

미국의 광역도시계획기구¹⁾

육동일 / 대전발전연구원장

민선지방자치제가 실시된 지 10년이 지난 지금 지방자치단체간 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며, 행정구역 경계를 넘어선 지역개발 협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다. 특히 도시가 점차 확장되면서 그 주변지역을 망리함에 따라 연담도 시권은 생활권·경제권역을 공유하게 되어 각종 행정사무에 대한 상호 협력의 필요성이 증대되고 있으며, 교통, 공공시설, 수질, 대기 등의 문제들이 중요한 이슈로 부각되고 종종 지역간 갈등의 주원인으로 나타남에 따라 이러한 사안들을 협의할 수 있는 지역단체간 협력기구에 대한 중요성이 대두되고 있다.

금번 해외정책연수기간 중 방문한 SCAG(Southern California Association of Government)와 ABAG(Association of Bay Area Governments)는 미국의 광역도시계획기구(Metropolitan Planning Organization: MPO) 중 하나로, 광역행정의 추진 및 정부간 갈등 조정, 협력 촉진의 역할을 수행하고 있어, 작금 우리의 행정현실에 대해서도 시사하는 바가 크다 하겠다.

I. SCAG(Southern California Association of Government)

1. SCAG이란?

SCAG(Southern California Association of Government)는 Imperial, Los Angeles,

Orange, Riverside, San Bernardino, Ventura County의 6개 카운티와 184개 시가 광역적인 공통문제를 해결하기 위해 만든 지역 계획기구로, 1965년 설립되었다.

SCAG는 미국 내에서 가장 큰 지역계획기구로서, 계획기관으로서의 역할 뿐만 아니라 구성

¹⁾

이 글은 대전발전연구원 육동일 원장이 일본 및 미서부지역 해외정책연수(2007. 5. 21 - 5. 30) 중 SCAG와 ABAG을 방문한 결과를 요약한 것이다.

자치단체간의 협의, 상호교류, 공동문제해결을 지원하는 협동조직으로서의 역할을 수행하며, 지역내 여러 자치단체로부터 각종 정보를 수집·분석하는 고유한 상향식 연구체계를 통하여 지역성장에 필요한 자료들을 수집한다.



〈그림 1〉 SCAG의 관할구역

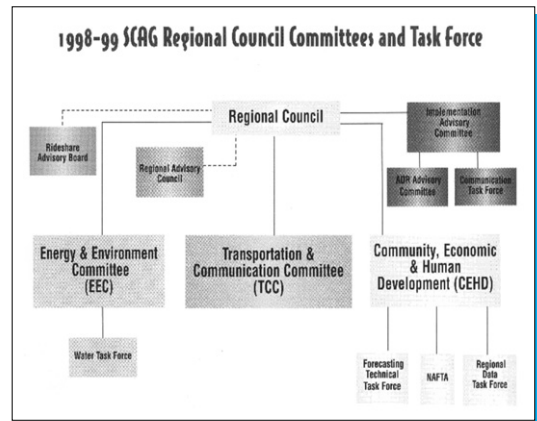
2. SCAG의 조직 및 운영

SCAG는 6개 카운티와 184개 시 대표들로 구성된 지역협의회의 통제를 받으며, 참여하고 있는 시들의 탈퇴와 가입이 자유롭고 임의적이어서 그 참여수가 항상 일정하지는 않다. 하지만 매월 1회씩 회합을 정기적으로 하고 있다.

SCAG의 연간 예산은 약 320억원 정도로, 이 중 45%는 외주를 주고, 55%는 자체 운용한다. 교통관련연구용역은 주로 연방정부로부터 지원되며, 기타 용역은 주로 구성자치단체에서 발주된다. 약 3천만불 규모의 자본금을 보유하고

고 있어 재정은 건전한 편이다.

SCAG의 조직은 기본적으로 집행위원장(Executive Director)과 국장(Department Director), 3년 계약직 관리자와 이를 보조하는 기타 스태프들로 구성된다. 연구조직은 6개의 부서로 나뉘어져 있으며, 국장이 각부의 책임을 맡는다. 6개의 부서는 1-4개의 과들로 다시 세분화되며, 관리자들이 각 과의 책임을 맡는다.



〈그림 2〉 SCAG의 내부조직

3. SCAG의 주요업무분야

SCAG는 지역의 도로, 고속도로, 철도, 대중교통, 공항, 항만 등 모든 교통수단을 아우르는 교통 계획과 정책을 수립하고, 삶의 질을 향상시키는 토지개발패턴을 마련하며, 토지이용과 교통계획의 연계를 통하여 남캘리포니아의 많은 커뮤니티들을 소생시키는 개발과 재정전략

을 모색한다. 또한 대기 문제를 면밀하게 모니터링하고 광역적인 해법을 모색하며 아울러 교통이나 각종 개발사업들이 연방과 주의 대기질 기준에 부합되는지를 확인한다. 그 밖에 수질이나 폐기물관리문제를 평가하고 단일시나 카운티가 처리하기에는 곤란한 문제들을 검토한다. 또한 중앙정부나 산업체, 지자체, 주민들에게 남캘리포니아의 개발과 성장에 관한 고용형태, 토지이용, 성장예측, 인구, 지역지도 등의 최신 정보를 제공한다.

4. SCAG의 업무분야별 기본정책

1) 교통

SCAG의 가장 중요한 임무는 남캘리포니아 교통체계의 향후 계획을 수립하고 감시, 개발, 연구하는 것으로, 위의 교통체계에는 도로와 고속도로, 공항과 항만, 대중교통(버스와 철도), 녹색교통수단(자전거 도로, 오솔길, 보도) 등이 포함된다.

SCAG는 연방법 및 주법에 의거하여 사람과 물자의 이동을 증진시키는 교통계획을 마련해야 할 책임이 있으며, 연방 혹은 주 자금을 보조 받으려는 모든 교통 프로젝트는 SCAG 계획과 일치되어야 한다.

또한 SCAG는 교통계획 수립시 승용차, 상용차, 공장 등의 공해발생원으로부터 배출물을

제한시키는 대기오염방지대책을 포함시켜야 한다.

2) 대기

남캘리포니아에서 대기질은 다양한 대기질 규제지구(air quality districts)에 의해 규제를 받으며 SCAG의 대기계획은 대기오염 물질을 경감시키고 지역의 대기질을 향상시킬 수 있도록 교통 등 관련 계획과 밀접히 연계된다.

SCAG의 대기질 프로그램은 South Coast 대기질 관리 계획 중 유동성 부문의 개발, 대기질에 관한 명령 및 요구에 관한 모든 계획, 프로젝트, 프로그램의 적합성 평가 등을 주요 내용으로 한다.

3) 주택

교통계획의 주요 내용은 지역 내에서 가장 큰 성장 잠재력을 가지며 추가 개발될 구역을 결정하는 것으로, SCAG는 지역의 교통 및 사람과 물자의 이동에 관한 미래수요를 결정할 지역 인구성장 계획을 개발한다.

SCAG는 고성장지역에서의 주거 및 상업적 개발의 균형을 유도할 수 있도록 정부 구성원의 자격으로 수행하며, 유연하고 효율적인 성장을 이룰 수 있는 적합한 교통계획을 수립한다.

SCAG의 주택정책 요지는 주로부터 위임받은 지역 주택 수요 평가 프로그램을 통해 경제

적 범위 내에서 시와 카운티의 적절한 주택 재고량을 유지하고, 지역 전체의 다양한 주택의 기본 요소들을 모니터하며, 믿을 만한 정보를 계획가와 정보기관에 제공함으로써 효율적인 주택 및 토지이용정책을 개발하는 것이다.

4) 살기 좋은 지역사회

현재 지역사회의 도심은 업무 및 판매관련 시설이 도시주변의 값싼 부지를 선호함에 따라 쇠퇴를 하고 있는데, 이에 SCAG와 그 구성단체들은 이러한 성향을 역전시킬 '살기 좋은 지역사회 프로그램'을 의욕적으로 수행해 오고 있다.

이 프로그램은 잊혀진 도심을 일으키고 상업을 활성화시키기 위한 계획과 사업비 유치를 포함하며, 매력적인 도심 만들기과 상업 목적의 교통을 유인하고 도시요소를 집중시키기 위해 교통수단선택의 다양한 기회를 제공하고 승용차의 의존도를 감소시키는 것을 주된 내용으로 한다.

5) 수자원

미래의 인구와 성장경향을 모니터링하는 것은 남캘리포니아의 미래계획에 대한 SCAG의 핵심적인 수단이며, 충분하고 확실한 물 공급에 관한 계획이 없이는 성장은 불가능할 것이다. 이에 SCAG는 안정적인 물 공급이 이루어질 수

있도록 효율적인 물 절약 프로그램의 개발뿐만 아니라 현재의 수자원 개발시설 및 수질을 관리한다.

II. ABAG(Association of Bay Area Governments)

1. ABAG이란?

ABAG(Association of Bay Area Governments)는 샌프란시스코만에 인접한 Alameda, Contra Costa, Marin, Napa, San Francisco, San Mateo, Santa Clara, Solano, Sonoma 9개의 카운티에 속한 100여 개의 지방정부가 토지이용, 주택, 환경개선, 경제개발과 같은 문제들을 정부차원에서 해결하기 위해 1961년 설립한 지역계획기구이다.

ABAG는 구성자치단체간 협력하에 지역적인 문제들을 다루고, 이를 통해 지방정부들이 표방하는 바람직한 미래상의 기본적인 틀을 제시한다. 또한 구성자치단체들이 상호 협력하여 개별 정부로는 해결할 수 없는 도시문제를 광역적으로 해결하고자 허부기관을 설립하여 도시개발, 자연자원, 교통, 주택, 경제개발 등의 분야에 대한 목표와 정책을 수립한다.

다만 SCAG가 LA대도시권의 지역정책, 교통정책을 모두 관장하는데 비해 ABAG는 지역정책만 관장하고, 교통정책은 별개의 MPO인

MTC(Metropolitan Transportation Commission)가 관장한다.



〈그림 3〉 ABAG 영역

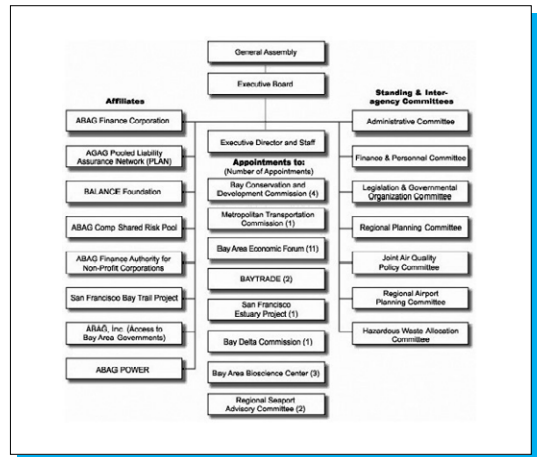
2. ABAG의 조직 및 운영

ABAG는 구성 도시들과 카운티들로부터 선출된 38명의 이사들로 구성된 이사회에 의해 운영되는데, 이사회 의장과 부의장은 회원도시에서 무기명으로 선출된 위원들과 행정집행관들에 의해 선출되며, 이사회 의석수는 해당 카운티 또는 시의 인구수에 의해 결정된다.

ABAG에서 수행되는 대부분의 과제들은 광역도시 교통망위원회, 샌프란시스코만 지역 대기환경 관리국, 관련 위원회, 그리고 이사회에서 임명한 각종 위원회들에 의해서 수행된다. 또한 자문위원회와 집행기구들이 대기질, 수질, 에너지자원, 그리고 경제개발과 같은 지역의 특수한 서비스 및 프로그램들과 관련된 일들을 감

독하고, 지시한다.

지역의 주요 현안문제들은 지방정부 대표자들이나 카운티 대표자들이 모여 투표로 결정한다. 예산 배정, 조례 수정, 현안 문제 해결, 의사결정이 요구되는 시안들을 해결하기 위한 법령 제정 등을 위해 최소한 일 년에 한 번 이상 회의를 갖는다. 주요 시안들이 만장일치로 결정되었다고 가정했을 때, 시안들은 관련 조항과 규정들에 근거하여 조율과 협의를 거쳐 짧게는 수개월, 길게는 수년에 걸쳐 실행된다.



〈그림 4〉 ABAG 기구

3. ABAG의 주요 활동

ABAG의 첫 번째 주요 활동은 ABAG, MTC(Metropolitan Transportation Commission), BAAQMD(Bay Area Air Quality District), 그리고, 도시(City), 카운티

(County), 특별지구(Special District) 등에서 사용하고 있는 데이터를 분석하거나 각 기관들이 갖고 있는 정보들을 수집하는 것이다. 이러한 활동의 가장 핵심은 5년, 10년, 15년 단위로 거주지의 형태, 인구, 주택, 직업들에 대한 변화를 예측하고, 전망하는 것이다.

계획은 보통 2년 주기로 갱신된다. 이러한 계획들은 교통계획이나 대기 및 환경에 관한 규정들로 발전되어 ABAG, MTC, BAAQMD와 같은 기구들의 실행계획으로 사용되며, 지방정부나 민간부문에도 광범위하게 사용되고 있다. 이처럼 공공, 민간 조직이 센서스 자료를 적극 활용함으로써 공공과 민간기관들의 관련 비용이 절감되고, 예산을 보다 효율성 있게 지출하도록 하는 효과를 가져왔다.

ABAG의 두 번째 주요 활동은 집행부와 일반 의회에서 채택된 새로운 지역정책 중에서 해당 지역별 주요 현안문제들을 발굴하여 토론하는 것이다. ABAG 집행부에서 제시하여 도출해 낸 현안 문제 대부분은 지역계획위원회 내에서 구체화된 것이다. 이런 지역계획위원회의 구성원들은 비즈니스, 경제개발, 환경, 주택, 노동, 소수인종 문제, 위락공간, 특별지구 등을 대표하는 회원들과 각 분야별 9개 카운티로부터 추천된 관료들로 구성된다.

ABAG의 세 번째 주요 활동은 일반적인 계획 하에서 특정 정책들을 보다 건전하게 개선

또는 발전시키기 위해 노력하는 것이라 할 수 있다. ABAG는 특정 정책들을 개선하기 위해 법에서 규정된 권한은 가지고 있지 않다. 대표적인 예로 교통위원회, 노동자들의 임금배상 문제, 신용불량자율을 고정시키기 위한 프로그램, 건강 캠페인 등과 같은 것들로서 이런 연합 프로그램들은 ABAG로 하여금 부가적인 재원을 창출하게 하기도 한다.

III. 시사점

글로벌 경제체제의 확산에 따라 과거 국가 대 국가의 경쟁 구도가 지역과 지역간 경쟁으로 이전되고 있다. 글로벌 경제가 지향하는 빠르고 유연한 환경에의 대응 필요성이 높아짐에 따라 경쟁의 단위가 지역으로 이양되고 있는 것이다. 따라서 그 어느 때보다 글로벌 경쟁력이 있는 지역의 육성을 통한 지속가능한 국가경쟁력 창출이 중요한 국가적 과제가 되고 있다.

제4차 국토종합계획에서도 수도권 중심의 일극 구조를 지역거점별 다핵 연계형 구조로 바꾸어 지역균형발전과 글로벌 경쟁력을 확보하는데 주력한다는 계획 하에, 지방자치단체간 공동개발사업을 적극 발굴하고 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 권장하고 있다. 또한 2004년 발표된 신국토 구상에서도 지역간 공동번영을 위해 지역간 상호협력 및 역할

분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

이와 같은 대내외적 여건변화에 따라 행정 구역의 의미가 퇴색되어가고 있는 반면, 지역간 협력행정이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성이 증대하고 있으며, 지역간 공동투자, 공동협약, 개발신탁 등 지역협력의 방안도 다양해지고 있다. 그러나 현재 이러한 지역협력은 협의과정에서의 지역이기주의, 협의구성상의 문제, 협의된 사항에 대한 집행력 미비, 사업추진에 필요한 재원확보의 어려움 등으로 인해 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 것으로 평가받고 있다.

한편 지방자치제가 발달한 미국이나 영국, 프랑스, 일본 등은 지방자치단체간 갈등을 해소하고 합의를 도출하기 위해 자치단체간 협력기구의 구성을 제도화하고, 이를 성공적으로 운영하고 있다. 특히 미국의 경우, 위 SCAG와 ABAG 사례에서 보듯이 대도시권 전체차원에서 계획기관의 형성 및 그 역할에 대한 모색이 활발히 이루어지고 있으며, 지역기관이 토지개발 및 주택개발의 수요관리와 대중교통시설 확충 등에 있어 주도력을 발휘하고 있다.

우리도 대도시권 전체차원의 정책과 계획 수립체제를 갖춰나가기 위한 논의를 보다 활발히 전개해나갈 필요가 있으며, 특히 행정중심복합도시의 조성으로 인해 국가의 중추적 발전 거

점으로 성장할 수 있는 계기를 맞고 충청권의 경우는 더욱 그러하다고 하겠다. 충청권 광역발전에 대한 충청권 내부에서의 논의가 활성화되어 충청권의 발전과 국가전체 차원의 발전을 함께 도모할 수 있는 광역권 도시발전의 비전과 방안이 서둘러 마련되기를 기대한다.