

포스트 코로나 시대를 넘어선 미국의 도시정책

: 공공공간(public space) 활성화와 주거(housing) 안정화

이지아 대한건설정책연구원 선임연구원(ljastar@ricon.re.kr)

1. 포스트 코로나 시대와 백신 개발

코로나19는 우리의 일상을 빼앗아갔을 뿐만 아니라, 인류가 구축해온 유·무형의 자산과 가치, 질서를 모두 허물어뜨렸다. 전 세계의 국가들은 저마다 지역사회에 필요한 도움을 신속하게 제공하려 했으나, 전례 없는 이 전염병의 초기 대응책은 도시를 봉쇄하는 것 밖에는 없었다. 사람들은 안으로 숨게 되었고 고립과 단절은 소통의 부재로 연결되어 도시는 활력을 잃어갔다.

전염병의 유행이 계속되자 사람들의 일상은 변화하기 시작하였다 (표 1 참고). 재택근무, 원격수업, 배달음식 등 일상의 모든 것을 실내에서 해결하게 되었고, 만남은 비대면으로 대체되어 원거리 이동이 줄었다. 반대로 대중교통을 이용하지 않고 보행이나 자전거로 도달할 수 있는 주거지 인근에서의 활동은 증가하였다¹⁾. 지역사회 또한 코로나 시대에 대응하는 정책을 구체화하기 시작하였다. 대표적인 예로 미국의 대도시들은 지난 1년간 2,800여개의 대응책을 취해왔다.

기나긴 일 여년이 지나고 드디어 2020년 12월, 미국 뉴욕시에서의 첫 코로나 백신 접종이 시작되었다. 그리고 2021년 3월 8일, 미국 질병통제예방센터(CDC)는 코로나19 백신 접종을 완료한 사람은 일상으로 돌아갈 수 있다고 발표했다. 백신 접종을 완료한 사람의 경우 다른 백신 접종자를 만날 때 사회적 거리두기를 하지 않고도 실내에서 모일 수 있다²⁾. 앤드 슬라빗 백악관 코로나19 대응팀 선임고문은 이날 브리핑에서 “우리는 코로나19 이후의 삶을 계획하기 시작했다” 며 “더 많은 사람이 백신 접종을 완료하게 되면 앞으로 허용되는 활동 또한 늘어날 것”이라고 밝혔다. 해당 지침은 우리가 과거의 일상으로 돌아갈 수 있다는 가능성을 분명히 보여주었다.

그러나 코로나19라는 글로벌 팬데믹이 진정된 이후에도 도시는 이전과 같진 않을 것이란 전망이다. 그 가운데는 코로나19의 대응책으로서 제시된 긍정적 정책 변화들이 자리한다. 도시가 멈춰있는 동안 단기적으로 나온 비상대책들 중 일부는 그동안의 우리가 해결하고자 한 도시문제에 대한 해답을 담고 있다. 미국에서는 형평성 측면에서

1) 「코로나19 시대 도시사회·공간 변화와 정책과제」 (2020.05.18.). 국토정책 Brief (763)

2) 출처: <https://www.bbc.com/korean/international-56331367>

①도시민 모두가 누릴 수 있는 공공공간의 충분한 공급, ②안전한 주거지 확보 관련이 정책이 주요하게 논의되고 있다³⁾. 본문에서는 이 두 관점에 초점을 맞춰 미국의 사례를 고찰하였다.

표 1. 코로나19로 인한 변화가 도시 계획요소에 미친 영향

구분	현황	도시분야 관련성
의료 보건	인명피해(특히 노인계층)	고령화지수, 취약계층 분포
	개인위생(마스크·손소독제)	공공보건
	감염병 전문 병실 수요 증가	의료 분야 생활인프라·공공의료시설 계획
상업 여가	서비스업 매출 감소	도심지역 상권 쇠퇴
	배달전문점 활성화	주거지 내 상업시설 증가
	온라인 구매 증가	창고, 유통관련 시설
	대형 상업시설의 매출감소,	상가 공실률 증가 상업시설 수요 변화
	외부활동 선호(공원 산책 증가)	공원, 녹지, 수변공간 등 공급 필요
	실내 여가 감소(노래방 등), 컴퓨터 게임 1인 미디어 증가	상업시설 수요
	숙박시설 이용률 감소 관광,	숙박시설 수요
교통	자가용 선호	도로용량, 온실가스 배출 변화
	대중교통 기피	대중교통 노선 신교통수단의 도입 역세권 개발
	통근통학 동행 감소	직주근접 정책 필요
	택배, 배달차량 증가 택배,	배달차량을 고려한 건축계획
주거	주택 내 거주시간 증가	1인당 주거면적, 노후불량주거
	주민편의시설,	도서관 폐쇄 공공시설 수요
	외국인 차별	외국인 노동자 밀집지역
고용 산업	제조업 생산 어려움, 해외 수출 어려움	산업단지계획, 개별입지공장
	재택근무·재량근무·격일근무	업무시설 면적 수요
	화상회의 공유오피스,	공유회의실
	실업률 증가, 소득감소	지역 쇠퇴
교육	온라인 교육 증가	상업시설 수요 변화
	학교개학 연기	학교시설 수요

출처 : 김동근, 2020.6, 포스트 코로나 시대, 감염병 대응형 도시계획 방향, 국토이슈리포트 제17호, p.4.

2. 코로나19에 대응하는 미국의 정책과제

■ 보행자를 위한 공공공간 (Public Space) 확충

‘사회적 거리두기’는 코로나19에 대응하는 가장 단순하고도 직접적인 대책이었다. 이 대책이 가져온 눈에 띄는 변화는 ‘도로’에서 나타났다. 도시민들이 사회적 거리두기

3) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-17>

지침을 따르자 거리는 한산해지고 교통량은 줄었다. 동시에 미 정부는 인구가 밀집될 수 있는 대중교통 이용을 최소화시키고자 자전거 및 보행로 확충에 집중하였다.

도로는 공공의 영역으로 일반적으로 전체 공공공간의 약 80%가 도로에 해당한다⁴⁾. 도로를 활용하여 필수적인 사회적 거리를 유지하면서도 충분한 공간을 제공할 수 있다는 점에서 미국의 20여개 도시에서는 자동차 도로를 폐쇄하였다 (그림 1 참고). LA에서는 짝 막혔던 도로 위 자동차가 사라지자, 주거지 인근 도로를 중심으로 자전거와 롤러스케이트를 가지고 나와 활동하는 도시민들이 증가하였다⁵⁾. 뉴올리언스의 경우 대표적 관광명소인 프렌치 쿼터(French Quarter)의 도로 한 켄를 보행자 전용도로로 조성하고 마스크 착용 등의 조건을 강화하여 안전한 실외 소비활동을 유도하는 ‘Reimagining the French Quarter’ 계획이 진행되고 있다⁶⁾. 시애틀에서는 시가 직접 나서 20마일(32km)에 달하는 도로를 차 없는 거리로 조성하였다. 이는 사회적 거리 두기를 하는 기간 동안 공공공간 접근을 확대하고, 실외 운동을 통한 건강유지를 목적으로 하는 ‘Stay Healthy Streets’ 프로그램에 해당한다.



그림 1. 뉴욕의 어느 차 없는 도로를 걷는 사람들 (Photo by. Alexi Rosenfeld, Getty Images)



그림 2. 차도에 가건물을 설치하고 실외 영업을 하고 있는 뉴욕의 상점들 (Photo by. 강건택 특파원, 연합뉴스)

한편 도로를 점용하여 옥외 소비활동을 유도하는 계획 또한 시행되었다. 미국 100대 도시 중 91개 도시에서는 바이러스 확산 위험이 높은 실내공간 대신 옥외에서의 소매와 식음활동을 유도하기 위해 일부 도로의 역할을 변화시켰다. 상점 앞 공간을 인접한 도로면까지 확장하여 노천식당으로 사용하게 하거나, 독립된 소규모 가건물을 설치하여 타인과의 접촉을 최소화하는 방식을 도입하였다⁷⁾ (그림 2 참고). 사회적 거리두기로 인하여 실내에서의 식사가 어려워지자, 차량감소로 불필요해진 도로를 일정부분 점용하여 상대적으로 안전한 실외 영업을 시작한 것이다. 또한 유료주차장을 온라인 주문 및 픽업을 위한 공간으로 바꾸는 경우도 나타났다. 이러한 정책은 코로나19로 인해 타격받은 상업시설의 안정성을 유지하기 위한 조치의 일환이기도 하다.

4) 출처: <https://nacto.org/publication/urban-street-design-guide/streets/>

5) 출처: <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/18/us-cities-plot-green-recovery-after-pandemic>

6) 출처: <https://www.neworleans.com/blog/post/new-orleans-reopening/>

7) 출처: http://www.koreadaily.com/news/read.asp?art_id=8994663

미국의 도시계획 관련 전문가들은 자동차도로가 줄어드는 것에 대한 일부 주민들의 불만을 인정하면서도, 자전거와 보행로의 확장은 과거부터 도시계획이 추구해온 사람 중심의 정책이며 코로나19의 대유행으로 인해 더욱 절실했을 뿐임 강조하였다⁸⁾. 즉, 코로나19에 대응하는 비상대책임에 앞서, 기존 정책의 연장선이라는 것이다. 일부 전문가들은 코로나19가 이러한 계획들이 실현되기까지의 속도를 높였다고 주장한다. 아직까지도 약 1억 명의 미국인들은 집에서 걸어서 10분 거리에 공원이나 공터조차 가지고 있지 않다⁹⁾. 따라서 코로나19를 통해 가속도를 얻은 공공 공간 확충 계획은 백신 개발 이후의 도시에서도 지속되어야 한다는 시선을 받고 있다.

■ 주거 (Housing) 안정화

보다 실존적 관점에서 삶의 기본 조건인 주거와 관련한 획기적인 정책들이 등장하였다. 코로나19로 인해 많은 이들이 직업과 소득을 잃게 되면서 의료 서비스와 식량을 비롯한 필수재를 충분히 소비하지 못하는 것은 물론이고, 높은 주거비를 감당하기도 힘들어졌다¹⁰⁾. 이러한 현상은 특히 저소득 가구를 중심으로 집중되었다. 이는 대량 일자리 감소 업종인 레저, 숙박, 리테일 분야의 노동자가 주로 중·저소득층 가구에 해당하기 때문이다. 저임금 노동자들이 일자리를 잃고 월세를 감당하지 못하는 각박한 삶은 사회적 취약계층을 중심으로 확산되며 사회 전반의 불평등을 심화시켰다.

이를 해결하고자 미국에서는 전염병이 유행하는 동안 최소한의 거주를 가능케 하기 위한 주택정책 개발에 집중하였다. 미국의 상위 100개 도시 중 45개 도시에서는 모라토리움(Moratorium)¹¹⁾과 임대지원 프로그램 등을 통한 직접적인 조치를 취하고 있다. 그 외 도시에서도 공공주도의 주거지원 프로그램을 시작하거나 확대하여, 코로나 19의 대유행이라는 전례 없는 시기에 도시민이 몸담을 수 있는 안전하고 사적인 공간 확보를 위해 노력하고 있다.

캘리포니아의 샌타애나(Santa Ana)는 미국의 도시 중 가장 빠르게 대응한 지역이다. 주와 연방정부의 모라토리움에 우선하여, 2020년 3월, 주거 및 상업용 부동산에 대한 배임 및 압류를 일시 중지하고 공공지원을 확대하는 계획을 수립·이행하였다. 또한 미국 중소기업청은 코로나 기간 중 고용인력 유지를 위해 대출해주는 임금 보장 프로그램(Payroll Protection Program: PPP)과 실업보험 확장 프로그램을 운영하고 있다¹²⁾. 이 제도의 목적은 영세 소규모 임대법인이 임대료를 제대로 받지 못해 대출

8) 출처: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-17/popular-city-policies-that-will-continue-to-keep-cities-running-through-the-pandemic?srnd=citylab-government>

9) 출처: <https://www.tpl.org/10minutewalk>

10) 출처: <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=206204>

11) 모라토리움은 외부요인에 의해 경제계가 혼란하고 채무이행이 어려워진 경우 국가의 공권력에 의해서 일정기간 채무의 이행을 연기 또는 유예하는 일을 말한다 (위키백과, 2020.09.23. 기준)

12) 출처: https://www.dnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202101271746145040811

원리금 상환이 어려워져, 은행 압류, 직원 임금 체불, 저소득 세입자 강제 퇴거로 이어지는 악순환을 막기 위함이다. 그 외에도 별도로 저소득층 주택세금 신용(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 프로그램을 운영한다.

미국 주택정책 전문가들에 의하면 미국의 구조계획자금 중 대부분이 주거지원에 사용될 예정이라고 한다. 1조 9천억 달러의 코로나 구제 금융의 수십억 달러는 임대료와 생활인프라 지원에 제공될 것이며, 매주 300 달러가 지속적으로 실업 수당으로 지원된다. 그리고 1,400 달러가 경기부양차원에서 사용되며, 650억 달러의 자원이 도시에 필요한 직접적인 자금을 지원된다¹³⁾. 이처럼 코로나19는 정부가 지역사회의 주거복지에 직접적으로 손댈 수 있는 상황을 제공했다고 볼 수 있다.

3. 코로나19가 지나간 이후의 도시

코로나19로 인해 전 세계는 답답한 일상을 반복하고 있으며, 그에 앞서 한 몸 편히 쉴 수 있는 안전한 집마저 빼앗기고 말았다. 그러나 사실 이러한 문제들은 전염병의 대유행과 별개로 우리가 이미 겪고 있었던 문제이며 도시계획이 해결해나가야 할 과제이기도 하다. 단지 그 중요성이 코로나19로 인한 글로벌 팬데믹을 통해 집중 조명되었을 뿐이다. 본문에서 고찰한 미국의 사례는 코로나19의 대응책으로서 공공공간 부족과 주거복지 문제에 대한 해결방안의 일부이다. 관계자들은 코로나19 백신 접종이 확산되어 앞으로의 상황이 진정된다하더라도 이러한 효과적 정책들을 계속해서 이어가고자 하는 의지를 보이고 있다.

미국의 도시계획 전문가들은 지금의 현상에 대해 ‘코로나19는 지난 한 해 동안 우리 모두의 삶을 잠시 멈추게 만들었다. 그럼에도 불구하고 한편으로는 한 걸음 뒤로 물러나 우리가 진정 원하는 삶과 우리에게 필요한 일상이 무엇인지를 숙고할 수 있는 시간과 우선순위를 재설정할 수 있는 기회를 제공하였다. 그동안의 혼잡하고 복잡한 생활 속에서 간과하고 있었던 당연한 것들에 대한 가치를 다시금 깨닫게 하였다.’고 말한다.

이는 비단 미국에만 해당되는 것이 아니다. 우리나라 또한 코로나19에 빠르게 대응하기 위해 앞서, 우리에게 가장 필요했던 도시 관련 정책이 무엇이었는지 앞으로의 방향성을 어떻게 설정해야할지를 생각할 수 있는 절호의 기회가 왔다. 지금의 시기를 단기적 대응으로 보내지 않고, 코로나19 이후의 도시를 생각하며 지속력 있는 좋은 정책을 펼쳐나가야 할 것이다.

13) 출처: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-17/popular-city-policies-that-will-outlast-the-pandemic?srnd=citylab-government>