

연구보고 96-3

현행법제개선방안연구(V)

地方自治와 計劃關係法體系의
整備에 관한 研究

1996. 12.

研究責任者 : 吳峻根(首席研究員)

共同研究者 : 金明淵(先任研究員)

한국법제연구원

發 刊 辭

최근 우리 사회는 民主法治國家의 정착을 위한 개혁을 추진하여 나가고 있습니다. 우리 사회가 이루어 낸 改革 가운데서 가장 괄목할 만한 개혁중의 하나로서 전면적인 地方自治의 실시를 빼놓을 수 없을 것입니다.

地方自治는 民主法治國家의 실현을 위하여 필수불가결한 제도입니다. 地方自治가 그 본연의 의미대로 정착할 수 있도록 하기 위하여는 地方自治團體가 자신의 관할영역에 대한 지역적 계획을 자신의 책임으로 수립·시행할 수 있는 자치권 즉 計劃自治權이 보장되어야 합니다.

그러나 計劃自治權의 보장은 단순한 문제가 아닙니다. 國家와 廣域自治團體 및 基礎自治團體는 모두 영역을 단위로 한 공동체입니다. 基礎自治團體의 영역을 기준으로 놓고 볼 때 國家와 廣域自治團體 및 基礎自治團體가 동일한 영역을 놓고 각종 계획을 수립하게 됩니다. 국가차원에서 전국토를 계획적으로 형성하여 가는 것은 국가의 책무에 속합니다. 이 점은 광역자치단체의 경우 및 기초자치단체의 경우도 마찬가지입니다. 국가차원의 국토계획이 너무 상세하고 강한 구속력을 발휘하는 경우 지방자치단체의 자치권은 본질적으로 침해됩니다. 그 반면에 지방자치단체차원에서 국토계획과 모순되는 계획을 자유로이 수립하여 시행할 경우, 국토계획은 그 효용을 잃고 말 것입니다.

이 연구보고서는 이와 같은 문제점에 착안하여 地方自治와 관련된 計劃關係法體系를 조사·연구하였습니다. 民主法治國家에서 중요한 제도는 法制化되어 있어야 합니다. 우리나라의 경우 國家 및 地方自治團體의 영역과 관련한 계획관련 법률은 상당수에 달하나 지금까지는 그 현황이 조사되지 아니하였습니다. 이 연구보고서는 법령검색을 통하여 중요한 계획관련법률 85종을 조사하고 이들을 일일이 분석하여 그 의의·내용·수립절차·법적성질·효과 등을 분석하고 地方自治와 연관된 문제점을 지적한 후, 國土計劃과 地方自治의 조화를 위한 法制改善方案을 제시하였습니다.

전국을 대상으로 하는 국가적 사업의 수행을 위하여는 中央政府, 廣域自治團體 및 基礎自治團體의 상호 이해와 합의점 도출이 필수적입니다. 중앙정부는 국

가적 사업의 필수성과 당해 지역선정의 합리성을 충분히 설득할 수 있어야 하며, 지방자치단체는 국가의 구성단위로서 국가적 이익을 위하여 철저히 협력하여야 할 것입니다. 그 반면에 지방자치단체의 자치영역에 속하는 개별적인 토지 및 건물의 형성에 관하여는 지방자치단체에 충분한 형성권을 부여하도록 하여야 할 것입니다. 지방자치가 점차 활성화되며, 전국이 조화롭게 발전할 수 있도록 하기 위한 법제개선에 이 보고서가 보탬이 될 수 있기를 기대합니다.

이 보고서의 작성을 위하여 수고한 吳峻根 博士 外 研究陳을 치하하며, 연구 과정에서 자문과 조언을 해주신 정부 및 학계의 관계자 여러분에게 깊은 감사를 드립니다.

1996년 12월

韓國法制研究院長
法學博士 朴松圭

目 次

第1章 序 論	13
1. 問題의 提起	13
2. 研究의 目的 및 內容	17
3. 研究方法	18
第2章 地方自治와 國家計劃關係法體系 概觀	21
제1節 地方自治團體에 대한 憲法上의 保障	21
1. 우리 憲法上의 地方自治 保障	21
2. 制度化된 法主體의 保障	21
3. 自治權의 保障	24
4. 法律의 範圍 안에서의 保障	26
第2節 地方自治團體의 自治權에 대한 一般的 法律上 保障과 그 制限	27
1. 地方自治法	28
2. 地方財政法	33
3. 地方讓與金法	36
第3節 現行 憲法上의 計劃關聯 規定과 地方自治	37
第4節 行政計劃 概觀	38
1. 行政計劃의 意義와 機能	38
2. 行政計劃의 種類	40
가. 內容에 따른 行政計劃의 區分	40

나. 計劃의 拘束性에 따른 區分	42
다. 計劃의 綜合性에 따른 區分	45
3. 計劃上의 形成의 自由	46
가. 目的프로그램으로써의 計劃關係法律	46
나. 計劃擔當者의 計劃上의 形成의 自由	48
다. 計劃上의 形成의 自由의 法的 限界	50

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 現況

57

第1節 地方自治와 관련된 行政計劃의 體系

57

1. 綜合計劃	57
2. 專門計劃	59

第2節 超地域的 綜合計劃의 現況

63

1. 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃	64
가. 國土建設綜合計劃의 意義와 種類	64
나. 國土建設綜合計劃의 樹立節次	65
다. 國土建設綜合計劃의 法的 性質 및 效力	68
2. 國土利用管理法에 따른 國土利用計劃	70
가. 國土利用計劃의 意義와 種類	70
나. 國土利用計劃의 樹立節次	71
다. 國土利用計劃의 效力	72
라. 國土利用計劃의 法的 性質	76
3. 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律에 따른 地域開發計劃 등	78
가. 地域開發計劃의 意義 및 內容	78
나. 地域開發計劃 등의 意義·內容 및 樹立節次	79
다. 地域開發計劃 등의 法的 性質과 效力	84
4. 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃 등	85

가. 農漁村整備綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	85
나. 農漁村整備綜合計劃 등의 效力 및 法的 性質	89
5. 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃	90
가. 環境保全長期綜合計劃의 意義, 內容 樹立節次	90
나. 環境保全長期綜合計劃目的의 法的 性質 및 效力	91
6. 環境改善費用負擔法에 의한 環境改善에 관한 中期綜合計劃	92
가. 環境改善에 관한 中期綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	92
나. 環境改善에 관한 中期綜合計劃의 法的 性質과 效力	93
7. 自然環境保全法에 따른 自然環境保全計劃	94
가. 自然環境保全計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	94
나. 自然環境保全計劃의 法的 性質 및 效力	96
第3節 圈域別 綜合計劃의 現況	98
1. 首都圈整備計劃法에 따른 首都圈整備計劃	98
가. 首都圈整備計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	98
나. 首都圈整備計劃의 效力 및 法的 性質	99
2. 濟州道開發特別法에 따른 濟州道綜合開發計劃	101
가. 濟州道綜合開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	101
나. 濟州道綜合開發計劃의 法的 性質과 效力	103
3. 島嶼開發促進法에 따른 島嶼開發計劃	104
가. 島嶼開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	104
나. 島嶼開發計劃의 法的 性質 및 效力	105
4. 奧地開發促進法에 따른 奧地開發計劃	106
가. 奧地開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	106
나. 奧地開發計劃目的의 法的 性質 및 效力	107
5. 廢鑛地域開發支援에 관한特別法에 따른 廢鑛地區開發計劃	107
가. 廢鑛地區開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	107
나. 廢鑛地區開發計劃의 法的 性質 및 效力	109

第4節 地域的 綜合計劃의 現況	109
1. 都市計劃法에 따른 都市計劃	109
가. 都市計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	109
나. 都市計劃의 法的 性質 및 效力	115
2. 建築法에 따른 都市設計	120
가. 都市設計의 意義, 內容 및 樹立節次	120
나. 都市設計의 效力 및 法的 性質	121
3. 都市再開發法에 따른 都市再開發計劃	121
가. 都市再開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	121
나. 都市再開發計劃의 效力 및 法的 性質	125
4. 都市低所得住民의 住居環境改善을 위한 臨時措置法에 따른 住居環境改善計劃	126
가. 住居環境改善計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次	126
나. 住居環境改善計劃의 法的 性質 및 效力	127
5. 農漁村發展特別措置法에 따른 定住圈生活開發計劃	127
가. 定住圈生活開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	127
나. 定住圈生活開發計劃의 法的 性質 및 效力	129
6. 大德研究團地管理法에 따른 研究團地管理計劃	129
가. 研究團地管理計劃의 意義, 內容 및 樹立節次	129
나. 研究團地管理計劃의 法的 性質 및 效力	130
第5節 專門計劃의 現況과 問題點	131
1. 地域開發事業 分野	131
가. 土地區劃整理事業法에 따른 土地區劃整理事業計劃	131
나. 住宅建設促進法에 따른 住宅建設綜合計劃 등	132
다. 宅地開發促進法에 따른 宅地開發計劃	134
라. 産業立地및開發에 관한法律에 따른 産業立地供給計劃 등	135
마. 農地法에 따른 農地利用計劃	139

2. 産業立地 및 産業支援分野	141
가. 工業配置및工場設立에 관한法律에 따른 工業配置基本計劃 등	141
나. 輸出自由地域設置法에 따른 輸出自由地域造成計劃	145
다. 中小企業創業支援法에 따른 中小企業創業支援計劃	146
라. 集團에너지事業法에 따른 集團에너지供給基本計劃	147
마. 石炭産業法에 따른 石炭産業長期計劃	149
바. 送油管事業法에 따른 送油管建設基本計劃	150
사. 電源開發에 관한特例法에 따른 電源開發事業實施計劃	151
아. 都市가스事業法에 따른 施設工事計劃	152
자. 韓國가스公社法에 따른 事業實施計劃	153
차. 企業活動規制緩和에 관한特別措置法에 따른 工場設立誘導地域 開發計劃	154
카. 骨材採取法에 따른 骨材需給計劃	155
타. 水産業法에 따른 漁場利用開發計劃	156
3. 敎育·體育·福祉 등을 위한 施設設置·管理 分野	157
가. 學校施設事業促進法에 따른 學校施設事業施行計劃	157
나. 産業敎育振興法에 따른 産業敎育振興綜合計劃	159
다. 特殊敎育振興法에 따른 特殊敎育綜合計劃 등	159
라. 國民體育振興法에 따른 體育振興計劃	160
마. 靑少年基本法에 따른 靑少年育成基本計劃	160
바. 男女雇傭平等法에 따른 勤勞女性福祉增進基本計劃	162
사. 障礙人雇傭促進등에 관한法律에 따른 障礙人雇傭促進基本計劃	163
아. 中小企業勤勞者福祉振興法에 따른 中小企業勤勞者福祉增進基本計劃	163
4. 觀光開發 및 公園開發分野	164
가. 觀光基本法에 따른 觀光振興計劃	164
나. 觀光振興法에 따른 觀光開發基本計劃 등	165
다. 溫泉法에 따른 溫泉開發計劃	168
라. 自然公園法에 따른 公園計劃	169

마. 都市公園法에 따른 都市公園造成計劃	171
5. 原子力 및 放射性廢棄物 管理 分野	172
가. 原子力法에 따른 原子力振興綜合計劃 등	172
나. 放射性廢棄物管理事業의 촉진 및 施設周邊地域의 지원에 관한 法律에 따른 施設地區開發計劃 등	174
6. 環境保全分野	177
가. 水質環境保全法에 따른 終末處理施設 基本計劃	177
나. 環境管理公園法에 따른 事業計劃	178
다. 廢棄物管理法에 따른 廢棄物處理基本計劃	178
라. 資源의節約과再活用促進에 관한 法律에 따른 資源再活用基本計劃	179
마. 汚水·糞尿 및 畜産廢水의 처리에 관한 法律에 따른 糞尿 및 畜産廢水處理基本計劃	180
바. 土壤環境保全法에 따른 土壤保全基本計劃 등	181
사. 廢棄物處理施設設置促進 및 周邊地域支援 등에 관한 法律에 따른 廢棄物處理施設設置計劃	183
아. 環境影響評價法에 따른 環境影響評價對象事業計劃	186
자. 鳥獸保護 및 狩獵에 관한 法律에 따른 鳥獸保護基本計劃	188
차. 地下水法에 따른 地下水管理基本計劃	189
카. 傳統建造物保存法에 따른 傳統建造物保存計劃	190
타. 風水害對策法에 따른 防災計劃	191
7. 社會間接資本의 建設·管理 分野	194
가. 道路法에 따른 道路路線認定 등 道路計劃	194
나. 道路整備促進法에 따른 道路整備長期計劃	197
다. 高速國道法에 따른 高速國道 路線認定 등 高速國道計劃	198
라. 農漁村道路整備法에 따른 農漁村道路基本計劃 등	199
마. 駐車場法에 따른 駐車場整備計劃 등	201
바. 公共鐵道建設促進法에 따른 公共鐵道建設·改良事業實施計劃	203
사. 都市鐵道法에 따른 都市鐵道建設·運營基本計劃	204
아. 航空法에 따른 空港開發基本計劃	206

자. 首都圈新空港建設促進法에 따른 新空港建設基本計劃	208
차. 港灣法에 따른 港灣基本計劃	209
카. 漁港法에 따른 漁港施設計劃	212
타. 公有水面埋立法에 따른 公有水面埋立基本計劃	213
파. 社會間接資本施設에 대한 民間資本誘致促進法에 따른 民資誘致基本計劃	214
8. 하천·수도·수자원관리분야	219
가. 河川法에 따른 河川整備基本計劃	219
나. 特定多目的댐法에 따른 댐建設基本計劃	221
다. 水道法에 따른 水道整備基本計劃	222
라. 下水道法에 따른 下水道整備基本計劃	224
마. 韓國水資源公社法에 따른 水資源利用開發事業計劃	226
9. 流通 및 交通 分野	227
가. 陸運振興法에 따른 陸運振興基本計劃	227
나. 貨物流通促進法에 따른 貨物流通基本計劃	228
다. 都·小賣業振興法에 따른 都·小賣業振興綜合計劃	229
라. 流通團地開發促進法에 따른 流通團地開發綜合計劃	230
마. 都市交通整備促進法에 따른 都市交通整備基本計劃	234
바. 交通安全法에 따른 交通安全基本計劃	236

第4章 獨逸과 日本의 地方自治團體의 計劃自治權

第1節 獨逸의 地方自治團體의 計劃自治權

1. 獨逸의 計劃關係法體系 概觀	239
2. 超地域的 綜合計劃에 있어서의 多様な 計劃形式과 그 影響力	243
가. 憲法上的 根據	243
나. 獨逸의 聯邦 및 州法에 규율된 實體法的 規定들	244
다. 獨逸法上的 超地域的 綜合計劃의 法的 形式들과 그 影響力	247
3. 都市建設計劃作用(地域的 綜合計劃)과 그 影響力	255

가. 都市建設計劃作用의 法的 根據	255
나. 都市建設計劃作用의 관할권	
- 獨逸法上의 地方自治團體의 計劃自治權	256
다. 都市建設計劃作用의 法的 形式과 그 影響力	259
4. 專門計劃(Fachplanung)	262
가. 獨逸法上의 聯邦, 州, 各 地方自治團體의	
專門計劃들에 관한 法的 根據	262
나. 專門計劃과 綜合計劃間의 調整問題	264
다. 專門計劃의 法的 形式과 影響力	266
第2節 日本의 地方自治團體의 計劃自治權	271
1. 日本에 있어 開發行政의 意義와 開發行政法의 體系	271
가. 開發行政의 意義	271
나. 日本의 開發行政法의 體系	272
2. 日本의 開發行政計劃의 展開過程과 開發計劃의 體系	276
가. 開發行政計劃의 展開過程	276
나. 日本의 開發計劃의 體系	284
다. 計劃行政組織	287
3. 開發行政計劃法의 主要內容	290
가. 綜合計劃法	290
나. 特定部分計劃法	301
4. 日本의 計劃 相互間의 調整制度	301
가. 計劃權限配分의 前提	301
나. 日本 現行法上의 計劃 相互間의 調整制度	304
다. 日本의 計劃間 調整制度의 特色과 問題點	308
5. 國土計劃과 地方自治	310
가. 國家의 綜合計劃과 地方自治	310
나. 都道府縣計劃과 地方自治	313
다. 市町村計劃과 地方自治	314

第5章 國家計劃과 地方自治의 조화를 위한 法制改善方案	317
第1節 地方自治와 관련된 計劃原則	317
1. 原則提示의 必要性	317
2. 指導原理로서의 自治 및 配慮의 原理	318
3. 計劃法上의 法律留保	319
4. 具體的 計劃原則	321
가. 超地域的 公共福利 利益의 存在	321
나. 比例의 原則	323
다. 傾向的 輪廓計劃의 原則	324
라. 敷地設定計劃의 拘束性	326
마. 計劃法的인 代替權限	327
第2節 現行 計劃關係法制的 問題點과 改善方案	328
1. 全國次元의 超地域的 綜合計劃	328
가. 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃	328
나. 國土利用管理法에 따른 國土利用計劃	329
다. 地域均衡開發및地方中小企業育成에 관한法律에 따른 地域開發計劃	331
라. 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃	332
마. 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃	334
바. 環境改善費用負擔法 의한 環境改善에 관한 中期綜合計劃	336
사. 自然環境保全法에 따른 自然環境保全計劃	338
2. 圈域次元의 超地域的 綜合計劃	340
가. 首都圈整備計劃法에 따른 首都圈整備計劃	340
나. 島嶼開發促進法에 따른 島嶼開發計劃	342
다. 奧地開發促進法에 따른 奧地開發計劃	343

라. 廢鑛地域開發支援에 관한特別法에 따른 廢鑛地區開發計劃	344
3. 地域的 綜合計劃	345
가. 都市計劃法에 따른 都市計劃	345
나. 建築法에 따른 都市設計	346
다. 都市再開發法에 따른 都市再開發計劃	347
라. 都市低所得住民의 住民環境改善을 위한 臨時措置法에 따른 住居環境改善計劃	348
마. 農漁村開發特別措置法에 따른 定住圈生活開發計劃	348
4. 專門計劃	349
가. 土地區劃整理事業法에 따른 土地區劃整理事業計劃	349
나. 住宅建設促進法에 따른 住宅建設綜合計劃	351
다. 宅地開發促進法에 따른 宅地開發計劃	351
라. 産業立地 및 開發에 관한法律에 따른 産業立地供給計劃	351
마. 工業配置 및 工場設立에 관한法律에 따른 工業配置基本計劃	353
바. 輸出自由地域設置法에 따른 輸出自由地域造成計劃	354
사. 觀光振興法에 따른 觀光開發基本計劃 등	354
아. 自然公園法에 따른 公園計劃	355
자. 原子力法에 따른 原子力振興綜合計劃 등	356
차. 放射性廢棄物管理事業의 촉진 및 施設周邊地域의 지원에 관한 法律에 따른 施設地區開發計劃 등	357
카. 道路法에 따른 道路路線認定 등 道路計劃	357
타. 公共鐵道建設促進法에 따른 公共鐵道建設·改良事業實施計劃	358
 第6章 맺음말	 361
 參考文獻	 367

第1章 序 論

1. 問題의 提起

1995년 6월 27일의 4대 지방동시선거 이후 地方自治가 본격적으로 실시되기 시작함에 따라 우리나라에는 본격적인 「地方化 時代」가 개막되었다.¹⁾

地方自治는 “풀뿌리 民主主義”, “民主主義의 學校”라고 불리워 질 만큼 民主主義의 정착과 민주시민교육을 위하여 중요한 의미를 지닌다. 이와 같은 地方自治가 갖는 중요성에 대한 인식에 입각하여 地方自治의 본격적 실시를 위한 각종 法制整備가 다각적으로 이루어져 왔다. 특히 자치단체장 및 지방의회 의원의 선거에 관련된 법제, 地方自治法을 필두로 한 地方行政에 관한 法制, 地方財政法 및 地方稅法을 필두로 한 지방재정관련법제는 “改革”이라 일컬어질 만한 변혁을 겪었고, 이를 통하여 본격적인 地方自治를 위한 상당한 기반이 조성되어 왔다.

그러나 본격적인 地方自治가 실시된지 1년을 넘어서면서 직접적인 地方自治 관련 법제의 정비만으로는 부족하며, 보다 포괄적인 法制整備가 필요하다는 요청이 다각적으로 제기되고 있다.²⁾

1) 지방자치의 우리나라에서 새로운 것은 아니다. 지방자치는 제헌헌법 때부터 그 헌법상 보장이 선언되었다. 제헌헌법은 지방자치에 관하여 제8장에 별도의 장을 설정하고 있었다. 이 헌법에 기초하여 1949년 이미 지방자치법이 제정되었으며 제1공화국 및 제2공화국을 거치면서 기복은 있었으나 그 본격적 실시가 이루어져 왔다. 그러나 1961년 5월 16일 군사혁명이후로 1991년까지 지방자치는 그 실시가 유보되었다가, 1991년 4월 15일의 기초의회 개원과 1991년 7월 8일의 광역의회 개원으로 지방자치의 기틀을 마련한 후, 1995년 6월 27일 기초 및 광역단체장 선거와 제2기 기초 및 광역의회 의원 선거를 통하여 본격적인 지방자치의 실시를 보게 된 것이다. 우리나라의 지방자치제도 및 관계 법제의 발전연혁에 관하여는, 오준근, 한국의 법제와 개혁, KAS - Schriftenreihe Bd. 7, 109쪽 이하 참조.

2) 예컨대 “서울특별시, 민선 1년 백서, 자치서울 새로운 출발을 위하여, 1996.7.”은 7대 시정과제를 제시하면서 다각적인 법제정비방안을 제시하고 있다. 그 밖에도 경향신문, 동아일보, 서울신문, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 한국일보 등 종합 일간지들은 지방자치 1년을 평가하면서 다각적인 제도개선 및 이를 위한 법제정비방안들을 제시하고 있다. 그 가운데서 주요 입법의견에 관하여는, 한국법제연구원, 최근입법의견 동향, 1996 참조.

法制整備는 地方自治의 실시를 통하여 드러나고 있는 각종 문제점을 구체적으로 분석하여 장애를 제거하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이 경우 地方自治의 축소 및 중앙집권의 강화가 아니라, 地方自治가 보다 활성화되어 地方自治 본연의 기능을 갖추어 나아감으로써 문제의 해결이 이루어지는 방향을 선택함이 地方自治를 제도적으로 보장하는 憲法의 취지에도 합당한 것이리라 생각된다.

地方自治가 활성화되기 위하여는 地方自治團體에 대하여 각종 자치권이 보장되어야 한다.³⁾

地方自治團體는 일정한 지역을 기초로 하는 법인체이다. 다시 말하면 國家영토의 일부를 구성요소로 하고 그 구역내의 주민에 대하여 지배권을 가지는 단체가 地方自治團體이다.⁴⁾

地方(自治)가 보장되기 위하여는 地方自治團體가 관할하는 [地域]을 자신의 책임하에 차유롭게 형성할 권리가 반드시 보장되어야 한다. 자치행정 및 주민의 생활의 기초가 되는 [地域]에 대한 자치권이 보장되지 않는다면 地方自治權에 대한 본질적 침해가 될 것이며, 地方自治의 의미 자체가 없어질 것이기 때문이다.

地方自治團體의 관할하에 놓인 지역을 형성해 나감에 있어서 과거 또는 현재에 주어진 현상에만 집착하여서는 아니된다. 地方自治團體는 장래에 대한 일정한 예측에 기초하여 계획적으로 그 지역을 형성해 나가야 한다. 이러한 의미에서 地方自治團體에게 “計劃自治權”이 보장되어야 한다.

地方自治團體의 計劃自治權의 보장은 地方自治의 본질적인 요소이다. 그 당위성은 부인될 수 없다. 그러나 地方自治團體의 計劃自治權을 어떤 모습으로, 어

3) 지방자치의 정착을 위하여 지방자치단체에게 보장될 것이 요구되는 자치권에는 ① 지방자치단체 구역 및 그 구역에 속한 주민에 대한 자치적 통치권으로서의 지역자치권 ② 지방자치단체가 스스로 자신의 내부조직을 형성·변경·폐지할 수 있는 권한으로서의 조직자치권 ③ 자신의 임무수행을 위하여 필요한 공무원을 독립적으로 선발·임용·해임할 수 있는 인사자치권 ④ 고유의 책임으로 세입·세출을 유지할 수 있는 재정자치권 ⑤ 지방자치단체 영역에 대한 지역적 계획을 자신의 책임으로 수립·시행하며 상위의 계획이 자신의 영역에 관계될 경우 이에 적극적으로 참여할 수 있는 권한을 부여받는 계획자치권 ⑥ 이들 자치권의 실행을 위한 자치적 입법을 해낼 수 있는 자치입법권 등이다. 이들 자치권에 대하여는 오준근, 한국의 법제와 개혁, 122쪽 참조.

4) 김도창, 일반행정법론 하, 135쪽 이하 참조.

면 범위에서 인정할 것인가라는 문제는 결코 간단히 해결될 수 있는 문제가 아닙니다.

國家, 廣域地方自治團體, 基礎自治團體는 모두 일정한 지역적 공간을 그 관할 영역으로 하고 있는 공동체라는 점에서 공통적 성격을 가지고 있다. 基礎自治團體의 영역을 기준으로 놓고 볼 때 國家와 廣域地方自治團體 및 基礎地方自治團體는 동일한 지역을 대상으로 하여 계획을 수립하고, 집행하는 작용을 하게 된다.

國家는 전 국토를 대상으로 국토의 이용과 개발에 관한 綜合的 計劃으로부터 도로, 철도, 공항, 핵발전소부지 등의 건설 등에 관한 專門的 計劃에 이르기까지 다양한 계획을 수립한다.

廣域地方自治團體는 자신의 관할하에 속하는 특별시, 광역시 지역 또는 도지역을 대상으로 地域的 綜合計劃과 지방도, 폐기물처리장의 건설 등에 관한 專門計劃을 수립한다.

基礎自治團體는 자신의 관할 하에 속하는 市·郡 또는 자치구의 지역을 대상으로 都市計劃과 각종 專門計劃들을 수립한다.

廣域地方自治團體의 영역에 대한 자치권은 전국토를 대상으로 하는 國家的 空間計劃의 영향을 받는다.

基礎地方自治團體의 영역에 대한 자치권은 國家的 空間計劃 및 廣域地方自治團體의 空間計劃으로부터 영향을 받는다.

地方自治團體의 計劃自治權과 國家의 國土計劃權이 동일한 공간을 대상으로 발휘되므로 國土計劃과 자치계획은 상호간에 긴장관계에 놓인다. 경우에 따라서는 상호간에 모순과 충돌을 피할 수 없다. 실제적으로도 매년 地方自治團體의 영역을 놓고 國土計劃과 자치계획간에 충돌이 발생하여 사회문제화되는 경우가 종종 발생하고 있다. 1996년 한해만 놓고 보더라도 영종도신공항의 건설을 둘러싸고 國家와 인천광역시 및 인천광역시 내 자치구간에 빚어졌던 갈등상황, 고속전철의 건설을 둘러싼 國家와 경주시간, 원자력발전소 건설을 둘러싼 國家와 영광군간에 갈등상황 이 빚어졌음은 그 대표적인 예에 속한다 할 것이다.

國土計劃과 광역계획 및 개별적인 자치계획은 상호간에 “전국토의 균형적 발전”을 위하여 조화되어야 하며, 그 모순과 충돌은 최소한도에 국한되어야 한다.

이와 같은 대전제를 실현하기 위한 해결책은 정책, 조직, 인사, 재정 등 여러

측면에서 제시될 수 있다. 대한민국은 [民主法治國家]이므로 이들 모든 해결책과 더불어 [法制的 側面]에서 바른 해결책이 제시되어야 한다.

[法制的 側面]에서의 해결책이 제시되기 위하여는 먼저 國家 전체의 計劃關係法體系의 현황이 검토되어야 할 것이다. 計劃關係法體系를 검토하여 그 현황을 분석하고, 일정한 기준에 따라 평가하는 작업이 선행되지 아니하면 바른 문제점 및 해결방안의 제시가 될 수 없기 때문이다.

地方自治制度의 본격적 시행과 더불어 國家權限의 지방이양이 단계적으로 이루어지고 있다. 國家權限의 지방이양은 國土計劃領域에 있어서도 대략 다음과 같은 원칙으로 나타나고 있다. 첫째 우리 憲法上 제도적으로 보장되어 있는 地方自治이념이 바르게 실현될 수 있도록 하기 위하여 “지배적 공공의 이익”이 인정되지 아니하는 계획영역은 地方自治團體에게 이양되어야 한다. 둘째 地方自治團體에게 계획권한이 이양되는 경우에도 광역차원의 계획이 필요한 것인가, 아니면 基礎自治團體에게까지 계획권한을 완전히 이양할 것인가는 해당 사무의 광역성 여부에 따라서 면밀히 검토되어야 한다. 국토공간 전체와의 관련하여서 종합적 및 전문적 형성을 위하여 國家에게 유보되어야 할 필수적인 영역은 “지배적 공공의 이익”이 인정되는 경우에 해당되므로 國家에게 보다 강력한 계획·형성 및 집행기능이 부여되어야 할 것이다.⁵⁾

國家에게 계획권한이 유보된 경우이든, 地方自治團體에게 이양되는 경우이든간에 국토의 종합적 형성과 地方自治團體의 자치영역의 자유로운 형성간에 어느 정도의 갈등상황은 피할 수 없다. 國家的 計劃과 地方的 計劃이 동일한 공간을 대상으로 하기 때문이다. 구체적인 상황가운데서 발생하는 문제점을 최소화하기 위하여는 國家와 地方自治團體 상호간에 이해와 조화 및 협력이 우선적으로 요청된다. 國家와 地方自治團體 상호간에 이해와 협력과 조력을 이끌어내기 위하여는 첫째로 이를 위한 일정한 법원칙이 제시되어야 하며, 둘째로 이 법원칙을 매끄럽게 적용할 수 있는 절차적 장치가 있어야 하고, 셋째로 이 원칙과 절차적

5) 지방화 시대에 있어 국가 내지는 중앙정부와 지방자치단체간의 기능배분의 방향에 관하여는 정책연구 차원에서 다양한 연구가 진행되어 왔으며, 현재도 진행되고 있다. 김용웅 등, 지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구, 국토개발연구원 1995; 김영수, 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화방안, 한국지방행정연구원 1995; 김재훈 등, 한국행정연구원, 중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표 개발연구, 1992 등 참조.

장치를 적절히 적용할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

地方自治의 본격적 시행을 전후하여 지난 수년간 다양한 연구결과가 발표되었다. 이들 연구는 지방선거를 위시한 地方自治團體의 구성에서부터 시작하여 지방재정의 세부적인 부분까지 다양하게 구성되어 있으며, 또 현재도 다양하게 전개되고 있다.

그러나 地方自治의 본질적 요소중의 하나인 地方自治團體의 영역에 대한 計劃自治權의 보장을 놓고, 國家的 計劃관련 법제를 분석하고, 地方自治와의 관련하여서 法制整備方案을 제시한 연구는 유감스럽게도 아직 발견할 수 없었다.

이 연구는 이상의 문제 인식에서 기획되었다.

2. 研究의 目的 및 內容

이 연구는 첫째 地方自治團體 영역에 대한 지역적 계획을 자신의 책임으로 수립·시행하며 상위의 계획이 자신의 영역에 관계될 경우 이에 적극적으로 참여할 수 있는 권한을 부여받는 計劃自治權이 보장되어야 한다는 점과 基礎地方自治團體, 廣域地方自治團體 및 國家는 基礎自治團體의 영역을 기준으로 할 때 모두 동일한 지역적 공간을 그 관할 영역으로 하고 있으므로 자치권의 완전한 보장을 전제로 할 경우 國家的 計劃과 地方的 計劃 상호간에 모순 및 충돌을 피할 수 없다는 점을 그 문제의 출발점으로 하고 있다.

이 연구는 地方自治의 진전에 따라 더욱 증폭될 수 있는 이러한 문제점은 최소화되어야 하며, 구체적인 상황에서 조화롭게 해결되어야 한다는 인식하에서 “법제적 측면”에서의 문제해결방안을 제시함을 그 연구의 목적으로 한다.

연구의 목적을 달성하기 위하여는 아래와 같은 내용이 연구되어야 하리라 생각된다.

첫째로 우리 憲法에 보장된 地方自治의 본질적 내용과 地方自治法 등 각종 地方自治와 관련된 일반법에 규정된 地方自治의 핵심적 내용을 분석하여 計劃自治權의 내용과 한계의 일반적 기준을 설정한다.

둘째로 우리나라의 실정법령을 조사·분석하여 地方自治團體의 영역에 직접적으로 영향을 미치는 계획법의 종류와 내용을 추출해 낸다.

셋째로 地方自治와 計劃關係法制과의 관련성을 조사·검토한 후, 그 기반위에서 우리나라의 計劃關係法體系를 종합적으로 재검토한다.

넷째로 地方自治와의 관련하에서 개별적인 計劃關係法體系를 검토하여 그 문체점을 분석한 후, 中央政府와 지방정부와의 합리적인 계획권한의 조정을 도모하고, 이를 통하여 國家와 지방의 균형있는 발전방안이 모색될 수 있도록 하는 개별적인 計劃關係法制의 정비방안을 제시한다.

다섯째로 計劃關係法體系의 정비와 더불어 國家와 地方自治團體 상호간에 이해와 협력과 조력을 이끌어내기 위하여 필요한 법원칙을 제시하고, 이 법원칙을 매끄럽게 적용할 수 있는 절차적 장치와 이 원칙과 절차적 장치를 적절히 적용할 수 있는 제도적 장치를 제시하며, 이들 장치를 도입할 수 있는 法制整備方案을 제시하도록 한다.

이들 法制整備方案의 제시를 위한 모델로서 독일과 일본 등 외국의 입법례를 폭넓게 연구하여 활용하도록 한다.

3. 研究方法

본 연구는 문헌분석을 기초로 한다.

먼저 地方自治와 計劃關係法體系에 관한 국내외의 문헌 특히 地方自治團體의 計劃自治權의 내용과 한계에 관하여 폭넓게 연구하고 있는 독일의 문헌을 분석하여 전체 연구의 이론적 골격을 형성하도록 한다.

이와 같은 이론적 골격 위에서 현행 憲法上의 地方自治보장규정의 의의와 그 내용을 검토한 후, 地方自治와 관련된 일반법제를 분석하여 地方自治團體의 법적 지위 및 計劃自治權의 내용 등을 구체화하도록 한다.

計劃關係法體系와 관련하여 계획의 의의, 계획의 종류와 내용 및 計劃上의 形成의 自由 등 계획과 관련된 일반이론을 검토하여, 計劃關係法體系 및 계획법의 법원리와 地方自治와 관련된 한계 등에 관한 이론적 골격을 형성하도록 한다. 특히 國家 計劃關係法體系의 틀, 計劃關係法體系의 틀 안에서의 地方自治團體의 법적 지위, 國家的 計劃과 地方自治團體의 자주권이 충돌할 경우 상호간의 관계에 대한 조정방안 등을 구체적으로 검토하도록 한다.

이와 같은 이론적 골격위에서 우리나라의 計劃關係法體系를 재구성하고, 개별적인 계획관련 법제를 대한민국의 행정법령집의 데이터베이스를 분석하여 그 현황을 분석해 내도록 한다. 법제를 분석함에 있어 「계획」이라는 용어를 포함하고 있는 현행 법령을 모두 검색하여, 일차적으로 계획관련 법령의 건수와 조문수를 통계숫자로서 파악하고, 「계획」을 공간 및 토지와 관련된 계획과 그 밖의 계획으로 구분하여 분류하도록 한다. 이렇게 분류된 계획 중 공간 및 토지와 관련된 계획인 경우, 전국도에 관련된 계획인가, 아니면 地方自治團體에 국한된 계획인가를 분석하며, 이 경우 이 경우의 분석에 있어 「地方自治法시행령」상의 업무분장표와 「행정권한의위임및위탁에관한규정」에 따른 위임 및 위탁표를 참조하여 정밀한 분석이 되도록 한다.

위와 같은 분석된 計劃關係法制의 현황에 대하여 검토된 이론적 뼈대 위에서 문제점을 추출해 내도록 한다.

計劃關係法制와 계획이론이 우리 행정현실에서 어떻게 구체화되고 있는가를 검증하기 위하여 일선 행정부서에서 구체적으로 수립되고 있는 계획의 실재를 실증적으로 검토하며, 실무에서 나오는 입법의견을 함께 검토하도록 한다. 行政計劃의 현실에 대한 조사에 있어 법제상의 각종 계획이 실제로 수립되며, 구체적으로 어떻게 운용되는가, 계획과정에 있어 國家와 地方自治團體, 行政廳과 주민간의 협의는 어떻게 이루어지는가, 계획은 관련 법령에 규정되는 대로 준수되며 실행되는가 등의 현황을 체계적으로 조사하여 나가도록 한다.

地方自治와 관련된 계획관련 법제의 구체적 개선방안을 제시하기 위한 모범으로써 미국과 일본 및 독일 등의 법제와 그 적용례를 조사하고 검토하도록 한다.

이상의 검토결과를 기초로 하여 구체적인 法制改善方案을 제시하도록 한다.

法制改善方案은 한편으로는 동일한 계획영역을 놓고 國家와 地方自治團體간에 일정한 법원칙에 따라 합리적인 권한의 배분 및 조정이 될 수 있도록 한다는 측면에서의 구체적 法制改善方案이 제시되어야 할 것이다.

다른 한편으로는 권한의 배분 및 조정에도 불구하고 國家的 計劃과 地方的 計劃 상호간의 피할 수 없는 상호간의 모순의 문제를 해결하기 위하여는 國家와 地方自治團體 상호간에 이해와 협력과 조력이 필수 불가결하다는 점을 강조하고 이를 이끌어내기 위하여 필요한 법원칙을 제시하고, 이 법원칙을 매끄럽게 적용

第1章 序論

할 수 있는 절차적 장치와 이 원칙과 절차적 장치를 적절히 적용할 수 있는 제도적 장치를 제시하며, 이들 장치를 도입할 수 있는 法制整備方案이 제시되어야 할 것이다.

國家의 計劃關係法體系는 國家行政의 전반에 관계되는 광범위한 것이며, 地方自治團體의 計劃自治權도 地方自治의 핵심적인 내용에 속하며 폭넓게 활용되는 광범위한 것이다. 이 연구는 地方自治의 활성화 과정에서 國家的 計劃과 地方的 計劃 상호간의 충돌 가능성 및 경우에 따라 피할 수 없는 모순 및 충돌상황이 있음을 제시하고 그 문제해결이 필요함을 역설하는 첫 단계이다. 이 연구는 1차년도의 연구 만으로 종결될 수 있는 성질의 것은 아니다. 국토 및 地方自治團體의 영역과 관련된 종합적 영역에서 뿐만이 아니라, 도시개발, 農漁村整備, 자연환경의 보전, 사회간접자본의 건설 등 행정의 개별적 영역에서 보다 구체적인 조화 및 조정방안이 마련되어야 할 것이다. 이 연구는 위와 같은 개별적 연구를 위한 디딤돌로서의 역할도 감당하여야 하며, 이 연구를 기초로 장차 행정의 개별적 영역에서 보다 심층적인 연구가 이루어지기를 기대해 본다.

第2章 地方自治와 國家計劃關係法體系 概觀

第1節 地方自治團體에 대한 憲法上的 保障

1. 우리 憲法上的 地方自治 保障

우리 憲法은 “地方自治團體는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 地方自治團體의 종류는 법률로 정한다. 地方自治團體에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 地方自治團體의 장의 선임방법 기타 地方自治團體의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제117조)”고 규정하고 있다.

우리 憲法에 규정된 地方自治制度의 핵심적 내용은 아래와 같이 요약될 수 있으리라 생각된다.

첫째 “「地方自治團體」는 설치된다.”

둘째 “「地方自治團體」에는 「주민의 복리에 관한 사무를 처리할 권한」, 「재산을 관리할 권한」 및 「법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한」이 부여된다.”

셋째 “地方自治制度의 운영에 관하여는 「법률」이 그 상세한 사항을 정한다” 등으로 요약될 수 있다.

위와 같은 憲法上 규정된 地方自治에 관한 핵심적 내용을 통하여 地方自治團體의 憲法上 지위를 보다 상세히 살펴보고자 한다. 地方自治團體의 憲法上 지위를 분명히 전제하는 것은, 국토와 관련된 計劃關係法體系와 地方自治團體간의 관계를 분석하며, 그 問題點과 改善方案을 제시함에 있어 본질적인 역할을 하는 관계로 필요하기 때문이다.

2. 制度化된 法主體의 保障

첫째로 우리 憲法은 地方自治團體가 설치됨을 명문으로 선언하고 있다. 地方

自治團體는 반드시 설치되어야 한다. 이러한 의미에서 地方自治團體는 憲法기관이다. 憲法은 地方自治團體의 종류, 地方自治團體의 조직과 운영에 관한 사항은 「법률」로 정하도록 위임하고 있다. 그러나 地方自治團體는 반드시 설치되어야 한다. 地方自治團體의 설치 자체는 憲法이 정한 地方自治制度의 본질적 내용에 해당하는 사항이기 때문이다.

憲法에 따라 설치되는 地方自治團體는 “법인”으로서의 법인격을 가진다. “법인격”의 주체로서 地方自治團體가 가지는 법적 지위에 대하여는 전통적으로 “자치고유권설”과 “제도보장설”로 학설이 나누인다.

“자치고유권설”은 地方自治團體를 기본적 인권의 주체로 파악하는 학설이다. 이 학설은 “地方自治團體는 國家의 기원과는 별개의 기원을 가지는 자연적 창조물이며, 地方自治團體의 자치권은 개인이 國家에 대하여 가지는 천부적 자연권과 같은 기본권의 일종”이라고 한다.

“제도보장설”은 地方自治團體의 기본적 인권성을 부인한다. 憲法이 地方自治制度를 보장하는 것은 地方自治團體의 자치권행사를 기본적 인권으로서가 아니라 객관적인 제도로서 보장한다고 파악한다. 憲法이 제도로서 보장한 이상, 地方自治制는 입법자가 憲法에 기초하여 그 제도를 형성해 나갈 수 있으나, 그 본질적 내용을 입법에 의하여 폐지하거나 유명무실한 것이 되게 하여서는 아니된다고 한다.

地方自治團體의 법적 지위에 관한 위와 같은 학설의 갈림은 이론적 정치학의 대립이라기 보다는 역사적, 전통적 상황에서 유래한다. 地方自治權을 “기본적 인권”으로 보는 견해는 國家와 사회를 구분하여 國家로 부터 자유로운 사회영역을 인정하는 근대 자유주의 國家 이론에서 출발한다.⁶⁾ 독일의 경우 프로이센제국의 憲法에서 바이마르憲法에 이르기까지 기본적 인권의 목록에 地方自治權을 포함시켰었다.⁷⁾ 그러나 民主國家가 정립되고, 國家의 내적, 민주적 통합이 진행되면서, 地方自治權을 기본적 인권으로 파악해야 한다는 이론은 독일에 있어서 점점 약해졌다. 그 반면에 주관적 공권이 아닌 제도보장으로서 기본적 인권을 파악해

6) 이에 관하여는 Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 430 ff.; Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1ff. 등 참조.

7) 바이마르헌법 제127조 참조.

야 한다는 이론이 지배적 위치를 점하게 되었다. 이와 같은 이론적 변천에 기초하여 독일 기본법은 地方自治權을 기본적 인권 목록이 아닌 國家組織法 규정중의 하나에 포함시켰다. 이로써 현재 독일에서는 地方自治權은 주관적 공권이 아니라 地方自治團體에 대한 특별한 관할권 및 기능을 제도적으로 보장한 國家組織法 上的 원칙으로 이해되고 있다.⁸⁾

위와 같은 독일에 있어서의 이론적 갈림은 우리나라에 있어서도 동일하게 소개되고 있으며, 제도적 보장설이 통설의 지위를 점하고 있는 것으로 보인다.⁹⁾

우리나라의 경우에 地方自治制度는 통치구조의 하나로서 憲法 제8장에 규정되어 있다. 우리 憲法도 독일 기본법과 마찬가지로 地方自治團體에 대하여 주관적 공권성을 가진 기본권의 주체로서의 지위를 부여하고있지는 않으므로, 地方自治團體의 자치권 보장을 國家組織法上的 구성원리의 하나로서의 “제도보장”으로 파악함이 타당하다고 생각된다.

이와 같은 입장에 설 경우 地方自治團體는 독립성 및 민주적 정당성이 부여된 國家의 행정단위 중의 하나로서 전체 國家의 조직체계 중의 하나로 분류된다. 地方自治團體는 넓은 의미의 國家權力을 행사하는 國家의 행정단위 중의 하나이다.

國家의 행정단위로서의 地方自治團體는 조직화된 國家建設에 있어서 필수불가결한 기관이며, 어떠한 입법에 의하여도 그 존재가 부인될 수는 없다. 그러나

8) Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 430ff.; Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1 ff.; Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 10ff.; Gern, Deutsches Kommunalrecht, S. 1ff.; 오준근, 독일자치법제연구 I(체제와 기관편), 한국법제연구원, 1991, 20쪽 이하 참조.

9) 권영성, 헌법학원론, 262쪽이하에 따르면 “제도적 보장설이 현대민주국가에서 지방자치체가 가지는 법적 성격을 바르게 파악한 것이다” 하여 이를 지지하고 있으며, 허영, 한국헌법론, 774쪽 이하도 같은 취지로 설명하면서 지방자치의 제도적 보장은 “자치기능보장, 자치단체보장 및 자치사무보장의 세 가지를 그 본질적 내용으로 한다”고 설명하고 있다. 홍정선, 지방자치법론, 58쪽 이하에 따르면 헌법이 지방자치행정을 기본권으로서가 아니라 객관적인 제도로서 보장하는 이유로는 “①헌법체계상 지방자치제도가 기본권 목록에서 규정되어 있지 않으며 ②지방자치제도의 보장이 특정 개별의 지방자치구역의 존속 보장을 목적으로 하는 것도 아니며 ③또한 지방자치제도의 보장이 국가에 대한 개인의 보호를 목적으로 하는 것도 아니라는 데 있다”는 점 등을 들고 있다.

이러한 제도보장은 “地方自治”라는 제도를 보장하는 것일 뿐, 개별적 地方自治團體 하나 하나의 존재를 보장하는 것은 아니다. 즉 地方自治制度 일반에 대한 제도보장일 뿐이며, 지역개편 등에 따라 개별적 地方自治團體가 다른 地方自治團體에 병합되거나 폐치됨을 부인하는 것은 아니다.¹⁰⁾

3. 自治權의 保障

현행 憲法 제117조는 地方自治團體에 대하여 「주민의 복리에 관한 사무를 처리할 권한」, 「재산을 관리할 권한」 및 「법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한」이 부여됨을 선언하고 있다. 현행 憲法이 地方自治團體에 대하여 부여하는 地方自治權은 지역공동체의 거의 모든 임무에 해당하는 권한으로서 매우 포괄적이다. 이러한 地方自治團體의 권한은 처음부터 확정되어 있는 것이 아니라 地方自治의 발전에 따라 변화되어나가는 가변적인 것이다. 현행 憲法은 地方自治團體에 대하여 地方自治團體의 주민의 복리를 위하여 포괄적으로 행정권한을 행사할 수 있음을 선언함으로써 地方自治團體의 기능이 장애받지 않고 발휘될 것을 염두에 둔 것이라 할 수 있다.

독일 기본법 제28조제2항과는 달리 우리 憲法은 자치권을 “자신의 고유한 책임으로(in eigener Verantwortung)” 행사할 것을 명문으로 선언하고 있지 않다. 그러나 憲法이 地方自治制度의 보장을 선언한 이상 그 권한 행사에 대한 고유책임성을 명문으로 규정하지 아니하고 있다 하더라도 이를 인정하여야 한다는 데에는 이견이 없다. 고유책임성이란 자치업무의 수행에 있어서 다른 행정주체로부터 합목적성에 관하여 명령, 지시를 받지 아니하는 것을 의미한다. 즉 자치업무의 수행여부, 시기, 방법 등의 선택 및 결정이 당해 地方自治團體의 자유의사에 놓이며, 자치사무에 대한 國家의 감독은 적법성의 감독에 한정된다는 뜻이다.¹¹⁾

地方自治團體에 보장되는 자치권으로는 국내외에서 아래와 같은 여섯 가지

10) Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in : von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, S. 256ff.

11) 홍정선, 지방자치법론, 60쪽 이하 참조.

영역에 대한 자치권이 제시되고 있다.¹²⁾

첫째 地方自治團體에게는 地方自治團體의 전 영역에서 행정권을 행사할 수 있는 (자치단체의 주민인가의 여부에 불문하고) 영역자치권(Gebietshoheit)이 보장되어야 한다.

둘째 地方自治團體에게는 地方自治團體의 내부행정을 위하여 각종 조직을 형성하고 권한을 분배하는 조직자치권(Organisationshoheit)이 보장되어야 한다.

셋째 地方自治團體에게는 地方自治團體의 임직원을 선발하고, 이들을 승진 및 해고시킬 수 있는 권한으로서의 인사자치권(Personalhoheit)이 직장의 형태, 임직원의 수, 직무능력 및 그 평가, 인사계획, 징계문제 등 전반적 내용에 걸쳐 보장되어야 한다.

넷째 地方自治團體에게는 地方自治團體의 임무 및 책임범위에 합당한 재정적 장치를 확보할 수 있도록 독자적 책임하의 재정경제, 조세권, 요금징수권, 재산관리권, 기타 경제활동권 등 재정수입 및 지출에 관한 일체의 권한으로서의 재정자치권(Finanzhoheit)이 보장되어야 한다.

다섯째로, 이상의 자치권이 예견가능하고, 신뢰할 수 있도록 행사되기 위하여는 地方自治團體에 자치에 관한 일반적 규정을 정립할 수 있는 자치입법권이 부여되어야 한다. 우리 憲法도 地方自治의 핵심적 요소의 하나로서 地方自治團體에 「법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한」으로서의 조례 제정권(Satzungshoheit)이 부여되어야 함을 명문으로 선언하고 있다.

여섯째, 地方自治團體는 자신의 자치사무를 그때 그때 발생하는 사안에 맞추어 처리할 뿐만 아니라, 장래에 대한 예측을 통하여 일정한 목표를 세우고 추진할 권한 즉 計劃自治權이 보장되어야 한다. 계획에는 地方自治團體의 조직계획, 경제진흥계획 뿐만 아니라, 地方自治團體의 영역에 속하는 모든 토지에 대하여 그 이용 방향을 정하고, 기반시설을 마련하며, 개발하고, 보전하는 계획이 포함

12) 지방자치단체의 자치권에 관하여는 Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in : ders. (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht, S. 21ff.; Brohm, Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik, DVBl. 1984, S. 293ff.; 권영성, 헌법학원론, 262쪽 이하; 허영, 한국헌법론, 774쪽 이하; 홍정신, 지방자치법론, 58쪽 이하; 오준근, 독일자치법제연구, 한국법제연구원, 1991, 22쪽 이하 등 참조.

된다. 즉 地方自治團體에게는 자치단체의 전 영역에서 발전 계획, 토지이용계획, 개발 및 건설계획 등을 스스로 형성해 나갈 권한으로서의 計劃自治權(Planungshoheit)이 보장되어야 한다. 그러나 地方自治團體의 영역은 곧 國家의 영역이기도 하다. 國家的 토지이용계획과 地方自治團體의 토지이용계획은 모두가 동일한 지역을 대상으로 할 수 밖에 없다. 地方自治團體의 토지에 대하여 오직 國家만이 계획할 수 있고, 地方自治團體는 이 國家計劃에 따라 地方自治團體를 형성해 나가야 한다면, 地方自治의 본질적 요소 중의 하나가 흠결된 것이라고 할 수 밖에 없다.¹³⁾ 따라서 地方自治團體의 計劃自治權은 보장되어야 한다. 그러나 국토 전체를 대상으로한 國家計劃도 國家 입장에서 포기될 수 없다. 地方自治團體의 計劃自治權과 國家의 計劃關係法體系의 조화가 문제가 되는 것은 바로 이 때문이다. 이 연구서는 바로 이러한 측면에 대한 문제인식과 그 해결을 목표로 한다. 뒤에서 보다 상세히 논하기로 한다.

4. 法律의 範圍 안에서의 保障

地方自治團體에게 부여된 위와 같은 자치권은 무제한적으로 부여된 것은 아니다. 우리 憲法은 地方自治團體의 종류, 지방의회의 조직·권한·의원선거와 地方自治團體의 장의 선임방법 기타 地方自治團體의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다(제117조)”고 규정하고 있다. 地方自治團體는 그 사무를 법률이 정한 범위안에서(im Rahmen der Gesetze) 처리할 권한을 가진다. 이 憲法的 근거에 따라 법률은 地方自治團體의 권한 범위를 형성하며, 경우에 따라 地方自治權을 제한할 수 있다.

“地方自治”가 憲法에 의하여 제도적으로 보장된 이상, 地方自治權을 법률로 제한할 경우 그 본질적 내용이 침해되어서는 아니된다.¹⁴⁾ 본질적 내용이 무엇인

13) Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 430ff.

14) 홍정선, 지방자치법론, 62쪽 이하에 따르면 지방자치제도의 헌법적 보장이라는 면과 관련하여 입법에 의한 자치행정권의 제한은 지역적 영역의 제한, 중간영역의 제한, 핵심영역의 제한의 3단계로 구분, 고찰할 수 있다고 한다. 이 경우 지역적인 영역에서 입법자의 제한 내지는 침해는 자유이고, 중간영역에서 입법자는 공익상 정당한 사유가 있고 또한 시간적으로나 사항적으로 불가피한 경우에는 제한될 수 있으며, 자치행정권의 핵심

가를 한마디로 정의할 수는 없다. 地方自治團體의 존재자체를 부인하거나, 각종 자치권 자체를 말살하는 입법은 명백히 본질적 내용의 침해에 해당할 것이다.¹⁵⁾ 地方自治團體의 자치권은 그 내용에 따라 본질적 내용의 판단기준이 달라질 것이다. 地方自治團體의 計劃自治權의 문제와 관련하여서는 어떠한 사항이 본질적 침해에 해당하며, 어떠한 사항이 입법자가 형성 또는 제한 가능한 사안인가에 관하여 보다 상세히 언급하기로 한다.

더 나아가 地方自治團體 자치권에 대한 제한 입법은 각종 憲法 원칙 특히 비례원칙에 위배되어서는 안된다. 地方自治團體의 자치권을 제한하는 입법은 초지역적 공적 이익에 적합하여야 하며(적절성 *Geeignetheit*), 그 제한 수단이 필수불가결한 것이어야 하고(필수성 *Erforderlichkeit*), 제한하는 공적이익과 地方自治團體가 입을 불이익사이에 적절한 균형관계가 존재하여야 한다(협비의 비례성 *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*).¹⁶⁾

第2節 地方自治團體의 自治權에 대한 一般的 法律上的 保障과 그 制限

地方自治團體에 대하여는 우리 憲法이 「주민의 복리에 관한 사무를 처리할 권한», 「재산을 관리할 권한」 및 「법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한」이 부여됨을 선언하고 있다. 현행 憲法이 地方自治團體에 대하

영역을 국회는 침해할 수 없다고 한다. 본질적 침해에 관하여는 독일의 판례를 인용하여 “지방자치행정을 공동화로 이끌고, 자치단체가 활발한 활동을 할 수 없고 따라서 지방자치단체가 다만 외관상, 형태상으로만 존재하는 것으로 만드는 침해”라 하면서 이의 판단 방법으로 공제법과 역사적 방법을 들고 있다. 그러나 핵심영역에 대한 구체적인 언급은 하지 않은 채, 역사와 현실을 고려하면서 여러 관점을 고려하여 판단할 것만을 언급하고 있다.

15) Vgl. Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, S. 265ff.

16) Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), S. 301ff.

여 부여하는 地方自治權은 지역공동체의 거의 모든 임무에 해당하는 권한으로서 매우 포괄적이다. 따라서 地方自治團體의 사무에 관하여도 각종 법률에 의하여 다양한 제한이 가해진다. 그 제한은 그 정도나 방법 등에 있어 차이가 있겠지만 地方自治團體 사무의 거의 모든 영역에 걸쳐 이루어지므로 일일이 언급하기 어렵다.

이 연구에서는 地方自治團體의 計劃自治權과 관련하여 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 일반적 법률에 규정된 내용을 개괄적으로 언급한 후, 國家計劃關係法體系에 관한 직접적 내용을 보다 상세히 언급해 나가는 방법을 취하고자 한다.

1. 地方自治法

地方自治法은 地方自治團體의 종류와 그 組織 및 운영에 관한 사항을 정하고, 國家와 地方自治團體와의 基本的 관계를 정함으로써 地方自治行政의 民主性과 能率性을 도모하며 地方의 균형적 발전과 大韓民國의 民主的 발전을 기함을 그 目的 으로 제정된 地方自治에 관한 일반법이다.

이 법률은 地方自治團體의 종류를 大別하여 特別市와 廣域市 및 道와 市와 郡 및 區의 2종으로 정하고, 地方自治團體는 법인격을 가짐을 명문으로 규정하였다.

이 법률은 地方自治는 그 제도로서 보장되지만 개별적 地方自治團體의 名稱과 區域의 변경 및 地方自治團體를 廢置·分合은 가능함을 명문으로 선언하고, 다만 이러한 경우에는 별도의 法律의 제정이 필요하며, 地方自治團體를 廢置·分合하거나 그 名稱 또는 區域을 變更하는 법률을 제정하고자 할 때에는 관계 地方自治團體의 議會의 의견을 들어야 함을 규정하고 있다.¹⁷⁾

地方自治團體의 事務處理의 基本原則으로서는 地方自治團體는 그 事務를 처리함에 있어서 住民의 편의 및 福利增進을 위하여 노력하여야 함을 선언하고, 地方自治團體는 法令이나 上級 地方自治團體의 條例에 위반하여 그 事務를 처리할 수 없음을 규정하고 있다. 地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法令에

17) 다만 市·郡 및 自治區의 管轄區域 境界變更은 법률이 아닌 大統領令으로 정할 수 있도록 하였다. 동법 제4조 참조.

의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 처리한다. 地方自治法 第9條는 地方自治團體의 事務를 地方自治團體의 區域, 組織 및 行政管理 등에 관한 事務,¹⁸⁾ 住民의 福祉增進에 관한 事務,¹⁹⁾ 農林·商工業 등 産業振興에 관한 事務,²⁰⁾ 地域開發 및 住民의 生活環境施設의 設置·管理에 관한 事務,²¹⁾ 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 事務²²⁾ 및 地域民防衛 및 消防에 관한 事務 등으로 나누어 예시하고 있다.

地方自治法은 이와 아울러 國家事務를 법률이 규정하는 경우를 제외하고는 地方自治團體가 처리할 수 없음을 명문으로 규정하고 있다. 地方自治團體가 처리할 수 없는 國家사무의 범위에는 外交, 國防, 司法, 國稅 등 國家의 存立에 필요한 事務, 物價政策, 金融政策, 輸出入政策 등 全國的으로 統一的 처리를 요하는 事務, 農林·畜·水産物 및 糧穀의 需給調節과 輸出入 등 全國的 規模의 事務, 國家綜合經濟開發計劃, 直轄河川, 國有林, 國土綜合開發計劃, 指定港灣, 高速國道·一般國道, 國立公園 등 全國的 規模 또는 이와 비슷한 規模의 事務, 勤勞基準, 測量單位 등 全國的으로 基準의 統一 및 調整을 요하는 事務, 郵便, 鐵道 등 全國的 規模 또는 이와 비슷한 規模의 事務, 高度의 技術을 요하는 檢査·試驗·研究, 航空管理, 氣象行政, 原子力開發 등 地方自治團體의 技術 및 財政能力으로 감당하기 어려운 事務 등을 열거하고 있다.

-
- 18) 이에는 管轄區域안 行政區域의 名稱·位置 및 區域의 調整, 條例·規則의 制定·改廢 및 그 운영·管理, 公有財産管理 등이 해당된다. 보다 상세한 내용은 동법 제9조제2항제 1호 참조.
- 19) 이에는 住民福祉에 관한 事業, 墓地·火葬場 및 納骨堂의 운영·管理, 청소, 汚物의 收去 및 처리, 地方公企業의 設置 및 운영 등에 관한 사항이 해당된다.
- 20) 이에는 小溜池·泫 등 農業用水施設의 設置 및 管理, 農林·畜·水産物의 生産 및 流通支援, 公有林管理, 小規模畜産開發 및 酪農振興事業, 地域産業의 육성·지원, 地域特化産業의 開發과 육성·지원 등이 해당된다.
- 21) 이에는 地域開發事業, 地方 土木·建設事業의 施行, 都市 計劃事業의 施行, 地方道, 市郡道의 新設·改修 및 유지, 住居生活環境改善의 獎勵 및 지원, 農村住宅改良 및 聚落構造改善, 自然保護活動, 地方河川·準用河川 및 小河川의 管理, 上水道·下水道の 設置 및 管理, 簡易給水施設의 設置 및 管理, 道立·郡立 및 都市公園, 綠地 등 觀光·休養施設의 設置 및 管理, 地方軌道事業의 經營, 停車場·交通標識 등 交通便宜施設의 設置 및 管理, 災害對策의 수립 및 執行, 地域經濟의 육성 및 지원 등이 해당된다.
- 22) 이에는 幼兒園·幼稚園·初等學校·中學校·高等學校 및 이에 準하는 各種學校의 設置·운영·指導, 圖書館·運動場·廣場·體育館·博物館·公演場·美術館·音樂堂 등 公共教育·體育·文化施設의 設置 및 管理, 地方文化財의 지정·보존 및 管理 등이 해당된다.

地方自治團體는 法令의 범위안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. 다만, 住民의 權利制限 또는 義務賦課에 관한 사항이나 罰則을 정할 때에는 法律의 委任이 있어야 한다. 地方自治團體의 長은 法令 또는 條例가 委任한 범위안에서 그 權限에 속하는 事務에 관하여 規則을 制定할 수 있다. 市·郡 및 自治區의 條例나 規則은 市·道의 條例나 規則에 위반하여서는 아니된다.

地方自治團體는 法律이 정하는 바에 의하여 地方稅를 賦課·徵收할 수 있으며, 公共施設의 이용 또는 財産의 사용에 대하여 使用料를 徵收할 수 있다. 또한 당해 地方自治團體의 事務가 特定人을 위한 것일 경우 그 事務에 대하여 手數料를 徵收할 수 있으며, 그 財産 또는 公共施設의 設置로 인하여 住民의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 者로부터 그 이익의 범위안에서 分擔金을 徵收할 수 있다. 地方自治團體는 그 自治事務의 수행에 필요한 經費와 委任된 事務에 관하여 필요한 經費를 支出할 義務를 진다. 다만, 國家事務 또는 地方自治 團體事務를 委任하는 때에는 이를 委任한 國家 또는 地方自治團體에서 그 經費를 부담하여야 한다. 地方自治團體는 行政目的의 達成을 위하여 또는 公益上 필요한 경우에는 財産을 보유하거나, 특정한 資金의 運用을 위한 基金을 설치할 수 있다. 地方自治團體는 住民의 福祉를 增進하기 위하여 公共施設을 設置할 수 있다. 地方自治團體는 住民의 福祉增進과 事業의 효율적 수행을 위하여 地方公企業을 設置·운영할 수 있다.

地方自治團體는 다른 地方自治團體로부터 事務의 共同處理에 관한 요청이나 事務處理에 관한 協議·調整·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 法令의 범위안에서 이에 協力하여야 한다. 地方自治團體 상호간 또는 地方自治團體의 長 상호간에 紛爭이 있는 때에는 市·道 또는 그 長이 當事者가 되는 경우에는 內務部長官이, 市·郡 및 自治區 또는 그 長이 當事者가 되는 경우에는 市·道知事가 當事者의 申請에 의하여 이를 調整할 수 있다. 內務部長官 또는 市·道知事が 紛爭을 調整하고자 할 때에는 地方自治團體紛爭調整委員會의 審議와 關係中央行政機關의 長과의 協議를 거쳐야 한다. 內務部長官 또는 市·道知事は 第1項의 調整의 決定을 한 때에는 이를 書面으로 지체없이 關係地方自治團體의 長에게 通報하여야 하며, 通報를 받은 地方自治團體의 長은 그 調整決定事項을 이행하여야 한다. 調整決定事項중 豫算이 수반되는 사항의 경우에는 關係地方自治團體는 이에 필요한 豫算을 우선적으로 編成하여야 한다. 이 경우 年次的으로

第2節 地方自治團體의 自治權에 대한 一般의 法律上的 保障과 그 制限

추진하여야 할 사항은 年度別 推進計劃을 內務部長官 또는 市·道知事에게 보고 하여야 한다. 內務部長官 또는 市·道知事は 第1項의 調整決定에 의한 施設의 設置 또는 役務의 제공으로 이익을 받거나 그 원인을 야기하였다고 인정되는 地方自治團體에 대하여는 그 施設費 또는 運營費 등의 전부 또는 일부를 內務部長官이 정하는 기준에 따라 부담하게 할 수 있다. 內務部長官 또는 市·道知事は 第3項 내지 第5項의 規定에 의한 調整決定事項이 성실히 이행되지 아니한 때에는 당해 地方自治團體에 대하여 이를 이행하게 할 수 있다.

地方自治團體 또는 그 長은 소관事務의 일부를 다른 地方自治團體 또는 그 長에게 委託하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 地方自治團體의 長은 事務委託의 當事者가 市·道 또는 그 長인 경우에는 內務部長官 및 관계 中央行政機關의 長에게, 市·郡 및 自治區 또는 그 長인 경우에는 市·道知事에게 이를 보고하여야 한다.

地方自治團體는 2個 이상의 地方自治團體에 관련된 事務의 일부를 共同으로 처리하기 위하여 관계 地方自治團體間의 行政協議會를 구성할 수 있다. 이 경우 地方自治團體의 長은 市·道가 그 構成員인 경우에는 內務部長官과 관계 中央行政機關의 長에게, 市·郡 또는 自治區가 構成員인 경우에는 市·道知事에게 이를 보고하여야 한다. 協議會에서 合意가 이루어지지 아니한 사항에 대하여 관계 地方自治團體의 長으로부터 調整要請이 있는 때에는 市·道間의 協議事項에 대하여는 內務部長官이, 市·郡 및 自治區間의 協議事項에 대하여는 市·道知事が 이를 調整할 수 있다. 다만, 관계 市·郡 및 自治區가 2個 이상의 市·道에 걸치는 경우에는 內務部長官이 이를 調整할 수 있다. 內務部長官 또는 市·道知事が 第1項의 規定에 의한 調整을 하고자 할 때에는 調整委員會의 審議와 관계 中央行政機關의 長과의 協議를 거쳐야 한다. 協議會를 구성한 관계 地方自治團體는 協議會가 決定한 사항이 있는 경우에는 이에 따라 그 事務를 처리하여야 한다.

中央行政機關의 長 또는 市·道知事は 地方自治團體의 事務에 관하여 助言 또는 勸告하거나 指導할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 地方自治團體에 대하여 資料의 제출을 요구할 수 있다. 國家 또는 市·道는 地方自治團體가 당해 地方自治團體의 事務를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 財政支援 또는 技術支援을 할 수 있다.

地方自治團體 또는 그 長이 委任받아 처리하는 國家事務에 관하여는 市·道

에 있어서는 主務部長官의, 市·郡 및 自治區에 있어서는 1次로 市·道知事의, 2次로 主務部長官의 指導·監督을 받는다. 市·郡 및 自治區 또는 그 長이 委任 받아 처리하는 市·道의 事務에 관하여는 市·道知事의 指導·監督을 받는다.

地方自治團體의 事務에 관한 그 長의 命令이나 處分이 法令에 위반되거나 현저히 부당하여 公益을 해한다고 인정될 때에는 市·道에 대하여는 主務部長官이, 市·郡 및 自治區에 대하여는 市·道知事가 期間을 정하여 書面으로 是正을 命하고 그 期間내에 이행하지 아니할 때에는 이를 取消하거나 停止할 수 있다. 이 경우 自治事務에 관한 命令이나 處分에 있어서는 法令에 위반하는 것에 한한다.

地方自治團體의 長은 第1項의 規定에 의한 自治事務에 관한 命令이나 處分の 取消 또는 停止에 대하여 異議가 있는 때에는 그 取消 또는 停止處分을 通告받은 날로부터 15日 이내에 大法院에 訴를 제기할 수 있다.

地方自治團體의 長이 법령의 規定에 의하여 그 義務에 속하는 國家委任事務 또는 市·道委任事務의 관리 및 執行을 명백히 懈怠하고 있다고 인정되는 때에는 市·道에 대하여는 主務部長官이, 市·郡 및 自治區에 대하여는 市·道知事가 기간을 정하여 書面으로 그 이행할 사항을 명령할 수 있다. 主務部長官 또는 市·道知事は 당해 地方自治團體의 長이 第1項의 기간내에 이를 이행하지 아니할 때에는 당해 地方自治團體의 費用負擔으로 代執行하거나 行政·財政상 필요한 措置를 할 수 있다. 地方自治團體의 長은 第1項의 履行命令에 異議가 있는 때에는 履行命令書를 접수한 날부터 15日 이내에 大法院에 訴를 제기할 수 있다. 이 경우 地方自治團體의 長은 履行命令의 執行을 停止하게 하는 執行停止決定을 申請할 수 있다.

內務部長官 또는 市·道知事は 地方自治團體의 自治事務에 관하여 보고를 받거나 書類·帳簿 또는 會計를 監査할 수 있다. 이 경우 監査는 法令違反事項에 한하여 실시한다. 地方議會의 議決이 法令에 위반되거나 公益을 현저히 해한다고 판단될 때에는 市·道에 대하여는 內務部長官이, 市·郡 및 自治區에 대하여는 市·道知事가 再議를 요구하게 할 수 있고, 再議의 요구를 받은 地方自治團體의 長은 地方議會에 이유를 붙여 再議를 요구하여야 한다. 이 요구에 대하여 再議의 결과 在籍議員 過半數의 출석과 出席議員 3分の 2 이상의 贊成으로 前과 같은 議決을 하면 그 議決事項은 확정된다. 地方自治團體의 長은 再議決된 사항

이 法令에 위반된다고 판단되는 때에는 再議決된 날로부터 20日 이내에 大法院에 訴를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 議決의 執行을 정지하게 하는 執行停止決定을 申請할 수 있다. 內務部長官 또는 市·道知事は 再議決된 사항이 法令에 위반된다고 판단되에도 당해 地方自治團體의 長이 訴를 제기하지 아니하는 때에는 당해 地方自治團體의 長에게 提訴를 지시하거나 직접 提訴 및 執行停止決定을 申請할 수 있다.

서울特別市の 地位·組織 및 운영에 있어서는 首都로서의 특수성을 고려하여 法律이 정하는 바에 의하여 特例를 둘 수 있다(제161조). 이에 근거하여 「서울特別市行政特例에 관한 法律」이 제정되었다. 이 법률에 따르면 首都圈 地域에서 서울特別市와 관련된 道路·交通·環境 등에 관한 計劃樹立과 그 執行에 있어서 관계 中央行政機關의 長과 서울特別市長이 의견을 달리하는 경우에는 다른 法律에 특별한 規定이 없는 한 國務總理가 이를 調整한다(제5조).

2. 地方財政法

地方財政法은 地方自治團體의 財政 및 會計에 관한 基本原則을 정하여 地方財政의 건전한 운영과 엄정한 管理를 도모함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 財政運營의 基本原則으로서 地方自治團體는 그 財政을 건전하게 운영하여야 하며, 國家의 政策에 반하거나 國家 또는 다른 地方自治團體의 財政에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니됨을 선언하고 있다. 또한 內務部長官은 地方財政의 건전하고 효율적인 운영을 위하여 합리적·효율적인 豫算管理技法, 地方財政運營狀況의 測定技法, 기타 國家의 实效性있는 地方財政支援方案 등을 研究·開發하여 施行하여야 한다.

地方自治團體의 長은 財政을 計劃性있게 運用하기 위하여 中·長期地方財政計劃을 수립하여 地方議會에 보고하고, 이를 內務部長官에게 제출하여야 한다. 地方自治團體의 長은 地方財政計劃을 수립할 때에는 內務部長官이 정하는 계획 수립절차 등에 의하여 당해 地方財政計劃이 關係法令에 의한 國家計劃 및 地域計劃과 連繫되도록 하여야 한다. 內務部長官은 각 地方自治團體의 地方財政計劃을 기초로 관계 中央行政機關의 長과의 協議를 거쳐 종합적인 地方財政計劃을 수립하고, 이를 國務會議에 보고하여야 한다. 地方財政計劃의 수립에 관한 地方自

治團體의 長의 諮問에 응하기 위하여 각 地方自治團體에 地方財政計劃審議委員會를 둔다.

地方自治團體는 法令 및 條例가 정하는 범위안에서 合理的인 基準에 의하여 그 經費를 算定하여 예산에 計上하여야 한다. 地方自治團體는 모든 자료에 의하여 兪정하게 그 財源을 捕捉하고 經濟의 현실에 적용하도록 그 수입을 算定하여 이를 豫算에 計上하여야 한다. 地方自治團體의 長은 財政投·融資事業에 관한 豫算을 編成하고자 하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 그 사업의 필요성, 事業計劃의 타당성 등에 대한 審査를 하여야 한다. 地方自治團體의 長이 豫算을 편성할 때에는 地方財政計劃과 投·融資事業에 대한 審査結果를 기초로 하여야 한다. 地方自治團體의 每 會計年度의 豫算編成基本指針은 內務部長官이 關係中央行政機關의 長의 의견을 들어 작성한 다음 前年度 7月 31日까지 地方自治團體에 示達하여야 한다. 다만, 豫算編成基本指針이 示달된 후 地方自治團體의 財政에 영향을 미치는 重要한 國家施策이 수립되거나 변경되는 경우에는 이미 示달된 指針을 변경하여 示달할 수 있다.

地方自治團體의 長은 豫算을 編成하기 전에 매년 公有財産의 취득과 처분에 관한 計劃을 수립하여 당해 地方議會의 議決을 얻어야 한다. 地方自治團體의 長은 공유재산 管理計劃에 따라 公有財産을 취득 또는 처분하여야 하며, 그 취득 및 처분결과를 審査·分析하여야 한다. 공유재산 管理計劃과 그 취득 및 처분결과 是 大統領令이 정하는 바에 의하여 市·郡 及 自治區에 있어서는 市·道知事 에게, 市·道에 있어서는 內務部長官에게 각각 보고하여야 한다.

內務部長官은 현저하게 落後된 地域의 開發이나 각종 災害로 인하여 특별한 財政需要가 있다고 판단되는 地方自治團體 또는 전국에 걸쳐 施行하는 國家施策 事業과 밀접한 이해관계가 있는 地方自治團體에 대하여 따로 財政支援計劃을 수립하여 施行할 수 있다.

地方自治團體의 公共事務에 관하여 필요한 經費는 당해 地方自治團體가 그 全額을 부담한다. 地方自治團體 또는 그 機關이 法令에 의하여 처리하여야 할 事務로서 國家와 地方自治團體 상호간에 利害關係가 있는 경우에, 그 원활한 事務處理를 위하여 國家에서 부담하지 아니하면 아니될 經費는 國家가 그 전부 또는 일부를 부담한다. 國家가 스스로 행하여야 할 事務를 地方自治團體 또는 그 機關에 委任하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 經費는 國家가 그 전부를 당해

地方自治團體에 교부하여야 한다. 國家는 施策上 필요하다고 인정될 때 또는 地方自治團體의 財政事情上 특히 필요하다고 인정될 때에는 豫算의 범위안에서 地方自治團體에 補助金을 교부할 수 있다. 市·道는 施策上 필요하다고 인정할 때 또는 市·郡 및 自治區 財政事情上 특히 필요하다고 인정될 때에는 豫算의 범위안에서 市·郡 및 自治區에 補助金을 교부할 수 있다. 地方自治團體에 補助金을 교부할 때에는 法令 또는 條例가 정하는 경우와 國家施策上 부득이한 경우외에는 財源負擔指示를 할 수 없다. 地方自治團體의 長이 補助金의 豫算및管理에 관한 法律에 의하여 中央行政機關의 長에게 補助金의 豫算計上을 申請한 때에는 그 내용을 당해 會計年度의 前年度 5月 31日까지 內務部長官에게 보고하여야 한다. 이 경우 市長·郡守 및 區廳長은 市·道知事를 경유하여야 한다.

中央行政機關의 長은 그 所管事務로서 地方自治團體의 經費負擔을 隨伴하는 事務에 관한 法令을 制定 또는 改正하고자 할 때에는 미리 內務部長官의 의견을 들어야 한다. 中央行政機關의 長은 그 소관에 속하는 歲出豫算중에서 地方自治團體의 財政的 부담을 隨伴하는 補助金 등을 地方自治團體에 교부하기로 決定·통지한 때에는 즉시 財政經濟院長官과 內務部長官에게 통지하여야 한다. 다만, 補助金 등의 交付決定에 있어서 第22條의 規定에 의한 內務部長官의 의견을 듣지 아니하는 부분에 대하여는 그 交付決定을 통지하기 전에 미리 內務部長官과 協議하여야 한다.

市·道 또는 市·道知事が 市·郡 및 自治區 또는 市長·郡守·自治區의 區廳長으로 하여금 그 事務를 執行하게 할 때에는 市·道는 그 事務執行에 소요되는 經費를 부담하여야 한다. 市·道가 施行하는 土木 기타의 建設事業으로서 그 區域안의 市·郡 및 自治區에 이익이 되는 것에 대하여는 市·道는 당해 建設事業으로 인한 受益의 限度내에서 그 市·郡 및 自治區에 대하여 그 建設事業에 소요되는 經費의 일부를 부담시킬 수 있다. 市·郡 및 自治區가 부담하여야 할 금액은 당해 市·郡 및 自治區가 同意한 限度내에서 이를 정하여야 한다. 市·郡 및 自治區가 施行할 土木 기타의 建設工事を 國家機關, 다른 地方自治團體 또는 公共團體에 委託하여 施行하는 경우에는 市·郡 및 自治區는 그 所要經費를 受託機關에 납부하고 受託機關은 工事執行후 殘額이 있을 때에는 이를 당해 市·郡 및 自治區에 精算還給하여야 한다. 地方自治團體 또는 그 長이 管理하는 國家의 公共施設로서 地方自治團體가 그 管理에 소요되는 經費를 부담하는 것에

대하여는 法令에 특별한 規定이 있는 경우를 제외하고는 당해 地方自治團體 또는 그 長은 條例 또는 規則이 정하는 바에 의하여 당해 公共施設의 사용에 대한 使用料를 徵收할 수 있다. 이에 따라 徵收한 使用料는 당해 地方自治團體의 收入으로 한다. 國家가 地方自治團體의 財産 또는 公共施設을 사용할 때에는 당해 地方自治團體가 정하는 바에 의하여 國家가 그 使用料를 부담하여야 한다.

예산회계법은 지방재정법과는 별도로 地方自治團體가 國家의 재정지원에 의하여 수행되는 사업의 계획에 대한 특칙을 두고 있다. 이에 따르면 地方自治團體가 國家의 財政支援에 의하여 수행되는 事業의 計劃을 수립할 때에는 會計年度 開始전에 미리 관계中央官署의 長의 승인을 얻어야 한다. 中央官署의 長이 이를 승인 하고자 할 때에도 미리 財政經濟院長官과 協議하여야 한다.

3. 地方讓與金法

지방재정법은 地方自治團體의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 地方自治團體가 전액을 부담함을 그 원칙으로 한다. 이 경우 재정기반이 취약한 地方自治團體는 사회간접자본의 건설 및 확충 등에 있어서도 취약성을 드러낼 수 있으며, 이러한 경우 우리 憲法의 이념인 지역간의 균형있는 발전을 저해하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 지방양여금법이 제정되었다. 이 법률은 國稅收入의 일부를 地方自治團體에 讓與하여 地方自治團體의 財政基盤을 확충하고 道路整備事業 등을 추진함으로써 地域間的 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다. “地方讓與金”이라 함은 이 법률에 따라 國家가 地方自治團體에 讓與하는 금액을 말한다. 地方讓與金の 財源은 國稅와 地方稅의 調整등에 關한法律 第5條第1項의 規定에 의하여 地方自治團體에 讓與되는 금액²³⁾과 農漁村特別稅管理特別會計法 第3條第2項第4號의 規定에 의하여 農漁村特別稅管理特別會計에서 地方讓與金管理特別會計에 轉入되는 금액으로 한다.

地方自治團體는 讓與金을 道路整備事業, 農漁村地域開發事業, 農漁村發展特別措置法에 의한 定住生活圈開發事業, 水質汚染防止事業, 靑少年育成事業, 靑少年育成法 등 靑少年育成關係法에 의한 靑少年의 健全育成을 위한 사업, 地域開發事

23) 이에는 토지초과이득세의 100분의50에 해당하는 금액과 주세의 100분의 80에 해당하는 금액 및 전화세의 전액이 해당된다.

業:地域開發을 위한 地方自治團體의 一般事業 등에 사용하여야 한다. 이 법률은 지방양여금의 대상사업별 배분비율을 달리 하고 있다.

第3節 現行 憲法上의 計劃關聯 規定과 地方自治

이상에서 언급한 바와 같이 地方自治는 제도적으로 보장되며, 地方自治團體에게는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 포괄적인 권한이 부여되어 있다. 地方自治團體의 이와 같은 地方自治權은 地方自治團體의 영역에 대한 포괄적 지배권으로 나타난다. 地方自治團體가 자신에게 속한 영역에 대한 형성의 자유를 갖지 못한다면 地方自治의 핵심적 내용중의 하나가 본질적으로 박탈되는 결과라 보아야 할 것이다. 자치행정이 근본적으로 地方自治團體에게 속한 영역에 대한 형성에서 출발하기 때문이다.

그러나 地方自治團體에게 속한 영역은 동시에 國家에게 속한 영역이기도 하다.

현행 憲法은 “國土와 資源은 國家의 보호를 받는다”고 규정하고 있다(제120조). 이와 같은 현행 憲法 규정은 우리나라가 비교적 작은 국토위에 인구밀집적으로 구성되어 있는 상황에서 국토가 수요를 감당하기 어려운 부족한 자원으로써 특별한 보호대상에 속한다는 인식에 기초하고 있다. 현행 憲法은 더 나아가 “國土와 資源은 國家의 보호를 받으며, 國家는 그 균형있는 開發과 이용을 위하여 필요한 計劃을 수립한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 國家에게 국토의 균형있는 개발과 이용을 위한 계획수립의무가 있음을 명문으로 선언한 것이다.

우리 憲法은 다른 한편으로 “國家는 국민 모두의 생산 및 생활의 기본이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발 및 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(제122조)”고 규정하고 있다. 이 규정은 國家에게 국토의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요하다고 인정되는 한 國土計劃과 관련된 규제, 조정, 형성조치를 규율할 수 있는 권한이 부여되어 있음을 명문으로 선언한 것이다.

우리 憲法은 국토와 관련된 직접적 계획작용 외에도 “國家는 농업 및 어업을

보호·육성하기 위하여 농·어촌 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다. 國家는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다. 國家는 중소기업을 보호·육성하여야 한다(제123조). 國家는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다(제119조)” 등을 규정하여 國家가 농어촌의 개발, 지역경제의 육성, 중소기업의 보호, 경제의 민주화 등을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 이의 시행을 위한 적절한 규제와 조정을 할 수 있음을 선언하고 있다.

위와 같은 憲法 규정에 기초하여 복잡하고 다양한 計劃關係法體系가 형성되어 있다. 國家 計劃關係法體系에 대한 상세한 분류를 위하여는 먼저 行政計劃의 의의와 일반적 구분 기준 등에 대한 검토가 선행되어야 하리라 생각된다. 이에 관하여 먼저 언급하고자 한다.

第4節 行政計劃 概觀

1. 行政計劃의 意義와 機能

行政計劃은 현대행정의 여러 분야에 걸쳐 그 목적·내용·기능 등이 다양하게 존재하는 행위형식으로서, 이들에 관한 통일적 정의를 내리기는 어렵다. 그러나 대체로 “행정주체가 일정한 행정활동을 위한 목표를 설정하고, 상호관련성 있는 행정수단의 조정과 종합화의 과정을 통하여 그 목표로 정한 장래의 시점에 있어서의 보다 좋은 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 활동기준 또는 그 설정 행위”라고 정의된다.²⁴⁾

行政計劃이 이와 같이 정의되는 이유는 行政計劃이 가지는 개념요소에서 기인한다.

行政計劃은 첫째로 “목표설정적 기능”을 가진다. 이 기능은 현대행정의 구조적 특색에서 유래한다. 현대 행정의 중점이 장래에 향하여 사회·경제·문화의

24) 김도창, 일반행정법론(상), 337쪽 이하 참조.

각 분야에 걸쳐 보다 나은 질서를 유도·창조하기 위한 적극적 형성활동으로 옮겨졌고, 이 미래지향적인 형성활동을 위하여는 미리 장래에의 계획을 설정할 필요가 있기 때문이다. 行政計劃의 이러한 목표설정적 기능은 行政計劃이 수시로 변해가는 현실에 효율적으로 적응할 수 있도록 유연성을 확보할 것을 요구하게 된다.²⁵⁾

行政計劃은 둘째로 “종합화”기능을 가진다.²⁶⁾

이 기능은 현대 행정수요의 다양화에서 유래한다. 현대 행정은 그 행정수요가 다양화함에 따라 점차로 기술화·전문화되고 있고, 그 결과 행정조직과 행정수단이 개별화·세분화되는 경향이 있으며, 그 세분화된 행정기관이 단편적으로 행정조치를 하는 경우, 행정의 할거주의의 폐단을 가져올 우려를 안고 있다.²⁷⁾

行政計劃은 이러한 세분화된 행정기관의 개별적인 행정조치를 일정한 목표와의 관련 밑에서 상호 입체적·유기적으로 연관시킴으로써 전체적인 행동방향을 종합화하고 체계화하여 행정능률을 확보하는 기능을 가진다. 이러한 기능은 상충되는 각종 행정수단간의 조정과 이에 얽히는 각종 이해관계간의 조정기능을 확보할 것을 요구하게 된다.

行政計劃은 셋째로 행정과 국민간의 “매개” 기능을 가진다.²⁸⁾

行政計劃은 行政廳이 국민에 대하여 행정의 목표와 그의 실현을 위한 수단을 미리 알림으로써, 미래에 대한 일정한 예측가능성을 부여하여 그 협력을 얻게 하는 기능이 있는 동시에, 국민의 장래의 활동에 대하여 지침적·유도적 효과와 경우에 따라서는 규제적 효과를 발휘하는 등의 기능을 가질 수 있기 때문이다.

25) 행정계획의 목표설정적 기능에 관하여는 Kaiser J., Der Plan als Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, in: Kaiser (Hrsg.), Planung, Bd. II, S. 11ff.

26) 행정계획의 종합화 기능에 관하여는 Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser (Hrsg.), Planung, Bd. I, S. 35ff.

27) 행정의 할거주의의 폐단은 특히 부처를 초월하여 또는 여러 부처가 합동하여 처리하여야 할 각종 현대행정의 문제들, 예컨대 자원문제, 인구문제, 도시문제, 토지정책, 환경오염문제, 유통구조문제, 소비자문제 등의 경우들에 있어 더욱 극명히 드러난다. 참조 김도창, 일반행정법론(상), 338면 이하 참조.

28) 행정계획의 매개기능에 관하여는 Imboden, Die Planung als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 113ff.

2. 行政計劃의 種類

계획과 계획작용은 우리 사회의 여러 분야에서 발견할 수 있다. 계획 및 계획작용은 현대 行政國家에서 다양한 분야에서 가장 중요한 國家的 행위형식중의 하나로서 실제적으로 중대한 역할을 담당하고 있는 관계로 行政國家는 더 나아가서 計劃國家라 불리운다. 국가기능의 변화에 따른 경제행정, 국토개발행정, 사회행정 및 복지행정 등 행정영역의 확대, 장기적 안목에서의 사회적 수요 대응의 필요성, 자료의 조사 등에 관한 기술조건의 진보 등 계획책정을 위한 전제조건인 향상 등은 行政國家의 計劃國家化를 촉진하고 있다. 이러한 관계로 行政計劃은 국정 전반에 걸쳐 나타나며, 그 형식, 범위, 절차, 영향력의 강도에 따라 아주 다양하게 구성되어 있다.²⁹⁾

行政計劃은 그 내용, 법형식, 구속성 등 다양한 기준에 따라 구분된다.

가. 내용에 따른 行政計劃의 區分

行政計劃은 첫째로 각각의 계획이 포섭하는 내용에 따라 구분될 수 있다. 行政計劃을 포섭내용에 따라 구분해서 보고자 할 경우, 경제계획·국토계획·과학기술진흥계획·환경계획·국방계획·교육계획·문화계획·사회보장계획 등 국가행정작용의 분야마다 각각에 해당되는 계획을 찾아낼 수 있다. 계획을 내용별로 구분할 경우, 각 계획의 소관부서인 정부 각 부처의 관할 내용에 따른 구분도 가능하다.

첫째 經濟計劃으로는 국유재산관리처분계획(國有財産法 제12조), 유통산업근대화계획(유통산업근대화촉진법 제10조), 공업발전기술開發計劃(工業發展法 제11조), 산업디자인포장진흥계획(産業디자인包裝振興法 제3조), 석유수급계획(石油事業法 제3조), 전력수급계획(電氣事業法 제3조), 중소기업자생산물품구매증대계획(中小企業振興및購買促進에관한法律 제10조), 낙농진흥계획(酪農振興法 제5조) 등을 들 수 있으며 이들 계획은 재정경제원, 통상산업부, 농림부 등에 의

29) 행정계획의 다양성에 관하여는 Kaiser J., Der Plan als Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, in: Kaiser (Hrsg.), Planung, Bd. II, S. 11ff.

하여 수립·시행되고 있다.

둘째 國土計劃으로는 국토종합건설계획(국토건설종합계획법 제15조), 國土利用計劃(國土利用管理法 제11조), 도시계획(都市計劃法 제11조), 도시재開發計劃(都市再開發法 제3조), 주택건설종합계획(주택건설촉진법 제20조), 주거환경개선계획(도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제6조), 停車場整備計劃(주차장법 제4조), 공업단지개발실시계획(産業立地및開發에관한法律 제17조), 도로계획(道路法 제25조), 도시철도건설운영계획(都市鐵道法 제3조), 농어촌도로整備計劃(農漁村道路整備法 제6조), 奧地開發計劃(奧地開發促進法 제7조) 등을 들 수 있으며 이들 계획은 건설교통부, 내무부, 地方自治團體 등에 의하여 수립·시행되고 있다.

셋째 科學技術計劃으로는 과학기술진흥계획(科學技術振興法 제3조), 기초과학연구진흥계획(基礎科學研究振興法 제3조), 생명공학육성계획(生命工學育成法 제4조), 원자력이용및안전관리계획(原子力法 제8조), 방사성폐기물관리시설지구開發計劃(방사성폐기물관리사업의촉진및주변지역의지원에관한법률 제18조), 전기통신기술진흥계획(전기통신기본법 제8조), 대체에너지기술開發計劃(대체에너지개발촉진법 제4조), 전파진흥계획(전파법 제71조) 등을 들 수 있으며, 이들 계획은 과학기술처, 통상산업부, 정보통신부 등에 의하여 수립·시행되고 있다.

넷째 環境計劃으로는 환경보전장기종합계획(환경정책기본법 제12조), 自然環境保全計劃(自然環境保全法 제11조), 자원재활용계획(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제7조), 폐기물처리계획(廢棄物管理法 제8조), 하수도整備計劃(하수도법 제5조) 등을 들 수 있으며 이들 계획은 환경부에 의하여 수립·시행되고 있다.

그 밖에도 國防計劃으로는 군사시설보호계획(군사시설보호법 제3조), 방위산업육성계획(방위산업에관한특별조치법 제7조), 비상대비업무계획(비상대비자원관리법 제7조) 등을 들 수 있으며, 教育計劃으로는 산업교육진흥계획(산업교육진흥법 제4조), 학술진흥계획(학술진흥법 제5조), 학교시설사업계획(학교시설사업촉진법 제4조) 등을, 文化計劃으로는 문화예술진흥계획(문화예술진흥법 제3조) 등을, 체육진흥계획으로는 국민체육진흥계획(국민체육진흥법 제4조) 등을, 社會保障增進計劃으로 직업능력향상계획(고용보험법 제23조), 산업재해예방계획(산업안전보건법 제8조), 장애인고용촉진계획(장애인고용촉진등에관한법률 제6

조) 등을 들 수 있으며, 이들 계획은 국방부, 교육부, 문화체육부, 보건복지부 등에 의하여 수립·시행되고 있다.

나. 計劃의 拘束性에 따른 區分

行政計劃은 그 구속성의 여부에 따라서 單純情報提供的 計劃, 誘導的 計劃 및 拘束的 計劃으로 구분할 수 있다.

單純情報提供的 計劃이란 장차 이루어질 행정의 임무수행을 보다 효율적으로 행하기 위하여 행정관청들이 개별적인 사업을 위하여 구속성이 없는 계획을 수립하는 경우이다. 계획담당자는 우선 일정한 사업에 관한 자신의 미래를 향한 청사진을 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche) 계획의 형태로 제시할 수 있다. 예컨대 행정각부는 먼 장래에 예상되는 교통문제의 해결을 위한 일반교통계획(Generalverkehrspläne)을 제시하기도 하며, 중장기소요를 계상한 에너지수급계획을 제시하기도 한다. 이와 같은 계획들의 확정을 위하여 법은 아무런 확정절차도, 법적 형식도 예상하고 있지 않으며, 계획은 오직 行政廳 내부에서 지침 정도의 효력과 전문적 입장에서의 심사숙고의 결과 정도의 의미가 부여될 수 있을 뿐, 아무런 구속력도 발휘하지 않는다. 이 계획들은 장차 법구속적인 계획 또는 조치의 준비를 위한 行政廳 내부의 결정의 근거로써 제공될 수 있을 것이다. 地方自治團體에서 장차의 사회형성 발전정책을 효과적으로 준비하고 수행하고자 입안되는 유치원설치프로그램, 양로원설치 프로그램, 공업단지유치계획 등과 같은 무수한 준비적 계획 또는 프로그램도 이에 속한다. 이들은 장차 실현할 개별조치를 위한 일차적 준비단계에 해당되며 많은 경우 行政規則으로 이해된다. 이들은 行政廳에 대하여도 구속력이 없으며, 국민들에게도 아무런 구속력도 미치지 않는다.³⁰⁾

이와 같은 준비적 계획들 외에도 법에 그 수립이 예정되어 있기는 하지만, 아무런 법적 구속력이 주어지지 않는 계획도 이 범주에 포함된다. 예컨대 교통안전법 제14조에 따르면 정부는 교통의 안전에 관한 장기적 추진방안이 포함

30) Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit?, Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag, B. 199ff.

된 교통안전기본계획을 수립하여야 한다. 이 계획을 통하여 정부는 장차의 교통 상황을 항상 예측하여야 하며, 교통정책의 방향을 제시하여야 한다. 이러한 계획은 오직 행정내부적 의미를 가질 뿐이며, 국민에 대하여는 아무런 구속력을 미치지 않는다.³¹⁾

誘導的 計劃이란 법에 근거하여 일정한 법적 형식을 갖추어 발표되지만 일반인과 行政廳을 직접 구속하지는 않고, 그들을 일정한 방향으로 유도하는 작용을 하는 계획을 의미한다. 예컨대 산림법 제6조에 따른 산림기본계획, 하수도법 제5조의2에 따른 하수도정비기본계획 등과 같은, 여러 전문계획법상의 기본계획이 이에 해당된다. 산림법 제6조에 따르면 산림청장은 산림자원의 조성을 도모하며, 산림사업의 합리화를 기하기 위하여 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 작성하여야 한다. 이 계획은 산림지역과 그 자원의 이용과 각종 산림법상의 보전 및 개발지역 지정의 기본이 된다. 따라서 산림과 관계된 공적 계획담당자 및 기타 行政廳은 계획의 내용을 그들의 拘束的인 계획의 수립 및 기타 조치의 수행에 있어 고려하여야 하며, 관계이익을 저울질할 때 그 기준으로 삼아야 한다. 따라서 이러한 계획은 개개의 국민에 대하여 법구속적인 효력을 미치지 않는으나, 그들의 산림지역 및 산림자원의 이용 등에 관한 이익과 공적계획담당자의 이익간에 비교형량의 기준이 된다는 의미에서 효력을 미치며, 이런 의미에서 전혀 구속력 없는 단순정보적 계획과 구분된다.³²⁾

31) 독일 연방헌법재판소는 이러한 계획을 형식은 있지만 구속력없는(förmlich-unverbindliche) 계획이라 구분하고, 위와 거의 동일한 법적 효과를 갖는다고 판시하고 있다. 즉 독일연방도로법 제16조에 따르면 연방교통부장관은 연방도로의 노선의 지정을 준비하는 수행계획을 입안한다. 연방행정재판소의 판결에 따르면 “이와 같은 연방교통부장관의 연방도로노선수행계획 (Planungs- und Linienführungsbestimmung)은 행정행위가 아니며 행정청의 내부절차에 지나지 않는다. 이 계획의 수신인은 오직 각 주의 도로계획담당자에 국한되며, 아무런 대외적 효력을 발휘하지 않기 때문이다. 이 계획은 행정내부의 효력을 가진 준비단계에서의 기본결정에 해당하며, 도로건설업자 및 일반국민에 대한 대외적 구속력은 이 결정이 오직 도로자체에 관한 계획확정절차에 최종적으로 반영됨으로써 발휘될 수 있을 뿐이다.”) 참조 BVerwGE 62, 342ff.

32) 이 계획들은 계획확정절차를 거치지 않으며, 법규의 형식을 갖추지도 않고 있다는 점에서 구속적인 계획과 구별된다. 이 계획들은 국토형성과 관계된 다른 계획의 확정에 있어 고려되어야 하며, 초지역적종합계획의 기본원칙(Grundsätze der Raumplanung)과 비교될 수 있는 법적 효과를 갖는다. 즉 다른 계획의 확정에 있어 각 관계이익 및 조치를 비교형량 할 때 고려되어야 하는 정도의 효과를 미치지만, 반드시 준수하여야 할

拘束的 計劃이란 법적으로 규정된 절차에 따라 수립되며, 일반인과 行政廳을 모두 구속하는 拘束的 효력을 미치는 계획을 의미한다. 이에 속하는 계획의 예로는 먼저 수도법 제3조에 따른 수도보호구역, 산림법 제17조에 따른 보전임지, 자연공원법 제4조에 따른 국립공원 등의 지정 등을 들 수 있다. 지역·지구·구역의 지정으로 인하여 해당 지역, 지구 또는 구역과 관계된 모든 사람은 그 지역 등의 지정에 관하여 법정된 취지에 직접적인 구속을 받게 된다.³³⁾

둘째로 도로, 다목적댐, 핵발전소와 같은 전문적 사업의 확정에 관계된 계획도 이에 해당된다. 이러한 계획들은 각 專門計劃法의 규정에 따라 계획담당자에 의하여 법규명령 또는 行政行爲의 형식으로 수립되며, 行政廳과 일반 국민 모두에 대하여 법 구속적 효력을 미친다. 이들 拘束的 계획의 확정에는 무수히 많은 대립되는 이해관계가 종합적으로 저울질되어야 하며, 行政廳과 국민간의 중요한 법률관계가 종합적으로 규율되고 형성되어야 할 것이 요구된다.

이러한 관계상 이들 계획은 이들 계획과 관련된 각 개별법에 의하여 예정된 計劃確定節次(Planfeststellungsverfahren)에 따라 확정될 것이 요구된다. 計劃確定節次란 특정한 계획의 확정을 위하여 이해관계인의 광범위한 의견을 수렴하여 계획을 확정하는 절차로서 이 절차에 따라 이루어진 計劃確定決定에 대하여 법이 예정한 구속력을 부여하는 절차를 의미한다. 예컨대 방사선폐기물관리사업의추진및시설주변지역의지원에관한법률 제3조 이하에 따르면 방사선폐기물관리시설지구의 지정시 시설지구의 개발에 관한 계획을 수립하기 위하여는 開發計劃의 주요 내용을 일간신문에 공고하고, 開發計劃을 1월 이상 열람하도록 하여야 하며, 지역협의회를 구성하여 지역주민의 의견을 수렴하고, 공청회를 개최하여 계획을 확정하도록 하고, 계획이 확정될 경우 이를 관보에 고시하도록 하고 있다.³⁴⁾

구속력을 미치지 않는다. Stich, Die Rechtsbeziehungen zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung, UPR 1983, S. 177ff.; Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 779ff. 참조.

33) 독일의 경우 이들 계획은 법규명령(Rechtsverordnung)이나 정관(Satzung)과 같은 법규의 형식으로 확정된다. 따라서 이들 계획은 다른 법규와 같이 국민개개인에 대하여도 일반적 구속력을 갖는다. Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 779ff. 참조.

34) 독일법상 계획확정절차의 결과로써 나타나는 계획확정결정(Planfeststellungsbeschuß)은 허가(Genehmigung), 동의(Zustimmung) 등과 같이 해당시설의 설비에 요구되는

이 결정의 포괄적 효력은, 이 결정이 이에 관계되는 무수한 이해관계를 計劃確定節次를 통하여 조정하였을 것을 전제로 한다. 각 특별법 및 연방 및 각 주 행정절차법 제73조 이하를 통하여 규율되는 獨逸法上의 計劃確定節次는 그 목적의 효과적인 수행을 위하여 사법절차와 비슷한 모습을 띠고 있다. 이 절차는 해당사업의 담당자가 수립한 계획의 초안을 청문을 담당하는 行政廳에 제출하고, 청문절차를 옅으로써 시작된다. 누구든지 해당계획이 자신의 이익에 반하는 경우, 이의를 제기할 수 있다. 계획은 담당관청에 의하여 計劃確定決定으로써 확정된다. 보호벽의 설치와 같이, 청문절차상 쟁점이 되었던 이의사항은 그 내용에 포함되어 규율된다. 計劃確定決定은 법형성적 行政行爲으로써, 기본적으로 서면으로, 형식을 갖추어 반포되고, 송달되며, 공공에 알려져야 한다. 그 내용이 되는 專門計劃은 이 결정을 통하여 비로소 법구속적 효력을 발휘하게 된다. 특히 이 결정은 해당 계획의 담당자에게 모든 계획의 관련자에 대하여 계획의 실행을 위하여 필요한 명령, 금지, 수용행위 등 제반행위를 할 공법적 권한을 부여하는 중요한 의미를 가진다. 예컨대 계획담당자는 계획의 실행에 소요되는 토지를 수용할 권한을 부여받는다. 이 결정을 통하여 계획담당자와 계획관련자간에 계획확정과 연관되어 있는 모든 공법적 법률관계가 형성되며 또 규율된다.³⁵⁾

다. 計劃의 綜合性에 따른 區分

行政計劃에 관한 각종 구분 가운데서 地方自治와 관련하여서는 계획의 종합

다른 모든 행정청의 결정을 스스로 포함하며, 해당사업의 담당자와 계획관련 일반국민간의 모든 공법적 법률관계를 법적으로 형성하며 또 규율하게 된다. 따라서 이와 같은 포괄적인 집중적(Konzentrations-), 법형성적 효력(Gestaltungswirkung)이 계획확정결정의 특징적 요소가 된다) Vgl. § 75 Abs. 1 BVwVfG ; Laubinger, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, VerwArch 77 (1986), S. 77ff.; Ronellenfisch, Die Planfeststellung, VerwArch 80(1989), S. 93ff.
 35) 이와 같은 집중적(Konzentrations-), 법형성적 효력(Gestaltungswirkung)외에도 계획확정결정은 배제적 효력(Ausschlußwirkung)을 갖는다. 즉 이 결정은 계획의 실행에 직접적으로 소요되는 토지뿐만 아니라, 계획의 실행에 의하여 생기는 공해, 기타 토지와 관련되는 환경변화에 의하여 간접적으로 관련되는 토지에 대하여도, 사법상의 중지, 제거, 변경소송의 가능성을 배제한다.) 참조 § 75 Abs. 2 BVwVfG; § 17 Abs. 6 BFStrG; Kopp, VwVfG § 75, Rdn. 3 ff.; Broß, Zur (fern)straßenrechtlichen Planfeststellung, VerwArch 75 (1984), S. 425ff.

성에 대한 구분이 가장 중요한 의미가 있다고 생각된다. 이 구분은 계획이 地方自治團體의 영역에 어떠한 영향을 미치는가에 따라 구분되기 때문이다.

行政計劃이 地方自治團體의 영역을 그 총체적 대상으로 하는 경우는 이를 綜合計劃으로 구분한다. 綜合計劃 가운데서 전국토를 대상으로 하는 경우 및 특정의 광역지역을 대상으로 하는 경우 이를 超地域的 綜合計劃으로, 일정한 지역만을 대상으로 하는 경우에는 地域的 綜合計劃으로 구분한다.

綜合計劃과는 달리 특정한 사업(Projekt)을 그 대상으로 하는 계획은 專門計劃(Fachplanung)으로 구분된다. 專門計劃은 어느 지역을 종합적으로 그 대상으로 하지는 않지만 도로건설 등 특정한 사업과 관련하여 地方自治團體의 특정 영역에 대한 특별한 효과를 미친다는 점에서 地方自治團體의 計劃自治權에 중대한 영향을 미친다. 계획의 종합성여부에 관한 이와 같은 구분은 地方自治와 관련된 行政計劃의 체계 가운데서 보다 상세히 언급하고자 한다.

3. 計劃上の 形成의 自由

가. 目的프로그램으로써의 計劃關係法律

계획작용을 행하는 國家는 계획상 확정된 제반규정을 통하여 미래의 국토공간을 일정한 구도에 맞추어 형성해 나가고자 부단히 시도한다. 국토공간의 형성에 있어 國家는 무수한 개별적으로 결정하여야 할 사항들을 상호간에 조화되도록 우선순위를 정하며 짜맞추어 나가야 한다. 이 과정에서 다양하고, 다층적인 필요성 및 이해관계들이 정당하게 조정되어야 한다. 이와 같은 결정사항의 복잡성 때문에 行政廳에 각종 계획작용을 행할 권한을 부여하는 근거법률들은 질서 행정작용을 위한 수권법률들과는 달리 “조건프로그램(Konditional program)”의 구조를 가질 수 없다.³⁶⁾

모든 국토관계 계획법률들은 그 법률에 따라 입안될 계획의 목표를 규정하고 있으며, 각 계획은 법에 의하여 정해진 목표를 실현하는 수단이 된다. 이를 규정하는 조항들은 “목표를 실현하기 위하여 계획담당자는 계획을 입안한다”는 구조

36) 참조 Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 259ff.

를 취하고 있다. 예컨대, 國土利用計劃은 국토의 종합적 이용·관리에 관한 건지에서 토지를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용·관리함을 목적으로 하며, 建設交通部長官은 이 목표를 실현하기 위하여 國土利用計劃을 수립한다(國土利用管理法 제2조, 제7조). 이와 같은 법률 조항들은 계획의 목표와 이를 실현하는 수단으로써의 계획의 수립을 규정할 뿐, 구성요건이나 그 충족시에 발생하는 법적효과는 그 내용적 요소를 구성하지 않는다.

이에 반하여 “조건프로그램”은 일정한 구성요건(Tatbestand)과 그 충족시에 발생할 법적효과(Rechtsfolge)를 기본요소로 한다. 이들은 “만약에 - 그러면의 체계(Wenn-Dann-Schema)”, 즉 “만약에(Wenn) 법에 정해진 구성요건이 충족된다면, 그러면(dann) 법이 정한 법적효과가 발생한다”는 체계로 구성되어 있다.³⁷⁾ 예컨대 만약에 건축허가 신청이 건축법규의 규정에 합치되는 경우, 그러면 건축허가가 부여된다. 만약에 음식점영업주가 식품위생법의 규정을 준수하지 않을 경우, 그러면 음식점영업허가를 철회한다.

그러나, 그 복잡한 결정상황 때문에, 계획법률은 國家的 조치의 지침을 법률로 부터 다소간 직접 부여될 수 있을 정도의 특정한 구성요건과 법적효과를 지정하기 어렵다. 더 나아가 계획법률은, 단순히 목표만을 설정하고, 목표에 이르는 길은 行政廳에 위임하는 구조를 택함으로써, 계획담당 行政廳에게 상당한 형성영역을 부여한다. 이러한 계획법률이 가지는 구조는 “목적프로그램(Finalprogramm)”의 체계이다. 이들은 “목적 - 수단의 체계(Zweck-Mittel-Schema)”로 구성되어 있는 바, 수권 법률에 구성요건과 법률효과를 가정의 체계로 구성하는 형식이 아니라, 다양한 이해관계를 특히 비교형량을 통하여 실현하는 개방된 법구체화의 절차의 형식을 취한다.³⁸⁾

37) 참조 Brohm, Planungs- und Entwicklungsverwaltung am Beispiel “Raum- und Stadtplanung”, in: Grimm (Hrsg.), Einführung in das öffentliche Recht, S. 182ff.

38) 참조 Brohm, Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500ff.; Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I, S. 83ff.; Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Rdn. 186ff. (Zweck-Mittel-Schema).

나. 計劃擔當者의 計劃上의 形成의 自由

위와 같은 계획의 근거법률의 특징적 구조는, 질서행정수권법규에 나타나는 조건프로그램의 경우보다 훨씬 다양한 결정가능성을 담당 行政廳에 부여한다. 공적 계획담당자는 비록 법률이 정한 목표를 법률이 정한 일정한 수단을 통하여 도달하도록 지정받고 있지만, 그 목표에 이르는 경로의 선택은 기본적으로 담당 行政廳 스스로의 결정에 유보되어 있다. 공적 계획담당자는 재정적인 가능성, 주어진 자료와 그 변경가능성을 토대로 개별적인 제반 여건에 따라, 하부목표와 구체적인 비용의 투여계획 등 실천방안을 정해 나가게 된다. 이런 의미에서 담당 行政廳은 독자적으로 프로그램을 설정해 나간다. 따라서 行政廳은 계획작용에 있어 법적으로 확정되어 지지 않은 상당한 형성영역을 보유하고 있다. 독일의 문헌과 판례는 이를 計劃上의 形成의 自由(planerische Gestaltungsfreiheit) 또는 計劃裁量(Planungsermessen)이라 일컬어 왔다.³⁹⁾

計劃裁量은 일반적으로 질서행정(Ordnungsverwaltung) 또는 급부행정(Leistungsverwaltung)영역에서 行政廳에게 부여되는 行政裁量(Verwaltungsermessen)과는 다르다.⁴⁰⁾

예컨대 건축법이 건축담당 行政廳에게 일정한 조건하에 법규에 정해진 조건의 부여를 면제해줄 권한을 수권한 경우, 담당 行政廳은 건축희망자가 이를 신청해온 경우, 면제를 해주거나, 거부하거나, 일정한 부관을 부여하여 면제해줄 여러 가능성중의 하나를 선택할 재량권을 갖는다. 즉 행정재량의 경우 行政廳은

39) 독일 연방행정재판소 (Bundesverwaltungsgericht)는 지방자치단체의 계획고권 (Planungshoheit)로 부터 계획재량을 도출해 내면서, 계획작용의 권한은 다소간의 확장된 형성영역을 포함하며, 포함하여야 함을 확인하였다. 그 이유로써 형성의 자유없는 계획작용은, 알맹이 없는, 스스로 모순된 것일 뿐이라는 것을 들었다. 그러나 연방행정재판소는 이와 같은 형성의 자유에 따른 결정도 행정재판소의 사법적 통제의 대상이 됨을 명확히 하였다. 참조 BVerwG, DVBl. 1969, S. 414ff.; Hoppe, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641ff.

40) 참조 Brohm, Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500ff.; Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1715ff.; Baudura, Das Planungsermessen und die rechtliche Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des bay. Verfassungsgerichtshofs, S. 158ff.

법의 집행과정에서 개별적인 경우에 몇 가지 바로 파악해낼 수 있는 대안들 사이에서의 선택권을 갖는다. 이 선택권의 행사도 시간이 경과하면서 정형화되는 것이 보통이다. 行政廳의 기왕 행해진 결정들은 선례로써 남게 되고, 하부 行政廳의 상호 모순되는 결정에 따른 민원을 피하기 위하여 상부 行政廳은 여러 선례에서 나타난 결과를 종합하여 行政規則을 정하고 그 안에 어느 경우에 면제를 해주고, 어느 경우에 거부하며, 어느 경우에 어떤 부관을 붙일 것인지를 규정하게 된다.⁴¹⁾

計劃裁量の 경우는 개별적인, 따로 따로 다룰 수 있는 문제의 결정에 관계된 것이 아니라, 무수한 상호연관된 조치들의 결정이 문제가 되며, 이 경우 고려되는 대안 또한 바로 파악이 불가능할 정도로 무수히 많이 제시되게 된다. 이는 법집행에 관계되지 않으며, 장차의 개별적인 집행을 위한 미래의 구도를 정하는 것으로써, 시간의 경과에 따라 정형화될 수도 없고 되어서도 않된다. 법이 정한 목표의 실현을 위한 방안의 선택을, 해당공간에 관계된 사회관계의 종합적인 질서를 염두에 두고, 시간의 경과에 따라 부단히 변화해 가는 상황 및 자료에 기민하게 대응해 나가면서 행하여 나가야 하기 때문이다. 이런 의미에서 計劃裁量은 양적인 면에서 뿐만 아니라 질적인 면에서도 행정재량과 구분되며, 오히려 입법자의 재량과 비교할 수 있다.⁴²⁾

그러나 이와 같이 폭넓은 計劃上の 形成의 自由를 인정하는 것이 곧 공적 계획담당자의 형성권이 무제한함을 인정하는 것은 아니다. 法治國家에 있어서의 行政廳의 모든 재량은 법적으로 제한되고 한계 지워져야 하며, 이 제한 및 한계는 또한 사법적 통제의 대상이 되어야 한다.⁴³⁾ 計劃上の 形成의 自由의 제한 및 한계는 법형식적, 절차법적인 측면뿐만 아니라 실체법적 내용적 측면에서도 주어진다.

41) 참조 Brohm, Planungs- und Entwicklungsverwaltung am Beispiel "Raum- und Stadtverwaltung", in: Grimm (Hrsg.), Einführung in das öffentliche Recht, S. 185ff.
 42) 참조 Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30(1972), S. 266ff.
 43) 참조 Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1714ff.; Koch, Das Abwägungsrecht im Planungsrecht, DVBl. 1983, S. 1125ff.

다. 計劃上の 形成의 自由의 法的 限界

(1) 形式的, 節次的 要請에 따른 限界

계획에 대한 관할권적 조항은 계획의 담당자가 다양한 경우는 計劃上の 形成의 自由를 제한하는데 중요한 역할을 할 수 있으나 地方自治團體의 計劃自治權이 보장되어 있지 않은 현실 하에서는 그다지 중요한 역할을 담당하지 못하고 있다. 즉 建設交通部長官은 국토건설종합계획, 國土利用計劃으로부터 필요한 경우에는 도시계획에 이르기까지 중앙집중적, 통일적인 계획결정권한을 담당하고 있다. 각 계획법률에 계획심의위원회제도를 설치하고, 建設交通部長官이 해당계획을 결정하기 전에 해당위원회의 심의 또는 결정을 거치도록 의무화 함으로써 이와 같은 建設交通部長官의 결정권한에 대한 일정한 통제를 가하고 있다. 계획심의위원회는 각 계획관계법률의 규정에 따라 각 계획에 이해관계를 가지는 관계행정부의 장관 또는 차관, 특별시장, 광역시장, 도지사, 경제인, 학자, 전문가들로 구성된다. 해당심의회에서는 각종의 경우에 따라 대립되는 이해관계가 제시되며, 토론되고 조정된다. 建設交通部長官은 심의회의 심의 내지는 의결의 결과를 고려 내지는 준수하여야 한다. 따라서 이와 같은 계획심의위원회장치가 계획관할권의 집중을 완화하는 計劃裁量權에 대한 제한장치로서 작용한다.

더 나아가서 각 계획법률은 계획관련자의 참여를 포함하는 절차적 조항을 두고, 계획수립 및 변경에 있어서 이와 같은 절차의 준수를 요구함으로써 각 계획담당자의 計劃上の 形成의 自由에 제한을 가한다. 예컨대 전국國土建設綜合計劃에 대하여 서울특별시장, 광역시장 또는 도지사는 建設交通部長官에게 의견을 제시할 수 있다(國土建設綜合計劃法 제15조). 建設交通部長官이 國土利用計劃을 입안한 때에는 관계도지사, 시장, 군수, 영림서장의 의견을 들은 후, 관계中央行政機關의 장과 협의하여야 한다(國土利用管理法 제7조). 이와 같은 超地域的 綜合計劃에 대한 관계일반국민의 참여는 법에 예정되어 있지 않다. 都市計劃法 제16조제2항에 따르면, 시장 또는 군수는 都市計劃을 입안하고자 할 때에는 주민의 의견을 청취하고, 그 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 都市計劃의 입안에 반영하여야 한다.

(2) 實體法的, 內容的 要請에 따른 限界

위와 같은 관할권규정, 절차법적 규정들 외에도 계획법률 및 각종 관계법률, 상부계획조항 등에 확정되어 있는 내용적 규정들은 계획담당자를 구속한다. 이와 같은 제반 규정의 범위내에서 비로소 계획담당자는 재량권을 가질 수 있다. 하지만 재량권이 곧 마음내키는 대로 할 수 있는 권리, 자의 내지는 방종권(Willkür)를 의미하는 것은 아니다. 계획담당자의 재량권 행사의 실제적 내용은 憲法上 또는 일반법률상의 법원칙에 따른 제한을 받는다. 더 나아가 계획담당자는 계획의 수립 및 변경에 따라 수반되는 무수한 이해관계의 조정에 있어서 정당한 비교형량을 하여야 한다. 즉 計劃上의 形成의 自由의 내용적 한계는 각종 계획법률, 상부계획규정의 내용으로부터 주어지는 외적 한계와 憲法的 일반적 법원칙 및 계획상의 실질적인 이해관계의 조정에 있어서 정당한 비교형량을 요구하는 비교형량의 요청으로부터 주어지는 내적 한계의 두 가지로 크게 구분될 수 있다.

(가) 計劃上의 形成의 自由의 外的 限界

計劃上의 形成의 自由의 내용적 한계로써 각 계획에 대하여 계획법률의 규정에 따라 주어져 있는 제반 목표가 중요한 역할을 한다.

憲法 제120조제2항은 國家에게 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립할 권한과 의무를 부여하고 있다. 이 憲法 조항은 국토관계계획이 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용이라는 목표에 합당하여야 하며, 또 이 목표를 실현하기 위하여 필요한 계획이어야 함을 명백히 하고 있다. 즉 모든 國土計劃은 이와 같은 憲法的 목표와 필요성의 원칙에 상응하는 것이 되지 않으면 안된다.

더 나아가서 각종 계획들은 그 관계법률이 정한 목표를 실현하기 위한 것이어야 한다. 예컨대 都市計劃은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진에 기여하여야 함을 목적으로 하는 바(都市計劃法 제2조), 이와 같은 목적의 실현에 기여하지 못하는 都市計劃은 존재할 이유가 없다.

각종 계획들은 이와 같은 목표의 실현에 필요한 것이어야 한다. 계획담당자는 법이 정한 목표의 실현에 필요하다고 인정되는 경우 바로 계획을 수립할 의무를 갖는다. 그러나 계획이 도시의 불건전한 발전이 우려됨에도 불구하고 특정

한 토지에 대한 특혜를 부여할 목적으로 수립되는 경우에는 그 필요성이 부인되며 따라서 위법한 계획이 된다.

더 나아가 計劃上의 形成의 自由의 外적 限界는 상부계획에 확정된 내용에 의하여 주어진다. 예컨대 都市計劃의 담당자는 超地域的 綜合計劃 및 일정한 구속적 專門計劃의 優越성에 따라 자신의 계획을 상부계획의 내용에 언제나 일치시켜야 한다. 더 나아가 자신의 계획이 인근 地方自治團體의 都市計劃과 모순될 경우는 인근 地方自治團體와 협의하여야 하고, 자신의 계획의 수립 및 변경에 있어서, 인근 地方自治團體의 기존의 계획을 고려하고, 가능한 한 모순, 대립을 피하도록 하여야 하며, 이가 불가피한 경우에는 적극적으로 이를 해결하여야 한다는 제한을 받는다. 이와 같은 計劃上의 形成의 自由의 內容적 制限은 독일의 문헌 및 판례에 의하여 배려의 원칙(Gebot der Rücksichtnahme), 분쟁해결의 원칙(Gebot der Konfliktbewältigung)이라는 법원칙으로 정착되었다.⁴⁴⁾

계획담당자가 위와 같은 內容적 規定에 위반하여 수립 또는 변경된 계획은 위법하다. 계획법의 內容, 상위계획의 確定사항을 위반한 계획은 計劃裁量 내지는 計劃上의 形成의 自由가 전혀 문제가 되지 않는다. 이와 같은 限界는 計劃裁量이 주어지기에 앞서 계획담당자를 구속하는 法的 限界, 즉 計劃裁量의 外적 限界에 해당되기 때문이다.

(나) 計劃上의 形成의 自由의 內的 限界

공적계획담당자는 이와 같은 計劃上의 形成의 自由의 外적 限界의 범위안에서 자신의 형성의 자유를 행사하게 된다. 하지만 재량권이 곧 마음내키는 대로 할 수 있는 권리, 자의 내지는 방종권(Willkür)를 의미하는 것은 아니다. 즉 計劃裁量權의 행사는 法治國家원칙이 정한 범위를 벗어나서는 않된다. 계획담당자의 재량권 행사의 실제적 내용은 憲法上 또는 일반법률상의 법원칙에 따른 제한을 받는다.

計劃上의 形成의 自由를 內容적으로 制限하는 憲法원칙 내지는 일반적 법원

44) 참조 Weyreuther, Das bebauungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme und seine Bedeutung für den Nachbarschutz, BauR 1975, S. 1ff.; Groh, Konfliktbewältigung im Bauplanungsrecht, S. 135ff.

칙으로는 먼저 비례의 원칙을 들 수 있다(Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). 비례의 원칙은 국민의 권리, 이익에 대한 國家的 침해조치에 대하여 이조치가 國家的 목적을 실현하는데 적절한 수단이었을 것(geeignet), 이 조치가 필수불가결하였을 것(erforderlich), 실현된 목적과 가해진 침해조치의 중대성간에 적절한 비례관계가 성립할 것(Verhältnismäßigkeit i.e.S.)을 요구한다.⁴⁵⁾ 예컨대 계획의 변경으로 인하여 기존의 시설의 계속적인 사용이 불가능해진 경우, 이와 같은 계획의 변경이 적절하거나 필수불가결하지 못했다거나, 기존 시설의 사용자의 침해된 법적 지위가 계획의 변경으로 이룩하려는 목적보다 형평을 잃을 정도로 과도하게 중대한 경우 비례의 원칙의 침해가 된다.⁴⁶⁾

공적 계획담당자는 憲法上的 평등원칙(Gleichheitsgebot)의 제한을 받는다. 계획담당자는 계획의 수립 또는 변경으로 인하여 일정한 계획관련자가 부당하게 특혜를 받거나, 불공평한 지위에 처하지 않도록 하여야 한다.⁴⁷⁾

더 나아가 독일법은 이와 같은 공적 계획담당자의 計劃裁量權의 행사에 일정한 원칙 내지는 기준을 정함으로써 이를 내용적으로 일정한 방향으로 이끌고자 시도한다. 計劃裁量權행사의 내적 기준을 정하는 법원칙으로써 독일의 학설과 판례는 法治國家原則으로부터 계획상의 실질적인 이해관계의 조정에 있어서 정당한 비교형량을 요구하는 비교형량의 요청(Abwägungsgebot)을 이끌어 내었으며, 이는 건설법전(BauGB) 제1조제6항에 명문화되기에 이르렀다. 이에 따르면 都市計劃의 수립 또는 변경에 있어서 계획담당자는 공적, 사적 이익을 상호간에 정당하게 비교형량하여야 한다. 이 비교형량의 원칙은 오늘날 독일에서 모든 법구속적효력을 갖는 계획의 수립, 변경에 적용되는 憲法的 效力을 갖는, 法治國家的 計劃關係法의 일반원칙으로 인정되고 있다.

이 비교형량의 원칙으로써 計劃裁量權 행사를 내용적으로 제한함은 계획과정에서 생겨나는 다양한 경우에 따라서 대립하는 이해관계를 가능한 한 정당하고 합목적적인 방법으로 조정하도록 이끔으로써 예상되는 분쟁의 사전적 해결에 이바지하는 기능을 갖게 된다.

비교형량의 원칙은 계획작용에 있어서 다양한 공적, 사적이익을 상호간에 정

45) 참조 Jarass/Pierroth, GG, Art. 20, Rdn. 56ff.

46) 참조 BVerwGE, DVBl. 1971, S. 746ff.

47) 참조 Reichert/Dürr, Baurecht, S. 17ff.

당하게 비교형량하여야 함을 요구하고 있다. 독일행정재판소는 이 원칙의 적용을 위한 형식적, 실체적 기준들을 발전시켰다. 행정재판소는 계획에 있어서 비교형량이 절차적으로 정당하게 이루어졌는지, 그 형량의 결과가 정당한지를 평가하게 된다. 즉 비교형량의 과정(Vorgang)과 결과(Ergebnis)가 정당하여야 한다. 연방행정재판소가 발전시킨 기준으로는,

- 첫째 비교형량이 과정 자체로써 이루어졌을 것, 48)
- 둘째 비교형량의 과정에서 요구되는 이해관계들이 그 구체적인 계획상황에서 가능한 한 최대한 포괄적으로 고려되었을 것, 49)
- 셋째 관련된 이해관계의 의미가 잘못 인식되지 않았을 것,
- 넷째 이해관계의 조정이 개별적, 구체적 이해관계들이 형평을 잃지 않는 방향으로 이루어 졌을 것, 50)

들이 요구된다.

이와 같은 내용적 기준을 염두에 두면서 공적 계획담당자는 計劃裁量權을 행사하여야 한다. 즉 계획작용에 있어서 고려의 대상이 되는 모든 공적, 사적인 이해관계를 포괄적으로 고려하고 있고, 그들의 의미를 잘 못 인식하지 않는 한, 계획담당자는 계획이 정한 목표의 실현을 위하여 일정한 이익을 우선시키고, 일정한 이익을 억제하는 권한을 행사하게 된다. 이와 같은 권한의 행사는 계획작용에 있어 필수불가결하며, 공적 계획담당자는 이러한 범위안에서 진정한 의미의 재량권을 갖게 된다.

비교형량의 원칙이 명백히 보여주는 바와 같이 독일의 計劃裁量權은 단순히 계획담당자의 일반적 지성에 맞겨진 것이 아니라, 법적인 기준안에서 행사되는 것이며, 또한 포괄적인 사법심사의 대상이 된다.

독일법에서 발전된 비교형량의 원칙은 아직 실정법적으로 정착되지는 않고 있다. 계획의 수립 또는 변경에 따른 무수한 이해관계의 조정을 위한 실정법적 장치로써 오직 계획심의위원회의 심의활동을 예상할 수 있을 뿐이다. 그러나 이

48) 그렇지 않다면 비교형량의 부재로 (Abwägungsausfall) 위법한 계획재량권의 행사가 된다. 참조 VGH Ba.-Wü., ESVGH 28, 152ff.; VGH Ba.-Wü., BRS 33, 6ff.

49) 그렇지 않다면 비교형량의 흠결로(Abwägungsdefizit) 위법한 계획재량권의 행사가 된다. 참조 VGH Ba.-Wü., VB1BW 1980, S. 24ff.

50) 그렇지 않다면 비교형량의 불공평성으로(Abwägungsddispropotionalität) 위법한 계획재량권의 행사가 된다. 참조 BVerwGE 45, 309ff.

와 같은 심의활동은 오직 절차적 조항으로써의 의미를 가질 뿐, 이해관계의 조정의 실제적 내용의 기준제시와는 관계가 없다. 대립되는 이해관계의 조정권은 공적계획담당자의 광범한 재량권에 속하여 있다. 이와 같은 현행 실정법체계는 계획법의 영역에서 法治國家原則의 실현에 너무나도 미흡하다. 계획을 수립하고, 변경하는 과정에서 공적이익과 사적이익들이 어느 것은 우선되기도 하고, 어느 것은 억제되기도 한다. 이 과정에서 모든 경우에 맹목적으로 공적이익에 우선권이 주어지지 않는 것이다. 또 공적이익 상호간에, 사적이익 상호간에 대립이 존재할 경우, 어느 것을 우선하고 어느 것을 억제할 것인지를 결정할 경우, 이와 같은 결정은 정당하여야 하며, 그 과정과 결과에 법적 기준이 제시되어야 하고 또 이는 모두 사법심사의 대상이 되지 않으면 안된다. 이런 의미에서 비교형량의 원칙은 法治國家原則의 구성요소가 되는 憲法원칙으로 인정되어야 한다. 우리 憲法上 法治國家原則이 憲法원칙으로 정착되어 있고, 국민의 기본권보장이 확립되어 있으므로, 계획에 있어서 그 재량권행사에 法治國家的 기준을 정할 것을 요구하는 비교형량의 원칙은 이미 법적 효력을 발휘하고 있는 원칙이라 인정할 수 있으리라 생각된다.

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

第1節 地方自治와 관련된 行政計劃의 體系

行政計劃은 특히 地方自治와 관련하여 볼 때 계획이 地方自治團體의 영역에 어떠한 영향을 미치는가에 따라 구분될 수 있으리라고 생각된다. 地方自治團體의 영역에 영향을 미치는 行政計劃은 다시 해당영역을 그 총체적 대상으로 하는가, 아니면 해당영역의 일부지역을 특정한 國家的 사업의 대상으로 하는가에 따라 다시 구분할 수 있다.

行政計劃이 地方自治團體의 영역을 그 총체적 대상으로 하는 경우는 이를 綜合計劃(Gesamtplanung)으로 구분한다. 綜合計劃가운데서 전국토를 대상으로 하는 경우 및 특정의 광역지역을 대상으로 하는 경우 이를 超地域的 綜合計劃으로, 일정한 지역만을 대상으로 하는 경우에는 地域的 綜合計劃으로 구분한다. 地方自治와 직접적 연관이 있는 綜合計劃으로는 모두 18종의 계획을 현행 법령가운데서 찾아볼 수 있다.

綜合計劃과는 달리 특정한 사업(Projekt)을 그 대상으로 하는 계획은 專門計劃(Fachplanung)으로 구분된다. 專門計劃은 어느 지역을 종합적으로 그 대상으로 하지는 않지만 도로건설 등 특정한 사업과 관련하여 地方自治團體의 특정 영역에 대한 특별한 효과를 미친다는 점에서 地方自治團體의 計劃自治權에 중대한 영향을 미친다. 이들 專門計劃으로는 현행 법령상 아래의 67종의 專門計劃을 찾아볼 수 있다.

이들에 관하여 보다 상세히 언급하고자 한다.

1. 綜合計劃

綜合計劃이란 일정한 계획지역을 대상으로 하고, 대상 지역에 대하여 총체적이며, 종합적인 이용규율을 수립하는 계획을 의미한다.⁵¹⁾

51) 종합계획과 전문계획의 구분에 관하여는 Forsthoff / Blümel, Raumordnungsrecht

이는 그 지역이 포섭하는 범위에 따라 즉 전국 도와 같이 일정한 基礎地方自治團體지역의 범위를 초월하는 광범한 지역을 대상으로 하는가? 또는 基礎地方自治團體의 단위지역을 국한하여 이를 대상으로 하는가에 따라 초지역적(Überörtliche) 및 지역적(Örtliche) 綜合計劃으로 나누어 진다.

超地域的 綜合計劃은 다시 國家 전체를 그 대상영역으로 하는가 아니면 수개의 基礎地方自治團體를 포괄하는 일정한 권역을 그 대상영역으로 하는가에 따라 다시 구분된다. 현행 법령 가운데서 地方自治團體의 영역에 직접적 영향을 미치는 전국차원의 超地域的 綜合計劃으로는 아래와 같은 7종의 계획들을 들 수 있다.

- 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃
- 國土利用管理法에 따른 國土利用計劃
- 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律에 따른 地域開發計劃
- 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃
- 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃
- 環境改善費用負擔法에 의한 環境改善에 관한 中期綜合計劃
- 自然環境保全法에 따른 自然環境保全計劃

현행 법령상 地方自治團體의 영역에 직접적 영향을 미치는 超地域的 綜合計劃으로서 특정한 권역을 대상으로 하는 계획으로 아래와 같은 5종의 계획을 들 수 있다

- 首都圈整備計劃法에 따른 首都圈整備計劃
- 濟州道開發特別法에 따른 濟州道綜合開發計劃
- 島嶼開發促進法에 따른 島嶼開發計劃
- 奧地開發促進法에 따른 奧地開發計劃
- 廢鑛地域開發支援에관한特別法에 따른 廢鑛地區開發計劃

超地域的 綜合計劃과 구분되는 개념으로서 일정한 地方自治團體의 영역을 대상으로 하는 地域的 綜合計劃에는 현행 법령상 아래의 6종의 계획을 들 수 있다.

und Fachplanungsrecht, S. 20ff.

- 都市計劃法에 따른 都市計劃
- 建築法에 따른 都市設計
- 都市再開發法에 따른 都市再開發計劃
- 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法에 따른 住居環境改善計劃
- 農漁村發展特別措置法에 따른 定住圈生活開發計劃
- 大德研究團地管理法에 따른 研究團地管理計劃

2. 專門計劃

이와 같은 綜合計劃과는 달리 專門計劃이란(Fachplanung) 도로, 항만, 공항, 핵발전소부지 확정과 같은 특정한 사업에 관계된(projektbezogen) 계획작용의 산물을 의미한다. 이와 같은 계획들은 계획을 담당하는 중앙전문부서, 도, 시·군의 해당전문분과에서 수립된다. 專門計劃들은 이와 같은 전문분과가 주관하는 차원에 따라 전국차원, 廣域自治團體차원 및 基礎地方自治團體차원의 專門計劃으로 구분할 수 있다.

專門計劃들은 경우에 따라 특정한 계획조치를 준비하는 계획으로써 일정한 법형식을 수반하지 않고 수립될 수도 있고, 최소한의 계획준비절차를 수반할 것을 요구하는 선에서 법이 일정한 형식을 갖출 것을 요구하기도 하고, 경우에 따라서는 특정한 계획조치를 위하여 법률의 수권하에 특정한 법형식을 갖춘, 법적 구속력을 발휘하는 계획으로 반포되기도 한다. 즉 專門計劃은 그 법형식과 법적 영향력의 강도에 따라 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche), 형식을 갖춘, 비교형량에 영향을 주는 정도인(förmliche-abwägungsrelevante) 그리고 형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는(förmliche-rechtsverbindliche) 專門計劃으로 나누어 진다.⁵²⁾

專門計劃들은 또한 그 내용이 포괄하는 분야에 따라 다양하게 구분하여 볼 수 있다. 그 분야의 구분기준을 일률적으로 마련하기는 어렵다. 이 연구서에서는 구분의 편의상 지역개발 및 개발사업관련 전문계획, 산업입지 및 산업지원관련 전문계획, 교육·체육·복지 등 시설설치·관리 관련 전문계획, 관광 및 공원개

52) 전문계획의 이와 같은 구분에 관하여는, Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 778ff. 참조.

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 現況

발 관련 전문계획, 원자력 및 방사성 폐기물관리관련 전문계획, 환경보전 관련 전문계획, 사회간접자본의 건설·관리 관련 전문계획, 하천, 상·하수도 및 수자원 관리관련 전문계획, 유통, 교통 진흥 관련 전문계획 등 아홉가지 분야로 구분하여 보았다.

첫째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 지역개발 및 개발사업관련 專門計劃으로는 아래와 같은 5종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 土地區劃整理事業法에 따른 土地區劃整理事業計劃
- 住宅建設促進法에 따른 住宅建設綜合計劃 등
- 宅地開發促進法에 따른 宅地開發計劃
- 産業立地및開發에관한法律에 따른 産業立地供給計劃 등
- 農地法에 따른 農地利用計劃

둘째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 산업입지 및 산업지원관련 專門計劃으로는 아래와 같은 12종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 工業配置및工場設立에관한法律에 따른 工業配置基本計劃 등
- 輸出自由地域設置法에 따른 輸出自由地域造成計劃
- 中小企業創業支援法에 따른 中小企業創業支援計劃
- 集團에너지事業法에 따른 集團에너지供給基本計劃
- 石炭産業法에 따른 石炭産業長期計劃
- 送油管事業法에 따른 送油管建設基本計劃
- 電源開發에관한特例法에 따른 電源開發事業實施計劃
- 都市가스事業法에 따른 施設工事計劃
- 韓國가스公社法에 따른 事業實施計劃
- 企業活動規制緩和에관한特別措置法에 따른 工場設立誘導地域 開發計劃
- 骨材採取法에 따른 骨材需給計劃
- 水産業法에 따른 漁場利用開發計劃

셋째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 교육·체육·복지 등 시설설치·관리 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 8종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 學校施設事業促進法에 따른 學校施設事業施行計劃
- 産業教育振興法에 따른 産業教育振興綜合計劃
- 特殊教育振興法에 따른 特殊教育綜合計劃 등
- 國民體育振興法에 따른 體育振興計劃
- 靑少年基本法에 따른 靑少年育成基本計劃
- 男女雇傭平等法에 따른 勤勞女性福祉增進基本計劃
- 障碍人雇傭促進등에 관한法律에 따른 障碍人雇傭促進基本計劃
- 中小企業勤勞者福祉振興法에 따른 中小企業勤勞者福祉增進基本計劃

넷째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 관광 및 공원개발 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 5종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 觀光基本法에 따른 觀光振興計劃
- 觀光振興法에 따른 觀光開發基本計劃 등
- 溫泉法에 따른 溫泉開發計劃
- 自然公園法에 따른 公園計劃
- 都市公園法에 따른 都市公園造成計劃

다섯째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 원자력 및 방사성폐기물관리 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 2종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 原子力法에 따른 原子力振興綜合計劃
- 放射性廢棄物管理事業의促進및施設周邊地域의支援에 관한法律에 따른 施設地區開發計劃

여섯째로 地方自治團體 영역에 직접적 영향을 미치는 환경보전 관련 專門計

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 現況

劃으로는 아래와 같은 12종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 水質環境保全法에 따른 終末處理施設 基本計劃
- 環境管理公團法에 따른 事業計劃
- 廢棄物管理法에 따른 廢棄物處理基本計劃
- 資源의節約과再活用促進에관한法律에 따른 資源再活用基本計劃
- 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律에 따른 糞尿및畜産廢水處理基本計劃
- 土壤環境保全法에 따른 土壤保全基本計劃 등
- 廢棄物處理施設設置促進및周邊地域支援등에관한法律에 따른 廢棄物處理施設設置計劃
- 環境影響評價法에 따른 環境影響評價對象事業計劃
- 鳥獸保護및狩獵에관한法律에 따른 鳥獸保護基本計劃
- 地下水法에 따른 地下水管理基本計劃
- 傳統建造物保存法에 따른 傳統建造物保存計劃
- 風水害對策法에 따른 防災計劃

일곱째로 地方自治團體 領域에 직접적 영향을 미치는 社會間接資本의 建設·管理 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 13종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 道路法에 따른 道路路線認定 등 道路計劃
- 道路整備促進法에 따른 道路整備長期計劃
- 高速國道法에 따른 高速國道 路線認定 등 高速國道計劃
- 農漁村道路整備法에 따른 農漁村道路基本計劃 등
- 駐車場法에 따른 駐車場整備計劃 등
- 公共鐵道建設促進法에 따른 公共鐵道建設·改良事業實施計劃
- 都市鐵道法에 따른 都市鐵道建設·運營基本計劃
- 航空法에 따른 空港開發基本計劃
- 首都圈新空港建設促進法에 따른 新空港建設基本計劃
- 港灣法에 따른 港灣基本計劃
- 漁港法에 따른 漁港施設計劃

- 公有水面埋立法에 따른 公有水面埋立基本計劃
- 社會間接資本施設에 대한 民間資本誘致促進法에 따른 民資誘致基本計劃

여덟째로 地方自治團體 領域에 직접적 영향을 미치는 河川, 上·下水道 및 수자원관리 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 5종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 河川法에 따른 河川整備基本計劃
- 特定多目的댐法에 따른 댐建設基本計劃
- 水道法에 따른 水道整備基本計劃
- 下水道法에 따른 下水道整備基本計劃
- 韓國水資源公社法에 따른 水資源利用開發事業計劃

아홉째로 地方自治團體 領域에 직접적 영향을 미치는 流通 및 交通振興 관련 專門計劃으로는 아래와 같은 5종류의 계획을 현행 법령 가운데서 발견할 수 있다.

- 陸運振興法에 따른 陸運振興基本計劃
- 貨物流通促進法에 따른 貨物流通基本計劃
- 都·小賣業振興法에 따른 都·小賣業振興綜合計劃
- 流通團地開發促進法에 따른 流通團地開發綜合計劃
- 都市交通整備促進法에 따른 都市交通整備基本計劃
- 交通安全法에 따른 交通安全基本計劃

第2節 超地域的 綜合計劃의 現況

超地域的 綜合計劃이란 일정한 지역을 그 총체적 대상으로 하는 綜合計劃 가운데서 전국 도와 같이 일정한 基礎地方自治團體지역의 범위를 초월하는 광범한 지역을 대상으로 하는 계획을 의미한다.

超地域的 綜合計劃은 다시 國家 전체를 그 대상영역으로 하는가 아니면 수개

의 基礎地方自治團體를 포괄하는 일정한 권역을 그 대상영역으로 하는가에 따라 다시 구분된다. 우리나라의 경우 전국을 대상으로 하는 超地域的 綜合計劃과 권역을 대상으로 하는 超地域的 綜合計劃은 각각 별도의 법률로 제정되어 있는 관계로 명백히 구분되므로, 이 연구서에서는 전국을 대상으로 하는 超地域的 綜合計劃만을 “超地域的 綜合計劃”이라는 제목하에 포괄하고, 권역을 대상으로 하는 권역별 綜合計劃은 “권역별 綜合計劃”이라는 제목하에 별개로 다루고자 한다.

超地域的 綜合計劃의 특징으로는 초지역성(Überörtlichkeit), 상위성(Übergeordnetheit) 및 종합성(Zusammenfassung)을 들 수 있다.⁵³⁾ 초지역성이란 이 계획들이 지역계획의 범위를 넘어서는 초지역적인 목표만을 추구하여야 하며, 지역계획을 불필요하게 제약하거나, 심지어는 이를 대체하려 하여서는 안 됨을 의미한다. 상위성이란 이 계획들이 地域的 綜合計劃 및 專門計劃들보다 법적으로 우월한 효력을 가짐을 말한다. 종합성이란 超地域的 綜合計劃이 하부의 계획들을 조정하는 역할을 담당하여야 함을 의미한다.

현행 법령 가운데서 地方自治團體의 영역에 직접적 영향을 미치는 전국차원의 超地域的 綜合計劃의 내용, 법적 형식 및 地方自治團體에 대한 영향력의 정도에 대하여 보다 상세히 언급하고자 한다.

1. 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃

가. 國土建設綜合計劃의 意義와 種類

國土建設綜合計劃法은 國土의 自然條件을 綜合的으로 利用·開發 및 保全하며, 産業立地와 生活環境의 適正化를 기하기 위하여 國土建設綜合計劃과 그의 基礎가 될 國土調査에 관한 事項을 規制함으로써 國土의 經濟的·社會的·文化的 發展을 이룩하여 國民의 福利向上에 寄與함을 目的으로 제정된 법이다.

“國土建設綜合計劃”이라 함은 법의 目的을 達成하기 위하여 國家 또는 地方自治團體가 實施할 事業의 立地와 施設規模에 관한 目標 및 指針이 될 다음의 事項에 관한 綜合的이며 基本的인 長期計劃을 말한다.

- ① 土地·물·기타 天然資源의 利用·開發 및 保全에 관한 事項

53) BVerfGE 3, 425ff.

- ② 水害·風害 기타 災害의 防除에 관한 事項
- ③ 都市와 農村의 配置 및 規模와 그 構造의 大綱에 관한 事項
- ④ 産業立地의 選定과 그 造成에 관한 事項
- ⑤ 産業發展의 基盤이 되는 重要 公共施設의 配置 및 規模에 관한 事項
- ⑥ 文化·厚生 및 觀光에 관한 資源과 기타 資源의 保護·施設의 配置 및 規模에 관한 事項
- ⑦ 기타 前 各號에 附帶되는 事項

國土建設綜合計劃은 全國建設綜合計劃·特定地域建設綜合計劃·道建設綜合計劃·都農複合形態의 市建設綜合計劃과 郡建設綜合計劃의 5種으로 구분한다.

全國建設綜合計劃은 國家가 國土全域 또는 2道(서울特別市·釜山市를 포함한다)이상에 뻗치는 廣域地方을 對象으로 하여 作成하는 建設綜合計劃을 말한다.

特定地域建設綜合計劃은 國家가 特定한 地域을 對象으로 하여 作成하는 建設綜合計劃을 말한다.

道建設綜合計劃은 道가 그 管轄全域 또는 그중 2郡(市를 포함한다)이상의 地域을 對象으로 하여 作成하는 建設綜合計劃을 말한다.

市·郡建設綜合計劃은 市·郡이 필요에 따라 市·郡單位地域을 對象으로 하여 作成하는 建設綜合計劃을 말한다.

나. 國土建設綜合計劃의 樹立節次

(1) 全國建設綜合計劃

全國建設綜合計劃의 수립 주체는 建設交通部長官이다. 建設交通部長官은 각 中央行政機關의 長으로부터 全國計劃으로 決定되어야 할 事業에 관하여 全國計劃要求書를 作成 받는다. 特別市長·廣域市長 또는 道知事は 그 管內에 관련된 全國計劃에 관하여 內務部長官을 經由하여 建設交通部長官에게 의견을 제출할 수 있다. 建設交通部長官은 全國計劃要求書를 받은 때에는 이를 調整·總括하고, 審議會의 審議를 거쳐 全國計劃을 作成한다. 이렇게 作成된 全國計劃은 國務會議의 審議를 거쳐 그 要旨를 公告하여야 한다.

(2) 特定地域建設綜合計劃

特定地域建設綜合計劃이 수립되기 위하여는 먼저 特定地域의 指定이 이루어져야 한다. 資源의 利用이나 開發이 충분히 되어 있지 아니한 地域, 産業의 造成이나 災害의 防除를 특히 필요로 하는 地域 기타 國家의 특별한 經濟的·社會的 目的을 達成하기 위하여 필요한 地域으로서, 建設交通部長官이 관계 中央行政機關의 長과 地方自治團體와의 協議에 의하여 당해 地域에 特別한 建設이나 整備를 필요로 한다고 인정할 때에는 그 地域을 特定地域으로 指定할 것을 大統領에게 建議할 수 있다. 大統領은 前項의 規定에 의하여 建設交通部長官의 建議를 받은 때에는 國土建設綜合計劃審議會의 審議를 거쳐 당해 地域을 特定地域으로 指定할 수 있다. 特定地域을 指定하였을 때에는 特定地域의 범위, 建設 또는 整備의 目標, 事業의 概要, 指定의 期間 등을 公告하여야 한다. 特定地域의 指定이 있을 때에는 建設交通部長官은 관계 中央行政機關의 長과 協議한 다음, 審議會의 審議를 거쳐 特定地域計劃을 作成하여야 한다. 이 경우 建設交通部長官은 관계 地方自治團體의 의견을 들어야 한다. 이렇게 作成된 特定地域建設綜合計劃은 國務會議의 審議를 거쳐 그 要旨를 公告하여야 한다.

(3) 道建設綜合計劃

道는 그 管轄區域全域에 걸친 國土의 建設을 위하여 道計劃을 作成한다. 道가 道計劃을 作成한 때에는 당해 道知事は 內務部長官과 建設交通部長官을 經由하여 國務總理의 承認을 받아야 한다. 國務總理는 承認을 하고자 할 때에는 審議會의 審議를 거쳐야 한다. 道知事は 承認을 받은 때에는 지체없이 이를 公告하여야 한다.

(4) 市·郡建設綜合計劃

市(都農複合形態의 市에 한한다. 이하 第2項에서 같다)·郡은 그 管轄區域全域에 걸친 國土의 建設을 위하여 市·郡計劃을 作成하여야 한다. 市·郡이 市·郡計劃을 作成한 때에는 당해 道知事の 承認을 받아야 한다. 道知事が 承認을 하고자 할 때에는 미리 道審議會의 審議를 거쳐야 한다. 市長·郡守가 第1項의 承認을 받은 때에는 지체없이 이를 公告하여야 한다.

(5) 審議會의 審議

國土計劃과 國土調査에 관한 事項을 審議하게 하기 위하여 大統領所屬下에 國土建設綜合計劃審議會(이하 “審議會”라 한다)를 둔다. 審議會는 國務總理인 會長과 副會長인 財政經濟院長官 및 建設交通部長官과 委員 30人이내로 組織한다. 다만, 全國計劃중 廣域地方에 대한 計劃과 特定地域計劃 및 道計劃을 審議할 경우에는 관계 서울特別市長·釜山市長 또는 道知事は 委員定數에 불구하고 委員이 된다.

審議會는 國土計劃의 樹立에 필요한 目標·指針과 그 基準에 관한 事項, 國土計劃의 綜合的 調整에 관한 事項, 全國計劃案에 관한 事項, 特定地域計劃의 對象이 될 特定地域의 指定에 관한 事項, 特定地域計劃案에 관한 事項, 道計劃의 承認에 관한 事項, 國土調査의 成果에 관한 事項 등을 심의한다.

審議會는 國土計劃의 審議에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 關係行政機關 및 地方自治團體에 대하여 의견을 陳述하게 하거나 필요한 資料의 제출을 要求할 수 있다. 審議會는 審議會에서 議決된 事項에 대하여 그 事項에 관한 業務를 主管하는 中央行政機關의 長이 異議를 提起한 경우에는 이를 再審하여야 한다.

道計劃과 郡計劃 및 그 實施에 관한 事項을 審議하게 하기 위하여 道에 道建設綜合計劃審議會(이하 “道審議會”라 한다)를 둔다. 道審議會의 組織과 機能 기타 運營에 관하여 필요한 事項은 道條例로 정한다.

(6) 國土建設綜合計劃의 實施

中央行政機關의 長 및 서울特別市長·釜山市長 및 道知事は 國土計劃의 年次的 實施를 위하여 翌年度事業實施計劃을 作成하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 다만, 서울特別市長·釜山市長 및 道知事は 內務部長官을 經由하여 제출하여야 한다. 建設交通部長官은 제출된 事業計劃에 대하여 필요한 調整을 할 수 있다.

建設交通部長官은 中央行政機關의 長 및 서울特別市長·釜山市長 또는 道知事が 行하는 國土計劃의 實施에 관한 處分이나 事業이 國土計劃의 圓滑한 實施에 支障을 招來할 우려가 있다고 인정할 때에는 그 處分이나 事業을 審議會의 審議와 大統領의 承認을 얻어 이를 調整할 수 있다. 이 경우 建設交通部長官은 미리 關係 中央行政機關의 長이나 서울特別市長·釜山市長 또는 道知事の 의견

을 들어야 한다.

다. 國土建設綜合計劃의 法的 性質 및 效力

(1) 國土建設綜合計劃의 法的 性質

國土建設綜合計劃의 法的 性質에 관하여는 근거 법령이 아무런 규정을 두고 있지 아니다. 國土建設綜合計劃法은 단지 國土建設綜合計劃의 수립절차와 효력만을 규정하고 있을 뿐이다.

國土建設綜合計劃法 제15조는 全國計劃을 建設交通部長官이 각 中央行政機關의 참여하에 대통령직속하에 국무총리가 회장이 되는 심의회의의 심의하에 작성하며, 국무회의의 심의를 거칠 것을 요구하고 있다. 이 점에 비추어 볼 때에는 全國計劃에 대하여는 대통령령인 법규명령의 작성절차에 해당하는 엄격한 절차가 요구되고 있음을 발견할 수 있다. 全國計劃의 법규명령성을 인정하게 하는 또 하나의 요소는 이 계획이 전국을 대상으로 일반적인 국토개발 및 이용의 준칙을 수립하고 있다는 점이다. 이 계획이 國土利用計劃을 비롯한 다른 모든 국토관계계획의 상위규정으로서의 법적효력이 명문으로 인정되고 있음에 비추어 그 법적성격을 법규명령 특히 대통령령과 같은 [법규]로 인정할 불가피성이 있다 할 것이다.

國土建設綜合計劃法 제4조 및 제5조에 따르면 全國計劃은 道計劃과 郡計劃의 기본이 되며, 또 다른 법령에 의한 건설계획에 우선하며 그 기본이 된다. 즉 모든 공적계획담당자는 全國計劃에 규정되어 있는 사항을 고려하며 준수하여야 한다. 이와 같이 全國計劃이 공적계획담당자에게 구속적인 영향력을 미치는 법률에 명문으로 규정되고 있지만, 자연인과 사법상의 법인을 포함한 국민개개인에게 직접적인 영향을 미치는가에 대하여는 아무런 규정을 하고 있지 않다. 현행 全國計劃이 공적계획담당자에게 전국적 국토이용의 일반적 국토개발 및 이용의 준칙을 제공한다는 내용적 특징을 비추어 볼 때, 全國計劃이 국민개개인에 대한 “직접적” 구속력은 발휘하지 않는다고 여겨진다. 그 구속력은 이 계획조항이 國土利用計劃, 都市計劃 또는 각종 專門計劃에 반영되는 경우 국민에게 구체적으로 미치게 된다. 이와 같은 직접적 구속력의 부재가 개개인에 대한 모든 영향력을 부인하는 것은 아니다. 즉 개개인에 대한 간접적인 영향력은 정주체제, 자원

개발, 환경보전, 국민생활환경, 국토개발기반 등과 관련된 다양한 영역에서 국민 개개인을 대상으로 하여 발휘될 수 있음을 볼 수 있다. 全國計劃의 法的 性質을 법규로 인정할 불가피성이 여기서도 인정된다.

全國計劃과는 달리 “特定地域建設綜合計劃”, “道建設綜合計劃” 및 “市·郡建設綜合計劃”의 수립절차 가운데서 그 法的 性質을 엿보게 하는 규정은 발견할 수 없다. 심의회의 심의와 상급행정관청의 승인에 관한 규정만이 있기 때문이다. 全國計劃의 法的 性質과 비추어 생각할 때, 비록 조례제정의 절차를 밝게 하고 있지는 아니하나, 地方自治團體의 영역에 대하여 종합적인 건설계획을 정하는 이들 계획의 法的 性質은 자치법규에 준한다고 봄이 타당하리라 생각된다.

(2) 國土建設綜合計劃의 效力

國土建設綜合計劃法은 國土建設綜合計劃의 효력에 관하여 아래의 두 가지 사항을 규정하고 있다.

첫째로 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃은 다른 法令에 의한 建設計劃에 優先하며, 그의 基本이 된다. 다만, 軍事에 관한 建設計劃에 대하여는 예외로 한다(법 제5조).

둘째로 國土建設綜合計劃 상호간에는 계획의 광역성 여하에 따라서 그 효력의 위계질서가 정해진다. 즉 全國建設綜合計劃은 特定地域建設綜合計劃과 道建設綜合計劃의 基本이 되며, 道建設綜合計劃은 市·郡建設綜合計劃의 基本이 된다(법 제4조).

이 법률은 한편으로는 國土建設綜合計劃이 다른 법령에 의한 계획에 優先하며, 다른 한편으로는 그 基本이 된다고 규정하고 있다.

[우선한다]함은 다른 법령에 의한 계획보다 우월적 지위를 가진다는 뜻이다. 즉 다른 법령에 의한 국토관련 계획의 수립주체는 國土建設綜合計劃에 정한 내용과 모순되는 계획을 수립하여서는 아니된다.

[기본이 된다]함은 다른 법령에 의한 계획이 國土建設綜合計劃을 기초로 하고, 이를 그 계획의 출발점으로 한다는 뜻이다. 거꾸로 말해서 國土建設綜合計劃은 국토에 대한 개괄적인 윤곽을 정함에 한정되는 일반성을 지녀야 하고, 개별성 및 구체성은 다른 법령에 의한 개별적 계획에 유보되어야 한다. 國土建設綜合計劃이 국토건설에 대한 대원칙들을 수립하고, 다른 법령에 의한 계획은 이러

한 대원칙에서 출발하여 구체화되어야 한다.

國土建設綜合計劃은 全國計劃, 道計劃, 市·郡계획의 순서로 구체화되어 나간다. 이들 계획의 수립에 있어 국토건설의 대원칙과 방향을 정하는 계획을 수립한다는 인식이 전제되어야 할 것이다.

2. 國土利用管理法에 따른 國土利用計劃

가. 國土利用計劃의 意義와 種類

國土利用管理法은 國土建設綜合計劃의 효율적인 推進과 國土利用秩序를 확립하기 위하여 國土利用計劃의 立案·決定·土地去來의 規制와 土地利用의 調整 등에 관하여 필요한 事項을 정함을 目的으로 제정된 법이다.

“國土利用計劃”이라 함은 國土의 綜合的인 이용·管理에 관한 건지에서 土地를 그 機能과 適性에 따라 가장 적합하게 이용·管理하기 위한 計劃을 말한다.

國土利用計劃은 용도지역의 지정에 관한 계획을 원칙으로 한다.

國土利用計劃에는 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역 및 자연환경보전지역 등 다섯 종류의 用途地域의 지정에 관한 계획을 정하여야 한다. 建設交通部長官은 準都市地域중 計劃的 開發이 필요한 地域과 自然環境保全地域중 水産資源의 보호·육성을 위하여 필요한 地域에 대하여는 그 用途를 다시 細分한 用途地區를 國土利用計劃으로 정할 수 있다.

- ① 都市地域 : 都市計劃法상의 都市計劃에 의하여 당해 地域의 建設·整備·개량 등을 施行하였거나 施行할 地域과 宅地開發豫定地區, 國家産業團地, 地方産業團地, 電源開發事業區域 및 豫定區域(水力發電所 및 送·變電施設敷地를 제외한다. 이하 같다)으로 지정하여 開發하였거나 開發할 地域
- ② 準都市地域 : 都市地域에 준하여 土地의 이용과 開發이 필요한 住民의 集團의 生活根據地, 國民餘暇善用과 觀光休養을 위한 體育 및 觀光休養施設用地, 農工團地, 集團墓地 기타 각종 施設用地 등으로 이용되고 있거나 이용될 地域
- ③ 農林地域 : 農業振興地域 및 保全林地 등으로서 農林業의 振興과 山林의

보전을 위한 地域

- ④ 準農林地域 : 農業振興地域외의 地域의 農地 및 準保全林地 등으로서 農林業의 振興과 山林保全을 위하여 이용하되, 開發用途로도 이용할 수 있는 地域
- ⑤ 自然環境保全地域 : 自然景觀·水資源·海岸·生態系 및 文化財의 보전과 水産資源의 보호·육성을 위하여 필요한 地域

용도지역의 지정에 관한 國土利用計劃과 병행하여 建設交通部長官은 宅地·工場用地·公共用地 등 開發用途의 土地所要量을 파악하여 土地需給計劃을 수립하여야 한다.

나. 國土利用計劃의 樹立節次

國土利用計劃은 建設交通部長官이 立案한다.

建設交通部長官이 國土利用計劃을 立案하는 때에는 土地需給計劃에 따라야 한다. 建設交通部長官이 土地需給計劃을 수립하고자 할 때에는 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃의 내용에 적합하도록 하여야 하며, 미리 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 國土利用計劃審議會의 審議를 거쳐야 한다. 國土利用計劃審議會는 國土利用計劃의 決定과 그 變更, 規制區域의 指定과 그 解除 기타 土地政策에 관한 主要事項을 審議하기 위하여 建設交通部에 설치된다.

建設交通部長官이 토지수급계획에 따라 國土利用計劃을 立案한 때에는 關係道知事·市長·郡守·區廳長·地方山林管理廳長의 의견을 들은 후 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다. 이 경우 關係機關에 國土利用計劃의 立案에 필요한 資料의 要求나 協調를 要請할 수 있으며, 그 要求나 要請을 받은 關係機關은 正當한 事由가 없는 한 이에 응하여야 한다.

立案된 國土利用計劃은 國土利用計劃審議會의 審議를 거쳐 建設交通部長官이 告示함으로써 결정된다. 建設交通部長官은 國土利用計劃이 決定된 때에는 지체없이 關係中央行政機關의 長 및 道知事에게 이를 通知하여야 하며, 그 通知를 받은 道知事は 지체없이 市長·郡守 또는 區廳長으로 하여금 그 管轄區域에 대한 國土利用計劃을 一般의 閱覽에 供하게 하여야 한다. 國土利用計劃은 第1項의 規定에 의한 決定·告示가 있는 날로부터 5日후에 그 效力이 發生한다.

關係行政機關의 長은 이 法 이외에 다른 法令에 의하여 地域·地區 또는 區劃을 指定함에 있어서 用途地域의 指定 또는 變更이 필요한 때에는 이를 建設交通部長官에게 要請하여야 한다. 關係行政機關의 長이 用途地域의 指定 또는 變更을 要請하고자 할 때에는 당해 地域에 관한 土地利用計劃을 작성하여 제출하여야 한다. 이러한 절차에 의하여 용도지역의 지정 또는 변경을 요청받은 경우에는 建設交通部長官은 특별한 事由가 없는 한 이에 응하여야 한다.

道知事は 國土利用計劃의 決定·告示가 있는 때에는 그 告示가 있는 날로부터 3年 이내에 地形圖面에 國土利用計劃으로 정하여진 用途地域을 明示하여 建設交通部長官에게 그 承認을 申請하여야 한다.⁵⁴⁾ 建設交通部長官은 道知事로부터 地形圖面の 承認申請을 받은 때에는 그 地形圖面을 決定된 國土利用計劃과 對照·확인한 후 이를 承認한다. 道知事は 地形圖面の 承認을 받은 때에는 지체없이 이를 告示하고, 一般의 閱覽에 供하여야 한다.

다. 國土利用計劃의 效力

國土利用管理法은 “이 法에 의하여 決定된 國土利用計劃은 다른 法令에 의한 土地의 이용에 관한 計劃의 基本이 된다”(제13조의2)고 선언하고 있다. 國土利用管理法은 “國土建設綜合計劃의 효율적인 推進과 國土利用秩序를 확립하기 위하여” 제정된 법률이라 선언하고 있으므로 國土利用計劃은 한편으로는 國土建設綜合計劃에서 정한 국토이용의 방안을 구체화하는 계획으로서 國土建設綜合計劃의 하위계획 내지는 구체화계획의 성질을 가지지만 다른 한편으로는 다른 법령에 의한 토지이용계획의 상위계획으로서의 성질을 가진다.

(1) 유사한 구획 등의 지정제한

다른 법령에 의한 國土利用計劃의 상위성은 유사한 구획 등의 지정을 제한하는 동법 제13조3의 규정에 잘 나타나 있다. 이 조항은 關係行政機關의 長이 都市地域외의 地域에서 다른 法令에 의하여 이 法에 의한 國土利用計劃의 내용과 유사한 土地利用에 관한 地域·地區·區劃을 劃定 또는 設置(行政廳이 아닌 者

54) 다만, 建設部長官이 第8條의 規定에 의한 國土利用計劃을 決定·告示함에 있어 縮尺 5千分の 1 이상의 地形圖面을 사용한 경우에는 그러하지 아니하다(법 제12조).

가 關係行政廳으로부터 許可·認可·승인 등을 얻어 設置하는 경우를 포함한다) 하고자 할 때에는 아래와 같은 제한을 받는다.

都市計劃法에 의한 都市計劃區域의 지정은 都市地域안에서하여야 한다.

觀光振興法 第23條의 規定에 의한 觀光地, 體育施設의 설치·이용에 관한法律 第2條의 規定에 의한 體育施設중 大統領令이 정하는 面積 이상의 體育施設의 立地區域, 産業立地 및 開發에 관한法律 第8條의 規定에 의한 農工團地, 埋葬 및 墓地 등에 관한法律 第7條 및 同法 第8條의 規定에 의한 公設墓地 및 私設墓地 등의 集團化區域중 大統領令이 정하는 面積 이상의 區域의 지정은 準도시지역안에서 하여야 한다.

農漁村發展特別措置法 第40條의 規定에 의한 農業振興地域, 山林法 第17條의 規定에 의한 保全林地, 酪農振興法 第7條의 規定에 의한 酪農地帶, 草地法 第6條 및 同法 第7條의 規定에 의한 草地造成地區 및 團地造成地區의 지정은 농림 지역안에서 하여야 한다.

農地擴大開發促進法 第7條 및 同法 第7條의2의 規定에 의한 開發促進地域 및 小規模開發對象地, 酪農振興法 第7條의 規定에 의한 酪農地帶, 草地法 第6條 및 同法 第7條의 規定에 의한 草地造成地區 및 團地造成地區의 지정은 準농림지역 안에서 하여야 한다.

自然公園法에 의한 公園區域과 公園保護區域, 水道法 第5條의 規定에 의한 上水源保護區域중 大統領令이 정하는 面積 이상의 區域, 文化財保護法에 의하여 지정하는 名勝 및 天然紀念物과 이를 위한 保護區域중 大統領令이 정하는 面積 이상의 區域, 自然環境保全法 第16條의 規定에 의한 綠地保全地域, 農漁村發展特別措置法 第40條의 規定에 의한 農業振興地域 山林法 第17條의 規定에 의한 保全林地의 지정은 自然환경보전지역 안에서 하여야 한다.

關係行政機關의 長이 다른 法令에 의하여 위에서 언급한 區劃 등 외의 區劃 등을 지정 또는 劃定하고자 할 때에는 미리 建設交通部長官과 協議하거나 그 승인을 얻어야 한다. 다만, 軍事上 機密을 요하는 區劃 등은 그러하지 아니하다. 55)

55) 국토이용관리법 제13조의3은 제3항 이하에서 “都市計劃法상의 都市計劃에 의하여 개발한 地域을 都市地域으로 지정하기 위한 國土利用計劃의 決定·告示는 都市計劃區域의 決定·告示로 보며, 港灣法 第2條第4號의 規定에 의하여 지정된 港灣區域과 漁港法 第6

(2) 행정기관에 대한 효력

國家 또는 地方自治團體는 國土利用計劃으로 정하여진 用途地域의 효율적인 이용·관리를 위하여 당해 地域에 관한 개발·整備 및 보전에 필요한 措置를 강구하여야 한다.

첫째 都市地域의 경우, 關係行政機關의 長은 關係法令이 정하는 바에 따라 都市計劃 또는 開發計劃 등을 수립하고 이를 施行하여야 한다.

둘째 準都市地域의 경우 關係行政機關의 長은 用途가 細分된 경우에 한하여 大統領令이 정하는 바에 따라 開發計劃을 수립하고 이를 施行하여야 한다. 이 경우 住民의 集團的 生活根據地와 體育 및 觀光休養施設用地로 이용하기 위한 用途地區에 대하여는 大統領令이 정하는 바에 따라 都市計劃法 및 土地區劃整理事業法을 準用할 수 있다.

셋째 農林地域의 경우 關係行政機關의 長은 關係法令이 정하는 바에 따라 農林業의 振興과 山林의 보전·육성에 필요한 調査와 保護對策을 강구하여야 한다.

넷째 準農林地域의 경우 關係行政機關의 長은 關係法令이 정하는 바에 따라 필요한 保全措置를 취하고, 準農林地域의 指定目的을 해하지 아니하는 범위안에서 이용과 개발을 도모하여야 한다.

다섯째 然環境保全地域의 경우 關係行政機關의 長은 關係法令이 정하는 바에 따라 環境汚染의 방지, 自然環境·水資源·海岸·生態系 및 文化財의 보전과 水産資源의 보호·육성을 위하여 필요한 調査와 保護對策을 강구하여야 한다.

(3) 토지 등의 소유자에 대한 효력

國土利用計劃으로 정하여진 用途地域안의 土地所有者는 그 土地를 당해 地域의 指定目的에 適合하도록 利用하여야 한다. 用途地域안에서의 行爲의 制限은 그 地域의 指定目的에 따라 필요한 最少限度에 그쳐야 한다. 用途地域안에서 行政機關의 長이 다른 法令에 의하여 許可·認可 또는 承認 등으로 土地利用行爲를 許容함에 있어서 이 법 및 이 법에 의한 命令에 土地利用行爲의 제한에 관한

條第1項의 規定에 의하여 지정된 漁港區域으로서 都市地域에 연접된 公有水面은 이 법에 의하여 都市地域으로 決定·告示된 것으로 본다” 등의 용도지역과 관련된 세부적 간주규정을 두고 있다.

정함이 있는 경우에는 그 범위안에서 이를 행하여야 한다.

用途地域안에서의 행위제한에 대하여는 아래와 같은 사항을 규정하고 있다.

都市地域에 대하여는 都市計劃區域인 경우에는 都市計劃法을, 國家産業團地 또는 地方産業團地인 경우에는 産業立地 및 開發에 관한 法律을, 宅地開發豫定地區인 경우에는 宅地開發促進法을, 電源開發事業區域 또는 豫定區域인 경우에는 電源開發에 관한 特例法을 각각 적용하는 등 각 個別法이 정하는 바에 따른다.

準都市地域에 대하여는 用途地區의 指定目的의 범위안에서 大統領令이 정하는 바에 따른다.⁵⁶⁾

農林地域에 대하여는 農業振興地域인 경우에는 農地法을, 保全林地인 경우에는 山林法을, 酪農地帶인 경우에는 酪農振興法을, 草地造成地區 및 團地造成地區인 경우에는 草地法을 각각 적용하는 등 각 個別法이 정하는 바에 따른다.

準農林地域에 대하여는 環境汚染의 우려가 있거나 敷地가 一定規模 이상인 工場·建築物·工作物 기타의 施設의 設置 등 大統領令이 정하는 土地利用行爲는 이를 할 수 없다. 다만, 農林部長官이 農業振興이나 農地保全에 필요하다고 인정하는 地域에서는 農地法에 의하여 행위를 제한할 수 있다. 이 경우에는 이 법에 의한 행위제한의 취지와 衡平을 이루도록 하여야 한다.

自然環境保全地域안에서는 건축물, 공작물 기타 시설의 신축, 개축 또는 증축, 영림계획에 의하지 아니하는 입목, 죽의 벌채, 개간, 매립, 준설 또는 간척, 토지의 형질변경, 가축의 방목, 야생 동식물의 포획 또는 채집, 흙, 모래, 자갈, 돌 등의 채취, 광물의 굴채 등의 행위를 할 수 없다. 다만, 大統領令이 정하는 경미한 사항에 관하여는 그러하지 아니하며, 당해 地域이 自然公園法에 의한 公園區域 및 公園保護區域, 水道法에 의한 上水源保護區域이나 文化財保護法에 의하여 지정된 史蹟·名勝 또는 天然紀念物과 그 保護區域인 경우의 행위제한에 대하여는 각각 自然公園法·水道法 또는 文化財保護法을 적용한다.

56) 시행령 제11조는 준도시지역안에서 취락지구, 농어촌산업지구, 운동·휴양지구, 집단묘지지구, 시설용지지구 등을 구분하여 개발계획을 수립할 수 있으며, 이 경우 취락지구의 경우에는 지방자치단체의 조례로 개발계획의 수립기준을 정할 수 있음을 규정하고 있다. 이 경우 행위제한은 개발계획에서 정하는 바에 따라 이루어지도록 하고, 개발계획이 없는 경우에는 시행령 제13조가 구체적 행위제한을 정하고 있다.

라. 國土利用計劃의 法的 性質

國土利用計劃의 법적 성격은, 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃의 경우와 마찬가지로, 법률상 명확히 규명되어 있지 않고 있다. 國土利用計劃의 法的 性質을 둘러싸고 학설과 판례는 대개 이를 법규로, 57) 行政行爲로 58) 또는 독자적 행위형식 59)으로 보는 세 의견으로 나뉘어 있다. 이와 같은 의견 대립은 國土利用計劃이 규범적요소와(normative Elemente) 법규집행작용의 요소(Vollzugselemente)를 함께 지니고 있어서 이 계획을 법규와 行政行爲의 두 형식 모두에 대하여 근거를 제공함에서 연유한다. 國土利用計劃을 行政行爲로 인정하는 근거는 실체법적 및 소송법적 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.

첫째 國土利用計劃이 실체법적으로 토지이용을 많은 경우에는 개별적인 사항에 이르기까지 구체적으로 규정하고 있다는 점에서 國土利用計劃을 行政行爲로 인정하는 근거를 찾는다. 行政行爲의 개념적 구성적 요소를 따라 분석할 경우, 國土利用計劃이 行政廳이 외부에 대하여 직접 법률효과를 발생하는 법적행위라는 점에는 의문이 없다. 문제점은 國土利用計劃 구체적 사실에 대하여 법을 집행하는 개별적 행위인가?라는 점이다.

건설교통부가 안동댐주변지역의 자연경관 훼손방지와 관광시설의 계획적인 유치에 위하여 안동시와 주변군을 대상으로 고시한 國土利用計劃에서 해당지역에 자연환경보전지역, 관광휴양지역 등 용도지역을 지정한 것을 예로 들어 이 문제의 답을 구해보기로 한다. 자연환경보전지역 내에 토지를 가진 토지소유자는 國土利用計劃이 규정한 자연환경보전지역의 이념에 합당하도록 토지를 사용할 의무를 갖는다. 관계된 토지소유자 개개인의 입장에서 볼 때에는 이 계획규정은 구체적이고 개별적인 확정규정의 성격을 갖는다. 그 반면 공적계획담당자의 입장에서 볼 때에는 계획규정이 관계개개인을 대상으로 하기보다는 그 해당지역을 대상으로 하며, 개별적으로 적용되기 보다는 일반적으로 적용되는 규정이라는 성격을 갖는다. 즉 계획규정은 공적담당자가 개인 개인에게 계획을 통하

57) 대법원 1978.4.24. 78누242 판결; 대법원 1982.3.9. 80누105 판결; 김현채, 기준

지가고시의 처분성, 사법행정 1979년 10월호 43면 이하 참조.

58) 참조 이상규, 신행정법론, 121면; 서원우, 현대행정법론, 553면 등 참조.

59) 참조 석종현, 신토지공법론 120면 이하.

여 행사하는 낱말의 부분작용이 아니라, 수자원의 보호, 자연생태계의 보전, 훼손되지 않은 자연경관의 보호 등을 대상으로 하는 일반적 작용이기 때문이다. 이 계획에 따라 관계된 개개인이 누구인가를 계획은 구체적으로 예정하고 있지 않으며 오직 대상지역만을 염두에 둘 뿐이다. 또한 國土利用計劃이 다른 여러 國土利用計劃들과 전혀 무관한 낱개의 계획들이 아니라 超地域的 綜合計劃으로써 전국을 대상으로 점차적으로 수립, 변경되어 왔다는 점도 주목하여야 한다. 國土利用計劃담당자는 새로운 계획의 수립 또는 계획의 변경에 있어서 超地域的 綜合計劃으로써의 기능을 달성할 수 있도록 무수한 부분계획들이 전체적으로 유기적인 의미를 가지도록 조정하여야 할 의무를 가진다. 즉 계획의 확정 및 조정에 있어서 계획담당자는 국토의 종합적 이용과 관리라는 견지에서 토지가 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용관리될 수 있어야 한다는 목적을 항상 염두에 두어야 한다. 國土利用計劃이 이와 같이 전체적인 질서를 우선적으로 추구하여야 하므로 “법규로서” 구속적 영향력을 발휘한다고 봄이 보다 신빙성이 있다 할 것이다.

國土利用計劃을 行政行爲로 인정하는 또하나의 측면은 현행 행정소송이 가지는 권리구제의 측면이 제공한다. 國土利用計劃을 법규로 인정할 경우 행정소송법에 행정상의 규범통제소송이 인정되지 않고 있으므로, 계획관계자는 오직 계획의 집행과정에서 이루어진 구체적 처분을 통해서만 계획을 대상으로 권리침해를 주장할 수 있을 뿐이다. 즉 구체적 처분의 취소 등을 구하는 소송에서 계획의 법적 정당성을 연관시켜 법적 심사를 하게된다. 國土利用計劃을 行政行爲로 인정하는 것은 계획관계자에게 계획의 법적 정당성을 직접 심사하게 할 소송법상의 가능성을 부여하는 장점이 있다. 그러나 이와 같은 이론은 실체법적인 계획의 법적성격을 소송법상의 장점으로써 규명하고 있다는 점에서 그 논리적 귀결을 잃고 있다.

國土利用計劃이 법규인가 行政行爲인가를 이론적으로 확정짓기 전에 관계 법률이 그 法的 性質을 둘러싼 다툼을 직접 해결하는 규정을 두고 있는지, 그렇지 않다면, 최소한 法的 性質의 규명을 위한 확실한 단서를 제공하고 있는지를 살펴보아야 하리라 생각된다. 國土利用計劃을 정의한 國土利用管理法 제2조에서는 그 법적성격을 확정하는 명확한 단서를 제공하지 않고 있다. 그러나 國土利用計劃의 입안, 결정절차를 규정한 절차법적 규정에서 그 단서를 찾을 수 있으리라

생각된다. 國土利用計劃의 결정을 규정하고 있는 國土利用管理法 제8조제1항제2 문은 결정된 國土利用計劃의 변경에도 법제7조 및 제8조의 절차규정이 적용됨을 규정한 후, 다만 國土利用計劃審議會의 심의를 생략할 수 있는 경미한 사항은 대통령령으로 정하게 됨을 규정하고 있다(國土利用管理法 제8조제1항제3문). 경미한 사항의 변경은 특별한 절차를 거치지 않고 대통령령으로, 중대한 사항의 변경은 특별한 절차를 거쳐 國土利用計劃으로 고시되게 되는 이 절차적 조항을 체계적으로 분석할 경우, 國土利用管理法의 입법자는 법 제8조제1항제3문을 통하여 이 계획의 법적성격을 대통령령에 준하는 법규로 보고 있다고 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 문제는 입법자가 확정적으로 규정함이 타당하리라 생각된다.

3. 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律에 따른 地域開發計劃 등

가. 地域開發計劃의 意義 및 內容

「地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律」은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부분의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형적 발전에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법률은 國家 등의 責務로서 國家는 行政, 産業, 教育, 文化, 觀光 등 國民生活水準 향상과 地域發展을 위한 機能이 地方에 고르게 配置될 수 있도록 하기 위한 정책을 수립하고 이에 필요한 支援方案을 강구하여야 하며, 國家·地方自治團體는 地域開發計劃의 수립과 施行에 필요한 財源을 우선적으로 확보함을 선언한 후, 필요한 경우에는 民間의 資本과 技術 등을 地域開發事業에 참여시키는 計劃을 수립할 수 있음을 선언하고 있다.

이 법률은 “地域開發計劃”을 “계획적인 地域開發을 유도하기 위하여 수립·施行하는 計劃”으로 정의한 후 이 범주에 다른 법령에 의한 계획으로서 國土建設綜合計劃法 第17條 및 第18條의 規定에 의하여 수립하는 道計劃과 郡計劃, 都市

計劃法 第10條의2 및 第12條의 規定에 의하여 수립하는 都市基本計劃과 都市計劃을 포함시킨 후, 이 법률에 따른 계획으로서 이 법률 第5條의 規定에 의하여 수립하는 廣域開發事業計劃 및 第14條의 規定에 의하여 수립하는 開發促進地區 開發計劃을 포함시키고 있다.

나. 地域開發計劃 등의 意義·內容 및 樹立節次

(1) 廣域開發事業計劃의 意義·內容 및 樹立節次

廣域開發事業計劃의 수립 및 施行을 위하여 建設交通部長官은 廣域市와 그 周邊地域, 工業團地와 그 背後地域 또는 여러 都市가 상호 인접하여 동일한 生活圈을 이루고 있는 地域 등을 廣域的으로 開發할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 그 地域을 廣域開發圈域으로 지정하여 開發할 수 있다. 廣域市長 또는 道知事は 地域發展을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 管轄區域의 전부 또는 일부를 廣域開發圈域으로 지정하여 줄 것을 建設交通部長官에게 요청할 수 있다. 建設交通部長官이 第1項의 規定에 의하여 廣域開發圈域을 지정하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 廣域開發圈域 指定案을 작성하여 關係中央行政機關의 長 및 廣域市長 또는 道知事와 協議한 후 國土建設綜合計劃法 第7條의 規定에 의한 國土建設綜合計劃審議會의 審議를 거쳐야 한다.

建設交通部長官은 廣域開發圈域을 지정하거나 변경하는 때에는 圈域의 명칭과 범위, 開發의 基本目標, 지정기간 등을 告示하여야 한다.

지정·告示된 廣域開發圈域에 管轄區域의 전부 또는 일부가 포함되는 廣域市長 또는 道知事は 大統領令이 정하는 바에 따라 關係市長 또는 郡守의 의견을 들어 廣域開發事業計劃을 작성하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 다만, 2 이상의 廣域市 또는 道에 걸쳐 廣域開發圈域이 지정된 경우에는 關係 廣域市長 또는 道知事が 공동으로 廣域開發計劃을 작성하여야 한다.

建設交通部長官은 2 이상의 廣域市 또는 道에 걸쳐 지정된 廣域開發圈域으로서 國家目的 달성을 위하여 필요한 경우에는 關係 廣域市長 또는 道知事の 의견을 들어 직접 廣域開發計劃을 작성하거나 關係 廣域市長 또는 道知事중에서 廣域開發計劃을 작성할 者를 지정할 수 있다. 廣域開發計劃을 작성하고자 할 때에는 住民 및 關係專門家 등의 의견을 듣고 그 의견이 타당하다고 인정되는 경우

에는 이를 廣域開發計劃에 반영하여야 한다. 建設交通部長官은 廣域市長 또는 道知事가 작성한 廣域開發計劃을 제출받거나 직접 廣域開發計劃을 작성한 경우에는 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐 이를 확정하고, 그 내용을 告示하여야 한다.

廣域開發計劃에는 다음 사항에 관한 구체적인 事業計劃이 포함되어야 한다.

- ① 産業立地, 住居團地, 위락·休息空間 등 廣域開發圈域안의 土地利用에 관한 사항
- ② 交通施設, 用水供給施設, 下水道施設 등 廣域的으로 이용하는 公共施設의 配置에 관한 사항
- ③ 廣域쓰레기처리장, 廢棄物處理施設 등의 設置에 관한 사항
- ④ 觀光資源開發, 環境의 보전 등에 관한 사항
- ⑤ 第1號 내지 第4號의 事業施行을 위한 投資所要規模에 관한 사항
- ⑥ 기타 廣域開發圈域의 종합적인 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항으로서 광역개발권역안의 인구 및 산업구조의 조정에 관한 사항, 특별히 집중적으로 개발할 필요성이 있는 지역과 그 개발방법에 관한 사항 등 大統領令이 정하는 사항

建設交通部長官은 廣域開發計劃을 수립하고자 하는 경우 다른 法律의 規定에 의하여 수립된 開發計劃이 있는 때에는 이를 우선적으로 고려하여야 한다.

확정·告示된 廣域開發計劃에 의한 사업은 당해 사업과 관련된 각각의 法律이 정하는 節次에 따라 施行한다. 建設交通部長官은 매년 廣域開發計劃의 執行結果를 評價하여 審議會에 보고하여야 한다.

(2) 開發促進地區開發計劃의 意義·內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저히 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 또는 광역시장 또는 道지사의 요청을 받아 開發促進地區를 지정할 수 있다. 建設交通部長官이 開發促進地區를 지정하고자 하는 때에는 미리 관계 中央行政機關의 장과 협의한 후 審議회의 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 開發促進地區의 범위, 개발의 기본방향, 지정기간 등을 고시하여야 한다. 建設交通部長官이 開發促進地區를 지정하는 경우에는 주민 및 관계전문가의 의견을 듣고 그 의견이 타당하다고 인정되는 경우

에는 이를 반영하여야 한다.

廣域市長 또는 道知事は 開發促進地區가 지정·告示된 때에는 開發促進地區 開發計劃을 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 建設交通部長官은 開發計劃을 승인하고자 할 때에는 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐야 하며, 廣域市長 또는 道知事は 開發計劃의 승인을 얻은 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 그 요지를 告示하여야 한다.

開發計劃에는 아래의 사업의 施行에 관한 내용이 포함되어야 한다.

- ① 生産基盤의 造成 및 이에 부대되는 사업
- ② 住民生活環境 개선을 위한 施設의 設置·改良事業
- ③ 交通施設, 用水供給施設 등 地域發展을 위한 基盤施設整備事業
- ④ 觀光休養地 造成, 地域特化産業의 육성 등 住民所得增大에 기여할 수 있는 사업
- ⑤ 기타 당해 開發促進地區의 指定目的 달성을 위하여 필요하다고 인정되어 建設交通部長官이 關係中央行政機關의 長과의 協議를 거쳐 선정한 사업

(3) 民資誘致計劃의 意義·內容 및 樹立節次

中央行政機關의 長 또는 서울特別市長·廣域市長·道知事は 廣域開發事業, 地區開發事業 등의 地域開發事業을 원활하게 施行하기 위하여 民間資本의 誘致가 필요하다고 인정되는 경우에는 民資誘致計劃을 작성하여야 한다. 民資誘致計劃에는 民資誘致事業의 범위·施行方法 및 조건, 民資誘致事業의 施行者의 資格 및 선정기준, 民資誘致事業의 지원에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

中央行政機關의 長 또는 市·道知事は 民資誘致計劃을 작성한 경우에는 關係行政機關의 長과 協議한 후 審議會(特別市·廣域市の 경우에는 都市計劃法에 의한 地方都市計劃委員會를, 道の 경우에는 道建設綜合計劃審議會를 말한다)의 審議를 거쳐 이를 확정하여야 한다. 中央行政機關의 長 또는 市·道知事は 民資誘致計劃이 확정된 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 公告하고 설명회를 개최하여야 한다.

(4) 開發事業實施計劃의 內容 및 수립절차

開發促進地區안에서 시행되는 지역개발사업은 다른 법률의 규정에도 불구하고

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

고 國家 및 地方自治團體, 한국토지공사·대한주택공사·한국수자원공사·한국도로공사·농어촌진흥공사·한국관광공사 등의 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공사, 기타 지구개발사업의 시행자로 지정받은 자 등이 시행할 수 있다. 國家가 시행하는 지구개발사업에 대하여는 建設交通部長官이, 地方自治團體가 시행하는 지구개발사업에 대하여는 광역시장 또는 도지사가 시행자를 지정하여야 한다.

施行者は 實施計劃을 작성하여 指定權者의 승인을 얻어야 한다. 指定權者가 實施計劃을 승인한 경우에는 그 내용을 告示하여야 한다. 指定權者가 직접 實施計劃을 작성한 경우에도 또한 같다.

施行者가 實施計劃의 승인을 얻은 때(指定權者가 직접 實施計劃을 작성한 경우에는 이를 告示한 때를 말한다)에는 國土利用管理法 第8條의 規定에 의한 國土利用計劃의 決定, 同法 第21條의3의 規定에 의한 土地의 去來契約의 許可 또는 同法 第21條의7의 規定에 의한 土地의 去來契約의 申告, 港灣法 第9條第2項의 規定에 의한 港灣工事施行의 許可 및 同法 第10條第2項의 規定에 의한 港灣工事實施計劃의 승인, 都市計劃法 第12條의 規定에 의한 都市計劃의 決定, 住宅建設促進法 第33條의 規定에 의한 事業計劃의 승인, 宅地開發促進法 第3條의 規定에 의한 豫定地區의 지정, 同法 第9條의 規定에 의한 實施計劃의 승인, 産業立地및開發에관한法律 第6條 내지 第8條의 規定에 의한 工業團地의 지정, 同法 第14條 및 第15條의 規定에 의한 工業團地開發基本計劃의 수립, 同法 第17條 및 第18條의 規定에 의한 工業團地開發實施計劃의 승인 및 同法 第19條의 規定에 의한 農工團地開發 實施計劃의 승인 등 22종의 決定·許可·申告·認可·同意·승인·協議 등을 받은 것으로 간주된다. 指定權者가 아래의 사항이 포함되어 있는 實施計劃을 작성 또는 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다.

(5) 중소기업육성계획의 내용 및 수립절차

통상산업부장관은 중소기업기본법에 따른 중소기업시책에 근거하여 중소기업육성 基本指針을 작성하여야 하며, 이를 시·도지사에게 시달하여야 한다. 이 基本指針에 따라 地方中小企業을 육성하고자 하는 市·道知事は 다음 年度 管轄區域내 地方中小企業育成計劃(이하 “育成計劃”이라 한다)을 작성하여 매년 12월

31일까지 內務部長官을 거쳐 通商産業部長官에게 제출하여야 한다. 市·道知事가 작성하는 育成計劃에는 다음에 해당하는 사항이 포함되어야 한다.

- ① 企業의 移轉이나 工場의 新規設立을 통한 地域別, 業種別 中小企業의 집단화 및 원활한 事業場 用地供給에 관한 사항
- ② 技術 및 技能人力 需給에 관한 사항
- ③ 地方中小企業의 원활한 設備投資와 經營安定與件의 造成에 관한 사항
- ④ 製造業을 지원하는 사업을 영위하는 地方中小企業의 효율화에 관한 사항
- ⑤ 地方中小企業이 生産한 製品 및 用役의 販賣에 관한 사항
- ⑥ 育成計劃의 추진을 위한 地方財政資金의 확보 및 運用에 관한 사항
- ⑦ 第1號 내지 第5號와 관련하여 通商産業部長官이 市·道別로 요청하는 사항
- ⑧ 기타 大統領令이 정하는 사항

通商産業部長官은 市·道知事が 제출한 育成計劃을 검토한 결과 政府의 中小企業育成施策과 상충되거나 市·道の 計劃간에 중복 또는 상충되는 부문이 있는 경우에는 中小企業基本法에 의한 中小企業政策審議會의 審議를 거쳐 市·道知事에게 育成計劃의 調整을 요청할 수 있으며, 이 요청을 받은 市·道知事は 특별한 사유가 없는 한 通商産業部長官의 요청에 따라야 한다.

地方自治團體의 長은 育成計劃의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 地方自治法의 規定에 의한 地方中小企業育成 關聯基金의 설치 또는 同基金의 활용, 地方財政法 및 地方稅法이 정하는 바에 따른 地方債의 발행 및 地方稅의 徵收猶豫 등의 조치를 할 수 있다.

政府는 市·道知事が 育成計劃을 차질없이 추진할 수 있도록 行政的인 지원을 할 수 있으며, 通商産業部長官은 基金의 造成을 지원할 수 있다. 市·道知事は 通商産業部長官의 基金에 대한 支援金を 育成計劃을 추진하는데 사용하여야 한다. 通商産業部長官은 育成計劃의 원활한 추진을 위하여 필요하다고 인정되거나 市·道知事の 요청이 있는 경우에는 필요한 대책을 수립하거나 關係中央行政機關의 長에게 필요한 대책을 수립하여 줄 것을 요청할 수 있다. 市·道知事は 每年度 育成計劃의 推進實績을 分析하고 다음 年度 2月 末日까지 그 分析結果를 通商産業部長官에게 제출하여야 한다. 通商産業部長官은 市·道知事の 育成計劃의 推進實績 分析結果를 基本指針에 반영하여야 한다.

通商産業部長官은 工業의 配置現況 및 이에 따른 工業生産實績이 工業配置 및 工場設立에 관한 法律 第3條의 規定에 의한 工業配置基本計劃에 현저히 미달하는 市·道안의 工業團地를 中小企業政策審議會의 審議를 거쳐 地方中小企業特別支援地域으로 지정할 수 있다. 通商産業部長官은 地方中小企業特別支援地域을 지정한 경우에는 이를 告示하여야 하며 그 지정기간은 告示한 날부터 5年으로 한다.

다. 地域開發計劃 등의 法的 性質과 效力

地域均衡開發 및 地方中小企業育成에 관한 法律은 이 법률에 따른 地域開發計劃을 아래와 같이 정의하고 있다. “地域開發計劃”이라 함은 계획적인 지역개발을 유도하기 위하여 수립·시행하는 다음의 계획을 말한다.

- ① 國土建設綜合計劃法에 의하여 수립하는 道計劃과 郡計劃
- ② 都市計劃法에 의하여 수립하는 都市基本計劃과 都市計劃
- ③ 地域均衡開發 및 地方中小企業育成에 관한 法律에 의하여 수립하는 廣域開發事業計劃 및 開發促進地區開發計劃

즉 이 법률에 따르는 地域開發計劃에는 이 법률에 의하여 수립되는 계획 뿐만 아니라 國土建設綜合計劃法 및 都市計劃法에 따라 수립되는 계획이 포함된다.

이 법률은 廣域開發事業計劃, 開發促進地區開發計劃, 開發事業實施計劃, 개발사업의 실시를 위한 民資誘致計劃, 중소기업육성계획 등에 관하여 규정하고 있다. 그러나 이들 각종 계획의 수립절차 및 그 내용에 관한 규정은 두고 있을 뿐 그 法的 性質 및 그 법적 효과에 관하여는 침묵하고 있다.

이 법률에 의하여 수립되는 廣域開發事業計劃안에는 토지이용, 공공시설의 배치 등에 관한 구체적인 사업계획을 포함하도록 하고 있다. 廣域開發事業計劃은 그 내용 자체만으로는 國土建設綜合計劃法에 따른 道計劃이 수개의 도에 걸치는 정도의 효력 즉 해당 地方自治團體의 都市計劃 등 구체적 계획을 수립하는데 있어 지침적 성격 및 효력을 가지는 것으로 생각된다. 다만 廣域開發事業計劃중 2개 이상의 시도에 걸치는 광역쓰레기장의 설치, 관광자원개발 등을 위한 계획을 구체적으로 수립하고 시행자를 지정하며, 추진하는 단계에 이르르는 경

우에는 이 계획은 구속적 효력도 부여될 수 있을 것이다. 이 경우의 廣域開發事業計劃의 法的 性質을 行政處分의 성격을 가진다.

開發促進地區의 開發計劃은 建設交通部長官이 開發促進地區를 지정하면 지구를 관할하는 시·도지사가 開發促進地區開發計劃을 작성하고, 이를 建設交通部長官이 승인하는 절차를 밟아 수립된다. 開發促進地區 개발사업의 실시계획은 사업의 시행자가 작성한다. 사업의 시행자는 國家, 地方自治團體, 공사 등이며 사업시행자의 지정권자는 國家 또는 地方自治團體가 된다.

開發促進地區開發計劃은 구속적 효력을 가진다. 開發事業實施計劃의 승인에는 허가처분 등과 같은 行政處分의 성격이 부여된다.

광역개발사업 및 開發促進地區개발사업의 시행을 위한 民資誘致計劃이 수립되는 경우, 이 民資誘致計劃은 민간사업자와의 협약을 체결하기 위한 행정부 내부의 지침으로서의 성격이 부여된다.

통상산업부장관이 시·도지사에게 시달하는 중소기업육성지침에 따라 시·도지사가 수립하는 시·도별 중소기업육성계획도 중소기업에 대한 각종 지원을 위한 행정부내부의 지침으로서의 法的 性質을 가진다.

4. 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃 등

가. 農漁村整備綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

農漁村整備法은 農水産業生産基盤, 農漁村生活環境과 農漁村休養資源 및 限界農地 등을 종합적·체계적으로 整備·開發하여 農水産業의 競爭力 향상과 農漁村生活環境改善을 촉진함으로써 현대적인 農漁村 建設과 國家의 均衡發展에 이바지함을 目的으로 한다.

農林部長官은 농어촌의 정비를 위하여 토지·마을 및 연안 해면의 이용과 개발에 필요한 자원조사를 실시할 수 있으며, 이 資源調査 결과를 바탕으로 農業生産基盤, 水産業生産基盤, 農漁村生活環境, 農漁村休養資源, 限界農地 등의 開發 및 整備를 위해 關係部處의 長과 協議하여 農漁村整備綜合計劃을 수립하여야 한다.

(1) 農業生産基盤整備計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

農林部長官은 資源調查 結果를 바탕으로 하여 畚作, 田作, 施設農業 등 지역별·유형별 農業生産基盤整備計劃을 수립·추진하여야 한다. 農林部長官은 農業基盤整備事業 施行者의 申請이 있거나 필요하다고 인정하는 경우에는 農業生産基盤整備計劃에 따라 당해 地域에 대한 豫定地 調查를 실시하여야 한다.

農林部長官은 豫定地 調查結果 農業基盤整備事業중 妥當性이 있다고 인정되는 사업에 대하여는 당해 地域에 대하여 基本調查를 실시하고 農業基盤整備事業 基本計劃을 수립하여야 한다.

農林部長官은 農業基盤整備事業基本計劃에 따라 사업을 施行하고자 할 때에는 당해 地域에 대한 細部設計를 실시하고, 農業基盤整備事業施行計劃을 수립하여야 한다. 農林部長官은 農業基盤整備事業施行計劃을 수립한 때에는 당해 地域의 農業基盤整備事業 施行者를 지정하고 그 사업의 施行計劃書를 農業基盤整備事業 施行者에게 송부하여야 한다. 農業基盤整備事業은 國家, 地方自治團體, 農漁村振興公社, 農地改良組合 또는 土地所有者가 施行한다. 農業基盤整備事業은 農地, 農漁村用水 등의 資源을 효율적으로 이용하여 農業의 生産性을 제고할 수 있도록 事業施行地域의 土質, 土壤, 傾斜度, 氣候, 栽培作日, 經濟性 및 農業基盤整備事業에 참가할 수 있는 資格이 있는 者의 同意 등을 감안하여 종합적·체계적으로 施行함을 원칙으로 한다.

農業基盤整備事業 施行者는 農業基盤整備事業 施行計劃이 수립된 地域에 사업을 施行하고자 할 경우에는 당해 農業基盤整備事業 施行計劃을 告示하고 그 施行計劃을 農業基盤整備事業에 참가할 수 있는 資格이 있는 者에게 열람시켜야 하며, 3分の 2 이상의 同意를 얻어야 한다. 다만, 農林部令이 정하는 특수한 사유로 인하여 이러한 同意를 얻을 수 없는 경우에는 그 地域내의 受惠面積의 3分の 2 이상에 해당하는 土地所有者의 同意를 얻어야 한다. 農業基盤整備事業에 참가할 수 있는 資格이 있는 者는 農業의 目的으로 사용·수익하는 土地의 所有者, 農業의 目的으로 사용·수익하기 위하여 土地에 所有權의의 物權(登記된 賃借權을 포함한다)을 가지고 있는 者, 農業외의 目的으로 사용·수익하는 土地의 所有者나 農業외의 目的으로 사용·수익하기 위하여 土地에 所有權의의 物權을 가지고 있는 者 등이 해당된다. 告示된 農業基盤整備事業에 참가할 수 있는 資

격이 있는 者가 당해 農業基盤整備事業 施行計劃에 대하여 異議가 있을 때에는 農業基盤整備事業 施行者에게 異議申請을 할 수 있다. 農業基盤整備事業 施行者는 第2項의 規定에 의한 異議申請을 받은 때에는 그 適否에 관한 의견을 첨부하여 特別市長·廣域市長 또는 道知事에게 裁定을 申請하여야 한다. 다만, 農業基盤整備事業 施行者가 國家 또는 市·道知事인 경우에는 農林部長官에게 裁定을 申請하여야 한다.

農業基盤整備事業 施行者는 異議申請이 없거나 農林部長官 또는 市·道知事가 異議申請에 대하여 裁定을 한 때에는 大統領令이 정하는 書類를 첨부하여 農林部長官에게 事業施行認可를 申請하여야 한다. 農林部長官이 事業施行認可를 한 때에는 지체없이 이를 農業基盤整備事業 施行者에게 통지하여야 하며 그 認可內容을 告示하여야 한다. 農業基盤整備事業 施行者는 認可된 農業基盤整備事業 施行計劃을 변경하거나 廢止할 때에는 農林部長官의 승인을 얻어야 한다.

(2) 生活環境整備計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

農林部長官은 農漁村生活環境整備事業을 施行함에 있어 地域開發與件, 所得源擴充 등을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 生活環境整備事業과 병행하여 農業基盤整備事業, 水産業基盤整備事業, 農漁村休養資源開發 및 限界農地 등의 整備事業을 실시하여야 한다.

農林部長官은 生活環境整備事業의 方向 및 政策施行의 指針이 되는 農漁村生活環境整備 基本方針을 수립하여야 한다. 生活環境整備基本方針은 國土建設綜合計劃, 環境保全長期綜合計劃 및 定住生活圈開發計劃 기타 法律의 規定에 의한 計劃과 조화를 이루어야 한다.

道知事는 國土利用管理法 第6條의 規定에 의한 都市地域, 準都市地域 또는 準都市地域으로 開發될 豫定地域 및 그 주변의 農耕地 등 土地 및 沿岸海面을 포함하는 地域 등을 生活環境整備區域으로 지정할 수 있다.

生活環境整備事業 施行者는 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 生活環境整備區域 對象地를 선정하고 그 區域에 대한 生活環境整備事業 基本計劃을 수립하여 道知事에게 보고하여야 하며, 道知事는 이를 農林部長官에게 제출하고 生活環境整備區域의 지정승인을 요청하여야 한다. 農林部長官은 生活環境整備事業의 효율적 施行을 위하여 필요한 때에는 建設交通部長官과 協議하여 生活環境整

備區域의 지정을 승인할 수 있으며, 地方自治團體의 長은 農林部長官이 生活環境整備區域의 지정을 승인한 때에는 이를 告示하여야 한다. 生活環境整備事業 施行者는 生活環境整備區域으로 지정된 地域에 대하여 生活環境整備事業 施行計劃을 수립하여야 한다. 다만, 生活環境整備區域중 都市計劃法에 의하여 都市計劃이 수립되어 있는 地域에 대하여는 당해 都市計劃에 따라 生活環境整備施行計劃을 수립할 수 있다. 生活環境整備事業 施行者가 生活環境整備施行計劃을 수립한 때에는 官廳道知事의 승인을 얻어 大統領令이 정하는 바에 따라 告示하고 이를 일반에게 闡明시켜야 한다. 道知事는 生活環境整備施行計劃을 승인한 때에는 이를 農林部長官에게 보고하여야 한다.

生活環境整備施行計劃에는 사업의 目標 및 基本方向, 農業基盤整備事業 施行計劃, 水産業基盤整備事業 施行計劃, 農漁村마을建設 또는 再開發을 위한 宅地造成計劃 및 住宅 등 建築計劃, 便益·福祉施設, 環境整備施設 및 上·下水道施設의 設置 또는 擴充 등이 포함되어야 한다.

農林部長官이 生活環境整備區域의 지정을 승인하고 道知事가 生活環境整備施行計劃을 國土利用計劃決定權者와 協議하여 승인한 후 生活環境整備事業 施行者가 이를 告示한 때에는 第32條第1項의 準都市地域으로 開發될 豫定地域은 國土利用管理法 第8條의 規定에 의하여 準都市地域으로 用途變更된 것으로 본다. 이 경우 生活環境整備事業 施行者는 告示內容을 國土利用計劃 決定權者에게 通報하여야 한다.

農漁村振興公社는 生活環境整備事業 施行者 또는 委託施行者로서 生活環境整備施行計劃을 수립하고 이를 官廳地域 道知事가 승인한 경우, 다음 各號의 해당 사업 施行者 또는 事業主體 지정과 해당 計劃承認 또는 施行認可를 받은 것으로 본다.

- ① 生活環境整備區域에 포함된 都市計劃地域에 대한 都市計劃法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業 施行者 지정
- ② 住宅建設促進法 第3條第5號의 規定에 의한 事業主體 및 同法 第33條의 規定에 의한 事業計劃의 승인
- ③ 宅地開發促進法 第7條의 規定에 의한 宅地開發事業의 施行者 指定과 同法 第8條 및 第9條의 規定에 의한 宅地開發計劃과 宅地開發事業實施計劃의 승인
- ④ 土地區劃整理事業法 第7條의 規定에 의한 都市計劃區域 또는 國土利用管理

法상의 準都市地域에 대한 土地區劃整理事業 施行者 및 同法 第32條의 規定에 의한 土地區劃整理事業의 施行認可

整備事業의 施行者는 整備事業의 計劃을 수립하고자 할 때에는 住民 및 關係 專門家 등으로부터 의견을 청취하여야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 整備事業의 計劃에 반영하여야 한다. 다만, 國防상 機密을 요하거나 大統領令이 정하는 경미한 사항은 그러하지 아니하다.

整備事業을 施行함에 있어서는 산림법(代替造林費 納入, 轉用負擔金 徵收 및 土地의 形質變更行爲 등), 水道法(地下水의 取水制限 등), 農漁村道路整備法(道路의 整備, 道路基本計劃의 수립 및 道路整備計劃의 수립), 河川法(占用料 등의 徵收), 道路法(占用料의 徵收) 등이 적용되지 아니한다.

나. 農漁村整備綜合計劃 등의 效力 및 法的 性質

農漁村整備法은 農漁村整備綜合計劃, 農業生産基盤整備計劃, 농업기반정비사업기본계획, 농업기반정비사업시행계획, 농어촌생활환경정비기본방침, 생활환경정비구역지정, 생활환경정비시행계획 등 다양한 형태의 계획에 관하여 규정하고 있다. 다른 법률의 경우와 마찬가지로 農漁村整備法도 이들 계획의 法的 性質에 관하여는 침묵하고 있다.

農漁村整備綜合計劃에 관하여는 오직 농림부장관에게 관계부처의 장과 협의하여 계획을 수립하여야 한다는 의무규정만을 두고 있을 뿐, 그 수립절차 및 법적 효력 등에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 법률의 조항만을 근거로 하여 분석할 경우에는 이 農漁村整備綜合計劃은 다음 단계에서 구체적으로 수립될 이 법에 따른 계획 즉 農業生産基盤整備計劃 등의 수립을 위한 지침적 성격 및 효력을 가지는 것으로 해석된다.

農業生産基盤整備計劃의 경우에도 이 법률은 農漁村整備계획의 경우와 마찬가지로 오직 농림부장관에게 계획수립의무를 부여하고 있을 뿐, 그 수립절차 및 법적 효력 등에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 이 계획도 농업기반정비사업을 실시하기 위한 전단계로서 사업의 준비를 위한 준비적 계획으로 보인다. 따라서 사업의 준비를 위한 지침으로서의 法的 性質 및 효력을 가지는 것으로 해석된다.

농업기반정비사업을 위하여 농림부장관은 기본계획과 시행계획의 두 가지 단계의 계획을 수립할 의무를 진다.

농림부장관은 예정지조사결과 타당성 있다고 인정되는 사업에 대하여 기본계획을 수립할 권한과 의무를 진다. 이 기본계획은 장차 수립할 사업계획의 기본이 되는 것이므로 行政廳 내부의 의사결정으로서 어느 정도의 구속적 영향력을 발휘한다. 그러나 구체적 처분적 성격은 가지지 아니하며, 아직 지침정도의 法的性質에 머물러 있다고 생각된다.

농림부장관은 기본계획에 근거하여 사업을 시행하고자 할 때에는 당해 지역에 대한 세부조사를 실시하고, 시행계획을 수립할 권한과 의무를 진다. 시행계획을 수립한 때에는 시행자를 지정하고, 그 사업의 시행계획서를 시행자에게 송부한다. 시행계획은 구체적인 行政處分으로서의 성격을 가지며, 行政廳 및 이해관계인을 구속한다. 시행계획이 고시되면 시행구역내의 토지소유자 기타 물권소유자의 권리, 의무에 직접적인 변경이 가해진다.

5. 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃

가. 環境保全長期綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

環境政策基本法은 國家 및 地方自治團體의 責務로서, 國家는 環境汚染과 그 危害를 방지하고 環境을 적정하게 管理·보전하기 위하여 環境保全計劃을 수립하여 이를 施行할 의무를 지며, 地方自治團體는 管轄區域의 地域的 特性을 고려하여 國家의 環境保全計劃에 따라 당해 地方自治團體의 計劃을 수립하여 이를 施行할 責務를 짐을 선언하고 있다.

國家的 차원에서 環境部長官은 관계中央行政機關의 長과 協議하여 環境保全委員會의 審議를 거쳐 政府의 環境保全을 위한 長期綜合計劃을 每 10年마다 수립하여야 한다. 이 계획은 國務會議의 審議를 거쳐 확정한다.

環境保全을 위한 長期綜合計劃에는 아래의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 人口·産業·經濟·土地 및 海洋의 이용 등 環境變化 與件에 관한 사항
- ② 環境汚染度 및 汚染物質 排出量의 豫測과 環境汚染이 生態系에 미치는 영향 등 環境質의 變化展望

③ 自然環境의 現況 및 展望

④ 環境保全 目標의 設定과 이의 達成을 위한 段階別 對策 및 事業計劃

⑤ 事業의 施行에 소요되는 費用의 算定 및 財源 調達方法

環境部長官은 확정된 環境保全을 위한 長期綜合計劃을 지체없이 關係中央行政機關의 長에게 通報하여야 하며, 關係中央行政機關의 長은 計劃의 施行을 위하여 필요한 措置를 하여야 한다.

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

國家 및 地方自治團體는 환경보전을 위한 시책의 실시에 필요한 법제상 및 재정상의 조치를 하여야 한다. 國家는 地方自治團體의 환경보전사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 국고에서 지원할 수 있으며, 사업자가 시행하는 환경보전을 위한 시설의 설치·운영을 지원하기 위하여 필요한 세제상의 조치 기타 재정지원을 할 수 있다.

나. 環境保全長期綜合計劃의 法的 性質 및 效力

環境保全長期綜合計劃은 매10년마다 수립되는 國家的 차원의 계획이며, 환경부장관이 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정된다. 關係中央行政機關의 장에게 이 계획이 통보된다. 關係中央行政機關의 장은 이 계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 할 의무를 진다. 다만 關係中央行政機關의 장이 조치의무를 이행하지 아니한 경우에 대한 조사 및 강제방법과 절차에 관하여는 이 법은 침묵하고 있다.

이와 같은 내용에 비추어 볼 때 環境保全長期綜合計劃은 정부의 환경보전을 위한 장기적 지침의 성격을 갖는 것으로 이해된다. 따라서 국무회의의 심의를 거친 行政規則에 준하는 法的 性質 및 效力을 갖는 것으로 해석될 수 있다.

6. 環境改善費用負擔法에 의한 環境改善에 관한 中期綜合計劃

가. 環境改善에 관한 中期綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

環境政策基本法에 의한 環境保全長期綜合計劃을 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 5年の 기간을 單位로 하는 環境改善에 관한 中期綜合計劃(이하 “中期計劃”이라 한다)을 環境部長官은 수립하여야 한다. 이 계획에 관하여는 環境改善費用負擔法이 규정하고 있다.⁶⁰⁾

環境改善에 관한 中期綜合計劃에는 아래의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 環境改善目標
- ② 分野別 環境改善事業
- ③ 環境科學技術의 開發·振興에 관한 사항
- ④ 기타 環境改善事業에 관하여 필요한 사항

環境部長官은 中期計劃의 수립을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 關係中央行政機關의 長, 서울特別市長·廣域市長·道知事 또는 關係되는 機關·團體의 長에게 中期計劃의 수립에 필요한 資料의 제출을 요청할 수 있다. 環境部長官은 中期計劃을 수립한 때에는 關係中央行政機關의 長 및 市·道知事와 協議한 후 環境政策基本法 第36條의 規定에 의한 環境保全委員會의 審議를 거쳐 확정한다. 環境部長官은 확정된 中期計劃을 關係機關의 長에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 關係機關의 長은 이를 소관업무계획에 반영하여야 한다.

環境部長官 및 關係機關의 長은 매년 中期計劃에 대한 年度別施行計劃을 수

60) 環境改善費用負擔法은 환경정책기본법의 이념을 구체적으로 실현하기 위하여 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자자원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함을 목적으로 한다. 이 법률은 이를 위하여 국가 및 지방자치단체에게 책무를 부여하고 있다. 國家는 國民이 快適한 環境에서 생활할 수 있도록 環境改善에 관한 綜合計劃을 수립하여 이를 施行할 責務를 지며, 그 施行을 위한 최대한의 財政的·技術的 지원을 하여야 한다. 地方自治團體는 管轄區域의 地域的 特性을 고려하여 國家의 環境改善에 관한 綜合計劃에 따라 당해 地方自治團體의 環境改善對策을 수립하여 이를 施行할 責務를 진다.

립·추진하여야 한다. 關係機關의 長은 年度別 施行計劃의 推進實績을 매년 環境部長官에게 제출하여야 한다. 環境部長官은 제출된 推進實績과 소관 推進實績을 綜合·分析하고, 그 결과를 關係機關의 長에게 통보하여야 하며, 環境部長官 및 關係機關의 長은 中期計劃 또는 그 修正計劃의 효율적인 추진을 위하여 필요한 措置를 하여야 한다.

國家, 地方自治團體 또는 環境관리공단(시행자)은 環境오염이 심화되어 環境 기준을 유지 또는 달성하기 곤란하거나 기타 環境보전상 특히 필요한 경우에는 環境오염방지사업을 실시할 수 있다. 施行者(환경부장관은 제외됨)가 防止事業을 실시하고자 할 때에는 따라 당해 사업의 시행기간·종류·규모·事業地域·事業費, 豫想原因者의 범위, 事業效果 및 財源調達計劃 등을 명시한 事業計劃書를 작성하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다. 環境部長官은 事業計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 하며, 中央環境保全諮問委員會에 두는 費用負擔에 관한 諮問委員會의 審議를 거쳐야 한다. 環境部長官은 事業計劃을 승인 또는 변경승인한 때에는 이를 告示하여야 하며, 그 事業豫定地域을 관할하는 市長·郡守·區廳長에게 事業計劃書의 寫本을 송부하여 利害關係人이 閱覽할 수 있도록 하여야 한다.

施行者가 事業計劃의 승인을 얻은 때에는 당해 사업에 소요되는 費用의 부담에 관한 計劃을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다.

環境改善에 관한 中期綜合計劃에 의하여 施行하는 大氣 및 水質環境改善事業費의 지원을 위하여 環境개선비용부담법에 의하여 징수된 環境개선부담금을 사용한다. 環境오염방지사업의 시행자는 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부에 充당하기 위하여 당해 지역에서 방지사업의 원인이 되는 사업활동을 하거나 할 것이 확실하다고 인정되는 자로부터 環境오염방지사업비용부담금을 부과·징수할 수 있다.

나. 環境改善에 관한 中期綜合計劃의 法的 性質과 效力

環境改善에 관한 中期綜合計劃은 環境保全長期綜合計劃을 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 5년의 기간을 單位로 하여 環境부장관이 수립하는 계획이다.

환경개선에 관한 중기綜合計劃은 環境保全長期綜合計劃을 5년을 단위로 하여 구체화한 계획이다. 이 계획은 환경개선의 목표를 설정하고, 분야별 환경개선사업에 관하여 필요한 사항을 계획에 담도록 하고 있다.

이 계획은 환경개선사업에 대한 어느 정도의 윤곽을 정하고 있고, 장래의 환경개선사업계획의 수립의 기반이 되는 정도의 영향력을 발휘한다. 이 계획이 발휘하는 영향력은 아직은 일반국민을 구속하는 것은 아니며, 환경부와 관계부처간에 작용하는 환경개선을 위한 중기의 基本指針으로서의 法的 性質 및 효력을 가지는 것으로 생각된다.

環境改善에 관한 中期綜合計劃에 기초하여 환경부장관과 관계기관의 장은 연도별 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다. 관계기관의 장이 수립하여 시행하는 연도별시행계획에 관하여는 환경부장관에게 그 추진실적을 매년 제출하고, 환경부장관은 그 결과를 종합·분석하여 관계기관의 장에게 통보하도록 하고 있다. 이 연도별 시행계획은 환경개선에 관한 중기綜合計劃을 매 연도별로 보다 구체화 한 것으로서 당해 연도의 환경개선사업수행의 기반이 되는 정도의 영향력을 발휘한다. 그러나 이 계획도 일반국민을 직접 구속하는 정도의 영향력을 발휘하는 것은 아니다. 환경부와 관계부처간에 작용하는 환경개선을 위한 당해 연도의 基本指針으로서의 법적 효력 및 성질을 가지는 것으로 생각된다.

7. 自然環境保全法에 따른 自然環境保全計劃

가. 自然環境保全計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

自然環境保全法은 國家 및 地方自治團體의 責務로서 國家는 國土의 개발 및 이용·관리 기타 自然環境에 영향을 미치는 施策을 수립·施行함에 있어서는 自然環境의 보전을 위한 적절한 조치를 강구하여야 하며, 地方自治團體는 그 管轄區域안에서의 각종 開發事業을 計劃·施行함에 있어서는 당해 사업이 地域自然環境에 훼손을 가져오지 아니하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다.

自然環境의 보전과 직접적인 관계가 있는 施策 또는 計劃을 수립·施行하고자 하는 관계中央行政機關의 長은 그 施策 또는 計劃을 확정하기 전에 이를 環境部長官과 협의하여야 한다.

협의의 대상이 되는 施策 또는 計劃의 종류는 시행령에 규정되어 있다. 이에
는 아래의 시책 또는 계획이 포함된다.

- ① 首都圈整備計劃法에 의한 수도권整備計劃
- ② 工業配置및工場設立에관한法律에 의한 유치지역의 지정계획
- ③ 鑛業法の 규정에 의한 鑛業開發計劃 및 연차실행계획
- ④ 水産業法에 의한 보호수면의 지정
- ⑤ 山林法에 의한 임도시설계획과 자연휴양림의 지정
- ⑥ 骨材採取法에 의한 골재수급기본계획
- ⑦ 河川法에 의한 하천정비기본계획
- ⑧ 內水面漁業開發促進法에 의한 내수면개발지역의 지정계획과 보호수면의 지정
- ⑨ 輸出自由地域設置法에 의한 수출자유지역의 지정
- ⑩ 漁港法에 의한 어항의 지정

環境部長官은 自然環境의 보전을 위하여 10年마다 自然環境保全基本計劃을 수립하여 관계 中央行政機關의 長과 協議한 후 環境保全委員會의 審議를 거쳐 이를 확정하여야 한다. 이 경우 다른 法律에 의하여 수립된 自然環境保全에 관계되는 計劃은 최대한 존중되어야 한다. 基本計劃에는 自然環境의 보전에 관한 施策方向, 自然生態系의 보전에 관한 사항, 生物多樣性保全과 生物多樣性構成要素의 지속가능한 이용에 관한 사항, 自然景觀의 보전에 관한 사항, 자연환경개선 지역의 지정에 관한 사항 등 기타 自然環境保全에 필요한 사항으로서 大統領令이 정하는 사항 등이 포함되어야 한다.

環境部長官은 基本計劃을 수립하기 위하여 10年마다 全國土에 걸쳐 地形·環境地質 및 野生動·植物 등을 대상으로 自然環境에 관한 基礎調査를 실시하여야 하며, 地域環境의 변화가 뚜렷하다고 인정하는 地域에 대하여는 基礎調査에 대한 補完調査를, 自然環境의 보전 또는 개선을 위하여 필요하다고 인정하는 地域에 대하여는 精密調査를 실시할 수 있다.

환경부장관이 자연환경보전기본계획을 수립하여 관계 中央行政機關의 장과 협의하는 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사의 의견을 들어야 한다.

서울特別市長·廣域市長 또는 道知事は 環境部長官이 정하는 自然環境保全에 관한 지침에 따라 管轄區域안의 地域自然環境保全計劃을 수립하여 環境部長官의

승인을 얻은 후 이를 施行하여야 한다.

환경부장관은 녹지·자연생태계·생물다양성 등 자연환경의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 中央行政機關의 장과 협의하여 녹지보전지역, 자연생태계보전지역, 특정야생동식물보전지역, 해양생태계보전지역 등의 자연생태계보전지역을 지정하여 관리할 수 있다.

環境部長官은 관계 中央行政機關의 長과 協議하여 保全地域에 대한 保全計劃을 수립·施行하여야 한다. 保全計劃에는 保全地域의 보전에 관한 기본적인 사항, 保全地域안에서 특히 보전하여야 할 필요가 있는 地區의 지정에 관한 사항, 保全地域안의 自然環境保全施設의 設置에 관한 사항, 기타 保全地域의 보전을 위하여 필요한 중요 사항 등이 포함되어야 한다.

環境部長官 또는 市·道知事は 자연환경의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있다고 인정되는 공단지역 기타 이에 준하는 지역중 일정한 지역을 관계 中央行政機關의 장과의 협의를 거쳐 자연환경개선지역으로 지정할 수 있다. 환경부장관은 개선지역의 지정을 위하여 관계 中央行政機關의 장과 협의하고자 할 때에는 해당지역을 관할하는 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

環境部長官 또는 市·道知事は 自然環境改善地域에 대하여 自然環境改善計劃을 수립·施行할 수 있다. 改善計劃에는 改善地域의 自然環境改善에 관한 기본적인 사항, 改善地域안의 특히 개선하여야 할 地區의 지정 등에 관한 사항, 改善地域안의 自然環境改善施設의 設置에 관한 사항, 기타 改善地域의 개선을 위하여 필요한 중요 사항 등이 포함되어야 한다.

나. 自然環境保全計劃의 法的 性質 및 效力

自然環境保全計劃은 10년을 단위로 한 자연환경보전기본계획, 각종 보전지역의 지정, 보전지역에 대한 보전계획, 지역환경개선지역의 지정, 자연환경개선지역에 대한 환경개선계획 등으로 구분된다.

自然環境保全基本計劃은 環境部長官이 自然環境의 보전을 위하여 10年마다 관계 中央行政機關의 長과 協議한 후 環境保全委員會의 審議를 거쳐 확정하는 계획이다. 基本計劃에는 自然環境의 보전에 관한 施策方向, 自然生態系의 보전에 관한 사항, 生物多樣性保全과 生物多樣性構成要素의 지속가능한 이용에 관한 사

항, 自然景觀의 보전에 관한 사항, 자연환경개선지역의 지정에 관한 사항 등이 포함된다. 이 계획은 자연환경보전을 위한 환경부와 관계 행정기관간의 협의하에 이루어진 지침으로서의 法的 性質을 갖는다. 10년을 단위로 한 장기적인 자연환경보전을 위한 계획적 성격의 지침이므로 국민을 직접적으로 구속하지는 아니하나, 환경부와 관계 행정기관이 장기적 계획이나 시책을 수립하고자 할 경우 행정부 내부의 장기적 지침이 가지는 정도의 영향력을 미치게 된다.

地域自然環境保全計劃은 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事が 環境部長官이 정하는 自然環境保全에 관한 지침에 따라 管轄區域안의 地域自然環境保全計劃을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻은 후 이를 施行한다. 이 계획은 자연환경보전기본계획을 지역차원에서 구체화한 것으로서 地方自治團體의 지침으로서의 法的 性質 및 효력을 발휘한다.

그 반면에 환경부장관이 녹지보전지역, 자연생태계보전지역, 특정야생동식물보전지역, 해양생태계보전지역 등의 자연생태계보전지역을 지정하여 관리하는 경우 이 보전지역의 지정은 관계행정기관 및 국민에 대하여 직접적인 구속력을 미친다. 행정기관 및 국민의 행위에 직접적 제약이 가해지기 때문이다. 이 지역 지정은 국민 개개인을 대상으로 하기 보다는 특정한 지역을 총체적으로 대상으로 하는 일반성을 띤다. 일반성 및 구체성을 띤다는 점에서 行政處分과 법령의 중간영역에 놓이는 法的 性質 및 효력을 가진다. 따라서 그 法的 性質은 앞서 國土利用計劃의 경우에 있어 언급한 바와 같이 입법자가 정하는 바에 따라 달라질 수 있다. 그러나 그 일반성이 강하므로 行政處分의 성격보다는 법령의 제정에 준하는 효력을 보다 강하게 갖는다고 판단함이 타당하리라 생각된다.

環境部長官이 관계中央行政機關의 長과 協議하여 이들 保全地域에 대한 保全計劃을 수립·施行하는 경우, 이 보전계획은 行政廳 및 국민을 직접적으로 구속한다. 특히 이 계획이 保全地域안의 自然環境保全施設의 設置에 관한 사항을 확정하는 경우 직접, 구속적인 行政處分의 성격을 지닌다고 보아야 할 것이다.

환경부장관이 자연환경개선지역을 지정하는 경우에는 그 法的 性質 및 효력은 위에서 설명한 보전지역지정의 경우와 같다.

環境部長官 또는 市·道知事が 自然環境改善地域에 대하여 自然環境改善計劃을 수립·施行하는 경우 이 계획은 行政廳 및 국민을 직접적으로 구속하는 구속적 계획의 효력을 지닌다. 특히 改善地域안의 自然環境改善施設의 設置에 관한

사항을 이 계획이 확정하는 경우에는 직접, 구속적인 行政處分の 성격을 지닌다고 보아야 할 것이다.

第3節 圈域別 綜合計劃의 現況

1. 首都圈整備計劃法에 따른 首都圈整備計劃

가. 首都圈整備計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

首都圈整備計劃法은 首都圈의 정비에 관한 종합적인 計劃의 수립과 施行에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 首都圈에 과도하게 집중된 人口 및 産業의 適正配置를 유도하여 首都圈의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 기함을 目的으로 한다.

“首都圈”에는 서울特別市와 인천광역시 및 경기도 일원지역이 해당된다.

“首都圈整備計劃”이라 함은 國土建設綜合計劃法 第3條의 規定에 의한 全國建設綜合計劃을 기본으로 하여 第4條의 規定에 의하여 수립되는 計劃을 말한다.

建設交通部長官은 首都圈의 人口 및 産業의 集中抑制와 適正配置를 위하여 中央行政機關의 長과 서울特別市長·광역시長 또는 道知事(市·道知事)의 의견을 들어 首都圈整備計劃案을 立案한다.

首都圈整備計劃안에 포함될 사항은 다음과 같다.

- ① 首都圈整備의 目標와 基本方向에 관한 사항
- ② 人口 및 産業 등의 配置에 관한 사항
- ③ 圈域의 구분 및 圈域別 정비에 관한 사항
- ④ 人口集中誘發施設 및 開發事業의 관리에 관한 사항
- ⑤ 廣域的 交通施設, 上·下水道施設 등의 정비에 관한 사항
- ⑥ 環境保全에 관한 사항
- ⑦ 首都圈整備를 위한 지원 등에 관한 사항
- ⑧ 이상의 計劃의 집행 및 관리에 관한 사항

建設交通部長官은 首都圈整備計劃案을 首都圈整備委員會의 審議를 거친 후

國務會議의 審議와 大統領의 승인을 얻어 이를 決定한다. 決定된 首都圈整備計劃을 변경할 때에도 또한 같다. 建設交通部長官은 決定된 首都圈整備計劃을 告示하고, 中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 通報하여야 한다.

中央行政機關의 長 및 市·道知事は 首都圈整備計劃을 施行하기 위한 소관별 推進計劃을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 推進計劃은 首都圈整備委員會의 審議를 거쳐 확정되며, 建設交通部長官은 推進計劃이 확정된 때에는 中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 이를 通報하여야 한다. 市·道知事は 확정된 推進計劃을 通報받은 때에는 이를 지체없이 告示하여야 한다. 中央行政機關의 長 및 市·道知事は 推進計劃을 집행한 실적을 建設交通部長官에게 제출하여야 하며, 建設交通部長官은 이를 종합하여 首都圈整備委員會에 보고하여야 한다.

首都圈의 정비 및 건전한 발전과 관련되는 중요정책을 審議하기 위하여 大統領所屬하에 首都圈整備委員會를 둔다. 위원회는 위원장인 국무총리, 부위원장인 재정경제원장관과 建設交通部長官 및 관계행정기관의 장으로서 대통령이 정하는 16인 이내의 위원으로 구성된다. 委員會는 首都圈整備計劃의 수립 및 변경에 관한 사항, 首都圈整備計劃의 소관별 推進計劃에 관한 사항, 首都圈의 정비와 관련된 정책·計劃의 調整에 관한 사항, 過密抑制圈域안에서의 工業地域의 지정에 관한 사항, 從前垆地의 利用計劃에 관한 사항, 總量規制에 관한 사항, 大規模開發事業의 開發計劃에 관한 사항 등을 심의한다.

나. 首都圈整備計劃의 效力 및 法的 性質

首都圈整備計劃은 首都圈안에서의 國土利用管理法에 의한 國土利用計劃 기타 다른 法令에 의한 土地利用計劃 또는 開發計劃 등에 우선하며, 그 計劃의 基本이 된다. 다만, 軍事에 관한 사항에 대하여는 그러하지 아니하다. 中央行政機關의 長이나 서울特別市長·廣域市長·道知事 또는 市長·郡守·自治區의 區廳長 등 關係行政機關의 長은 首都圈整備計劃에 부합되지 아니하는 土地利用計劃 또는 開發計劃 등을 수립·施行하여서는 아니된다.

關係行政機關의 長은 首都圈안에서 大規模開發事業을 施行하거나 이의 許可 등을 하고자 하는 경우에는 그 開發計劃에 대하여 首都圈整備委員會의 審議를

거처 建設交通部長官과 協議하거나 그 승인을 얻어야 한다. 建設交通部長官이 大規模開發事業을 施行하거나 이의 許可 등을 하고자 하는 경우에도 또한 같다. 이 경우 關係行政機關의 長은 人口影響評價·交通影響評價 및 環境影響評價를 토대로 人口集中問題·交通問題·環境汚染問題 등을 방지하기 위한 방안과 교통 시설, 폐기물처리시설, 용수공급시설 등 廣域的 基盤施設의 設置計劃을 수립하여야 한다.

首都圈안에서의 人口 및 産業의 適正配置를 위하여 首都圈을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등으로 구분한다.

過密抑制圈域은 人口 및 産業이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 移轉 또는 정비가 필요한 地域이다. 관계행정기관의 장은 과밀억제권역 안에서 대학교, 中央行政機關 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수시설 기타 인구집중 유발시설의 신설 및 증설과 공업지역의 지정을 하여서는 아니된다.

成長管理圈域은 過密抑制圈域으로부터 移轉하는 人口 및 産業을 계획적으로 유치하고 産業의 立地와 都市의 開發을 적정하게 관리할 필요가 있는 地域이다. 관계행정기관의 장은 성장억제권역이 적정하게 성장하도록 하되, 과도한 인구집중을 초래하지 않도록 대학교, 中央行政機關 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수 시설 기타 인구집중유발시설의 신설 및 증설이나 이의 허가를 하여서는 아니된다.

自然保全圈域은 漢江水系의 水質 및 綠地 등 自然環境의 보전이 필요한 地域이다. 관계행정기관의 장은 자연보전지역안에서 택지·공업용지·관광지 등의 조성을 목적으로 하는 아래의 사업이나 이에 대한 허가를 하여서는 아니된다.

첫째로 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업·대지조성사업 및 아파트지구개발사업, 都市計劃法에 의한 일단의 주택지 조성사업 및 시가지조성사업, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지 및 특수지역안에서의 주택지 조성사업, 토지구획정리사업법에 의한 토지구획정리사업 등의 택지 조성사업으로서 면적이 100만제곱미터 이상인 경우

둘째로 産業立地및開發에관한法律에 의한 산업단지개발사업 및 특수지역개발사업, 輸出自由地域設置法에 의한 수출자유지역조성사업, 都市計劃法에 의한 일단의 공업용지조성사업, 중소기업진흥법에 의한 중소기업협동화단지조성사업, 工業配置및工場設立에관한法律에 의한 공장용지조성사업 및 공장설립을 위한

공장부지조성사업 등의 공업용지조성사업으로서 그 면적이 30만 제곱미터 이상인 경우

셋째로 관광진흥법에 의한 관광지 및 관광단지조성사업과 관광지 시설조성사업, 都市計劃法에 의한 유원지 설치사업, 자연공원법에 의한 공원사업 등 관광지 조성사업으로서 시설계획지구의 면적이 10만제곱미터 이상인 경우

建設交通部長官은 공장·학교 기타 인구집중시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총 허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한할 수 있다. 따라서 首都圈안에서의 工場의 新設·增設에 대하여는 總量規制의 범위안에서 工業配置및工場設立에 관한法律을 적용한다.

2. 濟州道開發特別法에 따른 濟州道綜合開發計劃

가. 濟州道綜合開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

濟州道綜合開發計劃의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하기 위하여 제주도가 발특별법이 제정되었다.

濟州道綜合開發計劃이란 제주도지사가 수립하는 종합적이고도 기본적인 중장기계획을 의미한다.

道知事가 綜合計劃을 수립하고자 하는 경우에는 濟州道綜合開發計劃審議會의 審議를 거쳐야 한다. 綜合計劃에는 鄉土文化의 보존 및 계승, 文化藝術의 振興과 文化財의 보존 및 관리, 農業·林業·畜産業 및 水産業의 振興, 中小企業과 環境汚染程度가 적은 産業의 振興, 農漁村所得源의 開發, 土地 기타 資源의 보존 및 이용, 自然環境의 보전과 汚染防止對策, 水資源·電力 기타 에너지의 開發과 貯藏施設의 設置, 道路·港灣·空港·通信施設 등 社會間接資本施設의 整備 및 확충, 都市 및 農漁村地域의 開發, 生活環境改善 및 保健衛生과 社會福祉施設의 整備 및 확충, 觀光資源의 開發과 觀光産業의 振興, 教育의 振興, 投資計劃 등의 사항이 포함되어야 한다.

道知事は 綜合計劃의 決定을 申請하기 전에 그 主要內容 기타 道條例가 정하는 사항을 日刊紙 등에 公告하고 이를 住民에게 2週 이상 閱覽시켜야 한다. 公告되거나 閱覽에 제공된 綜合計劃에 대하여 의견이 있는 者는 道知事에게 그 의

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

견을 제출할 수 있다. 道知事は 綜合計劃에 대하여 의견을 제출한 者에게 그 의견의 處理結果를 지체없이 통지하여야 한다.

綜合計劃은 濟州道議會의 同意를 얻고 第41條의 規定에 의한 濟州道綜合開發支援委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 승인을 얻은 후 公告함으로써 決定된다. 道知事は 綜合計劃이 決定된 때에는 지체없이 그 綜合計劃을 市長·郡守에게 송부하여 住民에게 2週 이상 閱覽시켜야 한다.

道知事は 決定·公告한 綜合計劃에 따라 年度別投資計劃을 수립하여 濟州道綜合開發支援委員會에 제출하여야 한다. 年度別投資計劃을 제출받은 濟州道綜合開發支援委員會는 同 計劃을 審議한 후 이를 지체없이 國務總理에게 보고하여야 하며, 그 보고를 받은 國務總理는 同 計劃중 公共投資部門에 대하여 財政經濟院長官 및 關係行政機關의 長의 의견을 들은 후 決定하여야 한다.

綜合計劃을 송부받은 市長·郡守는 農業·林業·畜産業·水産業의 振興 등 分野別實施計劃을 年次別로 수립하여 당해 市·郡議會의 同意를 얻어 道知事에게 제출하여야 한다. 實施計劃은 道知事が 濟州道綜合開發計劃審議會의 審議를 거쳐 이를 決定한다. 道知事が 實施計劃을 決定한 때에는 지체없이 이를 公告하고 당해 市長·郡守에게 송부하여 이를 住民에게 2週 이상 閱覽시켜야 한다. 道知事 또는 市長·郡守가 綜合計劃 또는 實施計劃을 수립하고자 하는 경우에는 公聽會를 열어 住民 및 關係專門家 등으로부터 의견을 들어야 하고 그 의견이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 綜合計劃 또는 實施計劃에 반영하여야 한다.

道知事は 綜合計劃의 원활한 추진을 위하여 동일한 生活圈을 이루고 있는 地域을 廣域的으로 開發할 필요가 있는 경우 관계 市長·郡守의 의견을 들어 廣域施設 計劃을 수립하여 施行할 수 있다. 廣域施設計劃의 내용에는 交通施設·用水供給施設·下水處理施設·廣域쓰레기處理場·廢棄物處理施設 등에 관한 事業計劃이 포함되어야 하며 필요한 경우 個別施設에 한하여 計劃을 수립할 수 있다. 廣域施設計劃은 住民의 의견을 청취하고 濟州道綜合開發計劃審議會의 審議를 거쳐 道議會의 同意를 얻은 후 道知事が 이를 확정하며 그 내용은 告示하여야 한다.

地方自治團體·政府投資機關管理基本法에 의한 政府投資機關과 기타 農漁民團體 등 道條例로 정하는 者가 開發事業을 施行하고자 하는 경우에는 道知事の 승인을 얻어야 하며 國家가 開發事業을 施行하고자 하는 경우에는 道知事の 의

견을 들어야 한다. 이 경우, 道知事의 승인을 얻거나 의견을 들어야 하는 開發事業의 범위는 道條例가 정하는 바에 의한다. 開發事業의 施行承認을 얻거나 의견을 듣고자 하는 者는 道條例가 정하는 바에 의하여 事業計劃 및 投資計劃을 작성하여 이를 道知事에게 제출하여야 한다. 事業計劃 및 投資計劃을 제출받은 道知事は 事業計劃 및 投資計劃을 제출한 者의 投資妥當性 등 道條例가 정하는 選定基準을 참작하여 적합하다고 인정하는 者에 대하여 그 사업의 施行을 승인하여야 한다.

나. 濟州道綜合開發計劃의 法的 性質과 效力

濟州道綜合開發計劃은 綜合計劃과 연도별 투자계획 및 분야별 실시계획과 광역시설 및 개별시설에 관한 사업계획 등의 형식으로 단계적으로 이루어진다.

濟州道綜合開發計劃의 효력에 관하여 법률은 이 계획이 군사에 관한 사항을 제외하고는, 다른 法令에 의한 開發計劃에 우선한다는 규정만을 두고 있으며, 그 法的 性質에 관하여는 별다른 규정을 두고 있지 아니하다.

제주도 綜合開發計劃은 제주도권역의 文化財의 보존 및 관리, 農業·林業·畜産業 및 水産業 등 産業의 振興, 農漁村所得源의 開發, 土地 기타 資源의 보존 및 이용, 汚染防止對策, 에너지의 開發施設의 設置, 社會間接資本施設의 整備 및 확충, 都市 및 農漁村地域의 開發, 觀光産業의 振興 등 종합적인 내용을 담고 있으며, 그 지역개발에 관한 구속적 영향력을 발휘한다. 이러한 내용적 측면과 제주도지사가 입안하여 제주도의회의 동의를 받고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정된다는 점에서 법령에 준하는 法的 性質과 효력을 가지는 것으로 판단된다.

그 반면에 분야별 실시계획과 광역시설 및 개별시설에 관한 사업계획 등으로 계획이 구체화되는 경우 그 계획은 行政處分의 성격을 보다 강하게 띠게 된다.

특히 開發事業을 施行하고자 하는 者가 開發事業計劃의 施行承認을 얻은 경우에는 農漁村發展特別措置法에 의한 農漁村休養地 開發事業計劃의 승인, 工業配置및工場設立에관한法律에 의한 工場設立 등 승인, 産業立地및開發에관한法律에 의한 農工團地의 지정 및 農工團地開發 實施計劃의 승인, 體育施設의設置·利用에관한法에 의한 事業計劃의 承認, 觀光振興法에 의한 觀光地 및 觀光團地

의 지정, 造成計劃의 승인, 都市計劃法에 의한 土地形質變更許可, 都市計劃事業施行者의 지정 및 實施計劃의 認可, 宅地開發促進法에 의한 宅地開發事業實施計劃의 승인, 住宅建設促進法에 의한 아파트 地區開發基本計劃의 승인 등 각종 계획의 승인 등 26종의 허가를 받은 것으로 간주된다. 따라서 각종 시설의 사업계획은 그 자체로서도 行政處分の 성격을 띠게 된다.

3. 島嶼開發促進法에 따른 島嶼開發計劃

가. 島嶼開發計劃의 意義, 內容 및 立節次

島嶼開發促進法은 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모함을 목적으로 제정된 법이다. 이 법에서 말하는 島嶼는 제주도 본도를 제외한 해상의 전 島嶼를 말한다. 내무부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 도서를 광역시장·도시자의 신청에 의하여 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 지정한다.

내무부장관이 개발도서를 지정할 때에는 개발의 목표, 개발사업의 범위, 개발사업의 개요 및 시행기간 등을 고시하여야 한다.

島嶼開發審議委員會는 內務部에 설치된다. 위원회는 내무부장관인 위원장과 20인 이내의 위원으로 구성한다. 위원회는 島嶼의 지정, 事業計劃 작성을 위한 指針과 基準, 年度別 事業計劃 등을 심의한다.

指定島嶼를 관할하는 市·道知事は 事業計劃을 작성하여 內務部長官에게 제출하여야 한다. 內務部長官은 島嶼開發審議委員會의 審議를 거쳐 事業計劃 작성을 위해 필요한 指針 및 基準을 정할 수 있다. 事業計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 住民所得增大와 生活水準을 향상시키기 위하여 필요한 住居環境 및 施設의 개선에 관한 사항
- ② 産業振興과 資源開發을 위하여 필요한 基盤施設設置에 관한 사항
- ③ 島嶼의 交通·通信便益增進을 위하여 필요한 運送 및 交通手段과 通信施設의 개선·확충에 관한 사항

- ④ 風·水害 및 災害 등의 防災를 위하여 필요한 防波堤·防潮堤施設과 治山 綠化 등 國土保全에 관한 사항
- ⑤ 住民의 福祉增進을 위하여 필요한 教育·厚生·醫療·文化 및 電氣施設의 設置· 개선에 관한 사항
- ⑥ 島嶼地域의 環境保全에 관한 사항
- ⑦ 生活必需品의 원활한 流通·供給을 위한 支援·補助 등에 관한 사항
- ⑧ 國家安全保障을 위하여 필요한 施設에 관한 사항
- ⑨ 기타 島嶼開發을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

內務部長官은 事業計劃을 島嶼開發審議委員會의 審議를 거쳐 國務總理에게 보고하고 大統領의 승인을 얻어 이를 확정한다. 관계 市·道知事は 확정된 事業計劃에 따라 매년 다음 年度 事業計劃(年度別 事業計劃)을 작성하여 內務部長官에게 제출하여야 한다. 內務部長官은 年度別 事業計劃을 島嶼開發審議委員會의 審議를 거쳐 國務總理의 승인을 얻어 이를 확정한다.

나. 島嶼開發計劃의 法的 性質 및 效力

島嶼開發計劃은 內무부장관이 행하는 지정도서의 지정과 도서개발사업계획의 확정 등 2단계로 이루어진다. 內무부장관이 지정도서를 지정하는 작용은 장차 이루어질 지정도서안에서의 개발사업계획의 기반이 되므로, 이러한 범위내에서 행정기관 및 일반국민을 구속하는 구속적 효력을 가진다. 지정도서의 지정은 일반적인 지역 또는 지구의 지정과 동일한 法的 性質을 갖는다고 생각된다. 도서개발사업계획은 도서개발사업을 위한 구체적인 계획으로서의 구속력을 발휘한다. 구체적인 사업계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 갖는 것으로 생각된다. 도서개발촉진법은 도서開發計劃이 다른 法令에 의한 開發計劃에 우선하지만, 軍事, 國土建設綜合計劃法·國土利用管理法에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정하여 국토전체를 대상으로 한 綜合計劃과 조화를 이루어야 함을 명문으로 규정하고 있다. 또한 島嶼開發計劃은 다른 法令에 의한 開發計劃과 連繫하여 수립하여야 한다고 규정함으로써 다른 법령에 의한 계획과도 모순하지 아니하도록 하는 법적 장치를 두고 있다.

4. 奧地開發促進法에 따른 奧地開發計劃

가. 奧地開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

奧地開發促進法은 산업 및 생산기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역적 격차를 해소하여 국토의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법에서 “奧地”라 함은 도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역을 의미한다.

내무부장관은 오지를 관할하는 도지사의 신청에 의하여 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 개발지구로 지정한다. 개발지구의 지정은 오지개발심의위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

內務部에 奧地開發審議委員會를 둔다. 심의회는 開發地區의 지정, 開發計劃, 事業計劃 등을 심의한다.

關係道知事は 開發地區가 지정된 때에는 관계 市長·郡守와 協議하거나 그 申請을 받아 大統領令이 정하는 바에 따라 開發計劃을 수립하여 內務部長官에게 제출하여야 한다. 開發地區의 道路事業施行에 있어서 이 法의 目的을 達成하기 위하여 필요한 경우에는 開發地區로 지정되지 아니한 地域에 대하여도 이 法에 의한 開發計劃에 포함하여 事業을 施行할 수 있다. 內務部長官은 開發計劃의 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 指針 또는 基準을 정할 수 있다. 開發計劃에는 다음 各號의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 電氣·通信·道路施設 등 生活基盤施設의 확충·개선
- ② 農業·工業·林業·水産業 등 産業基盤施設의 확충·개선
- ③ 教育·醫療·厚生 등 文化福祉施設의 확충
- ④ 河川改修·治山綠化 등 國土保全施設의 整備·확충
- ⑤ 住宅上·下水道 등 住居環境의 개선
- ⑥ 기타 이 法의 目的을 達成하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

內務部長官은 수립된 開發計劃을 審議委員會의 審議를 거쳐 大統領의 승인을

언어 이를 확정한다. 확정된 開發計劃은 審議委員會의 審議를 거쳐 變更할 수 있다. 內務部長官은 開發計劃을 확정 또는 變更한 때에는 지체없이 關係中央行政機關의 長과 關係道知事에게 통지하여야 한다.

關係道知事は 확정된 開發計劃에 따라 年度別事業計劃(이하 “事業計劃”이라 한다)을 수립하여 內務部長官에게 제출하여야 한다. 內務部長官은 事業計劃을 審議委員會의 審議를 거쳐 國務總理의 승인을 얻어 이를 확정한다. 內務部長官은 事業計劃을 확정할 때에는 지체없이 關係中央行政機關의 長 및 關係道知事에게 통지하여야 한다. 開發地區의 事業施行者는 國家, 地方自治團體, 政府投資機關 또는 大統領令이 정하는 바에 따라 內務部長官이 지정하는 者로 한다.

나. 奧地開發計劃의 法的 性質 및 效力

奧地開發計劃은 島嶼開發計劃의 경우와 마찬가지로 내무부장관이 행하는 개발지구의 지정과 개발사업계획의 확정 등 2단계로 이루어진다. 내무부장관이 개발지구를 지정하는 작용은 장차 이루어질 개발지구안에서의 개발사업계획의 기반이 되므로, 이러한 범위내에서 행정기관 및 일반국민을 구속하는 구속적 효력을 가진다. 개발지구의 지정은 일반적인 지역 또는 지구의 지정과 동일한 法的 性質을 갖는다고 생각된다. 개발지구개발사업계획은 개발사업을 위한 구체적인 계획으로서의 구속력을 발휘한다. 구체적인 사업계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 갖는 것으로 생각된다. 오지개발촉진법은 開發計劃이 다른 法令에 의한 開發計劃에 우선하지만, 軍事, 國土建設綜合計劃法·國土利用管理法에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정하여 국토전체를 대상으로 한 綜合計劃과 조화를 이루어야 함을 명문으로 규정하고 있다.

5. 廢鑛地域開發支援에 관한 特別法에 따른 廢鑛地區開發計劃

가. 廢鑛地區開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

廢鑛地域開發支援에 관한 特別法은 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지

역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다.

통상산업부장관은 폐광지역중 다른 산업의 유치가 곤란한 지역의 경제를 진흥시키기 위하여 필요한 경우 도지사의 신청을 받아 廢鑛地域振興地區를 지정할 수 있다. 진흥지구의 지정은 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律에 의한 開發促進地區 중 특별한 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역에 대하여 행한다.⁶¹⁾

道知事は 振興地區로 지정·告示된 地域이 있는 경우에는 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律 第14條의 規定에 의한 開發促進地區의 開發計劃(開發計劃)에 振興地區의 開發에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

道知事は 振興地區의 環境保全 및 廢鑛으로 인한 環境汚染을 解消하기 위한 計劃(廢鑛地域環境保全計劃)을 수립하여 開發計劃에 이를 반영하여야 한다. 道知事が 廢鑛地域環境保全計劃을 수립하고자 하는 경우에는 關係行政機關의 長의 의견을 들은 후 環境政策基本法 第37條의 規定에 의한 地方環境保全諮問委員會의 審議를 거쳐야 한다. 道知事が 廢鑛地域環境保全計劃을 수립한 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 公告하여야 한다.

建設交通部長官 또는 도지사는 진흥지구안에서의 開發計劃의 시행을 위한 개발사업을 위하여 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律에 따른 시행자의 지정을 함에 있어서 당해 폐광지역의 주민 또는 석탄산업을 우선적으로 지정할 수 있다.

實施計劃의 承認權者가 實施計劃의 승인을 하고자 하는 경우에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다. 關係行政機關의 長은 協議를 하는 경우 實施計劃의 사업내용이 關係法令에 적합하고 公益을 현저히 저해할 만한 특별한 사유가 없는 한 協議에 응하여야 하며 協議期間이 단축되도록 노력하여야 한다.

61) 폐광지역개발지원에관한특별법시행령은 진흥지구의 지정요건으로서 1988년도 1인당 산업생산중 광업점유율이 100분의 50 이상인 시·군안에 있는 지역, 1988년도 석탄생산량이 전국 석탄총생산량의 100분의3이상인 시·군안에 있는 지역, 1995년도 석탄생산량이 1988년도 석탄생산량보다 100분의40 이상 감소한 시·군안에 있는 지역 등을 규정하고 있다(제3조).

나. 廢鑛地區開發計劃의 法的 性質 및 效力

廢鑛地域振興地區의 지정은 해당 구역안에서 개발사업을 함에 있어 산림법, 관광진흥법 등의 적용의 특례를 인정하도록 하는 것으로서 관계行政廳과 일반 국민 모두에게 구속적 효력을 가진다. 그 法的 性質에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 일반적인 地域·地區의 指定의 경우와 마찬가지로 폐광지역진흥지역의 지정작용은 토지소유자, 기타 지상의 물권자에게 행하는 개별·구체적인 처분으로서의 법적 효력을 발휘하기는 하지만, 토지소유자 등에게 행하는 직접적인 처분의 성격을 가지는 것은 아니다. 해당 지역을 총체적 대상으로 하는 일반적인 규범의 정립으로서의 성격을 가지기 때문이다. 따라서 진흥지구 지정은 입법행위와 行政處分의 성격을 동시에 보유하고 있는 것이기는 하지만, 이 지정작용 그 자체에 대하여 처분성을 인정하기는 어렵다.

그 반면에 振興地區안의開發計劃은 사업자 및 일반 국민에 대하여 개별·구체적이며, 직접적 효력을 미치는 行政處分으로서의 法的 性質을 갖는다. 진흥지구안의 開發計劃에 대하여 施行者가 實施計劃의 승인을 얻은 경우에는 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律 第18條第1項의 規定에 의한 決定 등 외에 관광단지의 지정, 조성계획의 승인 등을 받은 것으로 간주된다.

第4節 地域的 綜合計劃의 現況

1. 都市計劃法에 따른 都市計劃

가. 都市計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

“都市計劃”이라 함은 都市計劃區域안에서 都市의 건전한 발전을 도모하고 公共의 安寧·秩序와 公共福利의 增進을 위한 土地利用·交通·衛生·環境·産業·保安·國防·厚生 및 文化 등에 관한 다음의 計劃을 말한다.

- 都市計劃區域 및 地域·地區·區域의 지정 또는 변경에 관한 計劃
- 道路·廣場·駐車場·自動車停留場·鐵道·軌道·索道·河川·運河·港灣·

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

空港·綠地·公園·運動場·遊園地·觀望塔·公共空地·公用的 廳舍·學校·圖書館·市場·水道·下水道·共同溝·屠殺場·共同墓地·火葬場·廢棄物處理施設·水質汚染防止施設·電氣供給設備·貯水池·防風設備·가스供給設備·油類貯藏 및 送油設備·流通業務設備·防水設備·防火設備·砂防設備·防潮設備·熱供給設備 등에 관한 計劃

土地區劃整理事業, 一團의 住宅地造成事業, 市街地造成事業, 一團의 工業用地造成事業 또는 再開發事業에 관한 計劃

都市計劃은 市(特別市·廣域市를 포함한다) 또는 邑의 區域, 市 또는 邑 이 의의 區域으로서 關係市長 또는 郡守의 申請에 의하여 建設交通部長官이 市 또는 邑에 施行하는 都市計劃의 施行上 필요하다고 認定되는 區域 및 그 밖의 區域으로서 建設交通部長官이 특히 都市計劃을 施行할 필요가 있다고 인정하여 指定한 區域에서 수립된다.

이 法에 의한 建設交通部長官의 權限은 그 일부를 市·道知事에게 위임할 수 있으며, 市·道知事は 建設交通部長官의 승인을 얻어 그 위임받은 權限을 市長·郡守·區廳長(自治區의 區廳長에 한한다)에게 재위임할 수 있다.

(1) 都市基本計劃

서울特別市·광역시 기타 大統領令으로 정하는 都市計劃區域을 管轄하는 市長 또는 郡守는 20年을 單位로 하여 長期都市開發의 方向 및 都市計劃立案의 指針이 되는 都市基本計劃을 樹立하여 建設交通部長官의 承認을 얻어야 한다. 市長 또는 郡守는 都市基本計劃을 樹立하고자 할 때에는 公聽會를 열어 住民 및 關係專門家 등으로부터 意見을 聽取하여야 하고 그 意見이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 都市基本計劃의 樹立에 反映하여야 한다.

建設交通部長官은 都市基本計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係地方議會의 의견을 듣고 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 中央都市計劃委員會의 議決을 거쳐야 한다.

建設交通部長官은 都市基本計劃을 承認한 때에는 이를 市長 또는 郡守에게 送付하고, 市長 또는 郡守는 지체없이 이를 公告하고 一般에게 供覽시켜야 한다. 市長 또는 郡守는 建設交通部長官의 승인을 얻은 都市基本計劃에 대하여 5年마다 그 妥當性與否를 檢討하여 都市基本計劃에 이를 반영하여야 한다.

都市計劃의 決定과 기타 都市計劃에 관한 重要事項을 審議하며 이에 관한 調査 研究를 하게 하기 위하여 建設交通部에 中央都市計劃委員會를 둔다. 中央委員會는 建設交通部長官인 委員長, 건설교통부차관인 副委員長과 關係行政廳의 公務員 및 都市計劃에 관한 學識과 經驗이 豊富한 者中에서 建設交通部長官이 任命 또는 委囑하는 委員 15인 이상 20인 이내로 構成한다. 都市計劃에 관하여 市·道知事의 諮問에 應하게 하며 中央委員會의 所管事項中 委任된 事項을 審議하게 하기 위하여 道(서울特別市 및 광역시)에 地方都市計劃委員會(地方委員會)를 둔다. 都市計劃에 관하여 市長 또는 區廳長의 諮問에 응하며, 당해 市 또는 區의 都市計劃에 관한 사항을 審議하기 위하여 市 및 區에 市都市計劃委員會 및 區都市計劃委員會를 둘 수 있다.

(2) 都市計劃

(가) 都市計劃의 內容 및 樹立節次

市長 또는 郡守는 그 管轄都市計劃區域안에서 施行할 都市計劃을 都市基本計劃의 內容에 적합하도록 立案하여야 한다. 市長 또는 郡守는 都市計劃을 立案하고자 할 때에는 住民의 意見을 聽取하고 그 意見이 타당하다고 인정하는 때에는 이를 都市計劃의 立案에 反映하여야 한다.⁶²⁾

다만, 建設交通部長官은 國家計劃과 關連된 경우에는 職權 또는 關係中央行政機關의 長의 요청에 의하여 管轄 市長 또는 郡守의 의견을 들은 후 스스로 立案할 수 있다.

여기서 “國家計劃”이라 함은 법령에 의하여 中央行政機關이 수립한 계획중 都市計劃으로 결정하여야 할 사항이 포함된 계획을 말한다(법 제2조제13호).

市와 郡 또는 2 이상의 市나 郡의 行政區域에 걸치는 都市計劃을 立案하고자 할 때에는 關係 市長 또는 郡守의 協議에 의하여 共同으로 立案하거나 그 立案할 者를 정한다. 이 경우 協議가 成立되지 아니한 경우에는 對象區域이 같은 市·道の 行政區域안에 있는 경우에는 管轄 市·道知事が, 對象區域이 2 이상의 道の 行政區域에 걸치는 경우에는 建設交通部長官이 입안자가 된다.

62) 다만, 國防上 機密을 요하거나 大統領令이 정하는 경미한 사항은 그러하지 아니하다. 公聽會의 開催 기타 住民의 意見聽取에 관하여 필요한 事項은 大統領令으로 정하는 基準에 따라 당해 地方自治團體의 條例로 정한다. 법 제16조의2 참조.

都市計劃은 建設交通部長官이 職權 또는 都市計劃立案者의 申請에 의하여 관 계地方議會의 의견을 듣고 中央都市計劃委員會의 議決을 거쳐 이를 決定한다. 決定된 都市計劃을 變更할 때에도 또한 같다.⁶³⁾

建設交通部長官은 都市計劃을 결정한 때에는 지체없이 이를 고시하고 결정된 都市計劃도면을 시장 또는 군수에게 송부하여 일반에게 공람시켜야 한다. 市長 또는 郡守는 都市計劃의 決定告示가 있을 때에는 당해 都市計劃區域안의 土地에 관하여 地籍이 표시된 地形圖上에 都市計劃事項을 明示하여 建設交通部長官에게 그 承認을 申請하여야 한다. 建設交通部長官은 申請을 받은 때에는 그 地形圖를 決定된 都市計劃과 對照하여 錯誤가 없다고 認定할 때에는 當該 圖面을 承認한다.

建設交通部長官은 필요하다고 인정할 때에는 당해 地方自治團體의 의견을 들 어 직접 圖面을 作成할 수 있다.

도면의 承認申請을 都市計劃의 決定告示가 있는 날로부터 2年 이내에 하지 아니하거나 또는 그 기간내에 建設交通部長官의 圖面作成도 없을 때에는 그 2年 이 되는 날의 다음 날로써 그 都市計劃의 決定은 效力을 喪失하며, 建設交通部長官은 그 事實을 告示하여야 한다. 市長 또는 郡守는 都市計劃중 道路·廣場 기타 大統領令으로 정하는 事項에 관한 都市計劃에 대하여는 都市計劃의 決定告示가 있는 날로부터 2年 이내에 年次別執行計劃(執行計劃)을 樹立하여야 한다. 建設交通部長官이 都市計劃을 立案한 경우에는 建設交通部長官이 그 執行計劃을 樹立하여 해당 市長 또는 郡守에게 送付할 수 있다.

市長 또는 郡守는 執行計劃을 樹立하였거나 建設交通部長官으로부터 執行計劃을 送付받은 때에는 지체없이 이를 公告하여야 한다.

(나) 地域·地區 및 區域의 指定

建設交通部長官은 都市計劃區域안에서 土地의 經濟的이며 效率的인 利用과 公共의 福利增進을 도모하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 주거지역, 상업 지역, 공업지역, 녹지지역 등의 地域의 指定을 都市計劃으로 決定할 수 있다.⁶⁴⁾

63) 다만 建設部長官은 國防上 機密(國防部長官의 要求가 있는 것에 限한다)을 要한다고 인정되는 경우에는 그 都市計劃의 全部 또는 一部에 관한 決定에 있어 그 部分에 대하여는 관계地方議會의 의견과 中央都市計劃委員會의 議決節次를 省略할 수 있다. 도시계획법 제12조제2항 참조.

建設交通部長官은 都市計劃區域안에서 公共의 安寧秩序와 都市機能의 增進을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 주차장정비지구, 공항지구, 시설보호지구, 도시설계지구, 아파트지구, 방제지구, 위락지구, 자연취락지구 등의 地區의 指定을 都市計劃으로 決定할 수 있다. 65)

建設交通部長官은 도시에 있어서의 산업과 인구의 과대한 집중을 방지하기 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 종류와 규모의 공장, 학교, 중앙도매시장 등의 특정시설의 전부 또는 일부의 설치가 제한될 구역(특정시설제한구역)의 지정을 都市計劃으로 결정할 수 있다.

建設交通部長官은 都市의 無秩序한 市街化를 방지하고 都市의 計劃的·段階的인 開發을 도모하기 위하여 大統領令으로 정하는 一定期間 市街化를 留保할 필요가 있다고 인정하는 때에는 市街化調整區域의 指定을 都市計劃으로 決定할 수 있다.

建設交通部長官은 都市計劃區域안에서 土地利用을 합리화하고 都市의 機能·美觀 및 環境을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 필요한 때에는 詳細計劃區域

64) 住居地域은 居住의 安寧과 健全한 生活環境의 保護를 위하여 필요한 때 지정되며, 다시 전용주거지역, 1종, 2종 및 3종의 일반주거지역, 준주거지역 등으로 세분된다. 商業地域은 商業과 其他 業務의 便益의 增進을 위하여 필요한 때 지정되며, 다시 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 유통상업지역 등으로 구분된다. 工業地域은 工業의 便益의 增進을 위하여 필요한 때 지정되며, 다시 전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역 등으로 구분된다. 綠地地域은 保健衛生·公害防止·保安과 都市의 無秩序한 擴散을 防止하기 위하여 綠地의 保全이 필요한 때 지정되며, 다시 보전녹지지역, 생산녹지지역 및 자연녹지지역 등으로 세분된다. 법 제17조 및 시행령 제15조 참조.

65) 風致地區는 都市의 自然風致를 維持하기 위하여 필요한 때 지정된다. 美觀地區는 都市의 美觀을 維持하기 위하여 필요한 때 지정되며, 다시 지구의 용도에 따라 제1 내지 제5종의 미관지구로 세분된다. 高度地區는 都市의 環境造成 및 土地의 高度利用과 그 增進을 위하여 建築物의 높이의 最低限度 또는 最高限度를 規制할 필요가 있는 때 지정되며, 最低高度地區와 最高高度地區로 구분된다. 防火地區는 都市의 火災 및 기타의 災害의 危險을 豫防하기 위하여 필요한 때 지정된다. 保存地區는 文化財 및 重要 施設物의 保護와 保存을 위하여 필요한 때 지정된다. 駐車場整備地區는 駐車場法 第3條의 規定에 의하여 指定된 地區를 의미한다. 공항지구는공항시설의 보호와 航空機의 安全運航을 위하여 필요한 때 지정된다. 施設保護地區는 學校施設의 보호와 港灣 및 業務機能의 효율화를 위하여 필요한 때 지정되며, 다시 학교시설보호지구, 공용시설보호지구 및 항만시설보호지구로 세분된다. 법 제18조, 시행령 제16조 참조.

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

의 지정을 都市計劃으로 決定할 수 있다. 詳細計劃區域은 宅地開發促進法에 의한 宅地開發豫定地區, 産業立地및開發에관한法律에 의한 工業團地, 都市再開發法에 의한 再開發區域, 기타 大統領令이 정하는 地域 등을 그 대상으로 한다.

市長 또는 郡守는 詳細計劃區域이 지정된 날부터 2年 이내에 地域·地區의 지정 및 변경, 都市計劃施設의 配置와 규모, 街區 및 劃地의 규모와 造成計劃, 建築物 등의 用途制限, 建築物의 建蔽率 및 容積率과 높이의 最高限度와 最低限度, 기타 建設交通部令이 정하는 사항 등이 포함된 詳細計劃을 立案하여 建設交通部長官에게 都市計劃決定을 申請하여야 한다. 市長 또는 郡守는 詳細計劃을 立案함에 있어서는 道路·水道 등 大統領令이 정하는 都市計劃施設의 처리·供給·收容能力 및 규모가 建築物의 總容積과 적정한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.

建設交通部長官은 廣域施設을 체계적으로 정비하고, 여러 都市의 機能을 상호 연계시킴으로써 都市 전체의 균형있는 발전과 효율적 環境保全을 도모하기 위하여 필요한 때에는 2 이상의 都市計劃區域을 대상으로 하는 廣域計劃區域의 지정을 都市計劃으로 決定할 수 있다. 廣域計劃區域안에서 廣域計劃으로 정하여야 할 사항은 都市別 機能分擔에 관한 사항, 環境保全에 관한 사항, 廣域施設의 配置와 규모에 관한 사항, 기타 大統領令이 정하는 사항 등이다.

廣域計劃을 立案하고자 하는 경우에는 관계 道知事·市長 또는 郡守가 協議에의하여 立案할 者를 지정한다. 다만, 建設交通部長官은 國家計劃과 관련된 경우에는 職權 또는 관계中央行政機關의 長의 요청에 의하여 관할市長 또는 郡守의 의견을 들은 후 스스로 立案할 수 있다.

建設交通部長官은 都市의 無秩序한 擴散을 防止하고 都市周邊의 自然環境을 保全하여 都市民의 健全한 生活環境을 確保하기 위하여 또는 國防部長官의 要請이 있어 保安上 都市의 開發을 制限할 필요가 있다고 인정되는 때에는 都市開發을 制限할 區域(開發制限區域)의 指定을 都市計劃으로 決定할 수 있다. 개발제한구역안에서는 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 都市計劃사업의 시행을 할 수 없다.⁶⁶⁾

66) 다만, 개발제한구역 지정 당시 이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토지의 형질변경에 관하여 허가를 받아(관계법령에 의하여 허가를 받을 필요가 없는 경우를 포함한다) 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 의

建設交通部長官은 도시에 있어서의 인구 및 산업의 집중현상을 완화하고 그 適正한 配置를 함으로써 都市의 均衡있는 發展을 圖謀하기 위하여 특히 필요하다고 認定할 때에는 도시의 인근지역에 대통령령으로 정하는 基準 이상의 面積과 要件을 갖춘 一定한 地域을 都市開發豫定區域(開發豫定區域)으로 指定할 수 있다. 이 경우 建設交通部長官은 內務部長官과 協議하여야 하며, 그 指定은 都市計劃으로 決定하여야 한다. 開發豫定區域이 指定된 때에는 建設交通部長官은 3年이내에 그 區域안에서 實施할 都市計劃을 決定하여야 하며 이 期間내에 開發豫定區域안에서 實施할 都市計劃이 決定되지 아니한 때에는 그 期間의滿了로써 指定은 그 效力을 喪失한다.

(다) 都市計劃事業의 施行

都市計劃을 시행하기 위한 사업인 都市計劃事業은 이 法 또는 다른 法令에 특별한 規定이 있는경우를 제외하고는 그 行政區域을 관할하는 市長·郡守가 이를 施行한다. 都市計劃事業이 2 이상의 市·郡의 行政區域에 걸쳐 施行하게 될 때에는 관계 市長 또는 郡守의 協議에 의하여 施行者를 정한다. 이 경우 協議가 成立되지 아니한 경우에는 對象區域이 같은 市·道의 行政區域안에 있는 경우에는 관할 市·道知事가, 對象區域이 2 이상의 道の 行政區域에 걸치는 경우에는 建設交通部長官이 입안자가 된다. 建設交通部長官은 國家事業과 관련되거나 기타 특히 필요하다고 인정하는 때에는 관계市長 또는 郡守의 의견을 들어 직접 都市計劃事業을 施行하거나 따로 施行할 者를 지정하여 都市計劃事業을 施行하게 할 수 있다.

都市計劃事業의 施行者는 그 事業의 實施計劃을 作成하여 建設交通部長官의 認可를 받아야 한다. 都市計劃事業의 實施計劃에는 事業施行에 필요한 設計圖書·資金計劃 및 施行期間 등의 事項을 明示하거나 첨부하여야 한다.

나. 都市計劃의 法的 性質 및 效力

都市計劃은 都市基本計劃과 都市計劃의 단계로 수립된다. 都市計劃은 지역 및 지구의 지정과 都市計劃사업의 실시계획의 단계로 구분된다.

하여 이를 계속 시행할 수 있다. 법 제21조 참조.

都市基本計劃은 도시건설계획작용의 제1단계를 형성한다. 장기적이며, 예비적인 계획으로서 都市基本計劃은 해당도시의 발전방향을 제시하며 전체도시영역에 대한 토지이용의 골격을 제시함으로써 도시건설적 계획작용이 일관성있게 시행될 수 있는 기반을 제시한다.

都市基本計劃의 法的 性質에 관하여 都市計劃法은 아무런 실정법적 규정을 두고 있지 않다. 都市基本計劃의 영향력에 대하여도 오직 都市計劃立案의 지침이 된다고 규정하고 있을 뿐이다. 공격계획담당자가 都市基本計劃을 고려할 의무도, 또 都市計劃이 都市基本計劃에서 발전해야 한다는 의무도 都市計劃法은 직접적으로 예정하지 않고 있다. 都市基本計劃이 都市計劃立案의 지침이 된다는 조항은 都市計劃의 입안자에게, 이미 작성되어 있는 都市基本計劃을 그 기본방향의 제시로써 고려하여야 할 의무를 부여하고 있다고 인정되지만, 都市基本計劃이 없는 경우 또는 都市計劃의 수립이 특별한 이유로 都市基本計劃보다 선행되어 수립되어지는 경우들 뿐만 아니라, 都市計劃의 입안에 있어 都市基本計劃과의 구체적인 연관의무를 都市計劃法이 전혀 예정하지 않고 있음에 비추어, 위의 “지침이 된다”라는 규정은 아무런 구속력을 수반하지 않는 “참고로 한다”라는 정도의 의미로 받아들여진다. 따라서 都市基本計劃은 都市計劃을 준비하는 작용을 하는 行政規則의 法的 性質을 가지며, 국민개개인에게는 아무런 직접적 효력을 미치지 않는다고 보아야 하리라 생각된다. 위와 같이 국민에 대한 직접적 구속력이 결여되어 있으므로 국민 개개인은 都市基本計劃의 적법성을 묻는 소송을 직접적으로 제기할 수 없으며, 行政廳의 건축관계조치가 都市基本計劃에 근거한 경우 국민이 이에 간접적인 영향을 입은 경우는, 해당 법적 조치를 심사하면서 都市基本計劃의 적법성여부를 간접적으로 심사하게 할 수 있을 뿐이다.

都市計劃이란 都市計劃구역과 그 구역안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용, 교통, 위생, 산업, 보안, 국방, 후생 및 문화 등에 관한 都市計劃法 제2조가 예정한 제반계획을 의미한다. 都市計劃이 개별적인 사업이 아니라 도시의 일정한 지역에 관계된 계획으로써 법 제2조가 예정하는 다양한 사업을 포괄적인 대상으로 하므로 都市計劃은 專門計劃이 아니라 地域的 綜合計劃으로 분류하여야 하리라 생각된다. 부분적인 都市計劃作用 하나 하나를 떼어놓고 본다면, 도로, 광장, 주차장의 설치에 관한 계획처럼 전문적인 요소를 지니고 있는 부분계획을 열거할 수 있지만, 都市計劃

을 총체적으로 놓고 볼 때, 都市計劃은 지구, 구역의 지정으로부터 시작하여 개별적인 사업계획까지를 총괄적으로 포함한 일정한 도시지역의 발전과 공공복리의 증진에 관한 다양한 계획의 종합체임이 간과되어서는 아니된다. 都市計劃을 내용적으로 구분하여 이가 專門計劃인지 綜合計劃인지를 정의할 경우, 개별적인 부분계획에 따라 분류될 것이 아니라, 都市計劃을 총체적으로 놓고 그 내용에 맞는 성격을 규명해 주어야 하리라 생각된다. 都市計劃을 총체적으로 본다면 都市計劃은 단순히 하나 하나의 전문적 사업에 관한 계획에 국한되지 않고, 전체적으로 일정한 도시지역 전체를 대상으로 하는 종합적인 계획이라 하여야 할 것이다.

都市計劃은 건축적 토지 이용의 개별적이고 구체적인 내용을 법구속적으로 확정하는 작용을 하며, 이 구속력은 行政廳과 국민 개개인 모두에게 해당한다. 獨逸法上の 건축상세계획이 정관으로 결정되며, 법규의 성격을 갖는 것이 실정법적으로 확정되어 있는 것과는 달리, 우리법상의 都市計劃의 법적성격에 관하여 都市計劃法은 아무런 명문의 규정을 두고 있지 않다. 학설과 판례는 법규로 보는 설⁶⁷⁾과 行政行爲로 보는 설,⁶⁸⁾ 독자성을 띤 특수작용으로 보는 설 등으로 나누어져 있다.⁶⁹⁾

이와 같은 의견대립은 都市計劃이 國土利用計劃의 경우와 마찬가지로 규범적 요소와(normative Elemente) 법규집행작용의 요소(Vollzugselemente)를 함께 지니고 있어서 이 계획을 법규와 行政行爲의 두 형식 모두에 대하여 근거를 제공함에서 연유한다. 都市計劃을 行政行爲로 인정하는 근거는 실체법적 및 소송법적 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.⁷⁰⁾

첫째 都市計劃이 실체법적으로 공공건물에서 주차장에 이르기까지 일정한 都

67) 참조 서고판 79 구 416(1980.1.29).

68) 대법원 80누105 1982.3.9 판결 참조.

69) 김도창, 일반행정법론 상, 338쪽 참조.

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

市計劃구역안의 가능한 모든 건축작용을 그 대상으로 하고 있고, 이에 따라 일정한 都市計劃구역안의 토지이용을 구체적으로, 경우에 따라서는 아주 개별적인 사항에 이르기까지 구속적으로 확정하므로, 都市計劃이 行政行爲에 해당한다고 판단하기 쉽다. 대법원의 80누105 판결은 “都市計劃法 제12조 소정의 都市計劃 결정이 고시되면 都市計劃 구역안의 토지나 건물소유자의 토지형질변경, 건축물의 신축, 개축 또는 증축 등 권리행사가 일정한 제한을 받게되는 바, 이런 점에서 볼 때 고시된 都市計劃결정은 특정개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제하는 효과를 가져오게하는 行政廳의 처분이라 할 것이고, 이는 행정소송의 대상이 되는 것이다”라고 판시하고 있다. 그러나 이와 같은 대법원의 판지는 이가 계획관련자의 측면만을 일방적으로 고려했다는 점에서 비판을 면하기 어렵다. 行政行爲의 개념적 구성적 요소를 따라 분석할 경우, 都市計劃이 行政廳이 외부에 대하여 직접 법률효과를 발생하는 법적행위라는 점에는 의문이 없다. 문제점은 都市計劃 구체적인 사실에 대하여 법을 집행하는 개별적 행위인가?라는 점이다. 都市計劃으로 인하여 권리행사의 제한을 받는 개개인의 입장에서 볼 때는 都市計劃으로 확정된 사항은 각 계획관련자를 구체적이고 개별적으로 구속한다. 그 반면 공적계획담당자의 입장에서 볼 때에는 계획규정이 관계개개인을 대상으로 하기보다는 그 해당지역을 대상으로 하며, 개별적으로 적용되기 보다는 일반적으로 적용되는 규정이라는 성격을 갖는다는 점에서 건축허가작용과 같은 개별적인 행정작용과 구별된다. 즉 계획규정은 공적담당자가 개인 개인에게 계획을 통하여 행사하는 낱낱의 부분작용이 아니라, 전체적인 都市計劃구역을 염두에 두고있는 일반적 작용이기 때문이다. 이 계획에 따라 관계된 개개인이 누구인가를 계획은 구체적으로 예정하고 있지도 않으며 오직 대상 지역만을 염두에 둘 뿐이다. 都市計劃法 제2조가 규정하는 대로 都市計劃이란 都市計劃구역과 그 구역안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진을 위한 계획이다. 계획의 확정에 있어서 계획담당자는 이와 같이 법에 의하여 규정된 계획목표를 염두에 두어야 한다. 계획확정작용에 있어 계획담당자는 무수히 많은 개별적인 조치들과 다양한, 많은 경우 대립하는 이익을 조정하여야 한다. 都市計劃은 낱낱의 토지, 건물 등에 대한 구체적 개별조치의 단순한 묶음이 아니라, 해당구역을 도시발전과 연관된 추상적 이념에 따라 형성하기 위하여 행사되는 종합적 결정작용의 총체이다. 都市計劃이 이와 같이

전체적인 질서를 우선적으로 추구하여야 하므로 “법규로서” 구속적 영향력을 발휘한다고 봄이 보다 신빙성이 있다 할 것이다.

都市計劃을 行政行爲로 인정하는 또하나의 측면은 현행 행정소송법이 가지는 권리구제의 측면이 제공한다. 都市計劃을 법규로 인정할 경우 우리 행정소송법에 행정상의 규범통제소송이 인정되지 않고 있으므로, 계획관련자는 오직 계획의 집행과정에서 이루어진 구체적 처분을 통해서만 계획을 대상으로 권리침해를 주장할 수 있을 뿐이다. 즉 구체적 처분의 취소 등을 구하는 소송에서 계획의 법적 정당성을 연관시켜 법적 심사를 하게된다. 都市計劃을 行政行爲로 인정하는 것은 계획관계자에게 계획의 법적 정당성을 직접 심사하게 할 소송법상의 가능성을 부여하는 장점이 있다. 그러나 이와 같은 이론은 실체법적인 계획의 법적성격을 소송법상의 장점으로써 규명하고 있다는 점에서 그 논리적 귀결을 잃고 있다.

都市計劃이 법규인가 行政行爲인가를 이론적으로 확정짓기 전에 관계 법률이 그 法的 性質을 둘러싼 다툼을 직접 해결하는 규정을 두고 있는지, 그렇지 않다면, 최소한 法的 性質의 규명을 위한 확실한 단서를 제공하고 있는지를 살펴봐야 하리라 생각된다. 都市計劃을 정의한 都市計劃法 제2조에서는 그 법적성격을 확정하는 명확한 단서를 제공하지 않고 있다. 그러나 都市計劃의 입안, 결정 절차를 규정한 절차법적 규정에서 그 단서를 찾을 수 있으리라 생각된다. 都市計劃의 결정을 규정하고 있는 都市計劃法 제12조제1항제3문은 결정된 都市計劃의 변경에도 법 제12조제1항제1·2문의 절차규정이 적용됨을 규정한 후, 다만 中央都市計劃委員會의 의결을 생략할 수 있는 경미한 사항의 변경은 대통령령으로 정하게 됨을 규정하고 있다(都市計劃法 제12조제1항제3문). 경미한 사항의 변경은 특별한 절차를 거치지 않고 대통령령으로, 중대한 사항의 변경은 특별한 절차를 거쳐 都市計劃으로 고시되게 되는 이 절차적 조항을 체계적으로 분석할 경우, 都市計劃法의 입법자는 법 제12조제1항제3문을 통하여 이 계획의 법적성격을 대통령령에 준하는 법규로 확정하고 있다고도 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 문제는 입법자가 확정적으로 규정함이 타당하리라 생각된다.⁷¹⁾

71) 독일의 행정소송법(Verwaltungsgerichtsordnung VwGO) 제47조는 고등행정법원(Oberverwaltungsgericht)의 규범통제에 관한 실체적 관할권에 관하여 아래와 같이 규정하고 있다. “고등행정법원은 그 관할권의 범위안에서 건설법전에 의거하여 반포된

2. 建築法에 따른 都市設計

가. 都市設計의 意義, 內容 및 樹立節次

都市設計는 都市計劃에 의한 都市計劃施設 및 土地利用 등에 관한 計劃, 建築物 및 公共施設의 位置·規模·用途·形態 등에 관한 長期的인 綜合計劃으로서 都市의 機能 및 美觀의 增進을 그 目的으로 한다.

建設交通部長官은 都市計劃구역안에서 공공의 安寧질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 공항지구, 시설보호지구 등의 지구의 지정을 都市計劃으로 결정할 수 있으며, 특히 필요하다고 인정할 경우에는 이들 지구를 다시 세분하거나 그 지구 이외의 지구의 지정을 都市計劃으로 결정할 수 있는 바(都市計劃法 제18조제2항), 이 規定에 의하여 都市의 기능 및 미관의 증진을 위하여 세분하여 지정된 區域이 도시설계구역이다. 이 都市設計地區안에서는 都市의 기능 및 미관의 증진을 위하여 建築物를 都市設計에 적합하게 建築하여야 한다.

都市設計는 國家·地方自治團體 또는 大韓住宅公社·韓國土地公社 기타 建設交通部長官이 정하는 基準에 적합하다고 建設交通部長官이 인정한 者(都市設計作成者)가 大統領令이 정하는 基準에 의하여 都市設計地區의 지정이 있는 날부터 1年 이내에 이를 작성하며, 작성후 30日間 住民의 供覽 또는 公聽會를 거쳐 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 國家 및 地方自治團體외의 者가 都市設計를 作成하는 경우에는 그 내용에 관하여 미리 관할 市長·郡守·區廳長과 協議하여야 한다.

建設交通部長官이 都市設計를 승인한 경우에는 이를 市長·郡守·區廳長에게 송부하여야 하며, 市長·郡守·區廳長은 이를 지체없이 公告하여야 한다. 이 경

조례의 효력, 주 법률의 하위에 놓이는 법규명령 등의 효력에 대한 심사를 청구하는 경우 이를 결정한다". 이 규정에 따라 조례의 형식으로 반포되는 독일 도시계획(건설상세계획)은 행정법원의 심사의 대상이 된다. 우리의 경우도 도시계획의 법적 성격이 독일의 경우와 동일하다는 점에서 그 입법례가 좋은 참고가 될 수 있으리라 생각된다. 이에 관하여는 Oh Jun-Gen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtverwaltungsrecht, S. 73ff. 참조.

우 당해 都市設計에 都市計劃施設의 新設 또는 變更에 관한 내용이 포함되는 때에는 都市計劃法 第12條의 規定에 의한 都市計劃의 決定·告示가 있는 것으로 간주된다. 관할 市長·郡守·區廳長은 都市設計가 작성되는 경우에는 당해 都市設計地區에 都市設計에 포함된 公共施設을 우선적으로 設置하여야 한다. 都市設計地區는 土地所有者·都市設計作成者 기타 大統領令이 정하는 者가 이를 開發하여야 하며, 市長·郡守·區廳長은 共同開發을 勸告할 수 있다.

나. 都市設計의 效力 및 法的 性質

도시설계는 都市計劃작용의 일환으로서 특정한 지역을 도시설계구역으로 지정하고, 지정된 구역에 대하여 綜合的 計劃을 하는 경우이므로 특수한 都市計劃 형태로서의 地域的 綜合計劃으로 분류할 수 있으리라 생각된다.

도시설계는 都市計劃法상 도시설계구역으로 지정된 구역에 대하여 구체적인 개발설계를 하는 작용이므로 국민에 대하여 구속적인 효력을 미치는 行政處分으로서의 法的 性質을 갖는다고 평가된다.

3. 都市再開發法에 따른 都市再開發計劃

가. 都市再開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

都市再開發法은 都市의 계획적인 再開發에 관하여 필요한 사항을 規定함으로써 再開發事業을 촉진하고 都市의 건전한 발전과 公共福利의 增進에 기여함을 목적으로 한다.

特別市·廣域市·市 또는 郡의 長은 다음의 사항이 포함된 관할 都市計劃區域안의 都市再開發에 관한 基本計劃을 수립하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다.

- ① 再開發의 基本方向
- ② 計劃期間
- ③ 再開發區域의 지정대상 범위
- ④ 土地利用計劃, 交通計劃 및 公共施設計劃
- ⑤ 地域別 建蔽率 및 容積率의 計劃

⑥ 段階別 推進計劃

⑦ 기타 大統領令이 정하는 사항

再開發基本計劃을 수립 또는 변경하고자 할 때에는 公聽會를 개최하고 당해 地方議會의 의견을 들은 후 都市計劃法 第75條의 規定에 의한 地方都市計劃委員會의 審議를 거쳐야 한다. 建設交通部長官은 第1項의 規定에 의하여 再開發基本計劃을 승인 또는 변경승인 하고자 할 때에는 中央都市計劃委員會의 議決을 거쳐야 한다.

特別市長·廣域市長 또는 道知事は 관할地域내의 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 申請을 받아 다음에 해당하는 地域에 대하여 再開發基本計劃에 적합한 범위안에서 都市計劃으로 再開發區域을 지정 또는 변경할 수 있다. “再開發區域”이라 함은 再開發事業을 施行하기 위하여 都市計劃으로 지정·告示된 區域을 말한다.

- ① 公共設施의 整備에 따라 土地가 建築地로서의 效用을 다할 수 없게 되거나 過小土地로 되어 都市의 環境이 현저히 不良하게 될 우려가 있는 地域
- ② 建築物이 老朽·不良하여 그 機能을 다할 수 없거나 建築物이 過度하게 밀집되어 있어 그 區域안의 土地의 합리적인 이용과 價値의 增進을 도모하기 곤란한 地域
- ③ 人口·産業 등이 過度하게 집중되어 있어 都市機能의 회복을 위하여 土地의 합리적인 이용이 요청되는 地域

市長·郡守 또는 區廳長이 市·道知事에게 再開發區域의 지정 또는 변경을 申請하고자 할 때에는 다음의 사항을 調査한 후 大統領令이 정하는 바에 의하여 다음의 사항을 미리 日刊新聞에 公告하고 一般人의 供覽을 거쳐 당해 地方議會의 의견을 들어야 한다.

- ① 人口 또는 産業의 現況
- ② 土地 및 建築物의 이용상황
- ③ 都市計劃設施의 設置現況
- ④ 再開發區域 및 周邊地域의 交通상황

市·道知事は 再開發區域을 지정 또는 변경하고자 할 때에는 地方都市計劃委員會의 審議를 거쳐 다음의 사항을 決定하여야 한다.

- ① 再開發事業의 명칭
- ② 再開發事業區域 및 그 면적
- ③ 公共施設과 都市計劃法에 의한 都市計劃施設의 設置 및 整備에 관한 計劃
- ④ 建蔽率, 容積率, 建築施設의 주된 용도·높이 및 층수, 연면적 또는 住宅의 규모별 비율에 관한 計劃
- ⑤ 事業施行豫定時期(住宅再開發事業에 한한다)

市·道知事は 再開發區域을 지정 또는 변경한 때에는 지체없이 이를 官報 또는 公報에 告示한 후 建設交通部長官에게 그 내용을 보고하여야 한다. 告示內容 중 都市計劃法에서 都市計劃으로 決定하여야 할 사항은 그 法에 따른 都市計劃의 決定이 있는 것으로 보며, 告示內容에 저촉되는 종전의 都市計劃決定은 廢止된 것으로 본다.

재개발구역안에서는 재개발사업이 시행된다. “再開發事業”이라 함은 再開發區域안에서 土地의 합리적이고 효율적인 高度利用과 都市機能을 회복하기 위하여 도시재개발법에 의하여 시행하는 都市計劃사업으로서 建築物 및 그 敷地의 整備와 垆地의 造成 및 公共施設의 整備에 관한 사업과 이에 부대되는 사업을 말하며, 도심지재개발사업, 주택재개발사업 및 공장재개발사업 등으로 구분하여 施行한다.

都心再開發事業은 都心地 또는 副都心地와 幹線道路邊의 機能이 쇠퇴해진 市街地를 대상으로 그 機能을 회복 또는 轉換하기 위하여 施行하는 再開發事業을 말한다. 住宅再開發事業은 勞朽·不良한 住宅이 밀집되어 있거나 公共施設의 整備가 不良한 地域의 住居環境을 개선하기 위하여 施行하는 再開發事業을 말한다. 工場再開發事業은 勞朽·不良한 工場 등이 있는 工業地域의 機能을 회복하기 위하여 施行하는 再開發事業을 말한다.

再開發事業은 再開發事業區域안의 土地 또는 建築物의 所有者(土地 등의 所有者) 또는 그들이 設立하는 再開發組合(“組合”)이 이를 施行한다. 土地 등의 所有者 또는 組合은 建設業法에 의하여 免許를 받은 建設業者 또는 住宅建設促進法에 의하여 登錄한 住宅建設事業者와 規約 또는 定款이 정하는 바에 의하여 공동으로 再開發事業을 施行할 수 있다. 市長·郡守 또는 區廳長은 다음에 해당하는 사유가 있을 때에는 직접 再開發事業을 施行하거나 公社중에서 施行者를 지정하여 再開發事業을 施行하게 할 수 있다.

- ① 天災·地變 기타의 사유로 인하여 긴급히 再開發事業을 施行할 필요가 있다고 인정될 때
 - ② 土地 등의 所有者 또는 組合이 第4條第4項 및 第6項의 規定에 의한 再開發區域指定告示가 있는 날부터 1年 6月(住宅再開發事業의 경우에는 第4條第3項第5號의 事業施行豫定期가 경과되기전 1年을 말한다) 이내에 第22條의 規定에 의한 施行認可를 申請하지 아니하거나 施行認可를 申請한 내용이 違法 또는 부당하다고 인정될 때
 - ③ 地方自治團體의 長이 施行하는 都市計劃이나 公共施設에 관한 사업과 병행하여 施行할 필요가 있다고 인정될 때
 - ④ 第50條의 規定에 의하여 再開發事業의 施行認可가 取消된 때
 - ⑤ 循環再開發方式에 의하여 再開發事業을 施行할 필요가 있다고 인정될 때
 - ⑥ 당해 再開發區域안의 國·公有地面積이 전체 土地面積의 2分の 1 이상인 때
 - ⑦ 당해 再開發區域안의 土地面積 2분의 1 이상의 土地所有者와 土地所有者總數 및 建築物所有者 總數의 각 2分の 1 이상이 市長·郡守 또는 區廳長이나 公社의 事業施行을 요청할 때
 - ⑧ 기타 大統領令이 정하는 요건에 해당될 때
- 市長·郡守 또는 區廳長은 다음에 해당하는 사유가 있을 때에는 第3開發者로 지정하여 再開發事業을 施行하게 할 수 있다.

- ① 再開發區域指定告示가 있는 날부터 1年 6月(住宅再開發事業의 경우에는 事業施行豫定期가 경과되기전 1年)이 경과한 후 30日 이내에 직접 施行하지 못하거나 施行者指定을 하지 못한 때
- ② 天災·地變 기타 이에 준하는 사유로 인하여 긴급히 再開發事業을 施行할 필요가 있거나 再開發事業의 施行을 지연시킴으로써 현저히 公益을 저해한다고 인정될 때

土地 등의 所有者 또는 組合은 再開發事業을 施行하고자 할 때에는 規約 및 事業施行計劃을 작성하여 市長·郡守 또는 區廳長의 認可를 받아야 한다. 市長·郡守 또는 區廳長은 再開發事業의 施行을 認可하거나 그 사업을 변경·중지 또는 廢止한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 그 내용을 官報 또는 公報에 告示하여야 한다. 市長·郡守 또는 區廳長은 再開發事業을 施行하고자 할 때에는 施行規程 및 事業施行計劃을 작성하여야 한다. 公社 또는 제3개발자가 再

開發事業을 施行하고자 할 때에는 施行規程 및 事業施行計劃을 작성하여 市長·郡守 또는 區廳長의 認可를 받아야 한다.

市長·郡守 또는 區廳長은 事業施行認可를 하고자 하거나 施行規程 및 事業施行計劃을 작성하고자 할 때에는 關係書類의 사본을 30日 이상 一般人에게 供覽하여야 한다. 土地 등의 所有者와 기타 再開發事業에 관하여 利害關係를 가진者(利害關係人)는 供覽期間내에 市長·郡守 또는 區廳長에게 의견서를 제출할 수 있다.

나. 都市再開發計劃의 效力 및 法的 性質

都市再開發計劃은 재개발기본계획, 재개발구역의 지정, 재개발사업계획 등의 단계적 계획으로 구성된다.

도시재개발計劃은 都市計劃의 특수형태로서 도시의 재개발을 위한 종합적 사항을 규정하는 것이므로 地域的 綜合計劃의 하나로 분류할 수 있다.

재개발기본계획은 特別市·廣域市·市 또는 郡의 長이 수립하는 재개발에 관한 기본적 사항을 정하는 계획이므로 地方自治團體의 재개발을 위한 基本指針으로서의 法的 性質 및 영향력을 갖는 것으로 생각된다.

재개발구역의 지정은 특별시장, 광역시장 또는 도지사가 관할구역내의 지역에 대하여 행하는 都市計劃區域의 지정작용이다. 이 작용은 해당 지역을 재개발구역으로 확정짓는 의미의 구속력을 갖는다. 다른 지역 또는 지구의 지정작용과 같이 구속적 行政計劃으로서 법령의 성격과 行政處分의 성격을 아울러 갖고 있다. 다만 토지소유자 개개인에 대한 처분이라기 보다는 당해 구역의 재개발에 관하여 일반적으로 규정하는 개별적·구체적 계획작용이므로 地方自治團體가 발하는 조례에 준하는 法的 性質을 갖는다고 이해함이 타당하리라 생각된다.

재개발사업계획은 재개발사업의 시행자가 재개발사업을 위하여 수립하는 처분적 계획으로서 그 승인은 行政處分으로서의 法的 性質 및 효력을 가진다.

4. 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法에 따른 住居環境改善計劃

가. 住居環境改善計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法은 도시의 저소득주민 밀집 주거지역의 주거환경개선을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다.

建設交通部長官은 법률이 정하는 요건에 해당하는 地域을 市長(서울特別市長·廣域市長을 포함한다)·郡守의 申請에 의하여 관계中央行政機關의 長과의 協議 및 中央都市計劃委員會의 議決을 거쳐 住居環境改善地區로 지정할 수 있다. 住居環境改善地區의 指定告示가 있는 날부터 住居環境改善地區로 지정된 地域은 都市計劃法 第17條의 規定에 의한 一般住居地域으로 지정된 것으로 본다.

市長 등은 住居環境改善地區의 指定告示가 있는 날부터 1年 이내에 住居環境改善計劃을 수립하고 이를 建設交通部長官에게 보고하여야 한다. 주거환경개선 계획에 포함될 사항으로는 당해 지구의 土地利用計劃, 道路, 上·下水道 기타 公共施設의 整備에 관한 사항, 住宅의 建設 및 그 附帶·福利施設에 관한 사항, 建築物의 存置·修繕·增築·改築·撤去 등 개량방법 및 그 대상, 山沙汰·浸水 등 災害의 방지에 관한 사항, 化粧室·託兒所·共同作業場 등 共同利用施設의 확충 기타 住民의 所得源 開發에 관한 사항, 所要事業費의 推定 및 그 調達方案에 관한 사항 등이다.

市長 등이 住居環境改善計劃을 수립 또는 變更하고자 할 때에는 관계行政機關과의 協議 및 地方都市計劃委員會의 議決을 거쳐야 하며, 大統領令이 정하는 바에 따라 住民의 의견을 聽取하여 그 의견이 妥當하다고 인정하는 때에는 住居環境改善計劃에 이를 반영하여야 한다.

市長 등이 住居環境改善計劃을 수립할 때에는 당해 住居環境改善事業의 施行을 위하여 필요한 都市計劃法의 規定에 의한 都市計劃事項의 決定·變更에 관한 내용을 포함하여야 한다.

市長 등은 住居環境改善計劃을 수립한 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따

라 그 내용을 告示하여야 한다. 이 경우에는 都市計劃의 決定·變更內容을 포함하여야 한다.

住居環境改善事業은 원칙적으로 市長 등이 施行한다. 다만, 법률이 정하는 예외적인 경우에 공사 또는 주민 등이 시행할 수 있다.

나. 住居環境改善計劃의 法的 性質 및 效力

住居環境改善計劃은 도시재개발구역과 마찬가지로 도시의 주거환경개선이 필요한 지역에 대하여 그 지구를 지정하고, 그 개선을 위한 종합적 사항을 규정하는 계획이므로 地域的 綜合計劃으로 분류할 수 있으리라 생각된다.

주거환경개선구역 지정은 建設交通部長官이 시장·군수의 신청에 의하여 행하는 都市計劃구역의 지정작용이다. 이 작용은 해당 지역을 주거환경개선구역으로 확정짓는 의미의 구속력을 갖는다. 다른 지역 또는 지구의 지정작용과 같이 구속적 行政計劃으로서 법령의 성격과 行政處分의 성격을 아울러 갖고 있다. 다만 토지소유자 개개인에 대한 처분이라기 보다는 당해 구역의 주거환경개선에 관하여 일반적으로 규정하는 개별적·구체적 계획작용이므로 地方自治團體가 발하는 조례에 준하는 法的 性質을 갖는다고 이해함이 타당하리라 생각된다.

주거환경개선계획은 시장 또는 군수가 주거환경개선사업의 시행을 위하여 수립하는 구속적 계획으로서의 효력을 가진다. 이 계획은 구체적인 사업의 전제가 된다는 점에서 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다고 평가된다.

5. 農漁村發展特別措置法에 따른 定住圈生活開發計劃

가. 定住生活圈開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

政府는 農漁村地域의 生活環境, 産業基盤 및 편익·福祉施設 등을 綜合的으로 整備·확충하고 農業人 등의 福祉를 향상시키기 위하여 農漁村定住生活圈(이하 “定住生活圈”이라 한다)을 開發하여야 한다. 定住生活圈의 開發은 面의 地域을 대상으로 한다. 다만, 효율적인 開發을 위하여 필요한 경우 인근 邑·面의 地域을 포함할 수 있다. 市長·郡守는 定住生活圈의 開發이 필요하다고 인정되는 地域에 대하여 地域住民의 의견을 들은 후 定住生活圈開發計劃을 수립하여 市

郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐야 한다. 다만, 都市計劃法에 의하여 都市計劃이 수립된 地域에 대하여는 당해 都市計劃에 따라 定住生活圈을 開發할 수 있다.

市長·郡守가 開發計劃을 수립한 때에는 管轄道知事의 승인을 얻어 告示하고 一般에게 閱覽시켜야 한다. 道知事は 開發計劃을 승인한 때에는 이를 農林部長官에게 보고하여야 한다.

開發計劃에는 定住生活圈開發의 目標와 基本方向, 農漁村聚落의 整備·開發, 農漁村道路의 整備·開發, 文化福祉施設의 확충, 農工團地 등 所得源開發事業과 連繫한 生活環境의 整備·확충, 農漁村用水와 排水의 開發과 그 施設의 整備·확충 등이 포함되어야 한다.

市長·郡守가 開發計劃에 따라 定住生活圈開發事業을 施行하고자 할 때에는 事業計劃을 수립하여 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐야 한다. 市長·郡守는 事業의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 事業을 委託하여 施行하게 할 수 있다.

政府는 定住生活圈開發을 위한 10個年計劃을 수립·추진하여야 한다. 關係中央行政機關의 長과 地方自治團體의 長은 開發計劃을 효율적으로 추진할 수 있도록 하기 위하여 필요한 事業費를 豫算에 計上하여야 한다. 國家 또는 地方自治團體는 定住生活圈開發事業의 施行을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 農業者 등과 生産者團體, 기타 定住生活圈開發事業의 施行을 위하여 필요한 者에게 補助金을 支給하거나 融資할 수 있다.

農林部長官은 農漁村의 균형있는 발전을 위하여 農漁村發展基本方針을 수립하고, 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 승인을 얻어야 한다. 農林部長官은 基本方針을 수립하고자 할 때에는 미리 中央農漁村發展審議會의 審議를 거쳐야 한다. 基本方針에는 農漁村發展의 目標와 基本方向, 農林漁業의 構造改善, 農林水産物의 需給安定, 農林水産物加工産業의 육성, 農工團地 등 農外所得源의 開發, 定住生活圈의 開發, 振興地域에 대한 投資擴大에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

道知事は 그 管轄區域안의 農漁村의 발전을 위하여 基本方針에 따라 道農漁村發展計劃을 수립하여 農林部長官의 승인을 얻어야 한다. 道知事は 道農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 道計劃을 수립하여야 한다.

市長·郡守는 그 管轄區域안의 農漁村의 발전을 위하여 第49條의 道計劃에 따라 市·郡農漁村發展計劃을 수립하여 道知事의 승인을 얻어 公告하여야 한다. 市長·郡守는 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 市·郡計劃을 수립하여야 한다.

나. 定住生活圈開發計劃의 法的 性質 및 效力

농어촌정주생활권 開發計劃은 시장·군수가 지역주민의 의견을 들어 수립한다. 開發計劃은 농어촌취락, 농어촌도로의 정비·개발, 문화복지시설의 확충, 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충 등에 관한 사업계획을 포함하고 있다. 이 開發計劃은 구체적인 개발사업계획의 기초가 된다는 점에서 구속적 영향력을 발휘한다. 이와 같은 구속적 영향력은 조례에 준하는 法的 性質과 효력을 가지는 것으로 해석될 수 있다. 이 開發計劃에 따른 사업계획은 개발사업의 시행을 위한 것으로서 行政處分의 성격을 띠는 구속적 行政計劃이다.

이 법은 또한 정부에게 정주생활권개발을 위한 10개년계획을 수립하여 추진할 의무를 부여하고 있다. 이 계획은 사업비의 예산계상, 보조금의 지급 등을 위한 준비적 계획으로서 정부의 농어촌 정주권생활개발을 위한 지침적 성격을 갖는 것으로 해석될 수 있다.

6. 大德研究團地管理法에 따른 研究團地管理計劃

가. 研究團地管理計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

科學技術處長官은 管轄 地方自治團體의 長의 의견을 듣고 關係中央行政機關의 長과 協議하여 研究團地의 쾌적한 研究環境의 유지 및 관리에 관한 기본적인 사항을 정한 計劃(研究團地管理計劃)을 수립·고시하여야 한다.

研究團地管理計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 研究團地의 管理基本方向
- ② 研究團地의 위치 및 면적
- ③ 研究團地안의 土地用途의 구분 및 관리에 관한 計劃

④ 用水·에너지·通信·交通·流通施設 등 研究團地의 基盤施設의 설치

⑤ 綠地 및 研究環境의 보전에 관한 사항

科學技術處長官은 수립·고시된 研究團地管理計劃을 關係中央行政機關의 長과 管轄地方自治團體의 長에게 송부하여야 하며, 그 송부받은 管轄地方自治團體의 長은 지체없이 關係書類의 寫本과 圖面을 일반에게 열람하게 하여야 한다.

研究團地안의 土地用途의 구분은 다음과 같다.

① 住居區域 : 研究團地안에 居住하는 者의 住居와 건전한 生活環境의 보호를 위하여 필요한 곳

② 商業區域 : 研究團地안의 商業 및 業務機能을 當당하게 하기 위하여 필요한 곳

③ 綠地區域 : 研究團地안의 쾌적한 研究環境을 造成하기 위하여 綠地의 보전이 필요한 곳

④ 教育·研究施設保護區域 : 教育·研究關聯施設 및 建築物을 集中配置하여 情報交流와 研究機器의 공동활용 등을 통한 教育·研究의 효율성을 높이기 위하여 필요한 곳

科學技術處長官이 필요하다고 인정할 때에는 住居區域을 大統領令이 정하는 바에 따라 研究團地管理計劃으로 세분할 수 있다. 科學技術處長官은 수립·고시된 研究團地管理計劃의 사항중 都市計劃으로 결정하여야 할 사항에 대하여는 建設交通部長官 및 大田廣域市長에게 그 내용을 都市計劃에 반영하여 주도록 요청할 수 있다.

나. 研究團地管理計劃의 法的 性質 및 效力

研究團地管理計劃은 과학기술처장관이 대덕연구단지라는 특정지역에 대하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 地域·地區의 指定 등 연구단지의 토지의 이용 및 관리에 관한 계획과 연구단지의 기반시설의 설치에 관한 계획을 모두 포함하고 있다는 점에서 都市計劃에 준하는 地域的 綜合計劃으로서의 法的 性質을 가진다.

연구단지관리계획은 地域·地區의 指定계획과 특정 사업에 관한 계획을 모두 포함하고 있다. 대덕연구단지라는 특정지역에 관한 한 이 계획은 行政廳과 국민

모두를 구속하는 효력을 가진다. 그 法的 性質은 都市計劃과 같다고 생각된다. 즉 입법작용으로서의 法的 性質과 行政處分으로서의 法的 性質을 아울러 가지고 있으나, 물권을 가진 특정인에 대한 처분으로서의 성격보다는 해당 지역 전반에 대하여 일반적·구체적으로 수립되는 것이므로 지역의 조례에 준하는 성격을 가지는 都市計劃과 같은 법적 성격을 가지는 것으로 생각된다.

제5節 專門計劃의 現況과 問題點

1. 地域開發事業 分野

가. 土地區劃整理事業法에 따른 土地區劃整理事業計劃

(1) 土地區劃整理事業計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

土地區劃整理事業은 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지 구획정리사업법의 규정에 의하여 실시할 토지의 교환·분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경에 관한 사업을 의미한다. 이 사업은 都市計劃사업의 일환으로 실시된다.

都市計劃區域안에서의 區劃整理事業은 土地所有者 또는 土地所有者가 設立하는 土地區劃整理組合이 이를 實施한다. 다만 법률이 정하는 예외적인 경우에는 地方自治團體가 사업을 시행할 수 있다. 다만 國土利用管理法에 의한 準都市地域의 土地에 대한 區劃整理事業은 關係 地方自治團體가 이를 實施한다.

土地所有者가 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에는 規約(共同施行의 경우에 限한다) 및 事業計劃書를 첨부하여 建設交通部長官의 認可를 받아야 한다. 計劃事業인 區劃整理事業에 관하여는 建設交通部長官은 認可의 申請期間을 指定하여야 하며 이를 공고하여야 한다. 土地所有者가 計劃事業인 區劃整理事業에 관하여 認可를 申請하고자 할 때에는 指定된 期間내에 이를 하여야 한다.

組合을 設立하여 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 施行地區안의 土地所有者 7人 이상이 定款 및 事業計劃을 정한 후 組合의 設立과 그 區劃整理事業의 施行("組合設立")에 관하여 建設交通部長官의

認可를 받아야 한다.

地方自治團體 등이 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 施行規程 및 事業計劃을 정한 후 그 施行에 관하여 建設交通部長官의 認可를 받아야 한다.

建設交通部長官이 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 미리 施行規程 및 事業計劃을 정하여야 한다. 이 경우 施行規程은 建設交通部令으로 정한다.

施行者는 施行地區내의 土地에 관한 換地處分을 행하기 위하여 換地計劃을 정하여야 한다. 換地計劃에는 換地設計, 筆別로 된 換地明細, 筆別과 權利別로 된 清算對象土地 明細, 替費地 또는 保留地의 明細 등이 포함되어야 한다. 시행자가 換地計劃을 정하고자 할 때에는 서울特別市長·釜山市長 또는 道知事の 認可를 받아야 한다. 換地計劃은 종전의 土地 및 換地의 位置·地目·面積·土質·水利·利用狀況·環境 기타의 事項을 綜合的으로 考慮하여 合理的으로 정하여야 한다.

(2) 土地區劃整理事業計劃의 效力 및 法的 性質

土地區劃整理事業計劃 사업의 시행자가 수립하는 특정한 사업계획이며, 그 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 지역개발을 위한 사업 계획으로서 전문성을 띠는 專門計劃이다.

나. 住宅建設促進法에 따른 住宅建設綜合計劃 등

(1) 住宅建設綜合計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

주택건설촉진법은 國家는 國民의 住居生活의 安定과 向上을 보장하기 위하여 必要한 施策을 綜合的으로 計劃·實施하여야 함을 선언하고 있다. 이 법의 이념에 따라 建設交通部長官은 다음에 관한 住宅建設綜合計劃(長短期計劃)을 樹立·實施하여야 한다.

- ① 住宅에 관한 基本政策
- ② 住宅建設
- ③ 宅地需給

④ 住宅資金의 調達 및 運用

⑤ 기타 필요한 事項

이 경우 住宅建設綜合計劃에는 國民住宅의 建設이 最優先的으로 考慮되어야 한다.

住宅建設綜合計劃의 樹立 기타 중요 事項을 審議하게 하기 위하여 住宅政策審議委員會를 둔다. 그 委員長은 副總理겸 財政經濟院長官이 되고 副委員長은 建設交通部長官이 되며 委員은 委員長과 副委員長을 포함하여 20人 이내로 한다.

國民住宅事業主體는 住宅建設綜合計劃이 정하는 바에 따라 住宅建設事業 또는 垆地造成事業을 施行하여야 한다.

市長(서울特別市長 및 廣域市長을 포함한다)·郡守는 都市計劃法에 의한 아파트地區의 指定이 있는 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 아파트地區開發에 관한 基本計劃(“地區開發計劃”)을 樹立하여 建設交通部長官의 承認을 얻어야 한다.

市長·郡守는 아파트지구開發計劃의 承認을 얻은 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 地區開發計劃을 告示하고 一般에게 供覽시켜야 한다. 아파트地區開發事業은 당해 아파트地區안의 土地의 所有者 또는 그들이 設立하는 組合이 이를 施行한다. 다만 법률이 정한 예외적 사유에 해당하는 때에는 공사 또는 지정업자를 사업시행자로 지정할 수 있다.

(2) 住宅建設綜合計劃 등의 效力 및 法的 性質

住宅建設綜合計劃은 建設交通部長官이 수립하는 長短期計劃으로서 住宅에 관한 基本政策, 住宅建設, 宅地需給, 住宅資金의 調達 및 運用 등에 관한 사항을 정하는 계획이다. 계획의 명칭은 “綜合計劃”이라 쓰고 있으나, 주택건설이라는 전문분야에 국한된 계획이므로 專門計劃으로 분류된다.

이 계획은 주택건설에 관하여 건설통부장관이 정하는 장단기의 지침으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 직접적인 구속력을 미치지 않는 아니하나, 行政廳과 국민주택사업주체가 주택건설사업 및 택지조성사업을 할 때에 반드시 참작하여야 하므로 이러한 점에서 구속적 영향력을 발휘한다. 이러한 의미에서 이 계획은 建設交通部長官이 발하는 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다고 생각된다.

아파트地區開發에 관한 基本計劃(“地區開發計劃”)은 市長·郡守가 都市計劃法

에 의한 아파트地區의 指定이 있는 경우 수립하는 계획으로서 建設交通部長官의 承認을 얻어야 한다. 이 계획은 아파트지구개발사업을 위한 구체적 계획이며 行政廳과 일반국민을 구속한다. 개발사업을 위한 지구開發計劃이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다.

다. 宅地開發促進法에 따른 宅地開發計劃

(1) 宅地開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 宅地需給計劃이 정하는 바에 따라 宅地를 集團的으로 開發하기 위하여 필요한 地域을 豫定地區로 指定할 수 있다. 建設交通部長官이 豫定地區를 指定하고자 하는 때에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하고, 당해 地方自治團體의 長의 의견을 들은 후 住宅政策審議委員會의 審議를 거쳐야 한다.

宅地開發事業의 施行者가 宅地開發事業을 施行하고자 하는 때에는 宅地開發計劃을 作成하여 建設交通部長官의 承認을 얻어야 한다. 建設交通部長官이 開發計劃을 承認한 때에는 이를 告示하고, 管轄 市長 또는 郡守에게 그 內譯을 送付하여 一般에게 供覽하게 하여야 한다.

施行者는 宅地開發事業實施計劃을 作成하여 建設交通部長官의 承認을 얻어야 한다. 建設交通部長官이 實施計劃을 承認한 때에는 이를 告示하고, 施行者 및 管轄 市長 또는 郡守에게 그 뜻을 통지하여야 한다. 建設交通部長官이 土地 등의 收用을 요하는 實施計劃을 承認한 때에는 施行者의 姓名, 事業의 種類와 收用할 土地 등의 細目を 官報에 告示하고 그 土地 등의 所有者 및 權利者에게 이를 통지하여야 한다. 施行者는 宅地開發事業을 施行함에 있어서 大統領令이 정하는 특별한 事由가 있는 때에는 土地區劃整理事業法에 의한 土地區劃整理事業을 實施할 수 있다.

(2) 宅地開發計劃의 法的 性質 및 效力

택지개발은 택지수급계획, 택지개발예정지구의 지정 및 宅地開發計劃 등의 수순을 밟아 진행된다.

建設交通部長官이 작성하는 택지수급계획은 택지의 수요를 파악하고, 공급방

침을 정하는 것으로서 行政規則으로서의 法的 性質 및 효력을 가진다.

택지개발예정지구의 지정은 특정한 지역이 장차 택지로 개발될 것을 확정짓는 행정작용이므로 준법률行政行爲중 확인행위에 해당하는 法的 性質을 가지며, 이러한 의미에서 행정쟁송법상의 처분에 해당된다. 이 지정처분은 行政廳과 일반국민 모두에게 구속적 영향력을 미친다.

택지開發計劃은 建設交通部長官이 宅地需給計劃이 정하는 바에 따라 택지개발예정지구로 지정한 구역안에서 개발사업의 시행자가 작성하는 계획이다. 이 계획은 구체적인 사업계획이며, 그 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

라. 産業立地및開發에관한法律에 따른 産業立地供給計劃 등

(1) 産業立地供給計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

(가) 産業立地供給計劃

建設交通部長官은 産業立地政策의 수립 및 産業立地의 원활한 供給을 위하여 産業立地供給計劃을 수립하여 官報에 告示하여야 한다. 産業立地供給計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 産業立地政策의 기본방향
- ② 地域別·業種別·産業團地 種類別 供給展望
- ③ 地域別·業種別·産業團地 種類別 産業用地的 供給에 관한 사항
- ④ 産業立地供給計劃의 원활한 施行을 위한 각종 지원에 관한 사항
- ⑤ 기타 大統領令이 정하는 사항

産業立地供給計劃은 工業配置및工場設立에관한法律 第3條의 規定에 의한·工業配置基本計劃과 조화를 이루도록 하여야 한다.

산업입지공급계획에 따라 구체적인 산업입지의 개발은 國家公營단지, 지정 및 개발, 國家산업단지의 지정 및 개발과 지방산업단지의 지정 및 개발의 형태로 이루어 진다.

(나) 國家工業團地開發計劃

國家工業團地는 建設交通部長官이 지정한다. 通商産業部長官 또는 中央行政

機關의 長은 國家工業團地의 지정이 필요하다고 인정하는 때에는 對象地域을 정하여 建設交通部長官에게 國家工業團地로의 指定을 요청할 수 있다.

建設交通部長官이 國家工業團地를 지정하고자 할 때에는 工業團地開發計劃을 수립하여 管轄市·道知事의 의견을 듣고, 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐야 한다. 工業團地開發計劃에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- ① 工業團地의 명칭·位置 및 면적
- ② 工業團地의 指定目的
- ③ 工業團地開發事業의 施行者
- ④ 事業施行方法
- ⑤ 主要誘致業種
- ⑥ 土地利用計劃 및 主要基盤施設計劃
- ⑦ 財源調達計劃
- ⑧ 收用·사용할 土地·建築物 기타 물건이나 權利가 있는 경우에는 그 細目
- ⑨ 기타 大統領令이 정하는 사항

(다) 國家産業團地開發計劃

國家産業團地는 建設交通部長官이 지정한다. 中央行政機關의 長은 國家産業團地의 지정이 필요하다고 인정하는 때에는 對象地域을 정하여 建設交通部長官에게 國家産業團地로의 指定을 요청할 수 있다. 建設交通部長官은 國家産業團地를 지정하고자 할 때에는 産業團地開發計劃을 수립하여 管轄市·道知事의 의견을 듣고, 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐야 한다. 産業團地開發計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 産業團地의 명칭·位置 및 면적
- ② 産業團地의 指定目的
- ③ 産業團地開發事業의 施行者
- ④ 事業施行方法
- ⑤ 主要誘致業種
- ⑥ 土地利用計劃 및 主要基盤施設計劃
- ⑦ 財源調達計劃

- ⑧ 收用·사용할 土地·建築物 기타 물건이나 權利가 있는 경우에는 그 細目
- ⑨ 기타 大統領令이 정하는 사항

國家 또는 地方自治團體의 者로서 大統領令이 정하는 요건에 해당하는 者는 産業團地開發計劃을 작성하여 建設交通部長官 또는 市·道知事에게 國家産業團地 또는 地方産業團地の 指定을 요청할 수 있다. 國家産業團地の 指定·開發을 요청하고자 하는 경우에는 市·道知事를, 地方産業團地の 指定·開發을 요청하고자 하는 경우에는 市長·郡守 또는 區廳長을 거쳐야 한다. 産業團地가 指定된 경우 그 指定을 요청한 者는 事業施行者로 指定받을 수 있다.

産業團地開發事業은 다음의 者중에서 産業團地指定權者가 指定하여 産業團地開發計劃에서 정하는 者가 이를 施行한다.

- ① 國家·地方自治團體·政府投資機關·地方公企業 또는 다른 法律에 의하여 産業團地開發事業을 施行할 수 있는 者
- ② 中小企業振興및製品購買促進에관한法律에 의한 中小企業振興公團 또는 工業配置工場및設立에관한法律 第31條의 規定에 의하여 設立된 産業團地管理公團
- ③ 당해 産業團地開發計劃에 적합한 施設을 設置하여 入住하고자 하는 者 또는 당해 産業團地開發計劃에서 적합하게 産業團地를 開發할 능력이 있다고 인정되는 者로서 大統領令이 정하는 요건에 해당하는 者
- ④ 第1號 내지 第3號에 해당하는 者가 産業團地の 開發을 目的으로 공동으로 출자하여 設立한 法人으로서 大統領令이 정하는 요건에 해당하는 法人
- ⑤ 第3號에 해당하는 事業施行者와 第20條의2의 規定에 의하여 産業團地開發에 관한 信託契約을 체결한 不動産信託會社

國家産業團地の 事業施行者는 國家産業團地開發實施計劃을 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 建設交通部長官이 國家團地實施計劃을 승인하고자 할 때에는 管轄 市·道知事の 의견을 듣고, 관계中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

(라) 地方産業團地開發計劃

地方産業團地는 市·道知事が 指定한다. 市·道知事는 地方産業團地를 指定하고자 할 때에는 産業團地開發計劃을 수립하여 市長·郡守 또는 區廳長(自治區

의 區廳長을 말한다)의 의견을 듣고 關係行政機關의 長과 協議한 후 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 建設交通部長官이 地方産業團地의 지정을 승인하고자 할 때에는 審議會의 審議를 거쳐야 한다. 市·道知事は 地方産業團地를 지정함에 있어서 그 면적이 大統領令이 정하는 면적 미만이 경우에는 建設交通部長官의 승인없이 이를 지정할 수 있다. 이 경우 市·道知事は 그 지정내용을 建設交通部長官에게 통보하여야 한다.

市·道知事は 關係行政機關의 長과의 協議過程에서 關係機關간의 意見調整을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 建設交通部長官에게 調整을 요청할 수 있으며, 調整을 요청받은 建設交通部長官은 審議會의 審議를 거쳐 이를 調整할 수 있다. 市·道知事, 市長·郡守 또는 區廳長은 都市計画法에 의하여 産業地域으로 지정된 地域에 대하여는 특별한 사유가 없는 한 産業團地로 우선 지정하여야 한다.

地方産業團地의 事業施行者는 地方産業團地開發實施計劃을 작성하여 市·道知事の 승인을 얻어야 한다. 이 경우 市·道知事は 당해 市長·郡守 또는 區廳長의 의견을 들어야 한다. 市·道知事が 地方團地實施計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하거나 그 승인을 얻어야 한다. 建設交通部長官, 海洋水産部長官 또는 市·道知事は 實施計劃을 승인한 때에는 官報 또는 公報에 告示하고, 關係書類의 사본을 관할 市長·郡守 또는 區廳長에게 송부하여야 한다. 關係서류의 사본을 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 이를 一般人이 閱覽할 수 있도록 하여야 한다. 關係書類의 사본을 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 都市計劃決定事項이 포함되어 있는 경우에는 都市計画法 第13條의 規定에 의하여 地籍告示承認申請 등 필요한 절차를 취하여야 한다. 이 경우 事業施行者는 地籍告示 등에 필요한 書類를 市長·郡守 또는 區廳長에게 제출하여야 한다.

(2) 産業立地供給計劃 등의 法的 性質 및 效力

産業立地供給計劃은 建設交通部長官 産業立地政策의 기본방향, 地域別·業種別·産業團地 種類別 供給展望 및 그 용지공급에 관한 사항 등을 정하는 계획으로서 장차 이루어질 구체적인 산업입지의 개발은 국가공업단지의 지정 및 개발, 국가산업단지의 지정 및 개발과 지방산업단지의 지정 및 개발의 기본이 된다.

이 계획은 行政廳에게는 基本指針으로 작용하지만 일반국민에게는 구속적 영향력을 미치지 아니하므로 建設交通部長官의 산업입지공급에 관한 基本指針으로서의 法的 性質 및 효력을 가진다고 생각된다.

國家工業團地·國家産業團地·地方産業團地의 지정은 특정한 지역을 공업단지로서 지정하는 행위이므로 준법률행위적 行政行爲로서의 확인행위에 해당하는 行政處分이다. 이 지정처분은 行政廳과 국민모두에게 구속적 영향력을 발휘한다.

國家工業團地開發計劃·國家産業團地開發計劃·地方産業團地開發計劃은 공업단지의 위치, 개발사업의 시행자, 토지이용계획, 주요기반시설계획 등을 모두 포괄하는 구체적인 사업계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳과 국민 모두를 구속한다.

마. 農地法에 따른 農地利用計劃

(1) 農地利用計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

市長·郡守 또는 自治區區廳長은 農地의 효율적인 이용을 위하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 地域住民의 의견을 들은 후 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 관할구역안의 農地의 綜合的인 이용에 관한 計劃(이하 “農地利用計劃”이라 한다)을 수립하여야 한다. 農地利用計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 農地의 地帶別·用途別 利用計劃
- ② 農地의 효율적인 이용과 農業經營의 개선을 위한 經營規模擴大計劃
- ③ 農地의 農業의 用途로의 活用計劃

市長·郡守 또는 自治區區廳長은 農地利用計劃을 수립한 때에는 관할 特別市長·廣域市長 또는 道知事(市·道知事)의 승인을 얻어 그 내용을 확정·告示하여야 하며 一般人이 이를 閱覽할 수 있도록 하여야 한다. 市·道知事, 市長·郡守 또는 自治區區廳長은 農地利用計劃이 확정된 때에는 農地利用計劃에 의하여 農地의 이용 또는 開發이 적정하게 이루어지도록 노력하여야 하며 필요한 投資 및 지원을 하여야 한다.

市長·郡守·自治區區廳長, 農漁村振興公社 기타 大統領令이 정하는 者(事業施行者)는 農地利用計劃에 의하여 農地의 이용을 增進하기 위한 다음에 해당하는 사업(農地利用增進事業)을 施行할 수 있다.

- ① 農地의 賣買·交換·分合 등에 의한 農地의 所有權移轉促進事業
- ② 農地의 長期貸貸借·長期使用貸借에 의한 農地의 賃借權(使用貸借에 의한 權利를 포함한다. 이하 같다)設定促進事業
- ③ 委託經營促進事業
- ④ 農業人 또는 農業法人이 農地의 공동이용 또는 集團利用을 통하여 農業經營을 개선하는 農業經營體育成事業

市長·郡守 또는 自治區 區廳長이 農地利用增進事業을 施行하고자 할 때에는 農地利用增進事業施行計劃을 수립하여 同意를 얻은 후⁷²⁾ 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 이를 확정하여야 한다. 市長·郡守 또는 自治區區廳長의 事業施行者가 農地利用增進事業을 施行하고자 할 때에는 農地利用增進事業施行計劃을 수립하여 同意를 얻은 후 市長·郡守 또는 自治區區廳長의 승인을 얻어 이를 확정하여야 한다. 市長·郡守 또는 自治區區廳長이 農地利用增進事業施行計劃을 승인할 때에는 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐야 한다. 農地利用增進事業施行計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 農地利用增進事業의 施行區域
- ② 農地의 所有權 또는 賃借權을 가진 者, 賃借權을 設定받을 者, 所有權을 移轉받을 者 또는 農業經營을 受委託할 者에 관한 사항
- ③ 賃借權이 設定되는 農地, 所有權이 移轉되는 農地 또는 農業經營을 受委託하는 農地에 관한 사항
- ④ 設定하는 賃借權의 내용, 農業經營 受委託의 내용 등에 관한 사항
- ⑤ 所有權의 移轉時期, 移轉의 代價 및 그 지불방법 기타 農林部令이 정하는 사항

市長·郡守 또는 自治區 區廳長은 農地利用增進事業施行計劃을 확정하거나 同計劃의 승인을 한 때에는 農林部令이 정하는 바에 의하여 지체없이 이를 告示하고 관계인에게 閱覽하게 하여야 한다. 事業施行者는 農地利用增進事業施行計劃이 告示된 때에는 農地利用增進事業施行計劃에 포함된 者의 同意를 얻어 그

72) 事業施行者는 農地利用增進事業施行計劃을 수립한 때에는 다음의 구분에 따라 당해 計劃에 포함된 者의 同意를 얻어야 한다. 所有權移轉促進事業의 경우에는 所有權者의 3分の 2 이상, 賃借權設定促進事業의 경우에는 賃借權을 設定하는 者 및 設定받을 者의 3分の 2 이상, 委託經營促進事業의 경우에는 受委託者의 3分の 2 이상

결과에 의하여 당해 農地에 관한 登記를 촉탁하여야 한다.

(2) 農地利用計劃의 法的 性質 및 效力

農地利用計劃은 市長·郡守 또는 自治區區廳長이 수립하는 農地의 綜合的인 이용에 관한 計劃이다. 이 계획은 장차 이루어질 農地利用增進事業을 施行하기 위한 규칙의 성격을 가진다. 이 계획은 주민의 의견과 심의회 의 심의 절차를 거쳐 수립되며, 行政廳 및 주민을 구속하므로 자치단체장 의 規程과 동일한 法的 性質 및 效力을 갖는 것으로 생각된다.

農地利用增進事業施行計劃은 農地의 賣買·交換·分合 등에 의한 農地의 所有權移轉促進事業, 農地의 長期賃貸借·長期使用賃借에 의한 農地의 賃借權設定促進事業, 委託經營促進事業 등 구체적인 사업에 관하여 市長·郡守 또는 自治區區廳長이 수립하거나, 다른 시행자가 市長·郡守 또는 自治區區廳長의 승인을 얻어 이를 확정하는 사업계획이다. 이 계획은 구체적 사업에 대한 行政處分으로서의 法的 性質을 지니며, 行政廳과 국민 모두를 구속한다.

이 계획은 基礎地方自治團體가 행하는 專門的 計劃이며, 中央行政機關의 개입이 없다는 점에서 문제점은 발견되지 아니한다.

2. 産業立地 및 産業支援分野

가. 工業配置및工場設立에관한法律에 따른 工業配置基本計劃 등

(1) 工業配置基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

(가) 工業配置基本計劃

通商産業部長官과 建設交通部長官은 10年 單位로 全國土의 工業配置에 관한 基本計劃(工業配置基本計劃)을 수립하고 이를 告示하여야 한다. 工業配置基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 工業의 發展展望에 따른 業種別 工業立地의 需要에 관한 사항
- ② 工業立地의 年度別·業種別·地域別 配分計劃
- ③ 用水·에너지·通信·交通·流通施設 등 基盤施設과 環境保全 및 人力需給에 관한 사항

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

④ 기타 工業配置에 관한 기본적인 사항

通商産業部長官과 建設交通部長官은 工業配置基本計劃을 수립하거나 變更하고자 할 때에는 관계中央行政機關의 長과 協議를 한 후 工業配置政策審議會의 審議를 거쳐야 한다.

通商産業部長官과 建設交通部長官은 工業配置基本計劃을 수립하거나 變更하고자 할 때에는 다음의 計劃과 調和를 이루도록 하여야 한다.

- ① 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃
- ② 國土利用管理法에 의한 國土利用計劃
- ③ 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備基本計劃

國土利用管理法상의 用途地域을 변경하여 工場用地를 造成하거나 工場을 設立하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 市長·郡守 또는 區廳長에게 工場設立을 위한 立地指定을 申請하여 승인을 얻어야 한다.

(나) 誘致地域 指定計劃

通商産業部長官은 尖端産業 등의 육성, 公害業種의 集團化 등의 産業團地의 造成이 필요한 경우와 産業競爭力 향상을 위하여 産業立地및開發에관한法律 第41條에 規定된 規模 이상의 工場用地 造成이 필요한 경우 誘致地域을 지정하여 이를 告示하여야 한다. 通商産業部長官은 誘致地域을 지정하고자 할 때에는 誘致地域 指定計劃을 작성하여 建設交通部長官과 協議한 후 이를 審議會에 共同으로 上程하여야 한다. 誘致地域 指定計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 誘致地域의 位置 및 범위
- ② 誘致하고자 하는 工業의 業種 및 그 規模
- ③ 誘致地域의 開發에 의한 産業團地의 종류
- ④ 기타 大統領令이 정하는 사항

(다) 産業團地管理基本計劃

管理機關은 産業立地및開發에관한法律 第6條 내지 第8條의 規定에 의하여 産業團地가 지정된 경우에는 産業團地管理基本計劃(管理基本計劃)을 수립하여야 한다. 이 경우 管理權者로부터 管理業務를 위임 또는 委託받은 管理機關은 管理基本計劃(變更計劃을 포함한다)에 관하여 管理權者의 승인을 얻어야 하며, 農工團地의 管理基本計劃에 관하여는 市·道知事의 승인을 얻어야 한다.

管理機關 또는 管理權者는 管理基本計劃을 수립하거나 승인하고자 할 때에는 産業立地및開發에관한法律 第7條의 規定에 의한 해당 産業團地指定權者와 協議하여야 한다. 管理機關·管理權者 또는 市·道知事는 管理基本計劃을 수립하거나 승인한 때에는 이를 告示하여야 한다.

管理基本計劃은 다음의 사항을 포함하여야 한다.

- ① 관리할 産業團地의 면적에 관한 사항
- ② 入住對象業種 및 入住企業體의 資格에 관한 사항
- ③ 産業團地안의 用地(이하 “産業用地”라 한다)의 用途別 區域에 관한 사항
- ④ 業種別 工場의 配置에 관한 사항
- ⑤ 支援施設의 設置 및 운영에 관한 사항
- ⑥ 기타 産業團地의 관리를 위하여 필요한 사항

用途別 區域은 産業施設區域·支援施設區域·公共施設區域 및 綠地區域으로 구분하여 관리할 수 있다. 이 경우 産業施設區域은 用途別로 이를 細分할 수 있다.

(라) 産業團地發展計劃

管理機關은 다음에 해당하는 産業團地에 대하여는 長期發展計劃을 수립하여야 한다. 이 경우 管理權者로부터 管理業務의 위임 또는 委託을 받은 管理機關의 경우에는 管理權者의 승인을 얻어야 한다.

- ① 經濟與件의 變化, 周邊地域의 都市化로 기존 産業團地의 産業再配置가 필요한 경우
- ② 入住企業의 經營活動을 지원하기 위하여 포괄적인 環境再整備가 필요한 경우
- ③ 기타 産業團地의 발전을 위하여 管理權者가 필요하다고 인정하는 경우

市·道知事, 市長·郡守 또는 區廳長은 管轄區域안의 위에 해당하는 産業團地에 대하여 長期發展計劃을 수립하도록 管理機關에 요청할 수 있다. 管理機關 또는 管理權者는 長期發展計劃을 수립하거나 승인하고자 할 때에는 당해 産業團地의 指定權者와 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐야 한다. 管理機關 또는 管理權者는 長期發展計劃을 수립하거나 승인한 때에는 이를 告示하여야 한다. 管理權者는 長期發展計劃의 추진을 위하여 大統領令이 정하는 사항을 再整備할 필요

가 있다고 인정되는 경우에는 당해 産業團地의 指定權者에게 産業團地 再整備計劃의 수립을 요청하여야 한다.

(2) 工業配置基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

工業配置基本計劃은 通商産業部長官과 建設交通部長官이 10年 單位로 全國土의 工業配置에 관하여 工業의 發展 展望에 따른 業種別 工業立地의 需要에 관한 사항, 工業立地의 年度別·業種別·地域別 配分計劃, 用水·에너지·通信·交通·流通施設 등 基盤施設과 環境保全 및 人力需給에 관한 사항 등을 정하는 계획이다. 이 계획은 공업배치에 관하여 장기적인 中央政府의 基本指針을 정하는 것이므로 통상산업부장관과 建設交通部長官이 공동으로 수립한 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 정부의 장차의 공업배치의 기본구도를 정하는 한도에서 行政廳에게 영향력을 가지며, 국민을 직접적으로 구속하지는 아니한다.

誘致地域 指定計劃은 通商産業部長官이 尖端産業 등의 육성, 公害業種의 集團化 등의 産業團地의 造成이 필요한 경우 誘致地域을 지정하여 이를 告示하기 위하여 建設交通部長官과 協議하여 작성하는 계획이다. 이 계획은 誘致地域의 位置 및 범위, 誘致하고자 하는 工業의 業種 및 그 規模, 誘致地域의 開發에 의한 産業團地의 종류 등을 구체적으로 정하여 특정지역을 지정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 및 국민 모두를 구속하는 효력을 가진다.

産業團地管理基本計劃은 國家 또는 지방산업단지가 지정된 경우, 각 산업단지의 관리권자가 그 관리를 위하여 수립하거나, 그 위탁을 받은 자가 수립하여 관리권자의 승인을 얻는 계획이다. 이 계획은 관리할 産業團地의 면적, 入住對象 業種 및 入住企業體의 資格, 産業團地안의 用地의 用途別 區域, 業種別 工場의 配置, 支援施設의 設置 및 운영 등에 관하여 구체적인 사항을 정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 행정기관과 국민을 모두 구속한다.

産業團地發展計劃은 經濟與件의 變化, 周邊地域의 都市化로 기존 産業團地의 産業再配置가 필요하거나, 入住企業의 經營活動을 지원하기 위하여 포괄적인 環境再整備가 필요한 경우 각 산업단지의 管理機關이 수립하거나, 위임받은 관리기관이 관리권자의 승인을 얻어 수립하는 계획이다. 이 계획은 기존의 산업단지의 재정비의 基本指針을 정하는 것으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지

며, 구속적 영향력을 미치지 아니한다.

나. 輸出自由地域設置法에 따른 輸出自由地域造成計劃

(1) 輸出自由地域造成計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

수출자유지역은 建設交通部長官이 내무부장관의 의견을 들어 선정한 예정지역 중에서 통상산업부장관이 지정한다. 수출자유지역이 지정되면 해당지역은 관계법령의 적용이 전부 또는 일부가 면제되거나 완화된 보세구역의 성격을 띠게 된다(법 제2조제1항).

자유지역 안의 대지의 조성·도로·배급수시설의 건설은 건설부장관이 행하고 항로의 준설 및 항만시설의 시설은 해운항만청장이 행한다. 다만 대통령령으로 정하는 자가 스스로 대지의 조성을 하고자 할 경우에는 그로 하여금 대지의 조성을 하게 할 수 있다. 이 경우에는 통상산업부장관의 허가를 받아야 하며, 통상산업부장관이 이를 허가할 때에는 建設交通部長官과 이를 협의하여야 한다.

建設交通部長官은 자유지역을 조성하고자 할 때에는 通商産業部長官과 협의하여 대통령령이 정하는 바에 따라 조성계획을 수립하고 이를 지체없이 공고하여야 한다. 자유지역의 조성계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 조성할 자유지역의 위치 및 범위
- ② 용지의 매입시기 및 기준지가
- ③ 지원시설의 규모와 그 공사기간
- ④ 주변 都市計劃

(2) 輸出自由地域造成計劃의 法的 性質 및 效力

수출자유지역의 지정은 특정지역을 일정한 법령의 전부 또는 일부가 적용되지 아니하는 완화된 보세구역으로 정하는 작용이므로 行政廳 및 국민 모두를 구속한다. 이 지역의 지정작용은 일반적인 구역 또는 지구의 지정작용과 같은 일반적, 구체적 행정작용으로서의 法的 性質을 가진다.

수출자유지역을 조성하는 계획은 자유지역으로 지정된 지역을 구체적으로 조성하기 위한 개별적인 처분을 정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 및 국민 모두를 구속한다.

다. 中小企業創業支援法에 따른 中小企業創業支援計劃

(1) 中小企業創業支援計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

通商産業部長官은 創業을 촉진하고, 創業者의 成長·발전을 위한 中小企業 創業支援計劃을 수립하여 이를 告示하여야 한다. 政府는 創業者 및 大統領令이 정하는 創業支援關聯事業을 하는 者에 대하여 所要資金을 投資 또는 融資하거나 기타의 지원을 할 수 있다. 創業者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 事業計劃書를 작성하고, 이에 대한 市長, 郡守, 區廳長의 승인을 얻어 事業을 開始할 수 있다.

市長, 郡守, 區廳長은 事業計劃書의 승인을 함에 있어서 당해 工場의 建築面積이 工業配置및工場設立에관한法律 第8條의 規定에 의한 基準工場面積率에 적합하도록 하여야 한다.

通商産業部長官은 創業에 따른 節次簡素化를 위하여 市長·郡守·區廳長이 事業計劃의 승인에 관한 業務를 처리함에 있어 필요한 指針을 작성하여 創業審議會의 審議를 거쳐 이를 告示할 수 있다.

創業者가 事業計劃의 승인을 얻은 때에는 工業配置및工場設立에관한法律 第13條第1項의 規定에 의한 工場設立 등 승인, 國土利用管理法 第8條의 規定에 의한 國土利用計劃의 變更決定, 同法 第21條의3의 規定에 의한 土地 등의 去來契約의 許可 및 同法 第21條의7의 規定에 의한 土地 등의 去來契約의 申告 등 18종의 申告·許可·解除·認可·免許·同意 또는 決定 등을 받은 것으로 간주된다.

(2) 中小企業創業支援計劃의 法的 性質 및 效力

中小企業創業支援計劃은 通商産業部長官이 중소기업의 創業을 촉진하고, 創業者의 成長·발전을 위하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 政府가 創業者 및 創業支援關聯事業을 하는 者에 대하여 所要資金을 投資 또는 融資하거나 기타의 지원을 함에 대한 지침을 정하는 것이다. 따라서 통상산업부장관의 지침으로서, 즉 行政規則으로서의 法的 性質 및 效力를 가진다 할 것이다.

市長·郡守·區廳長이 중소기업의 창업자가 수립한 事業計劃書를 승인하는 작용은 行政處分이며, 行政廳과 국민 모두를 구속한다.

라. 集團에너지事業法에 따른 集團에너지供給基本計劃

(1) 集團에너지供給計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

通商産業部長官은 大統領令이 정하는 바에 의하여 集團에너지供給基本計劃(基本計劃)을 수립하고 이를 公告하여야 한다.

基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 集團에너지의 供給에 관한 中·長期計劃
- ② 集團에너지의 供給 대상 및 기준
- ③ 기타 集團에너지의 供給에 관하여 필요하다고 인정하는 사항

中央行政機關·地方自治團體·政府投資機關 또는 公共團體의 長은 住宅建設·宅地開發 또는 工業團地開發 등 大統領令이 정하는 사업(開發事業)에 관한 計劃을 수립하고자 할 때에는 集團에너지의 供給 타당성에 관하여 미리 通商産業部長官과 協議하여야 한다.

通商産業部長官은 다음에 해당할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 集團에너지供給對象地域(供給對象地域)을 지정하고 이를 公告하여야 한다.

- ① 基本計劃을 실시하기 위하여 필요할 때
- ② 協議 결과 集團에너지의 供給 타당성이 있을 때
- ③ 기타 供給對象地域의 지정이 필요하다고 인정할 때

通商産業部長官은 供給對象地域을 지정하고자 할 때에는 開發事業을 施行하는 者의 의견을 듣고 관계中央行政機關의 長과 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事("市·道知事")와 協議하여야 한다.

공급대상지역에 대한 사업은 地方自治團體, 한국지역난방공사 또는 大統領령이 정하는 자 중에서 통상산업부장관이 지정하는 자가 시행한다. 사업을 하고자 하는 자는 공급구역별로 통상산업부장관의 허가를 받아야 한다.

통상산업부장관은 집단에너지시설의 설치 및 운영에 필요한 기술기준을 정하여 고시하여야 한다. 사업자는 공급시설의 설치 또는 변경공사로서 통상산업부령이 정하는 공사를 하고자 할 때에는 그 공사계획에 대하여 통상산업부장관이 정하는 기간 내에 통상산업부장관의 승인을 얻어야 한다.

事業施行者가 工事計劃의 승인을 얻은 때에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 都市計劃區域안에서의 행위의 許可, 同法 第24條의 規定에 의한 都市計劃事

業施行의 許可 등 18종의 許可·認可·승인 또는 免許(이하 “認·許可 등”이라 한다)를 받았거나 協議를 한 것으로 간주된다.

(2) 集團에너지供給基本計劃의 效力 및 法的 性質

집단에너지공급사업은 基本計劃, 대상지역의 지정, 사업자의 지정, 사업허가, 공사계획의 승인 등의 절차를 따라 이루어진다. 이 공급사업의 절차 중 기본계획은 行政計劃의 일종이며, 대상지역의 지정 및 공사계획도 넓은 의미에서 行政計劃으로 포함시킬 수 있다.

기본계획은 通商産業部長官이 수립하고 공고한다. 이 계획에는 集團에너지의 供給에 관한 中·長期計劃, 集團에너지의 供給 대상 및 기준 등이 포함된다. 中央行政機關·地方自治團體·政府投資機關 또는 公共團體의 長은 住宅建設·宅地開發 또는 工業團地開發 등 大統領令이 정하는 사업(開發事業)에 관한 計劃을 수립하고자 할 때에는 集團에너지의 供給 타당성에 관하여 미리 通商産業部長官과 協議하여야 한다. 이 계획은 집단에너지의 공급을 위한 통상산업부장관의 중장기적 基本指針을 정하는 것으로서 行政廳내부에서는 장차의 사업에 영향력을 미치는 지침으로 작용하지만, 일반국민을 구속하지는 아니한다. 이 계획은 이러한 점에서 行政規則으로서의 法的 性質 및 효력을 가지는 것으로 생각된다.

集團에너지供給對象地域은 通商産業部長官이 지정하고, 公告한다. 대상지역의 지정은 基本計劃을 실시하기 위하여 필요할 때, 協議 결과 集團에너지의 供給 타당성이 있을 때, 기타 供給對象地域의 지정이 필요하다고 인정할 때 등의 경우에 이루어진다. 通商産業部長官은 供給對象地域을 지정하고자 할 때에는 開發事業을 施行하는 者의 의견을 듣고 관계中央行政機關의 長과 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事(“市·道知事”)와 協議하여야 한다. 대상지역지정은 일정한 지역에 집단에너지의 공급여부를 결정하는 통상산업부장관의 행정작용이다. 이 작용은 특정지역을 대상으로 하는 처분으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳과 국민 모두를 구속한다.

事業施行者가 수립하는 工事計劃은 공급시설의 공사를 위한 사업자의 계획으로서 그 승인은 공사를 허가하는 行政處分이다. 이 처분은 사업시행자를 중심으로 볼 때 受益的 行政行爲에 해당한다.

마. 石炭産業法에 따른 石炭産業長期計劃

(1) 石炭産業長期計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

通商産業部長官은 石炭産業의 合理的인 발전과 石炭 및 石炭加工製品의 需給安定 및 炭鑛地域振興을 위하여 石炭産業에 관한 長期的이며 綜合的인 計劃(石炭産業長期計劃)을 수립하여야 한다.

石炭産業長期計劃에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- ① 石炭需給의 長期展望 및 基本政策方向
- ② 石炭資源의 合理的 開發에 관한 사항
- ③ 石炭産業의 지원·육성 및 廢鑛整理에 관한 사항
- ④ 鑛山保安·鑛害防止 및 技術開發에 관한 사항
- ⑤ 炭鑛地域振興事業의 추진에 관한 사항
- ⑥ 기타 石炭産業의 合理化를 위하여 필요한 사항

通商産業部長官이 石炭産業長期計劃을 수립하고자 할 때에는 미리 石炭産業審議委員會의 審議를 거쳐야 한다.

탄광지역을 관할하는 시·도지사는 석탄광산의 폐광 및 석탄의 수급감소 등으로 지역경제가 위축되어 그 진흥이 필요하다고 판단되는 경우, 통상산업부장관에게 당해 지역을 탄광지역진흥사업추진대상지역으로 지정하여 줄 것을 신청할 수 있다.

市·道知事は 對象地域이 지정된 경우에는 지체없이 炭鑛地域振興事業計劃을 수립하여 通商産業部長官에게 제출하여야 한다. 通商産業部長官은 事業計劃을 제출받은 경우에는 관계中央行政機關의 長과 協議한 후 委員會의 審議를 거쳐 이를 확정한다. 事業計劃에는 다음에 해당하는 事業이 포함되어야 한다.

- ① 住民의 所得增大와 生活環境改善에 관한 事業
- ② 資源開發 및 地域振興을 위한 基盤施設의 확충에 관한 事業
- ③ 厚生福祉·教育 및 文化施設의 확충에 관한 事業
- ④ 觀光資源開發 및 鑛工團地造成 등 代替産業의 육성에 관한 事業
- ⑤ 기타 炭鑛地域振興을 위하여 필요하다고 인정하는 事業

通商産業部長官은 事業計劃을 확정할 때에는 탄광지역진흥사업의 내용, 사업의 시행기간, 소요자금조달계획 등의 사항을 公告하여야 한다. 對象地域을 관할

하는 市·道知事は 확정된 事業計劃에 따라 年度別 施行計劃을 수립하여 通商産業部長官의 승인을 얻어야 한다. 通商産業部長官은 施行計劃의 승인을 하기 전에 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

(2) 石炭産業長期計劃 등의 法的 性質 및 效力

石炭産業長期計劃은 通商産業部長官이 石炭産業의 合理的인 발전과 石炭 및 石炭加工製品의 需給安定 및 炭鑛地域振興을 위하여 수립하는 石炭産業에 관한 長期的이며 綜合的인 計劃이다. 이 계획은 石炭需給의 長期展望 및 基本政策方向, 石炭資源의 合理的 開發에 관한 사항, 石炭産業의 지원·육성 및 廢鑛整理에 관한 사항, 鑛山保安·鑛害防止 및 技術開發에 관한 사항, 炭鑛地域振興事業의 추진에 관한 사항 등을 포함한다. 따라서 이 계획은 通商産業부장관이 수립하는 석탄산업에 관한 중장기적 지침으로서의 法的 性質을 갖는다고 생각된다. 이 계획은 行政廳에게 석탄산업 및 해당지역의 지역발전 등에 관하여 영향력을 미치나, 일반 국민을 직접 구속하지는 아니한다.

탄광지역진흥사업추진대상지역의 지정은 通商産業부장관이 탄광지역을 관할하는 시·도지사의 신청을 받아 행하는 행정작용으로서 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳과 일반국민을 모두 구속한다.

炭鑛地域振興事業計劃은 대상지역의 市·道知事が 수립하여 通商産業部長官이 확정하는 계획이다. 이 계획은 住民의 所得增大와 生活環境改善에 관한 事業, 資源開發 및 地域振興을 위한 基盤施設의 확충에 관한 事業, 厚生福祉·教育 및 文化施設의 확충에 관한 事業, 觀光資源開發 및 鑛工團地造成 등 代替産業의 육성에 관한 事業 등에 관한 구체적 사업계획이므로 그 결정은 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 및 국민 모두를 구속한다.

확정된 事業計劃은 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃·國土利用管理法에 의한 國土利用計劃 및 軍事に 관한 建設計劃외의 다른 法令에서 정한 開發計劃에 우선한다.

바. 送油管事業法에 따른 送油管建設基本計劃

(1) 送油管建設基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

通商産業部長官은 送油管의 設置를 위하여 送油管建設基本計劃(基本計劃)을

수립하고 이를 告示하여야 한다. 基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 送油管의 設置에 관한 基本方針
- ② 送油管經路의 概要 및 完成目標年度
- ③ 送油管에 의하여 輸送될 石油의 종류 및 物量
- ④ 기타 送油管의 設置 및 운영 등에 관하여 필요한 사항

通商産業部長官은 基本計劃을 수립하는 경우 石油의 需給狀況 및 輸送事情과 土地利用狀況을 參照하여야 한다. 通商産業部長官은 基本計劃을 수립하는 경우에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

송유관사업을 하고자 하는 자는 통상산업부장관의 허가를 받아야 한다. 송유관사업자가 사업용시설의 설치 및 변경공사로서 통상산업부령이 정하는 공사를 하고자 하는 때에는 그 공사계획에 관하여 통상산업부장관이 정하는 기간내에 통상산업부장관의 인가를 받아야 한다.

(2) 送油管建設基本計劃의 法的 性質 및 效力

送油管建設基本計劃은 송유관의 설치를 위하여 通商産業部長官이 수립하는 계획이다. 이 계획은 送油管의 設置에 관한 基本方針, 送油管經路의 概要 및 完成目標年度, 送油管에 의하여 輸送될 石油의 종류 및 物量, 기타 送油管의 設置 및 운영 등에 관하여 필요한 사항 등을 포함한다. 이 계획은 송유관의 설치를 위한 통상산업부장관의 결정이다. 아직 구체적인 처분의 형태를 띠고 있지 아니하므로 통상산업부장관의 行政規則의 하나로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다. 송유관사업의 허가에 있어서 그 기본 골격을 이루며, 이러한 한도에서 行政廳과 송유관사업에 관계된 일반국민에게 영향력을 미친다.

송유관건설공사계획은 송유관사업자가 수립하는 것으로서 통상산업부장관이 이를 인가하는 것은 구체적인 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

사. 電源開發에 관한 特例法에 따른 電源開發事業實施計劃

(1) 電源開發事業實施計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

電源開發에 관한 特例法은 電源開發事業을 효율적으로 추진함으로써 전력수급의 안정을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다. 電源開發의 사업자는 한국전력

공사이다. 電源開發事業者는 電源開發事業의 實施計劃을 作成하여 通商産業部長官의 承認을 얻어야 한다. 實施計劃에는 다음의 事項이 포함되어야 한다.

- ① 電源設備의 概要
- ② 電源開發事業區域의 位置 및 面積
- ③ 電源開發事業의 施行期間
- ④ 所要資金 및 調達에 관한 事項
- ⑤ 公共施設의 設置 및 費用負擔에 관한 事項
- ⑥ 國土自然環境保全에 관한 事項
- ⑦ 기타 電源開發事業에 관하여 大統領令이 정하는 事項

通商産業部長官이 實施計劃의 承認 또는 變更承認을 한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 이를 告示하여야 한다. 通商産業部長官이 實施計劃의 承認 또는 變更承認을 하고자 할 때에는 미리 관계部處의 長과 協議하고 委員會의 審議를 거쳐야 한다.

(2) 電源開發事業實施計劃의 法的 性質 및 效力

電源開發事業의 實施計劃은 電源開發事業者인 한국전력공사가 作成하여 通商産業部長官의 承認을 얻는 구체적 사업에 관한 계획이다. 通商産業部長官이 實施計劃의 承認 또는 變更承認을 한 경우, 이 승인행위는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 승인행위는 전원개발사업자의 입장에서는 收益的 行政處分으로서의 法的 性質 및 效力을 지닌다. 電源開發事業者가 實施計劃의 承認을 얻은 때에는 都市計劃法에 따른 都市計劃施設의 결정, 都市計劃사업시행의 허가 등 17종의 許可·認可·免許·決定 또는 인정을 받았거나 協議를 한 것으로 간주된다.

아. 都市가스事業法에 따른 施設工事計劃

(1) 施設工事計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

都市가스事業者가 通商産業部令이 정하는 규모 이상의 가스供給施設의 設置工事 또는 變更工事を 하고자 할 때에는 그 施設工事計劃에 대하여 通商産業部令이 정하는 바에 따라 通商産業部長官 또는 市·道知事의 승인을 얻어야 한다.

都市가스事業者가 通商産業部令이 정하는 규모 미만의 가스供給施設의 設置工事 또는 變更工事중 通商産業部令이 정하는 工事を 하고자 할 때에는 그 施設工事計劃에 대하여 通商産業部長官 또는 市·道知事에게 申告하여야 한다. 승인을 얻고자 하는 者 및 申告를 하고자 하는 者는 그 施設設置計劃에 대하여 미리 高壓가스安全管理法 第28條의 規定에 의한 韓國가스安全公社의 의견을 들어야 한다.

(2) 施設工事計劃의 法的 性質 및 效力

도시가스사업의 施設工事計劃은 都市가스事業者 수립하는 구체적인 사업에 관한 계획이며, 通商産業部長官 또는 市·道知事が 이를 승인하는 경우, 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 行政處分은 도시가스사업자의 입장에서 볼 때 收益的 行政處分에 해당되며, 行政廳 및 국민을 구속한다.

자. 韓國가스公社法에 따른 事業實施計劃

(1) 事業實施計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

韓國가스公社는 天然가스의 引受·貯藏·生産·供給設備 및 그 附帶施設을 設置하는 工事を 하고자 할 때에는 事業區域, 事業施行期間 기타 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 事業의 實施計劃을 수립하여 通商産業部長官의 승인을 얻어야 한다. 通商産業部長官은 實施計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다. 通商産業部長官은 實施計劃의 승인 또는 變更承認을 한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 이를 告示하여야 한다.

(2) 事業實施計劃의 法的 性質 및 效力

天然가스 사업실시계획은 韓國가스公社가 천연가스의 引受·貯藏·生産·供給設備 및 그 附帶施設을 設置하는 工事を 위하여 수립하는 구체적 사업계획이며, 通商産業部長官이 이 계획을 승인할 경우 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

이 行政處分은 도시가스사업자의 입장에서 볼 때 收益的 行政處分에 해당되며, 行政廳 및 국민을 구속한다.

公社가 實施計劃의 승인을 얻은 때에는 都市計劃法에 따른 都市計劃구역안에서의 행위허가, 都市計劃사업시행의 허가 등 19종의 許可·認可·免許·승인·解除 또는 인정을 받았거나 協議를 한 것으로 보며, 通商産業部長官이 實施計劃의 승인을 告示한 때에는 이들 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 본다.

차. 企業活動規制緩和에 관한 特別措置法에 따른 工場設立誘導地域 開發計劃

(1) 工場設立誘導地域 開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

市·道知事は 工場設立業務와 관련되는 行政機關의 長 및 市長·郡守 또는 區廳長의 의견을 들어 管轄區域안에서 工場의 設立을 誘導하는 地域(工場設立誘導地域)을 大統領令이 정하는 바에 의하여 지정할 수 있다. 市·道知事は 工場設立誘導地域을 지정할 때에는 通商産業部令이 정하는 바에 따라 工場設立誘導地域 開發計劃(誘導地域開發計劃)을 수립하고, 당해 地域에 대하여 國土利用管理法 第9條의 規定에 의한 準都市地域중 施設用地地區에 編入되도록 國土利用計劃의 변경에 필요한 措置를 하여야 한다.

市·道知事は 工場設立誘導地域의 지정 및 誘導地域開發計劃의 수립을 위하여 필요한 때에는 關係行政機關의 長에게 필요한 지원 또는 협조를 요청할 수 있다.

市·道知事は 工場設立誘導地域을 지정한 때에는 誘導地域開發計劃과 함께 그 지정내용을 告示하고, 해당 市長·郡守 또는 區廳長에게 이를 통보하여야 한다. 國土利用計劃의 변경 및 告示가 있는 때에는 誘導地域開發計劃은 國土利用管理法 第14條의2의 規定에 의한 開發計劃으로 간주된다.

中小企業者의 協同化事業을 위한 團地造成事業의 實施計劃承認 및 竣工認可는 中小企業振興法 第15條 및 同法 第16條의 規定에 불구하고 市·道知事が 할 수 있다.

(2) 工場設立誘導地域 開發計劃 등의 法的 性質 및 效力

工場設立誘導地域의 지정은 市·道知事が 工場設立業務와 관련되는 行政機關

의 長 및 市長·郡守 또는 區廳長의 의견을 들어 管轄區域안에서 特定지역을 공장설립유도지역으로 지정하는 행정작용이다. 이 지역의 지정은 지정된 지역의 開發計劃의 기본이 되며, 國土利用開發計劃상의 용도지역의 변경을 수반한다. 이 지역지정작용은 일반적인 지역 및 지구의 지정작용과 마찬가지로, 特定지역에 대한 일반적·구체적인 규범을 정립하는 작용으로서 입법작용 및 행정작용의 양 면성을 지닌다. 공장설립유도지역의 지정은 行政廳과 일반 국민을 모두 구속한 다.

工場設立誘導地域이 지정된 때에는 市·道知事は 通商産業部令이 정하는 바 에 따라 工場設立誘導地域 開發計劃을 수립하고, 당해 地域에 대하여 國土利用 管理法 第9條의 規定에 의한 準都市地域중 施設用地地區에 編入되도록 國土利用 計劃의 변경에 필요한 措置를 하여야 한다. 國土利用計劃의 변경 및 告示가 있 는 때에는 誘導地域開發計劃은 國土利用管理法 第14條의2의 規定에 의한 開發計 劃으로 간주된다. 이 계획은 공장설립유도지역을 구체적으로 개발하기 위하여 行政廳이 수립하는 계획이다. 개발사업에 관한 개별적이며, 구체적인 내용을 확 정하므로 行政處分에 해당하며, 行政廳과 국민을 모두 구속한다.

中小企業者의 協同化事業을 위한 團地造成事業의 實施計劃은 사업시행자가 수립하는 구체적인 사업계획이며, 市·道知事이를 승인하는 경우 그 승인은 行 政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 中小企業振興法 第15條의 規定에 의하여 團地造成事業의 實施計劃의 승인을 얻은 者에 대하여는 産業立地및開發에관한法 律 第21條第1項 各號의 許可·決定·認可·免許·協議·同意·승인·解除 또는 처분 등을 얻은 것으로 간주된다. 中小企業振興法 第14條의 規定에 의하여 協同 化實踐計劃의 승인을 얻은 者가 産業立地및開發에관한法律 第16條의 規定에 의 하여 産業團地開發事業의 施行者로서 造成하는 地方産業團地에 대하여는 당해 協同化實踐計劃의 승인을 얻은 者를 工業配置및工場設立에관한法律 第30條第1項 의 規定에 의한 管理權者로 볼 수 있다.

카. 骨材採取法에 따른 骨材需給計劃

(1) 骨材需給計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 5년마다 骨材의 長期需要展望, 骨材의 長期供給對策, 骨材

源別 開發方向, 기타 骨材需給에 관한 사항 등이 포함된 骨材需給基本計劃을 수립·施行하여야 한다. 建設交通部長官은 骨材需給基本計劃을 수립하고자 할 때에는 미리 骨材需給對策委員會의 審議를 거쳐야 한다. 建設交通部長官은 骨材需給基本計劃을 關係中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 통보하여야 한다.

市·道知事は 매년 9月 30日까지 다음 年度의 骨材需給計劃을 작성하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 다만, 2 이상의 市·道에 걸쳐 骨材需給計劃이 필요한 경우에는 해당 市·道知事は 大統領令이 정하는 바에 의하여 서로 協議하여 廣域單位의 骨材需給計劃을 수립하여야 한다. 建設交通部長官은 骨材需給計劃을 總括·調整한 후 骨材需給對策委員會의 審議를 거쳐 매년 12月 31日까지 다음 年度의 骨材需給計劃을 수립하고 이를 關係中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 통보하여야 한다. 각 中央行政機關의 長은 소관사업중 骨材가 소요되는 사업에 있어서는 그 事業計劃을 大統領令이 정하는 바에 의하여 建設交通部長官에게 통보하여야 한다.

(2) 骨材需給計劃의 法的 性質 및 效力

骨材需給基本計劃은 建設交通部長官이 5년 마다 骨材의 長期需要展望, 骨材의 長期供給對策, 骨材源別 開發方向, 기타 骨材需給에 관한 사항 등에 관하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 골재의 수급을 위한 建設交通部長官의 중·장기 지침으로서의 法的 性質을 띤다. 따라서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 이 계획을 통보받는 關係中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 영향력을 미친다.

骨材需給計劃은 市·道知事が 매년 작성하여 建設交通部長官에게 제출하고, 建設交通部長官이 總括·調整하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 建設交通部長官 및 관할 市·도지사가 당해 연도 골재채취사업의 基本指針을 정하는 계획이며, 기본계획의 연도별 시행계획으로서의 行政規則에 준하는 法的 性質을 갖는다. 이 계획은 기본계획에 비하여 보다 구속적 영향력을 미친다.

다. 水産業法에 따른 漁場利用開發計劃

(1) 漁場利用開發計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

서울特別市長·廣域市長 또는 道知事は 管轄水面의 綜合的인 이용·開發을

위하여 海洋水産部長官이 정하는 漁場利用開發基本指針에 따라 漁場利用開發計劃을 수립하여야 한다. 市·道知事は 第1項의 規定에 의한 漁場利用開發計劃을 수립하고자 하는 水面이 다른 法令의 規定에 의하여 漁業行爲가 제한 또는 금지되고 있는 水面인 경우에는 미리 關係行政機關의 長의 승인을 얻거나 協議를 하여야 한다.

市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 관할 水面의 綜合的인 이용·개발을 위한 漁場利用開發計劃을 수립하여 特別市長·廣域市長 또는 道知事の 승인을 얻어야 한다. 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 開發計劃을 수립하고자 할 때에는 개발하고자 하는 水面에 대한 基本調査를 실시하고 社會的·經濟的 여건을 고려하여 이를 수립하되, 海洋水産部長官이 정하는 開發計劃基本指針에 의하여 市·道知事가 地域與件 및 特性을 감안하여 정한 開發計劃細部指針에 따라야 한다. 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 開發計劃을 수립하고자 하는 水面이 다른 法令에 의하여 漁業行爲가 제한 또는 금지되고 있는 水面인 경우에는 미리 關係行政機關의 長의 승인을 얻거나 協議를 하여야 한다. 開發計劃을 수립하거나 승인하고자 하는 경우에는 水産調整委員會의 審議를 거쳐야 한다.

(2) 漁場利用開發計劃 등의 法的 性質 및 效力

漁場利用開發計劃은 市·道知事가 管轄水面의 綜合的인 이용·開發을 위하여 수립하거나, 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長이 수립하여 市·道知事の 승인을 얻는 계획이다. 이 계획은 地方自治團體가 관할 수면의 이용·개발을 위하여 수립하는 基本指針으로서의 法的 性質을 가지며, 行政規則으로서의 영향력 내지는 효과를 발휘한다.

3. 教育·體育·福祉 등을 위한 施設設置·管理 分野

가. 學校施設事業促進法에 따른 學校施設事業施行計劃

(1) 學校施設事業施行計劃의 意義, 內容, 樹立節次

學校施設事業을 施行하고자 하는 者(國家 및 地方自治團體를 제외한다)는 大統領令이 정하는 바에 따라 學校施設事業의 施行地·규모 및 財源 등이 포함된

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 現況

學校施設事業施行計劃(施行計劃)을 작성하여 教育法 第84條의 規定에 의한 監督機關(監督廳)의 승인을 얻어야 한다. 다만, 이미 學校施設事業을 완료하여 竣工檢査의 合格을 받은 學校施設事業의 施行地안에서 學校施設의 建築·築造·大修繕 또는 用度變更을 하고자 하는 경우의 施行計劃에 대하여는 그러하지 아니하다.

監督廳은 施行計劃의 승인 또는 변경승인을 하고자 하는 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 미리 해당사항의 소관 行政機關의 長과 協議하여야 한다.

國家 또는 地方自治團體는 學校施設事業을 施行하고자 하는 때에는 施行計劃을 작성하여 大統領令이 정하는 바에 따라 미리 해당사항의 소관 行政機關의 長과 協議하여야 한다. 다만, 이미 學校施設事業을 완료한 學校施設事業의 施行地안에서 學校施設의 建築 등을 하고자 하는 경우의 施行計劃에 대하여는 그러하지 아니하다.

監督廳이 施行計劃의 승인 또는 변경승인을 하고자 하거나 國家 또는 地方自治團體가 第4項의 規定에 의하여 施行計劃을 작성하고자 하는 경우 그 施行地안에 第10條의 規定에 의하여 收用 또는 사용이 필요한 土地·建築物 기타 土地의 定着物이나 그에 관한 所有權의 權利가 있는 때에는 그 土地의 所有權 등 利害關係人의 의견을 들어야 한다. 監督廳은 施行計劃의 승인 또는 변경승인을 한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 지체없이 協議機關 및 利害關係人에게 각각 통보하고 이를 告示하여야 한다.

(2) 學校施設事業施行計劃의 法的 性質 및 效力

學校施設事業施行計劃은 學校施設事業을 施行하고자 하는 者가 작성하는 구체적 사업에 관한 계획으로서 監督機關(監督廳)의 승인은 이 계획에 따른 사업을 허가하는 行政處分에 해당된다. 이 승인처분의 法的 性質은 학교시설사업의 시행자의 입장에서 볼 때 受益의 行政行爲에 해당된다.

學校施設事業을 施行하고자 하는 者가 施行計劃에 관하여 승인 또는 변경승인을 얻거나 協議를 마친 경우에는 國土利用管理法 第20條의 規定에 의한 公共施設 設置의 協議 또는 承認, 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 행위의 許可, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業 施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 都市計劃事業實施計劃의 認可 등 12종의 許可·認可·승인·지정·同意·協議·申告 또는 解除가 있는 것으로 간주된다.

나. 産業教育振興法에 따른 産業教育振興綜合計劃

(1) 産業教育振興綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

國家는 産業教育의 振興을 위하여 産業教育振興綜合計劃의 수립·施行, 産業教育機關의 設立·경영, 産業教育에 필요한 施設·設備의 확충 및 整備 등의 업무를 시행하여야 한다. 産業教育振興綜合計劃은 5년 단위의 기본계획과 1년 단위의 연도별 계획으로 구분하여 수립·시행한다. 地方自治團體는 그 管轄區域 안에서 위의 業務의 수행에 필요한 細部實踐計劃을 수립·施行하여야 한다.

(2) 産業教育振興綜合計劃의 法的 性質 및 效力

産業教育振興綜合計劃은 國家가 산업교육의 진흥에 관한 國家의 基本指針을 정하는 계획이다. 이 계획은 産業教育機關의 設立·경영, 産業教育에 필요한 施設·設備의 확충 및 整備 등의 업무에 관한 基本指針을 정하는 것으로서 아직 구체적 사업을 전제로 하는 것은 아니므로 행정기관내부의 지침인 行政規則으로서의 法的 性質과 효과를 가진다. 이 계획은 기본계획과 연도별 시행계획으로 구분된다. 기본계획은 5년을 단위로 하는 기본 지침에 해당하며, 중·장기적 行政規則으로서 행정기관 내부에서 영향력을 미친다. 시행계획은 당해 연도의 산업교육의 진흥을 위한 基本指針으로서 작용하며, 행정기관과 국민에게 보다 구체화된 行政規則으로서의 영향력을 발휘한다. 地方自治團體는 國家가 수립한 산업교육진흥계획에 따라 그 管轄區域 안에서 위의 業務의 수행에 필요한 細部實踐計劃을 수립·施行하여야 한다. 地方自治團體가 수립하는 세부실천계획은 地方自治團體의 산업교육진흥을 위한 基本指針에 해당한다.

다. 特殊教育振興法에 따른 特殊教育綜合計劃 등

(1) 特殊教育綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

國家 및 地方自治團體는 特殊教育을 振興하기 위하여 特殊教育綜合計劃의 수립, 特殊教育機關의 설치·운영 및 特殊教育을 위한 시설·설비의 확충·정비, 特殊教育機關收容計劃의 수립, 特殊教育支援體制의 연구·개선 등의 업무를 수행하여야 한다.

(2) 特殊教育綜合計劃의 法的 性質 및 效力

特殊教育綜合計劃은 國家 및 地方自治團體가 特殊教育을 振興하기 위하여 수립하여야 하는 계획이다. 이 계획안에는 特殊教育機關의 설치·운영 및 特殊교육을 위한 시설·설비의 확충·정비, 特殊教育機關收容計劃의 수립, 特殊教育支援體制의 연구·개선 등의 내용이 포함되어야 한다. 이 계획은 장차 이루어질 특수교육에 대한 전반적인 지침을 정하는 것일 뿐 아직 구체적인 사업을 전제로 하지 아니하므로 행정기관내부의 행정지침으로서의 法的 性質과 효과를 갖는다.

라. 國民體育振興法에 따른 體育振興計劃

(1) 體育振興計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

文化體育部長官은 國民體育振興에 관한 基本施策을 樹立·施行한다. 기본시책에는 생활체육의 진흥, 선수 및 체육지도자의 보호·육성, 체육시설의 설치·유지·보수 및 관리, 체육과학의 진흥 등의 사항이 포함되어야 한다. 문화체육부장관은 이 기본시책을 시·도지사에게 시달하여야 한다. 地方自治團體의 長은 문화체육부장관이 수립한 基本施策에 따라 당해 地方自治團體의 體育振興計劃을 樹立·施行하여야 한다. 基本施策과 體育振興計劃의 樹立·施行에 관하여 文化體育部長官 또는 地方自治團體의 長의 要請이 있는 때에는 關係機關 및 團體는 이에 協調하여야 한다.

(2) 體育振興計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

體育振興計劃은 文化體育部長官이 시달한 國民體育振興에 관한 基本施策에 따라 地方自治團體의 長이 樹立·施行하는 계획이다. 이 계획은 체육의 진흥을 위한 기본방침과 각종 체육시설의 사업에 관한 基本指針을 규정하는 것으로서, 구체적 사업을 전제로 하지 아니하므로 地方自治團體의 長이 수립하는 行政規則으로서의 法的 性質과 효과를 가진다고 생각된다.

마. 靑少年基本法에 따른 靑少年育成基本計劃

(1) 靑少年育成基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

國家는 靑少年育成에 관한 基本計劃을 每 10年마다 수립하여야 한다.

基本計劃에는 靑少年育成에 관한 基本方向, 靑少年育成에 관한 推進目標, 靑少年育成에 관한 機能의 調整, 靑少年育成에 소요되는 財源의 調達方法, 기타 靑少年育成을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항 등이 포함되어야 한다. 國家 및 地方自治團體는 第14條第1項의 規定에 의한 基本計劃에 의하여 年度別 施行計劃을 각각 수립·施行하여야 한다. 文化體育部長官은 基本計劃 및 國家의 施行計劃을 總括·調整한다. 國家 및 地方自治團體는 基本計劃과 年度別 施行計劃의 수립·施行을 위하여 필요한 때에는 公共機關·社會團體 기타 民間企業體의 長에게 협조를 요청할 수 있다.

修鍊地區를 관할하는 市·道知事は 大統領令이 정하는 바에 의하여 修鍊地區造成計劃(이하 “造成計劃”이라 한다)을 수립하여 文化體育部長官의 승인을 얻어 施行하여야 한다. 法人 또는 團體는 文化體育部長官의 승인을 얻어 大統領令으로 정하는 규모 이하의 造成計劃을 수립·施行할 수 있다. 이 경우 文化體育部長官은 그 승인을 하고자 하는 때에는 당해 修鍊地區를 관할하는 市·道知事의 의견을 들어야 한다. 造成計劃은 自然狀態를 최대한 보존할 수 있도록 수립하여야 한다. 市·道知事は 第1項의 規定에 의하여 승인된 造成計劃을 大統領令이 정하는 바에 의하여 告示하여야 한다. 國家는 造成計劃의 施行에 필요한 費用의 일부를 보조할 수 있다. 修鍊地區안에서의 修鍊施設 및 기타 施設의 設置는 造成計劃의 승인을 얻은 者가 이를 행한다. 이 경우 造成計劃의 승인을 얻은 者가 法人 또는 團體인 때에는 修鍊施設의 許可를 받은 것으로 본다. 文化體育部長官은 필요하다고 인정하는 때에는 造成計劃의 승인을 얻은 者외의 者에 대하여 修鍊地區안에서의 修鍊施設 또는 기타 施設의 設置를 許可할 수 있다. 이 경우 文化體育部長官은 그 許可를 하고자 하는 때에는 당해 造成計劃의 승인을 얻은 者의 의견을 들어야 한다. 文化體育部長官은 造成計劃의 승인을 하는 때에는 관계法令에의 적합여부에 관하여 미리 소관行政機關의 長과 協議하여야 한다.

(2) 靑少年育成基本計劃의 法的 性質 및 效力

靑少年育成에 관한 基本計劃은 國家가 每 10年마다 수립하는 계획으로서 靑少年育成에 관한 基本方向, 推進目標, 機能의 調整, 財源의 調達方法 등에 관한 國家의 장기적 지침을 정하는 계획이며, 구체적 사업을 전제로 하지 아니하므로 행정기관 내부의 기본방침으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 행정기관안

에서만 영향력을 미친다.

年度別 施行計劃은 國家 및 地方自治團體가 基本計劃에 의하여 수립·施行하는 계획이며, 청소년육성을 위한 당해 연도의 基本指針으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획 또한 구체적 사업을 확정짓는 것은 아니므로 行政廳 내부의 지침에 해당하며, 따라서 行政規則으로서의 法的 性質 및 效力를 가진다.

修鍊地區를 관할하는 市·道知事가 수립하는 修鍊地區造成計劃은 구체적인 사업계획으로서 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳과 국민 모두를 구속한다. 造成計劃의 승인을 얻은 때에는 都市計劃法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정, 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 14종의 許可·認可·免許·解除 또는 지정을 받았거나 協議한 것으로 간주된다.

바. 男女雇傭平等法에 따른 勤勞女性福祉增進基本計劃

(1) 勤勞女性福祉增進基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

勞動部長官은 勤勞女性의 福祉增進에 관한 基本計劃(基本計劃)을 수립하여야 한다. 基本計劃에는 勤勞女性을 위한 福祉施設의 設置 및 운영에 관한 사항, 기타 勤勞女性의 地位向上과 福祉增進을 위하여 勞動部長官이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다. 基本計劃 및 그밖의 勤勞女性의 地位向上과 福祉增進에 관한 중요사항을 審議하기 위하여 勞動部에 勤勞女性委員會를 둔다.

(2) 勤勞女性福祉增進基本計劃의 法的 性質 및 效力

勤勞女性의 福祉增進에 관한 基本計劃은 勞動部長官이 수립·시행하는 계획으로서 勤勞女性을 위한 福祉施設의 設置 및 운영에 관한 사항, 기타 勤勞女性의 地位向上과 福祉增進을 위하여 勞動部長官이 필요하다고 인정하는 사항 등에 관한 行政廳내부의 지침을 정하는 계획이다. 이 계획은 구체적 사업을 확정짓는 계획이 아니므로 行政廳의 내부지침인 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며 관계 행정기관에 대하여만 영향력을 미친다.

사. 障礙人雇傭促進등에 관한法律에 따른 障礙人雇傭促進基本計劃

(1) 障礙人雇傭促進基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

勞働部長官은 障礙人의 雇傭促進을 위한 基本計劃을 수립하여야 한다. 基本計劃에는 障礙人의 職業再活에 관한 사항, 障礙人을 위한 施設의 設置·운영 및 지원에 관한 사항, 기타 障礙人의 雇傭促進을 위하여 勞働部長官이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다. 基本計劃 및 障礙人 雇傭促進에 관한 중요사항을 審議하게 하기 위하여 勞働部에 障礙人雇傭促進委員會를 둔다.

(2) 障礙人雇傭促進基本計劃의 法的 性質 및 效力

障礙人의 雇傭促進을 위한 基本計劃은 勞働部長官이 수립·시행하는 障礙人의 職業再活, 障礙人을 위한 施設의 設置·운영 및 지원 등에 관한 사항을 정하는 계획이다. 이 계획은 아직 구체적인 사업을 확정짓는 것이 아니라, 행정부의 기본방침을 정하는 계획이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 행정기관에 대하여만 영향력을 미친다.

아. 中小企業勤勞者福祉振興法에 따른 中小企業勤勞者福祉增進基本計劃

(1) 中小企業勤勞者福祉增進基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

勞働部長官은 中小企業勤勞者의 福祉增進에 관한 基本計劃을 수립하여야 한다.

基本計劃에는 중소기업근로자의 住居安定에 관한 사항, 文化·體育·娛樂 기타 여가선용을 지원하기 위한 각종 福祉施設의 設置 및 운영에 관한 사항, 기타 勤勞福祉의 증진을 위하여 勞働部長官이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다. 地方自治團體의 長은 基本計劃에 따라 당해 地方自治團體의 勤勞福祉增進計劃을 수립·施行하여야 한다. 基本計劃의 수립에 관하여 勞働部長官 또는 地方自治團體의 長의 요청이 있는 때에는 關係機關 및 團體는 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.

(2) 中小企業勤勞者福祉增進基本計劃의 法的 性質 및 效力

中小企業勤勞者의 福祉增進에 관한 基本計劃은 勞動部長官이 수립하는 중소기업근로자의 住居安定, 文化·體育·娛樂 기타 여가선용을 지원하기 위한 각종 福祉施設의 設置 및 운영 등에 관한 사항을 정하는 계획이다. 地方自治團體의 勤勞福祉增進計劃은 地方自治團體의 長이 基本計劃에 따라 수립·施行하는 계획이다. 이들 계획은 구체적 사업을 확정짓는 계획은 아니며, 행정기관 내부의 중·장기적 지침을 정하는 계획이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 상호간에만 영향력을 미친다.

4. 觀光開發 및 公園開發分野

가. 觀光基本法에 따른 觀光振興計劃

(1) 觀光振興計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

觀光基本法은 관광진흥의 방향과 시책의 기본을 규정함으로써 국제친선의 증진과 국민경제의 향상을 기하고 건전한 국민관광의 발전을 도모함을 목적으로 제정된 법률이다. 이 법률은 정부에게 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 함을 선언하고있으며, 政府는 “觀光振興長期計劃 및 年度別計劃을 樹立하여야 한다”고 규정하여 정부에게 관광진흥계획의 수립의무를 부여하고 있다(제2조).

그러나 이 법률은 관광진흥계획의 내용에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하며 수립절차에 관하여도 다만 관광진흥계획의 수립을 위하여는 관광정책심의위원회의 심의의결을 거쳐야 함을 규정한 것을 제외하고는 다른 규정을 두고 있지 아니하다. 심의위원회의 구성 및 운용에 대하여도 이 법률은 침묵하고 있다.

(2) 觀光振興計劃의 法的 性質 및 效力

觀光基本法에 따른 觀光振興長期計劃 및 年度別計劃 등의 法的 性質 및 그 효과에 대하여도 이 법률은 아무런 규정을 하고 있지 아니하다. 觀光振興長期計劃 및 年度別計劃은 정부가 관광진흥의 방향과 시책의 기본을 정함을 내용으로

하며, 구체적인 사업을 확정짓는 것은 아니므로 行政廳의 내부지침인 行政規則으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다. 이 계획은 行政廳 내부에서만 영향력을 미치며, 장래 세워질 각종 觀光開發計劃의 장기적 지침으로서 영향력을 발휘한다.

나. 觀光振興法에 따른 觀光開發基本計劃 등

(1) 觀光開發基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 觀光資源을 효율적으로 開發·관리하기 위하여 全國을 대상으로 하여 다음과 같은 사항을 포함하는 觀光開發基本計劃을 수립하여야 한다.

- ① 全國의 觀光與件 및 觀光動向에 관한 사항
- ② 全國의 觀光需要 및 供給에 관한 사항
- ③ 觀光資源의 보호·開發·이용·관리 등에 관한 기본적인 사항
- ④ 觀光圈域의 設定에 관한 사항
- ⑤ 觀光圈域別 觀光開發의 基本方向에 관한 사항
- ⑥ 기타 觀光資源의 開發과 관리를 위하여 필요한 사항

道知事は 基本計劃의 수립에 필요한 觀光開發事業에 관한 요구서를 建設交通部長官에게 제출하여야 하며, 建設交通部長官은 이를 종합·조정하여 基本計劃을 수립·公告하여야 한다. 建設交通部長官은 수립된 基本計劃을 확정하여 公告하고자 할 때에는 關係部處의 長과 協議한 후 觀光基本法 第15條의 規定에 의한 觀光政策審議委員會의 議決을 거쳐야 한다. 建設交通部長官은 關係機關의 長에게 基本計劃의 수립에 필요한 資料의 요구 또는 協調를 요청할 수 있으며, 그 요구 또는 協調要請을 받은 關係機關의 長은 正當한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

道知事は 基本計劃에 의하여 구분된 圈域을 대상으로 하여 다음과 같은 사항을 포함하는 圈域別 觀光開發計劃(圈域計劃)을 수립하여야 한다.

- ① 圈域의 觀光與件 및 觀光動向에 관한 사항
- ② 圈域의 觀光需要 및 供給에 관한 사항
- ③ 觀光資源의 보호·開發·이용·관리 등에 관한 사항
- ④ 觀光地 및 觀光團地의 造成·整備·補完 등에 관한 사항

- ⑤ 觀光地 연계에 관한 사항
- ⑥ 觀光事業의 추진에 관한 사항
- ⑦ 環境保全에 관한 사항
- ⑧ 기타 그 圈域의 觀光資源의 開發과 관리를 위하여 필요한 사항

圈域計劃은 당해 地域을 관할하는 道知事가 수립하여야 한다. 다만, 2이상의 서울特別市·廣域市 또는 道에 걸치는 地域이 하나의 圈域計劃을 포함되는 경우에는 관계되는 道知事の 協議에 의하여 수립하되, 協議가 성립되지 아니한 경우에는 建設交通部長官이 지정하는 道知事가 수립하여야 한다. 道知事は 第1項의 規定에 의하여 수립한 圈域計劃에 대하여 建設交通部長官의 조정과 關係部處의 長의 協議 및 觀光政策審議委員會의 議決을 거쳐 확정하여야 한다. 道知事は 圈域計劃이 확정된 때에는 그 요지를 公告하여야 한다.

觀光地 등을 관할하는 道知事は 造成計劃을 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 다만, 觀光團地의 경우에는 韓國觀光公社 또는 韓國觀光公社가 觀光團地의 開發을 위하여 資本金을 出資한 法人이나 觀光團地를 開發하고자 하는 民間開發者(韓國觀光公社 등)는 造成計劃을 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻을 수 있다. 建設交通部長官은 造成計劃을 승인하고자 할 때에는 관계行政機關의 長과 協議하여야 한다. 道知事は 造成計劃의 승인을 얻은 때에는 이를 告示하여야 한다. 다만, 觀光團地의 造成計劃은 建設交通部長官이 告示하여야 한다. 造成計劃을 施行하기 위한 事業(造成事業)은 法令에 특별한 規定이 있는 경우를 제외하고는 造成計劃의 승인을 얻은 者(事業施行者)가 행하되 韓國觀光公社 등이 造成事業을 행하는 경우에는 미리 建設交通部長官의 施行許可를 받아야 한다. 事業施行者가 觀光地 등의 開發促進을 위하여 造成計劃의 승인전에 建設交通部長官의 승인을 얻어 당해 造成事業에 필요한 토지를 買入한 경우에는 事業施行者로서 土地를 買入한 것으로 본다. 事業施行者가 아닌 者로서 造成事業을 행하고자 하는 者는 道知事の 許可를 받아 造成事業을 행할 수 있다. 다만, 韓國觀光公社 등이 造成計劃의 승인을 얻은 경우에는 韓國觀光公社 등과 協議하여 造成事業을 행할 수 있다. 事業施行者가 아닌 者로서 造成事業(道知事가 造成計劃의 승인을 얻은 사업에 한한다)을 施行하고자 하는 경우 事業計劃의 승인을 얻은 때에는 道知事の 許可를 받지 아니하고 당해 造成事業을 施行할 수 있다.

建設交通部長官은 造成計劃을 승인한 때에는 都市計劃法에 의한 都市計劃事業의 施行者의 지정, 實施計劃의 인가, 유원지 세부시설의 決定 및 地籍의 승인 등 14종의 許可·지정·認可決定·승인·免許·協議·同意나 인정을 받은 것으로 본다.

(2) 觀光開發基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

觀光開發基本計劃은 建設交通部長官이 全國을 대상으로 하여 全國의 觀光與件 및 觀光動向, 全國의 觀光需要 및 供給, 觀光資源의 보호·開發·이용·관리, 觀光圈域의 設定, 觀光圈域別 觀光開發의 基本方向 등에 관한 사항을 정하는 계획이다.

圈域別 觀光開發計劃은 道知事가 基本計劃에 의하여 구분된 圈域을 대상으로 하여 圈域의 觀光與件 및 觀光動向, 圈域의 觀光需要 및 供給, 觀光資源의 保護·開發·이용·관리, 觀光地 및 觀光團地의 造成·整備·補完, 觀光地 연계, 觀光事業의 추진, 環境保全 등에 관한 사항을 정하는 계획이다.

관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획은 구체적인 사업을 확정짓는 계획은 아니며, 行政廳이 그 기본시책을 정하는 계획이므로 行政廳의 내부지침인 行政規則으로서의 法的 性質 및 效力을 갖는다고 생각된다.

觀光地 造成計劃은 관할 道知事가 작성하는 구체적인 사업계획이며 이 계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 이 계획을 확정짓는 行政處分이다. 觀光團地 조성계획은 韓國觀光公社 또는 韓國觀光公社가 觀光團地의 開發을 위하여 資本金을 出資한 法人이 작성하는 구체적인 사업계획이며 이 계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 사업계획의 허가에 해당하는 行政處分이다. 이 승인처분은 사업자의 입장에서는 受益的 行政行爲에 해당된다.

建設交通部長官은 造成計劃을 승인한 때에는 都市計劃法에 의한 都市計劃事業의 施行者의 지정, 實施計劃의 인가, 유원지 세부시설의 決定 및 地籍의 승인 등 14종의 許可·지정·認可決定·승인·免許·協議·同意나 인정을 받은 것으로 간주된다.

다. 溫泉法에 따른 溫泉開發計劃

(1) 溫泉開發計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

특별시장, 광역시장 또는 도지사는 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 공공적 이용증진 및 효율적인 개발을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 신청에 의하여 온천원이 부존되어 있는 지역을 온천지구로 지정하거나 온천지구의 범위를 변경할 수 있다. 이 경우 당해 지역이 지하수법 제10조의 규정에 의하여 지하수보존지역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보존구역의 지정이 해제된 것으로 간주된다.

溫泉地區가 指定된 때에는 그 地區를 管轄하는 市長·郡守는 大統領令이 정하는 바에 의하여 溫泉開發計劃을 樹立하여 道知事의 承認을 얻어야 한다. 온천開發計劃에는 온천의 채수계획, 온천지구의 토지이용계획, 온천이용시설계획, 온천관리계획과 온천이용시설 및 주변환경의 정비에 관한 사항이 포함되어야 한다. 溫泉地區가 特定地域綜合開發促進에關한特別措置法 第6條의 規定에 의한 開發促進地區, 自然公園法 第4條 내지 第6條의 規定에 의한 公園區域, 觀光振興法 第23條의 規定에 의한 觀光地 또는 工業配置法 第16條 및 第17條의 規定에 의한 誘致地域안에 있는 경우에는 당해 開發促進地區의 基本計劃, 公園計劃, 觀光地造成計劃·開發計劃 또는 工業配置計劃에 적합하게 溫泉開發計劃을 樹立하여야 한다. 市長·郡守는 溫泉地區가 變更된 때에는 당해 溫泉開發計劃을 이에 적합하도록 調整하여야 한다.

(2) 溫泉開發計劃의 法的 性質 및 效力

온천지구의 지정은 온천원이 부존되어 있는 지역을 市長·郡守·區廳長의 신청에 따라 시·도지사가 지정하는 행정작용이다. 이 작용은 특정지구를 온천개발사업의 예정지구로 지정하여 고시하는 행정작용으로서 일정한 지역을 대상으로 하는 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 및 국민을 구속한다.

溫泉開發計劃은 온천지구를 관할하는 市長·郡守·區廳長이 樹立하여 道知事의 承認을 얻어 확정짓는 계획이다. 이 계획은 온천지구의 채수계획, 온천지구의 토지이용계획, 온천이용시설계획, 온천관리계획과 온천이용시설 및 주변환경의 정비에 관한 사항을 포괄하는 계획으로서 온천개발을 위한 구체적 사업을 전제

로 그 대강을 확정짓는 계획이다. 이 계획은 구체적인 사업의 내용도 일부 포함하면서 개발의 지침도 정하는 복합적 성격을 띤다. 총체적으로는 온천지구에 관한 사업에 관한 行政處分으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다. 이 계획은 行政廳과 국민 모두에게 구속력을 가진다.

라. 自然公園法에 따른 公園計劃

(1) 公園計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

公園計劃이라 함은 公園을 보호·관리하고 적정한 이용을 도모하기 위하여 필요한 행위의 制限과 公園施設에 관한 計劃을 말한다.

國立公園에 관한 公園計劃은 內務部長官이 決定한다. 內務部長官은 계획의 決定을 하고자 할 때에는 관계中央行政機關의 長과 協議하고 管轄道知事의 의견을 들은 후 國立公園委員會의 審議를 거쳐야 한다. 內務部長官은 協議를 하거나 의견을 듣기 전에 관계中央行政機關의 長 및 管轄道知事에게 公園計劃要求書를 제출하게 할 수 있다.

道立公園에 관한 公園計劃은 道知事が 決定한다. 道知事が 公園계획의 決定을 하고자 할 때에는 關係行政機關의 長과 協議하고 道立公園委員會의 審議를 거쳐야 한다. 2 이상의 道の 行政區域에 걸치는 公園計劃을 立案하고자 할 때에는 관계道知事は 協議에 의하여 共同으로 立案하거나 그 立案할 者를 정하여야 하고 이 경우의 公園計劃은 당해 道立公園委員會의 審議를 거쳐 內務部長官의 승인을 얻어야 한다. 協議가 成立되지 아니할 때에는 內務部長官이 立案할 者를 지정하고 이를 告示하여야 한다.

郡立公園에 관한 公園計劃은 郡守가 決定한다. 郡守가 公園계획의 決定을 하고자 할 때에는 關係行政機關의 長과 協議하고 郡立公園委員會의 審議를 거쳐야 한다. 2 이상의 郡의 行政區域에 걸치는 公園計劃을 立案하고자 할 때에는 관계 郡守는 協議에 의하여 共同으로 立案하거나 그 立案할 者를 정하여야 하고 이 경우의 公園計劃은 당해 郡立公園委員會의 審議를 거쳐 道知事의 승인을 얻어야 한다. 協議가 成立되지 아니할 때에는 道知事が 立案할 者를 지정하고 이를 告示하여야 한다.

公園計劃은 決定된 날로부터 10年마다 그 타당성 여부(公園區域에 대한 타당

성 여부를 포함한다)를 檢討하여야 하며 公園計劃의 變更에 있어서 이를 반영하여야 한다. 內務部長官·道知事 또는 郡守가 公園計劃을 決定하거나 變更한 때에는 內務部令이 정하는 바에 의하여 告示하여야 한다.

公園計劃에는 公園用途地區計劃, 公園施設計劃, 公園管理計劃, 公園資源保存計劃 등의 계획이 포함되어야 한다. 公園計劃을 決定함에 있어서는 山林의 經營·資源(觀光資源을 포함한다)의 培養에 留意하고, 당해 計劃이 自然環境에 미치는 영향을 大統領令이 정하는 바에 의하여 미리 評價하여야 한다.

內務部長官·道知事 또는 郡守는 公園의 效率的인 보호와 이용을 도모하게 하기 위하여 다음의 用途地區를 公園計劃으로 決定한다.

- ① 自然保存地區 : 自然保存狀態가 原始性을 가지고 있거나 保存할 動·植物 또는 天然記念物 등이 있거나 自然風景이 특히 秀麗하여 특별히 보호할 필요가 있는 곳
- ② 自然環境地區 : 自然保存地區·聚落地區·集團施設地區를 제외한 全地區
- ③ 聚落地區 : 任民의 聚落生活 및 農耕地 또는 農漁民의 生活 根據地로 유지·管理할 필요가 있는 地區
- ④ 集團施設地區 : 公園入場者에 대한 편의제공 및 公園의 보호·管理를 위하여 公園施設이 集團化되었거나 集團化되어야 할 곳

內務部長官·道知事 또는 郡守는 用途地區를 公園計劃으로 細分할 수 있다.

公園事業의 施行 및 公園施設의 管理는 이 法 또는 山林法 기타의 法律에 特別한 規定이 있는 경우를 제외하고는 公園管理廳이 행한다. 公園管理廳이 公園事業을 施行하는 경우에는 內務部令이 정하는 바에 의하여 公園事業施行計劃을 決定하고 이를 告示하여야 한다. 公園區域 및 公園保護區域안에서는 都市計劃法(다만, 開發制限區域에 관한 規定은 제외한다), 道路法 第50條의 規定에 의한 接道區域 및 第51條의 規定에 의한 沿道區域(다만, 公園事業을 施行하는 경우에 한한다) 등의 적용을 배제한다.

公園은 國立公園區域안에서 有料道路法이 정하는 바에 의하여 公園計劃에 따라 有料道路를 設置할 수 있다. 이 경우 당해 地方自治團體의 長과 協議하여야 한다.

(2) 公園計劃의 法的 性質 및 效力

公園計劃은 국립공원, 도립공원 및 군립공원 등 國家 및 공공단체에 관한 계획을 총칭한다. 公園計劃에는 公園用途地區計劃, 公園施設計劃, 公園管理計劃, 公園資源保存計劃 등의 계획이 포함된다. 따라서 공원계획은 地域·地區의 指定과 해당 지역내의 시설의 설치계획 및 공원의 관리계획 등이 복합된 복합적 성격의 專門計劃이다. 공원용도지구계획은 공원구역에 대하여 自然保存地區, 自然環境地區, 聚落地區, 集團施設地區 등의 구역을 지정하는 계획으로서 行政廳과 국민 모두를 구속한다. 이 계획은 國土利用計劃 또는 都市計劃 등에 따른 일반적인 지역 및 지구의 지정과 같이 일정한 지역을 대상으로 하는 일반적, 구체적인 규범의 정립작용으로서의 法的 性質을 가진다. 따라서 법령과 行政處分의 法的 性質을 모두 가지나, 총체적으로는 법령의 제정작용에 준하는 法的 性質을 가지는 것으로 이해된다.

公園事業施行計劃은 公園管理廳이 수립하여 결정·고시하는 行政計劃이다. 이 계획은 구체적인 사업을 확정짓는 계획으로서 行政處分에 해당한다.

마. 都市公園法에 따른 都市公園造成計劃

(1) 都市公園造成計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

都市公園에 관한 都市計劃이 決定된 때에는 그 都市公園이 위치한 行政區域을 관할하는 市長(특별시장 및 광역시장을 포함한다) 또는 郡守는 그 都市公園에 관한 造成計劃을 立案하여야 한다. 2이상의 行政區域에 걸치는 都市公園 또는 같은 都市計劃區域안에서 行政區域을 달리하는 都市公園에 대하여는 관계市長 또는 郡守가 共同으로 第1項의 造成計劃을 立案하거나 協議에 의하여 立案者를 정할 수 있다. 協議가 成立되지 아니한 경우에 서울特別市 또는 廣域市와 2이상의 道와 관련되는 都市公園에 대한 것은 建設交通部長官에게, 기타의 都市公園에 대한 것은 道知事에게 그 裁定을 申請할 수 있다.

造成計劃은 都市計劃으로 決定하여야 한다. 決定된 造成計劃을 變更하고자 할 때에도 또한 같다. 都市公園은 당해 公園이 위치한 行政區域을 管轄하는 市長 또는 郡守가 造成計劃에 의하여 設置 및 管理한다. 2이상의 行政區域에 걸치는 都市公園 또는 같은 都市計劃區域안에서 行政區域을 달리하는 都市公園에 대

하여는 관계 市長 또는 郡守의 協議에 의하여 그 設置 및 管理할 者와 管理方法을 따로 정할 수 있다.

建設交通部長官은 文化財保護法에 의하여 史蹟·名勝·天然紀念物 등으로 指定된 地域이나 그 保護地域안에 都市公園 또는 綠地에 관한 都市計劃을 決定하고자 할 때에는 미리 文化體育部長官과 協議하여야 한다. 協議를 거쳐 決定된 都市公園 또는 綠地の 設置 및 管理에 관하여는 文化財保護法이 정하는 바에 의한다. 都市公園 및 綠地안에 있는 國有地 또는 公有地와 당해 土地에 定着한 物件은 都市計劃으로 정한 目的 이외의 目的으로 이를 賣却하거나 讓渡할 수 없다.

(2) 都市公園造成計劃의 法的 性質 및 效力

都市公園에 관한 造成計劃은 都市計劃으로 決定된 都市公園이 위치한 行政區域을 관할하는 市長 또는 郡守가 입안하는 계획으로서 그 결정은 다시 都市計劃으로 이루어 진다. 이 계획은 都市計劃사업의 일환으로 이루어지는 도시공원조성사업에 관한 계획이므로 특정한 사업을 확정짓기 위한 계획이며, 따라서 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 行政廳과 국민 모두에게 구속적 효과를 미친다.

5. 原子力 및 放射性廢棄物 管理 分野

가. 原子力法에 따른 原子力振興綜合計劃 등

(1) 原子力振興綜合計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

科學技術處長官은 原子力利用 및 安全管理를 위하여 5年마다 原子力振興綜合計劃을 수립하여야 한다.

綜合計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 原子力利用 및 安全管理에 관한 現況과 展望에 관한 사항
- ② 原子力利用 및 安全管理에 관한 政策目標과 基本方向에 관한 사항
- ③ 部門別 課題 및 그 추진에 관한 사항
- ④ 所要財源의 投資計劃 및 調達에 관한 사항
- ⑤ 기타 原子力利用 및 安全管理를 위하여 필요한 사항

科學技術處長官은 綜合計劃을 수립할 때에는 關係部處의 長과 協議하여야 한다. 綜合計劃은 委員會의 審議·議決을 거쳐 確定한다. 科學技術處長官은 綜合計劃의 수립을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 關係機關의 長에게 綜合計劃의 수립에 필요한 資料의 제출을 요구할 수 있다.

科學技術處長官은 確定된 綜合計劃을 關係部處의 長에게 通報하여야 하며, 科學技術處長官과 關係部處의 長은 綜合計劃에 따라 소관사항에 대하여 5年마다 部門別 施行計劃을 수립하고, 部門別 施行計劃에 따라 年度別 細部事業推進計劃을 수립·施行하여야 한다. 科學技術處長官과 關係部處의 長은 部門別 施行計劃을 수립하는 때에는 필요한 경우 다른 關係部處의 長과 協議를 거쳐 部門別 施行計劃을 確定하고, 關係部處의 長은 이를 科學技術處長官에게 通報하여야 한다.

發電用 原子爐 및 關係施設을 建設하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 따라 科學技術處長官의 許可를 받아야 한다. 許可를 받고자 하는 者는 許可申請書에 環境影響評價書·豫備安全性分析報告書 및 設計·建設에 관한 品質保證計劃書 기타 總理令이 정하는 書類를 첨부하여 科學技術處長官에게 제출하여야 한다. 科學技術處長官은 發電用 原子爐 및 關係施設을 建設하고자 하는 者가 建設許可申請전에 敷地에 대한 事前承認을 申請하는 경우에는 이를 檢討한 후 承認할 수 있다. 敷地에 관한 승인을 얻은 者는 總理令이 정하는 범위안에서 工事を 할 수 있다. 敷地承認을 얻고자 하는 者는 承認申請書에 環境影響評價書·敷地 調査報告書 기타 總理令이 정하는 書類를 첨부하여 科學技術處長官에게 제출하여야 한다. 發電用 原子爐 및 關係施設의 建設許可申請을 받은 科學技術處長官이 發電用 原子爐 및 關係施設의 建設許可를 위하여 建設交通部長官과 協議하여 정한 사항에 대하여는 建築法 第8條의 規定에 의한 建築許可를 받은 것으로 본다.

發電用 原子爐運營者가 發電用 原子爐 및 關係施設을 解體하고자 할 때에는 發電用 原子爐 및 關係施設의 解體計劃書を 작성하여 미리 科學技術處長官의 승인을 얻어야 한다.

解體計劃書에는 發電用 原子爐 및 關係施設의 解體方法 및 工事日程, 放射性物質 및 그에 의한 汚染의 제거방법, 放射性廢棄物의 처리·처분방법, 放射線으로부터의 災害를 방지하는데 필요한 措置, 放射性物質 등이 環境에 미치는 영향의 評價 및 그 對策 등이 포함되어야 한다.

(2) 原子力振興綜合計劃 등의 法的 性質 및 效力

原子力振興綜合計劃은 科學技術處長官이 原子力利用 및 安全管理에 관한 現況과 展望, 政策目標와 基本方向, 部門別 課題 및 그 추진, 所要財源의 投資計劃 및 調達, 등에 관한 중·장기의 방침을 세우는 계획이다. 이 계획은 구체적인 사업을 대상으로 하는 것은 아니며, 行政廳의 基本指針을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質 및 효력을 가지는 것으로 생각된다. 부문별 시행계획과 綜合計劃에 따른 중·장기적 방침을 정하는 것이며, 연도별 세부사업추진계획도 당해 연도에 행정기관이 추진할 사업의 추진계획을 정하는 것이므로 보다 구체화된 行政規則으로서의 法的 性質과 효과를 가지는 것으로 생각된다.

發電用 原子爐 및 關係施設을 建設은 부지의 선정 및 시설의 설치 등에 있어서 地方自治團體와 인근주민에게 종합적인 영향을 미치는 사업이다. 이 사업은 신중한 계획하에서 추진되어야 한다. 그러나 우리 원자력법은 이 사업을 계획사업으로 규정하지 아니하고 있다. 단순히 과학기술처장관의 허가를 받아서 할 수 있는 사업으로 규정하고 있으며, 그 부지선정의 경우에도 과학기술처장관의 사전승인을 받는 것으로 족하도록 하고 있다. 發電用 原子爐 및 關係施設의 건축에 있어서도 과학기술처장관이 建設交通部長官과 그 건축을 위한 중요한 사항을 협의하도록 하고, 협의가 있으면 건축허가가 있는 것으로 간주하도록 하고 있다.

發電用 原子爐運營者가 發電用 原子爐 및 關係施設을 解體하고자 할 때에는 發電用 原子爐 및 關係施設의 解體計劃書를 작성하여 미리 科學技術處長官의 승인을 얻도록 하고 있는 바, 이 해체계획서의 승인은 구속적 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

나. 放射性廢棄物管理事業의 추진 및 施設周邊地域의 지원에 관한 法律에 따른 施設地區開發計劃 등

(1) 施設地區開發計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

施設地區는 科學技術處長官이 지정한다.

科學技術處長官이 施設地區를 지정·告示한 때에는 당해 地域은 國土利用管理法에 의한 都市地域으로 決定·告示된 것으로 간주된다.

科學技術處長官이 施設地區를 지정하고자 할 때에는 施設地區의 開發에 관한 計劃(開發計劃)을 수립하여 관할 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事의 의견을 듣고, 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 原子力法 第3條의 規定에 의한 原子力委員會의 審議·議決을 거쳐야 한다. 開發計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 施設地區의 位置 및 면적
- ② 事業者
- ③ 事業施行方法
- ④ 第2條第1號의 規定에 의한 施設의 概要
- ⑤ 土地利用計劃 및 基盤施設計劃
- ⑥ 기타 大統領令이 정하는 사항

科學技術處長官은 施設地區를 지정하거나 변경한 때에는 사업자, 수용·사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목 등을 官報에 告示하고 關係書類의 寫本을 관할 市長·郡守 또는 區廳長에게 송부하여야 한다. 關係書類를 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 이를 一般人이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

科學技術處長官은 施設地區를 지정하고자 할 때에는 開發計劃의 주요내용을 日刊新聞 등에 公告하고 이를 住民에게 1月 이상 열람시켜야 한다. 公告되거나 열람에 제공된 開發計劃에 대하여 의견이 있는 者는 科學技術處長官에게 그 의견을 제출할 수 있다. 科學技術處長官은 開發計劃에 대하여 의견을 제출한 者에게 그 의견의 처리결과를 지체없이 통지하여야 한다. 科學技術處長官은 住民意見を 효율적으로 수렴하기 위하여 住民 및 關係專門家 등으로 구성된 地域協議會를 두어야 한다. 科學技術處長官은 施設地區를 지정하기 전에 開發計劃에 대하여 公聽會를 열어 住民 및 關係專門家 등으로부터 그 의견을 듣고 이를 반영하여야 한다.

事業者는 開發事業實施計劃(實施計劃)을 작성하여 科學技術處長官의 승인을 얻어야 한다. 科學技術處長官이 實施計劃을 승인하거나 변경하고자 할 때에는 관할 市·道知事의 의견을 듣고 通商産業部長官 기타 關係中央行政機關의 長과 협의하여야 한다. 科學技術處長官이 實施計劃을 승인한 때에는 大統領令이 정하는 사항을 官報에 告示하고, 關係書類의 寫本을 관할 市長·郡守 또는 區廳長에

게 송부하여야 한다. 關係書類의 寫本을 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 이를 一般人이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

科學技術處長官은 施設周邊地域住民과 管轄地方自治團體의 長의 의견을 반영하여 지원사업에 관한 기본적인 長期計劃(長期計劃)을 수립하여 通商産業部長官 기타 關係中央行政機關의 長과의 協議를 거쳐 확정한다. 事業者는 長期計劃에 따라 매년 委員會의 審議를 거쳐 다음 年度의 支援事業計劃(年間計劃)을 수립하여 科學技術處長官에게 제출하여야 한다. 科學技術處長官은 제출된 年間計劃을 通商産業部長官과의 協議를 거쳐 확정한다. 長期計劃 및 年間計劃을 수립하고자 할 때에는 公聽會를 열어 施設周邊地域住民 및 關係專門家의 의견을 듣고 이를 반영하여야 한다.

(2) 施設地區開發計劃 등의 法的 性質 및 效力

施設地區의 지정은 특정한 지역을 방사성폐기물사업을 위한 시설을 유치할 지역으로 확정짓는 것이므로 특정 사업의 전제가 되는 계획으로서 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 科學技術處長官이 施設地區를 지정·告示한 때에는 당해 地域은 國土利用管理法에 의한 都市地域으로 決定·告示된 것으로 간주된다.

시설지구의 開發計劃은 科學技術處長官 施設地區의 位置 및 면적, 事業者, 事業施行方法, 施設의 概要, 土地利用計劃 및 基盤施設計劃 등을 구체적으로 정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며 行政廳 및 국민을 구속한다.

事業者가 實施計劃의 승인을 얻은 경우에는 都市計劃法 第4條第1項의 規定에 의한 都市計劃區域안에서의 土地의 形質變更 등의 許可, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 18종의 許可·지정·認可·승인·인정·決定·解除 또는 免許(이하 "認·許可 등"이라 한다)를 받은 것으로 간주된다.

6. 環境保全分野

가. 水質環境保守法에 따른 終末處理施設 基本計劃

(1) 終末處理施設 基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

國家 또는 地方自治團體는 수질오염이 악화되어 환경기준의 유지가 곤란하거나 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역안의 각 사업장에서 배출되는 오염물질을 공동으로 처리하여 공공수역에 배출하게 하기 위하여 폐수종말시설을 설치·운영하거나, 다른 법률에 의하여 공업단지개발사업을 시행하는 자·사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법에 의한 사업시행자 또는 환경부장관이 종말처리시설을 운영할 능력이 있다고 인정하는 자에게 종말처리시설을 설치 또는 운영하게 할 수 있다.

終末處理施設을 設置(변경을 포함한다)하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 終末處理施設 基本計劃을 작성하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다. 環境部長官은 終末處理施設 基本計劃을 작성하거나 승인한 때에는 그 終末處理施設에서 廢水를 처리할 수 있는 地域("共同處理區域")을 지정하고 이를 告示하여야 한다.

道知事 또는 郡守는 國土建設綜合計劃法에 의하여 道建設綜合計劃 또는 郡建設綜合計劃을 작성하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 公共水域의 水質汚染防止를 위한 下水終末處理施設·糞尿處理施設 등의 設置計劃을 당해 建設綜合計劃에 반영하여야 한다.

特別市長·廣域市長·市長 또는 郡守는 都市計劃法 第10條의2의 規定에 의하여 都市基本計劃을 수립하는 경우에는 道建設綜合計劃, 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律 第5條의 規定에 의한 廣域開發計劃에 포함된 下水終末處理施設·糞尿處理施設 등의 設置計劃을 종합하여 당해 都市基本計劃에 반영하여야 한다.

(2) 終末處理施設 基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

終末處理施設 基本計劃은 終末處理施設을 設置 또는 변경을 하고자 하는 者

가 작성하는 계획이며, 이 계획에 대한 環境部長官의 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 下水終末處理施設·糞尿處理施設 등의 設置計劃을 道知事 또는 郡守가 작성하여 國土建設綜合計劃法에 의하여 道建設綜合計劃 또는 郡建設綜合計劃 등 綜合計劃에 반영하는 경우 이들 계획은 綜合計劃의 일부를 구성하며, 綜合計劃에 따른 개별적 사업의 지침으로서 작용한다.

나. 環境管理公團法에 따른 事業計劃

(1) 環境汚染防止 등의 事業計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

환경관리공단이 환경개선비용부담법에 따른 환경오염방지사업, 폐기물처리시설의 설치·운영사업(國家 또는 地方自治團體로부터 委託받아 施行하는 경우를 포함한다)을 실시하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 사업의 實施計劃(實施計劃)을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다. 環境部長官은 實施計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다. 環境部長官은 實施計劃의 승인 또는 변경승인을 한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 이를 告示하여야 한다.

(2) 環境汚染防止 등의 事業計劃의 法的 性質 및 效力

환경오염방지사업, 폐기물처리시설의 설치·운영사업계획은 환경관리공단이 환경개선비용부담법에 따라 실시하고자 수립하는 계획이며, 환경부장관이 이 계획을 승인하는 처분은 구체적인 사업을 허가하는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 公團이 實施計劃의 승인을 얻은 때에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 都市計劃區域안에서의 行爲許可, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 8종의 許可·認可·免許·승인·지정 또는 인정을 받은 것으로 간주된다.

다. 廢棄物管理法에 따른 廢棄物處理基本計劃

(1) 廢棄物處理基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

市·道知事は 環境部長官이 정하는 指針에 따라 管轄區域안의 廢棄物處理에

관한 基本計劃을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 環境部長官은 基本計劃을 승인 또는 變更承認을 함에 있어서는 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 市長·郡守·區廳長은 管轄區域안의 廢棄物處理에 관한 基本計劃을 수립하여 市·道知事에게 제출하여야 한다. 環境部長官은 市·道の 廢棄物處理基本計劃을 기초로 하여 國家의 廢棄物處理에 관한 綜合計劃을 수립하여야 한다.

(2) 廢棄物處理基本計劃의 法的 性質 및 效力

廢棄物處理에 관한 基本計劃은 市長·郡守·區廳長이 管轄구역에 관하여 수립하여 市·道知事에게 제출하고, 市·道知事が 環境部長官이 정하는 指針에 따라 管轄區域을 대상으로 수립하는 계획으로서, 環境部長官의 승인을 얻어 확정된다. 國家의 廢棄物處理에 관한 綜合計劃은 環境部長官이 市·道の 廢棄物處理基本計劃을 기초로 하여 수립된다. 이들 계획은 國家 또는 각 地方自治團體의 폐기물처리에 대한 기본 방침을 확정하는 계획이다. 구체적 사업을 확정짓는 것은 아니므로 行政處分으로서의 法的 性質은 부여되지 아니한다. 行政廳 내부의 지침을 정한다는 점에서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 판단된다. 다만 구체적인 폐기물처리시설의 설치, 각종 폐기물처리사업의 기본이 되므로 行政廳과 국민 모두에게 이와 같은 한도안에서 영향력을 미친다.

라. 資源의節約과再活用促進에관한法律에 따른 資源再活用基本計劃

(1) 資源再活用基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

環境部長官은 關係中央行政機關의 長 및 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事の 의견을 들어 環境保全委員會의 審議를 거친 후 資源再活用基本計劃을 수립하여야 한다. 환경부장관이 수립하는 자원재활용기본계획에는 폐기물의 발생·처리 및 재활용산업현황 등 자원재활용 여건에 관한 사항, 자원재활용목표의 설정에 관한 사항, 자원재활용촉진을 위한 단계별 대책 및 사업계획에 관한 사항 등이 포함되어야 한다. 이 계획은 5년을 주기로 수립된다.

關係中央行政機關의 長 및 市·道知事は 基本計劃의 年次別 施行計劃(施行計劃)을 수립하여 環境部長官에게 통보하고 이를 施行하여야 한다. 연차별시행계

획에는 기본계획에 명시된 기관별 추진사항에 관한 당해연도의 세부추진계획, 전년도 자원재활용추진실적 및 분석, 소관분야별 또는 관할구역 안의 전년도 폐기물발생·처리현황 등 재활용 여건 등이 포함되어야 한다.

市長·郡守·區廳長은 당해 管轄區域의 특성을 고려한 地域안의 資源再活用 計劃을 수립·施行할 수 있다.

環境部長官은 이 法의 目的을 달성하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 기본계획의 수립을 위하여 필요한 사항의 협조 및 자원재활용을 위한 정책수립에 필요한 자료의 협조 등을 關係行政機關의 長에게 요청할 수 있다.

(2) 資源再活用基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

資源再活用基本計劃은 環境部長官이 關係中央行政機關의 長 및 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事의 의견을 들어 수립하는 폐기물의 발생·처리 및 재활용산업현황 등 자원재활용 여건, 자원재활용목표의 설정, 자원재활용추진을 위한 단계별 대책 및 사업계획 등에 관한 중·장기 계획이다. 이 계획은 자원의 재활용을 위한 환경부와 地方自治團體의 기본방침을 정하는 계획이며, 구체적인 사업을 확정짓는 것이 아니므로 行政處分의 法的 性質은 부여될 수 없다. 이 계획은 行政廳의 내부지침을 정하는 行政規則으로 구분될 수 있으리라 생각된다.

기본계획에 의거한 연차별 시행계획은 關係中央行政機關의 長 및 市·道知事가 수립하여 시행하는 계획이다. 이 계획은 기본계획을 보다 구체화한 行政廳 내부의 지침으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다고 생각된다. 다만 이 계획의 시행으로 인하여 구체적 사업에 대한 직접적인 영향력을 미치게 되며, 이러한 한도에서 行政廳과 국민을 구속한다는 점에서 일반 行政規則과는 다른 法的 性質 및 效力을 갖는다고 할 수 있다.

마. 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律에 따른

糞尿 및 畜産廢水處理基本計劃

(1) 糞尿및畜産廢水處理基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

市·道知事は 環境部長官이 정하는 指針에 따라 管轄區域안의 糞尿 및 畜産廢水의 처리에 관한 基本計劃을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어야 한다. 이

경우 環境部長官은 基本計劃을 승인 또는 變更承認함에 있어서는 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 市長·郡守·區廳長은 管轄區域안의 糞尿 및 畜産廢水의 처리에 관한 基本計劃을 수립하여 市·道知事에게 제출하여야 한다.

이 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 관할구역의 인구·주거형태·지리적 환경·축산현황 등 개관
- ② 분뇨 및 축산폐수의 발생 및 처리현황
- ③ 계획연도·계획구역·계획인구 및 계획가축두수
- ④ 장래의 발생량에 관한 사항
- ⑤ 보관·수집·운반·처리에 관한 사항
- ⑥ 재활용 등 자원화에 관한 사항
- ⑦ 처리에 소요되는 자원확보에 관한 사항
- ⑧ 기타 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관하여 필요한 사항

(2) 糞尿및畜産廢水處理基本計劃의 法的 性質 및 效力

糞尿 및 畜産廢水의 처리에 관한 基本計劃은 市長·郡守·區廳長이 管轄區域을 대상으로 수립하여 市·道知事에게 제출하고, 市·道知事が 環境部長官이 정하는 指針에 따라 管轄區域을 대상으로 수립하는 계획이며, 環境部長官의 승인으로 확정된다. 이 계획은 분뇨 및 축산폐수의 처리를 위한 地方自治團體와 환경부의 기본방침을 정하는 계획이며, 구체적인 사업을 확정짓는 것이 아니므로 行政處分의 法的 性質은 부여될 수 없다. 이 계획은 行政廳의 내부지침을 정하는 行政規則으로 구분될 수 있으리라 생각된다.

바. 土壤環境保全法에 따른 土壤保全基本計劃 등

(1) 土壤保全基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

環境部長官은 土壤保全을 위하여 10年마다 土壤保全에 관한 基本計劃을 수립·施行하여야 한다. 環境部長官은 基本計劃을 수립하고자 할 때에는 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 環境政策基本法에 의한 環境保全委員會의 審議를 거쳐야 한다. 基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 現況

- ① 土壤保全에 관한 施策方向
- ② 土壤汚染의 現況·進行狀況 및 將來豫測
- ③ 土壤汚染의 방지에 관한 사항
- ④ 기타 土壤保全에 관하여 필요한 사항

特別市長·廣域市長 또는 道知事は 基本計劃에 따라 管轄區域안의 地域土壤保全計劃을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어 施行하여야 한다.

環境部長官은 測定網의 位置·區域 등을 명시한 測定網設置計劃을 決定하여 이를 告示하고, 누구든지 그 圖面을 閱覽할 수 있게 하여야 한다.

우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산과 동·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 토양오염의 기준은 총리령으로 정한다. 환경부장관은 토양정밀조사결과가 대책기준을 초과한 지역 또는 시·도지사가 요청하는 지역에 대하여는 관계 中央行政機關의 장 및 관할 시·도지사와 협의하여 토양보전대책지역으로 지정할 수 있다.

市·道知事は 對策地域에 대하여는 土壤保全對策을 위한 計劃(對策計劃)을 수립하여 環境部長官의 승인을 얻어 施行하여야 한다.

對策計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 汚染土壤改善事業
- ② 土地 등의 利用方案
- ③ 기타 당해 對策計劃의 수립·施行을 위하여 필요하다고 인정하여 總理令이 정하는 사항

環境部長官은 對策計劃을 승인하고자 할 때에는 관계 中央行政機關의 長과 협의하여야 하며, 對策計劃을 승인한 때에는 이를 관계 中央行政機關의 長에게 통보하고 필요한 措置를 하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 中央行政機關의 長은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

(2) 土壤保全基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

土壤保全에 관한 基本計劃은 環境部長官이 수립·施行하는 土壤保全에 관한 施策方向, 土壤汚染의 現況·進行狀況 및 將來豫測, 土壤汚染의 방지 등을 위한 중·장기계획이다. 이 계획은 토양보전을 환경부의 기본방침을 정하는 계획이며, 구체적인 사업을 확정짓는 것이 아니므로 行政處分의 法的 性質은 부여될 수 없

다. 이 계획은 行政廳의 내부지침을 정하는 行政規則으로 구분될 수 있으리라 생각된다.

地域土壤保全計劃은 特別市長·廣域市長 또는 道知事が 基本計劃에 따라 管轄區域을 대상으로 수립하는 계획으로서 그 시행을 위하여는 環境部長官의 승인을 요한다. 이 계획은 기본계획을 보다 구체화한 行政廳 내부의 지침으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다고 생각된다. 다만 이 계획의 시행으로 인하여 구체적 사업에 대한 직접적인 영향력을 미치게 되며, 이러한 한도에서 行政廳과 국민을 구속한다는 점에서 일반 行政規則과는 다른 法的 性質 및 效力를 갖는다고 할 수 있다.

土壤保全對策을 위한 計劃은 市·道知事が 토양보전대책지역을 대상으로 汚染土壤改善事業, 土地 등의 利用方案 등에 관하여 수립하는 계획으로 그 시행을 위하여는 環境부장관의 승인을 요한다. 이 계획은 구체적인 사업의 근거를 이루는 계획으로서 環境부장관의 승인은 行政處分으로서의 法的 性質 및 效力를 갖는 것으로 생각된다.

사. 廢棄物處理施設設置促進및周邊地域支援등에관한法律에 따른 廢棄物處理施設設置計劃

(1) 廢棄物處理施設設置計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

道知事 또는 郡守는 國土建設綜合計劃法에 의하여 道建設綜合計劃 또는 郡建設綜合計劃을 작성하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 道 또는 郡에서 발생하는 廢棄物을 처리하기 위한 廢棄物處理施設의 設置計劃을 당해 建設綜合計劃에 반영하여야 한다.

特別市長·廣域市長 또는 市長·郡守는 都市計劃法 第10條의2의 規定에 의하여 都市基本計劃을 수립하는 경우에는 道建設綜合計劃, 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律 第5條의 規定에 의한 廣域開發計劃 및 廢棄物管理法 第8條의 規定에 의한 廢棄物處理基本計劃에 포함된 廢棄物管理施設의 設置計劃을 종합하여 당해 都市基本計劃에 반영하여야 한다.

大統領令이 정하는 규모 이상의 廢棄物處理施設을 設置·운영하고자 하는 環境部長官 또는 地方自治團體의 長(廢棄物處理施設設置機關)은 다음의 사항을 포

합한 立地選定計劃을 결정·公告하여야 한다.

- ① 처리대상 廢棄物의 종류 및 發生量
- ② 처리대상 廢棄物을 排出하는 地域의 廢棄物處理施設의 소요규모
- ③ 立地 선정기준
- ④ 기타 立地 선정과 관련하여 필요한 사항

廢棄物處理施設設置機關은 立地選定計劃을 公告한 때에는 지체없이 그 立地選定計劃地域의 住民代表가 참여하는 立地選定委員會를 設置하여 당해 廢棄物處理施設의 立地를 선정하도록 하여야 한다. 立地選定委員會가 立地를 선정하고자 하는 경우에는 미리 大統領令이 정하는 專門研究機關으로 하여금 立地 候補地에 대한 타당성을 調査하도록 하여 그 결과를 참작하여야 한다. 立地選定委員會는 立地에 대한 타당성 調査의 調査過程 및 결과를 해당地域의 住民에게 公開하여야 한다. 이 경우 廢棄物處理施設設置機關은 公開에 필요한 지원을 하여야 한다. 立地選定委員會의 設置·운영 및 立地 타당성 調査結果의 公開에 관한 業務를 環境部長官은 特別市長·廣域市長·道知事(市·道知事)에게, 市·道知事は 市長·郡守·區廳長에게 각각 위임할 수 있다.

環境部長官이 廢棄物處理施設의 立地를 선정한 경우에는 다음의 사항을 포함한 廢棄物處理施設設置計劃을 결정·告示하고, 그 圖面을 1月 이상 누구든지 열람할 수 있도록 하여야 한다. 告示된 사항을 변경하는 때에도 또한 같다.

- ① 廢棄物處理施設의 종류 및 규모
- ② 位置 및 敷地의 면적
- ③ 工事期間
- ④ 廢棄物 처리를 대상으로 하는 地域
- ⑤ 設置機關
- ⑥ 移住對策 기타 필요한 사항

地方自治團體의 長이 廢棄物處理施設의 立地를 선정한 경우에는 第1項의 規定에 의한 廢棄物處理施設設置計劃을 수립하여 市·道知事は 環境部長官의 승인을, 市長·郡守·區廳長은 市·道知事の 승인을 얻어야 한다. 環境部長官 또는 市·道知事は 廢棄物處理施設設置計劃을 승인한 경우에는 당해 計劃을 告示하고, 그 圖面을 1月 이상 누구든지 열람할 수 있도록 하여야 한다. 環境部長官이 廢棄物處理施設設置計劃을 결정 또는 승인하고자 하는 경우에는 관계中央行政機

關의 長 및 당해 敷地를 管轄하는 市長·郡守·區廳長과, 市·道知事가 第3項의 規定에 의하여 廢棄物處理施設設置計劃을 승인하고자 하는 경우에는 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

(2) 廢棄物處理施設設置計劃의 法的 性質 및 效力

廢棄物處理施設の 設置計劃은 道知事 또는 郡守가 당해 道 또는 郡에서 발생되는 廢棄物을 처리하기 위한 廢棄物處理施設の 設置를 위한 계획이다. 이 계획은 장차 이루어질 폐기물처리시설 설치의 基本指針을 정하는 계획이며, 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획이 國土建設綜合計劃法에 의하여 道建設綜合計劃 또는 郡建設綜合計劃·都市基本計劃 등 綜合計劃에 반영하는 경우 이들 계획은 綜合計劃의 일부를 구성하며, 綜合計劃에 따른 개별적 사업의 지침으로서 작용한다.

立地選定計劃은 大統領令이 정하는 규모 이상의 廢棄物處理施設을 設置·운영하고자 하는 廢棄物處理施設設置機關인 環境部長官 또는 地方自治團體의 長이 처리대상 廢棄物의 종류 및 發生量, 처리대상 廢棄物을 排出하는 地域의 廢棄物處理施設の 소요규모, 立地 선정기준 등을 결정하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 폐기물처리시설의 입지를 확정하는 개별·구체적인 계획으로서 行政處分에 해당하며, 行政廳과 국민을 구속한다. 이 계획이 미치는 영향력이 중대하므로 그 立地選定計劃地域의 住民代表가 참여하는 立地選定委員會의 設置, 專門研究機關에 의한 立地 候補地에 대한 타당성 調査, 타당성 調査의 調査過程 및 결과의 해당地域의 住民에게 公開 등의 절차를 밟도록 하고 있다.

廢棄物處理施設設置計劃은 廢棄物處理施設の 종류 및 규모, 位置 및 敷地의 면적, 工事期間, 廢棄物 처리를 대상으로 하는 地域, 設置機關, 移住對策 기타 필요한 사항 등에 관하여 環境部長官 또는 地方自治團體의 장이 확정하는 계획이다. 이 계획은 특정한 사업을 개별·구체적으로 확정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質 및 效力을 가진다.

廢棄物處理施設設置計劃이 告示된 廢棄物處理施設の 設置地域이 都市計劃法에 의한 都市計劃區域밖에 있는 경우에는 당해 地域을 國土利用管理法에 의한 準都市地域으로 지정된 것으로 간주된다.

廢棄物處理施設設置計劃이 告示된 때에는 당해 廢棄物處理施設設置機關은 都

市計劃法 第4條第1項의 規定에 의한 都市區域안에서의 土地의 形質變更 등의 許可, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정, 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 20종의 許可·지정·認可·승인·인정·결정 또는 免許(이하 “認·許可 등”이라 한다)를 받은 것으로 간주된다. 環境部長官 또는 市·道知事가 간주규정에 해당되는 사항이 포함된 廢棄物處理施設設置計劃을 결정 또는 승인하고자 하는 경우에는 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다.

아. 環境影響評價法에 따른 環境影響評價對象事業計劃

(1) 環境影響評價對象事業計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

環境影響評價法은 環境影響評價對象事業의 事業計劃을 수립·施行함에 있어서 미리 당해 사업이 環境에 미칠 영향을 評價·검토하여 環境적으로 건전하고 지속가능한 開發이 되도록 함으로써 快適한 環境을 유지·造成함을 목적으로 한다.

“環境影響評價”라 함은 環境影響評價對象事業의 事業計劃을 수립함에 있어서 당해 사업의 施行으로 인하여 環境에 미치는 해로운 영향(環境影響)을 미리 豫測·分析하여 環境影響을 줄일 수 있는 方案(環境影響低減方案)을 강구하는 것을 말한다. 환경영향평가를 실시하여야 할 사업은 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만개발, 도로건설, 수자원개발, 철도 및 도시철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치 등이다.

環境影響評價對象事業의 事業計劃을 수립하거나 사업을 施行하는 사업자는 대상사업을 하고자 할 경우 環境영향평가서를 작성하여야 한다. 사업자가 평가서를 작성함에 있어서는 설명회 또는 공청회 등을 개최하여 環境영향평가대상지역안의 주민의 의견을 수렴하고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다.

事業者중 對象事業 또는 對象事業計劃(事業計劃 등)에 대한 승인·認可·許可·免許 또는 決定 등을 얻어야 하는 事業者는 評價書를 작성하여 승인 등을 행하는 機關(承認機關)의 長에게 제출하여야 한다. 承認機關의 長 및 승인 등을 얻지 아니하여도 되는 事業者(承認機關의 長 등)는 제출된 評價書 또는 작성된

評價書에 대하여 環境部長官과 協議하여야 한다. 이 경우 承認機關의 長은 評價書에 대한 의견을 첨부하여 協議할 수 있다.

環境部長官은 協議시에 제출된 評價書를 검토함에 있어서 事業計劃 등이 環境影響을 초래할 위험이 있어 事業計劃 등의 調整 또는 補完 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 事業者 및 承認機關의 長에게 事業計劃의 調整 또는 補完 등 필요한 措置를 할 것을 요청할 수 있다. 環境部長官은 評價書를 검토함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 事業者 또는 承認機關의 長에게 관련 資料 등의 제출을 요청하거나 大統領令이 정하는 범위의 住民이 추천하는 專門家 등의 의견을 들어야 한다. 環境部長官의 요청이 있는 때에는 事業者 또는 承認機關의 長은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

承認機關의 長은 事業計劃 등에 대한 승인 등의 申請이 있는 때에는 協議內容이 事業計劃 등에 반영되었는지의 여부를 확인하고, 協議內容이 반영되지 아니한 때에는 이를 반영하도록 하여 事業計劃 등에 대한 승인 등을 하여야 한다. 承認機關의 長이 事業計劃 등에 대한 승인 등을 하거나 승인 등을 얻지 아니하여도 되는 事業者가 協議內容을 반영하여 事業計劃 등을 확정할 때에는 그 내용을 環境部長官에게 통보하여야 한다.

승인 등을 얻어야 하는 事業者 또는 承認機關의 長 등은 통보받은 協議內容에 대하여 異議가 있을 때에는 大統領令이 정하는 기간내에 승인 등을 얻어야 하는 事業者는 承認機關의 長을 거쳐 環境部長官에게, 承認機關의 長 등은 環境部長官에게 각각 異議를 申請할 수 있다. 이 경우 異議申請은 事業者가 評價書에서 제시한 내용외의 사항에 한한다. 承認機關의 長 등은 事業計劃 등의 변경을 隨伴하는 協議內容에 대한 異議申請이 있는 때에는 異議申請事項에 관한 처리가 완료된 후 당해 事業計劃 등에 대한 승인 등을 하거나 事業計劃 등을 확정하여야 한다.

事業者는 對象事業을 施行함에 있어서 事業計劃 등에 반영된 協議內容(再協議된 내용, 環境影響低減方案 등을 포함한다)을 이행하여야 한다. 事業者는 協議內容을 성실히 이행하기 위하여 工事現場에 協議內容 등을 기재한 管理臺帳을 비치하고, 協議內容의 履行狀況을 點檢·보고하게 하기 위하여 協議內容管理責任者를 지정하여야 한다.

事業者는 協議·再協議 또는 再協議對象이 아닌 事業計劃 등의 變更節次 등

이 완료되기 전에 對象事業에 관련되는 工事を 施行하여서는 아니된다. 承認機關의 長은 승인 등을 얻어야 하는 事業者가 第1項의 規定에 위반하여 工事を 施行한 때에는 당해 사업에 대한 工事中止를 명하여야 한다. 環境部長官은 事業者가 第1項의 規定에 위반하여 工事を 施行하는 때에는 承認機關의 長 등에게 당해 사업에 대한 工事中止 등 필요한 措置를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 承認機關의 長 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

(2) 環境影響評價對象事業計劃의 法的 性質 및 效力

環境影響評價對象事業의 事業計劃은 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만개발, 도로건설, 수자원개발, 철도 및 도시철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치 등에 관한 구체적인 사업을 위하여 사업자가 수립하는 계획으로서 이 계획에 대한 行政廳의 승인은 사업의 허가에 해당하는 行政處分이다. 환경영향평가는 이 사업계획의 승인이라는 行政處分이 이루어지기 전단계의 행정작용으로서 승인처분의 조건으로 작용한다.

자. 鳥獸保護및狩獵에관한法律에 따른 鳥獸保護基本計劃

(1) 鳥獸保護基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

山林廳長은 鳥獸의 보호·繁殖을 위하여 鳥獸保護基本計劃을 樹立하고 이를 告示하여야 한다. 서울特別市長·廣域市長·道知事(市·道知事)는 鳥獸保護基本計劃을 地域적으로 실시하기 위하여 大統領令이 정하는 기준에 따라 鳥獸保護事業計劃(事業計劃)을 樹立하고 이를 告示하여야 한다.

市·道知事は 事業計劃을 樹立하거나 이를 變更 또는 廢止한 때에는 지체없이 그 내용을 告示하고 山林廳長에게 보고하여야 한다.

市·道知事は 鳥獸의 보호·繁殖을 위하여 필요한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 사업계획을 實行하기 위한 鳥獸保護區를 設定할 수 있다. 市·道知事は 鳥獸의 보호·繁殖을 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 一定한 期間을 정하여 鳥獸保護區안에 特別保護地區를 設定할 수 있다. 市·道知事は 鳥獸

保護區 또는 特別保護地區를 設定한 때에는 지체없이 이를 告示하여야 한다. 特別保護地區안에서 樹木이나 대나무를 伐採하거나 建築物 또는 工作物을 設置하고자 하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 特別保護地區를 設定한 市·道知事の 許可를 받아야 한다. 市·道知事は 鳥獸保護區안에서 鳥獸保護區를 設定함으로 인하여 損失을 입은 者가 있는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 補償을 하여야 한다.

(2) 鳥獸保護基本計劃의 法的 性質 및 效力

鳥獸保護基本計劃은 山林廳長이 鳥獸의 보호·繁殖을 위하여 樹立하는 계획이다. 이 계획은 정부차원에서 조수의 보호 등을 위한 基本指針을 정하는 계획이며, 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다.

鳥獸保護事業計劃은 市·道知事が 鳥獸保護基本計劃을 地域的으로 實施하기 위하여 수립하는 계획으로서 地方自治團體의 차원에서 조수의 보호 등을 위한 基本指針을 정하는 계획이며, 地方自治團體장이 수립하는 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 鳥獸保護區 및 特別保護地區의 설정, 조수보호를 위한 구체적 사업의 기본이 되므로 이러한 한도에서 行政廳과 국민에게 영향력을 미친다.

차. 地下水法에 따른 地下水管理基本計劃

(1) 地下水管理基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 다음 사항이 포함된 全國의 地下水管理基本計劃(基本計劃)을 수립하여야 한다.

- ① 地下水의 賦存量 및 開發可能量
- ② 地下水의 利用實態
- ③ 地下水의 利用計劃
- ④ 地下水의 保全計劃
- ⑤ 기타 地下水의 管理에 관한 사항

建設交通部長官은 基本計劃을 수립하고자 할 때에는 미리 市·道知事の 의견을 듣고 관계 中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 이 경우 農漁村發展特別措

第3章 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 現況

置法 第46條의 規定에 의한 農漁村用水利用合理化計劃을 반영하여야 한다. 수립한 基本計劃을 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 建設交通部長官은 基本計劃을 수립한 때에는 關係機關에 이를 통보하여 地下水關聯業務에 활용하도록 하여야 한다.

(2) 地下水管理基本計劃의 法的 性質 및 效力

地下水管理基本計劃은 建設交通部長官이 全國을 대상으로 地下水의 賦存量 및 開發可能量, 地下水의 利用實態, 地下水의 利用計劃, 地下水의 保全計劃 등에 관하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 지하수의 관리를 위한 建設交通部長官의 基本指針을 정하는 계획으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 關係行政廳에 영향력을 미친다.

카. 傳統建造物保存法에 따른 傳統建造物保存計劃

(1) 傳統建造物保存地區 保存計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

文化體育部長官은 傳統建造物保存地區를 지정한 때에는 文化財委員會의 審議를 거쳐 그 保存計劃을 수립하여야 한다. 保存計劃에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

- ① 傳統建造物保存地區의 地番, 地目 및 面積
- ② 保存의 基本方向
- ③ 傳統建造物保存地區안에서의 現狀變更 등의 제한의 내용

文化體育部長官은 保存計劃을 수립하고자 하는 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 하며, 당해 傳統建造物保存地區를 관할하는 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事(市·道知事)의 의견을 들어야 한다.

文化體育部長官은 保存計劃을 수립한 때에는 이를 관할하는 市長(特別市長·광역시장을 포함)·郡守에게 送付하여야 하며, 市長·郡守는 지체없이 이를 公告하고 一般에게 供覽하여야 한다.

(2) 傳統建造物保存地區 保存計劃의 法的 性質 및 效力

傳統建造物保存地區 保存計劃은 문화체육부장관이 지정된 傳統建造物保存地區에 관하여 傳統建造物保存地區의 地番, 地目 및 面積, 保存의 基本方向, 傳統建造物保存地區안에서의 現狀變更 등의 제한의 내용 등에 관하여 구체적인 지침을 정하는 계획이다. 이 계획은 문화체육부장관의 기본방침으로서의 法的 性質을 가지지만, 외부에 대하여 고시되고 공표되는 점에서 단순한 行政規則과는 다른 효력을 가진다. 그러나 구체적인 사업계획을 확정하는 것이 아니라, 일정한 지역안의 관계국민들의 행위제한에 관하여 주로 규정하게 되므로, 규범적 성격이 강하다 할 것이다.

이 계획은 지정된 보존지구안에서의 보존의 기본방향과 보존을 위한 구체적인 조치의 내용을 정하는 계획으로서 구속적 行政計劃으로서의 효력을 가지며, 行政廳과 국민을 구속한다.

다. 風水害對策法에 따른 防災計劃

(1) 防災計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

“防災計劃”이라 함은 防災에 관한 計劃으로서 防災基本計劃· 防災執行計劃 및 地域防災計劃을 말하며, “地域防災計劃”이라 함은 道防災計劃(서울特別市 및 廣域市の 防災計劃을 포함한다) 및 市·郡防災計劃(서울特別市 및 廣域市の 區防災計劃을 포함한다)을 말한다.

國家는 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃과의 調整下에 防災에 관한 基本計劃(防災基本計劃)을 樹立하고, 이를 實施하여야 한다. 中央行政機關의 長은 防災基本計劃의 施行에 있어서 受任된 職務를 이 法 또는 關係法令에 의하여 각각 수행하여야 한다.

中央行政機關의 長은 民防衛基本法에 의한 民防衛基本計劃指針과 大統領令이 정하는 바에 따라 그 所管業務에 관한 防災基本計劃要求書를 作成하여 內務部長官에게 제출하여야 한다. 內務部長官은 防災基本計劃要求書를 받은 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 防災基本計劃案을 작성하여 災害對策委員會의 審議를 거쳐 國務總理에게 제출하여야 한다. 國務總理는 제출된 防災基本計劃案을 民防衛基本法이 정하는 바에 따라 確定한 후 이를 內務部長官에게 示達하여야 한다.

防災基本計劃에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 防災에 관한 長期的이며 基本的인 事項과 防災執行計劃 및 地域防災計劃의 指針이 될 事項을 정하여야 한다.

內務部長官은 防災基本計劃에 따라 防災執行計劃案을 작성하여 國務總理의 承認을 얻어 이를 確定한다. 內務部長官은 防災執行計劃案을 作成할 때에는 關係中央行政機關으로부터 그 所管의 防災執行計劃에 관한 事項을 제출받아 作成하여야 한다. 內務部長官은 確定된 防災執行計劃을 關係中央行政機關의 長 및 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事와 大統領令으로 정하는 地方行政機關·公共團體의 長·防災上 중요한 施設의 管理者(指定行政機關의 長)에게 示達하여야 한다.

指定行政機關의 長은 示達된 防災執行計劃에 따라 防災細部執行計劃案을 作成하여 管轄道知事와 協議한 후 所屬中央行政機關의 長의 承認을 얻어 이를 確定한다. 指定行政機關의 長은 確定된 防災細部執行計劃을 遲滯없이 內務部長官에게 通報하여야 한다. 防災執行計劃에는 防災基本計劃에 따라 地方防災計劃 및 指定行政機關의 防災細部執行計劃의 作成의 基準이 될 事項을 정하여야 한다. 指定行政機關의 防災細部執行計劃에는 防災執行計劃에 정한 事項중 所管業務와 관련되는 事項을 정하여야 한다.

道知事は 防災基本計劃과 防災執行計劃에 따라 管轄區域안의 防災計劃(“道防災計劃”이라 한다)案을 作成한 후 民防衛基本法에 의하여 設置된 서울特別市·廣域市 또는 道民防衛協議會의 審議를 거쳐 內務部長官의 承認을 얻어 이를 確定한다. 道知事は 確定된 道防災計劃을 市長·郡守 또는 區廳長에게 示達하여야 한다. 市長·郡守 또는 區廳長은 道防災計劃에 따라 管轄區域안의 防災計劃(市·郡防災計劃)案을 作成한 후 民防衛基本法에 의하여 設置된 市·郡 또는 區民防衛協議會의 審議를 거쳐 道知事の 承認을 얻어 이를 확정한다. 道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 確定된 地域防災計劃을 遲滯없이 그 管轄區域안의 關係機關의 長에게 通報하여야 한다.

地域防災計劃에는 다음의 事項을 정하여야 한다.

- ① 防災施設의 新設 및 改築, 防災에 관한 教育·訓練 기타 災害豫防에 관한 事項
- ② 災害에 관한 豫報·警報·避難·水防·救助·衛生 기타 災害應急對策에

관한 事項

- ③ 災害復舊에 관한 事項
- ④ 防災措置를 取하기 위하여 필요한 勞務·施設·設備·物資·資金 등의 整備·備蓄·調達·配定·輸送과 通信에 관한 事項
- ⑤ 관계指定行政機關의 長이 처리할 業務에 관한 事項
- ⑥ 기타 防災에 관하여 필요하다고 인정하는 事項

이 法에 의한 防災計劃은 民防衛基本法에 의한 民防衛計劃중 防災分野의 計劃으로 간주된다.

(2) 防災計劃의 法的 性質 및 效力

防災基本計劃은 國家가 國土建設綜合計劃과의 調整下에 防災에 관한 長期的이며 基本的인 事項과 防災執行計劃 및 地域防災計劃의 指針이 될 事項을 정하는 계획이다. 이 계획은 내무부장관이 정하는 지침인 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 행정기관에 대하여 영향력을 미친다.

防災執行計劃은 內務部長官이 防災基本計劃에 따라 작성하는 보다 구체화된 계획이다. 이 계획은 보다 구체화된 내무부장관의 방재에 관한 지침으로서 작용한다. 이 계획은 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다고 생각된다. 이 계획은 이 계획을 시달받은 행정기관 등이 수립할 방재세부집행계획의 기본이 되는 한에서 행정기관 등에게 효력을 미친다.

防災細部執行計劃은 大統領令으로 정하는 地方行政機關·公共團體의 長·防災上 중요한 施設의 管理者(指定行政機關의 長)가 시달된 防災執行計劃에 따라 作成하여 管轄道知事와 協議한 후 所屬中央行政機關의 長의 承認을 얻어 確定하는 계획이다. 이 계획은 방재를 집행하는 기관의 장이 수립하는 계획으로서 구체적인 사업에 관한 계획이며, 그 승인은 行政處分에 해당한다.

道防災計劃은 市·道知事が 防災基本計劃과 防災執行計劃에 따라 管轄區域을 대상으로 작성하여 內務部長官의 承認을 얻어 確定하는 계획이다. 이 계획은 시·도의 방재에 관한 基本指針을 확정하는 것으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다.

市·郡防災計劃은 市長·郡守 또는 區廳長이 道防災計劃에 따라 管轄區域을 대상으로 작성하여 市·道知事の 承認을 얻어 이를 확정하는 계획이다. 이

계획은 市·郡의 방재에 관한 基本指針을 확정하는 것으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다.

7. 社會間接資本의 建設·管理 分野

가. 道路法에 따른 道路路線認定 등 道路計劃

(1) 道路路線認定 등 道路計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

道路의 種類는 다음과 같고 그 等級은 다음에 列擧한 順位에 의한다.

- ① 高速國道
- ② 一般國道
- ③ 特別市道·廣域市道
- ④ 地方道
- ⑤ 市道
- ⑥ 郡道
- ⑦ 區道

高速國도에 관하여는 따로 고속국도법이 제정되어 관리된다.

一般國道(國道)는 重要都市·指定港灣·重要한 飛行場 또는 觀光地 등을 連結하며 高速國도와 함께 國家基幹道路網을 이루는 道路로서 大統領令으로 그 路線이 指定된 것을 말한다. 大統領令에는 그 路線番號·路線名·起點·終點·重要經過地 기타 필요한 事項을 정하여야 한다.

特別市道·廣域市道는 特別市 또는 廣域市 區域안의 자동차전용도로, 간선도로, 도시내 주요지역간이나 인근도시 및 주요지방간을 연결하는 도로, 기타 도시 기능유지를 위하여 특히 중요한 道路로서 特別市長 또는 廣域市長이 그 路線을 인정한 것을 말한다.

地方道는 地方의 幹線道路網을 이루는 道廳所在地로부터 市廳 또는 郡廳所在地에 이르는 道路, 市廳 또는 郡廳所在地 相互間을 連結하는 道路, 道內的 飛行場, 港灣, 驛 또는 이와 密接한 關係가 있는 飛行場, 港灣 또는 驛을 相互連結하는 道路, 道內的 飛行場, 港灣 또는 驛에서 이와 密接한 關係가 있는 高速國道·國道 또는 地方道를 連結하는 道路, 그 밖의 道路로서 地方의 開發을 위하여 특

히 중요한 道路로서 管轄 道知事가 그 路線을 認定한 것을 말한다.

市道는 市內의 道路로서 管轄市長이 그 路線을 認定한 것을 말한다.

郡道는 郡內의 道路로서 郡廳 所在地로부터 邑事務所 또는 面事務所 所在地에 이르는 道路, 邑事務所 또는 面事務所 所在地 상호간을 連結하는 道路, 그 밖의 道路로서 郡의 開發을 위하여 특히 중요한 道路들 중 管轄 郡守가 그 路線을 인정한 것을 말한다.

區道는 特別市 또는 廣域市 區域안 的인 道路중 特別市道·廣域市道를 제외한 區(自治區에 한한다)안 的인 洞간을 連結하는 道路로서 管轄 區廳長이 그 路線을 인정한 것을 말한다.

特別市長·廣域市長·道知事·市長·郡守 또는 區廳長(行政廳)은 특히 필요하다고 인정할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 管轄 行政廳과 協議하여 그 管轄 區域외에 걸치는 道路의 路線을 인정할 수 있다. 協議가 成立되지 아니한 때에는 特別市長·廣域市長 또는 道知事는 建設交通部長官에게, 市長 또는 郡守는 道知事에게, 區廳長은 特別市長 또는 廣域市長에게 각각 裁定을 申請할 수 있다. 裁定이 있을 때에는 協議가 成立된 것으로 본다.

路線을 認定하였을 경우에는 그 路線名, 起點과 終點, 重要區間 기타 필요한 사항을 建設交通部長官으로 정하는 바에 의하여 公告하여야 한다.

路線을 인정한 行政廳은 그가 인정한 路線의 全部 또는 一部를 廢止하거나 變更할 수 있다. 行政廳은 路線을 廢止 또는 變更한 때에는 建設交通部長官이 정하는 바에 따라 이를 公告하여야 한다.

上級道路와 下級道路의 路線이 相互重複되는 境遇에는 그 重複되는 部分의 道路에 대하여는 上級道路에 관한 規定을 적용한다. 다른 道路의 路線과 重複되게 路線을 認定하거나 變更하고자 할 때 또는 다른 道路의 路線과 重複되어 있는 路線을 廢止하거나 變更하고자 할 때에는 다른 路線을 認定하고 있는 管理廳에 이를 通知하여야 한다.

道路의 管理廳은 國도에 있어서는 建設交通部長官, 國家支援 地方道에 있어서는 道知事(特別市·廣域市안 的인 區間은 당해 市長), 其他의 道路에 있어서는 그 路線을 認定한 行政廳이 된다. 特別市·廣域市 또는 市管轄 區域안 的인 上級道路(高速國道와 邑·面地域의 一般國道 및 地方道를 제외한다)는 第1項의 規定에 불구하고 特別市長·廣域市長 또는 市長이 管理廳으로 된다.

道路의 新設·改築 및 修繕에 관한 工事와 그 維持는 이 法 또는 다른 法律에 특별한 規定이 있는 것을 除外하고는 당해 道路의 管理廳이 이를 行한다. 다만, 國道의 修繕 및 維持에 관한 業務는 大統領令이 정하는 바에 의하여 道知事로 하여금 이를 行하게 할 수 있다.

建設交通部長官은 國道代替迂迴道路 및 國家支援地方道の 원활한 建設을 위하여 事業計劃을 수립하고 이에 따라 調査·設計를 하여야 하며, 管理廳은 國道代替迂迴道路 및 國家支援地方道を 建設함에 있어서 建設交通部長官이 수립한 事業計劃과 調査·設計에 따라야 한다. 建設交通部長官은 事業計劃을 수립하고 자 할 때에는 內務部長官과 管轄管理廳의 의견을 들어야 하며, 國道代替迂迴道路 및 國家支援地方道の 建設을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 당해 管理廳에 대하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

道路路線의 指定이 있는 때나, 道路路線의 인정 또는 變更의 公告가 있는 때에는 管理廳은 遲滯없이 그 道路의 區域을 決定하여 建設交通部令으로 定하는 바에 의하여 이를 告示하고 그 圖面을 一般에게 閱覽하게 하여야 한다. 道路의 區域이 變更되었을 때에도 또한 같다. 道路區域을 告示함에 있어서는 設計圖書·資金計劃·事業施行期間 기타 大統領令이 정하는 사항을 명시하여야 한다.

(2) 道路路線認定 등 道路計劃의 法的 性質 및 效力

一般國道の 노선의 지정은 국도의 사업계획의 기본을 이루는 行政計劃이다. 그러나 우리 도로법은 일반국도의 노선을 단순히 大統領令으로 지정하도록 하고 있다. 도로노선의 지정이 가지는 法的 性質속에 규범적 요소도 일부 포함된다. 일정한 지역을 일반국도가 통과할 것임을 정하는 것이기 때문이다. 그러나 도로노선의 지정은 개별구체적인 토지에 대한 도로사업이라는 專門的 計劃事業을 확정하는 행정작용이므로 그 처분성이 더욱 강하다 할 수 있다. 도로의 노선을 정하는 大統領令에 도로의 起點·終點·重要經過地 등이 지정되어야 한다는 점에서 그 철저한 계획성이 요구된다. 그러나 현행 도로법이 그 계획성을 전혀 인정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다. 일반국도의 노선지정은 대통령령 제정작용으로서 법령으로서의 구속력을 行政廳 및 일반국민 모두에게 미친다.

特別市道·廣域市道·지방도·시도·군도·구도의 노선지정 또한 관할구역안

의 도로건설사업의 기본을 이루는 行政計劃이다. 우리 도로법은 단순히 行政廳에게 그 路線을 인정하도록 하고 있다. 특별시장 또는 광역시장 등 行政廳의 노선인정작용의 法的 性質에 관하여 우리 도로법은 침묵하고 있다. 이 작용은 일반국도의 경우와 마찬가지로 규범적 성격을 일부 가지지만 법률이 그 규범성을 규정하고 있지 아니하다. 이 인정작용이 갖는 구체적 사업계획의 확정으로서 성격을 생각할 때 行政處分이라 분류할 수 있으리라 생각된다. 이들 도로노선의 인정은 철저한 계획성이 요구되나, 현행 도로법이 그 계획성을 전혀 인정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다. 이들 도로노선의 지정작용은 行政廳 및 일반국민 모두에게 직접적 구속적인 효력을 미친다.

도로노선의 지정에 따라 道路管理廳이 道路區域의 決定 또는 變更을 한 때에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 행위의 許可, 同法 第12條의 規定에 의한 都市計劃의 決定(道路중 高速國道 및 國도에 한한다), 同法 第20條의 2第4項의 規定에 의한 市街化調整區域안에서의 행위의 許可, 同法 第25條의 規定에 의한 郡市計劃事業 實施計劃의 認可 등 11종의 許可·認可·免許·승인·決定·同意 또는 協議(이하 “認·許可 등”이라 한다)를 받은 것으로 보며, 道路區域의 決定 또는 變경을 告示한 때에는 다음 各號의 關係 法律에 의한 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 간주된다.

나. 道路整備促進法에 따른 道路整備長期計劃

(1) 道路整備長期計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 所管道路에 관한 道路整備長期計劃을 樹立하여야 한다. 建設交通部長官은 前項의 規定에 의하여 道路整備長期計劃을 樹立할 때에는 國務會議에 보고하고, 서울特別市長·廣域市長 및 道知事에게 통지하여야 한다.

建設交通部長官이 아닌 기타의 道路管理廳(地方道路管理廳)은 그 所管道路에 관한 道路整備長期計劃을 樹立하여야 한다. 地方道路管理廳이 道路整備長期計劃을 樹立하고자 할 때에는 서울特別市長·廣域市長 및 道知事인 地方道路管理廳은 建設交通部長官의, 市長·郡守인 地方道路管理廳은 道知事の 承認을 받아야 한다. 道知事인 地方道路管理廳은 第1項의 規定에 의하여 道路整備長期計劃을 樹立한 때에는 이를 지체없이 關係 市長 또는 郡守에게 통지하여야 한다. 建設

交通部長官이 承認을 하고자 할 때에는 미리 內務部長官과 協議하여야 한다. 道路管理廳은 道路整備長期計劃에 의하여 每年度事業實施計劃을 樹立하여야 한다.

(2) 道路整備長期計劃의 法的 性質 및 效力

道路整備長期計劃은 도로관리청이 그 所管道路에 관하여 수립하여 上級行政廳의 승인을 얻어 확정하는 계획이다. 이 계획은 도로관리청이 소관도로에 대한 정비지침을 중·장기적으로 확정짓는 계획이므로 行政規則으로서의 法的 性質 및 效力을 가지는 것으로 생각된다.

다. 高速國道法에 따른 高速國道 路線認定 등 高速國道計劃

(1) 高速國道 路線認定 등 高速國道計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

고속국도법은 高速國道에 관하여 道路法에 規定한 것외에 그 路線의 指定, 道路의 構造管理 및 保全 등에 관하여 필요한 事項을 規定함으로써 高速國道の 整備를 圖謀하고 自動車交通網의 발전에 寄與함을 目的으로 한다.

“高速國道”라 함은 自動車交通網의 中軸部分을 이루는 중요한 都市를 連絡하는 自動車專用的 高速交通에 供하는 道路로서 路線이 指定된 것을 말한다.

高速國道는 大統領令으로 그 路線을 指定한다. 大統領令에는 路線番號·路線名·起點·終點·重要經過地 기타 필요한 事項을 정하여야 한다. 高速國道の 構造 및 그 設備에 관한 基準은 大統領令으로 정한다. 高速國道の 管理廳은 建設交通部長官으로 한다.

高速國道와 道路·鐵道·軌道 또는 交通用으로 供하는 通路 기타의 施設을 相互交叉 시키고자 할 때에는 특별한 事由가 없는 限 立體交叉施設로 하여야 한다. 道路 또는 大統領令으로 정하는 交通用의 通路 및 施設 이외에는 高速國도에 連結시키지 못한다. 建設交通部長官은 高速國道の 構造에 대한 損潰의 豫防과 自動車의 高速交通에 대한 危險의 防止 또는 美觀의 保存을 위하여 高速國도에 接續하는 區域에 있어서는 道路法 第50條第1項의 規定에 不拘하고 道路境界線으로부터 50미터를 超過하지 아니하는 範圍안에서 大統領令이 정하는 바에 의하여 接道區域을 指定할 수 있다.

(2) 高速國道 路線認定 등 高速國道計劃의 法的 性質 및 效力

高速國道の 노선의 지정은 일반국도의 경우와 마찬가지로 고속국도의 사업계획의 기본을 이루는 行政計劃이다. 그러나 우리 고속국도법은 고속국도의 노선을 단순히 大統領令으로 지정하도록 하고 있다. 고속국도의 지정이 가지는 法的 性質속에 규범적 요소도 일부 포함된다. 일정한 지역을 고속국도가 통과할 것임을 정하는 것이기 때문이다. 그러나 고속국도노선의 지정은 개별구체적인 토지에 대한 도로사업이라는 專門的 計劃사업을 확정하는 행정작용이므로 그 처분성이 더욱 강하다 할 수 있다. 고속국도의 노선을 정하는 大統領令에 도로의 起點·終點·重要經過地 등이 지정되어야 한다는 점에서 그 철저한 계획성이 요구된다. 그러나 현행 고속국도법이 그 계획성을 전혀 인정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다. 고속국도의 노선지정은 대통령령 제정작용으로서 법령으로서의 구속력을 行政廳 및 일반국민 모두에게 미친다.

라. 農漁村道路整備法에 따른 農漁村道路基本計劃 등

(1) 農漁村道路基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

農漁村道路라 함은 路法에 規定되지 아니한 道路(邑 또는 面地域안의 道路에 한한다)로서 農漁村地域 住民의 交通便益과 生産流通活動 등에 共用되는 公路중 다음의 道路를 말한다. 農漁村道路는 面道·里道·農도로 구분한다. 面道는 道路法에 規定된 道路(郡道 이상의 道路)와 連結되는 邑·面地域내의 基幹道路를, 里道는 郡道 이상의 道路 및 面道와 分岐하여 마을間이나 主要産業團地 등과 連結되는 道路를, 農道는 耕作地 등과 連結되어 農·漁民의 生産活動에 직접 共用되는 道路를 말한다. 道路의 整備는 郡守가 이를 행한다.

郡守는 市道(都農複合形態의 市の 市道에 한한다) 郡道 이상의 道路를 基幹으로 管轄구역안의 道路에 대한 長期開發方向의 指針이 될 道路基本計劃(基本計劃)을 수립하여 內務部長官의 승인을 얻어야 한다. 基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 農漁村의 發展趨勢에 따른 道路網 構築
- ② 農漁村地域의 生活環境改善과 住民의 所得增大를 위한 道路의 整備計劃
- ③ 農水産物의 원활한 流通을 위한 郡道이상의 道路와의 連結

④ 기타 大統領令으로 정하는 사항

內務部長官은 基本計劃을 승인하고자 할 때에는 國土建設綜合計劃法 등에 의해 수립된 上位計劃 및 다른 法律에 의하여 수립된 그 地域과 인접 市·郡의 開發計劃과의 상호 關係事項을 考慮하여야 한다. 이 경우 內務部長官은 다른 計劃과의 連繫性 및 地域間의 均衡을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 당해 郡守의 의견을 들어 이를 修正하여 승인할 수 있다. 內務部長官은 基本計劃을 승인할 때에는 당해 郡守에게 通告하여야 하며, 郡守는 이를 告示하여야 한다. 郡守는 交通計劃 등 각종 地域開發計劃을 수립할 때에는 基本計劃을 기초로 하여야 한다.

郡守는 基本計劃에 의하여 매 5年마다 道路의 整備計劃(整備計劃)을 수립하여야 한다. 整備計劃에는 道路整備目標 및 基本方向, 年度別 道路事業計劃 등이 포함되어야 한다. 整備計劃을 수립할 때에는 內務部令이 정하는 바에 의하여 이를 公告하고, 內務部長官에게 보고하여야 한다.

郡守는 整備計劃에 의하여 매년 10月末까지 다음 年度의 道路事業計劃(事業計劃)을 수립하여 內務部長官의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 事業計劃에는 사업에 필요한 財源이 포함되어야 한다. 內務部長官은 제출된 事業計劃을 승인할 때에는 당해 郡守에게 審査하여야 한다. 이 경우 事業計劃을 調整할 필요가 있을 때에는 당해 郡守의 의견을 들어 이를 修正하여 승인할 수 있다. 內務部長官은 승인한 事業計劃의 財源이 地方讓與金法에 따라 充당하게 되어 있을 경우에는 그 사업을 추진할 수 있도록 地方讓與金을 당해 郡守에 讓與하여야 한다. 郡守는 讓與받은 금액과 기타 財源을 포함한 事業費를 豫算에 計上하여야 한다.

郡守는 事業計劃이 확정된 道路에 대하여는 그 路線을 지정하여야 한다. 郡守가 路線을 지정하는 경우 인접郡(都農複合形態의 市를 포함한다. 이하 같다)의 管轄구역안의 道路와 連結시킬 필요가 있을 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 관계 郡守와 協議하여 管轄구역 밖에 걸치는 道路의 路線을 지정할 수 있다. 協議가 成立되지 아니할 때에는 郡守는 道知事에게 裁定을 申請할 수 있다. 道知事의 裁定이 있을 때에는 協議가 成立된 것으로 본다. 郡守는 路線을 지정한 때에는 內務部令이 정하는 바에 따라 이를 公告하고 一般人에게 閱覽하게 하여야 한다.

(2) 農漁村道路基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

農漁村道路基本計劃은 郡守가 市道·郡道 이상의 道路를 基幹으로 管轄구역 안의 道路에 대한 長期開發方向의 指針이 될, 農漁村의 發展趨勢에 따른 道路網 構築, 農漁村地域의 生活環境改善과 住民의 所得增大를 위한 道路의 整備計劃, 農水産物의 원활한 流通을 위한 郡道 이상의 道路와의 連結 등의 사항을 정하는 계획으로서 內務部長官의 승인을 얻어 확정된다. 이 계획은 농어촌도로에 관한 軍수의 中·장기적 지침을 定하는 계획이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 도로整備計劃의 基本이 된다.

農漁村道路整備計劃은 郡守가 基本計劃에 의하여 매 5年마다 수립하는 계획으로서 도로의 정비를 위한 軍수의 지침으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 구체적 도로사업계획의 基本이 된다.

農漁村道路事業計劃은 郡守가 整備計劃에 의하여 구체적인 도로의 사업을 위하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 구체적 사업계획이며, 이에 대한 내무부장관 의 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

마. 駐車場法에 따른 駐車場整備計劃 등

(1) 駐車場整備計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 道路의 效率을 높이고 圓滑한 自動車交通의 확보를 위하여 商業地域 기타 大統領令이 정하는 地域으로서 駐車需要가 顯著하게 높거나 自動車交通의 輻輳로 인하여 駐車場의 整備가 필요하다고 인정되는 地域을 市長(서울特別市長 및 광역市長을 포함)·郡守의 신청에 의하여 建設交通部長官과의 協議를 거쳐 都市計劃으로써 駐車場整備地區로 指定할 수 있다. 駐車場整備地區안 에 建築하는 駐車專用建築物의 建蔽率, 容積率, 垜地面積의 最小限度 및 높이제 한에 대하여는 建築法의 規定에 불구하고 大統領令으로 그 基準을 따로 定할 수 있다.

市長·郡守는 管轄區域중 일부 地域이 駐車場整備地區로 指定된 경우에는 指定日부터 2年 이내에 당해 駐車場整備地區안 의 駐車場整備에 관한 計劃(駐車場 整備計劃)을 수립·施行하여야 한다. 이 경우 市長·郡守는 자기가 管理廳이 아닌 道路에 路上駐車場의 設置計劃을 수립하는 경우에는 당해 道路의 管理廳과

미리 協議하여야 한다. 駐車場整備計劃은 駐車場設置에 관한 基本方向과 市長·郡守가 設置하는 路外駐車場의 設置에 대한 計劃(路外駐車場設置計劃)을 포함하되, 당해 駐車場整備地區안의 駐車需要를 점차적으로 路外駐車場으로 충당할 수 있어야 한다.

駐車場整備計劃은 20年을 單位로 하는 長期計劃 및 5年을 單位로 하는 中期計劃과 1年을 單位로 하는 年度別施行計劃으로 구분하여 수립·施行한다.

長期計劃에는 都市交通現況, 駐車施設 및 駐車實態의 調査·分析, 駐車場整備地區 指定申請計劃, 駐車需要豫測, 駐車施設 供給計劃, 駐車管理政策方向 등이 포함되어야 한다. 中期計劃에는 長期計劃의 施行을 위한 年度別 推進計劃과 駐車施設 供給을 위한 投資計劃이 포함되어야 한다.

市長·郡守는 都市交通整備促進法에 의한 都市交通整備基本計劃 및 都市交通整備施行計劃이 수립되어 있고, 당해 基本計劃 및 施行計劃에 駐車場整備計劃이 포함되어 있는 경우에는 駐車場整備計劃을 수립하지 아니할 수 있다. 市長·郡守는 長期計劃 및 中期計劃을 立案한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 建設交通部長官 또는 道知事에게 이를 보고하여야 한다. 建設交通部長官 또는 道知事は 보고를 받은 때에는 駐車場整備計劃에 관한 의견을 제시할 수 있으며, 의견의 제시를 받은 市長·郡守는 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하여 駐車場整備計劃을 확정·施行한다. 市長·郡守는 年度別施行計劃을 수립한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 建設交通部長官 또는 道知事에게 이를 보고하여야 한다.

特別市長·廣域市長, 市長·郡守 또는 區廳長은 路上駐車場 또는 路外駐車場을 設置하는 경우에는 都市計劃 및 都市交通整備促進法에 의한 都市交通整備基本計劃에 따라야 하며, 미리 管轄警察署長의 의견을 들어야 한다.

(2) 駐車場整備計劃 등의 法的 性質 및 效力

駐車場整備地區는 都市計劃의 일환으로써 指定된다. 駐車場整備計劃은 市長·郡守가 管轄區域중 駐車場整備地區로 지정된 지구에 대하여 그 都市交通現況, 駐車施設 및 駐車實態의 調査·分析, 駐車場整備地區 指定申請計劃, 駐車需要豫測, 駐車施設 供給計劃, 駐車管理政策方向 등을 정하는 계획이다. 장기계획 및 중기계획으로 수립되는 이 계획은 해당지구안의 주차장정비의 중·장기적 지침

을 정하는 것이므로 시장·군수가 수립하는 行政規則으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다. 다만 구체적인 주차시설공급을 위한 투자계획 및 사업계획의 전제가 되므로, 이러한 한도 안에서 行政廳과 국민에게 영향력을 미친다.

바. 公共鐵道建設促進法에 따른 公共鐵道建設·改良事業實施計劃

(1) 公共鐵道建設·改良事業實施計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

公共鐵道の 建設·改良事業을 실시하고자 하는 者는 그 實施計劃(實施計劃)을 작성하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 實施計劃의 승인을 얻은 者(事業施行者)가 그 實施計劃을 변경하거나 廢止하고자 하는 경우에는 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 實施計劃에는 公共鐵道の 建設·改良事業을 실시하기 위한 設計圖書·投資計劃·施行期間 그 밖에 大統領令이 정하는 사항이 포함되어야 한다.

建設交通部長官은 實施計劃을 承認하고자 하는 경우에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 이 경우 公共施設의 귀속 또는 移管·讓與에 관한 사항이 實施計劃에 포함되어 있는 때에는 미리 당해 地方自治團體의 長 또는 公共施設의 管理廳의 同意를 얻어야 한다. 建設交通部長官은 實施計劃을 承認한 때에는 지체없이 이를 告示하여야 한다. 實施計劃의 承認은 告示된 날로부터 5年 이내에 事業施行者가 당해 實施計劃에 따라 事業에 착수하지 아니하는 경우에는 그 效力을 잃는다. 事業施行者는 實施計劃이 告示된 때에는 實施計劃 및 關係圖面을 利害關係人이 볼 수 있도록 하여야 한다.

(2) 公共鐵道建設·改良事業實施計劃의 法的 性質 및 效力

公共鐵道の 建設·改良事業 實施計劃은 사업시행자가 작성하는 구체적 사업에 관한 계획으로서 이에 대한 建設交通部長官의 승인은 行政處分에 해당된다.

建設交通部長官이 實施計劃을 告示한 때에는 國土利用管理法 第20條의 規定에 의한 公共施設 등의 設置의 協議 또는 承認, 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 행위의 許可, 同法 第24條의 規定에 의한 都市計劃事業施行의 許可 및 同法 第25條의 規定에 의한 都市計劃事業實施計劃의 認可 등 13종의 協議·承認·許可·認可·同意·解除 또는 申告가 있는 것으로 간주된다.

建設交通部長官이 實施計劃을 告示한 때에는 都市計劃法 第26條의 規定에 의한 都市計劃實施計劃의 認可 告示, 公有水面管理法 第6條의 規定에 의한 占用 및 사용許可의 公告, 公有水面埋立法 第7條의 規定에 의한 埋立免許의 告示, 河川法 第25條第4項의 規定에 의한 占用許可의 告示 등의 告示 또는 公告가 된 것으로 간주된다.

사. 都市鐵道法에 따른 都市鐵道建設·運營基本計劃

(1) 都市鐵道建設·運營基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

서울特別市長·광역시長 또는 道知事(市·道知事)는 管轄 都市交通圈域에서 都市鐵道を 建設·운영할 需要가 있다고 인정할 때에는 都市鐵道建設·運營基本計劃(基本計劃)을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 이를 變更하고자 할 때에도 또한 같다. 이 경우 그 都市鐵도가 다른 地方自治團體의 管轄區域에 設置되거나 이미 設置된 都市鐵도와 연결될 때에는 미리 관계 市·道知事와 協議하여야 한다.

基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 해당 都市交通圈域의 特性·交通狀況 및 장래의 交通需要 豫測
- ② 都市鐵道建設의 經濟性 기타 妥當性의 評價
- ③ 概略的인 路線網
- ④ 建設期間 및 資金調達方案을 포함한 建設計劃
- ⑤ 概略的인 建設費와 中·長期 資金運用計劃
- ⑥ 建設期間중 都市鐵道建設地域의 道路交通對策
- ⑦ 기타建設交通部長官이 필요하다고 인정하는 사항

建設交通部長官은 第1項의 規定에 의하여 제출된 基本計劃에 대하여 關係部處의 長의 의견을 들은 후 第23條의2의 規定에 의한 都市鐵道委員會의 審議를 거쳐 基本計劃을 확정한다.

特別市長·廣域市長 또는 道知事(市·道知事)는 管轄 都市交通圈域에서 都市鐵道を 建設·운영할 需要가 있다고 인정할 때에는 관계 市·道知事와 協議하여 10年 單位의 都市鐵道基本計劃(基本計劃)을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다. 都市鐵道事業을 위하여 特別法에 의하여 設立된 法人이 基本計劃

에 반영되지 아니한 都市鐵道를 建設하고자 할 때에는 關係市·道知事와 協議하여 建設路線에 대한 路線別 都市鐵道基本計劃(路線別 基本計劃)을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하여야 한다.

基本計劃 또는 路線別 基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 該當都市交通圈域의 特性·交通狀況 및 장래의 交通需要 豫測
- ② 都市鐵道建設의 經濟性 기타 妥當性의 評價
- ③ 概略的인 路線網
- ④ 建設期間 및 地方自治團體의 財源分擔比率을 포함한 資金調達方案
- ⑤ 概略的인 建設費와 中·長期資金運用計劃
- ⑥ 建設期間중 都市鐵道建設地域의 道路交通對策
- ⑦ 다른 交通手段과의 連繫輸送體系構築에 관한 사항
- ⑧ 都市鐵道運營人力的 需給計劃
- ⑨ 기타 建設交通部長官이 필요하다고 인정하는 사항

建設交通部長官은 基本計劃 또는 路線別 基本計劃을 제출받은 때에는 建設路線, 建設費, 地方自治團體의 財源分擔比率을 포함한 資金調達方案, 建設期間 등 필요한 사항을 調整하여 關係部處의 長과 協議한 후 의한 都市鐵道委員會의 審議를 거쳐 基本計劃 또는 路線別 基本計劃을 확정한다.

都市鐵道事業의 免許를 받은 者가 基本計劃 또는 路線別 基本計劃의 범위안에서 都市鐵道를 建設·운영하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 都市鐵道事業計劃(事業計劃)을 수립하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 事業計劃의 승인을 申請할 때에는 미리 그 뜻을 公告하고 關係書類의 寫本을 20日 이상 一般에게 供覽시켜야 한다. 이 경우 都市鐵道用地의 所有者 및 土地收用法 第4條第3項의 規定에 의한 關係인(所有者 등)에게 그 사실을 통보하여야 한다. 다만, 所有者 등을 알 수 없거나 住所不明 등 大統領令이 정하는 경우에는 그 통지를 하지 아니할 수 있다. 所有者 등은 供覽期間내에 事業計劃의 승인을 申請하는 者에게 意見書를 제출할 수 있다. 都市鐵道事業計劃의 승인을 申請하는 者는 제출된 의견이 妥當하다고 인정할 때에는 事業計劃承認申請內容에 이를 반영하여야 하며, 반영되지 아니한 의견은 申請書에 첨부하여야 한다. 建設交通部長官은 事業計劃을 승인함에 있어 첨부된 의견이 妥當하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다. 建設交通部長官은 事業計劃을 승인한 때에는 이를 官報

에 告示하여야 한다.

(2) 都市鐵道建設·運營基本計劃의 法的 性質 및 效力

都市鐵道建設·運營基本計劃은 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事が 管轄 都市交通圈域에 關하여 해당 都市交通圈域의 特性·交通狀況 및 장래의 交通需要 豫測, 都市鐵道建設의 經濟性 기타 妥當性의 評價, 概略的인 路線網, 建設期間 및 資金調達方案을 포함한 建設計劃, 概略的인 建設費와 中·長期 資金運用計劃, 建設期間중 都市鐵道建設地域의 道路交通對策 등을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하는 계획이다. 이 계획은 도시철도의 건설 및 운영에 關하여 管轄 地方自治團體의 基本指針을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 建設交通部長官이 이 계획을 확정하는 작용은 地方自治團體에 대하여는 當해 계획을 승인하는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

都市鐵道事業計劃은 都市鐵道事業의 免許를 받은 者가 基本計劃 또는 路線別 基本計劃의 범위안에서 都市鐵道を 建設·운영하고자 작성하는 구체적 사업에 關한 계획이다. 이 계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

아. 航空法에 따른 空港開發基本計劃

(1) 空港開發基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 空港開發事業을 효과적으로 추진하기 위한 空港開發基本計劃(基本計劃)을 수립·施行하여야 한다. 建設交通部長官이 基本計劃을 수립하고자 하는 경우에는 管轄地方自治團體의 長의 의견을 들은 후 管轄中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 建設交通部長官은 管轄行政機關의 長에게 基本計劃의 수립 또는 변경에 필요한 資料를 요구할 수 있으며 이 요구를 받은 管轄行政機關의 長은 특별한 사유가 없는 한 이에 協助하여야 한다.

建設交通部長官은 基本計劃을 수립 또는 변경한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 告示하여야 한다.

基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

① 空港의 中·長期 開發計劃

- ② 開發豫定地域
- ③ 空港의 規模 및 配置
- ④ 運營計劃
- ⑤ 財源調達方案
- ⑥ 環境管理計劃
- ⑦ 기타 建設交通部令이 정하는 사항

空港開發事業은 建設交通部長官이 행한다. 다만 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하니 다니하다. 공항개발사업의 施行者(事業施行者)는 大統領令이 정하는 바에 따라 사업에 着手하기 전에 實施計劃을 수립하여야 한다. 이 경우 事業施行者는 實施計劃을 수립하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다.

實施計劃에는 事業施行에 필요한 設計圖書·資金調達計劃 및 施行期間과 建設交通部令이 정하는 사항을 명시 또는 첨부하여야 한다. 建設交通部長官은 實施計劃을 직접 수립하거나 이를 승인한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 告示하여야 한다.

(2) 空港開發基本計劃의 法的 性質 및 效力

空港開發基本計劃은 建設交通部長官이 空港開發事業을 효과적으로 추진하기 위하여 수립·施行하는 계획으로서 空港의 中·長期 開發計劃, 開發豫定地域, 空港의 規模 및 配置, 運營計劃, 財源調達方案, 環境管理計劃 등을 그 내용으로 한다. 이 계획은 구체적인 사업을 전제로 하지 아니하지만, 공항개발예정지구의 지정을 그 내용에 포함하고 있으므로, 行政廳과 국민 모두에게 구속적 영향력을 행사하는 계획이다. 이 계획은 법령에 준하는 효력을 가진다고 생각된다. 기본계획에 의하여 공항예정지역이 고시된 때에는 당해 지역에서 토지형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토석·모래·자갈의 채취 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

空港開發事業實施計劃은 事業施行者가 수립하는 구체적 사업에 대한 계획이며, 이 사업계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 구속적 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 空港開發事業實施計劃은 建設交通部長官이 직접 수립할 수 있으며 이 경우는 본인이 승인권자이므로 大統領令이 정하는 바에 따라 告示함

으로써 시행된다. 建設交通部長官의 고시행위 또한 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

建設交通部長官이 實施計劃을 직접 수립하거나 이를 승인한 때에는 國土利用管理法 第20條의 規定에 의한 公共施設 등의 設置의 協議 또는 승인, 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 행위의 許可, 同法 第24條의 規定에 의한 都市計劃事業 施行의 許可 및 同法 第25條의 規定에 의한 都市計劃實施計劃의 認可 등 18종의 許可·許可·認可·免許·協議·同意 또는 審議 등을 받은 것으로 간주된다.

자. 首都圈新空港建設促進法에 따른 新空港建設基本計劃

(1) 新空港建設基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 수도권신공항건설사업을 추진하기 위하여 필요한 지역을 首都圈新空港建設豫定地區로 지정할 수 있다. 建設交通部長官이 예정지구를 지정하고자 하는 경우에는 서울특별시장, 인천광역시장 및 경기도지사의 의견을 듣고 관계 中央行政機關의 장과 협의한 후 대통령령이 정하는 신공항건설심의위원회 심의를 거쳐야 한다.

建設交通部長官은 豫定地域을 지정·告示한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 新空港建設에 관한 基本計劃(基本計劃)을 수립하여야 한다. 建設交通部長官은 基本計劃을 수립하고자 하는 경우에는 미리 관계 市·道知事의 의견을 듣고, 관계 中央行政機關의 長과 協議한 후 審議委員會의 審議를 거쳐야 한다. 建設交通部長官은 基本計劃을 수립한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 告示하고, 그 基本計劃 및 圖面을 관계 市·道知事에게 송부하여 一般에게 供覽시켜야 한다.

首都圈新空港建設事業은 國家·地方自治團體·수도권신공항건설공단 또는 대통령령이 정하는 정부투자기관이 시행한다.

新空港建設事業의 施行者(事業施行者)는 大統領令이 정하는 바에 따라 新空港建設事業計劃(事業計劃)을 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 變更하고자 하는 경우에도 또한 같다. 建設交通部長官은 事業計劃을 승인한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 告示하여야 한다. 建設交通部長官은 土地 등의 收用을 요하는 事業計劃을 승인한 때에는 事業施行者

의 姓名 및 事業의 종류와 收用할 土地 등의 細目을 告示하고 그 土地 등의 所有者 및 權利者에게 이를 通告하여야 한다. 다만, 事業施行者가 事業計劃의 承認申請時까지 土地 등의 所有者 및 權利者와 미리 協議한 경우에는 그러하지 아니하다.

(2) 新空港建設基本計劃의 法的 性質 및 效力

建設交通部長官이 행하는 首都圈新空港建設豫定地區의 지정은 특정지역을 新 공항건설의 사업지구로 지정하는 작용이며, 국민에 대하여 토지의 形질변경, 건축물의 건축 등을 제한하는 구속적 행정작용이다. 이 작용은 특정지역에 대하여 구체적·일반적인 구속력을 발휘한다는 점에서 입법작용과 행정작용으로서의 法的 性質을 모두 保有한다. 특정한 사업을 전제로 한다는 점, 구체성이 강하고, 토지가 특정된다는 점 등을 고려할 때 이 작용은 行政處分으로 파악함이 타당하리라 생각된다.

新空港建設基本計劃은 구체적인 사업계획을 위한 建設交通部長官의 지침을 정하는 계획으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다.

新空港建設事業計劃은 事業施行者가 수립하는 구체적 사업에 대한 계획이며, 이 사업계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 구속적 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

事業施行者가 事業計劃의 승인을 얻은 때에는 國土利用管理法 第20條의 規定에 의한 公共施設 등의 設置의 協議 또는 승인, 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 행위의 許可, 同法 第24條의 規定에 의한 都市計劃事業施行의 許可 및 同法 第25條의 規定에 의한 都市計劃實施計劃의 認可 등 17종의 승인·許可·認可·免許·協議·同意·解除·審議 등(認·許可 등)을 받은 것으로 간주되며, 建設交通部長官이 事業計劃의 승인을 告示한 때에는 이들 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 간주된다.

차. 港灣法에 따른 港灣基本計劃

(1) 港灣基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

港灣의 開發을 促進하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 海洋水産部長官

은 指定港灣에 관한 港灣基本計劃을, 市·道知事は 地方港灣에 관한 港灣基本計劃을 10年을 單位로 하여 각각 수립·施行하여야 한다. 海洋水産部長官은 指定港灣에 대한 港灣基本計劃을 수립하고자 할 때에는 關係中央行政機關의 長 및 關係 市·道知事와 協議하여야 한다. 市·道知事は 地方港灣에 대한 港灣基本計劃을 수립하고자 할 때에는 海洋水産部長官의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 海洋水産部長官은 승인을 함에 있어 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다.

港灣基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 港灣의 中·長期 開發計劃
- ② 港灣의 年度別 開發 및 管理·運營計劃
- ③ 港灣의 지정·變更 및 廢止에 관한 사항
- ④ 港灣開發 豫定地區의 지정에 관한 사항
- ⑤ 기타 管理廳이 필요하다고 인정하는 사항

産業立地및開發에관한法律 第6條 또는 第7條의 規定에 의하여 수립된 産業團地開發計劃에 港灣建設計劃이 포함되어 있는 경우에는 港灣基本計劃에 이를 반영하여야 한다.

管理廳은 港灣基本計劃이 수립된 날부터 5年을 單位로 그 妥當性 여부를 檢討하여야 한다. 管理廳은 港灣基本計劃을 수립 또는 變更한 때에는 建設交通部令이 정하는 바에 의하여 이를 告示하여야 한다.

港灣施設의 新設·改築·유지·補修 및 浚渫 등에 관한 工事は 指定港灣은 海洋水産部長官이, 地方港灣은 市·道知事が 각각 施行한다. 管理廳이 아닌 者(非管理廳)가 港灣工事を 施行하고자 하는 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 港灣工事的 計劃을 작성하여 管理廳의 許可를 받아야 한다. 管理廳은 非管理廳에 의한 港灣工事を 許可함에 있어 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 港灣工事的 施行者로 하여금 大統領令이 정하는 바에 따라 港灣工事に 소요되는 費用의 전부 또는 일부를 預置하게 할 수 있다. 管理廳은 港灣工事を 직접 施行하거나 非管理廳의 港灣工事を 許可한 때에는 이를 告示하여야 한다.

港灣工事的 施行者는 大統領令이 정하는 바에 따라 港灣工事に 着手하기 전에 港灣工事 實施計劃을 수립하고 이를 公告하여야 한다. 非管理廳은 港灣工事 實施計劃을 수립하고자 하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 管理廳의

승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 내용을 變更하고자 하는 경우에도 또한 같다.

港灣基本計劃을 수립 또는 변경하여 告示한 경우에는 그 범위안에서 公有水面埋立法 第3條의2의 規定에 의한 公有水面埋立基本計劃을 수립 또는 변경하여 同法 第3條의4 規定에 의하여 決定·告示한 것으로 본다. 管理廳은 港灣工事を 직접하거나 非管理廳의 工事 施行을 許可할 때에는 第1項 各號의 規定에 의한 관계法令에의 적합여부에 관하여 소관 行政機關의 長과 미리 協議하여야 한다.

(2) 港灣基本計劃의 法的 性質 및 效力

港灣基本計劃은 海洋水産部長官 또는 市·道知事가 指定港灣또는 地方港灣에 관하여 港灣의 中·長期 開發計劃, 港灣의 年度別 開發 및 管理·運營計劃, 港灣의 지정·變更 및 廢止, 港灣開發 豫定地區의 지정 등을 내용으로 10年을 單位로 하여 각각 수립·施行하는 계획이다. 이 계획은 항만의 관리청이 수립하는 항만에 관한 중·장기적 基本指針으로서의 골격을 가지고 있으나, 항만개발예정 지구의 지정에 관한 사항을 포함하고 있다는 점에서 行政廳과 국민에 대하여 구속적 영향력을 미친다. 이 계획은 行政規則으로서의 法的 性質과 行政處分으로서의 法的 性質을 아울러 지니는 것으로 생각된다.

港灣施設의 新設·改築·유지·補修 및 浚渫 등에 관한 사업은 사회간접자본의 설치 등에 해당되는 사항으로서 다수의 국민에게 장기적 영향력을 미치는 사업이며 이러한 점에서 계획사업에 해당한다. 관리청이 아닌 자가 항만공사사업을 시행하는 경우에는 항만공사계획을 작성하여야 한다. 이 계획은 사업시행자가 작성하는 구체적 사업계획이며, 이 계획의 허가는 구속적 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 사업에 대하여 관리청이 실시하는 경우에는 그 계획수립에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 이는 문제점으로 지적된다.

管理廳이 港灣工事的 施行 또는 許可에 관한 사항을 告示한 때에는 都市計劃法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 都市計劃事業 實施計劃의 認可 등 12종의 許可·認可·免許·승인·協議 또는 同意 등(이하 “認·許可 등”이라 한다)을 받은 것으로 간주되며, 해당 法律에 의한 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 간주된다.

카. 漁港法에 따른 漁港施設計劃

(1) 漁港施設計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

海洋水産部長官·廣域市長·道知事(管理廳)는 漁港의 開發을 촉진하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 審議會의 審議를 거쳐 大統領令이 정하는 바에 따라 基本施設區域, 機能施設區域 및 福祉施設區域으로 구분하여 漁港施設計劃(施設計劃)을 수립하여야 한다. 施設計劃은 漁港施設에 관한 綜合的이고 基本的인 基本計劃과 漁港施設의 變更·補修·廢合 또는 移轉 등 整備計劃으로 구분하여 수립한다.

管理廳은 施設計劃을 수립하고자 하는 때에는 審議會의 審議에 앞서 미리 당해 地域의 住民 및 이해관계인의 의견을 들어야 한다. 住民 및 이해관계인의 意見聽取에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

施設計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 漁港의 開發 및 운영의 基本方向
- ② 漁港施設의 立地·종류·규모 및 配置 등
- ③ 年度別 投資計劃
- ④ 기타 管理廳이 필요하다고 인정하는 사항

管理廳은 施設計劃을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 미리 관계中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 市·道知事は 第2種 漁港의 施設計劃을 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 미리 海洋水産部長官과 協議하여야 한다. 協議를 요청받은 관계中央行政機關의 長은 協議要請을 받은 날부터 大統領令이 정하는 기간내에 의견을 제출하여야 한다. 管理廳은 施設計劃을 수립 또는 변경한 때에는 이를 告示하여야 한다.

國家 또는 地方自治團體가 漁港區域안에서 公有水面埋立法에 의한 埋立基本計劃을 수립하거나 産業立地및開發에관한法律에 의하여 産業團地를 지정하고자 하는 때에는 미리 管理廳과 協議하여야 한다. 國家 또는 地方自治團體가 漁港區域안에서 鑛業法·水産業法·公有水面管理法 기타의 法令에 의하여 鑛業權 등의 權利를 設定하거나 기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 管理廳과 協議하여야 한다.

(2) 漁港施設計劃의 法的 性質 및 效力

漁港施設計劃은 漁港의 관리청인 海洋水産部長官·市·道知事가 수립하는 계획으로서 基本施設區域, 機能施設區域 및 福祉施設區域으로 또 漁港施設에 관한 綜合的이고 基本的인 基本計劃과 漁港施設의 變更·補修·廢合 또는 移轉 등 整備計劃으로 구분하여 수립한다.

기본계획은 行政廳 내부의 지침으로서 즉 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 다만 어항구역의 구분 및 지정을 그 내용속에 포함하고 있으므로 이러한 점에서 行政廳과 국민 모두에게 구속적 영향력을 행사한다. 整備計劃은 어항시설에 관한 구체적 사업을 그 내용으로 하므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳과 국민 모두에게 구속력을 미친다.

타. 公有水面埋立法에 따른 公有水面埋立基本計劃

(1) 公有水面埋立基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 公有水面을 國土의 全體的인 機能과 用途에 맞도록 綜合的으로 이용·管理하기 위하여 每 10年마다 公有水面埋立基本計劃(埋立基本計劃)을 수립하여야 한다. 建設交通部長官은 第1項의 規定에 의하여 埋立基本計劃을 수립하고자 할 때에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하고 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事(道知事)의 의견을 들어야 한다. 수립한 埋立基本計劃을 變更할 때에도 또한 같다. 建設交通部長官은 埋立基本計劃에 대하여 5年마다 그 妥當性 여부를 檢討하여야 하며, 埋立基本計劃을 變更함에 있어서 이를 반영하여야 한다. 建設交通部長官은 關係機關에 埋立基本計劃의 수립에 필요한 資料의 요구를 할 수 있으며, 이 요구를 받은 關係機關은 正當한 사유가 없는 한 이에 協調하여야 한다.

埋立基本計劃은 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃과 國土利用管理法에 의한 國土利用計劃에 적합하게 수립하여야 하며 다음의 사항을 정하여야 한다.

- ① 埋立豫定地의 位置와 規模
- ② 埋立豫定地의 土地利用計劃
- ③ 埋立優先順位

- ④ 기타 建設交通部令이 정하는 사항과 關係中央行政機關의 長이 요청하는 사항중 建設交通部長官이 필요하다고 인정하는 사항

수립된 埋立基本計劃은 建設交通部長官이 告示함으로써 決定된다. 決定된 埋立基本計劃을 變更할 때에도 또한 같다. 建設交通部長官은 第1項의 規定에 의하여 埋立基本計劃이 決定된 때에는 지체없이 關係中央行政機關의 長 및 道知事에게 이를 통지하여야 하며, 그 통지를 받은 道知事는 지체없이 市長(區가 設置되지 아니한 市의 市長을 말한다. 이하 같다)·郡守 또는 區廳長으로 하여금 埋立基本計劃을 一般의 閱覽에 供하게 하여야 한다. 第1項의 規定에 의한 埋立基本計劃의 決定은 埋立豫定地로 된 公有水面의 이용을 위하여 이미 設定되어 있는 權利를 제한하지 아니한다.

(2) 公有水面埋立基本計劃의 法的 性質 및 效力

公有水面埋立基本計劃은 建設交通部長官이 埋立豫定地의 位置와 規模, 埋立豫定地의 土地利用計劃, 埋立優先順位 등을 10년을 주기로 정하는 계획이다. 이 계획은 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃과 國土利用管理法에 의한 國土利用計劃에 적합하게 수립하여야 한다. 이 계획은 建設交通部長官이 告示함으로써 決定된다. 이 계획은 공유수면매립을 위하여 行政廳이 중장기적 지침을 정하는 계획이기는 하지만, 매립예정지의 위치와 규모, 그 토지이용계획 등을 포함하고 있다는 점에서 行政廳과 국민 모두에게 구속적 영향력을 미친다. 이 계획은 중장기적 지침이라는 점에서는 行政規則로서의 法的 性質을, 구체적 토지에 대하여 구속적 요소를 담고 있다는 점에서는 行政處分으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다.

과. 社會間接資本施設에 대한 民間資本誘致促進法에 따른 民資誘致基本計劃

(1) 民資誘致基本計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

(가) 民資誘致基本計劃

政府는 國土의 均衡開發과 産業의 競爭力 強化 및 國民生活의 便益增進을 도모할 수 있도록 社會間接資本施設에 대한 民資誘致基本計劃을 수립하여야 한다.

民資誘致基本計劃을 수립함에 있어서는 社會間接資本施設과 관련된 中·長期計劃 및 國家的 優先順位에 부합되도록 하여야 하며, 民間의 創意와 효율이 발휘될 수 있는 與件을 造成하면서 公共性이 유지되도록 노력하여야 한다.

民資誘致基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 社會間接資本의 분야별 民資誘致 政策方向 및 대상사업
- ② 民資誘致事業의 投資範圍·방법 및 조건에 관한 사항
- ③ 民資誘致事業의 관리 및 운영에 관한 사항
- ④ 民資誘致事業의 지원에 관한 사항
- ⑤ 기타 관련정책사항

“社會間接資本施設”이라 함은 각종 生産活動의 基盤이 되는 施設 및 당해 施設의 效用을 增進시키거나 利用者의 편의를 도모하는 施設과 國民生活의 便益을 增進시키는 施設을 말하며, 第1種施設과 第2種施設로 구분한다.

“第1種施設”이라 함은 道路法 第2條 및 第3條의 規定에 의한 道路 및 道路附屬物, 鐵道法 第2條第1項의 規定에 의한 鐵道, 都市鐵道法 第3條第1號의 規定에 의한 都市鐵道, 港灣法 第2條第6號의 規定에 의한 港灣施設, 航空法 第2條第6號의 規定에 의한 空港施設, 特定多目的댐法 第2條의 規定에 의한 多目的댐, 水道法 第3條第5號의 規定에 의한 水道, 下水道法 第2條第2號의 規定에 의한 下水道 및 同法 第2條第5號의 規定에 의한 下水終末處理施設, 河川法 第2條第3號의 規定에 의한 河川附屬物, 漁港法 第2條第3號의 規定에 의한 漁港施設, 廢棄物管理法 第2條第5號의 規定에 의한 廢棄物處理施設, 電氣通信基本法 第2條第2號의 規定에 의한 電氣通信設備 등이 해당된다.

“第2種施設”이라 함은 社會間接資本施設중 電源開發에관한特例法 第2條第1號의 規定에 의한 電源設備, 都市가스事業法 第2條第5號의 規定에 의한 가스供給施設, 集團에너지事業法 第2條第5號의 規定에 의한 集團에너지施設, 電算網普及擴張과利用促進에관한法律 第2條第1號의 規定에 의한 電算網, 流通産業近代化促進法 第2條第2號의 規定에 의한 流通團地, 流通團地開發促進法 第2條第1號의 規定에 의한 流通團地, 貨物流通促進法 第2條第3號의 規定에 의한 物流施設중 貨物터미널 및 倉庫, 貨物流通促進法 第2條第5號의 規定에 의한 物流施設중 貨物터미널 및 倉庫, 旅客自動車터미널法 第2條第3號의 規定에 의한 旅客自動車터미널, 港灣法 第2條第7號의 規定에 의한 綜合旅客施設, 觀光振興法 第2條第3號 및

第4號의 規定에 의한 觀光地 및 觀光團地, 停車場法 第2條第1號 나目的 規定에 의한 路外停車場, 都市公園法 第2條第1號의 規定에 의한 都市公園, 水質環境保全法 第25條第1項의 規定에 의한 廢水終末處理施設, 汚水·糞尿및畜産廢水의 처리에 관한法律 第2條第6號의 規定에 의한 畜産廢水淨化施設, 資源의節約과再活用促進에 관한法律 第2條第7號의 規定에 의한 再活用施設, 體育施設의設置·이용에 관한法律 第6條의 規定에 의한 生活體育施設, 靑少年基本法 第3條第5號의 規定에 의한 靑少年修鍊施設, 圖書館振興法 第2條第1號의 規定에 의한 圖書館, 博物館및美術館振興法 第2條第1號 및 第2號의 規定에 의한 博物館 및 美術館 등을 의미한다.

“民資誘致事業”이라 함은 民資誘致施設事業基本計劃에 따라 第12號의 規定에 의한 事業施行者가 施行하는 社會間接資本施設事業을 말한다. “社會間接資本施設事業”이라 함은 社會間接資本施設의 新設·增設 또는 改良에 관한 사업을 말한다.

(나) 民資誘致施設事業基本計劃

主務官廳은 社會間接資本施設事業의 추진을 위하여 民間部門의 投資가 필요하다고 인정하는 때에는 民資誘致基本計劃에 의하여 民資誘致施設事業基本計劃(施設事業基本計劃)을 수립하여야 한다. 이 경우 大統領令이 정하는 일정요건에 해당하는 施設事業基本計劃은 미리 委員會의 審議를 거쳐야 한다. 民間部門은 施設事業基本計劃에 포함되지 아니한 사업으로서 民資誘致方式으로 추진이 가능한 사업을 提案할 수 있다. 主務官廳은 提案이 있는 경우 당해 사업의 施設事業基本計劃에의 반영여부를 提案者에게 통보하여야 한다.

施設事業基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 民資誘致對象事業의 投資所要·建設期間·豫定地域 및 규모 등에 관한 사항
- ② 附帶事業 등 事業施行者의 收益에 관한 사항
- ③ 民資誘致事業推進과 관련된 지원사항
- ④ 民資誘致事業에 의하여 建設된 施設의 관리 및 운영에 관한 사항
- ⑤ 事業施行者의 資格要件에 관한 사항
- ⑥ 기타 主務官廳이 필요하다고 인정하는 사항

主務官廳은 施設事業基本計劃을 수립함에 있어 中小企業이 民資誘致事業에 활

발하게 참여할 수 있도록 배려하여야 한다. 主務官廳은 施設事業基本計劃을 수립 또는 변경한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 이를 告示하여야 한다.

(다) 民資誘致事業計劃

民資誘致事業을 施行하고자 하는 者는 告示된 施設事業基本計劃에 따라 大統領令이 정하는 바에 의하여 事業計劃을 작성하여 主務官廳의 事業施行者 지정을 받아야 한다. 主務官廳은 제출한 事業計劃을 檢討한 후 事業施行者를 지정하여야 한다. 이 경우 大統領令이 정하는 일정요건에 해당하는 事業計劃은 委員會의 審議를 거쳐야 한다. 事業施行者로 지정된 者는 關係法律의 規定에 의한 事業施行者로 본다. 事業施行者로 지정받은 者는 지정받은 날부터 大統領令이 정하는 기간내에 實施計劃의 승인을 申請하여야 하며, 이 기간내에 實施計劃의 승인을 申請하지 아니한 때에는 事業施行者 지정의 효력을 상실한다. 다만, 主務官廳은 불가피하다고 인정되는 경우에는 6月の 범위안에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다.

事業施行者는 民資誘致事業에 着手하기 전에 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 사업의 實施計劃을 작성하여 主務官廳의 승인을 얻어야 한다. 主務官廳은 實施計劃을 승인하거나 변경한 때에는 이를 告示하여야 한다.

主務官廳은 事業施行者가 第1種施設에 해당하는 民資誘致事業을 施行함에 있어서 당해 社會間接資本施設의 投資費 補填 또는 正常的인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 施設事業基本計劃이 정하는 바에 의하여 다음에 해당하는 附帶事業을 당해 民資誘致事業과 함께 施行하게 할 수 있다.

- ① 住宅建設促進法에 의한 住宅建設事業
- ② 宅地開發促進法에 의한 宅地開發事業
- ③ 都市計劃法에 의한 都市計劃事業
- ④ 都市再開發法에 의한 都心地再開發事業
- ⑤ 都市再開發法에 의한 都心再開發事業
- ⑥ 産業立地및開發에관한法律에 의한 工業團地開發事業
- ⑦ 産業立地및開發에관한法律에 의한 産業團地開發事業
- ⑧ 觀光振興法에 의한 觀光宿泊業 및 觀光客利用施設業
- ⑨ 貨物流通促進法에 의한 貨物터미널事業

⑩ 港灣運送事業法에 의한 港灣運送事業

⑪ 都·小賣業振興法에 의한 大型店, 大規模小賣店, 都賣센터 또는 集配送團地事業

事業施行者가 附帶事業을 施行하고자 하는 경우에는 實施計劃에 當해 附帶事業에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

主務官廳이 인허가 간주사항이 포함되어 있는 實施計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하거나 승인을 얻어야 한다. 이 경우 關係行政機關의 長은 協議 또는 승인기간이 단축되도록 노력하여야 한다.

(2) 民資誘致基本計劃 등의 法的 性質 및 效力

民資誘致基本計劃은 정부가 社會間接資本의 분야별 民資誘致 政策方向 및 대 상사업, 民資誘致事業의 投資範圍·방법 및 조건, 民資誘致事業의 관리 및 운영, 民資誘致事業의 지원 등에 관하여 수립되는 中·長期計劃이다. 이 계획은 장차 수립될 구체적 사업에 관한 계획을 위한 정부의 기본방침을 정하는 것이므로 行 政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳 내부에서 영향력을 미친다.

民資誘致施設事業基本計劃은 主務官廳이 民資誘致對象事業의 投資所要·建設 期間·豫定地域 및 규모, 附帶事業 등 事業施行者의 收益, 民資誘致事業推進과 관련된 지원사항, 民資誘致事業에 의하여 建設된 施設의 관리 및 운영, 事業施行 者의 資格要件 등을 정하는 계획이다. 이 계획은 민자유치사업을 위하여 行政廳 이 사업을 하고자 하는 민간사업자에게 사업의 주요골격에 관하여 통보하는 계 획으로서 구체적인 시설사업에 대한 行政廳의 지침으로서의 法的 性質을 가진 다.

民資誘致事業計劃은 民資誘致事業을 施行하고자 하는 者가 告示된 施設事業 基本計劃에 따라 작성하는 계획이다. 이 계획은 구체적 사업에 관한 계획이며, 이 계획에 대한 主務官廳의 事業施行者 지정은 사업시행자의 입장에서 볼 때 受 益的 行政行爲에 해당하는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 事業施行者로 지정받은 者가 작성하는 實施計劃은 구체적 사업계획으로서 주무관청이 이를 승 인하는 작용은 사업의 허가이며, 이는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

主務官廳이 實施計劃을 告示한 때에는 當해 附帶事業과 관련되는 住宅建設促 進法 第6條의 規定에 의한 登錄, 宅地開發促進法 第7條의 規定에 의한 宅地開發

事業의 施行者 지정, 都市計劃法 第23條의 規定에 의한 施行者 지정 등 9종의 認·許可 등을 받은 것으로 간주된다.

8. 하천·수도·수자원관리분야

가. 河川法에 따른 河川整備基本計劃

(1) 河川整備基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

河川은 建設交通部長官이 관리한다. 다만 대통령령이 지정하는 하천은 관할 도지사가 관리한다.

管理廳은 河川의 整備에 관한 基本計劃(河川整備基本計劃)을 정하여야 한다. 管理廳은 河川整備基本計劃을 정하고자 할 때에는 河川管理委員會의 審議를 거쳐야 한다.

하천정비기본계획은 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃에 따라 조 정되어야 하며, 다음 각호에 정하는 바에 의하여 작성하여야 한다.

- ① 홍수·고조 및 해일 기타 재해의 방지 또는 경감에 관한 사항에 대하여는 과거의 중요한 홍수·고조 및 해일 기타 재해의 상황과 재해를 방지할 지역의 기상·수문·지형·지질 및 개발의 상황 기타 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.
- ② 하천의 유효한 이용과 유수의 정상적 기능 및 상태의 유지에 관한 사항에 대하여는 하천의 점용, 배의 운항, 어업, 관광, 유수의 청결한 유지, 염해의 방지, 하구폐색의 방지, 하천부속물의 보호와 지하수위의 유지 기타 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

하천정비기본계획에는 다음 각호의 사항을 정하여야 한다.

- ① 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용의 기본방침에 관한 사항
- ② 하천공사시행의 기본이 되는 다음 각목의 계획에 관한 사항
 - ㉠ 기본홍수(홍수방어에 관한 계획의 기본이 되는 홍수를 말한다)와 그 홍수의 하도와 홍수조절용 댐에의 배분에 관한 사항
 - ㉡ 주요한 지점에서의 계획홍수(하천부속물의 설치계획의 기본대상이 되는 홍수량을 말한다)의 유량에 관한 사항

- ㉔ 주요한 지점에서의 유수의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 유량에 관한 사항
- ③ 하천공사의 실시에 관한 다음 각목의 사항
 - ㉕ 주요한 지점에서의 계획홍수위, 계획횡단면 기타 하도계획에 관한 필요한 사항
 - ㉖ 주요한 하천공사의 목적·종류 및 시행장소와 당해 하천공사의 시행에 따라 설치되는 하천부속물의 기능에 관한 사항

하천공사와 하천의 유지는 관리청이 이를 행하여야 한다. 다만 직할하천의 보수에 관한 공사와 유지는 도지사가 이를 시행한다. 관리청이 아닌 자는 관리청의 허가를 받아 하천공사나 하천의 유지를 할 수 있다.

許可를 받은 者는 管理廳이 정하는 바에 따라 工事に 着手하기 전에 實施計劃의 認可를 받아야 하고, 工事を 完了한 때에는 지체없이 管理廳의 竣工認可를 받아야 한다. 竣工認可의 申請을 받은 管理廳은 竣工檢査를 한 후 그 工事が 許可內容대로 施行되었다고 인정할 때에는 竣工認可證을 그 申請人에게 교부하여야 한다.

(2) 河川整備基本計劃의 法的 性質 및 效力

河川의 整備에 관한 基本計劃은 하천의 관리청이 당해 수계에 대한 종합적인 보전 및 이용의 기본방침, 하천공사시행의 기본이 되는 기본홍수와 그 홍수의 하도와 홍수조절용 댐에의 배분, 주요한 지점에서의 계획홍수의 유량, 주요한 지점에서의 유수의 정상적인 기능 및 상태를 유지하기 위하여 필요한 유량, 하천공사의 실시에 관한 주요한 지점에서의 계획홍수위, 계획횡단면 기타 하도계획에 관한 필요한 사항, 주요한 하천공사의 목적·종류 및 시행장소와 당해 하천공사의 시행에 따라 설치되는 하천부속물의 기능에 관한 사항 등을 정하는 계획이다. 이 계획은 하천의 정비를 위한 行政廳의 基本指針을 정하는 것으로서 行政規則으로서의 성격을 띠는 것으로 생각된다. 다만 하천공사의 실시에 관한 다양한 지침을 담고 있는 점에서 行政廳 내부 뿐만이 아니라 국민에게도 영향력을 미친다.

하천공사는 하천의 유지 및 관리에 직접적 영향력을 미치며, 철저한 계획성이 요구되는 사업이다. 이러한 취지에서 관리청 이외의 자가 하천공사를 할 경

우 관리청의 허가를 받고, 許可를 받은 者는 管理廳이 정하는 바에 따라 工事에着手하기 전에 實施計劃의 認可를 받아야 한다. 이 실시계획은 사업시행자가 수립하는 구체적 사업에 관한 계획이며, 이에 대한 관리청의 인가는 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

관리청이 직접 하천공사를 하는 경우 그 실시계획에 관하여 현행 하천법은 침묵하고 있다. 계획성이 요구되는 사업에 대하여 아무런 계획적 요소를 도입하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다.

나. 特定多目的댐法에 따른 댐建設基本計劃

(1) 多目的댐建設基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官이 多目的댐을 建設하고자 할 때에는 當該 建設에 관한 基本計劃(基本計劃)을 樹立하여야 한다. 基本計劃에는 建設하고자 하는 多目的댐에 관하여 다음에 계기하는 事項을 정하여야 한다.

- ① 建設의 目的
- ② 位置 및 名稱
- ③ 規模 및 型式
- ④ 貯水量·取水量·放水量 및 貯水量의 用途別 配分에 관한 事項
- ⑤ 댐使用權의 設定豫定者
- ⑥ 建設費用 및 그 負擔에 관한 事項
- ⑦ 工事期間
- ⑧ 기타 建設에 관한 基本的인 事項

建設交通部長官은 基本計劃을 樹立·變更 또는 廢止하고자 할 때에는 미리 關係中央行政機關의 長과 協議하고 또한 관계市·道知事 및 基本計劃에 정하여졌거나 정하여질 댐使用權의 設定豫定者의 의견을 參酌하여야 한다. 建設交通部長官은 基本計劃을 樹立·變更 또는 廢止한 때에는 지체없이 그 內容을 公告하고 關係中央行政機關의 長·關係市·道知事 및 댐使用權의 設定豫定者에게 통지하여야 한다.

建設交通部長官은 基本計劃을 수립한 후 大統領令이 정하는 바에 따라 多目的댐의 建設에 관한 實施計劃(實施計劃)을 수립하여야 한다. 建設交通部長官은

實施計劃을 수립·변경 또는 廢止하고자 하는 경우에는 미리 관계 市·道知事 및 댐使用權의 設定豫定者의 의견을 듣고, 관계 中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 다만, 大統領令이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. 建設交通部長官은 實施計劃을 수립·변경 또는 廢止한 경우에는 지체 없이 그 내용을 公告하고 관계 中央行政機關의 長, 관계 市·道知事 및 댐使用權의 設定豫定者에게 이를 통지하여야 한다.

(2) 多目的댐建設基本計劃의 法的 性質 및 效力

多目的댐 建設에 관한 基本計劃은 建設交通部長官이 특정 다목적댐 建設의 目的, 位置 및 名稱, 規模 및 型式, 貯水量·取水量·放水量 및 貯水量의 用途別 配分에 관한 事項, 댐使用權의 設定豫定者, 建設費用 및 그 負擔에 관한 事項, 工事期間, 기타 建設에 관한 基本的인 事項 등을 정하는 계획이다. 이 계획은 行政廳이 다목적댐 건설의 기본방침을 정하는 계획이어서 行政規則의 일종으로 파악할 수 있으나, 다목적댐의 위치 및 구체적 공사의 기본이 되는 사항을 담고 있다는 점에서 行政廳과 국민 모두에게 영향력을 미친다. 기본계획은 실시계획의 기본이 된다.

多目的댐의 建設에 관한 實施計劃은 建設交通部長官이 기본계획에 근거하여 수립하는 구체적 건설사업을 위한 사업계획이다. 이 계획은 구체적 사업을 확정 짓는 계획이라는 점에서 구속적 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다.

다. 水道法에 따른 水道整備基本計劃

(1) 水道整備基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

國家는 모든 國民이 良質의 물을 供給받을 수 있도록 水道에 관한 綜合적인 計劃을 수립하고 합리적인 施策을 강구하며 水道事業者에 대한 技術 및 財政支援에 노력하여야 한다. 水道事業者는 水道를 計劃的으로 整備하고 水道에 의하여 供給되는 물(이하 “수돗물”이라 한다)을 안전하고 적정하게 供給하도록 노력하여야 한다.

建設交通部長官과 市長(서울特別市長 및 광역市長을 포함)·郡守는 一般水道 및 工業用水道を 적정하고 합리적으로 設置·관리하기 위하여, 10年마다 水道의

整備에 관한 綜合的인 基本計劃(水道整備基本計劃)을 수립하여야 한다.

建設交通部長官의 경우에는 國家 또는 韓國水資源公社가 設置·관리하는 廣域上水道 및 工業用水도에 관한 水道整備基本計劃의 수립, 市長·郡守의 경우에는 당해 市(서울特別市 및 廣域市를 포함한다. 이하 같다)·郡이 設置·관리하는 一般水道 및 工業用水도에 관한 水道整備基本計劃의 수립을 담당한다.

建設交通部長官이 水道整備基本計劃을 수립하고자 하는 경우에는 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事(市·道知事)의 의견을 들은 후 關係中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 수립된 水道整備基本計劃을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 大統領令이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다. 市長·郡守가 第1項第2號의 規定에 의한 水道整備基本計劃을 수립하고자 하는 경우에는 미리 環境部長官과 建設交通部長官의 의견을 들어야 한다. 設交通部長官 또는 市長·郡守가 水道整備基本計劃을 수립하거나 변경하고자 하는 경우에는 都市計劃法 第10條의2의 規定에 의한 都市基本計劃을 기본으로 하여야 한다. 設交通部長官 또는 市長·郡守가 水道整備基本計劃을 수립하거나 변경하는 경우에는 지체없이 이를 告示하고, 그 내용을 環境部長官에게 통보하여야 한다. 水道가 2 이상의 市·郡의 管轄區域에 걸치거나 기타 특별한 이유가 있는 경우에는 大統領令이 정하는 道知事 또는 市長·郡守가 水道整備基本計劃을 수립한다. 水道整備基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 水道(專用水도를 제외한다)의 整備에 관한 基本方針
- ② 수돗물의 中長期需給에 관한 사항
- ③ 廣域上水源開發에 관한 사항
- ④ 水道供給區域에 관한 사항
- ⑤ 上水源의 확보 및 上水源保護區域의 지정·관리
- ⑥ 水道(專用水도를 제외한다)施設의 配置·構造 및 供給能力
- ⑦ 水道事業의 財源調達 및 實施順位
- ⑧ 낚은 水道管의 개량·交替 등
- ⑨ 中水道의 開發·普及

(2) 水道整備基本計劃의 法的 性質 및 效力

水道整備基本計劃은 建設交通部長官과 市長·郡守가 10年을 주기로 水道(專

用水道를 제외한다)의 整備에 관한 基本方針, 수돗물의 中長期需給, 廣域上水源 開發, 水道供給區域, 上水源의 확보 및 上水源保護區域의 지정·관리, 水道(專用水道를 제외한다)施設의 配置·構造 및 供給能力, 水道事業의 財源調達 및 實施 順位, 狹은 水道管의 개량·交替 등, 中水道の 開發·普及 등에 관한 사항을 정하는 계획이다. 이 계획은 建設交通部長官의 수도정비에 관한 基本指針을 정한다는 점에서 기본적으로 行政規則으로서의 法的 性質을 가지는 것으로 생각된다. 다만 이 계획은 상수원보호구역의 지정·관리 등 국민의 재산권에 대한 직접적이며, 중대한 제약을 가하는 사항이 포함되어 있다는 점에서 行政廳과 국민 모두를 구속하는 영향력을 발휘하며, 이 점에서 行政規則의 요소와 처분적 요소를 동시에 포함하고 있다고 볼 수 있다.

라. 下水道法에 따른 下水道整備基本計劃

(1) 下水道整備基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

市長(서울特別市長 및 광역市長을 포함) 또는 郡守는 사람의 健康을 보호함에 필요한 公衆衛生 및 生活環境의 改善과 環境政策基本法에서 정한 水質環境基準을 유지하기 위하여 管轄區域내의 下水의 流域別로 下水道의 整備에 관한 綜合的인 基本計劃(下水道整備基本計劃)을 수립하여야 한다. 이 경우 都市計劃法 第10條의2에 의한 都市基本計劃이 承認된 都市에서는 이를 基本으로 하여야 한다.

下水道가 2 이상의 市(서울特別市 및 광역市를 포함) 또는 郡의 管理區域에 걸치거나 기타 특별한 事由가 있을 때에는 大統領令이 정하는 道知事·市長 또는 郡守가 당해 下水道整備基本計劃을 樹立한다. 下水道整備基本計劃에는 다음 事項이 포함되어야 한다.

- ① 下水道의 整備에 관한 基本方針
- ② 下水道에 의하여 下水를 排除 또는 처리하는 區域에 관한 事項
- ③ 下水道의 基本的 施設의 配置·構造 및 能力에 관한 事項
- ④ 下水道整備事業의 實施順位에 관한 事項
- ⑤ 기타 下水道의 整備에 관하여 필요한 事項

道知事·市長 또는 郡守가 下水道整備基本計劃을 樹立하고자 할 때에는 미리

關係道知事·市長 또는 郡守의 意見을 들어 環境部長官의 承認을 얻어야 한다. 이를 變更하고자 할 때에도 또한 같다. 環境部長官이 第4項의 承認 또는 變更承認을 하고자 할 때에는 建設交通部長官과 協議하여야 한다. 道知事·市長 또는 郡守는 第1項의 規定에 의한 下水道整備基本計劃을 수립할 때에는 20年을 單位로 하여야 하며, 第4項의 規定에 의한 승인을 얻은 후에는 5年마다 下水道整備基本計劃의 타당성여부를 檢討하여 이를 반영하여야 한다.

地方自治團體가 第5條의2의 規定에 의한 下水道整備基本計劃에 따라 公共下水道를 設置하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 環境部長官의 認可를 받아야 한다. 認可된 事項을 變更 또는 廢止하고자 할 때에도 또한 같다. 環境部長官은 第1項의 規定에 의하여 認可를 한 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 그 내용을 告示하여야 한다.

(2) 下水道整備基本計劃의 法的 性質 및 效力

下水道整備基本計劃은 市長 또는 郡守가 下水道의 整備에 관한 基本方針, 下水道에 의하여 下水를 排除 또는 처리하는 區域, 下水道의 基本的 施設의 配置·構造 및 能力, 下水道整備事業의 實施順位 등을 20年을 단위로 정하는 장기적 계획이며 環境부장관의 승인을 요한다. 이 계획은 당해 市·郡의 하수도정비에 관한 基本指針을 정한다는 점에서 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 行政廳내부에서 영향력을 미치는 것으로 생각된다.

地方自治團體가 公共下水道를 設置하고자 하는 경우 이 사업은 도시의 기반 시설에 해당하는 계획사업이며, 구체적 계획의 수립을 필요로 한다. 현행 하수도법은 공공하수도 설치에 있어서 그 사업계획의 수립에 관하여 아무런 규정을 두지 아니하고 있으며, 다만 大統領令이 정하는 바에 의하여 環境部長官의 認可를 받도록만 규정하고 있다. 이 점은 문제점이라 지적될 수 있다. 하수도설치에 있어서 구체적인 사업계획을 수립하고 이 사업계획을 공고하도록 하고, 이 계획에 대하여 도시하수도망과 연관하여 감독관청의 인가를 받도록 법령의 개선이 요구된다 할 것이다.

地方自治團體가 認可를 받거나 公共下水道管理廳이 아닌 者가 許可를 받은 때에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 土地形質變更行爲 등의 許可, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한

實施計劃의 認可 등 15종의 許可·지정·認可·免許·協議·승인·同意 또는 解除를 받은 것으로 간주된다.

마. 韓國水資源公社法에 따른 水資源利用開發事業計劃

(1) 水資源利用開發事業計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

한국수자원공사가 수자원의 종합적 개발을 위한 다목적댐 및 생활용수공급을 위한 댐, 하구둑 및 다목적 용수로, 내륙주운 및 운하시설, 수도시설의 이용과 개발을 위한 수도시설건설, 수도시설의 사용 및 유지관리 및 이를 위한 시설의 정비, 하수종말처리시설의 설치, 관리, 산업단지 및 특수지역의 개발 등의 事業을 하고자 할 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 事業의 實施計劃(實施計劃)을 수립하여 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 實施計劃을 變更하고자 할 때에도 또한 같다. 公社가 下水終末處理場施設의 建設에 관한 實施計劃을 수립하는 경우에는 下水道法 第5條의2의 規定에 의한 下水道整備基本計劃에 따라야 한다. 建設交通部長官은 第1項의 規定에 의한 實施計劃을 승인하고자 할 때에는 관계 中央行政機關의 長 및 地方自治團體의 長과 協議하여야 한다. 다만, 下水終末處理場施設의 建設에 관한 實施計劃의 경우에는 따로 環境部長官의 同意를 얻어야 한다. 建設交通部長官의 實施計劃을 승인한 때에는 이를 官報에 告示하여야 한다. 告示가 있는 경우 당해 實施計劃에 포함된 事業區域(河川法 第9條의2의 規定에 의하여 지정된 河川豫定地를 제외한다)안에서는 都市計劃法 第4條의 規定을 準用한다.

(2) 水資源利用開發事業計劃의 法的 性質 및 效力

水資源利用開發事業計劃은 사업자인 한국수자원공사가 수자원의 종합적 개발을 위한 다목적댐 및 생활용수공급을 위한 댐, 하구둑 및 다목적 용수로, 내륙주운 및 운하시설, 수도시설의 이용과 개발을 위한 수도시설건설, 수도시설의 사용 및 유지관리 및 이를 위한 시설의 정비, 하수종말처리시설의 설치, 관리, 산업단지 및 특수지역의 개발 등의 事業을 하고자 할 때에 수립하는 계획이다. 이 계획은 사업자가 구체적인 사업을 시행하기 위하여 수립하는 계획이며, 이 계획에 대한 建設交通部長官의 승인은 구속적 行政處分에 해당한다.

公社가 施行하는 事業에 關하여 實施計劃의 승인을 얻은 때에는 都市計劃法 第24條의 規定에 의한 都市計劃事業施行의 許可 및 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 11종의 許可·認可 또는 免許를 받거나 指定이 解除된 것으로 보며, 建設交通部長官이 實施計劃의 승인을 告示한 때에는 다음 各號의 法律에 의한 許可·認可·免許 또는 解除의 告示 또는 公告가 있는 것으로 본다.

9. 流通 및 交通 分野

가. 陸運振興法에 따른 陸運振興基本計劃

(1) 陸運振興基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

政府는 每年 다음의 事項에 關한 陸運振興基本計劃을 樹立하여 이를 公告하여야 한다.

- ① 自動車需給에 關한 事項
- ② 貨物 및 버스路線開設·擴張에 關한 事項
- ③ 自動車運輸事業의 共同施設에 關한 事項
- ④ 陸運貨物의 流通 및 保管施設에 關한 事項
- ⑤ 自動車檢査整備 및 安全運行에 關한 事項
- ⑥ 自動車運輸事業에 종사하는 者의 資質向上에 關한 事項
- ⑦ 自動車運輸事業經營合理化의 구현에 關한 事項
- ⑧ 기타 陸運事業의 振興에 필요한 事項

政府는 자동차운수사업자가 기본계획의 범위안에서 자동차구조의 개선, 노후 차량의 대체, 공동시설의 확충·개선, 유통시설의 확충·개선 등의 사업을 수행하는 경우 재정적 지원이 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 자동차운수사업자에 대하여 소요자금의 일부를 지원할 수 있다.

(2) 陸運振興基本計劃의 法的 性質 및 效力

陸運振興基本計劃은 政府가 매년 自動車需給, 貨物 및 버스路線開設·擴張, 自動車運輸事業의 共同施設, 陸運貨物의 流通 및 保管施設, 自動車檢査整備 및 安全運行, 自動車運輸事業에 종사하는 者의 資質向上, 自動車運輸事業經營合理化

의 구현 등에 관한 기본방침을 정하는 계획이다. 建設交通部長官은 이 계획에 근거하여 자동차운수사업자에게 버스노선개설명령, 경영개선명령 등의 行政處分을 행하게 된다. 이 계획은 장차있을 구체적 처분에 관한 基本指針을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 다만 구체적 처분의 근거로서 작용한다는 점에서 行政廳 뿐만 아니라 일반국민에게도 영향력을 미친다.

나. 貨物流通促進法에 따른 貨物流通基本計劃

(1) 貨物流通基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 貨物의 流通을 效果的으로 촉진하기 위한 貨物流通基本計劃을 10年을 單位로 하여 수립하고 이를 公告하여야 한다. 基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 物流需要의 推定 및 物流施設의 확보·지원
- ② 物流施設 등의 集團化에 관한 사항
- ③ 貨物터미널의 造成 및 整備
- ④ 物流標準化
- ⑤ 貨物流通을 위한 電算網의 開發·보급 및 이용 촉진
- ⑥ 貨物流通과 관련된 制度의 개선 기타 貨物流通의 개선을 위하여 필요한 사항

建設交通部長官은 基本計劃을 수립 또는 변경하고자 하는 경우에는 關係中央 行政機關의 長과 協議하여야 한다. 建設交通部長官은 이 法에 의한 사업을 경영하는 者에 대하여 基本計劃의 수립에 필요한 資料를 제출하도록 할 수 있다. 建設交通部長官은 基本計劃을 年度別로 施行하기 위한 年度別施行計劃을 수립하고 이를 關係行政機關에 通報하여야 한다. 關係行政機關의 長은 특별한 사유가 없는 한 年度別施行計劃의 원활한 施行을 위하여 적극 협조하여야 한다.

(2) 貨物流通基本計劃의 法的 性質 및 效力

貨物流通基本計劃은 建設交通部長官이 10年을 單位로 하여 物流需要의 推定 및 物流施設의 확보·지원, 物流施設 등의 集團化, 貨物터미널의 造成 및 整備, 物流標準化, 貨物流通을 위한 電算網의 開發·보급 및 이용 촉진, 貨物流通과 관

련된 制度의 개선 기타 貨物流通의 개선 등에 관한 기본방침을 정하는 계획이다. 이 계획은 行政廳의 지침 즉 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며 行政廳 내부에서 영향력을 미친다.

다. 都·小賣業振興法에 따른 都·小賣業振興綜合計劃

(1) 都·小賣業振興綜合計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

通商産業部長官은 都·小賣業의 振興을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 都·小賣業振興綜合計劃을 수립하여야 한다. 都·小賣業振興綜合計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 營業場의 環境·施設 및 운영의 개선
- ② 業態別·地域別 균형발전
- ③ 中小商人의 組織化·協同化
- ④ 商去來秩序의 확립
- ⑤ 無資料去來의 根絶對策
- ⑥ 集配送施設의 확보·지원
- ⑦ 集配送센터·集配送團地의 造成 및 整備
- ⑧ 流通情報化, 物流의 標準化·自動化·共同化
- ⑨ 기타 都·小賣業의 振興을 위하여 通商産業部長官이 필요하다고 인정하는 사항

通商産業部長官은 都·小賣業振興綜合計劃을 수립한 때에는 特別市長·廣域市長 및 道知事에게 이를 통보하여야 하며, 流通産業近代化促進法 第5條의 規定에 의한 年次別 流通産業近代化施行計劃에 그 내용이 반영되도록 하여야 한다. 都·小賣業振興綜合計劃의 통보를 받은 市·道知事は 그 管轄區域안의 실정에 맞는 地域別 都·小賣業振興施行計劃을 수립하고 이를 施行하여야 한다. 市·道知事は 地域別 都·小賣業振興施行計劃을 수립한 때에는 이를 通商産業部長官에게 보고하여야 한다.

(2) 都·小賣業振興綜合計劃의 法的 性質 및 效力

都·小賣業振興綜合計劃은 통상산업부장관이 營業場의 環境·施設 및 운영의

개선, 業態別·地域別 균형발전, 中小商人의 組織化·協同化, 商去來秩序의 확립, 無資料去來의 根絶對策, 集配送施設의 확보·지원, 集配送센터·集配送團地의 造成 및 整備, 流通情報化, 物流의 標準化·自動化·共同化 등 都·小賣業의 振興을 위한 基本指針을 정하는 계획이다.

이 계획은 전체적으로는 行政廳의 지침을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 갖지만, 집배송시설의 확보, 집배송단지의 조성 및 정비 등에 관한 내용을 담고 있는 점에서 行政廳 뿐만 아니라 일반국민에게도 영향력을 미친다.

통상산업부장관이 수립하는 계획은 이를 통보받은 市·道知事가 수립하는 地域別 都·小賣業振興施行計劃의 기본이 된다. 市·도지사가 수립하는 계획은 市·도의 都·小賣業振興을 위한 基本指針으로 작용하며, 그 法的 性質 및 效力는 통상산업부장관의 경우와 같다.

이 계획은 基礎自治團體長을 계획과정에서 전적으로 제외했다는 점이 地方自治와의 관련하에서 문제점으로 지적된다. 그 시정을 위하여 基礎自治團體가 그 관할구역안에서 도·소매업진흥을 위한 계획을 수립하여 市·도의 계획수립에 있어서 반영되도록 하는 법적 장치를 입법적으로 도입함이 타당하리라 생각된다.

라. 流通團地開發促進法에 따른 流通團地開發綜合計劃

(1) 流通團地開發綜合計劃 등의 意義, 內容 및 樹立節次

建設交通部長官은 國土建設綜合計劃法 第2條의 規定에 의한 國土建設綜合計劃에 따라 流通團地開發에 관한 綜合計劃(流通團地開發綜合計劃)을 수립하여야 한다.

流通團地開發綜合計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 流通施設用地의 需要에 관한 사항
- ② 流通施設用地의 계획적 供給에 관한 사항
- ③ 流通團地의 지정·開發에 관한 사항
- ④ 流通團地의 地域別·規模別 배치에 관한 사항
- ⑤ 都心地에 위치한 流通施設의 整備 및 郊外移轉에 관한 사항
- ⑥ 기타 大統領令이 정하는 사항

建設交通部長官이 流通團地開發綜合計劃을 수립하고자 할 때에는 관계中央行

政機關의 長으로부터 所管別 計劃을 제출받아 이를 기초로 流通團地開發綜合計劃案을 작성하여 市·道知事の 의견을 듣고 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐 官報에 告示하여야 한다. 關係中央行政機關의 長은 필요한 경우 建設交通部長官에게 流通團地開發綜合計劃의 변경을 요청할 수 있다. 建設交通部長官은 大統領令이 정하는 바에 의하여 關係機關에 流通團地開發綜合計劃의 수립 또는 변경에 필요한 資料의 제출을 요구하거나 협조를 요청할 수 있으며, 그 요구나 요청을 받은 關係機關은 正當한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

流通團地는 建設交通部長官이 지정한다. 다만, 大統領令이 정하는 규모 이하의 流通團地는 管轄 市·道知事가 지정한다. 建設交通部長官이 流通團地를 지정하고자 할 때에는 流通團地開發計劃을 수립하여 管轄 市·道知事の 의견을 듣고 關係中央行政機關의 長과 協議한 후 審議會의 審議를 거쳐야 하며, 市·道知事が 流通團地를 지정하고자 할 때에는 流通團地開發計劃을 수립하여 關係行政機關의 長과 協議한 후 地方審議會의 審議를 거쳐야 한다. 關係行政機關의 長은 流通團地의 지정이 필요하다고 인정하는 때에는 對象地域을 정하여 建設交通部長官 또는 市·道知事(流通團地指定權者)에게 流通團地의 指定을 요청할 수 있다. 이 경우 中央行政機關의 長의 의 者는 流通團地開發計劃案을 작성하여 제출하여야 한다. 流通團地開發計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 流通團地의 명칭·위치 및 면적
- ② 流通團地의 指定目的
- ③ 流通團地開發事業의 施行者
- ④ 流通團地開發事業의 施行期間 및 施行方法
- ⑤ 土地利用計劃 및 主要基盤施設計劃
- ⑥ 主要誘致施設 및 그 設置基準에 관한 사항
- ⑦ 財源調達計劃
- ⑧ 收用·사용할 土地·建築物 기타 물건이나 權利가 있는 경우에는 그 細目
- ⑨ 기타 大統領令이 정하는 사항

流通團地開發事業을 施行하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 따라 流通團地指定權者로부터 施行者指定을 받아야 한다. 流通團地開發事業의 施行者로 지정받을 수 있는 者는 國家 또는 地方自治團體, 大統領令이 정하는 政府投資機

關, 地方公企業法에 의한 地方公社, 特別法에 의하여 設立된 法人, 民法 또는 商法에 의하여 設立된 法人 등으로 한다. 施行者로 지정받고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 따라 流通團地指定權者에게 施行者指定을 申請하여야 한다.

流通團地指定權者는 施行者가 승인을 얻은 流通團地開發實施計劃에서 정하여진 기간내에 流通團地開發事業을 완료하지 아니한 경우에는 第2項의 各號의 者중에서 다른 施行者를 지정하여 그 者로 하여금 당해 流通團地開發事業을 施行하게 할 수 있다. 施行者는 流通團地開發事業을 효율적으로 施行하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 入住企業體 또는 支援機關으로 하여금 流通團地開發事業의 일부를 代行하게 할 수 있다. 이 경우 施行者는 미리 流通團地指定權者의 승인을 얻어야 한다.

施行者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 流通團地開發實施計劃(實施計劃)을 수립하여 流通團地指定權者의 승인을 얻어야 한다.

實施計劃에는 開發한 土地·施設 등의 처분에 관한 사항이 포함되어야 한다. 流通團地指定權者가 第1項의 規定에 의하여 實施計劃을 승인하거나 승인을 얻은 사항을 변경하고자 할 때에는 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다. 流通團地指定權者는 實施計劃을 승인하거나 승인을 얻은 사항을 변경한 때에는 大統領令이 정하는 사항을 官報 또는 市·道의 公報에 告示하고, 關係書類의 사본을 관할 市長·郡守 또는 區廳長에게 송부하여야 한다. 第1項의 規定에 의하여 關係書類의 사본을 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 이를 14日 이상 一般人이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 關係書類의 사본을 송부받은 市長·郡守 또는 區廳長은 實施計劃에 都市計劃決定事項이 포함되어 있는 경우에는 都市計劃法 第13條의 規定에 의하여 地籍告示承認申請 등 필요한 節次를 취하여야 한다. 이 경우 施行者는 地籍告示 등에 필요한 書類를 작성하여 市長·郡守 또는 區廳長에게 제출하여야 한다.

施行者가 實施計劃의 승인을 얻은 경우에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 土地形質變更 등의 許可, 同法 第12條의 規定에 의한 都市計劃의 決定, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 18종의 許可·決定·認可·免許·同意·승인·解除 또는 처분 등을 얻은 것으로 간주되며, 實施計劃의 승인이 告示된 때에는 關係法律에 의한 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 본다. 流通團地指定權者는

인허가 간주 사항이 포함되어 있는 實施計劃을 승인하고자 할 때에는 미리 關係行政機關의 長과 協議하여야 한다.

流通團地가 지정·告示된 경우에는 그 범위안에서 公有水面埋立法 第3條의2의 規定에 의한 公有水面埋立基本計劃 또는 國土利用管理法 第8條의 規定에 의한 國土利用計劃이 수립 또는 변경된 것으로 간주된다. 實施計劃의 승인을 얻은 施行者가 당해 流通團地안에서 체결하는 土地去來契約에 관하여는 國土利用管理法 第21條의3 및 同法 第21條의7의 등 토지거래계약의 허가제 및 신고제 規定은 이를 적용하지 아니한다. 支援施設에 대하여는 建築法 第45條의 規定에 불구하고 都市計劃法에 의한 地域·地區안에서의 建築禁止 및 제한에 관한 規定을 적용하지 아니한다.

設立認可를 받은 管理機關은 流通團地管理計劃을 수립하여 流通團地指定權者에게 승인을 신청하여야 하며, 流通團地指定權者는 流通團地管理計劃을 승인할 때에는 大統領令이 정하는 바에 따라 이를 告示하여야 한다. 流通團地管理計劃을 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 流通團地管理計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 관리할 流通團地의 면적 및 범위에 관한 사항
- ② 流通施設 및 支援施設의 설치 및 운영에 관한 사항
- ③ 기타 流通團地의 관리에 필요한 사항

(2) 流通團地開發綜合計劃 등의 法的 性質 및 效力

流通團地開發綜合計劃은 建設交通部長官이 國土建設綜合計劃에 따라 流通施設用地의 需要, 流通施設用地의 계획적 供給, 流通團地의 지정·開發, 流通團地의 地域別·規模別 배치, 都心地에 위치한 流通施設의 整備 및 郊外移轉 등에 관하여 수립하는 계획이다. 이 계획은 유통단지개발에 관한 종합적 지침을 정하는 계획으로서 行政廳의 지침에 해당하지만, 유통단지의 지정 및 개발, 유통시설의 정비 및 교외이전 등의 사항을 담고 있으므로 이러한 점에서 行政廳 및 국민에게 영향력을 미친다. 이 계획이 관보에 고시되도록 규정되어 있는 점은 이 계획이 일반국민에게도 영향력을 미친다는 점에서 타당한 입법이라 생각된다.

流通團地開發計劃은 유통단지지정권자인 建設交通部長官 또는 市·道知事가 流通團地의 명칭·위치 및 면적, 流通團地의 指定目的, 流通團地開發事業의 施行

者, 流通團地開發事業의 施行期間 및 施行方法, 土地利用計劃 및 主要基盤施設計劃, 主要誘致施設 및 그 設置基準, 財源調達計劃, 收用·사용할 土地·建築物 기타 물건이나 權利가 있는 경우에는 그 細目 등을 구체적으로 확정하는 계획이다. 이 계획은 구체적 사업을 확정짓는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 지니며, 行政廳 및 국민 모두에게 구속적 영향력을 발휘한다.

사업의 施行者가 수립하는 流通團地開發實施計劃은 구체적 사업에 관한 계획으로서 이에 대한 流通團地指定權者인 行政廳의 승인은 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 사업의 시행자의 입장에서 볼 때에는 收益的 行政處分으로서의 法的 性質 및 效力를 지닌다.

施行者가 實施計劃의 승인을 얻은 경우에는 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 土地形質變更 등의 許可, 同法 第12條의 規定에 의한 都市計劃의 決定, 同法 第23條의 規定에 의한 都市計劃事業施行者의 지정 및 同法 第25條의 規定에 의한 實施計劃의 認可 등 18종의 許可·決定·認可·免許·同意·승인·解除 또는 처분 등을 얻은 것으로 간주되며, 實施計劃의 승인이 告示된 때에는 關係法律에 의한 認·許可 등의 告示 또는 公告가 있는 것으로 본다.

마. 都市交通整備促進法에 따른 都市交通整備基本計劃

(1) 都市交通整備基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

都市交通整備地域을 관할하는 特別市長·廣域市長 또는 市長(市長 등)은 大統領令이 정하는 바에 의하여 20年單位의 都市交通整備基本計劃(基本計劃)을 수립하여야 한다. 이 경우 中心都市의 市長 등은 交通圈域과의 관계를 고려한 流出入交通對策, 道路·鐵道 등의 廣域交通網體系를 포함하여 基本計劃을 수립하여야 한다. 中心都市의 市長 등은 당해 交通圈域을 관할하는 道知事·市長 또는 郡守에게 基本計劃에 포함되는 廣域交通網體系의 수립에 필요한 資料의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 資料의 제출을 요청받은 道知事·市長 또는 郡守는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

基本計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 都市交通의 現況 및 展望
- ② 다음 사항이 포함되는 部門別 計劃

- ㉗ 廣域交通體系의 개선
 - ㉘ 交通施設의 개선
 - ㉙ 大衆交通體系의 개선
 - ㉚ 交通體系管理 및 交通疏通의 개선
 - ㉛ 駐車場의 建設 및 운영
 - ㉜ 自轉車利用施設의 확충
- ③ 投資事業計劃 및 財源調達方案

市長 등은 基本計劃을 수립함에 있어서 都市計劃法에 의한 都市計劃施設에 관하여는 都市計劃法에 의하여 수립된 都市計劃에 따라야 하며, 道路에 관하여 道路整備促進法에 의하여 수립된 道路整備長期計劃이 있는 경우에는 이에 따라야 한다. 特別市長 또는 廣域市長이 基本計劃을 수립하고자 하는 때에는 해당 交通施設의 管理廳 및 交通圈域을 관할하는 道知事와, 市長이 基本計劃을 수립하고자 하는 때에는 해당 交通施設의 管理廳 및 交通圈域을 관할하는 市長·郡守와 協議하여야 한다. 第5項의 規定에 의하여 特別市長·廣域市長과 해당 交通施設의 管理廳 또는 道知事와의 協議가 成立되지 아니한 때에는 建設交通部長官이, 市長과 해당 交通施設의 管理廳 또는 市長·郡守와의 協議가 成立되지 아니한 때에는 道知事が 職權으로 調整할 수 있다. 建設交通部長官은 調整을 하는 때에는 미리 內務部長官과 協議하여야 한다. 市長 등은 基本計劃을 立案하고자 하는 때에는 基本計劃을 地方都市交通政策審議委員會의 審議를 거쳐 大統領令이 정하는 바에 의하여 公告하여야 한다.

市長 등은 基本計劃을 立案한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 建設交通部長官 또는 道知事에게 보고하여야 한다. 建設交通部長官 또는 道知事は 第1項의 規定에 의한 보고를 받은 때에는 中央都市交通政策審議委員會 또는 地方都市交通政策審議委員會의 審議를 거쳐 의견을 제시할 수 있다. 이 경우 建設交通部長官은 관계 中央行政機關의 長과 協議하여야 한다. 市長 등은 의견을 제시받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하여 基本計劃을 확정한다.

基本計劃을 수립한 市長 등은 基本計劃을 구체화한 10年單位の 都市交通整備中期計劃을 수립하여야 한다. 中期計劃에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 基本計劃의 部門別 計劃에 대한 구체적인 추진방안
- ② 基本計劃에서 정한 投資事業計劃 및 財源調達方案에 관한 세부사항

③ 기타 基本計劃에서 정하지 아니한 사항중 필요한 사항

市長 등은 大統領令이 정하는 바에 의하여 中期計劃의 단계적 施行에 필요한 年次別施行計劃(施行計劃)을 수립하여 建設交通部長官 또는 道知事에게 제출하고 지체없이 이를 告示하여야 한다. 이 경우 보고받은 建設交通部長官은 제출된 施行計劃의 내용을 內務部長官에게 각각 통보하여야 한다. 施行計劃중 都市計劃 施設에 관하여는 都市計劃法에 의하여 수립된 年次別 施行計劃에 따라야 하며, 道路에 관하여 道路整備促進法에 의하여 수립된 年次別 事業實施計劃이 있는 경우에는 이에 따라야 한다. 施行計劃을 수립하는 때에는 交通影響評價에 의한 交通改善對策 및 措置事項을 충분히 고려하여야 한다.

都市交通整備地域안에서 都市鐵道法에 의한 都市鐵道基本計劃, 都市計劃法에 의한 都市計劃, 道路整備促進法에 의한 道路整備長期計劃 등의 計劃을 수립하거나 변경하는 경우에는 基本計劃·中期計劃 및 施行計劃과 적절한 조화를 이루도록 하여야 한다.

(2) 都市交通整備基本計劃의 法的 性質 및 效力

都市交通整備基本計劃은 都市交通整備地域을 관할하는 特別市長·廣域市長 또는 市長 등이 20년을 單位로 都市交通의 現況 및 展望, 廣域交通體系의 개선, 交通施設의 개선, 大衆交通體系의 개선, 交通體系管理 및 交通疏通의 개선, 駐車場의 建設 및 운영, 自轉車利用施設의 확충, 投資事業計劃 및 財源調達方案 등에 관한 基本指針을 수립하는 계획이다. 이 계획은 시장 등의 도시교통정비에 관한 중·장기적 지침을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 중기계획 및 연차별 시행계획의 기본이 된다.

10년을 단위로 한 도시교통정비중기계획 및 이 계획에 따른 연차별 시행계획의 경우에도 도시교통정비를 위한 장·단기적 지침을 정하는 작용으로서 行政規則으로서의 法的 性質을 가진다. 이 계획은 구체적 정비사업의 기반이 된다는 점에서 行政廳과 국민에게 영향력을 미친다.

바. 交通安全法에 따른 交通安全基本計劃

(1) 交通安全基本計劃의 意義, 內容 및 樹立節次

政府는 交通安全基本計劃을 樹立하여야 한다. 基本計劃에는 交通安全에 관한

綜合的·長期的인 推進方案이 포함되어야 한다. 基本計劃은 國務會議의 審議를 거쳐 이를 公告하여야 한다.

교통안전기본계획의 수립은 5년마다 하여야 한다.

국무총리는 교통안전정책심의위원회의 심의를 거쳐 계획연도개시 전전년도 10월말까지 기본계획지침을 작성하여 지정행정기관의 장에게 시달한다.

지정행정기관의 장은 기본계획지침에 따라 다음 각호의 사항이 포함된 매 연도 소관별 기본계획안을 작성하여 계획연도개시 전전년도 12월말까지 建設交通部長官을 거쳐 정책위원회에 제출하여야 한다.

- ① 사고발생의 빈도가 높거나 사고발생의 잠재적 위험요소가 있는 교통안전 시설의 안전성 확보에 관한 사항
- ② 안전성 확보를 위한 차량 등의 대체·정비 및 검사와 구조개선에 관한 사항
- ③ 교통업무종사원·학생(유치원 및 새마을유아원의 원아를 포함한다) 기타 국민의 교통안전에 관한 교육·계몽·지도 및 단속에 관한 사항
- ④ 위험물의 안전수송을 위한 시책에 관한 사항
- ⑤ 교통업무종사원의 수급과 근무조건 개선에 관한 사항
- ⑥ 교통사고로 인한 부상자·조난자의 긴급구조·응급처치 및 의료에 관한 사항
- ⑦ 교통사고 피해자에 대한 적정한 손해배상의 보장에 관한 사항
- ⑧ 기타 교통안전의 증진을 위하여 필요한 시책에 관한 사항

국무총리는 기본계획안에 의거 계획연도개시 전년도 5월말까지 기본계획을 작성하고, 정책위원회의 심의·조정 및 국무회의의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 국무총리는 확정된 기본계획을 계획연도개시 전년도 6월말까지 지정행정기관의 장과 서울특별시·직할시 및 도지사에게 시달하고, 그 요지를 공고한다.

指定行政機關의 長은 基本計劃을 施行하기 위하여 每年度 交通安全施行計劃을 作成하여야 한다. 施行計劃에는 다음 各號의 事項이 포함되어야 한다.

- ① 交通安全에 관하여 당해 年度에 指定行政機關이 行하여야 할 事項
- ② 당해 年度에 地方自治團體가 行하여야 할 施策에 관한 計劃作成의 基準이 되는 事項

指定行政機關의 長은 第1項의 規定에 의한 施行計劃을 作成한 때에는 지체없

이 이를 交通安全政策審議委員會에 보고하여야 하며, 서울特別市長·廣域市長 및 道知事에게도 통지하여야 한다.

地方自治團體의 長은 施行計劃에 의하여 每年度 交通安全細部施行計劃(細部施行計劃)을 作成하여야 한다. 細部施行計劃에는 그 管轄區域에 있어서의 交通安全에 관한 綜合的·長期的인 推進方案이 포함되어야 한다. 地方自治團體의 長은 細部施行計劃을 作成한 때에는 지체없이 이를 交通安全政策審議委員會와 指定行政機關의 長에게 보고하여야 한다.

地方自治團體의 長은 細部施行計劃의 圓滑한 實施를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 그 管轄區域의 全部 또는 一部를 管轄하는 特別地方行政機關의 長과 기타 關係人에게 그 所管業務의 범위안에서 交通安全에 관하여 필요한 要請 또는 勸告를 할 수 있다. 地方自治團體의 長은 그 管轄區域에 있어서의 交通安全에 관하여 필요하다고 인정될 때에는 交通安全政策審議委員會 또는 指定行政機關의 長에게 基本計劃 또는 施行計劃의 樹立이나 實施에 관하여 필요한 事項을 建議할 수 있다.

(2) 交通安全基本計劃의 法的 性質 및 效力

交通安全基本計劃은 정부가 5년을 단위로 사고발생의 빈도가 높거나 사고발생의 잠재적 위험요소가 있는 交通安全시설의 안전성 확보, 안전성 확보를 위한 차량 등의 대체·정비 및 검사와 구조개선에 관한 사항, 交通업무종사원·학생 기타 國民의 交通安全에 관한 교육·계몽·지도 및 단속, 위험물의 안전수송을 위한 시책, 交通업무종사원의 수급과 근무조건 개선, 交通사고로 인한 부상자·조난자의 긴급구조·응급처치 및 의료, 交通사고 피해자에 대한 적절한 손해배상의 보장 등 交通安全의 증진을 위하여 필요한 시책에 관한 基本指針을 정하는 계획이다. 이 계획은 行政廳의 基本指針을 정하는 것이므로 行政規則으로서의 法的 性質을 가지며, 행정기관에 대하여 영향력을 발휘한다.

第4章 獨逸과 日本의 地方自治團體의 計劃自治權

第1節 獨逸의 地方自治團體의 計劃自治權

1. 獨逸의 計劃關係法體系 概觀

독일의 국토관계계획작용은 우리의 경우와 마찬가지로 다양한 영역에서 무수히 많은 계획을 통하여 이루어지고 있으며, 그 법형식 또한 매우 다양하다.

이와 같은 국토관계 계획작용은 그가 내용적으로 일정한 지역을 총체적인 대상으로 하는가? 또는 특정한 사업(Projekt)을 대상으로 하는가?에 따라 크게 綜合計劃(Gesamtplanung)과 專門計劃(Fachplanung)으로 구분되어질 수 있다. 이와 같은 구분은 무수히 많은 국토관계계획작용을 그 내용적 대상에 따라 지역종합적 내지는 사업중심적계획의 두 가지 그룹으로 크게 구분함을 가능하게 한다는 점에서, 그 체계화를 용이하게 해 준다는 장점이 있다.

綜合計劃이란 일정한 계획지역에 대하여 지역을 중심으로한 다소간 종합적인 이용규율을 수립하는 계획을 의미한다.⁷³⁾

이는 그 지역이 포섭하는 범위에 따라 즉 전국 도와 같이 일정한 基礎地方自治團體지역의 범위를 초월하는 광범한 지역을 대상으로 하는가? 또는 基礎地方自治團體의 단위지역을 국한하여 이를 대상으로 하는가에 따라 초지역적(Überörtliche) 및 지역적(Örtliche) 綜合計劃으로 나누어진다. 超地域的 綜合計劃의 특징은, 독일 연방憲法재판소(Bundesverfassungsgericht)의 판례의 견해에 따르면, 초지역성(Überörtlichkeit), 상위성(Übergeordnete), 종합성(Zusammenfassung)을 들 수 있다.⁷⁴⁾ 초지역성이란 이 계획들이 지역계획의 범위를 넘어서는 초 지역적인 목표만을 추구하여야 하며, 지역계획을 불필요하게 제약하거나, 심지어는 이를 대체하려 하여서는 않됨을 의미한다. 상위

73) 종합계획과 전문계획의 구분에 관하여는 Forsthoff / Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S. 20ff.

74) BVerfGE 3, 425ff.

성이란 이 계획들이 地域的 綜合計劃 및 專門計劃들보다 법적으로 우월한 효력을 가짐을 말하며, 종합성이란 超地域的 綜合計劃이 하부의 계획들을 조정하는 역할을 담당하여야 함을 의미한다고 한다.

超地域的 綜合計劃에 속하는 독일의 계획으로는 전 연방을 대상으로한 연방空間計劃(Bundesraumordnungsprogramm), 각 주(Land) 영역을 대상으로 하는 주 발전계획(Landesentwicklungsprogramm bzw. -pläne) 및 각 주 영역을 여러 개의 地方自治團體지역을 통합하여 크게 구분한 권역(Region)을 대상으로 하는 권역계획(Regionalplanung)을 들 수 있다.⁷⁵⁾ 地域的 綜合計劃에는 基礎地方自治團體지역을 대상으로 하는 都市計劃으로서의 토지이용계획(Flächennutzungsplan)과 건축상세계획(Bebauungsplan)이 속한다.⁷⁶⁾

이와 같은 綜合計劃과는 달리 專門計劃이란(Fachplanung) 도로, 항만, 공항, 핵발전소부지 확정과 같은 특정한 사업에 관계된(projektbezogen) 계획작용의 산물을 의미한다. 이와 같은 계획들은 독일의 경우 연방, 주 또는 각 地方自治團體의 전문부서에서 수립된다. 專門計劃들은 이와 같은 전문분과가 주관하는 차원에 따라 연방차원, 주차원 및 基礎地方自治團體인 게마인데(Gemeinde) 차원의 專門計劃으로 우선 구분할 수 있다.

專門計劃들은 경우에 따라 특정한 계획조치를 준비하는 계획으로써 일정한 법형식을 수반하지 않고 수립될 수도 있고, 최소한의 계획준비절차를 수반할 것

75) 각 권역 계획이 크게 말한다면 주 계획에 속한다는 점에서 독일 문헌에서는 본래의 주 발전계획을 고차원적 주계획(hochstufige Landesplanung)이라고 일컫기도 한다. 참조 Hoppe / Menke, Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, S. 15ff.

76) 독일의 과거의 문헌에는 도시계획 특히 건축상세계획(Bauleitplan)을 초지역적 종합 계획과 구분하여 전문계획으로 일컫는 견해가 있었다. 이와 같은 구분은 건축상세계획이 오직 도시건설이라는 측면에서만 수립되어지기 때문에 전문계획이어야 한다는 견해에 기초하고 있었다. 참조 Michel, Raumordnung und Landesplanung im Strukturbild des modernen Staates, S. 27ff.; Zinkahn / Bielenberg, Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, 1965, S. 85, 121ff. 그러나 이와 같은 견해는 독일의 경우 거의 포기되었으며(특히 Ernst / Zinkahn / Bielenberg, BBauG, Bd. 1, S. 59ff. 참조) 최근의 문헌에서는 이와 같은 주장을 찾아보기 어렵다. 도시계획이 도시지역 전체를 그 계획대상범위로 하므로 이는 사업중심(projektbezogen)계획이 아니라 지역중심(Ortsbezogen)계획으로 구분하여야 하기 때문이다.

을 요구하는 선에서 법이 일정한 형식을 갖출 것을 요구하기도 하고, 경우에 따라서는 특정한 계획조치를 위하여 법률의 수권하에 특정한 법형식을 갖춘, 법적 구속력을 발휘하는 계획으로 반포되기도 한다. 즉 專門計劃은 그 법형식과 법적 영향력의 강도에 따라 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche), 형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인(förmliche-abwägungsrelevante) 그리고 형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는(förmliche-rechtsverbindliche) 專門計劃으로 나누어 진다 .

위에서 행한 다양한 국토관계계획에 대한 체계화의 시도에 따라 언급된 개별적 계획작용을 超地域的 綜合計劃, 地域的 綜合計劃, 專門計劃의 세 분야로 나누어, 그 법적 근거, 수립절차, 법형식, 법적 영향력을 보다 상세히 고찰하기로 한다.

체계화의 개관을 용이하게 하기 위하여 위의 구분을 도표화 한다면 아래와 같다.

그 준비절차에 일정한 수준이상의 참여 등 절차적 기준을 요구하며 일정한 법형식을 갖출 것을 법이 요구하기도 한다.

도표 : 獨逸의 國土關聯 計劃關係法の 體系

綜合計劃(Gesamtplanung)

專門計劃(Fachplanung)

①超地域的 綜合計劃(Überörtliche Gesamtp.)

①차원에 의한 구분

연방차원

연방공간정서계획
Bundesraumordnungsprogramm

연방차원의 專門計劃
Fachplanung auf Bundesebene

각 주차원

주발전계획
Landesentwicklungsplan

주차원의 專門計劃
Fachplanung auf Landesebene

第4章 獨逸과 日本의 地方自治團體의 計劃自治權

권역차원

권역계획
Regionalplan

권역차원의 專門計劃
Fachplanung auf Kreisebene

②地域的 綜合計劃

토지이용계획
Flächennutzungsplan

지역차원의 專門計劃
Fachplanung auf Gemeindeebene

건축상세계획
Bebauungsplan

③법적형식 및 구속력에 의한 구분

형식에 구애받지 않고 구속력 없는 계획
nicht-formliche-unverbindliche Planung

형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인 계획
formliche-abwagungsrelevante Planung

형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는 계획
formliche-rechtsverbindliche Planung

2. 超地域的 綜合計劃에 있어서의 多様な 計劃形式과 그 影響力

가. 憲法上的의 根據

독일의 다양한 空間計劃들은 하나의 통일적 법률에 의하여 규율되고 있지 않음은 이미 언급한 바와 같다. 이 분야에서는 심지어 대단할 정도의 법의 분할현상이 언급되기도 한다. 이와 같은 현상은 연방國家의 특성상 입법권이 연방과 각 주에 나누어져 부여되어 있는 데다가, 공간정서를 위한 계획들이 그때 그때의 연방 및 각 주의 상황변화에 따라 점차적으로 형성, 발전되었음에 기인한다.

독일 기본법(GG) 제70조제1항에 의하면 입법권은 우선적으로 각주의회에 부여되어 있다. 연방의회에는 오직 기본법에 전속적(ausschließliche), 경합적(konkurrierende) 또는 윤곽만을 정하는(Rahmenkompetenz) 입법관할권이 명문으로 인정되어 있거나 그 대상의 본질상(kraft Natur der Sache) 또는 실체적 관계를 종합해 본결과(kraft Sachzusammenhang) 연방의회의 입법관할권이 인정되어야 할 불가피성이 있는 경우에 한하여 입법권이 부여된다.⁷⁷⁾

공간관계계획작용을 규율하는 입법권이 연방에 부여되어 있는가를 둘러싸고 서독의 연방과 주사이에 오랜기간동안 분쟁이 있어왔다.⁷⁸⁾

이와 같은 분쟁의 해결을 도모하고자 聯邦憲法裁判所는 1954년 7월 16일 이 문제에 관한 법적 감정서(Rechtsgutachten)를 작성하였다.⁷⁹⁾

이에 따를 경우 공간관계계획작용은 법관할권적인 견지에서 볼 때 다음의 두 방향에서 이루어 진다. 즉 연방은 우선적으로 각 주의 입법을 위하여 전체적인 견지에서 윤곽만을 정하는(Rahmenkompetenz) 입법을 할 수 있다(기본법 제75조제4호). 이에 따라 연방의회는 초지역적, 상위적, 종합적인 계획을 규율

77) 연방의회의 입법권에 관하여는 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rdn 235ff. 참조.

78) 이 분쟁상황에 관하여는 참조 Cholewa / Dyong / von der Heide, Raumordnung in Bund und Ländern, Vorbem. II, Rdn. 3ff.

79) 참조 BVerfGE 3, 407ff.

하는 입법을 할 수 있는 바, 그가 규율하는 超地域的 綜合計劃은 하위계획과의 사이에 조정, 발전, 형성을 건설적으로 기여하는 역할을 하여야 한다.

더 나아가 연방의회는 空間計劃이라는 입법대상의 본질상(kraft Natur der Sache)전국을 대상으로 하는 空間計劃을 규율할 전적인 권리를 갖는다. 앞서 언급한 연방憲法재판소의 감정서를 인용할 경우 “空間計劃의 성질상 각 주의 경계가 계획의 한계가 될 수는 없다. 空間計劃이 현대 國家의 필수불가결한 임무 중의 하나로 인정되어야 한다면, 규율되고 형성되어야 할 영역도 國家전체지역이 되어야 하겠기 때문이다.”⁸⁰⁾

이와 같은 입법권을 서독 연방의회는 사용하지 않았다. 또 이를 사용하려는 연방정부 또는 의회차원의 활약도 지금까지는 찾아보기 어렵다.

연방의회는 오직 그 윤곽만을 정하는 관할권을 행사하였고, 이에 따라 제정된 聯邦空間整序法(Bundesraumordnungsresetz)과 각 주의 주계획법(Landesplanungsgesetz)들이 현재의 독일의 초지역적 空間計劃의 법적 근거가 되어 있다.

나. 獨逸의 聯邦 및 州法에 規율된 實體法的 規定들

(1) 聯邦空間整序法(Bundesraumordnungsresetz : BROG)

독일 의회가 단지 윤곽만을 정하는 입법권을 사용하여 聯邦空間整序法(BROG)을 제정하였다함은 앞서 언급한 바와 같다.

주) 聯邦空間整序法은 1965년 4월 21일 연방의회공보(BGBl. I S. 306)에 반포되었고 그 다음날 효력을 발생하였다(§ 13 BROG). 이후 이법률은 수차례 걸쳐개정, 보충되었다. 1989년 7월 19일에 이법률의 수정법률이 효력을 발생하였는바 이 수정법률은 그 기본이 되는 법률을 가장 광범위하게 개정, 보충하였다는 특징을 갖는다.⁸¹⁾

聯邦空間整序法은 내용적으로 실체적 내용을 규율하는(materielle) 조항들과 형식적, 조직법적 내용을 규율하는(formell-organisatorische) 조항들로

80) 참조 BVerfGE 3, 407ff.

81) 이 법률의 개정내용에 대하여는 참조 Krantzenberg, Die Novelle zum Raumordnungsgesetz, NVwZ 1989, S. 1129ff.

구분되어질 수 있다.

聯邦空間整序法 제1, 2조에는 특히 연방과 주의 공간관계계획의 내용과 임무가 실체법적으로 규정되어 있다. 즉 聯邦空間整序法 제1조에는 공간정서의 주요 임무와 근본이념이 규정되어 있는 바 이 조항은 특히 개인의 인격의 자유로운 전개, 자연적으로 부여된 자연의 여건, 경제적, 사회적 문화적 필요성, 통일의 목표 그리고 유럽전체영역과의 공동작업을 존중할 것을 강조하고 있다. 특히 새로이 수정된 개정聯邦空間整序法 제1조는 위에서 더 나아가 공적계획담당자에게 공간적 체계를 발전시킬 경우 전체독일의 공간체계가 자연적인 생활의 기반을 보호하고, 돌보며 발전시켜 나가야 함과(제1조제1항제2호), 공간이용상의 다양한 형성가능성들을 먼 장래를 위하여 위축시키지 않을 것과(제1조제1항제3호), 국토의 모든 부분영역에서 국민들이 같은 조건으로 살 수 있도록 생활요건을 조성할 것(제1조제1항제4호)을 國家에게 의무로 부과하고 있다.

주 空間計劃이 내용적으로 준수하여야 할 空間計劃상의 기본원칙들을 규정하고 있는 조항이 聯邦空間整序法 제2조이다. 이 기본원칙들을 열거한다면 다음과 같다.

- 인구밀집지역(Verdichtungsräumen)과 촌락지역(ländliche Räumen) 간에 균형있는 관계가 유지되도록 할 것이며, 위 두 지역이 보다 유기적으로 연결되도록 발전시킬것(제2조제1항제1, 5, 6호).
- 건전한 공간체계적 여건을 보호, 보장할 것이며, 건전한 여건이 갖추어지지 못한 곳은 공간체계개선조치를 통하여 이에 이르도록 할 것(제2조제1항제2호).
- 후진 개발지역(zurückgebliebener Gebiete) 및 동독국경인접지역(Zonenrandgebiete)의 경제능력을 개발, 촉진시킬것(제2조제1항제3, 4호).
- 자연, 자연경관 및 농업을 보호, 발전시킬것(제2조제1항제7, 8호).
- 자연자원을 배려적 차원에서(vorsorgend) 보호하며, 질서있게 탐사, 채취하도록 할 것(제2조제1항제9호).
- 민간적, 군사적 차원의 국방을 위한 각종 필요성을 고려할 것(제2조제1항제10호).
- 역사적, 문화적 연관성을 고려하며, 문화 및 자연기념물의 유지(제2조제1항제11호).

- 휴양, 자유시간의 활용, 체육을 위한 필요성을 고려할 것(제2조제1항제12호).

위와 같은 다양한 기본원칙들은 空間計劃에 있어 언제나 문제없이 조화를 이루는 것은 아니다. 이 원칙들은 언제나 충돌의 가능성을 내포하고 있으며, 이 경우 어느 원칙이 우선적인 위치를 차지하여야 하는가?가 문제가 된다. 聯邦空間整序法 제2조제3항은 이와 같은 기본원칙들이 충돌할 경우 공적 계획담당자가 제1조의 기본이념의 정신에 따라 그에게 부여되어 있는 재량권의 범위안에서 관계기본원칙들을 비교형량하여야 한다고 규정하고 있다. 이 비교형량의 원칙은 서독의 학설 및 판례상 法治國家원칙에서 파생된 憲法상의 기본원칙으로 인정되고 있으며, 공적 계획담당자가 計劃上的 形成의 自由를 행사할 경우 이를 내용적으로 제약하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 이 문제는 計劃上的 形成의 自由의 法的 限界를 논할 때 상술하기로 한다.

聯邦空間整序法상의 다른 조항들은 대부분 계획작용을 행하는 공적계획담당자들에게 주로 관계되는 제도적 조직법적 규정들과 초지역적 空間計劃을 다른 조치들을 통한, 모순 등으로 부터 지키는 절차법, 조직법적 보호조항들을 함유하고 있다.

聯邦空間整序法 제5조제1항에 따르면, 앞서 언급한 기본원칙들을 실현하는 가장 중요한 수단에 각 주 空間計劃이 해당된다. 제5조제2항과 제3항에 따르면 空間計劃의 목표는 각 주에 의하여, 주 전체차원과 각 권역차원(Regionalebene)의 두 차원에서 수립된다. 수립된 超地域的 綜合計劃의 보호를 위하여 특히 제5조제4항은 그 구속력을 명시하고 있는 바, 이 구속력은 超地域的 綜合計劃의 영향력을 논하는 장에서 상술하기로 한다.⁸²⁾

82) 초지역적 종합계획의 보호수단은 더 나아가서 제6조 내지는 제10조에 규정되어 있는 바 그 주요내용은 연방의 특별조치에의 적용, 공간정서의 이념 및 원칙에 벗어나는 계획 및 공간관계조치들의 무효화, 공동보조를 맞추기 위한 심의회의 구성, 통지 및 정보제공의무등이다. 더 나아가 개정연방공간정서법은 그 제6a조에서 공간관계주요계획 및 사업들을 초지역적 공간계획의 목표 및 기본이념에 부합시키는 절차를 강제하는 소위 공간정서절차(Raumordnungsverfahren)를 각 주의 공간관계 각종 계획 및 조치 절차에 도입시키기 위한 법적근거를 마련하였다. 상세 Kratzenberg, Die Novelle zum Raumordnungsgesetz, NVwZ 1989, S. 1131ff.

(2) 各州 空間計劃법률들(Landesplanungsgesetze)

각 주 계획법률들은 연방법률이 규정하는 범위를 지켜야한다. 즉 각 주법률들은 연방법률이 규정한 범위와 모순된 조항을 함유하여서는 않된다. 聯邦空間整序法이 규정한 범위를 지키는 한 각 주는 스스로의 空間計劃을 위한 규정들을 각 계획을 위한 조직, 계획의 수와 법적 형식, 그 법적 효력 및 그 실현을 위한 법적장치에 이르기까지 자유로이 제정할 수 있다. 州 空間計劃의 내용은 그 각각의 계획법률들의 일반적 임무를 정하는 조항에 확정하는 한편, 聯邦空間整序法의 기본원리들을 받아들임과 아울러 각 州 고유의 空間計劃을 위한 기본원리들을 추가적으로 수립, 규정하였다.⁸³⁾

최근의 각 주 계획법의 조항들은 특히 환경 및 자연보호에 해당하는 주들을 강조하고 있다. 더 나아가 각 지역에 일자리, 주거지역의 보호 발전에 주역할 중심지역, 밀집지역을 지정하고, 각 주의 발전축에 해당하는 선을 그으며, 그 반면에 자연의 모습을 보존하여야할 지역을 지정하는 등, 각 주 계획이 단순한 공간에 대한 정태적인 정서계획이 아니라 주의 공간적 발전을 능동적으로 이끌어가는 주 발전계획의 경향을 보여주고 있다. 이와 같은 각 주계획법의 내용들은 각 州 空間計劃에 전체 주를 대상으로, 각 권역차원에 해당권역을 대상으로 구체화 된 계획의 형식으로 수립, 시행되고 있다.

다. 獨逸法上の 超地域的 綜合計劃의 法的 形式들과 그 影響力

(1) 聯邦空間整序計劃(Bundesraumordnungsprogramm : BROP)

독일에서의 연방차원의 綜合計劃으로는 聯邦空間整序法 제8조에 근거하여 연방과 주사이에 구성된 공간정서를 위한 장관회의에서 1975년 2월 14일에 반포된 “연방전체지역의 발전을 위한 聯邦空間整序計劃”을 들 수 있다.⁸⁴⁾

83) 각 주 계획법률들과 그 규정양상의 상수에 관하여는 OH Jungen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 24(Fußn. 17ff.)

84) 이 계획이 수립되게된 경과를 든다면 다음과 같다. 연방의회는 1969년 6월 3일에 연방정부에게 “구체적, 공간적 목표의 근거하에서 연방전지역의 개발을 위하여 각 지역간의 분배를 위한 연방차원에서의 공간정서수단을 하나의 聯邦空間整序計劃에 확정지을 임무를 부여하였다. 주장관회의(Ministerkonferenz)는 1970년 10월 13일부터 15일간에 행해졌던 회의에서 위의 임무를 수행하기 위하여 연방과 각 주가 공동으로 상호합의

聯邦空間整序計劃은 독일 연방 전체지역에 시행될 공간정서정책을 전체적인 견지에서 통일적인 지침을 마련하고자 시도했다는 점에서 그 의의를 가진다. 그 특징적인 점은

- 공간에 관계된 주요한 사항에 관한 조사, 분석 그리고 그 효용성의 통제를 예정하고 있다는 점
- 사회 기본구조와 경제체제를 비추어서 공간적 발전에 영향을 미치는 연방의 예산을 비롯한 각종 수단을 분배함에 관한 규정을 두고 있다는 점
- 인구의 이동에 의하여 위험성이 노출되어 있거나, 인구유출의 위험성이 농후한 지역을 지적하고 있는 점
- 특히 경제구조 및 사회하부구조가 빈약한 지역을 구체적으로 지적하고 있는 점 등이다.

그 밖에도 聯邦空間整序計劃은 개발중심지역과 전국적 발전을 위하여 중요한 축에 해당하는 지역에 연방의 예산을 비롯한 각종 수단을 집중할 수 있음을 예상하고 있으며, 이 축은 聯邦空間整序計劃안에 도표로 제시되어 있고, 개발중심 지역은 각 주가 이 계획에 따라 구체적으로 지정하도록 위임하고 있다.⁸⁵⁾

이로써 聯邦空間整序計劃은 연방전지역을 광범하게 발전시킴을 도모하는 장기적인 계획으로써 공간에 관계된 주요한 계획 및 조치들, 특히 연방과 주의 투자가능성을 조정함에 기여한다는 의미를 가진다. 聯邦空間整序計劃의 시행을 통하여 우선적으로 사회기본구조, 경제구조 기타 환경적 차원의 지역간의 우열을 극소화하고, 독일 연방 전 지역에서 가능한 한 균등한 생활조건들이 갖추어지며, 보전되어질 수 있도록 함이 기대되고 있다.

이 聯邦空間整序計劃은 독일의 실무와 학설상 聯邦空間整序法 제1조, 제2조에 규정된 공간정서의 기본이념과 기본임무의 구체화 작업이나, 각 공적계획담당자를 구속하는 초지역적 계획목표(Ziele)에는 해당되지 않는다고 이해되고 있

하도록 하여야 할 것임과 이 작업을 가능한 한 조속히 시행하여야함을 선언하였다. 수년간에 걸친 공동작업에 따라 공간정서를 위한 연방과 주 장관위원회는 주 장관회의에서 1975년 2월 14일에 聯邦空間整序計劃을 반포하였다. 이 계획은 연방정부, 연방의회(Bundestag), 연방참의원(Bundesrat)의 승인을 얻었으며 연방의회관보(BT-DRS 7/3584) 및 연방참의원관보(BR-DRS 285/75)에 공고되었다.

85) 참조 Suderow, Rechtsprobleme des Bundesraumordnungsprogramms, S. 61ff.

다. 그 이유로 구체적인 구속성을 띠기에는 그 계획상의 각종 규정들이 너무 일반적임이 지적된다. 86)

(2) 各州 차원의 超地域的 空間計劃의 法的 形式

(가) 州 發展計劃들 (Landesentwicklungspläne)

각 주는 스스로의 지역을 위한 상위의 綜合的 計劃을 반포할 권리를 聯邦空間整序法 제5조제1항에 따라 부여받고 있다. 주 공간정서계획은 주전체차원과 각 권역차원에서 수립된다. 주 발전계획들이 어떤 법적 형식으로 수립될 것인가?에 대하여는 聯邦空間整序法은 동일적으로 규정을 유보하고, 각 주법률의 규정에 위임하고 있다.

각 주 법률들은 주 발전계획 내지는 각 권역계획들은 종래의 법규에 대한 관념에 따르는 경우 행정내부사항을 정하는 규칙정도로 이해되는 경우가 보통이었다. 그러나 현재의 독일의 입법경향은 주 발전계획 내지는 권역계획의 중요성을 감안하여 이를 대부분 주법률, 법규명령 또는 조례와 같은 법규의 형식을 취하도록 하고 있으며, 통설도 그 법규형식의 당위성 내지는 불가피성을 지지하고 있다. 87)

독일 각 주의 실례를 들어본다면

Baden-Bürttemberg 주계획법률(Landesplanungsgesetz : LPIG) 제 27조제1항에 따르면 주 발전계획은 법률에 의하여 확정된다. 88)

Bayern 주 계획법률 제14조제3항에 따르면 주 발전계획은 법규명령의 형식으로 확정되며 이 경우 주 의회의 동의를 요한다. Saarland 주계획법률 제7조

86) 참조 Buchsbaum, Das Bundesraumordnungsprogramm und seine Verbindlichkeit, 독일의 통설에 따르면 聯邦空間整序計劃은 전체가 연방공간정서법 제2조의 공간정서의 기본이념과 같은 역할을 담당하는 효력을 지닌다. 이와 같은 내용적인 일반성 및 부족한 구속력으로 인해서 聯邦空間整序計劃은 점차적으로 그 의미를 잃어가고 있으나, 이를 대신하는 보다 구속력있는 연방전체차원의 초 지역적 공간계획을 수립하고자 하는 노력은 아직 독일의 계획현실상 발견되지 않고 있다.

87) 참조 Bielenberg / Erbguth / Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des. 즉 주 발전계획들은 대부분 주 법률 또는 법규명령의 형식으로 반포되고 있는 것이 현재 독일의 경향이다.

88) 이와 동일한 입법경향을 취하는 주는 Hessen(Hess. LPIG 제3조제1항), Niedersachsen(Nds. LPIG 제5조제5항), Nordrhein-Westfalen(N.-W. LPIG 제12조).

는 법규명령이라는 법형식은 명문으로 요구하고 있지 않지만, 주 발전계획은 주 정부에 의하여 법 제7조가 예정한 절차를 따라 제정되며 주 의회의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있으며 Rheinland-Pfalz(Rh.-Pf. LPlG 제11조제1항)도 이와 같은 입법경향에 따르고 있다.⁸⁹⁾

주 전체지역을 대상으로 하는 계획이, 그 주에 소속되어 있는 무수히 많은 공적 계획담당자가 지역적 내지는 專門的 計劃을 수립할 경우 준수하여야 할 목표와 기본원칙을 그 내용으로 구체화하여야 하는 점, 각 공적계획담당자간의 이해관계의 조정을 염두에 두고 그 이해관계 비교형량의 기본준칙을 제공하여야 한다는 점, 각 地方自治團體의 計劃自治權의 행사에 직접적인 영향력을 미치게 되므로 법률의 유보조항에 해당한다는 점에 비추어 볼 때 고차원적인(hochstufige) 주 발전계획은 주 법률로 규정되어야 할 불가피성이 있다할 것이다.

(나) 圈域計劃(Regionalplan)

聯邦空間整序法 제5조제3항제1호에 따르면, 각 주는 각 주의 부분영역에 권역계획을 수립하여야 함이 인정될 경우 이를 위한 법적 근거를 마련하여야 한다고 규정하고 있다. 권역계획은 주 전체차원을 대상으로 하는 주 발전계획과 地域的 綜合計劃간의 중간차원을 그 대상으로 하며, 양차원의 계획의 연결기능을 한다.⁹⁰⁾

권역계획이 실제적으로 주 계획의 일부에 해당하며, 그 하부차원을 대상으로 하므로, 각 권역계획은 주차원의 광범한 공간정서의 목표를 보다구체화함과 아울러 국지적 필요성을 상호교류의 원칙의 정신에 따라(Gegenstromprinzip) 반영하여야 할 의무를 지닌다.⁹¹⁾

각 주가 자신에게 속한 지역의 조직을 담당할 전적인 권한을 가지므로, 권역의 개념 및 권역구분의 기준에 관하여 연방법은 지극히 소극적인 자세를 취하고 있다. 독일의 각 주가 가지는 지역의 크기, 각 지역이 가지는 자연적인 성격, 그

89) 보다 상세하게는 OH, Jungen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 34ff(Fußn. 41).

90) 참조 Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. 1, S. 183ff.

91) 참조 Schmidt-Aßmann, Die Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau, S. 49ff.

경제성, 인구밀도 기타 주민관계 정책요소가 워낙 다양함에 비추어 볼 때 독일 전국에 해당하는 통일적인 권역의 개념 및 기준을 설정함은 불가능하며 그 뚜렷한 의의도 발견되지 않고 있다.⁹²⁾

다만 聯邦空間整序法은 권역계획의 의의와 임무를 규정함으로써 이에 대한 간접적인 기준을 제시하고 있다. 즉 聯邦空間整序法은 권역계획을 각 주지역의 일부지역인 권역을 대상으로 하는 초지역적 空間計劃의 하나로써 분류한다. 즉 앞서 언급한 주 발전계획과 마찬가지로 권역계획은 초지역적, 상위적, 종합적 성격의 계획이어야 한다. 권역계획이 이와 같은 성격을 가지려면, 각 주는 그 대상이 되는 지역의 선정에 있어서, 주 전체가 대상이 될 만큼 넓지도 않으면서, 또 각 基礎地方自治團體의 지역과 같은 정도의 면적에 해당될 정도로 좁은 지역을 대상으로 하여서는 않된다는 범위안에서 합당한 지역구분의 기준을 정하여야 한다. 이에 따라 각 주는 각 주에 이미 여러 개의 상부중심지역(Oberzentrum)들이 존재하고 있는 경우, 이를 중심으로한 그 영향권의 지역을 포함하여 권역을 구분하기도 하고, 상부중심지역이 뚜렷하지 않은 경우는 중간중심지역(Mittelzentrum)을 정하고 그 지역의 노동시장관계, 병원, 대학, 각종 교육시설 등 사회적 기여관계의 중심을 고려하여 이를 중심으로 권역을 구분하기도 하였다.⁹³⁾

聯邦空間整序法 제5조제3항에 의하면 권역계획은 여러 基礎地方自治團體 또는 基礎地方自治團體 연합이 모여 구성한 권역계획단체(regionale Planungsgemeinschaft)에 의하여 수립되거나 또는 각 주의 계획담당관청이 직접 수립하기도 한다. 즉 권역계획을 그 수립 조직적 측면에서 분석한다면, 地方自治團體 조합에 의한 권역계획과 國家 관공서에 의한 권역계획으로 구분할 수 있으며, 각 주법에 따라서는 이 두 가지 모델을 절충한 경우도 발견할 수 있다.⁹⁴⁾

92) 참조 Bartels, Die Abgrenzung der Planungsregionen in der BRD - Eine Operationalisierungsaufgabe, S. 93ff.; Landwehr, Die Gliederung des Raumes: Typisierung, Regionalabgrenzung und Regionierung, S. 39ff.

93) 참조 Kroner / Kessler, Vorschlag einer räumlichen Gliederung des Bundesgebiets nach der Erreichbarkeit von Oberzentren, Info 1976, S. 16ff.

94) 권역계획의 조직에 대한 각 주의 입법례 및 그 실무적 경향의 상세에 대하여는 Jungen OH, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 37ff(Fußn. 54).

각 주가 권역계획을 그 해당관청이 직접수립하도록 규정하는 경우는 각 주는 이와 관련되는 基礎地方自治團體가 권역계획수립에 참여할 수 있도록 절차적으로 보장하여야 한다.⁹⁵⁾

권역계획의 법적 형식은 주 발전계획의 경우와는 달리 법규의 형식을 띠지 않는 경우가 대부분이다. 단지 Baden-Württemberg 주(§ 28 Ba.-Wü. LPlG)와 Niedersachsen 주(§ 8 Nds. LPlG)에서만 권역계획은 각 권역의 地方自治團體조합의 정관(Satzung)으로 확정될 뿐, 다른 주에서는 각 주 최고 계획담당자의 허가 또는 확정결정의 형식으로 권역계획이 확정되고 있는 실정이다.⁹⁶⁾

각 주 법률은 권역계획의 법적 형식은 대부분 확정하기를 유보한 채 그 절차적 규정 즉 해당 地方自治團體 등 이해관계자의 참여, 계획의 확정절차 등만을 상세하게 규정하고 있는 실정이어서 그 법적형식을 둘러싼 법적 문제는 아직 해결되지 않고 있는 실정이다. 권역계획이 초지역적, 상위적, 종합적 효력을 발생하는 超地域的 綜合計劃이라는 점에서 주 발전계획과 같은 法的 性質을 가지며, 각 基礎地方自治團體의 計劃自治權에 직접적인 영향을 미친다는 점과, 각 地方自治團體의 地域的 綜合計劃이 법규성을 지닌 정관(Satzung)의 형식으로 확정되도록 법률로 확정되어 있음(연방건축법 Baugesetzbuch 제10조)에 비추어 각 권역계획도 그 수립조직에 따라 관공서에 의한 권역계획은 최소한 법규명령의 형식으로, 地方自治團體조합에 의한 권역계획은 정관(Satzung)의 형식으로 확정될 불가피성이 인정된다 할 것이다.

(3) 超地域的 綜合計劃의 影響力

(가) 다른 計劃擔當者 특히 基礎地方自治團體에 대한 影響力

연방, 각 주, 권역차원의 超地域的 綜合計劃들이 해당계획법률의 규정에 따라 그 법적형식과 내용에 있어서 아주 다양하게 구성되어 있으므로 그 행사되는 영향력도 다양하여 한 범주로 그 영향력을 기술할 수는 없겠지만, 超地域的 綜合

95) 연방공간정서법 제5조제3항제2문. 참조 Heinrich, Kommunale Beteiligung in der Raumordnung und Landesplanung, Bd. 1, S. 179ff.

96) 그 상세에 대하여는 Jungen OH, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 38(Fußn. 58, 59).

計劃이 地域的 綜合計劃 또는 專門計劃과 구분되는 개념적 특징인 초지역성, 상위성, 종합성이 그 영향력을 기본적으로 요약할 수 있도록 한다. 즉 超地域的 綜合計劃은 地域的 綜合計劃 또는 專門計劃에 비하여 법적우위에 선다. 超地域的 綜合計劃은 地域的 綜合計劃에 대하여 구속적인 범위를 설정해 주어야 하지만, 地域的 綜合計劃을 대체할만큼 구체적인 임무를 띠어서는 않된다. 즉 超地域的 綜合計劃은 地域的 綜合計劃의 담당자 외에 독자적인 결정을 할 수 있는 형성영역을 유보해주어야 하므로 超地域的 綜合計劃 담당자의 영향력 행사범위는 그 계획차원이 전국적일수록 더욱 제한된다.

연방공간정서계획이 그 의미를 거의 잃어가고 있음은 기술한 바 있다. 그 반면 각 주 발전계획, 특히 권역계획의 중요성은 독일 계획의 현실상 점점 그 무게를 더해가고 있다. 각 계획규정이 가지는 내용적 성격 내지는 구속력에 따라 계획규정은 목표(Ziele), 기본원칙(Grundsätze), 기타 필요성(sonstige Erfordernisse)으로 그 영향력을 구분함이 일반적이다.

기타 필요성(sonstige Erfordernisse)이 비구속적인 권고(Empfehlung), 입장표명(Stellungnahme) 등으로써 地方自治團體 등 관계 하부 계획담당자가 참고할 정도의 전혀 구속력 없는 영향을 미치는 반면에, 기본원칙(Grundsätze)은 각 하부계획담당자가 비교형량에 중요한 사항으로써(abwägungsrelevant) 고려하여야 한다(聯邦空間整序法 제2조제3항). 기본원칙들은 聯邦空間整序法 제2조 또는 각 주 계획법률에 열거되어 있으며, 이들은 특정한 공간적 지역구분 체계와 같은 공간정서에 전형적인 기본적 사항들이 그 내용을 구성하고 있어서, 하부 계획담당자가 각 계획의 확정을 위한 각 이익들을 비교형량할 경우 고려하여야 할 공간적발전을 위한 추상적 실체적 기준으로 제시되고 있다.

이와 같은 기본원칙들과는 달리, 目標(Ziele)에 해당하는 계획규정들은 각 주발전계획 또는 권역계획에 최종적으로 확정된 사항으로써 하부계획담당자를 구속하는 효력을 미친다. 즉 目標(Ziele)조항들은 하부계획담당자가 계획을 확정할 경우 비교형량의 고려대상이 되는 것이 아니라, 처음부터 비교형량이 필요 없는 구속사항으로 받아들여야 한다. 이 구속력은 계획을 수립할 경우에만 적용되는 것이 아니며, 상위계획의 目標(Ziele)조항이 변경되었을 경우 하위계획은 이에 따라 자신의 계획을 수정할 의무를 지닌다(聯邦空間整序法 제5조제4항, 연방건축법 제1조제4항).

目標(Ziele)에 해당하는 계획규정으로써 특히 중심지역구분의 원칙(Zentrale-Orte-Gliederungsprinzip), 발전축(Entwicklungachsen) 그리고 역점지역(Vorranggebieten)이 부각되고 있다.⁹⁷⁾

중심지역구분의 원칙에 따를 경우 전체주민의 건전한 배려는 각 지역의 地方自治團體들을 상부중심지역(Oberzentrum), 중간중심지역(Mittelzentrum), 하부중심지역(Unterzentrum) 또는 경우에 따라서 소중심지역(Kleinzentrum)으로 구분하여 이루어지도록 한다. 이와 같은 중심지역의 구분에 따라 각 지역에는 일정한 하부구조체계 내지는 사회배려체계가 주어진다. 즉 상부중심지역에는 인구 10만명 이상의 필요를 충족시킬 수 있는 산업시설, 백화점과 같은 상업시설, 각종학교, 양로원, 종합병원, 각종 특수 사회시설을 갖추도록 그 체계가 구성되어야 하는 반면에 하부중심지역은 인구 1만명 정도의 필요를 충족시키는 체계를 구성하도록 한다. 발전축과 역점지역의 지정에 따라 각 주의 일정한 지역은 거의 건축이 허용되지 않는 공간지역(Freiraum), 녹지대(Grünzug)로 지정되기도 하고, 공단지역 내지는 공업발전역점지역으로써 각 기업의 산업시설 건축 및 입주를 촉진할 임무가 주어지기도 한다.

이와 같은 超地域的 綜合計劃의 목표규정들은 점차적으로 구체화되는 경향을 띠고 있다. 때로는 이 목표규정들이 구체적인 지역의 구체적인 토지를 지정하는 정도까지 구체화되고 있음이 발견되고 있으며, 특히 권역계획들이 그 녹지대의 지정 등으로 인하여 각 地方自治團體의 도시의 발전계획을 구체적으로 제한하고 있음이 그 실례로 지적되고 있다. 超地域的 綜合計劃의 구체화는 그 대상지역이 地域的 綜合計劃의 대상지역과 중복되게 될 수 밖에 없으며, 超地域的 綜合計劃이 구체화되면 될수록 地域的 綜合計劃담당자의 형성의 범위가 좁아질 수 밖에 없음에 또 이로써 기본법 제28조에 보장된 地方自治團體의 자치권 특히 計劃自治權이 결정적으로 제한되게 됨에 그 문제가 있다.

(나) 國民에 대한 影響力

위와 같은 超地域的 綜合計劃의 구속력의 영향권의 범위는 공적계획담당자에게 국한되어 있으며, 聯邦空間整序法 제3조제3항은 연방과 주의 超地域的 綜合

97) 참조 Brohm, Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung, DVBl. 1980, S. 658ff.

計劃의 기본원칙들은 개개인 즉 사법상의 자연인 또는 법인에 대하여 직접적 효력을 미치지 않는다고 명문으로 규정하고 있다. 이 법 제3조제3항의 규정은 기본원칙들 뿐만 아니라 목표조항에도 해당된다 함이 독일의 통설의 입장이다.⁹⁸⁾

3. 都市建設計劃作用(地域的 綜合計劃)과 그 影響力

가. 都市建設計劃作用의 法的 根據

地方自治團體의 地域的 綜合計劃작용으로써의 도시건설계획은 독일의 경우 건축법(Baurecht)의 영역에 속하며, 그 임무는 基礎地方自治團體의 관할구역 내의 토지를 건축법의 규정에 합당한 범위안에서 건축 등의 관계로 사용함에 대한 준비 및 조정작업을 행하는 것이다.⁹⁹⁾

서독기본법(Grundgesetz)상 연방의 입법관할권목록 속에 건축법 분야가 명문으로 규정되어 있지 않은 까닭에, 이 문제는 1954년 6월 16일에 작성된 연

98) 참조 Bielenberg / Erbguth / Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K §3 BROG, Rdn. 34ff. 이와 같은 초지역적 종합계획의 개개인에 대한 직접적효력의 부인이 곧 그 모든 영향력의 부인을 의미하는 것은 아니며, 초지역적 종합계획들은 많은 경우 간접적으로 개개인에게 영향력을 미치게 된다. 이 간접적 영향력은 예컨대 일정한 기업이 지방자치단체의 지역적 종합계획이 수립되어 있지 않은 지역에서(Außenbereich) 산업시설을 건축하고자 할 경우 그 허가의 구성요건을 정하는 과정에서 공적인 이익이 구체화될 때 결정적으로 드러나게 된다. 즉 연방건축법 제35조제1항은 계획외곽지역(Außenbereich)에서의 일정한 건축물에 대한 건축은 공적이익에 반하지 않아야만 허가될 수 있는 바, 공적이익을 대표하는 요소로서 초지역적 종합계획이 중요한 비중을 차지하기 때문이다. 이와 같은 간접적인 영향력은 그가 직접적이 아니라는 이유로 결코 간과되어서는 않된다. 국가작용에 의하여 국민의 자유와 권리가 침해되는 경우 비록 간접적인 방법에 의한다 할지라도 그 자유와 권리를 중대하고 명백하게 침해됨이 예상되는 한, 법치국가의 원칙이 요구하는 각종 준칙 특히 법률유보가 준수되어야 한다. 초지역적 종합계획이 법규성을 갖추어야 하는 불가피성도 여기서 인정된다 할 것이다.

99) 광의의 건축법에는 건축시설의 허용성, 그 한계, 시설물건립의 규제 또는 촉진, 건립된 시설물의 적법한 이용과 관련된 법적인 규정들이 총체적으로 해당된다. 이와 같은 건축법의 영역에는 다양한 성격의 많은 법률규정들이 복잡하게 얽혀 있는 바, 독일의 통설은 이 분야를 지역적 건설계획분야(örtliche oder städtebauliche Planung), 토지구획질서분야(Bodenordnung), 건축질서분야(Bauordnung)의 세 분야로 구분하고 있다. 참조 Bröll / Dölker, Das neue Baugesetzbuch, Teil 4 Kap. 4.2. Rdn. 3ff.

방憲法재판소의 법적 감정서(Rechtsgutachten)의 결과에 따라 해결되었다.100)

이에 따르면 연방은 기본법 제72조제2항에 규정된 연방법에 의한 법적규율의 필요성이 존재하는 한, 토지법(Bodenrecht) 분야에 대하여 연방의 경쟁적 입법권을 수권한 기본법 제74조제18호에 따라 도시건설계획을 위한 입법권을 갖는다.101)

위의 법적감정서의 견해를 토대로 1960년 6월 23일에 연방건설법(Bundesbaugesetz)이 반포되었고, 도시재개발사업의 특성을 감안하여 연방건축법의 제규정을 보완하는 기능을 하도록 1971년 7월 27일에 도시건설촉진법(Städtebauförderungsgesetz)이 반포되었다. 연방건축법과 도시건설촉진법은 1986년 12월 8일 건설법전(Baugesetzbuch)에 통합되었다. 건설법전은 基礎地方自治團體의 건설계획작용의 수단으로써 준비적 계획인 土地利用計劃(Flächennutzungsplan)과 구속적 계획인 建築詳細計劃(Bebauungsplan)의 두 단계를 예정하고 있다.

나. 都市建設計劃作用의 管轄권 - 獨逸法上의 地方自治團體의 計劃自治權

독일법의 경우 都市建設計劃作用의 임무수행권한은 각 基礎地方自治團體의 자치권에 속한다. 建設法典(Baugesetzbuch) 제2조제1항에 의하면 基礎地方自治團體는 都市建設計劃作用을 스스로의 책임으로 행사하여야 한다. 기본법 제28조제2항에는 각 “基礎地方自治團體에는 지역공동체와 관계된 모든 사무를 법률의 범위안에서 스스로의 책임으로 규율할 권리를 가진다”라고 규정하고 있는 바, 建設法典(Baugesetzbuch) 제2조제1항은 기본법 제28조제2항의 정신을 구체

100) BVerfGE 3, 407 ff.: Förster, in: Bundesbaugesetz, Kohlhammer-Kommentar, Bd. 1, Einl. Bem. V, S. 22ff.

101) 연방헌법재판소의 법적감정서에 의하여(BVerfGE 3, 407 ff.) 연방과 각 주간에 아래와 같은 입법권의 구분이 이루어 졌다. 즉 연방은 도시건설계획작용(städtebauliche Planung), 토지구획정리(Baulandumlegung), 토지평가(Bodenbewertung), 토지거래(Bodenverkehr) 등에 관한 입법관할권을 가지며, 각 주는 건축관계 경찰작용(Baupolizeirecht)에 관한 건축질서법(Bauordnungsrecht)의 입법관할권을 갖는다.

화하여 도시건설계획의 수립, 변경, 폐지 등의 모든 작용이 基礎地方自治團體의 자치권에 속함을 실정법상 명문으로 선언하고 있다. 이로써 각 基礎地方自治團體는 그 관할 지역에 대한 計劃高權(Planungshoheit)을 갖는다.

그러나 이 計劃高權(Planungshoheit)은 기본법 제28조제2항이 규정하는 바, 다른 모든 地方自治團體의 고유권한과 마찬가지로 “법률이 정하는 범위 안에서” 보장되어 있다. 특히 建設法典(Baugesetzbuch)은 계획작용을 행사하는 基礎地方自治團體에 대한 각종 제한규정을 두고 있다. 도시건설계획작용은 각 地方自治團體가 스스로의 책임으로 행사하여야 함으로 연방이나 각 주의 國家的 計劃담당자들은 도시건설계획작용에 대한 “법적”감독권(Rechtsaufsicht)만을 가질 뿐이다. 國家的 計劃 담당자의 법적 감독권 행사를 위한 장치로써 建設法典(Baugesetzbuch) 제6조제1항은 토지이용계획(Flächennutzungsplan)이 상급行政廳의 허가를 필요로 함을, 동법 제11조제1항은 건축상세계획(Bebauungsplan)이 토지이용계획으로부터 발전된 경우는 그 보고의무를, 그렇지 않은 경우, 즉 토지이용계획없이 또는 토지이용계획에 앞서 확정된 건축상세계획에 대하여는 허가의무를 규정하고 있다. 각 상급 계획담당자는 계획에 대한 허가행위를 함에 있어 오직 계획이 법규에 위반하는 경우에 한하여 허가를 거부할 수 있을 뿐이며 그렇지 않은 경우에는 반드시 허가를 하여야 함을 建設法典(Baugesetzbuch) 제6조제2항과 제11조제2항이 명문으로 규정하고 있다. 상급行政廳이 위법하게 허가를 거부한 경우는 각 基礎地方自治團體는 행정법원법(Verwaltungsgerichtsordnung) 제42조가 예정하는 의무화소송을 통하여 침해된 計劃自治權을 회복할 수 있다.

建設法典(Baugesetzbuch) 제1조제3항은 각 基礎地方自治團體에 대하여 도시발전을 위하여 필요할 경우 지체없이 도시건설계획(Bauleitpläne)을 작성할 의무를 부여하고 있다. 이와 같은 의무는 각 地方自治團體가 자신의 計劃自治權에 따라 자치적으로 작성한 도시발전의 청사진에 따라 그 필요성이 인정될 경우에 발생하게 될 뿐이다. 이 의무는 오직 國家에 대한 의무이며, 국민에게 地方自治團體에 대하여 도시건설계획(Bauleitpläne)의 작성을 청구할 권리는 주어지지 않으며, 建設法典(Baugesetzbuch) 제2조제3항은 이를 명문으로 배제하고 있다.

計劃自治權의 행사는 도시건설계획(Bauleitpläne)이 상급계획과 모순될 경

우 실체법적으로 제한을 받게된다. 建設法典(Baugesetzbuch) 제1조제4항에 따르면, 도시건설계획작용은 超地域的 綜合計劃의 목표와 일치되어야 한다. 즉 새로운 계획은 기존의 超地域的 綜合計劃이 정한 목표와 일치되게 수립되어야 하며, 이미 수립된 계획은 새롭게 변경된 超地域的 綜合計劃상의 목표와 일치되도록 개정되어야 한다. 建設法典(Baugesetzbuch) 제38조는 연방이나 각 주 상급行政廳이 수립하는 각종의 구속적 專門計劃이 도시건설계획의 상위에 놓인다고 규정하고 있다. 따라서 각 基礎地方自治團體는 그 計劃自治權의 행사에 있어서 상급계획담당자의 구속적 專門計劃과도 일치되도록 하여야 한다. 도시건설계획은 인근의 地方自治團體에 영향을 미칠 수 밖에 없다. 따라서 도시건설계획작용은 인근 地方自治團體와의 합의하에 이루어져야 한다(建設法典 Baugesetzbuch 제2조제2항). 즉 계획수립시에 인근 地方自治團體의 의견을 청취하여야 하며, 그 이해관계에 중요한 사항을 내용적으로 고려하여야 한다(建設法典 Baugesetzbuch 제4조).

위와 같은 제한된 범위 안에서 각 基礎地方自治團體는 스스로의 재량으로 도시를 형성해나갈 수 있다. 이와 같은 地方自治團體의 計劃上的 形成의 自由는 法治國家가 예정하는 여러 내적인 제약을 받는다. 비례의 원칙(Verhältnismäßigkeitsprinzip), 평등의 원칙(Gleichbehandlungsgebot)과 같은 기본원칙외에도 각 地方自治團體는 建設法典(Baugesetzbuch) 제1조제5항이 예정하는 도시건설을 위한 기본원칙들을 고려하여야 하며, 계획의 확정 및 변경에 있어 공적, 사적인 제반 이해관계를 비교형량하여야 한다(建設法典(Baugesetzbuch) 제1조제6항). 이와 같은 計劃上的 形成의 自由의 내적, 외적인 제약은 따로 자세히 논하기로 한다.

위와 같은 都市計劃을 스스로의 책임하에 수립할 권리는 수립된 계획의 효과적 시행을 스스로의 책임하에 보장할 권리를 수반한다. 이를 위한 수단으로써 각 地方自治團體는 계획대상지역에 대하여 변경금지(Veränderungssperre)를 명할 수 있고(建設法典(Baugesetzbuch) 제14조), 건축허가담당관청에 건축허가의 유보(Zurückstellung von Baugesuchen)를 청구할 수 있다(建設法典(Baugesetzbuch) 제15조). 상급行政廳은 계획의 시행을 저해할 위험성이 인정되는 한, 이와 같은 변경금지조치를 허가하여야 하며 건축허가 유보청구에 응하여야 한다. 즉 상급行政廳은 이 경우에도 오직 “법적”감독권(Rechtsaufsicht)

만을 가질 뿐이다.

다. 都市建設計劃作用의 法的 形式과 그 影響力

(1) 土地利用計劃(Flächennutzungsplan)

土地利用計劃(Flächennutzungsplan)은 地方自治團體의 地域的 綜合計劃 작용을 위한 제1단계에 해당된다. 토지이용계획에는 地方自治團體가 스스로의 지역발전의지에 따라 전체지역을 대상으로 하여 예상되는 필요성을 감안한 토지이용의 기본골격이 정해져야 한다(建設法典(Baugesetzbuch) 제5조제1항). 이 토지이용계획은 지역발전의 방향제시기능을 하여야 한다. 따라서 이 계획에는 향후 5년 내지 10년 또는 그 필요성이 구체적으로 인정되는 경우 보다 더 긴 장래에 필요하다고 인정되는 모든 사항이 종합적으로 고려되어야 한다.

토지이용계획속에는 각 地方自治團體의 部分지역에 대하여 건축지역(Baugebiet), 교통지역(Verkehrsfläche), 녹지지역(Grünfläche), 농경지, 삼림지역 등의 용도지역의 지정이 포함되며(建設法典(Baugesetzbuch) 제5조제2항), 건축지역으로 지정된 지역에는 그 건축방법, 규모 등을 세분하여 지정할 수 있다.

토지이용계획은 地方自治團體의회의 의결에 의하여 결정되며 상급行政廳의 허가를 필요로 한다. 상급行政廳은 오직 법적 감독권만을 가질 뿐이다. 즉 토지이용계획이 법규에 위반하지 않는 한 이를 허가하여야 한다(建設法典 Baugesetzbuch 제6조). 建設法典(Baugesetzbuch) 제10조가 건축상세계획(Bebauungsplan)을 법규의 형식을 띤 地方自治團體의 정관(Satzung)으로 규정할 것을 명시한 것과는 달리 법 제6조는 토지이용계획의 법적 형식을 명문으로 규정하고 있지 않다. 이 토지이용계획은 법규에도, 行政行爲에도 해당되지 않으며, 行政廳 내부만을 구속하는 효력을 갖는 작용이라고 보는 것이 독일의 일반적인 경향이다.¹⁰²⁾

토지이용계획의 수립, 변경에 관계했던 공적 계획담당자는 자신의 토지이용관계조치에 있어서 토지이용계획을 준수하여야 한다(建設法典 Baugesetzbuch 제7조). 地方自治團體는 건축상세계획(Bebauungsplan)을 토지이용계획으로부터 발전시켜야 한다. 토지이용계획이 공적 계획을 담당하는 行政廳을 위와 같은 범위안에서 내부적으로 구속함에 대하여, 국민개개인을 직접적으로 구속하는

102) 참조 Battis / Krautzberger / Löhr, Baugesetzbuch, §5, Rdn. 1ff.

대외적 영향력을 발휘하지는 않는다. 국민개개인의 건축허가청구의 인정여부 및 변경금지, 건축허가유보와 같은 각종 계획시행보장조치는 토지이용계획이 아니라 건축상세계획에 따라 정해진다. 그러나 간접적으로는 토지이용계획이 건축상세계획이 수립되지 않은 외곽지역의 건축허가와 관련된 경우(建設法典(Baugesetzbuch) 제35조)와 같은 일정한 경우에 국민개개인에게 영향을 미칠 수 있다. 더 나아가 토지이용계획에 따라 정해진 각종 지구, 지역의 지정은 해당 지역의 토지소유자에게 경제적으로 많은 영향을 미친다. 어느 토지가 토지이용계획에 따라 건축지역에 포함된 경우는 향후 건축예상지역이되어 토지가격의 상승을, 이와 반대로 녹지지역에 포함된 경우는 토지가격의 하락을 불러오게 된다. 독일의 법률은 토지이용계획의 수립 또는 변경에 따른 토지가격의 하락에 따른 손실보상을 전혀 감안하고 있지 않으며, 판례도 관계자에게 아무런 손실보상청구도 인정하지 않고 있다. 연방재판소(Bundesgerichtshof)의 견해에 따르면 “토지이용계획의 수립, 변경에 따라 발생한 손실은 계획의 간접적 영향력에 의한 단순한 경제적 불이익에 지나지 않으며, 이와 같은 단순한 불이익은 계획외적으로도 일반적으로 언제나 예상될 수 있다.”¹⁰³⁾

이 토지이용계획이 국민 개개인에게 아무런 직접적인 구속력을 발휘하지 않으므로 국민개개인에게는 그 취소를 구할 직접적인 소송방법이 인정되지 않는다. 다만 토지이용계획이 건축상세계획이 수립되지 않은 외곽지역의 건축허가와 관련된 경우처럼 국민에게 간접적으로 영향을 미친 경우 그 건축허가를 심사하면서 토지이용계획의 적법성을 간접적으로 심사할 수 있을 뿐이다.¹⁰⁴⁾

(2) 建築詳細計劃(Bebauungsplan)

建築詳細計劃(Bebauungsplan)은 地方自治團體의 지역적 종합開發計劃의 최종단계를 구성한다. 이는 도시건설질서를 위한 법구속적인 제반규정들을 포함한다(建設法典(Baugesetzbuch) 제8조제1항). 토지이용계획이 항상 地方自治團體 전지역을 대상으로 하여야 함과는 달리 건축상세계획은 대부분 地方自治團體의 일부지역에 국한되어 수립됨이 보통이다. 원칙적으로 건축상세계획은 토지

103) 참조 BGHZ 17, 96 ff.; BGH, DVBl. 1978, S. 378ff.

104) 참조 VGH Ba.-Wü. BRS 27, 1ff.; Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, S. 22ff.

이용계획으로부터 발전되어야 한다(建設法典(Baugesetzbuch) 제8조제2항).¹⁰⁵⁾

건축상세계획에는 토지이용계획이 지정한 여러 용도지역을 보다 구체화하는 정도에서 더 나아가 개별적이고 상세한 계획적인 제반사항을 확정하게 된다. 즉 건축상세계획에는 공지로 두어야 할 토지, 교통지역, 녹지지역, 지방공동사용을 위한 지역 등이 각 필지별로 상세하게 규정되며, 건축을 위한 토지사용이 예정된 지역에도 순수주거지역, 상업지역, 공장지역 등 토지사용방법과 건물의 층수 제한 기타 규모제한 등이 규정된다.¹⁰⁶⁾

건축상세계획은 해당 地方自治團體의회에 의하여 법규인 정관(Satzung)으로 확정된다(建設法典 Baugesetzbuch 제10조). 건축상세계획이 주민에게 구속적인 영향을 미치므로 建設法典 (Baugesetzbuch)은 주민참여를 보장하기 위한 상세한 절차적 규정을 두고 있다(建設法典 Baugesetzbuch 제3조). 건축상세계획이 토지이용계획으로 부터 발전되지 않은 예외적인 경우에 한해서 상급行政廳의 허가를 받아야 하며, 그 밖의 경우는 상급行政廳에 보고할 의무가 있을 뿐이다. 이 경우 상급行政廳이 3개월 이전에 건축상세계획의 적법성에 대한 이의를 제기하는 법적인 절차를 밟지 않는 한 건축상세계획은 효력을 발생한다(建設法典 Baugesetzbuch 제11조).

건축상세계획은 내용적으로 계획에 의하여 예정된 도시발전상태를 이룩하기 위한 해당 공간의 법적 질서 및 형성에 관한 제반조치의 근거를 이룬다. 계획에 따라 확정된 사항들은 地方自治團體의 건축질서의 법적인 윤곽 내지는 한계를 형성하며, 계획의 실현을 보장하기위하여 地方自治團體가 행하는 변경금지조치 등과 같은, 건설법전이 예정하는 기타 제반조치의 법적 근거가 된다. 건축상세계획은 일정한 형태의 토지의 사용을 허가하는 적극적인 방향 뿐만아니라, 계획의

105) 이와 같은 소위 발전의무 (Entwicklungsgebot)에는 예외가 인정되고 있다. 도시 발전을 규율하는데 건축상세계획으로도 충분하다고 인정될 경우에는 토지이용계획이 포기될 수도 있고 (建設法典 (Baugesetzbuch) 제8조제2항), 토지이용계획과 건축상세계획이 동시에 수립, 변경될 수 있으며 (建設法典 Baugesetzbuch 제8조제3항), 건축상세계획이 토지이용계획보다 먼저 수립될 수도 있다 (建設法典 Baugesetzbuch 제8조제4항). 그 내용과 예외적 건축상세계획의 요건의 상세에 관하여는 Battis/Krautzberger/ Löhr, Baugesetzbuch, §8, Rdn. 2 ff.

106) 참조 建設法典(Baugesetzbuch) 제9조 및 건설이용규칙(Baunutzungsverordnung).

규정과 모순되는 토지사용을 금지하는 부정적인 방향으로도 효력을 발생하게 된다. 토지이용계획과는 달리 건축상세계획은 법구속적인 규정들을 포함하고있으며, 이 구속력은 국민개개인에게 직접적인 영향을 미친다. 개별적으로 계획과 관련된 국민들은 계획이 확정한 사항을 신뢰하고 자신의 토지건축을 위한 구상을 할 수 있다. 즉 건축상세계획에 의하여 확정된 사항들은 건축허가를 담당하는 관청을 절차적으로 뿐만아니라 실제적으로 구속하기 때문이다. 이와 같은 구속적인 효력을 발휘하는 건축상세계획에 의하여 불이익을 받은 국민들은 행정재판소에 그 무효여부를 묻는 소송을 제기할 수 있다. 건축상세계획이 법규인 정관의 형식을 취하고 있으므로 행정법원법(Verwaltungsgerichtsordnung) 제 47조제1항은 이에 대한 특별한 규범통제소송(Normenkontrollklage) 절차를 예정하고 있다. 행정법원법 제47조에 따르면, 건축상세계획 또는 그 적용에 의하여 법적 불이익을 받고 있거나 또는 예상되는 가까운 시기에 불이익을 입을 것을 예상하는 자연인 또는 법인은 해당 건축상세계획의 유효성여부의 사법적 심사를 청구할 수 있다. 관할법원은 독일 각 주 최고행정재판법원인 고등행정법원(Oberverwaltungsgericht) 또는 행정재판소(Verwaltungsgerichtshof)가 된다. 고등행정법원은 건축상세계획의 위법성만을 심사할 수 있을 뿐이며, 그 합목적성 내지는 적절성 등은 地方自治團體의 자치권에 유보되어 있으므로 심사할 수 없다. 해당 계획의 위법성이 인정되면 법원은 일반적으로 계획이 무효임을 선언한다.

4. 專門計劃(Fachplanung)

가. 獨逸法上의 聯邦, 州, 各 地方自治團體의 專門計劃들에 관한 法的 根據

國土計劃작용을 綜合計劃과 專門計劃으로 구분하는 경우, 綜合計劃이 일정한 계획지역에 대하여 지역을 중심으로한 다소간 종합적인 이용규율을 수립하는 계획임에 반하여 專門計劃이란(Fachplanung) 도로, 항만, 공항, 핵발전소부지확정과 같은 특정한 사업에 관계된(projektbezogen) 계획작용의 산물을 의미한다. 즉 專門計劃(Fachplanung)이 개별적인 사업에 관계된 계획으로써 특정

한 전문적인 사항을 대상으로 하기 때문에 獨逸法上 모든 專門計劃작용을 포괄하는 통일적인 법규는 존재하지 않는다. 개별적인 專門計劃작용의 입법관할권도 독일기본법상 해당되는 사업의 분야에 따라 상이하게 배분되고 있다. 예컨대 기본법 제74조제22호에 따라 연방에게 고속도로 및 국도를 규율하기 위한 입법권이 주어져 있으므로 고속도로 및 국도의 계획확정을 위한 입법권한도 연방에 주어진다. 기본법 제73조제6호가 항공교통의 입법권을 연방에 주고 있는 관계로 공항건설의 계획확정을 위한 입법권도 연방에 주어지고 있는 점들을 예로 들 수 있다.

專門計劃작용이 연방, 각 주, 각 地方自治團體의 담당계획관서에 의하여 준비되고, 확정되며, 실행되어지므로 專門計劃의 경우와 같이 다양한 계획차원에 따라 專門計劃을 구분할 수 있으며 그 법적 근거도 이에 따라 주어진다.

연방차원에서 이루어지는 專門計劃은 다음과 같은 계획법률에 의하여 규율되고 있다. 즉 연방철도계획은 연방철도법(Bundesbahngesetz), 수상교통계획은 연방수상도로법(Bundeswasserstraßengesetz), 국도 및 고속도로계획은 연방도로법(Bundesfernstraßengesetz), 항공교통계획은 항공교통법(Luftverkehrsgesetz), 수자원이용계획은 수리경제법(Wasserhaushaltsgesetz), 쓰레기처리계획은 쓰레기제거법(Abfallbeseitigungsgesetz), 원자력이용계획은 원자력법(Atomgesetz), 자연 및 자연경관보호계획은 자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz), 삼림의 보전과 그 장려를 위한 계획은 연방삼림법(Bundeswaldgesetz) 등에 의하여 규율된다.

각 주차원에서 이루어지는 專門計劃은 각 주 철도계획은 각 주철도법(Landeseisenbahngesetze), 각 주도로 계획은 각 주도로법(Landesstraßengesetze und-wegegesetze), 각 주 환경보호계획은 각 주환경보호법(Landesumweltschutzgesetzen) 등에 의하여 규율되며, 각 地方自治團體 차원에서는 駐車場整備計劃, 公園整備計劃 등 각 地方自治團體의 필요에 따른 專門計劃이 각 地方自治團體의 정관의 규정에 따라 규율된다.

이상의 專門計劃중 구속력을 갖는 專門計劃으로써 計劃確定節次를 필요로 하는 경우에는 연방 및 각 주 행정절차법과 각 해당계획법이 규율되어 있는 절차적 조항을 준수하여야 한다.

나. 專門計劃과 綜合計劃間的 調整問題

다양한 綜合計劃들과 專門計劃들은 서로 충돌됨을 피할 수 있도록 상호간에 최대한 연결되고 조정되어야 한다. 이와 같은 연결 및 조정작용은 비공식적으로 이루어질 수도 있겠지만, 계획담당기관간의 이해가 상충되고, 합리적인 방법으로 조정되기 어려운 경우를 대비한 법규에 따른 조정이 필요함을 간과할 수 없다. 각 차원의 綜合計劃과 專門計劃들이 일정한 동일한 지역을 대상으로 하는 경우, 계획간의 충돌, 중복은 다양한 차원의 綜合計劃상호간에 또 綜合計劃과 專門計劃간에 피할 수 없는 현상이 된다.

독일의 綜合計劃이 연방차원, 각 주차원, 각 권역차원, 각 地方自治團體차원에서 위계질서에 따라 형성되므로 낮은 차원의 계획은 보다 상위차원의 계획의 규정에 구속된다. 또한 綜合計劃이 일정한 지역의 전체적 발전을 염두에 두고 형성되어지므로, 해당지역에 대한 다른 전문적 사업계획의 기반역할을 한다.

聯邦空間整序法(Bundesraumordnungsgesetz) 제5조제4항에 따르면 공적 專門計劃관서와 기타 토지를 대상으로 하며, 일정한 지역의 공간적 발전에 영향을 끼치는 계획적 조치의 담당자는 超地域的 綜合計劃이 정한 목적(Ziele)을 준수하여야 한다. 이 조항은 공간정서규정(Raumordnungsklausel)이라 불리며, 각 주 계획법은 이에 상응하는 조항을 두어 각 주 계획이 정한 목적의 모순없는 실현을 피하고 있다. 더 나아가 개정 聯邦空間整序法 제6a조는 각 주 입법자에 대하여 모든 기타 공간관계 계획과 공간적 조치상호간에 超地域的 綜合計劃의 요청과 조화를 이루게 하는 공간정서절차(Raumordnungsverfahren)를 규정하는 입법을 의무화하고있다. 법 제6a조에 따르면 공간정서절차를 통하여 해당 계획 또는 조치가 인간, 동물, 식물, 토양, 물, 공기, 기후, 자연경관, 문화재 등과 그 상호작용에 미치는 영향력이 각 계획 및 조치의 단계를 구분하여 각 단계 단계에 따라 조사되고 서류화되며 평가되어야 한다. 計劃確定節次를 통하여 해당계획 또는 조치가 超地域的 綜合計劃이 정한 요청과 부합하는지, 또 어떻게 이와 부합되도록 시행되어질 수 있는지가 규명되어야 한다. 이 공간정서절차는 핵발전소부지확정 등의 대단위 사업시행에 있어 특히 중요한 의미를 가진다.

위와 같은 공간정서규정 및 공간정서절차는 超地域的 綜合計劃에만 해당된

다. 地域的 綜合計劃은 이 계획이 항상 일정한 지역 전체를 종합적으로 염두에 두고 있다는 점에서 다른 모든 專門計劃에 대하여 구속력을 행사할 수 있음이 인정된다. 그러나 이와 같은 地域的 綜合計劃의 구속력은 獨逸法上 한편으로는 특히 건축상세계획(Bauleitplanung)이 각종 超地域的 綜合計劃의 하위에 놓인다는 점에서, 또 연방건축법(Bundesbaugesetz)이 중요한 專門計劃들을 소위 특권적 專門計劃(privilegierte Fachplanung)으로써 건축상세계획의 구속력의 예외로 삼고 있다는 점에서 심히 약화되어 있음을 볼 수 있다. 즉 연방건축법 제38조는 연방철도법(Bundesbahngesetz), 연방도로법(Bundesfernstraßengesetz), 항공교통법(Luftverkehrsgesetz), 쓰레기제거법(Abfallbeseitigungsgesetz) 등에 규정된 專門計劃과 각 주 도로법, 수자원법 등에 규정된 專門計劃이 건축상세계획의 구속을 받지 않는다고 선언함으로써 오직 해당법규에 규정된 計劃確定節次만이 해당계획의 확정에 결정적인 역할을 함을 명백히 하고 있다.

구속적인 專門計劃에 관하여 해당 專門計劃에 관한 법률과 행정절차법이 규정하는 計劃確定節次는 해당계획과 관련된 모든 이해관계를 규율하며 다른 모든 법규가 예정하고 있는 허가, 동의 등의 제반절차를 포함하여 확정짓는 역할을 한다. 이로써 해당 專門計劃 담당자에게는 통일적인 결정권한이 주어지며, 이로써 관할권 및 결정권의 중복을 배제하고 있다. 그러나 그렇다고 해서 계획담당자에게 완전히 자유로운 計劃上의 形成의 自由가 주어져 있는 것은 아니다. 서독 기본법 제28조에 의하여 보장되어 있는 地方自治團體의 計劃自治權은 비록 법규에 의하여 제한이 가능하지만, 이 제한이 計劃自治權을 본질적으로 부정하는데까지 이르러서는 안된다. 구속적인 專門計劃이 비록 건축상세계획의 규정과 모순되는 사항을 규정할 수 있고, 地方自治團體는 상위계획에 따라 스스로의 계획을 수정하지 않으면 안되지만, 이와 같은 모순적인 專門計劃의 확정은 오직 해당 專門計劃의 목표실현을 위하여 부득이하고, 불가피한 경우에만 허용되어야 할 것이며 또한 地方自治團體의 計劃自治權의 본질적 내용을 침해하지 않는 범위에서만 이루어져야 한다.¹⁰⁷⁾ 예컨대 연방고속도로의 건설계획이 地方自治團體를 “동강내는 방향으로” 확정되어져서는 안된다. 계획확정시에는 항상 地方自治團體에 세워져있는 계획과 장래의 계획의사를 고려하여야 한다. 즉 계획을 확정

107) 참조 Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 429ff.

하기 전에 地方自治團體의 의견을 들어야 하며 專門計劃담당자는 관련 地方自治團體의 이익의 침해가 최소한에 이르도록 계획하지 않으면 안된다.¹⁰⁸⁾ 연방건축법 제38조에 규정되어 있는 소위 특권적 專門計劃(Privilegierte Fachpläne)에 속하지 않는 專門計劃들과 綜合計劃인 地方自治團體의 건축상세계획은 상호간에 독립적인 기능을 발휘하며, 상호존중되어야 한다는 일반적 원칙의 구속을 받는다. 즉 專門計劃은 건축상세계획과 모순되도록 확정되어서는 안되며, 건축상세계획도 기존의, 구속력을 발휘하고 있는 專門計劃과 모순되는 방향으로 수립, 변경되어서는 안된다.¹⁰⁹⁾

다. 專門計劃의 法的 形式과 影響力

專門計劃들은 경우에 따라 특정한 계획조치를 준비하는 계획으로써 일정한 법형식을 수반하지 않고 수립될 수도 있고, 최소한의 계획준비절차를 수반할 것을 요구하는 선에서 법이 일정한 형식을 갖출 것을 요구하기도 하고, 경우에 따라서는 특정한 계획조치를 위하여 법률의 수권하에 특정한 법형식을 갖춘, 법적 구속력을 발휘하는 계획으로 반포되기도 한다. 즉 專門計劃은 그 법형식과 법적 영향력의 강도에 따라 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche), 형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인(förmliche-abwägungsrelevante) 그리고 형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는(förmliche-rechtsverbindliche) 專門計劃으로 나누어 진다.

專門計劃 담당자는 우선 일정한 사업에 관한 자신의 미래를 향한 청사진을 형식에 구애받지 않고 구속력 없는(nicht-förmliche-unverbindliche)계획의 형태로 제시할 수 있다. 예컨대 행정각부는 먼 장래에 예상되는 교통문제의 해결을 위한 일반교통계획(Generalverkehrspläne)을 제시하기도 하며, 중장기 소요를 계상한 에너지수급계획을 제시하기도 한다. 이와 같은 계획들의 확정을 위하여 법은 아무런 확정절차도, 법적 형식도 예상하고 있지 않으며, 계획은 오직 行政廳 내부에서 지침정도의 효력과 전문적 입장에서의 심사숙고의 결과정도

108) 참조 BVerwG, DVBl. 1984, S. 88ff.; Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 429ff.

109) 참조 Ernst / Zinkahn / Bielenberg, BBauG, §38, Rdn. 23ff.

의 의미가 부여될 수 있을 뿐, 아무런 구속력도 발휘하지 않는다. 이 계획들은 장차 법구속적인 계획 또는 조치의 준비를 위한 行政廳내부의 결정의 근거로써 제공될 수 있을 것이다. 독일의 地方自治團體에서 장차의 사회형성 발전정책을 효과적으로 준비하고 수행하고자 입안되는 유치원설치프로그램, 양로원설치프로그램, 공업단지유치계획 등과 같은 무수한 준비적 계획 또는 프로그램도 이에 속한다. 이들은 장차 실현할 개별조치를 위한 일차적 준비단계에 해당되며 많은 경우 行政規則으로 이해된다. 이들은 行政廳에 대하여도 구속력이 없으며, 국민들에게도 아무런 구속력도 미치지 않는다.¹¹⁰⁾

이와 같은 형식에 구애받지 않고 구속력 없는 專門計劃은 법에 그 수립이 예정되어 있기는 하지만, 아무런 법적인 구속력이 주어지지 않는 계획인, 형식은 있지만 구속없는(förmlich-unverbindliche) 專門計劃과 거의 동일한 법적 효과를 갖는다. 예컨대 독일연방도로법 제16조에 따르면 聯邦建設部長官은 연방도로의 노선의 지정을 준비하는 수행계획을 입안한다. 연방행정재판소의 판결에 따르면 “이와 같은 聯邦建設部長官의 연방도로노선수행계획(Planungs- und Linienführungsbestimmung)은 行政行爲가 아니며 行政廳의 내부절차에 지나지 않는다. 이 계획의 수신인은 오직 각 주의 도로계획담당자에 국한되며, 아무런 대외적 효력을 발휘하지 않기 때문이다. 이 계획은 행정내부의 효력을 가진 준비단계에서의 기본결정에 해당하며, 도로건설업자 및 일반국민에 대한 대외적 구속력은 이 결정이 오직 도로자체에 관한 計劃確定節次에 최종적으로 반영됨으로써 발휘될 수 있을 뿐이다.”¹¹¹⁾

형식에 구애받지 않고 구속력없는 專門計劃과 형식을 갖춘, 법구속력있는 專門計劃간의 중간영역을 담당하는 專門計劃이 형식을 갖춘, 형량에 영향을 주는 정도인(förmliche-abwägungsrelevante) 專門計劃이다. 獨逸法上 이에 속하는 계획으로는 자연경관보호계획(Landschaftsschutzplanung)과 산림기본계획(forstliche Rahmenplanung)을 우선 들 수 있다.

자연경관보호계획(Landschaftsschutzplanung)은 연방자연보호법과 각

110) Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit?, Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag, B. 199ff.

111) 참조 BVerwGE 62, 342ff.

주 자연보호법의 규정에 따라 각 주 자연경관기본계획(Landschaftsrahmenprogramm), 각 권역자연경관기본계획 그리고 각 地方自治團體의 녹지계획(Grünordnung)의 삼단계로 이루어진다.¹¹²⁾

이 각 계획들은 해당지역이 임업, 농업, 휴양 등의 역할을 감당하기에 적합하다고 지정함으로써 각 공간의 다양한 환경관계기능을 적절히 발휘하도록 상세한 기반을 마련하는 기능을 한다. 산림법에 의한 산림기본계획도 이와 같은 기능을 하고 있다. 각 해당법률은 이러한 계획의 수립을 명문으로 예정하고 있다. 따라서 각 해당법률이 계획수립의 절차를 상세히 규정하고 있지 않다 하더라도 계획의 수립이 법규에 예정되어있다는 점에서 형식을 갖춘(förmliche)계획에 해당한다. 그러나 이 계획들이 計劃確定節次를 거치지 않으며, 법규의 형식을 갖추지도 않고 있다는 점에서 구속적인 계획과 구별된다. 이 계획들은 국토형성과 관계된 다른 계획의 확정에 있어 고려되어야 하며, 超地域的 綜合計劃의 기본원칙(Grundsätze der Raumplanung)과 비교될 수 있는 법적 효과를 갖는다. 즉 다른 계획의 확정에 있어 각 관계이익 및 조치를 비교형량 할 때 고려되어야 하는 정도의 효과를 미치지만, 반드시 준수하여야 할 구속력을 미치지 않는다.¹¹³⁾

형식을 갖춘, 법구속적 효력을 가지는(förmliche-rechtsverbindliche) 專門計劃은 법규에 따라 그 수립이 예정되어 있으며, 법적 구속력을 발휘하는 계획이다.

이 범주에 속하는 계획으로는, 첫째, 독일 각 주의 주 계획법에 따라 주 발전계획에 수반되는 특별계획으로써, 개별적 전문적인 문제에 관하여 확정되는 專門計劃들을 먼저 들 수 있다. 예컨대 핵발전소의 부지의 확보를 위한 “부지배려 계획(Standortvorsorgeplan)”은 주 발전계획에 수반되는 특별계획으로서 확정된다. 각 주발전계획의 경우와 마찬가지로 이들 專門計劃의 법적성격을 각 주 계획법이 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 이들 계획은 각 주발전계획의 목표(Ziele der Landesplanung)와 같은 법적 구속력을 갖는 것으로 이해된다. 즉 각 관계 地方自治團體는 이들 계획의 구속을 받는 바, 새로 수립되는 건축상

112) 참조 Stich, Die Rechtsbeziehungen zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung, UPR 1983, S. 177ff.

113) 참조 Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 779ff.

세계획에는 위 專門計劃이 반영되어야 하며, 기존의 건축상세계획이 위 계획과 모순되는 경우에는 위 계획과 일치되도록 개정하여야 한다.¹¹⁴⁾ 각 국민에 대하여 직접적 구속력은 미치지 않으나, 건축상세계획이 없는 경우 건축허가 등에 있어 간접적인 구속력을 미치며, 건축상세계획에의 반영, 핵발전소의 부지확정에 관한 計劃確定節次를 통하여 위 계획이 반영되었을 경우 구속력을 미치게 된다.

이 범주에 속하는 또다른 專門計劃들의 예로는 다양한 보호구역의 지정계획을 들 수 있다. 예컨대 자연보호법에 따른 자연보호구역(Naturschutzgebiete), 자연경관보호구역(Landsschaftsschutzgebiete), 자연공원(Naturpark), 수자원보호구역(Wasserschutzgebiet) 등이 이에 해당한다. 이들 계획은 법규명령(Rechtsverordnung)이나 정관(Satzung)과 같은 법규의 형식으로 확정된다. 따라서 이들 계획은 다른 법규와 같이 국민개개인에 대하여도 일반적 구속력을 갖는다.¹¹⁵⁾

獨逸法上 형식을 갖춘 법구속적 효력을 가지는(förmlicherechtsverbindliche) 專門計劃의 대표적인 예에 해당하는 계획은 도로의 확정과 같이 각 특별법에 의하여 예정된 計劃確定節次(Planfeststellungsverfahren)에 따라 확정되는 계획들이다. 計劃確定節次의 결과로써 나타나는 計劃確定決定(Planfeststellungsbeschuß)은 특정한 시설(Anlagen)의 설비를 위한 계획을 법이 예정한 구속력을 부여하며 확정짓는 行政廳의 행위를 의미한다.¹¹⁶⁾

이는 허가(Genehmigung), 동의(Zustimmung) 등과 같이 해당시설의 설비에 요구되는 다른 모든 行政廳의 결정을 스스로 포함하며, 해당사업의 담당자와 계획관련 일반국민간의 모든 공법적 법률관계를 법적으로 형성하며 또 규율하게 된다. 따라서 이와 같은 포괄적인 집중적(Konzentrations-), 법형성적 효력(Gestaltungswirkung)이 計劃確定決定의 특징적 요소가 된다.¹¹⁷⁾

이 결정의 포괄적 효력은, 이 결정이 이에 관계되는 무수한 이해관계를 計劃確定節次를 통하여 조정하였을 것을 전제로 한다. 각 특별법 및 연방 및 각 주

114) 참조 Brohm, Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung, DVBl. 1980, S. 655ff.

115) 참조 Brohm, Die Planung der Bodennutzung, JuS 1986, S. 779ff.

116) 참조 Ronellenfisch, Die Planfeststellung, VerwArch 80(1989), S. 93ff.

117) Vgl. § 75 Abs. 1 BVwVfG; Laubinger, Der Umfang der Konzentrationswirkung der Planfeststellung, VerwArch 77(1986), S. 77ff.

행정절차법 제73조 이하를 통하여 규율되는 獨逸法上의 計劃確定節次는 그 목적의 효과적인 수행을 위하여 사법절차와 비슷한 모습을 띠고 있다. 이 절차는 해당사업의 담당자가 수립한 계획의 초안을 청문을 담당하는 行政廳에 제출하고, 청문절차를 옅으로써 시작된다. 누구든지 해당계획이 자신의 이익에 반하는 경우, 이의를 제기할 수 있다. 계획은 담당관청에 의하여 計劃確定決定으로써 확정된다. 보호벽의 설치와 같이, 청문절차상 쟁점이 되었던 이의사항은 그 내용에 포함되어 규율된다. 計劃確定決定은 법형성적 行政行爲으로써, 기본적으로 서면으로, 형식을 갖추어 반포되고, 송달되며, 공공에 알려져야 한다. 그 내용이 되는 專門計劃은 이 결정을 통하여 비로소 법구속적 효력을 발휘하게 된다. 특히 이 결정은 해당 계획의 담당자에게 모든 계획의 관련자에 대하여 계획의 실행을 위하여 필요한 명령, 금지, 수용행위 등 제반행위를 할 공법적 권한을 부여하는 중요한 의미를 가진다. 예컨대 계획담당자는 계획의 실행에 소요되는 토지를 수용할 권한을 부여받는다.¹¹⁸⁾ 이 결정을 통하여 계획담당자와 계획관련자간에 계획 확정과 연관되어 있는 모든 공법적 법률관계가 형성되며 또 규율된다.

이와 같은 집중적(Konzentrations-), 법형성적 효력(Gestaltungswirkung)외에도 計劃確定決定은 배제적 효력(Ausschlußwirkung)을 갖는다. 즉 이 결정은 계획의 실행에 직접적으로 소요되는 토지뿐만아니라, 계획의 실행에 의하여 생기는 공해, 기타 토지와 관련되는 환경변화에 의하여 간접적으로 관련되는 토지에 대하여도, 사법상의 중지, 제거, 변경소송의 가능성을 배제한다.) 참조 § 75 Abs. 2 BVwVfG; § 17 Abs. 6 BFStrG; Kopp, VwVfG § 75, Rdn. 3ff.; Broß, Zur(fern)straßenrechtlichen Planfeststellung, VerwArch 75(1984), S. 425ff.

計劃確定決定이 行政行爲에 해당하므로 이에 의하여 위법하게 침해를 받은 국민은 행정법원법 제40조이하의 규정에 따라 취소소송, 확인소송 등의 형식으로 권리의 구제를 행정재판소에 청구할 수 있다.

118) § 75 Abs. 2 BVwVfG, Kastner, Inwieweit sind enteignungs- und entschädigungsrelevante Entschädigungen im straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschuß zu treffen?, DVBl. 1982, S. 669ff.

第2節 日本의 地方自治團體의 計劃自治權

1. 日本에 있어 開發行政의 意義와 開發行政法의 體系

가. 開發行政의 意義

日本의 實定法上 개발이라는 용어가 사용되고 있는 예는 매우 드물다. 또한 實定法上 개발이라는 용어를 사용하고 있는 경우에도 그 용어의 용법은 일정하지 않다. 예를 들어 都市計劃法상의 開發行爲는 건축행위의 전단계의 행위로 행하는 토지의 구획형질변경을 말한다(동법 제4조제12항). 이 용어법은 開發行爲를 開發許可(동법 제29조 이하)의 대상이 되는 행위로 정의하고 있기 때문이다. 都市計劃法상 開發行爲 및 開發許可에서 의미하는 개발은 都市再開發法이 정하는 시가지재개발사업상의 개발 등과 더불어 한정적으로 토지이용에 있어서의 물리적인 현상의 변경을 의미한다. 이에 대하여 國土綜合開發法이 정하는 國土綜合開發計劃(동법 제2조)은 지역의 물적 환경의 정비형성이라는 의미에 있어서의 개발을 내용으로 하고 있다. 한편 國土開發幹線自動車道建設法은 국토의 보편적 개발이라는 용어를 사용하고 있으나 그 정의에 대해서는 특히 규정하고 있지 않다(동법 제1조).

이와 같이 日本에 있어 개발의 의미는 개발이라는 용어 자체가 물적 대상에 고착된 택지개발·삼림개발·수자원개발, 기술의 발전과 관련한 우주개발·해양개발 또는 이를 종합한 기술개발, 공업을 중심으로 하는 각종 산업개발과 관련한 경제개발, 사람의 능력과 복지의 향상을 위한 사회개발 등 그 내용목적에 있어 다의적으로 사용되고 있을 뿐만 아니라 또한 행정작용법연구에 있어서도 최근까지 체계적으로 논의된 경험이 없는 행정작용이라는 점에서 개발을 그 대상으로 하는 開發行政의 의미 역시 반드시 명확하지 않다고 한다.¹¹⁹⁾ 따라서 행정은 어떤 의미에서는 이러한 모든 개발과 다소간에 관련을 맺고 있기 때문에 開發行政이라 함은 이런 모든 개발에 관한 행정이라고도 할 수 있다. 그러나 이와

119) 小高剛, 『行政法各論』(有斐閣, 1984), 76면; 村上武則, 『應用行政法』(有信堂, 1995), 92면.

같이 넓은 의미로 開發行政을 이해하는 것은 무의하게 논점을 확장하는 것이 되어 하나의 행정작용영역으로서의 開發行政을 개념화하는 것을 무의미하게 한다고 한다. 이러한 점에서 日本에서는 일반적으로 開發行政을 『적극적이고 계획적으로 국토 및 미이용자원을 유효하게 이용함으로써 국민의 보다 양호한 생활을 위하여 일정한 지역의 물적환경을 정비·형성하는 행정작용』으로 정의하고 있다.¹²⁰⁾ 종합적인 관점에서 국토의 물적환경을 정비하는 행정과정이라는 점에서 開發行政을 地域開發行政이라고도 할 수 있는 바, 지역개발은 항상 국토의 전체 또는 그 일부로서의 지역을 어떻게 정비할 것인가라는 관점에서 행하는 지역의 물적환경의 정비·형성을 말한다. 그러나 開發行政 내지 地域開發行政은 단순히 토지의 이용개발에 그치는 것이 아니라 궁극적인 목적은 지역의 자연적·사회적·경제적 제조건을 정비하고 개발을 함으로써 지역주민의 생활수준의 향상을 도모함에 있다.

開發行政은 일정한 地域開發計劃에 기초하여 공공시설의 정비, 토지이용규제, 사업, 유도 등 각종 행정수단을 종합하여 하나의 목적을 지향하는 전형적인 計劃行政으로써의 성질을 가진 행정과정이다. 또한 開發行政에 의하여 행하여지는 개발에는 적극적으로 國土 또는 未利用資源의 이용을 촉진하는 측면과 계획적이고 합리적인 국토의 이용을 위하여 무질서한 개발을 규제하는 측면의 양면이 포함된다.

나. 日本의 開發行政法의 體系

이상과 같이 開發行政을 정의하는 경우에 開發行政法은 ①開發行政의 목표를 설정하고 그 목표를 달성하기 위한 주체·수단·절차 등의 기본을 정하는 開發計劃行政法, ②도시나 지역에 있어서의 물적환경을 정비하기 위한 공공사업의 실시를 위한 주체·수단·절차에 대하여 정하는 開發整備事業法, ③합리적인 토지이용을 위한 규제에 대하여 정하는 開發規制法, ④미이용자원의 유효한 이용을 위한 資源開發法 등을 그 내용으로 한다. 日本의 개발관련 주요법률을 보면 아래와 같다.

120) 小高剛, 앞의 책, 76면; 村上武則, 앞의 책, 92면.

주요 구분	목적별 구분	기 본 법	관 련 법
전국 법	전 국	· 토지기본법(1989)	
		· 국토종합개발법(1950)	· 국토조사법(1951) · 국토조사촉진특별조치법(1962)
		· 국토이용계획법(1974)	· 도시계획법(1968)
블록 법	대도시 권역개 발정비	· 수도권정비법(1956)	· 수도권근교정비지대및도재개발구역의정 비에관한법률(1958) · 수도권의기성시가지에있어서의공업등의 제한에관한법률(1959) · 수도권근교녹지보전법(1966)
		· 近畿圏整備法(1963)	· 근기권근교정비구역및도재개발구역의정 비및보전에관한법률(1964) · 근기권의기성도시구역에있어서의공장등 의제한에관한법률(1964) · 근기권보전구역의정비에관한법률(1967) · 관서문화학술연구도시건설촉진법(1987) · 大阪灣임해지역개발정비법(1993)
		· 中部券開發整備法 (1965)	· 중부권의도시정비구역, 도시재개발구역 및보전구역의병비등에관한법률(1967) · 수도권·근기권및중부권근교정비지대등 의정비를위한국가의재정상의특별조치에 관한법률(1966)
지방권 역개발 정비		· 北海道開發法(1950) · 東北地方開發促進法 (1957) · 九州地方開發促進法 (1959) · 中國地方開發促進法 (1960) · 四國地方開發促進法 (1960)	· 북해도·동북개발금고법(1956)

第4章 獨逸과 日本의 地方自治團體의 計劃自治權

주요 구분	목적별 구분	기 본 법	관 련 법
개별 지역 법	산업기 반정비	<p>『도 로』</p> <ul style="list-style-type: none"> · 간선간선자동차도건설 법 · 도로정비긴급조치법 · 도로정비특별조치법 · 동해도간선자동차국도 건설법 · 輿地등산업개발도로정 비임시조치법 <p>『항 만』</p> <ul style="list-style-type: none"> · 항만정비촉진법 · 특정항만시설정비특별 조치법 · 항만정비긴급조치법 <p>『수자원개발』</p> <ul style="list-style-type: none"> · 수자원개발촉진법 (1961) · 수자원개발공단법 (1961) · 치산치수긴급조치법 (1960) · 수원지역대책특별조치 법(1972) 	
	산업도 시건설	<ul style="list-style-type: none"> · 신산업도시건설촉진법 (1962) · 공업정비특별지역정비 촉진법(1964) · 저개발지역공업개발촉 진법(1961) · 고도기술공업집적지역 개발촉진법(1983) 	<ul style="list-style-type: none"> · 신산업도시건설및공업정비특별지역정비 를위한국가의재정상의특별조치에관한법 률(1965)

주요 구분	목적별 구분	기 본 법	관 련 법
개별 지역 법	산업도 시건설	<ul style="list-style-type: none"> · 지역산업의고도화에기여하는특정산업집적촉진에관한법률(1988) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역진흥정비공단법(1962)
	공장입 지 및 유치	<ul style="list-style-type: none"> · 공장재배치촉진법(1972) · 공장입지법 · 농촌지역공업등도입촉진법(1971) · 저개발지역공업개발촉진법(1961) · 공업정비특별지역정비촉진법(1964) 	
	특수지 역개발	<ul style="list-style-type: none"> · 離島振興法(195·국토개3) · 庵美群島振興特別措置法(1954) · 산촌진흥법(1965) · 産炭地域振興臨時措置法(1961) · 過疏地域對策緊扱措置法(1962) · 과소지역활성화특별조치법(1990) · 농업진흥지역의정비에관한법률(1965) · 지방거점도시지역의정비및산업업무시설재배치의촉진에관한법률(1993) · 豪雪地帶對策特別措置法(1962) 	<ul style="list-style-type: none"> · 방재를위한집단이전촉진사업과관련한국가의재정상의특별조치등에관한법률(1972) · 후진지역의개발에관한공공사업과관련한국가의부담비율의특례에관한법률(1961)

2. 日本의 開發行政計劃의 展開過程과 開發計劃의 體系

가. 開發行政計劃의 展開過程

開發行政의 중심은 行政計劃인 바, 日本의 開發行政으로서의 計劃行政의 전개과정은 다음의 시기에 따라 구분할 수 있다.¹²¹⁾

(1) 1945년 이전

1900년 『北海道10個年計劃』 등의 北海道開拓計劃, 1914년 東北振興會의 설립을 시작으로 한 東北振興計劃, 1934년 閣議의 결정으로 이루어진 『國土計劃設置要綱』 등 법률에 근거하지 않은 國土開發計劃이 책정되었으며, 1920년에는 舊 都市計劃法에 근거한 都市計劃이 별도로 책정되었다. 그러나 전전의 開發行政은 일반적으로 말하면 ①실업자의 구제, 전시체제의 확립 등을 위하여 긴급한 과제를 해결한다는 관점이 강하고, 장래를 예견한 국토의 형성이라는 측면은 약하였다는 것 ②긴급과제의 해결에 역점을 두었기 때문에 다양한 行政活動·行政手段을 종합하여 목표를 설정하는 計劃行政의 형태를 취하고 있지 아니하였다는 것을 그 특징으로 지적할 수 있다.¹²²⁾ 이러한 점에서 현대의 開發行政과의 사이에 질적인 차이가 있다.

(2) 1945년~1955년

제2차 세계대전 이후의 경제부흥(식량증산)과 재해발생의 방지를 위한 國土開發整備行政은 地方自治團體를 중심으로 전개되었다. 이와 같이 地方自治團體가 추진하는 開發行政에 대하여 국가가 재정적인 뒷받침을 하여야 한다는 요청에 따라 1950년 國土開發의 基本法인 『國土綜合開發法』이 제정되었다. 그러나 이 법률하에서는 국가적인 입장에서 경제부흥에 필요한 부분에 국가예산을 중점적으로 배분하는 방식을 취하였는 바, 이후의 國土開發은 국가의 중점정책에 합치하는 경우에 한하여 예산을 보조한다는 방식이 확립되게 되었다.

121) 小高剛, 앞의 책, 79~81면; 宮田三郎, 『行政計劃法』(ぎょうせい, 1984), 57~63면.

122) 小高剛, 앞의 책, 81면.

國土綜合開發法은 全國綜合開發計劃·都府縣綜合開發計劃·地方綜合開發計劃·特定地域綜合開發計劃의 4종류의 綜合開發計劃의 策정을 豫定하고 있었으나, 현실적으로는 特定地域綜合開發計劃만이 전원개발·다목적댐건설을 목적으로 策정되었으며, 1951년에 19개 지역이 특정지역으로 지정되었다. 그러나 예를 들어 只見特定地域과 北上特定地域의 開發 등은 전원을 개발하여 주로 京濱工業地帶에 송전하고, 수몰희생과 홍수의 억제 및 댐에 수반하는 종합개발을 위한 공공사업비는 지방이 분담하는 방식을 취하였기 때문에 이것은 縣의 재정을 압박하여 적자를 확대하는 결과를 가져왔다. 이로 인하여 特定地域計劃事業의 추진은 저조하였으며, 各 縣은 국고부담의 증액을 요구하였다. 이와 같은 현의 요구는 1957년 東北開發促進法을 제정하게 되는 계기가 되었으며, 이후 各 지방의 압력에 의하여 1959년 九州地方, 1960년 四國地方, 北陸地方, 中國地方에 대한 개발촉진법이 제정되게 되었다. 그리고 이 기간동안 1950년의 한국전쟁에 따른 특수경기로 기업이 성장하고, 도로·항만·기존공업지대에서의 용수·용지의 부족으로 산업기반의 정비와 공업의 지방분산이 긴급한 과제가 되어 1954년에는 제1차 道路整備 5個年計劃이 閣議에서 결정되었다.

그러나 이 기간동안의 開發行政은 거의 資源開發과 國土保全이라는 긴급과제의 해결을 목적으로 하였으며, 행정의 목표설정과 수단의 종합을 내용으로 하는 計劃行政의 측면은 아직 초보적인 단계로 평가할 수 있다.¹²³⁾

(3) 1956년~1965년

이 시기는 工業開發形行政의 시기이며, 또한 경제의 고도성장기이다. 즉, 1955년 景氣 활성화를 계기로 중화학공업을 중심으로 한 기술혁신·설비투자가 활발하게 이루어졌으며, 몇 차례의 불황기가 있기는 하였으나 1970년까지 이른바 고도경제성장기가 계속되었다. 따라서 1955년경부터는 지역개발의 중점이 식량증산과 전원개발에서 공업개발·산업기반의 정비로 이행하였다. 산업기반의 정비확충에 대해서 보면, 이 시기에는 우선 산업활동의 동맥이라고 할 수 있는 도로의 정비가 긴급한 과제로 대두되었다. 이에 따라 산업입지진흥을 목적으로 하는 國土開發幹線自動車道建設法(1957년, 國土開發幹線自動車道基本計劃)이 제정되고, 또한 경제기반의 강화를 목적으로 하는 道路整備緊急措置法(1958, 道路

123) 小高剛, 앞의 책, 80면.

整備 5個年計劃)과 기타 東海道地域에서의 산업의 비약적 발전에 대처하고 또한 경제기반의 강화에 기여함을 목적으로 東海道幹線自動車國道法(1960년) 및 關越, 東海, 北陸, 九州, 中國地方 등에 대해서도 같은 취지의 법률이 제정되었다. 또한 항만 정비의 필요성이 제기되어 항만의 정비·촉진을 목적으로 하는 港灣整備促進法(1953년)과 港灣整備緊要措置法(1961)이 제정되었다.

또한 1959년부터 地方自治團體는 공장을 지방에 적극적으로 유치하고자 하였다. 공장유치는 지역격차의 시정·후진지역개발의 중요한 수단으로 활용되었으며, 이를 위하여 각종 조세의 지방으로의 이양을 내용으로 하는 地方稅法을 개정하여 地方自治團體의 부족한 재원을 확충하였다. 또한 각 地方自治團體는 공장유치를 가장 중요한 수단으로 활용하면서 縣의 綜合開發을 적극적으로 추진하는 과정에서 工場誘致條例를 제정하여 이에 대응하였다. 한편 首都圈과 관련하여서는 1956년 過密都市化를 억제하고 정치·경제·문화 등의 중심으로서 바람직한 首都圈의 건설과 그 질서있는 발전을 도모함을 목적으로 首都圈整備法이 제정되었으며, 또한 1958년 『首都圈近郊整備地帶및都市開發區域의整備에관한法律』과 1959년 『首都圈의既成市街地에서의工業等の制限에관한法律』이 각각 제정되었다.

1962년에는 國土綜合開發法이 제정된지 12년만에 全國綜合開發計劃이 수립되었다. 全國綜合開發計劃은 國民所得增大計劃의 성과에 따른 고도성장에 수반하여 발생한 과밀도시의 억제와 지역격차의 시정을 주된 목표로 하고, 전국에 開發據點을 설정하여 중점적으로 건설투자를 행하여 그 개발효과를 주변지역으로 파급시키는 것을 내용으로 하는 『據點開發構想』에 의거하여 고도경제성장의 본격적인 전개를 도모하고자 하였다. 이 계획은 전국을 過密地域, 整備地域, 開發地域의 세 종류의 政策地域으로 구분하고, 후자의 두 지역에 工業開發據點·地方開發都市를 건설하는 방식을 취하였으며, 이 계획에 근거하여 新産業都市와 工業整備特別地域이 開發據點으로 지정되었다.

이 시기는 日本에 있어 開發計劃行政이 공업개발의 유도를 통하여 장래의 풍요로운 국토의 형성을 도모한다는 창조적인 관점을 제시하고 공업용지의 조성·기업용자 등의 수단이 도입되는 등 이후의 광역적인 토지이용의 토대를 구축한 시기이며, 또한 全國綜合開發計劃을 책정하고, 블록計劃法과 據點開發法 등을 제정하여 開發計劃의 복합적인 체계를 완성한 시기라고 할 수 있다.

(4) 1966년~1975년

이 시기에도 중화학공업부분의 대형설비투자는 활발하게 이루어지고 경제의 고도성장은 지속되었지만, 고도성장에 따른 도시의 과밀화는 더욱 심각한 문제로 등장하였으며, 공업개발의 중심이 되어 온 중화학공업은 대량의 공해를 발생시켜 생활환경과 자연환경을 파괴하기 시작하였다. 이에 地方自治團體들은 정책의 중심을 그 동안의 공업유치정책에서 복지정책으로 전환하고, 工業誘致條例를 폐지하기 시작하였다. 또한 환경보호와 사회개발없이 진행된 성장정책에 대하여 국민들은 강한 비판을 제기하였다. 이러한 배경하에서 1976년에는 公害防止對策基本法이 제정되었으며, 또한 1967년에는 장기경제계획으로 經濟社會開發計劃을 발표하여 社會開發에 대한 정부의 목표를 제시하였다.

1969년 5월에 新全國綜合開發計劃이 閣議에서 결정되었다. 新全國綜合開發計劃은 ①도시에 있어서의 중추관리기능의 집적과 물적 유통기구를 체계화하기 위한 전국적 네트워크의 정비, ②전국 네트워크와 관련한 산업개발·환경보전을 위한 遠隔地에 있어서의 大規模産業基地配置를 통한 국토 전체에 경제개발 가능성의 확대 및 ③생활환경의 국민적 표준을 확보하기 위한 전국토에 걸친 廣域生活圏의 설정을 國土開發計劃의 전략적 방식을 제시하였다. 그러나 新全國綜合開發計劃은 기본적으로는 사회개발보다 경제개발에 우선을 두었으며, 산업규모의 확대를 위한 工業基地, 新幹線網, 高速道路網의 전국적 정비 등 그 동안의 據點開發方式을 대신하여 大規模프로젝트方式을 취하였다. 또한 사회개발의 관점에서 1970년 新經濟社會發展計劃이 책정되었는 바, 이 계획은 ①住宅·生活環境의 整備擴充 ②綜合的 土地對策 ③廣域生活圏의 形成 ④消費者保護, 公害防止 등의 行政推進 ⑤社會保障의 充實을 그 내용으로 하고 있다.

1974년 6월에는 전국적인 土地利用計劃을 규정하는 國土利用計劃法이 제정되었다. 國土利用計劃法은 1950년에 제정된 國土綜合開發法을 전면적으로 개정하여 개발법체제를 체계적으로 정비하는 입법과정에서 긴급한 과제로 등장한 토지이용의 혼란에 대처하기 위하여 시급히 입법적 조치를 취할 필요성에 의하여 國土利用計劃의 기본법으로 제정된 것이다. 그러나 결과적으로는 國土綜合開發法 개정안이 폐지되고 국토개발종합법의 일부만이 개정되게 되었다. 國土利用計劃法과 함께 國土廳설치법이 제정되어 國土廳이 발족하였다.

이 시기에는 공해대책기본법을 비롯한 공해관련 법, 자연환경보전법(1972년), 공업재배치촉진법(1974년)의 제정에서 보는 바와 같이 공해문제에 대처함과 동시에 인구와 산업의 지방분산을 도모하기 위한 시책이 강구된 시기이다.

(5) 1975년~1987년

1973년의 석유위기는 에너지정책의 전환과 함께 산업구조를 전환하게 되는 요인이 되었다. 즉, 이 시기에는 전자기계공업의 발전과 첨단기술의 발전으로 日本의 산업구조가 중화학공업주도형에서 지식집약산업주도형으로 변용하게 되었다. 그리고 1976년 11월에는 석유위기 이후의 저경제성장시대에 있어서의 약 10년간의 국가의 종합개발의 기본방향을 제시하는 제3차 全國綜合開發計劃이 閣議에서 결정되었다. 제3차 全國綜合開發計劃은 제1차 全國綜合開發計劃의 거점개발방식, 제2차 全國綜合開發計劃의 大規模産業開發 프로젝트方式에 대하여 대도시로의 인구 및 산업의 집중 억제, 지방의 진흥, 過密·過疎問題에 대처하면서 인간거주의 종합적 환경의 형성을 도모하는 定住構想을 開發의 基本理念으로 하고 있으며, 그 내용으로 水系·流域別로 전국에 200~300의 定住圈을 설정하여 인구의 정착화를 도모하는 것이다. 또한 1979년에는 長期經濟計劃으로 新經濟社會 7個年計劃을 閣議가 결정하였는데, 이 계획은 정부에 의한 경제예측과 內閣의 綜合的 調整機能을 통하여 실현하여야 할 노력목표를 제시하고 있다.

이 시기의 후반기는 다음 시기를 위한 종래의 開發計劃, 특히 공공사업관련 계획의 계속성을 재점검하고 새로운 전망을 찾는 시기였다. 이후 계속 진행된 공공사업관련 계획으로는 제8차 道路整備5個年計劃, 제6차 治山事業5個年計劃, 제5차 下水道整備5個年計劃, 제4차 空港整備5個年計劃 등이 있다.

(6) 제4차 全國綜合開發計劃(1987~2000년)¹²⁴⁾

1987년 6월 30일 2000년까지를 목표연도로 하는 제4차 全國綜合開發計劃이 閣議에서 책정하였다.

현재 日本은 국제화·고도정보화·고령화·도시화가 급속히 진행되는 상황에서 동경과 그 주변지역만만 국제금융도시·정보중심도시로서 중추관리기능이

124) 일본의 제4차 全國綜合開發計劃의 자세한 내용에 대해서는 成田賴明, 『土地政策と法』(有斐閣, 1994), 62~74면; 日本 現行法規總覽 제82권(國土計劃 篇), 423~470면 참고.

집중되고, 東京圈 이외의 地方圈에서는 수출산업의 쇠퇴, 기업의 해외진출에 따른 지역산업의 공동화, 이에 수반한 고용문제의 심각화, 임업·어업의 부진, 농업의 불안, 過疎地域에서의 인구의 계속적인 감소 등의 심각한 문제를 포함하여 전체적으로 국토의 발전이 현저하게 왜곡되는 현상이 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다. 즉, 一極集中의 東京圈은 過密性·過大性의 폐해가 도처에서 나타나고, 대규모 재해에 대한 취약성, 환경의 악화, 살인적인 지가, 통근·주택조건의 열악성 등 사람이 거주하는 도시로서의 한계를 넘어 섰다고도 할 수 있다. 이와 같이 東京圈으로의 도시기능의 집중과 지방권에서의 산업부진·고용문제의 심각화·過疎地域에서의 계속적인 인구감소 등의 불균형적인 구조를 그대로 방치하는 경우 더욱 심화될 것이라는 것이 오늘날 日本 국민의 공통된 인식이다. 이러한 사정하에서 제4차 全國綜合開發計劃은 一極集中을 시정하고 多極分散型 國土形成을 목표로 하면서 국토계획의 기본적 과제로 ①정주와 교류에 의한 지역의 활성화, ②국제화와 세계도시기능의 재편성 ③안전하고 양호한 질의 국토 환경의 정비로 설정하여 수립되었다.¹²⁵⁾ 多極分散形 國土라고 함은 제4차 全國 國土綜合開發計劃에 의하면 『生活圏域(定住圏)을 기초단위로 하면서 중심이 되는 도시의 규모, 기능에 따라 定住圏의 범위를 넘어 광범위한 광역적인 권역을 구성하여 이들 권역을 전국적으로 연결하는 네트워크를 형성하는 것』으로 정의하고 있다. 그리고 多極分散形 國토를 형성하기 위해서는 東京圈으로의 一極集中을 억제하고, 關西圈·名古屋圈에 중추기능·국제경제기능·연구개발기능·정

125) 제4차 全國綜合開發計劃의 책정과정에서 基本目標와 관련하여 국제화동향하에서 금융·정보기능의 東京圈으로의 집중이 이후에도 계속되어 가까운 장래에 東京 300Km권이 동경의 범위에 편입되게 될 것이라는 예측하에 東京圈에 계속적으로 시책의 중점을 두어야 한다는 견해와 동경으로의 제기능의 一極集中이 모든 문제의 근원이기 때문에 東京으로의 집중을 더욱 가속화하는 것과 같은 東京圈의 정비는 중지하고 지방을 중시하는 정책을 기본으로 하여야 한다는 견해가 대립하였다고 한다. 이에 國土廳은 地方公共團體를 포함한 각계 각층의 청문을 거쳐 최종적으로 多極分散型을 기조로 하는 내용의 제4차 國土綜合開發計劃案을 수립하였고, 이에 대하여 東京圈의 정비에 관한 부분이 약하다는 비판이 제기되어 國土綜合開發法上的 國土審議會와는 별도로 國土政策懇談會가 1986년 설치되는 기묘한 사태가 발생하였다. 그러나 최종적으로는 國土廳의 기조와 전혀 다른 견해와 방침을 제시하기 보다는 東京과 지방의 입장을 배분한 상식적인 보고서를 제출하였는 바, 이 간담회의 보고는 최종적으로는 제4차 全國綜合開發計劃의 일부로 포함되었다고 한다(成田賴明, 앞의 책, 65면).

보기능·국제교류기능 등을 육성·확충·강화함으로써 기능분산을 추구하고 기타의 지방권에 대해서는 지역활성화를 위한 기반정비·국제교류거점·대규모 리조트지역 등의 정비 등에 의하여 자율적 발전을 추구하는 것으로 하고 있다.

종래의 全國綜合開發計劃의 전략방식은 기본적으로 그 시대의 사회경제상황에 대응한 것이었지만, 각각의 특색을 단적으로 말하면 1962년의 제1차 全國綜合開發計劃은 거점개발방식, 1969년의 제2차 全國綜合開發計劃은 신네트워크의 정비와 대규모프로젝트를 조합한 列島改造方式, 1979년의 제3차 全國綜合開發計劃은 定住圈방식이었다고 할 수 있다. 이에 대하여 제4차 全國綜合開發計劃은 정주와 교류를 기초로 한 다극분산방식으로 특색지을 수 있다. 제1차 및 제2차 全國綜合開發計劃은 고도성장하에서 공업화사회의 국토상을 기본으로 하여 적극적·공세적인 개발중점주의의 색채가 농후하였던 것에 대하여 제3차 全國綜合開發計劃은 제1차 오일쇼크에 따른 경제성장의 둔화, 공업발전에 따른 공해문제·환경파괴 등에 대한 반성, 국민의 가치관념의 변화 등을 반영하여 소극적·방어적인 정주방식을 채용하였다. 제3차 全國綜合開發計劃의 책정이 후에도 경제성장의 둔화가 계속되어 과거와 같은 고도성장은 기대할 수 없게 되었으며, 이를 반영하여 국가재정과 지방재정 모두가 악화되어 新幹線·高速道路 등의 대규모 프로젝트의 동결·중지, 공공사업비의 삭감 등이 10여년 동안 계속되었다. 그러나 이 기간 동안에도 동경만은 금융·정부기능 등으로 대표되는 一極集中이 이루어졌다. 이러한 사정하에서 책정된 제4차 全國綜合開發計劃은 지역을 활성화하고 왜곡된 국토구조를 균형적 발전으로 유도하기 위하여 계획의 기본과제를 이미 서술한 바와 같이 ①정주와 교류에 의한 지역의 활성화 ②국제화와 세계도시기능의 재편성 ③안전하고 양질의 국토환경의 정비에 두었다. 이와 같은 기본과제에 대처하는 제4차 全國綜合開發計劃은 전체적으로 보면 제3차 全國綜合開發計劃의 定住圈構想에 기초하면서 제2차 全國綜合開發計劃의 전국적 네트워크 정비구상을 부분적으로 결합한 것이라고 할 수 있으며, 이러한 점에서 新列島改造를 지향하는 것이라고 할 수 있다.

『日本 全國綜合計劃의 策定과정』

	전국종합계획	신전국종합계획	제3차전국종합계획	제4차전국종합계획
策定기간 (각의결정) 목표년차	1962년	1969년	1977년	1987년
	1970년	1985년	1977년부터 약 10년간	약 2000년
배 경	1. 고도성장경제 제로의 이행 2. 과대도시문 제, 소득 격차확대 3. 소득증배계 획(태평양 벨트지대 구상)	1. 고도성장경제 2. 인구·산업의 대도시 집중 3. 정보화·국제 화, 기술혁신 의 진전	1. 안정경제 2. 인구·산업의 지역분산 3. 국토자원·에너 지 등의 유한성 현재화	1. 인구·동경일극 집중 2. 산업구조의 급속 한 변화 등에 의 하여 지방권에서 의 고용문제의 심각화 3. 본격적 국제화의 진전
기본목표	지역간의 균형 있는 발전	개발가능성의 전구도로의 확대, 균형	인간거주의 종합적 환경의 정비	다극분산형국토의 형성

日本은 이와 같은 제4차 全國綜合開發計劃의 기본전략은 多極分散形 國土形成을 법적으로 보장하기 위한 基本法으로 『多極分散形國土形成促進法』을 제정하였다. 즉, 이 법률은 『인구 및 행정, 경제, 문화 등에 관한 기능이 과도하게 집중되어 있는 지역으로부터 이들 기능을 분산하고, 지방의 진흥개발과 대도시지역의 질서있는 정비를 추진하며, 나아가 주택 등의 공급과 지역간의 교류를 촉진함으로써 인구 및 위의 기능이 특정지역에 과도하게 집중되는 것을 방지하고, 전역에 걸쳐 적정하게 배치되도록 하고, 각 지역이 유기적으로 연대하면서 특성을 가지고 발전하는 국토(多極分散形國土)의 형성을 촉진하고 또한 주민이 자부심과 애착을 가질 수 있는 풍요롭고 살기 좋은 지역사회의 실현에 기여함』을 목적으로 제정된 것이다. 그리고 이 법률은 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 국가의 行政機關 등의 이전, 지방의 振興開發에 관한 施策과 振興據點地域의 整備, 대도시지역의 질서 있는 정비를 위한 大都市機能의 改善 등에 관한 施策과 業務核都市의 정비, 주택 등의 공급촉진과 지역간 교류의 촉진을 위한 시책 등을 규

정하고 있다.

나. 日本의 開發計劃의 體系

行政計劃의 발현형태는 매우 다양하며, 또한 이는 다양한 관점에서 분류할 수 있다. 이에 대하여 독일에서는 行政計劃의 특질을 분석함에 있어 行政計劃을 綜合計劃(Gesamtplanung)과 特定部分計劃(Fachplanung)의 구별하는 것이 가장 일반적이고 유력한 기준이 되고 있으며,¹²⁶⁾ 이와 같은 독일의 분류기준은 日本에 있어서도 마찬가지로 行政計劃의 분류기준으로 활용되고 있다. 전후 日本에서의 計劃行政은 개발사상에 근거한 國土開發計劃을 기본축으로 하여 대규모적으로 전개되었다. 일반적으로 開發計劃은 ①단순히 현상적합적인 계획이 아니라 社會形成的·社會變革的인 計劃인 점 ②消極的 計劃이 아니라 積極的인 計劃인 점 ③단순한 作文的·準備的 計劃이 아니라 집행수단에 의하여 실현을 목적으로 하는 것이라는 점 ④단순한 目標計劃이 아니라 시간적·재정적 실현 및 행정적 조치를 포괄하는 프로그램계획·투자계획·조치계획이라는 점 등의 성질을 가지고 있다.

日本에서의 중요한 開發計劃을 綜合計劃과 特定部分計劃으로 분류하여 보면 아래의 표와 같다.

126) 종합계획·특정부분계획의 구별은 원래 E.Forsthoff와 W.Blümel이 지역과 관련한 계획을 종합계획과 특정부분계획으로 구별하여 계획확정결정(Planfeststellungsbeschluss)과 건설관리계획(Bauleitplanung) 또는 국토계획(Raumplanung)과의 충돌을 해결하기 위한 행정법상 중요한 개념으로써 사용한 것이다(E.Forsthoff/W.Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungrecht, 1970, S. 17ff.; E.Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 10 Aufl., S. 304ff.) 한편, 독일에서는 계획상호간의 충돌의 경우 특정한 계획의 상위 내지 우위라는 일반원칙은 이미 존재하지 않고 그때 그때의 구체적인 관계에 따라 개별적으로 정할 필요가 있으며, 따라서 종합계획·특정부분계획의 구별은 법이론적·체계적 의의를 상실하였다는 지적(Vgl., R.Wahl., Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, I Band, 1978, S. 275f.)도 있으나 종합계획·특정부분계획의 구별은 계획의 분류기준으로 많은 학설이 이에 따르고 있고, 또한 구체적인 계획의 내용적 중점에 대한 이해에 있어 여전히 중요한 의의가 있다고 한다(이에 대해서는 西谷剛, "都市計劃決定の法的性質", 成田頼明編, 『行政法の争点』(ジュリスト増刊)(有斐閣, 1980), 277면 이하 참고).

(1) 綜合計劃

綜合計劃이라고 함은 국토 또는 특정지역을 대상으로 택지개발, 산업지역, 교통개발, 환경보호, 인구증가 등과 같은 모든 공간관련적인 요소를 포함하는 종합적인 계획을 말한다. 綜合計劃은 공간의 구조적인 전체관계의 형성을 목표로 한다. 綜合計劃은 특히 일정지역의 종합개발을 사전에 입안하여 행정활동 및 사적행동에 대하여 영향력을 미치고, 목표실현을 위하여 이들을 조정·통합하는 역할을 한다.

구 분	계 획 명	근 거 법	소 관 부 처
전국계획	국토종합개발계획	국토종합개발법 제7조	국토청 계획조정국
	국토이용계획	국토이용계획법 제5조	국토청 계획조정국
	長期水需給計劃	국토청 설치법 제4조	국토청 수자원국
	방재기본계획	재해대책기본법 제34조	국토청 官房
지방개발 계획	북해도종합개발계획	북해도개발법 제2조	북해도 개발청 기획실
	동북축진계획	동북개발축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	대륙지방개발축진계획	대륙지방개발축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	중국지방개발축진계획	중국지방개발축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	사국지방개발축진계획	사국지방개발축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	구주지방개발축진계획	구주지방개발축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	수도권정비계획	수도권정비법 제21조, 제22조	국토청 대도시권 정비국
	근기권정비계획	근기권정비법 제8조, 제9조	국토청 대도시권 정비국
중부권정비계획	중부권개발정비법 제8조~11조	국토청 대도시권 정비국	
특정지역 진흥계획	· 신산업도시의 건설 에 관한 기본방침 · 신산업도시건설기본 계획	신산업도시건설축진법 제6조, 제10조	국토청 지방진흥국
	공업정비특별지역정비 기본계획	공업정비특별지역정비축진법 제3조	국토청 지방진흥국
	공업배치기본계획	공업배치축진법 제3조	통산성 입지공해국
	· 산탄지역진흥기본 계획 · 산탄지역진흥실시 계획	산탄지역진흥임시조치법 제3조	통산성 에너지청 석탄부

구 분	계 획 명	근 거 법	소 관 부 처
	豪雪地帶對策基本計劃	호설지대대책특별조치법 제3조	국토청 지방진흥국
	過疏地帶振興方針	과소지역진흥특별조치법 제5조 내지 제7조	국토청 지방진흥국
	離島振興計劃	離島振興法	국토청 지방진흥국
	부흥계획(小笠原諸島)	소립원제도진흥진흥특별조치법 제3조	국토청 지방진흥국
도시·농촌 계획	도시계획	도시계획법 제22조	
	농업진흥지역정비기본계획	농업진흥지역의정비에관한법률 제4조, 제8조, 제9조	건설성 도시국
	산촌진흥계획	산촌진흥법 제8조	국토청 지방진흥국
	· 농촌지역공업도입 기본방침 · 농촌지역공업도입 기본계획	농촌지역공업도입촉진법 제3조, 제4조	통산성 입지공해국 등

(2) 特定部分計劃

特定部分計劃은 특정한 사업부분의 프로젝트에 관한 계획이다. 도로·하천·철도·항만·공항 등의 시설에 관한 국가나 地方自治團體의 계획으로 공공사업 관련 계획이라고도 할 수 있다.

계 획 명	근 거 법 률	소 관 부 처
주택건설 5개년계획	주택건설계획법 제4조	건설성 주택국
하수도정비 5개년계획	하수도정비긴급조치법 제3조	건설성 도시국
폐기물처리시설기본계획	폐기물처리시설정비긴급조치법 제3조	후생선 환경위생국
도시공원등 정비 5개년 계획	도시공원등정비긴급조치법 제3조	건설성 도시국
특정교통안전시설 등 5개년계획	교통안전시설등정비사업에관한긴급조치법 제7조	건설성 도로국, 경찰청 교통국
항만정비 5개년계획	항만정비긴급조치법 제3조	운수성 항만국
공항정비 5개년계획	없음	운수성 항공국
해안사업 5개년계획	없음	운수성 항만국 등
치산사업 5개년계획	치산치수긴급조치법 제3조	임야청 지도부
치수사업 5개년계획	치산치수긴급조치법 제3조	건설성 하천국

계 획 명	근 거 법 률	소 관 부 처
도로정비 5개년계획	도로정비긴급조치법 제2조	건설성 도로국
어항정비계획	어항법 제17조	수산청 어항부
토지개량장기계획	토지개량법	농수성 구조개선국
연안어장정비개발계획	연안어장정비개발법	수산청 漁政部

(3) 기타 主要計劃

개발계획 이외의 日本에 있어 중요한 계획으로 경제관련 계획, 과학기술관련 계획, 에너지관련 계획 및 노동·고용관련 계획 등이 있다.

구 분	계 획 명	근 거 법	소 관 부 처
경제관련 계 획	장기경제계획 (신경제7개년계획)	경제기획청설치법 제3조	경제기획청 계획국
	재정의 중기전망		대장성
과학기술 관련계획	원자력연구개발이용 기본계획	원자력위원회설치법 제2조	과학기술청 원자력국
	우주개발정책대강	우주개발위원회설치법 제2조	과학기술청 연구국
	에너지연구개발기본 계획	과학기술청 설치법 제2조 총리부설치법 제3조	과학기술청 연구국
에너지 관련계획	석유공급계획	석유업법 제3조	자원에너지청 석유부
	석유대체에너지의 공급목표	석유대체에너지의개발및도입 에관한법률	자원에너지청 관방
	전원개발기본계획	전원개발촉진법 제3조	경제기획청 계획국
노동·고 용관련 계획	고용대책기본계획	고용대책법 제4조	노동성 직업안정국
	직업훈련기본계획	직업훈련법 제5조	노동성 직업훈련국

다. 計劃行政組織

(1) 省·廳 및 地方公共團體

行政計劃은 행정기관이 수립하는 계획이기 때문에 行政計劃수립의 권한은 소관업무에 따라 관할 府와 省에 있다. 또한 地方公共團體 및 그 조직, 즉 都道府

縣·市町村, 都道府縣知事·市町村長도 行政計劃에 있어 중요한 역할을 한다.

日本은 종래에는 개발정비행정과 관련하여 총리부의 외국으로 수도권정비위원회, 총리부의 부속기관으로 近畿圈整備本部, 중부개발정비본부를 설치하고, 각각의 장을 국무대신으로 하는 독자의 행정조직을 두고 있었다. 그러나 1974년 수도권정비위원회, 近畿圈整備本部 및 中部圈開發整備本部를 폐지하고, 總理部의 외국으로 國土廳을 설치하여 이 國土廳이 개발정비행정을 담당하고 있다. 國土廳은 全國綜合開發計劃, 國土利用計劃(全國計劃), 東北·北陸·中國·四國·九州 地方의 개발촉진계획, 首都圈·近畿圈·中部圈整備計劃, 신산업도시건설기본계획, 공업정비특별지역정비기본계획 등의 계획책정권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 또한 예산에 國土綜合開發事業調整費를 계상하여 이 事業調整費와 調整費用費로 관계 각성의 공공사업실시의 불균형과 조정의 불균형을 시정하는 하는 등 국토종합개발에 관하여 관계 각 省간의 조정권한을 가지고 있다.¹²⁷⁾ 그러나 日本의 경우 國土廳의 설치에도 불구하고 計劃行政組織上의 문제로 각 성청간의 다양한 이해를 고려·조정하고, 각 성청의 관할에 속하는 特定部分計劃을 통합하는 조정방식의 모델이 확립되어 있지 못하며, 따라서 綜合計劃 내지 종합행정을 추진함에 있어 행정기관의 본래의 계획기능 내지 계획조정기능에는 사실상의 한계가 있을 수 밖에 없다는 점이 지적되고 있다.¹²⁸⁾

(2) 審議會

우리나라와 마찬가지로 日本의 경우에도 國土開發計劃관련 법률은 거의 대부분 심의회를 두고 있는 있는 바, 예를 들어 ①국토종합개발계획에 관한 國土綜合開發審議會, ②국토리용계획의 全國計劃에 관한 國土利用計劃審議會·도도부현계획에 관한 國土利用計劃地方審議會, ③대도시권계획에 관한 首都圈整備審議會·近畿圈開發整備審議會·中部圈開發整備審議會, ④북해도종합개발계획에 관한 北海道開發審議會, ⑤東北·北陸地方·中國地方·九州地方開發計劃에 관한 審議會, ⑥신산업도시건설기본계획 및 공업정비특별지역정비기본계획에 관한 地方産業開發審議會, ⑦도시계획에 관한 都市計劃地方審議會, ⑧전원개발기본계획에 관한 電源開發調整審議會, ⑨도로정비5개년계획에 관한 道路審議會, ⑩국토개발간

127) 日本 國土廳의 구체적인 소관사무 및 권한에 대해서는 國土廳設置法 제4조 참고.

128) 官田三郎, 앞의 책, 46면.

선자동차도기본계획에 관한 國土開發幹線自動車道建設審議會, ⑪하수도정비5개년계획에 관한 都市計劃中央審議會, ⑫폐기물처리시설정비계획에 관한 生活環境審議會, ⑬주택건설5개년계획에 관한 住宅·宅地審議會 등을 들 수 있다.

기타 行政計劃에 관한 심의회로는 ①공해방지계획에 관한 公海對策審議會, ②자연환경보전기본계획에 관한 自然環境保全審議會, ③퇴호내해환경보전기본계획에 관한 瀨湖內海環境保全審議會, ④신경제사회 7개년계획에 관한 經濟審議會, ⑤업종별 조치개선기본계획에 관한 産業救助審議會 등이 있다.

(3) 公團·事業團·地方公社 등

公團·事業團 등은 計劃行政 특히 開發行政과 밀접한 관계에 있는 것이 많다. ①特定部分計劃인 공공시설의 건설과 관련한 것으로 日本鐵道建設公團, 新東京國際空港公團, 日本道路公團, 首都高速道路公團, 阪神高速道路公團, 本州四國連絡橋公團 등이 있다. ②주택건설과 관련한 것으로는 住宅·都市整備公團, 地域振興整備公團이 있으며, ③공해방지에 관한 것으로 公害防止事業團이 있고, ④자원개발 및 농림수산 등 제1차산업에 관한 것으로 水資源開發公團, 石油公團, 農地開發機械公團, 森林開發公團 등이 있다.

開發行政과 관련한 특수회사로써는 東北開發株式會社, 電源開發株式會社가 있고, 또한 地方自治團體 차원에서는 地方自治法에 근거한 地方開發事業團(동법 제298조) 외에 地方住宅供給會社, 地方道路公社, 土地開發公社가 있다. 또한 開發行政과 관련하여 이른 바, 제3섹터를 설립하여 開發行政, 특히 개발용지의 취득을 담당하게 하는 경우가 많다. 제3섹터는 특별법률에 근거한 공사가 아니며, 통상의 주식회사 및 재단법인이다. 또한 關西新空港建設計劃에서는 종래의 공단 또는 제3섹터 방식을 대신하여 關西國際空港株式會社法에 의하여 정부와 민간이 공동출자하여 특수법인인 關西國際空港株式會社를 설립하고, 이 회사가 關西新空港의 건설·운영의 사업주체가 되도록 하는 방식을 채용하고 있다.

3. 開發行政計劃法의 主要內容

가. 綜合計劃法

(1) 國土綜合開發法

國土綜合開發法은 日本의 국토개발에 대한 기본이 되는 계획법이다. 國土綜合開發法은 『국토의 자연적 조건을 고려하여 경제, 사회, 문화 등에 관한 시책의 종합적 견지에서 국토를 종합적으로 이용·개발·보전하고 또한 산업입지의 적정화를 도모함과 더불어 사회복지에 기여함』을 목적(동법 제1조)으로 하고 있다. 國土綜合開發計劃은 국가 또는 地方公共團體의 시책의 종합적·기본적 계획으로 ①토지, 물 기타 천연자원의 이용 ②수해, 풍해 기타 재해의 방제 ③도시 및 농촌의 규모 및 배치의 조정 ④산업의 적정한 입지 ⑤전력·운송·통신 기타 중요한 공공적 시설의 규모 및 배치와 문화, 후생 및 관광에 관한 자원의 보호, 시설의 규모 및 배치에 관한 계획을 말한다(동법 제2조제1항). 國土綜合開發法은 國土綜合開發計劃을 ①全國綜合開發計劃 ②都府縣綜合開發計劃③地方綜合開發計劃 ④特定地域綜合開發計劃으로 분류하고 있다. 全國綜合開發計劃은 국토의 이용에 관련해서는 國土利用計劃法에 의한 全國計劃을 기본으로 하며(國土利用計劃法 제6조), 또한 都市計劃은 全國綜合開發計劃에 적합하여야 한다(都市計劃法 제13조제1항).

全國綜合開發計劃은 內閣總理大臣이 관계행정기관의 장의 의견을 듣고 國土審議會의 조사심의를 거쳐 전국의 구역에 대하여 작성한다. 그리고 全國綜合開發計劃이 작성된 경우에는 이는 都府縣綜合開發計劃, 地方綜合開發計劃 및 特定地域綜合開發計劃의 기본이 된다(동법 제7조). 都府縣綜合開發計劃은 都府縣이 그 구역에 대하여 작성하는 것으로 都府縣은 都府縣綜合開發計劃을 작성한 때에는 國土廳장관을 통하여 內閣總理大臣에게 보고하여야 한다(동법 제7조의2). 地方綜合開發計劃은 자연, 경제, 사회, 문화 등에 대하여 밀접한 관계를 가지는 지역이 2이상의 都府縣의 구역에 걸쳐 있는 경우에 관계 都府縣이 협의에 의하여 당해 지역을 地方綜合開發計劃구역으로 설정하여 작성하는 계획이다(동법 제8조). 特定地域綜合開發計劃은 자원의 개발이 충분하게 이루어지지 않는 지역, 특

히 재해의 제거를 필요로 하는 지역 또는 도시 및 이와 인접한 지역으로 특별한 건설이나 정비를 필요로 하는 지역에 대하여 國土廳長官 및 建設大臣이 협의하여 특히 필요하다고 인정하여 요청한 때에는 內閣總理大臣은 國土審議會의 자문과 그 보고에 근거하여 당해 지역을 특정지역으로 지정할 수 있으며, 특정지역의 지정이 있는 경우에는 관계 都府縣은 都府縣綜合開發審議會 또는 地方綜合開發審議會의 조사심의를 거쳐 特定地域綜合開發計劃을 작성하여야만 한다(동법 제10조).

이들 계획은 상하의 계층을 이루는 것이지만 지금까지 작성된 것은 全國綜合開發計劃의 경우 1987년 6월 30일에 각료회의에서 결정되어 2000년까지를 목표연도로 하는 제4차 全國綜合開發計劃이 작성되어 있으며, 몇가지의 特定地域綜合開發計劃이 작성되어 있을 정도이다. 都府縣綜合開發計劃 및 地方綜合開發計劃은 현재 작성되어 있지 않으며, 각 都府縣은 국토綜合計劃법에 근거하지 않은 綜合開發計劃(지방자치법 제2조제4항) 및 법률에 근거가 없는 독자의 계획을 책정하고 있다.¹²⁹⁾

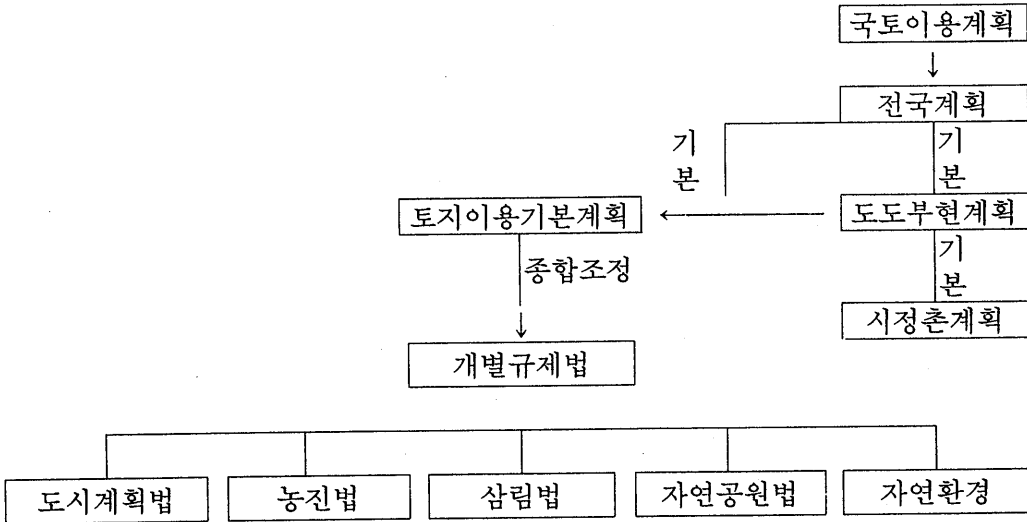
(2) 國土利用計劃法

國土利用計劃法은 日本의 國土利用에 대한 基本法이다. 國土利用計劃法은 『國土利用計劃의 책정에 관하여 필요한 사항을 정함과 함께 土地利用基本計劃의 작성, 土地去來規制에 관한 措置 기타 토지이용을 조정하기 조치를 강구함으로써 종합적이고 계획적인 國土利用을 도모함』을 목적으로 한다(동법 제1조). 日本의 國土利用計劃法은 『국토의 이용은 국토가 현재 및 장래에 있어 국민을 위한 한정된 자원임과 동시에 생활 및 생산을 위한 제활동의 공통된 기반이라는 점에 비추어 공공의 복지를 우선시키고 자연환경을 보전하면서 지역의 자연적·사회적·경제적·문화적 조건을 배려하여 건강하고 문화적인 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함』을 基本理念으로 하고 있다(동법 제2조). 그리고 동법은 ①國土利用에 관한 長期構想으로서 國土利用全國計劃, 國土利用都道府縣計劃, 國土利用市町村計劃의 3단계의 계획을 규정하고 있고 ②都道府縣知事は 都市計劃法, 農業振興地域의整備에관한法律, 森林法, 自然公園法, 自然環境保全法에 의한 地域地區制의 上位計劃으로서 綜合調整機能을 담당하여야 하는 土地

129) 村上武則, 앞의 책, 98면.

利用基本計劃을 정하고 ③地價對策으로 일정한 규제구역을 지정하여 토지거래를 규제하며 ④都道府縣知事は 遊休土地의 이용촉진을 위한 勸告 등을 행하는 것 등을 그 내용으로 하고 있다.

『日本の 土地利用計劃 體系圖』



(가) 國土利用計劃

국토이용계획은 全國計劃(전국의 구역에 대하여 정하는 국토의 이용에 관한 계획), 都道府縣計劃(都府縣의 구역에 대하여 정하는 국토의 이용에 관한 계획), 市町村計劃(市町村의 구역에 대하여 정하는 국토이용에 관한 계획)의 3종류가 있다(동법 제4조). 어느 계획이든 그 계획의 내용으로 정령이 정하는 ①국토의 이용에 관한 기본구상 ②국토의 이용목적에 따른 구분별 규모의 목표 및 그 지역별 개요 ③ ①②의 사항을 달성하기 위하여 필요한 조치의 개요에 대하여 정하여야 한다.

全國計劃案은 內閣總理大臣이 작성하여 閣議의 결정을 요청하여야 한다. 또한 안을 작성하는 경우에는 토지정책심의회 및 都道府縣知事の 의견을 청취하여야 한다. 內閣總理大臣은 全國計劃안에 대하여 閣議決定이 있는 경우에는 지체없이 全國計劃의 요지를 공표하여야 한다(동법 제5조). 全國計劃 이외의 국가의 계획은 국토이용에 관해서는 全國計劃을 기본으로 하여야 하며(동법 제6조), 都道府縣計

劃과 土地利用基本計劃의 기본이 된다(동법 제7조제2항, 동법 제9조제9항).¹³⁰⁾ 都道府縣計劃은 全國計劃을 기본으로 하고, 都道府縣이 계획을 책정함에 있어서는 사전에 國土利用計劃지방심의회 및 市町村長의 의견을 청취함과 동시에 당해 都道府縣 의회의 의결을 거쳐야 할 뿐만 아니라 市町村長의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. 이러한 과정을 거쳐 都道府縣이 都道府縣計劃을 책정한 때에는 지체없이 이를 內閣總理大臣에게 보고하고, 그 요지를 공표하여야 한다(동법 제7조). 市町村計劃은 都道府縣計劃이 책정되어 있는 때에는 이를 기본으로 함과 동시에 地方自治法 제2조제5항의 基本構想에 의거하여야 한다.¹³¹⁾ 어떤 市町村이 市町村計劃을 정하는 때에는 당해 市町村 의회의 의결을 거쳐야 하며, 또한 사전에 공청회의 개최 등 주민의 의견을 충분히 반영하기 위한 필요한 조치를 강구하여야 한다. 市町村은 市町村計劃을 책정한 때에는 지체없이 이를 都道府縣知事에게 보고하고, 그 요지를 공표하여야 한다.(동법 제8조).

(나) 土地利用基本計劃

國土利用計劃이 국토의 이용에 관한 기본적·장기적 구상인 것에 대하여 土地利用基本計劃은 구체적인 토지이용에 관한 계획이다. 都道府縣知事は 당해 都道府縣의 구역에 대하여 土地利用基本計劃으로 土地利用基本計劃으로 도시지역, 농업지역, 육림지역, 자연공원지역, 자연보전지역을 정할 수 있으며, 또한 土地利用基本計劃으로 토지이용의 조정에 관한 사항도 정할 수 있다. 土地利用基本計劃은 全國計劃(都道府縣計劃이 책정되어 있는 때에는 全國計劃 및 都道府縣計劃)을 기본으로 하며, 계획을 책정하는 때에는 사전에 國土利用計劃地方審議會 및 市町村長의 의견을 청취하고, 內閣總理大臣의 승인을 받아야 한다. 都道府縣知事は 市町村長의 의견을 청취하는 외에 市町村長의 의견이 土地利用基本計劃에 충분히 반영될 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 하고, 土地利用基本計劃을 책정한 때에는 지체없이 그 요지를 공표하여야 한다(동법 제9조). 또한 토지

130) 1996년에 책정된 현행 日本의 國土利用計劃(全國計劃)의 자세한 내용은 日本 現行法規總覽 제82권, 301~314면 참고.

131) 일본의 地方自治法 제2조제5항은 『市町村은 그 사무를 처리함에 있어 의회의 의결을 거쳐 그 지역의 종합적이고 계획적인 운영을 위한 基本構想을 정하고, 이에 따라 행하여야 한다』고 규정하고 있다.

이용기본법은 土地利用基本計劃에 따라 적정하고 합리적인 토지이용이 될 수 있도록 관계행정기관의 장, 관계 地方公共團體 및 관계 地方公共團體의 장으로 하여금 이 법률이 정하는 것 이외에 별도로 다른 법률이 정하는 바에 따라 공해의 방지, 자연환경 및 농림지의 보전, 역사적 풍토의 보존, 治山, 治水 등을 배려하면서 토지이용의 규제에 관한 조치 기타의 조치를 강구하도록 규정(동법 제10조)하고 있기 때문에 都市計劃法, 農業振興地域の整備에 관한法律, 自然環境保全法 등에 근거한 계획에 대한 상위계획으로서 이들 제계획을 조정하는 기능을 하며, 토지이용에 관해서는 이들 個別規制法을 통하여 간접적으로 규제의 기준으로 기능하고, 토지거래에 관해서는 國土利用計劃法 제16조와 제24조의 관계규정에서 보는 바와 같이 직접적으로 규제의 기준으로 기능한다.

(다) 土地利用計劃

지가의 양등으로 국민의 주택취득을 곤란하게 하고, 사회자본의 정비에 지장을 초래함과 동시에 자산격차의 확대와 사회적 불공평감을 확대시켜 日本의 사회와 경제에 중대한 영향을 미치는 문제에 적절하게 대처하기 위해서는 國家 및 地方公共團體가 일체가 되어 수요와 공급의 양면에 걸쳐 다양한 시책을 종합적으로 추진함과 더불어 그 전제로서 국민 각층의 토지에 대한 공통의 인식을 확립하고 국민의 이해와 협력을 얻는 것이 절대적으로 요망된다. 이와 같은 입장에서 日本은 1989년 土地基本法을 제정하였다.¹³²⁾ 土地基本法은 토지는 소재하는 지역의 자연적, 사회적, 경제적 및 문화적 제조건에 따라 적정하게 이용되어야 하며, 토지는 적정하고 합리적인 이용을 위하여 토지이용에 관한 계획에 따라 이용되어야 한다고 규정(동법 제3조)하고 있는 바, 이러한 요청에 따라 동법 제11조는 국가 및 地方公共團體로 하여금 적정하고 합리적인 토지이용을 위하여 인구 및 산업의 장래를 전망하고 토지이용의 동향 기타 자연적, 사회적, 경제적, 문화적 제조건을 감안하여 필요한 土地利用에 관한 計劃, 즉 토지이용에 관하여 國家 및 地方公共團體가 강구하여야 할 시책의 방향으로 土地利用計劃을 책정하도록 하고 있다. 현재 이미 종합적이고 계획적인 토지의 이용, 양호한 생활환경의 형성, 산업진흥 등의 정책목적을 실현하기 위하여 國土利用計劃, 土地利用基

132) 일본의 토지문제의 현황과 土地基本法의 제정배경에 관해서는 土地政策研究會, 『土地基本法』(ぎょうせい, 1990), 3~15면 참고.

本計劃, 都市計劃 등 각종 土地利用計劃制度가 마련되어 있다. 따라서 土地基本法上의 土地利用計劃은 기존의 土地利用計劃制度와의 관계에 있어서는 토지이용에 관한 상위법으로서 그 의의, 필요성을 재차 명확히 함과 동시에 계획책정에 있어 참고하여야 할 사항을 제시한 것이다. 또한 향후 土地基本法의 취지에 따라 개별 土地利用計劃制度에 있어 土地利用計劃의 책정, 내용의 충실을 도모하는 외에 필요에 따라서 새로운 土地利用計劃制度를 창설하는 등의 시책이 전개되어야 할 것이다.133)

『土地基本法上 土地利用計劃의 예』

계획의 성격	계획 책정 주체		
	국 가	도도부현	시 정 촌
○ 토지이용체계화를 위한 계획	· 국토이용계획 (국토이용계획법)	· 국토이용계획 (국토이용계획법)	· 국토이용계획 (국토이용계획법)
○ 전국·특정지역의 종합개발계획	· 전국종합개발계획 (국토종합개발법) · 수도권정비계획 (수도권정비법) · 북해도종합개발계획 (북해도개발법) · 기타		
○ 개별정책분야에 관한 계획 ① 도시 정비·발전 ② 산업진흥	· 신산업도시건설기본방침 (신산업도시건설촉진법) · 공업재배치계획 (공업재배치촉진법) · 농촌지역공업 등 도입기본방침 (농촌지역공업 등 도입촉진법)	· 시가화구역 및 도시화조정구역에 관한 도시계획 (도시계획법) · 지역지구에 관한 도시계획 (도시계획법) · 신산업도시건설기본계획 (신산업도시건설촉진법) · 농촌지역공업 등 도입기본방침 (농촌지역공업 등 도입촉진법)	· 지역지구에 관한 도시계획 (도시계획법) · 지구계획 등에 도시계획법 (도시계획법) · 농촌지역공업 등 도입실시계획 (농촌지역공업 등 도입촉진법)

133) 土地政策研究會, 앞의 책, 62면.

계획의 성격	계획 재정 주체		
	국가	도도부현	시정촌
③ 생활환경	<ul style="list-style-type: none"> · 전국삼림계획 (삼림법) · 공해방지계획기본방침 (공해대책기본법) 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌진흥지역 (농업진흥지역의 정비에 관한 법률) · 지역삼림계획 (삼림법) · 공해방지계획 (공해대책기본법) 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업진흥계획 (농업진흥지역의 정비에 관한 법률) · 삼림정비계획 (삼림법)
④ 자연환경	<ul style="list-style-type: none"> · 자연환경보전기본방침 (자연환경보전법) · 국립·국정공원 (자연공원법) · 자연환경보전지역 (자연환경보전법) 	<ul style="list-style-type: none"> · 도도부현자연공원 (자연공원법) · 도도부현자연환경보전지역 (자연환경보전법) 	
⑤ 보전·안전	<ul style="list-style-type: none"> · 조수보호구(조수보호및수렵에 관한 법률) · 하천보전구역 (하천법) · 택지조성공사규제구역(택지조성등 규제법) 	<ul style="list-style-type: none"> · 조수보호구(조수보호및수렵에 관한 법률) · 하천보전구역 (하천법) · 해안보전구역 (해안법) 	

(3) 大都市圈整備計劃法

대도시권정비계획을 정하는 있는 법률로는 內閣總理大臣이 관계행정기관의 장, 관계 都府縣 및 國土審議會의 의견을 청취하여 정하는 首都圈整備計劃(首都圈整備法), 內閣總理大臣이 관계 都府縣, 관계 指定都市 및 國土審議會의 의견을 청취하고 관계 행정기관의 장과 협의하여 결정하는 近畿圈整備計劃(近畿圈整備法), 관계 縣이 협의하여 中部圈開發整備地方協議會의 조사심의를 거쳐 계획안을 작성하고 內閣總理大臣이 國土審議會의 의견을 청취함과 더불어 관계 행정기관의 장과 협의하여 결정하는 中部圈開發整備計劃(中部圈開發整備計劃)이 있다.

首都圈整備法은 『首都圈整備에 관한 종합적인 계획을 책정하고 그 실시를 추진함으로써 日本의 정치, 경제, 문화 등의 중심으로 적합한 수도권의 건설과 질저있는 발전을 도모함』을 목적으로 한다(동법 제1조). 이를 위한 首都圈整備計劃은 수도권의 건설과 질저있는 발전을 위하여 필요한 수도권의 정비에 관한 계획(동법 제2조제2호)으로 基本計劃, 整備計劃 및 事業計劃으로 이루어진다. 基本計劃에서는 수도권 내의 인구규모, 토지이용 기타 整備計劃의 기본이 되어야 할 사항을 정하며, 整備計劃에서는 공해방지에 대한 적절한 고려를 하면서 주택·도로·하수도 기타 정비에 관한 사항을 정하고, 사업계획에서는 整備計劃의 실현을 위하여 필요한 매년도의 事業計劃을 정한다(동법 제21조). 內閣總理大臣은 首都圈整備計劃에 근거하여 『近郊整備地帶』,¹³⁴⁾ 『都市開發구역』¹³⁵⁾ 및 『工業 등 制限區域』¹³⁶⁾을 지정할 수 있다(동법 제24조, 제25조, 제27조). 이들 각 지정 구역에 대해서는 이 지정이 단순히 일정한 방침에 그치지 않고, 각 지정 구역에 대한 토지이용의 규제를 정하거나 또는 적극적인 공업단지 등의 조성 등을 실행할 수 있는 특별입법이 제정되어 있는 바, 특별입법으로는 『首都圈近郊整備地帶 및 都市開發區域의 整備에 관한 法律』, 『首都圈 既成市街地에 있어서의 工業 등의 制限에 관한 法律』, 『首都圈近郊綠地保全法』 등이 있다. 또한 近畿圈에 있어서도 마찬가지로 『近畿圈 整備法』, 『近畿圈의 近郊整備區域과 都市開發區域의 整備 및 開發에 관한 法律』, 『近畿圈 安全區域의 整備에 관한 法律』이 제정되어 있으며, 中部圈에 대해서는 『中部圈의 都市整備區域, 都市開發區域 및 保全區域의 整備 등에 관한 法律』이 제정되어 있다. 이들 大都市圈의 近郊整備地帶의 整備를 위하여 국가가 지방채의 利子와 補助金에 대한 특례를 정한 『首都圈, 近畿圈 및 中部圈 近郊整備地帶 등의 整備를 위하여 國家의 財政上의 特別措置에 관한 法律』이 제정되어 있다.

134) 既成市街地의 근교로서 무질서한 시가지화를 방지하기 위하여 계획적으로 시가지를 정비하고 아울러 綠地를 보존할 필요가 있는 구역.

135) 既成市街地에로의 산업 및 인구의 집중경향을 완화하고 首都圈 지역내의 산업 및 인구의 적정한 배치를 도모할 필요가 있다고 인정되는 때 既成市街地 및 近郊整備地帶 이외의 首都圈 지역 중 공업도시, 주거도시 기타 도시로 발전하는 것이 적당한 구역.

136) 既成市街地에로의 산업 및 인구의 과도한 집중을 방지하고 도시환경의 정비 및 개선을 위하여 공장 및 대학 등의 신설 또는 증설을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역.

(4) 北海道·東北 등의 開發促進法

北海道·東北 등 각 지방에 대해서도 각각의 開發促進法이 제정되어 있다. 國土綜合開發法은 都府縣綜合開發計劃을 정하고 있으나 北海道는 제외되어 있다. 이는 北海道의 지역특수성에 기인한 것으로 國土綜合開發法의 제정 이전에 이미 『北海道開發法』(1950)이 제정되어 있었기 때문이다. 1957년의 『東北開發促進法』에 이어 『九州地方開發促進法』, 『四國地方開發促進法』, 『北陸地方開發促進法』, 『中國地方開發促進法』이 각각 의원입법으로 제정되었다. 각 지방개발촉진법에 근거한 開發促進計劃은 각 圏域 綜合開發의 기본이 된다.

(5) 據點開發·特定地域의 開發을 위한 計劃關係法

제1차 全國綜合開發計劃(1962년 閣議 決定)은 據點開發方式을 취하였는 바, 이를 구체화하기 위하여 『新産業都市建設促進法』(1962) 및 『工業整備特別地域整備促進法』(1964)을 제정하였다. 전자는 지방의 개발·발전의 중심이 될 신산업도시의 계획적인 건설을 촉진함을 목적으로 이를 위한 계획인 신산업도시건설 기본계획의 작성을 규정한 것이다. 후자는 태평양연안에 위치하여 입지조건·투자효과 등이 뛰어나거나 높다고 평가되는 지역을 工業整備特別地域으로 지정하고 整備基本計劃을 작성하여 그 산업기반의 강화를 도모함을 목적으로 하는 것이다. 이 두 법은 地域開發·工業開發이라는 工業優先主義思想에 근거한 것이었다. 또한 新産業都市建設基本計劃 및 工業整備基本計劃을 재정적으로 지원하기 위하여 『新産業都市및工業整備特別地域의整備를위한國家의財政上의特別措置에관한法律』이 제정되어 있다.

特殊地域振興計劃은 특별한 배려와 조치를 필요로 하는 특정지역과 관련한 진흥개발계획이다. 特定地域振興計劃으로는 산탄지역진흥기본계획(産炭地域振興臨時措置法), 호설지대대책특기본계획(豪雪地帶對策特別措置法), 수원지역정비계획(水源地帶對策特別措置法), 고도기술에 입각한 공업개발에 관한 계획(高度技術工業集積地域開發促進法), 이도진흥계획(離島振興法), 과소지역활성화계획(過疎地域活性化特別措置法), 반도진흥계획(半島振興法), 庵美群島振興開發計劃(庵美群島振興開發特別措置법), 小笠原諸島の 종합적인 진흥개발계획(小笠原諸島振興開發特別措置法), 산촌진흥계획(山村振興法), 저개발지역공업개발지구지정(低開發地域工業開發促進法) 등이 있다.

(6) 都市計劃法

都市計劃은 양호한 도시를 건설하기 위한 계획으로서 도시의 환경을 보전하고 그 기능을 제고할 목적으로 도시의 구역을 결정하고 그 구역 내에서의 토지 이용을 규제하며, 도로·공원·역·하수도 등의 위치·규모를 결정하고 나아가 이들 구상을 실현하기 위한 사업에 관한 계획을 말한다.¹³⁷⁾ 都市計劃法은 都市計劃의 내용과 결정절차, 都市計劃制度, 都市計劃事業 등에 대하여 정하고, 도시의 발전·정비를 도모함을 목적으로 하는 都市計劃에 관한 법이다. 이 법률에 있어 都市計劃이라 함은 『농림어업과의 건전한 조화를 도모하고, 건전하고 문화적인 도시생활 및 기능적인 도시활동을 확보하기 위하여 적정한 제한을 가하여 토지가 합리적으로 이용될 수 있도록 하는 것을 기본이념』(都市計劃法 제3조)으로 하는 『도시의 건전한 발전과 질서있는 정비를 도모하기 위한 토지이용, 도시시설의 정비 및 시가지개발사업에 관한 계획』을 말한다(동법 제4조제1항). 都市計劃이 國土綜合開發計劃과 다른 권역의 개발정비계획과 다른 점은 國土綜合開發計劃 등이 일반적으로 개발정비의 지침을 정하는 지침적 계획인 것에 대하여 都市計劃은 단순한 청사진적인 장래구상에 그치는 것이 아니라 토지이용에 대한 사권을 법적으로 규제하고 또한 강제력을 배경으로 하여 사업을 현실적으로 실현하기 위한 계획으로 개별적·구체적·구속적 계획인 것에 있다.

日本의 都市計劃法에 의한 都市計劃에는 시가화구역·사가화조정구역·지역구역과 관련한 都市計劃과 都市計劃事業(및 이를 위한 촉진구역)과 관련한 都市計劃 및 地區計劃이 있다.

① 市街化區域과 市街化調整區域에 관한 都市計劃

都市計劃法은 여러 가지 조건하에서 일체의 도시로서 종합적으로 정비·발전 및 보전의 필요가 있는 구역을 都市計劃區域으로 지정하고(동법 제5조), 이를 전제로 무질서한 시가화를 방지하고 계획적인 시가화를 위하여 都市計劃區域을 다시 구분하여 市街化區域과 市街化調整區域을 정하도록 하고 있다. 市街化區域은 이미 시가지를 형성하고 있거나 약 10년 이내에 우선적이고 계획적으로 시가화를 조성하여야 할 구역으로 하며, 市街化調整區域은 시가화를 억제하여야 할 구역으로 한다. 市街化區域 및 市街

137) 村上武則, 앞의 책, 105면.

化調整區域에 대해서는 그 구분 및 각 구역의 정비, 개발 또는 보전방침을 都市計劃으로 정한다(동법 제7조).

- ② 地域地區制에 관한 都市計劃(동법 제8조)
- ③ 都市施設에 관한 都市計劃(동법 제11조)
- ④ 市街地開發事業에 관한 都市計劃(동법 제12조)
- ⑤ 促進區域에 관한 都市計劃(동법 제10조의2)
- ⑥ 市街地開發事業 등의 豫定地區에 관한 都市計劃(동법 제12조의2)
- ⑦ 地區計劃에 관한 都市計劃(동법 제12조의4)

『日本の 都市計劃의 基本類型』

도시계획구역 건축허가 (제29조)	①토지이용	시가화조정구역(개발억제) 시가화구역(제7조) 용도구역(건축확인)
④지구계획 (제12조의4) 건축확인	②도시시설 (제11조)	도로·도시공원 등
	③시가지개발사업 (제12조)	토지구역정리사업 시가지재개발사업

한편, 都市計劃은 全國綜合開發計劃, 首都圈整備計劃, 近畿圈整備計劃, 中部圈整備計劃, 北海道綜合開發計劃, 地方綜合開發計劃, 都道府縣綜合開發計劃 기타 國土計劃 또는 地方計劃에 관한 법률에 근거한 계획 및 도로·하천·철도·항만·공항 등의 시설에 관한 국가의 계획에 적합하여야 하며, 공해방지계획이 수립되어 있는 때에는 公害防止計劃에 적합하여야 한다(동법 제13조제1항).

나. 特定部分計劃法

特定部分計劃은 많은 개별적 법률에 근거하고 있다. 이 중 중요한 것을 들면, 도로정비긴급조치법에 의한 도로정비5개년계획, 전원개발촉진법에 의한 전원개발기본계획, 전국신간선철도정비법에 의한 新幹線鐵道整備基本計劃, 하수도정비긴급조치법에 의한 하수도정비5개년계획, 향만정비촉진법에 의한 향만정비5개년계획, 國土開發幹線自動車道建設法에 의한 국토개발간선자동차도기본계획, 고속자동차국도법에 의한 고속자동차국도정비계획, 치산치수긴급조치법에 의한 치산치수사업5개년계획, 주택건설계획법에 의한 주택건설5개년계획, 폐기물처리시설정비긴급조치법에 의한 폐기물처리시설정비계획 등이 있다.

4. 日本의 計劃 相互間의 調整制度

가. 計劃權限配分の 前提

國家와 지방간에 計劃權限을 어떻게 배분할 것인가의 문제를 고찰함에 있어서는 우선 다음의 네 가지가 기본적으로 전제되어야 한다고 한다.¹³⁸⁾

제1의 전제는 計劃權을 누가 가지는 것이 타당한가 하는 점이다. 국가는 국토 전체에 대하여, 地方自治團體는 당해 지역에 대하여 각각 희망하는 장래상을 정하고, 이의 실현하기 위하여 다양한 행정수단을 투입하여 이를 실시할 권능을 가지고 있다. 종래 日本에서는 계획권은 국가의 독점적인 권한이라는 견해가 강하였다. 그러나 예를 들어 독일에서는 計劃高權은 憲法上 地方自治權의 한 내용으로 파악하고 있다. 日本에서도 憲法上의 地方自治權의 보장이 그것까지 포함되는가에 대해서는 불분명하지만 實定法상으로는 地方自治團體도 計劃高權을 가지고 있다는 것을 전제로 하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어 地方自治法은 『市町村은 … 그 지역의 종합적이고 계획적인 행정의 운영을 도모하기 위한 기본구상을 정한다』고 규정(地方自治法 제2조제5항)하고 있으며, 또한 都道府縣의 사무의 하나로 지방의 綜合開發計劃의 책정을 들고 있다(동조제6항). 또한 國土綜合開發法은 都道府縣이 그 구역에 대하여 수립한 계획을 都道府縣綜合開發計劃

138) 成田頼明, 『土地政策と法』(弘文堂, 1983), 44~52면.

으로 위치지우고 있고(國土綜合開發法 제2조제4항·제7조의2), 國土利用計劃法 역시 全國計劃과 함께 都道府縣計劃·市町村計劃을 國土利用計劃의 하나로 규정하고 있다(國土利用計劃法 제7조·제8조). 또한 都道府縣과 市町村에게는 이와 같은 법률에 근거하지 않은 임의의 地域計劃·綜合計劃도 있으며, 이것들은 地方自治權에 근거한 계획으로 설명되고 있다.¹³⁹⁾

따라서 계획을 둘러싼 國家와 地方自治團體의 기능분담을 논하는 경우에는 地方自治團體도 國家와 함께 自治權이 미치는 범위에 대하여 計劃高權을 가진다는 것을 명확히 할 필요가 있다.

제2의 전제는 계획은 그 성질상 國家와 地方自治團體의 공동작업이어야 한다는 것이다. 국가·都道府縣·市町村이라는 각 단계의 계획주체가 각각의 계획권을 가지고 있다는 것이 결코 각각의 계획이 자기완결적·배타적이어도 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 국토와 지역의 개발·이용과 관련한 계획은 그 계획주체가 국가이든 地方自治團體이든 상호 무관계하게 존재하는 것은 아니다. 이는 地方自治團體의 구역이라는 공간은 당연히 국토의 일부이고, 국토라는 전체공간은 부분공간인 地方自治團體의 구역의 집합이라는 단순하고 명백한 사실의 당연한 귀결이다.

따라서 국토계획과 지역계획은 계획상호간에 유기적인 관계를 가져야 하는 바, 이를 통상 對流原則(Gegenstromprinzip)이라고 한다. 독일의 연방국토정비법은 이 원칙을 명문화하고 있다. 日本에서도 國土利用計劃法 제7조제2항에 『都道府縣計劃은 全國計劃을 기본으로 한다』고 규정하고, 또한 동법 제5조제5항에서는 『內閣總理大臣은 … 都道府縣知事の 의사가 全國計劃의 안에 충분히 반영될 수 있도록 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다』고 규정하여 이 대류원칙을 명시적으로 규정하고 있다. 또한 都市計劃法 제13조에는 都市計劃은 국토계획·지방계획 등에 적합하여야 한다는 취지의 규정을 두고 있는 바, 이 역시 上位計劃適合義務라는 형식으로 이 원칙의 한 단면을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

고도성장기에 日本에서는 계획은 상향식이 타당한가 아니면 하향식이 타당한가에 대하여 많은 논의가 있었으나 이러한 양자택일식의 논의는 계획의 본질을

139) 成田賴明, 앞의 책, 50면.

제대로 이해하지 못한 것에 그 원인이 있다. 국토계획과 지방계획은 『對流原則』에 의하여 計劃主體 상호간에 feedback되어야 할 것이기 때문이다. 이를 위해서는 계획과정 자체가 유기적·체계적으로 이루어져야 한다.

제3의 전제는 현대국가에 있어서는 행정주체가 다양하며, 이에 수반하여 공적인 계획주체도 매우 다양화되어 있다는 것에 주의하여야 한다. 본래의 행정주체인 國家·都道府縣·市町村의 3단계의 계획주체 이외에 국가의 特殊法人, 國家와 地方自治團體가 관여하는 公共組合, 地方公社, 제3세터 등이 公的 또는 準公的 計劃主體로 등장하고 있다.

이와 같은 다양한 계획주체가 서로 독립적으로 토지의 開發利用計劃과 개별의 事業計劃을 책정하고, 다른 계획주체의 계획과 無關係하게 실시되는 경우에는 공간질서는 대혼란에 빠지게 될 것이다. 이와 같은 피해를 방지하기 위해서는 각 계획주체가 상호 다른 계획주체의 계획을 존중하면서 조정하는 것이 불가결하다. 특히 대등한 계획주체간 혹은 綜合計劃과 個別計劃 상호간의 計劃의 調整을 義務化하는 것이 중요하다.

제4의 전제는 계획은 일정한 목적달성을 위하여 다양한 행정조치와 공공투자를 종합하는 것이기 때문에 그 실시과정에 있어 다양한 행정주체와 행정기관이 관여하게 되는 것은 불가피하다. 따라서 국가의 계획의 실시를 地方自治團體가 담당하거나, 역으로 地方自治團體의 실시의 일부에 국가가 공공투자, 재정원조의 형식으로 관여하는 것은 당연하다. 결국 어떠한 계획도 계획주체의 단독의 힘으로 모든 것을 실시하거나 비용의 모두를 부담한다는 것은 불가능한 것이다. 계획의 작성과 실시는 유기적으로 관련되어 있기 때문에 실시와 책정을 명확히 구분한다는 것은 매우 곤란하다.

이상의 네 가지 전제에서 보는 바와 같이 계획의 기능과 권한을 각 행정주체간에 명확하게 배분한다는 것 자체가 본래 상당히 곤란한 것이라고 할 것이다. 오히려 다양한 계획주체에 의한 계획 상호간의 유기성의 확보와 계획의 체계적인 실시를 위한 계획주체와의 상호 협력의 확보 등을 위한 체계화가 중심적인 과제가 되어야 할 것이다.

나. 日本 現行法上의 計劃 相互間의 調整制度

계획 상호간의 충돌 내지 상충은 첫째, 동일한 수준의 綜合計劃 상호간 또는 다른 수준의 綜合計劃 상호간에 발생할 수 있으며, 둘째, 綜合計劃과 特定部分計劃간에 발생할 수 있다. 그러나 日本에서는 行政計劃의 非體系性 내지 計劃의 亂立에 의한 전체로서의 無計劃性은 일찍부터 지적되어 왔으나 日本의 현행법은 계획간의 조정에 관한 규정을 망라적으로 마련하고 있지 못한 것으로 평가되고 있을 뿐만 아니라 계획간의 조정의 문제는 입법·행정실무에 있어서나 학문적으로 아직 충분히 검토되지 않는 문제중의 하나라고 한다.¹⁴⁰⁾

日本의 현행법상의 계획간 조정위한 立法態度를 구체적으로 보면 다음과 같다.¹⁴¹⁾

(1) 綜合計劃 相互間의 調整

- ① 國土綜合開發計劃(全國綜合開發計劃, 都道府縣綜合開發計劃, 地方綜合開發計劃 및 特定地域綜合開發計劃)은 국토이용에 관한 기본사항을 포함하여야 하며(國土綜合開發法 제2조제1항), 국토이용계획법에 의한 全國計劃은 ①국토이용에 관한 基本構想 ②국토의 이용목적에 따른 구분별 규모의 목표 및 그 지역별의 개요 ③②에 열거한 사항을 달성하기 위한 필요한 조치의 개요를 정하는 것으로 되어 있다(國土利用法施行令 제1조). 따라서 全國綜合開發計劃으로 정하여지는 土地利用計劃과 國土利用計劃法에 의한 全國計劃은 경합할 가능성있는 바, 이 점에 대하여 國土利用計劃法은 『全國計劃 이외의 국가의 계획은 국토의 이용에 관하여는 全國計劃을 기본으로 하는 것으로 한다』는 규정(동법 제6조)을 두어 이의 해결을 도모하고 있다.
- ② 國土利用計劃法에 의한 都道府縣計劃은 全國計劃을 기본으로 하는 것으로 하며(동법 제7조제2항), 市町村計劃은 都道府縣計劃이 책정되는 있는 때

140) 宮田三郎, 앞의 책, 135면; 大橋洋一, "計劃間調整の法理(1)", 『自治研究』, 제68권 제10호(1992.10), 39면.

141) 大橋洋一은 일본의 현행법령상 토지와 관련한 계획의 조정을 위한 수단을 ①廣域計劃優位型 ②仲介型(組織型) ③節次型 ④監督規制型 ⑤基礎計劃優位型이라는 5가지의 유형으로 분류하고 있다(大橋洋一, 앞의 글, 39~40면).

에는 都道府縣計劃을 기본으로 함과 동시에 地方自治法 제2조제5항의 기본구상에 적합하여야 한다. 국토이용기본계획은 全國計劃(都道府縣計劃이 책정되어 있는 때에는 全國計劃 및 都道府縣計劃)을 기본으로 하는 것으로 한다(동법 제9조제4항).

- ③ 全國綜合開發計劃은 都道府縣綜合開發計劃, 地方綜合開發計劃 및 特定地域綜合開發計劃의 기본으로 하는 것으로 한다(國土綜合開發法 제7조제2항). 全國綜合開發計劃 이외의 3종류의 계획 상호간의 관계에 대해서는 규정이 없다.
- ④ 신산업도시구역의 지정은 全國綜合開發計劃(北海道の 경우는 全國綜合開發計劃과 北海道綜合開發計劃)에 적합하여야 한다(新産業都市法 제5조제2항)
- ⑤ 工業整備特別地域整備基本計劃은 全國綜合開發計劃의 방침에 적합하여야 한다(공정특촉법 제3조제3항).
- ⑥ 都市計劃은 전국종합개발계획, 수도권정비계획, 近畿圈整備計劃, 中部圈開發整備計劃, 北海道綜合開發計劃, 지방종합개발계획, 都道府縣綜合開發計劃 기타 국토계획 또는 지방계획에 관한 법률에 근거한 계획에 적합하여야 하며, 또한 공해방지계획에 적합하여야 한다(都市計劃法 제13조제1항).
- ⑦ 市町村이 정한 都市計劃은 都道府縣知事(또는 建設大臣)이 정한 都市計劃에 적합하여야 하며, 市町村이 정한 都市計劃이 都道府縣知事(또는 建設大臣)가 정한 都市計劃과 저촉하는 때에는 그 범위 안에서 都道府縣知事(또는 建設大臣)이 정한 都市計劃이 우선하는 것으로 한다(都市計劃法 제15조제3항·제4항, 제22조제1항).
- ⑧ 離島振興計劃은 그 지역에 대하여 國土綜合開發計劃이 있는 경우에는 이와 조화되어야 한다(離島振興法 제3조제2항). 이와 같이 계획간의 조화를 규정하고 있는 법률로는 농업진흥지역정비기본방침에 대한 農業振興地域の整備에 관한法律 제4조제5항, 공업배치계획에 대한 공업재배치법 제3조제3항, 集落地域整備基本方針에 대한 集落地域整備法 제43조 등이 있다.

이와 같이 日本의 현행법은 綜合計劃間的 調整手段으로 실제법상으로 『基本으로 한다』, 『適合하여야 한다』, 『調和되어야 한다』와 같은 비교적 추상적인 規程을 두는 경우있으며, 이를 廣域計劃優位型的의 調整이라고도 한다. 142)

(2) 綜合計劃과 特定部分計劃間의 調整

『都市計劃은 … 도로, 하천, 철도, 항만, 공항 등의 시설에 관한 국가의 계획과 적합하여야 하고, … 公害防止計劃에 적합하여야 한다』(都市計劃法 제13조제1항). 日本의 현행법상으로는 국가 차원의 綜合計劃과 特定部分計劃과의 조정에 관한 實體法的인 規定을 두고 있는 법률은 없다.¹⁴³⁾

(3) 計劃調整에 관한 節次法的 規制

- ① 北海道綜合開發計劃과 綜合開發計劃과의 조정은 內閣總理大臣이 北海道開發廳長官의 의견을 들어 행하는 것으로 한다(國土綜合開發法 제14조).
- ② 관계 都道府縣知事が 작성하는 신산업도시건설기본계획은 內閣總理大臣의 승인(北海道的 경우는 北海道開發廳壯觀의 승인취지가 있는 경우에 한한다)을 얻어야 한다(신산업도시법 제10조제1항·제2항).¹⁴⁴⁾ 內閣總理大臣은 건설기본계획을 승인하고자 하는 때에는 國土審議會의 의견을 들어야 하며, 국토장관, 농림수산대신, 통상산업대신, 운수대신, 노동대신 및 자치대신과 기타 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다(동법 제10조제3항).
- ③ 관계지사가 작성하는 공업정비특별지역정비기본계획은 國土審議會의 의견을 듣고, 國土廳장관, 후생대신, 농림수산대신, 통상산업대신, 운수대신, 노동대신, 建設大臣 및 자치대신 기타 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다(동법 제3조제4항).
- ④ 都道府縣知事は 대도시 및 그 주변도시와 관련한 都市計劃구역 기타 정령이 정하는 都市計劃구역과 관련한 都市計劃 또는 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 정령이 정하는 都市計劃을 정하고자 하는 때에는 사전에 建

142) 大橋洋一, 앞의 논문(1), 40면.

143) 宮田三郎, 앞의 책, 139면.

144) 이와 같이 계획간 조정의 수단으로 『承認』을 규정하고 있는 법률로는 市町村의 都市計劃決定에 대한 都道府縣知事の 承認(都市計劃法 제19조제3항), 都道府縣知事の 土地利用基本計劃에 대한 內閣總理大臣의 承認(國土利用計劃法 제9조제10항), 都道府縣知事の 集落地域整備基本方針에 대한 農林大臣 등의 承認(集落地域整備法 제4조제5항), 都道府縣知事の 農業振興地域整備基本方針에 대한 農林大臣 등의 承認, 市町村의 農業振興地域整備計劃에 대한 都道府縣知事の 認可(農業振興地域整備에 관한法律 제4조제5항·제8조제4항), 都道府縣知事の 山村振興計劃에 대한 內閣總理大臣의 承認(山村振興法 제8조제1항) 등이 있다.

設大臣의 인가를 얻어야 한다(동법 제19조).¹⁴⁵⁾

- ⑤ 『시가화구역에 관한 都市計劃』에 대해서는 建設大臣 또는 都道府縣知事は 사전에 농림대신과 협의하여야 하며(동법 제23조제1항), 또한 建設大臣은 사전에 환경청장관, 통상산업대신 및 운수대신의 의견을 청취하여야 한다(동법 제23조제2항). 한편 후생대신은 建設大臣에게 의견을 진술할 수 있다(동법 제23조제3항).
- ⑥ 『지역구역에 관한 都市計劃』 중 용도지역에 관한 都市計劃에 대하여 후생대신은 建設大臣에게 의견을 진술할 수 있으며(동법 제23조제3항), 임항구역에 관한 都市計劃은 항만관리자가 제출한 안에 기초하여 정하는 것으로 한다(동법 제23조제4항).
- ⑦ 『도시시설에 관한 都市計劃』에 대하여 建設大臣은 사전에 당해 시설의 설치 또는 경영에 대하여 면허, 허가, 인가 등의 처분을 할 권한을 가진 국가의 행정기관의 장과 협의하여야 한다(동법 제23조제5항). 또한 建設大臣, 都道府縣知事 또는 市町村은 사전에 당해 도시시설을 관리할 자와 협의하여야 한다(동법 제23조제6항). 『시가지개발사업에 관한 都市計劃』을 정하는 경우도 당해 도시시설을 관리할 자와 협의하여야 한다(동법 제23조제4항).
- ⑧ 建設大臣은 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 사항에 관하여 필요하다고 인정하는 때에는 都道府縣知事に 대하여 또는 都道府縣知事を 통하여 市町村에 대하여 기한을 정하여 都市計劃구역의 지정 또는 都市計劃의 결정·변경을 위하여 필요한 조치를 할 것을 지시할 수 있다. 이 경우 都道府縣知事 또는 市町村은 정당한 이유가 없는 한 당해 지시에 따라야 한다(동법 제24조제1항). 또한 국가의 행정기관의 장은 그의 소관과 관련한 사항으로 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 것에 관하여 建設大臣의 지시권의 발동을 요청할 수 있다(동법 제24조제2항).^{146), 147)}

145) 기타 계획간 조정수단으로 인가를 규정하고 있는 법률로는 都道府縣知事の 都市計劃구역지정에 대한 建設大臣의 認可(都市計劃法 제5조제3항), 都道府縣知事の 都市計劃決定에 대한 建設大臣의 認可(都市計劃法 제18조제3항) 등이 있다.

146) 上位計劃主體의 勸告·助言·指示權限을 규정하고 있는 법률로는 內閣總理大臣의 地方綜合開發區域의 설정에 대한 助言(國土綜合開發法 제8조제4항, 제11조의2, 國土利用計劃法 제7조제7항·제8조제6항), 都道府縣知事の 農業振興地域整備기본방侵에 대한 農

- ⑨ 建設大臣이 작성하는 도로정비5개년계획은 閣議가 결정하지만(도로정비긴급조치법 제2조제1항), 사전에 고속자동차도와 관련한 부분에 대해서는 운수대신, 경제기획청장관 및 國土廳장관과, 기타의 부분에 대해서는 경제기획청장관 및 國土廳장관과 협의하여야 한다(동법 제2조제3항). 전원개발기본계획은 內閣總理大臣이 전원개발조정심의회의의 심의를 거쳐 결정하며(전원개발법 제3조제1항), 전원개발에 관한 종합조정도 內閣總理大臣이 전원개발조정심의회의의 심의를 거쳐 행한다(동법 제4조제2항).¹⁴⁸⁾
- ⑩ 기타 계획간의 조정을 위해서 『東京道知事は 振興開發計劃案을 작성한다』(小笠原諸島振興開發特別措置法 제4조제1항)과 같이 계획주체에 계획안의 작성을 위임하거나,¹⁴⁹⁾ 『建設大臣이 特定地域의 指定을 요청하는 때에는 관계 都府縣의 동의를 얻어야 한다』(國土綜合開發法 제10조제3항)와 같이 廣域計劃을 책정함에 있어 관계기관의 동의를 의무적 취득¹⁵⁰⁾ 등을 규정하는 법률도 있다.

다. 日本의 計劃間 調整制度의 特色과 問題點

日本 현행법에 있어서의 계획간 조정에 관한 규정은 ①『기본』, 『조화』, 『적합』 등의 실체적 규정 ②특정한 계획간의 조정의 근거와 절차를 정한 규정 ③계

林水産大臣의 勸告(農業振興地域의整備에관한法律 제4조제4항), 內閣總理大臣의 都道府縣知事の 山村振興計劃決定에 대한 勸告(山村振興法 제9조제1항) 등이 있다.

147) 이와 같이 하위계획주체에 대한 상위계획주체의 承認·認可·勸告·指示 등 권력적 수단을 사용하여 계획간의 조정을 도모하는 것은 監督規制調整類型이라고 할 수 있다. 또한 상위계획주체에 대한 하위계획주체의 보고의무를 규정하고 있는 법률(國土綜合開發法 제7조의2, 國土利用計劃法 제7조제6항 등)도 있는 바, 이는 권력적인 조정수단을 활용하기 위한 기회의 확보에 그 목적이 있다고 한다(大橋洋一, 앞의 글(1), 40면).

148) 계획간 조정수단으로 意見聽取·協議·意見提出 등을 규정하고 있는 것은 각각의 표현은 다르지만 결국 의도하는 바는 복수의 계획주체간의 대화의 장을 마련하여 교섭하는 과정에 조정을 도모하는 것에 있다.

149) 이와 같은 규정을 두고 있는 계획법으로는 기타 離島振興法 제3조제1항, 琵琶湖綜合開發特別措置法 제3조제1항 등이 있다.

150) 이와 같은 규정을 두고 있는 計劃法으로는 기타 農業振興地域整備計劃을 都道府縣이 책정하는 때에 관계 市町村의 동의를 요청하는 農業振興地域의정비에관한법률 제9조제2항, 國土廳長官이 新産業都市의 區域指定을 內閣總理大臣에게 요청하는 때의 관계 都道府縣知事の 동의를 얻도록 하고 있는 新産業都市建設促進法 제4조제2항 등이 있다.

획간의 조정을 직접적인 목적으로 하지 않는 일반적인 計劃主體 및 計劃策定節次에 관한 규정의 세 가지로 분류할 수 있으며, 또한 모든 각종 계획에 대하여 ① 및 ②의 규정을 두고 있는 것은 아니기 때문에 開發計劃전체에 대하여 일반적으로 말하면 ③의 방법이 현행법의 주된 방법이라고 할 수 있다.¹⁵¹⁾ 즉, 日本의 현행법은 國土開發計劃의 체계 내지 정합성에 대하여 실체적 규정보다도 오히려 절차적·조직법적인 규정에 의하여 이를 확보하려는 입법태도를 취하고 있는 것이다.¹⁵²⁾ 그러나 이러한 입법태도는 규정의 형태가 불확정적이고 일반적이기 때문에 계획간의 조정을 위한 실질적인 기준의 역할을 하고 있지 못한 것으로 평가되고 있으며, 따라서 日本에 있어 計劃間 調整制度의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다고 한다.¹⁵³⁾

첫째, 조정이 계획주체간의 대화 내지 교섭에 맡겨져 있는 경우가 많지만, 이 경우 基礎計劃主體(특히 市町村)에게 충분한 교섭력이 부여되어 있지 않다. 예를 들어 個別規制法에 의한 계획책정이 技官委任事務의 형식으로 실시되는 등 土地利用計劃은 주로 국가의 책임으로 책정한다는 기본적인 관념이 여전히 잔존하고 있는 것이다.

둘째, 이를 반영하여 조정방법에 관해서도 行政組織法理論과 유사한 사고가 강하다.

셋째, 日本에서는 개별규제법에 의한 계획이 서로 관련성을 흠결한 채 상호 병립하는 상황에 있으며, 또한 綜合計劃의 統合作用이 약하고, 통합을 위한 法理도 발달되어 있지 못하다.

넷째, 市町村 수준에서는 종합적인 토지이용의 구상이 충분히 확립되어 있지 못하며, 또한 市町村 수준의 구상과 대비하는 가운데 廣域計劃의 합리성과 양자의 상호 조정을 도모하는 관점 역시 흠결되어 있다.

다섯째, 調整의 裁定과 관련해서도 日本에서는 원칙적으로 『政治的 方法』에 의하며, 이는 행정기관 상호간의 대화와 타협, 최종적으로는 상급자에 의한 재정에 맡겨져 있다.¹⁵⁴⁾

151) 西谷剛, 『計劃行政の課題と展望』(第1法規出版, 1971), 247면 이하.

152) 西谷剛, “行政計劃の分類と體系について”, 『自治研究』, 제55권 제3호(1979년), 51면 이하.

153) 大橋洋一, 앞의 논문, 43~44면.

154) 이 점은 독일과 같이 법원에 의한 재정을 예정한 『법률적인 방법』과 대비된다고 한

그러나 計劃의 整合性은 절차적·조직적인 조정규정에 의하여 이루어지는 것만은 아니며, 實體的·規範的인 計劃 相互間의 調整規定도 필요로 한다. 日本의 현행법은 계획 충돌의 경우에 의견청취, 협의 및 상급행정청의 승인·인가의 유보 등 절차법적·조직법적인 규정에 계획 상호간의 조정기능을 맡기고 있다. 그러나 이와 같은 節次法的·組織法的 規定에 의한 조정은 전통적인 행정조직에 있어서의 조정방법으로 計劃關係法에 특유한 것은 아니다. 특히 국토개발과 관련하여 國家計劃과 地方自治團體의 계획의 충돌하는 때에는 國土開發計劃이 행정주체의 지침적 성격을 가지는 것에 불과하기 때문에 국가의 계획은 국가의 행정조직을 구속하는 내부적인 법적 구속력만을 가지고, 그 拘束力은 地方自治團體에는 미치지 않는다. 더구나 國土開發計劃은 국토를 대상으로 하기 때문에 최하위 계획주체인 市町村을 법적으로 구속하는 것으로 되지 않으면 충분히 기능할 수 없을 뿐만 아니라 그 계획을 실현할 수도 없다고 할 것이다. 따라서 日本의 계획간의 합리적인 조정을 위해서는 節次法的·組織法的 調整규정의 한계를 극복하고 市町村에 대하여 實體法的 拘束力을 가진 것으로 전환하기 위해서는 실체적·규법적 규제가 필요한 것으로 평가되고 있다. 한편, 국가적 차원의 계획과 地方自治團體 차원의 계획의 정합성의 문제는 憲法상의 地方自治보장과 밀접한 관련성을 가지고 있기 때문에 매우 중요하고 곤란한 문제를 포함하고 있는바, 이 점에 있어 都市計劃의 上位計劃에 대한 適合義務를 규정한 都市計劃法 제13조 및 市町村이 정한 都市計劃의 都道府縣知事가 정한 都市計劃에 대한 適合義務와 후자의 전자에 대한 우선을 정한 都市計劃法 제15조제3항 및 제4항은 實體的·規範的 調整規定으로 計劃關係法상 주목하여야 할 규정이라고 할 수 있다.

5. 國土計劃과 地方自治

가. 國家의 綜合計劃과 地方自治

國家와 지방의 계획기능의 배분에 대하여 日本의 國土綜合開發法은 계획을

다. 이에 대해서는 鹽野宏, “地方公共團體의 法的地位論”, 『國家と地方公共團體』(有斐閣, 1990), 36면 이하).

全國綜合開發計劃, 都道府縣綜合開發計劃, 地方綜合開發計劃, 特定地域綜合開發計劃이라는 각각의 계획에 따라 계획책정절차를 다르게 규정하여 國家와 지방의 분담관계를 도모하고 있다. 그러나 國土綜合開發法 이후에 제정된 1935년 이후의 개별계획법률들은 지역계획은 모두 國家의 책임과 권한 아래에서 작성·결정하여 지방에 하달하는 방식을 널리 채용하였다.¹⁵⁵⁾ 東北開發促進計劃을 비롯한 각 地方의 開發促進計劃, 特別地域開發計劃, 首都圈·近畿圈의 整備基本計劃 등이 이러한 예에 속한다.

그러나 1955년 후반부터 고도성장의 폐해가 顯在化하고, 지역주민의 복지향상과 지역의 특성에 적합한 개발이 요청되면서 地方自治團體가 계획의 주체로서의 중요성이 재차 인식되게 되었다. 그 최초의 법률이 1962년의 新産業都市建設促進法인 바, 이 법률은 都道府縣知事が 관계 市町村長과 협의하여 구역지정의 신청을 하고, 이에 대하여 內閣總理大臣이 구역을 지정하여 기본방침을 지정하고, 지사는 이를 받아 건설기본계획을 작성하면 이를 總理大臣이 승인하는 國家와 地方自治團體의 共同責任制를 法制化하고 있다.

다음으로 1966년의 中部圈整備開發法에서는 관계 縣과 市町村의 長 또는 議長이 위원으로 되어 있는 中部圈開發整備地方協議會가 基本開發整備計劃을 작성하고 內閣總理大臣이 결정하는 방식을 취하고 있다. 國土利用計劃法 역시 全國計劃에 대해서는 原案作成의 단계에서 都道府縣知事の 의견을 청취하도록 하고, 그 의사가 계획안에 충분히 반영될 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 또한 지사가 작성하는 都道府縣計劃에 대해서도 결정에 앞서 市町村長의 의견을 청취할 것을 의무화하고 있다.

이상과 같은 綜合計劃과 관련한 입법태도의 변화를 배경으로 이후 國家의 綜合計劃은 어떠하여야 하는가에 대하여 日本에서는 다음과 같은 의견이 개진되고 있다.

우선 국토전체를 대상으로 하는 國土綜合開發計劃과 國土利用計劃의 필요성에 대하여 이와 같은 광범위한 계획은 영미나 독일에서는 존재하지 않으나, 日本의 경우에는 국토가 좁고, 이용가능면적이 적으며, 더구나 그 협소한 공간에 매우 다원적인 토지이용의 수요가 경합하고 또한 前戰부터 국토의 현저한 불균

155) 成田頼明, 앞의 책, 53면.

형적인 발전이 있었기 때문에 日本에서는 국토전체의 미래상을 제시하거나 또는 이를 조정하는 국가차원의 계획을 작성할 필요가 있다고 한다.¹⁵⁶⁾ 다만 이러한 경우에도 국가의 전체계획은 경제계획과 사회계획을 공간에 투여하는 형식의 지역적인 틀의 설정, 각지역의 국토 전체에 있어서의 위치, 국가의 지역정책의 기본방침, 지역 상호간의 교류와 네트워크화, 국가적인 대규모프로젝트(기간시설의 계획) 등의 프로그램을 제시하는 것에 그치고 지역의 계획주체의 자주적인 계획에 맡겨야 할 사항에 대해서까지 국가의 계획에 자세하게 정하여서는 아니된다고 한다.

둘째로 日本의 경우 綜合計劃에 있어 국가의 각 사업행정청간의 개별사업계획의 조정이 충분히 이루어지지 않은 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁷⁾ 즉, 日本의 綜合計劃은 각 사업행정청의 개별사업계획(도로정비, 하수도정비, 주택건설, 공항정비, 항만건설 등)을 지도하고 그 기본이 되어야 할 역할을 충분히 하고 있지 못하다. 이러한 이유로 綜合計劃은 많은 경우 이미 결정되어져 있는 개별사업계획의 집합한 것이라는 인상을 지울 수 없다고 한다. 이는 국가 행정전체의 종합 조정의 불충분성, 역으로 종적인 행정관청의 강력성과 이의 다른 면으로 計劃官廳의 弱體性이라는 국가행정조직 그 자체에 원인이 있는 것으로 평가된다. 이상적으로 말하면 상위의 전략적인 綜合計劃은 국토정비 전체의 장래상, 국토정책의 목표, 지역의 성격, 우선순위, 각 부분별 기본정책의 대강을 제시하고, 이를 이어 받아 각 부처의 부분계획이 책정되어야 할 것이며, 이를 위해서는 계획관청을 내각직속으로 하고, 그 위상을 다른 부처보다 한단계 격상하고 동시에 경제기획청, 國土廳, 환경청과 같은 計劃官廳을 통합하여 計劃廳을 신설하는 것이 바람직하다고 한다.

156) 英國에서는 地方制度改革에 의하여 편성된 38개의 County Council이 각각 작성한 각 지역의 基本計劃(Structure Plan)과 지방행정청인 District Council이 작성하는 각각의 구역에 대한 자세한 토지이용을 정한 地區計劃(Local Plan)이 있을 뿐이며, 38개의 基本計劃을 합하면 영국의 국토이용의 윤곽이 나타나고, 중앙정부는 전국적인 토지이용 전체의 調整과 監督을 할 뿐이고, 국가 차원의 계획을 작성하지 않는다고 한다. 또한 獨逸의 경우도 綜合計劃 자체는 각 주의 州計劃法에 근거하여 각각 작성하며, 연방차원의 國土綜合計劃은 존재하지 않고, 聯邦政府는 개략적인 계획제도의 구조를 제시하거나 연방전체의 國土整備의 기본방침을 제시하거나 혹은 주와 협력하여 조정을 하는 것에 그치고 있다고 한다(成田賴明, 앞의 책, 55면).

157) 成田賴明, 앞의 책, 55면.

셋째로는 국가의 綜合計劃을 책정함에 있어 地方自治團體의 참가를 보다 실질화하여야 한다고 한다. 최근 日本의 계획입법에서는 地方自治團體의 장의 의견을 듣거나 그 의사를 존중할 것을 계획책정절차로 규정하고 있는 법률도 있지만, 그렇지 못한 법률도 상당수 있다. 그러므로 예를 들어 계획작성단계에서 국가의 계획관청이 地方自治團體의 기획담당자를 의무적으로 참여시키는 프로젝트 팀을 조직하는 것을 제도상 운영상 명문화하여 모든 부분계획에까지 확대할 것과 審議會에 참가하는 地方自治團體측의 위원에 대해서도 국가가 임의로 선임할 것이 아니라 全國知事會나 全國市長會 등 地方自治團體의 전국적 연합조직의 추천에 의하도록 하고, 都道府縣은 현재에도 다양한 형식으로 의견을 개진할 기회를 부여받고 있는 바, 市町村의 의견을 반영할 수 있는 제도를 구축하는 것이 필요하다고 한다. 또한 都道府縣의 영역을 초월하는 廣域都市計劃, 지방계획, 권역계획 등에 대해서는 국가가 사전에 방침을 제시하고, 관계 都道府縣의 협의에 의하여 계획안을 작성하고 사후에 국가가 승인하는 방식을 취하거나 관계시장, 都道府縣, 국가의 관계관청이 공동결정하는 방식을 취하는 것을 고려할 필요가 있다고 한다.¹⁵⁸⁾

나. 都道府縣計劃과 地方自治

都道府縣은 국가의 계획에 앞서 1947년경부터 綜合開發計劃의 책정을 시작하였으며, 현재는 47개의 都道府縣이 長期綜合計劃을 가지고 있다. 그러나 계획의 대부분은 국가종합개발법 제7조의2의 규정에 근거한 都道府縣綜合計劃이 아니라 都道府縣의 자치권에 근거한 독자의 임의계획의 형식으로 책정되어 있다. 따라서 계획법체계 전체에 있어서의 위치가 매우 불명확하다. 예를 들면 이들 계획은 都市計劃法 제13조가 적합성을 요청하고 있는 都市計劃의 상위계획에는 포함되지 않는다. 또한 國土利用計劃法이 규정하는 都道府縣 차원에서의 두 가

158) 共同決定 이외에도 예를 들어 프랑스에서 자주 활용되는 契約方式-국가가 지역과 계약을 체결하여 일정한 계획의 작성과 실시를 필요한 實額의 國庫補助金の 지급을 조건으로 위탁하는 방식-도 있다. 또한 독일에서는 自治團體의 구역을 초월하는 廣域計劃에 대해서는 公法上 社團인 地方計劃聯合(Planungsverband)을 결성하고 있다. 이 연합체가 안을 작성하고, 州官廳의 認可를 받아 확정하는 것이다. 이는 日本의 協議會보다 약간 강력하게 한 것이라고 할 수 있다.

지의 법정계획, 즉 都道府縣計劃과 지사가 작성하는 土地利用基本計劃이 이것에 포함되는지의 여부도 불명확하다.

이와 같이 법의 근거를 가지지 않고 임의로 책정된 都道府縣計劃은 선거에 의하여 선출된 지사의 정치적 입장과 지역의 전망을 표명한 것이기 때문에 국가의 계획과의 정합성보다도 지역의 독자성·특수성을 강조한 것이 많다. 따라서 계획면로주의에 빠질 위험성이 매우 높다고 할 수 있으며, 또한 계획의 실행성을 보증하는 국가의 제도면과의 관련성도 전혀 없는 것이 현상이다. 또한 都府縣의 長期綜合計劃은 市町村段階의 계획에 대하여 上位計劃으로서의 성질을 가지므로 계획책정과정에서의 市町村의 참가도 필요한 바, 이러한 市町村과의 관계도 어떻게 할 것인가가 문제된다.

다음으로 都道府縣 상호간의 計劃調整도 전혀 이루어지지 않는 경우도 있다. 개개문제, 예를 들어 교토망의 정비, 하천개발, 항만정비, 수자원개발, 환경보전, 인구급증대책, 폐기물처리 등에 대해서는 이미 協議會가 설치되어 있는 예도 있지만 인접한 都道府縣의 計劃에는 대개 무관심한 것이다.

이상과 같은 都道府縣計劃의 문제점을 시정하기 위해서는 다음의 세 가지이 고려되어야 한다고 한다.

첫째, 都道府縣計劃은 自治權에 근거하여 자주적인 계획으로 책정되어야 하는 것이지만 동시에 계획법 체계 가운데 정규의 것으로 제도화되어야 하며, 國家와 각 부처의 사업과의 整合性을 도모하기 위하여 계획책정단계에 있어서의 국가의 계획관청, 사업관청의 참가, 조언, 지도, 협력이 이루어질 수 있어야 한다.

둘째는 계획책정단계에서 市町村과 인접 都道府縣의 참가·협력관계를 일층 밀접하게 강화하여야 한다.

셋째, 都道府縣計劃은 그 구역내의 廣域市町村圈, 政府圈의 기본방침, 縣內의 중심도시 등의 장래기능, 또는 도시문제 및 지역간의 상호관계를 명확히 하여야 할 뿐만 아니라 경우에 따라 있을 수 있는 市町村計劃과의 중복을 피하고, 市町村의 自主性을 존중하여야 할 것이다.

다. 市町村計劃과 地方自治

市町村 차원의 계획의 발단은 1953년의 町村合併促進法 및 1956년의 新市

町村建設促進法에 근거한 新市町村建設計劃 혹은 市町村振興計劃이다. 또한 이와 별도로 1969년의 都市計劃法 개정 때 地方自治法의 일부를 개정되어 市町村에게 종합적 계획적인 행정운영을 도모하기 위한 基本構想을 정할 것을 의무화하였다. 이 基本構想은 市町村의 진흥발전의 장래상과 이를 달성하기 위하여 필요한 시책의 대강에 대한 장기적인 지침이며, 都市計劃의 기본이 되는 성질의 것이기 때문에 현재 80%의 市町村이 이를 작성하고 있다.

市町村計劃의 문제점으로는 첫째, 基本構想 이외에 疎地域振興整備計劃, 山村振興整備計劃, 농업진흥지역정비계획, 廣域都市圈計劃 등이 이미 市町村에 존재하고 있는 것이다. 이들 계획은 정부의 보조금과 관련되어 있기 때문에 市町村의 입장에서는 매우 중요한 계획들이며, 이들 개별계획과 종합적인 市町村과의 관계는 반드시 명확하지 않다.

둘째는 인구규모·재정규모가 적은 市町村에서는 계획책정능력이 부족하여 무엇을 어떻게 계획할 것인가가 반드시 명확하게 파악되어 있지 않다. 재정능력의 측면에서 계획의 실행성을 보증할 수 없는 문제도 있다.

셋째, 국가의 過疎地域振興計劃, 山村計劃, 都道府縣計劃, 廣域市町村拳計劃, 都市計劃 등의 상호간의 조정이 충분이 이루어지고 있지 않다.

이러한 문제점을 시정하기 위해서는 우선 市町村 차원의 각종 계획을 기본구상, 기본계획, 실시계획이라는 계열하에 일체화하여 집약하고, 地方自治法에 기본구상의 방향, 계획내용, 책정절차 등의 대강을 제도적으로 명시함과 동시에 상위계획과의 整合性을 확보하기 위하여 國家와 縣의 地圖·助言을 명시하여야 한다고 한다.

第5章 國家計劃과 地方自治의 조화를 위한 法制改善方案

第1節 地方自治와 관련된 計劃原則

1. 原則提示의 必要性

이상에서 地方自治團體에 대한 자치권의 憲法상의 보장, 地方自治團體의 자치권에 대한 일반적 법률상의 보장과 제약, 현행 憲法상의 계획관련 규정과 地方自治制度, 行政計劃의 의의, 기능, 종류, 계획상의 형성의 자유와 그 한계 등을 개관한 후, 地方自治團體에 대하여 직접적으로 영향을 미치는 85종의 計劃關係法制를 초지역적·지역적 종합計劃法制와 전문計劃法制로 나누어서 그 의의, 내용, 수립절차 및 법적 성질과 효과를 분석하였다.

우리 법제의 문제점과 개선방안을 지적하기에 앞서 그 참고를 위하여 독일과 일본의 地方自治團體의 計劃自治權에 대하여도 언급하였다.

이상의 분석을 기초로 하여 생각할 때 우리나라에서 현재 地方自治團體의 計劃自治權에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사하고있는 법률들은 地方自治의 본격적 실시 이전에 제정된 것이 대부분이며, 그 이후 地方自治를 전제로 하여 수정되지 아니한 것도 상당수 포함되어 있어서, 地方自治團體의 計劃自治權에 본질적으로 제약을 과하는 경우도 적지 아니하다.

현행 우리 計劃關係法制의 문제점을 개별적으로 지적하고 國家計劃과 地方自治의 조화를 위한 법제정비방안을 제시하기에 앞서서 먼저 地方自治團體의 計劃自治權과 國家計劃과의 관련하에서 언급될 수 있는 기본원칙을 제시하고자 한다. 원칙의 제시가 있어야만 이를 기초로 바른 문제점의 도출 및 개선방안의 제시가 이루어질 수 있을 것이기 때문이다.

2. 指導原理로서의 自治 및 配慮의 原理

우리 憲法에 선언된 地方自治는 객관적으로 - 법적으로(objektiv-rechtlich) 보장된 제도(Institut)일 뿐만 아니라 地方自治團體 하나 하나에 대하여 이에 상응하는 주관적 - 법적(subjektiv - rechtlich) 지위를 보장하는 규범이다.

따라서 地方自治權의 제한은 법률의 근거가 있어야 한다. 법률에 의한 자치권의 제한은 지배적인 공공의 이익(überwiegenden Gemeinwohlinteresse)에 근거해야 하며, 과잉금지의 원칙을 충족해야 하고, 地方自治權의 본질적 영역을 침해하여서는 아니된다.

地方自治制度에 대한 憲法상의 보장은 제도 그 자체를 위한 보장일 뿐이며, 개별적 地方自治團體 하나 하나에게 보장된 것은 아니다.

地方自治權에 대한 법률적 제한에 대한 한계는 地方自治團體의 관할권에 해당하는 사항을 법률로서 상급의 行政廳에게 부여하는 경우 뿐만이 아니라 地方自治團體의 영역에 관계되며, 地方自治團體의 형성가능성을 제한하는 초지역적 계획을 수립하는 권한까지를 부여하는데까지 적용되어야 한다. 개별적 행정권한이 地方自治團體에 있다하더라도 초지역적 行政計劃으로 인하여 地方自治團體의 計劃自治權이 직접적 영향을 받는 경우, 그 영향력은 법률에 의한 영향력 못지않게 地方自治團體에 대하여 중장기적으로 미치기 때문이다.

地方自治團體의 영역을 놓고 국가는 국토의 일부로서, 地方自治團體는 자치영역으로서 파악할 수 밖에 없다. 자치단체의 영역에 관하여 필연적으로 관할권의 중복이 발생한다. 이와 같은 관할권의 중복으로 인하여 지역적 및 초지역적 계획간에 분쟁이 발생한다. 이들 분쟁은 관할권 분쟁으로서 관할권법적 원칙에 따라 판단되어야 한다. 中央政府가 그 통치권에 따라 그리고 광역 및 基礎地方自治團體가 그 각각의 관할권에 따라 자치적 지위를 가지므로 이 관할권 상호간의 충돌은 그 분쟁구조 안에서 기본권 영역의 분쟁과 흡사한 부분이 많다. 따라서 문제해결을 위하여는 기본권이론에서 이룩된 원칙들이 원용되어야 할 것이다. 그러나 기본권이론을 관할권에 원용함에 있어서는 그 정당화근거가 제공되어야 할 것이다.

그 기준 중의 하나로서 관할권 행사를 위한 기본원칙으로서 관할권법상의 배

려의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 독일법상 실정법 및 판례법을 통하여 발전된 원칙으로서 우리에게도 많은 시사점을 줄 수 있으리라 생각된다.

이 원칙은 복합적인 행정체계안에서 개별적인 계획담당자가 독자적으로 존립하는 것이 아니라 통일적인 행정체계하의 하부 조직이라는 생각에서 출발한 것이다. 계획담당자는 상호 연결성이 있고 또 연결되어 있어야 하므로 전체체계와 하부체계 및 하부체계상호간에 상호적인 배려의 의무가 성립한다.

이 원칙은, 최소한 그 실체관계에 따라, 개별적인 경우의 관할권행사에 대하여 “관할권을 제한하는 법원칙(kompetenzbeschränkendes Regulativ)”으로 독일법상 확립되어 있다.

배려의 원칙이 가지는 핵심은 관할권 분쟁이 일방 또는 타방의 계획담당자를 위하여 일방적으로 해결되어서는 아니된다는 것이다. 구체적인 상황에 따라 해결책이 구해지도록 하되, 어느 일방의 관할권이 타방의 관할권에 의하여 완전히 배제되는 것이 아니라, 國家的인 또는 지방적 전체성의 테두리 안에서 그 기능이 보장될 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

초지역적 계획과 지역적 계획간의 관계에 있어서도 이 원칙은 기본적 인권이론으로부터 원용된 요청인 “지배적인 공공복리의 요청(überwiegende Gemeinwohlinteresse)” 및 과잉금지의 원칙 및 관할권의 핵심(Kompetenzkern)의 존중의 원칙과 연결되어야 한다. 이 원칙은 국가적계획과 지방적 계획간의 갈등해소를 위한 기본원칙이며, 인접한 地方自治團體 상호간의 관할권 분쟁에는 위의 원칙이 적당하지 아니하다. 아래에서 이들 원칙을 보다 상세히 설명하고자 한다.

3. 計劃法上的 法律留保

法治國家원칙의 파생원칙인 법률유보의 원칙은 地方自治團體의 計劃自治權의 제한을 위하여도 해당된다. 地方自治團體의 計劃自治權의 본질과 직접 관련되는 문제는 국회가 제정한 법률 즉 國土建設綜合計劃法, 國土利用管理法, 기타 專門計劃법률에 규정되어야 한다. 다만 그 밖의 내용들은 법률하위규범에도 규정될 수 있을 것이다.¹⁵⁹⁾

159) 법률유보의 범위를 둘러싸고 침해유보설, 급부행정유보설, 권력행정유보설, 전면적전

다만 계획법률의 경우 일반적인 고전적 의미의 법률들에 비하여 명확성의 준칙(Bestimmtheitsgebot)을 엄격히 요구하는 것은 곤란하리라 생각된다.¹⁶⁰⁾ 왜냐하면 계획법률들은 복잡한 실체관계를 조종해 나가고자 시도하므로 목표와 수단을 정하는데 국한되어야 하고, 목표에 이르는 과정은 계획관청의 자기프로그램에 맡겨두어야 하기 때문이다. 이와 같은 제한에도 불구하고, 계획법에 있어서 법률유보의 원칙과 특정성의 요청은 지켜져야 할 것이다.

國土計劃의 실무에 있어서 국회제정법률에 있어 필수적인 목표의 제시가 없는 경우가 많고 國土開發計劃의 법규성이 결여되는 경우가 많다. 그러나 地方自治團體는 이들 國土計劃에 자신의 계획을 부합시켜야 할 의무가 있다. 위와 같은 경우 많은 문제가 발생한다. 예컨대 계획법률에 뚜렷한 목표의 제시가 없는 경우, 국토전체를 놓고, 채석사업을 어떤 구도로 추진하여야 할 것인가가 정립되지 아니한다. 따라서 전국적인 삼림의 훼손 및 채석사업이 전국적인 구도에 따라 조정되는 것이 아니라 무분별하게 추진되어 버릴 수 있다. 핵발전소부지 및 폐기물처리장 부지, 고속전철부지 등의 선정을 두고 정책의 일관성 없이 표류하는 경우도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 특히 國土開發計劃이 구속적인 법령의 형태를 취하지 아니하고, 단순한 行政規則의 법형식을 취하는 경우에도 地方自治團體가 이에 구속을 받아야 할 것인가는 문제가 된다.

中央政府가 수립하는 국가적 차원의 計劃과 광역地方自治團體가 수립하는 제

부유보설, 본질성이론(Wesentlichkeitstheorie) 등의 학설이 전개되었고, 오늘날 우리나라의 경우 독일의 본질성이론에 기초한 본질유보설이 통설로 작용하고 있다(김도창, 일반행정법론 상, 129쪽 이하 참조). 이 이론은 국민생활에 직접적이며, 본질적인 중대한 것은 입법자가 정하여야 한다는 이론이다. 지방자치단체의 계획자치권에 대하여도 그 본질적인 침해를 위하여는 법률에 규정이 있어야 한다 할 것이다. 지방자치단체의 기본적인 인권성을 인정하지 아니하고 제도보장성만을 인정한다 하더라도 그 결과는 다르지 아니하다.

160) 일반적으로 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 담고 있는 법률은 그 내용이 구체적이며, 명확해야 한다. 법률에 “공익의 증진”, “필요한 경우”, “상당한 기간내에” 등 불확정개념이 나열되어 있는 경우에는 국민의 입장에서 투명하지 못한 법률이어서 명확성의 준칙에 어긋나며, 정비가 필요한 법령에 해당된다. 특히 고전적인 규제법률들은 가능한 한 불확정 개념의 사용을 지양하고, 규제의 목적, 규제의 현실, 규제의 강도 및 내용에 비추어 구체적이며, 명확한 규제내용을 마련해 나가도록 할 것이 요구된다. 참조, 오준근 등, 경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원 연구보고서, 1996, 108쪽 참조

획 및 기초자치단체가 수립하는 계획은 동일한 영역에 관계된다는 것은 계획법 체계와 그 내용을 정함에 있어 적극적으로 고려되어야 한다. 초지역적 계획으로 일정한 공간을 구체적 및 구속적으로 확정해버리는 경우, 이 공간은 더 이상 地方自治團體, 특히 기초地方自治團體의 計劃의 대상으로 제공될 수 없다. 바로 이러한 점 때문에 地方自治團體의 計劃自治權이 제한되며, 경우에 따라서는 본질적으로 침해될 수 있음이 직시되어야 한다.

地方自治團體의 計劃自治權의 보장을 위하여는 법률유보의 원칙과 더불어 그 법률의 내용에 대한 일정한 제약이 가해져야 할 것이다.

첫째 초지역적 계획이 地方自治團體의 영역에 대하여 일정한 사항을 정하는 경우 초지역적인 공공복리이익이 지배적 이익으로서 존재함이 국가 및 地方自治團體 모두에게 납득될 수 있어야 할 것이다. 地方自治團體의 國家的 計劃에 대한 조화의무가 요구되기 위하여는 초지역적 계획에서 설정된 목표와 국가적 계획사업의 내용에 관하여 地方自治團體에게 충분한 설명이 이루어져야 하며, 가능한한 地方自治團體의 의견개진 및 참여의 기회가 보장되는 합의가 도출되도록 하여야 할 것이다.

둘째 초지역적 계획이 지배적인 공공복리의 이익을 위하여 필요하다 하더라도 그 계획의 내용이 地方自治團體의 計劃自治權에 본질적 제약을 가해서는 아니될 것이다. 이 경우 법치국가원칙의 파생원칙중의 하나인 “비례의 원칙”이 계획법체계에 있어서도 적용되어야 할 것이다.

이들 원칙에 관하여는 아래에서 보다 상세히 언급하기로 한다.

4. 具體的 計劃原則

가. 超地域的 公共福利 利益의 存在

초지역적 계획으로 인한 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 制限은 오직 超地域的 公共福利의 利益이 존재하는 경우에 한하여만 이루어져야 한다.

이 이익이 결여되어 있는 경우에는 비록 법률적 전제조건이 갖추어진 경우에도 綜合計劃의 개별적 내용 또는 특정한 專門計劃 작용이 정당화될 수 없다.

超地域的 公共福利의 利益이 어떠한 경우에 인정될 것인가를 한마디로 정할

수는 없다. 다만 국내외의 문헌 가운데서 지방분권화를 허용할 경우 문제가 될 수 있는 경우가 超地域的 公共福利의 利益이 있는 경우로 생각하여도 무난하리라 생각된다. 이러한 경우로는 다음과 같은 경우를 들 수 있다.¹⁶¹⁾

첫째 대규모 공업단지의 배치의 경우 등 대규모 프로젝트의 수행에 있어 地方自治團體의 선호도보다는 국가의 선호도를 선행시킬 필요가 있는 경우

둘째 교육시설, 공원, 도로 등 인근주민에게 편익을 주는 시설과 핵발전소, 폐기물처리시설 등 인근주민에게 피해를 주는 시설 등의 배치에 있어서 地方自治團體에게 일률적인 배치기능을 수여하는 경우 외부경제 및 불경제효과로 인하여 과소 또는 과다공급의 문제를 유발할 수 있는 경우

셋째 전국적 연결성, 규모의 경제성 등이 요구되는 철도, 고속국도의 건설 등과 같이 개별지역의 경계를 초월하는 경우가 많아 지방이양이 곤란한 국책사업의 경우

위와 같은 경우외에도 지배적 공공복리이익을 판단하는 기준으로서 아래와 같은 네 가지 기준이 제시될 수 있다.

첫째 그 영향력의 범위에 따라서 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정가능성이 필요할 것, 사무수행에 따른 결과 또는 과급효과의 범위가 전국적일 것, 전국적 통일기준의 설정이 필요할 것, 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요할 것 등의 요건이 구비되어야 한다.

둘째 그 사무수행의 용이성 및 경제성에 따라서 경비절약, 능률성의 제고, 주민편의, 행정편의, 서비스 향상 등의 편익 등의 관점에서 地方自治團體보다는 중앙차원의 사무수행이 필요할 것 등의 요건이 구비되어야 한다.

셋째 그 사무의 성격에 따라서 정책결정적 성격 또는 정책집행적 성격이 전국규모의 계획을 요구할 것, 사무처리에 있어 전국차원에서의 제3자적 공정성 및 객관성이 요구될 것, 地方自治團體간의 형평성을 위하여 中央政府의 개입이 필요할 것 등의 요건이 구비되어야 한다.

161) “김용웅 등, 지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구, 국토개발연구원, 1995. 12. 52쪽 이하”에서는 지방분권화의 관점에서 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담 가능성에 관하여 다양한 연구결과를 제시하고 있다. 여기서는 이 연구결과 가운데서 지배적 공공복리이익이라는 관점에서 좋은 시사점이 되는 경우들을 발췌해 보았다.

넷째 업무수행능력에 따라서 사무수행을 위한 지방공무원의 전문성, 재원조달가능성 등에 비추어 中央政府의 개입이 요구될 것 등의 요건이 구비되어야 한다.¹⁶²⁾

그 반면에 地方自治團體의 서비스 공급이 표준화된 공급을 초래하는 집단화된 공급구조보다 주민의 취향과 수요를 더 잘 반영할 수 있는 경우, 주민에게서 더 가까운 의사결정 메카니즘이 주민의사에 대한 책임성을 높일 수 있는 장점이 부각되는 경우, 기능의 중복과 다층성을 줄일 수 있는 경우, 지역간 경쟁을 유발할 수 있고 창의력을 발휘할 수 있는 조건을 발휘할 수 있는 경우 등과 같이 지방분권화의 본래적 의의 및 기능이 충분히 발휘될 수 있는 것으로 인식되는 경우라면 地方自治團體에 計劃自治權을 철저히 부여할 수 있도록 관련법제의 보완이 이루어져야 할 것이다.¹⁶³⁾

나. 比例의 原則

比例의 原則이란 國家의 행정작용은, 특히 그가 基本權侵害를 수반하는 경우, 그가 추구하는 목표와 이 목표달성을 위하여 사용하는 수단 및 방법이 균형되게 행사되어야 한다.

이 비례의 원칙은 憲法상의 法治國家원칙에서 파생된 행정법상의 법의 일반 원칙으로써 인정되고 있다.¹⁶⁴⁾

이 원칙은 기본적 인권의 침해에 대한 경우 뿐만 아니라 計劃自治權을 포함한 地方自治團體의 자치권의 침해가 이루어 지는 경우에도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

이 비례의 원칙에 따를 경우, 國家가 정한 목표달성을 위하여 사용되는 수단 및 방법이 地方自治團體의 計劃自治權의 침해를 수반하는 경우, 이 수단은 첫째 목표달성에 적합한(Geeignet) 것이어야 하며, 둘째 목표달성을 위하여 필수불가결한(Erforderlich) 것이어야 하며, 셋째 國家가 달성하고자 하는 목표와 國

162) 김영수, 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1995, 127쪽 참조.

163) 박정수, 중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배, 한국조세연구원 연구보고서, 1994, 11쪽 이하 참조.

164) 김도창, 일반행정법론(상), 170쪽 이하 참조.

民의 侵害된 권리간에 적당한 비례관계가 성립하여야 한다(verhältnismäßig im engeren Sinne).¹⁶⁵⁾

국가가 초지역적인 종합계획 또는 전문계획 등을 통하여 일정한 목표를 설정하고 수단을 선택함에 있어서 초지역적 계획의 담당자는 이들 목표와 선택된 수단이 地方自治의 이념과 지배적 공공복리이익에 비추어 적합한 조치인가를 먼저 고려하여야 한다. 獨逸聯邦憲法재판소는 이 “적합성(Geeignetheit)”을 정하는 조건을 다음과 같이 들고 있다. “이 요건은 행정조치가 목표달성을 위하여 가장 훌륭한(bestmögliche) 또는 가장 적합한(geeigneteste) 수단이기를 요구하는 것은 아니다. 다만 행정조치는 목적달성에 기여할 수 있는 것이어야 한다.”¹⁶⁶⁾

초지역적 계획의 담당자는 위 계획의 내용 및 선택된 각종 계획수단이 목표달성을 위하여 필수불가결한 것인가?를 고려하여야 한다. 만약 이 초지역적 계획의 각종 내용 및 수단들을 통하여 달성하고자 했던 목표가 당해 地方自治團體의 計劃自治權을 과도하게 침해하지 않는 다른 방법을 통하여 달성할 수 있었다면, 위 초지역적 계획이 선택한 내용과 수단은 과잉조치가 되며(Uebermäßig) 비례원칙에 위반하는 계획이 된다. 이러한 점으로 인하여 초지역적 계획주체와 지역적 계획주체간에 그 계획의 내용과 수단의 선택에 있어 상호 긴밀한 협의의 과정이 요구된다 할 것이다.

초지역적 계획이 채택한 계획적 내용 및 수단이 적합하고, 필수불가결하다고 인정되는 경우에도 이 계획을 수행함에 있어서 당해 地方自治團體의 計劃自治權의 침해를 최대한 억제하는 계획적 조치들이 선택되어야 한다.

위와 같은 비례의 원칙의 내용을 보다 구체화하여 다음과 같은 세부원칙들이 제시될 수 있으리라 생각된다.

다. 傾向的 輪廓計劃의 原則

비례의 원칙에 비추어 볼 때 초지역적 계획으로 확정되는 사항들은 초지역적 계획이익의 실현을 위하여 필요한 한도 내에서만 그 수치가 정해지고 구체화되어야 할 것이다. 이에 따라 볼 때 원칙적으로 초지역적계획들은 일정한 테두리

165) Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, S. 8ff.

166) 참조 BVerfGE 67, 157ff.

만을 정하는 범위 내에서 국한되어야 할 것이다. 이 원칙은 [경향적 윤곽계획의 원칙](Der Grundsatz der tendenziellen Rahmenplanung)이라는 이름으로 독일법상 확립되어 있는 원칙이기도 하다.¹⁶⁷⁾

초지역적 공공복리이익이 존재하는 경우 地方自治團體의 영역에 속하는 토지에 대하여 어느 정도의 특정지역 및 특정기능을 미리 확정함이 필요하기도 하다. 그러나 이러한 경우에도 地方自治團體의 형성의 자유의 핵심영역은 침해되어서는 아니될 것이다.

超地域的 計劃안에서 개별적인 구역 또는 토지 하나 하나를 확정짓는 계획에 대하여는 본질유보의 원칙이 적용되어야 할 것이다. 다만 초지역적 계획이 윤곽만을 정하는데 그치는 경우, 경우에 따라서는 “필요성의 원칙”에 위배될 수 있다. 이러한 경우에 한하여 어느 정도의 구체성이 부여되어도 무방할 것이다. 일반적으로 말하건대 초지역적 계획은 어디까지나 윤곽만을 확정짓기 위하여 노력해야 한다. 이런 의미에서 초지역적 계획은 “경향적 윤곽계획”(tendenzielle Rahmenplanung)일 것이 요구된다 할 것이며, 개별적인 경우에는 地方自治團體의 計劃自治權과 관련하여 비례의 원칙의 파생원칙으로서의 필요성의 원칙과 본질적 내용의 침해금지의 원칙이 지켜져야 할 것이다.

이 경향적 윤곽계획의 원칙은 국토개발연구원에서 제시한 국토개발분야에서 중앙과 地方自治團體간 기능분담방안에도 아래와 같이 분야별로 잘 제시되어 있다.

첫째, 계획수립에 있어서 계획기준 및 정책방향 제시, 지역간 분쟁조정 등 조정적인 기능과 전국이나 2개 이상의 광역적인 지역에 관련되어 있을 경우에는 中央政府가 주요기능을 수행토록 하고, 기타 각종 지역공간계획의 입안이나 결정권 등을 地方自治團體에 이양함으로써 地方自治團體의 고유특성을 살리고 자율성을 증진시킬 수 있도록 유도한다.

둘째, 토지이용 및 규제에 있어서는 토지자체가 지니는 지역적인 한정성과 주민참여 요구도를 고려하여 상당수의 토지이용계획수립권, 토지이용개발 규제 및 변경권 등을 地方自治團體에서 담당하도록 하고, 中央政府는 총괄적인 이용 및 규제기준 등 정책적인 지침만을 제시하도록 한다.

167) Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 429ff. 참조.

셋째, 공단, 택지개발, 토지구획정리사업 등 도시 및 지역개발사업은 地方自治團體의 주체적인 사무수행에 의해 효율성을 높일 수 있으므로, 地方自治團體는 지역내 개발 사업의 인·허가권, 도시 및 지역개발사업의 자율적인 추진과 관리를 위한 제반권한을 갖도록 하고, 中央政府는 각 도시 및 지역에서 자체적인 개발사업을 실행하는데 있어서 기본적인 기준과 정책방향을 제시하고 지역간 형평성이 요구되는 개발에 있어서는 조정 및 지원역할을 담당하도록 한다.

넷째, 사회간접자본시설에 있어서는 대규모 투자와 전문적인 지식이 요구되거나 전국적인 규모의 경제성이 요구되는 사무, 국가적인 목적을 위해 필요한 사업 등은 中央政府가 담당하도록 하고, 地方自治團體는 지방고속도로, 지방철도, 항만, 산업입지 등 지역개발차원에서 필요한 기반시설계획의 수립과 집행을 담당하도록 한다.

다섯째, 환경보전 및 자원관리에 있어서는 업무상의 특성에 따라 중앙은 환경보전 및 자원관리 기준·지침작성, 범지역적인 환경 및 자원관리 등을 담당하고, 地方自治團體는 中央政府가 제시한 기준·정책지침하에서 관할구역의 환경보전계획을 수립하고, 세부규제 및 집행, 지역내 사업추진 등 주로 집행적인 기능을 담당하도록 한다. 특히 광역화되어 가고 있는 환경문제의 특성을 감안하여 광역자치단체의 역할이 강조되어야 할 것이다. 따라서 종래에 위임업무로 처리하고 있는 환경관련 집행업무를 광역자치단체의 고유사무화하여 책임과 권한을 일치시키려는 노력이 요구된다.¹⁶⁸⁾

라. 敷地設定計劃의 拘束性

초지역적 계획이 위와 같이 경향적 윤곽계획의 원칙을 준수함이 요구된다 하여, 모든 초지역적 계획상의 내용을 단순한 윤곽의 확정 및 地方自治團體의 적용의무의 한계를 정한 정도로만 받아들일 수 없으며, 그 이상의 구속성을 부여할 수 밖에 없는 경우가 있을 수 있음도 경우에 따라 인정되어야 한다.

초지역적 계획이 요구하는 지배적 공공복리의 이익이 地方自治團體의 특정토지를 선정할 것을 요구하는 경우가 이에 해당한다. 이와 같은 특정 부지설정계

168) 김용웅 등, 지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구, 241 쪽 이하 참조.

획의 구속성은 각각의 계획내용에 대한 해석에 있어서 그 내용적 특징에 따라 알맞게 받아들여져야 할 것이다.

특정토지에 대하여 핵발전소부지, 광역폐기물처리장부지 등으로 선정된 경우 그 목적상 地方自治團體에게 유연성이 인정되어서는 아니될 것이다. 이는 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 그 침해의 중대성에도 불구하고, 초지역적 이익의 지배적 성격이 인정되어야 할 것이다. 地方自治團體는 그 都市計劃을 이에 맞추어야 한다. 즉 그 계획의도를 초지역적 계획상의 내용을 철저히 준수하면서 전개해야 한다. 이러한 의미에서의 초지역적 계획은 단순한 윤곽계획일 수 없다.

예컨대 일정한 위치에 구속되는 부지계획 즉 수력발전소, 핵발전소, 상수원보호구역 등은 그 상황구속성으로 인하여 地方自治團體에게 대안수립권을 인정할 수 없다고 보아야 할 것이다. 실질적 상황이 아래에서 언급하는 계획법상의 대체권한(Planungsrechtliche Ersetzungsbefugnis)을 제약하는 경우가 이에 해당되기 때문이다.

구체적인 경우에 특정토지에 관한 부지선정계획이 이루어지는 경우에는 地方自治團體는 법 및 상황변화에 따라 상위 계획에 위배되어도 좋으리라고 받아들여서는 아니된다. 이러한 경우에는 정치적 해결책 외에는 상위계획에 대한 소송의 가능성만이 열려 있을 뿐이다. 國土計劃상의 목표는 地方自治團體의 계획설정과정에서 요구되는 비교형량의 대상은 아니다.

마. 計劃法的인 代替權限

그러나 위와 같은 부지선정 등의 필요성이 인정되는 경우에도 地方自治團體의 計劃自治權에 비추어 볼 때 地方自治團體의 개별토지를 특정 필지에 이르기까지 구체적으로 특정하는 계획은 가능한 한 지양되어야 한다. 地方自治團體에 계획법상의 대체권한이 인정될 수 있는 경우는 최대한 이 권한이 존중되어야 한다. 이 권한이 인정됨에도 불구하고 초지역적 계획의 주체가 특정토지를 고집하는 것은 地方自治團體의 計劃自治權의 본질적 침해가 될 수 있기 때문이다.

국도의 노선인정과 같은 계획확정은 일정한 한계안에서 특히 어떤 地方自治團體를 경유할 것인가의 여부에만 국한되어야 하며, 地方自治團體를 경유할 경우, 어떻게 경유할 것인가 특히 地方自治團體 내의 지역에서 어떠한 토지를 경

유할 것인가까지 확대되어서는 아니된다. 후자와 같은 문제에 있어서는 地方自治團體는 우선권을 가지며, 國家的 計劃확정결정에 대하여 계획법상의 대체권한을 가진다 할 것이다. 地方自治團體는 國家의 목적 실현에 부합하는 한 다른 노선으로 인정할 것을 요구할 수 있어야 할 것이다.¹⁶⁹⁾

第2節 現行 計劃關係法制的 問題點과 改善方案

위에서 제시한 地方自治와 관련된 計劃關係法制的 기본원칙을 기초로 하여, 현행 計劃關係法制的 문제점과 개선방안을 제시해 보고자 한다. 앞서 언급한 85종의 초지역적 및 지역적 종합계획과 각종 전문계획들에 관하여 각각 다른 목적과 특성하에 그 법적 근거가 주어져 있다. 이들 계획의 의의, 법적 성질, 수립절차, 법적 성질 및 효력에 관하여는 이미 제3장에서 상세히 언급한 바 있으므로, 그에 대한 부연설명은 생략하고, 문제점과 개선방안만을 제시하고자 한다. 여기서는 이들 각 계획중 특히 地方自治와의 관련성하에서 문제점이 두드러지는 계획을 중심으로 고찰하도록 하며, 초지역적 계획의 이익과 지역적 계획의 이익간에 충돌이 발생할 수 있는 부분을 중심으로 국한하여 그 문제점과 개선방안을 제시하도록 노력하였다.

1. 全國次元의 超地域的 綜合計劃

가. 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃

국토건설종합계획법상의 國土建設綜合計劃의 문제점으로는 법률이 국토건설종합계획의 효력에 대한 대원칙만을 규정하고 있을 뿐, 國土建設綜合計劃과 모순되는 계획을 中央行政機關 또는 地方自治團體가 수립하여 시행하는 구체적인

169) 바로 이와 같은 의미에서 독일 연방행정재판소는 地方自治團體에 대하여 이미 시작된 國家的 計劃확정절차와는 별개로 都市計劃法상의 대체적 계획을 확정할 것을 유효하다고 확정하였다. 독일 연방건설법전 제1조제3항에 근거한 대체적 노선에 대한 부지의 확정을 이유로 하여 계획상의 필요성의 전제조건을 긍정하였다. Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 429ff.

경우에 대하여는 침묵하고 있는 점이다. 國土建設綜合計劃은 향후 10년간의 국토건설의 대원칙과 방향을 설정하는 것이므로, 다른 법령에 의하여 수립 및 시행되는 계획과 최대한 조화되어야 한다. 이를 위하여는 계획의 수립 및 시행과정에 있어서 모순 및 충돌을 피하기 위한 실제적 원칙과 절차적 장치가 마련되어야 할 것이다.

실체적 원칙으로는 아래의 원칙이 법령에 추가적으로 반영되어야 하리라 생각된다.

첫째로 國土建設綜合計劃은 경향적 윤곽계획의 원칙에 따라 수립되고 시행되어야 한다. 즉 國土建設綜合計劃은 국토전체의 이용과 건설을 위한 원칙과 방향을 설정함에만 국한되어야 하며, 개별, 구체적인 사업계획의 요소는 가능한 한 배제되어야 한다.

둘째로 國土建設綜合計劃審議會는 국토건설과 관련된 개별법령에 따른 계획이 國土建設綜合計劃에 수립되어있는 원칙과 모순 또는 충돌되는 것은 아닌지를 조사하도록 하여야 할 것이다. 모순 또는 충돌이 발생한 경우에는 國土建設綜合計劃과 조화되도록 관계부처 또는 地方自治團體가 그 개별적 계획을 적절히 수정하고, 이를 심사받는 법적 장치를 도입하여야 할 것이다.

현행 國土建設綜合計劃法은 “구속된다”라는 조항만을 두고 있을 뿐, 구체적인 모순 및 충돌의 경우의 조화방안에 대하여는 침묵하고 있기 때문이다.

나. 國土利用管理法에 따른 國土利用計劃

國土利用計劃은 1975년 3월 21일 제주도전역을 대상으로 제주도관광종합開發計劃을 바탕으로한 용도지역지정을 한 것을 시발로 하여 현재 거의 전국토가 國土利用計劃에 의하여 지정된 용도지역에 해당되어 있다.

國土利用計劃은 國土利用管理法 제13조의2 및 제13조의3의 규정에 따라 國土建設綜合計劃法에 따른 國土建設綜合計劃을 제외한 다른 모든 토지이용에 관한 계획의 우선이 되며, 관계된 행정기관에 직접적인 구속력을 행사한다. 國土利用計劃은 그 계획규정을 통하여 해당지역의 토지이용을 위한 구체적인 목표를 제시한다. 이 계획규정은 공적계획담당자가 반드시 준수하여야 할 구체적인 명령, 금지까지를 함유하고 있다. 예컨대 각 시·군은 그 都市計劃구역의 지정을

國土利用計劃이 정한 도시지역안에서 하여야 하며, 國土利用管理法에 의한 도시 지역의 지정에 관한 결정, 고시는 都市計劃法에 의한 都市計劃구역의 결정, 고시로 간주된다.

國土利用計劃의 이와 같은 구속적 영향력은, 國土建設綜合計劃의 경우와는 달리, 공적 계획담당자에게 뿐만아니라 국민 개개인에게 직접적인 영향력으로 작용한다. 國土利用管理法 제14조에 따르면 國土利用計劃으로 정하여진 용도지역안의 토지소유자는 그 토지를 당해 지역의 지정목적에 적합하도록 이용하여야 한다. 國土利用計劃은 각 관계 개개인에 대하여 적극적인 이용규정을 제시하고 있을 뿐만 아니라 계획의 실현에 지장을 주는 특정한 토지이용행위를 제한, 금지하고 있다(國土利用管理法 제15조). 즉 개개인은 계획규정의 직접적, 구속적인 영향을 받는다.

이와 같은 國土利用計劃의 강하고도 구체적인 영향력은 地方自治團體의 計劃上의 形成의 自由를 지나치게 제약하고 있으며, 이 제약은 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 본질적 제약에 해당하는가의 의문을 제기하게 된다. 超地域的 綜合計劃이 가져야 할 [경향적 윤곽계획의 원칙]과 전혀 상반되게 地方自治團體의 영역에 대한 형성의 자유를 구체적이며, 직접적으로 제한하고 있기 때문이다.

國土利用計劃상 도시지역으로 지정된 지역에 대하여는 地方自治團體가 都市計劃法에 따라 計劃自治權을 행사하게 된다. 그러나 이 경우 國土利用管理法이 [도시지역]이라고 지정한 지역을 地方自治團體가 다시 주거지역, 공업지역, 상업지역, 녹지지역 등으로 구분하여 지역지정을 하고, 경우에 따라서는 그 개발을 제한하는 개발제한구역을 지정하게 된다.

그 반면에 國土利用計劃상 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역 등으로 지정된 지역에 대하여는 國土利用管理法 및 농지법이나 산림법 등 관계 법령이 적용될 뿐 자치단체가 計劃自治權을 행사할 수 있는 권한의 범위는 매우 적다.

國土利用管理法에 따른 이와 같은 국토의 관리제도는 1972년에 이 법률의 제정과 함께 도입된 것이다. 이 제도는 地方自治를 염두에 두지 않은 상태에서 수립된 것이며, 국토를 中央政府 입장에서 종합적 견지에서 토지의 적성과 기능에 따라 적합하게 이용하기 위하여 도입되었다.¹⁷⁰⁾ 이 법에서는 地方自治團體

170) 한국법제연구원, 대한민국법률연혁집, 제24권 국토이용관리법의 개정연혁 참조. 국토이용관리법은 1972년에 제정된 후 1995년 12월 29일까지 21차례 걸쳐 일부개정되었다

가 자신의 영역에 속한 토지를 자치적으로 계획하며, 관리한다는 관념은 찾아볼 수 없다. 따라서 地方自治가 본격적으로 시행되는 현 시점에서는 地方自治權의 보장을 위한 적절한 國土利用管理法의 개선이 도모되어야 할 것이다.

다. 地域均衡開發및 地方中小企業育成에 관한 法律에 따른 地域開發計劃

廣域開發事業計劃은 建設交通部長官이 광역개발권역을 지정하고, 그 권역에 속한 광역시장 또는 수인의 광역시장이 공동으로 작성하여 建設交通部長官에게 제출하면 建設交通部長官이 이 開發計劃을 확정하고 고시하는 절차에 따라 수립된다. 경우에 따라서는 廣域開發事業計劃을 建設交通部長官이 소관권역의 광역시장의 의견을 들어 직접 작성할 수 있다.

開發促進地區는 建設交通部長官이 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저히 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 지정한다. 開發促進地區開發計劃은 광역시장 또는 도지사가 작성하여 建設交通部長官의 승인을 얻는 절차로 작성된다.

광역개발권역 또는 開發促進地區개발사업은 國家 또는 地方自治團體가 각각 사업주체가 될 수 있다. 國家가 시행하는 지구개발사업에 대하여는 建設交通部長官이, 地方自治團體가 시행하는 지구개발사업에 대하여는 광역시장 또는 도지사가 시행자를 지정하여야 한다. 사업시행을 지정받은 자는 開發事業實施計劃을 작성하여 지정주체인 國家 또는 地方自治團體의 승인을 받아야 한다. 이 경우 광역개발사업, 지구개발사업 등 지역개발사업을 원활하게 시행하기 위하여 민간 자본의 유치에 필요하다고 인정되는 경우에 民資誘致計劃은 中央行政機關의 장 또는 시·도지사가 작성한다.

이들 계획의 수립에 있어 계획안을 地方自治團體의 장이 작성하고, 이를 建設交通部長官이 승인하도록 절차규정을 둔 것은 地方自治團體의 計劃自治權을 고려한 합리적 입법이라 생각된다. 그러나 계획안의 작성권한이 廣域自治團體長

다. 이 법률은 1972년 중앙정부차원의 토지이용계획의 입안과 결정 및 그 시행에 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획·관리하여 토지의 이용가치를 높임을 목적으로 제정되었다. 그 이후 용도지역의 구분 등에 다소간의 차이는 있으나 이 목적과 취지를 유지하고 있다.

에 국한되어 있고, 기초지차단체가 이에 참여함에 대한 아무런 배려를 하지 아니한 것은 문제점으로 지적된다. 지역개발 및 중소기업육성은 基礎自治團體에 최종적이며 결정적인 영향력을 발휘할 것이기 때문이다. 따라서 廣域自治團體의 계획안의 입안 및 建設交通部長官의 승인 등의 과정에서 基礎自治團體가 적절히 참여할 수 있는 방안이 입법적으로 도입될 것이 요구된다.

「地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律」에 따른 地域開發計劃은 廣域開發事業計劃, 開發促進地區開發計劃, 開發事業實施計劃, 개발사업의 실시를 위한 民資誘致計劃, 중소기업육성계획 등이 다양한 단계를 거쳐 수립된다. 또 이 법률에 따르는 地域開發計劃에 이 법률에 의하여 수립되는 계획 뿐만 아니라 國土建設綜合計劃法 및 都市計劃法에 따라 수립되는 계획도 포함시키고 있다.

계획 상호간의 효력관계에 관하여 “이 법률에 의한 廣域開發事業計劃을 수립함에 있어서는 다른 법률에 의하여 수립된 開發計劃을 우선적으로 고려하여야 한다는 규정만을 두고 있다(제7조). 이 조항을 통하여 볼 때 廣域開發事業計劃은 다른 법률에 의한 계획보다 부차적인 지위에 서게 된다. 그러나 廣域開發事業計劃 또는 開發促進地區開發計劃을 수립하면서 불가피하게 다른 법령에 따른 계획과 모순 또는 충돌되는 계획을 수립할 필요가 있을 때, 다른 법령에 따른 계획의 수정 또는 조정 및 이들 계획간의 상호조화가 필요하나 이 법률은 이에 관하여 침묵을 지키고 있다. 그 결과 다른 법령에 규정된 계획과 모순 또는 충돌하는 계획은 일단은 해당 계획의 개정이 있기 전에는 전혀 수립할 수 없다고 해석될 수 밖에 없으므로 이 법률에 따른 계획의 실효성은 반감될 수 밖에 없다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여는 중복되는 여러 계획간의 조정 및 상호조화를 위한 입법적 장치를 도입함이 요구된다.

라. 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃

農漁村整備綜合計劃, 農業生産基盤整備計劃, 농업기반정비사업기본계획, 농업기반정비사업시행계획 등 단계적으로 이루어지는 일련의 계획은 地方自治團體의 영역에 대하여 직접적인 작용을 함에도 불구하고 그 계획의 수립 및 시행의 권리와 의무가 오직 농림부장관에게만 부여되어 있다.

이 법률에 따른다면 농어촌지역을 관할하는 地方自治團體는 자신의 영역하에 있는 농어촌의 정비, 農業生産基盤의 정비 등에 관하여 오직 농림부장관의 작용만을 기대할 수 밖에 없다는 결과가 된다. 그러나 농어촌의 정비 및 農業生産基盤정비는 地方自治團體의 가장중요한 의무중의 하나에 속하기도 한다. 地方自治法은 농림업, 축산업, 수산업 등의 생산 및 유통의 지원과 농어촌의 지역관리 등을 地方自治團體의 자치사무로 예시하고 있다. 다만 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하므로, 農漁村整備法에 다른 규정이 있는 이 경우에는 당연히 農漁村整備法이 우선한다.

우리 憲法은 國家에 대하여 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행할 의무가 있음을 명시하고 있다(제123조). 그러나 이와 같은 國家 의무규정은 中央政府가 농어촌 종합개발 및 그 지원을 독점하여야 함을 우리 憲法이 선언한 것으로는 생각되지 아니한다. 이 경우 憲法이 사용하는 國家概念이 中央政府와 地方自治團體를 포괄하는 넓은 개념으로 해석하는 것이 농업 및 어업의 보호육성과 농어촌의 개발이라는 목표의 달성을 위하여 보다 합리적일 것이기 때문이다.

따라서 農漁村整備綜合計劃, 農業生産基盤整備計劃, 농업기반정비사업기본계획, 농업기반정비사업시행계획 등 단계적으로 이루어지는 일련의 계획을 농림부장관이 독자적으로 수립·집행하며, 地方自治團體에 대하여 이 계획과정에 참여하거나 의견을 제시하는 권한을 전혀 주지 아니하고 있는 현행 農漁村整備法의 규정은 地方自治를 염두에 두지 아니한 것이며, 地方自治權 중의 하나인 計劃自治權의 본질적 침해에 해당할 수 있다는 문제점을 야기하고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여는 농어촌의 정비 및 농업기반의 정비에 있어 地方自治團體의 계획입안권을 인정하거나, 최소한 농림부장관이 地方自治團體의 장과 협의하도록하는 법적 장치를 도입하는 방향으로 법을 개정하는 것이 합리적 이리라 생각된다.

법의 개정에 있어 위에서 언급한 [地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律]에 따른 廣域開發事業計劃 및 開發促進地區의 開發計劃이 규정하는 계획의 입안방식이 地方自治團體에 대하여 計劃自治權을 인정하는 최소한의 대안으로 생각될 수 있다.

開發促進地區의 開發計劃은 建設交通部長官이 開發促進地區를 지정하면 지구

를 관할하는 시·도지사가 開發促進地區開發計劃을 작성하고, 이를 建設交通部長官이 승인하는 절차를 밟아 수립된다. 開發促進地區 개발사업의 실시계획은 사업의 시행자가 작성한다. 사업의 시행자는 國家, 地方自治團體, 공사 등이며 사업시행자의 지정권자는 國家 또는 地方自治團體가 된다.

위와 같은 입법례에 따를 경우 농림부장관이 農漁村整備綜合計劃을 확정함에 있어 원칙적으로 地方自治團體가 그 관할영역에 속한 農漁村整備計劃을 작성하여 농림부장관에게 제출하면 농림부장관이 이를 검토하여 農漁村整備計劃을 확정하고 고시하는 절차를 밟는 것을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 농림부장관이 관할 地方自治團體의 의견을 들어 직접 작성할 수 있는 예외를 인정하는 입법방향이 될 것이다.

농림부장관이 예정지조사결과 타당성 있다고 인정되는 사업에 대하여 기본계획을 수립할 필요성을 인정하는 경우 예정지를 관할하는 地方自治團體에 대하여 기본계획을 작성하고 이를 농림부장관이 승인함을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 농림부장관이 관할 地方自治團體의 의견을 들어 직접 작성할 수 있는 예외를 인정하는 입법방향이 될 것이다. 기본계획에 근거하여 사업을 시행하고자 할 때에는 地方自治團體에 대하여 당해 지역에 대한 세부조사를 실시하고, 시행계획을 수립할 권한과 의무를 부여하여야 할 것이다. 지역의 농업기반정비사업을 농림부장관이 직접 관여하도록 하는 현행 규정은 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 지나친 제한이 될 것이기 때문이다.

마. 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃

環境政策基本法은 정부차원의 環境保全長期綜合計劃을 환경부장관이 작성하는 경우에 관하여만 규정을 두고 있다. 이 계획의 수립에 있어서 地方自治團體의 의견수렴절차 및 참여절차에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 이러한 규정의 취지를 그대로 받아들이는 경우 地方自治團體는 環境保全長期綜合計劃의 수립에 있어 배제되어도 무방하다.

그러나 環境保全長期綜合計劃은 人口·産業·經濟·土地 및 海洋의 이용 등 環境變化 與件에 관한 사항, 環境汚染度 및 汚染物質 排出量의 豫測과 環境汚染이 生態系에 미치는 영향 등 環境質의 變化展望, 自然環境의 現況 및 展望, 環境

保全 目標의 設定과 이의 達成을 위한 段階別 對策 및 事業計劃, 事業의 施行에 必要되는 費用의 算定 및 財源 調達方法 등을 그 내용으로 하고 있다.

환경여건의 변화에 대한 대응, 환경오염의 방지, 자연환경의 보전 등은 地方自治團體의 주민의 인간다운 생활 및 깨끗한 환경에서 생활할 권리와 직결된다. 地方自治團體의 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 의무에는 환경보전과 관련하여 계획을 수립하고 사업을 시행할 의무가 당연히 포함된다.

環境政策基本法은 地方自治團體에 대하여 “관할구역의 지역적 특성을 고려하여 國家의 환경보전계획에 따라 地方自治團體의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무”를 부여하고 있다(제4조제2항).

이 책무가 바르게 이행될 수 있도록 하려면 먼저 地方自治團體에게 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 國家的 환경보전계획에 참여할 권리와 의무를 입법적으로 도입함이 요구된다.

國家的 環境保全長期綜合計劃에 근거한 地方自治團體의 계획수립을 위한 절차와 내용에 관한 규정도 단계적으로 도입되어야 할 것이다. 國土建設綜合計劃法이 國土建設綜合計劃에 있어 全國計劃과 道計劃 및 郡計劃의 체계를 도입하고 있는 것과 보조를 맞출 필요가 있다 할 것이다.

環境政策基本法은 국토의 개발, 공업, 농업, 수산업 등 산업의 육성, 중소기업의 육성 등을 위한 각종 綜合計劃 및 專門計劃과 環境保全長期綜合計劃 기타 환경오염방지관련 계획의 상호관계에 관하여 침묵하고 있다. 國家가 국토를 개발하고, 산업을 육성하는 경우 환경의 파괴 및 오염을 수반함을 피하기 어렵다. 이러한 점에 착안하여 환경영향평가법은 환경영향평가 대상사업으로 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 항만의 개발, 수자원개발, 매립 및 개간사업 등 각종 개발사업 및 산업의 육성 등을 위한 기반조성사업에 있어 그 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구할 것을 규정하고 있다. 이와 같이 국토개발 및 산업의 육성 등에 있어 환경의 오염 및 파괴가 예상된다면, 구체적인 사업계획의 확정단계에서 환경영향을 평가할 것이 아니라 國家的 計劃의 수립단계에서 환경을 염두에 두어야 환경오염 및 환경파괴를 최소화할 수 있을 것이다.

따라서 環境保全長期綜合計劃과 國土建設綜合計劃·국토이용계획·지역균형개발을 위한 廣域開發事業計劃 및 開發促進地域開發計劃·農漁村整備計劃, 수도권

整備計劃, 都市計劃 등 綜合計劃과 公업배치기본계획 등 각종 專門計劃의 수립 단계에서 상호 조화가 되어야 한다는 “법상호간의 조화원칙”을 입법적으로 도입하고, 이를 실현하기 위한 구체적 절차규정을 도입함이 타당하리라 생각된다. 이 경우 법상호간의 조화에 있어서 國家的 策무와 地方自治團體의 策무가 아울러 잘 조화되어 地方自治차원의 직접적 환경보호가 촉진될 수 있는 배려도 함께 이루어져야 하리라 생각된다.

바. 環境改善費用負擔法에 의한 環境改善에 관한 中期綜合計劃

환경개선장기綜合計劃의 경우와 달리 環境改善에 관한 中期綜合計劃의 경우에는 환경부장관과 地方自治團體간의 상호 협조체제에 관한 규정이 발견된다.

환경부장관은 중기계획의 수립을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 中央行政機關의 장, 서울특별시장·광역시장·도지사 또는 관계되는 기관·단체의 장에게 중기계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

환경부장관이 중기계획을 수립한 때에는 관계 中央行政機關의 장 및 시·도지사와 협의한 후 환경보전위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 환경부장관은 확정된 중기계획을 관계기관의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 관계기관의 장은 이를 소관업무계획에 반영하여야 한다.

이 법이 포함하고 있는 환경부장관과 특히 地方自治團體간의 관계는 매우 애매하다.

첫째 地方自治團體의 영역에 대한 향후 5년간의 환경개선사업계획이 포함된 중기계획을 원칙적으로 환경부장관이 직접 수립하되, 환경부장관이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 자료의 제출을 地方自治團體의 장에게 요구할 수 있다는 규정은 地方自治의 이념과 조화되지 아니한다.

앞서 環境保全長期綜合計劃의 경우에 있어 언급한 바와 같이 환경여건의 변화에 대한 대응, 환경오염의 방지 등을 위한 환경개선은 地方自治團體의 주민의 인간다운 생활 및 깨끗한 환경에서 생활할 권리와 직결된다. 地方自治團體의 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 의무에는 환경보전과 관련하여 계획을 수립하고 사업을 시행할 의무가 당연히 포함된다.

환경개선에 관한 中期綜合計劃이 地方自治團體의 영역에 관계될 경우 地方自

治團體에 대하여 직접적인 영향을 미치게 된다. 地方自治團體는 이 계획에 참여할 수 있어야 하며, 자신의 의견이 구체적으로 반영될 수 있도록 환경부장관에게 요구할 수 있어야 한다.

따라서 환경개선에 관한 中期綜合計劃의 수립에 있어 地方自治團體에 대하여 자신의 영역관한 환경개선계획을 수립하여 제출하게 하고, 전국적인 환경개선계획에 대하여 의견을 제출케 한 후, 환경부장관이 이를 기초로 하여 환경개선계획을 수립하도록 하는 입법적 장치를 도입함이 地方自治이념에 비추어 타당하리라 생각된다.

환경부장관은 수립된 환경계획의 확정에 있어 관계 시·도지사와의 협의규정을 두고 있기는 하다. 그러나 일방적으로 수립한 환경보전계획에 대하여 협의한다는 것은 환경부장관의 의지를 地方自治團體의 장에게 일방적으로 전달한다는 의미를 지니기 쉽다. 그나마 환경개선사업과 직접적인 연관을 가지는 基礎地方自治團體의 장과의 협의절차는 전혀 생략되어 있다. 이러한 규정은 地方自治團體의 計劃自治權에 중대한 침해가 된다. 따라서 基礎地方自治團體와 廣域地方自治團體가 자신의 소관영역에 속하는 환경개선에 관한 중기 및 연도별계획에 대하여 그 수립단계부터 단계적 및 적극적으로 참여하도록 입법적 장치를 도입하여야 할 것이다.

환경개선비용부담법은 環境政策基本法의 경우와 마찬가지로 국토의 개발, 공업, 농업, 수산업 등 산업의 육성, 중소기업의 육성 등을 위한 각종 綜合計劃 및 專門計劃과 環境保全長期綜合計劃 기타 환경오염방지관련 계획의 상호관계에 관하여 침묵하고 있다는 문제점이 동일하게 지적된다.

環境保全長期綜合計劃과 國土建設綜合計劃·국토이용계획·지역균형개발을 위한 廣域開發事業計劃 및 개발촉진地域開發計劃·農漁村整備계획, 수도권整備計劃, 都市計劃 등 綜合計劃과 공업배치기본계획 등 각종 專門計劃의 수립단계에서 상호 조화가 되어야 한다는 “법상호간의 조화원칙”이 상위단계에서 입법적으로 도입될 필요가 있음은 위에서 언급한 바와 같다.

환경개선을 위한 중기綜合計劃 및 그 연도별 시행계획은 環境保全長期綜合計劃을 구체화하는 단계의 계획이다. 이 경우에 있어서도 國家的 개발사업에 관련된 중기 및 단기의 계획과 이 계획이 잘 조화될 수 있도록 하는 법적 장치의 도입이 필요하리라 생각된다.

국토개발과 환경보전이 상호 보완의 차원에서 잘 추진될 수 있도록 원칙과 절차를 정하는 입법의 개선이 요구된다.

사. 自然環境保全法에 따른 自然環境保全計劃

自然環境保全法은 10년을 단위로 한 자연환경보전기본계획, 각종 보전지역의 지정, 보전지역에 대한 보전계획, 지역환경개선지역의 지정, 자연환경개선지역에 대한 환경개선계획 등으로 구분하여 계획의 수립을 규정하고 있으며, 그 계획의 수립에 있어 地方自治團體 및 관계 中央行政機關의 참여와 다른 행정기관이 수립한 계획과의 조화규정을 적절히 두고 있는 점에서 地方自治 및 계획상호간의 조화이념과 관련하여 비교적 모범적 입법으로 평가된다.

환경부장관이 자연환경보전기본계획을 수립하여 관계 中央行政機關의 장과 협의하는 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사의 의견을 들어야 할 의무가 있음을 규정하고 있다. 다만 이 경우 廣域地方自治團體의 장의 의견을 들어야 할 의무만을 규정하고 있는 바, 廣域地方自治團體의 장이 환경부장관에게 의견을 개진하고자 할 경우에는 基礎地方自治團體의 의견을 충분히 수렴하도록 하여야 함을 입법적으로 선언함이 보다 바람직하리라 생각된다.

그 반면에 환경부장관이 녹지보전지역, 자연생태계보전지역, 특정야생동식물보전지역, 해양생태계보전지역 등의 자연생태계보전지역을 지정할 경우 地方自治團體와의 협의 또는 그 의견개진의 기회가 전혀 부여되지 아니한다. 이들 지역보전의 특성상 地方自治團體의 개발이념과 충돌될 경우에 대비하여 환경부장관에게 전권을 부여하는 입법취지임은 이해된다. 그러나 地方自治團體의 장이 자신의 영역에 속하는 지역의 일부에 관하여 광역차원에서 환경보전지역으로 관리하기를 원하는 경우, 의견개진 및 보전지역의 지정신청을 할 권한을 부여함이 필요하리라 생각된다.

이들 보전지역은 환경부장관이 제정한다 하더라도 그 보전지역의 보전계획은 환경부장관이 시·도지사와 상호 긴밀한 협조하에 수립하도록 입법적 장치를 도입함이 地方自治團體의 計劃自治權의 도입이념에 비추어 타당하리라 생각된다. 이 경우 보전계획의 입안권 내지는 입안제청권을 부분적으로 地方自治團體의 장에게 부여하고 환경부장관이 이를 받아들여 계획을 확정하도록 하되, 부득이한

경우 예외적으로 환경부장관이 직접 계획을 수립하는 제도를 입법적으로 도입함이 地方自治團體의 計劃自治權을 보장하는 최소한의 방안일 수 있으리라 생각된다.

지역환경개선지역의 경우에는 環境部長官 및 市·道知事 모두에게 지역지정 권한이 부여되어 있다. 환경부장관이 직접 개선지역을 지정하는 경우에는 해당 지역을 관할하는 시·도지사의 의견을 듣도록 하고 있다. 이는 보전지역의 지정에 비하여 보다 합리적인 입법방안이라 생각된다.

자연환경보전법은 國家 및 地方自治團體의 責務로서 國家는 國土의 개발 및 이용·관리 기타 自然環境에 영향을 미치는 施策을 수립·施行함에 있어서는 自然環境의 보전을 위한 적절한 조치를 강구하여야 하며, 地方自治團體는 그 管轄區域안에서의 각종 開發事業을 計劃·施行함에 있어서는 당해 사업이 地域自然環境에 훼손을 가져오지 아니하도록 노력하여야 함을 규정하고 있다.

自然環境의 보전과 직접적인 관계가 있는 施策 또는 計劃을 수립·施行하고자 하는 관계中央行政機關의 長은 그 施策 또는 計劃을 확정하기 전에 이를 環境部長官과 협의하여야 할 의무를 진다. 이 의무의 도입은 자연환경의 보전과 모순 또는 충돌될 수 있는 國家의 각종 계획과의 조화를 사전에 이룩하게 하는 것으로 타당한 입법이라 생각된다. 협의의 대상이 되는 施策 또는 計劃의 종류에는 위에서 언급한 바와 같이 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備計劃, 공업 배치및공장설립에 관한 법률에 의한 유치지역의 지정계획으로 부터 시작하여 하천정비기본계획의 지정 등에 이르기 까지 다양하다.

자연환경 보전의 이념이 國家的 사업의 경우 뿐만아니라 지방적 사업의 경우에도 동일한 차원에서 조화롭게 실현되어야 한다. 이를 위하여 中央行政機關과 환경부간에 開發計劃과 自然環境保全計劃이 충돌되는 경우에 조화의무 규정이 도입된 것처럼, 地方自治團體와 환경부 또는 지방의 개발사업과 지방의 자연환경보전 이념간에도 적절한 조화가 될 수 있도록 하는 세심한 제도적 장치의 도입도 고려되어야 하리라 생각된다.

2. 圏域次元의 超地域的 綜合計劃

가. 首都圏整備計劃法에 따른 首都圏整備計劃

위에서 언급한 바와 같이 首都圏整備計劃은 수도권인 서울특별시, 인천광역시 및 경기도 일원지역에서 과밀억제, 성장관리 및 자연보전을 위한 권역을 지정하고 구속적인 영향력을 미치는 계획이다. 이 계획은 “首都圏”이라는 권역에 대하여 직접적이며, 구속적인 영향력을 발휘한다. “首都圏”이라는 지역의 특수성에 착안하여 이 법률은 계획의 입안 및 결정권을 建設交通部長官 이상의 中央行政機關에 부여하고 있다.

首都圏整備計劃은 建設交通部長官이 中央行政機關의 長과 서울特別市長·廣域市長 또는 道知事(市·道知事)의 의견을 들어 立案하고, 首都圏整備計劃案을 首都圏整備委員會의 審議를 거친 후 國務會議의 審議와 大統領의 승인을 얻어 이를 決定한 후 告示하고, 中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 통보하는 절차로 결정된다. 中央行政機關의 長 및 市·道知事は 首都圏整備計劃을 실행하기 위한 소관별 推進計劃을 수립하여 建設交通部長官에게 제출하여야 하며, 推進計劃은 首都圏整備委員會의 審議를 거쳐 확정되며, 建設交通部長官은 推進計劃이 확정된 때에는 中央行政機關의 長 및 市·道知事에게 이를 통보하여야 한다. 中央行政機關의 長 및 市·道知事は 推進計劃을 집행한 실적을 建設交通部長官에게 제출하여야 하며, 建設交通部長官은 이를 종합하여 首都圏整備委員會에 보고하여야 한다.

따라서 廣域地方自治團體는 그 단체장을 통하여 계획안의 입안단계에서 建設交通部長官이 의견을 듣고자 할 때 의견을 개진하는 정도로만 계획에 참여할 수 있을 뿐이다. 廣域自治團體의 장의 의견을 듣는다는 것이 어떤 절차로 이루어지는지, 또 그 의견을 建設交通部長官이 어느 정도 참작하여야 하는가에 대하여 현행 首都圏整備計劃法은 침묵하고 있다. 廣域自治團體長이 의견을 개진하는 과정에서 基礎自治團體長의 의견을 수렴하여야 하는가의 여부에 대하여도 전혀 언급되어있지 아니하다.

현행 首都圏整備計劃法의 규정만을 기초로 하여 볼 때에는 基礎自治團體는

首都圈整備計劃案의 입안 및 결정에 참여할 수 없다. 廣域自治團體의 경우에도 단체장이 입안과정에서 단순한 의견개진만을 할 수 있을 뿐이다. 지방의회의 의견이나, 관계 주민의 의견 등을 충분히 수렴하고, 계획과정에 책임있게 참여하도록 한다는 地方自治理念을 首都圈整備計劃法에서는 발견하기 어렵다.

위와 같은 현행 首都圈整備計劃法의 계획수립절차에 관한 규정들은 수도권에 속한 地方自治團體, 특히 基礎自治團體에 대하여 그 計劃自治權을 본질적으로 침해하고 있는 것이어서 문제가 된다.

首都圈整備計劃法이 首都圈整備計劃을 통하여 中央行政機關이 地方自治團體에 대하여 직접적이고도 강제적인 규제기능을 발휘하도록 하고 있으므로 더욱 그러하다. 地方自治團體의 장은 過密抑制圈域안에서 대학교, 中央行政機關 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설 및 증설과 공업지역의 지정을 하여서는 아니된다. 成長管理圈域이 적정하게 성장하도록 하되, 과도한 인구집중을 초래하지 않도록 대학교, 中央行政機關 및 그 1차 소속기관의 청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설 및 증설이나 이의 허가를 하여서는 아니된다. 自然保全圈域안에서 택지·공업용지·관광지 등의 조성을 목적으로 하는 사업이나 이에 대한 허가를 하여서는 아니된다. 建設交通部長官은 직접 공장·학교 기타 인구집중시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설·증설의 총 허용량을 정하여 이를 초과하는 신설·증설을 제한 할수 있다.

首都圈整備計劃이 위와 같이 地方自治團體에 대하여 직접적인 규제기능을 발휘하므로, 해당 지역을 관할구역으로 하는 地方自治團體에 대하여 首都圈整備計劃의 입안 및 결정단계에서 다각적으로 참여할 수 있도록 하고, 地方自治團體의 발전방향설정에 따라 권역계획인 首都圈整備計劃의 수정을 요구할 수 있는 권한을 입법적으로 부여하여야만 우리 憲法이 규정한 地方自治의 이념에 부합할 수 있으리라 생각된다. 지방화시대의 본격적 도래와 무관하게 수도권은 정부 직할로 남아 있어야 한다는 생각은 地方自治의 이념과 직접적으로 모순하는 것이기 때문이다. 합리적인 법제 개선이 요구된다.

나. 島嶼開發促進法에 따른 島嶼開發計劃

도서개발촉진법이 개발도서의 지정에 있어 내무부장관이 관할 시·도지사의 신청을 받도록 법적 장치를 둔 것은 地方自治團體의 計劃自治權을 고려한 타당한 입법이라 생각된다. 지정도서의 지정신청에 있어 시·도지사는 관할 시장·군수의 의견을 충분히 참작하도록 법적 장치를 도입하여야 할 것이다.

개발사업계획을 시·도지사가 작성하여 내무부장관에게 제출하도록 하고, 내무부장관이 대통령의 승인을 얻어 계획을 확정하도록 한 것은, 개발사업계획을 관할하는 시·도지사의 計劃自治權을 일차적으로 보장하였고, 개발사업계획의 승인이 도서개발촉진을 위한 정부차원의 각종 지원을 염두에 두었다는 점에서 타당한 입법이라 생각된다. 다만 사업계획의 수립에 있어서 관할 시장 및 군수가 그 초안의 작성에 참여할 권리가 부여되어야 할 것이다. 관할 도서를 직접 관할하는 基礎地方自治團體로서의 시장 및 군수의 計劃自治權이 완전히 배제되어서는 곤란할 것이기 때문이다.

島嶼開發促進法이 島嶼開發計劃이 다른 法令에 의한 開發計劃에 우선하지만, 軍事, 國土建設綜合計劃法·國土利用管理法에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정한 것은 이 계획이 권역계획으로서 국토전체를 대상으로 한 綜合計劃과 조화를 이루어야 함을 명문으로 선언한 것으로 타당한 입법이라 생각된다. 이 계획이 한편 다른 법령에 의한 開發計劃에 우선한다고 규정한 후, 다른 한편으로 島嶼開發計劃은 다른 法令에 의한 開發計劃과 連繫하여 수립하여야 한다고 규정한 것은 도서의 개발이 특정도서를 단독으로 개발하기 보다는 인근의 관광지, 항만 등 사회간접자본시설의 설치 등과 연계하여 그 개발의 효율성을 높이려고 하는 법적 장치로서 타당한 입법이라 생각된다. 이 규정은 다른 법령에 의한 開發計劃과의 모순 또는 충돌을 피하는데서 한 걸음 더 나아가 다른 법령에 의한 계획과의 적극적 연계를 도모할 의무를 시·도지사에게 부과하고 있다. 이 경우 다른 계획을 관할 하는 행정기관과의 적극적 협조가 요구되나, 관계행정기관과의 협조절차에 관하여 이 법률은 규정하지 아니하고 있다. 이 법률에 따른 開發計劃의 효과를 높이기 위하여는 관계行政廳간의 협조체제의 구축을 위한 구체적인 방안과 절차가 입법적으로 도입되어야 하리라 생각된다.

다. 奧地開發促進法에 따른 奧地開發計劃

오지개발촉진법이 개발지역의 지정에 있어 내무부장관이 관할 시·도지사의 신청을 받도록 법적 장치를 둔 것은 地方自治團體의 計劃自治權을 고려한 타당한 입법이라 생각된다. 개발지구의 지정신청에 있어 시·도지사는 관할 시장·군수의 의견을 충분히 참작하도록 법적 장치를 도입하여야 할 것이다.

개발사업계획을 시·도지사가 작성하여 내무부장관에게 제출하도록 하고, 내무부장관이 대통령의 승인을 얻어 계획을 확정하도록 한 것은, 개발사업계획을 관할하는 시·도지사의 計劃自治權을 일차적으로 보장하였고, 개발사업계획의 승인이 도서개발촉진을 위한 정부차원의 각종 지원을 염두에 두었다는 점에서 타당한 입법이라 생각된다. 도서개발사업계획의 경우와는 달리 오지개발사업계획의 수립에 있어서 시·도지사가 관할 시장·군수와 협의하거나, 그 신청을 받아 開發計劃을 수립하도록 한 것은 권역개발에 있어 基礎地方自治團體의 計劃自治權을 염두에 둔 것으로 타당한 입법이라 생각된다.

奧地開發促進法이 地域開發計劃이 다른 法令에 의한 開發計劃에 우선하지만, 軍事, 國土建設綜合計劃法·國土利用管理法에 관하여는 그러하지 아니하다고 규정한 것은 이 계획이 권역계획으로서 국토전체를 대상으로 한 綜合計劃과 조화를 이루어야 함을 명문으로 선언한 것으로 타당한 입법이라 생각된다. 이 법은 도서개발촉진법의 경우와는 달리 다른 법령에 의한 開發計劃과 연계하여 수립하여야 할 의무는 규정하지 아니하고 있다. 도서개발의 경우와 마찬가지로 오지의 개발은 도로, 철도 등 각종 사회간접자본시설의 설치와 산업시설 등의 유치와 연계하여 개발하여야만 지역의 낙후성을 벗어나도록 하는데 효과적일 수 있을 것이다. 따라서 도서개발촉진법의 경우와 마찬가지로 다른 법령에 의한 開發計劃과 연계하여 개발될 수 있도록 함으로써 한편으로 다른 법령과의 모순 또는 충돌을 피하고 다른 한편으로 다른 법령에 의한 계획과의 적극적 연계를 도모할 의무를 시·도지사에게 부과함이 타당하리라 생각된다. 이 경우 다른 계획을 관할 하는 행정기관과의 적극적 협조가 요구되므로 이 법률에 따른 開發計劃의 효과를 높이기 위하여는 관계行政廳간의 협조체제의 구축을 위한 구체적인 방안과 절차가 입법적으로 도입되어야 하리라 생각된다.

라. 廢鑛地域開發支援에 관한 特別法에 따른 廢鑛地區開發計劃

廢鑛地域振興地區는 통상산업부장관이 폐광지역중 다른 산업의 유치가 곤란한 지역의 경제를 진흥시키기 위하여 필요한 경우 도지사의 신청을 받아 지정한다. 진흥지구는 地域均衡開發및 地方中小企業育成에 관한 法律에 의한 開發促進地區 중 특별한 개발이 필요한 지역 중에서 이 법이 정하는 특별요건에 해당하는 지역에 대하여 지정되므로 開發促進地區의 특수형태라 할 수 있다.

道知事는 振興地區로 지정·告示된 地域이 있는 경우에는 地域均衡開發및 地方中小企業育成에 관한 法律에 의한 開發促進地區의 開發計劃에 振興地區의 開發에 관한 사항을 포함시키는 형태로 開發計劃이 수립된다. 建設交通部長官 또는 도지사는 진흥지구안에서의 開發計劃의 시행을 위한 개발사업을 위하여 시행자를 지정한다.

진흥지구의 지정은 통상산업부장관에게, 開發計劃의 시행과 관련된 사항은 建設交通部長官에게 그 권한이 주어진다. 진흥지구의 지정 및 開發計劃의 확정에 있어 廣域地方自治團體에 대하여 신청권, 계획안작성권 등 참여권한을 부여한 것은 地方自治團體의 計劃自治權을 고려한 합리적 입법이라 생각된다. 그러나 계획안의 작성권한이 廣域自治團體長에 국한되어 있고, 기초지차단체가 이에 참여함에 대한 아무런 배려를 하지 아니한 것은 문제점으로 지적된다. 폐광지역 개발이라는 특수형태의 지역개발은 해당 基礎自治團體에 최종적이며 결정적인 영향력을 발휘할 것이기 때문이다. 따라서 통상산업부장관의 지구지정, 廣域自治團體의 계획안의 입안 및 建設交通部長官의 승인 등의 과정에서 基礎自治團體가 적절히 참여할 수 있는 방안이 입법적으로 도입될 것이 요구된다.

폐광지역개발지원에 관한 특별법은 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형있는 발전과 주민의 생활향상을 도모함을 목적으로 1995년 12월 29일 공포된 법률이며, 그 3개월 후인 1996년 3월 1일부터 시행되고 있다. 이 법률은 기존의 석탄지역 및 폐광지역을 관할하는 법률인 석탄산업법에 [탄광지역진흥사업추진대상지역]의 지정 및 [탄광지역진흥사업계획] 등의 계획관련 규정이 있으며, 이들 계획이 다른 법률에 의한 모든 계획보다 우선한다고 규정하고 있는 것 등과 무관하게 [특별법]의 형태로 제정되어 있다. 폐광지역의 지역발전의 당위성은 부인하지 아니한다. 그러나 기왕에 석탄

지역 및 폐광지역을 아울러 정하고, 석탄산업과 폐광될 경우에 관한 지역경제 등을 고려한 [석탄산업법]이 존재하는 이상, 이 법의 개정 내지는 관련규정의 보완을 통하여 법의 목적을 달성함이 입법론상 합리적이 아니었나 생각된다.

[석탄산업법]과 [폐광지역개발지원에관한특별법]상호간에 중복되는 여러 규정들의 조화를 위한 입법상의 조치가 요구된다.

3. 地域的 綜合計劃

가. 都市計劃法에 따른 都市計劃

우리나라의 都市計劃은 그 이름이 보여주는 바와 같이 오직 “都市”의 발전을 위한 계획이다. 都市計劃法 제3조는 都市計劃이 시행될 지역으로써 시 또는 읍의 지역만을 예상하고 있으며, 건설부장관이 시 또는 읍에 시행되는 都市計劃을 시행할 필요가 있다고 인정하는 경우에 한하여 면지역에도 都市計劃을 시행할 수 있다고 규정함으로써, “도시”발전의 필요가 인정되지 않는 한 地域的 綜合計劃의 수립, 시행을 배제하고 있다. 地方自治團體가 그 지역통치의 필요성에 따라 관할 지역을 계획해 나아감에는 도시지역과 농촌지역, 공장지역과 삼림지역 등 기타 모든 지역상호간에 균형을 이루어야 한다. 이와 같은 측면에서 오직 도시 발전만을 지역계획의 해당사항으로 하는 현행 都市計劃法은 국토의 균형있는 개발과 이용을 염두에 두고 있는 憲法 제120조제2항의 규정에 충분히 대응하지 못하고 있다는 지적을 받아야 하리라 생각된다.

都市計劃法 제10조의2 제1항과 제11조는 시장 또는 都市計劃구역을 관할하는 군수에게 都市基本計劃 및 都市計劃을 수립할 권한을 부여하고 있다. 시장 또는 군수가 都市基本計劃 및 都市計劃을 입안한 경우, 건설부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 중앙都市計劃위원회의 의결을 거쳐야 한다는 절차적 규정을 두고 있을 뿐, 國家가 地方自治團體의 자치권을 보장하기 위하여 그 승인권을 제한하여야 한다는 정신은 都市計劃法의 어느 부분에서도 찾아볼 수 없다. 이에서 더 나아가 건설부장관은 國家計劃과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 都市計劃을 직접 입안할 수 있다. 더 나아가 건설부장관은 都市計劃구역안에서 토지의 경제적이며 효율적인 이용과 공공의 복리증진을 위하여 필요하다고 인정할

때에는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등 제 지역을, 또 풍치지구, 미관지구, 최저 또는 최고 고도지구 등의 각종 지구를 필요한 경우 세분하여까지 지정할 수 있으며, 특정시설제한구역, 시가화조정구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역과 같은 구역을 직접 지정할 수 있다. 위 都市計劃法의 조항들을 종합해 볼 때 각 地方自治團體는 오직 건설부장관이 스스로 결정할 필요를 인정하지 않는 범위안에서만 도시건설관계계획을 입안할 수 있을 뿐이다. 또 건설부장관은 이 계획의 승인을 언제나 거부할 수 있다. 더 나아가 이미 수립, 시행되고 있는 도시건설관계계획은 건설부장관의 필요에 따라 언제라도 변경되어질 수 있다.

각 地方自治團體가 관할구역을 스스로의 책임하에 형성하여 나갈 권리는 地方自治團體의 자치권의 핵심에 해당한다. 地方自治團體의 자치권에서 이 計劃自治權을 배제할 경우, 각 地方自治團體는 地方自治團體의 장, 지방의회의원 등을 선임할 권리를 행사할 수 있다 할지라도, 각 지방의회가 결정하는 거의 모든 사업이 관할 구역의 이용 및 배치와 불가분의 관계를 갖는다는 점에서, 결국 꺾기만 남은 자치권이 보장된다는 의미가 된다. 우리 憲法 제117조는 地方自治團體에게 주민의 복리에 관한 사무를 처리할 권리를 부여하고 있는 바, 주민의 복리가 각 地方自治團體의 지역적인 건전한 형성 및 발전에 의해서만 보장될 수 있음을 감안할 때, 地方自治團體의 計劃自治權은 憲法上 보장된 자치권의 핵심 사항중의 하나로써 인정하여야 한다.

計劃自治權의 바른 보장을 위하여는 都市計劃法이 “도시”의 발전 뿐만 아니라, 지역전체의 종합적 발전을 위한 계획작용을 관할하는 법규로써 재정비되어야 한다. 이 경우 각 地方自治團體에게 관할 지역을 형성할 우선적이며 독자적인 권리가 보장되어야 할 것이다. 이 경우 무수히 많은 계획담당자간의 조화의 필요성이 감안되어야 하며, 중앙집권적 계획체계와 지방분권적 계획체계간의 장단점을 효율적으로 감안한 새로운 계획관할질서의 수립이 요청된다.

나. 建築法에 따른 都市設計

도시설계는 都市計劃상으로 확정된 특정지역에 대한 개발설계작용으로서 地方自治團體의 자주적 지역설계를 위한 핵심적 지역중의 하나이다.

그러나 우리 都市計劃法은 도시설계구역의 지정권한을 建設交通部長官에게 부여하고 있다. 도시설계의 작성권자의 인정권도 建設交通部長官에게 부여되어 있다. 建設交通部長官은 도시설계 작성권자가 작성한 도시설계의 승인권도 가지고 있다. 都市設計는 國家·地方自治團體 또는 大韓住宅公社·韓國土地公社 기타 建設交通部令이 정하는 基準에 적합하다고 建設交通部長官이 인정한 者(都市設計作成者)가 大統領令이 정하는 基準에 의하여 都市設計地區의 지정이 있는 날부터 1年이내에 이를 작성하며, 작성후 30일간 주민의 供覽 또는 公聽會를 거쳐 建設交通部長官의 승인을 얻어야 한다고 규정되어 있기 때문이다.

이 경우 國家가 작성권자가 되는 경우에는 地方自治團體의 협의를 전혀 의사와 무관하게 일방적으로 도시설계를 할 수 있고, 國家 또는 地方自治團體의 者가 都市設計를 作成하는 경우에는 그 내용에 관하여 미리 관할 市長·郡守·區廳長과 協議하여야 한다고 규정하고 있다. 基礎地方自治團體장은 國家 또는 地方自治團體 이외의 자가 도시설계작성자가 되는 경우 도시설계의 작성에 직접 참여할 권리는 없고 오직 협의의 대상자일 뿐이다.

地域的 綜合計劃인 都市計劃의 상세계획으로 작성되는 行政處分인 도시설계에 대한 현행 都市計劃法 및 건축법의 규정은 地方自治團體의 計劃自治權을 본질적으로 제약한다는 문제점을 내포하고 있다. 地方自治團體에 대하여 그 計劃自治權이 인정될 수 있도록 도시설계구역의 지정, 도시설계작성권자의 지정 및 도시설계의 입안과 승인 등에 있어서 地方自治團體에게 그 권한이 주어질 수 있도록 법제의 개정이 요구된다 할 것이다.

다. 都市再開發法에 따른 都市再開發計劃

都市再開發計劃은 都市計劃의 특수형태로서 地方自治團體의 관할영역을 재개발의 형태로 형성하는 계획작용이므로 地方自治團體의 計劃自治權의 보장이 요구된다. 도시재개발법은 재개발기본계획을 特別市·廣域市·市 또는 郡의 長이 수립하여 建設交通部長官의 승인을 얻도록 하고 있다. 재개발기본계획의 수립권을 자치단체의 장에게 부여한 것은 합리적 입법이라 평가된다.

도시재개발법은 재개발구역의 지정권에 관하여, 特別市長·廣域市長 또는 道知事가 관할地域내의 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 申請을 받아 다음에

해당하는 地域에 대하여 再開發基本計劃에 적합한 범위안에서 都市計劃으로 再開發區域을 지정 또는 변경할 수 있음을 규정하고 있다. 市長·郡守 또는 區廳長이 市·道知事에게 再開發區域의 지정 또는 변경을 申請하고자 할 때에는 미리 日刊新聞에 公告하고 一般人的 供覽을 거쳐 당해 地方議會의 의견을 듣도록 하고 있다. 재개발구역의 지정에 있어 建設交通部長官은 市·道知事로부터 그 보고를 받을 권리 밖에는 인정되지 아니한다.

都市再開發計劃에 대한 위와 같은 현행 법률의 규정은 이 계획의 성격이 地方自治團體의 관할 구역을 대상으로 하는 자치적인 계획임을 인정하고, 이를 존중하여 그 수립절차를 규정한 것으로서 합리적인 입법이라 평가된다. 이와 같이 도시재개발計劃의 수립에 있어 地方自治團體에게 計劃自治權을 대폭적으로 인정한 것은 1995년 12월 29일 법률의 개정을 통하여 이루어진 것으로서 중앙권한의 지방이양을 이룩한 모범적 입법이라 평가된다.

라. 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法에 따른 住居環境改善計劃

도시재개발법의 개정으로 도시재개발기본계획의 수립, 재개발구역의 지정 및 재개발計劃에 관한 모든 사항이 地方自治團體에게 이관된 것과는 달리, 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法은 주거환경개선구역의 지정권을 建設交通部長官에게 주고 있다. 이 법률은 본격적인 地方自治를 예정하지 아니하고 1989년에 제정된 것으로 도시재개발법의 경우와는 달리 그 개정이 이루어지지 아니한 것이다. 주거환경개선계획은 都市再開發計劃의 경우보다도 오히려 地方自治團體의 고유사업의 성격이 더욱 강한 계획이다. 도시의 저소득주민의 복지 증진 및 도시환경개선에 관한 계획이기 때문이다.

따라서 도시재개발구역의 지정의 경우와 같이 주거환경개선구역의 지정도 地方自治團體에게 이관하고 建設交通部長官은 그 보고만을 받도록 입법적으로 개선되어야 할 것이다.

마. 農漁村發展特別措置法에 따른 定住圈生活開發計劃

農漁村定住生活圈開發計劃은 시장·군수가 수립하는 자치계획이다. 따라서

이들 계획의 수립은 법상 순수한 자치사무에 속한다. 농어촌발전특별조치법은 이 법에 따른 定住生活圈開發計劃과 다른 법률에 따른 농어촌의 동일영역에 관한 계획에 관하여는 침묵하고 있다. 國土建設綜合計劃法에 따른 郡計劃, 國土利用管理法에 따른 地域·地區의 指定, 地域均衡開發및地方中小企業育成에 관한法律에 따른 廣域開發事業計劃 및 開發促進地區開發計劃, 農漁村整備法에 따른 農漁村整備綜合計劃, 農業生産基盤整備計劃, 농업기반정비사업기본계획, 농업기반정비사업시행계획 등이 직접 중첩되며, 동일한 영역을 대상으로 수립되지만 이들 상호관계에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않기 때문이다.

농어촌과 농업의 지원이라는 목적을 위하여 다양한 기관에서 다양한 방법으로 접근하며, 그 상호관계에 대하여는 특별한 규정을 두고 있지 아니한 것이 우리 현행 법제의 현실이다. 동일한 농어촌 영역을 대상으로 한 계획의 수립 및 시행과 관련하여 최소한 법령상호간의 우열관계 내지는 체계화가 요구된다 할 것이다.

4. 專門計劃

위에서는 地方自治團體의 영역에 직접적 영향을 미치는 전문계획을 지역개발 및 개발사업분야, 산업입지 및 산업지원 분야, 교육·체육·복지 등 시설설치·관리 분야, 원자력 및 방사성폐기물관리 분야, 환경보전 분야, 社會間接資本의 建設·管理 분야, 河川, 上·下水道 및 수자원관리 분야, 流通 및 交通振興 분야 등 아홉 가지 분야로 나누어 그 의의·내용·수립절차·법적성질·효과 등을 검토하였다. 이들 전문계획가운데에는 초지역적인 영향력을 가지는 전문계획, 권역적 전문계획 및 기초地方自治團體의 고유권한에 속하는 전문계획 등이 다양하게 분포되어 있다. 여기서는 이들 각 전문계획 가운데서 특히 초지역적 영향력을 미치는 전문계획을 중심으로 발췌하여 그 문제점과 개선방안을 제시하였다.

가. 土地區劃整理事業法에 따른 土地區劃整理事業計劃

土地區劃整理事業計劃은 사업의 시행자가 수립하여 인가를 받아 사업을 시행하기 위한 계획이다. 이 사업은 都市計劃사업의 일종이며, 地方自治團體의 관할

구역을 형성해 나가는 사업이다. 따라서 이 사업의 승인권 행사는 地方自治團體의 計劃自治權의 본질적 부분의 하나에 속한다.

그러나 현행 토지구획정리사업법은 사업의 승인권을 建設交通部長官에게 부여하고 있다. 이 법률이 土地所有者, 그들의 組合가 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에는 規約, 정관 등을 마련하고 事業計劃書를 첨부하여 建設交通部長官의 認可를 받아야 한다고 규정하고 있기 때문이다. 地方自治團體가 직접 자신의 관할구역에 대하여 區劃整理事業을 施行하고자 할 때에도 施行規程 및 事業計劃을 정한 후 그 施行에 관하여 建設交通部長官의 認可를 받아야 한다.

이 법률은 경우에 따라서는 建設交通部長官이 직접 토지구획정리사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 시행규정 및 사업계획을 스스로 정할 수 있다.

이와 같은 현행 법률의 규정은 地方自治를 전혀 염두에 두지 아니한 것이다. 토지구획정리사업법이 1966년도에 제정되어 수 차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르르고 있다.

토지구획정리사업은 대개 농어촌지역을 대상으로 하여 그 구획을 정리하여 도시지역을 형성하는 기능을 가져왔으므로 國家사업인 建設交通部長官의 사업으로 이해되어 왔다. 都市計劃을 오직 도시지역에 국한된 地域的 綜合計劃으로 인정하며, 도시지역이외에 대하여는 建設交通部長官, 농림부장관, 해양수산부장관 등이 직접적으로 형성할 수 있도록 하는 현행 법체계는 地方自治團體의 計劃自治權을 인정하지 아니하던 시기의 법체계라 할 수 있다.

地方自治가 본격적으로 실시되고 있는 오늘날에 있어서는 地方自治의 본질적 내용중의 하나로서 地方自治團體의 計劃自治權이 인정되어야 한다. 자치단체지역에 대하여 행해지는 토지구획정리사업에 관하여는 도시재개발법의 경우와 마찬가지로 토지구획정리사업계획구역의 지정권을 廣域地方自治團體의 장에게 부여하도록 하고, 그 사업계획의 승인권을 基礎地方自治團體의 장에게 이관할 것이 요구된다. 다만 수개의 市·郡에 걸치는 구획정리사업의 경우에는 廣域自治團體의 장에게 그 승인권이 부여되어야 할 것이다. 建設交通部長官의 이 사업에 대한 통제권은 地方自治團體의 장에 대하여 보고의무를 과하는 정도에 그쳐야 하리라 생각된다.

나. 住宅建設促進法에 따른 住宅建設綜合計劃

住宅建設綜合計劃은 建設交通部長官이 수립한다. 이 계획은 國家의 주택에 관한 기본정책을 수립하는 계획이며, 주택의 건설, 택지의 수급 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 이 계획은 “주택건설”이라는 전문분야에 관하여 중앙정부에서 수립하여 시행하는 專門的 計劃이다. 주택의 안정적 공급은 國家의 의무중의 하나이므로 建設交通部長官이 中央政府의 차원에서 이 계획을 총괄함은 타당하리라 생각된다.

그러나 이 계획의 수립과정에서 地方自治團體의 참여가 전혀 예정되어 있지 아니한 점은 문제점으로 지적되어야 하리라 생각된다. 주택의 건설은 地方自治團體가 주민의 복지를 위하여 행하여야 할 고유사무중의 하나에 해당하기 때문이다. 주택건설분야에서 中央政府와 地方自治團體가 상호간에 의견을 교환하여 전국토의 균형발전과 국민의 복지를 이루어 나갈 수 있도록 입법의 보완이 요구된다.

다. 宅地開發促進法에 따른 宅地開發計劃

택지수급계획은 建設交通部長官이 수립한다. 이 계획은 國家의 택지의 수요를 파악하고 그 공급 방침을 정하는 계획으로서 “택지공급”이라는 전문분야에 관하여 중앙정부에서 수립하여 시행하는 專門的 計劃이다. 택지의 안정적 공급은 주택의 공급을 위한 전제가 된다는 점에서 國家의 의무중의 하나이므로 建設交通部長官이 中央政府의 차원에서 이 계획을 총괄함은 타당하리라 생각된다.

이 계획에 근거하여 建設交通部長官이 택지개발예정지구를 지정한다. 택지개발예정지구는 특정한 地方自治團體의 영역에 대하여 직접 지정되며, 지역의 지정이 있으면 그 지역내의 토지 등의 소유자 등이 택지개발사업을 추진하게 된다. 택지개발예정지구로 지정되는 구역을 관할하고 있는 地方自治團體의 장은 이 지구의 지정으로 인하여 자신의 計劃自治權의 직접적인 침해를 받게 된다. 이러한 計劃自治權의 침해가 일방적인 침해가 되어서는 아니된다. 따라서 택지개발예정지구의 지정에 있어 地方自治團體의 신청을 받거나, 최소한 관할 地方自治團體와 협의하여 지구의 지정이 이루어지도록 관계법률이 보완될 것이 요구

된다.

택지개발사업의 시행은 地方自治團體 안에서 이루어지는 구체적인 개발사업이다. 현행 택지개발촉진법은 사업의 시행자가 택지開發計劃을 작성하여 建設交通部長官에게 승인을 받도록 하고 있다. 建設交通部長官이 계획을 승인한 경우 관할 시장 또는 군수에 대하여는 그 뜻만을 통지해 주면 된다. 이와 같은 현행 법률의 규정은 地方自治團體의 計劃自治權의 본질적 침해에 해당된다. 地方自治團體의 관할 구역 안에서 이루어지는 대규모의 택지개발사업계획에 대하여 地方自治團體가 참여할 수 있는 길이 법률상 차단되어 있기 때문이다. 택지의 개발이 地方自治團體의 개입을 배제하여야 할 만큼 전국적인 통일성이 요구되는 사업이라 인정하기 어렵다는 점에서도 그 침해성은 중대하다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여는 宅地開發計劃의 승인권을 基礎自治團體의 장에게 부여하고, 다만 2 이상의 基礎自治團體를 포괄하는 대규모의 택지개발사업의 경우에만 그 승인권을 廣域自治團體長에게 부여함이 타당하리라 생각된다.

라. 産業立地 및 開發에 관한 法律에 따른 産業立地供給計劃

産業立地の 供給, 國家공업단지 및 國家산업단지의 지정 및 개발은 國家의 중요한 임무중의 하나이다. 建設交通部長官이 위와 관련된 계획을 수립하는 권한을 가지는 것은 國家義務의 이행을 위하여 필수불가결하다 할 것이다. 國家次元의 공업단지의 지정 및 開發計劃의 수립에 있어 建設交通部長官이 직접 이들 계획을 수립하고, 시·도지사의 의견을 듣도록 하고 있다. 그 반면에 시·도지사가 지방산업단지의 開發計劃을 수립한 경우 建設交通部長官에게 승인권한이 부여되어 있다.

[산업입지및개발에관한법률]이 國家次元에서 이루어지는 공업단지 및 산업단지의 개발에 있어 地方自治團體의 의견만을 듣도록 하고, 그 반면에 지방차원에서 이루어지는 공업단지 등의 개발에 있어 국가차원의 승인권을 유보한 것은 地方自治의 본격적 실시를 염두에 두지 아니한 입법이라 생각된다.

산업입지의 공급계획부터 地方自治團體가 참여하도록 하고, 국가공업단지, 國家산업단지의 지정에 있어 地方自治團體에게 신청권을 부여하며, 그 구체적인 계획과정에서 地方自治團體에게 단순히 의견만을 물을 것이 아니라, 地方自治團

體와 國家간에 협의하고 의견을 조정하도록 하는 법적 장치를 도입함이 地方自治團體의 計劃自治權을 고려할 때 바람직하리라 생각된다. 地方自治團體가 國家 차원의 公업단지개발에 참여함을 전제로 하여, 지방차원의 公업단지 개발에 國家의 승인권을 유보하도록 함이 조화로운 입법일 것이다.

[산업입지및개발에관한법률]이 산업입지공급계획과 工業配置基本計劃간에 조화를 이루도록 하여야 함을 규정한 것은 건설교통부와 통상산업부의 동일사항을 놓고 이루어지는 專門計劃 상호간에 조화의무를 규정한 것으로서 타당한 입법이라 생각된다. 이 조화의무는 보다 확대되어 환경계획, 地域開發計劃 등과 같은 綜合計劃, 都市計劃과 같은 地域的 綜合計劃, 宅地開發計劃, 주택공급계획 등과 같은 관련 專門計劃들과 조화를 이루도록 하여야 할 것이다.

마. 工業配置및工場設立에관한法律에 따른 工業配置基本計劃

工業配置및工場設立에관한法律은 公업배치기본계획 및 유치지역지정계획 등 公업의 배치와 公업단지의 유치를 정하는 계획과 산업단지관리계획 및 산업단지 발전계획 등 기존의 산업단지를 관리하거나 재정비하는 계획으로 구분된다.

공업배치기본계획은 通商産業部長官과 建設交通部長官이 공동으로 정하도록 규정하여, 정부내의 유관부처간의 협조를 강조하고 있으나, 地方自治團體 특히 廣域地方自治團體와의 협조에 대하여는 침묵하고 있다. 中央政府입장에서 산업의 배치를 정한다는 점에서는 그 필요성이 부인되지 아니하나, 地方自治團體의 아무런 참여없이 中央政府가 일방적으로 정할 수 있도록 방치하고 있다는 점에서는 문제점으로 지적된다. 公업의 배치에 대하여 地方自治團體의 신청을 받거나, 地方自治團體의 의견을 묻는 절차가 입법적으로 반영될 것이 요구된다.

특히 법률은 工業配置基本計劃을 수립하거나 變更하고자 할 때 國土建設綜合計劃法에 의한 國土建設綜合計劃, 國土利用管理法에 의한 國土利用計劃, 首都圈整備計劃法에 의한 首都圈整備基本計劃 등과 조화를 이루도록 규정하고 있다. 公업배치계획은 이들 토지이용에 관한 계획 뿐만아니라 地域均衡開發및地方中小企業育成에관한法律은 이 법률에 따른 地域開發計劃, 環境政策基本法에 따른 環境保全長期綜合計劃과도 조화를 이루도록 할 것이 요청된다.

유치지역의 지정은 地方自治團體의 영역에 대하여 직접적으로 특정 산업단지

를 유치하기 위한 계획이므로 이 계획의 수립에 있어서는 통상산업부장관 등 中央政府와 地方自治團體간의 긴밀한 협조가 요구된다. 특정 地方自治團體에 산업 단지를 유치하도록 하는 결정을 地方自治團體의 참여없이 中央政府가 일방적으로 결정하도록 하는 것은 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 본질적 침해가 될 수 있기 때문이다. 그러나 工業配置및工場設立에 관한 法律은 유치지역의 지정계획을 통상산업부장관이 建設交通部長官과 협의하여 수립하도록 규정하고 있을 뿐 地方自治團體의 참여는 전혀 예정하고 있지 아니하다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 地方自治團體의 유치지역지정신청권 및 中央政府의 지정에 있어 地方自治團體와의 협의의무 등을 입법적으로 도입할 것이 요구된다.

산업단지의 관리 및 재정비에 관한 계획은 산업입지및개발에관한법률에서 비롯된 것이므로 그에 대한 問題點과 改善方案의 제시가 그대로 해당된다.

바. 輸出自由地域設置法에 따른 輸出自由地域造成計劃

수출자유지역은 建設交通部長官이 내무부장관의 의견을 들어 선정한 예정지역 중에서 통상산업부장관이 지정한다. 법률은 이 지정절차에 있어서 地方自治團體의 참여에 관하여 침묵하고 있다. 수출자유지역의 지정은 國家的 차원에서 보세구역의 관리를 위한 것이므로 中央政府가 유관기관의 협의하에 정하도록 함은 타당한 입법이라 생각된다. 그러나 후보지역을 관할하는 地方自治團體의장이 자유지역의 지정을 신청할 수 있는 권리는 입법적으로 도입할 필요가 있으리라 생각된다.

자유지역을 구체적으로 조성하는 조성계획의 경우에는 行政廳과 국민 모두를 구속하는 처분적 성격을 띠므로 구체적 처분의 영향을 받는 地方自治團體의 참여가 요청된다 할 것이다. 수출자유지역설치법은 이에 관하여 침묵을 지키고 있는 바, 이는 문제라 할 것이다. 최소한 통상산업부장관이 地方自治團體의장과 자유지역의 조성에 있어서 협의하도록 하는 입법적 장치를 도입함이 요청된다 할 것이다.

사. 觀光振興法에 따른 觀光開發基本計劃 등

觀光開發基本計劃은 建設交通部長官이 全國을 대상으로 하여 全國의 觀光與

件 및 觀光動向, 全國의 觀光需要 및 供給, 觀光資源의 보호·開發·이용·관리, 觀光圈域의 設定, 觀光圈域別 觀光開發의 基本方向 등에 관한 사항을 정하는 계획이다.

圈域別觀光開發計劃은 道知事가 基本計劃에 의하여 구분된 圈域을 대상으로 하여 圈域의 觀光與件 및 觀光動向, 圈域의 觀光需要 및 供給, 觀光資源의 보호·開發·이용·관리, 觀光地 및 觀光團地의 造成·整備·補完, 觀光地 연계, 觀光事業의 추진, 環境保全 등에 관한 사항을 정하는 계획이다. 이들 계획의 수립에 있어 관광기본법 및 관광진흥법은 기초地方自治團體의 참여에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 觀光地 造成計劃이 관할 道知事가 작성하는 구체적인 사업계획임에도 불구하고 이 계획에 대한 建設交通部長官의 승인권만이 인정될 뿐, 당해 基礎地方自治團體에 대하여 구체적 영향을 미치는 이 사업에 대하여 조차도 基礎地方自治團體의 참여를 전혀 예정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다.

基礎地方自治團體의 관할영역의 형성을 위하여 본질적인 영향을 미치는 계획에 해당하므로, 기초地方自治團體에게 계획의 입안권을 부여하거나, 최소한 기초地方自治團體와의 협의과정을 거쳐 계획이 수립되도록 입법의 개선이 요구된다. 이와 같은 입법의 개선에 있어 基礎地方自治團體가 주체가 되는 온천개발계획 등 전문계획과 오지개발계획, 도서개발계획 등이 종합적으로 추진될 수 있도록 연결장치가 만들어져야 할 것이다.

아. 自然公園法에 따른 公園計劃

公園計劃은 國立公園에 관한 公園計劃, 道立公園에 관한 公園計劃, 郡立公園에 관한 公園計劃 등으로 차원에 따라 구분되며, 각각의 공원의 지정 및 그 계획이 각각 다른 주체 및 절차에 의하여 이루어진다. 현행 자연공원법의 문제점은 국립공원 및 도립공원 등이 마치 基礎地方自治團體의 영역과는 전혀 무관하게 지정되며, 관리될 수 있는 것처럼 규정하고 있다는 점이다. 국립공원 및 도립공원은 각각 基礎地方自治團體의 영역에 대한 중대한 제한으로 작용하게 된다. 그 지정, 관리, 이용 등에 있어 중국적으로는 관할 基礎地方自治團體의 협조가 절대적으로 작용한다. 그러나 우리 자연공원법은 국립공원에 관한 공원계획을

수립함에 있어 基礎地方自治團體와의 협의에 대하여는 침묵하고 있다. 이 점은 문제점으로 지적된다. 각각의 상급 地方自治團體의 공원계획이 지정될 경우, 그 계획은 “경향적 윤곽계획”의 원칙을 지켜야 한다. 즉 그 규제, 관리 및 이용에 관하여 中央行政機關은 그 원칙과 윤곽만을 계획으로 정하고, 세부적인 부분이 종국적으로는 基礎地方自治團體에 맡겨져야 할 것이다. 그러나 국립공원으로 지정된 지역에 대하여는 오히려 구체적인 용도지역도 내무부장관이 정하며, 세부 사업계획까지도 내무부장관이 일방적으로 정할 수 있도록 하고 있어 基礎地方自治團體의 計劃自治權에 대하여 본질적 침해를 가하고 있다. 이 점은 문제점으로 지적된다.

공원구역에 대한 지정 및 관리 특히 국립공원 내지는 도립공원으로 지정된 지역의 특정 부분을 용도지구로 정하거나, 공원의 특정지역에 대하여 사업을 시행함을 계획하는 것은 基礎地方自治團體의 計劃自治權의 본질적 영역에 해당하는 사항이므로 국립공원의 지정 및 그 지역의 관리에 있어서 基礎地方自治團體가 협의과정 및 각종 정책입안 및 건의과정에 있어 참여하는 기회가 보장될 수 있도록 입법의 개선이 요구된다 할 것이다.

자. 原子力法에 따른 原子力振興綜合計劃 등

原子力振興綜合計劃은 원자력발전의 대상이 되는 부지를 관할하는 地方自治團體의 장에게 대하여는 그 관할지역 전체의 안위에 관계되는 본질적 계획이 된다. 그러나 현행 원자력법은 중·장기적 綜合計劃 뿐만아니라 부문별계획, 연도별 시행계획 등에 이르기 까지 地方自治團體의 참여를 전혀 예정하지 아니하고 과학기술처장관이 일방적으로 정하도록 하고 있다. 이는 문제점으로 지적된다. 원자력의 진흥과 관련하여 원자력발전의 대상 부지선정에 있어 地方自治團體가 사전에 신청하도록 하거나, 地方自治團體와 협의하도록 하는 등 地方自治團體의 참여방법을 법률에 도입하도록 하여 地方自治團體의 計劃自治權을 보장하도록 하여야 할 것이다.

발전용원자로 및 그 부대시설의 건설 사업은 부지의 선정, 사업의 허가 및 시설의 건축 모두가 신중한 계획하에서 이루어져야 하는 사업이나 우리 원자력법은 일반적인 受益的 行政行爲의 허가사항과 같이 단순히 신청에 의하여 허가

를 부여하면 할 수 있는 사업으로 규정하고 있으며 이는 문제점으로 지적된다. 이들 사업에 관하여는 구체적인 사업계획을 수립하도록 하고, 이 계획에 대하여 이해관계인의 의견진술, 地方自治團體의 의견조정 등이 종합적으로 수행된 후 종합적인 사업계획의 승인을 받는 計劃確定節次를 거칠 것이 요구된다.

차. 放射性廢棄物管理事業의 촉진 및 施設周邊地域의 지원에 관한 法律에 따른 施設地區開發計劃 등

施設地區의 지정은 특정한 지역을 방사성폐기물사업을 위한 시설을 유치할 지역으로 확정짓는 것이므로 특정 사업의 전제가 되는 계획으로서 行政處分으로서의 法的 性質을 가진다. 科學技術處長官이 施設地區를 지정·告示한 때에는 당해 地域은 國土利用管理法에 의한 都市地域으로 決定·告示된 것으로 간주된다.

시설지구의 開發計劃은 科學技術處長官 施設地區의 位置 및 면적, 事業者, 事業施行方法, 施設의 概要, 土地利用計劃 및 基盤施設計劃 등을 구체적으로 정하는 계획이므로 行政處分으로서의 法的 性質을 가지며 行政廳 및 국민을 구속한다.

원자력법의 경우와 마찬가지로 이들 시설지구의 지정 및 개발계획의 확정에 있어서 기초 地方自治團體의 참여, 의견개진, 협의 등에 관하여 현행 법률은 아무런 규정을 두고 있지 아니하다. 오히려 당해 지역의 주민들에 대하여는 시설지구 지원계획의 형태로 참여방안을 제시하고 있다. 이 점은 문제점으로 지적된다.

시설지구 및 그 개발지구의 확정은 기초 地方自治團體의 計劃自治權에 본질적 영향력을 행사하는 경우에 해당하며, 이들 계획의 확정을 地方自治團體의 의견을 총체적으로 배제하는 것은 본질적 침해에 해당한다 할 것이다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 地方自治團體에 대하여 시설지구의 지정단계에서부터 적극적으로 참여할 수 있도록 입안권, 협의권, 의견개진권 등이 부여되어야 할 것이다.

카. 道路法에 따른 道路路線認定 등 道路計劃

一般國道の 노선의 지정은 국도의 사업계획의 기본을 이루는 行政計劃이다.

그러나 우리 도로법은 일반국도의 노선을 단순히 大統領令으로 지정하도록 하고 있다. 도로노선의 지정이 가지는 法的 性質속에 규범적 요소도 일부 포함된다. 일정한 지역을 일반국도가 통과할 것임을 정하는 것이기 때문이다. 그러나 도로노선의 지정은 개별구체적인 토지에 대한 도로사업이라는 專門的 計劃사업을 확정하는 행정작용이므로 그 처분성이 더욱 강하다 할 수 있다. 도로의 노선을 정하는 大統領令에 도로의 起點·終點·重要經過地 등이 지정되어야 한다는 점에서 그 철저한 계획성이 요구된다. 그러나 현행 도로법이 그 계획성을 전혀 인정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다. 이 점은 고속국도법에 따른 고속국도노선의 인정의 경우에도 마찬가지이다.

일반국도의 노선지정은 대통령령 제정작용으로서 법령으로서의 구속력을 行政廳 및 일반국민 모두에게 미친다. 국도의 노선이 지정되면, 이 노선은 地方自治團體의 구역을 관통하게 된다. 地方自治團體의 구역형성에 있어 전국을 연결하는 국도노선의 통과는 본질적인 영향을 미치게 된다. 기초 地方自治團體의 의사를 전혀 무시하고 일방적으로 국도의 노선을 中央政府가 결정할 경우, 이는 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 본질적 침해가 된다. 현행 도로법, 고속국도법 등은 이 부분에 대하여 침묵하고 있으며, 이 점은 문제점으로 지적된다.

국도의 노선인정은 “경향적 운곽계획”의 원칙의 준수가 요구되는 영역이다. 즉 국가는 어느 시·군지역에 국도의 노선이 통과하는가를 정할 수는 있겠으나, 당해 시·도내에서 구체적으로 어느 필지를 국도가 통과할 것인가에 대하여는 地方自治團體에게 計劃自治權이 부여되어야 할 것이다.

地方自治團體의 計劃自治權에 본질적 침해가 가해지지 아니하도록 국도의 노선인정에 있어 地方自治團體의 입안권, 협의권 및 의견개선권이 입법적으로 인정되어야 할 것이다.

타. 公共鐵道建設促進法에 따른 公共鐵道建設·改良事業實施計劃

公共鐵道の 建設·改良事業 實施計劃은 사업시행자가 작성하는 구체적 사업에 관한 계획으로서 이에 대한 建設交通部長官의 승인은 行政處分에 해당된다.

철도건설사업의 기본이 되는 철도노선의 인정은 철도의 사업계획의 기본을 이루는 行政計劃이다. 그러나 우리 철도법은 철도의 건설에 관하여는 교통부령

이 정하는 바에 의하도록 하고 있으며, 교통부령인 [국유철도건설규칙]은 철도의 선로를 제1급선에서 제4급선의 4종으로 구분하고, 선로종별에 따른 선로구간은 철도청장이 일방적으로 정하도록 하고 있다. 철도노선의 지정이 가지는 法的性質속에 규범적 요소도 일부 포함된다. 일정한 지역을 철도가 통과할 것임을 정하는 것이기 때문이다. 그러나 철도노선의 지정은 개별구체적인 토지에 대한 철도사업이라는 專門的 計劃事業을 확정하는 행정작용이므로 그 처분성이 더욱 강하다 할 수 있다. 철도의 노선을 정함에 있어 철도의 중요경과지가 구체적으로 지정되어야 한다는 점에서 그 철저한 계획성이 요구된다. 그러나 현행 철도법이 그 계획성을 전혀 인정하지 아니하고 있는 점은 문제점으로 지적된다.

철도의 노선지정은 구속력을 行政廳 및 일반국민 모두에게 미친다. 철도의 노선이 지정되면, 이 노선은 地方自治團體의 구역을 관통하게 된다. 地方自治團體의 구역형성에 있어 전국을 연결하는 철도노선의 통과는 본질적인 영향을 미치게 된다. 기초地方自治團體의 의사를 전혀 무시하고 일방적으로 철도의 노선을 中央政府가 결정할 경우, 이는 地方自治團體의 計劃自治權에 대한 본질적 침해가 된다. 현행 철도법은 이 부분에 대하여 침묵하고 있으며, 이 점은 문제점으로 지적된다.

공공철도건설촉진법은 사업자가 수립하는 구체적인 사업계획으로서의 公共鐵道建設·改良事業實施計劃에 대하여만 그 계획성을 인정한다. 그러나 이 계획의 승인에 있어서도 地方自治團體의 참여는 전혀 예정하고 있지 아니하다. 이 점은 地方自治團體의 計劃自治權에 본질적 침해가 될 수 있는 경우에 해당되므로 문제점으로 지적된다.

地方自治團體의 計劃自治權에 본질적 침해가 가해지지 아니하도록 철도의 노선인정 및 철도건설사업실시계획에 있어 地方自治團體의 협의권 및 의견개선권이 입법적으로 인정되어야 할 것이다.

第6章 맺음말

이 연구서는 이 맺음말을 제외하고 모두 아래의 5개장으로 구성되어 있다.

제1장 “序論”에서는 이 연구를 수행하게 된 기본 목적, 연구의 내용과 방법을 제시하였다.

제2장 “地方自治와 國家計画法體系 概觀”에서는 우리 憲法에 보장된 地方自治의 본질적 내용과 地方自治法 등 각종 地方自治와 관련된 일반법에 규정된 地方自治의 핵심적 내용을 분석하여 計劃自治權의 내용과 한계의 일반적 기준이 드러나도록 서술하였다.

제3장 “地方自治와 관련된 計劃關係法制 現況”에서는 우리나라의 실정법령을 조사·분석하여 地方自治團體의 영역에 직접적으로 영향을 미치는 계획법의 종류와 내용을 추출해 낸 후, 地方自治와 計劃關係法制와의 관련성을 조사·검토한 후, 그 기반위에서 우리나라의 計劃關係法體系를 종합적으로 검토하였다. 그 결과 추출된 地方自治團體의 영역에 직접적으로 영향을 미치는 85종의 計劃關係法制을 각종 전국차원의 초지역적 종합계획, 권역차원의 초지역적 종합계획, 지역적 종합계획, 전문계획 등으로 구분하여 각각의 계획에 관하여 그 의의, 내용, 수립절차, 법적 성질 및 효력을 구체적으로 분석하였다.

제4장 “獨逸과 日本의 地方自治團體의 計劃自治權”에서는 우리나라의 地方自治 및 계획관련법제의 근거를 이루고 있는 독일과 일본에 있어서 地方自治團體가 어떠한 법적 근거에 따라 현재 어떠한 형태로 計劃自治權을 향유하고 있는가를 분석하여 우리 법제개선의 기본모델이 될 수 있도록 분석·제시하였다.

제5장 “國家計劃과 地方自治의 조화를 위한 法制改善方案”에서는 지방화시대의 計劃關係法體系의 정비를 위하여 國家와 地方自治團體 상호간에 이해와 협력과 조력을 이끌어내기 위하여 필요한 법원칙을 제시한 후, 이 원칙에 비추어 우리 計劃關係法制를 개별적으로 분석하여 그 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하였다.

1995년 6월 27일의 4대 지방동시선거이후 地方自治가 본격적으로 실시되기 시작함에 따라 우리나라에는 본격적인 「地方化 時代」가 개막되었다. 地方自治制

도는 우리 憲法상 보장된 제도보장의 하나로서 그 제도적 의의는 결코 부인될 수 없다.

地方自治團體는 독립성 및 민주적 정당성이 부여된 國家의 행정단위 중의 하나로서 전체 國家의 조직체계 중의 하나로 분류된다. 地方自治團體는 넓은 의미의 國家권력을 행사하는 國家의 행정단위 중의 하나이다. 國家의 행정단위로서의 地方自治團體는 조직화된 國家건설에 있어서 필수불가결한 기관이며, 어떠한 입법에 의하여도 그 존재가 부인될 수는 없다.

현행 憲法 제117조는 地方自治團體에 대하여 「주민의 복리에 관한 사무를 처리할 권한」, 「재산을 관리할 권한」 및 「법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 권한」이 부여됨을 선언하고 있다. 현행 憲法이 地方自治團體에 대하여 부여하는 地方自治權은 지역공동체의 거의 모든 임무에 해당하는 권한으로서 매우 포괄적이다.

이 地方自治權의 하나로서 地方自治團體가 자신의 자치사무를 그때 그때 발생하는 사안에 맞추어 처리할 뿐만 아니라, 장래에 대한 예측을 통하여 일정한 목표를 세우고 추진할 권한 즉 計劃自治權이 보장되어야 한다. 계획에는 地方自治團體의 조직계획, 경제진흥계획 뿐만 아니라, 地方自治團體의 영역에 속하는 모든 토지에 대하여 그 이용 방향을 정하고, 기반시설을 마련하며, 개발하고, 보전하는 계획이 포함된다. 즉 地方自治團體에게는 자치단체의 전 영역에서 발전 계획, 토지이용계획, 개발 및 건설계획 등을 스스로 형성해 나갈 권한으로서의 計劃自治權(Planungshoheit) 이 보장되어야 한다. 그러나 地方自治團體의 영역은 곧 國家의 영역이기도 하다. 國家的 토지이용계획과 地方自治團體의 토지이용계획은 모두가 동일한 지역을 대상으로 할 수 밖에 없다. 地方自治團體의 토지에 대하여 오직 國家만이 계획할 수 있고, 地方自治團體는 이 國家計劃에 따라 地方自治團體를 형성해 나가야 한다면, 地方自治의 본질적 요소 중의 하나가 흠결된 것이라고 할 수 밖에 없다.¹⁷¹⁾ 따라서 地方自治團體의 計劃自治權은 보장되어야 한다. 그러나 국토전체를 대상으로한 國家計劃도 國家 입장에서 포기될 수 없다. 地方自治團體의 計劃自治權과 國家의 計劃關係法體系의 조화가 문제가 되는 것은 바로 이 때문이다. 이 연구서는 바로 이러한 측면에 대한 문

171) Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung. DÖV 1989, S. 430ff.

제인식과 그 해결을 목표로 한다.

“地方自治”가 憲法에 의하여 제도적으로 보장된 이상, 地方自治權을 법률로 제한할 경우 그 본질적 내용이 침해되어서는 아니된다. 본질적 내용이 무엇인가를 한마디로 정의할 수는 없다. 地方自治團體의 존재자체를 부인하거나, 각종 자치권 자체를 말살하는 입법은 명백히 본질적 내용의 침해에 해당할 것이다. 이 본질적 침해 금지의 원칙은 地方自治團體의 計劃自治權에 대하여도 그대로 해당된다.

計劃 및 計劃作用은 現代 行政國家에서 다양한 분야에서 가장 중요한 國家的 행위형식중의 하나로서 실제적으로 중대한 역할을 담당하고 있다. 이러한 관계로 現代 行政國家는 計劃國家라 불리워지기도 한다.

行政計劃은 그 내용, 법적 성질, 영향력 등에 따라 다양하게 구분될 수 있다.

行政計劃은 특히 地方自治와 관련하여 볼 때 계획이 地方自治團體의 영역에 어떠한 영향을 미치는가에 따라 구분될 수 있다. 地方自治團體의 영역에 영향을 미치는 行政計劃은 다시 해당영역을 그 총체적 대상으로 하는가, 아니면 해당영역의 일부지역을 특정한 國家的 사업의 대상으로 하는가에 따라 다시 구분할 수 있다.

行政計劃이 地方自治團體의 영역을 그 총체적 대상으로 하는 경우는 이를 綜合計劃(Gesamtplanung)으로 구분한다. 綜合計劃가운데서 전국토를 대상으로 하는 경우 및 특정의 광역지역을 대상으로 하는 경우 이를 超地域的 綜合計劃으로, 일정한 지역만을 대상으로 하는 경우에는 地域的 綜合計劃으로 구분한다. 地方自治와 직접적 연관이 있는 綜合計劃으로는 모두 18종의 계획을 현행 법령가운데서 찾아볼 수 있다.

綜合計劃과는 달리 특정한 사업(Projekt)을 그 대상으로 하는 계획은 專門計劃(Fachplanung)으로 구분된다. 專門計劃은 어느 지역을 종합적으로 그 대상으로 하지는 않지만 도로건설 등 특정한 사업과 관련하여 地方自治團體의 특정 영역에 대한 특별한 효과를 미친다는 점에서 地方自治團體의 計劃自治權에 중대한 영향을 미친다. 이들 專門計劃으로는 현행 법령상 67종의 專門計劃을 찾아볼 수 있다.

이 연구서는 이들 85종의 계획에 대하여 85종의 각각의 계획법률을 분석하여 그 의의, 내용, 수립절차와 법적 성질 및 효력을 구체적으로 분석하여 우리나라

라의 計劃關係法制의 현황을 구체화하였다. 地方自治團體와 관련된 이들 계획의 추출 및 구체화는 이 연구서에서 최초로, 상세히 시도된 것이다.

우리 計劃關係法制의 문제점을 개별적으로 지적하고 國家計劃과 地方自治의 조화를 위한 법제정비방안을 제시하기 위한 기준으로 地方自治團體의 計劃自治權과 國家計劃과의 관련하에서 언급될 수 있는 기본원칙을 제시하였다. 이는 원칙의 제시가 있어야만 이를 기초로 바른 문제점의 도출 및 개선방안의 제시가 이루어질 수 있을 것이라는 인식에 기인한 것이었다. 기본원칙으로서는 地方自治와 관련된 計劃關係法制의 指導原理로서의 自治 및 配慮의 原理, 計劃關係法上의 法律留保原則과 具體的 計劃原則으로서 超地域的 公共福利 利益의 存在, 比例의 原則, 傾向的 輪廓計劃의 原則, 敷地設定計劃에 있어서의 拘束性의 原則, 計劃法的인 代替權限 부여의 原則 등을 제시하였다.

이들 법원칙에 기초하여 우리 법제에 나타나 있는 각각의 全國次元의 超地域的 綜合計劃, 圈域次元의 超地域的 綜合計劃, 地域的 綜合計劃, 專門計劃 등에 대하여 구체적인 문제점을 지적하고 입법적 개선방안을 제시하였다.

현행 법제 가운데서 地方自治와 관련하여 문제점이 드러나는 것은 각종 計劃關係法制가 地方自治의 본격적 시행에 발맞추어 구체적으로 정비되지 아니함이 가장 큰 요인으로 작용한다고 생각된다. 國家와 地方自治團體가 모두 동일한 영역을 대상으로 계획하고 형성해 나감을 피할 수 없는 이상, 國家와 地方自治團體가 서로 배려하고 상호 협조하에 조화로운 형성이 되도록 하여야 할 것이다. 우리 憲法상 보장된 地方自治制度는 어떠한 경우에도 中央行政機關이 地方自治團體를 무시하고 일방적으로 地方自治團體의 영역에 대하여 개별·구체적인 형성권을 행사함을 허용하지 아니한다. 만약 위와 같은 일방통행이 허용된다면 地方自治는 본질적으로 그 제도적 의의를 잃게 될 것이기 때문이다. 中央行政機關과 地方自治團體가 상호 협조하에 전국토를 조화롭게 형성하여야 하며, 이 경우에 있어 가능한한 地方自治團體의 計劃自治權이 최대한 보장되도록 현행 법제가 가다듬어져야 할 것이다.

물론 이러한 경우에 있어 中央政府 차원의 계획권이 포기될 수 없으며, 포기되어서도 아니된다. 다만 中央政府는 개별 地方自治團體의 개별적 토지 하나 하나에 대한 계획을 세우는 것이 아니라 가능한 한 경향적인 윤곽계획을 세우도록 하며, 地方自治團體에게 개별 구체적인 토지에 대한 형성권을 부여하도록 하여

야 할 것이다. 中央政府 차원에서 특정 토지를 구체화하는 부지설정계획을 수립할 경우에도 地方自治團體와 상호간에 충분한 협의가 있어야 하며, 가능한 한 地方自治團體에게 제안권, 협의권, 의견개진권이 충분히 인정되도록 하여야 할 것이다.

본격적인 地方自治時代에 걸맞는 조화로운 計劃關係法制의 정비가 요청된다.

參考文獻

- 강형기, 자치단체 장기종합계획의 작성과정, 기초자치단체를 중심으로, 지방자치, 1992
- 구병삭, 신헌법원론, 1994
- 국토개발연구원, 자동차시대의 도로정책 세미나자료, 1995
- 권영성, 헌법학원론, 1996
- 권원용, 지방자치시대를 맞는 도시계획의 새로운 좌표, 토지연구, 1990
- 권원용, 지방자치와 국토계획의 제도적 실천방향, 토지연구, 1991
- 김기욱, 지방자치와 도시계획 ; 그 문제점과 개선방향, 도시문제, 1993
- 김남진, 행정법 I, II, 1996
- 김남진·박상희, 토지공법론, 1995
- 김남진·정태용, 부동산관계법규, 1994
- 김덕영, 도시와 자치 ; 지방자치와 도시계획 수립집행기능의 평형성확보방안, 도시문제, 1987
- 김도창, 일반 행정법론(상), (하), 1994
- 김동희, 행정법 I, II, 1996
- 김성배·서순탁, 토지정책수단의 국제비교, 국토개발연구원, 1992
- 김성희, “지방정부의 사회복지기능에 관한 연구 - 정부간 기능분담을 중심으로”, 『지역사회개발논총』 제4집, 연세대학교 지역사회개발연구소, 1993
- 김안제, 지역개발과 지방자치행정, 1988
- 김안제의외, 지자체 실시에 따른 국토계획의 재조명, 국토와건설, 1986
- 김영모, “도시 및 지역계획에 있어 중앙과 지방의 역할분담”, 국토정보 7월호, 1995
- 김영수, 중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화방안, 한국지방행정연구원, 1995
- 김용웅, “외국의 지역계획제도 특성비교-영국, 프랑스 및 일본제도를 중심으로”, 국토연구 통권21권, 국토개발연구원, 1994

參考文獻

- 김용웅·박형서·권태형, 지방화시대에 대비한 지역계획제도 개선방안연구, 국토개발연구원, 1993
- 김재훈, 중앙과 지방간 기능재배분에 관한 연구-중소기업지원부문, 한국행정연구원, 1993
- 김재훈 외, 중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발, 한국행정연구원, 1992
- 김천영, 『정부간 협력관계의 모형정립에 관한 연구』, 연세대학교 박사학위논문, 1993
- 내무부 지방재정국, 지방재정연감, 1994
- 박수영, 서구도시개발론, 법문사, 1992
- 박우서, 지방자치시대의 토지개발공급행정:지방공영개발사업을 중심으로 한국토도시계획학회지, 1993
- 박윤훈, 최신 행정법강의 (상), (하), 1996
- 박정수, 『중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 한국조세연구원, 1994
- 서희석, 우리나라 토지구획 정리사업과 도시계획에 관한 연구, 지적, 1993
- 석종현, 신토지공법론, 1996
- 석종현, 일반 행정법론 (상), (하), 1996
- 손재식, 현대지방행정론, 박영사, 1990
- 송인성, 지방자치와 광주도시계획, 지방자치, 1989
- 신봉기, 도시계획에 있어서 지방자치단체간의 조정의무, 한국공법의 이론, 김도창박사 교회기념논문집, 1993
- 오준근, 경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원 연구보고서, 1996
- 오준근, 한국의 법제와 개혁, KAS-Schriftenreihe Bd. 7, 1996
- 오준근, 공간 및 도시계획법에 있어서의 신뢰보호, 목촌 김도창박사 교회기념논문집 (1993)
- 오준근, 공정행정구현을 위한 행정절차법제정방안, 한국법제연구원 연구보고서, 1995
- 오준근, 도로의 설치·관리관련법제의 현황과 개선방안, 한국법제연구원 연구보고서, 1995

- 오준근, 독일자체법제연구, 한국법제연구원 연구보고서, 1991
- 오준근, 행정계획에 관한 연구, 그 동태적 의의와 구조적 특색의 규명을 중심으로, 육사논문집(1983)
- 오준근, 행정계획의 법적 성격과 계획보장에 관한 연구, 수선논문집(1985)
- 오준근 등, 도시재개발법령 개정방안연구 - 주택개량재개발사업관계 법제를 중심으로 -, 한국법제연구원 연구보고서, 1993
- 유상현, 한국행정법 (상), (하), 1996
- 유지태, 행정법신론, 1996
- 유해웅, “토지행정에 관한 중앙과 지방의 역할분담,” 「국토정보」 7월호, 1995
- 유해웅, 토지공법론, 1996
- 유해웅, 토지이용계획의 구조와 전개, 지적, 1991
- 이기우, 도시계획의 수립에 있어서 자치권의 제한과 한계, 지방행정연구, 1992
- 이기우, 도시계획의 수립에 있어서 자치권의 제한과 한계, 한국지방행정연구원, 지방행정연구, 제7권 제1호(1992. 2.)
- 이기우, 지방자치법, 1994
- 이기우, 지방자치이론, 1996
- 이달곤, “중앙과 지방간의 기능배분 : 과제와 추진방향”, 21세기 논단, 대통령자문 21세기 위원회, 1995
- 이상규, 신행정법론 (상), (하), 1995
- 이상호, “SOC계획과 관리에 있어서 국가의 조정과 자치단체의 자율성”, 국토정보 7월호, 1995
- 이성복, “중앙과 지방의 역할분담에 따른 지방행정 및 재정체계의 구축”, 국토정보 7월호, 1995
- 이성복, 자치구의 개발 및 계획행정, 도시문제, 1988
- 이시경, 지방자치시대의 지역개발계획수립기능강화방안, 한국지방행정연구원, 1993
- 이시경, 지방자치시대의 지역개발계획수립기능강화방안, 한국지방행정연구원, 1993
- 이영희, 광역과 기초자치단체간의 재원조정방안 - 도와 시·군을 중심으로, 한국지방행정연구원, 1994
- 이중수, “한국 정부간 기능재배분에 관한 연구”, 한국지방자치학회지, 제6권 2호 (통권11호), 한국지방자치학회, 1994

參考文獻

- 이종수, 중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구, 중앙대학교 박사학위논문, 1993
- 이주희, "환경정책 집중권한의 중앙·지방간 분담방안", 한국환경기술연구원, 1995
- 임성일, 지역개발기금의 도입 및 효과적 운용, 한국지방행정연구원, 1993
- 장지호, 서독지방자치론, 대왕사, 1987
- 정덕주, 중앙·지방정부간의 사무배분에 관한 연구, 경남대학교 박사학위논문, 1989
- 정세욱, 지방행정학, 1995
- 정희성, "환경 및 자원관리에 있어서 중앙과 지방의 역할분담", 국토정보 7월호, 1995
- 정희성·이송호, 환경기초시설 설치·운영업무의 정부간 분담방향, 한국환경기술개발원, 1995
- 지방재정공제회, 지방재정편람, 1994
- 총무처, 정부기능총람, 1994
- 총무처, 중앙·지방사무 총람, 1994
- 총무처, 지방이양 대상사무확정을 위한 지방이양합동심의회안건, 1994
- 한국지방행정연구원, 지방행정기능분석에 관한 연구, 1992
- 한국지방행정연구원, 항만개발·관리정책에의 자치단체 참여방안, 1992
- 한국환경기술개발원, 지방화시대의 환경행정기능 조정, 1995
- 한표환·정진호 외, 지방경쟁력강화를 위한 기업가형 지방경영, 한국경제연구원, 1995
- 행정개혁위원회, 행정개혁에 관한 건의, 1989
- 허영, 한국헌법론, 1996
- 허재영, 균형개발과 국토종합 개발계획, 지방자치, 1988
- 홍정선, 지방자치법론, 1994
- 大橋洋一, 都市計画法の比較研究, 1995
- 大橋洋一, 計畵間 調整の法理, 自治研究, 1992.10. 37 쪽 이하
- 大橋洋一, "行政計畵の法理(1)", 『自治研究』 제68권 제10호(1992.10).

- 村上武則, 『應用行政法』, 有信堂, 1995.
- 成田頼明, 『土地政策と法』, 弘文堂, 1994.
- 土地政策研究会, 『土地基本法』, ぎょうせい, 1990.
- 何部泰隆, 『行政の法システム(上)』, 有斐閣, 1992.
- 何部泰隆, 『國土開發と環境保全』, 日本評論社, 1989.
- 鹽野宏, 『行政法 I』, 有斐閣, 1995.
- 荒秀・小高剛, 『不動産法概説(2)』, 有斐閣, 1991.
- 小高剛, 『行政法各論』, 有斐閣, 1984.
- 小高剛, 『行政計劃の課題と展望』, 第1法規出版, 1971.
- 宮田三郎, 『行政計劃法』, ぎょうせい, 1984.
- 小高剛, “都市計劃決定の法的性質”, 成田頼明編, 『行政法の争點』(新版), 有斐閣, 1990.
- 小高剛, “行政計劃の分流と體系について”, 『自治研究』, 제55권 제3호.
- 鹽野宏, “地方公共團體の法的地位論”, 『國家と地方公共團體』, 有斐閣, 1990.
- 芝池義一, “行政計劃と總合調整”, 『法律時報』, 제54권 제11호(1982.11).
- 松本弘, 『土地政策の背景と土地利用關聯法令の體系』, 地域社會計劃センター, 1983.
- 稻本洋之助, “都市計劃制度の再構築”, 『法律時報』, 제66권 제3호(1990.3).
- 佐藤英善, “計劃策定手續の問題點”, 『現代行政法大系』, 有斐閣, 1990.
- 芝池義一, “計劃計劃點”, 『現代行政法大系』, 有斐閣, 1990.
- “第4次全國總合開發計劃の要旨”, 『日本現行法規總覽』, 제82권.
- Amim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AÖR 113 (1988), S. 2ff.
- Battis / Krauzberger / Löhr, Baugesetzbuch, 5. Aufl., 1996
- Bethge, Parlamentsvorbehalt und Rechtsatzvorbehalt für die Kommunalverwaltung, NVwZ 1983, 577ff.
- Borchert, Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, 1976.
- Brohm, Die Eigenständigkeit der Gemeinden, DÖV 1986, S. 397ff.
- Brohm, Die Selbstverwaltung der Gemeinden im Verwaltungssystem der Bundesrepublik, DVBl. 1984, S. 293ff.

参考文献

- Brohm, Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, DÖV 1989, S. 425ff.
- Broß, Ausgewählte Probleme des Kommunalrechts, VerwArch 80 (1989), 143ff.
- Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974.
- Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977.
- Derlien / Queis, Kommunalpolitik im geplanten Wandel, 1986.
- Dittmann, Kommunalverbandsrecht, in : Achterberg / Püttner, BesVwR II, 99 ff.
- Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 1983
- Erlenkämpfer, Entwicklungen im Kommunalrecht, MVwZ 1990, S. 116ff.
- Ernst / Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 1981
- Fürst / Hesse / Richter, Stadt und Staat, 1984.
- Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1996
- Hendler, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984.
- Hill, Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, 1987(zitiert: Hill, Funktion).
- Hoppe, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, in: von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Unruh, 1983, S. 555ff.
- Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 1996.
- Knemeyer, Kommunales Wirtschaftsrecht, in: Achterberg / Püttner, BesVwR II, 53ff.
- Krebs, Baurecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 1995, S. 299ff.
- Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971.
- Maunz / Dürig, Grundgesetz, 1996.

- Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1995.
- Meier, Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung, 1984.
- Meyn, Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, 1977.
- Mutius, Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten? Gutachten E zum 53. Deutschen Juristentag 1980.
- Müthling, Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, 1966.
- Oh Jun-Gen, Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht, 1990.
- Pagenkopf, Kommunalrecht, 2.Aufl. Bd. 1, 1975, Bd.2, 1976.
- Püttner(Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1-5, 1981ff.
- Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975.
- Schmidt-Aßmann, Kommunalrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 1995, S. 1ff.
- Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, 1979.
- Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982.
- Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts, 1993.
- Scholler, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4.Aufl. 1990.
- Schröder, Kommunalverfassungsrecht, in: Achterberg / Püttner, BesVwR II, 3ff.
- Seewald, Kommunalrecht, in: U.Steiner(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 4.Aufl. 1992, 1ff.
- Sieger/Wunsch, Kommunalrecht, 1983.
- Stober, Kommunalrecht, 2.Aufl. 1992 .
- Stür, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980.

參考文獻

Tettinger, Besonderes Verwaltungsrecht, 3.Aufl. 1993, S. 2ff.

Waechter, Kommunalrecht, 1993.

Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2.Aufl.
1967.

연구보고 96-3

地方自治와 計劃關係法體系의 整備에 관한 研究

1996년 12월 25일 印刷

1996년 12월 31일 發行

發行人 朴 松 圭

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東 洋 商 社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8.11. 제1-190호

값 10,000 원

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-005-3 93360

