

영·미·독의 도시계획제도 비교 연구

A Comparative Study on Urban Planning System of England,
Germany and the USA

최병선

경원대학교 교수

Choe Byung-Sun

민헌공과대학교대학원 도시 및 지역개발학 박사
(sunchoe@kyungwon.ac.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법
3. 선행연구 검토

II. 현행 도시계획제도의 기반구축

III. 공간계획 체계와 도시계획의 위상 및 성격

1. 국토관리정책과 도시계획의 관계
2. 도시계획의 종류와 법적 구속력

IV. 도시계획의 수립절차

1. 도시계획의 입안·결정권자
2. 상위계획 및 관련계획과 도시계획의 정합성 확보방안
3. 도시계획 수립과정에 이해당사자의 참여

V. 계획실현수단

1. 계획실현을 위한 개발행위 통제 및 권리구제
2. 개발행위의 촉진수단

VI. 결론: 정책적 시사점

1. 우리나라 도시계획제도의 골격
2. 영·미·독과 비교한 우리나라 제도의 문제점과 대응방향

※ 본 연구는 필자가 수행했던 “최병선, 2002, 각국의 도시 및 농촌공간 관리체계 비교연구, 국토연자 2002-4, 국토연구원”의 일부를 보완하고 논문화한 것임.

1. 서론

1. 연구배경 및 목적

신자유주의 흐름이 세계를 휩쓸면서 규제완화가 시대적 화두로 등장한지 오래다. 우리나라에서도 예외가 아니었다. 이런 흐름 속에서 도시계획은 늘 규제완화의 주요 표적 중의 하나였다. 도시계획은 경제활동에서 큰 몫을 차지하는 도시개발행위에 대한 규제를 본령으로 하고 있는 까닭이다. 더욱이 우리나라의 도시계획제도는 전문가가 보기에도 대단히 복잡다기해서 그 자체로서 이미 일반인에게 부정적 인상을 주기에 충분했다. 그러나 도시계획에 관한 한 규제완화가 적절치 않다는 주장도 만만치 않다. 도시계획은 원래 무규제 또는 약한 규제상황에서 발생할 가능성이 큰 난개발을 선제적으로 막아서 삶의 질 향상이라는 사회적 공동선을 추구하는 데 존재의의를 두고 있기 때문이다. 그런데 우리나라 도시환경의 현실을 보면 도시계획제도가 과연 존재의의를 제대로 살리고 있는지 의심할 여지도 충분하다. 이런 까닭에 우리나라의 도시계획제도는 복잡한 외양에도 불구하고 실제로는 개발행위에 대한 자유가 방만하게 인정되고 있다는 주장도 있다. 우리보다 오랜 도시계획의 역사를 갖고 있고 우리의 제도형성에 큰 영향을 미쳐온 선진국의 제도를 비교분석하는 것은 이런 논란을 해소하는 데 있어서 유용한 길잡이가 될 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 본 연구는 선진국의 도시계획제도를 비교분석하고, 이를 토대로 우리나라 도시계획제도의 현주소와 문제점을 파악하는 데 연구목적을 둔다.

2. 연구범위 및 방법

도시계획제도는 나라마다 다르지만 큰 골격에서 본 유형화는 가능하다. 이를테면 영국은 개발권 국유화와 계획허가(Planning Permission)제도를 기반으로 하는 도시계획체제를 구축했다. 영국 연방국가가 대체로 이 체제를 원용하고 있다. 반면에 독일은 상세계획을 통해 개발행위를 통제하는 도시계획체제를 확립했다. 중부 유럽의 여러 나라가 이런 체제에 동조하고 있다. 그런가 하면 미국은 용도지역제와 토지분할통제(Land Subdivision Control) 및 공도(公圖, Official Mapping)를 주축으로 도시계획제도를 운영하고 있다. 일본과 우리나라가 이와 유사하다. 이 밖에도 다양한 제도가 있지만 대체로 앞서 3개 유형의 변형이거나, 대표성이 약해서 유형화하기에는 부적절하다.¹⁾ 이 연구가 영국·독일·미국의 제도를 비교하는 소이가 여기에 있다.

모든 제도가 그런 것처럼 도시계획제도도 실제적 측면과 절차적 측면이 있다. 이 논문은 이러한 두 가지 측면을 모두 분석의 대상으로 한다. 다만 실제적 측면에서는 공간관리체계 속에서 도시계획의 위상, 도시계획의 유형과 역할, 도시계획 실현의 담보수단을 분석할 것이다. 실제적 측면에서는 이 밖에도 도시계획의 구체적 내용항목, 용도지역의 종류와 규제내용, 계획구역의 설정 등의 사항들이 있다. 그러나 본 연구는 도시계획체제의 거시적 측면에 시점을 집중시키기 위해 도시계획의 수립과 관련된 미시적 사항은 분석대상에서 제외한다. 같은 맥락에서 절차적 측면에서는 도시계획의 수립과정 중에서 누가 도시계획을 입안·결정하는지, 관련계획 및 정책과의 정

1) Newman과 Thornley는 유럽 여러 나라의 계획체계를 비교하면서 계획체계를 크게 5개의 그룹으로 유형화했음. 영국계열, 나폴레옹계열, 독일계열, 북구계열, 동유럽계열이 그것인데, 특히 불문법국가인 영국은 성문법국가인 유럽대륙국가와는 확연히 구분된다고 했음. 즉, 영국의 도시계획은 계획 그 자체보다 과거의 경험을 중시함. Newman P. and Thornley, A. 1996. *Urban Planning in Europe*. London and New York : Routledge. pp71-73.

표 1_ 분석의 틀

구분	분석항목	세부내용
도시계획의 실체적 측면	<ul style="list-style-type: none"> 공간관리체계와 도시계획의 위상 도시계획의 유형과 역할 도시계획 실현의 담보수단 	<ul style="list-style-type: none"> 제도의 성립과 전개과정 국토정책과 도시계획의 관계 도시계획의 유형과 기능 도시계획과 법적 구속력 개발행위의 통제, 권리구제 및 개발행위 촉진수단
도시계획의 절차적 측면	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획수립·결정의 법적·행정적 절차 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획 입안·결정권자 상위계획 등과 정합성 확보방법 계획과정에 이해당사자의 참여방법

합성은 어떻게 유지하는지, 이해당사자의 참여는 어떻게 보장하는지를 중심으로 연구를 진행할 것이다.

이어서 이와 같은 비교분석의 결과에 비추어 우리나라 도시계획제도의 현주소와 문제점을 결론에 같음하여 제시할 것이다.

3. 선행연구 검토

우리나라에서 외국의 도시계획제도가 논문의 주제로 채택된 경우는 많지 않다. 외국제도의 비교연구는 더더욱 그러하다. 주제의 방만함, 자료취득의 어려움, 외국어 해독의 문제, 연구기간의 한계 등이 원

인의 한 부분이었을 수 있다. 그런 이유 때문인지 외국의 제도를 연구하더라도 국가별로 별도의 저자가 있거나 혹은 단독 저자일 경우에는 비교국가가 한두 개 나라로 국한되는 경향이 있었다. 그런가 하면 엄밀한 형식을 필요로 하는 논문보다는 단행본 또는 보고서의 형태로 출간됐다.²⁾ 국가별로 별도의 저자가 각자의 시각으로 집필한 까닭에 비록 여러 나라의 제도를 다루었다 해도 이들을 일관된 시각으로 비교하기는 어렵게 되어 있다. 또한 단일 저자의 경우에는 비교국가가 한정돼 있어서 세계적인 동향을 알기에는 충분치 않았다.

이렇게 외국의 도시계획제도를 전제로서 분석한 연구는 흔치 않지만 특정 주제를 다루는 논문의 일부분으로 외국 제도를 분석한 경우는 적지 않다. 대개는 주제와 관련된 외국의 제도를 소개하고 우리나라와 비교하는 형식을 취하고 있다. 최근에 자주 인용되는 외국의 제도는 도시재생과 관련된 제도이고, 시대적 관심사에 따라 토지이용, 행위허가, 토지정책, 개발권이양 등에 대한 외국제도 소개·분석이 때때로 시도된 바 있다.³⁾ 이런 종류의 연구는 제도소개의 세밀함은 갖추고 있지만 도시계획제도 전반을 이해하기에는 부족하다.

본 연구는 거시적 시각에서 본 여러 나라의 도시계획체제를 동일한 기준으로 비교했다는 점에서 기존 연구와 다르다. 특히 분석대상인 영국, 미국, 독일의 도시계획제도는 우리나라의 제도형성에 막대

2) 외국의 도시계획제도를 비교적 종합적으로 분석한 연구 중 가장 최근에 발간된 문헌은 대한국토도시계획학회가 편지한 교재용 도서인 『토지이용계획론』(3정판, 2008)이다. 도시계획체제 중 토지이용 관련제도에 초점을 맞추어 5인의 집필자가 각기 한 나라씩 5개국의 제도를 소개하고 있음. 그 밖에 외국의 도시계획제도를 포괄적으로 다룬 문헌은 국토연구원이 발간한 “토지이용체계 국제비교연구”(1995), “도시계획제도에 대한 비교법적 연구”(1990), “국토계획제도 비교연구”(1997), “각국의 도시 및 농촌공간 관리체계 비교연구”(2002) 등이 있음. 이들 문헌은 무엇보다 상당한 기간이 흘러서 현실의 상황을 적절히 반영하지 못하는 한계가 있음.

3) 도시재생 관련제도에 대해서는 “영국의 도시재생 추진기공과 지원제도에 대한 연구”(양재섭 등, 2007. 국토계획), “해외도시재생의 정책 및 제도에 관한 연구”(박천보 등, 2004. 국토계획), “일본의 도시재생 정책”(박세훈, 2004. 국토계획) 등이 있음. 기타, 각종 주제와 관련된 제도연구가 있으나 도시계획제도의 극히 일부를 다룰 뿐이어서 도시계획제도의 국제비교라고 하기에는 적합하지 않음. 다만 “토지이용계획제도의 합리화방안 연구”(안건혁, 2000. 국토계획)는 비교적 포괄적 차원에서 4개국의 도시계획제도를 비교하고 있으나 연구목적에 한정된 내용을 다루고 있음.

한 영향을 미쳤다는 점에서 이들 국가의 제도비교는 우리나라 제도의 현주소와 문제를 파악하는 데 시사점이 많을 것으로 판단된다.

II. 현행 도시계획제도의 기반구축

현대적 도시계획제도는 대체로 1900년을 전후한 시기에 그 모습을 드러냈다. 그러나 당시만 해도 자유방임주의가 아직 맹위를 떨치고 있던 때여서 도시계획을 통해 민간의 사적인 개발행위를 통제하는 데는 근본적인 한계가 있었다. 이러한 한계를 무너뜨리게 된 계기는 제2차 세계대전이었다. 전쟁으로 폐허가 된 도시의 재건수요가 폭증했고, 또한 전쟁으로 인해 한껏 고양된 정부의 권위와 단합된 국민의식이 결합하여 도시계획제도는 새로운 도약의 전기를 맞이했다.

유럽에서는 전승국인 영국이 제도개혁의 선두에 섰다. 영국은 종전 직후인 1947년 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act)을 제정하면서 종래의 제도를 근본적으로 쇄신했다. 새로운 법의 핵심은 개발권 국유화와 계획허가제(Planning Permission), 개발부담금제(Development Charge) 그리고 도시계획(Development Plan)수립 등이다.⁴⁾ 이

법으로 인해 모든 토지의 개발권이 국유화된 관계로 과거 도시계획 제도의 최대 약점이었던 개인의 자의적 개발행위가 원천적으로 봉쇄될 수 있었다.⁵⁾ 이로써 도시계획 등을 통해 사적 개발행위를 국가가 통제하는 것이 원천적으로 가능하게 됐다. 시간이 흐르면서 개발부담금제는 부침을 거듭한 끝에 폐기됐지만 계획허가제와 도시계획은 지속적인 보완을 거치면서 오늘날까지 영국 도시계획 제도의 근간을 이루고 있다.

독일은 용도지역제와 구획정리 수법을 최초로 개발한 나라지만 패전 후 15년여에 걸친 전후 복구기간을 거치고 도시계획 제도의 근본적인 개혁에 나섰다. 개혁의 핵심은 연방건설법(Bundesbaugesetz, 1960)과 국토계획법(Raumordnungsgesetz, 1965) 등 관련법의 제정이었다. 독일은 이들 법률의 제정을 통해 공간계획 체제를 정비하는 한편 종래의 도시계획 제도를 대체하여 상세계획에 의한 강력한 ‘선계획 후개발’ 체제를 확립했다. 이 같은 새로운 도시계획 제도는 모든 개발행위에 대해 필지단위의 강력한 공적 통제를 가능하게 했다. 이후 수차례에 걸친 제도의 변화가 있었으나 1960년대에 정립된 제도의 틀은 변함없이 유지되고 있다.⁶⁾

영국과 독일의 이 같은 변신에도 불구하고 미국

4) 영국에서는 1940년을 전후한 시기에 수많은 왕립 또는 정부위원회가 구성되어 1947년 도시계획법 제정의 기초가 된 연구결과를 내놓았음. 그 중 가장 핵심이 됐던 위원회는 Uthwatt위원회로서 개발이익과 보상을 주제로 연구한 결과 이와 관련된 모든 문제를 일거에 해결하는 유일한 방안으로 농경지 등 미개발지 중 개발예정지는 국유화하고 기존시가지의 재개발은 정부가 독점 시행하는 방안을 제안했음. 1947년의 도시 및 농촌계획법은 Uthwatt위원회의 제안에서 다소 후퇴하여 재산권 중에서 개발권을 분리하여 국유화하는 방향으로 제도적 틀을 갖추었음(P. Hall. 2002. *Urban and Regional Planning*. 4th(ed). New York : Routledge. pp62-74). 한편, 1947년 법으로 도입된 개발부담금제도는 그 후 정권의 교체 때마다 부담률의 강화·경감이 되풀이되다가 대처수상 시절에 완전히 폐기됐음.

5) 당시만 해도 자유방임주의가 팽배했던 관계로 토지재산권에 대해 정부가 통제를 가하게 되면 시가 보상을 해야만 했다. 때문에 보상비용의 조달문제, 세수증대에 대한 욕구 등으로 해서 도시계획과 어긋나는 개인의 개발행위라 해도 이를 통제하기가 어려웠음. 이러한 근본적 문제에 대한 인식이 개발권 국유화를 낳게 된 계기가 됐음. J. B. Cullingworth. and V. Nadin. 1997. 12th (ed.). *Town and Country Planning in the UK*. London and New York : Routledge.

6) 독일은 패전 후 당시까지만 해도 주정부에 일임되어 있던 건설관련법을 연방정부의 통일된 법으로 바꾸기 위해 10여 년간 연구한 끝에 1960년에 연방건설법(Bundesbaugesetz)을 제정했음. 이어서 1987년 재개발관련법(Staedtebauforderungsgesetz. 1971)과 통합하여 도시계획 관련 단일법으로서 건설법전(Baugesetzbuch)을 제정했음. 법제 통합 전·후로 현재에 이르기까지 크고 작은 개정이 있었으나 1960년 법의 도시계획체제는 원형 그대로 유지되고 있음. U. Battis. 1981. *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsgesetz*. Stuttgart : Verlag W. Kohlhammer GmbH.

은 20세기 초에 형성된 용도지역제와 토지분할통제, 공동제 등의 제도적 틀이 그대로 유지됐다. 다만, 용도지역제의 단점으로 흔히 지적되어왔던 경직성, 배타성, 입체성 결여 등의 문제를 해소코자 하는 노력은 지속하여왔다. 그 노력의 결실이 다양한 특별 용도지역제(Special Zoning), 도시설계(Urban Design) 등의 제도이다. 이들 제도가 용도지역제의 결함을 보완하는 데 기여한 것은 사실이지만 영국·독일과 같은 철저한 개발행위의 통제에까지 이르지 못한 것 또한 사실이다. 토지 등 부동산을 시장재로 보는 미국 사회의 뿌리 깊은 시장경제 우월적 시각에 그 이유가 있다고 하겠다.

근래에 유럽은 지역연합(EU)을 결성함으로써 연합에 소속된 국가나 지역단위의 정치·경제체제에 큰 변화가 있었다. 미국과 영국에서 시발된 신자유주의 물결은 개방과 경쟁을 사회발전의 새로운 패러다임으로 내세우고 있다. 또한 1970년대부터 본격화된 친환경주의, 인본주의는 종래의 도시계획에 새로운 접근을 요구하고 있다. 이렇듯 도시계획을 둘러싼 정치·경제·사회적 여건은 급변하고 있다. 그러나 도시계획 제도는 일부 영향에도 불구하고 큰 변화 없이 20세기 중반 무렵에 형성된 골격이 그대로 유지되고 있다.

III. 공간계획 체계와 도시계획의 위상 및 성격

1. 국토관리정책과 도시계획의 관계

도시는 국토의 일부분이다. 면적으로는 작은 부분에 불과하지만 인구규모로는 절대다수를 차지하고 있

다. 뿐만 아니라 국민의 물질·경제적·사회적 활동의 대부분이 도시에서 집약적으로 일어난다. 따라서 도시 내에서의 각종 개발행위를 통제하는 도시계획은 국토관리의 핵심적 수단일 수밖에 없다. 이런 맥락에서 도시계획은 국가정책의 통제 아래 놓이는 것이 통상적이다. 다만 통제의 정도는 정부형태에 따라 차이가 있다. 가령 중앙집권적 국가에서는 하위 자치단체에 대한 중앙정부의 통제가 비교적 강하게 작용한다. 이는 국토관리에도 그대로 적용되는데, 영국이 바로 그렇다. 반면에 연방제 국가에서는 연방정부가 국방·외교 등을 관장하고 주정부는 경제·사회 등 지역적 특수성이나 주민생활에 민감하게 반응하는 부문에서 주도적 역할을 수행한다. 이런 나라에서는 국토관리 업무가 대체로 하위 자치단체의 권한에 속하는데, 미국이 전형적인 예에 속한다. 그런데 독일은 연방제 국가이면서도 국토관리에 관한 연방정부가 깊이 관여하는 모습을 보이고 있다. 연방제 국가 중에서도 국토가 상대적으로 좁은 나라에서 흔히 볼 수 있는 방식이다.

국토관리 차원에서의 도시계획 통제는 두 가지 형태가 일반적인데, 정책에 의한 통제와 계획에 의한 통제가 그것이다. 여기서 정책에 의한 통제라 함은 중앙정부가 국토관리를 위한 제반 정책을 수립하여 지방자치단체에 시달하고 도시계획 수립 시에 이를 준수토록 함으로써 국토관리의 일관성을 기하고자 하는 방식이다. 영국이 이런 경우로써 영국 중앙정부는 국가계획정책지침(Planning Policy Statements)과 회람(Circular)을, 그리고 광역자치단체와 함께 지역계획지침(Regional Spatial Strategies) 등을 작성하여 자치단체의 도시계획 수립에 반영토록 하고 있다.⁷⁾

7) 영국에서는 2004년에 제정된 ‘계획 및 수용법’에 따라 종래의 광역적 도시계획(Structure Plan)이 폐지됐음. 그 보완조치로서 광역자치단체의 범역보다 넓은 지역단위에서 전략적 차원의 공간계획(Regional Spatial Strategy)을 수립토록 하고 이 전략계획으로 지역계획지침을 대체토록 했음. 이러한 조치는 공간계획의 계층을 줄여서 불필요한 시간·비용의 낭비를 줄이고자 함이었으나 기대했던 효과는 나타나지 않았음. 따라서 2010년 지역공간전략(RSS)을 재차 폐기함으로써 현재로서는 지역단위의 공간계획이나 지

이와 달리 계획에 의한 통제는 상급 정부가 도시계획보다 상위에 속하는 각급 공간계획을 만들고 하위 자치단체가 도시계획 수립 시에 이를 수용케 함으로써 통합된 국토관리를 이루고자 하는 방식이다. 독일이 이런 방식을 취하고 있는데, 최상위 공간계획으로 국토계획(Bundesraumordnungsprogramm)이 있고 그 아래로 주발전계획(Landesentwicklungsplan), 지역계획(Regionalplan)을 거쳐 도시계획(Bauleitplan)이 단계적으로 수립된다.⁸⁾ 이때 최하위 계획인 도시계획은 상위계획을 따라야 하며 역으로 상위계획은 하위계획을 존중하는 상호주의 원칙(Gegenstromprinzip)이 적용된다.⁹⁾ 미국은 연방정부 차원에서는 영국이나 독일 같은 종합적인 국토관리 정책을 갖고 있지 않다. 따라서 중앙정부의 정책지침이나 국토계획도 없다. 다만 연방도로 건설, 저소득층 주거안정, 낙후지역 지원 등 사안별로 필요에 따라 국가정책을 구사한다. 그리고 이 같은 국가정책에 주정부나 자치단체의 참여를 유도하는 수단으로 흔히 인센티브를 제공한다. 이른바 시장경제를 중시하는 접근이라고 할 수 있다. 국토관리에 대한 이와 같은 연방정부의 태도는 주정부에까지 이어져서 미국에서 도시계획업무는 순전히 자치단체의 몫으로 취급되어왔다. 다만 최근에 들어 기존 도시의 침체, 도시외곽지역의 난개발 등이 사회문제로 제기되면서 미국에서도 주정부가 하위 자치단체의 도시계획에 관여하는 사례가 늘어나고

있다.¹⁰⁾

2. 도시계획의 종류와 법적 구속력

도시단위에서 수립되는 도시계획은 계획의 위상에 따라 대개 두 단계의 계획으로 구성된다. 도시전역을 대상으로 하고 도시공간의 장기적·거시적 정책방향을 마련하는 계획이 그 하나다. 그리고 머지않아 변화가 예상되는 도시 일부지역을 대상으로 비교적 단기적이면서도 대단히 구체적인 개발·관리의 내용을 담는 계획이 다른 하나다. 미국에서는 전자를 흔히 도시기본계획(Master Plan 또는 General Plan)이란 명칭으로 통칭한다. 그리고 후자에는 성격을 달리하는 다양한 지구단위계획(Neighborhood Plan, District Plan, Corridor Plan 등)이 있다. 독일도 기본적으로는 장기적·거시적 계획으로서의 토지이용계획(Flaechennutzungsplan)과 단기적·구체적인 지구상세계획(Bebauungsplan)의 두 단계 계획으로 이루어져 있다. 다만 대도시의 경우에는 도시발전계획(Stadtentwicklungsplan)을 전술한 두 계획의 상위계획으로 수립하기도 한다. 영국에서도 원래 두 단계의 도시계획체계가 오랫동안 지속되어왔다. 도시계획(Development Plan)을 큰 골격을 담는 구조계획(Structure Plan)과 구체적인 지구계획(Local Plan)으로 구분하고, 전자는 광역자치단체(County)가 후자

침은 없는 셈임. 우리에게 잘 알려진 Green Belt는 중앙정부의 회람에 의해 채택된 정책임.

- 8) 독일에서 국토계획은 국토계획법에 따라 연방정부가 주정부와 함께 수립하는 국토관리의 최상위 공간계획으로 1975년에 처음 계획된 바 있음. 국토계획법에 따라 주정부는 주발전계획, 지역계획을 수립하게 되는데, 계획의 명칭은 Plan과 Programm이 공용되고 있으며 Raumordnung과 Entwicklung 역시 필요에 따라 선택 사용되고 있음. 이를테면 Landesraumordnungsprogramm이나 Landesentwicklungsplan은 같은 계획임.
- 9) 이와 같은 상호주의 원칙은 국토계획법 및 건설법전에 다양한 형태, 이를테면 국토계획 존중의무(국토계획법 제4조), 하위기관과의 협의의무(국토계획법 제1조), 국토계획 부합원칙(건설법전 제1조), 상위행정청의 계획허가 취득의무(건설법전 제10조) 등으로 명문화되어 있음. U. Battis(1981). 전게서. p223, Baugesetzbuch(2004), Raumordnungsgesetz(2008).
- 10) 자치단체의 도시계획에 대한 주정부의 관여는 1970년을 전후한 시기에 시작되었음. 그 목적은 대체로 성장관리(Growth Management)와 환경보전으로서 주법(State Law)에 의해 주정부가 계획지침을 마련하고 자치단체는 이를 따르도록 했음. 하와이, 오리건, 버몬트, 플로리다, 캘리포니아, 뉴저지 등이 이와 같은 주법을 제정하고 있고 이러한 경향은 계속 다른 주로 확산되고 있음. B. Cullingworth. 1997. *Planning in the USA*. London and New York : Routledge. pp125-152.

는 기초 자치단체(District)가 수립토록 한 것이 그것이었다. 그러나 2004년에 ‘계획 및 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)’이 제정되면서 도시계획체계가 일대 변혁을 맞이하게 됐다. 이 법에 따라 종래의 구조계획은 폐지되었고 지구계획은 지구개발골격(Local Development Frameworks)으로 대체되었다. 따라서 현재로서는 지구개발골격을 구성하는 다양한 도서에도 불구하고 한 단계의 도시계획만이 존재하고 있다.

도시계획은 당해 도시의 장·단기 발전방향과 구체적인 지침을 제시하는 데 기본적인 역할이 있다. 따라서 도시 내 각종 개발행위에 대해 심대한 영향을 미치는 것이 사실이지만 그렇다고 해서 계획 그 자체로서 법적 구속력을 갖는 것은 아니다. 미국과 영국의 도시계획이 그렇다. 이와 같은 도시계획의 법적한계를 극복하는 수단으로 미국은 용도지역제와 토지분할통제, 및 공동제 등의 수단을, 영국은 계획허가제(Planning Permission)를 활용하고 있다. 이를테면 미국은 도시기본계획과 지구단위계획을 수립한 용도지역지정과 토지분할계획 및 기반시설계획을 자치단체 조례로서 결정함으로써 개발행위의 통제에 대한 법적 효력을 부여한다. 영국은 모든 개발행위에 대한 허가과정에서 도시계획을 중요한 결정기준(Material Considerations)의 하나로 삼고 있다. 이들 두 국가와 달리 독일은 도시계획 중에서 최하위에 위치하는 지구상세계획(B-Plan)을 자치단체의 조례로 결정함으로써 계획 자체가 개발행위에 대한 법적 구속력을 발휘한다. 그런데 지구상세계획은 개별 필지에 대해 개발을 허용하는 용도·밀도·규모 등에 관한 다양한 내용을 담고 있어서 대단히 정밀한 개발행위의 통제가 가능하다.¹¹⁾

IV. 도시계획의 수립절차

1. 도시계획의 입안·결정권자

도시계획의 수립과정은 크게 두 가지로 구분된다. 그 하나는 계획수립의 기술적 과정이고 다른 하나는 계획입안에서 결정에 이르는 행정적 절차다. 기술적 과정은 계획내용에 합리성을 확보코자 하는 행위이고 행정적 절차는 도시계획에 법적 안정성을 부여코자 하는 행위다. 도시계획제도는 후자인 행정적 절차에 초점을 맞춘다. 제도로서의 행정적 절차는 다시 세 가지의 핵심적 내용을 포함한다. 첫째는, 도시계획의 입안·결정 권한, 즉, 계획고권이 어디에 귀속되는지에 관한 사항이다. 둘째는, 수립된 도시계획이 상위 또는 관련 계획이나 정책과 합치되는지를 판별하고 제어하는 절차다. 그리고 셋째는, 도시계획이 주민이나 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하도록 하는 장치, 즉, 주민참여 등에 관한 사항이다.

나라마다 차이가 있지만 일반적으로 도시계획의 입안·결정 권한은 해당 자치단체의 의회가 갖는다. 도시계획이란 결국은 도시의 장래에 대한 시민의 통합된 의지를 담는 공적 도서라고 할 수 있는데, 바로 의회가 시민의사의 결집기구이기 때문이다. 다만 의회 의원은 도시계획에 관해 전문적 식견을 갖춘 자만으로 구성되는 것이 아닌 까닭에 계획 수립의 실무적 업무는 전담 행정조직의 지원을 받게 된다. 영국·독일의 경우가 그렇다. 철저한 시장경제를 내세우는 미국에서도 계획의 결정은 의회의 권한에 속한다. 그러나 계획의 입안은 계획의 수요자이자 이해 당사자인 개인·기업에게도 기회가 열려 있다. 이렇게 개방적인 대신에 민간이 입안한 계획에 대해서

11) 독일 건설법전은 지구상세계획으로 정할 수 있는, 혹은 정해야 할 항목을 26가지로 적시하고 있음(법 제9조 1항). 이 26개 항목 중 지구상세계획이 반드시 포함해야 할 항목은 대지 내 건축물의 용도와 규모, 대지 내 건축가능 토지, 지구 내 도로 등 4가지 항목임(법 제30조). 이 4가지 요건을 갖춘 지구상세계획을 ‘요건충족 지구상세계획(Qualifizierter Bebauungsplan)’이라고 부름.

는 이것이 과연 적절한지에 대해 공적인 심사과정을 거치게 된다. 사실 미국은 도시계획의 입안·결정·집행 주체가 확연하게 구분되어 있다. 이를테면 계획 입안은 행정부나 의회로부터 독립된 선출직 도시계획위원회(Planning Commission)가, 계획결정은 의회가 그리고 계획집행은 행정부가 관장한다. 미국은 이와 같은 권한분립과 상호견제를 통해 도시계획의 투명성과 공정성을 담보코자 한다. 이 점이 계획과 권이 의회에 집중돼 있고 집행만을 행정부서가 담당하는 영국·독일 체제와의 근본적인 차이이다.

2. 상위계획 및 관련계획과 도시계획의 정합성 확보방안

도시계획의 정합성 판별은 두 가지 방향에서 이루어지는데, 하나는 상위계획 또는 정책과의 수직적 정합성, 다른 하나는 관련계획 및 정책과의 수평적 정합성이다. 이때에 관련 계획·정책과의 정합성 여부는 입안된 계획을 관련부서나 기관에 조화하여 판정한다. 영·미·독 외에도 대부분의 나라가 이와 같은 절차를 거친다. 그러나 상위계획 또는 정책과의 정합성 판단은 나라마다 다소 다른 방식을 취한다. 가령 독일은 자치단체 의회가 도시계획을 입안·결정한 후에 차상위 행정청의 허가를 받아 공시하는 절차를 거쳐야 도시계획이 효력을 발생한다. 이때 차상위 행정청은 계획의 정합성과 절차의 정당성을 심사하여 허가 여부를 결정하게 된다. 영국도 과거에는 중앙정부 주무부처 장관의 허가를 받아 도시계획을 확정하였다. 그러나 1985년의 법 개정 이후에는 주무부처 산하의 별도 기구인 계획심사청(Planning Inspectorate)이 계획 수립과정에 참여하여 의견을 개진함으로써 도시계획의 정합성을 꾀하고 있다. 이들 두 나라와는 달리 미국은 도시계획의 입안·결정 권한이 철저히 자치단체에 위임돼 있는 관계로 상위 계획·정책과의

정합성 문제는 거의 없다. 같은 이유에서 상급 행정청이 계획이나 정책을 통해 자치단체의 도시계획 수립을 제도적으로 통제하는 장치도 없다. 다만 앞서도 언급한 바 있듯이 성장관리 등 일부 특정사안에 대해서는 주정부 또는 광역자치단체의 하위 자치단체에 대한 정책관여가 이따금씩 이루어지고 있다.

3. 도시계획 수립과정에 이해당사자의 참여

계획수립 과정에 주민 및 이해관계자의 참여는 도시계획 수립절차에서 가장 핵심적인 부분이다. 자치단체 의회가 주민을 대표한다고는 하지만 낯낯의 주민 의견을 빠짐없이 대변할 수는 없는 것이 현실이다. 때문에 도시계획의 입안·결정을 의회가 관장한다 하더라도 계획 수립과정에서 개별 주민 등의 의견을 수렴하는 절차를 따로 거치는 것이 대의제 민주주의의 한계를 보완하는 길이 된다. 이런 맥락에서 각국은 도시계획 수립절차에 다양한 주민참여의 통로를 마련해 두고 있다. 주민 등의 참여는 대개 두 단계로 구성되는데 계획안 수립과정에서 주민 등이 의견을 개진하는 단계와 제시한 의견이 거부당했을 경우에 이에 대항하는 쟁송절차가 그것이다. 이 중에서 전자인 계획안 작성과정에서의 의견개진은 계획수립의 초기단계부터 시작하지만 결정적으로는 계획초안이 마련된 후에 시행되는 공람·공청회·청문회 등을 통해서 이루어진다. 이 과정의 핵심은 형식적인 절차이행에 있는 것이 아니고 실질적인 주민 등의 참여를 보장하는 데 있다. 그 방법은 나라에 따라 다소의 차이가 있다. 영국은 청문회(지방계획)에 중앙정부 산하기구인 계획심사청 요원이 참여함으로써 주민의견의 실질적 수렴을 도모하고 있다. 미국은 공청회를 통해 주민의견을 수렴하는데, 상위 행정청의 감독이 없는 대신 커뮤니티 평의회(Community Board)와 도시계획위원회가 각기 별도의 공청회를

개최함으로써 의견수렴의 공정성과 투명성을 담보하고 있다. 영국·미국과 달리 독일은 공람절차를 통해 주민의견을 수렴하지만 이를 두 차례에 걸쳐 시행함으로써 시행착오의 가능성을 줄이고 있다.

이렇게 다양한 방법으로 주민의견을 수렴했다고 하더라도 그것이 계획안에 적절히 반영되지 않는다면 의견수렴의 실질적 의미가 없다. 이런 문제에 대처하는 방안으로 제시된 의견에 대한 처리결과를 상세히 기록하여 의견제시 당사자에게 알리는 한편 계획수립 주체인 자치단체 의회에 보내 최종판정을 맡기는 것이 보통이다. 영·미·독 모두 이런 절차를 갖고 있는데, 독일의 경우는 상급 행정청에 최종허가를 신청할 때 도시계획안과 함께 의견수렴 기록을 첨부하여 의견수렴이 형식적이거나 불합리하게 이루어지지 않았음을 소명토록 하고 있다. 주민의 입장에서 제시된 의견이 최종계획에 반영되지 않았고 이것이 부당하다고 판단될 경우에는 법적 쟁송에 나설 수 있다. 법적 쟁송은 보통 사법기관을 통해 이루어지는데, 미국에서는 이를 처리할 별도의 기구(Zoning Board of Adjustment)를 설치하고 있기도 하다. 법정공방은 대체로 도시계획의 내용적 측면보다는 절차적 정당성을 중심으로 진행된다.

V. 계획실현수단

1. 계획실현을 위한 개발행위 통제 및 권리구제

도시계획의 실현을 위해서는 개발행위에 대한 규제와 촉진의 두 가지 수단이 사용된다. 이 중에서 규제수단은 개발행위가 도시계획에 합치되도록 하는 데 목적이 있다. 일종의 소극적인 도시계획 실현수단이라고 할 수 있다. 반면에 촉진수단은 도시계획의 실현을 적극적으로 유도하는 데 목적을 둔다. 규제완화와 인센티브 제공 등이 이를 위해 흔히 활용된다.

대부분의 국가가 규제와 촉진의 두 가지 수단을 동시에 활용하고 있다.

규제수단은 개발행위에 대한 통제, 즉, 재산권에 대한 제한을 수반해야 하는 만큼 이러한 권능의 행사에는 분명한 법적근거가 필요하다. 그러나 모든 장소, 모든 종류의 개발행위에 대해 연방정부 또는 주정부의 법률로써 규정하는 것은 사실상 불가능하다. 때문에 도시계획규제는 당해 자치단체의 조례로 정하는 것이 보통이다. 또한 조례는 법적 구속력을 수반하는 관계로 모든 유형의 도시계획이 아니라 구체적인 규제사항이 적시되는 최하위 도시계획을 대상으로 제정하는 것이 일반적이다. 다만, 조례로 정하는 하위 도시계획은 상위계획을 수렴토록 함으로써 상위계획은 간접적으로나 개발행위에 대한 구속력을 발휘한다. 독일과 미국이 이와 같다. 이를테면 독일에서 조례로서 결정하는 도시계획은 지구상세계획(Bebauungsplan)이다. 이 계획은 상위계획인 토지이용계획(Flächennutzungsplan)의 지침에 따라 수립된다. 계획내용에는 개별 필지별로 개발 가능한 용도·밀도·규모 등이 지정돼 있고, 개발자는 이를 반드시 준수토록 함으로써 도시계획의 실현을 담보한다. 지구상세계획을 보완하는 수단으로 계획이 수립 중인 기간에는 대상지역에서 불요불급한 개발행위가 일어나는 것을 차단하는 조치를 취한다. 이를 계획보호조치(Plansicherungsmassnahmen)라고 하는데, 구체적으로 토지분할허가(Teilungsgenehmigung), 자치단체의 선매권(Vorkaufsrecht), 기존 상태의 변경금지(Veraenderungssperre), 건축신청 접수거부(Zurueckstellung)가 여기에 포함된다. 지구상세계획이 확정된 후에는 계획집행조치(Vollzugsmassnahmen)를 취하게 되는데, 구역정리(Umlegung), 필지경계조정(Grenzregelung), 수용(Enteignung), 기반시설설치(Erschliessung), 식수 건설·철거명령(Pflanz-, Bau- und Abbruchgebote)이 그것이다. 한편 지구상세계획이 없는 지역은 기존시가지지역(lm

Zusammenhang bebauter Ortsteile), 외부구역(Aussenbereich)으로 구분하고 각기 별도의 개발허가 절차를 거치도록 하여 토지이용계획 등 상위계획의 실현을 뒷받침하고 있다.

미국은 도시기본계획과 지구계획을 보다 구체화한 지역·지구지정(Zoning Ordinance)과 토지분할통제 및 공도를 조례로 정하여 도시계획의 실현을 도모하고 있다. 여기서 지역·지구제는 기존시가지, 토지분할통제는 미시가화지역에서 주로 적용되며, 공도는 도로, 공원 등 도시기반시설 용지확보에 활용된다. 그런데 독일의 지구상세계획과 달리 지역·지구제는 개별 필지가 아닌 집단의 필지에 포괄적으로 적용되는 관계로 개발행위의 통제에 개별 필지의 특성이 고려되지 못하는 등의 문제가 있다. 이런 문제의 해결을 위해 지역·지구를 세분하고 단위 지정규모를 축소하며, 특별용도지역·지구제 및 지구단위의 계획·설계제도를 도입하는 등 개선방안을 강구하고 있으나 문제의 완전한 해결에는 이르지 못하고 있다.

미국·독일이 조례를 활용하는 데 반해 영국은 개발권 국유화를 통해 개발행위를 통제하고 있다. 영국은 이미 1909년에 도시계획법을 제정한 바 있는데, 그 법은 자치단체가 도시계획을 수립할 수 있는 권한은 부여했지만 도시계획에 따라 민간의 개발행위를 통제할 권한까지는 주지 않았었다. 때문에 당시의 도시계획은 국·공유지에 대해서는 실천을 담보할 수 있었으나 사유지에 대한 계획은 단순한 청사진에 불과했다. 이런 문제의 근본적 해결책으로 영국 정부는 도시 및 농촌계획법(1947)을 제정하여 개발권을 국유화하

고 계획허가제를 도입하게 되었다. 그 이후로 영국에서 모든 개발행위는 자치단체의 허가를 받아야 시행할 수 있다. 그리고 개발권이 국가에 속해 있는 관계로 자치단체에는 허가를 거부하는 데 따르는 보상의 의무가 원칙적으로 없다. 허가여부를 판단할 때 도시계획의 중요한 판단자료(Material Considerations)의 하나로 활용된다.¹²⁾ 따라서 개발허가제는 도시계획을 실현을 담보하는 핵심적 수단이라고 할 수 있다. 개발허가 여부는 허가, 조건부 허가, 불허가의 세 가지 형태로 결정된다. 이때에 허가·조건부허가의 경우에는 허가된 내용의 시행을 담보하는 세부 수단으로 통보(Notice)와 명령(Order)조치를 취할 수 있다.¹³⁾

도시계획 등을 통해 계획구역 내의 주민이 명백한 손실을 입었을 경우에는 이를 구제하는 것도 도시계획의 실현을 뒷받침하기 위한 중요한 수단이다. 권리구제는 계획 등으로 인해 발생한 손실을 금전으로 보상하는 방식으로 이루어지는데 대개는 계획 전·후 시가차액을 보상한다. 계획내용 자체에 대한 주민의 불만사항은 전술한대로 법정 다툼으로 이어지지만 계획수립절차상의 하자가 없는 한 주민이 승소를 기대하기는 어렵게 되었다. 영국에서는 이와 같은 권리구제를 위해 특별히 열악화통보(Blight Notice), 매수통보(Purchase Notice) 등의 수단을 통해 계획으로 인한 손실을 보상받을 수 있도록 하고 있다. 이와 유사한 제도로서 독일에도 계획손실에 대해 매수청구권(Uebernahmeanspruch)을 행사할 수 있다.

12) 판단자료의 개념은 대단히 포괄적임. 대체로는 도시계획, 중앙정부의 국가계획 정책지침·지역계획지침·회람, 이해 당사자의 의견 등이 이에 해당됨. 그러나 이 밖에도 당해 개발사업과 관련하여 고려되어야 할 사항이 따로 있다면 이런 것은 모두 판단자료에 포함됨. 따라서 도시계획에 합치되는 개발사업이라고 하더라도 그 밖의 고려사항에 저촉된다면 행정청은 계획허가(Planning Permission)를 거부할 수 있음. J. B. Cullingworth(1997). 전게서. p111.

13) 통보의 종류에는 허가절차이행통보(Enforcement Notice), 계획위반통보(Planning Contravention Notice), 허가조건위반통보(Breach of Condition Notice), 개발중지통보(Stop Notice)가 있음. 명령은 계획허가를 변경 또는 취소할 필요가 있을 때 발동하는 것으로 허가취소명령(Revocation Order), 계획수정명령(Modification Order), 사업중지명령(Discontinuance Order)이 있음. 이와 같은 통보나 명령을 어길 때에는 벌금 등의 행정처분을 받게 됨. J. B. Cullingworth. 1997. 전게서. pp116-117

2. 개발행위의 촉진수단

계획규제에 상대되는 개념인 개발촉진 수단은 미국에서는 오래된 정책수단이지만 영국·독일에서는 비교적 최근에 적극적으로 활용되고 있다. 촉진은 크게 두 가지 방향에서 이루어지는데, 정부의 재정지원과 규제완화가 그것이다. 이 중에서 재정지원방식은 중앙정부의 정책을 지방정부가 수용토록 하는 데 초점이 있다. 이를테면 영국은 지방경제의 활성화를 목적으로 1980년부터 기업육성특구(Enterprise Zone)를 지정하여 세금감면, 계획허가과정의 단순화, 기업정보 공개·제공의무 완화 등의 혜택을 주고 있다. 미국은 오래전부터 이런 종류의 연방정부 정책을 구사해 왔으나 1980년대에 신자유주의의 대두와 함께 사라졌다가 1990년대부터 영국의 선례를 따라 기업육성특구(Empowerment Zone, Enterprise Community)제도를 다시 운용하고 있다. 한편 규제완화는 최근 세계적 개방화 추세와 더불어 자치단체 사이에 경쟁이 가열되면서 촉진되는 경향이 있다. 이것은 복잡한 도시계획 절차를 간소화하거나 생략하여 개발투자를 용이하게 하려는 데 목적이 있다. 이런 맥락에서 독일은 통일 후 동독지역의 개발을 촉진하기 위해 특별한 경우 계획수립절차를 대폭 완화할 수 있도록 했다. 예컨대 자치단체의 고유권한이던 도시계획 입안을 일정한 조건하에 개발사업자에게도 허용토록 했다(Vorhaben- und Erschließungsplan).¹⁴⁾ 자치단체의 일부지역만을 대상으로 하는 부분토지이용계획(Teilflächennutzungsplan) 수립도 가능해졌고, 토지이용계획과 지구상세계획의 동시수립, 지구상세계획 수립기간 중의 개발행위허가도 예외적으로 인정

하고 있다. 영국에서도 1980년대부터 기업육성특구(Enterprise Zone), 간이계획지구(Simplified Planning Zone)를 지정하며, 이 지구에서는 개발허가제를 대폭 완화해서 일종의 용도지역제처럼 운용하고 있다.

VI. 결론: 정책적 시사점

1. 우리나라 도시계획제도의 골격

우리나라에서 근대적인 도시개발·관리 제도가 첫선을 보인 것은 1912년의 일이지만 제대로 된 도시계획제도(조선시가지계획령)는 1934년에 비로소 도입됐다. 당시의 도시계획은 일제의 의도에 따라 독일 아디케스법의 선례를 따른 용도지역제와 토지구획정리사업을 두 축으로 하고 있었다. 해방 후 우리나라는 독자적인 관련 법령을 제정하는 등 제도정비에 나섰으나 용도지역제와 토지구획정리사업의 두 축은 1970년대 말에 이르기까지 도시계획을 집행하는 핵심수단으로 남아 있었다. 그러다가 1980년대에 접어들면서 급증하는 도시공간관리 수요에 대응하여 도시기본계획, 도시설계, 전면매수에 의한 도시개발 사업이 추가로 도입됐다. 이어서 1990년대 후반부터 도시 주변지역의 난개발이 급속하게 진행되자 정부는 2000년대 초 도시계획법 전면개정, 뒤이은 도시계획법과 국토이용관리법의 통폐합을 통해 도시계획체계의 전면쇄신을 단행했다. 이렇게 해서 현재 우리나라의 공간계획체계는 국토기본법에 따라 국토종합계획, 시·도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별 계획을 기본골격으로 하고 있다. 도시계획은 이들 계획 중 시·군종합계획에

14) 이 제도는 원래 통일 후 구 동독지역으로의 투자유치를 위해 도입하였으나(1993) 현재는 동·서독지역 구분 없이 적용되고 있음. 독일에서는 대규모개발 사업은 반드시 지구상세계획(B-Plan)이 있어야 추진할 수 있지만 이 예외적 개발사업의 경우에는 사업자가 자치단체와 협의 아래 개발계획과 기반시설설치계획 및 집행시기를 명시한 사업계획을 제출하면 사업자와 자치단체 간에 계약을 체결한 후 지구상세계획과 동일한 절차를 거쳐 자치단체 조례로 결정하게 됨(건설법전 제12조).

해당되며 다른 공간계획보다 하위에 위치한다. 도시계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의거해서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획으로 세분되는데, 이 중에서 도시관리계획은 법적 구속력을 갖는다. 그리고 도시관리계획은 다시 용도지역·지구의 지정·변경, 개발제한구역 등 구역의 지정·변경, 기반시설의 설치·정비·개량, 도시개발·정비사업, 지구단위계획으로 구분된다. 이들 계획 외에도 형질변경제도를 확대·개편한 개발허가제도를 도입하여 난개발을 통제하는 수단으로 활용하고 있다. 도시계획의 수립권한은 원칙적으로 해당 자치단체에 속해 있지만, 결정권한은 차상위 정부기관에게 있다. 계획수립과정에서의 주민참여의 경우 도시기본계획은 공청회, 도시관리계획은 공람절차를 통한 참여의 길을 열어두고 있다. 도시계획의 집행을 지원하는 수단으로는 용도지역제, 지구단위계획, 개발허가제 그리고 각종 개별법에 의한 도시개발사업과 관련된 규제 및 지원 수단이 있다.

2. 영·미·독과 비교한 우리나라 제도의 문제점과 대응방향

상술한 바에 따르면 우리나라의 도시계획제도는 계획체계에서 집행수단에 이르기까지 대단히 폭넓고 다양한 모습을 보이고 있다. 이를테면 우리나라는 국토종합계획에서 도시관리계획까지 일사불란한 공간계획체계를 갖추고 있다. 도시계획집행의 제도적 수단으로는 영국의 계획허가제도, 독일의 지구상세계획제도, 미국의 용도지역제와 토지분할통제 등을 모두 활용하고 있다. 도시계획의 정합성이나 주민참여를 위한 제도적 틀도 마련돼 있다. 나아가 각종 특별법을 통한 공간관리 수단도 추가로 준비돼 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 도시환경과 삶의 질이 영·미·독에 비해 현저하게 열악한 이유가 어디에

있을까? 경제수준의 차이가 하나의 이유가 될 수 있다. 대단히 급속하게 진행된 도시화·산업화과정이나 또 다른 이유다. 땅은 좁은데 인구는 많다는 것도 문제다. 그러나 도시계획제도 자체가 갖는 결함도 결코 외면해서는 안 될 이유다.

첫째, 우리나라의 도시계획제도는 형식적으로는 각국의 좋은 제도를 모두 수렴한 듯 보이지만 실제로는 제도의 본질을 흡수하지 못했다. 예컨대 개발권 국유화를 전제로 시행되고 있는 영국의 계획허가제도와 사적 개발권의 광범위한 허용을 전제로 운영되는 우리나라의 개발허가제는 명칭은 유사하나 실제 운용방식은 전혀 다르다. 독일의 지구상세계획제도는 모든 집단적 개발이 예상되는 지역에 대해 적용되지만 우리나라의 지구계획 제도는 대형 개발사업, 그것도 신개발의 경우에만 실효성이 있다. 미국의 용도지역제는 다양한 보완적 수단이 마련돼 있지만 우리나라는 보완적 수단이 적고 그나마 방만하게 운영되고 있다. 또한 우리나라 공간계획 체계의 기본골격은 다양한 특별법에 의한 공간계획에 의해 집행당하고 있다. 도시계획제도의 다른 모든 부분에서 이와 유사한 모습이 나타나고 있다. 이렇게 우리나라의 도시계획제도는 외형상으로는 대단히 포괄적이고 복잡다기하지만 제도의 근본적인 토대와 내용은 허술하기 짝이 없다.

둘째, 허술한 제도나마 이를 집행할 수단이 충분히 마련돼 있지 않고, 혹 마련돼 있다 하더라도 제대로 활용되지 않고 있다. 이를테면, 우리나라에서 가장 세밀한 도시계획이라고 할 수 있는 지구단위계획의 경우 다양한 개발규제가 가능하도록 돼 있다. 그러나 이들 규제를 뒷받침할 집행수단은 건폐율·용적률 완화에 사실상 국한되고 있어 실효성 있는 규제 효과를 거두기 어렵게 되어 있다. 그런가 하면 각종 개발사업 시 정부의 재정지원 등이 가능하도록 돼 있으나 실제로는 주거환경개선사업 등 극히 제한된

표 2_영·미·독과 우리나라의 도시계획제도 비교

구분	영국	독일	미국	우리나라
상위계획 및 정책				
- 초국경적 정책	• EU공간정책	• EU공간정책		
- 국토계획 및 정책	• Planning Policy Statements • Circular	• Bundesraumordnung-sprogram(국토계획)	• 주택, 연방도로건설, 낙후지역개발 등 특정 정책사안에 대한 중앙정부의 지원	• 국토종합계획 • 주택, 수자원 등 부문별 국가계획
- 지역계획 및 정책	• Regional Spatial Strategies • Regional Plan(선택적)	• Landesentwicklungsplan(주발전계획) • Regionalplan(지역계획)	• 특정지역에 대한 선별적 계획수립 등	• 도종합계획 • 수도권정비계획 등 지역계획
도시계획의 종류				
- 상위 도시계획		• Stadtentwicklungsplan(도시발전계획)	• Master Plan, General Plan 등	• 광역도시계획 • 도시기본계획
- 하위 도시계획	• Local Development Frameworks: Core Strategy, Site-Specific Allocations, Adapted Proposals Map 등	• Bauleitplan(도시계획) -Flaechennutzungsplan(토지이용계획) -Bebauungsplan(지구상세계획)	• Neighborhood Plan • District or Sector Plan • Corridor Plan	• 도시관리계획: 용도지역지구지정, 구역지정, 기반시설설치, 도시개발정비, 지구단위계획
계획수립 및 결정주체				
- 수립주체	• 자치단체의회	• 자치단체의회	• 도시계획위원회 또는 민원인	• 자치단체장
- 결정주체	• 자치단체의회	• 자치단체의회	• 자치단체의회	• 자치단체장
상위계획 및 정책과의 정합성 유지수단	• 중앙정부 산하기구Planning Inspectorate의 계획수립 관여	• 상위행정청의 계획승인과정에서 검증	• 중앙정부의 인센티브	• 상위행정청의 계획승인과정에서 검증
시민참여 방법	• 계획수립과정에 참여 • Planning Inspectorate의 공청회 관리 • 중앙정부에 이의신청	• 계획수립과정에 참여 • 상위행정청의 시민의견 수렴여부 검증 • 법적 쟁송	• 복수의 공청회(커뮤니티 평의회 및 도시계획위원회) • Zoning Board of Adjustment에 이의신청	• 공청회(상위계획) 및 공람(도시관리계획)
계획실현수단				
- 기본적 수단	• Planning Permission	• B-Plan을 조례로 결정	• 조례로 결정: Zoning Ordinance, Subdivision Ordinance, Official Map 등	• 법적 구속력을 갖는 도시관리계획
- 보조적 수단	• Notice, Order 등	• Planversicherungsmassnahmen(계획수립보호조치) • Vollzugsmassnahmen(집행조치)	• 심의, 계약 등	• 개발허가제 등
개발유도수단	• 기업육성특구, 간이계획지구 등에 대한 공공지원	• 민간의 계획수립허용, 부분토지이용계획 등 절차간소화	• Capital Improvement Program(CIP) • 보조금 등 정부지원	• 정부지원: 재정지원, 용적률 완화 등

경우를 제외하고는 재정지원이 이루어지지 않고 있다. 이렇듯 규제완화, 특히 용적률·건폐율 등 밀도완화만을 수단으로 도시계획의 실현을 꾀하고 있는 까닭에 기존시가지, 신시가지의 불문하고 우리나라는 기반시설이 부족한 가운데서도 매우 높은 시가지 밀도를 보일 수밖에 없게 되었다.

셋째, 도시계획제도가 허술하고 집행수단이 불충분하더라도 시민참여를 통한 감시가 활성화된다면 도시환경의 질적 수준을 지킬 수 있다. 그러나 우리나라의 도시계획 수립절차에서 주민참여의 길은 대단히 좁다. 주민참여의 창구가 공청회(도시기본계획), 공람(도시관리계획)으로 한정되어 있으며, 그것도 계획안이 확정된 후 한 차례만 형식적으로 운용되고 있다. 공청회에서 제시된 의견은 계획수립주체에 의해 자의적으로 처리되고 있다. 도시공간을 스스로 지키고자 하는 주민들의 깨어 있는 의식도 아직은 성숙되어 있다고 하기 어렵다. 결국 우리나라의 도시계획은 제대로 된 시민참여 없이 오로지 전문가와 관료에 의해 주도되고 있다고 해도 과언이 아니다.

이와 같은 도시계획체제의 문제점으로 인해 우리나라의 도시공간은 정체성과 질서를 잃고 방황하는 모습을 보이고 있다. 때문에 경제규모로는 세계 10위권을 넘나드는 대국이 됐지만 도시환경은 아직도 한참 낙후된 상태를 탈피치 못하고 있다.¹⁵⁾ 요컨대 도시계획에 관한 한 규제완화를 일방적으로 꾀하는 것은 옳지 않다. 물론 불필요한 규제, 중복된 규제, 지나친 규제는 폐지하는 것이 맞다. 그러나 삶의 질, 도시공간의 질을 높이는 데 필요한 규제는 반드시 지켜야 하고 필요하다면 강화해야 한다. 이런 맥락에서 앞서 분석한 세 나라의 제도를 어설프게 섞어

놓은 우리나라의 도시계획체제는 개혁이 필요하다. 서로 다른 경제·사회적 풍토에서 자라난 세 나라의 제도 중 어느 쪽이 우리 상황에 적합한지를 판단하고 이를 토대로 사회현실을 감안하여 단계적인 제도의 단순화·체계화 작업을 추진해야 한다.

참고문헌 •••••

- 대한국토·도시계획학회 편저. 2008. 토지이용계획론. 3정판. 서울 : 보성각.
- 국토개발연구원. 1990. 도시계획제도에 관한 비교법적 연구.
- 김현식·최수. 1995. 국토이용체계 국제비교 연구. 경기 : 국토개발연구원.
- 박세훈. 2004. “일본의 도시재생정책: 발전국가의 구조변화와 도시개발정책”. 대한국토·도시계획학회지 제39권 제2호. pp21-33.
- 박천보·오덕성. 2004. “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”. 대한국토·도시계획학회지 제39권 제5호. pp25-38.
- 새국토연구협의회. 2000. 우리나라 국토관리정책의 나아갈 길. 서울 : 새국토연구협의회.
- 서순탁·김진아. 2008. “한국과 일본의 개발행위허가제 비교”. 국토계획 제43권 제6호. pp39-52.
- 안건혁. 2000. “토지이용제도의 합리화방안 연구”. 서울 : 대한국토·도시계획학회. 국토계획 제35권 제3호. pp35-50.
- 양재섭·김영환·김정원. 2007. “영국의 도시재생 추진기구와 지원 제도에 관한 연구”. 대한국토·도시계획학회지 제42권 제5호. pp129-143.
- 윤양수. 1997. 국토계획제도 비교연구. 경기 : 국토개발연구원.
- 최병선. 1994. “도시계획법의 발전적 개편방향 연구”. 서울 : 대한국토·도시계획학회. 국토계획 제29권 제3호. pp59-79.
- . 2002. “각국의 도시 및 농촌공간 관리체계 비교연구”. 경기 : 국토연구원.
- A. J. Catanese, J. C. Snyder. 1979. *Introduction to Urban Planning*. London : McGraw-Hill, Inc.

15) 세계적 컨설팅 업체인 MHRG(Mercer Human Resource Consulting)는 매년 세계 200여 개 도시를 대상으로 삶의 질과 생태도시 순위를 매기고 있는데, 우리나라에서 가장 앞선 도시인 서울시는 지난 해(2010)에 삶의 질 81위, 친환경도시 순위 93위를 기록했음. 이웃 일본의 경우 삶의 질에서는 도쿄(40위), 고베와 요코하마(공동 41위)가, 그리고 생태도시 순위에서는 고베(9위), 요코하마(37위), 나고야와 오사카(공동 50위)가 50위 안에 들었음.

- B. Cullingworth. 1997. *Planning in the USA*. London and New York : Routledge.
- D. Arnord. ed.. 1979. *The Practice of Local Government Planning*. Washington DC : International City Management Association.
- G. Albers. 1965. “Staedtebau und Planungsrecht”. *Stadtbaubelt* vol.8.
- _____. 1972. *Was wird aus der Stadt*. Muenchen : R. Piper and Co. Verlag.
- J. B. Cullingworth, V. Nadin. 1997. 12th ed.. “*Town and Country Planning in the UK*”. London and New York : Routledge.
- L. Venevolo. 1967. *The Origins of Town Planning*. London : Routledge and Kegan Paul.
- P. Hall. 2002. . *Urban and Regional Planning*. 4th ed. London and New York : Routledge.
- R. Hartog. 1962. *Stadterweiterungen im 19. Jahrhundert*, Stuttgart : W. Kohlhammer Verlag.
- P. Newman and A. Thornley. 1996. *Urban Planning in Europe*. London and New York : Routledge.
- R. Alterman. ed.. 2001. *National-Level Planning in Democratic Countries : An International Comparison of City and Regional Policy-Making*. UK : Liverpool Univ. Press.
- U. Battis. 1981. *Oeffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*. Stuttgart : Verlag W. Kohlhammer GmbH.
- W. Mueller. 1974. *Stadtebau*. Stuttgart : B. G. Teubner.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Town_and_country_planning_in_the_United_Kingdom.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Development_plan.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Development_plan_document.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Regional_Spatial_Strategy.
- http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning_system/planningpolicy/planningpolicystatements/.
- <http://de.wikipedia.org/wiki/Baugesetzbuch>.
- <http://dejure.org/gesetze/BauGB>.
- http://www.mercer.com/press-releases/quality-of-living-report-2010#City_Ranking_Tables.
- http://www.mercer.com/press-releases/quality-of-living-report-2010#Ranking_Eco_Cities.

-
- 논문 접수일: 2011.10.31
 - 심사 시작일: 2011.11. 9
 - 심사 완료일: 2011.11.23

A Comparative Study on Urban Planning System of England, Germany and the USA

Keywords: Urban Planning System, International Comparison, Substance of Planning System, Plan-Making Procedure

This study aims at comparative analysis on urban planning system of England, Germany and the USA, and thus to derive useful implications for the Korean planning system. The focus of analysis is laid on two aspects of urban planning system; the one, substantial aspect and the other, procedural aspect. The substantial aspect deals with the status of urban planning within the national spatial planning system, the types of urban plans and their roles, and the tools for plan implementation. In respect to plan-making procedure, the authorized bodies for plan-making, the way of conforming various plans and policies, and the participation of stake-holders, especially, citizens in plan-making are analysed. The implications derived are as follows: First, Korean urban planning system seems to adopt all the useful systems from the three countries, but superficially without necessary fundamentals. Second, the tools for plan implementation are not sufficient enough to keep the urban built environment sustainable. Third, citizen participation in plan-making is largely in formality. Thus, the quality of life of Korean cities is still far beyond the desirable state comparing with economic accomplishment. An active but stepwise innovation of urban planning system is urgently needed.

영·미·독의 도시계획제도 비교연구

주제어: 도시계획제도, 국제비교연구, 실체적 측면, 절차적 측면

이 연구는 영국, 미국, 독일의 도시계획제도를 비교분석하고 이를 통해 우리나라 도시계획제도에 대한 시사점을 얻는 데 목적이 있다. 영·미·독의 도시계획제도는 우리나라 제도형성에 큰 영향을 미쳤다는 점에서 이들 국가의 비교연구는 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 비교분석은 도시계획제도의 실체적 측면과 절차적 측면을 모두 아울러 다. 구체적으로 실체적 측면에서는 ‘국가공간정책의 맥락에서 본 도시계획체제의 위상’, ‘도시계획의 종류와 기능’ 그리고 ‘도시계획의 실현수단’을 비교했다. 이어서 절차적 측면에서는 ‘도시계획수립의 입안·결정주체’, ‘각종 관련계획 및 정책과의 수평·수직적 정합성 확보방식’ 및 ‘계획과정에서 이해당사자 특히, 주민의 참여방식’에 대해 분석했다.

분석결과 우리나라의 현행 도시계획제도는 다음과 같은 문제를 갖고 있다. 첫째, 형식적으로는 상·기 3국의 유용한 제도를 모두 수렴한 듯 보이지만 실제로는 제도의 본질적인 기반구축에 이르지 못했다. 둘째, 계획실현에 필요한 제도적 수단이 부족하고, 그나마 있는 제도도 제대로 시행되지 못하고 있다. 셋째, 계획수립과정에서의 시민참여도 형식적 통과에 그치는 수준에 머물고 있다. 이러한 문제점들로 인해 우리나라 도시공간의 질적 수준은 그간의 경제적 성취에 비해 매우 뒤져 있다. 현행제도에 대한 근본적인 재검토와 이를 통한 제도의 단순화·체계화가 단계적으로 추진될 필요가 있다.