

스마트성장 시리즈 ①

스마트성장(Smart Growth)의 목표와 원리
- 한국의 시사점을 중심으로 -

- 2차 세계대전 후 미국 도시들은 평면적인 도시 확산(sprawl)이 지속되면서 상습적인 교통혼잡, 환경오염, 녹지공간의 훼손, 서민주택의 부족, 구시가지의 쇠퇴와 같은 복합적이고 만성적인 도시문제에 직면하였음
- 도로망 확충과 신규용지 공급에 치중하는 도시개발방식과 이를 지원하는 정부의 공공재정 지출형태로는 도시문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 인식이 확산되면서 1980년대 후반부터 스마트성장에 대한 논의가 진행되었음
- 스마트성장은 자연환경을 파괴하지 않고 경제성장을 지속하면서 상호협력을 통한 의사결정방식에 근거하여 주민들의 삶의 질을 개선시킬 수 있도록 도시성장을 계획적으로 수용 또는 유도하기 위한 성장관리방식임
 - 경제성장, 환경보전, 삶의 질 향상은 일반적으로 상충되는 목표로 인식되어 왔으나, 스마트성장은 이를 동시에 수용, 추구할 수 있는 전략으로 평가됨
- 우리나라는 지난 40년간 급격한 산업화와 도시화가 진행되었으며 양적이고 외형적인 도시성장과정을 경험하며 다양한 도시문제 발생
- 심화되는 글로벌 경쟁체제에서 국토공간의 지속가능성과 경쟁력을 높일 수 있도록 질적이고 내용적 요소를 중시하는 계획적 관리방식으로 전환할 필요성이 증대

1. 논의 배경과 추진실태

- 미국 도시들은 평면적 확산이 본격화되면서 상습적인 교통 혼잡, 환경오염, 녹지공간의 훼손, 서민형 주택(affordable housing)의 부족, 기성시가지의 쇠퇴와 같은 복합적이고 만성적인 도시문제에 직면하였음

- 2차 대전 후 개인승용차의 보급 확대, 고속도로망의 건설, 교외의 넓은 단독주택에 대한 높은 선호도에 기인하여 중산층들이 교외로 대규모 이주하기 시작하였음

- 연방·주정부의 고속도로망 확충을 위한 대규모 공공투자와 주택공급 확대를 위한 주택융자(mortgage) 프로그램이 교외이주를 촉진하는 효과 유발
- 한편, 기성시가지의 기반시설에 대한 투자는 상대적으로 소홀하였음



- 중심도시는 기반시설의 유지관리에 필요한 세수 부족, 저소득층과 소수인종의 집중, 일자리 부족과 같은 사회경제적 문제가 심화되었고 기반시설의 노후화 가속화



- 교외지역은 단독주택으로 대변되는 저밀도의 외연적 확산이 가속화되었고 도로, 학교, 소방서와 같은 공공시설의 부족을 해소하기 위한 재정지출이 확대됨

- 과거 미국에서도 경제성장, 환경보호, 삶의 질 개선이라는 목표들은 상충되는 가치로서 하나의 목표를 달성하기 위해 다른 목표를 희생해야 한다는 인식이 강하였음

- 2차 세계대전 후 중산층과 재향군인들의 주택난을 해소하기 위해 교외에 단독주택을 대규모로 건설하기 시작하였는데, 양호한 농업용지와 오픈스페이스들이 단독주택용지로 개발되면서 중심도시의 쇠퇴와 환경파괴문제가 심각하게 대두

- 환경보호운동이 지지기반을 확대하면서 인구급증을 막기 위해 인구나 주택건설에

대한 개발상한제를 설정하여 엄격히 규제하는 성장관리기법이 도입된 바 있음
 - 결과적으로 서로 다른 목표를 추구하는 이해당사자들 간에 갈등을 유발하였음

- 스마트성장은 경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선을 동시에 추구하기 위해 도시성장을 계획적으로 수용, 유도하기 위한 도시성장관리방식으로서, 기성시가지의 효율성제고, 대중교통 및 보행환경개선, 녹지공간보존, 주거선택의 다양성 등에 치중하는 방식임
- 스마트성장의 기본개념은 계획전문가뿐만 아니라 공공부문의 정책입안자, 부동산개발업자, 환경보호주의자들에게 환영받고 있으며, 미국에서 가장 이론적으로 진보된 도시성장관리기법으로 평가되고 있음
- 1980년대 후반부터 스마트하게 성장할 수 있는 방식에 대한 논의가 구체화되었으며 1990년대 후반 이후 많은 지자체에서 스마트성장 또는 유사한 계획이나 법률을 도입 하였거나 입법화하고자 하는 활동이 급속히 증가하고 있음
 - 1999~2001년까지 2,000개가 넘는 계획관련 의안이 제출
 - 2000년과 2001년 17명의 주지사가 19개의 행정명령을 발포
 - 1999~2001년까지 8개 주에서 스마트성장 입법화를 위한 태스크포스 리포트를 발간
 - 2000년 선거에서 38개 주에서 제안된 553건의 법안이 스마트성장관련 사항이었음
 - 2001년 27명의 주지사가 특정계획 및 스마트성장 법안을 제출

[표 1] 미국 주(State) 단위의 성장관리계획 도입형태

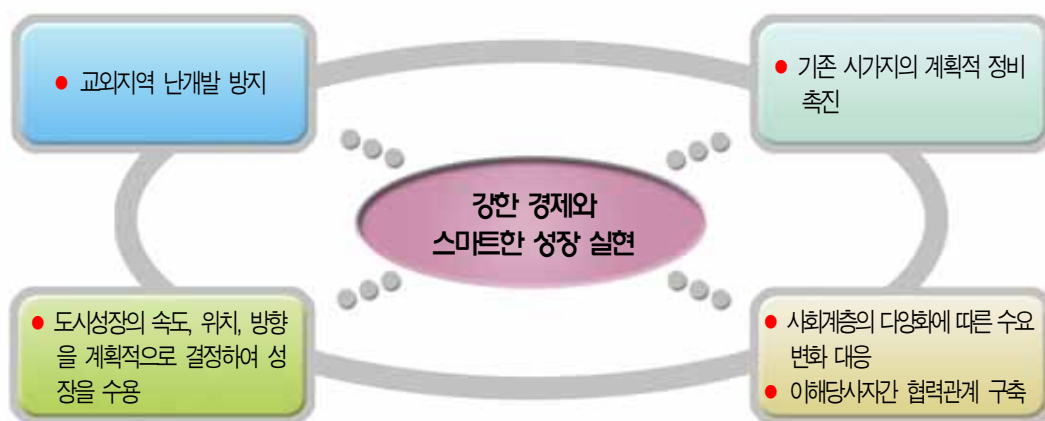
변화 유형	해당 주 (33)
주 전체를 대상으로 종합계획을 개정하고 있는 주	델라웨어, 플로리다, 조지아, 메릴랜드, 뉴저지, 오리건, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 테네시, 버몬트, 워싱턴, 위스콘신 (12)
지방(local)단위의 계획요건을 강화하기 위해 주 전체의 추가적 개정을 추진하거나 이미 채택된 지역 또는 지방단위의 계획을 개선하기 위해 주의 입법개정을 추진	애리조나, 캘리포니아, 하와이, 메인, 네바다, 뉴햄프셔, 뉴욕, 텍사스, 유타, 버지니아 (10)
스마트성장을 도입하기 위해 최초로 주 전체의 계획과 관련된 법률개정을 추진 중인 주	아칸소, 콜로라도, 코네티컷, 아이다호, 일리노이, 아이오와, 미네소타, 미시시피, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나 (11)

APA. 2002. Planning for Smart Growth: 2002 State of the States

2. 스마트성장의 목표와 10가지 기본원리

- 세계경제의 통합과 날로 심화되는 국가 및 도시 간 경쟁에서 살아남을 수 있는 강한 경제를 유지함으로써 지속가능한 경제성장과 고용창출에 기여
- 녹지공간의 훼손, 대기오염 및 수질오염, 교통혼잡, 직주의 원거리화, 기존시가지의 쇠퇴를 유발하는 교외지역의 난개발 방지
- 기존시가지의 계획적 정비에 우선순위를 둌으로써 신규녹지 개발수요의 억제, 기반시설의 추가건설에 따른 재정 부담을 완화, 양호한 농경지와 오픈스페이스를 보존
- 대중교통 결절점을 중심으로 고밀도의 복합용도 개발(TOD), 나대지나 저이용토지(brownfield)의 적극적 활용을 추진
- 성장의 속도, 위치, 방향, 방식을 계획적으로 결정함으로써 예측가능하고 비용효율적인 방식으로 도시개발을 진행
- 시민들에게는 선택의 다양성을 제공하며 다양한 이해당사자(stakeholder)들의 이해와 협력관계를 바탕으로 지역의 현안을 이해하고 개발의 방향을 설정하는 의사결정과정을 중시
- 사회계층 다양화에 따른 수요변화를 수용하고 이해당사자 간 건설적 협력관계 구축
- 주택유형과 소유형태의 다양화, 교통수단 선택의 다양화, 대화와 협력 중시

[그림 1] 스마트성장의 목표



【그림 2】 스마트성장을 실현하기 위한 10가지 기본원리^{*)}

- **토지용도의 복합화** : 주거지역에 일상생활에 필요한 상업, 업무시설을 근접 배치하는 방식은 도보나 자전거를 통한 접근을 용이하도록 하며 가로의 활력을 높이고, 범죄예방에도 기여
- **고밀 근린설계방식의 활용** : 토지이용의 효율성을 높여 녹지 및 농업공간의 보전에 기여하고 버스, 도시철도 등 대중교통수단의 도입을 실현할 수 있게 함
- **주거기회 및 선택의 제공** : 사회계층의 다양화 추세를 감안하여 기반시설이 갖추어진 기성시가지를 대상으로 다양한 소득 및 연령계층을 배려한 주거유형 제공
- **걷기 편리한 커뮤니티의 조성** : 사회적 약자에 대한 접근성을 높이고 주민들의 사회적 교류를 높이며 주민건강을 개선
- **강한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티의 조성** : 커뮤니티의 역사, 문화, 경제, 지리적 특성을 표현할 수 있는 공간으로 조성함으로써 주민들에게는 자부심을 느끼게 하고 방문객들에게는 깊은 인상을 남김
- **오픈스페이스, 농지, 양호한 자연경관, 환경적으로 중요한 지역의 보전** : 야생동식물의 서식처 보존, 수질 보전, 도시확산의 방지로 주민들의 삶의 질 개선
- **기존 커뮤니티에 대한 개발 및 관리기능 강화** : 세수의 낭비 방지, 직주근접 실현, 기존 도시용 토지 및 기반시설의 활용, 교외녹지공간에 대한 개발압력 완화, 농지 및 오픈스페이스의 보존
- **교통수단 선택의 다양성 제공** : 토지이용과 교통 간의 연계뿐만 아니라 보행, 자전거, 전철, 버스 등 다양한 교통수단을 이용할 수 있게 하고 교통수단 간에도 연계성 강화
- **예측가능하고 공정하며 비용효율적인 방식으로 개발을 결정** : 민간부문의 투자와 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 공공부문의 승인절차나 의사결정과정의 신속, 공정하게 이루어지도록 하며 성장을 유도하는 지역의 경제활동에 대해 적절한 인센티브 제공
- **개발결정과정에서 커뮤니티와 다양한 이해당사자 간의 협력을 촉진** : 다양한 이해당사자들을 계획초기부터 지속적으로 참여시켜 협력적 분위기에서 해결책을 모색

^{*)} ICMA. Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation

3. 우리나라 도시의 여건변화

■ 인구·사회적 여건변화

- 인구저성장과 인구계층구조의 변화가 선진국보다 급속히 진행
 - 연평균 인구증가율이 1980년대 1.18%에서 2000년대 0.46%로 감소할 예정이며, 2021년부터는 인구감소가 시작될 것으로 추정
 - 평균수명이 증가하고 있지만 출산률의 급격한 하락으로 1970년 피라미드형 인구계층구조가 2000년 종형, 2020년에는 항아리형으로 변화될 전망
 - 2000년 고령화사회 진입 후 2018년 고령사회, 2026년 초고령사회로 변모할 예정
- 인구저성장, 고령화, 결혼과 이혼에 대한 사회·문화적 가치관의 변화, 출산자녀수 감소는 가족구조의 변화를 유발하고 있음
 - 가구원 수가 2000년 3.12명에서 2005년 2.88명으로 0.24명 감소하였음
 - 5인 이상 가구 비중은 17.7% 줄어든 반면 1인과 2인 가구 수는 42.5%, 28.9% 증가
 - 부부와 자녀로 이루어진 2세대가구도 48.2%에서 42.2%로 감소하여 향후 대표적인 가구구성 형태라고 평가하기 어려운 상황

■ 경제적 여건변화

- 생산가능인구가 감소하고 노동인구의 평균연령이 상승함으로써 노동생산성과 기업의 경쟁력 저하 우려
 - 2005년 생산가능인구가 총인구의 71.8%로서 선진국에 비해 높은 실정이었으나 2020년 71.7%, 2050년 53.7%까지 감소
 - 노동인구의 평균연령이 2003년 37.1세에서 2020년 40.1세로 증가하여 노동생산성 하락과 기업의 경쟁력 약화를 유발
- 개인차원에서는 저축률 하락과 소비위축, 기업차원에서는 가용자원감소와 투자위축, 국가차원에서는 세수감소와 사회보장비 지출증가를 유발하며 경제성장을 저하 촉진

■ 도시에 미치는 효과

- 사회경제적 여건변화는 도시개발수요 및 개발형태에도 직접적인 영향을 미치고 있는데 2000년부터 2004년까지 총 84개 도시 가운데 37개 도시에서 인구가 감소
- 도시인구의 정체나 감소는 주택, 상가, 오피스 등 도시용 토지와 건물에 대한 개발 수요를 위축시키게 될 것이나 현재처럼 신개발에 치중하는 도시개발방식이 지속될 경우 인구감소도시를 중심으로 기성시가지의 쇠퇴가 가속화될 수 있음
 - 극단적인 경우 미국도시처럼 기성시가지의 토지나 건축물이 미활용 또는 저이용 상태로 방치되는 상황도 예상할 수 있음
- 수요 감소는 도시지역에서 주택과 토지부족문제를 해결하는 데 기여할 수 있으나 일본이 경험한 가격폭락 또는 기성시가지와 신시가지의 생활환경 양극화를 유발할 가능성이 있음
- 인구계층구조의 변화는 공공시설별 개발수요와 이용행태의 변화를 유발
 - 인구쇠퇴지역을 중심으로 폐교되어 다른 용도로 전용되는 교육시설의 수가 증가할 것으로 예상됨
 - 고령화, 사회보장제도의 확대와 맞물려 노인복지시설에 대한 수요는 급격히 증가할 것이며 이에 대처하기 위한 정부의 공공재정 지출규모 확대
- 경제성장률 하락에 따른 세수감소, 사회보장을 위한 재정지출 확대로 기성시가지의 기반시설을 유지관리하기 위한 공공지출의 규모는 상대적으로 감소 예상

4. 정책적 시사점

- 양국도시의 성장과정이나 도시계획체계가 다를지라도 스마트성장의 목표와 계획원리의 대부분은 우리 도시에 적용하더라도 무리가 없음
 - 우리 도시도 미국처럼 기성시가지의 쇠퇴, 교통 혼잡, 환경오염, 난개발을 경험
- 우리의 국토공간도 양적, 외형적인 성장패턴에서 질적, 내용적 성장을 중시하는 방식

으로 전환해야 할 시점에 진입한 상태

- 글로벌경쟁에서 생존하고 국토공간의 지속가능성과 경쟁력을 확보하기 위해서는 지속적인 경제성장이 필요

- 경제성장이나 국토공간 개발이 환경보전이나 국민들의 삶의 질 개선과 조화를 이루는 방식으로 전개되어야 함

○ 전문가와 국민을 대상으로 광범위한 의견수렴을 통해 국토공간을 스마트하게 성장시키기 위한 방법과 절차에 대한 기본철학을 결정하여야 하고 국민적 공감대를 형성하여야 함

○ 도시차원에서 성장의 위치, 방향, 속도, 방식 등을 결정하기 위한 합리적이고 종합적인 스마트성장 기법을 연구·적용해야 함

- 총량적이고 하향식으로 진행되는 현재의 도시기본계획은 스마트한 성장관리계획으로 변경되어야 함

- 계획적 개발을 유도하기 위해서는 성장관리계획에서 개발수요를 예측토록 하며 개발유도지역, 개발억제지역, 개발금지지역 등을 지정토록 명시

- 유보지역(reserved area)도 설정하여 개발용량이 초과될 경우 계획적으로 수용

- 개발행위와 관련된 세금과 부담금들을 지역에 따라 차등화시킴으로써 하수도, 전기와 같은 기반시설이 이미 존재하거나 기반시설에 대한 건설계획을 가지고 있는 지역, 개발용량에 여유가 있는 지역을 우선 개발하도록 유도

- 개발유도지역의 고용을 촉진하기 위해 입주를 희망하는 기업주에 대해서는 부담금 공제, 교통시설물 개선, 개발신청절차의 간소화 등 인센티브를 제공

○ 스마트성장의 계획원리와 실천방식은 「수도권의 계획적 관리」를 실현하는 수단으로도 활용될 수 있을 것임

● 국토연구원 지역·도시연구실 이왕건 연구위원 (wglee@krihs.re.kr, 031-380-0242)

「스마트성장」과 관련된 주제는 향후 국토정책브리프 시리즈로 계속 소개될 예정임