

저성장·분권화시대 여건변화에 따라 자치구, 도시계획 역할·역량 강화해야

지역특성·주민수요 반영한 자치구 차원의 도시계획이 더 요구되는 시점

과거 고성장·개발시대의 도시계획은 서울시가 주도하는 공간구조 개편이 주류였지만, 최근 저성장·분권화시대에는 ‘지역밀착형 도시계획’이 대세를 이루고 있다. 이렇게 변화된 여건에서는 대도시 서울의 효율적이고 일관성 있는 도시관리 외에 지역 특성과 주민수요를 반영한 자치구 차원의 도시계획이 요구된다.

1991년 지방자치제가 시행된 이래, 도시계획 분권화에 대한 논의는 주로 중앙정부와 광역지자체 차원에서 이루어졌으며, 자치구 차원에서 분권화 논의가 진행된 적은 없었다. 현행법상 서울시의 도시계획 결정은 전적으로 서울시 권한이며, 자치구는 도시관리계획의 입안, 경미한 도시계획 결정 등을 조례로 위임받아 수행하고 있는 실정이다. 하지만 2018년 3월 서울시가 생활권계획을 확정된 이후 공공행정서비스의 질 향상, 주민참여와 시민민주주의의 확산, 지역특성을 반영한 도시계획 운영 등 자치구 도시계획에 대한 새로운 역할론이 제기되고 있다. 분권화시대에는 변화된 시대적 여건을 반영하여 자치구의 도시계획 역할과 역량을 강화할 필요가 있다.

현행법에 따라 자치구, 서울시장의 도시계획 권한 일부 위임받아 수행

현행법상 도시계획의 입안, 결정 등 도시계획 관련 사무는 특별·광역시 등 광역지자체의 사무로 되어 있으며, 자치구는 서울시장의 권한 중 일부를 조례로 위임받아 수행하고 있다.

자치구 도시기본계획은 법정계획이 아니며, 자치구는 도시관리계획의 입안과 경미한 도시관리계획 결정·변경 등에 한해 제한적으로 권한을 위임받아 수행하고 있다.

자치구는 이러한 소극적인 도시계획 권한 위임이 주민 생활과 밀접한 시설을 확충하거나 사업을 신속하게 추진하는 데 장애가 된다는 문제를 제기하고 있다.

특히, 현행 법제도상에는 서울시와 자치구 간의 도시계획 사무 배분 및 역할에 대한

원칙과 기준이 없는 실정이다. 이로 인해 서울시와 자치구의 도시계획 업무상 중복과 입장 차이를 보이는 등 상호 불신의 문제가 발생하고 있다.

자치구 도시계획 입안권의 온전한 보장 미흡 ... 결정권 없어 실효성 한계

현행 서울시 도시계획조례에서는 도시관리계획의 입안권을 자치구에 위임하고 있지만, 자치구의 입안권이 온전하게 작동하기에는 한계가 있다. 이와 관련한 문제점으로는 첫째, 현행 조례에서는 시장이 직접 입안권을 행사할 수 있으며, 그 범위를 '서울시 계획과 관련하여 필요한 경우'로 모호하게 규정하고 있다. 서울시가 정책적으로 추진하는 사업이나 서울시와 자치구의 이해가 충돌하는 경우에도 시장이 직접 입안할 수 있어 자치구의 온전한 입안권 보장이 미흡하다고 할 수 있다.

둘째, 자치구의 도시계획 결정 권한이 미흡한 상황에서 입안권만 위임하고 있어 실효성에 한계가 있다. 입안된 사안이 서울시 입장에 부합하지 않을 경우 해당 위원회에서 부결되거나 계획 내용의 상당한 변경이 이루어지기도 한다.

셋째, 자치구가 도시관리계획 결정·변경을 위한 입안을 하더라도 서울시 주관부서의 판단에 따라, 위원회 심의를 위한 안건 상정이 오랜 시간 지연되거나 이행되지 않는 사례도 있다. 서울시의 행정절차 지연 또는 불이행에 대한 이의신청이나 조율을 위한 제도적 절차가 미흡한 실정이다.

자치구 도시계획 결정 권한, 경미한 변경 위주로 제한 '자율 운영 어려워'

자치구가 행사할 수 있는 도시계획 결정 권한은 일정 규모 또는 일정 비율 이하의 도시관리계획과 경미한 변경 등으로 제한되어 있어서, 자치구 차원의 자율적인 도시계획 운영이 어려운 실정이다.

현행법상 도시관리계획을 결정·변경하기 위해서는 대부분 서울시 심의를 거쳐야 한다. 이에 따라 도시공간에 미치는 파급효과가 경미한 사안까지도 서울시의 심의·결정이 불가피하여 절차이행에 장시간이 소요되는 문제가 발생하고 있다. 예컨대, 지구단위계획에서 공동개발, 차량진출입구간 변경, 권장용도 변경 등은 자치구로 위임된 사항이 아니므로, 서울시 심의를 거쳐야 한다.

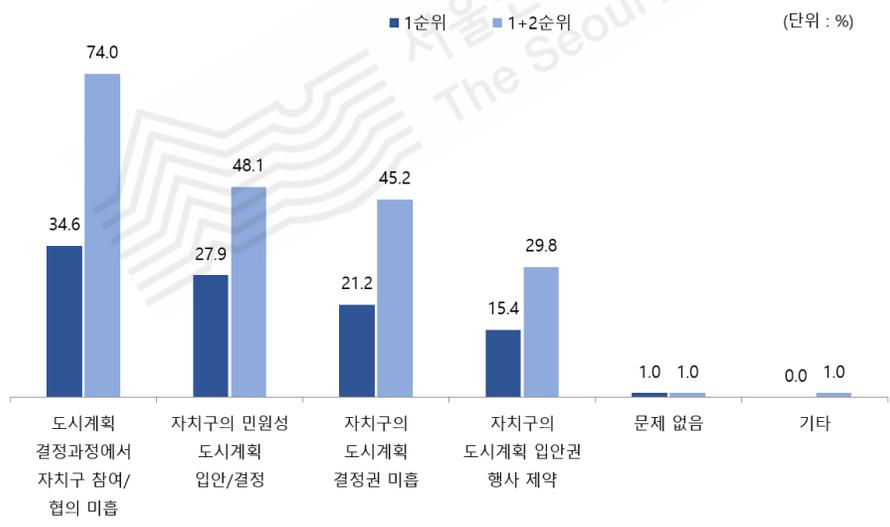
또한 자치구 도시기본계획이나 지역생활권계획과 같이 자치구 차원의 마스터플랜을 수립할 수 있는 권한이 없어서, 자치구 스스로 장래 도시계획의 방향을 설정하거나 기획하는 기능이 미흡한 점도 문제로 지적되고 있다.

서울시 도시계획 운영 과정에서 자치구의 참여 제한되고 협의제도 미흡

현행법상 서울시 도시기본계획의 입안 및 결정 권한은 전적으로 시장에게 있으며, 자치구는 서울시가 계획안을 수립한 이후 자치구 설명회 및 공청회 등을 통해 의견을 제시하는 수준으로 참여가 제한되어 있다.

도시관리계획 결정·변경과정에서도 위원회 심의 시 구청장이 참석하기 위해서는 위원장의 사전승인을 얻어야 하는 등 자치구 참여에 제한이 있다. 또한 서울시 주요 정책 및 사업추진과정에서 이해관계가 있는 자치구와 사전협의하거나 의견을 수렴하는 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

도시계획 관련 전문가(104명)를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 자치구 도시계획 권한과 운영상의 문제점(1순위 기준)에 대해, 도시계획 결정과정에서 자치구의 참여와 협의가 미흡하다는 의견이 34.6%로 가장 많았고, 그다음은 자치구의 민원성 도시계획 입안 및 결정(27.9%), 자치구의 도시계획 결정권 미흡(21.2%) 등의 순으로 나타났다.



[그림 1] 자치구 도시계획 권한 및 운영의 문제에 관한 전문가 의견

런던·도쿄, ‘자치구 도시계획 권한 강화하는 분권화’ 단계·지속적 추진

도시마다 여건과 상황은 다르지만, 런던과 도쿄는 오랜 시간에 걸쳐 단계적이고 지속적으로 도시계획 분권화를 추진하고 있다. 런던은 2011년 로컬리즘법 제정 이후, 그리고 도쿄는 1999년 지방분권일괄법 제정 이후, 자치구의 권한과 지역커뮤니티의 자율성을 강화하는 방향으로 도시계획 분권화가 진행되고 있다.

런던과 도쿄의 도시계획 역할 분담의 특징은 지역 차원의 도시계획 권한은 자치구가 행사하고, 대도시의 일체적 관리가 필요한 도시계획 권한은 광역지자체가 가지고 있다는 점이다. 또한 런던과 도쿄 모두 도시계획의 수립 및 결정과정에서 광역시와 자치구 간 상호 협조와 사전 협의를 강조하고 있다.

런던과 도쿄의 자치구는 법률에 근거한 자치구 도시기본계획을 수립하여 지역 내 개발계획, 토지이용, 시설 확충 등의 근거로 활용하고 있다.

시대적 여건변화 반영해 서울시·자치구 간 도시계획 역할 분담 바람직

서울시 도시계획의 분권화는 저성장·분권화 등 시대적 여건변화에 대응하여 서울시와 자치구의 도시계획 역할 분담을 새롭게 개편하는 것이다. 2000년대 이후 우리 사회는 저성장시대로의 진입, 국민소득 3만불 시대에 걸맞은 삶의 질 향상, 지역주권 강화 등 시대적 변화에 직면하고 있으며, 도시계획의 패러다임도 변화하고 있다.

이러한 시대적 여건과 도시계획 패러다임의 변화에 대응하기 위해서는 무엇보다 자치구의 도시계획 권한과 자율성이 확대되어야 한다. 변화된 시대의 시민사회는 신속하고 현장성과 전문성을 갖춘 공공행정서비스를 원하고 있으며, 이러한 성격의 공공서비스는 서울시보다 자치구가 수행하는 것이 적합하기 때문이다.

향후에는 대도시 서울의 효율적이고 일관성 있는 도시관리도 필요하지만, 자치구의 특성과 주민수요를 반영한 서울시와 자치구 간 역할 분담이 필요하다.

- 저성장, 삶의 질, 지역주권 등 시대적 변화에 대응
- 분권화시대 생활밀착형 도시계획과 주민참여에 대응

**신속, 현장, 전문성 있는
공공행정서비스를 위해서는
자치구의 자율성과 권한 확대 필요**

[그림 2] 서울시 도시계획 분권화의 필요성

서울시·25개 자치구 간 도시계획 역할 분담 위한 3가지 기본방향 설정

첫째, 서울시는 대도시 행정의 일체적 관리 사무를 담당하고, 자치구는 지역 및 생활 밀착형 사무를 담당하는 역할 분담이 필요하다. 즉, 광역적 수요, 도시경쟁력 강화, 지역균형발전 등 도시관리의 일체성이 요구되는 도시계획 업무는 서울시가 수행하되, 시민을 위한 공공행정서비스의 질 향상, 지역 특성에 맞는 생활밀착형 도시계획의 수립·운영, 주민참여와 관련된 업무는 자치구로 위임할 필요가 있다.

둘째, 자치구의 도시계획 권한 확대는 대도시 서울의 특성과 자치구의 여건을 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 자치구 도시계획의 역할과 권한 확대를 위해서는 자치구 도시계획의 전문성과 역량 강화가 전제되어야 한다. 이를 위해 자치구 도시계획상임기획단의 설치·운영을 의무화하는 등 조직 및 인력의 전문성을 강화하고, 자치구 도시기본계획과 생활권계획을 통합·운영하여 자치구의 기획 역량을 강화할 필요가 있다.

서울시 조례에 기준 명시 등으로 자치구로 위임된 입안권 온전한 보장

자치구로 위임된 도시관리계획 입안권을 온전하게 보장하기 위해서는 첫째, 서울시장이 직접 입안권을 행사할 수 있는 기준을 보다 구체화할 필요가 있다. 예컨대, 일정 규모 이상 광역도시계획시설의 결정·변경, 도심 및 광역중심 내 지구단위계획의 지정 및 변경 등으로 한정해서 시장이 입안권을 행사하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

둘째, 자치구가 입안한 안건에 대한 행정절차를 더욱 간소화하고 투명하게 해야 한다. 행정절차를 간소화하는 차원에서 사전타당성 심의, 시·구 합동보고회와 같은 서울시 내부 행정절차의 적용대상을 구체화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

주민편익 증진 도모 차원에서 자치구의 도시계획 결정 권한 확대 필요

자치구의 도시계획 권한 확대는 서울 대도시 특성과 자치구 여건을 고려하여 단계적으로 추진될 필요가 있다. 이런 점에서 용도지역, 지구단위계획, 도시계획시설 등 도시관리계획의 변경 권한을 확대하거나, 파급영향이 제한적인 변경에 대해서는 서울시와의 사전협의 또는 승인을 전제로 하여 위임하는 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 자치구의 권한 확대가 가능한 예로 도시계획시설 중 현행 3천㎡ 이하로 규정하고 있는 공공공지, 체육시설, 문화시설 등의 규모를 현실에 맞게 확대할 필요가 있다.

둘째, 지구중심 이하의 용도지역 변경을 포함하지 않는 지구단위계획의 재정비와 권장용도 변경, 차량진출입 불허구간, 일정 규모 이하의 공동개발 변경 등과 같은 경미한 변경의 범위를 확대하는 것을 검토할 수 있다.

셋째, 용도지역 변경은 서울시 권한으로 운영하는 것이 바람직하지만, 주민 생활에 불편을 초래하는 필지 단위의 소규모 불합리한 용도지역 변경 등은 서울시와의 사전 협의의 또는 승인 등을 전제로 자치구로의 권한 위임을 검토할 수 있다.

서울시 도시계획 결정과정에서 의견수렴 등 자치구 참여·협의장치 마련

서울시 도시계획 결정 과정에서 자치구 참여 및 협의 기회를 보장하기 위해서는 첫째, 도시계획위원회 등 위원회 심의 시 자치구 참여 및 발언 기회를 강화할 필요가 있다. 현행 도시계획조례의 위원장 사전승인 규정을 삭제하거나 신고로 개정하고, 구청장 등으로 참석 대상을 확대하는 것을 검토할 수 있다.

둘째, 서울시 차원의 정책 및 사업추진과정에서 자치구의 지원과 협조를 얻기 위해서는 초기 단계부터 자치구 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 또한 서울시와 자치구 간의 도시계획 관련 갈등 발생 시 협의·조율을 위해 도시계획 전문가와 시민사회 구성원으로 구성된 '(가칭) 도시계획 분쟁조정위원회'를 설치·운영하는 방안을 고려할 수 있다. 셋째, 서울시와 자치구 간의 소통과 이해를 통해 상호 신뢰를 회복하는 것도 중요한 과제이다. 이를 위해 서울시와 자치구(권역별) 도시계획 담당 부서가 참여하는 워크숍을 정례화하여 서울시와 자치구 도시계획 관련 현안과 이슈, 애로사항 등을 공유하고, 상호협력 방향을 모색해 나가는 것이 필요하다.

자치구 도시기본계획 제도화, 도시계획상임기획단 운영으로 역량 강화

자치구 도시계획의 권한 확대를 위해서는 자치구 도시계획의 역량 강화가 전제되어야 한다. 이를 위해 첫째, 서울시 생활권계획과 자치구 도시기본계획을 통합하여 자치구 도시계획 운영의 자율성과 기획기능을 강화할 필요가 있다.

둘째, 자치구 도시계획상임기획단을 정규 조직으로 설치·운영하고 역할과 기능을 강화해야 한다. 자치구 도시계획상임기획단은 도시계획 전문성을 기반으로 연속성 있게 업무를 수행할 수 있다는 장점이 있고, 향후 점진적인 권한 확대에 대비하여 자치구 도시계획 역량을 강화하는 효과를 얻을 수 있다.

셋째, 자치구 도시계획 관련 공무원의 업무 연속성과 전문성을 강화해야 한다. 자치구 공무원이 안정적으로 도시계획 분야에서 근무할 수 있도록 도시계획 직렬을 부활하거나, 서울시와 자치구 간 공무원들의 인사교류를 확대하여 상호 이해 증진을 통한 역량 강화를 도모할 필요가 있다.

논의체계 구축 - 분권화 로드맵 수립 - 실행 순으로 도시계획 분권화 추진

서울시 도시계획의 실질적인 분권화를 위해서는 단계적 접근이 필요하다. 이를 위해 서울시, 자치구, 도시계획 전문가 등으로 구성된 협의체를 구성하여 도시계획 분권화를 위한 논의체계를 구축하고, 단계별 분권화 로드맵을 마련하여 실행할 필요가 있다. 단계별 로드맵에 따라 자치구로 이양(위임)이 가능한 도시계획 사무를 지속적으로 발굴하여 시행하는 것이 필요하다.



[그림 3] 서울시 도시계획 분권화의 단계별 추진 방향