

도시성장관리계획 사례 고찰

이희원*

*선문대학교 건축학부

e-mail:heewon@sunmoon.ac.kr

A Case Study on the Urban Growth Management

Hee-Won Lee*

*Division of Architecture, SunMoon University

요 약

본 연구는 현대 도시의 다양한 문제점에 대한 대응방식에 있어서 도시성장관리정책의 측면에서 접근하여 미국의 시애틀 도시를 대상으로 하여 그 성장과정과 도시계획 및 설계의 정책변화과정을 살펴봄으로써 제도적, 계획적 시사점을 찾고자 하였다. 시애틀의 도시성장과정에서 주목할 점은 일찍이 도시의 녹지확보를 위한 계획과 정책, 자금확보를 수행해 왔으며, 도시성장관리 기법에 의거한 도시계획의 수립, 도시전체에 대한 포괄적 계획의 수립, 지속가능한 개발정책의 수립을 들 수 있으며, 이 과정에서 시민의 참여를 적극 유도하고 있다는 점이다.

1. 서론

20세기 이후 대부분의 현대 도시들은 지속적인 성장과 확장으로 인하여 각종 도시문제를 겪고 있다. 그 대표적인 문제점들은 상습적 교통혼잡, 환경오염, 오픈스페이스의 감소, 서민형주택의 부족, 도심쇠퇴, 도시의 무계획적인 확산과 같은 복합적이고도 만성적인 것들이다.¹⁾ 이렇게 다양한 도시의 문제를 해결하기 위하여 다양한 도시모델이 등장하게 되었는데 그 핵심에는 친환경, 생태, 지속가능한 개발의 이슈가 자리잡고 있다.

본 연구에서는 지속가능한 도시계획의 개념 하에 체계적 도시계획이 수립된, 각종 오픈스페이스 체계에 관한 모범사례로서 미국 시애틀의 도시계획을 중심으로 하여 그 특징을 살펴봄으로써 그 제도적, 계획적 시사점 등을 도출하고자 한다.

본연구는 도시성장정책의 개념 하에서 시애틀의 도시발전과정을 고찰하고, 이에 따른 도시계획체계의 변천과정을 탐구하여 그 시사점을 찾고자 하였다. 자료는 인터넷과 문헌조사를 통하여 확보하였다.

2. 도시성장관리의 이론적 고찰

‘성장관리(growth management)’란 종합적인 계획에 기초하여 도시 내 일정지역, 도시전역 또는 광역적인 지역을 대상으로 관리되지 않은 성장을 배제하고 관리된 성장을 도모함으로써 균형 잡힌 성장과 생활의 질의 향상을 실현하고자 하는 것으로서, 일반적으로 성장관리정책의 기본적 틀은 관련계획간의 일관성(consistency), 개발과 기반시설 확충간의 동시성(concurrency), 압축적이고 짜임새 있는 도시개발(compact urban development), 질적 향상과 지불능력을 고려한 주택정책(affordable housing), 역사 및 자연자원의 보전, 경제개발의 6가지로 압축되어 진다.²⁾ 성장관리에서는 종래의 외부 확산적이며 느슨한 도시개발에서 내부지향적이고 압축적인 도시개발로 전환하여 도심토지를 고밀도로 이용함으로써 도시의 외연적 확산의 방지, 교통 혼잡으로 인한 오염발생의 억제, 상실된 도심기능의 회복, 공원, 녹지 등 오픈 스페이스 보호 등을 도모하고자 한다.³⁾

1) 이희원, ‘미국의 스마트성장 도시개발에 관한 이론적 고찰’, 대한건축학회 대전충남지회 논문집, 제 12권 제1호, 2004, p.17

2) 이양재 외, “서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구 1996: 토지이용규제체도를 중심으로”, 서울시정개발연구원, 1996

3) APA, “American Planning Association Policy Guide on Smart Growth”, Chicago, APA, 2002,

3. 시애틀의 도시성장 과정과 성장관리계획 사례

3.1 도시성장 과정

1) 도시의 형성과 초기 발전과정

시애틀은 인구 58만 (2006년)의 King County의 군청소재지로 태평양연안 북서부 최대의 도시이다. Elliot 만(Puget Sound)과 담수호인 Washington호(길이 39km) 사이에 있는 좁은 땅에 자리 잡고 있다. 동양과 알래스카로 통하는 통관항이자 관문이며 매우 아름다운 자연경관이 시를 둘러싸고 있다. 서쪽으로는 올림픽 산맥이, 동쪽으로는 캐스케이드 산맥이 위치해있다.

1851년 Alki Point에 최초의 정착촌이 세워졌으며, 1853년 마을이 건설되어 초기 정착민들과 우호적인 관계를 가졌던 인디언 추장 Noah Sealth의 이름을 따서 명명되었으며 제재업 중심지로 성장하였다. 1900년대 초기에 땅고르기 사업이 시작되어 도심의 언덕을 없애고 그 흙을 항만개발에 사용하였다.⁴⁾ 이러한 배경하에서 시애틀의 도시성장과정을 정리하면 다음과 같다.⁵⁾

- 1800년대 중반: 초기 정착기로 시애틀은 수목이 울창하고 언덕이 많은 구릉지였으며 제재업이 주된 산업이었다.
- 1800년대 후반~1900년대 초반: 일련의 지형개발로 도시가 형성되기 시작.
- 1950년대 중반: 해변보호를 위하여 호안벽과 고가도가 건립되어 해변과 시내가 단절됨
- 1960년대 중반: 5번 고속도로(I-5)가 건설되어 도심과 주변지역이 단절됨. 이 때부터 주택문제가 대두되고, 시민의식이 형성되어 환경문제에 대한 관

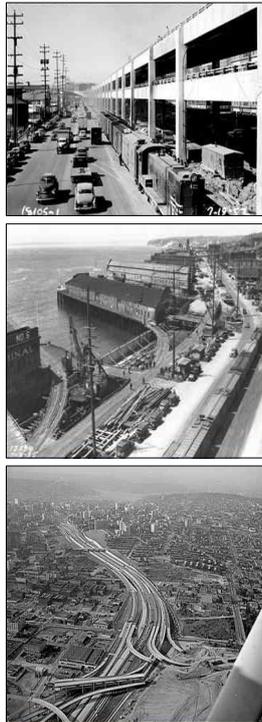


그림 1. 1950년대의 해안고가도와 방파제, 1960년대의 5번 고속도로

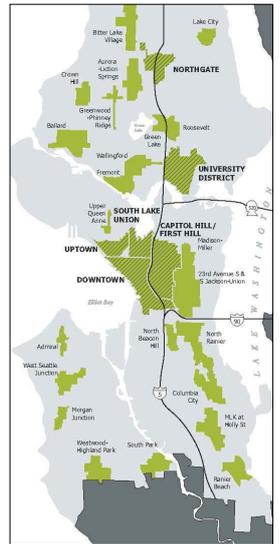


그림 2. 지속가능한 시애틀 전략

심이 발생하여 워싱턴 호수를 정화하기 위하여 대중교통체계를 도입하기 시작함

- 1970년대: 개발업자들의 시장개발을 저지하기 위한 시민중심운동이 발생하여 Pike Place Market을 보전하고, Pioneer 광장과, International 지구로 역사보존지구로 유지함
- 이후 워싱턴 주와 시애틀 시는 환경보호를 위하여 State Environmental Policy Act(SEPA)를 수립하였고, 해안관리를 위하여 Shoreline Management Act(SMA)를 수립하였다.

2) 1990년 이후의 발전과정

- 1990년: State Growth Management Act가 통과되어 스프롤 현상의 제어와 전원과 산림을 보호하기 위한 Comprehensive Plan의 필요성과 계획적인 도심발전계획의 수립의 필요성이 제기됨
- 1992년: Environmentally Critical Areas ordinance이 채택되어 개울과 경사지 구릉지를 보호하게 됨
- 1994년: Urban Design Center를 만들어 ‘지속가능한 시애틀’ (Toward a Sustainable Seattle)의 명칭하에 Comprehensive Plan을 수립. 이 계획은 ‘어반 빌리지’ 개념에 기반하고 있으며, 도시의 Commercial Core 지구를 중심으로 한, 주변지구의 개발계획을 담고 있다.
- 1998년: 도시기본계획의 목표를 달성하기 위하여 도심과 주변지역에 관련된 38개의 지구계획을 수립
- 2000년: 지속가능한건설정책(Sustainable Building Policy)을 채택하여 양질의 그린빌딩 정책을 유도하기 시작

3) 도시계획상의 주요프로젝트

포괄적이고 장기적인 시애틀 도시의 비전을 달성하기 위한 DPD의 주요 프로젝트는 다음과 같다.

- 도심부 발전전략: ①거주, 일, 쇼핑, 여가가 어울려 살기 좋고 ②나이, 관심사, 소득수준에 관계없이 누구나 향유할 수 있고 ③만나고, 모이고, 어울릴 수 있는 활동이 가능하고 ④자동차 없이도 생활할 수 있는 도시를 만들기 위하여 ①교통체계개편에 투자하고②공원과 오픈스페이스를 확충하며③토지

pp.5-6

4) 엠파스 백과사전(<http://100.empas.com>)

5) Diane Sugimura, 'Seattle; Toward a Sustainable Seattle', 2006.2(3장의 내용은 서울 그린 트러스트에서 주관한 '서울 그린웨이 국제 워크숍' 발표자료)를 재정리

이용과 조닝정책을 개편하는 전략을 수립하는 것으로 구성

- South Lake Union 지구 계획: 주택건설을 장려하여 주거지역으로 개발하고, 생명공학, 예술이 어우러진 커뮤니티가 구성될 수 있는 지속가능한 녹색바이오기술 지구로 개발



그림 3. South Lake Union Park

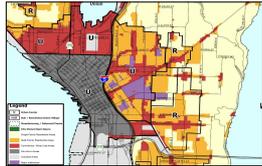


그림 4. 도심지역 토지이용계획



그림 5. Waterfront 개선계획

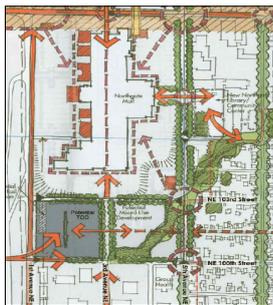


그림 6. Northgate 지역의 보행자가로 구성

- 도심지역 조닝관련 규제개선: 도심의 주거기능을 보완하고, 지역 일자리를 창출할 수 있도록 하며, 활력있는 도시를 만들기 위해 조닝과 관련된 규제사항을 개선하고 도시기반시설에 투자.

- Waterfront 재연결 계획: 해변의 고가도를 대체하기 위한 계획수립, 해변공원계획의 도입(Olympic Sculpture 공원, Central Waterfront 공원)과 콜맨항구(Colman Dock) 재개발 계획

- South Downtown 지역의 거주환경 개선계획: Chinatown/International 지구와 Little Saigon 지역, Pioneer 지구의 역사지구와 Stadium 지구 같은 South Downtown 지역의 거주환경을 개선을 위하여 커뮤니티를 장려하고 녹지를 확보

- Northgate 지역계획: 보행자 중심의 쇼핑몰과 가로체계로 개발

- 시애틀 남동지역 Action Agenda 수립: 과거 개발에 소외된 지역으로 경전철노선과 역사를 중심으로

6) 구체적으로는 도심부 접근교통체계 개편, 전철 및 대중교통체계 개선, 해안지역 방파제와 고가도로의 대체, 교통유발이 적은 개발을 장려하는 정책이 포함된다.

7) 구체적으로는 기존 공원을 개선, Olympic Sculpture Park에 투자, 향후 해변지역 공원을 확충, 북쪽 Downtown지구 공원을 확보하고, 민간개발업자와 협동하며, 오픈스페이스에 미치는 영향에 따른 세금부과 등의 정책이 포함된다.

로 한 대중교통 중심의 개발 및 보행자 중심의 상업결집 형태로 개발

3.2. 녹지의 확보

1) 녹지확보 사례

- 1903년: Olmsted Plan을 통한 시애틀 중심지역 주변을 감싸는 공원과 공원길의 네트워크에 관한 종합계획 수립(Green Ring)



그림 7. 남동지역 전철계획

- 1909년: 도심 북쪽에 Alaska-Yukon-Pacific 박람회를 유치하고와 워싱턴 대학을 설립하여 650에이커의 녹지와 오픈스페이스 확보

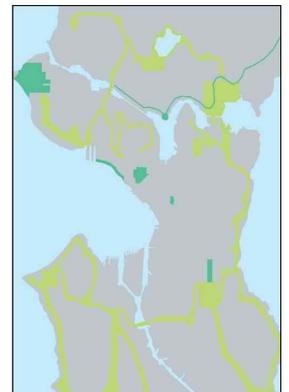


그림 8. Olmsted의 Green Ring(외곽 녹지)

- 1962년: 시애틀 국제박람회를 통하여 75에이커의 Seattle Center를 확보하여 관광, 음악회, 각종 쇼와 축제의 장으로 활용

- 2002년: 도심지역에 대한 100년의 비전을 담은 Blue Ring 전략 수립. ①오픈스페이스에 대한 투자와 공적영역과 사적영역의 역할을 조정 ②도심 네트워크의 단절을 연계 ③장소 창출의 요소로 물을 사용 ④시애틀 도심의 10개 지구를 연결 ⑤주요 어메니티 시설을 연계 ⑥중요한 공공의 비전을 수용하기 위한 내용으로 구성

- 2006년: 향후 100년간의 시애틀 오픈스페이스 계획을 수립하고 ①경제적 ②사회적 ③생태적 지속가능성을 향상시키기 위하여 'Open Space 2100' 계획을 수립

2) 블루링 프로젝트(Blue Ring Project)

도시의 통합을 이룬다는 것을 오픈스페이스의 측면에서 파악해보면, 오픈스페이스들이 고립되어 있지 않고 공원, 광장, 길로서 역할하며 쉬고, 즐길 수 있는 도시를 경험하는 장소로써 역할해야 한다. 이러한 오픈스페이스를 통하여 보행자는 도시의



그림 9. 블루링 프로젝트

쾌적함을 느낄수 있고, 도시경관의 질적 향상이 가능해 진다. 블루링 프로젝트는 도시의 오픈스페이스들을 연계하여 통합된 도시의 경험이 가능토록 하기위한 계획이다. 이 프로젝트의 내용은 크게 도심내에서의 오픈스페이스 확보전략과, 이렇게 확보된 도심내의 오픈스페이스들을 서로 연계하고, 나아가 외곽의 오픈스페이스 체계에 연계시키는 것으로 구성되어 있다. 우선 시에서는 40%에 달하는 공도용지⁸⁾를 활용하여 보행자 중심의 환경을 조성하고 도심내에 오픈스페이스를 추가로 확보하고자 계획하였다. 오픈스페이스 설계에 적용된 주요 설계개념은 다음과 같다.

- ① 오픈스페이스로서의 빛과 공기: 건물사이에서 느껴지는 빛과 바람 그리고 방향성은 지속적인 자연과의 접촉을 가능하게 한다.
- ② 오픈스페이스로서의 물: 시애틀의 특징은 주로 비와 주변의 수공간과 같은 물에서 찾을 수 있다. 이러한 수공간의 파노라마와 물을 활용하는 것은 시각적 효과를 증진시키고 여가활동의 요소로 활용될 수 있다.
- ③ 오픈스페이스로서의 가로: 현대의 도시에 있어서 도로공간의 활용은 매우 중요하다. 시애틀에서는 40%에 달하는 면적을 도심에 공도용지 등으로 확보하고 있으므로 이를 보행자를 위해 활용할 수 있다.
- ④ 4차원의 오픈스페이스: 시간: 공공의 공간을 보다 효율적으로 활용할 수 있는 방법의 하나는 시간의 변화를 고려한 다양한 활용이다. 공간의 용도는 한가지에 국한되지 않고 오전과 오후, 계절의 변화에 따라 다양한 목적을 고려하여 설계될 수 있다.

이에 따라 기 확보되었거나 계획중이거나, 향후 예정된 오픈스페이스들을 살펴보면 블루링은 다양한 유형의 오픈스페이스들의 연계를 통하여 완성되어져 한다. 이들은 호수나 수변지역, 공원 등의 넓은 녹지를 포함하고 있으며 이러한 녹지들은 도심의 10개 지구를 연계시켜주고, 도시조직의 틈새를 채워 도시전체에 보행자 중심의 쾌적함을 제공하게 된다.

또한 이 프로젝트는 도심 내부의 오픈스페이스들간의 연계를 도모하는 동시에 도시외곽의 오픈스페이스들을 연계하고자 계획되었으며 이를 위한 위계

적 가로체계로 구성되어 있다.

4. 결론

본 연구는 현대도시의 다양한 문제점에 대한 도시, 건축적 해결방안의 모색이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 최근 수년간 도시의 성장에 대응한 도시 성장모델로써 다양한 모델이 있으나 그 핵심에는 친환경, 생태, 지속가능한 개발이 있음을 확인할 수 있었다.

또한 시애틀의 도시성장과정을 살펴봄으로써 도시 성장 관리기법의 필요성을 확인할 수 있었으며, 그 핵심기법으로써 보행자 중심, 오픈스페이스의 확보, 거대계획부터 미세계획까지의 일관성 있는 컨트롤, 시민참여 등이 있음을 확인 하였다.

참고문헌

- [1] 이양재, 조상운, 맹다미, 고택경, “서울시 성장 관리기법의도입에 관한 연구 1996: 토지이용규제체도를 중심으로”, 서울시정개발연구원, 1996
- [2] 이희원, ‘미국의 스마트성장 도시개발에 관한 이론적 고찰’, 대한건축학회 대전충남지회 논문집, 제 12권 제1호, 2004
- [3] APA, “American Planning Association Policy Guide on Smart Growth”, Chicago, APA, 2002
- [4] Diane Sugimura, 'Seattle: Toward a Sustainable Seattle', 2006.2 (‘서울 그린웨이 국제 워크숍’ 발표자료)
- [5] www.lgc.org/ahwahnee/principles.html
- [6] www.seattle.gov

8) 공도용지는 right-of-way의 번역으로 사람의 통행권이 있는 부분을 통칭하는 용어이며, 도로는 물론 사유지라 할지라도 공공의 이익을 위하여 보행자를 배려해야 하는 공간을 포함한다.