

대도시권 성장계획과 광역행정기구의 사례와 시사점 : 미국 남캘리포니아 대도시권의 경우

- 최근 우리나라에서는 규제 중심의 현 수도권 관리방식에 대한 우려와 비판이 이어지고 있음
 - 국토연구원에서는 새로운 수도권 관리방식의 도입을 위하여 서울시정개발연구원, 인천발전연구원, 경기개발연구원과 공동으로 “수도권의 계획적 관리”를 위한 제도개선방안을 연구하고 있는 바, 미국의 주요 사례를 참고하고자 함
- LA 대도시권의 성장계획 사례는 미국 서부지역의 대표적 대도시권인 LA 중심의 남캘리포니아(Southern California) 지역 성장계획이 어떻게 이루어지고 있는지를 보여주는 좋은 사례임
- 지방자치와 주민참여의 강조, 지방정부 간의 협력에 기초한 계획의 수립 등 남캘리포니아 대도시권 성장계획 체제의 특징은 우리나라의 대도시권 광역계획체제의 발전적 변화를 위해 중요하게 고려되어야 할 요소임
- 남캘리포니아 정부연합(Southern California Association of Governments: SCAG)과 같은 지역 자치정부의 연합체는 대도시권의 발전적 성장을 위한 개발전략 및 계획의 수립과 집행을 위한 효과적인 대안이 될 수 있음

1. 남캘리포니아 정부연합(Southern California Association of Governments: SCAG)

- 남캘리포니아 지역은 전 세계 15위의 경제 규모를 지니고 있으며 총 3만 8,000평방마일 면적에 1,850만 명의 주민이 거주하고 있음
- SCAG는 미국 최대의 지역계획 기구로서 6개의 카운티와 187개 시를 포함하는 남캘리포니아 지역의 성장계획을 수립하는 역할을 담당하고 있음
- 이러한 지역계획 기구는 주(state)와 시의 중간 규모인 대도시권 지역의 계획과 관리를 효율적으로 수행하기 위한 지역 협의·협력체로서 그 위상을 지님
- SCAG는 교통, 물류, 주택, 대기질, 폐기물관리, 경제성장, 난개발(Urban Sprawl) 등의 지역 이슈를 해결하기 위한 지역계획 전략을 수립함
- 또한 지역계획 수립을 위한 기초자료로 사용되는 각종 지역 통계자료를 수집·관리하고 거주 및 고용인구 등과 같은 주요 계획지표를 예측하는 업무를 담당함

【그림 1】 남캘리포니아 위치도



- 조직은 크게 총회(General Assembly), 지역위원회(Regional Council), 정책위원회(Policy Committees), 기술위원회(Task Forces)로 구성됨
 - 총회는 지방정부 대표들의 모임으로서 매년 1회 정도 열림
 - 지역위원회는 SCAG의 모든 정책의 최종 결정기구로서 77명의 의원들로 구성됨
 - 정책위원회는 4개 분과(교통·통신, 커뮤니티 및 경제·인적개발, 에너지 및 환경, 행정)로 구성되며 각 분과별 주요 정책개발 업무를 담당
 - 기술위원회는 정책위원회의 정책개발을 지원하며, 지역위원회의 기술자문 역할을 수행함

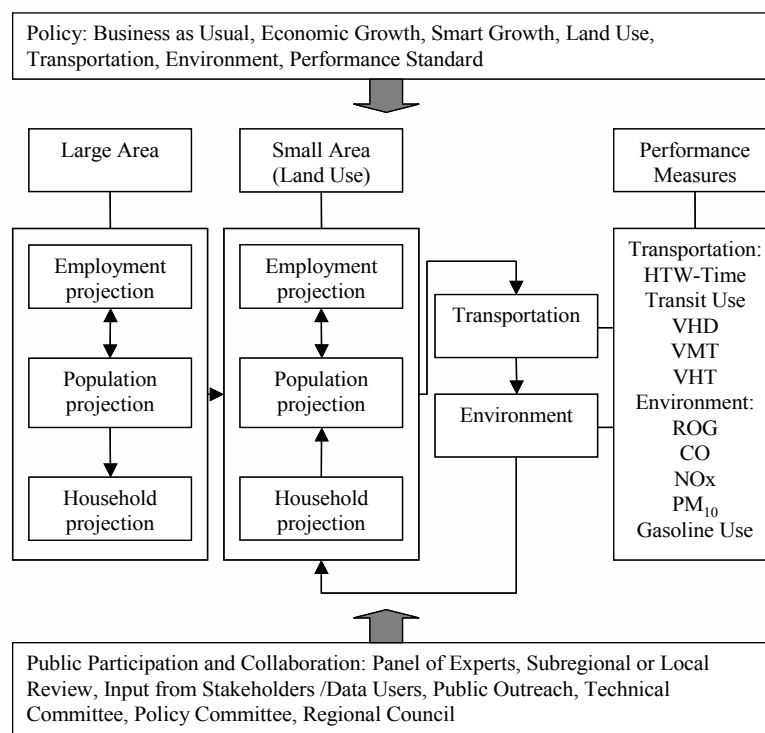
2. 남캘리포니아 정부연합(SCAG)의 특징

- 남캘리포니아 정부연합은 지방정부들의 자발적 연합체로서 지방정부에 대한 토지규제 등의 강제적 정책수단은 갖고 있지 않음
- 따라서 남캘리포니아 정부연합은 지역의 성장관리를 위해 연방정부, 주정부, 지방정부, 커뮤니티와의 긴밀한 협의와 협력을 필요로 함
- 운영 측면에서도 전체 예산의 81%를 연방정부로부터 지원받으며, 주정부는 2%, 교통 및 기타 계획기금 등에서 14%, 소속 지방정부들로부터는 3% 정도의 예산을 지원받음
- 조직의 대표적 정책결정 기구인 지역위원회 구성원들은 지방정부 의회의 의원들로 구성되어 있어 지역의 의사를 효과적으로 대변함
- 남캘리포니아 정부연합에 의해 수립되는 지역계획은 광역 교통계획 중심으로 이루어지며, 계획의 합리적 수립을 위하여 토지이용계획과 광역 교통계획과의 정합성 유지에 많은 노력을 기울임
- 참여주의 계획원칙(participatory planning)을 중요시하며, 지방정부의 계획수립 활동을 지원하기 위한 재정 및 기술지원 업무도 수행함

3. 지역계획 수립과정

- 남캘리포니아 대도시권의 성장계획은 인구, 고용, 교통, 환경 등의 요인을 고려한 장기적인 공간계획의 차원에서 수립됨
- 경제성장 부문은 지역전체의 공간적 영역에 대한 고용 및 인구예측 등을 통해 이루어지는 반면, 도시 및 카운티 규모의 공간 단위에서는 스마트성장, 토지이용과 같은 보다 세밀한 부분에 대한 계획이 이루어짐
- 교통이나 환경부문에 대한 계획은 성능지표(performance measures)라고 불리는 관련 계획지표를 활용하여 장래의 계획 기준을 설정하는 형태로 이루어짐
- 계획의 수립과정에는 다양한 형태(예: 전문가 패널, 지방정부별 계획안 검토, 공청회, 기술위원회, 정책위원회, 지역위원회 등)의 대중 참여 및 협력기회가 제공됨
- 수립된 성장계획은 연방정부와의 협의를 거쳐 최종 확정됨. 연방정부는 수립된 계획 내용에 대한 협의 권한만 갖고 있으며, 최종 승인권은 SCAG에 있음

[그림 2] SCAG의 대도시권 계획 과정



4. 대중 참여

- 계획수립 과정 중에 다양한 프로그램을 개발하여 대중의 의견을 정책에 반영할 수 있는 기회를 제공함
- 지역의 성장목표에 대한 의견수렴은 크게 설문조사 및 주민참여 워크숍을 통해 이루어지고 있음
 - 설문조사: 지역 전문가 및 일반 주민에 대한 설문조사를 통해 지역의 발전방향에 대한 의견 청취
 - 주민참여 워크숍: 도시성장 게임을 통해 일반 주민의 지역발전 방향에 대한 공감대를 형성하고 이들로부터 수집된 의견은 계획에 반영됨

【그림 3】 게임 피스를 활용한 대중의견 청취



【그림 4】 게임 피스



5. 도시성장 원칙과 시나리오 계획

● 성장 원칙과 전략

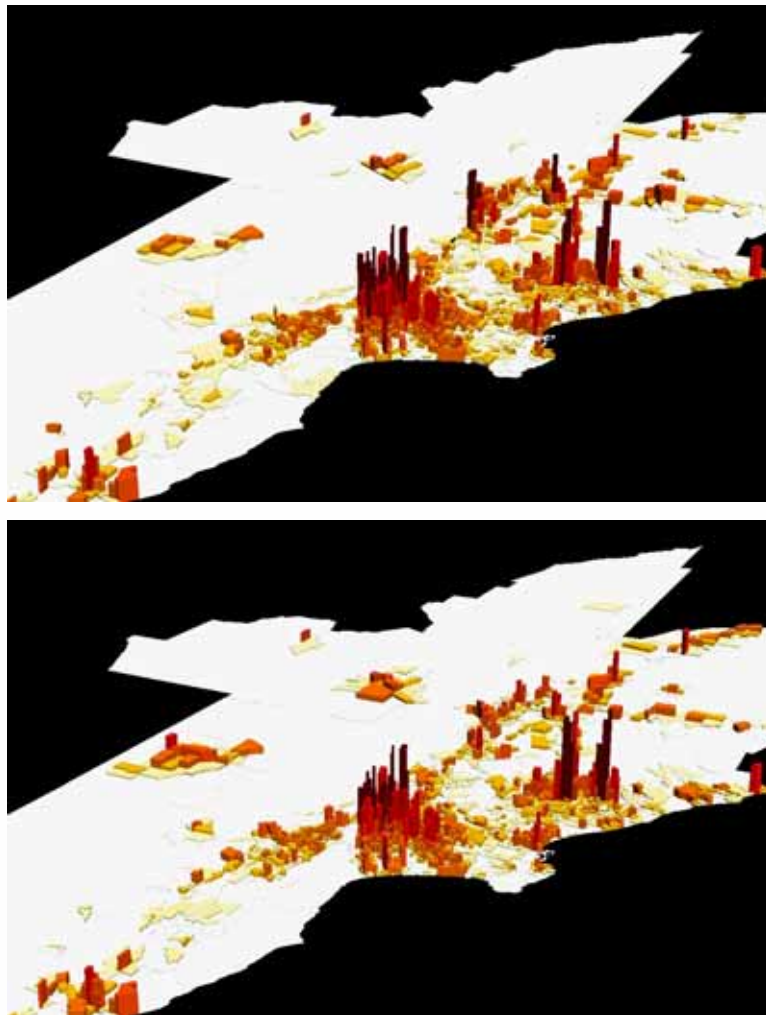
- 남캘리포니아 대도시권 성장계획은 다음과 같은 4가지의 원칙과 이에 따른 성장전략을 제시함
- 이동성(Mobility)
 - 새로운 주택은 기존의 일자리가 위치하는 지역에 인접하여 건설하며, 새로운 일자리는 기존의 주거지역에 인접하여 창출함
 - 대중교통 친화적인 개발을 장려함
 - 다양한 교통수단을 제공함
- 거주성(Livability)
 - 쇠퇴한 공장지대나 도시지역의 재개발을 통하여 기존 커뮤니티의 재생을 장려함
 - 토지이용이 혼합된 개발을 장려함
 - 보행 친화적인 커뮤니티 개발을 장려함
- 성장성(Prosperity)
 - 다양한 소득수준의 주민들을 위한 다양한 종류의 주택들을 각 커뮤니티마다 제공함
 - 고소득 일자리를 창출하는 산업을 지원하여 주민들의 소득수준을 향상시킴
 - 환경적 정의(environmental justice)를 보장함
- 지속가능성(Sustainability)
 - 환경적으로 민감한 농촌지역을 보존함
 - 도시지역에 개발을 집중함
 - 자원을 효율적으로 사용하고 공해와 폐기물을 최소화하는 개발전략 수립

● 시나리오 계획

- 교통과 토지이용을 통합한 두 가지의 성장 시나리오 계획안을 수립하여 이에 대한 주민의 의견 청취

- 2개의 성장 시나리오는 ① 스마트성장을 최대한 반영한 계획안과, ② 기존의 교외 저밀도 개발형 성장 위주의 계획안으로 작성
- 대중 워크숍과 설문조사를 통해 시나리오 계획안에 대한 일반 시민의 선호도 및 의견 수렴

【그림 5】 남캘리포니아 대도시권 2개의 성장 시나리오 계획안



- 특히 성장 거점지역으로 지정된 지역들 중 25~35개 지역에 시범사업을 실시하여 성장 계획에서 제시된 성장전략이 지역발전에 미치는 영향을 보여줌
- 시범사업을 통해 검증된 개발전략은 지역 전체에 적용하여 파급효과를 극대화함
- 또한 이러한 시범사업을 통해 지방정부와의 협력을 증진함

6. 모니터링

- 범지방정부 검토 기구를 통하여 남캘리포니아 정부연합에서 수립한 성장계획 및 정책과 지방정부가 수립한 지역계획, 계획의 변경 사항, 개발사업 등과의 정합성을 검토
- 매년 발간되는 지역현황 리포트에는 성장계획에서 수립된 주요 계획지표의 기준과 현재의 상황을 비교하여 지역성장 계획의 목표달성 여부를 지속적으로 점검
- 고속도로 성능 모니터링 시스템은 기존 고속도로의 운영상황을 점검하여 향후 기반시설 투자에 사용될 재원의 투자 우선순위를 결정하고 미래의 교통 수요를 예측하는 데 활용됨

7. 시사점

- 남캘리포니아 대도시권 성장계획 체제는 지방정부 간의 자발적 협력을 통해 지역 전체의 성장목표와 성장전략을 수립하고, 상호 협의와 협력을 통해 이러한 성장계획이 실현될 수 있도록 노력함
- 계획의 수립과정에서 다양한 방식의 대중참여와 의견수렴 과정을 거치도록 배려하고 있으며, 수립된 의견은 성장계획의 목표나 전략수립에 적극 반영되고 있음
- 지방자치와 주민참여의 강조, 지방정부 간의 협력에 기초한 계획의 수립 등 남캘리포니아 대도시권 성장계획 체제의 주요 특징은 우리나라의 수도권과 같은 대도시권 광역계획체계의 발전적 변화를 위해 중요하게 고려되어야 할 요소임
- 남캘리포니아 정부연합과 같은 지역 자치정부의 연합체는 대도시권의 발전적 성장을 위한 개발전략 및 계획의 수립과 효율적 집행을 위한 효과적인 대안이 될 수 있음

● 국토연구원 도시연구실 손동욱 책임연구원 (031-380-0297, dwsohn@krihs.re.kr)

※ 이번 호는 9.3(월) 국토연구원에서 개최한 『LA대도시권 성장계획과정』에서 Southern California Association of Governments의 최성연 수석연구통계학자가 발표한 내용을 국토연구원 손동욱 책임연구원이 요약·정리한 Brief임