

행정계획

행정계획의 개념

행정계획이란 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 하여 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 관련 수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 형성하기 위하여 설정된 활동기준을 말한다(대판 2006. 9. 8, 2003두5426).

- 특정 공행정목적의 달성을 실현하기 위해 대한 사전준비과정 또는 그 산물 (홍)

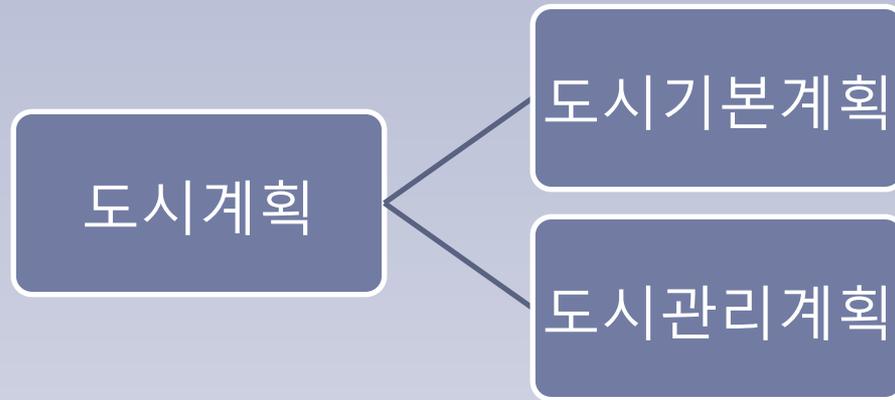
행정계획의 개념적 요소

- 행정주체의 장래의 일정한 행정목표 설정행위
- 행정목표 달성을 위한 활동기준
- 다양한 행정수단의 종합, 조정
- 행정주체의 책임하에 주도권을 가지고 적극적으로 일정한 질서를 형성하는 작용 → 계획결정에 있어 광범위한 형성의 자유가 인정된다
- 행정계획의 비중이 현대행정에서는 증가

행정계획의 법적 성질

1. 입법행위설 : 일반, 추상적인 규율을 행하는 입법행위로(법규 명령의 성질을 갖는) 일반적 구속력을 가짐. 항소소송의 대상이 아니라는 견해
2. 행정행위설(대법원) : 특히 도시계획결정은 그것이 공고 또는 고시되면 법률규정과 결합하여 개인의 권리를 구체적으로 규제하는 효과를 가져온다고 봄 (➔)
3. 개별검토설(通) : 법규명령적인 것, 행정행위적인 것이 있으므로 개별적으로 검토해야 함
4. 독자성설 : 법규범도 행정행위도 아닌 독자적인 법형식, 행정행위에 준하여 행정소송의 대상이 됨

- ❖ "도시계획" - 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획



- ❖ "도시기본계획" - 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획
- ❖ "도시관리계획" - 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 안보, 문화 등에 관한 계획을 말한다.

도시기본계획의 국민에 대한 구속력 인정여부

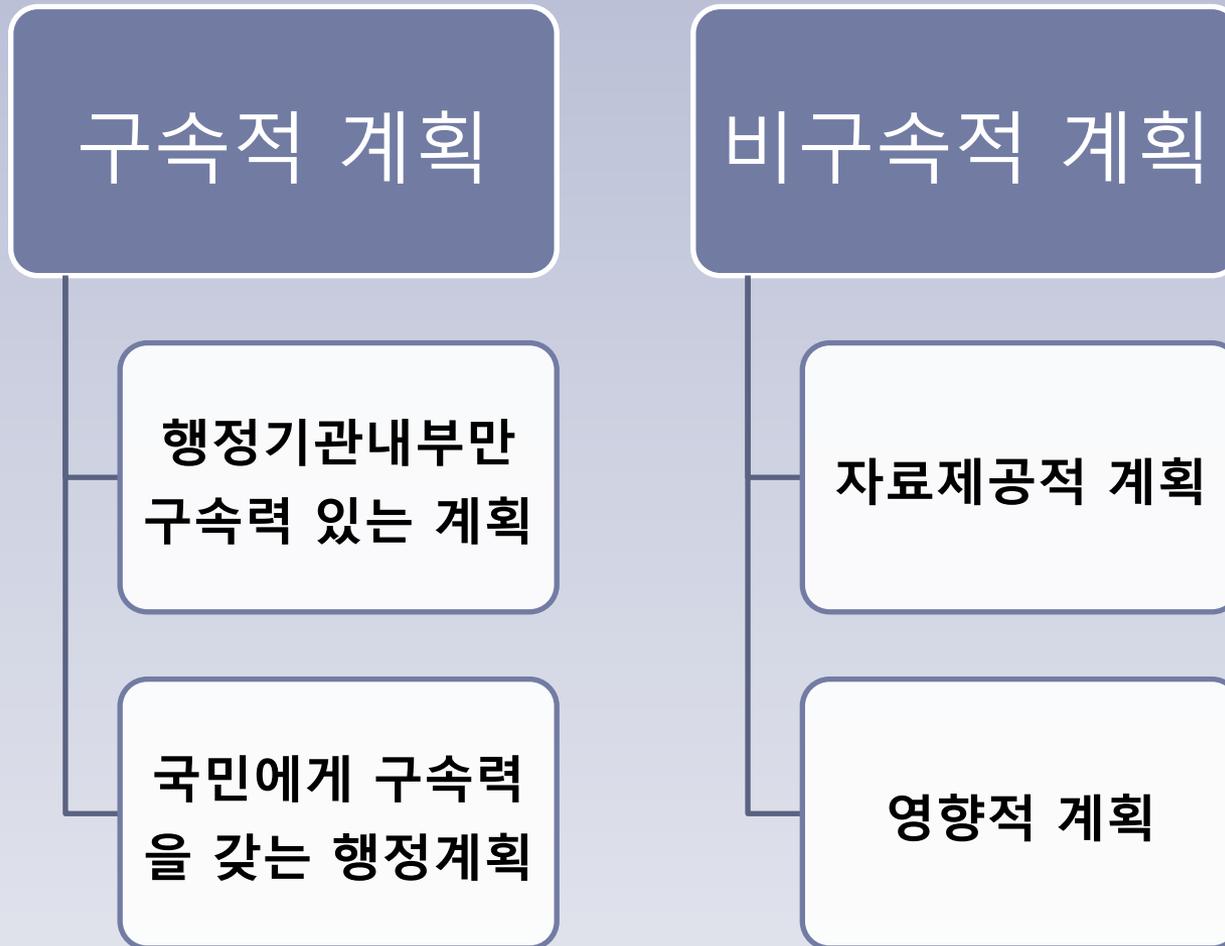
(구)도시계획법령상 **도시기본계획**은 도시의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 그 계획에는 토지이용계획, 환경계획, 공원녹지계획 등 장래의 도시개발의 일반적인 방향이 제시되지만, 그 계획은 도시계획입안의 지침이 되는 것에 불과하여 **일반 국민에 대한 직접적인 구속력은 없는 것이다**(대판 2002. 10. 11, 2000두8226).

환지계획의 처분성 인정여부

토지구획정리사업법 제57조, 제62조 등의 규정상 환지예정지 지정이나 환지처분은 그에 의하여 직접 토지소유자 등의 권리의무가 변동되므로 이를 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 있으나, 환지계획은 위와 같은 환지예정지 지정이나 환지처분의 근거가 될 뿐 그 자체가 직접 토지소유자 등의 법률상의 지위를 변동시키거나 또는 환지예정지 지정이나 환지처분과는 다른 고유한 법률효과를 수반하는 것이 아니어서 이를 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 할 수가 없다(대판 1999. 8. 20, 97누6889).

행정계획의 종류

구속력 내지 강제력의 유무에 따라



행정계획의 종류(계속)

- 계획기간에 따라 - 단기, 중기, 장기계획
- 계획대상에 따라 - 전국(국토종합계획)
 - 지역(도종합계획, 시군종합계획)
 - 구역계획(지역계획)
- 생활영역에 따라 - 경제계획, 사회계획, 교육문화
계획 등

행정계획의 절차

- 절차적 통제의 중요성
 - 행정계획의 장기성 · 종합성의 특성상 행정계획의 내용대로 계획이 집행되기 시작하면 사후적 통제인 사법적 통제는 어려워짐
 - 행정계획은 사전적 통제로서의 절차적 통제가 다른 행정작용에 비하여 더욱 중요
- 법적 근거
 - 일반법은 없음(행정절차법- 행정계획절차에 관한 규정 x)
 - **행정절차법 제46조**에 해당하는 계획과 관련하여서는 **행정상 예고와 의견제출 및 공청회** 등에 의한 절차상 통제제도가 마련되어 있음

행정계획의 효과

- 효력발생요건

- 개인의 자유와 권리에 직접 관련되는 계획은 법규형식에 의하지 않은 것이어도 알려져야만 효력 발생

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제31조 (도시관리계획 결정의 효력) ① 도시관리계획 결정은 제30조제6항에 따른 **고시가 된 날부터 5일 후에** 그 효력이 발생한다.

제30조 ⑥ 국토해양부장관이나 시·도지사는 도시관리계획을 결정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 결정을 고시하고, 국토해양부장관이나 도지사는 관계 서류를 관계 특별시장·광역시장·시장 또는 군수에게 송부하여 일반이 열람할 수 있도록 하여야 하며, 특별시장·광역시장은 관계 서류를 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

행정계획의 효과 - 집중효

- : 계획이 확정되면 계획의 시행을 위한 개별법령상의 승인 또는 허가 등을 받은 것으로 간주하는 효력
- 대규모 행정계획의 집행을 위해서 수많은 인·허가 등이 필요한 경우에 행정의 신속성을 위하여 활용
 - **택지개발촉진법**
제9조 ①시행자는 ... 택지개발사업실시계획("실시계획")을 작성하여 국토해양부장관의 승인을 얻어야 한다.
제11조 (다른 법률과의 관계) ①시행자가 [제9조](#)의 규정에 의한 실시계획의 승인을 얻은 때에는 다음 각호의 결정·인가·허가·협의·동의·면허·승인·처분·해제·명령 또는 지정을 받은 것으로 보며, 국토해양부장관이 실시계획의 승인을 고시한 때에는 관계법률에 의한 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

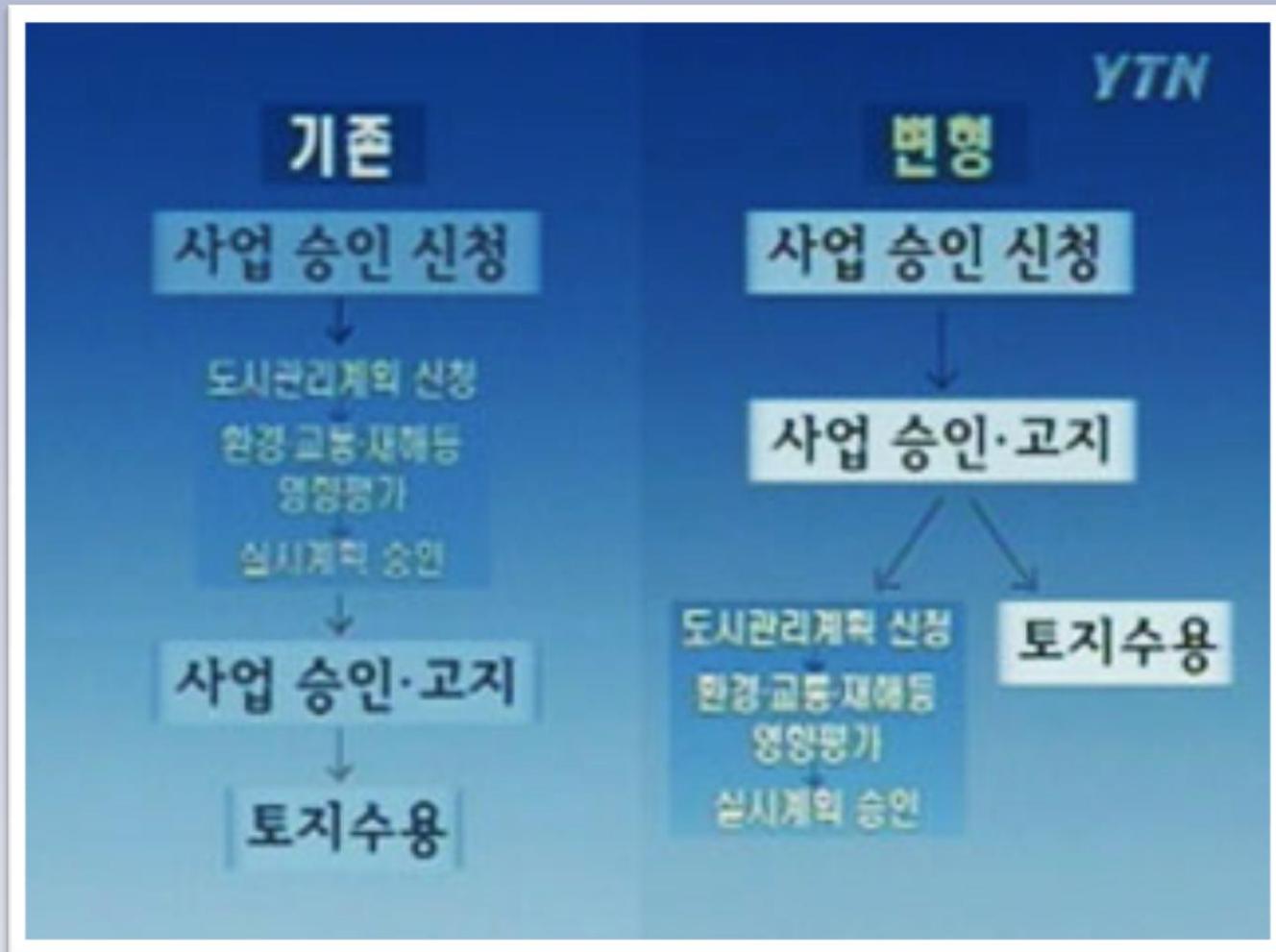
- 집중효의 법적 근거 - 행정기관의 권한 변경을 가져오므로 법적 근거가 필요함
- 집중효의 정도 - 본래 필요했던 다른 행정청의 인,허가를 받은 것으로 의제되는데, 이때 의제되는 인,허가와 관련된 절차법, 실체법상의 규정에 구속되는지 아니면, 계획확정결정에 필요한 규정만 준수하면 되는지의 문제

1. 관할집중설 - 주된 행정청이 여러 개의 인,허가에 대한 심사관할권을 가지고 있을 뿐. 의제되는 인,허가의 실체적 요건과 절차규정들을 모두 준수해야 함

의제대상인 인,허가가 2-3개의 소수인 경우와 행정청간 업무교류가 빈번한 경우 신속한 결정이 가능한 반면, 집중효의 의미 퇴색

2. 절차집중설 - 실체적 요건에 대해서는 모두 구속되며, 다만 절차규정의 준수에 따른 비용과 시간의 절약을 의미
3. 제한적 실체집중설 - 실체적 요건규정에 대해서도 주된 행정청이 그 이익의 중요성과 다른 이익과의 형량을 통해 구속력의 정도를 달리 평가할 수 있다고 봄
4. 제한적 절차집중설 - 실체법적 요건에는 기속, 절차규정 중에 3자의 이익을 보호하기 위한 청문이나 의견제출 절차는 보호되어야 한다봄

인,허가 의제



“이대 파주캠퍼스 사업, 7시간 만에 승인”

이화여대 파주캠퍼스 사례

경기도 파주시 이화여대 캠퍼스 예정지 토지주들이 자신들의 토지를 사업대상에서 제외
해 달라며 파주시를 상대로 **사업시행승인처분 취소소송** 제기

1심(의정부지법 행정부)는 2008년 12월

"사업시행승인 처분이 위법하다"는 원고 주장에 대해 "**모든 인허가 과정을 다 거쳐야
한다면 인허가를 의제처리하는 공여지특별법의 취지에 역행하는 것으로 사업시행승
인을 하면서 관련 인허가 사항의 사전협의를 모두 거쳐야 하는 것은 아니다**"고 판결.

경기도지사과 사전협의를 거치지 않았다는 원고 주장에 대해서도 "2007년 8월 용도지정 변경에 관한 고시를 한 바 있으므
로 사전협의를 거친 것으로 봐야한다"고 받아들이지 않았으며 "재량권 남용 등 원고의 다른 주장도 이유 없다"고 함.

항소심(서울고등법원)

"1심과 같은 취지로 원고들의 청구를 모두 기각한다".

상고 현재 대법원에 계류 중

인 · 허가 의제와 구별

- : 하나의 민원 목적을 달성하기 위하여 다수의 기관으로부터 인가 · 면허 · 허가 등을 받아야 하는 복합 민원에 있어서,
하나의 인 · 허가나 면허를 받으면 다른 법령상의 인 · 허가나 면허를 받은 것으로 간주하는 제도
- 집중효와 인 · 허가 의제 모두 절차간소화를 위한 것이라는 점에서 동일하나, 집중효는 계획확정에 부여되는 특유한 효과이지만 **인 · 허가 의제**는 행정계획뿐 아니라 인가 · 허가 등의 일반 행정영역에서도 인정된다는 점에서 구별됨

행정계획의 통제

1. 행정심판에 의한 통제

처분성 있는 행정계획은 행정심판을 통한 통제의 대상이 될 수 있음

2. 행정소송에 의한 통제

처분성 있는 행정계획은 행정소송을 통한 사법적 통제의 대상이 될 수 있음

행정계획의 수립과정에서 행정청은 **계획재량**이라는 재량권을 가짐.

계획재량 = 일반재량행위(행정재량) ?

계획재량(형성의 자유)

- : 계획주체가 계획법률에 따라 구체적인 계획을 책정하는 과정에서 가지는 광범위한 형성의 자유
- 계획재량은 행정계획에 대한 사법적 통제에 있어서 행정계획의 위법성 심사와 관련됨
- 행정재량과 계획재량이 서로 본질적으로 다른 것?
학설의 대립 有, **본질적으로 차이 X (다수설)**
 - ① 규범구조 ② 재량의 인정범위가 계획재량이 보다 넓은 점에서 차이가 있을 뿐

계획재량의 통제- 형량명령

계획주체에게 광범위한 형성의 자유가 인정되더라도,

계획주체의 형성의 자유는 일정한 제한을 가짐

(계획재량의 제한원리로서의) **형량명령이란 계획주체는**

계획관련자 모두의 이익을 정당하게 고려하여야 할

의무가 있다는 것

- 행정계획의 사법심사와 관련된 이론
- 형량명령에 반하는 행정계획은 위법한 것이 됨

형량명령의 하자

- ① 형량이 전혀 없는 경우(형량의 해태)
- ② 형량에서 반드시 반드시 고려되어야 할 특징이
익이 고려되지 않은 경우(형량의 흠결)
- ③ 관련된 공익 또는 사익의 의미를 잘못 평가한
경우
- ④ 관련 이익의 형량을 잘못 한 경우(오형량) 등

계획보장청구권

: 계획을 신뢰한 사인을 보호하기 위하여 인정되는
계획관련 청구권

사인이 계획주체에게 대해 계획관련 행위를 요구
할 수 있는가?

계획관련행위청구권의 유형

1. 계획존속청구권 - 구체적인 계획의 변경이나 폐지 시에 계획의 존속을 청구할 수 있는 사인의 권리
2. 계획변경청구권 - 구체적인 계획이 시행되고 있는 경우에 기존계획의 변경을 청구할 수 있는 사인의 권리
3. 계획준수청구권 - 기존 계획과 상이한 방향으로 계획이 집행되는 경우에 기존의 계획을 따를 것을 요구할 수 있는 권리
4. 계획집행청구권(계획이행청구권) - 수립된 계획을 집행하지 않는 경우 계획을 집행할 것을 요구할 수 있는 권리