

스마트성장 시리즈 ⑥

미국 플로리다주 잭슨빌시의 스마트성장 전략과 시사점

- 미국 플로리다주 잭슨빌시는 스마트성장과 비전수립과정을 통하여 도시의 팽창과 도심의 쇠퇴 위기를 극복하고 도시를 재생시켜 경쟁력 있는 도시로 발전
- 스마트성장의 10가지 원칙은 다음과 같이 요약될 수 있음
 - ① 복합적 토지이용 ② 콤팩트 디자인 적극 활용 ③ 다양한 종류의 주택보급 및 기회확대 ④ 걸어다닐 수 있는 커뮤니티 ⑤ 계획적·매력적 커뮤니티 조성 ⑥ 오픈 스페이스 보존 ⑦ 다양한 종류의 교통수단 제공 ⑧ 기존의 커뮤니티를 강화시키고 직접적인 개발 적극 지원 ⑨ 예측가능하고 공평하며 비용효과분석이 가능한 개발계획 ⑩ 커뮤니티와 이해당사자들의 협력하에 개발을 결정
- 비전수립과정은 사회적 비용을 줄이는 일종의 사회적 교육 또는 정보의 교환 과정으로 이해당사자들이 의사결정과정에 참여하는 의사결정과정 모델
 - 하드웨어 중심인 “베터 잭슨빌 계획”은 계획 수립 시 이해관계자들의 의견을 반영함으로써 도시기반시설, 환경, 도심 재생 등을 순조롭게 추진
 - 소프트웨어 중심인 “번영을 위한 청사진 프로젝트”는 적절한 교육 제공, 사업하기 좋은 곳 만들기과 일자리 창출, 삶의 질 등 사회적 이슈들을 도출
- 스마트성장은 사회양극화, 부동산 문제, 이해당사자들과의 대립, 부적절한 재정지출 억제 등의 문제를 민간과 공공의 파트너십을 통하여 쉽게 해결하고 빠른 집행이 가능하게 함

1. 스마트성장의 출현과 원칙

- 스마트성장(Smart Growth) 시책은 1990년대 중반 이후부터 미국의 여러 주와 지역에서 논의·활용되고 있음
 - 스마트성장은 성장관리 정책(Growth Management)의 논의와 방안에서 사회적·정치적 요소를 고려하여 발전시킨 모델이자 개념
 - 활용의 선두에는 가장 먼저 정책을 도입한 메릴랜드주와 가장 강력한 성장관리 정책을 활용하고 있는 오리건주가 있음
 - 극심한 교외화 현상과 도심의 쇠퇴로 성장관리를 고려하게 되었고 지금은 미국 전체 50개 주 중 36개 주가 스마트성장과 성장관리 원칙들을 정책에 반영하고 있음
- 미국 플로리다주는 파괴되기 쉬운 자연환경을 보호하고 급격한 성장의 폐해를 극복하기 위하여 성장관리정책을 일찍부터 채택
 - 1960년대 말 논의, 1970년 입법화, 1985년 성장관리 법안 채택(성장관리에 입각한 종합계획 의무화, 스마트성장의 원칙 내포), 2005년 환경과 삶의 질에 초점을 둠
 - 1985년 성장관리법안은 자원관리, 토지이용, 교통, 위생관리, 쓰레기 관리, 배수, 문화재 관리, 예술과 문화, 경제개발, 공공교육, 커뮤니티 디자인 등 26개 분야에서 29개의 구체적인 목표와 300개의 정책을 포함하며, 분야별 목표와 우선순위 제시
- 기존의 성장관리와 스마트성장의 가장 큰 차이점은 환경과 사회적 형평성을 고려하고 새로운 디자인 운동인 뉴어버니즘을 포함한 점인데, 다음 10가지 원칙이 있음
 - ① 복합적 토지이용 ② 콤팩트 디자인 적극 활용
 - ③ 걸어다닐 수 있는 커뮤니티 ④ 계획적·매력적 커뮤니티 조성
 - ⑤ 오픈 스페이스 보존 ⑥ 다양한 종류의 교통수단 제공
 - ⑦ 다양한 종류의 주택 보급 및 기회 확대
 - ⑧ 기존의 커뮤니티를 강화하고 직접적인 개발 적극 지원
 - ⑨ 예측가능하고 공평하며 비용효과분석이 가능한 개발계획
 - ⑩ 커뮤니티와 이해당사자들(stakeholders)의 협력하에서 개발을 결정

2. 미국 플로리다주 잭슨빌시의 스마트성장 시책과 내용

● 미국 플로리다주 잭슨빌시의 위기와 기회

○ 미국 플로리다주 잭슨빌시는 미국에서 인구가 14번째로 많은 도시이며, 자연환경이 아름답다

- 2005년 잭슨빌시의 인구는 78만 2623명, 메트로폴리탄 지역은 130만 명 이상 거주
- 역사적으로 미국에서 가장 오래된 도시 중 하나이며, 유명한 퍼스트 코스트(First Coast)에 위치하여 겨울 휴양지로 인기있는 지역

○ 미국 플로리다 동부해안을 강타한 황열병(yellow fever)과 대화재 이후 1901~1912년간 1만 3천 개의 신규 건물 건립 등으로 뉴욕의 영화산업 일부가 잭슨빌시로 이동

- 10년 동안 30여 개의 무성영화 스튜디오들이 들어서는 등 “세계의 겨울영화 수도”로 일컬어짐
- 그러나 보수적인 주민들과 정치적 환경으로 영화산업은 다시 할리우드로 이동하였고, 이후 잭슨빌시는 은행과 보험산업을 적극 유치

○ 제2차 세계대전 이후 급속한 도시팽창과 사회혼란으로 다시 위기에 봉착하였고, 지역주민들과 지역정치가들은 이를 해결하기 위하여 도시와 카운티의 통합을 결정하였음

- 급속한 도시팽창으로 인한 광역화와 이를

[그림 1] 잭슨빌시 다운타운의 모습



주: 잭슨빌 다운타운은 최근 몇 년 동안 성장관리 및 스마트성장의 정책적 영향으로 급속도로 활성화되어 가고 있음. 특히 엔터테인먼트, 식당, 그리고 쇼핑을 함께 즐길 수 있는 Landing이라는 곳을 개발하여 큰 성공을 거두고 있음.

자료: www.coj.net/About+Jacksonville/Gallery.htm

[그림 2] 잭슨빌시 다운타운 개발과 역사적 보존: 칼링 호텔



주: 잭슨빌시의 다운타운은 현재 재개발이 한창임. 이의 중요한 하나의 구성요소로서 역사보존사업이 진행 중. 1926년 건설된 칼링호텔(Carling Hotel)은 1980년부터 2005년까지 비어 있었으나 2005년부터 시와 민간업체가 공동으로 재개발 사업을 진행 중. 이는 호텔과 고급 콘도미니엄으로 재개발될 것이며, 이 건물은 National Register of Historic Places에 등재되어 있음.

해결하기 위한 도시통합은 결국 행정의 효율성을 가져옴

● 미국 플로리다주 잭슨빌시의 성장관리 태스크 포스

- 잭슨빌시의 성장관리 태스크 포스는 성장관리와 스마트성장을 위해 한시적으로 운영
 - 1996년 당시 시장 존 드레이니(John Delaney)에 의해 구성되었으며, 위원들의 임기는 4년이고, 30인 정도의 전문가들 또는 오피니언 리더들로 구성
- 성장관리 태스크 포스의 가장 중요한 업적은 2006년 종합계획(Comprehensive Plan, 1990)을 보완한 10개의 정책을 제안한 것임
 - ① 최대한 시민을 참여시켜 비전을 구축할 것
 - ② 도시의 장소성을 자본화할 것
 - ③ 복합용도개발을 촉진할 것
 - ④ 자연보존 프로젝트를 위해서 시는 적절하고 필요한 절차를 밟아서 사유지를 계속 구입하여 보존할 것
 - ⑤ 콤팩트 복합 개발 빌리지(compact mixed-use villages)를 활용하여 다운타운을 비롯한 도심지역의 재도시화를 시도할 것
 - ⑥ 대중교통의 확대와 시민들의 교통수단 선택기회를 늘려주고, 기존 주요 중심도로들을 재정비하여 원활한 교통을 유지시킬 것
 - ⑦ 세인트존스강을 중요한 자원으로 보존하고 조건에 맞는 개발을 할 것
 - ⑧ 경제개발과 기업유치를 위하여 적절한 공간(토지)을 확보할 것
 - ⑨ 쇠퇴하고 있는 도심의 학교 시스템을 개선할 것
 - ⑩ 광역행정과 개발을 위한 정부 간·지역 간 협력을 증대할 것

3. 스마트성장과 비전수립 과정

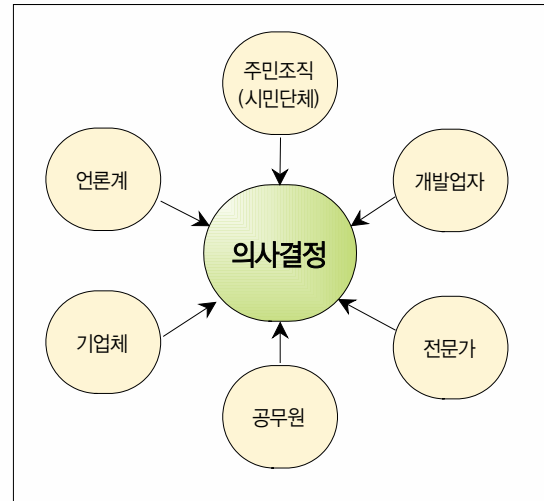
● 비전수립 과정의 의사결정 모형과 절차

- 미국의 대도시권 개발에서 스마트성장과 관련된 중요한 정책기법 중의 하나가 비전수립 과정이며, 이것은 두 가지 의미를 가짐

- 비전수립 과정은 상향식·하향식과는 다른 의사결정과정 모델임
- 사회적 비용을 줄이는 일종의 사회적 교육과정 또는 정보교환 과정임

○ 스마트성장의 특징 중 하나는 비전수립 과정을 통해 의사결정 과정을 개방하여 정보를 공유함으로써 시민들과 이해당사자 그룹 간 합의를 도출하는 것임

【그림】 비전수립 과정의 의사결정 모형

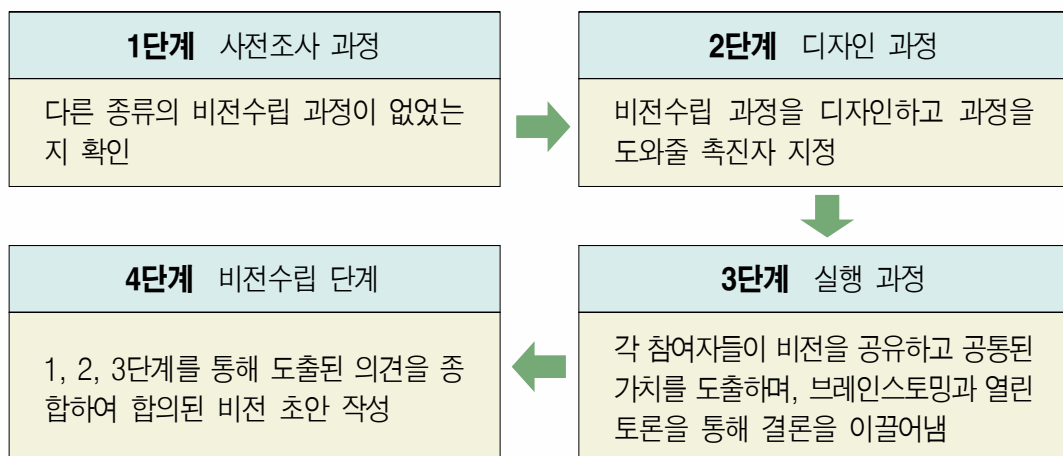


○ 잭슨빌시도 최대한 시민들이 참여하여 시

의 비전을 만들어가며, 이 과정에서 공식적·비공식적으로 비전수립 과정을 활용

- 비전을 만들어 가는 과정은 도시발전의 미래를 이미지로 만들어 보여주는 과정, 즉 비주얼라이제이션(visualization)과 관련되며, 이는 경제, 환경, 그리고 정치적 상황을 이해하는 가장 효과적인 방법임
- 비전수립을 위해서는 하향식·상향식보다는 이해당사자들이 의사결정과정에 다양하게 참여할 수 있는 커뮤니케이션의 원구 방식을 사용하는 것이 좋음
- 이해당사자들은 시민단체, 개발업자, 전문가, 언론계, 공무원, 기업, 종교단체 등 다양한 집단을 포함하며, 도시 또는 커뮤니티의 특성에 맞게 구성하는 것이 중요

○ 도시개발에서의 비전수립은 협동적·창조적 과정이며, 다음과 같은 일반적인 절차를 밟는 것이 수순임



- 비전수립은 적절하고 정확한 절차가 지켜져야 객관적·중립적일 수 있으므로 모든 참여자들에게 공평하고 동일한 기회가 주어졌음을 확인시킬 필요가 있음
 - 첫째, 기획 및 준비단계에는 참가예정자들이 모두 참가할 수 있도록 일정과 주요 이슈들을 미리 보내고 세심한 신경을 씀
 - 둘째, 모임과 과정진행을 위한 진행자를 선정하는 일이 중요한데, 보통은 중립적인 위치에 있는 외부인에게 부탁하거나 실제 내부 상황을 잘 이해하고 있는 전문가에게 요청하는 경우도 있을 수 있음
 - 셋째, 모임 진행요원들은 참석자들의 도착을 돕고 진행자는 회의의 시작과 함께 회의내용을 소개하고 분위기를 조성함

● 비전수립 과정 운용사례 1: 베테 잭슨빌 계획(Better Jacksonville Plan)

- “베테 잭슨빌 계획”은 2000년에 채택된 스마트성장정책의 일환으로 특히 인프라에 초점이 있으며, 5가지의 목표를 가지고 있음
 - 첫째, 도로와 인프라 개선, 둘째, 자연자원 및 환경 보호, 셋째, 시민들에게 안전하고 접근이 용이한 만남의 장소 제공, 넷째, 경제개발 장려, 다섯째, 공공시설과 다운타운 지역 개선
- 베테 잭슨빌 계획의 합의를 도출하기 위한 과정
 - 계획기간 1년 6개월
 - 계획기간 중 이해집단 명단 작성
 - 계획내용 공포 전 이해집단 명부에 기록된 모든 인사 접촉
 - 제시된 좋은 의견은 최대한 반영
 - 의견반영으로 이해당사자들이 계획의 지지자가 됨
 - 의견수립 과정으로 인하여 계획의 반대자가 전혀 없음

➡ 합의를 도출하는 가장 중요한 요소는 공식 발표 전에 이해그룹들과 사전 대화하는 것임
- 베테 잭슨빌 계획은 다음 세 가지 분야가 중점적으로 다루어졌으며 재원도 이들 분야에 배분됨

- 첫째, 도로, 배수구, 자전거 도로, 손상된 도로, 대중교통수단 등 부족한 도시기반시설을 다루었고, 가장 많은 액수 책정
- 둘째, 도시기반시설 투자를 통해 주민들의 경제활동을 증대시키고, 다양한 환경분야 프로젝트를 추진하여 기업들의 생산성을 높임
- 셋째, The Jacksonville Veteran's Arena, Baseball Park, 도서관 건물 개선사업, 시 중앙도서관, 법원건물 신축 등 다운타운에 대한 투자 추진

● 비전수립 과정 운용사례 2: 번영을 위한 청사진(Blueprint for Prosperity)

- “번영을 위한 청사진” 프로젝트는 미국 플로리다주 잭슨빌 상공회의소와 경제발전위원회가 주축이 되어 시민그룹들과 함께 추진
 - 경제개발, 삶의 질, 주택문제, 그리고 환경 등 사회적 이슈들을 많이 담았기 때문에 하드웨어 중심의 베타 잭슨빌 계획을 보완한 소프트웨어 계획임
 - 특히, 비전수립 과정을 활용하여 토지이용, 환경, 교통문제 등 다양한 주제들을 통합적인 프로세스로 추진하여 비전과 가치를 창출
- 비전수립 과정을 마친 후 결론적으로 교육, 경제발전, 삶의 질의 세 분야로 사업을 집중
 - 교육부문에서는 적절한 교육을 제공하는 것, 경제부문에서는 사업하기 좋은 곳 만들기, 일자리 창출, 삶의 질 부문에서는 시민들이 구입가능한 정도의 주택 보급, 공공보건, 환경 등의 이슈에 초점을 둠
- 미국 플로리다주 잭슨빌시의 비전수립 과정의 특징은 주요한 계획과 프로젝트 내에 다음과 같은 세부 사항들을 포함하고 있다는 점임
 - 비전에 사업 시간표, 개발코드, 개발을 위한 정보의 제공
 - 중요한 내용과 건물계획들을 시각화하여 비전을 가장 적절하게 표현
 - 시민들의 광범위한 참여를 최우선에 두고 더 많은 지지자들을 확보
 - 장기적 토지이용과 교통체계 계획에 맞추어서 작성
 - 지역의 협력체계와 비전수립 과정을 진작시키려는 노력
 - 시민들에게 시정 특히 시 계획 및 개발과 관련한 교육적인 캠페인 제공

4. 미국 플로리다주 잭슨빌시의 스마트성장과 비전수립 과정의 시사점

- 미국 플로리다주 잭슨빌시 스마트성장과 비전수립 과정의 가장 큰 특징은 주요한 계획들이 잭슨빌의 시민들에 의해 만들어졌다는 점임
 - 번영을 위한 청사진 프로젝트는 29번의 포커스 그룹(focus group) 미팅을 가졌고, 580여 명이 참여한 14번의 커뮤니티 미팅이 있었으며, 382명이 참여한 20번의 태스크포스 미팅 후 초고를 작성하였음
 - 또한, 지역의 사업가들, 소매상인들, 시민단체, 비영리단체들, 종교기관 등 다양한 단체들을 비롯하여 1만 1천여 명의 지역주민들의 의견으로 만들어졌음
- 스마트성장의 성공열쇠는 민간부문과 공공부문 간의 파트너십 속에서 비전을 수립하고 공유하고 공감해야 함
 - 미국 플로리다주 잭슨빌시의 중요한 프로젝트 중 하나인 번영을 위한 청사진 프로젝트는 이러한 비전을 공유하는 과정을 잘 소화한 것으로 경제개발, 교육, 인종적 화합, 도시기반시설, 리더십 그리고 삶의 질을 목표로 함
- 스마트성장은 공간구조나 정책이 시민들의 삶의 질에 대한 불평등에 미치는 영향을 고려하기 때문에 사회 양극화와 부동산 문제를 해결하는 하나의 대안이 될 수 있음
 - 스마트성장의 원칙들을 도시개발 사업에 적용함으로써 다양한 계층과 시장 기능이 공존 가능하며 이로써 사회 양극화와 부동산 문제 해결 가능
- 스마트성장 자체가 부적절한 재정지출을 억제하는 원칙을 갖고 있어서 통합적인 재정 활용이 가능하며, 사업가능성을 높일 수 있음
- 대규모, 장기적인 도시정책이나 도시개발계획은 계획의 수립과 집행까지의 과정이 아주 복잡하고 힘든 과정인데, 스마트성장을 활용할 경우 이해당사자들과의 대립을 쉽게 해결하고 빠른 집행이 가능함

● 노스플로리다대학교 정책 및 행정학과 최현선 교수 (hcchoi@unf.edu)

● 국토연구원 국토·지역연구실 권영섭 연구위원 (031-380-0165, yskwon@krihs.re.kr)

(※ 본 브리프는 「최현선·권영섭, 2006. 스마트성장과 비전수립과정 - 플로리다주 잭슨빌 사례. 국토연구원」의 내용을 발췌, 정리한 것임)