

대전발전포럼. 2005 봄호.
원고작성일자. 2005.3.24.

지속가능한 도시성장관리 - 미국 시애틀을 중심으로 -

문 태 훈

sapphire@cau.ac.kr

중앙대학교 도시및지역계획학과 교수

1. 도시성장관리

도시성장관리란 도시의 급속한 팽창단계에서 무질서한 공간적 확산과 과다한 인구의 유입을 적절히 관리하여 도시의 활력과 매력도를 지속적으로 유지하기 위한 정책이라 할 수 있다. 도시성장관리란 통상 도시개발의 위치, 시기, 속도, 특성 등을 규제하는 제도 및 과정으로 귀결되는데 개발의 양적 측면보다 질적측면을 강조하면서 도시민의 삶의 질을 향상시키기 위한 것이 그 주된 동기가 된다(김재익외, 2004:17). 삶의 질 향상은 경제적 풍요, 사회적 형평성, 쾌적한 환경의 질이 동시에, 균형있게 충족되는 과정에서 달성될 수 있는 것이므로 도시성장관리란 지속가능한 도시발전을 지향하는 각종 정책, 수단, 제도들과 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

도시계획의 패러다임은 도시를 어떤 관점에서 보는가에 따라 달라진다. 도시를 경제성장을 최우선적으로 촉진해야 할 대상으로 보는 관점에서는 도시는 생산, 소비, 유통, 혁신이 활발하게 일어나는 장소이며 이를 촉진시키는 방향에서의 계획에 중점을 두게 된다. 이 경우 도시공간은 시장, 생산자, 소비자들로 구성된 경제적 공간으로 인식되고, 시장경제체제하에서 다른 도시에 비교하여 경쟁적 우위를 차지하기 위한 관점에서 계획된다. 환경보전을 우선시하는 관점에서는 도시는 자원이 소비되고 그 결과 각종 폐기물이 발생하는 장소로 인식된다. 도시는 희소한 자연자원과 토지에 대한 경쟁이 치열하게 일어나는 장소로 보여지며 계획가는 이러한 경쟁이 자연에 미치는 부정적인 영향을 차단하거나, 최소화하는데 노력한다. 도시공간은 녹색도로, 수변공간, 그리고 생물서식처로 구성된 생태적 공간으로 계획된다. 한편, 도시의 사회적 형평성을 증진시키려는 관점에서는 도시는 자원과 서비스 분배를 둘러싸고 도시내의 각 집단이 경쟁하는 갈등의 공간으로 인식된다. 도시공간은 공동체, 마을조직, 노동자조합 등으로 구성된 사회적 공간으로 인식되고, 계획가는 각 집단들의 공동체적 삶의 양식을 촉진시키고, 자원과 공간에 대한 동등한 접근을 향상시키기 위해 노력한다.

지속가능한 도시성장관리는 이상 세가지 관점에서의 도시에 대한 접근이 동시에 이루어지는 것, 세가지 관점에서의 서로 다른 계획 목표가 균형을 이루는 것을 말하는 것이며 (Campbell, 1996), 경제적 풍요, 환경적인 쾌적함, 사회적 형평성의 동시적 달성을 위한 노력이다. 이러한 맥락하에 이 글은 미국 시애틀 메트로폴리탄의 경우를 중심으로 지속가능한 도시성장관리에 대하여 살펴보면서 우리에게 주는 정책적 함의를 찾아보려 하였다.

2. 시애틀 메트로폴리탄의 지속가능한 도시성장관리¹⁾

1) 워싱턴주의 성장관리법(Growth Management Act)

워싱턴주에서 성장관리법은 1990년 제정되는데 개발의 위치와 시기를 하수처리설비, 도로 등 기반시설의 확보와 연동시키는 기반시설연동제, 계획과 규제에 대한 주민참여의 보장, 시와 카운티 정부간의 조정기구의 확보, 도시성장경계의 설정 등 다양한 수단들을 도입하게 된다. 워싱턴주의 성장관리법이 다른 주들의 성장관리와 다른 점은 계획과 의사결정권을 시와 카운티 정부로 광범위하게 분산하고 있다는 점이다. 예를 들면 시와 카운티의 도시계획이 주정부의 허가를 받아서 결정되는 것이 아니라 관련 지방정부로 구성된 협의체에서 결정하도록 하고 있다. 또, 도시성장관리가 달성해야 할 목표를 구체적으로 제시하여 지방정부의 도시계획에 주정부의 성장관리목표가 반영되도록 하고 있다. 총 13개로 구성되어 있는 이 목표들은 효율적이고 다양한 형태의 교통수단 권장, 도시팽창의 억제, 적정가격의 주택공급, 사적재산권의 보호, 경제발전의 촉진, 도시성장구역내에서의 개발유도, 개발허가 신청에 대한 신속하고 공정한 처리, 오픈스페이스의 보전, 계획과 규제의 수립에 광범위한 주민참여의 보장, 숲과 농지의 보전, 환경적으로 민감한 지역의 보호, 기반시설연동제, 역사적 지역에 대한 보전 등이다. 이러한 목표들을 종합하면 그 자체가 지속가능한 발전의 개념을 표현하고 있는 것을 알 수 있다. 성장관리법은 빠른 성장을 보이고 있는 도시지역에서 의무적으로 고려해야 할 사항들을 다음과 같이 제시하고 있다.

① 환경적으로 민감한 지역과 농지, 산림, 광물자원 지역의 보전:

시와 카운티정부는 성장관리계획 수립시 환경적으로 민감한 지역을 파악하고 이를 보호하기 위한 규제조치를 취하는데서 시작하도록 되어 있다. 이들 지역은 야생동식물의 서식처, 습지, 범람원(floodplain), 대수층(aquifer) 등을 포함하는데 이러한 지역을 보호하기위하여 성장관리법은 최상의 이용가능한 과학(best available science)을 적용토록 하고 있다. 또, 농

1) 이 부분의 설명은 Donald Miller, Shi-Chul Lee. 2002. 을 주로 참고하였다. 시애틀 메트로폴리탄의 공간적 범위는 킹카운티, 스노호미시카운티, 피어스카운티, 킷참카운티와 이 카운티들이 포함하고 있는 시애틀시를 비롯한 70여개의 도시를 포함한다.

지, 숲, 광물자원이 있는 지역들도 파악하고 보호하도록 되어 있다. 시와 카운티의 계획과정에서 이러한 지역들을 먼저 파악하고 각종 도시활동에 필요한 개발가능지의 대상에서 제외함으로써 환경과 자연자원을 각종 도시개발에서 우선적으로 보호하도록 하고 있다.

② 복수 행정구역에 대한 광역 계획의 개발:

주 성장관리법은 복수의 행정구역을 광역적으로 관할하는 계획을 수립하도록 하고 있다. 이러한 계획은 관련 카운티와 카운티내에 소재하고 있는 도시들과 협의하에 개발되고 카운티 의회에서 이를 채택하면, 관련 카운티와 시의 토지이용 및 기반시설 종합계획에서 반영된다. 그리고 성장관리법은 이러한 정책들이 주기적으로 평가되도록 하고 있다.

③ 도시성장구역(Urban Growth Areas)의 지정

카운티는 도시성장구역을 지정하는데 이는 향후 20년간 시의 인구성장에 필요한 토지를 감안하여 설정한다. 20년간 인구예측은 주정부의 재정관리실(Office of Financial Management)이 담당한다. 도시성장구역은 매5년마다 적정성에 대한 검토를 통하여 변경이 가능하다.

④ 종합계획의 작성과 허가

시와 카운티는 토지이용, 주택, 유틸리티²⁾, 공공시설³⁾ 등에 대한 종합계획을 작성하여야 한다. 이 계획에는 개별 지방정부들이 회피하려는 공공시설물⁴⁾에 대한 계획도 포함하여야 한다. 그리고 계획의 작성과정에서 초기단계에서부터 계획에 직접적으로 영향받는 사람뿐 아니라 광범위한 주민들의 참여를 지속적으로 보장하도록 하고 있다.

⑤ 종합계획과 지방정부의 계획, 정책, 규제와의 일관성 확보

지방정부는 종합계획과 일관성이 있는 정책, 계획 규제를 마련해야 한다. 물적개발계획이나 환경보호구역에 대한 규제 등 종합계획 이전에 도입된 규제나 계획들은 종합계획과 일관성이 있는지 검토되어야 하고 그렇지 않은 경우 수정되어야 한다. 그리고 종합계획이 지방정부에서 채택되면 지방정부는 해당지역의 기본 서비스 제공이 일정수준에 도달하지 않으면 개발을 억제하도록 하고 있다.

⑥ 모니터링, 평가

주 성장관리법은 지방정부가 지속적으로 지방정부의 종합계획과 집행수단의 효과성을 평

2) 전기, 수도, 전화, 케이블 서비스

3) capital facilities, 학교, 도서관, 마을회관, 공원, 놀이터, 보건소 등

4) 교도소, 비행정, 폐기물, 하수처리장, 교통시설 등

가하도록 하고 있다. 이에 따라 카운티와 시정부는 평가지표를 개발하고 주기적인 평가를 시행하도록 되어있다. 시애틀의 경우 NGO 단체인 “지속가능한 시애틀”(Sustainable Seattle)이 1990년부터 지속가능성지표를 개발하여 각 부분에 대한 평가를 해오고 있는데 이 지역 카운티와 시정부들의 모델이 되고 있다. 이외에도 주 성장관리법은 6개 카운티에 대하여 토지조사를 매5년 시행토록 하여 계획에서 목표로 하고 있는 개발밀도를 달성하고 있는지를 조사하고 나머지 토지가 향후 20년간 예상되는 성장을 수용할 수 있는지를 평가하여 도시성장구역의 조정이 필요한지를 검토하도록 하고 있다. 여기에는 시애틀을 둘러싸고 있는 킹카운티, 피어스카운티, 킷캡카운티, 스노호미시카운티들이 포함되고 있다. 이상 내용의 성장관리법에 따라 워싱턴주내의 약200여개의 시와 카운티정부가 주정부의 성장관리법의 내용을 담은 도시성장관리를 추진하고 있다.

2) 시애틀 메트로폴리탄의 도시성장관리

시애틀 메트로폴리탄은 시애틀시와 주변 4개의 카운티로 구성되는 인구 약 330만명의 워싱턴주의 대표적인 도시지역이다. 동쪽으로는 캐스케이드 산맥을 따라 울창한 숲과 만년설이 덮인 산, 서쪽으로는 태평양에 인접한 항구, 그리고 워싱턴주 전역에 걸쳐 호수들이 산재해 있는 아름다운 지역이다. 그리고 기후는 겨울의 최저 월평균기온이 4.8℃, 여름의 최고 월평균 기온이 24.3℃로 온화한 편이다. 태평양 연안지역과의 교역이 이곳 항구를 통하여 활발히 이루어지고 있으며, 보잉, 마이크로소프트, 아마존, 워싱턴대학 등이 입지해 있어 하이텍 산업의 중심지이며, 인구 성장률이 미국의 메트로폴리탄 지역중에서 세 번째를 기록할 정도로 빠른 성장을 보이고 있는 지역이다. 도시지역의 급속한 성장에 워싱턴주정부는 1990년 성장관리법을 제정하여 지역의 자연환경을 보전함과 동시에 경제적 활력을 유지시키기 위하여 다양한 수단을 활용하여 각 도시지역들이 성장관리를 하도록 하고 있다.

도시성장관리에 사용되는 수단은 다양하며 여러관점에서 분류될 수 있다. 포터(Porter, 1997)는 도시성장관리수단을 도시확산의 공간적 범위와 특징을 관리하는 수단, 자연 및 환경자원을 보존하기 위한 수단, 도시기반시설을 효과적으로 제공하기 위한 수단, 경제적 기회 및 사회적 정의를 높이기 위한 수단, 도시개발에 대한 지역 혹은 주정부차원에서의 가이드라인 제시방법으로 구분하였다. 도시성장관리수단을 토지이용규제를 통한 도시성장관리, 환경관리를 통한 도시성장관리, 경제적 유인을 통한 도시성장관리수단으로 나누어보면 다음 <표1>과 같다 (김재익, 하성규, 전명진, 문태훈, 2004:44-94)

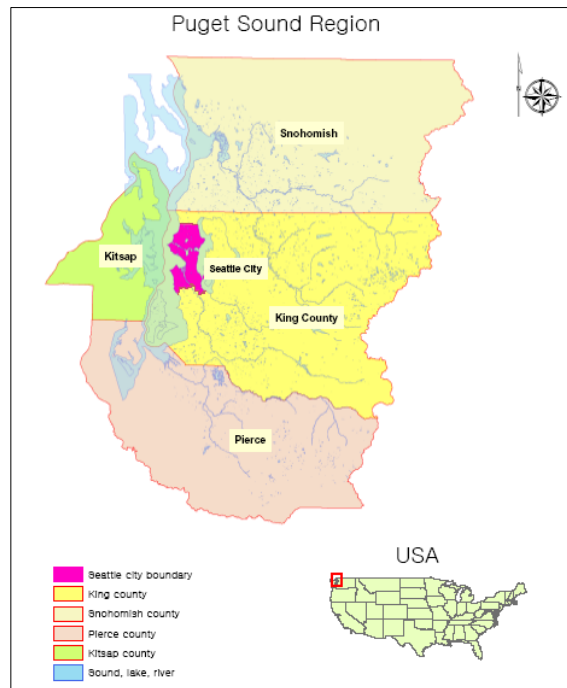
<표1> 도시성장관리정책의 수단과 내용

구분	수단	세부수단, 내용	비고
토지	그린벨트 Green Belt	개발제한구역의 설정	도시의 무분별한 확장방지, 농지 및 녹지의 보전

구분	수단	세부수단, 내용	비고
이 용 규 제 를 통 한 도 시 성 장 관 리	성장억제 Limits on Growth	성장제한 Growth Limit 지방정부가 매년 허용하는 주택건설허가수를 제한. 일반적으로 도시기반시설 서비스 공급량을 고려하여 최대허용 가능주택수를 계산하고 이에 근거하여 허가량을 결정	적정시설요구조례에 적용가능. 도시기반서비스가 일정수준으로 공급될 때까지 개발을 제한
		일시적개발중지 Development Moratoriums 고속도로, 학교주변에 주거, 상업용 건축물의 개발을 중지하는 것 등	일정기간동안 건축허가를 동결.
	도시성장경계 UGB. Urban Growth Boundaris	향후 20년 이내 도시의 성장이 예상되는 미래의 도시경계를 설정하고 이 경계내에서의 개발을 우선적으로 유도한다.	UGB내부의 조밀개발을 유도하며 UGB밖은 농업, 임야, 저밀주거용
	토지취득 Land Acquisition	정부나 비영리단체에서 해당토지를 구매 국립공원, 국립공원, 야생동물서식지, 수림지 대등을 정부가 취득	예산배정, 세금, 수입의 일부를 사용. Trust단체, 개발권매입
	획지분할시 토지보존 Subdivision exactions	환경적으로 민감한 토지나 지역을 개발에서 제외	
	군집개발 Clustering development	전체개발지역에 허용된 모든 개발규모를 일정한 공간속에 배치하여 나머지 토지를 오픈스페이스로 활용	
	대지규모규제 Large lot zoning	최소요구대지면적의 규모를 가능한 크게하여 개발을 억제	
	집중적 농촌개발 Concentrating rural development	농촌지역에서 앞으로 일어날 개발을 이미 형성된 촌락에 집중	
환경 관리 를 통 한 도 시 성 장 관 리	환경영향평가	개발사업에 대한 허가나 인가를 발하기 전에 기준에 따라 평가를 하여 환경영향을 최소화	개발사업중심으로 개발사업의 누적적영향에 취약
	토지적성평가	특정장소의 토지가 어떤 목적으로 이용되는 것이 환경부하를 최소화하는 이용인지 평가	생물 물리적 정보와 생태정보를 광범하게 파악
	환경용량평가	도시기반시설의 수용능력에 기반한 환경용량 접근방법, 동태적환경용량접근방법 생태적발자국을 이용한 환경용량접근방법-한 사람의 소비를 충족시키기 위해 필요한 토지량 (EF지수)	일정한 삶의 질을 목표로 할 때 수용가능한 최대인구규모의 산정 서울시의 EF지수의 면적 배수 742 (런던 125, 벤쿠버 178)
경 제 적 유 인 책	개발수수료 Development Impact Fee	개발영향부담금. 새로운 개발에 필요한 공공시설 공급에 소요되는 자금을 개발수혜자로부터 조달하기 위해 부과하는 수수료 도시외곽에 개발되는 주택가격에 도로, 상하수도 건설비등을 포함하여 주택가격을 상승	수요감소를 유도하여 도시확산 및 난개발을 방지. 개발로 인한 공공시설 수요의 증가분에 국한.
	개발권 양도제	토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 유통	도시주변지역의 계획적

구분	수단	세부수단, 내용	비고
을 통 한 도 시 성 장 관 리	TDR	케 함으로써, 토지이용규제로 인한 피해자와 수혜자간의 이익과 손실간의 형평성을 확보 UGB의 보조수단으로 활용	관리, 환경보전, 역사적 유물의 보존, 자연자원의 보전에 활용
	조세징수재원지구 Tax Incremental Financing TIF	지방자치단체가 도시의 개발 또는 재개발에 소요되는 재원을 미래의 세금수입을 기반으로 자금을 조달. 도시성장촉진수법	미래에 증가될 조세수입을 담보로 지방채권을 발행하여 TIF구역에 소요되는 재원을 조달
	계획이득환수제 Planning Gain	개발계획을 허가해주는 대가로 개발업자로 하여금 공공시설물 공급등을 부담시키는 방식.	지방정부의 재정난을 완화하고 간접적 개발이익의 환수효과. 밀집담합의 가능성
	입지효율적개발 Location Efficient Development	주거및상업기능을 대중교통시설, 학교, 쇼핑센터 가까이에 입지시켜 보행 및 자전거이용에 좋은 환경을 조성. 승용차 의존도 감소.	대 중 교 통 지 향 적 개 발 (TOD)
	입지효율적주택저당대출 Location Efficient Mortgage	은행이 대출대상 주택의 위치에 따라 가구의 주택자금 차용능력을 차등적으로 평가하는 제도	융자신청가구의 교통비용과 주택가격을 동시에 고려하여 대출액 결정 도시내부우선개발 Infill development 을 유도

출처: 김재익, 하성규, 전명진, 문태훈. 2004. pp.44-94.



<그림 1> 워싱턴주, 시애틀시,
푸젯사운드지역

이상의 다양한 수단 중 시애틀 메트로폴리탄의 도시성장관리는 <표1>에서 음영으로 표시된 수단들을 주로 사용하고 있다. 개괄하면, 시애틀지역의 도시성장관리는 도시성장구역의 설정 등 토지이용에 대한 규제적인 수단, 개발권양도, 오픈스페이스에 대한 세금감면조치, 토지 또는 건물소유자들의 자발적 협조에 대한 보상제도 등의 유인책이 사용되고 있다. 또, 이외에 직접적인 토지획득, 개발권매수, 도시특정지역에 개발을 집중시켜 도시경계지역에 대한 토지 수요를 감소시키고 통근거리를 단축시키는 도심개발전략 등을 활용하고 있다. 상술하면 다음과 같다.

① 개발에 대한 법적규제

워싱턴주의 도시성장관리에서 개발에 대한 규제수단으로 가장 대표적인 것은 도시성장구역(Urban Growth Area)의 지정이다. 도시성장구역을 지정하여 이 구역내에 개발을 집중시킴으로써 도시의 외연적 확산을 억제하고 통행거리를 단축시키고, 오픈스페이스를 보전하는 것이다. 시애틀메트로폴리탄지역에 설정된 도시성장구역은 메트로폴리탄 전체면적의 16%에 해당하는 지역으로 전체 인구의 약86%를 포함하고 있다. 도시성장구역의 설정이 도시성장구역내로 개발을 집중시켰는지에 대한 종합적인 평가는 아직 내려지지 않고 있으나 시애틀을 포함하고 있는 킹카운티의 경우 도시성장관리가 채택되기 전에는 농촌지역에서의 주택성장이 15%였던 것이 1998년에는 6%로 감소하고 있어 킹카운티는 이것을 도시성장구역 설정의 긍정적 효과로 보고 있다.

② 유인책 : 개발권양도, 세금감면, 4 to 1 프로그램 등

개발권양도제도는 1999년부터 시애틀메트로폴리탄 지역에서 성장관리의 수단으로 도입되어 활용하고 있다. 또 토지이용형태를 평가하여 개발되지 않은 상태로 자연환경을 잘 보전하고 있을 때 해당토지에 대한 재산세를 감면하고 있다. 그리고 도시성장구역 밖이지만 바로 성장구역의 경계에 개발을 하는 경우 1 에이커 개발에 4 에이커의 토지를 오픈스페이스로 보전하는 것을 조건으로 개발을 허용하는 소위 "4 to 1 프로그램"을 적용하고 있다.⁵⁾

③ 농촌토지의 획득

토지의 획득은 토지소유권을 완전히 매입하거나 토지에 대한 개발권을 매입하여 해당토지를 공공용도로 사용하는 것이다. 이러한 수단은 킹카운티의 농지보호프로그램에 적용되고 있다. 개발권 매입에 필요한 재원은 채권을 발행하여 조달하였으며 채권상환은 보호된 토지에서 지속가능한 수단에 의하여 발생하는 수익으로 상환하도록 계획하고 있다.

5) 1 acre = 4046m², 1224평.

④ 도심개발

농촌지역에의 개발압력을 완화시키기 위하여 개발을 특정지역에 집중시키도록 하는 도심 개발전략을 활용하고 있다. 이 전략은 시애틀 메트로폴리탄지역의 광역 도시성장관리를 담당하는 협의체 기구인 푸젯사운드 지역위원회(Puget Sound Regional Council)와 관할권내의 도시들과 협의하에 21개의 도심(Urban Center)을 지정하여 이 지역에서 직장과 고밀도의 다세대 주택들을 집중시켜 성장의 부하를 집중적으로 감당하도록 유도하는 것이다. 이러한 도심 개발전략을 통하여 적정가격의 주택을 공급하고, 통행거리를 단축시키고, 교통의 중요한 결절점(node)으로 기능하게 하고 있다.

3. 시애틀시의 종합계획과 지속가능한 성장관리⁶⁾

시애틀시의 “종합계획, 지속가능한 시애틀을 향하여”는 20년 장기종합계획 (1994 - 2014)으로 주정부의 성장관리법에 따른 토지이용, 교통, 주택, 공공시설, 유틸리티 등에 대한 계획, 그리고 시애틀시를 포함하고 있는 킹카운티의 계획정책에 따른 경제개발계획, 시애틀기본정책(Seattle Framework Policies)에 따른 마을계획(neighborhood planning), 인적자원개발계획, 환경계획 요소들을 포함하고 있다.

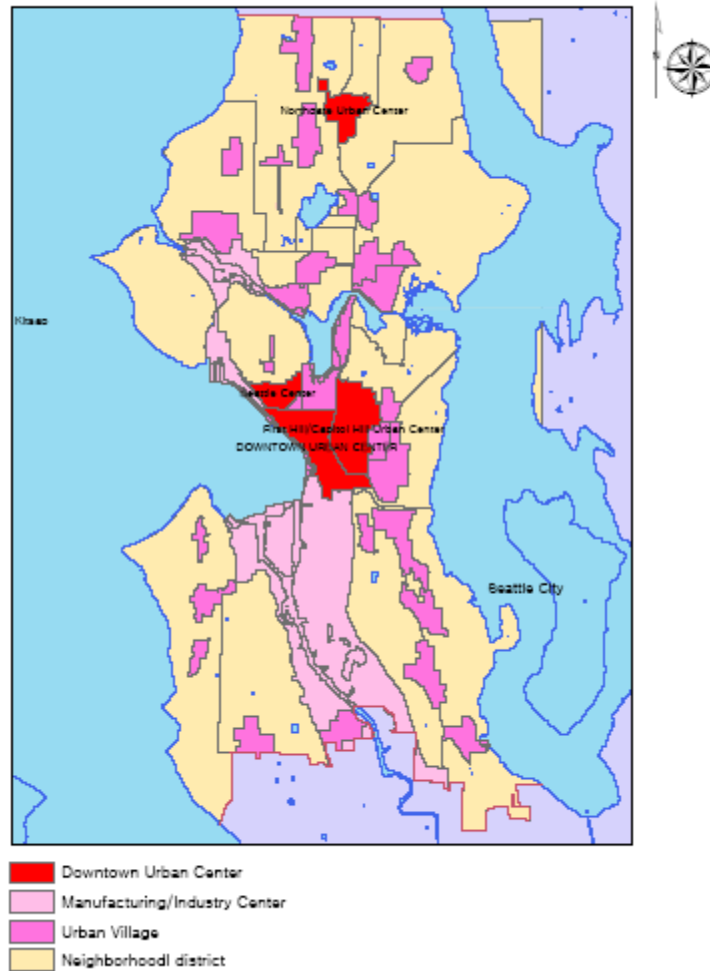
종합계획이 추구하는 시애틀시의 비전은 첫째, 다른시민과의 교류, 소속감, 그리고 주인의식에 바탕한 시애틀 공동체의 형성, 둘째, 녹지공간의 확충, 보행, 자전거, 대중교통 등 환경친화적인 이동수단의 다양한 제공, 소음감소, 지속가능한 디자인, 역사적 유적지의 보전 등을 통한 건강한 환경의 보전, 셋째, 경제적활력의 유지, 넷째, 고용과 주거에 인종, 나이, 성, 결혼여부, 정치적이념, 종교, 국적, 성적편향성에 의하여 차별받지 않는 사회적 형평성의 확대 등으로 이루어져 있다. 압축하면, 공동체, 환경보전, 경제적활력, 형평성의 추구인데 이러한 핵심적인 가치들의 추구가 지속가능한 발전을 추구하는 것으로 이해되고 있다.

이러한 가치의 실현을 위하여 시애틀종합계획은 도시마을전략(Urban Village Strategy)을 핵심적 전략으로 설정하고 있다. 도시마을은 도시의 성장을 집중적으로 수용하도록 시가 지정한 보행자위주의 고밀, 혼합이용 지역으로 도시의 성장을 특정지역에 집중시킴으로써 공공서비스의 효율성을 높이고, 통행거리를 단축시키고, 오픈스페이스를 보전한다는 계획의도를 지니고 있다. 이 도시마을은 카운티계획정책에 의하여 설정되는 도심(Urban Center), 제조및산업중심지(Manufacturing/Industrial Center)와 더불어 도시내의 집중적인 성장수용지역으로 지정되는데 중심도시마을(Hub urban village), 주거도시마을(Residential urban village), 마을중심지(Neighborhood anchors)로 이루어진다. 그리고 인구성장과 고용성장을 도심, 제조및

6) City of Seattle. 2002. *Seattle's Comprehensive Plan, Toward a Sustainable Seattle, A Plan for Managing Growth 1994-2014*. Adopted 1994, last amended December 2002.

산업중심지, 중심도시마을과 주거도시마을, 그리고 나머지 도시지역에 대하여 순차적으로 분배하여 수용하도록 계획하고 있다.

Seattle City, Urban Center and Urban Villages



<그림 2> 시애틀시, 도심, 제조/산업중심지, 도시마을

시애틀시의 종합계획을 지역사정에 맞게 조정하고 집행하기 위한 수단으로 시애틀시의 종합계획은 마을계획(Neighborhood planning)을 이용하고 있다. 마을계획은 성장을 집중적으로 수용하도록 지정된 도심, 제조및산업중심지, 또는 도시마을에서 수립되는데 각 마을계획의 구체적인 목표와 정책들은 시애틀 종합계획에 수용된다. 마을계획의 수립은 커뮤니티 조직이나 시정부가 주도할 수 있으며 시의 종합계획은 마을계획의 작성에 대한 구체적인 지침을 제공하고 있다.

시의 종합계획중 환경계획 요소는 대기질, 수질, 자원보전, 도시산림과 야생동식물의 서식지보전, 온실가스의 감소, 소음감소 등으로 구성되어 있다. 지속가능한 시애틀을 위한 환경계획의 특징은 모든 분야에서 환경질의 향상을 적절한 토지이용과 교통정책을 통하여 달성하도록 계획하고 있다는 점이다. 성장을 집중적으로 수용하는 도심과 도시마을의 지정을 통한 고밀의 혼합적 토지이용, 그리고 이로 인한 통행거리의 단축, 그리고 에너지의 절약과 대기질의 개선 등은 성장관리, 토지이용, 교통계획, 환경계획등 계획요소간의 정합성과 연계성을 높이면서 지속가능한 도시성장관리를 추진하고 있다.

4. 푸젯사운드 지역위원회 (PSRC: Puget Sound Regional Council)⁷⁾

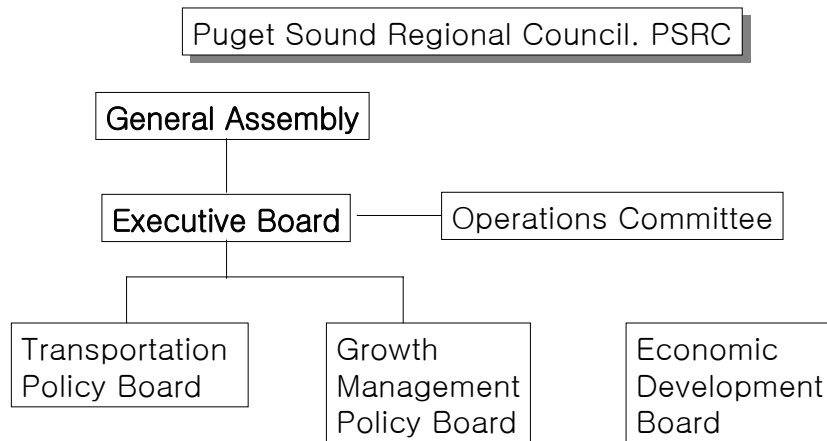
이상 설명한 시애틀 메트로폴리탄과 시애틀시 정부차원의 성장관리는 연방정부법에 의해 설립된 메트로폴리탄계획조직(MPO, Metropolitan Planning Organization)인 푸젯사운드 지역위원회(PSRC)에 의하여 종합적으로 조정되고 관장된다. PSRC는 시애틀 메트로폴리탄지역의 교통, 경제, 그리고 성장관리를 위한 협의체 기관으로 이 지역의 장기적인 도시성장관리계획과 교통계획을 수립하고, 중요한 지역문제들을 조정하는 계획기관(planning agency)의 역할을 담당하고 있다. PSRC의 기본적인 기능은 규제기관이 아닌 순수한 계획기관으로 시애틀 메트로폴리탄 지역의 성장관리, 경제성장, 교통전략이 서로 연계된 장기계획인 VISION 2020을 수립, 유지하고 주기적으로 회원단체들과의 협의로 개정해 나가는 임무를 수행한다. 지역의 장기교통계획은 DESTINATION 2030이라는 이름으로 수립되는데 이 계획은 미국계획학회(American Planning Association)에서 미국전역에서 가장 우수한 계획으로 지명된바 있다.

이 지역위원회는 킹카운티(King county), 피어스 카운티(Pierce county), 킷잡카운티(Kitsap county), 스노호미시카운티(Snohomish county)와 이들 카운티가 포함하는 시애틀을 비롯한 70여개의 도시, 세 개의 항만⁸⁾, 두 인디언부족⁹⁾, 워싱턴주 교통과(Department of Transportation), 교통위원회(Transportation Commission), 그리고 지역의 교통기관(Regional transit agencies)이 회원으로 참여하는 협의체로 구성되어 있다. 지역간의 협의에 의한 계획수립의무 이외에 PSRC는 연방법상의 의무를 수행하는데 21세기연방교통평등법(the federal Transportation Equity Act of the 21st Century), 연방 대기청정법(Clean Air Acts), 연방정부의 경제개발법(Public Works and Economic Development Act)에서 요구되는 의무를 수행한다. 성장관리와 교통계획이외에 PSRC는 연방정부의 대기청정법에 의한 의무와 더불어 주정부의 대기청정법 의무를 수행한다. 조직도는 다음 그림과 같다.

7) 푸젯사운드지역위원회 홈페이지. www.psrc.org

8) port of Everett, Seattle, Tacoma

9) the Muckleshoot Tribe, the Suquamish Tribe



<그림 3> 푸젯사운드 지역위원회

총회(General Assembly)는 카운티, 시, 향만, 인디언부족, 교통과 교통위원회 등 총회원으로 구성되며 주요한 의사결정에 투표권을 행사한다. 총회는 연간 최소한 1회 소집되며 예산과 계획, 계획의 수정에 대하여 투표로 결정한다. 총회의 멤버중 30명이 집행위원회(Executive Board)의 회원으로 구성된다. 집행위원회는 매월 개최되며 행정기관으로서의 역할을 한다. 각종 의사결정을 위한 투표권의 행사에서 총회와 집행위원회의 회원은 해당지역의 인구에 비례하는 투표권을 행사하도록 되어 있다. PSRC의 예산은 2년주기의 예산으로(biannual budget) 2004-2005년의 경우 18.8백만불이었는데 예산총액의 71%는 연방정부에서, 8%는 주정부의 지원금, 21%는 회원들의 회비들로 충당된다.

PSRC의 의사결정은 주민참여를 적극적으로 보장하고 있다. 전문가들만이 각종 문제에 대한 해결책을 독점하지 않도록 한다는 원칙하에 계획의 초기단계에서부터 지속적인 주민참여를 유도하고 있다. 이를 위하여 PSRC의 총회와 집행위원회를 비롯한 모든 회의일정과 안건을 미리 주민들에게 공지하도록 하고 있으며, 뉴스레터를 정기적으로 발행하도록 되어 있다.

5. 소결

시애틀메트로폴리탄의 도시성장관리의 내용과 체계에서 우리에게 주는 몇가지 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 성장관리계획의 첫단계로 야생동식물 서식처, 습지, 대수층, 농지, 숲 등 환경적으로 민감하고 자원가치가 높은 토지를 파악하여 이들을 미리 개발의 대상지로부터 제외함으로써 환경과 자연자원을 도시개발에서 우선적으로 보호하고 있는 점.

둘째, 도시마을의 고밀혼합토지이용을 통하여 적정가격의 주택을 공급하고, 다양한 이동수단을 제공하여 통행량을 축소시키고, 통행거리를 단축시키며, 오픈스페이스를 보전하고, 환경문제를 해결하고자 하는 종합적인 시도가 강하게 보여지고 있다는 점. 이것은 적절한 토지이용을 통하여 교통, 주택, 환경문제의 해결에 초점을 두는 것으로 토지이용의 중요성뿐 아니라 계획요소들이 서로 종합적으로 연계되어 수립되고 시행되는 모습을 보여주고 있다.

셋째, 도시성장구역을 설정하고 이 범위내로 개발을 유도하기 위하여 토지이용에 대한 다양한 인센티브를 활용하고 있다는 점. 개발권양도나 오픈스페이스에 대한 세금감면조치, 성장경계에 일정한 면적에 대한 개발을 허용하는 대신 그에 비례하는 양의 오픈스페이스를 보전토록 하는 조치 등은 참고할만 하다.

넷째, 도시계획의 의사결정권한을 주민들에게 광범위하게 분산하고 있다는 점. 특히 마을계획을 통한 주민들의 도시계획 수립 참여는 시 종합계획이 주민의 요구를 적극적으로 반영하고, 상황변화에 장기계획이 적절하게 대응하는 유연성을 제고시킨다. 의사결정권한의 분산에도 불구하고 주정부 성장관리법의 구체적 목표와 의무적 고려사안들의 제시, 시 종합계획의 구체적인 지침들은 각급 성장관리계획의 일관성을 높여주고 있다.

다섯째, 주정부와 지방정부간 계획과 정책에 대한 조정이 광역계획기구(PSRC)에 의하여 확보되고 있을뿐 아니라 지방정부내 계획요소들간의 조정과 통합이 계획의 일관성검토를 통하여 잘 유지되고 있다는 점 등이다.

정리하면, 지속가능한 도시성장관리는 경제적 활력의 유지, 자연환경의 보전, 사회적형평성의 균형된 발전을 그 핵심적인 축으로 한다. 도시성장관리에 대한 관심은 이상 세가지 축중에서 특정 가치에 대한 관심 -특히 경제성장- 에서 비롯되기도 하지만 어느 한부분이 지나치게 강조되는 도시성장관리는 경제적인 측면에서도 지속가능한 도시성장을 가져오지 못한다. 시애틀 지역이 지속가능한 성장관리에 환경적 요소를 강조하고 있는 것은 이 지역의 쾌적하고 아름다운 자연환경이 하이텍 산업을 비롯한 고급인력 유치에 기본적인 유인이 되고 있다고 보기 때문이다.

참고문헌

- 김재익, 하성규, 전명진, 문태훈, 해리리차드슨, 배창희. 2004. 「도시성장관리 -정책과 수단-」 형설출판사.
- Campbell, Scott. 1996. "Green Cities, Growing Cities, Just Cities?". *Journal of American Planning Association*. Vol.62. No.3. Summer.
- Donald Miller, Shi-Chul Lee. 2002. "Aiming for Sustainable Urban Development" *Asian Pacific Planning Review* 1-1. pp.11-30.

Puget Sound Regional Council official web site. 2005. www.psrc.org

Porter, Douglas. R. 1997. *Managing Growth in America's Communities*. Island Press, Washington D.C.

City of Seattle. 2002. *Seattle's Comprehensive Plan, Toward a Sustainable Seattle, A Plan for Managing Growth 1994-2014*. Department of Design, Construction & Land Use, City of Seattle. Adopted 1994, last amended December 2002.
http://www.seattle.gov/dpd/Planning/Seattle's_Comprehensive_Plan/DPD_001178.asp