

국토연 2003-21

[View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](#)

provided by K

도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향  
An Approach to Institutional Provision for Transfer of the  
Approval Right of Urban Master Plans to Local Government

●  
김상조 · 신동진 · 문채



## 연구진

---

연구책임 김상조 책임연구원

연구반 신동진 연구위원  
문 채 연구위원

---

연구심의위원(주심) 김용웅 부원장  
(부심) 김현식 도시연구실장  
정희남 연구위원  
민범식 연구위원  
(외부심의위원) 김철홍 건설교통부 사무관  
최막중 서울대학교 교수  
(간사) 박현주 기획조정실장

## 발 간 사

---

1995년 실시된 지방자치제가 빠른 속도로 정착단계에 접어들고 있습니다. 주민의 손에 의하여 선출된 지방자치단체장들은 저마다 지역의 발전을 위하여 많은 대안들을 내놓으며 지역개발에 박차를 가하고 있습니다. 이러한 가운데 중앙에 집중된 각종 행정사무권한들에 대한 지방이양의 필요성이 제기되고 있으며, 이미 지방이양위원회를 통하여 많은 행정사무들이 지방으로 이양되었습니다.

특히 지역발전을 위한 지역개발의 대부분이 도시계획과 관련되어져 이 부분에 대한 권한이양이 절실한 가운데 2003년 6월 25일 지방이양위원회에서 도시기본계획의 결정권한이 전격적으로 광역자치단체로 이양됨으로서 새로운 전기를 맞이하게 되었습니다.

도시기본계획은 한 도시(혹은 군)의 가장 근본적인 계획으로서 지역개발 및 관리의 기본방향과 지침을 제시하는 계획입니다. 이 계획의 결정권한이 건설교통부장관에서 도지사에게 이양되었다함은 많은 의미를 던져주고 있습니다.

우선은 도시기본계획과 같이 정책을 결정하는 계획의 결정권한이 지방으로 이양됨으로서 지방정부도 예전과는 달리 도시계획분야에 있어 단순집행기능의 정부가 아니라 고급의 정책을 결정할 수 있는 정부가 되었다는 것입니다.

또 하나는 도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양됨으로서 이미 지방으로 결정권한이 이양되어 있는 도시관리계획과 함께 해당지자체의 자치적 도시계획의 수립이 가능하여졌으며 도시기본계획·도시관리계획으로 이어지는 도시계획체제에 일관성도 유지할 수 있다는 점입니다.

그러나 충분한 논의와 검토없이 갑작스러운 도시기본계획 결정권한의 지방이양 결정은 적지않은 혼란을 안겨주고 있습니다. 국가 및 상위계획과의 연계성, 인근지자체 및 중앙관계기관과의 협의, 계획내용의 합리성 등 국가가 개입하지 않을 수 없는 부분에 대한 대처방안의 마련이 시급한 실정입니다.

본 연구는 향후 기본계획의 결정권한이 지방으로 이양되었을 경우를 대비하여 생겨날 수 있는 문제점들을 분석하고 그 문제점을 개선할 수 있는 방향을 제시하고 있습니다. 본 연구를 토대로 가까운 시일내 보다 구체적인 대처방안이 제시되리라 기대하여 봅니다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

## 서 문

---

도시기본계획은 한 도시의 장래를 결정하는 가장 기본적이고 종합적인 계획이다. 지금까지 중앙정부는 이 도시기본계획의 결정권한을 행사하며 우리나라 도시의 개발 및 관리를 통제하여 왔으며 국가정책을 실현하여 왔다고 하여도 과언이 아니다. 그러나 올해 6월 25일 지방이양추진위원회의 결정에 따라 도시기본계획의 결정권한을 광역자치단체로 이양하게 되었다. 결국 중앙정부의 역할을 광역자치단체가 넘겨받게 되었으며 지금까지의 중앙정부와 지방정부와의 역할이 새로이 정립되어야 할 것으로 보인다.

도시기본계획 결정권한의 지방이양에는 보다 확실한 지방분권을 통하여 많은 효과를 기대할 수 있게 되었지만 이에 못지않은 문제점 또한 노정시킬 것으로 보인다.

본 연구에서는 우리나라 도시기본계획의 위상과 역할을 재조명하여 보고, 그동안 도시기본계획의 운용과정에서 논란거리가 되었던 주요이슈를 정리하여 보았다. 또 현행 도시기본계획의 운용에서 주요 이슈거리가, 향후 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 어떻게 변화할 것인지를 전망하여 보았다. 이를 위하여 일선 담당공무원과 시·도 공무원 및 중앙공무원은 물론이고 학계와 연구소의 전문인력, 도시계획분야의 전문 용역업체 대표 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

또한 향후 문제점으로 부각된 주요이슈들을 중심으로 이를 보완하기 위하여 필요한 조치들을 고민하여 보았으며 이 과정에서 역시 설문조사와 외국사례를

조사하여 분석하였다.

본 연구가 앞으로 도에서 결정권한을 행사하게 될 새로운 도시기본계획제도 운용에 있어 완벽한 문제해결방안을 제시한 것은 아니지만, 향후 이러한 해결방안을 찾는데 있어 중요한 단서와 방향을 제시할 것으로 본다.

마지막으로 본 연구를 위하여 설문조사에 응하여주신 관계자 여러분과 많은 자료와 조언을 아끼지 않으신 건설교통부의 도시정책과 담당자, 중앙도시계획위원회 지원팀에게 감사드리며, 아울러 저와 함께 이 연구를 위해 노력을 아끼지 않으신 본 연구팀의 연구진에게도 감사의 말씀드린다.

2003년 12월

김상조 책임연구원

## 요 약

---

우리나라는 1995년 지방자치단체장의 선거를 시작으로 지방자치 시대가 본격적으로 열렸으며 여건변화와 더불어 사회전반에 걸쳐 중앙정부에 집중된 행정사무권한을 분권하여야 한다는 목소리가 거세게 일고 있다. 이와함께 도시계획의 가장 근간이 되는 도시기본계획 제도의 결정권한도 중앙정부에서 지방정부로 이양하여야 한다는 요구가 제기되고 있는 실정이다.

결국 지난 6월 25일 국가 지방이양추진위원회는 도시기본계획 승인업무를 중앙정부에서 광역자치단체로 이양할 것을 결정함으로써 도시계획분야에 새로운 패러다임이 열릴 것으로 전망된다.

본 연구는 이러한 여건변화로 인하여 도시기본계획 결정권한이 지방으로 이양되었을 경우 나타날 수 있는 문제점을 파악하고 이에 대비한 제도적·행정적 조치 등에 관한 검토와 더불어 제도개선에 대한 방향을 제시하고자 한다.

**2장에서는** 현행 도시기본계획의 운용실태와 주요이슈를 계획의 내용, 수립 및 결정과정, 운영적 측면에서 살펴보았다. 우선 계획의 내용측면에서는 계획의 논리적 타당성, 상위계획 및 관련계획과의 연계성, 친환경적인 측면이 주요 이슈였고, 둘째, 계획의 수립 및 결정과정에서는 민주적인 절차, 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의, 결정과정에 소요되는 기간, 셋째, 운영적 측면에서는 도시의 제반 정책결정과정에서의 지침서로서의 역할, 계획의 실현성, 민원의 대응성이 주요 이슈거리로 지적되었다.

한편 지방자치단체에서 도시기본계획의 분권을 요구하는 이유를 살펴보면 첫째, 결정기간의 장기화로 인하여 탄력적인 운영이 어렵다는 것이었고, 둘째는 국토계획법의 정비로 상위계획에서 국가계획이나 정책반영이 가능하기 때문에 굳이 도시기본계획의 결정권한을 중앙정부가 유지하고 있을 필요가 없다는 지적이 있었으며, 셋째는 중앙정부의 승인을 얻기위한 절차들이 불필요하며 지방정부에서도 가능하기 때문에 행정력 낭비라는 지적을 하였으며, 마지막으로 중앙정부의 담당공무원이나 중앙도시계획위원들의 현지실정 이해부족으로 인하여 심도 있는 심의가 어렵다는 지적이다.

결국 이러한 논의 끝에 도시기본계획의 결정권한은 2003년 6월 25일 지방이양 추진위원회의 결정에 따라 광역자치단체(도)로 이양되었다. 국토계획법의 정착을 위하여 국토계획법에 근거한 최초의 도시기본계획은 중앙정부에서 결정하고 그 이후부터는 도에서 행사하기로 하였다. 다만 특별시·광역시의 경우는 당분간 중앙정부에서 유지하기로 하였다.

**3장에서는** 선진 외국의 우리나라 도시기본계획과 유사한 제도의 사례를 분석하였다.

영국의 경우 1992년 우리나라의 도시기본계획과 유사한 기본계획(Structure Plan)의 입안권과 결정권한을 지자체에 이양을 하였으며, 결정권한을 이양하게 된 배경 또한 중앙정부에서 기본계획을 승인하게 됨에 따라 도시계획 수립에 장기간 소요되고, 도시계획에 기초한 개발행위의 관리에 지장을 초래하였으며, 도시계획이 여건변화에 신속하게 대응하지 못하는 등 우리나라와 다르지 않은 이유로 이양을 하게 되었다.

프랑스의 경우도 1983년 지방분권화 이후 지방정부가 입안 및 결정과정에 주도적인 역할을 수행하게 되었으며, 역시 분권의 이유는 국가주도의 입안이 대단히 복잡하고 장기간 소요되는 등 많은 불편을 초래하였기 때문이다.

이들 국가들은 기본계획의 입안권과 결정권한을 지방으로 이양하면서 그 후속



조치로서 기본계획을 통제할 수 있는 지침의 작성권을 여전히 중앙정부가 갖고 있으면서 계획 수립과정에 반드시 협의의 주체로 참석하게끔 하여 국가계획 반영이나 전국적인 통일성을 기하고 있다. 또한 영국의 경우 중앙정부에서는 꾸준한 도시정책분야의 연구를 통하여 지침(PPG, RPG)작성시 이를 반영하고 있다. 또한 지방자치단체가 수립한 계획내용이 국가의 정책에 벗어 날 때는 이를 수정 지시할 수 있는 권한(Call-in and Direction Power)을 가지고 있다.

**4장에서는** 2장에서 지적한 현행 도시기본계획의 운용상 이슈거리를 중심으로 도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양되었을 경우 어떻게 변화할 것인가에 대한 전망을, 중앙정부·지방정부의 담당공무원, 연구소·학계·용역업체의 전문가를 대상으로 설문조사를 통하여 전망하여 보았다. 일부 문항에 대하여서는 입장에 따라 중앙정부와 지방정부간 또는 공무원과 연구소·학계간의 결과가 상이하게 도출되었다.

도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양됨에 따라 얻을 수 있는 긍정적인 효과로는 첫째, 주민참여기회의 확대로 민주적인 절차를 거칠 수 있을 것이다. 둘째, 결정기간의 단축으로 여건변화에 능동적인 대처가 가능하다. 셋째는 도시의 제반 정책결정상 지침로서의 역할이 증대할 것이다. 넷째는 계획의 실현성이나 집행정도가 높아질 것이다. 다섯째는 민원에 대한 대응성이 높아질 것이라고 예측하였다.

그 반대로 발생할 수 있는 부정적인 효과로는 첫째, 국가계획 등 상위계획이나 정책과의 연계성이 낮아질 것이며, 둘째, 계획의 논리적 타당성과 친환경적인 측면이 낮아질 것으로 우려하였으며, 셋째는 중앙관계부처 또는 인근지자체와의 협의에 상당한 난항을 겪으리라고 예상하였다.

**5장에서는** 4장에서 언급하였던 효과를 중심으로 개선과제를 도출하였고, 이를 해결하기 위하여 도시기본계획 제도 자체는 물론이고 도시기본계획이 속해있

는 국토계획체계의 재정비 방향을 제시하였다. 특히 도시기본계획 제도의 개선 방향은 향후 중앙정부와 지방정부가 안아야 할 역할을 재정립함으로써 해결방안을 모색하였다.

국토체계의 개편부분에서는 우선, 도시기본계획의 상위계획을 통하여 국가의 정책이나 계획을 유도할 수 있는 방안을 검토하였으며, 두 번째는 중앙정부가 수립하고 결정하는 도시정책에 대한 중·단기 정책계획을 수립함으로써 도시기본계획에 대한 국가계획이나 정책을 유도할 수 있게 하는 것으로서, 일종의 영국의 PPG(Planng Policy Guidance)와 RPG(Rigional Planng Guidance)같은 제도의 운영이다. PPG와 RPG는 국가에서 제시하는 도시계획에 관한 정책지침으로서 계획수립을 담당하는 기관이 계획 수립시 따라야 할 정부의 정책과 목표를 부문별 또는 지역별로 제시하고 있다

둘째, 중앙정부와 지방정부의 역할 재정립 부분인데, 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 중앙정부는 도시기본계획을 지원하고 능동적인 수립이 가능하도록 하고, 국가정책이나 계획의 반영이 원활히 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위하여 법령 및 지침 작성권의 유지와 도시정책의 지속적인 연구, 협의 대상으로 중앙정부의 참여 등이 이루어져야 할 것이며, 지방정부는 국가정책과의 연계성강화 노력과 함께 계획입안 및 결정주체의 다양화·독립화, 시·군에 대한 조정체계의 구축 등에 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

또한 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의 제고방안으로서는 중앙관계부처의 경우 지방청과 협의를 하거나 건설교통부가 중재하는 방안이 있겠으며, 인근지자체와의 협의는 광역자치단체 내에서는 광역자치단체가 중재를 하며 광역자치단체를 넘어서는 경우 건설교통부가 중재하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

본 연구에서는 부정적인 효과의 개선방향에 초점을 맞추었기 때문에 긍정적인 효과를 보일 것으로 예상되는 부분에 대해서는 그 활성화 방향을 간략히 기술하였다.

한편 도시기본계획 결정권한의 지방이양의 효과를 보다 완전하게 하기 위해서는 타 법률에서 정한 기본계획관련 사항들 역시 지방으로 이양하는 것을 건의하였다.

본 연구를 기초로 향후 문제점에 대한 보다 구체적인 보완방안 마련과 긍정적인 효과에 대한 완전한 제도화가 기대 될 것으로 기대하여 본다.

# 차 례

서 문 .....	iii
요 약 .....	v
<b>제 1 장 연구의 개요 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
3. 연구의 범위 및 방향 .....	2
4. 연구방법 .....	3
5. 연구의 흐름 .....	3
<b>제 2 장 도시기본계획의 운용실태 및 결정권한의 지방이양 배경 .....</b>	<b>5</b>
1. 도시기본계획의 운용실태 .....	5
1) 도시기본계획의 위상 및 역할 .....	5
2) 도시기본계획의 운용실태 .....	7
2. 도시기본계획의 운용에 있어 주요 이슈 .....	12
1) 계획내용 .....	12
2) 계획의 수립 및 결정과정 .....	16
3) 운영 .....	19

4) 종합 .....	22
3. 도시기본계획의 결정권한의 지방이양과정 .....	24
1) 우리나라 지방자치체의 실시현황 및 여건의 변화 .....	24
2) 도시계획분야에 있어 지방자치의 현황 및 문제점 .....	27
4. 도시기본계획결정권한의 이양요구 및 이양결정 .....	30
1) 도시기본계획 결정권한의 이양요구 .....	30
2) 도시기본계획 결정권한의 지방이양결정 .....	33
<b>제 3 장 외국사례분석 및 시사점 .....</b>	<b>35</b>
1. 영국 .....	35
1) 영국의 행정체제(잉글랜드의 경우) .....	35
2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획 .....	36
3) 유사계획의 수립과정 .....	37
4) 지방이양의 배경 및 시기 .....	38
5) 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치 .....	38
2. 프랑스 .....	39
1) 프랑스의 행정체제 .....	39
2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획 .....	40
3) 유사계획의 수립과정 .....	40
4) 지방이양의 배경 및 시기 .....	41
5) 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치 .....	42
3. 일본 .....	43
1) 일본의 행정체제 .....	43
2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획 .....	44
3) 유사계획의 수립과정 .....	46

4) 지방이양의 배경 및 시기 .....	47
5) 도시계획 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치 .....	47
4. 시사점 .....	50
1) 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도적 보완 .....	50
2) 중앙정부의 역할 재정립 .....	50
3) 지방자치단체의 역할 재정립 .....	51

#### 제 4 장 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도의 예상변화 ..... 53

1. 국토계획체계의 변화 .....	53
1) 계획체계상의 변화예상 .....	53
2) 도시기본계획과 도시관리계획의 관계 .....	54
2. 도시기본계획의 제도내 변화 .....	54
1) 계획의 내용적인 측면 .....	54
2) 계획의 수립 및 결정과정 .....	58
3) 운영적인 측면 .....	61
3. 결정권한의 지방이양에 따른 효과분석 .....	64
1) 긍정적 효과 .....	64
2) 부정적 효과 .....	65

#### 제 5 장 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 대비한 제도 보완방향 ..... 67

1. 제도보완을 위한 개선과제 .....	67
2. 제도개선 방향 .....	68
1) 국토계획체계의 재정립 .....	68
2) 도시기본계획제도의 재정비 .....	75

제 6 장 결론 및 정책건의 .....	83
1. 결론 .....	83
2. 정책건의 .....	87
참 고 문 헌 .....	89
SUMMARY .....	91
부록 : 설문조사내용 .....	97

## 표 차례

<표 2-1> 도시기본계획 결정을 위한 협의 중앙관계기관 현황 .....	11
<표 2-2> 현행 도시기본계획의 논리적 타당성에 관한 설문결과 .....	14
<표 2-3> 현행 도시기본계획상 상위계획 및 관련계획과의 연계성 .....	15
<표 2-4> 현행 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 설문결과 .....	16
<표 2-5> 민주적인 절차 및 주민참여의 기회에 대한 설문조사 결과 .....	17
<표 2-6> 현행 제도상 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의용이성 .....	18
<표 2-7> 현행 도시기본계획상 결정기간의 적정성 설문조사 결과 .....	19
<표 2-8> 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할 .....	20
<표 2-9> 계획의 실현성에 대한 설문조사 결과 .....	21
<표 2-10> 민원에 대한 대응성 설문조사 결과 .....	22
<표 2-11> 현행 도시기본계획 운용상 주요 이슈 및 설문조사 결과 .....	23
<표 2-12> 도시계획분야에서의 권한위임 현황 .....	28
<표 2-13> 도시기본계획 결정권한의 지방이양을 위한 논의 .....	32
<표 3-1> 지방자치단체의 역할과 권한 .....	40
<표 3-2> 일본의 도시계획 결정권한 .....	49
<표 4-1> 계획의 논리적 타당성의 변화에 대한 설문결과 .....	55
<표 4-2> 상위계획 및 관련계획과의 연계성변화에 설문결과 .....	56
<표 4-3> 환경적인 측면변화에 대한 설문결과 .....	57
<표 4-4> 민주적인 절차 및 주민참여의 변화에 대한 설문결과 .....	58



<표 4-5> 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의에 대한 변화전망 .....	59
<표 4-6> 결정기간의 변화전망에 대한 설문조사 결과 .....	60
<표 4-7> 도시기본계획도서의 지침서로서 역할 변화전망에 대한 설문결과 ..	62
<표 4-8> 계획의 실현성 변화전망에 대한 설문결과 .....	62
<표 4-9> 민원의 대응성 변화전망에 대한 설문결과 .....	63
<표 4-10> 결정권한 지방이양에 따른 기대효과의 분석 .....	64
<표 5-1> 국가정책의 원활한 개입을 위한 방법에 대한 설문결과 .....	73
<표 5-2> 향후 도시기본계획의 역할정립에 관한 설문결과 .....	75
<표 5-3> 중앙관계기관 및 인근지자체와의 협의제고를 위한 설문조사 결과 ·	78
<표 5-4> 계획의 논리적 타당성 제고방안에 대한 설문결과 .....	81
<표 6-1> 결정권한의 지방이양에 따른 부정적 효과에 대한 제도개선방향 .....	85
<표 6-2> 결정권한의 지방이양에 따른 긍정적 효과에 대한 활성화방향 .....	86

## 그림 차례

---

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	4
<그림 3-1> 영국의 행정체제 .....	36
<그림 3-2> 일본의 도시관련계획의 구성 .....	45
<그림 3-3> 일본의 도시계획체제 .....	46
<그림 5-1> 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 개선과제 .....	68

# CHAPTER 1

## 연구의 개요

### 1. 연구의 배경 및 필요성

우리나라는 1995년 지방자치단체장의 선거를 시작으로 지방자치 시대가 본격적으로 열렸으며, 이러한 흐름속에서 사회전반에 걸쳐 중앙에 집중된 권한을 지방으로 분권하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

특히 세계화와 지방화라는 거센 파도는 지역개발의 필요성을 한층 더 고조시키며, 도시계획분야에 있어 지방의 자치적 권한확대를 절실히 요구하고 있는 실정이다. 이러한 가운데 지역의 개발 및 관리의 기본정책을 결정짓는 도시기본계획의 결정권한이 여전히 중앙정부에 있으므로 지방정부의 도시개발분야에 대한 자치권을 침해하고 있다는 비판이 거세게 일어나고 있다.

또한 도시기본계획이 결정과정의 복잡함과 결정기간의 지연 등으로 급격하게 변화하는 여건에 능동적으로 대처하지 못하고 탄력적인 운용이 어렵다는 주장이 제기되고 있다.

한편 새로 출범한 신 정부가 강력히 지방분권을 추진하는 가운데 올해 6월 25일 지방이양추진위원회에서는 도시기본계획 승인 관련업무를 광역자치단체로

전격 이양할 것을 결정하였으며, 이에 따라 건설교통부는 단계별 이양대책을 마련중에 있다.

따라서 이러한 여건변화로 인하여 도시기본계획 결정권한이 지방으로 이양되었을 경우 나타날 수 있는 문제점을 파악하고 이에 대비한 제도적, 행정적 조치 등에 관한 검토가 시급한 실정이며, 또한 도시계획의 질을 높이기 위하여 도시계획체계의 재정립과 도시기본계획 수립과정에서 중앙과 지방의 역할을 종합적으로 재조명하고 이를 뒷받침하기 위한 제도개선에 대한 검토가 필요한 실정이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 도시기본계획결정권한을 지방으로 이양한 후 도시기본계획을 포함하여 제도변화를 미리 전망하고 부정적인 효과에 대해서 지방이양에 따른 부작용을 최소화하는 방향을 제시하는데 있다.

이와 함께 도시계획의 수립과 집행과정에서 중앙정부와 지방정부의 역할관계를 재정립하고, 도시계획의 질을 향상시키기 위한 정책과제를 제시하고자 한다.

## 3. 연구의 범위 및 방향

본 연구의 범위는 도시기본계획의 결정권한에 한정하여, 결정권한의 지방이양에 따라 예상되는 제도 내·외적인 변화를 전망하되, 그 중 긍정적인 효과가 기대되는 부분에 대해서는 향후 활성화시킬 수 있는 방향을 간략히 언급하고, 주로 부정적인 효과에 대하여 집중 분석하여 결정권한의 지방이양 후 그 문제점을 해결할 수 있는 제도적 보완방향을 검토하는 것으로 한다.

이와 함께 향후 결정권한의 지방이양에 따른 구체적인 제도보완방안에 대한 정책과제를 제시하는 것으로 한다.

## 4. 연구방법

본 연구는 문헌조사와 도시계획관련 공무원 및 전문가의 설문조사를 통하여 수행하였다. 이와 함께 외국 관련제도의 분석 또한 본 연구를 수행하는데 중요한 방법으로 채택되었다.

우선 문헌조사는 그 동안 도시기본계획제도와 관련한 선행연구와 중앙정부에 축적된 도시기본계획 실례자료의 검토를 통하여 제도의 위상과 역할, 운용실태를 분석하였다. 이렇게 분석한 자료를 토대로 현행 도시기본계획이 안고 있는 주요 이슈를 정리하였다.

도시계획관련 공무원 및 전문가 설문조사는 도시기본계획이 안고 있는 주요이슈와 이러한 이슈를 바탕으로 향후 도시기본계획 결정권한 이양시 변화전망에 대하여 실시하였다. 또한 변화전망에서 문제가 될 소지가 있는 요소를 중심으로 개선대안에 대하여 조사하였다.

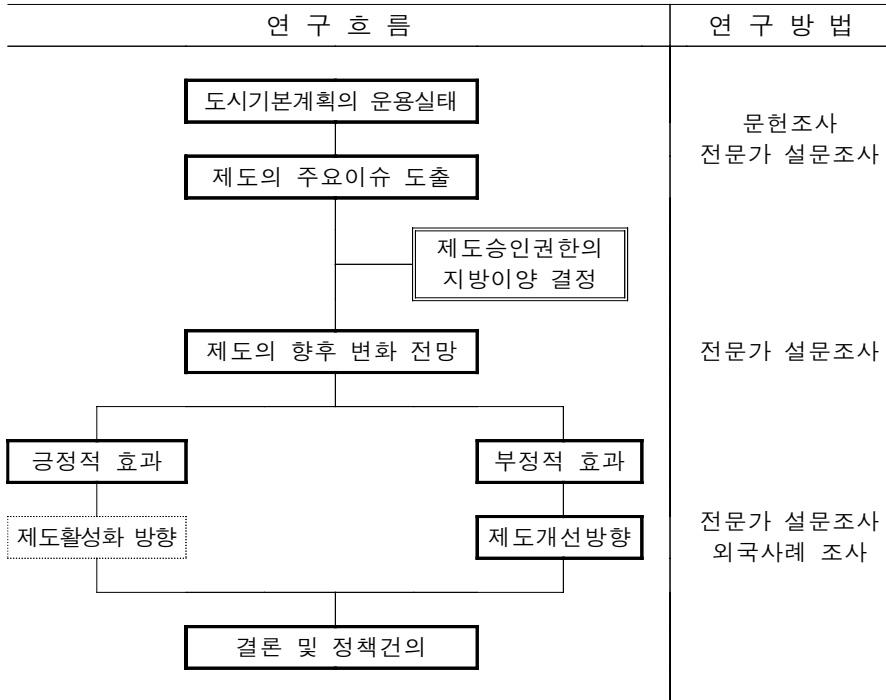
끝으로 해외의 유사사례조사는 영국, 프랑스, 일본을 대상으로 하였다. 이들 국가는 이미 10년 전후로 도시기본계획과 유사한 제도를 지방으로 이양시켰으며, 이양 후 나타날 수 있는 문제점에 대한 나름대로의 보완방안을 통해 제도를 운용하고 있다. 이들 국가의 사례를 통하여 우리나라에 시사하는 점을 찾고 제도 개선방향에 응용하였다.

## 5. 연구의 흐름

본 연구는 모두 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 연구의 개요로서 연구의 배경 및 필요성, 목적, 범위 및 방향, 방법을 제시하였고, 제2장은 현행 도시기본계획의 위상과 역할을 알아보고 운용실태를 조사하였다. 그리고 그 운용실태를 중심으로 주요이슈를 도출해내고 주요이슈에 대한 관련 전문가의 의견을 조사하였다. 또한 지방에서 요구하고 있는 지방분권과 관련하여 도시계획분야에서도

일고 있는 분권에 대한 논의와 도시기본계획의 승인권한을 이양하게 된 배경을 설명하였다.

<그림 1-1> 연구 흐름도



제3장에서는 해외사례조사를 통하여 우리나라의 제도에 응용할 수 있는 시사점을 분석하였다. 제4장에서는 2장에서 도출된 주요이슈를 중심으로 도시기본계획의 승인권한이 지방으로 이양되고 난후에 제도의 변화방향과 예상 문제점을 관계전문가의 설문조사를 토대로 분석하였다.

제5장에서는 4장에서 분석된 변화예측을 바탕으로 향후 개선하여야 할 과제와 기대효과를 중심으로 제도를 어떻게 개선해 나갈 것인가에 대한 대안들을 제시하였다. 제6장 결론 및 정책건의 에서는 연구의 한계점과 향후 과제와 정책상 개선하여야 할 사항을 건의하였다.

# CHAPTER 2

## 도시기본계획의 운용실태 및 결정권한의 지방이양 배경

### 1. 도시기본계획의 운용실태

#### 1) 도시기본계획의 위상 및 역할

##### (1) 도시기본계획의 근거 및 위상

우리나라의 국토계획체계는 새로운 관련법령의 정비에 따라 ‘국토기본법’에 근거한 국토종합계획 및 도종합계획 그리고 시·군발전계획으로 크게 나누어 볼 수 있다.

또한 국토기본법의 하위법률인 ‘국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법이라 함)’에 근거하여 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획으로 계획체계가 정해져 있는데 이중 도시기본계획은 국토기본법에서 정한 시·군발전계획에 해당하는 것으로서 국토계획법 제18조에 근거한 계획체계이다.

따라서 도시기본계획은 국토기본법에서 정한 국토종합계획과 도종합계획, 그리고 기타 특수목적의 계획인 지역계획 및 부문별계획의 하위계획이며, 국토계획법내에서는 광역도시계획의 하위계획이자 도시관리계획과 지구단위계획의 상위계획이 되는 것이다.

그러나 실질적인 위상에 있어서 도시기본계획은 기초자치단체의 최상위 종합

계획으로서 도시정책과 관련된 모든 사항의 지침적·방향제시적 성격을 가지고 있으며 실행계획의 성격인 도시관리계획을 통하여 그 취지와 이상을 실현시킨다.

## (2) 도시기본계획의 역할

1981년 도시계획법개정을 통해 최초로 법적인 근거에 의해 규정된 도시기본계획의 역할은 장기도시개발의 방향 및 도시계획입안의 지침<sup>1)</sup>으로서 시·군의 장기계획을 종합적·개략적·비구속적·개념적으로 수립<sup>2)</sup>하는 것이었다.

그러나 이러한 의도는 도시계획체계를 운영할수록 도시기본계획의 개념적·개략적 정도의 수준에 의해 도시관리계획과의 차별성이 벌어지는 결과를 초래하였고 당초의 취지와는 맞지 않게 도시기본계획과 도시관리계획간의 역할이 모호하게 변하게 되었다.

그 이유는 중앙정부가 도시기본계획을 통하여 지방도시의 토지이용계획 및 각종 도시계획에 대한 직·간접적인 관리를 하고자 도시기본계획의 성격을 기초자치단체의 장기적인 발전계획인 동시에 도시관리계획의 사전적인 계획으로서 자리매김 하였기 때문이었다.

따라서 도시기본계획의 역할에 대한 논란이 제기 되었으며, 이러한 논란중에 1993년 국토연구원에서 연구한 ‘도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구’에서는 도시기본계획의 역할을 다음과 같은 세가지로 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

- 각 부문별계획을 통괄 조정하는 역할로서 전략지침을 제시
  - 물적인 계획뿐만 아니라 사회·경제적인 측면을 모두 포함하는 종합계획
  - 도시발전의 목표 및 목적, 정책대안과 실현프로그램을 제시하는 정책계획
- 이러한 연구결과는 충분히 협의되지 못한 채 도시계획체계에 반영되어 지금까지 운영되어 지고 있지만, 결국 선언적인 의미로만 남았을 뿐이며, 여전히 도시기본계획이 정책계획의 역할을 하고 있는 것인지 아니면 도시관리계획을 위한

1) 건설부, 도시계획법, 1981.

2) 국토연구원, 도시기본계획 수립과 평가기준연구, 1982. p12

3) 국토연구원, 도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구, 1993. pp41~78



사전적 지침계획의 성격인지에 대한 논란의 불씨는 남아 있는 상황이다.

## 2) 도시기본계획의 운용실태

도시기본계획의 운용실태를 살펴봄으로서 현행 도시기본계획의 운용에 있어 주요 이슈가 무엇인지를 파악하고자 한다. 이것은 차후 도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양됨에 따라 효과분석의 대상이 될 것으로 보인다.

도시기본계획체계를 이해하고 파악하기 위해서는 크게 계획의 수립 및 결정과정과 승인 후 운영적 측면에서 접근하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 그러나 계획의 수립 및 결정과정은 엄밀히 분류할 경우, 입안단계와 입안 후 승인을 득하기 위한 결정과정으로 나누어 볼 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 입안의 단계는 계획의 과정에 초점을 맞추기보다는 본 연구의 취지에 맞게끔 중앙정부와 갈등을 일으키고 있는 계획의 내용적인 측면에서 살펴보기로 한다. 물론 입안과정에서 주민의 실질적인 참여와 지자체내 계획수립 담당부서 및 관련 부서와의 협의체거나 공동작업에 대한 과정도 있을 수 있겠으나, 본 연구의 목적은 도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양됨으로 나타나는 효과를 분석하고 이에 대한 개선방향을 제시하는데 있으므로, 계획의 내용이 얼마나 합리적이고 논리적으로 설명될 수 있는가를 집중적으로 분석하고 검토하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

따라서 본 항에서는 도시기본계획의 운용실태를 계획의 내용, 계획의 결정과정, 계획의 운영으로 나누어 분석하고자 한다.

### (1) 계획의 내용

국토계획법 제19조와 시행령 제15조에 규정된 도시기본계획의 내용을 살펴보면 약 15개의 항목을 정하고 있으나, 그 성격에 따라 구분하여 보면 크게 4개의 단계로 정하여 진다. 첫째는 해당 지자체의 현황파악이고 둘째는 목표와 전략, 셋째는 공간구조, 넷째는 부문별계획 부분으로 나누어진다.

현황과약부분에서는 지자체의 특성을 파악하고 분석하며, 목표와 전략부분에서는 향후 목표연도에 지자체가 추구하는 미래상과 이를 위한 목표와 전략을 설정하고 이에 걸맞는 인구를 비롯한 각종 분야의 지표를 설정하게 되어있다. 공간구조부분에서는 지자체의 미래상 달성을 위하여 도시공간을 재편하고 정비해야 할 사항과 아울러 생활권을 설정하게 하고 있다. 부문계획은 토지이용계획을 비롯하여 약 10여개의 각 부문에서 향후 도시가 달성해야 할 목표와 전략을 기술하고 있다.

이중 크게 이슈가 되는 부분이 목표와 전략부분의 인구지표설정부분과 부문계획중 토지이용계획이며, 그 외 대규모 개발사업이다. 인구지표의 설정은 항상 과다추정으로 인하여 논쟁의 대상이 되어왔고, 토지이용계획 또한 논리적이고 합리적으로 계획되었는가가 이슈로 부각되어왔다. 이러한 부분들은 향후 계획안의 결정과정에서도 중앙정부와의 갈등을 유발하는 요소들로 자리잡고 있다.

<표 2-1> 도시기본계획의 내용

구분	법률	시행령
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역적 특성</li> <li>· 계획의 방향· 목표</li> <li>· 공간구조, 생활권의 설정, 인구배분</li> <li>· 토지의 이용 및 개발</li> <li>· 토지의 용도별 수요 및 공급</li> <li>· 환경보전 및 관리</li> <li>· 기반시설</li> <li>· 공원· 녹지</li> <li>· 경관</li> <li>· 위 항목의 단계별계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도심 및 주거환경의 정비· 보전</li> <li>· 경제· 산업· 사회· 문화의 개발</li> <li>· 교통· 물류체계의 개선</li> <li>· 정보통신의 발전</li> <li>· 미관의 관리</li> <li>· 방재 및 안전</li> <li>· 재원확충 및 재원조달에 관한 사항</li> <li>· 위 항목의 단계별계획</li> </ul>

최근 3년 동안 중앙정부에 상정된 도시기본계획중 5개 도시에 대한 관계 중앙정부의 주요의견 내용을 살펴보면, 토지이용관련 사항이 가장 많은 지적건수를 기록하고 있으며, 그 다음이 교통관련 사항으로 집계되었다. 또한 인구지표 역시 건수는 작지만 5개시 모두 과다추정이라는 지적과 함께 축소조정을 제의받았다.

이와 함께 최근 주민들의 쾌적한 환경에 대한 관심을 반영하듯이 도시기본계획의 수립내용 중에서 환경에 관한 부분을 많이 지적하고 있다. 이는 비단 주무부처인 건설교통부뿐만 아니라 다른 부처에서도 관심을 가지고 검토하는 부분으로서 자연생태환경을 포함하여 주거환경에 대한 고려를 강조하고 있으며 개발과 보전의 조화에 대한 고려가 제대로 이루어졌는지에 대한 의견을 개진하고 있다.

<표 2-2> 중앙정부 심의시 부문별 지적건수

구분	주요 의견내용	지적건수				
		A시	B시	C시	D시	E시
목표와 전략	· 인구과다설정 · 기타지표	2 -	2 5	1 -	2 -	3 -
공간구조	· 공간구조 · 생활권설정	- -	2 -	- -	- -	- 3
부문계획	· 토지이용 관련사항	25	22	22	20	21
	· 교통관련	7	8	9	8	8
	· 재해관련 사항	3	4	-	4	1
	· 상하수도 관련사항	3	2	4	1	2
	· 사회·문화	5	4	4	1	8
	· 공원·녹지	1	2	3	4	3
	· 경관	1	-	-	-	-
	· 기타	1	1	2	4	5

자료 : 건설교통부, 중앙도시계획위원회 지원팀, 내부자료, 2003

## (2) 계획의 결정과정

도시기본계획은 기초자치단체장이 국토계획법에 근거하여 입안하는 것으로부터 시작하는데, 담당공무원의 도시계획에 대한 전문성과 인력의 부족 등 여러 가지 제약으로 인하여 전문용역업체에 위탁하는 경우가 대부분이다.

### ① 도시기본계획의 수립절차

입안된 계획안은 각계의 주민대표와 관계전문가 및 기관이 참석하는 공청회를 통해 의견을 청취하여 계획안에 반영하도록 하고 있다.

공청회의 의견이 반영된 계획안은 도시계획위원회의 자문을 거쳐 지방의회의

의견을 수렴하여 도지사에게 제출되고 도지사는 제출된 계획안을 상임기획단 또는 전문연구기관의 사전검토를 통해 시·도에 설치된 도시계획위원회의 자문을 수정하도록 하고 있다.

이렇게 수정된 안은 건설교통부장관에게 승인·요청되고 건설교통부장관은 신청된 계획안을 중앙행정기관과의 협의 및 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 최종 승인토록 하고 있다.

## ② 주민 등의 참여

현행 제도상 주민 등이 실제 계획과정에 참여할 수 있는 가장 일반적인 방법은 공청회를 통해서 이다. 이때 주민들은 방청석에서 직접 의견을 개진하거나 서면으로 제출할 수 있다.

두 번째는 '도시기본계획수립지침(2002. 12)'에 명시되어 있듯이 시장·군수는 도시계획입안 사실을 인터넷이나 게시판 등을 통해서 홍보를 하고 주민의 참여를 유도할 수 있게 하였으나 아직은 실현성 여부가 불투명한 실정이다.

세 번째는 도시기본계획 입안시 필요한 경우에 설문을 통해 주민의식조사를 할 수 있도록 하여 계획의 입안시 참고할 수 있게 하였다.

네 번째는 주민의 대표격인 지방의회를 통해 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다.

## ③ 도시계획위원회 및 전문그룹의 자문

시·군의 경우 계획안의 승인을 얻기 위해서는 기초자치단체 도시계획위원회-광역자치단체 도시계획위원회-중앙도시계획위원회로 이어지는 도시계획위원회의 자문 및 심의를 거쳐야 한다. 이 경우 기초자치단체 및 광역자치단체에 설치된 도시계획위원회는 자문의 성격이며 중앙도시계획위원회는 심의의 성격을 띠고 있다.

각계별 도시계획위원회는 계획안의 전반에 걸쳐 자문을 할 수 있으며 중앙도시계획위원회에서는 가급적 국가적인 차원에서 계획내용을 심의하도록 운영하

고 있다.

#### ④ 중앙 관계기관협의

건설교통부장관은 시·도에서 신청된 계획안을 중앙도시계획위원회에 상정하기 하기 전에 약 15개의 관계 중앙행정기관과 협의를 거치게 되어있는데, 각 관계부처는 해당기관과 관련 있는 내용에 대해 의견을 제시함으로써 국가정책과의 괴리를 수정하고 보완하게 하고 있다.

<표 2-1> 도시기본계획 결정을 위한 협의 중앙관계기관 현황

협의기관	협의부서	관련내용
재정경제부		
교육인적자원부	교육시설담당관	· 사회문화개발 중 교육시설
국방부	시설기획과	· 군사관련 계획내용
행정자치부	지역진흥과	· 도시재해 및 사고·범죄에 관한 사항
과학기술부		
문화관광부	기획예산담당관	· 청소년 수련 및 문화시설, 관광 계획에 관한 사항
농림부	농지과	· 농지와 관련된 토지이용계획
산업자원부	산업입지환경과	· 공업지역 배분 등에 관한 토지이용계획, 경제·산업부문
보건복지부		· 묘지·화장장, 장애인·노약자시설 등에 관한 사항
환경부	국토환경보전과	· 내용전반적인 사항
노동부		
해양수산부		· 해양 및 연안지역과 관련사항
문화재청		· 문화재와 관련된 개발계획
산림청	산지관리과	· 산림과 관련된 토지이용계획
철도청	경영기획과	· 철도관련 사항
건설교통부	도로국, 수자원국, 수송물류심의관실 등	· 교통계획, 상하수도계획, 철도계획, 주택 등 전반적인 사항

자료 : 건설교통부, 중앙도시계획위원회 지원팀, 2003

최근 3년간 건설교통부에 상정된 이들 관련부처의 의견내용을 살펴보면 대부

분 해당 부처와 관련된 내용들을 검토하고 있으며 행정자치부와 환경부는 기본적으로 도시방재와 자연환경 보전을 포함하여 계획 전반적인 내용에 대하여 의견을 주고 있다.

### (3) 운영

도시기본계획은 그 성격과 역할에서 향후 한 도시가 달성할 발전방향을 설정하고 이를 위하여 도시가 선택할 수 있는 실천전략으로서 물리적·행·재정적 계획을 수립한 종합적이고 정책적이며, 지침적 계획이라고 규정하였다.

이러한 성격의 도시기본계획은 두 가지 측면에서 운영되어질 수 있을 것으로 판단된다. 첫 번째는 하위계획인 도시관리계획을 통하여 물리적 계획을 구체화 시킴으로서 실현시키는 방법이며, 또 하는 실행프로그램을 통하여 행·재정적인 지원을 통하여 실현시키는 방법이다.

그러나 현재 일선 시·군에서의 운영실태를 살펴보면 도시관리계획을 통한 물리적 계획의 구체화가 일반적인 방법이며, 그 외 다른 부문계획에 대한 행·재정적 지원은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 그럼으로 도시기본계획은 도시 관련 담당부서 외에는 업무에 참고를 하지 않는 것으로 파악된다.

따라서 도시의 제반 정책결정에 중요지침서로서의 역할은 물론이고 그에 따른 집행력도 떨어지는 것으로 보인다.

## 2. 도시기본계획의 운용에 있어 주요 이슈

### 1) 계획내용

앞서 운용실태에서도 밝혔듯이 계획내용에 있어 중앙정부의 관심은 인구지표나 사업계획이 합리적으로 설정되었는가와 계획내용이 중앙정부에서 수립하는

각종 계획 및 정책과 부합하는가, 마지막으로 환경적으로 건전한가에 초점을 맞추고 있다. 이러한 차원에서 계획의 내용에 따른 주요이슈는 다음과 같이 계획의 논리적 타당성, 상위계획 및 관련계획과의 연계성, 친환경적인 측면으로 구분하여 볼 수 있을 것이다.

#### (1) 계획의 논리적 타당성

도시기본계획의 계획내용에 있어 가장 논란이 되어왔던 것은 인구지표의 과대 설정이다. 인구지표는 도시기본계획 모든 부문에서 수요예측의 가장 기초적인 자료로 활용된다. 또한 각 지자체에 있어 공식적인 인구예측 자료 즉 중앙정부에서 승인을 통해 인정받은 자료로서는 도시기본계획상의 인구지표가 유일하기 때문에, 상·하수도, 교통 등 기반시설의 용량을 예측하는데 있어 활용될 수 밖에 없는 실정이다. 이러한 이유로 인하여 지자체는 가능한한 여유있는 인구추계를 통하여 기반시설의 물량이나 재원을 중앙정부에 요구하고 있는 실정이며, 기본계획의 심의과정에서 항상 논란의 대상이 되어왔다.

인구 과추정의 문제점은 기반시설 용량의 과대추정으로 이어지고 이에 따른 예산의 낭비와 과도한 개발용지를 지정하게 됨으로서 비효율적인 토지이용을 하게 되는 것으로 지적되었다.

한편 지방자치체의 정착은 지역에 대한 지자체장의 경영마인드를 고취시켜 지역발전의 훌륭한 밑거름이 되는가 하면, 지역에 대한 선심성 계획의 남발과 강행으로 사업의 중단 또는 도상계획(paper plan)에 불과한 사업이 되는 등 폐해를 낳기도 하고 있다.

이러한 현상은 도시기본계획의 수립시에도 나타나 계획의 실현성이 떨어지거나 비합리적인 계획을 수립함으로써 심의과정이나 중앙정부와의 협의 및 심의과정에서 마찰을 초래하기도 한다.

현행 도시기본계획의 논리적 타당성을 묻는 설문조사 결과 전체 응답자의 약 47%가 논리적 타당성이 높다고 응답하였으나 연구소·학계의 관계자들의 약

55%는 낮은 편이라고 응답하여 이러한 견해를 뒷받침하고 있다.

<표 2-2> 현행 도시기본계획의 논리적 타당성에 관한 설문결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	20	9.1	84	38.2	69	31.4	43	19.5	4	1.8	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	3	30.0	4	40.0	2	20.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	5	25.0	6	30.0	5	25.0	4	20.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	2	14.3	5	35.7	6	42.9	1	7.1	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	11	8.7	58	46.0	36	28.6	20	15.9	1	0.8	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	1	3.7	5	18.5	6	22.2	12	44.4	3	11.1	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	7	30.4	12	52.2	4	17.4	0	0.0	0	0.0

## (2) 상위계획 및 관련계획과의 연계성

우리나라는 국토를 총괄하여 관리하고 계획하는 국토기본법 및 국토계획법이 외에도 각 부처에서 운용하는 수많은 법에 근거한 계획들이 존재하는데, 한 도시의 도시기본계획은 이러한 수많은 상위계획 및 관련법들과 필연적으로 관계를 가질 수밖에 없는 실정이다.

지방자치제의 확산은 지자체의 자율적인 시정운영을 정착시키면서 지자체의 이익에 반하는 관련계획에 대한 거부의 움직임과 이들 계획에서 제시하는 내용의 수용수준에 대하여 고민하고 있다.

현행 도시기본계획 운용에 있어 상위계획 및 관련계획과의 연계성을 묻는 설문조사결과 전체 응답자의 63.7%가 높다고 응답하였는데, 이는 결정권한을 가지고 있는 중앙정부의 지도·감독의 결과인 것으로 풀이되며, 향후 지방자치제도의 성숙과 가속화는 이러한 연계고리를 약화시킬 것으로 판단된다.



<표 2-3> 현행 도시기본계획상 상위계획 및 관련계획과의 연계성

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	25	11.4	115	52.3	51	23.2	27	12.3	2	0.9	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	7	70.0	2	20.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	6	30.0	8	40.0	3	15.0	2	10.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	2	14.3	9	64.3	3	21.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	14	11.1	62	49.2	32	25.4	17	13.5	1	0.8	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	2	7.4	11	40.7	8	29.6	6	22.2	0	0.0	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	1	4.3	18	78.3	3	13.0	1	4.3	0	0.0	0	0.0

### (3) 친환경적인 측면

최근들어 도시계획의 주요목표로 제시되는 친환경적개발이 지자체의 개발마인드와 충돌하는 사례가 많이 발생하고 있다. 따라서 도시기본계획의 내용에 있어 자연환경이나 주거환경의 수준을 얼마나 중요하게 고려하였는가 또한 중요한 관심거리가 되고 있다.

과거 사회전반적으로 개발위주의 분위기 속에서 도시기본계획 역시 환경을 무시한 개발위주의 계획이 수립되었지만, 인구증가율의 감소 및 도시화의 둔화는 개발위주의 정책에서 벗어나 친환경적인 개발 및 관리에 관심이 집중되고 있는 실정이다. 그러나 아직 중앙정부와 지방정부사이의 발상의 전환에 차이가 있는 것으로 판단된다.

현행 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 고려를 묻는 설문결과에서는 전체 응답자의 가장 많은 약 37%가 높은 것으로 응답하였으나, 연구소·학계의 관계자들은 52%가 낮다고 응답하여 지금까지 환경에 대한 무시를 인정하고 있는

것으로 이해된다.

<표 2-4> 현행 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	15	6.8	66	30.0	81	36.8	47	21.4	10	4.5	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	3	30.0	5	50.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	0	0.0	10	50.0	4	20.0	5	25.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	7	50.0	7	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	14	11.1	35	27.8	47	37.3	25	19.8	4	3.2	1	0.8
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	4	14.8	9	33.3	10	37.0	4	14.8	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	7	30.4	9	39.1	6	26.1	1	4.3	0	0.0

## 2) 계획의 수립 및 결정과정

계획의 수립 및 결정과정은 도시기본계획을 수립하고 결정하는 과정에서 최근 이슈가 되고 있는 것을 중심으로 검토하였다. 중앙정부와의 갈등을 유발하는 견지에서 본다면 중앙관계부처와의 협의 및 차상위 또는 인근지자체와의 협의의 용이성과 함께 중앙정부를 통하여 도시기본계획을 결정하는 과정에서 발생하는 기간의 적정성이 이슈가 될 것이다. 그러나 여기에 최근 주민들의 활발한 사회참여와 도시기본계획안을 작성해가는 과정에 대한 관심을 반영하여 민주적인 절차 및 주민참여의 기회에 대한 항목을 추가하여 검토하였다.

### (1) 민주적인 절차 및 주민참여의 기회

우리나라에서 지방자치제가 재시행 된지도 10년이 지나 정착단계에 들어갔고 국민의 의식변화와 함께 다양한 시민운동이 전개되면서 정부정책에 시민들의 참

여기회는 점점 늘어나는 추세이다.

그러나 여전히 도시기본계획 수립과정에서의 주민참여는 미미한 실정이며, 공청회 등을 통한 주민의견수렴 절차는 지극히 통상적이고 의례적이어서 이해당사자 외에 공청회에 참석하는 주민들의 수는 극히 적다. 그나마 참석한 주민들도 주민의견수렴이 형식위주로 흐르는 공개석상에서 자신의 의견을 피력하는 경우는 찾아보기 힘든 실정이다.

현행 도시기본계획상 민주적인 절차나 주민참여의 기회를 묻는 설문조사결과 전체 응답자의 32%가 낮다고 응답하였으며 중간이 39%, 높다고 응답한 응답자는 29%를 차지하여 다소 부정적인 반응을 보였다. 특히 연구소·학계와 용역회사의 관계자들은 절대다수가 낮다고 응답하였다.

<표 2-5> 민주적인 절차 및 주민참여의 기회에 대한 설문조사 결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	10	4.5	54	24.5	86	39.1	59	26.8	11	5.0	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	1	10.0	7	70.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	3	15.0	4	20.0	9	45.0	4	20.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	7	50.0	4	28.6	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	5	4.0	36	28.6	51	40.5	32	25.4	2	1.6	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	2	7.4	7	25.9	11	40.7	7	25.9	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	4	17.4	8	34.8	9	39.1	2	8.7	0	0.0

## (2) 중앙관계부처 및 인근지자체와 협의

도시기본계획이 결정되기 위해서는 중앙관계부처와의 협력이 필수사항인데, 주무 부처인 건설교통부를 비롯하여 농림부, 환경부, 해양수산부 등 관련기관과의 협의는 일부 계획내용에 대하여는 동의수준의 합의를 구해야 하는 것으로 지

적되었다. 이러한 현상은 개별 중앙행정기관이 별도의 법률에 의해 각종 용도지역·지구를 운영하고 있는 경우에 해당하는 것으로서 지자체의 고유한 입안권을 침해하고 있다는 논란이 일고 있다. 이와함께 지방자치체가 자리를 잡아가고 있다고는 하지만 보수적인 우리나라의 여건상 지방자치단체에서는 상급기관인 중앙정부기관과 대등한 관계에서 도시기본계획안에 대한 협의를 하기란 쉽지 않다는 것이 또 하나의 이유로 지적되고 있다.

더구나 관련내용이 인근 지자체와 관련되어 사업계획의 중복 또는 배분해야 될 경우 동의를 구하기란 결코 쉬운 일이 아니며 결국 협의를 도출하지 못한 채 당해 지자체의 독단적인 계획수립으로 끝나는 경우가 많다.

현행 도시기본계획상 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의의 용이성을 묻는 설문조사 결과 전체 응답자의 약 41%가 낮은 편이라고 응답하여, 건설교통부의 중재가 이루어지고 있는 현재시점에서도 이러한 문제점을 잘 설명해주고 있는 것으로 보여진다.

<표 2-6> 현행 제도상 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의용이성

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	2	0.9	27	12.3	98	44.5	77	35.0	14	6.4	2	0.9
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	3	30.0	6	60.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	0	0.0	4	20.0	11	55.0	4	20.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	3	21.4	9	64.3	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	2	1.6	14	11.1	54	42.9	48	38.1	7	5.6	1	0.8
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	2	7.4	11	40.7	11	40.7	2	7.4	1	3.7
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	1	4.3	7	30.4	11	47.8	4	17.4	0	0.0

(3) 결정과정에 소요되는 기간

1999년 ~ 2001년 사이에 건설교통부에 신청된 23개시의 도시기본계획의 승인

기간을 살펴보면, 공청회일 기준 평균 1년6개월이 소요된 것으로 나타났으며 계획의 입안기간을 가산한다면 더욱 늘어나 최소한 2년 이상의 기간이 소요됨을 알 수 있다.

이는 행정적인 비효율성과 함께 도시계획업무의 공백을 초래하면서 민원소지를 제공하고 있으며, 도시기본계획의 탄력적인 운영을 저해하고 있다는 지적이 많은 실정이다.

실제 설문조사 결과 응답자의 70%가 결정과정이 너무 길다고 응답하였다.

<표 2-7> 현행 도시기본계획상 결정기간의 적정성 설문조사 결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	4	1.8	27	12.3	28	12.7	81	36.8	79	35.9	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	3	30.0	1	10.0	6	60.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	0	0.0	3	15.0	0	0.0	10	50.0	7	35.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	2	14.3	3	21.4	7	50.0	2	14.3	0	0.0
시·군	126	100.0	3	2.4	16	12.7	17	13.5	43	34.1	47	37.3	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	2	7.4	6	22.2	10	37.0	8	29.6	1	3.7
전문용 역회사	23	100.0	1	4.3	1	4.3	1	4.3	5	21.7	15	65.2	0	0.0

### 3) 운영

앞에서 우리는 도시기본계획의 계획내용 및 수립과정에서 지방자치단체가 중앙정부와 갈질 수 있는 갈등요소를 중심으로 주요이슈를 살펴보았다. 운영적인 측면에서는 이러한 과정을 거쳐 결정되어진 도시기본계획이 실제 지방자치단체의 시정에 어떠한 위상과 역할을 가지고 운영되고 있는 지에 대하여 검토하였다.

#### (1) 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할

도시기본계획은 종합계획으로서 도시계획분야는 물론이고 사회·경제·문화

분야를 총괄하는 계획이므로 타부서에도 중요한 지침서로서의 역할을 해야하지만, 실제 운영에 있어서는 도시계획관련부서 이외에는 정책결정도서로 별반 이용되지 않는 것으로 판단된다.

도시기본계획보고서가 도시의 제반 정책결정에 지침서로서 역할을 하는가라는 설문에서 시·도를 포함한 시·군 공무원들의 60%가 넘는 응답자가 긍정적인 대답을 한 반면, 학계의 관계자들은 약 41%의 응답자만이 긍정적으로 응답하였고 약 44%의 응답자가 부정적으로 생각하는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 공무원들의 경우 피응답자의 대부분이 도시계획 관련부서에 근무하는 사람들을 위주로 하였기 때문에 긍정적인 응답이 높게 나온 것으로 판단된다.

설문조사로 미루어 보아 도시기본계획 보고서가 완전한 지침서로서의 역할을 담당하는 것은 아닌 것으로 해석되어진다.

<표 2-8> 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	38	17.3	91	41.4	50	22.7	32	14.5	9	4.1	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	6	60.0	2	20.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	4	20.0	11	55.0	2	10.0	1	5.0	2	10.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	7	50.0	4	28.6	0	0.0	3	21.4	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	19	15.1	57	45.2	34	27.0	13	10.3	3	2.4	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	4	14.8	7	25.9	4	14.8	9	33.3	3	11.1	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	3	13.0	6	26.1	8	34.8	5	21.7	1	4.3	0	0.0

## (2) 계획의 실현성

공무원과의 면담을 통하여 밝혀진 바에 따르면 계획이 제대로 작동하지 않는 경우는 대체로 계획의 합리성이 떨어져 실현시키기 어려운 경우와 재원의 부족으로 인하여 계획내용의 추진이 어려운 경우로 나타났다.

계획의 합리성 문제는 앞서 지적하였지만 무리한 계획의 수립이 원인이 되는 경우가 많았으며, 재원의 부족은 관련계획의 내용을 수용하였다가 해당 지자체나 관련 중앙정부의 지원을 얻지 못해서 실현되지 못하는 경우가 많았다.

한편 계획의 집행정도 즉 실현성을 묻는 설문조사에서는 전체 응답자의 약 35%가 높다고 응답하였으며, 36.4%가 중간, 약 29%가 낮다고 응답하였으며, 특히 연구소·학계 관계자들의 절반이상은 낮다고 응답하여 공무원들과는 대조를 이루는 응답을 하였다.

<표 2-9> 계획의 실현성에 대한 설문조사 결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	5	2.3	72	32.7	80	36.4	52	23.6	11	5.0	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	4	40.0	4	40.0	2	20.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	1	5.0	9	45.0	6	30.0	2	10.0	2	10.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	7	50.0	5	35.7	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	4	3.2	39	31.0	48	38.1	29	23.0	6	4.8	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	6	22.2	7	25.9	11	40.7	3	11.1	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	7	30.4	10	43.5	6	26.1	0	0.0	0	0.0

### (3) 민원의 대응성

도시기본계획은 직접적으로 주민과의 갈등을 유발하는 계획은 아니지만 기본 계획에서 수립된 정책이나 지침 등은 관리계획단계 및 사업시행단계에 영향을 미치기 때문에 기본계획수립은 민원발생의 소지를 간접적으로 안고 있다. 이는 상황여건의 변화에 따라 얼마나 신속하게 주민의 선호나 요구사항에 대응할 수 있는가와 관계되어진다.

현행 도시기본계획의 민원에 대한 대응성을 묻는 설문조사의 결과에 따르면

응답자의 43.6%가 중간이라고 응답했으며 다소 높다가 20%인 반면 다소 낮다가 29.5%를 차지해 다소 부정적인 반응을 보이고 있다.

<표 2-10> 민원에 대한 대응성 설문조사 결과

항목 소속	계		매우 높다		다소 높다		중간		다소 낮다		매우 낮다		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	3	1.4	44	20.0	96	43.6	65	29.5	12	5.5	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	2	20.0	5	50.0	3	30.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	2	10.0	6	30.0	10	50.0	1	5.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	8	57.1	4	28.6	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	1	0.8	22	17.5	52	41.3	43	34.1	8	6.3	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	2	7.4	15	55.6	8	29.6	2	7.4	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	4	17.4	10	43.5	8	34.8	1	4.3	0	0.0

#### 4) 종합

앞서 거론되었던 주요이슈는 현행 도시기본계획의 운용실태에서 문제점으로 지적되어왔던 것과 향후 부각될 가능성이 농후한 항목을 위주로 선택하였다.

그러나 설문조사를 통하여 본 결과에 의하면 몇 개의 항목에 걸쳐 의외의 응답들이 도출되어 엇갈린 평가를 하고 있는 것으로 판단된다. 그러한 것들로는 우선 계획의 내용적인 측면에서 본다면 대체로 ‘계획의 논리적 타당성’과 ‘친환경적인 측면에 대한 고려’부분은 부정적 시각이 강한 항목으로 지적되어 왔으나 일선 담당자의 입장에서는 나름대로 합리적이라고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 연구소·학계의 관계자들은 대부분 부정적인 평가를 함으로서 부정적인 추측이 틀리지 않았음을 증명하고 있다.

또한 운영적인 측면에서 ‘도시제반 정책결정상 지침서로서의 역할’과 ‘계획의



실현성' 역시 일선 담당자들은 긍정적으로 평가하는 반면, 연구소·학계의 전문가들은 부정적인 반응을 보이고 있었다.

이외 계획의 수립 및 결정과정의 세 항목에서는 일선 담당자와 연구소·학계 모두 연구진의 의견과 동일하게 부정적인 반응을 보임으로서 심각한 문제점으로 지적되었다.

<표 2-11> 현행 도시기본계획 운용상 주요 이슈 및 설문조사 결과

구 분		설문조사 결과
내용	계획의 논리적 타당성	· 긍정적(높은편 47%) · 연구소·학계는 부정적(낮은편 55%)
	상위 및 관련계획과의 연계성	· 긍정적(높은편 67%)
	친환경적인 측면	· 긍정적(보통 36.8%, 높은편 36.8%) · 연구소·학계는 비교적 부정적(51.8%)
수립 및 결정과정	민주적절차 및 주민참여의 기회	· 부정적(보통 39.1%, 낮은편 31.8%, 높은편 29%)
	중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의	· 부정적(보통 44.5%, 낮은편 41.4%)
	결정기간에 소요되는 기간	· 부정적(낮은편 72.7%)
운영	도시 정책결정과정상 지침 서로의 역할	· 긍정적(높은편 58.7%) · 연구소·학계는 부정적(낮은편 44.4%)
	계획의 실현성	· 긍정적(보통 36.4%, 높은편 35%) · 연구소·학계는 부정적(낮은편 51.8%)
	민원의 대응성	· 부정적(보통 43.6%, 낮은편 35%, 높은편 21.4%)

한편 상기한 이슈 이외에도 그 동안 개발위주의 국토정책과 급격한 여건변화로 인하여 잦은 도시기본계획의 변경이 문제점으로 지적되었으며, 특별법에 의하여 도시기본계획을 무시한 개발사업 또한 문제점으로 지적되었다.

도시재정비와의 관계에서 과도한 인구추정으로 인하여 다음단계의 인구목표 도달이나 제반 여건이 조성되지 않은 상황에서 기본계획에 계획된 토지이용이나

시설계획을 현실화시키는 점 또한 문제로 지적되었다.

마지막으로 앞서 언급하였듯이 도시기본계획의 정체성에 대한 문제로 도시관리계획과의 뚜렷한 성격구분을 위해서는 정책계획으로 전환하여야 한다는 주장이 나오고 있는 실정이다.

### 3. 도시기본계획의 결정권한의 지방이양과정

#### 1) 우리나라 지방자치체의 실시현황 및 여건의 변화

##### (1) 우리나라 지방자치체의 실시현황 및 문제점

우리나라는 1995년 지방자치단체장이 지역민에 의해 선출됨으로서 본격적인 지방자치시대의 문을 열었다고 볼 수 있으나 우리나라의 행정체계를 살펴보면 기초자치단체와 중앙정부 사이에 중간자치단체(광역자치단체)가 존재하는 강력한 중앙집권형의 다층구조를 이루고 있어 여전히 지방자치체의 취지를 살리기에 한계가 있다.

우리나라의 이러한 관계는 중앙집권적 문화와 정치의식, 중앙 정치인과 관료들의 보수성향 등에서 기인한 것으로 보인다.

우리나라의 중앙정부와 지방정부간의 기능배분을 파악하기 위해서 지방자치법을 살펴보면 대체로 지방정부에 이양된 사무의 종류는 지역의 경제활성화, 생활기반의 정비, 환경개선과 복지증진 등 지역의 개발과 관리에 관한 내용 등 6개 분야에 약 60여개 사무로 한정되어 있다.

그러나 이것들은 일반적인 기준이며, 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 그 규정에 의하도록 함으로써 실제 많은 개별 법률에 의거 자치사무는 크게 제약되고 있는 실정이다.<sup>4)</sup>

---

4) 장병구, 지방자치행정론, 형설출판사, 2000. p150

결국 지방자치제도가 실시되어 10여년이 지난 오늘날까지 중앙정부의 지도·감독체제에 지방정부는 단순히 집행기능을 수행하는 정도에 머무르고 있는 실정이다.

이 밖에 지방자치제 실시의 근본 의도인 민주적이고 실질적인 주민참여가 주권의 주인인 주민의 관심을 끌지 못하여 소수 엘리트들에 의한 전제정치가 될 가능성이 높다는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

## (2) 사회여건의 변화

이러한 우리나라의 고질적인 지방자치제의 한계를 안고 있는 상황에서 최근 국내외적인 여건의 변화는 새로운 지방자치제에 대한 패러다임의 요구가 거세게 일어나고 있는 실정이다.

### ① 세계화와 지방화

세계화와 지방화의 대두는 기존의 국가대 국가의 경쟁대결에서 지방대 국가, 지방대 지방으로서의 경쟁을 심화시키고, 지방자치시대의 성숙은 지역의 경영마인드를 고조시키며 경쟁력강화의 일환으로 지역개발사업이 확대되어가는 추세이다.

### ② 다양한 시민운동의 확대

우리나라는 경제의 급성장과 함께 시민의식 또한 급격히 성장하고 있는 추세이며, 최근 환경운동, 여성운동, 소비자 운동 등 다양한 부문에서 시민운동의 형태로 표출되고 있는 실정이다. 이러한 시민운동은 도시계획과정에서 주민참여의 다양한 양상으로 나타나고 있는 중요한 요인으로 작용하고 있다.<sup>5)</sup>

이와함께 지방자치시대의 가속화는 정부주도형의 도시계획을 점점 더 어렵게 만들고 있으며 이해관계집단의 요구를 충족시키기 위해서는 계획과정의 공개와 함께 주민주도형의 계획수립이 이루어져야 할 것으로 보인다.

---

5) 건설교통부, 21세기 도시정책 방향, 2002. p66

### ③ 지방분권회의 가속화 정책

2002년 대통령선거에 의해서 탄생한 새로운 정권의 출현은 지방분권을 국정 과제의 하나로 자리 매김하여 지난 정권에 이어 향후 이 부문에 대한 관심과 추진은 더욱 가속화 될 전망이며 향후 중앙정부와 지방정부의 갈등은 더욱 크질 것으로 판단된다.

## (3) 중앙정부와 지방정부간의 갈등 및 분권화요구

### ① 중앙정부와 지방정부간의 갈등

급속도로 변화하고 있는 사회여건은 보다 신속한 대응을 요구함에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체간의 불신과 상호 불존중, 혐의미숙 등은 중앙정부와 지방자치단체간의 심각한 갈등 양상으로 표출되고 있는 실정다.

중앙정부와 지방정부간의 갈등내용을 살펴보면 가장 대표적인 경우가 지역의 개발사업에 대한 의지를 중앙정부에서 좌절시키는 것으로서, 95년 지방선거 이후 부산·인천·대전 등에서 제의한 지방공단의 건설을 중앙정부에서 제지한 사례가 있으며<sup>6)</sup> 또 하나는 일명 님비현상과 핍피현상으로 혐오시설에 대한 입지 회피노력과 이익시설의 유치노력으로 이웃한 지자체와의 중복투자에 대한 사례가 늘어나고 있어 이를 협의 조정하려는 중앙과 마찰을 일으키는 등 중앙정부와 지방정부간 갈등의 골은 깊어가는 현상을 보이고 있다.

이는 95년 지방선거 이후 지자체장으로 선출된 시장·군수의 선심성 또는 야심적인 지역개발에 대한 욕심에서 비롯되어 중앙정부와의 갈등 유발은 물론 현실과 기대감의 괴리로 주민의 반발을 야기하기도 한다.

이와함께 중앙정부의 지나친 간섭과 통제, 밀실결정 등은 지방자치단체가 중앙정부를 신뢰하지 못하는 요인으로 작용하였으며 주민들의 자발적인 참여를 방해하고 민주적 절차를 저해하는 요소로 지적되었다.

---

6) 자치시대의 갈등조정과 정책과제, 국회도서관 입법조사분석실, 1995. pp40-41

## ② 지방분권화에 대한 요구

사회적 여건변화와 함께 지방의 자치적 권한의 확대가 요구되고 있는데, 특히 지역개발 및 재정분야에서 중앙정부의 간섭에 대한 불만은 지방분권에 대한 요구의 목소리를 한층 거세게 하고 있는 실정이다.

지방자치단체의 이러한 요구는 과거의 중앙집권적 수직관계에서 벗어나 중앙정부와 대등한 수평적 입장에서 상호협의를 바탕으로 정책결정과정에서 능동적인 주체로 참여하기를 희망하는 것으로 보인다. 이러한 사회전반의 급물살을 타고 급기야 중앙정부에서는 1999년 대통령 직속의 ‘지방이양추진위원회’를 발족하기에 이르렀으며, 그해 교육부·건설교통부 등 4개 부처 소관사무중 총 23건을 지방에 이양하는 것을 시작으로 본격적인 지방이양 작업에 착수하였다.

## 2) 도시계획분야에 있어 지방자치의 현황 및 문제점

### (1) 도시계획분야에 중앙정부와 지방정부간의 역할

사회전반적인 분야에서 지방자치제도의 가속화는 이미 막을 수 없는 대세로 보여지며 이러한 분위기는 특히 도시계획분야와는 뗄 수 없는 연관성을 가지고 있다.

중앙정부와 지역갈등의 대표적인 부류가 도시계획과 관계된 지역개발에서 비롯된다는 것은 앞에서도 언급하였지만, 그 이유는 지역의 산업과 경제 및 주민생활의 대부분이 도시계획과 깊은 관련성을 맺고 있기 때문이다.

지방자치제와 지방분권의 목소리가 거세지고 있는 최근까지 도시계획분야에서도 많은 부분에서 권한의 위임이 있었으나, 근본적으로 중앙과 지방의 역할은 여전히 지도·감독과 단순 집행기능의 수직관계를 유지하고 있는 것으로 보여진다. 예를 들자면 도시계획분야의 근간을 이루는 법률인 국토계획법에 따르면 해당 지자체의 기본적인 도시개발 및 관리의 정책을 결정하는 도시기본계획의 입안은 지방자치단체에서 하지만, 그 결정은 중앙정부에서 함으로써 지방정부의

자치권을 간섭(지도·감독)하는 결과를 낳고 있다는 주장이다.

(2) 도시계획분야에 있어 권한 위임 현황

지역 및 도시계획의 모법(母法)인 국토계획법을 중심으로 도시계획분야에서 중앙과 지방의 권한배분 현황을 살펴보면 도시관리계획을 제외한 대부분의 결정 권한이 중앙에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 2-12> 도시계획분야에서의 권한위임 현황

구 분	중앙정부	지방자치단체
광역도시 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역계획권의 지정</li> <li>· 계획안의 입안 및 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 입안(관할구역내 한하여)</li> </ul>
도시기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획안의 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 입안</li> <li>· 계획안의 결정(조건부)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 10만명 이하의 시·군(단 수도권에 속해있지 않으며 광역시와 경계에 인접하지 않은 시·군)</li> <li>- 경미한 사항 변경(환경보전·경관·미관·방재 등)</li> </ul> </li> </ul>
도시관리 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 입안(특수한 경우 한하여)</li> <li>· 계획안의 결정(조건부)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부에서 입안한 계획안</li> <li>- 일정규모 이상의 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경</li> <li>- 일정규모 이상의 녹지지역을 주거·상업·공업지역으로 변경</li> <li>- 개발제한구역, 수산자원보호구역, 시가화조정구역의 지정 및 변경</li> <li>- 일정규모 이상의 제2종지구단위계획의 지정 및 변경</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 입안</li> <li>· 계획안의 결정</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정(1km<sup>2</sup> 이상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정(1km<sup>2</sup> 미만)</li> </ul>

광역도시계획의 경우 계획의 입안만이 광역자치단체에 있을 뿐 계획권의 지정 및 결정권한은 중앙정부에 있으며 도시기본계획의 경우도 계획의 입안은 지방자

치단체에 있으나 결정권한은 중앙정부에 있으며 일부 시·군 또는 중요도가 떨어지는 부문계획의 변경사항만은 지방자치단체가 결정하게끔 하고 있다.

도시관리계획의 경우 입안과 결정을 모두 지방자치단체가 할 수 있게 되어 있으며 국가가 필요에 의해서 계획을 입안하거나 지방자치단체가 관리계획의 입안을 거부하는 경우에 한해서 중앙정부가 계획안을 입안할 수 있도록 하고 있다.

이밖에 일정규모 이상의 용도지역의 지정 및 변경이나 특별구역의 지정 및 변경 등은 중앙정부가 결정권한을 행사하도록 하였으며, 그외 다른 법률에 의해 용도지역의 지정 및 변경에 관한 사항은 규모에 따라 중앙정부 또는 지방자치단체가 결정하도록 하였다.

### (3) 지방자치제에 따른 도시계획결정권한의 문제점

국토계획법내 정책결정의 위계인 광역도시계획 및 도시기본계획의 결정권한이 중앙에 있다는 것은 여전히 지방자치단체의 역할을 정책결정의 주체로서 인정하지 못하고 단순한 사무집행의 계층으로 인식하고 있다는 지적이 있다.

영국, 일본, 프랑스를 비롯한 선진외국의 경우 입안권자가 곧 계획안을 결정함으로써 지방자치단체가 향후 해당지자체에서 효력을 발휘할 계획을 스스로 입안하고 결정하여 일관성을 유지하는 반면 우리나라의 경우 이원화 된 권한체계로 인하여 계획안의 일관성 유지가 쉽지 않다는 우려를 낳고 있다.

또한 단순집행계획의 성격이 강한 도시관리계획조차도 입안권과 결정권한이 모두 지방자치단체에 있어 일견 권한의 이양이 이루어진 것 같으나, 사실 주요한 업무의 대부분은 여전히 중앙정부가 유지하고 있어 명목상의 권한이양이라는 지적이 있어 왔다.

이외에도 국토계획법의 타법령에서 용도지역의 의제 또는 지정·변경에 관한 사항 대부분이 중앙에서 권한을 유지하고 있어 지방자치단체에서 일관성을 유지하여 자체적 개발이나 관리하기가 어렵다는 불만의 소리가 높은 실정이다.

#### 4. 도시기본계획결정권한의 이양요구 및 이양결정

##### 1) 도시기본계획 결정권한의 이양요구

도시계획분야에서 일어나고 있는 지방자치의 요구차원에서 본다면 도시기본계획의 결정권한을 지방으로 이양해야한다는 요구는 지극히 당연스러운 것으로 보이는데, 다음은 도시기본계획 결정권한의 지방이양 요구이유에 그에 대한 논의를 살펴보기로 한다.

###### (1) 결정기간의 장기화로 인한 비탄력적 운용

기초자치단체의 입장에서 본다면 입안의 시작과 광역자치단체를 거치는 결정과정은 중앙에서의 관계부처 협의, 중도위 심의, 건교부장관 승인에 2년 이상의 장기간이 소요되는 것으로 나타났다.

도시기본계획은 지역개발이나 관리에 근간이 되는 종합적 지침계획으로서 여건의 변화에 계획내용이 적합하지 않은 경우 재수립이나 변경이 불가피한 상황이 벌어지게 마련인데, 도시기본계획의 결정을 위해 복잡한 절차를 거치다보면 여건변화에 능동적으로 대처하기가 어렵고, 도시관리계획수립-지적고시-개발사업으로 이어지는 개발과정이 지연되어 민원을 유발하는 요인이 된다는 주장이다.

한편 이에 대해 반대론자들의 주장에 따르면 다음과 같다.

도시기본계획의 결정기간은 대체로 계획수립기간을 합쳐 약 2년여의 기간이 걸리는 것으로 나타났으나, 중앙정부로의 승인신청일 기준으로 본다면 약 6개월 가량 소요된 것으로 나타난 반면 공청회 이후 기초자치단체나 광역자치단체에서 계획안의 지체기간은 약 11개월 가량 되는 것으로 나타났다.

결국 결정기간의 장기화는 중앙정부의 결정과정때문이 아니라 오히려 기초자치단체나 광역자치단체에서 지체한 때문이라는 지적이었으며, 중앙정부에서의



지체기간 대부분은 관계부처와의 협의때문이라는 주장이다. 이는 광역자치단체로 결정권한이 이양되더라도 관계부처와의 협의는 필수적으로 거쳐야 하므로 기간의 단축은 기대만큼 되지 않을 것이란 주장이며, 또한 건설교통부가 중재하지 않는 관계부처와의 협의는, 보수적인 우리나라 상황에서 중앙정부와 지방정부가 동등한 관계에서 이루어지기 어려울 것이라는 지적이 있었다. 그러므로 결정권한의 이양은 결정기간이 단축되기보다는 오히려 길어질 가능성도 있는 것으로 내다봤다.

## (2) 상위계획을 통하여 국가정책 반영 가능

국토계획법 개정 이전에는 국토종합건설법과 국토이용관리법, 도시계획법이 분리되어 계획체계의 일관성이 유지되기 어려웠기 때문에 국가정책의 원활한 반영이 어려워 도시기본계획의 결정권한을 중앙이 유지할 필요가 있었으나, 국토기본법과 국토계획법으로 계획체계의 일원화와 함께 국토종합계획과 도종합계획 등의 결정권한을 중앙정부가 유지함으로써 국가정책이 이들의 하위계획인 도시기본계획에 충분히 반영될 수 있을 것이므로 도시기본계획의 결정권한을 굳이 중앙정부가 유지하고 있을 이유가 없다는 주장이다.

한편 상위계획이나 관련계획을 통하여 국가정책을 도시기본계획에 충분히 반영시킬 수 있다는 주장에 대해, 국토종합계획이나 도종합계획의 경우 국가나 도의 수준에서 중·장기적인 발전방향을 제시하고 있으며, 개발사업 위주의 큰 틀에서의 지침이나 개략적인 계획으로서 수립하기 때문에 도시에 대한 국가정책이나 계획을 담기 힘들다는 주장이다.

또한 광역도시계획의 경우도 특별한 사안에 대한 예외적인 경우에 수립하는 계획으로서 전국의 모든 도시를 기속할 수 있는 일반적인 상위계획이 될 수 없다는 주장이다.

### (3) 행정력의 낭비

지자체에서도 공청회 및 관계기관협의, 지방의회 의견청취 등 심도 있는 검토를 시행하고 있으므로 중앙에서의 이러한 절차는 중앙정부와 지방자치단체 모두 불필요하게 행정력을 낭비한다는 주장이다.

그러나 이에 대해 지방에서도 계획내용에 대하여 세밀한 검토가 이루어지는 것은 사실이나 이는 해당 시·군차원의 검토로서 중앙정부가 국가전체 또는 지역적인 차원에서 검토하는 것과는 수준이 다르다는 주장이 있다. 따라서 지방의 입안과정에서 검토되는 것과는 검토대상이나 방향에 크게 차이가 나므로 절차중복이나 행정력의 낭비로 볼 수 없다는 주장이다.

<표 2-13> 도시기본계획 결정권한의 지방이양을 위한 논의

지방이양 요구사유	주요 의견내용	
	지방이양 찬성론	지방이양 반대론
결정기간의 장기화	· 결정기간의 장기화 및 절차의 복잡으로 제도의 탄력적 운용이 불가하다는 주장임	· 지방에서의 지체기간이 더 길뿐더러 중앙관계기관과의 협의를 위해서는 꼭 필요한 기간이라는 주장임
상위계획을 통한 국가정책반영 가능	· 국토계획법체제의 개편으로 상위계획을 통하여 충분히 국가정책의 개입이 가능하다는 주장임	· 도시기본계획의 상위계획은 계획의 취지와 성격상 국가의 도시에 대한 정책을 개입 시키기가 어려울 것이라는 주장임
행정력의 낭비	· 각종 의견취합 및 심의 과정은 지방에서도 충분히 거칠 수 있는 절차라는 주장임	· 중앙정부에서의 절차는 국가적 차원의 검토이므로 지방에서 수행하는 절차와는 다르다는 주장임
중앙정부의 전문성 부족과 현지실정 몰이해	· 국토계획법의 개편으로 업무량이 대폭 늘어날 것임으로 중앙정부의 전문인력 부족과 현지사정의 몰이해로 심도 깊은 논의가 불가하다는 주장임	· 향후 중앙정부는 전문인력의 확보 및 전문연구기관의 활용을 통해 전문성을 확보할 것이라는 주장임

#### (4) 중앙정부의 전문성과 현지실정 이해 부족

건설교통부의 담당 전문인력이 부족한 상황에서 국토계획법의 개편에 따라 비도시지역을 포함한 군지역도 기본계획을 수립하는 등 업무량이 더욱 늘어날 것으로 판단되며 이를 관리할 전문인력의 부족현상이 심화될 것으로 보인다.

더우기 중앙의 담당공무원과 중앙도시계획위원회의 현지실정에 대한 이해도가 떨어짐으로 인해서 현장검증 등의 부가적인 절차와 심도있는 심의가 어려워 계획의 합리적 심의가 어려울 것이라는 주장이 일고 있다.

이에 대해 중앙정부의 전문인력 문제는 향후 전문인력의 보강과 전문 연구기관의 활용을 통해 극복할 수 있을 것이며, 중앙도시계획위원회의원은 주로 국가정책적 차원위주의 심의를 하기 때문에 현지확인 등을 통한 지역실정을 파악하는 것은 타당하다는 주장이 있다.

## 2) 도시기본계획 결정권한의 지방이양결정

이러한 논란속에서 2003년 6월 25일 지방이양위원회는 도시기본계획의 결정권한을 광역자치단체로 이양하는 것으로 골자로 하는 안건을 통과시킴으로서 마침내 도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양되는 것을 결정하였다.

이와함께 2003년 1월 1일자로 시행된 국토계획법의 성공적인 정착을 위해서는 국토계획법에 근거한 최초 도시기본계획의 결정은 중앙정부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체가 결정권한을 행사하는 것으로 결정되었다.

또한 특별시와 광역시의 경우는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고, 도시기본계획의 입안권자와 결정권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 결정권한을 가지고 있기로 하였다.



# CHAPTER 3

## 외국사례분석 및 시사점

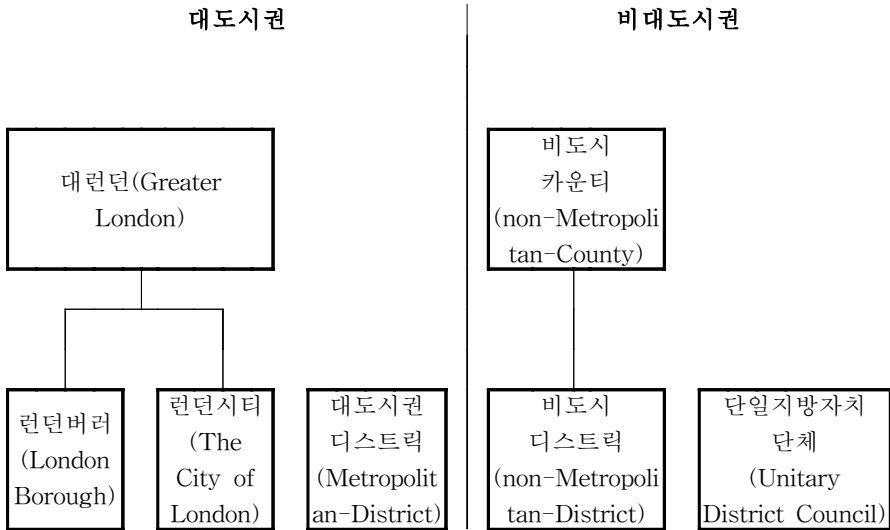
### 1. 영국

#### 1) 영국의 행정체제(잉글랜드의 경우)

영국의 행정체제는 크게 대도시권지역과 비대도시권지역으로 나뉘어져 있는데, 비대도시권지역은 카운티(County)와 그 하위 개념인 일종의 기초자치단체격인 디스트릭(District)로 구분되어지나, 점차 몇개의 디스트릭(District)들이 통합하여 단층구조인 단일지방자치단체(Unitary District Council)를 구성하는 경우가 늘고 있다.

대도시권지역은 수도인 런던과 런던이외 대도시권으로 구분되어지는데 수도인 런던지역은 상위 행정체제인 대런던(Greater London)과 하위 행정체제인 런던버러(London Borough)와 시티(The City of London)지역으로 구분되어지고 런던지역이외 대도시권은 1995년 이후 대도시권 카운티(Metropolitan-County)의 개념이 없어지고 단층구조인 일종의 기초자치단체격인 대도시권 디스트릭(Metropolitan-District)만 남아 있는 상태이다.

<그림 3-1> 영국의 행정체제



## 2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획

도시계획체계를 살펴보면 기본계획(Structure plan)과 지구계획(local plan)으로 구성되어 있으며, 기본계획은 도시계획의 전략적인 부분(strategy)이라면, 지구계획은 도시계획의 전술적인 부분(tactics)이라고 할 수 있다.

우리나라와 비교할 때 기본계획(Structure plan)은 도시기본계획과 유사하며 지구계획(local plan)은 도시관리계획과 유사하다.

통합도시계획(Unitary District Plan)은 단일자치단체(Unitary district council / Metropolitan-District)와 같이 따로 기본계획(Structure plan)을 수립할 카운티가 없는 경우에 기본계획(Structure plan)과 지구계획(local plan)을 통합하여 계획하고, 통합도시계획의 1편은 기본계획에 해당하며 2편은 지구계획에 해당한다.

### 3) 유사계획의 수립과정

기본계획(Structure plan)은 카운티에서 입안하고 결정하며 도시계획을 입안할 때 중앙정부와 협의하도록 의무화하고 있으며 중앙정부는 도시계획(안)이 국가정책과 지역정책에 부합하는지를 조사하고, 문제가 있을 경우 기본계획(안)에 대한 수정을 지시하는 권한을 지니고 있다.

모든 이해관계자의 의견을 고려하여 지자체가 수정한 기본계획(안)을 법에서 정한 6주일 동안 공람하는 기간에 또 다시 이해관계자의 반대의견이 제기된 경우에 중앙정부는 지방자치단체로 하여금 기본계획(안)에 대한 공개심의(Structure plan examination in public(EIP))를 개최하도록 개입하게 있다.

공개심의를 독립적인 검사관(중앙정부가 파견)을 위원장으로 하고 위원장과 해당 지자체가 선정한 전문가를 구성원으로 하는 도시계획위원회에 의하여 일반인에게 공개된 장소에서 이루어지도록 하고 있다. 심의안건은 도시계획위원회가 선정하며, 토론과 심의에 참여할 수 있는 자는 도시계획위원회 위원과 위원장이 지명한 자에게만 국한되어 있고 공개심의 결과에 기초하여 도시계획위원회는 기본계획(안)에 대한 수정 권고사항을 지방자치단체에 보고하도록 하고 있다. 그러나 지방자치단체는 수정권고를 모두 받아드려야 할 의무는 없다. 다만 권고사항에 대하여 지방자치단체가 반영여부를 결정한 내용과 결정사유를 일반에게 공고하도록 하고 있으며 현실적으로 지방자치단체는 거의 대부분 권고내용을 수용하게 된다.

1차 공개심의에 따른 권고사항을 반영하여 기본계획을 수정하고 난 후 지방자치단체는 수정계획을 최종적인 기본계획으로 결정하겠다는 의사를 공고하고 동시에 최종 기본계획을 6주일간 공람시킨다. 공람하는 기간에 전혀 새로운 문제를 이유로 최종기본계획을 반대하는 이해관계자의 의견이 다시 제기되면 2차 공개심의를 개최된다.

#### 4) 지방이양의 배경 및 시기

기본계획(Structure plan)은 원래 상위 지방자치단체(County Council)가 입안하고 중앙정부가 승인하였으나 1992년부터는 계획결정권한이 지방에 이양되어 입안과 결정을 지방자치단체가 직접하게 되었다.

지구계획(Local plan)의 결정은 원래부터 하위 지방자치단체(District/Borough Council)의 권한에 속하였으며, 통합도시계획은 상위 행정단위(County)와 하위 행정단위(District)가 하나로 통합된 대도시의 단일지방자치단체(Unitary district council / Metro politan-District)가 입안과 결정을 직접하고 있음

영국의 기본계획결정권한의 이양배경을 살펴보면 첫째, 도시계획 수립에 장기간 소요되고, 도시계획에 기초한 개발행위의 관리에 지장을 초래하였으며 둘째, 도시계획이 여건변화에 신속하게 대응하지 못하였으며, 셋째, 중앙정부에 의하여 지방의견이 거부되면서 저항을 유발하였고, 넷째, 과도한 계획업무량이 중앙정부에 집중됨으로서 행정상 효율을 저하시켰기 때문이다.

#### 5) 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치

영국은 기본계획의 결정권한을 이양한 후 국가정책의 개입 및 전국적인 통일성을 기하기 위하여 몇 가지 조치를 취하고 있는데, 계획내용의 지침을 작성하는가 하면 중앙공무원의 직접적인 개입을 통하고 있다.

##### (1) 도시계획수립지침과 도시정책연구 기능

첫째, 기본계획의 수립지침작성권한을 유지하여, 도시에 대한 국가정책으로서 도시계획 수립지침을 작성하고 지방자치단체가 이 지침에 따라 도시계획을 수립하도록 유도하고 있다. 중앙정부의 대표적인 도시계획 수립지침으로는 Planning Policy Guidance (PPG), Regional Planning Guidance(RPG), Circulars 등이 있다.



둘째는 국내의 정치, 경제, 사회적 여건변화에 따른 사회적 요구와 개발과 보전에 관한 정부정책의 변화 등에 대응하여 기존 도시정책을 개선하거나 새로운 도시정책을 개발하기 위한 연구를 지속적으로 수행하는 것이다. 그리고 그 결과를 바탕으로 도시계획 수립지침시에 참고하고 있다. 현 노동당 정부에서 시행한 도시정책연구의 대표적인 사례로는 Urban Task Force가 제출한 보고서 “Towards an Urban Renaissance”가 있으며, 이외에 수 많은 연구가 매년 시행되고 있다.

## (2) 중앙과의 협의의무와 수정지시 권한

지방자치단체는 도시계획을 입안할 때 중앙정부와 협의하도록 의무화하도록 하고 있는데, 지방자치단체가 수립하고 있는 도시계획이 국가적 차원에서 문제가 있다고 판단할 때에는 중앙정부가 도시계획 수립과정에 개입하여 계획을 수정하도록 지시하는 권한을 지닌다.(Call-in and Direction Powers) 그러나, 현실적으로 이 권한은 거의 드물게 사용되고 있다고 한다.

## 2. 프랑스

### 1) 프랑스의 행정체제

프랑스의 행정체제는 코뮌(commune), 데парта트망(département), 레지옹(région)의 3가지의 다층구조로 지방자치단체가 구성되어 있다. 프랑스 혁명당시 창설된 코뮌은 가장 기초적인 지방자치단체로서 가톨릭에서 교구를 가르키는 단위로 설정되었기 때문에 인구가 작은 곳은 몇 백명에서 많은 곳은 몇 백만명을 넘는 곳도 있다. 따라서 도시기본계획을 수립할 때 몇 개의 코뮌이 합해서 수립하는 것이 대부분이다.

역시 프랑스 혁명당시 창설된 데парта트망은 코뮌의 상위 지방자치단체로서 국토개발행정분야에서 가장 주도적인 역할을 수행하여 왔고, 지사(préfet)는 국가공무원으로서 국가권한의 집행자로만 남아 있으며 실제 집행권자는 의회의장이다.

1972년 일반지방행정구역으로 설치된 레지옹은 데빠르망의 상위 자치단체로서 실제적인 집행기관은 레지옹 의회 의장이다.

<표 3-1> 지방자치단체의 역할과 권한

구 분	꼬뮌	데빠르망	레지옹
도시계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본계획의 수립과 검토</li> <li>· 토지이용계획의 수립</li> <li>· 건축허가교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기본계획의 구역의 설정에 관한 의견</li> <li>· 데빠르망차원의 시설에 관한 의견</li> <li>· 기본계획과 토지이용계획수립에 참여</li> </ul>	
국토계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 꼬뮌간 개발합의서의 작성과 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 레지옹계획에 대한 의견개진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가계획의 수립과 시행에 참여</li> <li>· 레지옹개발계획수립</li> </ul>

## 2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획

프랑스의 도시계획은 1983년부터 상위계획인 도시기본계획(Schéma Directeur : SD)과 하위계획이 토지점용계획(POS)으로 이원화되어 있다.

우리나라의 도시기본계획과 유사한 도시기본계획(SD)은 미래지향적으로 향후 10년에서 30년 사이의 중장기 계획으로 수 개의 꼬뮌을 포함하는 넓은 범위를 대상으로 하는 반면 토지점용계획(POS)은 단위 꼬뮌에 대한 토지의 규제기능을 갖는 계획으로서 우리나라의 도시관리계획과 유사하다.

## 3) 유사계획의 수립과정

도시기본계획(Schéma Directeur : SD)의 입안은 꼬뮌들이 협동으로 설치하는

공사(EPCI) 또는 지방자치단체들의 조합(syndicat)<sup>7)</sup>이 하고, 꼬뮌이외의 지방자치 단체가 참여할 수도 있다.

EPCI의 심의에 의해 결정된 계획안은 시의회와 유관기관의 의견청취 및 주민에 의한 공개청문회(enquête publique)등의 절차를 거쳐야 한다. 관련기관 및 상위 지방자치단체장의 의견이 첨부된 계획안은 한달간 일반인에 공람된다.

계획안이 EPCI의 심의기구에 의해 승인되고, 관계되는 꼬뮌의 시장과 그 상위 레벨의 행정기구인 데빠르뜨망(département)의 지사(préfet)에게 통지되며, 통지된 결정안은 60일후에 집행력을 갖게 된다. 그 기간동안 지사나 꼬뮌의 요구에 의해서 2차 수정이 이루어질 수도 있다.

이렇게 결정된 도시기본계획은 개별필지의 이용에 직접적인 구속력은 없으며 행정행위에 대하여 구속력을 가지게 된다.

#### 4) 지방이양의 배경 및 시기

기본계획은 원래 국가가 주도하여 입안되어왔으나 1983년 지방분권화이후 지방이 입안 및 결정과정에 주도적인 역할을 하고 있다.

프랑스 중앙정부가 기본계획의 지방정부로 결정권한을 이양하게 된 배경을 살펴보면 첫째, 국가주도의 입안은 대단히 복잡하고 이에 따른 많은 불편을 초래(꼬뮌간의 합의 등)하고 있으며 둘째, 현재 많은 기본계획이 1970~1975년 기간에 국가주도로 입안되었기 때문에 현 상황에 맞지 않고 낡은 것이 되어버렸기 때문에 다시 전면 재입안해야 하는 상황에서 신속하고 탄력적인 계획을 수립하기 위해서이다.

---

7) 프랑스의 지방행정조직은 상당히 세분화되어 있어 도시계획의 수립, 시설의 설치, 광역적인 행정에 있어서 능력의 한계가 있기 때문에 꼬뮌들을 서로 통합하거나 행정적 협동조직의 설립을 통하여 규모의 경제 및 외부효과를 피하고 있음. 따라서 꼬뮌조합(syndicat), 꼬뮌연합구(district), 광역도시공동체(communauté de communes)와 같은 협동조직이 제도화 되었음

## 5) 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치

### (1) 도시를 포함한 범 국토차원의 법률 및 지침, 계획

프랑스는 1983년 지방분권화이후 도시계획의 입안권이나 결정권한이 기초자치단체인 코뮌(commune)의 수준으로 이양되자 기초자치단체의 범위를 넘어서는 계획에 효과적으로 대처할 수 있는 장치를 모색하게 되었다.

그 장치는 ‘국토정비와도시계획관련법률(d'aménagement et d'urbanisme)’과 ‘국토정비에관한지침(directives territoriales d'aménagement)’ 그리고 ‘광역시설계획(projects d'intérêt général)’로서 국토정비와 도시계획 관련법률(d'aménagement et d'urbanisme)은 전국토 또는 국토의 특정 부분에 적용하는 규칙(préscription)인데

이 법률의 목적은 개발행위가 조심스러운 지역에 있어서 개발이나 보호를 위한 목적으로서 ‘산악법’, ‘연안법’, ‘공항인근의도시계획에관한법률’ 등이 여기에 해당되며 도시기본계획(SD)에 대해 구속력을 갖는다.

국토정비에관한지침(directives territoriales d'aménagement)은 ‘국토정비와 도시계획 관련법률(d'aménagement et d'urbanisme)’들이 그 성격이나 적용대상이 너무 일반적이어서 구체적인 법적효력이 극히 미미하자 1995년 2월 4일 제정하였는 바, 국토의 어떤 특정 부분에 대해서 국토정비 또는 개발과 환경보호의 균형을 유지하기 위한 기본방향을 정립하고 중요시설의 입지, 경과와 보전 등에 대해 국가의 명확한 방침이라 할 수 있다.

따라서 이 지침은 ‘국토정비와 도시계획 관련법률(d'aménagement et d'urbanisme)’에 근거한 국토정비와 개발기본계획의 구속을 받으며, 도시기본계획(SD)에 구속력을 갖고 있다.

광역시설계획(PIG)은 코뮌(commune)의 영역을 초과하는 광역적 또는 국가적 공동시설계획을 실현시키기 위한 제도로서 이 계획이 확정되면 도시기본계획(SD)과 토지점용계획(POS)에서는 반드시 수용해야 한다.

## (2) 중앙의 계획수립과정 개입과 수정지시 권한

계획안이 국가의 국토정비지침에 저촉되거나 광역시설계획의 시행에 장애가 될 때에는 수정을 요구할 수 있다.

## (3) 중앙과의 협의업무

입안은 기초지방자치단체 즉 꼬뮌들이 하지만 국가(중앙정부)는 그 과정에서 협조자의 역할을 한다. 사안에 따라서는 그 상위지방자치단체인 데빠르트망의 지사(préfet)가 입안하는 경우도 있으며, 국가의 주도하에 입안하는 경우도 있으나 예외적이다.

그러나 기본계획의 경우 계획구역은 여러 꼬뮌이 공동으로 입안하는 경우가 많기 때문에 데빠르트망의 지사가 제안하고 그 상위 지방자치단체인 레지옹과 협의후 결정·고시하도록 하고 있다.

## (4) 사후 관리·감독

사후 적법성을 통제하기 위해 행정법원이 감사권을 가지고 있으며, 레지옹의 회계감사원은 꼬뮌의 예산을 통제할 수 있는 권한을 갖고 있음으로서 중앙정부의 관리·감독을 대신할 수 있게하고 있다.

# 3. 일본

## 1) 일본의 행정체제

일본의 행정체제는 크게 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)의 2층구조로 지방자치단체가 구성되어 있다. 도도부현은 광역자치단체로서, 1개 도(都)(도쿄도)와 1개 도(道)(홋카이도), 2개 府(오사카부, 교토부), 43개 현으로 구성되어 있으며, 시정촌은 기초자치단체로서 전국적으로 약 3,350개<sup>8)</sup>가 있다.

이상과 같은 도도부현·시정촌의 이원적 행정체제 속에서 일정규모 이상의 시를 대상으로 정령지정도시(政令指定都市)와 중핵시(中核市) 등의 특례시제도를 운영하고 있다. 정령지정도시는 지방자치법 제252조의 19에서 말하는 “정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시”를 말하는데, 실무상으로는 인구 약 100만명을 기준으로 하고 있으며, 현재 오사카, 나고야, 교토, 요코하마, 코베 등 12개의 시가 지정되어 있고, 중핵시는 1994년 지방자치법 개정에 의해 만들어진 기초자치단체로서 인구 약 30만명 이상, 면적 100만㎡, 주야간 인구비율이 1.1이상이 지정요건이었으나 2000년 지방자치법 개정시 주야간 인구비율의 요건은 삭제되었다. 중핵시의 권한은 행정구를 설치할 수 없는 것을 빼고는 거의 정령지정도시에 준하는 권한을 가진다.

## 2) 도시계획체계 및 기본계획과 유사계획

일본의 도시와 관련된 계획(이하, 도시관련계획)은 지방자치법에 의한 시총합 계획, 도시계획법에 의한 도시계획구역 마스터플랜(도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침), 시정촌 도시계획마스터플랜(시정촌 도시계획에 관한 기본방침), 그 밖의 도시계획법이나 기타 법에 의해 규정되는 각종 부문별계획 등이 있는데, 이들 계획이 상호 연계성을 가지고 도시를 관리하고 있다고 할 수 있다.

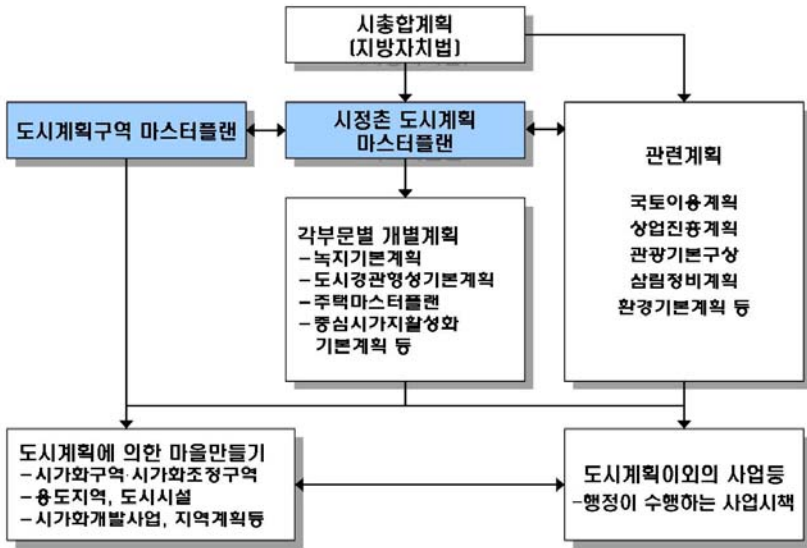
일본의 도시관련계획 중 도시계획법에 의해 이루어지는 도시계획체계를 보면, 도시계획구역 마스터플랜(도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침), 시정촌 도시계획마스터플랜<sup>8)</sup>(시정촌 도시계획에 관한 기본방침), 도시계획, 지구계획, 집행계획의 체계로 이루어지고 있다.

8) 현재 일본은 행정의 효율화를 위하여 시정촌 합병을 추진하고 있으며, 많은 시정촌이 합병절차를 밟고 있음

9) 도시계획체계상의 상위계획으로는 원래 도시계획법에 의한 「도시계획구역의 정비·개발 또는 보전의 방침」이 있으나, 이는 도도부현이 책정하는 계획으로 실질적으로 상위계획의 역할을 하지 못하고 있으며, 실질적으로 도시계획체계상의 상위계획인 「시정촌 도시계획 마스터플랜」이 1992년 도시계획법의 개정에 의해 제도화됨

도시계획구역 마스터플랜은 도시계획법에 근거한 법정계획으로서, 1968년 시가화구역 및 시가화조정구역에서의 정비, 개발 또는 보전의 방침으로 제도화되었으며, 2000년에 현재의 도시계획구역 마스터플랜으로 수정되었는데, 도시계획 체계상 최상위계획이라고 할 수 있다.

<그림 3-2> 일본의 도시관련계획의 구성



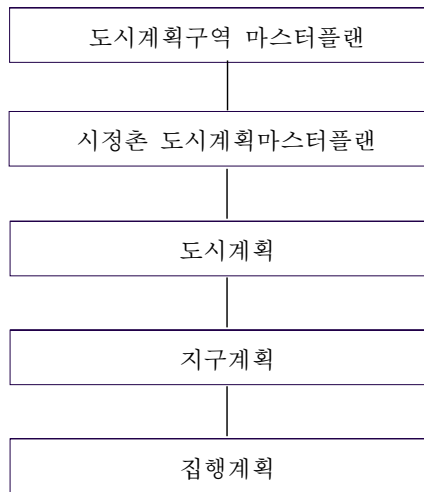
시정촌 도시계획마스터플랜은 도시계획법에 근거한 법정계획으로서, 1992년 제도화되었는데, 우리나라의 도시기본계획과 같은 성격이라고 할 수 있다. 도시계획은 법적인 권한을 가지는 구속적 토지이용계획으로서 구역구분제와 용도지역제가 주종을 이루고 있다. 구역구분제의 구역은 계획적 시가지 정비를 위한 “시가화구역”과 시가화역제목적의 “시가화조정구역”의 두가지로 나뉘며, 용도지역은 크게 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 구성되어 있으며, 각각 세부용도지역으로 구성되어 있다.

지구계획은 도시계획의 하위계획으로서, 도시내 특정지역을 대상으로 하여 수

립한다. 이와 같은 성격의 지구계획은 용도지역제의 부가적인 규제조치로서 지구특성에 대응하여 공공시설물이나 건축물에 대한 보다 엄격한 규제를 실시하고 있다.

집행계획은 도시계획시설이나 도시계획사업 등 실제 도시계획을 집행하는 계획이라고 할 수 있다.

<그림 3-3> 일본의 도시계획체계



### 3) 유사계획의 수립과정

도시계획구역 마스터플랜은 도도부현이 정하는 것으로, 시가화구역 및 시가화조정구역에 관한 구분 및 각 구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침을 정하며, 크게 도시계획의 목표 및 구역구분의 유무와 방침, 토지이용, 시가지개발 및 재개발, 교통체계, 자연적 환경보전 및 공공공지 계통, 하수도 및 하천의 각 정비방침 외, 도시방재방침 등을 내용으로 하고 있다.

시정촌 도시계획마스터플랜은 시정촌이 정하는데, 시정촌 도시계획의 기본적인



인 방침을 정하며, 수립시 주민의 의견을 반영할 수 있는 조치를 강구토록 하고 있다. 계획내용으로는 크게 도시의 장래비전, 지역별 시가지상, 지역별 정비과제에 대응하는 정비방침, 제반 시설계획 등을 상세하고 종합적으로 정하고 있다.

#### 4) 지방이양의 배경 및 시기

일본의 도시계획결정에 관한 권한이양은 지방분권차원에서 이루어졌다. 일본은 제2차 세계대전 이후 지방자치를 위한 논의를 하였으나 실질적인 지방분권의 계기가 된 것은 1993년 중의원·참의원에서 결의한 「지방분권의 추진에 관한 결의」라고 할 수 있다. 이 결의에 따라 1995년 『지방분권법』을 제정하고 이 법에 따라 수상 자문기관으로서 「지방분권위원회」가 구성되었다. 이 위원회는 1996년 12월부터 1998년 11월까지 수상에게 5차의 권고를 하고 2001년 6월 최종보고를 하였다.

당시의 하시모토(橋本)내각은 지방분권위원회의 권고를 토대로 지방분권추진계획을 수립하였는데, 이 계획을 실시하기 위해서는 475개에 이르는 법률의 개정이 필요하였으며, 이를 위하여 1999년 『지방분권의추진을위한관계법률의정비에관한법률(이하, 지방분권일괄법)』을 제정하였다. 이 지방분권일괄법에 의해 지방자치법이 크게 개정되었으며, 아울러 도시계획법도 많은 부분이 지방분권개혁의 이념에 맞게 개정되었다.

#### 5) 도시계획 결정권한의 지방이양을 위한 제도적 보완장치

##### (1) 도시계획 결정의 내용

일본의 도시계획 결정권한은 원칙적으로 도도부현이나 시정촌 등 지방정부에서 결정하도록 되어 있다. 그리고, 지방정부의 도시계획 결정권한 중 광역적 견지에서 정할 필요가 있는 도시계획은 도도부현 지사가 정하고 그 밖의 사항은

시정촌장이 정하도록 하고 있다.

이와 같이 일본에서의 도시계획 결정권한은 전부 지방의 권한에 속하며 외형적으로는 중앙정부에서 간여할 수 없도록 되어 있다. 그러나, 도도부현간이나 도도부현과 시정촌, 시정촌간의 도시계획적 사항에 대한 모순이나 불일치를 해소하기 위하여 필요시 중앙정부의 대신이나 지사의 동의<sup>10)</sup>를 얻어 결정하도록 하여, 실질적으로는 중앙정부의 간여의 여지를 두고 있다.

## (2) 도시계획 결정권한의 주요 내용

도시계획 결정권한 중 일본 도시계획체계상 최상위계획인 『도시계획구역 마스터플랜(도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침)』은 종전과 동일하게 도도부현이 결정하도록 하여 최상위계획의 역할을 수행토록 하였다.

우리나라의 도시기본계획과 유사한 성격을 가지는 『시정촌 도시계획마스터플랜(시정촌 도시계획에 관한 기본방침)』은 모든 시정촌에 수립을 의무화하고 있으며, 수립된 계획의 결정권은 시정촌이 갖도록 하였다. 한편, 시정촌은 이와 같은 도시계획마스터플랜의 결정권한 이외에 도시계획시설이나 도시계획사업 등에서 상당히 권한이 강화되어 시정촌의 지방분권을 지원하고 있는데, 일본의 도시계획 결정권한 관련 주요사항을 보면 <표 3-2>와 같다.

한편, 시정촌의 도시계획 결정권한 이양 이외에 지방분권 차원에서 「시정촌 도시계획심의회」를 법정화하였다. 종전에도 상상수의 시정촌에 임의기관으로서 「도시계획심의회」가 있어 시정촌이 정하는 도시계획을 자문하였으나 이번 에 법제화하여 시정촌의 장에 의해 공포되기 전에 도시계획법에 근거하여 시정촌에 설치된 「시정촌도시계획심의회」의 심의<sup>11)</sup>를 거치도록 하고 있다. 그리

10) 중앙정부와 지방정부가 상호 조정한다는 의미에서 “동의”의 용어를 사용하고 있으나 중앙정부와 지방정부간의 의견 불일치가 있을 경우 반드시 조정을 하도록 하고 있어 실질적으로는 승인의 의미를 갖는다고도 할 수 있음

11) 심의는 일종의 협의 개념으로서 『도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)』을 수립할 경우 거치도록 되어 있는 「시정촌도시계획심의회 의결」보다는 낮은 개념이라고 할 수 있음

고, 시정촌의 장은 『시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)』을 공표한 후 도도부현 지사에게 통지하도록 하고 있다. 그러나, 앞에서도 언급한 바와 같이 중요사안에 대해서는 필요시 중앙정부의 대신이나 지사의 동의를 얻어 결정하도록 하여 실질적으로는 중앙정부에서 상당부분 간여하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-2> 일본의 도시계획 결정권한

도시계획 내용	도시계획 결정권자		
	도도부현 결정	정령시 결정	시정촌 결정
도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침 (도시계획구역 마스터플랜)	○		
시정촌 도시계획에 관한 기본방침 (시정촌 도시계획마스터플랜)			○
시가화구역 및 시가화조정구역 구분	○		
도시재개발 방침	○		
용도지역		○	
특별 용도지구			○
일반국도	○		
도도부현도		○	
토지구획정리사업	50ha 이상	○	
	50ha 미만		○
신주택시가지개발사업		○	
재개발사업	3ha 이상	○	
	3ha 미만		○
지구계획			○

주 : 일반시에서의 정령시 결정권한은 도도부현이 결정함

## 4. 시사점

### 1) 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도적 보완

선진외국의 경우도 우리나라의 도시기본계획과 유사한 계획을 중앙정부에서 결정하였으나, 우리나라와 유사한 이유로 지방자치단체가 입안과 결정을 직접하게 되었다. 외국의 이러한 변화와 최근 우리나라의 상황을 고려할 때 우리나라도 도시기본계획의 결정권한을 시·도지사에게 이양하는 것은 기본적으로 타당한 것으로 판단된다.

그러나, 도시기본계획의 결정권한이 지방에 이양되더라도 중앙은 계획수립과정에서 중요한 역할을 담당해야 할 필요가 있으며, 지방도 지방이양에 앞서서 계획수립과정을 민주화해야 할 필요가 있을 것이다. 또한 제도적 보완장치로 무엇이 필요한지 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

예를 들어 영국의 경우 우리나라와 같이 국토종합계획이나 도종합계획과 같은 상위계획이 없는 반면 PPG와 RPG의 운영으로 국가정책을 지방정부의 각종 계획수립에 반영시키고 있다. 프랑스의 경우도 ‘국토정비에 관한지침’을 통하여 국토정비에 대한 기본방향과 중요시설의 입지 등과 같은 국가정책과 계획을 규정하고 있듯이 우리나라도 이와 같은 제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

### 2) 중앙정부의 역할 재정립

#### (1) 도시계획수립지침과 도시정책연구

지방자치단체가 준수해야 할 도시계획수립지침을 작성할 뿐만 아니라 변화하는 사회여건에 맞도록 지속적으로 정비해야 하며, 이를 뒷받침하기 위하여 도시정책연구를 지속적으로 시행해야 할 것으로 보인다.

## (2) 중앙정부와의 협의 의무화 및 수정지시

지방자치단체가 계획을 입안할 때 중앙정부와 협의하는 것을 의무화하고 영국의 수정지시(Call-in and Direction Powers)와 같이 중앙이 국가적 차원에서 필요한 경우 지방자치단체의 계획수립과정에 개입하고 수정을 지시할 수 있는 권한을 유지하는 것이 중요한 것으로 보인다.

## (3) 중앙정부의 감독 및 중재

또한 이해관계자의 타당한 반대가 있음에도 불구하고, 지자체가 일방적으로 계획을 결정하는 것을 방지하기 위하여 중앙정부가 계획수립과정에 개입할 수 있어야 할 것이며 역으로, 이해관계자의 무리한 반대로 말미암아 지자체의 계획수립이 장기간 지연되는 문제를 해소하도록 중앙정부가 중재할 수 있는 조치가 필요하다.

## 3) 지방자치단체의 역할 재정립

지방분권화에 대한 요구는 공공정책 수립과정에서의 민주화에 대한 사회적 요구를 내포하고 있다고 보여지며 계획과정의 민주화와 실질적인 시민참여 보장이 우선 되어야 할 것으로 판단된다.

시민참여에 대한 보장이 마련되지 않고 결정권한이 지방정부로 이양되면 시·도지사나 시장·군수가 이해관계자의 반대에도 불구하고 일방적으로 계획결정 권한을 행사할 우려가 있을 것으로 보인다. 즉, 기본계획을 입안하는 단계에서 지방자치단체는 모든 이해관계자에게 협의할 수 있는 기회를 제공해야 함과 동시에 계획(안)에 대하여 이해관계자가 반대할 수 있는 권리가 주어져야 할 것으로 보인다.



# CHAPTER 4

## 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도의 예상변화

### 1. 국토계획체계의 변화

#### 1) 계획체계상의 변화예상

중앙정부의 입장에서는 도시기본계획의 결정권한 이양은 무엇보다도 그 동안 국가적 차원에서 도시에 대한 기본정책유도나 관리를 하여 오던 도구의 상실을 의미하기도 하며, 이러한 결과는 결국 중앙정부로 하여금 도시기본계획을 대신 할 도구를 모색하게 만드는 결과를 초래할 것으로 예상되며 국토계획체계에 중대한 변화를 예상하게 한다.

변화에 대한 가장 쉬운 예상은 기존의 국토종합계획-도종합계획-광역도시계획-도시기본계획으로 이어지는 계획체계에서 새로운 계획체계의 신설이나 기존 계획체계의 수정·보완을 통한 것으로 전망하여 볼 수 있을 것이다.

그러나 새로운 계획체계의 신설은 또 하나의 옥상옥을 만드는 결과라는 비판이 적지 않을 것으로 보이며, 기존 계획체계를 보완하는 방안이 바람직할 것으로 예상된다.

## 2) 도시기본계획과 도시관리계획의 관계

우리나라의 도시기본계획은 도시관리계획의 사전적 계획성격이 강하여 오래 전부터 도시기본계획의 정체성에 대한 논란이 끊이지 않았었다. 그러나 도시기본계획의 결정권한과 도시관리계획 결정권한의 소재가 다름으로 인하여 이러한 문제점들은 덮어둔 채 넘어갈 수 있었으나, 기본계획의 결정권한과 관리계획의 결정권한이 광역자치단체로 모아지면서 이 문제에 대한 논의가 새롭게 부각되어 질 전망이다.

따라서 도시기본계획의 필요성여부 및 성격의 재조명, 관리계획과의 관계 재정립 등 많은 논의가 일어날 것으로 예상된다.

## 2. 도시기본계획의 제도내 변화

### 1) 계획의 내용적인 측면

#### (1) 계획의 논리적 타당성

도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양될 경우 계획의 논리적 타당성은 상당히 낮아질 것으로 판단된다. 결정권한이 중앙정부에 있는 현재에도 인구의 과추정과 비논리적인 사업계획의 입안이 문제시되고 있듯이, 결정권한의 지방이양은 이러한 현상이 두드러지게 나타날 것이라고 보여진다.

계획의 논리적 타당성 변화에 대한 설문조사 결과, 계획의 논리적 타당성이 높아질 것이라고 응답한 응답자가 약 45%를 차지하였고, 낮아질 것이라는 응답이 전체 응답자의 약 30.5%에 가까운 것으로 나타났다.

변함없을 것이라는 응답자는 23.6%를 차지하여 다소 엇갈린 응답이 도출되었으며 특히 도관계자들의 45%와 시·군관계자들의 53.2%가 높아질 것이라고 긍



정적으로 응답하였다.

<표 4-1> 계획의 논리적 타당성의 변화에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	22	10.0	77	35.0	52	23.6	53	24.1	14	6.4	2	0.9
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	80.0	2	20.0	0	0.0
도	20	100.0	4	20.0	5	25.0	5	25.0	5	25.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	8	57.1	1	7.1	4	28.6	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	16	12.7	51	40.5	31	24.6	21	16.7	6	4.8	1	0.8
연구소 학계	27	100.0	1	3.7	8	29.6	7	25.9	9	33.3	2	7.4	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	5	21.7	8	34.8	6	26.1	3	13.0	1	4.3

그러나 비교적 중립적인 입장인 학계, 전문용역회사의 경우는 논리적 타당성이 낮아질 것이라는 부정적인 의견을 보임으로서 입장에 따라 다소 상반된 결과를 보이고 있다.

이러한 결과는 도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양될 경우 합리성이 결여된 사업계획 또는 과대지표의 설정에 대한 우려와 함께, 주민과 상대적으로 가까운 지방자치단체는 중앙정부보다 다양한 주민들의 선호와 욕구에 부응하는 계획안을 제공할 수 있을 것이라는 기대가 반반씩 작용한 것으로 풀이된다.

이러한 문제점은 지역주민의 해당지역에 대한 관심이 저조할 경우 지방자치단체장의 부정적 행태에 제동을 걸기는 어려울 것으로 보이며, 지방자치체의 반대를 주장하는 학자들의 지적대로 지방자치단체장을 비롯한 소수 엘리트계층 또는 이익집단에 의해 도시기본계획 역시 전제될 가능성이 많은 것으로 판단된다.

## (2) 상위계획 및 관련계획과의 연계성

도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양될 경우 상위계획이나 관련

계획과의 연계성은 종전보다 더욱 낮아질 것으로 판단된다. 현재 결정권한을 행사하고 있는 중앙정부는 상정된 도시기본계획안의 인구지표, 토지이용 등과 함께 국가적 차원에서의 계획내용을 검토하기 때문에 이 부분에 대한 연계성이 높았다. 그러나 결정권한이 지방으로 이양되면 이러한 연계성이 낮아질 수밖에 없을 것으로 판단된다.

설문조사 결과에 따르면 전체응답자의 가장 많은 37.7%가 낮아질 것이라고 응답했으며, 높아질 것이라는 응답자도 33.7%를 차지했으나, 역시 상위 및 관련계획과의 연계성에는 다소 부정적인 시각을 갖고 있는 것으로 나타났다.

이 설문에 대한 결과를 살펴보면 관련계획과의 연계성을 지도·감독 해야할 광역자치단체에 종사하는 사람들 역시 높아질 것 30%, 중간 40%, 낮아질 것 30%로 응답하여 향후 중·단기적인 국가정책이나 방침 및 상위계획 등 관련계획과의 연계가 쉽지는 않을 것으로 예상했다.

<표 4-2> 상위계획 및 관련계획과의 연계성변화에 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	12	5.5	62	28.2	62	28.2	73	33.2	10	4.5	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	0	0.0	1	10.0	7	70.0	2	20.0	0	0.0
도	20	100.0	2	10.0	4	20.0	8	40.0	6	30.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	5	35.7	6	42.9	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	8	6.3	47	37.3	30	23.8	37	29.4	4	3.2	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	3	11.1	10	37.0	12	44.4	2	7.4	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	1	4.3	3	13.0	7	30.4	9	39.1	2	8.7	1	4.3

### (3) 친환경적인 측면에 대한 고려

도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양될 경우, 계획의 친환경적인

측면 역시 낮아질 가능성이 농후해 보인다. 이러한 예측은 자율적인 계획결정권 한을 가진 지자체에 의해 환경을 무시한 과도한 개발이나 사업에 대한 계획을 수립할 가능성이 있다는데에서 유추할 수 있다.

도시기본계획 결정권한의 지방이양후 계획의 친환경적인 측면변화를 묻는 설문에서는 환경성이 높아질 것이라는 응답자가 38.7%인 반면 낮아질 것이라고 응답한 응답자가 29.6%를 차지하였다.

그러나 설문결과와 세부내역을 살펴보면 도와 시·군 관계자들중 약 45%에 가까운 응답자가 환경측면에 대한 고려가 높아질 것이라고 응답한 반면, 중앙정부와 학계의 관계자들은 다소 부정적인 반응을 보임으로서 이러한 예측을 뒷받침하고 있다.

<표 4-3> 환경적인 측면변화에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	16	7.3	69	31.4	69	31.4	51	23.2	14	6.4	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	0	0.0	2	20.0	5	50.0	3	30.0	0	0.0
도	20	100.0	2	10.0	9	45.0	2	10.0	6	30.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	4	28.6	5	35.7	4	28.6	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	11	8.7	47	37.3	40	31.7	23	18.3	5	4.0	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	2	7.4	4	14.8	10	37.0	7	25.9	4	14.8	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	5	21.7	10	43.5	6	26.1	1	4.3	1	4.3

이러한 결과는 중앙정부나 학계의 관계자들이 결정권한의 이양 후 환경측면에 대한 다소 우려의 반응을 보이는 반면, 광역자치단체나 기초자치단체의 응답자들은 광역자치단체에서 이 부분에 대하여 나름대로의 기준을 가지고 환경에 대한 관심을 기울일 것이라는 의지의 반영으로 보인다.

## 2) 계획의 수립 및 결정과정

### (1) 민주적인 절차 및 주민참여의 기회

도시기본계획 결정권한의 이양은 지방자치단체로 하여금 절차의 간소화와 함께 다양한 주민들과 이해관계자 및 기관들과의 협의를 중심으로 진행할 수 있는 기회를 제공하게 됨으로서 과거의 입안주체에 의한 주요안건의 단독결정과 같은 비민주적인 요소가 지양될 것으로 보인다. 따라서 민주적인 절차와 주민참여의 기회는 더욱 확대될 것으로 전망된다.

설문조사 결과 도시기본계획의 결정권한이 지방자치단체로 이양되면 민주적인 절차나 주민참여의 기회는 더 높아질 것이라는 응답자가 전체 응답자의 62%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 특히 학계와 연구소의 관계자들 역시 67.0%의 응답자가 높아질 것이라고 응답하여 이 같은 사실을 뒷받침해주고 있다.

더구나 중앙정부와 학계·전문용역회사 모두 높은 비율의 응답자가 높아질 것이라고 대답해 결정권한의 이양이 민주적인 절차와 주민참여의 기회를 더 많이 확대시킬 것이라고 기대하고 있는 것으로 드러났다.

<표 4-4> 민주적인 절차 및 주민참여의 변화에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	19	8.6	117	53.2	65	29.5	15	6.8	3	1.4	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	7	70.0	3	30.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	3	15.0	9	45.0	8	40.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	8	57.1	6	42.9	0	0.0	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	10	7.9	63	50.0	37	29.4	13	10.3	3	2.4	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	2	7.4	16	59.3	7	25.9	2	7.4	0	0.0	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	4	17.4	14	60.9	4	17.4	0	0.0	0	0.0	1	4.3

(2) 중앙관계부처와의 의사소통 및 인근지자체와의 협의

도시기본계획 결정권한의 이양은 지방자치단체가 직접 중앙관계부처 및 인근 지자체와의 협의를 담당하게 할 것으로 보인다. 물론 현재에도 지방자치단체가 협의를 진행하지만, 협의가 난관에 부딪혔을 때 주무부처인 건설교통부의 중재가 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 결정권한의 이양은 이러한 중재가 개입할 수 없으며 순수하게 지방자치단체가 협의를 수행하여야 할 것으로 보인다.

도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양된다면 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의 용이성은 어떻게 될 것인가라는 설문에 응답자의 가장 많은 약 45%가 어려워질 것으로 내다보고 있다. 더구나 도관계자 또한 가장 많은 40%이상이 부정적 시각을 갖고 있는 것으로 나타나 결정권한의 이양 후 이 부분에 대한 적지 않은 문제점을 노출시킬 것으로 보여진다.

<표 4-5> 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의에 대한 변화전망

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	5	2.3	53	24.1	71	32.3	74	33.6	16	7.3	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	80.0	2	20.0	0	0.0
도	20	100.0	1	5.0	4	20.0	6	30.0	8	40.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	3	21.4	4	28.6	6	42.9	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	3	2.4	36	28.6	46	36.5	34	27.0	7	5.6	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	5	18.5	7	25.9	11	40.7	4	14.8	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	0	0.0	5	21.7	8	34.8	7	30.4	2	8.7	1	4.3

이러한 결과는 전통적으로 중앙집권적인 우리나라의 체제에서 지방자치단체가 관계중앙행정기관과 동등한 위치에서 협의하기란 쉽지 않을 것이라는 전망과, 인근지자체와의 협의 역시 남비현상과 핏피현상이 극심한 실정에서 시·군

간 또는 광역자치단체간의 중재가 쉽지 않을 것이란 판단에서 기인한 것으로 보인다.

### (3) 결정과정에 소요되는 기간

현행 도시기본계획의 운용실태에서 도시기본계획의 결정기간은 평균 약 2년 정도의 시간을 소요하고 있다고 언급하였다. 이중 중앙정부에서 소요되는 기간은 평균 6개월 가량이었으며, 공청회 이후 지자체에서 소요된 기간은 약 11개월로 나타났다. 그러나 중앙정부에서의 소요기간 6개월은 중앙관계기관과의 협의에 필요한 기간을 빼고 나면 그렇게 장시간의 기간을 소요한 것은 아닌 것으로 판단되어진다. 이러한 상황에서 도시기본계획 결정권한이 지방으로 이양된다면 지자체에서 중앙관계기관이나 인근지자체와 협의를 하게 됨으로 오히려 협의의 어려움에 따른 기간의 장기화를 부채질할 우려도 있는 것으로 판단된다.

그러나 설문조사 결과 도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양되면 결정기간은 많이 단축되어질 것이라는 예측을 하고 있는데, 전체 응답자의 약 70%가 이 같은 사실에 동의하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-6> 결정기간의 변화전망에 대한 설문조사 결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	33	15.0	119	54.1	40	18.2	24	10.9	3	1.4	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	6	60.0	1	10.0	2	20.0	1	10.0	0	0.0
도	20	100.0	5	25.0	12	60.0	2	10.0	1	5.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	9	64.3	3	21.4	1	7.1	1	7.1	0	0.0
시·군	126	100.0	23	18.3	65	51.6	24	19.0	13	10.3	1	0.8	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	1	3.7	15	55.6	6	22.2	5	18.5	0	0.0	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	4	17.4	12	52.2	4	17.4	2	8.7	0	0.0	1	4.3

이 같은 결과는 결정권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양된다면 절차의 간소함에서 오는 기간의 단축은 있을 것으로 예상한데에서 비롯된 것으로 보인다. 즉 최소한 중앙정부에서 계류하는 기간만큼은 단축되어 질 것이라는 예측에서 나온 것으로 보여진다.

따라서 결정기간의 단축은 중앙정부와의 결정과정에서 거쳐야 하는 복잡한 절차들의 생략과 함께 도시기본계획의 재수립·변경을 용이하게 함으로서 여건변화에 신속한 대응이 가능하고 절차의 간소화는 인적·물적자원의 낭비를 줄일 수 있으므로 효율적인 행정에도 기여할 수 있으리라고 판단하고 있는 것으로 여겨진다.

그러나 그렇게 되기 위해서는 현재 지방자치단체에서 지체하고 있는 쓸모없는 기간의 단축이 우선되어야 할 것으로 보인다.

### 3) 운영적 측면

#### (1) 도시의 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할

도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양된다면, 지방자치단체의 자율적인 계획을 수립할 기회가 확대될 것이며, 중앙정부의 통과위주의 작성내용에서 보다 주민을 위하고 지역발전의 밑거름이 될 수 있는 내용으로 작성되어질 것으로 보인다.

따라서 실제 해당 지자체의 필요한 내용의 도시기본계획안 작성되어져 지자체의 도시정책을 결정하는데 중요한 지침서로서의 역할은 더욱 증대할 것으로 보인다.

도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체로 이양될 경우 도시기본계획의 도시제반 정책결정과정의 중요한 지침서로서의 역할을 묻는 설문조사 결과 절대다수인 63%의 응답자가 높아 질 것이라고 응답했으며, 변함 없을 것이라는 응답이 27%, 낮아질 것이라는 응답자는 10%에 불과했다.

<표 4-7> 도시기본계획도서의 지침서로서 역할 변화전망에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	32	14.5	105	47.7	60	27.3	15	6.8	7	3.2	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	0	0.0	5	50.0	4	40.0	1	10.0	0	0.0
도	20	100.0	5	25.0	7	35.0	7	35.0	1	5.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	3	21.4	7	50.0	2	14.3	1	7.1	1	7.1	0	0.0
시·군	126	100.0	18	14.3	68	54.0	31	24.6	6	4.8	3	2.4	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	4	14.8	10	37.0	10	37.0	2	7.4	1	3.7	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	2	8.7	13	56.5	5	21.7	1	4.3	1	4.3	1	4.3

(2) 계획의 실현성(계획의 집행정도)

도시기본계획이 해당 지자체의 정책결정도서로의 역할이 증대될 것이라는 기대와 함께 도시기본계획의 결정권한이 지방으로 이양되면 수립된 계획내용의 실현성 또한 높아질 것으로 기대된다.

결정권한의 지방이양 후 계획의 실현성변화를 묻는 설문에서 전체응답자의 약 60%가 계획의 실현성이 높아질 것이라고 응답하여 결정권한의 이양이 계획내용의 실현성에 상당히 긍정적인 결과를 가져올 것이라는 의견을 같이하고 있다.

<표 4-8> 계획의 실현성 변화전망에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	18	8.2	113	51.4	60	27.3	25	11.4	3	1.4	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	3	30.0	2	20.0	3	30.0	2	20.0	0	0.0
도	20	100.0	2	10.0	8	40.0	9	45.0	1	5.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	1	7.1	5	35.7	7	50.0	1	7.1	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	14	11.1	66	52.4	30	23.8	15	11.9	1	0.8	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	16	59.3	8	29.6	3	11.1	0	0.0	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	1	4.3	15	65.2	4	17.4	2	8.7	0	0.0	1	4.3



(3) 민원에 대한 대응

결정권한이 지방자치단체에 있게되면 즉 지방자치나 지방분권화의 강화는 지방자치단체로 하여금 지역사회의 문제나 행정수요에 보다 민감하고 정확하게 반응할 것으로 기대되어진다.

즉 중앙정부가 결정권한을 유지할 경우 도시기본계획의 내용작성에 있어 지역주민들의 요구와 선호에 부응하기보다는 중앙정부의 결정을 득하기 위한 위주로 작성되어질 가능성이 크다는 지적이 우세했다. 그러나 결정권한의 이양은 중앙정부보다는 지역주민의 선호와 요구에 부합하기 위해 노력할 것이며 보다 정확하게 지역의 정책이나 행정정책에 부합할 것으로 기대되어 많은 지역민원의 소지를 없애줄 것으로 보는 경향이 강한 것으로 나타났다.

설문조사 결과에서도 전체 응답자의 65.9%가 민원에 대한 대응성이 높아질 것이라는 데 동의하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-9> 민원의 대응성 변화전망에 대한 설문결과

항목 소속	계		매우 높아질 것		다소 높아질 것		중간		다소 낮아질 것		매우 낮아질 것		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	21	9.5	124	56.4	56	25.5	14	6.4	4	1.8	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	0	0.0	6	60.0	4	40.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	3	15.0	8	40.0	6	30.0	3	15.0	0	0.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	3	21.4	3	21.4	6	42.9	2	14.3	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	12	9.5	70	55.6	32	25.4	8	6.3	4	3.2	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	1	3.7	21	77.8	4	14.8	1	3.7	0	0.0	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	2	8.7	16	69.6	4	17.4	0	0.0	0	0.0	1	4.3

### 3. 결정권한의 지방이양에 따른 효과분석

도시기본계획 결정권한의 지방이양은 지방분권화시대를 맞아 중앙정부의 주요사업업무를 지방정부로 이양하게 함으로서 지방의 경쟁력을 강화시키는 기회를 열어놓았다는 의의와 함께 그 동안 도시기본계획의 운용에 있어 이슈가 되었던 많은 문제점들을 해결해 주고 있는 것으로 보인다.

<표 4-10> 결정권한 지방이양에 따른 기대효과의 분석

구 분		변화전망		비고
		이양 전	이양 후	
내용	계획의 논리적 타당성	×	×	부정적
	상위 관계계획과의 연계성	○	×	부정적
	친환경적인 측면	×	×	부정적
수립 및 결정과정	민주적 절차	×	○	긍정적
	관계기관과의 협의 용이성	△	×	부정적
	결정기간의 적정성	×	○	긍정적
운영	지침서로의 역할	△	○	긍정적
	계획의 실현성(집행정도)	△	○	긍정적
	민원의 대응성	×	○	긍정적

주 : ○ 긍정적 응답, △ 중간, × 부정적 응답

#### 1) 긍정적 효과

현행 도시기본계획의 운용실태와 비교하여 긍정적인 기대효과를 살펴보면 우선, 그 동안 밀실정책 또는 결정이라는 오명을 들어왔던 도시기본계획의 결정과정, 주민참여의 기회 확대와 함께 절차상에 있어 민주적이 될 것이라는 기대를 할 수 있게 되었으며, 둘째, 기본계획의 결정기간 단축예상은 그 동안 결정기간

의 장기화로 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 없었고 민원누적 또는 행정적 손실을 야기하였으나 상당부분 개선될 수 있을 것으로 기대되어진다. 셋째, 기본계획 결정권한의 지방이양은 그 동안 중앙정부의 심의통과를 위주로 작성되던 계획을 주민을 위한, 또 지역의 발전을 위한 진정하고 자율적인 계획수립에 전념하게 함으로서 해당지자체의 정책결정과정에서 중요한 참고도서로서의 가치를 높일 뿐 아니라 계획의 실현성을 높이고 민원에 대한 대응성을 높여줄 것으로 기대하고 있다.

## 2) 부정적 효과

이에 반해, 부정적 효과를 살펴보면 도시기본계획의 결정권한 이양은 첫째, 국가계획을 포함한 상위계획이나 관련계획과의 연계성을 약화시킬 것으로 보이며, 둘째, 중앙관계기관과의 협의나 인근지자체와의 협의에 있어 상당한 갈등을 유발할 것으로 전망된다.

이와 함께 계획의 논리적 타당성과 친환경적인 측면 역시 시·군 및 도의 관계자들은 향상될 것이라고 기대하고 있으나, 연구소와 학계의 전문가들은 낮아질 것이라고 응답하고 있어 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다.



# CHAPTER 5

## 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 대비한 제도 보완방향

### 1. 제도보완을 위한 개선과제

제4장에서 살펴보았듯이 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 분명히 안고 있는 것으로 드러났다. 부정적인 효과에 대한 개선방안도 시급한 과제라 할 수 있지만, 긍정적인 효과의 부분도 이를 활성화하고자 하는 노력이 없이는 그 효과를 기대하기 어려운 것이라 보여진다.

따라서 본 장에서는 결정권한 이양의 긍정적인 효과를 활성화하기 위한 과제 및 활성화방향에 대해서 검토하여 보고, 부정적인 효과 역시 시급히 개선해야 할 과제로 보고 그에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

그러나 본 연구의 목적은 결정권한의 지방이양 후 나타날 수 있는 부정적인 효과에 대해 시급하게 개선하여야 할 방향을 제시하는데 있으므로, 긍정적인 효과에 대한 활성화 방안은 간략히 다루고 부정적인 효과에 대한 개선방향에 집중적으로 연구의 초점을 맞추고자 한다.

한편 이들 문제점들의 해결을 위한 제도개선방향은 첫째, 도시기본계획을 포함한 상·하위 계획체계에 대한 전반적인 검토를 통해서 제시하고, 둘째, 도시기본계획제도 자체에 대한 검토를 통해서 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 도시기

본계획제도 자체의 검토는 주로 계획의 수립 및 결정과정에서 중앙정부와 지방정부의 역할을 재조명하여 봄으로서 개선방향을 도출할 수 있을 것으로 본다.

<그림 5-1> 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 개선과제

구분	긍정적 효과	부정적 효과
개선과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 민주적 절차</li> <li>· 결정기간의 적정성</li> <li>· 지침서로의 역할 증대</li> <li>· 계획의 실현성 증대</li> <li>· 민원의 대응성 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 논리적 타당성제고</li> <li>· 친환경적인 측면의 제고</li> <li>· 중앙관계기관과의 협의용이</li> <li>· 국가계획과의 연계성 강화</li> </ul>
개선방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국토계획체계의 재정립</li> <li>· 도시기본계획제도의 정비(중앙정부와 지방정부간의 역할 정립)</li> </ul>	

## 2. 제도개선 방향

### 1) 국토계획체계의 재정립

국토종합계획-도종합계획-도시기본계획-도시관리계획으로 이어지는 국토계획 체계에 대한 전반적인 재조명이 있어야 할 것으로 판단된다. 즉 도시기본계획 결정권한이 지방정부로 이양되었을 경우 국토계획체계내에서 도시기본계획의 역할이나 성격을 재조명하고, 지자체의 도시계획 수립시 국가계획 및 정책과 유리된 채 무분별하게 지역을 개발하는 계획에 대하여 간접적으로 제어할 수 있는 지침을 제시할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 그럼으로써 국가정책과의

연계성을 강화시키고 국토의 균형발전과 친환경개발을 추구할 수 있는 합법적인 수단을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 현존하는 도시기본계획의 상위계획 또는 새로운 계획체계의 검토를 통하여 국토의 균형발전 및 개발과 보전이 조화를 이룰 수 있도록 국토의 개발방향과 정비지침을 담아야 할 것으로 판단된다.

이와 함께 현재 도시기본계획은 기초자치단체의 장기발전계획이라는 성격의 기초에 정책계획과 관리계획의 사전적 계획이라는 역할의 모호성이 공존하여 왔으며, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 광역자치단체에 도시기본계획과 도시관리계획의 결정권한을 집중시킴으로서 이러한 역할과 성격을 더욱 모호하게 만들 것으로 예상된다. 그러므로 성격이나 역할이 모호한 도시기본계획과 도시관리계획의 역할 재정립이 확실히 뒤따라야 할 것으로 보인다.

#### (1) 국가정책과의 연계성확보를 위한 국토계획체계의 재정립

계획수립과정에서 중앙정부와 협의(또는 합의)를 통해 수립하는 것도 국가정책과의 연계성 확보를 위한 하나의 대안이겠지만, 뚜렷한 기준이나 지침 없이 즉 지적인 중앙정부의 간섭은 지방정부와의 갈등을 초래할 가능성이 많을 것으로 판단된다. 그러므로 기본적으로는 계획체계를 통하여 도시기본계획 수립시 지침이나 정책방향을 제시하고 그밖에 사항에 대하여는 협의나 수정지시 등의 수법을 병행해서 사용하는 것이 바람직할 것이다.

따라서 건전한 도시기본계획을 유도할 수 있는 제도의 신설이나 국가정책을 원활하게 반영하기 위한 계획체계 개편이 필요할 것으로 판단되며, 다음 두 가지 대안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

첫 번째 안은 도시기본계획의 상위계획인 국토종합계획이나, 도종합계획 또는 광역도시계획 등 정식 계획체계를 통하여 도시기본계획에 대한 정책방향이나 지침을 줄 수 있는 내용을 담는 방안이다.

그러나 국토종합계획이나 도종합계획은 도시기본계획수립에 필요한 구체적인

지침을 담기에는 스케일이 너무 크다는 단점이 있다. 즉 국토종합계획과 도종합 계획에 도시기본계획에 제시할 정책방향이나 지침을 담기 위해서는 이 계획체계가 보다 구체적이고도 세밀한 계획내용이 되어야 할 것이나 사업위주의 성격이 강하며, 너무 포괄적이고 개괄적인 계획이라는 것이다.

한편 광역도시계획은 국토계획법에 속해있고 국토종합계획이나 도종합계획에 비하여 구체적이어서 인구지표나 토지이용계획에 대한 전반적인 내용을 다룰 수 있기는 하지만, 필요한 사안에 대한 부문계획의 성격이 강하여 도시기본계획내용 전반적인 것에 대하여 정책을 제시하기에는 무리가 있을 것이라는 지적이 있다. 또한 인근지자체와의 필요한 경우에만 수립하는 비상시계획이었던 광역도시계획이 의무적으로 전 국토를 대상으로 계획되어야 함으로 비능률적이며 옥상옥을 만드는 행정낭비와 재원낭비라는 지적과 함께 도시기본계획 및 도시관리계획과의 관계 또한 모호해질 가능성이 많은 것으로 지적되어졌다. 그러나 제도의 보완을 거쳐 꼭 필요하다면 선택하지 못할 대안은 아닌 것으로 판단된다.

두 번째 안은 중앙정부 단독으로 수립하고 결정하는 도시정책에 대한 중·단기 정책계획을 수립하여, 우리나라 도시가 향후 지향해야 할 방향을 제시하고, 쾌적한 도시환경을 달성하기 위한 지표를 제시함으로써 정책개발과 함께 기준을 제시하는 방안이다.

이 안은 국토종합계획에서 도시관리계획으로 이어지는 정식체계는 아니지만 중앙정부 단독의 입안과 결정으로 수립되는 일종의 도시정책계획을 수립하여 운용하는 방안으로서, 현재의 국토계획체계의 근간을 흔들지 않고도 소기의 목적을 달성할 수 있으며, 오히려 뚜렷한 정책 없이 우리나라 도시를 규제하고 통제하여 오던 그 동안의 문제점을 개선할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 현재 운용되어지는 도시기본계획수립 지침은 도시기본계획의 작성요령을 설명하고 제시하는 것으로서 정책지침의 성격은 아니다.

영국의 「Planning Policy Guidance (PPG)」, 「Regional Planning Guidance(RPG)」 나 프랑스의 국토정비에 관한 지침(directives territoriales d'aménagement) 등이



좋은 본보기가 될 것으로 보이는데, 이들 지침들은 지방자치단체가 지역계획을 수립하는데 있어 따라야 할 중앙정부의 지역개발 및 계획에 대한 의지이며 정책 방향에 대한 지침이다.

영국 PPG 경우 계획수립을 담당하는 기관이 각종 국토계획수립 시 따라야 할 정부의 정책과 목표, 개발원칙을 부문별로 제시하고 있다. PPG는 계획수립의 일반적인 정책과 원칙으로 시작으로 Green Belt, 주택, 공업과 상업의 개발 및 소농장, 환경보호 등 총 25개부문에 대한 지침을 마련해놓고 있으며 지속적인 보완과 수정이 가해진다.

계획수립의 일반적인 정책과 원칙을 정해놓은 제1지침(PPG01)의 내용을 살펴보면 Sustainable development, Mixed use, Design을 기조로 삼고 있으며 지속가능한 발전전략이 영국정부의 기본이념임을 강조하고 있다.

RPG는 PPG를 근거로 국가차원의 개발목표와 전략을 광역적인 차원에서 집행하기 위한 정책과 전략을 제시하고 있는데,<sup>12)</sup> 지역개발담당기관은 반드시 이 지침에 따라 지역개발계획을 수립하거나 개발계획을 추진하여야 한다.

RPG는 지역별로 수립되어 있어 계획수립의 기초, 개발 원칙, 개발전략, 부문별 전략 등을 제시하고 있는데, RPG의 번호에 따라 지역이 구분되어진다. 예를 들어 RPG01은 North West지역의 정책지침이며, RPG06은 East Anglia지역, RPG11은 West Midlands지역의 정책지침을 제시하고 있다.

West Midlands지역의 사례로 RPG 내용을 살펴보면, 영국의 중심에 자리잡고 있는 이 지역은 Worcestershire, Shropshire, Staffordshire, Warwickshire, Herefordshire 등 5개의 카운티와 7개의 Metropolitan Districts로 구성되어 있는데, 이 지역은 근로자의 27%가 제조업에 근무하고 있어 영국과 유럽에서도 가장 높은 제조업 집중도를 보이는 곳이다. 그러나 토지의 대부분은 농촌지역이며 농촌 지역의 70%가 경작지로 이루어져 있다.

---

12) 환경친화적 국토발전을 위한 전략연구, 국토연구원, 2001. pp80~84

RPG에서 이 지역의 미래상(Vision)을 7개로 나누어 제시하고 있는데, 첫째는 경제적으로 부를 이루고 유럽과 세계시장에서 경쟁력을 향상시키는 것이고, 둘째는 발전된 제조업지역으로 조성, 셋째는 질 높은 자연환경과 주거환경을 조성, 넷째는 구도심의 재생(regenerate)을 통한 모든 사람들이 살고 싶어하는 지역 만들기 등이다.

또한 15개 항목에 걸쳐 개발원칙(Development Principles)을 제시하고 있는데,

- 경제적 잠재력을 극대화시킴으로서 경제적인 성장을 도모하되 지속가능한 개발의 범위내에서 이루어져야 함
- 계획의 정책들은 기술혁신과 시장변화에 대응하여 유연하고 능률적인 개발과 계획을 수립할 수 있도록 보장하여야 함
- 사람과 물자의 이동에 있어서 안전하고 효율적이 되도록 개발하고 계획하여야 함
- 녹지지역을 개발하고자 하는 제안이 들어왔을 때 담당자는 반드시 기존 시가지내에서 다른 대안을 찾을 수 없고 해당 토지가 더 이상 오픈스페이스로의 보호가치가 없다는 것을 증명해야함
- 이하생략

그러나 영국의 경우 전국을 대상으로 하는 종합계획이 없고, PPG를 통하여 전국토에서 이루어지는 각종 계획이나 개발사업을 제어하고 있다는 점에서 우리나라와는 다른점이라고 할 수 있다.

따라서 앞에서 상기한 두 개의 대안을 절충한 형식으로서 국토종합계획 또는 도종합계획에 영국의 PPG와 같은 내용을 보완하는 것도 하나의 대안으로 볼 수 있겠다.

한편, 기본계획 결정권한의 이양 후 나타날 수 있는 국가정책과의 유리현상에 대한 대처방안을 묻는 설문에서, 국토종합계획이나 도종합계획을 보완해서 국가정책을 개입시킬 수 있을 것이라고 응답한 사람과, 중앙정부에서 독자적으로 수립하는 도시정책계획을 운영하는 것이 좋다고 응답한 사람이 각각 23.6%로 가

장 많았으며, 중앙정부와의 협의나 광역도시계획을 의무적으로 수립하게 해서 할 수 있을 것이라는 응답이 그 다음으로 많았다.

<표 5-1> 국가정책의 원활한 개입을 위한 방법에 대한 설문결과

항목 소속	계		①		②		③		④		⑤		⑥		⑦	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	52	23.6	25	11.4	52	23.6	47	21.4	13	5.9	24	10.9	6	2.7
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	2	20.0	4	40.0	1	10.0	2	20.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	2	10.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	2	10.0	2	10.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	2	14.3	2	14.3	4	28.6	4	28.6	1	7.1	0	0.0	1	7.1
시·군	126	100.0	33	26.2	13	10.3	27	21.4	27	21.4	3	2.4	20	15.9	2	1.6
연구소 학계	27	100.0	8	29.6	2	7.4	7	25.9	5	18.5	4	14.8	1	3.7	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	6	26.1	2	8.7	6	26.1	4	17.4	1	4.3	1	4.3	3	13.0

주 : ① 국토종합계획, 도종합계획을 보완해서 국가정책을 개입시킬 수 있음, ② 광역도시계획을 의무적으로 모두 수립하게 해서 국가정책을 반영시킬 수 있음, ③ 중앙정부에서 독자적으로 수립하고 결정하여 운영하는 도시정책계획을 수립하여 반영, ④ 중앙정부와의 협의를 통하여 조정, ⑤ 중앙정부와의 합의(동의)를 연도록 하면 됨, ⑥ 도에 맡기는 것이 좋음, ⑦ 기타

## (2) 도시기본계획과 도시관리계획의 역할 재정립

도시기본계획의 결정권한이 광역자치단체장에게 이양된다면 도시계획에 관한 거의 모든 결정권한을 광역자치단체장에게 있게 된다. 이럴 경우 도시기본계획의 도시관리계획에 대한 사전적 성격으로 인하여, 광역자치단체장은 도시기본계획과 도시관리계획의 결정을 통해 기초자치단체의 토지이용 및 지역개발과 관리에 이증으로 간여하게 되어 비효율적인 행정소요가 발생하게 된다.

이러한 맥락에서 보았을 때 두 계획체계에 대한 정리는 다음 두 가지의 대안으로 생각해볼 수 있다.

첫 번째 안은, 도시기본계획의 결정권한은 광역자치단체장이 유지하고, 도시관리계획의 결정권한은 기초자치단체장에게 이양하는 방안이다. 즉 광역자치단체장은 도시기본계획을 통하여 기초자치단체의 개발 및 관리방향을 유도하고 기초자치단체로 하여금 자율적인 도시관리계획을 수립하게 하는 방안이다. 이 경우 도시관리계획 결정권한은 주민과 더욱 가까운 기초자치단체로 이양되기 때문에 지방이양의 효과를 더욱 극대화할 수 있다는 장점이 있다.

두 번째 안은 도시기본계획과 도시관리계획의 결정권한을 모두 광역자치단체가 가지되 도시기본계획의 성격을 정책계획으로 전환하는 방안이다. 즉 광역자치단체가 도시기본계획과 도시관리계획의 결정권한을 모두 가짐으로서 기초자치단체의 개발과 관리를 직접 규제하는 방안이다.

이 경우 도시기본계획은 도시관리계획의 사전적 계획이 될 이유가 없기 때문에 도시기본계획이 가지고 있는 물리적환경에 대한 구체적인 내용을 도시관리계획으로 이관하고, 도시개발과 관리분야에 있어 정책계획으로 전환하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

따라서 두개의 계획을 하나로 통합하여 영국의 경우처럼 통합도시계획(Unitary District Plan)을 작성하여 운영하는 것도 선택할 수 있는 하나의 대안으로서 검토되어야 할 것으로 보인다. 하나의 계획으로 통합할 경우 1편은 도시기본계획부분으로서 장기적인 도시개발과 관리에 대한 정책내용으로만 작성하고, 2편은 도시관리계획부분으로서 구체적인 물리적 전략계획에 치중하는 내용으로 작성되면 될 것이다.

한편 향후 도시기본계획의 역할과 성격을 어떻게 정립하는 것이 좋은가에 대한 설문조사 결과, 시·군 및 도관계자의 절대다수가 현행체제를 유지하거나, 현행체제를 유지하되 간소화하는 방향을 선호한 반면, 연구소 및 학계의 관계자들의 절대 다수는 정책계획으로 전환해야 한다고 응답하였다.

<표 5-2> 향후 도시기본계획의 역할정립에 관한 설문결과

항목 소속	계		①		②		③		④		⑤		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	9	4.1	111	50.5	34	15.5	58	26.4	7	3.2	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	5	50.0	3	30.0	1	10.0	0	0.0	0	0.0
도	20	100.0	1	5.0	5	25.0	4	20.0	8	40.0	2	10.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	0	0.0	3	21.4	4	28.6	7	50.0	0	0.0	0	0.0
시·군	126	100.0	7	5.6	70	55.6	19	15.1	27	21.4	3	2.4	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	0	0.0	17	63.0	3	11.1	6	22.2	1	3.7	0	0.0
전문·용 역회사	23	100.0	0	0.0	11	47.8	1	4.3	9	39.1	1	4.3	1	4.3

주 ① 도시기본계획은 없어져도 될 것으로 보임, ② 도시관리계획의 사전적계획에서 벗어나 정책계획으로의 전환 필요, ③ 현행체제 유지하는 것이 바람직 함, ④ 현행체제를 유지하되 수립내용을 대폭적으로 간소화하여 필요한 항목만 수립하게 함, ⑤ 기타

## 2) 도시기본계획제도의 재정비(중앙정부와 지방정부의 역할분담 재정립)

앞서 언급하였듯이 도시계획제도 자체의 정비는 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 재정립함으로써 개선방안을 제시하고자 한다.

도시기본계획 결정권한의 이양으로 현행 도시기본계획의 결정과정에서는 중앙정부가 개입 할 수 있는 여지가 사라짐으로 중앙정부는 결정권한을 행사하는 역할에서, 각 지자체의 도시기본계획 수립 및 결정과정에 참여하거나 협의대상으로 역할의 전환이 필요할 것으로 판단된다. 이것은 지자체의 고유한 입안권이나 결정권한을 침해하는 것이 아니라 국가적인 차원에서 사업계획이나 지표 등 계획내용 전반적인 부분에 대하여 조정과 보완을 제안할 수 있는 역할을 의미하는 것이다. 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 지방정부로 하여금 종전의 종속적인 관계에서 벗어나 중앙정부와 대등한 입장에서 서로 협의와 신뢰를 바탕

으로 한 관계로 발전하여야 할 것으로 보인다.

그러므로 광역자치단체 역시 종전의 입안 후 결정을 위한 중간 단계적 역할에서 벗어나 결정권한을 가진 자치단체로서 수동적인 입장에서 능동적인 자세로 전환하여 책임감있게 협의와 조정을 수행하고 상위계획 및 관련계획의 성의있는 검토를 통하여 계획의 논리적 타당성을 확보할 수 있도록 역할을 정립해야 할 것으로 보인다.

### (1) 중앙정부의 역할

#### ① 도시기본계획법령 및 지침작성 권한유지

중앙정부가 분담해야 할 역할로서는 우선 전국적인 통일성과 종합성 유지를 위한 노력을 경주하여야 할 것으로 보인다. 즉 전국토의 건전한 개발과 관리, 국가의 발전에 대한 기본이념을 달성하기 위하여 지방자치단체가 도시기본계획의 수립과정에서 준수해야 할 도시기본계획법령 및 지침을 작성할 수 있는 권한을 확보하여야 할 것이다. 또한 변화하는 사회여건에 맞도록 지속적으로 정비를 하여야 할 것으로 보인다.

#### ② 국가정책의 지속적인 연구

도시 및 국토계획분야에 대한 국가정책의 지속적인 연구를 통하여 도시개발과 관리에 대한 국가정책을 마련하여야 할 것으로 보인다. 그럼으로서 지방자치단체가 준수해야 할 도시기본계획 법령이나 지침의 근거를 만들 수 있으며 지방자치단체의 건전한 도시발전을 유도 할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 중단기적인 도시정책에 대한 지속적인 연구와 병행하여 우리나라 도시정책에 대한 중단기적인 도시정책 목표를 설정하고 이를 위한 전략 등을 제시함으로써 지자체의 도시기본계획 수립시 참고가 되도록 할 뿐 아니라, 논리적이고 환경친화적인 계획을 수립할 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것으로 보인다.

### ③ 협의(또는 합의)대상으로서 역할 수행

중앙정부는 도시기본계획 수립과정에 직접적인 개입을 통하여 협의(또는 합의)대상으로서 역할을 수행하여야 할 것이다. 계획수립초기부터 중앙정부가 개입함으로써 전국적인 통일성과 국가정책의 반영이 자연스럽게 이루어져 계획의 일관성을 유지하기가 쉽고 계획과정의 진행따라 계획내용의 굴절을 방지할 수 있을 것으로 보인다.

### ④ 수정지시권한 및 지방재원의 지원방안 마련

지자체에서 수립한 도시계획안이 국가 이익에 반하거나 조정할 필요가 있는 경우 지방자치단체에게 수정을 지시할 수 있는 권한도 검토해볼 만한 대안으로 평가된다.

이와는 반대로 지방자치단체에서 국가계획이나 정책을 전폭적으로 수용하였을 경우 이에 대한 인센티브로서 재원을 지원할 수 있는 방안을 마련하는 것도 좋은 대안이라고 할 수 있겠다.

### ⑤ 중앙관계부처간 협의체제 마련

도시기본계획 결정을 위한 중앙부처간의 긴밀한 협의체제가 구축되어야 할 것으로 보인다. 그 동안 건설교통부가 중재하여 수평적인 관계에서 타부처와 협의를 이끌었으나 결정권한의 이양은, 광역자치단체가 상위단체인 중앙의 타부처와 직접 협의를 하여야 하는 상황으로 바뀐으로서 대화의 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났다. <표 4.5>의 결과를 살펴보면 도관계자들의 45%가 부정적인 응답을 함으로서 부담감을 느끼고 있는 것으로 파악된다.

특히 <표 2-1>의 협의대상 중앙관계기관 중 단순히 의견을 들어 반영을 하는 경우는 문제가 없지만, 개발사업계획 등으로 해당 부처의 동의를 구해야 하는 경우에는 이러한 어려움이 더욱 크질 수밖에 없다.

따라서 동의를 구해야 하는 농림부, 산림청, 환경부, 해양수산부 등과 같은 부

처의 경우 지방청과 협의를 할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 중앙행정기관이 지방청으로 업무를 이관하여야 가능한 것으로 타 부처의 협조가 절대적으로 필요한 것으로 예상된다. 이와 함께 의견조율을 위한 관계부처 담당자들을 중심으로 도시기본계획 조정위원회(가칭)의 조직이 필수적인 것으로 보인다.

건설교통부가 중재를 하는 방안도 제시되었으나 이미 결정권한이 지방으로 이양된 상황에서 주무부처에 의지하는 것은 결정권한의 지방이양 효과를 반감하는 결과를 초래할 것이라는 지적이 있다.

한편 중앙관계기관 및 인근지자체와의 협의제고를 위한 설문조사에서 도에 맡기는 것이 좋다는 의견이 전체 응답자의 43.2%를 차지했으며, 중앙행정기관의 지방청과 협의 또는 건설교통부의 중재가 필요하다는 의견이 각각 23.6%로 나타났다.

<표 5-3> 중앙관계기관 및 인근지자체와의 협의제고를 위한 설문조사 결과

항목 소속	계		①		②		③		④		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	52	23.6	52	23.6	95	43.2	20	9.1	1	0.5
중앙 정부	10	100.0	1	10.0	3	30.0	4	40.0	2	20.0	0	0.0
도	20	100.0	6	30.0	4	20.0	9	45.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	3	21.4	4	28.6	4	28.6	3	21.4	0	0.0
시·군	126	100.0	32	25.4	29	23.0	56	44.4	9	7.1	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	7	25.9	7	25.9	12	44.4	1	3.7	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	3	13.0	5	21.7	10	43.5	4	17.4	1	4.3

주 ① 중앙행정기관의 지방청과 협의하게 하면 된다, ② 건설교통부가 해주면 된다, ③ 도(道)에 맡기는 것이 좋다, ④ 기타



## ⑥ 타 법률에 의한 용도지역·지구제 결정권한 사무의 지방위임

앞 항에서 언급한 것처럼 도시기본계획 결정을 위한 중앙정부의 협의권한을 지방청으로 이양하는 것과 함께 중앙의 타 부처에서 운영하고 있는 국토계획법 외의 법률에 의한 약 200여개의 용도지역·지구의 지정 및 관리권한 역시 과감하게 지방정부로 위임하는 것도 도시기본계획 결정권한의 지방이양 효과를 극도로 높일 것으로 기대된다.

도시기본계획의 결정권한이양으로 사무이양이 완벽히 이루어질 수 있는 것이 아니라 타 법률의 제도들과 상호 연계되어 있기 때문에 타 법률에 의한 권한위임이 이루어지지 않는다면 결정권한의 이양효과를 반감하는 결과를 초래할 것으로 판단된다.

## ⑦ 광역자치단체간 조정을 위한 협의체제 구축

인근 지자체와의 협의는 도에 맡기는 것이 좋을 것으로 판단되지만 광역자치단체의 경계를 넘어서는 지자체와의 협의에 있어서는 중앙정부의 중재가 필요할 것으로 예상된다. 따라서 중앙도시계획위원회와는 별도로 광역자치단체의 관련 담당자들이 참여하는 도시기본계획 조정위원회(가칭)를 추진하는 것도 바람직한 대안이 될 것으로 판단된다.

한편 입안이나 결정과정에 인근 지자체의 담당자를 참여시킴으로서 이러한 문제를 많은 부분 줄여줄 것으로 기대되며, 중앙관계기관과의 협의시 인근 지자체와의 협의도 같이 진행하는 것이 광역시설 등과 같은 사업계획의 중복이나 인구 지표의 과추정을 막을 수 있는 대안으로 판단된다.

## (2) 지방자치단체의 역할

### ① 입안 및 결정주체의 다양화 및 독립화 추진

도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 지자체장의 독단에 의하여 계획과정이

왜곡될 수 있는 가능성을 견제하고 주민합의에 의한 계획을 수립하기 위해서는 도시기본계획수립과정에서 민주적이고 실질적인 주민참여를 유도하는 것이 가장 중요한 일이라고 할 수 있다. 이것은 비단 민주적인 절차에 의한 계획수립이라는 이외에도 계획의 논리적 타당성을 높여주고 환경친화적인 계획을 수립할 수 있는 여건마련을 위해서는 필수적인 사항이라 하겠다.

이를 위해서는 입안 및 결정주체를 다양화시키는 것이 중요할 것으로 판단된다. 주민은 물론이고 시민단체 및 환경단체, 이해당사자, 관계기관, 중앙정부 및 광역자치단체, 인근 지자체 담당자를 포함하는 도시기본계획수립 추진위원회(가칭) 같은 조직을 결성하는 것도 바람직한 방법중의 하나일 것으로 보인다. 즉 입안은 기초자치단체장이 하되 계획의 입안을 위하여 관할구역내 단위행정구역의 대표와 시민대표 등 다양한 각계 각층의 위원들이 참가하는 입안 추진위원회를 설립할 수도 있을 것으로 보인다.

또한 이러한 입안 및 결정주체의 독립성을 확보하는 것도 중요한 사항이라 할 수 있다. 이렇게 결성된 다양한 입안주체와 결정주체는 정치적 논리를 배제하고 주체적인 판단과 영향력을 행사할 수 있도록 독립성을 확보해 주어야 할 것으로 판단된다.

한편 계획의 논리적 타당성을 제고시킬 수 있는 방안을 묻는 설문에서는 응답자의 31.4%가 도에 맡기는 것이 좋을 것이라는 응답을 하였으며, 입안주체의 다양화를 통한 방법에는 25.9%의 응답자가 동의하였다.

그러나 설문조사의 세부내역을 살펴보면 시·군과 도의 응답자 약 40% 이상이 도에 맡기는 것이 좋다고 한 반면, 중앙정부의 응답자 중 50%는 중앙정부와 합의를 통하는 것이 좋다고 응답하여 입장차이에 따라 극명하게 대립하고 있음을 알 수 있다. 비교적 중립적인 입장인 학계와 전문용역회사의 응답자들 중 가장 많은 비율인 35%가 입안주체의 다양화가 문제를 해결할 수 있을 것이라고 응답하였으며, 중앙정부와의 협의를 통하는 것이 좋다고 한 응답이 그 다음을 차지하였다.

<표 5-4> 계획의 논리적 타당성 제고방안에 대한 설문결과

항목 소속	계		①		②		③		④		⑤		무응답	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	220	100.0	57	25.9	50	22.7	25	11.4	69	31.4	19	8.6	0	0.0
중앙 정부	10	100.0	2	20.0	1	10.0	5	50.0	1	10.0	1	10.0	0	0.0
도	20	100.0	4	20.0	1	5.0	3	15.0	11	55.0	1	5.0	0	0.0
특별시 광역시	14	100.0	2	14.3	4	28.6	3	21.4	3	21.4	2	14.3	0	0.0
시·군	126	100.0	31	24.6	31	24.6	8	6.3	47	37.3	9	7.1	0	0.0
연구소 학계	27	100.0	10	37.0	7	25.9	5	18.5	3	11.1	2	7.4	0	0.0
전문용 역회사	23	100.0	8	34.8	6	26.1	1	4.3	4	17.4	4	17.4	0	0.0

주 ① 계획주체를 해당지자체, 시민, 환경단체, NGO 단체 등이 공동으로 입안하게 한다, ② 반드시 중앙정부와의 협의를 통하도록 한다, ③ 반드시 중앙정부와의 협의(동의)를 얻도록 한다, ④ 도(道)에 맞기는 것이 좋다, ⑤ 기타

### ② 수립과정에서 이의제기 자유화 허용

이의 제기의 자유화 및 이의에 대한 심도 깊은 논의가 필요할 것이다. 공람·공고는 물론이고 도시기본계획수립과 함께 인터넷 홈페이지 운영 등을 통하여 이의를 접수하고 이의제기자들은 공개된 장소에서 자신의 의사를 피력할 수 있도록 하는 장치가 필요할 것이다.

상기한 방법들은 해당 지자체의 주민이 지역개발 및 계획에 지대한 관심을 가진다는 전제하에 가능한 방법이기 때문에 얼마만큼 주민의 관심을 끌어내는지가 성공의 관건이 될 것이다.

### ③ 광역자치단체의 시·군 조정체계 구축

광역자치단체 관할 구역내에서 도시기본계획의 내용 중 인근지자체와 사업의 중복이나 인근 지자체를 고려하지 않은 과다 인구조표의 설정을 방지하기 위하여는 도시계획위원회와는 별도로 인근 시·군의 담당자들이 참여하는 도시기본계획 조정위원회(가칭)의 추진이 바람직 할 것으로 판단된다.



# CHAPTER 6

## 결론 및 정책건의

### 1. 결론

도시기본계획 결정권한의 지방이양은 도시계획분야에 보다 신선한 바람을 불게 할 것으로 보인다. 이러한 조치는 향후 지방의 자율적인 도시계획 분위기를 정착시키며, 과거의 획일적이고 각 지자체 고유의 차별성이 없이 수립되어지던 패턴에서 벗어나 다양하고도 획기적인 계획안에 대한 수요가 끊임없이 제기될 것으로 보인다.

본 연구는 향후 이러한 패러다임을 염두에 두고, 제2장에서는 현행 도시기본계획이 안고 있는 주요 이슈거리를 계획의 내용적인 측면과 계획의 수립 및 결정과정적인 측면, 그리고 계획의 운영측면에서 정리하여 보았고, 제4장에서는 이러한 이슈거리가 도시기본계획 결정권한의 지방이양이라는 크다란 상황의 변화 앞에서 어떻게 전개될 것인지를, 전문가 의식조사를 참고로 나름대로 짚어 보았다. 그 결과 계획의 내용적인 측면에서는 계획의 논리적 타당성, 상위계획과의 연계성, 친환경적인 측면 모두가 부정적인 변화를 맞을 것이라는 것을 확인하였으며, 계획의 수립 및 결정과정에서는 민주적인 절차 및 주민참여기회의 확대, 결정기

간의 적정성은 긍정적인 변화가 기대되는 반면, 중앙관계기관 및 인근지자체와의 협의는 부정적인 효과를 가져 올 것이라는 것을 알았다. 마지막으로 계획의 운영측면에서는 도시기본계획이 제반 정책결정과정에서 지침서로서의 역할, 계획의 실현성, 민원의 대응성 모두 긍정적인 효과를 얻을 수 있을 것으로 확인되었다.

제5장에서는 이러한 기대효과를 중심으로 도시기본계획을 포함한 제도 주변을 어떻게 개선할 수 있을 것인가에 대한 방향을 제시하여 보았다. 부정적인 효과를 개선할 수 있는 방안에 대하여 집중적으로 다루었으나, 긍정적인 효과에 대해서도 간략히 다룸으로서 결정권한의 지방이양 효과가 소홀히 반감되는 것을 방지하고자 하였다. 이를 위하여 도시기본계획의 상·하위계획체계를 검토하여 국가정책이나 계획과의 연계성을 공고히 할 수 있는 방안을 제시하였으며, 도시기본계획 자체제도의 정비를 통하여 부정적인 효과를 예방하고 긍정적인 효과를 더욱 활성화 할 수 있는 방안을 제시하였다.

결정권한의 지방이양에 따른 부정적인 효과에 대한 개선방향을 종합해보면, 계획의 논리적 타당성과 친환경적인 계획수립의 측면은 중앙정부의 법령이나 지침제시, 협의대상으로서의 수립과정 참여, 수정지시권한 등과 지방정부의 입안 및 결정주체 다양화·독립화 의지로 많은 부분 개선되어질 수 있을 것으로 기대된다.

국가계획과의 연계성 강화 측면에서 본다면 무엇보다도 국토체계개편을 통한 국가계획이나 정책을 수용하게 하는 것이 중요할 것이며, 이 밖에 협의대상으로서의 개입, 중앙부처간 협의체제에 의한 간섭, 수정지시 및 사후 감사권한 행사로 개선되어 질 수 있을 것이다.

관계 중앙부처와의 협의의 용이성 증진문제는 중앙부처간 협의체제 마련이나 중앙부처 업무의 지방청 위임, 타 법률에 의한 용도지역·지구제 등의 결정권한을 지방정부로 위임하는 것이 급선무 일 것이다.

인근 지자체와의 협의는 광역자치단체 및 시·군간의 조정체제가 구축과 계획

수립 및 결정과정에서 입안주체 및 결정주체에 인근지자체 담당자를 포함시키는 방안이 적극 검토되어졌으면 한다.

<표 6-1> 결정권한의 지방이양에 따른 부정적 효과에 대한 제도개선방향

개선방안		개선과제	계획의 논리적 타당성 제고	친환경적인 측면 제고	국가계획과 연계성	중앙부처 및 인근지자체와 협의용이성
중앙 정부 역할	법령 및 지침작성 권한의 중앙유지		○	○	○	
	국가정책의 지속적 연구		○	○	○	
	협의대상으로서의 중앙정부 개입		○	○	○	△
	중앙정부의 수정지시 및 사후감사권한 확보		○	○	○	
	중앙부처간 협의체제 마련		○	○	○	○
	타 법률에 의한 용도지역·지구제 결정권한의 지방위임					○
	지방재원의 지원방안 마련		○		○	
	광역자치단체간 조정체계 구축		△		△	○
지방 정부 역할	입안 및 결정주체 다양화·독립화		○	○		○
	수립과정에서의 이의제기 자유화		○	○		△
	시·군간 조정체계 구축				△	○
국도계획체계의 정비			○	○	○	○

주 : ○ 관련 깊음, △ 관련 보통

마지막으로 결정권한의 지방이양에 따른 긍정적 효과의 활성화를 위한 방안을 살펴보면, 민주적 절차 및 주민참여 기회의 확대는 입안 및 결정주체의 다양화·독립화, 수립과정에서의 이의제기 자유화 등에 의한 주민참여의 기회를 열어놓는 것이 중요하며, 이와 함께 인터넷에 의한 홍보나 직접 주민을 찾아가는 방법에 의한 주민의 관심을 고조시키는 것이 무엇보다도 중요하다 하겠다. 또 결정기간의 적정성을 유지하기 위해서는 심의기간의 단축, 중앙관계부처 및 인근지자체와의 신속한 협의 등이 중요한 변수로 작용하기 때문에 지방자치단체의 전문인력 확보 및 중앙부처 및 인근지자체간 협의체제 마련 등이 병행되어야 할 것으

로 보인다.

계획의 운영적 측면에서 도시기본계획이 도시의 제반 정책결정시 지침서로서의 역할을 증대시키기 위해서는 도시기본계획의 전담부서에 대한 전환을 고려해 볼 수 있다. 현재 도시기본계획의 수립은 각 지자체의 도시개발 관련 부서에서 수행하고 있는 경우가 거의 대부분이며, 도시기본계획의 수립시 각 실과와의 업무협의를 계획(안)을 회람하는 형식으로 끝나는 경우가 많다.<sup>13)</sup> 결국 도시기본계획안은 각 지자체의 도시관련 부서를 제외하고는 참고하지 않는 보고서가 되고 있는 실정이다. 이러한 현상은 각 지자체의 도시관련 부서가 재정권이나 사업구상권과 같은 권한의 부재에서 오는 것으로 보인다. 따라서 도시기본계획의 수립을 각 지자체의 기획담당부서나 지자체장의 직속 부속실에 담당하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이것은 계획의 실현성과 관련해서도 중요한 대안이 될 수 있을 것으로 보여진다.

<표 6-2> 결정권한의 지방이양에 따른 긍정적 효과에 대한 활성화방향

개선방안		개선과제	계획의 민주적절차	결정기간 적정성	지침서로서 역할증대	계획의 실현성증대	민원의 대응성증대
중앙정부 역할	법령 및 지침작성 권한의 중앙유지						
	국가정책의 지속적인 연구						
	협의대상으로서의 중앙정부 개입						
	중앙정부의 수정지시 및 사후감사권한 확보						
	중앙부처간 협의체제 마련			○		△	
	타 법률에 의한 용도지역·지구제 결정권한의 지방위임			○			
	지방재원의 지원방안 마련					○	
	광역자치단체간 조정체계 구축			○		△	
지방정부 역할	입안 및 결정주체 다양화·독립화		○		○	○	○
	수립과정에서의 이의제기 자유화		○		△	○	○
	시·군간 조정체계 구축		○	△	△	△	△
국도계획체계의 정비							

13) 김제국외, 2002, 경기도 시·군 도시기본계획의 운용실태와 실효성 평가, 경기개발연구원, p83



또한 계획의 실현성을 높이는 방안으로서는 우선, 국가적인 사업 뿐만 아니라 지역의 발전을 위하여 논리적이고 타당한 계획에 대하여는 국가의 지방에 대한 재원지원이 있어야 할 것으로 보인다. 따라서 무엇보다도 계획의 논리적 타당성과 합리성을 확보하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

끝으로 민원에 대한 대응성을 향상시키기 위하여는 계획수립과정에 주민참여 기회의 확대 및 계획결정기간의 단축으로 탄력적인 도시기본계획을 운영하는 것이 중요할 것으로 보인다.

## 2. 정책건의

본 연구에서 제안한 방안들중 중앙부처간 도시기본계획 조정을 위한 위원회 구성이나 도시기본계획 관련 관계부처 업무의 지방청 위임, 나아가서 타 법률에 의한 용도지역·지구제 결정 및 관리권한의 지방위임은 주무부서인 건설교통부의 한계를 넘어 타 중앙관계부처간의 협의를 통하여만 달성 가능할 것이다. 그러나 도시기본계획 결정권한의 지방이양으로 이미 자율적인 지방자치단체의 도시계획을 인정하였다면, 이 부분에 대한 결정권한 역시 이양되어져 보다 완벽한 지방이양의 효과를 가지게 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

앞서 언급하였듯이 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 그 동안 매너리즘에 빠져 있었던 도시계획 분야에 새로운 요소로 작용할 것이라고 믿어 의심치 않지만, 이러한 중요한 조치가 충분한 논의와 검토를 거치지 않은 채 급하게 전격 처리됨으로서 향후 일어날 수 있는 혼란은 심히 우려하지 않을 수 없다. 본 연구에서도 충분히 검토할 것은 하였지만, 예상치 못한 변수의 등장은 심각한 혼란을 야기시킬 수 있을 것으로 보인다.

따라서 관계당국은 이러한 것에 대비하여 빠른 시간안에 관계 법령의 정비와 함께 법령에서 정한 제도의 시행을 시범적으로 우선 수행하여 봄으로서, 그 문제

점을 찾아내고 혼란에 대비하여야 할 것으로 보인다.

부족하나마 본 연구가 도시기본계획 결정권한의 지방에 따른 제도보완에 디딤돌이 되기를 바라며, 조속한 시일내에 후속 작업을 통하여 보다 완벽한 제도보완 방안이 제시되기를 바란다.

## 참 고 문 헌

- 권원용외 다수, 1982, 도시기본계획 수립과 평가준연구, 국토연구원
- 김명연, 1998, 지방분권 개혁에 관한 법적 고찰, 한국법제연구원
- 김병준, 1994, 한국지방자치론, 법문사
- 김용웅, 1999, 지역개발론, 법문사
- 김용웅외 2인, 1993, 지방화 시대에 대비한 지역계획제도 개선방안연구, 국토연구원
- 김용웅외 다수, 1995, 지방화시대 국토개발분야에서 중앙과 지방의 역할분담에 관한 연구, 국토연구원
- 김원, 1983, 도시행정론, 박영사
- 김제국외 2인, 2002, 경기도 시·군 도시기본계획이 운용실태와 실효성 평가, 경기개발연구원
- 대한국토·도시계획학회, 2002, 21세기 도시정책 방향, 건설교통부
- 대한국토·도시계획학회, 1993, 도시계획론, 형설출판사
- 박재길외 2인, 1993, 도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구, 국토연구원
- 부산직할시·국토개발연구원, 1989, 지방자치와 도시관리에 관한 정책토론회
- 송영섭·계기석, 1998, 프랑스의 도시개발과 보상제도, 감정평가연구원
- 송인성·이부귀, 2000, 영국의 도시기본계획, 전남대학교 출판부
- 신정철외 2인, 1989, 지방자치화에 대비한 도시계획 운영방안연구, 국토연구원
- 이용우·윤양수 외, 2001, 환경친화적 국토발전을 위한 전략연구, 국토연구원
- 이철식, 1996, 중앙과 지방정부 관계의 재정립, 한국개발연구원
- 임성일·최영출, 2001, 영국의 지방정부와 공공개혁, 법경사
- 국회도서관 입법조사분석실, 1995, 자치시대의 갈등조정과 정책과제(제1회 정책세미나

결과보고서)

장병구, 2000, 지방자치행정론, 형설출판사

최병선의 2인, 1994, 도시계획법제 개편에 관한 연구, 국토연구원,

Barry Cullingworth · Vincent Nadin, 2002, Town And Country Planning In The  
UK, Routledge,

## SUMMARY

---

### An Approach to Institutional Provision for Transfer of The Approval Right of Urban Master Plans to Local Government

*Sang-Jo Kim, Dong-Jin Shin, and Chae Moon*

In 1995, Korea entered into an era of self-governance with the election of heads of local governments. As social conditions change, concerns have been raised that the administrative system, which was mainly operated by the central government, should be decentralized. Furthermore, an issue is being raised that the decision-making right for Urban Master Plan system, which provides a framework for urban plan, should also be transferred to each local government.

Eventually, on 25th of June, 「the Presidential Commission on Devolution Promotion for Local Authorities」 decided to transfer the approval function for Urban Master Plan to the provincial governments from the central government, and it is expected to open a new paradigm.

The purpose of this study is to analyze anticipated issues that may be caused from the empowerment, and to propose legal measures that can support administrative and institutional management.

Chapter 2 deals with the current Urban Master Plan system and its major issues in terms of its planning content, establishment procedures, decision-making process, and management. Firstly, main issues of the content include logical feasibility, consistency with the superior plan or related laws, and environmentally friendly aspects. Secondly, regarding the procedure for planning and decision-making, democratic procedure, consensus between the central and local governmental bodies, and the time required for the whole process are pointed out to be major problems. And finally, from an operational point of view, the role of the guidelines in the process of overall urban policy making, feasibility of the plan, and countermeasures against public grievance were the major issues.

Meanwhile, if we look at the reasons why local governments pursue decentralization, first, it is because of a lack of flexibility due to long processing time. Secondly, there is no more need for the central government to hold power over urban planning because the national plan or policy can be reflected in the superior planning with the newly consolidated Act on National Land Plan and Use. Thirdly, it could bring inefficiency of administrative systems because local governments handle all the procedures for the approval as same as the central government does. Finally, it is difficult for central government officials or Urban Master Plan committee members to make a reasonable, in-depth review due to lack of local knowledge.

After much debate, the Presidential Commission transferred the decision-making right for Urban Master Plan on Devolution Promotion for Local Authorities to provincial governments on June 25th of 2003. However, to enforce the consolidated Act on National Land Plan and Use, the decision-making for the first urban plan under the new law is made by the central government and then the provincial governments will take over thereafter. But Seoul and other six metropolitan cities will still be taken care of by the central government for the time being.

Chapter 3 contains the analysis of similar legal frame works in other advanced countries to our Urban Master Plan system.

UK has experience in transferring the planning and decision-making right on their Structure Plan, which was similar to our Urban Master Plan, to local governments in 1992. The background was not much different from our situation. The previous system, whereby it took a long time to establish an Structure Plan, made management of development activities difficult and also could not promptly cope with changing situations.

In the case of France, after its decentralization in 1983, local governments played the key role in the process of planning and decision-making. The reason for the transfer was that state-driven planning caused too much difficulty, complicated problems and a long processing time.

After decentralization, both countries adopted measures to maintain the same standards within the basic framework by holding the right to establish guidelines and participate in the process of the planning as consulting party. In the case of the UK, the central government constantly reflects on their guidelines (Planning Policy Guidance, Regional Planning Guidance) through studying urban policy. And when a proposed plan by local governments does not correspond to the national policy, the central government has the power to ask for revisions (Call-in and Direction Power).

Chapter 4 contains the outlook for the anticipated changes when Urban Master Plan related power is transferred to local governments focusing on major issues raised in the Chapter 2. For this, a questionnaire survey was carried out on an expert group from the related fields including government officials, research institutes, universities, and the business. For the specific questions, different points of view were shown

according to the positions between central and local government officials and researchers.

On the question of the expected effect of decentralization, the respondents answered in order, more democratic procedure through expanded public participation, increasing flexibility in decision-making, which demands shorter periods of time before, a greater role as a guideline of urban policy, improved feasibility of the plan, and more proper response to public requests.

On the other hand, there were negative responses to the anticipated effect. The first concern was about the lack of consistency with the superior plans such as national plans and policies. The second concern was that logical feasibility and environmental aspect of urban planning could be ignored. And the third was about difficulties in reaching agreement between the central and local governments.

In chapter 5, improvement measures were discussed focusing on the anticipated side effects among the changes mentioned in chapter 4. For this, reorganization of the national land planning system and the role of the central and local governments were proposed.

Regarding the reorganization of the national land planning system, it is suggested to control Urban Master Plan through superior Urban Master Plan system. And the second alternative is to implement mid-to-short term urban policies based on the long-term urban policy established by the central government, which is similar to UKs PPG and RPG. PPG and RPG, the policy guidelines for urban planning, indicate the goals and policies by sector and region, which should be followed in establishing plans.

And in order to roles of the central and local governments, this report suggests that the central government should hold the right to set up guidelines with obligatory discussion channel and continuing research



on urban planning. And local government will have to seek efforts to strengthen relation with the national policies by more diversified and independent management bodies.

For improving the consultation measures between central and local governmental bodies, the Ministry of Construction and Transportation (MoCT) plays a mediating role between them. And when conflicts occur between local governmental bodies, the provincial government could do the role. Likewise, when it is beyond the provincial or metropolitan city level, MoCTs mediation would again be desirable.

As mentioned above, this report deals with any possible changes and its effects from the decentralization of power over the Urban Master Plan and tries to propose legal measures to improve the raised issues. And this study is more focused on the improvement measures of the anticipated issues rather than trying to make the positive impact perfect.

This report proposes expanded empowerment to other planning related projects that are stipulated in other laws aiming to make the empowerment effect more perfect. And expanding empowerment of decision-making right on Urban Master Plan to sub-regions under metropolitan cities should be considered and prepared in the future just like other advanced countries do.

Based on this study, further detailed supplementary measures against the raised issues and stable institutional devices even for the positive effects need to be prepared in the future.



## 부록 : 설문조사내용

### 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방안에 관한 전문가 의식조사

안녕하십니까?

지난 6월 25일 지방이양추진위원회는 도시기본계획 결정권한에 대한 사무를 광역자치단체로 위임함으로써 도시계획분야에 있어 새로운 장을 열게 되었습니다. 도시기본계획의 결정권한에 대한 사무가 지방으로 이양됨으로 인하여 기대되는 효과 및 문제점들에 대하여 많은 논란이 있었으나, 이러한 것들을 접어두고 지방으로 결정권한을 전격 이양함으로써, 향후 발생할 문제점들에 대해서 우려의 목소리가 흘러나오고 있습니다.

이러한 배경을 바탕으로 도시기본계획 결정권한이 이양되었을 경우 발생하는 기대효과 및 문제점을 알아보고, 또 그 문제점을 해결할 수 있는 현 제도의 개선방안을 제안하기 위해, 일선 자치단체의 관련 공무원 및 관계 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하고자 합니다.

바쁘신줄은 알지만 우리나라 도시계획분야에 보다 나은 미래를 위하여 설문에 응해주시면 감사하겠습니다. 단, 설문에 답하신 내용은 연구자료 이외에 다른용도로 활용하지 않을 것임을 약속드립니다.

2003. 9.

국 토 연 구 원

담당자 : 책임연구원 김상조

(Tel 031-380-0328, Fax 031-380-0485)

※ 먼저 현행 도시기본계획의 수립실태를 점검하기 위한 설문들입니다. 귀하께서 경험한 도시기본계획수립과정을 바탕으로 그 정도를 답해주시기 바랍니다.

□ 계획내용

1. 계획의 논리적 타당성(과대지표설정 및 비합리적인 사업추진 등의 회피노력)

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 중간 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

2. 상위계획 및 관련계획과의 연계성(국가정책과의 유대)

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 중간 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

3. 친환경적인 측면에 대한 고려

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 중간 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

□ 계획의 수립 및 결정과정

4. 민주적인 절차·주민참여의 기회

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

5. 중앙관계부처와의 의사소통 및 인근 지자체와 협의의 용이성

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

6. 결정과정에 소요되는 기간의 적정성

① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다  
(매우 길다) (다소 길다) (다소 적당) (매우 길다)

□ 운영

7. 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할기능

- ① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

8. 계획의 실현성(계획의 집행정도)

- ① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

9. 민원에 대한 대응성(지역주민의 요구와 기대에 부응하는 정도)

- ① 매우 높다 ② 다소 높다 ③ 보통 ④ 다소 낮다 ⑤ 매우 낮다

※ 도시기본계획 결정권한이 광역자치단체로 이양된다면 현행 도시기본계획의 운용상태는 어떻게 바뀌어질 것 같습니까?

□ 계획내용

10. 계획의 논리적 타당성(과대지표설정 및 비합리적인 사업추진 등의 회피노력)

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것  
⑤ 매우 낮아질 것

11. 상위계획 및 관련계획과의 연계성(국가정책과의 유대)

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것  
⑤ 매우 낮아질 것

12. 친환경적인 측면에 대한 고려

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것  
⑤ 매우 낮아질 것

□ 계획의 수립 및 결정과정

13. 민주적인 절차·주민참여의 기회

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
- ⑤ 매우 낮아질 것

14. 중앙관계부처와의 의사소통 및 인근 지자체와의 협의

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
- ⑤ 매우 낮아질 것

15. 결정과정에 소요되는 기간의 적정성

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
  - ⑤ 매우 낮아질 것
- (매우 길어질 것)

□ 운영측면

16. 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할기능

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
- ⑤ 매우 낮아질 것

17. 계획의 실현성(계획의 집행정도)

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
- ⑤ 매우 낮아질 것

18. 민원에 대한 대응성(지역주민의 요구와 기대에 부응하는 정도)

- ① 매우 높아질 것 ② 다소 높아질 것 ③ 보통 ④ 다소 낮아질 것
- ⑤ 매우 낮아질 것

※ 다음 질문들은 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 나타날 수 있는 문제점들을 개선·보완하기 위한 것입니다.

19. 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 과대지표의 설정, 비합리적인 토지 이용계획 등 계획의 논리성에대한 문제가 심화될 것이라는 우려가 있는데, 만약 그러한 결과가 초래된다면 어떠한 조치가 가장 적절하다고 생각하십니까?

- ① 계획주체를 해당지자체, 시민, 환경단체, NGO 단체 등이 공동으로 입안하게 한다.
- ② 반드시 중앙정부와의 협의를 통하도록 한다.
- ③ 반드시 중앙정부와의 합의(동의)를 얻도록 한다.
- ④ 도(道)에 맡기는 것이 좋다.
- ⑤ 기타 ( )

20. 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 상위계획 및 관련계획과의 연계성 약화, 국가정책과의 유리현상이 나타날 것이라는 우려가 있는데, 만약 그렇다면 어떤 해결하는 것이 좋다고 생각하십니까?

- ① 국토기본법에 규정된 국토종합계획, 도종합계획을 보완해서 국가정책을 개입시킬 수 있도록 하면 된다.
- ② 광역도시계획을 의무적으로 모두 수립하게 해서 국가정책을 반영시킬 수 있다.
- ③ 국가정책을 원활히 도시기본계획에 수용하게 하기 위해서 중앙정부에서 수립하고 결정하는 독자적인 도시정책(국토관리정책)에 관한 계획 또는 지침을 작성하는 것이 좋다.
- ④ 중앙정부와의 협의를 통해서 조정하도록 하면 된다.
- ⑤ 중앙정부와의 합의(동의)를 얻도록 하면 된다.

⑥ 도(道)에 맡기는 것이 좋다.

⑦ 기타 ( )

21. 도시기본계획 결정권한의 지방이양 후 도시기본계획의 결정과정에서 관련 중앙행정기관이나 인근 지자체와의 협이가 쉽지 않을 것이라는 지적이 있는데, 어떻게 해결하는 것이 좋다고 생각하십니까?

① 중앙행정기관의 지방청과 협의하게 하면 된다.

② 건설교통부가 해주면 된다.

③ 도(道)에 맡기는 것이 좋다.

④ 기타 ( )

22. 도시기본계획 결정권한을 지방으로 이양하더라도 당분간 특별시와 광역시의 경우는 여전히 건설교통부에서 도시기본계획의 결정권한을 유지하기로 하였는데, 적절한 조치라고 생각하십니까?

① 건설교통부에서 결정권한을 유지하는 것이 낫다.

② 역시 특별시와 광역시로 이양하여야 한다.

③ 특별시와 광역시로 결정권한을 이양하되, 중앙정부에 합의(동의)를 구하도록 하면 된다.

④ 기타 ( )

23. 도시기본계획 결정권한의 지방이양 결정 후 건설교통부는 이를 위해 단계별 이양대책을 마련 중에 있습니다. 특히 새로 개편된 국토계획법의 완전한 정착을 위하여, 국토계획법에 기초한 최초 도시기본계획의 결정은 건설교통부에서 하기로 하였는 바, 향후 5년 이내에 결정권한이 모두 지방으로 이양될 것으로 보입니다. 결정권한의 완전한 이양시기로서 적절하다고 생각하십니까?





○ 귀하는 도시기본계획의 수립 및 결정과정에 어떠한 형태로든 참여하신 적이 있습니까?

① 있다.

② 없다.

○ 위의 문항과 관련하여 도시기본계획의 수립 및 결정과정에 참여하신 적이 있다면 어떠한 형태로 참여를 하였습니까?

① 해당 지자체 담당자    ② 용역을 의뢰받아 수행한자

③ 자문 또는 심의자    ④ 결정과정 보조업무(심의안건 상정 등)

⑤ 기타 (                    )

※ 수고하셨습니다. 감사합니다.

국토연 2003-21 · 도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향

글쓴이 · 김상조, 신동진, 문채 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원  
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 20일 / 발행 · 2003년 12월 31일  
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)  
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474  
값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-068-6  
<http://www.krihs.re.kr>

©2003, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.