

국토교통부 자체 장기 훈련

도시재생과 연계한 주거지원 정책 연구

2020년 9월

국토교통부
양희관

목 차

□ 국외훈련 개요	1
□ 훈련기관 개요	2
1. 연구배경	4
2. 우리나라 주거지원 및 도시재생 정책의 흐름	8
2-1. 우리나라의 주택 현황 및 주거지원 정책	8
2-2. 우리나라의 도시재생 정책	11
3. 미국의 주거 및 도시 현황	14
3-1. 미국의 가구 특성	14
3-2. 미국의 주거 형태	14
3-3. 미국의 도시 현황	16
4. 자가 보유 중심의 미국의 주거정책과 시사점	22
4-1. 미국 주거정책의 개괄	22
4-2. 미국의 주택금융	25
4-3. 미국의 임차가구에 대한 지원	28
4-4. 미국 주택정책의 성과와 한계	31
4-5. 바람직한 자가 보유 지원 정책의 방향	34
5. 미국 대도시의 교외 확장형 주택 및 도시개발	36
5-1. 미국 대도시 발달의 특성	36
5-2. 세인트루이스의 교외 확장형 개발로 인한 인구 이동	37
5-3. 세인트루이스의 교외 확장으로 인한 도심 슬럼화	40
5-4. 도시의 적절한 교외 확장 개발 방향	44
6. 정체되고 노후화되는 미국의 지방 중소도시	46
6-1. 미국의 지방 중소도시의 특성	46
6-2. 인구와 성장이 정체된 중소도시	47
6-3. 중소도시의 노후화와 주거 여건 악화	51
6-4. 중소도시의 활성화를 위한 바람직한 방향	53

7. 미국 주요 도시의 도시재생과 젠트리피케이션	56
7-1. 미국 대도시의 도시 재생	56
7-2. 뉴욕의 도시개발 특징과 도시 재생	57
7-3. 뉴욕의 도시재생으로 인한 젠트리피케이션	62
7-4. 도시재생으로 인한 젠트리피케이션 방지를 위한 방향	70
8. 미국의 주거와 도시재생의 연계 정책	74
8-1. 미국의 대표적인 주거와 도시재생 연계 정책	74
8-2. Choice Neighborhoods의 구체적인 사례	76
8-3. 바람직한 주거와 도시재생의 연계 방안	86
9. 미국과 비교한 우리나라의 도시 및 주택 여건 전망	89
9-1. 인구 및 주거 전망	89
9-2. 주택의 노후화 전망	91
9-3. 저소득 가구의 주거 여건 전망	93
10. 미국의 사례를 바탕으로 한 우리나라 정책 방향 제안	96
10-1. 자가 보유와 임대 지원의 균형 잡힌 정책	96
10-2. 도시 외곽 개발에서의 도심 정비로의 단계적 전환	98
10-3. 도심 정비에 따른 교외 중소도시의 경쟁력 약화 최소화	100
10-4. 도심 정비에 따른 젠트리피케이션 방지	101
10-5. 도심 정비와 연계한 저소득층 주거 지원	103
11. 맺음말	106
참고문헌	108

국외훈련개요

1. 훈련국 : 미국

2. 훈련기관명 : Northeast Missouri Economic Development Council
(Hannibal Regional Economic Development)

* 훈련기간 중 Northeast Missouri Economic Development Council에서
Hannibal Regional Economic Development Council로 명칭을 변경함

3. 훈련분야 : 주택 및 도시

4. 훈련기간 : 2018.10.22~2020.10.21.

훈련기관 개요

□ 기본현황

- 기관명 : Northeast Missouri Economic Development Council
(Hannibal Regional Economic Development Council)
- * 훈련기간 중 Northeast Missouri Economic Development Council에서
Hannibal Regional Economic Development Council로 명칭을 변경함
- 위치 : 3817 McMasters Ave Hannibal, MO 63401
- 연락처 : +1-573-221-1033
- 홈페이지 : www.hredc.com(www.nemodev.org)

□ 연혁

- 1984년 한니발 및 주변 지역의 개발을 촉진하기 위한 목적으로
비영리 위원회 형식으로 The Hannibal Industrial Council를 설립
- 1993년 추가 자금을 조달하고 지역 전체의 프로젝트를 전문적으로
조정하기 위해 Northeast Missouri Development Council로 변경
- 첫 번째 executive director는 David Boone으로 1990~1998년
역임하였으며,
 - 두 번째로는 Patrick French가 1999~2001년, 세 번째로 George E.
Walley가 2002~2018년까지 역임하였고
 - 네 번째로는 Corey Mehaffy가 2019년부터 역임

□ 조직

- 지방정부와 민간이 함께 참여하는 민관 합동 기구
 - Hannibal City, Marion County Commision, Northeast Power Cooperative, Hannibal Board of Public Works, Hannibal Industrial Development Authority 등 지방정부 및 공공기관 참여
- 이사회에 의하여 운영되며, 상임이사를 두고 있음

< 이사회 구성 >

Heath Hall - Board of Public Works Matt	Munzinger - Board of Public Works Kai
Goodman - Board of Public Works	Jeff LaGarce - City of Hannibal (City Manager)
James-Lark - City of Hannibal (Mayor)	Larry Welch - Marion County Commission
Hal Benedict - Hannibal IDA	Wendy Harrington - Hannibal Regional Health Care System
Rick DeStefano - Levering Regional Health Care	Darin Peddl - Commerce Bank
Kari Mohr - Northeast MO Electric Power Coop	Mark Grieshaber - US Bank
Pandy Park - Printex	Dr. Anthony Allen - HLGU
Brian Caldwell - ETC Computerland	Melody Reynolds - Hannibal Clinic

□ 기능

- 민관 합동 기구로서 미주리주 북동부 지역의 경제 개발을 지원할 목적으로 설립
 - 투자유치 활동, 개발 방향에 대한 조정, 민관 및 지역개발 관련 조직간 관계 증진 등
- 분야별로 위원회를 구성하고 지역발전을 위하여 지방정부 등과 협력을 통한 지원활동 및 기업 등과의 협력 체계 유지
 - 기업 유치 및 활성화, 상업 회복, 근로자 개발, 향상된 주택 및 아파트 개발, 기업가의 창업 및 발전 등 분야별 위원회 구성

1. 연구배경

우리나라는 단기간에 급속한 발전을 성공적으로 이룩하여 많은 나라들이 놀라워하고 부러워하는 나라 중에 하나이다. 그 발전의 중심에는 서울이 있고 서울을 중심으로 한 수도권은 우리나라의 모든 발전의 핵심적인 기능을 가지고 있다. 그러한 급속한 발전 과정에서 여러 가지 도시와 주거 문제가 발생하였으며, 이것은 정부에서 해결해야 할 중요한 과제 중에 하나였고 이를 위해 많은 정책이 도입되어 추진되었고 아직도 진행 중에 있다.

최근 까지도 도시와 주택 문제는 도시의 개발과 주택의 공급의 문제였다. 우리나라의 도시 개발의 주택 공급의 방식은 수도권을 중심으로 신도시 등 새로운 택지를 개발하여 도시를 발전시키고 주택을 공급하는 방식으로 이루어 졌다. 1980년대부터 본격적으로 추진된 1기, 2기 신도시 등을 통해 많은 발전을 이루어 냈고 양질의 주택을 공급하는 성과를 내었다. 그 과정에서 나타난 취약계층의 주거 안정 문제와 아파트 중심의 획일화된 도시의 탄생을 지적하는 사람들이 많다. 그러나 이제 우리나라도 선진국의 반열에 들어서면서 급속한 성장시대를 지나 저성장 국면과 저출산 고령화에 따른 인구 감소를 맞이하고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 도시도 대규모 신도시 등 택지 개발을 통해 주택을 공급하는 방식에서 도시 재생으로 그 무게 추를 옮겨야 한다는 주장이 많이 제기 되어 왔다. 또한, 주거 문제도 기존의 대규모 임대주택 단지 개발을 통한 저소득층의 주거 안정 이외에 도시 재생에 따른 젠트리피케이션을 방지하고 다양한 방식의 지원 방안을 고민할 필요가 있다는 주장도 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 따라, 정부에서도 다양한 방식의 수요자 맞춤형 주거 지원과 노후화된 도시의 재생에 대한 정책을 주요 국정과제로 선정하여 중점적으로 추진하고 있으며 이에 대한 정책 연구도 지속적으로 이루어지고 있고 향후에서 지속적으로 추진할 필요가 있는 상황이다. 정부의 취약계층에 대한 주거 지원 정책은 과거의 획일화된 임대주택 공급 방식에서 벗어나 기존 주택을 활용하거나 간접적인 지원을 하는 다양한 방식의 주거지원 정책이 활발하게 도입되고 추진되고 있으며 수요자

맞춤형으로 진화해 나가고 있으나 아직까지는 기존과 같이 신규 택지 개발을 통한 주택 공급에 대한 의존도가 큰 편이다. 그러나 장기적으로 신규 택지개발을 통한 공급은 한계가 있으므로 새로운 방법에 대한 모색이 지속적으로 필요하다.

도시재생의 경우에도 최근 다양한 정책이 도입되었고 도시재생을 주요 국정과제로 선정하여 국토교통부에 조직도 확대하여 본격적으로 추진하고 있다. 정부에서 로드맵을 마련하고 선도사업을 선정하고 지자체로 사업의 확산을 유도하기 위하여 다양한 지원 정책을 도입하여 추진하고 있다. 일부 초기 사업성과는 있으나, 아직까지 본격적인 활성화를 이루는 데는 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 또한, 도시 재생의 경우 사업성 확보의 어려움, 부동산 시장 영향, 젠트리피케이션 등 진행과정에서 발생하는 다양한 문제점으로 인해 접근 방법에 대한 지속적인 고민이 필요한 정책이다.

우리나라도 이제 선진국 반열에 들어섬에 따라 과거와 같은 빠른 경제성장과 인구 증가는 기대하기 힘들다. 이와 같은 정책의 변화는 불가피하며 여건 변화에 선제적으로 대응하는 것이 중요하다. 도시 주거 분야에서는 기존의 신도시 개발에 대한 의존에서 벗어나 기존 도시를 재생하고 이와 연계하여 취약 계층을 위한 맞춤형 주거 지원을 하는 것이 주택과 도시 정책의 방향이고 정부에서도 그 변화에 맞춰 수요자 맞춤형 주거 지원과 도시 재생을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 따라서 이와 관련된 선진국의 사례를 심층적으로 분석하여 우리나라 여건에 맞는 도시재생에 대해 지속적으로 연구하고 아이디어를 발굴해 내는 것이 중요하다.

또한, 도시재생은 항상 기존의 취약계층을 외부로 몰아내는 젠트리피케이션 문제가 따라 다닌다. 따라서 도시재생과 주거지원 정책을 상호 연계하는 방안을 정부에서도 여러 가지 정책을 발표하며 추진 중이며 지속적으로 연구 중으로 이에 대한 효과적인 방법론에 대하여 지속적인 고민이 필요하다. 도시재생을 하는 과정에서 도시 환경의 개선효과에 따라 발생할 수 있는 젠트리피케이션이 최소화되도록 하고 가용지가 부족한 도시 내에 취약 계층의 주거지원을 위하여 도시재생 과정에서 임대주택 공급 등 다양한 주거지원 방안이 이루어지는 것이 필요

하다. 이를 통해 도시재생 과정에서의 젠트리피케이션을 방지하고 기존 거주하고 있는 저소득층을 주거안정을 도모할 수 있도록 다양한 방식의 주택을 공급하는 것이 이상적일 것이다. 아직까지는 도시재생이 본격화 되지 않은 상황이므로 도시 재생과 연계한 주거지원 방안을 위한 정책을 연구하는 것이 지속적으로 필요한 과제이다.

미국의 경우는 우리나라와 현실적인 여건에서 차이가 많은 것이 사실이다. 미국은 1800년대 말부터 1900년대 중반까지 급속한 발전을 이루고 세계의 최강국으로 부상한 후에 상당히 장기간 선두에 서 있는 국가이다. 따라서 많은 부분에서 세계를 선도하고 있다. 그러나 앞서 나가는 만큼 많은 문제점도 함께 가지고 있는 것도 사실이다.

도시의 경우 넓은 영토를 가지고 있어 한국에 비해 낮은 밀도로 개발되었으며 쾌적한 주거 여건을 가지고 있으며 현대 도시로서는 상대적으로 긴 역사를 가지고 있다. 그리고 한국과 달리 도시개발이 민간을 중심으로 경제성이 너무 강조되어 이루어지는 경향이 있다. 그에 따라 중산층 이상이 사는 지역은 상당히 이상적인 주거환경을 갖추고 있는 반면 대도시를 중심으로 경제적 분리, 슬럼화 등 다양한 문제점을 함께 가지고 있다. 이는 우리에게 많은 교훈을 주고 이를 극복하기 위하여 그들이 하고 있는 노력은 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 그리고 미국의 주택 정책은 내 집 마련을 지원하는 것이 정부 정책의 중심에 있다. 물론 취약 계층에 대한 다양한 지원 프로그램을 가지고 있지만 외부에서 바라보면 미국 주거 지원 정책의 핵심은 금융 지원을 통한 내 집 마련 부분에 가장 많은 지원이 이루어지고 있다. 그에 따라 미국 대도시에 가면 어디서나 노숙자를 쉽게 볼 수 있듯이 취약계층 지원에서는 부족한 측면이 있다.

그리고, 미국 정책의 특징 중에 하나가 민간의 역량을 잘 활용한다는 것이다. 우리나라와 같이 정부가 전면에 나서기 보다는 연방정부, 주정부, 민간단체들이 상호간의 파트너십으로 관련 정책을 추진하는 경우가 많다. 우리나라의 경우도 선진국 발열에 들어선 만큼 맞춤형 정책 추진과 효율적인 이해관계 조정을 위하여 민간의 역량을 많이 활용할 필요가 있다.

미국과 우리나라와 여건에 차이가 있는 것이 분명하다. 그러나 세계

에서 가장 선두에 있는 나라인 만큼 여러 가지 분석과 벤치마킹을 통해 우리나라에 맞는 다양한 맞춤형 정책 아이디어를 도출해 낼 수 있을 것이다. 또한, 미국의 경우 관련 정책의 역사가 길고 다양한 정책 변화가 있었으므로 사례 연구를 통한 시사점도 다양할 것으로 판단된다.

따라서 미국의 정책 사례를 살펴보고 우리나라에 맞는 도시재생 정책 방향에 대해 고민하고 올바른 정책 방안을 모색하고자 한다. 더불어 도시재생과 임대주택 공급 등 주거지원 정책을 연계하는 정책이 필요하며 이를 위한 연구를 수행하고자 한다. 이를 통해 도시재생과 주거지원과 관련된 미국 사례 등을 통해 우리나라에 맞는 도시재생과 연계한 주거지원 방향을 제안하여 정책에 활용할 수 있도록 하는 것이 이 연구의 목적이다.

2. 우리나라 주거지원 및 도시재생 정책의 흐름

2-1 우리나라의 주택 현황 및 주거지원 정책

우리나라는 주택 정책은 서구에 비해 상대적으로 짧은 역사를 가지고 있다. 그러나 짧은 역사 속에서 많은 성취를 이루어 세계 어느 나라 못지않은 주거 환경을 가지고 있다. 그러나 짧은 시간에 이루어진 급격한 변화와 인구 밀도가 높은 우리나라의 특성에 따라 여러 가지 한계점도 있어 많은 국민들이 주거 여건에 만족하지 못하고 있는 것도 사실이다.

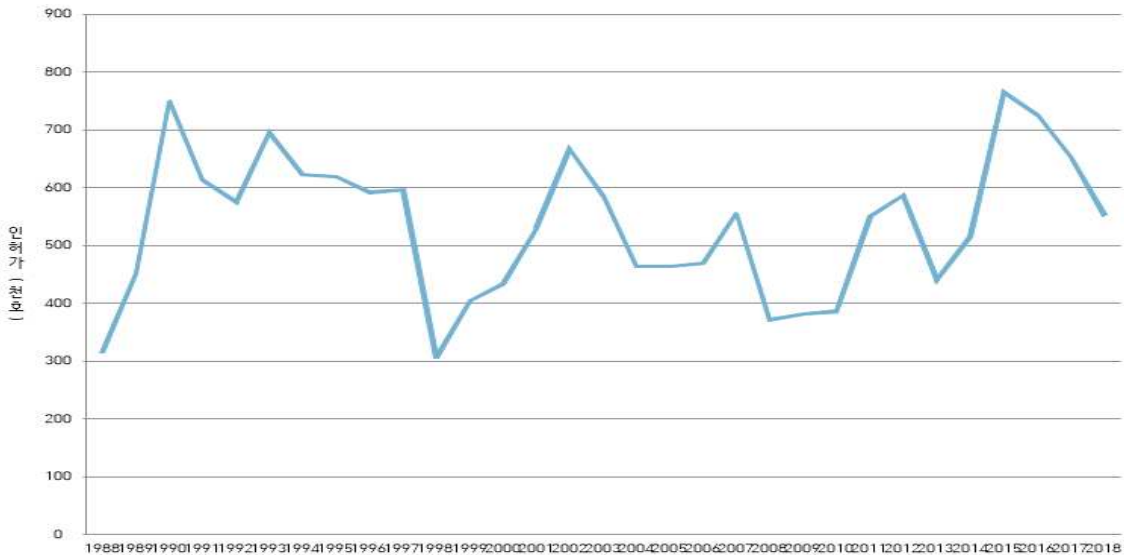
6.25 전쟁 이후에 우리나라는 거의 맨땅에서 일군 나라라고 볼 수 있다. 짧은 기간에 급속한 경제 발전과 인구 증가가 이루어졌으며, 이런 과정에서 많은 국민들이 대도시, 특히 수도권으로 집중됨에 따라 주택 부족과 주택 가격 상승 등 주택 문제가 발생하였으며, 이는 우리나라에서 항상 중요한 과제 중 하나였다. 이런 과제를 해결하기 위하여 정부의 주거지원 정책은 주로 대규모 신도시 등 택지를 가급적 빠른 시간에 개발해서 저렴한 주택을 공급하는 것이 주요한 수단으로 추진되었다. 그리고 저리의 전세자금 및 주택 구입자금 대출 등 금융지원 등이 중요한 축을 담당하고 있으며, 정책 지원 방식은 지속적으로 다양화되고 있다.

우리나라에서 공공이 주택 공급을 본격적으로 추진한 것은 1988년에 발표된 주택 200만호 공급이다. 그리고 공공이 저소득층에 지원하는 정책도 주택 200만호 공급과 함께 시작된 영구임대주택의 공급이라고 볼 수 있다. 사실 1990년에 우리나라는 인구 천인당 주택수가 169.9호로 2015년(320.5호)의 거의 절반 수준¹⁾에 불과하여 절대적인 주택 부족이 가장 큰 문제였고 저소득층을 위한 주거 지원은 사실상 전무한 상태였다고 볼 수 있다. 낮은 주택 보급률 등 주택의 부족으로 인해 주택 가격이 급등하고 저소득층은 열악한 주거환경에 놓이게 되었다. 이를 해결하기 위해 주택 1988~1992년 200만호 공급을 추진하였으며 29만호에 달하는 분당, 일산 등 수도권 1기 신도시를 중심으로

1) 다가구 구분거처가 미반영된 인구 천인당 주택수 기준 - 2018 주택업무편람(국토교통부)

1988~1992년까지 인허가 기준으로 270만호²⁾가 공급되어 국민의 주거 안정에 크게 기여하였다. 1기 신도시의 성공의 영향으로 그 이후에도 2기 신도시 등 대규모 택지개발을 통한 주택정책이 중점적으로 추진되었고 현재까지도 추진되고 있다.

< 연도별 주택건설 인허가 (1988~2018, 단위 : 천호) >



출처 : 국토교통부통계누리 자료 활용

저소득 가구를 위한 영구임대주택은 1988년 발표되어 최초 25만호를 계획하였으나 총 19만호가 공급³⁾되었고 아직까지도 주요한 임대주택 재고의 역할을 하고 있다. 다만 당시에 최저소득 가구 중심의 집중화된 단지로 조성됨에 따라 저소득 가구의 주거안정에는 기여하였으나 시간이 지남에 따라 슬럼화되어 임대주택에 대한 부정적 이미지를 형성하고 이러한 공공임대주택의 이미지는 향후 임대주택 공급의 걸림돌이 될 측면도 부정할 수 없는 사실이다. 그리고, 2000년대에 들어서는 2기 신도시와 함께 개발제한구역을 활용한 국민임대주택 공급이 중점적으로 추진되었다. 2기 신도시는 2001년부터 판교, 동탄 등 총 12개 지역에 6만 5천호 규모⁴⁾로 추진되었으며, 판교 등과 같이 서울 인근에 입지하여 조기에 활성화된 신도시가 있는 반면 양주, 검단 등과 같이 외곽에 위치하여 부동산 시장 등의 영향으로 여러 가지 변화를 거치면

2) 국토교통부 통계누리(stat.molit.go.kr)의 주택건설실적통계(인허가)
 3) 국토교통부 임대주택 공급현황(사업승인 기준) - 2018 주택업무편람
 4) 국토교통부 제2기 신도시 개요 - 2018 주택업무편람

서 아직까지도 진행 중인 신도시가 있다. 국민임대주택단지는 2002년 「국민임대주택 건설 등에 관한 특별법」이 제정되면서 개발제한구역을 해제하여 국민임대주택을 중점 공급하기 시작하였다. 특별법은 여러 정부를 거치면서 현재는 공공주택 특별법으로 현재도 개발제한구역을 활용한 서민 주택공급에 주요한 역할을 하고 있다. 100여개 이상의 사업지구가 지정되어 40만호 이상의 주택을 공급해 왔다.

< 공공임대주택 인허가 호수(매입포함, 단위:호) >



출처 : 2018 주택업무편람 자료 활용

주택 공급 측면에서는 택지개발이 있다면 재원 측면에서는 주택도시기금(기존 국민주택기금)이 가장 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 주택도시기금은 주택도시기금법(기존에는 주택법)에 따라 조성된 기금으로 주택 공급 및 주거복지를 위해 사용되고 있다. 2017년 기준 약 69조원⁵⁾ 규모로 조성·운용되고 있으며 주택 정책 재원으로 큰 역할을 하고 있다. 주택도시기금은 다양한 재원을 통해 조성되고 있는데 우선 복권기금에서 자금이 들어오고 있다. 과거에는 80~90년대에는 주택복권이 별도로 있어 바로 주택기금의 재원이 되었으며, 당시에 주택복권 1등은 중산층의 주택 1채 가격 정도로 큰 인기가 있어 성공적으로 추진되었고, 2000년대에는 모든 복권이 통합되어 그 중 일부 자금을 주

5) 국토교통부 주택도시기금 조성 및 운영실적 - 2018주택업무편람

택도시기금으로 전입을 받고 있다. 그리고 주택 등을 거래·건설 하는 경우 등에 일정금액의 국민주택채권을 구입하도록 하고 있는데 이 채권 매입 금액도 주택도시기금의 재원 중 하나이다. 또한 주요한 재원은 청약저축이다. 과거에는 주택을 분양받을 수 있는 주택 종류에 따라 여러 종류의 주택청약저축이 있었으며 현재는 모두 통합되어 하나의 주택청약종합저축이 있으며, 현재까지도 많은 사람들이 주택청약종합저축에 가입하고 있고 주택도시기금의 재원으로 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 공공주택의 건설자금 등의 일부에 해당하는 금액은 정부 예산으로 주택도시기금에 지원하고 있다. 이런 자금들이 모여서 주택도시기금이 조성되어 공공주택 공급을 위한 자금 지원이나 민간임대주택의 공급을 위한 자금의 융자 지원, 무주택자의 주택 구입자금 융자 지원, 주택 세입자의 보증금 융자 지원 등 다양한 주거지원 사업에 활용되고 있다.

< 주택도시기금 조성 및 운용 (2017 기준, 단위 : 조원) >

· 조성

합계	국민주택채권	청약저축	융자금회수	복권기금전입	이자수입 등	전기이월
66.5	14.3	18.3	10.3	0.6	9.8	13.3

· 운용

합계	임대주택건설	분양주택	수요자지원	주택개량 등	차입금상환등	지급준비
66.5	7.7	0.5	12.7	0.3	30.1	12.9

출처 : 2018 주택업무편람 자료 활용

2-2 우리나라의 도시재생 정책

2000년대 이전까지 우리나라는 성장의 시대로 그 시기 우리나라에 도시재생의 개념은 사실상 없었다고 볼 수 있다. 노후 주거지역을 개선하는 방식은 거기에 있는 모든 주택들을 허물고 새로운 아파트 단지를 건설하거나, 도심 내 노후 아파트 단지를 허물고 밀도를 높이는 방식으로 이루어 졌다고 볼 수 있다. 이러한 재개발·재건축 방식은 주택정책의 일환으로 추진되었다고 볼 수 있다. 이는 도시재생의 개념 보다는 노후 주거지역을 정비하여 새로운 주택을 공급하는 주택 공급 정

책의 일환으로 추진된 측면이 크며, 도시적인 측면에서 도시의 재생으로 접근한 것은 최근의 동향이다.

우리나라도 2000년대에 들어서면서 기존의 급속한 개발 시대를 지나 국민들의 생활수준이 높아졌으며, 도시의 경우도 기존의 성장 일변도의 개발에서 안정화 단계로 접어들었다. 서울과 같은 사업성이 높은 지역의 경우 노후 지역의 재개발, 재건축이 활성화되었고 이 과정에서 기존 거주자들은 주거환경이 개선되었다. 그러나 이 과정에서 부동산 가격이 상승되고 일부만 그 이익을 누리는 부작용도 발생하였다. 그리고 서울의 재개발, 재건축이 성공적으로 진행되면서 경기도나 지방지역에서도 재개발, 재건축에 관심과 요구가 높아졌고, 이에 부응하여 정부에서도 재정비촉진지구, 일명 뉴타운을 전국적으로 지정하여 재개발을 활성화하고자 하였다. 그러나 이러한 방식은 기존 개발 시대의 재개발·재건축 방식을 크게 벗어나지 못한 주택 공급 중심의 방식이고 해당 사업지의 사업성에 크게 의존하는 방식이었다. 이에 따라, 세계적인 금융위기로 부동산이 하락하기 시작하면서 사실 서울 일부 지역을 제외하고는 많은 뉴타운은 제대로 추진되지 못하고 지지부진하면서 많은 뉴타운이 해체되고 말았다.

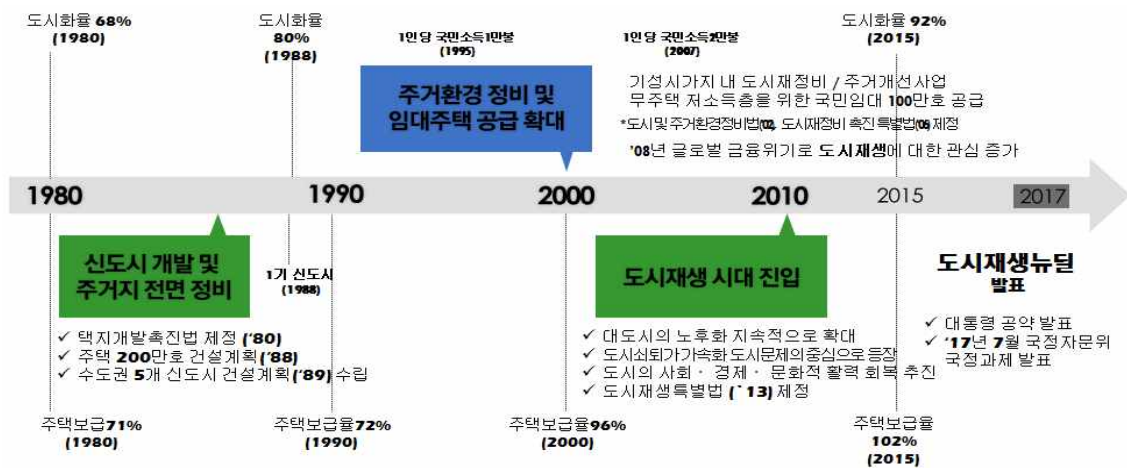
이제 우리나라는 기존의 개발 시대를 벗어나 안정화 단계에 접어들면서 저출산, 고령화가 심화되고 경제도 저성장 시대를 맞이하게 되고 주요 대도시 이외의 중소 도시들의 경우 많은 도시가 쇠퇴에 대한 우려와 걱정을 가지고 있는 것이 현실이다. 젊은 사람들은 수도권을 중심으로 대도시로 떠나고 중소도시는 인구가 감소되는 상황에 처해 있다. 우리나라 읍면동의 70% 이상이 인구감소, 건축물 노후화 등 쇠퇴를 겪고 있는 것으로 알려져 있고⁶⁾, 이에 따라 도시재생에 대한 체계적인 계획·국가지원 등이 필요하다는 요구가 지속적으로 증대되었다.

우리나라 중소도시와 같은 여건에서는 사실상 기존과 같이 노후 주택을 허물고 새롭게 아파트로 재개발, 재건축하는 방식의 정비는 경제성이나 수요 측면에서 어려움이 있다. 이에 따라 기존 가로 체계를 유지하면서 도시 환경을 개선하는 도시 재생에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 이런 요구에 따라 정부에서도 2013년 ‘도시재생 활성화 및

6) 2017년 기준 인구변화 기준 쇠퇴지역 79.7%, 노후건축물 비율 기준 쇠퇴지역 73.7%, 사업체 수 변화 기준 쇠퇴지역 30.8% - 국토연구원 국토 2019 7월호

지원에 관한 특별법'을 제정하여 기존 노후 도심의 재생을 활성화를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 도시재생 활성화법은 도시재생을 종합적으로 추진하고 정부가 지원함으로써 노후 주거지의 도시 환경을 개선하고 삶의 질을 높이는 목적이다. 정부가 10년 단위 국가도시재생기본방침을 수립하고 광역지자체가 도시재생전략계획을 수립하며, 기초지자체가 도시재생활성화 지역에 대한 활성화계획을 수립하는 방식으로 도시 재생에 대한 계획 체계가 마련되었다. 또한 주민·지자체 중심으로 쇠퇴도시의 재생계획을 수립하면 국가가 재정적·행정적 지원을 담당하는 법·제도 기반을 마련한 것으로 우리나라에서도 본격적으로 도시재생 정책이 시작된 것으로 볼 수 있다. 이와 더불어 정부는 13곳을 국가 도시재생 선도지역으로 지정하여 추진하였으며, 지속적으로 확대해 왔다. 그리고 최근에는 도새재생 뉴딜이라는 공약을 통해 도시재생사업을 보다 체계화하고 확산해 나가기로 하고 2018년 도새재생 뉴딜 로드맵을 마련하였으며, 2018년 기준 167곳을 도시재생 뉴딜 사업으로 선정하여 추진 중으로 도시재생이 점차 확산되어 가고 있다. 그러나 아직 그 성과가 나오는 단계는 아니며, 성과를 내기 위해서는 보다 지속적인 지원과 관심이 필요한 상황이다.

< 도시재생 관련 추진 경과 >



출처 : 도시재생뉴딜 로드맵(2018, 국토교통부)

3. 미국의 주거 및 도시 현황

3-1 미국의 가구 특성

미국은 우리나라와 달리 광활한 영토와 인구를 가지고 있는 나라이고 우리나라와는 다른 문화를 가지고 있다. 이에 따라 인구 및 가구 특성 또한 많은 차이를 보이고 있다. 미국의 인구는 세계 3위로 2017년 기준 3억 2천만명에 달하며 총 가구 수는 1.26억 가구로 우리나라의 약 6배에 달한다. 미국의 가구 특성 또한 우리나라와는 차이가 있다. 2017년 미국의 평균 가구원 수는 2.54명으로 우리나라 평균 가구원 수가 2.47명⁷⁾인 것을 보면 장기간 선진국 자리를 유지하고 있음에도 불구하고 우리나라 보다 오히려 평균 가구원 수는 약간 많은 수준으로 유지하고 있다. 미국의 평균 가구원 수는 2010년 2.59명에서 2017년 2.54명으로 큰 변화가 없는 상황이다. 반면 우리나라의 경우는 2010년 2.87명에서 2017년 2.47명으로 감소⁸⁾하여 평균 가구원 수가 급격히 감소하고 있는 상황이다.

< 미국의 인구 및 가구수 변화 >

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
인구(백만명)	303.97	306.60	309.14	311.54	314.12	316.52	318.56	321.00
가구수 (백만가구)	117.54	118.68	121.08	122.46	123.23	124.59	125.82	126.22
평균 가구원수(명)	2.59	2.58	2.55	2.54	2.55	2.54	2.53	2.54

출처: American Census & Statista 자료 활용

이러한 평균 가구원 수의 급격한 감소에는 다양한 원인이 있겠으나, 기본적으로 고령화와 심화된 저출산 등 인구 구조의 변화가 주요한 원인으로 볼 수 있다. 우리나라의 경우 최근 이러한 인구 구조변화가 급

7) 2017년 주거실태조사 연구보고서 자료 기준

8) 2017년 주거실태조사 연구보고서 자료 기준

격하게 이루어지고 있으며, 미국은 그것이 방지되고 있다고 볼 수 있다. 미국의 경우도 만 65세 이상 인구 비중이 2010년 12.7%에서 2017년 14.8%로 증가⁹⁾하여 고령화에 따라 고령자가 증가하고 있다. 그러나 남미 등에서 많은 사람들이 이주하는 이민자의 나라라는 특성 등에 따라 지속적으로 젊은 인구가 이주해서 들어오고 있고 있으며, 남미 출신의 경우 결혼 시기도 빠르고 자녀도 많이 낳는 편이기 때문에 인구 구조 변화 속도를 늦추는 효과가 나타나고 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 65세 이상 인구 비중이 2010년 11.3%에서 2017년 22.9%¹⁰⁾로 두 배 이상 증가하였다. 우리나라에서 노인가구는 자녀가구와 별도로 거주하는 문화적인 변화와 함께 배우자의 사망에 따른 1인 노인가구의 증가 등 다양한 방식으로 가구 평균 가구원 수를 빠른 속도로 감소시키는 요인으로 작용했을 것으로 예상된다. 우리나라의 경우 외국에서의 이주해 오는 인구 비중도 낮기 때문에 빠른 사회 여건 변화가 인구 구조 변화에 바로 직접적으로 영향을 주고 그 속도도 빠르다고 볼 수 있다.

그리고 미국의 경우 우리나라와 달리 주택의 유형 중 단독주택의 비중이 상당히 높다. 반면 우리나라는 아파트와 같은 공동주택이 주요한 주거 형태를 이루고 있는 상황이다. 이런 주거 형태도 우리나라에서는 가구 분화를 가속화하는 요인이 되고 미국에서는 가구 분화를 늦추는 요인으로 작용한다고 볼 수도 있다. 아파트와 같은 공동주택의 경우 거래가 쉽고 적은 가구원 수에 보다 적합한 주거 형태이며, 단독주택의 경우 거래가 어렵고 비교적 많은 가구원 수에 보다 적합한 주거 형태라고 볼 수 있다. 이는 가구 분화 속도에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 이와 같은 주택 문화적인 차이와 함께 우리나라의 경우 좁은 국토 면적과 짧은 시간에 이루어진 발전에 따라 도시화가 빠르게 진행되는 반면 미국의 경우 넓은 국토 면적을 가지고 있고 상대적으로 장기간에 걸쳐 발전이 이루어져 이러한 요인도 상대적인 가구 분화 속도의 차이를 만드는 요인의 하나로 작용했을 것으로 판단된다.

9) American Community Survey 자료(data.census.gov) 활용

10) 통계청 추계인구 기준

3-2 미국의 주거 형태¹¹⁾

미국의 2017년 기준 주택 수는 135.39백만 세대이며, 이를 가구 수로 나누면 107%이다. 산정 방식 등에 차이가 있기는 하나 우리나라에서 주택 보급률 개념으로 볼 수 있다. 가구 수를 산정하는 방식 및 범위에 차이가 있어 우리나라와 직접적인 비교에는 어려움이 있다고 판단되지만 전체 주택 중 실제 거주 중인 주택이 87.7%인 점을 감안하면 주택 수가 어느 정도 여유가 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 빈집 비율에서도 확인할 수 있다. 자가 보유 주택 중 빈집은 1.7%에 불과하여 수리 주택 등을 생각하면 거의 빈집이 없다고 볼 수 있으며, 임대주택도 빈집은 6.1%로 집이 비워진 이후에 세입자를 구하는 문화 등을 감안하면 빈집 비율이 높지 않다고 볼 수 있다.

< 미국의 주택 현황 >

총 주택수	거주 주택	빈집
135,393,564	118,825,921	16,567,643

출처: American Housing Survey 2017 활용

앞서 언급한 바와 같이 미국의 주거 형태는 단독주택이 주류를 이루고 있다. 1세대만 독립적으로 거주하는 주택이 67.5%이며, 우리나라에서의 다가구 주택을 포함하는 단독주택 개념정도 되는 4세대 이하 건물을 포함하는 경우에는 전체 주택의 77%에 달한다. 우리나라의 공동주택 개념으로 볼 수 있는 5세대 이상 주택은 18.1%에 불과하다. 그리고 비주택이라고 볼 수 있는 이동식 주택 및 차량·보트 등에 거주하는 경우도 6.4%이다. 우리나라의 경우 가구가 주택유형별로 거주하는 비율을 살펴보면 단독주택(다가구 포함)이 34.3%이고 아파트(48.6%) 등 공동주택이 59.2%이며 비주택 거주자가 5.6%이다. 우리나라는 공동주택이 주요한 거주 형태인 반면 미국은 단독주택이 주요한 주택 형태라는 점이 두드러진다.

11) 우리나라 비교 기준 통계는 2017년 주거실태조사 연구보고서 기준

< 미국의 주택 유형별 비율 >

유형 (건물 당 세대수)	세대수	비율	유형 (건물 당 세대수)	세대수	비율
총 주택수	135,393,564	100.0%	5~9세대	6,440,975	4.8%
1세대, 독립	83,547,309	61.7%	10~19세대	6,053,982	4.5%
1세대, 연접	7,903,046	5.8%	20세대 이상	11,924,671	8.8%
2세대	4,948,642	3.7%	이동식 주택	8,509,712	6.3%
3~4세대	5,950,261	4.4%	보트, 차량 거주 등	114,966	0.1%

출처: American Housing Survey 2017 활용

또한, 미국은 우리나라 보다 자가 점유율이 약간 높은 편이다. 2017년을 기준으로 미국의 자가 점유율은 63.8%로 우리나라의 자가 점유율 57.7%보다 높다. 또한, 미국의 경우 별도 통계가 없으나 우리나라의 경우 자가 보유율은 61.1%로 미국의 자가 점유율이 우리나라의 자가 보유율보다도 높은 수준으로 미국이 우리나라에 비해 자가 보유 및 점유 비율이 높다고 볼 수 있다. 그러나 그 차이가 아주 큰 편은 아니다. 그리고 미국은 전세가 없으므로 우리나라의 월세 형태인 임대료가 36.2%이다. 우리나라의 경우 임대료가 42.3%이나 미국에는 없는 전세가 15.2%로 전세를 제외하면 미국과 유사한 임대 형태인 월세·사글세 등은 28%로 매월 임대료를 부담하는 가구는 오히려 적다고도 볼 수 있다.

< 미국의 자가 점유율 >

구분	총계	자가	임대
세대수	121,200	77,310	43,880
비율	100%	63.8%	36.2%

출처: American Housing Survey 2017 활용

주택 거주기간을 살펴보면 미국의 경우 2017년 조사에 따르면 약 10여년 이상 거주한 2009년 이전부터 살기 시작 했다고 한 비율 57.7%

에 달하고 20여년 이상 거주한 1999년 이전부터 살기 시작 했다고 한 것도 29.1%에 달한다. 우리나라의 경우 10년 이상 거주가 28.2%인 점을 감안하면 우리나라 보다 한 곳에 거주하는 기간이 더 길다는 것을 알 수 있다. 우리나라에서 2년 임대차 보호 기간을 설정한 것과 달리 일률적인 기준에 따라 별도 임대를 보장하는 기간이 없다는 점을 감안하면 더욱 특이할 만한 점이다.

< 미국의 거주기간(2017년 기준 입주시기별) 비율 >

구분	2015~	2010~2014	2000~2009	1990~1999	1980~1989	~1979
비율	10.6%	31.7%	29.0%	14.1%	6.9%	7.8%

출처: American Housing Survey 2017 활용

이와 같은 미국의 주거 특성은 미국인들의 주택에 대한 생각에 영향을 미치게 되고 이는 또한 정부의 정책에 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 많은 미국인들은 자기가 직접 소유한 단독주택을 보유하는 것이 중산층의 모습이라고 생각하고 이를 희망하였다. 그에 따라 더 이상 충분한 용지 확보가 어려운 도심이 아닌 교외 지역에 주택을 개발하여 소유하는 방식으로 주택 개발이 이루어 졌다. 그리고 정부에서도 이를 다양한 방식으로 지원하였다. 반면 임대주택에 거주하는 것은 정부의 정책에 목소리를 내기 더 힘든 이민자들의 비중이 높았으며 이에 따라 정부의 관심도 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 이런 특성에 따라 정부의 정책은 모기지 등 금융지원을 통해 내 집을 마련하는 데에 많은 역량을 쏟아 부었던 것이다. 물론 임대가구에 대한 지원도 있어 왔지만 주요한 것은 내 집 마련 지원 정책이었다.

3-3 미국의 도시 현황

미국의 경우 전체 인구는 우리나라(약5천백만명)의 6배가 넘는 3억 2천만명에 달하며, 미국의 영토 면적은 980만km²로 우리나라(약 10만km²)의 100배에 달하여 우리나라와 인구 밀도에는 큰 차이가 있다. 미국 전체 인구밀도는 약 33명/km²이며 우리나라 인구밀도(약509명/km²)의 10

분의 1도 안 된다. 미국 내에서 인구밀도가 높은 뉴욕시의 경우도 인구밀도가 약 1.1만명/km²으로 서울의 1.7만명/km²보다는 인구밀도가 훨씬 낮은 편이다. 산지가 많은 우리나라의 지리적 특성을 고려하면 실제적인 인구 밀도는 우리나라가 미국에 비해 더욱 높다고 볼 수 있다.

< 미국의 인구 및 인구밀도 (2017) >

(단위 : 만명, 만km², 명/km²)

구분	미국전체	뉴욕시
인구	32,572	862
면적	9,826,675	784
인구밀도	33	11,000

출처: American Census 활용

미국의 도시에 거주하는 인구 비율인 도시화율은 1800년 6.1%에서 1900년 39.6%로, 2010년에는 80.7%로 증가하였다. 미국의 경우는 1800년대 중반부터 1900년대 중반까지 도시화율의 증가폭이 커 도시화가 많이 진행되었음을 알 수 있다. 미국의 대규모 도시의 경우 1800년대 후반에서 1900년대 초반에 도시개발이 활발하게 이루어졌음을 알 수 있다. 그리고 지역별로는 뉴욕, 보스턴 등이 포함된 북동부 지역과 로스앤젤레스, 샌프란시스코 등이 포함된 서부 지역이 상대적으로 도시화율이 높은 편이며 초기에 도시화가 시작된 동북부 지역의 경우 1900년대 이전인 1800년대 중후반에 도시화율이 집중적으로 증가하였으며, 서부개척을 통해 비교적 나중에 개발이 이루어진 서부지역의 경우에는 1900년대 중반에 도시화율이 크게 증가했음을 알 수 있다. 그리고 서부 개척의 관문으로 개발이 되었던 시카고, 미주리 등이 포함된 중서부지역의 경우에는 그 사이 기간인 1800년대말부터 1900년대 초반까지 활발한 도시개발이 이루어졌다. 그러나 나중에 쇠퇴된 중서부지역은 결과적으로 도시화율이 상대적으로 낮고 최근 까지도 도시 성장이 가장 활발한 서부지역이 가장 도시화율이 높음을 알 수 있다. 텍사스, 플로리다 등이 포함된 남부지역은 서부지역과 마찬가지로 1900년대 중반에 활발하게 도시개발이 이루어졌음을 알 수 있다.

< 미국의 연도별 지역별 도시화율 >

연도	United States		Northeast		Midwest		South		West	
	도시화율	증가율	도시화율	증가율	도시화율	증가율	도시화율	증가율	도시화율	증가율
2010	80.7%	1.7%	85.0%	0.6%	75.9%	1.2%	75.8%	3.0%	89.8%	1.2%
2000	79.0%	1.0%	84.4%	0.4%	74.7%	0.8%	72.8%	1.3%	88.6%	1.0%
1990	78.0%	4.3%	84.0%	4.8%	73.9%	3.4%	71.5%	4.6%	87.6%	3.7%
1980	73.7%	0.1%	79.2%	-1.3%	70.5%	-1.1%	66.9%	2.1%	83.9%	0.9%
1970	73.6%	3.7%	80.5%	0.3%	71.6%	2.9%	64.8%	6.3%	83.0%	5.3%
1960	69.9%	5.9%	80.2%	0.7%	68.7%	4.6%	58.5%	9.9%	77.7%	8.2%
1950	64.0%	7.5%	79.5%	2.9%	64.1%	5.7%	48.6%	11.9%	69.5%	11.0%
1940	56.5%	0.4%	76.6%	-1.0%	58.4%	0.5%	36.7%	2.6%	58.5%	0.1%
1930	56.1%	4.9%	77.6%	2.1%	57.9%	5.6%	34.1%	6.0%	58.4%	6.6%
1920	51.2%	5.6%	75.5%	3.7%	52.3%	7.2%	28.1%	2.6%	51.8%	3.9%
1910	45.6%	6.0%	71.8%	5.7%	45.1%	6.5%	25.5%	7.2%	47.9%	8.0%
1900	39.6%	4.5%	66.1%	7.1%	38.6%	5.5%	18.3%	2.0%	39.9%	2.9%
1890	35.1%	6.9%	59.0%	8.2%	33.1%	8.9%	16.3%	4.1%	37.0%	6.8%
1880	28.2%	2.5%	50.8%	6.5%	24.2%	3.4%	12.2%	0.0%	30.2%	4.4%
1870	25.7%	5.9%	44.3%	8.6%	20.8%	6.9%	12.2%	2.6%	25.8%	9.8%
1860	19.8%	4.4%	35.7%	8.8%	13.9%	4.7%	9.6%	1.3%	16.0%	9.6%
1850	15.4%	4.6%	26.9%	8.4%	9.2%	5.3%	8.3%	1.6%	6.4%	
1840	10.8%	2.0%	18.5%	4.3%	3.9%	1.3%	6.7%	1.4%		
1830	8.8%	1.6%	14.2%	3.2%	2.6%	1.5%	5.3%	0.7%		
1820	7.2%	-0.1%	11.0%	0.1%	1.1%	0.2%	4.6%	0.5%		
1810	7.3%	1.2%	10.9%	1.6%	0.9%	0.9%	4.1%	1.1%		
1800	6.1%	1.0%	9.3%	1.2%	0.0%		3.0%	0.9%		

출처: American Census 자료 활용

그리고, 최근 미국의 주요 도시의 인구변화를 살펴보면 이민자들이 많은 텍사스 등 남부와 캘리포니아 등 서부지역 주요 도시의 인구가 상대적으로 많이 증가하고 뉴욕 등 북동부 지역의 인구도 증가세를 유지한 반면 기존 미국인들을 중심으로 한 커뮤니티인 시카고 등 중서부 지역 주요 도시의 인구는 정체상태이다. 다시 말하면 최근 미국의 인구 증가와 성장은 이민자의 영향이 큰 것으로 볼 수 있으며 이는 최근

에 미국 서부와 남부에 집중되고 있다. 반면 전통적인 미국의 중심인 동부는 기존의 성장세는 어느 정도 유지하고 있으나, 미국의 중부 지역은 쇠퇴하고 있다고 볼 수 있다.

< 미국 주요 도시의 인구 변화 >

순위	도시	주	인구		
			2017 (estimate)	2010 (Census)	Change
1	New York	New York	8,622,698	8,175,133	5.5%
2	Los Angeles	California	3,999,759	3,792,621	5.5%
3	Chicago	Illinois	2,716,450	2,695,598	0.8%
4	Houston	Texas	2,312,717	2,100,263	10.1%
5	Phoenix	Arizona	1,626,078	1,445,632	12.5%
6	Philadelphia	Pennsylvania	1,580,863	1,526,006	3.6%
7	San Antonio	Texas	1,511,946	1,327,407	13.9%
8	San Diego	California	1,419,516	1,307,402	8.6%
9	Dallas	Texas	1,341,075	1,197,816	12.0%
10	San Jose	California	1,035,317	945,942	9.5%
11	Austin	Texas	950,715	790,390	20.3%
12	Jacksonville	Florida	892,062	821,784	8.6%
13	San Francisco	California	884,363	805,235	9.8%
14	Columbus	Ohio	879,170	787,033	11.7%
15	Fort Worth	Texas	874,168	741,206	17.9%
16	Indianapolis	Indiana	863,002	820,445	5.2%
17	Charlotte	North Carolina	859,035	731,424	17.5%
18	Seattle	Washington	724,745	608,660	19.1%
19	Denver	Colorado	704,621	600,158	17.4%
20	Washington	District of Columbia	693,972	601,723	15.3%

출처: American Census 및 American Community Survey 자료 활용

그 원인을 추정해 보면 유럽의 이민자를 통해 초기에 개발된 뉴욕, 보스턴 등 동북부 지역의 경우 개발 이후에 노후화가 이루어졌으나, 도시 규모가 크고 물적, 인적 자원이 풍부하여 지속적으로 중심지 역할을 하고 최근에는 도시 재생도 이루어져 도시가 지속적으로 활성화되고 있으며, 선벨트 지역으로 불리며 남미 등지에서 최근 이민자들이

많고 첨단, 문화산업의 발달 중심이 된 캘리포니아 등 서부 지역과 플로리다, 텍사스 등 남부 지역의 대도시들은 가장 빠르게 성장하고 있다. 반면에 과거에 제조업을 중심으로 영화를 누렸으나 세계화에 따른 미국내 제조업 쇠퇴 후 새로운 성장 동력을 찾지 못하여 러스트 벨트 지역으로 불리는 디트로이트 등 중부 도시는 도심 슬럼화 등으로 어려움을 겪고 있는 것이 미국 도시 개발의 전반적인 상황으로 볼 수 있다.

4. 자가 보유 중심의 미국의 주거정책과 시사점

4-1 미국 주거정책의 개괄

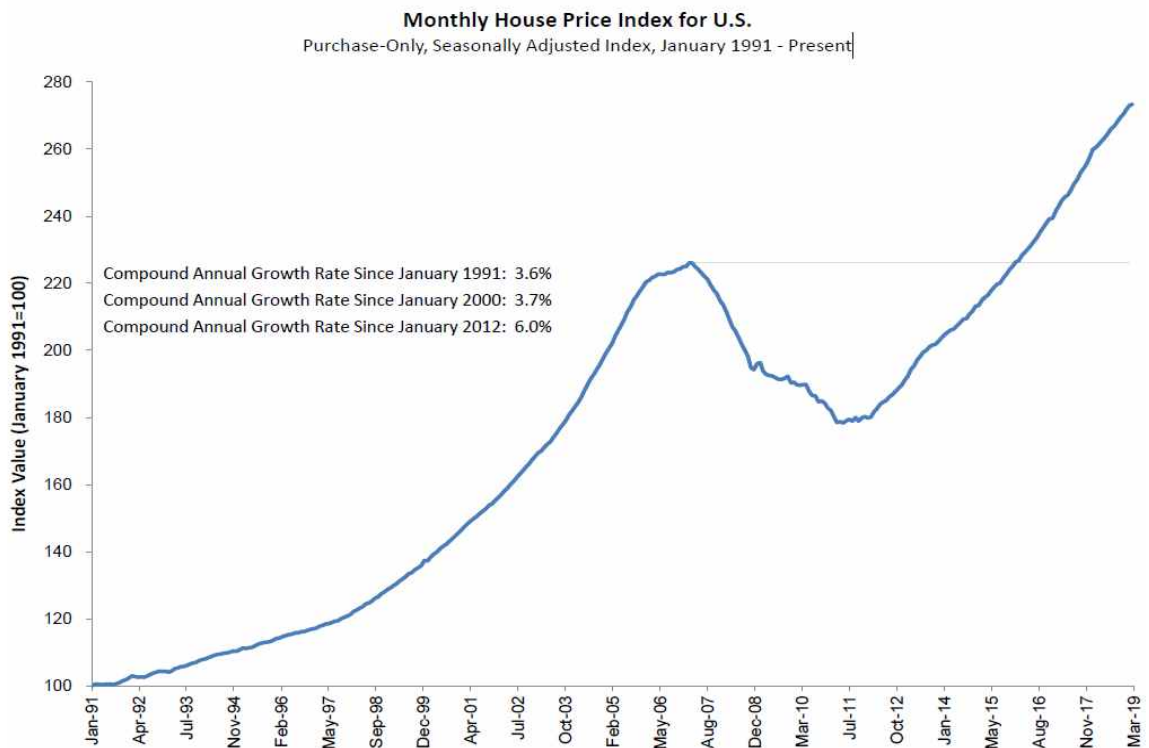
앞서 언급한 바와 같이 장기간의 미국의 주택정책을 한마디로 표현한다면 교외 지역의 개발을 통한 자가 소유의 촉진이라고 볼 수 있다. 미국은 대공황 이후 경기 활성화 등을 위하여 교외 지역을 중심으로 주택 건설을 추진하고 이러한 주택 공급을 통해 자가 보유를 지속적으로 촉진하여 왔다고 볼 수 있다. 그리고 이런 교외 지역 자가 보유는 주거안정과 함께 전자제품, 가구 등 소비를 촉진하여 미국 경제 성장의 주요 원동력으로 작용하였다. 미국은 자가 소유 촉진을 위하여 모기지를 중심으로 한 주택 금융과 세제 측면에서 다양한 정책들을 발달시켜 왔다. 그러나 서브프라임 모기지에서 촉발된 2008년 금융위기를 기점으로 그 자가 보유 정책이 무너져 이를 회복해 온 것이 최근 미국의 주택 정책이다.

미국의 자가 보유 중심의 주거 정책은 경제성장을 위해 시작되었다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 미국은 1930년대 초반에 대공황을 겪었다. 대공황으로 실업과 대량 빈곤층으로 인하여 모기지의 부실로 인한 주택 차압 등으로 주거 여건도 열악해 졌다. 이에 따라 경제 활성화를 위해 다양한 금융시스템 정비 및 대규모 주택 개발이 함께 이루어 졌다. 1932년 Federal Home Loan Bank가 설립되어 모기지 재원을 확보하는 한편 1933년 Home Owners Loan Corporation이 설립되어 모기지를 재구조화 하였다. 그리고 1934년에는 National Housing Act를 제공하고 FHA(Federal Housing Administration)을 설립하여 모기지 대출에 대한 보증을 제공하였다. 이는 모기지의 부실을 개선하고 주택 비보대출 비중을 높여 주택 건설을 활성화하는 것으로 작용하였다. 1938년에는 Federal National Mortgage Association을 설립(Fannie Mae)하여 민영 금융기관에도 보증을 제공하는 체계를 갖추었다. 이런 조치들은 주택 경기를 활성화하고 미국이 자가 소유 중심의 주택 정책 체계를 갖는데 크게 기여하였다.

1968년에는 Ginnie Mae를 설립하여 MBS를 발행에 대한 보증을 도입

하여 MBS 시장을 활성화하였다. 그리고 1970년에는 Freddie Mac을 설립하여 FHA의 보험이나 Veterans Administration의 보증을 받지 못한 모기지를 구입해 주택 구입자금의 유동성을 확대하였다. 이와 같은 조치들은 주택 금융시장을 활성화하고 모기지 대출을 쉽게 받을 수 있도록 하여 주택 건설 활성화 및 자가 보유 촉진에 기여하였다.

이런 추세는 2000년대 중반까지 지속되었으나, 주택가격 상승에 따른 버블이 발생한 상태에서 주택 가격이 꺾이자 모기지의 연체와 압류가 증가하고 2008년 비우량 서브 프라임 모기지에서 시작된 주택금융 시장 붕괴는 미국발 금융위기를 발생시키게 된다. 그 이후 미국은 이를 회복하기 위하여 Fannie Mae와 Freddie Mac을 국가 관리로 전환하고 이들 기관에 공적자금을 투입하였고 모기지대출규제와 감독체계를 강화하여 현재는 많이 회복된 상황이다. 주택 가격 지수를 살펴보면 금융위기 직전인 2007년 주택 가격이 하락하기 시작하여 2011년까지 주택가격이 급속히 하락하였으나 그 이후 지속적으로 상승하여 2016년 전고점을 회복하고 계속 상승하는 추세를 보이고 있다.

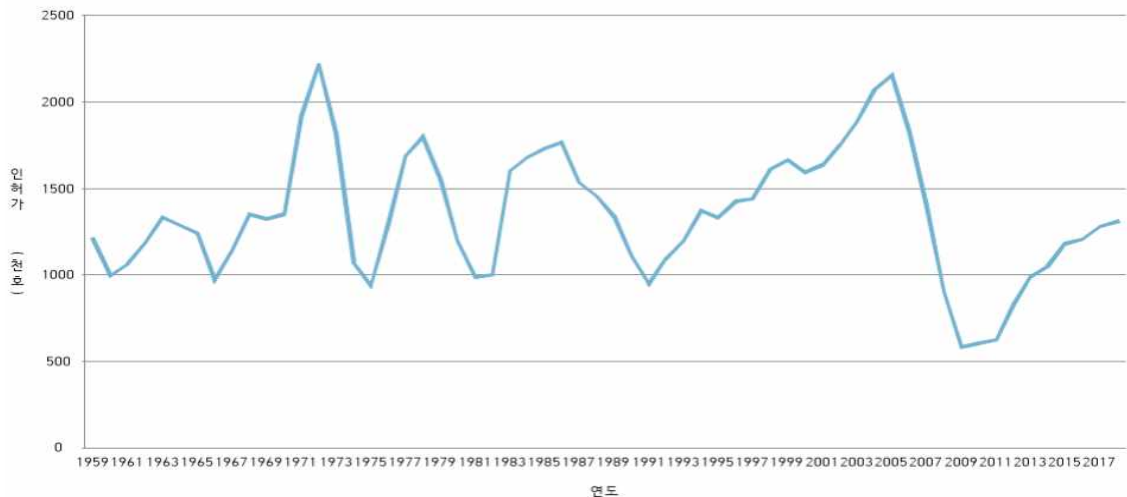


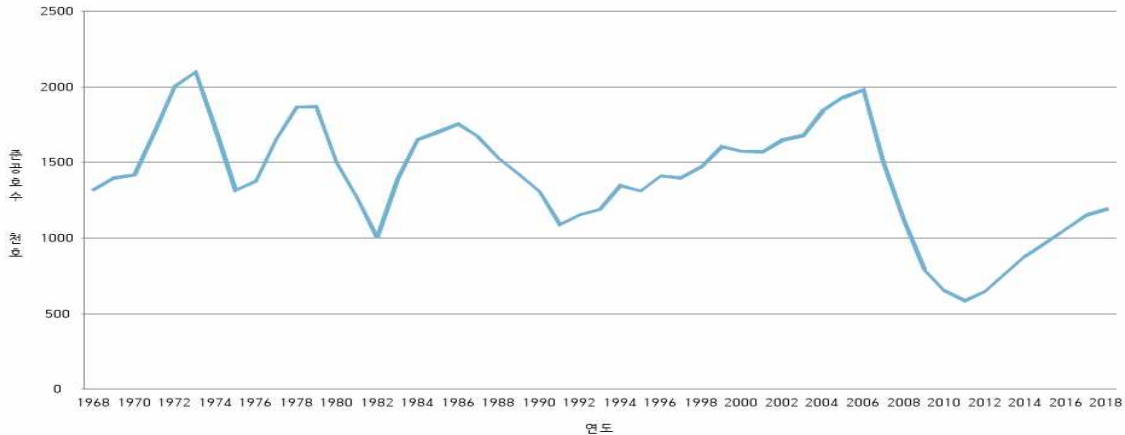
출처: FHFA(Federal Housing Finance Agency) U.S. House Price Index Report

2008년 금융위기를 계기로 미국 내에서도 자가 보유를 촉진하는 금융지원 중심의 주택 정책에 대한 회의론이 다양하게 제기 되었으나 여전히 미국의 주택 정책의 핵심을 금융지원을 통한 자가 보유 촉진에 있다고 볼 수 있다. 그런데 주택관련 통계를 살펴보면 자가 보유 촉진 중심의 주택 정책이 과연 국민들의 주거안정에 도움이 되었느냐는 측면에서 보면 결과론적 상황은 그리 좋다고 볼 수 없다.

우선 주택 공급측면에서 보면 통계 확보가 가능한 1960년대 이후 주택 건설 통계를 살펴보면 2008년 금융위기 이전까지 경기 등에 따라 등락이 있으나 매년 1천만호가 넘는 주택 인허가가 꾸준히 이루어졌으며 2007년까지 연평균 1,440만호의 주택 인허가가 이루어졌다. 그리고 금융위기 당시 대폭 감소했다가 현재는 금융위기 이전 수준으로 회복한 상황이다. 정부의 정책의 영향도 있겠으나 미국 경기 변동에 따라 주택공급이 변화되는 측면이 강하다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 금융위기 이후에 경기가 회복되면서 자연스럽게 주택공급이 늘어난 것이고 당국의 정책은 이를 일부 촉진하는 역할을 했다고 할 수 있다. 이런 측면에서 정부의 정책은 어느 정도 효과를 보았다고 볼 수 있다. 다만, 미국의 경우 주택의 공공성이 약하기 때문에 시장 재화의 하나로 경기에 따라 수요와 공급의 흐름이 결정되고 토지 공급의 제약이 큰 우리나라와 달리 토지의 제약이 상대적으로 적기 때문에 시장의 조절 기능이 더 쉽게 작용할 수 있는 특징이라고도 볼 수 있다.

< 주택공급 (인허가 및 준공 기준) >





출처 : US Census Bureau New residential Construction data 활용

4-2 미국의 주택금융

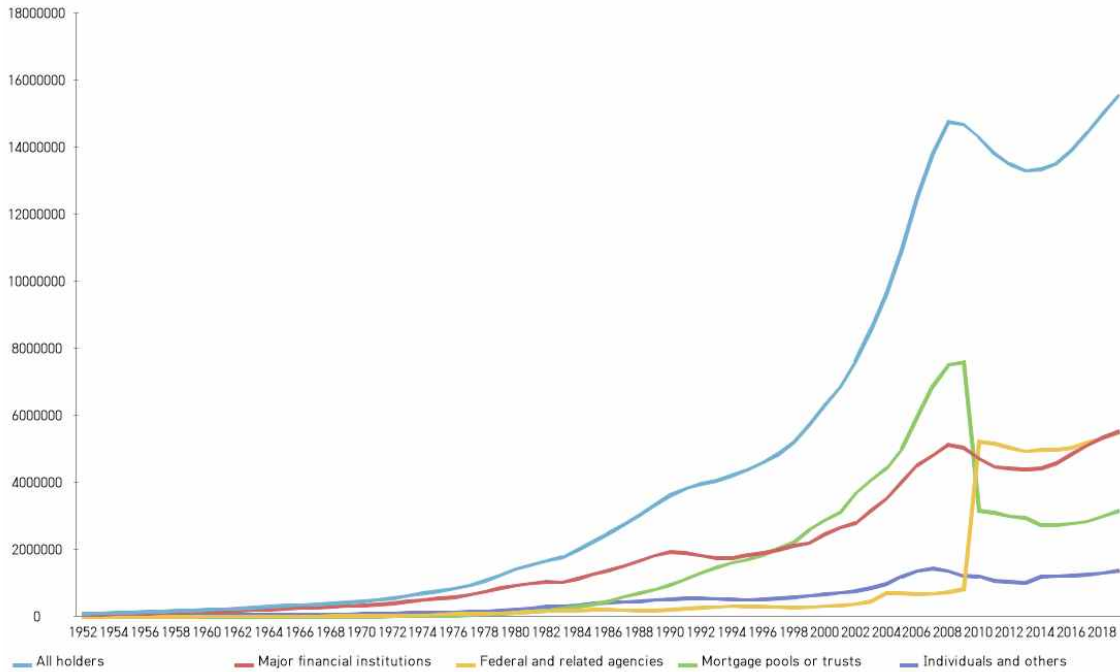
우리나라의 경우는 일반 금융권의 주택담보대출은 담보물건을 기초로 은행의 자금을 대출 받는 것이 일반적이며, 무주택 가구 등에 대해서는 주택도시기금 등 공적자금에서 저리의 고정금리 대출을 은행에 위탁하여 운영하는 방식으로 비교적 단순한 구조를 가지고 있다. 물론 보증과 유동화 등도 함께 이루어지고 있으나 이를 주류로 보기는 어려운 상황이다.

물론 미국의 주택 금융도 기본적으로는 은행권 등의 자금을 대출 받는 것이 기본이나, 유동화 등을 통한 2차 주택 금융시장이 발달해 있어 훨씬 복잡하고 고도화 되어 있으며 주택에 대한 정부 지원도 내 집 마련 자금 지원을 위한 주택 금융에 많이 치중되어 있는 상황이다.

미국의 전체 주택담보대출 규모는 2019년 1분기 기준으로 전체 15.5조 달러이며, 이 중 은행, 보험사 등 금융기관이 5.5조 달러를 대출하고 있고, Ginnie Mae, Fannie Mae 등 정부 및 정부 관련기관도 5.5조 달러를 대출하고 있다. 또한, 정부 관련기관 등이 담보하는 담보증권 등이 3.1조 달러이고, 개인 등 기타 대출이 1.4조 달러이다. 미국의 주택담보대출 규모는 과거에 지속적으로 증가해 왔으나 2008년 금융위기를 계기로 그 규모가 감소하다가 2013년을 저점으로 다시 증가하여 2018년에는 2008년 규모를 넘어섰다. 주택 금융시장이 금융위기 이전으로 회복했다고 볼 수 있다. 또한, 금융위기 이후에는 주택금융에 참여하는 공공부분의 건전성 강화 조치에 따라 Fannie Mae와 Freddie

Mac 등의 직접 대출 규모가 늘어나고 이들의 담보증권 등의 규모는 많이 축소되었다.

< 미국 주택담보대출 잔액 현황 (단위 : 백만 달러) >



출처 : BOARD OF GOVERNORS of the FEDERAL RESERVE SYSTEM

미국에서 내 집 마련을 위하여 주택 담보대출을 받는 것은 상당히 일반적이며, 전체 자가 점유 가구 중 주택담보대출을 받은 가구 비율이 63.5%에 달한다.

< 미국 자가 가구의 주택담보대출 비율 >

구분	주택수	비율
Owner-occupied units	75,833,135	100%
Housing units with a mortgage	48,185,314	63.5%
Housing units without a mortgage	27,647,821	36.5%

출처 American Community Survey 2017 활용

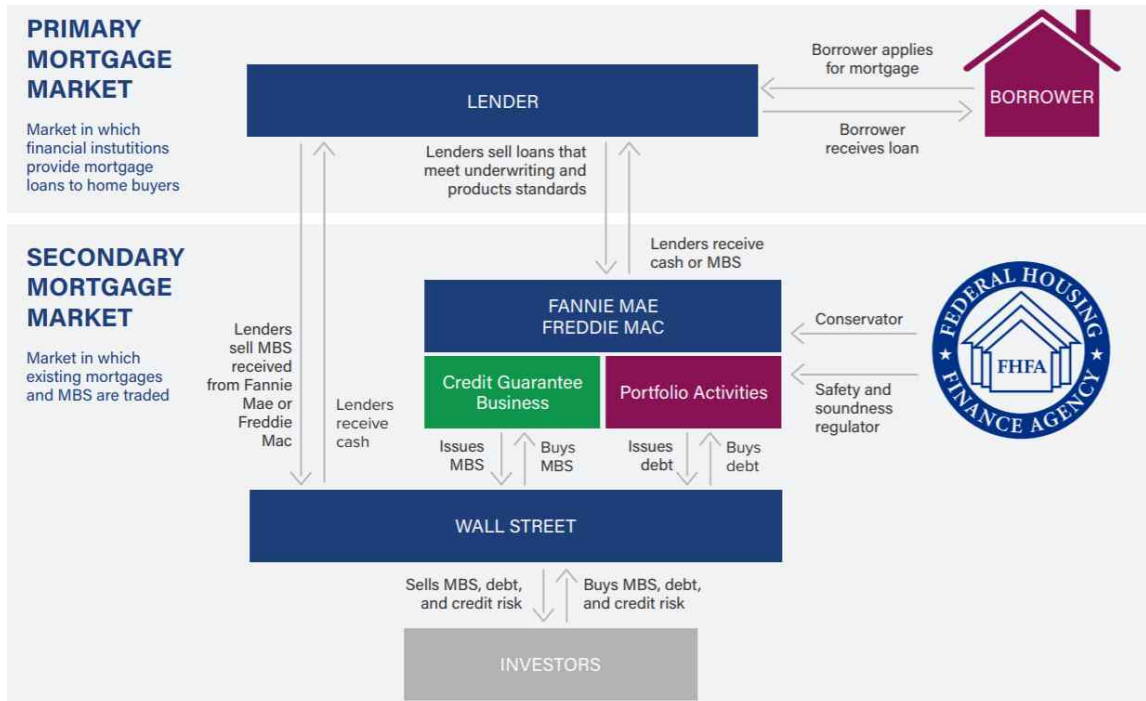
미국의 금융시스템은 수요자의 신용에 기초하여 대출 규모나 이율 등이 결정된다. 주택담보대출의 경우에는 대출 신청자의 신용도 등에 따라 대표적으로 Prime 모기지와 Subprime 모기지로 분류하고 있다. Prime 모기지는 대출 신청자가 신용도를 충분히 갖추고 있어 위험도가 낮은 경우라고 볼 수 있으며, 다만, 신용도를 갖추고 있어도 소득자산 증명을 충분히 못하거나 한도가 과도하여 정부 관련기관의 유동화를 위한 조건을 갖추지 못한 경우는 Alt-A와 Jumbo Loan으로 별도 분류하기도 한다. 그리고 대출 신청자의 신용도가 충분하지 않아 위험도가 높아 이자율이 높고 민간 보증보험을 통해 대출이 이루어지는 경우를 Subprime 모기지라고 한다.

미국의 주택 금융시장의 가장 큰 특징을 꼽으라면 유동화를 통한 2차 주택금융 시장이 발달해 있다는 점이다. 그리고 이 과정에서 정부 관련기관이 적극적으로 관여하여 금융기관 등의 리스크를 줄여주고 이를 통해 장기 저리 대출이 가능하게 하고 있다. 그리고 대출기관은 2차 주택금융 시장을 통해 채권을 매각하여 자금을 재조달하고 이를 활용하여 다시 대출을 하는 방식을 반복함으로써 위험을 줄이고 수익을 높일 수 있는 구조가 된다.

우선 정부기관 중 Federal Housing Administration(FHA) 등은 모기지 보증보험을 제공하여 수요자와 금융기관의 주택담보대출에 대한 리스크를 줄여주는 역할을 한다. 그리고 모기지 보증보험과 연결된 채권으로 발행한 MBS의 경우에는 Ginnie Mae가 지급 보증을 하여 2차 금융시장에서의 리스크도 줄여 2차 금융 시장이 활성화될 수 있도록 지원하고 있다.

그리고 2차 금융 시장에서 주택담보대출 채권이 쉽게 거래 될 수 있도록 주택담보대출 채권을 유동화하는 데에는 Fannie Mae와 Freddie Mac이 가장 큰 역할을 한다. Fannie Mae와 Freddie Mac는 어느 정도 신용도 등을 갖춘 일정 조건을 충족하는 주택담보대출 채권(conforming Loan)을 매입하고, 매입한 채권을 기초로 MBS를 발행한다. 또한, 연방정부 기관인 Federal Housing Finance Agency가 이들 기관의 감독 역할을 하고 있어 이 경우 MBS가 미국 정부의 암묵적인 보증이 존재한다고 여겨져 회사채 등에 비해 낮은 금리로 발행될 수 있다.

< 2차 모기지 시장의 정부 및 관련기관 역할 개념도 >



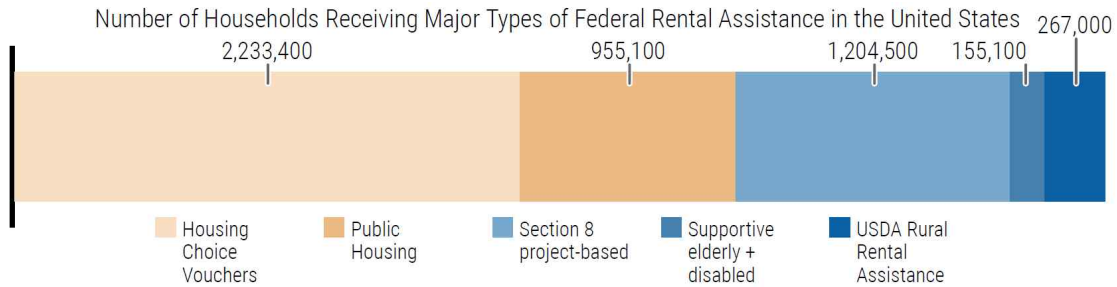
출처 : FHFA 홈페이지

4-3 미국의 임차가구에 대한 지원

앞서 언급한 바와 같이 미국의 주택 정책은 주택 금융을 중심으로 내 집 마련 지원이 가장 중심에 있다고 볼 수 있다. 물론 미국은 가장 선진국 중 하나로 임차가구에게 많은 예산을 지원하고 있으며, 이를 위하여 다양한 지원 프로그램도 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 임차가구는 높은 임대료와 낮은 주거 안정성에 어려움을 겪고 있는 것이 사실이며, 2008년 금융위기 이후에는 임대주택 수요가 늘어나면서 임대료가 상승하여 임차 가구의 주거비 부담이 증가하고 있다.

미국의 임대가구에 대한 지원은 바우처(Housing Choice Vouchers), 공공임대 주택(Public Housing), 건설 주택의 임대지원(Section 8 Project-based)이 대표적이며, 그 밖에 고령자나 장애인을 위한 지원주택 등이 있다. 2018년 기준으로 연간 약 439억 달러를 지원하여 약 520만 가구의 1,040만 명이 혜택을 보고 있다. 이 중 바우처가 약 223만 가구로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.¹²⁾

12) United States Federal Rental Assistance Fact Sheet
 (<https://www.cbpp.org/research/housing/federal-rental-assistance-fact-sheets#US>)



출처 : United States Federal Rental Assistance Fact Sheet, Center on Budget and Policy Priorities

미국의 임대가구에 대한 주거지원의 대표적인 것은 바우처라고 볼 수 있다. 바우처는 임차가구가 민간의 임대주택을 임대할 때 정부 예산으로 임대료의 일부를 지원하는 방식이다. 바우처는 연 소득이 지역 중위소득의 50%를 초과하지 않는 가구를 대상으로 하며, 지역 중위소득의 30%를 초과하지 않는 가구에게 우선(75% 이상을 지원) 지원하게 된다. 바우처는 기준 임대료에서 소득의 30%를 초과하는 만큼을 지원한다.¹³⁾ 미국의 바우처 예산은 2019년 기준 약 209억 달러에 달하며 이는 주거정책을 담당하는 미국 HUD 총 재량 지출(529억 달러)의 약 40%에 달한다.

< 미국 HUD 예산 >

(단위 : 백만 달러)

구분	2017	2018	2019
Subtotal, HUD Discretionary Outlays (Gross)	51,037	53,289	52,859
PUBLIC AND INDIAN HOUSING	27,665	27,940	27,171
Tenant-Based Rental Assistance	20,584	20,748	20,948
COMMUNITY PLANNING AND DEVELOPMENT	9,065	10,696	11,702
HOUSING PROGRAMS	12,330	12,615	11,959
기타	1,977	2,038	2,027

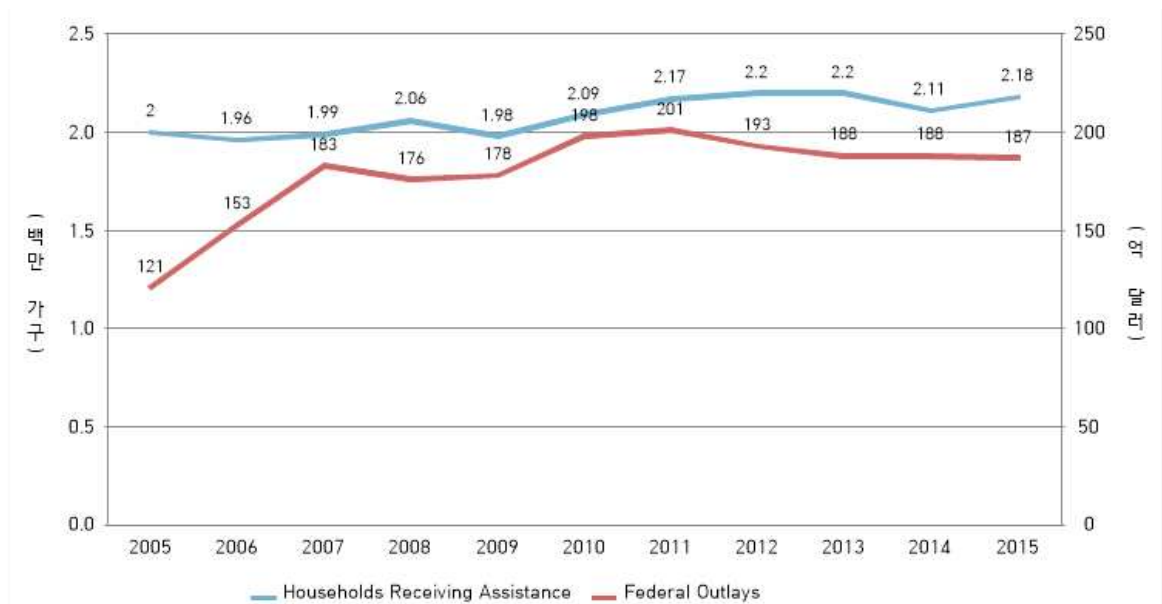
출처 : HUD 홈페이지 자료 활용

바우처의 기본 취지는 소득에 비해 과도한 임대료를 부담하는 것을 덜어주는 것으로 많은 나라에서 시행 중이며, 수요자가 바로 체감할 수 있는 효과적인 정책 수단이다. 다만, 바우처의 한계는 시장의 임대료가 증가하는 경우 수요자의 임대료 증가분에 대한 추가 부담으로 실

13) HUD(U.S. Department of Housing and Urban Development) 2019 홈페이지 게시 기준

제 주거비 부담이 증가하여 지원의 효과가 떨어지게 되며, 추가적으로 재원을 투입하여 지원을 늘리는 경우에는 정부의 재정 부담은 급격하게 증가하고 지원 확대의 혜택이 주택 소유자에게 돌아가게 되는 한계가 있다. 미국의 경우도 지원 가구는 매년 비슷한 수준을 유지하고 있으나 지원 예산은 과거 대비 크게 증가하였다. 최근에는 바우처 지원에도 불구하고 수요자의 임대료 부담이 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

< 미국의 바우처 예산과 지원가구 수 현황 >



출처 : HUD 홈페이지 자료 활용

공공임대주택의 주택의 건설 및 운영비를 지원하고 임대료를 규제하는 방식으로 운영되는 임대주택이다. 미국의 공공임대주택은 대공황 이후 1990년대 집중적인 공급이 이루어졌으며 전국에 3300여개의 주택관리주체(local housing agencies)가 운영하고 있으며, 2018년 기준 약 95.5만 가구가 지원을 받고 있다. 최근에는 재고가 오히려 감소하고 있는 상황으로 재고 유지에 집중하고 있다. 또한, 공공임대주택 보다는 공공성은 낮지만 정부의 재정 부담이 낮도록 건설 주택의 임대지원(Section 8 Project-based)을 통해 민간이 주택을 건설 및 임대할 때 보조금 등을 지원하여 건설주택 일부를 저렴한 임대료로 저소득 가구에 임대하는 방식도 같이 활용되었다. 2018년 기준으로 약 120만 가구가 지원을 받고 있다. 사실 최근에 미국의 임차가구에 대한 지원은 크

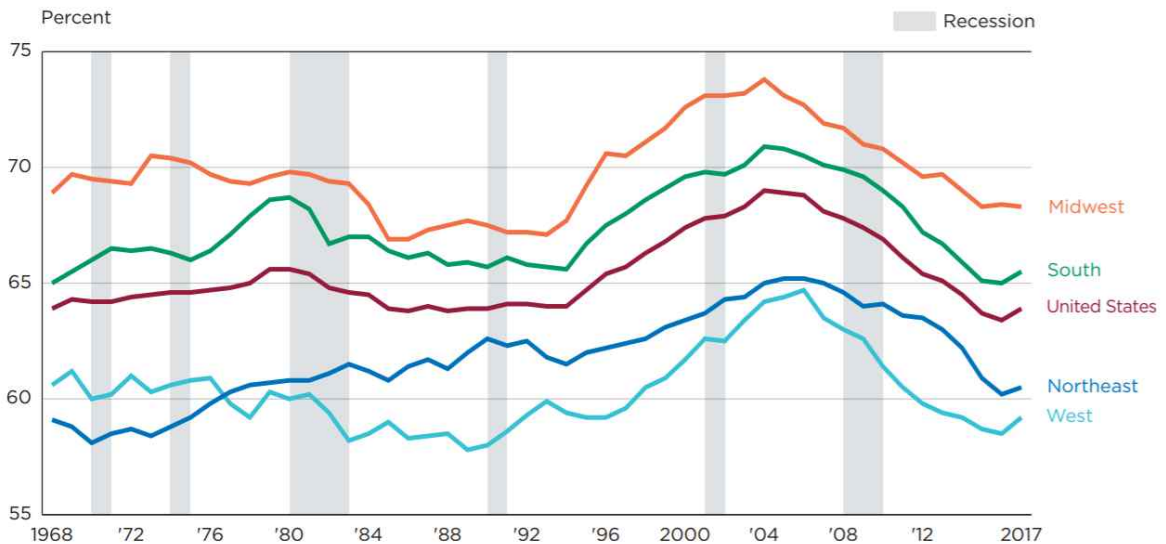
게 늘어나지 못하고 기존의 지원을 유지하는 수준에서 지원이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

4-4 미국 주택정책의 성과와 한계

미국의 주택 정책은 상당히 장기간 동안 시장 중심의 자가 보유에 가장 중점을 두었다고 볼 수 있다. 그런데 과연 이와 같은 자가 보유 중심의 주택 정책이 국민들의 자가 보유를 촉진하여 주거안정에 도움이 되었느냐는 측면에서 살펴보면 의문이 드는 부분이 많다.

미국의 자가 점유율을 살펴보면 지속적인 정부의 지원과 주택 공급이 이루어졌음에도 불구하고 1990년대 초반까지는 큰 변화가 없다가 1990년대 주택시장의 호황과 함께 증가하게 된다. 그러나 2000년대 중반 주택가격이 꺾임과 2008년 금융위기로 인하여 자가 점유율이 대폭 하락하였다. 최근 일부 회복세를 보이고 있지만 그 동안 미국이 자가 보유 중심의 정책을 집중적으로 펴온 점을 감안하면 성공적이라고 평가하기에는 의문이 남는다.

< 미국의 지역별 자가 점유율 현황 >



Source: U.S. Census Bureau, Current Population Survey/Housing Vacancy Survey, February 27, 2018; recession data from the National Bureau of Economic Research, <www.nber.org>.

출처 : US Census Bureau 홈페이지

특히, 지역별로 살펴보면 그 점에 대한 의문은 더 커지는 것이 사실이다. 미국의 중서부와 남부 지역의 자가 보유율이 높는데 이 지역의 경우 백인 거주 비율이 높고 상대적으로 대도시가 적은 지역이다. 상대적으로 도시가 발달하여 주거 지원이 더 필요하다고 볼 수 있는 서부지역이나 북동부지역의 경우 자가 점유율이 훨씬 낮은 점을 보면 이는 지역 주택 시장의 특징을 반영하고 있다. 만일 정부의 노력이 크게 효과를 봤다고 본다면 그 격차가 줄어들거나 완화될 것으로 기대되는데 실제 통계를 보면 효과를 내고 있다고 보기에는 무리가 있다. 실제적으로 미국의 자가 보유에 대한 정책적 지원에 따라 자가 점유율이 상승 또는 감소했다고 보기 보다는 전체 평균 60% 중반대의 자가 점유율이 시장 상황이나 경기 여건에 따라 일부 변화해 왔다고 보는 것이 오히려 합리적인 분석일 수 있다. 즉, 자가 보유 중심의 주택 정책이 주택의 질의 개선이나 경기 활성화 측면에서는 큰 역할을 했을 수는 있으나 실질적인 자가 보유율 증가 등 내 집 마련 확대에 따른 주거 안정성 개선에는 큰 역할을 했다고 보기에는 한계가 있을 것이다.

그리고, 미국의 임차가구에 대한 지원도 많은 다양한 프로그램을 시도하였으나, 기본적으로 주택의 시장 기능을 최대한 유지하는 차원에서 이루어짐에 따라 그 효과가 크지는 않았다고 볼 수 있다. 미국은 금융위기 이후 임대 수요가 증가하고 임대료가 소득 대비 상대적으로 가파르게 상승하여 임대료 부담이 지속적으로 상승한 것이 사실이다.

< 임차가구의 월 임대료 및 연간 가구소득 (단위 : 달러) >

구분		중위 월 임대료	임차가구 중위 연 가구소득
도시	2009	993	37,753
	2016	1,042	38,033
	증감	49	280
	증감율	4.9%	0.7%
비도시	2009	667	27,447
	2016	698	27,564
	증감	31	117
	증감율	4.6%	0.4%

* 인플레이션을 감안한 2016년으로 변환된 달러 기준

* 출처 : Bridges(The Federal Reserve Bank of St. Louis) summer 2018

미국 정부에서는 소득대비 주거비 부담이 30% 이상 되는 가구를 주거비 부담이 과도한 가구로 분류하여 지원대상으로 보는데 금융위기 이후에 자가 가구의 경우에는 감소하였지만 임차 가구의 경우는 약간 증가하였다.

< 소득대비 주거비용 부담이 30% 이상인 가구 비중 >

구분		임차가구	자가가구
도시	2009	47.4%	31.4%
	2016	48.3%	25.6%
	증감	0.9%	-5.8%
비도시	2009	39.3%	23.8%
	2016	40.5%	20.8%
	증감	1.2%	-2.9%

* 출처 : Bridges(The Federal Reserve Bank of St. Louis) summer 2018

일부 자료¹⁴⁾에서는 지역 중위 소득의 80%이하인 저소득 가구 10가구 중 4가구가 홈리스이거나 소득의 절반 이상을 주거비로 지출하고 있다고 한다. 107만 가구 약 230만명이 소득의 절반이상을 주거비로 지출하고 2018년에 50만명이 하루 이상 홈리스를 경험하고 130만명의 학생이 불안정한 주거상황에 놓여 있다는 자료도 있다.

미국의 주거 정책의 핵심은 시장 기능을 유지하면서 내 집 마련을 촉진하는 것이다. 이런 주거 정책이 성장 시기에는 상당히 유효하며 경제 활성화에도 기여하는 바가 크다. 그러나 성정이 정체되고 도시가 고밀화되면 이와 같은 주거 정책은 한계에 봉착하는 것이 일반적이라고 볼 수 있다. 한정된 토지와 낮은 소득 증가 상황에서는 시장 기능에 대한 어느 정도 제한 없이 지원만으로 국민들의 주거여건을 개선하는 것은 한계가 있다는 점을 미국의 정책과 주거 상황이 보여주고 있다고 볼 수 있다.

따라서, 중산층 이상 어느 정도 주거비 부담이 가능한 가구를 대상으로 미국과 같이 다양한 주택 금융 지원을 통해 내 집 마련 지원을 하는 것이 효과적인 정책 수단으로 볼 수 있다. 그러나 저소득 임대

14) United States Federal Rental Assistance Fact Sheet, Center on Budget and Policy Priorities

가구에 대해서는 시장에서 결정되는 임대료 중 일부를 지원하는 방식은 어려가지 한계가 있다고 볼 수 있다. 이는 공공임대주택과 같은 충분한 안전장치가 갖춰진 상태에서 그에 대한 사각지대를 해소하는 보조적인 수단으로 활용되는 것이 보다 효과적이라고 볼 수 있다. 미국은 저소득 가구를 위한 공공임대주택 확대 등 보다 적극적인 수단이 필요한 것으로 판단된다.

4-5 바람직한 자가 보유 지원 정책의 방향

실제적으로 개별 가정의 입장에서 가장 안정적인 주거는 자가 주택을 소유하는 것이다. 그러나 자가 주택 보유는 많은 자금이 필요하며 모든 가구가 자가를 보유한다는 것은 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 따라서 자가 보유의 주거정책은 꼭 필요한 정책이어야 하나 그것이 주거 정책의 전부는 될 수 없다는 것이 미국의 사례를 바탕으로 본 필자의 의견이다.

자가 보유 정책의 효율적인 실행을 위해서는 어느 계층까지 자가 보유가 가능한지 면밀한 사전 분석이 필요하다. 해당 지역의 주택 가격과 수요자의 자가 보유 의사 및 자금 조달, 자금 지원 시 상환 능력 등에 대한 고려가 필요하다. 미국의 경우도 다양한 방식으로 자가 보유를 위한 자금을 지원하였으나 자가 보유율은 60%대 중반에서 큰 변화를 보이지 않았으며 우리나라도 50%대 중반의 자가 보유율이 장기간 큰 변화를 보이지 않고 있다. 미국의 자가 보유율 수준을 보면 우리나라의 자가 보유율 상승 여지는 충분히 있다고 본다. 우리나라의 경우 무주택 가구에 대한 주택 우선 공급 등 제도적 기반은 충분히 마련되어 있다고 본다. 그러나 미국 등에 비하면 자금 지원 측면에서 정책적 지원과 다양성이 상대적으로 부족하다고 볼 수 있다.

자가 보유 의지가 있고 소득이 있는 경우에는 보다 장기간 안정적인 자금 지원 정책이 활성화 될 필요가 있다. 현재 우리나라의 주택 금융 지원은 개인의 신용도 보다는 은행권의 경우 주택을 담보능력에 의존하여 대출이 이루어지며 정책금융은 주택 구입자금의 금리 우대 정도 수준에 머물고 있는 것이 사실이다. 미국과 같이 2차 주택금융 및 보

증 등을 통해 신용도 중심으로 주택 자금 지원이 이루어지는 체계를 발전시킨다면 보다 주택 금융 지원이 보다 활성화 될 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 자가 보유 지원 정책을 하나의 중요한 축으로 가져가면서 자가 보유가 현실적으로 어려운 계층을 위한 임대주택 지원 등의 정책이 항상 함께 이루어져야 한다는 점을 명심하고 정책 추진이 이루어져야 할 것이다.

5. 미국 대도시의 교외 확장형 주택 및 도시개발

5-1 미국 대도시 발달의 특성

미국의 대도시의 경우 많은 도시가 개발이 용이한 평지에 위치하고 있고 단독주택을 선호하는 주거 특성 등에 따라 새로운 주거단지를 개발하기 위해서 기존 개발된 지역의 외곽을 확장해 나가면서 새로운 주거단지를 개발하는 것이 과거부터 이어온 도시 개발의 일반적인 방식이다. 이런 방식은 경제가 성장하고 인구가 증가할 때는 유효하지만 경제 성장이 정체되고 인구 등이 안정된 상황에서는 여러 가지 부수적인 문제점을 야기하게 된다.

미국의 경우 산업의 변화에 따라 도시별로 다양한 양상이 나타난다. 필자가 분석해 볼 세인트루이스 지역 등 러스트 벨트로 불리는 1900년대 산업화 시대에 중심에 있던 도시는 쇠퇴하거나 성장이 정체되었으며, 실리콘 벨리를 핵심으로 하는 캘리포니아 지역의 산호세 등 2000년대 IT 등을 중심으로 새롭게 성장하는 도시는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 쉽게 예측해 볼 수 있듯이 새롭게 성장하는 도시는 주택 부족 및 주거비 상승 등이 문제가 되고 있는 반면 쇠퇴하는 도시에서는 도시의 슬럼화 등이 문제가 되고 있다.

그런데 미국의 경우 도시가 발달한 곳은 평야지대 등 외곽의 개발이 용이한 상황으로 도시의 성장이 정체되어 있음에도 불구하고 주택 및 도시 개발이 도시의 외곽에 주거단지를 개발하여 도심 인구가 교외로 빠져나가는 형태의 교외 확장형 개발이 지속적으로 이루어져 왔다. 미국 대도시의 대부분이 장기간 그러한 특성을 보였으며 그로 인하여 성장이 정체인 도시를 중심으로 도심 슬럼화가 가장 큰 도시 문제 중의 하나가 되었다. 이는 계층의 분리와 미국의 인종 차별 문제 등과 함께 복합적으로 작용하여 미국의 가장 큰 사회문제 중에 하나이다. 이러한 미국의 교외 확장형 도시개발 특성은 주택 문제와도 연결이 된다. 고소득 계층은 교외 지역의 새로운 주거지역에서 양질의 주거 서비스를 누리고 저소득 계층은 도심의 노후화된 지역에서 열악한 주거 상태에 놓이게 되고 이는 계층 분리와 함께 사회문제를 일으키는 요소가 되고

있다. 여기서는 교외 확장형 개발의 구체적인 사례를 살펴보면 문제점과 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리고 물론 슬럼화된 지역을 재생하여 도시를 변화시킨 사례도 있으며 이는 별도로 살펴 볼 계획이다.

5-2 세인트루이스의 교외 확장형 개발로 인한 인구 이동

미국 세인트루이스 지역의 경우 아직까지도 교외 확장형 도시개발이 지속적으로 이루어지고 있는 지역이다. 이로 인해 도심 슬럼화도 지속적으로 진행되고 있어 기존의 미국 도시 개발의 문제점을 여실히 보여주고 있다. 세인트루이스의 경우 과거에 서부 개척의 중심지 역할을 수행하면서 성장하였으며 미국 중부지역의 주요 도시로 꼽힌다. 그러나 지금 세인트루이스는 쇠퇴를 겪는 미국의 러스트 벨트 도시의 하나이다. 세인트루이스는 과거 서부 개척 시대의 관문도시로서 성장하였으며, 자동차 산업 등 제조업이 중심을 이루고 버드와이저 본사가 위치하고 있다. 미국의 제조업이 번성하는 1900년대 중반에 가장 정점을 이루고 성장이 정체된 상황이다. 세인트루이스 지역은 미주리 주 동측에 위치하고 있으며, 미주리 주와 일리노이 주에 걸쳐 있으나 사실상 미주리 주의 세인트루이스 지역이 실질적인 도심 역할을 하고 있고 일리노이 주는 대부분 쇠퇴된 지역이다. 여기서는 미주리 주를 중심으로 살펴보고자 한다.

미주리 주의 세인트루이스는 사실 상 세인트루이스 시티, 세인트루이스 카운티, 세인트 찰스 카운티 등 세 곳의 행정적으로는 구분된 카운티가 하나의 도시권을 형성하고 있다고 할 수 있다. 세 곳의 인구를 합치면 170만명¹⁵⁾ 수준이며 최근 몇 년간의 인구 증가율을 보면 거의 정체 상태에 있다.

전체 세인트루이스 도시권의 인구는 정체 상태이나, 각 지역별로 보면 인구 이동이 활발하게 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 세인트루이스 시티는 도심지역이라고 볼 수 있는 데 이 지역의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 세인트루이스 도심으로 출퇴근이 가능한 교외 지역인 세인트 찰스 카운티는 인구가 지속적으로 증가하고 있다.

15) American Community Survey 2018 기준

2010년부터 2018년까지 세인트 찰스 인구는 미국 전체 인구 증가율 평균의 2배 가까운 10%이상 증가한 반면 세인트루이스 카운티는 정체 상태이며 세인트루이스 시티는 인구가 5%이상 감소하였다.

< 세인트 루이스 지역의 연도별 인구 증가율 >

구분	2010 ~2011	2011 ~2012	2012 ~2013	2013 ~2014	2014 ~2015	2015 ~2016	2016 ~2017	2017 ~2018	2010 ~2018	2018 인구(천명)
미국전체	0.73%	0.74%	0.70%	0.74%	0.74%	0.73%	0.64%	0.62%	5.77%	138,537
미주리주	0.23%	0.24%	0.28%	0.26%	0.26%	0.25%	0.35%	0.29%	2.18%	2,806
세인트 루이스 지역	0.29%	0.26%	0.24%	0.27%	0.25%	-0.07%	-0.07%	-0.05%	1.13%	1,699
세인트 찰스 카운티	1.04%	0.97%	1.41%	1.49%	1.36%	1.44%	1.19%	1.00%	10.33%	399
세인트 루이스 카운티	0.11%	0.08%	-0.03%	0.01%	0.06%	-0.32%	-0.14%	0.03%	-0.19%	997
세인트 루이스 시티	-0.01%	0.03%	-0.29%	-0.33%	-0.48%	-1.10%	-1.45%	-1.63%	-5.16%	303

American Community Survey 연도별 인구 자료 활용

이를 장기적인 데이터로 보면 보다 극명하게 나타난다. 1970년부터 2010년까지 세인트루이스 시티 인구는 거의 절반으로 줄어 들은 반면 세인트 찰스 카운티 인구는 3배 이상으로 증가하였다.

< 세인트 루이스 지역의 장기 인구 변화 >

	1970	1980	1990	2000	2010
St. louis Area (Sum)	1,666,861	1,571,088 (-5.7%)	1,602,944 (+2.0%)	1,648,387 (+2.8%)	1,678,733 (+1.8%)
St. Charles	92,954	144,107 (+55.0%)	212,751 (+47.6%)	283,883 (+33.4%)	360,485 (+27.0%)
St. Louis County	951,671	974,177 (+2.4%)	993,508 (+2.0%)	1,016,315 (+2.3%)	998,954 (-1.7%)
St. Louis City	622,236	452,804 (-27.2%)	396,685 (-12.4%)	348,189 (-12.2%)	319,294 (-8.3%)

Census Data, US Census Bureau

이는 도심인 세인트루이스 시티의 인구가 도시 외곽지역인 세인트찰스 카운티의 새롭게 개발된 지역으로 이동하고 있고, 도심 인근에 이미 개발이 이루어졌으며 세인트루이스 시티보다 여건이 양호한 세인트루이스 카운티 지역의 인구 변화를 보면 인구가 정체 상태인 것을 확인할 수 있다. 실제 현장에서도 세인트찰스 카운티 지역의 경우 입지 여건이 양호한 지역을 중심으로 곳곳에 주택 건설 등이 활발하게 이루어지는 것을 확인할 수 있으며, 세인트루이스 도시권 및 그 외곽은 개발이 용이한 평야 지역으로 도시의 확장이 쉽게 이루어질 수 있는 여건이기 때문에 노후화된 도심에서 도시 외곽의 개발을 통해 새로운 주거지로 이동하는 양상이 지속되고 있는 것으로 판단된다.

세인트루이스 도심에서 외곽으로 이동하는 사람들의 특성을 살펴보면 주로 고소득 백인 계층이 많은 것을 알 수 있다. 아래 표에서 보여 주듯이 백만 달러이상 고소득 가구의 비율을 살펴보면 세인트루이스 도심인 세인트루이스 시티의 경우 그 비율이 2017년 15%에 불과하며, 2009년에 비해 5.3%p 증가하였다. 반면에 세인트찰스 카운티의 경우 2017년 백만 달러이상 고소득 가구의 비율이 36.1%에 달하며 2009년에 비해 7.7%p가 증가하였다. 세인트찰스의 경우 전반적으로 고소득 가구의 비중이 높으며 최근에도 상대적으로 많이 증가하였음을 알 수 있다.

또한, 가구 중위 소득을 살펴보다도 도심인 세인트루이스 시티의 경우 2017년에 \$38,664이며 이는 2009년에 비해 \$4,437가 증가하였으며, 반면 세인트찰스 카운티의 경우 2017년에 가구 중위 소득이 세인트루이스 시티의 두 배가 넘는 \$78,380에 달하며 이는 2009년에 비해 \$8,303이 증가하여 증가량도 세인트루이스 시티의 두 배에 달한다. 도심의 경우 상대적으로 1~2인 가구가 많아 평균 가구원 수에 일부 차이가 있으나 이를 감안하더라도 양 지역 간 소득 격차가 상당히 크다고 볼 수 있다. 그리고 평균소득이 중위소득에 비해 상대적으로 많이 증가하여 소득 불평등이 심화되었으며, 특히 저소득 가구가 많은 지역인 세인트루이스 시티는 평균소득이 중위소득에 비해 두 배 이상 증가하여 소득 불평등이 더욱 심화되었음을 알 수 있다. 세인트루이스 지역은 도심 공동화로 인하여 슬럼화된 지역이 확대되고 있는 반면에 일부

핵심 지역을 중심으로 재생이 이루어져 세인트루이스 도심 내에서도 양극화가 심화되고 있는 것이 그 이유라고 할 수 있다. 현장을 가보면 세인트루이스 도심의 상징인 아치를 중심으로 한 지역은 비교적 잘 정비되어 있고 신규 빌딩도 건설되고 있는 반면 세인트루이스 도심 북부 지역 등은 일반 시민들 사이에서도 우범지역으로 알려져 있고 슬럼화가 심화되고 있다.

< 세인트루이스 지역의 가구 소득 분포 >

	2009			2017		
	St. Charles County	St. Louis County	St. Louis city	St. Charles County	St. Louis County	St. Louis city
Less than \$25,000	11.8%	19.5%	38.0%	11.0% (-0.8%P)	17.1% (-2.4%P)	34.6% (-3.4%P)
\$25,000 to \$99,999	59.9%	56.0%	52.3%	53.0% (-6.9%P)	53.2% (-2.8%P)	50.4% (-1.9%P)
\$100,000 or more	28.4%	24.6%	9.7%	36.1% (+7.7%P)	29.8% (+5.2%P)	15.0% (+5.3%P)
Median income (dollars)	70,077	57,502	34,227	78,380 (+8,303)	62,931 (+5,429)	38,664 (+4,437)
Mean income (dollars)	81,351	81,188	47,358	94,519 (+13,168)	92,834 (+11,646)	57,588 (+10,230)
Average household size	2.65	2.40	2.40	2.65	2.44	2.18

American Community Survey, US Census Bureau

앞서 살펴본 바와 같이 세인트루이스 도심, 즉 세인트루이스 시티의 중산층 이상 가구들이 외곽으로 이동하면서 기존의 세인트루이스 도시는 저소득 가구가 남고 이는 세인트루이스 도심의 슬럼화를 유도하고 이는 다시 도시 외곽 이동을 가속화하는 악순환이 반복되고 있는 상황으로 볼 수 있다.

5-3 세인트루이스의 교외 확장으로 인한 도심 슬럼화

통계에서 명확히 확인할 수 있듯이 세인트루이스 지역에서 고소득 가구를 중심으로 도심에서 도시외곽 이동은 과거부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있다. 이로 인해 세인트루이스 도심의 경우 슬럼화가

지속적으로 진행되고 되고 있다. 물론 핵심 도심 등 일부 지역의 경우 재생이 이루어져 여건이 양호해지고 있지만 전반적으로 세인트루이스 시티 지역의 경우 주택 등의 슬럼화는 심각한 상황이다.

우선 빈집의 비율을 살펴보면 아래 표와 같이 도시 외곽 신규 주거 단지 중심인 세인트 찰스 지역에 비하여 도심지역인 세인트루이스 시티 지역이 월등히 높은 것을 확인할 수 있다. 세인트 찰스의 경우 빈집이 5% 수준이며 세인트루이스 시티의 경우 20%를 넘은 수준이다. 세입자가 찾고 있는 일시적인 빈집을 고려하더라도 빈집 비율이 비정상적으로 높다고 판단할 수 있다. 이는 인구 증가 등이 정체된 상황에서 도시 외곽 개발을 통한 인구 이동에 따라 도시에 빈집이 많다고 것이 합리적인 추정으로 볼 수 있을 것이다. 실제적으로도 주민들은 세인트루이스 시티의 슬럼화된 일부 지역은 빈집이 많은 우범지역으로 알려져 있으며 사람들이 접근을 꺼려할 정도이다.

< 세인트루이스 지역의 빈집 비율, 2017 >

Subject	St. Charles County		St. Louis County		St. Louis city	
	Number	Percent	Number	Percent	Number	Percent
Total housing units	150,013	150,013	439,403	439,403	176,159	176,159
Occupied housing units	142,554	95.00%	402,307	91.60%	139,741	79.30%
Vacant housing units	7,459	5.00%	37,096	8.40%	36,418	20.70%

American Community Survey 2017, US Census Bureau

또한, 도시 외곽 개발에 따른 인구 이동으로 도시에 과거에 개발된 주택 지역은 지속적으로 사람들이 빠져나가면서 새롭게 재생되지 못하고 빈집이 발생하는 것과 더불어 주택의 노후화로 인해 주거환경도 나빠지게 된다.

세인트루이스 지역의 건축 연도별 주택 비율을 살펴보면 아래 표와 같이 세인트루이스 시티의 경우 1950년대 이전에 지어진 노후 주택이 76.1%에 달하며 반면 세인트 찰스 카운티의 경우 7.5%에 불과하다. 2000년 이후에 지어진 주택의 경우 세인트 찰스 카운티는 그 비율이

30.6%에 달하지만 세인트루이스 시티의 경우에는 5.9%에 불과하다. 세인트루이스 시티의 경우 대부분의 주택이 상당히 노후화되고 새로운 주택은 별로 건설되지 않아 노후된 주택이 밀집하고 사람들은 빠져나가 주거 환경이 악화되는 슬럼화를 겪고 있는 것을 데이터를 통해서 확인할 수 있다.

< 세인트루이스 지역의 주택 노후 현황, 2017 >

	St. Charles County	St. Louis County	St. Louis city
Built 2000 or later	30.60%	7.00%	5.90%
Built 1960 to 1999	61.90%	57.20%	18.00%
Built 1950 or earlier	7.50%	35.90%	76.10%

American Community Survey 2017, US Census Bureau

주택 가격을 살펴보면 세인트찰스 카운티의 중위 주택 가격이 입지적으로 핵심 지역이라고 할 수 있고 도심인 세인트루이스 시티 중위 주택가격의 약 1.5배에 달하여 주택 가격도 양 지역간에 큰 차이를 보이며, 주택 임대료도 세인트찰스 카운티의 월간 임대료가 도심인 세인트루이스 시티보다 훨씬 높은 수준을 유지하고 있다. 우리나라의 도시와는 달리 교외지역에 양질의 주택이 있어 사람들이 선호하며 가격과 임대료가 높다.

< 2018 세인트루이스 지역별 주택가격 및 임대료 >

	St. Charles County	St. Louis County	St. Louis city
Median housing value (Dollars)	228,800	210,000	154,800
Median monthly rent (Dollars)	1,018	966	830

American Community Survey 2018, US Census Bureau

이런 도심과 교외지역의 주거 여건의 격차 등으로 인하여 세인트루

이스 도심에 거주하는 중산층 이상 소득 계층이 교외로 이동함에 따라 계층 분리도 심각한 상황이다. 앞서 살펴본 바와 같이 교외 지역인 세인트 찰스 카운티의 가구 중위 소득은 세인트루이스 시티 지역 가구 중위 소득의 두 배가 넘는다. 그리고 세인트루이스 시티 지역의 실업률(만16세 이상)도 9.4%로 세인트 찰스 카운티(3.6%)의 두 배가 넘는다.¹⁶⁾

이런 계층 분리는 인종 문제 등과 연계되어 복잡한 사회 문제가 발생하고 있다. 인종별 인구를 살펴보면 세인트루이스 시티 지역은 흑인 비율이 49.7%로 가장 높은 반면 세인트 찰스 카운티의 경우 백인이 91.6%에 달한다. 소득이 낮고 노후화된 세인트루이스 시티 지역에 흑인 거주 비율이 높아 이는 미국 사회에 뿌리 깊은 인종 차별 등과 연계되어 다양한 논쟁과 사회문제를 일으키고 있다.

< 세인트루이스 지역의 인종 구성, 2017 >

Geography	White	Black or African American	American Indian and Alaska Native	Asian	Native Hawaiian and Other Pacific Islander
St. Charles County	335,811 (91.6%)	17,959 (4.9%)	2,685 (0.7%)	9,694 (2.6%)	403 (0.1%)
St. Louis County	724,927 (71.2%)	243,700 (24.3%)	7,016 (0.7%)	40,842 (4.0%)	1,005 (0.1%)
St. Louis city	149,596 (45.8%)	162,325 (49.7%)	3,259 (1.0%)	11,267 (3.4%)	377 (0.1%)

American Community Survey, US Census Bureau

이런 슬럼화는 다시 도심의 고소득 인구의 도시 외곽 이동의 원인이 되어 악순환이 반복되는 상황으로 볼 수 있다. 미국 내 대도시 중 경쟁력이 높은 뉴욕 등의 경우 도심 재생이 이루어지고 있으나 세인트루이스 등과 주요 도시에는 해당하나 첨단산업 등 새로운 성장 동력은 찾지 못하는 도시들은 아직도 도심 슬럼화가 지속적으로 진행 중인 것으로 판단된다.

16) American Community Survey 2017

5-4 도시의 적절한 교외 확장 개발 방향

도시의 인구와 경제가 성장하는 시기에는 교외 확장 개발이 필요한 것이 분명하다. 도시가 성장하는 시기에 적절한 교외 확장형 개발이 이루어지지 않는다면 도심의 과도한 주택 가격 상승을 야기하게 되므로 교외 확장을 통한 적절한 주택 공급이 필요하다. 도시 재생의 경우도 일정부분 주택 공급 증가 효과가 있지만 현실적으로 성장하는 도시의 수요를 충족할 수 있는 대규모 공급은 현실적으로 불가능 하다.

우리나라의 경우는 이제까지 수도권을 중심으로 도시의 경제와 인구가 지속적으로 성장하여 왔고 수도권을 중심으로 교외에 신도시 건설 등을 통해 주택공급을 하여 어느 정도 수요를 충족하는 정책을 이어갔다. 세인트루이스 사례를 바라보면서 곧 인구 증가 시대가 끝나는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 선진국 대열에 들어선 우리나라의 경제 성장도 이제 저성장 기조에 들어섰으며 인구도 곧 정점을 찍고 감소하는 시대가 다가오고 있는 상황이다. 아직까지는 어느 정도 교외 주택 공급이 필요하지만 신도시 개발 등을 통한 주택 공급은 상당히 장기간이 소요되기 때문에 인구 및 가구 증가 추세와 경제 성장 추세에 따른 조절이 필요한 시기라고 볼 수 있다.

최근 지방의 경우에는 인구 감소 시대에 접어든 곳이 많다. 지방의 경우에는 이제 대규모 신도시 개발 등에 대해서는 장기적인 예측을 통해 신중하게 검토해야 할 시기에 접어들었다고 볼 수 있다. 지방의 경우 교외 지역 개발을 통한 주택 공급이 지속될 경우 세인트루이스 사례와 같이 도심의 슬럼화를 유도하게 되고 도시재생을 현실적으로 어렵게 만들 수 있다.

지금 정부에서도 지방도시를 중심으로 도시재생을 중점적으로 추진하고 있는데 이는 적절한 정책 방향이라고 볼 수 있다. 각 지방도시의 경우도 경제 성장과 인구 증감 수준이 상이하기 때문에 각 지역의 특성에 맞게 신규 택지개발과 도시재생의 적절한 조화가 도시 활성화와 주택 수급 측면에서 중요하다고 볼 수 있다.

이제까지 우리나라 주택 및 도시정책은 이런 부분에 대한 고려가 부족했던 것이 사실이다. 주택 수급 측면만 고려한 택지개발을 통한 주

택공급과 도시재생 등 도시정책이 따로 이루어진 측면이 강하다. 우리나라도 이제 경제나 인구 측면에서 저성장 시대에 접어든 만큼 이에 대한 보다 정교한 고민이 필요하다고 본다.

6. 정체되고 노후화되는 미국의 지방 중소도시

6-1 미국의 지방 중소도시의 특성

미국은 지방 행정조직은 연방정부, 주정부, 카운티 정부, 시 정부 체계로 이루어지고 있다. 각 정부는 나름대로 권한과 법령을 가지고 있으며 경찰력까지도 각 정부별로 가지고 있어 분권이 이루어지고 있다. 미국의 도시의 규모는 지역에 따라 그 규모가 차이가 있으나 인구 규모는 우리나라의 도시에 비해 많이 작은 편이다. 미주리 주의 경우는 가장 큰 규모로 우리나라의 광역시처럼 별도의 카운티 없이 바로 시로 행정구역이 나누어져 있는 세인트루이스 시가 약 30만명 규모의 도시이며, 일반적인 도시는 대부분 1~5만명 규모의 소규모 도시이다.

미주리주의 경우 세인트루이스와 캔사스시티가 인구 약 30~40만명대의 대도시이며, 이들 도시 주변의 차량으로 1시간권 이내의 도시들은 사실상 모두 합쳐서 하나의 도시로서 역할을 한다고 볼 수 있어 세인트루이스의 경우 170만명 규모의 대도시권을 이루고 있다. 그리고 인구 10~15만명 규모의 스프링필드와 컬럼비아를 중급 규모 도시로 보며 그 외 인구 1~5만명 규모의 많은 중소도시가 있다.

미주리주를 중심으로 보면 미국의 지방 중소도시는 인구 규모 등을 보면 우리나라의 읍면 정도 규모로 볼 수 있다. 그러나 시 단위나 카운티 단위로 별도로 세율을 책정하고 경찰력도 보유하고 있어 많은 자치권이 부여되고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 대부분 읍면이라 하더라도 대부분 비교적 큰 도시가 차량으로 1시간 이내 거리에 위치하여 도시의 많은 기능이 큰 도시에 종속되어 하나의 생활권을 이루는 경우가 많다. 그러나 미국의 경우 국토 면적이 넓어서 중소도시의 경우 대도시에 접근하기 위해서는 교통체증이 없는 고속도로를 1~2시간 이상, 때로는 3~4시간 이상 이동하여야 비교적 큰 도시에 접근이 가능한 경우도 많다. 특히 미주리주 등 중부 지역의 경우 대도시가 많지 않아 중소도시가 대도시와 거리가 있는 경우가 더욱 많다. 이에 따라 대부분 중소도시는 독자적인 생활권을 형성하고 있는 경우가 많다. 이런 특징이 지방자치권을 강화하는 형태로 행정에도 반영되어 있다고

판단된다.

우리나라의 경우 최근 중소도시가 급격히 쇠퇴하여 급격한 변화를 겪고 있다면, 미국의 중소도시는 우리나라의 중소도시의 비하여 변화의 속도는 훨씬 느리지만 서서히 노후되고 쇠퇴해 가고 있다고 보는 것이 맞을 것 같다. 그러나, 행정적으로는 중앙정부에 기능적으로는 인근 큰 도시에 전적으로 의존하고 있는 우리나라의 지방 중소도시와 달리 비교적 안정적으로 자치가 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

6-2. 인구와 성장이 정체된 중소도시

대도시권 주변에서 벗어난 독자적인 생활권을 가지고 있는 중소도시의 경우 일반적으로 성장이 정체되었다고 볼 수 있다. 우리나라와 같이 인구가 급격히 감소하는 등의 급격한 변화를 보이고 있지는 않지만 거의 인구변화가 없거나 약간 감소하는 변화를 서서히 보이고 있다고 할 수 있다.

미주리주의 대도시권의 영향에서 벗어난 중소도시 몇 곳의 인구변화를 살펴보면 확인할 수 있다. 아래 표와 같이 미국 전체는 최근 8년간 인구가 5.77% 증가하고 상대적으로 성장이 적은 미주리주 평균도 2.18% 증가하였다. 반면 세인트루이스 대도시권에서 상대적으로 가까운 위치에 있고 최근 은퇴자의 이동이나 관광 등으로 인구가 증가하는 파밍턴을 제외하고 인구 1~2만 규모의 중소도시의 인구 변화를 살펴보면 약간 감소하거나 거의 정체 상태이다.

< 미주리주 중소도시의 인구 변화 >

Year	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2010-2018	2018 (Population)
United States	0.73%	0.74%	0.70%	0.74%	0.74%	0.73%	0.64%	0.62%	5.77%	327,167,434
Missouri	0.23%	0.24%	0.28%	0.26%	0.26%	0.25%	0.35%	0.29%	2.18%	6,126,452
Hannibal	0.0%	0.1%	0.1%	-0.4%	-0.3%	-0.1%	-0.9%	0.1%	-1.4%	17,575
Farmington	0.4%	1.9%	2.2%	1.9%	2.1%	1.8%	0.9%	1.2%	13.2%	18,269
Kirksville	0.1%	0.4%	0.1%	0.3%	0.0%	-0.3%	-0.1%	-0.2%	+0.4%	17,483
Mexico	0.0%	0.1%	-0.3%	0.2%	0.3%	0.3%	-0.8%	0.1%	-0.1%	11,544
Moberly	-0.2%	-0.4%	-0.4%	-0.2%	-0.1%	-0.1%	-0.7%	-0.1%	-2.1%	13,762

American community survey 활용, US Census Bureau

그런데, 중소도시들의 연령을 살펴보면 흥미로운 점을 확인할 수 있다. 각 도시의 중위 연령을 보면 상당히 낮은 수준을 유지하고 큰 변화가 없음을 볼 수 있다. 미주리주 중소도시들의 중위 연령이 미국 전체나 미주리주 전체의 중위 연령과 비슷하거나 오히려 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 우리나라의 중소도시 대부분이 심각한 노령화를 겪는 것을 보면 흥미롭게 보인다. 주립대학이 위치한 대학도시인 컵스빌은 중위 연령이 다른 곳보다 15세 가까이 낮은 23~24세 수준이며, 다른 도시들도 35~37세로 미국이나 미주리 중위 연령 보다는 1~2세 정도 낮은 점이 특이한 점이라고 볼 수 있다. 오히려 최근에 도시가 성장한 파밍턴이 중소도시 중 평균연령이 가장 크게 증가하였다. 이는 은퇴자들의 유입에 기인한 것으로 추정된다.

< 미주리주 중소도시의 평균 연령 >

year	US	Missouri	Hannibal	Farmington	Kirksville	Mexico	Moberly
2010	37.2	38.0	36.8	35.9	23.7	37.4	35.5
2018	38.2	38.8	37.2	38.7	23.4	37.2	36.2

American community survey, US Census Bureau

우리나라의 경우 중소 도시의 젊은이들이 급격히 대도시로 빠져나가면서 거주민의 연령이 급속히 높아지는 우리나라의 중소도시들의 인구 특징과는 다른 형태를 보이고 있다. 심리적 물리적 거리로 인하여 다른 대도시로 이동하는 인구가 상대적으로 적으며 비교적 안정적인 출산율을 유지하고 있어 이와 같은 현상이 나타난다고 볼 수 있다. 그리고 미국의 지방도시의 경우 미국은 농업과 관련 가공산업이 발달되어 있어 어느 정도의 산업기반을 갖추고 있다는 점이 인구가 유지되는 큰 버팀목이라고 볼 수 있다. 도시의 산업적 기반의 유지가 도시의 성장에 큰 영향을 미친다. 미국의 전체적인 그리고 대도시의 인구 성장은 남미 등 다른 국가에서의 인구 유입으로 볼 수 있는데 이와 같은 중소도시의 경우는 이와 같은 유입은 없어 성장하지 못하고 정체 상태라고 볼 수 있다.

한니발과 그 주변 지역을 예로 들어 살펴보면 실업률이 미국이나 미

주리주 평균보다도 훨씬 낮은 상황을 볼 수 있다. 그리고 한니발 지역은 롤스 카운티에 해당되는 지역은 최근 농업 가공 공장들이 새롭게 들어섰는데 이에 따라 아주 낮은 실업률을 나타내고 있다. 그러나 산업적인 측면에서 미국 내에서도 농업 및 관련 가공업은 성장하는 산업은 아니다. 그에 따라 소득은 미국이나 미주리 평균에 비해 훨씬 낮은 수준을 보이며 그 증가분도 상대적으로 적다는 점을 보면 도시의 유지를 위한 산업적 기반은 갖추고 있으나 그 성장세는 둔화되어 대도시 등과의 경제적인 격차는 심화되고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해서 미국의 지방도시는 농업 및 가공산업을 기초로 기존의 상황을 유지하고 있으나 소득 등 경제 성장은 정체되고 있다고 하는 것이 일반적인 상황으로 볼 수 있다.

< 한니발 지역의 평균소득 및 실업률 >

year	2010					2017				
	US	MO	Hannibal Region			US	MO	Hannibal Region		
			Marion	Ralls	Marion			Ralls		
Mean income (household)	51,914	46,262	-	40,859	45,194	57,652	51,542	-	44,038	50,161
Median income (household)	70,883	61,238	52,274	51,251	55,088	81,283	70,144	57,631	56,439	61,007
Unemployment Rate	7.90%	7.40%	-	6.30%	3.80%	6.60%	5.80%	-	6.50%	4.50%

American Community Survey, US Census Bureau

그리고 한니발 지역의 산업 구조를 살펴보면 미국 전체나 미주리주 전체와 차이가 크지 않다는 점이 특이한 점이다. 미국의 경우 도시간의 물리적 거리가 큰 편이라서 한니발 지역이 하나의 독립된 경제구조를 갖추고 있는 것이 그 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 실제로 도시를 방문해 보면 상당히 작은 규모의 도시임에도 불구하고 마트나 소매점 등 기본적인 상업 기반과 농업 또는 관련 가공업 등 나름대로 짜임새 있는 도시를 갖추고 있다는 것을 확인할 수 있다.

미국 전체와 미주리주 평균과 한니발 지역의 산업 구조를 구체적으로 살펴보면 주요 차이점은 한니발 지역의 농업 가공업으로 인한 제조

업 비중이 상대적으로 높고 중소도시의 한계로 전문직 비중이 상대적으로 낮다는 점이 특징으로 볼 수 있다. 최근 미국을 비롯한 국가의 경제 성장은 첨단산업 등에 기반한다고 볼 수 있다. 이에 따라 많은 미국의 지방도시가 한니발과 같은 상당히 안정적인 산업구조를 가지고 있으나 경제성장은 정체된다고 볼 수 있다. 그러나 그 속도는 우리나라와 같이 빠른 속도가 아니라 상당히 서서히 진행되고 있음을 자료에서 확인할 수 있다. 2010년과 2017년의 변화를 보면 약간의 변화는 있으나 그 변화가 미미함을 확인할 수 있다.

< 한니발 지역의 산업구조 >

Subject	2010			2017		
	US	MO	Hannibal Region	US	MO	Hannibal Region
Civilian employed population 16 years and over	141,833,331	2,796,027	18,307	150,599,165	2,867,393	18,153
Agriculture, forestry, fishing and hunting, and mining	1.9%	1.8%	2.6%	1.9%	1.7%	3.1%
Construction	7.1%	7.0%	6.7%	6.4%	6.1%	7.2%
Manufacturing	11.0%	12.0%	18.9%	10.3%	11.5%	16.1%
Wholesale trade	3.1%	3.1%	2.2%	2.7%	2.7%	1.8%
Retail trade	11.5%	12.0%	12.4%	11.4%	11.9%	11.9%
Transportation and warehousing, and utilities	5.1%	5.3%	5.8%	5.1%	5.2%	5.4%
Information	2.4%	2.4%	1.1%	2.1%	2.0%	1.4%
Finance and insurance, and real estate and rental and leasing	7.0%	7.0%	4.2%	6.6%	6.9%	3.6%
Professional, scientific, and management, and administrative and waste management services	10.4%	8.7%	5.9%	11.3%	9.6%	7.6%
Educational services, and health care and social assistance	22.1%	22.7%	25.3%	23.1%	24.3%	24.2%
Arts, entertainment, and recreation, and accommodation and food services	8.9%	8.7%	8.1%	9.7%	9.1%	9.0%
Other services, except public administration	4.9%	4.9%	2.7%	4.9%	4.8%	3.5%
Public administration	4.8%	4.5%	3.9%	4.7%	4.3%	5.3%

American Community Survey, US Census Bureau

6-3. 중소도시의 노후화와 주거 여건 악화

미국의 중소도시가 나름대로의 산업 기반을 유지하고 있으나 성장은 정체되면서 도시가 노후화되어 가고 있는 것은 사실이다. 다만, 도시의 특성에 따라 나름대로 산업 기반의 특성에 따라 주거환경을 개선해 가는 도시가 있는 반면 정체 상황이 심화되고 노후화가 가속화되는 지역도 있다.

미주리주 중소도시 몇 곳을 살펴보면 아래 표와 같이 주택이 상당히 노후화되어 있음을 확인할 수 있다. 대부분 1970년 이전에 지어진 주택이 약 50~60%를 차지하고 일부 도시는 1940년 이전에 지어진 주택이 30%를 넘는다. 실제로도 현장에 가보면 구 도심지역은 중심으로 상당히 노후화된 주택을 많이 볼 수 있다.

< 미주리주 중소도시의 건축 연도별 주택 비율 >

City	Hannibal	Farmington	Kirksville	Mexico	Moberly
Total unit	7,931	7,070	7,696	5,177	5,604
Built 2000 or later	8.6%	23.6%	11.2%	6.7%	8.5%
Built 1970 to 1999	29.1%	41.6%	42.0%	37.9%	31.4%
Built 1940 to 1969	31.9%	26.4%	28.1%	43.1%	29.1%
Built 1939 or earlier	30.4%	8.3%	18.6%	12.3%	31.0%

American Community Survey 2018, US Census Bureau

살펴본 다섯 곳의 도시 중 파밍턴의 경우 은퇴자들의 유입이나 관광으로 인하여 새로운 주택이 많이 건설되고 있으며, 주립대학이 위치하고 있어 대학을 기반으로 한 산업이 주를 이루는 컵스빌의 경우는 주택 임대사업 등을 위한 경쟁 필요성 등 도시의 특성에 따라 노후 주택이 허물고 비교적 새롭게 주택이 지어지고 있는 반면에 다른 중소도시는 노후 주택 비율이 상당히 높은 수준을 유지하고 있다. 이와 같이 노후주택이 새로운 주택으로 탈바꿈을 기회를 갖지 못하고 노후화가

지속되는 것이 많은 중소도시들의 모습이라고 볼 수 있다.

그리고, 미국의 경우 도시의 확장이 용이하여 과거의 대도시와 마찬가지로 중소도시의 경우도 노후 주택이 빈집으로 남게 되고 도시 외곽에 새로운 주택이 건설되는 양상이 많이 나타난다. 그에 따라 빈집 비율이 상당히 높다. 살펴본 도시 중 모블리의 경우는 최근에 빈집이 크게 증가하여 빈집 비율이 20%를 넘어선 경우도 있다. 이는 구도시의 슬럼화를 유도하고 이와 같은 지역의 재생은 지방정부에게 해결하기 힘든 큰 과제가 된다. 은퇴자들의 유입과 관광 등으로 최근 성장하는 파밍턴의 경우도 외곽 중심 개발로 빈집이 늘어나고 있다.

< 미주리 중소도시의 주택 점유 현황 >

Year		Hannibal	Farmington	Kirksville	Mexico	Moberly
2018	Total Housing Unit	7,931	7,070	7,696	5,177	5,604
	Occupied	88.6%	91.0%	84.6%	87.6%	79.6%
	Vacant	11.4%	9.0%	15.4%	12.4%	20.4%
2010	Total Housing Unit	8,047	5,493	7,467	5,477	5,556
	Occupied	88.6%	96.2%	87.2%	87.1%	84.1%
	Vacant	11.4%	3.8%	12.8%	12.9%	15.9%

American Community Survey, US Census Bureau

한니발의 경우도 도심에 노후 주택이 많아 개발을 촉진하기 위하여 특별계획 구역과 같은 것을 지정하여 규제를 완화하고 개발을 유도하고 있으나 그 성과는 아직 크지 않다. 성공적인 중소도시의 재생 사례를 살펴보다라도 관광이나 공장 등 산업적인 성장 없이 규제 완화 등 지원 정책만으로 새롭게 도시를 재생하는 것은 실제로 성공 가능성이 낮은 것이 사실이다.

그리고 미국의 경우 2008년 금융위기 이후에 주택 가격 하락 등에 따라 모기지에 많은 문제가 발생함에 따라 많은 가구가 자가를 잃고 임대주택이 되는 사례가 많았다. 이는 중소도시에서도 마찬가지이며, 이에 따라 시민들의 주거 안정성은 많이 낮아진 것이 사실이다. 미주리주 중소도시들의 자가 점유율을 살펴보면 2010년에 임대수요가 많은

대학도시인 컱스빌을 제외하고는 중소도시들의 자가 점유율이 60~70%에 이르렀다. 그러나, 2018년에는 모블리만 61.3%로 60%를 겨우 넘겼으며, 대부분 50% 중반으로 크게 낮아진 것을 확인할 수 있다. 파밍턴을 제외하고는 전체 주택수의 변화가 크지 않은 점을 보면 자가 가구에서 모기지 등에 문제가 생겨 임대가구로 바뀐 경우가 많았다는 것을 추정할 수 있다. 이로 인해 전반적인 주거 안정성은 낮아졌으며, 금융위기 이후 주택 시장은 점차 회복하고 있어 임대료 상승 등으로 인한 가구의 주거비 부담은 높아지고 이는 경제에 부정적으로 작용할 여지가 높다.

< 미주리 중소도시의 자가 및 임대 비율 >

Year		Hannibal	Farmington	Kirksville	Mexico	Moberly
2018	Total occupied unit	7,023	6,433	6,514	4,533	4,460
	Owner occupied	57.9%	57.7%	46.4%	54.2%	61.3%
	Renter occupied	42.1%	42.3%	53.6%	45.8%	38.7%
2010	Total occupied unit	7,129	5,282	6,512	4,770	4,671
	Owner occupied	63.7%	60.4%	49.1%	69.3%	63.3%
	Renter occupied	36.3%	39.6%	50.9%	30.7%	36.7%

American Community Survey, US Census Bureau

미주리주의 중소도시를 살펴보면 주택 노후화가 전반적으로 심화되고 있으며, 2008년 금융위기의 영향 등으로 인하여 자가점유율도 대부분 낮아져 주민들의 주거여건이 악화되고 있음을 볼 수 있다. 주거여건의 악화는 도시의 경쟁력을 떨어뜨리며 이는 경제에도 악영향을 주고 이와 같은 악순환은 도시의 쇠퇴를 불러 올 수 있다.

6-4. 중소도시의 활성화를 위한 바람직한 방향

지방 중소도시의 위기는 세계 대부분의 나라에서 겪고 있는 문제이다. 어떻게 보면 대도시의 발달로 인한 불가피한 부분이라고 볼 수도

있다. 많은 사람들의 일자리 등 경제활동의 기회가 많고 상대적으로 충분한 기반시설로 생활의 편의성이 높은 대도시를 선호하는 것은 자연스러운 현상이다.

그러나 문제가 되는 부분은 급격한 중소도시의 쇠퇴이다. 우리나라의 경우는 중소도시의 인구가 매년 급격하게 감소하고 고령화가 눈에 띄게 심화되고 있다. 이에 따라 지방 중소도시들은 노후와 쇠퇴를 겪고 있으며 도시재생에서 중요한 과제 중 하나도 이러한 지방 중소도시의 생존이다. 머지않아 많은 지방 중소도시들이 소멸할 것이라도 전망도 나오고 있다.

미국 미주리주의 중소도시를 살펴보면 쇠퇴가 진행되고 있지만 나름대로 안정적인 모습을 보이고 있다고 볼 수 있다. 이는 기본적인 산업기반을 가지고 있다는 점이다. 즉, 농업, 관광업, 대학 등 나름대로의 도시의 기반을 유지할 수 있는 산업이 도시를 떠받치고 있다는 점이다. 이는 시사하는 점이 많다. 우리나라의 많은 중소도시들이 농업 도시라고 하지만 실제로 농업의 산업적 기반을 가지고 있는 경우는 드물다. 정부의 지원에 의지한 농업의 연명이 이어지고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 농업과 가공업으로 이어지는 농업의 경쟁력 강화가 선택과 집중을 통해 지역의 산업적 기반을 갖추는 작업이 지속적으로 필요하다. 정치적 계산에 따른 나눠 먹기식 지원으로는 한계가 있으며 선택과 집중이 필요한 시점이다. 관광업의 경우도 마찬가지이다. 지역마다 지역축제를 중심으로 일시적인 관광객 모으기에 나설 뿐 체계적으로 산업적 기반을 갖추는 노력은 부족하다. 호텔, 리조트 등 규모를 갖춘 관광업은 사실 지역과 연계되지 못하고 독립적인 섬처럼 되는 경우가 많다. 지역의 일부 반발이 있더라도 호텔, 리조트 등과 연계하여 지방도시의 관광의 산업적 기반을 갖추는 것이 필요하다. 또한 지방의 균형발전을 위해 추진한 공공기관 등의 이전도 지속적으로 필요하다고 볼 수 있다. 수도권이나 대도시에서는 존재감이 없는 기관이라 할지라도 지역에서는 하나의 앵커시설이 될 수 있다. 이와 같은 지방 중소도시의 산업적 기반이 갖춰진다면 성장까지는 어렵더라도 급격한 쇠퇴는 방지할 수 있을 것이다. 그러나 모든 중소도시를 살린다는 것은 현실적으로 어려울 수도 있을 것이다. 즉 선택과 상호 융합 등의 다양한

정책이 필요할 것이다.

다음으로 필요한 부분은 은퇴자들의 유치이다. 미국 미주리주 파밍턴의 경우는 정주여건을 갖춘 은퇴자 커뮤니티가 형성되면서 인구가 성장하고 노후 지역이 재생되는 등 여건이 개선되는데 크게 기여한 것이 사실이다. 현재 우리나라 은퇴자들에게는 지방으로의 이동은 귀촌 중심으로 논의되고 있는 것이 사실이다. 그러나 어느 정도 정주 여건을 갖춘 중소도시로의 은퇴자들의 이동도 충분히 고려될 수 있을 것이다. 대도시보다 저렴한 생활비용과 은퇴자 커뮤니티 형성은 충분히 은퇴자들을 유도할 수 있을 것이다. 중소도시의 재생과 지속 가능성을 위하여 필요한 부분이라고 볼 수 있다.

정리하자면 지방 중소도시의 쇠퇴를 막고 도시재생에서 성공하기 위해서는 우선 농업, 관광, 대학 등 지역에 맞는 산업적 기반을 갖추고 강화하는 것이 첫 번째라고 볼 수 있으며, 그 다음은 증가하고 경제력을 갖춘 은퇴자들의 유치가 중소도시를 활성화하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 첨단산업의 발달로 지식과 정보 중심 산업이 중요해지면서 인적자원이 모인 대도시로의 사람과 자원이 집중되는 것은 불가피한 측면도 있다. 그러나 이러한 집중은 부동산 문제 등 또 다른 비효율을 낳기 때문에 지방의 중소도시를 재생하고 활성화하는 노력은 꼭 필요한 부분이다.

7. 미국 주요 도시의 도시재생과 젠트리피케이션

7-1 미국 대도시의 도시 재생

뉴욕 등 미국 대도시의 경우도 과거에는 세인트루이스와 같이 도심 슬럼화 문제를 겪었으나 최근에 슬럼화 되었던 지역의 재생이 이루어져 다시 도심이 활성화되고 있는 사례가 많이 있다.

1960~1970년대부터 미국은 기존의 제조업이 개발도상국으로 이동하면서 미국의 대도시들은 탈산업화로 인하여 주요 도시를 중심으로 지금의 세인트루이스와 같이 대부분 도심 공동화와 슬럼화 문제를 겪게 된다. 기존의 도심의 산업지대는 빈 공장들로 슬럼화 되고 경제는 쇠퇴하게 된다. 흔히 깨진 유리창 효과라고 하는데 경기 침체로 도심 지역에 일부 파산 등으로 인하여 버려진 집이 생겨나게 되고 이런 빈집 등으로 인하여 범죄가 증가하게 된다. 이로 인해 하나 둘 도심을 떠나게 되고 빈집이 증가하면서 슬럼화는 가속화되고 이는 중산층 이상 여건이 되는 가구를 중심으로 도심에서 교외지역으로 이동을 가속화시키게 된다. 이 시기의 미국의 대도시의 모습은 교외지역의 활성화와 도심의 쇠퇴가 전형적인 도시 형태이다. 도심에서 자동차로 출퇴근이 가능한 교외 지역에 우리가 미국을 상상하면 많이 떠올리는 단독주택을 중심으로 잘 계획된 주거지가 개발되고 중산층 이상 가구들은 이 곳으로 많은 수가 이동하게 된다. 많은 도시가 이와 같은 양상으로 도심 공동화 현상을 겪었으며 자동차 산업을 중심으로 한 디트로이트 등 특히 제조업을 중심으로 한 도시에서 더욱 심각하고 전형적으로 나타나게 된다.

그러나 1980~90년대 이후 들어서면서 IT를 중심으로 하여 세계의 산업이 제조업 중심에서 첨단산업 중심으로 그 축이 이동하게 된다. 그리고 그 첨단산업 발달의 선두에는 미국이 있으며 그 중에서도 실리콘 벨리가 가장 각광 받는 곳이 된다. 실리콘 벨리는 샌프란시스코의 교외지역이라고 볼 수 있다. 샌프란시스코의 교외 지역이 지금은 대규모 도시로 발달되어 상당히 오랜 기간 첨단산업의 상징이 되게 된다. 그러나 첨단산업은 기존 산업과 달리 인재를 중심으로 하고 많은 토지가

필요 없다. 이에 따라 교통 여건이 양호하고 인재 수급이 용이한 도심에 첨단산업이 투자되기 시작하고, 현재는 샌프란시스코, 보스턴, 뉴욕 등의 대도시가 첨단산업의 주요 투자 도시가 되었다.

< 벤처투자 세계 상위 10개 대도시권 >

No.	City/Metro	Population (millions)	VC capital investment (\$US Billions)	Global Share (%)
1	San Francisco	4.7	27.3	16.0
2	Beijing	21.8	24.3	14.2
3	New York	20.2	11.3	6.6
4	San Jose	2.0	8.3	4.9
5	Boston	4.8	8.2	4.8
6	Shanghai	24.3	7.9	4.7
7	Los Angeles	13.3	5.8	3.4
8	London	14.0	5.2	3.1
9	Hangzhou	9.1	3.8	2.2
10	Bangalore	10.3	3.5	2.1

* VC investment is an annual average for 2015~2017

출처 : Analysis of Pitchbook data by Ricahrd Florida and Ian Hathaway

이런 첨단산업의 발달과 저금리와 달러의 양적 완화로 인한 풍부한 자금 유동성으로 인한 부동산 투자로 미국의 대도시의 도심은 재생을 이루게 되고 부동산 가격은 급격히 상승하게 된다. 이런 부동산 가격의 급격한 상승은 임대료 상승으로 이어지며 이로 인해 도심의 저소득 노동자 계층은 외곽으로 밀려나는 젠트리피케이션이 나타나게 된다. 그러나 이러한 변화는 첨단산업의 새로운 변화를 이룬 대도시에서 나타나며 세인트루이스 등과 같은 기존의 체계를 유지한 대도시의 과거의 도심 공동화의 틀을 아직도 유지하고 있다.

7-2 뉴욕의 도시개발 특징과 도시 재생

뉴욕은 세계적으로 상당히 상징적인 도시 중 하나이다. 현대 자본주의를 대표하는 도시라고도 볼 수 있다. 뉴욕의 경우는 과거 극심한 도

심 슬럼화를 겪었으나 현재는 도시재생을 통해 다시 부의 중심이 되었다. 뉴욕의 사례를 통해 도시재생과 그에 대한 영향을 살펴볼 수 있을 것이다.

뉴욕은 1600년대 네델란드의 식민지로서의 작은 도시로 시작하였다. 1600년대 중반 영국의 식민지가 된 후 영국의 식민지 개척을 위한 중요 항만 중 하나로서 아메리카 대륙의 주요 거점으로 발전하게 된다. 1700년대말 미국의 독립 이후에는 많은 이민자의 유입과 도시 개발로 폭발적으로 성장하게 된다. 1904년 최초로 지하철이 개통되었으며, 1930년대 세계에서 최초로 대도시권 인구가 천만을 넘게 된다. 경제 대공황을 거쳐 2차 세계대전 이후에는 경제 부흥이 시작되고 월가는 세계 경제의 중심지가 되는 등 또한 한 번의 큰 성장을 하게 된다. 1960~70년대 오일 쇼크 등으로 인한 경기 침체와 미국의 탈산업화로 인하여 뉴욕의 도심은 쇠퇴하게 된다. 탈산업화로 인한 도심 쇠퇴로 백인들을 중심으로 교외로의 이동이 가속화되고 도시 중심부가 비는 도심공동화현상이 나타나게 된다. 이로 인해 범죄와 폭력 등 사회문제로 도시 경제가 붕괴하여 위기를 맞게 된다. 그러나 1980~90년대에 들어서면서 미국을 중심으로 첨단산업과 예술이 성장하게 된다. 뉴욕의 도심은 첨단산업과 예술을 중심으로 도심이 부활을 시작한다. 그리고 사람들이 도심으로 회귀하면서 뉴욕도심은 다시 활기를 찾게 되고 상위 계층이 몰려들면서 부의 중심 도시가 되게 된다. 그러나 이와 함께 기존의 저소득층은 도심에서 밀려나는 젠트리피케이션이 발생한다. 뉴욕은 도심의 성장과 쇠퇴, 재생이 아주 극명하게 나타나는 도시다.

이런 도시의 변화의 과정은 대도시권 인구의 성장과 도심과 교외 인구의 상호 이동 등으로 나타난다. 뉴욕 대도시권 전체의 인구는 1950년 이후 1970년대를 제외하고는 지속적으로 연 5~10% 정도 성장하여 왔다. 상당한 역사를 가지고 있고 어느 정도 안정화된 도시임을 감안하면 상당히 높은 수준의 성장을 지속하고 있다고 볼 수 있다. 또한 이를 뉴욕 도심인 뉴욕시와 그 외 지역으로 나누어 보면 또한 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 뉴욕 도심은 사실 1950년부터 2000년까지 인구가 감소하거나 정체될 보이며 쇠퇴하였다. 이 시기에 기존 도심의 노후화에 따라 뉴욕의 중산층 이상 가구를 중심으로 뉴욕 도심 인구가

외곽으로 빠져나가고 도심이 슬럼화되는 것이다. 반면 이 시기에 도심은 제외한 뉴욕 대도시권 지역은 상당한 성장세를 지속했다. 특히, 1970년대에 뉴욕은 탈산업화와 백인들의 교외 이동으로 인하여 도심 공동화가 가장 심화된 시기이다. 이로 인하여 도심은 슬럼화하고 범죄와 폭력이 증가하며 이로 인하여 다시 인구가 유출되는 악순환이 일어나는 것이다. 1970~1980년 사이에 뉴욕 도심 인구를 살펴보면 10%이상 감소하였다.

< 뉴욕 대도시권 인구 변화 >

Census	Metropolitan Area (대도시권)		New York City (도심)		Other cities (교외지역)	
1950	12,911,994		7,891,957		5,020,037	
1960	13,570,926	5.1%	7,781,984	-1.4%	5,788,942	15.3%
1970	14,787,249	9.0%	7,894,862	1.5%	6,892,387	19.1%
1980	14,139,713	-4.4%	7,071,639	-10.4%	7,068,074	2.5%
1990	16,264,981	15.0%	7,322,564	3.5%	8,942,417	26.5%
2000	17,770,162	9.3%	8,008,278	9.4%	9,761,884	9.2%
2010	19,567,410	10.1%	8,175,133	2.1%	11,392,277	16.7%

Census Data, US Census Bureau

그런데 1990년대 이후에는 조금 다른 양상을 나타내고 있다. 도심 지역이 다시 성장세를 나타내고 있는 것이다. 이 시기에는 도심 재생을 통해 많은 사람이 다시 도심으로 돌아오고 있는 것을 통계가 보여주고 있다. 2000~2010년 사이에는 교외 인구가 크게 증가하기는 하였지만 첨단산업의 급속한 성장과 도시재생의 성과 등으로 뉴욕 전체적인 인구 증가가 확대되었다고 볼 수 있다.

2010년대에는 2015년까지 뉴욕시는 교외보다 높은 수준의 인구 증가율을 보여주고 있다. 유희지에 개발이 이루어지는 교외와 달리 기존 개발이 어느 정도 완성된 상태의 도심에서 이러한 증가가 지속된다는 것은 특이한 현상이라고 볼 수 있다. 과거 뉴욕시는 제조업의 쇠퇴에 따라 공장지역 등이 공동화 되었는데 최근에는 첨단기술 분야가 성장을 주도하고 세계적으로 대도시권에 인재가 몰려들고 기존 노후 지역 등을 활용하여 새로운 업무, 주거 지역으로 개발하는 도시 재생에 대

한 투자가 활발하게 이루어지면서 도심이 다시 활력을 갖게 되고 이에 따라 이러한 첨단산업 종사자 등을 중심으로 도심으로 다시 이주가 이루어지는 선순환이 작동한 것으로 볼 수 있다.

그러나, 최근 몇 년간의 인구 변화를 살펴보면 또한 재미있는 점을 발견할 수 있다. 도심과 교외지역의 성장률이 유사하게 움직이면서 성장세가 전체적으로 둔화되고 있다. 도심 재생도 어느 정도 이루어진 상태에서 이제 뉴욕 대도시권은 포화상태에 다다르고 기존의 도심 재생을 통한 성장 동력은 어느 정도 소진되어 가고 있는 것으로 판단된다. 특히 최근에는 도심의 인구가 오히려 감소하고 있는데 이는 과거 도심의 슬럼화에 따른 도시외곽 이동과 달리 도심의 과도한 부동산 가격 상승 등에 따른 젠트리피케이션의 결과로 추정된다.

최근의 뉴욕 등 미국 주요 대도시는 도심 재생이 활발하게 이루어졌다. 그러나 이로 인하여 도심이 활력을 찾았으나 이로 인하여 부동산 가격이 과도하게 상승하고 기존의 저소득층은 주거비 부담 등으로 도시 외곽으로 밀려나는 문제가 발생하고 있다. 그리고 교외 지역 중 일부는 도심으로 중산층 이상이 이동하고 도심에서 밀려난 저소득층이 정착하면서 슬럼화가 되는 문제점도 일부 나타나고 있다.

< 최근 뉴욕 대도시권 인구 변화 >

		Metropolitan Area (대도시권)		New York City (도심)		Other cities (교외지역)	
CENSUS (4월1일 기준)	1990	16,264,981	15.0%	7,322,564	3.5%	8,942,417	26.5%
	2000	17,770,162	9.3%	8,008,278	9.4%	9,761,884	9.2%
	2010	19,567,410	10.1%	8,175,133	2.1%	11,392,277	16.7%
Estimates (7월 기준)	2010	19,594,977		8,190,355		11,404,622	
	2011	19,724,708	0.7%	8,272,963	1.0%	11,451,745	0.4%
	2012	19,822,685	0.5%	8,348,032	0.9%	11,474,653	0.2%
	2013	19,901,696	0.4%	8,398,739	0.6%	11,502,957	0.2%
	2014	19,957,669	0.3%	8,437,387	0.5%	11,520,282	0.2%
	2015	19,999,935	0.2%	8,468,181	0.4%	11,531,754	0.1%
	2016	20,016,916	0.1%	8,475,976	0.1%	11,540,940	0.1%
	2017	19,998,951	-0.1%	8,438,271	-0.4%	11,560,680	0.2%
2018	19,979,477	-0.1%	8,398,748	-0.5%	11,580,729	0.2%	

Census and American Community Survey, US Census Bureau

최근에는 젠트리피케이션에 대한 관심이 높아지고 있으나 1990년대 이후에 이루어진 뉴욕의 도시 재생은 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 관심을 갖고 보고 있으며 많은 사례들이 모범사례로 인용되고 있다. 뉴욕의 경우 1990년대 이후 거대 자본이 투자되기 시작하고 뉴욕시에서도 적극적으로 개발을 허용함에 따라 민간 투자를 중심으로 도시재생이 활발하게 이루어져 왔다. 맨하탄의 경우 지속적으로 금융의 중심으로 도심을 이루고 있었으나 그 주변지역인 맨하탄 외곽의 할렘이나 브룩클린 지역 등은 슬럼가의 대명사로 사용될 만큼 도시 공동화가 심한 상태였다. 그러나, 1990년대 이후 도시 재생이 활발하게 이루어지며 도시가 활성화되고 있다.

미국의 경우 지자체를 중심으로 도시 정책이 이루어진다. 연방정부가 큰 방향성을 제시하고 보조금을 지급하고 있으나 실질적이고 구체적인 정책은 지자체가 결정한다고 볼 수 있다. 뉴욕의 경우 9·11 테러복구 재건을 위해 대대적인 도시정비계획이 이루어지고 2002년 취임한 블룸버그 시장의 적극적인 도시 개발 정책이 도시재생을 촉진했다고 볼 수 있다. 기존의 버려진 공간 등을 활용한 대규모 개발 사업이 추진되고 이것이 전반적인 도시 재생을 촉진하는 요소로 작용하였다. 또한, 미국 정부의 저금리와 양적완화 정책 등에 따라 풍부한 자금이 투자되고 뉴욕 등 주요도시 등이 안전 자산으로 부동산 투자가 활발해지면서 개발 또한 활성화된 측면도 있다. 더불어 뉴욕시 등의 활성화 정책 등이 함께 어우러지면서 뉴욕은 큰 변화를 만들어 내고 있다.

뉴욕의 도시 재생 사례는 다양하게 소개되고 있다. 서울에서도 벤치마킹한 하이라인 파크(High Line Park)는 폐선 된 고가철도를 활용하여 공원을 조성하고 그 주변지역 개발을 활성화한 방식으로 성공적인 사례로 평가 받는다. 서울시에서는 서울시 재원을 활용한 단순 단일 사업으로 그친 반면에 뉴욕의 경우 인접 토지 개발권까지 이양할 수 있는 개발권이양제도를 활용하여 민간의 참여를 유도하고 비영리 단체 등도 사업 및 운영에 참여하도록 하여 성과를 극대화할 수 있었다. 그리고 다양한 대형 개발 프로젝트에 뉴욕시는 세제 혜택을 주거나 기반 시설 투자, 공공 개발주체의 사업 참여 등을 통해 다양한 지원을 하여 개발을 활성화하였다. 그리고 무엇보다도 미국의 경우 금융 산업이 발

달함에 따라 다양한 자금조달 방식이다. 예를 들어 공공이 자금 지급을 약정하거나 세제 혜택을 주면 이를 바탕으로 채권을 발행하는 방식 등으로 추가적인 자금을 조달한다. 이는 기업들의 투자를 유도하고 개발을 더욱 촉진하는 요소로 작용하게 된다.

노후 공업지역에 상업과 주거 용도의 대규모 빌딩을 건설하는 브롱스 웨스트 팜(Bronx West Farms) 개발사업은 2013년 착공하여 개발이 진행 중이며, 임대주택에 대한 세액공제 프로그램(LIHTC, Low Income Housing Tax Credit)을 활용하여 개발사업자가 뉴욕시에서 받는 10년간 4%의 세액공제를 유동화하여 개발사업자가 자금을 조달하였다. NBA 경기장 건설과 함께 주변지역을 정비하는 애틀란틱 야드(Atlantic Yards) 개발 사업은 뉴욕주 도시개발공사가 주도하여 사업을 추진하지만 외국인 투자자에게 영주권을 부여하는 EB-5 프로그램을 활용하여 1단계 사업비용의 많은 부분을 외국인 투자자금으로 유치하였다. 노후 철도차량 기지를 복합 개발하는 허드슨 야드(Hudson Yards) 개발사업의 경우는 공공개발 주체가 사업을 진행하는 많은 자금을 세제 인센티브를 활용하여 채권 발행 등으로 자금을 조달한다. 뉴욕의 사례를 보면 공공성이 높고 사업성이 부족해 보이는 사업도 다양한 방식으로 민간의 자금을 끌어들이어 활용하는 방식이 적극적으로 사용되고 있다.

이런 개발사업 등에 따라 도시 환경이 개선되고 부동산 가격 상승 등과 맞물리면서 노후주택의 거래와 정비가 활성화되면서 뉴욕에 확대되는 첨단산업 종사자들을 중심으로 중산층 이상이 도심으로 돌아오고 이와 함께 다양한 편의시설 등이 새롭게 확충되면서 도시가 활성화되게 되었다.

7-3 뉴욕의 도시재생으로 인한 젠트리피케이션

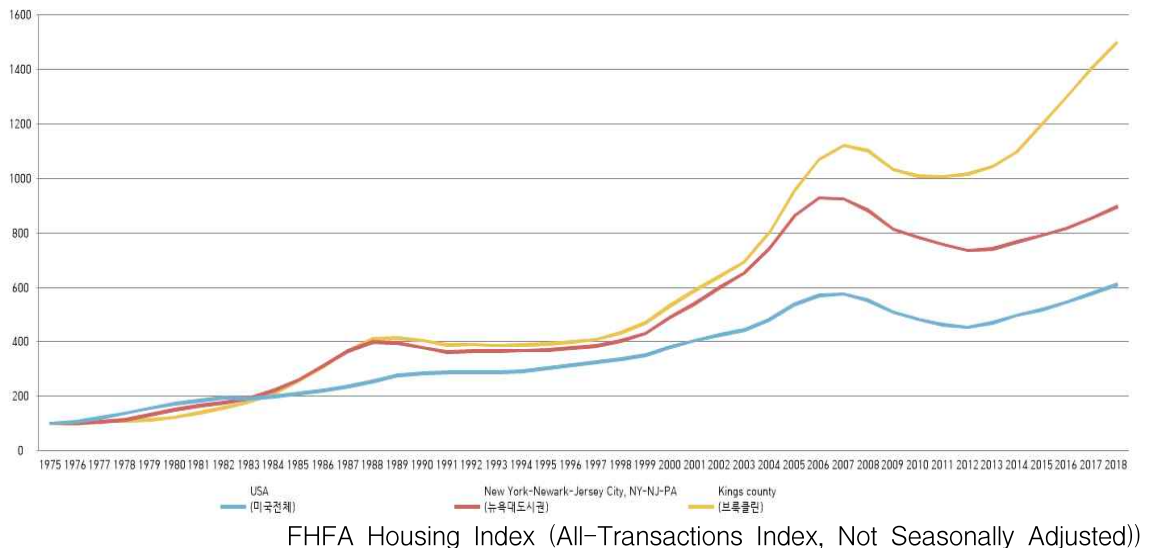
우리가 통상 의미하는 젠트리피케이션은 도시의 재생으로 인해 기존의 저소득 가구 등이 주택가격 상승 등에 따라 다른 곳으로 밀려나는 것으로 알려져 있다. 사전적 의미는 주택가의 고급화를 의미한다. 과거 영국 등에서 젠트리피케이션은 도시가 고급화하는 좋은 의미로 사용되었던 단어이다. 그러나 도시의 고급화, 즉 재생으로 인하여 기존의 거

주자들이 밀려나는 부정적 영향에 대한 관심이 증가하면서 최근에는 부정적 의미로 더욱 많이 쓰이는 듯하다.

뉴욕의 경우 앞서 언급한 바와 같이 도시 재생으로 도시가 활성화되고 있지만 이로 인하여 기존의 저소득 가구를 중심으로 기존의 거주자들이 밀려나는 문제가 부각되기 시작하고 젠트리피케이션으로 불리며 많은 연구가 이루어지면서 이에 대한 관심 또한 증가하고 있다.

젠트리피케이션의 가장 큰 이유는 주택가격과 임대료의 상승이라고 볼 수 있다. 뉴욕시나 핵심지역인 맨하탄(뉴욕카운티)의 데이터는 동일한 형태의 자료가 없어 뉴욕 중심지역으로 떠오르고 있는 곳 중 하나인 브룩클린(킹스카운티)과 뉴욕대도시권, 미국전체 주택 가격 지수를 비교하여 보았다. 가격 지수 격차가 상당한 것을 한눈에 확인할 수 있다. 특히, 도시재생이 활발하게 이루어진 2000년대 들어 급격하게 차이가 벌어지기 시작하고 그 정도가 가속화되고 있는 것을 볼 수 있다. 최근에 그 차이가 더욱 커지고 있다.

< 1975년 이후 주택가격 지수 (뉴욕 VS 미국전체) >



이와 같은 주택가격 상승은 임대료 상승으로 이어져 기존 임대가구의 부담을 높이고 신규 주택 구입도 어렵게 만들어 현실적으로 지속적인 거주가 어렵게 만들게 된다. 뉴욕시의 중위 임대료는 월 1,443달러로 미국 평균인 1,058달러에 비해 높은 편이다. 과거부터 도심권을 형

성하고 있으며 공동화되었던 외곽지역이 재생된 맨하탄과 과거 슬럼의 대명사에서 신흥 도심으로 떠오른 브룩클린은 임대료 상승 등으로 인한 젠트리피케이션이 논쟁이 되고 있다. 브룩클린의 임대료를 보면 과거 뉴욕의 평균보다 낮은 수준이었으나 뉴욕시의 평균에 근접하였으며 맨하탄의 임대료는 뉴욕 다른 곳에 비해 높은 수준이다. 2018년 기준으로 맨하탄의 경우 월간 1,746 달러이며, 브룩클린은 1,433달러이다. 이것은 해당 지역 전체 세입자의 평균으로 무상 임대와 공공임대, 임대료 제한 주택 등이 포함된 평균 가격으로 일반 가구가 임대할 때는 실제적으로 임대료는 훨씬 높다고 볼 수 있다.

< 미국 및 뉴욕 주요지역 중위 월 임대료 >

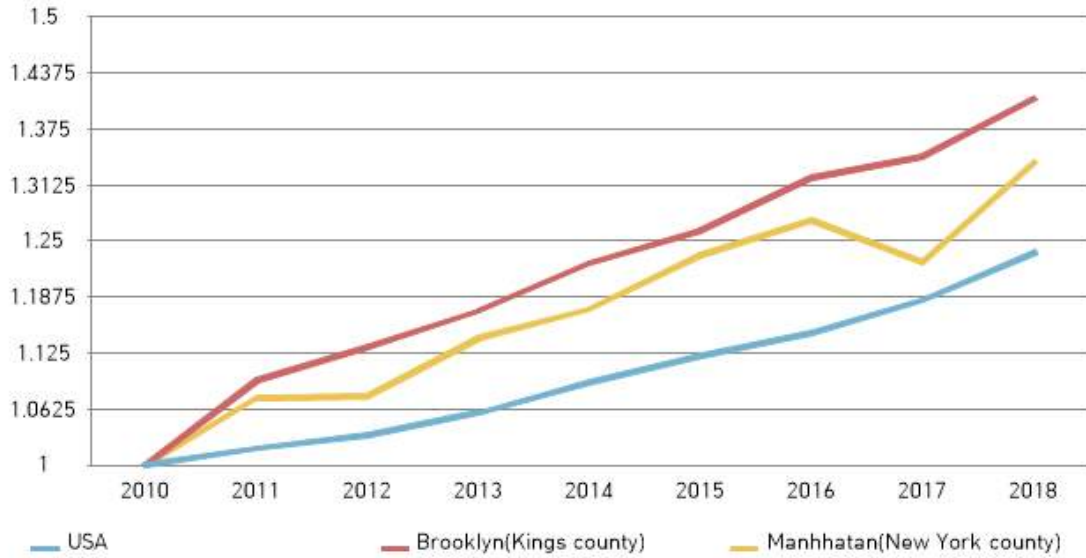
(Unit : US Dollar)

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
USA	855	871	884	905	934	959	981	1,012	1,058
New York City	1,129	1,168	1,196	1,228	1,276	1,317	1,351	1,379	1,443
Brooklyn (Kings county)	1,017	1,113	1,151	1,192	1,246	1,283	1,343	1,367	1,433
Manhattan (New York county)	1,305	1,403	1,405	1,490	1,532	1,611	1,661	1,601	1,746

American Community Survey, US Census Bureau

2010년을 1로 보았을 때 2018년에 미국 전체 중위 임대료는 1.24이며, 뉴욕시 전체는 1.28로 미국 전체보다 약간 높은 수준이며, 브룩클린은 1.41, 맨하탄은 1.34로 브룩클린, 맨하탄의 중위 임대료가 미국 전체 중위 임대료보다 빠르게 상승하고 있는 것을 확인 할 수 있다. 이와 같은 임대료 상승은 저소득 가구를 중심으로 임대료 부담을 증가시키고 임대료 부담으로 인하여 외곽으로 이동하게 된다. 그러나 이는 중위 임대료 기준으로 실제적으로는 임대료가 제한된 주택이 포함된 자료이기 때문에 실제 시장 임대료의 경우는 훨씬 더 많이 상승하고 있다.

< 미국 및 뉴욕 주요지역 중위 임대료 상승 추이 >



American Community Survey, US Census Bureau

미국 대도시의 임대료는 건축 시기 등에 따라 세제 등 혜택과 연계하여 임대료가 규제된다. 뉴욕시의 임대료 규제 정책은 건축연도, 거주 시작 시기, 세제 혜택 등에 따라 상당히 복잡하게 이루어져 있다. 대표적인 임대료 규제는 1947년 이전에 건설되고 1971년 이전부터 거주한 임대인에게 적용되는 임대료 통제(Rent Control)와 1947년 이전에 건설되었으나 임대인이 1974년 이전에 건설되고 6세대 이상인 공동주택과 1974년 이후에 관련 세제혜택을 받아 건설된 주택이 일반적으로 적용되는 임대료 안정화(Rent Stabilization)로 이루어져 있다. 임대료 통제가 적용되는 주택은 주택에는 운영비 등을 반영한 최대 기준 임대료(Maximum Base Rent (MBR)) 시스템으로 임대료 인상이 규제되며, 임대료 안정화가 적용되는 주택의 경우 임대료 인상률이 NYC Rent Guidelines Board (RGB)에서 결정하는 방식으로 임대료 인상이 규제된다. 임대료 안정화 주택의 경우 제한된 임대료 인상률은 현재 기준인 2019.10~2020.9월 재계약을 하는 경우에 1년 계약은 1.5%, 2년 계약은 2.5%로 제한¹⁷⁾되고 있다. 그리고 공공이 지원하는 공공임대주택 등의 경우 가구 소득에 따라 임대료가 통제된다. 그런데 민간 부분의 임대료 규제와 관련하여 1993년에 임대료가 일정금액(최초 월 \$2,000, 2019

17) NYC Rent Guidelines Board 2019-20 Apartment/Loft Order #51

년 기준 2,774.76) 이상 되는 경우에는 규제에서 제외될 수 있도록 하여 임대료가 제한되는 임대주택은 감소 추세에 있으나 여전히 높은 수준이다. 1999년에 전체 임대주택 중 주거 주택 중 약 67%가 규제받는 임대주택이었으며, 점차 감소하여 2017년에는 약 57%가 규제받는 임대주택이다. 그 비율은 감소되었으나 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

< 뉴욕시 임대 유형별 주택 수 >

단위 : Units

	All rental units	Regulated				Unregulated
			Controlled	Stabilized	Public and affordable	
1999	1,953,289	1,309,635	52,562	1,020,588	236,485	643,655
	100%	67.0%	2.7%	52.2%	12.1%	33.0%
2002	2,023,504	1,286,025	59,324	988,393	238,308	737,479
	100%	63.6%	2.9%	48.8%	11.8%	36.4%
2005	2,027,626	1,285,455	43,317	1,015,655	226,483	742,171
	100%	63.4%	2.1%	50.1%	11.2%	36.6%
2008	2,081,953	1,264,424	39,901	981,735	242,788	817,529
	100%	60.7%	1.9%	47.2%	11.7%	39.3%
2011	2,104,816	1,292,692	38,374	960,870	293,448	812,124
	100%	61.4%	1.8%	45.7%	13.9%	38.6%
2014	2,108,838	1,307,635	27,039	1,008,096	272,500	801,203
	100%	62.0%	1.3%	47.8%	12.9%	38.0%
2017	2,183,064	1,246,214	21,751	966,442	258,021	936,850
	100%	57.1%	1.0%	44.3%	11.8%	42.9%

New York City Housing and Vacancy Survey, US Census Bureau

앞서 살펴본 중위 임대료의 경우는 이러한 임대료가 규제되는 임대주택을 포함하고 있다. 이러한 높은 비율의 규제된 임대주택은 뉴욕시의 임대료와 다른 지역과의 격차를 줄이는 데 큰 역할을 한다고 볼 수 있다. 따라서 뉴욕시가 세계의 중심 도시 중 하나이면서도 중위 임대

료가 미국 전체의 중위 임대료와 차이가 아주 크지는 않았다고 볼 수 있다. 뉴욕시의 임대 유형별 임대료 자료를 보면 2017년 기준 비 규제 임대주택의 경우 월 중위 임대료가 1,830 달러 수준이며, 공공임대주택 등과는 3배 가까이 차이가 나며, 민간의 규제 임대주택과도 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 이러한 규제 임대주택이 중위 임대료를 낮추는데 큰 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

< 뉴욕시 임대 유형별 중위 임대료 >

단위 : In April 2017 Dollars

	2014	2017	2014-2017
All	1,366	1,450	6.20%
Controlled	1,051	1,039	-1.2%
Stabilized	1,340	1,375	2.60%
Public and affordable	613	649	5.80%
Non-Regulated	1,675	1,830	9.30%

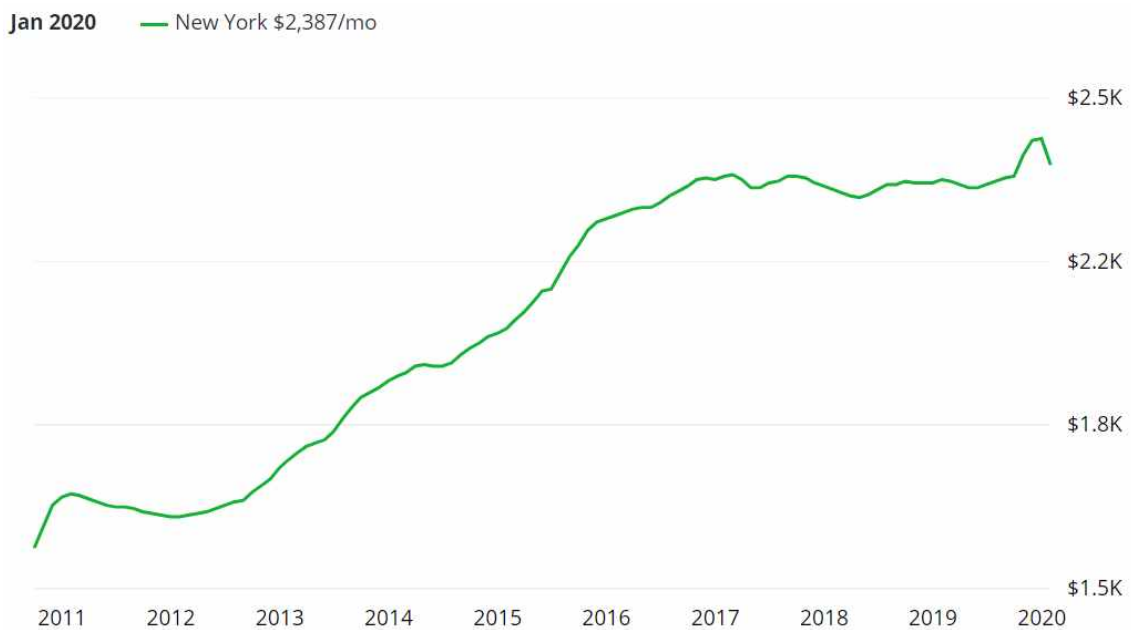
2014 and 2017 New York City Housing and Vacancy Surveys, US Census Bureau

그런데, 이러한 임대료가 규제된 임대주택은 순환이 잘 되지 않기 때문에 새로운 세입자가 임대료가 규제된 임대주택을 구하기는 상당히 어렵다. 따라서 실제 임대주택을 구하는 수요자가 시장에서 느끼는 임대료와 통계상의 중위 임대료는 격차가 상당하게 된다. 민간 시장에서 느낄 수 있는 임대료 수준을 확인하기 위하여 온라인 부동산 거래 사이트인 Zillow의 통계¹⁸⁾를 살펴보면 뉴욕시의 중위 임대료는 2020년 1월 기준 월 2,387달러이다. 이는 규제 임대주택이 포함된 미국의 공식적인 통계의 중위 임대료의 1.6~1.7배 수준이다. 특히 상승추이를 보면 2010년 9월 월 1,669달러에서 2020년 1월에 2,387달러로 급격히 상승하였다. 이와 같은 시장 임대료의 상승은 급격한 임대료 부담 증가로 기존 임대 가구들이 외곽으로 밀려나는 젠트리피케이션을 유발한다. 2018년 뉴욕시의 중위 임대료는 가구소득의 31.4%였다. 이를 시장 임대료를 기준으로 가구 소득과 비교한다면 임대료가 가구 소득의 50%

18) Zillow 홈페이지 Housing Data

를 넘게 된다. 이것은 현실적으로 일반적인 중산층 가구가 시장 임대료를 부담하기 어렵다는 것을 의미한다.

< 뉴욕시 시장 임대료 >



출처 : Zillow

뉴욕시의 임대료 통제 정책은 건축연도와 깊이 연관되어 있어 임대료가 규제된 임대주택을 주로 노후 주거지에 집중되어 있으며 이에 따라 해당 지역은 주택이 노후화되고 저소득층이 밀집되어 슬럼화 된 지역인 경우가 많다. 이는 인종 문제 등과 결부되어 뉴욕에서는 복잡한 사회문제가 되어 있다. 이러한 가운데 도시재생과 주택 가격 상승 등으로 임대료가 규제된 임대주택이 감소하고 시장의 임대료도 전반적으로 상승하여 저소득 흑인 가구를 중심으로 외부로 밀려나는 젠트리피케이션이 발생하고 있어 인종 및 빈부 갈등 양상으로 논쟁이 많이 일어나고 있다.

그런데 이러한 젠트리피케이션을 통계적으로 확인하기가 쉽지 않다. 여기서는 우선 소득을 기준으로 저소득 가구의 감소와 고소득 가구의 증가로 젠트리피케이션을 확인할 수 있다고 보고 가구 소득 구간별 인구 변화를 살펴보았다. 비교적 짧은 기간의 자료이지만 개략적으로 젠

트리피케이션이 일어나고 있는 것을 통계적으로 확인할 수 있다. 뉴욕시의 경우 중위소득(\$48,743)이 2010년 미국 평균(\$50,046)에 비해 낮은 수준이었다. 그러나 2018년 뉴욕시의 중위소득은 63,799 달러로 30.9% 증가하여 미국 평균(\$61,937)보다 높은 수준으로 변화하여 저소득층이 감소하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 보다 구체적으로 소득 구간별 인구 비율을 살펴보면 2010년부터 2018년까지 중위소득 이하 수준인 연소득 \$50,000미만인 가구는 뉴욕시에서 9.5% 감소하여 이는 미국 전체의 9%보다 감소폭이 크며 대략 평균 소득 이상인 연소득 \$100,000 이상인 가구는 10.4% 증가하여 미국 전체의 9.3%보다 크다. 이러한 차이는 단순한 소득 증가로 보기는 어려우며 뉴욕시가 저소득 가구가 외부로 이동하여 감소하고 중산층이상 고소득 가구가 외부에서 유입되어 증가하는 켈트리피케이션이 일어나고 있다고 추정할 수 있다. 그리고 특이한 점은 뉴욕시의 가구 중위소득과 가구 평균소득의 격차가 미국 전체보다 훨씬 커 소득 불평등이 심하다는 것을 확인할 수 있다.

< 2010~2018년 가구 소득 (2018년 화폐가치 기준) >

지역	뉴욕시			미국전체		
	연도	2010	2018	차이	2010	2018
Less than \$10,000	11.00%	8.90%	-2.10%	7.60%	6.30%	-1.30%
\$10,000 to \$14,999	6.10%	5.60%	-0.50%	5.80%	4.30%	-1.50%
\$15,000 to \$24,999	11.30%	9.10%	-2.20%	11.50%	9.00%	-2.50%
\$25,000 to \$34,999	9.70%	7.60%	-2.10%	10.80%	8.90%	-1.90%
\$35,000 to \$49,999	12.70%	10.10%	-2.60%	14.20%	12.40%	-1.80%
\$50,000 to \$74,999	16.00%	14.30%	-1.70%	18.30%	17.40%	-0.90%
\$75,000 to \$99,999	10.40%	11.10%	0.70%	11.80%	12.60%	0.80%
\$100,000 to \$149,999	11.80%	14.40%	2.60%	11.80%	15.00%	3.20%
\$150,000 to \$199,999	5.00%	7.50%	2.50%	4.20%	6.60%	2.40%
\$200,000 or more	6.10%	11.40%	5.30%	3.90%	7.60%	3.70%
Median income (dollars)	48,743	63,799	15,056	50,046	61,937	11,891
Mean income (dollars)	76,300	101,892	25,592	68,259	87,864	19,605

American Community Survey, US Census Bureau

장기적인 자료 등이 부족하여 정확한 확인에는 어려움이 있으나, 주

어진 자료 범위내에서도 통계적으로 뉴욕의 도시재생으로 임대료가 상승하여 가구 소득에 비해 임대료 부담이 과중해져 저소득 가구가 줄고 고소득 가구가 늘어나는 젠트리피케이션이 일어나고 있다는 것을 파악할 수 있다. 따라서 도시 재생을 추진하는 경우에는 임대료 상승에 따른 젠트리피케이션에 대한 충분한 검토와 방지를 위한 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

뉴욕의 경우에는 임대료에 대한 규제를 통해 접근한 측면이 있는데 이에 따른 다양한 부작용이 나타나 왔으며, 이에 따라 지속적으로 임대료 규제를 강화하였다. 예를 들어 임대료 규제에 따라 주택 소유자는 임차인을 내보내기 위하여 일부러 집에 관리를 소홀히 하거나 수리를 해주지 않아 주거 환경을 열악하게 만들어 임차인이 스스로 나가도록 유도하거나 옷돈을 주고 임차인을 내보내는 경우도 많다고 한다. 이는 임차인이 바뀌는 경우에는 임대료 인상에 제약이 완화되기 때문이다. 이에 따라 최근에 임차인이 변경되는 경우에도 임대료 제약이 유사하게 유지되도록 제도가 변경되었다. 지속적으로 수요가 몰리는 상황에서 규제에 의한 임대료 통제가 부작용을 일으키는 것을 불가피한 측면이 있다. 즉 수요를 통제하는 측면의 정책이 더 필요하다고 볼 수 있다.

7-4 도시재생으로 인한 젠트리피케이션 방지를 위한 방향

우선 도시재생을 추진할 때 어떤 지역을 지원할 것인지에 대한 우선순위를 결정하기 위한 고민이 필요하다. 도시 재생으로 주거환경이 개선되면 주택가격이나 임대료가 오르는 것은 어쩌면 당연한 시장원리라고도 볼 수 있다. 따라서 어떤 곳에 도시재생에 대한 정책적 지원을 하는 것이 중요한지에 대한 판단이 필요하다.

뉴욕의 경우에는 도시재생의 효과를 극대화하기 위하여 도심의 양호한 위치에 세제 지원이나 기반시설 설치 등 다양한 지원을 통해 도시재생을 추진하고 이를 통해 주변으로 재생을 확산시키는 방향으로 도시재생 정책을 추진한 측면이 있다. 도시재생이 어려운 지역에서 도시재생을 유도하기 위한 효율성 측면에서는 바람직한 방안이라고 볼 수 있다. 그러나 이미 수요가 몰리고 성장하는 지역에서 이와 같은 방안

은 수요 증가와 주택 가격 및 임대료 상승에 기름을 붓는 격이라고 볼 수 있다. 즉, 뉴욕의 경우 1900년대 도시재생 시작 단계에서는 도시재생을 유도하기 위한 측면에서 바람직하였으나, 2000년대 들어서 첨단 산업을 중심으로 산업적 측면에서도 도시재생이 어느 정도 촉진된 상황에서는 지원 없이도 도시재생이 가능한 지역보다 소외된 지역을 지원하는 것으로 방향을 바꾸는 것이 바람직한 방향이었을 수 있다고 볼 수 있다. 즉, 어느 정도 도시 재생이 촉진된 상황에서는 도심의 도시재생이 속도가 조절될 수 있도록 지원의 수준을 조정하고 젠트리피케이션에 의해서 밀려나거나 기존의 인구가 빠져나가 슬럼화가 될 수 있는 도시 외곽 지역에 대한 지원의 방향을 전환하는 것이 필요했다고 볼 수 있다.

뉴욕의 경우에도 도시재생의 초기 단계에는 촉진을 위하여 노후화된 지역 중 효과가 좋은 양호한 입지에 대하여 지원을 추진하여 도시재생의 불씨를 살리는 것이 중요하지만 어느 정도 도시재생이 활성화된 단계에서는 지원의 속도를 조절하고 도심으로 사람이 빠져나가기 시작하는 도시 외곽 지역의 취약한 지역에 대한 지원으로 선회할 필요가 있다. 단기성과를 위하여 도시재생이 본격화된 단계에서도 입지가 좋은 지역에 과도하게 지원을 추진할 경우 단기에 과도한 주택가격과 임대료 상승으로 젠트리피케이션이 발생하고 부동산 투기 등 부작용이 나타날 수 있다.

또한, 어느 정도 도시재생이 활성화된 단계에 접어든 경우에는 업무 및 상업시설과 기반시설, 편의시설이 특정지역에 집중되는 것을 방지하여야 한다. 즉 도시재생과 균형개발이 필요하다고 볼 수 있다. 단기에 눈에 띄는 성과를 위하여 특정 좁은 지역에 집중된 도시재생을 추진하는 경우 수요가 집중되고 추가적인 공급도 어렵게 만드는 문제점이 발생한다. 따라서, 도시재생의 활성화 가능한 범위에서 어느 정도 균형있는 재생사업 추진이 필요하다. 그러나 뉴욕 등 대도시와 같이 성공 가능성이 높고 사업성이 확보될 수 있어 민간의 자생적인 도시재생이 가능한 지역의 경우에 해당한다고 볼 수 있다.

따라서, 어느 정도 사업성과 수요가 담보될 수 있는 대도시에서는 도심 지역에 도심지역에 집중하여 도시재생을 추진하기 보다는 노후지

역 중 우선순위를 정하여 도시 전반에 균형적으로 도시재생이 이루어질 수 있도록 도시재생을 추진하는 방향이 바람직할 것으로 보인다. 그리고 지방의 중소도시 등과 같이 도시재생의 성공 여부가 불확실한 경우에는 당연히 성공가능성이 높은 지역을 선정하여 중점적으로 도시재생을 추진하여 성공의 불씨를 살리는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 그러므로 도시재생의 추진에 앞서 수요와 성공 가능성에 대한 충분한 분석을 통해 균형 개발형 도시재생과 집중형 도시재생 등 개발 방식을 적절하게 추진해야 젠트리피케이션과 같은 부작용을 최소화 할 수 있을 것이다.

그리고, 부담가능한 임대주택의 확보이다. 우선 도시재생의 개발이익 등이 저렴한 임대주택 공급으로 이어질 수 있도록 추진할 필요가 있다. 주택을 건설할 때 일정부분 저렴한 임대주택을 확보하는 방식이나, 사업자의 부담금이나 재정을 활용하여 공공임대주택을 공급하는 방식이다. 이러한 공공임대주택은 취약 계층의 젠트리피케이션을 일정부분 방지해 줄 수 있다. 그러나 공공부분의 공급 역량의 한계로 인해 충분한 공급이 이루어지기는 어려운 측면이 있다. 따라서 민간의 임대주택에 대해서도 어느 정도 임대료가 규제된 주택이 공급될 수 있는 방안이 필요하다. 최근 우리나라에서도 다양한 방식으로 시도하고 있는 세제나 집 수리비 지원 등을 통해 도시재생을 유도하면서 이 경우 임대료 인상률을 제한하는 방식 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이와 같은 공공과 민간의 저렴한 임대주택 공급을 통해 저소득층이 급격하게 외곽으로 밀려나는 것을 어느 정도 방지할 수 있을 것이다.

그리고, 적정한 주택 공급이 지속적으로 이루어져야 한다. 도시재생이 추진되는 도중에는 일시적인 주택 공급 부족이 발생할 가능성이 높다. 도시 외곽의 양질의 주택공급이 전혀 없는 상태에서 도시재생이 활성화되어 수요가 집중되고 도시재생과의 시차로 인하여 공급이 부족한 경우에는 과도한 주택가격과 임대료 상승 등으로 인한 젠트리피케이션 등 부작용이 나타나기 쉽다. 따라서, 도시 외곽에 적정한 규모의 지속적인 주택공급을 병행하면서 도시재생이 추진될 수 있도록 할 필요가 있다. 특히, 대도시의 경우에는 일시에 수요가 과도하게 집중되기 쉽기 때문에 더욱 이와 같은 방안이 요구된다.

정리하면, 우선, 도시의 규모와 수요 등에 대한 분석을 통해 균형적인 개발과 집중 개발 방식 등 적절한 방안으로 추진할 필요가 있다. 또한 도시재생 과정에서 저렴한 공공 및 민간 임대주택 공급이 가능하도록 제도 정비와 적절한 투자가 필요하다. 마지막으로 주택 수요에 대한 분석을 통해 필요시 도시 외곽에 적절한 주택 공급을 병행하는 것이 필요하다.

물론 실제로는 다양한 변수가 있어 이러한 균형을 맞추는 것이 상당히 어렵다. 그러나 정치적 고려 등에 따라 보여 주기식이나 단기성과에 집중하는 것을 지양하고 균형을 맞추어나가려는 지속적인 노력이 중요하다고 볼 수 있다.

8. 미국의 주거와 도시재생의 연계 정책

8-1 미국의 대표적인 주거와 도시재생 연계 정책¹⁹⁾

미국에도 여러 가지 도시재생과 주거에 대한 지원 정책이 있다. 그 중에서 두 가지가 연계된 정책으로는 Choice Neighborhoods를 들 수 있을 것 같다. Choice Neighborhoods는 기존에 미국에서 공공주택 단지 재생을 위해 추진한 HOPE VI 정책을 계승 발전시킨 정책으로 임대주택단지와 도시재생을 연계한 정책이다.

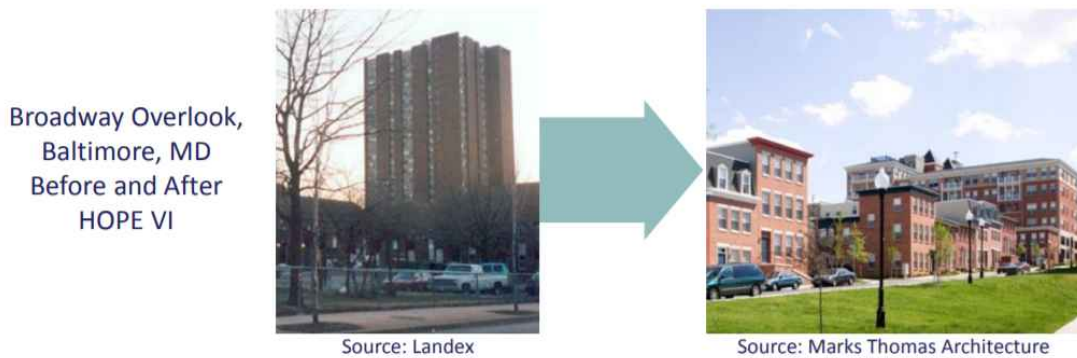
우선 HOPE VI에 대해 살펴보면 HOPE VI는 심각하게 노후화된 공공주택을 재생할 목적으로 만들어진 프로그램으로 1990년대부터 추진되었다. 1989년 미국 의회에서 심각하게 노후화된 공공주택에 대한 조사를 위한 위원회를 설립하였으며, 위원회는 공공주택에 대한 조사를 통해 전체의 약 6%인 약 8만 6천세대가 심각하게 노후화되었다고 의회에 보고하고 의회에서 관련 계획을 수립하게 된다. 이에 따라 1993년 HOPE VI 프로그램이 탄생하게 된다. 처음에 HOPE VI 프로그램은 황폐화된 노후 공공주택을 철거하거나 재건축하고 거주자를 재정착시키는 방식으로 진행되었다. 그 후 1998년 Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998 (QHWRA)가 마련되면서 그 목표가 공공주택 거주자의 생활환경을 개선하는 것으로 바뀐다. 그에 따라 공공주택 단지를 재생하고 부담 가능한 주택을 유지하되 일반 주택과 혼합하여 가난의 집중을 완화함으로써 지속가능한 커뮤니티를 만드는 방향으로 추진하게 된다. 그러나 기존 세입자가 재정착하지 못하는 문제가 발생되어 2003년에는 세입자에 대한 보호 정책이 강화된다. 대상 사업선정 과정에서 기존 세입자의 재정착을 위한 부분이 우선될 수 있도록 기준을 개선하는 등 세입자 보호 제도가 추가된다. HOPE VI에 대해서는 슬럼화된 공공주택 지역을 개선했다는 긍정적인 평가가 있는 반면에 HOPE VI가 시행되는 과정에서 Public housing agencies(PHAs)가 유지가능한 공공주택을 철거하고 저소득 가구를 외부로 내보내고 과도하게 엄격한 기준으로 재입주를 추진하여 재정착을 막았다고 비판하는 사람

19) Hud 홈페이지 자료 활용

들도 있다.

< HOPE VI 성과 >

HOPE VI at a Glance	
Revitalized	260 communities
Created	53,950 replacement units
Built	39,960 affordable and market rate units
Leveraged	\$1.80 for every \$1 investment

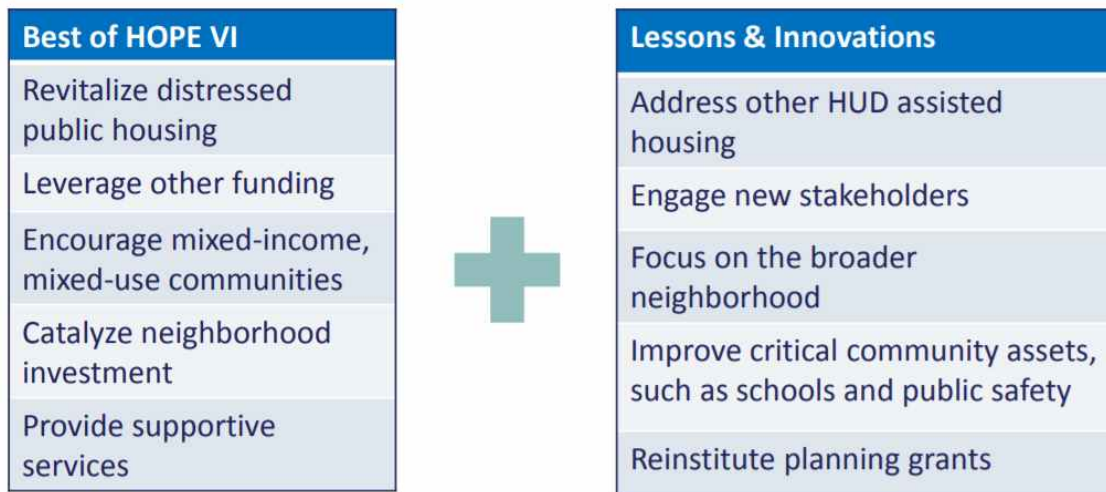


출처 : HUD

HOPE VI가 노후화된 공공주택 자체의 개선에 초점을 둔 반면 Choice Neighborhoods는 공공주택과 주변지역을 포함하여 동네 자체를 개선하는 것을 목표로 하는 점에 차이가 있다. 그리고 대상 주택도 확대되어 공공주택뿐만 아니라 다른 형태의 정부 지원 주택도 포함하였다. 즉, Choice Neighborhoods는 기존의 공공주택 단지를 중심으로 재생하는 HOPE VI를 계승하되 주변지역 및 다른 주택 등으로 대상을 넓혀 도시재생 개념으로 확대 개편한 것으로 볼 수 있다. Choice Neighborhoods는 2010년 처음으로 시작되었으며 2010년에는 HOPE VI와 함께 추진하는 것으로 예산이 반영되었으나, 2012년에 HOPE VI에 대한 예산이 없어지고 Choice Neighborhoods로 대체되어 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있다. 기존에 HOPE VI의 경우에는 열악한 지역에 공공주택 단지 자체만 개선하는 방식으로 이미 열악한 지역에 공공주택단지에만 다양한 계층을 입주시키더라도 중산층 이상은 다시 빠져나가고 다시 슬럼화하는 문제가 발생할 수 있어 주거 환경을 개선하는데 한계가 있었다. 이를 보완하기 위하여 Choice Neighborhoods는 주변지

역을 포함하고 대상주택 단지와 함께 주변 지역을 포함하여 정부가 지원하는 다양한 방식을 활용하여 기존 규모의 부담 가능한 주택을 확보하는 범위에서 소득 계층이 혼합된 지속가능하고 부담 가능한 주택 지역으로 전환하는 방식으로 추진된다. 그리고 주변지역에 양질의 학교, 대중교통 등 생활환경을 개선하고 민간의 투자를 유도하여 기존의 슬럼화된 지역을 다양한 계층이 공존하는 동네로 탈바꿈하는 것을 목표로 한다.

< HOPE VI에서 개선된 Choice Neighborhoods 개념 >



출처 : HUD

이 과정에서 공공주택은 주변지역 25마일 이내를 포함하여 부담 가능한 민영주택과 1대1로 대체되어야하고 저소득층이 한 곳에 집중되지 않도록 빈곤층 비율(Poverty rate)이 40%를 넘어서면 안 된다. 이 때 공공주택을 대체하는 민영 주택은 관련법에 따른 노인이나 장애인 지원주택과 Project-based Vouchers로 제한하였다. 그러나, 예외적으로 공가율 등을 감안하면 Tenant-based, Housing Choice Vouchers로 50%까지 대체할 수 있도록 허용하여 현실적으로는 저소득층의 부담 가능한 주택이 감소되는 효과를 초래할 수도 있게 되었다.

8-2 Choice Neighborhoods의 구체적인 사례

Choice Neighborhoods는 미국 연방정부에서 지역별로 선정하여 지원하며, 계획 단계에 있는 대상 지역을 선정하여 지원하는 계획 보조금(Planning Grants)과 실행 단계에 있는 대상 지역을 선정하여 지원하는 실행 보조금(Implementation Grants)로 이루어져 있다. Choice Neighborhoods는 2010년에 시작하여 2018년까지 많은 곳에 지원이 이루어 졌다. 2018년 기준으로 계획 보조금은 85개 지역에 \$37,966,500를 지원되었다. 계획 보조금은 1개 지역에 평균 약 45만 달러가 지원되었으며, 지역에 따라 20만 달러부터 150만 달러까지 지원 규모가 다양하다. 선정된 지역은 비교적 전국에 고르게 분포하고 있으며, 선정과정에서 지역 간 배분을 고려한 것으로 보이며 대도시 지역에 비교적 많은 곳이 선정되었다.

< Choice Neighborhoods Planning Grants List >

연번	주	도시	선정 연도	지원금액 (\$)	연번	주	도시	선정 연도	지원금액 (\$)
1	AL	Mobile	2014	375,000	43	MS	Meridian	2011	242,500
2	AL	Mobile	2014	457,500	44	NC	Durham	2012	300,000
3	AL	Phenix City	2018	250,000	45	NC	New Bern	2013	400,000
4	AR	Little Rock	2011	300,000	46	NC	Salisbury	2010	170,000
5	AZ	Phoenix	2015-16	1,500,000	47	NC	Wilmington	2010	200,000
6	AZ	Tucson	2,018	1,300,000	48	NC	Wilson	2011	200,000
7	CA	Los Angeles	2013	500,000	49	NC	Winston-Salem	2013	500,000
8	CA	Los Angeles	2017	1,300,000	50	NJ	Asbury Park	2015-16	500,000
9	CA	Sacramento	2013	500,000	51	NJ	Camden	2012	300,000
10	CA	Sacramento	2011	300,000	52	NJ	Camden	2018	350,000
11	CA	San Francisco	2012	300,000	53	NJ	Jersey City	2010	250,000
12	CA	San Francisco	2012	300,000	54	NJ	Newark	2012	300,000
13	CO	Denver	2013	500,000	55	NV	North Las Vegas	2014	485,000
14	CT	Meriden	2013	500,000	56	NY	Buffalo	2010	250,000
15	CT	Norwalk	2010	250,000	57	NY	New York	2012	300,000
16	DC	Washington	2012	300,000	58	NY	Yonkers	2012	300,000
17	DC	Washington	2011	300,000	59	OH	Cincinnati	2011	201,844
18	FL	Dade City	2012	300,000	60	OH	Cleveland	2011	300,000
19	FL	Opa-locka	2011	300,000	61	OH	Cleveland	2017	350,000
20	FL	Sanford	2015-16	500,000	62	OH	Columbus	2011	300,000
21	GA	Albany	2010	250,000	63	OH	Dayton	2015-16	1,500,000
22	GA	Atlanta	2010	250,000	64	OK	Tulsa	2010	250,000
23	GA	Savannah	2011	300,000	65	PA	Philadelphia	2013	500,000
24	HI	Honolulu	2012	300,000	66	PA	Philadelphia	2010	250,000
25	IL	Chicago Heights	2017	350,000	67	PA	Philadelphia	2017	1,300,000
26	IL	East St Louis	2018	350,000	68	PA	Pittsburgh	2015-16	500,000
27	IL	Rockford	2011	300,000	69	RI	Providence	2010	250,000
28	IN	Gary	2014	500,000	70	RI	Woonsocket	2012	300,000
29	KY	Louisville	2014	425,000	71	SC	Columbia	2012	250,000
30	KY	Louisville	2015-16	1,000,000	72	SC	Spartanburg	2012	300,000
31	LA	Baton Rouge	2013	500,000	73	TN	Jackson	2010	167,000

32	LA	Shreveport	2010	250,000	74	TN	Kingsport	2012	300,000
33	LA	Shreveport	2015-16	1,000,000	75	TN	Memphis	2010	250,000
34	MA	Boston	2012	300,000	76	TN	Nashville	2015-16	500,000
35	MA	Springfield	2011	300,000	77	TX	Austin	2012	300,000
36	MD	Baltimore	2010	213,000	78	TX	Brownsville	2015-16	500,000
37	MD	Baltimore	2018	1,300,000	79	TX	San Antonio	2010	250,000
38	ME	Lewiston	2017	1,300,000	80	VA	Newport News	2015-16	500,000
39	MI	Flint	2014	500,000	81	VA	Norfolk	2010	250,000
40	MO	Kansas City	2010	250,000	82	VA	Roanoke	2012	200,000
41	MO	St. Louis	2014	500,000	83	VA	Suffolk	2011	255,656
42	MO	Wellston	2013	474,000	84	WI	Milwaukee	2018	1,300,000
43	MS	Meridian	2011	242,500	85	WV	Huntington	2017	350,000

출처 : HUD

그리고, 실행 보조금은 2018년 기준으로 30개 지역에 \$862,235,211가 지원되었다. 실행 보조금의 경우 1개 지역에 평균 2천 874만 달러가 지원되었으며, 몇 개소를 제외하고 대부분 약 3천만 달러 규모로 비교적 균일하게 지원되었다. 선정된 지역은 비교적 전국에 고르게 분포하고 있으며, 선정과정에서 지역 간 배분을 고려한 것으로 보이며 대도시 지역에 비교적 많은 곳이 선정되었다.

< Choice Neighborhoods Implementation Grants List >

연번	선정연도	대상지역	지원금액 (\$)	연번	선정연도	대상지역	지원금액 (\$)
1	2010,11	Boston, MA	20,500,000	16	2014/15	Milwaukee, WI	30,000,000
2	2010,11	Chicago, IL	30,500,000	17	2014/15	Sacramento, CA	30,000,000
3	2010,11	New Orleans, LA	30,500,000	18	2016	Boston, MA	30,000,000
4	2010,11	San Francisco, CA	30,500,000	19	2016	Camden, NJ	13,245,927
5	2010,11,12	Seattle, WA	30,000,000	20	2016	Denver, CO	30,000,000
6	2012	Cincinnati, OH	29,500,000	21	2016	Louisville, KY	29,575,000
7	2012	San Antonio, TX	29,750,000	22	2016	St. Louis, MO	29,500,000
8	2012	Tampa, FL	30,000,000	23	2017	Baltimore, MD	30,000,000
9	2013	Columbus, OH	29,700,000	24	2017	Flint, MI	30,000,000
10	2013	Norwalk, CT	30,000,000	25	2017	Phoenix, AZ	30,000,000
11	2013	Philadelphia, PA	30,000,000	26	2017	Shreveport, LA	24,214,284
12	2013	Pittsburgh, PA	30,000,000	27	2017	Tulsa, OK	30,000,000
13	2014,15	Atlanta, GA	30,000,000	28	2018	Newport News, VA	30,000,000
14	2014/15	Kansas City, MO	30,000,000	29	2018	Norfolk, VA	30,000,000
15	2014/15	Memphis, TN	29,750,000	30	2018	Omaha, NE	25,000,000

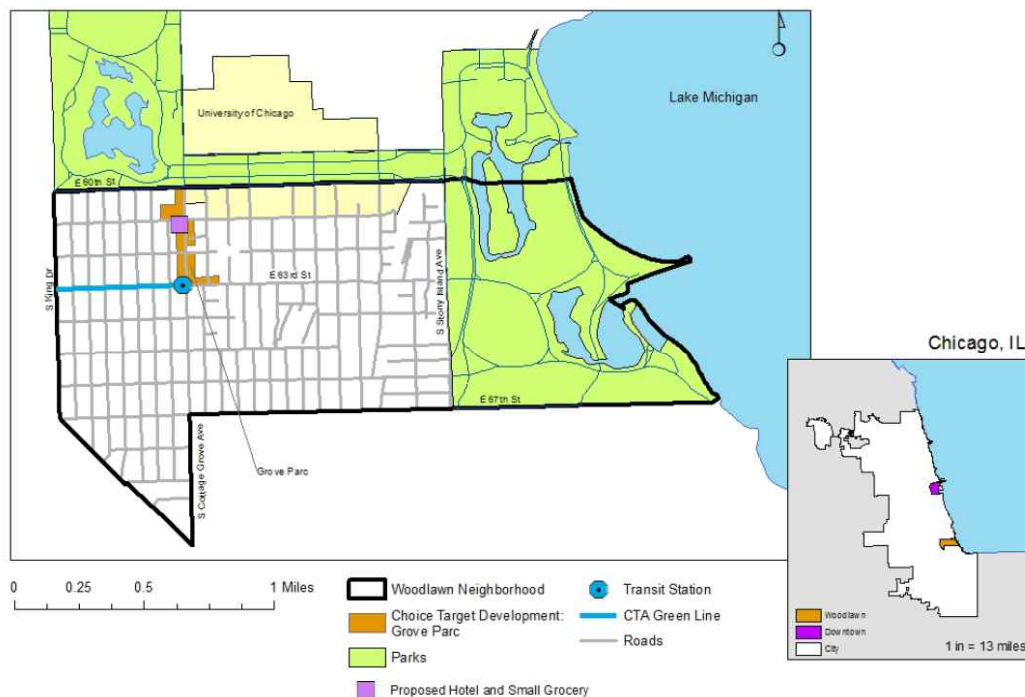
출처 : HUD

지원 대상 지역은 주로 공공주택 단지나 정부가 자금을 지원하여 저소득층에게 공급된 민간임대 주택 단지과 그 주변지역을 선정하여 주택과 주변 환경 개선을 함께 추진하였다. 이 중에 구체적인 지역에 대하여 그 진행 과정과 성과에 대해 살펴보고자 한다. 미주리주 세인트

루이스 지역에도 대상 지역이 있으나, 현재 사업 초기 단계로 사례로 검토하기에는 한계가 있어 상대적으로 가까운 시카고 지역에 추진된 지역을 살펴보고자 한다. 일리노이(IL)주 시카고(Chicago)의 Woodlawn 지역으로 초기 대상 사업 중 하나이다.

시카고의 경우 다운타운을 기준으로 북쪽 지역의 경우 중산층 이상 백인가구들이 많이 거주하고 주거환경도 양호한 것으로 알려져 있으며, 다운타운 남쪽 지역의 경우 저소득 흑인 가구들이 많고 주거환경도 열악한 것으로 알려져 있다. Woodlawn 지역도 시카고 다운타운 남쪽 지역이며 기초 조사 당시 88%가 흑인가구이고, 72%가 연간 가구 소득이 3만 달러 이하이고 가구 소득 1만 5천 달러 이하 가구는 56%에 달하는 저소득 흑인가구 밀집 지역이다. 빈집이 22%에 달하고 조사에서 미국 평균(62%)보다 훨씬 낮은 37%의 주민만 동네여건에 높은 점수를 주었다.²⁰⁾

< Map of Woodlawn Neighborhood, Chicago, IL >



출처 : CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

해당 지역은 12,100가구 23,700명이 거주하며, 대상 주택은 해당 지

20) CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

역의 북서쪽에 5개 블록에 걸쳐 위치한 정부 지원으로 1969년에 지어진 3~4층으로 이루어진 24개동 504세대의 저소득층을 위한 민영 임대주택이다. Choice neighborhoods 지원대상으로 되기 전에 철거가 시작되었으며 지원대상 선정 당시 504세대 중 378세대가 남아 있었다. Preservation of Affordable Housing, Inc. (POAH)라는 비영리 기관이 소유 관리하는 주택으로 POAH가 시카고시와 함께 지원 대상으로 선정되어 POAH가 주택을 재건축하고 시카고시가 교통 및 기반시설을 개선하는 것으로 참여하였다. 또한, POAH는 전국 단위의 비영리 기관으로 Metropolitan Family Services (MFS)이라는 지역 비영리 단체와 협업하였다. 그리고 다양한 지역 개선 및 개발을 위한 프로그램을 연계하여 함께 추진하였다. 즉, 중앙 정부와 지방정부 및 여러 비영리 기관이 함께 추진한 민관 협업 사례로 볼 수 있다.

POAH는 이 사업을 통해 기존 주택을 재건축하여 575세대를 건설하고 추가로 420세대를 신규 건설하여 총 995세대 건설을 추진하였다. 이 계획은 계층별 혼합으로 추진하여 총 995세대 중 자가 주택 200세대, 558세대의 저소득 임대주택, 51세대의 중간 소득 임대주택 186세대의 시장 가격 임대주택으로 추진하였다. 보조금 30.7백만 달러 중 19.7백만 달러가 주택 재건축을 위하여 배정되었으며, 추가로 71백만 달러가 지역 펀드 등을 통해 조달되었다.²¹⁾ 그리고 거주민과 지역주민을 위하여 활동 프로그램 운영, 교육 프로그램, 취업 지원, 건강 지원, 재정착 지원 등에도 자금이 지원되었으며, 지역 사회 개선을 위한 식품점 등 편의시설을 위한 공간 확보, 각종 활동 지원에도 자금을 지원하였다.

시카고의 사례를 살펴보면 Choice Neighborhoods는 저소득층 임대주택을 재건축 또는 개선하면서 거주민과 주변지역 주민들의 활동과 편의 지원을 통해 지역을 활성화하여 슬럼화된 지역을 재생하는 것을 목적으로 추진되고 있다. 이를 위해 중앙정부 및 지방정부, 다양한 비영리 단체와 주민들이 함께 참여하며, 중앙정부와 지자체의 다양한 지원 프로그램을 함께 결합하여 추진하고 있다. 임대주택이 중심이 되는 점에 일부 차이가 있지만 우리나라에서 최근 추진하는 도시재생 사업과

21) CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

상당히 유사한 측면이 있다. 다시 말하면, 임대주택 재생과 도시 재생이 결합된 사업이라고 보면 맞을 것 같다.

시카고의 경우 임대주택 개선뿐만 아니라 이를 계기로 다양한 주민 편의시설과 상업시설이 새롭게 들어서 지역을 전반적으로 개선하는데 대상 사업지역만 놓고 보면 비교적 성공한 사업으로 보인다. 이에 따라 2018년 시카고 지역 개발상을 받는 등 시카고 내에서 개선된 지역으로 평가 받고 있다. 다만, 기존 거주민의 재정착을 위한 노력이 있었지만 재정착한 가구는 초기에 약 90가구에 불과하여 젠트리피케이션에 효과적으로 대응이 이루어졌는지에 대해서는 의문이 든다.

이 사업의 궁극적인 목적은 임대주택이 포함된 동네인 Woodlawn 지역의 전반적인 개선이다. 대상 사업 지역은 당연히 새롭게 재건축되고 편의시설이 건설되는 등 개선된 것이 틀림없지만 주변지역을 개선하는 파급효과가 있었는지는 사실 정확히 확인하기 힘들다. 다양한 통계를 통해서 과연 어느 정도 효과가 있었는지 살펴보고자 한다.

Woodlawn 지역의 인구는 꾸준히 감소하고 있다. 2000~2010년에 비해 2010~2017년은 감소세가 상당히 줄어들었다. 시카고 지역 전체에 비해 감소가 크게 변화했다고도 볼 수 있는데 이것이 Choice Neighborhoods 지원 사업 등 도시 재생 노력의 결과도 반영되었다고 볼 수 있다. 그리고 시카고 지역 전반적으로 도시 재생이 이루어지면서 도시 외곽의 인구 증가세는 줄어들고 도심 인구는 감소세에서 증가세로 전환하는 경향이 나타나고 있다. 민간 부분의 도심 재생 활성화로 전반적인 도시 재생 효과가 함께 반영되어 효과를 정량적으로 확인하기는 어렵지만 도시재생 활성화에 기여했다고 볼 수 있을 것이다.

< Population in Woodlawn Area >

	Woodlawn	Chicago City	Chicago Metro Area
Total Population	23,268	2,722,586	8,522,948
Total Households	9,247	1,046,789	3,095,093
Average Household Size	2.5	2.6	2.8
Population Change 2000-2010	-12.4%	-6.9%	3.5%
Population Change 2010-2017	-2%	1%	1.1%

출처 : Community Data Snapshot, CMAP

Woodlawn의 경우 여전히 저소득 흑인들이 집중된 지역인데 인종 구성은 조금씩은 완화되는 경향을 보이고 있다. 인구 구성을 보면 흑인이 감소하고 다른 인종이 증가하는 경향을 보이고 있다. 이 또한 2000년대 이후 시카고 지역에서 민간 부분을 포함한 도심 재생의 전반적인 활성화로 도시의 환경이 개선되어 도심 지역의 흑인 중심 구성이 완화되는 경향이 있어 정량적으로 확인하는데는 한계가 있다. 그리고 Woodlawn 지역은 여전히 시카고시 내에서도 교외지역과 비교하면 저소득 흑인들이 상당히 집중되어 거주하는 지역으로 일부 완화효과는 있었으나 그 한계는 분명히 존재한다고 볼 수 있다.

< Race and Ethnicity in Woodlawn Area >

	2000	2010	2017
White (non-Hispanic)	2.8	6.3	8.8
Black (non-Hispanic)	94.2	88.4	82.9
Hispanic or Latino	1.1	2.1	3
Asian (non-Hispanic)	0.8	1.6	3.1
All other categories	1.2	1.5	2.3

출처 : Community Data Snapshot, CMAP

그리고, Woodlawn 지역의 중위 소득을 보면 과거에 비해 오히려 감소하여 저소득 층의 집중 완화라는 측면에서는 효과가 있었던 지는 의문이 있다. 중위소득은 시카고 평균의 절반에 불과하며 저소득층 비율이 상당히 높다.

< Median Income in Woodlawn Area >

		Woodlawn	Chicago City
Median Income (2017 Dollars)	2010	29,387	46,877
	2017	25,122	52,497

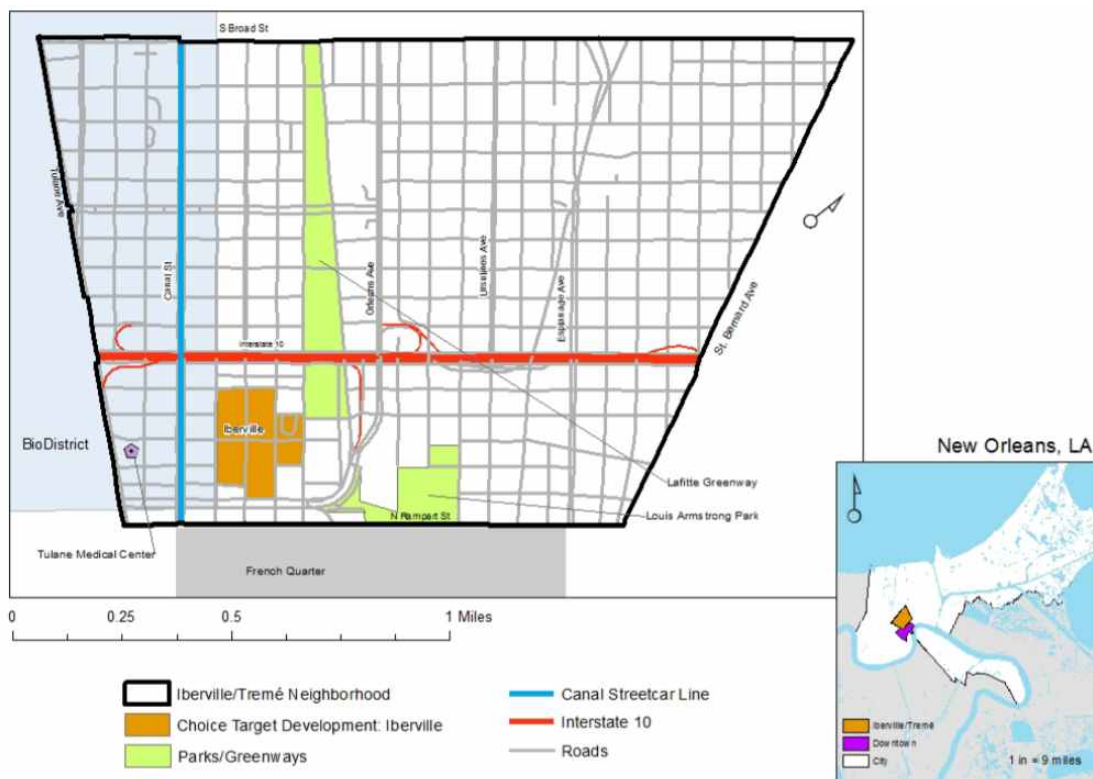
출처 : Community Data Snapshot, CMAP

그러나 인구나 인종 변화 등의 측면에서 보면 전반적으로 상황이 개

선되고 있고 Choice Neighborhoods 사업을 통한 지원도 이에 기여했다고 볼 수 있다. 임대주택 단지의 재건축과 일부 편의시설 도입 등을 통해 전체 동네를 극적으로 바꾸는 것은 현실적으로 어렵고 Woodlawn 지역의 데이터도 이것을 보여주고 있다. 그러나 통상적으로 자본에 의한 도시재생은 비교적 여건이 양호한 지역을 중심으로 이루어지고 주변으로 파급되어지는 경향을 감안한다면 시카고 내에서도 상대적으로 열악한 Woodlawn 지역이 시카고 전체의 도시재생 경향도 유사한 양상으로 개선되고 있다고 한다면 분명히 이러한 정책들이 효과를 보았다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 소득 자료를 보면 다양한 소득 계층이 함께 거주하게 한다는 목표의 달성이 특히 어렵다는 것을 보여주고 있다.

시카고 Woodlawn 지역 사례 외에 한 곳을 더 분석하여 그 효과를 살펴보고자 한다. 추가로 살펴볼 지역은 루이지애나주 뉴올리언스의 Iberville/Tremé 지역이다.

< Map of the Iberville/Tremé Neighborhood, New Orleans, LA >



출처 : CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

뉴올리언스의 경우 전반적으로 흑인 비중이 59.7%(2019년)로 흑인들이 많이 거주하고 흑인문화가 발달된 지역이다. Iberville/Tremé 지역은 인구 15,580명(2010), 주택 8,200세대 규모의 주거 지역이며, 특이한 점은 허리케인 카트리나(2005)로 피해를 심하게 입어 2000년에 비해 인구가 45% 감소하고 복구 과정에서 흑인 비중이 일부 감소했다고 한다. 그런데도 Iberville/Tremé 지역은 기초 조사 당시 흑인 가구가 77%였으며, 연소득 1만 5천달러이하 가구가 57%에 달하여 시카고의 Woodlawn과 마찬가지로 저소득 흑인 가구 중심의 지역이다.²²⁾

재생의 중심이 되는 임대주택은 Iberville/Tremé 지역의 남동쪽에 위치한 1940년대에 지어진 공공임대주택(Public housing)으로 2~3층으로 된 74개 건물로 총 821세대이다. 여기에 913세대의 주택을 새롭게 공급하고 주변 지역의 주택도 1,533세대를 정비하여 총 2,446세대를 만드는 것으로 계획되었다. 2011년부터 사업이 추진되어 공공임대주택은 2013년 철거되고 순차적으로 개발이 추진되었다.

공공임대주택 단지는 새롭게 공급되는 913세대 중 304세대를 공공임대주택으로 하고, 나머지는 저렴한 임대주택과 시장 가격 임대주택으로 공급하여 계층이 혼합된 주택 단지로 추진하였다. 그리고 주변지역에 정비하는 1,533세대의 주택은 577세의 공공임대주택을 공급하여 공공임대주택 물량을 유지하고 493세대를 저렴한 임대주택으로 나머지 448세대를 시장 가격으로 공급하는 것으로 계획되었다. 그리고 주변지역 개선을 위한 다양한 사업이 연계하여 추진되었다.

사업에는 뉴올리언스의 Housing Authority(HANO)와 뉴올리언스 시가 함께 참여하였으며, 민간과도 협업을 하였으나 공공임대주택 단지가 중심이 되고 허리케인 카트리나로 인하여 많은 곳이 폐허화된 상황으로 이를 재생하기 위하여 공공이 중심이 되어 사업을 추진한 것으로 보인다. Choice Neighborhoods 프로그램으로 30.5백만 달러가 보조금으로 지원되었다.

지역 뉴스에 따르면 해당 지역은 기존의 슬럼화된 이미지가 개선되었다고 하고 2019년 현재도 주변지역 개발사업은 진행 중에 있으며,

22) CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

Chice Neighborhoods 프로그램 지원에 다른 지방정부 지원금을 포함하면 지역 개발을 위하여 총 약 6억 달러가 지원되는 것으로 추산되고 민간의 투자까지 포함하면 44억 달러가 투자되는 것으로 추정된다고 한다.

공공임대주택이 있었던 Iberville 지역을 중심으로 지역을 전반적으로 개선한다는 목표가 달성되었는지 통계를 통해서 살펴보고자 한다. 해당지역만 포함하는 데이터가 없어 일치하지는 않으나 해당 지역을 포함하는 우편번호(70112)에 지역에 대하여 살펴보았다.

해당지역의 인구와 가구수는 약간 감소하였으나 인종 비율과 소득을 보면 큰 변화를 확인할 수 있다. 기존의 저소득 흑인가구 중심에서 백인이 크게 증가하였으며 가구 소득도 크게 증가하였다. 특히 평균 소득보다 중위 소득이 크게 증가하여 저소득 가구가 크게 감소한 것으로 보인다. 통계상으로 기존의 저소득 밀집지역이 다양한 소득이 어울려 사는 곳으로 탈바꿈하여 도시재생 측면에서는 성공한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 저소득 흑인 가구가 밀려나면서 젠트리피케이션이 크게 발생하였다. 당초 계획은 주변지역에도 공공임대주택을 확보하여 기존의 공공임대주택 수는 유지한다고 하였으나 그것은 아직도 진행중으로 기존의 많은 저소득은 가구는 외곽으로 밀려난 것으로 보인다.

< Population in Iberville Area (70112) >

		2011	2018
Total Population		3,298	2,791
Total Households		1,677	1,477
Race	Black or African American	62.5%	38.7%
	White	52.3%	24.1%
Income	Median (Households)	13,979	48,934
	Mean (Households)	41,054	63,860

출처 : American Community Survey, US Census Bureau

사실상 도시재생을 하여 기존의 주거환경이 개선되면서 저소득층이 밀려나는 것을 막는다는 것은 상당히 어려운 것이 사실이고 주변에 저렴한 임대주택을 확보하여 저소득 가구를 수용하려는 정책을 추진한 방식은 상당히 잘 계획되고 벤치마킹할 수 있는 사례로 볼 수 있다.

그러나 사업의 속도 측면에서 기존의 공공임대주택은 신속히 철거되고 주변의 저렴한 임대주택 확보는 전반적으로 늦어져 실제적으로 효과를 나타내지 못한 아쉬운 측면이 있다.

8-3 바람직한 주거와 도시재생의 연계 방안

Choice Neighborhoods 프로그램은 주거지원과 도시재생 정책을 나뉘도록 잘 조화시킨 것으로 판단된다. 정부가 지원하는 노후화된 임대주택 단지를 주변지역을 개선하는 도시재생과 연계하고, 기존의 저소득층을 임대주택을 소득 계층이 혼합된 주택단지로 재건축하고 교육, 문화 등 주변여건을 개선하여 슬럼화된 동네를 탈바꿈하겠다는 개념과 목표는 상당히 잘 설계된 것으로 보인다. 그리고 구체적인 사업사례를 살펴보면 다양한 비영리 단체가 참여하고 중앙정부, 지방정부가 함께 지원하여 실제 시행된 사업을 사례의 사업 자체도 비교적 성공적으로 추진되었다고 판단된다.

따라서 이와 같은 장점은 충분히 벤치마킹하여 추진할 만한 사업이라고 볼 수 있다. 우리나라의 영구임대주택 등 일부 공공임대주택 단지는 슬럼화되어 가고 있는 것이 사실이다. 아직까지는 물리적으로는 나뉘도록 개선하고 관리해 나가고 있지만 사람들이 기피하고 배척하는 저소득 소외계층이 집중된 단지가 된 것은 틀림없다. 머지않아 임대주택 단지를 재건축하거나 리모델링해야 할 시기가 올 것이다. 여기서 충분히 Choice Neighborhoods 프로그램에서 배울 점이 있다고 본다. 우선 소득 계층의 혼합이다. 주택단지 자체가 지역에서 배제되고 고립되는 것은 낙인효과는 막는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 소득계층이 혼합된 임대주택으로 탈바꿈할 필요가 있다. 그러나 이 과정에서는 문제는 기존 저소득층을 위한 임대주택의 숫자가 감소한다는 것이다. Choice Neighborhoods에서는 이러한 문제를 주변지역과 연계 개발하는 방식으로 하고 주변지역에서 저소득층 임대주택을 확보하였다. 영구임대주택의 경우에도 주변지역의 재개발 등과 연계하여 증가된 용적률의 일부를 임대주택 확보하는 방식으로 추진하거나 다가구, 다세대 주택 밀집지역의 도시재생 또는 재개발과 연계하여 그 중 일부를 매입하여

공공임대주택을 확보하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다. 이를 통해 공공임대주택 자체의 재건축, 리모델링과 전반적으로 동네를 개선하는 도시재생을 연계할 수 있을 것이다.

그리고, 비영리 단체 등 지역사회의 참여 부분이다. 우리나라의 경우가 부분이 부족한 것이 사실이다. Choice Neighborhoods 프로그램 사례를 보면 실제적인 주요한 실행주체로 비영리 단체가 많이 참여하였다. 정부와 지방정부는 자금과 행정적인 지원을 수행하고 비영리 단체를 중심으로 주민과 협의하여 사업을 실행해 나가는 방식도 필요하다고 판단된다. 이런 방식은 공공부분의 부담을 줄이고 주민을 설득하고 지역에 맞는 맞춤형 사업을 하는데 상당히 유리한 측면이 있다. 우리나라의 경우 공공임대주택을 주거지원사업과 도시재생 사업 모두 지자체와 공공기관이 주요 실행주체가 되는 경우가 많은 것이 사실이다. 이 경우 주민의 의견을 반영하고 유연한 사업을 추진하는데 어려움이 있게 되고 갈등이 심화되는 경우가 많이 발생하다. 물론 공공성을 확보하는 측면에서는 장점이 있는 것도 사실이다. 따라서, 이 부분을 조화시켜 나가는 노력이 필요하다. 우리나라 도시재생 사업에서 비영리 단체들이 많이 참여하고 있지만 제한적으로 보조적인 역할을 하는 것이 대부분이다. 공공이 주도 하더라도 일부 사업의 경우 사업주체로서 비영리 단체의 역할을 늘려가는 노력이 필요할 것으로 보인다. 특히, 도시재생 과정에서 젠트리피케이션 방지를 위해 공공임대주택을 확보하는 방식을 반영하기 위해 많은 노력을 하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 이 과정에서 비영리 단체를 활용한 저소득층 임대주택 확보 방식은 주민들을 설득하고 갈등을 완화하는 측면에서 좋은 대안이 될 수 있다.

그러나, Choice Neighborhoods 프로그램에서 보여준 한계점도 잘 살펴봐야 할 것이다. 기존의 슬럼화된 임대주택을 개선하고 주변의 일부 편의시설 및 교육시설 개선을 통해 지역을 전반적으로 개선하기 위한 노력의 한계이다. 시카고 Woodlawn의 사례를 보면 12,100세대가 사는 지역에 504세대 임대주택을 재건축하고 주변에 편의시설 등을 개선하였다. 비율로 보면 약 4.2%에 해당하는 주택이 새롭게 탈바꿈되고 편의시설도 새롭게 들어서서 적지 않은 변화에도 불구하고 Woodlawn

전체 통계를 보면 동네 전체에 대한 영향은 미미했다고 볼 수 있다. 이는 동네 자체의 이미지와 주변의 전반적인 환경이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 시카고 다운타운 남부는 Woodlawn뿐만 아니라 주변지역 전반적으로 열악한 주거환경과 저소득 흑인계층이 집중되는 문제를 가지고 있고 이런 이미지가 사람들의 뇌리에 박혀있다는 점이 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

따라서, 이런 문제를 해결해 나가는 장기적인 균형발전의 노력이 병행되어야 한다는 점이다. 미국의 사례를 보면 지역이 슬럼화되는 것은 해당 지역 전반적으로 활력을 잃고 노후화되어 가는 과정에서 노후주택이 밀집된 일부 지역은 우범화되고 사람들이 기피하는 슬럼 지역으로 변모하게 된다. 따라서 이는 단순히 그 슬럼화된 주택단지 및 지역만 개선해서 해결할 수 있는 문제가 아니라 활력을 잃고 노후화되어 가는 지역 전반을 개선하는 균형 발전의 노력이 함께 추진되어야 한다는 것이다.

최근 우리나라에도 지방도시를 중심으로 도시재생 사업이 활발하게 도입되어 추진되고 있다. 대부분이 지방도시 자체 또는 해당 주변지역이 활력을 잃고 그 중에도 특정지역에 노후화가 집중되어 이를 개선하는 경우가 많다. 이를 개선하기 위해서는 노후화가 집중된 특정구역을 도시재생 지역으로 지정하여 주거환경을 개선시키는 노력이 대부분의 도시재생 사업의 목적이다. 그러나 이러한 노력이 성과를 거두기 위해서는 그 도시 자체, 지역자체를 활성화시키기 위한 노력이 병행되어야 한다는 점이다. 중앙정부 차원에서는 이러한 부분에서 보다 큰 역할을 해야 할 것으로 생각한다. 예를 들어 도시재생 사업과 산업단지 등 각종 개발사업이 연계되어 추진된다든지 새롭게 나오고 있는 공공기관의 추가 이전이나 기업의 유치 등이 이와 연계되어서 추진된다면 보다 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

9. 미국과 비교한 우리나라의 도시 및 주택 여건 전망

9-1 인구 및 주거 전망²³⁾

우리나라는 저출산 등으로 인구 성장이 둔화되고 있으며 통계청 인구 중위추계를 보면 약 2030년(2028년 51,942천 명)을 정점으로 인구가 감소할 것으로 예측되고 있다. 가구 수의 경우는 가구 분화 등에 따라 인구 보다는 더 늦은 시점인 2040년(22,651천 가구)을 정점으로 감소할 것으로 추계되고 있다. 미국의 통계청에서 전망(2008)한 미국 인구는 2020년 약 3.4억 명에서 2050년 약 4.4억 명으로 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 미국의 경우 이민 정책 등에 따라 지속적으로 이민자들이 유입되고 있고 이에 따라 인구는 지속적인 증가세를 유지할 것으로 전망된다. 우리나라는 미국과 달리 외국과의 인적 이동이 적기 때문에 우리나라는 저출산, 고령화의 영향 등으로 인구 증가 둔화가 훨씬 빠르게 진행될 것이라는 것을 알 수 있다.

이에 따라, 인구가 정점에 곧 도달하고 인구가 감소하기 시작하면 추가적인 주택 공급이 필요 없다거나 주택 시장이 침체할 것이라는 이야기들이 시중에 많이 나돌기도 한다. 그러나 총 가구 수를 보면 증가 속도는 지속적으로 둔화되지만 2020년에서 2040년까지 약 230만 가구(11%) 증가할 것으로 예상되고 그 중 3분의 2가 수도권일 것으로 예상된다. 주택 공급 및 시장은 다양한 요인에 영향을 받지만 가구 요인만 보더라도 당분간은 지속적인 주택 공급과 안정은 필요하며 특히, 가구 증가의 대부분을 차지하는 수도권이 더욱 그럴 것이라는 것을 짐작할 수 있다.

그리고 가구 수 변화를 지역별로 살펴보면 지역에 따라서 양상이 크게 다르다는 점을 확인할 수 있다. 서울의 인구는 이미 2001년 정점을 찍고 감소 추세에 있으나 가구 수는 2029년 정점을 지날 것으로 예상된다. 경기도의 경우 인구는 2035년 정점에 도달할 것으로 추계되며 가구 수는 2042년 정점을 지날 것으로 예상된다. 특히, 경기도는 앞으로 약 120만 가구(24%)가 증가할 것으로 추계되어 가장 크게 증가할

23) 통계청 인구 및 가구 추계 자료 활용

것으로 예상된다. 수도권 외 지역은 많은 시도가 이미 인구는 감소 추세에 있으며, 지역별로 차이가 있으나 가구 수는 2030년대에 접어들면 부산, 대구 등을 시작으로 일부 지역부터 감소하기 시작하여 대부분의 지역이 2030~2040년대에 정점을 찍고 감소세로 바뀌게 된다. 주택과 도시는 인구보다는 가구 수에 더 크게 영향을 받는 점을 감안하면 이러한 가구 수 증가는 주택 공급 정책에서 중요하게 고려되어야 할 것이다. 우리나라 대부분의 지역에서 2030~2040년까지 가구 수가 증가하지만 증가량은 지속적으로 적어지고 정점을 지나면서 가구 수는 감소되기 시작하여 그에 대한 영향이 시작된다는 점을 고려해야 할 것이다.

〈 우리나라 총 인구·가구 및 시도별 가구 추계 〉

단위 : 천명, 천가구

구분	2000	2010	2020	2025	2030	2035	2040	2045
총 인구	47,008	49,554	51,781	51,888	51,927	51,630	50,855	49,574
총 가구	14,507	17,495	20,350	21,342	22,036	22,497	22,651	22,456
서울	3,121	3,573	3,850	3,903	3,909	3,881	3,830	3,752
부산	1,135	1,266	1,366	1,381	1,385	1,379	1,354	1,308
대구	771	874	963	981	988	987	974	948
인천	761	947	1,117	1,187	1,244	1,289	1,315	1,320
광주	419	517	590	607	612	612	604	588
대전	418	527	610	626	634	638	636	627
울산	313	385	434	445	452	453	447	433
세종			133	165	194	218	236	249
경기	2,688	3,805	4,940	5,411	5,749	5,989	6,116	6,113
강원	497	569	640	671	697	721	736	741
충북	464	555	659	705	742	772	791	796
충남	610	732	875	943	1,000	1,047	1,082	1,100
전북	614	681	737	747	753	756	750	736
전남	670	701	741	758	772	786	792	788
경북	910	1,009	1,108	1,137	1,159	1,174	1,176	1,160
경남	957	1,153	1,329	1,385	1,429	1,456	1,460	1,438
제주	160	199	258	290	317	339	354	361

통계청 인구 및 가구 추계(2017 기준)

또한, 주택의 공급에는 인허가에서 건설까지 4~5년 정도는 소요되고 택지개발까지 생각하면 10년 이상의 장기적인 기간이 소요되는 작업이다. 가구 요인은 주택 수요 및 공급에 중요한 요소 중 하나이며, 가구 요인을 기준으로 하면 일부 지역은 2030년대 초반 정도부터 가구가 감소하기 때문에 택지 공급 측면에서 본다면 2020년대 초반인 지금부터 지역에 따라서 가구 감소에 따른 주택 수요 및 공급 변화에 대응해야 할 것으로 판단된다. 전국적으로는 2040년 정도부터 가구가 정점에 도달하는 것을 고려하면 앞으로 10년 이후인 2030년까지는 적정한 공급이 필요하고 그 이후부터는 전국적인 가구 감소에 따른 주택 수요 및 공급 변화에 본격적으로 대응해야 할 것으로 예상된다. 다시 말하면 지금이 가구 감소에 대비해야 하는 정책이 고려되는 시작점이 되는 시기라고 볼 수 있다.

9-2 주택의 노후화 전망

우리나라 주택은 동수 기준으로 30년 이상(1985년 이전)된 노후 주택이 46%에 달한다.²⁴⁾ 그러나 연면적 기준으로는 15.5%이며 이는 30년 이상 된 노후 주택은 대부분 단독주택으로 구성되어 있어 그러한 것으로 예상된다. 그리고, 가구 수 기준으로는 30년 이상(1987 이전)된 주택에 사는 가구가 16.0%로 나타난다.²⁵⁾ 물론 노후 주택의 주거 면적이 상대적으로 작을 것으로 예상되며 주거실태조사에서 모름이나 무응답이 9.3%에 달하여 실제 비율은 약간 더 높을 것으로 예상되나 건축물 통계의 연면적 기준과 비슷하여 신뢰할 만하다고 볼 수 있다.

< 우리나라 주택의 건축연도별 비율 (2018) >

구분	2013 이후 (5년 이하)	2008-2012 (6-10년)	2003-2007 (11-15년)	1998-2002 (16-20년)	1988-1997 (21-30년)	1987 이전 (30년 초과)	모름/ 무응답	합계
전국	13.5%	9.9%	12.5%	13.2%	25.8%	16.0%	9.3%	100%

2018 주거실태조사

24) 국토교통부 통계누리 건축물 통계 2018

25) 국토교통부 주거실태조사 2018

미국의 경우 1984년 이전에 지어진 주택이 60.5%에 달한다.²⁶⁾ 우리나라에 비해 상당히 노후되어 있다고 볼 수 있으나 미국은 우리나라보다 이른 시기에 경제적 성장을 이룩했다는 점이 가장 큰 이유인 것으로 판단된다. 또한, 미국은 단독주택 비율이 높고 그에 따라 건축연도는 노후 되었으나 지속적으로 유지, 관리 및 리모델링하여 거주하는 주택들이 상당히 많이 있어 노후 주택 비율이 높다고 볼 수 있다.

< 미국 주택의 건축연도별 비율 (2017) >

구분	2016 2017	2010 2015	2005 2009	2000 2004	1995 1999	1990 1994	1985 1989	1980 1984	1970 1979	1960 1969	1950 1959	1949 이전	합계
주택수 (천호)	841	5,113	7,936	9,448	9,132	6,564	8,952	7,736	17,953	12,685	12,818	22,382	121,500
비율	0.7%	4.2%	6.5%	7.8%	7.5%	5.4%	7.4%	6.4%	14.8%	10.4%	0.5%	18.4%	100%

American Community Survey 2017, US Census Bureau

그리고, 미국의 경우 5년 단위로 나누어진 시기별 주택의 준공된 주택의 비율이 상당히 안정되어 있으며, 경제적 상황 등에 따라 시기별로 차이가 있으나 1980년대 이후 연간 약 6~7% 수준의 일정한 비율을 나타내고 있음을 볼 수 있다. 반면 우리나라의 경우 단기간에 급격한 성장을 이룩한 만큼 노후 주택 비율이 낮고 최근 연도에서도 전체적으로 5년 단위의 주택 건설 비율이 높다. 5년 단위 주택 준공 비율이 10~13% 수준으로 미국 5년 단위 비율에 비해 두 배에 가까운 수준임을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우 단기간에 경제성장을 이룩하고 그에 따라 단기간에 많은 주택이 준공되어진 만큼 그 노후화 속도도 빠르고 시기가 집중될 수밖에 없다. 우선은 단독주택 등을 중심으로 노후화가 진행되고 있다. 주거실태조사에 따르면 단독주택에 거주하는 가구의 경우 30년 이상된 단독주택이 단독주택의 33.2%에 달한다. 그리고 모름/무응답도 17.4%라서 실제로는 더 높은 비율일 것으로 예상된다. 그런데, 노후 단독주택 지역을 개발하는 기존의 재개발 방식은 사실 서울 등 일부 지역을 제외하고는 사업성을 확보하기 어렵다. 그에 따라 도시 재생이

26) American Community Survey 2017

활발하게 논의되고 추진되기 시작하고 있다. 당분간은 노후 단독주택 지역 등을 대상으로 도시재생을 활성화하려는 추세가 이어질 것으로 보인다. 그리고, 1990년대에 추진된 주택 200만호 공급 계획 및 1기 신도시 개발 등을 통해 대규모로 공급된 아파트가 이제 30년을 넘어서기 시작한다. 30년 이상된 아파트는 전체 주택의 6.2%에 불과하지만 21~30년 경과된 아파트는 29.0%에 달한다.²⁷⁾ 그에 따라 향후에는 30년 이상된 아파트의 비율이 크게 증가할 것으로 예상된다. 그리고 기존에는 30년 이상된 아파트가 주로 도심에 위치했다면 택지개발촉진법에 따른 대규모 택지개발을 통한 외곽 신도시 등에서 30년 이상된 아파트가 많이 나타나게 될 것이다.

따라서, 당분간은 노후 단독주택 등의 노후화된 지역에 문제가 지속적으로 대두될 것으로 예상되며 이를 해소하기 위해 도시재생 활성화를 통한 노후 단독주택 지역의 주거여건을 개선하는데 집중할 필요가 있으며, 그리고 머지않아 다가올 대규모 아파트 단지의 노후화에 따른 슬럼화 문제에 대해 대비할 필요가 있다.

9-3 저소득 가구의 주거 여건 전망²⁸⁾

우리나라 임차 가구의 RIR을 살펴보면 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다. 그런데 이는 실제 수요자들이 느끼는 것하고 일부 괴리가 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 첫 번째로 전월세 전환률에 있다. 전세 가구의 경우 동일한 전세 보증금으로 거주하고 있더라도 RIR에서는 주거비용을 전월세 전환율로 계산하기 때문에 전월세 전환율의 지속적인 하락(2006 11.88% → 2018 6.2%)으로 통계적으로는 임대료 부담이 크게 낮아지는 것으로 나타나게 된다. 이는 전세가격이 상승하는 상황으로 수요자는 부담이 증가하고 있다고 느끼게 되므로 통계와 수요자의 인식 사이에 괴리가 있게 된다.

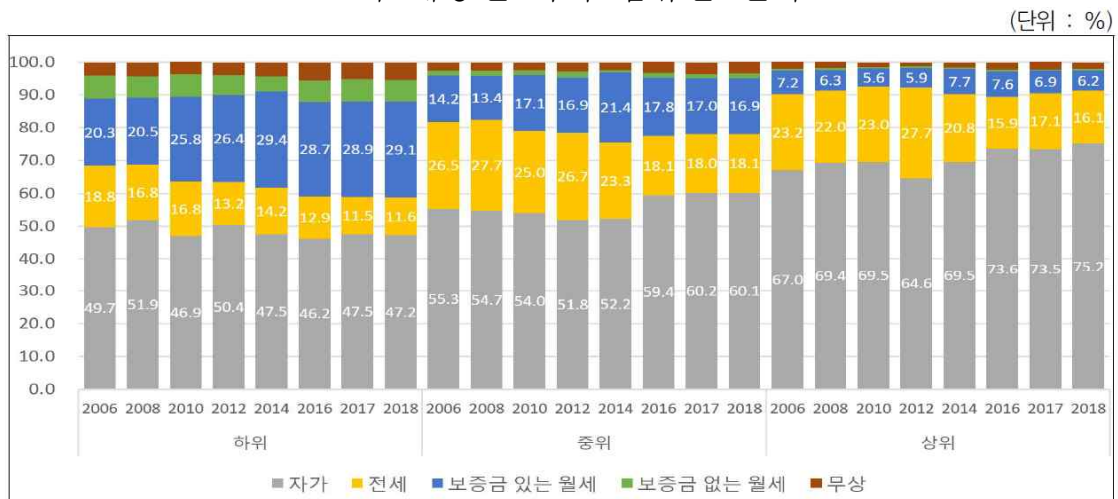
그리고, 주거실태조사에 따르면 저소득 가구의 경우 자가 점유율이 47.6%로 전체 자가 점유율(57.7%)이나 고소득 가구의 자가 점유율(73.5%)보다 훨씬 낮은 수준이며, 중·고소득 가구의 자가 점유율은 지속

27) 국토교통부 주거실태조사 2018

28) 국토교통부 주거실태조사 2018 통계 활용

증가한 반면 저소득 가구의 경우 감소하는 추세에 있다. 자가 가구의 임차가구로의 전환은 주거비 추가적인 주거비 부담으로 나타나게 된다. 또한, 임차 가구의 경우에는 전세 가구의 비율이 감소하고 월세 가구의 증가가 두드러지고 있으며 특히 저소득 가구에서 그 양상이 보다 뚜렷하게 나타나고 있다.

〈 소득 계층별 자가 점유율 변화 〉



자료 : 국토교통부, '주거실태조사', 각년도

임차가구의 경우 전세에서 월세로의 전환 자체가 수요자의 부담을 증가시키게 된다. 예를 들어 동일한 자금을 가지고 있더라도 전세의 경우 무주택 가구에 지원되는 버팀목전세자금 등 정부 프로그램을 이용할 경우 2%의 저금리 대출을 통해 부담을 줄일 수 있는 반면 월세의 경우 전월세 전환율은 한국감정원에 따른 전월세 전환율은 2018년 기준 6.2%로 전세에 비해 두 배 이상 부담이 증가하게 된다는 계산이 나온다. 최근 금리인하와 맞물려 이와 같은 전세의 월세 전환 추세는 더욱 가속화될 것이라는 전망이 우세하고 있다. 이는 기존의 추세에 비추어 본다면 저소득 임차가구에게 가장 크게 영향을 미칠 것으로 예상된다.

또한, 저금리 등 경제여건 변화 등으로 인해 전세가격은 지속적으로 가파른 상승이 이어지고 있으며, 이러한 전세가격 상승 자체가 수요자의 부담을 증가시키게 된다. 그리고 이러한 전세가격의 급격한 상승은 전월세 전환율의 하락에도 불구하고 월세 가격 하락을 막아 수요자의

부담을 가중 시킨다. 한국감정원의 가용한 자료에 따르면 중위 전세가 격은 2012~2018년 45.2%가 상승하여 중위 소득 대비 크게 상승하였으며, 금리 하락 등에도 불구하고 중위 월세 가격도 2015~2018년 11.5% 상승하여 소득과 유사한 비율로 상승하였다. 전세 가격의 경우 자금을 조달하는 금리가 하락한 것을 감안하면 자금 조달에 따른 금리 부담의 증가는 크지 않다는 의견도 있을 수 있으나 전세가격 상승률 자체가 크게 높은 상황이며 자가 점유율 감소, 전세의 월세 전환 등을 종합적으로 고려한다면 저소득 가구의 주거비 부담이 증가하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

< 중위 소득 및 주택의 중위 매매·전세·월세가격 >

(단위 : 만원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012~2018 증가율
가구중위소득 (명목)	2,189	2,344	2,370	2,448	2,549	2,649	2,756	25.9% ('15~'18: 12.6%)
중위 주택매매가격	21,993	21,094	21,233	21,426	22,642	22,851	25,726	17.0%
중위전세가격	12,104	12,197	13,077	13,489	15,121	15,431	17,575	45.2%
중위월세가격	-	-	-	52	52	51.8	58	11.5% ('15~'18)

한국감정원, 통계청

그리고 상대적으로 임차 비용이 저렴한 노후 주거지의 경우 재개발, 도시재생 등이 이루어지면서 임차비용 상승에 따른 젠트리피케이션 문제도 발생하고 있다. 재개발, 도시재생 등은 주거 여건 개선을 위해 꼭 필요한 부분이지만 전월세 가격의 상승으로 이어지고 이것이 수요자의 경제적 부담을 증가시키는 것을 피하기 어려운 문제이다.

전세의 월세 전환, 노후 주거지의 도시 재생 등에 따른 저소득 가구의 주거비 부담 증가는 당분간은 지속될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 정부에서 많은 주거복지 정책의 도입으로 저소득 가구의 주거비 부담 완화를 위해 노력하고 있으나 이러한 구조적인 변화는 지속적일 것으로 예상되며 이는 향후 정부의 정책적 부담을 가중시키고 저소득 가구의 주거비 부담을 증가시키는 요인으로 작용하게 될 것으로 전망된다. 또한 소득 증가보다 높은 주거비의 상승은 임차인의 부담을 가중시키고 소비 여력을 감소시켜 경제에도 좋지 않은 영향을 주게 된다.

10. 미국의 사례를 바탕으로 한 우리나라 정책 방향 제안

앞서 살펴본 미국과 우리나라의 제반 여건의 미국의 정책 사례를 바탕으로 필요한 정책 방향에 대해서 정리해 보고자 한다. 주택과 도시 정책 부분에서 미국과 우리나라의 여건에 많은 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 미국의 사례에서 배울 수 있는 부분이 많고 우리나라의 여건에 맞춰 고민해 보면 많은 정책적 대안이 나올 수 있다. 특히, 도시재생 과정에서 주택 시장과 서민의 주거 안정을 위한 주거지원 정책의 바람직한 방향을 고민해 볼 수 있다.

10-1 자가 보유와 임대 지원의 균형 잡힌 정책

미국의 자가 보유 중심의 주택 정책은 초기에 성과를 보이기도 했지만 많은 한계를 보여준 것이 사실이다. 미국의 사례에 비추어 본다면 많은 주택이 건설되는 성장기와 주택 건설이 비교적 용이한 대도시 이외 지역에서 자가 점유율이 보다 상승하는 성과를 낼 수 있다고 판단된다. 그리고 그 이후에는 그 효과가 크지 않았다고 볼 수 있다. 그리고 대도시 지역의 경우 주택 공급이 충분하지 않은 상황에서 도시재생 등으로 주택 가격과 임대료 상승으로 젠트리피케이션과 같은 서민들의 주거 안정이 악화되는 상황이 나타났으며 이 과정에서 자가 보유 지원 정책은 효과를 나타내기 어렵다.

우리나라의 경우 구입자금 대출, 무주택자 우선 분양 등 자가 보유 확대와 공공임대주택 공급, 전세 자금 대출 등 임대 지원 정책을 병행하고 있으며 최근에는 공공임대주택 공급 확대 등 임대 지원을 강화하는 쪽에 자원 지원을 확대하고 있는 추세라고 볼 수 있다.

우리나라는 이제 급속한 성장 시대를 지난 상황으로 이와 같은 전반적인 정책 전환 방향은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 보다 세심한 방향 설정이 필요하다고 생각된다. 앞서 살펴본 것과 같이 우리나라는 이제 도시 노후화가 진행되고 있어 도시재생 활성화가 필요하다. 그런데 인구 및 가구 측면에서는 그 증가가 둔화되고 있으며 머지않아 인구 및 가구 감소 시대를 맞이하게 되며, 시기는 지역별로 차이를 보이

고 있다. 따라서 도시재생의 활성화 여부와 인구 및 가구의 증가 시기와 지역에 따라 자가 보유율 강화와 임대 지원 강화의 균형을 맞춰 나가는 것이 필요하다.

우선 수도권외의 경우 당분간은 서울의 경우 재개발, 재건축 등 도시재생이 이루어지고, 인구 및 가구는 경기도를 중심으로 가구도 증가하고 3기 신도시 개발 등 주택 공급 확대도 이어질 것으로 보인다. 따라서 수도권은 서울의 도시재생에 따른 주택 가격 및 임대료 상승에 대응하고 경기도 지역의 가구 증가도 지속될 것으로 예상되기 때문에 경기도를 중심으로 이루어지는 신도시 개발 등 주택 공급 확대 과정에서 자가 점유율이 확대될 수 있는 정책의 지속적인 추진이 필요하다. 최근 주택 가격 상승에 따른 투기 억제 정책으로 무주택자 중심의 청약제도 강화와 주택의 전매제한 및 거주 의무 등이 이루어지고 있는데 이것이 자가 점유율 확대를 유도하는 방향이라고도 볼 수 있다. 그러나 주택 가격의 상승에 대한 대응 측면이 훨씬 강하다고 볼 수 있다. 이러한 부분에 있어 좀 더 자가 점유율 상승을 통해 국민의 주거 안정 측면에서 접근한다면 정책적 명분을 강화할 수 있고 정책 효과도 높일 수 있다고 판단된다.

자가 점유율 확대 측면에서 고려한다면 무주택자 중심의 청약 강화와 대출 등 자금 지원 강화가 중심에 있어야 한다고 본다. 이는 주택시장의 변화와 관계없이 기본적인 방향을 유지하고 투기 억제를 위한 부수적인 부분들의 조정으로 주택 시장 변화에 대응해야 한다고 본다. 예를 들어 신도시 등 주택 공급이 많은 주택 시장 여건의 변화와 상관없이 지역에서는 무주택자의 주택 우선 공급 및 저리의 구입 자금 대출 기조를 강하게 유지하여 서민들의 내 집 마련을 통해 자가 점유율을 높여야 할 것이다. 일반적으로 주택 시장이 과열된 상황에서는 무주택자 중심으로 청약을 강화하고 전체적인 대출을 억제하여 수요를 감소시키는 정책을 쓴다. 물론 이것이 필요하지만 무주택자에게 주택이 공급될 수 있도록 하는 부분에 많은 배려가 필요하다. 실제적으로 청약을 열어주면서 대출을 억제하면 무주택자에게는 그림의 떡이 될 가능성이 높다. 이 경우에 전매제한이나 거주 의무와 같은 실수요자 중심으로 수요를 억제하면서 대출 부분에서는 무주택자를 중심으로 초저

리 수익 공유 모기지 등 숨통을 틔어 주는 것이 필요하다. 그리고 주택 시장 침체기에는 통상 청약과 대출 규제를 완화하여 수요를 촉진하는 정책을 쓰는데 물론 필요한 정책이지만 신규 주택 공급이 많은 지역에서는 무주택자에 대한 공급 기조는 유지하는 것이 필요하다. 예를 들어 청약규제를 완화할 때 무주택자 우선 공급 기준을 완화하는 것이 아니라 무주택자에 대한 공급 기조는 유지하면서 지역 우선 공급 등 다른 부분에서 우선적으로 완화 조치를 하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 대출 부분의 경우에도 대출 규제의 완화보다는 무주택자에 대한 대출 지원 강화에 우선 순위를 두는 것이 필요하다. 주택 침체기에 있는 경우에는 필요시 손익공유 모기지과 같은 대출 지원 확대를 통해 무주택자에게 손실이 발생하는 것을 보완해 주면서 수요를 촉진하는 방법 등이 가능할 것으로 판단된다.

그리고, 도시재생이 필요하고 활성화되고 있는 서울이나 지방 대도시의 경우는 인구 및 가구 증가세도 많이 둔화되고 신규 주택 공급도 많지 않은 상황으로 자가 점유율 확대를 유도하는 정책은 쉽지 않은 상황으로 보인다. 따라서 임대 지원 강화에 보다 집중할 필요가 있다. 도시재생 과정에서 서민을 위한 공공임대주택 등의 공급이 확대되도록 유도할 필요가 있다. 도시재생이 이루어지면 그 만큼 주거환경이 개선되지만 그에 따라 주택가격 및 임대료가 상승하는 것은 필연적인 측면이 있다. 이 경우 기존의 서민들이 외곽으로 밀려나는 젠트리피케이션이 발생하지 않고 서민들의 주거가 안정될 수 있도록 다양한 임대 지원 정책이 필요하다.

10-2 도시 외곽 개발에서의 도심 정비로의 단계적 전환

우선, 도시재생 과정에서 급격한 주택가격과 임대료 상승을 막는 방법은 도시재생의 속도 조절이다. 도시재생이 정치적 수단이 되어 단기적 성과를 내기 위해 대규모의 상징적인 사업을 추진하거나 특정지역에 집중하여 급격하게 추진할 경우 부작용을 초래할 수밖에 없다. 뉴욕의 경우도 대규모 개발 방식의 도시재생으로 단기적 성과를 이루었지만 급격한 주택 가격 및 임대료 상승으로 인한 젠트리피케이션 등의

문제가 심화된 측면이 있다. 이런 방식은 개발 기대감으로 인한 주택 가격 상승과 임대료 상승을 부추기게 된다. 따라서 이러한 우려가 큰 서울과 지방 대도시의 경우에는 신중한 접근이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우는 급속한 성장과 개발이 이루어진 만큼 도시 노후화의 속도도 훨씬 빠를 수밖에 없다. 이러한 빠른 노후화는 급격한 도시재생을 유발할 가능성이 높을 수밖에 없다. 따라서 미국보다도 훨씬 큰 부작용을 겪을 수 있기 때문에 이에 대한 충분한 고려가 정책 수립과정에서 필요하다.

우선 계획적이고 단계적인 준비를 위하여 도시의 전체적인 계획은 체계적으로 마련할 필요가 있다. 이를 위한 도시의 전반적인 정비 계획은 부동산 시장에 영향이 크지 않게 단기 계획으로 특정지역에 집중하는 형태로 세우기보다는 장기 계획으로 도시 전체적인 계획으로 수립하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 항상 도시 외곽의 주택 공급과 함께 가는 것이 중요하다. 주변 지역에 주택 공급이 이루어지는 상황에서 도시재생이 이루어질 경우 서민들의 주거 불안을 조금이나마 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

도시 외곽 개발로 인해 도시재생이 활성화되지 않기 때문에 도시 외곽 개발을 중단하고 도시재생을 활성화해야 한다고 주장하는 사람들도 있다. 그러나 대도시에는 이런 급격한 전환은 바람직하지 않다고 생각된다. 도시재생은 주거 환경을 개선하는 것이다. 주거 환경이 개선되면 주택가격과 임대료가 상승하는 것은 어쩌면 당연한 원리라고도 볼 수 있다. 그런데 이런 상황이 급격히 진행된다면 서민들의 주거비 부담이 가중되게 된다. 이를 방지하기 위해서 도시 외곽 개발에서 도시재생으로의 전환은 점진적으로 진행되고 병행되는 것이 바람직하다. 물론 도시 외곽 개발이 수요에 맞지 않는 과도한 주택 공급이 되어서도 안 되지만 도시재생 활성화를 위해 공급을 줄이는 것도 바람직하지 않다. 수요에 입각한 지속적이고 적절한 공급이 중요하다.

다시 말하면, 서울 및 지방 대도시의 경우는 도시 외곽의 주택 공급을 지속하면서 단계적으로 도시재생을 확대해 나가는 것이 필요하다. 따라서 가구 증가가 둔화되고 정점에 다다르기 이전인 지금부터 2030~2040년까지가 도시 외곽 개발에서 도시재생으로 전환하기에 적기

이며 중요한 시기라고 볼 수 있다. 초기에 과도하게 도시 재생으로 전환하면 주택 가격의 급격한 상승과 임대료 상승을 겪을 수 있으며, 과도하게 도시 외곽 공급 중심으로 갈 경우 추후에 과잉공급의 후유증을 겪을 수도 있는 시기이다. 따라서 이 시기를 활용하여 도시 외곽 개발을 적정수준 유지해 가며 도시재생을 활성화해 나가는 정책의 전환기로 활용할 필요가 있다. 이를 통해 도시 활성화와 서민 주거 안정을 함께 도모하는 것이 중요하다. 도시재생 모델도 특정지정에 구역을 지정하여 도시재생을 추진하는 것 보다는 낙후된 지역의 기반시설을 점진적으로 정비하면서 제도적인 지원을 통해 점진적으로 민간을 중심으로 도시재생이 이루어지게 유도하는 것이 좋은 모델이 될 수 있다.

그러나 지방 중소도시의 상황은 조금 다르다고 볼 수 있다. 지방 중소도시의 경우 많은 도시들이 인구 및 가구 감소 상황에 들어서거나 압박해 있어 도시 외곽의 추가적인 주택 공급은 과잉 공급으로 이어질 우려가 있는 상황이다. 주택 가격 상승이나 임대료 상승 우려도 대도시에 비해 덜하다고 볼 수 있다. 이런 경우에는 도시재생에 집중하는 것이 필요하다. 도시재생을 활성화하고 그 과정에서 공공임대주택 확보 등 임대 지원 정책을 병행하여 저소득 가구의 주거 안정을 도모하는 것이 필요하다. 오히려 주택 시장이 침체되고 쇠퇴되는 중소도시의 경우에는 도심 중심의 상징적인 도시재생 사업을 추진하여 도시 활성화에 집중하는 것이 필요할 수도 있다. 따라서 도시의 상황이나 여건에 따라 도시재생과 주거지원의 모델을 달리하는 것이 필요하다.

10-3 도심 정비에 따른 교외 중소도시의 경쟁력 약화 최소화

뉴욕의 경우 도심 재생에 따라 중산층 이상 가구가 도시 외곽에서 도심으로 이주하기 시작하였다. 이에 따라 기존의 도심 슬럼화 문제는 해결되고 있지만 일부 지역을 중심으로 교외지역, 즉 주변 중소도시에서 슬럼화가 발생하고 있다. 이는 급격한 도심으로의 쏠림으로 인한 측면도 있고 도시 외곽지역의 노후화와 경쟁력 약화에도 문제가 있다. 과거 뉴욕의 도심 인구가 노후화된 도심을 떠나 교외 신도시로 이주한 것과 같이 이제는 노후화된 교외지역을 떠나 재생된 도심으로 이주하

는 것이다. 이런 순환은 자연스러운 측면도 있지만 급격하게 진행되고 슬럼화가 된다는데 문제가 있다.

이러한 문제를 예방하기 위해서는 도시재생의 우선순위에 대한 고민이 필요하다. 뉴욕의 도시재생은 슬럼화된 도심 지역의 일부에 공공과 민간의 역량을 집중하여 대규모 재생사업을 추진하고 주변으로 파급되는 방식으로 추진하였다. 이는 단기에 성과를 내고 상징적인 효과가 크지만 급격한 변화로 부동산 시장의 급격한 상승과 쏠림 현상을 유발한다.

수도권의 경우도 이러한 부작용이 나타날 가능성이 높다. 실제 서울 강남지역 등 개발과정에서 이러한 현상이 많이 나타나고 있는 것이 사실이다. 이러한 부작용을 방지하고 효과적인 도시재생을 위해서는 민간의 사업성 확보가 가능한 입지가 좋은 도심지역은 민간을 중심으로 추진하도록 하고 과열이 일어나지 않도록 적절한 속도 조절이 필요하다. 그리고, 공공의 역량은 도시 외곽이나 주변도시의 도시 여건이 열악한 지역의 재생에 투입하는 것이 좋은 방법이 될 수 있다. 예를 들어 수도권외곽의 경우 공공의 역량을 서울 외곽 소외된 지역이나 서울 주변 도시 중에서 자체적인 재개발 등이 어려운 낙후된 지역의 재생에 투입하는 것이 바람직할 수 있다. 즉, 도시재생에도 균형발전으로 추진하는 개념이 필요하다는 것이다. 이러한 방식으로 도시재생으로 인하여 도시외곽의 열악한 지역의 슬럼화를 방지하고 도시 외곽 지역이 도심에서 불가피하게 밀려나는 가구들에게 양질의 주택을 제공할 수 있는 지역이 될 수 있다. 이러한 대도시의 도시재생 과정에서 도시 외곽 지역이나 주변 중소도시의 경쟁력을 지속적으로 확보하는 방식은 도시의 균형적인 발전과 부동산 시장 안정을 통한 서민들의 주거안정과 젠트리피케이션 방지에도 도움이 될 수 있다.

10-4 도심 정비에 따른 젠트리피케이션 방지

도심 정비를 하는 경우 주거 환경 개선에 따른 주택가격 상승 및 임대료 상승 등으로 기존의 저소득 가구들이 다른 지역으로 밀려나는 젠트리피케이션은 대부분의 도시 정비 과정에서 발생한다. 뉴욕의 경우

젠트리피케이션이 급격하게 일어나고 이것이 인종 문제와 결부되면서 보다 이슈화된 측면이 있다.

젠트리피케이션에 대한 시각은 다양하다. 이것은 주거환경이 개선되고 도시가 발전하면서 일어나는 자연스러운 현상이라는 시각과 이는 도심에 일자리가 필요한 저소득층의 주거비 부담을 높이고 외곽으로 밀려나게 하여 양극화를 심화시키는 막아야할 나쁜 현상이라는 시각이 공존한다. 젠트리피케이션은 두 가지 측면 모두를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 도시재생을 추진하면서 젠트리피케이션이 일부 불가피한 측면이 있으며 원천 봉쇄한다는 것은 어렵다는 것을 인정하고 도심에 일 자리를 가지고 있는 저소득층이 도시 외곽으로 밀려나는 것은 바람직하지 않으므로 최소화하는 노력에 집중하는 것이 필요하다고 본다.

앞서 살펴본 도시 외곽의 지속적인 주택공급, 도심 정비의 속도 조절, 도시 외곽 및 주변도시의 경쟁력 확보 등 모두가 젠트리피케이션을 방지하기 위한 방법이 될 수 있다. 그리고 도시재생 추진 방법에 대한 보다 다양한 고민이 필요하다.

우리나라는 서울 등 대도시의 경우 도시재생은 재개발, 재건축 방식으로 이루어져 왔다. 최근에 노후 주거지의 가로를 개선하고 주택 개량을 지원하는 식의 도시재생 개념이 도입되어 추진되고 있지만 이는 재개발, 재건축이 어려운 지역을 중심으로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 재개발, 재건축 방식은 사실 재정착이 쉽지 않은 방식이다. 민간이 전적으로 사업성에 기대어 추진하는 사업으로 입지가 양호한 지역이 대부분이며 한꺼번에 노후 주거지나 아파트 단지를 없애고 많은 시간이 걸려 새로운 아파트 단지를 건설하기 때문에 주택 가격 상승하게 되고 기존의 저렴한 노후주택이 사라져 저소득층이 밀려나는 젠트리피케이션은 피할 수 없게 된다. 따라서 우선은 도시재생을 재개발, 재건축 중심에서 기존의 가로를 유지하면서 주거환경과 편의시설을 개선하는 도시재생으로 전환해 가는 노력이 필요하다. 소수가 개발이익을 독점하는 재개발, 재건축의 공공성을 확보해 가는 한편 기존 가로를 활용한 도시재생에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

일부에서는 사유재산을 활용한 재개발, 재건축에 공공성을 확보한다

는 것은 맞지 않는다는 주장도 있다. 그러나 우리나라 도시 외곽 택지 개발과 비교하면 의문점을 갖게 되는 것도 사실이다. 우리나라의 택지 개발은 서민 주거안정이라는 목표에 따라 철저히 공공을 중심으로 이루어진다. LH 등 공공기관이 대부분의 택지개발을 수행하며 개발 과정에서 충분하지는 않지만 일정비율 이상의 다양한 공공임대주택을 확보하여 저소득층의 주거공간을 마련한다. 재개발, 재건축도 공공임대주택을 일부 확보하기도 하지만 용적률 인센티브의 일부를 확보 하는 정도로 극히 미미한 양을 확보하는 것이 사실이다. 재개발, 재건축의 경우도 기존의 민간이 사업성에 기대어 부동산 시장이 좋을 때 일부 양호한 입지의 지역에서 소수가 모든 개발이익을 독점하면서 이루어지는 사업에서 벗어나야 할 것이다. 기존의 가로를 유지하면서 하는 도시재생을 활성화하는 최근의 노력도 중요하지만 재개발, 재건축을 공공임대주택 확보 등 공공성을 강화해 나가는 노력이 지속적으로 필요하다.

10-5 도심 정비와 연계한 저소득층 주거 지원

미국의 경우 주거지에 따른 계층 분리는 인종 문제까지 결부되어 여러 가지 사회적 갈등과 문제를 낳고 있다. 뉴욕, 샌프란시스코 등의 도시재생이 이루어진 일부 지역을 제외하고 대부분의 미국 대도시들은 슬럼화된 도시를 가지고 있다. 도심에는 저소득 흑인가구의 비중이 높고 범죄율도 높아 중산층 이상은 거주하는 것을 꺼린다. 반면 도시 외곽 교외의 깔끔하게 정비된 도시에는 중산층 이상 가구들이 주로 거주하고 높은 임대료와 일자리 때문에 저소득층은 거주하기가 쉽지 않다. 이러한 계층 분리는 비교적 또렷하게 나타나고 있다. 그런데 뉴욕과 같은 미국의 대도시 일부 지역에서는 다른 현상이 나타나고 있다. 도심 재생으로 인해 기존의 저소득 흑인 가구들은 외곽으로 밀려나고 도심이 중산층 이상 가구가 거주하는 주거지로 탈바꿈하고 있다. 그리고 지역별로 특정지역을 중심으로 도심 내에서도 소득 계층에 따른 주거지 분리가 나타나고 있는 것이다. 반면 도시 외곽 지역 중 경쟁력이 약한 일부 지역이 슬럼화되는 현상이 나타났다. 어찌면 미국은 이러한 도시 재생 과정이 이러한 주거지 분리 문제를 해결하기 위한 하나와

수단이 될 수 있었으나 또 다른 형태의 주거지 분리로 나타나 도시재생의 과정에서 기존의 문제를 완화하지 못하고 있다.

우리나라는 미국과 같이 소득 계층에 따른 주거지 분리 현상이 크지는 않다. 그러나 우리나라에도 미국보다 그 정도가 덜하기는 하나 재개발, 재건축이나 신규 개발로 건설된 정비된 아파트 지역과 노후 다가구·다세대 주택이 밀집된 지역으로 어느 정도 소득 계층 간 주거지 분리가 이루어지고 있는 것이 사실이다. 물론 높은 주거 밀도로 인하여 이러한 주거지들이 비교적 물리적 거리가 크지 않고 뒤섞여 있는 지역도 많아 소득 계층간 주거지 분리를 완화해 주는 측면이 있다.

그러나 향후 도심 정비 과정에서 주거지 분리가 심화된다면 그 양상은 더 안 좋게 나타날 수 있다. 예를 들어 도심이 재생으로 깔끔하게 정비되고 중산층 이상이 거주하는 아파트 지역이 밀집·확대되어 도심 내에 기존 저소득층이 거주하는 다가구·다세대 지역이 사라진다면 저소득 가구는 도심에 거주하기 어려운 상황이 된다. 그리고 도심에서 밀려나 저소득 가구가 도시외곽의 점차 노후화되어 가는 아파트 밀집 지역에 모여들어 이러한 도시 외곽 아파트 지역이 저소득층의 주거지로 변모된다면 주거지 계층 분리가 심화되고 다양한 사회문제를 야기할 수 있다. 따라서 앞으로의 도심 정비의 과정이 단순히 주거지를 고급화하는 개념에서 벗어나 다양한 소득 계층의 세대가 어울려 살 수 있는 주거지로 탈바꿈해 나가는 과정으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 도시재생 과정에서 저소득층이 거주할 수 있는 주택을 확보해 나가는 과정이 필요하다.

우선은 젠트리피케이션 방지에서도 언급되었지만 기존의 가로를 유지하면서 추진하는 도심 재생을 활성화하는 것이다. 소규모 주택이 밀집된 지역을 대형 아파트 중심의 단지로 개발하는 것이 아니라 주거 환경이 개선된 소규모 주택도 어느 정도 남아 있도록 하여야 다양한 계층이 도심에 거주할 수 있게 된다. 그리고 도심에서 이루어지는 재개발·재건축의 공공성 확보가 필요하다. 앞으로 도시재생이 활성화되는 과정에서 입지가 좋은 지역에 재개발·재건축 과정에서 소수가 개발이익을 독점하고 모든 주택을 대형 아파트로 변모시키는 형태는 저소득 가구는 더 이상 주거비를 부담할 수 없고 주거 불안을 겪을 수밖에 없

다. 주택 가격 상승으로 중산층이하는 접근할 수 없는 주택 단지의 양상이 도시 재생의 바람직한 모습은 아니다. 재개발·재건축의 공공의 역할을 확대하고 공공임대주택 등 저소득 가구도 재정착 할 수 있는 주택을 확보하는 노력이 필요하다. 이를 통해 모든 저소득 가구에 주거지를 확보해 주기는 어렵지만 어느 정도 주거 안정망을 갖추고 개발 이후에도 다양한 소득 계층이 어울려 살 수 있는 공간이 될 수 있다. 그리고 공공임대주택 확보 이외에도 제도를 통해 중산층 이하가 부담 가능한 소규모 주택을 확보하도록 하는 제도적 장치도 강화할 필요가 있다. 이런 것들이 단순히 재건축·재개발의 활성화 및 과열 방지 등 주택 시장 관리 측면에서가 아니라 도시의 바람직한 개발과 저소득층의 주거안정 측면에서 지켜나가야 할 가치로 바라볼 필요가 있다.

그리고, 우리나라의 공공임대주택도 노후화되어 가고 있다. 1990년대 초에 집중적으로 건설된 영구임대주택의 경우 이제 30년을 넘어서고 있다. 영구임대주택 단지는 저소득층이 집중되어 있고 노후화되어 가면서 슬럼화된 지역으로 인식되고 있는 것이 현실이다. 당장은 아닐 지라도 머지않아 재생이 필요한 시기가 다가오고 있다. 시간이 어느 정도 있는 만큼 영구임대주택 자체만을 재건축하여 또 다른 임대주택 단지를 만드는 방법이나 저소득층의 주거공간을 없애는 재생을 고민하는 것 보다는 대부분 비슷한 시기에 지어진 아파트 단지들과 함께 재생하는 방법도 고민이 필요하다. 공공의 지원을 통해 주택 주택단지들에 인센티브를 주면서 기존의 임대주택 용량을 확보하면서 다양한 소득계층이 어울려 살 수 있는 주거지역으로 탈바꿈할 수 있는 다양한 방안을 고민하는 것도 좋은 시도가 될 수 있을 것이다.

11. 맺음말

미국은 최근 뉴욕 등 대도시를 중심으로 도시재생이 이루어지고 있다. 도시재생은 민간의 대규모 프로젝트를 통해 핵심지에 개발이 일어나고 이를 중심으로 도시재생을 활성화하였다. 그러나 그 과정에서 주택가격과 임대료의 상승으로 저소득 흑인들은 생활터전에서 밀려나는 젠트리피케이션이 발생하였다. 미국은 직접적인 임대료 규제 등 대응을 하고 있지만 기본적인 자가 보유 중심의 지원 시스템과 민간 중심의 개발로 그 대응에는 한계가 있고 여전히 젠트리피케이션은 지속되고 있다. 미국은 전통적으로 1970년대 이후 대부분의 대도시는 슬럼화된 도심과 중산층 이상이 거주하는 잘 정비된 교외지역이 도시의 일반적인 형태로 나타나고 있었다. 그러나 2000년대 이후 뉴욕, 샌프란시스코 등을 중심으로 도시재생이 일어나면서 그 변화가 일어나고 있다. 이러한 과정은 사실 기존의 인종 및 소득 계층에 따른 주거지 분리 등의 문제를 해결할 수 있는 기회가 될 수 있었다. 그러나 미국은 도시재생 과정에서 일부 도심은 고급 주택지로 바뀌어 교외의 경쟁력이 열악한 지역이 슬럼화되는 또 다른 형태의 주거지 분리가 일어나고 있는 것이 사실이다.

우리나라도 이제 도시재생 시대를 앞두고 있다고 볼 수 있다. 아직까지는 신도시 등 택지개발을 통한 주택공급이 주가 되고 있지만 앞으로 10~20년 이내에 가구가 감소하기 시작하고 1980년대 주택 200만호 공급 등으로 시작된 대규모 신도시 등 아파트 단지들의 노후화도 시작되게 된다. 미국과 달리 보다 광범위하고 급속하게 도시재생이 필요하게 될 것이 분명하다.

준비 없이 맞이하는 인구감소 및 도시재생 시대는 도심의 젠트리피케이션, 도시 외곽의 슬럼화 등 여러 가지 문제점을 야기할 수 있다. 특히, 대책없이 도심의 노후 다가구·다세대 주거지가 사라진다면 저소득 가구는 더 이상 도심에 거주하기 어렵거나 고시원 등 아주 열악한 주거환경으로 내몰릴 수밖에 없을 것이다. 이를 막기 위해서는 앞으로 10~20년을 도시 외곽의 택지 개발시대에서 도시재생의 시대로 전환하는 시기로 삼고 점진적이고 합리적인 정책이 요구된다.

우선 도시재생을 활성화하는 과정에서 재개발·재건축 방식보다는 기존의 가로를 활용한 도시재생을 활성화하고 재개발·재건축에서 임대주택 확보하는 등 도시재생의 공공성을 강화하고 도시외곽의 택지 개발을 활용하여 도시재생에 따라 발생할 수 있는 주택 시장 불안정을 완화하여 젠트리피케이션을 최소화하고 서민들이 부담 가능한 주택을 최대한 확보하려는 노력이 지속적으로 필요할 것이다. 이러한 과정이 10~20년 동안 계획에 따라 점진적으로 이루어져야 안정적인 관리가 가능할 것이다.

사실 도시재생은 주거환경이 개선되기 때문에 주택 가격 상승과 임대료의 상승을 피하기는 사실상 어렵다. 그러나 속도조절, 주택공급, 임대주택 확보 등 여러 가지 노력들을 통해 이를 최소화할 수 있다. 앞으로 정부가 10~20년간 이러한 정책들을 개발하고 다듬어 나가면서 도시재생을 추진하여 택지개발에서 도시재생 시대로의 전환을 효과적으로 이루어 나갈 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

HPI 2018 1Q, Federal Housing Finance Agency

2018 Report to Congress, Federal Housing Finance Agency

PERFORMANCE & ACCOUNTABILITY REPORT, 2018, Federal Housing Finance Agency

National and State Housing Fact Sheets & Data, 2019, Center on Budget and Policy Priorities

United States Federal Rental Assistance Fact Sheet, 2019, Center on Budget and Policy Priorities

Renters Feel the Squeeze, While Homeowners Enjoy Relative Affordability, Bridges(The Federal Reserve Bank of St. Louis) summer 2018, Andrew Dumont

Selected Initial Findings of the 2017 New York City Housing and Vacancy Survey, City of New York, 2018

The edge becomes the center, 2015, DW Gibson

Public Housing: Choice Neighborhoods Initiative and HOPE VI, 2015 ADVOCATES' GUIDE, Linda Couch (Senior Vice President for Policy and Outreach, HUD), 2015, Urban Institute and MDRC

CHOICE NEIGHBORHOODS: Baseline Conditions and Early Progress, 2015, Urban Institute and MDRC

COMMUNITY DATA SNAPSHOT, 2019, CMAP(Chicago Metropolitan Agency for Planning)

2018 주택업무편람, 국토교통부

2018 주거실태조사 연구보고서, 국토교통부

도시재생 뉴딜 로드맵, 국토교통부, 2018

도시재생시대, 김병준, 2018

뉴욕의 도시재생 사례와 그 시사점, 2014, Cerik Journal, 이승우

2018 건축물 현황 통계, 국토교통부

< 훈련결과보고서 요약서 >

성 명	양희관	직 급	서기관	
소 속	국토교통부	연 락 처	ynghgn@gmail.com	
훈 련 국	미 국	훈련기간	2018. 10. 22 ~ 2020. 10. 21	
훈련기관	Northeast Missouri Economic Development Council		보고서매수	109매
훈련과제	도시재생과 연계한 주거지원 정책 연구			
보고서제목	도시재생과 연계한 주거지원 정책 연구			
내용요약	<p>1. 연구배경</p> <p>미국의 정책 사례를 살펴보고 우리나라에 맞는 도시재생 정책 방향에 대해 고민하고자 한다. 더불어 도시재생과 임대주택 공급 등 주거지원 정책을 연계하는 정책이 필요하며 이를 위한 연구를 수행하고자 한다. 이를 통해 도시재생과 주거지원과 관련된 미국 사례 등을 통해 우리나라에 맞는 도시재생과 연계한 한국형 주거지원 방향을 제안하여 정책에 활용할 수 있도록 하는 것이 이 연구의 목적이다.</p> <p>2. 우리나라 주거지원 및 도시재생 정책의 흐름</p> <p>우리나라의 주거지원 정책은 택지개발을 통한 주택공급을 중심으로 이루어졌다. 1988년 주택 200만호 공급을 시작으로 신도시 개발, 개발제한구역을 활용한 임대주택 단지 공급 등이 중심이 되었다. 그리고 자원 측면에서는 2017년 기준 약 69조원에 달하는 주택도시기금을 조성하여 주택공급과 주택 구입 및 보증금 대출 등 다양한 주거지원 사업을 추진하였다.</p> <p>우리나라의 도시재생은 2000년대 이후에 나타났다고 할 수 있다. 노후화된 도심에 대한 재생 요구가 높아졌고 뉴타운 등 기존의 재개발, 재건축 방식의 한계를 느끼면서 기존 가로 체계를 유지하면서 환경을 개선하는 도시재생의</p>			

	<p>관심이 높아져 2013년 도시재생 특별법이 제정되고 2018년 도시재생 뉴딜 로드맵이 마련되는 등 도시재생이 확산되고 있다.</p> <p>3. 미국의 주거 및 도시 현황</p> <p>미국은 최근 저출산, 고령화에 따라 빠르게 인구구조가 변화하고 있는 우리나라와 달리 인구 구조의 변화가 느리다. 광활한 영토를 가지고 있고 이민자가 많은 특성에 따라 저출산, 고령화 등의 영향에 따른 영향이 적어 인구가 지속적으로 증가하고 평균가구원수도 큰 변화가 없다. 그리고 미국의 주거 형태는 공동주택 중심인 우리나라와 달리 단독주택 중심으로 이루어져 있으며, 자가 점유율이 63.8%로 우리나라보다는 높은 편이다. 이는 미국인의 경우 교외에 단독주택을 소유하는 것이 일반적인 중산층의 모습으로 생각하며 정부도 이에 부응하여 교외 개발을 통한 자가 보유를 중심으로 많은 정책적 지원이 추진되어 왔다.</p> <p>미국 동북부 지역은 초기인 1900년대 이전에 개발이 이루어졌고 인적, 물적 자원이 집중되어 지속적으로 중심지 역할을 하고 있다. 중서부 지역은 1800년대 말부터 1900년대 초반에 활발하게 도시개발이 이루어졌으며, 서부 개척의 관문이 되었으나 제조업 쇠퇴 후 성장 동력을 잃어 쇠퇴하고 있는 상황이다. 서부지역과 남부지역은 1900년대 중반에 개발이 이루어졌으며, 첨단, 문화산업을 중심으로 최근 가장 빠르게 성장하는 지역이다.</p> <p>4. 자가 보유 중심의 미국의 주거정책과 시사점</p> <p>미국은 지속적으로 주택 금융 지원 등을 통해 자가 보유를 촉진하는 것이 주택 정책의 중심이 되어 왔다. FHA, Ginnie Mae, Fannie Mae 등을 통한 보증과 채권 유동화 등을 통해 주택 금융시장을 활성화하였으며, 이는 모기지 대출을 쉽게 받을 수 있도록 하여 주택 건설 활성화 및 자가 보유 촉진에 기여하였다. 그러나 이는 2008년 금융 위기의 원인이 되었으며, 주택 정책 변화에 대한 요구가 나왔으나 여전히 자가 보유 촉진 중심의 정책 기조는 유지되고 있으며 금융 위기의 영향은 많이 회복된 상황이다.</p> <p>물론 미국에서도 임차가구에 대한 지원 제도가 많이 있다. 대표적인 것이 바우처, 공공임대주택 공급 등이다. 그러나 이러한 지원은 임대료 상승, 자금 부담 등으로 지원이 확대되지 못하고 있다.</p> <p>미국은 장기간 자가 보유 촉진을 중심으로 정책을 추진하고 있지만 실제적으로 자가 점유율 상승 등의 효과는 제한적이다. 자가 보유 촉진 정책도 중</p>
--	--

	<p>요한 수단 중 하나이나 임차가구에 대한 지원과 균형을 맞추는 것이 중요하다고 볼 수 있다.</p> <p>5. 미국 대도시의 교외 확장형 주택 및 도시개발</p> <p>미국의 대都市는 교외 개발로 인하여 도심이 슬럼화된 경우가 많다. 예를 들어 세인트루이스의 경우 170만명 규모의 도시권으로 전체 대도시권의 인구는 정체 상태이다. 그러나 도심과 교외지역을 나누어 보면 도심인 세인트루이스 시티는 인구가 지속적으로 감소하고 교외지역인 세인트 찰스 카운티는 지속적으로 인구가 증가하고 있다. 특히, 주로 고소득 백인이 외곽으로 이동하고 도시는 저소득 흑인 가구의 비율이 상당히 높다. 이러한 계층 분리는 사회문제의 요인이 되고 있다.</p> <p>이러한 교외확장형 개발은 도시가 성장하는 시기에는 주택 가격 상승 억제 등 긍정적인 효과가 많다. 그러나 세인트루이스와 같이 도시 성장이 정체 또는 쇠퇴되는 상황에서의 교외 개발은 도심 슬럼화를 유발한다. 따라서, 우리나라에서도 도시 성장이 되는 경우에는 교외 개발을 유지할 필요가 있으나 도시 성장이 정체 또는 쇠퇴되는 경우에는 교외 확장형 개발을 지양하고 도심 재생에 집중할 필요가 있다.</p> <p>6. 정체되고 노후화되는 미국의 지방 중소도시</p> <p>미국의 중소도시의 특징은 우리나라와 달리 대도시권과 물리적 거리가 있고 지방자치가 활성화 되어 있다. 그에 따라 경제적으로 대도시권에 종속되는 우리나라의 중소도시와 달리 나름대로 독자성을 유지하고 있다. 그러나 미국의 중소도시도 우리나라와 같은 급격한 인구감소 등은 아니나 인구 및 노후화 등 정체 상태를 보이고 있다. 그러나 인구 구조나 경제 구조 측면에서 나름대로 균형이 잡혀있다. 이는 미국 중소도시가 농산물 가공, 관광, 대학 등 나름대로의 경제적 기반을 가지고 있기 때문이다.</p> <p>미국의 중소도시가 보여주듯이 중소도시가 유지되기 위해서는 산업적 기반이 중요하다. 따라서 중소도시 활성화는 단순히 나눠 주기식 지원을 통한 농업의 연명이 아니라 선택과 집중을 통해 농업이 가공업이나 관광업 등 산업적 기반으로 연결될 수 있도록 하는 것이 필요하다.</p> <p>7. 미국 주요 도시의 도시재생과 젠트리피케이션</p> <p>뉴욕 등 대都市는 교통여건이 양호하고 인재 수급이 용이한 도시에 첨단산</p>
--	--

업이 투자되기 시작하고 대도시의 도심이 첨단산업의 주요 투자 도시가 되었다. 이로 인해 도심 재생이 이루어지고 부동산 가격 상승으로 노동자 계층이 외곽으로 밀려나는 젠트리피케이션이 나타나게 된다.

뉴욕의 경우 세계화에 따른 제조업의 쇠퇴로 70-80년대 도심의 인구가 감소하고 슬럼화되는 도심 쇠퇴를 겪는다. 그러나 2000년대 첨단산업이 발달하고 정책적 지원 등으로 대규모 사업이 추진되는 등 도심 투자가 활발해져 도심 재생이 활성화되기 시작한다. 그러나 주택가격과 임대료가 급격하게 상승하기 시작하고 저소득 가구가 도심에서 밀려나고 경쟁력이 낮은 교외 지역은 일부 슬럼화 되는 젠트리피케이션이 발생하게 된다.

뉴욕과 같은 급격한 젠트리피케이션을 막기 위해서는 도시 재생에도 균형 개발이 필요하다. 뉴욕과 같은 대도시의 경우에는 과도하게 대규모 도시재생 사업을 추진할 경우 부동산 투기 등 부작용이 나타날 가능성이 높으므로 자생적 재생 사업을 촉진하는 등 속도 조절이 필요하고 중소도시 등의 경우는 상징적이고 집중적인 도시재생 사업을 통해 활성화하는 등 맞춤형 전략이 필요하다.

8. 미국의 주거와 도시재생 연계 정책

미국의 경우 도시재생을 주거지원과 연계한 정책으로 Choice Neighborhoods가 대표적이다. 노후 임대주택 단지를 재개발하면서 주변지역을 함께 재생하는 방식이다. 노후 임대주택만 재생하는 Hope VI를 한 단계 발전시킨 정책이다.

2018년 기준 85개 지역에 약 38백만 달러가 지원되었으며, 비교적 미국 전국에 고루 지원되었다. 시카고 Woodlawn과 뉴올리언스 Iberville 사례를 살펴보면 저소득층이 밀집한 임대주택 단지를 선정하여 이를 다양한 유형의 주택을 섞는 형태로 재개발하고 주변 지역의 도시 재생 사업을 함께 진행하면서 그곳에서 임대주택을 확보하여 저소득층을 위한 임대주택의 총 수는 유지하는 방향으로 추진하였다. 사업 자체는 비교적 성공적으로 추진되고 저소득층 밀집을 완화하는 효과도 있었다고 판단된다. 다만 먼저 임대주택을 철거하고 정비사업을 추진하는 방식으로 기존 저소득층의 젠트리피케이션은 막지 못하였다.

이는 우리나라의 노후화되고 있는 영구임대주택 단지의 재건축 등에서 참고할 만한 사례로 판단되며 기존 저소득 거주자들의 재정착을 유도하는 방식만 고민한다면 충분히 잘 설계된 정책이 될 수 있을 것이다.

9. 미국과 비교한 우리나라의 도시 및 주택 여건 전망

우리나라는 이민 사회인 미국과 달리 저출산, 고령화에 따른 인구 및 가구 감소가 빠르고 급격하게 나타날 것으로 예상된다. 도시, 주택에 영향을 많이 주는 가구수는 2030년대부터 일부 지역을 시작으로 2030-2040년대 대부분 지역이 감소하기 시작한다. 그리고 이 시기에 노후화된 주택의 수도 급격하게 증가할 것으로 보인다. 전세의 월세 전환 등으로 저소득 임차가구의 주거비 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

10. 미국의 사례를 바탕으로 한 우리나라 정책 방향 제안

우선 자가 보유와 임대 지원에 대한 균형 잡힌 정책 추진이 필요하다. 가구가 증가하는 현재는 우선 주택 시장 안정 등을 고려 도시 외곽 개발을 추진하되 이 과정에서 자가 보유를 촉진해 나가고 추후 가구 감소 등과 연계하여 점진적으로 도시 재생으로 정책 방향을 전환해 나갈 필요가 있다. 이러한 도시재생 전환은 단계적으로 이루어질 필요가 있으며, 수도권 등 대도시권과 중소도시의 방식에는 차이가 필요하다.

그리고 대도시의 도심 정비 과정에서 교외 중소도시의 경쟁력이 약화되지 않도록 속도 조절과 외곽 지역 슬럼화에 대한 대응이 필요하다. 또한, 젠트리피케이션 방지를 위하여 도시 재생 과정에서 임대주택 확보 정책을 적극적으로 추진해 나가야 한다.

11. 맺음말

우리나라의 경우 이제 택지개발의 시대에서 도시재생의 시대로 넘어가는 전환기를 앞두고 있다고 볼 수 있다. 미국과 달리 급격한 가구 감소와 노후화를 맞이하는 만큼 그에 대한 충분한 준비가 필요하다. 도시 외곽 개발에서 점진적인 도시 재생으로의 전환과 이 과정에서 젠트리피케이션과 도시외곽 슬럼화를 막을 수 있는 정책을 미리 준비해 나가야 할 것이다.