

# 지속가능한 커뮤니티 재생을 위한

## 미국의 정부기관 간 파트너십 프로그램

신서경  
플로리다대학교 박사과정

2009년부터 시행된 지속가능한 커뮤니티 재생 파트너십 프로그램(the interagency partnership for sustainable communities, 이하 파트너십 프로그램)은 연방정부기관 간 협력을 통해 통합적 정책집행방안을 모색하는 데서 출발한 정책 프로그램이다. 파트너십 프로그램은 연방정부기관별로 집행하는 다양한 도시정책과 재정을 효율적이고 효과적으로 사용하는 데 집중하고 있다. 주요 추진주체는 미국 연방정부기관인 환경보호국(Environmental Protection Agency: EPA), 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD), 운수부(Department of Transportation: DOT) 등이다. 각 기관은 환경정화 및 보전, 합리적인 주거양식 제공, 효율적 교통체계 구축을 통한 지역발전 지원에 노력하고 있다.

그런데 각 기관이 제공하는 지역 지원 프로그램, 즉 보조금 및 전문지식 지원 프로그램은 정책의 집행단위로 장소중심의 지역발전(place-based community development)에 초점을 맞추고 있기 때문에, 보조금 지원과 전문지식 지원 프로그램이 한 장소에 중복 지원되거나 이로 인한 불균등한 지역 발전이 문제점으로 제기되었다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서 기관별로 이루어지던 정책집행과 의사결정을 지양하고, 각 기관들이 정책계획과 지원 프로그램에 대한 정보를 공유하며, 정책집행 과정에서 기관 간 자문과 협력을 확대하기 위해 파트너십 프로그램을 실시하게 되었다.

파트너십 프로그램의 5개년 평가보고서에 따르면 미국 부동산협회(the National Association of Realtor)가 실시한 설문조사에서 응답자의 절반이 삶의 질 향상과 지역발전을 위해서 다양하고 합리적인 주거양식, 도보권 내의 생활편의시설 구축, 대중

교통망의 확충이 필요하다고 응답하였다. 이러한 국가적 수요에 부응하기 위해서 파트너십 프로그램은 합리적 주거양식, 대중교통의 확충, 환경보전 및 재생의 유기적 관계를 토대로 하는 통합적 도시정책집행의 필요성을 절감하게 되었다.

그래서 합리적 주거양식, 대중교통 확충, 환경보전 및 재생이라는 주요 도시정책과제를 수행하는 연방정부기관 간 파트너십을 체결하게 되었다. 또한 파트너십을 체결한 기관 간에 협력적 의사결정 과정을 통해 정책집행과 재정투입의 효율성 및 타당성을 높이고, 지역의 발전과 삶의 질 향상에 기여하는 정책적 효과를 얻을 수 있게 되었다.

파트너십 프로그램을 통해 시행된 보조금 지원과 전문지식 지원 프로그램은 EPA, HUD, DOT 등 모두 13개 프로그램으로 집계되었다. 이들 13개 프로그램에 지원한 지역 가운데 약 10.9%의 지역이 프로그램 대상으로 선정되었고, 집계된 소요예산의 약 3.7%가 집행되었다.\*

이와 같은 수치는 50개 주 1,000개 이상의 지역 커뮤니티가 파트너십 프로그램에서 제공하는 보조금 및 전문지식 지원 프로그램을 통하여 삶의 질 향상과 지역발전의 혜택을 받은 결과라고 평가하였다. EPA, HUD, DOT는 파트너십 프로그램의 역할과 성과를 보다 자세히 파악하기 위해서 지역 사례를 선정하고 파트너십 프로그램의 집행과정과 효과를 분석하였다.

### 파트너십 프로그램의 지역 사례

연방정부기관 간의 협력을 통한 파트너십 프로그램은 도시재생 및 개발에 관한 몇 가지 핵심적인 주제별로 정책 프로그램을 집행하고 있다. 여섯 가지 주제인 그린빌딩, 교통체계, 합리적 주거양식, 복합개발, 브라운필드 재생, 수자원 관리는 도시재생과 지역발전

에 중요한 사안으로 도시의 지속가능한 발전을 위해서 고려하여야 할 필수적인 도시정책 이슈이다. 특히 물리적 도시개발과 재생, 즉 그린빌딩과 교통체계, 합리적 주택, 복합개발에만 집중하는 것이 아니라 환경보전과 관리 및 재생 부문, 즉 브라운필드 재생과 수자원 관리와의 연계를 통한 지역의 지속가능한 발전을 모색하는 것이 파트너십 프로그램의 정책과제 핵심이다. 이는 단편적으로 도시의 물리적 개선에만 집중하는 것이 아니라 도시오염의 정화, 즉 오염토양의 정화와 폐건축물의 재활용, 수질 및 대기정화 등을 선행하고 물리적 도시환경개선과 연계하여 환경적으로 보다 안전한 토대 위에서 지역발전을 실행하는 데 기여하고 있다.

파트너십 프로그램이 선정한 24개 지역\*\* 대부분이 이러한 통합적 도시정책집행 사례에 해당하지만 본문에서는 코네티컷(Connecticut) 주의

\* 지역지원 대상 총 9,801곳 가운데 1,066개 지역이 선정되었으며 총 1,217억 달러의 추정 소요예산 중 46억 달러가 정책집행에 소요됨.(Office of Sustainable Communities, EPA, *Partnership for Sustainable Communities: Five Years of Learning From Communities and Coordinating Federal Investments*, Washington D.C., 2014, p.6.)

\*\* 24개 지역사례: 미네소타(Minnesota) 주 미니애폴리스(Minneapolis)·세인트폴(St. Paul), 코네티컷 주 브리지포트, 콜로라도(Colorado) 주 덴버(Denver), 매사추세츠(Massachusetts) 주 보스턴(Boston), 미주리(Missouri) 주 캔자스시티(Kansas City), 아칸소(Arkansas) 주 리틀록(Little Rock), 캔자스(Kansas) 주 그린즈버그(Greensburg), 일리노이(Illinois) 주 몰린(Moline), 뉴저지(New Jersey) 주 허드슨(Hudson)·베르겐(Bergen), 인디애나(Indiana) 주 인디애나폴리스(Indianapolis), 오하이오(Ohio) 주 신시내티(Cincinnati), 루이지애나(Louisiana) 주 뉴올리언스(New Orleans), 노스캐롤라이나(North Carolina) 주 그린즈버러(Greensboro), 사우스다코타(South Dakota) 주 파인 리지 인디언 보호구역(Pine Ridge Reservation), 사우스캐롤라이나(South Carolina) 주 그린빌(Greenville), 워싱턴(Washington) 주 시애틀, 앨라배마(Alabama) 주 몽고메리(Montgomery), 위스콘신(Wisconsin) 주 밀워키(Milwaukee), 오하이오(Ohio) 주 클리블랜드(Cleveland), 워싱턴 주 메이슨카운티(Mason County), 일리노이(Illinois) 주 노멀(Normal), 캘리포니아(California) 주 로스앤젤레스(Los Angeles), 워싱턴 주 레드먼드(Redmond), 워싱턴 주 웰핀이트(Wellpinit) (<http://www.sustainablecommunities.gov/case-studies>)

브리지포트(Bridgeport)와 워싱턴(Washington) 주의 시애틀(Seattle) 사례를 중점적으로 살펴보고 록 한다.

### **‘New England’s Greenest City’, 코네티컷 주의 브리지포트 사례**

브리지포트는 1960년대 제조업과 물류운송 등을 통하여 도시가 발달하였지만 1980년대 이후 산업쇠퇴기를 겪으며 부족한 대중교통시설과 열악한 교통시스템이 도시문제로 대두되었다. 또한 대기오염으로 천식환자가 많이 발생하면서 지역발전에 큰 어려움을 겪게 되었다. 파트너십 프로그램의 주체인 EPA, HUD, DOT는 2009년 이전부터 브리지포트의 도시환경개선과 지역발전을 위해 보조금 및 전문지식 지원 프로그램을 지원하여 왔지만, 지역의 수요에 적절히 부응하지 못하여 정책의 효율성과 효과가 낮았다.

하지만 2009년 파트너십 프로그램 실시 이후 EPA의 코네티컷 주 지역본부를 중심으로 브리지포트에 지원되는 EPA, HUD, DOT의 보조금과 전문지식 지원 프로그램은 브리지포트와의 정기적인 협의와 논의를 통해서 지역의 수요에 적합하게 재조직되었다. 예를 들어 2009년 EPA에서 지원한 환경정의의 위한 커뮤니티 보조금 지원 프로그램(Environmental Justice Showcase Community Grant)은 파트너십 프로그램의 통합적 접근방법과 기관 간 협력을 통해서 600톤 정도의 오염된 토양을 제거하였다. 이러한 정화 노력은 브리지포트의 100만 달러 지역재생 지원금 지원으로 이어졌으며, 지원금은 지역 저소득층 주민의 도심지 녹지공간으로의 접근성을 높이는 데 사용되었다.

이밖에 수질관리와 개선을 위한 교육프로그램 지원과 천식환자의 발생을 줄이기 위한 실내환경관리 교육서비스도 함께 제공되었다. 2010년에는 낙후

된 도로를 정비하고 복합교통체계를 구축하기 위한 DOT 보조금 프로그램을 지원받아 교통시설과 체계를 확충하였고, 개선된 교통체계와 인접지역의 도시재생계획을 연계하여 정책효과의 동반상승을 모색하고 있는 중이다.

### **‘Seattle’s South Lake Union Neighborhood’, 워싱턴주 시애틀 사례**

시애틀의 사우스 레이크 유니온(South Lake Union) 지역은 심각한 도로교통 정체와 낮은 토지이용률, 그리고 버려진 건축물이 밀집된 도심 낙후지역이었다. ‘Mercer Mess’라 불릴 정도로 혼잡하고 낙후돼 있던 사우스 레이크 유니온 지역은 시애틀의 지속적인 재생 노력과 연방정부의 재정지원, 그리고 파트너십 프로그램의 통합적 계획접근 방법에 힘입어 합리적 주거양식, 편리한 교통, 그리고 도심 녹지공간의 확충을 실현할 수 있게 되었다.

1950년대부터 사우스 레이크 유니온 지역의 머서 스트리트(Mercer Street)와 인접지역에 대한 개발계획은 고가도로 건설, 주택단지 건설, 상업지구 개발 등으로 변경되며 개발사업을 실행에 옮기지 못하였다. 하지만 1998년 지역주민과 이해관계자들이 ‘South Lake Union Planning Organization’을 조직하였고, 이러한 주민 조직은 의견수렴과 지역개발계획에 관한 논의 과정을 거쳐 도심녹지 확충과 교통망 재정비, 그리고 지역특성의 정립을 정책집행의 주요 주제로 도출하였다. 이후 이에 부응하는 도시재생 계획을 시애틀과 파트너십 프로그램의 협력을 통해 수립하였다.

2000년에는 시애틀 시가 미 해군이 소유하고 있던 수변 지역의 일부를 저렴한 토지가격으로 매입하게 되었고, 해당 토지를 도심녹지 공간으로 조성하였다. 이러한 수변공간 재조성 프로젝트의 성공으로 사우스 레이크 유니온 지역의 종합적인 도시재생



사우스 레이크 유니온 디스커버리 센터



©SOUTH LAKE UNION DISCOVERY CENTER

이 본격적으로 시작되었다. 도로 여건의 개선과 교통혼잡을 줄일 수 있는 교통시스템이 DOT의 보조금 지원 프로그램을 통해 개발되었고, HUD에서 제공하는 합리적 주거양식 지원 프로그램을 통해 합리적 가격의 주택 공급과 주거환경개선을 위한 정책이 실현되었다.

지역재생에 쓰이는 비용은 연방정부의 보조금 뿐만 아니라 벌칸(Vulcan Inc.) 및 아마존(Amazon) 등과 같은 기업이나 민간단체에서 지원되기도 하였다. 또한 시의 발전과 도시재생계획에 대한 강한 의지, 깊은 이해가 바탕이 된 토지이용규제에 관한 변경(zoning change)은 복잡하고 다양한 도시재생 과정을 보다 수월하고 합리적으로 만들었다. EPA는 사우스 레이크 유니온 지역이 제안한 고밀도 복합개발 방식이 신규개발을 줄여 자연녹지와 농경지를 보존하는 데 기여할 것이라고 전망하고 있다.

### 파트너십 프로그램과 지역 우수사례의 시사점

파트너십 프로그램은 연방정부의 다양한 도시정책과 전문지식, 행정적·법률적·재정적 지원을 통합적으로 바라보고 연방정부의 지원이 필요한 지역에 정책을 제시하고 재정을 분배하며, 이를 통하여 지속가능한 지역발전이 이루어질 수 있도록 보조하는 데 목적을 두고 있다. 특히 복잡한 도시문제와 이를 해결하기 위한 정책집행 과정을 연계하고 협력적으로 운영하여 정책집행의 중복과 비효율성을 줄이는 데 기여하고 있다.

이러한 협력적 정책집행 과정의 운영은 연방정부기관 간의 공조뿐만 아니라 지방정부와의 원활한 소통을 필요로 하며, 더불어 지역주민과 기타 이해관계자의 관심과 참여 역시 강조되고 있다. 시애틀의 사우스 레이크 유니온 지역 사례에 나타난 지역주민조직, 연방정부, 지방정부 간의 협력은 정책집행 시 공유할 수 있는 지역여건의 파악, 문제점 도출 및 목표 설정, 그리고 전략수립 및 실행계획의 도출을 가능하게 하였다.

또한 브리지포트의 사례에서 부각된 오염된 토지와 환경정화가 선행된 도심지 재개발 사례는, 환경정화와 도시재생의 관계를 통합적으로 바라보는 정책적 관점과 정책집행 과정에서 관련 부서 간의 원활한 커뮤니케이션 및 정보공유가 필수적이라는 점을 시사하고 있다.

파트너십 프로그램과 우수 사례에 나타난 통합적 접근방법(integrated planning approach)과 협력적 접근방법(collaborative planning approach)은 복잡한 도시문제와 정책집행 과정을 보다 효율적이고 효과적으로 운영하는 데 필수적이다. 유엔(United Nations: UN)에서는 개발계획 집행을 위한 통합적 의사결정 과정의 가이드라인을 제시하고 있으며, 협력적 계획접근방법(collaborative planning approach)은 미국의 도시계획 이론에서 전문가와 시민의 관계형성과 협력의 중요성을 강조하는 이론이라고 할 수 있다.

아울러 이 이론은 다양한 사회적 주체가 정책의사결정 과정에 참여할 수 있도록 기회를 확대하는 것이 정책효과를 높일 수 있으며, 나아가 사회적 평등에 기여한다는 학술적 주장으로 이어지고 있다. 이와 같은 통합적·협력적 계획접근방법의 이론적 토대는 기존의 무분별한 도시개발과 투자자·공급자 위주의 개발방식 관행을 개선할 필요가 있다는 점에 두고 있으며 나아가 보다 균등한 정책지원과 재정의 분배를 지향한다는 점에서 파트너십 프로그램의 이론적 토대를 형성한다고 할 수 있다. 파트너십 프로그램의 취지 역시 도시의 물리적 환경 개선과 이를 통한 지역경제 성장이 지역주민의 균등한 사회적 참여와 삶의 질 개선으로 이어지도록 하는 데 있다.

이러한 정책의 지향점은 단순히 물리적 환경의 개선에만 국한된 근시안적 도시정책집행에서 벗어나, 물리적 여건 개선이 가져올 수 있는 경제적·사회적 파급효과를 동시에 고려하는 지속가능한 발전의 기본 개념에도 부합한다고 할 수 있다.

## 결론

전 세계적인 도시화 현상과 이에 따른 도시문제는 앞으로도 증가하고 복잡하게 진화할 것으로 전망되며, 이에 따른 도시정책과 대응전략이 요구된다. 이는 도시빈곤과 사회·경제의 불평등으로도 이어지는 도시정책 문제로 도시와 국가의 지속가능한 발전에 영향을 미친다.

우리나라도 현재 HUD와 DOT 격인 국토교통부를 필두로 도시정책의 새로운 패러다임과 가치, 그리고 전략을 모색하고 있다. 국토교통부는 지속가능한 국가·지역발전을 목표로 각종 도시정책 프로그램과 보조금 지원을 집행하고 있는데, 미국 연방정부에서 시행 중인 파트너십 프로그램은 통합적 도시정책 집행체계와 정부기관 간의 협력을 통하여 복잡한 도시문제를 보다 효과적이고 효율적으로 해결하는 성공적 사례로 참고할 수 있다.

연방정부와 지역정부 간에 협력과 다양한 이해관계자의 의사결정 참여를 강조하는 파트너십 프로그램은 우리나라의 몇몇 지방자치단체에서 시행하고 있는 주민참여와 마을만들기 등의 도시정책과 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 지방의 제한적인 정책집행 권한과 재정으로 정책효과가 미미한 경우가 많다. 또한 정책목표와 정책의 주요 대상이 정책집행 과정에서 희석되기 쉬운 기존의 정책환경에서는 정책집행자와 이해관계자의 근본적인 인식의 전환이 선행되지 않고는 통합적이고 협력적인 계획접근방법은 이루어지기 어렵다. 그러므로 국가 차원의

통합적이고 협력적인 계획접근방법을 도입한 도시 정책과 관련 국가기관 간에 협력을 강조하는 가이드라인 마련이 선행되어야 한다.

끝으로 도시재생법 제2장 제9조에 명시된 지방의 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하는 전담조직의 설치 내용을 근거로 통합적 도시재생지원기구의 설치를 실현하는 것이 도시재생법을 선진적 제도로 끌어올리는 데 기여할 것이다.

#### 참고문헌

- EPA, "Environmental Justice", the US Environmental Protection Agency, 2012.5.14.(<http://www.epa.gov/environmentaljustice/grants/ej-showcase-r01.html>)
- EPA, "Smart Growth", 2015.3.20.(<http://www2.epa.gov/smart-growth/partnership-sustainable-communities-three-years-helping-communities-achieve-their>)
- Michael Greenberg & Jane M. Lewis, "Brownfields Redevelopment, Preferences and Public Involvement: A Case Study of an Ethnically Mixed Neighbourhood", *Urban Studies*, 2000, pp.2501-2514.
- David M. Gute & Michael Taylor, "Revitalizing Neighborhoods through Sustainable Brownfields Redevelopment: Principles Put into Practice in Bridgeport, CT", *Local Environment*, 2006, pp.537-558.
- Paul Mohai, David Pellow & Timmons J. Roberts, "Environmental Justice", *Annual Review of Environmental Resource*, 2009, pp.405-430.
- Office of Sustainable Communities, EPA, "Partnership for Sustainable Communities: Five Years of Learning From Communities and Coordinating Federal Investments." Washinton D.C., 2014.
- Partnership for Sustainable Communities, "Case Study: Bridgeport New England's Greenest City". Partnership for Sustainable Communities, 2012.6.(<http://www.sustainablecommunities.gov/community/bridgeport-new-englands-greenest-city>)
- Partnership for Sustainable Communities, "Case Study: Seattle's South Lake Union Neighborhood". Partnership for Sustainable Communities, 2012.12.(<http://www.sustainablecommunities.gov/community/seattles-south-lake-union-neighborhood>)
- Mark Smith, "Integrating Policies, Plans and Programmes in Local Government: An Exploration from a Spatial Planning Perspective". *Local Government Studies*, 2014, pp.473-493.
- The Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects, the 2014 Revision, Highlights*, New York: the United Nations, 2014, pp.1-32.
- UNEP, the United Nations Environment Program, "Resources". Environment for development.(<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=58>)