서울도시연구 제2권 제2호 2001. 9 (pp. 1 ~ 20) 1

〔연구논문〕

수도권 광역도시계획의 수립 및 집행을 위한 제도 개선

Searching Policy Alternatives of Establishing and Implementing Regional Planning in Seoul Metropolitan Area

조 임 곤*

목 차

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 광역도시계획과 도시성장관리전략
Ⅲ. 외국의 대도시권 협력사례
Ⅳ. 수도권 광역도시계획을 위한 제도개선 방안
Ⅴ. 맺는말

ABSTRACT

Im Gon Cho

Of great importance is regional planning in Seoul Metropolitan Area where the most vital pa of Korean political, economic, social, cultural activities take place. Seoul Metropolitan Ar currently encompasses several political jurisdictions. Under local autonomy, it is getting harder harder to establish and implement regional planning. It is not surprising that local autonom hinders effective regional planning as we see in many countries' experience.

Many countries' recent experience shows that several regional efforts, however, have been to deal with local selfish decisions in order to provide regionally Adequate Public Faciliti Different countries show their own ways to deal with those problems. This paper examines t countries' experience and surveys theoretical arguments for establishing and implementing reg planning in a large city. On the basis of these experience and theoretical arguments, po alternatives in turn are suggested.

In the short run, the national government should provide monetary incentives for loc governments that provide regionally adequate public facilities. In the meantime, local governme should cooperate in providing regionally required public facilities and accumulate knowledge expertise in how to act for regional sustainable development. In the long run, the natio government should devolve regional planning authority to local governments as well as corresponc revenue sources to successful implement regional plans that are made by those local governments.

* 경기대학교 사회과학부 행정학전공 전임강사

Ⅰ. 머리말

현대 사회의 가장 큰 특징 중 하나는 생활권의 광역화이다. 교통 및 통신수단의 발달로 인하여 현대인의 일일 생활권은 계속하여 확대되고 있다. 우리의 경우 행정적인 측면에서 지방자치제의 실시로 하나의 생활권에는 다수의 지방정부가 존재하게 된다. 여기에서의 지방정부는 광역자치단체와 기초자치단체가 포함되어 행정적으로 더욱 복잡한 문제가 발생한다. 동일 생활권에서는 생활권을 지탱하기 위한 많은 도시기반시설이 필요한데, 혐오시설은 타지방정부 행정구역에 설치하고 유리한 시설은 자신의 행정구역에 유치하고 싶어하는 것이나, 공공재의 성격상 일단 공급이 되면, 개인은 자신의 선호에 따라 선택적으로 무임승차를 할 수 있기 때문에 공공재 공급비용의 부담은 여타 자치단체에 미루려고 한다거나, 생활권내의 전체적인 발전을 위해서는 개발구역과 개발제한구역 등의 구별이 필요한데, 자신의 행정구역은 개발구역으로 하고 개발제한구역은 타자치단체로 하기를 희망하는 것 처럼 많은 행정적인 문제가 발생한다. 이러한 문제의 해결에는 광역자치단체와 광역자치단체내 기초자치단체와의 협력뿐만 아니라, 타광역자치단체와 타광역자치단체내 기초자치단체와의 협력까지 요구되고 있기 때문에 문제의 해결이 간단하지는 않다.

지방자치제가 실시되기 이전에는 중앙정부에서 거시적인 관점에서 광역도시기반시설(이하 광역시설)의 입지·설치·비용분담과 개발 및 개발제한구역의 설정 등에 관한 결정을 내리고, 그 책임을 지게 되지만, 지방자치제의 실시는 하나의 생활권내에서 이러한 문제에 책임을 져야 할 다수의 주체를 탄생시켰고, 그 결과 다수의 책임주체간 갈등을 야기시켰다.[1] 여기에서 책임주체란 지방자치의 실시로 새로이 등장한 선출직인 자치단체장과 지방의원 등을 말하며, 이러한 정치인은 차기 선거를 의식하지 않을 수 없어 지역주민의 의견에 항시 촉각을 곤두세우고 있기 때문에, 동일한 생활권에서는 필수 불가결한 광역시설이지만 혐오시설 등의 유치 등에는 반대를 하지 않을 수 없고, 공공재의 공급에서도 가능하면 무임승차를 하려는 입장이다.

한편, 생활권의 확대, 즉 도시의 광역화에 따른 도시간의 기능분담 및 환경보전과 광역시설의 설치 등의 문제를 효율적으로 해결하기 위하여 인접하여 있는 2개 이상의 도시를 광역도시권으로 지정하여 광역도시계획을 수립하도록 도시계획법이 2000년 1월 28일에 개정되었다. 도시계획법에 의하면, 서울·대전 등 전국 7대 도시는 도시의 성장관리를 적정 수준으로 하기 위해 당초 2000년 말까지 도시권역별 광역도시계획을 수립하여야 하였는데, 도시계획권역에 포함된 도 지역을 대상으로 토지이용 계획 등을 수립할 경우 해당 지방자치단체는 광역(특별)시와 사전 협의를 거치도록 되어 있었다. 이러한 배경에는 최초로 개발제한구역을 만들어 관리의 이론과 논리를 제공하였던, 영국의 도시농촌계획학회(Town and Country Planning Association: TCPA)가 "한국의 개발제

1) 도시계획법에서는 도시기반시설을 "도시계획으로 결정하여 설치할 수 있는 교통시설, 도시공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화시설, 방재시설, 보건위생시설"로 정의하고 있으며, 광역시설을 "도시기반시설 중 광역적인 정비체계가 필요한 시설 중 둘 이상의 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역에 있는 군을 제외)의 관할구역에 걸치는 시설 또는 둘 이상의 특별시·광역시·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설"로 정의하고 있다.

한구역은 광역도시계획을 통해 조정하는 것이 타당하다"는 자문결과를 건설교통부가 수용한 데 있었다(한상훈・김호철, 2000).

그러나 광역도시계획은 수립 단계에서부터 각 지방정부의 이해관계가 복잡하게 얽혀 많은 갈등이 야기되었다. 광역도시계획의 수립부터 갈등이 표출되는 것은 공공서비스의 확충 등 지역차원에서 여러 여건이 제대로 이루어지기 전에는 개발이 유보되어야 한다는 입장과 기초지방자치단체가 그 동안 개발이 억제된 개발 수요에 편승하여 개발을 허가하여야 한다는 입장 등 서로 다른 두 의견이 첨예하게 대립되기 때문이다. 서로 다른 입장의 조정 또는 지방정부간 갈등 조정에는 상위정부의 결정적인 역할이 있어야 함에도 현재로서는 이러한 제도적인 장치가 미흡하기 때문에 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 많은 사람이 광역도시계획을 세우고 이것을 모든 지방정부가 따르도록 하는 것이 바람직하다고 생각하지만, 이것은 정치적으로 가능하지도 않으며 꼭 바람직한 것도 아니다. 광역도시계획의 필요성은 높아가고, 이에 대한 지방정부의 저항이 증폭되고 있는 실정에서 광역도시계획의 수립과 집행을 위한 바람직한 상위정부의 정책이 절실히 요구되고 있다.

한편, 광역도시계획과 중앙정부의 적절한 정책이 없는 가운데, 수도권에서의 개발이 계속된 결과 여러 문제점이 나타났다. 경제적으로 자생력이 없는 신도시 개발이 이루어진다거나, 무질서한 개발로 환경이 오염되고 주거환경이 악화되고 있는 문제점이 흔히 지적되고 있다. 이러한 신도시의 건설은 서울시 행정서비스에 대한 수요를 증대시키고 있어서 서울시의 재정압박을 가하고 있는 반면, 지방세 구조의 특성상 주택증가로 인한 세수입 증대는 서울지역이 아닌 인근 지방정부로 귀속되어 공공서비스의 공급부담과 수혜가 불일치하고 있다.

이러한 문제의식 아래 본 연구는 수도권 광역도시계획의 수립 및 집행을 위한 제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 이하에서는 사회・경제의 발전에 따른 도시의 적정한 성장관리, 외부효과의 내재화, 규모의 경제, 지방정부간 분쟁과 갈등에 대한 사전 예방 측면에서 필요성이 제기되고 있는 광역도시계획의 수립과 효율적인 집행을 위하여 먼저 광역도시계획의 개념 및 필요성에 대하여 살펴보고, 광역도시계획의 이론적 기반을 제공하고 있는 도시성장관리에 관한 이론적 고찰을 한 후, 외국의 대도시권 광역도시계획 수립 및 집행 협력사례를 살펴 우리나라 현행 광역행정관련 제도 현황 및 문제점을 지적하고, 우리의 실정에 적합한 광역도시계획 수립 및 집행에 관한 제도 개선 방안을 제안한다.

II. 광역도시계획과 도시성장관리전략

1. 광역도시계획의 개념

도시계획법상 광역도시계획은 인접한 둘 이상의 특별시・광역시・시 또는 군의 관할구역 전부 또는 일부에 대하여 도시의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고, 환경을 보전하며, 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 도시계획을 의미한다. 구체적으로 광역도시계획은 둘 이상의 지방정부에서 발생하는 교통, 토지이용, 광역공급시설, 광역이용시설, 환경기초시설 등에 관하여 체계적이고 종합적으로 수립된 도시계획을 의미

한다. 이러한 개념정의는 건설교통부가 광역도시계획의 주무부서로 되어 있는 우리의 실정에 따른 정의이기 때문에 지역경제의 발전 등 산업부문의 입지 등에 관한 요소는 배제되고 있다. 외국의 경우는 경제분야 역시 매우 중요한 요소를 가지고 있는데, 경제적 권한에 관한 분권이 제대로 이루어지지 않은 지역경제발전에 관한 계획을 도시계획에서는 중요하게 다루어지지 않고 있다.

한편, 참여하는 자치단체의 독립적인 주체를 강조하는 경우 광역도시계획은 공간적으로 상호 인접하여 있으면서 교통·소비생활 등 생활권 등이 밀접하게 관련되어 있는 둘 이상의 지방정부가 협력적으로 도시계획을 수립하는 것이라 정의될 수 있다. 반면, 도시경제학적인 입장에서 도시의 자연적 형성 및 팽창을 근거로 하여, 대도시 중심의 입장에서 광역도시계획을 정의할 수 있다. 현재 건설교통부의 정의는 약간 후자의 입장에서 정의를 내리고 있는데, 광역도시계획을 "대도시와 주변의 여러 도시가 하나의 광역도시권(Metropolitan Region)으로 형성된 경우에 도시별로 별도의 도시계획을 수립하기보다는 광역도시권 전체를 대상으로 도시계획을 세우는 것"으로 정의하고 있다.[2] 광역도시계획은 개별 도시단위로 수립하는 20년 단위의 도시기본계획과 성격은 같으나, 광역도시권 내에 있는 여러 도시를 대상으로 함께 계획을 세우는 것이며, 주요 내용은 광역도시권 안에 있어서의 인구계획, 공간구조계획, 녹지관리체계 및 환경보전계획, 광역기반시설(광역도로·전철 등)의 배치계획 등이다. 광역도시계획은 건교부장관과 광역도시권 안에 속한 광역지자체의 장(시·도지사)이 공동으로 수립하게 된다. 그러나 광역도시계획이 지역의 발전계획이 되려면 지역경제발전에 관한 계획도 포함되어야 하나, 현재 광역도시계획의 주무부서가 건설교통부이기 때문에 이는 포함되어 있지 않은데, 장기적으로는 이의 개선도 필요하다.

2. 광역도시계획의 필요성

둘 이상의 지방정부가 자치권을 양보하면서 광역도시계획을 수립해야 하는 필요성은 다음과 같은 네 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 도시의 적정한 성장관리 측면이다. 광역도시계획이 수립되는 경우 인접한 지방정부들의 모든 행정구역에 걸친 장기적인 발전방향을 제시할 수 있을 뿐만 아니라, 지역간 기능을 상호 연계시켜 지역적으로 효율적이고 적정한 성장관리를 도모할 수 있으며, 지역의 범위와 기능이 외연적으로 확산되고 연담화됨에 따라 여러 지방정부 행정구역을 하나의 계획권으로 묶어 효율적으로 관리할 수 있다면 무질서한 개발(난개발)을 방지할 수 있다. 또한 광역도시계획에서는 무질서한 도시의 개발보다는 쾌적하고 안락한 계획된 도시개발을 달성하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 등 환경 측면에 대한 고려도 할 수 있다.

둘째는 외부효과의 내재화 측면이다. 비배제성 및 비경합성의 특징을 가지는 공공서비스는 종종 외부효과를 가지게 되는데, 광역도시권이 공공서비스 공급과 관련된 외부효과의 범위를 적절히 포괄한다면, 외부효과를 내재화시켜 경제적 효율

2) 건설교통부, 1999, 개발제한구역 해제에 따른 건설교통부의 개선안, 건설교통부 내부자료. 이러한 이유로 대도시 이외 지방자치단체의 반발이 많았다.

성을 달성할 수 있다.[3] 외부효과의 내재화란 지방정부간 적절한 재원 분담을 통하여 행정서비스 공급 비용 부담자와 행정서비스 수혜자를 일치시켜 행정서비스 제공의 효율성을 제고시키는 것을 의미한다. 광역도시계획이 지방정부의 자치권을 약화시키는 것은 사실이지만, 자치권만을 강조하면 외부효과에 대한 아무런 대처를 하지 못하는 비효율성이 나타나는데, 광역도시계획이 수립되어 집행되면 경제적 효율성을 달성할 수 있게 된다.

셋째는 규모의 경제 측면이다. 주민의 생활권이 유사하고 지역간 기능이 상호 연계되는 경우 개별 지역별로 도시기본계획을 수립하는 것보다 광역적으로 도시계획을 수립하는 것이 비용 면에서 효율적일 뿐만 아니라, 공동으로 광역계획을 수립하는 경우, 지방정부간 상호협조를 통하여 광역시설을 합리적으로 배치하면 규모의 경제를 확보하여 투자의 효율성을 제고하고 중복투자를 방지할 수 있어, 지역의 기능성을 제고하고 도시계획시설의 생산적 활용을 꾀할 수 있다. 예로서 도로, 교통, 항만, 쓰레기처리장, 상·하수도 등에 대한 광역도시계획 수립은 일정 지역에서 규모의 경제를 확보할 수 있는 수단이다.

넷째, 지방정부간 분쟁과 갈등에 대한 사전 예방 측면이다. 광역도시계획에서 혐오시설의 설치에 관한 지역적 합의가 사전에 이루어지는 경우 지방정부간 분쟁을 예방하는 수단으로 사용될 수 있으며, 광역행정서비스에 대한 지방정부간 재원분담관련 분쟁이 발생할 소지가 있는 경우 이를 사전적으로 협의하여 처리하기 때문에 분쟁과 갈등에 대한 사전 예방이 될 수 있다.

이러한 필요성에도 불구하고 우리나라에서는 효과적이고 효율적인 광역도시계획의 수립 및 집행이 제대로 이루어지지 않고 있다. 그것은 광역도시계획은 지리적으로 인접하고 사회·경제적으로 유기적인 관계에 있는 지방정부간 조화로운 발전을 위한 초석이지만, 많은 지방정부가 광역도시계획을 지방정부에 대한 새로운 간섭으로 인식하여 광역도시계획 수립의 필요성을 절실히 느끼지 못하고 있기 때문이다. 현재, 도시기본계획은 현재 기초자치단체를 중심으로 입안되어 건교부의 승인을 얻도록 되어 있는데 광역적인 시각에서 계획을 하는 광역자치단체에서는 도시계획위원회에서 자문기능만을 담당하고 있을 뿐 심의기능도 가지고 있지 못하는 실정이며, 제도적으로 시·군에서 수립한 도시기본계획이 상충하고 인근 지방정부에 악영향을 미치는 경우 광역적인 차원에서 조정할 수 있는 장치가 미흡하고, 지방정부도 광역도시계획을 하는 것이 서로 의견이 다른 지방정부와의 마찰과 분쟁만 있을 뿐, 재정적인 유인장치가 거의 없기 때문에 광역도시계획의 추진이 거의 없는 실정이다.

3. 도시성장관리전략

적정한 도시기반시설을 확보하고 도시의 성장을 관리하는 종합적인 전략으로서 Kelly(1993)는 종합계획의 작성, 자본투자계획 수립, 적정 도시기반시설 표준(Adequate Public Facilities Standards) 설정, 개발시기의 통제, 재원조달 측면을 고려해야 한다고 주장하고 있다.

3) 미국의 Special District는 이러한 맥락에서 매우 유용한 제도이다. 그러나 Special District는 일반정부가 아니기 때문에 본 연구에서 논의하는 일반정부간 협력의 대안에는 포함되고 있지 않다.

먼저, 종합계획의 작성에서 핵심적인 부분은 토지이용계획인데, Kelly는 이를 단기개발, 중기개발, 장기개발, 개발제한으로 구분하였다. 단기개발지역은 기존의 개발지역에 인접하거나 도시기반시설이 갖추어져 있는 지역이 될 수 있으며, 이 지역의 성장을 촉진하는 도시기반시설이 있을 경우에는 투자가 우선적으로 실시된다. 중기개발지역은 기존의 개발지역에 인접되어 있지만 도시기반시설이 갖추어져 있지 않은 지역이나, 도시기반시설이 갖추어져 있다고 하더라도 기존 개발지역에서 멀리 떨어진 곳으로, 이러한 지역에서는 도시기반시설이 갖추어질 때에만 개발을 허가하여 개발자가 필요한 도시기반시설 설치비용을 부담하게 된다. 장기개발지역은 장기적으로 개발될 지역인데, 현재로서는 도시기반시설이 거의 없는 지역으로 개발자가 모든 도시기반시설을 구비하였을 때만 개발의 승인을 허가한다.

자본투자계획(Capital Improvement Program: CIP)은 종합계획에 기반을 두고 작성되어야 하는데, 자본투자계획에서는 건설 우선순위와 일정, 재원조달이 포함되어야 한다. 만일 여기에 개발자가 부담하는 비용이 있는 경우에는 공공자본과 민간자본을 구분하여야 한다. 종합계획에 참여한 거의 모든 사람이 자본투자계획에 참여하는 것이 좋으나, 종합계획이 수립된 이후에 자본투자계획을 작성하는 것은 그다지 어려운 일은 아니다.

Evert & Fraser(1997)는 광역도시계획을 한 지역 내에서 토지의 이용을 어떻게 하는 것이 당해 지역의 장기적인 성장과 발전, 그리고 쾌적한 환경의 조성으로 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있는가에 관한 계획으로 정의하고 있다. 여기에서는 각 지방정부의 정책결정자나 주민이 비록 서로 다른 행정구역이지만 지역이 통합적이고 상호 관련되어 있는 지역체계라는 것을 인식하여, 통합적이고 체계적인 토지이용정책에 관한 장기비전을 합의적으로 도출하여야 하는데, 여기서 장기비전이라 함은 지역에서 토지의 이용을 향후 어떻게 하여 지역의 성장과 환경을 보전할 것인가에 대한 25년 또는 50년 후의 미래상을 의미한다. Evert & Fraser(1997)는 생기있는 비전을 반영한 지역사회를 만들기 위하여 토지이용계획에서는 개발이 되었을 경우 어떻게 될 것인가라는 최종목표에 대한 논의를 거쳐서 이루어져야 함을 강조하고 있는데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항이 필요하다고 보고 있다.

첫째, 고부가가치 개발보다는 서민주택건설을 포함한 개발이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 중심도시에 대한 보조금이 필요하며, 둘째, 중심도시와 효율적으로 연결된 신도시를 개발하여야 하며, 지역이나 도시의 형태에 관심을 집중시켜야 하고, 셋째, 천연자원의 보호와 환경을 생각하여야 하며, 장기적인 보존에 모든 정부가 노력하여야 하며, 정부는 다양한 토지이용정책을 재평가하여 환경에 대한 훼손이 없어야 하고, 넷째, 지역주민의 선호에 맞는 환경을 만들어야 한다는 것이다.

이를 달성하기 위한 행정적인 측면으로 Evert & Fraser(1997)는 첫째, 효과적인 지역관리체제(Regional Governance), 즉 유기적이고 기능적으로 연결된 지역 정부에 보다 많은 권한을 부여하여야 한다고 강조하고 있다. 둘째, 공공서비스를 받는 대가를 지불하여야 함을 강조하고 있는데, 지역주민이 발생시키는 비용에 대해서는 당해 지방자치단체가 부담해야 하며, 광역정부가 이를 부과 징수하여야 한다고 주장하고 있다. 셋째, 광역

도시 성장은 밖으로의 팽창이 아닌 안으로의 팽창이어야 한다는 점을 강조하고 이를 위해 주정부와 지방정부가 광역도시재개발기금을 설치하여 재개발에 대한 인센티브를 제공하여야 하며, 주정부는 조세증가분을 통한 재원조달(Tax Increment Financing: TIF) 방식을 추진해야 한다고 주장하였다. 넷째, 지역적 차원에서 시민의식 제고를 강조하였는데, 행정구역 경계를 넘는 토지이용관련 문제는 지역시민의식의 제고가 중요하기 때문에 지방정부도 지역주의의 중요성을 인식하고 주민에 홍보하여야 한다고 주장하였다.

Evert & Fraser(1997)의 주장을 요약하자면, 먼저, 광역도시계획에서는 유기적으로 연결된 지역정부가 필요하고 광역도시계획에 관한 실질적인 권한을 보유하여야 한다는 것이다. 둘째는, 공공서비스의 수혜자가 공공서비스의 비용을 부담하여야 하며, 셋째, 지역 차원에서 지역의 장기발전에 관한 일치된 시민의식이 형성되어 있어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 외국의 대도시권 협력사례

1. 대도시권 협력 사례의 유형

광역도시계획과 관련된 협력 유형으로서 먼저, 광역도시계획의 수립을 정부가 주도적으로 하는가 또는 민간이 주도적으로 하는가의 여부에 따라 정부주도형 또는 민간주도형 광역도시계획(또는 광역교통계획)으로 구분할 수 있다. 다음으로, 광역도시계획의 작성 및 실행을 주도하는 정부가 상위정부인지 아니면 지방정부인지의 여부에 따라 상위정부주도형 또는 지방정부주도형으로 구분할 수 있다. 지방정부가 주도하고 있는 경우에는 전담기구를 설립하지 않고, ①특정 부문별로 당해 지방정부간 협약을 통하여 공동으로 대처하는 방식, ②지방정부 장 또는 의회가 참여한 협의체, ③지방정부가 대표자를 임명하는 광역전담기구 설립 유형, ④지방정부가 새로운 광역정부를 구성하는 유형으로 구분할 수 있다. 또한 상위

<표 1> 대도시권 협력사례

구분	민간 주도	정부 주도					
		지방정부주도				상위정부 주도	
		기존활용	전담기구 설립			임명제	선출제
		정부간협약	長 협의체	임명제	선출제		
개요	객관적인 입장에서 광역 도시계획을 수립하여 지방정부에 권고	광역계획을 채택하고 실행하기 위하여 사무별로 지방정부간 협력	정부간협약보다는 넓은 범위에서 지방정부간 협력을 위해 지방정부 장이 협의체 구성	장 협의체의 형식성을 보완하기 위하여 전담 공무원을 두는 것	지방정부가 주도하여 지역정부를 수립	상위정부의 재원을 바탕으로 지역전담조직을 만들되, 상위정부에서 임명	상위정부가 자신의 권한을 대폭 위임하여 지역정부를 설립
사례	뉴욕 Regional Planning Association	다수의 사례	SANDAG, Greater Toronto Services Board, New York Metropolitan Transportation Commission*	데인 카운티 Regional Planning Commission, 샌프란시스코 Metropolitan Transportation Commission*	오리건주 Metro	미네소타 Metropolitan Council	런던 Greater London Authority

주: *는 광역교통전담기구임.

정부가 주도하는 경우는 ①상위정부가 대표자를 임명하는 광역전담기구를 설립하거나, ②광역전담기구로서 (선출제) 광역정부를 설립하는 유형으로 구분할 수 있다. 여기에서 상위정부가 주도한다는 것은 광역도시계획에 관하여 상위정부가 가지고 있는 권한 및 재원을 분권화하여 지방의 차원에서 광역도시계획의 작성 및 실행을 가능하게 하는 것으로 광역도시계획과 관련된 권한은 새로이 설립된 광역전담기구에 있지만, 이것이 가능하려면 상위정부 차원에서의 분권화 단행이 필수적이다. 이러한 내용을 요약한 것이 <표 1>이다.

일본의 경우는 지방정부간 협력을 위한 광역행정제도로서 광역연합이 이루어지고 있는데, 일본의 광역연합은 복지서비스 및 쓰레기 분야 등에서 규모의 경제를 실현하는 데 중점적으로 이루어지고 있지만, 광역도시계획을 해결하는 제도로 이루어지는 경우도 있다. 이는 <표 1>의 분류 중, 정부간협약에 해당한다.[4)]

1) 민간주도의 광역도시계획 수립

민간주도의 광역도시계획 수립은 미국 지역계획협회(Regional Plan Association: RPA)에서 발견된다. RPA는 미국내에서 최초로 장기 광역도시계획 문제를 다루기 위하여 설립된 기관으로서, 1925년에 설립된 뉴욕시 광역계획위원회가 1929년에 RPA로 변경되었으며, 1965년에는 민간 비영리조직이 되었다. 뉴욕과 관련하여 RPA는 뉴욕시 권역에 속하고 있는 3개 주가 지역기구를 만들 것을 제안하여, 대도시권 정부의 주도 하에 광역적 도시계획의 작성 및 집행을 제안하고 있다. RPA는 주정부, 시정부, 자치구정부, 일반 기업, 재단 등으로부터 기부금을 받고 있으며, 연구보고서 판매 수입금도 일부 활용하고 있다. 민간주도 광역도시계획의 장점은 민간부문에서 객관적인 입장에서 광역도시계획을 수립하여 지방정부에게 실행을 권고할 수 있다는 점이다. 즉, 객관적인 입장에서 광역도시계획을 작성하기 때문에 지역의 발전에 최적인 광역도시계획을 수립할 수 있어 지방정부간 분쟁으로 인한 시간적 손실을 줄일 수 있다. 그러나 계획수립에서 당해 지방정부의 참여가 적기 때문에 계획의 실행에 문제가 있을 수 있으며, 수립된 계획안은 권고 수준에 머무르기 때문에 구속력을 가질 수 없는 단점이 있다.

2) 정부간 (개별적) 협약에 의한 방식

정부간 협약에 의한 방식은 지방정부가 공통의 계획을 채택하고 실행하기 위하여 협력하는 것으로, 지방정부는 자신의 권한을 보유하고 그러한 권한을 다른 정부와 협조하여 사용하는 것에 동의하는 것이나, 계획의 실행은 각 지방정부별로 행하는 방식이다. 협력의 형태는 정부간 계약, 협약(Coordination Agreement)으로 이루어지며, 광역도시계획을 위한 별도의 기구가 설립되는 것이 아니고 도시계획의 광역적 차원에서 협력하는 형태이다. 이러한 측면에서 우리나라의 행정협의회 제도는 정부간 협약에 의한 방식으로 분류될 수 있다. 분쟁의 해결은 두 정부간 합의에 의하여 해결하는 것을 원칙으로 하되, 여기에서 이루어지지 않을 경우, 공식적인 해결 절차를 따르고 있다 (예: 법원 판결). 이러한 제도가 운영되는 경우, 지방정부간 협력을 유도하기 위하여 상위정부가

4) 자세한 것은 http://www.mha.go.jp/kouiki/kouiki3.html 참고.

보조금을 지급하고 있는데, 우리나라의 지방자치법의 행정위원회 관련 조항에서는 상위정부의 협의사항 조정에 관한 규정만 있을 뿐, 협력을 유도하기 위한 보조금 지급에 관한 규정은 없다. 만일 이러한 제도를 우리에게 적용하기 위해서 행정협의회 운영의 활성화를 위한 보조금 지급을 위한 제도적 방안을 마련하는 경우에는 지방자치법시행령 제54조에 의거하여 행정자치부령으로 운영할 수 있는 여지는 있다.

구체적인 사업의 시행에서는 일반적으로 협약에서 규정하고 있는 경우도 있고, 협약에서 추후 지방정부간 협의에 의하여 결정하는 것으로 규정하는 경우도 있다. 광역도시계획과 관련하여 비용을 분담하는 경우 일정한 기준이 필요한데, 일반적으로 사용되는 비용 분담기준은 행정서비스가 제공되는 지역의 면적, 행정서비스가 제공되는 지역의 인구, 행정서비스가 제공되는 지역의 재산평가가치, 제공되는 행정서비스의 질적 수준, 협력이 요구되는 행정서비스 관련 부하량 통계 및 기타 타당한 통계 등이다.

이러한 방식은 각 지방정부의 자치권을 최대한 인정하는 방식으로 해당 지방정부간 합의에 의한 공동체 의식을 형성할 수 있으나, 도시계획의 각 집행권이 지방정부에 있기 때문에 계획과 집행이 일치하지 않을 수 있으며, 분쟁이 있는 경우 이를 해결하기 위해서는 공식적인 절차를 밟아야 하기 때문에 장기간이 소요되는 단점이 있다.

3) 지방정부 협의체

이는 지방정부가 광역도시계획 등을 수립하는 광역협력기구 등 협의체를 만들고 여기에 당해 지방정부의 대표자(의원이 포함되는 경우도 있고, 그렇지 않는 경우도 있음)가 참여하는 것으로 Council 또는 Commission 등의 명칭을 가지고 있다. 전술한 정부간 협약에 의한 방식이 행정서비스별로 이루어지는 반면, 이러한 협의체 방식은 주로 2개 이상의 행정서비스를 대상으로 하고 있다. 협의체의 주요 목적은 지방정부간 합의를 형성하고, 전략적으로 계획하고 자원의 공동구입과 배분을 하고 지역발전을 위한 광범위한 정보교환을 하며, 성장, 교통, 환경, 주택, 공휴지, 대기, 에너지, 재정, 경제발전, 범죄 등에 관한 주요 지역 안건에 관한 토의를 하는 것이다. 그러나 이러한 협의체의 유형에서도 광역도시계획과 광역교통계획이 모두 포함되느냐 아니면 분리되는 것이냐 하는 유형으로도 구분할 수 있다. 일반적으로 광역도시계획과 광역교통계획이 분리되고 있는데, 뉴욕시 광역도시계획은 비영리단체인 RPA에서 작성하고 있으며, 광역교통계획은 뉴욕광역교통협의회(New York Metropolitan Transportation Council: NYMTC)에서 작성하고 있다.

또한 이러한 협의체에서는 시민과 이익집단은 협의체 위원회에 참여하거나 워크숍, 공청회 등을 통하여 계획과 승인과정에 참여하고 있다. 협의체는 연구조직을 운영할 수 있으며, 극히 일부분에서는 집행기능도 담당하고 있으며, 집행기능이 있는 경우에 과세권이 있는 경우도 있으나, 통상적으로 과세권은 가지고 있지 않다. 다만 이러한 협의체는 지방정부간 의견 수렴의 장으로서 의결 및 집행기능이 없다. 협의체에 의한 방식으로 먼저 해당 지방정부의 대표자(의원 포함)로 구성된 협의체를 들 수 있으며, 구체적인 사례는 샌디에이고 정부협의회(San Diego Association of Government: SANDAG), 캐나다 토론토 지역의 대토론토 공공

이사회(Greater Toronto Services Board: GTSB), 뉴욕의 NYMTC 등에서 발견된다.

협의체의 운용재원은 일반적으로 상위정부, 당해 지방정부에서 부담하고 있으며, 제한적인 집행권 또는 운영권을 가지는 경우, 이를 위한 재원을 충당하기 위하여 조세 수입의 일부를 지원하고 있다. 제한적인 영역에서 집행권을 가지고 있는 경우는 과세권이 인정되고 있으나, 이 재원은 사업의 집행에 사용되며, 협의체 운영경비는 지방정부, 주정부, 연방정부에서 조달된다. 광역계획과 관련된 집행에서는 협약에 의한 방식과 유사하게 집행비용의 분담 기준이 적용된다.

지방정부 장 협의체의 장점은 비교적 지방정부의 자치권을 인정하는 방식이라는 점과 지방정부간 상설 협력기구를 만들어 지방정부간 합의에 의한 공동체 의식을 형성할 수 있고, 광역도시계획을 작성하기 때문에 지역의 일체감을 이루고, 집행단계에서의 마찰을 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 도시계획의 각 집행권이 지방정부에 있기 때문에 계획과 집행이 일치하지 않을 수 있으며, 분쟁이 있는 경우 이를 해결하기 위해서는 공식적인 절차를 밟아야 하기 때문에 장기간이 소요된다. 또한 정치적으로 일정이 바쁜 지방정부 대표자로 구성되어 있기 때문에 모임의 횟수가 적게 되고 전문성의 약화를 가져올 수 있다.

4) 지방정부 임명에 의한 전담기구

이 방식은 지방정부 長 협의체의 모임 횟수가 적고 전문성에 한계가 있는 점을 보완하기 위하여 지방정부가 합의를 하여 전담기구 집행부를 임명하는 방식이다. 극히 예외적인 경우를 제외하고는 광역도시계획의 수립만을 다루고 있어 집행권은 인정되지 못한다. 사례로서는 샌프란시스코 지역의 광역교통위원회(Metropolitan Transportation Commission)와 위스콘신주 데인 카운티 지역계획위원회(Regional Planning Commission) 등을 들 수 있다.

미국에서의 이러한 형태의 전담기구는 지방정부, 주정부, 연방정부에 재원을 의존하고 있는데, 샌프란시스코만 지역에 있는 광역교통위원회(Metropolitan Transportation Commission: MTC)의 경우 정부간 분담률은 연방정부 49%, 주정부 9%, 지방정부 42%이다. 이 방식의 장점은 당해 지방정부를 대표하는 공무원 또는 전문가가 지속적으로 광역도시계획 등 광역문제에 대한 조사 및 정책을 수립할 수 있는 장점이 있는 반면, 당해 지방정부 장이 참여하지 않아 수립된 계획의 집행에 어려움이 있으며, 임명제이기 때문에 지방주민이 직접 선출한 長보다는 지역주민에 대한 대표성이 약하다.

5) (지방정부 주도) 광역정부 설립형

이 방식은 사회·경제적으로 밀접한 관계가 있는 지방정부가 공동으로 상위정부인 광역정부를 만들어 지역토지이용, 교통계획 등 광역도시행정을 행하는 것으로 미국에서는 유일하게 오리건주의 Metro가 여기에 해당된다. Metro의 경우는 광역사업을 직접 운영하고 있기 때문에 경상수입이 예산의 약 3분의 2를 차지하고 있으며, 주정부 및 지방정부 보조금, 그리고 재산세 수입으로 재원을 충당하고 있다. 이 방식은 집행부를 지역주민이 직접 선출하고, 임명제의 단점을 보완하고, 상설기구화하여 협의체의 전문성 한계를 보완할 수 있을 뿐만 아니라 재정권·집행권을 가져 지역에 맞는 광역계획의 수립 및 집행에 효율적이나, 또

하나의 광역정부가 만들어지는 것이기 때문에 행정관리상 비효율이 존재할 수 있으며, 자치권에 대한 침해가 발생할 소지는 있다.

6) 상위정부 임명형 광역도시계획기구

이 방식은 상위정부가 적극적인 역할을 하여 광역도시계획기구를 설치하고 집행부를 지역 안배에 따라 임명하는 것으로 미국의 Metropolitan Council에서 그 사례가 발견되며, 상위정부에 의해 설립되고 있기 때문에 지방정부에 대한 구속력이 있고 이를 유도하기 위한 재정권을 가지고 있다.[5] 상위정부의 역할과 함께 중요한 것은 해당 지방정부 주민들간에 행정구역은 다르지만 하나의 공동체라는 인식이 필요하다. Metropolitan Council의 경우 광역도시계획은 물론 보다 많은 분야에서 운영권, 집행권, 재정권을 가지고 있다. Metropolitan Council의 기타 활동은 지역의 재산세, 주정부 및 연방정부 보조금으로 조달되며, 하수처리의 경우는 요금으로 전액 운영되며, 대중교통의 경우는 요금, 주정부의 보조를 받고 있다. 이 방식의 장점은 상위정부가 적극적인 역할을 수행하고 광역기구가 재정권, 집행권을 보유하여 지방정부의 계획 및 수립이 한 지역내에서 일관성을 가질 수 있으나, 당해 지방정부 주민의 일체감, 공동체의식이 없는 경우 자치권의 손상을 가져올 수 있고, 임명제이므로 선출제와 비교하여 볼 때 상대적으로 지역 대표성이 결여되어 있다.

7) (상위정부 주도형) 광역정부

이 방식은 사회 경제적으로 밀접한 관계가 있고 국가경쟁력상으로 중요한 대도시 지역을 담당하는 광역정부를 상위정부의 주도하에 설립하여 집행부를 지역주민이 선출하게 하는 유형이다. 지방정부 주도형 광역정부가 당해 지방정부 권한을 광역정부에 위임하는데 반하여, 상위정부 주도형 광역정부는 상위정부가 가지고 있었던 권한을 신설되는 광역정부로 위임하는 것이다. 사례로서는 2000년 7월에 설립된 런던 지역의 대런던청(Greater London Authority: GLA)을 들 수 있다. 운용재원을 보면, 상위정부가 주도가 되어 상위정부의 권한이 위임되면서 기존의 재원이 광역정부로 이관되며, 광역적으로 수행되어야 될 분야가 기존 지방정부에 있는 경우에는 지방정부에 재원이 이관된다.

이 방식의 장점은 집행부를 지역주민이 직접 선출하고, 임명제의 단점을 보완하고, 상설기구화하여 협의체의 전문성 한계를 보완할 수 있을 뿐만 아니라 재정권·집행권을 가져 지역에 맞는 광역계획의 수립 및 집행에 효율적이며, 기존의 지방정부 서비스 중에서 광역적인 제공이 요구되는 분야에서는 규모의 경제를 누릴 수 있다. 그러나 또 하나의 광역정부가 만들어지는 것이기 때문에 행정관리상 비효율이 존재할 수 있으며, 자치권에 대한 침해가 발생할 수 있다.

2. 외국의 사례 및 광역도시계획 관련 시사점

1) 분권형의 광역도시계획 수립 및 집행

지방정부간 협력의 역사가 깊은 미국에서도 지방정부의 권한이 상대적으로 강하고, 일본의 경우

5) Metropolitan Council은 미네소타의 쌍둥이 도시로 알려진 Minneapolis와 St. Paul 근처의 7개 카운티 지역에 있는 독특한 정부이다.

도 지방분권 추진위원회 제2차 권고에서 도시계획의 결정 주체로 시읍면이 중심적인 주체로 되고, 도도부현의 도시계획 결정에 대해서는 시읍면의 구역을 넘는 광역적·근간적인 도시계획에 한정해야 한다고 권고하고 있으며, 광역도시계획의 수립 및 집행에서는 상위정부보다는 하위정부의 역할이 주도적으로 되어야 된다는 것을 시사하고 있다[6]. 다시 말하면, 광역도시계획의 수립 및 집행에서는 지역관리체제에 더욱 많은 권한이 부여되는 분권화된 체제를 유지하여야 하며, 상위정부는 보조금을 사용하여 광역도시계획에서의 협력을 유도하여야 한다. 한편, 영국에서는 1986년에 폐지된 런던대정부(Greater London Council: GLC)를 다시 부활하여 새로운 형태의 대런던청(Greater London Authority: GLA)을 설립한 것은 수도권과 같은 거대 도시에서는 광역정부가 주도적인 역할을 할 수 있도록 해야 된다는 점을 시사하고 있다. 또한 광역도시계획을 분권화된 구조로 실행한다는 점과 적정도시기반시설 정책과 연결하는 경우, 개발에 따른 적정도시기반시설의 존재 여부에 대한 최종적인 판단은 기초자치단체에 일임하되, 일부 도시기반시설의 용량에 대한 판단에 대해서는 인접 기초자치단체 또는 광역자치단체의 의견을 반영하는 방안을 생각할 수 있다.

2) 상설전문기관을 통한 보조금의 적극활용

광역도시계획은 지역의 효율적 발전을 위하여 기초자치단체의 도시계획권을 침해하기 때문에 기초자치단체에 대한 보상이 따라야 하고, 이에 따라 보조금제도의 활용이 적극적으로 도모되어야 한다. 또한 광역도시계획의 수립은 전문적인 기관(이하 지역계획기관)이 담당하여야 하나, 지역계획기관의 계획이 실효성이 있기 위해서는 지역계획기관이 수립한 광역도시계획이 상위정부 보조금의 배분 결정에서 의무적으로 반영되어야 한다. 지역계획기관이 자문 성격을 가지는 한, 지방정부의 상호 협력이 없으면 광역도시계획이 무의미하다는 미국의 사례는 지역계획기관의 지역발전 및 성장관리에 관한 전문적 견해가 상위정부의 하위정부에 대한 보조금의 배분에 반드시 반영되어야 함을 시사하고 있다. 미국의 경우 광역교통계획기구가 공식적인 기구로 되어 있는 것은 광역행정의 책임을 맡고 있는 연방정부가 대통령령으로 광역기구에 의하여 지방정부의 보조금 사업을 검토하도록 법제화하였기 때문이다. 광역도시계획의 실행을 위하여 보조금 제도를 적극적으로 활용하기 위해서는 사전에 자금의 배분 우선순위가 정해져야 하고, 광역도시계획에 충실한 지방정부에게는 인센티브가 부여되어야 한다. 우리의 실정에서는 보조금의예산및관리에관한법률에 의거한 차등보조율 및 인상보조율 적용시 광역도시계획에 부합한 사업에 대해서 인센티브를 부여하는 방안 등이 고려될 수 있다.

3) 광역적 정책이슈에 대한 폭넓은 공감대 형성

광역도시계획은 지역내 통합적이고 체계적인 토지이용정책에 관한 장기비전으로서 작게는 지역내 지방정부간 합의가 요구되며, 넓게는 지역주민의 지역 발전에 대한 공감대가 요구되고, 특히 토지이용과 교통문제에 관한 지방정부간 협력

6) 프랑스의 경우 도시계획의 문제는 근본적으로 기초자치단체의 이익과 관련된 문제로 인식하고 있다(경기도, 1999).

이 필요하다는 시민의 인식이 필수적이다. 따라서, 지역적인 합의로 광역도시계획을 작성하여 이에 연계된 자본투자계획을 세우고, 이에 근거한 적절한 개발 시기를 통제하여 지역의 적정 성장 관리를 도모하여야 한다. 또한 광역도시계획의 실행에서는 적정 도시기반시설정책에 의한 관리가 매우 중요한데, 이를 위하여 미리 적정한 도시기반시설 용량의 표준을 정하여야 하고, 공공서비스 수혜자는 반드시 대가를 지불하여야 한다는 원칙이 필요하다.

Ⅳ. 수도권 광역도시계획을 위한 제도개선 방안

1. 우리나라 현행 광역행정 협조 현황 및 문제점

지방정부간 분쟁을 조정하고 광역문제를 지방정부간에 협조적으로 처리하기 위해 현행 지방자치법상 인정된 제도는 행정협의회, 자치단체조합, 분쟁조정위원회, 행정협의조정위원회(중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우, 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 설치), 구역변경, 자치단체통합, 사무위탁이며, 지방공기업법에는 지방공사의 공동설치, 도시교통촉진법에서는 도시교통정비계획의 수립, 도시계획법에서는 광역도시계획의 수립 등을 들 수 있다. 또한 수도권 광역문제해결에 국한된 제도로 서울특별시행정특례에관한법률에 의한 행정협의조정위원회(단, 행정협의조정위원회는 수도권 광역문제 이외의 광역문제도 취급)가 있는데, 행정협의조정위원회는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 설치되었다. 이외에도 수도권정비계획법에 의한 수도권정비위원회, 물관리정책 조정위원회와 수질개선기획단, 대도시권 광역교통기획실, 환경분쟁조정위원회 등이 지방정부간 협력을 위한 현행 장치로 볼 수 있다.

<표 2> 우리나라 광역행정기구의 현황과 문제점

광역기구	현황	문제점 또는 특징
행정협의회	·2개 이상의 정부가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리 ·집행능력 없음 ·총 수도권행정협의회 등 52개	·운영 형식화(첨예한 문제는 제외), 개최실적 미비, 비상설기관으로 사후점검 미비 ·지방의회참여 없음
자치단체조합	·2개 이상의 정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동처리 ·집행능력이 있음(행정처분 및 재산보유 가능) ·기피분쟁과 비용분쟁을 야기하는 사무처리에 효율적	·관리운영업무만 하고 있어 행정처분 및 관리운영상 한계가 있음
분쟁조정위원회	·행자부 산하와 시·도지사 산하 ·중앙정부의 간섭 없이 조정	·조정결정사항이 성실히 이행되지 아니한 때에는 당해 지방자치단체에 대하여 이를 이행(2000년 3월부터 시행, 그러나 이는 행정자치부 산하 업무에만 적용)
경계변경 및 폐치분합	·명칭이나 구역을 변경하거나 지방정부의 폐치분합 가능 ·도농통합지역에 우선권	·행정구역인 읍·면·동의 구역변경은 있었으나 자치단체수준에서의 구역변경이나 폐치분합은 없음 ·시군 통합시 재산권의 분쟁이 많음
사무위탁	·다른 자치단체에 특정 사무를 수행하게 함	·광역적으로 사무를 처리하여 규모의 경제를 누릴 수 있으나 우리나라에서 활용범위가 적음
물관리정책조정위원회	·위원장은 국무총리, 사무국으로 수질개선기획단 운영	·강제력 없음
광역교통기획실	·광역교통계획 심의 및 행정기관간 이견조정	·교통세의 2% 배정
환경분쟁조정위원회	·중앙과 지방에 설치 ·신청이 없어도 직권조정 가능	·강제력 없음
수도권 정비위원회	·수도권 인구집중과 산업배치에 관련된 수도권 정비 및 개발계획 심의	·수도권의 다양한 광역행정수요 대응에 한계를 보이고 있음(광역적 사안처리 경험 없음)

자료: 김현식·이용우·조관기(1998), 유재원(1996) 등에서 재정리

그러나 현행 광역행정을 담당하고 있는 우리나라 기구는 그 활동이 미미할 뿐만 아니라, 광역행정과 관련된 기능을 제대로 수행하고 있지 못한 실정이다. 2개 이상의 지방정부가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하는 것으로 현재에는 수도권행정협의회와 대도시권행정협의회와 기타 시장, 군수, 자치구의 장으로 구성되는 행정협의회가 있으나, 개최 실적도 미미하고 행정협의회에 상정된 안건도 많지 않을 뿐더러 주요 사안에 대해서는 합의에 도달한 비율도 높지 않은 한계를 보이고 있다. 이러한 측면에서 현행 대도시권 관리의 문제점으로는 대도시권 관리를 위한 지방정부간 상호협조가 원활하지 못함, 갈등의 사전 예방 기능이 미약함, 조정결과를 이해 당사자가 수용하도록 강제하는 순응체계가 미흡하고 전문인력이 부족하고 조정절차가 비능률적이고 장기간 소요됨 등이 흔히 지적되고 있다(김현식 · 이용우 · 조판기, 1998).

2. 수도권 광역도시계획을 위한 제도개선 방안

전술한 외국의 사례에서 얻는 시사점을 다시 정리하여 보면, 첫째, 광역적 정책이슈에 대한 폭넓은 공감대 형성이 전제되어야 하며, 둘째, 분권적인 광역도시계획의 수립 및 집행이 이루어지되 지역정부의 역할이 주도적이 되고 있으며, 셋째, 상설전문기관을 통한 보조금의 적극적 활용이 이루어지고 있고, 넷째, 각 나라마다 다양한 형태의 광역기구가 설립되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

이상을 종합하여 보면 수도권 광역도시계획 수립 및 집행과 관련하여 먼저 수도권지역 광역도시계획 관련 전담기구의 설립이 행정적으로 이루어져야 한다. 신설조직은 수도권광역도시계획의 수립 역할을 담당하여야 하기 때문에 단기적으로는 기존의 수도권행정협의회의 기능을 보강하되, 장기적으로는 영국의 경우와 같이 중앙정부가 가지고 있는 권한이 수도권 지역계획기구에 위양되어야 한다. 외국의 사례로 보아 신설조직의 형태를 현행대로 장의 협의체로도 둘 수 있고, 지방정부에서 임명할 수 있고, 수도권 주민의 직접선출에 의한 집행부 구성의 안을 생각할 수 있으나, 후자의 경우는 지방자치의 취지상 어긋나기 때문에 실행상 많은 어려움이 있을 수 있다. 중요한 것은 장의 협의체인 경우 모임의 횟수가 정기적이어야 되고 모이는 횟수도 빈번해야 한다. 모임의 횟수를 보면, Metropolitan Council이 매주 모이고(임명제), SANDAG는 매월 모임을 갖는다.

신설조직의 조직구조는 Metro의 조직이나 남가주 정부협회(Southern California Association of Governments: SCAG)의 조직을 참조할 수 있는데, 환경, 교통, 성장관리, 사무국은 필수적이고, 이 조직에는 광역정부의 공무원이 파견되어 업무의 지속성을 유지하여야 한다. 광역계획기구가 집행권을 담당하는 경우 집행을 위한 사업예산이 확보되어야 하는데, 사업의 자원조달과 공공서비스 부담의 세대간 형평성 원칙에 의하여 과세권과 기채권이 허용되는 것이 바람직하다. 또한 재원 조달을 위하여 지역이 성장하면서 증가되는 세원과, 광역도시계획의 집행과 긴밀한 관계가 있는 세원 또는 재원이 확보될 수 있는데 우리의 경우 교통세 및 개발부담금, 그리고 취득세 및 등록세가 광역도시계획의 집행과 밀접한 관련이 있

으며, 지역의 성장 산물과 관련이 있는 세원은 부가가치세, 소득세 등이 있다.[7]

1) 대안 1: 광역도시계획단 설치 및 수도권행정협의회 보완

대안 1은 두 개의 광역자치단체를 대상으로 한 광역도시계획제도의 실행이 없었던 우리의 경험으로 볼 때, 중앙정부의 적극적인 개입이 없으면 그 실효성이 약화되기 때문에 광역도시계획단을 설립하되, 중앙정부가 현재 가지고 있는 권한과 재원을 바탕으로 광역도시계획단을 운영하는 단기적인 방안이다. 다시 말하면, 대도시권광역교통대책의 수립과 효율적인 추진을 위하여 필요한 주요 정책을 심의하기 위하여 건설교통부에 대도시권광역교통위원회를 두고 대도시권 광역교통기획단이 발족되었던 것과 같이, 대도시권광역도시계획위원회를 두고 광역도시계획단을 설립하는 안을 생각할 수 있다. 이때의 대도시권광역도시계획위원회는 광역계획에 관한 한, 현행 중앙도시계획위원회의 권한을 위임받아 별도로 설치될 수도 있고, 현행 중앙도시계획위원회를 그대로 유지 발전시킨 형태로 구성할 수 있다.

광역도시계획단은 자체 예산을 확보하고, 이러한 재원을 바탕으로 하여 지방정부의 참여를 유도하는 접근으로 광역도시계획의 수립과 원활한 집행을 유도하여야 한다. 또한 광역도시계획단에서는 광역정부간 합의에 의하여 수립된 광역도시계획의 집행력을 확보하기 위하여, 기존의 국고보조금제도를 개선하여 광역도시계획에 부합한 지방사업에 대하여 인센티브를 제공하도록 한다.

이와 함께, 수도권 내 광역자치단체는 기존의 수도권행정협의회의 기능을 보강하기 위하여, 수도권행정협의회 내에 Metro의 조직이나 SCAG의 조직을 참조하여, 환경, 교통, 성장관리, 사무국 등을 설치하고 단기적으로는 광역자치단체장의 모임을 정례화하고, 파견되는 공무원을 대폭 보강하여야 하며, 광역도시계획과 관련된 독립적인 별도의 전문기관을 운영하여 광역도시계획을 작성하고, 광역정부간 의견 차이가 있는 경우 이를 협의·조정하되, 건설교통부가 이를 최종 확정하고, 광역도시계획단에서는 광역도시계획의 수립과 집행을 원활하게 하기 위하여 확보된 재원으로 이를 지원하며, 집행에서 피해를 입는 지방정부에 대하여 도로 등 도시기반시설 건설 비용을 추가적으로 지원하여야 한다. 또한 전문기관에서는 동시성검토 기준을 개발하여 다른 정부에 피해를 미치는 개발이 이루어지지 않도록 하고, 수도권행정협의회에서는 동시성검토 기준을 확정하고 광역자치단체는 동시성검토제도를 도시계획에서 의무적으로 시행하도록 한다.

수도권내 기초자치단체는 광역차원에서 수립되어 확정된 광역도시계획을 참고로 해당 도시계획을 수립하고, 개발 사업의 승인에서는 역시 광역차원에서 확정된 동시성검토 기준을 참고하여야 한다. 다만 광역자치단체와 기초자치단체의 의견이 다른 경우, 호소할 수 있는 통로로서 대도시권광역계획위원회에 소청할 수 있는 제도를 만들어야 한다.

---

7) 부가가치세 및 교통세는 개발로 인하여 인구가 집중하고 여기에서 이루어지는 소비와 관련된 것이고 소득세는 개발로 인한 인구집중과 이에 따른 기업의 이동에서 포착될 수 있으며, 취득세 및 등록세는 인구집중으로 인한 주거지 건설 및 매매에 따른 부산물로 볼 수 있다.

광역도시계획단을 설치하는 경우 광역교통기획단의 설립근거법인 대도시권광역교통관리에관한특별법과 유사한 대도시권광역도시관리에관한특별법을 제정하여 광역도시계획단의 설립근거를 마련할 수 있다. 다만, 여기서 광역교통기획단과 유사하게 광역도시계획의 집행력을 가지기 위해 재원이 필요하게 됨에 따라 재원조달의 문제가 제기되는데, 먼저 건설교통부에서 징수한 개발부담금의 일정비율을(예컨대 약 10%) 재원으로 생각할 수 있고(2000년 건교부 개발부담금 징수액은 약 1조 3,983억원), 다음으로 교통세액의 일정비율을 역시 광역도시계획단의 사업 실행과 관련된 재원으로 생각할 수 있는데, 현재의 광역교통기획단이 교통세의 2%를 재원으로 하고 있는 것과 유사한 방식을 채택할 수 있다. 다만 광역도시계획단의 사업 실행과 관련된 예산의 배정에서는 개발부담금 및 교통세액을 징세지주의의 원칙에 따라 배분하는 것이 타당하다.

수도권행정협의회에서도 상설기구로서 이사회와 사무국을 설치하고 이사회에서는 광역정부의 장을 포함하여 광역의원을 서울·경기·인천의 인구수 등을 고려하여 포함하고, 사무국에서 준비한 안건을 합의·의결한다. 이사회의 의결이 기초자치단체에 불리한 영향을 미치는 경우에는 반드시 당해 기초자치단체의 장과 의원대표가 참석하여 의견진술 및 의견개진의 기회를 주어야 하며, 사무국은 광역도시계획 및 성장관리에 관한 자문위원회를 운영할 수 있으며, 여기에 관련된 기초자치단체 공무원의 참여를 유도하여야 하고, 사무국은 건설교통부가 파견한 공무원, 광역자치단체장이 파견한 공무원 등으로 구성 운영한다. 이 단계에서의 수도권행정협의회의 주요 기능은 광역도시계획의 수립과 수도권 지역 동시성검토기준의 확정이다. 수도권행정협의회 운영 재원으로서는 수도권인구의 비율로 각 시·도가 광역도시계획 연구·조사·수립 활동 경비를 보조하고, 중앙정부 역시 50% 내외로 부담하는 것이 외국의 사례로 보아 타당하다. 또한 광역도시계획의 수립뿐만 아니라 중요한 사항에 대해서는 극히 제한적이나마 집행권도 부여하고 이에 대한 경비는 인구, 면적, 기타 적절한 통계량을 기초로 지방정부가 분담하거나, 시·도간 합의에 의한 일부 지방세의 전출제도를 모색할 수 있다.

2) 대안 2: 광역교통계획과 광역도시계획의 통합

광역도시계획단이 설립된다고 하더라도 교통부문의 계획에 관한 내용은 광역교통기획단과의 의견차이로 원활하지 않게 운영될 수 있는 소지가 있고, 두 기관이 교통문제에 관하여 성격이 다른 측면에서 접근하지만 굳이 나누어서 업무를 처리할 실익이 없을 뿐더러, 광역도시계획에서 광역교통에 대한 계획이 핵심적인 분야 중 하나이므로, 광역도시계획단과 광역교통기획단을 통합하여, 광역도시기획단을 만들고 두 기관의 재원을 통합하여 운영하는 방안을 생각할 수 있다.

대안1과 대안2에서는 지방정부가 주도적인 역할을 하기보다는 광역도시계획단의 재정적 지원 아래, 지방정부 상호간에 광역도시계획의 수립과 집행에 관한 협조의 분위기를 조성하는데 주력하고 광역자치단체간에 합의된 광역도시계획의 수립과 이를 실천에 옮길 수 있는 협약의 체결 등을 준비하여야 한다. 이때, 광역자치단체에서 수립한 광역도시계획의 집행을 위한 재원 마련을 위하여 신규로 개발되는 지역에서의 취득세 및

등록세의 일정 부분을 합의된 광역도시계획 집행을 위한 재원 마련으로 하는 것에 대한 합의 등의 준비를 할 수 있다. 참고로 미네소타의 쌍둥이 도시에서는 1971년부터 새로운 상업용·산업용 개발에서 나오는 재산세의 40%를 광역도시내에서 공유하고 있다. 기초자치단체의 역할에 관한 사항은 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 광역도시계획에 부합되지 아니하는 도시계획을 수립하고자 하는 경우에는 대도시권광역도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사를 경유하여 대도시권광역계획위원회의 심의를 요청하는 것으로 규정하는 것이 타당하다.

3) 대안 3: 수도권 성장관리협의회 설립

이는 장기적인 대안으로서, 광역도시계획에서는 중앙정부보다는 지역정부의 역할이 강조되는 것이 바람직하기 때문에 현재의 수도권 행정협의회 기능을 대폭 강화한 (가칭)수도권 성장관리협의회를 구성하여 수도권의 광역도시계획과 집행을 담당하게 하고, 전술한 광역도시계획단 또는 광역도시기획단이 담당할 업무의 대부분을 수도권 성장관리협의회에서 담당할 수 있는 방안을 모색하는 안이다. 또한 수도권 성장관리협의회 내에는 전술한 대도시권광역계획위원회의 권한을 위임받아 광역도시계획 수립을 전담하는 수도권 성장관리위원회를 설치하고, 여기에 지방정부가 중앙에 보조금을 신청하는 경우 필수적으로 경유하도록 하여 중앙정부의 보조금 배분 결정에서 참고하도록 한다. 이는 영국의 사례에서 발견되는 것으로 수도권 광역도시계획의 원활한 수립 및 집행을 위하여 중앙정부의 권한을 지역에 위임하는 방안이다.

따라서 중앙정부로서는 기존에 광역도시계획단 또는 광역기획단의 보조금 심사권한 그리고 재원을 수도권 성장관리협의회로 이전하는 등 광역도시계획의 수립 및 집행에서 분권화를 단행하고, 현재 수도권정비위원회가 가지고 있는 대규모 택지개발 등의 심의권과 수도권 성장·관리 등에 관한 권한도 수도권성장관리협의회에 이전되어야 한다. 또한 수도권내 광역자치단체는 수도권성장관리위원회에 파견하는 공무원의 수를 증가시켜, 광역차원에서 주도적으로 광역도시계획의 수립과 집행 역할을 담당하여야 한다.

수도권성장관리협의회의 기능은 광역도시계획 전반에 관련된 것이기 때문에 재원의 규모도 대폭 확대되어야 한다. 먼저 재원 측면에서 생각할 수 있는 것은 부가가치세인데, 소비세야말로 공동의 생활권을 가진 광역차원에서 공유되는 것이 바람직하기 때문인데, 예로서, 부가가치세(수입관세분을 포함)의 1%를 이의 재원으로 생각할 수 있다. 다음으로 수도권성장관리협의회에서는 지방정부의 주도적 역할이 기대되기 때문에 지방정부 차원에서도 재원 마련이 있어야 하는데, 이를 위하여 광역도시계획에 의거하여 신규로 개발되는 지역에서의 취득세 및 등록세의 일정비율을 재원으로 하는 방안을 생각할 수 있다.

수도권성장관리협의회 구성에 대해서는 영국이나 포틀랜드와 같이 수도권행정협의회(기존의 논의에서는 수도권관리청)를 지방자치단체의 한 종류로 승격하고 이를 선출하는 방식도 고려할 수 있으나, 이는 정치적인 판단에 의하여 결정되는 것이고 이러한 경우는 의회도 구성하는 것이 바람직하다. 수도권성장관리협의회에는 사무국 이외

<표 3> 수도권 광역도시계획 수립 및 집행과 관련된 신설조직 대안

구 분	단기안		장기안
	제1안	제2안	제3안
행정적 주체	광역도시계획단 및 수도권행정협의회 보완	광역도시기획단 및 수도권행정협의회 보완	수도권성장관리협의회
재원조달	개발부담금 10% (00년 기준 1398억) 교통세 2% (00년 기준 약 1680억)	개발부담금 10% (00년 기준 1398억) 교통세 4% (00년 기준 약 3360억)	개발부담금 10% (00년 기준 1398억) 교통세 4% (00년 기준 약 3360억) 부가가치세 1% (00년 기준 약 2321억) 신규 개발지 취득세 및 등록세의 일정 비율
전문기구	비상설 운영	지역계획 전문기구 설립 건설교통부 보조금 배분 심의	수도권 성장관리협의회 내에 설치 중앙정부 보조금 배분 심의
갈등의 조정 주체	건설교통부	건설교통부	중앙분쟁조정위원회
중앙정부 보조금과 연계	점진적 시행	건설교통부 보조금 전체 시행	중앙정부 보조금 전체 시행
수도권행정협의회 구성	이사회와 사무국 설치, 이사회에 의회의 참여, 기초는 사무국의 위원회 운영에 참여	좌동, 다만 이사회 운영에서 교통부문이 추가	이사회와 사무국이외에 공원녹지국, 환경국, 교통국, 성장관리국 설치하고, 사안에 따라 기초 공무원의 파견근무
장점	비교적 시행이 단순	교통과 도시계획의 통합으로 효율적인 지역 발전 가능	자치권 확보, 광역도시계획 수립 및 집행에 가장 효율적임
단점	광역도시계획수립 및 집행에 어려움 예상	교통과 도시계획의 통합이 있어야 하기 때문에 시행에 어려움이 예상	실행에는 많은 시간이 소요되고 진통이 예상됨

에 공원녹지국, 환경국, 교통국, 성장관리국 등을 설치하고 이러한 국에는 광역정부의 파견공무원 이외에 수시로 관련되는 기초자치단체 공무원이 근무하도록 한다. 이외 수도권행정협의회 아래 자체적으로 전문연구기관을 설립하여 국에서 보조금 심사 등을 할 때 필요한 정보를 제공하도록 할 수 있으며, 이러한 국은 자체 예산으로 광역도시계획에 부합한 여러 사업을 자체적으로 할 수도 있고, 보조금으로 기초나 광역정부에 광역도시계획 시행을 촉진하게 할 수 있다.

이상을 요약하여 보면 <표 3>과 같은데, 제1안과 제2안은 단기안에 해당하며 제3안은 장기안에 해당하는 것으로도 볼 수 있다.

Ⅴ. 맺는말

광역도시계획의 수립 및 집행의 경험이 적은 우리로서는 광역도시계획 수립 및 집행 기준에 많은 신경을 쓰고, 제도적 이행도 급격한 변화에서 오는 혼란을 최소화하기 위하여 서서히 진행

하여야 한다. 여기에서는 광역도시계획의 수립 및 집행에서 우리에게 필요한 몇 가지를 지적하고자 한다.

첫째, 광역도시계획을 단순한 토지이용에 관한 계획이라기보다는 지역 전체의 장기적이고 포괄적인 발전계획, 즉 동일한 생활권의 종합발전 계획으로 인식하여야 한다. 도시계획과 관련하여 현재로서는 건설교통부가 중앙주무부서이지만, 광역도시계획에는 교통, 환경, 기타 행정적 문제가 관련되어 있으므로 장기적으로는 중앙주무부서의 변경이 요구되고 있다. 장기적으로는 국무총리실에서 광역도시계획에 관한 사무를 주관하여 광역도시계획에 관한 지방정부간 이해조정을 담당해야 할 것이며, 이렇게 되는 경우 중앙분쟁조정위원회가 광역도시계획에 관한 분쟁조정도 담당하게 될 것이다.

둘째, 광역도시계획에서는 정치적 논리보다는 경제적인 논리가 우선되어야 한다. 따라서, 광역도시계획은 정치적인 논리보다는 경제적인 논리에 입각하여 지역발전을 위해 가장 효율적인 지역개발 및 도시기반시설의 공급에 관한 계획이 되어야 한다. 광역도시계획의 수립뿐만 아니라 집행 분야에서도 경제적 논리에 의한 피해의 보상과 혜택의 지역적 공유가 이루어져야 한다. 이러한 경제적 원칙이 지켜지는 경우 정치적 논리에 의한 갈등과 분쟁은 감소될 것이다. 이러한 측면에서 단기적으로 중앙정부가 운영하고 있는 각종 보조금 제도를 광역도시계획의 실행에 대한 인센티브로 변화시킬 필요성도 제기된다.

셋째, 단기적으로 상위정부의 적극적인 역할이 광역도시계획의 수립 및 집행에서 요구된다. 또한 광역도시계획은 광역도시계획권 안의 모든 지방정부의 합의하에 이루어져야 하며, 합의가 이루어지지 않는 경우 직권 조정이 이루어지는 경우에도 피해를 보는 지방정부에 대한 보상이 반드시 이루어져야 하며, 보상의 책임은 일차적으로 상위정부가 맡아야 한다. 지방자치의 근본 이념을 생각할 때 도시계획의 일차적인 수립권자는 기초자치단체로 볼 수 있으나, 기초단체의 도시기본계획은 광역자치단체의 관점에서 검토되어 수정될 수 있고, 광역자치단체의 도시기본계획은 광역적인 관점에서 검토되어 수정되어야 한다. 상위정부가 하위정부의 도시계획을 경제성의 관점에서 수정을 요구할 때에는 여기에 상응하는 보상이 반드시 있어야 하며, 기초자치단체가 도시계획을 광역적인 관점에서 세울 수 있도록 시급히 광역도시계획이 수립되어야 한다.

넷째, 광역도시계획 집행을 위한 원활한 제도적 이행이 필요하다. 대도시권 광역도시계획 집행을 위해서는 미국의 Metro와 같이 광역도시계획이 수립되는 지방정부 행정구역 전체의 주민이 선출한 장과 의회에 의해서 광역도시계획이 집행되는 것이 가장 실행력이 높은 수단일 수 있으나, 단기적으로는 현행법상 그리고 관례상 유사한 사례가 있는 제도적 방안을 먼저 실시하고, 효율적인 광역도시계획 집행 방안을 모색하여야 할 것이다. 장기적으로 중앙정부보다는 지방정부의 주도적 역할이 강조되는 것이 바람직하기 때문에, 광역도시계획권에 해당하는 지방정부가 공동으로 광역계획을 수립하고 집행하는 체제를 모색할 수 있다.

이러한 기준을 명확히 준수하면서 광역도시계획의 수립과 집행에 대하여 지방정부는 지협적인 이기주의를 탈피하고 서로 협력하면서, 중앙정부

는 권한과 재원을 지방으로 분권화시키는 노력이 광역도시계획의 성공적인 수립과 집행을 가능하게 할 것이다.

참고문헌

경기도. 1999. 『지방자치단체간 협력활성화 방안연구』.

김재익. 2000. "도시성장관리와 도시관리의 방향." 「대구경북포럼」. 통권 제27호.

김재훈. 1996. 「지방화시대의 정부간 협력체제 구축 방안」. 한국행정연구원

김현식, 이용우, 조관기. 1998. 「대도시권 계획과 효율적 관리방안 연구」. 국토개발연구원.

김홍균. 1996. 「지방자치단체간 협력적 경쟁촉진을 위한 경제적 유인제도 연구」. 한국환경기술개발원.

유재원. 1996. 「수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로」. 한국행정연구원

이상민, 임현진. 1999. 「교통시설투자재원의 정부 및 지방자치단체간 배분방안」.교통개발연구원

한상훈・김호철. 2000. "광역도시계획의 기능 및 역할에 관한 연구." 「대구경북포럼」. 통권 제27호.

한표환. 1997.「광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안」. 한국지방행정연구원

Carlson, Daniel and Stephen King. 1998. *Linking Transportation and Land Use by Fostering Inter-Jurisdictional Cooperation: Enabling Legislation in Eight States*. Institute for Public Policy and Management.

Cervero, Robert. 1996. *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. London Strategic Guidance for London Planning Authorities.

Citizens League Research Report. 1998. *Compete Globally, Thrive Locally*. A Citizens League Research Report.

Citizens League Research Report. 1997. *It Takes a Region to Build Livable Neighborhoods*. A Citizens League Research Report.

Hunt, Timothy L. 1987. *Tax Base Sharing Simulations for Kalamazoo County*. W. E. Upjohn Institute for Employment.

Kelly, Eric Mamian. 1993. *Managing Community Growth*. IL: American Planning Association.

Ladd, Helen F. and Edward Elgar. 1999. *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States*. MA: Lincoln Institute of Land Policy.

McLaren, Elizabeth. 2000. "Plannung in the Greaster Toronto Area." International Seminar Proceedings.

Piani, Robert J. 2000. "The Third Regional Plan for the New York Metropolitan Area." International Seminar Proceedings.

Porter, Douglas R. 1996. *Managing Growth in America's Communities*. IL: American Planning Association.

San Diego Association of Governments. 2000. *2000 Regional Transportation Improvement Program*. CA: SANDAG

Simmons, Martin. 2000. "Governance and Systems for the Administration of Strategic Planning: Case Study: London, UK." International Seminar Proceedings.

Tokyo. 2000. *A hundred Years of Tokyo City Planning*. International Seminar Proceedings.

American Planning Association. 1997. *Planning, Growth, and Public Facilities*. IL: American Planning Association.

White, S. Mark. 1996. *Adequate Public Facilities Ordinances and Transportation Management*. IL: American Planning Association.

American Planning Association. 1997. *Performance Standards for Growth Management*. IL : American Planning Association.

http://www.myflorida.com/citytlh/growth/manual/general.htm

http://www.mha.go.jp/kouiki/kouiki3.html