

미국 애틀랜타광역권의 활력지구 육성(Livable Centers Initiative)과 도시재생 정책에 대한 시사점

김재철(국토연구원 책임연구원)

- 애틀랜타광역협의회(ARC)는 스프롤이 심각한 것으로 유명한 애틀랜타 대도시 지역의 균형 있는 발전과 차량통행 및 대기오염 감축을 목표로 활력지구 육성(Livable Centers Initiative: LCI) 프로그램을 도입
 - 지자체가 자발적으로 교통계획과 토지이용계획을 연계시키면서, 지속가능하고 살기 좋은 커뮤니티를 계획하도록 유도
 - 대중교통 활성화, 복합개발, 보행공간 및 자전거 도로 확대, 주거 및 일자리에 대한 선택권 확대, 주민참여 촉진 등 스마트성장 원칙을 반영
- 활력지구 계획은 1999년 최초로 결의되어 애틀랜타시와 주변 지자체들이 계획을 수립하고 프로젝트를 수행하는 데 대한 재정적, 기술적 지원을 해옴
 - 2011년까지 107개 지역이 LCI 연구지역(LCI Study Area)으로 지정되어, 계획수립 또는 교통프로젝트 수행에 대해 지원을 받음
 - 연방정부의 교통예산에서 2012년까지 계획 관련 연구지원금 1,200만 달러와 교통프로젝트 지원금 5억 달러를 배정 받음

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 장소 중심적 접근의 활력지구 육성 프로그램을 통하여 개별 지자체뿐만 아니라 광역차원의 도시재생을 추진
- 2 중앙정부 또는 광역지자체 차원의 계획원칙 제시와 지자체 계획 수립에 대한 기술적 지원은 국토정책과 지자체 계획 간의 조화를 위한 중요한 수단이 됨
- 3 사람중심 및 친환경적인 도시재생을 추진함에 있어서는 교통정책과 토지이용정책의 연계가 중요
- 4 장기 집행이 필수불가결한 도시재생정책의 특성을 고려하여 계획목표 달성에 대한 지속적인 모니터링 및 사후평가 실시와 그 결과를 추가지원과 체계적으로 연계시키는 시스템 도입이 필요

1. 애틀랜타시 LCI 프로그램 운용 개요

● 도입배경 및 경위

- 미국 애틀랜타광역권은 평균 통근거리가 가장 긴 스프롤이 가장 심화되었던 도시권 중 하나로 1999년 광역협의회(Atlanta Regional Commission¹⁾: ARC)에서 균형 있는 지역 발전과 차량통행 및 대기오염 감축을 위해 LCI 프로그램을 도입하게 됨
 - 기초지자체들이 광역권 발전정책에 따라 교통개선과 토지이용계획을 연계하고, 지속 가능하고 살기 좋은 커뮤니티를 계획하도록 유도
 - 연방정부가 육상교통예산을 통해 지원(federal L230 Transportation Program Funds)
 - ARC에서 최초 결의 사항은 5년간 LCI 계획 관련 연구 지원금으로 500만 달러를 운용
 - ※ 교통프로젝트 지원금으로 3억 5천만 달러를 운용
- 2004, 2009년 ARC 추가 승인 결의
 - 5년간의 LCI 계획 관련 연구 추가 지원금: 500만 달러
 - LCI 계획 관련 연구 지원금 3년 연장: 연간 100만 달러(2009년)
 - 교통프로젝트 지원금(~2030)으로 1억 5천만 달러(총 5억 달러) 운용

● 광역계획과의 관계

- LCI는 애틀랜타 광역계획(PLAN 2040)²⁾ 실행의 핵심 프로그램 중 하나로 기능하고 있음
 - LCI는 사회적, 환경적, 경제적 “지속가능성”을 핵심주제로 하는 PLAN 2040을 지자체별 계획에서 구현할 수 있도록 지원
 - LCI 외에도 지자체 지원을 위한 PLAN 2040의 실행프로그램으로 광역계획의 여러 부문별 계획(자원, 주택, 교통 등) 및 핵심지역에 대한 계획, 설계 및 특별규제 등도 운영하고 있음

1) 애틀랜타 Regional Commission은 애틀랜타 시와 주변 10개 county를 포함한 지역에 대한 계획과 지역 이슈에 대한 지자체 간의 조정을 담당하는 애틀랜타 대도시권 계획기구임.

2) 상향식 계획을 법제화한 조지아계획법(Georgia Planning Act, 1989)에 따라 지자체 계획을 먼저 수립하고, 이를 바탕으로 협의를 통하여 광역계획을 수립하는 방식으로 수립된 지역계획. 1997년 최초 수립 후 3~4년마다 수립되었음. PLAN 2040은 2010년 수립된 4차 계획임.

● LCI 프로그램의 주요 내용

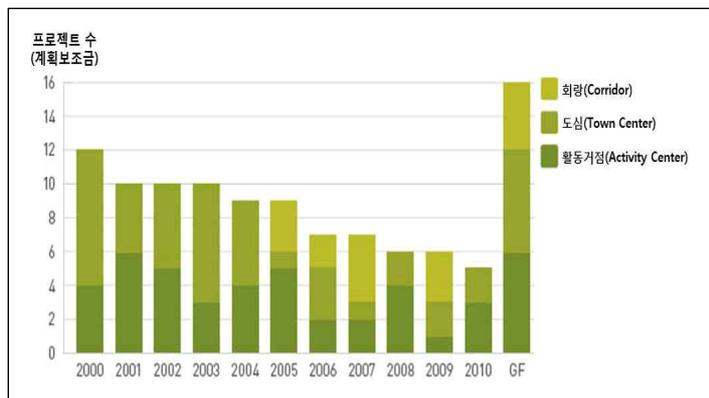
- 일차적으로 기초지자체 또는 비영리단체들이 도심(town center), 활동중심(activity center) 또는 중심가로(corridor)에 관한 계획을 수립할 수 있도록 계획보조금(planning grant)을 지원
 - 이들 계획수립에 대한 지원은 해당 지역에 예정된 기반시설이나 민간투자를 종합적, 효율적으로 활용하는 데 기여
- 1차 LCI 계획 수립 연구가 완료된 후, 해당 지자체에서 구체적으로 보완계획을 수립하거나 실질적 사업을 통하여 계획을 실현할 수 있도록 추가적으로 재정을 지원
- LCI 프로그램 지원을 받는 계획들은 일반적으로 다음의 스마트 개발원칙을 포함
 - 복합개발을 통한 집, 상점 및 일터 간의 연결
 - 가로경관 및 보도 등 커뮤니티 경관 개선
 - 대중교통 및 다양한 교통수단(도로, 보행, 자전거 등)으로의 접근성 개선
 - 주거 및 일자리에 대한 선택권 확대
 - 모든 이해당사자의 계획과정 참여를 촉진하기 위한 지원프로그램 제도화

2. LCI 프로그램 지원 현황 및 성과

● LCI 프로그램 지원현황

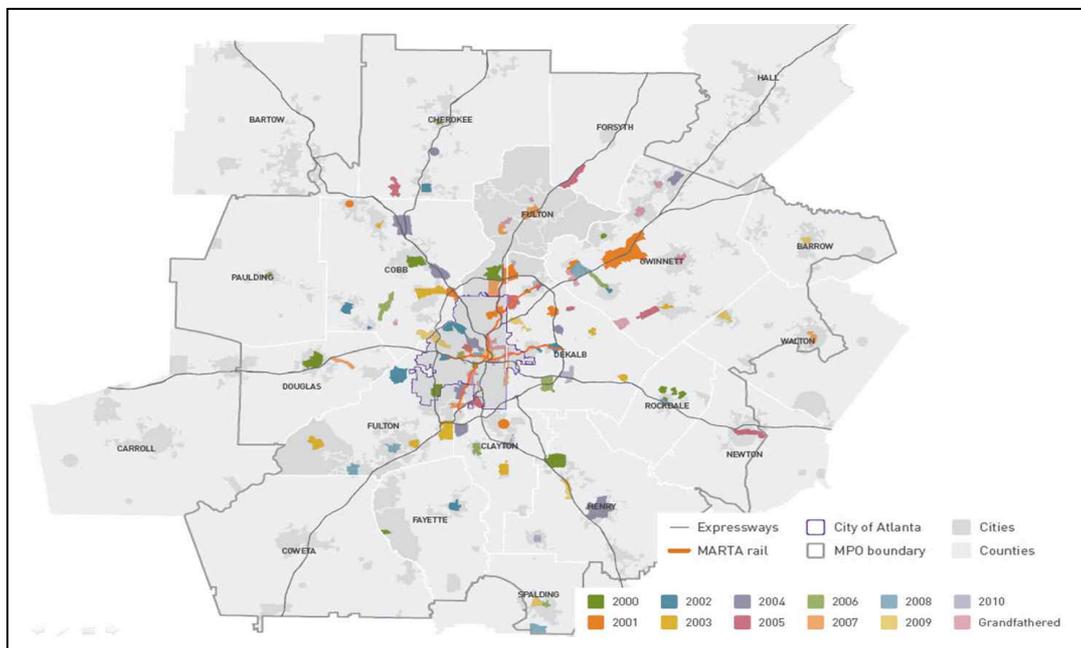
- 지난 11년간 107개의 커뮤니티들이 LCI 계획보조금으로 연간 약 100만 달러의 지원을 받음
 - 이들 중 16개 커뮤니티의 경우 기존 커뮤니티 계획을 추후 LCI 취지에 부합하는 계획으로 승인 받은 것임(Grandfather project: GF)

[그림 1] 연차별 LCI 연구 지원 유형 및 수 (2000~2010)



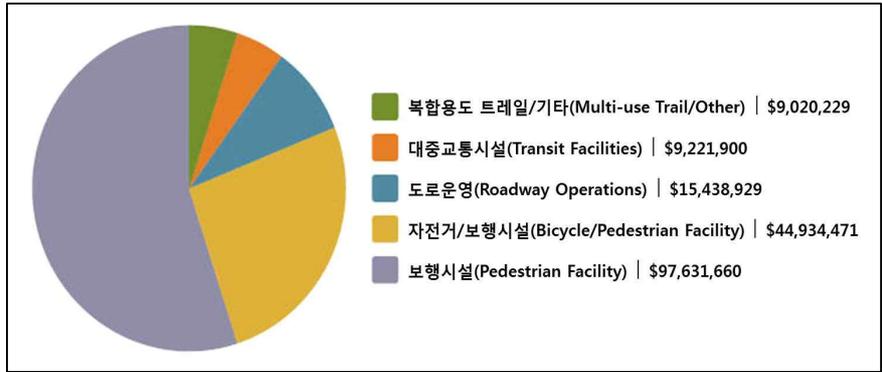
- 2000~2012년 간 1,300만 달러의 계획보조금을 지원
 - 1차 LCI 연구(LCI Study)의 계획 수립을 적용한 지역은 보완연구(Supplemental Study)나 1차 LCI 계획에 포함된 교통프로젝트(transportation projects)의 수행에 필요한 보조금을 신청할 수 있음
 - 현재까지 5억 달러의 교통프로젝트 보조금이 지원됨
- 보조금 지원을 받은 커뮤니티들은 광역애틀랜타 전 지역에 걸쳐 분포하며, 특히 애틀랜타 시와 중소도시 다운타운 개선에 지원이 많이 됨

[그림 2] 2000-2010 LCI 지원 커뮤니티



- 비차량부문 중심의 교통프로젝트(Transportation Project) 지원
 - 2011년 3월까지 55개 LCI 커뮤니티의 92개 교통프로젝트를 지원
 - 보도, 횡단보도, 다용도 트레일, 도로운영개선(roadway operation improvement) 및 자전거도로 등이 일반적 개선사항에 포함되며, 지원의 대부분이 비차량부문 교통개선(non-vehicular improvement)에 쓰임
 - 연방정부의 비차량부문 교통예산을 활용한 사업(자전거 및 보행도로 확충, 대중교통 시설 개선 등)을 스마트성장 원칙에 따른 지자체 도시재생계획을 바탕으로 선정하여 지원함으로써, 자동차 통행거리 감소, 대기오염 개선 및 에너지 절감 등 연방정부의 목표와 커뮤니티 활성화의 지자체 목표를 함께 달성

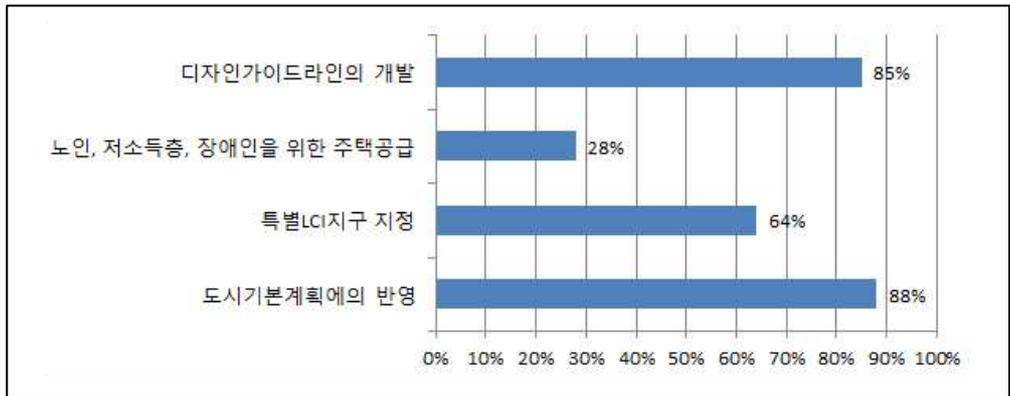
[그림 3] 유형별 교통프로젝트 재정지원 규모



■ 보완정책 및 규제 개선

- 교통 프로젝트 외에도 LCI계획을 실행하는 방법으로 토지이용정책 및 규제 조정도 이루어짐
- 정책 및 규제 개선에는 복합용도를 허용하는 특별 LCI지구(Special LCI zoning district) 지정, 지자체 도시기본계획(comprehensive plan)에 LCI 계획내용(LCI study)의 반영, 디자인 가이드라인의 개발 등이 포함됨

[그림 4] LCI 프로그램을 통한 정책 및 규제 개선



■ LCI 계획 실현을 위한 지원

- ARC는 LCI 보완연구 프로그램(LCI Supplemental Study program)을 통하여 지자체의 용도지역 변경과 같이 계획을 실행에 옮기기 위한 단계의 계획 수립도 지원
- 또한, ARC에서는 2005년 도입된 Community Choice Implementation 프로그램을 통하여 29개 LCI 커뮤니티를 대상으로 창의적이고 우수한 정책 및 계획 수립을 할 수 있도록 무상으로 기술을 지원하고 정보를 제공

■ LCI 계획의 수행 평가 실시와 피드백을 위한 정기 리포트 발간

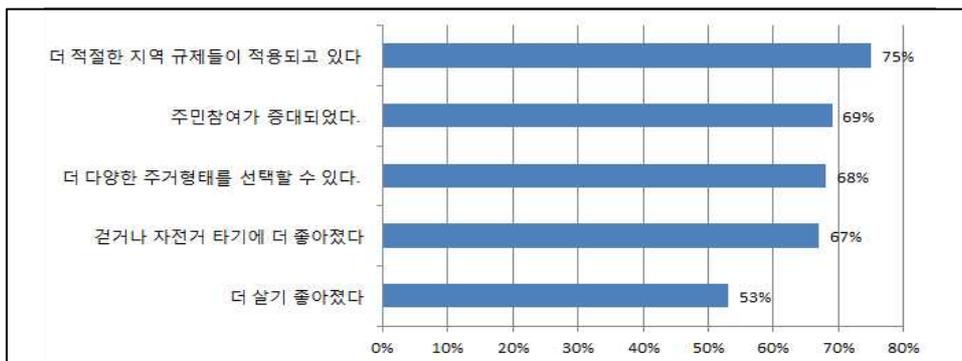
- ARC는 외부기관과 함께 주기적으로 LCI 프로그램의 성과와 문제점을 파악하기 위한 모니터링을 실시
- LCI 지역에서 일어나고 있는 개발 형태, LCI 프로그램의 목표 이행 정도를 파악하고 애틀랜타 광역 전역에 대한 LCI 계획·정책·프로젝트의 전반적 효과 등을 검토
- 검토한 내용들을 정리하여 2년마다 활력거점계획(LCI) 수행 리포트를 발행하여 모든 LCI 커뮤니티에 피드백으로 제공하는 한편, 각 LCI 커뮤니티에서 수행한 프로젝트와 정책들이 계획에서 설정했던 목표들을 달성하고 있는지 여부를 점검

● LCI 프로그램 성과³⁾

■ 거주적합성(Livability) 향상

- LCI 프로그램을 집행한 해당 지역의 공무원 및 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에서 관련 규제 개선, 주민참여 증대, 주거선택 다양화, 보행 및 자전거통행 여건 개선 등의 항목에 대해 긍정적으로 평가하고 있음

[그림 5] 거주적합성 관련 설문 결과

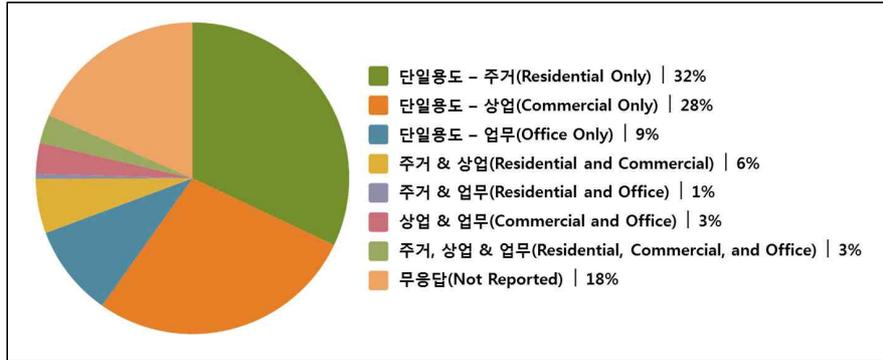


■ 복합용도개발(Mixed-Use Development) 유도

- 향후 급성장할 애틀랜타 지역의 인구 및 경제 규모를 기존의 기반시설과 서비스로 수용하기 위하여, 보행 및 자전거 통행을 촉진하고 자동차 통행은 줄이는 방향으로 복합용도 및 집중개발에 노력
- 현재까지는 단일용도 개발이 다수를 차지하고 있으나 LCI 프로젝트를 통해 복합용도가 많이 시도되고 있음

3) ARC에서 LCI 프로그램의 효과를 평가하기 위하여 2010년 101개 LCI 커뮤니티를 대상으로 실시한 설문조사 결과내용을 바탕으로 함.

[그림 6] LCI 프로젝트들의 토지이용 구성



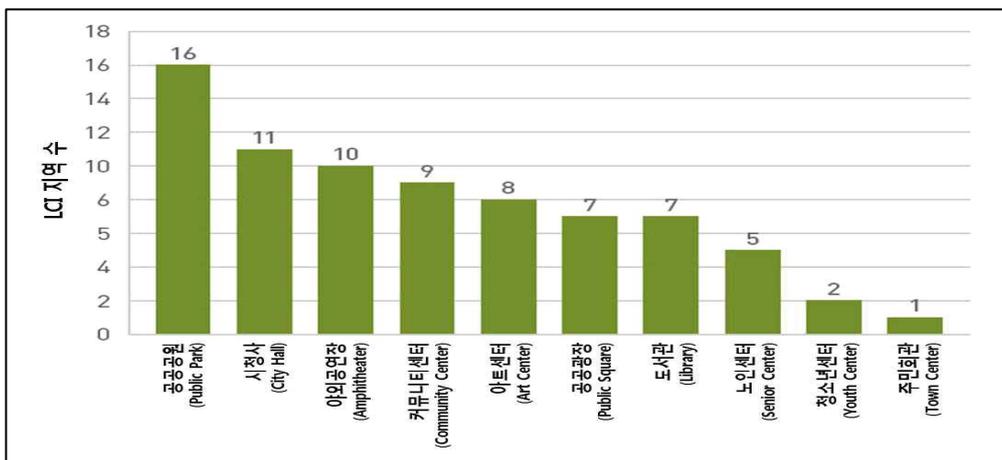
[그림 7] 공공시설(시청)·주거·상업의 복합용도개발 통한 커뮤니티코어 형성: 스마나 시 LCI 사례



■ 공공시설의 신규 공급 촉진

- 커뮤니티 활성화에 필요한 공원, 광장 또는 시민회관 등의 공공시설의 공급을 유도
- LCI 지역 중 37개 지역에서 공공시설의 새로운 공급이 이루어짐

[그림 8] 신규 공급 공공시설 유형별 LCI 지역 수



3. 정책적 시사점

- 장소 중심적 접근의 활력지구 육성을 통하여 지자체 차원의 도시재생뿐만 아니라 광역차원의 도시발전 목표도 달성할 수 있음
- 중앙 또는 광역정부 차원에서 구체적으로 계획원칙을 명시하고 지자체 계획 수립을 기술적으로 지원하는 일은 중앙정부의 국토정책과 지자체 계획 간에 조화를 위해 반드시 필요
 - 중앙(광역)정부 차원의 계획원칙 제시와 인센티브 또는 지원과의 연계는 지자체가 상위 계획 목표를 인식하고 이를 계획에 반영하는 데 기여
 - 지자체 계획 수립에 대한 기술적 지원은 지자체의 계획 역량을 증진시키고 소통을 통하여 상위계획과 조화를 이루는 데 효율적 수단이 될 수 있음
- 사람중심 및 친환경적 도시재생을 추진함에 있어서는 교통정책과 토지이용정책 간의 연계가 중요
 - 차량통행 감소를 통한 환경보전 및 에너지절약을 목표로 비차량통행(보행 또는 자전거) 및 대중교통을 활성화하는 정책, 지역경제 및 커뮤니티 재생을 목표로 복합·압축형 도시개발 정책을 함께 추진함으로써 시너지 효과를 극대화
- 장기 집행이 필수불가결한 도시재생정책의 특성을 고려하여 계획목표 달성에 대한 지속적인 모니터링 및 사후평가와 추가지원을 체계적으로 연계하는 시스템 도입이 필요
 - 장기간에 걸친 모니터링 및 사후평가와 지원으로 근본적 변화를 유도
 - 초기계획수립 지원 → 평가 → 보완계획수립 지원 → 평가 → 사업시행 지원 → 평가의 단계적 접근을 통하여 지원 효과를 극대화

● 국토연구원 도시연구본부 김재철 책임연구원 (jckim@krihs.re.kr, 031-380-0149)