

취약 계층과 지역을 고려한 인프라 투자 정책 사례

김승훈 국토연구원 부연구위원

들어가며

바이든 정부는 미국 역사에서는 최초로 연방정부가 투자하고 지원하는 사업의 총 효율(혹은 혜택)의 40%가 취약 계층 및 지역을 지원하여야 한다는 목표를 설정하였다. 이는 최근 제정된 연방교통법안(Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA)에 적용이 되어 큰 정책의 변화를 가져온다고 할 수 있다. 본고에서는 미국이 시도하고 있는 새로운 시도에 대하여 논의하고 현 정부의 국토균형발전정책 수립에 도움이 되 고자 한다.

Justice40 Initiative의 도입

2021년 1월 조 바이든 대통령은 Justice40 Initiatives의 법적 근거가 되는 행정명령(Executive Order) 14008에 서명하였다. 행정명령 14008은 기후 위기에 대응하고 사회·경제적 불평등을 완화하기 위해 제정되었으며 주요 내용은 다음과 같다.

Executive Order 14008 'Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad'

- 기후재난대응을 미국 국정의 중심에 놓고 정부 주도로 관련 정책을 추진한다.
- 지속가능한 경제를 위한 인프라 건설을 추진하고 노동시장을 활성화한다.
- 자연보호, 농업, 재조림(reforestation)을 진흥하고 노동시장을 활성화한다.
- 친환경에너지 산업을 육성하고 노동시장을 활성화한다.
- 환경정의(Environmental Justice)를 추구하며 기회의 평등을 추구한다.

자료: <https://www.regulations.gov/document/EPA-HQ-OPPT-2021-0202-0012>

행정명령 14008에 해당하는 분야는 기후변화 관련 기반시설, 청정에너지 및 에너지 효율 관련 기반시설, 친환경 대중교통(clean transit), 저렴하고(Affordable) 지속 가능한(Sustainable) 주거, 교육(training), 노동력(workforce development) 관련 기반시설, 환경 오염 경감(remediation and reduction)을 위한 기반시설, 깨끗한 상·하수 기반시설 등이다. 연방정부는 해당 정책 기조를 연방정부에서 지원 혹은 투자하는 사업의 내용에 직접적으로 개입하거나 제한하면서 추진한다. 곧, 사업의 내용적 측면이나 사업의 영향 및 효과가 취약 계층에 긍정적이어야 하며, 측정하는 방법에 따라 다르겠지만 사업의 총 효율(효과)의 40%가 취약계층이 수혜

자가 되어야 한다고 규정하고 있는 것이 Justice40 Initiatives의 핵심이다.

Justice40 Initiatives는 이후 제정된 연방교통법안(Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA)과 함께 더욱 강력한 힘을 발휘한다. 미국은 약 5년간 총 12조 달러를 다양한 인프라에 투자하는 내용의 IIJA 법안을 제정하였으며, 다양한 사업들이 막대한 예산을 할당받아 할당/입찰 방식으로 주 정부 및 지방 정부 등에 배정되고 있다. 연방정부가 사업을 입찰 방식으로 주 정부 및 지방 정부 등에 배정할 때, Justice40 Initiatives의 원칙이 중요한 요소가 된다. 곧 주 정부 및 지방 정부에서 사업을 계획하여 제안할 시, 취약 계층이 해당 사업의 주 수혜자가 되어야 하는 것이다. 이를 위해, 사업 주관기관은 사업과 관련된 이해관계집단과 소통하고 해당 사업이 의미 있는 편익을 제공한다는 것을 설득하여야 한다. 또한, 취약계층에게 돌아가는 효율 및 혜택에 대한 데이터가 제공되어야 한다.

물론 모든 사업이 해당 원칙을 따라야 하는 것은 아니다. 연방정부는 2022년 8월18일 IIJA 법안의 인프라 사업 중, 교통 분야에서 Justice40 Initiatives의 범위에 포함되어 원칙을 따라야 하는 프로젝트를 발표하였다. 본고에는 지상 및 도로 교통과 관련된 사업만 수록하였다.(표 참고)

▶ Justice40 Initiatives가 적용되는 IIJA의 교통인프라 프로젝트

사업 기관	프로그램(프로젝트) 명
FHWA	Carbon Reduction Program (CRP)
	Charging & Fueling Infrastructure Grants
	Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program (CMAQ)
	Congestion Relief Program
	Disadvantaged Business Enterprise Supportive Services (DBE/SS) Program
	National Electric Vehicle Infrastructure (NEVI) Competitive Program
	National Electric Vehicle Infrastructure (NEVI) Formula Program
	Nationally Significant Federal Lands and Tribal Projects (NSFLTP)
	On the Job Training Supportive Services

사업 기관	프로그램(프로젝트) 명
FHWA	Promoting Resilient Operations for Transformative, Efficient, and Cost-Saving Transportation (PROTECT) Formula Program
	Protect Grants
	Reduction of Truck Emissions at Port Facilities
	Transportation Alternatives (TA) (Surface Transportation Block Grant set-aside)
	Tribal High Priority Projects Program
	Tribal Transportation Program Bridge Program (Bridge Investment Program Set Aside)
	Tribal Transportation Program Bridge Program (Bridge, Replacement, Rehabilitation, Preservation, Protection and Construction Set Aside)
Tribal Transportation Program	
FTA	Low or No Emission Vehicle Program
	Capital Investment Grants Program (CIG)
	Innovative Coordinated Access and Mobility Pilot Program
	Public Transportation on Indian Reservations Program; Tribal Transit Competitive Program
	Pilot Program for Transit-Oriented Development Planning
OST	National Infrastructure Project Assistance Program - Mega Grant Program
	Nationally Significant Multimodal Freight & Highway Projects- INFRA Grants Program
	Rebuilding America's Infrastructure with Sustainability and Equity- RAISE Discretionary Grants
	Reconnecting Communities Pilot Program
	Safe Streets and Roads for All (SS4A) Grant Program
	Strengthening Mobility and Revolutionizing Transportation (SMART) Grants Program
	Thriving Communities Program

* FHWA: Federal Highway Administration / FTA: Federal Transportation Administration / OST: Office of the Secretary of Transportation
 자료: <https://www.transportation.gov/equity-Justice40> 기반으로 저자 제작함

Justice40 Initiatives 정책 지원 도구

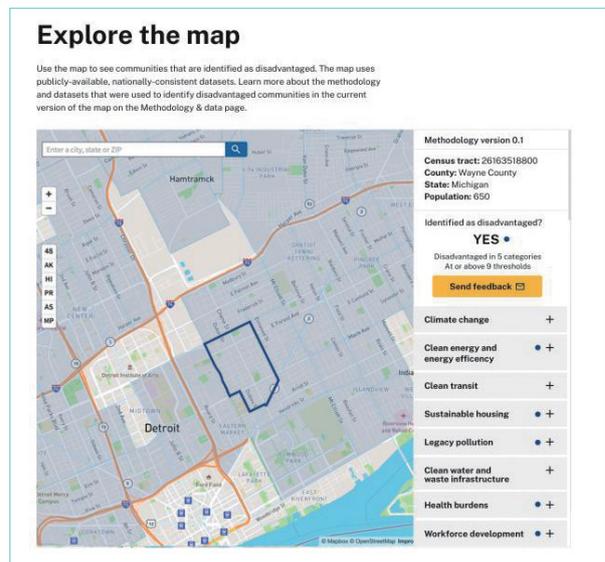
Justice40 정책이 의미있게 수행되기 위해서는 적합한 환경 정의(Environmental Justice)의 기준이 수립되고 이에 따라 소외 계층 및 지역을 식별하는 것이 중요하다. 환경보호국(EPA)은 환경을 다음과 같이 정의하고 있다.

“The fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation and enforcement of environmental laws, regulations and policies.”

공 환경정의란 모든 사람이 인종, 국적, 소득 수준, 지역에 상관없이 동등한 대우와 권리를 누려야 한다는 것을 의미한다. 그리고 취약계층(및 지역)은 환경정의의 정의에 따라 동등한 대우와 권리를 누리지 못하는 계층 및 지역을 의미한다.

기후와 경제 정의 분석도구(Climate and Economic Justice Screening Tool, CEJST)는 분야별 취약계층(혹은 지역, 해당 도구에서는 the disadvantaged라고 칭함)을 정의하고 지도에 시각화하여 정부 및 관련 기관이 취약계층을 찾아내고 이를 위한 사업을 추진하는 것을 지원하기 위하여 개발되었다. 백악관 환경 위원회(The White House Council on Environmental Quality, CEQ)는 2022년 2월 18일 CEJST 베타버전을 발매하였다. CEJST는 앞으로 연방정부기관 및 주 정부, 공공분야의 피드백을 수렴하여 지속적으로 수정 및 업데이트 될 예정이다.

▶ **Climate and Economic Justice Screening Tool의 데이터 제공화면**



자료: <https://screeningtool.geoplatform.gov/en/>

교통 분야의 취약계층 정의

한편 CEJST가 아직 베타버전이기 때문에 연방 교통부는 교통관련 분야사업을 위하여 바이든 정부의 환경정의에 대한 기준을 적용할 임시도구를 개발하여 제공하고 있다. 연방 교통부는 교통취약계층을 22개의 평가지표를 통해 6개의 그룹으로 정의하였다.

▶ **연방 교통부의 교통취약계층 정의를 위한 평가지표**

평가 지표	설명
>30 min commute	통근 통행(자가용) 시간이 30분 이상인 인구 비율
No vehicle	자가용을 소유하지 않은 인구비율
Walkability	경제적 요소와 물리적 환경을 고려한 종합 지표로 걸을만한 지역인지를 평가하는 보행성
Transportation Burden	소득 대비 교통비용 비중 (지역의 평균 가구 기준)
Population 65 and older	고령 인구
Uninsured	건강보험에 가입하지 않은 인구 비율

평가 지표	설명
Disability	보호센터에 소속되어 있지 않은 장애인구 비율
Home Built Before 1960	1960년도 이전에 건축된 건물 비율
Diesel	경유에서 발생하는 오염물질 수준(EJ 지표)*
Cancer	공기 중 암유발물질 수준(EJ 지표)
Traffic Proximity	교통량(EJ 지표)
PM25	공기 중 PM2.5 수준(EJ 지표)
Ozone	공기 중 오존 수준
Less HS Education	25세 이상 인구 중 고등학교를 교육을 받지 못한 인구
Renters	집주인이 거주하고 있지 않은 주택 수
Unemployment	실업 인구 비율
GINI Index	FEMA에서 제공하는 불평등 지수
Low Income	소득수준이 중앙값 이하인 인구 비율
Poverty	연방정부 기준의 빈곤층 인구 비율값
Housing Costs	소득 대비 주거비용 비중 (지역의 평균 가구 기준)
Climate Hazard	자연 재해로 인한 기대사망률
Linguistic Isolation	영어를 사용하지 못하는 가구 비율

* Environmental Justice Index in EJScreen, 환경보호국
 자료: <https://www.transportation.gov/equity-Justice40>

▶ 연방 교통부의 교통취약계층 정의

취약계층 구분	취약계층 정의
Transportation access disadvantage	목적지까지의 통행시간, 통행거리, 통행비용 등이 높은 지역
Health disadvantage	건강 및 장애 수준, 환경오염 노출 정도 등이 심각한 지역
Environmental disadvantage	공해 등 환경오염에 노출된 지역
Economic disadvantage	높은 비율의 빈곤층, 낮은 수준의 고용시장, 낮은 주택 소유율, 낮은 교육수준, 높은 불평등 등 경제적 수준이 낮은 지역
Resilience disadvantage	기후변화 및 재난에 취약한 지역
Equity disadvantage	영어를 쓰지 못하는 인구가 많은 지역

자료: <https://www.transportation.gov/equity-Justice40>

22개의 지표를 통해 6개 그룹의 취약계층을 정의하거나 찾아내는 방법은 다양할 수 있다. 예를 들어 “Reconnecting Communities Pilot program”은 는 경제적으로 취약한 지역 (센서스 트랙)을 다음과 같은 방법으로 식별하였다.

1. 각 센서스 트랙을 대상으로 22개 평가지표의 퍼센타일을 계산한다.
2. 6개의 카테고리 기준으로 각 평가지표 퍼센타일의 평균값을 계산한다.
3. 어떠한 카테고리라도 평균 퍼센타일 값이 50th를 넘어간다면(resilience 경우에만 75퍼센타일) 해당 센서스 트랙은 해당 카테고리의 취약지역이 된다.
4. 4개 이상의 카테고리에서 취약지역에 해당되는 센서스 트랙이 최종적으로 교통취약지역이 된다.

Reconnecting Communities Pilot program의 사업 내용에는 도시재생 및 지역의 연결성 회복을 위한 도로 등 교통 네트워크의 제거, 혼잡 완화, 교통 안전 관점에서 화물 통행의 영향 분석 등이 포함되어 있는데, 해당 프로젝트로 인한 혜택 중 40% 이상이 식별된 교통취약지역에 주어질 예정이다. 곧 해당 프로젝트 대상 지역 중 40% 이상이 교통취약지역이 될 가능성이 높게 되어 균형발전에 이바지할 수 있게 된다.

소결 및 정책적 제언

우리나라는 국가균형발전 5개년 계획 등을 통해 지역 간 불균형을 해소하기 위해 노력해왔다. 그럼에도 불구하고 중앙정부 주도로 양극화, 지방소멸 등의 문제를 해결하기에는 한계가 있었다. 이에 지역 주도의 분권형 균형발전을 통해 지역의 고유한 특성을 살리고 혁신성장기반을 강화하여 일자리를 제고하려는 정책이 추진되고 있다. 한 예로 국가균형발전과 지역경제 활성화를 위한 공공투자 사업의 경우 예비타당성 조사를 면제하거나 착수비용 지원을 통해 사업의 조기 추진을 지원하고 있다. 그리고 생활밀착형 SOC 사업을 지역 주도하에 추진하고 중앙정부가 보완·지원하도록 하고 있다. 한편, 국가균형발전위원회는 23년 국가균형발전특별회계 예산안을 22년 대비 16.6%(12.6조)로 대폭 증액하였다.

미국은 경기부양을 위해 추진하는 IIJA와 같은 뉴딜 사업의 내용과 대상에 대하여 취약계층 및 지역에 혜택을 부여해야 하는 규범을 적용하는 방식으로 경제 발전과 불평등 완화 두 개의 목표를 달성하는 정책을 취하고 있다. 반면에 한국형 뉴딜 사업을 살펴보면 기본적으로 균형발전을 위한 투자 재원을 분리함으로써 구조적으로 다르다. 아직은 Justice40 Initiatives 정책 추진의 초기단계이기 때문에 정책의 효과가 긍정적일지는 미지수이다. 하지만, 지속적인 관심과 조사를 통해 추이를 지켜볼 필요가 있다. 🍀

김승훈_sh.kim@krihs.re.kr

참고문헌

1. <https://www.whitehouse.gov/environmentaljustice/justice40/>
2. <https://www.transportation.gov/equity-Justice40>
3. <https://www.americanprogress.org/article/mapping-environmental-justice-biden-harris-administration/>
4. <https://www.transportation.gov/grants/reconnecting-communities>
5. “Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.” Executive Order 14008 of January 27, 2021, Federal Register/Vol. 86, No. 19/ Monday, February 1, 2021/Presidential Documents
6. 윤성주, 2021, “바이든 행정부의 조세-재정 정책 및 논의 현황”. 한국조세재정연구원 재정포럼 2021년 10월호