

## 분권화시대의 도시정책, 중앙정부는 무엇을 하여야 하나?

- 참여정부에 들어서서 적극적인 분권정책으로 도시계획의 결정권한이 대부분 지방자치단체로 이양됨에 따라 중앙정부는 기존의 지도·규제 위주의 도시정책에서 탈피한 새로운 역할정립(repositioning)이 필요해짐
- 해외의 사례를 보면, 중앙정부가 자치단체의 도시정책에 직접적으로 관여하는 경우는 거의 없으며, 국가적인 정책방향의 제시(지속가능성, 사회통합 등), 재정지원을 통한 유도, 자치단체간 의견조율 등에 그 역할이 한정되어 있음
- 우리의 경우도 중앙정부는 자치단체 도시정책을 지원하면서 다음과 같은 부분에서 새로운 역할을 찾아야 할 것으로 보임
  - 국가적 도시정책의제(national urban agenda)를 발굴하고 장기적인 정책방향을 제시
  - 국제적 기준, 국제환경변화에 대한 정보소통과 도시적 차원의 대응전략 제시
  - 분권화 심화에 따라 발생하는 자치단체간의 갈등을 조정하고 협력을 유도
  - 도시의 삶의 질에 대한 적절한 기준과 다양한 모형을 제시하고 지원유도
    - 도시품평회(city fair), 시범도시 등을 통해 우수 실천사례(best practice)를 발굴하고 자치단체간 학습과 혁신확산 유도

# 1. 도시정책을 둘러싼 환경변화

- 최근 우리나라뿐만 아니라 세계적으로 도시정책을 둘러싼 환경이 급변하고 있으며, 이에 중앙정부 및 자치단체는 자신의 역할을 재정립(repositioning)할 필요가 있음
  - 도시정책과 관련된 권한이 점차 분권화되고 주민들이 자기 지역의 의사결정과정에 참여하고자 하는 욕구가 증대
  - 도시행정의 범역과 시민생활의 범역이 불일치하는 사례가 증가하고 있으며, 도시정책의 분야별로 주체와 공간범위가 다양해짐에 따라 이에 대한 유연한 대응이 필요
- 우리나라는 도시정책, 특히 토지의 이용 및 관리에 있어서 중앙정부의 역할이 많은 비중을 차지하였으며, 지역공동체에 지대한 영향을 미치는 주요 의사결정이 대부분 중앙에서 이루어져 옴
- 그러나 1990년대 이후 지방자치제의 실시, 주민자치에 대한 요구 증대 등에 힘입어 도시정책에서의 중앙정부 권한이 점차 지방에 이양되어 왔음
  - 1991년과 1992년 2차에 걸친 도시계획법 시행령 개정으로 도시(재정비)계획의 결정권이 시·도지사에게 이양된 바 있음
  - 2003년 6월 지방이양위원회는 도시기본계획 결정/승인권한을 시장/도지사에게 이양하는 것을 결정한 바 있음

<표 1> 도시계획결정권한의 분권화

업무 구분	현행		예정	
	수립	승인	수립	승인
<b>도시기본계획</b>	수립	승인	수립	승인
특별·광역시	시장	건교부장관	시장	시장
시·군	시장·군수	건교부장관	시장·군수	도지사
<b>도시관리계획</b>	입안	결정	입안	고시
특별·광역시	시장	시장	시장	시장
자치구	-	-	구청장	구청장
시·군	시장·군수	도지사	시장·군수	시장·군수

자료: 정부혁신지방분권위원회, 2005, 「분권형 국토·도시계획체계 구축방안」

- 참여정부의 광범위한 분권정책에 따라 도시계획의 수립/결정에 관한 거의 모든 권한이 기초자치단체로 이양될 예정임
- 이러한 도시정책에 있어서의 분권화는 주민자치의 심화, 분권형 사회구조의 정착이라는 긍정적 측면을 가짐과 동시에 지방자치단체간 경쟁의 심화로 인한 난개발 및 환경파괴를 초래하는 부정적인 측면도 예상됨
  - 따라서 도시정책의 분권화를 성공적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 새로운 역할 정립이 전제되어야 하며, 특히 중앙정부는 그동안 지방정부를 지도·규제해 오던 관성에서 벗어나 분권화시대에 걸맞는 새로운 역할을 찾아야 함

## 2. 중앙정부의 역할에 대한 해외사례

### ■ 영국

- 영국은 1992년 도시계획법의 개정으로 구조계획(structural plan) - 지방계획(local plan) 및 개발규제(developmental control)의 도시계획체제를 확립함
  - 구조계획과 개발규제에 대한 권한은 모두 기초자치단체인 카운티(county)가 담당
  - 상위의 광역자치단체인 지방(region)은 지방계획지침(Regional Planning Guidance)을 작성하여 카운티 계획의 준거를 제공

<표 2> 영국 국가계획지침의 주요내용

1. 일반원칙	2. 개발제한구역	3. 주택
4. 산업/상업개발 및 중소기업	5. 계획구역	
6. 도심 및 상업지 개발	7. 농촌지역의 환경보존 및 경제개발	
8. 통신	9. 자연보호	10. 계획 및 쓰레기 처리
11. 지역계획	12. 개발계획	13. 교통
14. 민감한 지역의 개발	15. 역사환경	16. 고고학과 계획
17. 스포츠와 위락	18. 계획규제 강화	19. 옥외광고 규제
20. 연안계획	21. 관광	22. 재생에너지
23. 계획과 오염규제	24. 계획과 소음	25. 계획과 홍수대책

- 중앙정부는 도시정책에 있어 크게 다음의 세 가지 역할을 담당함
  - 국가계획지침(National Planning Guidance)을 발행하여 하위계획의 준거를 제공하며, 도시백서 등의 발간을 통하여 도시정책에 대한 국가적인 방향을 제시
  - 기초자치단체에서 다루기 어려운 개발계획심사평가 등의 사안을 취급함으로써 국민들에 대한 서비스 수준을 제고하고 자치단체의 정책에 대한 자문제공
  - 광역자치단체간의 조정자 역할 및 국제사회(EU)와의 관계(국제적 기준을 충족시키는 문제 등)를 조정하는 역할 담당

## ■ 프랑스

- 프랑스는 1982년부터 지방분권에 관한 일련의 법들을 제정함으로써 도시계획과 관련된 권한 대부분이 기초자치단체인 꼬문으로 이양되었음
  - 토지이용에 관한 한 꼬문이 총체적인 권한을 가지고, 상위 자치단체인 데빠르망과 레지옹은 권한이 거의 없음
  - 데빠르망은 사회보장 중 공적부조의 운영 및 농촌계획을 주로 담당하고, 레지옹은 경제, 사회, 문화에 관련된 기능을 주로 수행하며, 국가는 꼬문의 도시계획이 사전에 준수해야 할 상위규범을 제시하고, 다양한 가운데 국가적 일관성을 확보하도록 유도
- 도시정책에서 중앙정부의 역할은 조정자 및 재원조달자로 한정되어 있으며 국가개입은 문화재 및 자연환경보호와 같은 특정부분에서 제한적으로 수행되고 있음

- 중앙정부는 꼬문이 도시계획을 수립할 때 고려해야 할 상위규범이나 국가사업을 제시하며, 국토계획의 주요 정책비전, 국토의 경제적 발전, 삶의 질, 사회통합, 자원보전, 인명과 재산권보호를 위한 수단들을 제시
- 또한 문화재보호나 자연환

〈표 3〉 프랑스의 토지이용관련 기능분담

구분	주요업무
국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시기본계획의 공간범역 확정</li> <li>• 토지이용의 개정에 관한 규칙 통제</li> </ul>
레지옹	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역교통, 경제활동에 관한 업무</li> </ul>
데빠르망	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌지역의 개발계획 및 사업</li> </ul>
꼬문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시기본계획 수립</li> <li>• 토지점용계획 수립</li> <li>• 건축허가 및 기타 승인</li> </ul>

경보호와 같은 민감한 부문에 대해서는 ‘국토정비지침’을 수립하여 해당지역의 공무원이 이를 준수토록 유도

## ■ 미국

- 미국은 전통적으로 매우 분권화된 계획체제를 가지고 있어 도시정책의 대부분은 자치단체에서 담당하며, 연방정부와 주정부는 구체적인 도시정책에 관여하지 않음
  - 그 결과 분절화된 도시행정체제로 인해 국가차원의 도시정책의제와 철학이 반영된 도시정책의 집행이 어려운 여건
  - 교외지역의 경우 자치단체들이 도시의 밀도를 낮춤에 따라 지속적인 도시확산(urban sprawl) 현상이 발생하고 있으며, 이는 도시 전체적으로 경제적, 환경적 위해를 초래
- 1980년대부터 도시확산문제가 심각해지면서 연방정부와 주정부가 개별 자치단체의 도시정책을 지도하려는 움직임이 강화되고 있음
- 일부 주정부는 주의 성장관리정책(growth management policy)을 작성하여 자치단체로 하여금 이를 준수토록 함
  - 오레곤 주의 경우 도시주변지역의 녹지를 보호하기 위해 도시성장경계(urban growth boundary)를 설정하여 그 이상의 도시화를 규제
  - 포틀랜드 주의 경우, 자치단체 인구 증가분의 절반을 기존 도시지역에서 수용토록 하는 관리지침을 시행중
- 연방정부는 광역적 교통계획, 환경보호와 같은 문제에만 관심을 두었으나, 최근 도시정책, 특히 성장관리에 대해 연방정부의 역할이 강화되고 있음
  - 연방정부는 자치단체를 직접 규제하기보다는 연방정부의 보조금을 활용한 인센티브를 부여함으로써 바람직한 토지이용을 유도(지역의 성장관리계획, 대중교통수단 확충 계획, 도심지활성화 계획 등에 지원)
  - 국가적인 도시정책의 목표와 이를 달성할 수 있는 다양한 방법들을 제시함으로써 주정부, 혹은 자치단체들이 이를 활용할 수 있도록 함

### 3. 중앙정부는 무엇을 하여야 하나?

- 중앙정부는 어렵게 마련된 자치단체의 권한이 형해화되지 않도록 기존의 지도·규제 위주의 관행에서 과감히 벗어날 필요가 있음
  - 중앙정부의 권한 이양에 따른 여러 부작용에 대한 우려가 있으나 그것을 근거로 ‘사실상의 권한’을 행사해서는 안 됨
  - 분권화에 따른 문제점은 자치단체의 책임성을 강화시키는 방향에서 해결
- 국가 도시정책의 장기적인 방향을 제시
  - 국가 도시정책의제(national urban agenda)를 설정하고 장기적인 방향을 제시
    - ※ 영국의 「Towards an Urban Renaissance」, 미국의 「The State of the Cities 2000」 등 참조
  - 국제적 기준에 관련된 사항(교토의정서 발효 및 FTA 체결의 영향 등) 및 국제환경변화에 대한 도시적 차원의 대응전략 제시
  - 국가적으로 관리가 요구되는 지역 및 시설물(환경보전지역 및 중요문화재 등)에 대한 관리지침 제시
- 자치단체간의 갈등을 조정하고 협력을 유도
  - 경제활동, 여가활동 등에 있어 자치단체의 경계를 넘어서서 활동하는 인구가 증가함에 따라 도시정책에 있어 자치단체간 행정적 조율의 문제가 지속적으로 발생 (exploitation thesis)
  - 광역적 쟁점에 대해서 자치단체간 협력이 강화될 수 있도록 제도적 틀을 구축
- 도시 특성에 따라 삶의 질에 대한 적절한 기준과 다양한 모형을 제시하고, 자치단체들이 이러한 방향으로 유도되도록 지원
  - 도시품평회(city fair) 등을 통하여 살기 좋은 도시에 대한 공감대를 확산
  - 자치단체 도시정책 중 우수 실천사례(best practice)를 발굴하여 자치단체간 상호학습과 혁신확산을 유도

국토연구원 김현식 선임연구위원 (hskim@krihs.re.kr, 031-380-0300)  
국토연구원 박세훈 책임연구위원 (shpark@krihs.re.kr, 031-380-0158)