

2024. 8 | Vol. 8  
지방정부 정책&이슈

# 일본 도주제(道州制) 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

김 희 진

대한민국시도지사협의회 연구위원





# 일본 도주제(道州制) 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

2024.8 | Vol. 8

김희진 (대한민국시도지사협의회 연구위원)

## I. 들어가는 말

최근 대구경북 행정통합에 대한 이슈가 뜨겁다. 광역행정통합이 논의되는 이유는 수도권 일극체제 대응한 다극화 전략과 저출생, 인구감소, 지방소멸로 이어지는 이러한 한계 상황을 해결하고자 대구경북을 비롯한 부산경남, 충청권 등 각 지역에서 행정통합에 대한 논의가 지속되고 있다.

이러한 광역행정통합은 지방정부가 기존에 가지고 있었던 권한에 더하여 많은 권한을 이양받고 그에 따라 지방정부의 위상도 제고하여 각 지역이 주체적으로 정책을 기획하고 결정함으로써 지역 경제 등을 활성화 시켜 골고루 잘 사는 환경을 조성하는데 의의가 있다.

이에 광역행정통합의 논의는 어떤 특례를 가져올 것인지, 청사는 어디에 둘 것인지, 관할구역을 어떻게 나눌 것인지 등에 대한 쟁점으로 검토되고 있다. 그런데 이러한 쟁점은 현실적이고, 행정통합을 실현하는 단계에서 검토 필요한 논의이지만, 그러한 단계에 앞서 지방자치단체도 국가의 일부분인 만큼 국가 전체 틀을 재편하는 관점에서 지방행정체제 및 지방행정조직을 어떻게 설정하는 것이 지방자치단체의 자치권을 더욱 보장하고 효율적인 지방행정체제 및 조직이 될 것인지에 대한 논의가 필요하다.

한편 과거 일본에서는 광역행정통합의 사례로서 도주제(道州制)에 대한 도입 논의가 있었다. 도주제는 현재의 광역지방자치단체인 도도부현을 폐지하고, 즉 '북해도(北海道)'는 그대로 '도(道)'로서 존속하고 1개의 도쿄도(東京都), 2개의 부(府), 43개의 현(縣)을 통폐합하여 여러 광역지방자치단체에 걸쳐 새로운 광역지방자치단체로서 '도(道)' 또는 '주(州)'를 설치하는 것을 말한다.

이러한 일본의 도주제 사례는 현재 광역행정통합을 추진하고 있는 우리나라와 유사한 점이 많다. 주요 선진 외국의 사례는 대부분 기초자치단체 간의 통합 사례인데, 도주제 사례는 광역행정통합에 관한 경우로서 참고할 수 있는 거의 유일한 사례이며, 또한 일본은 우리나라와 비슷한 제도적 기반을 갖추고 있는 만큼, 이러한 일본의 도주제 사례를 통해 우리나라 지방행정체제 개편의 방향을 살펴보고자 한다.

따라서 본 글에서는 일본 도주제 사례의 시사점을 통해, 광역행정통합으로 신설되는, 예를 들면, 대구경북특별광역시(가칭)의 법적 지위나 국가(중앙부처)와의 관계에서 특별광역시는 어떠한 역할을 담당해야 하는 지, 기초지방자치단체의 역할은 무엇인지 등을 검토하여 우리나라의 지방행정체제 개편 방향을 살펴보고자 한다.

## II. 일본의 지방행정체제

### 1. 일본 헌법에서 규정하고 있는 지방자치단체의 의의

일본은 우리나라의 ‘지방자치단체’를 일본 헌법 제8장에서 ‘지방공공단체’라는 용어를 사용하고 있다. 지방공공단체에 대해 종류를 포함하여 구체적으로 규정하고 있지는 않지만, 지방공공단체에는 의사기관으로서 의회와 지방공공단체의 장, 의회의원, 공무원, 주민으로 구성됨을 알 수 있다.

〈표 1〉 일본 헌법상 지방자치 관련 규정

일본 헌법	
第八章 地方自治 第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。	제8장 지방자치 제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지에 따라 법률로 정한다.
第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 ○2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住	제93조 ① 지방공공단체에는 법률이 정하는 바에 따라 의사기관으로서 의회를 설치한다. ② 지방공공단체의 장, 의회의원 및 법률이 정하는 그밖의 공무원은 지방공공단체의 주민이 직접 선거

<b>일본 헌법</b>	
<p>民が、直接これを選挙する。</p> <p>第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。</p> <p>第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。</p>	<p>로 선출한다.</p> <p>제94조 지방공공단체는 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행할 권한을 가지고, 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.</p> <p>제95조 국회는 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 특정 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하지 못한다.</p>

자료: 일본 헌법

일본 지방자치법 제1조의3은 지방공공단체를 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 나누고 있다. 보통지방공공단체는 도도부현(都道附見)과 시정촌(市町村)으로 하며, 특별지방공공단체는 특별구, 지방공공단체의 조합 및 재산구로 한다. 도도부현은 광역지방공공단체로 보며, 시정촌은 기초지방공공단체로 본다.

**〈표 2〉 일본 지방자치법상 지방자치단체 규정**

<b>일본 지방자치법</b>	
<p>第一条の三 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。 普通地方公共団体は、都道府(県及び市町村)とする。 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。</p> <p>第二条 地方公共団体は、法人とする。 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。</p> <p>市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項に</p>	<p>제1조의3 지방공공단체는 보통지방공공단체 및 특별지방공공단체로 한다. 보통지방공공단체는 도도부현 및 시정촌으로 한다. 특별지방자치단체는 특별구, 지방공공단체의 조합 및 재산구로 한다.</p> <p>제2조 지방공공단체는 법인으로 한다. 보통지방공공단체는 지역에 있어서의 사무 및 그 외의 사무로 법률 또는 이에 근거하는 정령에 의해 처리하는 것으로 여겨지는 것을 처리한다.</p> <p>시정촌은, 기초지방공공단체로서 제5항에 있어서 도</p>

일본 지방자치법	
<p>において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。</p> <p style="text-align: center;">⋮</p>	<p>도부현이 처리하는 것으로 여겨지고 있는 것을 제외하고, 일반적으로, 전항의 사무를 처리하는 것으로 한다.</p>

자료: 일본 지방자치법

이처럼 지방자치법은 지방자치계층으로 이층제를 보장하고 있는데, 헌법은 이러한 이층제를 보장하고 있는 것인지 명확하지 않다. 지방자치법상의 특별지방공공단체라고 보고 있는 특별구가 지방공공단체인지 하는 점은 논쟁거리로 남아 있다(김민훈, 2007).

## 2. 일본의 행정구역

일본의 행정구역은 광역지방공공단체인 도도부현과 기초지방공공단체인 시정촌(특별구 포함)으로 구성되어 있다. 일본의 광역지방공공단체는 총 47개로 1개의 도(都), 1개의 도(道), 2개의 부(附), 43개의 현(見)으로 이루어져 있으며, 도도부현 하위에 놓이는 기초지방공공단체인 시정촌(市町村)은 각각 성립 요건이 다르다.

시(市)는 정이나 촌이 인구 5만 명이 넘고 인구 60% 이상이 도시 구역 내에 거주하며 상공업에 종사하여야 한다. 시는 대략 800여개가 설치되어 있으며, 시의 규모에 따라 특별 지위를 부여받을 수 있다.

정령지정도시(政令指定都市)는 법정인구가 50만 이상이고, 정령(헌법, 법률의 하위 법령)으로 지정된 도시이다. 줄여서 '정령시' 또는 '지정시'라고 부르기도 한다. 정령지정도시는 '대도시'라고 할 수 있으며, 중추적 및 핵심적 기능을 수행하는 시이다. 정령시는 현에 소속되어 있으면서도 현과 같은 수준의 자치권을 보유한다. 하위에 (도쿄도의 특별구와는 달리 자치 정부가 없는) 구(区)를 설치할 수 있다.

중핵시(中核市)는 법정인구가 20만 이상이고, 일본 지방자치법 제12장 제1절 제252조의22 제1항의 규정에 기하여 정령으로 지정된 시이다. 전일본적인 영향력을 막대하게 끼치는 수준은 아니지만, 주변 지역이나 자신의 현에서 중심적 역할을 수행하는 도시들이다.

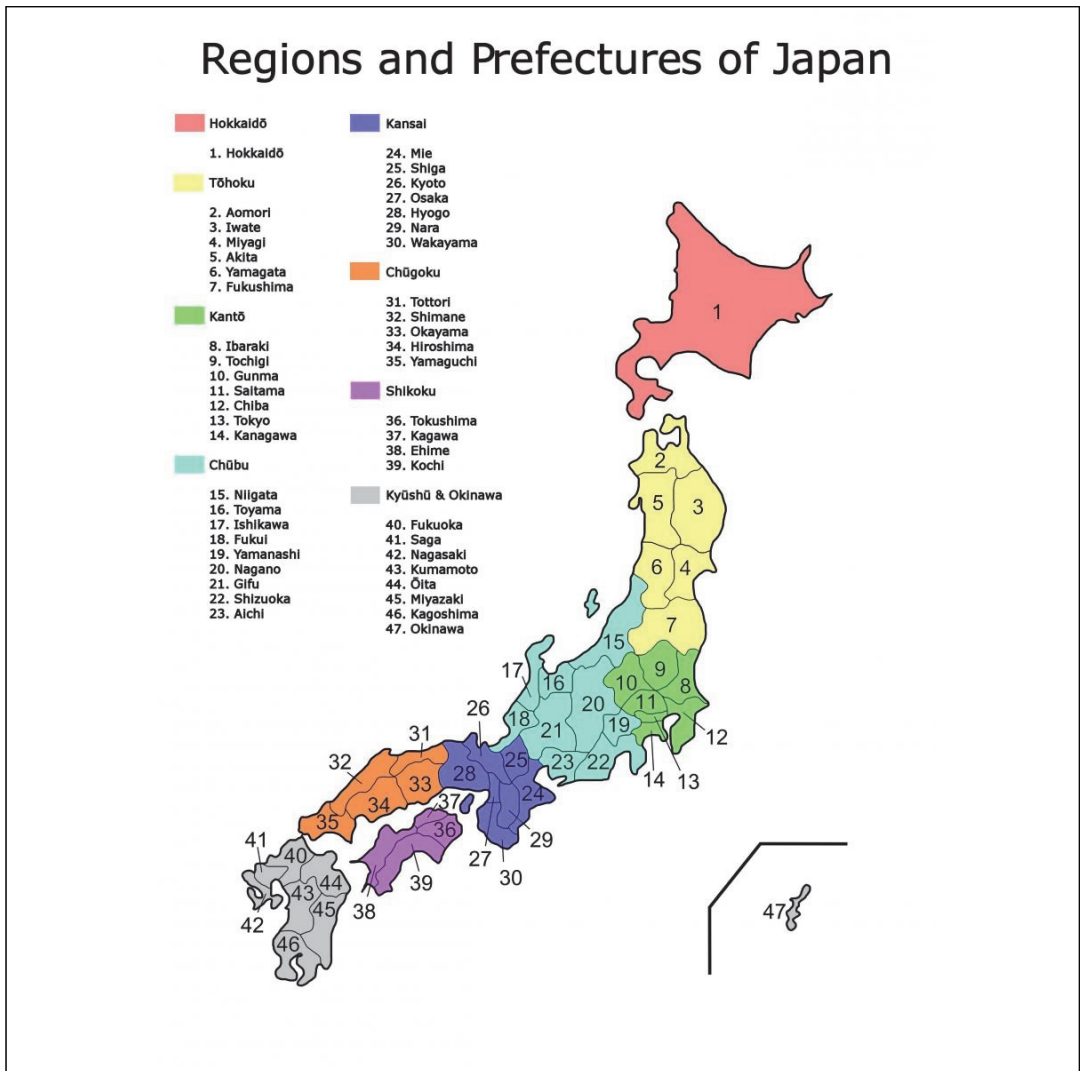
특례시(特例市)는 일본 지방자치법 제12장 제1절 제252조의 26의3 제1항의 규정에 기하여 정령으로 지정된 시로서, 2020년부터 특례시가 중핵시로 통합된 이후에

도 아직 중핵시로 전환하지 않은 시이다. 중핵시가 처리하는 사무 가운데 도도부현이 일체적으로 처리하는 것이 적합한 사무를 제외한 사무(환경 행정, 도시 계획, 건설 행정 등)를 처리할 수 있다.

정(町)은 일반적으로 인구가 시의 지정 요건인 5만 명보다 적고, 도도부현에서 정하는 최소 기준을 넘기는 지역이 정이된다. 우리나라의 읍(邑)에 해당한다.

촌(村)은 우리나라의 면(面)에 해당하는 것으로 인구가 대부분 1만명 이하이다.

〈그림 1〉 일본의 도도부현



자료: EU-일본 센터(www.eu-japan.eu)

특별구는 일본 지방자치법 제1조의3에서 특별지방공공단체라고 규정하였고, 동법 제281조에서 도(都)의 구를 특별구로 한다고 규정하고 있다. 이 경우의 도는 도쿄도를 의미하며, 도쿄도에는 23개의 특별구를 두고 있다. 도쿄도의 특별구는 자치구로서, 도쿄도 산하의 시정촌을 포함하여 다른 도도부현의 시정촌과 같은 지위를 인정받기 때문에 구청장과 구의원을 구민의 손으로 직접 선출한다. 일본의 시민이 자치구장을 직접 선출하는 곳은 도쿄도 23구가 유일하다.

〈표 3〉 일본 지방자치법상 특별구 규정

일본 지방자치법	
第二章 特別区 (特別区) 第二百八十一条 都の区は、これを特別区という。 2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。(都と特別区との役割分担の原則)	제2장 특별구 (특별구) 제281조 도의 구는 이를 특별구라고 한다. 2 특별구는, 법률 또는 이에 근거하는 정령에 의해 도가 처리하는 것으로 여겨지고 있는 것을 제외하고, 지역에 있어서의 사무 및 그 외의 사무로 법률 또는 이것에 근거하는 정령에 의해 시가 처리하는 것으로 되는 것 및 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 특별구가 처리하는 것으로 여겨지는 것을 처리한다. (도시와 특별구와의 역할 분담의 원칙)

자료: 일본 지방자치법

### III. 일본의 도주제(道州制)

#### 1. 일본 도주제 추진 배경 및 전개

도주제(道州制)는 도도부현을 재편하자는 것으로서, 현행의 도도부현이 47개로 나누어져 있어 국토의 면적 및 행정의 광역화 추세로 보았을 때 지나치게 세분화 되어 있으므로 바람직하지 못하다는 것이다. 이에 도도부현을 재편하여 보다 큰 규모의 도나 주로 만들자는 것이 도주제의 구상이다.

일본의 도주제 구상은 논의 및 논자에 따라 일본의 연방제 실현이 목표인 것인지, 연방제 보다는 낮은 단계의 지방분권 개혁인 것인지 나뉘고 있지만, 일반적으로 일본의 도주제는 연방제 국가에 대응하는 것에서 '도주제'라고 사용되기도 한다(최철호, 2023).



구체적으로 살펴보면 도주제 논의의 역사는 1927년의 주청설치안(州庁設置案) 등에 까지 거슬러 올라갈 수 있다. 몇 개의 도도부현을 포괄하는 새로운 행정구역으로서 몇 개의 주를 설치하고 각 주에 주청, 주장관을 두도록 제안하였다.

도도부현의 재편을 둘러싼 논의는 1957년의 제4차 지방제도조사회에서 “지방제도 개혁에 관한 답신”을 통해 ‘지방’의 구상을 책정하고 1965년 제10차 조사회에서는 “부현합병에 관한 답신”을 통해 도도부현을 폐지하고, 7~9개의 지방공공단체로서의 성격과 국가적 성격을 함께 갖는 새로운 ‘지방’을 설치하고 ‘지방장’은 지방의회의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명하는 내용을 제안하였다. 1966년에 도도부현합병특별법안이 국회에 제출되었지만 여론의 반대 등으로 실질적인 심의는 이루어지지 않고 폐기되었다(지방자치단체국제화재단 도쿄사무소, 2006).

경제단체나 민간 싱크탱크는 도주제 채택을 위해 1960년대 후반부터 보고서를 작성하였다. 나카소네 내각시대(1982년~1986년)에 유래하는 행혁국민회의(行革國民會議)가 1990년에 인구 30만명 규모의 300개의 시(市)와 10개의 주(州)로 구성되는 2단계 자치제도를 제안하였다. 1991년 7월에 정부의 임시행정개혁추진심의회(第3次行革審)의 답신은 광역적인 행정수요에 대응할 수 있는 자립적인 지방행정체제의 확립을 주장하였다. 그리고 2002년부터 중앙정부의 주도 하에 시정촌 합병이 추진되었고, 2003년 8월 코이즈미 수상은 홋카이도가 도주특구가 되도록 요청하였다(기사 시게오/조연팔, 2020). 또한 정부는 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2004”에서 지방분권의 촉진을 위해 도주제의 도입에 관한 검토를 본격화 한다고 명시하고, 2005년의 동 방침에서도 시정촌 합병을 지속적으로 강력히 추진하고 장래의 도주제 도입에 관한 검토를 계속 진행한다고 하였다. 2006년 1월 총리의 시정연설에서는 “북해도가 도주제를 향한 선행적 사례가 되도록 지원한다.”라고 말하기도 하였다.

## 2. 일본 도주제 주요 내용

### 1) 도주의 법적 지위

도주의 법적 지위는 ① 도주를 연방제에 있어 주로 파악하는 경우, ② 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로 파악하는 경우, ③ 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로서의 성격과 지방자치단체적인 성격을 함께 가지는

것으로 파악하는 경우, ④ 연방제가 아니라 단일국가 하에서 도주를 지방자치단체로 파악하는 경우 등 다양한 논의가 존재하고 있다(김민훈, 2007). 1950년대의 논의에서는 광역공공단체를 국가의 행정기관으로 하자는 개혁 논의도 많았으며, 이후 제4차 지방제도조사회 답신에서는 국가와 지방공공단체 양쪽의 성격을 갖는 것으로 제안하였다(채원호, 2008). 이후 도주제에 대한 논의의 대부분은 지방공공단체로 지위를 부여하는 것이었다. 도주의 법적 지위를 지방공공단체로 부여하는 것은 현행 헌법 체계 하에서 구상 가능한 안이었다.

## 2) 도주제의 하에서의 계층 구조

지방공공단체의 계층 구조에 대해서는 전국을 300개의 시로 재편하는 1층제와 도주와 현행 시정촌으로 구성하는 2층제, 일부 도도부현을 존치하여 도주-도도부현-시정촌으로 구성되는 3층제가 있다. 대다수의 국가에서는 2층제를 도입하고 있지만, 인구나 면적에 있어서 일정 규모 이상을 가지고 있는 경우 3층제를 두는 국가도 있다(채원호, 2008).

## 3) 도주의 구역 범위

도주의 구역은 지방분권 및 지방자치를 강화하고 도주 스스로 활력 있는 권역을 실현하며, 국가와 지방을 통한 효율적인 행정 시스템을 구축할 수 있도록 범위를 적절하게 설정해야 한다. 인구와 경제규모, 교통과 물류, 각 부성의 지방지분부국의 관할 구역으로 한 사회경제적인 제 조건에 더해, 기후나 지세 등의 지리적 조건, 정치행정 구획의 변천 등의 역사적 조건, 생활양식의 공통성 등 문화적 조건도 감안하여 정하는 것이 필요하다.

한편, 도주의 구역은 여러 도도부현을 합한 광역적인 단위를 기본으로 하지만,北海道, 동경도, 오키나와에 대해서는 그 지리적인 특성, 역사적인 사정 등에 비추어 하나의 도현의 구역만을 가지고 도주를 설치하는 것도 고려할 수 있다(지방자치단체국제화재단 도쿄사무소, 2006).

### 3. 국가, 도주, 시정촌(기초지방자치단체)의 역할 및 담당 사무

#### 1) 시정촌(기초지방자치단체)의 사무

기초지방자치단체는 지역과 주민에 밀착된 서비스 등의 행정을 종합적으로 담당하는 기본적 단위이다. 주로 ① 주민의 안전 및 안심, 소방, 구급, ② 사회복지(아동 및 고령자 복지 등), 보육시설, 유치원, ③ 생활폐기물수집·처리, 공해대책, 보건소, ④ 초·중·고등학교, 도서관, ⑤ 공원, 도시계획, 가로, 주택, 하수도, ⑥ 호적, 주민기본대장, ⑦ 지역진흥에 관련된 산업, 문화 행정 전반을 담당한다(채원호, 2008).

#### 2) 도주의 사무

도주는 기초지방자치단체의 범위를 넘어 광역에 걸친 행정과 도주 사무와 관련된 기준의 설정, 구역 내 기초지방자치단체의 재정 격차 등의 조정을 담당한다. 구체적으로, ① 광역의 공공사업(대형하천, 광역도로, 공항·항만의 정비·유지, 통신기반, 생활환경 정비 등), ② 과학기술·학술문화의 진흥, 대외문화교류, 고등교육(대학교 이상), ③ 경제·산업의 진흥정책, 지역의 토지생산력의 확대(임야·농지의 유지), ④ 능력개발 및 직업안정·고용대책, ⑤ 광역의 공해대책, 환경의 유지개선, ⑥ 위기관리, 경찰치안, 재해복구, ⑦ 전파관리, 정보의 수신·발신기능, ⑧ 시정촌간 재정격차의 조정, 공공시설 규격·교육기준·복지의료의 기준 책정 등을 담당한다(채원호, 2008).

〈표 4〉 도주가 담당하는 사무

분야	도주담당사무
사회자본정비	국도관리, 지방도관리(광역), 1급하천관리, 2급하천관리(광역), 특정중요항만관리, 제2종공항관리, 제3종공항관리, 소방설비관리, 보안림지정
환경	유해화학물질대책, 대기오염 방지대책, 수질오염방지대책, 산업폐기물 처리 대책, 국정공원 관리, 야생동물 보호와 수렵 감시(희귀·광역)
산업·경제	중소기업대책, 지역산업대책, 관광진흥정책, 농업진흥정책, 농지전용허가, 지정어업 허가와 어업권면허
교통·통신	자동차 운송이나 내항 해운업 등의 허가, 자동차 등록 검사, 여행업이나 호텔·여관의 등록
고용·노동	직업소개, 직업훈련, 노동상담, 근로기준감독, 안전위생업무, 고용기회확등업무
안전·방재	위험물 규제, 대규모 재해대책, 광역방재계획 작성, 무력 공격 사태 등에서의 피난 지시 등

분야	도주담당사무
복지·건강	돌봄사업자 지정, 중증장애인 복지시설 설치, 고도의료, 의료법인 설립인가, 감염병 대책
교육·문화	학교법인 인가, 고등학교 설치 인가, 문화재 보호
시정촌 간 조정	시정촌 간 조정

주: 상기 밑줄 친 사무는 도주 담당 사무로서 국가로부터 이양될 권한을 의미함.

자료: 이승중·서재호(2009)

### 3) 국가의 사무

국가의 역할은 국제사회에 있어서 국가의 존립 및 국경관리, 국가전략의 책정, 국가적 기반의 유지 및 정비, 전국적으로 통일해야 할 기준의 제정에 한한다. 구체적으로, ① 황실, ② 외교·국제협조, ③ 국가안전보장, 치안, ④ 통화의 발행 및 관리, 금리, ⑤ 통상정책, ⑥ 자원 에너지 정책, ⑦ 이민정책, ⑧ 대규모재해대책, ⑨ 최저한의 생활보장, ⑩ 국가적 프로젝트, ⑪ 사법, 민법·상법·형법 등의 기본법에 관한 사항, ⑫ 시장경쟁의 확보, ⑬ 재산권의 보장, ⑭ 국정선거, ⑮ 국가의 재정, ⑯ 국가의 통계 및 기록이 있다(채원호, 2008).

## IV. 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

### 1. 일본 도주제의 시사점

일본 도주제가 논의된 이유는 지역별 분절되어 나타나는 한계 상황을 해소하기 위해 부현 보다 큰 광역행정단위를 설정하고자 했기 때문이다. 한계 상황은 지방단계에 있어서 지방행정기관간의 분립 및 할거구조에 대한 종합조정요청으로서 표출되었다. 이에 중앙 각 성청의 지방행정기관이 신설 및 확충되는 경향이 있었다.

각 성청이 자신들의 지방행정기관을 강화한 이유는 도부현의 구역이 지방행정구획의 단위로서 적절하지 않으며, 행정이 복잡해지면서 전문적이지 않은 도부현청에 의한 사무 처리를 기피하였다. 또한 지방공공단체장에 대한 인사 및 일반 감독 권한이 내무성에 속하여 그 외의 중앙 각 성청 자신들이 소관 행정을 강력하게 실시하는 데 한계가 있다는 것이었다.

따라서 각 성청은 재무국 신설, 철도국 확충, 직업소개소의 개조, 상공성의 공무원 사무소의 신설, 후생성의 노무관사무소의 설치 등을 통해 자신의 소관 사무를 직접 수행하려고 하였다. 이것은 지역에서 행정을 집행할 경우 보통지방관청의 부현지사와 중앙 각 성청의 지방행정기관, 또는 중앙부처 지방행정기관 상호간에 소통이 되지 않는 문제를 발생시켰고, 이에 그 기관들간의 유기적인 연락조정이 요청되었다. 즉 지방행정기관의 신설 및 확충은 당초 지역별 분절되어 나타나는 한계 상황을 해소하기 위해 광역행정을 설정한 것인데, 실제에 있어서는 지역에서 종합행정체제를 저해하는 요인으로 작용하였다.

또한 일본에서의 도주제 도입 논의는 단순히 지방자치단체를 광역화하는 문제에 머물지 않았다. 도주제가 실현되면 기초지방자치단체인 시정촌의 합병이 불가피하므로 도주제는 광역지방자치단체의 모습만 바꾸는 것이 아니라 기초지방자치단체의 형태나 숫자에도 많은 변화를 수반하게 되었다. 그리고 일본의 경우에는 도주제를 통해서 국가행정개혁과 지방행정체제 개편을 동시에 추진하고자 하는 의도가 있었다. 즉 도주제를 통해서 국가, 도주, 기초지방자치단체간의 역할과 기능을 재편하는 계기가 되었으며, 도주에 국가의 특별지방행정기관을 흡수시켜서 국가는 작은 정부를 실현할 수 있고, 도주는 보다 많은 사무를 이양받아 처리할 수 있게 되어 국가와 지방자치단체간 대등하고 협력적인 관계 설정을 의도하였다.

한편 도주제는 블록단위인 국토보전, 환경정비, 사회기반정비, 경제지역전략, 산업폐기물의 최종처분장규제의 가능, 통합적인 기채나 해외사무소 설치 가능, 새로운 과세권창설 등이 장점으로 언급되고 있다.

## 2. 일본 도주제 논의를 통한 우리나라 지방행정체제 개편의 방향

지금까지 검토하였던 일본 도주제 논의 시사점을 통해 우리나라 지방행정체제의 개편 방향을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 광역행정통합과 함께 우리나라 특별지방행정기관에 대한 정비도 필요하다. 일본의 경우 지방의 한계 상황을 극복하기 위해 광역단위의 행정을 설정하였고, 이는 지방행정기관의 분립 및 할거구조에 대한 종합조정으로서 각 성청의 지방행정기관이 신설 및 확충되었다고 하였다. 그러나 이는 보통지방관청의 부현지사와 중앙 각 성청

의 지방행정기관, 또는 중앙부처 지방행정기관 상호 간에 소통이 되지 않는 문제를 발생시켰는데, 우리나라는 이러한 문제점을 반면교사 삼아 우리나라의 특별지방행정 기관에 대한 정비도 함께 고려할 필요가 있다.

우리나라의 특별지방행정기관은 각 지역에 부처별로 각각 설치되어 있다. 특별지방 행정기관은 남설과 지방자치단체와의 관계에서 사무 중복 등이 문제되고 있는데, 이 러한 문제를 해결하기 위해 특별지방행정기관을 하나의 기관으로 모으는 지역청을 설 치하는 것이 필요하다. 개별 부처의 특별지방행정기관을 하나의 지역청으로 모으게 되면 일본에서 나타난 중앙과 지방의 소통문제도 어느 정도 해결할 수 있다. 또한 지 역청을 설치하게 되면 특별지방행정기관이 담당했던 사무, 즉 지방자치단체와 중복되 는 사무 등을 정리하여 예산상·행정상 효율도 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 국가와 (가칭)특별광역시, 기초지방자치단체간 역할 배분에 대한 검토 필요하 다. 일본의 경우 국가의 역할을 국제사회에 있어서 국가의 존립 및 국경관리, 국가전 략의 책정, 국가적 기반의 유지 및 정비, 전국적으로 통일해야 할 기준의 제정에 한정 하고 있으며, 기초지방자치단체는 지역과 주민에 밀착된 서비스 등의 행정을 종합적 으로 담당하는 기본적 단위의 업무를 담당하는 것으로 배분하였다. 이처럼 국가는 국 가 존립, 국가적 기반 유지 및 정비, 전국적 통일된 기준 제정 등에 한정하여 역할을 배분하고 기초지방자치단체는 주민 밀착 서비스 등의 행정을 담당하는 것으로 배분하 여, 가칭 특별광역시에는 이러한 국가와 기초지방자치단체 사무를 제외한 사무를 담 당하도록 하여 많은 권한을 부여하고, 종합조정 권한을 강화하여 자율성과 책임성을 가지고 정책을 추진해 각 지역의 활력을 되찾아 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 현행 법체계 하에서 가칭 특별광역시의 법적 지위는 지방자치단체로 설정하 는 것이 타당할 것이다. 우리나라는 단방제 국가이기 때문에 연방제 국가의 주를 국 가로 보는 것처럼 가칭 특별광역시를 국가로 설정하는 것은 타당하지 않다.

일본의 경우 단일국가 하에서 도주를 국가기관으로서의 성격과 지방자치단체적인 성격을 함께 가지는 것으로 파악하는 입장도 있었는데, 이것은 현재 우리나라의 광역 지방자치단체가 국가의 사무를 위임하여 처리하는 경우에는 국가기관으로서의 성격 을 가지는 것으로 보기 때문에 현행과 같다. 그러나 지방자치단체의 자치권을 더욱 보장하고 국가와 대등한 협력관계로 만들기 위해서는 국가기관으로서의 성격을 배제 하고 지방자치단체로 파악하는 것이 필요하다. 즉 앞서 언급한 특별지방행정기관을

한 곳으로 모아 국가기관으로서의 성격을 갖는 지역청을 설치하여 지방자치단체와 지역청이 대등한 협력관계를 유지해나가는 것이 바람직할 것이다.

## V. 맺음말

지금까지 일본의 도주제 논의와 이에 대한 시사점을 통해 우리나라의 지방행정체제 개편 방향을 살펴보았다. 일본의 도주제는 단순히 지방자치단체를 광역화하는 문제, 지방행정체제의 개편 문제에 머물지 않고, 국가행정개혁과 지방행정체제 개편을 동시에 추진하고자 하는 의도를 가지고 추진하였다. 즉 도주제가 실현되면 기초지방자치단체의 형태나 숫자에도 많은 변화를 수반하게 되며, 또한 도주에 국가의 특별지방행정기관을 흡수시켜 국가는 작은 정부를 실현하고 도주는 보다 많은 사무를 이양받아 처리할 수 있게 되어 국가와 지방자치단체간 실질적인 대응협력의 관계 설정이 가능하도록 하였다.

이와 같이 지방행정체제 개편은 결국 국가행정개혁에까지 영향을 미치는 중요한 사안으로서, 우리나라도 일본 도주제의 논의를 참고하여 지역의 특성과 주민의 요구를 잘 반영할 수 있는 체제를 마련해야 할 것이다. 즉 일본 도주제의 장점은 살리되, 우리나라 현실에 맞는 지방행정체제를 개편하여 효율적이고 지역의 자율성을 중시되는 지방행정체제를 구축하는 것이 국가경쟁력을 높이고 지속 가능한 지역발전을 이루는 길이 될 것이다.

## 참고문헌

- 강광수. (2008). 일본의 통치구조와 도주제론: 새로운 광역적 지방정부 창설의 가능성과 한계성. <지방정부연구>. 12(4): 303-322.
- 경남발전연구원. (2011). <일본의 행정구역 통합과 지역 변화>.
- 김민훈. (2007). 최근 일본의 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. <부산대학교 법학연구>. 47(2): 191-218.
- 이정석. (2011). 일본 간사이권 현간 연계 동향: 간사이광역연합 발족을 중심으로. <경남연구원 해외정책동향>.
- 지방자치단체국제화재단 도쿄사무소. (2006). 일본의 도주제 논의.
- 채원호. (2008). 일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상. <한국지방자치학회 학술발표자료>. 79-95.
- 최우용. (2015). 일본 지방분권개혁의 주요 내용과 최근 동향. <공법학연구>. 16(3): 171-205.
- 최철호. (2024). 일본 도주제 도입 논의. 대한민국시도지사협의회 내부자료.
- 키사시게오·조연팔. (2010). 日本 地方自治制度改革의現狀과課題-道州制論을 중심으로 -. <동아법학>. 46: 523-552.
- EU-일본센터(<https://www.eu-japan.eu/>): 2024.08.20. 접속.



2024. 8 | Vol. 8  
지방정부 정책&이슈

# 지방정부 자치계획권 확대와 실효성 확보를 위한 정책방향

전 지 훈

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 스스로의 특성과 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 질을 높이기 위해 추진하는 계획수립의 흐름은 지역이 주도적이고 주체적인 입장을 견지할 필요가 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 법정계획들 속에서 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 중심으로 현재의 쟁점과 한계들을 짚어보고자 한다. 특히 자치계획권의 개념적 의미를 통해 현재의 자치계획권의 실태를 법률에 따른 공간계획과 정부부처별 국토에 대한 전문계획으로 구분하여 살펴보고 이에 대한 문제점을 도출하고자 하였다. 특히 단순히 중앙으로부터 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 계획수립 주체인 지방정부가 자주적으로 계획을 수립하는 권한을 뜻하는 계획고권을 법적으로 보장하는 근거를 찾을 수 있는 것이다(김향집 외, 2012).

이처럼 지방정부가 자신이 관할하는 구역 안에서 자율성과 책임성을 기반으로 자신의 사무를 처리하는 권한을 ‘지방자치단체의 자치고권’이라 하며 이는 계획고권<sup>1)</sup>을 포함하여 조직고권, 인사고권, 재정고권, 입법고권이 거론된다(정훈, 2018). 특히 이 중 계획고권은 개념적으로 지방정부의 영역 내에 들어오는 지역적인 계획의무를 권한의 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 스스로의 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·이진홍, 2004). 이러한 자치계획권은 결국 지방정부가 지역사회의 발전과 주민들의 복리 증진을 위해 자율적이고 독립적으로 계획을 수립하고, 결정하며 운영할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 자치계획권은 지역 현장에서 실질적인 자치활동의 핵심적인 요소로 지역실정에 부합하는 정책을 지방정부가 효과적으로 추진하는 권한이기 때문이다.

## 2. 자치계획권의 의의

자치계획권은 지방정부의 다양한 자치권 중 공간계획 영역의 권한을 의미한다. 우선 지방자치는 「지방자치법」제1조와 제9조에 언급된 바처럼, 지역적인 이해에 관한 사항을 지역을 기초로 하는 단체에 맡겨 지역주민의 의사에 의하여 처리하는 것을 의미한다. 이러한 행위를 보장하는 자치권은 지방정부가 자치행정의 범위 안에서 스스로 책임질 수 있는 헌법상의 보장된 고유권한으로 고권이라고도 사용하고 있다(장교식·이진홍, 2004). 그리고 이러한 지방정부의 자치권을 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치조직권으로 구분하고 있다(이주희, 2004). 이처럼 지방정부의 계획권한은 지방도시의 자립적인 발전과 균형발전을 위해서도 전 세계적으로 공통된 시대적 대세이며, 이러한 추세에 따라 우리나라에서 계획의 권한이 단계적으로 지역에 이양되고 있는 것이다(김항집 외, 2012). 자치계획권은 지방정부가 국가나 상위기관으로서 독립적으로 정치·행정적 형성과 결정과정에 의거해 지역 내에서 자기 책임 아래 행정을 집행하기 위한 필요한 계획을 계획, 승인, 운영 등을 할 수 있는 권한을 의미한다(손상락, 2009). 이러한 자치계획권은 도시계획을 포함하여 행정권한의 지방분권을 통해 지방정부가 자기 지역에서 자기결정권(자율성)과 자기통제권(책임성)을 보장하기 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 중앙정부의 종합계획(도시계획)이나 분야별 전문계획에 의해 많은 제한을 받고 있다. 지리적 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·황금희, 2009). 이처럼 자치계획권은 다른 자치권과 달리, 공간계획 자체의 특수성은 국가 균형발전에 중대한 영향을 미치기 때문에 감독기관이 법에 근거해 상위계획에 부합되게 하고, 사전에 승인을 받아야 확정하거나, 상호협의를 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 또는 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 등 각 부문별 전문계획도 포함하게 된다. 반면 협의적인 시각에서 자치계획권은 지역의 종합적 계획을 수립·운영하는 권한으로 국토 및 도시계획만을 포함하는 것으로 보는 시각도 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 중앙행정기관의 하부기관으로 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

획, 도시기본계획 등의 결정권한들이 시도지사로 이양되어왔다. 하지만 현행법상 현재도 중앙행정기관이 지방정부의 도시기본 및 관리계획 등 공간계획의 일부를 결정하거나 변경할 수 있도록 하고 있으며 기초자치단체까지는 권한이 이양되지 않은 점 등 아직 논란의 여지는 있다(손상락, 2010; 김상태, 2012; 김보미, 2017; 김성배, 2021).

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 지역 차원에서 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 제시하는 종합계획
	지역계획	-	특정 지역을 대상으로 특정 정책목적을 달성하기 위해 수립하는 계획
	부분별계획	-	국토 전역을 대상으로 특정 부문에 대한 장기적 발전방향을 제시하는 계획
지방계획	도종합계획	도최상위계획	도 또는 특별자치도 관할구역을 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 道の 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 道の 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 인구나 산업 분산 및 적정배치를 위해 수립되는 계획으로 수도권내에서 토지이용계획 및 개발계획등에 우선하는 계획이고 지역개발계획은 광역도차원에서 낙후지역 및 거점지역과 인근지역의 체계적 발전을 위해 수립하는 계획을 의미한다. 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 제시하는 계획을 의미하며 중앙행정기관장이 수립하게 된다. 따라서 부문별 계획에서 지방정부는 어떠한 계획권한을 갖고있지 않으나, 수립 및 운영과정에서 의견수립을 포함한 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
<b>국토계획체계</b>					
전국	국토종합계획	의무	국토부장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙행정기관의 장과 협의</li> <li>시도지사의 의견 수렴</li> </ul>	대통령
초광역권	초광역계획	임의	초광역권설정지자체장	구성 지자체의 장과 협의	국토부장관
도	도종합계획	의무	도지사	-	국토부장관
특별시 등*	도시기본계획	의무	특별시장 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계 행정기관의 장과 협의</li> <li>지방의회 의견 청취</li> </ul>	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
<b>균형발전계획체계</b>					
전국	지방시대 종합계획	의무	지방시대위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계 중앙행정기관의 장과 협의</li> <li>지자체의 의견 수렴</li> </ul>	대통령
초광역권	초광역권발전계획	임의	초광역권설정지자체장	<ul style="list-style-type: none"> <li>구성 지자체의 장과 관계 중앙행정기관의 장과 협의</li> <li>지방시대위원회 심의·의결</li> </ul>	초광역권설정 지자체장
시·도	시·도 지방시대계획	의무	시·도지사	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계 중앙행정기관의 장과 협의</li> <li>관할 시장과 군수·구청장의 의견 수렴</li> </ul>	시·도지사
시·군·구	-	-	-	-	-

자료: 대한민국시도지사협의회(2024)

### 3) 분야별 전문계획의 현황

분야별 전문계획은 법정계획<sup>2)</sup>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 전문계획이라 보는 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 파편화의 부작용 또한 발생하였다. 이러한 점에서 부처별 법정계획 수립 체계는 법정계획간 연계성, 정합성, 일관성 등의 문제가 지적되어 온 것이 사실이다(이광희 외, 2022).

또한 법정계획은 대부분 중앙부처 중심의 기본계획 수립과 지방자치단체의 시행계획수립의 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 지방자치단체 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).

〈표 3〉 시도지사가 수립하는 부처별 법정계획의 수

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

자료: 민성희(2024)

이와 함께 중앙행정기관장이 시도지사와 공동으로 수립하는 법정계획도 존재하는데, 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 포함하는 계획수이지만, 이를 제외한다고 해도 지방정부는 각 부처별 법정계획 수립을 위해 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 중앙정부에서 광역자치단체로 수립 및 승인의 권한들이 지속적으로 이양되어왔으며 계획고권의 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 해석되고 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 이양되었으나 현재 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.<sup>3)</sup> 이처럼 예외조항을 통해 중앙정부의 통제·관리가 가능한 계획고권에 대한 형해화에 대한 문제와 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 차원에서 보면 지방정부 관할에 있는 지역에 대한 계획을 자신의 책임으로 수행하는 권리와 연관이 있는 상위계획단계에 참여하는 권리도 계획고권에서 중요한 부분이다. 따라서 자신의 지역에 대한 계획 수립 권한과 함께 지방의 공간에서 이루어지는 상위계획과정에 참여하는 권한은 계획고권에서 필수적이지만 현재 이에 대한 부분은 미흡하다 볼 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, 특별자치도지사 와 시장, 또는 군수)이지만 도시·군 기본계획을 수립하거나 변경하려면 관계행정기관의 장(국토교통부장관 포함)과 협의 한 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 필요한 내용에 대한 계획은 중앙정부에서 설계한 법정계획에 포함되지 않는 경우가 많아서 이러한 시스템은 지방자치단체의 비법정계획의 수립 증가로 연결된다. 결국 법정계획은 중앙부처의 형식에 맞추어 지방정부에서 수립하고, 실질적인 정책 활용을 위해서 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 한계에 따른 계획수립 활동은 결국 외주화 확대 및 형식적 행위로 인식되고 실제 지방정부에서도 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 역량을 함께 제고할 필요가 있음을 주장한다. 계획수립에 대한 이러한 재정적, 인적 역량의 부족은 계획 수립과 실행을 위한 지방정부의 현실적인 어려움을 가중시키고 있으며 이는 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 아니라 인정범위의 문제로 보아야 할 것이다.

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

계획고권에 대해서도 많은 지방이양이 이루어졌지만 여전히 도종합계획과 같은 지역의 핵심적인 도시계획은 가장 중요한 계획승인권인 국토교통부장관에게 권한이 있으며 부문별 전문계획 또한 국토전역을 대상으로 특정 부문의 장기적 발전방향을 제시하는 계획으로 중앙행정기관의 장이 계획을 수립하는 등 아직 핵심적 계획수립의 권한의 이양이 진행중이라는 점에서 권한이양 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 권한 이양을 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 법제에서는 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. 결국 김보미(2017)가 제안한 바처럼, 중앙차원에서 공간과 관련한 계획간 체계를 정립하여 지방자치단체가 수립하는 하위계획에서 혼란을 줄이고 연계와 조정의 기능이 필요하다.

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 정책들에 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 수립시 기존계획과의 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 계획이 수립될 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. 지방정부가 200여개가 넘는 법정계획 수립과 실행은 자체재원만으로는 한계가 있을 수밖에 없으며, 국토에서 부문별 전문계획의 수립이라는 차원에서 해당 부처의 재정지원이 타당하다고 할 것이다. 권한이양된 공간계획적 차원에서도 국비와 지방비의 적

절한 매칭을 통해 현실적인 계획수립과 운영을 도모할 필요가 있다. 이에 대해 박관규(2023)는 지방자치단체가 마련한 자체 지방비 재원에 대해 역매칭(대응국비)를 통해 중앙정부 국고보조금의 일부를 재원으로 지방자치단체에 재정적 지원을 모색해야 함을 제시한다.

이러한 재정문제와 함께 지방자치단체의 자치계획권 강화는 결국 계획수립의 내실화와 효과적인 운영을 통한 관리가 함께 추진되어야 한다. 이러한 계획수립의 관리적 측면에서 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 것이 관련 역량확보에 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

- 김보미. (2017). 지방자치단체의 공간계획 자치권에 관한 연구. <한국지방자치학회보>, 29(4).
- 김상태. (2012). 국가와 지방자치단체가 분쟁발생 원인에 관한 법리적 검토. <지방자치법연구>, 13, 107-140.
- 김성배. (2021). 도시계획과 지방자치단체의 계획권. <토지공법연구>. 96.
- 김항집 외. (2012). 중앙정부 및 지방정부의 권한배분으로 본 도시계획 권한의 지방 이양 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. 경남발전연구원.
- 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.