

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 청년정책 기반 조성:
서울 성동구와 전북 완주군
- (독일) 독일의 새해맞이 문화의 변화

지방재정

- (미국) 지역 내 버려진 공간 어떻게 해야 할까?
볼티모어 시의 대응 노력
- (일본) 일본의 지방 e스포츠 대회 개최와
지역 활성화

지역 내 버려진 공간 어떻게 해야 할까? 볼티모어 시의 대응 노력

개요

- 국내의 많은 지역에서는 인구 감소, 산업구조의 변화, 도시개발 정책 등의 이유로 주거, 건물, 토지에 대한 수요가 급격하게 감소하고 있는 상황임. 이에 지역 내의 버려지거나 비어있는 집, 상가, 학교, 산업시설 등 대책 없이 방치되어 있는 부동산의 수가 증가함
- 이렇게 방치되어 있는 부동산은 도시의 미관을 해칠 뿐 아니라 환경오염의 증가, 범죄의 증가, 부동산 가치의 하락 등 사회적·경제적으로 부정적인 효과들을 수반하기 때문에 이를 관리하고 활용하는 것은 중요한 지역 정책 과제 중에 하나가 됨
- 2008년 금융위기를 결정적 계기로 미국 내 많은 산업 중심 도시들에서는 급격한 일자리 감소, 인구 감소 등으로 도시 황폐화가 빠르게 진행이 되었고, 이를 회복시키려는 노력이 비영리 단체와 지역 정부를 중심으로 진행되고 있음
- 특히, 지역 정부 노력의 모범 사례로 평가 받고 있는 볼티모어 (Baltimore, MD) 시의 관련 정책을 살펴봄으로써, 저 출산으로 인한 급격한 인구 감소 추세를 겪고 있는 국내의 현 상황에 필요한 정책을 수립하는데 정보를 제공하고자 함

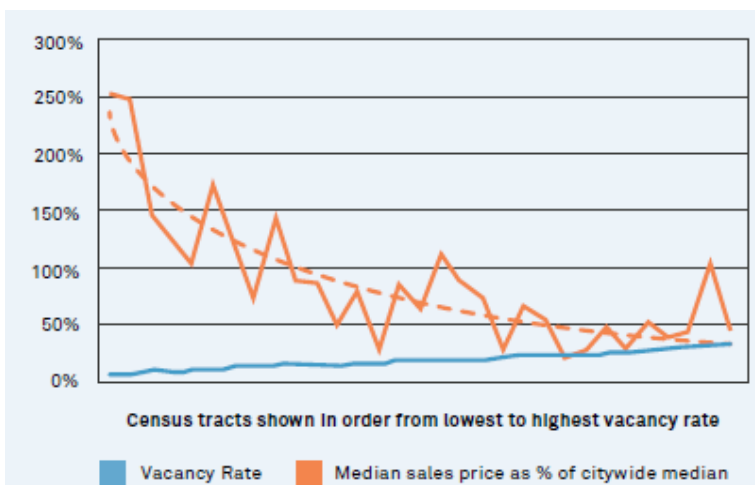
배경

- 경제위기와 금융위기를 겪으면서 미국 중서부 지역 내의 대표적 산업 도시들인 디트로이트 (Detroit, MI), 클리블랜드 (Cleveland, OH), 세인트루이스 (St. Louis, MO) 등은 경제적으로 큰 타격을 받게 되고, 이는 사람들이 도시들을 떠나게 되는 결과로 이어짐
- 도시 곳곳에서 다양한 형태의 비어있는 혹은 버려진 공간들이 생겨 남. 아무도 살고 있지 않은 주거 공간이 가장 보편적인 형태이며, 가장 큰 문제로 여겨짐. 이미 공급되어 있는 주택은 터무니 없이 낮은 수요로 집주인이 유지할 수 없을 정도의 매매가격과 임대료 수준까지 낮추어진 상황임
- 비어있는 상업목적의 공간의 수는 비어있는 주거 공간의 수보다 많은 경향을 가짐. 예를 들어, 시애틀 (Seattle, WA) 의 주거 공실률은 3.4 퍼센트에 불과하지만 상점들의 공실률은 20 퍼센트 이상임. 이는 상업 시장이 주택시장에 비해 더 유동적이기 때문으로 분석됨

- 사용하지 않는 폐 산업 시설은 특별한 형태이며, 가장 해결하기 어려운 부분임. 많은 폐 공장들은 가동되었을 당시 원자재 혹은 제조 과정에서 발생된 환경 오염 등의 안정성 문제를 가지고 있음. 이렇게 오염되고 버려진 산업 부지인 브라운필드 (Brownfield)는 안정상의 이유로 재개발 혹은 재사용되지 못하고 방치되는 경우가 많음
- 낡고 오래되어 재사용 가능성이 낮은 주거와 상업 건물들을 허물게 되더라도, 새로운 용도의 건물 수요가 낮기에 아무런 활용 없이 공터로 놔두고 있는 실정임

버려진 공간이 주는 부정적인 효과

- 버려져 있는 건물과 공간들은 주변의 부동산의 가치를 하락시키는 요인이 됨
 - 필라델피아 (Philadelphia, PA) 시와 콜럼버스 (Columbus, OH) 시의 사례로 본 연구들의 따르면, 한 구역 내의 버려진 건물 한 채는 주변 부동산 시세를 20 퍼센트 가량 감소시키는 것으로 나타남
 - 필라델피아 시 사례로 살펴 본 또 다른 연구에 따르면, 비어있는 건물들이 가지고 있는 훼손 효과 (Blighting effect)로 인해 주변 부동산에 미치는 영향은 약 36억 달러 (4조 2천억 원)의 총 가계 자산 감소로 추정됨
 - 그림 1은 과거 철강 산업의 중심 지역이었지만 현재는 쇠퇴한 도시로 알려진 영스타운 (Youngstown, OH) 시의 2010년 공실률과 2014년 주택가격의 관계를 보여줌. 공실률이 오름에 따라, 주택 가격은 감소하는 경향이 있음. 공실률의 작은 폭의 증가로도 주택가격의 큰 폭의 감소를 가져옴



| 그림 1 | 영스타운 시의 공실률과 주택가격 (출처: PolicyMap, www.policymap.com)

- 버려진 부동산과 범죄율은 강한 상관관계가 존재함
 - 오스틴 (Austin, TX) 시를 대상으로 한 연구에 따르면, 버려진 건물들이 존재하는 구역의 범죄율은 그렇지 않은 구역의 범죄율에 비해 두 배 이상 높음
 - 피츠버그 (Pittsburgh, PA) 시의 사례로 본 최근 연구는 담보로 잡힌 부동산 자체가 범죄율에 영향을 미치지 않지만, 그 부동산이 비어있을 때 인근의 강력 범죄율이 19 퍼센트 증가함을 보여줌
- 버려지고 비어있는 건물들은 사회적·경제적 부정적인 효과들은 물론, 지방 정부의 재정 상태에 큰 타격을 줌
 - 그 건물들 자체의 낮은 재산세 지불로 인해 지방 정부의 세수입을 감소시킬 뿐만 아니라, 주변 부동산 가치를 하락시킴에 따라 전체의 세금 징수를 더 감소시키는 악영향을 끼침
 - 주인 없이 버려진 건물들을 철거 하는 등의 처리 비용도 만만치 않은 상황임. 2016년 시작된 볼티모어 시와 메릴랜드 주의 프로젝트는 볼티모어 도시 내의 버려진 건물들을 처리하는데 약 9,400만 달러 (1,100억 원)의 비용이 들 것으로 예상함

볼티모어 시 정부의 대응 노력

- 민간단체 혹은 비영리단체 주도로 하는 미국 내 다른 도시들과는 다르게 볼티모어 시는 시정부가 주도하여 버려지거나 비어있는 건물들로 발생하는 문제에 대해 적극적으로 대응함
- 2010년 V2V (Vacants to Value) 라는 프로그램을 시작으로 볼티모어 시는 시장잠재력을 가지고 있는 지역 내의 공실률이 높은 공간들을 우선적으로 조사하여 노력을 기울임
- 기업들의 투자 유치와 비영리단체들의 지원 사업 등을 적극적으로 활용하여 시장을 활성화 시키고 비어있는 공간을 재생시켜 그 숫자를 줄이는 작업을 지속해서 해오고 있음
- 특히, 볼티모어 시는 1991년에 제정된 재산 관리 상태 및 법정 관리에 관한 법령을 이용함. 이 법은 시 정부가 버려진 부동산 소유주에게 경고를 주고 벌금을 부과할 수 있게 하는 것으로, 소유주가 이에 불응할 시 그의 부동산을 압류하거나 법정 관리의 단계까지 이르게 함
- 2011년과 2015년 사이, 시는 매해 200~400개의 부동산의 법정 관리에 나섰으며, 이중에 1,500 개 이상의 부동산을 투자자들에게 재건의 목적으로 양도하였음. 이 기간 내에 시는 약 1,300 개의 건물 또는 토지 사용 허가증을 발행하였고, 대부분은 주거를 복원하는데 사용되었음
- 2010년과 2016년 사이, 볼티모어 시 주요 지역 내의 비어있는 부동산의 수는 761개 감소한 것으로 나타남

V2V 프로그램의 한계점

- 기존에 존재하는 개인 임대 시장의 수요를 보조금 등을 통해 활용하기보다 새로운 형태의 매매 혹은 임대 기회 창출하는 것에 보다 집중되어 있음
- 주택 구입을 위한 대출 금리 우대 등의 지원은 포함되어 있지 않기 때문에 새로 복원된 주거 공간들은 대부분 자가 거주자가 아닌 세입자들로 채워지고 있는 실정임. 저소득가구들도 자가 주택 마련을 할 수 있는 정책으로 확장이 요구됨
- 시장잠재력을 가지고 있는 지역들을 우선으로 개발하기 때문에 낙후되어 있는 지역은 더욱 낙후되는 이른바 지역별 빈부격차를 더 심화시킬 우려가 있음

시사점

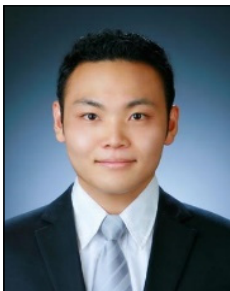
- 산업구조의 변화와 인구 감소 등으로 국내의 지방 중소도시들과 대도시 일부 지역 내에 방치된 부동산이 빠르게 증가하고 있는 상황에서, 추후에 발생할 막대한 비용 문제를 미연에 방지하기 위해서라도 이 문제를 인식하고 해결하려는 지방 정부의 노력이 필요함
- 도시 전체를 허물고 새로 다시 짓는 재개발의 형태가 아닌, 버려지거나 비어있는 공간들을 효과적으로 활용하여 쇠퇴한 지역에 다시 활력을 불어넣는 재생의 형태가 되어야 함
- 국내 지방 정부 단위의 낙후지역을 개선하기 위한 사업은 대부분 생활체육시설, 텃밭 조성 등 근린재생 수준에 머물러 있는 상황임. 이에 지역 경제 활성화 방안에 보다 초점을 맞출 필요가 있음
- 서울의 대표적인 공업 지역이었던 성수동은 현재 버려진 공장들이 트렌디한 카페와 펍들로 리모델링되어 젊은이들이 많이 찾는 명소가 되었음. 그러나, 이로 인해 발생한 젠트리피케이션 등의 부작용은 여전히 풀어나가야 할 과제임

자료출처

- Authority, P. R. (2010). Vacant land management in Philadelphia: The costs of the current system and the benefits of reform.
- Cui, L., & Walsh, R. (2015). Foreclosure, vacancy and crime. *Journal of Urban Economics*, 87, 72-84.
- Mallach, A. (2018). *The Empty House Next Door*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Seo, W., & von Rabenau, B. (2010). Spatial impacts of microneighborhood

physical disorder on property resale values in Columbus, Ohio. *Journal of Urban Planning and Development*, 137(3), 337-345.

- Shlay, A. B., & Whitman, G. (2006). Research for democracy: Linking community organizing and research to leverage blight policy. *City & Community*, 5(2), 153-171.
- Spelman, W. (1993). Abandoned buildings: magnets for crime? *Journal of Criminal Justice*, 21(5), 481-495.



이상원 통신원

(The University of Tennessee 경제학 박사과정)

slee108@vols.utk.edu