

제7장

계획의 집행 및 관리

1. 광역적 집행 및 관리체계의 필요성
 2. 관련주체간 역할분담
 3. 관련주체간 협력체계 확립
 4. 계획내용의 집행

1. 광역적 집행 및 관리체계의 필요성

- 광역계획권 차원에서 수립된 광역도시계획을 효과적으로 실현하고 집행하기 위해서는 각 도시별 도시기본계획, 도시관리계획이나 지구단위계획 또는 개별사업계획에서 그의 세부적인 사항이 규정되어야 할 것임
- 광역도시계획은 관련 시·도지사가 공동으로 또는 국토해양부장관이 수립하지만 이를 집행하는 주체는 관련 시·도지사 뿐 만 아니라 시·군·구의 장이 될 수 있으므로 이들 간의 적절한 역할분담이 필요함
- 광역도시계획이 제도화되고 「국토계획법」에 따라 도시지역과 비도시지역이 일체적인 계획체제 속에서 관리됨에 따라 종전의 「도시계획법」에 의한 도시계획구역별 혹은 행정구역별 계획이 노출하는 한계를 어느 정도 개선하고 있으나 여전히 시·군·구별의 확산 또는 연담화로 인하여 계획의 집행과정에서 여러 주체가 공동으로 관련되는 경우가 많음
 - 따라서 국토해양부, 시, 도 등 계획수립 주체뿐만 아니라 공사, 민간기업, 토지소유자 등의 관련 시행주체간의 상호 보완적인 협력관계(파트너십)를 형성하여 공동의 집행체계를 구축하는 것이 바람직함
- 사회·경제의 발전에 따라 지역의 적정한 성장관리, 외부효과의 내재화, 규모의 경제, 지방정부간 분쟁과 갈등에 대한 사전 예방 차원에서 그 필요성이 제기되고 있는 광역도시계획의 효율적인 집행을 위하여 행정적인 측면과 재정적인 측면에서 개선방안이 요구됨
 - 우리나라 현행 광역행정관련 제도 현황 및 문제점과 외국의 대도시권 광역도시계획 협력사례를 참조하여 우리의 실정에 적합한 광역도시계획 실행 방안을 모색할 필요가 있음
 - 특히 인접하는 지자체간, 이해집단 간 갈등과 분쟁을 효과적으로 조정할 수 있도록 대내외적인 체제정비가 요망됨

2. 관련주체간 역할 분담

□ 역할분담의 기본방향

- 대구권 광역도시계획의 수립은 성격상 지역적인 특수성과 지역주민과의 밀착성이 매우 강한 정부기능이므로, 이와 같은 기능을 어떤 주체의 권한과 책임하에 수행하도록 하느냐를 판단하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 등 관련주체의 경험, 계획내용 그리고 관리능력 등을 감안해야 할 것임
- 또한, 계획수립 및 집행과정에서 정부주도의 경직성과 획일성을 극복하고 대구광역시 주민의 자율적인 관리능력을 증진하여 지역문제를 보다 효율적으로 처리할 수 있는 방향으로 국토해양부, 대구광역시 및 경상북도와 역할분담이 이루어져야 할 것임

□ 관련주체간 역할분담 방안

- 국토해양부, 대구광역시 및 경상북도간의 역할분담을 위한 기본방향은 다음과 같음
 - 국책사업 등을 제외한 광역계획권내 토지이용과 규제에 관한 정책이나 계획을 시·도가 중심이 되어 자율적으로 결정함으로써 지역의 고유여건이 최대한 반영될 수 있도록 함
 - 자력적인 도시계획의 수립 및 집행기능(시·도의 인력, 재정, 전문기술 등)이 미흡한 경우에는 국토해양부가 지속적으로 지원할 필요가 있음
- 대구광역시와 경상북도간의 역할분담을 위한 방향은 다음과 같음
 - 시와 도에 공통적으로 관련되는 사항에 대해서는 동반자적 관계에 있으며 상호협의 과정을 통해 의사를 결정함
 - 혐오시설 또는 수익시설의 입지는 시·도의 개별적 접근보다는 광역계획권 전체 차원에서 공동사용, 시설교환, 공동관리계약 등을 통하여 운영함
- 대구광역시와 자치구·군 및 경상북도와 시·군과의 관계
 - 대구광역시는 자치구·군에 대한 도시계획 결정권한을 가지되 자치구·군간의 균형적인 발전이 이루어지도록 노력함
 - 개별 시·군의 도시계획수립 권한은 해당 시·군이 보유하나 복수의 시·군이 관련되는 사항에 대하여 경상북도가 조정권한을 적극적으로 활용함

〈표 7-1〉 도시계획분야의 중앙과 지방의 역할분담

구분	국토해양부	대구광역시/경상북도	시/군/구	비고
광역도시계획	<ul style="list-style-type: none"> • 광역계획권 지정 (중앙도시계획위원회 심의) • 승인 (중앙도시계획위원회 심의) • 입안 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역계획권 지정 요청 • 같은 도의 관할일 때 도지사가 입안 • 공동 관할일 때 공동입안 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역계획권 지정 요청 	
도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> • 협의 	<ul style="list-style-type: none"> • 입안 및 자문, 승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 입안 	
도시관리계획	<ul style="list-style-type: none"> • 입안 (국가계획과 관련된 경우) • 일부 결정 (중앙관계기관장과 협의) 	<ul style="list-style-type: none"> • 입안 • 결정 (행정기관의 장과 협의) 	<ul style="list-style-type: none"> • 입안 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 도시계획 제안
도시개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 국가시행 도시개발사업일 경우 도시개발구역의 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발구역 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시개발구역 지정요청 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간의 제안권

3. 관련주체간 협력체계 확립

가. 협력체계 확립의 필요성

- 정보화된 도시사회의 특징은 각각의 생활이 교통·통신의 네트워크로 연결되어 아주 광범위한 범위에서 이루어질 수 있다는 점임. 따라서 광역계획권내 산재해 있는 한정된 자원과 시설을 효율적으로 관리·활용하고, 지역주민의 생활편익을 도모하기 위해서는 하나의 도시권을 광역적으로 관리하는 방식이 요청되고 있음
- 단위시설로 인한 혜택은 여러 지자체에 관련되기도 하고, 단위시설의 원활한 운영관리를 위해서는 여러 지자체의 자원이 동원되어야 하기도 하므로, 관련 지자체간 도시기반 시설의 건설비용 및 관리에 관한 협력체계가 필연적으로 확립되어야 할 것임

나. 협력체계의 유형과 한계

□ 광역협력체제의 유형

- 기존 지자체의 합병·통합방식
 - 일정한 광역권안에 여러 지방자치단체를 포괄하는 새로운 지방자치단체를 설립하여 광역행정문제를 내부화하여 그 지자체로 하여금 여러 가지 광역행정사무를 처리하도록 하는 방법으로, 종전의 대구광역시가 인접한 경상북도 달성군을 편입하여 대구광역시가 된 것이 이에 해당됨

- 새로운 광역지자체의 신설
 - 기존의 지자체 위에 광역적인 행정과 계획을 담당하는 새로운 광역정부를 신설하는 방안으로, 영국의 Greater London Authority, 미국의 Metro Portland, 프랑스의 région(광역도) 등의 예가 있음
- 도시연합체
 - 광역적 도시문제를 해결하기 위해서, 기존 자치단체들이 각각 고유통치권을 유지하되 특정분야의 포괄적인 권한에 한하여 별도의 연합조직을 구성하여 사무위임을 하고 고유재정을 갖도록 하는 방식임
 - 도시연합체는 광역권내 자치단체들의 장과 그들에 의해 선출된 입법의원으로서 구성되며, 프랑스의 도시공동체(communauté urbaine), 꼬뮈네공동체(communauté de commune) 등이 대표적인 사례임
- 정부협의회
 - 지방자치단체들 간에 발생하는 문제를 해결하기 위하여 프로그램을 개발하고 집행하는데 있어서 지방자치단체들 간의 의사소통, 협조, 조정 등을 증대하기 위해 고안된 제도임
 - 정부협의회는 재정권과 강제력을 갖는 새로운 ‘정부’의 설치가 아니고 문제해결을 위한 연구, 계획, 자문, 권고 혹은 조정역할을 하는 단순한 기구이며, 우리나라의 광역행정협의회, 미국의 Council of Government 등이 이에 해당됨
- 자치단체조합
 - 둘 이상의 자치단체가 일정한 규약을 정하여 설치하는 특별지방자치단체로 지방자치단체의 구조를 그대로 유지할 수 있고, 공동처리사무의 선택이 용이하며, 독자적인 인원과 재원을 가질 수 있다는 점에서 유용한 제도임
 - 그러나 사무조합의 형태가 단일 기능만을 위해서 만들어 질 경우 광역문제의 종합적 해결이라는 점에서 보면 그 한계가 있으며, 우리나라의 수도권 매립지 운영관리조합, 프랑스의 지자체조합(syndicat) 등의 예가 있음
- 특별구
 - 특별구는 특별한 목적을 달성하기 위해 기존의 행정구역을 따르지 않고, 서비스를 제공하는데 적합하고 편리한 구역을 따라서 특별구역을 정하고, 이를 관할 구역으로 하여 광역도시문제를 해결해 나가는 제도임

○ 자치단체간의 계약제도

- 이 제도는 정부간의 협력제도로써 광역도시권에 있어서 규모의 경제를 이용하면서도 구조적 조직개편이 없이 넓은 지역기반 위에서 서비스전달을 가능하도록 하나 또는 둘 이상의 정부가 계약에 의해 공동으로 서비스를 제공하는 제도임

<표 7-2> 우리나라 광역행정기구의 현황과 문제점

광역기구	현황	문제점 또는 특징
행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 이상의 정부가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리 • 집행능력 없음 • 총 수도권행정협의회 등 52개 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영이 형식화(참여한 문제는 제외), 개최실적 미비, 비상설기관으로 사후점검 미비 • 지방의회 참여 없음 • 강제 이행 가능 (2000년 3월 1일 시행)
자치단체조합	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 이상의 정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동처리 • 집행능력이 있음 • 기피분쟁과 비용분쟁을 야기하는 사무처리에 효율적 	<ul style="list-style-type: none"> • 관리운영 업무만 하고 있고, 행정처분 및 관리운영상 한계가 있음
분쟁조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 행자부산하와 시·도지사산하 • 중앙정부의 간섭 없이 조정. 	<ul style="list-style-type: none"> • 조정결정사항이 성실히 이행되지 않은 때에는 당해 지방자치단체에 대하여 이를 이행 (2000년 3월부터 시행, 그러나 이는 행정자치부 산하 업무에만 적용)
경계변경 및 폐지 분합	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭이나 구역을 변경하거나 지방정부의 폐지 분합 가능 • 도·농 통합지역에 우선권 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역인 읍·면·동의 구역변경은 있었으나 자치단체수준에서의 구역변경이나 폐지 분합은 없음 • 시·군 통합시 재산권의 분쟁이 많음
사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 자치단체에 특정사무를 수행하게 함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역적으로 사무를 처리하여 규모의 경제를 누릴 수 있으나 활용범위가 적음
수도권광역행정조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관과 서울시가 의견을 달리하는 경우 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시만 포함되어 실효성 약함 • 안건 선정이 선택적이며 매우 중대하고 위급한 안건이 아니면 개최되기 어려움
물관리정책조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장은 국무총리, 사무국으로 수질개선기획단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 강제력 없음.
광역교통기획단	<ul style="list-style-type: none"> • 광역교통계획 심의 및 행정기관간 이견조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 교통세의 2% 배정
환경분쟁조정위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙과 지방에 설치 • 신청이 없어도 직권조정가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 강제력 없음

□ 광역협력체제의 한계

- 현행 우리나라의 지방자치법에서는 광역행정에 관련된 사항을 규정하고 있는데 지방자치단체간의 분쟁발생시 구체적인 협의·조정 관련 제도로는 행정협의회 또는 지방자치단체의 조합을 구성할 수 있음

- 그러나 현행 법제상 구성할 수 있는 행정협의회와 조합은 그 재정력과 구속력의 결여, 상설부서와 전문인력의 미비, 지방의회의 참여배제로 인하여 정치적 실효성이 취약함으로써 실질적인 효력이 없는 상태임
- 기존 지자체의 물리적인 통합을 통한 광역적인 사무를 내부화하는 것도 기존 지자체의 고유역사성과 주민연대감이 해체됨으로 인해 용이하지 않음
- 따라서 광역행정체제로 기대할 수 있는 조정기능이 현실적으로 상당한 한계를 지니고 있으며, 주로 선언적 효과에 그치고 있음

다. 관련주체간 협력체계 확립

□ 광역도시계획협의조직의 발전적 개편

- 현재 대구권 광역도시계획 협의조직은 대구광역시, 경상북도의 관련공무원과 각 기관이 추천한 민간위원들로 구성되어 광역도시계획 수립과정에서 중요한 사항을 협의·자문하는 기구임
- 이 협의회의 기능과 위원들을 개편하고 본 계획 확정 이후에도 상설 운영하여 광역도시계획 집행과정에서 발생하는 문제들을 분석하고 개선방안을 결정하도록 함
- 광역도시계획협의회의 위원은 관련 지자체 도시계획 위원이 겸임할 수 있으며 광역도시계획협의회의 의결이 있으면 관련 하위 도시계획위원회의 의결이 있는 것으로 간주하도록 함

□ 광역행정협의회의 기능 강화 및 광역의회협의회의 구성

- 현재 운영되고 있는 광역행정협의회의에 구속력과 재정력이 없다는 약점을 보완하기 위해 결정권과 예산권이 부여된 광역행정협의체의 구성근거를 마련해야 할 것임
 - 또한 협의사항에 대한 구속력의 결여라는 문제점을 해결하고, 광역적 사무처리에 있어 민주성의 확보와 주민의 의견수렴이라는 측면에서 관련 지방자치단체 의원으로 구성되는 가칭 ‘광역의회협의회’를 둠
- 광역의회협의회의 구성은 광역도시계획에 해당되는 관련 기초자치단체의 의원 중에서 선출하여 구성하되 그 구성방법은 인구비례, 의원정수 비율, 자치단체별 균등배분 등의 방법이 있을 수 있음
 - 이들은 광역적 업무에 대한 의결권을 행사하도록 하며, 광역의회협의회의에서 의결할 사항은 조례로 정하도록 함

- 광역행정협의회에 교통, 상하수도, 그리고 환경위생 등 광역적 행정업무가 많은 것부터 관련자치단체 실무국장, 전문가 등이 참여하는 실무분과협의회를 두어 이를 중심으로 광역적 문제를 깊이 있게 협의
- 실무분과협의회에서 협의된 안을 광역행정협의회를 거쳐 ‘광역의회협의회’에 안건을 상정 처리하도록 하는 협력체제를 구축
 - 이러한 협력체제는 별도의 독립된 행정기구를 두는 것이 아니라, 광역행정사무에 관한 협의와 의사결정을 위해 기존의 지방자치단체 의원이 참여하는 의결기구를 두는 것임

□ 자치단체간 계약방식의 활성화

- 자치단체간의 계약제도는 광역서비스의 생산, 유통, 관리에 대한 계약의 체결로 각각의 주민들에게 적절한 형태의 서비스를 적기에 공급하기 위함
- 여기에는 공동공급 형태, 한 정부에서 서비스를 공급하고 다른 정부는 비용만 부담하는 형태, 하나의 정부에 서비스전달의 책임을 전적으로 이양하는 방법(주로 상위 정부로 이양) 등이 있음
- 이러한 제도는 각 지방정부가 한정된 자원과 능력으로 그들의 서비스 조달책임을 수행하기 위하여 사용하는 방법으로 어떤 업무수행에 있어서 독립된 지역단위가 비경제적일 때 유용한 방법임
 - 특히 최근에는 정부간의 계약이 아닌 정부와 사적 영역간의 계약에 의한 서비스의 전달형태도 나타나고 있음

4. 계획내용의 집행

□ 광역도시계획의 집행

- 광역도시계획에 규정된 내용은 각 지자체의 도시기본계획 및 도시관리계획 또는 지구단위계획, 단위사업계획 속에서 구체화되어 실현성을 확보할 필요가 있음
 - 도시기본계획 및 도시관리계획 결정 과정을 통하여 조정권한을 행사함
- 도시기본계획 수립 및 도시관리계획 변경 심의시 광역도시계획을 기준으로 검토함
- 시·군간 이견 조정이 어렵거나 광역적 현안사안으로서 중요한 정책사항인 경우에는 광역지자체가 직접 도시관리계획을 입안하거나 사업을 집행함

□ 정책사항의 평가 및 관리

- 시·도가 참여하고 광역계획기구가 중심이 되어 일정 기간마다 광역도시계획에 포함된 정책의 집행사항을 평가하며, 이를 기반으로 하여 검토보고서를 작성하도록 함

□ 계획수정 및 변경체제

- 광역도시계획기구가 중심이 되어 광역도시계획을 일부 보완하거나 수정할 필요가 있을 경우 해당 전략 및 정책사항을 취합한 후 광역도시계획 변경(안)을 마련하여 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 국토해양부장관의 승인을 받아 변경함
 - 국토해양부장관은 이해관계가 큰 시·군이 있을 경우 시·도지사 및 해당 시·군의 시장, 군수로부터 의견을 청취한 후 변경을 승인함
- 광역도시계획을 전면적으로 재수립할 경우 법률이 규정하는 광역도시계획 수립절차를 거쳐 국토해양부장관의 승인을 받아 계획을 확정함

<표 7-3> 광역도시계획 내용의 시행주체별 분담

분야	세부업무	담당주체		
		정부	대구광역시/경상북도	시/군/구
광역계획권 변경	<ul style="list-style-type: none"> 광역계획권역의 변경 요인 관찰 권역설정과 계획내용과의 적합성 여부 검토 	0 0	0 0	0 0
계획목표 및 전략의 실현	<ul style="list-style-type: none"> 주민의식구조 및 상위계획의 변경 수용 기본목표달성을 위한 세부추진전략의 강구 도시기본계획 및 도시관리계획과의 연계 각종 계획지표의 적합성 평가 및 조정 	0	0 0 0	0 0
광역토지 이용	<ul style="list-style-type: none"> 광역토지이용방향의 구체화 및 장소연계 광역토지이용계획상 토지용도 구분의 구체화 토지이용지침에 따른 도시화에정용지의 적합성 광역계획권의 개발방향과 산업배치전략과 연계된 신규개발 허용 대규모 택지개발사업의 검토 및 승인 개발제한구역의 조정가능지역 단계별 이용계획 	0 0 0 0	0 0 0 0 0 0	0 0 0 0
여가녹지	<ul style="list-style-type: none"> 녹지축에 따른 여가녹지시설의 설치 기성시가지내 생활권녹지의 확충 도시경관 및 미관계획 수립 및 운용지침 제정 			0 0 0
광역교통	<ul style="list-style-type: none"> 교통시설의 경제적 타당성 검토 교통시설의 입지 및 노선결정 교통시설확충재원의 배분과 조달 교통시설의 설치 및 유지 	0 0	0 0 0	0 0
광역공급 및 이용시설	<ul style="list-style-type: none"> 광역시설의 입지 및 건설계획 수립 광역시설 설치 및 관리 재원의 배분과 조달 	0	0 0	0 0
환경	<ul style="list-style-type: none"> 환경오염모니터링의 지속적 실시 환경기초시설의 설치 			0 0
방재	<ul style="list-style-type: none"> 지구별 방재계획의 수립 			0
생활권 정비	<ul style="list-style-type: none"> 생활권별 정비사업의 실시 생활권별 격차 측정 			0 0
개발제한구역 조정 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> 일반조정가능지역 경계 확정 조정대상집단취락의 경계설정 조정가능지역의 공공개발계획 수립 취락지구의 지정 및 단계별 정비계획 취락지구내 기반시설 정비 	0	0 0 0	0 0 0
집행 및 자원조달	<ul style="list-style-type: none"> 지자체간 협동조직 정비 민간 및 외국자본 유치 	0	0 0	0 0

<표 7-4> 광역도시계획의 하위계획에서의 조치내용

분야	세부업무	구체화단계			
		도시 기본 계획	도시 관리 계획	지구 단위 계획	단위 사업 계획
여건변화 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> • 광역계획권 잠재력과 개발제약요인 모니터링 • 개선이 필요한 새로운 계획과제의 도출 	0 0	0 0	0	
계획목표 및 전략구상	<ul style="list-style-type: none"> • 상위계획의 개정상황 검토 • 주민의 의식구조와 가치관의 변화양상 파악 • 발전기본목표와 추진전략의 타당성 검토 • 각종 계획지표의 적합성 평가 및 조정 	0 0 0 0	0 0 0 0	0 0	0
광역토지 이용	<ul style="list-style-type: none"> • 광역토지이용방향의 구체화 및 장소연계 • 광역토지이용과 공간구조와의 연계화 • 개발방향과 전략과 연계된 신규개발 허용 • 대규모 택지개발사업의 검토 및 승인 • 개발제한구역 조정가능지역 단계별 이용계획 	0 0 0 0	0 0 0 0	0 0 0 0	0 0 0
여가녹지	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지축에 따른 여가녹지시설의 설치 • 기성시가지내 생활권녹지의 확충 • 도시경관개선계획 수립 및 운영지침 제정 	0	0 0 0	0 0	0
광역교통	<ul style="list-style-type: none"> • 교통시설의 구체적 노선결정 • 교통시설 확충재원의 배분과 조달 • 국가의 재정적 지원 	0 0 0	0 0 0		
광역공급 및 이용시설	<ul style="list-style-type: none"> • 광역시설 입지결정 • 설치 및 관리 재원의 배분과 조달 	0	0	0	0
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 환경오염모니터링의 지속적 실시 • 환경기초시설의 설치 		0 0	0 0	
방재	<ul style="list-style-type: none"> • 지구별 방재계획의 수립 • 방재시설의 설치 		0 0	0 0	0
생활권 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 생활권별 정비사업의 실시 	0	0	0	
개발제한구역 조정 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 일반조정가능지역 경계의 확정 • 조정대상 집단취락의 경계설정 • 조정가능지역의 공공개발계획 수립 • 취락지구의 지정 및 단계별 정비계획 • 취락지구내 기반시설정비 	0 0	0 0 0 0 0	0 0 0 0	0 0