

현안분석 2014-09

장기미집행 도시계획시설의 법제개선방안 연구

강문수

Global KLRI,
Best Research, Better Legislation

현안분석 2014-09

장기미집행 도시계획시설의 법제개선방안 연구

강 문 수

장기미집행 도시계획시설의 법제개선방안 연구

the Study on the improvement of Long
delayed urban planning facilities

연구자 : 강문수(연구위원)

Kang, Mun soo

2014. 11. 17.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 도시·군계획시설(이하 도시계획시설이라 한다)이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 기반시설 중 동조 제4호에 따른 도시관리계획으로 결정·고시된 시설로서,
- 시민의 공동생활과 도시의 경제, 사회활동을 원활하게 지원하기 위하여 정부가 직접 설치하거나 민간이 정부의 지원 또는 자력으로 설치하되, 도시전체의 발전 및 여타 시설과의 기능적 조화를 도모하도록 도시 관리계획에 의하여 설치되는 물리적 시설을 의미
- 이와 같은 도시계획시설은 도시발전을 유도하기 위한 도시계획에 따른다는 점에서 단기간 내에 집행하지 않더라도 문제가 되지 않을 수 있으나
- 도시 관리계획 결정에 따른 도시계획시설이 장기간 집행되지 않음으로 인한 일정 토지의 이용제한 지속 등에 따른 관계 국민의 재산권의 침해에 따른 문제는 행정-국민 간 신뢰를 저하, 공익-사익 간 갈등을 유발하여 종국적으로는 비합리적인 제도운영을 야기하는 주요요인으로 인식
- 때문에 장기미집행 도시계획시설에 대한 이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 과거 「국토의 계획 및 이용에 관한 법

률」제47조, 48조 등의 개정을 통하여 매수청구제도, 도시계획시설결정 실효제 등의 제도를 도입-시행

- 그러나 장기 미집행 도시계획시설에 대한 종래의 위와 같은 법제도 개선을 위한 전개과정에서 나타난 문제점 등에 대한 법제적 내지 행정 실무적 논의는 지속적으로 전개되고 있는 실정
- 본 연구에서는 장기 미집행 도시계획 시설에 대한 개념을 보다 명확히 하고, 국민의 재산권 침해를 최소화함은 물론 토지이용제도의 합리적 운영을 위한 매수청구권 제도의 개선방안과 아울러 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 현안으로써의 장기미집행 도시계획시설 용지의 매수청구된 토지의 잔여지 보상 여부 등에 관한 입법 정책적 제언 제시

II. 주요 내용

- 본 연구는 이러한 현행 장기미집행 도시계획시설에 대한 법제적·행정 실무적 측면에서 논의되고 있는 쟁점사항에 대하여 우선적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 중심으로 관련 법령상의 주요규정 검토에 근거,
 - 장기미집행 도시계획시설에 대한 개념적 정의의 불명확성,
 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조를 중심으로 한 매수청구제도가 가지는 매수가격 산정기준, 절차 등에 대한 문제 및 도시계획시설 실효제도에 관한 제도 실효성에 대한 의문 및

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조의 규정에 의해 장기미집행도시계획시설 부지가 매수 결정된 경우, 동 규정에 의해 해당 도시계획시설부지 밖에 위치한 잔여지에 대한 매수청구권 인정 여부 나아가
- 2011년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제48조 제3항에 새로이 도입된 지방의회의 장기미집행 도시계획시설에 대한 ‘해제권고제도’의 비 효율적 운영에 대한 우려 등에 대한 개선방안 모색

Ⅲ. 기대효과

- 이는 향후 장기미집행 도시계획시설에 대한 실무적 제도 운영 전반에 있어 원활한 제도 운영을 위한 정책적 고려사항을 제공함은 물론 국민의 재산권 침해의 최소화를 위한 국가 정책적 차원의 토지이용 합리성 제고에 관한 입법 정책적 자료로서 활용 기대

▶ 주제어 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시기반시설, 장기미집행 도시계획시설, 매수청구권, 잔여지보상

Abstract

I . Background and Purpose

- Urban planning facilities mean formally decided and notified facilities as urban management plan that is included in the act on planning and utilization of the national territory, especially, article 4.
- Not only that, urban planning facilities signify physical facilities that is directly built from government in order to support cities' economy and social activities or made from private sectors that make it possible for cities to encourage future development and be functionally harmonized with other facilities in the urban management plan.
- Urban planning facilities could not cause any problems in short time since it follows urban planning which leads development.
- If urban planning facilities could not be carried out in the long time, however, land use would be restricted and make infringement of property rights. Ultimately, these induce the decline of trust between government and public.

- In order to improve the long delayed urban planning facilities, article 47 and 48 in the act on planning and utilization of the national territory have been amended. Also, claim for purchase and determination of urban planning have been introduced.

- Also, this study aim to clarify the concept of long delayed urban planning facilities, minimize the infringement of property rights and suggest legislative proposal for the indemnification of residual land, excepting for being sold land of long delayed urban planning facilities.

II . Main Summary

- This report reviewed related legislations based on the act on planning and utilization of the national territory about main issues of long delayed urban planning facilities.

- An ambiguity of conceptual definitions which is related to the long delayed urban planning facilities,

- An assessment criteria of purchase price which focused on the act on planning and utilization of the national territory, effectiveness of the system and procedure,

- Whether claim for purchase would be admitted in the legal rights about residual land when land of long delayed urban planning facilities are sold,

- Inefficient management of system that is associated with the recommending release for long delayed urban planning facilities in the local assembly.

III. Expected Outcome

- These will open up the opportunities to operate system smoothly and could be used for legislative materials that enhancing the rationality about land use.

➤ **Key Words** : Act on planning and utilization of the national territory, Urban planning facilities, Long delayed urban planning facilities, Claim for purchase, Indemnification of residual land

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구의 범위 및 방법	15
제 2 장 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획시설	17
제 1 절 도시계획시설의 개념 및 종류	17
1. 도시계획시설의 개념	17
2. 도시계획시설의 종류	17
제 2 절 국토계획법상 도시계획시설 입안 등	19
제 3 절 도시계획시설사업을 위한 토지 등의 수용·사용 및 보상기준	24
제 4 절 도시계획시설 관련 법령	25
제 3 장 장기미집행 도시계획시설의 운영현황 및 문제점	29
제 1 절 운영현황 및 발생원인	29
1. 운영현황	29
2. 장기미집행 도시계획시설 발생원인	31

제 2 절 장기미집행 도시계획시설의 문제점	34
1. 장기미집행 도시계획시설의 개념적 불명확성	35
2. 국토계획법 제47조상 매수청구제도 및 실효제도의 비 실효성	37
3. 장기미집행 도시계획시설 용지 매수청구권 관련 잔여지 보상 여부	47
4. 지방의회의 장기미집행 도시계획시설 해제권고 제도의 비효율성	50
제 4 장 장기미집행 도시계획시설 관련 법제 분석을 통한 도시계획시설 운영의 합리화 방안 모색	53
제 1 절 장기미집행 도시계획시설 개념 명확화 방안	53
제 2 절 장기미집행 도시계획시설 매수청구권 제도 개선방안	54
제 3 절 국토계획법상 실효제도의 법리적 타당성 인식	55
제 4 절 장기미집행 도시계획시설 용지의 매수 청구된 토지 외 잔여지 보상 허용방안 검토	57
제 5 절 법령정비를 통한 해제권고제도 실효성 제고	60
참 고 문 헌	65

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

도시·군 계획시설(이하 ‘도시계획시설’이라 한다)이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제2조 제6호에 따른 기반 시설 중 동조 제4호에 따른 도시·군관리계획(이하 ‘도시관리계획’이라 한다)으로 결정된 시설로서, 시민의 공동생활과 도시의 경제, 사회활동을 원활하게 지원하기 위하여 정부가 직접 설치하거나 민간이 정부의 지원 또는 자력으로 설치하되, 도시전체의 발전 및 여타 시설과의 기능적 조화를 도모하도록 도시관리계획에 의하여 설치되는 물리적 시설을 의미한다.¹⁾

이와 같은 도시계획시설의 경우, 2011년도 국토교통부 도시계획 현황에 따르면 도시계획시설로 결정된 전체면적은 6,338km²에 이르고 있으며, 이중 사업시행이 되지 못한 미집행 도시계획시설의 경우 미집행 면적은 전국적으로 1,425km²(소요액 214.2조원)규모이며 10년 이상 미집행 시설규모는 921,9km²(소요액 147.1조원)에 이르고 있는 실정이다.²⁾ 이와 같은 도시계획시설은 도시관리계획이라고 하는 행정계획에 따라 그 설치와 관리에 관한 내용이 결정되는 것으로서 그 성격상 일정기간이내에 관련 사업 등이 수행되지 않는다 하더라도 문제가 되지 않을 수 있으나 여타 행정계획과는 달리 도시관리계획이 가지는 처분적 성격으로 인한 관계 국민의 재산권적 침해와 관련된 논란은 상존하고 있다. 즉 도시관리계획 결정에 따른 도시계획시설이 장기간 집행되지 않음으로 인한 일정 토지의 이용제한 등이 장기간 지속됨에

1) 대한국토도시계획학회, 도시계획시설 제도개선연구, 국토교통부 2007.11면.

2) 허강무, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정법연구 제35호, 행정법이론실무학회 2013., 2면 요약.

따라 발생하는 관계 국민의 재산권 침해에 따른 문제는 행정-국민 간 신뢰를 저하, 공익-사익 간 갈등을 유발하여 종국적으로는 비합리적인 제도운동을 야기하는 주요요인으로 인식되어지는 것이다.

때문에 과거 2000년 이후 미집행 도시계획시설 부지에 대한 매수청구제도 및 도시계획시설 결정 실효제도, 사업타당성분석제도, 지방의회의 장기 미집행 도시계획시설에 대한 해제권고제도 도입 등 관련 법제도에 대한 개선노력이 지속적으로 전개되어져 온 바 있다.

그러나 장기 미집행 도시계획시설에 대한 종래의 이와 같은 법제도의 개선노력의 전개과정에서 나타난 제반적 문제점, 즉 장기미집행 도시계획시설에 대한 개념적 정의의 불명확성, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’ 이라한다)제47조상 규정되고 있는 매수청구제도 운영에 관한 매수가격 산정기준, 기타 준용절차 등에 대한 규정상 흠결에 관한 문제 및 동법 제48조에 의한 도시계획시설 실효제도에 있어 실효기간, 즉 “도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우”(동조 제1항)에 있어, 20년이라는 기간적 범위가 과연 관계 국민의 재산권보장에 있어 합리적인 것인가에 대한 의문은 여전히 지속되고 있는 것이다.

나아가 국토계획법 제47조의 규정에 의해 장기미집행 도시계획시설 부지가 매수 결정된 경우, 동 규정에 의해 해당 도시계획시설부지 밖에 위치한 잔여지에 대한 매수청구권 인정 여부가 토지소유권에 대한 손실보상에 관한 주요한 쟁점으로 대두되고 있다. 그리고 나아가 2011년 국토계획법 제48조 제3항에 새로이 도입된 지방의회의 장기미집행 도시계획시설에 대한 소위 ‘해제권고제도’의 경우에는 지방의회의 해제권고제도 운영에 관한 제반적 규정이 미흡함으로 인하여 제도 운영에 있어 전반적으로 비효율적이라는 평가를 받고 있어 문제시 되는 것이다.

때문에 본 연구에서는 장기 미집행 도시계획 시설에 대한 개념 정립을 위한 보다 세부적인 검토를 통한 입법적 정비방안을 제시하고, 국민의 재산권 침해를 최소화함은 물론 토지이용제도의 합리적 운영을 위한 매수청구권 제도의 개선방안과 아울러 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 현안으로써의 장기미집행 도시계획시설 부지가 매수 결정된 경우, 동 규정에 의해 해당 도시계획시설부지 밖에 위치한 잔여지에 대한 매수청구권 인정 여부 등을 중심으로 장기미집행 도시계획시설의 합리적 운영에 관한 입법 정책적 제언을 제시함에 그 목적을 두고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 장기미집행 도시계획시설의 법적 개념의 정립을 위한 입법적 측면의 제언을 비롯한 관련 현안 문제점에 대한 입법 정책적 제언을 함에 목적을 두고 있는 바, 우선적으로 관련 법제상 문제과약을 위하여 문헌조사-검토 및 법제에 관한 분석을 통한 법리적 주요 고려사항에 대한 분석을 선행하고 현행 장기미집행 도시계획시설 운영현황에 대한 관련 자료와 실무가 면접 조사를 실시, 실무적 관점 하에서의 문제점을 파악하여, 국민의 재산권 침해를 최소화하고 토지이용제도의 합리적 운영을 위한 토지이용 정책 방향에 상응하는 법제구성을 위하여 입법 정책적 제언을 도출하고자 한다.

이를 위하여 제2장에서는 장기미집행 도시계획시설을 보다 명확히 이해하기 위한 준거로서의 도시계획시설의 개념 및 관련 법제상의 주요내용을 우선적으로 개관하고 제3장에서는 최근 장기미집행 도시계획시설의 현황과 이로 인하여 발생하는 문제점 및 발생 원인에 대하여 검토한다. 이와 같은 법제분석과 검토에 근거 제4장에서는 장기미집행 도시계획시설의 합리적 운영을 위한 개선방안을 모색하여 보고자 하였다.

이는 향후 장기미집행 도시계획시설에 대한 실무적 제도 운영 전반에 있어 원활한 제도 운영을 위한 정책적 고려사항을 제공함은 물론 국민의 재산권 침해의 최소화를 위한 국가 정책적 차원의 토지이용 합리성 제고에 관한 입법 정책적 자료로서의 활용이 기대된다.

제 2 장 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획시설

제 1 절 도시계획시설의 개념 및 종류

1. 도시계획시설의 개념

도시계획시설은 의미상 ‘시민의 공동생활과 도시의 경제·사회활동을 지원하며, 삶의 질을 향상시키는데 필요한 공공시설물로서 민간의 자율적인 활동만으로는 효율적으로 설치되기 어려운 시설이기 때문에 정부가 직접 설치하거나 민간부문이 정부의 지원을 받아 설치하되 도시 전체의 발전과 타 시설물과의 기능적 조화를 도모하도록 법정 도시계획에 의하여 설치되는 물리적 시설’이라고 정의할 수 있다.³⁾

이와 같은 일반적 의미를 가지는 도시계획시설에 대하여 현행 우리 법제는 국토계획법 제2조 제7호를 통하여, “기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설”로서 이를 정의하고자 하고 있다.

2. 도시계획시설의 종류

20세기이후 도시라는 공간적 성격이 가지는 시민 생활환경의 급속한 변화와 발전은 인구의 도시집중화를 야기하게 되었으며 이를 통하

3) 이와 같은 도시계획시설에 대한 개념적 정의는 도시라는 공간적 개념에 대한 도시계획과 연동하여, “---도시시설을 도시계획부문의 활동과 연계시켜 정의하면 공공성과 외부경제성이 크기 때문에 시설의 입지결정이나 설치 및 관리에 공공의 개입이 필요한 시설”(김용철, 도시계획시설의 장기미집행에 관한 고찰, 한국토지행정학회보12권 1호, 한국토지행정학회 2005., 46면, “특히 도시계획에 의한 도시계획시설은 도시구조의 골격을 형성함은 물론 쾌적한 도시환경을 조성하고 도시의 각종 활동과 시민생활에 능률성과 편리성을 높이는데 중요한 역할을 하고 있다”(장인봉, 장기미집행 도시계획시설의 실태와 개선방안, 복지행정연구 제19권 0호, 안양대학교 복지행정연구소 2003.226면)등 다양하게 정의되고 있다.

여 도시 거주민이 생활의 근거지로서 갖추어야 할 다양한 시설의 설치와 관리에 대한 중앙정부차원의 관심과 이의 확충을 위한 노력이 개선되어 온 바 있다. 이와 같이 중앙정부 차원의 설치와 관리가 요망되는 도시시설은 주로 교통, 유통, 교육, 환경관련 등 그 설치와 관리에 있어 경우에 따라 막대한 재정적 지원이 요구되어 민간차원의 그것으로는 한계가 있는 특성을 가지고 있다. 이러한 도시 거주민의 생활환경에 바탕이 되는 시설을 ‘기반시설’이라 이해할 수 있을 것이며, 기반시설이 갖는 이러한 특성은 국가 또는 지방자치단체 등 도시를 관리할 책임을 진 행정주체가 이를 설치하고 관리할 책임으로 연결되는 것이다⁴⁾. 이러한 이유로 인해 도시에 필요한 각종 시설들은 국토계획법 제2조 제6호를 통하여 총 53개 시설을 기반시설로 규정하고, 그 기능별로 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 7개의 시설군으로 아래와 같이 구분하고 있다.

【기반시설의 종류】

교통시설	도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장·공원·녹지·유원지·공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
공공·문화체육시설	학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설

4) 김종보, 도시계획시설의 공공성과 수용권, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회 2011., 280면.

방재시설	하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
보건위생시설	화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설
환경기초시설	하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

특히 도시계획시설을 지상, 공간 또는 지하에 설치하고자 할 때에는 반드시 도시관리계획으로서만 설치하도록 규정하고 있다. 도시계획시설결정은 직접 국민의 구체적인 권리·의무관계를 규율하는 구속적 행정계획으로, 처분성을 가지고 있다.⁵⁾ 또한 국토계획법에서 사용되는 통상적인 수단은 도시관리계획이며, 이는 크게 용도지역제도시계획, 개발제한구역, 지구단위계획, 도시계획시설계획의 넷으로 구분되며, 도시계획시설을 제외한 도시계획들은 모두 소유권의 내용과 한계(건축물의 용적률·건폐율, 허용용도 등)를 설정하는 방식으로 토지사용권을 규제하는 데 중심이 있지만, 도시계획시설계획은 일정한 시설물의 설치를 위한 것이므로 시설부지에 존재하는 사소유권을 박탈하는 과정이 수반된다.⁶⁾

제 2 절 국토계획법상 도시계획시설 입안 등

현행 국토계획법은 “국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.”라는 입법목적에 상응하게 공간적 개념으로서의 도시의 물리적 시설로서의 도시계획시설에 대한

5) 허강무, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정법연구 제35호, 행정법이론실무학회 2013.,4면.

6) 김종보, 도시계획시설의 공공성과 수용권, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회 2011., 280~281면.

정의, 도시관리계획의 입안, 지방의회 의견청취 등 관련 제반 내용을 아래와 같이 규정하고 있다.

【국토계획법상 도시계획시설 관련 주요 규정7】

구 분	관련법규 및 규정
도시관리 계획의의	<p>법 제 2 조 (정의)</p> <p>4. 시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획</p> <p>가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획</p> <p>나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획</p> <p>다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획</p> <p>라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획</p> <p>마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획</p>
도시계획 시설정의	<p>법 제 2 조 (정의)</p> <p>7. 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설</p>
도시관리 계획 입안권자	<p>법 제24조(도시·군관리계획의 입안권자)</p> <p>① 시장 또는 군수는 관할 구역에 대하여 도시관리계획을 입안</p>
도시관리 계획입안	<p>법 제25조(도시·군관리계획의 입안)</p> <p>① 도시관리계획은 광역도시계획과 도시기본계획에 부합</p> <p>② 시장 또는 군수는 도시관리계획을 입안할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 도시관리계획도서와 이를 보조하는 계획설명서(기초조사결과·재원조달방안 및 경관계획 등을 포함)를 작성</p>

7) 이봉한, 장기미집행 도시계획시설 해제용역, 광주시 2014, .17~19면, 재구성.

구 분	관련법규 및 규정
<p>계획 설명서</p>	<p>도시·군관리계획 수립지침 1-6-2-1. 계획설명서에는 기초조사결과서, 토지적성평가검토서, 교통성검토서, 환경성검토서, 경관검토서, 도시계획시설 재검토서가 첨부</p> <p>도시·군관리계획 수립지침 1-6-2-3 도시관리계획의 경미한 사항을 변경하는 경우, 도시계획시설의 폐지, 개발밀도가 낮은 용도지역 또는 용도지구로의 변경 등 1-6-2-1.의 각 검토가 반드시 필요하지 않다고 인정되는 경우에는 이를 생략 가능</p>
<p>지방의회 의견청취</p>	<p>법 제28조(주민과 지방의회의 의견 청취) ⑦ 지방의회의 의견을 들으려면 의견 제시 기한을 밝혀 도시관리계획안을 송부. 이 경우 해당 지방의회는 명시된 기한까지 시장에게 의견을 제시</p> <hr/> <p>시행령 제22조(주민 및 지방의회의 의견 청취) ⑦ 기반시설 중 구간선도로, 도시철도, 여객자동차터미널, 공원, 유통업무설비, 대학, 운동장, 지방자치단체의 청사, 화장장, 공동묘지, 납골시설, 하수종말처리시설, 폐기물 처리시설, 수질오염방지시설에 한하여 실시</p>
<p>지형도면 고시</p>	<p>법 제32조(도시·군관리계획에 관한 지형도면의 고시 등) ① 시장은 제30조에 따른 도시관리계획 결정이 고시되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지적이 표시된 지형도에 도시관리계획사항을 자세히 밝힌 도면을 작성</p>
<p>시설결정 의 실효</p>	<p>법 제48조 (도시·군계획시설결정의 실효 등) ① 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 <u>20년이 지날 때까지 시행되지 아니하는 경우 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃음</u> ② 시·도지사는 도시계획시설결정이 효력을 잃으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 그 사실을 고시 ③ 시장 또는 군수는 도시계획시설결정이 고시된 도시계획</p>

구 분	관련법규 및 규정
	<p>시설을 설치할 필요성이 없어진 경우 또는 <u>그 고시일부터 10년이 지날 때까지</u> 해당 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 단계별 집행계획을 해당 지방의회에 보고</p> <p>④ 보고를 받은 지방의회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 시장 또는 군수에게 도시계획시설결정의 해제를 권고</p> <p>⑤ 제4항에 따라 도시계획시설결정의 해제를 권고받은 시장 또는 군수는 특별한 사유가 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시계획시설결정의 해제를 위한 도시관리계획을 결정하거나 도지사에게 그 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 신청을 받은 도지사는 특별한 사유가 없으면 그 도시계획시설결정의 해제를 위한 도시관리계획을 결정</p>
<p>실효고시 및 해제권고</p>	<p>시행령 제42조 (도시·군계획시설결정의 실효고시 및 해제권고)</p> <p>① 도시계획시설결정의 실효고시는 시·도지사가 하는 경우 해당 시·도의 공보에 실효일자 및 실효사유와 실효된 도시계획의 내용을 게재하는 방법에 따른다.</p> <p>② 시장 또는 군수는 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설 중 설치할 필요성이 없어진 도시계획시설 또는 그 고시일부터 10년이 지날 때까지 해당 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니한 도시계획시설(이하 이 조에서 “장기미집행 도시계획시설등”이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 사항을 매년 해당 지방의회의 「지방자치법 시행령」 제54조제1항에 따른 정례회의 기간 중에 보고하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지방자치단체에 소속된 지방도시계획위원회의 자문을 거치거나 관계 행정기관의 장과 미리 협의를 거칠 수 있다.</p> <p>1. 장기미집행 도시계획시설등의 전체 현황(시설의 종류, 면적 및 설치비용)</p>

구 분	관련법규 및 규정
	<p>2. 장기미집행 도시계획시설등의 명칭, 고시일 또는 변경 고시일, 위치, 규모, 미집행 사유, 단계별 집행계획, 개략 도면, 현황 사진 또는 항공사진 및 해당 시설의 해제에 관한 의견</p> <p>3. 그 밖에 지방의회의 심의·의결에 필요한 사항</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 지방의회에 보고한 장기미집행 도시계획시설등 중 해제되지 아니한 장기미집행 도시계획시설등에 대하여 최초로 지방의회에 보고한 때부터 2년마다 지방의회에 보고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 보고에 관하여는 제1항을 준용한다.</p> <p>④ 지방의회는 장기미집행 도시계획시설등에 대하여 해제를 권고하는 경우에는 제2항 또는 제3항에 따른 보고가 지방의회에 접수된 날부터 90일 이내에 해제를 권고하는 서면(도시계획시설의 명칭, 위치, 규모 및 해제사유 등이 포함되어야 한다)을 지방자치단체의 장에게 보내야 한다.</p> <p>⑤ 제4항에 따라 장기미집행 도시계획시설등의 해제를 권고받은 지방자치단체의 장은 상위계획과의 연관성, 단계별 집행계획, 교통, 환경 및 주민 의사 등을 고려하여 해제할 수 없다고 인정하는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 해당 장기미집행 도시계획시설등의 해제권고를 받은 날부터 1년 이내에 해제를 위한 도시관리계획을 결정하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회에 해제할 수 없다고 인정하는 특별한 사유를 해제권고를 받은 날부터 6개월 이내에 소명하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에도 불구하고 시장 또는 군수는 도지사가 결정한 도시관리계획의 해제가 필요한 경우에는 도지사에게 그 결정을 신청하여야 한다.</p> <p>⑦ 도시계획시설결정의 해제를 신청받은 도지사는 신청을 받은 날부터 1년 이내에 해당 도시계획시설의 해제를 위한 도시관리계획결정을 하여야 한다.</p>

제 3 절 도시계획시설사업을 위한 토지 등의 수용 · 사용 및 보상기준

국토계획법은 도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업에 필요한 ① 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건, ② 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건에 관한 소유권 외의 권리 등을 수용 또는 사용할 수 있다(동법 제95조 제1항).

또한 도시계획시설사업의 시행자는 사업시행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 때에는 도시계획시설에 인접한 ① 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건이나 ② 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 외의 권리를 일시 사용할 수 있다(동법 제95조 제2항).

토지 등의 수용 및 사용에 관하여는 국토계획법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라 한다)을 준용한다. 「토지보상법」을 준용함에 있어서 실시계획의 고시가 있는 때에는 토지보상법에 의한 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다(동법 제96조 제1항). 다만, 재결신청은 토지보상법의 재결신청에 관한 규정에 불구하고 실시계획에서 정한 도시계획시설사업의 시행기간 내에 하여야 한다(동법 제96조 제2항).

아울러 국토계획법 제95조(토지등의 수용 및 사용) 및 동법 제96조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용)규정의 입법해석을 통하여 도시계획시설사업의 경우에 있어서도 동법에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반 공익사업과 마찬가지로 토지보상법에서 정한 보상기준에 따라 보상액이 산정되는 것으로 이해되어지는 것이다.

제 4 절 도시계획시설 관련 법령

원칙적으로 행정주체가 도시계획시설결정 및 실시계획의 절차를 거쳐 설치하는 시설로서의⁸⁾ 국토계획법상 규정되고 있는 도시계획시설은 발현 현상으로서의 물리적 시설임에 따라 각각의 유형과 그 시설이 가지는 고유한 공공적 성격에 따라 다양한 개별법률 등에서 이를 아울러 아래와 같이 규정하고 있다.

이와 같은 도시계획시설에 대한 현행 법제구성에 관하여 고려해 볼 수 있는 사안은 물리적 시설로서의 도시계획시설에 대하여 동일 시설명으로 규정하고 있는 국토계획법과 각각의 개별법 간의 법체계적 논의라 할 것이다. 즉

“일정한 도시계획시설이라고 하는 것은 이미 개별행정법의 규율대상으로 편입되어 규율되고 있는 경우도 있고, 또 한편으로는 건축법상 건축허가의 요건으로 규율되어 있기도 하다. 그러므로 한편으로는 도시계획시설로 분류되는 ‘도로’의 경우 국토계획법상(제2조 제6호) 도시계획시설로 결정되어 도시계획시설계획에 의해 건설되기도 하지만, 도로법상으로는 관리청이 이를 지정할 수 있게 되어 있고, 건축법상으로는 건축허가의 요건으로서 규율되기도 한다(건축법 제33조: 도로와 대지의 관계). 그리고 도시계획시설이 완공되어 도시계획시설계획이 효력을 잃게 되면 이와 같은 도시계획시설로서의 도로는 도로법에 의해 관리되게 된다. 이와 같은 법관계는 도시계획시설인 ‘수도’의 경우도 마찬가지이다. (……) 이와 같은 상황을 감안하여 볼 때, 원칙적으로는 단행법에서 규율하고 있는 개념이 국토계획법상의 도시계획시설을 이해하기 위하여 기준이 되는 개념이라고 볼 것이다.”⁹⁾

8) 김종보, 도시계획시설의 공공성과 수용권, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회 2011., 282면.

9) 한국토지공법학회, ‘도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구’, 국토

【도시계획시설과 관련법 현황¹⁰⁾】

도시계획시설 (53)		관 련 법
교통 시설 (11)	도 로	고속국도법, 도로법, 도시교통정비촉진법
	주차장	주차장법
	자동차정류장	여객자동차운수사업법, 화물유통촉진법, 화물자동차운수사업법
	철 도	철도법, 도시철도법, 공공철도건설촉진법, 고속철도건설촉진법
	궤 도	삭도·궤도법
	삭 도	삭도·궤도법
	운 하	도시계획시설기준에관한규칙
	항 만	항만법, 어항법
	공 항	항공법
	자동차 및 건설기계검사시설	자동차관리법, 건설기계관리법
	자동차 및 건설기계운전학원	학원설립·운영및과외교습에관한법률
공간 시설 (5)	광 장	도시계획시설기준에관한규칙
	공 원	도시공원및녹지등에관한법률
	녹 지	도시공원및녹지등에관한법률
	유원지	관광진흥법
	공공공지	도시계획시설기준에관한규칙
	시 장	유통산업발전법, 농수산물유통및가격안정에 관한법률, 축산법

해양부, 2012, 22면.

10) 한국토지공법학회, ‘도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구’, 국토해양부, 2012, 23~24면.

도시계획시설 (53)		관 련 법
유통 및 공급 시설 (9)	유통업무설비	유통산업발전법, 자동차관리법, 유통단지개발촉진법, 축산물가공처리법, 농산물유통및가격안정에관한법률
	수도공급설비	수도법
	공동구	소방법,
	전기공급설비	전기사업법
	가스공급설비	고압가스안전관리법, 도시가스사업법, 액화석유가스의안전및사업관리법
	유류저장 및 송유설비	석유사업법, 송유관사업법, 소방법
	열공급설비	집단에너지사업법
	방송통신시설	전기통신기본법, 전파법, 방송법
공공문화 체육시설 (10)	운동장	체육시설의설치·이용에관한법률
	공공청사	도시계획시설기준에관한규칙
	학 교	초·중등교육법, 고등교육법
	도서관	도서관및독서진흥법
	연구시설	도시계획시설기준에관한규칙
	문화시설	공연법, 박물관및미술관진흥법, 지방문화원진흥법, 문화예술진흥법, 문화산업진흥기본법, 과학관육성법
	사회복지시설	사회복지사업법
	공공직업훈련시설	근로자직업훈련촉진법
	청소년수련시설	청소년기본법
체육시설	체육시설의설치·이용에관한규칙	
방재시설 (8)	하 천	하천법, 소하천기본법
	저수지	하천법, 댐건설및주변지역자원등에관한법률
	방풍설비	도시계획시설기준에관한규칙
	방수설비	하천법

제 2 장 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획시설

도시계획시설 (53)		관 련 법
	방화설비	소방법
	사방설비	사방사업법
	방조설비	항만법, 어항법, 방조제관리법
	유수지설비	하천법
보건위생 시설 (6)	도축장	축산가공처리법
	공동묘지	장사등에관한법률
	화장장	장사등에관한법률
	장례식장	장사등에관한법률
	납골시설	장사등에관한법률
	장례식장	가정의례에 관한 법률
환경기초 시설 (4)	하수도	하수도법
	폐기물처리시설	폐기물관리법, 자원의절약과재활용촉진에관한 법률
	수질오염관련시설	수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리 에관한법률
	폐차장	자동차관리법

제 3 장 장기미집행 도시계획시설의 운영현황 및 문제점

제 1 절 운영현황 및 발생원인

1. 운영현황¹¹⁾

국토해양부가 조사·발표한 2011년도 도시계획현황 통계에 따르면, 도시계획시설 전체 결정면적은 6,338km²으로, 그 중 도로 등 교통시설이 2,503km²(32.2%)로 가장 많고, 이어서 하천 등 방재시설, 공원·녹지 등 공간시설 순으로 나타났다.

전국의 1인당 평균 공원면적은 7.6m²이며, 시도별로는 울산광역시가 16.6m²으로 가장 많고, 인천광역시(9.4m²), 전라남도(9.0m²), 서울특별시(8.4m²), 전라북도(8.3m²)의 순으로 나타났다. 또한 전국 도시계획으로 결정된 도로 중 집행면적은 1,151km²이며, 시도별로는 경기도가 206.4km²로서 가장 많고, 경상남도(134.8km²), 전라남도(103.7.0km²), 경상북도(95.0km²)의 순으로 나타났다.

도시계획시설로 결정된 시설 중 아직 사업시행이 되지 못한 미집행 도시계획시설 현황을 보면, 미집행면적은 전국적으로 1,425km²이며, 시설별로는 공원이 623km²로 가장 많고, 다음으로 도로 410km² 순으로 나타났다.

11) 한국토지공법학회, ‘도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구’, 국토해양부, 2012, 27~28면.

【미집행 도시계획시설 현황】

(단위 : km², (%), 조원)

구 분	결 정	미집행(km ²)		
		계	10년 미만	10년 이상
규 모 (km ²)	1907.2	1,425.4 100.0	503.5 35.3	921.9 64.7
소요액 (조원)	-	214.2 100.0	67.1 31.3	147.1 68.7

【도시계획시설별 미집행 현황】

(단위 : km², (%), 조원)

구 분 (시설명/비율)	결정면적	집행면적	미집행		
			면적계	소요액	
				전체	10년 이상
계	1,907.2	481.8	1,425.4	214.2	147.1
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
도 로	581.2	171.6	409.6	104.4	73.1
	30.5	35.6	28.7	48.7	49.7
광 장	32.6	5.0	27.6	4.1	2.6
	1.7	1.0	1.9	1.9	1.8
공 원	746.7	123.8	622.9	54.3	43.4
	39.2	25.7	43.7	25.4	29.5
녹 지	75.3	8.5	66.8	14.6	12.2
	3.9	1.8	4.7	6.8	8.3

구 분 (시설명/비율)	결정면적	집행면적	미집행		
			면적계	소요액	
				전체	10년 이상
유원지	93.6	24.0	69.6	9.0	7.5
	4.9	5.0	4.9	4.2	5.1
학 교	34.1	17.5	16.6	4.0	1.6
	1.8	3.6	1.2	1.9	1.1
기 타	343.7	131.4	212.3	23.8	6.7
	18.0	27.3	14.9	11.1	4.6

2. 장기미집행 도시계획시설 발생원인

(1) 도시계획시설 종류의 다양화·과도화

현행 국토계획법상 도시관리계획으로 결정되는 도시계획시설의 종류는 53개이며, 국토계획법시행령·시행규칙, 도시계획시설기준에 관한 규칙 등에서 규정하고 있는 시설까지 포함한다면 147개 이상이 된다.¹²⁾ 물론 과거에 비하여 이러한 도시계획시설의 다양화내지 과도화는 도시거주민의 생활공간으로서의 도시의 물리적 발전과 도시거주민의 삶의 질을 향상하고자 하는 욕구에 비추어 당연한 귀결이라 할 수도 있을 것이다. 그러나 여기에 있어 고려되어야 할 내용은 도시계획시설이라는 법제적 요소로서의 성격에 대한 고려가 점차 약화되어져 가고 있다는 점이다. 즉 도시계획시설이란 무엇보다 공공성의 요건이 우선시 되어져야 한다는 것이다. 즉 도시계획시설 설치를 위한

12) 한국토지공법학회, ‘도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구’, 국토해양부, 2012, 29면.

도시관리계획의 입안과정은 물론 설치, 관리 및 비용부담의 경우에 있어서도 주된 주체는 행정주체를 설정하고 있다는 점이다. 이는 국토계획법상 도시계획시설은 기반시설 중 도시관리계획으로 결정되는 시설을 의미하고 있음에 기인하는 것이다. 기반시설이란 도시 거주민의 생활환경에 있어 골격이 되는 도시시설을 의미한다고 할 것이다. 이와 같은 의미를 가지는 기반시설은 무엇보다 공공성이라는 요건에 충족하여야 한다는 것이다. 이러한 도시계획시설의 법적 성격이 약화된 채 현행 국토계획법령상 규정되고 있는 다수의 도시계획시설 등은 이러한 공공성의 요건충족에 대한 의문이 제기되는 것이다.¹³⁾

나아가 이와 같이 다양화된 도시계획시설은 직접적으로 도시관리계획의 입안주체인 지방자치단체의 재정상 문제와 직결되는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 즉 도시관리계획으로 설치하지 않아도 되는 시설이 상당수 존재하고 있음에도 불구하고 토지이용 및 확보에 있어 용이하다는 점을 보다 우선시하여 시설 설치에 필요한 재원확보가 마련되지 않을 경우, 이는 장기미집행 도시계획시설로 존치된다는 점이다. 현행 우리나라의 지방자치단체의 재원운용을 고려할 때 이와 같은 현상은 바람직하지 않은 것으로 판단되어 지는 것이다.

(2) 도시계획시설에 대한 수요예측 미흡

과거 지방자치단체는 도시지역의 확장을 전제내지 기대하여 주로 시가화가 이루어지지 않은 지역에 대하여 정확한 수요추정이나 재정계획을 감안하지 않고 과도하게 도시계획시설을 지정하는 계획을 수립하였으며, 이와 같이 정확한 수요추정이 없이 이루어지는 도시계획

13) 김정훈, 한국법의 경제학, 한국경제연구원, 1997., 59면. -“대표적인 예로는 도매시장, 소매시장, 유통업무설비, 방송통신시설, 종합유선방송시설, 방송국, 자동차 및 건설기계운전학원, 골프장, 유치원 및 새마을 유아원, 연구시설, 장례식장, 종합의료시설 같은 것 들이다.”

시설지정이 결과적으로는 장기미집행 도시계획시설을 양산하게 된 것이다.¹⁴⁾ 이러한 현상은 도시의 성장을 원하는 지방자치단체들은 현실적 여건을 고려하지 못한 채 목표인구를 설정하고 지방자치단체의 실정보다 많은 목표인구에 부합한 도시계획은 결국 수요의 부족으로 인해 도시계획시설들의 장기미집행 현상이 나타나는 경우이며, 이러한 현상은 지방의 중·소도시 및 군지역에서 주로 나타난다.¹⁵⁾

(3) 도시계획시설 결정 등의 비현실성

도시계획시설 중에는 실제 집행이 어려운데도 무리하게 결정되었거나 실질적으로 불필요하게 계획된 경우 그리고 정치적 이유 혹은 상위계획과의 관계에서 집행 필요성이 반감되어 집행이 어려운 경우가 있는데, 주변지역의 여건, 주민여론, 지역특성을 충분히 고려하지 않고 시급히 계획됨으로써 문제를 발생시켰고 또한 계획시점에는 장래 집행상의 문제점은 없었으나 당해지역의 특수한 여건변화로 집행이 불가능한 경우가 발생하는 경우로서 이로 인해 장기미집행시설이 누적되고 있다.¹⁶⁾

(4) 단계별 집행계획 이행의 강제규정 미흡

현행 국토계획법 제85조(단계별 집행계획의 수립) 제1항에서는, “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 도시·군계획시설에 대하여 도시·군계획시설결정의 고시일부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 자원조달계획, 보상계획 등을

14) 한국토지공법학회, 도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구, 국토해양부 2012, 30면.

15) 장인봉, 장기미집행 도시계획시설의 실태와 개선방안, 복지행정연구 제19권 0호, 안양대학교 복지행정연구소 2003., 226면

16) 정석희·김의식, 장기미집행 도시계획시설의 정비방안, 국토개발연구원, 1998. 3. 14면.

포함하는 단계별 집행계획을 수립하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 도시계획시설 결정의 기한과 그 내용에 있어 매년 자원조달계획, 보상계획 등 사업과 관련한 예산과 연계하여 집행할 것을 요구하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 실제 지방자치단체의 재정상황과 계획 미 이행시 이에 대한 강제규정의 결여로 인하여 중기 재정계획에 도시계획시설 단계별 집행계획이 적극 반영되지 못함으로 인해 장기미집행시설이 증가하고 있다.¹⁷⁾

제 2 절 장기미집행 도시계획시설의 문제점

위에서 살펴본 바와 같은 장기미집행 도시계획시설에 대한 우리 헌법재판소의 헌법불일치 판정을 계기로 법제도적 측면에 있어 도시계획시설의 매수청구권 부여, 도시계획시설결정의 효력상실, 기존의 도시계획시설에 대한 경과조치 조항 그리고 결정·고시 후 20년이 지나도록 실시계획이 인가되지 않은 시설에 대해서는 2020년 7월부터 도시계획결정을 폐지하는 일몰제를 도입-운용하고 있다. 등 장기미집행 도시계획시설과 관련된 조항을 신설하였고, 또한 도입한 바 있다.

이러한 입법정책적 노력에도 불구하고 이 같은 일련의 조치는 그동안 정당한 보상없이 무작정 규제되어 온 장기미집행 도시계획시설에 대한 민원해소와 함께 공익과 사익간의 조화를 도모하였다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 미매수 사유대지에 대한 건축규제 완화의 범위와 정도, 모든 미집행 도시계획시설에 대한 일몰제 적용에 따른 부작용, 기존의 장기미집행 도시계획시설에 대한 검토기준의 합리성 등에 대한 조사연구의 후속조치가 아직도 미흡한 상황이며, 특히 매수청구권의 부여에 따라 지방자치단체가 안게 될 엄청난 재정적 부담에 대한 우려 등은 상존하는 문제점으로 지적되어 온 바 있다.¹⁸⁾

17) 이봉한, 장기미집행 도시계획시설 해제용역, 광주시 2014, 43면.

18) 남창우, 장기미집행 도시계획시설 해소재원 조달을 위한 지방정부의 역할, 한국지방재정논집 제9권 제1호, 한국지방재정학회 2004., 143면.

이하에서는 이와 같은 다양한 문제점을 나타내고 있는 장기미집행 도시계획시설에 대한 주요 문제점을 검토하고자 한다.

1. 장기미집행 도시계획시설의 개념적 불명확성

종래 장기미집행 도시계획시설의 개념적 논의는 “장기”라는 시간적 개념과 “미집행”이라는 사업 내용적 측면을 구분하여 이를 정의하고자 꾸준한 노력을 경주해 왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 법이론적 내지 실무적 관점에 있어 수긍할 만한 개념의 정립 또는 기준이 될 수 있는 학설 등은 여전히 자리하고 있지 못한 실정이다.

장기라는 개념에 있어서는 헌법재판소의 관련 판례와 기존 입법례 등을 통하여 ‘10년’을 해당하는 기간으로 이해하고 있음이 지배적이라 하겠으나, 반면 장기라고 하는 시간적 측면이 아닌 미집행이라고 하는 내용적 측면에 대한 합의내지 일반화는 여전히 이루어 지지 않고 있는 실정이다.

이와 같은 상황 하에서 장기미집행 도시계획시설의 개념에 관한 법적 논의는 현행 국토계획법상 장기미집행 도시계획시설에 관한 규정을 통하여 출발할 수 있을 것이다.

동법 제47조에서 규정되고 있는 장기미집행의 의미를 파악하여 볼 때,

1. 도시관리계획시설 결정의 고시가 있었고,
2. 고시일부터 10년 이내에 그 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우(제88조에 따른 실시계획의 인가나 그에 상당하는 절차가 진행된 경우는 제외한다. 이하 같다)이며,
3. 그 도시·군계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목(地目)이 대(垓)인 토지(그 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함한다)”로 규정되고 있음에서 그 논의가 시작되어야 할 것이다.

이에 따르면, 그 기산점은 도시계획시설결정 고시일로서 명확하다 할 것이나, “10년 이내에 사업이 시행되지 않은 경우”에서 사업이 시행되지 않은 경우를 직접 규정하지 않고 사업을 위한 실시계획의 인가나 그에 상당하는 절차가 진행된 경우는 제외한다는 규정을 병렬적으로 추가함으로써 실시계획의 인가를 받은 경우가 사업이 시행되지 않은 경우에 해당하지 않는다는 점만을 알 수 있을 뿐 그 외에 어떠한 경우가 사업이 시행되지 않은 경우에 해당 하는지를 알 수가 없다는 것이다. 이는 동법 제48조상 실효를 위한 기간의 계산의 경우에도 동일하게 적용될 수 있을 것이다.

여기에서 ‘장기’는 ‘10년’, ‘미집행’은 ‘실시계획 인가나 이에 상당한 절차가 진행되지 않은 경우(가령, 토지 매입이나 보상이 아니 되었거나, 사업시행자가 아직 지정되지 않은 경우 등)’ 등 다양한 형태에로의 고려가 가능할 것이다. 그런데, 실시계획의 인가를 받은 이후 장기간 아무런 진척이 없더라도 이를 미집행상태가 아니라고 해야 할지에 대한 의문이 발생하게 되는 것이다.¹⁹⁾

특히 실시계획인가일을 기준일로 한다 하더라도 국토계획법 제87조에 따르면 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정되면 사업시행대상지역 또는 대상시설을 둘 이상으로 분할하여 도시·군계획시설사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있는데, 현재 매수청구단위가 시설을 중심으로 규정되어 있는 체계에서 지역단위의 시설사업을 분할하여 시행할 경우 분할된 어느 한쪽에서는 시설사업이 진행되고 다른 쪽에서는 매수청구대상이 되는 부지가 발생할 수도 있어 온전한 시설사업이 될

19) 김용철, 도시계획시설의 장기 미집행에 관한 고찰, 한국토지행정학회보 제12권 1호, 한국토지행정학회 2005, 52면. —“—그러나 일반적으로 도시계획시설이 결정 고시된 후 10년 이상이 경과된 것을 미집행시설의 시간적 기준으로 설정하여야 한다고 할 수 있겠으나, 목표연도까지 집행되지 않았다고 해서 이를 전부 장기 미집행시설로 보는 것은 무리가 있다고 판단된다.”

수 없는 결과를 초래하게 되는 경우, 그리고 도로시설의 경우 완전 미집행시설은 시설의 설치가 미비하여 원활한 교통이 불가능한 도로가 될 것이며, 일부 미집행시설은 일반의 교통에 사용되는 도로이지만 일부 노선구간 및 폭원만 완비 또는 준공하여 사용하는 도로라는 측면 등 다양한 유형의 문제점이 발생할 소지가 있는 것이다.²⁰⁾

2. 국토계획법 제47조상 매수청구제도 및 실효제도의 비 실효성

(1) 매수청구권제도

국토계획법 제47조에서는, 매수청구사유 및 매수청구권자(제1항), 매수청구의 상대방(제1항 단서), 매수절차와 매수가격(제2항), 매수대금의 지급(제2항, 3항, 5항)등을 중심으로 다음과 같이 소위 매수청구권에 관한 내용을 규정하고 있다.

제47조(도시·군계획시설 부지의 매수 청구) ① 도시·군계획시설에 대한 도시·군관리계획의 결정(이하 “도시·군계획시설결정”이라 한다)의 고시일부터 10년 이내에 그 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우(제88조에 따른 실시계획의 인가나 그에 상당하는 절차가 진행된 경우는 제외한다. 이하 같다) 그 도시·군계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목(地目)이 대(垓)인 토지(그 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 소유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수에게 그 토지의 매수를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 해당하는 자(특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수를 포함한다. 이하 이 조에서 “매수의무자”라 한다)에게 그 토지의

20) 김용철, 도시계획시설의 장기 미집행에 관한 고찰, 한국토지행정학회보 제12권 1호, 한국토지행정학회 2005., 51면(주13).

매수를 청구할 수 있다.

1. 이 법에 따라 해당 도시·군계획시설사업의 시행자가 정하여진 경우에는 그 시행자
 2. 이 법 또는 다른 법률에 따라 도시·군계획시설을 설치하거나 관리하여야 할 의무가 있는 자가 있으면 그 의무가 있는 자. 이 경우 도시·군계획시설을 설치하거나 관리하여야 할 의무가 있는 자가 서로 다른 경우에는 설치하여야 할 의무가 있는 자에게 매수 청구하여야 한다.
- ② 매수의무자는 제1항에 따라 매수 청구를 받은 토지를 매수할 때에는 현금으로 그 대금을 지급한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 매수의무자가 지방자치단체인 경우에는 채권(이하 “도시·군계획시설채권”이라 한다)을 발행하여 지급할 수 있다.
1. 토지 소유자가 원하는 경우
 2. 대통령령으로 정하는 부채부동산 소유자의 토지 또는 비업무용 토지로서 매수대금이 대통령령으로 정하는 금액을 초과하여 그 초과하는 금액을 지급하는 경우
- ③ 도시·군계획시설채권의 상환기간은 10년 이내로 하며, 그 이율은 채권 발행 당시 「은행법」에 따른 인가를 받은 은행 중 전국을 영업으로 하는 은행이 적용하는 1년 만기 정기예금금리의 평균 이상이어야 하며, 구체적인 상환기간과 이율은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.
- ④ 매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.
- ⑤ 도시·군계획시설채권의 발행절차나 그 밖에 필요한 사항에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「지방재정법」에서 정하는 바에 따른다.
- ⑥ 매수의무자는 제1항에 따른 매수 청구를 받은 날부터 6개월 이내에 매수 여부를 결정하여 토지 소유자와 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(매수의무자가 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수인 경우는 제외한다.

다)에게 알려야 하며, 매수하기로 결정한 토지는 매수 결정을 알린 날부터 2년 이내에 매수하여야 한다.

⑦ 제1항에 따라 매수 청구를 한 토지의 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제56조에 따른 허가를 받아 대통령령으로 정하는 건축물 또는 공작물을 설치할 수 있다. 이 경우 제58조와 제64조는 적용하지 아니한다.

1. 제6항에 따라 매수하지 아니하기로 결정한 경우
2. 제6항에 따라 매수 결정을 알린 날부터 2년이 지날 때까지 해당 토지를 매수하지 아니하는 경우

국토계획법상의 매수청구권이란 도시계획시설결정과 관련하여 일정한 기간 내에 사업이 시행되지 않을 경우 그 대상 토지를 시장·군수 등에게 매수(買收)를 청구할 수 있는 것을 의미한다.²¹⁾ 즉 재산권의 행사에 대한 제한이 일반적으로 수인하여야 할 정도를 넘어 특별하고 우연한 희생으로 간주될 경우에 보상하는 것이 마땅하지만, 손실보상을 청구할 수 있는 경우이더라도 소유자의 신청에 의하여 토지를 매수함으로써 또는 손실보상청구가 가능하기까지는 이르지 않으나 일정한 요건을 충족하는 경우에 소유자의 신청에 따라 토지를 매입함으로써 권리구제를 보완하는 제도이다.²²⁾

우리 헌법재판소는²³⁾,

“학교는 헌법 제31조 제1항, 제2항에서 규정하고 있는 모든 국민의 교육을 받을 권리와 아동에게 의무교육을 받게 할 의무라는 큰 가치를 실현하고 도시 및 주거환경의 수준 및 국민의 삶의 질을 향

21) 허강무, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정법연구 제35호, 행정법이론실무학회 2013., 15면.

22) 류해웅, 토지법제론, 부연사, 2012, 454면.

23) 헌재 2010.4.29. 2008헌바70, -학교용지 확보 등에 관한 특례법 제3조 등 위헌 소원

상시키기 위한 필수적인 기반시설이고, 개발사업이 종료된 다음에는 학교용지를 확보하기 곤란한 경우가 있을 것이므로 개발사업의 계획단계부터 학교용지를 확보하게 할 필요성도 인정되며, 시·도가 학교용지를 공급받을 때 개발사업시행자에게 감정평가에 의한 공급가액을 대가로 지급하므로, 일반적으로 법익의 균형성도 인정된다. 학교용지에 대한 도시계획시설사업(학교)의 지연으로 학교용지의 매수가 장기간 지체되고, 나 대지인 경우와 같이 학교용지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없는 등 학교용지에 대한 재산권 제한이 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘게 되는 경우라 하더라도, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제47조, 제48조가 정한 매수청구권, 개발행위의 허용, 도시계획시설결정의 실효 등 가혹한 침해를 완화하고 적절하게 보상하는 제도가 이미 마련되어 있다. 따라서 이 사건 법률조항은 재산권을 침해하지 않는다.”

라고 하여 국토계획법 제47조의 매수청구권 등이 가지는 법제도적 의미는, 현재 결정에서 보여 지는 바와 같이 재산권적 침해에 대한 보완적 수단으로서 활용되는 가치가 있는 것이다.

(2) 현행 매수청구권 제도의 문제점

매수청구권제도 도입 시 문제점으로 고려되었던 사항은 사실 실무적 차원에 있어서의 매수청구대상 토지 소유자에 대한 매수청구권의 부여에 따라 해당 지방자치단체가 부담하여야 할 재정적 부담에 대한 우려였던 반면, 최근 논의되는 사항은 법제적 측면에 있어서의 입법 불비에 관한 내용과 관련 법상 나타나는 매수청구 가격기준의 상이점에 관한 것이다.

국토계획법 제47조 제4항에서는, “매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 토지보

상법을 준용한다.” 라고 하여 매수가격과 매수절차 등에 관한 준용규정은 규정하고 있으나 이외의 매수청구제도의 원활한 운용을 위한 보상항목이나 매수청구대상에 관하여서는 동조는 물론 국토계획법 전반에 걸쳐 별도의 규정을 입법화하고 있지 않고 있다.

그리고 매수청구 가격기준에 관하여 매수청구권을 규정하고 있는 각 개별법마다 아래에서와 같이 달리 규정하고 있다는 점이다. 이와 같은 상이점은 해당 매수청구대상 토지의 형질과 사용용도 등에 따라 그 가격기준을 차별화하여 규정하고 있는 관련 법률의 적용을 받음으로 인해 토지소유자의 실질적 재산권 보장 제고라는 측면에 있어 일응 수궁이 가능한 경우라 할지라도 다른 나라의 경우와 달리 보상적 규정 등에 관한 일반법적 지위를 가진다고 인정되는 토지보상법이 입법화되어 있는 우리나라의 법제상황 하에서 제도 운영에 있어 다양한 준거기준을 각각 설정-운영한다는 것은 법체계적인 측면은 물론 관계 국민의 입장에 있어서도 경우에 따라 형평성에 대한 의구심을 야기할 소지가 있는 것이다.

【개별법령의 토지의 매수가격 현황²⁴⁾】

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
1	고도(古都) 보존에 관한 특별법(법률 제10220호)	지정지구안의 토지·건물 등의 소유자가 역사적 문화환경의 보존을 이유로 허가를 받지 못함으로 인하여 본래의 용도에 이용할 수 없게 된 경우의 토지·건물 등	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함

24) 한국토지공법학회, ‘도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구’, 국토해양부, 2012, 92면.

제 3 장 장기미집행 도시계획시설의 운영현황 및 문제점

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
2	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 (법률 제11054호)	개발제한구역의 지정으로 인하여 개발제한구역안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지	「부동산가격공시및감정평가에 관한법률」에 의한 공시지가 기준(단, 협의매수시 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」 준용)
3	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 (법률 제10801호)	잔여매립지	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」시행령에 의함
4	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (법률 제11017호)	사업인정고시가 있는 후 ① 토지를 사용하는 기간이 3년 이상인 때, ② 토지의 사용으로 인하여 토지의 형질이 변경되는 때, ③ 사용하고자 하는 토지에 그 토지소유자의 건축물이 있는 때	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함
5	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (법률 제10580호)	① 도시계획시설결정의 고시일 부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 ② 허가구역에 있는 토지에 관한 소유권·지상권을 이전하거나 설정하는 계약에 대한 허가신청을 한 경우에 있어서 불허가의 처분을 받은 경우 1개월 이내	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
6	군사기지 및 군사시설 보호법 (법률 제9780호)	보호구역등의 지정으로 인하여 그 구역 안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소한 토지 또는 당해 토지의 사용·수익이 사실상 불가능한 토지	「부동산가격공시및감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가 기준(단, 협의매수시 「공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한 법률」 준용)
7	농지법 (법률 제10580호)	농지처분명령을 받은 경우	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준
8	도로법 (법률 제10580호)	접도구역의 지정으로 인하여 접도구역안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소한 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지	「부동산가격공시및감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가 기준(단, 협의매수시 「공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한 법률」 준용)
9	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제11060호)	도시자연공원구역의 지정으로 인하여 도시자연공원구역안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소된 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지	「부동산가격공시및감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가 기준(단, 협의매수시 「공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한 법률」 준용)
10	도시 및 주거환경정비법(법률 제11293호)	정비기반시설의 설치를 위하여 당해 정비구역안에 소재하는 대지 또는 건축물로서 매각대상이 되는 대지 또는 건축물	「도시 및 주거환경정비법」시행령
11	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	① 절대보전무인도서와 준보전무인도서의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, ② 절대보전무인도서 또는 준보전무인	「공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한 법률」에 의함

제 3 장 장기미집행 도시계획시설의 운영현황 및 문제점

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
	(법률 제11037호)	도서의 지정으로 인하여 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지	
12	백 두 대 간 보호에 관한 법률 (법률 제10561호)	보호지역의 지정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률」에 의함
13	사회기반시설에 대한 민간투자법(법률 제10789호)	사회기반시설의 건설 또는 관리·운영이 불가능한 경우	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률」에 의함
14	산지관리법 (법률 제11352호)	산지전용제한지역의 지정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준
15	수목원 조성 및 진흥에 관한 법률 (법률 제10942호)	완충지역을 보전하기 위하여 필요한 경우	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률」에 의함
16	우정사업 운영에 관한 특례법 (법률 제10699호)	사용 또는 수익허가를 받은 자가 설치한 시설물 중 국가에 귀속된 부분 외의 부분이 우정사업을 위하여 반드시 사용하여야 한다고 인정되는 경우	-

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
17	자연공원법(법률 제10978호)	자연공원을 보전·관리하기 위하여 필요한 경우 자연공원에 있는 토지 및 그에 정착된 물건	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함
18	전원개발촉진법(법률 제10911호)	전원개발사업 예정구역의 지정·고시가 있을 때	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함
19	정발재산정리에 관한 특별조치법(법률 제10580호)	잔여지가 종전의 목적에 사용할 수 없게 되거나 그 가치가 현저하게 저하된 때 그 전부	「정발재산정리에 관한 특별조치법」에 의함
20	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률(법률 제10331호)	직접영향권으로 결정된 지역의 토지 등	「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」에 의함
21	금강수계물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(법률 제10616호)	상수원보호구역, 수변구역, 상수원 수질보전을 위하여 필요한 지역의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준

제 3 장 장기미집행 도시계획시설의 운영현황 및 문제점

번호	법령명	매수청구권의 요건	매수가격 기준
22	낙동강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 (법률 제10616호)	상수원관리지역과 그 밖에 상수원의 수질에 미치는 영향이 크다고 인정되는 지역의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준
23	영산강·섬진강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 (법률 제10616호)	상수원보호구역, 수변구역, 상수원 수질보전을 위하여 필요한 지역의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준
24	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 (법률 제10616호)	상수원보호구역, 수변구역, 상수원 수질보전을 위하여 필요한 지역의 토지 또는 그 토지에 정착된 시설	「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가 기준

(2) 실효제도

현행 국토계획법 제48조에서 규정되고 있는 실효제도와 관련하여 항시 제기되고 있는 논의사항은 실효제도에 대한 법리적 성격에 관한 의문과 함께 동 규정상 “20년”기간에 대한 제도의 입법목적에 있어서

의 기반시설의 확보와 관계 토지재산권자가 입게 되는 재산적 침익 간 비례원칙 적용 심사에 대한 논의일 것이다.

3. 장기미집행 도시계획시설 용지 매수청구권 관련 잔여지 보상 여부

(1) 잔여지 보상

잔여지라 함은 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지 중 일부만이 공익사업에 제동됨으로써 남는 토지로서 종래의 목적이나 용도에 이용할 수 없게 되거나 다른 용도로도 적정하게 이용할 수 없게 된 토지를 말하며, 잔여지는 과소면적이 되거나 부정형이 되어 종래의 목적이나 용도에 이용할 수 없게 되거나 그 가격이 하락하는 경우에는 보상되어야 한다.²⁵⁾

대법원은 잔여지 매수청구는 청구에 의하여 수용의 효과가 발생하는 형성권적 성질을 가지고 그 행사기간은 제척기간으로서 토지소유자가 행사 기간 내 잔여지 매수청구권을 행사하지 아니하면 그 권리가 소멸한다고 판시했다.²⁶⁾

(2) 잔여지 보상 청구 및 요건

대법원은,

“공익사업에 편입되는 토지에 대한 협의가 성립되지 아니한 경우에 토지소유자는 편입되는 토지와 잔여지를 함께 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으므로 편입되는 토지에 대한 협의가 성립된 후에는 소유자는 매수청구 할 수 없다고 보며, 편입되는 토지에 대하여 재

25) 류해웅, 신수용보상법론 제6판, 2011., 435면.

26) 김형근외 1인, 잔여지 매수청구제도 개선방안에 관한 연구, 한국전자통신학회논문지 7(3), 한국전자통신학회 2012., 618~619면.

결을 신청한 경우에는 관할 토지수용위원회에 재결신청서에 대한 의견서를 제출하는 방법에 의하여 잔여지의 수용청구를 할 수 있다”고 판시 한 바 있다.²⁷⁾

아울러 국토계획법 관련 규정상의 ‘일단의 토지의 일부’에 대해 대법원은,

“일단의 토지라 함은 동일한 목적에 제공되고 있는 一切의 토지로서 반드시 1필지의 토지만을 가리키는 것이 아니라 일반적인 이용 방법에 의한 객관적인 상황이 동일한 경우 연속되어 있는 數필지의 토지까지 포함한 것이다”고 판결했으며²⁸⁾ 토지의 수용으로 말미암아 각 잔여지의 형태가 변하여 잔여지를 종래의 용도인 논으로 사용하는 것이 현저하게 곤란할 경우에도 잔여지로 본다고 판결했다.²⁹⁾

잔여지의 판단기준을 규정하고 있는 토지보상법 시행령 제39조에서는 잔여지가,

“1. 대지로서 면적이 너무 작거나 부정형(不定形) 등의 사유로 건축물을 건축할 수 없거나 건축물의 건축이 현저히 곤란한 경우, 2. 농지로서 농기계의 진입과 회전이 곤란할 정도로 폭이 좁고 길게 남거나 부정형 등의 사유로 영농이 현저히 곤란한 경우, 3. 공익사업의 시행으로 교통이 두절되어 사용이나 경작이 불가능하게 된 경우, 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항과 유사한 정도로 잔여지를 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 인정

27) 대법원 2001.6.1 선고, 2001다16333

28) 대법원 1999.5.14. 선고97누4623

29) 부산고등법원 2004.2.6 선고 2003누1134

되는 경우 등에 있어 해당 토지소유자는 사업시행자 또는 관할 토지수용위원회에 잔여지를 매수하거나 수용하여 줄 것을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있다(동조 제1항). 이와 같은 판단에 있어, “1. 잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역, 2. 공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적 등의 사항을 종합적으로 고려하도록 하고 있다(동조 제2항).”³⁰⁾

(3) 문제점

현행 국토계획법 제47조제4항에서는, “매수 청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 토지보상법을 준용한다”고 규정하고 있다. 이와 같은 입법규정내용과 관련하여 가장 문제시 되는 사항은 과연 매수청구된 토지 외의 잔여지 부분에 대한 매수청구에 대하여 준용규정인 토지보상법 제74조에 따른 보상규정이 적용될 수 있는지 그 여부에 대한 논의이다.

30) 이와 같은 잔여지 판단기준의 적용과 관련하여 실무적 측면에 있어서의 사례로서는, 김형근외 1인, 잔여지 매수청구제도 개선방안에 관한 연구, 한국전자통신학회 논문지 7(3), 한국전자통신학회 2012., 618면. — “중앙토지수용위원회 (이하 ‘중토위’라 한다) 수용재결시 잔여지 매수 판단기준을 농지(전·답·과수원)에 있어서 잔여지는 잔여면적이 330제곱미터 이하인 토지로서 농기구의 진입과 회전이 곤란할 정도로 폭이 좁고 길게 남거나 부정형 등의 사유로 인하여 영농이 현저히 곤란한 경우이며 또는 잔여지의 형상이 사각형은 폭 5m이하, 삼각형은 한 변의 폭이 11m 이하인 경우 등을 말한다고 기준으로 정하고 있다. 또한, 당해 공익사업으로 진·출입 및 용·배수가 차단되어 영농이 현저히 곤란하거나 잔여지의 면적 비중이 사업지구 편입 전체 면적 대비 25% 이하인 경우로 재결하고 있다.

대전광역시의 경우 건축법 제49조 제1항 및 대전광역시건축조례 제28조 (대지의 분할제한)에 규정된 대지의 최소분할면적 90㎡미만으로 남아 건축에 현저한 지장이 있는 경우 매입할 수 있도록 규정하고 있다. 잔여지에 있어 ‘종래의 목적’이라 함은 ‘매수 또는 수용재결 당시 당해 잔여지가 현실적으로 사용되고 있는 구체적인 용도’라 해석되고 있다.”

제74조(잔여지 등의 매수 및 수용 청구) ① 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지 소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용의 청구는 매수에 관한 협의가 성립되지 아니한 경우에만 할 수 있으며, 그 사업의 공사완료일까지 하여야 한다.

② 제1항에 따라 매수 또는 수용의 청구가 있는 잔여지 및 잔여지에 있는 물건에 관하여 권리를 가진 자는 사업시행자나 관할 토지수용위원회에 그 권리의 존속을 청구할 수 있다.

③ 제1항에 따른 토지의 취득에 관하여는 제73조제3항을 준용한다.

④ 잔여지 및 잔여지에 있는 물건에 대한 구체적인 보상액 산정 및 평가방법 등에 대하여는 제70조, 제75조, 제76조, 제77조 및 제78조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.

4. 지방의회의 장기미집행 도시계획시설 해제권고 제도의 비효율성

현행 국토계획법 제47조 제4항에 근거, 장기미집행 도시계획시설에 대하여는 도시계획시설을 결정한 자가 해당 지방의회에 그 현황과 집행계획을 정례회의³¹⁾에 보고(최초보고 이후 2년마다 재보고)하도록 하고 있으며, 보고를 받은 지방의회는 해제를 권고할 수 있고, 권고를 받은 지방자치단체장은 상위계획과의 연관성, 단계별 집행계획, 교통, 환경 및 주민 의사 등을 고려하여 해제할 수 없다고 인정하는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1년 이내에 해제를 결정하도록 규정하고 있다.

31) 현재 임시회의에도 보고할 수 있도록 개선하는 내용의 시행령 개정안에 대한 법제처 심사 중(법 시행령 제42조 관련)

【장기미집행 도시계획시설 해제권고제도 절차도】



그러나 지방의회에서 해제를 권고하는 기준이 없어서 실제로 해제 권고제도가 운영될 수 있을 지에 대한 실효성이 낮고, 지방자치단체에서 지방의회에 보고하는 시점에서 해제 여부에 대하여 보고하는 요건과 해제 여부 판단 기준이 없어 문제시 되고 있는 것이다.³²⁾

32) 비효율성에 관한 사례로서는, 이봉한, 장기미집행 도시계획시설 해제용역, 광주시 2014.1면. - 10년 이상 미집행 된 장기미집행 도시계획시설의 해제권고 제도에 따라, 2012년에 의회보고된 장기미집행 도시계획시설 284개소 중 설치가능성이 낮거나 불필요한 시설 32개소에 대하여 도시관리계획 변경을 통한 해제 또는 변경절차 이행

【해제권고제도 운영방안(국토해양부)³³⁾】

구 분	관련법규 및 규정
<p>해제할 수 없는 특별한 사유 판단시 고려사항</p>	<p>① 상위계획과의 연관성</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 상위(국가, 광역)계획에 반영된 경우. 반영되더라도 단기간 내에 집행이 가능한지 판단 필요 ▪ 관련 지방자치단체 및 상급 기관에서 반대하는 경우 <p>② 단계별 집행계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 단계별 집행계획의 1단계(3년 이내)에 포함되어 있는 경우 ▪ 부분 집행된 시설로써 잔여부분이 단계별 집행계획의 1·2단계(5년 이내)에 포함 된 경우 ▪ 중기지방재정계획에 반영된 경우 <p>③ 교통, 환경</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 해제로 인해 관련 법령에서 지정하는 해당 시설의 용량에 미달하는 경우 ▪ 도로, 철도 등 주변의 경관녹지 및 완충녹지 ▪ 개발제한구역 해제 취락지구 내 결정된 경우 <p>④ 주민 의사</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시·군계획시설 결정(선)에 따라 건축한 경우 ▪ 해당 토지 소유자 및 인근 이해관계자의 반대가 큰 경우

33) 이봉한, 장기미집행 도시계획시설 해제용역, 광주시 2014., 24면.

제 4 장 장기미집행 도시계획시설 관련 법제 분석을 통한 도시계획시설 운영의 합리화 방안 모색

제 1 절 장기미집행 도시계획시설 개념 명확화 방안

장기미집행 도시계획시설의 개념상 불명확성과 관련하여 앞에서 언급한 문제점에 대하여, 생각건대 기간의 종료일이 실제로는 실시계획의 인가를 받은 날 또는 그에 상당한 절차가 진행된 경우 외에는 없다면 이를 법 규정에서 직접 규정하는 방식을 취하는 것이 오해의 소지를 없앨 수 있을 것이고 그 외에도 종료기준일로 삼을 만한 다른 기준일이 있다면 이를 구체적으로 규정하는 방식을 취하는 것이 바람직할 것으로 고려된다.

결국, 장기미집행 도시계획시설의 매수청구가 금년부터 가능한 것으로 보이는데 이에 효율적으로 대응하기 위해서는 기존의 법규정안에 녹아들어 있는 규정을 정의규정으로 모아 명확히 하고 필요하면 불분명한 기준을 명확히 하는 입법적인 보완 또는 개선조치가 필요할 것으로 판단되는 것이다.

사실 가장 바람직한 것은 처음부터 장기미집행 도시계획시설이 발생하지 않도록 하는 것인데, 이를 위해서는 도시관리계획을 수립할 때에 타당성 분석을 제대로 하거나 주기적으로 도시관리계획에 대한 타당성을 재검토하여 효율적으로 정비해야 할 것이다.

현행 국토계획법 제34조 및 같은 법 시행령 제29조에서 지방자치단체장은 5년마다 장기미집행 도시계획시설 결정의 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하도록 하고 있으나, 법령상 도시관리계획의 타당성 여부를 검토하는 기준을 규정할 필요가 없는지, 국토해양부

훈령인 도시관리계획 수립지침 상 세부 검토 기준을 보완할 사항은 없는지 등에 대한 세밀한 검토가 진행되어야 할 것으로 판단된다.

법 제34조(도시·군관리계획의 정비) 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 한다.

시행령 제29조(도시·군관리계획의 정비) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 법 제34조에 따라 도시·군관리계획을 정비하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검토하여 그 결과를 도시·군관리계획입안에 반영하여야 한다.

1. 도시·군계획시설에 대한 도시·군관리계획결정(이하 “도시·군계획시설결정”이라 한다)의 고시일부터 10년 이내에 해당 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업의 일부 또는 전부가 시행되지 아니한 경우 해당 도시·군계획시설결정의 타당성
 2. 도시·군계획시설결정에 따라 설치된 시설 중 여건 변화 등으로 존치 필요성이 없는 시설에 대한 해제 여부
- ② 법 제18조제1항 단서의 규정에 의하여 도시·군기본계획을 수립하지 아니하는 시·군의 시장·군수는 법 제34조의 규정에 의하여 도시·군관리계획을 정비하는 때에는 법 제25조제2항의 규정에 의한 계획설명서에 당해 시·군의 장기발전구상을 포함시켜야 하며, 공청회를 개최하여 이에 관한 주민의 의견을 들어야 한다.
- ③ 제12조의 규정은 제2항의 공청회에 관하여 이를 준용한다.

제 2 절 장기미집행 도시계획시설 매수청구권 제도 개선방안

이미 앞에서 언급한 바와 같은 제도적 의의와 절차적 규정에 근거, 시행되고 있는 국토계획법상 장기미집행 도시계획시설에 대한 매수청

구제도의 문제점, 즉 법제적 측면에 있어서의 입법 불비에 관한 내용과 관련 법상 나타나는 매수청구 가격기준의 상이점에 관하여 우선 국토계획법 제47조 제4항에서는, “매수 청구된 토지의 매수가격·매수 절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 토지보상법을 준용한다.”라고 규정되고 있어 이외의 매수청구제도의 원활한 운용을 위한 보상항목이나 매수청구대상에 관하여서는 동조는 물론 국토계획법 전반에 걸쳐 별도의 규정을 입법화하고 있지 않고 있음에 대하여서는 직접 매수업무를 담당하는 지방자치단체 등의 공무원들이 쉽게 알 수 있도록 준용되는 규정을 열거하는 등 명확하게 규정하는 것이 바람직 할 것이다.³⁴⁾

그리고 매수청구 가격기준에 관하여 매수청구권을 규정하고 있는 각 개별법마다 아래에서와 같이 달리 규정하고 있어 다른 나라의 경우와 달리 보상적 규정 등에 관한 일반법적 지위를 가진다고 인정되는 토지보상법이 입법화되어 있는 우리나라의 법제상황 하에서 제도 운영에 있어 다양한 준거기준을 각각 설정-운영한다는 것은 법체계적인 측면은 물론 관계 국민의 입장에 있어서도 경우에 따라 형평성에 대한 의구심을 야기할 소지가 있는 문제점에 대하여서는 향후 면밀한 검토가 요청되는 사안이기는 하나, 현행 법체계를 크게 저해하지 않는 범주 내에서 통일적으로 규정하는 방안을 고려해야 할 것이다.

제 3 절 국토계획법상 실효제도의 법리적 타당성 인식

실효제도의 법리적 성격에 관하여서는, 장기미집행 도시계획시설결정의 실효제도가 헌법상 재산권으로부터 당연히 도출되는 권리는 아

34) 허강무, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정법연구 제35호, 행정법이론실무학회 2013.,16면.

닌 것이며, 이는 입법자의 법제도적 효율성을 제고하기 위하여 법률에 근거를 둬으로써 발생하는 것으로 이해함이 타당할 것이다.³⁵⁾

아울러 실효제도상 비례원칙의 적용에 있어 우리 헌법재판소는 이하에서의 판시를 통하여 도시계획시설결정의 실효기간을 고시일로부터 20년으로 정한 구 국토계획법 제48조 제1항 중 “20년” 기간설정이 비례원칙에 위반하여 재산권을 침해하는지 여부에 대한 의견을 표명하고 있다.

“방만한 도시계획시설결정의 통제를 통하여 도시의 건전한 발전을 도모하기 위한 것으로서 입법목적이 정당하고, 방법도 적절하며, 달리 완화된 방법으로 위 입법목적을 달성할 수 없다고 할 것이므로 최소침해성원칙을 충족하고, 도시계획시설부지를 종래의 용도대로 계속 사용할 수 있거나 법적으로 허용된 이용방법이 아직 남아 있는 경우에는 수인하여야 하는 사회적 제약의 범주 내에 있는 것이고, 종래 용도대로의 사용이 불가능한 경우에는 매수청구제도에 의하여 보상조치가 취해지므로 법익균형성도 갖추고 있으므로 비례원칙에 위반되지 않는다.”³⁶⁾

“당해 도시계획시설결정이 공공필요에 의하여 정당화할 수 없을 만큼의 장기간 동안 집행되지 아니한 채 방치되어 있다면 헌법 제23조의 재산권 보장의 근본취지에 반하여 당해 재산권이 유명무실한 것으로 변질될 위험성이 있다. 따라서 재산권 제한의 효과를 수반하는 도시계획시설결정의 시간적인 효력 역시 헌법상의

35) 헌재 2005.9.29. 2002헌바84, (도시계획법 부칙 제10조 제3항 위헌소원)–“장기미집행 도시계획시설결정의 실효제도는 도시계획시설부지로 하여금 도시계획시설결정으로 인한 사회적 제약으로부터 벗어나게 하는 것으로서 결과적으로 개인의 재산권이 보다 보호되는 측면이 있는 것은 사실이나, 이와 같은 보호는 입법자가 새로운 제도를 마련함에 따라 얻게 되는 법률에 기한 권리일 뿐 헌법상 재산권으로부터 당연히 도출되는 권리는 아니다.”

36) 헌재 2009.7.30. 2007헌바110, -토의 계획 및 이용에 관한 법률 제29조 등 위헌소원

재산권 보장의 요청과 비례의 원칙상 불가피한 최소한에 그쳐야 한다고 할 것이고, 만일 이와 같은 한계를 넘은 경우에는 그 재산권 제한의 헌법상 정당성의 근거가 장래를 향하여 소멸한다고 보아야 할 것이다.”³⁷⁾

“도시계획시설결정 실효제도는 헌법상 재산권의 보장과 비례원칙으로부터 도출되는 재산권의 내용에 대한 확인적 규정이라고 할 것으로서, 단순히 방만한 도시계획시설결정에 대한 통제라고 하는 입법정책에 따른 시혜적인 차원의 것으로 볼 것은 아니다. 즉, 20년의 기간 동안 도시계획시설사업이 시행되지 아니함에 따라 당해 도시계획시설부지의 재산권이 제한상태로부터 회복되는 것은 헌법이 보장하는 재산권의 내용에 당연히 포함되는 권리라고 보는 것이 상당하다.”³⁸⁾

제 4 절 장기미집행 도시계획시설 용지의 매수 청구된 토지 외 잔여지 보상 허용방안 검토

장기미집행 도시계획시설 용지의 매수청구된 토지 외 잔여지 보상의 여부에 관하여서는 국토계획법 제47조상 명문내용이 명확하게 규정하고 있지 않음으로 인하여 해석상 많은 논의를 요구하고 있다. 이러한 논의에 대하여 법제처 법령해석을 통하여 매수청구된 장기미집행 도시계획시설부지 밖에 위치한 ‘잔여지’는 매수청구할 수 없다는 의견을 제시하고 있어 주목되는 것이다. 이러한 의견은 현행 잔여지 보상 법제는 물론 잔여지 보상제도에 관한 다양한 시사점을 주고 있는 바, 이하에서는 그 전문을 소개하고, 이후 이에 대한 의견을 제시하여 보고자 한다.

37) 현재 2005.09.29. 2002헌바84

38) 현재 2005.09.29. 2002헌바84

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항은 “도시계획시설에 대한 도시관리계획의 결정(이하 “도시계획시설결정”이라 한다)의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우(제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가 또는 그에 상당하는 절차가 행하여진 경우를 제외한다. 이하 같다) 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지중 지목이 대인 토지(당해 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 소유자는 대통령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다”고 규정하고 있습니다.

이러한 장기미집행 도시계획시설부지에 대한 매수청구제도는, 도시계획시설결정으로 인하여 토지를 종래 허용된 용도대로 사용할 수 없게 됨으로써 토지의 매도가 사실상 불가능하고 경제적으로 의미 있는 이용가능성이 배제되는 토지소유자의 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하려는 제도라 할 것이므로(헌재 199.10.21. 97헌바26 참조), 그 대상은 도시계획시설부지로 결정된 토지부분이라고 보아야 합니다.

그런데 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제4항은 “매수청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 규정을 준용한다”고 하고 있는 바, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제74조(잔여지 등의 매수 및 수용청구)의 규정도 준용되는 것인지가 문제됩니다.

그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제4항은 “매수청구된 토지의 매수가격·매수절차 등에 관하여”라고 규정하고 있고, 달리 매수청구의 대상에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않으므로, 명문상 매수청구된 토지 외의 잔여지 부분에 대한 매수청구에 관한 규정까지 준용하는 것으로 보기는 어렵습니다.

또한, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제 74조제1항에서 규정하고 있는 잔여지 매수청구는 공익사업의 시행으로 토지소유자의 의사에 불구하고 토지소유권이 이전되고(협의매수에 의한 이전도 포함되어 있기는 하나, 협의가 성립되지 않는 경우는 수용하게 될 것이므로 협의매수라 하여 완전히 소유자의 자유의사에 따라 소유권이 이전된다고 보기는 어려움), 그 결과 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저하게 곤란하게 됨에 따라 그에 대한 보완수단으로서 인정된 권리인데 반해, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에 따른 장기미집행 도시계획시설 부지에 대한 매수청구는 도시계획시설결정이 있는 상태에서 도시계획시설사업이 장기간 시행되지 아니함으로써 당해 시설의 부지인 토지의 소유권은 유지되고 있으나 그 행사가 장기간 제한되는 데에 따른 보완수단으로서 인정된 것으로 이 경우는 어디까지나 토지소유자가 자유의사에 따라 토지 소유권을 양도하려는 것이란 점에서 양자는 그 성격을 달리합니다.

따라서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제1항에서 매수청구할 수 있는 대상은 도시계획시설부지로 되어 있는 토지 중 지목이 대인 토지에 국한되고, 매수청구된 장기미집행 도시계획시설부지 밖에 위치한 ‘잔여지’는 매수청구할 수 없다고 보아야 합니다.”³⁹⁾

라고 하여, 그 적용 여부에 관하여 장기미집행도시계획시설 부지가 매수 결정되었다고 하여도, 동 규정에 의해 해당 도시계획시설부지 밖에 위치한 잔여지는 매수청구할 수 없다고 의견을 제시하고 있다.

생각건대 잔여지 보상의 입법목적과 관련 판례의 판시내용을 고려해 볼 때, 장기미집행 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목이 대(垓)인 토지소유자가 「국토계획법」 제47조 제1항의 규정에 따라 매수청구권을 행사하여 당해 토지를 매도한 경우에, 당해 토지와

39) 법제처 2007.03.16 회신, 06-0392 법령해석례

일단을 이루고 있었던 나머지 토지(잔여지)가 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한 경우에도 매수청구를 인정할 필요가 있다는 의견에⁴⁰⁾ 대하여서는 향후 「토지보상법」은 제74조에서 잔여지의 매수청구를 인정하고 있는 점등을 고려, 토지소유자등에 대한 형평성 차원에서 향후 면밀한 검토를 요한다 할 것이다.

제 5 절 법령정비를 통한 해제권고제도 실효성 제고

현행 해제권고제도의 비효율적 운영에 관하여서는 앞에서 언급한 바 있으며, 그 개선방안으로서의 지방의회 보고 단계에서의 관련 규정의 구체화가 요망된다고 이미 언급한 바 있다. 아울러 현행 도시관리계획 수립지침(국토부훈령) 제9장 도시계획시설의 재검토 규정에 따르면, “불가피하게 20년 이상 미집행 되어 자동실효가 예상되는 경우에는 도시계획시설 결정 후 15년이 경과한 연도부터 매년 당해 시설에 대하여 해제를 검토 하고 단계별 집행계획을 조정하는 등 특별히 관리한다.” 라고 규정되고 있어, 경우에 따라 15년이 경과되지 않은 경우에는 해제 검토 자체가 이루어지지 못하도록 되어 있어 법률 규정과 함께 하위법령(행정규칙 포함)에 대한 정비가 함께 이루어 져야 할 것으로 고려된다.

40) 한국토지공법학회, 도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한 연구, 국토해양부 2012, vii 면.

【도시·군관리계획수립지침 - 국토교통부훈령 제457호】

제 9 장 도시·군계획시설의 재검토

제 1 절 일반원칙

4-9-1-1. 재검토 시기와 대상시설

5년마다 도시·군관리계획을 재검토하는 때에 재정비에 착수하는 날 현재 도시·군계획시설결정고시일부터 10년 이상 집행되지 아니한 모든 시설을 대상으로 하고, 10년 미만의 시설도 대상에 포함할 수 있다.

4-9-1-2. 기본적인 고려사항

- (1) 2002년부터 매수청구권이 부여되는 지적법상 “대”가 많은 시설을 우선적으로 재검토한다.
- (2) 도시·군계획시설결정일부터 미집행기간이 오래된 시설부터 우선적으로 폐지여부를 검토한다. 불요불급하거나 불합리한 시설은 과감히 해제 또는 조정하도록 하고, 주민의 생활과 밀접하게 관련되는 것은 가급적 존치한다.
- (3) 재검토과정에서 당해 시·군의 예산부서 등 관련 부서와 긴밀히 협의하고, 주민·전문가·도시·군계획사업시행자·관계기관·도시계획위원회 등의 의견을 폭넓게 수렴한다.
- (4) 재검토과정에서 당해 시설을 설치할 권한과 책임이 있는 기관이 따로 있는 경우에는 미리 그 의견을 듣고 특별한 사유가 없는 한 그 의견을 반영하여야 한다. 이 경우 당해 기관이 시설의 존치를 희망할 경우에는 보상계획, 재원조달계획 등 단계별 집행계획에 포함될 사항을 함께 제출하도록 요청하여야 한다.
- (5) 지방재정여건상 대지에 대한 보상계획 또는 재원조달계획을 포함한 실현가능한 단계별 집행계획이 수립될 수 없는 시설은 원칙적으로 폐지를 검토한다.

- (6) 주변 토지이용여건과 기능적으로 상충되게 시설이 설치됨으로써 주변 환경 및 토지이용상 마찰이 예상되고 과도한 교통을 유발할 우려가 있는 경우에는 원칙적으로 폐지를 검토한다.
- (7) 재검토 결과 해제 또는 조정하기로 한 경우에는 이로 인하여 나타날 수 있는 문제점을 미리 분석하고 해결방안 또는 보완방안을 강구한다. (예: 도시자연공원의 해제시 난개발을 방지하기 위하여 보전녹지지역의 대체지정, 개발행위허가제한지역의 지정, 지구단위계획의 수립 등 다른 도시·군계획수단 강구)
- (8) 재검토 결과 반드시 필요하여 존치하는 시설은 중기재정계획과 연계하여 집행계획을 수립함으로써 재원확보 및 우선순위를 정하고, 20년 이상 미집행되어 자동실효되지 않도록 조속히 집행한다.
- (9) 불가피하게 20년 이상 미집행되어 자동실효가 예상되는 경우에는 도시·군계획 시설결정후 15년이 경과한 연도부터 매년 당해 시설에 대하여 해제를 검토 하고 단계별 집행계획을 조정하는 등 특별히 관리한다.
- (10) 장기미집행 도시·군계획시설을 재검토하는 기간에는 가급적 새로운 도시·군계획시설을 결정하지 아니하며, 향후 새로운 시설의 결정은 재원조달방안을 마련하는 등 집행능력을 감안하여 결정하여야 한다.

4-9-1-3. 일반적인 재검토기준

- (1) 기술적 가능성 : 현재 토지이용상 지장물 유무 및 자연조건을 고려하여 개설이 가능한지 여부를 판단하고, 기술적으로 설치가 어렵거나 불합리한 시설은 해제 또는 조정
- (2) 재원조달 가능성 : 대지의 보상 및 시설설치를 위한 재원조달 가능성을 시·군의 재정상황과 전망을 바탕으로 검토하여, 실현가능한 재원조달계획 및 보상계획이 수립되기 곤란한 시설은 해제 또는 조정
- (3) 기존 계획과의 연계성 : 상위계획 및 관련계획과의 종합적 연계성을 검토하고 자연녹지지역 등 보전하여야 할 지역에는 긴급한 간선도로나 마을 진입도로외의 도로의 계획을 억제하여 도로에 접하여 건축행위 등 개발이 이루어지지 아니하도록 조정

- (4) 시설입지의 적정성 : 시설의 위치, 폭원, 규모, 기능 등의 적정성 검토
- (5) 장래 계획의 유동성 : 계획수립시의 여건과 현재 여건을 비교하여 여건변화로 인한 도시·군관리계획의 변경 필요성 검토
- (6) 공익성 여부의 재검토 : 절대 필요한 시설은 조기에 설치하여 계획목적을 실현하고 공익성이 현저히 결여된 시설은 변경 검토
- (7) 적법성 : 각종 시설의 결정내용이 법령의 기준에 적합한지 여부 검토
- (8) 도시개발사업 등과의 연계성 : 해당시설이 도시개발구역·재개발구역·주거환경개선지구·택지개발예정지구 등에 포함여부 및 연관성을 검토하여 사업시행으로 인한 미집행의 해소 가능성 검토
- (9) 자자체의 우선순위 등과의 관계 : 해당 시·군이 추진하는 역점사업과 미집행시설과의 연관성 검토

한편 현행 해제권고제의 개선방안으로 국민해제신청제와 소위 ‘국가해제권고제’의 도입방안에 관한 활발한 논의가 전개되고 있다. 이와 같은 의견에 대하여 도시계획시설을 결정한 지방자치단체장이 스스로 적극적으로 해제 또는 조정할 수 있는 근거를 보완하는 것이 더욱 지방자치 고권적 차원에서 바람직한 것으로 판단되며, 국민이나 국가 차원의 해제 신청 또는 권고는 보충적인 수단에 머물러야 할 것이라는 견해가 지배적이라고는 할 지라도 현행 제도가 가지는 비효율성에 대한 개선방안으로서 한시적 규정의 설정을 통한 제도 도입에 관한 면밀한 검토가 이루어 질 필요성은 충분하다고 판단된다.

참 고 문 헌

- 김용철, 도시계획시설의 장기미집행에 관한 고찰, 한국토지행정학회
보12권 1호, 한국토지행정학회 2005
- 김종보, 도시계획시설의 공공성과 수용권, 행정법연구 제30호, 행정
법이론실무학회 2011
- 김정훈, 한국법의 경제학, 한국경제연구원, 1997
- 김형근 외 1인, 잔여지 매수청구제도 개선방안에 관한 연구, 한국전
자통신학회논문지 7(3), 한국전자통신학회 2012
- 남창우, 장기미집행 도시계획시설 해소재원 조달을 위한 지방정부의
역할, 한국지방재정논집 제9권 제1호, 한국지방재정학회 2004
- 대한국토도시계획학회, 도시계획시설 제도개선연구, 국토교통부 2007.
- 류해웅, 『토지법제론』, 부연사, 2012
- 이봉한, 장기미집행 도시계획시설 해제용역, 광주시 2014
- 장인봉, 장기미집행 도시계획시설의 실태와 개선방안, 복지행정연구
제19권 0호, 안양대학교 복지행정연구소 2003
- 정석희·김의식, 장기미집행 도시계획시설의 정비방안, 『정책연구보
고서』, 국토개발연구원, 1998.
- 한국토지공법학회, 도시계획에 따른 재산권 제한의 적정기준에 관한
연구, 국토해양부 2012,
- 허강무, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정
법연구 제35호, 행정법이론실무학회 2013