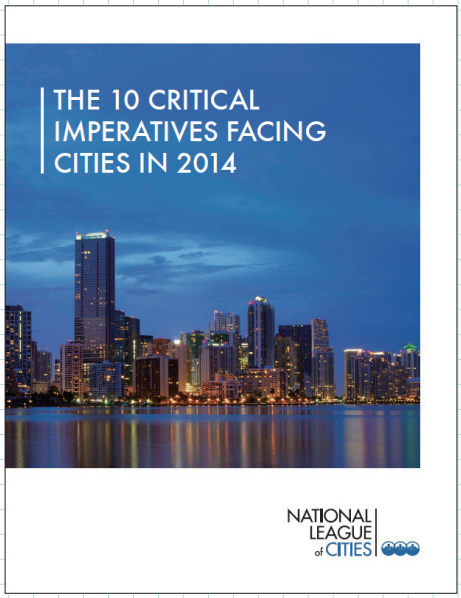
2014년 미국 도시들이 직면한 10대 난제

김묵한 부연구위원 hookman@si.re.kr
서울연구원 시민경제연구실



National League of Cities, 2014
The 10 Critical Imperatives Facing Cities in 2014

1. 취약한 재정건강성
2. 노후화되어가는 교통 인프라
3. 줄어드는 중산층
4. 부족한 고등교육 기회
5. 부족한 저렴주택(affordable housing)
6. 환영받지 못하는 참전용사의 귀환
7. 조직폭력단(gang)의 폭력
8. 부서진 이민 시스템
9. 기후변화와 기상이변
10. 공공신뢰의 부족

본 요약본의 원자료를 만든 The NLC(National League of Cities, 이하 NLC)는 주로 미국 연방정부를 대상으로 미국 도시의 입장을 대변하는 기구이다. 여기서 제시한 10개의 난제 역시 미국 도시의 현상과 문제를 전제로 하여 선정되었다. 때문에 소개된 난제 중 몇몇은 현재 한국, 서울의 실정과는 맞지 않을 수도 있다. 하지만 미래에도 그럴지는 아무도 장담할 수 없지 않은가? 익숙한 문제에는 새로운 해법이 있을수도 있지만 생경한 문제에는 이런 문제도 닥쳐올 수 있구나 하는 마음으로 읽어보기를 권유한다. 한국의 도시들이 지금 당장 겪고 있는 문제와 더불어 앞으로 겪을 수도 있는 문제까지를 가늠해 볼 수 있다는 데에 이 자료의 의의가 있을 것 같다.

NLC는 도시를 미국의 심장에 비유한다. 도시는 사람들이 살고, 일하고, 노는 장소로서 진정한 변화가 일어나고 있는 곳이다. 또한 도시는 정부가 사람들과 가장 가까이 있는 곳이기도 하다. 생활수준 향상과 경제번영, 환경보존을 위해서도 강한 도시의 역할이 중요하다는 것이 기본적인 NLC의 입장이다. 하지만 도시가 직면하고 있는 난제들을 도시의 역량만으로 다 해결해 나가기 어려운 것이 사실이다. 지방정부의 해법 못지않게 효과적인 지방-연방 파트너십이 필요할 수도 있다. 이러한 이유로 도시가 어떤 과제에 직면해 있고, 어떠한 해법이 바람직한지 검토해 보는 게 도움이 된다는 것이 NLC의 입장이다.

다음은 2014년 NLC가 선별한 미국 도시가 직면하고 있는 난제들이다.

1. 취약한 재정건강성

미국 경기 침체로 인해 지난 7년 동안 도시정부의 세수는 계속 감소하였다. 최근 들어 미국 도시들의 재정이 회복세에 들어섰다. 그러나 경기침체에 따른 높은 실업률, 연금문제, 연방정부와 주정부의 재정삭감 등으로 도시정부는 제공하는 공공서비스 수준을 어쩔 수 없이 낮춰야 했다. 더 큰 문제는 도시정부가 이에 적절히 대처할 수 있는 수단이 없기 때문에 정책의 불확실성이 앞으로도 높을 것이라는 문제점에 직면해 있다.

NLC는 새로운 세원 발굴을 통한 도시정부의 재정능력 확충이 이에 대한 주요한 해법이 될 수 있다고 제안한다. 예를 들면, NLC는 현재 판매세가 부과되지 않는 온라인 판매에 대해 과세가 비교적 수월하며 오프라인 지역 상인과의 형평성 문제를 완화할 수 있다는 측면에서 도시정부가 온라인 업체에게 과세할 수 있도록 하는 법령 제정을 지지하고 있다.

2. 노후화되어가는 교통 인프라

미국 도시의 교통 인프라는 계속 노후화되어가고 있다. 교통 체증은 환경오염의 주요 원인이다. 게다가 시민들은 이동 중에 문자 그대로 연료와 시간을 길에 버리고 있다. 오래된 인프라의 현대화도 중요하지만 경전철, 간선 급행버스 체계(Bus Rapid Transit, BRT) 같은 새로운 교통수단의 도입 등 교통 인프라 시스템 전체의 효율성을 높여야 할 필요가 제고되고 있다.

도시정부는 교통 인프라의 개선을 위해 민관협력(Public-Private Partnerships, PPP) 과 같은 새로운 방법을 모색하고 있다. 이를 위한 지방과 연방정부 간의 협력 구축 또한 심도있게 추진되고 있다.

미국 내 교통 인프라는 대부분 사실상 연방정부의 면세 지방채(Federal Tax-exempt Municipal Bonds)을 통해 건설되었다. 전체 인프라 건설 재원의 약 75%가 면세 지방채를 통해 마련되었고, 지난 10년간 주정부와 지방정부가 채권을 통해 마련한 기반시설 투자액은 1조 6,500억 달러에 달했다. 문제는 연방정부가 재정 적자를 해결하고자 면세 지방채를 축소하거나 없애는 방안을 검토 중이라는 것이다. NLC는 교통 인프라 개선을 위해 면세 지방채를 계속 운영할 것을 연방정부에 건의하는 입장이다.

3. 줄어드는 중산층

중산층은 경기침체의 직격탄을 맞았다. 한때 중산층을 지탱해주던 일자리들이 없어지면서 실업자가 되거나 보수가 낮은 일자리를 찾아야만 했다. 지난 10년 간 중산층의 평균소득은 약 30% 감소되었으며 사회복지 서비스에 의존하는 비중 또한 점차 늘어갔다. 문자 그대로 미국의 중산층이 감소하고 있는 것이다. NLC는 도시정부가 연방정부와 주 정부의 사업을 잘 활용할 수 있는 시책을 개발하여 시민들이 직장을 구하고 자산을 확충하여 경제적 안정성을 확보할 수 있도록 노력해야 한다고 주장하고 있다.

4. 부족한 고등교육 기회

도시가 국제적 경쟁력을 가지고 인재와 기업을 유치하기 위해서는 시민들이 어렵지 않게 대학교육을 받거나 학위를 취득할 수 있게 되어야 한다고 한다. 교육 수준이 높을수록 고소득 일자리가 많아지게 되고 이에 따라 경제활동이 증가되면 도시의 세수가 증대되고 치안 수준이 높아지는 등 부가적인 편익이 생겨나기 때문이다.

도시정부는 청년의 대학진학과 졸업을 장려하고 평생교육을 발전시킬 수 있는 실행계획을 수립할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 기업체, 일자리 관련기관, 지역사회단체 등의 교육관계자와 함께 일하는 것이 필요하다. NLC는 도시정부가 대학교육과 경제발전계획이 연계될 수 있는 방법을 찾아야 하며, 기업 등 민간에서 인턴십, 장학금 프로그램 등을 이끌어 내는 방안이 바람직하다고 지적하고 있다.

5. 부족한 저렴주택

안전한 저렴주택(Affordable Housing)은 도시가 건강하게 발전하기 위한 중요한 요소이다. 하지만 미국 부동산시장의 붕괴 후 부동산 압류와 빈집이 늘어가면서 도시 공동체도 크게 파괴되었다. 도시의 범죄율은 상승하고, 지방 세수는 줄어들었으며, 사회복지 서비스 수요 또한 크게 늘었다.

어려운 시민을 지원하고 지역공동체를 복구하기 위해서 도시정부들 간의 협력이 절실하다. NLC의 제안대로 도시정부는 우선 임대인과 임차인, 채권자와 채무자 간의 중재 역할을 수행해야 할 것이다. 또한 도시정부는 연방정부, 주정부, 지방정부, 그리고 비영리단체들과 협력하여 공가들이 폐가가 되지 않도록 관리하고, 버려진 부동산들을 매도와 임대할 수 있는 수준으로 보수하는 사업을 동시에 수행하여야 할 것이다.

6. 환영받지 못하는 참전용사의 귀환

미국의 참전용사들은 쉽게 과거의 생활로 돌아갈 수 없다. 실업자가 될 확률이 높고 노숙자가 될 수도 있으며 가정문제가 생길 수도 있기 때문이다. 지역사회는 참전용사들이 전장에서 집으로 돌아와 성공적으로 정착할 수 있도록 특히 직업을 찾고, 임대주택을 구하고, 사회복지 서비스나 의료지원이 필요할 때 지원할 수 있도록 프로그램을 수행해야 한다. NLC는 연방정부가 시행하는 보훈 프로그램으로는 부족하다고 주장한다. 도시정부는 참전용사들이 지역사회에 잘 정착할 수 있도록 기업체, 사회복지기관, 참전용사단체 등과 함께 참전용사의 요구를 파악하고 임대주택 알선이나 구직 프로그램 등을 지원해야 한다.

7. 조직폭력단의 폭력

조직폭력단은 젊은 멤버들을 끌어들여 마약을 하고 조직범죄를 일으켜 동네를 공포에 몰아넣는다. 이들이 난무하는 지역사회는 폭력으로 인한 사망자나 부상자가 끊이지 않아 주거환경이 악화되고 주민참여도도 떨어지게 되기 마련이다. 미국 내 약 140만 명이 이런 폭력단에 가입되어 있고 이들 대다수는 12~14세의 청소년들이기 때문에 문제는 더욱 심각하다.

도시정부는 조직폭력단에 대처하기 위해 젊은이들이 가정에 뿌리를 내리도록 하는 새로운 방안들을 모색해야 하고, 젊은이들이 폭력조직에 가입하지 않도록 지역차원의 사회적 결속을 강화해야 할 것이다. NLC는 구체적인 방안으로써 학교, 지역사회 및 교회 지도자들과의 상호협력을 통한 폭력방지와 약물사용예방 프로그램 개발과 함께 지속적인 모니터링을 통해 청소년들이 학업을 꾸준히 할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 주장한다.

8. 부서진 이민 시스템

미국에 이민 온 사람들의 숫자는 2011년 기준으로 4,040만 명에 달했다. 2007년 이후 무려 240만 명이 늘어난 셈이다. 이민자들은 경제, 사회, 문화적으로 미국 사회에 큰 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 이민시스템을 고치기 위한 연방의회의 법령 개정은 교착상태에 빠져있어서 문제가 되고 있다.

도시정부는 국경을 안전하게 하고, 국가발전에 기여하는 수백 만 명의 이민자들이 시민권을 획득하도록 하는 연방정부 차원의 해결책을 기대하고 있다. 하지만 이 외에도 도시정부 수준에서 주정부 및 연방정부와 협력하여 사회적 포용계획과 양립할 수 있는 이민정책을 수립할 필요가 있다는 의견이 많다. NLC는 구체적인 실행방안으로써 공공안전 및 사회서비스 정책과의 연계, 언어장벽 제거 프로그램의 실시 등을 제안하고 있다.

9. 기후변화와 기상이변

기후변화로 인해 폭풍, 가뭄, 폭염, 그리고 해수면 상승

이 심해지면서 도시에서의 피해가 늘어날 것으로 예상된다. 자연재해는 인명피해를 가져올 뿐만 아니라 경제자산과 지역기반시설을 파괴하여 지역경제를 파국으로 몰고 갈 수 있다. 2011년에만 미국에서 자연재해로 발생한 전체 피해 규모가 600억 달러에 달했었는데, 2012년의 허리케인 샌디 하나로 발생한 피해 규모가 이를 훌쩍 뛰어넘는 650억 달러로 집계되었다. 기상이변의 영향은 점점 더 커져갈 것이며 이에 대한 대비가 필요할 것이다.

무엇보다 도시정부는 현재 어디가 취약한 지를 정확히 파악해야 한다는 것이 NLC의 입장이다. 그러고 나서 기상이변에 대비해 기반시설과 장비들을 현대화하고, 민간부문과 협력하여 재해예방기금을 마련하는 등 기후변화 및 기상이변에 대한 대책들을 지금 바로 수립해야 한다. 대책의 실현을 위해 비용절감과 같은 다양한 혁신정책이 필요한데, NLC는 같은 지역에 있는 도시정부들과 연계를 통해 이를 해결해나가는 방식이 긴요하다고 제안하고 있다.

10. 공공신뢰의 부족

미국 시민들의 정부에 대한 신뢰는 매우 낮은 수준이다. 2013년 Mason-Dixon 여론조사 결과에 따르면, 미국에서 유권자의 37%가 지방정부를, 22%가 주정부를 신뢰한다고 응답한 반면 연방정부를 신뢰한다고 응답한 유권자는 12%에 불과했다. 그나마 지방정부의 신뢰도가 높은 것이 다행이다.

NLC는 그래서 아직도 늦지 않았다고 말한다. 도시정부는 지금까지 해온 것보다 시민들의 의사를 더 반영하고 시민과의 협력관계를 더 강화해 나가야 된다는 것이다. 예로써 시장을 비롯한 고위공무원은 중요한 의사결정에 반드시 시민을 참여시키는 방식으로 시민들과 소통하여야 한다는 것이다. 요즘에는 오프라인뿐만 아니라 SNS 등의 온라인을 통해서도 시민들과 소통할 수 있으니 이러한 방식을 적극 활용하는 것이 도움이 된다고도 지적한다.