

신광역주의(New Regionalism)와 광역계획 - 시애틀 대도시권광역계획의 사례와 시사점 -

박재길 선임연구위원(국토연구원)

- 우리나라의 광역계획은 개발사업 제시를 위한 청사진적 계획이 대부분으로, 계획이 장기적이지 못하고 다른 계획과의 관계도 체계적이지 못함
- 1990년대 이후 미국의 광역계획은 경제개발 중심의 전통적 광역주의에서 벗어나 스마트 성장·지속가능발전·살고싶은 도시만들기(livable community) 등 장소성 중시의 도시 패러다임을 반영하는 신광역주의(New Regionalism)로 새롭게 부상
 - 신광역주의의 특징은 ① 지역 공통의 생활기반인 광역 전체를 대상으로 한 공간계획 수립의 중요성 강조, ② 교외 도시화 시대에 성장과 분절로 야기된 대도시 지역의 문제 해결, ③ 지속가능한 발전을 위해 환경·경제·형평성을 통합한 계획 수립, ④ 사회·경제계획과 토지이용·교통·도시설계·건축정책 등의 물리적 계획을 통합하여 접근, ⑤ 규범적 목표 설정과 실천적 노력 강조 등의 다섯 가지임
- 신광역주의 광역계획의 사례로 “시애틀 대도시권광역계획”을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음
 - 우리나라도 지속가능발전·살고싶은 도시만들기·녹색성장 등의 패러다임 변화를 수용하는 광역 차원의 계획을 통해 도시정책의 생산성을 제고함이 필요
 - 광역계획의 발전 방향으로 계획 체계화와 관련하여서는 광역계획의 정책얼개(policy frameworks)를 통해 부문별계획·공간단위별 계획들을 서로 연결
 - 계획내용으로 인구고용자수 등의 지표를 지역별로 배분하는 공간전략 및 “3E(환경, 경제, 형평성)”와 물리적 계획을 전체적으로 통합하는 내용 포함
 - 계획형식으로 관련 활동 및 계획에 대한 지침이 될 각 정책들을 “목적(goal)-정책(policy)-프로그램(action program)” 체제로 간결하게 제시
 - 계획기구로는 지자체를 실질적으로 대표하는 자로 구성된 공식적 의사결정 기구 하에 분야별 전문가 조직이 지자체와 협력하여 계획을 수립·운영

1. 우리나라 광역계획의 실태와 문제점

● 광역계획의 실태

- 광역계획은 둘 이상의 시·군 또는 시·도를 공간적 대상범위로 하는 계획으로 현재 관련 법률에 근거하여 많은 종류의 계획이 수립·운영 중에 있음
 - 주요 지역개발사업을 광역적·종합적으로 제시하는 광역권개발계획이 1990년대에 수립되고, 최근에는 초광역(mega-region) 관점에서 동·서·남해안권 개발계획이 수립 중
 - 수도권의 성장 관리를 목적으로 하는 수도권정비계획이 1980년대부터 세 차례 수립되고, 2000년대에는 시·군 도시기본계획의 상위 공간계획으로 광역도시계획이 수립됨
 - 이 밖에 교통 부문의 물리적 계획으로 광역교통계획이 2000년대부터 수립되고, 세계화에 대응하는 비전과 사업 등을 담는 비물리적 계획의 광역경제권발전계획도 수립 중
- 이와 같이 지역개발사업을 위한 전통적인 광역계획 외에 광역권 전체의 성장관리, 세계화 시대의 지역경쟁력 강화를 위한 경제개발계획 등이 수립·운영 중임

● 광역계획의 문제점

- 여러 배경하에 도입된 광역계획들이 서로 난립하면서 광역권 차원의 성장관리와 지자체 별 계획에 대한 지침 기능을 다하지 못함
 - 예로서 각기 다른 목적으로 도입된 수도권정비계획과 수도권광역도시계획, 지방의 광역권개발계획과 광역도시계획은 내용범위에서 대상공간과 미래상 부분 등이 중복
- 계획 결과가 주로 개발사업 제시를 위한 청사진적 계획으로서 하향식 체제로 운용되면서 여건 변화를 유연하게 반영하여 수정·대응하기 어려움
 - 하위 계획에 대해 경직적으로 작용하고, 장기계획으로서 지속성을 유지하기 곤란
- 대부분의 계획이 국가재정 투자사업을 배분받기 위한 것으로 국가 주도로 수립되고 있음
 - 지자체 간에 광역권 전체에 대한 전략과 비전 공유보다 단기의 투자사업 배분에 치중하게 만드는 문제 노정

2. 미국의 신광역주의(New Regionalism)와 광역계획

● 초기 광역주의와 광역계획(Wheeler, 2002¹⁾)

- 20세기 초 도시성장 및 변화에 대응하여 두 가지 흐름의 광역계획이 제기됨
 - Patrick Geddes, Ebenezer Howard, Lewis Mumford 등은 도시와 배후지 전체를 포함하는 광역계획을 수립하여 도시로 집중된 인구 및 기능에 대한 분산을 주장
 - 미국 뉴욕 광역계획협회(New York Regional Planning Commission)는 재개발 및 공공주택 건설 등을 중심으로 대도시권내 공간구조를 재편하는 광역계획을 주장
 - 이러한 광역계획은 각각 스프롤(sprawl) 및 기존 커뮤니티의 붕괴 초래로 비판받음
- 20세기 중반 이후 광역계획은 지역의 경제개발과 지역 내 사회경제구조에 관심을 둠
 - 1940년대 후반 이후 발전한 지역과학(regional science) 및 1970대 이후의 신마르크스주의 경제지리(Neo-Marxist regional geography)에서 각각 관련 논거를 제공
 - 1980년대 이후 시장경제중심의 신자유주의하에 광역계획은 지역경쟁력 강화에 집중

● 1990년대 이후의 신광역주의 대두와 물리적 계획 중심의 광역계획 부상

- 1990년대 이후 도시 패러다임 변화를 수용하는 신광역주의가 대두되고 있음
 - 1990년대 이후 새로운 도시 패러다임으로 뉴어버니즘, 스마트 성장, 살고싶은 도시만 들기(livable community), 지속가능한 발전, 형평성 추구 등이 등장
 - 지자체로서는, ① 연방정부가 기금 지원조건으로 광역교통기구(MPO) 설치를 규정한 점(mandated), ② 좋은 성장 및 개발은 장소적 측면에서 광역공간에 유기적으로 연결되는 점(organic regionalism), ③ 지자체 정책비용이 절감되어 결국 스스로에 이득이 되는 점(self-interested reason)에서 광역주의를 적극 수용(Nelson, 2002²⁾)
- 이러한 신광역주의의 특징은 ① 지역 공통의 생활기반인 광역 전체를 대상으로 한 공간계획 수립의 중요성 강조, ② 교외 도시화 시대에 성장과 분절로 야기된 대도시 지역의 문제 해결, ③ 지속가능한 발전을 위해 환경·경제·형평성을 통합한 계획 수립, ④ 사회·경

1) Wheeler, S. M. 2002. "The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement". *Journal of the American Planning Association* vol.68, no.3. pp267-276.

2) Nelson J. 2002. "New Regionalism and Planning: A Conversation with Ethan Seltzer". Central Planning Summer 2002, *A Journal of The UCLA Dept. of Urban Planning*, pp47-48.

제계획과 토지이용·교통·도시설계·건축정책 등의 물리적 계획을 전체적으로 통합하여 접근, ⑤ 규범적 목표 설정과 실천적 노력 강조 등의 다섯 가지임

3. 광역계획의 사례와 특징: 시애틀 대도시권광역계획³⁾

● 시애틀 대도시권의 계획기구와 계획수립

■ 계획수립기구

- 1956년 출범한 광역계획회의기구가 성장관리법(Growth Management Act, 1990) 제정으로 광역계획기구(Puget Sound Regional Council, PSRC)로 됨
- 2009년 현재 4개 카운티, 82개 도시의 대표(의원 등 선출직)와 공항·항만청, 주정부, 원주민(인디언) 대표로 의결기구의 총회를 구성
- 계획기구에 소속된 70여 명의 계획가·전문가 조직은 지자체와 상시적으로 협력하여 계획을 수립·운영하면서 지식·경험을 축적해 온 학습유기체(learning organism)로 발전되어 지역 내 중요한 사회자본(social capital)으로 자리 잡음

■ 계획수립(「비전 2020」과 「비전 2040」)

- 1990년에 「비전 2020」을 최초로 수립한 후 2008년에 「비전 2040」을 다시 수립
- 「비전 2040」 수립 과정(5년간)에서 10대 핵심 이슈의 선정과 연구, 광역성장의 4개 시나리오 검토, 성장전략의 환경영향 분석, 주민·지자체 의견취취 등 실시

● 시애틀 대도시권 광역계획(「비전 2040」)의 내용 및 형식과 계획체계

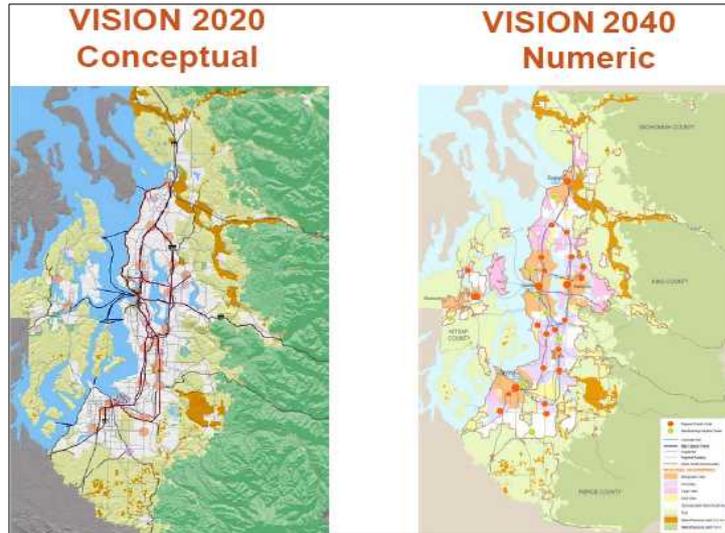
■ 계획의 내용과 형식

- 「비전 2040」은 “자연환경(8쪽)”, “광역권 성장전략(16쪽)”, “범카운티 계획정책(68쪽)”, “집행(13쪽)”의 네 부분으로 구성
- 「비전 2020」 수립 후 20년 동안의 광역계획 운용에 대한 지자체의 긍정적 평가에 힘입어 「비전 2040」에서는 종전보다 한 단계 더 계획 기능을 강화하여 “자연환경”, “광역권 성장전략”에서 미래의 인구 및 고용 증가분을 카운티별, 도시유형별로 수치(numeric)로 배분하는 전략을 내용에 포함(〈그림 1〉 참조)

3) <http://www.psrc.org/growth/vision2040>

- “범카운티 계획정책(multicounty planning policies)”은 카운티 및 시가 수용할 6개 부문(환경·개발패턴·주택·경제·교통·공공서비스)의 정책을 「목적(goal)-정책(policy)-프로그램(action program)」으로 제시

[그림 1] 「비전 2020」 및 「비전 2040」의 계획내용 비교

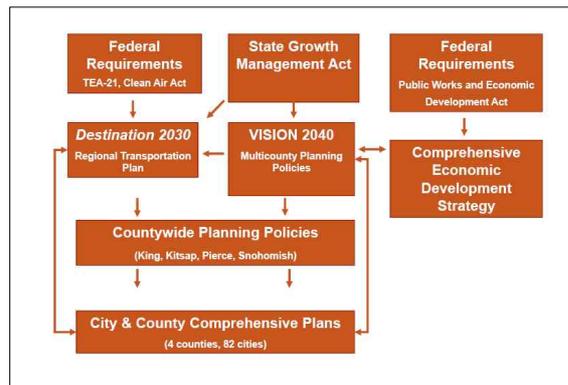


자료: 워싱턴대학 도시계획학과 Ben Bakkenta (PSRC principal planner) 특강자료, 2009.11.3 (<http://courses.washington.edu/gmforum>)

■ 계획체계

- 주정부가 수립하는 교통계획(Destination 2030), 경제개발계획(Economic Development Strategy)을 PSRC가 위임받아 수립하면서 이들 계획의 내용을 물리적 계획과 통합하여 「비전 2040」에 포함
- 「비전 2040」의 “범카운티 계획정책”을 통해 카운티별로 수립하는 계획정책(Countywide Planning Policies)에 정책 열개(policy frameworks)를 제공
 - ※ 카운티별 계획정책은 다시 일반 시나 카운티 내 소도읍에 정책 열개로 작용

[그림 2] 계획체계와 광역계획에 대한 협력



자료: 워싱턴대학 도시계획학과 Ben Bakkenta (PSRC principal planner) 특강자료, 2009.11.3 (<http://courses.washington.edu/gmforum>)

4. 우리나라 광역계획의 발전 방안

● 신광역주의와 우리나라 광역계획의 발전 방향

- 지속가능발전·살고싶은 도시만들기·녹색성장 등의 도시 패러다임 변화에 대응하여 광역계획 체제를 구축하는 것이 중요함
- 시·군, 시·도 등 여러 레벨의 정부가 협력하여 광역계획을 수립·운영하여 개별 지자체 차원의 도시정책 비용을 절감할 필요가 있음
- 일상적 생활 범위의 장소 및 영역(territory)이 광역화하는 데 대응하여 도시설계·건축정책 등 장소성 제고에 관한 계획 요소도 광역계획 내용에 포함되어야 할 것임

● 현행 광역계획에 대한 개선 정책

- 광역계획을 근간으로 기존의 각종 계획을 체계화
 - 광역계획의 정책 열개를 통해 부문별·공간단위별 계획과 연결되어 체계화
 - 광역계획이 이들 계획에 지침으로 작용함으로써 개발·보전·관리를 정책적으로 선도
- 계획내용의 개선
 - 인구·고용자수 등의 주요 지표를 지역별로 배분하는 공간전략을 주요 내용에 포함
 - “3E(Environment, Economy, Equity)”와 물리적 계획을 공간계획 관점에서 통합
- 계획형식의 전환
 - 청사진적 계획에서 정책계획(policy planning)으로 전환하여 각 정책을 「목적(goal)-정책(policy)-프로그램(action program)」체제로 간결하게 제시
- 계획기구의 운용
 - 각 지자체를 실질적으로 대표하는 자로 공식적 의사결정 기구(총회, 이사회 등)를 설치
 - 계획기구 내 전문가 조직은 지자체와 협력하여 계획을 수립·운영하면서 지식과 경험을 축적해 가는 중요 사회자본(social capital)의 학습유기체(learning organism)로 육성

● 국토연구원 녹색국토·도시연구본부 박재길 선임연구위원 (jgpark@krihs.re.kr, 031-380-0398)