

남캘리포니아 공간 계획 및 정책 연구의 싱크탱크, SCAG

안용진
대구대학교 도시지역계획학과
교수

미국 공간계획 수립에 핵심적 역할을 수행하는 대표적 조직으로 광역계획기구 (Metropolitan Planning Organization: MPO)를 들 수 있다. 광역교통계획을 근간으로 광역 도시권역 내 다양한 공간계획을 수립·조정하는 정부기구인 MPO는 지역 내 주요 공간 현안에 대한 연구와 계획을 담당하고 있다. 이 글에서는 지난 50여 년간 미국 내 MPO 중에서 가장 큰 규모의 조직이자 대표적 광역계획기구인 남캘리포니아정부연합(Southern California Association of Governments: SCAG)의 주요 역할과 비전, 조직 및 연구 분야에 대해 소개하고, 이를 통해 국내 공간계획·정책 연구 기관에 도움이 될 만한 시사점을 제공하고자 한다.



SCAG 권역

자료: <https://www.scag.ca.gov>

‘지역 발전을 위한
지속가능한 계획과
정책을 개발함에 있어
리더십과
포용성에 기반한
국제적이고 광역적인
계획 포럼’이라는
비전을 제시함으로써
‘보다 현실적인
광역계획을
수립하는 일’에 주요
목적을 두고 있다.

비전과 역사

올해로 설립 50주년을 맞이한 SCAG는 ‘지속가능한 남캘리포니아 지역을 위한 계획과 정책을 개발함에 있어 리더십과 포용성에 기반한 국제적이고 광역적인 계획 포럼’이라는 비전을 제시함으로써 ‘지역 내 삶의 질 개선을 위한 보다 현실적인 광역계획을 수립하는 일’에 주요 목적을 두고 있다. 1965년 캘리포니아 주법에 근거하여 설립된 SCAG는 5개 카운티와 56개 도시로 출범하였으나 현재는 6개 카운티*와 191개 도시로 확장 운영되고 있다. 해당 지역은 약 9만 8,000km²의 면적과 1,850만 명의 인구 현황을 보이고 있으며, 경제 규모는 2010년 GDP 기준으로 세계 15위 수준이다.

주요 역할 및 기능

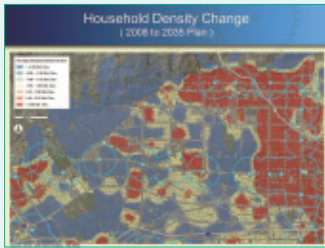
남캘리포니아 도시·광역권 공간계획

거시적 공간 단위의 다양한 계획 수립을 포함하며, 구체적인 공간계획의 범주는 ‘광역교통계획’, ‘지역계획’, ‘인구·주거계획’, ‘세계경제 지역경쟁력 계획’, ‘초국가 메가 지역정책(미국과 멕시코 등)’으로 구분된다. 대표적 지역계획은 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan)과 같은 발전계획, 4년마다 지속적으로 개정되는 ‘광역교통계획(Regional Transportation Plan)’과 ‘광역교통개선 프로그램’ 등이 있다. 이외에 광역물류계획(Multi-County Goods Movement Action Plan: MCGMAP) 수립에 참여하는 한편 인구 예측, 통합적 토지이용, 주택, 고용, 남해안 대기관리계획 및 관리방안, 중부해안과 남동부 사막 분지의 대기관리계획에 있어서 공동자문 역할을 수행하고 있다.

연방정부 프로그램 수행과 범정부 차원의 개발 행위 검토 및 조정

광역교통계획 수립을 통해 연방정부와 주정부 예산이 지역 내 교통 개선 정책에 적합한지를 결정하는 게이트키퍼(Gatekeeper)로서의 역할을 수행하고 있으며, 이 과정에서 연간 약 5조 원의 예산 집행에 직·간접적으로 관여하고 있다. 이외에 연방정부의 온실가스 절감을 위한 ‘Sustainable Communities and Climate Protection Act(SB375)’ 법령에 따라 지속가능한 커뮤니티 전략(Sustainable Communities Strategy: SCS) 개발에 주도적으로 참여하고 있다. 구체적으로는 연방 수질오염규제법령을 준수하고 폐기물 관리계획 수행 주체 기관으로서 역할하고 있으며, 주정부 법에 근거하여 지역 주택 공급에 대한 평가체계를 마련하고 있다. 특히 캘리포니아 위생안전법에 근거하여 남캘리포니아 위험폐기물관리계획을 수립하는 데 있어 인근 샌디에이고 정부협회, 샌타바버라 시·군·구계획위원회와 공조 업무를 수행하고 있다.

* 로스앤젤레스·임페리얼·벤티라·오렌지·샌버나디노·리버사이드 카운티



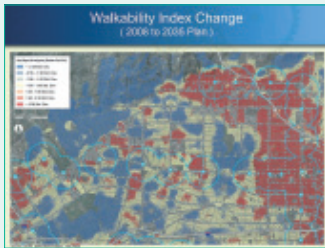
가구밀도 변화 추정

자료: Jung Seo et al., 2012.



고용밀도 변화 추정

자료: Jung Seo et al., 2012.



보행친화도 변화 추정

자료: Jung Seo et al., 2012.

SCAG의 주요 연구 부서

- 법률 서비스(Legal Services)
- 교통(Transportation)
- 토지이용 및 환경계획(Land use & Environmental Planning)
- 행정(Administration)
- 전략, 정책, 공공업무(Strategic, Policy & Public Affairs)

지방정부의 비용 절감을 위한 계획 지원 서비스

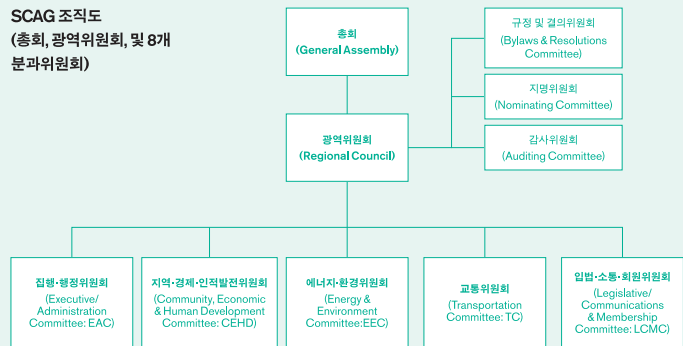
지방정부 차원의 대표적 지원 서비스는 크게 인구 정보, 데이터 분석, 자본 운영, 신용 보증, 노동자 관리, 훈련 프로그램으로 구분된다. 보다 실무적인 차원에서 지역 간 의견 조율을 위한 다양한 논의(컨퍼런스 및 워크숍 개최 등)를 진행하고 있다.

조직 구성

정부연합체로서 SCAG 조직의 핵심은 다수의 지방정부(184개 시, 6개 카운티) 대표들로 구성된 광역위원회(Regional Council)와 의장·부의장으로 구성된 실무단(Governing Body)이다. 상반기(4월 혹은 5월 중) 중 개최되는 총회(General Assembly)에서 남캘리포니아자치단체협회 회원 정부의 대표단과 실무진이 구성되며, 이 과정에서 정책과 관련된 다양한 논의를 포럼·협의·의제발제 형식으로 진행한다.

SCAG 조직도

(총회, 광역위원회, 및 8개 분과위원회)



주요 의제들은 SCAG 광역위원회에 결의안 형태로 제출되고, 총회 의장은 결의안 위원회(Resolution Committee)를 구성하여 지역위원회에 실행권고안을 제출하게 된다. 의제는 최종적으로 총회까지 전달되나, 만일 3분의 2 이상의 찬성 투표가 있을 경우 결의안이 총회로 직접 상정되기도 한다. 이 외에 총회에서는 차기 회계연도의 일반예산을 심의하고 새로운 의장·부의장들을 선출한다.

SCAG 연구 조직의 총 인원은 160명으로 원장(Executive Director)과 분과별 연구부장(Department Directors) 6명, 3년 계약직의 팀장(Managers) 10명, 그리고 기타 연구진 및 사무직(Staff)들로 구성된다.

재원조달 기금 및 비율

운영기금 출처	전체 운영 예산 내 비율(%)
연방정부 지원금	79
주정부 지원금	4
지방정부 지원금	5
지역 단위 매칭기금	7
연합정부 연회비 등 기타	5

자료: <https://www.scag.ca.gov>

예산 및 재원 조달

운영 예산은 크게 연방정부의 교통계획 지원금, 주정부의 계획수립 지원금, 지방정부의 지원금, 주정부와 지방정부의 계약에 바탕을 둔 연구운영비와 회비 등으로 구성된다. 구체적으로 운영 예산의 약 80%가 연방정부의 기금으로 운영되고 있으며, 주정부 재원은 약 4%인 반면 이에 상응하는 5%가량의 지원금을 지방정부 부담금으로 충당하고 있다. 하지만 역으로 SCAG에서 지방정부로 배분하는 지역개발 기금과 각종 계획 지원 서비스 수혜를 고려한다면, 열악한 재정 상태를 보이는 지방정부 입장에서 큰 부담으로 작용하지는 않는다. 이외에 예산 지출 부문은 크게 자체 연구 수행비와 산하 자치단체, 시 및 카운티 정부 산하의 연구기관에 대한 연구 기능 이양과 그에 대한 지원금으로 구분된다.

SCAG는 기본적으로 지방정부 간 연합체 성격을 지님에도 지역 간 종합계획 수립에 있어 중앙과 상급 광역자치단체가 재원을 부담하고 있으며, 오히려 해당 자치단체의 지원금은 미비한 수준이다.

핵심 연구과제

연방정부와 주정부 규정에 따라 지정된 지역교통계획기관(Regional Transportation Planning Agency)인 동시에 MPO인 SCAG는 성장 예측(Growth Forecasting)과 경제 동향(Economic trends) 분석을 토대로 4년마다 향후 20년 이상의 장기교통계획을 수립하고 있다. 구체적으로 광역교통계획은 교통 투자에 대한 비전을 제공하고 미래 경제·환경·생활의 질을 종합적으로 고려한 지역 특성에 적합한 전략을 수립하고 있다. 이 과정에서 각 지역의 정보와 지역 간 합의의 중요성을 인식하고, 지역 간 협력 계획과정을 통해 공동의 관심사를 반영하고 지역 고유의 수요를 현실화하는 데 주안점을 두고 있다.

지난 30년간 광역교통계획이 중점을 둔 목표 중 하나는 지역 주민들과 방문자들의 이동성(Mobility) 증가였다. 하지만 이동성이 지역 주민들의 삶의 질 향상에 필수적인 요소이기는 하나 절대적인 요소는 아니라는 인식하에, 최근에는 지속가능성과 통합된 계획을 그 어느 때보다 강조하고 있다. 구체적으로 2012년 광역교통계획에서는 지역 미래발전 전략의 중요한 원칙으로 이동성(Mobility) 외에 경제성(Economy)과 지속가능성(Sustainability)을 설정하고, 이러한 원칙을 통합적으로 모색하고자 하였다.

지속가능한 커뮤니티 전략은 지역의 종합적인 토지이용 성장 패턴에 중점을 두고 있는데, 이는 토지이용의 지역적 연관성이 교통수요를 예측하는 중요한 요소 중 하나이기 때문이다. 2004년과 2008년에 각각 수립된 광역교통계획의 경우 통합적인 토지이용에 대한 계획과 교통계획을 함께 수립하여 왔으며, 이를 바탕으로 토지이용 모형과 교통수요 예측을 연계한 광역교통계획 2012-2035를 수립하였다. SCAG는

과학적이고
객관적인,
즉 진일보한 모형을
공간계획에
활용함으로써
SCAG는
미국 내 MPO 중에서
가장 독보적인 기관으로
평가받고 있다.

2018년 광역교통계획부터 보다 진보된 토지이용 및 교통 모형을 적용하기 위하여 토지이용 모형인 PECAS(Production, Exchange and Consumption Allocation System)를 이용한 SCAG PECAS 토지이용 모형과 교통 모형인 ABM(Activity Based Model)을 개발 중에 있다. 이처럼 과학적이고 객관적인, 즉 진일보한 모형을 공간계획에 활용함으로써 SCAG는 미국 내 MPO 중에서 가장 독보적인 기관으로 평가받고 있다.

SCAG PECAS 모형 개발 사례의 가장 큰 시사점은 모형 개발을 위해서는 모형에 대한 구체적인 활용계획이 필요하고, 특히 모형의 유용성과 지속적인 개발 및 개선을 위해서는 모형 활용에 대한 법적 뒷받침이 우선되어야 한다는 것이다. 즉 SB375와 같은 법적인 뒷받침과 2012-2035 지역교통계획(RTP)이나 지속가능 커뮤니티 전략(SCS) 같은 중장기 계획과 연계되어야 필요한 인력·조직·예산이 수반되므로 중장기적인 모형 개발이 가능하게 될 것이다. 기타 중장기 계획은 반드시 가능한 예산 범위 내에서 계획됨으로써 계획의 집행력을 제고하도록 노력하고 있다. 이러한 점은 자원조달 계획의 현실성이 부족한 우리나라의 중장기 계획에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

기타 시사점

정부연합기구 내 자치단체 간 협력을 실효적으로 도모하기 위해 연방정부나 주정부 차원의 제도적 절차와 가이드라인을 마련해 두고 있다. 다시 말해 미국은 지자체 간 협력법이 주정부별로 제정되어 있는데, 그 안에 협약의 범위 및 권한 등이 포함되어 있으며, 협력법에 해당되는 회원에 주정부나 시정부뿐만 아니라 공공기관을 포함시키는 등 주체의 범위에 구체적으로 명시되어 있다. 궁극적으로 이러한 제도적 기반은 협력주체 간의 규칙을 명확히 하여 협력의 안정성을 높이고 자치단체 간 분쟁을 최소화하며 협력을 활성화하는 것으로 평가된다.

이외에 기술지원과 지역 간 정보교환을 장려함으로써 네트워크를 통한 지역협력을 증진하고, 계획 수립을 위해 별도의 연구진을 구성하고 해당 지역에 대한 기초 연구를 지원하고 있다.

참고문헌

Jung Seo et al., 2012, Application of a parcel-based sustainability tool to reduce ghg emissions, ESRI International User Conference, San Diego Convention Center, CA



SCAG 토지이용 및 환경계획부
이철호 연구원

Q SCAG에서 최근 수행한 연구·실무 중에서 강조할 만한 사안이 나 최근 공간계획(건축·도시 등 물리적 건조환경) 관련 주요 테마를 간단히 소개해 주신다면 무엇이 있을까요?

A SCAG의 업무 중 가장 중요한 것은 장기광역교통 계획과 지속가능한 커뮤니티 전략계획(RTP/SCS)을 4년마다 세우는 것입니다. 얼마 전 4월에 2016-2040 RTP/SCS 수립이 마무리되어 광역회의의 승인을 받았습니다. 이 계획의 주요 목표는 전형적인 자동차 중심의 남캘리포니아의 도시구조를 인간 중심의 구조로 바꾸어 나가는 것입니다.

이는 매우 중요한 시사점을 갖습니다. 즉 환경에 대한 인식이 크게 바뀌었다는 점입니다. 온실가스의 배출량을 획기적으로 줄이기 위해 자동차를 이용한 출퇴근을 줄이고 대중교통의 이용을 활성화하기 위한 계획이 전면적이고 강력하게 마련되었습니다. 대중교통 활성화를 위한 노선확충 등의 교통계획 측면은 물론이고, 토지이용계획이 뒷받침하는 종합계획으로서 면모를 갖추고 있습니다.

한국처럼 충분한 대중교통을 기반으로 한 도시구조를 갖춘 곳과 비교하면 아직 갈 길이 멉니다. 하지만 토지이용계획이 철저히 지방정부의 권한인 미국 도시계획의 전통을 감안한다면 2016-2040 RTP/SCS는 획기적인 전환 수단이 될 것이라 생각합니다. 이 계획의 또 다른 주안점은 계획 집행에 따른 혜택을 어느 한 집단이 전유하는 것이 아니라 구성원 모두가 공유할 수 있도록 하는 것입니다. 사회적 평등과 환경정의의 실현이 이 계획 전반에 걸친 목표이기도 합니다.

Q 계획 과정에서 관련 지방정부와의 협력, 주민참여는 어떻게 이루어지는지요?

A SCAG가 관할하는 지역에는 191개의 시와 6개의 카운티가 있습니다. RTP/SCS는 광역교통계획이자 장기종합발전계획의 역할을 하므로 해당 지방정부와 의견 조율이 반드시 필요합니다. SCAG가 각 도시·카운티의 인구나 산업 등에 대해 예측한 장기 사회·경제 데이터를 지방정부와 공유하고, 지방정부의 의견을 수렴하여 수정·보완하는 과정을 거칩니다. 각 지방정부는 SCAG가 제공한 데이터를 가지고 각 지역의 인구 증가, 산업시설 증가, 도시기반시설의 증가 등에 대해 해당 지방정부가 가지고 있는 장기계획과 부합하는지 등을 검토하여 의견을 제시하게 됩니다. 이 과정에서 각 지방정부의 도시계획가들과 거의 1대1 회의를 여러 차례 가집니다. SCAG가 세우는 RTP/SCS 과정에서 주민들은 물론 시장·군수 등 선출직 공무원들, 지역의 활동가들, 시민운동 단체들, 주택이나 부동산 개발업자 등의 의견을 들어서 반영하고, RTP/SCS의 의도와 목표를 소개하며 설득하는 과정도 매우 중요합니다.

이번 RTP/SCS 계획기간에는 총 23차례에 걸친 공청회를 열었습니다. 공청회뿐만 아니라 SCAG의 여러 위원회 모임에 관계 기관이나 주민들이 참여하여 의견을 내놓습니다. SCAG에는 교통위원회, 지역·경제·인적자원발전위원회 등 5개의 위원회와 광역위원회가 있으며 매달 회의를 합니다. 이 위원회나 광역위원회를 통한 주민·지방정부·관련 단체의 의견 수렴도 중요한 과정입니다.