

# 스마트성장 프로그램과 농촌개발에 주는 시사점

김 정 태

(kimjungtae@paran.com)

한국농어촌공사 농어촌개발처

## ■ 머리말

스마트성장은 도시성장관리 프로그램이다. 1996년 미국 환경청의 도시 및 경제개발부가 스프롤(Sprawl) 문제해결을 위한 세미나에서 도출된 개념이다. 아직은 과학적인 이론적 토대가 부족하며, 관련연구도 개념과 개발원리를 정립하고 있는 실정이다. 2000년대 초반에 우리나라에 소개되었으나, 현재까지 큰 주목을 받지 못하고 있는 것 같다.

미국의 도시성장경험과 정서적 규범이 혼합되어 있는 이 프로그램은 계획전문가뿐만 아니라 공공부문 정책입안자, 부동산개발업자, 환경보호주의자들에게 환영받고 있으며, 미국에서 가장 이론적으로 진보된 도시성장관리기법으로 평가받고 있다. 이전의 도시성장관리는 주로 스프롤(Sprawl) 확장에 대응하여 이곳에 대한 규제중심의 체계적 관리가 초점이었다면, 스마트성장은 스프롤을 방지하는 방법으로 도심지의 '재생'에 초점을 두고, 지역사회 커뮤니티 형성과 이들에 의한 자율적이고, 건전한 참여로

추진하려 한다.

미국의 오랜 민주주의 경험, 높은 국민소득과 넓은 국토 등 제반환경은 우리와 다르지만, 지속가능성에 바탕을 두고, 주민참여에 의한 다양한 상향식 계획으로 국가가 지향하고자 하는 국토개발전략으로 통합해 가는 지혜를 엿볼 수 있다. 또한 도시에만 국한되는 것이 아니라 농촌에 적용할 수 있는 지역개발이념이다<sup>1)</sup>.

현재 우리농촌의 지역개발환경은 포괄보조금제 도입과 기초생활권 계획수립이라는 새로운 환경에 직면해 있다. 주민, 지자체 등 지역 내 이해관계자로 구성된 거버넌스를 중심으로 기초생활권 계획을 수립해야 한다. 또한 기초생활권-광역경제권-국가로 이어지는 위계가 다른 계획들이 부합되어야 하며, 서로 다른 권한의 조정과 협력을 통해 추진되어야 한다.

이 글이 스마트 성장에 주목하는 이유는 스마트성장의 요체가 바로 주민참여에 바탕을 둔 커뮤니티이고, 상위정부가 지향하는 목표에 지역 커뮤니티

1) <http://www.smartgrowthamerica.org/what-is-smart-growth>

계획이 상호조화를 이루면서 추진되는 상황이 우리와 비슷하며, 스마트성장을 추진하고 있는 미국 내 커뮤니티의 계획내용과 추진기법이 우리 농촌현실에 적용해볼 만한 것들이 많기 때문이다.

## ■ 스마트성장의 개념과 정의

경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선. 최근 이 세 단어만큼 사회에서 흔하게 사용되는 단어도 없을 것이다. 거의 모든 공문서와 연구에 빠지지 않고 등장한다. 경제학자, 공공정책가, 계획가들에게 이 세 단어는 반드시 달성해야 할 목표지만, 동시에 획득할 수 없는 것으로 생각되어 왔다. 도시성장에 따른 스프롤의 확장은 교외지역의 개발을 필요로 한다. 새로운 거주지는 오픈스페이스를 훼손시키고, 이곳과 도시중심지를 잇는 도로, 대중교통 수단의 확충이 필요하며, 도시로의 출퇴근은 에너지사용을 가속화 시킨다. 반대로 도시내부는 기존 기반시설의 유희화와 함께 유지관리를 위한 세수 부족으로 쇠퇴가 지속된다. 전 지구적인 화두인 지속가능성을 심각히 저해하고 있는 현실이다.

스마트성장은 바로 앞서 말한 세 목표인 경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선을 동시에 추진하기 위해 도시성장을 계획적으로 수용, 유도하기 위한 도시성장관리 방식이다. 기성시가지의 효율성제고, 대중교통 및 보행환경개선, 녹지공간보존, 주거선택의 다양성 등을 실현함으로써, 도시내부의 토지이용도를 주민과 함께 증가시키는 일련의 '재생과정'을 통해 지속가능성을 확보한다. 토지이용도를 증가시키기 위해 고밀도개발을 선호하며, 보행과 자전거 등의 교통수단을 선호한다. 영국과 유럽에서 논의되고 있는 압축도시(Compact City), 도시강화(Urban

Intensification)와 유사한 개념이며, 미국 내 신도시계획가들이 주장하는 뉴어바니즘(New Urbanism)과도 비슷하다.

즉 스마트성장은 압축도시 형태의 도심지 재개발을 통해 도시내부 토지의 이용도의 제고로 시민들에게는 교통, 주거선택 등의 다양성을 확보하며, 이해관계자의 상호이해와 협력을 바탕으로 추구하고자 하는 가치가 반영되어 지역 내 개발방향을 설정하는 의사결정 과정이라고 할 수 있다.

## ■ 스마트성장의 원리

스마트성장을 추진하기 위한 원리로 스마트성장 네트워크(Smart Growth Network)는 10개를 제시하고 있다. 미국도시계획협회(American Planning Association)는 13개<sup>2)</sup>를 제시하는 등 단체에 따라 다른 원리를 제시하고 있기도 하지만, 스마트성장의 개념을 충실히 수행하기 위한 것으로 그 내용은 서로 비슷하다. 본고에서는 스마트성장을 주도하고 있는 미국 환경청(The United States Environmental Protection Agency)이 공식적인 파트너로 참여하고 있는 스마트성장 네트워크가 제시한 원리를 제시한다.

주요 원리는 공간계획원리와 계획원리 실천을 위한 추진과제 마련을 위해 주민참여에 대한 것이다. 공간계획원리는 주로 도시내부에 거주하고 있는 주민의 주거공간의 쾌적함과 다양성을 확보하기 위한 개발원칙들로 이러한 원칙들은 주민들에게 직접적인 편익으로 돌아간다는 점에서 주민참여를 유도하는 수단인 동시에, 지역실정에 따라 "무엇을 어떻게 개발할 것인가"에 대한 실행과제 설정을 위한 지침을

2) <http://www.planning.org/policy/guides/adopted/smartgrowth.htm>

표 1. 스마트성장의 주요원리<sup>3)</sup>

원리와 주요내용

1. 토지용도의 복합화

일상생활에 필요한 상업, 업무시설을 주거지역 근처에 배치하는 방식은 도보나 자전거를 통한 접근성을 향상시키며, 도시내부의 활력을 높이고 범죄예방에도 기여

2. 고밀 근린설계방식의 활용

도시내부 토지이용의 활용도를 높여 오픈스페이스 보전을 도모하고, 버스, 전철 등 대중교통수단의 도입을 실현할 수 있는 기반구축

3. 주거기회 및 선택의 제공

사회계층의 다양화 추세를 감안하여 기반시설이 갖추어진 기성시가지를 대상으로 다양한 소득 및 연령계층을 배려한 주거유형 제공

4. 걷기 편리한 커뮤니티의 조성

사회적 약자에 대한 접근성을 높이고 주민들의 사회적 교류를 높이며 주민건강을 개선

5. 강한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티의 조성

커뮤니티의 역사, 문화, 경제, 지리적 특성을 표현할 수 있는 공간으로 조성하여 주민들에게는 자부심을 느끼게 하고 방문객들에게는 깊은 인상을 남김

6. 오픈스페이스, 농지, 양호한 자연경관, 환경적으로 중요한 지역의 보전

야생동식물의 서식처 보존, 수질보존, 도시확산의 방지로 주민들의 삶의 질 개선

7. 기존 커뮤니티에 대한 개발 및 관리기능 강화

세수의 낭비방지, 직주근접 실현, 기존 도시용 토지 및 기반시설의 활용, 교외녹지공간에 대한 개발압력 완화, 농지 및 오픈스페이스의 보존

8. 교통수단 선택의 다양성 제공

토지이용과 교통 간의 연계뿐만 아니라 보행, 자전거, 전철 버스 등 다양한 교통수단을 이용할 수 있게 하고 교통수단 간에도 연계성 강화

9. 예측가능하고 공정하며 비효율적인 방식으로 개발을 결정

민간부문의 투자와 적극적인 참여유도를 위해 공공부문의 승인절차나 의사결정과정의 신속, 공정하게 이루어지도록 하며 성장유도지역의 경제활동에 대해 적절한 인센티브 제공

10. 개발결정과정에서 커뮤니티와 다양한 이해당사자 간의 협력을 촉진

다양한 이해당사자들을 계획초기부터 지속적으로 참여시켜 협력적 분위기에서 해결책을 모색

제공한다. 주민참여와 관련되는 부분은 지자체와 주민이 어떠한 방식으로 서로를 이해하고, 의사결정을 조율해 갈 것인가에 대한 방법을 제시한다.

SGN은 이 원리들을 실천할 수 있는 정책수단 100가지를 제시하였다(별첨 1. 참조<sup>4)</sup>). 이 실천수단들은 농촌계획을 수립하기 위해 주민을 중심으로

3) <http://www.smartgrowth.org/why.php>

4) <http://www.smartgrowth.org/pdf/gettosg.pdf>

‘거버넌스를 어떻게 운영할 것인지, 계획대상은 무엇이고, 어떻게 개발해야 하는 것’에 대한 단초를 제공한다.

### ■ 스마트성장 운영형태

2002년 기준으로 스마트성장 프로그램은 33개 주에서 시도되고 있다. 현재는 미국 환경청에서 스마트성장 개념을 도입하고 적용하는 우수지역에 대한 정부대상<sup>5)</sup>을 2002년부터 시행하는 등 스마트성장을 확산시키기 위해 노력하고 있다. 이를 토대로 볼 때, 스마트성장을 받아들여 추진하고 있는 지역은 더욱 확대되었을 것으로 보인다.

표 2를 보면, 이미 12개 주에서는 주 전체를 대상으로 스마트성장을 원칙으로 종합계획을 수립하고 있고, 지방단위의 계획요건을 강화하기 위해 추가적 개정을 추진하거나 개선을 위해 입법개정을 추진하고

있다. 이 중 워싱턴 주는 성장관리법(Growth Management Act)을 통해 도시기본계획의 내용항목으로 마을계획(Neighborhood Plan Elements)을 규정하고 있다. 이에 따라 각 도시의 도시기본계획에서 부문계획으로 다루고 있을 뿐 아니라 시애틀 시 등은 이에 덧붙여 마을단위의 계획을 수립·운영하고 있다(박경현, 2006).

즉, 마을에서 주정부에 이르는 일련의 상향식계획이 ‘지속가능성’에 바탕을 둔 스마트성장을 기초로 통합하여 이루어지고 있는 것이다. 국가가 지향하고자 하는 국토개발방향에 따라 하위지역에 구체적인 계획을 하향식으로 전달하는 것이 아니라, 국가는 지향점을 제공하고 각 지역과 커뮤니티들은 그 지향점에 부합하는 구체적인 실행계획을 수립하고 상위계획으로 연결되도록 하는 이러한 일련의 과정이다.

표 2. 미국 주(State) 단위의 성장관리계획 도입형태

변화 유형	해당 주(33)
주 전체를 대상으로 종합계획을 개정하고 있는 주	델라웨어, 플로리다, 조지아, 메릴랜드, 뉴저지, 오리건, 펜실베니아, 로드아일랜드, 테네시, 버몬트, 워싱턴, 위스콘신(12)
지방(Local)단위의 계획요건을 강화하기 위해 주 전체의 추가적 개정을 추진하거나 이미 채택된 지역 또는 지방단위의 계획을 개선하기 위해 주의 입법 개정을 추진	애리조나, 캘리포니아, 하와이, 메인, 네바다, 뉴햄프셔, 뉴욕, 텍사스, 유타, 버지니아(10)
스마트성장을 도입하기 위해 최초로 주 전체의 계획과 관련된 법률개정을 추진 중인 주	아칸소, 콜로라도, 코네티컷, 아이다호, 일리노이, 아이오아, 미네소타, 미시시피, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나(11)

자료 : APA. 2002. Planning for Smart Growth: 2002 State of the States  
이왕건. 2006. 국토브리핑 자료 p.3 자료 재인용

5) <http://www.epa.gov/smartgrowth/awards.htm>



## ■ 작용사례

### ▶ 씨게이트(Segate) 사례<sup>6)</sup>

#### 가. 지역개관

씨게이트는 노스캐롤라인주에 속하는 지역으로 2000년 기준으로 인구는 4,590명이 거주하고 있다. 평균연령은 38세로 비교적 젊은 지역에 속한다. 전체면적은 41km<sup>2</sup>으로 호수가 전체면적의 13.84%를 차지하고 있다. 인종은 92.9%가 백인이고, 가구주 연평균소득은 5,0840 달러로 미국 내에서 경제수준이 높은 지역이나, 주민의 11.7%가 법적인 빈곤선에 못 미치고 있다.

#### 나. 계획수립절차

계획수립에는 주민, 이해관계자와 시청공무원이 함께 참여하여 수립하였다. 모든 계획요소들은 거주자와 실소유자의 의견에 바탕을 두었다. 과거 이와 유사한 주민협정이 있지는 않았지만, 주민들이 생각하는 지역사회의 바람직한 미래모습에 대한 일반적인 동의를 바탕으로 만들어졌다. 성공적인 추진을 위해 지역 내 주민모임(Neighborhood Association)을 하나로 통합하였다.

우선적으로 주민들의 의견을 바탕으로 향후 씨게이트가 어떠한 모습이 되어야 하는가를 검토하고 이를 바탕으로 지역의 미래모습을 담은 '비전선언문'을 완성하였다. 이를 토대로 지역사회의 어떠한 부분이 개선되고 바뀌어야 하는지에 대한 계획을 수립하였다. 일련의 과정을 살펴보면, 계획의 주요 요소는 주민회의를 통해 개발되었다. 첫 모임에서 참가자는 중요성에 따라 이슈를 순위화 하고, 지역 차원에서 각 이슈들의 강점, 문제, 기회, 위협을 확인

하였다. 두 번째 모임에서, 지역계획의 주요 요소로 다섯 가지 주제(교통 범죄, 안전, 법규시행 사회기반시설 환경자원보호 장소성)가 선정되었고, 주민들은 이 주제를 개선하기 위한 아이디어와 해결책을 브레인스토밍을 통해 도출하였다. 실천수단들의 추진단계는 그 계획이 추진되는 과정에서 필요한 실행수단을 나타낸다.

#### 비전 선언문(Vision Statement) 전문

공적인 지역사회가 되기 위해서는 지역사회가 되어야 할 바람직한 모습에 대해 주민이 비전을 가져야 한다. 계획과정의 피드백을 기초로 하여, 비전 선언문(Vision Statement)과 5개의 주제(Theme)가 개발되었다. 계획적인 개발을 안내하는 비전 선언문은 다음의 내용이다. 『씨게이트는 화합하고, 안전하고, 환경적으로 건강하고, 잘 설계되어 있는 지역이다. 이곳은 지역사회의 역사를 고취하고, 지역의 규모와 특성과 조화로운 개발을 지향하며, 지역사회 주민간의 상호교류와 자긍심을 고취시키는 환경을 조성함으로써 지역사회주민의 매일의 욕구를 충족한다.』

#### 다. 계획실천수단 (환경부분만을 제시)

환경적 쟁점사항은 이해당사자들이 가장 관심을 갖고 있는 분야이다. 특히 Bradley 셋강과 Bradley 셋강유역에 특별한 관심을 갖고 있으며, 수질과 폭우에 따른 대응방안을 마련하는 것을 포함한다. 이를 위해 쓰레기 처리문제, 녹지공간 보호와 확충, 하수도 누수 문제에 대한 개선계획을 수립하였다. 아래의 사항은 주민이 스스로 계획한 목표와 행동 단계이다.

- 목적: 수질의 향상과 유지, 공공녹지 기부, 주민에

6) <http://www.wilmingtonnc.gov/portals/0/documents/Development%20Services/Plans%20and%20Documents/Small%20Area%20Plans/Seagate%20Neighborhood%20Plan/Plan%20Elements.pdf>의 내용을 토대로 요약정리하여 제시하였음. 주민이 계획한 계획내용 중 '환경자원관리' 부분만을 제시하였음

의한 환경오염을 줄이는 것으로 씨게이트에 존 재하는 자연자원의 보전과 보존

- 목표 1: 씨게이트를 깨끗하고 녹지가 풍부한 곳 으로 유지(임의로 버리는 쓰레기를 줄이고, 환 경(조경)을 개선)

- 실천수단

1.1 불법쓰레기 투척보고 [이웃감시(Neighborhood-watch)나 불법투기방지 모니터 이용]

1.2 부적절하게 쌓아놓거나, 주민의 잘못된 쓰레 기 처리는 주민협의회를 이용하여 감시

1.3 쓰레기 모으는 날 이용한 쓰레기 카트는 당 일에 치우기

1.4 재활용 용품과 많은 양의 쓰레기는 시에서 제공하는 서비스를 이용하여 처리

1.5 시의 쓰레기 처리규범에 위반하는 행위신고

1.6 나뭇잎과 깎은 잔디는 퇴비화(플라스틱, 캔, 건축자재가 섞이지 않도록 함)하고, 나뭇잎과 쓰레기가 배수로에 들어가지 않도록 관리

1.7 거주자와 소유자가 참여하여 정기적으로 청 소하는 커뮤니티기반 프로그램 개발

1.8 시각적으로 보기 좋고, 주민을 위한 그늘조성 을 위한 나무심기

- 목표 2: Bradley 셋강 보호(수질악화를 최소화하 고, 남아있는 습지자원을 보호)

- 실천수단

2.1 장소 민감(Site-sensitive) 디자인 적용. 지표면 을 덮는 용품은 투과율이 최대한 높은 것을 이용. 폭우관리는 자연의 습지기능을 이용하 며, 나무를 보호. 대안적 교통이용을 최대화.

2.2 Bradley 셋강의 수질을 향상시키고, 모니터를 지속

2.3 Bradley 셋강주변을 따라 새로운 식생완충지 대를 조성하거나 복원

2.4 고밀도 주거지를 지원하고 자연지역 보전을 위해 교외지역을 클러스터화

2.5 물, 비료, 농약 사용을 최소화하고 인공적으 로 정원에 물을 주는 방법을 제거

2.6 가정과 산업의 물 소비와 관련하여 수질보호 측정 수단마련

2.7 개인 마당이라도 애완동물 쓰레기를 제거· 처리하여 빗물로 배수로에 흘러가는 것을 방지

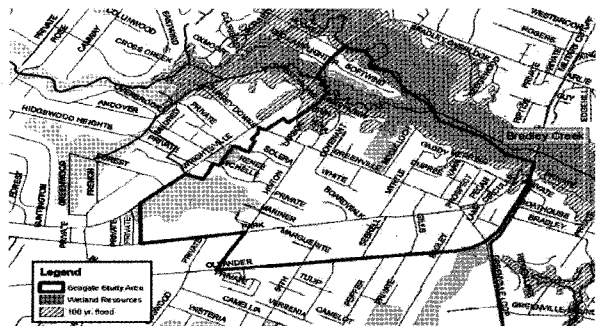
2.8 자발적인 수질관리 노력들이 잘 운영되기 위 해 정부당국과 협력하여 활동

▶ 버몬트(Vermont)의 공간계획<sup>7)</sup>

버몬트 지역은 스마트성장 원칙을 받아들여 개발을 위한 10가지 고려사항을 설정하였다. 이 원칙들은



이해당사자와 시청직원의 계획참여 모습



주민이 설정한 환경자원보호 계획지역

7) <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/smartgrowth/principles/> 버몬트지역의 계획수립 내용 중 원칙1과 원칙 2에 대한 내용만을 요약하여 정리

지역사회가 중심이 되어 커뮤니티의 미래에 대한 계획을 수립한 것으로, 공공부문과 지역사회 주민이 공동으로 계획을 수립하여, 지역계획과 개발에 신중히 적용하고 있다. 이 10가지 고려사항 중 공간 계획과 관련한 원칙 1과 원칙 3을 소개한다.

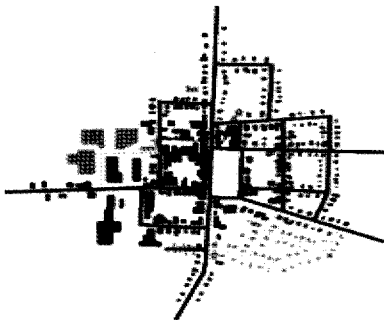
원칙 1. 농촌(Countryside)에 의해 단절된 도시 중심지와 작은 마을들의 역사적인 정착패턴을 유지하는 정도로 개발

### 선정사유

전통적인 정착패턴을 유지함으로써, 토지, 인프라 및 자원을 효율적으로 이용할 수 있다. 기존 중심지를 중점적으로 개발함으로써, 노후화된 지역에 대한 투자재원의 확보와 오픈스페이스의 단편화를 막을 수 있다.

### 수단

1. 성장과 새로운 개발에 적합한 지역의 경계지역 개발
2. 성장을 위해 지정된 영역 내 허용밀도를 증가
3. 브라운지역 내 재개발기회와 나대지에 대한 개발
4. 커뮤니티 특징이 충분히 반영된 매력적이고 보행자 친화적인 환경이 설계되었는지에 대한 확인



※ 밝은 곳은 기존 중심지에 새롭게 편입된 상업지역임

원칙 3. 현재 지역 내에서 이용할 수 있는 교통수단 옵션을 선택하고, 교통수단 옵션은 토지사용목적들과 일치하는 것을 확보

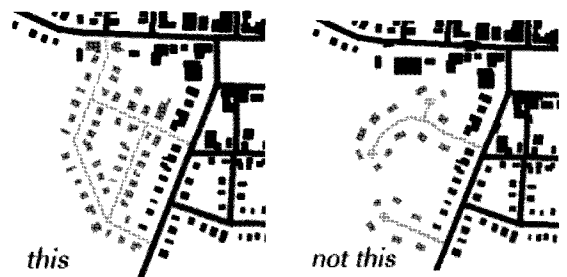
### 선정사유

2003년에 평균 미국가족들은 연간소득의 19.1%를 교통수단에 사용한다. 이 수치는 보건, 교육, 식보다도 높은 비율이다. 현재 버몬트 주민들은 새로운 자동차를 살 수 있는 여력이 없으며, 교통옵션을 제공하여 보행자와 자전거를 이용하는 사람들에게는 이익을 주도록 한다. 이러한 사항은 아래의 수단을 이용함으로써 수행될 수 있다.

### 수단

1. 막힌 새로운 골목길 보다 기존도로와 새로운 도로를 연결
2. 읍(Town)계획에 다양한 교통수단을 통합
3. 보행자 및 자전거 접근성을 향상시키기 위해 보도 및 자전거 도로를 확대
4. 1인 운전자를 줄이기 위한 공공교통수단 마련을 위해 가능한 고밀도 주거지역 형성

씨게이트와 버몬트 지역은 우리의 읍·면 규모 정도의 인구가 있는 곳으로 교외지역에 속해 있는 농촌(Town)지역이다. 이들 지역이 스마트성장을 위한 계획을 구상하고 실천하는 특징은 실제 거주하고 있는 주민뿐 아니라, 주택과 토지 등 실소유자가



참여하는 거버넌스를 구축하고 관련 공무원이 참여한 가운데 계획을 수립한다. 이러한 점은 소유자와 거주자가 바뀌더라도 계획추진을 위한 주민동의가 최대한 유지될 수 있도록 하며, 담당 공무원과 함께 계획을 수립하여, 지자체의 입장을 반영하여 실현 가능한 타당한 계획이 될 수 있도록 한다는 특징을 갖고 있다.

무엇보다 흥미로운 점은 계획 및 구상에 앞서 해당 지역의 바람직한 미래 모습을 공동으로 설정한다는 점이다. 이를 토대로 구체적인 실천수단을 담고 있는 계획들을 수립하고, 각각의 계획은 추진순위를 부여하고 있다. 이러한 방식은 구체적인 계획과 실천수단을 찾을 수 있게 함으로써, 지역사회 내에서

계획이 실제로 추진될 수 있는 가능성을 높여준다.

### ■ 작용사례

Downs(2005)은 스마트성장이 미국사회에서 실현되는데 갖는 문제점을 표 3과 같이 8개로 제시하고 있다. 대부분의 문제는 도시내부 토지이용 증가에 따른 도심지 토지소유자와 교외지역 주민 간에 발생하는 이익의 문제와 이로 인한 유권자 확보에 따른 문제들이다. 도시내부보다 교외지역에 거주하는 인구가 많은 미국사회에서 이들의 이익에 반하는 행위는 곧 투표로 이어지기 때문에 정치적 지지자를

표 3. 스마트성장의 8가지 문제점

문제	주요내용
개발편익과 비용의 재분배	교외지역의 농지소유자는 재산가치의 손실을 입게되고, 도시 내부의 토지소유자는 이익을 얻게 됨. 현재 스프롤체제에서 교외화의 진행으로 농지소유자가 이익을 보게됨.
지방정부 권한 약화	미국의 토지이용규제는 전통적으로 지방정부에 속하는 권한이나, 스마트성장을 위해서는 광역정부와 지역협의체의 역할이 강화되어야 함.
고밀도 개발에 대한 반감	미국 중산층은 교외지역의 단독주택을 선호하며, 교외지역 거주자들은 고밀도 개발에 따른 주택가격하락을 원치 않음. 이에 집값하락 요인인 고밀도 개발에 저항이 심함.
서민주택가격 상승	한정된 도심지 내 토지를 이용한 고밀도 개발로 도심지 내 주택가격은 상승하며, 도시 내부에서 살고 있는 서민들의 주택난과 비용을 증가시킬 수 있음.
교통혼잡의 저감실패	버스, 전철과 같은 대중교통을 확충해도 자가용 운전자는 이를 선호하여 대중교통이용이 늘지 않음.
개발업자의 손실증가	도심지를 개발하기 위해서는 환경영향평가, 종의보존, 역사적 유물보존 등에 대한 개발허가를 얻기 위해 교외의 나대지보다 높은 비용이 소요.
농지소유자 이익감소	도심지 토지이용자는 농지가격이 하락하고, 도시 기 개발지 토지소유자는 재산상의 상승을 가져와 교외지역 토지소유자의 저항을 가져옴.
지역계획의 역할증대	미국특유의 해체적 점증주의(Disjointed Incrementalism)에 따라 주정부, 지역협의 등 광역정부가 개입하여 지방정부의 개발과 토지이용정책에 영향을 미치는 것을 싫어함.



확보하는 것이 어려운 현실이다. 뿐만 아니라 도시 내부의 재개발과 주택공급으로 도시내부의 주택가격을 상승시킬 가능성을 안고 있어, 도시에 거주하는 빈곤층의 어려움을 가중시킬 수 있다는 점이다.

이러한 문제점들이 우리 농촌에는 어떻게 작용할 수 있을까? 우선 우리의 토지이용정책은 국가, 도와 같은 광역정부의 참여가 이미 제도화되어 있다. 상향식 체제로 극복해야 할 과제지만, 지역개발에 대한 하향식 경험에 익숙해 있어 제도를 적용하는데 저항은 크지 않을 것으로 보인다. 지역개발사업이 지역에 투영되는 과정에서 중앙정부는 큰 원칙을 제공할 뿐, 지역사회가 중심이 되어 계획을 수립하고, 실천한다는 점에서 상향식개발원칙에 근거한 기초생활권계획이 도모하고자 하는 본래의 취지와 어긋나지 않는다.

읍·면의 도심지의 고밀개발은 현재 농촌이 당면한 과소화 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 농촌에 거주하는 젊은 층은 오히려 아파트와 같은 집합식 건물을 선호하고 있을 뿐 아니라, 과소화된 농촌마을에 살고 있는 주민에게 재가보호서비스 등의 사회복지 등의 다양한 서비스를 제공하기 위해서는 읍·면 중심지에 대안적 주택공급이 필요한 실정이다. 과소화된 농촌마을을 유지시키기 위한 버스노선유지 등에 투입되는 예산을 절약할 수도 있을 것이다.

특히, 인구과소화로 읍·면 중심지가 쇠퇴하고 있는 실정에서 읍·면 중심지의 토지이용도의 제고가 주택가격을 상승시키는 요인이 크지 않다. 오히려 다양한 서비스를 집중적으로 제공할 수 있는 기회를 만드는 계기가 될 수 있을 것이다.

## ■ 시사점 및 향후전망

스마트성장 프로그램은 우리나라 농촌에 접목해

볼 수 있는 제도적 함의를 준다. 2008년 10월에 발표한 '3차원 국토개발전략'을 실현하기 위해 기초생활권, 광역경제권으로 이어지는 계획과정은 국가가 지향하는 큰 틀 속에서 지향점을 제시하고, 이를 토대로 각 지역의 상향식 개발을 토대로 하는 이러한 전략은 스마트성장의 개발전략과 일맥상통하다.

스마트성장을 추진하는 미국 농촌의 지역사회가 계획을 수립하고, 실천계획을 마련하는 과정은 포괄보조금제 시행과 기초생활권 계획수립이 필요한 가운데 농촌주민이 "무엇을 어떻게 바꾸어 가야 하는가"에 대한 단초를 제공한다.

이를 위해선 몇 가지가 개선되어야 한다. 먼저 농촌 및 도시주민과 이해관계자들이 참여한 가운데 "농촌을 포함한 우리에게 적합한 스마트 성장은 무엇인가"에 대한 합의가 도출되어야 한다. 이 합의에 근거하여 지역적 여건을 반영한 커뮤니티 성장전략이 수립되어야 한다. 둘째, 이를 토대로 우리나라 현실에 맞는 스마트성장 전략에 대한 원칙과 구체적인 실현수단을 풍부하게 제시해야 한다. 미국은 공공부문과 비정부기구, 민간부문이 공동으로 스마트성장을 추진하기 위한 기본원리와 추진정책 100가지를 제시하여, 주민이 계획을 수립하고 추진할 수 있는 방법을 구체적으로 제시함으로써, 지역주민들이 지역사회 개선을 위해 '무엇을 어떻게 개선해야 하는가'를 돕고 있다.

스마트성장이 우리 농촌개발을 위한 완벽한 대안은 될 수는 없을 것이다. 그러나 커뮤니티 중심의 지역개발을 위한 이들의 경험은 현재 우리 농촌에서 지역중심의 상향식 개발을 정착시키기 위한 계획수립 과정과 실천수단에 대한 시사점을 주고 있으며, 우리의 경험과 현실에 맞춘 적용을 위한 노력이 함께 할 때, 우리 농촌을 위한 밑거름이 될 수 있을 것이다.

별첨 1. 정책 5단 100가지

기본원리	실천수단
토지용도간 혼합	직주근접을 실현하기 위해 주 정부의 기금을 통한 인센티브 제공
	현재의 개발관련 법률과 공존할 수 있는 스마트 성장법률을 채택
	복합용도의 커뮤니티와 건물의 개발을 촉진하기 위한 혁신적 조닝수단 이용
	복합용도 부동산에 대한 금융권의 차별적 대우 철폐
	용도가 아닌 건물유형에 근거한 용도지역 개념 도입
	개발업자가 시장의 수요변화에 융통성 있게 대처할 수 있도록 복합적 용도의 조닝채택
	쇠퇴하는 쇼핑몰과 사외곽의 상업가로를 복합용도 개발로 전환
	커뮤니티의 특성을 감안한 복합용도 개발의 성공사례 제시
	단일용도의 상업지 개발을 도보로 접근가능한 복합용도의 커뮤니티로 변화시킬 수 있는 기회제공
	직주근접 및 직주균형을 실현하는 커뮤니티에 대한 보상
고밀건축설계의 이점활용	시민과 공무원들이 갖고 있는 고밀도개발에 대한 부정적 이미지는 주민공청회 등의 교육기회를 통해 해소
	컴팩트하게 개발된 장소에서 오픈스페이스로의 용이한 접근성을 보장
	상업용지 전면에 설치된 대규모 노상주차공간의 축소
	가로경관과 보행환경을 개선하기 위해 가로폭원과 건물규모간 연계성 강화
	주 정부는 지방자치단체가 채택할 수 있는 건물설계기준 및 법령의 제정
	개발업자가 연상면적을 증가시킬 수 있도록 밀도보너스제를 시행
	고밀개발을 통해 축소될 필지면적에 대해서는 주택 및 정원설계과정에서 프라이버시 보장
	고밀 건축물이 바람직한 설계기준을 확보할 수 있도록 심의위원회 운영
	지방자치단체가 고밀개발을 유도할 수 있도록 인센티브 제공
고밀개발을 장려하기 위한 지역계획 지원	
주거기회 및 선택의 다양성 제공	신규주택 개발시 저소득계층의 주택을 일정부분 의무적으로 포함하는 지역지구제 제정
	비영리법인 커뮤니티로 토지신탁에 대한 지원을 통해 주택구매자들이 선택할 수 있는 폭 확대
	주거유형의 다양화를 허용할 수 있도록 지역지구제 및 건축법 개정
	비도시지역에 저렴한 조립식주택을 건설하기 위한 계획 및 지역지구제 도입
	다양한 주택소유 형태가 가능하도록 공동주택 건설업자 및 비영리단체 교육강화
	주택용자과정에서 대중교통의 접근이 양호한 지역에 대해 인센티브 제공 공지 및 치된 건물에 대한 확인작업 및 처분프로그램의 실행

기본원리	실천수단
주거기회 및 선택의 다양성 제공	기존 건축물의 수선을 규정하는 건축특별법의 채택
	광역도시권 차원에서 저렴한 저소득주택을 고르게 분포
	연방정부의 주택 및 커뮤니티 개발 보조금의 배분과정에서 스마트성장을 촉진하는 프로젝트 및 프로그램에 대한 우선권 부여
보행에 편리한 커뮤니티 건설	현재의 가로 및 보도를 보행에 편리한 구조로 개선하는 커뮤니티에 대해 보조금 및 재정적 지원
	직장 밀집지나 대중교통시설과 인접한 지역에 중요서비스 기능을 집중
	상업지역들을 보행에 편리한 공간으로 만들 수 있는 건축물 설계
	보도에 대한 설계기준 채택
	주거지역을 통과하는 차량의 속도가 높은 지역에 대한 교통진정기법 적용
	현재 및 미래의 보도에 대한 미관정비 및 유지
	장애인들에게 보도, 가로, 공원 등의 공공서비스 및 민간서비스 시설에 대한 접근성 제고
	수로, 산책로, 주차공간, 녹도의 유기적 연결
강한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티 조성	근린에 있는 학교를 보전하고 기존 커뮤니티 내에 새로운 학교를 건설하기 위해 주의 기금활용 프로세스와 학교설치 기준을 변경
	역사적 또는 건축학적으로 중요한 건물의 재활용을 위한 주의 세금공제
	커뮤니티 전반에 대한 식재 및 신개발시 기존 수목의 보호
	활기 있고 안전한 오픈스페이스 조성
	보행로에 대한 서비스를 제공하기 위해 노점상 및 가판을 허용하는 면허규정의 단순화 및 신속한 행정처리
	특정지역에 대한 집중적 투자를 위해 특별 개선지구의 지정
	시각적 장치 또는 사인을 통해 커뮤니티 및 근린이 경계를 설정
	상징성이 있는 통신타워의 적정위치 선정 또는 광고게시판에 대한 통제강화를 통해 경관적 조망보전
현재의 커뮤니티에 대한 개발 및 관리 기능강화	토지를 구매하지 않고 중요한 사유지를 보호하기 위해 개발권 이양, 개발권 매수와 같은 시장메커니즘 이용
	토지보호와 개발을 위해 지방, 주, 연방의 계획부서간 협력 및 연계
	오픈스페이스의 수용과 보존을 촉진하기 위해 판매세나 부동산 양도소득세와 같은 세수를 혁신적으로 확대

기본원리	실천수단
현재의 커뮤니티에 대한 개발 및 관리 기능강화	기성시가지 내 낙후지역에 대한 개발을 통해 시가화 경계지역의 보호 및 보전을 위한 지역개발전략 채택
	보호되어야 할 오픈스페이스와 개발 가능한 오픈스페이스를 구분하여 미래의 성장을 위한 틀을 제공하는 그린인프라계획 채택
	산책로 및 녹도의 네트워크 형성
	토지이용 및 환경특성에 대한 정보수집 및 교육프로그램의 작성 및 실천
	클러스터 개발조닝 또는 인센티브 조닝과 같은 오픈스페이스를 보호할 수 있는 조닝기법의 개발 및 적용
	교외농장이나 목장과 같은 농업용 토지를 보호할 수 있는 매커니즘 구축
	토지를 수용하고 보호하기 위해 비정부기관(NGO)과의 협력관계 구축
	주와 지방단위의 브라운필드에 대한 개발프로그램 강화
	신개발보다 기존 시설의 개선에 우선권을 두는 정책채택
	광역계획 차원에서 지역간 경쟁을 제한하고 학교나 기반시설을 지원할 수 있도록 지역의 세금공유화
	기존 커뮤니티 안에서 나대지나 저이용상태의 토지에 대한 개발을 유도하기 위한 재산세 부과
	교외의 녹지지역보다 시가화지역에 있는 커뮤니티에 공공건물의 입지
	재개발을 위해 공지와 브라운필드에 대한 평가 및 개발의 우선순위설정을 위한 조사실행
	기존 근린을 대상으로 주택개량 및 지구수복을 유도하기 위한 프로그램을 촉진
	근린을 재생하는 데 기여하는 커뮤니티 조직의 지원
	기반시설이 있는 지역에 입지한 기업체 및 주택소유자에 대한 경제적 인센티브의 제공
기반시설에 소요되는 평균비용-가격제도를 기성시가지 및 교외지역에 따라 차별	
교통수단의 다양성 제공	토지이용 및 개발과 상호보완적 관계를 유지하는 다양한 교통시스템에 대한 인센티브 제공 및 재정지원
	대중교통수단의 영향권 내에 있는 지역에 대해서는 가로의 서비스기준에 대한 변경
	접속성이 높고 블록의 규모가 적은 근린가로에 대한 연결성 향상으로 교통량 분담
	교통수단간 연계성 강화
	대중교통서비스 지역에 고밀주거 및 상업개발을 위한 조닝도입
	모든 신개발지역에 보도설치
	주차수요를 효과적으로 조절할 수 있는 주차방식 및 토지용도 혼합
	고용주와의 협력을 통해 출퇴근시간에 혼잡을 줄일 수 있는 프로그램에 대한 정보 및 인센티브 제공

기본원리	실천수단
교통수단의 다양성 제공	현존하는 대중교통시설물을 최대한 활용할 수 있는 근린개발 형태로 전환
	항만 공항, 철도역 근처에 화물하역시설의 집산화
	스마트성장 프로젝트의 개발에 협력할 경우 재정적 인센티브 제공
예측가능하고 공정하며 비용효율적인 개발결정과정	스마트성장을 적용할 지자체의 현 관련법률 분석
	스마트 성장 프로젝트의 계획과 허용절차에 대한 관한 프로세스를 실행
	스마트 성장 프로젝트의 승인과정에 영향력을 미칠 수 있도록 정책적 지원확대
	스마트 성장 프로젝트를 촉진할 점수평가 시스템 활용
	민관 파트너십을 통해 커뮤니티 내 판매시설에 과도한 주차공간 확보요건 완화
	대중교통수단이나 직장근처에 주거를 확보하는 사람에 대한 직·간접적인 재정지원을 통해 스마트성장 수요유발
	조감도와 같은 개발의 결과를 가시화 할 수 있는 구체적 표현수단을 이용
	대중교통 중심의 개발을 통해 대중교통시설부지의 개발활성화 및 토지자산가치 증대 기성시가지의 활성화를 위해 재개발대상지역에 대한 계획 및 조닝규정을 변경함으로써 고밀, 혼합용도, 대중교통 중심개발을 추진
개발 결정과정에서 커뮤니티와 이해당사자간의 협력 촉진	시민참여 프로세스를 개발하기 위한 기술적 지원제공
	개발 및 의사결정과정에서 다양한 계층의 이해당사자들을 교육시키기 위해 전통적 방식뿐만 아니라 새로운 방식도입
	근린의 성장방식과 성장위치를 결정하기 위해 컴퓨터 시뮬레이션과 같은 시각화된 방법이용
	낙후된 지역의 재개발을 촉진하기 위해 근린 그룹이 모든 자산에 대한 세금 및 담보권을 확인할 수 있도록 함
	주민들의 의견과 관심사가 계획과정에 지속적으로 반영될 수 있도록 함
	언론매체를 통해 일관성 있게 계획 및 개발에 관련된 정보를 홍보
	학생들을 대상으로 교육 및 홍보강화
	관련학교 및 대학과의 협력체계 강화
	개발업자와 구상, 계획, 타당성 검토, 건설 등 개발과 관련된 전문가집단의 참여를 통해 개발사업의 가능성 제고 및 구체화
	논쟁의 여지가 있는 특정 도시문제나 커뮤니티의 장기개발계획을 결정하는 과정에서 관련집단이 단기간에 집중적으로 토론할 수 있는 프로그램 준비

**참고문헌**

1. 박경현. 2006. 마을단위계획을 통한 살고 싶은 도시만들기 국토정책 Brief. 국토연구원.
2. 이왕건. 2006. 스마트성장의 목표와 원리, 국토정책 Brief. 국토연구원.
3. American Planning Association. Policy Guide on Smart Growth. 2002. 4. 15.
4. Downs, A. 2005. Smart Growth: Why we discuss it more than we do it?. Journal of the American Planning Association. 71(4): pp.367~387.
5. <http://www.planning.org/policy/guides/adopted/smartgrowth.htm>.
6. <http://www.smartgrowth.org/pdf/gettosg.pdf>.
7. <http://www.smartgrowth.org/why.php>.
8. <http://www.smartgrowthamerica.org/what-is-smart-growth>.
9. <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/smartgrowth/principles/>.
10. <http://www.wilmingtonnc.gov/portals/0/documents/Development%20Services/Plans%20and%20Documents/S mall%20Area%20Plans/Seagate%20Neighborhood%20Plan/Plan%20Elements.pdf>.