

미국의 젠트리피케이션 조기경보 시스템 개발과 의미

박정호

서던캘리포니아대학교 도시계획 및
개발학 박사수료

젠트리피케이션 조기경보 시스템이란

최근 미국에서는 젠트리피케이션(gentrification) 현상을 사전에 감지하거나 예측할 수 있는 조기경보 및 예측 시스템 개발과 적용에 대한 논의가 이루어지고 있다. 주로 미국 대도시 중심부에 위치한 근린(neighborhood)을 대상으로 주거지역의 젠트리피케이션 현상을 단계별로 진단하고 그 변화를 과거부터 현재까지 모니터링함으로써 가까운 미래의 변화를 예측하고 바람직한 대응 방안을 강구하자는 것이다. 이 같은 미국의 젠트리피케이션 조기경보 및 예측 시스템을 고찰함으로써 최근 국내에서 논의되고 있는 젠트리피케이션 방지에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

미국의 젠트리피케이션

조기경보 시스템 개발 및 진행 사례

시스템 개발 동향

2016년 기준으로 미국에서는 젠트리피케이션 조기 경보 시스템에 관한 연구 프로젝트가 대략 11개 진행 중이거나 완료되었다. 대부분 젠트리피케이션 현상이 활발하게 나타나고 있는 미국 대도시를 중심으로 해당 도시 소재 대학교 연구진에 의해 개발되어 시(city) 당국에 의해 사용되거나 아니면 지자체에서 자체적으로 개발하였다. 시스템은 인터넷으로 접속하여 수치·그래프·지도·보고서를 검색할 수 있는 온라인 서비스 형태를 띠기도 하고, 연구 프로젝트 자료와 보고서 같은 오프라인 서비스 형태로 개발되기도 하였다.

젠트리피케이션 조기경보 시스템의 최종 소비자는 주로 시 당국이나 해당 도시 안에 위치한 커뮤니티 단체이기 때문에 시스템의 공간 범위는 거의 대부분 해당 도시의 행정 경계를 벗어나지 않고 있다. 젠트리피케이션 현상이 도시의 주요 현안으

센트리피케이션 조기경보 시스템 사례와 주요 내용

시스템 적용 도시	시스템 형태	개발처	공간범위	목표	사용처	사용형태	정책효과
샬럿	근린 변화 분석	샬럿 시	도시	균형 및 포용적 발전 방안 모색	시 정부, 커뮤니티 단체	내부 보고서	정책에 반영되지 않음
시카고	센트리피케이션 지표	일리노이대학교	도시	변화 측정 및 도구 제공	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 지도	있음
휴스턴	센트리피케이션 지표 및 위험지표	지자체 이니셔티브 지원단체(LISC)	도시	LISC의 활동 지원	LISC, 커뮤니티 단체	내부 보고서	있음
로스앤젤레스	센트리피케이션 지표	로스앤젤레스 시	도시	그랜트 프로그램 이니셔티브 설정 지원	시 정부	내부 보고서	정책에 반영되지 않음
미니애파리스	주택시장 지표	미네소타주립대학교	트윈시티	대화 시작, 정책입안자 및 주민에게 정보 제공	커뮤니티 단체, 시 정부	보고서 및 온라인 지도	있음
미니애파리스 지역	센트리피케이션 지표 및 위험지표	미네소타 환경보호센터	지역	토론 지원, 센트리피케이션 완화, 펜딩 획득	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 양방향 지도	없음
포틀랜드	센트리피케이션 지표 및 위험지표	포틀랜드주립대학교	도시	센트리피케이션 발생 지점 확인	커뮤니티 단체	보고서 및 온라인 지도	있음
세인트루이스	근린 활력 지표	미주리주립대학교	도시	재활성화 중인 근린 파악	커뮤니티 단체	온라인 보고서	있음
샌프란시스코 만	센트리피케이션 지표 및 위험지표	버클리대학교	지역	근린의 변화패턴 및 도시정책 설명	지방정부, 커뮤니티 단체, 지자체 공무원	보고서 및 온라인 양방향 지도	있음
시애틀	근린 유형 및 센트리피케이션 위험지표	퓨젯사운드 (Puget Sound) 지역의회	지역	계획 수립 시 필요한 정보를 지자체에 제공	지방정부, 커뮤니티 단체	온라인 보고서	있음
워싱턴 D.C. (개발 중)	센트리피케이션 지표 및 위험지표	메릴랜드대학교	지역	대중교통 주변의 변화 이해	지방정부	온라인 지도	정책에 반영되지 않음

주: 버클리대학교 도시 전치현상 연구 프로젝트의 일부로 수행된 설문조사에 기반하며, 정리된 11개 센트리피케이션 조기경보 시스템 이외에도 유사한 형태의 연구프로젝트가 다수 수행되고 있음

자료: Chapple and Zuk 2016 < 표 2 > 참조

로 대두된 이후에 1990년부터 2010년 또는 2014년 까지의 추세를 주로 미국 통계청의 인구주택총조사 자료를 활용하여 모니터링하고 있다. 시카고와 세인트루이스에서 개발된 시스템은 그보다 더 오래된 1970년을 시스템의 시작점으로 삼기도 하였다.

시스템 내용

센트리피케이션 조기경보 시스템의 핵심 내용은 과거부터 현재까지 근린에 나타난 사회경제적 변화를 젠트리피케이션과 전치현상(displacement)을 중심으로 측정하여 수치와 지도로 보여주는 데 있다. 우선 공간적으로는 대부분 미국 통계청 센서스트랙(census tract)을 근린(neighborhood)이라는 측정 단위로 정의하였다. 근린별로 측정된 과거 20~30년의 추세는 가까운 미래에 나타날 변화를 예측하고 정책적 대응 방안을 마련하는 데 구체적인 근거자료로 사용된다. 대부분 주거지역의 젠트리피케이션과 전치현상에 초점을 맞추고 있기 때문에 국내에서 활발하게 논의되고 있는 상업지역의 젠트리피케이션과는 다소 개념적 차이가 있음을 염두에 두어야 한다.

시카고 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 1970년부터 2010년까지 10년 간격으로 시카고 안에 위치한 근린의 변화를 열세 가지 변수로 측정하여 젠트리피케이션 종합지표를 도출하였다. 젠트리피케이션 유형은 크게 사전단계·진행단계·후기단계로 구분하여 연도별 지도에 표시되었으며, 시계열적 변화는 별도로 지도화하였다.

포틀랜드 연구진은 근린별로 측정된 인구구조와 주택시장 변화를 기반으로 전치현상에 대한 취약성을 예측하였다. 인구구조의 변화에 있어서는 포틀랜드 전체 평균에 비해 세입자나 유색인종이 많고, 평균학력이 낮으며, 소득이 적은 경우에 해당 근린이 전치현상에 취약한 것으로 판단하였다. 주택시장의 경우에는 집값이 이미 오를 만큼 오른 근린, 집

값이 상승하고 있는 근린, 그리고 주변에서 집값이 상승하고 있는 근린으로 구분하였다. 인구구조와 주택시장 분석결과를 바탕으로 초기, 중기 및 말기 젠트리피케이션으로 유형을 구분하여 유형별로 정책적 대응 방향을 제안하였다.

버클리대학교 연구진은 도시 전치현상(Urban Displacement) 연구 프로젝트를 통해 샌프란시스코 만 주민이 기존 커뮤니티의 외부로 밀려나는 전치현상을 초기단계, 위험단계, 진화단계, 심화단계로 구분하고 모니터링함으로써 지자체 차원의 전치현상 대응정책 마련에 실질적으로 기여하고 있다.

샌프란시스코 시스템의 가장 눈에 띄는 특징은 전치현상을 저소득층 근린에서 젠트리피케이션으로 인해 기존 저소득층 주민이 외부로 밀려나가는 젠트리피케이션형 전치현상과 중산층 및 고소득층 주민 위주의 근린에서 많지 않던 저소득층이 줄어드는 사회적 배제형 전치현상으로 구분하였다는 데 있다. 이러한 구분을 통해 중산층과 고소득층 근린에서 저소득층이 줄어드는 변화도 전치현상의 한 형태로 포함시켰다는 데서 다른 조기경보 시스템과 차별화된다. 근린별로 모니터링한 결과는 지도로 제작되어 온라인에서 접속하여 누구나 쉽게 접근할 수 있고, 특히 샌프란시스코 만 정책당국자에 의해서 활용되고 있다.

센트리피케이션 조기경보 시스템의 정책적 활용 사례 및 시사점

미국의 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 주로 지자체의 정책 개발에 활용되거나 공청회처럼 시민이 참여하는 토론의 장에서 활용되고 있다. 지자체에서 추진하는 도시정책에는 여러 요인이 고려된다는 점을 감안하였을 때, 젠트리피케이션 조기경보 시스템이 구체적으로 어떠한 정책이 마련되는 데 얼마만큼

샌프란시스코 만 전치현상 조기경보 시스템이 적용된 근린 유형과 단계

센트리피케이션형 전치현상(저소득층 근린)

센트리피케이션 초기단계

- 하단의 위험, 진화 및 심화단계에 해당되지 않는 근린의 경우에는 초기단계로 진단

센트리피케이션 위험단계

- 주택시장은 전반적으로 활기
- 대중교통 중심도시개발(TOD)
- 역사적 건물
- 민간 부문 저렴주택 감소
- 고용중심지

센트리피케이션 진화단계

- 기존 저소득가구 수와 민간 부문 저렴주택 수 감소
- 저소득가구 신규 유입 수 감소
- 총가구 수 유지 및 증가

센트리피케이션 심화단계

- 센트리피케이션 발생
- 근린의 사회경제적 안전성 취약
- 인구구조 변화
- 부동산 투자 활기

사회적 배제형 전치현상(중산층 및 고소득층 근린)

사회적 배제 초기단계

- 하단의 위험, 진화 및 심화단계에 해당되지 않는 근린의 경우에는 초기단계로 진단

사회적 배제 위험단계

- 주택시장은 전반적으로 활기
- 대중교통 중심도시개발(TOD)
- 역사적 건물
- 민간 부문 저렴주택 감소
- 고용중심지

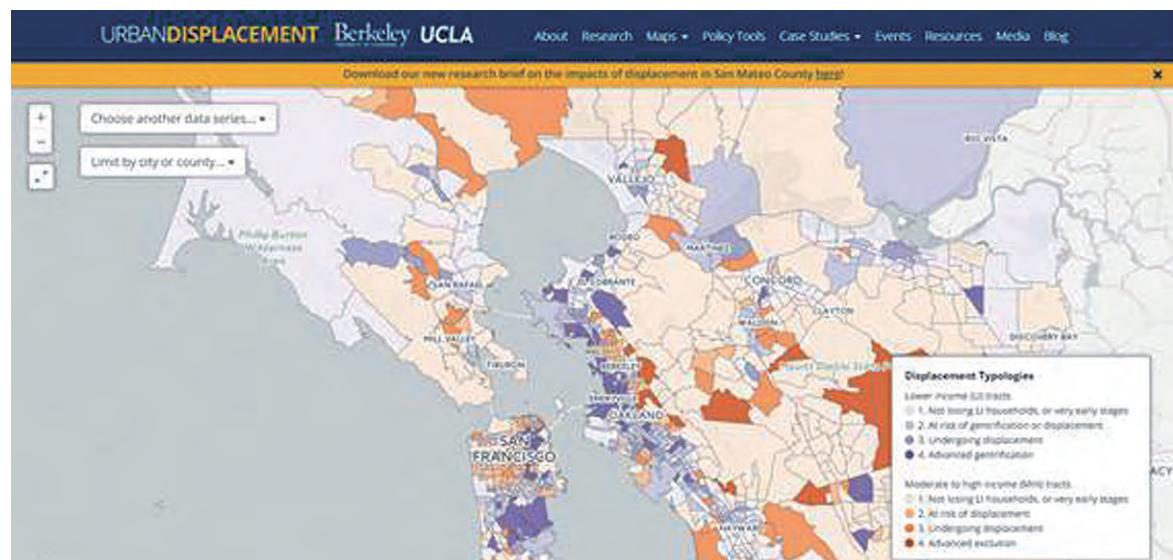
사회적 배제 진화단계

- 기존 저소득가구 수 감소
- 기존 민간 부문 저렴주택 감소 또는 저소득가구 신규 유입 수 감소
- 총가구 수 유지 및 증가

사회적 배제 심화단계

- 총가구 수 대비 기존 저소득가구 수의 비중 대폭 축소
- 저소득가구 신규 유입 수 대폭 감소

자료: <http://www.urbandisplacement.org/map/sf>



샌프란시스코 만 전치현상 조기경보 시스템 웹사이트 화면

자료: <http://www.urbandisplacement.org/map/sf#>

기여하였는지 논의하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 새로운 정책의 입안뿐 아니라 기존 정책의 효과를 모니터링하고 개선하는 데도 이용되고 있다. 도시기본계획 수립과 주택수요 추정 때에도 목표 연도의 인구·가구·주택 수를 산정하는 데 있어서 근린 단위의 구체적인 수치로 이용되고 있다.

젠트리피케이션 조기경보 시스템은 일반 시민의 입장에서 자신의 거주지나 근방에서 젠트리피케이션이 시작되었음을 처음으로 인지하고 주변 이웃의 관심을 환기시키는 도구로 사용되고 있다. 샌프란시스코와 같이 이미 젠트리피케이션이 상당히 여러 근린에서 두드러지게 나타나고 있는 대도시에서는 젠트리피케이션이 점차 가속화되거나 반대로 수그러드는 변화를 모니터링하는 데 유용하다. 도시 정책 입안 과정에서 일반 시민의 참여와 의견에 상당한 무게가 실린다는 점을 감안하면 사전 경고적(wake-up call) 기능이야말로 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 가장 기본적인 역할이자 의의라고 볼 수 있다.

대부분의 시스템 개발자는 아직까지 젠트리피케이션 사전 경고 시스템의 예측 기능을 강조하지 않고 있다. 그러나 시 당국의 정책입안자와 같은 최종 수요자는 시스템을 통해 믿을 만한 예측 기능까지 원하는 경우가 많으며, 실제로는 시스템을 활용하여 자체적으로 가까운 미래의 변화를 가늠해 보기도 한다. 특히 일부 부동산개발회사에서 젠트리피케이션 조기경보 시스템을 응용하여 향후 주택수요가 높은 근린을 자체적으로 예측함으로써 개발후보지를 선정하고 있다. 이처럼 공공 부문뿐 아니라 민간 부문에서도 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 활용 가능성이 있으나, 여전히 근린의 변화를 예측하는 데 시스템이 이용되기 위해서는 시스템의 구축 방법론과 정량적 자료가 개선되어야 할 뿐 아니라

전문가의 의견처럼 정성적인 근거자료도 확보될 필요가 있다는 것이 중론이다. 정확한 예측력이 결여된 젠트리피케이션 예측 시스템은 단지 부정확한 결과를 내놓을 뿐 아니라 부정확한 정보에 의존한 개발 행위나 시민 참여로 이어질 우려가 있다.

결론

미국의 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 주로 주거지역에 나타나는 사회경제적 변화를 과거부터 현재까지 모니터링하여 젠트리피케이션 단계별로 유형화함으로써 정책입안자, 일반 시민 등 최종 사용자들에게 기본적인 사전 경고 기능뿐 아니라 다양한 용도로 활용되고 있다. 물론 젠트리피케이션 조기경보 시스템이 정확히 어떠한 정책을 개발하는 데 얼마나 활용되었는지는 확인하기 어렵다. 그러나 미국 대도시를 둘러싼 도시답론과 나아가 구체적으로 주택의 수급, 근린의 변화, 사회적 배제 등 도시의 주요 이슈에 대한 논의에 영향을 미친 것만은 명백하다.

다만 젠트리피케이션 조기경보 시스템의 미래 예측력에 있어서는 유보적이라고 할 수 있다. 가령 젠트리피케이션이나 전치현상이 인근 개발사업에 미치는 영향이라든지 여러 다양한 전치현상 예방책 가운데 어떠한 정책이 도시 여건별로 가장 효과적인지 등에 대한 해답을 찾지 못하고 있다.

미국과 달리 국내에서는 주로 상업지역을 중심으로 젠트리피케이션 대응 방안이 논의되고 있다. 최근에는 상업지역의 젠트리피케이션에 효과적으로 대응하기 위해 국·공유와 사유를 넘어 중간적 성격의 지역자산 공유 방안에 대한 연구 결과가 제시되기도 하였고, 서울의 한 자치구에서는 건물주·임차인·구간 상생협약 체결, 젠트리피케이션 방지 영상 및 리플릿 제작, 젠트리피케이션 캠페인 실시 등의 활동을 벌이고 있다.

이처럼 젠트리피케이션 방지를 위한 큰 틀의 정책을 마련하거나 또는 특정 지자체의 관련 주체들이 협심하여 젠트리피케이션에 대응하는 것은 모두 바람직하다. 그러나 이 모든 젠트리피케이션 방지 활동이 효율적으로 작동하고 성공적인 효과를 거두기 위해 서는 젠트리피케이션에 관한 정확한 자료가 우선적으로 마련될 필요가 있다. 구축된 자료는 일반에게 모두 공개되어 관련 주체들이 빠짐없이 정보를 공유함으로써 젠트리피케이션의 과거와 현재에 대한 공통된 이해가 필요하다.

그 이해를 바탕으로 미래를 예측하고 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는 정책을 마련해 가는 데 있어 미국의 젠트리피케이션 조기경보 시스템은 한 번쯤 눈여겨볼 만하다.

- Zuk, M.(2015), *Regional Early Warning System for Displacement Typologies Final Project Report*.

- Zuk, M., Ariel H. B., Chapple, K., Gorska, K., Loukaitou-Sideris, A., Ong, P., and Thomas, T. (2015), *Gentrification, Displacement, and the Role of Public Investment: A Literature Review*, San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco.

참고문헌

- 서울시 성동구 홈페이지. <http://www.sd.go.kr/sd/main.do>.
- 최명식(2017), ‘젠트리피케이션 대응을 위한 지역 자산 공유방안’, 국토정책 Brief No.613, 세종시: 국토연구원.
- Bates, L.(2013), *Gentrification and Displacement Study: Implementing an Equitable Inclusive Development Strategy in the Context of Gentrification*, Portland, OR: Portland State University.
- Chapple, K.(2009), *Mapping Susceptibility to Gentrification: The Early Warning Toolkit*, Berkeley, CA: Center for Community Innovation.
- Chapple, K., & Zuk, M.(2016), “Forewarned: The Use of Neighborhood Early Warning Systems for Gentrification and Displacement”, *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 18(3).
- Nathalie P. Voorhees Center.(2015), *Gentrification and Neighborhood Change: Helpful Tools for Communities*, Chicago: University of Illinois, Chicago.
- Lees, L.(2012), Gentrification. In A. T. Carswell (Ed.), *The Encyclopedia of Housing*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- University of California, Berkeley(2015), *Urban Displacement Project: Executive Summary*.