

미국 커뮤니티 재생 정책을 통한 환경정의의 실현

신서경
플로리다대학교 도시 및 광역계획학과
박사과정

들어가며: 사회적 이슈로서 ‘환경정의’의 등장

올해 1월, 미국 미시간주 플린트시(the City of Flint, Michigan)의 공공상수도(the Flint River)에서 납 성분이 다량 검출되었다는 보도가 충격을 안겨 주었다. 이를 식수원으로 사용하던 시민들의 피해가 알려지기 시작했고, 약 6,000명에서 12,000명 사이의 영유아가 납 중독으로 건강상 심각한 문제를 겪고 있는 것으로 밝혀졌다. 특히 시당국의 상수도 방청(anticorrosive) 관리 미흡이 원인이었으며, 주민들의 지속적인 문제제기가 있었으나 주정부가 아무런 조치도 취하지 않은 정황이 드러나 더욱 공분을 사고 있다. 상수도 시설의 오염원 제거에 긴 시간이 필요한 것으로 알려졌으나, 피해지역은 저소득층 유색인종 밀집지역으로 대다수의 주민들이 다른 지역으로 옮겨갈 경제적 여건이 사실상 전무한 상황이다.

이러한 피해지역 커뮤니티의 상황이 알려지며 학계와 사회단체에서는 인종차별적 환경정책(Environmental Racism)의 폐해라는 지적과 이러한 비인권적 정책에 대한 책임을 물어 연방, 주, 시당국의 각성을 촉구하고 있다. 미국에서는 인종차별적 환경정책으로 인한 피해가 심각한 사회문제로 인식되고 있으며 이를 해결하기 위한 정책적, 사회적 움직임이 꾸준히 이루어지고 있다. 특히 환경정의(Environmental Justice)* 실현이라는 틀 아래서 연방, 주, 지역정부가 협력적 해결을 모색하고 있다.

인종차별적 환경정책과 환경정의는 우리나라에서는 생소한 도시·사회문제이지만 환경 개선과 도시 개발 및 관리가 중요해지고 있는 시점에서 충분히 고려할 만한 가치가 있다. 특히 환경정의는 누구나 차별 없이 균등한 삶의 질을 추구할 수 있는 기본권을 보장한다는 사회정의에 근거를 둔 개념으로, 도시 및 환경정책 개발의 근간이 될 수 있다.

* 미연방환경청에서 공론화한 환경정의란 환경정책의 발굴 및 실행 그리고 환경법률 및 규제의 적용에 있어서 인종, 피부색, 국적, 소득에 따른 차별 없이 공정한 대우와 의미 있는 참여를 보장하는 것을 말한다.

미국 도시정책에서 정의하고 있는 환경정의

1980년대 초부터 나타나기 시작한 환경정의에 대한 담론은 공정한 도시정책수립 및 집행과정을 통해서 모든 지역사회 구성원이 환경으로부터 얻을 수 있는 혜택과 손실을 균등하게 누리도록 해야 한다는 사회적·정책적 취지를 담고 있다.

이러한 환경정의에 대한 담론이 미국에서 발생하게 된 계기는 산업 발달로 인해 발생하는 대기·수질·토양 등의 환경오염이 특정한 인구통계적 특성을 지닌 지역에서 집중적으로 나타나는 도시현상에서 비롯되었다. 특정한 인구통계적 특성이란 낮은 소득수준과 통계적·사회적으로 소수인종으로 분류되는 유색인종 혹은 이민자 집단을 의미하며, 미국의 북부지역 산업도시를 중심으로 이러한 환경정의에 반하는 지역적 특성이 발생해 왔다.

산업시설의 입지적 특성(낮은 토지세와 저가의 노동력)과 이러한 특정 인구의 거주지 분포가 상관관계를 갖는다는 학문적 주장과 관련한 연구가 꾸준히 이뤄지고 있으며, 도시정책상 환경정의를 누리지 못하는 특정 인구의 삶의 질 향상을 위한 대안 마련이 우선시 되고 있다. 특히 '브라운필드 재생정책'은 환경정의 담론이 나타나기 시작한 1980년대부터 법안이 제정되고 개정 과정을 거치면서 현재까지도 지역 커뮤니티 재생의 시발점으로 중요한 역할을 담당하고 있다.

한편 환경정의를 위한 정부정책이 미연방환경청(EPA)에 집중되었던 예전과 달리 환경정화 완료 후 경제적·사회적 재생을 위한 계획수립으로 이어질 수 있는 통합적 도시정책 접근방법이 환경청과 주택·도시개발부(HUD) 그리고 교통부(DOT) 간에 협력을 통해서 지역커뮤니티에 제공되고 있다.

브라운필드의 환경적 재생과 경제적·사회적 재생을 통한 지역 커뮤니티의 환경정의 실현

브라운필드 관련 법에서 정의하는 '브라운필드'란 과거의 산업활동으로 인해 오염원이 발생하거나 발생할 것으로 예측되는 토지 혹은 시설물을 의미하며, 오염원으로 인한 우려나 실제 오염원의 존재가 해당 토지나 시설물의 경제적 재투자과 재개발을 저해하는 상황을 포괄하고 있다.

그러므로 브라운필드는 단순히 오염으로 인한 환경문제뿐만 아니라 환경문제가 삶의 질 저하를 유발하는 도시문제와도 연결된다고 볼 수 있다. 무엇보다도 브라운필드 주변에 거주하는 커뮤니티에서 공통적으로 나타나는 인구사회적 특성을 고려한다면 브라운필드 재생이 가지는 의미는 더욱 커진다고 볼 수 있다. 브라운필드 주변 커뮤니티의 공통된 특성은 대다수 거주민들이 저소득층의 유색인종이라는 점이다.

이렇듯 경제적으로나 사회적으로 소외된 커뮤니티는 지역계획 수립 시 주민참여 기회가 제한될 가능성이 높다는 연구결과와 함께, 상대적으로 열악한 물리적 환경에 노출될 확률이 높아진다는 주장이 제기되고 있다.

브라운필드의 이러한 복합적인 문제를 해결하기 위해서는 브라운필드 재생계획 집행 시 장기적이고 통합적인 안목으로 환경정화와 커뮤니티 재생계획을 연계하는 것이 필요하다. 또한 지역 커뮤니티의 필요와 요구를 장기계획에 적절히 반영하는 것이 정책적 실효성을 높이는 핵심과제라고 할 수 있다.

다시 말해서 두 가지 관점, 즉 연방정부와 각 주 정부에서 주관하고 있는 브라운필드 재생지원 대책을 재생이 시급한 소외지역 커뮤니티에 우선 배분해야 한다는 점과, 정부 기관별로 집행하고 있는 브라운필드 재생과 지역 커뮤니티 지원정책 간의 연계가

정책의 실효성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다는 점이 중시되어야 한다.

이와 같은 통합적이고 협력적인 정부부처 간의 정책집행이 강조되면서 미연방환경청과 주택·도시개발부는 브라운필드와 커뮤니티 재생을 연계하여 지원하는 프로그램을 마련하여 집행하고 있다. 환경청에서는 브라운필드의 환경정화를 위한 다양한 프로그램과 환경정의 실현을 위한 환경정의 지원 프로그램(the Environmental Justice Small Grants Program)을 제공하고 있다.

특히 환경정의 지원 프로그램은 지역의 시민 단체 등 제3의 기관이 브라운필드 재생을 집행하는데 필요한 재정을 지원하고 있다. 브라운필드의 환경정화를 위한 프로그램은 브라운필드에 존재하는 오염원을 제거하는 데 드는 비용을 지원하고 있으며, 주택·도시개발부에서는 브라운필드 경제개발 지원 프로그램(Brownfield Economic Development Initiative)을 마련하여 환경정화가 완료된 지역의 브라운필드를 대상으로 지역경제 및 커뮤니티 재생에 필요한 비용을 지원하고 있다. 해당 지원금은 오염원 제거에 드는 직접비용, 토지 감가상각, 지역사업체 대상의 저금리 대출 등 다양한 환경적·경제적 재생을 위한 비용과 투자에 사용되고 있다.

이처럼 미연방정부 단위에서는 브라운필드의 환경정화와 사회·경제적 재생을 하나로 연결된 정책과제로 바라보고 재정적·기술적 지원을 동시에 투입하고 있다. 이와 같은 연방정부의 통합적이고 협력적인 브라운필드 정책지원이 지역 커뮤니티에서는 어떠한 성과를 거두고 있는지를 다음 내용과 같이 살펴본다.

사우스캐롤라이나 주

스파턴버그 시(Spartanburg, South Carolina)의

추진 사례: 리제네시스 커뮤니티

연맹(ReGenesis Community-Based Organization)

2000년 미국 총인구조사에 따르면 스파턴버그 시의 아크라이트(Arkwright) 커뮤니티와 포레스트 파크(Forest Park) 커뮤니티는 저소득층 흑인 인구가 밀집한 총인구 5,000명의 커뮤니티다. 인구의 10%가 실업 상태였고, 이들 커뮤니티 주변에는 8개의 브라운필드 지역과 1개의 화학공장이 입지하고 있었다. 지역 주민들 중 상당수가 호흡기질환과 암으로 사망하거나 질병을 앓고 있었으며, 해당 커뮤니티는 시의 도시재생계획 지정구역에서도 제외되어 있었다.

아크라이트 커뮤니티와 포레스트 파크 커뮤니티의 주민이었던 해럴드 미첼 주니어(Harold Mitchell Jr.)는 심각한 커뮤니티의 환경적·경제적 문제를 해결하고자 ‘리제네시스 커뮤니티 연맹’을 발족하였다. 먼저 지역 주민의 건강문제를 주변의 환경적 여건과 연관지어 해결하고자 미연방환경청 광역사무소와 사우스캐롤라이나 주정부의 지역보건위생부서와 함께 브라운필드 정화를 시작하였다. 그 결과 28개의 버려진 공장건물이 철거되고, 중·저소득층을 위한 주택단지가 들어섰으며, 과거 제분소 등이 밀집하여 있던 공업단지 지역에는 커뮤니티의 보건과 위생을 개선하기 위한 센터가 건립될 예정이다. 이 외에도 리제네시스 커뮤니티 연맹이 중심이 되어 커뮤니티의 향후 개발과 지속가능한 발전을 계획하고 관리할 수 있는 지역기본계획과 관련 규칙을 수립하였다.

리제네시스 커뮤니티 연맹의 이러한 활동은 다양한 민·관 파트너십을 통하여 자금 및 기술 지원이 원활하게 이루어졌기 때문에 가능하였다. 특히 1990년대 브라운필드 정화를 위해 미연방환경청에서 제공한 2만 달러의 초기 자본이, 현재 약 2억 7,000만 달

리의 가치로 환산될 수 있는 커뮤니티 재생투자를 가능하게 한 시발점이라고 평가하고 있다.*

브라운필드 정화와 커뮤니티 재생이 시작된 지 25년이 지난 지금도 리제네시스 커뮤니티 연맹의 커뮤니티 재생사업은 현재진행형이다. 리제네시스 커뮤니티 연맹과 해럴드 미첼 주니어는 124개의 다양한 민·관 파트너십을 통하여 브라운필드와 커뮤니티 재생에 대한 성과 및 중요성을 대중에게 알리고 있다.

환경정의 실현을 위한 커뮤니티의 의지와 파트너십을 통한 협력은 브라운필드 재생과 오염원의 제거, 커뮤니티 의료서비스 증진이라는 성과를 만들어 냈으며, 이는 소외되고 경제·사회적으로 취약했던 기존 커뮤니티 구성원들의 삶의 질 향상에 크게 기여하였다. 커뮤니티 재생 과정에서 설립된 6개의 커뮤니티 건강증진센터는 현재도 지역구성원의 건강 관련 지원업무를 지속적으로 제공하고 있으며, 500채 규모의 신규 주택단지(중·저소득층 대상 주택단지, 노동자 주택, 노인주택 등)와 공원 및 커뮤니티센터는 준공되었거나 건립 중에 있다. 특히 신규 주택단지개발계획의 경우 사우스캐롤라이나 주정부의 주택국과 파트너십 체결을 맺어, 준공 후 사후 관리단계에서도 기존의 주택단지 건립목표를 실현할 수 있도록 자금지원체제와 연계된 순환시스템을 구축하였다.

리제네시스 커뮤니티 연맹의 이와 같은 주목할 만한 성과는 지역의 브라운필드 재생 요구와 정부의 지원시책이 시너지 효과를 발휘하였기에 가능하였다. 특히 지역의 문제를 해결하고자 하는 적극적인 지역 리더십과 환경정의 자금 지원이 브라운필드 정화가 전반적인 커뮤니티 재생으로 이어지는 데

초석이 되었다고 할 수 있다. 이러한 리제네시스 커뮤니티 연맹의 성과는 미국 도시계획가협회에서 주최하는 ‘국가 도시계획 우수 사례 공모전(National Planning Excellence Awards)’에서 지난해 ‘환경정의와 시민참여 도시계획’ 부문 수상자가 되는 영예로 돌아왔다. 다양성과 사회변화에 기여한 점을 인정 받은 결과이다.

리제네시스 커뮤니티 연맹의 사례는 환경정의 실현이라는 이상적 목표를 공통분모로 하는 지역의 환경정화 및 재생의지와 연방정부의 환경정의를 위한 유연하고 협력적인 정책이 만들어낸 브라운필드와 지역재생사업의 ‘모범 답안’이라고 할 수 있다. 또한 환경정화와 도시재생을 개별적 정책과제로 국한



리제네시스 주민건강센터 설립을 총괄 주도한 지역 리더와 연방 및 주정부 관계자들



리제네시스 프로젝트로 버려진 공장단지 재생 후 신축된 신규 주택단지 전경

자료: APA 홈페이지(www.planning.org/awards/2015/haroldmitchell.htm)

* "Mitchell was successful in leveraging an initial grant of \$20,000 from the EPA's Office of Environmental Justice into \$270 million worth of community investment".

하지 않고 중앙정부와 지역 커뮤니티가 환경정의의 실현이라는 목표를 공유하며 지역 커뮤니티의 재생과 발전이라는 큰 틀 안에서 상호 유기적으로 바라본 결과이다.

한편 미연방정부 단위에서는 환경정의의 실현이라는 정책목표를 환경청과 주택·도시개발부 그리고 교통부가 공유하고 있다. 특히 주택·도시개발부는 정책 프로그램의 계획과 집행 부문에 환경정의의 목표를 실현할 수 있는 전략과 응용 방안을 마련하였다.

2014년 주택·도시개발부의 환경정의 실현 전략*

주택·도시개발부의 전략	• 환경정의의 개념과 정부 보조금 지원 기회와의 연계 • 장소의 질적 향상을 보장 • 환경심사기준 시 환경정의의 개념을 명확히 적용 • 공정하고 공평하며 균등한 기회를 권장 • 북미원주민 커뮤니티와의 협의는 주택·도시개발부의 프로그램 및 정책과 연계
주택·도시개발부, 프로그램 집행부서의 전략	• 차별을 배제하고 상생하는 지속가능한 커뮤니티를 조성 • 환경적으로 안전한 주택과 주거환경을 제공 • 환경정의에 대한 주택·도시개발부와 공공의 이해를 확충하기 위한 데이터의 활용 • 북미원주민 커뮤니티의 자생적 자치능력과 주거 및 생활환경을 지원
정부부처 간 상호협력적 지원 전략	• 지속가능한 커뮤니티를 위한 파트너십 프로그램 내 환경정의부서 개설 • 주택·도시개발부가 지원하는 주거단지 거주민에게 지역적 환경정의의 관심사항 홍보 • 건강하고 안전한 주거와 커뮤니티 조성 • 북미원주민 커뮤니티 문제 해결을 위한 상호협력적 활동그룹 구성

* HUD, 'Housing and Urban Development Environmental Justice Strategy: 2014 Implementation Progress Report', 2015.3.

선형적이고 개괄적인 전략이지만 분명한 것은 주택·도시개발부 내에서도 지역의 환경정의와 관련된 정책의 필요성을 인식하고 있으며, 지원 프로그램과 집행 방식을 적극적으로 개선하여 환경정의를 실현하고자 하는 데 큰 비중을 두고 있다는 것이다. 특히 주택·도시개발부의 자체적 전략과 정부부처 간의 협력을 통한 환경정의 실현 전략은 우리나라에서도 주목할 만한 시사점을 던져주고 있다.

미연방정부의 환경정의 관련 정책과 우리나라 도시정책의 시사점

우리나라 역시 소득과 인종 등의 특성에 따라서 주거 및 업무지역의 구분이 가시적으로 확대되고 있다. 특히 중국 및 동남아시아계 이민자 밀집 주거지역 혹은 저소득층 밀집주거지역 그리고 산업시설 밀집지역이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 인구와 산업특성에 따른 주거 및 업무지역에서 나타나는 사회적·환경적 문제에 대한 대책이 필요할 것으로 예견된다. 특히 열악한 주거환경 혹은 업무환경에 대한 실태 파악과 개선 방안을 모색하는 것이 주된 대비책이 될 수 있다.

무엇보다도 정부의 정책목표와 지역의 필요 혹은 수요가 상호 소통하며 협력적으로 해결방안을 모색할 수 있는 유연하고 열린 정책발굴 환경을 구축하는 것이 시급하다. 예를 들어 미연방정부의 주택·도시개발부에서는 환경정의의 실현을 위한 전략 마련을 위해서 온·오프라인의 공청회를 주기적으로 열어 다양한 집단, 개인 그리고 이해관계자의 의견을 수렴하고 있다. 이와 함께 환경청에서 집행하는 브라운필드 재생 프로그램에서는 환경정화계획 수립 시 지역 주민 참여와 의견 수렴 방안, 주민참여 프로세스 모델을 제시하고 있다. 이처럼 정책 집행자인 정부와 정부정책의 실수요자인 지역 주민이 소

통할 수 있는 기회를 확대하고 그 결과를 정책에 반영할 때 환경정의의 실현이 가능해질 것이다.

중요한 절차로서, 산업시설이나 유흥지에 대한 실태를 파악하고 이러한 환경이 주변 커뮤니티에 미치는 환경적·경제적·사회적 영향을 살펴보는 것이 선행되어야 한다. 또한 지방자치단체뿐만 아니라 제3의 기관 혹은 민간기관에서도 환경정화와 재생을 주도할 수 있는 법적 근거와 지원체계의 마련도 필요하다. 물론 우리나라에서도 국가의 도시재생 지원정책과 지방자치단체에서 실시하는 마을·커뮤니티·지역 만들기 정책이 지역의 수요와 필요에 따라서 다양한 프로그램과 기술적 지원을 제공하고 있다. 하지만 환경정화와 도시재생을 지역 발전의 커다란 스펙트럼 안에서 바라보는 유기적 계획 접근이 더욱 강화되어야 한다. 또한 이를 위해서는 기존에 부서별로 이루어지던 정책과제를 통합적 시각에서 재구성하고 실효성을 높일 수 있는 집행 방안을 마련해야 한다.

이러한 측면에서 미국의 환경정의를 위한 국가 정책 방향과 지역 커뮤니티와의 연계는 우리나라의 환경 및 도시재생정책의 개선 방향을 모색하는데 적용 가능한 사례가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- APA, Making Great Communities Happen(www.planning.org/awards/2015/haroldmitchell.htm), 2015.4.5.
- EPA, Brownfields Definition(www.epa.gov/brownfields/overview/glossary.htm), Brownfields and Land Revitalization, 2011.10.4.
- EPA, Brownfields and Land Revitalization: Laws and Statutes(www.epa.gov/brownfields/laws), 2012.7.16.
- EPA, Brownfields and Land Revitalization(cfpub.epa.gov/bf-factsheets/gfs/index.cfm?xpg_id=3043&display_type=HTML), 2015.2.25.
- EPA, Environmental Justice(www3.epa.gov/environmentaljustice), 2015.11.16.
- EPA, Superfund Basic Information(www.epa.gov/superfund/about.htm), 2013.12.24.
- EPA, What is Environmental Justice?(www.epa.gov/environmentaljustice/), Environmental Justice, 2015.2.19.
- Timothy Fields Jr., Environmental Justice in Action(blog.epa.gov/blog/2014/08/a-dream-realized-community-driven-revitalization-in-spartanburg/), 2014.8.26.
- Cory Fleming, "When Environmental Justice Hits the Local Agenda: A Profile of Spartanburg and Spartanburg County, South Carolina", *Project Management Magazine*(webapps.icma.org/pm/8605/fleming.htm), International City/County Management Association, 2004.6.
- HUD, Housing and Urban Development Environmental Justice Strategy: 2014 Implementation Progress Report(portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=2014hudejprogrep.pdf), 2015.3.
- Sangyun Lee·Paul Mohai, "Racial and Socioeconomic Assessments of Neighborhoods Adjacent to Small-Scale Brownfield Sites in the Detroit Region", *Environmental Practice*, 2011, pp.340~353.
- Sangyun Lee·Paul Mohai, "The socioeconomic dimension of brownfields cleanup in the Detroit region", *Population and Environment*, 2013, pp.420~429.
- Saha Robin·Paul Mohai, "Reassessing racial and socioeconomic disparities in environmental justice research", *Demography*, 2006, pp.383~399.
- Paul Mohai·David Pellow·Timmons J. Roberts, "Environmental Justice", *Annual Review of Environmental Resource*, 2009, pp.405~430.
- OSWER, Office of Solid Waste and Emergency Response, "Community Engagement Initiative"(www.epa.gov/oswer/docs/cei_imp_plan_0510.pdf), 2013.7.24.
- Manuel Pastor Jr.·Jim Sadd·John Hipp, "Which came first? Toxic facilities, minority move-in, and environmental justice", *Journal of Urban Affairs*, 2001, p.1~21.
- EPA, The Superfund Process(www.epa.gov/superfund/community/process.htm), 2011.8.9.