

Policy Brief

도시계획과 주택정책 권한의 지자체 이양 필요성과 추진방향

- 작성 : 이상대 / 도시지역계획연구부장
(leesang@gri.kr, 031-250-3272)
 봉인식 / 도시지역계획연구부 연구위원
(pong@gri.kr, 031-250-3271)
 황금희 / 도시지역계획연구부 연구위원
(phdhwang@gmail.com, 031-250-3516)

목 차

요 약

- I. 문제제기
- II. 중앙권한의 지방이양 동향과 지방분권화 추진에 있어서 과제
- III. 도시계획과 주택정책의 지방분권화 선진국 사례
- IV. 도시계획과 주택정책의 지방분권화 필요성
- V. 지자체의 도시·주택계획 권한 확보의 추진방향
- VI. 결론 및 정책제안

Policy Brief는 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.



- 발행 | 2009년 9월
- 주소 | 경기도 수원시 장안구 파장동 179번지
- 전화 | 031-250-3114
- 발행인 | 좌승희
- http://www.gri.kr

요 약

- 현행 도시계획 및 주택 관련법에서 도시계획과 주택정책에 관한 사무를 국가사무로 규정하고 있어 지방자치시대에 맞지 않음.
- 그동안 정부권한의 지방이양 추진에 따라 위임사무(단체위임사무, 기관위임사무) 형태로 지자체장에게 많이 위임하고 있으나, 근본적인 지방분권화와는 거리가 멀.
- 다수의 헌법학자들은 지방자치제가 부활된 이상 지자체가 주택 및 도시계획에 관한 권한을 행사하는 것이 헌법에 합치된다는 의견을 제시하고 있음.
- 또한 주요 선진국 모두 도시계획권한은 지자체가 보유하는 ‘도시계획고권 원칙’이 잘 실현되고 있어, 도시계획의 수립과 도시개발사업의 인허가는 지방정부가 권한을 행사하고, 중앙정부는 정책이나 계획 방침만 제시하는 역할을 수행하고 있음.
- 그동안 추진해 온 ‘건수 중심’의 중앙권한의 지방이양 방식은 실질적인 지방분권화에 한계가 있으며, 포괄적, 일체적 지방이양 특별법 제정과 수권 능력을 가진 지방정부 만들기가 동시에 필요함.

- 도시계획과 주택정책 업무의 지방분권화는 ① 자치단체 우선의 원칙 ② 경제성의 원칙 ③ 불경합의 원칙 ④ 보충성의 원칙 ⑤ 포괄이양의 원칙 측면에서 필요성이 인정됨.
- 이와 같은 필요성에 따라 도시계획과 주택정책 업무를 지자체 스스로 권한을 가지고, 책임도 지도록 하는 것이 시대적 요청이며, 중앙정부의 행·재정적 부담도 줄여줄 수 있음.
- 이에 따라 이제 우리나라도 도시계획과 주택정책의 지방분권 원칙을 세우고, 도시계획 및 주택 관련 법제도를 개선하여 실질적인 지방분권을 실현할 필요가 있음.
- 경기도의 입장에서, 단기적 추진방향으로는 국토기본법의 도종합계획 수립 제한, 택지개발촉진법의 지구 지정 및 개발계획 승인권과 도시개발법의 지구 지정 및 개발계획 승인권, 보금자리특별법의 지구 지정 및 개발계획 승인권 이양, 주택법 및 주택공급규칙의 주택공급 기준 운영 등의 법률조항을 개선해야 함.
- 중장기적 추진방향으로는 중앙권한의 포괄적 지방이양을 위한 특별법 제정을 통해 도시계획과 주택정책 권한을 일체적으로 지자체에 이양해야 함.

I. 문제제기

□ 배경과 목적

- 글로벌 경쟁시대가 진행되면서 이제 경쟁력의 주요 주체는 국가 보다 지역이 중요해졌음. 이러한 상황에서 지역이 경쟁력을 확보하고, 발휘할 수 있는 여건은 지역 스스로 전략과 계획을 수립하고, 사업을 추진할 수 있는 발전역량을 갖추는 것이 중요함.
- 그러나 우리나라의 경우, 지방자치 시대가 민선4기에 접어들어 15년이나 경과하였음에도, 여전히 중앙집권적 지방행정체제가 유지되고 있으며, 도시계획(및 지역개발), 주택정책 분야의 지방자치단체 권한과 책임은 매우 미약한 실정임.
- 헌법이 지방자치제를 보장하고 지방자치제가 부활된 이상, 지방자치단체가 주택 및 도시계획에 관한 권한을 행사하는 방향으로 지방자치법 및 도시계획 관련법의 정비와 도시계획고권의 확보가 필요한 시점이 되었음.
- 본 보고서의 목적은 지방행정분야 중 핵심부문인 도시계획과 주택정책의 지방분권화를 위한 논리와 필요성을 정립하고, 지자체의 도시계획 및 주택정책 권한 확보의 추진방향을 제시하고자 하는 것임.
- 이를 통해 우리나라 도시계획·주택정책 체제의 선진화에 기여할 수 있을 것임.

II. 중앙권한의 지방이양 동향과 지방분권화 추진에 있어서 과제

도시계획과 주택정책은 국가사무인가? 지방사무인가?

- 현행 법령에서는 대부분의 개별법에서 도시계획·주택정책을 국가사무로 규정하고 있으며, 지자체에 권한을 부여할 경우에는 대부분 위임사무(단체위임사무, 기관위임사무) 형태로 위임하고 있음.

○ 지방자치법

- 제9조 (지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

.....

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

가. 지역개발사업

나. 지방 토목·건설사업의 시행

다. 도시계획사업의 시행

라. 지방도(지방도), 시군도의 신설·개수(개수) 및 유지

마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원

바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선

.....

- 법률가 자문 결과에 의하면, 우리나라의 도시계획과 주택정책 관련 사무는 현행 법령 규정에 따라 대부분 국가사무로 간주됨.
- 법령의 규정 형식이나 취지 등에 비추어 볼 때, 택지개발사업 등 권한이양 대상 사업들은 지방자치단체 사무가 아니라 국가사무임(2009. 6. 9 법무법인 마당 등의 자문자료).

- 반면 헌법학자 자문 결과에 의하면, 헌법이 지방자치제를 보장하고 지방자치제가 부활된 이상, 지방자치단체가 주택 및 도시계획에 관한 권한을 행사하는 것은 헌법에 합치하고 법률의 개정으로 자치사무로 규정될 경우, 자치사무의 회복 내지는 자치권 제한의 해제로 간주됨 (2009. 6. 21 건국대 황도수, 서강대 임지봉, 이화여대 성기용 교수 자문자료).
 - 주택 및 도시계획 관련 사무는 주민의 복리에 관한 사무이기 때문에 본질적으로 자치사무에 해당하며 다만, 법률의 규정에 의하여 국가사무로 인정되어 주택 및 도시계획에 관한 지자체의 자율결정권한이 제한되고 있음.
 - 법률의 개정으로 주택 및 도시계획 관련사무가 자치사무로 규정될 경우, 이는 법리적으로 자치사무의 회복 내지는 자치권 제한의 해제로 보아야 함.
- 따라서 현행 지방자치법 및 도시계획·주택 관련법에서는 도시계획·주택정책을 국가사무로 규정하고 있으나, 헌법이 지방자치제를 보장하고 지방자치제가 부활된 이상, 지방자치단체가 주택 및 도시계획에 관한 권한은 지방사무로 보아야 할 것임.

정부의 지방분권 추진 동향

- 이명박 정부는 대통령자문 지방분권추진위원회(위원장 이숙자)를 설치, 운영중임. 지방분권추진위원회는 참여정부 때의 지방이양위원회와 정부혁신지방분권위원회를 통합한 성격임.

참여정부	▶	이명박정부
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방이양위원회 ■ 정부혁신지방분권위원회 		<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방분권촉진위원회

- 지방분권촉진위원회와 관련 학계는 (가칭)「중앙권한의 지방이양 특별법」제정을 추진 중임.
 - 주요 내용은 기관위임사무를 법정수임사무로 전환하고, 수임사무는 지방의회만이 관여하는 방향으로 검토 중임.

국가·지방 간 사무배분원칙

- 사무배분의 문제는 중앙집권과 지방분권을 결정하는 문제임. 사무배분에 있어서 지방분권의 실현은, 해당 사무가 국가사무일 경우 ‘지방이양’ 논리가, 지방사무일 경우 ‘환원’ 논리가 성립함.
- 행정학의 중앙과 지방 간 사무배분의 원칙에서 일반적으로 지방사무의 논리는 ① 자치단체 우선의 원칙 ② 경제성의 원칙 ③ 불경합의 원칙 ④ 보충성의 원칙 ⑤ 포괄이양의 원칙에 의해 뒷받침됨(행정학이론, 지방자치법 등). 그러나 이러한 기준은 모호하여 실제 중앙·지방 간 사무배분기준으로 부족함.

지방분권의 실현은 지역정부 만들기와 중앙권한 지방이양이 모두 중요

- 지방분권을 추진함에 있어서 과거와 같은 ‘건수 중심’의 중앙권한의 지방이양 방식은 한계가 있음.

- 참여정부 때 1300여건의 지방이양을 했음에도 지자체 사무비율은 26% → 27% (+ 1%) 개선에 불과하였음.
- 기관위임사무를 중앙부처에서 지방자치단체로 위임하는 것은 실질적인 지방분권 효과가 적음. 위임에서 이양으로 성격을 전환해야 하며, 동시에 재원이양이 없으면 오히려 지자체에 불리해짐.
- 영국 스코틀랜드 의회 구성, 프랑스 레종(Region), 일본 대주제 등의 선진국 사례에서도 단순한 중앙권한의 이양과 위임이 아니라 중앙정부 권한을 이양 받아 처리할 수 있는 능력 있는 지역정부 만들기가 중요하였음.

Ⅲ. 도시계획과 주택정책의 지방분권화 선진국 사례

□ 미국

- 도시계획고권(homerule power)에 의해 도시계획 수립, 개발사업 인허가와 추진에 관한 권한은 지방정부(city, county)의 고유 권한으로 인정됨.
- 주정부나 연방정부는 성장관리정책이나 도시정책에 관한 정책방침과 가이드라인만 제시하는 역할에 한정
 - 지자체의 도시계획이나 도시개발사업이 주정부나 연방정부의 정책방침에 부합하지 않을 경우, 보조금(grant)을 지원하지 않는 등 철저한 인센티브와 패널티 체제를 구축

<예> HUD(주택도시개발부)의 CDBG(Community Development Block Grant, 커뮤니티 개발보조금) : 연방정부는 지침으로만 관리하고, 주정부가 자체 선정기준을 세워 CDBG기금을 배정함
 주정부의 담당부서는 연방정부의 기금 운영을 위임받아 배분 역할을 수행. 조지아 주 정부의 경우, 커뮤니티개발을 관장하는 DCA(Department of Community Affairs)는 해당 시와 카운티에 CDBG기금을 자체적으로 관련법에 따라 배정

- 미국 연방정부는 직접 임대주택 사업비의 배정 및 입지선정에 전혀 관여하지 않음.

□ 영국

- 영국의 경우에도 도시계획의 입안과 결정은 기초 지자체(Township, Borough, City, County 등)가 권한을 행사함.
- 영국은 계획체제의 유연화, 단순화를 위해 2004년 계획법체제 개편으로 중앙정부가 작성하던 지역계획지침(RPG, Regional Planning Guidance)이 폐지되고, 계획정책방침만 제시하도록 함.
 - 영국의 계획체계 : 중앙정부의 계획정책방침(PPS) - 지역공간전략(RSS) - 지자체의 지방개발프레임워크(LDF)
- 광역 지자체가 없기 때문에 지역계획은 지방정부가 아닌 회의체인 지역의회(Regional Assembly)가 수립하는 지역공간전략(RSS : Regional Spatial Strategy)을 수립하고, 기초지자체의 도시계획에는 지역의 정책방향만 제시하는 역할에 한정함.

□ 프랑스

- 전통적으로 도시계획 및 주택계획을 지자체의 고유권한으로 인식하고 있으며, 이 같은 기초가 도시 및 주택 관련 법제에 반영되어 있음.
 - 1982년 지방분권법과 2004년 헌법 개정으로 지방정부의 사무범위 및 권한 확대
- SCOT(광역계획), PLU(도시기본계획), PLH(주택기본계획) 등 도시 및 주택관련 계획은 꼬뮌(꼬뮌연합체)에 의해 수립·운영되고 대부분의 도시 및 주택사업은 지자체에 의해 추진됨.
 - 중앙정부의 주된 역할은 법제 및 재정마련이며 지원된 재정이 목적에 맞게 사용되는지 관리·감독함.
 - 중앙정부에 의한 대규모 개발 사업에도 지자체가 일정비율 이상 참여하도록 법제화하여 지자체의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 구조를 가짐. 가령 신도시개발 시행자인 EPA는 이사회 구성 시, 중앙과 지자체 공무원이 동수로 참여함.

□ 독일

- 독일은 연방제 국가로서 전국계획 등 중앙정부계획은 주 및 도시에 대한 세부적인 간섭을 하지 않으며, 도시계획은 토지이용계획(F-Plan)과 지구상세계획(B-Plan)을 근간으로 하여 지자체가 수립하고, 집행하고 있음.
 - 독일의 계획체계 : 전국계획 - 주계획 - 지역계획 - 도시발전계획 - 건설지침계획(토지이용계획(F-Plan)과 지구상세계획(B-Plan))

-
- 연방정부와 주정부는 지자체의 계획에 대해 국토정비의 기본원칙에 적합한지에 대해 평가하고 의견을 제시하는 역할에 한정됨.

□ 일본

- 1999년 ‘지방분권추진일괄법’을 제정하여 토지이용, 도시계획에 관한 사무를 대부분 자치사무로 간주하여 해당 지역의 지자체에 맡기고 있음.
 - 지방분권추진일괄법의 주요 내용 : 기관위임 사무의 폐지, 국가 등 관여의 재검토, 특례시 제도의 도입 등
- 일본은 ‘도시계획법’을 개정하여 도도부현(都道府県)의 도시계획 마스터플랜 확대, 도도부현의 도시계획 결정(자치사무화), 시정촌의 도시계획결정권 확대, (국가)관여의 형식 변화(국가의 이해와 중대한 관계가 있는 것에만 조정의 관점에서 국가와 ‘협의’하고 국가의 ‘동의’를 얻어 도도부현이 결정), 시정촌 도시계획심의회 법정화, 개발허가의 자치사무화 등을 규정하고, 지자체가 도시계획권한을 행사함.

IV. 도시계획과 주택정책의 지방분권화 필요성

□ 도시계획과 주택정책의 지방분권화 논리

○ 지방분권화에 관한 학문적 논리

- 행정학에서의 논리 : 도시계획과 주택정책 관련 사무는 ① 자치단체 우선의 원칙 ② 경제성의 원칙 ③ 불경합의 원칙 ④ 보충성의 원칙 ⑤ 포괄이양의 원칙에 부합하므로 지방자치단체 사무이며 권한의 지방이양이 필요
- 도시계획학에서의 논리 : 도시계획의 입안과 결정은 지자체의 고유권한으로서 지자체가 보유해야 함. 지자체의 고유권한이라는 근거는 ‘도시계획고권’ 원칙에 의해 뒷받침됨.

○ 도시계획고권의 개념과 근거

- 지자체의 자기책임성을 실현하기 위한 제도적 수단으로서 지자체의 고권(Gemeindehoheit)이 성립하며, 미국에서는 자치권력(home rule power) 용어로 이해됨. 지자체의 자치고권은 헌법상으로 보장된 지자체의 사무를 효율적으로 수행하는 것을 뒷받침하는 것으로 지방자치의 핵심영역으로서 헌법에 의해 보호됨.
- 헌법적으로 보호되는 자치고권은 일반적으로 자치조직권, 자치재정권, 자치입법권, 자치계획권으로서의 계획고권 등이 포함됨.
- 도시계획고권은 도시계획에 관련된 자치계획권으로서의 계획고권 개념임.

□ 도시계획과 주택정책의 지방분권화에 대한 일부의 우려

- 위와 같은 도시계획의 지방분권화를 위한 학문적 논리에도 불구하고 도시계획·택정책의 지방분권화를 가로막는 이견이 있는 것도 사실임.
 - 도시계획권한의 지방이양은 국가적 이해의 유지 곤란, 난개발과 민원에 노출, 지방공무원 능력의 불신 등을 이유로 시기상조론을 주장
 - 이러한 시기상조론과 불필요 주장은 중앙권한의 지방이양 추진을 위한 각종 정부위원회 회의, 국회 입법과정 등에서 전문가 참고인 진술 형태로 표출된 바 있음.
- 따라서 도시계획과 주택정책의 지방분권화 논리 정립은 학문적 논리 정립 외에 지역과 지역주민, 그리고 국민 모두에게 반드시 필요하고, 유용하다는 점이 설득력 있게 제시되어야 함.

□ 도시계획과 주택정책 권한의 지자체 확보의 필요성

- 지역이 경쟁주체인 글로벌경쟁시대에 대응 : 지역 간 경쟁시대를 맞이하여 지역 스스로 권한과 책임을 갖고 도시계획과 도시개발을 결정하여 지역(도시)경쟁력을 확보할 수 있음.
- 도시계획의 지방자치를 통해 지역(주민)의 이익을 보호 : 지자체가 국가의 지역계획과 지침에 엄격하게 구속되어 자체적인 계획을 수립할 수 없거나 지자체 계획이 훼손되는 경우, 지역(주민)의 이익이 침해 받음.
- 지역의 특성과 지역의 자원에 가장 잘 부합하는 계획 및 개발 추진 : 지역 스스로 계획을 입안하고 사업을 추진함으로써 도시계획의 공익성과 경제성을 최대화할 수 있음.

- 도시계획과 주택정책 업무를 지자체 스스로 권한을 가지고, 책임도 지도록 하는 것이 중앙정부의 행·재정적 부담을 줄여줄 수 있음.
- 지방자치제가 민선4기에 접어들게 되었고, 지자체와 공무원의 능력도 향상됨 : 지방자치제 도입후 15년, 민선4기 후반에 접어들면서 지자체와 지자체 공무원의 능력도 신장되었으며, 시민단체의 활성화와 일반시민 인식의 향상에 따라 무모한 개발주의는 견제를 받고 있기 때문에 지자체가 도시계획권한을 확보하더라도 무분별한 개발에 무방비적으로 노출되지는 않을 것임.

V. 지자체의 도시·주택계획 권한 확보의 추진방향

□ 단기적 추진방향

- 국토의 계획과 이용에 관한 법률을 개정하여 중앙정부가 지자체의 도시계획에 지나치게 간섭하는 조항을 개정
- 각종 도시개발 관련법을 개정하여 지자체의 지구지정 및 개발계획 수립권을 보장 : 택지개발촉진법의 지구 지정 및 개발계획 승인권, 도시개발법의 지구 지정 및 개발계획 승인권 등을 원칙적으로 지자체에 이양하고, 초대형 규모의 사업과 국책사업에 한정하여 중앙정부 사무로 규정
- 주택법, 보금자리주택특별법 등 주택 관련법을 개정하여 지자체의 주택정책 권한과 책임을 강화 : 주택법 및 주택공급 규칙의 주택공급 기준을 개정하여 지자체장의 권한을 강화, 보금자리특별법의 지구 지정 및 개발계획 승인권을 지자체장이 행사하도록 하고, 일정 규모 이상의 대규모 사업에 대해서만 국토해양부장관이 행사
- 그동안 경기도가 도종합계획을 수립할 수 없게끔 되어있던 국토기본법의 도종합계획 수립 유보조항을 개정하여 경기도도 다른 도와 마찬가지로 도종합계획을 수립할 수 있도록 개선

□ 중장기적 추진방향

- 중앙권한의 포괄적 지방이양을 위한 특별법 제정을 통해 도시계획과 주택정책 권한을 일체적으로 지자체에 이양

- 개별 법률에 규정함으로써 국가사무화 하고 있는 현실을 타파하기 위해서 근본적으로 법률체제에 대한 전반적 개편이 불가피함.
- 일본의 기관위임 사무의 폐지를 가져온 1999년 ‘지방분권추진일괄법’ 제정 사례와 같이, 중앙권한의 포괄적 지방이양을 위한 (가칭) 「중앙권한의 지방이양 특별법」 제정을 추진
- 법 개정예 의해 도시계획권한의 지자체 이양이 불가능할 경우, 불복수단을 강구할 필요가 있음.
 - 헌법학자들의 의견에서 보는 바와 같이, 지방자치권의 제한, 경기도 도종합계획 수립권의 제한 등에 대한 행정소송과 위헌법률심판제청 등을 검토할 필요가 있음.
- 위의 중앙권한의 지방이양 추진과 함께 도시계획과 주택정책을 책임 있게 추진할 수 있는 지역정부 만들기 방안을 추진
 - 영국 스코틀랜드 의회 구성, 프랑스 레종(Region), 일본 대주제 등의 선진국 사례에서도 단순한 중앙권한의 이양과 위임이 아니라 중앙정부권한을 이양 받아 처리할 수 있는 능력 있는 지역정부 만들기가 중요함.
 - 현재 논의 중인 지방행정체제 개편방향도 자자체가 도시계획고권을 확보하여, 스스로 계획하고 결과도 책임지는 국토도시계획체제가 작동하도록 추진되어야 함.

Ⅵ. 결론 및 정책제안

- 현행 도시계획 및 주택 관련법에서 도시계획과 주택정책에 관한 사무를 국가사무로 규정하고 있어 지방자치시대에 맞지 않음. 그동안 정부 권한의 지방이양 추진에 따라 위임사무(단체위임사무, 기관위임사무) 형태로 지자체장에게 많이 위임하고 있으나, 근본적인 지방분권화와는 거리가 멀.
- 주요 선진국 모두 도시계획권한은 지자체가 보유하는 ‘도시계획고권 원칙’이 잘 실현되고 있어, 도시계획의 수립과 도시개발사업의 인허가는 지방정부가 권한을 행사하고, 중앙정부는 정책이나 계획 방침만 제시하는 역할을 수행하고 있음.
- 그동안 추진해온 ‘건수 중심’의 중앙권한의 지방이양 방식은 실질적인 지방분권화에 한계가 있으며, 포괄적, 일체적 지방이양 특별법 제정과 수권 능력을 가진 지방정부 만들기가 동시에 필요함.
- 도시계획과 주택정책 업무의 지방분권화는 ① 자치단체 우선의 원칙 ② 경제성의 원칙 ③ 불경합의 원칙 ④ 보충성의 원칙 ⑤ 포괄이양의 원칙 측면에서 필요성이 인정됨.
- 이와 같은 필요성에 따라 도시계획과 주택정책 업무를 지자체 스스로 권한을 가지고, 책임도 지도록 하는 것이 시대적 요청이며, 중앙정부의 행·재정적 부담도 줄여줄 수 있음.
- 이에 따라 이제 우리나라도 도시계획과 주택정책의 지방분권 원칙을 세우고, 도시계획 및 주택 관련 법제도를 개선하여 실질적인 지방분권

을 실현할 필요가 있음.

- 단기적 추진방향으로는 국토계획법의 지자체 도시계획권한 침해 조항, 택지개발촉진법의 지구 지정 및 개발계획 승인권과 도시개발법의 지구 지정 및 개발계획 승인권, 보금자리특별법의 지구 지정 및 개발계획 승인권 이양, 주택법 및 주택공급 규칙의 주택공급 기준 운영 등의 법률조항을 개선해야 함.
- 중장기적 추진방향으로는 중앙권한의 포괄적 지방이양을 위한 특별법 제정을 통해 도시계획과 주택정책 권한을 일체적으로 지자체에 이양해야 함.