지방분권에 따른 국토·도시계획체계 재정립방안 연구

A Study on the Readjustment of the National Territorial and Urban Planning System to the Decentralization of Power to Local Governments in Korea

국토연 2005-14 · 지방분권에 따른 국토·도시계획체계의 재정립방안 연구

글쓴이 · 김상조, 변필성, 정윤희 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2005년 11월 26일 / 발행 · 2005년 11월 30일
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

©2005, 국토연구원

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

국토연 2005-14

지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립 방안 연구

A Study on the Readjustment of the National Territorial and Urban Planning System to the Decentralization of Power to Local Governments in Korea

김상조 · 변필성 · 정윤희

國土硏究院

연 구 진

연구책임 김상조 책임연구원

연구진 변필성 책임연구원
정윤희 연구원

연구심의위원 김현식 선임연구위원(주심)
박재길 지역도시연구실장
지대식 연구위원
이용우 연구위원

연구협의(자문)위원 김제국 경기개발연구원 연구위원
문 채 성결대학교 교수
엄정희 건설교통부 도시정책팀 사무관
김영우 건설교통부 도시정책팀 사무관
이남재 경기도 도시계획팀장
김현식 국토연구원 선임연구위원

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

1995년 우리나라에서 지방자치제가 실시된 이후, 지방분권은 거스를 수 없는 대세가 되고 있습니다. 중앙정부에 집중된 각종 권한이 지방자치단체로 이양되고 있고, 이러한 권한의 이양은 계속될 것입니다. 실제로 현 정부가 들어선 이후, 정부혁신지방분권위원회를 통해, 다양한 분야에서 지방분권이 논의되고 있고 추진되고 있습니다.

이러한 시대적 흐름에 맞춰 도시계획분야에서도 지방분권이 이루어지고 있습니다. 그 의미 있는 시발점은 2005년 7월부터 시·군에서 작성되어진 도시기본계획의 승인권한이 도지사에게 이양된 것이라고 보입니다.

그러나 현재 이루어지고 있는 도시계획분야에서의 지방분권에 대해서는 우려가 적지 않습니다. 특히, 도시기본계획의 승인권한의 광역지방자치단체로의 이양으로 인해, 기초지방자치단체의 도시기본계획과 상위계획 및 중앙정부의 국가정책과의 연계성을 어떻게 확보할 것인가가 중요한 문제로 지적되고 있습니다. 이러한 문제는 현행 국토·도시계획체계의 근본적인 검토와 개편을 요구하고 있습니다.

이러한 상황에서 본 연구가 수행된 것입니다. 물론 2003년도에도 본 연구원이 당시 논의되고 있던 도시기본계획 승인권한의 광역지방자치단체 이양 계획이 초

래할 수 있는 문제점과 그러한 문제점의 해소 방안에 관한 정책과제를 수행한 바 있습니다. 하지만 그 당시 수행된 과제는 도시기본계획 승인권한의 지방이양이라는 사항에만 초점을 맞추었을 뿐입니다. 반면, 본 연구는 그러한 지방이양으로 대표되는 계획분야에서의 지방분권과 현행 국토·도시계획체계를 검토하였고, 거스를 수 없는 대세인 지방분권에 맞춰 기존 계획체계를 어떻게 조정하고 재정립할 것인가에 초점을 맞추었습니다. 그리고 그에 대해 몇 가지 방안을 제시하였습니다.

본 연구는 과거 중앙집권체제 영향으로부터 자유롭지 못한 현행 계획체계와 지방분권의 대세를 어떻게 조응시켜 나갈 것인가에 대해 결론을 내렸다기 보다는 이제 막 그에 대한 논의를 시작했다고 생각합니다. 앞으로 많은 생산적인 논의가 이루어져, 지방분권에 따른 계획체계의 재정립에 관한 합리적이고 민주적인 방안이 나오기를 기대합니다.

2005년 11월

국토연구원장 이 규 방

F · O · R · E · W · O · R · D

서 문

지역계획차원에서 본다면 국가가 발전할수록 하향식 접근방법에 의한 계획은 점차 효력을 상실해가고 지역차원에서의 자발적인 참여에 의한 상향식 접근방법이 점차 힘을 더해가고 있는 것이 세계적인 추세이다. 이미 선진화된 서구에서는 1980년대를 전후하여 중앙정부 차원에서의 계획은 폐지되거나 범위를 축소하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우도 이와 다르지 않아 사회가 안정될수록 지역 자체적인 권한의 요구와 지방화가 거세게 진행되고 있다고 보여진다. 이미 지방자치제의 실시로 이러한 현상은 사회전반에 걸쳐 두드러지게 나타나고 있으며, 도시계획분야에 있어서도 도시의 근간계획이라고 할 수 있는 시·군의 도시기본계획의 승인권한이 도지사에게로 이양되었고 도시관리계획의 결정권한 역시 기초자치단체로의 이양을 준비하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 종합계획의 체계를 살펴보면 최상위 국토기본법에 의한 국토종합계획과 도종합계획, 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하는 도시기본계획과 도시관리계획의 체계로 국토·도시계획체계가 형성 되어있다. 비록 국토계획분야에서의 지방분권과 관련된 변화는 없었지만, 도시계획분야에서 일어나고 있는 지방분권의 압력은 비단 도시계획체계에 대한 새로운 구조를 요구하고 있

을 뿐만 아니라 국토계획체계에까지 영향을 미치고 있다고 보여진다.

이미 국토의계획및이용에관한법률의 제정으로 도시계획수법의 적용에 있어 도시지역과 비도시지역의 구분이 없어진 상황에서 이러한 영향은 지극히 당연한 현상이 아닌가라는 생각이 든다.

본 연구는 이러한 맥락에서 도시계획분야에서 일어나고 있는 지방분권 현상이 우리나라 국토·도시계획분야에 어떻게 영향을 미치고, 부정적인 영향에 대하여는 어떻게 해결할 것인가를 모색하면서, 그 대안 중 가장 이상적인 것이 국토·도시계획체계의 재정립이라고 결론을 내리고 그에 대한 타당성을 점검하였다. 또한 국토·도시계획체계를 재정립한다면 어떤 형태가 가장 현실적이고 이상적인가를 고민하여 제시하고자 하였다.

물론 본 연구의 결론이 최적의 대안이라고 장담할 수는 없지만, 이것이 더 나은 발전방향을 찾고자 하는 연구자나 실무자들에게 하나의 디딤돌이 되기를 희망하며 조금은 아쉬운 연구 결과물을 제출하고자 한다.

끝으로 본 연구를 위하여 기꺼이 설문조사에 응해주신 전문가 여러분과 아낌없이 자문해주신 자문위원, 건설교통부의 실무자 분들께 감사의 말씀을 드린다.

2005년 11월

김상조 책임연구원

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

제1장 연구의 개요

최근 참여정부는 대통령직속으로 지방분권추진위원회를 두고 각종 승인 및 결정권한을 지방으로 이양하는 분권화를 추진하고 있다. 도시계획분야의 경우도 시장·군수가 수립한 도시기본계획의 승인권한은 이미 건설교통부장관에서 도지사에게로 이양되었으며, 각 시·군의 도시관리계획의 결정권한 역시 도지사에서 시장·군수에게로 이양하고자 하고 있다.

도시(군)기본계획은 한 도시(군)의 미래상을 설정하여 장기적인 도시의 공간적 틀을 제시하는 계획이라는 점에서 해당 도시가 갖고 있는 도시정책이나 관리방향을 한 눈에 볼 수 있는 제도이다. 그 동안 중앙정부는 이러한 도시기본계획의 승인과정에서 관련 부처와의 협의 및 전문가 집단인 중앙도시계획위원회의 심의를 통하여, 환경적으로나 국가적으로 민감한 지역에 대한 보전, 국가계획과의 연계 강화, 적절한 도시계획정책방향의 유도를 이끌어 냄으로써, 국토전반에 걸쳐 건전한 토지이용정책을 유지하고자 하였다.

많은 전문가들이 도시계획 관련 권한들이 지방으로 이양된다고 하더라도 중앙정부의 역할은 분명히 존재하며, 앞서 지적하였던 환경의 건전성, 국가계획과의 연계, 도시정책방향의 적절성은 국토의 이용에 있어 중요한 요소이니 만큼 이러한 우려의 해소를 위한 대안마련은 필수적이라는 것에 동의하고 있다.

그러나 이러한 대안마련은 단순히 도시계획 체계에서만 해결할 수 있는 문제

가 아니라는데 의견이 모아지고 있다. 이미 국토계획법에 규정된 계획체계중 광역도시계획을 제외한 나머지 계획체계들의 승인권한 및 결정권한은 지방자치단체로 이양된 상황에서 국토계획체계와 함께 고민하지 않을 수 없다는 것이 그 이유이다.

따라서 본 연구의 목적은 우선 국토・도시계획체계에서 각 계획체계가 가지는 기능과 역할을 분석하고, 도시기본계획 승인권한 및 도시관리계획 결정권한이 차하위 지방자치단체로 이양됨에 따라 발생할 수 있는 문제점을 분석한다.

둘째, 이러한 문제점을 보완하기 위한 제도개선방향을 도출하고 제도개선 방향에 따른 국토·도시계획체계를 재정립할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

제2장 국토・도시계획체계의 이론적 고찰 및 운용 실태

2장에서는 국토·도시계획체계에 대한 이론적 고찰을 통하여 국토·도시계획체계의 개념과 국토계획에 대한 이론적 배경을 바탕으로 우리나라 국토계획 및 도시계획의 특징 및 운용실태를 분석하였다.

국토기본법에 근거한 국토종합계획과 도종합계획은 지역개발이론에 근거한 계획수법들이다. 근대적 개념의 지역개발이론은 대체로 서구에서 1900년 초에 대두되었는데, 산업혁명과 더불어 국가의 경제성장 및 이로 인한 지역간의 불균형을 해소하기 위하여 국가차원의 지역계획이 수립되어진 것으로 보인다. 지역개발이론은 경제성장의 지역적 현상과 추진전략을 다루고 있는데 우리에게 익숙한 성장거점이론, 역사적 이론, 지역간 소득격차이론 등 지역 또는 국가계획의 위계를 다루는 것이라고 판단된다.

이러한 국가적 차원의 지역계획은 국가가 발전할수록 또한 탈산업화의 경향으로 갈수록 중앙정부 주도차원인 하향식 접근방법에서 지역주도 차원의 상향식 접근방법으로 변화되고 있다.

이러한 방법론을 바탕으로 국토계획분야와 도시계획분야의 운용실태를 점검하면, 우선 국토계획분야에 있어 문제점은 첫째, 국토기본법내에서도 각각의 계획체계간에 연계성이 부족하고 둘째, 선언적 공간발전방향이나 국가 기간시설사

업 위주로 제시되어 실현성이 떨어지고 공간계획에 있어 예방적·유도적 기능이 미흡하다는 것이다. 셋째로 국가주도의 계획 수립은 지방이나 시민의 참여가 제한되어 지방의 자율성을 침해하는 결과를 낳고 있다고 보인다.

도시계획분야에서는 도시기본계획의 운용실태를 중점 점검하였는데, 우선 계획 내용차원에서 본다면 계획의 논리적 타당성, 친환경적 측면, 상위계획 및 관련계획과의 연계성이 다소 부족한 것으로 나타났다. 또한 계획수립 및 결정과정에서는 민주적인 절차 및 주민참여의 기회, 중앙부처 및 인근 지자체와의 협의가 미흡한 것으로 드러났으며 결정에 소요되는 기간이 너무 길다는 의견이 대부분이었다. 마지막으로 집행 및 운용상의 문제점으로서는 도시기본계획이 시정 지침서로의 역할을 못하고 있으며 계획의 실현성과 민원의 대응성이 떨어지는 것으로 나타났다.

제3장 도시계획 분야에서의 지방분권 추진현황 및 문제점

본 장에서는 우리나라의 지방분권 추진현황을 살펴보고 도시계획분야에서의 지방분권과 향후 추진방향을 살펴보고자 한다. 20여년 동안 도시기본계획의 승인권한을 행사해오던 중앙정부가 그 권한을 도지사에게 이양하고 도시관리계획의 결정권한 역시 시·군으로 이양하려 하고 있다. 그에 따른 문제점을 짚어보고 향후 과제는 무엇인지 분석하고자 한다.

도시계획분야에서 최초의 권한 이양은 1982년 도시기본계획이 도입되면서 도시관리계획(당시는 재정비계획)의 결정권한이 도지사에게로 이양된 것이다. 그러다 최근 도시기본계획의 승인권한이 많은 논쟁끝에 시·군에서 수립하는 것에 한해서 도지사에게로 이양되었고, 도시관리계획의 결정권한은 도지사에서 시·군에게로 이양하는 방안에 대하여 검토중이다.

우선 도시기본계획의 운용실태와 비교하여 승인권한의 이양 후의 기대효과를 살펴보면 우선, 주민참여의 기회 확대와 함께 절차상에 있어 보다 민주적이 될 것이라는 예상이며 둘째, 기본계획 승인기간의 단축으로 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있을 것으로 보았으며 셋째, 해당지자체의 정책승인과정에 중요한 참

고도서로서의 가치를 높일 뿐 아니라 계획의 실현성을 높이고 민원에 대한 대응성을 높여줄 것으로 내다보았다.

그러나, 부정적 효과를 살펴보면 도시기본계획의 승인권한 이양은 첫째, 국가계획을 포함한 상위계획이나 관련계획과의 연계성을 약화시킬 것으로 보이며, 둘째, 중앙관계기관과의 협의나 인근지자체와의 협의에 있어 상당한 갈등을 유발 할 것으로 전망된다.

이와 함께 계획의 논리적 타당성과 친환경적인 측면 역시 낮아질 것이라고 응답하고 있어 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다.

한편, 도시관리계획 결정권한의 시·군이양은 국가계획 및 도계획과의 연계성 약화나 아직 도시계획 역량이 부족한 시·군에서 민원에 좌우되는 도시계획이 수립될 가능성을 제기하고 있다. 이와 함께 지방자치시대를 맞아 도시계획에 대한 이해가 부족한 지자체장의 무리한 도시계획 행보에 대하여 우려의 눈길을 보내고 있다.

따라서, 국토·도시계획체계의 재정립을 위한 개선과제로는 첫째, 국토·도시계획체계간의 연계강화, 둘째, 공간계획을 위한 일반적·객관적 기준제시, 셋째, 상향식 접근방식에 의한 계획수립으로 들었다.

제4장 해외사례

본 장에서는 계획체계에 있어 지방분권을 경험한 일본, 프랑스, 영국(잉글랜드)을 대상으로 지방분권의 내용과 그에 따른 제도적 보완장치 마련에 초점을 맞추어서 사례연구를 수행하였다. 그럼으로써 우리나라에서 적용될 수 있거나 고려할 만한 시사점을 도출하고자하였다.

이들 3개국에서는 지방분권에 따른 중앙정부의 국토 및 지역 정책과 지방정부 계획들 간의 괴리를 줄이고 연계성을 강화하며, 동시에 지방정부들 간의 계획의 통일성을 확보하기 위해, 지침 및 가이드라인 등의 제도적 장치를 마련하였거나, 중요한 사안에 대해서는 중앙정부가 지방정부의 계획(특히, 도시계획)에 개입할 수 있게 하고 있다. 전자에는 영국(잉글랜드)의 도시계획정책지침(PPG/PPSs)과

지역계획정책지침(RPG/RSSs), 그리고 프랑스의 국토정비지침과 계획계약이 해당된다고 볼 수 있다. 일본에서는 중앙정부가 도시계획과 관련해서 지자체간 갈등이 발생하거나 중요한 사안에 직면할 경우, 지방정부의 계획에 개입할 수 있다는 점이 후자에 해당된다. 이들 3개국의 경험을 살펴보면 다음과 같다.

일본에서는 1990년대 이후 실질적으로 이루어진 지방분권의 추세에 따라 도시계획 결정권한이 지방자치단체에 이양되었다. 게다가 관련 법률의 개정을 통해 도시계획업무가 중앙정부로부터의 위탁업무가 아닌 지방정부의 고유 업무가 되었다. 하지만 도시계획에 관한 중요한 사안, 지자체간 갈등 조정이 필요한 사안에 대해서는 중앙정부가 계속해서 관여할 수 있도록 하였다. 그러나 지방정부의 도시계획 업무의 내용 및 수행방식에 적용되는, 중앙정부의 지침 및 가이드라인은 아직 마련되어 있지 않다.

프랑스의 경우, 1980년대 이후 전개된 지방 분권 및 자치의 추세 속에서 국토 및 도시계획 체계에서 권한의 지방이양이 이루어졌다. 지역계획 분야에 있어서는 광역자치단체로서의 지위를 확보하게 된 레지옹이 레지옹계획의 수립 및 결정 권한을 가지게 되었다. 도시계획분야에서는 도시기본계획과 토지이용계획의 수립 및 결정 권한이 기초자치단체인 꼬뮌이나 꼬뮌 연합체로 이양되었다. 그런데 이러한 계획체계에서의 지방분권으로 인해 발생할 수 있는 지역 및 도시계획과 중앙정부의 정책 방향 간의 괴리의 가능성을 줄이고 국토 정책에 있어서의 일관성을 확보하기 위해, 지방정부의 권한을 침해하지 않으면서 지방정부의 협조를 토대로 국토정비지침을 마련하거나 개발계약 제도를 도입해서 시행하고 있다.

1980년대 말 이후 전개된 영국(잉글랜드) 계획체계에서의 지방분권 추세에 대응해서 지방정부가 수립하는 계획에 있어 통일성을 도모하고 국가 정책 및 지역정책과의 괴리를 없애기 위해, 영국의 중앙정부는 전국적 또는 지역적 수준에서의 정책 방향을 제시하는 PPG/PPSs와 RPG/RSSs라는 지침 및 가이드라인을 마련하였다.

해외사례에서 볼 수 있듯이, 계획분야에서 지방분권이 일어나더라도 지방정부

의 계획과 중앙정부 간의 정책 연계, 그리고 지방정부들 간의 계획의 통일성 확보를 위해서는 중앙정부의 역할이 계속 필요하다고 사료된다. 그러한 역할은 지침이나 가이드라인의 형태로 이루어지는 것이 바람직하다고 판단되며, 특별한 사안에 대해서는 중앙정부가 협의주체 또는 조정자로서 참여하는 것도 고려할 만하다고 사료된다.

제5장 제도개선방안

제5장에서는 도시기본계획 승인권한이 중앙정부에서 광역지방자치단체로 이양됨으로써 촉발되는 계획분야에서의 지방분권화에 적절히 대응할 수 있도록 향후 우리나라 국토·도시계획체계 개편의 기본방향을 논의하였다. 기본방향은 국토·도시계획체계를 지방분권이라는 상황에 알맞게 재정립하는 과정에서 필요로 하는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 역할 제고 및 역량 강화 방안을 중심으로 하고 있다.

도시계획 승인 및 결정권한의 지방이양에 따른 제도개선은 결국 중앙정부가 이들의 심의과정을 통하여 주요하게 다루었던 세 가지 주안점, 즉 환경의 건전성, 도시정책의 적절성, 국가계획과의 연계성에 대하여 지방자치단체로 하여금 계획수립과정에서 초점을 맞추도록 유도하는 것이다. 여기서 가장 중요한 것은 이미 대세로 기울어진 지방분권의 취지를 존중하고, 도시계획 결정권한의 지방이양으로 나타날 수 있는 문제점을 보완할 수 있도록 중앙정부의 역할을 제고시키고 지방정부의 역량을 강화시키는 것이다. 따라서 중앙정부는 객관적인 기준을 일반화시키는 정책개발에 주력하고, 지방의 도시계획 입안과정에 협의주체로서 참여하는 것이 필요하겠다.

이와 함께 현지사정에 정통하면서도 기초자치단체를 관리할 수 있는 광역지방자치단체의 역할도 강화시킬 필요성이 있다. 즉 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 국가정책 및 계획의 방향을 전달하고 기초자치단체의 요구를 중앙정부에 전달하는 가교로서의 역할을 해야 할 필요성이 제기되고 있다.

기초자치단체는 도시환경이 건전할 수 있도록 과도한 선심성 도시계획을 억제

할 수 있도록, 그리고 소수 특권계층에 의한 계획의 전유가 이루어지지 않도록 노력해야 한다. 또한 계획수립과정에 시민들의 자발적인 참여 유도를 통해 자정능력을 키우고 전문 인력의 육성 및 확보에 따른 도시계획 역량을 강화하여야 한다. 이러한 노력만이 현지사정의 몰이해와 지나친 간섭이라는 지방정부의 불만을 해소하고 지방정부의 계획고권과 결정권한을 존중하여 지방분권의 취지를 살리는 길일 것이다.

제6장 결론 및 정책제언

제6장은 제5장에서 논의한 지방분권에 따른 우리나라 국토도시계획체계 재정립을 위해 요구되는 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체의 역할제고 및 역량강화 방안을 토대로 해당 체계의 재정립방안을 단기적 대안과 중장기적 대안으로 구분해서 제시하였다.

단기적 대안은 급격한 제도변화에 따른 혼란을 방지하고 적응기간을 갖게 하기 위해 현 체계를 유지하되, 도시계획 승인 또는 결정권한의 이양에 따른 문제점을 최소화시키는 차원에서 강구되었다. 단기적 대안은 다음과 같은 요소를 가질 수 있다. 첫째, 중앙정부 차원의 (가칭)도시정책 가이드라인 제시와 중장기 도시정책개발이 급선무일 것이다. 둘째는 광역도시계획을 활성화시켜 현재 필요한 경우에만 수립하게 되어 있는 광역도시계획을 특별시 및 광역시, 인구 50만 명(또는 30만 명)이상의 중급도시와 그 인접한 도시는 의무적으로 수립하게 한다. 셋째는 통합도시계획의 운용으로서, 광역도시계획을 수립하는 시·군이 아닌 경우, 도시기본계획과 도시관리계획을 통합해서 수립하는 방안을 고려할 수 있다. 넷째는 실질적인 시민참여 및 중앙정부·인접지자체와의 협의를 원활히 하기 위하여 (가칭)계획수립추진위원회를 구성하여 시민, 중앙정부의 파견관, 인접 지자체의 담당공무원, 전문가 등이 수립과정에 참여할 수 있도록 한다.

중장기적인 대안으로서는, 단기적 대안에서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획에 대해서만 적용토록 한 도시정책 가이드라인을 우리나라 공간정책과 관련된 모든 제도로 확대 적용할 수 있도록 국토·도시정책 가이드라인(가칭)

으로 대체하는 것이다. 그러나 국토·도시정책 가이드라인은 국토종합계획이나 도종합계획과의 법적 위계 및 효력 측면에서 중복될 가능성이 있다. 따라서 장기적으로는 국토정책에 대한 방향은 국토·도시정책 가이드라인에서 제시하고, SOC 사업의 경우는 국토기본법의 부문별 계획으로 대체하며 국토종합계획은 점진적으로 폐지하는 것이 바람직 할 것이다. 동시에 광역자치단체 수준에서는 도종합계획과 단기적인 대안으로 제시하였던 광역도시계획을 모두 (가칭)지역정책 가이드라인으로 대체하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 도종합계획은 장기적으로 폐지하고, 단기적 대안으로 제안되었던 광역도시계획은 원래의 취지대로 인접한 지자체들 간의 특정사안을 해결하기 위한 계획체계로 환원시킨다. 또한 단기적 대안으로 제시되었던 통합도시계획을 전 시·군으로 확대하여 원하는 시·군의 경우 통합적으로 도시기본계획과 도시관리계획을 수립할 수 있도록 하는 것도 검토해볼 만한 대안으로 판단된다.

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

발간사 ····· i
서 문 ····· iii
요 약 ····· v

제 1 장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 연구의 범위 및 방향 ····· 3
   1) 연구의 범위 ····· 3
   2) 연구의 방향 ····· 4
4. 연구방법 ····· 4
5. 연구의 흐름 ····· 5

제 2 장 국토·도시계획체계의 이론적 고찰 및 운용실태

1. 국토·도시계획체계의 이론적 고찰 ····· 7
   1) '국토·도시계획체계'의 개념 ····· 7
   2) 국토·도시계획의 개념의 대두 ····· 9

3) 국토계획의 이론적 배경 ····· 11
2. 우리나라 국토·도시계획체계의 운용실태 ····· 12
1) 우리나라의 국토・도시계획체계 ····· 12
2) 국토계획체계의 운용실태 ····· 14
3) 도시계획체계의 운용실태 ····· 17
3. 우리나라 국토·도시계획체계의 주요 이슈 ····· 19
1) 국토·도시계획체계상의 이슈 ····· 19
2) 국토계획상의 주요이슈 ····· 21
3) 도시기본계획상 주요이슈 ····· 22
4) 종합 ····· 27

제 3 장 도시계획 분야에서의 지방분권 추진현황 및 문제점

1. 도시계획분야에서의 지방분권 추진현황 ····· 29
1) 도시계획분야에서 중앙정부와 지방정부의 역할 ····· 29
2) 도시계획분야에서 권한이양 및 위임현황 ····· 30
3) 지방자치체에 따른 도시계획결정권한의 문제점 ····· 31
2. 도시기본계획 승인권한의 지방이양과정 ····· 32
1) 도시기본계획 승인권한의 이양 요구 ····· 32
2) 도시기본계획 승인권한 이양요구에 대한 반대논의 ····· 33
3) 도시기본계획 승인권한의 지방이양 ····· 35
3. 도시관리계획 승인권한의 시·군이양에 관한 논의 ····· 36
4. 도시계획 관련 권한의 지방이양에 따른 문제점 ····· 36
1) 도시기본 승인권한의 이양에 따른 문제점 ····· 37
2) 도시관리계획 결정권한의 시·군이양에 따른 문제점 ····· 43
3) 중앙정부 및 지방정부의 여건성숙에 대한 문제점 ····· 43
5. 지방분권시대에 있어 국토·도시계획체계의 과제 ····· 46

제 4 장 해외사례

1. 일본 ····· 49
2. 프랑스 ····· 58
3. 영국(잉글랜드) ····· 65
4. 시사점 ····· 70

제 5 장 제도개선방안

1. 기본방향 ····· 73
2. 중앙정부의 역할 제고 방안 ····· 75
   1) 도시정책 가이드라인 마련 ····· 75
   2) 중장기적인 도시정책의 개발 ····· 76
   3) 계획수립 협의주체로서 역할과 수정·지시권한 확보 검토 ····· 76
   4) 사후 정책평가 기준 마련 및 감사권한의 확보 ····· 77
3. 광역자치단체의 역할 강화 방안 ····· 77
   1) 광역도시계획의 활성화 ····· 77
   2) 통합도시계획의 운용 ····· 78
   3) 광역지방자치단체의 지역정책가이드라인 및 정책 개발 ····· 79
4. 기초지방자치단체의 역량 강화 방안 ····· 80
   1) (가칭)계획입안추진위원회의 구성 ····· 80
   2) 전문 인력의 충분한 확보 ····· 81

제 6 장 결론 및 정책제언

1.결론: 지방분권에 따른 국토・도시계획체계 재정립 방안 ····· 83
   1) 단기적 대안 ····· 84
   2) 중장기적 대안 ····· 85
2. 정책제언 ····· 86

참 고 문 헌 ····· 89
SUMMARY ····· 93
부 록 ····· 103

C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

<표 2-1> 국토종합계획의 기본목표와 개발전략 및 정책 ····· 14

<표 3-1> 도시계획분야에서의 권한위임 현황 ····· 31
<표 3-2> 도시기본계획 승인권한의 지방이양 검토안 ····· 35
<표 3-3> 도시관리계획 승인권한의 지방이양 검토안 ····· 36
<표 3-4> 도시기본계획 승인권한 지방이양에 따른 기대효과의 분석 ····· 42
<표 3-5> 지방분권에 따른 국토·도시계획체계 개선과제 ····· 47

<표 4-1> 일본 지방자치단체의 도시계획 승인권한 ····· 56

C · O · N · T · E · N · T · S

그 림 차 례

<그림 2-1> 현행 국토·도시계획체계 ····· 14

<그림 4-1> 일본의 국토도시계획체계 ····· 51
<그림 4-2> 일본의 도시 관련 계획의 구성 ····· 53
<그림 4-3> 일본의 도시계획체계 ····· 54
<그림 4-4> 프랑스의 지방행정조직 ····· 59
<그림 4-5> 영국의 행정체계 ····· 66

<그림 5-1> 국토·도시계획체계 개선방향 ····· 74

<그림 6-1> 국토·도시계획체계 재정립(안) ····· 86

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 연구의 개요

참여정부는 대통령 직속으로 지방분원추진위원회를 두고 각종 사무를 지방으로 이양하는 작업에 착수하였다. 도시계획분야에서도 그 동안 논란이 되었던 몇 개의 승인 및 결정권한을 지방으로 이양하기에 이르렀다. 본 장은 이러한 여건에 따른 연구의 필요성과 연구의 목적을 설명하고 어떠한 방향으로 연구를 추진할 것인지에 밝히고자 한다.

1. 연구의 배경 및 필요성

참여정부는 대통령직속으로 지방분권추진위원회를 두고 각종 결정권한을 지방으로 이양하는 분권화를 추진하고 있다. 이미 많은 사무권한이 지방으로 이양된 가운데 도시계획분야에 대한 사무도 지방이양이 결정되었거나 논의가 진행되고 있는 상황이다.

도시계획분야의 경우 시장·군수가 작성한 도시기본계획의 승인권한은 이미 건설교통부장관에서 도지사에게로 이양되었으며, 각 시·군의 도시관리계획의 결정권한 역시 도지사에서 시장·군수에게로 이양하고자 하고 있다.

지방분권은 이미 선진화된 국가에서는 보편화된 추세이며 많은 전문가들 역시 사회가 안정 될수록 중앙정부의 역할은 줄고 지방자치단체의 역할이 강화되는 것이 바람직한 현상임을 부인하지 않고 있다. 또한 그러한 의미에서 도시계획분야의 사무 역시 지방자치단체의 고유한 업무라는 것에 동의하고 있다.

그러나 이러한 도시계획관련 승인 및 결정권한의 차하위 지방자치단체로의 이양은, 지방자치단체의 요구에 의한 상향식이 아닌 중앙정부의 당위성 인식에 의한 하향식으로 이루어지고 있다는 점과 아직 여건성숙이 마련되지 않았다고 판단되어지는 시점에서, 해결해야 할 많은 이슈들이 산적해 있음을 시사하고 있다.

그 중에서도 특히 중앙정부가 행사하고 있던 도시기본계획의 승인권한이 도지사에게로 이양된 것은 도시계획분야에 있어 중요한 이슈를 던져주고 있다.

도시기본계획은 한 도시의 미래상을 설정하여 장기적인 도시의 공간적 틀을 제시하는 계획이라는 점에서 해당 도시가 갖고 있는 도시정책이나 관리방향을 한 눈에 볼 수 있는 제도이다. 또한 선계획-후개발원칙에 따라 각종 개발계획이 도시기본계획을 통하여 반영하도록 하고 있어 도시계획에 있어서는 종합지침서라고 할 수 있다.

그 동안 중앙정부는 도시기본계획의 승인과정에서 관련 부처와의 협의 및 전문가 집단인 중앙도시계획위원회의 심의를 통하여, 환경적으로나 국가적으로 민감한 지역에 대한 보전, 국가계획과의 연계 강화, 적절한 도시계획정책방향의 유도를 이끌어 냄으로써, 국토전반에 걸쳐 건전한 토지이용정책을 유지하고자 하였다.

도시기본계획에 대한 중앙정부의 이러한 운용이 부정적인 시각과 함께 긍정적이라는 평가도 받고 있는 가운데, 도시기본계획 승인권한의 지방이양은 도시계획분야에 있어 갑작스런 중앙정부의 역할에 대한 공백을 초래할 것으로 예상되고 있다.

많은 전문가들이 도시계획분야에서의 지방분권을 찬성하고는 있으나, 이처럼 중앙정부의 역할 공백은 바람직하지 않으며, 분명히 중앙정부의 역할은 있어야 할 것이라며 의견을 모으고 있다.

따라서 종합계획체계 내에서 이미 승인권한이 지방으로 이양된 계획체계를 포함하여, 아직도 중앙정부에서 승인권한을 유지하고 있는 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획 등 계획체계 전반에 대한 재조정이 불가피할 것으로 판단된다.

더구나 2003년 시행에 들어간 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법이라고 함)에서 종전에는 도시지역에만 적용하던 도시계획적 수법들을 비도시지역에 대하여도 확대·적용하는 것을 골자로 하고 있다. 특히 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등의 계획수법들이 비도시지역에도 확대·수립할 수 있게 됨에 따라 도시계획체계 적용에 있어서 도시지역과 비도시지역의 구분은 없어지게 되었다. 따라서 전 국토에 걸쳐 도시기본계획과 도시관리계획이 수립되어지게 됨에 따라 도시계획의 문제는 국토 및 지역차원의 문제와 매우 밀접한 관계가 되었다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 우선 국토・도시계획체계에서 각 계획체계가 가지는 기능과 역할을 분석하고, 도시기본계획 승인권한 및 도시관리계획 결정권한이 차하위 지방자치단체로 이양됨에 따라 발생할 수 있는 문제점을 분석한다.

둘째, 이러한 문제점을 보완하기 위한 제도개선방향을 도출하고 제도개선 방향에 따른 국토·도시계획체계를 재정립할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

3. 연구의 범위 및 방향

1) 연구의 범위

우리나라 국토를 관리하고 개발하기 위한 계획체계를 살펴보면, 국토기본법과 국토계획법, 도시개발법, 택지개발촉진법 등 많은 법령에 근거하고 있다.

그러나 국가, 지역, 도시로 이어지는 공간적 위계에 따라, 종합적이고 가장 근간이 되는 계획체계는 국토기본법과 국토계획법에 규정된 국토종합계획-도종합계획-(광역도시계획)-도시기본계획-도시관리계획으로 이어지는 골격을 갖추고 있다. 그 외 계획체계는 도시개발법 및 택지개발촉진법, 도시 및 주거환경정비법 등에 근거해서 특정 부문 개발사업 및 정비를 목적으로 계획이 수립되고 있

다.

따라서, 본 연구의 범위는 물리적 환경계획부문에 있어 가장 기본적인 계획체계를 구성하고 있는 국토기본법과 국토계획법에 규정된 계획체계(국토종합계획-도종합계획-(광역도시계획)-도시기본계획-도시관리계획)를 대상으로 하고자 한다.

2) 연구의 방향

본 연구는 국토연구원에서 수행한 '도시기본계획 수립과 평가기준 연구(권원용 외 1982)'와 '도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구(박재길 외 1993)'와 밀접한 연관성을 가지고 있다.

권원용 외(1982)의 연구가 도시기본계획의 도입에 따라 이를 시행하기 위한 연구였다면, 박재길 외(1993)는 10여년의 기간 동안 도시기본계획의 실시로 인해 나타난 문제점을 해결하고 이를 정착시키기 위한 연구였다.

이러한 기존 연구의 토대 위에 본 연구는 지방분권이라는 중대한 변화를 앞두고 중앙정부 및 지방정부의 역할변화와, 그에 따른 국토·도시계획체계의 재정립에 초점을 두고 있다.

따라서 본 연구는 '김상조 외, 2003년, 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향'에서 제안한 제도개선방향을 보다 심도 있게 검토하고 그것을 바탕으로 보다 구체적이고 실용성 있는 제도개선 대안을 찾고자 한다.

4. 연구방법

본 연구는 최근 10년 전후로 지방분권을 경험한 일본, 프랑스, 영국(잉글랜드) 등 외국의 사례에 대한 연구와 국내 국토·도시계획 관련 분야 전문가를 대상으로 한 설문조사를 통해 수행하였다.

외국사례는 지방분권이 이루어진 국가를 대상으로 지방분권에 따른 중앙정부와 지방정부의 역할변화를 검토하고, 계획체계에서의 지방분권에 대응한 제도적

보완장치 특히 계획체계의 변화 등에 대하여 정리하였다.

설문조사는 국토·도시계획 분야의 전문가를 대상으로 바람직한 중앙정부의 역할의 변화방향과 중앙정부의 역할 재정립에 따른 국토·도시계획체계 내에서의 기능 및 역할 분담 방향에 대해 실시하였다. 이와 함께 보다 직접적이고 심층 깊은 의견수렴을 위하여 관계 전문가 및 공무원의 의견 수렴을 위한 연구협의회를 개최하였다.

5. 연구의 흐름

본 연구는 모두 세 부분으로 나누어 진행하였다. 첫째는 우리나라 국토·도시계획체계에 각 체계의 기능 및 역할을 정리하고 각각의 역할과 기능을 충분히 다하고 있는지의 여부를 분석하고자 한다. 이와 함께 도시계획분야에서의 지방이양 현황 및 향후 지방분권화의 추진방향을 가늠하고자 한다.

둘째는 외국사례에 대한 연구를 통해 우리나라 제도에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

세 번째는 지방분권화 이후 나타날 수 있는 문제점을 분석하고, 이러한 문제점을 해결할 수 있는 제도개선방향을 제시함과 동시에, 제도개선방향을 토대로 한 국토·도시계획체계를 재정립할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

C · H · A · P · T · E · R · 1

2 국토·도시계획체계의 이론적 고찰 및 운용실태

본 연구는 도시계획 관련 승인 또는 결정권한이 지방으로 이양되면서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 것이다. 당연히 국토계획과 도시계획이라는 카테고리에 대한 고찰이 없이는 접근이 어려울 수밖에 없다. 도시계획에 대한 이론연구는 보편화되어 많은 소개가 된 반면 국토계획에 대한 이론은 상대적으로 소홀하였던 것 같다. 본장에서는 국토·도시계획체계에 대한 이론고찰을 통해 국토·도시계획체계의 개념과 국토계획에 대한 이론적 배경을 바탕으로 우리나라 국토계획 및 도시계획의 특징 및 운용실태를 분석하고 한다.

1. 국토·도시계획체계의 이론적 고찰

1) '국토·도시계획체계'의 개념

국토·도시계획체계는 국토계획체계와 도시계획체계를 합한 개념이다. 국토와 도시라는 공간적 계층구조를 살펴보기 전에 '계획체계'에 대한 고찰부터 살펴보아야 할 것이다.

우선 계획의 개념부터 살펴보면, 일반적으로 계획이라 함은 현재 상황의 문제인식에서 출발하여 이러한 문제를 해결하고자 하는 과정으로 설명된다. 따라서 계획이라 함은 미래지향적일 수밖에 없으며 문제해결을 위한 행동의 과정을 합리적으로 엮어내는 것으로 말할 수 있다.

더구나 공간에 대한 계획, 단순한 개인이 소유한 영역을 벗어나 지역 또는 국가라는 공간계획이라 함은 사적인 영역을 벗어나 공공정책적 성향을 강하게 띨 수밖에 없다. 계획의 개념에 대한 학자들의 견해를 종합해 보면, 미래지향적 행동, 공공정책형성과정, 목표달성을 위한 합리적 행동과정, 지식을 통한 문제해결의 방법 등으로 귀결된다.(대한·국토도시계획학회, 2001)

이러한 계획의 필요성은 문제인식에서 출발하는데, 문제가 무엇인가에 따라 계획의 종류도 다양할 수 있겠다. 사회, 경제, 정치 등 특정한 전문분야의 문제를 해결하기 위한 계획에서부터 공간적 영역 예컨대 지역내부의 문제 혹은 지역 간의 문제를 해결하기 위한 계획 등으로 나눌 수 있을 것으로 본다.

우리나라의 경우 국토계획과 도시계획을 이 차원에서 살펴보자면, 국토기본법에 근거한 국토종합계획과 도종합계획, 지역계획, 부문별계획이 지역간의 문제를 다루기 위한 국토계획의 종류로 볼 수 있으며,국토계획법에 근거한 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획을 지역 내부의 문제를 다루기 위한 도시계획의 종류로 볼 수 있을 것이다.

한편, 체계라는 말을 국어사전에서 찾아보면 “낱낱이 다른 것을 계통을 세워 통일한 전체 또는 일정한 원리에 따라 조직한 지식의 통일된 전체”라고 규정하고 있고 영어사전에서의 체계란 'a system'으로 표현되는 바, ‘a way of working, organizing, or doing something which follows a fixed plan or set of rules’라고 설명하고 있어 국어사전의 의미와 크게 다르지 않다는 것을 의미한다.

즉 국토계획체계 또는 도시계획체계란 각각의 국토계획들 또는 도시계획들에게 일정한 규칙이나 계획을 통하여 계통을 부여하여 통일시키고, 이것들을 하나의 조직으로 만든다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.

그렇다면 국토·도시계획체계를 이와 유사한 방법으로 의미를 부여하자면 국토계획과 도시계획의 서로 다른 계획체계의 요소들을 일정한 원리에 따라 조직으로 통일시켜 하나로 만든 것이라고 이야기 할 수 있을 것이다.

그렇게 볼 때 우리나라의 경우, 2002년에 제정된 국토기본법과 국토계획법에 속해 있는 각 계획들의 법적인 위계를 중심으로 국토종합계획-도종합계획-도시

기본계획-도시계획의 순으로 체계를 세울 수 있을 것으로 보인다.

2) 국토·도시계획의 개념의 대두

국토계획을 논하기 위해서는 지역계획 또는 지역개발에 대한 이론을 언급하지 않을 수 없다. 왜냐하면 서구에서는 지역 공간단위에서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 수단으로 국토개발 또는 국토계획을 수립한 것으로 보이는데 이것이 지역계획 또는 지역개발의 연장선상에 있기 때문이다.

영국의 경우 도시와 농촌을 하나의 공간단위로 보아야 한다는 뜻에서 도시와 농촌개발(town and country development)을 합하여 지역개발과 동일시하는 경향을 보이고 있다. 프랑스는 지역개발이란 말 대신에 국토의 관리란 표현을 쓰고 있으며, 일본도 1930년에는 시정촌개발이란 용어를 쓰다가 1940년부터는 국토개발이란 용어를 쓰기 시작했다.(대한·국토도시계획학회, 2001)

지역계획 또는 지역개발에 대한 인식이 서구에서 확산된 시기는 1900년대 초로서 영국의 경우 1920년대 경제공황기 이후 본격적으로 나타나기 시작한 지역간 불균형 문제를 해결하기 위하여 국가적인 차원에서 대처하기에 이르렀다. 1964년 영국은 지역개발의 대표적 이론인 성장거점도시 접근방법에 의한 종합적인 지역경제개발계획을 수립하기에 되었다. 프랑스의 경우도 이와 다르지 않아 파리에 대한 인적·물적 자본의 집중과 이에 따른 지역 간의 격차와 불균형 해소가 국가적 차원의 지역정책 목표가 되었으며, 11차에 걸친 국가계획이 수립되었다.

위의 사례로 든 두 나라에서 보듯이 국가차원의 계획은 지역경제 재건에 초점을 맞추어 지역 간의 산업 및 인구배분에 중점을 두고 있으며 공히 성장거점정책을 구사하고 있다는 것이다.

이렇게 국가계획 또는 국토계획의 근간이 되는 것이 지역에서 발생하는 문제, 특히 경제적 성장과 지역의 불균형을 국가적 차원에서 해결하기 위하여 수립하는 계획이다.

지역계획 또는 지역개발에서 말하는 지역의 공간적 범위는 어디까지인가에 대하여 논하지 않을 수 없는데, 우리나라의 경우 서구에서 사용하는 2개 이상의 하위공간단위가 포함된 중간계층적 공간단위를 지칭하는 것이 아니라 도시지역의 대칭되는 일정한 지리적인 범역을 의미한다고 말하고 있다.(김용웅, 1999, pp6-7)

이에 반해 도시계획의 역사적 배경은 적어도 국토 및 지역계획의 그것보다도 더 오래전인 것이 사실이다. 근대적 개념의 도시계획이 대두 된 것은 19세기 서구에 불어 닥친 산업혁명과 함께 노동인구의 급속한 도시집중으로 인하여 도시의 주거환경과 노동환경이 최악의 상태로 빠져들면서 부터이다. 즉 도시로 이주한 노동자들이 거주하는 불량주택지와 이들이 노동을 하는 매연 공장지대를 형성하게 되었고 이러한 주거단지는 런던대화재와 같은 참사의 위험성을 늘 갖고 있었으며, 정비되지 못한 상・하수도시설은 콜레라와 장티푸스의 창궐로 이어져 많은 도시인구가 비위생적인 환경에 처하게 되어 심각한 도시문제로 인식되어졌다.

이를 해결하기 위하여 다각적인 모색이 이루어졌으나 주목할 만한 두 가지로 간추린다면 첫째, 문제발생의 원인을 자본주의 체제의 모순에 두고 이를 시정하려는 사회주의 접근방식이 그 하나이며, 둘째는 문제발생의 원인을 자유방임적인 도시계획에 있다고 보고 법적인 강제성을 띤 도시계획적 접근방식으로 해결하려는 움직임이 일어났다.

그리하여 고전적 의미의 개념으로서 도시계획은 특정 분야 혹은 특정 지역에 한정된 도시문제를 해결하기 위한 수단이 되었고, 그러한 도시계획이 근대 도시계획의 출발점이 되었다.

따라서 도시계획의 개념은 시간의 흐름에 따라 또 학자에 따라 변화하는 양상을 보이고 있어 쉽게 정의하기 곤란하나 도시계획이란 도시문제를 해결하기 위한 수단이라는 것이 일반적인 견해이다.(김원, 1982) 또한 도시계획의 공간적 범역은 당연히 도시민들이 밀집하여 거주하는 도시의 단위공간이 되겠다.

3) 국토계획의 이론적 배경

국토계획은 지역문제를 다루기 위하여 국가적 차원에서 수립된 계획이기에 지역계획 또는 지역개발이론과 불가분의 관계를 가지고 있다. 또한 지역계획은 도시와 농촌을 포함한 공간적 포괄성으로 인하여 도시계획의 공간적 이론을 포함하고 있다.

Friedmann(1966)은 지역개발정책을 경제발전의 위상문제를 다루는 공간정책으로 보고, 국가차원에서는 국가목표를 실현하는 수단으로서 그리고 지역적으로는 지역문제를 국가적인 차원에서 인식하여 국가정책에 의거하여 해결하는 수단으로 보고 있다.

이러한 지역개발의 대표적 이론 두 가지를 살펴보면 하나는 사회경제적 활동이 공간에 형상화되는 것을 설명하는 공간조직이론과 또 다른 하나는 경제성장을 위한 지역의 구체적 전략을 다루는 지역개발이론이다.

공간조직이론은 농업토지이용, 산업입지, 정주체계, 도시체계이론과 대도시권의 공간구조 형성이론을 주로 설명하고 있어 지역과 산업 도시계획의 공간구조까지 넘나드는 이론이라고 사료된다. 지역개발이론은 경제성장의 지역적 현상과 추진전략을 다루고 있으며, 성장거점이론, 역사적 이론, 지역 간 소득격차이론 등 지역 또는 국가계획의 위계를 다루는 이론이라고 할 수 있다.(김용웅, 1999)

또한 Hall은 지역개발전략의 추진방식에 있어서 국가계획과 지방계획으로 크게 분류하여 국가계획은 중앙정부가 계획수립과 집행의 주체가 되며 하향적인 계획인데 반하여 지방계획은 지방정부가 계획수립과 집행의 주체가 되는 상향적 계획으로 정의하였다.(1972; 김용웅 1999에서 재인용)

그러나 상기한 이론들은 대량생산 및 소비구조에 바탕을 둔 전통적 산업사회를 전제로 하는 것으로서, 기술혁신과 새로운 생산체제에 바탕을 둔 유연적생산체제가 등장하면서 많은 비판을 받고 있다. 최근에 와서는 환경 및 복지 분야에 대한 인식이 확대되면서 지속가능한 개발이론이 지역개발이론에 주요 부문이 되고 있다.

국가계획은 산업화가 일어나기 전 아주 미개한 상태에서는 지역정책의 필요성이 크지 않고 교육, 영농 및 수송의 개량, 생산방식 및 제도개선 등 경제발전의 전제조건을 갖추는데 치중하지만 일단 산업화 초기단계에 접어들면 효율적인 산업화의 추진을 위한 지역공간체계 구축 및 사회간접자본의 시설확충에 지역개발 전략을 추진하게 된다. 이러한 현상은 1950 ~ 1960년대 일어났던 것으로서 이를 달성하기 위한 하향적인 접근방식을 채택하고 있다.

그러나 1970년대 효율성에서 형평성과 삶의 질 개선을 중시하는 정책으로 바뀌게 되는데 지역공간이 단순히 부를 창출해내는 기능적 공간에서 역사적 전통과 사회적 삶의 터전으로서의 가치를 가진 지역사회로 인식되며 지역주민의 자발적 참여를 중요한 지역개발의 요소로 여기게 된다. 따라서 지역개발 잠재력의 확대를 중시하는 상향적 개발방식을 채택하게 된다.

우리나라의 경우 이제 이 단계를 거치고 있는 중이라고 할 수 있지만 서구 선진국의 경우 이러한 과정을 지나 탈산업화의 단계에 이르렀다. 탈산업화 단계에서는 기업 간 네트워크체제의 구축, 새로운 정보와 기술에 대한 접근, 환경용량과 생태시스템의 존중 등 친환경적 개발방식을 중시하게 된다.

이렇듯 국가계획은 지역 간 형평성 증진과 낙후지역의 개발에 도시계획은 도시 내 공간적 배치와 활용에 있어 효율성을 증진시키는데 목적이 있다고 하겠다.

2. 우리나라 국토·도시계획체계의 운용실태

1) 우리나라의 국토 · 도시계획체계

우리나라에서 국토계획체계가 처음 자리를 잡기 시작한 것은 1963년 국토건설종합계획법의 제정으로 전국계획이자 최상위 계획체계라고 할 수 있는 국토종합계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하고 나서이다. 국토건설종합계획법에는 국토종합계획 이외 도종합계획과 군종합계획을 수립할 수 있도록 하였다. 물론 특정지역종합계획도 있기는 하였지만, 공간적으로 국가-지방자치단체의 행정구역

으로 대상으로 하는 종합계획 성격에서는 벗어나는 계획이므로 논외로 한다.

이후 1994년 통합시의 출범으로 군종합계획은 시·군종합계획으로 통합되어져 체계를 유지하다가 2002년 국토기본법의 제정과 함께 폐지되었다. 그러나 2002년 제정된 국토기본법에서도 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 체계는 여전히 유지하고 있다.

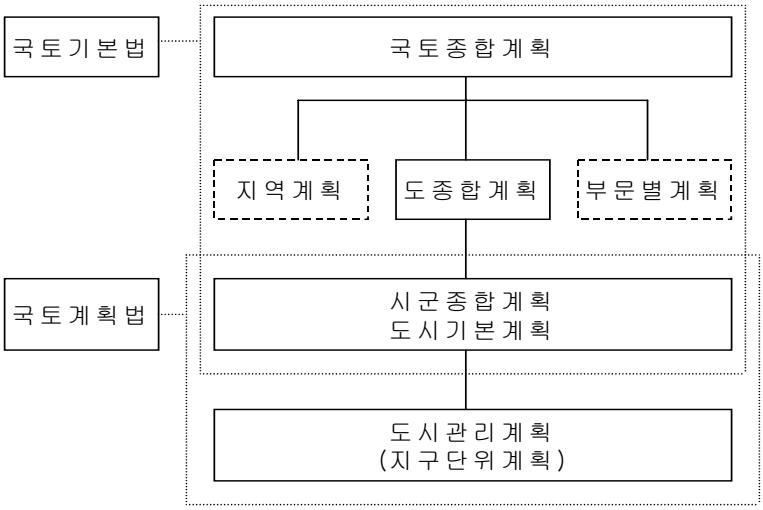
한편 1971년에 개정된 도시계획법에 근거하여 도시계획제도는 최초로 우리나라에 선을 보이고 난 후 1981년 또 한 차례의 도시계획법 개정을 통하여 우리나라의 도시계획체계를 도시기본계획-도시(재정비)계획-연차별집행계획의 단계로 정착시키게 되었다. 이후 2002년 도시계획법의 폐지와 함께 국토계획법의 탄생으로 근거법이 바뀌기는 하였지만 오늘날까지 기본적인 이 체계는 여전히 유지되고 있는 실정이다.

이처럼 서로 다른 법에 의거하여 이원화되어 운영되던 국토·도시계획체계는 2002년 국토기본법과 국토계획법의 제정으로 일원화되는 과정을 겪는다. 우리나라 공간계획의 가장 최상위법인 국토기본법에서는 국토종합계획 하위계획으로 지역계획과 부문별계획 그리고 종합계획인 도종합계획을 두고, 또한 그 차하위계획으로 시·군종합계획을 두고 있다. 도종합계획은 관할구역의 개발 및 관리에 대한 기본적인 정책과 지침을 제시하는 계획체계로서 국토종합계획의 하위계획이자 관할구역 내의 시·군종합계획(도시기본계획)의 상위계획[1]이 된다라고 규정하고 있다.

시·군종합계획의 경우 종전법에 의하면 별다른 지침없이 시·군을 대상으로 수립되는 장기종합발전계획으로 규정하고 있었다. 즉 도시계획법에 근거한 도시계획과는 또 다른 계획체계였다. 그러나 새로 제정된 국토기본법에서는 이 시·군종합계획을 국토계획법에 의해 수립되는 시·군의 장기적인 도시계획으로 규정하고 있다.

---

1) 국토기본법 제7조 (국토계획의 상호관계) "①국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다. ②도종합계획은 당해 도의 관할구역안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다."



<그림 2-1> 현행 국토·도시계획체계

따라서 우리나라의 국토·도시계획체계의 근간은 국토기본법에 의한 국토종합계획과 도종합계획, 도시계획법에 의한 도시기본계획과 도시관리계획의 순으로 정착하게 되었다.

2) 국토계획체계의 운용실태

우리나라의 국토계획체계는 국토기본법상의 국토종합계획과 도종합계획, 지역계획, 부문별계획 등으로 나눌 수 있다. 그러나 종합적인 성격의 계층구조를 보자면 국토종합계획과 도종합계획을 이야기 할 수 있을 것이다.

1972년 제1차 국토종합개발계획을 시작으로 오늘에 이르기까지 4차에 걸쳐서 수립되어온 국토종합계획은 국가경제의 체질을 개선하고, 국토개발에 있어 최상위 계획으로서 역할을 수행하여 왔다.

제1차 국토종합개발계획의 경우 대규모 공업기지의 구축, 교통·통신·에너지망 등 국가 인프라 시설의 정비, 지역기능강화에 역점을 두고 추진되었고 서울과 부

<표 2-1> 국토종합계획의 기본목표와 개발전략 및 정책

구분	제1차 국토계획 (1972 ~ 1981)	제2차 국토계획 (1982 ~ 1991)	제3차 국토계획 (1992 ~ 1999)	제4차 국토계획 (2000 ~ 2020)
기본 목표	-국토이용관리의 효율화 -사회간접자본의 확충 -국토자원개발과 자연 보전 -국민생활환경의 개선	-인구의 지방정착 유도 -개발가능성의 전국적 확대 -국민복지수준의 제고 -국토자연환경의 보전	-지방분산형 국토골격 형성 -생산적·자원절약적 국토이용체계 구축 -국민복지 향상과 국토환경 보전 -남북통일에 대비한 국토기반의 조성	-국토의 균형개발을 통한 지역간 통합 추구 -개발과 환경의 통합을 통한 지속가능한 발전 도모 -동북아지역과의 통합 지향 -남북한 통합 도모
개발 전략 및 정책	-대규모 공업기반의 구축 -교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 -부진지역 개발을 위한 지역기능 강화	-국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 -서울, 부산 양대 도시의 성장억제 및 관리 -지역기능 강화를 위한 교통, 통신 등 사회간접자본 확충 -후진지역의 개발 촉진	-지방의 육성과 수도권집중억제 -신산업지대 조성과 산업구조의 고도화 -종합적 고속교류망의 구축 -국민생활과 환경부문의 투자증대 -국토계획의 집행력 강화 및 국토이용관련 제도정비	-개방형 통합국토축 형성 -지역별 경쟁력 고도화 -건강하고 쾌적한 국토환경 조성 -고속 교통·정보망 구축 -남북한 교류협력 기반 조성

행정도시, 지방분권 등 국내외 여건 변화로 인해 제4차 국토종합계획은 수정 중에 있음
출처: 건설교통부(2005b)

산을 잇는 개발축을 집중 개발함으로서 국토 불균형성장방식을 채택하였다. 제2차 국토종합계획의 특징은 제1차 국토종합계획이 의도적으로 특정지역의 개발로 유발된 지역불균형 즉 양극화현상을 극복하기 위하여 성장거점도시를 지역에 집중배치하는 방식으로 진행되었다. 제3차 국토종합계획의 특징은 지방분산형 국토골격을 형성하면서 지방화를 위한 접근방식이라는 것과 국민생활의 쾌적성 확보, 남북국토의 통합성에 대한 대비로 볼 수 있다. 공간측면에서 본다면 1차와 2차는 권역중심의 발전방향을 다루고 있으며 3차와 4차는 국토균형발전이라는

목표에 중점을 두고 있다.

이러한 국토종합계획의 내용들을 살펴보면 1) 국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항 2) 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항 3) 국토 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항 4) 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항 5) 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항 6) 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항 7) 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항 8) 수해·풍해 그밖에 재해의 방지에 관한 사항 9) 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항을 포함하고 있는 등 다방면에 걸쳐 개략적인 나갈 방향을 설정하고 있다.

이에 반해 도종합계획은 국토종합계획의 하위계획으로서 공간범역상 국가와 기초지방자치단체의 중간에 조정적 역할을 담당하는 계획으로 보아야 할 것이다. 즉, 전국계획의 기본방향과 정책기조 하에 지역차원의 개발계획을 구체화하는 동시에 하위 지역계획에 대한 방향과 지침을 제시하는 역할을 수행한다(김용웅, 1999).

도종합계획은 국토건설종합계획법의 제정과 함께 도입되었으나 실제로 수립된 것은 제2차 국토종합개발계획 수립이후로서 국토종합계획과 마찬가지로 종합적인 사항을 포함하고 있다.

이러한 도종합계획의 내용을 살펴보면 1) 지역현황·특성 분석 및 대내외적 여건변화 전망에 관한 사항 2) 지역발전의 목표와 전략에 관한 사항 3) 지역공간구조 정비 및 지역 내 기능분담에 관한 사항 4) 교통·물류·정보통신망 등 기반시설 구축에 관한 사항 5) 지역 내 자원 및 환경의 개발과 보전·관리에 관한 사항 6) 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항 7) 주택·상하수도·공원·노약자 편의시설 등 생활환경 개선에 관한 사항 등을 포함하는 내용으로 이루어져 있다.

3) 도시계획체계의 운용실태

국토계획법에 근거한 도시계획체계로서는 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획으로 구분할 수 있다. 광역도시계획이 수립의 필요성이 제기될 때 수립하는 임시계획의 성격이라면, 도시기본계획은 예외적으로 수립이 임의화 되어 있는 시·군을 제외하고는 의무적으로 모든 시·군에 수립하게 되어있다. 도시관리계획은 계획의 성격보다는 시·군계획의 근간이 되는 도시기본계획을 구체화하기 위한 수단을 제공하는 제도로 볼 수 있다. 그러므로 실제로 해당 시·군의 도시계획에 있어 주요한 사항은 도시기본계획에서 결정된다고 해도 과언이 아니다.

광역도시계획의 경우 인접한 시·군과 광역시설의 설치 등 현안사항을 해결하기 위해 특정부문을 중심으로 수립하는 경우와 인접한 시·군과의 공간구조 및 기능을 상호연계하기 위하여 종합계획을 수립하는 경우가 있다. 전자의 경우 상당히 구체적인 실행계획의 성격을 가지고 있으나, 후자의 경우는 정책적이고 지침적인 성격을 갖는 것이 된다..

광역도시계획이 수립된 시·군에서의 광역도시계획의 위계는 한 도시의 기본이 되는 도시기본계획과 도시관리계획에 우선한다. 즉 국토계획법상 광역도시계획은 가장 최상위의 계획체계라는 것이다.

광역도시계획은 1991년 도시의 연담화・광역화가 급속히 진행됨에 따라 효율적인 광역도시의 관리가 중요한 과제로 대두됨에 따라 도입되었으나, 활성화되지 못하다가 2000년 개발제한구역의 조정이라는 국가적 주요 이슈를 해결하기 위하여 도시계획법 전문개정을 통하여 비도시지역을 포함하여 수립할 수 있도록 하였으며, 수도권 및 마창진권을 포함하여 6개 권역에 걸쳐 최초로 광역도시계획권을 설정했고, 계획수립에 착수하게 되었다.

광역도시계획의 내용을 살펴보면 1) 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항 2) 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항 3) 광역시설의 배치・규모・설치에 관한 사항 4) 경관계획에 관한 사항 5) 광역계획권의 교통 및 물류유통체계에 관한 사항 6) 광역계획권의 문화・여가 공간 및 방재에 관한

사항 등의 내용을 포함하고 있으나 특정사안을 해결하기 위해 수립하는 경우에는 필요한 항목만을 포함하여 수립한다.

도시기본계획 혹은 군기본계획은 한 시·군의 장기적인 발전방향에 대비하여 공간적인 틀을 갖추기 위한 계획체계로서, 특히 시·군의 토지 개발 및 관리에 가장 근간이 되는 계획이다.

이러한 도시기본계획의 성격은 관할 시・군의 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이자, 물리적 계획일 뿐만 아니라 사회・경제적인 측면을 포함하여 생활환경을 대비하는 종합계획이고, 도시관리계획 등 하위 관련계획의 기본이 되는 전략계획이라고 규정하고 있다.

1982년 처음 수립되기 시작한 도시기본계획은 토지를 장기적인 안목에서 종합적으로 관리하고 개발하게 되었다는 긍정적인 평가와 도시관리계획에 준하는 기술수준 및 결정과정 장기화 등의 문제점으로 인해 역할 무용론을 주장하는 부정적인 견해가 엇갈리고 있는 실정이다. 그러나 국토・도시계획체계 중에서도 구체성과 활용성적인 측면에서 직접적으로 지역 및 도시계획을 수립하고 관리하는 체계는 도시기본계획뿐이며 이 부문에 있어서는 사실상 지방자치단체의 정책 지침서로서의 역할을 수행하고 있다.

도시기본계획의 내용을 살펴보면 1) 지역적 특성 및 계획의 방향・목표에 관한 사항 2) 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분 3) 토지의 이용 및 개발에 관한 사항 4) 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 5) 환경의 보전 및 관리에 관한 사항 6) 기반시설에 관한 사항 7) 공원・녹지에 관한 사항 등 많은 부문내용을 포함하고 있어 종합계획이라고 부르기도 한다.

도시관리계획은 광역도시계획 및 도시기본계획의 지침을 수용하여 상위계획의 개발방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 계획이라고 규정하고 있다. 그러나 사실 도시관리계획을 계획(planning)으로 보기에는 어렵다는 것이 중론이다. 도시관리계획의 주요 역할은 도시기본계획에서 결정된 내용을 구체화하기 위하여 지역·지구의 지정(zoning)이나 도시계획시설 및 도시개발사업을 결정하는 도구일 뿐이라고 주장하는 학자도 많다.

그러나 도시관리계획은 토지를 직접적으로 개발하고 관리하며 상위계획을 구현하는 기본적인 과정이자 도구이므로, 그 성과에 대한 부정적 의견은 거의 없다.

이러한 도시관리계획의 내용은 1) 용도지역·용도지구 지정 및 변경에 관한 계획 2) 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역 지정 및 변경에 관한 계획 3) 기반시설 설치·정비·개량에 관한 계획 4) 도시개발사업 및 재개발사업에 관한 계획 5) 지구단위계획구역 지정 및 변경에 관한 계획과 지구단위계획을 포함하고 있다.

도시관리계획은 각 개별 필지별로 용도지역·지구 및 사업 등을 지정하는 계획으로서 구체적이고 명확하게 기술하고 있으며 특히 도시관리계획의 일환인 지구단위계획의 경우 용도지역의 지정에서부터 개별 건축물의 건축계획에까지 구체적인 사항을 명시하고 있다.

3. 우리나라 국토·도시계획체계의 주요 이슈

1) 국토·도시계획체계상의 이슈

지역계획차원에서 본다면 우리나라의 공간계획체계는 무척 복잡한 수평적 또는 수직적 계층을 이루고 있다고 보여진다. 비록 종합계획 차원에서의 국토계획체계와 도시계획체계는 국토기본법과 국토계획법의 제정으로 연계성이 강화되어 국토종합계획-도종합계획-도시기본계획의 위계를 보이지만, 사실 이외의 개별법에서 규정하고 있는 각종 개발계획들은 계획간 연계와 조정이 곤란하다는 것이다. 국토기본법은 수도권정비계획, 광역권개발계획 등을 외형적으로는 포함하고는 있으나 실제 계획간의 연계에 있어서는 여전히 조정이 곤란한 양상을 보이고 있다. 국토계획법 역시 도시개발법, 택지개발촉진법 등에 근거한 계획들을 도시기본계획이나 도시관리계획이 포괄하고 있어야 하지만 계획간의 연계는 어려운 것이 사실이다.

또한 계획체계의 수직적인 측면에서 보더라도 국토종합계획상의 인구 등 일부 계획지표를 제외하고는 계획내용상의 연계가 중요시하게 되지 않는다는 것이다. 즉 국토종합계획의 내용이 하위계획인 도종합계획에서 이를 실천하기 위한 구체적 계획이 마련되지 않는다는 것이다. 이러한 상황은 도종합계획의 하위계획인 도시기본계획에서도 마찬가지인 것으로 판단된다.

한편 1981년 도시계획법개정을 통해 최초로 법적인 근거에 의해 규정된 도시기본계획은 사실 한 도시의 정책적·전략적·지침적 계획이라고 하기에는 지나치게 상세하여 도시관리계획과의 기능 및 역할 측면에서 모호하다고 할 수 있다. 특히 승인과정에서 토지이용계획 등 몇 가지 이슈가 될 만한 부문에 있어서는 거의 도시관리계획 수준의 상세정도를 요구하고 있는 실정이다.

도시기본계획의 이러한 운용은 1982년 중앙정부가 도시관리계획(재정비)의 결정권한을 지방으로 이양하면서 도시기본계획을 통하여 지방자치단체의 도시관리계획 즉, 지자체의 공간정책을 통제하기 위한 하나의 방법으로서 판단했기 때문인 것으로 풀이된다.

따라서 도시기본계획의 필요성에 대한 논란이 일기 시작했으며 이러한 논란중에 1993년 국토연구원에서 연구한 '도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구'에서는 도시기본계획의 역할을 세 가지로 규정하였는바,(박재길, 1993) ⅰ) 각 부문별계획을 통괄 조정하는 역할 전략지침을 제시하는 역할, ⅱ) 물적인 계획뿐만 아니라 사회・경제적인 측면을 모두 포함하는 종합계획으로서의 역할, ⅲ) 도시발전의 목표 및 목적, 정책대안과 실현프로그램을 제시하는 정책계획으로서의 역할로 규정하였다.

이러한 연구결과는 도시계획체계에 반영되어 운영되어졌지만, 결국 선언적인 의미로만 남았을 뿐이며 여전히 도시기본계획이 정책계획의 역할만 수행할 것인지 아니면 도시관리계획을 위한 사전적계획인 지침계획의 성격도 같이 갈 것 인지에 대한 논란은 계속되고 있다.

2) 국토계획상의 주요이슈

⑴ 내용 및 역할

이론연구에서도 살펴보았듯이 국토계획의 기능 및 역할은 우선적으로 경제·사회적 발전계획에 초점을 맞추고 있다는 것이다. 경제·사회발전계획에 따라 지역간의 공간계획이 부수적으로 계획되어지는 바, 물적 공간계획의 기능과 경제사회발전계획 기능이 혼재되어 있어 토지이용 및 건설부문에 제한되어 있는 기존의 계획부서에서 이를 효과적으로 수립하여 집행하는데 어려움을 겪고 있다.

그러므로 국토계획은 공간구조에 대한 선언적인 방향은 제시하고 있으나 토지이용 및 규제에 관한 내용은 제외하고 있다. 따라서 국토계획의 기능 및 역할 상 공간계획으로서의 예방적·유도적 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다(김용웅, 1999)는 것이다. 또한 국토계획은 공간구조 외에 국가기반시설의 확충에 초점을 맞추고 있는데, 국가적 차원의 효율성을 고려하기 보다는 지역안배차원의 배분을 중요시하고 있어 투자 중복 등 비효율적인 계획수립을 하고 있는 실정이다.

도종합계획 역시 도 행정구역에 대한 공간계획의 내용을 포함하는 종합계획의 형태를 띠고 있으나 실제적으로는 지역 내에서 실현될 중앙정부 및 지방자치단체의 투자사업계획의 제시에 치중하고 있다.

⑵ 수립절차 및 집행

국토계획의 수립에 있어 주요 이슈를 살펴보면 국가가 주도적으로 수립하는 계획의 경우 하위지방자치단체의 참여가 미흡하며, 지방자치단체가 수립하는 계획의 수립과정에서도 중앙정부의 개입이 높아 자율성을 침해하고 있다는 것이다. 도종합계획의 경우 중앙관계기관의 심사내용이 포괄적이어서 심의·승인과정에서 중앙정부의 불필요한 간섭이나 객관성이 떨어진다는 지적을 받고 있다.

또한 심의 및 승인과정의 과다한 지연으로 인하여 수립과정에서 공백 기간을 초래하는 경우가 많으며, 관계 전문가나 주민의 실질적인 참여가 미흡한 것으로 드러났다.

한편, 집행과 관련하여 국토계획상의 문제점을 살펴보면 종합적인 계획수립 체계만이 제도화 되어 있어 이를 실현할 수 있는 구체적인 부문 및 하위계획체계가 확립되어 있지 않다는 것이다. 도종합계획만이 종합계획의 일원화 시책에 따라 도시기본계획과 도시관리계획으로 이어지는 계획체계를 가지고 있을 뿐인데, 이 마저도 계획간의 상이한 표현방식과 구체성이 결여, 재정 및 예산과여 연계가 이루어지지 않아 하위계획단계에서 이를 구체화하기에 상당한 어려움을 호소하고 있는 상황이다.

3) 도시기본계획상 주요이슈[2)]

도시계획체계에서 가장 이슈가 되는 것은 도시기본계획제도이다. 사실 도시관리계획은 계획이라기보다는 지역·지구의 지정, 도시계획시설사업의 결정 등 도시기본계획에서 제시한 비젼을 구체화하기 위한 수단을 제공하고 있다. 따라서 본 연구는 승인권한이 이양되는 도시기본계획의 제도운용에 있어 이슈가 무엇인지를 정확히 파악할 필요가 있다.

도시기본계획은 1982년 최초 도입된 이래 많은 논란거리를 제공하며 시행되어 왔으며, 이를 해소하기 위한 노력들이 경주되었으나 근본적인 대책을 세우지는 못했다.

이러한 논란거리들을 대상으로 계획내용, 계획수립 및 결정과정 그리고 운영측면에서 짚어봄으로서 향후 지방이양에 따른 여건변화의 향방을 분석하고 제도개선을 위한 단초로 삼고자 한다.

(1) 계획내용

① 계획의 논리적 타당성

도시기본계획의 계획내용에 있어 가장 논란이 되어왔던 것은 인구의 과다설정

2) 전차연구인 김상조 외(2003, pp12-21)를 원용하였다.

인데 인구지표는 도시기본계획 모든 부문에서 수요예측의 가장 기초적인 자료일 뿐 아니라 각 지자체의 상·하수도, 교통 등 기반시설의 용량을 예측하는 자료로 활용되어 왔다. 그러므로 지자체는 과도한 인구추계를 통해 이러한 기반시설의 물량이나 재원을 중앙정부에 요구하고 있는 실정이며, 기본계획의 심의과정에서 항상 논란의 대상이 되어왔다.

한편 지방자치체의 정착은 지역에 대한 지자체장의 경영마인드를 고취시켜 지역발전의 훌륭한 밑거름이 되는가 하면, 지역에 대한 선심성 도시계획의 남발과 강행으로 사업의 중단 또는 계획(paper plan)에 불과한 사업이 되는 등 폐해를 낳기도 하였다. 이러한 현상은 도시기본계획의 수립에서도 나타나 계획의 실현성이 떨어지거나 비논리적이고 비합리적인 계획을 수립함으로서 심의과정이나 중앙정부와의 협의시 마찰을 초래하기도 하였다.

현행 도시기본계획의 논리적 타당성을 묻는 설문조사 결과 전체 응답자의 약 47%가 논리적 타당성이 높다고 응답하였으나 연구소·학계의 관계자들의 약 55%는 낮은 편이라고 응답하였다.

② 상위계획 및 관련계획과의 연계성

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

지방자치제의 시행은 지자체의 자율적인 시정운영을 정착시키면서 각 지방자치단체들은 지방자치단체의 이익에 반하는 관련계획에 대하여는 거부의 움직임을 보이고 있으며, 이들을 수용할 경우 어느 수준까지 수용할 것인가를 고민하고 있는 실정이다.

현행 도시기본계획 운용에 있어 상위계획 및 관련계획과의 연계성을 묻는 설문조사결과 전체 응답자의 63.7%가 높다고 응답하였는데, 이는 승인권한을 가지고 있는 중앙정부의 중재에 의한 것으로 풀이되며, 향후 지방자치제도의 성숙과

가속화는 이러한 연계 고리를 약화시킬 것으로 판단된다.

③ 친환경적인 측면

도시기본계획의 내용에 있어 자연환경이나 주거환경의 수준을 얼마나 중요하게 고려하였는가 또한 중요한 논란거리가 아닐 수 없다.

친환경적인 측면은 계획의 논리적 타당성과 관련이 깊은 항목으로서 계획의 논리성이 떨어지거나 비합리적이 될 때 해양이나 산악과 같은 자연환경의 훼손은 물론이고 사람이 거주하는 주거환경의 질을 낮추는 경향이 있다.

현행 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 고려를 묻는 설문결과에서는 전체 응답자의 약 37%가 높은 것으로 응답하였으나, 연구소・학계의 관계자들은 52%가 낮다고 응답해 대조를 이뤘다.

⑵ 계획수립 및 결정과정

① 민주적인 절차 및 주민참여의 기회

우리나라에서 지방자치제가 재시행 된지도 10년이 지나 정착단계에 들어갔고 국민의 의식변화와 함께 다양한 시민운동이 전개되면서 정부정책에 시민들의 참여기회는 점점 늘어나는 추세이다.

그러나 여전히 국토종합계획, 도종합계획, 도시기본계획 등 수립과정에서의 주민참여는 관심이 낮을 뿐 아니라 아주 미미한 실정이다. 또한 공청회 등을 통한 주민의견수렴 절차는 지극히 통상적이고 의례적이어서 이해당사자 외에 공청회에 참석하는 주민들의 수는 극히 적으며, 그나마 참석한 주민들도 주민의견수렴이 형식위주로 흐르는 공개석상에서 자신의 의견을 피력하는 경우는 거의 찾아보기 힘든 실정이다.

도시기본계획상 민주적인 절차나 주민참여의 기회를 묻는 설문조사결과 전체 응답자의 32%가 낮다고 응답하였으며 중간이라고 응답자는 39%, 높다고 응답한 응답자는 29%를 차지하여 다소 부정적인 반응을 보였다.

② 중앙관계부처 및 인근지자체와 협의

국토종합계획을 제외한 지방자치단체에서 수립하는 계획들은 중앙관계 부처 및 주무부서와의 승인 혹은 협의과정을 거치도록 되어 있다. 그러나 계획의 특성을 이해하지 못하는 타 부처와의 협의는 협의자료나 방법 등에서 효율적인 협의가 어려운 실정이며, 해당부처의 이해와 맞지 않는 부분에 있어서 매우 배타적인 자세를 보이고 있다는 지적이 있다. 건설교통부(중도위심의시)조차도 현지에 대한 이해의 부족으로 답사 등이 뒤따라야 하는 문제점을 안고 있다.

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

현행 도시기본계획상 중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의의 용이성을 묻는 설문조사 결과 전체 응답자의 41%가 낮은 편이라고 응답하였고, 높다고 응답한 전문가는 13%에 불과하여 이러한 문제점을 잘 보여주고 있다.

③ 결정과정에 소요되는 기간

지방자치단체에서 수립하는 각종 계획들의 승인기간 장기화는 많은 실무자들이 문제라고 생각하고 있는데, 도종합계획을 비롯하여 도시기본계획 역시 이 같은 문제점을 지적하고 있다.

1999년 ~ 2001년 사이에 건설교통부에 신청된 23개시의 도시기본계획의 승인기간을 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 민원발생 소지를 제공하고 있으며, 도시기본계획의 탄력적인 운영을 저해하고 있다는 지적이 많다. 실제 설문조사 결과 응답자의 70%가 결정과정이 너무 길다고 응답하고 있다.

⑶ 집행 및 운영상의 이슈

① 도시의 제반 정책결정과정상 중요한 지침서로서의 역할

도시기본계획은 종합성이 강하여 정부 내 여러 부처와의 연계가 필수적이고, 지역이나 도시의 정책 결정에 있어 중요한 지침서로의 역할을 해야 하나 공간계획과 관련된 부서만이 계획의 수립과 운영에 관여하고 있을 뿐이다.

도시기본계획보고서가 도시의 제반 정책결정에 지침서로서 역할을 하는가라는 설문에 58%의 응답자가 그렇다고 대답했으나, 나머지 적지 않은 응답자들이 중간이하로 응답했다. 특히 학계의 관계자들은 약 44%이상이 낮다고 응답하였으며, 41%의 응답자가 높다고 응답하여, 다소 부정적인 시각을 가지고 있는 것으로 평가되었다. 이러한 결과로 미루어 보아 도시기본계획 보고서가 완전한 지침서로서의 역할을 담당하는 것은 아닌 것으로 해석되어진다.

도시기본계획은 종합계획으로서 도시계획분야는 물론이고 사회・경제・문화분야를 총괄하는 계획이므로 타부서에도 중요한 지침서로서의 역할을 해야하지만 실제 운영에 있어서는 도시계획관련부서 이외에는 정책결정도서로 별반 이용되지 않는 것으로 판단된다.

② 계획의 실현성

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

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

③ 민원의 대응성

도시기본계획은 직접적으로 주민과의 갈등을 유발하는 계획은 아니지만 계획

에서 수립된 정책이나 지침 등은 도시관리계획 및 사업시행단계에 영향을 미치기 때문에 기본계획수립의 지연은 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 높다가 20%인 반면 낮다가 29.5%를 차지해 다소 부정적인 반응을 보이고 있다.

4) 종합

국토계획에서 제1차 국토종합계획은 국토발전 전략 및 방향과 사업계획을 토대로 나름대로 성과를 거둔 반면, 제2차와 제3차 국토종합개발계획에서 제시된 개발 사업은 무수히 많았지만, 실제로 집행된 사업은 많지가 않았고, 특히, 사회적 수요가 높거나 정치적 변수가 크게 작용한 사업들이 주로 집행되었다는 점을 고려하면, 국토종합계획이 단순히 계획으로서만 기능했다고 평가될 수밖에 없다고 하겠다.(황희연・전순제・김진철, 1999년)

이러한 현상의 이유를 몇 가지로 추정해보면 우선, 국토종합계획이 개략적이고 포괄적인 기술수준을 유지하고 있으며 선언적인 국토발전방향과 기반시설 및 하부구조 개발 등 사업위주로 작성되고 있기 때문이라고 보여지는데, 도종합계획 역시 여러 부문에 걸쳐 개괄적이고 포괄적으로 기술되고 있으며 선언적으로 지역발전방향을 제시하고, 인프라 개발 등 사업위주로 작성되었다는 점에서 국토종합계획과 크게 다르지 않다.

둘째, 국토계획에서 제시된 많은 사업과 정책방향이 타부처 및 도정에 긴밀히 연계되지 못하였고, 투자재원의 부족 등으로 효율적인 추진이 이루어지지 못한 것으로 분석된다.(서창원, 1991)

셋째, 토지이용의 예방적·유도적 기능의 부족을 들 수 있다. 국토계획에서 제시된 공간계획의 방향이나 사업 등이 그것을 위한 토지이용이나 시설과 연계된

지침적 방향제시가 되지 않고 단순히 사업이나 구상을 제시하고 마는 수준에 거친다는 것이다.

넷째는 국가발전 및 시민사회의 성숙에 따른 지역개발에 있어 하향식 접근방식의 한계다. 앞서 언급하였지만 1970년대를 거치며 우리나라의 경제성장위주의 공간계획은 강력한 집행력을 지닌 중앙정부의 주도하에 이루어졌다. 그러나 지방자치체의 정착과 더불어 시민들의 성숙은 지역적 욕구를 분출시키고, 개인의 희생에 대한 저항, 환경에 대한 관심증가 등은 정부주도의 일방적인 하향식 방식을 거부하고 상향적 접근방식을 요구하고 있다. 이점은 서구의 여러 나라의 경험에서도 잘 알 수 있다. 실제로 영국의 경우, 1964년부터 우리나라의 국토종합개발계획과 유사한 지역경제계획을 추진하였으나 국가발전과 더불어 1979년에 폐지되기에 이르렀고, 프랑스의 경우도 세계 2차 대전 후 국가계획을 수립하였으나, 지방분권화와 더불어 1999년에 폐지하였다.

한편 도시계획의 경우 우선 도시기본계획과 도시관리계획의 역할과 기능이 분명치 않아 토지이용이나 시설계획에 있어 도시기본계획이 지나치게 상세하게 제시되는 등 문제점을 노출하고 있다는 것이다.

또한 도시기본계획의 운용실태를 분석한 결과, 계획내용 부문에 있어 계획의 논리적 타당성, 환경에 대한 고려에 대하여 다소 부족하다는 의견이 지배적이었다. 수립과정에 있어서는 주민참여 등 민주적 절차와 중앙관계기관 및 인근지자체와의 협의, 계획의 승인기간 등이 모두 부정적인 것으로 드러났다. 마지막으로 계획의 집행 및 운영이 있어서 지침서로서의 역할, 계획의 실현성, 민원에의 신속한 대응여부에서 모두 다소 부족하다는 의견이 많았다.

C · H · A · P · T · E · R · 1

3 도시계획분야에서의 지방분권 추진현황 및 문제점

본 장에서는 우리나라의 지방분권 추진현황을 살펴보고 특히 도시계획분야에서의 지방분권과 향후 추진방향을 살펴보고자 한다. 20여년 동안 도시기본계획의 승인권한을 행사해오던 중앙정부가 그 권한을 도지사에게 이양하고 도시관리계획의 결정권한 역시 시·군으로 이양하려 하고 있다. 그에 따른 문제점을 짚어보고 향후 과제는 무엇인지 분석하고자 한다.

1. 도시계획분야에서의 지방분권 추진현황[3)]

1) 도시계획분야에서 중앙정부와 지방정부의 역할

사회전반적인 분야에서 지방자치제도의 정착은 빠른 속도로 이루어지고 있으며 이러한 분위기는 특히 국토·도시계획분야와는 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 왜냐하면 중앙정부와 지역갈등의 대표적인 부류가 국토 및 도시계획의 공간계획과 관계된 지역개발에서 비롯된다. 그 이유는 지역의 산업과 경제 및 주민생활의 대부분이 이러한 공간계획과 깊은 관련성을 맺고 있기 때문이다.

국토종합계획의 경우 국가에서 수립하고 시행하는 계획이므로 지방자치제 실시 후에도 승인에 대한 사무권한을 중앙정부에서 유지하는 것은 당연한 것으로 보인다. 도종합계획의 경우는 지방자치단체에서 수립하여 중앙정부의 승인을 받

3) 전차연구인 김상조 외(2003, pp24-33)을 원용하였다.

도록 하고 있다. 이렇듯 국토계획분야에서의 사무는 여전히 중앙정부가 유지하고 있지만 도시계획분야에서는 그동안 많은 부분에서 권한의 위임 되었다.. 그러나 근본적으로 중앙과 지방의 역할은 여전히 지도·감독과 단순 집행기능의 수직관계를 유지하고 있는 것으로 사료된다. 예를 들자면 도시계획분야의 근간을 이루는 법률인 국토계획법에 따르면 해당 지차제의 기본적인 도시개발 및 관리의 정책을 결정하는 도시기본계획의 입안은 지방자치단체에서 하지만, 그 결정은 중앙정부가 함으로써 지방정부의 자치권을 간섭(지도·감독)하는 결과를 낳고 있다는 주장이 그것이다.

2) 도시계획분야에서 권한이양 및 위임현황

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

광역도시계획의 경우 계획의 입안만이 광역자치단체에 있을 뿐 계획권의 지정 및 결정권한은 중앙정부에 있으며 도시기본계획의 경우도 계획의 입안은 지방자치단체에 있으나 결정권한은 중앙정부에 있으며 일부 시·군 또는 중요도가 떨어지는 부문계획의 변경사항만은 지방자치단체가 결정하게끔 하고 있다는 주장이다.

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.

<표 3-1> 도시계획분야에서의 권한위임 현황

구 분	중앙정부	지방자치단체
광역도시계획	· 광역계획권의 지정 · 계획안의 입안 및 결정	· 계획의 입안(관할구역내 한하여)
도시기본계획	· 계획안의 결정	· 계획의 입안 · 계획안의 결정(조건부) - 인구 10만명 이하의 시·군(단 수도권에 속해있지 않으며 광역시와 경계에 인접하지 않은 시·군) - 경미한 사항 변경(환경보전·경관·미관·방재 등)
도시관리계획	· 계획의 입안(특수한 경우 한하여) · 계획안의 결정(조건부) - 중앙정부에서 입안한 계획안 - 일정규모 이상의 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경 - 일정규모 이상의 녹지지역을 주거·상업·공업지역으로 변경 - 개발제한구역, 수산자원보호구역, 시가화조정구역의 지정 및 변경 - 일정규모 이상의 제2종지구단위계획의 지정 및 변경	· 계획의 입안 · 계획안의 결정
기타	· 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정(1㎢ 이상)	· 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정(1㎢ 미만)

주: 2005년 1월1일 현재기준

3) 지방자치제에 따른 도시계획 결정권한의 문제점

광역도시계획 및 도시기본계획의 승인권한이 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 결정함으로서 지방자치단체가 향후 해당지자체에서 효력을 발휘할 계획을 스스로 입안

하고 결정하여 일관성을 유지하는 반면 우리나라의 경우 이원화된 권한체계로 인하여 계획안의 일관성 유지가 쉽지 않다는 우려를 낳고 있다.

또한 단순집행계획의 성격이 강한 도시관리계획조차도 입안권과 결정권한에 있어 주요한 업무의 대부분은 여전히 중앙정부가 유지하고 있어 명목상의 권한이양이라는 지적이 있다. 이외에도 국토계획법외 타 법령에서 일정규모 이상의 용도지역 의제 또는 지정·변경에 관한 사항 대부분이 중앙에서 권한을 유지하고 있어 지방자치단체에서 일관성을 유지하여 자체적 개발이나 관리하기가 어렵다는 불만의 소리가 높은 실정이다.

2. 도시기본계획 승인권한의 지방이양 과정

이러한 분위기속에서 도시계획분야에서 일어나고 있는 지방자치의 요구차원에서 본다면 도시기본계획의 승인권한을 지방으로 이양해야한다는 요구는 지극히 당연스러운 것으로 보이는데, 그 이유로 다음의 몇 가지를 들고 있다.

1) 도시기본계획 승인권한의 이양 요구

⑴ 승인기간의 장기화로 인한 비탄력적 운용

앞에서도 밝혔지만 기초자치단체의 입장에서 본다면 입안의 시작과 광역자치단체 및 중앙정부에서의 관계부처 협의, 중도위 심의, 건교부장관 승인 등의 과정을 거치는 동안 2년이상의 장기간이 소요되는 것으로 나타났다.

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

⑵ 상위계획을 통하여 국가정책 반영 가능

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

⑶ 행정력의 낭비

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

⑷ 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 곤란할 것이라는 주장이 일고 있다.

2) 도시기본계획 승인권한 이양요구에 대한 반대논의

⑴ 승인기간의 장기화문제

도시기본계획의 승인기간은 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 승인기간의 장기화는 중앙정부의 승인과정때문이 아니라 오히려 기초자치단체나 광역자치단체에서 지체한 때문이라는 지적이 있었으며, 중앙정부에서의 지체기간 대부분은 관계부처와의 협의때문이라는 주장이다. 이는 광역자치단체로 승인권한이 이양되더라도 관계부처와의 협의는 필수적으로 거쳐야 하므로 기간의 단축은 기대만큼 되지 않을 것이란 예상이며, 또한 건설교통부가 중재하지 않는 관계부처와의 협의는, 보수적인 우리나라 상황에서 중앙정부와 지방정부가 동등한 관계에서 이루어지기 어려울 것이라는 지적이 있었다. 그러므로 승인권한의 이양은 승인기간의 단축보다는 오히려 길어질 가능성도 있는 것으로 내다봤다.

⑵ 국가정책의 반영문제

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 도시기본계획을 세밀하게 지도・감독하기는 힘들다는 주장이다.

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

⑶ 행정력 낭비의 문제

지방에서도 계획내용에 대하여 세밀한 검토가 이루어지는 것은 사실이나 이는 해당 시・군차원의 검토로서 중앙정부가 국가전체 또는 지역적인 차원에서 검토하는 것과는 수준이 다르다는 주장이다. 따라서 지방의 입안과정에서 검토되는 것과는 검토대상이나 방향에 크게 차이가 나므로 절차중복이나 행정력의 낭비로

볼 수 없다는 주장이다.

⑷ 중앙정부의 전문인력 부족과 중도위 위원들의 현지실정 몰이해 문제

중앙정부의 전문인력 문제는 향후 전문인력의 보강과 전문 연구기관의 활용을 통해 극복할 것이며, 중도위위원들은 주로 국가정책적 차원위주의 심의를 하기 때문에 현지확인 등을 통한 지역실정을 파악하는 것은 타당하다는 주장이다.

3) 도시기본계획 승인권한의 지방이양

이러한 논란속에서 2003년 6월 25일 지방이양위원회는 도시기본계획의 승인권한을 광역자치단체로 이양하는 것으로 골자로 하는 안건을 통과시킴으로서 마침내 도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양되는 것을 승인하였고, 2005년 7월 1일을 기하여 시·군에서 수립하는 도시기본계획안은 도지사가 승인권한을 행사하게 되었다. 다만, 2003년 1월 1일자로 시행된 국토계획법의 성공적인 정착을 위해서는 국토계획법에 근거한 최초 도시기본계획의 승인은 중앙정부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체장이 승인권한을 행사하는 것으로 승인되었다.

<표 3-2> 도시기본계획 승인권한의 지방이양 검토안

구분	기 존			변 경		
	수립	지방의회	승인	수립	해당의회	승인/승인
특별·광역시	시장	의견청취	건교부장관	시장	동의	시장
시·군	시장・군수	의견청취	건교부장관	시장・군수	동의	도지사

출처: 정부혁신지방분권위원회(2005)

또한 지방자치단체장들의 계획 전유 그리고 민원에 좌우되는 도시계획의 입안을 방지하기 위하여 해당 의회에 계획안에 대한 동의를 구하도록 하였다.

한편 특별시와 광역시의 경우는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고,

도시기본계획의 입안권자와 승인권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 승인권한을 가지고 있기로 하였다.

3. 도시관리계획 승인권한의 시·군이양에 관한 논의

도시기본계획 승인권한의 지방이양과 함께 도시관리계획의 승인권한 역시 시·군·구 등 기초자치단체로 이양하는 것에 대한 논의가 본격화 되었다. 중앙정부와 광역자치단체에서는 기초자치단체의 도시계획에 대한 역량미달을 이유로 난색을 표하고 있는 반면에 기초자치단체에서는 계획고권의 존중을 들어 조속한 이양을 요구하고 있는 실정이다.

이 역시 도시기본계획의 경우와 마찬가지로 소수계층의 도시계획 전유를 방지하기 위하여 해당 의회의 동의를 구하도록 하고 있다.

<표 3-3> 도시관리계획 승인권한의 지방이양 검토안

구분	기 존			변 경		
	입안	지방의회	승인	입안	해당의회	승인
특별·광역시	시장	의견청취	시장	시장	동의	시장
자치구	-	-	-	구청장	동의	구청장
시·군	시장・군수	의견청취	도지사	시장・군수	동의	시장・군수

출처: 정부혁신지방분권위원회(2005).

4. 도시계획 관련 권한의 지방이양에 따른 문제점

국토·도시계획체계에서 지방분권의 주요 내용은 도시기본계획 승인권한의 지방이양과 도시관리계획 결정권한의 시·군 이양이라고 볼 수 있다. 따라서 이미 2005년 7월1일부로 시·군에서 작성한 도시기본계획안은 도지사의 승인을 끝으로 확정되고 도시관리계획의 결정권한 역시 조만간 시·군에 이양될 것으로 보인다.

우선 가장 크게 이슈가 되고 있는 도시기본계획 승인권한을 이양하였을 경우 발생할 수 있는 문제점부터 짚어 보고자한다.

1) 도시기본 승인권한의 이양에 따른 문제점[4)]

⑴ 계획의 내용적인 측면

① 계획의 논리적 타당성(도시정책방향의 적절성)

도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양될 경우 계획의 논리적 타당성은 어떻게 변화될 것인가에 대한 설문조사 결과 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 긍정적으로 응답한 반면, 중앙정부와 학계, 전문용역회사의 경우는 논리적 타당성이 낮아질 것이라는 부정적인 의견을 보임으로서 입장에 따라 다소 상반된 결과를 보이고 있다.

이러한 결과는 도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양될 경우 합리성이 결여된 지방자치단체장의 선심성 도시계획 또는 민원에 좌우되는 도시계획 수립에 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, 지방자치제의 반대를 주장하는 학자들의 지적대로 지방자치단체장을 비롯한 소수 엘리트계층 또는 이익집단에 의해 도시기본계획 역시 전제될 가능성이 많은 것으로 판단된다.

---

4) 전차연구인 김상조 외(2003, pp54-65)을 원용하였다.

② 상위계획 및 관련계획과의 연계성

도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양될 경우 상위계획이나 관련계획과의 연계성에는 어떠한 변화를 줄 것인가의 설문에는 37.7%의 응답자가 낮아질 것이라고 응답했으며, 높아질 것이라는 응답자도 33.7%를 차지해 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 판단된다.

③ 친환경적인 측면에 대한 고려

도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양될 경우 친환경적인 측면에 대한 변화를 묻는 설문에서는 환경성이 높아질 것이라는 응답자가 38.7%인 반면 낮아질 것이라고 응답한 응답자가 29.6%를 차지하였다.

그러나 설문결과의 세부내역을 살펴보면 도와 시·군 관계자들 중 약 45%에 가까운 응답자가 환경측면에 대한 고려가 높아질 것이라고 응답한 반면, 중앙정부와 비교적 객관적 견지를 보이고 있는 학계의 관계자들은 다소 부정적인 반응을 보임으로서 역시 입장에 따른 차이를 보이고 있는 것으로 드러났다.

이러한 결과는 중앙정부나 학계의 관계자들이 승인권한의 이양 후 환경측면에 대한 고려가 다소 낮아질 것에 대한 우려의 반응을 보이는 반면 광역자치단체나 기초자치단체의 응답자들은 알아서 잘 할 것이라는 판단이 저변에 깔려 있는 것 같다.

⑵ 계획의 수립 및 승인과정

① 민주적인 절차 및 주민참여의 기회

설문조사 결과 도시기본계획의 승인권한이 지방자치단체로 이양되면 민주적인 절차나 주민참여의 기회는 더 높아질 것이라는 응답자가 전체 응답자의 62%

를 차지했으며 변함없을 것이라는 응답자도 약 30%를 차지하였다.

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

이는 지방자치단체로 하여금 절차의 간소화와 함께 다양한 주민들과 이해관계자 및 기관들과의 협의를 중심으로 진행할 수 있는 기회를 제공하게 됨으로써 과거의 입안주체에 의한 주요안건의 단독승인과 같은 비민주적인 요소가 지양될 것이라는 전망에서 비롯된 결과로 보인다.

그러나 참여기회를 확대한다는 의미와 실질적인 주민의 참여와는 별개 문제로서 지역주민이 얼마만큼 지역의 문제에 관심을 보일지는 미지수로서, 지방선거의 투표율이 중앙선거의 투표율보다 현저히 낮은 것을 볼 수 있는데 이는 그만큼 지역주민의 지역에 대한 관심도가 낮다는 것을 반증하는 결과로도 볼 수 있다.

② 중앙관계부처와의 의사소통 및 인근지자체와의 협의

도시기본계획의 승인과정에서 가장 어려운 것 중에 하나가 관계 중앙행정기관과의 협의 및 인근지자체와의 협의로 볼 수 있는데 인근지자체와의 협의는 도의 심의과정에서 도가 주체적으로 협의를 진행시키며, 관계중앙행정기관의 협의는 건설교통부에서 중재를 하고 있는 실정이다.

그러나 도시기본계획의 승인권한이 지방으로 이양된다면 어떻게 될 것인가라는 설문에 응답자의 약 45%가 어려워 질 것으로 내다보았고, 32.3%는 변함이 없을 것이라고 응답하였으며, 약 26%의 응답자가 쉬울 것이라고 내다보았음

이러한 결과는 전통적으로 중앙집권적인 우리나라의 체제에서 광역자치단체가 관계중앙행정기관과 동등한 위치에서 협의하기란 쉽지 않을 것이라는 것에 많은 응답자가 동의를 하고 있는 것으로 보여져 향후 승인권한의 이양 후 적지 않은 문제점이 예견된다.

③ 승인과정에 소요되는 기간

설문조사 결과 도시기본계획의 승인권한이 광역자치단체로 이양되면 승인기간은 많이 단축되어질 것이라는 예측들을 하고 있는데, 전체 응답자의 약 70%가 이 같은 사실에 동의하고 있는 것으로 나타났다.

이 같은 결과는 승인권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양된다면 최소한 중앙정부에서 계류하는 기간만큼은 단축되어 질 것이라는 예측으로 보여진다.

승인기간의 단축은 중앙정부와의 승인과정에서 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 것으로 기대하고 있다.

⑶ 운영적인 측면

① 도시의 정책승인과정상 중요한 지침서로서의 역할

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

이러한 결과는 승인권한의 지방이양 후 해당 지자체의 요구에 부응하는 자율적인 계획수립 여건이 조성되어져 도시기본계획이 정책승인의 중요한 지침서로의 역할이 증대될 것이라는 기대에 따른 결과로 이해되어진다.

② 계획의 실현성(계획의 집행정도)

도시기본계획이 해당 지자체의 정책지침서로의 역할이 증대될 것이라는 기대와 함께 도시기본계획의 승인권한이 지방으로 이양되면 수립된 계획내용의 실현성 또한 높아질 것으로 기대되는 것으로 나타났다.

승인권한의 지방이양 후 계획의 실현성변화를 묻는 설문에서 전체응답자의 약 60%가 계획의 실현성이 높아질 것이라고 응답했으며, 27.3%가 변함이 없을 것으로 내다보았으며, 12.8%만이 낮아질 것이라고 응답을 하여 승인권한의 이양이

계획내용의 실현성에 상당히 긍정적인 결과를 가져올 것이라는데 의견을 같이하고 있는 것으로 나타났다.

③ 민원에 대한 대응

승인권한이 지방자치단체에 있게되면 즉 지방자치나 지방분권화의 강화는 지방자치단체로 하여금 지역사회의 문제나 행정수요에 보다 민감하고 정확하게 반응할 것으로 기대되어 지는 것으로 나타났다.

즉 중앙정부가 승인권한을 유지할 경우 도시기본계획의 내용작성에 있어 지역주민들의 요구와 선호에 부응하기보다는 중앙정부의 승인을 득하기 위한 위주로 작성되어질 가능성이 크다는 지적이 우세했다. 그러나 승인권한의 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 것이라는데 동의하고 있는 것으로 나타났다.

⑷ 종합분석

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

현행 도시기본계획의 운용실태와 비교하여 긍정적인 기대효과를 살펴보면 우선, 그 동안 밀실정책 또는 승인이라는 오명을 들어왔던 도시기본계획의 승인과정이, 주민참여의 기회 확대와 함께 절차상에 있어 민주적이 될 것이라는 기대를 할 수 있게 되었으며, 둘째, 기본계획 승인기간의 단축 예상은 그 동안 승인기간의 장기화로 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 없었고 민원누적 또는 행정적 손

실을 야기하였으나 상당부분 개선될 수 있을 것으로 기대되어진다. 셋째, 기본계획 승인권한의 지방이양은 그 동안 중앙정부의 심의통과를 위주로 작성되던 계획을 주민을 위한, 또 지역의 발전을 위한 진정하고 자율적인 계획수립에 전념하게 함으로서 해당지자체의 정책승인과정에 중요한 참고도서로서의 가치를 높일 뿐 아니라 계획의 실현성을 높이고 민원에 대한 대응성을 높여줄 것으로 기대하고 있다.

<표 3-4> 도시기본계획 승인권한 지방이양에 따른 기대효과의 분석

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

주 : ○ 긍정적 응답, △ 중간, × 부정적 응답

그러나, 부정적 효과를 살펴보면 도시기본계획의 승인권한 이양은 첫째, 국가계획을 포함한 상위계획이나 관련계획과의 연계성을 약화시킬 것으로 보이며, 둘째, 중앙관계기관과의 협의나 인근지자체와의 협의에 있어 상당한 갈등을 유발 할 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.

2) 도시관리계획 결정권한의 시·군이양에 따른 문제점

앞장에서도 살펴보았지만 도시관리계획의 내용은 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경, 기반시설시설 관련 사항, 도시개발사업에 관한 계획, 지구단위계획에 관한 계획 등인데, 이러한 내용들은 대부분 도시기본계획의 내용에 따라 구체화된다고 볼 수 있다. 그러나 도시기본계획은 그 내용이 포괄적이고 개략적으로 작성됨으로 토지이용의 구체적인 구획이나, 기반시설의 정확한 위치 등 중요한 역할은 도시관리계획 단계에서 이루어지고, 그럼으로써 진정한 효력이 발생한다고 볼 수 있다.

따라서 도시기본계획의 내용이 아무리 건전하고 논리적으로 작성되어졌다고 하더라도 도시관리계획에서 이를 뒷받침하지 못할 경우 도시기본계획의 취지와 의미는 무색해질 것이다.

도시관리계획의 결정권한은 그 동안 원칙적으로 도지사가 행사하였으며, 대규모 개발사업이나 토지이용의 변경시에만 중앙정부에서 결정하였다. 중앙정부와 광역자치단체가 우려하는 것은 이러한 결정권한이 시·군으로 이양될 경우, 국가계획 및 도계획과의 연계성 약화나 아직 도시계획 역량이 부족한 시·군에서 민원에 좌우되는 도시계획이 수립될 가능성을 제기하고 있다.

이와함께 지방자치시대를 맞아 도시계획에 대한 이해가 부족한 지자체장의 무리한 도시계획을 수립하지 않을까하는 우려의 눈길을 보내고 있다.

3) 중앙정부 및 지방정부의 여건성숙에 대한 문제점

국토·도시계획분야에 있어 완전한 지방분권을 이루기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 의식 및 역할분담이 중요한 요인으로 작용한다. 중앙정부의 차원에서는 지방자치단체에 대한 의식전환과 함께 부처간의 업무협력이 필수적이며, 지방자치단체의 경우 자체의 역량강화가 무엇보다도 시급하다 할 수 있다.

⑴ 중앙정부의 의식전환 부재

앞서 분석한 도시계획 관련권한을 지방으로 이양했을 때 나타나는 부정적인 효과들은 중앙정부가 지방자치단체의 도시행정에 가지는 우려로서 도시기본계획 및 도시관리계획의 승인 및 결정시 중앙정부가 점검하는 중요한 요소들 중의 하나이다.

최근 건설교통부에 상정된 3개시의 도시기본계획에 대한 관련 부처협의 내용을 살펴보면, ⅰ) 지자체의 공간개발이 환경적(주거환경·자연환경)으로 건전한지의 여부, ⅱ) 토지와 주택, SOC 등과 관련된 도시정책이 적절한지의 여부, ⅲ) 국가계획과 충분히 연계하여 고려하였는지의 여부로서, 이 세 가지 주안점은 지방분권시대에 중앙정부 역할의 필요성 여부를 떠나 건전한 국토환경의 조성과 국가균형발전의 차원에서 중요한 문제라고 할 수 있다.

그 동안 중앙정부는 도시기본계획의 심의과정에서 중앙도시계획위원회의 심의, 중앙 관련부처와의 협의, 담당공무원의 지적 등을 통하여 이러한 주안점을 검토하고 수정과 보완을 지시하여 왔던 것이 사실이다. 그리고 이제 도시계획 관련권한의 지방이양에 즈음하여 이러한 역할수행이 어렵게 되는데 대하여 심각한 고민과 갈등을 보이고 있다.

중앙정부의 심각한 고민과 갈등의 원인을 추정하여 보면 첫째는 내부적인 이유로서 지역계획차원에서 경제성장 우선원칙에 입각한 중앙통제의 하향식 접근방식에 익숙하기 때문인 것으로 보인다. 둘째는 근본적으로 지방정부의 도시계획에 대한 정책방향이나 역량을 신뢰하지 못하기 때문이다. 셋째는 지방자치제의 실시 이후 지방자치단체장의 선심성 내지는 민원에 좌우되는 도시계획 수립의 우려에 기인한 것으로 보인다. 이러한 우려는 몇몇 지방자치단체에서 실제로 발생했던 사례로서 지방자치단체에 대한 신뢰를 더욱더 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다.

그러나 중앙정부의 이러한 역할에 대하여 현지실정 몰이해에 따른 상황 적시적이지 못한 간섭이라는 견해와 시대에 뒤떨어진 발상이라는 지적에 대해서는 신중하게 재고하여야 할 문제로 보인다.

마지막으로 이러한 문제의 해결을 위해서는 중앙부처 내에서도 해당 부서 이외 연관부서에서도 전폭적인 협조와 지지가 필요할 것이나 이러한 연계체제가 미흡한 것으로 판단된다.

⑵ 지방정부의 역량 미흡

도시계획 관련 권한의 지방이양에 따라 중앙정부가 지방정부를 신뢰하지 못하고 우려하는 것이 지방정부의 여건미흡으로 볼 수 있다. 지방자치단체의 도시계획에 대한 역량 부족과 이로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 다음의 몇 가지로 정리할 수 있겠다.

첫째, 많은 수의 시·군이 도시계획에 대한 이해가 부족하고 계획능력이 미비하다는 것이다. 국토계획법의 제정이후 도시기본계획 및 도시관리계획이 비도시지역으로 확대 적용되었고, 특히 대부분이 비도시지역인 군의 경우 이러한 계획체계를 전혀 접해보지 않은 실무자가 대부분인 것으로 파악된다. 따라서 설사 계획의 수립을 전문용역회사에 위탁한다 하더라도 이에 대한 관리 및 운영이 어려운 형편이다.

둘째, 앞서 언급하였지만 지방자치제의 정착화와 더불어 지방자치단체장의 선심성이나 민원에 좌우되는 도시계획이 수립될 가능성이 많다. 많은 전문가들이 지방자치단체장들이 선거를 의식하여 지역민들에게 보랏빛 청사진의 제시나 민원해결에 주력하는 도시계획을 수립할 가능성이 많을 것으로 우려하고 있다.

셋째, 이러한 지방자치단체장의 독주를 막기 위하여 지방의회의 동의를 구하고 있지만, 지방의회 역시 지방자치단체장과 다르지 않아, 도시계획에 대한 이해가 부족하고 지역구의 민원에 민감하다고 볼 수 있다. 더 나아가 지방자치단체장과의 담합 등 소수 특권층에 의한 도시계획이 전유될 가능성도 배제할 수 없는 것으로 나타났다.

넷째, 지역내 도시계획 관련 전문인력이 부족하여 상임기획단의 운영, 도시계획위원회의 구성 등이 어렵다. 소규모의 지자체의 경우 대부분의 전문인력을 인접한 중급 도시이상에 연고를 둔 학자들이나 혹은 전문용역회사 임직원까지 초

빙하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현실은 해당 지자체의 특성을 살리고 투명한 도시계획의 수립과 운영을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

5. 지방분권시대에 있어 국토·도시계획체계의 과제

지방분권화 시대에 걸맞는 국토·도시계획체계의 정립을 위해서, 우선 국토계획분야에서는 운용실태에 따른 문제점을 해결해야 할 것이며 도시계획분야에서는 운용실태 및 지방분권에 따른 문제점을 개선해야 할 것으로 보인다.

국토계획분야의 운용실태에서 제시된 문제점을 개선하기 위해서는 첫째, 국토계획체계내 계획간의 연계강화가 필요할 것으로 판단된다. 국토·도시계획체계상에서는 물론이고 국토계획체계내에서 조차 내용상의 연계가 미흡한 상황에서 이같은 조치 당연한 것으로 판단된다. 둘째, 공간이용 또는 토지이용에 있어 예방적·유도적 방향 및 지침이 제시되어야 할 것으로 보인다. 국토계획은 공간구조에 대한 선언적 방향만 제시하는 등 토지이용 및 규제에 관한 내용은 제외하고 있어 공간계획의 최상위 위계로서의 역할을 다하지 못하고 있다. 마지막으로 상향식 접근방식에 의한 계획수립의 의식 및 자세가 필요하다. 그럼으로써 하위 지방자치단체 또는 시민의 참여가 활발하게 이루어 질 수 있도록 해야 할 것이며, 중앙정부의 주도가 아닌 지방자치단체나 시민의 주도에 의한 계획수립이 되어야 할 것이다. 또한 심의 및 승인과정의 과다한 지연을 줄임으로서 효율적이고 상황변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 앞서 언급한 국토계획체계내에서의 문제해결을 위해서 국토계획체계의 재정립이 필요할 것으로 판단된다.

도시계획분야에 있어서는 운용실태에서 문제점으로 지적되었던 요소들이 지방분권을 통하여 많은 부분이 해소될 수 있을 것으로 분석되어졌다. 그러나 부정적 요소들로 거론되는 문제점들은 여전히 좋지 않을 것으로 보이며 도시계획 관련권한의 지방이양 이후에는 더욱 악화될 가능성이 많을 것으로 판단된다.

우선 계획의 논리적 타당성 및 환경을 고려한 계획수립을 위해서는 모든 지방

자치단체가 납득할만한 계획수립에 대한 일반적이고 객관적인 기준 제시가 있어야 할 것으로 보인다. 이미 도시기본계획의 승인권한이 지방으로 이양된 상황에서 지방자치단체의 계획고권 및 승인·결정권한을 존중하면서도 건전한 국토관리를 위해서 이러한 조치는 필수적이라고 할 수 있을 것이다. 둘째 국가 및 상위계획과의 연계성 강화를 위한 로 볼 수 있을 것이다. 셋째 이러한 조치들을 종합하기 위하여 국토·도시계획체계의 재정립이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

<표 3-5> 지방분권에 따른 국토·도시계획체계 개선과제

비고		국토계획체계	도시계획체계
운용실태에 따른 문제점		·계획간의 연계성 미흡 ·계획간의 연계성 미흡 ·선언적 공간구조의방향이나 SOC사업에 치중 ·지방자치단체나 시민의 참여 부족 ·과다한 승인기간에 따른 계획의 경직성 ·타 부처 및 도정 또는 재정과의 연계미흡으로 실현성 결여	·계획의 논리적 타당성 부족 ·친환경적 계획수립 부족 ·국가 및 상위계획과의 연계성 약화 ·계획수립과정의 민주적 절차 및 시민참여 미흡 ·중앙관계부처 및 인근지자체와의 협의 미흡 ·과다한 승인기간에 따른 계획의 경직성 ·시정 지침서로서 역할 미흡 ·계획 실현성 결여 ·민원 대응성 저하
지방이양에 따른 효과	긍정효과	해당사항 없음	·민주적 절차 및 주민참여 증대 ·승인기간 단축 ·시정지침서 역할증대 ·계획 실현성 증대 ·민원대응성 증대
	부정효과	해당사항 없음	·계획 논리적 타당성 결여 ·비환경적인 계획수립 ·국가·상위계획과의 연계성 결여
개선과제		·국토계획체계간의 연계강화방안 마련 ·공간이용의 유도적 방향 및 지침제시 ·상향적 접근방식에 의한 계획수립	·계획수립의 일반적·객관적 기준제시 ·국가 및 상위계획과의 연계성 강화방안 마련 ·도시기본계획과 도시관리계획의 역할 재정립

이러한 과제의 해결을 위해서는 여건성숙과 더불어 중앙정부와 지방정부의 역할이 절대적인 것으로 판단된다. 최근 도시계획 관련 업무분야에서 중앙정부의 역할에 대한 회의적인 의견이 제기되고 있는 바, 과연 중앙정부의 역할이 도시계획분야에서 필요할 것인가에 대한 많은 이견이 제시되고 있다.

그러나 설문조사 결과 많은 전문가들은 여전히, 그리고 보다 중요한 것으로 전망하고 있었다. 도시계획 승인·결정권한의 이양 후에도 중앙정부의 역할이 필요한가라는 설문에서 약 70%의 전문가가 필요하다고 응답함으로서 향후에도 중앙정부의 역할이 중요한 것으로 예견되었다.

이와함께 광역자치단체 역시 중앙정부와 기초자치단체의 사이에서 보다 많은 역할을 할 수 있도록 위상을 강화시켜야 한다는 의견이 제기되고 있다.

앞에서도 언급하였지만 이렇게 각급 정부의 역할에 대한 필요성을 인식하면서도 도시계획 승인 및 결정권한의 지방이양과 관련하여 터져 나오는 우려와 불만은 서로의 여건미숙으로 인한 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체간의 상호 불신에서 비롯되는 현상으로 판단된다.

따라서 도시계획 관련 권한의 지방이양에 앞서 서로에게 신뢰를 줄 수 있는 방향설정이 우선적으로 시급한 과제라 할 수 있다.

우선 중앙정부의 경우 도시계획 관련 승인사항에 있어 지방자치단체에 대해 객관적이고도 일관된 자세가 필요할 것이며, 광역자치단체의 경우 관할구역에 대하여 보다 강력하게 작용할 수 있는 지역정책의 마련과 중앙정부와의 연계성 강화에 노력해야 할 것이다.

마지막으로 기초자치단체의 경우 도시계획에 대한 자신의 역량강화와 스스로의 자정능력을 키워 중앙정부나 광역자치단체로 부터 우려의 눈길에서 벗어날 수 있도록 하는 것이 급선무일 것이다.

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 해외사례

본 장에서는 지방분권에 따른 국토・도시계획체계의 변화에 대한 해외사례를 살펴봄으로써, 우리나라에서 적용될 수 있거나 고려할 만한 시사점을 도출하고자한다. 특히, 해외사례 연구는 일본, 프랑스, 영국(잉글랜드)을 대상으로 계획체계에서의 지방분권과 그에 대응해서 마련된 계획체계상의 제도적 장치에 초점을 맞춘다.

1. 일본

1) 행정체계

일본의 행정체계는 크게 도도부현(都道府縣)과 시정촌(市町村)의 2중 구조로 구성되어 있다. 도도부현은 광역자치단체로서, 1개 도(都; 도쿄도)와 1개 도(道; 홋카이도), 2개 부(府; 오사카부, 교토부), 43개 현으로 구성되어 있으며, 시정촌은 기초자치단체로서 전국적으로 약 3,350개[5]가 있다. 이러한 도도부현—시정촌의 이원적 행정체제 속에서 일정 규모 이상의 시(市)를 대상으로 정령지정도시(政令指定都市)와 중핵시(中核市) 제도를 운영하고 있다.

정령지정도시는『지방자치법』제252조의 19에서 말하는 "정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시"를 말하는데, 실무상으로는 인구 약 100만 명을 기준으로

5) 현재 일본은 행정의 효율화를 위하여 1995년 개정된『시정촌합병의특례에관한법률』에 의해 자주적인 시정촌 합병을 추진하고 있으며, 현재 많은 시정촌이 합병절차를 밟고 있다.

하고 있으며, 현재 오사카, 나고야, 교토, 요코하마, 고베, 히로시마, 기타큐슈, 후쿠오카, 삿포로, 센다이, 지바, 가와사키 등이 정령지정도시로 지정되어 있다. 그리고 중핵시는 1994년『지방자치법』개정으로 만들어진 기초자치단체로서 인구 약 30만명 이상, 면적 100만㎡, 주야간 인구비율이 1.1이상이 지정요건이었으나 2000년 동법의 개정으로 주야간 인구비율의 요건은 삭제되었다. 중핵시의 권한은 행정구를 설치할 수 없는 것을 빼고는 거의 정령지정도시에 준하는 권한을 가진다.

2) 계획체계 현황

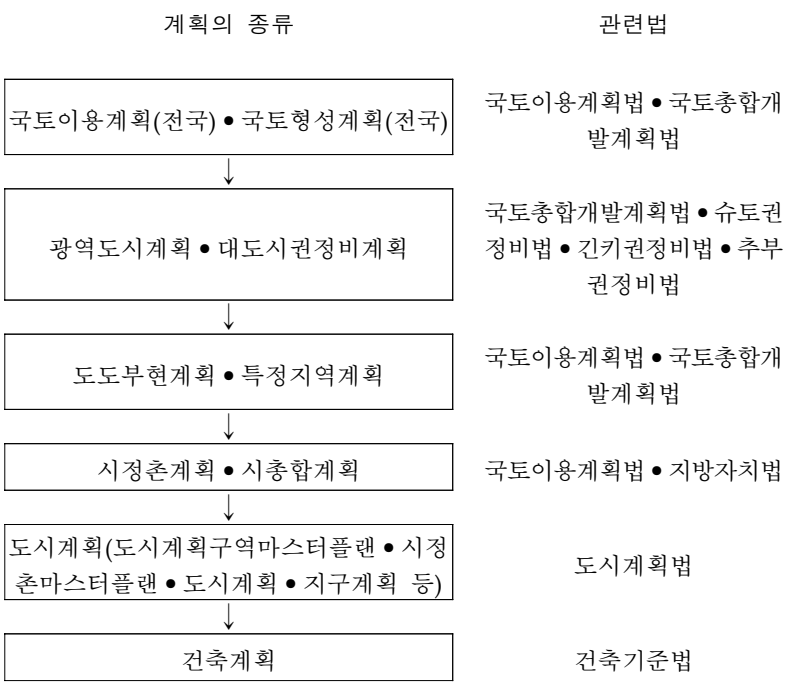
(1) 국토계획체계

일본의 국토이용 및 개발 계획체계(이하, 국토계획체계)는 국토이용계획법(1974년 제정)에 의거하는 국토이용계획[6]과 국토총합개발법(1950년 제정)에 의거하는 국토총합개발계획을 근간으로 하고 있었다. 그러다가 저성장 및 고령화 시대에 대응하고 해양자원을 적극적으로 활용하며 지방의 권한을 확대하기 위해 국토계획 관련법이 2005년 7월에 개정되었고, 그 결과 기존의 전국 국토총합개발계획은 국토형성계획(전국계획)으로 변경되었다.

공간적 범위를 기준으로 일본의 국토계획체계를 살펴보면 <그림 4-1>과 같다. 먼저 전국을 대상으로 하는 계획으로는 국토이용계획법상 국토이용계획 중 '전국계획'과 국토총합개발계획을 대체하는 국토형성계획 중 '전국계획'이 있다. 지역이나 지방 등 광역자치단체 이상의 공간적 범위를 대상으로 하는 계획으로는 국토이용계획법상 국토이용계획 중 '도도부현계획'이 있다. 그리고 국토총합개발법상 국토총합개발계획 중 도부현이 관할구역을 대상으로 수립하는 '도부현 총합개발계획', 2개 이상의 도부현 간 협의에 의해 수립하는 '지방총합개발계획',

6) 국토이용계획법에는 국토이용계획 이외에 도도부현이 그 구역을 대상으로 하여 토지이용기본계획을 수립토록 하고 있는데, 토지이용기본계획에서는 토지의 용도를 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역으로 구분하도록 하고 있으며, 이 밖에 토지이용의 조정 등에 관한 사항도 정할 수 있도록 하고 있다.

도부현이 국토교통성 장관에 의해 지정된 구역을 대상으로 수립하는 '특정지역 총합개발계획'이 있었지만, 2005년 7월부터 관련법 개정으로 대폭적인 변경이 이루어졌다. 구체적으로 첫째, 지방총합개발계획을 폐지하고, 둘 이상의 도부현을 대상으로 수립되는 광역도시계획으로 대체하였다. 둘째, 도부현총합개발계획은 폐지하고 광역도시계획에 흡수시켰다. 셋째, 낙후지역을 대상으로 하는 특정지역계획을 존치시켰다. 넷째, 개별법에 의거한 슈토(首都)권, 긴키(近畿)권, 추부(中部)권 등에 적용되던 대도시 정비계획은 존치시키되 사업계획은 폐지되었다.



<그림 4-1> 일본의 국토도시계획체계

시정촌 등의 기초자치단체를 대상으로 하는 계획으로는 국토이용계획법상 '시정촌계획'과 지방자치법상 '시총합계획'이 있다. 이상과 같은 국토계획체계상의 계획 중 가장 기본이 되고 있는 국토이용계획과 국토형성계획을 살펴보면 다음과 같다.

국토이용계획은 국토의 종합적이고 계획적인 이용을 도모하기 위하여 수립하는 계획으로서, 전국에 적용되는 계획(이하, '전국계획'), 도도부현 관할구역에 적용되는 계획(이하, '도도부현계획') 및 시정촌의 구역에 적용되는 계획(이하, '시정촌계획')으로 구분된다(국토이용계획법 제1조와 제4조). 한편, 국토이용계획은 다음과 같은 사항을 계획내용에 포함토록 하고 있다.(국토이용계획법시행령 제1조).

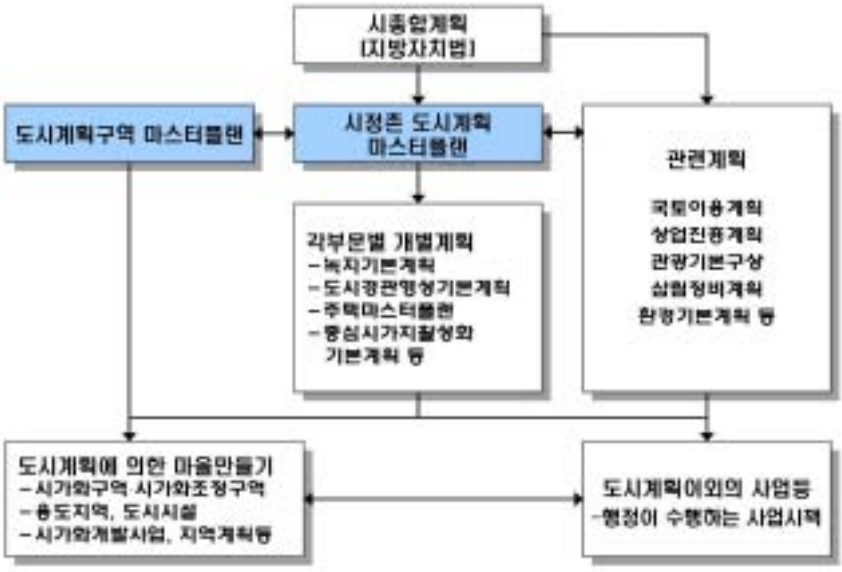
전국계획은 ① 국토의 이용에 관한 기본구상, ② 국토의 이용목적에 따른 지역구분과 지역별 개요, 규모 및 목표, ③ ①과 ②항의 사항을 달성하기 위하여 필요한 조치의 개요를 내용으로 한다. 도도부현계획은 전국계획과 동일한 계획내용을 가지며, 도도부현을 대상으로 한다. 시정촌계획은 전국계획과 동일한 계획내용을 갖는다.

국토형성계획은 국토총합개발계획이 개발에 초점을 두었다는 한계를 극복하고 지역의 자립기반 확충과 국토 환경의 보전을 위해 도입되었다. 그리고 일본이 저성장, 저출산, 고령화를 특징으로 하는 사회로의 진입에 따른 새로운 계획의 필요성에 부응하기 위해 도입되었다. 기본이념은 지방화시대에 맞춰 지역이 개성에 맞게 자립적으로 발전할 수 있는 국토를 창출하고자 하는 것이다. 국토형성계획의 내용에는 ① 토지, 물 그 밖의 천연자원의 이용 및 보전에 관한 사항, ② 배타적 경제수역을 비롯한 해역의 이용 및 보전, ③ 풍수해와 기타 재해 방지에 관한 사항, ④ 도시 및 농촌의 규모 및 배치 조정에 관한 사항, ⑤ 산업의 적정입지에 관한 사항, ⑥ 교통, 통신 그 밖의 중요한 공공시설의 이용 및 정비, ⑦ 문화, 후생 및 관광에 관련 자원 보호와 시설 이용 및 정비, ⑧ 국토의 환경 보전 및 양호한 경관의 형성을 포함한다.

⑵ 도시계획체계

일본에서 도시와 관련된 계획은 지방자치법에 의거하는 시총합계획, 도시계획법에 의거하는 '도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)', '시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)', 그

밖의 도시계획법이나 기타 법에 의해 규정되는 각종 부문별계획 등이 있다.



<그림 4-2> 일본의 도시 관련 계획의 구성

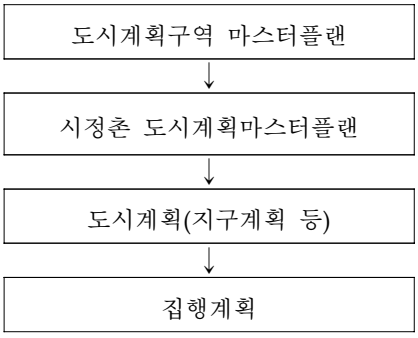
시총합계획은 시의 종합적 또는 계획적 행정 운영을 도모하기 위한 기본구상이다. 그 내용은 기본구상, 기본계획, 추진계획 등으로 구분된다. 그리고 일본의 도시계획법에 근거하는 도시계획체계는 도도부현이 수립하는 '도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)', 시정촌이 수립하는 '시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)'[7], 도시계획, 지구계획, 집행계획의 체계로 이루어져 있다.

'도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침'은 도시계획법에 근거한 법정계

7) 도시계획체계상의 상위계획으로는 원래 도시계획법에 의거해서 도도부현이 수립하는 「도시계획구역의 정비・개발 또는 보전의 방침」이 있으나, 실질적으로 상위계획의 역할을 하지 못하고 있으며, 도시계획체계상의 실질적인 상위계획으로서「시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획 마스터플랜)」이 1992년 도시계획법 개정에 의해 도입되었다.

획으로서, 1968년 시가화구역 및 시가화조정구역 정비, 개발 또는 보전을 위한 방침을 제시하기 위해 제도화되었으며, 2000년에 '도시계획구역 마스터플랜'으로 수정되었다. 도시계획체계상 최상위계획이라고 할 수 있고, 우리나라의 광역도시계획과 유사하다. 구체적으로 도시계획의 목표, 구역구분의 유무와 방침, 토지이용, 시가지 개발 및 재개발, 교통체계, 자연적 환경보전 , 하수도 및 하천의 정비방침, 도시방재방침 등을 내용으로 하고 있다.

'시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)'은 도시계획법에 근거해서 1992년에 도입된 법정계획으로서, 시정촌이 수립토록 되어 있고, 수립 시 주민의 의견을 반영할 수 있는 조치를 강구토록 하고 있다. '시정촌 도시계획에 관한 기본방침'은 우리나라의 도시기본계획과 같은 성격의 계획으로서, 해당 시정촌의 도시계획에 대한 기본방향을 규정한다. 도시의 비전, 지역별 시가지 상황, 지역별 정비과제에 대한 대응 방침, 제반 시설계획 등을 상세하고 종합적으로 다루고 있다.



<그림 4-3> 일본의 도시계획체계

한편 도시계획은 구역구분제와 용도지역지구제와 같은 토지이용, 도로, 공원 등의 각종 도시시설 정비, 도시재개발 및 시가지 개발 사업 등에 관한 계획으로서, 법적 구속력을 갖는 토지이용계획이라고 할 수 있다. 구역구분제의 구역은 계획적 시가지 정비를 위한 '시가화구역'과 시가화 억제 목적의 '시가화조정구

역'의 두 가지로 나뉘며, 용도지역은 크게 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 구성되어 있으며, 각각은 세부용도지역으로 구분하고 있다.

또한 지구계획은 도시 내 특정지역을 대상으로 하여 수립하는 소규모 마스터플랜의 성격을 갖고 있다. 이러한 지구계획은 용도지역에 대한 부가적인 규제조치로서 지구특성에 대응하여 공공시설물이나 건축물에 대한 보다 엄격한 규제를 실시하고 있다. 한편, 집행계획은 도시계획시설이나 도시계획사업 등 실제 도시계획을 집행하는 계획이라고 할 수 있다.

3) 계획체계에서의 지방분권과 제도적 보완

일본 국토・도시계획체계에서 지방분권이 일어난 것은 1990년대 초반부터라고 할 수 있다. 일본은 제2차 세계대전 이후 지방자치에 관해 논의를 하였으나 실질적인 지방분권의 계기가 된 것은 1993년 중의원・참의원에서 결의한 「지방분권의 추진에 관한 결의」라고 할 수 있다. 이 결의에 따라 지방분권을 종합적 또는 합리적으로 추진하기 위하여 1995년『지방분권추진법』을 제정하였고, 이 법에 의거해서 지방분권추진계획을 수립하였다.

그리고 1999년 지방분권추진계획을 집행하기 위해,『지방분권의추진을위한관계법률의정비에관한법률(이하, 지방분권일괄법)』을 제정하였다. 이 법은 지방분권 추진을 위해 475개 법률의 개정을 가능케 했고, 도시계획법이 지방분권개혁의 이념에 맞게 개정되었다. 지방분권일괄법에 따른 기관위임사무의 폐지와 그에 따른 도시계획법 개정을 통해, 도시계획 승인 등 도시계획에 관한 업무를 원칙적으로 지방자치단체 고유의 업무인 '자치사무'로 규정하고 있다. 그럼으로써, 국가가 관여하는 도시계획의 범위를 축소하고 있다.

이와 같은 도시계획체계에서의 지방분권에 따라, 도시계획 승인권한은 원칙적으로 도도부현이나 시정촌 등에게 속하게 되었다. 도도부현 지사는 광역적 견지에서 정할 필요가 있는 도시계획 사항(예: 도시계획구역마스터플랜)에 대해 승인권한을 갖게 되었고, 그 밖의 사항은 시정촌장이 승인권한을 갖게 되었다.

도도부현은 도시계획구역 및 시가화구역·시가화조정구역의 지정, 그리고 슈토(首都)권, 긴키(近畿)권, 추부(中部)권의 3대 도시권 기성시가지나 근교정비지대 등에서의 용도지역 지정에 대한 권한을 가진다. 또한 도도부현은 도시계획체계상 최상위계획이며 우리나라의 광역도시계획과 비슷한『도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침(도시계획구역 마스터플랜)』에 대한 승인 권한을 종전과 같이 보유하고 있다.

<표 4-1> 일본 지방자치단체의 도시계획 승인권한

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

주 : 일반시의 경우, 정령지정시가 갖는 승인권한은 해당 도도부현에게 있다.

우리나라의 도시기본계획과 유사한 성격을 가지는『시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)』은 모든 시정촌이 수립하도록 의무화하고, 수립된 계획의 승인권한을 시정촌이 갖도록 하였다. 시정촌의 장은『시정촌 도시계획에 관한 기본방침(시정촌 도시계획마스터플랜)』을 공표한 후 도도부현 지사에게 통지하도록 하였다. 시정촌에 설치된 도시계획 심의회가 법적인 지위를 갖게 되었고, 도도부현 단위의 도시계획 지방 심의회의 심의를 받거나 승인을 받던 시정촌 도시계획 안건에 대해 시정촌 도시계획심의회의 심의만을 받도록 하였다. 시정촌 도시계획마스터플랜의 승인권한 이외에, 도로나 공원 등의 도시계획시설, 그리고 토지구획정리사업 및 시가지재개발사업 등의 도시계획사업 등에서도 시정촌이 권한을 갖게 되었다.

일본의 도시계획 승인권한 관련 주요사항을 보면 <표 4-1>과 같다. 이렇게 도시계획 승인권한은 지방분권 이후 지방자치단체에 속하며, 외형적으로는 중앙정부에서 간여할 수 없도록 되어 있다. 그러나 실제로는 중요한 도시계획 사안이 발생했을 경우, 특히 도도부현 상호간에, 도도부현과 시정촌 간에, 또는 시정촌 상호간에 도시계획 사항에 대한 갈등이 발생해서 조정이 필요한 경우, 중앙정부 부처 또는 도도부현 지사의 동의를 얻어 도시계획 승인이 이루어지도록 하는 등 중앙정부의 개입의 여지를 두고 있다.

4) 소결

일본에서는 1990년대 이후 실질적으로 이루어진 지방분권의 추세에 따라 도시계획 승인권한이 지방자치단체에 이양되었다. 게다가 관련 법률의 개정을 통해, 도시계획업무가 중앙정부로부터의 위탁업무가 아닌 지방정부의 고유 업무가 되었다.

하지만 도시계획에 관한 중요한 사안, 지자체간 갈등 조정이 필요한 사안에 대해서는 중앙정부가 계속해서 관여할 수가 있다. 그러나 지방정부의 도시계획 업무의 내용 및 수행방식에 적용되는, 중앙정부의 지침 및 가이드라인은 아직 마련

되어 있지 않다.

일본의 도시계획 승인권한의 지방이양은 실질적인 지방자치를 추진하기 위해 지방분권의 차원에서 추진되었다. 그러나 도시계획 승인권한의 지방이양이 지방자치단체가 주도하는 상향식 방식으로 이루어지기 보다는 중앙정부에서 주도를 하는 하향식 방식을 취하고 있다. 그로 인해, 도시계획 승인권한의 상당부분이 지방자치단체로 이양되었음에도 불구하고, 추가적인 승인권한의 이양이 지방자치단체로부터 지속적으로 제기되고 있다. 이점에서 도시계획 승인권한의 지방이양은 실제 승인권한의 행사자인 지방자치단체와의 공감대 형성이 중요하다고 할 수 있다.

2. 프랑스

1) 행정체계

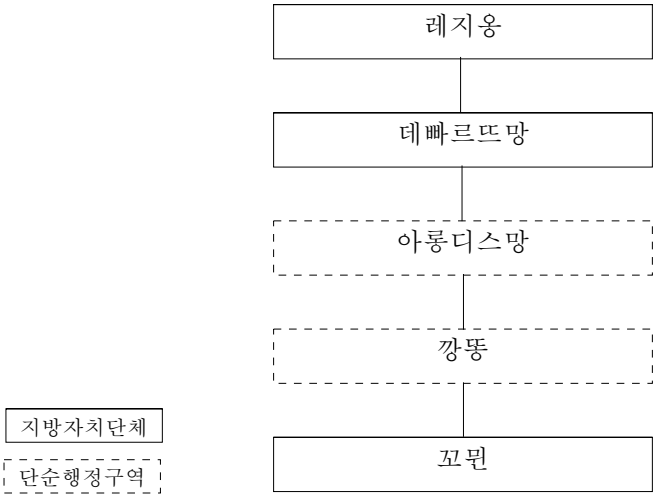
프랑스의 지방행정체계는 꼬뮌(commune), 데빠르뜨망(département), 레지옹(région)으로 이어지는 세 유형의 지방자치단체와 아롱디스망(arrondissement)과 깡똥(canton) 등 특별한 목적을 위해 설정되는 행정단위로 구성되어 있다. 레지옹은 '광역도'와 같은 자치단체로서 공간적으로 몇 개의 데빠르뜨망을 포괄하고, 데빠르뜨망은 중간자치단체인 '도'로서 다수의 꼬뮌들로 구성되고 꼬뮌은 기초지방자치단체이다.

세 유형의 지방자치단체들은 모두 주민 선거에 의해 구성된 의회를 가지고 있으며 재정적인 자치권을 부여받고 있다. 꼬뮌의 시장(maire)은 주민이 선출하지만, 데빠르뜨망과 레지옹의 지사(préfet)는 중앙정부가 임명한다. 데빠르뜨망과 레지옹의 지사는 해당 지자체에서 중앙정부의 대리 업무를 수행한다.

꼬뮌은 대부분은 역사적으로 중세의 교구나 도시에서 유래하는 자연발생적 공동체로서 평균인구 규모가 1,500명 수준에 불과하다. 꼬뮌에는 집행기관인 시장과 입법기관으로서 꼬뮌 의회(conseil municipal)가 있다. 그런데 시장은 이중적인

지위를 갖고 있는데, 꼬뮌의 집행기관으로서 예산을 편성하고 집행하며, 꼬뮌 소유 재산을 관리하고, 행정조직을 통솔한다. 또한 국가 대리인으로서의 역할을 수행하는데, 일반 민방위와 시민안전대책에 관한 업무, 선거인 명부의 작성과 관리, 호적관련 민원업무, 국가의 병역업무 등을 수행한다.

데빠르뜨망의 경우, 1980년대 초반 일련의 지방 분권 및 자치 관련 입법에 의해, 지사는 중앙정부의 대리인의 지위만을 갖게 되었고, 데빠르뜨망 의회(conseil général)의 의장(président du conseil génénal)이 집행기관의 지위를 갖게 되었다. 데빠르뜨망 의회의 의장은 국민에 의하여 선출된 의회의원 중에서 간접선거로 선출되며, 데빠르뜨망은 주로 사회 및 복지 분야에 대해 권한을 가진다.



<그림 4-4> 프랑스의 지방행정조직

레지옹은 원래 지방행정구역에 불과했으나, 1980년대 초반에 제정된 일련의 지방 분권 및 자치 관련 법률에 의해 지방자치단체의 지위를 확보하였다. 데빠르뜨망의 경우와 마찬가지로, 국가의 대리인으로서 지사가 있지만, 집행기관은 레지옹의회(conseil régional) 의장이며, 레지옹은 경제발전, 사회발전, 국토개발 등의 분야를 주로 담당한다.

이러한 지방자치단체와는 별도로, 특정목적이나 사업의 수행을 위하여 아롱디스망,[8] 깡똥[9] 등이 설치되었고 이들의 장은 중앙정부에 의해 임명되며 또한 재정적인 자치권이 없다.

한편, 앞서 언급했듯이, 기초지방자치단체인 꼬뮌은 전통적으로 소교구(paroisse)를 기준으로 과소하게 형성되어 있으므로 프랑스에서는 지방행정과 관련해서 꼬뮌간 협력체계가 발전해왔다. 꼬뮌간 협력체계는 조합형(syndicat)과 공동체형(communauté)으로 구분된다. 조합형에는 Syndicat intercommunal à vocation unique(SIVU), Syndicat mixte(SM), Syndicat intercommunal à vocation multiple(SIVOM) 등이 있다. 제1차 대전 이후 주로 농촌지역의 전기 보급, 상하수도 공급 및 관리, 쓰레기 수거 등을 위한 목적으로 본격적으로 결성되기 시작하였으며, 조합을 구성하는 꼬뮌들로부터 분담금을 제공받았다. 공동체형에는 Communauté de communes(인구 5만 이하), Communauté d'agglomération(인구 5만 이상 50만 미만), Communauté urbaine(인구 50만 이상) 등이 있다. 조합형 협력체와는 달리 소속 꼬뮌들로부터 권한을 위임받고 주민들로부터 직접 지방세의 일부를 징수하고, 도시 정비 및 개발과 공공서비스 공급에 대해 권한을 가진다.

2) 계획체계 현황

(1) 국토 및 지역 계획체계

1995년 2월에 제정된 『국토정비 및 개발에 관한 기본법』에 따라 국토정비지침(directives territoriales d'amenagement)과 국토정비 및 개발을 위한 레지옹 기본계획(schéma régional d'aménagement et de développement du territoire)이 제도화되었다.

---

8) 데빠르뜨망과 꼬뮌 사이에는 아롱디스망이 있으나, 이는 행정편의를 위하여 존재하는 보조행정단위로서 지방자치단체는 아니다. 프랑스의 3대 대도시인 파리, 리용, 마르세이유는 특수지위를 가지고 있어, 이곳의 아롱디스망은 한국의 구(區)에 해당하며 주민이 선출하는 구의회를 가지고 있다. 이 경우 아롱디스망은 준자치단체적 성격을 지닌다.

9) 아롱디스망과 꼬뮌 사이에 존재하는 깡똥은 데빠르뜨망과 레지옹 의회 의원이나 국회의원을 선출할 때 선거구로서 활용되거나 징병사무 등을 담당하는 구역으로 지방자치단체가 아니다.

국토정비지침은 프랑스 내 특정 지역에 적용되는, 개발과 보전에 대한 중앙정부의 기본지침을 제시하고 또한, 교통 하부구조(예: 고속도로, 국도, 철도, 공항, 항만 등) 및 공공시설(예: 에너지 생산 및 공급 시설, 대학 등)의 입지, 자연보호지역 및 경관지역의 보전에 관한 중앙정부의 원칙을 제공한다. 국토정비지침이 수립되면 지방정부의 도시계획은 그것을 따라야 하는데, 국토정비지침은 지방정부의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 지방정부의 도시계획에 대한 기본 원칙 및 방향을 제시한다. 그리고 국토정비지침은 레지옹, 데파르뜨망, 아롱디스망의 소재지가 위치한 꼬뮌, 인구 2만 이상의 꼬뮌, 도시계획을 수립할 자격을 갖춘 꼬뮌 연합체 등과 함께 작성된다.

국토정비 및 개발을 위한 레지옹계획은 중앙정부와 지역의 개발정책을 고려하여 국토개발을 추진하는 것으로서, 환경, 지속가능한 개발, 대규모 교통 하부구조 및 기반시설 공급, 공공서비스 시설 개발 및 레지옹의 이익을 위한 업무에 대한 기본방향을 제시함에 그 목적이 있다. 레지옹은 1982년 『꼬뮌, 데빠르뜨망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률』(일명 '지방자치법')에 의거해서 광역자치단체의 지위를 얻게 되었고, 1982년『계획의 개혁에 관한 법률』에 의해 프랑스의 국토 및 지역 계획체계에서 지방분권화가 일어나게 되고, 그에 따라 레지옹이 독자적으로 계획을 수립할 수 있게 되었다.

지방분권화 이전의 레지옹계획은 국가계획의 하위체계로서 중앙정부가 수립하였다. 레지옹계획 수립 과정에서는 국가의 투자계획을 고려해야 할 뿐 아니라 다른 지방자치단체와 공공기관의 계획이 해당 레지옹에 영향을 미칠 경우에는 이러한 계획들도 고려해야 한다. 레지옹계획은 데파르뜨망 의회와 레지옹 경제사회위원회(comité économique et sociale)의 의견 수렴 후 레지옹의회에 의해 승인을 받는다. 또한, 데파르뜨망, 아롱디스망의 행정소재지인 꼬뮌, 인구 2만 이상의 꼬뮌, 도시계획을 수립할 자격이 있는 꼬뮌 연합체 등도 레지옹계획의 수립에 참여해서 자신들의 의견을 제기할 수 있다.

1982년『계획의 개혁에 관한 법률』은 프랑스의 국토계획을 전국계획(plan de nation)[10]과 레지옹계획(plan des régions)[11]으로 구분하였고, 이 둘을 연계시키는

새로운 수단으로 계획계약(contrats de plan)을 규정하고 있다.

계획계약은 국토개발과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 중장기적(5~7년) 개발 사업을 중앙정부와 레지옹이 공동으로 추진하기 위하여 사업계획 및 투자재원 분담에 관해 중앙정부와 레지옹 간에 체결하는 계약이다. 중앙정부의 대표는 레지옹의 지사가 되며, 레지옹의 대표는 레지옹의회 의장이 된다. 1980년대 초부터 프랑스에서 전개된 지방분권이라는 환경 속에서, 중앙정부의 입장에서는 국가 정책과 레지옹계획 간의 전체적인 조화를 추구할 필요가 있었으며, 레지옹의 입장에서도 레지옹계획의 추진을 위한 국가의 지원이 필수적이었다. 그 결과 국가가 추구하는 계획목표와 레지옹이 추구하는 계획목표의 접점에서 중앙정부의 국가 정책방향을 충분히 반영한 형태로 레지옹계획을 추진하는 방안으로 중앙정부와 레지옹 간의 계획계약 제도가 도입되었다.

계획계약은 레지옹 특성에 맞게 수립되는 구체적인 사업계획으로서 특정 분야(예: 기반시설 공급, 생산 활동 지원 등)에 적용된다. 따라서 구체적인 재원분담뿐만 아니라 실행수단에 대한 내용도 포괄하며, 아울러 데빠르뜨망, 꼬뮌, 자문기관들과의 협력도 수반한다. 1984년부터 중앙정부와 레지옹 간에 계획계약이 체결되어 왔다(배준구 2004).

⑵ 도시계획체계

프랑스의 도시계획체계는 1967년『토지기본법(Loi d'orientation foncière)』의 제정을 계기로 도시기본계획(Schéma Directeur: SD)과 토지점용계획(Plan d'Occupation des Sols: POS)이라는 2단계의 계획체계를 구축하였다.

도시기본계획(Schéma Directeur: SD)은 마스터플랜으로서 해당 지역의 기본적인 개발방향을 제시한다. 그리고 도시의 성장억제와 토지이용의 주요 내용을 개

10) 1995년에 제정된 『국토정비 및 개발에 관한 기본법』에서는 국토계획으로서 전국계획의 수립을 규정하고 있다. 하지만 1999년에 제정된『지속가능한 국토정비 및 개발에 관한 기본법』에 의해 전국계획은 사실상 폐지되었다(배준구 2004).

11) 레지옹계획은『국토정비 및 개발에 관한 기본법』에 의해 국토정비 및 개발을 위한 레지옹계획으로 변경되었다.

괄적으로 명시하고 있다. 동시에 도시기반시설 공급체계를 명시한다. 꼬뮌이나 또는 다수의 꼬뮌으로 구성된 연합체(Etablissement public de coopération intercommunale: EPCI)가 발의해서 도시기본계획을 수립한다. 그 수립과정에는 데빠르뜨망 의회, 레지옹 의회, 중앙정부의 대리인인 국가지사(préfet), 다양한 분야의 전문가들이 참여해서 의견을 제시한다. 이러한 과정을 통해 계획안이 마련되면 꼬뮌 연합체의 의결기구의 승인을 거쳐 도시기본계획이 확정되며, 확정된 도시기본계획은 주민들에게 공람된다.

토지점용계획(Plan d'Occupation des Sols: POS)은 기초자치단체인 꼬뮌에 의해 수립되는데, 도시기본계획의 내용을 보다 구체화시킨 토지이용계획이다. 토지점용계획은 대상지역내의 용도지역을 승인하고 각 용도지역 내 개별 토지의 이용과 건축에 관련된 구체적인 규제사항을 명시한다. 토지점용계획안 수립을 위해, 주민, 중앙정부 및 공공기관, 관계전문가의 의견을 수렴하게 되고, 꼬뮌의회는 토지점용계획안을 최종적으로 승인한다.

한편 2000년 12월『도시 재생 및 연대에 관한 법(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains: SRU법)』제정에 의해 기존의 토지점용계획(POS)은 꼬뮌 단위에서 수립되는 지역도시계획(Plan local d'urbanisme: PLU)으로, 도시기본계획(SD)은 도시권 수준에서 수립되는 광역통합계획(Schéma de cohérence territoriale: SCOT)으로 대체되었다. 그리고 소규모 꼬뮌의 경우, 꼬뮌계획도(Carte communale)를 도입하였다.

3) 계획체계에서의 지방분권과 제도적 보완

⑴ 지방분권의 내용

프랑스에서는 국토・도시계획체계에서의 지방분권이 1980년대 초반부터 전개되었다. 1982년『꼬뮌, 데빠르뜨망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률』,『계획개혁에 관한 법률』,『빠리・마르세이유・리용 3대도시의 특수지위에 관한 법률』, 그리고 1983년『꼬뮌, 데빠르뜨망, 레지옹, 국가 간의 권한 배분에 관한 법

률』 등에 의해 중앙정부가 갖고 있던 많은 권한이 지방정부로 이양되었다. 이러한 지방분권은 각급 지방자치단체에게 고유의 업무를 부여하고 업무의 중복이 일어나지 않는 방식으로 이루어졌다.

꼬뮌('기초자치단체'에 해당)에게는 도시계획 및 토지이용 등에 관한 권한이 이양되었다. 데빠르뜨망(우리나라의 '도'에 해당)은 사회복지, 농촌계획, 중학교 운영 등에 관한 권한을 갖게 되었다. 레지옹('광역도'에 해당)에게는 주로 국토개발 및 지역계획, 고등학교 운영 등에 대한 권한이 이양되었고, 특히 지역계획인 레지옹계획을 수립할 수 있는 권한을 갖게 되었다.

특히, 이러한 지방분권에 의해, 꼬뮌과 관련된 도시계획 분야에서는 2000년 이전까지는 도시기본계획(SD)과 토지점용계획(POS)의 수립 및 승인 권한이, 그리고 그 이후에는 광역통합계획(SCOT; SD 대체)과 지역도시계획(PLU; POS 대체)의 수립 및 승인 권한이 꼬뮌이나 또는 다수의 꼬뮌으로 구성되는 연합체(Establissement public de coopération intercommunale: EPCI)에게 속하게 되었다.

⑵ 지방분권의 제도적 보완

프랑스의 경우, 이러한 계획체계에서의 지방분권에 대응해서, 중앙정부와 지방정부의 국토 개발 및 정비 정책의 통일성을 도모하기 위한 제도적 보완책을 도입하였다. 그 대표적 보완책이 '국토정비지침(directives territoriales d'am--enagement)'과 '계획계약(contrats de plan)'의 도입이다.

국토정비지침은, 앞서 설명했듯이, 프랑스 내 특정 지역에 적용되는, 개발과 보전에 대한 중앙정부의 기본지침으로서 중앙정부와 지방정부의 국토 정비 및 개발 관련 정책들에 통일성을 부여하는 수단으로 활용하였다.

계획계약은 국토개발과 지역발전에 동시에 기여할 수 있는 중장기적 개발 사업을 공동으로 추진하기 위해 중앙정부와 레지옹 간에 체결하는 계약인데, 계약 협상 과정에서 중앙정부는 정책방향을 제시하고 국가적인 관점에서 레지옹의 정책을 조정할 수 가 있다. 요컨대, 계획계약은 지방분권화에 따라 국토정책의 일관성이나 조화가 어려워지는 상황을 극복하기 위해 사용된다.

4) 소결

프랑스에서 1980년대 이후 전개된 지방 분권 및 자치의 추세 속에서 국토 및 도시계획 체계에서도 권한의 지방이양이 이루어졌다. 지역계획 분야에 있어서는 광역자치단체로서의 지위를 확보하게 된 레지옹이 레지옹계획의 수립 및 승인 권한을 가진다. 무엇보다도 도시계획분야에서는 도시기본계획과 토지이용계획의 수립 및 승인 권한이 기초자치단체이 꼬뮌이나 꼬뮌 연합체로 이양되었다.

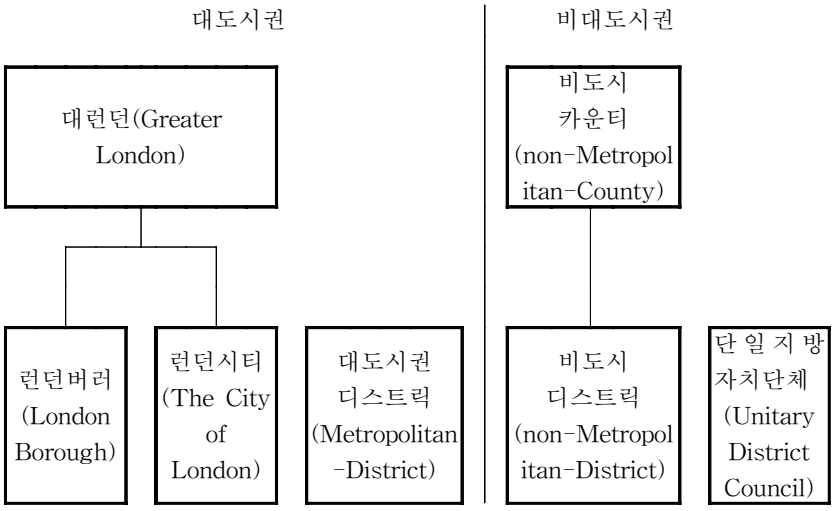
그런데 이러한 계획체계에서의 지방분권으로 인해 발생할 수 있는 지역 및 도시계획과 중앙정부의 정책 방향 간의 괴리의 가능성을 줄이고 국토 정책에 있어서의 일관성을 확보하기 위해, 지방정부의 권한을 침해하지 않으면서 지방정부의 협조를 토대로 국토정비지침을 마련하거나 개발계약 제도를 도입해서 시행하고 있다.

3. 영국(잉글랜드)

1) 행정체계

영국의 행정체계는 크게 대도시권지역과 비대도시권지역으로 구분해서 살펴보아야 한다. 비대도시권지역의 행정구역은 카운티(county)와 그 하위 지자체인 디스트릭(district)로 구분된다. 그러나 점차 몇 개의 디스트릭들이 통합하여 단일지방자치단체(unitary district council)를 구성하는 사례가 늘고 있다.

대도시권지역의 행정구역은 수도인 런던과 런던이외 대도시권으로 구분해서 보아야 한다. 수도인 런던지역은 상위 지자체인 대런던(Greater London)과 하위 지자체인 런던버러(London borough)와 시티(City of London)로 구분된다. 런던지역 이외 대도시권에서는 1995년 이후 대도시권 카운티(metropolitan-county)는 없어지고, 대도시권 디스트릭(metropolitan-district)만 남아 있는 상태이다.



<그림 4-5> 영국의 행정체계

2) 계획체계

2000년 이전까지 도시계획은 기본계획(structure plan)과 지구계획(local plan)으로 구성되었다. 기본계획은 카운티에서 수립하고 지구계획은 기초지자체인 디스트릭에서 수립하였다. 기본계획이 도시계획의 전략적인 부분(strategy)이라면, 지구계획은 도시계획의 전술적인 부분(tactics)이라고 할 수 있다. 기본계획은 우리나라의 도시기본계획과 유사하며 지구계획은 도시관리계획과 비슷하다.

단일자치단체(unitary district/metropolitan-district)와 같이 기본계획(structure plan)을 수립할 카운티가 없는 경우에 기본계획(structure plan)과 지구계획(local plan)을 통합해서 통합도시계획(unitary development plan)을 수립하였다. 통합도시계획의 1편은 기본계획에 해당하며 2편은 지구계획에 해당된다.

2004년 Planning and Compulsory Purchase Act와 Town and Country Planning Act의 개정 이후, 지방정부(카운티 제외)의 도시계획은 Local Development

Framework(LDF)으로 일원화되었음.[12] 카운티는 더 이상 기본계획(structure plan)을 수립하지 않는다. LDF는 법적 용어는 아니지만, 지방정부의 공간 전략을 제시하는 일련의 계획을 집합적으로 지칭하는 것이다.

구체적으로 LDF는 다음과 같은 기능을 수행한다. 첫째, 지방정부의 비전, 핵심정책 및 발전 전략을 제시한다. 둘째, 토지이용계획과 정비 및 보전이 필요한 지역에 대한 실행계획, 그리고 개발 및 토지이용에 대한 허가신청(planning application)을 평가하는 기준도 제시한다. 셋째, 지방정부의 도시계획이 변화하는 환경에 유연하게 대처하고, 계획의 효율성을 제고하며, 계획 과정에 주민과 지방정부 내 관련 기관의 참여를 확대하고, 지속가능한 개발을 달성하는 역할을 수행한다.

LDF는 Local Development Documents(LDDs)로 구성되어 있다. LDDs는 법정 개발계획의 일부로서 지방정부의 정책을 제시하는 Development Plan Documents와 그것의 보충자료로서 구성된다. 또한 LDF는 Local Development Scheme(LDS), Statement of Community Involvement, Annual Monitoring Report도 포괄한다. Planning Policy Statement(PPS) 12에서 Local Development Framework에 대한 내용을 다루고 있다.

3) 계획체계에서의 지방분권과 제도적 보완

(1) 지방분권의 내용

영국 도시계획체계에서의 지방분권은 1992년 기본계획(structure plan) 승인권한의 중앙정부로부터 광역지방자치단체라 할 수 있는 카운티로의 이양으로 대표된다. 이러한 지방분권의 배경은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부가 도시기본계획의 승인권한을 갖고 있을 때, 도시계획 수립에 많은 시간이 소요되었고, 그에 따라 도시계획에 기초한 개발행위를 관리하기가 어려웠다. 둘째, 도시계획이 여건변

12) 기초지자체인 디스트릭이 없는 카운티는 Local Development Documnets(LDDs)를 마련하지만, 그렇지 않은 경우, 카운티는 광물 및 폐기물 계획(mineral and waste plan documents)만을 마련한다.

화에 신속하게 대응하지 못해왔다는 문제가 있었다. 셋째, 중앙정부에 의하여 지방정부의 의견이 거부됨에 따라 저항을 유발하기도 하였다. 넷째, 과다한 계획업무량이 중앙정부에 집중되는 문제가 발생했다.

지구계획(local plan)의 승인권한은 원래부터 기초지방자치단체(즉 district와 borough)에 속했다. 한편, 통합도시계획의 경우, 단일지방자치단체(unitary district/metropolitan district)가 입안과 승인 권한을 보유했다.

⑵ 지방분권의 제도적 보완

계획분야에서의 지방분권 추세에 대응해서, 영국에서는 개별 지방정부의 계획이 국가 정책 및 지역 정책의 방향에 조응될 수 있도록, 제도적 보완장치를 1980년대 말부터 마련해 왔다. 그 대표적 보완장치로서 Planning Policy Guidance(PPG)/Planning Policy Statements(PPSs)와 Regional Planning Guidance(RPG)/Regional Spatial Strategies(RSSs)를 들 수 있다.

PPG는 지방정부의 권한을 중앙정부가 침해할 수 있다는 비판에도 불구하고, 지방정부의 개발계획의 내용인 LDDs가 고려해야 하는, 국가 정책의 틀(national policy framework)이라고 할 수 있다(Pal et al. 2001; Harris & Thomas 2004). 물론 PPG는 법적으로 구속력이 없다(not legally binding). 그러나 계획 관련 각종 인허가 신청에 대한 지방정부가 거부승인에 대해 신청이 이의를 제기할 수 있는 근거로서도 기능할 수 있기 때문에(Pal et al., 2001), LDDs는 PPG를 수용할 필요가 있다.

한편, 영국 계획체계의 전반적인 재조정 과정 속에서, 계획 관련 핵심 정책과 목표 제시에 보다 초점을 맞추기 위해, 영국 중앙정부는 PPG를 PPSs로 수정 하고 있다(Harris & Thomas 2004). 그러나 PPSs는 PPG와 마찬가지로 계획 분야의 국가 정책 명시라는 기능을 가진다. PPSs는 총 25개 항목으로 구성된다.

Planning Policy Guidance Note 12에 따르면, RPG는 지방정부의 관할구역을 넘어서는 지역의 차원에서 토지이용 및 개발 관련 문제에 적용되는 정책적 틀로서, 주택공급, 교통 하부구조, 환경, 폐기물 처리, 경제개발 등 다양한 영역을 포괄한

다(www.odpm.gov.uk; Pattison 2001). 그런데, Planning and Compulsory Purchase Act에 의해, 기존 RPG는 RSSs로 대체되었다(www.odpm.gov.uk).[13]

지역 내 각 지방정부는 해당 지역의 RSS에 조응되게 자체 계획문서(LDDs)를 수립해야 한다(www.planningportal.gov.uk). RSSs의 시간적 범위는 대체로 15~20년이고 정기적으로 수정되도록 규정되어 있다(www.odpm.gov.uk). PPS 11에 따르면, RSSs는 다음의 조건을 만족시켜야 한다(www.odpm.gov.uk).

첫째, 비전을 명확히 제시하고, 그러한 비전이 지속가능한 발전에 어떻게 기여할 수 있는가를 보여주어야 한다. 둘째, 비전을 달성하기 위한 공간 전략을 제시하고, 주요 목표도 정의해야 한다. 셋째, 지방정부(county 또는 unitary authority)의 관할구역을 넘어서는 지역차원의 문제를 다루어야 한다. 넷째, 지역차원에서 수립된 기존의 다른 전략이나 계획과 조응해야 한다. 다섯째, 국가정책을 고려해야 하지만, 단순히 국가정책을 반복해서는 안되며, 국가정책을 지역의 상황에 적용하는 공간적으로 구체적인 정책을 제시해야 한다. 여섯째, 누가 무엇을 언제까지 실행해야 하는가를 명확히 해야 한다. 일곱째, 정책목표와 지표 간 연결고리의 제공을 통해, 정책 목표 및 비전의 달성 여부를 토대로 RSSs를 매년 평가해야 한다. 여덟째, RSSs는 Planning and Compulsory Purchase Act의 규정에 따라, 지속가능한 발전의 달성에 기여해야 한다.

RSSs의 수립과정에는 중앙정부가 참여하는데, 그 과정은 다음과 같다.

지역 내 지방정부(county councils, district councils, metropolitan district councils 등)로 구성되는 지역계획기구인 Regional Planning Bodies(RPBs)가 RSSs의 초안을

---

13) RPG가 가졌던 문제점을 개선하고, 그럼으로써 RPG가 수행하던 기능을 강화시키기 위해 RSSs로 대체되었다. 한편, 기존 RPG에 대해 제기된 문제점은 다음과 같이 정리된다(Kitchen 1999, 6).

① 지역에 충분히 초점을 맞추지 않거나 지역의 비전을 제대로 다루지 못한 채, 국가정책의 반복에 치중해왔다.

② 주택공급을 제외하면, 검토될 수 있는 목표(targets)가 없다.

③ 협소하게 토지이용에만 초점을 두고 있다.

④ 환경에 대한 목표 및 환경평가를 충분히 담아내지 못하였다..

⑤ 수립하는데 많은 시간이 소요되었다.

⑥ 수립과정이 투명하지 못하고, 그 과정에서 지역 내 이해당사자들의 적극적인 참여를 충분하게 이끌어내지도 못했다.

준비한다. 그 과정에서 지방정부들로부터 자문을 얻고, 무엇보다도 RPBs의 RSSs 초안의 작성 및 검토 과정에는 해당 지역 내 이해당사자들의 참여가 이루어진다 (예: pre-submission consultation과 examination-in-public). 이러한 이해당사자의 참여과정을 거치고 나면, 중앙정부(the First Secretary of State)는 RSSs의 안을 검토하고 수정사항을 제안하고, 최종 승인 및 공포를 하게 된다. RPG 및 RSSs의 수립은 1980년대 말부터 일어난 지역계획(regional planning)의 부활을 나타낸다 (Thomas & Kimberley 1995). 이러한 변화는 다음과 같은 상황에 대응하기 위해 일어났다.

- NIMBY문제를 지역적 차원에서 해결하기 위한 수단의 필요
- 안정적이고 전략적인 투자(secure strategic frameworks for major investments)를 위해 기업체들로부터 제기되는 요구
- EU 통합에 따라 정책적 관점에서 지역의 중요성이 커지고 있다는 상황

PPG/PPSs와 RPG/RSSs 이외에도 중앙정부는 지방정부의 계획 수립 과정에서 직접 의견을 제시할 수 있다. 또한 LDDs에 수정을 지시할 수 있는 권한(call-in and direction)을 보유하고 있다.

4) 소결

1980년대 말 이후 전개된 영국(잉글랜드) 계획체계에서의 지방분권 추세에 대응해서 지방정부가 수립하는 계획에 있어 통일성을 도모하고 국가 정책 및 지역 정책과의 괴리를 없애기 위해, 전국적 또는 지역적 수준에서의 정책 방향을 제시하는 PPG/PPSs와 RPG/RSSs라는 지침 및 가이드라인을 마련하였다.

4. 시사점

계획체계에 있어 지방분권을 경험한 일본, 프랑스, 영국(잉글랜드)을 대상으로

지방분권의 내용과 그에 따른 제도적 보완장치 마련에 초점을 맞추어서 사례연구를 수행하였다. 그럼으로써 계획분야에서의 지방분권이 일어나기 시작한 우리나라의 상황에 시사점을 제시하고자 하였다.

계획분야에서 전개된 지방분권에 따른 중앙정부의 국토 및 지역 정책과 지방정부의 계획들 간의 괴리를 줄이고 동시에 연계성을 강화하며 지방정부들 간의 계획의 통일성을 확보하기 위해, (1) 지침 및 가이드라인 등의 제도적 장치를 마련하였거나, 또는 (2) 중요한 사안에 대해서는 중앙정부가 지방정부의 계획(특히, 도시계획) 개입할 수 있게 하고 있다. 전자에는 영국(잉글랜드)의 PPG/PPSs와 RPG/RSSs, 그리고 프랑스의 국토정비지침과 계획계약이 해당된다고 볼 수 있다. 일본에서 중앙정부가 도시계획과 관련해서 지자체간 갈등이 발생하거나 중요한 사안에 직면할 경우, 지방정부의 계획에 개입할 수 있다는 점이 후자에 해당된다.

해외사례에서 볼 수 있듯이, 계획분야에서 지방분권이 일어나더라도 지방정부의 계획과 중앙정부 간의 정책의 연계, 그리고 지방정부들 간의 계획의 통일성 확보를 위해서는 중앙정부의 역할이 계속 필요하다고 사료된다. 그러한 역할은 지침이나 가이드라인의 형태로 이루어지는 것이 바람직하다고 판단되며, 특별한 사안에 대해서는 중앙정부가 협의주체 또는 조정자로서 참여하는 것도 고려할 만하다.

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 제도개선방안

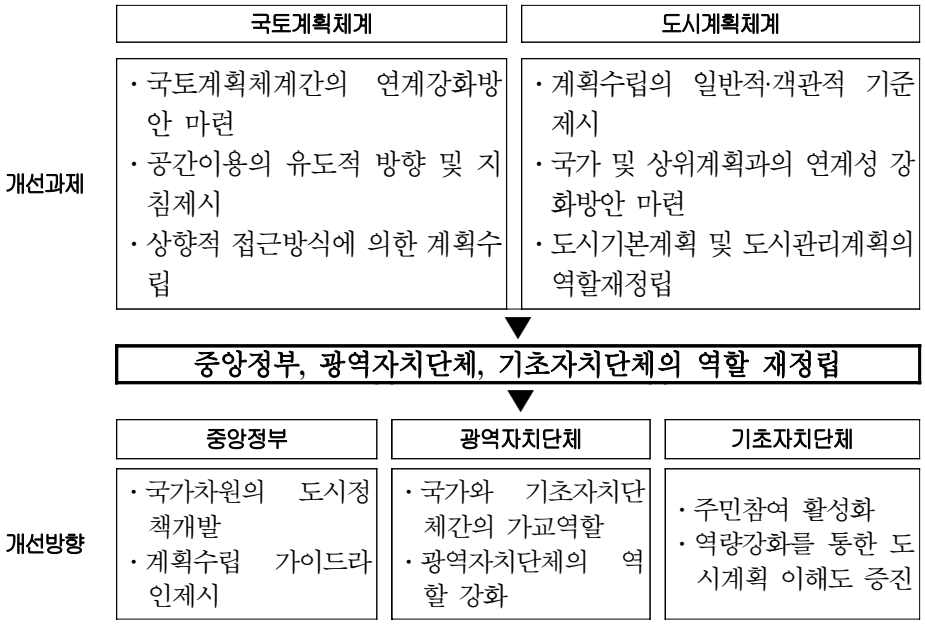
제5장에서는 도시기본계획 승인권한이 중앙정부에서 광역지방자치단체로 이양됨으로써 촉발되고 있는 계획분야에서의 지방분권화에 적절히 대응할 수 있도록 향후 우리나라 국토·도시계획체계 개선의 기본방향을 논의한다. 이 기본방향은 국토·도시계획체계를 지방분권이라는 상황에 알맞게 재정립하는 과정에서 필요로 하는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 역할 제고 및 역량 강화방안을 중심으로 한다.

1. 기본방향

3장에서 살펴보았듯이 국토 및 도시계획분야에는 그 나름대로의 운용상의 문제점을 안고 있다. 도시계획 승인 및 결정권한의 지방이양에 따라 도시계획분야에서는 많은 부분이 개선될 것으로 보이나, 일부 부정적인 요소들이 더욱 악화될 것이라는 결론에 도달했다. 이러한 부정적 요소들은 국토의 건전한 개발과 관리를 위해서는 필수적으로 중요하게 고려되어야 할 것들로서 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담이 절대적으로 필요하다고 보여진다. 따라서 지방분권의 취지를 존중하고, 도시계획 관련 권한의 지방이양으로 나타날 수 있는 문제점을 보완할 수 있도록 중앙정부 역할을 재정립하고 지방정부의 역량을 강화시켜야 할 것으로 보인다.

중앙정부는 그 동안의 수행하여 오던 직접적인 사업개발이나 지방자치단체의 도시정책개발에 간여할 것이 아니라, 지방자치단체가 친환경적이며 국가계획과 연계성을 공고히 할 수 있도록 객관적인 기준을 제시할 수 있는 정책개발이나

지방의 도시계획 입안과정에 협의주체로서 참여할 수 있도록 역할을 변화시켜 나가야 할 것이다. 향후 중앙정부의 역할 방향을 묻는 설문에서, 가장 많은 48%의 전문가가 지자체의 도시계획이나 개발계획에 지침이 될 수 있는 가이드라인을 제시하는 것이 바람직하다고 응답하였다(부록 3 참조). 또한 14.4%의 전문가가 도시계획과정에 협의주체로서의 참여하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.



<그림 5-1> 국토·도시계획체계 개선방향

이와 함께 현지사정에 정통하면서도 기초자치단체를 관리할 수 있는 광역자치단체의 역할도 강화시킬 필요성이 있다. 즉 광역자치단체는 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 국가정책 및 계획의 방향을 전달하고 중앙정부에 대한 기초자치단체의 도시정책 및 계획의 협의에 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

기초지방자치단체는 도시환경이 건전할 수 있도록 과대한 선심성 도시계획을 억제하고 소수 특권계층에 의한 계획의 전유가 이루어지지 않도록 노력함과 동

시에, 계획수립과정에 시민들의 자발적인 참여를 유도하여 자정능력을 키우고, 전문 인력의 육성 및 확보를 통해 도시계획 역량을 강화하여야 할 것으로 보인다. 이것은 중앙정부에 대하여 현지사정의 몰이해와 지나친 간섭이라는 지방정부의 불만을 해소하고 지방정부의 계획고권과 승인권한을 존중하여 지방분권의 취지를 살리는 길일 것이다.

2. 중앙정부의 역할 제고 방안

1) 도시정책 가이드라인 마련

현행 우리나라 광역도시계획 및 도시기본계획, 도시관리계획의 수립지침은 도시정책을 관리하고 유도하는 지침이라기보다는 계획수립의 방향을 제시하는 성격이 강하다. 영국의 '계획정책지침(PPG/PPSs)', 프랑스의 '국토정비지침'은 국가가 추구하는 도시정책의 가이드라인을 제시함으로써 지방정부와 기타 개발 주체에게 계획정책과 개발의 기준을 제시하고 있다. 우리나라의 경우, 이러한 계획정책과 개발의 기준을 선진국처럼 제도화시켜 적용하지 않고 있고, 각종 계획의 승인과정이 담당 공무원의 의견 및 판단, 중앙도시계획위원회의 심의, 관련 부처와의 협의 등에 기반을 두고 전개되고 있다. 따라서 객관성 및 일반성에 이의를 제기하는 경우가 많으며, 중앙정부의 현지 실정 몰이해에 대한 불만도 높은 실정이다.

장기적으로는 선진 외국처럼 우리나라의 각종 개발제도 및 전 국토를 포괄하는 종합적인 가이드라인의 마련이 바람직 할 것이나, 현 상황에서는 단기적으로 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획만이라도 관리할 수 있는 가이드라인의 마련이 시급한 것으로 판단된다. 설문조사에 따르면 가장 많은 약 30%의 전문가가 현 체계와는 별도의 가이드라인을 만드는 것이 바람직하다고 응답했고, 또한 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획을 통하여 가이드라인을 제시해야 한다는 의견은 각각 18.3%, 11.7%, 15.3%로 나타났다(<부록 3> 참조).

2) 중장기적인 도시정책의 개발

우리나라는 현 도시환경의 문제점을 진단하고 향후 도시가 추구해야 할 비전을 제시하는 중앙정부 차원의 도시정책이 미흡하다 하겠다. 중앙정부 차원에서의 도시정책 미흡은 상황변화에 단기적으로 대처하게 함으로써 지방정부에 일관된 정책방향을 제시하지 못해 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라 도시문제를 방치하는 결과를 초래하였다.

따라서 중장기적인 중앙정부 차원의 도시정책 수립은 거시적인 차원에서 도시문제를 인식하고 앞으로 나아가야할 방향을 설정하게하고, 지방의 도시정책을 바람직한 방향으로 유도할 수 있을 것이다. 또한 이것은 도시정책 가이드라인에 정책지침을 줄 수 있는 우리나라 공간정책의 청사진으로서 지속적인 수정・보완을 통해 중·장기적 관점에서 도시를 관리할 수 있을 것이다.

3) 계획수립 협의주체로서 역할과 수정·지시권한 확보 검토

도시기본계획 승인권한의 지방이양 이후에는 도시기본계획수립과 일정규모 이상의 도시관리계획의 수립에 다양한 수립주체의 참여가 바람직할 것이다. 또한 그러한 참여주체들 중에 국가정책과의 연계성 확보, 중앙정부의 도시정책 반영 등이 원활히 이루어지기 위해서는 협의주체로서 중앙정부 공무원이 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 지방정부가 수립하고 있는 도시계획이 국가적 차원에서 문제가 있다고 판단할 때에는 중앙정부가 도시계획 수립과정에 개입하여 계획을 수정・지시할 수 있는 권한을 갖는 방안도 고려할 필요가 있다. 영국에서 사용되고 있는 수정・지시권한(call-in and direction power)은 주의 깊게 검토해 볼 필요가 있는 대안으로 사료된다.

4) 사후 정책평가 기준 마련 및 감사권한의 확보

중앙정부는 지방자치단체의 정책을 평가할 수 있는 기준을 마련해서 지방정부의 도시정책을 평가하거나 국가계획과의 연계성을 평가한 후 재정지원책 등을 통하여 건전한 도시환경조성에 대한 의식을 고취시킬 수 있다. 그러나 현실적으로 재정이 빈약한 중앙정부의 여건상 신중한 검토가 요망된다. 영국이나 프랑스의 경우, 국가계획과의 연계를 제외한 나머지 부분에 대해서는 사실상 중앙정부의 의견은 권고사항에 불과할 뿐이다. 그러나 권고사항을 거부하였을 경우 지방정부는 재정지원에 있어 불이익을 받을 수 있다.

3. 광역자치단체의 역할 강화 방안

1) 광역도시계획의 활성화

현행 광역도시계획이 종합적인 성격으로 수립되었을 경우, 국토·도시계획체계 중 가장 도시기본계획과 유사한 성격을 가지고 있으며, 도시기본계획의 상위계획으로서 중앙정부가 승인권한을 유지하고 있다.

국토종합계획이나 도종합계획이 지나치게 선언적인 정책방향과 사업위주의 내용만을 다루고 있어, 도시기본계획이나 지자체의 실제적인 도시정책방향을 관리하기 어려운 반면, 광역도시계획은 상당부분 상세한 정책방향과 토지이용방향을 제시할 수 있다.

광역자치단체의 관할구역 내에서는 계획권한이 광역자치단체에 있으므로 현지사정에 밝은 광역자치단체가 계획수립을 주도할 수 있다는 점과, 광역지자체가 중앙정부의 정책과 기초자치단체의 정책 간의 연계에 가교역할을 할 수 있다는 점에서 단기적으로는 바람직한 대안으로 판단된다.

그러나 광역도시계획은 필요시에만 수립하게 되어있는 임시계획이므로 현 체제를 그대로 운영한다면, 계획의 경직성 등 현 도시기본계획의 문제를 광역도시

계획으로 옮겨와 답습하는 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 상황은 지방분권이라는 취지와 상당히 어긋나며, 지방정부의 도시정책 운영에도 엄청난 불편을 초래할 것이다.

따라서 광역도시계획을 활성화하고자 한다면, 특별시 및 광역시 그리고 개발압력이 적지 않게 있을 것으로 예상되는 인구 50만 명(또는 30만 명)이상의 중급도시 및 그 인접 시·군에는 의무적으로 운영하게 할 필요가 있다. 단, 수도권의 경우는 그 특수성을 고려해서 모든 시·군에 의무적으로 수립하게 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 또한 종합적인 성격의 광역도시계획을 수립하였을 경우 해당 광역권 내의 시·군은 광역도시계획을 도시기본계획으로 갈음할 수 있도록 함으로써 광역도시계획 수립에 따른 기간의 장기화 및 계획의 경직성을 완화시켜주는 조치도 필요하다. 또한 그 내용에 있어서도 도시기본계획 수준으로 상세하게 계획하도록 되어 있는 인구, 토지이용부문 및 각종 시설계획에 대하여 보다 포괄적 규정으로 보완하여 계획의 경직성을 덜어주는 것이 급선무이다.

그러나 이 또한 단기적인 대안이기 때문에, 보다 근본적인 대안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 사실 특별시·광역시를 포함한 인구 50만 명이상의 시급 지자체는 나름대로 도시계획에 대한 역량을 갖추고 있다. 문제는 오히려 도시계획 역량이 부족한 소규모 시·군이라고 하겠다. 이러한 시·군이 비록 개발압력은 낮다고 하나, 앞서 언급하였던 시장 및 군수를 비롯한 소수 지역엘리트 계층에 의한 계획의 전유화 가능성이 높기 때문에 자체적인 도시계획 역량 강화와 건전한 도시계획을 유도한다는 측면에서도 보다 근본적인 대안의 모색이 필요하다.

2) 통합도시계획의 운용

현행 도시계획체계에서는 도시기본계획을 수립한 이후 도시기본계획에 따라 도시관리계획을 수립하는 방식을 취하고 있다. 그러나 통합도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획을 같이 수립하는 방식으로서 단기적 방안으로 제시된 일정 규모 이상의 도시(수도권, 광역시 및 인접 시·군, 50만(30만)이상의 시·군)에

광역도시계획을 수립해야 하는 경우에 해당되지 않는 시·군에 적용할 수 있을 것이다. 수립되는 통합도시계획의 1편은 도시기본계획, 2편은 도시관리계획이 될 것이다. 이 대안은 앞서 논의한 광역도시계획 활성화의 보완책으로서 동시에 수행될 필요가 있다.

도시기본계획과 도시관리계획이 동시에 상정되기에 도시기본계획에서 설정한 방향이 도시관리계획에 적절히 반영되었는지에 대한 검토가 용이하고 계획수립의 기간단축으로 탄력적인 운용이 가능할 것이다. 그리고 도시기본계획의 승인권한이 도지사에게 이양되었기 때문에 광역자치단체의 역할을 강화할 수 있는 방안으로 판단된다.

영국에서도 LDF가 도입되기 이전에는, 기본계획을 수립할 카운티가 없는 기초지자체(즉, 디스트릭)는 우리나라의 도시기본계획 및 도시관리계획과 유사한 기본계획과 지구계획을 통합해서 통합도시계획(unitary development plan)을 수립해서 운용하기도 하였다.

3) 광역지방자치단체의 지역정책가이드라인 및 정책 개발

중앙정부차원에서 도시정책 가이드라인을 제시하여 지방의 도시정책을 관리할 수 있다면, 광역자치단체는 지역차원에서 정책가이드라인을 제시하여 기초자치단체의 도시정책방향을 관리할 수 있을 것이다. 영국의 '지역공간전략(RPG or RSSs)'은 전국을 다수의 광역공간으로 나누고, '도시계획정책지침(PPG/PPSs)'을 근거로 국가차원의 개발목표와 전략, 지역의 특색을 반영하여, 광역적인 차원에서 적용할 수 있는 정책과 전략을 제시하고 있다.

지역정책가이드라인은 보다 구체적이고 상세하게 지역발전전략을 제시한다는 점에서 중앙정부차원의 포괄적인 도시정책과는 차별된다. 필요하다면 광역자치단체의 관할구역 내 각 지자체별 인구배분 또는 토지이용방향 등을 제시할 수도 있다. 다만, 현행 제도상 법적인 지위문제, 법적 효력 등은 향후 심도 깊은 검토를 요하는 사항이다.

이상의 방안은 광역도시계획 활성화의 후속대안으로서 광역도시계획이 안고 있는 경직성의 문제점을 해결할 수 있고, 향후 광역자치단체의 해체 등 상황변화 속에서도 약간의 보완을 통하여 운영이 가능하다는 점에서 장기적인 대안으로 검토해볼만한 가치가 있다.

4. 기초지방자치단체의 역량 강화 방안

1) 계획입안추진위원회(가칭)의 구성

기초자치단체의 계획능력을 제고시키고 동시에 계획과정의 민주화를 도모하며 소수 특권계층의 계획 전유를 미연에 방지하기 위하여, 담당 공무원, 시민단체, 전문가 그룹, 중앙 공무원 파견관 등이 참여하는 계획수립추진위원회를 구성하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 도시기본계획을 포함한 각종 개발계획이 지방자치단체내 소수 계층이나 공무원만의 계획이라는 오해를 벗고, 보다 주민과 가까이 다가갈 수 있는 계획의 입안과정을 통하여 지방분권을 뿌리깊이 정착시키기 위한 대안으로 판단된다.

주민참여에 대한 목소리는 높았지만 아직 우리 사회는 시민참여의 길이 한정되어 있거나 쉽게 접근하여 의견을 피력할 만한 여건이 갖추어 있지는 않았다고 사료된다. 비록 전문지식은 없다고 하더라도 계획 입안초기부터 참여함으로써 계획안에 대한 이해도를 높이고, 의견피력을 통하여 오히려 참신한 아이디어를 제공받을 수 있을 것이다. 또한 이상의 계획수립추진위원회는 기초자치단체장 등 소수계층에 의한 계획의 전유를 견제할 수 있는 공공감시의 눈(Public-Eyes) 역할을 수행할 수 있고, 주민과의 갈등소지가 있는 사안에 대해서는 중재자 역할을 할 수도 있을 것으로 판단된다.

2) 전문인력의 충분한 확보

기초자치단체의 도시계획관련 업무 담당자의 대부분은 도시계획에 대한 지식이나 전문성이 낮다고 보여진다. 기초지방자치단체에 도시계획직 공무원이 있다고 하더라도 그 수가 적어 격무에 시달리거나 적절하게 지방행정에 기용되지 못하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 충분한 도시계획직 공무원의 확보 및 각종 교육프로그램을 통하여 전문지식을 함양시켜야 할 것이다. 또한 경험이 중요한 도시계획업무의 특성상 잦은 보직이동은 전문성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있으므로, 공무원 조직 특유의 순환근무를 최대한 자제할 필요가 있다.

C · H · A · P · T · E · R · 6

6 결론 및 정책제언

제6장은 제5장에서 논의한 지방분권에 따른 우리나라 국토·도시계획체계 재정립을 위해 요구되는 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 역할제고 및 역량 강화 방안을 중심으로 해당 체계의 재정립 방안을 단기적 대안과 중장기적 대안으로 구분해서 제시한다. 그리고 최종적으로 국토·도시계획체계의 재정립을 위해 지속적으로 요구되는 정책을 제언한다.

1. 결론: 지방분권에 따른 국토・도시계획체계 재정립 방안

제5장에서 언급한 각각의 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 종합해보면, 중앙정부가 현행과 같이 지자체의 도시계획 심의과정에의 직접 참여하는 것이 어렵게 되었으므로, 도시정책과 계획에 대한 지침 및 가이드라인을 제시함으로써 중앙정부의 역할을 재정립하는 것이 바람직하다. 광역자치단체의 경우, 중앙정부의 정책과 연계한 지역정책가이드 라인을 제시하여 기초자치단체가 건전한 방향으로 도시정책 및 계획을 수립할 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 또한 기초자치단체는 시민참여 및 전문가 양성으로 도시정책 및 계획에 대한 역량을 키워나가며, 과도한 개발이 일어나지 않도록 해야 할 것이다.

이상과 같은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 역할 중 일부는 국토·도시계획체계 개편을 통해서만 실현 될 수 있을 것이며, 일부는 앞서 제안하였던

도시정책가이드라인(가칭)에 의해 가능할 것이다. 우선 앞선 결과에 따라 국토·도시계획체계의 재정립 방안을 정리하여 본다면, 단기적인 대안과 중장기적 대안으로 나누어 볼 수 있다.

1) 단기적 대안

단기적 대안은 급격한 제도변화에 따른 혼란을 방지하고 적응기간을 가지면서 현 체계를 유지하되 도시계획 승인 또는 승인권한의 이양에 따른 문제점은 최소화시키는 것이다. 이러한 대안은 다음과 같은 요소를 가질 수 있다.

첫째, 중앙정부 차원의 도시정책가이드라인(가칭) 제시와 중장기 도시정책개발이다. 현 국토계획법내의 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획에 적용될 수 있는 도시정책 및 계획수립의 가이드라인을 제시하고, 아울러 지방자치단체의 도시계획 및 정책을 유도할 수 있는 중앙정부의 가이드라인을 작성하기 위하여 지침이 될 수 있는 정책개발이 우선되어야 한다. 또한 이러한 정책개발은 주기적으로 이루어져 도시정책 가이드라인의 내용을 수정·보완할 수 있어야 한다.

둘째는 광역도시계획의 활성화시켜 현재 필요한 경우에만 수립하게 되어 있는 광역도시계획을 특별시 및 광역시, 인구 50만명(또는 30만명)이상의 중급도시와 그 인접한 도시는 의무적으로 수립하게 한다. 그럼으로써 개발압력이 예상되는 지자체의 토지이용 및 기반시설에 대한 정책방향을 단기적으로 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째는 통합도시계획의 운용으로서, 광역도시계획을 수립하지 않는 시·군의 경우 도시기본계획과 도시관리계획을 통합해서 수립하는 방안을 고려할 수 있다. 그럼으로써 계획기간의 단축 및 수립비용의 절감 등 효과를 거둘 수 있을 것이다.

넷째는 실질적인 시민참여 및 중앙정부·인접지자체와의 협의를 원활히 하기 위하여 계획수립추진위원회(가칭)를 구성하여 시민, 중앙정부의 파견관, 인접 지

자체의 담당공무원, 전문가 등이 수립과정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

2) 중장기적 대안

중장기적인 대안으로서는, 단기적 대안에서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획에 대해서만 적용토록 한 도시정책 가이드라인을 우리나라 공간정책과 관련된 모든 제도에 확대 적용하여 국토·도시정책가이드라인(가칭)으로 대체하는 것이다. 이것은 타법에 의한 개발계획 및 정비계획의 수립, 개발행위 허가에 앞서 검토되는 사항 등 제도적 영역뿐만 아니라 공간영역에서도 우리나라 국토전반에 걸쳐 국토·도시정책 가이드라인의 원칙을 적용토록 하는 것이다.

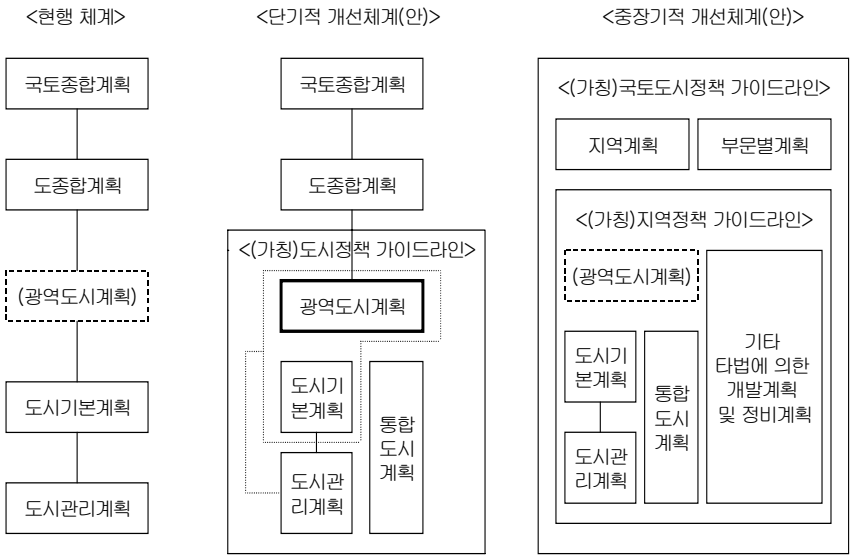
그러나 국토·도시정책 가이드라인은 국토종합계획이나 도종합계획과의 법적 위계 및 효력측면에서 중복될 가능성이 있다. 이미 국토계획법의 제정으로 도시계획제도의 적용에 있어서는 도시지역과 비도지역에 대한 구분이 없어졌으므로 국토·도시정책 가이드라인에서 제시하는 정책방향은 곧 국토전반에 대한 정책방향과 크게 다를 바가 없을 것이기 때문이다. 국토·도시정책 가이드라인에서 제시하는 우리나라 도시정책 및 개발・관리의 기준은 국토종합계획보다는 더 상세하고 구체적일 뿐만 아니라 실제 적용할 수 있도록 기술되어야 할 것이다.

따라서 장기적으로는 국토정책에 대한 방향은 국토종합계획보다는 국토·도시정책가이드라인에서 제시하고, SOC사업의 경우는 국토기본법의 부문별 계획으로 대체하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 전술하였듯이 우리나라 국토에 대한 선언적인 정책방향과 SOC 사업위주의 국토종합계획은 1차 계획 집행 이후 그 성과가 미미한 것으로 평가되고 있는 실정이다.

동시에 광역자치단체 수준에서는 도종합계획과 단기적인 대안으로 제시하였던 광역도시계획을 모두지역정책가이드라인 (가칭)으로 대체하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 단기적 대안으로 제안되었던 광역도시계획은 원래의 취지대로 인접한 자자체들 간의 특정사안을 해결하기 위한 계획체계로 환원시킨다. 지역정책 가이드라인은 국토·도시정책 가이드라인의 원칙 내에서 도(道) 또는 유사한

성격 및 지역적 연대감을 형성하고 있는 기초자치단체들을 대상으로 당해 지역의 공간개발 및 관리방향을 제시할 수 있을 것이다.

또한 단기적 대안으로 제시되었던 통합도시계획을 전 시·군으로 확대하여 원하는 시·군의 경우 통합적으로 도시기본계획과 도시관리계획을 수립할 수 있도록 하는 것도 검토해볼 만한 대안으로 판단된다.



<그림 6-1> 국토·도시계획체계 재정립(안)

2. 정책제언

앞서 언급하였지만 도시계획분야의 승인 및 승인권한의 지방이양은 중앙정부와 지방자치단체 모두 미처 준비가 덜된 상황에서 하향방식에 의하여 전격적으로 이루어지고 있다는 점에서 많은 우려와 회의를 낳고 있다. 이러한 상황에서 가장 중요한 역할의 주체는 중앙정부로서, 법령이하 지침 또는 가이드라인의 마련, 관계중앙부처 협의사무에 대한 지방이양 또는 위임, 사후평가 및 재정적지원

에 대한 지속적인 관심과 실행 등 실질적인 중앙정부의 의지만이 지방이양의 성공적인 열쇠라고 해도 과언이 아니다.

더구나 장기적인 관점에서의 제도개선방안은 각 중앙부처에서 개별적으로 생산하고 있는 개발계획 및 정비계획 등에도 적용 가능하도록 종합적이고 체계적으로 고려되어야 할 것이다.

또한 주기적인 도시정책개발에 따른 수정·보완이 뒤따라야 할 것으로 보이며 통합도시계획의 경우 중장기적으로는 도시기본계획과 도시관리계획의 성격과 기능이 명확히 정립되는 것이 급선무라 하겠다. 보다 심도 깊은 연구를 통하여 본 연구에서 제안되었던 내용들을 검토하고 전문가의 의견을 청취함으로써 보다 완벽한 해결책을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

R · E · F · E · R · E · N · C · E

참 고 문 헌

건설교통부, 2005a, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법령집』, 건설교통부.

건설교통부, 2005b, 『2005년 국토업무편람』, 건설교통부(건설교통부 홈페이지 www.moct.go.kr에서 입수가능).

건설교통부, 2002, 『21세기 도시정책 방향』.

권원용 · 최병선 · 염형민 · 강태수 · 김타열 · 박재길 · 김성배, 1982, 『도시기본계획 수립과 평가기준연구』, 서울: 국토개발연구원.

국회도서관 입법조사분석실, 1995, 『자치시대의 갈등조정과 정책과제』.

김상조 · 신동진 · 문체, 2003, 『도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완 방향』 안양: 국토연구원

김용웅, 1999, 『지역개발론』, 법문사.

김원, 1982, 『도시행정론』, 박영사.

김진덕, 1999, 제4차국토종합계획(안)에 대한 제안, 『충북리포트』 6(4), 60-64.

대한·국토도시계획학회, 2001, 『국토·지역계획론』, 보성각.

류해웅 · 김승종, 2002, 『국토기본법과 국토계획법』, 국토연구원.

박재길 · 박은관 · 문채, 1993, 『도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구』, 서울: 국토개발연구원.

배준구, 2004, 프랑스의 지방분권 이후 지역정책, 『국토계획』 39(1), 283-305.

서창원 · 이홍영 · 양진홍, 1991, 『도종합개발계획의 평가 및 수립지침연구』, 서울: 국토개발연구원.

송영섭・신학철, 1997, 공간계획체계상 도시기본계획의 역할에 관한 사례연구,『국토계획』32(3), 69-86.

윤철현・손태민, 1998, 지역발전의 한국적 성격과 수도권 정책평가: 국토종합계획을 중심으로, 『한국지역개발학회지』10(2), 49-66.

장명수, 1982, 한국의 도시화와 도시기본계획 : 도시계획과 지역개발계획— 도 종합개발계획과 개발하여, 『도시문제』17(1), 51-61.

장병구, 2000, 지방자치행정론, 형설출판사.

전병국, 1999, 새로운 시대에 부응하는 도시기본계획의 수립, 『도시문제』34, 103-111.

정부혁신지방분권위원회, 2005, 분권형 국토・도시계획체계 구축방안(2005년 1월).

황희연・전순제・김진철, 1999, 지역균형발전 차원의 제4차 국토종합계획(안) 진단, 『충북개발연구』10(2), 65-89.

Friedmann, 1966, *Regional Development Policy*, MIT Press

Hall, Peter, 1972, *Regional Planning*, Oxford University Press.

Harris, Neil and Huw Thomas, 2004, Planning for a diverse society? A review of the UK government's Planning Policy Guidance, *The Town Planning Review* 75(4), 473-500.

Kitchen, Ted, 1999, Consultation on Government Policy Initiatives: The Case of Regional Planning Guidance, *Planning Practice & Research* 14(1), 5-15.

Pal, John, David Bennison, Ian Clarke, and John Byrom, 2001, Power, policy networks and planning: the involvement of major grocery retailers in th formulation of Planning Policy Guidance Note 6 since 1988, *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* 11(3), 225-246.

Pattison, Gary, 2001, The Role of Participants in Producing Regional Planning Guidance in England, Planning Practice & Research 16(3/4), 359-360.

Thomas, Kevin & Stephen Kimberley, 1995, Rediscovering Regional Planning? Progress on Regional Planning Guidance in England, Regional Studies 29(4), 414-424.

Policy Planning Guidance Notes (www.odpm.gov.uk에서 제공).

http://urban.daegu.go.kr/info/info01.html

www.planningprotal.gov.uk

S · U · M · M · A · R · Y

SUMMARY

A Study on the Readjustment of the National Territorial and Urban Planning System to the Decentralization of Power to Local Governments in Korea

Sangjo Kim, Pillsung Byun, Yuni Jeong

This study intends to present possible measures that can effectively readjust the national territorial and urban planning system to the ongoing decentralization of power to local jurisdictions. In the field of planning, such decentralization is represented by the recent devolvement of the Korean central government's approval authority of urban master plans to regional governments (Do). Given this context, roles of not only the central government but also regional and local governments need to be redefined. For this reason, this research has been conducted.

First, for our research's theoretical discussion, we reviews theories concerning regional and urban planning, and critically examines the national territorial and the urban planning that Korea has so far witnessed. Second, the trend toward decentralization of power to localities and the potential problems resulting form it are discussed. Third, from the discussion on the experiences of Japan, France, and

UK(England) in the decentralization of power to localities in the field of planning, we have drawn some lessons or implications for the Korean context. Fourth, our research presents some feasible programs that can redefine the roles of central, regional, and local governments and boost their capacities for the redefined roles, in the face of the recent decentralization in the Korean planning system. Finally, the study presents the measures that readjust the planning system to the trend toward decentralization of power. The measures constitutes short-term and long-term ones.

What Chapters 2-6 which is a main portion of this study discuss is summarized as follows:

Chapter 2 theoretically deals with the national · urban planning system, and examines the current system in Korea. This study is to solve the issues that may be caused from the decentralization in the urban planning-related approval or decision-making process. Surely, it can not be approached without considerations on the category of national/urban planning. This study analyzed the characteristics of Korea's national/urban planning and its operational conditions based on the theoretical background and the concept of the planning system. The Comprehensive Land Planning and the Comprehensive Provincial Planning stated in the National Land Planning Law are the planning methods based on the regional development theory.

In a modern sense, the theory of regional development appeared from the West in early 1900s. It was formed from the national level to solve the imbalance between regions which was caused from economic development along with the Industrial Revolution. The theory is considered to deal with regional condition and implementation strategy which includes growth base theory, historic theory, income difference theory, or hierarchy of national/regional planning.

With the de-industrialization and nation's development, national level regional planning tends to change towards bottom-up approach which is local government oriented from top-town directed which is

more central government oriented.

Based on the theory, the operational conditions of national land planning and urban planning were studied. The problem in the national land planning is firstly the lack of connectivity among planning systems within the National Land Law. The second problem is lack of realization focusing on disjunctive national spatial development or infra-structure and it also lacks prevention·guiding function in the spatial planning. Thirdly, the central government-oriented planning results in violating autonomy with limited participation from residents and local governments.

In the urban planning field, the operational condition of urban planning was studied importantly. In terms of planning contents, logical feasibility, environmentally friendly aspect, and the connectivity with the superior and related plans were found to be dissatisfactory. And in the process of planning and decision-making, democratic procedure, citizens participation, and discussion with the central and neighboring administrative authorities were not enough either. And majority opinion was that the proceeding term was too long. The last issue is that the urban planning is not doing its role as a guideline for the city government and it is also not properly responding public grievances.

Chapter 3. contains the analysis of current situation of decentralization policy in Korea and its application in the urban planning field. And its future direction in urban planning field was also touched. The central government transferred the approval right for the urban planning to provincial governor which had been belonging to the central government for the last 20 years. And the decision-making right for the city management planning also is planned to be transferred to city·county. In addition, anticipated side effects from the decentralization and further improvement measures were discussed in this chapter.

The first transfer in urban planning field happened in 1982 with the introduction of the Urban Planning. The decision-making right for the

City Management Plan('Urban Readjustment Plan' at that time) was transferred to the provincial governor. And recently, after much debate, the approval right only for the urban planning which was done by city·county was transferred to provincial governor. And another transfer of decision-making right for urban planning to the city mayor·county head from provincial governor is being considered.

If we look at the positive effects of the transfer from the operational point of view, more democratic procedure through expanded participation from the residents can be expected. And secondly, it can increase flexibility to the changes with timesaving. And thirdly, the transfer of the approval right to the local governments can do an important guidebook for the policy approval procedure of the corresponding local government. And it can also improve its realization of the plan and increase countermeasure against the public grievances.

On the other hand, if we look at the anticipated side effects, the transfer may weaken the connectivity with the superior plans including national plans or related laws. Secondly, it may cause serious conflicts on reaching agreement between central and local governmental bodies. In terms of logical feasibility and environmentally friendly aspects, expert group from research institutes and universities have negative expectation with the decentralization while officials from provincial government and city·county are positive with its effect. Accordingly, the anticipated side effects need to be taken care of.

And the transfer of the decision-making right for the City Management Plan to city·county government still has a risk. The local level, which has weaker connectivity with national plans or provincial plans could produce sloppy plans more affected by public grievances. There are also concerns that the heads of local authorities who have limited understanding could lead a unreasonable urban planning in the era of self-governance.

Accordingly, the first task for the readjustment of national/urban planning system could be enhancing the connectivity between

national/urban planning system. And the second task would be suggesting objective, general standard for the spatial planning, and the third one is bottom-up directed planning.

Chapter 4 consists the case studies focusing on Japan, France, and England that already experienced decentralization in the field of planning. From the case studies, we draw some Korea.

Those three countries prepared legal devices such as regulations or guideline to reduce the gab and increase connectivity between national/regional policy and local planning. At the same time, to secure consistency between plans by local governments. And central government's mediation to local government's plans (especially urban planning) is allowed over important matters.

The PPG/PPSs and RPG/RSSs of England, and directives territoriales d'amenagement(guidelines of national territorial management) and contrats de plan (contractual plan) of France are the former case. In Japan, the central government can mediate local government's plan when there are conflicts between local governments or when important matters arise. The cases of those three countries are as follows;

In Japan, the decision-making right has been transferred to local authorities since 1990s with an actual self-governance system. Furthermore, with the amendment of the related laws, urban planning became the regular business of local government, not an entrusted business from the central government. However, when it comes to an important matters or things that requires mediation between local governments, the central governments can mediate. But still any guidelines, regulations, or implementation methods from the central government haven't been made yet for the local authorities to adopt to urban planning business.

In France, the decentralization was performed within national/urban planning system along with self-governance trends which was prompted

after 1980s. In the field of regional planning, 'région' that has secured the right of the establishment and decision-making for 'plan des régions' (plan of a région).

Most of all, in the field of urban planning, the power of establishment and decision-making for Urban Planning and Land Use Planning was transferred to communes or to 'establissement public de coopération intercommunale'(EPCI: the cooperative unions of communes).

Guidelines of national territorial management and contractual plans are being implemented. Those are based on the support from local government without violating local government's right. Those are to decrease anticipated gap between regional and urban planning, and between policy directions of central government and to secure consistency in the National Land Policy.

The central government of England prepared a regulation and guideline called PPG/PPSs and RPG/RSSs to suggest policy direction from the national or regional level. Coping with self-governance trends in the late 1980s within the planning system, that is to decrease the gap between national and regional policy and to provide unity to the plans proposed by local governments.

As shown in the case study, the central government's role is still required to secure unity between local governments' plans and to improve connectivity between central and local government's policy regardless of the decentralization within the planning field. And that role need to be made as a form of regulation or guideline. And for the special issues, central government's participation as a mediator or consultancy body would be desirable.

In chapter 5, readjustment direction of national/urban planning system was discussed to cope with decentralization in the planning field, which can be caused from the transfer of approval right for the Urban Planning to metropolitan authorities from central government.

The main idea of this direction is improving capacity and role of

each central, metropolitan, and local government which are required in the process of applying decentralization into national/urban planning system.

The core idea of improvement measures according to the decentralization of the power for the approval and decision-making is leading local governments to focus on the three important points which were dealt with through the supervision in the process of planning; environmental aspect, appropriate urban policy, and the consistency with the national plans. The most important point here is giving respect to the basic idea of decentralization which became already general trend and improving the role of central government and capacity of local governments to help solve anticipated issues from the empowerment of decision-making right for urban planning.

Therefore, the central government need to develop objective and general policies and it has to participate urban planning process proposed by local government. At the same time, metropolitan governments' role which have more local knowledge and can effectively manage local governments need to be enhanced.

Metropolitan government can do a bridge role between the central government and local government by delivering national policy or planning direction to local government and also can participate in discussion of planning and urban policies of local governments.

And the local governments need to keep city environment healthy and prevent urban planning from being occupied by minor privileged social class and from being excessive gift. Also, increasing self-purification by inducing participation from residents and improving capacity of urban planning by securing experts group are needed in the process of planning. This is the way to maintain basic idea of decentralization by giving respect to decision-making right of local government and solving their dissatisfaction about the central government having limited understanding on local situation and interference.

In chapter 6, two alternatives were suggested based on the contents mentioned in chapter 5. Short-term and mid to long-term alternatives were suggested based on the capacity and role improvement measures of central government, metropolitan government, and local government required for readjustment of national, urban planning system.

The short-term alternative is to minimize anticipated problems from the decentralization of approval right or decision-making right for urban planning. But it need to still maintain current system to secure adapting time and avoid confusion from the drastic institutional change.

Short-term alternative has elements as follows ; firstly, introduction of Urban Planning Policy Guideline(provisional name) from central government level and development of mid to long-term urban policy would be the first task.

Secondly, by activating Metropolitan Planning that is currently supposed to be established on a occasion basis, extend its application to special city, metropolitan city, and the mid-sized city with 500,000 of population (or above 300,000) and its neighbor cities obligatory.

The third is an operation of the Consolidated Urban Planning. When it's not a cities or counties that are supposed to establish a Metropolitan Plan, consolidating Urban Planning and Urban Management Planning could be considered.

The fourth is establishing a Planning Establishment Promotion Committee (provisional name) to encourage actual participation from the residents and to smooth discussion with central government or neighboring local governments. Residents, officials from central government and neighboring local government, and experts need to participate in the planning process through the committee.

And the mid to long-term alternative suggests to replace current urban policy guideline which is adopted to Metropolitan planning, Urban planning, and Urban Management Planning in the short-term alternative, with a National·Urban Policy Guideline(provisional name) for the

expanded application to the whole nation's spatial policy related regulations.

However, the National·Urban Policy Guideline can be overlapped with the Comprehensive National Land Planning or Comprehensive Provincial Planning in terms of its legal status and effects. Accordingly, in the long-term, the direction of National Land Policy need to be suggested in the National·Urban Policy Guideline. And it would be desirable that SOC projects be replaced with the divisional plan of National Land Planning Law and the Comprehensive National Planning need to be abolished gradually.

At the same time, in the level of Metropolitan government, the Comprehensive Provincial Planning and Metropolitan Planning which was suggested as a short-term alternative need to be replaced with Regional Policy Guideline(provisional name). In the long-term, Comprehensive Provincial Planning need to be abolished and the Metropolitan Planning which was suggested as a short-term alternative need to find its original purpose which is supposed to solve special matters between neighboring local governments.

In addition, Consolidated Urban Planning which was suggested as a short-term alternative could be expanded to the whole cities and counties. When cities and counties want, operating combined Urban Planning and Urban Management Planning could be worth to consider as another alternative.

A · P · P · E · N · D · I · X

부 록

부록 1: '(가칭)도시정책 가이드라인'의 수립방안

1. 우리나라의 도시계획관련 지침현황

1) 광역도시계획 수립지침

□ 광역도시계획의 성격

○ 종합계획과 광역도시시설의 설치 등과 같은 특정사안계획의 두 가지 성격을 가지고 있다.

□ 수립지침의 내용

○ 법적 근거, 목표 연도

○ 광역계획권의 지정

○ 계획수립원칙과 포함내용

- 계획수립의 기본원칙

- 포함될 내용(계획의 목표와 전략, 광역계획권의 현황 및 특성, 공간구조 구상, 부문별계획(기능분담계획 및 토지이용, 문화·여가공간계획, 녹지관리계획, 환경보전계획, 교통 및 물류유통계획, 광역시설계획, 경관계획, 방재계획, 집행 및 관리계획 등))

○ 수립기준

- 포함되어야 할 내용들에서 고려하여야 할 사항들에 대한 기술을 담고 있다.

○ 수립절차

- 광역도시계획의 입안
- 주민 등의 의견 청취
- 광역도시계획 승인 및 확정

○ 행정사항

○ 광역도시계획 도서 작성방법 및 기준

2) 도시기본계획 수립지침

□ 도시기본계획의 성격

○ 장기적이고 종합적인 성격을 갖는 계획

□ 수립지침의 내용

○ 법적근거

○ 도시기본계획의 수립범위

- 수립대상
- 목표 연도
- 계획구역의 설정

○ 도시기본계획의 내용과 작성원칙

- 도시기본계획의 내용(지역의 특성과 현황, 계획의 목표와 지표의 설정, 공간구조의 설정, 부문별계획(토지이용, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥·계획의 실행)
- 계획수립의 기본원칙
- 계획 작성시 유의사항

○ 기초조사의 내용과 방법

○ 부문별 수립기준

- 각 부문별 계획에서 고려하여야 할 사항들에 대한 내용을 담고 있다.

○ 도시기본계획 수립절차

- 도시기본계획의 입안

- 주민 등의 의견청취
- 도시기본계획의 승인신청
- 도시기본계획의 승인

○ 행정사항

○ 도시기본계획 도서의 작성방법 및 기준

3) 도시관리계획 수립지침

□ 도시관리계획의 성격

○ 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 수단

□ 수립지침의 내용

○ 법적근거

○ 도시관리계획의 수립기준

- 기준년도 및 목표 연도
- 도시관리계획 수립의 일반원칙
- 관련계획과의 관계

○ 도시관리계획 도서의 작성기준

- 도시관리계획서
- 계획설명서
- 도시관계획조서 및 도면

○ 도시관리계획의 변경제한

- 기본원칙
- 변경제한의 예외

○ 기초조사

- 기초조사 방법, 자료의 활용

○ 용도지역·용도지구·용도구역계획

- 용도지역계획(기본원칙, 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등, 용도

지역간 완충공간의 설정)

- 용도지구(기본원칙, 경관지구, 미관지구, 고도지구 등)
- 용도구역(기본원칙, 시가화조정구역, 수산자원보호구역, 개발제한구역)

○ 기반시설계획

- 일반원칙
- 기반시설계획(교통시설계획, 공간시설계획, 유통·공급시설계획, 공공·문화시설계획, 보건위생시설계획, 환경기초시설계획, 집행계획, 도시계획시설의 재검토)

○ 도시개발계획

- 일반원칙
- 신시가지와 기존시가지의 연계화

○ 경관 및 안전계획

- 경관계획(계획수립의 목적, 기본원칙, 수립방법, 도시관리계획에의 반영)
- 안전계획(일반원칙, 방재계획, 방범계획)

○ 환경성검토

- 목적, 일반원칙, 내용 및 방법, 환경검토서의, 작성

○ 도시관리계획의 수립절차

- 입안절차(입안자, 주민의 제안에 의한 도시관리계획 입안, 입안과정)
- 승인절차(승인권자, 승인과정, 지형도면 고시, 승인의 실효

○ 행정사항

○ 도시관리계획 조성 및 도면 작성지침

2. 외국의 유사제도 현황

1) 영국의 계획정책지침(Planning Policy Guideline notes: PPGs)

영국의 경우 1992년 도시계획의 지방분권이후 지방의 도시계획 정책이 중앙정부의 그것과 연계될 수 있도록 하는 대표적인 조치로서 PPG제도를 도입하였으

며 최근에는 PPS(Planning Policy Statements)로 대체되고 있다.

구조계획(structure plan), 지방계획(local plan), 통합개발계획(unitary development plan) 등의 절차와 내용(1996년 개정) 등을 제시함으로써 중앙정부는 지방정부의 각종 계획을 작성하는 과정에 대한 이해를 돕고 있다.

각종 계획에 포함되어야 한 내용, 계획의 착수에서부터 채택에 이르는 과정까지를 포괄하고 있고, 계획을 작성하는 다양한 단계에서 사람들이 어떻게 자신의 견해를 밝히는 기회가 있는지에 대한 자세한 내용 등이 실행 기준(Code of Practice)으로 제시되어 있다.

또한 이러한 지침은 대중적인 의견 수렴(public consultation)과정을 거쳐 마련되는데, 그렇게 해서 마련되는 지침은 지방정부와 기타 주체들에게 계획 정책과 계획 체계의 작동에 대한 기준을 제공한다.

□ PPS 1 : 지속가능한 개발의 제공(Delivering Sustainable Development)

PPS 1에서는 계획 체계를 통해서 중앙정부의 정책의 기조(예를 들자면 '지속가능한 개발' 등과 같은 이념)를 어떻게 확산시킬 것인가에 대한 정부의 전반적인 계획 정책을 밝히고 있다. PPS 1은 1997년 3월 공표된 PPG 1 '일반적인 정책과 원칙(General Policies and Principles)'을 대체하고 있다.

PPS 1과 함께 '계획 체계: 일반 원칙(The Planning System: General Principles)'이 발표되었다. 이것은 계획 체계의 핵심 요소들에 대해서 전반적인 설명을 하고 있으며 여기에는 계획 신청의 승인에 대한 구조, 중앙정부 혹은 국무성 장관(the Secretary of State)의 역할 등이 포함되어 있다.

□ PPG 2 : 그린벨트(Green Belts)

PPG 2는 그린벨트의 역사와 규모에 대하서 개관하고 그 목적을 설명하고 있다. 어떻게 그린벨트가 계획되고 그 땅이 보호되는지를 보여주고 있으며, 그린벨트의 토지가 어떻게 이용되어야 하는지에 대한 목적들을 제시하고 있고, 부적절한 개발을 어떻게 진단할 것인지에 대해서도 명시하고 있다. 시각적인 쾌적성 요소들이 표현되고, 새로운 건물이나 오래된 건물의 재이용과 관련된 정책들도 제시하고 있다. 그린벨트 지역에서 파크 앤 라이드(park-and-ride)[14] 시설을 설치하

는 것과 관련해서도 주의할 점들을 다루고 있다.

□ PPG 3 : 주택(Housing)

PPG 3은 정부의 주택과 관련한 목표 등을 포함하고 있다. 주택 제공과 관련한 계획, 모니터링, 관리하는 방법의 토대를 제공하고 부담가능한 주택을 제공하기 위한 정책과 도시 토지와 건물의 재사용을 강조하고 있다. 상당한 분량은 지속가능한 주거환경을 만드는 내용에 할애되어 있고, 대중교통 서비스 제공의 중요성에 대해서 주목하고 있으며 토지를 최선으로 이용하고 반드시 필요한 녹지를 개발하는 것에 대한 계획을 다루고 있다.

□ PPG 4 : 산업 및 상업 개발과 소규모 기업(Industrial and Commercial Development and Small Firms)

PPG 4는 새로운 산업 개발의 입지에 대한 긍정적인 접근을 취하고 있으며 계획 체계를 통해서 소규모 기업을 지원하고자 한다. 주요 메시지는 경제 성장과 양질의 환경이 함께 추구되어야 한다는 것이며 산업의 입지적 요구는 계획 작성에서 중요한 고려사항이 되어야 한다는 것이다. 개발 계획은 환경의 질을 지속시키고 개선하는 것의 중요성과 함께 산업과 산업적인 개발에 비중을 두어야 하고 혼합 이용, 자연환경과 역사적 유산 보존, 도시 토지의 재활용, 기타 문제와 관련된 정보도 포함하고 있다.

□ PPG 5 : 약식계획구역(Simplified Planning Zones)

PPG 5는 약식계획구역(Simplified Planning Zones : SPZs)의 일반적인 성격과 역할을 개관하고 있다. 특정 지역의 개발을 촉진하는 것에 대한 이점, 어떻게 SPZ 계획이 만들어지는지, 개발 계획과의 관계 등을 설명하고 있다.

□ PPS 6 : 중심 상업업무지역 계획(Planning for Town Centres)

PPS 6는 정부의 중심지에 대한 주요 정책 목표인 '활기와 생존력을 높이는 것'을 달성하기 위해 기존 중심지의 성장과 발전을 위한 계획, 중심지 개발을 주목하면서 기존 센터를 촉진하고 강화하는 것, 모든 사람들이 이용할 수 있는 좋은

14) 버스나 전철, 기차 등 대중교통수단까지 자가용으로 통근하는 방식을 위한 시설물들을 의미한다.

환경에서 폭넓은 서비스를 촉진하는 것 등의 활동을 다루고 있다.

□ PPS 7 : 농촌 지역에서의 지속가능한 개발(Sustainable Development in Rural Areas)

PPS 7은 정부의 농촌 지역을 위한 계획 정책을 제시하고 있는데 이것은 지방정부가 농촌 지역과 관련하여 지방 개발 문서를 준비하고 계획 승인을 내리는 것과 관련된다.

□ PPG 8 : 정보통신(Telecommunication)

라디오 송전탑, 타워, 모든 종류의 안테나, 라디오 시설 관련 주택, 공중전화박스, 전신 캐비닛, 전신주와 전선 등의 정보통신 개발을 위한 계획의 지침을 제공한다. 송전탑과 대지 공유와 디자인 문제, 건강에 대한 고려, 일반인의 우려에 대한 사항, 계획 신청 이전에 미리 이루어져야 할 논의와 대중적인 의견 수렴 등을 다루고 있다.

□ PPG 9 : 자연 보존(Nature Conservation)

PPG 9는 어떻게 자연 유산의 보존을 위한 중앙정부 정책이 토지 이용 계획에 어떻게 지원을 할 것인가를 다루고 있다. 자연 보존을 위해 계획된 지역이나 기타 지역의 중요성을 강조하고 이것은 어떻게 개발 계획과 개발 통제가 자연 보존 문제를 다루어야 하는지를 보여주고 있다.

□ PPG 10 : 지속가능한 쓰레기 관리를 위한 계획(Planning for Sustainable Waste Management)

PPG 10은 시설 입지와 관련한 일반적인 정책의 맥락과 기준을 제시하고 있으며, 계획 시스템과 쓰레기 관리허가체제 사이의 관계를 다루고 있다. 쓰레기 관련 개발 계획에 대한 작성에 대한 내용과 쓰레기 관리 시설을 위한 계획 신청에 대한 승인에서 쓰레기 관련 계획당국을 지원하는 내용을 포함하고 있다.

□ PPS 11 : 지역 공간 전략(Regional Spatial Strategies)

PPS 11은 지역 공간 전략의 성격과 그것의 절차적 의미 등 지역공간 전략(Regional Spatial Strategies: RSSs)에 대한 내용을 다루고 있다. 지역 공간 전략의 작성과 개정을 위해서 해야 할 일들에 대해서 언급하고 있으며, 이러한 내용이

관련된 규제나 법과 어떻게 관련되는지를 설명하고 있다.

□ PPS 12 : 지방 개발 프레임워크(Local Development Framework)

PPS 12는 지방정부의 개발계획(Local Development Documents)의 작성과 관련된 중앙정부의 정책을 다루고 있다.

□ PPG 13 : 교통(Transportation)

PPG 13에서 목표로 하는 것은 전국적, 지역적, 전략적, 지방적 수준에서 계획과 교통을 통합시키고, 사람들이 이동하고 물건들을 이동시키기 위해서 보다 지속가능한 교통수단의 선택을 촉진하는 것이다. 1994년 3월 공표된 PPG 13은 토지 이용과 교통 계획의 상호 관계를 보다 강조함으로써 국가적 수준의 정책에 있어 중요한 발전이라고 간주된다.

□ PPG 14 : 물리적으로 위험요소를 안고 있는 토지의 개발(Development on Unstable Land)

PPG 14는 토지이용 및 개발에 있어 지면 경사의 계획, 지반 침하의 계획에 대한 내용이 각각 독립적인 부록으로 다루어지고 있으며, 이러한 불안정성 문제들을 확인하고 평가하는 것과 관련한 배경이 되는 정보와 바람직한 실천 지침들을 제시하고 있으며, 계획 체계에서 이런 문제에 어떻게 대응할 수 있는지 여부를 다루고 있다.

□ PPG 15 : 계획과 역사적인 환경(Planning and the Historic Environment)

PPG 15는 역사적 건물, 보존 지역, 기타 역사적인 환경의 요소들을 정의하고 보호하기 위한 국가 정책에 대한 것을 담고 있다. 여기서는 역사적인 환경을 보호하는 것에서 계획 체계가 어떤 역할을 하는지를 설명하고, 특별히 지정된 건물들과 보존 지역에 대한 정책과 개발 통제 승인 사이에 매우 긴밀한 관계를 설정하고 있다.

PPG 15의 제1부는 계획 체계와 가장 직접적으로 상호 작용하는 보존 정책의 여러 가지 관련된 내용 - 경제적인 번영, 시각적인 영향, 건물의 변경, 교통, 보존 지역의 특성에 대한 영향 등-들을 다루고 있다. 제2부에서는 역사적 환경에 대한 확인과 기록에 대한 내용을 다루고 있으며 여기에는 목록을 만드는 절차, 유지와

수선, 교회 건물 등에 대한 것을 포함한다.

□ PPG 16 : 고고학과 계획(Archaeology and Planning)

PPG 16은 고고학적인 유산에 대한 정부정책과 어떻게 이런 것들이 도시지역과 농촌지역에서 각각 보전되고 기록되어야 하는지를 보여주고 있다. 계획 승인과 계획 조건에서 발견된 고고학적인 유산에 대해 어느 정도 비중을 두고 다루어야 할 것인지를 포함하고 있으며, 고고학의 중요성과 개발 과정에서 발견된 고고학적인 유산을 처리하는 절차의 중요성에 대해서 설명하고 있다.

□ PPG 17 : 스포츠와 레크리에이션(Sport and Recreation)

PPG 17은 레크리에이션 공간에 대해 지역사회가 얼마나 필요로 하는가를 고려해야 하고, 현재의 공급 수준과 공급의 부족, 그리고 넓은 의미에서의 공공의 이해와 충돌할 수 있는 오픈 스페이스의 개발에 대한 지속적인 압력을 고려해야 한다고 설명하고 있다. 관련된 모든 수준의 계획의 역할, 계획 합의, 지방정부 토지와 강제 구매권의 사용이 다루어지고 있으며, 도시 지역, 도시 외곽, 그린벨트, 농촌지역에서의 제공과 축구 경기장, 공중 스포츠, 수상 스포츠, 골프 등 특수한 스포츠에 대한 논의도 포함하고 있다.

□ PPG 18 : 계획 통제의 강제 이행(Enforcing Planning Control)

PPG 18은 계획과 보상에 관한 법(the Planning and Compensation Act 1991)에 따라 강제이행권한을 지방계획관련 행정당국(local planning authorities : LPAs)에 부여하는 내용을 담고 있다. 이 지침은 강제 이행을 일반적으로 어떻게 시행하는지를 보여주고 있으며, 여기에는 계획 통제의 불이행이 공공의 쾌적성에 부정적인 영향을 미치거나, 기존 토지 이용과 건물이 공공의 관점에서 볼 때 가지고 있는 장점이 분명하여 이를 보호할 필요가 있는 등 그 이유가 분명할 때 계획통제가 발동된다. 이와 관련해서 지방계획 관련 행정당국이 어떤 기본적인 책임을 가지고 있는지가 명시되고 사소하거나 기술적인 면의 위반으로 해를 유발하지 않는 경우에는 강제적인 행동을 집행할 사유가 되지 않는다고 규정하고 있다.

공공의 토지 이용에 대한 정보를 요청하는 '계획 위반 고지(planning contravention notice)', '조건 위반 고지(breach of condition notice)' 절차, 위반을 억

제할 수 있는 법원 명령 요구권, 이동용 캠프차량 부지와 같은 토지 이용을 예방하기 위한 '금지 고지(stop notice)'를 발행할 수 있는 권한 등이 포함되어 있다. 또한 지방정부 공무원이 위반에 대한 정보를 얻기 위해서 해당지역이나 대지에 접근할 수 있는 권한을 강화하고, 강제 조치에 대한 위반에 대해서는 높은 벌금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

□ PPG 19 : 옥외광고 규제(Outdoor Advertisement Control)

PPG 19에서는 옥외광고에 대한 규제를 통해서 도시, 마을, 시골지역 환경의 매력적인 외관을 유지하는 데 긍정적인 기여할 수 있도록 하기 위한 것임을 설명하고 있다. 허가 신청 이전의 논의, 이미 존재하고 있는 것으로 전제되는 광고에 대한 동의, 세부적인 통제에서의 예외조항, 임시적이거나 영구적인 광고에 대한 내용 등을 포함하고 있다.

□ PPG 20 : 해안 계획(Coastal Planning)

PPG 20은 해안의 보호와 방어는 물론이고 해안의 형태, 보존과 개발을 위한 정책들, 범람, 침식 및 지형의 불안정성과 관련한 위험에 대응하기 위한 정책 등에 대한 내용이 포함되어 있다. 또한 관광, 오락, 광물채취, 발전(energy generation), 오폐수 처리시설 등을 비롯한 해안에 입지할 필요가 있는 사항들의 개발에 대한 정책도 다루고 있다.

□ PPG 21 : 관광(Tourism)

PPG 21은 관광의 영향, 관광객의 활동의 성격과 미래의 경향에 대한 예상이 포함되어 이고, 이와 함께 계획 체계가 이에 대응하여 할 수 있는 일이 무엇이 있는지를 설명하고 있다. 관광 개발을 규제하고 촉진하는 것에 대한 계획 권한을 사용하는 것이 어떻게 이루어져야 할 것인지와 지역관광위원회(regional tourist boards)의 역할에 대해서도 다루고 있다.

□ PPS 22 : 재생가능한 에너지(Renewable Energy)

PPS 22는 중앙정부의 재생가능한 에너지와 관련한 계획 정책을 제시하고 있으며 계획당국이 지방 개발 문서들을 작성할 때나 계획 승인을 내릴 때 고려해야 할 관련 내용들을 포함하고 있다.

□ PPS 23 : 계획과 오염 통제(Planning and Pollution Control)

PPS 23에서는 오염에 대한 것(오염원 통제, 대기와 수질, 오염된 토지의 개발)들과 관련된 정책을 제시하고 있으며, 이와 관련된 내용은 지역 공간 전략(RSSs)과 지방정부의 개발계획 문서(LDDs)를 작성하는 과정을 통해 지역계획기관(Regional Planning Bodies: RPBs)과 지방계획 관련 행정당국(Local Planning Authorities: LPAs)에 전달되어야 한다. 이러한 정책들이 지방정부의 개발계획 문서에 적절하게 반영되지 않거나 관련된 개발 통제에 대한 승인에서 제대로 적용되지 않을 경우에는, 중앙정부는 문서의 개정을 요구하는 명령을 내리거나 계획 신청을 고려토록 할 수 있다.

□ PPG 24 : 계획 및 소음(Planning and Noise)

PPG 24는 지방정부들이 소음의 부정적인 영향을 최소화하기 위해서 어떻게 계획과 관련한 권한을 사용할 것인지에 대한 지침을 제공하고 있다. 계획 신청에 대한 승인에서 소음에 민감한 개발이나 소음을 발생시킬 수 있는 행위 모두와 관련해서 어떤 사항들이 설명되어야 할 것인지를 소개하고 있다.

□ PPG 25 : 개발과 홍수 위험(Development and Flood Risk)

PPG 25는 어떻게 홍수 위험이 계획과 개발 과정의 전 단계에 걸쳐서 고려되어야 하는지를 다루고 있으며, 계획, 예방적인 활동, 기후 변화에 대한 설명 등에서 홍수 위험을 관리하고 감소시키는 것의 중요성을 설명하고 있다.

2) 프랑스의 국토정비지침(directive territoriale d'amenagement)

국토정비지침에서 제시하는 국토의 정비 및 개발정책은 중앙정부에 의해 국가적 차원에서 승인되는데, 경제정책, 사회정책, 문화정책, 체육정책, 교육정책, 직업훈련정책, 환경보호정책 및 주택정책 및 생활환경의 개선을 위한 정책 등이 여기에 포함된다.

또한 국토정비지침은 레지옹지역에 대한 국가의 주요교통시설과 공공시설의 입지 등에 대한 정책·전략계획인 동시에 자연보호지역, 경관지역에 대한 보존의 수단으로 작용하기도 한다.

□ 국토정비지침의 내용

○ 공공시설에 관한 원칙과 입지의 지정

- 국가는 고속도로, 국도, 철도, 공항, 항만 등에 관한 입지를 정할 수 있는 권한을 지니며, 에너지의 생산 및 전달, 대학시설, 군대시설, 병원시설 등에 대해서도 국가는 국토정비지침을 통해서 권한을 갖는다.
- 반대로 지방자치법에 의해서 지방자치단체의 권한에 속하는 지방도로, 고등학교, 전문대학 등의 시설은 국토정비지침의 대상에 속하지 않는다.
- 국가의 공공시설정책을 국토정비지침과 같은 법적 문서에 명시함으로써 지방차원에서 실현될 국가의 주요공공시설사업들이 구조화되는 효과가 있다.

○ 자연보호지역의 보호에 관한 원칙의 정의

- 지방자치제 실시 이후에는 자연보호에 관한 권한은 지방자치단체로 이양되지 않고 중앙정부가 그대로 지니고 있었고, 국토정비지침은 이러한 국가의 정책을 재확인하는 효과가 있으며, 그 동안 관련 법률들에 의해서 보호받지 못했던 일부 지역(농촌지역 등)을 국가가 보호할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있다.

○ 지역국토정비정책의 지침

- 중앙정부는 지방자치단체가 해당 지역에 관한 관리를 제대로 수행하지 못할 경우에 한해서 해당지역의 지역정비정책, 원칙 및 규정들을 정할 수 있다.
- 국토정비지침은 꼬뮌이나 데파르트망 지역의 도시계획정책에 관한 정비 및 보호의 기본원칙이나 방향을 제시할 수 있고 이 경우에도 국토정비지침은 그 내용을 지나치게 구체화하지 않음으로써 지방자치법이 명시하고 있는 지방자치단체들의 권한을 침해하지 않도록 유의해야 한다.

□ 국토정비지침의 작성

○ 구체성

- 국토정비지침은 해당지역과 지방의 지리적 특성에 대한 객관적인 분석을

토대로 이루어진다.

- 국토정비지침은 국가의 권한에 속하는 교통시설과 공공시설에 대해서 주요 원칙 및 위치를 선정한다.
- 해당지역의 전반적인 구조에 관한 국토정비지침은 기능은 지역의 정비 및 보호에 대한 기본적인 방향만을 제시하는데 국한되고, 기본적인 방향 제시의 수준에 대해서 국토정비지침은 토지점용계획과 동일한 수준의 구체성을 지녀서는 안된다.

○ 형식

- 국토정비지침에 반드시 포함되어야 할 내용: 규범적 지표들, 주요공공시설 입지, 토지의 우선 용도, 환경보호대상

- 국토정비지침에 포함될 수 있는 내용: 전출입인구, 새로운 교통시설의 설치가 지역에 미치는 영향, 상업중심지

3. (가칭)도시정책 가이드라인의 작성대안

1) 계획수립지침의 종합분석

현행 광역도시계획과 도시기본계획, 도시관리계획의 수립지침은 중앙정부의 도시정책방향을 제시하는 가이드라인이라기보다는 계획수립에 관한 방법 및 준수하여야 할 기본원칙 등을 서술해 놓고 있다.

이에 반해 영국이나 프랑스의 유사제도는 각 계획체계에서 준수하여야 할 기준이나 지침을 중앙정부의 정책차원에서 제시함으로써 국가계획과의 연계 및 환경을 고려한 지속가능한 개발을 유도하고 있다.

우리나라 도시계획 관련 지침에도 수립원칙 및 절차 등에 관한 사항은 도시정책 가이드라인에서 참고할 만한 내용들로서 향후 수정·보완을 통해서 guidance로 발전시킬 수 있을 것이다.

2) 작성의 기본방향

우선 단기적 대안으로서 광역도시계획과 도시기본계획, 도시관리계획에만 적용되는 도시정책 가이드라인을 작성한다. 따라서 현 광역도시계획과 도시기본계획, 도시관리계획의 틀과 내용을 유지하는 방향으로 작성하되 중앙정부의 정책기조가 포함되어 각급 계획에 녹아들 수 있도록 한다. 영국의 PPG/PPSs와 프랑스의 국토정비지침 그리고 현행 우리나라의 광역도시계획수립지침, 도시기본계획 수립지침, 도시관리계획 수립지침을 참고한다.

3) 주요내용(안)

□ 목적, 지위와 성격, 법적 근거

□ 영향범위

□ 계획수립의 기조

□ 계획수립의 기본원칙

□ 기초조사

□ 부문별 정책방향

- ○ 토지이용
- ○ 교통
- ○ 주택
- ○ 역사환경 및 자연환경 보전
- ○ 경관 및 미관
- ○ 공원·녹지
- ○ 관광
- ○ 농촌계획
- ○ 재생 가능한 신에너지
- ○ 폐기물처리
- ○ 방재·안전

□ 계획의 수립절차

4) 세부내용(안)

□ 목적, 지위와 성격, 법적 근거

○ 도시정책 가이드라인의 목적 및 의의

○ 지위와 성격

○ 법적근거

□ 영향범위

○ 제도적 범위

○ 공간적 범위

□ 계획수립의 기조

○ 계획체계를 통하여 중앙정부가 근본적으로 추구하는 국토·도시정책의 기조를 제시한다(지속가능한 개발, 기반시설 확충, 주택공급 확대 등).

□ 계획수립의 기본원칙

○ 중앙정부의 계획기조를 각 계획체계에서 어떻게 구체화할 것인지에 대한 방법을 기술한다.

- 광역도시계획에서 도시기본계획, 도시관리계획으로 이어지는 계획체계에서 중앙정부의 정책기조를 반영하는 방법을 구체화한다.

○ 이외 각 급 계획을 수립할 때 준수해야 할 원칙 및 유의사항을 기술한다.

□ 기초조사

○ 도시계획에 대한 데이터 구축은 정책개발 및 계획수립에 앞서 필수적으로 선행되어야 할 사항이다.

○ 이를 위하여 조사항목에 따라 매년 또는 5년단위마다 기초조사를 실시하여, 각급 계획을 수립할 때 뿐만아니라 도시정책개발기관에서 요구시 데이터를 제출하게 한다.

○ 따라서 본 항은 기초조사의 조사항목과 조사방법, 자료분석 및 조사결과의 관리에 대하여 기술한다.

□ 부문별 정책방향

○ 토지이용

- 토지이용을 함에 있어 어떠한 토지가 개발에 우선해야 하고 어떠한 토지는 보전되어야 하는지 등 토지를 개발하고 관리하는데 있어 중앙정부 차원에서 주요하게 고려하여야 할 원칙들을 제시한다.
- 또한 부적절한 개발을 어떻게 진단할 것인지, 시각적인 쾌적성과 새로운 건물과 오래된 건물의 재이용 등 도심 및 주거환경과 관련된 정책들을 제시
- 개발에 따른 자연환경보전 전략 등에 대한 정책을 제시한다.
- 필요에 따라 용도지역·지구·구역별로 개발 및 관리원칙 제시할 수도 있다.

○ 교통

- 교통부문은 특히 국가계획과의 연계성을 강화하고, 지속가능한 교통수단을 선택할 수 있도록 하며 도시 내 중요시설과의 연계를 위하여 토지이용과의 관계에 대한 중요한 원칙을 제시한다.

○ 주택

- 보다 장기적인 안목에서 중앙정부주도하의 직접적인 개입에 의한 주택정책은 지양하고, 일반적인 중앙정부의 주택과 관련한 목표를 지방정부의 도시정책에 연계할 수 있도록 지향해야 할 것이다.
- 따라서 도시정책 가이드라인에서 주택에 관한 부문은 아주 중요한 위치를 가지고 있다고 해도 과언이 아니다.
- 이 부문에서 중앙정부는 향후 도시정책을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 명확한 방향을 제시해야 할 것이다.

○ 역사환경 및 자연환경 보전

- 역사적 건물, 자연환경 보전지역을 정의하고 보호하기 위한 국가정책을 제시한다.

○ 경관 및 미관

- 시가지 및 자연경관을 보호하기 위한 국가정책을 제시한다.

○ 공원·녹지

- 스포츠, 레크리에이션과 관련하여 오픈스페이스 또는 친수공간에 대한 수

요증대에 따른 공급부족을 극복할 수 있도록 중앙정부의 정책을 제시한다.

○ 관광

- 관광에 의한 경제적 영향을 개괄하고, 개발계획과 규제 속에서 관광에 대한 것을 어떻게 다룰지에 대한 중앙정부의 정책을 제시한다.

○ 농촌계획

- 정부의 농촌지역을 위한 계획정책을 제시한다.

○ 재생 가능한 신에너지

- 중앙정부의 재생 가능한 에너지와 관련한 계획정책을 제시한다.

○ 폐기물처리

- 토지이용계획과 관련하여 필요한 쓰레기 관리시설의 입지 및 제공 등에 관한 내용을 제시한다.

○ 방재·안전

- 홍수 등 재해의 위험이 계획과 개발과정에서 어떻게 고려되어야 하는지에 대한 정책방향을 제시한다.

□ 계획의 수립절차 및 관리

○ 계획의 입안에서 승인에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 고려하여야 할 원칙들을 제시한다.

○ 계획입안기구의 구성 및 역할, 공청회(공개청문회), 중앙정부와의 협의, 도시계획위원회의 운영 등에 관한 내용을 제시한다.

○ 수정지시권한의 사용에 관한 내용

○ 사후 지자체의 정책평가에 관한 기준 및 평가 방법

○ 실질적인 시민참여의 절차 및 방법

부록 2: 지방분권에 따른 국토·도시계획체계 재정립 방안에 관한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

참여정부는 2003년 출범이후 대통령 직속으로 지방분권추진위원회를 두고 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 분권화를 추진하고 있습니다. 도시계획분야에서도 **2005년 7월 1일부터 시·군의 도시기본계획 승인권한을 광역자치단체로 이양시킨데 이어, 도시관리계획의 승인권한 역시 시·군으로 이양시키려 하고 있습니다.** 이러한 지방분권의 추세에 맞춰, 국토·도시계획체계 속에서 그간 중앙정부가 수행해온 역할이 새롭게 정의되고 조정될 필요성이 대두되고 있으며, 더 나아가 국토·도시계획체계를 재정립할 필요성이 제기되고 있습니다.

이러한 배경 하에서 국토·도시계획체계의 재정립 방안을 마련하기 위하여 계획분야 전문가를 대상으로 설문조사를 수행하고자 합니다.

바쁘시더라도 우리나라 국토·도시계획 분야의 보다 나은 미래를 위하여 설문에 응해 주시면 감사하겠습니다. 본 설문조사 결과는 연구 목적 이외에는 절대 이용되지 않을 것이며, 그 내용은 엄격하게 보호될 것입니다.

감사합니다.

2005년 10월

국 토 연 구 원

담당자:

책임연구원 김상조
(Tel: 031-380-0328; Fax: 031-380-0485;
E-mail: sjkim@krihs.re.kr)
책임연구원 변필성
(Tel: 031-380-0146; Fax: 031-380-0485;
E-mail: drbyun@krihs.re.kr)

※ 먼저 귀하의 신상에 대한 간단한 질문 두가지를 드리겠습니다.

□ 귀하가 근무하는 곳은 어디입니까?

① 중앙정부 ② 광역지방자치단체 ③ 기초자치단체

③전문용역회사 및 민간기업 임직원 ④ 학계(학교, 연구소 등)

⑤ 기타( )

□ 귀하께서 국토·도시 계획 분야에서 종사하신 기간은 얼마나 되었습니까?

① 3년 미만 ② 3년 이상 5년 미만

③ 5년 이상 10년 미만

④ 10년 이상 20년 미만 ⑤ 20년 이상

※ 다음은 현행 국토·도시계획체계가 제대로 작동하고 있는지의 여부를 파악하기 위한 질문입니다. 그동안 귀하께서 경험하셨거나 생각하셨던 바를 바탕으로 답해주시면 되겠습니다.

1. 지방자치단체에서 도시계획 및 관리 등 도시의 제반 정책승인과정에서 주요한 판단 근거는 무엇이라고 생각하십니까?

① 국토종합계획 ② 도종합계획

③ 광역도시계획 ④ 도시기본계획

⑤ 도시관리계획 ⑥ 담당 공무원의 판단

⑦ 기타( )

2. 지금까지 해당 지자체가 정책의지를 가지고 도시기본계획을 작성함에 있어 승인적 영향을 준 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 국토종합계획 등 상위계획의 정책방향

② 중앙부처 담당 공무원이나 중앙도시계획위원회 의견

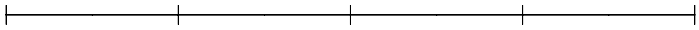
③ 관계 중앙부처의 협의 의견

④ 주민들의 의견

⑤ 기타(　　)

※ 도시기본계획 및 도시관리계획 승인·승인권한의 이양으로 중앙정부는 국토종합계획이나 도종합계획, 광역도시계획을 제외하면 지방자치단체의 전반적인 도시 개발 및 관리 정책을 유도할 실질적인 근거가 없는 상태입니다.

3. 국토종합계획 또는 도종합계획이 각 지자체의 도시기본계획 수립과정에서 해당 지자체의 도시 개발 및 관리에 대한 정책 방향이나 토지이용계획 수립에 미치는 영향은 어느 정도라고 보십니까?



① 매우 높다　② 다소 높다　③ 보통　④ 다소 낮다　⑤ 매우 낮다

4. 도시기본계획 승인권한이 중앙정부로부터 지방으로 이양된 후에도 지방자치단체의 도시 개발 및 관리정책에 대해, 중앙정부가 어떠한 형태로든 계속해서 역할을 수행할 필요는 있다고 보십니까?

① 예　② 아니오

※ 4번문항에서 중앙정부의 역할이 필요하다고 답하신 분은 5번문항으로, 필요없다고 답하신 분은 8번문항으로 가시기 바랍니다.

5. 중앙정부가 주도적이 역할을 수행해야 한다면 그 주된 이유는 무엇입니까?

① 지자체가 환경문제에 대한 고려 없이 과도한 개발 사업을 전개할 가능성을 방지하기 위해

② 국가 계획 및 상위 계획과의 연계성 강화를 위해

③ 국가적 차원에서의 국토·도시정책방향을 유도하기 위해

④ 기타 (　　)

6. 그렇다면 향후 중앙정부는 어떠한 역할을 수행하여야 한다고 보십니까?

① 현행과 같이 각종 국가개발(SOC를 제외한 택지개발사업이나 도시개발사업 등)을 주도하거나 지자체의 도시정책에 직접적인 관리 역할을 할 필요가 있을 것이다.

② 대부분의 승인권한을 지자체에 넘겨주어 직접적인 개발이나 관리는 지자체가 하게하고, 중앙정부는 지자체의 도시계획이나 개발계획에 지침이 될 수 있는 일반화되고 객관적인 가이드라인을 제시하는 역할로 가는 것이 좋다.

③ 대부분의 승인권한을 지자체에 넘겨주고 규모 이상의 개발계획, 도시기본계획 등에는 중앙정부가 협의주체로서 참여하는 역할로 가는 것이 좋다.

④ 모든 승인권한을 넘겨주고 사후 감사를 통하여 지자체의 도시정책을 평가하고, 평가결과에 따라 재정지원으로 관리하는 역할을 하는 것이 좋다.

⑤ 기타 ( )

7. 일반화되고 객관적인 가이드라인을 통하여 지방자치단체의 도시 개발 및 관리 정책을 유도하는 것이 필요하다면, 어느 계획에 보완하는 것이 좋겠습니까?

① 국토종합계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

② 도종합계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

③ 광역도시계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

④ 현 계획체계와는 별도로 지침 및 guidance를 중앙정부가 마련하는 방안

⑤ 기타 ( )

※ 영국이나 프랑스의 경우 별도의 지침을 통하여 운영하고 있다.

8. 문항 4에서, 중앙정부의 역할이 필요하지 않다고 보시는 이유는 무엇인지 말씀해주십시오.

( )

※ 감사합니다. 팩스로 보내주셔도 좋습니다.

부록 3: 전문가 설문조사 결과

□ 조사 샘플수 : 334개(총 500개 중 334개 회수)

□ 조사방법 : 우편

□ 오차범위 : ±2.3%

□ 설문조사 결과

1. 지방자치단체에서 도시계획 및 관리 등 도시의 제반 정책승인과정에서 주요한 판단 근거는 무엇이라고 생각하십니까?

① 국토종합계획 ② 도종합계획 ③ 광역도시계획

④ 도시기본계획 ⑤ 도시관리계획 ⑥ 담당 공무원의 판단

⑦기타( )

항목 / 소속	계		1		2		3		4		5		6		7	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
계	334	100.0	13	3.9	4	1.2	7	2.1	200	59.9	86	25.7	14	4.2	10	3.0
중앙정부	25	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	21	84.0	2	8.0	2	8.0	0	0.0
광역지방자치단체	32	100.0	2	6.3	2	6.3	2	6.3	15	46.9	7	21.9	4	12.5	0	0.0
기초자치단체	129	100.0	1	0.8	2	1.6	5	3.9	85	65.9	29	22.5	2	1.6	5	3.9
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	5	8.9	0	0.0	0	0.0	31	55.4	16	28.6	2	3.6	2	3.6
학계(학교,연구소 등)	74	100.0	4	5.4	0	0.0	0	0.0	39	52.7	24	32.4	4	5.4	3	4.1
기타	18	100.0	1	5.6	0	0.0	0	0.0	9	50.0	8	44.4	0	0.0	0	0.0

항목	계		1		2		3		4		5		6		7	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	13	3.9	4	1.2	7	2.1	200	59.9	86	25.7	14	4.2	10	3.0

2. 지금까지 해당 지자체가 정책의지를 가지고 도시기본계획을 작성함에 있어 승인적 영향을 준 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 국토종합계획 등 상위계획의 정책방향

② 중앙부처 담당 공무원이나 중앙도시계획위원회 의견

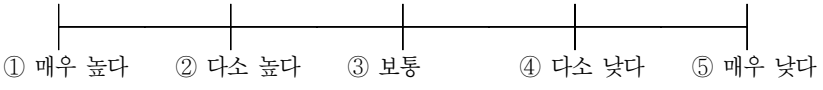
③ 관계 중앙부처의 협의 의견

④ 주민들의 의견 ⑤ 기타( )

항목 / 소속	계		무응답		1		2		3		4		5	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	2	0.6	128	38.3	83	24.9	49	14.7	25	7.5	47	14.1
중앙정부	25	100.0	1	4.0	9	36.0	3	12.0	7	28.0	3	12.0	2	8.0
광역지방자치단체	32	100.0	0	0.0	17	53.1	2	6.3	7	21.9	0	0.0	6	18.8
기초자치단체	129	100.0	0	0.0	55	42.6	37	28.7	15	11.6	11	8.5	11	8.5
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	0	0.0	17	30.4	26	46.4	7	12.5	3	5.4	3	5.4
학계(학교,연구소 등)	74	100.0	1	1.4	26	35.1	13	17.6	9	12.2	6	8.1	19	25.7
기타	18	100.0	0	0.0	4	22.2	2	11.1	4	22.2	2	11.1	6	33.3

항목	계		무응답		1		2		3		4		5	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	2	0.6	128	38.3	83	24.9	49	14.7	25	7.5	47	14.1

3. 국토종합계획 또는 도종합계획이 각 지자체의 도시기본계획 수립과정에서 해당 지자체의 도시 개발 및 관리에 대한 정책 방향이나 토지이용계획 수립에 미치는 영향은 어느 정도라고 보십니까?



항목 / 소속	계		1		2		3		4		5	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	32	9.6	111	33.2	89	26.6	74	22.2	28	8.4
중앙정부	25	100.0	3	12.0	7	28.0	7	28.0	4	16.0	4	16.0
광역지방자치단체	32	100.0	4	12.5	14	43.8	9	28.1	3	9.4	2	6.3
기초자치단체	129	100.0	16	12.4	43	33.3	37	28.7	21	16.3	12	9.3
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	3	5.4	14	25.0	17	30.4	18	32.1	4	7.1
학계(학교, 연구소 등)	74	100.0	6	8.1	26	35.1	15	20.3	23	31.1	4	5.4
기타	18	100.0	0	0.0	7	38.9	4	22.2	5	27.8	2	11.1

항목	계		1		2		3		4		5	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	32	9.6	111	33.2	89	26.6	74	22.2	28	8.4

4. 도시기본계획 승인권한이 중앙정부로부터 지방으로 이양된 후에도 지방자치단체의 도시 개발 및 관리정책에 대해, 중앙정부가 어떠한 형태로든 계속해서 역할을 수행할 필요는 있다고 보십니까?

① 예 ② 아니오

항목 / 소속	계		1		2	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	239	71.6	95	28.4
중앙정부	25	100.0	23	92.0	2	8.0
광역지방자치단체	32	100.0	18	56.3	14	43.8
기초자치단체	129	100.0	77	59.7	52	40.3
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	43	76.8	13	23.2
학계(학교,연구소 등)	74	100.0	63	85.1	11	14.9
기타	18	100.0	15	83.3	3	16.7

항목	계		1		2	
	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	239	71.6	95	28.4

5. 중앙정부가 주도적이 역할을 수행해야 한다면 그 주된 이유는 무엇입니까?

① 지자체가 환경문제에 대한 고려 없이 과도한 개발 사업을 전개할 가능성을 방지하기 위해

② 국가 계획 및 상위 계획과의 연계성 강화를 위해

③ 국가적 차원에서의 국토·도시정책방향을 유도하기 위해

④ 기타 (　　)

항목 / 소속	계		무응답		1		2		3		4	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	91	27.2	64	19.2	69	20.7	106	31.7	4	1.2
중앙정부	25	100.0	2	8.0	2	8.0	7	28.0	13	52.0	1	4.0
광역지방자치단체	32	100.0	13	40.6	4	12.5	4	12.5	11	34.4	0	0.0
기초자치단체	129	100.0	52	40.3	14	10.9	24	18.6	37	28.7	2	1.6
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	12	21.4	12	21.4	12	21.4	20	35.7	0	0.0
학계(학교,연구소 등)	74	100.0	10	13.5	29	39.2	19	25.7	15	20.3	1	1.4
기타	18	100.0	2	11.1	3	16.7	3	16.7	10	55.6	0	0.0

항목	계		무응답		1		2		3		4	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	91	27.2	64	19.2	69	20.7	106	31.7	4	1.2

6. 그렇다면 향후 중앙정부는 어떠한 역할을 수행하여야 한다고 보십니까?

① 현행과 같이 각종 국가개발(SOC를 제외한 택지개발사업이나 도시개발사업 등)을 주도하거나 지자체의 도시정책에 직접적인 관리 역할을 할 필요가 있을 것이다.

② 대부분의 승인권한을 지자체에 넘겨주어 직접적인 개발이나 관리는 지자체가 하게하고, 중앙정부는 지자체의 도시계획이나 개발계획에 지침이 될 수 있는 일반화되고 객관적인 가이드라인을 제시하는 역할로 가는 것이 좋다.

③ 대부분의 승인권한을 지자체에 넘겨주고 규모 이상의 개발계획, 도시기본계획 등에는 중앙정부가 협의주체로서 참여하는 역할로 가는 것이 좋다.

④ 모든 승인권한을 넘겨주고 사후 감사를 통하여 지자체의 도시정책을 평가

하고, 평가결과에 따라 재정지원으로 관리하는 역할을 하는 것이 좋다.

⑤ 기타 ( )

항목 / 소속	계		무응답		1		2		3		4		5	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	80	24.0	32	9.6	161	48.2	48	14.4	12	3.6	1	0.3
중앙정부	25	100.0	2	8.0	14	56.0	6	24.0	3	12.0	0	0.0	0	0.0
광역지방자치단체	32	100.0	9	28.1	2	6.3	17	53.1	3	9.4	1	3.1	0	0.0
기초자치단체	129	100.0	44	34.1	3	2.3	60	46.5	22	17.1	0	0.0	0	0.0
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	11	19.6	6	10.7	27	48.2	7	12.5	4	7.1	1	1.8
학계(학교,연구소등)	74	100.0	10	13.5	2	2.7	45	60.8	10	13.5	7	9.5	0	0.0
기타	18	100.0	4	22.2	5	27.8	6	33.3	3	16.7	0	0.0	0	0.0

항목	계		무응답		1		2		3		4		5	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	80	24.0	32	9.6	161	48.2	48	14.4	12	3.6	1	0.3

7. 일반화되고 객관적인 가이드라인을 통하여 지방자치단체의 도시 개발 및 관리 정책을 유도하는 것이 필요하다면, 어느 계획에 보완하는 것이 좋겠습니까?

① 국토종합계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

② 도종합계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

③ 광역도시계획을 보완하여 지자체의 도시 개발 및 관리 등에 관한 지침이나 guidance를 포함시키는 방안

④ 현 계획체계와는 별도로 지침 및 guidance를 중앙정부가 마련하는 방안

⑤ 기타 ( )

항목 / 소속	계		무응답		1		2		3		4		5	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
계	334	100.0	81	24.3	61	18.3	39	11.7	51	15.3	101	30.2	1	0.3
중앙정부	25	100.0	3	12.0	10	40.0	2	8.0	6	24.0	4	16.0	0	0.0
광역지방자치단체	32	100.0	9	28.1	5	15.6	5	15.6	4	12.5	8	25.0	1	3.1
기초자치단체	129	100.0	45	34.9	20	15.5	16	12.4	13	10.1	35	27.1	0	0.0
전문용역회사 및 민간기업 임직원	56	100.0	12	21.4	8	14.3	8	14.3	12	21.4	16	28.6	0	%
학계(학교,연구소등)	74	100.0	9	12.2	16	21.6	8	10.8	13	17.6	28	37.8	0	0.0
기타	18	100.0	3	16.7	2	11.1	0	0.0	3	16.7	10	55.6	0	0.0

항목	계		무응답		1		2		3		4		5	
	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%
총계	334	100	81	24.3	61	18.3	39	11.7	51	15.3	101	30.2	1	0.3

8. 문항 4에서, 중앙정부의 역할이 필요하지 않다고 보시는 이유는 무엇인지 말씀해주십시오.

내 용	응답 비율(%)
국토종합계획, 도종합계획 등 현 체제로도 충분히 중앙정부의 역할을 수행할 수 있기 때문이다.	15.3
시행착오를 겪더라도 이제 도시계획 업무는 지방자치단체에 맡겨두는 것이 좋다.	34.6
중앙정부의 간섭 없이도 자율적으로 스스로 지방자치단체에서도 잘 할 수 있다.	11.5
중앙정부는 지방의 사정을 잘 모르기 때문에 지자체에 맡겨두는 것이 좋다.	26.9
기타	11.7