

해외출장(미국) 요약

부서 : 도시공간연구실

과제코드 : 2019-ER-18

과제명 : 도로공간 입체개발 법제화 따른 가이드라인 연구 용역

출장자 : 이주일, 임희지

작성일 : 2019년 10월 15일

게시요망일 : 2019년 10월 17일

제목 : [해외출장노트] 미국 대도시권 관련 제도 및 계획 파악을 위한 출장

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

1. 출장 목적

- 대도시권 계획이 발달된 미국의 뉴욕, 시카고, 포틀랜드, 시애틀을 방문하여 대도시권계획과 관련된 제도 및 조직의 구성, 예산, 거버넌스 형태(중앙정부 및 하위 지자체와의 관계 등), 주요 계획, 개발사례 등을 관계자 면담 및 현장조사를 통하여 관련 자료를 수집하고 내용을 파악함

2. 출장 내용

1) 뉴욕대도시권의 주요 계획

① 뉴욕대도시권 개요 및 관련 계획

- 뉴욕대도시권은 미국에서 가장 역동적인 대도시권으로 3개의 주(New York, New Jersey, Connecticut)와 31개 카운티, 약 1,000개의 자치단체로 구성
- 인구는 약 2천3백만 명이며, 천만 개 이상의 일자리를 보유하고 있으며 미국 경제의 약 10%를 차지하고 있음
- 뉴욕시는 이러한 대도시권의 중심적 역할을 수행하고 있으며, 가장 많은 인구(뉴욕대도시권 인구의 약 40%)가 거주
- 뉴욕대도시권 관련 주요 계획으로는 크게 3가지로, 첫 번째는 비영리 독립 지역계획기구인 RPA(Regional Plan Association)에서 수립하는 “제4차 지역계획(The 4th Regional Plan)”, 두 번째는 뉴욕시에서 주변 도시와의 협력을 통해 뉴욕대도시권의 미래를 계획하는 “One New York ~ The Plan for a Strong and Just City”, 세 번째는 뉴욕과 코네티컷의 9개 시와 2개 카운티 및 4개 MPO와 2개 지역계획기구가 연합해서 수립하는 “Sustainable Communities Regional Planning Grant Program” 등이 있음

② 뉴욕대도시권의 주요 이슈

- 경기침체 이후, 중심지역으로의 재집중화
 - 최근 인구이동의 패턴은 뉴욕대도시권으로 이동하고 거주하는 사람들이 늘고 있으며, 대중

교통과 연결된 도시 중심부의 인구이동이 두드러짐

- 특히 2010년 이후 뉴욕대도시권 인구 증가의 60%를 차지하는 뉴욕시에서 현저히 나타남
- 뉴욕대도시권의 많은 지역이 경기침체에서 완전히 벗어나지 못했지만, 뉴욕시를 비롯한 중심부는 고용에서도 매우 높은 고용상태를 보이고 있음

○ 공공교통 및 기반시설 부담의 가중

- 중심부 카운티의 인구증가와 뉴욕시로의 통근수요 증가는 노후 철도 및 도로 네트워크에 대한 부담을 증가
- 지난 5년간 뉴욕시로의 통근은 모든 방향에서 증가했으며, 가장 큰 증가는 허드슨 강을 가로지르는 뉴저지에서 뉴욕으로의 통근임
- 또한 뉴욕시민은 뉴욕시 외부에 입지하는 사업체에 대한 취업기회가 증가하여 역방향의 통근도 증가하고 있음

○ 광역적 문제가 된 주택공급과 어포더블 주택

- 뉴욕시 주택 임차인의 약 45%는 임대료 부담을 안고 있음. 이는 주택 임대료가 계속 증가하지만 수입은 정체되고 있는 것과 관계가 있음
- 뉴욕시는 더 많은 보조금을 지원하는 주택을 건설하는 적극적인 정책을 추진하고 있지만, 뉴욕시만으로는 주택에 대한 압력을 완화하기에는 역부족인 상황
- 전체적으로 소득 수준에 맞는 주택 공급을 촉진하기 위해서는 대도시권 전체의 협력이 필요하다는 것을 인식

○ 인종적 다양성의 증가와 소통의 중요성

- 뉴욕대도시권에는 110개 나라에서 온 6백만 명 이상의 외국인과 미국 각지에서 유입된 사람들이 거주
- 뉴욕시는 이러한 인종적 다양성을 뉴욕의 역동성으로 연결시키기 위한 자산으로 인식하고 이를 활용하기 위한 계획을 세계 각국과 협력하는 방안을 강구

③ 뉴욕대도시권을 고려한 “One New York”의 주요 내용

○ “One New York”의 개요

- 뉴욕시의 “One New York ~ The Plan for a Strong and Just City”는 기본적으로 뉴욕시를 대상으로 한 계획이지만, 대도시권 차원에서 New Jersey 및 Connecticut과의 관계를 고려하여 계획을 수립하고 있음
- 2015년 수립, 수립주체는 뉴욕시의 도시계획국(Department of Planning)
- 뉴욕시를 포함하는 3개 주의 대도시권 지역은 다양한 행정체계와 공통의 기반시설을 분할 관리하는 등 매우 복잡
- 이러한 상황을 지역계획 사무소를 구성하여 이곳에 지역 자원을 담당하게 함으로써, 뉴욕시는 행정구역 경계를 넘어서서 서로 연결되는 강력한 대도시권의 미래를 강구

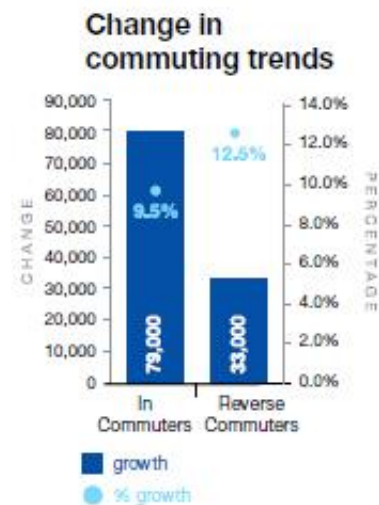
- 뉴욕시의 OneNYC는 다음의 사항을 수행하기 위한 지역계획 사무소 구성을 권장
 - 대도시권 전체를 대상으로 한 인구, 경제 및 토지이용 변화 분석
 - 대도시권의 다른 자치단체 및 지방정부와 협력하여 계획 이슈를 조정
 - 대도시권 전체의 도전 과제를 파악하고, 공동 과제를 해결하기 위한 광역적 대응을 추진

○ “One New York”에서의 대도시권 관련 주요 내용

- 뉴욕시의 대도시권 차원의 고려
 - 대도시권 차원의 고려 : OneNYC의 수립을 위해 70개 이상의 시 기관 및 조직,
다수의 대도시권 기구들과 협력
교통, 주택, 일자리에 대한 대도시권 차원의 협력 추진

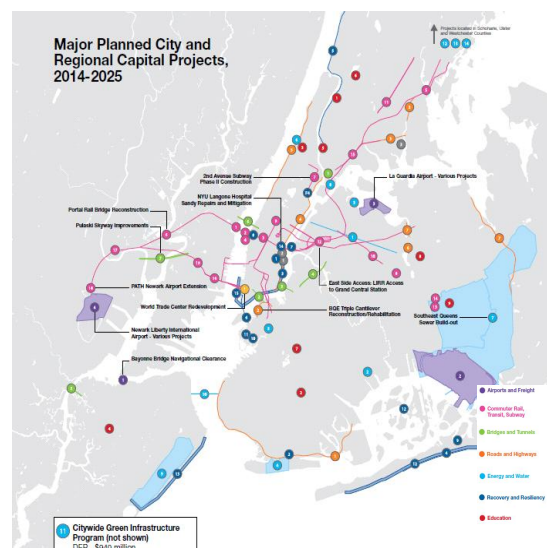
- 뉴욕대도시권의 중요성과 협조

- 뉴욕과 주변 대도시권은 서로 연계되어 있음.
- 뉴욕의 경제성장은 대도시권의 번영을 이끄는 것과 동시에 대도시권의 교통, 숙련된 인력, 문화 자원 및 광범위한 기반시설의 혜택을 받음
- 뉴욕과 대도시권의 통근을 보면 2000년에서 2010년 사이 뉴욕 외부로 향하는 역통근이 12.5% 증가
- 이것은 뉴욕시 외부의 지역에서도 광범위한 고용기회가 생겼다는 것을 의미하고, 이러한 일자리에 접근할 수 있는 능력은 뉴욕시가 거주 및 사업 장소로의 경쟁력을 향상시킨다고 인식



〈그림 1〉 뉴욕대도시권 통근현황
(자료 : 뉴욕시 도시계획국 제공)

- 그러나 기존에는 주변과 보조를 맞추지 않았음
- 이번 계획을 통하여 교통의 연결 등 뉴저지, 코네티컷과 협력할 수 있는 주요 프로젝트를 제안
- 뉴욕시와 대도시권교통청(MTA), 뉴욕 및 뉴저지 항만청(PANYNJ), 그리고 민간 기반시설 관련 회사들은 향후 10년 동안 뉴욕대도시권에서 2,700억 달러 이상을 기반시설 정비에 투자
- 뉴욕시는 이러한 향후 10년 소요 예산 예산의 약 25%를 담당



〈그림 2〉 뉴욕대도시권의 주요 프로젝트 (자료 : 뉴욕시 도시계획국 제공)

2) 시카고 대도시권계획 'ON TO 2050'

- CMAP(The Chicago Metropolitan Agency for Planning)는 시카고 대도시권의 계획 기구로서, 2005년 NIPC(Northeastern Illinois Planning Commission)와 CATS(Chicago Area Transportation Study)가 통합하여 발족
- CMAP는 교통, 주택, 경제발전, 오픈스페이스, 환경, 기타 삶의 질 등과 관련된 실행 전략을 마련하여 7 카운티, 284 커뮤니티를 지원
- 현재 'GO TO 2040'에 이어 'ON TO 2050'을 수립 및 실행 중
- "ON TO 2050"의 기본방향
 - 'ON TO 2050'은 크게 포용적 성장, 탄력성, 우선적 투자를 기본 방향으로 설정
 - 포용적 성장(Inclusive Growth)
 - 인종 별 주요 조사 결과에 따르면, 실업률은 흑인, 교육수준과 수입은 동양인과 백인이 높은 수치를 보이는 등 불균형을 보이고 있으며, 계획 수립 시 이러한 결과를 반영하여 포용적으로 성장할 수 있도록 계획하도록 함
 - 회복탄력성(Resilience)
 - CMAP 관할 지역에서 국가홍수보험프로그램, FEMA개인재난지원, 사적보험 가입률은 79%에 달하고 있으나, 일리노이주 기타 지역의 가입률은 14%, 주 전체의 가입률은 7%에 불과하여 CMAP지역의 회복력이 상대적으로 높게 나타남
 - 우선적 투자(Prioritized Investment)
 - 대도시권의 인구, 실질지역총소득성장(GNP), 교통수익지수 등 다양한 현황 분석을 바탕으로 계획 간 우선 순위투자 항목을 설정
- "ON TO 2050"의 주요 지표
 - 'ON TO 2050'에서는 공동체, 번영, 환경, 거버번스, 이동성의 5가지 지표를 설정

3) 오레곤 메트로의 도시성장관리정책 '2040 Growth Concept'

- 오레곤 메트로의 조직 특성
 - 포틀랜드 광역도시권의 MPO(Metropolitan Planning Organization)로서 역할을 수행하고 있으며, 포틀랜드 대도시권의 3개 카운티와 25개시를 관할
 - 미국에서 유일하게 Metro Council 의장과 의원을 주민들이 직선으로 선출하는 지역정부형 지방자치단체연합
 - Metro Council은 의장을 포함해 각각의 지역구에서 직선으로 선출되는 7명의 대의원으로 구성되며 임기는 4년
 - Metro Council은 조세권을 갖고 있어, 자체적으로 세금을 부과하거나 채권 발행이 가능
 - 전체 재원의 50%를 현금수입으로 확보하고 있으며, 입장료, 고형폐기물처리 등을 통한 수수료 수입이 상당부분을 차지
 - 주요 재원은 소비세, 재산세, 보조금, 이자수입, 기부금, 채권 수입 등으로 구성

○ 오레곤 메트로의 주요기능

- 대도시권 토지이용계획을 수립하고 결정하며 도시성장경계선(Urban Growth Boundary)을 설정·관리
- 도시설계 및 정주패턴 등에 관한 장기계획의 수립
- 지역교통 및 대중교통시스템을 관리하기 위한 장기 광역교통정책 수립
- 공원자연지역 체계와 환경 및 고형 폐기물시설을 직접 관리
- 오레곤 동물원, 오레곤 콘벤션센터, 포틀랜드의 예술센터, 포틀랜드의 엑스포 센터, 폐기물 처리 및 자원재활용 처리시설 등의 시설을 직접 관리

○ ‘Region 2040’프로젝트

- 메트로는 1994년부터 ‘Region 2040’프로젝트를 통하여 성장개념, 도시성장관리계획, 지역프레임계획을 차례로 수립하였는데 그 중 도시성장관리정책은 가장 중심적인 역할을 수행
- 도시성장관리기능계획은 성장관리계획 및 미래의 도시형태를 설정하고 있는데 장래의 도시성장을 도시성장경계선(UGB) 내부로 한정

4) 뉴욕, 시카고, 포틀랜드, 시애틀의 주요 프로젝트

○ 뉴욕 롱아일랜드시티 산업지구

- 롱아일랜드시티 산업지구는 뉴욕시 퀸즈버로우의 서부에 위치한 지역
- 롱아일랜드시티 특별지구는 4개(Court Square, Queens Plaza, Hunters Point, Dutch Kills)의 세부 지구로 나누어짐
- 주거, 상업, 산업 및 문화적 용도가 혼합된 지역으로 특히 제조와 주거를 결합
- Court Square와 Queens Plaza는 중고밀 개발, 보행자 및 대중교통 중심 개발
- Queens Plaza에는 지하철 역 근처에 가장 높은 밀도가 허용되어 타워형 개발 촉진
- Hunters Point에는 워터프론트 개발이 진행되어 보행자 통로와 녹지를 정비



〈그림 3〉 롱아일랜드시티 특별복합지구 고밀개발지구(상단)와 워터프론트 개발(하단) (출장자 촬영)

○ 시카고 WEST LOOP 산업재생지구

- WEST LOOP 산업재생지구는 시카고시 도심의 서쪽에 입지
- 고가철도로 도심과 연계되며, 과거에 제조업 및 창고 등으로 사용되었던 지역을 재개발한 사례
- 현재 카페, 레스토랑, 미술관, 디자이너 부티크, 셀렉트 숍, 고급주거 등으로 변화하고 있으며, 맥도날드 본사 건물 등이 입지
- WEST LOOP는 도심에서 상당히 가까운 위치에 위치하고, 매력적인 카페 및 레스토랑 등이 입지하여 도심의 젊은 직장인들이 많이 찾고, 최근에는 스타트업 회사들이 입지하는 등 공장지역의 도시재생에 성공한 사례로 알려짐
- 뉴욕에는 첼시마켓이 있다면, 시카고에는 WEST LOOP가 도시재생 대표적인 사례



〈그림 4〉 시카고 WEST LOOP의 개발 현황 (출장자 촬영)

○ 포틀랜드 펄 디스트릭트(The Pearl District) 정비 프로젝트

- 포틀랜드의 펄 디스트릭트는 과거 공업지역에 대규모 창고가 들어서 있던 지역을 예술적인 상업 및 주거지역으로 변모시킨 사례
- 즉, 버려져있던 철도와 창고만이 산재해 있던 지역을 ‘리버 디스트릭트’ 프로젝트를 통하여 공원, 새로운 도로, 사무실, 소매업, 야외 공간 등이 자리한 고밀도 주거지역으로 전환
- 현재에도 다양한 혁신적인 계획들이 진행되고 있으며, 성공적인 도시재생의 사례의 하나로 언급되고 있음
- 곳곳에 갤러리, 아트센터 등의 예술가들의 공간이 입지하고 있음



〈그림 5〉 정비가 이루어지고 있는 포틀랜드 펄 디스트릭트 (출장자 촬영)

○ 시애틀 South Lake Union(아마존 캠퍼스) 지구 정비 프로젝트

- South Lake Union 정비는 낙후된 창고시설 밀집지역에 기업 입지를 위한 사무공간·오피스빌딩을 건설하고, 보행·대중교통 등 접근성을 개선하여 혁신지구를 조성. 다양한 IT기업(아마존 등)이 입지하여 도시를 활성화시킨 사례
- 이러한 거점 정비를 통하여 다음과 같은 효과를 거둠
 - 일자리 : 1995년 14,570개 → 2011년 23,071개
 - 컴퓨터, 사이언스 테크 : 5% → 15%
 - 서비스업 : 49% → 68%, • 제조업 : 30% → 5%
- South Lake Union 정비의 특징은 다음과 같음
 - 다운타운(기존 스타트업과 벤처투자회사 위치)과 인접
 - University of Washington 캠퍼스와 인접하여 우수 인재 공급받을 수 있음
 - : 실리콘밸리의 스탠포드대학만큼 중요
 - : 스타트업과 테크 기업들에게 우수한 인재 공급과 공동연구 파트너 역할
 - : 컴퓨터공학과 80%가 졸업 후에도 워싱턴 주에서 일하며, 30%가 중소기업·스타트업에서 직장을 구함
 - : 최근 스타트업 활동 지원을 위해 대학 내에 Startup Hall 조성-엑셀러레이터 Techstars와 초기단계 벤처펀드 Founders's Co-op, 창업교육 전문기관 Up Global과 파트너십을 통해 창업활동 지원



〈그림 6〉 시애틀 South Lake Union 지구 정비 사례 (출장자 촬영)

자료제공 및 문의처 :
도시공간연구실 이주일 선임연구위원(2149-1085)