

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 655

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

미국의 젠트리피케이션 진단 시스템과 시사점

이진희 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 젠트리피케이션 진단 시스템은 정량적인 인구학적, 사회경제적 자료를 토대로 근린의 젠트리피케이션 발생 징후나 심화의 신호(signal)를 발견하여 정책입안자와 일반 시민에게 신속하게 경고(wake-up call)하는 것임
- 2 미국의 주요 도시에서는 1970년대부터 중심부에 위치한 주거지역의 젠트리피케이션 현상을 진단하고 변화를 예측하여 바람직한 대응방안을 강구하기 위해 젠트리피케이션 진단 시스템을 정책에 활용함
- 3 기존 진단 시스템에서 구축된 자료는 과거의 정보이므로 현재 상황에 대한 주의를 환기하는 것에 초점을 두는 등 미래 예측에 한계가 있음
- 4 보다 정확한 미래 예측을 위해서는 정량적인 자료 외에도 정성적인 자료를 포함한 개선된 진단 시스템 개발이 요구됨

정책적 시사점

- ① (젠트리피케이션의 사전 예측) 도시재생사업과 같은 공공투자사업이 진행 중이거나 계획된 근린에서는 향후 수요와 공급 측면의 추가적인 변동에 따라 젠트리피케이션 현상이 가속화 또는 늦춰질 수 있으므로 이러한 변화를 사전에 예측하는 것이 중요
- ② (사전 예측을 위한 한국형 진단 시스템 개발) 미국 사례와 달리 국내의 경우 상업 젠트리피케이션에 따른 문제가 더 심각하므로, 상업 젠트리피케이션 및 비자발적 이주와 직접적인 관련이 있는 정량적, 정성적 자료를 통하여 과거와 현재의 상황을 파악하고, 지역의 변화 가능성을 예측할 수 있는 진단 시스템 개발이 필요
- ③ (지속적인 진단 시스템의 정확도 향상 노력) 젠트리피케이션은 진단 시스템을 통하여 사전에 효과적으로 대응 가능하나 시스템의 정확성이 낮을 경우 정책에 악영향을 미칠 수 있으므로 신중한 접근이 필요

1. 미국의 젠트리피케이션 진단 시스템 개발 과정

젠트리피케이션 진단 시스템은 관련 자료를 토대로 젠트리피케이션(gentrification)과 비자발적 이주(displacement)를 중심으로 근린에 나타난 사회경제적 변화를 분석하여 수치와 지도로 보여주는 시스템을 말함

- 젠트리피케이션 진단 시스템의 가장 기본적인 기능은 정량적인 자료를 토대로 해당 지역에서 젠트리피케이션 징후나 심화의 신호(signal)를 발견하여 정책입안자와 일반 시민에게 가능한 신속하게 경고(wake-up call)하는 것임
- 젠트리피케이션 현상은 지역별로 상당히 다른 양상을 보이며 구축된 자료만으로는 젠트리피케이션 징후와 심화를 판단하기에 한계가 있으므로 구축된 자료를 토대로 지역적 특성에 맞춰 젠트리피케이션을 진단할 수 있는 개별 지표 개발이 필요함

1·2세대 젠트리피케이션 진단 시스템

1980년대부터 1990년대에 개발된 1세대 젠트리피케이션 진단 시스템은 해당 지역에 대한 재정적 투자 결정의 근거로 사용되었으나, 현재는 완전히 사라졌거나 오랜 기간 업데이트되지 않은 채 방치됨

- 진단 시스템을 개발 및 활용한 도시로는 시카고, 로스앤젤레스, 필라델피아, 미네소타 등이 있으며, 주로 대학 연구소에서 개발을 담당함

2000년대에 들어서 주택시장이 활기를 띠고 대중교통 공급이 활발히 추진되면서 지역의 인구구조 및 주택 시장의 변화에 초점을 맞춘 2세대 젠트리피케이션 진단 시스템이 개발되기 시작함

- 2세대 젠트리피케이션 진단 시스템은 온라인 서비스 공급형태를 띠고 있으며, 1세대 진단 시스템을 개발 하였던 시카고와 미네소타를 포함하여 포틀랜드, 샌프란시스코 등의 지역에서 활용됨
- 2세대 시스템의 특징은 단순히 근린의 인구학적 변화를 파악하는 차원을 넘어 근린의 재활성화 또는 안정화를 위해 분석 결과를 실제 도시정책에 반영하는 것을 목적으로 함

현재 미국 내 10곳 이상의 지역에서 개발 및 활용되고 있는 2세대 젠트리피케이션 진단 시스템은 근린의 변화 가능성에 대응하기 위한 용도로만 사용되고 있음

- 먼저 기존 문헌 분석을 통해 개별 정책적 목적의 개념 정립과 정량적 측정방법을 검토하고, 젠트리피케이션 진단 시스템을 통하여 필요한 실증분석을 실시하여 근린의 변화 가능성을 분석함
- 현재 수준의 분석결과만으로는 미래 예측이 어렵고 결과의 신뢰도가 낮기 때문에 조기경보 기능에 제한해서 사용되는 것이 적절하다는 것이 중론임

3세대 젠트리피케이션 진단 시스템

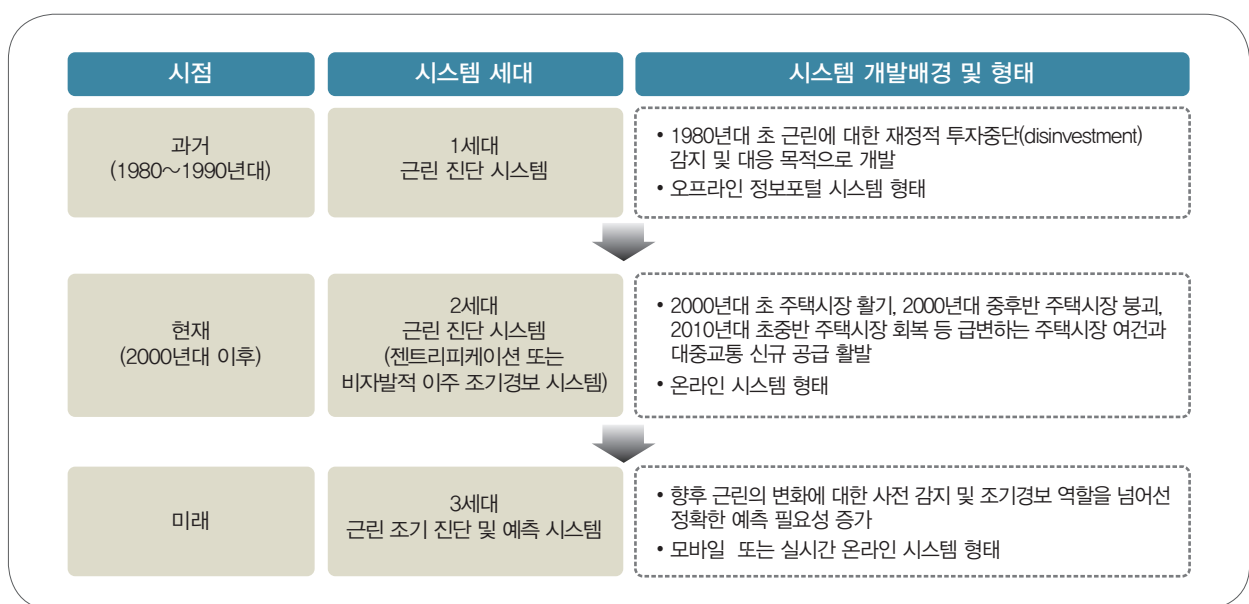
기존 2세대 진단 시스템에서도 근린의 젠트리피케이션 발생과 그에 따른 비자발적 이주를 체계적으로 예측 및 검증한 시도가 있었으나 정확도 측면에서 한계를 보임

- 휴스턴에서는 미국사회조사자료(American Community Survey: ACS, 2005~2009년)를 이용하여 젠트리피케이션 및 비자발적 이주 발생 가능성이 높은 지역을 60~85%의 정확도로 예측하였음
- 샌프란시스코에서는 1990년대 자료를 토대로 2000년부터 2013년 사이에 발생할 젠트리피케이션 현상을 예측하였으나 과다예측의 오류를 보임

1·2세대 진단 시스템보다 미래 예측기능을 강화한 3세대 젠트리피케이션 진단 시스템을 개발하여 정책에 따른 젠트리피케이션 현상 및 비자발적 이주를 예측하려는 수요가 증가하고 있음

- 미래 예측을 목적으로 하는 진단 시스템은 근린의 문제를 사전에 예측하고 예방하는 데 도움이 될 수 있으나, 시스템의 정확성이 낮은 경우에는 오히려 정책개발에 방해가 될 수 있음
- 1·2세대 젠트리피케이션 진단 시스템 개발자들 스스로도 현재 시스템이 가진 미래 예측기능의 한계를 인정하고 있고, 근린의 변화에 선제적인 대응이 필요한 만큼 미래 예측력이 높은 진단 시스템에 대한 요구가 증가하는 추세임
- 정량적인 자료를 토대로 하는 1·2세대 진단 시스템을 통해 급격한 변화가 예상되는 근린을 파악한 후 해당 근린에 대한 정성적인 정보를 추가함으로써 해당 근린의 미래예측 정확성이 높아질 것으로 예상됨

그림 1 미국 젠트리피케이션 진단 시스템의 세대별 개발배경과 형태



2. 미국의 2세대 젠트리피케이션 진단 시스템 사례

시카고 근린 종합지수(Community Area Score)

1950년대부터 1970년대에 이르기까지 도시재생이 활발히 진행된 시카고에서는 정량적인 자료를 토대로 1970년부터 2010년까지 10년 간격으로 지역 내 근린의 변화를 수치로 측정함

- 시카고 근린 진단 시스템의 주요 목표는 1970년 이후 각 연대별로 시카고 근린의 사회경제적 상태를 검토하여 그동안 큰 변화가 없었던 근린, 쇠퇴한 근린, 젠트리피케이션이 발생한 근린을 파악하는 것임
- 시카고에서는 젠트리피케이션을 ‘기존의 저소득가구·영세소상인·지역소기업이 고소득가구·(준)대형점포·첨단산업체 등의 유입으로 인해 임대료가 오르면서 비자발적으로 밀려나가는 과정’으로 정의하고 있음

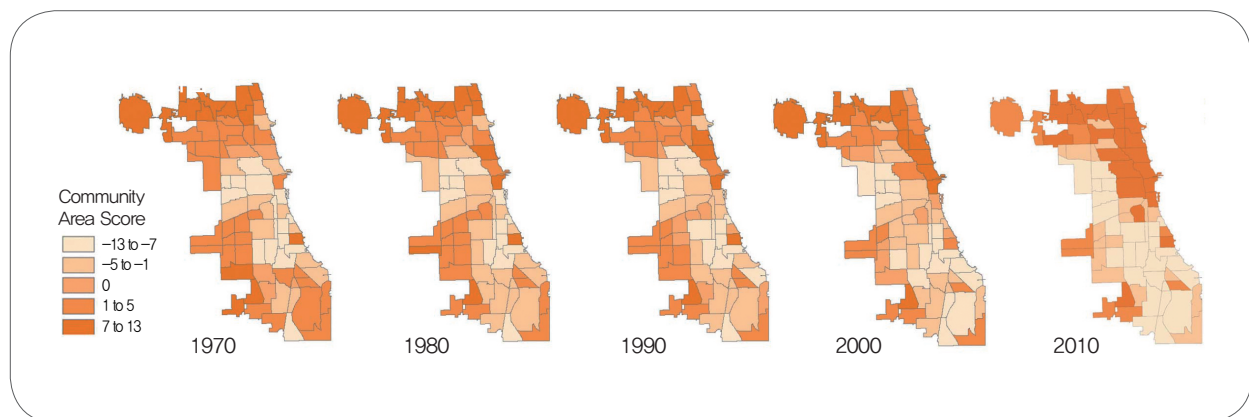
시카고에서 개발하여 사용 중인 ‘근린 종합지수’는 실증을 통해 젠트리피케이션 현상과 가장 밀접한 관계가 있는 것으로 나타난 13개의 사회경제적 변수의 조합으로 산정됨

- 전체 77개 근린의 종합지수 결과를 시카고 전체 평균과 비교하여 근린을 9개 유형으로 구분함
- 근린 유형은 4개의 유지형(고소득층 유지형, 중산층 유지형, 저소득층 유지형, 극빈층 유지형) 근린과, 2개의 젠트리피케이션형(젠트리피케이션 징후형, 젠트리피케이션 심화형), 3개의 쇠퇴형(조금 쇠퇴형, 다소 쇠퇴형, 심각 쇠퇴형)으로 세분화됨

종합적인 분석 결과, 일부 부유했던 근린은 더욱 부유해지는 반면, 쇠퇴하였던 근린은 더욱 쇠퇴하면서 전반적으로 빈부의 격차가 심해졌으며, 동시에 중산층 수준의 근린이 감소하였음

- 1970년부터 40년간 사회경제적 여건이 취약한 근린 수가 29개에서 45개로 증가하였으며, 근린의 발전은 주로 시카고 루프(Chicago Loop)나 북·서부에서, 쇠퇴는 남·서부에서 발생하였음

그림 2 시카고 근린 종합지수의 시대별 변화



포틀랜드 근린 취약성 지수(Vulnerability Score)

포틀랜드에서 개발한 ‘근린 취약성 지수’의 목표는 인구구조와 주택시장 변화를 토대로 젠트리피케이션 현상과 그에 따른 비자발적 이주에 대한 근린의 취약성을 분석하여 정부의 개입이 필요한 근린을 파악하는 것임

- 포틀랜드 도시계획 및 지속가능발전부(Bureau of Planning and Sustainability: BPS)는 젠트리피케이션 및 비자발적 이주에 대한 근린의 취약성 분석 결과를 활용하여 젠트리피케이션 대응정책에 반영하고 있음
- 정책입안자는 분석 결과를 토대로 주택수리 및 담보대출, 저렴한 주택공급, 소득에 맞는 주거지를 선정할 수 있도록 5개년 계획을 수립함

근린의 취약성은 일차적으로 젠트리피케이션 발생 단계(초기, 중기, 후기)에 따라 구분되며, 자료의 심층분석(data drilldown)을 통하여 젠트리피케이션 발생의 취약성, 비자발적 이주 발생의 취약성, 인구구조 변화, 주택시장 여건에 따라 세분화됨

- 근린의 변화는 주택점유 형태, 주택가격 변화, 가구소득 수준, 교육 수준, 인종의 변화 등 정량적 자료를 토대로 파악되며, 특히 주택시장의 변화가 빠르게 진행되고 있는 근린의 경우에는 조속한 업데이트를 통해 지속적으로 모니터링하고 있음
- 각 근린은 6가지 유형 가운데 하나에 포함되며 근린의 변화 단계와 근린별 특성을 모두 고려함으로써 비자발적 이주와 젠트리피케이션에 따른 부작용을 최소화하기 위한 전략을 마련할 수 있음
- 도보와 도로 및 대중교통 등 이동수단별로 20분 이내 접근성을 보여주는 지도와 공공투자사업구역에 대한 지도가 정책 결정 시 추가적으로 활용됨

그림 3 포틀랜드 근린 유형 도면

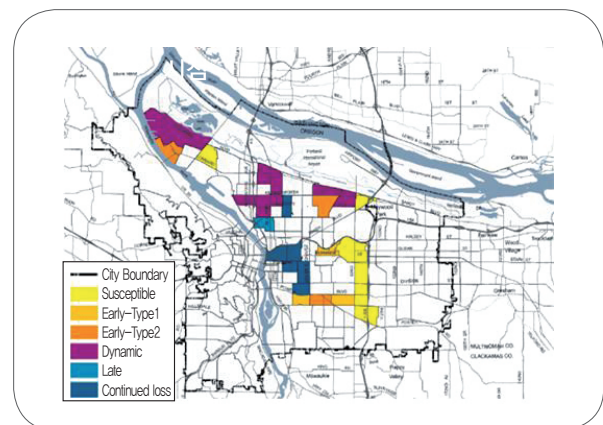


표 1 포틀랜드 근린 취약성 유형

대유형	세부유형	비자발적 이주 취약성	인구구조 변화	주택시장 여건
초기	• 젠트리피케이션에 취약한 근린(Susceptible)	• 취약	• 아직 없음	• 주택가격이 높거나 빠르게 상승하고 있는 근린과 인접
	• 초기 유형1 젠트리피케이션 근린(Early Type1)	• 취약	• 아직 없음	• 지난 10년간 주택가격의 빠른 상승
	• 초기 유형2 젠트리피케이션 근린(Early Type2)	• 취약	• 있음	• 주택가격이 높거나 빠르게 상승하고 있는 근린과 인접
중기	• 젠트리피케이션이 한창 진행 중인 근린(Dynamic)	• 취약	• 있음	• 주택가격 상승세
후기	• 후기 젠트리피케이션 근린(Late)	• 취약	• 있음	• 주택가격 오름
	• 지속적 감소형 근린(Continued loss)	• 미취약	• 백인비중(%)과 대학졸업자 비중(%)이 증가	• 주택가격 오름

3. 정책적 시사점

도시재생사업과 같은 공공투자사업의 지속적인 추진은 지역의 인구구조와 주택시장이 변하는 젠트리피케이션 문제 발생 등 부작용이 예상됨

- 젠트리피케이션 현상의 대표적인 부작용은 대규모 프랜차이즈의 입점에 따른 근린환경의 악화와 지나친 상업화에 따른 지역 주민의 비자발적 이주 문제임
- 특히 저소득가구의 주거권(住居權)과 영세·소상인이나 지역소기업의 영업권(營業權) 등 기본적인 권리를 침해할 우려가 높음
- 하지만 젠트리피케이션 문제에 대한 정책적 대응 역시 지주나 임대인 등 개인의 사유재산을 침해할 수 있고, 지역경제 활성화를 저해할 가능성이 있으므로 보다 신중한 접근이 요구됨

국내 젠트리피케이션 대응 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 무엇보다 지역별로 젠트리피케이션의 과거와 현재에 대한 공통된 이해를 바탕으로 미래를 예측하고 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는 정책이 필요함

- 젠트리피케이션 현상에 대한 미래 예측은 지역 주민의 공통된 이해와 합의에 중요한 근거가 될 수 있으며, 정책입안자들의 정책 결정에 도움이 될 수 있음

지역적 특성을 고려한 정량적, 정성적 자료를 토대로 보다 정확한 미래 예측이 가능하도록 젠트리피케이션 진단 시스템의 국내 도입이 필요함

- 특히 젠트리피케이션의 미래 예측을 위해서는 인구학적·사회경제학적 요인 외에도 수요와 공급 측면의 요인까지 고려한 정교한 진단 시스템 개발이 필요함
- 젠트리피케이션이 시작되거나 가속화되고 있음을 가능한 신속하게 감지하여 정책입안자와 일반 대중에게 알리기 위해서는 근린의 변화에 대한 과거부터 현재까지의 자료가 우선적으로 구축되어야 하며 이 자료는 지속적·정기적으로 업데이트 되어야 함

※ 본 자료는 "이진희 외, 2017, 젠트리피케이션 대응정책의 실효성 및 제고 방안, 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

이진희 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(jhlee@krihs.re.kr, 044-960-0637)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

