

## 도시성장관리정책의 갈등 구조 및 조정 미국 도시성장관리정책의 교훈\*

전명진

중앙대 지역개발학과

박성희

중앙대 지역개발학과 석사과정

### 1. 서론

도시성장관리(urban growth management)란 일정한 도시공간 범위내에서 도시의 과도한 성장으로 인해 발생할 수 있는 사회, 경제적 및 환경적 부작용을 최소화하고 도시성장을 바람직한 방향으로 유도하고 조정하는 정책 수단을 말한다. 이는 지방정부가 용도지역지구제 등과 같이 기존의 토지이용규제로는 개발압력을 감당하기 어려울 때 건축허가 규제, 용적율을 낮추는 downzoning, 녹지확보 등과 같은 토지이용규제를 말한다. 따라서 기존의 토지이용규제와 마찬가지로 성장관리정책도 정책입안 및 추진절차의 적법성, 형평성, 그리고 사유재산권의 문제 등 헌법이 보장하는 기본권의 보장과 공공의 이익간의 상충성을 갖게 된다.

또한 도시성장관리정책은 다른 지역정책과 마찬가지로 정책목표의 가치가 존재하며 서로 다른 가치간의 갈등을 야기한다. 정책목표의 가치를 경제적 효율성, 형평성, 그리고 환경보존의 세가지로 구분

할 때 성장관리정책은 이 세가지 가치간 상충하는 갈등구조를 가진다. 성장관리정책이 갖는 또다른 문제는 성장관리정책을 채택한 지방정부와 채택하지 않은 주변의 지방정부간의 갈등문제이다. 즉 성장관리정책을 채택한 지방정부에서 발생할 개발압력이 주변지역으로 흘러감에 따라 성장관리정책은 부정적인 외부효과를 발생시킨다. 이러한 문제와 더불어 지방정부, 광역자치단체, 그리고 국가간 성장속도, 규모, 시기, 개발의 유형 및 위치에 있어 이견이 존재하는 경우 갈등이 발생한다.

결국 도시성장관리정책을 수립하고 집행하는데 예상되는 문제를 다음 3가지 유형으로 구분하여 설명할 수 있다. 첫째, 도시성장관리정책을 수립하는 주체 혹은 개발대상으로서의 공간적 범위에 따른 성장관리정책이 다르고 이에 따라 발생하는 정책간의 상충성이 있다. 즉 국가, 지역, 그리고 지방의 문제에 따라 서로 다른 성장관리정책을 수립해야 하며 지방정부에서 수립한 정책이 국가적인 문제를 악화시킬 수 있다는 것이다. 둘째, 동일한 공간적 범위내에서도 부문별 성장관리정책이 다를 수 있으며 부문별 정책간 상충성이 존재한다는 것이다. 즉 교통, 주택,

\* 본 논문은 1997년 한국 지역개발학회 추계학술대회에서 발표된 내용을 수정 보완한 것임.

토지이용, 그리고 지역경제 등 각 부문에서 제안하는 성장관리정책이 서로 상충할 수 있다는 것이다. 그리고 셋째, 앞에서 제시한 2가지 상충성의 문제는 개발목표간의 상충성과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 성장관리정책의 목표가치를 크게 효율성, 형평성, 환경보존으로 구분한다면 성장관리정책은 이들 목표간의 상충성을 야기하게 된다.

본 연구는 도시성장관리정책의 쟁점을 크게 가치목표간의 상충성과 추진주체간의 상충성문제로 구분하고 이러한 갈등구조를 해소하기 위한 방안이 무엇인가를 고찰해 보는 것을 목적으로 한다. 아직까지 우리나라에서는 지방정부에서 수립하고 집행하는 성장관리정책에 대한 경험이 없기 때문에 미국의 경험을 중심으로 분석하고 미국의 성장관리정책에 대한 경험이 우리나라 성장관리정책에 주는 교훈을 모색하도록 한다.

## 2. 도시성장관리정책의 쟁점

### 1) 도시성장관리와 도시성장억제정책

도시성장관리에 관한 문헌을 고찰해보면 도시성장관리(urban growth management)라는 용어는 도시성장억제(urban growth control)라는 용어와 혼용되어 사용되고 있다. 그러나 두 용어는 서로 다른 의미를 갖는다. 도시성장억제정책이란 인구증가, 주택건설, 그리고 경제성장속도를 둔화시키기 위하여 일정기간동안 지방정부가 주택건설허가건수, 상업 및 업무용 건축허가 건수, 인구증가 등의 지표에 대한 상한선을 정하고 이를 입법화하는 정책을 말한다. 이러한 정책의 입안 및 결정

은 지방정부가 주도적인 역할을 하는 경우와 주민투표 등 주민발의에 의한 경우로 구분할 수 있다. 도시성장억제정책이 도시전체적인 성장규모나 성장률을 줄이기 위한 정책인 반면 도시성장관리는 과도한 성장으로 인해 발생할 수 있는 부정적인 환경적, 사회적, 그리고 재정적 효과를 최소화하기 위하여 성장을 재분배하는 정책을 말하는 것으로 성장촉진을 위한 토지이용정책을 포함하는 포괄적인 개념이다. 도시성장관리를 위한 정책수단으로는 주택 및 상업시설의 신규입지로 인한 추가적인 도시기반시설 서비스공급비용을 개발업자에게 부과하는 개발부담금(impact fee)제도, 주거용지, 상업 및 공업용지에 대한 용적율을 낮추는 정책(down-zoning), 그리고 도시확산을 방지하는 그린벨트제도 등이 있다. 성장촉진을 유도하기 위한 토지이용정책은 enterprise zone과 같이 특정개발에 따른 토지이용상의 혜택부여, 제반기반시설의 제공 등을 포함한다.

우리나라의 성장관리정책을 토지이용규제측면에서 접근한다면 수도권 정비계획법상의 총량관리제도, 과밀부담금제도와 도시계획법상의 개발제한 구역으로 크게 구분할 수 있다. 1984년에 수립된 수도권 정비기본계획은 수도권을 서울 및 경기도 전역으로 하고 이 지역을 이전촉진, 제한정비, 개발유도, 자연보전, 개발유보 권역 등의 5개 권역으로 구분하고 인구 및 산업집중을 억제하기 위한 광역적 토지이용규제를 본격화 하였다. 그러나 여러 가지 여건의 변화로 인하여 1994년에 수도권 정비계획법을 부분적으로 수정하였다. 여러 가지 수정 내용중에서 가장 특기할 만한 사항은 종전의 5개 권역을 과

밀억제권역, 자연보전권역, 성장관리권역 등의 3개 권역으로 통합하고 이들 권역에서의 행위제한내용을 대폭 바꾼 것이다. 또한 규제방식을 종전의 개별적, 물리적 규제방식을 총량관리제도 및 과밀부담금 제도의 도입을 통한 총량적, 경제적 규제방식으로 전환한 것도 중요한 변화중의 하나라고 할 수 있다. 표 1은 새로 개정된

성장관리권역에서의 행위제한 내용을 기존 내용과 비교하고 있다. 개정된 행위제한 내용을 보면 인구 및 산업의 수도권 집중을 억제하기 위하여 대학, 공장 등의 인구유발시설에 대하여 총량관리방식을 채택하고 있으며 과밀억제권역에서 성장관리권역에의 이전을 권장하기 위한 장치를 마련해 놓고 있다.

표 1. 성장관리권역내에서의 행위제한

구 분	기 존	개 정 안
대학	개별규제(수도권심의회 심의후 허용) -4년제 대학 신설은 금지하고 95년까지 2000명 증원 허용 -2년제 대학은 전년도 전국증원의 20% 범위내에서 신·증설 허용 (서울지역은 제외)	총량관리(심의제도폐지) -총량은 현행대로 유지하되 *4년제 대학 신설 및 이전 금지 *2년제 대학은 서울에 신·증설 금지
대형건축물	원칙적으로 금지하고 수도권심의회 심의후 허용	규제폐지 (단, 과밀억제권역내에서는 과밀 부 담금 부과방식으로 전환)
공 장	원칙적으로 금지하고 업종, 규모에 따라 제한적으로 신·증설 허용 -자연성업종(26)과 이전 도시형 업종 (191)의 1000㎡이내에서 신설허용	총량관리방식으로 전환하되 대기업 공장 신설은 금지
공공기관	원칙적으로 금지하고 제한적 기능에 한하여 수도권 심의후 허용	신설은 심의 후 허용 과밀억제권역으로부 터 이전은 심의 없이 허용. (단 과밀억제권역 에서는 과밀부담금 부과를 병행하고 제한적 인 기능에 한하여 심의후 허용, 신설되는 기관의 임차, 취득도 규제)
연수시설	개별유보:금지 개발유도:심의 후 허용	신설은 심의 후 허용 과밀억제권역으로부 터 이전은 심의 없이 허용
공업용지 조성사업	시·군당 6만㎡이하 6개소에 대하여 수도권 심의 후 허용	이미 계획된 공업용지와 제2차 수도권정비 계획에 반영된 공업용지 조성계획은 허용
택지 및 관광지 조성사업	개발유보:6만㎡-15만㎡ 개발유도:제한없이 허용	중소규모규제 폐지 대규모택지는 기반시설 확보문제로 수도권 심의 후 허용 -택지 : 100만㎡이상 -관광지 : 30만㎡이상

Glickfeld와 Levine (1991)은 미국 캘리포니아 지방정부에서 채택하고 있는 성장억제정책과 성장관리정책을 다음과 같이 조사하였다. 표 2에 나타난 바와 같이 미국 캘리포니아의 경우 도시성장관리정책을 채택하고 있는 지방정부의 비율이 성장억제정책을 채택하고 있는 지방정부보다 많다는 것을 알 수 있다. 그러나 성장억제정책의 경우 1975년에 3개의 지방정부만이 시행했으나 1989년에는 93개의 시군이 이 정책을 채택하고 있어 이 정책을 채택하는 지방정부의 수가 급격히 증가하고 있다 (Landis, 1992).

우리나라 성장관리정책과 미국의 성장관리정책을 비교해 보면 몇가지 공통점과 차이점을 동시에 발견할 수 있다. 양국간의 성장관리정책의 내용을 비교해 보면 양국 모두 과밀부담금제도, 개발제한구역 등의 정책수단을 동원하고 있으며 미국의 인구 및 건축허가 상한선정책과 비슷한 형태의 총량규제를 한국이 도입하고 있어 정책유형별 유사성이 높은 것으로 분석되

었다. 그러나 두 나라 성장관리정책의 가장 큰 차이는 성장관리정책결정과정에서 있다고 하겠다. 즉 미국의 경우 철저히 하상향식(bottom-up approach) 의사결정구조를 가지지만 한국의 경우 상하향식(top-down approach) 결정구조속에서 성장관리정책이 결정된다는 사실이다. 하상향식 접근방법에 의한 성장관리정책은 주민이 성장의 규모, 시기, 유형 등을 결정하는 장점이 있는 반면 각 지방자치단체가 결정한 성장관리정책이 광역행정체계하에서는 서로 상충할 수있고 이러한 상충성은 지역간 갈등으로 이어질 수 있는 단점이 있으며 또한 국가 차원의 개발계획이나 대도시권 차원에서의 개발계획을 효율적으로 추진하는데 걸림돌로 작용할 가능성이 있다. 반대로 상하향식 접근방법에 의한 성장관리정책은 국가 혹은 대도시권 차원에서의 개발계획을 집행하는데 효과적이지만 주민들의 의견이 반영되지 않은 성장관리정책은 주민들간, 지역간 더 심각한 갈등을 야기할 수 있다.

표 2. 미국 캘리포니아 지방정부에서 채택하고 있는 성장억제정책과 성장관리정책

	정책유형	정책을 채택한 시	전체시 중 %	정책을 채택한 군	전체군 중 %
성장억제정책	인구증가 상한선	38	9.8	2	3.5
	건축허가 상한선	43	11.1	7	12.3
	상업용지 상한선	13	3.4	1	1.8
성장관리정책	주택건설에 대한 개발부담금	112	29.0	17	29.8
	주거용적율 하향조정	106	27.5	15	26.3
	상업용 시설건설에 대한 개발부담금	92	23.8	16	28.1
	상업용지에 대한 용적율 하향조정	40	10.4	5	8.8
	도시확산방지 (그린벨트)	56	14.5	23	40.4

출처: Glickfeld와 Levine (1991)

## 2) 도시성장관리정책에 관한 찬반논쟁

도시성장관리정책을 개념적으로 도시성장억제정책과 구분할 수 있지만 본 연구에서는 도시성장억제정책을 도시성장관리정책의 범주에 포함시켜 논의하도록 한다. 도시성장관리정책은 도시성장을 억제하여 과도한 인구 및 산업집중으로 야기될 수 있는 교통혼잡, 대기오염, 지역주민에게 부과되는 기반시설투자를 위한 높은 세금, 그리고 지역주민이 가지고 있는 지역사회에 대한 동질성이나 일체감의 상실 등을 미연에 방지하여 도시내 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 하고 있다 (Landis and Kroll, 1989). Godschalk (1992)는 성장억제정책이 저소득층의 주택구입을 어렵게하고 어느 정도의 사회적 비용을 수반하는 정책이라는 사실을 인정하면서도 도시성장관리정책이 환경을 보호하고 도시기반시설의 효율적인 공급, 지속가능한 토지이용 및 교통체계의 구축, 녹지의 보존 등과 같은 지역정책목표를 달성하는데 반드시 필요한 정책이라고 주장한다. 그는 종합적인 도시성장관리정책을 통하여 공공의 목표와 부합되는 개발의 유형, 시기, 규모, 그리고 개발의 위치를 결정해야 한다고 주장한다.

그러나 Alonso (1973)는 도시성장관리의 표면적인 목표는 성장의 부정적 효과를 경감하고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것이지만 뒤에 숨겨져 있는 궁극적 목표는 지역내로 이주를 원하는 사람들의 이주를 제한하는 것이라고 도시성장관리정책을 비판하고 있다. 이는 미국내에서 도시성장관리정책을 채택한 대부분의 도시 주민의 소득수준이 비교적 높으며 이들 주민들이 저소득 계층 주민 (흑

은 흑인 및 소수민족)이 이주해 오는 것을 막기 위해서 성장관리정책을 사용하고 있기 때문이다. 지역주민들이 성장관리정책을 지지하는 또다른 이유는 주택의 공급을 제한함으로써 주택시장에서의 공급 부족현상을 초래하고 성장억제로 인해 향상된 주거환경 때문에 해당지역 주택에 대한 수요증가가 주택가격을 상승시켜 자가주택 거주자에게 경제적 이익을 제공한다.

Downs (1992)는 성장관리정책이 주택가격을 상승시켜 서민들의 주택구입을 어렵게 하기 때문에 주 정부는 지방정부가 성장억제정책을 시행하는 것을 막아야 한다고 주장한다. Richardson et al. (1993)은 미국 California의 Pasadena시에서 시행중인 성장관리정책의 경제적 비용을 평가하였다. Pasadena시에서는 1999년까지 주택, 상업시설 및 공장의 건설을 금지 (매년 주택 250채, 비주거용 건물면적 23000평은 허용)하는 성장억제정책을 주민투표 (53%의 주민찬성)로 통과시켰다. Richardson 등은 Pasadena시의 성장억제정책으로 인하여 Pasadena시에서 성장억제정책이 없다면 생길 수 있는 총 9500개의 직장이 사라질 것이며 이중 45%는 저소득층을 위한 직장이라는 분석결과를 제시하고 있다. 또한 Landis (1991)는 California에서 성장억제정책을 시행하고 있는 지방도시와 성장억제정책을 채택하지 않는 주변도시들간의 주택가격, 녹지나 환경오염정도, 그리고 공공서비스 공급량 및 수준을 비교한 결과 성장억제정책을 채택한 도시에서의 주택가격상승 효과나 삶의 질 개선 효과가 주변지역과 차이가 없다는 연구결과를 제시하고 있다. 그는 교통혼잡의 경우 성장억제정책을 시행하

지 않는 도시에서 상대적으로 악화된 것으로 나타났지만 인구증가율은 오히려 성장관리정책을 시행하는 도시에서 높다는 결과를 제시해 도시성장억제정책이 의도하는 정책목표를 제대로 달성하지 못한다는 사실을 경험적으로 보여주고 있다.

성장관리정책에 대한 논쟁에 해답을 제공하기 위해서는 성장관리정책의 효과에 관한 종합적인 평가가 이루어 져야 한다. 그러나 현실적으로 이러한 연구를 수행하기란 쉽지 않다.

표 3은 성장관리정책의 갈등구조를 유

형별로 도식화한 것이다. 본 연구에서는 목표가치간의 갈등구조와 추진주체간의 갈등구조를 중점적으로 다루도록 한다.

3) 성장관리정책 목표가치의 갈등 구조<sup>1)</sup>

(1) 목표가치의 갈등 구조

도시성장관리정책이 추구하는 정책의 목표가치도 다른 지역정책의 목표가치와 크게 다르지 않다. 즉 목표가치를 크게 능력성, 형평성, 그리고 환경보존으로 구분

표 3. 성장관리정책의 갈등 구조

갈등의 유형	갈등구조
<p>목표가치간의 갈등</p>	<pre>                     graph TD                         A[효율성] --- B[형평성]                         A --- C[자원갈등]                         B --- D[환경보존]                         E[개발갈등] --- B                         E --- D                     </pre>
<p>공간적 범위간 갈등 (정책수립주체간의 갈등)</p>	<pre>                     graph TD                         A[지역주민] --- B[기초자치단체]                         A --- C[광역자치단체]                         B --- D[국가]                         C --- D                     </pre>
<p>정책부문간 갈등</p>	<pre>                     graph TD                         A[토지이용] --- B[교통]                         A --- C[주택]                         B --- D[지역경제]                         C --- E[환경정책]                     </pre>

했을 경우 도시성장관리 정책은 이상의 3가지 목표가치를 조화시켜야 하는 지역정책이다. 이러한 주장은 지속가능한 개발을 현세대 사람들간, 세대간, 그리고 지역간 형평성을 보장할 수 있는 개발 (Hardy and Lloyd, 1994) 또는 생태체계뿐만 아니라 경제체계 및 정치체계의 지속가능성을 보장하는 개발로 보는 시각과 일맥상통하다 (Campbell, 1996).

이상적인 세계에서 계획가는 이상의 3가지 정책목표를 조화롭게 추구할 수 있지만 현실적으로 한정된 자원과 정보의 제약조건하에서 계획가는 3가지중 1개의 정책목표를 추구하면서 2가지 정책목표는 포기하게 되는 정책목표간의 상충관계가 나타나게 된다. 경제적 효율성을 추구하는 계획가는 지역을 생산, 소비, 분배, 그리고 기술혁신이 일어나는 장소로 보고 고속도로, 상권, 그리고 생산시설의 입지 등 다른 지역과 경쟁적 관계에 있는 경제적 공간으로 지역을 간주한다. 환경계획가는 지역을 자원의 소비지인 동시에 폐기물의 생산지로 간주한다. 즉 지역을 토지 등 희소한 자원에 대하여 인간과 자연이 경쟁적 관계를 가지는 장소로 보며 그들의 주 관심대상은 녹지, 갯벌 등 생태적인 공간들이다. 한편 형평성을 추구하는 계획가는 지역을 자원, 서비스, 그리고 기회의 공간적 및 지역주민간의 분배에서 갈등이 발생하는 장소로 간주한다. 이들의 주 관심대상은 지역사회의 사회적 공간, 주민조직 및 참여, 노동조합, 그리고 접근성과 인종 및 소득간 공간적 분리 (spatial segregation) 등에 관한 것이다 (Campbell, 1996).

지역경제성장, 형평성, 그리고 환경보존의 3가지 지역개발 목표가치를 추구하

는데 3가지 종류의 갈등이 발생한다. 첫 번째 갈등이 경제성장과 형평성간의 갈등이다. 이러한 갈등은 경영자와 노동자, 가주와 세입자, 지주와 임대인 등 재산의 소유와 이용에서 발생한다. 자본주의 사회에서 토지나 주택과 같은 재산은 사적 재산인 동시에 동일한 재산에 대한 공익적 측면을 보장하기 위하여 정부규제 (용도지역지구제, 저소득층을 위한 공공임대주택 등)에 의존해야하는 상충성을 갖는다. Foglesong (1986)은 이러한 갈등을 '재산갈등(property contradiction)'이라고 부른다. 두 번째 갈등은 경제성장과 환경보전의 사이에서 발생하는 '자원갈등(resource conflict)'이다. 자원갈등의 본질은 자연자원에 대한 경제적 유용성과 환경적 유용성간의 갈등이다. 이러한 자원갈등의 예는 도시성장관리정책의 하나인 제한구역 (green belt) 등을 들 수 있다. 세 번째 갈등은 환경보전과 형평성사이에서 발생하는 '개발갈등 (development conflict)'이다. 개발갈등은 어떻게 사회적 형평성과 환경보전을 동시에 달성할 것인가라는 문제를 다루는 것으로 지속가능한 지역개발에 있어 가장 풀기 힘든문제이다. 즉 환경보존정책이 지역경제성장을 저해하는 상황에서 어떻게 하면 빈곤계층에게 더 많은 경제적 기회를 제공할 수 있는가의 문제이다. 이러한 개발갈등의 문제는 범지구적인 관점에서는 환경보호가 후진국의 경제성장을 둔화시키고 이로인해 선진국과 후진국간의 격차가 심화될 수 있다. 또한 이러한 개발갈등은 지역내에서도 발생한다. 예를 들면 광부, 벌목공, 목제소등 자원의존적인 노동자들은 빈곤계층에 속해있고 이들에게 환경보존과 빈곤과는 밀접한 관계가 있다(Campbell, op cit).

도시성장관리정책도 Campbell이 주장하는 3가지 갈등구조속에서 분석할 수 있다. 첫째, 성장관리정책은 재산갈등을 야기시킨다. 즉 주거 및 상업용지의 개발제한, 용적율의 하향조정 등은 헌법이 보장하는 사유재산권의 침해이며 또한 이러한 성장억제는 저소득층의 높은 주거비용부담을 초래해 헌법이 보장하는 주거이동의 자유를 제한한다. 미국 성장억제정책이나 우리나라 주택재개발정책 (성장촉진정책의 한 유형) 공히 재산갈등을 야기시키지만 그 형태는 정반대라고 할 수 있다. 즉 우리나라 주택재개발인 경우 노후된 주택밀집지역을 대상으로 밀도를 높혀 (성장촉진) 주거용토지의 효율성을 극대화할 수 있지만 재개발로 인한 주택가격의 상승은 재개발되기 이전에 해당지역에 거주했던 저소득층 (주택임차인)을 해당지역에서 몰아내어 형평성의 문제를 발생시킨다. 즉 토지의 경제적 효율성은 높이지만 저소득층에게 피해를 주는 재산갈등을 야기한다. 그러나 미국 성장억제정책의 경우 대부분이 중산층이상인 기존 기득권층이 쾌적한 주거환경을 유지하여 자신들이 소유하고 있는 재산가치를 극대화하기 위하여 성장을 억제하는 성장관리정책을 채택하며 (밀도를 낮춤) 이로 인해 해당지역의 주택가격이 상승하게 되고 저소득층의 유입을 막는 형평성의 문제를 발생시킨다.

두 번째로 성장관리정책은 경제적 효율성과 환경보존사이에서 발생하는 자원갈등을 야기한다. 즉 성장관리정책에서 목표로 삼는 지역환경의 쾌적성은 녹지확보 및 저밀도 개발과 밀접한 관계가 있으며 성장억제정책수단에 의한 주택 및 상업시설의 입지제한은 그러한 제한이 없을 때

지역에서 발생할 소득이나 새로운 직장의 포기를 의미한다. 결국 성장억제정책은 쾌적한 환경을 조성하기위한 환경보존수단이지만 토지에 대한 경제적 효율성을 잃게 되는 자원갈등을 야기하게 된다. 마지막으로 성장관리정책이 쾌적한 주거환경을 조성하는 반면 성장관리정책으로 잃게 되는 새로운 직장의 상당부분이 저소득층 (미국 Pasadena시의 경우 45%가 저소득층을 위한 직장)의 몫이기 때문에 성장관리정책은 환경보존과 형평성간의 개발갈등을 야기한다.

우리나라에서 가장 일반적으로 이용되는 성장관리정책의 하나인 그린벨트 정책도 다음 2가지 갈등과 관련이 있다. 즉 개발제한구역내의 토지이용을 규제함으로써 환경적 유용성이 큰 반면 토지공급이 줄어들고 이로인해 토지비용이 상승하여 경제성장을 둔화시키는 효과를 가져와 자원갈등을 발생시킨다. 동시에 환경보전이 개발제한구역내 지역주민의 재산권을 제약함으로써 개발제한구역내 주민의 경제적 기회를 박탈하는 개발갈등을 야기한다.

#### 4) 성장관리정책 추진주체간의 갈등구조 및 조정

##### (1) 미국의 성장관리정책

우리나라 도시성장관리정책의 추진 주체는 시·군 등의 지방자치단체, 광역자치단체, 그리고 국가로 대별할 수 있으며 미국의 경우 주정부, 광역도시권 협의체, 그리고 지방정부로 구별할 수 있다. 성장관리정책 추진 주체간의 갈등은 크게 성장관리정책을 채택한 지방정부와 채택하



지 않은 지방정부간의 갈등과 광역자치단체와 지방정부간의 갈등으로 구분할 수 있다. 지방정부간의 갈등은 성장억제정책을 채택한 지방정부로부터 성장압력이 주변지역으로 이동함에 따라 발생하게 된다. 또한 광역자치단체와 지방정부간의 갈등은 광역자치단체가 원하는 성장관리정책과 지방정부에서 제안하는 성장관리정책이 상이할 때 발생한다.

Gale (1992)은 미국에서 성장관리정책을 채택하고 있는 8개 주에 대한 비교연구에서 성장관리정책을 입안하고 정책의 일관성을 확보하는데 있어서 주정부의 역할을 분석하였다. 그는 8개 주를 대상으로 성장관리정책입안의 주체, 지방정부가 주정부에 성장관리계획을 제출하는 것을 의무화하였는가 혹은 선택사항(자발적 제출)으로 하였는가, 성장관리계획에 관한 심사주체 및 평가방법, 성장관리계획의 일관성 유지를 위하여 어느 정도 강력한 의지가 있는지의 여부, 그리고 주정부에서 제시하는 사항들을 지키지 못할 경우 처벌의 정도 등을 분석하였다. 표 4는 그가 분석한 8개 주의 성장관리정책에 대한 비교결과를 보여주고 있다. 성장관리정책의 입안주체를 보면 시군의 지방자치단체, 지방자치단체가 통합된 지역통합체, 그리고 주정부가 개별적 혹은 공동으로 입안하는 것으로 나타났다. 계획입안 및 제출을 의무화하였는가 혹은 자발적으로 제출하도록 하였는가에 대한 조사 결과를 보면 Vermont나 Georgia를 제외한 대부분의 지역에서 의무적으로 해당 지역의 성장관리계획을 주정부 혹은 지역통합체에 제출하도록 강제하고 있다는 것을 알 수 있다. 제출된 성장관리정책을 심사하는 주체는 주정부만 하는 경우, 주정부와

지역통합체가 같이 하는 경우, 그리고 주정부와 군(county)이 하는 경우 등 주마다 다른 특징을 갖는 것으로 나타났다. 성장관리정책의 심사방법에 관한 비교에서는 심사주체가 통과여부를 결정하도록 하는 경우와 통과여부와는 관계없이 심사결과 및 건의사항을 통보하는 경우가 있다는 것을 알 수 있다.

대부분의 주에서 개별 지방정부의 성장관리정책간의 상충성이 발생하지 않도록 지방정부에 요구하고 있다. 즉 계획입안 단계에서 주변 지방정부와 성장관리계획에 관한 충분한 협의를 하도록 권장하고 있고 주정부 혹은 지역통합체에서 이 문제를 다루는 조직을 따로 만들어 지속적으로 감독하고 있다. 메인주에서는 2개 혹은 그이상의 지방정부가 공유하는 자원(수자원 등)이나 시설물(공항이나 대형 상업시설 등)에 대해서는 공동관리계획을 제출하도록 권장하고 있다.

지방자치단체들간의 성장관리정책 상충성이 협상단계에서 해소되지 않는 경우 대부분의 주 정부에서 주 종합계획 상고심(State Comprehensive Plan Appeal Board)을 설치하고 지방자치단체들간의 계획상충성문제를 최종 결정한다. 버몬트에서는 지역통합체 계획위원회(regional Planning Commission)가 지방정부의 계획을 수용할 수 없는 경우 지역통합체 대표자, 주정부 관리, 그리고 시민대표로 구성된 위원회에서 이를 심사하고 통과여부를 결정하도록 되어 있다.

성장관리정책의 성패를 결정하는데 중요한 요소중의 하나가 주 정부의 역할이다. 즉 주정부에서 제시하는 성장관리정책수립 및 집행에 관한 절차를 따르는 지방정부에 대해서는 인센티브를 제공하고

있으며 성장관리정책에 참여하지 않거나 주 정부에서 제시하는 요구사항을 수용하지 않는 지방정부에 대하여 강력한 규제 대책을 가지고 있어야 성장관리정책을 효과적으로 추진할 수 있다. 주 정부가 주도하는 성장관리정책에 동참하는 지방정부에 대해서는 계획입안 과정에서 기술적 및 재정적 지원을 하고 있으며 성장관리계획 집행단계에서 재정적 지원을 하고 있는 것으로 나타났다. 성장관리계획수립 과정에서 가장 중요한 인센티브는 기술적 지원이다. 성장관리정책을 채택하는 대부분의 주정부에서는 성장관리계획의 전문가를 확보하고 있으며 기술지원을 원하는

지방정부에 도움을 주고 있다. 또한 성장관리정책의 수립과정에서 발생하는 연구용역비, 지역주민이 참여하는 공청회 개최비용 등을 주 정부에서 지원하고 있다.

주 정부에서 원하는 성장관리정책에 동참하지 않는 지방정부에 대해서는 여러 가지 형태의 제재를 부가하고 있다. 메인이나 조지아 주 등의 경우 성장관리정책에 동참하지 않는 지방정부에 대해서는 연방정부가 재정지원하는 지역개발프로그램에 참여할 수 없도록 하여 재정적인 불이익을 받도록 하고 있다. 또한 지방정부가 가지고 있는 개발부담금 부과권을 박탈하는 경우도 있다. 플로리다와 로드

표 4. 미국 8개주 성장관리정책 비교

주이름	성장관리계획 준비 주체	성장관리계획 준비의 강제성	성장관리계획의 심의주체	심사여부	일관성 확보를 위한 수정 요구 정도	강제력 정도
오레곤	시군	의무	주	통과 (approval)	강함	강함
플로리다	주, 지역통합체, 시군	의무	주 및 지역통합체	통과	강함	강함
메인	시군	의무	주 및 지역통합체	통과 혹은 심사후 지적 (comment)	중간 (moderate)	강함
버몬트	지역통합체, 시군	지역통합체: 의무 시군: 선택 (자발적)	지역통합체	심사후 지적	중간	중간
로드 아일랜드	주, 시군	의무	주	통과	강함	강함
조지아	주, 지역통합체, 시군	지역통합체: 의무 시군: 선택 (자발적)	지역통합체	심사후 지적	중간	중간
워싱턴	시군	의무 및 선택이 혼재	주와 군 (County)	주: 심사후 지적 군: 협상	중간	중간
뉴저지	주, 시군	선택	주와 군	상호 합의 (cross acceptance)	중간	중간

아일랜드는 성장관리정책에 동참하지 않는 지방정부의 성장관리계획을 주정부가 수립하여 집행할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 강력한 제재는 많은 지방정부로 하여금 성장관리정책에 동참하도록 하고 있다.

Gale (1992)은 8개 주의 성장관리정책을 비교 분석한 후 4가지 성장관리정책의 입안 및 추진상에 다음과 같은 4가지 모형을 제시하였다.

○ 주정부 주도형 : 지방정부로 하여금 성장관리계획의 수립 및 제출 의무화, 성장관리정책에 동참하지 않는 지방정부에 대해서는 강한 제재 (오레곤, 플로리다, 메인, 로드 아일랜드)

○ 지역통합체-지방정부 협조형 : 주정부 주도형보다는 주정부의 역할이 미약, 지역통합체와 지방정부간의 조정으로 성장관리계획을 수립하고 집행 (버몬트, 조지아)

○ 주정부-지방정부 협상형 : 주정부가 계획수립의 주도권을 갖지만 주계획위원회에서 계획이 완료된 후 주정부, 군정부, 지방정부간의 상호 심의와 합의를 도출하는 과정을 거친다 (뉴 저지)

○ 절충형 : 주정부 주도형에서와 같이 성장관리계획의 수립 및 제출을 의무화하지만 그 대상을 급격히 성장하는 지방정부로 한정하고 있음. 성장관리계획에서의 상충성문제를 군정부가 주도적인 역할을 하도록 함 (워싱턴).

이상과 같이 미국의 성장관리정책은 지역의 특성에 맞게 다양한 모형이 개발되어 시행되고 있다.

## (2) 미국 성장관리정책의 경험이 우리에게 주는 교훈

수도권 정비계획은 수도권의 과도한 성장을 억제하기 위해서 시행되는 우리나라 성장관리정책의 전형이다. 우리나라 수도권 성장관리정책과 미국 성장관리정책과의 차이는 우리나라의 경우 국토전체의 균형발전을 위하여 중앙정부가 입안하고 집행하는 top-down정책인 반면 미국 성장관리정책은 주민 투표 등의 주민발의에 의해 지방정부가 입안하고 주정부 혹은 지역통합체가 감독하는 bottom-up정책이라는 것이다. 따라서 미국의 성장관리정책의 경험을 당장 우리나라에 적용하기에는 한계가 있지만 지역문제를 지역주민이 해결하는 지방자치체도가 뿌리내리는 2천년대에는 미국의 성장관리정책에 관한 경험이 우리나라 지역문제를 푸는데 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 예상된다.

미국 성장관리정책이 우리에게 주는 교훈은 크게 4가지로 요약할 수 있다. 첫째는 성장관리정책이 철저히 지역 주민의 손에 의해서 만들어진다는 것이다. 많은 성장억제정책인 경우 주민투표로 결정되며 주민이 원하는 방향으로 지역의 성장의 방향이 결정된다는 사실은 아직까지도 지역주민의 의사와는 반하는 상하향식 정책입안 및 결정구조를 가지고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 둘째, 성장관리정책을 입안하는 단계에서부터 집행하는 단계까지 지방정부간 혹은 주정부와 지방정부간의 협조체계가 제도화되어 있다는 사실이다. 이러한 협조체계를 통하여 지방정부간의 갈등을 최소화하는 동시에 주 정부에서 제안하는 성장관리방안을 최대한 수렴하는 성장관리정

책의 수립이 가능하게 된다. 셋째, 주 정부에서 제안하는 성장관리정책에 동참하는 지방정부에게는 기술적 및 재정적 인센티브를, 동참하지 않는 지방정부에 대해서는 강력한 제재조치를 취하는 내용을 제도화하고 있어 지방정부로 하여금 성장관리정책의 수립 및 집행을 의무화하고 있다. 넷째, 각 지방정부간 성장관리정책의 상충성이 발생할 때 광역지역계획 전문가, 주 정부 공무원, 그리고 시민대표로 구성된 상고심의기관의 조정을 통하여 문제를 해결한다는 것이다.

### 3. 결론

본 연구는 도시성장관리정책의 쟁점을 크게 가치목표간의 상충성과 추진주체간의 상충성문제로 구분하고 이러한 갈등구조를 해소하기 위한 방안이 무엇인가를 고찰해 보았다. 아직까지 우리나라에서는 지방정부에서 수립하고 집행하는 성장관리정책에 대한 경험이 없기 때문에 미국의 경험을 중심으로 분석하고 미국의 성장관리정책에 대한 경험이 우리나라 성장관리정책에 주는 교훈을 모색하였다.

본 연구에서 논의한 내용을 요약하면 1) 성장관리정책의 집행은 다른 토지이용 규제와 마찬가지로 경제성장, 형평성, 그리고 환경보존이라는 3가지 목표가치간의 상충성이 발생하며 이러한 상충성으로 인해 재산갈등, 자원갈등, 개발갈등 등의 갈등이 야기된다, 2) 또한 성장관리정책 시행주체간의 갈등문제를 해소하기 위해서는 첫째, 성장관리정책의 수립 및 집행이 주민의 손에 의해서 결정되도록하는 하상향식 의사결정구조가 정착되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 지금 시행중인 지

방자치제도가 하루 빨리 정착되도록 정부는 모든 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이러한 하상향식 의사결정구조는 성숙한 지방자치제도하에서 가능한 제도이기 때문이다. 둘째, 중앙정부 및 광역자치단체의 역할을 성장관리정책을 수립하는 주체로서가 아니라 지방정부가 결정한 성장관리정책을 조정하고 갈등을 중재하는 중재자로서의 역할전환이 필요하다는 것이다. 미국에서 시행하고 있는 성장관리정책수립과정에서의 인센티브제도나 성장관리정책을 시행하지 않는 지방정부에 대한 강력한 제재조치를 장 조화시켜 지방정부와 광역자치단체간의 갈등을 해소하는 방안은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 또한 성장관리정책 목표가치간의 상충성을 해소하기 위한 계획가의 역할은 이익집단간의 갈등을 중재하는 중재자로서의 역할과 성장관리정책의 효과를 극대화할 수 있는 반면에 갈등을 최소화할 수 있는 전략개발자로서의 역할을 담당해야한다.

### 주

- 1) 하성규, 김재익, 전명진, 문태훈 (1997)의 논문에서 일부 내용을 발췌하여 재정리 하였음

### 참고문헌

- 이해중, 1996, 『수도권 성장관리정책에 관한 연구』, 서울시립대 박사학위논문.
- 하성규, 김재익, 전명진, 문태훈, 1997, 「21세기를 대비한 지속가능한 지역개발전략연구」, 『지방자치학회』, 9(2), 131-154
- Campbell, Scott, 1996., "Green cities, growing Cities, just cities?: urban planning and the contradictions of sustainable development," *Journal of American Planning Association*

- 62(4) 296-312.
- Downs, A., 1992, "Regulatory barriers to affordable housing," *Journal of American Planning Association* 58(4), 419-422.
- Gale, D., 1992, Eight state-sponsored growth management programs: a comparative analysis, *Journal of American Planning Association* 58(4) 425-439.
- Godschalk, D. R., 1992 "In defense of growth management," *Journal of American Planning Association* 58(4), 422-424.
- Glickfeld, M., Levine N., 1991, *Growth Control: Regional Problems-Local Responses*, Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Landis, J. D., 1992 "Do Growth Controls Work? A New Assessment," *Journal of American Planning Association* 58(4), 489-508.
- Landis, J. D. Kroll C., 1989, "The Southern California Growth War," in *California Policy Choices* 5, edited by Kirlin and Winkler, Sacramento: University of Southern California Press.
- Richardson, H. W., Gordon P., Myung-jin Jun, and Moon Kim, 1993, "Pride and prejudice: the economic and racial impacts of growth control in Pasadena," *Environment and Planning A*, 25, pp. 987-1002.

contradictions among different level of governments (local, province, nation).

As mentioned by Campbell (1996), there are three types of conflicts in objective values (efficiency, equity, and environment protection): property contradiction between economic growth and equity, resource conflict between efficiency and environment protection, and development conflict between equity and environment protection in urban growth management policies. In implementing urban growth management three types of conflicts in goal value should be taken into consideration.

Contradictions among local governments, province, and central government are also found in implementing growth management policies. The lessons from the United States are as follow: 1) growth management plans are initiated by the local government and during the planning process adjacent local governments review a local government's growth management plans and give inputs for the plan, 2) local government and State work together for growth management planning and specially, the State provides technical and financial assistance to local government., and 3) the State plays leading roles in local government's planning and implementing of growth management policies with carrot and stick policy.

## ABSTRACT

### Conflict Structure of Urban Growth Management Policies and Conflict Mitigation Alternatives : Lessons from the United States' Experience

Myung-Jin Jun  
 Chung-Ang University  
 Seung-Hee Park  
 Chung-Ang University

This study aims at drawing implications for Korea's urban growth management policies from U.S.A's experience on this issue. This study analyzes two types of contradictions in planning and implementing urban growth management policies: 1) value conflicts in goal setting and 2)