지방정부 자치계획권 확대와 실효성 확보를 위한 정책방향

전지훈

대한민국시도지사협의회 선임연구위원



지방정부 자치계획권 확대와 실효성 확보를 위한 정책방향

2024.8 | Vol. 8

전지훈 (대한민국시도지사협의회 선임연구위원)

I. 서론

지방정부의 다양한 기능과 사무 중에서도 지역 스스로 역량을 키우고 성장하기 위해 전략과 계획을 설계하고 이를 추진하기 위한 자치적 계획수립 권한은 매우 중요하다. 특히 세계적으로 지역·도시의 경쟁력을 강조하는 시점에서 지방정부가 스스로의특성과 자산을 활용하여 전략적 성장을 도모하기 위한 자치적인 계획수립과 지역 공간에서 실현은 필수적이라 하겠다.

이와 같은 지역의 특색을 살린 균형적인 지역발전의 가장 본질적 문제는 지역 주도적이고 주체적인 전략의 개발과 이를 위한 제도를 정비하는 것이라 볼 수 있다. 이러한 흐름에서 지방정부가 자기 지역의 문제를 해결하고 지역발전 및 주민의 삶의 질을높이기 위해 추진하는 계획수립의 흐름은 지역이 주도적이고 주체적인 입장을 견지할필요가 있다. 이에 따라 '23년 11월 발표한 윤석열 정부의 「제1차 지방시대종합계획」에서도 '분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련'을 통해 지역개발 관련 자치계획권 등 중앙정부의 권한이양을 명시하고 있다.

자치계획권 관련하여 우리나라는 1991년 지방자치제도 실시 이후 자치권을 확대하는 과정에서 지방정부의 자체적인 계획수립을 위한 권한들도 점진적으로 확대되어 온 것은 사실이다. 하지만 실제 지방정부가 다양한 중앙부처들이 수립하는 법정계획들속에서 해당 지역 발전을 위해 체계적으로 계획을 수립하고 실행하기 위한 현실적인 문제에서는 여전히 한계가 존재한다. 특히 지방정부의 공간계획에 대한 계획고권의 지속적인 확보에 대한 문제와 함께 국토를 대상으로 다양한 중앙부처의 분절된 개별적 계획수립이 증가하면서 지방의 체계적인 계획수립과 관리의 어려움도 가중되고 있다. 또한 계획권의 이양 뿐만 아니라 실제 지역에서 수립되고 실행되기 위한 문제들

도 함께 고려할 필요가 있다.

이에 본 연구는 현재까지 진행된 자치계획권의 논의와 현상에 대한 파악을 중심으 로 현재의 쟁점과 한계들을 짚어보고자 한다. 특히 자치계획권의 개념적 의미를 통해 현재의 자치계획권의 실태를 법률에 따른 공간계획과 정부부처별 국토에 대한 전문계 획으로 구분하여 살펴보고 이에 대한 문제점을 도출하고자 하였다. 특히 단순히 중앙 으로부터 계획고권의 이양 논의를 넘어서, 지방정부 차원에서 현실적인 계획수립과 체계적 운영에 대한 문제에도 주목하였고 이에 대한 대응 방향을 제시하고자 하였다.

II. 자치계획권의 근거와 의의

1. 자치계획권의 근거

지방자치 관점에서 지방정부의 자치권에 관한 법적 근거는 헌법 제117조 제1항인 '지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고, 재산을 관리하며, 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'는 조항을 공통적으로 거론하고 있다. 본 조항으로부터 계획 수립 주체인 지방정부가 자주적으로 계획을 수립하는 권한을 뜻하는 계획고권을 법적 으로 보장하는 근거를 찾을 수 있는 것이다(김항집 외, 2012).

이처럼 지방정부가 자신이 관할하는 구역안에서 자율성과 책임성을 기반으로 자신 의 사무를 처리하는 권한을 '지방자치단체의 자치고권'이라 하며 이는 계획고권!)을 포함하여 조직고권, 인사고권, 재정고권, 입법고권이 거론된다(정훈, 2018). 특히 이 중 계획고권은 개념적으로 지방정부의 영역 내에 들어오는 지역적인 계획의무를 권한 의 범위 안에서 자신의 책임으로 수행하는 권리와 함께 당해 지방정부와 관련을 갖는 상위계획과정에 참여하는 권능 일체를 포함한다(정하중, 2018; 정훈, 2021).

따라서 자치계획권은 구체적으로 지방정부가 자주적으로 지역계획을 수립할 때 스 스로의 책임으로 할 수 있는 권한을 의미하며 이는 자치행정권의 본질적 범위 내에 속하는 것으로 헌법상 보장된 지방자치단체의 고유권한을 의미한다. 이러한 계획고권

¹⁾ 여기서 고권이란 지방자치단체가 해당 행정기관의 지위에서 공권력을 갖고 행사할 수 있는 자치권이라고 할 수 있다.

이 확보되었을 때 지방정부는 헌법 제117조에서 제시하는 자기지역에서 사무를 처리하고 독립적인 계획주체가 된다(장교식·이진흥, 2004). 이러한 자치계획권은 결국 지방정부가 지역사회의 발전과 주민들의 복리 증진을 위해 자율적이고 독립적으로 계획을 수립하고, 결정하며 운영할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 자치계획권은 지역현장에서 실질적인 자치활동의 핵심적인 요소로 지역실정에 부합하는 정책을 지방정부가 효과적으로 추진하는 권한이기 때문이다.

2. 자치계획권의 의의

자치계획권은 지방정부의 다양한 자치권 중 공간계획 영역의 권한을 의미한다. 우 선 지방자치는「지방자치법」제1조와 제9조에 언급된 바처럼, 지역적인 이해에 관한 사항을 지역을 기초로 하는 단체에 맡겨 지역주민의 의사에 의하여 처리하는 것을 의 미한다. 이러한 행위를 보장하는 자치권은 지방정부가 자치행정의 범위 안에서 스스 로 책임질 수 있는 헌법상의 보장된 고유권한으로 고권이라고도 사용하고 있다(장교 식·이진흥, 2004). 그리고 이러한 지방정부의 자치권을 자치입법권, 자치행정권, 자치 재정권, 자치조직권으로 구분하고 있다(이주희, 2004). 이처럼 지방정부의 계획권한 은 지방도시의 자립적인 발전과 균형발전을 위해서도 전 세계적으로 공통된 시대적 대세이며, 이러한 추세에 따라 우리나라에서 계획의 권한이 단계적으로 지역에 이양 되고 있는 것이다(김항집 외, 2012). 자치계획권은 지방정부가 국가나 상위기관으로 서 독립적으로 정치·행정적 형성과 결정과정에 의거해 지역 내에서 자기 책임 아래 행정을 집행하기 위한 필요한 계획을 계획, 승인, 운영 등을 할 수 있는 권한을 의미 한다(손상락, 2009). 이러한 자치계획권은 도시계획을 포함하여 행정권한의 지방분권 을 통해 지방정부가 자기 지역에서 자기결정권(자율성)과 자기통제권(책임성)을 보장 하기 위한 권한을 의미한다. 특히 앞서 언급한 자치권의 다양한 자치고권들이 대부분 내부적 권한들인 반면 계획고권은 다양한 공간과 주체들이 중첩되는 외부적 영향이 강하고 수립 및 결정권 등 권한의 이질성으로 인해 권한의 복잡성을 내재하고 있다는 특수성이 중요하게 논의된다.

특히 지방정부의 자치계획권은 계획에 포함되는 공간의 중첩적 특성으로 인해 중앙 정부의 종합계획(도시계획)이나 분야별 전문계획에 의해 많은 제한을 받고 있다. 지리 적 공간은 지방정부의 공간이면서 중앙정부 차원에서도 포함된 중첩성을 갖고 있기 때문이다. 이러한 차원에서 계획고권의 가장 본질적인 한계는 지역에 관한 계획의 법률이 시도지사가 입안한 계획을 국토교통부장권이 승인·결정하거나 시장군수가 수립한 계획이나 입안에 대해 시도지사가 승인·결정하도록 하는 권한의 제약에 있다.

하지만 김보미(2017)가 언급한 바처럼 주택 및 도시계획을 포함한 공간계획과 관련한 사무는 주민 복리에 관한 사무이기 때문에 본질적으로 자치사무이다. 이처럼 공간계획이 자치사무임에도 불구하고, 현재 우리나라에서는 법률의 규정에 의해 국가사무로 인정되어 공간계획에 관한 지방자치단체의 자율결정권한이 제한되어 있는 상황이다(임현, 2011; 이상대·봉인식·황금회, 2009). 이처럼 자치계획권은 다른 자치권과달리, 공간계획 자체의 특수성은 국가 균형발전에 중대한 영향을 미치기 때문에 감독기관이 법에 근거해 상위계획에 부합되게 하고, 사전에 승인을 받아야 확정하거나, 상호협의한 후에 결정하도록 하고 있는 것이다(김보미, 2017).

따라서 헌법 제117조 제1항에 근거한 지방정부 계획수립의 자기책임성과 전권한성에 계획고권이 근거하고 있다면 계획고권의 현재 한계와 문제는 인정여부가 아니라, 계획고권 행사를 공동화시키는 국가 및 상급행정기관의 제재와 통제 조치가 문제라는 입장은 타당하다 하겠다(신봉기, 2016; 정훈, 2021).

이처럼 다주체의 중첩성과 수립과정의 권한의 복잡성을 고려하면 자치계획권은 계획의 수립과 확정과정에서 각각의 권한들이 어떻게 배분·운영되고 있는지에 대한 고려가 필수적이다. 이에 대해 김성배(2021), 김보미(2017)는 자치계획의 권한을 다음과 같은 4가지로 구분한다.

- ① 수립권한: 지방정부가 조사·연구를 통해 지역 공간계획을 수립하는 권한
- ② 결정권한: 수립된 계획안에 대해 이해관계자와 협의하여 확정·승인 권한
- ③ 참여권한: 지역 자치영역과 관계되는 계획수립 절차·과정의 참여 권한
- ④ 조정권한: 계획수립시 연계된 지방정부와 협력하고 조정할 수 있는 권한

이처럼 자치계획에 관한 권한은, 자치계획권은 지방정부가 자기 지역의 공간계획과 토지이용에 관한 계획 및 지역 특성을 반영한 계획을 수립하고, 그 계획이 직접적 또 는 간접적으로 주민 복지향상을 위해 결정되며 다른 계획 수립에 지방정부의 의견을 반영할 수 있는 권한(정명운, 2008)이라 종합화할 수 있다.

III. 현행 자치계획권의 실태와 한계

1. 자치계획권의 실태

1) 자치계획권의 범위와 현황

광의적인 범위에서 자치계획은 지방정부의 공간적 범위에서 추진되는 계획수립의 행태를 의미하며 따라서 자치계획권은 지역발전을 위해 지방정부가 해당 공간에서 수립하고 집행하는 권리로 본다. 이러한 자치계획권은 내용적으로 공간계획 및 지역계획 등의 종합적 도시계획 뿐만 아니라 도로·교통, 환경, 문화·관광, 환경, 행·재정 등각 부문별 전문계획도 포함하게 된다. 반면 협의적인 시각에서 자치계획권은 지역의종합적 계획을 수립·운영하는 권한으로 국토 및 도시계획만을 포함하는 것으로 보는시각도 존재한다.

현재 우리나라에서 대부분의 공간계획 및 지역계획 차원에서 지방정부가 수립하는 계획은 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 계획들을 중심으로 이루어지지만, 이 외에도 지방정부의 공간적 영역에서 각각 법률로 규정하고 있는 특정한 사무영역에 대한 계획수립도 자치계획권의 범주에서 다루어져야 한다. 도시계획 관련된 내용이 아니더라도 해당 지역사회에 영향을 미치고 구성원을 구속할 수 있는 내용을 포함하기 때문에 이러한 법률에 의거한 지역차원에서 수립되는 모든 계획들을 자치계획권의 범위에 포함하는 광의적 범주를 구성할 필요가 있는 것이다.

이와 함께 계획고권의 운영과 실행 차원에서 범위는 일반적으로 계획을 수립하는 권한에만 그치지 않고 계획을 지역에서 집행하기 위한 조직, 인사, 재정을 자주적으로 운영하는 권한을 포함하는 범주로 볼 수 있다. 실제로 김보미(2017) 등은 지역에서 계획의 지정, 수립보다도 계획을 확정하고 승인하는 권한이 보다 중요하다고 언급한다. 이에 김성배(2021) 또한 계획 수립에서 조사·계획안의 마련은 중앙행정기관의하부기관으로 수행하는 사무이며 종국적인 확정권한이 진정한 계획자치권의 핵심이라 보고 있다.

결국 권한적 측면에 자치계획권의 핵심은 결정(승인)권한으로 볼 수 있는데, 지방정부가 자립적으로 계획수립을 하더라도 이에 대한 승인권이 상위기관에 있는 경우 자치권을 온전히 확보했다고 할 수 없다. 이에 우리나라에서는 21세기 이후 도시관리계

이와 함께 최근 자치계획권에서 참여 및 조정권한 보장의 중요성이 주목받고 있는데, 지방정부의 계획고권이 보장된다고 해도 동일한 공간에 대해 다른 계획을 수립하기 때문에 각 주체들간의 권한중복으로 인한 갈등문제가 발생할 수 밖에 없는 것이다(김상태, 2012). 이러한 점에서 중앙정부를 포함하여 전문분야별 계획 수립 등의 과정에서 지방정부의 참여 및 조정권한 보장 또한 주요한 쟁점이라 하겠다.

2) 종합적 지역계획의 분류와 현황

종합적 차원에서 국토 및 지역계획은 「국토기본법」에 의해 수립되는 국가단위의 국토종합계획 및 도종합계획과 함께 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」에 의해 수립되는 광역도시계획, 도·시군기본계획, 도·시군관리계획으로 구분할 수 있다. 이와 함께 균형발전의 측면에서 지역마다 종합계획을 수립하고 있는데 대표적으로 전국 및 지역차원에서 수립되는 지방시대종합계획이 대표적이다.

우선 「국토기본법」을 살펴보면, 국토계획은 정책의 목표를 국토의 균형있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성, 환경친화적 국토관리로 설정하고 있다(제3조, 제5조). 이러한 국토정책 목표달성을 위해 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획으로 정의한다. 「국토기본법」상 수립해야 하는 국토계획은 중앙계획과 지방계획으로 분리되며 중앙계획은 국토종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구성되며 지방계획은 도종합계획과 시·군종합계획으로 분류하며 이에 대한 내용은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 국토계획법상 계획의 종류와 개념

구분	명칭	위계	정의
중앙계획	국토종합계획	최상위계획	국토전역을 대상으로 국토의 장기적 발전방향을 제시하 는 종합계획
	지역계획	-	특정 지역을 대상으로 특정 정책목적을 달성하기 위해 수립하는 계획
	부분별계획	_	국토 전역을 대상으로 특정 부문에 대한 장기적 발전 방향을 제시하는 계획
지방계획	도종합계획	도최상위계획	도 또는 특별자치도 관할구영을 대상으로 해당 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획
	시·군종합계획	도시지역 상위계획으로 국토계획법상 도시계획 연계	특별시·광역시·시 또는 군(광역시 군 제외)의 관할구역을 대상으로 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 계획

자료: 김성배(2021)

우선 도종합계획은 道의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로 도 관할구역의 시·군종합계획의 기반과 근간이 되는 道단위 공간의 최상위계획을 의미한다. 이러한 도종합계획은 수도권정비계획이 수립되는 경기도 및 제주특별자치도는 수립대상에서 제외되어 법정 도종합계획 수립은 7개 지역(강원도, 경상남도, 경상북도, 전라남도, 전라북도, 충청남도, 충청북도)이다. 도종합계획의 수립은 도지사의 권한이며 도의 도시계획위원회 심의 및 공청회를 거치게 된다. 이후 국토교통부장관이 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐 승인하면 확정된다. 그리고 도종합계획 및 시·군종합계획은 국가에서 수립하는 국토종합계획과 조화를 이루어야 하는 상호관계를 가져야 한다(김성배, 2021).

지역계획은 수도권정비계획과 지역개발계획으로 구분되며 수도권정비계획은 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업 분산 및 적정배치를 위해 수립되는 계획으로 수도권내에서 토지이용계획 및 개발계획등에 우선하는 계획이고 지역개발계획은 광역도차원에서 낙후지역 및 거점지역과 인근지역의 체계적 발전을 위해 수립하는 계획을의미한다. 이러한 지역계획은 중앙행정기관 또는 지방자치단체장이 관계 중앙행정기관장과 협의하여 계획을 수립할 수 있으나 필수적 의무계획은 아니다.

부문별 계획은 국토 전역을 대상으로 특정 부문에 대한 장기적 발전방향을 제시하 는 계획을 의미하며 중앙행정기관장이 수립하게 된다. 따라서 부문별 계획에서 지방 정부는 어떠한 계획권한을 갖고있지 않으나, 수립 및 운영과정에서 의견수립을 포함 한 조정, 참여의 권한은 확보할 수 있다(김성배, 2021).

〈표 2〉 현행 국토계획 및 균형발전계획의 권한 관계

구분	계획명칭	수립 의무	수립(입안)권자	협의(의견수렴)	승인(결정) 권자		
국토계획체계							
전국	국토종합계획	의무	국토부장관	• 중앙행정기관의 장과 협의 • 시도지사의 의견 수렴	대통령		
초광역권	초광역계획	임의	초광역권설정지 자체장	·구성 지자체의 장과 협의	국토부장관		
도	도종합계획	의무	도지사	_	국토부장관		
특별시 등*	도시기본계획	의무	특별시장 등	• 관계 행정기관의 장과 협의 • 지방의회 의견 청취	특별시장 등		
	도시계획	의무	특별시장 등	• 주민과 지방의회 의견 청취	특별시장 등		
시·군·구	도시·군기본계획	의무	시장 · 군수	• 관계 행정기관의 장과 협의	도지사		
	도시 · 군관리계획	의무	시장 · 군수	• 주민과 지방의회 의견 청취	시 · 도지사 *50만 이상 대도시는 직접결정		
지구	지구단위계획**	임의	특별시장 등과 시장·군수	_	특별시장 등과 시장 · 군수		
균형발전계획체계							
전국	지방시대 종합계획	의무	지방시대위원회	• 관계 중앙행정기관의 장과 협의 • 지자체의 의견 수렴	대통령		
초광역권	초광역권발전계획	임의	초광역권설정지 자체장	• 구성 지자체의 장과 관계 중 앙행정기관의 장과 협의 • 지방시대위원회 심의·의결	초광역권설 정 지자체장		
시·도	시·도 지방시대계획	의무	시·도지사	• 관계 중앙행정기관의 장과 협의 • 관할 시장과 군수·구청장의 의견 수렴	시·도지사		
시·군·구	_	-	_	_	_		
자류: 대하민국시도지사현의회(2024)							

자료: 대한민국시도지사협의회(2024)

3) 분야별 전문계획의 현황

분야별 전문계획은 법정계획²⁾의 형태로 나타나며, 지방정부의 공간적 범주 내에서 특정 전문분야에 대한 정책방향과 추진전략을 수립하기 위한 계획을 의미한다. 이는 국토교통부의 공간관련 전문계획을 포함하여 도로, 항만, 환경 등과 같은 특정한 분야 및 사업과 관계된 「도로법」「항만법」「하수도법」「환경정책기본법」 등과 같은 개별법에 의한 계획들을 의미한다. 이를테면 「도로법」에 근거하여 국가도로망종합계획, 도로건설·관리계획 등이 있으며 「하천법」에 근거하여 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획 등을 수립해야 하는데 이러한 계획들을 분야별 전문계획이라보는 것이다(김보미, 2017).

이러한 분야별 전문계획은 주로 법률에 의거하기 때문에 법정계획을 의미하며 이는 과거 종합적 일관된 체계에서 정부부처 단위로 구분된 계획체계로 변화되어 왔다. 이러한 현상은 분야별로 전문화되는 긍정적 효과도 있지만, 부처별 산발적으로 추진되는 과편화의 부작용 또한 발생하였다. 이러한 점에서 부처별 법정계획 수립 체계는 법정계획간 연계성, 정합성, 일관성 등의 문제가 지적되어 온 것이 사실이다(이광희외, 2022).

또한 법정계획은 대부분 중앙부처 중심의 기본계획 수립과 지방자치단체의 시행계 획수립의 집행 프로세스로 추진되기 때문에 이는 지방정부의 행·재정적 자율성을 침해하게 된다. 정부의 기본계획 및 지침에 부합하도록 지방정부가 시행을 위한 계획을 수립해야 하기 때문에 지역 실정에 맞는 계획수립에 어려움이 있고 이는 실행력의 저하로 연결된다.

민성희(2024)에 따르면, 이러한 법정계획은 2024년 기준으로 638개로 조사되며 이중 시행계획을 수립해야 하는 계획은 550개이다. 시행계획에서 시·도지사 및 지방 자치단체 장이 단독으로 수립하는 법정계획은 다음과 같이 149개이다.

²⁾ 법정계획은 수립권자가 중앙행정기관으로서 법률적 근거를 가진 계획을 의미하며 지방자치단체에게 관할구역에서 국가 법정계획의 이행을 위한 계획수립 및 시행의무를 부과하는 경우가 다수이다(이광희 외, 2022).

구분	부처명	합계
단독부처	국토교통부(26), 산림청(21), 환경부(20), 보건복지부(11), 행정안전부(10), 문화체육관광부(10), 해양수산부(7), 농림축산식품부(7), 중소벤처기업부(4), 소방청(4), 산업통상자원부(3), 교육부(3), 고용노동부(3), 국무조정실(2), 문화재청(1), 식품의약품안전처(1), 질병관리청(1), 농촌진흥청(1)	133개
복수부처	농림축산식품부/해양수산부(6), 기획재정부/산업통상자원부(4), 환경부/국무조정실(2), 국토교통부/해양수산부(1), 질병관리청/보건복지부(1), 해양수산부/환경부(1), 행정안전부/소방청/해양경찰청(1)	16개

〈표 3〉 시도지사가 수립하는 부처별 법정계획의 수

자료: 민성희(2024)

이와 함께 중앙행정기관장이 시도지사와 공동으로 수립하는 법정계획도 존재하는 데, 이는 76개로 단일부처 소관 법정계획이 72개이며 복수 부처 소관의 법정계획이 4개이다. 단일부처 법정계획 중에서는 보건복지부가 13개로 가장 많은 법정계획을 갖고 있다.

따라서 중앙부처들의 법정계획에서 지방정부가 수립해야 하는 시행계획은 지방정부 단독수립 및 중앙행정기관장과 공동수립을 포함하여 225개에 이른다고 볼 수 있다 (민성희, 2024). 물론 이는 앞에서 서술한 국토교통부 중심의 종합 지역계획을 포함 하는 계획수이지만, 이를 제외한다고 해도 지방정부는 각 부처별 법정계획 수립을 위 해 200여개에 이르는 시행계획을 수립해야 하는 것이다.

2. 자치계획권의 한계와 문제점

1) 자치적 계획수립 권한부여의 한계

앞서 지방정부의 종합계획 및 분야별 전문계획 권한을 살펴보면 2000년대 이후 중 앙정부에서 광역자치단체로 수립 및 승인의 권한들이 지속적으로 이양되어왔으며 계 획고권의 확보는 많이 진척되었지만 여전히 한계는 존재한다.

우선 본질적인 문제로는 헌법을 비롯한 국토 관련 법률에서 지방정부의 계획고권을 명문화하고 있지 않기 때문에 현행 법제 아래서는 계획고권의 기반이 취약할 수 밖에 없다. 따라서 추구하는 정책적 가치에 따라 지방정부의 계획행위의 권리가 달리 해석 되고 적용되는 상황에서 이에 대한 준거와 기준이 요구되는 것이며 이는 법률을 통해

계획고권을 명시할 필요가 있는 것이다.

구체적인 자치계획의 권한을 살펴보면 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 국토 관련 계획수립 및 승인권은 대부분 지방정부로 이양되었으나현재 기초자치단체 수준까지는 미치지 못하고 있는 지점이 거론된다. 또한 핵심적 계획에 대해서는 예외적인 상황을 포함하여 아직 중앙행정기관장(국토교통부 장관 등)의 승인이 필요한 한계를 갖고 있는데 이는 승인·결정권한에서 주로 나타난다.3)이처럼 예외조항을 통해 중앙정부의 통제·관리가 가능한 계획고권에 대한 형해화에 대한문제와 계획고권의 한계도 여전히 존재한다. 결국 장교식·이진홍(2014)이 언급한 바처럼, 관리계획에서 예외적인 입안권이나 관리계획 결정시 관계행정기관과 합의에 대한 사항 등은 여전히 계획고권의 한계적 측면에서 고려해볼만한 것이다.

이와 함께 특히 관련된 분야별 전문계획 및 법정계획들은 현재까지 실질적으로 자치권을 온전히 확보하였다고 보기 어렵다(김보미, 2017). 중앙부처의 법정계획 수립을 위해 지방자치단체의 실행계획 및 세부계획의 실행과 수립은 자치적인 계획수립이라기 보다 중앙부처의 하위 사무의 성격으로 볼 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서보면 지방정부 관할에 있는 지역에 대한 계획을 자신의 책임으로 수행하는 권리와 연관이 있는 상위계획단계에 참여하는 권리도 계획고권에서 중요한 부분이다. 따라서자신의 지역에 대한 계획 수립 권한과 함께 지방의 공간에서 이루어지는 상위계획과정에 참여하는 권한은 계획고권에서 필수적이지만 현재 이에 대한 부분은 미흡하다볼 수 있다.

2) 비효율적이고 중복된 계획수립활동

지방정부에서는 앞서 살펴본 바처럼, 국토관리 차원에서 종합적 지역계획과 함께 각 정부부처 및 법률에 기반한 법정계획까지 해당 지역공간에 대한 200여개가 넘는 다양한 계획을 수립하고 있다. 이러한 현상은 몇 가지 문제점을 야기하게 되는데, 우

³⁾ 이를테면 도시·군 기본계획 수립권자와 승인권자는 지방자치단체장(특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사와 시장, 또는 군수)이지만 도시·군 기본계획을 수립하거나 변경하려면 관계행정기관의 장(국토교통부장관 포함)과 협의한 후 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 또한 예외적인 사항으로 국토교통부장관이 입안한 도시·군관리계획의 경우처럼 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제 29조 제2항의 제 1,2,3호는 국토교통부장관이, 제4호는 해양수산부장관이 결정한다(장교식·이진홍, 2014).

선 지방자치단체 공간계획은 상위계획 간 연계성이 불분명하여 계획간 정합성이 부족하고 충돌지점이 발생할 수 밖에 없다. 이에 김제국(2010)은 사회가 복잡해지면서 개별법 증가에 따른 기본계획이 급속히 증가하여 계획들간 연계성 및 정합성이 매우 중요한 문제라 언급하는 것이다.

특히 분야별 전문계획인 법정계획들의 경우 각 정부부처간 분절적으로 수립·관리되고 있어서 이에 대한 통합화의 어려움은 지방자치단체 차원에서는 형식적 계획수립으로 야기되고 있다. 이러한 한계 극복을 위해서는 중앙부처들의 다양한 정책과제와 관련된 법정계획은 결국 지역사회에서는 동일한 공간에서 실행된다는 점에서 현장을 중심으로 한 통합적 접근이 요구되고 있다.

이와 함께 법정계획인 상위계획의 수립에는 주로 해당 부처가 수립하고 이에 대한 실행방안을 지방자치단체가 수립하기 때문에 지방정부가 직접 참여할 수 있는 방안이 없다는 점에서 계획의 문제에 대한 발견이나 수정이 어렵다. 또한 실제 지역에 필요 한 내용에 대한 계획은 중앙정부에서 설계한 법정계획에 포함되지 않는 경우가 많아 서 이러한 시스템은 지방자치단체의 비법정계획의 수립 증가로 연결된다. 결국 법정 계획은 중앙부처의 형식에 맞추어 지방정부에서 수립하고, 실질적인 정책 활용을 위 해서 유사한 비법정계획을 수립하는 행정적 비효율성이 나타나는 것이다(김보미, 2017).

3) 지방정부 계획 실행의 문제

그간 지방정부로 자치계획권의 수립 및 승인의 권한이 많은 부분 이양되었지만 이에 따른 다양한 계획수립을 위한 예산 등 재정적 지원과 이양은 매우 미흡한 상황이라고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바처럼 200여개가 넘는 법정계획에 대한 지방정부 차원에서 계획을 수립해야 하지만 이를 위한 재정적 지원은 미흡하며 지역실정에 부합성과 연계성 매칭을 위한 비법정계획 수립으로 인한 재원도 마련되어야 한다는 점에서 지방정부에서는 계획수립에 대한 재원이 부족하여 실행하기 어려운 여건도 문제점으로 지적된다. 이러한 계획수립의 재정 등 지원부족 및 지역과 연계성의 부족은 결국 계획내용에 대한 실효성 확보에 한계를 내포하게 된다. 그리고 이와 같은 한계에따른 계획수립 활동은 결국 외주화 확대 및 형식적 행위로 인식되고 실제 지방정부에서도 계획의 활용도가 저하되는 결과를 초래하게 된다. 이는 지방정부의 계획고권에서도 계획의 활용도가 저하되는 결과를 초래하게 된다. 이는 지방정부의 계획고권에

대한 형해화로 연계된다는 점에서 이러한 계획 실행의 문제는 매우 중요한 지점으로 볼 수 있다.

또한 지방정부에서는 법정계획에 대한 점검 및 모니터링이나 계획수립, 검토, 실행을 위한 관련된 전문성과 역량에 관한 문제점도 함께 제기된다. 민성희(2024)에 따르면, 지역에서 중앙부처의 법정계획간 정합성 및 연계성이 미흡한 상황에서 지방자치단체는 상위계획간 정합성을 맞추거나 조정할 수 있는 권한과 함께 이를 위한 역량을함께 제고할 필요가 있음을 주장한다. 계획수립에 대한 이러한 재정적, 인적 역량의부족은 계획 수립과 실행을 위한 지방정부의 현실적인 어려움을 가중시키고 있으며이는 계획수립에 대한 형식적 행위를 통한 중앙부처 의존을 통해 계획고권의 필요성을 형해화하는 결과를 야기할 수 있다.

IV. 자치계획권 확대와 실효성을 위한 제언

1. 지방정부의 자치계획권 확대

현재 우리나라는 「헌법」제117조 1항을 통해 지방자치단체의 사무규정을 법령의 범위 안에서 제정할 수 있으며 「지방자치법」에서도 지방자치단체 관할 자치사무와 사무범위에 대해 규정하여 명문화하고 있다. 이러한 법체제의 접근에서 보면 이미 지방정부의 행정계획이 수립되는 현실에서 계획고권은 더 이상 인정여부의 문제가 아니라인정범위의 문제로 보아야 할 것이다.

하지만 현재에도 중앙적 논리에 의해 계획고권을 부정하는 시각이 잔존하는 현실에서는 계획고권의 법적근거를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 명문화하는 법적기반구축의 필요성이 제기된다. 이와 같은 법률의 기반 확립을 통해서 지방정부는 보장된 계획고권을 통해 이를 침해하는 중앙중심의 계획수립 및 실행에 대한 방어권을확보할 수 있으며 이를 통해 다양한 계획법상 갈등이 발생하는 규정의 해석원리로서도 기능할 수 있다(장교식·이진홍, 2014). 그리고 보다 근본적인 접근으로는 종국에헌법에 지방자치단체의 계획고권을 명문화하고 있지 않기 때문에 현행 법제에서 기반이 취약하다고 볼 수 있다면, 계획고권을 헌법규범에 명문화하는 것이 필요하다고 볼수 있다(신봉기, 2013).

계획고권에 대해서도 많은 지방이양이 이루어졌지만 여전히 도종합계획과 같은 지역의 핵심적인 도시계획은 가장 중요한 계획승인권이 국토교통부장관에게 권한이 있으며 부문별 전문계획 또한 국토전역을 대상으로 특정 부문의 장기적 발전방향을 제시하는 계획으로 중앙행정기관의 장이 계획을 수립하는 등 아직 핵심적 계획수립의권한의 이양이 진행중이라는 점에서 관한이양 대해 지속적인 추진이 필요할 것이다. 나아가 지방정부의 자치계획권은 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체 차원에서도 권한의 부여가 필요하다. 오히려 광역자치단체를 중심으로 자치계획권이 이양되었기 때문에 기초자치단체 차원에서 자치계획권 확보는 여전히 미진하다고 볼 수 밖에 없다. 대부분의 주요한 지역계획 및 국토계획은 기초자치단체의 행정영역에서 발생하지만 이에 대한 계획수립의 참여권한은 아직 진행되지 못한 상황으로 이에 대한 권한이양을 위한 논의가 본격적으로 시작되어야 할 것이다.

나아가 지방자치단체에서 수립하는 자치계획에 대한 계획안 심의와 확정은 민주적 정당성을 확보하고 있는 동일 수준의 지방의회에서 수행하는 것이 지방자치와 기능적 권력분립 측면에서 필요하다고 하겠다(김성배, 2021). 하지만 현재 계획고권의 법제 에서는 지방의회 역할이 단순 의견 개진이나 행정적 개입 정도만이 가능하기 때문에 이에 대한 지방의회의 역할을 부여할 필요가 있다고 본다.

2. 지역 계획수립의 조정 및 효율화

지방자치단체에서 수립하는 공간계획들은 법정계획을 포함하여 국토를 기반으로 한 상위계획과 부합성이 중요한데, 이러한 위계구조가 명확하지 않아서 계획간 갈등의 문제가 존재하며 연계 및 조정을 위한 제도 및 법적 방안이 마련되어 있지 않다. 결 국 김보미(2017)가 제언한 바처럼, 중앙차원에서 공간과 관련한 계획간 체계를 정립 하여 지방자치단체가 수립하는 하위계획에서 혼란을 줄이고 연계와 조정의 기능이 필 요하다.

구체적으로 계획간 연계성을 높이기 위해 공간계획에서 지방자치단체의 권한은 계획 수립과 확정과 함께 해당 지방자치단체와 밀접하게 연계된 다른 계획수립에 참여할 수 있는 절차적인 보장이 필요하다(김성배, 2021). 나아가 법정계획을 통해 수립하는 계획에 대한 정합성 확보를 위해 계획들과의 관련성은 연간 법정계획 간 연관성

과 정합성에 대해 해당 법령에 명시하여 이에 대한 연계성 확보의 방안도 고려할 수 있다(민성희, 2024).

또한 지역현장을 중심으로 실시되는 부문별 계획은 중앙부처들의 분절적인 형태로 설계 및 운영되는 한계가 있다. 따라서 지역 차원에서는 이러한 분절적 계획 및 정책 들에 대한 통합화, 연계화를 통해 지역에서 실용적이고 효과있는 지역계획의 수립 및 운영이 필요하다.

우선 형식적으로 수립되거나 기본계획과 개발계획 내용상 차별점을 찾기 어려운 경우도 많다는 점에서 이런 차원은 계획수립의 간소화 및 통폐합도 고려할 수 있다. 그리고 이러한 계획들간의 조정을 위해서는 주요한 도시계획 및 분야별 전문계획(법정계획 등)에 대한 계획 이해당사자 및 핵심 내용을 포함하여 점검할 수 있는 체크리스트 및 가이드라인 등을 설정하여 계획들의 유사·중복성을 점검하고 신규계획 수립시기존계획과의 연계성을 고려할 수 있다는 점에서 유용할 것이다.

나아가 중앙과 지방의 협력체계 구축을 통한 지역차원의 통합적인 발전계획 수립을 추진할 수 있을 것이다. 이에 박관규(2023)는 지방정부(시·도)는 중앙부처의 핵심적 공간관련 국정과제(기회발전특구, 교육발전특구, 문화특구 등)를 고려하여 지역 주도의 실질적으로 집행할 수 있는 '통합적 발전계획'을 수립하고 추진하는 방향을 제시하고 있다. 이러한 통합적 지역발전계획 수립을 위해서는 동일한 공간에 계획을 수립하는 주체인 지방정부, 중앙부처 및 지방시대위원회 등 주체들이 효과적으로 계획이수립될 수 있도록 협력적 거버넌스를 구축하는 것이 효과적일 것이다.

3. 계획수립위한 예산과 인적역량 확보

지역차원에서 실질적인 계획의 수립과 실행을 위해서는 중앙과 지방정부의 충분한 재원확보와 함께 계획수립을 위한 공무원 등 인적역량을 구축해야 할 것이다.

우선 계획수립에 대한 재정을 마련하기 위해서는 법정계획에 대한 지방자치단체의 실행계획 수립에 대해 중앙정부 차원에서 재원을 마련하여 지원할 필요가 있다. 지방 정부가 200여개가 넘는 법정계획 수립과 실행은 자체재원만으로는 한계가 있을 수 밖에 없으며, 국토에서 부문별 전문계획의 수립이라는 차원에서 해당 부처의 재정지 원이 타당하다고 할 것이다. 권한이양된 공간계획적 차원에서도 국비와 지방비의 적 절한 매칭을 통해 현실적인 계획수립과 운영을 도모할 필요가 있다. 이에 대해 박관 규(2023)는 지방자치단체가 마련한 자체 지방비 재원에 대해 역매칭(대응국비)를 통해 중앙정부 국고보조금의 일부를 재원으로 지방자치단체에 재정적 지원을 모색해야함을 제시한다.

이러한 재정문제와 함께 지방자치단체의 자치계획권 강화는 결국 계획수립의 내실화와 효과적인 운영을 통한 관리가 함께 추진되어야 한다. 이러한 계획수립의 관리적측면에서 지방정부의 계획수립 및 관련 분야에 대한 전문성이 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 지방정부 공무원에 대해 공간계획 및 법정계획에 대한 전문성 강화 위한 교육과정을 설계하고 실시하며 관련 공공기관, 연구원, 지역대학 등 전문성을 갖춘 기관들과 긴밀한 연계를 통해 실행력 담보를 위한 역량을 확보해야 할 것이다. 또한 법정계획을 수립하는 중앙부처 및 관련 경험이 많은 지방자치단체 간의 지속적이고 정기적인 논의구조를 운영하고 인사교류 등 적극적인 방안도 함께 추진하는 것이관련 역량확보에 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 김보미. (2017). 지방자치단체의 공간계획 자치권에 관한 연구. 〈한국지방자치학회보〉, 29(4).
- 김상태. (2012). 국가와 지방자치단체가 분쟁발생 원인에 관한 법리적 검토. 〈지방자 치법연구〉, 13, 107-140.
- 김성배. (2021). 도시계획과 지방자치단체의 계획권. 〈토지공법연구〉. 96.
- 김항집 외. (2012). 중앙정부 및 지방정부의 권한배분으로 본 도시계획 권한의 지방이양 실태 및 평가 연구. 〈국토계획〉. 47(4). 85-104.
- 대한민국시도지사협의회. (2024). 〈지방분권형 국가경영시스템〉.
- 민성희. (2024). 법정계획 수립권 정비. 〈분권형 균형발전정책 연구 성과확 세미나〉 자료집 발제문.
- 박관규. (2023). 〈자치계획권 실현을 위한 규제 혁신 방안〉 기획세미나 자료집 토론문.
- 손상락. (2009). 분권시대의 도시계획권 수용태세와 강화방안. 경남발전연구원.
- 손상락 외 (2011). 분권형 도시계획체계 구축을 위한 도시계획 분권 개선방안. 경남 발전연구원.
- 신봉기. (2013). 〈국토계획법의 현안문제Ⅱ〉. 서울: 동방문화사.
- 신봉기. (2016). 국토계획법의 개정방향. 〈토지공법연구〉. 50. 23-42.
- 이광희. (2022). 국가법정계획의 범정부적 실행력 강화방안: 국정과제와의 연계성을 중심으로. 한국행정연구원.
- 임현. (2011). 독일의 토지계획법제. 〈토지공법연구〉. 50. 23-42.
- 장교식·이진홍. (2014). 지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰. 〈법학연구〉. 54.
- 정명운. (2008). 분권형 도시계획체계구축을 위한 법제개선방안 연구. 한국법제연구원.
- 정하중. (2018). 행정법개론. 법문사.
- 정훈. (2018). 지방자치단체의 계획고권과 국토의 균형개발. 〈토지공법연구〉. 84.