

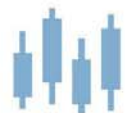


WP 21-05

미국 성장관리정책 현황과 시사점

테네시주와 오리건주의 성장관리정책 비교를 중심으로

신서경 국토연구원 부연구위원 (jsshin@krihs.re.kr)

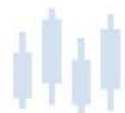


※ 이 Working Paper의 내용은 국토연구원의 공식 견해가 아니며, 저자 개인의 의견입니다. 연구 내용에 대하여 궁금한 점은 저자의 이메일로 문의하여 주시고, 인용 시에는 저자 및 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다.



차례

01 서론	05
02 미국 성장관리정책 현황	07
03 테네시주와 오리건주 사례 고찰	15
04 국내 정책의 시사점 및 활용방안	33
05 결론	39



01 서론

- 우리나라는 1960년대부터 1990년대까지 약 30년 동안 제조업 중심 2차 산업의 집약적 발전이 이루어졌으며, 이 과정에서 주택 및 기반시설의 양적 공급 확대와 계획적 배후 도시건설 등 대규모 개발이 도시정책의 주된 기조로 지속되었음
- 대규모 개발을 성장모델로 한 기존 도시정책은 도시의 지속가능성에 대한 불확실성이 높아지며 유한한 토지자원의 훼손과 고갈의 심각성과 맞물려 이를 해결할 새로운 대안을 요구하고 있음
- 또한 유럽과 영미권, 동북아시아 국가를 중심으로 인구감소와 저성장 기조가 지속되는 가운데 대규모 택지개발과 주택공급을 통한 신도시 건설 수요는 점차 감소할 것으로 예상되며 이에 따른 도시의 지속가능한 성장에 초점을 둔 토지이용 체계의 재편 노력이 필요함
 - 성장관리에 대한 논의는 도시화·산업화 시대부터 논의되었으며 유한한 자연·인공·재정 자원의 효율적, 효과적 활용을 위한 토지이용, 기반시설 최적화 관리방안 마련에 집중함
 - 토지이용과 기반시설은 도시의 외연적 팽창과 이동거리 증가에 직결되는 요소로서 지역의 개발수요에 대응함과 동시에 인구와 경제의 거시적 변화를 함께 고려하는 종합적이고 계획적인 접근방식이 필요함
- 한편, 2013년 개정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 성장관리방안을 제도화하는 법적 근거를 마련, 도시외곽지역 난개발 관리를 주된 목적으로 하는 성장관리방안을 시행하고 있음
 - 제도 도입 초기에는 시가지 유보지 성격의 용도지역에 한하여 성장관리방안을 수립하도록 하였으나, 2017년 성장관리방안 수립 대상지역을 비시가지지역 전역으로 확대(국토계획법 시행령 개정)하며 제도의 영향범위를 확대함(김동근 외 2019)
 - 하지만 해당 법률의 해석은 건축물 단위나 필지 단위의 관리수법에 국한되는 경우가 대부분으로 도시의 종합적인 토지이용을 고려한 계획적 관리에 한계가 있음
 - 다소 국소적인 범위에 적용되고 있는 현행 성장관리방안은 도시의 전반적인 공간구조와 성장 여건을 고려한 보다 체계적이고 유기적인 제도로 변화해야 함

- 국내 성장관리방안은 제도적 도입 단계에 있으며 향후 관련 법률, 계획 체계, 도시여건 변화를 종합적으로 검토하여 제도의 고도화 방안을 마련해야 함
- 이러한 배경에서 본 자료는 성장관리정책을 장기간 추진해온 미국의 성장관리(growth management)에 관한 정책적 사례 고찰을 실시, 우리나라 성장관리방안의 제도적 개선에 시사점을 도출하고 향후 성장관리에 관한 정책적 방향성을 제안하고자 함
 - 성장관리는 시가지지역 위주의 관리 차원을 넘어서 도시의 유한한 토지자원 관리를 통한 자원의 지속가능한 이용 실현으로 현재 도시가 직면한 다양한 위기를 해결하는 더욱 적극적인 도시관리 방식으로 자리 잡아야 함
- 성장관리에 관한 선행 정책사례 고찰을 통해서 우리나라 토지자원의 장기적인 관리에 대한 패러다임을 모색하고 정책적 방향 마련에 기여하고자 함

표 1 미국 성장관리정책(Growth Management Policy) 개요

개념

- 도시성장관리란 무분별한 도시 교외화(urban sprawl)로 인한 자연토지자원의 잠식과 훼손을 관리하기 위한 도시계획방식으로 토지의 개발과 보존을 적절히 관리하는 데 목적을 둠
- 도시성장관리의 핵심은 도시성장경계(Urban Growth Boundary)를 설정하여 시가지·비시가지지역을 결정하고, 인구변화와 개발수요에 영향을 미치는 다양한 요인을 분석·종합하여 이를 토대로 도시성장경계를 주기적으로 변경·관리하는 제도적 체계임
- 도시성장경계의 주기적 변경관리는 행정주체의 도시성장관리를 위한 계획의 변경·재수립으로 추진되며 일반적으로 개발수요, 지역사회요구 등 관련 이해관계자의 의견수렴을 거쳐 결정함

추진방식

- 도시성장관리의 정책적 채택 여부는 주·지방정부의 자율 권한으로 대개 시가지지역의 관리와 무분별한 확산을 방지하기 위한 토지이용 법률과 제도의 변경을 통해 이루어짐
- 토지이용 법률과 제도는 지방정부의 토지이용에 관한 정책적 방향과 직결되며 주정부가 성장관리정책을 채택하여 법률을 제정할 경우 지방정부의 여건과 의견을 수렴하도록 함

주요 사항

- 도시성장관리는 우리나라의 도시기본계획상 시가지·비시가지지역에 관한 계획 및 관리사항과 그 개념이 유사하지만, 미국 도시성장관리정책의 법적 지위와 행정적 집행체계가 정부의 정책추진에 미치는 영향은 더욱 명확하며 제도적 실행력 확보에 집중함
- 주정부는 지방정부의 성장관리에 관한 계획과 집행을 최종 심의하고 결정하는 권한을 가질 수 있으며 이러한 사항이 주 법률에 근거하는 경우, 지방정부는 주정부의 최종적 심의 및 의사결정에 따라서 도시성장관리에 관한 계획을 수립·변경할 의무를 가짐

출처: Bibri 외(2020); Liberty(1992); Weitz(1999)의 내용을 토대로 저자 작성.

02 미국 성장관리정책 현황

1) 미국 성장관리(Growth Management)의 정책 체계

- 공공정책은 행정체계를 통해서 추진되며 나라마다 상이한 용어와 구조를 가질 수 있으나 일반적으로 중앙정부-광역정부(광역지자체)-지방정부(기초지자체)의 체계로 구성됨
 - 미국도 이와 같은 일반적인 행정체계와 동일한 '연방정부-주정부-지방정부'로 정책전달 체계를 구조화함
- [연방정부] 국가 차원의 토지자원 관리 및 보존과 토지이용의 정책적 방향 제시
 - 연방정부의 성장관리를 목적으로 한 정책은 특정되지 않았으나 연방정부가 규정한 토지 이용에 관한 법률의 제정 목적 및 취지가 주정부와 지방정부의 성장관리정책 기본방향에 상호 영향을 미침
 - 농어촌지역과 자연녹지의 도시화가 진행되면서 연방정부 차원의 토지이용에 관한 법률에서는 공공 토지(public lands)가 매우 중요한 정책적 관리대상으로 자리함
 - 필지 개발과 사적이익의 추구에 직결되는 토지이용 행위의 특성상 연방정부의 토지이용 행위에 대한 규제는 공공성과 공익적 가치를 지닌 자연환경과 역사적 보존가치를 지닌 건조환경에 한정함
 - 이에 따라서 연방정부가 제정한 토지이용에 관한 주요 법률은 국가역사보존법률(National Historic Preservation Act)과 국가환경정책법률(National Environmental Policy Act)임
 - 두 법률은 각각 역사적 가치를 지닌 부지, 건축물, 피사체 등과 자연환경, 에너지, 자연 자원의 이용 및 개발에 관한 공공 규제를 법률로 정하여 해당 대상의 관리 및 보존이 이루어지도록 함
 - 연방정부가 관리·보존하는 토지와 인공·자연환경은 법률에 그 사항을 구체적으로 명시하고 담당 기관을 지정하여 관리·보존을 위한 정책을 집행하도록 함

- 한편, 판례법주의를 따르는 미국 법률 체계상 토지이용에 관한 법률은 궁극적으로 개발과 보존을 결정하는 법률과 제도를 결정·집행하는 주와 지방정부를 중심으로 발전됨
- 주와 지방정부의 토지이용에 관한 법률 해석과 적용 권한에 영향을 미친 주요 판례의 요지 (<표 2> 참조)는 토지이용을 통한 사적 재산권 추구 권리와 공익 확보를 위한 공공의 규제 권한에 대한 법리적 다툼으로, ‘개발이냐 개발 제한이냐’의 결정으로 귀결됨
- 주와 지방정부가 주도하는 성장관리정책은 토지이용과 관련한 연방 법률의 직·간접적인 영향을 받을 수 있으나, 법률의 제·개정 및 집행에 주된 공공주체는 토지이용 행위가 이루어지는 행정구역의 관할 주와 지방정부임
 - 주와 지방정부는 토지이용의 개발 및 보존의 균형을 고려한 성장관리정책의 주된 추진 주체임

표 2 미국의 토지이용에 관한 법률 관련 주요 판례 개요

‘The Village of Euclid 와 Ambler Realty’ 토지이용에 관한 소송

- 1926년 Ambler Realty가 오하이오 주 클리블랜드(Cleveland, OH)에 위치한 Euclid 마을을 상대로 낸 소송으로, 하위법원은 Euclid 마을의 토지이용규제가 Ambler Realty의 토지이용 권리를 침해했다고 판결한 사항을 연방 대법원이 파기 환송한 사건
- 당시 연방 대법원 판결은 토지이용에 관한 법률과 제도가 논란의 소지가 있을 경우, 입법적 판단(legislative judgement)을 통해서 논란이 되는 법률과 제도를 조정하는 것을 허용해야 함을 사법적으로 판단한 최초의 판례
- 이는 사적 토지이용에 대한 공공의 관리 및 규제 권한을 최초로 인정한 판례로 공공의 기본계획수립 (comprehensive planning)과 토지이용규제(zoning regulations)를 통한 토지이용관리 체계를 확립하는데 기여
- 판례주의 사법체계를 따르는 미국에서 공공의 규제 권한과 사적 토지이용권리 간 법적 다툼에서 현재까지 인용되는 판례

출처 : <https://case.edu/ech/articles/v/village-euclid-v-ambler-realty-co> 및 <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/272/365>

■ [주정부] 성장관리법(Growth Management Act) 제정 및 집행

- 주정부가 제정하는 성장관리법은 지방정부가 담당하는 토지이용의 인·허가제도와 밀접한 관계를 맺기 때문에 “주법으로 수여되는 수권법(授權法, enabling act)에 의해 도시계획수립 권한이 지방정부에 부여(대한국토·도시계획학회 2015, 353)” 되는 미국의 도시계획법률 운영체계를 정책의 기본적 추진체계로 함
 - 이에 따라서 성장관리정책 및 법률은 주정부가 제정하는 ① 개별법을 통해서 지방정부의 도시계획에 연동하거나, ② 지방정부의 도시계획정책 안에서 조례로 제·개정되는 두 가지 운영방식으로 집행됨

- 성장관리정책 추진을 위하여 주정부가 개별법을 제정·집행하는 경우, 지방정부는 도시 성장관리계획을 별도로 수립하거나 지자체의 도시기본계획에 반영하는 방식으로 정책을 추진함(〈표 3〉 참조)
 - 미국 51개 주정부 중 성장관리정책을 추진하기 위해서 개별법을 제정한 주는 15개 주이며 해당 주는 캘리포니아(California), 플로리다(Florida), 조지아(Georgia), 하와이(Hawaii), 메인(Maine), 메릴랜드(Maryland), 매사추세츠(Massachusetts), 뉴저지(New Jersey), 뉴욕(New York), 오리건(Oregon), 로드아일랜드(Rhode Island), 버몬트(Vermont), 워싱턴(Washington), 애리조나(Arizona), 테네시(Tennessee)임

표 3 미국 주정부의 성장관리법(Growth Management Act) 개요

구분	주요 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 도시의 무분별한 교외화 현상(urban sprawl)을 방지하기 위한 법률 기반을 마련하는 것으로 토지이용과 개발행위에 대한 관리를 위해서 장기적 관점의 인구변화와 이에 따른 주택 및 기반시설 수요를 고려해 순차적인 토지이용 및 개발이 이루어지도록 조정·관리하는 법적 근거가 됨 • 주정부가 제정하는 성장관리법은 지방정부의 성장관리계획 수립 및 집행에 관한 근거법률로 성장관리계획의 수립 및 추진에 관한 사항을 법률로 정함
주요 구성요소	<ol style="list-style-type: none"> ① 종합계획수립 사항: 지방 혹은 주정부의 성장관리계획 수립 의무를 규정하며, 계획수립 사항이 주정부의 성장관리 정책기준에 부합하도록 하는 제도적 기준과 요건을 정의함 ② 제도적 체계 사항: 성장관리계획의 심의 및 확정을 위한 제도 운영사항을 법률로 정하며 구체적으로 심의주체, 심의기간, 심의사항(개발기준이나 재정지원프로그램 등과 연계여부) 등을 제시함 ③ 제도운영방식 사항: 성장관리계획이 지방정부의 개발사업 규제사항, 기반시설설치계획 등과 연동하여 작동할 수 있도록 하는 주정부의 제도적, 기술적 지원과 지방정부의 법률적 준수사항을 규정함 ④ 재정 및 기술적 지원 사항: 주정부의 성장관리법 집행을 위해 필요한 재정 및 행정적 기술력에 관한 사항으로 다양한 인센티브 제공방안과 지방정부의 효과적인 계획수립을 위한 기술적 지원사항을 명시함
특이사항	<ul style="list-style-type: none"> • 미 헌법은 주정부를 토지이용의 최상위 권한주체로 명시하고 있으며 이에 따라서 주정부는 도시 교외화 현상을 관리하는 잠재적 핵심 주체로서 공익추구 차원에서 지방정부의 성장관리 정책에 법적, 행정적 영향을 미칠 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 미국 내 성장관리정책에 관한 정책적 담론은 성장관리법상 주정부의 역할과 권한을 상세히 명시한 주일수록 성장관리정책의 실효성을 확보하기 용이하다고 평가함(Weitz 1999) • 성장관리법은 주정부의 법 제정 및 집행과 이에 근거한 지방정부의 성장관리계획 수립을 통해서 구체화되며, 계획수립 사항을 심의 및 의사결정하는 주체는 대개 주정부의 심의위원회나 기구로 정함 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 주정부의 역할과 권한에 대한 법적 명시는 성장관리법을 채택한 주마다 차이가 있으며 주정부의 강력한 집행권한을 허용하는 대표적인 주는 오리건, 로드아일랜드, 플로리다 등이 있음

출처: <https://vault.sierraclub.org/sprawl/resources/challenge/state.asp>

- 성장관리법은 지방정부의 성장관리계획 수립과 심의위원회 운영을 제도화하고 성장관리계획의 주기적인 변경에 관한 행정적 기준과 절차, 심의방식 등을 규정함
 - 주정부의 심의위원회는 법률 개정, 성장관리계획 심의, 지방정부 간 분쟁 조정 등을 통해서 지방정부의 성장관리정책이 효과적으로 작동하도록 하는 역할을 함
 - 단, 주정부의 성장관리법 제정에 따른 행정 주체로서의 역할 및 권한은 주에 따라서 차이가 나며 주정부의 성장관리 정책 기조, 지방정부의 자치법률 집행체계 등 주와 지방정부의 정책 여건에 따라서 상이함
- 한편, 미국 대다수 주정부는 성장관리법의 목적과 유사한 법률을 제정하여 주와 지방의 동반성장을 모색하기 위한 제도적 여건 마련에 집중함
 - 예를 들어, 캘리포니아 주는 2008년 ‘지속가능한 커뮤니티와 기후보호법(Sustainable Communities and Climate Protection Act, 이하 지속가능한 커뮤니티법)’을 제정하여, 지속가능한 발전의 틀 안에서 시가화지역의 확산을 관리하고 탄소 배출량을 줄이기 위한 교통체계와 도시계획을 수립하도록 하는 법률적 토대를 마련함(〈표 4〉 참조)
 - 해당 법률은 캘리포니아주의 토지이용에 관한 법률과 연계하여 시가화지역의 무분별한 확산을 유발하는 토지이용 및 개발사업을 관리하기 위한 제도로 자리 잡음

표 4 캘리포니아주의 지속가능한 커뮤니티법 개요

구분	주요 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> • ‘지속가능한 커뮤니티법’은 주정부의 기후위기 극복을 목표로 주택, 교통, 토지이용계획 변화를 통한 탄소 배출량 감축 실현을 목적으로 제정 • 18개 도시로 구성된 캘리포니아주 대도시권 계획위원회(Metropolitan planning organization, 이하 위원회)를 주축으로 2020년부터 2035년까지 자동차의 탄소 배출량 감축을 위한 정책추진을 지원 • 토지이용·교통·주택 부문의 개발사업에서 발생하는 탄소배출을 줄여 주정부가 목표한 탄소 배출량 감축 목표 달성에 집중
추진 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 탄소 배출량 감축 목표 달성을 위해서 위원회는 대도시권 18개 도시가 지속가능한 커뮤니티 전략계획(Sustainable Community Strategy, 이하 전략계획)을 의무 수립하도록 함 • 전략계획은 광역교통계획과 연계한 권역별 토지이용, 주택, 교통부문의 탄소 배출 감축의 사항을 계획수립의 주요 대상으로 함 • 전략계획 목표는 주차원의 탄소 배출량 감축 목표에 수렴하도록 수립하고 이를 위해서 전략계획 사항은 위원회의 승인을 받도록 함 • 위원회 심의와 의결을 거쳐 집행하는 대도시권 권역별 전략계획이 심의 기준을 충족하지 못할 경우, 위원회는 반드시 대안적 계획(alternative planning strategy)을 제시해야 함
특이 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 커뮤니티법은 민간개발 주체의 정책 참여를 유도하기 위한 인센티브를 제공, 주정부의 탄소 배출량 감축 목표를 달성하기 위한 사업심사기준을 제공하고 이에 부합하는 사업의 경우 국내 환경영향평가와 유사한 ‘environmental review requirements’를 면함 <ul style="list-style-type: none"> - 신규 주택 및 복합개발사업(residential and mixed-use projects)을 주요 심의대상으로 함 - 심의는 개발사업의 지속가능한 커뮤니티 전략계획 혹은 위원회의 대안적 계획사항 이행 여부를 종합적으로 판단하여 인센티브 제공을 결정함

출처: <https://www2.arb.ca.gov/our-work/programs/sustainable-communities-climate-protection-program>

- 성장관리정책을 추진하는 주정부가 성장관리를 실현하기 위해서 집중하는 공통된 부문은 토지이용, 교통, 주택 및 기반시설로 이는 화석연료 소비를 줄이기 위한 도시공간구조 조성 및 밀접한 관련을 맺음
 - 인구이동과 산업 및 주택의 개발을 탄소 배출량 감축의 틀 안에서 재구조화하려는 정책적 의도를 함의, 메릴랜드주는 성장관리법 개정을 통해 이러한 의도를 구현함(〈표 5〉 참조)

표 5 메릴랜드주의 성장관리법 제·개정 흐름

구분	주요 내용
시가화지역 관리 중심 (1990년대)	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년, 경제성장·자원보존·계획법(Economic Growth, Protection, and Planning Act) <ul style="list-style-type: none"> - 최초의 성장관리법은 개발수요를 최적의 지역에 입지하도록 하고 자연환경 등 보존이 필요한 지역을 보호하는 토지이용 정책 기반을 마련함 - 이에 따라서 지방정부는 6년 주기로 성장관리계획을 수립하고 필요 시 변경·재수립하는 행정적 의무를 이행하게 됨 • 1997년, 우선 재원조달지역법(Priority Funding Areas Act) <ul style="list-style-type: none"> - 주정부의 성장관리에 관한 재정지원프로그램을 활용하기 위해 우선 재원조달지역 지정에 관한 사항을 법률로 규정함
계획적 자원관리 개념 도입 (2000년대)	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년, 미하원 입법(the US House of Representatives Bill 1141 and Bill 2) <ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 종합계획(comprehensive plans) 중 수자원, 광물자원 활용계획을 포함하도록 하고 해당 계획사항을 메릴랜드주 산하 환경부 및 자연자원부의 심의대상으로 규정함 • 2009년, 스마트·지속가능 성장법(Smart and Sustainable Growth Act) <ul style="list-style-type: none"> - 지방정부의 도시기본계획과 토지이용조례 간 연계를 제도적으로 명확히 하여 계획과 제도 간 연동체계를 공고히 함 - 또한 타 법률과 재정지원에 관한 법의 적용 기준을 정립하고 지방정부 심의기구와 행정조직의 법률 개정으로 인한 조례 개정, 심의기준 변경 등의 사항을 교육하도록 규정함
스마트성장 및 지속가능성 개념 도입 (2010년대)	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년, 지속가능한 커뮤니티법(Sustainable Communities Act) <ul style="list-style-type: none"> - 메릴랜드주 내 쇠퇴한 구도심 재생을 위한 정책적 지원 강화를 골자로 한 법률로 세제혜택과 금융지원 확대 등에 관한 사항을 규정함 - 지속가능한 커뮤니티법의 제정과 함께 메릴랜드주 지속가능한 성장위원회의 권한이 확대되었고 위원회의 구성 및 임기가 확대됨 - 지속가능한 성장위원회의 확대로 스마트·지속가능한 성장정책의 발굴을 위한 보다 다양한 이해관계자의 의견수렴이 가능해졌고 정책발굴을 지속할 수 있게 됨 • 2012년, 지속가능한 성장과 농촌 보존법(Sustainable Growth and Agricultural Act) <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 성장과 농촌 보존법은 지방정부의 성장관리계획에 따른 성장지역의 단계적 지정 및 지도화 작업을 지원하기 위한 법률로 제정됨 - 성장지역의 단계적 지정과 지도화는 성장관리를 추진하기 위한 주요 계획요소로 성장경계와 시가화지역 및 비시가화지역을 지정하는 개념으로 이해할 수 있음 • 2013년, 지속가능한 커뮤니티법 집행에 관한 세금증분금융(Tax Incremental Financing) 지정과 금융관련 법률 <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 커뮤니티법에 의거 지방정부가 추진하는 기반시설 설치사업과 메릴랜드주 교통부가 추진하는 대중교통 지향형 도시개발의 재정지원방식을 법률로 규정함 - 또한 지방정부의 기반시설 설치, 지역자산투자 지원을 법률로 규정하여 메릴랜드주 경제개발법인의 재정 운용프로그램과 연동, 저리의 사업자금 대출 등 다양한 세제·금융제도를 제공하도록 함

출처: <https://planning.maryland.gov/Pages/OurWork/Plan-Legislation.aspx>

- 요컨대, 주정부가 제정하는 성장관리법의 목표는 시가화지역의 무분별한 확산을 계획적으로 관리하여 토지이용의 지속가능성을 실현하는 것이며, 이를 위해 집약적·합리적·효율적 토지이용 관리방식을 제도화하는 데 집중함

■ [지방정부] 성장관리계획 수립 및 제도 운영

- 지방정부는 주정부의 성장관리법 혹은 이와 유사한 목적을 둔 법률이 정한 사항에 근거하여 도시의 성장관리를 위한 계획을 수립함
 - 성장관리계획은 인구변화와 개발압력에 따른 공공서비스 수요를 충족하는 주택 및 기반시설의 공급과 재정 조달에 관한 사항을 정함
 - 계획은 인구변화 및 주택수요의 추정과 교통·기반시설 소요 비용, 재정 여건 등 계획의 집행을 위한 제반 사항을 종합적으로 분석·검토하여 시가화지역을 규정하는 도시성장경계(urban growth boundary)를 설정함
- 성장관리계획 수립과 도시성장경계 지정은 주정부 관할구역 내 지방정부가 결정하지만 구역 내 모든 지방정부의 의무 사항은 아니며, 개발압력이 높고 도시 교외화(urban sprawl) 현상이 심각한 지역을 위주로 계획 수립 및 성장경계의 지정을 추진함
- 지방정부의 성장관리정책 추진을 위한 주요 사항은 첫째, 성장관리계획 수립, 둘째, 행정구역합병(annexation), 셋째, 사회간접자본(기반시설 및 공공서비스) 공급 및 분배, 넷째, 재정조달체계 구축, 다섯째, 토지이용 관련 법률에 반영 등 총 다섯 가지임
 - 지방정부가 수립하는 성장관리계획은 도시성장경계(urban growth boundary)를 지정하여 성장지역과 보존·관리지역을 나누고, 법률이 정한 시기에 따라서 계획 및 도시성장경계의 지정 변경을 주기적으로 실시함
 - 지방정부의 성장관리계획 수립 및 추진은 도시성장경계 지정에 따른 계획 사항을 기존 토지이용 제도와 연동하는 등 제도 간 조정과 합의가 필요함
 - 도시성장경계 지정에 따른 조정·합의 사항은 토지소유권자의 토지이용행위와 행정구역합병 이슈로 연결되며 공공 대 개인, 민간 대 공공, 공공 간 상충적 이해관계를 동반함
- Crowe(2011)는 오리건주와 워싱턴주의 성장관리정책 비교연구에서 지방정부가 수립하는 성장관리계획의 최종적 결정권한이 주정부에 있는 오리건주와 지방정부에 있는 워싱턴주의 제도적 여건을 비교함
 - 주정부가 성장관리계획의 최종적 심의 및 결정 주체인 오리건주의 경우 성장관리계획 심의를 위한 관련 법률과 정책을 종합적으로 검토하는 행정인력과 정책적 자원 그리고 제도적 체계가 주정부를 주축으로 구축되어 심의의 효율성을 담보하기 용이하다고 평가함(Crowe 2011)

- Crowe (2011)의 연구는 **주정부의 법률 제정과 지방정부의 계획 및 제도 운영을 통해서 이루어지는 성장관리정책의 실효성은 정책 전반의 사항에 대한 심의 및 결정 체계에 영향을 받고 있다는 점을 의미함**
 - 워싱턴주는 성장관리정책을 채택한 주 중에서 상향식 의사결정체계를 토대로 정책을 추진하는 주로 지방정부의 성장관리에 대한 자율적 권한이 보장되었다고 볼 수 있음
 - 한편 워싱턴주 지방정부 관계자 대상 설문 결과, 성장관리정책이 지역경제 발전에 부정적 영향을 미친다고 인식하는 경향이 오리건주에 비해 높게 나타남(Crowe 2011, 238)
- 요컨대, 무분별한 도시 교외화 현상을 관리하여 유한한 토지자원의 지속가능한 이용을 추구하는 성장관리정책은 주정부의 법률 제정과 지방정부의 계획 수립 및 제도 운영으로 이루어지며 주와 지방정부의 정책적 권한과 범위, 제도적 여건에 따라 정책효과가 상이하게 나타남

2) 미국 성장관리정책의 기대효과

■ 대도시권 내 시가화·비시가화지역 간 균형적 토지이용 실현

- 성장관리정책은 시가화지역 확장에 고려하여야 할 사항을 과학적 분석과 이해, 정책과 제도 마련, 사회적 공감대 형성과 합의를 통해서 종합적으로 평가·판단하는 일련의 정책 추진과정을 법률로 정한 일정 주기에 따라서 지속하는 도시관리체계임
- 이러한 성장관리정책을 통해서 시가화지역 확장과 비시가화지역의 보존을 도시계획적 측면에서 면밀히 살펴 개발을 숙고·결정하도록 하는 정책적 기반을 마련할 수 있음

■ 인구변화 및 개발수요 추이를 고려한 주택공급, 교통·기반시설 조성 계획 수립

- 성장관리정책은 산업시설, 주택, 기반시설 건설을 목적으로 한 도시 교외화 현상을 합리적으로 관리하기 위해서 과학적 방법론에 근거한 인구 추이와 이에 따른 개발수요 추정을 거쳐 개발에 필요한 토지면적을 산정함
 - 개발가용 토지면적의 산정과 함께 개발 관련 이해관계자, 지역사회의 의견수렴을 거쳐 개발가용 토지의 입지를 확정하는 성장관리정책은 보다 합리적인 시가화지역 확장 관리를 가능하게 함
 - 하지만 성장관리정책은 주택공급 및 기반시설 마련 시점과 입지 그리고 개발가용 토지 총량을 조정하는 결과를 동반하므로, 계획의 결정과 실수요 사이의 괴리를 최소화하는 정교한 제도 운용이 필수임
- 한편, 정부의 과도한 토지이용규제로 인식될 수 있는 성장관리정책의 이면을 해소하기 위해서는 토지소유권자와 개발수요자 등 이해관계자와의 열린 논의가 전제되어야 함

■ 유한한 토지자원의 합리적 관리와 보존을 통한 탄소 배출량 감축 기대

- 도시 교외화 현상에 관한 찬반 논의에서 한 걸음 나아가 기후위기 극복의 일환으로 추진되고 있는 탄소 배출량 감축 실현을 위한 시각에서, 시가화지역의 무분별한 확산을 관리하기 위해 추진되고 있는 성장관리정책의 이해와 그 필요성이 증가함
 - Jones and Kammen(2013)은 미국 전역의 가구당 탄소 배출량을 살펴본 결과 도시 교외화 현상이 도심의 탄소배출 저감 노력을 반감시킬 수 있다는 결과를 도출함
- 성장관리정책은 토지의 개발과 보존이라는 이분법적 사고에서 벗어나 전 세계 도시의 화두인 기후위기 대응을 위한 균형적 개발과 보존을 실현하는 도시정책 패러다임 마련의 토대로 활용 가능함
- 성장관리정책의 탄소 배출량 감축을 위한 토지이용 방향성은 크게 두 가지로 첫째, 비시가화지역의 무분별한 개발을 조정하고, 둘째, 비시가화지역 개발 제한의 대안으로 시가화지역 내 토지 재이용을 유도하는 것임
 - 비시가화지역의 무분별한 개발 조정은 자연녹지 잠식을 줄이고 시가화지역 내 토지 재이용을 주택공급이나 산업수요 수용의 우선 대상지로 고려하도록 하는 충전식 개발(infill development)을 기대할 수 있음

03 테네시주와 오리건주 사례 고찰

1) 성장관리정책 사례 고찰 방법

■ 본 자료는 Weitz(1999)¹⁾가 제시한 성장관리정책 구성요소를 바탕으로 성장관리정책을 채택한 테네시주와 오리건주 사례를 고찰, 국내 정책에 시사점과 활용방안을 제안하고자 함

- 주와 지방정부가 법률과 제도로 상호 연계하여 추진하는 미국 성장관리정책은 주정부별 정책 여건이 상이하지만, 1950년대를 전후로 최근까지 약 15개 주 이상이 정책을 추진 중임
- 약 반세기 넘게 지속되고 있는 미국 성장관리정책에 관한 학술적·정책적 논의를 바탕으로 정책사례 고찰을 위한 연구의 틀을 구성함

표 6 미국 성장관리정책 주요 추진방안

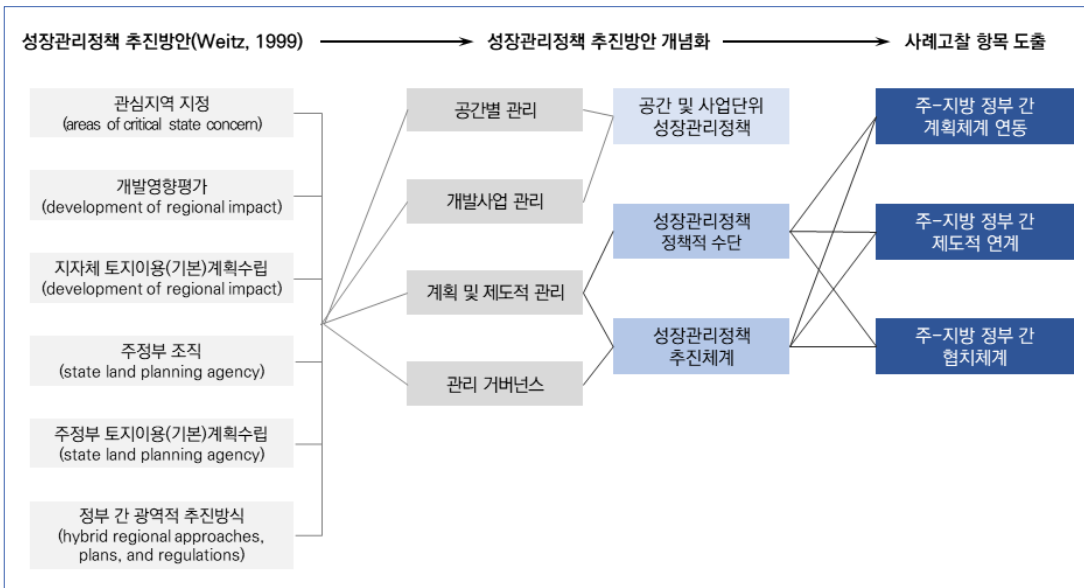
추진방안	주요 내용
주(州) 관심지역 지정 [Areas of critical state concern]	<ul style="list-style-type: none"> • 관심지역의 지정을 의무 혹은 선택 사항으로 구분 • 관심지역에 대한 지방정부의 별도 규제 • 해안선, 수변지역, 습지에 대한 규제
개발영향평가 [Development of regional impact]	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 자유재량으로 개발영향평가 실시 • 주정부의 대규모 개발사업에 심의 및 허가 • 특수지역에 대한 개발입지프로그램 운영
지자체 토지이용(종합)계획 수립 [Local land development (comprehensive) planning]	<ul style="list-style-type: none"> • 의무 혹은 선택 사항으로 구분 • 일부 지방정부에 한하여 의무적으로 계획 수립 • 지방정부의 계획수립을 위한 토지이용규제 마련을 의무 혹은 선택 사항으로 구분
주정부 조직 [State land planning agency]	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부 토지계획부서 • 광역(범정부적) 전담조직·위원회, 주정부 담당부서 • 지방정부의 계획수립과정·기준, 검토에 관한 주정부 권한 부여 • 지방정부계획의 심의 및 고시에 관한 주정부의 의사결정권한 부여 • 의무 혹은 선택적인 주정부의 기술적 지원 프로그램 운영
주(州) 토지이용(종합)계획 수립 [State land development (comprehensive) plan]	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부의 토지이용계획 수립 • 주정부의 토지이용용도 분류 • 주정부 차원의 정책목표 수립 • 주정부의 계획/목표와 지방정부의 계획/목표 간 연계와 일관성 유지 • 주정부 조직의 관련 계획 간 조정
정부 간 광역적 추진방식 [Hybrid regional approaches, plans and regulations]	<ul style="list-style-type: none"> • 하위정부의 특정 프로그램 운영 • 광역계획의 의무수립 • 다주적(多州籍) 계획 및 규제 수립

출처: Weitz 1999, 269의 'Table 1'에서 인용.

1) Weitz(1999)는 성장관리정책을 추진하는 주정부의 정책적 추진방안을 6가지로 분류하여 주요 내용을 정리함(표 6) 참조

- 사례고찰을 위한 주요 항목은 Weitz(1999)가 정리한 성장관리정책 추진방안 6가지(〈표 4〉 참조)를 바탕으로 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 구성함
 - 본 자료의 사례고찰은 Weitz(1999)가 분류한 6가지 성장관리정책 추진방안을 공간별 관리, 개발사업 관리, 계획 및 제도적 관리, 관리 거버넌스로 개념화함
 - 〈그림 1〉과 같이 개념화한 4가지 항목을 성장관리정책 실현을 위한 정책적 기반 마련 측면에서 고찰하기 위해서 다시 3가지 항목으로 유형화함
 - 3가지 항목은 ① 주-지방정부 간 계획체계 연동, ② 주-지방정부 간 제도적 연계, ③ 주-지방정부 간 협치체계임
 - 한편, 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 개념화한 4가지 항목 중 ‘공간 및 사업단위 성장관리정책’에 해당하는 ‘공간별 관리’와 ‘개발사업 관리’는 지리적, 공간적 특성이 확연히 다른 미국 사례대상과 국내 여건의 차이를 고려하여 다루지 않기로 함
- 성장관리정책의 정책적 수단과 추진체계에 초점을 두고 주와 지방정부 간 계획, 제도, 협업 체계를 중점적으로 고찰하기로 함(〈그림 1〉 참조)

그림 1 사례고찰 개념도



출처: Weitz 1999, 269의 'Table 1'에서 인용.

- 사례 대상 선정은 성장관리정책을 채택한 주에 대한 선행연구와 정책보고서 등 문헌조사를 바탕으로, 성장관리정책 추진을 위한 법·제도적 틀은 유사하지만 주정부의 정책 추진방식에 차이가 있을 것으로 예상되는 테네시(Tennessee)주와 오리건(Oregon)주를 선정함

- 오리건주는 성장관리정책을 추진하는 미국 주 중에서 국내 연구와 정책보고서 등에 소개되어 익숙한 포틀랜드시가 위치한 곳이며, 테네시주는 1990년대 말부터 성장관리정책을 채택하여 지속적인 법·제도의 개정 및 정교화가 진행되고 있는 주임
 - 오리건주는 미국 내 성장관리정책을 채택하여 지속 추진하고 있는 가장 대표적인 주로 1973년 성장관리정책에 관한 법률을 제정하였고 현재까지 성장관리를 위한 토지이용 정책의 꾸준한 변화를 지속하고 있음
 - 테네시주는 1998년 성장관리정책을 채택하여 법률을 제정하였고 오리건주에 비해 비교적 짧은 기간 동안 성장관리정책이 추진되었음
 - 오리건주와 테네시주 성장관리정책 추진 기간의 차이를 감안하여 주와 지방정부 간 계획체계/제도적 연계/협치체계를 중점적으로 살펴보기로 함
 - 각 사례에서 나타나는 정책추진의 특성, 유사점과 차이점을 해석하여 미국 성장관리정책의 이해와 국내 정책에 활용방안을 제안하기로 함

2) 테네시주(Tennessee State) 성장관리정책

■ 성장관리정책 개요

- 테네시주의 성장관리정책은 지방정부의 계획수립 및 집행이 주된 정책추진동력으로서 주와 지방정부의 관계 측면에서 상향식 정책전달방식을 취하고 있음
 - 하지만 향후 주정부의 정책 기조 변화와 이에 따른 법률 개정, 제도 구체화 등이 진행되면 상향식 정책전달방식에 주정부 권한의 확대가 예상되어 일부 하향식 전달방식으로 변화할 가능성을 가짐
- 테네시주는 급격한 인구성장, 도시개발 증가, 지방정부 간 행정구역합병(annexation) 관련 갈등을 해결하기 위한 목적으로 1998년 성장정책법(Growth Policy Act)을 제정함 (Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 2015)
 - 2019년 실시한 인구조사에 의하면 테네시주 인구증가는 미국 내 16번째 규모로 향후 도시성장이 지속될 것으로 예측되었고, 인구성장의 주요 요인은 타 지역으로부터의 인구 유입에 의한 것으로 나타남
 - 이와 같은 인구증가로 인해 테네시주의 시가지지역 확장은 불가피할 것으로 예상되는 가운데 주와 지방정부는 성장관리정책의 정교화를 통한 방안을 마련하고 있음

표 7 테네시주 개요

면적	총 109,247km ²	
인구	총 5,689,283명 - 밀도: 53.29 (미국 내 19위)	
구성	총 92개 지방정부(counties) - 이 중 2개 지방정부는 자치헌장 채택 총 342개 도시(cities, towns) 총 3개 대도시권(metropolitan areas)	

출처: (표) https://ballotpedia.org/Cities_in_Tennessee; (그림) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%85%8C%EB%84%A4%EC%8B%9C%EC%A3%BC>

■ 주-지방정부 간 계획체계 연동

- 테네시주는 1998년 성장관리법을 제정하여 테네시주 내 92개 지방정부의 성장관리정책 추진을 위한 계획수립 체계 및 법·제도 연계에 관한 사항을 규정함
 - 주정부의 성장관리법은 지방정부의 20년 단위 성장관리계획 수립을 의무로 명시하였고 지방정부의 도시성장경계 설정 및 운영을 골자로 한 ‘행정구역합병에 관한 법률(annexation law)’을 제정함(Weitz 1999, 280)
- 테네시주의 성장관리에 관한 법률은 지방정부의 성장관리 계획수립과 심의·의결에 대한 주정부의 역할을 소극적으로 규정하여(Weitz 1999, 280), 지방정부의 성장관리계획(도시성장경계 설정 및 운영)과 주정부의 성장관리정책 목표 달성을 연동하도록 하는 정부 간 종합적 정책 운영체계를 확보하는 데 한계를 가짐
- 테네시주 성장관리정책의 주요 쟁점은 행정구역합병(annexation)에 관한 사항으로 지방정부의 도시성장경계 설정 및 운영 사안과 연관되며 계획적, 제도적 조정·합의 근거를 필요로 함
 - 행정구역합병 사안은 2015년 주정부의 성장관리정책 담당 조직인 ‘Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations(이하 TACIR)’의 관련 법률 조항 개정 전까지 법률적 집행 근거가 미흡하였음
- 한편, Weitz(1999)는 테네시주 성장관리정책이 주정부의 역할과 권한을 소극적으로 명시하여 성장관리정책을 채택한 주로 보기 어렵다고 평가함
 - 테네시주의 행정구역합병에 관한 법률은 1953년 주정부 법률로 제정되기 전까지 주나 지방 의회의 개별법 제정(private act of the General Assembly)을 통해서 집행 근거를 마련함(TACIR 2000)

- 하지만 1998년 성장관리에 관한 법률을 제정한 테네시주는 이후 꾸준한 법률 개정으로 계획 및 제도의 정교화를 지속하고 있으며, 행정구역합병 사항을 중심으로 지방정부의 성장관리계획 수립 등 계획적 체계를 공고히 하고 있음
 - 지방정부의 성장관리계획수립 핵심은 도시성장경계 설정이며 이는 실제 행정구역상 공간적 경계(시가화·비시가화지역 개념)를 결정하기 때문에 지방정부 간 협의·조정을 통한 합의도출이 필요함
- 1998년 주정부의 개정된 성장관리에 관한 법률은 행정구역합병과 지방행정조직 간 결합 등 성장관리계획의 주요 사항을 지방정부가 수립하도록 하는 법적 근거를 제시함
 - 해당 법률은 성장관리계획이 도시성장경계(urban growth boundary), 계획적 성장지역(planned growth area), 비시가화지역(rural area) 중 최소 1개 이상 지역을 지정하여 계획을 수립하도록 규정함(TACIR 2000, 2)
 - 또한 비대도시권 지방정부(non-metropolitan county)의 성장관리계획 수립 및 추진을 위한 위원회(coordinating committee) 설립 의무를 법률로 규정함(TACIR 2000, 2)

■ 주-지방정부 간 제도적 연계

- 테네시주정부의 성장관리정책 추진에 관한 역할 및 권한의 제도적 변화는 2013년 행정구역합병에 관한 법률 개정을 계기로 본격화되었고, 2014년 이어진 법률 개정을 통해서 행정구역합병 방식을 법률에 성문화함
 - 테네시주 행정구역합병에 관한 법률 개정을 위한 보고서(2013)는 테네시주의 기존 행정구역합병 방식이 해당 지역의 주민 동의를 필수로 하지 않은 제도적 문제점을 지적, 성장관리정책을 채택한 타 주정부의 법률이 일반적으로 규정하고 있는 주민합의에 의한 행정구역합병 제도화를 제안함(TACIR 2013)
 - 개정된 법률은 행정구역합병에 해당하는 토지의 소유권자가 합병에 동의하여 작성한 성문화된 문서 혹은 주민투표로 의사를 결정하도록 함
 - 주민투표방식과 달리 행정구역합병 지역에 해당하는 토지를 소유한 주체에게 성문화된 동의를 필수로 구하도록 하는 제도적 개선은 공공의 일방적 행정구역합병 추진을 보완한 제도적 선례로 평가함(TACIR 2015)
- 이처럼 이해관계자와 주민합의에 근거한 행정구역합병에 관한 의사결정 방식은 테네시주 성장관리정책의 쟁점 사항인 행정구역합병을 보다 체계적이고 민주적으로 추진하도록 하는 제도 개선의 긍정적 사례임

- 한편 제도적 실효성을 강화하는 법률 개정이 이루어지며 이와 관련된 타 법률의 개정 등 후속 조치가 이어져야 하며, 주정부의 성장관리정책을 더욱 적극적으로 추진하기 위해서는 지방정부의 성장관리계획 수립에 대한 주정부의 조정 역할을 더 강화해야 함
- 테네시주는 주정부 차원의 성장관리목표와 계획을 별도로 수립하지 않으며 주 법률을 통해서 지방정부의 성장관리계획이 수립해야 할 사항(행정구역합병, 성장관리계획 수립, 도시 외연적 확산 최소화 등)을 명시함
 - 지방정부는 성장관리계획에 성장관리지역과 경계를 지정하고 해당 지역의 토지이용 계획을 수립하여 성장관리정책을 추진함
 - 주정부는 지방정부의 성장관리계획 수립에 적극적인 개입을 하지 않으며 지방정부는 주정부의 성장관리법률에 근거하여 지방정부 간 조정 및 합의가 필요한 사항을 중심으로 계획 간 연관성을 갖도록 함
- 이처럼 지방정부 간 수평적 협치를 통해서 추진되는 테네시주 성장관리정책은 지방정부의 토지이용 및 관리의 자율성을 보장하는 한편, 계획 간 조정 및 합의에 다양한 변수를 가지고 있음
- 2014년 행정구역합병에 관한 법률 개정 후, TACIR은 후속 조치로 다음의 여섯 가지 사항에 관한 법률 및 제도 개선을 추진 중임
 - 첫째, 신규·재개발을 위한 성장계획 수립, 둘째, 행정구역 변화에 따른 지방정부의 정책적 대응, 셋째, 사회기반시설 및 서비스의 배분, 넷째, 지방정부의 설립, 다섯 번째, 비시가화지역의 보존, 여섯 번째, 지방정부의 보조금지원, 금융제도, 세입의 사항을 중심으로 함
 - 이와 같은 후속 조치는 주정부의 성장관리정책에 관한 입법 및 행정 취지가 지방정부의 성장관리계획 및 집행과 일관되게 적용되도록 함에 목적을 두며, 주정부는 TACIR를 통해서 지방정부의 성장관리계획 수립을 지원하도록 함

표 8 테네시주 ‘Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations(TACIR)’ 개요

설립근거	<ul style="list-style-type: none"> • 1978년 공공법(Public Acts)에 근거하여 영구적으로 설립된 범정부적 정책기구
역할	<ul style="list-style-type: none"> • 테네시주의 정부 간 논의 및 협의를 추진하는 행정조직으로 연방-주-지방정부와 테네시주 내 지방정부 간 정책과 제도 집행을 위한 입법·행정 전반의 쟁점·문제 조정 • 쟁점·문제에 관한 이해관계자 간 논의 및 협의 추진 • 입법과 행정 전반에 관한 쟁점과 문제를 조정 • 성장관리정책을 비롯한 테네시주의 문제를 해결하기 위한 정책적 대안 마련
구성	<ul style="list-style-type: none"> • 연방 및 주정부의 입법부, 지방정부, 주정부 관계부서, 시민 대표로 구성

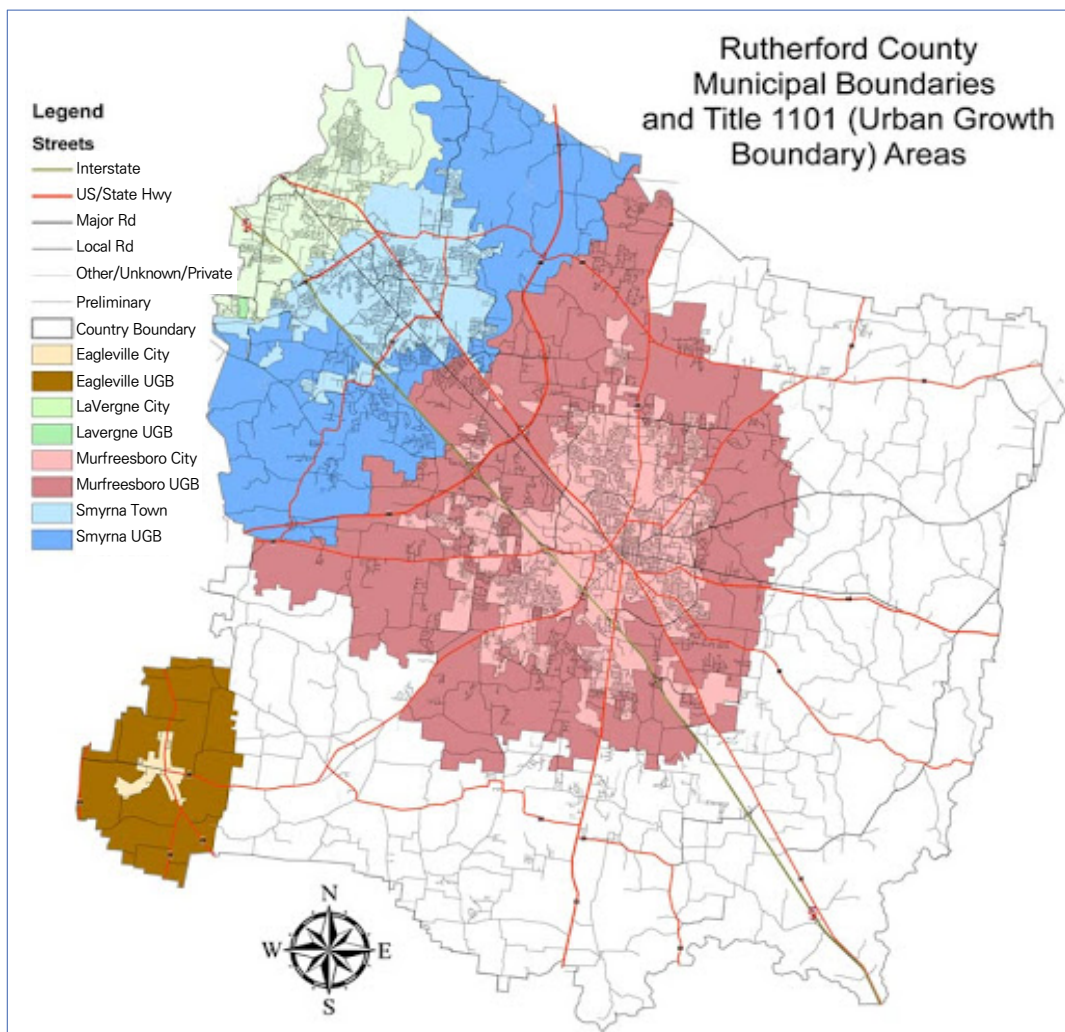
자료: <https://www.tn.gov/tacir/about-tacir/commission-members.html>

- 지방정부 성장관리계획의 주요 사항인 성장관리경계 및 구역의 설정은 다음의 정의를 따름(TACIR 2017)
 - 도시성장경계(urban growth boundaries)는 행정서비스와 제도가 영향을 미치는 행정경계와, 행정경계에 인접한 지역 중 인구 유입 및 개발(성장)이 예상되는 지역을 포괄하는 도시의 지리적·행정적 경계여야 함
 - 계획성장지역(planned growth areas)은 도시성장경계 밖 지역 중 압축적 도시개발이 나타나는 지역으로 새로운 행정구역 형성이 기대되는 수준의 성장잠재력을 가진 지역임
 - 비시가화지역(rural areas)²⁾은 도시성장경계나 계획성장지역에 해당하지 않는 지역으로 농업, 여가, 수목, 자연녹지 등과 같이 고밀 상업이나 주거 목적이 아닌 토지이용을 위해 보존하는 지역임
- 테네시주 성장관리정책이 주요하게 다루는 **행정구역합병 사항**은 기존 도심 경계를 기준으로 도심 외곽에 나타나는 도시 교외화를 관리하기 위해서 해당 지역을 신규 행정구역으로 지정하거나 기존 구역에 병합 혹은 필요 시 지정을 해제하는 행위를 통칭함
- 성장 예상 지역의 행정구역 지정이 결정되면 사회기반시설 및 서비스 체계 마련을 위한 정책적, 행정적 지원이 이루어지며, 이와 함께 신규 행정조직(지방정부)을 설립함
 - 신규 행정구역은 방범·안전, 상하수도, 전기설비, 보·차도 조성, 기타 공공시설 설치, 토지이용 및 용도지역제도 확립, 교육시설 입지 등 일련의 사회간접자본 확충계획을 수립해야 함
 - 단, 기존 행정구역 내에서 해당 시설과 서비스를 신규 행정구역에 제공할 수 있다면 별도의 계획수립은 하지 않지만, 기존 계획에 반영을 골자로 한 계획변경을 완료해야 함
- 행정구역 변경에 따른 사회간접자본 설치에 관한 계획은 주민공청회와 의견수렴을 반드시 거치도록 하며, 계획수립 완료 후 지방정부 간 계획 고시를 의무화하여 계획의 변경 사항을 공유하도록 함(TACIR 2017)
- 한편, 행정구역변경에 따라서 신규 지방정부를 설립할 시 해당 지방정부는 반드시 법인으로 설립하며 기존 행정조직 체계로 편입함
 - 이에 따라서 신규 지방정부는 주정부의 연간 교부세 총액과 동일 규모의 소득세 징수체계를 갖춰 집행하고, 각종 매출세에 의한 세수는 신규 정부가 병합된 기존 지방정부에 15년 동안 납세(배분)하도록 함
 - 더불어 성장관리계획의 사회기반시설 및 서비스 배분계획과 유사한 사회기반시설 조성에 관한 계획을 수립하여야 함

2) 직역하면 농촌지역을 의미하지만 인문헌의 내용적 개념을 기준으로 농촌뿐 아니라 여가, 자연녹지 등 보다 광범위한 비도시적 특성을 가진 지역을 의미하는 용어로 풀이하는 것이 더욱 적합하여 '비시가화지역'으로 표기함.

- 지방정부는 행정구역 내 도시성장경계의 용도지역 지정권한(zoning authority)을 갖지만, 도시성장경계 밖 지역에 대한 용도지역 지정 및 계획수립 권한은 없음(TACIR 2017)
 - 도시성장경계 안으로 새롭게 추가되는 지역에 관해서는 도시성장경계 안으로 포함하도록 하는 법적 절차(주민투표 혹은 토지소유주체의 성문화된 동의)를 마친 뒤 용도지역 지정 및 관련 계획의 수립 권한을 부여함
 - 단, 지방정부의 용도지역 지정 권한은 농업용 토지이용에는 적용되지 않도록 하여 보존이 필요한 지역의 토지이용 관리 권한을 분산함

그림 2 테네시주 지방정부 성장경계 설정사례: 루터폴드 카운티(Rutherford County) 도시성장경계



출처: https://www.google.com/search?q=tennessee+urban+growth+boundary+map&rlz=1C1GCEU_koKR900KR900&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwix8IfIgrHsAhUPc5QKHSIkAPMQ_AUoAXoEAsQAw&biw=1920&bih=969#imgrc=mWIsQ68DvLrnkM

■ 주-지방정부 간 협치체계

- 테네시주는 미국 내 성장관리정책을 채택한 타 주정부에 비해 지방정부의 성장관리계획 수립과 제도운영의 자율성 및 독립성을 보장하고 있음
 - 이 같은 테네시주의 지방정부가 주축이 된 상향식 정책전달방식은 TACIR의 운영방식에서 드러나는데 TACIR는 연방-주-지방정부 간 협의기구로 정책 안전에 대한 해결책을 모색하기 위한 범정부 차원의 논의를 지향함
 - TACIR는 성장관리정책에 관한 주정부의 최종적 의사결정 권한을 제한하고 지방정부의 자율적 계획수립과 지방정부 간 조정 및 대안 마련을 지원하는 방향으로 정책적 논의를 전개함
- 테네시주정부의 TACIR 운영에 관한 지방정부 중심의 논의 및 의사결정은 1998년 성장정책에 관한 법 제정부터 현재까지 유지되고 있지만, 2014년 행정구역합병법 개정과 후속 조치가 이어지며 지방정부의 권한을 일부 제한하는 제도를 도입함
 - 행정구역합병 중 도시성장경계 안으로 필지를 편입할 시 토지소유권자의 서면 동의나 주민투표를 반드시 거치도록 하는 내용의 법률 개정은 지방정부의 토지이용 및 관리 권한을 일부 제한하는 조치임
 - 이는 공공의 일방적인 토지이용에 대한 관리 권한을 제한하여 토지이용을 통한 사적 이익 추구를 보장하고 공익(public good) 추구에 대한 지역사회의 의견을 반영하여 공권력(government power)과 사유재산권(private property right) 간 균형을 유지하려는 정책적 의의를 지님
- 테네시주 성장관리정책의 더욱 효과적인 추진을 위해서 지속 개정되고 있는 법·제도의 방향성은 향후 테네시주의 인구성장과 개발수요에 따라서 지방정부 위주의 상향식 정책 추진 기조에 변화를 야기할 것으로 예상됨
 - 2014년 법률 개정으로 이루어진 지방정부의 일방적 토지이용 권한의 제한 조치는 과거 지방정부의 일방적 토지이용 방식에 변화를 일으킨 계기이며, 주정부와 지방정부의 성장관리정책 추진에 관한 권한 조정으로 이어질 수 있음
- 한편, 현재 테네시주의 대다수 지방정부는 그동안 테네시의 이례적인 저성장으로 인한 성장패턴 변화를 고려하여 성장관리계획을 재수립하고 있음(TACIR 2017)
- 요컨대, 테네시주의 성장관리정책은 지방정부의 계획수립 및 조정과 의사결정 권한을 우선 보장하는 상향식 정책전달을 지향하고 있으며 토지이용에 관한 주정부의 권한은 지방정부 지원에 초점을 두고 있음

3) 오리건주(Oregon State) 성장관리정책

■ 성장관리정책 개요

- 오리건주는 주정부 주도의 하향식 성장관리정책을 장기간 추진해온 대표적인 주로 1973년 성장관리에 관한 법률 제정으로 주정부의 성장관리 정책추진체계를 확립함(Weitz 1999)
 - 오리건주의 성장관리정책은 토지이용을 성장관리와 직결되는 주요한 정책 요소로 보고 있으며 이러한 배경에서 토지이용계획은 오리건주 성장관리정책 추진의 핵심 사항임
 - 오리건주 성장관리에 관한 법률은 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획)과 토지이용계획을 주정부의 성장관리목표에 수렴하도록 하여 주정부의 종합적인 정책추진 실효성을 제고함
 - 주정부 법률에 의하여 지방정부의 토지이용에 관한 조례 제·개정, 계획수립, 제도변경 등 대다수 사항이 주정부와의 협의나 조정·심의대상이 되며 주정부의 강력한 성장관리 정책은 오리건주의 대표적인 공공정책으로 자리매김함
- 1973년 제정된 오리건주의 성장관리에 관한 법률은 법적, 행정적 추진체계를 확립하였고 성장관리를 위한 주정부의 정책목표를 수립함
 - 주정부는 성장관리정책을 추진·관리하는 전담 조직인 토지 보존 및 개발부(Department of Land Conservation and Development, 이하 DLCD)를 설립함

표 9 오리건주 개요

면적	총 255,026km ²	
인구	총 4,013,845명 - 밀도: 13.76 (미국 내 39위)	
구성	총 36개 지방정부(county) - 이 중 9개 지방정부는 자치헌장 채택 총 241개 도시(city) - 워싱턴-오리건주 대도시권인 포틀랜드 대도시권역(Portland metropolitan area) 위치	

자료: (표) https://ballotpedia.org/Counties_in_Oregon; (그림) <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%98%A4%EB%A6%AC%EA%B1%B4%EC%A3%BC>

■ 주-지방정부 간 계획체계 연동

- 오리건주는 주정부가 별도의 성장관리계획을 수립하지 않지만 주 차원의 지속 가능한 토지이용과 성장을 위한 목표를 설정하고 있으며, 해당 목표를 실현하기 위한 구체적인 방안을 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획)과 토지이용계획에 담도록 함

- 주정부의 성장관리에 관한 법률 제정에 따라서 주정부는 오리건주 내 모든 지방정부의 성장관리계획 수립 혹은 도시기본계획에 성장관리계획 반영을 의무화함(DLCD 2019b)
 - 1973년 모든 지방정부는 주정부의 성장관리정책 목표에 수렴하는 토지이용계획 및 규제 사항을 마련하도록 함
- 오리건 주정부가 갖는 지방정부의 성장관리정책에 관한 조정 권한은 지방정부의 토지이용계획 수립 및 집행에 대한 권고(advisory)의 수준이 아니며, 주 법률에 근거한 계획수립의 의무 사항 지정 등 규제 성격의 위계적 체계를 확립함
- 특히 주정부가 수립한 성장관리목표 달성을 위해 주정부는 지방정부의 토지이용에 관한 계획사항을 심의할 수 있는 권한을 가지고 주정부의 강력한 성장관리정책을 추진함
- 성장관리에 관한 법률에 근거하여 지방정부가 수립하는 성장관리계획이 주정부의 성장관리정책 목표달성 방안을 의무적으로 수립하도록 하였지만, 이와 관련하여 지방정부의 계획수립에 관한 세부 수립지침이나 제도적 기준은 별도의 법률로 규정하지 않음
- 단, 지방정부는 주정부가 성장관리에 관한 법률을 근거로 수립한 19가지 성장관리 정책목표의 사항을 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획)과 토지이용계획 그리고 관련 제도 및 행정적 추진과정 전반에 반영하는 사항을 골자로 한 계획을 수립해야 함
- 한편 오리건 주정부는 성장관리를 위하여 총 19가지 정책목표와 목표별 정책 사항을 구체적으로 정립하였으며, 목표별 정책 사항이 지방정부의 계획, 제도, 행정의 종합적인 방향성이 됨(〈표 10〉 참조) (DLCD 2019a)
 - 19가지 정책목표 중 14번째 목표인 ‘도시화(urbanization)’가 성장관리정책에 관한 주정부의 정책목표를 구체화한 사항으로 지방정부는 주정부가 수립한 도시화 목표의 달성에 수렴하는 토지이용계획을 수립하여야 함(〈표 11〉 참조)
 - 지방정부가 수립하는 성장관리계획과 도시성장경계는 20년을 주기로 변경 혹은 재수립하며, 계획의 변경이나 재수립은 반드시 주민 공청회 등을 통한 지역사회의 의견수렴을 거쳐 추진하도록 함
- 요약하면 주정부의 성장관리목표는 지방정부의 성장관리계획 수립의 방향성이 되며 지방정부는 목표를 달성하기 위한 구체적인 계획과 전략을 자율적으로 수립함
 - 테네시주와 달리 지방정부의 성장관리계획에 대한 주정부의 심의·의결 권한을 법률로 보장하는 오리건주는 주정부가 성장관리정책의 추진에 주축임

표 10 오리건주 성장관리정책의 19가지 목표(1974년 12월 27일 최초 수립)

구분	목표	최신 개정일 및 주요 내용
1	시민참여 (Citizen Involvement)	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 3월 31일 개정 계획 전 과정의 시민참여를 보장하는 시민참여 프로그램 개발
2	토지이용계획 (Land Use Planning)	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 3월 31일 개정 사실에 기반한 토지이용계획의 의사결정 및 행위를 실현하기 위한 계획수립과정과 정책적 틀 정립
3	농업용 토지 (Agricultural Lands)	<ul style="list-style-type: none"> 1994년 3월 1일 개정 농업용 토지의 보존과 유지
4	수림 (Forest Lands)	<ul style="list-style-type: none"> 1994년 3월 1일 개정 자연수림 보존과 오리건주의 임업경제 보호
5	자연자원, 경관 및 역사보존 지역, 오픈스페이스 (Natural Resources, Scenic and Historic Areas, and Open Spaces)	<ul style="list-style-type: none"> 1996년 9월 1일 개정 자연자원, 경관 및 역사보존 지역, 오픈스페이스의 보호
6	대기, 수질 및 토양자원의 질 (Air, Water and Land Resources Quality)	<ul style="list-style-type: none"> 1975년 1월 25일 개정 대기, 수질 및 토양자원의 질 유지 및 개선
7	자연재해위험지역 (Areas Subject to Natural Hazards)	<ul style="list-style-type: none"> 2002년 6월 1일 개정 자연재해로부터 사람과 재산·재물의 보호
8	여가수요 (Recreational Needs)	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 4월 18일 개정 시민과 방문객의 여가수요에 부응하는 여가환경 조성
9	경제개발 (Economic Development)	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 3월 31일 개정 오리건주 시민의 건강, 복지, 부흥을 보장하는 다양한 경제활동기회 제공
10	주택 (Housing)	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 3월 31일 개정 오리건주 시민의 주택수요에 부응하는 주택공급
11	기반시설 및 공공서비스 (Public Facilities and Services)	<ul style="list-style-type: none"> 2005년 2월 14일 개정 도시·농촌개발계획과 연동하는 적시의 체계적이고 효율적인 기반시설 및 공공서비스 계획 및 개발
12	교통 (Transportation)	<ul style="list-style-type: none"> 1975년 1월 25일 개정 안전하고 편리하며 경제적인 교통체계 구축 및 지원
13	에너지 절약 (Energy Conservation)	<ul style="list-style-type: none"> 1975년 1월 25일 개정 모든 토지이용은 에너지 절약과 소비 감축 실현 추구
14	도시화 (Urbanization)	<ul style="list-style-type: none"> 2016년 1월 1일 개정 체계적·효율적 시가화 추진, 도시성장경계 내 인구집중 및 고용기회 지원, 효율적 토지이용 및 살기 좋은 커뮤니티 조성
15	빌라메트 리버 그린웨이 (Willamette River Greenway)*	<ul style="list-style-type: none"> 2008년 4월 18일 개정 빌라메트 리버 그린웨이의 자연/경관/역사/농업/경제/여가 환경 보호 및 보존 강화
16	수변 자원 (Estuarine Resources)	<ul style="list-style-type: none"> 1984년 10월 19일 개정 수변 자원 보존과 이용에 관한 균형적 관리
17	해안선 (Coastal Shorelands)	<ul style="list-style-type: none"> 1999년 8월 20일 개정 해안선 보존 및 보호, 복구와 재해·인재방지
18	해변 및 모래 언덕 (Beaches and Dunes)	<ul style="list-style-type: none"> 1988년 3월 31일 개정 해변 및 모래 언덕의 보존 및 보호, 복구와 재해·인재방지
19	해양자원 (Ocean Resources)	<ul style="list-style-type: none"> 2001년 1월 30일 개정 미래세대를 위한 해양자원 및 생태적 기능 보존

주: *오리건주 레인 카운티 텍스터(Dexter, Lane County, OR)에 위치한 국립공원으로 저수지와 강 등 수(水) 경관과 자연녹지로 이루어진 탐방로, 자연 친화적 여가 레저공간이 조성된 오리건주의 대표적 자연 자원임.

출처: <https://www.oregon.gov/lcd/OP/Pages/Goals.aspx>

표 11 오리건주 성장관리정책 14번째 목표 ‘도시화(Urbanization)’ 개요

목표	오리건주의 농경지와 산림 등 자연녹지를 보호하고 도시의 팽창을 계획적, 순차적으로 관리하기 위한 주정부의 정책목표
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도시성장경계(urban growth boundary)로 대변되는 오리건주의 14번째 성장목표인 ‘도시화’는 시가지지역의 개발을 체계적으로 관리·견인하기 위한 수단 • 지방정부의 기본계획(comprehensive plans)으로 수립하는 도시성장경계는 주택, 고용, 산업, 자연녹지의 20년 단위 공급계획을 반영 • 도시성장경계 설정은 개발 가능한 토지의 입지 선정과 개발 시기 등을 규정하는 사항으로 성장경계의 변경을 위해 20년 단위의 도시성장경계 설정주기를 도입 • 하지만 20년 단위 도시성장경계 설정은 비용과 복잡한 행정절차 그리고 장기간의 시간소요로 인해 지방정부의 행정 부담을 가중, 2015년 도시성장경계설정 주기를 14년으로 하는 주정부의 행정규칙을 개정

자료: <https://www.oregon.gov/lcd/OP/Pages/Goal-14.aspx> 및 <https://casetext.com/regulation/oregon-administrative-code/chapter-660-land-conservation-and-development-department/division-38-simplified-urban-growth-boundary-method/section-660-038-0020-applicability>

- 지방정부가 의무적으로 수립하는 성장관리계획(혹은 도시기본계획)은 도시성장경계를 설정하여야 하며, 이를 통해서 농경지 및 자연녹지와 시가지지역 간 균형적 토지이용을 실현하는 것이 계획의 핵심임(〈표 11〉 참조)
- 한편, 2015년 주정부의 행정규칙 개정으로 20년에서 14년으로 단축된 도시성장경계 조정 주기와 이전보다 간소화된 행정절차를 통해서 오리건주의 대도시권을 제외한 대다수 도시의 성장관리계획 추진에 행정적 효율성이 개선됨
- 또한 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획) 수립의 기초가 되는 인구변화, 토지 이용 수요예측을 제고하는 데이터 기반 구축과 기술적·제도적 활용기준을 마련하여 계획의 신뢰를 강화함
 - 성장관리계획(혹은 도시기본계획) 수립의 바탕이 되는 인구 추이 및 계획인구 예측은 포틀랜드 주립대학(Portland State University) 인구연구센터(Population Research Center)가 제공하는 데이터 및 분석기반을 바탕으로 함
 - 인구연구센터는 오리건주 행정구역 단위의 인구통계자료를 관리하며 연방정부 및 통계 관련 전문기관의 데이터를 주택, 경제, 교육, 건강, 이동, 인구통계, 국제 통계자료 항목으로 분류하여 분석과 예측에 활용함
 - 토지수요는 고용 및 주거 분야의 성장을 예측하여 산정하고 이를 도시성장경계 변경에 반영하도록 하는데, 지방정부의 고용성장 및 주거수요 산정을 지원하기 위해서 ‘Simplified UGB Calculator³⁾’를 개발함

3) Simplified UGB Calculator 홈페이지: <https://db.lcd.state.or.us/simplifiedugbcalculator/Employment.aspx>

■ 주-지방정부 간 제도적 연계

- 오리건주는 주정부의 성장관리목표 달성을 위해서 지방정부의 계획수립과 함께 조례 및 관련 제도에 성장관리계획을 적용하는 목표-계획이 연동된 추진체계를 구축함
 - 지방정부는 토지이용계획 수립 시 도시성장경계를 반드시 설정해야 하며, 주정부가 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획)의 심의 및 조정을 하도록 하는 하향식 정책 전달방식으로 오리건주의 성장관리목표 달성을 실현함
- 주와 지방정부 간 성장관리정책 및 계획의 추진은 지방정부가 주기적(20년, 14년)으로 재수립하는 계획의 법·제도 적용과 이에 관한 다양한 이해관계자 의견수렴, 공공의 단계적 검토 및 심의가 주된 체계이자 추진 수단임(DLCD 2019c)
 - **계획수립과 변경, 법·제도 적용, 이해관계자 의견수렴의 주된 안건은 도시성장경계 조정의 사항**으로 지방정부의 계획수립 및 추진 주체(city/county planners)는 도시성장경계 변경 요구를 수렴·검토하여 계획 및 법·제도에 적용 가능성을 1차로 판단함
- 도시성장경계의 변경은 지방정부가 수립한 성장관리계획(혹은 도시기본계획) 변경에 직결되는 사안으로 지역발전을 위한 토지이용계획과 이에 대한 토지소유자, 지역주민 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차를 제도적으로 보장함(DLCD 2019a)
 - 도시성장경계의 변경은 경계 안으로의 포함이나 불포함 여부를 결정할 필요가 있는 토지소유자가 주축이 되어 해당 사항을 안전화하고 개별 심의대상으로 심의기구에 상정함
 - 이와 같은 행정절차는 오리건주를 비롯한 성장관리정책을 채택한 주의 보편화된 제도적 프로세스임⁴⁾
- 오리건주는 성장관리계획의 사항을 20년에서 14년의 중기 단위로 추진하도록 규정하였지만, 도시성장경계 변경에 관한 심의 및 결정은 토지이용과도 직결되는 사항으로 지방정부가 4~8년 단위로 실시하는 것을 허용함(DLCD 2019b)
 - 도시성장경계 변경에 관한 안전별 심의와 성장관리계획에 반영 여부를 결정하는 조직은 주마다 그 위계 및 권한이 상이하지만, 대개 지방정부의 성장관리계획이나 도시계획(토지이용) 담당 부서가 안전을 취합하여 지방정부 내 심의기구에서 1차로 해당 안전을 다루도록 함
- 도시성장경계 변경에 관한 지방정부의 심의 및 결정은 성장관리정책을 채택한 주정부마다 그 형식과 주기 등에 차이가 있지만, 중장기적 성장관리계획 수립과 연동하는 제도적 체계 안에서 단기적으로 도시성장경계 변경을 시행함

4) 워싱턴주에서는 도시성장경계 변경의 안전을 'docket proposal'이라 하며 오리건주와 유사하게 20년보다 짧은 주기로 'docket proposal'을 취합·심의하여 도시성장경계에 반영하도록 하는 제도를 운영함.

- 이처럼 오리건주정부는 정책추진을 위해서 정책목표를 수립하고 목표 달성을 위한 전략과 구체적 사항은 지방정부의 계획과 제도로 구현하도록 하여 주와 지방정부가 동일한 성장관리정책의 방향을 추구하는 데 방점을 둠
- 상위 공공주체인 주정부 주도의 하향식 정책전달방식이라 할 수 있는 오리건주의 성장관리정책은 미국 내에서 봉건주의적 정책이라는 비판을 받기도 하지만(O'Toole 2016), 자연자원 보존과 무분별한 도시화를 관리하는 계획기법으로 확고히 자리함

■ 주-지방정부 간 협치체계

- 오리건주정부는 성장관리에 관한 법률에 근거하여 토지 보존 및 개발 위원회(Land Conservation and Development Commission)를 구성하고 토지 보존 및 개발부서(Department of Land Conservation and Development, DLCD)를 설립함
 - 위원회는 주정부 차원의 성장관리정책에 관한 협의·심의·의결의 사안을 담당하며 DLCD는 주정부 내 성장관리정책에 관한 실무 업무 전반을 전담함
- 주정부는 성장관리정책에 관한 심의기구와 전담부서를 주축으로 지방정부의 계획수립 방향과 세부 내용을 심의·조정함
 - 주정부 차원의 성장관리계획을 별도로 수립하지 않는 오리건주는 성장관리에 관한 법률과 성장관리목표를 바탕으로 지방정부의 계획 및 관련 법·제도를 관리함
 - 지방정부의 계획과 법·제도에 대한 주정부의 지원정책과 심의제도는 주정부의 19가지 정책목표를 내용적 준거로 하며 지방정부의 계획수립을 위한 추진 절차와 같은 제도적, 행정적 사항에 대한 관리는 주 법률과 행정규칙으로 정함
- 무분별한 도시화를 지양하고 자연경관과 자원 보존을 성장관리정책의 목표로 수립한 오리건주의 정책 기조는 지방정부의 성장관리계획(혹은 도시기본계획)을 통한 도시성장경계 설정 및 운영을 의무화하여 실질적인 토지이용에 정책적, 제도적 관리가 이루어지도록 하는 주정부 주도적 정책추진 체계를 중심으로 함
- 한편, 주정부가 주도적인 역할을 하는 오리건주 성장관리정책의 추진구조는 지방정부의 토지이용과 관련 계획수립의 권한을 제한하여 성장관리에 관한 자율성을 침해한다는 비판적 의견이 꾸준히 제기되고 있음(Lang 2002)
- 이러한 비판 가운데 오리건주는 지역사회 환경 보호와 지속가능한 발전 추구의 정서를 바탕으로 주정부의 강력한 성장관리정책 추진 기조를 이어갈 것으로 예상됨
 - 주정부 주도의 성장관리정책과 이에 따른 지방정부의 위계적 정책 추진체계는 장기간 이어질 것임

4) 소결

■ 주정부의 성장관리정책 추진 기조에 따라서 지방정부의 계획수립 및 제도적 운영에 대한 권한과 방식이 상이하게 나타남

- 성장관리정책을 추진하기 위해서 필수가 되는 정책적 기반은 법률 제정과 계획수립으로 주정부가 법률 제정을 통해서 지방정부의 계획수립 권한을 부여하는 형태로 정형화됨
 - 테네시주의 경우 지방정부 차원의 성장관리계획 수립 및 추진이 정책추진의 주축이며 오리건주는 주정부가 성장관리목표 달성을 위해 정책추진의 주도적 역할을 함
- 성장관리정책은 주정부의 추진 기조와 운영방식에 따라서 지방정부와의 정책실행을 위한 구도가 상이하게 나타나며, 이는 주와 지방정부 두 주체 간 정책전달구조의 차이로 이해할 수 있으며 주정부 주도의 하향식 추진구조와 지방정부 중심의 상향식 추진구조로 구분할 수 있음
 - 테네시주의 성장관리정책은 지방정부의 성장관리계획 수립과 조례 및 제도 운영을 주축으로 추진되고 있으며, 이는 지방정부의 정책추진 자율성과 독립성을 보장하는 것으로 지방정부의 행위에 대한 주정부의 규제적 권한을 법률로 규정하지 않음
 - 반면, 오리건주는 주정부가 성장관리목표를 수립하고 지방정부의 토지이용계획과 제도를 통해서 해당 목표를 실현하도록 하는 구체적 대안을 마련하도록 하고 있음
 - 또한 오리건주 지방정부는 성장관리에 관한 법률에 의해 20년 혹은 14년 단위의 성장관리계획을 재수립하는 의무를 지며, 주정부는 지방정부가 수립하는 계획에 대해서 심의와 조정을 할 수 있는 권한을 허용함

■ 성장관리정책의 효과적 추진과 도시성장경계 지정에 따른 부작용 해소를 위해서 공공주체의 이해관계자 의견수렴 및 결정에 반영할 수 있도록 법률과 제도로 의무화함

- 성장관리계획과 도시성장경계의 개념을 풀이하면 시가화·비시가화지역 간 지리적, 공간적 경계를 설정하고 인구변화와 개발수요 등 도시화 요인을 종합적으로 고려하여 일정 시기마다 시가화 경계를 조정하는 계획행위로 이해할 수 있음
- 이러한 맥락에서 성장관리정책을 도입한 대다수 주에서 시행하는 도시성장경계의 조정 방식이 갖는 공통점은 도시성장경계 변경 시 토지소유권자의 토지이용 의사와 지역주민의 의견수렴을 의무적으로 실시한다는 점임
- 또한 지방정부 간 행정구역 및 토지용도 변경의 사안이 빈번히 나타나는 도시성장경계 조정의 원활한 추진과 원만한 합의를 위해서 지방정부 간 조정이 필요할 시, 주정부의 성장관리정책 주관부서가 조율·조정하도록 하는 제도적 체계를 마련하고 있음

- 성장관리정책은 토지이용의 합리적이고 계획적인 추진을 위해서 경제적, 사회적, 환경적 여건과 개발수요를 종합적으로 검토하여 개발가능 토지의 총량을 적절히 관리하는 데 궁극적인 정책적 의의가 있음
- 성장관리정책을 통한 개발가능 토지의 계획적 관리는 도시개발에 관한 사항(도시성장경계 설정, 토지이용계획, 개발사업 인·허가 등)을 보다 면밀히 검토하고 결정하는 과정을 통해서 실현 가능함
- 이를 위해서 성장관리정책을 채택한 주는 인구 및 개발에 대한 과학적 수요 추정방식과 유연한 제도 마련에 지속적인 노력을 기울이며 최적의 토지이용을 실현하기 위한 정책 방안 마련에 집중함

표 12 테네시주와 오리건주의 성장관리정책 비교 종합

비교 항목	테네시주	오리건주
주정부 조직 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> • Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations (테네시주 범정부 관계 위원회) • 성장관리계획 수립에 관한 주정부 심의 및 조정 권한을 별도의 법률로 정하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 보존 및 개발 위원회 (Land Conservation and Development Commission) 및 토지 보존 및 개발부서 (Department of Land Conservation and Development) • 성장관리계획의 심의 및 조정에 대한 주정부의 최종적 권한을 성장관리 관련 법률로 정함
주정부의 성장관리정책 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부가 제정한 성장관리정책에 관한 법률에 따라 지방정부의 성장관리계획 수립과 제도 운용을 중심으로 정책 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부가 제정한 성장관리정책에 관한 법률과 19가지 성장관리목표에 따라서 지방정부의 성장관리계획 수립 및 운영
지방정부의 성장관리계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 자율적, 독립적 성장관리계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부의 성장관리목표 달성을 위한 전략과 방안을 지방정부의 계획과 제도에 반영(구체화)
정책추진구조	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 간 조정을 통한 상향식 구조의 성장관리정책 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부 주도의 하향식 구조의 성장관리정책 추진

출처: Weitz 1999, 269의 표와 사례별 고찰 내용을 바탕으로 비교항목을 재구성하여 저자 작성.

04 국내 정책의 시사점 및 활용방안

1) 미국 성장관리정책의 시사점

- 우리나라는 2035년 후 급격한 인구감소가 예견된 가운데 지방도시 소멸, 서울-수도권 성장둔화가 가시화되는 국가적 상황을 감안하여 양적 공급 위주의 도시개발방식을 제어하고 더욱 합리적인 토지이용이 이루어질 수 있는 정책적 체계를 강화하여야 함
- 지속가능한 토지이용 패러다임과 장기적인 성장관리방안 추진을 위한 정책기반의 선례임
 - 미국 성장관리정책은 도시의 성장과 발전을 도모하기 위한 최적화된 토지이용(도시개발)을 목적으로 하며, 토지이용이라는 공간적 개념과 도시의 발전방향 및 전략을 연계하여 구체화하고 있다는 점에서 국내 도시의 지속가능성 이슈와 접점을 가짐
 - 초기 미국 성장관리정책은 도시지역의 외연적 확산(urban sprawl)을 억제하기 위한 목적으로 제도화되어 자연환경보존을 실현하는 도시관리제도로 자리함
 - 주정부의 성장관리 기조에 따라서 정책추진 전반에 차이가 있으나 인구변화에 따른 주택, 일자리, 교통 및 기반시설 수요를 고려하여 도시성장경계를 설정·관리하는 것이 성장관리정책의 핵심임
 - 도시성장경계의 설정과 관리는 자연녹지 등 미 개발된 유한한 토지자원의 활용을 조절하고 무분별한 개발을 제어하려는 측면에서 제도의 의의가 있음
 - 또한 거시적 차원에서 기후위기에 대응하고 탄소배출량 감축을 실현하기 위한 지속가능한 발전의 전략으로 활용할 수 있음
 - 도시성장경계를 통한 도시의 외연적 확산 관리와 탄소배출량 감축 간 관계는 인구밀도, 기반시설, 이동 여건 등 다양한 변수와 관련되어 있으나 아직 정책화 여건은 미흡한 편임
 - 앞선 캘리포니아와 메릴랜드의 성장관리정책 변화 양상과 같이 인구·주택·경제 요인을 종합적으로 고려한 성장관리정책은 지속가능한 발전 실현을 위해서 더욱 강조될 것임
 - 이러한 측면에서 성장관리정책이 지향하는 토지자원의 계획적 이용을 통한 무분별한 도시확장의 관리는 도시의 지속가능성 확보를 위한 차원으로 더욱 구체화되어야 함

- 우리나라도 도시별 인구변화에 따른 공간 및 경제 규모, 주택 및 기반시설 수요 등을 더욱 명확히 예측하여 개발 가능 토지 총량을 관리하는 등 성장을 관리하는 도시 측면의 계획적 체계를 강화할 필요가 있음

■ 중앙-광역-지방정부의 토지이용에 관한 법률·계획·제도를 통한 정책적 환류 체계를 강화하여 정부 간 계획의 정합성을 확보할 수 있음

- 미국 성장관리정책은 주정부의 법률 제정과 이에 근거한 정책목표 및 방향성 제시이며 이는 지방정부의 성장관리계획 수립과 조례 등 제도 마련과 대응 관계를 형성함
- 이러한 대응 관계는 주와 지방정부의 성장관리정책이 동일한 정책적 지향점을 추구하도록 하는 주요한 정책적 동력이자 체계가 됨
 - 테네시주와 오리건주 사례와 같이 주정부의 정책 기조와 정책전달방식(상향식/하향식)에 따라서 다소 차이가 있지만, 미국 성장관리정책은 주정부의 법률을 바탕으로 정책 방향성을 확립하고 지방정부의 계획수립 및 제도 운영을 통해서 추진됨
- 주와 지방정부 간 법률과 계획으로 연동되어 작동하는 성장관리정책은 우리나라의 국토-광역-도시-군 기본계획 간 연동체계와 유사한 개념으로 이해할 수 있음
 - 테네시주의 지방정부 간 조정에 중심을 둔 상향식 정책추진과 오리건의 주정부가 주도하는 하향식 정책추진 방식은 향후 우리나라 중앙정부와 지자체 간 토지이용 정책에 관한 거버넌스 재편에 참고할 수 있는 선례임
- 또한 도시·비도시지역 경계를 주기적으로 변경·관리하는 도시성장경계의 운영은 토지소유권자, 지역사회의 이해관계와 직결되며 지방정부 간 행정구역 조정의 이슈로 연결됨
- 이러한 이유로 공공, 민간, 지역사회 등 다자간 협의를 통해서 성장경계의 관리를 결정하는 의사결정 체계가 제도적으로 보장되어야 함
 - 성장관리정책을 추진하기 위해서는 정책적 상호 소통이 반드시 전제되어야 하며 다자간 의견수렴과정, 심의제도, 공청회 등을 통해서 정책적 의사결정이 이루어지도록 하는 제도가 구체화되어야 함

■ 도시의 외연적 확산에 따른 환경적·경제적·사회적 영향을 종합적으로 고려한 토지이용체계를 통해서 기반시설 비용 효율화, 원도심 재이용 활성화 등 기존 이슈에 새로운 시각을 제공함

- 인구변화에 따른 주택, 일자리, 기반시설 수급을 고려하여 토지 수요를 추정하고 가용 토지의 총량과 입지 여건을 주기적으로 관리·변경하는 성장관리정책의 기본개념은 토지이용의 지속가능성을 확보하기 위한 정책적 의도를 담고 있음

- 이러한 측면에서 성장관리정책은 도시의 무분별한 확산으로 인한 자연환경 훼손과 기반 시설 수급 증가로 인한 경제적 부담을 최소화하여 보다 효율적이고 합리적인 토지이용의 실현에 집중함
- 한편, 미국 성장관리정책은 주정부의 토지이용에 대한 관리 권한을 인정하는 봉건주의적 정책이라는 비판을 받으며, 도심 고밀화를 유발하고 이로 인한 주택 수급 불균형·가격 상승, 도시환경 저하 등 다양한 도시문제를 심화한다는 비판을 받아온 정책이기도 함
- 하지만 무분별한 토지이용을 제한하여 합리적인 토지이용을 실현하고 유한한 토지자원과 자연환경을 보존하는 성장관리정책의 목적은 현 시대가 직면한 기후 위기 극복과 지속가능성 실현을 위해서 정책적 당위성을 이어갈 것임

2) 국내의 성장관리정책 관련 여건

- 도시 외곽지역을 중심으로 나타나는 고밀 난개발에 대한 제도적 관리방식 개선에 활용해야 함
 - 2013년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국계법’)」에 신설된 성장관리방안은 비도시 지역에 주로 나타나는 난개발을 관리하기 위한 목적으로 제정됨
 - 김동근 외(2019)는 “2003년부터 시행해온 연접개발 제한제도를 2010년 12월부터 폐지하기로 함에 따라 난개발 방지대책의 하나로 성장관리방안 제도”를 제시함
 - 과거 연접개발 제한제도는 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에 나타나는 소규모 공장, 창고, 폐기물 처리시설 등의 점적 개발을 관리하기 위해 시행되었으나 실효성이 낮은 제도로 평가됨(김은란 외 2013)
 - 2014년부터 경기도, 세종시 등 22개 지자체는 성장관리방안 수립방향에 대한 연구와 계획의 수립을 추진하고 있으며, 세종시는 2019년 성장관리방안(북부지역)을 수립함
 - 2020년 1월 국토교통부는 도시주변지역의 공장난립 관리를 위한 목적으로 지자체의 성장관리방안 수립을 의무화하는 방안에 대하여 관계기관 협의를 진행, 계획관리지역을 중심으로 성장관리방안 수립과 운영을 논의 중임(연합뉴스, 2020.1.13.)
 - 계획관리지역은 비도시지역 중 도시지역으로 편입이 예상되는 지역으로 비도시지역의 계획적 개발을 위한 목적으로 지정되는 용도지역 중 하나, 계획관리지역의 추정면적은 약 1만 2,066km²(국토의 약 11.3% 차지)로 파악됨
 - 성장관리방안 수립 의무화는 수도권 및 대도시와 이에 연접한 시·군은 2023년부터, 그 외 지역은 2025년부터 시행하는 방안이 검토되는 중임

- 이상길과 민성훈(2017)은 성장관리방안이 보다 효과적인 관리제도로 자리 잡기 위해서는 비도시지역 내 기반시설 확보 방안과 성장관리방안 수립에 따른 인센티브를 다각화할 필요가 있다고 주장함
 - 비도시지역의 국소적 난개발을 관리하기 위한 목적으로 제도화된 성장관리방안은 미국 성장관리정책과 같이 기반시설 확보에 관한 사항을 계획 수립에 반영하도록 하여 제도가 추구하는 난개발 관리목적을 강화하여야 함
 - 우리나라 성장관리방안의 기반시설 확충 목적과 그 규모는 비도시지역 내 계획관리지역에 초점을 두기 때문에, 미국 성장관리정책에 나타난 도시 차원의 종합적인 토지이용 관리와 성장 추구를 고려한 기반시설 수급 개념과는 상이함
 - 국내 성장관리방안은 개발사업 사전에 기반시설 확충에 관한 사항을 계획에 고려하도록 하였다는 점에서 ‘선계획-후개발’을 지향하는 계획적 관리방식으로 이해할 수 있음
 - 국내 성장관리방안은 향후 도시관리계획의 상위 및 관련 계획과 정부의 토지이용에 관한 정책 기조를 고려하여 제도의 적용 대상과 범위 확대를 고려할 필요가 있으며, 이에 따라서 제도적 성격이 유도에서 의무 혹은 규제로 변화할 것으로 예상됨
 - 현재 중앙정부가 추진 중인 지자체의 성장관리방안 수립 의무화 논의는 계획관리지역의 난개발 관리부터 도시의 종합적인 성장관리체계 마련으로 점증적인 확대를 고민해야 함

3) 국내 도시정책의 활용방안

■ 광역도시계획수립에 대도시권 성장관리개념을 강화함

- 미국 성장관리정책은 주별로 도시성장경계를 설정하는 범위와 규모가 상이하게 나타나지만, 성장관리정책을 채택한 대다수 주정부는 대도시권역(metropolitan area) 내 지방정부를 중심으로 도시성장경계를 지정하여 운영·관리하도록 함
 - 미국 내에서 인구변화에 따른 도시 규모와 여건 변화가 주(州) 발전에 큰 영향을 미치는 대도시권역은 성장관리정책을 통해서 합리적 토지이용과 지속가능한 성장을 유도해야 하는 공간적 범주로 보아야 함
 - 국내에도 “2000년대 초반 대도시 주변의 준농림지역 난개발을 관리하기 위한 정책적 대안으로 성장관리정책이 소개된 바 있지만, 현재는 기반시설, 건축물, 경관 등 물리적 환경관리의 개념만 일부 제도에 반영된 상태”임(김동근 외 2019, 129)
- 우리나라의 계획체계상 대도시권역 성장을 관리할 수 있는 계획적 방안은 광역도시계획으로 해당 계획은 개발제한구역의 조정 및 관리의 사항을 자연보존과 국토경관 관리 측면에서 주요한 계획주제로 다룸

- 향후 광역도시계획에 성장관리 개념을 강화하여 광역도시권역 내 도시(지자체)별 성장 여건을 종합적으로 고려하고, 이를 통해서 시가화·비시가화 경계의 보다 합리적이고 효과적인 관리를 추구하는 적극적이고 구체적인 계획을 제시하여야 함

■ 도시·군 기본계획의 시가화·비시가화지역 지정·관리 사항에 도시성장경계 반영을 검토함

- 미국 성장관리정책의 도시성장경계 지정 및 관리의 주요 사항은 토지소유권자, 지역사회와의 의견수렴과 지방정부 간 행정구역 조정이며, 우리나라도 지방 도시를 중심으로 도시·군 통합이 진행되었으므로 행정구역 변경에 관한 문제가 도시계획 차원에서 더욱 상세하게 다루어져야 할 것으로 예상됨
 - 인구감소 및 고령화와 지역산업 및 경제 여건의 급격한 변화가 진행되고 있는 지방 도시는 행정구역 합병이 추진되었지만, 합병 후 정책운영 및 분배, 구체적인 사업추진 등 다양한 부문에서 조정과 합의가 필요한 상황임
- 도시·군 간 통합이 이루어진 지역의 경우 기본계획 수립 시 지리적 여건과 시가화지역 설정을 비롯한 생활권 설정 등 다양한 층위의 공간적 범위에 대한 재구조화가 필요할 것임
- 이러한 여건 속에서 미국 성장관리정책이 다루는 행정구역합병의 행정적, 제도적 절차와 구체적인 추진체계를 참고하는 것이 필요함
 - 특히 지방정부 간 행정구역합병에 대한 이견을 조정하고 결정하는 거버넌스 측면에서 정부 간 역할과 권한을 균형 있게 설정하기 위한 목적으로 미국의 주와 지방정부 간 법률 및 계획수립 체계를 선례로 참고할 수 있음
- 더불어 수도권 특정 지역에서 이루어지는 전원주택 조성이나 소규모 공장건물 난립과 같은 도시 외곽 난개발을 제어하기 위한 현행 성장관리방안의 성격 및 적용 범위의 확장을 고려하여야 함
 - 우리나라 성장관리방안의 정책적 성과를 평가하기는 아직 이른 시점이지만 미국 사례와 같이 향후 성장관리방안 적용의 범위와 제도적 의의를 도시의 종합적 계획구상에 반영하는 방안을 모색하여야 함

■ 미국 성장관리정책은 우리나라와는 상이한 지리적 여건과 정책적 체계 안에서 운영되고 있지만 유한한 토지자원의 보존과 합리적 이용을 추구하는 점에서 유의미한 정책사례, 우리나라에서 시행 중인 성장관리방안에도 이러한 개념이 반영되어야 함

■ 향후 도시와 국가의 지속가능한 발전을 위한 계획 체계의 구조화를 위해서 미국 성장관리정책의 시사점을 고려하고, 우리나라 도시발전을 더욱 종합적으로 구상·실현하는 토지이용계획이 수립되도록 하여야 함

05 결론

- 토지이용은 도시성장과 직결되는 사안으로 성장관리의 관점에서 바라보고 변화하는 여건에 종합적이고 체계적으로 대응할 수 있는 공공의 정책적 대안이 필요한 부분임
- 도시화와 토지이용은 도시성장을 위한 경제적 측면뿐 아니라 환경적 관점에서 공공정책이 균형적으로 다루어야 할 부분, 도시화에 따른 자연녹지 감소와 무분별한 도시 교외화 현상은 환경 훼손과 개발수요 간 균형 잡힌 정책적 시각에서 관리되어야 함(UNEP 2009)
 - 전 세계적 도시정책의 기초 아래서 미국 성장관리정책에 나타난 ① 지속가능한 토지이용 실현, ② 정부 간 토지이용에 관한 정책적 환류체계 확립, ③ 환경·경제·사회적 측면을 종합적으로 고려하는 토지이용체계 마련은 지속가능한 성장을 도모하기 위한 정책적 방향성을 제시함
- 미국 성장관리정책은 유한한 토지자원의 보존과 합리적 관리를 목표로 하는 토지이용정책 기조 안에서 주와 지방정부의 토지이용에 관한 법률·계획·제도로 무분별한 시가지 확산을 관리하는 공공정책임
 - 성장관리정책은 도시성장경계 관리를 통해서 도시개발을 계획적으로 추진하는 정책적 체계를 공고히 하고 있으며 직간접적으로 도시의 압축적 토지이용에 영향을 미침
 - 1990년대 중반부터 시작된 미국 내 성장관리정책에 관한 논의는 압축적 토지이용을 실현하기 위한 지방정부의 토지이용 방향 설정과 도보생활권, 대중교통중심개발을 통한 압축적 개발(compact development)기법 마련에 집중함(Goetz 2000)
 - 성장관리정책은 미국 내에서 주택 수급 불균형과 도심 내 주거비용 상승을 유발하는 요인으로 꾸준히 지적되고 있으며, 주정부의 봉건주의적 토지이용을 위한 정책이라는 비판을 받고 있음
 - 이러한 비판 속에서도 자연환경 보존, 기반시설 수급 관리 등 도시가 직면한 환경적·사회적 비용에 대한 합리적 관리를 위해서 주와 지방정부의 토지이용정책에 지속되고 있음

- 성장관리정책은 도시개발과 토지자원 보존을 계획과 제도를 통해서 합리적으로 관리하는 토지이용정책이 되어야 하며, 미국 정책사례에서 살펴본 바와 같이 성장관리에 관한 공공의 계획은 인구변화와 경제 변화 예측을 토대로 종합적인 성장 방향을 제시하는 계획이 되어야 함
 - 미국 내 지방정부가 수립하는 성장관리계획은 그 틀과 의의에서 우리나라 광역도시계획 및 도시·군 기본계획과 유사, 이러한 점에서 미국 성장관리정책의 국내 여건의 활용에 대한 보다 심도 있는 연구와 정책적 논의가 필요함
 - 수도권과 지방 도시의 외곽에 나타나는 난개발을 관리하는 법·제도의 강화를 통해서 도시의 보다 지속가능한 토지이용체계를 마련하는 방안이 구체화되어야 함
 - 예를 들어, 주택공급 등 특정 규모의 개발사업을 위한 가용 필지 확보를 위하여 도심 내 유휴 공간 재이용을 우선 고려하도록 하는 제도적, 재정적 인센티브 제공 등 기존 도심 내 가용 필지 이용 활성화와 충전식 개발을 촉진하는 방안을 마련해야 함
 - 또한 도시기본계획 등 법정계획의 계획사항이 실제 개발사업의 방향 설정에 반영되도록 하는 계획과 사업 간 환류 체계를 강화해야 하며, 이를 위한 기존 평가시스템, 심의·심사 기준 등 제도적 여건을 정교화하여야 함
 - 더불어 도시계획 분야 법정계획의 실효성을 강화할 필요, 관련 계획별 주요 부문(인구·경제·주택·교통·기반시설 등)의 계획사항과 수립 기준을 종합적으로 고려하도록 하는 통합적 계획수립지침을 마련해야 함
 - 특히 중앙과 지자체 정부는 도시의 인구 및 경제 규모와 향후 성장 여건과 가능성을 객관적으로 예측하여 계획 변경·재수립에 근거로 활용하도록 하는 데이터 분석 및 모니터링 시스템을 구축·강화하여야 함
- 우리나라에서 성장관리정책이 실현되기 위해서는 중앙-광역-지방정부 간 토지이용에 관한 정책적 거버넌스 확립이 반드시 수반되어야 하며, 공공의 거버넌스는 토지이용 행위에 대한 공공과 민간(토지소유권자, 지역주민 포함)의 원만한 합의를 유도하여야 함
 - 공공의 정책적 거버넌스 확립이 전제되어야만 미국 성장관리정책이 강조하는 도시성장 경계의 지정 및 관리와 같은 실질적인 정책 추진방식이 실행력과 실효성을 가질 수 있음
- 자연환경 보존과 유한한 토지자원의 관리를 위해서 시작된 미국 성장관리정책은 지속가능한 도시발전을 위한 정책으로 진화하고 있는 가운데, 성장관리방안을 통해서 난개발을 관리하는 우리나라에서도 거시적인 도시발전을 고려한 성장관리의 정책적 도입을 고려해야 함

참고문헌

- 김동근, 김상조, 박대근, 어은주. 2019. 비시가화지역 계획적 관리를 위한 성장관리방안 개선 연구. 세종: 국토교통부.
- 김은란, 김상조, 박세훈, 박근현. 2013. 비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 김흥순. 2019. 미국 포틀랜드 시의 스마트 성장에 관한 비판적 고찰 미국 51개 대도시와의 비교를 중심으로. 한국지역개발학회지 제31권 제1호: 181-202.
- 대한국토·도시계획학회. 2015. 토지이용계획론. 4정판. 서울: 보성각.
- 세종특별자치시. 2019. 성장관리방안(북부지역) 수립.
- 연합뉴스. 2020. '난개발 방지' 일부 지역에 성장관리방안 있어야 공장설립 허용 국토부, 도시편입 예상 지역 내 개발입지 공장관리 강화방안 추진, 1월 13일자. <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2020/01/38299/> (2020년 10월 20일 검색).
- 이상길, 민성훈. 2017. 비시가화지역 관리수단으로서 성장관리방안의 실효성 및 개선방안. 주택연구 제25권 제3호: 71-93.
- 전혜진, 우명제. 2019. 수도권 도시 스프롤 평가에 따른 도시성장관리 및 도시재생 정책 방향에 관한 연구. 지역연구 제35권 제1호: 3-18.
- Baca, A. 2019. The Wretched, Climate-Killing Truth about American Sprawl. <https://www.wired.com/story/new-green-deal-american-sprawl/> (2020년 10월 12일 검색).
- Barbier, E. 2020. Greening the Post-pandemic Recovery in the G20. *Environmental and Resource Economics* 76: 685-703. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10640-020-00437-w>.
- Bengston, D., Fletcher, J. and Nelson, K. 2004. Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space : Policy Instruments and Lessons Learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* 69, 271-286.
- Bibri, S., Krogstie, J. and Kärrholm, M. 2020. Compact City Planning and Development: Emerging Practices and Strategies for Achieving the Goals of Sustainable Development. *Developments in the Build Environment* 4: 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2020.100021>.
- Boyle, R. and Moamed, R. 2007. State growth management, smart growth and urban containment : A review of the US and a study of the heartland. *Journal of Environmental Planning and Management* 50, no.5: 677-697. DOI:10.1080/09640560701475337.
- Calandrillo, S. P., Deliganis, C. and Woods, A. 2015. When Private Property Rights Collide with Growth Management Legislation. *Cornell Real Estate Review* 13, no.6: 20-35.
- Department of Land Conservation and Development (DLCD). 2019a. A Summary of Oregon's Statewide Planning Goals. <https://www.oregon.gov/lcd/OP/Documents/goalssummary.pdf> (2020년 10월 20일 검색).
- _____. 2019b. Oregon Statewide Planning Goals and Guidelines. https://www.oregon.gov/lcd/Publications/compilation_of_statewide_planning_goals_July2019.pdf (2020년 10월 20일 검색).
- _____. 2019c. Oregon Statewide Planning Goals Adoption and Amendment Dates July 2019. https://www.oregon.gov/lcd/OP/Documents/goal_adoption_amendment_dates_July2019.pdf (2020년 10월 18일 검색).

Goetz, E. 2004. The Big Tent of Growth Management : Smart Growth as a Movement. https://www.nrs.fs.fed.us/pubs/gtr/gtr_nc265/gtr_nc265_045.pdf (2020년 10월 9일 검색).

Helka Kalliomäki. 2018. Re-contextualizing Oregon's urban growth boundary to city-regional planning in Tampere, Finland: The need for strategic bridge-building. *Planning Theory&Practice* 19, no.4: 514-533.

Lang, R. 2002. Does Portland's urban growth boundary raise house prices? *Housing Policy Debate* 13, no.1: 1-5. DOI: 10.1080/10511482.2002.9521431.

Liberty, R. 1992. Oregon's Comprehensive Growth Management Program : An Implementation Review and Lessons for Other States. *The Environmental Law Reporter* 22, no.6: ELR 10367.

Legal Information Institute. Land Use. https://www.law.cornell.edu/wex/land_use (2020년 10월 7일 검색).

Mathur, S. 2014. Impact of urban growth boundary on housing and land prices: Evidence from King County, Washington. *Housing Studies* 29, no.1: 128-148. DOI:10.1080/02673037.2013.825695.

O'Toole, R. 2016. The New Feudalism : Why States Must Repeal Growth-Management Laws. *Policy Analysis* 802: 1-32. <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa802.pdf>

Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 2000. Tennessee's Growth Policy Act : A Vision for the Future. <https://www.tn.gov/content/dam/tn/tacir/documents/annexation00.pdf>

_____. 2013. Municipal Boundary Chages and Growth Planning in Tennessee : an Interim Report on Public Chapter 441, Acts of 2013. <https://www.tn.gov/content/dam/tn/tacir/documents/PC441InterimReport.pdf>

_____. 2015. Municipal Boundaries in Tennessee : Annexation and Growth Planning Policies after Public Chpater 707. https://www.tn.gov/content/dam/tn/tacir/documents/2015Municipal_Boundary_Changes_PC_707.pdf

_____. 2017. Growth Policy, Annexation, and Incorporation Under Public Chapter 1101 of 1998 : A Guide for Community Leaders. https://www.tn.gov/content/dam/tn/tacir/documents/2017_UpdatedGrowthPolicyGuidebook.pdf

United Nations Environment Programme (UNEP). 2009. Global Green NewDeal Policy Brief. https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio_20/unep_global_green_new_deal_eng.pdf

Weitz, J. 1999. From Quiet Revolution to Smart Growth : State Growth Management Programs, 1960 to 1999. *Journal of Planning Literature* 14, no.2: 266-337.

Zwick, S. 2019. Land Use, Markets, and the Green New Deal : a Conversation with Rhihana Gunn-Wright. <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/land-use-markets-green-new-deal/> (2020년 10월 14일 검색).

국토연구원 Working Paper는 다양한 국토 현안에 대하여 시의성 있고 활용도 높은 대안을 제시할 목적으로 실험정신을 가지고 작성한 짧은 연구물입니다. 투고된 원고는 정해진 절차를 거쳐 발간되며, 외부 연구자의 투고도 가능합니다. 공유하고 싶은 새로운 이론이나 연구방법론, 국토 현안이나 정책에 대한 찬반 논의, 국내외 사례 연구나 비교연구 등 국토분야 이론이나 정책에 도움이 될 어떠한 연구도 환영합니다.

투고를 원하시는 분은 국토연구원 연구기획·평가팀(044-960-0582, jhkim@krihs.re.kr)으로 연락주십시오. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

WP 21-05

미국 성장관리정책 현황과 시사점 테네시주와 오리건주의 성장관리정책 비교를 중심으로

연구진 신서경
발행일 2021년 3월 9일
발행인 강현수
발행처 국토연구원
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체가 적용되어 있습니다.

