

空間計劃分野의 中央-地方間 機能配分

A Study on the Redistribution of Administrative Functions between Central and Local Governments in Spatial Planning

金 容 雄

(國土開發研究院 前任研究委員)

車 美 淑

(國土開發研究院 研究員)

<目 次>

I. 序 論	IV. 空間計劃分野의 中央-地方間 機能配分方案
II. 理論的 背景 및 既存研究 檢討	V. 結 論
III. 空間計劃分野의 機能配分 現況과 問題點	

<ABSTRACT>

A local autonomy has been recently reinstated in Korea, but no serious effort has been made for the redistribution of government functions between central and local governments. This paper aims to examine the existing role of central and local governments in the field of spatial planning and to identify some of the possible directions for future redistribution of government functions.

This study reviews the roles of central and local governments in preparing and implementing spatial planning in order to identify issues and problems in the redistribution of government functions in the era of local autonomy. And a set of criteria and indicators has been suggested based on the previous studies and empirical cases in major advanced countries. It has been used for the redistribution of spatial planning functions. Also a questionnaire survey was conducted on central and local government officials, academicians and professionals concerning the desirable functions of central and local governments in spatial planning.

I. 序 論

최근 급격히 전개되고 있는 세계화와 지방화 추세에 따라 중앙정부의 역할은 점차 감소되는 반면, 지방자치단체나 민간부문의 역할은 상대적으로 커지고 있다. 아울러 소득증대와 가치관의 변화는 생활환경 및 사회간접시설에 대한 수요를 점차 다양화·고급화시킬 것으로 전망된다. 이와 같은 전반적인 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 보다 분권적인 대응이 요구된다. 특히 지방자치제의 본격적인 실시에 따른 지방자치단체 및 지역주민들의 자율화 요구에 부응하기 위해서는 현재 중앙정부가 지니고 있는 권한의 상당부분을 지방에 이양하지 않으면 안될 것이다. 이에 따라 정부에서는 전반적인 분야에서의 행정업무 조정과 지방자치단체로의 기능이양작업을 추진하고 있으며, 상당수준의 중앙정부권한이 지방에 이양되거나 이양될 예정으로 있다. 그러나 지금까지의 기능이양작업은 실무적인 차원에서 개별사무 위주로 되어 있어 보다 체계적이고 종합적인 접근이 필요하다.

특히 국토개발분야의 정부기능은 주민복지 및 지역개발과 긴밀한 관계를 지니고 있어, 지방자치의 본격화에 따라 지역주민과 지방자치단체의 참여요구가 타 분야에 비해 높게 나타날 것으로 전망된다. 이에 이 글에서는 국토개발분야의 정부기능 가운데 공간단위 개발계획과 관련된 기능의 바람직한 중앙과 지방간의 기능배분방안을 제시하고자 하였다. 그리고 공간계획분야는 크게 공간개발관련 종합개발계획과 토지이용관련 계획으로 구분되어 수립되고 있다. 공간단위 종합개발계획은 국토건설종합계획, 수도권 정비계획, 광역권 개발사업계획, 도·군 종합개발계획, 개발촉진지구개발계획, 제주도개발계획 등이 있으며, 토지이용관련 계획으로는 도시계획과 국토이용계획이 있으나, 여기서는 공간개발관련 계획을 주요검토대상으로 한정하고자 하므로 도시계획, 국토이용계획 등 토지이용에 관련된 계획은 검토대상에서 제외키로 한다. 이들 공간개발계획을 중심으로 지방자치시대에 적합한 기능배분방안을 도출하기 위하여 우선 중앙-지방간 기능배분에 관한 이론 및 기존연구들을 검토하고, 이들의 기능배분실태에 대하여 우리나라와 외국의 사례를 비교·분석하였다. 그리고 기존연구들의 원칙과 기준을 토대로 국토개발분야의 특성을 감안하여 기능배분기준을 별도로 설정·적용하였으며, 마지막으로 국토개발관련 공무원 및 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 종합적으로 검토하여 지방자치시대에 적합한 공간계획분야의 기능배분방안을 제시하고 있다.

II. 理論的 背景 및 既存研究 檢討

1. 理論的 背景

중앙정부와 지방자치단체간 기능이나 행정사무의 배분에 관한 이론적 논의로는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 관한 이론 및 모형연구와 기능배분을 위한 판단기준과 원칙 등에 대한 연구들로 크게 분류될 수 있다. 우선 중앙-지방간 기능배분을 논하기 위해서는 지방자치단체의 성격규명과 중앙-지방간 관계설정에 대한 명확화가 우선적으로 요구된다.

중앙-지방간 관계에 대한 대표적인 이론과 모형으로는 Griffith의 국의책임분담론, Elcock의 대리인 및 동반자모형, Rhodes의 상호의존모형, Wright의 분리모형, 내포모형, 상호중첩모형과 Ashford의 상호의존관계론, 이와사끼(岩岐)의 분권유형에 따른 단계구분, Saunders의 이중국가모형 등이 있다<표 1>. 이들의 개괄적인 내용을 살펴보면, Griffith는 국의책임분담론을 통해 모든 정부가 국익을 도모할 동등한 책임이 있으나 지방자치단체의 법적 권한이 무제한적으로 확장되는 것이 아니라고 보고 중앙과 지방의 관계를 자유방임형, 규제형, 장려형 등 세 가지로 유형화하고 있으며, Elcock은 중앙과 지방간의 종속적인 관계의 정도에 따라대리인모형과 동반자모형으로 구분하고 있다. 한편 Rhodes는 이러한 Elcock류의 고전적 모형에 대해 비판하면서 새로운 수단으로서 상호의존관계론을 제시하여 중앙정부와 지방자치단체간 관계를 대리자나 동반자라는 이분법에 의한 이해보다는 책임의 공유라는 보다 다원화된 기능적 접근을 제시하고 있다. 이와 유사한 이론으로 Ashford의 상호의존관계론을 들 수 있는데, 여기서는 중앙과 지방자치단체간 관계가 다원화된 경로를 통한 상호작용결과로 형성되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 상호관계도 단순히 계층적이 아니라 상호영향을 주고받는 상호의존에 기반을 두고 있다는 것이다. 이상에서 살펴본 이론과 모형들은 중앙과 지방자치단체간의 평면적인 관계에 치중한 반면, Wright와 이와사끼 등은 중앙과 지방자치단체간의 보다 동태적이고 변화적인 차원에 초점을 맞추고 있다. Wright는 미국의 연방정부-주-지방정부의 관계변화를 설명하기 위해 분리모형, 내포모형, 그리고 상호중첩모형 등 세 가지 관계모형을 제시하고 있으며, 상호중첩모형이 현대의 정부간 관계실체를 가장 잘 보여주고 있다고 보고 있다. 그리고 이와사끼는 앙드레 라조아(Andree Lajoie)의 이론을 이용해 지방자치가 정착됨에 따라 지방자치단체의 자율권이 확대되면서 중앙-지방간 관계가 종속적인 관계에서 상호의존적인 관계로 발전하고 있는 일련의 변화과정을 행정권의 위임단계, 행정권의 분권단계, 정치적인 분권단계로 구분하여 제시하고 있다. 정치적 분권단계에 이르러서 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 지위를 지니게

되며 재정적인 자립성이 높고 자치단체의 장이 주민의 직접적인 선거에 의해 선출된다. Saunders의 경우도 정치적 분권단계와 유사한 이중국가모형을 제시하고 있다. 이와 같이 최근 중앙-지방간 관계에 대한 연구경향은 전통적인 이분법적 분류 보다는 다원적 사회에서 이해의 중첩과 상호의존관계를 강조하는 추세를 보이고 있다.

<표 1> 중앙-지방간 관계이론 및 모형 종합검토

구 분	내 용			비 고
모 형	내포모형 (inclusive authority)	상호중첩모형 (overlapping authority)	분리모형 (coordinate authority)	D.S.Wright(1988)
	-	상호의존모형 상호의존관계론	-	R.A.W.Rhodes(1981) H.Ashford(1982)
	대리인모형 (agent model)	-	동반자모형 (partnership model)	H.Elcock(1982)
	행정권 위임	행정적 분권	정치적 분권	이와사끼(岩崎, 1985)
	-	-	이중국가모형 (dual state model)	P.Saunders(1982)
중앙-지방간 관 계	지방기관은 중앙당국에 완전종속	지방기관은 때로 중앙당국에 종속	대 등	
지방자치단체 위	중앙정부의 지부	부분적 독자성을 지닌 중앙정부의 창조물	중앙정부에 대해 독립된 정치체제	
권 한 배 분	중앙정부의 권한 일부 위임	우열관계에 있는 중앙정부와 지방 자치단체간 권한 분할	우열관계에 있지않은 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 분할	
지방자치단체 의 재정 근거	중앙당국에 의존	부분적 자주재정	자주 재정	

그리고 중앙정부와 지방자치단체간 책임과 권한의 배분에 관한 원칙과 기준에 관한 대표적인 연구로는 일본의 행정사무배분에 관해 ‘샤우프’ 사절단의 보고서를 들 수 있다. 여기서는 중앙정부와 지방자치단체간 기능배분의 규범적인 원칙으로 행정책임 명확화의 원칙, 능률의 원칙, 기초자치단체우선의 원칙 등을 제시하고 있다. 이는 정부계층간 기능분담에 있어서는 무엇보다도 행정책임소재를 명백히 하여 혼란과 중복의 폐해를 방지할 수 있어야 하고, 기능배분이 행정적인 능률을 극대화하도록 하며, 주민자치의 원리실현에 충실하여야 함을 강조한 것으로 볼 수 있어 이후 기능배분원칙과 기준연구의 근간이 되고 있다. 그리고 기능배분 기준에 관해서는 국가별로 지방분권화의 정도에 따라 정도의 차이는 있으나 지방자치제를 채택하고 있는 미국, 영국, 일본 등 대부분의 선진제국에서 정부계층간 기능배분은 일반적인 원칙과 기준을 바탕으로 이루어져 왔음을 보여주고 있다. 중앙-지방간 기능배분에 있어서 일반적으로 적용되어 온 기준으로는 해당사무의 지역성 여부, 정치적 책

임성의 범위, 경제적 효율성, 지역적 형평성, 그리고 행정적 효과성 등이 제시되고 있다. 그러나 중앙-지방간 기능배분 기준과 원칙은 단순히 규범적인 원칙이나 기준에 따라 객관적으로 이루어지기 보다는 각국의 정치체제 변화과정과 중앙과 지방정치의 동태적인 교호작용 속에서 이루어지는 경향이 있다.

2. 機能配분에 관한 國內 既存研究 檢討

우리나라는 지방자치제의 실시에 대비하기 위하여 1980년 후반이후 중앙-지방간 기능배분에 관하여 다양한 연구가 수행되어 왔다. 이들 연구들을 내용별로 분류하면, 첫째, 지방자치제의 실시를 전제로 현재 중앙정부 주도로 되어 있는 행정기능의 배분을 위한 일반적인 원칙과 기준에 관한 연구, 둘째, 특정분야에 대한 중앙과 지방간 기능배분 연구로 나누어 볼 수 있다.

우선 중앙-지방간 기능배분의 원칙과 기준의 제시와 관련하여 첫째, 기능배분 원칙으로는 정치적 원칙, 경제적 원칙, 그리고 행정적 원칙이 일반적으로 제시되고 있으며(김재훈, 1992), 둘째, 기능배분 기준과 지표개발에 있어서는 일반적 기능배분원칙을 바탕으로 중앙-지방간 기능배분 판단기준을 제시하고 있다. 이들 판단기준은 일반원칙에서의 구분과는 달리 전국성과 지역성, 경제적 효율성, 수행능력, 공평성과 형평성 측면에서 각각 다양한 지표를 제시하고 있다. 그리고 셋째, 기능배분기준간의 우선순위 적용을 통한 방안의 도출에 관해서는 지표를 규범적 성격을 지닌 기본지표와 실천가능성에 의한 실행지표로 나누고, 이들의 단계적 적용 및 판별에 의해 중앙-지방간 기능배분방안을 제시하고 있다(김재훈, 1992; 김영수, 1995).

그리고 행정기능 배분실태와 개선방안에 대한 기존 연구에서는 법적·제도적인 측면에서 본 우리나라의 기능배분 실태와 문제점 분석뿐만 아니라 특정분야의 기능배분방안에 대한 정책연구가 진행되어 왔다. 우선 법적·제도적인 측면에서의 기능배분 실태와 문제점을 분석한 바에 의하면 첫째, 우리나라 사무는 국가사무, 자치사무, 기관위임사무로 되어 있으나 개별사무를 실제로 구분하기는 매우 어렵다. 둘째, 지방자치법에서 지방자치단체 계층별 사무종류와 성격을 예시하고 있으나 단서조항에 의거하여 구체적인 사무배분은 개별법의 적용을 받도록 되어 있다. 따라서 지방자치법 규정자체가 유명무실화되어 법적 실익이 없는 것으로 지적되고 있다. 셋째, 우리나라 지방사무의 배분에 있어서는 지방자치단체별 특수성, 행정수요의 차이, 행·재정 능력, 인구규모 등에 대한 고려없이 일률적으로 배분되어 있다. 넷째, 기능배분기준이 이원화되어 기능배분의 구분이 불명확하다. 실제로 사무의 대부분은

그 성질이 복잡하고 다양하기 때문에 중앙의 사무기준에 의하여 중앙사무로 판정되는 사무가 동시에 지방사무기준에 의한 지방사무로 판정되는 경우가 발생하여 기준의 이원화로 인한 혼란을 초래하게 된다. 다섯째, 현행 사무배분의 경우에는 자치단체간 사무의 중복배분이 심하다는 점이다. 이밖에도 우리나라 중앙-지방간 사무배분 법규는 대통령령에 의한 사무배분, 하향적 사무배분 및 사무배분 원칙의 결여 등 여러 가지 문제점을 지니고 있는 것으로 지적되고 있다(김영수, 1995). 또한 특정분야의 기능배분방안에 대한 연구로는 해당분야의 연구기관 및 연구자들에 의해 부분적으로 연구가 진행되어 왔다. 특히 국토개발분야의 기능배분과 관련하여 일부 연구¹⁾에서 부문별 제도개선 차원에서 중앙정부와 지방자치단체간 권한과 책임배분의 조정방안을 제시하고 있다. 특히 공간계획분야에서의 기능배분에 대해 김용웅외(1993)는 지역계획이 본질적으로 지역적인 관심사항으로서 지역주민의 참여와 선도가 필요하므로 지방자치단체에 계획수립고권을 부여할 것을 주장하고 있다. 다만 지금까지의 행정관행과 지방자치단체의 계획수립능력 등을 감안하여 도·군 종합개발계획의 승인·결정은 단기적으로는 중앙정부가 담당하되 승인을 위한 계획안 검토대상을 중앙정부의 정책방향과 기준에 관련된 계획내용에 한정하도록 할 것을 건의하고 있다. 일단 지방자치단체의 계획수립 및 집행능력을 확보한 후에는 지역계획에 대한 중앙정부의 승인절차를 폐지하고, 국가적인 일관성과 지속성 유지를 위하여 중앙정부는 국가정책에 배치되는 지방자치단체의 계획안에 대하여 조정제도의 도입을 제의하고 있다. 이와 같은 주장은 한국지방행정연구원(1992)의 연구에 의해서도 지지되고 있다. 상기 연구의 주된 내용은 김용웅(1993)의 연구와 유사하게 지역개발계획 수립권을 지방자치단체에 부여할 것을 건의하고 있다. 이를 위하여 도·군 종합개발계획 결정권을 도지사 및 군수에게 이관하고, 2개 이상 시·군에 걸치는 광역계획의 경우에도 지방계획고권 원칙에 의거하여 개별시·군이 지방자치단체 협의회등을 통하여 자율적으로 수립하는 것이 바람직한 것으로 보고 있다. 이외에도 권원용(1987)의 연구에서는 시·도 공무원 의견을 중심으로 계획분야 및 토지이용분야에 있어 지방자치단체의 자율성 확대를 요구하고 있다. 그러나 기존의 국내연구들은 기존 제도의 문제점 개선에 보다 치중하고 있어 지방자치제를 전제로 행정기능배분에 따른 문제점의 도출이나 개선대안을 종합적으로 제시하는 데는 미흡한 것으로 판단된다.

1) 이에 해당되는 부문별 연구로 계획수립 및 지역개발분야는 권원용외(1987), 김용웅외(1993), 한국지방행정연구원(1992) 등이, 도시계획 및 개발분야는 최병선(1994), 신동진(1995) 등이, 산업입지분야는 유영휘외(1994), 환경관련분야는 정희성(1995), 김종순(1995) 등이 있다.

Ⅲ. 空間計劃分野의 機能配分 現況과 問題點

1. 機能配分 一般現況

우리나라 공간계획분야의 개괄적인 기능분담내역은 국가사무가 23.1%, 지방위임사무가 67.1%, 지방사무가 9.8%이다. 이러한 공간계획분야의 기능배분 특징은 지방고유사무와 국가사무 비율이 상대적으로 매우 낮은 반면, 지방위임사무 비율이 크게 높다는 점이다. 특히 국가사무 비율은 정부기능 전체평균의 1/3정도에 불과하다. 이는 계획업무가 사무의 성격이 지방사무의 성격이 높음을 의미한다. 그러나 이와 같이 국가사무의 비율이 낮음에도 불구하고, 지방고유사무는 전체 정부기능의 지방고유사무비율 평균에도 미치지 못하고 있어 지방자치단체의 자율성이 상대적으로 낮음을 보여주고 있다.

계획종류별로 나누어 사무배분실태를 보면, 전국계획의 경우는 11개의 사무중 1개를 제외하고는 모두 국가사무로 되어 있다. 도·군종합개발계획의 경우는 사무성격이 국가와 지방의 공동적인 사무성격을 지니고 있음에도 불구하고 지방고유사무는 하나도 없이 국가사무가 61.5%, 지방위임사무가 38.5%를 차지하고 있다. 이밖에 수도권 정비계획과 제주도 종합개발계획을 보면, 전자의 경우는 전체업무의 92.3%가 국가사무로 되어있고, 제주도 개발계획의 경우에는 국가사무가 없는 반면, 93.8%가 지방위임사무로 되어 있다(총무처, 1994). 이들 공간계획분야 기능분담실태의 특성은 계획수립 공간범위가 일부지역에 한정되어 있음에도 불구하고 지방고유사무가 거의 없고 중앙정부주도에 의하여 추진되고 있다는 점이다.

또한 공간계획 분야의 기능분담을 계획안 작성·결정 및 고시·승인 등 계획수립과정 차원에서 기능배분현황을 살펴보면, 다양한 개발계획 가운데 도·군 종합개발계획 수립에 있어 일부 과정을 제외한 대부분의 계획수립업무는 중앙정부가 처리하도록 되어있다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 담당하는 계획 관련사무의 경우에도 대부분이 중앙정부의 승인이나 개입이 요구되는 지방위임사무로 규정되어 있어 지역적인 문제해결을 중시하는 지역개발 계획기능이 중앙정부 위주로 배분되어 있음을 보여주고 있다.

2. 計劃類型別 機能配分 現況과 問題點

공간계획 유형별 수립과정과 중앙 및 지방자치단체간의 기능분담 현황과 문제점을 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다. 첫째, 전국계획은 계획의 작성·결정·변경 등 모든 단계가 중앙정부에 의해 이루어지고 있으며, 수립과정에서 기계적이고 집행적인 성격을 지니는 국

토조사만이 지방사무로 되어 있다. 이 과정에서 시·도지사는 단지 관할구역과 관련된 전국계획에 관해 내무부장관을 경유하여 의견을 제출할 수 있을 뿐이다. 전국계획이 국가적인 규모의 사업과 전국적인 통일성이 요구되는 정책방향을 제시하는 사무이므로 중앙정부의 기능에 속하고, 중앙정부에 의해 수행되어야 한다는 데에는 의문의 여지가 없다. 그러나 동일계획 체계 내에 있는 도계획, 시·군계획의 성격이 지방적인 이해를 강조하는 방향으로 변화되고 있는 만큼 전국적인 이해와 지방적인 이해의 조정을 위해서도 전국계획의 수립과정에 지방자치단체가 보다 주도적으로 참여할 수 있도록 계획수립 방법뿐만 아니라 내용상의 변화가 요구된다.

둘째, 수도권 정비계획은 건설교통부장관이 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들어 계획안을 입안하고, 수도권 정비위원회의 심의, 국무회의의 심의, 대통령의 승인을 거쳐 결정 또는 변경된다. 이 과정에서 지방자치단체는 수도권 정비계획안의 입안을 위한 의견청취의 대상이 되고 수도권 정비위원회의 위원으로 참여하는 등 소극적인 기능을 수행한다. 수도권 정비계획은 국가정책차원에서 성장 및 개발규모의 억제를 전제로 한 계획이라는 점과 여러 광역자치단체가 포함되어 있다는 점을 제외하고는 광역권 및 도종합개발계획 등 여타 지역계획과 큰 차이가 없다. 또한 수도권 정비계획은 국토의 균형개발차원에서 수도권의 인구 및 산업집중억제라는 국가정책적인 목적뿐만 아니라 수도권 내 과밀, 혼잡 등 각종 지역개발문제의 해결이라는 지역계획적 목표도 함께 추구하는 공동사무적인 성격이 강하다. 따라서 현재와 같이 수도권 정비계획안의 작성에서부터 모든 계획수립과정을 중앙정부가 직접 수행하는 것은 지방자치 실현이라는 정치적인 측면뿐만 아니라 공간계획기능의 효율적인 수행차원에서도 문제가 있는 것으로 판단된다. 그리고 중앙정부 주도적인 수도권 정비계획의 기능분담 근거는 수도권자체가 국가계획상 중요한 의미를 차지함은 물론 여러 광역자치단체의 관할지역이 포함되어 있어 지방자치단체간의 조정이나 협력이 어렵다는 데 있으나 이같은 주장은 모두 본질적이라기 보다는 주관적이고 가치판단적이라고 볼 수 있다. 따라서 이들 계획수립에 있어서 중앙정부는 정부지원을 대상으로 하는 지역의 범위나 지원사업의 종류·규모 등을 결정토록 하고, 구체적인 수립업무는 지방의 자율성에 맡기는 것이 타당한 것으로 판단된다.

셋째, 광역권 종합개발계획은 지방의 대도시 또는 산업지대 등 경제적 거점지역과 주변 지역을 함께 묶어 규모의 경제를 지닌 지역경제단위로서 국토의 균형있는 발전이라는 국가목적달성을 위해 지방균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률²⁾에 의거하여 수립토록

2) 특정지역개발계획은 국가가 특정한 목적, 즉 자원개발, 낙후지역개발 및 산업촉진을 위하여 일정한 지역을

되어 있다. 이 계획의 수립과정을 보면 건설교통부장관이 권역을 지정, 해당권역내의 시·도지사가 계획안을 작성하여 국토건설 종합계획 심의회의 심의를 거쳐 최종적으로 확정·고시한다. 만약 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 권역의 경우는 시·도지사가 공동으로 작성하고, 권역이 시·도에 걸쳐 있으면서 국가목적의 달성을 위해 필요한 경우에는 건설교통부장관이 직접 작성하거나 또는 작성자를 지정하도록 되어 있다. 이 계획과 관련하여 중앙정부는 권역지정, 계획심의, 고시 및 국가목적의 달성하기 위한 계획의 작성을 담당하고, 지방자치단체는 권역지정의 요청, 권역지정에 관한 협의, 계획작성 등의 권한을 가지고 있다. 광역권은 2개 이상의 시·도를 대상권역으로 하는 경우가 많아 권역 내 지역간 갈등조정에 대한 필요성이 높으며, 공항, 항만 등 전국적인 규모의 개발사업이 포함되어 있어 국가사무적인 성격을 지니고 있다. 그러나 광역권 계획관련사무는 공간적인 파급효과가 계획대상지역에 한정되어 있을 뿐만 아니라 계획내용이 지역산업진흥이나 개발과 연관성이 높기 때문에 지방사무적인 성격도 강한 편이다. 그리고 광역권 관련사업은 중앙정부와 지방자치단체의 공동사무로서, 중앙정부위주의 사무배분방식에서 벗어나 지방자치단체의 자율성을 확보할 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 사무배분이 요구된다.

넷째, 도 종합개발계획은 도지역 전역 또는 2개 군(시 포함)이상의 지역을 대상으로 작성되는 종합계획으로 전국계획에 비해 관련사무의 효과가 지방자치단체의 관할지역에 한정되는 지역계획의 특성을 지니고 있다. 이 계획은 관할구역 내 기초자치단체인 군종합개발계획과 도시계획의 상위계획으로 지역적 통일성이 요구되는 일반원칙과 지역적 공간구조와 개발에 영향을 미치는 주요사업계획을 제시하는 역할을 한다. 이 계획의 수립절차를 보면, 도지사의 도계획 작성, 내무부장관과 건설교통부장관을 경유한 국토건설 종합계획 심의회의 심의, 국무총리의 승인, 도지사의 공고로 결정되며 계획의 변경도 같다. 이와 같이 중앙정부의 승인을 받도록 한 것은 도계획이 전국계획의 하위체계에 있는 종합계획으로서 전국적인 통일성과 일관성을 유지하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 도 종합개발계획은 지방자치법에서 제시하고 있는 기능배분기준 가운데 국가사무성격 보다는 주민복지, 지역개발 및 생활환경 등에 관한 지역적 정책방향제시를 내용으로 하고 있어 지방사무적인 성격

대상으로 작성하는 지역종합개발계획으로, 이 법률에 의하여 폐지되고 광역권 종합개발계획과 개발촉진지구 개발계획으로 대체되었다. 개발촉진지구 개발계획의 수립과정을 보면, 중앙정부에 의해 지구가 지정되면, 시·도지사에 의하여 계획안이 작성되고, 중앙정부가 심의·승인하여 결정되며, 최종 결정된 계획안은 시·도지사에 의하여 고시된다. 개발촉진지구 개발계획은 중앙정부의 재정적인 지원이 필수적이기 때문에 지구지정 등 중앙정부의 개입이 불가피하나 개발계획의 공간적인 효과범위가 지역 내에 한정되어 있고, 계획수립과정에서 지역적 특성과 주민 의견반영의 필요성이 높기 때문에 현재와 같이 중앙정부가 심의·결정하는 경우 지방자치단체의 자율성 욕구증대의와 마찰이 불가피할 것으로 판단된다.

이 강하다. 따라서 지방활성화와 지방자치의 확립을 위해서는 자율성이 보다 강조되어야 할 분야라고 할 수 있다. 아울러 본격적인 지방자치시대가 도래함에 따라 지방자치단체에 의한 주민복리증진이나 주민과 지방자치단체간의 쌍방향 의사전달이 강조되는 추세로 이행되고 있는 만큼 도 종합개발계획의 성격과 내용이 변화되어야 할 것으로 본다.

다섯째, 시·군 종합개발계획은 도·농통합형태로 된 시와 군 지역을 대상으로 하여 수립하는 종합개발계획이다. 본 계획의 입안 또는 작성은 지방위임사무로서 해당 시장이나 군수가 담당하고 도지사의 승인으로 계획이 결정되며, 계획을 변경하는 경우에도 이와 동일한 과정을 거치게 된다. 그러나 본 계획 관련사무는 업무효과가 지역적인 지방사무로서, 지역의 능동적이고도 자치적인 개발을 위해서는 지방자치단체로의 전적인 권한이양이 필요할 것으로 판단된다.

<표 2> 공간계획분야의 기능분담현황

단위 사무명		사무내용	근거법령	원처리권자	처리권자	사무구분
전국계획	작성·결정	국토전역 또는 2도 이상에 걸치는 지방을 대상으로 하는 국토계획수립	국토건설종합계획법 제15조제2,3항	건설교통부장관		국가사무
	변경	전국계획의 변경	동법 제15조제4항	건설교통부장관		국가사무
수도권정비계획	계획수립	수도권인구 및 산업의 집중억제와 적정배치를 유도하기 위한 계획	수도권정비계획법 제4조 제1항	건설교통부장관		국가사무
	계획결정·변경	수도권정비계획의 결정 및 변경	동법제4조 제2항	건설교통부장관		국가사무
	계획공고		동법제6조 제2항	건설교통부장관		국가사무
광역권개발계획	권역의 지정·고시	인천적합성을 제외한 직할시와 그 주변지역, 공업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호인접하여 동일생활권을 이루고 있는 지역(지정요청은 시·도지사도 가능)	지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률 제4조	건설교통부장관		국가사무
	개발사업계획수립	해당 시도지사는 관계시장·군수의 의견을 들어 계획수립·제출	동법 제5조제1항 동법 제5조제2항	건설교통부장관 건설교통부장관	시·도지사	지방위임사무 국가사무
	계획결정·고시	관계중앙행정기관의 장과 협의 후 심의·결정	동법 제5조제4항	건설교통부장관		국가사무
도건설종합계획	계획작성	도건설종합계획의 작성	국토건설종합계획법 제17조제1항	건설교통부장관	도지사	지방위임사무
	계획승인	도건설종합계획의 승인	동법 제17조	건설교통부장관		국가사무
군건설종합계획	계획작성	군건설종합계획의 작성	국토건설종합계획법 제18조제1항	군수		지방위임사무
	계획승인	군건설종합계획의 승인	동법 제18조	도지사		지방위임사무
개발촉진지구개발계획	지구지정	개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역의 개발촉진	지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률 제9조	건설교통부장관		국가사무
	계획수립	개발촉진지구가 지정고시되면, 시도지사는 개발계획을 작성, 제출	동법제14조제1항	건설교통부장관	시·도지사	지방위임사무
	승인·고시		동법 제14조 제1항,2항	건설교통부장관		국가사무

자료 : 총무처(1994), 중앙·지방사무 총람(발체작성)/ 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률

3. 空間計劃分野의 中央-地方間 機能配分 海外事例

공간계획분야에 있어서 중앙-지방간 기능분담실태는 나라마다 원칙이나 기준이 상이할 뿐만 아니라 중앙과 지방자치단체간 책임과 권한배분 범위에 있어서도 큰 차이가 있다. 여기서는 지방자치의 경험이 비교적 오래된 몇몇 선진국들의 기능분담 현황과 특성을 살펴보겠다.

우선 일본은 공간계획수립분야에 있어서 공간적 범위가 2개 이상 광역자치단체에 포함되어 있거나 계획의 집행에 있어서 중앙정부의 재정적인 개입이 전제가 되는 계획은 중앙정부가 결정 및 승인권을 지니나, 추진에 있어 중앙정부의 개입이나 지원이 전제가 되지 않는 계획은 지방자치단체의 자율적인 권한으로 하고 있다. 구체적으로 중앙정부는 지역개발에 관한 제도의 기획·입안과 공공투자, 재정원조 등의 예산집행을 통하여 지역개발 및 지역개발 주체를 지원하고, 지역개발에 관한 각종 기능을 수집·가공·분석하여 지역개발주체에게 정보를 제공하며, 국가 스스로가 지역개발의 계획 및 사업주체로서 기능한다. 반면, 지방자치단체는 국가의 지역개발방향에 맞추어 나가면서 지역개발계획이나 사업실시에 있어 실질적인 주체로서의 지위를 차지하고 있다. 그리고 계획수립과 관련하여 지방자치단체는 스스로의 지역개발 내지 지역경영을 위해 독자적인 종합계획을 책정하며, 법률에 근거 하되 지방자치단체가 결정권한을 가지며, 법률이 정한 절차에 따라 도도부현이 계획을 작성하여 최종적으로 국가가 승인토록 하고 있다.

둘째, 프랑스의 공간계획체계는 전국단위의 국가경제·사회·국토개발계획이 있고, 지역 단위에서는 지역경제·사회개발에 관련된 레지옹계획과 도시계획적 성격을 지닌 도시구상 계획(SD)이, 최하위 공단단위에서는 토지점용계획(POS)이 수립되고 있다. 전국적 차원의 국토정비계획을 보면, 우리나라와 같이 국토종합 개발계획이라는 단독계획으로 수립되는 것이 아니라 국가경제·사회·국토개발계획의 일환으로 수립된다. 이와 같은 국가계획의 국토정비부문을 토대로 국토 및 지역개발기획단(DATAR)은 통신, 간선도로, 공항, 정보처리 및 여객수송에 대한 장기예상계획이 포함된 프랑스정비기본계획을 수립하여 구체화 작업을 한다. 또한 레지옹별로는 국가계획을 지역화한 지역경제사회개발 및 국토정비에 관한 계획이 수립된다. 레지옹계획은 지역 최상위단위 경제사회발전계획의 하나로서, 1982년 지방자치제의 개혁이전에는 중앙정부의 지역장관이 수립·집행해 왔으나 제9차 계획(1984~88)이후에는 레지옹의회로 대표되는 지방자치단체에 의하여 수립·집행된다. 계획수립과정

에서는 국가의 승인·감독대신 국가의 재정적인 지원을 확보하기 위하여 중앙정부와의 계획계약(Planning Contract)을 체결하여 추진한다. 그리고 지역수준에서는 레지옹계획외에 도시계획적 성격을 지닌 도시구상계획과 토지점용계획이 해당 자치단체에 의해 자율적으로 수립되고 있다.

셋째, 영국은 우리나라와 같이 지역단위 개발계획과 토지이용측면의 도시계획이 분리되어 있지 않고 주로 토지이용측면의 성격이 강한 계획이 수립되고 있다. 영국의 공간계획체계는 3개의 계층구조로 구성되어 있다. 전국수준의 국토정책지침과 여러 시·군지역이 포함된 광역지역을 대상으로 하는 지역공간계획지침이 있으며, 그 다음으로는 시·군단위 구조계획이 있고, 기초적 지방자치구 단위의 지방계획이 있다(Grant, 1992:3-12). 영국의 시·군 구조계획은 장기적 발전전략으로서 국가의 일관된 정책하에서 하부지역계획의 지침역할을 하고 있어 국가 및 지역정책의 우선순위조정과 타협이 중요한 과업의 하나이다. 시·군 구조계획 수립에 있어서 비록 중앙정부 승인제는 폐지되었으나³⁾ 중앙정부는 필요시 계획안의 수정과 변경을 명할 수 있는 권리를 보유하고 있다. 또한 중앙정부는 계획승인제 분쟁의 조정역할을 통하여도 이같이 국가정책의 우선순위를 지역적으로 반영할 수 있다(Grant, 1992:7). 이와 같이 공간계획분야와 관련하여 전반적인 의사결정은 지방자치단체의 자율적인 권한에 속하며 중앙정부의 사전적인 승인절차 등은 요구되지 않는다는 점이 특징이다. 그러나 계획수립과정에서 중앙정부의 지역감독관과의 협의가 심층적으로 이루어지며, 중앙정부가 여전히 사후 조정·통제권을 보유하고 있어 전국적인 차원에서 통일성과 일관성을 유지시키는 역할을 하고 있다.

넷째, 독일의 공간계획체계는 공간적인 포함범위에 따라 연방정비프로그램, 주계획, 지역계획과 도시수준에서는 별도로 도시발전계획과 건설종합계획 등이 있으며, 이들 공간계획체계는 국가정치체계와 밀접한 연관을 갖고 있으며 연방, 주 그리고 게마인데간의 균형있는 권한과 책임의 분배를 핵심적인 내용으로 하고 있다. 따라서 독일공간계획 수립절차의 가장 큰 특징은 「상호보완원칙(Das Gegenstromprinzip)」으로 표현된다. 여기서 상호보완원칙이란 하위계획은 상위계획에 적합의무를 가지지만 이것이 하위자치단체의 자율적인 계획권을 침해하는 결과를 낳지 않도록 하위자치단체에 상위계획에의 참여권을 부여하는 방식이다. 이러한 상호보완원칙에 의거하여 연방과 주정부, 그리고 주정부와 각 게마인데가 상호협력하여 지역개발계획을 수립하고 각종 개발사업을 추진하게 된다(Ernst, W., 1991:27). 예를 들면 게마인데는 연방정부나 주정부의 계획안들이 자체 계획안과 상충될 경

3) 중앙정부의 승인제가 폐지된 것은 승인에 따른 절차와 2년 이상이나 소요되는 기간 때문이다.

우 이의를 제기할 수 있으며, 이에 따라 연방정부나 주정부는 해당 계마인테와 사업시행에 대해 협의하여야 한다⁴⁾. 이와 같이 연방, 주정부 그리고 계마인테는 행정, 재정, 공간계획의 각 영역에서 협력과 경쟁의 원칙하에 공존하고 있다. 이러한 경험들은 우리나라 지방자치단체의 자치행정과 계획행정이 어떠한 협력과 경쟁의 원칙하에 구축되어야 하는가에 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

<표 3> 공간계획분야의 중앙-지방간 기능분담 해외사례: 종합비교

구 분	일 본	프 랑 스	영 국	독 일	
전국 수준	국토계획	전국종합개발계획	국가경제사회 및 국토정비계획	국토정책지침	연방공간정비 프로그램
	계획주체	국가(국토청)	국가(국가계획청)	국가(환경성)	국가(연방건설성)
광역 수준	지역계획	① 전국6대 지방개발계획 ② 대도시권계획 ③ 도도부현계획 ④ 광역시정촌권계획(비법정)	① 레지옹계획 ② 도시구상계획 (SD)	구조계획	① 주계획 ② 지역계획
	계획주체	① ② 국가 ③ 도도부현 ④ 관계시정촌	① 레지옹(국가와 협약체결) ② 데빠뜨망	군(중앙정부 계획 변경권)	① 주 ② 계마인테연합체
기초 수준	도시계획	① 시정촌 종합계획 ② 도시계획	토지점용계획(POS)	지방계획	① 도시발전계획 ② 토지이용계획 ③ 지구상세계획
	계획주체	① 시정촌 ② 시정촌(도도부현승인)	꼬뮌	District(복수지역이 포함될 경우 군이 작성)	①②③ 계마인테

자료: 김용웅외(1993), 전거서, 127~134면.

이상에서와 같이 나라별로 계획수립체계나 과정에 있어서 약간씩 상이하지만, 이들 국가들에서 기능배분과 관련하여 공통적으로 발견되는 점은 중앙정부는 낙후지역 등 극히 일부 지역계획의 수립을 제외하고는 국가적 통일성과 지역간 이해조정을 위한 사전협의 및 기본적인 원칙 제시 기능을 수행하는 반면, 지방자치단체는 해당지역의 구체적인 개발계획 수립을 담당하고 있다는 점이다.

IV. 空間計劃分野의 中央-地方間 機能配分方案

4) 상위계획의 시행에 따라 첫째, 계마인테의 기존계획이 직접적인 영향을 지속적으로 받게 될 경우, 둘째, 계마인테의 공공 및 기반시설들이 손상받게 될 우려가 있는 경우, 셋째, 계마인테의 행정구역이 변화될 경우, 넷째, 계마인테소유의 토지가 수용될 경우 등이 이에 해당된다.

1. 基本方向

공간계획을 비롯한 국토개발분야의 정부기능은 지역주민의 복지와 지역발전에 직결되어 있고 사무수행에 있어 지역적인 특성반영이 필요하다. 그러나 이 분야의 대부분 업무가 중앙정부 위주로 배분되어 있어 지방자치단체의 자율성이 극히 낮은 실정이다. 세계화·지방화 등으로 특징지을 수 있는 최근의 변화추세를 감안할 때 지방의 자율성 증진은 불가피하며, 이를 위하여 중앙정부권한의 대폭적인 지방이양이 필요하다. 다만 중앙정부로부터 이양된 정부기능의 수행을 위하여 지방자치단체는 전문지식과 경험을 지닌 인력기반, 제도정비 및 재정능력의 확보가 필요하다. 중앙정부 권한의 지방이양에는 현실적인 실천가능성에 대한 고려가 전제되지 않으면 안된다.

이같은 여건을 감안하여 국토개발기능의 일반적인 배분방향으로는, 첫째, 지방자치단체의 자율성 확대를 주민복지증진과 지역개발을 촉진시킨다. 지역 내 토지이용·규제에 관한 정책이나 계획을 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 계획고권을 지방자치단체에 부여하도록 한다. 둘째, 중앙과 지방자치단체간 적정기능 분담유도를 통해 상호 동반자관계를 형성한다. 지역에 관련된 대부분의 기능은 지방자치단체가 전담하도록 하고, 중앙정부는 지방자치단체가 수행할 수 없는 기능과 지방자치단체간의 조정이나 재정·기술적 지원을 확대하는데 치중하도록 한다. 셋째, 정부기능의 단계적·점진적 이양으로 부정적 파급효과를 최소화시킨다. 중앙정부권한을 지방으로 이양하는 경우, 지방자치제의 확립이라는 규범적인 측면이 지나치게 강조되기 쉽다. 그러나 정부기능의 수행에는 인력, 조직, 제도 및 재정 등 종합적인 여건이 구비되어야 한다. 따라서 정부기능의 지방이양은 행정관행으로 형성된 각종 제약요소, 취약한 지방자치단체의 인력 및 재정적 능력 등을 감안하여 점진적으로 이루어지도록 함으로써 기능이양에 따른 부작용을 최소화하도록 한다.

이상의 일반적인 배분방향하에 공간계획분야의 기능배분방향으로, 중앙정부는 계획수립을 위한 기준 및 정책방향제시와 지방자치단체간 분쟁을 조정하는 역할을 담당토록 하고, 지방자치단체는 원칙적으로 당해지역의 공간계획 입안권 및 결정권을 보유토록 하여 지방의 자율성을 극대화시키는 방향으로 기능배분을 유도토록 한다.

2. 機能配分代案의 摸索

1) 機能배분 기준의 설정

중앙-지방간 바람직한 기능배분을 위해서는 구체적인 사무나 기능이 국가사무나 지방사

무 가운데 어디에 속하는 것이 바람직한가를 판별할 수 있는 합리적인 기준의 설정이 우선적으로 요구된다. 중앙-지방간 기능배분 판별기준은 국가와 연구자에 따라 약간의 차이는 있으나 국토개발분야에 있어서는 몇 가지 공통적인 특성을 발견할 수 있다. 첫째, 사무효과의 공간적인 범위에 관한 기준, 둘째, 주민의사반영의 필요성 등 정치적 기준, 셋째, 규모의 경제성, 업무처리의 용이성, 사무수행의 공평성 및 형평성 등 사무수행의 효율성 기준 그리고 넷째, 지방자치단체의 사무수행능력에 관한 실행기준 등으로 나누어 볼 수 있다. 이에 따라 여기서는 국토개발분야에서 중앙과 지방자치단체간 기능배분을 위한 판별기준을 1차, 2차, 3차 기준으로 구분하여 제시하였다⁵⁾. 1차 기준으로는 기능 또는 사무효과의 공간적 효과범위, 2차 기준으로는 주민의사 반영도 등 정치적 기준과 지역간 형평성 등 효율성 기준을 제시하고, 3차 기준으로 지방자치단체의 행·재정능력 등 실행기준을 제시하였다.

<표 4> 국토개발분야에서 중앙-지방간 기능배분 기준 및 지표

기		준	지	표	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
규범적 기준	1 차 기준	공간적 범위	· 사무의 공간적 적용범위 · 타지역과의 연계·조정 · 공간범위 · 시설입지·사업효과의 공간적범위		전국 또는 2개 이상의 광역자치단체 포함시	당해 지역 또는 2개이상 기초자치단체 포함시	당 해 기초자치단체 해 당
	2 차 기준	주민의사반영도	· 주민생활의 밀착성 · 주민참여 필요성 · 지역적 특수성 대응		매우 낮음	낮 음	높 음
실행적 기준	2 차 기준	사무수행효율성	· 규모의 경제성 · 지역적 종합성 요구도 · 제3자적 공정성 · 지역간 형평성		전국적 규모 매우 높음 매우 높음 매우 낮음	광역적 규모 높음 낮음 높음	지역적 규모 매우 낮음 매우 낮음 매우 높음
	3 차 기준	실행가능성	· 지방자치단체의 인력기반 · 지방자치단체의 재정여건 · 지방자치단체의 기술적 동원능력		실행 불가능	현재여건 또는 개선시 실행가능	

정부의 기능배분방안은 당위성 차원의 타당성뿐만 아니라 현실적 차원의 실천성을 검토하여야 한다. 따라서 국토개발분야의 기능배분방안은 규범적인 차원과 실행가능 차원으로 구분하여 검토하도록 한다. 그러나 객관적인 기준을 마련하여 개별 정부기능의 귀속여부를 판별하는 데는 여러 가지 차원의 기술적인 문제에 봉착하게 된다. 첫째, 대부분의 기준이 구체성이 결여되어 있어 기준의 적합성 여부는 상당부분 주관적이 될 수밖에 없다는 점과 둘째, 기준상호간의 중요도의 차이를 반영하기 위하여 가중치를 어떻게 두어야 할 것인지, 셋째, 유사한 유형의 기준들이 채택되는 경우에 발생할 수 있는 기준간 상관성을 어떻게

5) 보다 구체적인 기능배분기준 및 지표에 관해서는 김용웅·차미숙(1996), “중앙-지방간 국토개발기능 배분기준의 설정 및 적용,” 「국토연구」 제25권을 참조할 것.

처리할 것인가의 문제 등이 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 일반적으로 요인분석 등 통계적인 처리방법이 사용되나, 여기서는 기준들이 서술적이므로 계량화하기가 곤란하다. 따라서 이러한 기술적인 문제점을 해결하기 위하여 기준들을 특성별로 집단화하고, 상대적인 중요도에 따라 기준을 단계적으로 적용하는 방법⁶⁾을 채택하였다. 이상에서 제시된 기능배분기준을 공간계획분야의 예시적 사업에 단계적인 방법에 의해 적용하여 중앙과 지방자치단체간 기능배분을 시도하였다.

2) 기준의 적용에 의한 기능배분대안 검토

공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분 방안모색을 위해서 전국계획, 수도권 정비계획, 광역권 개발계획, 도 종합개발계획, 그리고 군 종합개발계획 등을 주요검토대상으로 한다. 이들 검토대상 개발계획에 대해 1차기준을 적용하기 위해 계획분야와 밀접하게 연계된 「사무의 공간적 적용범위」 지표를 적용한 결과, 전국계획이 국가사무로 분류되는데 대해서는 이론의 여지가 없다. 하지만 수도권 정비계획과 광역권개발계획은 「사무의 공간적 적용범위」의 적용에 의하면 2개 이상의 시·도에 포함된 계획으로서 국가사무로 볼 수 있으나, 지방자치체가 확립되는 경우 지방자치단체 상호간의 자율적인 협력과 협동이 증대될 것으로 예상되므로 국가사무로 지속시키는 데는 문제가 많을 것으로 판단된다. 따라서 이들 계획의 적절한 기능분담 판별을 위해서 2, 3차 기준의 적용이 요구된다.

<표 5> 1차 기준의 적용

지표·항목 검토사무	공간적 적용범위				
	전 국	2개이상 시·도	광역자치단체	2개이상 시·군	기초자치단체
전 국 계 획	○				
수도권정비계획		○			
광역권개발계획		○		○	
도종합개발계획			○		
군종합개발계획					○

주: 공간적 범위에 있어서 기초자치단체는 광역시 및 시·군포함

6) 개별적인 국토개발기능에 대한 판별기준의 적용에 있어서는 1차 기준에 의하여 국가적인 사무와 지방사무, 그리고 판별이 곤란한 사무를 나누고, 국가사무를 제외한 지방사무 및 판별이 곤란한 사무 등을 대상으로 2차 기준을 적용하여 다시 국가사무, 지방사무 및 공동사무 등으로 배분하도록 한다. 이러한 2단계까지의 배분결과는 중앙과 지방자치단체간의 「규범적 차원의 기능배분」이라고 볼 수 있다. 3단계에서는 2단계에서 지방사무로 판별된 국토개발기능을 다시 실행가능기준에 의해 단기적·중단기적 지방이양가능사무 또는 이양제검토사무 등으로 구분토록 한다. 이러한 3차 기준의 적용결과는 중앙과 지방자치단체간의 「실천적 차원의 기능배분」이라고 볼 수 있다.

2차 기준으로는 계획수립분야에 대해 적용상 적실성을 지니는 지표라고 여겨지는 주민참여의 필요성, 지역적 특수성, 지역간 형평성 고려지표 등을 적용하였다. 적용결과, 수도권 정비계획과 광역권 개발계획은 정치적 기준에 의한 주민참여 필요성과 지역적 특수성차원에서는 지방사무의 성격을 지니나, 지역간 형평성등 사무수행의 효율성 차원에서는 타 지역과의 조정과 개입이 요구되어 국가사무적인 성격도 동시에 지니고 있다. 이에 따라 이들 계획을 국가사무 혹은 지방사무로 확일적으로 귀속시키는 데는 논의의 여지가 있다. 이에 따라 이들 계획을 공동사무화하여 사무수행에 있어서 지역간 형평성을 도모할 수 있는 장치를 갖추도록 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

<표 6> 2차 기준의 적용

지표 · 항목	주민참여 필요성			지역 특수성			지역간 형평성고려		
	높음	낮음	매우낮음	높음	낮음	매우낮음	높음	낮음	매우낮음
검토사무									
수도권정비계획		○		○			○		
광역권개발계획		○		○			○		
도종합개발계획		○		○				○	
군종합개발계획		○		○					○

3차 기준은 실행가능성을 바탕으로 한 지표들을 적용하는 단계로서, 여기서는 2차 기준의 적용결과 명확하게 국가 및 지방사무로 판별되지 못한 사무를 중심으로 지방자치단체의 인적·재정적·기술적인 능력을 평가하고 있다. 지표의 적용결과, 수도권 정비계획을 비롯한 모든 계획의 수립이 현재 지방자치단체 여건하에서도 충분히 가능한 것으로 판명되었는데, 이는 검토대상내용이 계획의 집행이 아니라 종합계획의 수립에만 한정하고 있기 때문이다. 특히 수도권 정비계획과 광역권 개발계획은 규범적인 차원에서 볼 때 공동사무적인 성격을 지니고 있는 것으로 판별되었으나, 실행가능성 차원에서 이들 계획들의 수립업무는 지방자치단체의 주도하에서 충분히 수행될 수 있으며 수행과정에서 중앙정부와의 협의 및 승인절차를 통하여 조정이 가능할 것으로 판단된다. 현재 군 종합개발계획을 제외한 대부분의 개발계획들은 계획의 입안 및 승인결정을 국가사무로 하고 있어 지방자치단체의 자율성이 거의 인정되고 있지 않은 실정이다.

<표 7> 3차 기준의 적용

지표·항목 검토사무	지방자치단체의 인력 기반			지방자치단체의 재정능력			지방자치단체의 기술적 동원능력		
	현재가능	장기가능	불가능	현재가능	장기가능	불가능	현재가능	장기가능	불가능
수도권정비계획	○			○			○		
광역권개발계획	○			○			○		
도종합개발계획	○			○			○		
군종합개발계획	○			○			○		

이상의 3단계에 걸친 규범적 및 실행가능성을 고려한 기능배분기준을 적용한 바에 따르면, 공간계획 수립분야에서 전국계획만이 국가사무로서의 정당성을 확연하게 띠고 있는 반면, 여타의 계획들은 지방사무 및 공동사무적인 성격을 띠고 있는 것으로 나타났다. 특히 실행가능차원에서 보면 전국계획을 제외한 모든 계획이 지방자치단체 주도로 수립될 수 있는 것으로 판명되고 있어 공간계획분야에 있어서 지방자치단체의 획기적인 자율성 확대가 필요함을 보여주고 있다.

3) 전문가 의견조사에 의한 기능배분대안

공간계획분야의 중앙-지방간 바람직한 기능배분을 위해 국토개발관련 전문가를 대상으로 한 조사⁷⁾에 의하면, 수도권 정비계획 및 광역권 개발계획의 수립·작성은 현재 국가사무로 되어 있으나 이를 광역자치단체에 이양하자는 의견이 각각 59.0%, 76.7%로 응답자의 대부분을 차지하고 있어 지방자치단체의 자율성 확대를 요망하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 계획안의 승인·결정권은 국가적 차원의 조정필요성으로 인하여 여전히 중앙정부가 보유하여야 한다는 의견이 각각 92.2%, 78.8%를 차지하고 있다. 한편 현재 도와 군 종합개발계획의 입안은 해당자치단체가, 승인·결정은 상위지방자치단체 및 중앙정부가 담당하도록 되어 있는데, 이에 대한 조사결과에서도 현행제도 유지를 희망하는 비율이 높게 나타났다. 특히 도종합개발계획의 경우, 해당지방자치단체가 승인결정권을 갖도록 하자는 의견도 43.6%에 달해 국가사무를 희망하는 비율(54.3%)과 큰 차이가 없어 계획분야에 있어서 지방

7) 본 조사는 국토개발관련 중앙 및 지방자치단체 공무원과 학계, 연구원 등에 근무하는 전문가 400인에게 설문지를 우편으로 발송하여 회수된 202부(회수율 52.7%)를 분석하였다. 여기서 구체적인 조사대상은 중앙공무원의 경우는 관련부처의 사무관급 이상 공무원을, 광역자치단체의 경우는 15개 광역시·도의 기획관리실장, 기획과장, 건설교통국장, 도시국장 등 국토개발업무에 종합적인 지식과 경험을 지닌 공무원을, 기초자치단체의 경우는 44개 시·군을 선정하여 시의 경우는 부시장, 기획담당관, 도시과장을, 군의 경우는 부군수, 기획담당관, 도시과장 및 건설과정을 조사대상으로 하였다. 그리고 학계 및 연구기관의 경우는 도시 및 지역계획 관련학과 교수, 해당분야 및 지방발전연구소 전문가를 조사대상으로 하였다. 본 설문조사는 저자가 국토개발연구원에서 수행한 「지방화시대 국토개발분야 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구(1995)」의 일환으로서 구체적인 내용은 상기 보고서를 참고할 것.

자치단체의 자율화 욕구가 커지고 있음을 보여주고 있다. 본 조사에서는 중앙과 지방자치단체 관계공무원과 국토개발분야의 전문가들을 구분하여 설문하였으나, 이들 유형별로 큰 특성적인 차이를 보이지는 않는다. 그러나 중앙정부 관계공무원들은 계획분야에 있어서 중앙정부의 역할을 강조한 반면, 그외의 응답자들은 지방자치단체의 역할을 상대적으로 강조하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 공간계획분야의 중앙-지방간 기능분담에 대한 전문가의견

(단위:%)

구 분	중앙공무원			지방공무원			학계·연구기관			계			
	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	중앙	광역	기초	
수 도 권 계	작 성	45.8	54.2	-	30.9	63.0	6.1	40.8	57.1	2.1	37.6	59.0	3.4
	승 인	95.8	4.2	-	91.4	8.6	-	90.0	10.0	-	92.2	7.8	-
광 역 권 개 발계 획	작 성	24.5	75.5	-	12.4	71.9	15.7	13.7	86.3	-	15.9	76.7	7.4
	승 인	91.8	8.2	-	73.3	24.4	2.3	76.0	24.0	-	78.8	20.1	0.1
도 종합 개 발계 획	작 성	-	81.6	18.4	1.1	86.4	12.5	-	90.0	10.0	0.5	86.1	13.4
	승 인	55.1	44.9	-	55.1	43.8	1.1	52.0	42.0	6.0	54.3	43.6	2.1
군 종합 개 발계 획	작 성	-	2.0	98.0	-	1.1	98.9	-	4.1	95.9	-	2.1	97.9
	승 인	2.0	72.5	22.5	4.4	64.1	31.5	-	80.0	20.0	2.6	71.2	26.2

자료: 설문조사결과

3. 綜合的인 機能配分方案의 提示

이상에서 공간계획분야의 중앙-지방간 바람직한 기능배분방안을 도출하기 위하여 기능배분기준의 단계별 적용에 의한 규범적·실천적 차원의 기능귀속 판별과 전문가 의견조사를 살펴보았다. 이에 의거한 공간계획분야의 중앙-지방간 기능배분방안으로는 첫째, 지방자치단체에 계획수립고권을 부여하여 지역적 특수성과 지역간 형평성을 동시에 확보할 수 있는 조치가 필요하다. 이를 위하여 중앙정부는 공간개발정책의 기본방향을 제시할 필요가 있는데, 지방자치단체가 계획고권을 보유하는 경우 중앙정부는 지방자치단체의 계획안에 대해 직접적인 승인권을 행사하지 못하도록 하고, 이의 보완적인 절차로 계획결정 이전에 협의절차를 두어 국가정책과의 일관성 여부, 중앙정부의 투자재원이 요구되는 사업, 그리고 지역간 경합과 형평성에 대한 고려가 요구되는 사업에 대해서 시정명령을 하달하거나 계획계약(Planning Contract)을 체결하는 등의 조정장치를 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 수도권 정비계획과 광역권 종합개발계획의 수립 관련사무는 현재의 국가사무에서 중앙과 광역자치단체간의 공동적인 사무로의 전환이 가능하다. 이들 계획의 공동사무화 이후에 수립과

결정자체는 지방자치단체가 협동 혹은 자율적으로 하도록 하되, 결정이전에 사전협의과정을 두어 국가적인 정책목표 실현에 상치되지 않게 조정과정을 거치도록 한다. 셋째, 도종합개발계획의 경우는 현재 광역지방자치단체에서 중앙정부의 위임에 의거·입안하여 중앙정부의 승인을 받도록 되어 있으나, 향후에는 계획결정권을 지방자치단체에 이양토록 한다. 다만 중앙정부는 국가적인 목표의 실현을 위해 기존의 승인제 대신 사전적인 협의를 통해 조정하는 역할을 담당토록 한다.

<표 9> 공간계획분야의 기능배분에 대한 종합검토(안)

사 무 명		현 행	개선방안	비 고
수도권정비계획	수 립	중 앙	광역(협동)	
	승인결정	중 앙	광역(협동)	중앙과의 사전협의
광역권종합개발계획	수 립	중앙, 광역	광역(협동)	
	승인결정	중 앙	광역(협동)	중앙과의 사전협의
도 종합개발계획	수 립	광역(위임)	광 역	
	승인결정	중 앙	광 역	중앙과의 사전협의
군 종합개발계획	수 립	기초(위임)	기 초	
	승인결정	광역(위임)	기 초	광역과의 사전협의

V. 結 論

지방자치단체의 역할증대는 세계화·지방화 및 분권화 경향 등을 고려할 때 돌이킬 수 없는 사회적 변화추세이다. 지방자치제가 발달된 대부분의 나라에서는 공간계획분야와 관련하여 중앙정부는 조정자 또는 촉진자로서의 기능을 수행하고 있는 반면, 주민참여와 지역적 특수성 반영의 필요가 높은 공간계획에 관한 권한은 되도록 지방자치단체에 이양하거나 지방자치단체가 주도적으로 수행하는 것이 일반적인 추세이다. 우리나라의 경우에도 지방자치단체에 의한 계획수립고권의 확립 및 지방의 자율성 확대가 시급한 실정이다.

그러나 공간계획을 비롯한 국토개발기능은 단순히 주민생활과 지역사회환경의 조성기능만을 수행하는 것은 아니기 때문에 무조건적인 지방이양은 곤란하다. 이를 테면 국가적 차원에서 산업발전을 물적 시설측면에서 지원하고 선도하는 기능이 포함되어 무분별한 지방이양은 무한경쟁시대에 국가적인 대응능력을 분산시키는 결과를 초래할 수도 있다. 뿐만 아니라 국토개발기능의 수행을 위하여는 전문인력과 기술, 각종 제도의 정비 및 재정적 동원 등 실행능력과 지방자치단체간 조정과 협동 등 자율적인 통제기능을 비롯한 제반여건을

갖추어야 하나 지방자치단체의 현재 여건이 이에 크게 미치지 못한 실정이다. 이같은 현실적인 여건을 무시하고 규범적인 차원에서 기능이양을 시도하는 경우 많은 부작용을 초래할 우려가 있다. 또한 공간계획기능의 사무효과는 시간적인 지속성과 공간적인 광역성을 지니기 때문에 한번 잘못된 결과에 대한 시정이 매우 곤란하므로 지방이양은 규범적인 필요성에도 불구하고 매우 신중히 추진되지 않으면 안된다. 따라서 지방분권화의 새로운 시대적 요구에 부응하면서도 정부기능의 지방이양으로 인한 부정적인 과급효과를 최소화하기 위하여 중앙정부는 우선적으로 지방자치단체의 자치 및 자율능력을 증진시킬 수 있도록 지원하고, 지방자치단체의 능력증진과 주변여건의 변화정도에 따라 단계적이고 점진적으로 정부기능을 지방에 이양하는 보다 현실적인 접근이 필요할 것으로 판단된다.

參 考 文 獻

- 권원용, 「국토 및 지역개발분야에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담체계-시·도의견을 중심으로」, 국토개발연구원, 1987.
- 김영수, 「중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화방안」, 한국지방행정연구원, 1995.
- 김용웅, “외국의 지역계획제도 특성비교-영국, 프랑스 및 일본제도를 중심으로,” 「국토연구」, 통권21권, 국토개발연구원, 1994.
- 김용웅·차미숙, “중앙-지방간 국토개발기능 배분기준의 설정 및 적용,” 「국토연구」, 통권 25권, 국토개발연구원, 1996.8
- 김용웅·차미숙 외, 「지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구」, 국토개발연구원, 1995.
- 김용웅 외, 「지방화시대에 대비한 지역계획제도 개선방안연구」, 국토개발연구원, 1993.
- 김재훈 외, 「중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발」, 한국행정연구원, 1992.
- 신동진외, 「도시계획법제 개편방안」, 국토개발연구원, 1995.
- 유영희외, 「공업단지 개발제도연구」, 국토개발연구원, 1994.
- 정희성의, 「환경기초시설 설치·운영업무의 정부간 분담방향」, 한국환경기술개발연구원, 1995.
- 최병선, 「지방화시대의 공간계획체계 개선방안 연구」, 국토개발연구원, 1994.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치시대의 지역개발계획수립기능강화방안 연구」, 한국지방행정

연구원, 1992.

Ernst, W., "Die Bundesraumordnung von 1945 bis 1965," in Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, *Landes and Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hannover. 1991.

Grant, M., "Planning Law and the British Land Use Planning System", *Town Planning Review*, vol. 63. 1992.