

지방분권시대의 도시계획권 강화방안에 관한 연구

11) 손상락* · 이시화**

〈 목 차 〉

- I. 연구의 배경과 목적
- II. 선행연구 검토
- III. 지방분권시대 도시계획권 강화의 배경·논리
- IV. 도시계획 제도의 변천과 체계
- V. 현행 국토·도시계획의 문제점
- VI. 자치권 강화를 위한 도시계획권 강화방안
- VII. 결론

참여정부에서는 지금까지와는 다른 보다 실질적인 권한의 사무이양을 위해 지방분국정과제중의 하나로 설정하고 강력한 추진의지를 천명하고 있다. 특히, 지역발전을 개발에 직접적인 관련이 있는 도시계획관련 분야에서도 지난 2003년 1월 시행된 국에 이어 2003년 8월 25일 지방이양추진위원회에서 도시기본계획 결정권한을 광역자치이양하기로 결정하였다. 그러나 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 아직도 지방자치최고권은 충분하지 못한 측면이 있는 반면, 한편으로는 이러한 변화에 대한 충분한으면 일부 부분에서는 국가개입 배제에 따른 부작용이 발생할 수 있다는 지적도 있다서는 지방분권시대 지방자치단체의 도시계획권이 강화되어야 하는 배경논리를 정리안 도시계획관련 제도의 변천과 현행제도의 문제점을 분석하여, 이를 토대로 지방자치분권 차원에서 지방자치단체의 도시계획권을 강화하기 위해 어떠한 개선방안이검토·제안하고자 한다.

□ 주제어 : 지방분권, 지방자치, 도시계획

* 경남발전연구원 도시지역연구실장

** 평택대학교 도시계획과 교수

I. 연구의 배경과 목적

우리나라는 고도경제성장에 따른 다양한 변화와 급속한 도시화 등으로 도시행정수요가 양적·질적으로 급증하고 다양화되고 있으나, 충분하고도 신속하게 대응하지 못하고 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 대해 정부차원에서는 중앙정부 또는 지방정부의 기능과 사무를 자치단체로 위임 또는 이양해 오고 있으나 체계적·종합적인 사무와 권한이양이 이루어지지 못하고, 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과는 미약한 것으로 지적되고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003.6).

이러한 상황을 인식하여 참여정부에서는 지금까지와는 다른 보다 실질적인 권한·사무이양을 위해 지방분권을 주요 국정과제중의 하나로 설정하고 지방분권 로드맵에 의거하여 강력한 추진의지를 천명하고 있다. 특히, 지역발전을 위한 지역개발에 직접적인 관련이 있는 도시계획관련 분야에서도 지난 2003년 1월 시행된 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법이라 함)에 이어 2003년 6월 25일 지방이양추진위원회에서 도시기본계획 승인권한을 광역자치단체로 이양하기로 결정하였다.¹⁾ 그러나 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고 아직도 지방자치단체의 계획권은 충분하지 못한 측면이 있는 반면, 한편으로는 이러한 변화에 대한 충분한 검토가 없으면 일부 부문에서는 국가개입 배제에 따른 부작용이 발생할 수 있다는 지적도 있다(김상조 외, 2003). 이러한 문제인식하에 주민의 일상생활·이해와 직결된 사무로서 도시계획관련 지방자치단체의 권한강화에 대한 연구는 매우 시의적절한 것이라 생각된다.

따라서, 본 글에서는 지방분권시대 지방자치단체의 도시계획권이 강화되어야 하는 배경·논리를 정리하고, 그동안 도시계획관련 제도의 변천과 현행제도의 문제점을 분석하여, 이를 토대로 지방자치 성숙과 지방분권 차원에서 지방자치단체의 도시계획권을 강화하기 위해 어떠한 개선방안이 있는지를 검토·제안하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 국토계획법 시행이 후에도 여전히 남아 있는 국토 및 도시계획의 문제점을 문헌연구와 경상남도 광역·기초자치단체의 도시관련 업무 담당자와의 면담을 통하여 알아보고²⁾, 도시계획권 강화를 위해 개선

1) 2003년 1월 시행된 국토계획법의 성공적인 정착을 위해 국토계획법에 근거한 최초의 도시기본계획 승인은 전교부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체가 승인권한을 행사하는 것으로 결정하였으며, 특별시와 광역시는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고, 도시기본계획 수립과 승인권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 권한을 가지는 것으로 결정하였다.

2) 본 연구는 시대적 상황에 맞지 않게 중앙에 남아 있는 도시계획 관련 업무·권한을 지방으로 이양하여 보다 성숙된 지방자치를 이루기 위해 지방의 도시계획권을 강화하기 위한 방안을 검토하는 것이다. 이를 위해서는 도시계획 관련 업무·권한의 문제점을 정확히 파악하고 그에 대

되어야 할 구체적인 방안을 제시하고자 하였다.

II. 선행연구 검토

지방자치가 시행된지 13년 동안 성공적인 지방자치를 위한 많은 연구가 수행되었는데, 그 중에서 특히 지방의 권한을 강화하기 위한 권한이양에 대해 집중적으로 연구되었다(김익식, 1990; 안성호, 1999; 김순은, 2001). 그 중에서 지역주민의 일상생활·지역개발과 직접적으로 관련된 도시계획에 대한 연구는 크게 국토계획법 시행 이전과 이후로 나누어 정리해 볼 수 있다.

도시계획관련 법과 제도의 문제점에 대해서는 국토계획법이 시행되기 이전부터 많은 연구에서 지적되어 왔다. 이경환(1996)은 공간계획체계상에서 도시계획제도의 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하고 있으며, 오준근(2000)은 도시계획 관련법제의 검토를 통해 법체계·계획체계·계획절차·계획의 법적 성격·계획심의체계에 관한 문제를 정리하고 개선방안을 제안하였다.

이중에는 지방자치시대를 맞이하여 지방 스스로가 자치계획을 할 수 있도록 계획고권이 보장되어야 한다고 주장하는 연구도 있다. 김기욱(1993)은 도시계획법에서 규정하고 있는 수립·승인권과 절차에 있어서 중앙정부(건교부)가 관여하는 것은 지방자치시대에 있어서 자기책임성·자치권 보장의 정신을 침해한다는 것을 지적하면서 도시계획법 개정을 주장하였다. 김성호·박신(1999)도 지방자치단체가 헌법적 보장 및 계획고권의 본질상 당연히 참여해야 한다는 것을 강조하고 있고, 김남철(1998)도 국가의 공간계획에 지방자치단체의 계획고권이 인정되어야 함을 주장하고 있다. 정태용(2001)은 2000년의 도시계획법 전면개정 내용을 검토하면서 도시계획 결정절차와 관련하여 주민의견 청취와 계획안 제안규정이 있으나 실질적인 운영이 되지 못하고 있고, 도시기본계획 수립에 지방의회의 적극적인 참여가 보장되지 않고 있는 점을 지적하였다. 또한 도시기본계획이나 광역도시계획에는 공청회를 개최하도록 하고 있으면서 주민의 재산권을 직접 구속하는 도시(재정비)계획 수립에 공청회를 개최하지 않는 것도 균형에 맞지 않다고 주장하였다.

한 개선방안을 모색하는 것이 중요하다. 이러한 문제점은 일선에서 도시계획 업무에 관여하고 있는 관계자가 가장 절실하게 느끼고 있을 것이다. 그래서 먼저 필자가 문제점과 개선방안을 정리한 후, 그것을 바탕으로 경남도 및 도내 시·군의 도시계획 관계자를 만나 문제점과 개선방안을 검증 보완하는 방법으로 연구를 진행하였다.

기존의 도시계획관련 법과 제도의 문제점들은 2003년 1월 국토계획법이 시행됨으로써 많이 해소되었지만 지방분권시대의 도시계획권 강화측면에서는 아직도 개선·보완되어야 할 여러가지 사항이 지적되고 있다. 피석현·이명훈(2002)은 국토계획법 시행으로 도시기본계획의 위상변화를 강조하면서 도시기본계획과 관련한 법조항에서 권한배분상의 문제점을 지적하고 있고, 김해룡(2002)은 국토계획법 시행에 즈음하여 관련법제를 평가하면서 도시계획 수립절차의 시정을 지적하였다. 또한 장명수(2003)는 국가의 지속적인 발전을 위해서는 지방분권이 중요하며, 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 기능·권한의 재분배가 필요하다고 역설하였다. 이병환(1996)과 김동복(2001)은 기관위임사무의 문제점을 지적하고 일본의 경우를 소개하면서 기관위임사무의 폐지를 주장하기도 하였다.

도시계획고권에 대한 문제는 국토계획법과 관련해서도 계속 제기되어 왔다. 신봉기(2002)는 새로운 통합 국토계획법상의 계획수립권에서도 구 도시계획이 관리계획으로 명칭이 변경되는 것 이외에는 계획 입안권·결정권의 주체는 크게 달라진 것이 없다고 지적하면서 지방자치체의 본질이 침해되지 않는, 계획고권이 보장되는 계획입법과 계획작용이 이루어져야 함을 주장하고 있다. 김상조 등(2003)은 도시기본계획의 승인권한을 지방으로 이양할 경우에 예상되는 문제점을 분석하고 이에 대비하기 위한 보완책을 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 도시계획권의 강화와 관련한 연구가 미흡할 뿐만 아니라 산발적으로 이루어져 있다. 또한 도시계획권(또는 계획고권)은 법적인 측면에서 뿐만 아니라 공간계획체계 측면에서도 확보되어야 하나, 기존 연구에서는 어느 한 측면에만 착목하고 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공간계획체계와 법·제도적인 측면을 동시에 감안하여 도시계획권과 관련한 문제점과 개선방안을 검토하고자 한다.

Ⅲ. 지방분권시대 도시계획권 강화의 배경·논리

1. 계획고권의 이념에 부응

현재 우리 사회에서는 보다 성숙된 지방자치가 이루어져야 한다는 목소리가 증대되고 있다. 즉, 지방자치의 주체인 자치단체는 "지역의 것은 지역에서 결정·집행한다"고 하는 지방자치의 기본이념에 의거하여 자기의 구역을 자기의 책임으로 공간질서를 형성할 권한이 있는데, 이러한 권한이 강화되어야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 계획고권은 자치단체의 행정이 국가의 기획에 엄격하게 구속되는 것이 아니라, 자기의 정치·행정적 형성 및 결

정여지에 의거하여 관할구역내에서 자기책임하에 행정을 집행하기 위해 필요한 계획상의 기본노선을 국가의 관여를 받지 않고 전개할 권한을 의미한다.

따라서 광역자치단체는 중앙정부에, 기초자치단체는 중앙정부나 광역자치단체에 의존하지 않고 당해 지역·도시가 지역실정에 맞는 행정수요와 지역발전전략을 스스로 전개할 수 있도록 하기 위해서는 현재 우리 사회에서 관심사가 되어 있을 뿐만 아니라, 정부차원에서도 강력하게 추진하고 있는 지방분권 추진계획과 연계하여 계획고권이 보장될 수 있도록 하는 관련 법 및 계획체계의 정비가 절실히 요청되고 있다.

2. 주민수요에 능동·신속하게 대응

우리나라는 지난 고도경제성장기를 거치면서 소득수준 향상·가치관 변화·삶의 질에 대한 관심고조 등 다양한 변화가 나타났고, 한편으로는 도시화의 진전으로 도시규모도 지속적으로 증대하였다. 이에 따른 도시행정수요는 양적·질적으로 급증하고 다양화되고 있으나, 충분·신속하게 대응하지 못하고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 상황을 인식하여 정부차원에서는 중앙 또는 지방정부의 기능과 사무를 광역 또는 기초자치단체로 위임 또는 이양해오고 있으나, 아직도 중앙집권적·수직적 행정체제의 틀이 유지되고 있음으로 인해 시민을 위한 그리고 늘어나는 행정수요에 능동적·자율적으로 대응하기에는 한계가 있다.

앞으로 민주화·자치화에 대한 시민의식이 높아지면서 도시생활에 대한 욕구증대와 이에 따른 행정수요가 한층 더 늘어날 것은 기정사실이다. 따라서 행정축이 늘어나는 주민수요에 능동적이고 신속하게 대응하여 삶의 질을 제고할 수 있게 되어야 할 것이며, 이를 위해서는 자치단체의 자율·자치권이 신장되어야 한다. 시민생활과 경제활동이 이루어지는 풍요로운 삶의 터를 만들어가는 이른바 민생행정업무로서의 지방자치단체의 도시계획권 강화는 시대적 요청이요, 지향해야 할 당연한 길인 것이다.

3. 지역(지방)중심의 국가운영체제로 전환

최근 세계화와 지방화의 진전으로 중앙정부의 역할은 점점 줄어들고 있는 반면, 지방정부나 민간부문의 역할은 상대적으로 커지고 있다. 경쟁력을 강조하는 세계화와 지방의 역할을 강조하는 분권화 추세는 지방에 대한 새로운 역할을 요구하고 있다. 이에 따라 지역이 새로

운 공간경제단위로 부상하고 있으며, 지방의 자율적·적극적 참여가 발전의 중심축으로 주목 받고 있다.

이와 같은 지방에 대한 사고의 전환과 패러다임 정착은 각 지역의 잠재력과 개성을 살린 지역발전전략 수립과 지역단위의 자율적·창의적 발전체제 구축 등 이른바 지역(지방)중심의 분권형 국가운영체제를 요구한다. 그러나 그동안 중앙정부 주도로 수행되던 국토 및 도시개발 관련업무가 지속적으로 지방정부로 이양 또는 위임되어 왔으나, 추진실적이 미흡하고 단편적이었다. 아직도 지역·도시계획 관련시책의 추진시 중앙정부와 지방정부간 역할분담이 미흡하고 지역단위에서의 효율적 정책집행체제의 미비로 인해 지역(지방)의 내생적 발전역량을 함양하는데 한계가 있었고, 앞으로는 이러한 한계가 한 층더 높은 장벽으로 작용할 것 이라는 것이 지적되고 있다. 따라서 지역발전을 위해 중앙 및 지방정부 그리고 민간부문의 참여와 협력을 극대화할 수 있도록 지역(지방)중심의 분권형 국가운영체제를 마련해야 할 것이다.

4. 지역균형발전 도모

우리나라는 지난 60년대 개발엔진에 불을 붙이기 시작한 이후 괄목할 만한 압축경제성장의 성과를 거두어 선진국 대열에 오르게 되었다. 그러나 한정된 자원과 급속한 성장을 이룩하는 과정에서 계층간·지역간의 불균형으로 인해 불만과 갈등이 심화되었다. 특히, 동·남해안과 서해안간의 격차와 수도권과 비수도권(지방)간의 격차로 나타났는데, 수도권으로 인구·산업이 과도하게 집중됨에 따라 수도권의 폭주와 지방의 한산을 불러 일으켰다.

이를 시정하기 위하여 이미 60년대초부터 수도권의 인구 및 산업집중을 방지하고 지역간 균형발전을 위해 다양한 계획과 정책을 추진하였으나 가시적인 효과를 거두지 못하고, 오히려 수도권으로의 집중이 한층 더 심화되고 있는 실정이다.³⁾ 물론 과거 국가발전을 위해서 강력한 중앙집권적 개발이 필요했고, 그 성과를 거둔 바 있다. 그러나 경제규모가 성장하고 민주화 역량이 성숙되었으며 지방자치가 시작된지 13년이 지난 현재, 바람직한 국토균형발전을 위해서는 작은 정부로의 전환과 지방분권이 반드시 추진되어야 한다.

3) 수도권의 면적이 전국토의 12% 정도에 불과하나, 중추관리기능과 정보산업의 90% 이상이 집중되었고 인구의 47%가 집중되어 있다. 수도권의 인구집중도가 높은 영국(12%)·프랑스(19%)·일본(32%)과 비교해도 OECD국가중에서 유례없이 높은 실정이다. 국토연구원이 분석한 수도권과 지방의 경제적 격차를 보면(2000년말) 전국의 총량경제력을 100%로 볼 때 수도권 경제력 비율은 53%이고 지방은 47%로 나타나고 있다.

5. 자기완결적 지방행정 추진

지방분권만이 나라의 기틀을 다시 짤 수 있고 지방이 발전할 수 있다는데는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 주요 행정권한을 중앙정부가 장악하고 있는 상황에서 지방분권을 실현하기에는 한계가 있다. 예를 들면, 60만명 규모의 지방도시 시장이 신시가지 한 곳을 건설하기 위해 중앙정부와 협의·절충하는 과정을 보면 분권의 필요성과 한계는 더욱 절실히 보인다. 토지이용계획안 확정에 12개월, 구역지정·고시에 13개월이 소요되었고, 토지이용계획 하나를 변경하는데 20여부처의 의견을 모두 수렴·조정해야 한다는 것이다(장명수, 2003).

또한 지방자치단체장이 해당지역 도시계획 결정에 실질적으로 관여하지 못하고 계획수립과 승인과정에 3년 이상 정력과 시간을 허비하고 있으며, 민간인이 지방에서 기업을 설립하고 경영하기 위해서는 수많은 행정상의 불편함을 감수해야 하는 상황이다. 이와 같은 저효율 행정을 지양하고 지방이 발전하려면 지방에 결정권을 주어 자기완결적인 행정을 전개할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 중앙이 가지고 있는 행정권한을 지방에 이양하는 행정분권(예: 도시계획권 강화)이 시급한 실정이다.

IV. 도시계획 제도의 변천과 체제

1. 도시계획의 법·제도적 흐름

도시계획 관련법제의 출발점은 1962년 1월 20일 제정된 도시계획법으로서 주요골자는 토지구획정리사업 절차를 규정하고 국토건설청장에게 용도지역·지구의 지정권을 부여하였으며, 경제기획원에 중앙도시계획위원회를 설치하는 것이었다. 최초의 도시계획법(1962년)으로부터 현재까지 20차례에 걸쳐 도시계획법이 개정되었는데, 이 중에서 지방의 참여·자율성과 관련있는 사항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1971년의 도시계획법 개정에서는 도시개발사업제도를 도입하면서 그 집행절차를 규정하고(개발제한구역제도 도입), 지방도시계획위원회 설치를 규정하였다. 1981년의 일부개정에서는 도시기본계획·주민의견 청취·시가화조정구역 제도를 도입한 것이 주요한 사항이고, 1989년에는 토지공개념의 도입으로 토지공개념 3법⁴⁾이 제정됨에 따라 도시계획법이 일부

4) 개발이익환수에 관한 법률, 토지초과이득세법, 택지소유상환에 관한 법률.

개정되었다. 1991년에는 지방자치법 전면개정과 지방자치제 도입에 맞추어 도시계획제도에 변화가 일어났다. 즉, 건교부장관이 도시계획을 승인하고자 할 때는 관계 지방의회의 의견을 청취하도록 함으로써 지방자치시대에 부응하고자 하였다.

2000년에는 1999년 10월 헌법재판소가 도시계획법 제6조⁵⁾의 헌법불합치 결정을 내림으로써 도시계획법 개정이 불가피하게 된 것이다. 본 개정에서는 광역도시계획 도입, 개발제한구역 관리를 위한 별도의 법 제정, 장기미집행 도시계획시설에 대한 일몰제 도입, 상세계획과 도시설계 통합(지구단위계획), 개발행위 투명성 제고, 건축법상 도시계획 관련 규정을 도시계획법으로 일원화하는 것 등을 주요내용으로 하는 개정이었다. 특히, 2000년 개정에서 자치단체의 도시계획권 측면에서 보면, 광역도시계획에 대해 광역도시권은 건교부장관이 지정하고, 시·도지사가 계획을 수립하여 건교부장관이 승인하도록 규정하고 있다. 도시기본계획(도시계획구역은 건교부장관 지정)에 관해서는 종전과 마찬가지로 자치단체장이 수립하고 건교부장관이 승인하는 것으로 규정하고 있으나, 도시(재정비)계획의 결정권한을 시·도지사에게 이양하였다.⁶⁾

2003년 1월 1일 시행된 국토계획법은 지방자치단체의 도시계획에 관한 자치권의 현주소를 나타내고 있다. 국토계획법은 선계획-후개발 원칙에 입각하여 난개발을 방지하고 복잡하던 공간계획체계를 단순화시켰으며, 비도시지역·비도시계획구역도 도시계획체제로 흡수 통합하여 자치단체의 계획고권이 미치는 관할구역에 대해 단일법으로 관리할 수 있게 되었다는 평가를 받고 있다(〈그림 1〉 참조). 그러나 여전히 계획권한의 기능적 배분·계획의 복잡성 및 중복성·조화와 조정을 위한 규정 부족·지방자치단체의 참여권 미흡 등 많은 문제점을 내포하고 있는 것으로 지적되고 있다(김남철, 2003). 또한 지방자치·분권시대의 도시계획권 강화의 측면에서도 종전의 도시계획법과 마찬가지로 자치단체의 계획고권이 제대로 보장되지 못하고 있다.

이러한 상황속에서 2003년 6월 지방이양추진위원회에서 도시기본계획 승인권한을 광역

- 5) 도시계획시설의 결정으로 인한 토지재산권의 제한에 대한 규정으로서, 헌법불합치 결정으로 인해 장기 미집행 도시계획시설에 대한 근본적인 재검토가 필요하게 되었고, 이를 계기로 그간 산적해있던 도시계획체계를 전면개정하는 차원에서 도시계획법 개정이 이루어졌다. 2000년 도시계획법의 전면개정으로 도시계획법은 도시계획법·도시개발법·개발제한구역특별법(도시계획 3법)이 제정되게 되었다.
- 6) 구도시계획법 제23조에서는 건교부장관이 도시계획 결정권한을 갖는 예외적인 경우를 한정 열거하였다. 예외적인 경우로는 건교부장관이 입안한 도시계획(제18조1항), 도시계획구역의 지정·변경에 관한 도시계획(제30조), 개발제한구역의 지정·변경에 관한 도시계획(제34조), 시가화조정구역의 지정·변경에 관한 도시계획(제35조)의 경우이다.

자치단체로 이양할 것을 결정하였다. 그러나 2003년 1월 시행된 국토계획법의 성공적인 정착과 이양에 따른 부분적인 문제를 보완하기 위해 국토계획법에 근거한 최초의 도시기본계획 승인은 중앙정부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체가 권한을 행사하는 것으로 결정되었으며, 특별시와 광역시는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고, 도시기본계획의 수립과 승인권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 권한을 가지고 있기로 하였다.

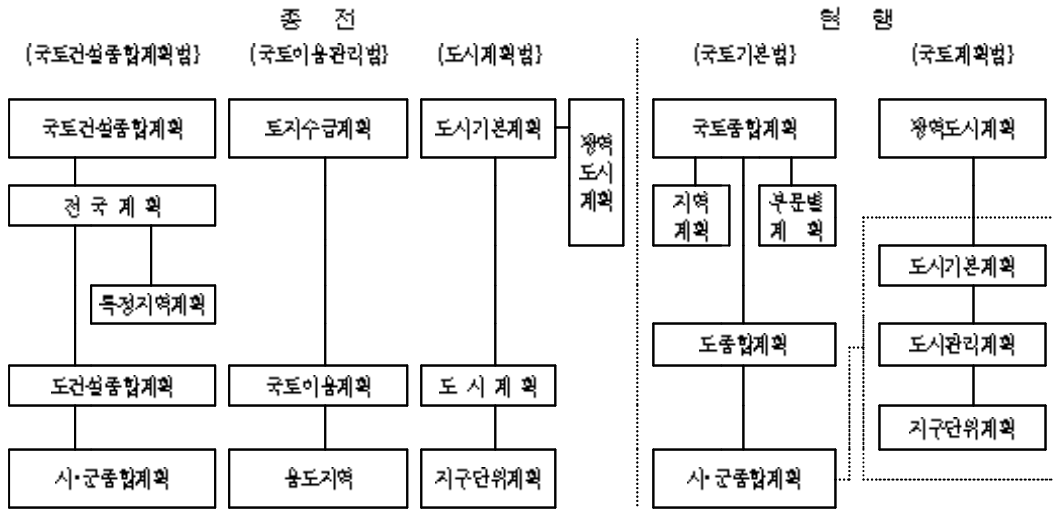
2. 국토·도시계획의 체제

현행의 국토계획법에서는 종전의 도시계획법과 국토이용관리법에 의하여 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 관리되었던 국토공간계획 체계를 단일법제 내에서 통합하여 일원화 하였다. 국토기본법에서 출발한 국토계획법제의 제정취지는 개발과 형식적 절차위주의 종전 국토계획체계에 새로운 시대와 여건에 부합하는 국토관리의 패러다임과 이념을 구현하고, 국토 난개발 방지를 위하여 선계획-후개발 원칙에 입각한 국토계획체계를 마련하며, 국토에 관련된 모든 법정계획들간의 체계적 연계를 시도하여 상·하위계획간의 일원화와 조정기능을 강화하려는 것이다.⁷⁾

이러한 취지에 따라 새롭게 출발한 국토·도시계획(공간계획)의 체계를 대상영역의 범위와 계획의 내용에 따라 국토계획·지역계획·도시계획·단지계획 및 개별 건축계획 등으로 구분할 수 있고, 이러한 공간계획체계는 수직적·수평적 관계가 유지되어야 하며, 이는 계획의 효율적 운영을 전제로 한다. 신국토·도시계획 체제에서는 국토기본법상 국토종합계획·도종합계획의 하위계획으로 규정된 시·군종합계획에 도시기본계획과 관리계획을 포함시켜 상·하위 국토계획체계의 연계성과 일관성을 부여하고자 하였다(〈그림 1〉 참조).

또한, 종전에 개별법에 의해 수립되었던 수도권정비계획·광역권개발계획 등 지역차원의 정비계획은 국토기본법상 지역계획이란 계획명으로 국토종합계획의 틀에 수용되어 규정될 수 있도록 연계성을 고려하였다. 국토기본법·국토계획법에 의거한 공간계획체계상 도시기본계획은 도시계획법에 의한 도시기본계획과 국토이용관리법에 의한 국토이용계획을 흡수함으로써 전 국토에 대해 도시기본계획을 수립하게 되는 근거를 마련하였다.

7) 종전의 국토이용계획(국토이용관리법)은 실질적인 행위제한기능인 용도지역·지구의 경우 농지법·초지법·산림법 등 각 개별법에 의거하여 규정하도록 하고 있어 결국 국토공간 계획체계를 수많은 개별법하에서 그 위계와 기준의 명확한 설정없이 개발·관리하도록 하는 문제를 발생시켰고, 궁극적으로 난개발의 원인을 제공하였던 것이다.



〈그림 1〉 국토·도시 공간계획체계와 변화

3. 자치계획으로서 도시계획의 위상

국토기본법·국토계획법에 의거한 공간계획체계상 도시기본계획은 종전의 도시계획법에 의한 도시기본계획과 국토이용관리법에 의한 국토이용계획을 흡수함으로써 전 국토에 대해 도시기본계획을 수립하게 되는 근거를 마련하게 되었다. 한편 종전의 도시계획법상 도시기본계획은 국토이용관리법상 도시지역에서만 도시계획을 수립하여 준농림지역과 군의 비도시지역은 도시기본계획의 수립대상 외의 지역으로서, 종합계획이 없는 상태로 난개발에 노출되는 빌미를 제공하였다. 그러나 국토계획법에서는 인구 10만 이상의 모든 시·군이 도시지역·비도시지역의 구분없이 관할구역 전체에 대해 미리 도시기본계획을 수립하도록 하여 국토이용관리법에서 비도시지역과 도시지역으로 이원화되어 있던 공간계획체계를 단일화하였다. 이는 기존 국토이용관리법상의 국토이용계획과 도시계획법상의 도시기본계획·도시계획이 통합적용되는 형태를 취하고 있으나, 실제적으로 도시계획의 계획수법이 비도시지역의 범위까지를 흡수한다는 의미를 가지고 있다.

이와 같이 종전의 법체계에서는 지방자치단체의 계획교권이 많이 반영될 수 있는 도시기본계획이 주로 인구 10만 이상의 시급도시를 중심으로, 건교부장관이 지정하는 도시계획구

역에 대해서만 수립되도록 규정하고 있었다. 그러나 새로운 공간계획·법체제는 인구 10만 이상의 군지역(비도시지역)⁸⁾과 도시계획구역 이외의 비도시지역(비도시계획구역)도 포함한 관할구역 전체⁹⁾에 대해 도시기본계획을 수립하도록 하는 등 도시기본계획의 위상을 한층 더 강화시켰다고 평가할 수 있을 것이다.

V. 현행 국토·도시계획의 문제점

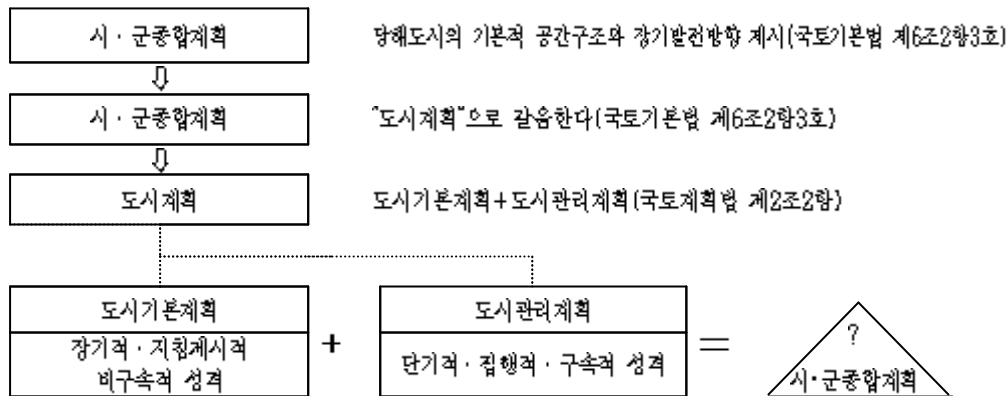
1. 법규정 미비성(계획의 위계성·명확성) 문제

도종합계획은 최상위계획인 국토종합계획의 내용을 수용하여 관할구역내의 시·군종합계획의 기본이 되고(국토기본법 제7조), 시·군종합계획에는 특별시와 광역시도 포함되어 있다(국토기본법 제6조). 이는 특별시와 광역시의 경우에도 도종합계획의 지침과 정책방향에 따라야 한다고 해석할 수 있어 공간계획 위계에 따른 논리상 맞지 않는 부분이다. 즉, 도종합계획이 특별시·광역시의 상위계획구역으로서 특별시·광역시 도시기본계획의 기본이 되어야 한다는 의미로 해석이 가능하고, 따라서 광역자치단체인 특별시·광역시를 시·군종합계획의 틀안에 포괄적용시킨다는 것은 문제점으로 지적될 수 있다(피석현·이명훈, 2003).

또한 국토기본법(제6조)에는 시·군종합계획을 도시계획으로 같음하고 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 포괄규정하고 있어 이로 인한 문제점이 지적되고 있다(피석현·이명훈, 2003). 종전의 국토건설종합계획에 따른 시·군계획이 다양한 계획명(〇〇시 장기발전구상·〇〇군 발전계획 등)으로 수립되어 도시기본계획과 상충되거나 도시기본계획의 역할수행에 지장을 초래하였다.

8) 인구 10만 미만의 군지역 경우는 국토기본법에 의거한 종합계획을 도시기본계획에 준하여 수립되고, 그 역할을 하게 된다.

9) 인구 10만 이상의 시·군의 경우는 국토계획법에 의거하여 도시기본계획을 수립하게 되고, 종전에는 도시계획구역에 대해서만 기본계획을 수립·관리해왔으나, 관할구역내 도시계획구역 밖의 비도시지역도 포함하여 도시기본계획을 수립하여 관리하도록 함으로써 하나의 자치단체 관할구역이 단일법에 의해 관리되는 형태를 취하게 되었다.



〈그림 2〉 시·군통합계획 관련규정 범조항

이러한 문제를 보완하기 위하여 국토기본법에서는 시·군계획을 국토계획법에 의하여 수립되는 계획으로 명확한 역할과 성격을 부여하고자 하였으나, 그 계획의 명칭을 "도시계획"이라 규정함으로써 도시기본계획인지 도시관리계획인지에 대한 모호성을 띠고 있어 시·군통합계획이 도시기본계획과 도시관리계획을 포괄하는 것으로 잘못 해석하여 또다른 혼란을 초래할 수 있다. 시·군통합계획이 도시관리계획을 의미한다고 해석할 경우 용도지역의 지정 등 도시계획 결정의 역할을 하게 되므로 종합계획과는 전혀 다른 절차와 과정을 거쳐야 하며, 이럴 경우 장기적인 종합계획 자체의 무채를 가져올 수도 있다(피석현·이명훈, 2003: 9). 관련규정(국토기본법 제6조)에서는 시·군통합계획을 도시계획으로 갈음하고 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 포괄규정하고 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다(〈그림 2〉 참조).

2. 공간계획체계 규정 문제

과거에도 공간계획체계의 복잡성과 중첩성에 대한 문제제기가 있었지만, 이러한 문제는 현행의 계획체계에서도 여전히 제기되고 있다. 즉, 현재의 국토·도시계획도 체계가 복잡하고 내용적으로도 중첩됨으로 인해 계획간의 연계성이나 명료성에 있어 상당한 혼란을 초래할 가능성이 매우 높다(오준근, 2000; 김해룡, 2002; 강현호, 2002). 더욱이 국토계획의 경우 계획종류도 다양하지만 계획주체도 다양하게 규정되어 있다. 즉, 국토기본법의 국토종합계획

은 건교부장관이, 도종합계획은 도지사가, 지역계획은 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장이, 부문별 계획은 중앙행정기관의 장이 각각 수립하도록 하고 있는데, 이점 또한 계획간의 복잡성과 중복성을 초래하는 또다른 원인이 된다고 본다.

도종합계획의 경우에는 국토계획법에 의하여 수립되는 광역도시계획과의 중복이 문제가 될 수 있다. 광역도시계획은 건교부장관이 지정하는 광역도시권의 장기발전방향을 제시하는 계획으로서(국토계획법 제2조·제10조), 만약 광역도시권이 같은 도의 관할구역에 속해 있는 경우에는 관할도지사가 수립하도록 규정되어 있다(국토계획법 제11조). 이렇게 볼 때, 도종합계획과 광역도시계획은 관련법 규정의 정의규정만 보더라도 중복될 가능성이 상당히 높다 하겠다. 국토계획으로서 특정지역 개발계획인 지역계획도 기본적으로는 해당지역의 도시계획 대상지역과 중복됨으로써 도시계획과의 중복은 물론이거니와, 경우에 따라서는 해당 자치단체의 계획권한의 침해도 문제가 될 수 있다.

계획의 중복성과 관련하여, 특히 시·군종합계획은 문제의 소지가 많아 보인다. 즉, 국토기본법에는 시·군종합계획을 국토계획법에 의하여 수립되는 도시계획이라고 규정하고 있지만, 시·군종합계획은 어디까지나 시·군의 장기적인 발전방향을 제시하는 지침적인 성격의 계획이며, 도시계획은 자치단체의 지역을 구속적으로 확정하는 계획이므로 양자의 성격은 전혀 다르다고 할 수 있다. 따라서 국토계획중 시·군종합계획을 도시계획이라고 하는 것은 자칫 자치단체의 계획에 대한 중앙통제의 강화라는 인상을 줄 수 있어 지방자치나 분권시대의 도시계획권 강화의 관점에서든 문제가 있다고 할 수 있을 것이다.

3. 조화·조정을 위한 규정부족 문제

국토기본법에는 각종 공간계획간의 효력순위에 관한 규정은 있어도 계획간의 조화를 도모하기 위한 규정은 없다. 다만, 국토기본법은 국토계획간 또는 이와 관련된 처분 등의 조정에 관한 규정은 두고 있는데(국토기본법 제20조·제21조), 이는 계획간의 협조체제가 제대로 이루어지지 않을 경우에 발생할 국토이용의 비효율성과 혼란을 방지하기 위해 중앙정부의 권한강화 차원에서 도입된 것이다(한만희, 2000). 물론 계획간에 충돌이 발생하고 국토종합계획에 부합되지 않는 경우, 이에 대해 건교부장관에게 조정권한을 인정하는 것 자체에는 별 문제가 없으나, 이러한 강제적인 조정을 통하여 공간계획을 효율적으로 통제할 수는 있겠지만, 이는 지방자치의 이념이나 계획상의 권한보호원칙에 부합한다고는 보기 어려울 것이다.

따라서, 국가의 강제적인 조정을 규정하기보다는 지방자치 이념·계획간 조화 관점에서 계

획간의 일정한 조정과정을 절차적으로 규정하는 것이 조화로운 문제해결을 위하여 보다 바람직하다고 생각한다.¹⁰⁾ 아울러 계획간의 조화를 위해서도 단순히 어느 계획이 어느 계획에 우선한다는 규정만 들 것이 아니라, 계획법제에 국가의 계획과 지역의 계획이 서로를 고려하여야 한다는 원칙과 상위계획의 수립에 있어서는 수립되어 있는 하위계획을 고려하여야 한다는 원칙을 적극적으로 규정할 필요가 있다고 생각된다. 이렇게 하는 것이 도시계획 관련 권한이 양으로 수립된 각종 계획이 상위계획에 반영될 수 있을 뿐만 아니라 계획체제를 통한 지방의 중앙참여로 이어질 수 있을 것이다.

4. 도시기본계획의 수립·승인권한 규정 문제

도시기본계획의 수립권한은 당해 특별시장·광역시장·시장·군수로 규정하고(국토계획법 제18조) 승인권한은 건교부장관에게 있다(국토계획법 제22조). 국토기본법상 공간계획체제에서 파악하였듯이 특별시·광역시를 제외한 시와 군의 관할구역에 관한 계획은 도계획의 목표·지침 및 기본방향 등을 반영하여 수립되어야 하는 명백한 하위공간계획이다. 그러나 실제 도시기본계획 관련행정에 있어서 道도시계획위원회는 수립·승인 등의 절차에 많은 관여를 하고 있음에도 불구하고 도시기본계획의 수립과 승인에 있어서 도지사의 권한은 배제되어 있어 법체계 상으로 볼 때 도시기본계획의 수립에 있어서 도지사의 역할에 관한 언급이 전혀 없는 것은 문제가 아닐 수 없다.

이러한 문제를 인식하여 그동안 도시기본계획의 승권이 도지사의 권한으로 이양되어야 한다는 주장이 제기되어 왔으며(중앙일보, 2002.7.2), 이에 대해 지난 2003년 6월 25일 지방이양추진위원회에서 도시기본계획 승인권한을 광역자치단체로 이양할 것을 결정했다. 다만, 2003년 1월 시행된 국토계획법의 성공적인 정착을 위해 이 법에 근거한 최초의 도시기본계획 승인은 중앙정부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체가 권한을 행사하는 것으로 결정되었으며, 특별시와 광역시는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고, 도시기본계획의 수립과 승인권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 권한을 가지는 것으로 결정하였다. 그러나 이러한 변화에 대한 충분한 검토가 없으면 국가개입 배제에 따른 문제(계획의 논리적 타당성·친환경적 계획·중앙관계기관과의 협의 등)가 발생할 수도 있다(김상조 외, 2003).

10) 강현호(2002)의 논문에서도 이러한 조정요구보다는 계획의 수립과정에서 조정절차를 거치는 것이 바람직하고, 나아가 이러한 조정절차는 수많은 이해관계를 조정하는 것이므로 보다 상세하게 규정될 필요가 있음을 지적하고 있다.

5. 도시관리계획의 입안·결정절차 문제

국토계획법에 의해 입안·결정되는 도시관리계획은 개인의 재산권 행사에 다대한 영향을 미친다. 그리고 관리계획의 하위계획으로서 지구단위계획의 경우에는 도시관리계획보다 한층 더 구체적이고 강한 법적 구속력을 가지게 된다는 점에서 도시관리계획이 개인의 권리에 미치는 영향은 매우 직접적이고 심대하다. 국토계획법은 이와 같은 도시계획 등의 입안과 결정절차에 있어서 주민과 지방의회는 단지 의견청취 조항만을 두고 있는데 불과하다.

또한, 국토계획법상의 도시관리계획은 종전의 도시(채정비)계획과 같은 위상의 계획으로서, 도시관리계획의 결정권한은 2000년 도시계획법 전면개정시 시·도지사(광역자치단체)에게 이양되었고(도시계획법 제23조), 국토계획법에서도 동일하게 규정하고 있다(국토계획법 제29조). 그러나 이와 같이 권한이양이 되어 있음에도 불구하고 시·도지사가 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 중앙 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다(국토계획법 제30조)고 명시하고 있어, 명분상으로는 권한이양이 되어 있으나 실질적으로는 중앙정부의 감독(내지는 승인)을 받아야 하고, 이는 중앙정부가 여전히 자치단체에 대한 간섭의 여지를 남기고 있기 때문에 완전한 계획고권이 보장되어 있다고 볼 수 없다.

6. 지방의회의 의결권 배제 문제

지방자치시대에 있어서 지방의회는 민주적 정당성을 갖는 자치단체의 대표기관이자 대의기관이다. 국토계획법에서는 이러한 지방의회의 주민대표기관으로서의 지위를 존중하여 도시계획(도시기본계획·도시관리계획)을 수립(입안)하는 경우 의견청취를 하도록 규정하고 있다(국토계획법 제21조·제28조). 선진외국에서는 도시계획의 발의·도시계획안 작성 및 도시계획의 확정에 이르는 업무를 주민의 대의기관인 의회가 관장하는데(정태용, 2001), 우리나라에서는 단순히 자치단체장이 작성하는 도시계획안에 대해 의견을 제시하는 수준에 머물러 있을 뿐 지방의회의 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다. 이에 대해 지방의회의 의견을 듣도록 할 것이 아니라 지방의회에 동의권 내지 승인권 정도의 권한을 부여해야 한다는 주장이 제기되고 있다(박정훈, 2000).

7. 계획결정의 과도한 소요기간 문제

세계화·지방화·정보화 시대에 있어서 여건변화가 빠르게 일어나고 있고, 자치단체 입장에서는 주민수요에 신속하게 대응하면서 지역발전전략을 추진하는 것이 절실히 요청되고 있고, 이러한 추세는 한층 더 가속될 것으로 판단된다. 이러한 급박한 상황이 전개되고 있음에도 불구하고 도시기본계획의 수립권과 승인권이 구분되어 있는데다 수립에서부터 승인에 이르기까지 수많은 단계를 거쳐야 하고, 또한 신속하게 처리되지 못하기 때문에 주민불만이 가중되고 있는 실정이다(도시기본계획의 수립·승인은 시장·군수 수립→공청회→시·군의회 의견청취→시·군도시계획위원회 자문→시·도도시계획위원회 자문→관계 중앙행정기관과의 협의→중앙도시계획위원회 심의→도시기본계획 승인(건교부장관)→도 경유→시·군에 송부→일반인에게 열람의 과정을 거침). 이러한 수립·승인체계와 과정으로 인해 도시기본계획의 수립·승인에 소요되는 기간은 약 3년 정도이다. 이런데다 자치단체장은 여건변화를 고려하여 5년마다 도시기본계획을 전반적으로 재검토·정비하여야 하는 것으로 규정하고 있다(국토계획법 제23조). 이로 인해 계획이 승인되고 나면 금방 도시관리계획을 입안해야 하는 상황이 전개되어 도시계획행정 및 대민서비스에 할애해야 할 행정력의 낭비를 가져온다.

VI. 자치권 강화를 위한 도시계획권 강화방안

1. 법규정의 미비성 보완

도종합계획의 관련조항에서는 “도종합계획은 시·군종합계획의 기본이 된다”라고 규정하고 있으면서 시·군종합계획에 시의 범주는 특별시·광역시까지 포함되어 법규정상 특별시와 광역시의 계획고권을 침해할 뿐만 아니라 계획체계에 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 道종합계획을 시·도종합계획으로 명시하고 그 범주에 특별시·광역시 계획을 두고, 그 이하에 시·군·구종합계획을 두어 별도로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 자치단체의 계획고권·자치권이 보장되어야 하는 시·군종합계획과 관련하여, 국토기본법에 의거하여 수립되는 시·군종합계획을 국토계획법에 따라 수립되는 “도시계획”이라는 명칭으로 갈음하고 있으므로 인해 계획용어상 혼란을 초래할 뿐만 아니라, 국토기본법에 의거하는 시·군종합계획은 법상에서 결정권자도 명시하지 않고 있기 때문에 법·계획체계 및 절차상 혼란을 야기한다. 상위계획이나 상위법 규정을 하위법이나 하위계획에서 부분적으

로 준용하는 것은 가능하나 하위법 규정이나 하위계획을 상위계획에서 포괄적으로 갈음하는 것은 법리적으로나 실무적으로 적절하지 않기 때문에 명확한 관계정립을 하면서 도시계획에 대한 권한이양이 검토되어야 할 것이다.

2. 공간계획체계 개선

전술한 바와 같이 국토기본법에 의한 시·군종합계획은 국토계획법의 도시계획으로 갈음하고 있지만, 양자의 성격은 전혀 다른 것이다. 이렇게 볼 때, 계획체계를 단순화한다는 차원에서 오히려 국토계획으로서의 시·군종합계획은 불필요한 것으로 판단된다. 인구 10만 미만의 시·군은 도시기본계획과 도시관리계획을 수립(입안)하지 않는 것으로 규정하고 있는데, 인구 10만 미만의 시·군에서도 도시계획 관련 행정이 이루어지고 있기 때문에 국토기본법상의 시·군종합계획은 폐지하고 모든 기초자치단체에 대해 도시계획을 수립하도록 하면서 도시계획관련 사무·권한 이양을 검토하여야 할 것이다.

또한, 일부에서는 광역도시계획에 관해서도 도시기본계획과의 중복성에 대한 우려를 지적하면서 폐지를 제기하기도 한다(오준근, 2000). 그러나 광역도시계획은 도종합계획과 같이 광역자치단체나 기초자치단체의 관할구역을 단위로 수립하는 것이 아니라 생활·경제활동의 광역화에 따라 광역적인 차원에서 공간구조·토지이용·교통·광역시설 등에 대한 기본적인 틀을 짜는 것이기 때문에 반드시 필요할 것으로 판단된다. 도시기본계획의 상위계획인 광역도시계획은 계획체계상, 그리고 도시문제가 심각한 지역의 광역적 차원에서 수립되는 계획이라는 점을 고려할 때 광역자치단체로 이양하는 것은 바람직하지 않을 것으로 판단되며, 단지 도시기본계획 등과 계획내용이 중복되지 않도록 운영의 묘를 살리는 방향으로 제도의 활성화를 도모하여야 할 것이다.

3. 도시기본계획·도시관리계획 승인(결정)권 이양

도시기본계획은 지방자치단체의 관할구역에 대한 계획고권·자치권과 가장 밀접한 관계가 있는 계획이다. 도시기본계획은 관할구역 전체를 대상으로 하여 기초자치단체장이 수립하여 道도시계획위원회의 자문과 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 건교부장관이 승인하는 것으로 규정되어 있다. 도시관리계획도 전술한 바와 같이 표면적으로는 결정권을 이양한 상태이

나, 시·도지사가 계획을 결정하고자 할 때는 관계행정기관의 장과 협의하도록 규정하고 있기 때문에(국토계획법 제30조) 실질적으로는 중앙정부의 승인을 받아야 하는 것과 같아 도시계획 관련 권한이 중앙에 집중되어 있다.

이에 대해 지난 2003년 6월 25일 지방이양추진위원회에서 도시기본계획 승인권한을 광역자치단체로 이양하기로 결정하고 2005년 3월에 법률개정안을 만들고 2005년 9월에 국회에 제출하는 등 세부일정을 마련해 놓고 있다(지방이양추진위원회, 2003.11). 그러나 도시기본계획 승인 등의 단위사무를 시·도에 이양하는 것은 계획의 성격상 또다른 문제를 야기시킬 수 있다(김철수, 2003). 예를 들면, 지역특성상 지역이기주의적인 계획으로 치우칠 개연성이 충분히 있으며, 도시계획에 관한 거의 모든 결정권(도시기본계획·도시관리계획 등)이 광역자치단체장에 몰려 기초자치단체의 토지이용이나 지역개발·관리에 이중으로 관여하여 행정의 비효율성이 발생될 수도 있다.

따라서, 이와 같이 예상되는 다양한 문제에 대해 충분한 연구와 보완조치를 마련해야 한다.

예를 들면, 도시기본계획이 상위계획과의 연계성을 높이기 위해 상위계획(국토종합계획·도종합계획·광역도시계획 등)에서 도시기본계획에 대한 정책방향이나 지침을 명확히 제시하는 것도 한가지 방안이 될 수 있다. 한편, 광역자치단체장의 도시계획에 관한 권한강화에 따른 문제점을 최소화하기 위해서는 도시관리계획의 결정을 기초자치단체로 이양하는 것도 검토할 수 있다. 그러나 이 모든 조치는 지방이 지역을 스스로 자치할 수 있는 능력을 높일 수 있는 방안과 동시에 추진되어야 그 효과를 극대화할 수 있을 것이며, 이러한 노력은 지방도시계획위원회의 전문성 증대와 지방의회의 심의기능 부여 등 다양한 각도에서 대처방안을 검토해 볼 수 있을 것이다(김상조 외, 2003).

4. 하위계획의 반영증대 도모

공간계획체계와 관련한 범조항을 보면, “국토계획은 다른 계획에 우선한다(국토기본법 제8조)”, “국토종합계획은 도종합계획의 기본이 된다(국토기본법 제7조)”, “국토종합계획은 시·군종합계획의 기본이 된다(국토기본법 제7조)”, “지역계획·부문별 계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다(국토기본법 제7조)”, “도종합계획은 시·군종합계획의 기본이 된다(국토기본법 제7조)”라는 명시적 규정을 두면서, 상하위계획간에 충돌과 무조화가 발생할 경우를 위해 건교부장관에게 조정권한을 부여하고 있다.

그러나 “우선한다·기본이 된다”라는 규정으로 일관하고 있으므로 인해 자치단체의 계획이

상위계획에 적극적으로 반영될 수 있는 여지를 차단할 수 있기 때문에, 이는 결국 자치시대·지방분권의 맥락에서 볼 때 자치단체의 적극적인 참여·계획고권의 보장이 미흡하게 된다. 따라서 “우선한다·기본이 된다”는 규정만을 들 것이 아니라 상위계획의 수립에 있어서도 하위계획을 고려하여야 한다는 원칙을 적극적으로 규정할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 지방과 중앙과의 조화, 상·하위계획간의 연계성 강화, 계획체계를 통한 지방의 참여증대, 계획고권의 존중 등이 도모될 수 있을 것이다.

5. 지방의회의 역할증대 도모

지방자치제의 무화로 지방은 스스로 자치권을 갖고 처리할 수 있는 제도적 기반을 확보하였지만 기관위임사무를 집행해왔기 때문에 사무를 처리하고 있으면서도 의회의 조례제정권 등을 부여받지 못했고, 따라서 의회는 그 기능·역할을 제대로 수행할 수 없었다. 또한 도시기본계획이나 도시관리계획을 입안할 때 지방의회의 의견을 청취하는 정도로 규정하고 있어(국토계획법 제12조·제28조), 지방자치시대의 대의기관으로서의 지방의회가 기형적인 역할 밖에 할 수 없도록 법이 제약하고 있다. 특히 시·도지사가 결정하는 도시관리계획에 대해서도 의견제시 정도밖에 할 수 없는 것은 커다란 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

따라서, 도시기본계획 승인권을 지방으로 이양하는 것이 결정되어 있고, 도시관리계획이 시·도지사에게 권한이양이 되어 있는 상황을 고려할 때, 행정측과 의회측의 견제기능의 묘를 살려 바람직한 도시기본계획·관리계획의 수립·결정이 이루어질 수 있도록 의회의 역할을 제고하는 방안이 반드시 필요하다. 그러나 현재의 지방의회 의원들의 도시계획에 대한 전문성 부족과 지역이기주의에 바탕을 둔 편향된 활동은 경계해야 될 것이다.¹¹⁾ 이를 예방하기 위한 방안으로서 지방도시계획위원회의 위원수 증대와 실질적인 전문성을 가진 위원으로 구성하는 것이 바람직할 것이다.¹²⁾

11) 도시기본계획과 도시관리계획을 결정함에 있어서 의회(광역의회)의 승인권을 부여하는 것이 바람직하다. 그러나 지방의원이 도시계획과 관련한 부문에 종사하는 의원도 상당수 있을 수 있고, 또한 행정측에 대해 강한 목소리를 낼 수 있는 위치에 있기 때문에 계획안의 공공성이 크게 훼손될 개연성은 충분히 있다. 이러한 것을 보완하기 위해 의회에서 제기되는 것을 검토·심의하기 위해 도시계획위원회의 구성과 운영을 개선할 필요가 있을 것이다.

12) 도시계획위원에서 여성할당률을 지침으로 규정하고 있음으로 인해 전문적인 도시계획위원회에 도시계획과는 전혀 관계없는 여성위원들이 포함될 수밖에 없는 것은 또다른 규제요, 중앙의 관여이다. 도시계획은 기술적인 부문으로서 일반적인 상식으로 주민의 재산권을 구속하는 도

6. 기관위임사무 폐지와 사무 재배분

지방자치단체는 지방의회의 자치조례 제정권도 없는 기관위임사무의 과중한 하중에 눌려 그 존립목적과 직결된 고유사무의 처리가 날로 위축됨으로써 지방자치의 중대한 장애요인이 되고 있다. 1993년말 기준으로(법령상 총사무 15,774개) 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 자치사무는 2,110개이고, 중앙정부 권한에 속하는 국가사무중 업무편의상 지방자치단체의 장에게 위임·수행하는 기관위임사무는 1,920개로서 지방수행사무중에서 약 48%가 기관위임사무였으며, 2001년말 기준으로는(법령상 총사무 30,240개) 지방사무(11,363개)중에서 약 12%가 기관위임사무이다. 건설교통부의 기관위임사무는 180여개로서 도시계획과 관련하여 택지개발예정지구 관련 단위사무¹³⁾와 도시기본계획 협의·도시기본계획 승인(인구 10만 미만의 군 도시기본계획) 등은 기관위임사무로 되어 있다.

이와 같이 기관위임사무는 자치시대에 있어서 자치재량권이 없으면서도 국가를 대신하여 대행하고 있어 고유사무를 처리하는데 엄청난 역량을 빼앗기고 있으므로, 책임소재와 업무효율성 등의 측면에서 문제시되고 있는 기관위임사무제도를 폐지하고 중앙과 지방간의 사무재배분을 전면 재검토하여 자치단체의 도시계획권 강화를 위한 사무·권한이양을 추진해야 한다.

7. 권한·사무의 일괄이양 추진

도시계획뿐만 아니라 대부분의 대민서비스행정은 단위사무의 복합·종합적인 집행·작용을 통해 주민을 위한 행정이 진행된다. 따라서 중앙으로부터 지방자치단체로 권한·사무를 이양할 때는 관련 업무를 체계적·종합적으로 이양하는 이른바 일괄이양(셋트방식이양)이 이루어지지 않으면 기형적인 반쪽 지방분권이 될 수밖에 없다.

예를 들면, 택지개발예정지구의 지정·변경 또는 해체에 관한 권한이 지방으로 이양된다 할지라도 택지개발사업 시행자 지정에 관한 권한·사무가 이양되지 않으면 일선행정에서는 종합적인 택지개발 관련 사무를 집행하지 못하는 비효율이 발생하게 된다(단위사무의 일괄이양). 또한, 중앙부처에서도 도시계획관련 업무의 대부분은 건설교통부에서 관장하고 있는데, 도시계획행정이 이루어지고 있는 시·군의 읍지역에 관한 소도읍 육성관련 업무는 행정

시계획을 저문 심의한다는 것은 커다란 문제로 지적하지 않을 수 없다.

- 13) 2003년 6월 25일 지방이양추진위원회에서 택지개발예정지구 지정 관련사무 결정권한을 시·도 이양을 결정하였다.

자치부에서 관장하고 있어 지방자치단체 입장에서는 동일공간에 대한 업무를 두고 복수개의 부처와 협의 등의 과정을 거쳐야 하는 상황이다.¹⁴⁾ 유사한 또 하나의 사례로서 도로공간과 일체화되어 있는 자전거도로와 관련하여 도로는 건설교통부, 자전거도로는 행정자치부에서 각각 관장하고 있다. “도로·자전거도로·보도”는 통행목적으로 이용되는 일체화된 공간으로서 일체적으로 정비하는 것이 바람직한데, 중앙의 소관부처가 다르기 때문에 업무의 혼란·중복 등으로 인해 체계적·종합적인 도시행정을 전개하지 못하게 된다.

그러므로 지방으로의 권한·사무를 이양함에 있어서는 중앙부처내의 소관업무를 현상태대로 둔 채로 단순히 권한·사무만 이양할 것이 아니라, 기본적인 도시계획관련 행정의 속성과 지자체에서 도시계획행정이 이루어지고 있는 상황을 검토하여 중앙부처간의 소관업무도 동시에 통합·조정하면서 지방으로 이양할 사무를 발굴·이양하여 진정으로 지방분권과 행정효율을 높일 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

VII. 결 언

그간 우리나라는 지속적인 경제성장과 함께 소득수준 향상·가치관 변화·삶의 질에 대한 관심 고조 및 고령화 등을 비롯하여 도시화의 진전 등으로 행정환경을 둘러싼 많은 변화가 나타났다. 또한, 1991년 지방자치제의 부활로 자치단체의 자율권 신장을 위한 일차적인 기반을 마련함과 동시에, 그간 중앙정부의 권한을 광역자치단체로, 광역자치단체의 권한·사무를 기초자치단체로 이양하기 위해 많은 노력을 기울여 왔으나, 종합적·체계적 지방분권 추진이 미흡하고 지방정부의 자기혁신 노력도 부족하여 실질적이고 국민체감적인 분권효과는 미약한 것으로 지적되고 있다.

현장성이 높은 권한·사무를 지방으로 이양하여 지방자치를 강화하고 진정한 의미의 지방분권을 실현하기 위해서는 얼마만큼 중앙이 마음을 비우고 의지를 갖고 추진하느냐에 달려있다. 지방분권은 중앙이 중앙의 권한·사무를 지방으로 넘겨준다는 것이 아니라, 그간 지방이 빼앗겨 있던 것을 되돌려 받는다(되찾는다)는 사고로 접근할 필요가 있다. 권한·사무를 이

14) 국토기본법(제6조)에서는 시·군종합계획을 도시계획으로 갈음하고 있으므로, 종전의 법·제도에서와는 달리 모든 시·군이 도시계획(건설교통부 소관)을 수립해야 하는 상황이 되었다. 이런 상태에서 읍지역을 대상으로 하는 소도읍 종합육성계획을 행정자치부에서 또다시 추진하는 것은 계획·예산·행정의 중복과 계획체계의 혼란을 초래하게 되므로 소관업무의 통·폐합을 포함한 사무조정이 필요할 것이다.

양함에 있어서 단순히 선심성·생색내기 이양이 아니라, 행정의 효율적 집행을 통한 대민서비스의 질을 제고할 수 있도록 하는 것을 최우선 기준으로 삼아야 할 것이다. 또한, 단편적·기형적 이양이 아니라 범부처적인 차원에서 검토하여 일괄이양으로 신속하고 종합적인 도시행정을 전개할 수 있도록 하는 것 또한 매우 중요하다.

그러므로 중앙정부를 비롯하여 광역·기초자치단체들은 지방분권을 추진해야 하는 시대적 상황에서 그간 일선행정에서 제기되어 왔고, 현재도 겪고 있는 도시계획행정상의 불합리한 문제를 공론화하고 중지를 모아 지방화·분권화에 걸맞는 도시계획 권한·사무배분에 대해 깊이 있는 논의가 이루어져야 할 것이다.

이러한 상황인식을 바탕으로, 본 글에서는 우리나라의 공간계획체제와 관련법을 검토하고, 이를 토대로 지방자치단체의 계획고권을 보장하고 도시계획권을 강화하는 측면에서 몇 가지 문제점과 개선방안을 제시하였다. 본 글의 내용이 계획고권과 도시계획권 강화를 도모하고 이를 통해 주민의 삶의 질을 제고하는 도시계획행정을 전개해가는 기반을 다지는데 조금이나마 도움이 되었으면 한다.

【참고문헌】

- 강현호. (2002). 국토기본법에 대한 소고. 「계명법학」, 6.
- 김기욱. (1993). 지방자치와 도시계획-그 문제점과 개선방향. 「도시문제」, 298: 86-100.
- 김남철. (1998). 지방자치단체의 계획고권과 국가의 공간계획. 「토지공법연구총서 Ⅱ」: 737-762.
- _____. (2003). 국토계획과 지방자치의 법적 문제. 「한국토지공법학회 학술발표대회자료」.
- 김동복. (2001). 기관위임사무의 문제점. 「토지공법연구총서 V」: 661-684.
- 김상조·신동진·문 채. (2003). 「도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향」. 국토연구원.
- 김성호·박 신. (1999). 국토계획에 있어서 지방자치단체의 계획고권의 적용에 관한 연구. 「지방행정연구」, 13(1): 127-141.
- 김순은. (2001). 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-121.
- 김익식. (1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정. 「한국행정학보」, 24(3): 1373-1398.
- 김철수. (2003). 지방분권과 환경정책. 「경남행정학회 춘계학술대회자료」.
- 김혜룡. (2002). 새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안. 「토지공법연구」, 15: 43-62.
- 박정훈. (2000). 「미국 도시계획법제에 관한 연구」. 박사학위논문, 경희대학교.
- 신봉기. (2002). 계획고권 재론. 「토지공법연구」, 17: 253-272.
- 안성호. (1999). 지방분권화정책의 변동과 향후 개혁과제. 「한국지방자치학회보」, 11(4): 29-51.
- 오준근. (2000). 「도시계획 관련법제의 체계적 정비방안」. 한국법제연구원.
- 이결환. (1996). 도시계획제도의 문제점과 개선방안. 「대한건축학회논문집」, 12(12).
- 이병환. (1996). 기관위임사무제도의 폐지. 「지방행정」, 45(512): 55-59.
- 장명수. (2003). 지방분권과 지역발전과제. 「국토」, 256: 12-21.
- 정무혁신지방분권위원회. (2003.6). 「참여정부 지방분권의 비전과 추진방향」.
- 정태용. (2001). 지방자치법과 도시계획법제. 「법제」, 523: 14-24.
- 중앙일보. (2002). 「대학원생들이 법 개정 청원」.
- 피석현·이명훈. (2002). 도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구. 「대한국토·도시계획학회 춘계학술대회자료」.
- _____. (2003). 국토기본법과 국토계획법에 의한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「국토계획」, 37: 3-17.
- 한만희. (2000). 국토이용 및 도시계획에 관한 법률과 정책과제. 「국토」, 230: 6-14.

