

# 국토정책 *Brief*

제 216 호  
2009. 2. 9

## 분권화 시대의 해외 도시계획시스템 - 영국의 계획심의관(Planning Inspectorate) 제도 -

국토연구원 이영아 책임연구원

- 영국의 ‘계획심의관(Planning Inspectorate)’ 조직은 일종의 옴부즈맨 제도로써, 1992년부터 집행기구 역할을 수행
- 2008년 3월 기준 영국의 계획심의관은 약 380명이며, 대부분 계획가, 건축가, 토목기술자 등 관련 분야에 10년 이상 종사한 경험이 있는 전문가들로 구성됨
- 계획심의관의 주요 업무는 다음과 같음
  - 첫째, 지방정부가 불허한 개별적인 개발행위에 대해 청원(appeals)이 접수된 경우 해당사업을 조사하고 개발허가 여부를 재판단
  - 둘째, 지방정부의 개발계획보고서(Development Planning Documents: DPDs) 및 주민참여보고서(Statements of Community Involvement: SCI) 내용이 법적 조건에 부합하고 건전한 개발계획으로 이루어졌는가에 대한 여부를 심사
- 계획심의관 제도는 지역의 정책집행과정에서 발생하는 문제점을 중앙정부 차원에서 보다 객관적으로 판단하고, 도시계획에 대한 국가 차원의 목표와 가치를 지방개발계획에 효과적으로 반영할 수 있도록 역할을 수행한다는 점에서 의의가 있음
- 영국의 계획심의관과 유사한 한국의 중앙도시계획위원회가 도시계획에 대한 국가 차원의 목표와 가치를 달성하기 위한 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 역할을 재검토할 필요가 있으며, 계획심의관 제도와 같이 상시적·전문적·독립적 심의 기구로 개편할 경우 계획성과물의 질을 높일 수 있을 것임

## 1. 영국의 ‘계획심의관’ 제도

### ● 조직 소개

- 영국의 ‘계획심의관(Planning Inspectorate)’ 조직은 일종의 옴부즈맨 제도로서, 1992년부터 집행기구의 역할을 수행
  - 현재 커뮤니티 및 지방정부 부서(Department for Communities and Local Government: CLG)에 소속되어 있음
- ‘지방개발계획(Local Development Frameworks: LDF)’ 및 각종 계획, 주택, 환경 등 관련 분야의 업무를 수행하고 있으며, CLG 외에도 환경부, 식품 및 농림부, 교통부 등 여타 부처의 관할 업무 중 지역개발계획 등과 연관된 업무도 다룸

### ● 조직의 구성

- 2008년 3월 기준 870명의 직원이 있는데, 그중 380명이 재택근무를 하면서 월급을 받는 계획심의관이며, 나머지는 본부에 출근하는 행정직 직원으로 이루어져 있음
  - 이밖에도 사업 단위로 심사료를 지불(fee-paid)하는 자문 계획심의관이 약 120명 고용되어 있음
  - 심의관들은 특정한 지역에 배치되는 것은 아니며, 한 사람이 동일한 지역 심의를 중복하여 수행하더라도 특별한 제재는 없음
- 계획심의관은 대부분 계획가, 건축가, 토목기술자 등 관련 분야에 10년 이상 종사한 경력이 있는 전문가들로 이루어져 있음
- 계획심의관 고용은 인터넷이나 신문, 잡지 등에 채용공고를 낸 후 지원자들의 공개경쟁으로 이루어짐
  - 공석이 생기면 외부에서 채용을 하기도 하며, 내부에서 승진을 통해 메우기도 하고, 정부사무소(Government Office)<sup>주)</sup> 직원과 상호 파견이 이루어지기도 함

주) 영국은 광역단위 지방정부가 없으며, 정부사무소(Government Office)는 광역차원의 중앙정부사무소임

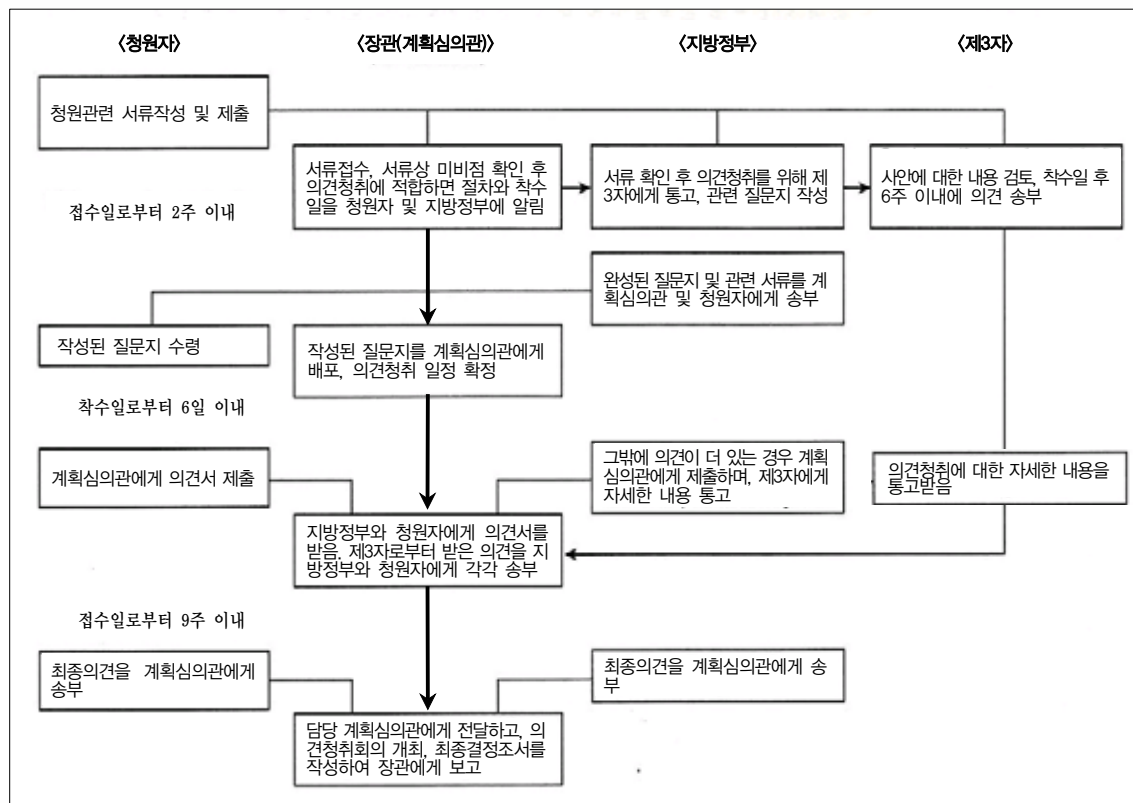
## 2. 계획심의관 주요 업무

- 지방정부가 불허한 개별적인 개발행위에 대해 청원(appeals)이 접수된 경우 그 사업을 조사하고 개발허가 여부를 재판단하는 일을 수행함
- 2004년부터는 지방정부의 개발계획보고서(Development Planning Documents: DPDs) 및 주민참여보고서(Statements of Community Involvement: SCI) 내용을 심사하는 일도 담당하고 있음

### ● 개발허가에 대한 재심

- 개별 개발행위 불허에 대해 재심을 청원하고자 하는 경우, 행정업무를 담당하는 직원들이 청원자에게 필요한 서비스 및 정보를 제공하여 서류제출을 지원함
- 재심청원 서류의 접수절차나 내용에 미비한 점이 없다고 인정되면 심사절차가 시작됨
  - 청원사례에 대한 심사방식은 서면, 의견청취, 질의 등의 형태 중 선택할 수 있음

【그림】 의견청취를 위한 심의과정



출처: Moore, 2007, A Practical Approach to Planning Law.

- 지방정부는 제3자의 의견수렴을 위해 주변 지방정부 혹은 환경단체 등에 관련 내용을 통고하고, 절차에 따라 지방정부, 청원자, 제3자는 해당 사례에 대해 의견을 제출함
- 계획심의관은 실사 및 제출된 자료, 인터뷰, 의견수렴 등 종합적인 조사과정을 거쳐 최종적으로 판단, 결정한 내용을 보고서로 작성하여 장관에게 보고함

## ● 지방정부의 개발계획보고서(DPDs) 및 주민참여보고서(SCI) 심사

- 「계획 및 의무매입법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004: 이하 계획법)」에 의거한 도시계획정책지침(Planning Policy Statement: PPS)에서는 ‘지속가능한 개발’ 및 ‘지속가능한 커뮤니티 조성’을 도시계획의 목적으로 함
- 새로운 개발계획 시스템하에서, 지방정부의 개발계획이 포함된 DPDs 및 SCI는 반드시 계획심의관의 심사(examination)를 거쳐야 함
  - 계획심의관이 심사결과에 따라 수정을 권고하는 경우 지방정부는 이를 받아들여야 하는 의무가 있는데, 이전에는 그런 의무가 없었다는 점에서 2004년 계획법 제정이 가져온 핵심적인 변화라고 할 수 있음
- 심사에서는 DPDs 및 SCI가 법적인 요구조건에 부합하는가, 계획법 제20조 5항에 의거하여 계획이 어느 한쪽에 치우치지 않게 작성되었는가를 판단함
  - 법적인 요구조건이란 계획법의 목표에 부합하고 있는가를 판단하는 것임
  - 즉, 계획준비과정부터 커뮤니티의 참여를 보장하였는가 하는 ‘커뮤니티 참여’ 여부 및 계획준비의 착수단계부터 전략과 정책수립을 위한 경제적, 사회적, 환경적 영향평가가 있었는가 하는 ‘지속가능성 평가’ 부분을 의미함
- 계획심의관은 다음과 같은 항목을 검토하여 개발계획의 건전성을 판단함(PPS 12에 명시)
  - 절차적 타당성 : 지방개발계획(Local Development Scheme)에 커뮤니티 참여 관련 항목 등을 포함하고 있는가
  - 정합성 : 국가정책과 광역공간전략(Regional Spatial Strategies : RSS), 해당 지역과 주변지역의 관련 정책이나 계획과 부합하는가

- 일관성, 지속성, 효율성 : 계획에서 제안된 전략과 정책은 주변지역의 개발계획보고서와 일관되게 만들어져 있는가, 상황변화에 따라 합리적으로 변화될 수 있는 형태이고, 계획의 집행 및 모니터링 장치가 마련되어 있는가

### 3. 계획심의관 사업 추진현황

- 2007년 3월부터 2008년 2월까지 1년간 계획심의관들이 관여한 사업의 종류와 건수를 살펴보면 [표]와 같음
- 처리건수가 가장 많은 계획(Planning)에 대한 청원은 개별적인 개발이 계획에 의거한 것인가에 대한 심사를 청원하는 것으로, 2007~2008년 사이 2만 2800건이 접수되어, 2만 1706건이 처리됨
- 교통과 도로개설 및 변경 부분이 나뉘어져 있는데, 교통에 관련된 청원은 고속도로 및 철도 체계개선에 대한 내용을 포함하고 있으며, 도로개설 및 변경에 관한 청원은 소규모 국지도로의 개설이나 우회로 설치, 변경 등에 관한 내용을 포함
- 청원과정에서 불합리한 요구에 따라 심사과정에서 추가비용이 발생한 경우에는, 추가비용을 발생시킨 당사자에게 비용을 부담하도록 함

[ 표 ] 계획심의관 사업추진 현황

| 사례                                                      | 처리 건수  |
|---------------------------------------------------------|--------|
| 계획(Planning)                                            | 21,706 |
| 보존 건축물 및 보전지역 동의(Listed Building and CAC)               | 913    |
| 강제이행(Enforcement)                                       | 4,051  |
| 보존 건축물 및 보전지역 강제이행(Enforcement Listed Building and CAC) | 176    |
| 법률이 인정하는 개발 증명(Lawful Development Certificate)          | 344    |
| 회수(Recovered and Called-in)                             | 239    |
| 교통(Transport)                                           | 24     |
| 의무매입 명령(Compulsory Purchase Order)                      | 46     |
| 지역계획, 개발계획보고서, 주민참여보고서 등 각종 지역계획(RSS & LDF, DPD, SCI)   | 114    |
| 도로개설 및 변경(Rights of Way)                                | 409    |
| 기타                                                      | 2,891  |
| 총계                                                      | 30,913 |

주 : CAC는 보전지역 승인(Conservation Area Consent)을 뜻함.

출처 : Planning Inspectorate Annual Report and Accounts 2007/2008.

## 4. 계획심의관 제도의 시사점

- 최근 분권화시대를 맞아 도시계획 결정권한이 지방으로 이양되는 상황에서, 지방정부가 자율적으로 지역특성을 살린 도시계획 및 개발을 추진하고 도시정책에 대한 국가 차원의 가치와 목표를 달성하기 위해서는 효과적인 전략과 틀이 요구됨
- 일찍이 분권화가 이루어진 영국의 경우, 최고의 가치 수행지표(Best Value Performance Indicators : BVPIs), 지방정부와의 자율적 협약(Local Area Agreements) 체결, 계획심 의관 제도 등 국가 차원의 도시계획 목표를 달성하기 위한 각종 제도적 장치가 마련되어 있음
- 계획심의관 제도는 지역의 정책집행과정에서 발생하는 문제점을 중앙정부 차원에서 보다 객관적으로 판단하고, 도시계획에 대한 국가 차원의 목표와 가치를 지방개발계획에서 효과적으로 반영할 수 있도록 역할을 수행한다는 점에서 의의가 있음
- 계획심의관과 유사한 한국의 중앙도시계획위원회가 도시계획에 대한 국가 차원의 목표와 가치를 달성하기 위한 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 역할을 재검토할 필요가 있으며, 계획심의관 제도와 같이 상시적 · 전문적 · 독립적 심의기구로 개편할 경우 계획성과물의 질을 높일 수 있을 것임
- 실천성을 높이기 위해서는 중앙정부의 재정지원 방식과 연계시켜 나가는 방안도 필요함

● 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 이영아 책임연구원 (yalee@krihs.re.kr, 031-380-0240)