

# 세계지방자치동향



## 지방재정

젠트리피케이션에 대한 대응 방안  
- 이상원 통신원 (미국)

## 지역발전

댈러스 시(City of Dallas)의  
쿨 루프 계획(Cool roofs initiative)  
- 김진탁 통신원 (미국)

## 지역발전

미국의 민관협력형 지역재생 사례  
〈신시내티 오버-더-라인 지구〉  
- 김우락 통신원 (미국)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

---

## 미국의 민관협력형 지역재생 사례: 〈신시내티 오버-더-라인 지구〉

---

### 개요

- 보조금 의존형의 우리나라 쇠퇴지역 재생사업이 지속가능성 측면에서 한계를 보이고 있으며, 이에 따라 민간의 자본과 사업운영능력을 활용하여 정책효과를 극대화할 수 있는 민관협력형 지역재생에 대한 관심이 높아지고 있음
- 미국 오하이오주 신시내티의 대표적인 쇠퇴지역인 오버-더-라인 지구의 지역재생을 위한 노력을 살펴보고, 민관협력형 사업추진을 통한 지속가능하고 확장가능한 지역재생의 방향을 고찰하고자 함

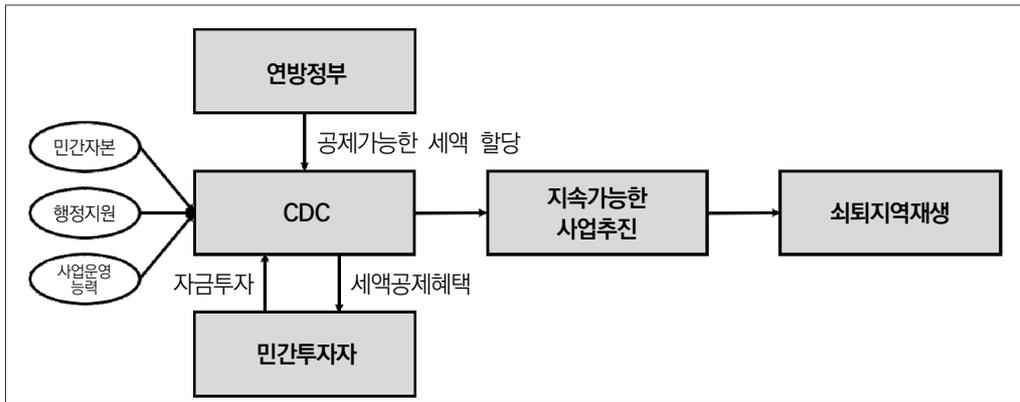
### CDC를 통한 민관협력형 쇠퇴지역 재생

- 미국의 지역개발 및 저렴한주택(affordable housing) 개발사업에서 지역을 기반으로 하는 비영리기구인 Community Development Corporation(CDC)의 중요성이 대두되고 있으며, 연방정부 차원에서 CDC에 의한 쇠퇴지역 재생사업을 장려하고 있음
- 연방정부에서 지급하는 다양한 정부지원사업의 일정비율이 CDC에게 할당되도록 규정하고 있으며<sup>1)</sup>, 현재 미국에서 약 4600개의 CDC가 지역개발사업을 추진하고 있음<sup>2)</sup>
- 지방정부의 행정지원과 민간의 투자로 설립된 CDC는 지역을 기반으로 하기 때문에 지역의 상황과 요구를 잘 이해하며, 영리를 추구하지 않기 때문에 저소득층을 대상으로 하는 저렴한 주택 개발사업에 잘 부합하고, 수익성이 낮은 쇠퇴지역의 재생사업에 적합함
- 민간의 자본과 사업운영능력을 활용하여 지속가능한 수익모델을 구축하고, 수익을 지역사회에 환원하는 선순환의 고리를 만들고 있음

---

1) 연방정부가 주정부에게 지급하는 세금공제액(tax credit)의 일정비율이 반드시 CDC에게 할당되도록 법으로 제정

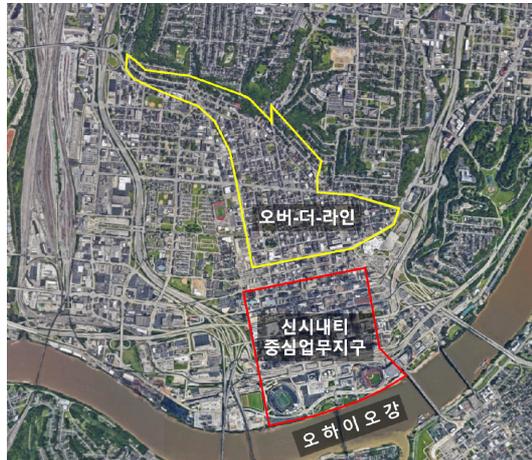
2) 평균적인 CDC의 규모는 7-8인이지만, 지역에 따라 500인 이상의 대규모 CDC도 존재함



| 그림 1 | CDC의 운영원리

### 미국에서 가장 위험한 지역, 신시내티 오버-더-라인 (Cincinnati Over-The-Rhine)

- 18세기에 독일 이민자들이 정착하여 형성된 신시내티의 중심지역에 위치한 오버-더-라인은 시내 중심을 가로지르는 운하가 독일의 라인강과 비슷하다고 하여 붙여진 이름임
- 다수의 독일 전통 맥주 양조장을 포함하여 역사적 가치가 있는 독일식 건축유산이 지역 곳곳에 자리잡고 있으며, 중심업무지구와 맞닿아있어 접근성이 높음
- 1900년대 후반, 대규모 도시재개발로 강제 이주된 저소득 흑인계층이 오버-더-라인 지구에 정착하게 되고, 이후 재개발에 대한 강력한 거부운동이 일어나면서 지역발전이 정체되고, 저소득 흑인밀집지역으로 변해감
- 2001년에 발생한 대규모의 폭동으로 인해 지역이 폐허가 되어버림, 새로운 인구 유입이 사라지고 총기사건과 마약사건이 연이어 발생함에 따라 이 지구에 거주하던 기존 인구가 절반으로 감소하고 대량의 빈집이 발생함. 2006년에 “미국에서 가장 위험한 지역 11”에 등재됨<sup>3)</sup>



| 그림 2 | 오버-더-라인의 위치

3) National Trust for Historic Preservation에서 매년 “11 most endangered places”를 발표함

## 비영리단체 3CDC의 역할

- 신시내티에 본사를 두고 있는 대기업들이 출자하여 중심업무지구 재개발과 오버-더-라인 재생을 위한 비영리단체인 3CDC(Cincinnati Center City Development Corporation)이 2003년에 설립됨.<sup>4)</sup>
- 범죄지도를 작성하여 가장 많은 범죄사건이 발생하는 지역을 우선으로 전략적인 토지수용(Land banking)을 실시함. 수용된 토지와 건물을 리노베이션하거나 재개발하고 직접 주거와 리테일 임대를 실시하여 지속적인 수익을 창출. 이러한 과정이 반복됨에 따라 지속가능하고 확장가능한 사업관리모델을 구축함
- 연방정부와 주정부의 다양한 세액공제 프로그램을 활용한 프로젝트 파이낸싱을 통해 사업을 진행시킴<sup>5)</sup>. 직접투자보다는 세액공제 프로그램을 통해 다양한 민간투자를 유도함
- 새로운 주택개발사업에 저소득 계층과의 혼합을 유도(mixed-income)하여 기존의 저소득층의 주거를 제공함
- 개발사업에 지역주민을 우선으로 고용하여 일자리를 제공하고, 기존의 홈리스(Homeless)들을 위한 주거지를 제공하기 위해 다수의 소규모 홈리스센터를 운영함



| 그림 3 | Duncanson Lofts 재개발 [출처: 3cdc.org]

- 지구 내에 산재해 있는 역사적 건물을 보존하고 리노베이션하여 연방정부의 지원을 받으며, 이들 건물을 주거와 리테일 용도로 운영함
- 중심업무지구와 맞닿아있는 남쪽구역에 식당과 상가가 밀집하여 많은 관광객을 끌어들이고 있음. 2018년에 뉴욕타임즈는 오버-더-라인을 “미국에서 꼭 가야할 곳 8”에 선정함<sup>6)</sup>

4) P&G, Kroger, US Bank 등 신시내티에 본사를 둔 기업들이 1700만 달러를 초기 투자하여 비영리단체를 설립함

5) 대표적인 프로그램으로 저렴주택세액공제(Low-income housing tax credit), 시장개발세액공제(New market tax credit), 역사보존세액공제(Historic preservation tax credit) 등이 있음. 일반투자자는 평균적으로 연 4-9%의 투자수익금을 세액공제로 돌려받을 수 있음

6) <https://www.nytimes.com/interactive/2019/travel/places-to-visit.html>

## 지역재생의 그림자, 젠트리피케이션

- 저소득계층을 위한 주택공급의 노력에도 불구하고 원주민의 이탈이 계속되고 있음,
- 계획 과정에서의 배제와 젊은 고학력 중산층 이주민들과의 정서적 이질감으로 인해 원주민 이탈이 가속화되고 있음
- 3CDC는 지방정부의 중재로 지역시민단체와의 소통을 통해 주민들의 참여를 유도하고 있지만 쉽지 않은 상황임

## 국내 지역재생정책에 주는 시사점

- 현재 우리나라 지방정부의 자립성은 지속적으로 후퇴하고 있음. 전국 지자체 총 재원 중에서 중앙정부 의존재원이 차지하는 비율이 1996년 33.4%에서 2015년 52.3%로 증가함
- 지방도시의 쇠퇴지역을 살리는 도시재생사업에 있어서도 공공 중심의 사업추진과 중앙정부 보조금에 의존하는 재정구조가 고착화되어있어서 사업의 효율성과 안정적인 수익창출에 있어서 한계를 보이고 있음. 중앙보조금 지원이 종료된 이후, 유지 관리에 필요한 재원이 부족하여 사업효과가 줄어들고 사업이 중단되는 경우도 생김
- 미국의 CDC를 중심으로 하는 민관협력형 지역재생은 법률적 한계와 제도적 한계로 인해 우리나라에서 바로 적용하기에는 어려움이 있음. 기본적으로 민간자본의 지역사업에 대한 투자 의지가 향상되어야 하며, 민간투자자를 유치할 수 있는 유연한 프로젝트 파이낸싱 기법의 도입이 요구됨
- 공공과 민간의 파트너십이 핵심이지만 이 둘의 운영방식과 작동원리가 매우 다르기 때문에 적절한 중간 매개 조직의 역할이 요구됨. 3CDC의 사례에서는 전임 신시내티 시장이 중간 매개체가 되어 신시내티 지역에서 오랫동안 기반을 다져왔던 기업들과 공공의 결합을 촉진하는 역할을 맡아 성공할 수 있었음.
- 쇠퇴지역재생에 항상 수반되는 젠트리피케이션을 방지하는 장치가 필요함. 단순한 저소득계층을 위한 저렴한주택공급 외에 이주주민과 기존주민들 간의 소통의 향상, 계획과정에서의 참여유도를 통한 주인의식 고취, 지역 정체성에 대한 의식 공유 등의 소프트웨어적 노력이 병행되어야함

**김우락** 통신원

(미국 신시내티대학교 도시계획 박사과정)

woolackim@gmail.com