

도시개발에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담*

權源庸

서울시립대

1. 서 론

1995년 6월에 지방자치단체장의 직접 선거를 실시하게 됨으로써 명실공히 본격적인 개발행정의 지방화시대가 열리게 되었다. 민선자치단체장은 여태까지의 국가하부기관으로서 입기없이 임명된 행정관료의 신분에서 벗어나 선거권자인 주민에게 책임을 지는 지방정부 통치자의 지위를 얻게 된다. 이러한 직선시장의 등장은 중앙정부로부터 행재정적 지원과 협조를 얻어내고 지방의회를 비롯한 주민의 정치적 지지를 획득하기 위하여 강력한 「리더쉽」을 발휘하여야 되는, 이른바 도시정치(Urban Politics)시대를 예고하고 있다. 특히 도시개발은 자치단체 행재정의 대부분을 점유하고 있을 만큼 그 비중이 큰 데다가 공공서비스나 주민복지와 직결되는 분야로서 도시정치의 주요 대상이 될 수 밖에 없기 때문에 지방자치단체장에게 고도의 경영자적 자질과 능력을 요구하게 될 것이다.

한편, 우리나라 도시개발의 정책적 여건을 살펴보면 이미 전체 국민의 80% 이상 도시에 거주하게 되어 성숙된 도시화 사회로 진입하였다. 지난 30여년간의 경제성장기에 지방자치체 실시를 유보한 까닭에 서울을 중심으로 한 수도권으로 급격한 인구집중을 경험하였으나, 이러한

향토이촌의 지역간 인구이동은 농촌지역의 인구재고가 사실상 바닥이 드러난 이 시점에서는 점차 수그러드는 경향을 보이고 있다. 반면에 대도시권 출생세대가 절대 다수가 되어 전체 도시인구 증가를 좌우하는가 하면 인구분포면에서 본 국토공간구조도 고착되어감에 따라 중앙정부차원의 거시적 도시정책의 핵심인 수도권 인구분산 노력마저 한계에 부딪친 실정이다.

그러나 90년대 도시개발의 위상을 결정짓는 가장 중요한 요인은 무엇보다도 민주화의 진전이다. 종래처럼 정부나 기관이 주민이 의사와 관계없이 도시계획을 입안·결정하고 도시계획사업을 벌이는 하향식(Top-Down) 개발방식은 위에서 말한 본격적인 지방자치체의 실시와 함께 정책적 수정을 불가피하게 한다. 날로 다원화되는 도시사회는 다양한 이익집단의 욕구를 반영하고 그들의 이해득실을 조정하면서 ‘더불어’ 사는 지혜를 터득하도록 강요하고 있다. 시민의 자치의식이 높아지고 납세자로서의 권리 주장이 드세어진다면 과연 도시개발계획이 몇사람의 관료와 전문화집단에 의해서 작성되어 지역주민의 광범위한 합의기반이 없이 실천력을 지닐 수 있을지 의심스럽기도 하다.

이러한 지방분권과 주민자치라는 시대적 배경과 요청에 부응하여 지금까지의 계획발상과 도시개발행정방식에서 일대 전환을 하지 않으면 아니된다. 그러나 국가행정으로부터 분리되어 독자적으로 도시개발업무를 수행하려드는 지방정부의 원심력과 지역적 특수성보다는 국민전체

* 이 논문의 초안은 국토개발연구원이 주최한 한일도시정책「워크샵」(1994년 9월 14일)에서 발표된 내용임.

의 보편적 의사에 따라 통일성을 지향하는 중앙정부의 구심력이 상호대립하는 상황이 예상되기도 한다. 본고는 도시개발 정책상 중앙과 지방정부의 관계 재정립이라는 맥락 속에서 다가올 행정환경의 변화를 전망하고 분권화의 필요성을 강조한다. 중앙과 지방정부의 새로운 역할 분담방향을 개략적으로나마 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 행정환경의 변화 전망

1) 자치화/분권화

직선시장의 등장과 함께 도시정부의 독자적인 정책수행의지가 강화되고 중앙정부에 대한 권한의 이양을 강력하게 요구하게 될 것이다. 그 결과 중앙정부와의 위상이 재정립됨과 동시에 시의회, 시집행부, 시민과의 관계에서 시행정의 정치화가 가속될 전망이다. 때문에 정책결정과정에 일반 주민 또는 각종 이익단체의 참여 욕구가 가시적으로 드러날 것이다. 더욱이 이와 같은 분권화의 흐름은 폭넓게 확산되어 중앙정부에 대립하는 전국시장연합체, 시민자발단체 등이 생성되어 탈집권화(지방의 반란)를 주도하게 될 것이다.

2) 정보화/자동화

지방정부는 우선 자체에서 생산되는 정보를 효율적으로 관리하여 산업, 생활, 문화 등 모든 분야에서 도시발전을 도모해야 한다. 행정전산화에 의한 민원업무의 간소한 처리를 비롯한 일상적인 행정관리 업무의 자동화뿐만 아니라 「데이터 베이스」에 기초한 정책결정과정 「시스템」구축 등 고도정보기술(IT)의 활용에 의해서 행정수행능력을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 이와 더불어 행정정보의 민주적 배분 이용 보호가 중요한 과제로 부상

될 것이다.

3) 광역화/협역화

분권화가 더욱 진전됨에 따라 기초 또는 광역자치단체가 광역적 이익보다는 지역적 이익을 앞세움으로써 서로간의 갈등이 심화될 소지가 많다. 이러한 자치단체간의 이해상반이 표출되기 쉬운 서울 등 대도시권에 있어서는 생활권과 거주지의 괴리에 따른 공공서비스의 공급체제 및 비용부담문제의 조정이 어려워질 것이다. 따라서 규모의 경제에 입각한 서비스는 공급구역을 광역화하여 그 효율성과 균등화를 보장할 수 있을 것이다. 반대로, 자치단체간의 재정 격차나 주민번호 차이에 의해서 서비스 개성화를 추구하게 된다면 공급구역이 오히려 협역화되는 경향도 무시할 수 없을 것이다.

4) 민간화/민영화

점증하는 시민들의 다양한 행정수요를 감안할 때 지방정부의 재정상태는 지금보다 더 취약하게 될 가능성이 높다. 따라서 민간위탁을 포함한 적절한 민관의 역할분담에 의해서 정부독점에 따른 공공서비스 전달체제상 비효율을 개선하는 일이 급선무이다. 이와 같이 도시행정에 있어서 보다 간소한 정부를 지향하고 민간의 경영「노·하우」를 도입하는 한편, 민간활동을 이용하여 도시개발사업을 추진하고 도시기반시설을 정비하는 사례가 점차 늘어날 것으로 예상된다.

5) 국제화/개방화

향후 본격적으로 국경없는 경제(Borderless Economy)시대로 돌입하게 되면 국가간 경쟁보다는 대도시간 경쟁이 격화될 전망이다. 서울 등 대도시가 대외경쟁력을 강화하기 위해서는 국제사회로의 개방에 따른 새로운 행정수요에 기민하게 대응하고 장기적으로는 국제 수준에 걸맞

는 도시환경과 문화를 가꾸지 않으면 아니된다. 이러한 국제화와 개방화 추세는 도시행정이 필연적으로 민간부문에 대해 규제적이기 보다는 지접적, 조장적 역할을 담당하도록 요구하게 될 것이다.

3. 분권화의 필요성

중앙집권적 행정체제의 역사적 뿌리가 매우 깊은 우리나라에 있어서 민선자치단체장에 의한 완벽한 지방자치의 실시는 국가권한의 분권화를 촉진시킬 결정적인 계기가 될 것임에 틀림없다. 중앙정부의 일방적인 지시를 받고 규제와 인허가 행정만을 고수해 왔던 지방정부로서는 자율과 독창성을 바탕으로 탈규제행정의 전환점을 맞이하였기 때문이다.

첫째, 분권화는 도시개발 행정수요의 지역적 특수성을 반영할 수 있다. 중앙정부는 전국적으로 획일주의의 시각에서 업무를 지시, 감독하기 때문에 개발행정상 각 지방자치단체의 독자성을 무시할 수밖에 없다. 이것은 중앙집권적 행정체제가 지닌 당연한 속성이겠으나 결과적으로 지방정부의 재량 폭이 상대적으로 좁아지기 때문에 현지 실정이 충분히 감안되지 못하는 문제점이 발생한다. 예컨대 인구 10만인 시급 도시나 1000만이 넘는 서울시가 각종 토지이용 규제나 건축허가 등 개발 행위의 일률적인 통제로서 개성없는 시가지를 조성하거나, 동일한 비율의 개발부담금을 부과하는 데서도 그 모순이 드러난다. 물론 전국적인 통일을 기하기 위한 최소기준(National Minimum)은 반드시 필요하겠지만 지역 특성을 무시한 획일적인 개발 행정은 각자 실정에 맞게 다양성을 살릴 수 있는 기회를 박탈하게 되어 전국 어디를 가나 엇비슷한 개발사업이 추진되기 쉽다. 더욱 나아가서는 중앙정부가 실시하는 감사나 실적평가에 있어서 동일한 척도로서 판단하기 때문에

획일주의에 벗어나서 개별특성을 살리다가는 오히려 지적대상이 되는 불합리가 나타난다.

둘째, 분권화는 지방정부의 창의성과 책임성을 높여 지역경제를 활성화시킨다. 각 도시가 고유한 자치단체로서 자기책임하에 현지 실정에 맞는 기업활동을 지원하거나 새로운 업종을 유인하기 위하여 자구적 시책을 펼치면서 상호간 치열한 경쟁을 벌이게 되면, 인구의 지방 정착 등 지역발전의 원동력이 될 뿐만 아니라 도시재정도 확대될 것이다. 지역경제의 총합이 곧 국가경제라고 볼 때 도시간 비교우위론을 구태여 내세우지 않더라도 규제완화를 위시한 지방정부의 도시개발권한이 강화되는 것이 국가경제발전을 위해서도 바람직하다. 최근에 태동하는 소위 “지방도시의 국제화” 전략도 이러한 분권화 차원에서 적극 권장되어야 할 일이다.

셋째, 분권화는 공공서비스 공급의 현상성으로 인해서 주민편익을 제고할 수 있다. 일반적으로 분권화된 지방정부가 중앙정부보다 각종 도시서비스 제공에 있어서 능률적이다(Smith 1986 : 26). 우선 지역 실정을 소상히 파악할 수 있고 주민의 요구사항을 반영하는데 용이하며 지방행정이 비교적 종합성을 띠고 있는 까닭에 주민서비스 공급에 수반되는 문제점에 대한 상호조정이 쉽사리 이루어질 수 있다. 반면에 중앙정부는 주민서비스기능을 지방화함으로써 국가 소유업무에 전심전력할 수 있으며 보다 창의적이고 기술적인 측면에서 도시개발행정의 전국적 발전에 기여하게 될 것이기 때문이다.

넷째, 분권화는 민원처리절차의 번거로움을 상당히 개선할 수 있다. 개발행정상의 분권화는 지방정부의 관리책임자에게 의사결정에 관한 더 많은 재량권을 부여함으로써 중앙집권화로 초래된 사무처리의 비능률과 행정절차의 복잡성을 탈피하여 도시개발사업 등이 신속하게 추진되게

한다. 가령 기업가가 지방도시에 공장을 하나 세우더라도 인허가업무의 상당 부분이 중앙부처의 고유 권한으로 되어 있다면 많은 시간과 노력을 들여 서울에서 해결해야 하며 지방정부는 중앙부처의 눈치를 살필 수 밖에 없다. 따라서 절차의 간소화라는 시각에서만 보더라도 분권화야말로 실질적인 규제완화의 첩경이다.

다섯째, 도시개발사업의 수립과 집행에 있어서 주민의견의 수립이 용이해진다. 분권화는 주민자치의식을 고양시켜 지방행정을 좀 더 주민생활과 밀착시키고 주민참여를 추진시키는 장점이 있다. 왜냐하면 자기 고장의 발전과 개발 방향에 깊은 관심을 갖게 되고 수행하는 도시개발사업이 가져올 이해득실에 민감하게 반응하는 것은 물론, 나아가서는 제공될 공공서비스의 양과 질에 대한 만족도에 따라 납세자로서의 권리를 주장하게 되는 까닭이다. 이를 이해서는 지방정부가 주민을 일방적인 설득의 대상으로 여기기보다는 정보공개를 통하여 도시개발의 장래 구상으로부터 구체적인 도시시설의 배치에 이르기까지 주민의 동의를 얻을 수 있도록 계획을 홍보하여 열람시키고 판단 근거가 될 수 있는 기본적인 자료를 반드시 공개하여야 한다.

그러나 위에서 논의된 분권화가 급변하는 경제사회적 변화에 적응해야 되는 지방정부의 행정능력을 향상시키는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 주민의 일상생활과 관련된 사안에만 비중을 두다보면 정기적이고 광역적인 행정의 저해와 같은 역작용이 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들자면 ① 중앙정부의 개발정책목표와 괴리를 일으킬 염려가 있고, ② 지방정부 상호간에 재정적 격차를 발생시키거나 지나친 경쟁의식을 유발하여, ③ 대중교통/자원관리/지역경제진흥 등과 같은 공공서비스 분야를 포함한 정부기능을 효과적으로 수행하는 측면에서 그 한계성이 지적

되기도 한다(OECD 1983 : 60).

더욱이 분권화를 추진하는데 있어서 가장 어려운 점은 그 주도적 역할을 중앙정부의 관료들이 담당해야 된다는 사실이다. 이들은 지방정부에 대한 재정적, 행정적, 기술적 자원의 이전을 기피하거나 지방정부의 업무수행 능력을 불신하는 경향이 농후하기 때문이다. 이와는 반대로, 중앙행정의 대폭 지방위임에 관한 지방정부공무원 스스로의 평가를 보면 표 1의 설문조사결과에서 나타난 바와 같이 절대 다수(88%)가 매우 긍정적인 태도를 보이고 있다.

표 1. 중앙행정의 대폭적 지방위임에 관한 의견

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정도 이제 수준이 높아져서 그다지 문제될 것이 없다(57.7%) ② 초기에는 업무처리가 다소 서툴겠으나 차츰 개선되어 갈 것이다(30.5%) ③ 기 타(4.5%) ④ 중앙지시에 의할 때 보다 유력인사의 개입 가능성이 높아서 이대호가 좋다(4.1%) ⑤ 지방의 수용 조건으로 미루어 아직은 시기상조인 것 같다(3.3%) |
|--|

자료 : 국토개발연구원, 국토 및 지역개발분야에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담체계, 1987. 12, p. 75.

4. 역할부담의 기본방향 : 중앙정부의 경량화

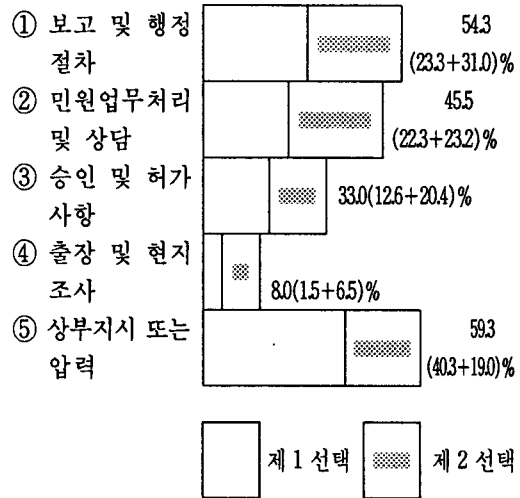
앞서 논의한대로 분권화(자율)와 민주화(참여)는 중앙집권적인 자치행정이 지방주도적인 자치행정으로 변환되는 과정이라 할 수 있다. 고전적 이론에 의한 중앙정부의 관계는 양자의 상대적 위상에 따라 대리인(Agent)과 동반자(Partner) 모델로 설명될 수 있다(Rhodes, 1983 :

14). 지금까지 우리나라의 경우는 지방정부가 국가사무의 하청기관으로서 상의하달식 행정에 길들여 있었기 때문에 분권화 추세에 맞추어 점차 동반자적 관계를 지향하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부가 도시개발의 주도권을 넘겨주고 지방정부가 독창성과 자발성에 기초한 「이니시어티브」를 장악할 수 있도록 정치적 자원과 재정적 보조를 아끼지 말아야 한다.

첫째는 지방자치체의 본격화에 따라 권한위임이 지방정부의 자율성을 확대하는 방향으로 추진되어야 한다. 도시개발행정 분야에 있어서도 국가계획과 관련된 사항이 아닌 것은 과감히 지방에 위임하되 그 범위나 기준 또는 규모를 명시하여 책임소재를 명확히 할 필요가 있다. 결코 중앙의 권한을 도가 하청받고 시도이 재하청 받는 식이 되면 아니될 것이다. 그림 1에서 보면 개발행정관련 지방공무원이 소관업무 중에서 가장 처리하기 곤란한 사항으로 “상부지시 또는 외부 압력”을 들고 있는데, 이는 지방정부의 자율 폭이 그간에 얼마만큼 위축되어 왔었는가를 여실히 증명하고 있다. 따라서 중앙정부는 확실적인 규제와 지시행정을 지양하고 부처간 중복지시에 의한 비능률을 제거하며 각 도시의 특성이 고려될 수 있도록 각종 개발사업의 선정권을 지방정부에 부여하는 등 자율권을 보장해야 할 것이다. 또한 지방정부의 종합행정적 성격을 고려할 때 관련 중앙부처의 업무가 동시에 분권화되는 조치가 뒤따라야 한다. 왜냐하면 특정 분야(예 : 도시지역내 농지전용)에서 지방정부로의 권한위임이 일어나더라도 관련 중앙 타부처의 소관업무가 유기적으로 위임되지 않으면 그 실효성이 없을 것이다.

둘째로 중앙정부는 단순한 권한위임만으로는 분권화가 충분히 달성되지 못한다는 점을 인지하고 위임된 업무에 대한 지방정부의 수용 능력이 강화되도록 도와주

그림 1. 개발행정관련 업무중 가장 처리하기 곤란한 사항(설문조사)



응답총수 : 662

자료 : 국토개발연구원, 앞의 책, p.73.

어야 한다. 권한위임이란 글자 그대로 권한의 귀속만이 아니고 책임의 귀속 (Accountability) 문제이기 때문에 자주권 행사에 따른 지역주민의 경비부담(예 : 중세)을 설득하면서 중앙에 당당히 맞서 지역이익을 대변할 수 있는 지방공무원 (Topocrat)의 양성을 위한 교육·훈련이 선행되어야 한다. 따라서 업무수행을 뒷받침하는 전문인력과 조직보강이 동시에 이루어져야 하며 개발행정에 있어서 기술적 낙후성을 극복하기 위한 정보의 제공, 경험과 지식의 이전이 필수적이다. 이와 함께 위임된 업무에 대한 지나친 지시감독과 사전 승인이 억제되고 중앙통제에 필요한 조사통계목적에 대해 최소한의 사후보고의무만이 부과되어야 한다. 이렇게 되면 과거처럼 지방정부에 업무량만 가중시키는 형식적인 권한위임에 대한 불신이 해소될 것으로 기대된다.

셋째, 권한위임에 따른 경비부담이 반드시 병행되어야 한다. 업무의 이관은 그 성격에 따라 행정경비의 증가를 일으키는 사무가 부수되기 마련이다. 예컨대 1982

년 이후 프랑스의 지방분권화시책을 주도했던 권한이양의 8개원칙을 보면, 중앙정부는 각급 지방정부(「레지옹」, 「데파르트망」, 「콤뭉」)에 권한을 넘겨주 때 그 이전되는 권한 행사에 필요한 제반 수단들의 받침을 강조하고 있다(국토개발연구원, 1987 : 201-203). 이른바 세원의 이전이나 지방분산에 따른 일반보조금의 지급이 바로 그것이다. 우리나라의 경우에는 국세중심의 중앙집권적인 현행 재원배분구조가 지방정부 재정의 절대적 빈곤의 원천적인 요인이 되고 있다. 더군다나 자체수입(지방세+세외수입)에 의해 조달된 재정으로 도시개발사업 등을 안정적으로 추진할 수 있는 지방정부는 거의 없으며, 심지어는 지방세 수입만으로는 인건비 충당조차 어려운 자치단체가 전체의 60%에 해당하는 164개에 이른다.

끝으로, 주민참여의 강화에 의한 개발행정의 민주화가 요망된다. 지역주민의 자치와 참여를 유도·배양할 수 있도록 지방의 행정기구가 재조직되어 있지 않는 상태의 단순한 권한위임은 민주화와 무관할 수 있다(Smith, 1983 : 7). 특히 도시개발사업 등은 주민들의 이해가 참여하게 대립되는 사례가 많으므로 그 선정과 집행에 있어서 업무상 부조리나 지방 유력인사에 의한 외부개입이 배제될 수 있도록 정보와 예산이 공개되고 주민의 감시기능이 보장되어야 한다. 이와 더불어 여태까지의 계획방식이 하향식이었다면 앞으로는 하향식(Bottom-Up) 접근방식도 도입되어 지방정부(지방의회 포함)가 주도권을 가지고 지역주민의 의사를 최대한 반영시킬 수 있도록 개선되어야 할 것이다. 더욱 나아가서는 국가차원의 하위계획의 수립에 있어서도 지방정부의 의견이 초기의 입안과정에서부터 투영될 수 있도록, 말하자면 중앙과 지방정부간의 “대류관계”를 확보하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

5. 중앙정부의 역할 재정립

한마디로 분권화시대의 중앙정부의 주된 역할은 전국적이고 중장기적 차원에서 도시 개발정책을 입안하고 도시간 균형발전을 위한 제도적 기반을 마련하는 일이다. 그러나 그 운용방식은 가부장적이고 수직적인 통제보다는 조장적이고 간접적인 지원위주로 전환되어야 한다. 그렇다면 중앙정부가 맡아야 할 역할은 구체적으로 무엇인가? 지방정부가 국가사무의 하청기관에서 벗어나 주민본위의 행정운동을 지향할진대, 중앙정부가 반드시 수행해야 될 기능만을 분명히 함으로써 나머지는 자동적으로 지방정부의 책임이 된다는 논리에서 몇가지 필수적인 역할만을 열거하면 다음과 같다.

1) 국제화시대의 거시적인 도시개발정책의 수립

중앙정부는 국토균형발전을 목표로 하여 도시간 적정개발에 영향을 미칠 수 있는 정책의 작성과 관리에 역점을 두어야 한다. 선진지역이나 대도시에 있어서 지나친 인구와 산업을 집중 억제하고 낙후지역이나 과소지역에서 발전의 거점이 될 수 있는 지방도시는 육성하는 시책을 입안하여야 한다. 또한 토지는 도시개발과 불가분의 관계가 있으므로 소유권과 이용권의 분리, 개발이익의 환수, 국공유지의 확대를 비롯한 토지공개념 관련 정책개발에 힘써야 할 것이다. 한편, 국가경쟁력을 강화하기 위한 국제적 기능의 수용과 초국경적 기반시설(Global Infrastructure)의 적정 배치를 국토적 「스케일」에서 결정하도록 프랑스의 DATAR와 같은 국가기구가 요망되고, 국가기간시설을 확보하는데 있어서 지역적 이해와의 조화를 도모하는 계획계약(Plan Contracts) 제도를 주목할 필요가 있다.

2) 광역적 도시개발과 지자체간의 조정 기능

지방자치제의 정책에 따라 오히려 폐쇄적인 지역이기주의가 팽배하게 되면서 지방정부간에 심각한 갈등이 야기될 우려가 크다. 가장 대표적인 예가 쓰레기처리장, 화장장, 공동묘지를 위시한 혐오시설의 입지, 수질오염을 둘러싼 상하류 자치단체간의 분쟁, 공역시설의 이용과 비용분담의 문제 등이다. 이와같이 행정구역을 초월하는 초지방적 도시계획업무를 처리하기 위하여 1993년에 광역계획제도가 도입되었고 도시별 기능분담, 환경보전, 광역시설의 배치와 규모에 관하여 협의의 조정이 가능하게 되었다. 만약에 지방자치단체간의 협력을 통한 광역적인 도시개발이나 관리가 원활하게 이루어지지 않을 경우에는 중앙정부가 적극적으로 개입하여 조정자적 역할을 수행해야 하는 것은 너무나도 당연하다.

3) 기술적 정보와 기준제공 및 「모니터링」

중앙정부는 앞서 언급한 거시적 도시개발정책의 수립과 함께 도시지역내 토지이용규제와 같은 이시적 도시개발정책을 위해서도 지방자치 단체가 도시를 경영하는데 도움이 될 수 있는 계획기술, 첨단지식과 정보를 끊임없이 제공하여 개발행정의 품질을 높여야 한다. 가령 건설부의 경우에는 국토개발연구원의 연구조사(Think Tank)기능을 활용하여 도시개발업무에 유용한 각종 통계나 실무편람을 작성·배포함으로써 지방정부에게 「노·하우」를 전수하는 한편, 전국적으로 통일되어야 할 필요성이 있는 도시계획기준이나 표준(Standard), 조례준칙 등을 마련하여 정책적 지침으로 제시하여야 한다. 이에 못지않게 지방정부와 도시개발상 경험한 현장지식도 매우 중요한 만큼 이를 「모니터링」하여 여기서 얻은 교훈을 다른 지방

자치단체에게 전파시켜 상호학습을 증진시키는 역할도 요구된다. 특히 새로운 법령의 제정시에는 현실과 괴리를 메꾸기 위하여 일선에서 근무하는 개발행정관련 지방공무원의 의견이 존중되고 반영될 수 있는 「채널」이 제도적으로 보장되는 것이 바람직하다.

4) 도시개발 관련 전문인력의 교육·훈련

중앙정부가 입안한 도시개발정책이 제대로 집행되기 위해서는 이를 뒷받침하는 시책의 목표와 수단이 제대로 숙지되고 일선행정에 종사하는 지방공무원의 자질과 업무지식수준이 향상되지 않으면 아니 된다. 설령 아무리 훌륭한 시책이 나왔다고 손 치더라도 이를 수용하여 실천할 수 있는 지방정부의 전문인력이 부족하다면 탁상행정에 머물고 말거나 많은 시행착오를 겪을 것이다. 그렇기 때문에 중앙정부는 권한위임으로 만족할 것이 아니라 지방정부의 담당직원에 대한 지속적인 순회교육, 정기적인 보수교육, 위탁교육 및 훈련, 해외연수 등을 통하여 개발행정의 하부기반을 공고히 하는 일에 주력해야 할 것이다. 더욱 나아가서는 지방정부의 요청이 있다면 중앙부처의 직원을 일정 기간 파견하여 직접 지원하거나, 거꾸로 자치단체의 직원의 파견을 받아드리는 등 전문인력의 부분적인 인사교류 방식도 강구해야 될 것으로 본다.

5) 도시개발을 위한 보조금의 설치·운동

지금까지 중앙정부는 주로 지시와 통제 위주의 권한행사를 통하여 지방정부의 도시개발에 직접 개입하여 왔으나, 앞으로는 국가 차원의 도시정책의 목표달성을 위해서 교부금의 할증뿐만 아니라 도시개발기금(가칭)을 설치·운동함으로써 도시계획사업이나 도시경영활동을 지원하여야 한다. 이는 사전심사를 통하여 지역수요를 무시하고 무리한 사업계획을 수립하는

것을 방지하기도 하지만, 무엇보다도 지방자치단체의 빈약한 재정능력을 향상시키면서 중앙정부가 나름대로 “황금의 고삐”를 지니게 되는 효과가 있기 때문이다. 예컨대 과거에는 도시간 인구배분에 있어서도 무리하게 목표인구를 조정하였으나 그다지 실현성이 없는 숫자놀음에 지나지 않았던 점에 비추어 볼때, 도시성장과 직결되는 특정 도시개발사업에 대한 시공채발행의 보증이나 보조금의 차별적인 지원여부가 보다 실효성 있는 결정요인이 될 것이다.

6. 지방정부의 역할 증대

분권화시대의 지방정부는 고도경제성장에 적합하였던 중앙의존적 도시개발방식을 탈피하여 민주적으로 주민수요(Need)를 파악하고 독자적인 목표책정과 사업수행능력을 제고시켜야 한다. 이런 의미에서 외형적이고 가시적인 공공투자보다는 지역의 환경용량을 최우선적으로 고려하면서 주민의 일상생활과 직결되고 실제적으로 삶의 질(QOL)을 높이는 데 궁극적인 가치와 우선순위를 두어야 할 것이다. 반면에 지금까지의 택지개발사업은 대부분 중앙정부를 대행하는 토개공 등에 특별법에 의거하여 지방자치단체와 민감참여를 배제한 가운데 독점적으로 시행되어 왔다. 아직도 개발수요가 높은 수도권에서는 사업추진을 놓고 지방공사와 국가공사가 각기 중앙과 지방정부의 대리전을 벌이는 양상을 띠고 있다.

1) 독자적인 도시개발권의 행사

도시개발은 체계적으로 뒷받침할 도시계획의 수립과 집행의 자치단체의 고유권한이다. 따라서 분권화의 추세에 맞추어 각종 도시계획사업과 도시계획시설, 용도지역지구의 지정 등에 관한 권한이 지방정부에 위임되는 것은 너무나도 당연한

귀결이다. 참고로 건설부 도시계획권한의 분담 사례를 보면 ①도시기본계획의 승인 ②6개 구역의 지정 및 변경외는 전부 시도지사에게 위임되어 있다(총무처, 1994, 596-99). 다만 국가기관이나 정부 투자기관이 시행하는 사업은 그 성격상 국가사무로 되어있다. 앞으로는 택지개발 예정지구의 지정과 주거환경개선지구의 지정 등도 지방위임사무로 이관되어야 할 것으로 본다. 같은 맥락에서 지방도시계획위원회의 기능이 강화되어야 하고 도시기본계획은 주민에게 미치는 영향이 크고 재량이 넓은 점에서 주민의 대표로 구성된 지방의회가 최종적으로 확정하는 방향이 장기적으로 검토되어야 한다(李琦雨 1992 : 145).

2) 지구단위 도시설계제도의 실시

주로 역세권을 비롯한 주로 신시가지를 대상으로 하여 법제화된 상세계획은 노후 밀집 단독주택지의 재건축, 용도지역의 변경지구, 대규모 이전지구, 특히 첨단도시기능의 수용예정지 등 그 적용 범위가 확대되어야 한다. 지방정부는 혼합용도가 허용되는 계획단위개발(PUD) 개념에 입각하여 건축법상 도시설계제도와 통합시키면서 지구단위 도시정비를 위한 실천「프로그램」을 작성하여야 한다. 이와같은 公共「어메니티」와 공공시설 확보를 위한 도시설계기법의 본격 도입은 무엇보다도 주민과 기업의 협조와 「컨센서스」가 중요한 만큼 계획수립단계부터 적극적 홍보가 필수적이다.

3) 계획과정의 민주화

지방정부는 대형건물의 신축이나 기피적 토지이용(LULU) 및 혐오시설의 배치에 있어서 해당지역주민의 의견을 최대한 수렴하면서 계획과정을 공개하여야 한다. 또한 일조권이나 전망권, 전파방해등 민원을 사전에 방지하기 위해서는 건축예고

제를 적극 활용하고 분쟁이 발생한 경우에는 적절한 협상과 설득기법을 구사하여 원만한 해결을 추구하여야 될 것이다. 단순한 주민과의 대화뿐만 아니라 정보화시대에 걸맞는 컴퓨터 영상기법 등을 동원하여 개발 전후 경관을 「시물레이션」으로 보여주는 것도 바람직하다.

4) 다양한 토지유효이용방안의 도입

지방정부는 전면매수에 의존하는 공영개발방식과 함께 절충식 환지방식을 도입하는 것은 물론, 토지이용효율을 높일 수 있는 ①위탁개발, ②등가교환방식, ③차지방식 등 소유권과 이용권의 분리를 통한 도시개발을 촉진하여야 한다. 민간도시개발업체의 육성을 위한 각종 시책을 강화하고, 유인책의 하나로서 특정 지구에서는 건폐율, 용적률, 건물높이의 사선제한과 같은 토지이용규제를 유연하게 적용할 수도 있다. 때로는 지방정부가 도시경영차원에서 유희공유지를 신탁개발하여 재산수익을 누림으로써 공공개발업자(Public Developer) 역할을 수행하는 방안도 있다.

5) 도시개발사업에 있어서 민간활력의 이용

지방정부는 도시공공서비스와 관련된 주요시설물의 정비와 확충에 있어서 민간의 자본능력과 창의력을 적극 활용하여 재정부담능력의 한계를 극복하여야 한다. 특히 대형 도시개발사업의 재원을 조달하기 위한 수단으로서 제3섹터(민간합동출자방식)의 설립 등으로 도시개발사업 주체의 다양화를 도모한다. 그러나 민자유치에 의한 도시개발사업은 과도한 수익성의 추구로 인하여 공공성을 훼손할 우려가 있으므로 개발이익의 적정한 환수가 필요하다. 가능하다면 민자유치사업기획단과 같은 전담부서를 신설하고, 입찰과정등 사업추진절차의 투명성과 특혜시

비를 없애기 위해서 「프로젝트」 공모방식과 민간 「콘소시엄」의 결성 장려와 같은 조치가 바람직하다.

7. 결 어

90년대에 시작된 우리나라 개발행정에 있어서 분권화는 이제 겨우 걸음마단계이다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 재정적 지원이 요구되는 국가 차원이나 광역적 도시개발의 경우를 제외하고는 모든 권한이 지방정부로 위임 내지는, 궁극적으로 이양되어야 한다는 지방자치단체우선원칙에는 변함이 없다. 지금은 중앙과 지방정부가 상명하달적인 주종관계에서 벗어나서 동반자적 관계와 위상을 정립하고 스스로 도시개발사업을 수행할 수 있는 새로운 체제로의 이행이 진전되는 과도기적 상황이다.

지방정부가 자원의 폭을 넓히는 데는 그간의 행정 관행과 구조적 모순으로 말미암아 상당한 진통과 부작용이 따를 것으로 예상된다. 이미 위임되어 있는 도시토지이용규제에 관한 권한은 물론, 공영개발사업의 추진 등에 있어서도 계획작성의 경험과 전문성이 부족한 형편이고 중앙정부(또는 국가공사)의 교육·훈련과 더불어 무엇보다도 자금의 지원이 절실하다. 따라서 개발이익의 지역환원이 어느 정도 보장된다면 공동사업시행과 같은 동반자적 관계가 당분간 바람직한 도시개발방식일 것이다. 여기서 지방정부의 일차적인 책임이 지역주민의 욕구를 충족시키는 것일진대, 국가적 발전목표의 추구와 상충하는 경우에 상호타협을 위한 고도의 협상전략이 도시개발정책상 주요 과제로 대두된다.

끝으로, 중앙의존적인 도시개발로 말미암은 전문성 축적 기회의 상실을 보완하고 지방정부의 독자적 업무수행능력을 향상시키기 위해서는 지방토지행정직의 신

설을 제안하고 싶다. 향후 도시개발행정을 질서있게 이끌어 가려면 지방자치단체의 도시계획업무와 연계하여 긴밀하고도 종합적인 조정기능이 요구되는 토지관련 업무의 전문화가 시급하기 때문이다. 현행의 지적직과 토목/건축직, 신설된 도시계획직을 망라하여 재편성하고 ① 토지이용 규제 및 거래, ② 토지수용 및 택지개발등 토지공급, ③ 지적/등기 및 국토조사, ④ 국공유지관리와 토지선매/비축, ⑤ 개발부담금 및 토지세제 등 전문영역을 담당할 지방행정요원을 양성하여야 한다. 이는 개발수단의 지방화라는 관점에서만 보아도 중앙정부가 수립한 토지정책이 보다 원활하고 효율적으로 집행되는데 있어서 필수불가결한 제도적 기반이 될 것이다.

참고문헌

- 국토개발연구원, 1987, 국토 및 지역개발분야에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담체계.
 국토개발연구원, 1989, 지방자치화에 대비한 도시계획운영방안연구.
 권원용, 1989, "지방자치에 대비한 개발행정의 개선방향설정을 위한 시론," 『국토연구』, 제 10권, pp. 51-66.
 이기우, "중앙과 지방의 관계," 『지방자치연구』, 제 4 권, pp. 129-156.
 총무처, 1994, 중앙·지방사무 총람(제 2 권).
 OECD, 1983, *Managing Urban Change* Vol. II, the Role of Government, Paris.
 Rhodes, R.A.W, 1983, *Control and Power in Central-Local Government Relations*,

Gower.

Smith, B.C., 1986, *Decentralization*, George Allen & Unwin.

川手昭二(編著), 1990, 都市開發のフロンティア
 東京: 鹿島出版會.

ABSTRACT

With the advent of local autonomy in the 1990s, the polemic issue of decentralizing the central government power will undoubtedly come to the fore. The purpose of this study is to reconsider the government functions both at the central and local levels, particularly in the fields of urban planning administration. Those policy guidelines employed such delegations include : 1)leaving detailed land use regulations to the discretion of local governments; 2)increasing role of local administrations and people regarding development projects; 3)promotion of urban developers as well as public and private partnership; 4)simplifying the procedure related to development applications. In this context, the role of the central government should be redefined : macro-scale policymaking to cope with on-going globalization trends; area-wide coordination among various local bodies;providing planning standards and information; training manpower and operation of urban development funds and subsidies.