

# 都市計劃에 있어서 住民參與의 制度化方案

## — 計劃樹立過程을 中心으로 —

夫 萬 根\*

### 目 次

1. 序 論
2. 都市計劃 및 住民參與의 意義
  - 1) 都市計劃의 意義
  - 2) 住民參與의 意義
3. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 必要性
4. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 內容
  - 1) 外國의 住民參與 內容
  - 2) 韓國의 住民參與 內容
5. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 限界와 問題點
  - 1) 一般的인 限界와 問題點
  - 2) 都市計劃法規上의 問題點
6. 自治時代 都市計劃의 方向과 住民의 役割
  - 1) 人間中心的 都市計劃으로의 轉換
  - 2) 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民의 役割
7. 住民參與 節次와 手段의 制度化
  - 1) 法規上 住民參與 節次的 改善
  - 2) 住民參與 手段의 改善
    - (1) 住民意見 聽取範圍의 擴大
    - (2) 公聽會制度의 改善
    - (3) 都市計劃委員會制度의 改善
8. 住民參與 要件의 制度化
  - 1) 計劃機能의 分權化
    - (1) 住民參與를 위한 分權化 方向
    - (2) 地方政府에 의 計劃高權 賦與
  - 2) 情報公開의 制度化
    - (1) 都市計劃 樹立에 있어서 情報公開의 必要性
    - (2) 地方政府의 情報公開 實態와 問題點
    - (3) 地方政府의 情報公開 制度化 方案
9. 結 論

\* 法政大學 行政學科 副教授

## 1. 序 論

도시는 都市住民의 定住空間임과 동시에 生活空間이기 때문에 都市開發은 주민들이 滿足할 수 있는 쾌적하고 안전한 삶의 터전을 마련하고 都市의 變化를 바람직한 방향으로 유도하는 것을 目的으로 삼고 있는데 이러한 都市開發의 기본적인 틀로서 機能하는 것이 바로 都市計劃이다.

都市計劃은 도시에 있어서 人間의 住居와 活動機能을 效率的, 合理的으로 空間에 배치하는 過程으로서 그 속에는 地域의 形成과 規制에 관한 內容이 담겨지게 되므로 都市住民들의 利害關係에 직접·간접으로 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 都市計劃은 그 計劃의 결과에 영향을 받게 될 住民들의 실질적 참여를 통해 그들의 所望과 欲求를 반영하여 樹立·執行되어야 한다.

그러나 지금까지 우리나라의 都市計劃 수립과정에 있어서 住民參與는 制度的으로는 물론 실제의 運營面에서도 많은 限界와 문제를 가지고 있다. 지난 60년~70년대의 都市行政은 總量的 成長中心의 가치관과 能率中心의 思考方式에 지배됨으로써 민주적 都市行政體系의 형성은 큰 制約을 받아 왔다. 특히 그 중에서도 都市計劃行政은 傳統的으로 合理性을 전제로 하고 事實에 바탕을 둔 專門性, 經濟性, 技術性에 입각한 計劃을 추구하는 데 正當性을 두고 있기 때문에 計劃에 직접 영향을 받게 되는 住民의 同意와 參與가 거의 배제되고 公務員과 計劃家 중심으로 이루어져 왔다.

한편 1980년대에 들어와서는 都市計劃 樹立 過程에 住民參與制度가 도입되었으나 그 내용이 都市基本計劃 수립시의 公聽會와 都市計劃 입안시의 供覽에 의한 住民意見 청취 정도에 국한되고 있고, 그나마 청취된 住民意見의 계획에의 反映 여부는 전적으로 計劃官廳의 裁量에 委任되고 있기 때문에 制度運營이 형식화되고 있으며 市長, 郡守가 아닌 자가 立案하는 都市計劃에 대해서는 意見聽取마저 制度化가 되지 않고 있다.

따라서 현행 都市計劃 수립과정에서의 住民參與는 주민들의 欲求를 바탕으로 地域與件에 적합한 計劃을 수립한다는 참여의 본래적 機能을 다하지 못하고 있으며, 오히려 公務員과 計劃家가 行政的 觀點에서 만든 計劃에 대한 주민의 支持와 協助를 얻기 위한 手段으로 이용되는 경우가 적지 않다. 또 우리나라의 都市計劃 決定體制는 官治의 論理에 따라 「國家의 都市計劃」의 성격을 강하게 띠고 있기 때문에 計劃樹立과 집행에 있어서 地方自治團體의 主體性이 크게 제약되고 있다.

즉 都市計劃(再整備)은 市長 또는 郡守가 입안하여 道知事를 거쳐 建設部長官이 決定하고 있는데다 立案過程에 있어서도 中央에서 示達된 要領대로 확일적으로 작성되기 때문에 自治團體의 主體性이 거의 인정되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 이미 수립된 計劃을 執行하는 過程에서도 中央政府 또는 道の 承認이나 統制를 받아야 하는 경우가 적지 않다.

도시계획 수립과정에 있어서 住民參與는 意思決定을 합리화시키고 社會的 衡平性

을 확보하며 住民의 利害關係를 조정하는 效果를 가져온다. 또한 都市計劃의 기본적인 正當性은 그 計劃의 受容者인 주민들의 同意에 있다는 점에서 주민 참여는 計劃의 正當性을 확보하는 데도 기여하게 된다.

더구나 地方自治時代를 맞아 주민들의 參與欲求가 분출되고 지방행정 制의 分野에서 民主化의 요구가 팽배해지고 있는 現 時點에서 都市計劃 수립과정에서 實질적인 住民參與는 바로 計劃의 民主化를 기할 수 있는 최선의 方法이기도 하다.

따라서 都市計劃 수립에 있어서 住民參與는 앞으로 더욱 活性化되어야 할 것인 바, 이를 위해서는 現行 주민참여의 節次와 手段上의 문제점을 改善하고 參與要件을 強化시켜 나가지 않으면 안된다. 이러한 觀點에서 이 研究는 都市計劃을 수립함에 있어서 住民參與의 活性化를 위한 制度化方案을 모색하는 데 그 目的이 있다.

## 2. 都市計劃 및 住民參與의 意義

### 1) 都市計劃의 意義

도시계획이란 都市地域에서 都市計劃法에 따라 작성되는 行政計劃인바, 法的 개념으로서의 도시계획은 도시계획 구역과 그 구역 안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 公共의 안녕질서와 公共福利의 증진을 위한 토지이용, 교통, 위생, 산업, 보안, 국방, 후생 및 문화 등에 관한 계획을 말한다. 그런데 都市計劃法에 의하면 都市計劃은 구체적으로 다음과 같은 세 가지로 구분되고 있다.<sup>1)</sup>

첫째, 도시계획은 地域·地區 또는 區域의 指定 및 變更에 관한 계획으로서 도시계획법에서 규정하는 用途地域에는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역의 네 가지가 있으며, 用途地區에는 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 防火地區, 교육 및 연구지구, 보존지구, 特定家口整備地區 등 12가지가 있다. 한편 區域에는 특정시설 제한구역, 市街化 造成區域, 개발제한구역 및 개발예정구역의 네 가지가 있는데 도시계획은 이러한 地域·地區·區域을 지정하거나 변경하는 계획이다.

둘째, 도시계획은 都市計劃施設의 設置·整備·改良에 관한 계획이다. 도시계획법에서는 도시계획시설로서 도로, 광장, 주차장, 자동차 정류장, 철도, 고속철도, 하천, 운하, 항만, 녹지, 공원, 운동장, 遊園地, 학교, 도서관, 市場, 수도, 하수도, 전기공급시설, 流通業務設備, 防火設備 등의 시설을 규정하고 있는데 도시계획은 이러한 都市計劃施設을 적정하게 配置하거나 整備·改良하는 계획이다.

셋째, 도시계획은 土地區劃 整理事業, 일단의 住宅地 造成事業, 一團의 공업용지 조성사업, 재개발사업을 포함하는 都市計劃事業에 관한 계획이다.

1) 都市計劃法 第2條 참조.

도시계획법에 의하면 도시계획은 都市基本計劃, 都市計劃(再整備), 都市事業計劃으로 구분되고 있으며, 특별법에 의한 도시계획으로서 都市再開發法에 의한 재개발기본계획, 管理對象計劃이 있고 住宅建設促進法에 의한 아파트지구개발계획, 宅地開發促進法에 의한 택지개발계획, 건축법에 의한 건축계획이 있다.

도시계획법에 의한 都市基本計劃은 上位計劃인 國土利用計劃의 指針을 수용·발전시켜 도시의 장기적 發展方向과 未來象을 제시하는 것으로서 그 내용이 物的 측면에 국한하지 않고 사회·경제적 측면을 포괄하는 長期計劃(20년)이며,<sup>2)</sup> 都市計劃(再整備)은 도시기본계획의 지침을 수용하여 도시의 구체적 開發 및 規制를 행하기 위한 계획이다. 일반적으로 10년을 계획기간으로 하는 物的計劃으로서 計劃決定이 곧 일반시민의 건축행위에 대한 法的拘束力을 수반한다는 의미에서 계획내용이 도시기본계획에 비해서 법적 구체성을 담고 있다.

한편 都市事業計劃은 都市計劃의 지침을 수용하여 事業施行을 하기 위한 特定對象計劃으로서 도시계획법에서는 토지구획정리사업, 一團의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 재개발사업을 都市計劃事業으로 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 住民參與의 意義

주민참여는 아직 그 意味·內容·範圍에 관하여 合一點이 발견되지 아니한 未確定概念이라고 할 수 있는데 이는 주민참여가 각 國家, 각 時代의 현실적 요청에 相應하여 경험적으로 발전되어 온 것이기 때문이다.<sup>4)</sup>

住民參與는 지금까지 여러 가지 입장과 側面에서 그 定義가 시도되어 왔는데 이들을 整理하여 보면 參與의 主體·效果·過程의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.<sup>5)</sup> 첫째는 종래 政治·行政過程에서 疎外되었던 소수집단 및 일반주민 등을 정치·행정과정에 참여시키자는 의미의 定義(C.R.Arnstein, E.S.Cahn, S.Verba 등)로서 이는 참여의 主體에 중점을 두고 주민참여를 규정한 것이다.

둘째는 住民運動의 진전에 따라 政府에 대한 보다 많은 應答性과 責任性을 요구하는 의미의 定義(C.W.Graves, R.R.Alford, D.Smith 등)로서 이는 참여의 效果에 초점을 맞춘 주민참여라고 할 수 있다.

셋째는 政策의 決定 및 執行에 있어서 행정의 公開性과 주민들의 接近性을 증진시키고자 하는 뜻의 定義(E.M.Burke, H.D.Harrel 등)로서 이는 참여의 過程에 중점을 두고 주민참여를 규정한 것이다.

2) 國土開發研究院編, 都市計劃便覽, 1984, p.25.

3) 都市計劃法 第2條 第1項 第1號 大目 참조.

4) 崔昌浩, 地方自治制度論, 三英社, 1988, p.587, 註 1) 참조.

5) 岩崎忠夫, 住民參加論(東京:第一法規), 1984, pp.32~34 참조.

이상의 定義를 종합해 볼 때 주민참여란 「지방자치단체 또는 그 機關의 政策決定 또는 집행과정에서 직접적이고도 공식적인 權限을 가지지 아니한 一般住民들이 그 決定 및 執行에 영향력을 행사하기 위하여 직접·간접으로 참여하는 행위」라고 하겠다.<sup>6)</sup> 이에 따라 本稿에서 다루는 都市計劃過程에서의 주민참여란 「一定한 都市地域에 거주하는 一般住民(市民)들이 그들의 生活環境에 영향을 미치는 都市計劃의 수립 및 집행과정에 영향을 미치기 위하여 직접·간접으로 참여하는 일련의 행위」라고 定義하고자 한다.

이러한 住民參與가 1960년대 이후 美國, 日本을 비롯한 여러 나라에서 중요 관심사로 등장한 이유는 行政이 公共目的을 추구하는 動態的 과정이며, 이런 過程 속에서 직접적이고 공식적인 權限을 가지지 아니한 一般住民들이야말로 行政의 基本的 主體여야 한다는 당연한 사실에 대한 認識이 새로워졌기 때문이다.<sup>7)</sup>

住民參與는 두 가지 性格을 가지고 있다. 첫째, 주민참여는 政治過程보다는 주로 行政過程에 참여하는 데에 중점을 둔 것이라고 할 수 있다. 주민참여를 廣義로 본다면 政治 및 行政參與를 포괄하는 의미로 理解될 수 있지만 오늘날의 참여문제는 行政國家體系 속에서 그 職務가 전문화·기술화되고 肥大해져 사실상 민주적 統制圈의 밖에 있다시피한 官僚의 정책결정 및 집행과정에 住民이 계속적으로 참여하여 이를 統制함으로써 官료조직의 對民 行政責任을 확보하여 진정한 民主主義의 復活을 기하고자 하는 데 있다.<sup>8)</sup> 따라서 오늘날의 주민참여의 본질은 어디까지나 주민의 行政的 參與에 중점을 두고 있는 것이라고 하겠다.<sup>9)</sup>

둘째, 주민참여는 住民과 行政의 雙務的 協力關係라는 것이다. 주민참여는 주민이 地方自治團體의 정책결정 및 집행과정에 참여하여 그 영향력을 行使하는 行爲이기 때문에 이는 주민의 일방적 행위만으로는 이루어질 수 없으며 行政機關의 協력이 相應하지 않으면 안 된다는 점에서 주민참여는 주민과 行政의 相互的 交流와 雙務的 協력을 그 기본성격으로 하는 것이다.<sup>10)</sup>

6) 住民參與를 市民參與라고도 한다. 兩者의 관계에 관해서는 서로 區別하는 見解와 그렇지 않은 견해가 있다. 양자를 구별하는 입장에서의 市民參與는 일반적으로 主權淵源者로서의 市民의 政治·行政참여, 특히 일정한 地域이나 개별적 利益을 前提로 하지 아니하고 市民 전체의 利益이나 일정한 理念을 중심으로 하는 政治·行政참여를 말한다. 또한 때로는 특별히 都市市民의 政治·行政參與를 지칭하기도 한다. 이에 비해 住民參與는 地方自治團體의 주민이 當該 自治團體의 特定事務나 사업의 決定·執行過程에 개별적 利益 또는 비교적 좁은 地域單位의 共同利益을 중심으로 參與하는 것을 말한다. 그러나 市民參與와 住民參與는 실제에 있어서는 同義語로 쓰이는 경우가 많고, 理論的으로도 前者가 後者를 包括하기도 하고 그 반대의 경우도 있기 때문에 이를 엄밀하게 區別하기란 어려운 일이다. 따라서 여기서는 兩者를 같은 意味로 이해하고 住民參與라는 用語로 統一해 쓰려고 한다. 이에 대해서는 岩崎忠夫, 上掲書, pp.37~39, 崔昌浩, 前掲書, p.588 참조.

7) W.L.Morrow, *Public Administration: Politics and the Political System*, 2nd ed. (New York: Random House), 1980, p.269.

8) R.J.Pranger, *The Eclipse of Citizenship: Power and Participation in Contemporary Politics* (New York: Holt, Reinhart and Winston, Inc.), 1968, pp.5~12 참조.

9) 西尾勝, 行政過程における對抗運動: 住民運動についての一考察, 日本政治學會編, 政治過程の理論と現實(東京: 岩波書店), 1974, p.69.

10) 崔昌浩, 前掲書, p.590.

### 3. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 必要性

도시는 市民들이 모여사는 定住空間이고, 그 곳에서 다양한 활동을 영위하고 있는 生活空間이기 때문에 都市의 住民들이 만족할 수 있는 쾌적하고 안전한 삶의 터전을 마련하고, 그러한 방향으로 都市의 변화를 誘導하는 의도적 努力이 都市開發의 요체라고 할 수 있으며, 이러한 도시개발의 기본방향이 되는 것이 바로 都市計劃이다. 따라서 住民들이 滿足할 수 있는 도시의 변화를 추구하기 위해서는 무엇보다도 먼저 지역적 條件과 住民의 欲求에 바탕을 둔 都市計劃이 수립되어야 될 것인바 도시계획수립에 있어서 住民參與가 필요한 이유는 바로 여기에서 찾을 수 있다.

계획수립과정에서 주민참여가 必要한 이유에 대해서는 많은 학자들이 意見을 제시하고 있다. 예컨대 R.M.Kramer 와 H.B.Spiegel 은 ① 情報를 제공받기 위하여, ② 助言과 자문 및 協商을 하기 위하여, ③ 共同으로 計劃하기 위하여, ④ 행정을 통제하기 위하여 住民參與가 필요하다고 하고 있으며, C.W.Stenberg 는 ① 市民權을 향상시키고, ② 事業計劃에 대한 住民의 支持를 획득하며, ③ 주민들에 의해 表明된 都市社會의 요구와 중요사항을 充足시키고, ④ 경제적·사회적·정치적 單位로서의 近隣地區에 대한 인식을 발전시키기 위해서 필요하다고 하고 있다.<sup>11)</sup>

한편 E.Gil 과 E.Lucchesi 는 그 필요성을 ① 政府의 意思決定에 영향력을 행사할 수 있는 權利를 시민에게 부여하고, ② 社會安定의 유지에 기여하며, ③ 公益을 보호하고, ④ 個人的 疎外意識을 감소시키는 데 있다고 하고 있다.<sup>12)</sup> 이와 같은 여러 學者들의 見解를 종합하고 도시계획 수립과정에 있어서 行政과 住民의 兩側面을 고려할 때 住民參與는 다음의 몇 가지 點에서 그 必要性을 지적할 수가 있다.

#### 가. 住民(市民)의 主體的 地位 認定

도시계획수립에 있어서 주민참여는 住民이 그 과정에 능동적으로 참여함으로써 國民主權의 原理에 의한 行政權의 담당자로서의 主體的 地位를 확보할 수 있다는 것이다. 小高剛은 오늘날 議會를 통한 政策決定過程에의 統制機能이 상대적으로 저하되는 것과 관련하여 행정과정중에 주민의 主體的 意思가 어떤 형태로 수립되는가 하는 것은 國民主權의 원리에 實質을 부여하는 중요한 관건이 된다고 강조하고 있다.

11) C.W.Stenberg, Citizens and the Administrative State: From Participation to Power, Public Administration Review, Vol. 32, No.2 (1972), pp.191~193 참조.

12) E.Gil and E.Lucchesi, Citizen Participation in Planning (London: William Heineman Ltd.), 1981, p.555.

이어서 그는 종래의 行政節次가 行政廳의 위법부당한 權限行使를 방지하는 權利侵害의 문제로 이해되는 데 반하여 計劃行政에서의 行政節次는 구체적인 정책결정에 있어서 住民의 의사를 반영하는 節次的 보장을 통해서 住民의 發議를 具體化하고 그로써 개인의 權利·利益을 적극적으로 형성하고 보호하는 것이 기대되고 있다면서, 예컨대 都市計劃에 있어서 計劃內容의 合理性과 實效性を 확보하기 위해서는 住民의 意見聽取가 불가결의 요소인 바, 그것은 計劃區域內的 土地의 開發促進을 목적으로 관계주민에게 權利規制를 가함으로써 權利者에게 침해한 영향을 미치게 되므로 그 決定主體는 地域住民이어야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>13)</sup>

#### 나. 計劃樹立을 위한 意思決定의 合理化

도시계획과정에 있어서 住民參與는 計劃을 위한 意思決定을 합리화할 수 있다는 것이다. 참여는 의사결정을 둘러싼 주민들의 주장과 都市社會의 문제 등 각종 爭點들을 討論의 場으로 끌어들이 情報의 相互交換을 함으로써 정보수집 및 정보전파기능을 통해서 情報量과 정보의 正確度를 향상시킨다.<sup>14)</sup> 따라서 주민참여는 行政이 當該 都市에 필요한 開發需要와 波及效果 등에 보다 세심한 인식을 갖도록 하여 計劃의 결과에 영향을 받으며 生活해야 할 住民과 그들에 대하여 책임을 지고 있는 公務員간에 相互交互의 의사소통에 도움이 됨으로써 計劃目標을 地域社會의 欲求에 더욱 부합되도록 하고 합리적인 意思決定에 기여하게 된다.

#### 다. 計劃의 正當性 확보

도시계획과정에서의 주민참여는 專門家의 支配를 거부하고 다수의 이익을 대표하는 目標設定과 選擇의 正當性을 부여하는 데 의미가 있다. 都市計劃에 있어서의 基本的 正當性은 그 계획의 受容者인 주민들의 同意에 있다. 도시계획의 기본방향을 當該 住民의 의사에 따라 設定하고 利害關係者의 의견을 수렴하여 계획내용에 채택할 수 있는 節次的 構造를 확립하는 것은 그 民主的 正當性을 확보하는 동시에 계획의 實效性을 제고시키는 요체가 될 것이다.

때문에 計劃過程에 있어서의 住民參與의 요청은 계획의 민주적 正當性을 확보하고 그 實效性을 제고시킬 수 있다는 점에서 더욱 강조되는 것이다. 同意의 과정은 權限과 責任이 균형을 이루는 試圖로서 同意는 權限을 인정함으로써 行政이 公益을 실현할 수 있게 된다. 住民參與의 본질적 要素는 參與者 및 參與領域에 영향을 주는 內·外的 權力源과 同意를 결부시키는 일이다. 이와 같은 방법으로 計劃의 努力이 正當化되고<sup>15)</sup> 그 權威가 밀으로써

13) 小高剛, 計劃行政と 行政過程, 公法研究, 第 36 號, 日本公法學會, 1974, p.153.

14) 吳熙煥, 國力伸張과 住民參與, 地方行政, 1981년 11월호, 大韓地方行政共濟會, p.58.

15) 金始英, 參與計劃의 新模型, 嶺南大 博士學位論文, 1984, p.20.

터 정당화될 수가 있다.

## 라. 住民의 健全性 向上

개인과 社會의 健全性 增大는 公同적 問題解決의 經驗으로부터 기대되는 것이기 때문에 利害關係를 달리하는 주민들이 도시계획 수립과정에 참여하여 문제를 公同으로 解決하는 것은 住民의 健全性을 提高시키는 데 기여하게 된다.

개인은 參與를 통해 가장 적절한 行政過程이 무엇인가를 스스로 인식하고 또 選擇할 수 있게 되며 社會的過程을 효율적으로 유도하는 價値가 무엇인가를 알 수 있게 한다. 이런 점에서 참여는 市民個個人의 健全性을 향상시키며 發展의 出發段階가 된다. C.Argyris는 都市社會에 있어서 住民參與의 體制的 機能에 관한 Erikson 등 여러 학자의 연구결과를 종합하여 主體的 참여활동은 受動的 社會에서 積極的 社會로 이행하는 출발점이 된다고 하고 있다.<sup>16)</sup>

## 마. 住民利害의 調整과 協同의 增進

計劃過程에 주민참여가 요청되는 실질적 문제의 하나는 계획에 관련된 個個의 利害關係를 어떻게 조정하며 全體利益과의 統合·調和를 실현하느냐에 있다. 이런 점에서 住民參與는 그 計劃內容에 민감한 利害關係를 갖고 있는 주민들이 참여하여 對話와 討論을 통해 그들의 利害를 調整하고 全體意思와 公益에 도달하게 하여 주민간의 協同增進에도 기여하게 된다.

주민참여의 최근의 傾向을 보면 비단 行政主體와 주민간의 문제를 해결하는 데 만족하지 않고, 나아가 주민간의 利害나 意見의 相衝·對立을 조정하는 데 활발히 이용되고 있다. 이와 같은 주민의 利害調整 節次는 계획의 樹立과 執行에 있어서 행정기관과 關係住民 상호간의 說得的 機能과 權利·利益保護機能을 담당하게 된다.<sup>17)</sup>

## 바. 社會的 衡平性의 확보

계획수립과정에서의 주민참여는 그 계획의 집행에 있어서 住民의 자발적인 協助를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 疎外된 주민에게 活力을 고취시키는 한편 社會的 衡平性을 확보할 수 있게 한다. 주민참여는 주민 자신이 生活과 環境을 통제한다는 能力面에서 자신의 信賴를 증대시킴으로써 심리적 滿足을 얻게 되어 疎外意識을 완화시키며, 傳統的·能率的·客觀的 행정의 피해자가 되기 쉬운 사회적 弱者, 貧困者들의 참여는 그들이 갖고 있는 無力感 내지 被害感을 극복할 수 있어 보다 큰 地域社會에로의 통합은 물론 그들의 教育·訓練에도 기여할

16) C.Argyris, *Understanding Organizational Behavior*, 1960, pp.8~9.

17) 徐元宇, *現代行政法論(上)*, 博英社, 1983, pp.216~217.

수 있게 된다.

社會的 衡平이 統治와 公共管理에 있어서 주민들에게 均等한 奉仕를 강조하는 것이라고 할 때, 이 형평성은 平等을 근거로 하는 주민참여를 통해서 實現될 수 있는 것이다. 따라서 政治的·經濟的·社會的으로 무력하고 組織化되지 못한 弱者들을 도시계획과정에 참여시켜 그들의 選好를 表明하고 행정의 이에 反應하는 것은 社會的 衡平을 확보하는 수단이 되는 것이다.

## 4. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 內容

### 1) 外國의 住民參與 內容

현재 先進外國에서는 도시계획 수립과정에서 住民參與가 활발히 이루어져 參與制度가 定着化되고 있다. 주요 外國의 都市計劃에 있어 住民參與의 內容을 當該 國家의 도시계획에 관한 法令상의 規定을 중심으로 고찰해 보자.

#### 가. 英 國

英國의 도시계획에는 都市 및 地方計劃法(1968)에 의해 County가 작성하는 基本計劃과 기초자치단체가 작성하는 地方計劃이 있는데 이 중 基本計劃은 地方議會의 의결을 거친 후 主務長官의 認可를 필요로 하지만 地方計劃은 當該 自治團體의 의결로 決定하게 된다.<sup>18)</sup>

먼저 基本計劃의 경우를 보면 一般住民과 住民團體의 참여는 계획의 초기단계에서부터 이루어진다. County는 基本計劃의 立案을 위한 기본방침이 정해지면 이의 시행을 위한 政策과 試案을 마련, 하나의 豫備報告書로 작성된다. 이 豫備計劃을 공고하여 주민들로부터 意見을 접수하고 計劃案에 필요한 조정을 한 다음 公청회를 개최하여 다시 住民의 意見과 論評을 듣는다.

그 후 公청회에서 진술된 내용을 토대로 선정된 事項에 대한 評價와 勸告事項을 포함하는 最終計劃案을 작성하여 環境長官에게 제출하는데 環境장관은 承認에 앞서 豫備決定書를 작성하고 관계기관과의 協議를 거친 후 계획을 승인한다.<sup>19)</sup> 그런데, 최종계획안을 環境장官에게 제출할 때에는 計劃當局이 住民의 意見에 따라서 어떻게 계획을 수립했는가, 왜 表明된 주민의 의견을 反映하지 않았는가를 기재한 주민참여에 관한 報告書를 동시에 제출해야 하며 이 때 주민이나 住民團體는 그 最終計劃案에 대한 찬성이나 반대의 의견을 環境장官에게 제출할 수가 있다.<sup>20)</sup>

18) 大久保昌一, 有機的 都市論 (東京: 都市文化社), 1989, p.197.

19) 大韓國土計劃學會編, 都市의 計劃과 管理, 集文堂, 1987, p.470.

20) 木村仁·城野好樹 編著, 都市政策 (東京: きょうせい), 1984, p.391.

英國의 基本計劃 樹立과정에서의 주민참여의 단계는 計劃弘報단계, 爭點喚起단계, 調查단계, 相讓단계 등 크게 넷으로 구분할 수 있다. 計劃弘報단계는 計劃當局의 構想을 각 기관과 一般住民에게 알리는 단계로서 計劃에 대한 반응을 들으려고 하는 것이 아니라 주민참여의 첫 단계로서 계획의 개념, 性格 등을 소개하는 것이라고 할 수 있다. 爭點喚起단계는 도시 계획의 範圍와 機能, 계획준비과정, 주민의 意見陳述機會, 餘他計劃과의 관계를 밝힌 자료를 일반주민과 관계기관에 배부하고 爭點에 대한 反應을 듣는 단계이다.

이어서 세 번째인 調查단계는 爭點喚起段階에서 얻은 명백하지 못한 反應과, 계획이 기대 하려고 했던 反應을 비교·검토해서 앞으로 취할 計劃活動에 있어서 구체적인 문제를 연구하여 住民과 각 기관에 설명하는 단계이다. 네 번째의 相讓단계는 計劃決定을 위한 住民參與의 최종단계로서 計劃이 포함한 政策과 提案들, 또 住民을 비롯한 각 기관의 見解와 選好를 表明할 기회 등을 弘報하여 이에 대한 反應을 청취하는 단계이다.

지금까지 基本計劃 수립과정에서의 住民參與에 대해 알아 보았는데, 또 하나의 계획인 地方計劃 역시 基本計劃과 마찬가지로 計劃樹立時에 一般住民과 住民團體들을 참여시키고 있으며 특히 代案의 설정 및 計劃案의 검토과정에서 많은 참여 기회가 주어진다.

즉 計劃機關이 지방계획수립을 위한 地域調查를 통해 住民의 欲求를 청취하고 調查資料가 이용가능하게 되면 代案을 설정하고 代案別로 비교·평가를 해야 하는데 이 단계에서 住民의 의견을 듣고 있다. 다음으로 計劃案의 선택단계는 住民參與過程에 있어서 가장 중요한 단계로서 地方新聞의 활용, 會合, 展示會와 公청회 등 여러가지 住民參與技法을 이용하여 주민의 의견을 수렴하고 이를 計劃에 반영하게 된다.

#### 나. 西 獨

西獨에 있어서 都市計劃수립시의 住民參與는 西獨聯邦建設法 제 3조에 따라 計劃樹立의 초기단계에서 事前的 參與가 이루어진다. 基礎自治團體인 Gemeinde의 議會는 上位計劃의 指針 및 그 地域의 변화된 與件을 감안하여 도시계획을 수립할 것을 議決하고 行政當局은 議會가 작성한 政策方向을 토대로 都市計劃草案을 작성하는데 이 때 一般住民과 團體의 참여가 이루어진다. 이 단계의 市民參與는 계획당국이 제시한 計劃의 일반목표, 背景에 대한 見解 表明으로서 이는 의견진술이나 討議를 통해 이루어진다.<sup>21)</sup>

Gemeinde 議會는 이 計劃草案을 접수한 후 1개월에 걸쳐 住民에게 供覽시키고 住民들은 기간내에 자신의 意見을 제출한다. 그 후 議會는 제출된 의견을 검토한 후 計劃에의 反映 여부를 결정하고 意見을 제출한 주민에게는 개별적으로 反映結果를 통지하게 되며 計劃草案에 대한 조정을 거쳐 條例로서 計劃을 의결하고 최종계획안에 未反映된 住民意見에 대한 理由書를 첨부하여 上級行政廳에 計劃承認을 申請함으로써 실질적인 住民參與가 이루어지도록 하고 있다. 한편 上級行政廳은 제출된 計劃案의 適法性 여부만을 검토한 후 3개월 이내에 계

21) 石琮順, 地域計劃의 民主化方案에 관한 연구, 論文集, 제 22집 (人文·社會科學篇), 檀國大學校, 1981, p.212.

획을 승인한다. 22)

#### 다. 日 本

日本の 도시계획은 都市計画法의 규정에 의해 기초자치단체인 市町村에 관계되는 계획은 市町村에서 수립하고, 市町村의 區域을 넘는 廣域化에 대처하기 위한 計劃은 광역자치단체인 都道府縣의 知事が 수립한다.

먼저 市町村이 수립하는 도시계획의 경우를 보면 市町村이 都市計劃區域 안에서 실시한 基礎調査를 토대로 課題, 基本方針 등을 정하여 都市計劃原案을 수립하는데 이 때 필요에 따라 관계주민, 權利者의 의견을 반영하기 위한 公聽會를 개최한다. 市町村長은 都市計劃原案을 地方自治法の 규정에 따라 설치된 市町村都市計劃審議會에 회부하여 검토하게 한 후 計劃을 수립하는 요지를 공고하여 2주일간의 供覽期間을 가지며 住民은 이 기간내에 意見書를 제출할 수 있다.

공람후에 市町村은 都市計劃案을 확정짓고 都道府縣知事에게 承認을 요청하는데 都道府縣知사는 이 때 都市計劃地方委員會의 자문을 얻고 承認을 결정한다. 한편 都道府縣知事が 수립하는 도시계획 역시 原案작성시 필요하다고 인정될 때에는 公聽會를 개최하며 計劃內容의 公告와 함께 供覽期間을 설정하여 관계 주민들로 하여금 意見書를 제출할 수 있게 한다. 그 후 計劃原案은 都市計劃地方審議會의 심의를 거쳐 計劃案으로 확정짓고 建設大臣의 認可를 받아 결정된다. 23)

#### 라. 美 國

美國의 도시계획 수립과정에서는 그 계획에 의하여 영향을 받게 되는 住民들이 다양한 經路를 통하여 情報를 접하게 되고 또한 여러 通路를 통하여 자기의 意見을 반영할 수 있는 機會를 갖는다. 주민들은 報告書, 圖面, 차트 등을 통해 都市基本計劃을 비롯한 각종 계획에 대한 情報를 얻게 되며 公聽會와 非公式會議 등을 통해 計劃機關과의 對話와 討論을 하게 된다.

또 計劃案 선택의 단계에서 住民들은 計劃委員會의 멤버로도 참여하여 都市內 각 집단의 이익을 대변하고 계획에 대한 檢討意見을 제시하며, 住民團體인 市民諮問委員會 등에서는 각각의 目的에 부합되는 계획의 수립을 위하여 여러가지 의견을 제시하고 政治力을 발휘하고 있다. 24)

22) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.480 참조.

23) 日本 都市計画法 第16條, 第17條, 第18條, 第22條.

24) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.491.

## 2) 韓國의 住民參與 內容

우리나라에 있어서 都市計劃의 樹立절차는 都市基本計劃과 都市計劃(再整備)의 두 가지로 大分되는데, 前者는 都市計劃法에 의한 行爲制限을 수반하지 않는 計劃樹立의 경우에, 後者는 法的 拘束力을 갖는 都市計劃의 경우에 해당한다.

### (1) 都市基本計劃 樹立節次와 住民參與 內容

都市基本計劃은 都市計劃區域이나 建設部長官이 認定 또는 承認하는 區域을 대상으로 市長 또는 郡守가 수립하여 建設部長官의 승인을 얻어야 한다.<sup>25)</sup> 도시기본계획의 樹立節次 및 住民參與 內容을 구체적으로 보면 다음과 같다.

(가) 都市計劃調查: 도시기본계획을 수립하기 위해서는 市長 또는 郡守가 당해 都市의 자연적·사회적·경제적 調查와 계획기술상 필요한 形態的·施設的 調査를 실시한다.

(나) 公聽會 開催: 도시기본계획을 수립하고자 할 때에는 公聽會를 열어 住民 및 關係 專門家로부터 意見을 청취하여야 하고 그 意見이 타당하다고 認定할 때에는 이를 計劃에 반영하여야 한다.<sup>26)</sup> 그런데 基本計劃의 수립과정에서 주민의 개별적인 意見청취 대신 公聽會를 개최하도록 規定한 것은 이 계획이 개별적인 利害關係者와의 調整을 목적으로 하는 것이 아니라 널리 住民의 의사를 반영시키고자 하는 節次이기 때문이다.<sup>27)</sup>

(다) 承認申請: 시장 또는 군수는 立案된 都市計劃案을 당해 市都市計劃委員會(市都市計劃委員會가 설치된 市에 한함)의 자문을 받아 道知事에게 申請하고, 道知事は 이를 都市計劃常任企劃團의 사전심사를 거쳐 地方都市計劃委員會(市도시계획위원회가 설치되지 않은 市에 한함)의 자문을 받아 建設部長官에게 承認을 申請한다.

(라) 도시기본계획의 承認: 건설부장관은 申請된 都市基本計劃案을 미리 관계 中央行政機關의 長과 협의하고 필요한 경우에는 國土開發研究院 등 專門機關의 자문을 얻은 후에 中央都市計劃委員會의 議決을 거쳐 施行한다.<sup>28)</sup>

(마) 公告와 供覽: 건설부장관은 都市基本計劃을 승인한 때에는 이를 市長 또는 郡守에게 送付하고 市長 또는 郡守는 이를 지체없이 公告하여 一般에게 供覽시켜야 한다.

### (2) 都市計劃 樹立節次와 住民參與 內容

都市計劃(再整備)은 당해 都市計劃區域을 관할하는 市長 또는 郡守가 立案한다. 다만 國家計劃에 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 建設部長官이 立案할 수 있다. 한편 市와 郡 또는 2 이상의 市나 郡의 行政區域에 걸치는 도시계획을 입안하고자 할 때에는 관계 市長 또는 군수의 협의에 의하여 共同으로 立案하거나 또는 입안할 자를 정한다.<sup>29)</sup> 도시계획의

25) 都市計劃法 제 10조의 2 제 1항.

26) 都市計劃法 제 16조의 2 제 1항.

27) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.41.

28) 都市計劃法 第 10條의 2 第 2項.

29) 都市計劃法 第 11條.

수립절차 및 住民參與 내용을 구체적으로 보면 다음과 같다.

(가) 都市計劃 調査 : 市長 또는 郡守는 도시계획구역안의 인구, 산업현황, 토지이용상황 등 도시계획의 입안에 관해 필요한 사항을 조사한다.<sup>30)</sup>

(나) 都市計劃의 立案 : 시장 또는 郡守가 都市計劃을 입안하고자 할 때에는 일정절차에 따라 그 내용을 一般에게 供覽하여 주민의 意見을 聽取하고 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 계획에 반영하여야 한다.<sup>31)</sup> 그런데 都市基本計劃과 달라서 都市計劃(再整備)의 수립과정에서 公聽會가 아닌 意見書提出制度를 취하는 이유는 이 때의 주민참여가 住民 및 利害關係者와의 異見調整을 목적으로 하므로 일정한 供覽期間을 설정하고 그 기간내에 意見을 서면으로 제출하도록 하여 도시계획의 입안에 반영하기 위해서이다.<sup>32)</sup>

(다) 承認申請 : 시장 또는 군수는 立案된 都市計劃案을 당해 市都市計劃委員會(市도시계획위원회가 설치된 市에 한함)의 자문을 받아 道知事에게 申請하며 道知사는 이 計劃案을 都市計劃常任企劃團의 조사와 地方都市計劃委員會(市도시계획위원회가 설치되지 않은 市에 한함)의 자문을 받아 建設部長官에게 決定申請을 한다.

(라) 都市計劃決定 : 건설부장관은 관계 地方議會의 意見을 들은 후 中央都市計劃委員會의 심의와 자문기관의 자문을 거쳐 都市計劃을 결정한다.<sup>33)</sup>

(마) 告示 및 供覽 : 건설부장관은 都市計劃(再整備)을 결정한 때에는 이를 지체없이 告示하고 決定된 都市計劃圖面을 市長 또는 郡守에게 送付하여 일반에게 供覽시켜야 한다.

이상에서 우리나라의 都市基本計劃, 都市計劃(再整備)의 수립에 있어서 그 節次와 住民參與規定에 대해서 고찰했는데 도시기본계획에 있어서는 公聽會, 都市計劃에 있어서는 立案段階에서의 住民意見 聽取, 決定단계에서는 地方議會의 意見聽取가 住民參與의 내용으로 規定되고 있다.

## 5. 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 限界와 問題點

도시계획 수립과정에서의 주민참여는 前述한 바와 같이 住民의 主體的 地位認定, 意思決定의 합리화, 正當性の 확보, 주민의 健全性 向上, 住民利害의 조정과 協同의 증진, 社會的 형성성의 확보 등 여러가지 면에서 肯定的 측면을 갖고 있으나, 동시에 限界와 적잖은 問題點을 내포하고 있음도 또한 사실이다. 都市計劃上的 住民참여의 한계와 문제점은 參與, 그 자체가 갖고 있는 것과 都市計劃法上的 規定에 의한 것 등 두 가지로 나누어 고찰할 수

30) 都市計劃法 第15條 第1項.

31) 都市計劃法 第16條의 2.

32) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.43.

33) 都市計劃法 第12條의 2 第4項.

있다.

### 1) 一般적인 限界와 問題點

E. Gil 과 E. Lucchesi 는 주민참여의 한계를 費用과 收益, 權力과 統制, 計劃家의 역할이라는 3개의 영역으로 나누어 고찰하고 있고<sup>34)</sup> 다른 學者들도 이에 대한 자기의 見解를 표명하고 있는데 일반적으로 볼 때 計劃過程에서의 주민참여는 다음과 같은 限界와 문제점이 지적되고 있다.

가. 參加住民의 資質問題 : 주민이 도시계획과정에 참여하려면 우선 문제의 所在에 관련된 基礎知識과 決定에 도달할 수 있는 能力을 갖추고 있느냐가 중요한 變數로 작용한다. 그런데 일반주민들은 도시계획에 관한 専門지식이나 經驗이 모자라고 時間, 技術, 情報 등을 충분히 가지고 있지 못하며, 자신에게 영향을 미치거나 利害關係가 없는 경우에는 關心이 결여되기 쉽다.

더구나 立法國家로부터 行政國家으로 전환되는 段階가 없었고 近代資本主義의 담당자로서 市民階級이 존재하지 않았던 우리나라의 경우는 社會的 責任感을 느끼고 전체이익을 고려하는 市民意識이 결여되어 있고 公共問題에 대한 주민의 적극적인 관심이 부족하여 실제의 주민참여에 制約要因이 되고 있다. 주민의 참여의식이 高度로 높다는 美國에 있어서도 국민의 3분의 1이 참여에 無關心하거나 소극적이며 60%는 방관자적인 입장이고 단지 5~7%만이 적극적인 參與를 하고 있다는 사실<sup>35)</sup>을 볼 때 民主意識이 낮은 우리나라의 경우는 더욱 심한 상태일 것으로 추측된다.

나. 住民參與에 따르는 費用問題 : 주민참여는 그 過程에서 많은 時間·費用 및 人力을 필요로 하며 그로 인하여 都市計劃의 決定이나 執行을 어렵게 할 경우가 있다. 주민참여에 있어서 주민은 대개 非專門家로서 民主적 訓練이 부족한 사람들이기 때문에 장기적 안목에서 이익을 分別하기 어려우며 자기 立場만을 고집하는 경우가 많고, 자기의 주장이 反映되지 않은 결정에는 協助하지 않으려는 경향이 있다.

다. 住民參與의 代表性·正當性 問題 : 도시계획과정에서의 주민참여는 참여하는 住民이 住民全體를 대표하고 있느냐에 의문이 있다. 일반적으로 參與를 적극적으로 활용하고 있는 주민은 地域엘리트들로서 다수의 一般住民을 대표하고 있다고는 할 수 없고 특정의 이익이나 關心을 대표하는 경우가 많다.<sup>36)</sup> 따라서 計劃의 決定內容이 편파성과 부분성을 띠

34) E. Gil and E. Lucchesi, op. cit., pp.567 ~ 571.

35) 宋樂憲, 韓國行政의 市民參與 活性化 方案에 관한 理論的 研究, 漢陽大 行政大學院 碩士學位論文, 1986, p.104.

36) 岩崎忠夫, 前掲書, p.67 참조.

어 公正性을 해치기 쉽고 또 參與住民이나 集團은 그들의 결정이나 활동결과에 대해서 法的 책임이 없기 때문에 代議性마저 저하시킬 우려가 있다.

라. 行政의 遂行能力 問題: 도시계획수립에 있어서의 주민참여는 住民意見을 최대한 반영하고 주민간의 妥協을 필요로 하므로 行政이 그 전문지식과 경험을 살리지 못하는 경우도 있기 때문에 計劃內容이 質的으로 저하될 우려가 없지 않다.<sup>37)</sup> 일반적으로 行政當局은 문제해결에 대한 정보를 一般住民들보다도 더 많이 가지고 있어 客觀的·技術的 基準에 근거하여 計劃行政을 할 수 있지만 일반주민들은 輿論에 의한 偏見과 先入觀念에 따라 행동할 소지가 많은 것이다. 전문화된 行政國家에 있어서 행정은 전문가인 官僚들에 의해 운영되는 것이 바람직한데 일반주민의 참여는 計劃이나 政策의 質을 저하시킬 우려가 있고 오히려 官僚들의 결정에 지장을 초래할 가능성마저 있게 된다.

마. 權力에의 吸收·包攝 問題: 주민참여는 權力에 吸收·包攝됨으로써 참여의 근본적 意義를 상실하고 행정기관이 작성하는 計劃이나 政策에 반발하는 住民들을 무마시키기 위하여 政略的으로 이용되기도 하고 계획이나 정책을 正當化하기 위하여 許容됨으로써 虛構化될 가능성이 있다. 또 住民參與가 행정부에 의해 吸收·包攝됨으로써 행정부의 民衆操作으로 이용될 위험성도 있다. 다시 말하면 주민참여는 계획이나 정책에 反撥하는 주민들을 무마시키거나 또는 주민들에게 責任을 전가시키는 수단으로 이용될 수도 있다.<sup>38)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 주민참여는 적잖은 限界와 問題點을 가지고 있음을 알 수 있다. 그런데 주민참여에 대한 이러한 批判은 參與, 그 자체가 지니고 있는 原理나 價値에 대한 비판이라기보다는 方法과 運營上의 미숙, 그리고 參與環境에 대한 지적이라고 보아야 할 것이다.<sup>39)</sup> 예컨대 能率의 면에서 볼 때 短期的·기계적 觀點에서는 주민참여가 극심한 非能率과 낭비를 초래하는 것으로 여겨지는 것은 사실이다.

그러나 住民의 需要를 제대로 파악하지 않고 일방적으로 樹立된 계획의 결과에 비록 費用·努力·時間의 세 가지 要因을 充足시켰다고 하더라도 주민의 滿足度를 충족시키지 못했다면 기계적 能率은 비록 높다고 해도 住民의 欲求를 반영해야 한다는 參與計劃 본래의 目的을 有效하게 달성하는 것은 아니다. 따라서 비록 短期的·기계적 能率觀에서 보면 非能率로 생각되지만 장기적 觀點에서 보면 住民의 관심과 理解 및 協助가 가져오는 乘數效果를 통하여 住民參與는 결국 能率을 가져오게 되는 것이다.<sup>40)</sup>

한편 주민의 전문적인 能力不足에 의한 限界와 문제점도 參與過程을 통하여 점차 向上될

37) 韓國地方行政研究院, 地方自治時代의 住民參與 擴充方案 研究, 1989, p.12.

38) 金洪基, 行政國家와 市民參與, 大旺社, 1983, p.467.

39) 邊東建, 韓國行政의 民主化를 위한 市民參與에 관한 研究, 法政論叢, 제 10 집, 國民大學校 法學研究所·社會科學研究所, 1988, p.596.

40) 姜瑩基, 地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究, 建國大大學院 博士學位論文, 1983, p.149 참조.

수 있고 行政府의 吸收·包攬 노력도 시민의 自存心과 自助의 자세로 어느 정도 克服될 수가 있다. E.S.Cahn은 「市民參與는 公害이다. 그것은 費用이 걸리고 時間이 낭비되고 效果를 약하게 할 것이다. 그러나 市民參與를 회피할 수는 없다」고 말하고 있다.<sup>41)</sup> 이같이 주민참여가 여러가지 限界와 문제점을 가지고 있음에도 불구하고 E.S.Cahn의 말대로 그것이 都市計劃過程에서 制度化를 회피할 수 없는 이유는 주민참여가 住民에 의한, 住民을 위한 都市計劃이 되어야 한다는 計劃行政의 民主化와 사회적 衡平을 확보하기 위한 불가결의 要素가 되기 때문이다.

## 2) 都市計劃 法規上의 問題點

韓國의 도시계획 수립과정에 있어서 住民參與는 도시계획법 등 關係法令의 規定에서 볼 때 많은 문제점을 가지고 있어 實質的인 참여에 制約을 초래하고 있다. 그 중 중요한 몇 가지를 지적하면 다음과 같다.

첫째는 住民意見聽取의 節次에 관한 문제이다. 都市計劃은 都市計劃法에 따라 원칙적으로 市長 또는 郡守가 입안하지만 國家計劃과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 建設部長官이, 필요에 따라서는 道知事도 立案할 수 있는데<sup>42)</sup> 이 때의 都市計劃案에 대해서는 住民意見의 聽取節次가 배제되어 있다는 점이다. 基礎自治團體의 입장에서 보면 建設部長官이나 道知事は 제3자에 불과한데 이 제3자가 立案한 도시계획에 대해서 意見聽取節次를 두고 있지 않음은 立法上의 不備라고 하지 않을 수 없다.<sup>43)</sup>

둘째는 聽取된 住民意見의 妥當性에 대한 判斷의 문제이다. 도시계획법에 의하면 計劃立案시 청구된 住民의 意見은 그 妥當性이 인정되는 때에 한하여 都市計劃에 反映하기 때문에<sup>44)</sup> 그의 妥當性 審査는 計劃官廳의 재량에 留保되어 있다고 하겠다. 또한 都市基本計劃의 承認申請시에 住民 및 專門家の 意見要旨를, 도시계획의 決定申請時에 주민이 제출한 意見書의 要旨를 함께 제출하도록 規定되고 있지만 그 意見의 반영여부도 역시 計劃官廳의 재량권에 좌우되고 있고 司法的 救濟對象이 되지 않는다는 데 문제가 있다.

셋째는 計劃目標의 設定段階에 있어서 公聽會가 개최되지 않고 있다는 점이다. 현행 都市基本計劃 樹立時의 公聽會는 計劃過程의 마지막 단계인 計劃案 선택과정에서 소수의 市民과 관계 전문가들이 참석한 가운데 한 차례 정도 개최되고 있기 때문에 일반주민의 욕구를 충분히 반영하기 어려운 실정이다. 計劃目標의 설정은 計劃對象都市의 현재 상태에 대한 진단과 社會的 價値判斷을 통해 계획의 課業을 확정하여 목표로 전환시키는 과정으로 計劃의 기초

41) H.B.Spiegel, *Citizen Participation in Urban Development*, 1968, pp.218 ~ 219.

42) 都市計劃法 第11條.

43) 李周熙, 私人에 의한 都市計劃統制에 관한 法理, 地方行政 研究, 제4권 제2호, 韓國地方行政 研究院, 1989, p.54.

44) 都市計劃法 第16조의2 참조.

가 되는 가장 중요한 段階인데도 주민의 意見을 널리 聽取하기 위한 公聽會를 개최하지 않고 있음은 문제이다.

넷째는 都市計劃委員會가 갖고 있는 문제이다. 都市計劃法에 따라 道에는 地方都市計劃委員會가, 大統領令으로 정하는 市에는 市都市計劃委員會가 설치되고 있는데<sup>45)</sup> 이 위원회가 審議機構가 아니라 諮問機構라는 데 한계가 있다. 뿐만 아니라 현재 委員會가 설치된 市는 32 개에 불과하고 나머지 市는 都市基本計劃의 승인신청과정 및 都市計劃의 決定申請過程에서 道에 설치된 地方都市計劃委員會의 자문을 받도록 되어 있어 都市計劃의 現地性과 自律性이 문제가 되고 있다. 또 委員會의 구성이 주로 關係公務員 우선이어서 순수한 住民代表는 극소수에 불과해 一般住民의 의견을 대변할 參與의 통로가 넓지 못한 데다 會議의 主宰와 운영도 計劃官廳의 長이 행하도록 되어 있어 그 객관성과 公正性의 保障에 문제가 있다.

## 6. 自治時代 都市計劃의 方向과 住民의 役割

### 1) 人間中心的 都市計劃으로의 轉換

중래 우리나라 都市計劃의 特征적인 接近態度로서는 크게 세 가지 문제점을 지적할 수 있다. 그것은 중래의 都市計劃이 ① 供給側面 위주로 접근되어 왔고, ② 都市를 특정기능을 수행하기 위한 道具로 인식해 왔으며, ③ 도시의 個性을 고려하지 않는 圖式的 接近을 해 왔다는 점이다.

먼저 供給側面 위주의 都市計劃은 住民의 需要를 고려한 都市環境의 質的 向上보다는 施設의 量的 供給에 중점을 두게 되는데 이는 行政이 모든 공급을 獨占하는 데 그 이유가 있다. 우리나라에서 都市環境을 조성하고 供給을 담당하는 것은 바로 行政官僚이며<sup>46)</sup> 都市住民은 사실상 疎外되어 왔다고 할 수 있다. 물론 都市基本計劃과 都市計劃의 수립과정에서 일부 參與의 길이 없는 것은 아니나 住民들이 公聽會나 供覽을 통해서 意見을 개진한다고 하더라도 그것의 計劃에의 反映與否는 前述한 바와 같이 전적으로 行政의 裁量에 달려 있고 주민들은 전혀 統制의 기회를 갖지 못하고 있다. 이 때문에 都市에서 살고 있으며 都市計劃을 통해 새롭고 바람직한 都市環境을 형성하는 데 主體가 되어야 할 住民들은 오히려 客體로 전락되고 있다.

한편, 都市를 道具로 인식하는 접근태도는 經濟的 合理主義에 입각하여 도시를 주로 特定

45) 都市計劃法 施行令 제 59조 別表 5 참조.

46) 康泓彬, 都市環境과 市民: 人間中心的 都市計劃을 위하여, 都市問題, 1981년 12월호, 大韓地方行政共濟會, p.62.

機能을 수행하도록 특별히 考案·製造된 수단으로 파악하는 것이다.<sup>47)</sup> 經濟的 合理主義에 바탕을 둔 都市計劃觀은 도시계획이 産業振興을 위한 수단으로 필요하고 그것에 의해서 經濟가 발전하면 生活基盤의 문제도 따라서 해결된다는 것이다. 그러나 도시를 道具로 취급하는 기계적 合理主義는 도시를 機能·役割·利益 등 추상적인 價値와 觀念에 치중하여 접근하기 때문에 실제의 都市計劃에 있어서는 都市民에 대한 人間主義的 요소에의 배려가 결여되고 空間의 획일화, 역사적 空間 등 超經濟的 價値의 파괴를 가져오는 요인이 되었다.

個性없는 圖式的 接近의 도시계획은 當該 都市의 성격과 個性을 규명하기 위한 基礎調查가 충분히 이루어지지 못하고 있는 데서 연유하는 것이다. 이 때문에 도시계획에 있어서는 都市性格을 上位計劃에서 제시하고 있는 내용을 기계적으로 수용하고 있고 象徴性 強化를 통한 도시의 個性을 具現하는 방안도 도식적인 象徴軸의 형성 등의 방법에 의존하고 있어<sup>48)</sup> 地域個性이 박탈되고 있다.

이상과 같이 종래의 都市計劃은 그 접근태도에 있어서 本質的인 문제들을 內包하고 있기 때문에 住民福祉를 지향함을 목적으로 하는 地方自治時代의 都市計劃은 이러한 접근태도에서 과감하게 탈피, 人間主義的 都市計劃으로 전환되지 않으면 안 된다. 다시 말해서 주민의 人間性을 풍부하게 하고 人間能力을 解放시키는 人間中心의 都市空間이 형성되어야 한다는 것이다.

이러한 人間主義에 바탕을 둔 都市計劃이 추구해야 할 방향은 첫째로, 市民中心의 계획이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 計劃樹立過程에서 주민의 欲求·選好 및 價値觀들이 충분히 理解되고 反映되어야 하며 都市環境에 있어서는 量보다 質의 問題가 중요한 要素로 취급되어야 한다. 즉, 住民들로 하여금 그들의 環境을 스스로 形成하도록 함으로써 住民을 지금까지의 疎外되고 被動的 存在에서 능동적이고 自己實現을 하는 主體로 등장시켜야 한다.<sup>49)</sup>

둘째로, 個性있는 都市形成을 指向해야 한다는 것이다. 모든 都市는 그 나름대로 固有한 個性을 지니고 있다. 모든 都市는 각각 그가 成長·發展해 온 역사적·문화적 背景과 地域的 特性, 사회·經濟的 與件에 따라 독특한 모습을 구성하고 있는 한편 각각 다른 문제들을 안고 있다. 따라서 앞으로의 都市計劃은 단순하게 上位計劃에서 제시하고 있는 내용에 따라 都市의 性格을 具現하는 圖式的 接近方法만을 따를 것이 아니라 주민의 意思와 都市與件과 잠재력의 충분한 分析을 통해 都市의 個性을 제고시킬 수 있는 計劃이 되어야 할 것이다.<sup>50)</sup>

都市의 個性化란 都市地域의 역사적 傳統의 발굴과 그것들의 올바른 계승 및 새로운 文化

47) 康泓彬, 前揭論文, p.65.

48) 鄭煥庸, 全南都市開發計劃 樹立의 問題와 對策, 地域開發研究, 제 16 권 제 1 호, 全南大 地域開發研究所, 1984, p.66.

49) 康泓彬, 前揭論文, p.64.

50) 鄭煥庸, 前揭論文, p.66.

의 육성을 의미한다.<sup>51)</sup> 따라서 都市計劃에서는 住民을 그가 속한 도시의 歷史와 文化를 창조하는 主體로 받아들일 수 있어야 한다. 市民을 主體로 인정할 때 人間中心의 文化가 創造되고, 人間中心의 文化가 있는 곳에 住民爲主의 都市計劃이 세워질 수 있으며, 주민위주의 도시계획이 있는 곳에 주민생활의 價値가 제고될 수 있는 都市環境이 형성될 수 있기 때문이다.

셋째로, 都市住民들이 긍지를 가질 수 있도록 매력있는 都市形成을 指向해야 한다는 것이다. 매력있고 풍요로운 삶을 누리는 都市가 되기 위해서는 도시계획 내용에 있어서 物理的計劃에서는 각종 施設의 이용에 편의성이 保障되도록 해야하고, 環境計劃에서는 環境保全은 물론 生活環境의 쾌적성이 確保되어야 하며, 經濟計劃에서는 地域特性에 적합한 産業開發로 안정적 生活이 영위될 수 있는 開發方向이 모색되어야 한다. 한편 社會計劃에서는 주민생활의 質을 향상시키는 개발로 社會正義와 연대의식을 함양시켜 주민간에 統合性이 이루어지도록 해야하고, 文化計劃에서는 특색있는 文化遺産을 개발·전승하여 都市의 傳統性을 創出할 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>52)</sup>

이상에서 도시계획의 새로운 接近方向에 대해 고찰해 보았는데 이러한 방향으로 都市計劃이 이루어지기 위해서는 計劃樹立過程에 다수 주민이 참여하고 그들의 意思가 반영되어 住民에 의한, 住民을 위한 계획이 될 수 있도록 효과적인 參與의 절차와 手段이 강구되지 않으면 안 된다.

## 2) 都市計劃 樹立過程에 있어서 住民의 役割

일반적으로 廣義의 계획과정은 계획의 樹立·執行·評價過程으로 이해되고 있고 협의의 계획과정은 계획의 樹立過程만을 의미하고 있다. 계획과정의 段階를 어떻게 구분할 것이냐에 대해서는 뚜렷한 定說이 성립되어 있지 아니한 것이 現實이다. 그것은 어디까지나 便宜의 문제이지 原則의 문제가 아니기 때문이다. 計劃過程의 段階區分은 학자들에 따라 약간씩 다른데<sup>53)</sup> 본 연구에서는 計劃過程을 협의로 이해하고 계획수립과정을 ① 目標의 設定, ② 代案의 作成, ③ 代案의 比較·評價, ④ 計劃案의 選擇 등 4 단계로 區分하고자 한다.

여기에서 이같이 계획수립과정을 단계별로 구분하는 이유는 段階別로 住民參與의 역할을 검토하기 위한 것인데 이를 위해서는 먼저 參與主體가 누구인가를 확인할 필요가 있다. J. B. Rosener는 계획과정의 參與集團으로 政治人, 行政人, 住民集團 등 3개를 들면서 각 集團은 서로 다른 價値觀과 期待 및 目標를 가지고 있다고 하고 있으며 E.Gil과 E.Lucchesi

51) 大久保昌一, 前掲書, p.75.

52) 鄭煥庸, 前掲論文, pp.69~70.

53) 計劃過程의 段階區分에 대해서 G.B.Galloway는 5단계, J.D.Millett는 3단계, H.Koozatz는 6 단계를 들고 있다. 이에 대해서는 權寧贊·李成福, 企劃論, 法文社, 1989, pp.255~259 참조.

는 市民集團, 企劃家, 공무원을 들고 있다.<sup>54)</sup> 한편 S. McConnell 은 정치인, 기획가, 시민집단, 언론기관 등 4 개 집단을 제시하고 있으며, M. Fagence 는 정치인, 시민집단, 공무원, 諮問集團, 中央政府를 들고 있다.<sup>55)</sup>

參與主體에 대해 이상과 같은 여러 學者들의 주장을 종합해 보면 계획과정에서의 참여집단은 政治人, 공무원, 計劃家, 住民, 言論機關, 자문기관, 중앙정부 등인데 우리나라의 都市計劃 樹立과정에 있어서 참여자들의 역할에 초점을 둔다면 주된 참여주체는 바로 公務員, 住民, 計劃家の 셋이라고 할 수 있다. 그러면 이들 참여주체가 계획수립과정에서 어떤 役割을 해야 할 것인가 하는 役割配分에 대해서 살펴보자.

計劃過程에 있어서 役割配分이 이루어지지 않는다면 參與主體인 공무원, 계획가, 住民간에 意見이 대립되는 狀況아래서 住民들의 觀點에서는 더 많은 참여를 요구하고, 公務員과 計劃家の 입장에서는 意思決定機能과 責任을 그들에게 留保시킬 것을 強要함으로써 불필요한 갈등이 야기될 수 있다.<sup>56)</sup> 따라서 기획과정에서 住民, 行政家, 計劃家간의 상호 役割分擔을 고려하는 것이 바람직한데 이는 결과적으로 計劃過程에 있어서 市民參與의 時期와 段階를 명확히 하는 데 도움을 주게 된다.

이에 따라 參與主體別 역할을 보면 먼저 住民은 社會的 價値 및 계획목표와 관련하여 그들의 都市, 그들의 生活의 質에 영향을 주는 計劃의 方向을 제시해야 한다는 것이다. 그러므로 住民은 價値·目標의 설정에 주요한 意思決定者가 되어야 하고<sup>57)</sup> 代案選擇에 있어서도 公務員과 함께 주도적 역할을 담당해야 한다.

한편 計劃家は 目標과 관련된 資料의 수집 단계에서 중요한 貢獻者가 되며 대안의 탐색, 代案選擇의 基準開發에도 결정적인 역할을 담당하게 된다. 또한 2 차적인 역할로서 計劃家は 참여자간의 意見을 좁혀가는 案内者로서 기능해야 하며 住民과 공무원의 중간에서 주민들에게는 그들의 역할을 제대로 할 수 있게 情報提供者, 現在의 추세분석자, 未來條件의 자극자로서의 기능을 해야하며, 공무원에 대해서는 전문지식을 제공하는 助言者가 됨으로써 市民과 공무원간의 갈등을 해소하여 生産的인 妥協을 이끌어내는 中間者의인 역할을 수행해야 한다.<sup>58)</sup>

한편 計劃擔當者로서의 공무원의 역할은 住民과 함께 計劃目標와 정책을 결정하고 計劃案을 선택하며, 計劃公表를 포함한 法的 節次를 결정하고 계획집행에 관한 財政을 배분하는 것이다. 이상에서 고찰한 計劃過程에 있어서 參與集團간의 役割配分模型은 극히 일반적인

54) E. Gil and E. Lucchesi, op. cit., p.565, J.B. Rosener, Citizen Participation: Can we measure its effectiveness?, Vol. 38, No.5 (1978), p.458.

55) 金秀信, 韓國의 都市行政過程에 있어서 參與企劃에 관한 研究, 東國大大學院 博士學位論文, 1986, pp.32 ~ 33에서 引用.

56) 金秀信, 上揭論文, p.120.

57) 金始英, 前揭論文, p.36.

58) 金秀信, 前揭論文, p.121.

것으로서 어느 都市, 어떤 경우에 있어서나 그대로 適用되게 되는 것은 아니며 어느 정도의 修正이 가능한 것이다. 그 이유는 參與集團의 역할은 都市의 특수한 與件, 주민들의 정치적·社會的 意識, 혹은 都市計劃의 성격과 밀접히 관련되기 때문이다.

그러면 이제 參與主體의 하나인 一般住民(또는 住民集團)이 都市計劃 수립 과정에 있어서 각 段階別로 구체적으로 어떠한 役割을 담당해야 하는지를 人間主義的 都市計劃의 理念을 바탕으로 해서 고찰해 보자.

#### (1) 目標設定 段階에서의 住民役割

目標은 計劃의 基礎가 되며, 計劃에 대한 統制基準이 된다는 점에서 계획 과정에 있어서 가장 중요한 位置를 차지하고 있다. 계획에 있어서의 目標은 기본적으로 무엇을 수행할 것인가를 決定하는 관건으로서, 計劃의 能率은 목표가 얼마나 명확하고 주도하게 設定되고 이것이 傳達되고 理解되고 받아들여지고 있느냐에 따라 좌우되기 쉽다. 目標에 대한 충분한 合意가 이루어지지 않는 한 계획은 節次上的의 手段으로 轉落될 가능성이 있다.<sup>59)</sup> 이러한 目標設定段階는 問題의 진단 및 社會的 價値의 판단에서 시작된다. 都市計劃에 있어서의 문제 진단은 計劃對象 都市가 안고 있는 문제의 現狀과 範圍를 확인하는 것으로 이를 가장 잘 認知할 수 있는 것은 바로 當該 都市에서 생활하고 있는 住民들로서 그들은 문제의 解決 및 發展方向의 社會的 價値에 대해 所望과 意見을 갖고 있다.

도시계획은 일반적으로 당해 도시의 住民全體에 대한 計劃으로 이해되고 있기 때문에 그 目標設定을 위해서는 住民이 의식하고 있는 문제의 內容을 어떤 方法으로 정확하게 파악하여 目標로 전환할 것이냐 하는 문제에 봉착하게 된다. 이러한 문제에 대처하는 방법은 住民의 欲求와 所望에 대한 情報를 가능한 한 많이 수집하는 한편 도시의 潛在力 分析을 통해 目標을 설정하는 것이다. 이런 점에서 目標設定에는 住民意識이 중요한 의미를 갖게 되고 주민의 主導的인 참여와 役割이 필요한 것이다.<sup>60)</sup>

#### (2) 代案作成 段階에서의 住民役割

計劃目標가 설정되면 計劃家는 狀況分析을 거쳐 代案을 탐색하게 된다. 상황분석은 수집된 情報 및 資料를 통해 이루어지는데 現存狀況 뿐만 아니라 未來의 豫想狀況에 대한 豫測도 병행되어야 한다. 現存狀況의 분석에 있어서는 既存의 문제, 예상되는 문제 및 目標을 달성하는 데 除去해야 할 要因變數들을 정확히 진단·파악하는 것이 중요하다.<sup>61)</sup> 한편 將來豫測이란 장래에 發生할 가능성이 가장 많은 狀況 또는 事態의 進展方向이나 가능성의 정도를 미리 알아내려는 기도인데 이는 企劃에 있어서 두 가지 面으로 이용된다.<sup>62)</sup>

59) 權寧贊, 企劃論, 法文社, 1976, p.104.

60) 鄭煥庸, 前掲論文, p.83.

61) 權寧贊·李成福, 前掲書, p.263.

62) P.P.Le Breton and D.A.Henning, Planning Theory, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1961, pp.7~8.

하나는 「將來의 狀態가 어떻게 나타날 것인가」를 예측하고 그에 입각해서 代案을 선택하게 되며, 또 하나는 「計劃의 結果가 將來 어떻게 나타날 것인가」를 예측하고, 한 걸음 더 나아가서 「어떤 狀態를 招來하고 싶은가」를 결정한 연후에 그것을 성취하기 위한 代案을 선택하는 것이다. 狀況分析이 끝난 뒤에는 計劃目標의 달성을 위한 여러가지 可能한 代案을 작성하게 된다. 代案탐색에 있어서는 定義된 문제를 정확히 認知하고 설정된 目標과 정확히 연결된 것인지를 확인해야 하며 문제를 해결하거나 目標을 달성할 수 있는 手段의 종류를 광범위하게 確認시킨다.<sup>63)</sup>

그런데 計劃事案은 그 종류여하를 막론하고 단 한 개의 代案을 갖고 있는 경우는 극히 드물고 대부분의 경우는 여러 개의 代案을 갖고 있으므로<sup>64)</sup> 가능하다면 實現水準을 달리하는 여러 종류의 代案을 탐색해야 한다. 그런데 이 같은 狀況分析과 대안탐색단계는 專門의 知識과 技術을 요하는 것이기 때문에 그 성격상 주로 計劃家의 활동에 의존하게 될 수 밖에 없고 一般住民의 참여는 사실상 限界가 크다고 할 수 있다.

### (3) 代案의 比較·評價段階에서의 住民役割

代案탐색이 끝난 뒤에는 計劃案을 선택하기 위한 기초로서 모색된 代案에 대한 比較·評價가 이루어져야 하는데 이는 이미 탐색된 代案중에서 目標達成을 위해 가장 우수한 特性을 가진 代案을 선택하기 위해 각 代案의 장·단점을 서로 비교하고 分析하는 것이다. 代案의 비교·평가에는 일정한 基準에 따라 代案들간의 優先順位를 정해야 하고 實現可能性을 검토해야 한다. 代案간의 優先順位를 정하는 基準으로서는 效果性, 能率性, 公平性 등이 있는데<sup>65)</sup> 效果性은 代案의 比較·評價基準으로서 최선의 手段을 말하는 것으로, 이는 目標達成의 極大化를 가져다 주는 意味가 있다.

또 能率性은 投入對 產出의 비율로서 이를 기준으로 할 때는 同一한 費用으로 최대의 成果를 내거나 同等한 成果를 위하여 최소의 비용을 지불하는 代案이 가장 우수한 代案이 되는데 이러한 능률성의 고려는 資源의 最適配分을 도모할 수 있다. 그리고 公平性은 效果와 費用의 配分이 社會正義로서의 配分の 正義에 합치되는 정도를 의미한다. 한편 代案의 實現可能性은 特定代案이 채택될 때 그 내용이 실제로 執行될 가능성이 있느냐 하는 것을 예상해 보는 것이다. 最適代案으로서의 계획안을 선택하기 위해서는 각 代案의 실현가능성을 검토해 보아야 하는데 그 가능성은 다음의 다섯 가지로 구성된다.<sup>66)</sup>

첫째는 技術的 實現可能性으로, 이는 代案이 기술적 입장에서 어느 정도 實現될 수 있는가 하는 것이며, 둘째는 財政的·經濟的 실현가능성으로, 이는 대안執行에 필요한 財源을

63) 權寧贊·李成福, 前掲書, p.265.

64) 金鳳式, 企劃論, 博英社, 1976, p.118.

65) 權寧贊·李成福, 前掲書, pp.267~268.

66) R.F.Baker and R.Michaels, E.Preston, Public Policy Development (N.Y.: John Wiley and Sons), 1975, pp.101~102.

어느 정도 確保할 수 있는가 하는 점이다. 셋째는 行政的 실현가능성으로, 이는 代案의 실현을 위해 어느 정도의 組織과 人員을 동원할 수 있는가 하는 점이고, 넷째는 政治的 실현가능성으로, 代案의 선택·집행에 얼마만한 政治的 支持를 얻을 수 있느냐 하는 점이며, 다섯째는 時間的 실현가능성으로서, 이는 代案의 실현에 어느 정도의 時間을 필요로 하는가 하는 것이다.

그런데 代案이 가져 올 結果를 예측한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 이러한 豫測을 돕기 위해 費用-效果分析, 體制分析, OR 등 많은 分析技法이 개발되고 있는데 代案의 比較·評價段階는 計劃家가 전문직 知識을 가지고 主導해야 할 단계로서 一般住民의 參與는 사실상 어렵다고 하겠다.

#### (4) 計劃案의 選擇段階에서의 住民役割

이 단계는 計劃樹立過程의 마지막 段階로서 이미 比較·評價가 이루어진 代案중에서 最終案을 선택하는 결정적 行動의 단계이다. 當該 都市가 갖고 있는 問題의 성격이나 狀況이 잘 규명되고 진실한 計劃假定에 입각하여 代案들이 작성되고 각 대안의 期待되는 結果가 최선의 手段에 의해 豫測될 수 있다면 最終案으로서의 計劃案의 선택은 매우 간단하고 容易할 것 같이 생각되지만 사실은 그렇지 않다. 왜냐하면 각 代案이 초래할 諸 結果는 個別的이 아닌 전체적인 묶음, 또는 紐를 이루고 나타나는 特性을 지니고 있는 동시에 그 결과는 각각 時間의 정도에 있어 다양성을 띠는 것이기 때문에 이런 다양한 結果群중에서 선택을 하려면 복잡한 價值體系를 적용할 필요가 있는 것이다.<sup>67)</sup>

뿐만 아니라 선택되는 特定 代案은 장차 도시계획의 적용을 받을 都市住民들의 生活 및 利害關係에 직·간접적으로 많은 영향을 줄 수 있는 것이기 때문에 計劃案의 選擇過程에 있어서 住民의 主導的인 參與는 필수적이라고 하지 않을 수 없다. 英國의 「都市 및 農村 計劃法」에 있어서는 計劃의 原案作成에 있어서 住民參與를 행하는 것이 計劃承認의 要件의 하나로 되고 있다.<sup>68)</sup> 그러므로 이 段階에서 住民參與가 활발히 이루어지고 最適의 代案을 선택할 수 있도록 하기 위해서는 행정기관은 都市計劃에 대한 2개 이상의 代案을 마련, 대중매체를 통하여 그 내용을 弘報함으로써 住民들로 하여금 마음에 드는 代案을 선택할 수 있도록 誘導할 필요가 있다.<sup>69)</sup>

一般住民들은 전문적인 都市計劃案의 내용을 이해하기가 쉽지 않기 때문에 하나의 代案만 제시하여 贊否의 의사표시를 요구하는 것은 무리이므로 計劃案은 가급적이면 複數로 작성하여 代案別로 주요 特色과 差異點을 비교해 提示하면 住民들이 그 내용을 제대로 이해할 수 있게 됨으로써 보다 合理的 代案선택에 도움이 될 것이다.

67) 權寧贊, 前掲書, p.127.

68) 木村仁·城野好樹, 前掲書, p.188.

69) 金秀信, 前掲論文, p.125.

## 7. 住民參與節次와 手段의 制度化

### 1) 法規上 住民參與節次の 改善

도시계획 樹立過程에 있어서 效率적이고 성숙된 住民參與가 이루어지기 위해서는 어떠한 課題를 인식하고, 어떠한 방향으로 解決方案을 모색할 것인가 하는 節次와 手段의 강구가 필요하다.

西獨의 市民參與問題研究所와 美國의 The Center for New Democratic Process 는 성공적인 住民參與를 위한 基準으로서 여섯 가지를 제시하고 있다. 그 내용은 ① 住民參與制度에 있어서 參與者들은 社會의 各계各층을 망라한 넓은 範圍에서 나와야 하며, ② 住民參與의 과정은 住民에게 實益을 줄 수 있는 政策의 決定 및 執行過程에 기여하도록 構造化 또는 制度化되어야 하고, ③ 住民參與의 과정은 최소한도 모든 住民階層에 公正하여야 하며, ④ 住民參與는 드는 費用 이상의 效果를 거둘 수 있도록 效果性이 고려되어야 하고, ⑤ 住民參與는 狀況의 변화에 따라 신축성 있게 운영되어야 하며, ⑥ 住民參與를 통하여 제시된 권고나 提案은 관련 기관이나 擔當 公務員에 의해 적절히 수렴되고 後續措置가 뒷받침되어야 한다는 것이다.<sup>70)</sup>

이 基準은 비록 規範的 處方으로 제시된 내용이지만 우리의 現實에도 그대로 적용이 가능한 것이라고 할 수 있다. 즉 우리나라의 都市計劃 樹立過程에 있어서도 효과적인 住民參與가 이루어지기 위해서는 參與의 節次 등을 적절한 형태로 制度化시킬 필요가 있고 참여를 통하여 제시된 住民意見은 合理的으로 反映되고 措置化되지 않으면 안 된다는 것이다.

都市計劃 樹立過程에 있어서 住民參與의 制度化란 도시계획에 의해서 영향을 받게 될 住民들이 그 計劃의 수립과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 參與의 節次·手段 등을 공식적으로 設定해 놓는 것을 말한다.<sup>71)</sup> 이러한 制度化方案은 參與의 節次 및 手段의 制度化, 參與要件의 制度化로 二大別할 수 있는데 먼저 前者의 내용과 方向을 구체적으로 고찰해 보자.

우리나라의 현행 都市計劃法制 아래서는 中央政府의 權限은 너무나 강한 데 비해 地方自治 團體의 그것은 약하기 때문에 基礎自治團體는 都市計劃樹立에 있어서 國家의 意志의 媒介者로서 밖에 住民들에게 별다른 對應을 하지 못하고 있다. 이 같이 現行 都市計劃法制는 地方自治의 根幹을 이루는 住民自治의 理念이 거의 反映되지 않고 있는 데에 가장 문제가 있다고 할 수 있다.

70) L.W.Milbrath, Using Environmental Beliefs and Values to Predict Tradeoffs and Choices Among Water Quality Plan Alternatives, Socio-Economic Planning Science, 1980, Vol.14, pp.129 ~ 135.

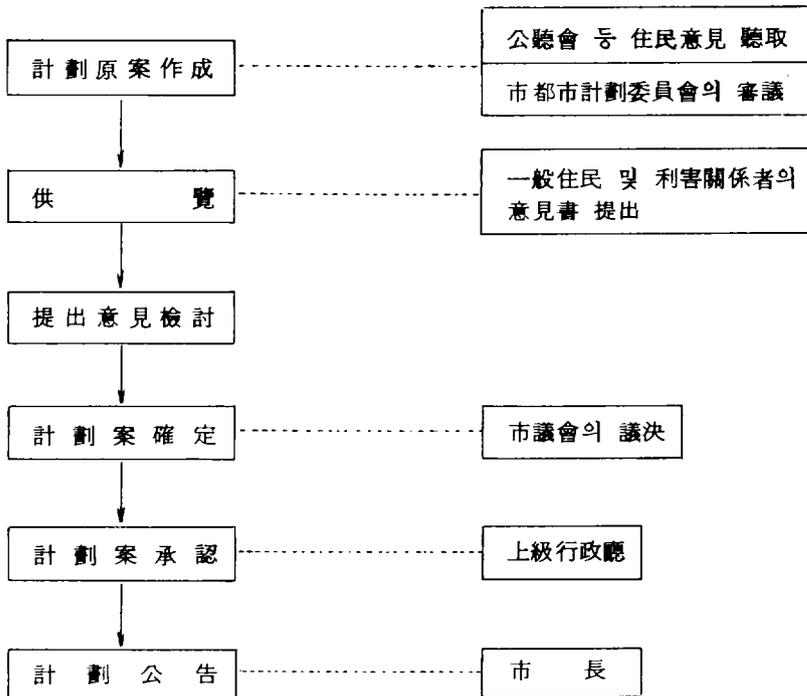
71) 吳熙煥, 前揭論文, p.58.

그러므로 地方自治의 實施로 地方化가 크게 강조되고 있는 오늘날 都市計劃法制의 기본에 흐르고 있는 이러한 官治의 論理를 自治의 論理로 전환하며 計劃決定節次의 民主化를 기해 나가는 것이 바람직하고, 그렇게 될 때 住民參與는 보다 活性化될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 都市計劃의 事實상 決定主體가 기초자치단체인 市·郡이 되도록 都市計劃法制를 再編함으로써 自治體가 自己權限과 責任아래 自己地域에 대한 愛情을 갖고 地域의 장래를 계획하고 開發할 수 있어야 한다. 즉 「自治體에 의한 都市計劃」이 되어야 한다. 그 방안으로서는 두 가지 점을 생각할 수 있는데 하나는 都市計劃法制上 住民參與의 節次를 擴大·強化시키는 길이며 또 하나는 都市計劃의 決定은 地方議會의 議決을 거치도록 하는 길이다.

주민참여절차의 擴大·強化를 위해서는 앞으로의 都市計劃 수립과정을 表1과 같은 模型이 되도록 현행 都市計劃法制를 再編할 필요가 있다. 그 節次를 보면 첫째, 계획입안자인 市·郡은 公聽會 등에 의해 住民의 意見을 청취하고 市·郡都市計劃委員會의 審議를 거쳐 計劃原案을 작성한다. 공청회는 計劃目標 설정단계와 計劃原案 선택단계 등 2회에 걸쳐 개최하며, 모든 市·郡에 都市計劃委員會를 설치하고 審議機關으로 하는데 이에 대해서는 후에 詳述한다.

表 1. 住民參與에 의한 都市計劃 樹立模型



둘째, 計劃原案에 대해서 일정한 供覽期間을 설정하고 그 期間내에 일반주민 및 利害關係者로부터 意見書를 제출하도록 한다. 供覽기간은 현행 14일을 1個月로 대폭 연장함으로써 주민들에게 보다 많은 공람의 기회를 부여한다. 셋째, 市·郡은 제출된 주민의 意見을 검토한 후 필요한 내용을 反映하여 計劃案을 확정시킨다. 넷째, 이 計劃案을 市·郡議會에 회부하여 議決하도록 한다. 다섯째, 市·郡이 승인申請한 計劃을 上級行政廳인 道가 承認한다. 여섯째, 承認된 都市計劃이 市·郡에 송부되면 市長·郡守가 이를 公告함으로써 도시계획수립업무가 일단락되게 된다.

다음은 地方議會에 都市計劃에 대한 議決權을 부여하는 문제를 구체적으로 검토해 보자. 현행 都市計劃法에 있어서 地方議會的 都市計劃에 대한 關與는 計劃決定에 앞서 建設部長官에게 意見을 開陳하는 權限을 제외하고는 아무런 권한도 갖고 있지 못하다. 즉 都市計劃法 제12조는 建設部長官이 都市計劃을 決定할 때에는 地方議會的 意見을 들어야 한다고 規定하고 있을 뿐이다. 이 같이 地方議會는 都市計劃決定에 공식적으로 별다른 작용을 하지 못하고 있으며, 더구나 意見開陳도 아직 구체적인 聽聞節次에 대한 規定이 없기 때문에 실제의 適用에 있어서는 그 實效性이 의문시되고 있다.

따라서 都市計劃 수립과정에 있어서 計劃官廳의 독선을 견제하는 한편 일반주민의 意思가 더 많이 반영되도록 하기 위해서는 計劃의 決定 및 變更에 地方議會가 議決權을 행사할 수 있어야 한다고 본다.<sup>72)</sup> 地方議會가 計劃決定에 어떻게 관여해야 하는가 하는 데에 있어서는 積極論과 消極論의 두 가지 見解가 있다. 都市計劃은 都市政府의 將來像을 결정하는 것이고 住民에게 밀접한 利害關係를 갖는 것이기 때문에 당연히 住民의 代議機關인 議會的 심의를 거쳐야 하며, 또 그렇게 될 때 계획의 正當性이 확보되어 執行에 원활을 기할 수 있다는 주장이 積極論이다. 이에 대해 都市計劃이 議會的 審議對象이 될 때에는 政治가 직접적으로 計劃에 관여하게 되어 計劃이 갖고 있는 科學性, 客觀性이 손상하게 되므로 計劃은 어디까지나 計劃執行機關의 權限과 責任에 의해서 策定되어야 한다는 것이 消極論이다.<sup>73)</sup>

도시계획은 綜合性, 上位計劃과의 整合性, 技術적 專門性, 科學性과 中立性을 갖고 있다. 따라서 그 策定을 전면적으로 地方에 맡기는 것은 문제이고, 또 그것을 地方政治의 場인 議會에 맡기는 것은 計劃을 政爭의 道具化할 수도 있기 때문에 적절한 措置라고 할 수 없다는 주장<sup>74)</sup>은 충분히 일리가 있다. 사실 都市計劃이 地方議會에서 심의될 경우 ①심의 내용이 將來의 비전보다는 個個의 具體的 課題에 집중되고 ② 議員들이 地域的인 利害를 대변할 가능성을 배제할 수 없다.

그러나 政治가 價値의 決定과 配分을 목적으로 하고 있는 것과 같이 都市計劃도 空間價値의 創出과 그 再配分을 목적으로 하고 있기 때문에 도시계획은 科學的·技術的 過程인 동시

72) 崔相哲, 韓國都市計劃의 歷史的 展開과 課題, 環境論叢, 제 24 권, 1989, 서울大 環境大學院, p.14.

73) 木村仁·城野好樹 編著, 前掲書, p.185.

74) 大久保昌一, 前掲書, p.136.

에, 다른 한편으로는 政治的 過程이라고 하지 않으면 안 된다. 그러나 우리나라의 경우는 그동안 地方議會도 구성되지 않았는데다 能率性和 效果性を 최우선으로 한 開發行政의 영향에 의해 價値創出의 요인인 都市計劃에 대해서 그 科學的·技術的 과정을 중시한 나머지 政治的 中立性만 배려하고 政治過程으로서의 측면은 경시해 왔다.

오늘날 議會의 行政府에 대한 統制機能은 계속 弱화되고 있고, 특히 專門的·技術的 知識을 요구하는 計劃行政部門에 대해서는 그 統制가 무력화되고 있음이 否認할 수 없는 現實이다. 그러나 이제 地方自治制의 부활로 地方議會의 구성을 맞는 時點에서 代議民主主義의 의의를 살리고 間接적 住民參與의 실질을 確保하기 위해서는 都市計劃의 수립과정에 議會를 참여시켜 議決權을 부여하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

그런데 地方議會에 議決權을 준다고 하더라도 都市計劃決定의 承認權은 上級行政廳이 갖도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 都市計劃은 空間秩序를 再編하는 計劃이기 때문에 國土開發計劃, 道計劃 등 上位計劃과의 整合성이 擔保되지 않으면 안 되고 또 技術性和 專門性, 집행을 위한 財政的 연관성 등 여러가지 요인을 綜合的으로 고려하지 않으면 안 되는데, 이러한 檢討·調整은 기초자치단체의 能力으로서는 사실상 어렵기 때문이다. 그러나 上級行政廳에 의한 計劃의 승인과정에서는 위에 제시한 要因과 함께 適法性 등 꼭 필요한 최소한도의 내용만을 검토대상으로 함으로써 基礎自治團體의 主體性을 존중해 주어야 할 것이다.

그런데 여기에서 한 가지 留意해야 할 것은 이제 基礎自治團體로 된 自治區의 議會에도 都市計劃에 대한 議決權을 주어야 할 것인가 하는 점이다. 생각컨대 大都市行政 내지 廣域行政의 次元에서 볼 때 自治區의 議會에 都市計劃 전반에 관한 議決權을 부여한다는 것은 곤란하다. 그러나 區의 境界를 넘어서지 않고 區에 살고 있는 住民의 직접적이고도 生活環境의인 都市計劃決定에 관한 制限的인 議決權은 주도록 하는 것이 좋을 것이다.<sup>75)</sup>

## 2) 住民參與手段의 改善

### (1) 住民意見 聽取範圍의 擴大

첫째, 建設部長官 또는 道知事가 입안하는 都市計劃에도 住民意見 聽取制度를 도입해야 한다.

현행 都市計劃은 원칙적으로 市長 또는 郡守가 입안하지만, 國家計劃과 관련하여 필요하다고 인정할 때에는 建設部長官이, 또 필요에 따라서는 道知事도 立案할 수 있다. 그러나 住民意見聽取는 市長 또는 郡守가 입안한 都市計劃案에 대해서만 실시하고 建設部長官 또는 道知事가 입안하는 경우에는 배제되고 있다는 데에 문제가 있다. 基礎自治團體의 입장에서 보면 建設部長官이나 道知事は 제 3 자에 불과한데 그 제 3 자가 立案한 都市計劃에 대해서는

75) 崔相哲, 前掲論文, p.14.

住民意見 聽取節次를 두고 있지 않음은 立法上의 不備라고 아니할 수 없다. 따라서 도시계획 수립 과정에 住民參與를 활성화시키기 위해서는 건설부장관이나 道知事が 立案한 計劃案에 대해서도 意見聽取節次를 制度化하여야 할 것이다.

둘째, 청취된 住民意見을 計劃案에 반영시키기 위한 制度的 節次가 마련되어야 한다.

都市基本計劃 立案시의 공청회와 都市計劃 입안시의 供覽에 의해 청취된 주민의 意見은 그 타당성이 인정되는 때에만 計劃에 반영하도록 되고 있는데 그 妥當性 판단은 전적으로 計劃官廳의 裁量에 留保되어 있고, 실제에 있어서 그 의견이 거의 反映되지 않고 있다. 美國에 있어서도 公聽會制度가 效果的인 參與企劃手段으로서 그 역할이 未洽한 요인의 하나가 공청회에서 개진된 住民의 의견이 計劃樹立에 거의 반영되지 않기 때문이라고 지적되고 있다.<sup>76)</sup>

청취된 住民意見이 計劃原案에 반영될 수 있도록 하기 위해서는 公聽會 등에서 개진된 意見을 반드시 都市計劃委員會에 회부하여 計劃에의 反映與否를 심의하도록 하는 것도 바람직하다. 또 西獨의 都市計劃 수립 과정에서도 같이 計劃官廳이 개진된 住民意見의 계획에의 反映결과를 의견을 제출한 住民에게 개별적으로 通知하고, 반영되지 않은 意見은 그 事由를 첨부하여 計劃의 承認을 申請할 때에 上級行政廳에 제출하는 것을 제도화할 필요가 있다. 이렇게 될 때 計劃官廳은 公聽會 등에서 개진된 住民의 의견에 대해서 責任있는 檢討를 할 수 있으며 실질적인 住民參與에 한 발 더 다가설 수 있을 것이다.

셋째, 輕微한 事項의 都市計劃立案에 대해서도 住民意見의 聽取를 제도화하여야 한다. 都市計劃法 제 16 조의 2 제 2 항은 基本이 되는 중요한 都市計劃의 立案에는 주민의 의견을 청취해야 하지만 경미한 事項의 경우에는 그럴 필요가 없다고 규정하고 있다. 그런데 「基本이 되는 計劃」과 「輕微한 計劃」을 行政的으로 비교할 경우, 前者의 業務는 수 년 단위인 것인 데에 비해 後者는 보다 日常的인 형태로 반복되고 있는데다 計劃機關의 입장에서 볼 때는 경미한 事項이라고 하더라도 個別 住民의 입장에서는 오히려 利害關係가 큰 것들이 적지 않다.

이는 극단적으로 말하면 住民에게는 수 년에 1 회 정도의 發言機會밖에 없는 셈이고, 이와 같은 형태의 住民意見 청취제도의 運用에서는 주민참여가 形式化로 빠지게 될 것은 부인할 수 없다. 따라서 주민참여가 實質을 거두기 위해서는 輕微한 내용의 도시계획의 決定·變更에 있어서도 公聽會 등의 개최를 義務化하는 것이 바람직하다고 생각된다.

## (2) 公聽會制度的 改善

첫째, 公聽會는 都市計劃의 目標設定 段階에서도 개최되어야 한다. 현행 都市基本計劃 수립시의 공청회는 계획수립의 마지막 段階인 計劃案 選擇過程에서 소수의 市民과 關係專門家들이 참석한 가운데 1 회 정도 개최되고 있기 때문에 一般住民의 欲求를 충분히 반영하기 어려운 실정이다.

76) 金秀信, 前掲論文, p.128.

따라서 앞으로의 公聽會는 計劃案의 選擇段階는 물론 目標設定단계에서도 의무화되어야 한다. 都市計劃에 있어서의 目標設定은 都市의 현재 상태에 대한 진단과 社會的 價値判斷을 통해 計劃課業을 확정하여 目標로 전환시키는 過程<sup>77)</sup>이기 때문에 계획의 基礎가 되는 가장 중요한 단계이다. 따라서 目標設定단계에서의 公聽會는 設問 등을 통한 住民意識調查의 결과를 精練·보완하는 수단으로서의 의미가 크므로 이 단계에서의 공청회는 주민의 意思 파악에 적잖은 도움이 될 것이다.

둘째, 公聽會의 中立的 운영이다. 공청회는 住民相互間, 주민과 計劃機關간의 利害相衡을 調整하기 위한 것으로서 公正한 운영이 요망되며 職能分離原則이 적용되어야 할 것이다. 즉 計劃樹立過程에 참여했던 자는 公聽會를 主宰할 수 없도록 함으로써 中立性을 통한 公正性을 확보할 수 있어야 할 것이다.<sup>78)</sup>

셋째, 公聽會는 都市地域內의 全 市民을 대상으로 하는 것보다 地域을 區分하여 개최하는 것이 바람직하다. 都市基本計劃과 都市計劃은 주로 全市를 計劃對象으로 하기 때문에 地域이나 地區에 따라서 住民들의 利害關係가 다를 수가 있다. 그러므로 공청회는 都市計劃區域의 廣·狹에 따라 그 구역을 몇 개로 적절히 구분하여 개최하는 것이 보다 많은 주민들로부터 意見을 청취할 수 있을 것이다.

### (3) 都市計劃委員會制度的 改善

첫째, 地方都市計劃委員會와 市都市計劃委員會의 機能을 강화, 審議機關으로서의 法的地位를 부여함으로써 현행의 中央集權的 計劃決定節次가 추구하는 國土計劃의 통일성을 확보함과 동시에 都市計劃의 現地性, 自律性을 제고시켜야 한다. 도시계획위원회의 기능강화 방안의 하나로 道·市에 설치되어 있는 도시계획위원회와 建設綜合計劃審議會를 통합하여 計劃委員會로 개편하는 것도 고려해 볼 필요가 있는데 이 경우 計劃委員會의 기능은 都市計劃과 地域計劃案의 作成에 審議權을 행사하며 計劃의 執行過程에서 발생하는 異議申請에 대한 最終決定權을 갖도록 한다.<sup>79)</sup>

둘째, 모든 基礎自治團體에 都市計劃委員會를 설치하도록 한다.

1987년말 현재 都市計劃이 적용되는 都市는 537개(市級 60, 邑級 172, 面級都市 305)에 이르고 있고 그 적용면적은 全國土의 13%인 13,489㎢나 되고 있다.<sup>80)</sup> 그러나 大統領令에 따라 都市計劃委員會가 설치되어 있는 市는 32개에 불과한데 未設置 市의 경우는 도시기본계획의 承認申請 및 都市計劃의 決定申請過程에서 道에 설치된 地方都市計劃委員會의 자문을 받도록 되어 있기 때문에 계획의 現地性과 自律性에 문제가 있다. 따라서

77) 鄭煥庸, 前揭論文, p.83.

78) 宋寅權, 行政計劃에 있어서의 住民參加節次, 論文集, 제 14 권, 忠南大 法律行政研究所, 1986, p.443.

79) 盧春熙, 都市行政學, 一潮閣, 1982, p.307.

80) 崔相哲, 前揭論文, p.8.

모든 市에 都市計劃委員會를 설치하도록 하고 邑·面級 도시계획의 합리적 수립과 조정을 기하기 위해 郡에도 이를 설치할 필요가 있다. 自治區 역시 마찬가지이다.

셋째, 都市計劃委員會의 구성을 常任委員과 臨時委員으로 二元化하여 前者는 都市計劃에 대한 경험과 學識이 있는 자로 하며, 後者는 特定計劃이나 事案에 따른 利害當事者의 대표와 전문가 등으로 구성한다면 住民의 意思反映이 보다 효율화될 수 있을 것이다.<sup>81)</sup>

넷째, 도시계획위원회의 代表性和 責任性を 강화시키기 위해 委員은 地方議會의 動議를 얻어 임명하며, 委員會의 副委員長은 委員의 互選으로 선출토록 함으로써 行政機關의 독단을 견제할 수 있도록 한다.

다섯째, 현직 公務員인 委員數를 줄이고 순수 住民代表의 보다 많은 참여가 이루어져야 한다. 현행 都市計劃委員會의 구성내용을 볼 때 當然職公務員과 相關기관인 대표가 다수를 차지하고 있는 데 비해 순수 住民代表는 극소수에 불과, 직접적으로 利害關係를 갖는 住民의 의견을 대변할 參與의 通路가 넓지 못한 실정이다. 都市計劃은 전문적, 기술적인 것이므로 計劃官廳의 助力이 없는 한 도시계획위원회가 그 기능을 제대로 발휘할 수 없는 것은 사실이라고 해도 실제로 計劃案작성에 직접적으로 참여한 공무원들이 다수 참여하여 議決權을 갖고 委員會를 주도해 간다는 것은 行政의 獨善을 견제한다는 委員會 본래의 취지에도 反하는 것이다. 따라서 都市計劃委員會는 公務員인 위원을 대폭 줄이는 대신 순수 住民代表의 수를 늘리는 것이 바람직하다고 본다.

## 8. 住民參與要件의 制度化

### 1) 計劃機能의 分權化

#### (1) 住民參與를 위한 分權化 方向

新中央集權化의 압력에도 불구하고 많은 發展途上國들은 1970년대부터 分權化計劃과 住民參與에 관한 요구와 관심이 증대되기 시작하였다. 그 이유는 1950~1960년대의 開發活動에 있어서 中央企劃과 통제에 대한 환멸, 社會的 衡平에 바탕을 둔 成長戰略에 내포된 開發計劃과 課題등 새로운 방법에 대한 요구, 社會가 복잡해지고 政府活動이 증대됨으로써 中央에서 모든 개발활동을 효율적으로 管理하기 어렵게 되었다는 事實의 認識으로부터 나왔다고 할 수 있다.<sup>82)</sup>

都市開發에 있어서 分權化의 필요성에 대해서는 여러 學者들이 여러가지 角度에서 見解를

81) 金秀信, 前揭論文, p.130. 金始英, 參與計劃의 새로운 接近方法, 國土計劃, 1983년 12월호, 大韓國土計劃學會, p.197.

82) 朴昌魯, 分權化와 開發政策에 관한 批判, 行政論集, 제 14집, 東國大學校 行政大學院, 1984, pp.99 ~ 100.

제시하고 있다. A.W.Herbert 는 分權化를 실시하는 이유로 效果性的 증진, 政府와 住民간의 관계개선을 들고 있으며<sup>83)</sup> H.J.Schmandt 는 都市行政 水準에서의 分權의 필요성을 行政的·心理的·社會的 그리고 政治的 理由 등 네 가지 側面으로 구별하여 고찰하고 있다. 즉 그는 行政的 측면에서는 보다 적극적인 서비스를 提供하는 手段으로서, 心理的 측면에서는 大規模 管理組織에 대한 市民의 위축감을 덜어주고 弱者의 利益을 대변해 준다는 의미에서, 社會的 측면에서는 生活과 需要의 選好가 다를 뿐 아니라 政策目標의 우선순위의 차이가 다른 地域에서의 適應能力을 갖게 된다는 의미에서, 政治的 측면에서는 변동하는 都市社會의 弱者로 하여금 政策 및 行政力을 키울 수 있는 裝置로서 分權의 필요성을 강조하고 있다.<sup>84)</sup>

그러나 都市 및 地域開發의 차원에서 보다 적극적으로 分權의 필요성을 강조하고 있는 사람은 D.A.Rodinelli 로서 分權의 필요성을 地域水準, 참여와 住民과의 관계, 政治的 觀點의 셋으로 나누어 고찰하면서<sup>85)</sup> 分權化가 開發計劃에 參與를 보장함으로써 開發의 효과를 높일 수 있다고 하고 있다. 그는 行政的 分權은 지역수준에서 볼 때 中央集權的 한계의 극복, 計劃의 住民에 대한 效果的 침투, 지역에서의 行政能力向上, 공무원과 住民과의 관계강화, 資源의 효율적 활용을 기할 수 있으며, 住民과 참여와의 관계에서는 特定集團에 의한 行政統制의 완화와 地域住民의 긍지를 높이며, 마지막으로 政治的 觀點에서는 安定을 기할 수 있다고 주장하고 있다.

이 같이 分權의 필요성은 보는 視覺에 따라 각각 다르지만 都市開發에 있어서 分權化가 要請되는 이유는 政策·計劃過程에 組織과 그 構成員들의 보다 효율적인 참여를 의미하는 參與管理의 유용한 手段일 뿐 아니라 都市行政의 과정에서 住民參與를 보장하는 장치를 마련할 수 있기 때문이다.<sup>86)</sup> 이 같이 分權化가 개개 市民의 參與의 범위를 넓히고 行政의 民主化에 기여한다고 할 때 都市計劃에 있어서 分權化는 行政家와 計劃家 中心의 計劃에서 市民中心의 민주적 計劃體制로의 전환을 가져오게 하는 手段이라고 할 수 있다. 따라서 分權化는 住民參與의 前提가 되며 參與計劃을 촉진시키는 계기가 되는 것이다.

그러면 實質的인 住民參與가 이루어지기 위해서는 어떤 방향으로 分權化가 이루어져야 할 것인가? 地方分權과 中央集權은 어디까지나 相對的인 概念이기 때문에 地方分權의 문제는 중앙집권과 兩者擇一의 문제로서가 아니라 中央集權과의 均衡을 이루는 방향에서 해결되어야 한다. 地方分權化의 추진과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 新中央集權化로 이행

83) A.W.Herbert, Management Under Conditions of Decentralization and Citizen Participation, PAR, Vol.32, Special Issue (1972.10), p.262.

84) H.J.Schmandt, Municipal Decentralization: An Overview, Public Administration Review, Vol. XXII, October, 1972, pp.576~577.

85) 張泰鈺·金始英, 都市 및 地域開發에 있어서 分權과 參與의 必要와 條件, 韓國行政學報, 제 18 권 제 1 호, 韓國行政學會, 1984, p.71에서 再引用.

86) 金秀信, 前掲論文, p.29.

해 간 先進國의 경우<sup>87)</sup>와는 달리 우리나라의 경우는 成長爲主의 開發戰略에 따라 中央集權體制가 계속 강화되었고 상대적으로 地方分權은 더욱 약화되어 왔다. 따라서 分權化의 진전을 통한 양자의 均衡點 모색이 시급히 요청되는 것이다.

이제 都市計劃 樹立과정에서 참여가 제대로 이루어지기 위해서는 中央政府의 計劃 및 開發機能을 地方自治團體에 보다 많이 이양하는 작업이 추진되지 않으면 안 된다. 원래 分權化란 意思決定權의 委任을 말하는 權力配分樣態에 관한 개념이므로 分權化는 權限의 이양이라고도 할 수 있다. 그러므로 권한의 이양을 수반하지 않는 機能의 이양은 오히려 中央에 地方政府를 예속화시키는 결과를 초래하므로 機能의 이양은 그에 상응하는 권한 및 責任의 이양이 수반되어야 한다.

權限委任의 방법에 있어서도 中央政府가 指示 내지 監督權을 유보한 채 權限을 위임하거나 分散시키는 形式的 分權에서 탈피하고 自治의 分權에 입각하여 實質的 權限과 責任을 위임하여 地方自治團體가 都市開發의 主導權을 담당할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 分權化는 中央政府와 地方自治團體의 관계를 支配-服從의 관계에서 併立的 協力關係를 유지할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 兩者간에 적절한 機能分擔이 이루어져 中央政府는 全國的인 水準에서 計劃이나 開發의 基本政策을 정하고 地方自治團體는 그 범위내에서 地域의 與件에 적합하도록 計劃을 수립하고 집행할 수 있도록 지방자치단체에 많은 權限이 이양되어야 한다.

한편 中央政府의 地方自治團體에 대한 關與도 行政的·權力的 統制보다는 지방자치단체의 自主性과 責任을 존중하고 그 能力을 최대한 발휘할 수 있도록 지식과 技術의 助言 및 情報을 提供해 주는 非權力的 方向으로 전환되어야 한다.<sup>88)</sup> 이와 함께 中央政府는 權限이양에 따르는 地方政府의 受容能力이 강화되도록 專門人力과 組織補強을 해 주어야 하며 업무수행을 뒷받침할 수 있도록 財源이전이 동시에 이루어져야 한다.

## (2) 地方政府에의 都市計劃高權 부여

이상에서 住民參與를 위한 分權化의 一般的 方向을 제시해 보았는데 都市計劃樹立에 있어서 시급히 요청되는 가장 중요한 分權化의 내용은 地方自治體에 計劃高權을 부여하는 일이라고 본다. 計劃高權이란 地方自治團體가 그 관할구역의 開發 또는 建設관계에 대한 規制와 形成에 관하여 自己責任아래 計劃을 수립할 수 있는 權限을 말한다.<sup>89)</sup> 즉 地方自治團體가 중앙정부의 指示에 엄격한 拘束을 받지 않고 자치단체 固有의 政治적·행정적 判斷 및 決定權에 따라서 당해 지역의 개발이나 건설을 自治的으로 행할 수 있으며, 또한 其他의 用途 및 토지이용에 관하여 劃定할 권한을 갖는 것이다.

87) 申桓澈, 地域開發과 地方分權, 社會科學研究, 제 14 집, 全北大 社會科學研究所, 1987, p.187.

88) 申桓澈, 上揭論文, pp.190 ~ 191.

89) 石琮顯, 前揭論文, p.217.

도시계획의 決定體制에 있어서 計劃高權이 中央政府와 自治團體 가운데 어디에 속하고 있느냐 하는 것은 國家에 따라서 다르다. 美國에서는 都市計劃樹立은 기본적으로 자치단체가 담당하고 있기 때문에 美國의 도시계획은 「自治體의 計劃」으로서<sup>90)</sup> 地方政府가 計劃高權을 갖고 있다. 즉 인구 1만 이상의 대부분의 都市들은 公務員과 市民들로 구성되는 地方企劃委員會를 설치하여 都市計劃을 立案하고 地方議會의 議決을 얻어 확정시키고 있다.<sup>91)</sup> 도시계획에 관한 聯邦政府의 관여는 聯邦政府補助金制度에 의하여 간접적으로 이루어지며, 州政府는 州計劃法에 근거하여 市·郡계획의 수립·집행을 감독하고 있으나 그 내용은 必要最少限度에 그치고 있다.<sup>92)</sup>

英國은 廣域自治團體인 County가 基本計劃을, 기초자치단체인 District가 地方計劃의 작성권을 가지고 있으나 中央政府가 認可權을 갖고 그 내용을 규제하고 있기 때문에 「國家와 自治體의 都市計劃」이라고 할 수 있다. 그런데 英國에서는 도시계획에 대한 權限이 District보다 County가 강하여 District가 地方計劃을 입안할 능력이 없다고 판단되거나 特定分野計劃과 같이 계획의 범위가 보다 넓은 地域에 적용될 때에는 County가 地方計劃을 입안할 권한을 갖게 된다.<sup>93)</sup>

한편 西獨은 聯邦建設法에 의하여 기초자치단체인 Gemeinde가 計劃高權을 가지고 都市建設管理計劃을 수립하고 있다.<sup>94)</sup> 計劃樹立의 發議 및 공청회 등에서 청구된 住民意見의 검토는 議會議員과 市長으로 구성된 Gemeinde代表部에서 행해지며, 이 代表部는 도시계획을 條例의 형식으로 의결하는 권한도 가지고 있다. 그러나 Gemeinde는 경우에 따라서는 上位行政廳에 설치되어 있는 企劃團이나 전문가에게 계획수립을 委任하는 수도 있으며, 上位計劃의 지침에 따라 그 行政區域을 벗어나는 計劃樹立이 필요한 때에는 인접 Gemeinde와의 協議를 거쳐 共同으로 도시계획을 수립할 수도 있다.

日本의 都市計劃 決定體制는 英國과 같은 「國家와 自治體의 都市計劃」을 지향하면서 自治體에 더 많은 계획권한을 부여하고 있다.<sup>95)</sup> 도시계획의 作成者는 도시계획구역의 廣域性과 地域性이라는 두 가지 側面에 따라 기초자치단체인 市·町·村과 廣域자치단체인 都·道·府·縣으로 분리되어 前者는 當該 管轄구역내의 計劃을 작성하며 後者는 市·町·村의 行政區域을 넘은 廣域地域에 대한 計劃을 작성한다. 그런데 市·町·村이 수립하는 도시계획은 계획의 一體性, 綜合性의 확보를 위해 都·道·府·縣知事의 승인을 얻어 결정되고 都·道·府·縣이 수립하는 계획은 국가의 利害와 관계가 있으므로 建設大臣의 認可를 받아 결정

90) 尹定燮, 現代 都市計劃 比較研究: 日本의 都市計劃, 國土計劃, 제 21 권 제 3 호, 大韓國土計劃學會, p.191.

91) 韓國地方行政研究院編, 地方時代를 위한 地域開發行政體制, 1987, p.166.

92) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.488 참조.

93) 大韓國土計劃學會編, 前掲書, p.479 참조.

94) 木村仁·城野好樹 編著, 前掲書, p.102.

95) 尹定燮, 前掲論文, p.191.

된다.

이상에서 살펴본 주요 國家들의 도시계획 決定體制에 비해서 우리나라의 그것은 고도의 중앙집권화에 따른 「國家의 都市計劃體制」를 유지하고 있다고 할 만하다. 도시계획은 市長 또는 郡守가 立案, 道知事를 경유하여 建設부장관이 決定하며 이미 수립된 細部計劃을 시행하는 과정에서도 일일이 中央 또는 道の 承認이나 통제를 받아야 하기 때문에<sup>96)</sup> 도시계획에 관한 地方政府의 권한은 극히 미약하고 審議·承認過程에서 탁상공론에 치우쳐 現實性이 결여되고 있는 실정이다.

더구나 우리의 都市計劃法이 計劃法이라기보다는 節次法的 성격을 가지고 있어 도시계획이 中央에서 시달된 要領대로 수립·작성되기 때문에 ① 계획의 劃一性, ② 部門別計劃간의 무관련성, ③ 執行計劃의 취약성, ④ 都市計劃 측면에 대한 考慮의 결여, ⑤ 計劃技法의 획일성을 면치 못하고 있으며<sup>97)</sup> 計劃過程에서 伸縮性마저 결여되고 있다. 도시계획은 當該 地域의 綜合計劃으로서의 성격을 가지고 있는데도 위와 같은 이유 때문에 현실적으로는 他中央部處가 수행하는 開發計劃에 대하여 土地利用計劃상의 통제기능만을 수행하고 있을 뿐 地域開發을 종합적으로 유도해 나갈 수 있는 機能을 발휘하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 도시계획이 住民의 所望을 올바르게 수립하고 지역적 특성을 제대로 반영하여 樹立되고, 나아가 計劃 본래의 기능을 합리적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 基礎自治團體가 計劃高權의 바탕아래 計劃樹立過程에서 主體性을 발휘할 수 있어야 한다. 즉 기초자치단체가 都市計劃의 決定權을 가져야 한다는 것이다. 따라서 中央政府는 그가 갖고 있는 都市計劃에 관한 權限을 지방자치단체로 대폭 이양해야 한다고 본다.

사실 도시계획은 地方政府의 固有權限으로서<sup>98)</sup> 西獨에서는 計劃高權이 憲法上 地方自治權에 포함되어 있는 것으로 인식되고 있다.<sup>99)</sup> 기초자치단체는 住民과 가장 가까이 위치하고 있는 地域管理者로서 주민의 기초적인 公共福利를 실현하는 責任을 갖고 있다. 따라서 기초자치단체가 주민의 生活環境을 整備하고 공공적 질서를 創出하며 都市의 活力을 고양·증진시키는 것을 목적으로 하는 都市計劃에 대하여 決定權을 갖는다는 것은 너무나 당연한 일이다.

기초자치단체가 計劃高權을 갖지 않고 都市計劃權限이 集權의인 權力支配아래 놓여 있는 상태에서는 도시계획이 都市住民의 需要나 地域個性을 진실로 반영한 公共福利를 실현시킬 수가 없다. 그런데 기초자치단체가 도시계획의 主體로서 計劃高權을 갖는다는 것은 결코 自己完結的, 排他的이라는 것을 의미하는 것은 아니다.

國土와 都市의 開發·利用에 관계되는 計劃은 그 主體가 國家이든 지방자치단체이든 서

96) 都市計劃法 第10條, 第12條, 第25條 참조.

97) 金基玉, 地方自治下에서의 地域開發의 課題, 中央行政論集, 創刊號, 中央行政學硏究會, 1987, p.52.

98) 金南辰, 中央政府와 地方政府의 關係發展課題, 思想과 政策, 제3권 제1호, 1985, p.76.

99) 成田賴明, 土地政策と法 (東京: 弘文堂), 1989, p.50.

로 無關係로 존재하는 것이 아니다. 그 이유는 自治體의 區域이라는 空間은 당연히 國土의 일부인 것이고 또 國土라는 全體空間은 部分空間인 自治體區域의 集合體이기 때문이다. 이러한 공간적 성격 때문에 다양한 計劃主體가 각각 個別的으로 계획을 決定하고 他計劃主體의 계획과 무관하게 시행된다면 空間秩序는 大混亂에 빠질 우려가 있다. 이런 점에서 國土計劃이나 地域計劃은 그것이 國家計劃이든 地方計劃이든 간에 計劃相互間에 有機的 關係를 가져야 될 것이고, 특히 國土計劃과 道計劃의 指針을 수용하여 수립되는 都市計劃은 이들 계획과의 整合性이 擔保되지 않으면 안 된다. 또 도시계획은 고도의 기술적 專門性을 가지고 있는 데다 綜合性이 요구되는 것이다.

이런 점에서 우리나라의 都市計劃에 있어서는 기초자치단체가 都市計劃수립에 있어서 사실상의 權限은 갖되 計劃樹立過程의 主體性, 民主性과 計劃이 갖고 있는 技術的 專門性을 조화시킬 수 있는 절충방식을 택하는 것이 現實的이라고 생각된다. 즉 기초자치단체는 계획의 立案權과 議決權을 갖되 계획의 承認權은 上級行政廳이 가져 承認過程에서 他 계획과의 整合性 확보 등 기초자치단체의 自體能力으로서는 곤란한 전문적, 기술적인 내용을 調整할 수 있도록 하는 것이다. 그런데 이러한 調整은 기초자치단체의 計劃高權을 침해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 할 것은 물론이다.

## 2) 情報公開의 制度化

### (1) 都市計劃樹立에 있어서 情報公開의 必要性

行政에 있어서 情報公開은 두 가지 側面的 意味를 가지고 있다. 하나는 公共事項에 관하여 방해받지 않고 行政情報를 入手·利用할 수 있는 受動的, 소극적 權利로서, 이것은 「알 권리」의 행사를 방해하는 國家行爲의 排除를 請求할 수 있는 情報公開請求權을 인정하는 것이고 또 하나는 行政機關으로 하여금 住民들에게 보다 적극적, 能動的으로 情報의 公開 또는 提供을 義務지움으로써 전개되는 弘報活動이다.<sup>100)</sup>

최근들어 地方自治團體가 보유하고 있는 行政情報를 주민들에게 公開해야 한다는 情報公開制度의 확립을 요구하는 主張이 높아지고 있는데 日本의 本田弘은 情報公開의 필요성으로 ① 住民의 「알 권리」의 보장, ② 주민의 行政에 대한 信賴확보, ③ 住民生活의 充實과 向上, ④ 住民의 행정에의 參與促進 등 네 가지를 들고 있다.<sup>101)</sup>

이를 좀더 구체적으로 설명하면 첫째, 情報公開은 地方自治體의 주민에게 地方行政의 전반에 관해 「알 권리」를 보장해야 한다는 점에서 필요하다. 地方自治團體의 情報公開은 憲法上的 추상적 權利로서의 「알 권리」를 구체화하는 데 有效한 제도이다. 알 권리는 理念的으로는 國民主權原理의 기초가 되고 있으나 그것을 구체적으로 保障하는 實定法上的 制度가

100) 安裕教, 國民의 알權利에 관한 研究, 建國大 博士學位論文, 1974, pp.312 ~ 313.

101) 本田弘, 情報公開制度論 (東京: 北樹出版), 1989, pp.13 ~ 26 참조.

없기 때문에 그것이 現實적으로 보장되어 있지 않다. 따라서 그 「알 권리」를 구체적, 制度的으로 保障하기 위해서는 情報公開制度의 確立이 필요하다.

둘째, 行政情報의 공개는 住民과 行政간에 信賴關係를 구축함으로써 力動性을 가진 協力關係로 발전시킬 수 있다는 점에서 필요하다. 行政이 保有하고 있는 情報를 공개함으로써 주민은 그만큼 行政에 대한 知識이 增幅되고 情報의 共有認識을 갖게 되어 行政과 住民간의 信賴關係를 증진시킬 수 있다.

셋째, 정보공개는 住民生活의 充實과 向上을 기할 수 있다. 행정기관의 情報公開에 의하여 주민이 保有하는 情報의 絶對量은 증가하게 된다. 그런데 이러한 정보 속에는 순수한 行政上의 문제에 대한 情報만이 아니라 健康·環境 등 個人生活水準의 것도 많아지게 되고 이로 인해 住民生活이 향상·충실해짐과 함께 중요한 地域社會의 형성에도 기여할 수 있다.

넷째, 情報公開은 住民의 行政에의 參與를 促進시키기 위해 필요하다. 住民의 行政에의 참여는 地方自治의 基本的 要素로서 住民이 行政에 實質적으로 참여할 수 있도록 하기 위해서는 그 前提條件으로서 行政의 內容 및 實態를 파악하고 그에 필요한 情報를 용이하게 入手할 수 있지 않으면 안 된다. 정보공개에 의해 住民이 많은 情報를 갖게 되면 행정기관이 政策을 어떻게 決定하고 執行하는가를 올바르게 알 수가 있고 이에 따라 精確한 판단을 함으로써 行政에의 參與를 촉진시켜 參與型 地方自治를 확립할 수 있다.

반면에 制度的으로 住民參與의 機會가 아무리 보장되어 있다고 하더라도 行政情報를 容易하게 접할 수 없다면 실제로 參與가 이루어질 수 없거나, 실령 이루어진다고 하더라도 바람직한 成果를 거둘 수 없음은 自明한 일이다. 都市計劃樹立과 같이 專門的·技術的 정보가 필요한 行政行爲에 있어서는 더욱 그러하다. 그러므로 情報公開의 형태와 內容은 住民참여의 擴大를 결정하는 중요한 요건이 되고 있으며 情報에의 접근없이 參與指向은 생기지 않는다<sup>102)</sup> 는 의미에서 「情報가 없으면 參與도 없다」<sup>103)</sup> 는 말까지 나오고 있다.

## (2) 地方政府의 情報公開 實態와 問題點

일반국민이 國家나 地方自治團體에 情報公開을 請求하는 權利와 그 권리의 保障節次를 法的으로 規定하고 있는 국가는 점차 증가되고 있다. 1988년말 현재 情報公開에 관한 法律을 갖고 있는 국가는 12個國으로<sup>104)</sup> 美國, 핀란드, 네델란드, 노르웨이, 濠洲 등이 그 대표적 예이다. 한편 地方政府에서도 情報公開制度를 도입하는 事例가 많아지고 있다. 美國의

102) 本田弘, 上掲書, p.18.

103) 松下圭一, 市民·情報·行政, 行政と情報(東京:ぎょうせい), 1981, p.1.

104) 日本自由人權協會, 情報公開はなぜ必要か, 岩波ブックレット, 1989, p.14.

경우는 거의 모든 州와 적지 않은 都市政府가 法律 또는 條例를 제정, 주민들에게 當該 행정기관이 보유하고 있는 정보에의 接近權限을 인정하고 있으며 日本의 경우는 아직 國家的次元에서는 정보공개에 관한 法的 裝置가 없는데도 地方自治團體가 條例를 통해 정보공개에 앞장서고 있다.

그런데 우리나라에서는 情報公開에 관한 法的 規定은 없고 中央政府와 地方自治團體가 個別 法令(條例)에 의하여 公示, 公表, 열람, 報告 등의 制度나 白書類 등의 刊行을 통해서 일부의 情報를 공개해 오고 있다. 그러나 行政過程에 있어서 아직도 情報公開의 原則이 확립되어 있지 않고 있을 뿐 아니라 오히려 行政이 社會的 壓力으로부터 獨立하여 中立性을 갖는 것이 艱難하다는 見地에서 行政情報公開의 內容·程度가 모두 행정기관의 裁量에 委任되어 있다.

따라서 우리나라에서의 行政情報公開은 中央政府와 地方自治團體를 불문하고 많은 문제점을 안고 있는데 중요한 몇 가지를 提示해 보면 첫째, 정보공개에 대한 法的 保障이 없다는 점이다. 우리나라의 경우, 「알 권리」는 憲法에 明文化되어 있지는 않지만 人格의 自由로운 전개와 幸福權의 실현, 그리고 國民主權原理의 불가결한 내용으로, 또는 言論·出版에 內在하는 概念으로 대부분 인정하고 있다.<sup>105)</sup> 다만 그 法的 性格에 있어서 일반적으로 접할 수 있는 情報源으로부터 알 권리를 방해받지 않는다는 自由權의 성격은 分明하나 公共機關이 갖고 있는 정보에 대해서 公開내지 提供을 청구할 수 있는가에 대해서는 實定法上の 근거가 없다는 이유로 否認되고 있다.<sup>106)</sup> 그런데도 우리나라에서는 아직 정보공개에 관한 實情法이 制定되고 있지 않고 있어 情報公開請求權이 제도적으로 인정되지 않고 있다.

둘째, 行政機關의 情報은너 현상이다. 행정기관의 情報公開은 주민들이 行政을 批判하고 政策形成이나 計劃樹立에 참여하는 데 基本前提가 되는 것인데도 불구하고 전통적인 秘密行政의 폐습, 失政의 은폐, 保安 등 여러가지 이유로 公開을 기피하고 있다. 이러한 기피 현상은 특히 都市開發業務에 관한 것이 많은데 그 이유는 都市開發事業이야말로 주민들의 利害가 가장 복잡하게 얽혀 있는데다 도시계획사업은 어디까지나 相對的인 觀點에서 이루어지는 것이기 때문에 정보를 公開하면 언제나 有力한 反對意見이 생기게 된다는<sup>107)</sup> 이유 때문이다.

셋째, 情報公開의 실제에 있어서 주로 事後的 성격의 정보를 공개하고 있다는 것이다. 정보공개の本源的인 目的이 주민들에게 情報를 공개해 政策形成이나 計劃樹立에 필요한 판단의 자료로 삼게 함으로써 주민참여의 活性化를 기하는 데 있다고 할 때 공개되는 정보의 내용은 事前的 성격의 것이 많아야 되는데도 실제에 있어서는 事後的인 情報위주로 되고

105) 權寧星, 新憲法原論, 法文社, 1988, p.411. 金哲洙, 憲法學概論, 博英社, 1988, p.431 참조.

106) 구병삭, 新憲法原論, 博英社, 1988, pp.437~438 참조.

107) 五十風敬喜, 情報公開と 現代, 日本評論社, 1982, p.228.

있다는 점이다. 이런 현상은 주민과의 관계에서 볼 때 참여에 직접 필요한 情報의 결핍으로 住民參與가 豫防的 參與運動으로 되지 못하고 對症療法的 抵抗運動으로 될 소지를 안고 있다.

넷째, 情報公開 手段으로서의 行政弘報가 합리적으로 행해지지 못하고 있다는 것이다. 우리나라 地方自治團體의 弘報活動은 그 형태가 주로 行政管理論的 觀點에서 있기 때문에 실제의 行政弘報는 정책형성 및 計劃決定과정에서의 주민참여를 前提로 해서 수행되고 있다기보다는 그 執行過程에 주민의 支持와 協助를 얻기 위해서 행해지는 수가 많다.

### (3) 地方政府的 情報公開 制度化 方案

정보공개 制度化는 주민이 알 필요가 있다고 생각되는 情報를 주민이 入手·利用할 수 있도록 필요한 構造를 만들고 주민의 情報에의 接近을 法的으로 保障하는 것을 말한다. 이러한 情報公開의 制度化는 크게 情報公開請求制度和 情報公表義務制度의 두 가지로 大別할 수 있다.

#### 가. 情報公開請求制度의 導入

정보공개 必要性에 대해서는 이미 고찰한 바 있는데 住民參與를 활성화시켜 參與行政, 參與計劃이 이루어지기 위해서는 행정기관이 갖고 있는 情報에 대해 공개를 要求할 수 있는 情報公開請求制度의 도입 必要性이 강하게 요청되고 있다. 특히 우리나라와 같이 秘密行政의 惡習에서 연유하는 政府和 公務員에 대한 不信이 팽배해 있는 곳에서는 公開行政의 추진으로 주민과 공무원간에 相互信賴를 구축하기 위해서라도 이러한 情報公開制度의 도입은 중요한 의미가 있는 것이다.

情報公開에 관한 法的 規定이 없는 우리나라의 경우, 中央政府 次元에서 이의 法制化作業이 필요한 것은 물론이지만 地方自治團體 次元에서도 그 法的 根據를 마련하는 것이 중요한데 이는 條例로 제정되는 것이 바람직하다. 日本의 경우는 1988년말 현재 134개 自治團體( 廣域自治團體 29, 基礎自治團體 105 )가 정보공개에 관한 條例를 제정하여 시행하고 있는데<sup>108)</sup> 그 숫자는 해마다 증가추세에 있다. 지방자치단체가 條例에 의해 情報公開請求制度를 도입할 경우에는 특히 다음의 몇 가지 사항에 대해 신중한 研究·檢討가 先行되어야 할 것이다.

첫째, 公開對象情報의 範圍와 內容을 명확히 해야 한다. 정보는 文書 등에 의해 具體化되어 있는 有形情報과 會議에서의 發言·行動 등과 같은 無形情報이 있는데 公開對象情報은 열람이나 복사가 가능한 有形情報에 한정시켜야 할 것이다. 西歐의 先進諸國이나 日本의 地方自治團體에서도 유형 정보에 限定하고 있고 무형정보는 對象에서 제외하고 있다.<sup>109)</sup> 공개 대상정보의 記錄媒體는 공무원이 직무상 作成하거나 取得한 文書, 圖画, 필름, 녹음테이프,

108) 日本自由人權協會, 前掲書, p.29.

109) 河宗根, 情報公開에 관한 研究, 論文集, 제 7권 제 2호, 昌原大學, 1985, p.311.

비디오테이프 등으로서 公開對象은 決裁, 受理 등의 手續을 마치고 행정기관에 의해 管理되고 있는 것에 한정하고 決裁 이전의 것은 對象外로 하여야 할 것이다.

둘째, 公開原則에 대한 例外인 適用除外事項을 명확히 하여야 한다. 정보공개제도의 原則에서 볼 때 지방자치단체가 갖고 있는 情報는 모두 공개해야 바람직하지만 情報중에는 個人的 프라이버시나 企業의 去來上의 秘密 등 공개됨으로써 個人이나 法人의 權益이 심히 侵害될 수 있는 것이 있는데 이러한 것들은 公開對象에서 제외시키지 않을 수 없다. 그러나 適用除外事項은 公開原則의 例外事項을 정하는 것이기 때문에 각종의 情報에 관해서 각각 行政上 보호해야 될 價値와 주민의 「알 권리」를 보호해야 할 가치를 比較 考量하여 時間的으로나 事項的으로나 필요최소한의 범위로 엄격히 制限시키지 않으면 안 될 것이다.<sup>110)</sup>

그러나 適用除外事項에는 적어도 ① 個人的 프라이버시에 관한 정보 ② 法人 등의 企業 秘密에 관한 정보 ③ 法令에 의해 公開되지 않도록 된 정보 ④ 공개함으로써 行政의 公正·원활한 수행에 현저히 지장을 초래할 우려가 있는 정보 등 4개 사항은 당연히 포함시켜야 할 것이다.<sup>111)</sup> 실제로 日本의 地方自治團體의 정보공개에 관한 條例들에서는 기본적으로 위의 사항을 모두 포함하고 있다.

셋째, 정보의 公開請求를 行政廳에서 거부할 경우 請求權者의 不服申請에 대해 公正하고 신속한 救濟를 도모하기 위한 機關의 설치가 필요하다. 현행 地方自治法에서는 條例에 의해서는 裁決權이 있는 제3자적 審査機關을 설치할 수는 없다. 따라서 行政廳이 그 附屬機關으로서 審査會 등을 설치, 請求權者로부터 不服申請을 받았을 경우에 이 기관에 그 決定을 맡기는 방안을 생각할 수 있다. 이 때 行政廳은 審査會 등의 심사결과를 될 수 있는 한 존중함으로써 實質的으로는 제3자로 構成된 救濟機關으로서의 역할을 期待할 수가 있다.<sup>112)</sup>

넷째, 情報公開制度가 효과를 거둘 수 있기 위해서는 文書의 作成에서부터 保管·保存·폐기에 이르기까지 일관된 文書管理시스템이 구축되어야 한다. 그러려면 文書管理조직 및 文書分類제도의 개선이 이루어져야 하고 文書檢索시스템도 정비되어야 한다.

#### 나. 情報公表義務制度의 導入

그런데 위에서 고찰한 情報公開請求制度는 그 제도에 內在하는 制約 내지는 限界가 있음을看過해서는 안 된다. 정보공개청구제도에 있어서는 行政機關은 전혀 受動的인 입장에 놓여지게 되며 정보의 公開請求요구, 請求要求 公文書의 선택 및 내용판단은 전적으로 住民側의 책임으로 되는 것이다. 행정기관은 주민들이 요구하는 公文書를 그대로의 형태로 제공할 뿐인데, 공개되는 公文書는 行政에 상당한 경험이나 지식, 또는 關心이 있는 사람이 아닌 一般住民의 경우는 그 내용을 이해하는 데 크게 부담이 된다. 뿐만 아니라 공개되는 공

110) 東京自治問題研究所 情報公開研究會編, 開かれた 都政の 推進のために - 東京都における 情報公開の 制度化, 1984, p.24.

111) 本田弘, 前掲書, p.96.

112) 岩崎忠夫, 前掲書, p.383.

文書에서 얻을 수 있는 情報에도 한계가 있으며 또 請求의 效果가 請求者 個人에게 머물 뿐 一般住民 다수에게 미치지 못하는 것은 말할 필요도 없다.

정보공개청구제도가 갖는 이 같은 限界를 克服하고 정보가 全體로서 均衡 있게 住民에게 제공되기 위해서는 情報公表義務를 制度化하고 이를 정보공개청구제도와 併行實施함으로써 정보제공기능을 활발하게 할 필요가 있다. 美國에 있어서 행정기관은 行政節次法에 의해서 規則案의 公告 및 그에 대한 意見提出의 機會提供을 의무화하는 한편 情報自由法에 의해서 政策의 方針·說明·해석 등에 대해 官報에 게재하는 것을 의무화하고 있다.<sup>113)</sup>

우리나라 地方自治法의 경우, 情報公表가 의무화되고 있는 것은 豫算, 決算, 財政狀況의 告示가 있으며 기타의 일부 個別 法令에서 公示·公表制度 등이 있으나<sup>114)</sup> 그 範圍가 넓지 못하므로 이를 타개하기 위해서는 中央政府의 차원에서는 行政節次法의 제정에 의해서, 地方自治團體의 경우는 條例의 制定을 통해서 情報公表義務를 제도화하고 公表對象을 대폭 확대시키는 방향으로 나가야 할 것이다.

그러면 지방자치단체의 條例에 의해 義務의으로 公開되는 것이 바람직한 行政情報은 어떤 것이어야 할까. 물론 이것은 정보공개제도가 가지고 있는 普遍的인 原則과 特定 自治團體가 놓여있는 特殊性을 감안하여 定立되어야할 성질의 것이지만 여기에서 하나의 一般論을 제시한다면 그것은 첫째로, 行政서비스의 實效性을 높이기 위해 住民에게 철저히 알릴 필요가 있는 것, 둘째로, 社會生活과 經濟活動을 보다 效果的으로 하게 하고, 行政의 主體로서 주민이 地域社會의 情況을 的確히 파악케 함에 필요한 것, 셋째로, 社會管理者로서의 입장에서 비판하고, 地方行政機關의 意思決定에 참여하는 데 필요한 情報 등을 들 수가 있다.<sup>115)</sup>

이러한 바탕아래 地方自治團體의 都市計劃 樹立過程에서 주민참여의 實質을 기하기 위해 公表가 義務化되어야 할 情報의 구체적 내용을 例示하면 다음과 같이 整理할 수 있다.<sup>116)</sup>

첫째는, 政策情報로서 市政現況, 將來豫測, 課題와 論點, 政策方針 등으로서 이 속에는 자치단체의 長期構想, 中期計劃, 豫算概要, 決算分析, 白書, 統計, 報告書, 여론조사결과, 公聽結果 등이 포함된다.

둘째는, 計劃情報로서 새로운 條例案, 施策, 사업계획 등을 실시하게 된 根據·의도 및 期待되는 새로운 效果 등이 포함된다.

셋째는, 執行情報로서 여기에는 執行事業에 대해서 그 집행의 基準 및 方法에 대한 정보, 認·許可에 대한 정보, 建設計劃의 建設細目, 行政서비스 제공의 方法 등에 관한 사항이 포함된다.

113) 岩崎忠夫, 前掲書, p.370.

114) 地方自治法 第124條, 第125條 참조.

115) 姜瑩基, 前掲論文, p.81

116) 姜瑩基, 上掲論文, p.83.

넷째는, 評價情報로서 여기에는 行政事務의 進行상황 및 效果에 대해서 객관적인 評價에 관한 사항이 포함되어야 할 것이다.

## 9. 結 論

중전의 우리나라 都市計劃은 都市住民의 需要側面보다는 行政에 의한 供給側面이 강조되었고, 도시를 特定機能을 수행하기 위한 道具로 인식한 計劃이었으며, 도시의 個性을 무시한 圖式的 接近에 의해 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 앞으로 地方自治時代의 都市計劃은 도시의 安全性, 快適性, 健康性 그리고 편이성이 제고되고 궁극적으로 住民福祉를 指向해야 한다는 점에서 종래의 接近態度에서 과감하게 脫皮, 人間中心的 都市計劃으로 전환시키지 않으면 안 된다.

이러한 人間中心的 계획은 住民參與를 그 前提로 하는바, 주민참여는 都市計劃에 있어서 意思決定을 합리화하며 計劃에 正當性을 부여하고 社會的 衡平性을 확보하며 住民의 利害關係를 調整하는 機能을 갖고 있다. 우리나라의 현행 都市計劃 수립과정에 있어서도 住民參與가 이루어지지 않고 있는 것은 아니다. 都市計劃法은 都市基本計劃 수립 단계에서 公聽會를 개최하며 都市計劃의 立案時에는 供覽을 통해 住民意見을 청취하고 필요하다고 認定할 때에는 計劃에 반영하도록 規定하고 있다. 그러나 이 정도의 規定만으로는 實質的인 住民參與가 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 都市計劃法制의 내용이 官治의 論理가 너무나 강해서 地方自治團體의 主體性이 크게 制約되고 있다.

따라서 地方自治團體가 自主性을 갖고 지역특성에 적합한 도시계획을 수립할 수 있기 위해서는 그 過程에 다수 주민이 參與하여 그들의 意思와 地域特性을 반영시키는 한편 自治의 論理에 의한 地域의 復權이 확립될 수 있도록 都市計劃 수립과정에 있어서 住民參與의 節次와 手段, 그리고 參與要件을 強化하거나 制度化시킬 것이 시급히 要請되고 있다.

그 방안으로서는 우선, 문제가 많은 현행 都市計劃法制를 개편, 地方自治團體가 자기의 權限과 責任아래 都市計劃을 立案하고 當該 地方議會가 議決權을 갖도록 할 필요가 있다. 그러나 計劃의 承認權은 도시계획이 갖는 國土開發計劃, 道計劃 등 상위계획과의 整合性 유지와 전문성 등을 감안하여 上級行政廳이 갖도록 하는 것이 바람직하다.

또 參與手段의 改善方案으로서 公聽會와, 供覽을 통해 청취된 住民意見의 計劃에의 反映여부를 전적으로 計劃官廳의 裁量에만 맡길 것이 아니라, 이를 좀더 합리적으로 반영시키기 위한 拘束力있는 장치의 마련이 필요하다. 住民意思의 효율적 수렴을 통해 주민이 바라는 都市計劃으로 되기 위해서는 計劃目標의 設定段階에서도 公聽會를 개최해야 하며 都市計劃委員會는 法的 성격을 강화시켜 審議機關으로 하는 한편 모든 기초자치단체에 이를 설치함으로써 都市計劃의 現地성과 自律性을 제고시켜 나가야 할 것이다.

한편 住民參與要件의 강화를 위한 制度化방안으로서는 計劃機能의 分權化와 情報公開의 두 가치를 들 수 있다. 分權化는 行政家 및 計劃家 中心의 도시계획에서 市民中心의 計劃體制로의 전환을 가져오는 수단으로서 住民參與의 前提가 된다. 따라서 현재 中央政府가 갖고 있는 都市計劃 및 開發에 관한 機能을 地方自治團體로 대폭 이양시킴으로써 「自治體에 의한 都市計劃」이 될 수 있게 하여 주민참여의 토대를 마련해 나가야 할 것이다.

情報公開의 制度化를 위해서는 國家次元에서 行政情報公開에 관한 法律의 제정도 필요하지만 지방자치단체 별로 情報公開를 위한 條例를 제정, 情報公開請求制度를 확립함으로써 주민이 要求하는 정보를 일정한 節次에 따라 공개하여 주민들로 하여금 참여에 필요한 정보를 얻을 수 있게 해야 한다. 또는 이와 併行하여 情報公表義務制度를 도입, 自治團體가 弘報活動을 통해 都市計劃을 비롯한 行政一般에 관계되는 基礎情報를 주민들에게 의무적으로 제공해야 할 것이다.

그러나 都市計劃樹立에 있어서 진정한 住民參與는 단지 制度化만으로는 實現될 수 없는 것임을 留意하지 않으면 안 된다. 진정한 住民參與는 이러한 制度化와 함께 公務員과 住民의 意識 및 태도가 民主化되고 參與的 行政文化가 형성될 때라야 비로소 가능한 것이다. 그런데 이러한 行政文化는 단시일내에 形成될 수는 없는 일이고 住民과 公務員, 그리고 地方行政의 꾸준한 共同努力을 통해서만 이루어질 수 있는 것이다.

따라서 공무원은 住民에 대한 우월감과 權威意識을 탈피, 住民意思를 존중하는 정신자세와 다수 住民의 참여아래 수립되는 計劃이야말로 合理的이며 正當性을 갖게 된다는 思考方式을 배양해야 할 것이다. 한편 住民의 입장에서서는 그들 자신이 行政의 主體라는 自覺과 公共精神을 함양하고 都市計劃을 비롯한 도시행정 전반에 적극적인 관심을 가지는 參與指向型 住民像을 정립하는 데 노력해야 할 것이다.