



세계도시 런던과 뉴욕의 도시재개발

The City Builders : Property, Politics, & Planning in London and New York. By Susan S. Fainstein. Cambridge, MA: Blackwell Publishers. 1995.

최 승 범

1. 서론

1970년대의 선진국을 중심으로 세계경제의 재구성이 일어난 이후 이른바 세계도시로서 런던과 뉴욕의 모습은 어떻게 변모하였을까? 두 도시의 변화에 영향을 미친 요인은 무엇일까? 변화의 결과는 무엇이었을까? 그리고 두 도시의 변화를 통하여 배울 수 있는 점은 무엇일까?

1980년대의 런던과 뉴욕 메트로폴리스의 재개발은 세계 어느 나라에서보다도 그 지역의 환경변화에 많은 영향을 미쳤다. 특히 사무실과 첨단서비스 산업과 그 종사자들을 목표로 한 재개발은 도시 중심부에 집중되었으며 그 규모는 적정한 한도를 넘어서는 것이었다. 예를 들어 부동산개발업자들은 재개발의 완료시 오피스나 호화주택의 양이 수요를 초과할 것이 분명한데도 재개발사업을 계속 추구하였다. 이는 수요를 초과하는 도심의 서비스기능이 도시외곽이나 교외로 장소를 이전할 것으로 본 도시생태학적 관점과 상충하는 현상이었다.

그렇다면 어떤 요인들이 이렇게 과도한 개발을 유도하는 것일까? 즉 부동산 재개발의 다이내믹스 혹은 논리는 무엇일까? 그리고 그 결과는 무엇일까? 상기에 소개한 책에서 Susan Fainstein은 이러한 주요 의문점들을 가지고 영국과 미국에서 1980년대 초반에서부터 1990년대 초반까지 계속된 런던과 뉴욕의 재개발사업을 분석하고 있다.

이 서평에서는 다음의 사항들이 논의될 것이다. 첫째, Fainstein이

최승범은

남가주대학에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 안성산업대학 행정학과 교수로 재직중이다.

cmchoi@chollian.net

선정한 주요 연구주제의 내용이 무엇인지를 소개한다. 둘째, Fairstein의 책이 어떠한 이론의 관점에서 쓰여졌는지를 분석한다. 셋째, Fairstein이 설명하는 런던과 뉴욕의 재개발과정을 소개한다. 넷째, 런던과 뉴욕의 재개발의 결과와 Fairstein이 제시하는 정책적 교훈이 무엇인지를 소개한다. 그리고 다섯째, 이 책의 한계점을 지적한다.

2. 주요 연구주제

선진자본주의 국가들의 메트로폴리탄 지역에서 일반적으로 일어나는 도시재개발은 다음의 과정을 따른다. 이른바 1970년대 이후 국내 또는 국제적인 경제체제의 변화로 말미암아 자본과 인구의 증가 혹은 이탈이라는 두 가지 중 하나의 운명을 맞이하게 되었다. 이 두 가지 선택적 상황에서 도시의 재개발정책은 보통 적극적 자본유치전략이나 혹은 반성장정책 중 하나를 취하게 된다. 그런데 두 정책의 공통된 현상은 종합적 계획이라는 전략을 채택하기보다는 프로젝트별로 경제엘리트와 정부 혹은 지역사회간에 거래(*deal*)가 이루어지며, 대부분의 경우 경제엘리트들이 거래의 주도권을 행사한다는 데 있다. 그 결과 도시중심부 사업지역(*central business district* : CBD)의 토지가나 렌트비가 상승하며 예전부터 거주해 오던 저소득층이나 소규모의 상인들이 높아진 생활비나 렌트비를 감당하지 못하고 그 지역을 떠나게 된다. 또한 이 지역으로 들어오는 사업가들은 각종의 보조금을 받으며 그 부담은 지역주민들이 떠맡게 되며 이러한 과정에서 기존의 제조업이나 소매업은 자취를 감추게 된다.

미국과 영국은 1970년대 말부터 상업지역의 재개발을 공통적으로 추구하게 되었으며 1980년대에 들어와서는 대중의 통제를 피할 수 있는 독립위원회나 도시개발공사 등을 만들어 이들에게 재개발지역의 개발계획권을 부여하게 된다. 또한 영국의 기업특구(*enterprise zone*) 제도를 채택한 미국은 영국과 함께 이 지역에 투자되는 자본에 면세, 규제완화 및 자금조달 등의 특혜를 제공하였다.

이렇게 도시정부들이 재개발사업에 자신들이 예전부터 가지고 있었던 종합적 계획능력을 포기하고 민간시장의 활성화를 통하여 지역경제를 살리려는 노력은 낙후된 도심지역을 번영하게 하고 중산소비층을 끌어오는 역할도 하였지만, 한편으로는 도시환경을 악화시키는 면도 있었다. 인구밀도의 증가, 교통유발, 보행시설의 부족 및 쾌적시설의 부족 등은 1990년대 초 경기침체와 더불어 도시로부터 자본의 이탈위험을 더욱 가중시키기도 하였다. 한편 기업들은 기업의 이전, 감원 및 규모의 축소를 통하여 비용을 낮추어 불경기를 탈출하려 하였다. 이에 대응하여 도시정부들은 민간부동산업자들에게 보조금을 주어 재개발사업을 지속하게 하였고 기업들이 저렴한 건물을 임대하여 사업을 그 도시에서 계속하게 하려는 전략을 택하였다. 이것이 이른바 공·사 파트너십 (*public-private partnership*) 형태의 재개발이다. 이렇게 지방정부가 부동산업자들에게 의존하여 경기의 활성화를 유지하려는 경향은 앞으로도 계속될 것으로 예상된다.

Fainstein은 그렇다면 왜 도시정부들이 이러한 도시재개발을 계속 추진할까라는 질문을 던지며 다음과 같이 논의를 전개한다. 많은 정책결정가나 학자들은 부동산개발이 경제적 부를 만들 수 있는 기회에 대한 단순한 반응이라고 설명한다. 이 논리에 따르면 만일 사무실이나 거주공간에 대한 수요가 발생하면 개발업자들은 건물을 지을 것이며 그렇게 함으로써 그들은 더 많은 돈을 벌 수 있게 된다.

그러나 Fainstein은 개발업자들이 불확실한 상황에서 그들의 지도자들의 신념과 행동에 따라 기회를 만들기도 하고, 인식하기도 한다고 생각한다. 개발업자들은 단순하게 주어진 환경을 따라가는 것이 아니라 정부, 금융기관 및 입주자들에게 자신들의 부동산을 팔기도 하고, 자신들의 적들과 싸우기도 하며, 그리고 경쟁자들의 의도를 추측하기도 한다. 그들은 또한 단기의 이윤에 집착하지 않으며 때로는 정부와 함께 미래의 더 큰 이해를 꿈꾸기도 한다는 것이다.

이러한 전제에 입각하여 Fainstein은 런던과 뉴욕의 부동산시장에서 정치가, 금융가, 커뮤니티집단 및 개발업자들 사이에서 벌어지는 상

호작용을 분석한다. 분석과정에서 Fainstein은 다음과 같은 주요 연구 주제들에 대하여 해답을 구한다(18쪽).

- ① 세계경제의 재구성과 부동산개발과는 무슨 관계가 있을까? 어떻게 도시재개발이 재구성에 대한 기능적 반응인 동시에 재구성을 일으키는 원인일까?
- ② 어떠한 모순이 도시재개발정책에 내재되어 있을까? 자본주의의 발전과정에서 부동산경기의 원인과 결과는 무엇일까? 어떻게 재개발정책이 자본의 논리와 함께 공간의 과다공급을 야기할까?
- ③ 어떻게 부동산산업이 정부의 정책에 의하여 영향을 받을까? 어떻게 정치체제에 영향을 미칠까? 무엇이 지방의 공공부문의 재개발정책을 설명할까? 기획가들의 역할은 무엇이며 도시계획의 기능은 무엇일까?
- ④ 비슷한 경제적 배경을 가지고 있지만 제도적 전통이 다른 런던과 뉴욕의 재개발정책의 유사점과 차이점은 무엇일까?
- ⑤ 경제부문으로서의 부동산의 특징은 무엇일까? 부동산이 정말로 도시경제성장에 기여할까 아니면 부동산의 중이화폐가치만 높이는 허구자본(*fictitious capital*)의 성장만을 가져올까?
- ⑥ 어떤 기준에 의해서 도시재개발 과정을 평가할 수 있을까? 어떤 조건하에서 누가 이기고 누가 지는 걸까?
- ⑦ 어떻게 도시재개발이 현실적이며 진보적인 경제성장정책에 포함될 수 있을까?

3. 도시재개발에 대한 이론적 배경

이 책의 저자인 Fainstein의 도시재개발정책에 대한 이론적 입장을 이해하려면 재개발에 대한 이론적 이해가 필요하다. 도시정부들이 왜 도시재개발정책을 추구할까에 대한 논의는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 경제적 결정론(*economic determinism*)이며 다른 하나는 지방자율론(*local voluntarism*)이다. 경제적 결정론과 지방자율론이란 도시의 정책이 정치외적(*apolitical*)인 경제적 생산체제에 의해서 좌우되는지

혹은 도시내부의 정치적 요인에 의해서 좌우되는지에 관한 서로 상반된 이론을 말한다.

1) 구조주의자이론(*Structuralist Theory*)

경제적 결정론은 재개발정책이 정치외적인 경제적 요인에 의해서 결정된다고 한다. 이러한 입장을 취하는 견해의 하나로 구조주의자이론(*structuralist theory*)을 들 수 있다. 정치외적 요인이란 세계경제구조의 변화, 다국적기업의 활동, 경기의 순환 등이 시장자본주의에서 주장하는 자기이해(*self-interests*)를 극대화시키는 경제적 원리를 말한다. 초기의 구조주의자들은 이러한 정치외적 요인들을 강조하여 정책형성에서 도시내부의 정치적 자율성을 거의 인정하지 않았다. 그러나 점차로 구조주의자들도 초기보다 훨씬 더 도시의 자율성을 인정하고 있다(Castells, 1977).

구조주의자들의 이론에 따르면 세계의 도시들은 체계적인 그물망으로 연결되어 있으며 경쟁적으로 서비스업과 제조업에 투자되는 자본을 유치하기 위하여 경쟁을 벌이게 된다. 그 결과 도시간의 국제분업 현상이 발생하게 되며 도시들은 투자의 기회를 모색하고 있는 자본을 잡기 위하여 개발위주의 정책을 추구하게 된다고 한다(Fainstein, 1990). 한편으로 Harvey(1985)는 도시내에서 자본축적이 원활하게 되기 위해서는 시간과 공간의 격차로 인하여 생기는 비효율성이 제거되어야 한다고 한다. 비효율성이 제거된 형태의 도시화를 '합리적 도시조경'(*rational landscape*)이라고 한다. 통신이나 교통시설의 발달은 시간과 공간의 장벽을 제거하며 생산비용을 감소시키는 효과가 있다. 따라서 자본주의 생산은 도시로 집중하게 되며 시간과 공간의 협조체계를 잘 갖춘 도시에서 자본축적이 쉽게 일어나게 된다. 이러한 도시의 협조체계의 한 형태는 인프라스트럭처이며, 이것은 끊임없이 기술혁신을 통하여 변화되어야 한다. 이러한 의미에서 자본의 축적, 기술의 혁신 및 자본주의 도시화는 상호불가분의 관계인 것이다. 따라서 도시경제의 성장은 과거의 경제행위의 기반이 된 건조물(*built environ-*

ment) 을 끊임없이 파괴하여야 가능하게 된다.

그런데 한편 이 파괴과정에서 피해를 보게 되는 주민, 기존상인 및 소외된 집단으로부터의 반발이 있게 된다. Castell(1977)은 이 과정에서 노동재생산의 조건을 상실한 집단들이 주택이나 공공서비스와 같은 집합적 소비에 대한 요구를 하게 되며 지방정부가 이들의 요구에 적절하게 대응하지 못했을 때, 도시사회운동이 일어난다고 하며 도시에서 지방정부의 역할의 중요성을 강조하였다.

Fainstein은 이러한 구조주의자들의 논의에서 도시재개발과 관련된 공공부문의 행태에 대한 몇 가지 시사점을 끌어내고 있다. 첫째, 자본주의자들은 스스로 도시재개발을 할 수 없기 때문에 지방정부가 그들의 효율적 도시공간의 사용을 위하여 필수적으로 개입하여야 한다. 둘째, 도시재개발정책은 지역주민과 자본주의자들이 지방정부를 통하여 직접적으로 대치하는 계급 및 지역갈등의 영역이다. 셋째, 국가는 세입과 권력의 유지라는 자신들의 목표를 위하여 민간자본투자에 의존하여 도시환경을 재생산 또는 확장해 가며 이것은 결국 자본에 대한 편향을 낳는다. 넷째, 도시재개발은 부동산개발에 대한 전문가를 필요로 하지만 그들이 돈을 들여 건설하는 건물의 운영보다는 이윤에 관심을 가지며 때에 따라서는 자본가들과 충돌하기도 한다.

2) 지방자율론적 관점

도시재개발에 대한 또 다른 논의인 지방자율론은 그 결정과 추진이 지방의 정치외적 조건에 의하여 영향을 받는 것이 아니라 그 지역내부의 정치가, 기업가, 주민집단 등이 가진 다양한 정치적 혹은 경제적 이해가 어우러져서 재개발을 추진하게 된다는 것이다. 도시재개발 추진에 대한 지역사회의 내부적 요인들이 무엇인가를 논하는 이론들은 도시의 권력구조에 관한 논의를 그 핵심으로 한다.

도시의 권력구조에 대한 기존의 시각은 1950~60년대부터 이른바 엘리트론과 다원주의 사이의 논쟁으로부터 시작된다. 이 두 이론들의 최대관심은 과연 누가 통치를 하는가(Who Governs)와 권력(power)이

란 무엇인가 하는 것이었다.

(1) 다원주의와 도시재개발

Dahl(1961)과 Polsby(1980)로 대표되는 다원주의의 논점은 주로 엘리트이론에 대한 공박으로서 지역사회에는 여러 가지 정책영역이 있으며 각 정책영역에는 서로 다른 엘리트들이 권력을 행사하고 있다고 한다. 그러나 다원주의는 정책영역별로 권력이 분산되어 있음에도 투표에 의하여 선출된 정치가들이 이 영역들을 총괄하는 결정적인 권력을 가지고 있다고 한다(Dahl, 1961; Savitch, 1988). 도시재개발도 이러한 여러 영역 중의 하나로 간주한다.

Fainstein은 다원주의의 관점을 전적으로 부인하지는 않지만 다원주의가 기업가나 부동산업자들의 체계적인 영향력이나 특권 및 이들이 받는 혜택 등을 간과하고 있음을 지적하며 런던과 뉴욕의 도시재개발 분석에서 다원주의의 한계를 지적하고 있다.

(2) 엘리트이론과 도시재개발

한편 Hunter(1953)로부터 시작되는 엘리트이론은 지역사회에는 정책영역 전범위에 걸쳐 영향력을 발휘하는 계급이 있는데 이들은 주로 지역의 경제력을 장악하고 있는 사업가나 사회적으로 명망이 높은 사람들로 이루어져 있다고 한다. 이들은 직접적인 영향력이나 간접적인 제도적 장벽 등을 만들어 그들의 뜻에 반대되는 정책이 채택되지 못하도록 하며 자신들이 원하는 정책을 추구하게 된다고 한다(Bachrach and Baratz, 1963). 도시재개발도 물론 그들의 뜻에 따라 이루어지게 된다. 이러한 이론은 1970년대에 들어서서 성장기구(*growth machine*) 이론으로 발전한다(Logan and Molotch, 1987). 성장기구이론에서는 도시재개발을 맑스주의에서 쓰는 교환가치(*exchange value*)와 사용가치(*use value*)라는 두 개념을 이용하여 설명한다. 대규모 부동산 소유주들과 이들의 이해와 공감을 갖는 집단이 교환가치만을 추구하기 때문에 도시의 개발정책이 다른 정책들에 비하여 우선적으로 추구된다는

설명을 하고 있다. 이렇게 도시의 개발을 주요 목표로 삼고 정책을 추진하는 세력을 성장기구라고 한다.

Fainstein은 도시재개발에서 이러한 엘리트의 영향력은 일부 인정하지만 그들이 지배적이라는 견해는 받아들이지 않는다. 왜냐하면 도시에 따라서 혹은 사업에 따라서 도시재개발 정책에는 많은 변형이 있을 수 있기 때문이다. 처음에는 부동산개발업자의 뜻에 따라 시행되던 재개발이 시민이나 저소득층의 요구를 반영하는 방향으로 바뀔 수도 있다. 만일 후자의 요구가 수용되지 않았을 경우에는 재개발사업 자체가 표류하는 경우도 있다. 또한 부동산소유주나 사업가들이 성장기구의 주요 구성원으로 간주되었으나 시민이나 저소득층의 이해를 구하기 위하여 이들과 정치적 연합을 이루기도 한다. 따라서 Fainstein은 도시재개발의 권한이 엘리트층에 자동적으로 보장되는 것이 아니라고 한다.

(3) 레짐이론과 도시재개발

도시재개발에 대한 이론은 1980년대에 들어서면서 네오맑스주의 계열의 구조주의자들의 영향을 받아 권력관계에 구조적(*structural*) 또는 체계적(*systemic*)으로 영향을 미치는 요인들이 무엇인가에 관한 논의가 활발하게 일어나기 시작한다. 구조주의자의 견해를 전적으로 부인하지는 않지만, 레짐이론은 도시내의 자율성(*autonomy*)을 더욱 강조하여 정치적 리더십, 지배적 이념, 의제의 설정과정, 자원과의 접근망(*network*), 잠재적 권력 혹은 도시의 특성 등이 재개발정책의 방향을 결정하는 더 중요한 요인으로 본다(Swanstrom, 1985; Stone, 1989). 도시공간을 사무실이나 고급주택의 건설에 사용할지 혹은 임대주택이나 시민의 쾌적성을 높이기 위해 사용할지는 도시의 자율성에 따라 결정된다는 것이다.

레짐이론은 도시의 정책이란 효용 혹은 생산성을 극대화시키는 경제적 논리에 의하여 자동적으로 결정되는 것이 아니라 개개의 지역사회 구성원이 처한 입장과 이해에 따라 달라지게 된다고 한다(Sanders

and Stone, 1987). 또한 재개발에 대한 합의가 항시 존재하는 것이 아니라 도시에는 재개발에 대한 갈등이 오히려 상존하고 있다고 보는 것이 자연스러운 현상으로 이해된다. 그러므로 선출직을 포함한 도시의 행정가나 정치가들의 역할은 도시가 처한 당면과제를 해결하기 위하여 정치적 연합을 결성하고 당면과제에 얽힌 갈등을 해소하는 것이 된다. 이 과정에서 각각의 도시는 서로 다른 제도적 장치를 갖추게 되고 서로 다른 정책들을 추구하게 된다. 또한 그 제도나 정책의 결과도 서로 다른 것이다(Fuchs, 1992).

레짐이론은 개발형 이념이 압도적인 도시에서 기업가나 부동산업자와 같은 사업엘리트들의 특권적 지위를 인정한다. Stone(1989)은 미국의 애틀랜타시를 분석하면서 정부가 가진 재개발 자원의 한계를 지적하며 이 자원이 민간부문에서 동원될 수 있음을 파악하였다. 자원을 가진 사업가들은 공무원들로부터 매력적인 파트너로서 인정받게 되며 자신들이 의도하지 않아도 특혜가 주어지게 된다. 이를 Stone(1980)은 사업가들이 가진 체계적 권력(*systemic power*)이라고 부르고 있다. 체계적 권력을 가진 사업엘리트들은 자신들이 가진 계급적 유대감이나 이러한 유대를 강화시키는 규범들을 통하여 자신들의 결속을 강화시키게 된다. 그러나 재개발에 반대하는 집단이 있을 수 있다. 이들은 자신들의 정책에 반대하는 집단에 대하여 상호교환(*reciprocity*)을 통하여 자신들과 연합하게 하며 지속적으로 신용관계를 유지하여 연합이 깨지는 것을 방지하게 된다. 이러한 상호교환으로서 반대집단에 주어지는 대가를 선택적 유인(*selective incentives*)이라고 부른다.

Fainstein은 앞서 소개한 구조주의이론보다는 레짐이론이 집단간 이질성이나 이념적 요소를 광범위하게 수용할 수 있다는 견지에서, 그리고 한편으로는 사업엘리트집단의 구조적 편향을 더욱 명확하게 인식하고 있다는 점에서 런던과 뉴욕의 재개발사업을 분석하는 틀로 삼고 있다. 그러나 한편으로 앞서 말한 바와 같이 구조주의자들의 이론에서 이끌어 낸 시사점으로서 지방정부의 역할, 자본에 대한 편향,

부동산업자들의 지위 및 자본가들과의 갈등 가능성 등을 인정하고 있다. 따라서 이 책에서 Fainstein은 레짐이론을 주축으로 하면서 구조주의자이론을 수용하고 있다고 보아야 할 것이다. 두 이론을 수용한 Fainstein의 입장은 객관적 사회상황(세계경제의 재구성)이 지역의 재개발이라는 공통된 이해를 일단은 만들지만 공통된 이해는 이념이나 불확실성 등과 같은 요인에 의하여 차후에 영향을 받게 된다고 한다. 이념, 불확실성, 가치체계, 전통, 개성 등이 인간의 인식을 바꾸는 주요한 변수들이며 인식의 변화는 도시재개발에 다시 영향을 미치게 된다. 따라서 도시재개발에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로 이러한 이념, 불확실성, 가치, 전통, 개성들이 형성되는 과정을 분석하여야 한다는 것이 Fainstein의 주장이다.

4. 런던과 뉴욕의 재개발과정

앞에서 언급된 이론적 틀에 입각하여 Fainstein은 런던과 뉴욕에서 1980년대 이래로 시행되고 있는 도시재개발 사업들을 분석하고 있다. 그 구체적 내용들은 다음과 같다.

1) 세계도시로서의 런던과 뉴욕의 입지

Fainstein의 세계도시로서의 런던과 뉴욕의 입지에 관한 논의는 구조주의자들이 주장하는 논리에 따르고 있다.

1970년대 이래로 세계경제에 일어난 변화는 선진국의 수많은 도시에서, 2차 산업에서 3차 산업으로의 이행, 낮은 생산비용을 추구하는 자본의 급격한 국제적 이동과 경쟁, 국제적 이동에 따른 자본거래에 대한 규제의 감소와 거래량의 폭증, 수없이 진행되는 기업간 합병과 흡수, 금융기관 및 제도의 비중 상승 등이다. 이러한 상황들은 전통적으로 금융거래가 활발히 진행되던 런던과 뉴욕의 중요성을 다시 한번 인식시키는 계기가 되었다. 한편 이 도시들에서 발생하는 국제간 금융거래에 따르는 법적, 회계적, 세무적 처리를 해주는 전문가들이

생겨나게 되었고 이들이 사무를 처리할 공간이 필요하게 되었다. 사무처리공간을 연결해 줄 통신이나 교통의 혁신이 필요하게 되었고 이러한 인식을 바탕으로 두 도시에서의 재개발이 추진되게 되었다.

런던은 1970년대까지만 하여도 투기성자본의 부동산개발에 대한 규제가 심하였다. 그러나 1979년 집권한 대처수상은 시장에서 민간자본을 끌어들이며 경제발전을 이루려는 구상을 하였으며, 그 결과 기업세의 감면, 토지구제의 완화, 지방정부 소유재산의 매각, 사업특구와 런던독랜드개발공사(London Dockland Development Corporation : LDDC)의 설치 등 자본유치를 위한 활발한 정책을 벌였다. 1986년 대런던 의회(Great London Council : GLC)가 해산되고, 그 지역이 33개의 시로 분리독립하자 환경부장관은 각 도시별로 개발계획을 세우게 하였으며 환경부는 전략적 정책을 추구하였다.

뉴욕은 전통적으로 사업엘리트들이 다른 도시들처럼 적극적으로 성장을 추구하지 않았다. 왜냐하면 그들은 국제적인 사업을 하다 보니 잠시 뉴욕에 머무르는 것으로 자신들을 이해하였기 때문에 뉴욕에서 일어나는 일에 큰 관심이 없었다. 도시재개발에 관심을 가졌던 집단이 있다면 그것은 개발업자들과 금전대출회사들 이었다. 그러나 그들도 뉴욕시가 종합적인 토지사용계획을 세우기보다는 자신들이 혜택을 받는 세제상의 혜택이나 국지적인 토지용도변경에 더욱 관심이 많았다. 1980년대 들어서면서 경기가 호전되자 각종의 재개발사업이 시행되었다. 남부해변(South Street Seaport), Battery Park City, Javits Convention Center, Times Square Marriott 및 Grand Hyatt Hotels 등 주로 도심부나 부도심부에서 재개발사업이 벌어졌다. 뉴욕시 및 주의 재정이 좋아지자 이들 사업에 연방정부로부터는 도시개발교부금(UDAG)이 수여되었고, 뉴욕시는 기간재와 세제혜택을 주었다. 한편 뉴욕주에 의해 설립된 도시개발공사(Urban Development Corporation)는 거의 파산상태에서 주의 재정지원으로 여러 가지 재개발에 대한 관리를 하였다. 도시재개발공사는 지방정부의 토지용도규제를 받는 대상이 아니었으므로 이러한 사업들이 지방정부의 방해받지 않게

방패막이가 되어 주었다. 기업에 대한 세제혜택프로그램을 관리하던 ICIB(Industrial and Commercial Incentive Board)는 처음에는 제조업진흥에 관심을 가졌으나 후에 사무실건설을 지역경제의 성장과 동일한 것으로 해석하였으며 거주지개발에 쓰일 세제상의 보조금을 호화주택을 짓는 사업에도 적용하였다. 뉴욕시의 도시계획위원회도 도시 전체로서의 계획보다는 사업별로 용도규제를 완화해 주는 방식으로 도심부와 부도심에 사무실과 호화주택이 밀집하는 것을 용인하였다.

2) 경기변화와 도시재개발

경기와 도시재개발은 과연 어떠한 관계가 있는 것일까를 알기 위하여 호경기 때에 사무실이나 호화주택에 대한 개발의 규모가 경기가 침체했을 때는 어떻게 변하는지를 동시에 살펴보아야 할 것이다. Fainstein은 1987년 '검은 월요일'(증권가격 폭락) 이후 경기침체가 도시재개발에 어떤 영향을 미쳤는지 함께 살피고 있다.

1987년 증권대폭락의 영향이 그 즉시 부동산시장에 미치지지는 않았다. 왜냐하면 부동산개발은 즉시 시작하고 멈출 수 있는 것이 아니기 때문이다. 그러나 1988년부터 부동산에 대한 수요가 뒷받침되지 않는 사무실과 호화주택의 과잉공급이 나타나기 시작하였다. 따라서 부동산 가격이 하락하기 시작하였고, 이 부동산들을 담보로 돈을 대출해 준 금융기관들의 증권가격이 하락하기 시작하였다. 그러나 영국의 경우 일본자금의 유입과 은행들의 비투기성 투자 덕택에 미국보다 금융기관에 미친 영향은 적었다. 미국의 경우는 은행들과 부동산업자들이 서로 맞물린 상태에 있었기 때문에 금융기관들의 피해가 컸으며 심지어 케미컬은행과 메뉴팩처러스하노버 은행 간의 합병이 일어나기 까지 하였다. 은행간의 합병은 사무실에 대한 수요를 더욱 위축시켰으며 부동산개발업자들의 재정상태가 파산의 위기까지 몰리기 시작하였다. 이때 부동산왕 트럼프도 사업에 대한 통제권을 채권자들에게 넘겨야 했다. 뉴욕의 Battery Park City와 런던의 Canary Wharf 지역을 개발했던 Olympia & York 개발회사도 1992년에 파산신청을 하기

에 이른다.

Fainstein은 뉴욕과 런던의 부동산시장의 경기동락을 다음과 같이 설명한다. 부동산시장은 투기성이 지배한다. 일단 공급결정을 하면 수요가 위축되어도 계획된 물량이 시장에 나와 공급과잉의 상태를 만들게 된다. 더욱이 개발업자들이 더 큰 계획을 꿈꾸고, 은행은 이들이 개발하는 부동산을 담보로 돈을 빌려주고, 그리고 정부는 재정과 고용창출을 위하여 계속 부동산개발에 의존하는 경제성장정책을 펼 때 부동산시장은 투기적 경기순환을 타게 된다. 수요가 있을 때는 호황이 오지만 수요가 감소할 때는 과잉공급에 따른 부동산시장의 급격한 위축을 가져오게 되는 것이다.

3) 두 도시에서의 도시재개발정책과 정부의 역할

Fainstein은 런던과 뉴욕의 유사점과 차이점을 소상하게 보여주고 있다. 런던과 뉴욕은 서로 다른 정치적 구조, 지방자치의 형태 및 계획행태를 가지고 있다. 런던은 수도이며 중앙정부에 소속되어 있으며, 다수의 전국망을 가진 정책정당이 국민을 대표하며, 대런던의회가 해체된 이후 33개의 자치단체가 존재하고 있는 반면, 뉴욕은 수도가 아니지만 자치현장제를 가지고 있으며, 지방정당이 지배력을 행사하며, 중앙집권적인 종합기능을 가진 지방정부가 존재하고 있다는 면에서 두 도시는 차이가 있다.

그러나 이러한 제도적 차이에도 불구하고 두 도시에는 공통점도 존재한다. 1950~60년대 런던은 공공부문이 직접 나서서 전후 복구, 주택건설 및 민간개발을 주도하였다. 뉴욕은 이 시기에 공무원인 Robert Moses에 의하여 공원, 도시재개발, 공공주택, 고속도로건설 등의 사업이 추진되었다. 1970년대에는 런던의 노동당정권은 미국이 10년 앞서 실시한 '가난과의 전쟁'이나 '모델시티 프로그램'과 유사한 정책을 실시하게 된다. 뉴욕에서도 1960년대 말 당선된 John Lindsay 시장이 중산층 백인보다는 소수계 인종을 위한 정책을 펼쳤으며, 런던의 노동당노선과 비슷한 이념에 따라 소수계를 정치연합에 끌어들

이며 사회적 지출의 수준을 높이게 된다. 1980년대에 들어서 런던의 경우 초기에는 노동당의 노선에 따라 사회복지서비스에 지역주민의 참여를 유도하고 경제회생정책도 상향식(bottom-up) 방식을 채택하게 된다. 그러나 중앙정부는 런던대의회의 정책노선이 중앙과 갈등을 빚자 대런던의회를 1986년에 해체하고 하향식(trickle-down) 경제성장정책을 추구하게 된다. 뉴욕의 경우도 1978년, Koch 시장이 집권한 이후 적극적으로 경제성장을 위한 재개발 정책을 추진하게 된다. 두 도시는 이념적으로 우파 경제논리에 따라 계획이나 규제를 경제회생에 걸림돌로 보고 부동산개발을 통한 경제회생에 주력하게 된다. 금융과 첨단서비스산업의 세계적 메카로서 요구되는 최선의 사무실공간과 호화주택 등이 도시재개발의 주요 목표였다. 두 도시는 대런던의회 해체 이후 정치적 갈등을 지방 차원에서 해결해야 한다는 점과 분절화 된 주변의 다른 도시들과 협조가 미약한 가운데 경제개발을 경쟁적으로 추진해야 한다는 공통점을 갖게 되었다.

런던과 뉴욕의 도시재개발에서 공통점은 공사협력관계(public-private partnership)에서도 나타났다. 과거에는 주로 정부기관이 재개발을 담당하여 토지를 매입하고 공공시설을 설치하였지만, 지방정부가 가지고 있는 조세권과 채권발행을 이용하면 개발비용을 낮추어 민간업자들이 참여할 수 있을 뿐만 아니라 세출을 줄일 수 있다고 생각하였다. 또한 재개발사업의 규모가 커지기 시작하자 정부의 규제가 완화되거나 기간재가 정부에 의하여 공급되지 않고서는 민간업자들의 참여가 불가능하였기 때문에 정부와 민간업자들 사이에 협상의 여지가 생기기 시작하였고 이 협상은 서로에게 이득이 돌아간다고 생각되는 방식으로 전개되었다. 이러한 공사협력관계의 형태는 서민주택을 개발업자가 개발의 대가(linkages or exactions)로 제공한다거나, 공공기관이 저소득층 지역주민과 함께 지역개발공사에 참여한다거나 혹은 고용창출을 위하여 사업특구에 자본을 투자하는 기업에 세제감면혜택을 부여하거나, 지역개발공사나 주택개발공사를 만들거나, 지방정부의 관할 밖에 속하는 기관으로 하여금 중앙정부의 보조금을 관리하게 하는

방식(예, 영국의 City Challenge Grant)을 채택하는 등 다양한 방법으로 전개되었다.

비록 런던과 뉴욕의 형태는 다를지라도 1980년대 이후 도시재개발을 이끌던 정책들의 주요 내용은 거의 비슷하였다. 즉, 민간참여, 개발공사, 세제혜택, 선전, 재정패키지 등을 이용하여 민간으로부터 부동산개발업자를 동원하거나 자본투자를 이끄는 방식을 사용하였다. 그리고 이러한 정책들을 추구하면서 한편으로 사회복지나 종합적인 도시계획에 대한 정책적 관심이 점차로 사라지기 시작하였다.

4) 도시재개발의 허와 실

도시재개발은 어떤 결과를 가져올 수 있을까? 실제로 도시재개발이 일어나는 과정에서 무슨 일이 벌어지고 있으며 그 결과는 어떠한지 Fainstein은 도심지와 부도심지를 나누어 몇 가지 예를 들고 있다.

도심지의 재개발은 기존의 상업지역이 사무실과 첨단서비스의 수요를 감당하지 못하고 있다는 판단에서 일부 지역들을 거대한 건물군으로 재개발하려는 사업이다. 런던의 King's Cross와 뉴욕의 Times Square가 이러한 노력의 일환으로 재개발되었다. 이 사업들의 공통점은 토지이용의 대대적 개편이 필요하며, 기존에 이 지역에서 영업을 하던 상권이 무너지며, 또한 지역주민의 구성과 거주영역 및 일자리에 큰 변화가 있다는 것이다. 따라서 지역주민과 상인들로부터 거센 저항이 있게 되며 이 저항은 때에 따라서 재개발사업에 지대한 영향을 미치게 된다. King's Cross와 Times Square의 재개발은 주민과 기존상권의 영향력이 무시된 채 개발업자들과 공공기관으로서의 재개발 공사가 높은 수익만을 목적으로 무리하게 추진하는 과정에서 반대나 소송에 직면하게 되어 계획이 수정되거나 연기되는 일이 발생하였으며 아직도 논란이 되고 있다. 그리고 이미 1993년경에는 이 지역의 사업체들이 높은 임대료를 감당 못하여 다른 지역으로 사업장소를 옮기기 시작하였다. 따라서 장래의 재개발사업의 수익전망은 매우 불확실한 상황이다.

런던과 뉴욕에서는 도심지뿐만 아니라 부도심지 지역이나 외곽지역에 대한 재개발도 이루어지고 있다. 그러한 예들이 런던근교의 Spitalfields 지역과 뉴욕시의 Brooklyn이다. 이 두 지역은 모두 미사용된 토지가 있으며 가난한 사람들이 모여 사는 곳들이다. 두 지역은 재개발로 인하여 영향을 받게 되는 지역주민들을 위하여 공공주택, 재교육 및 공공시설의 설치를 개발업자들이 약속하고 사업을 벌이는 공통점이 있다. Spitalfields 개발업자들은 싼 땅을 제공받고 용적률제한도 완화되어 높은 수익률을 예상할 수 있게 되었다. 단지 인근지역의 경관과 어울리지 않게 재개발이 설계되었다는 점이 문제로 지적되고 있다. Brooklyn의 경우 뉴욕시로부터의 재정 및 세제지원이나 관청의 입주도 약속받고 이곳에 입주하는 기업체에 대하여 뉴욕시로부터 세제상의 혜택도 충분하게 주어지는 상태에서 사업이 추진되었다. 그 결과 사업은 성공적이라는 평가를 받고 있다. 다만 세제상의 혜택이 일반주민들의 부담이라는 목소리와 원주민들에게 과연 얼마나 일자리가 창출될 수 있을 지는 미지수이다.

또 다른 재개발사업으로 뉴욕의 Battery Park City와 런던의 Docklands 재개발사업이 있다. 이 사업들은 모두 Olympia & York (O&Y) 개발회사에 의하여 설계되고 추진되었던 사업들이다. Battery Park City에 있는 세계금융센터는 유태인 출신의 라이히만 가족에 의하여 추진되었다. 이들은 건축자재회사에서 시작하여 국제적 신용을 쌓은 후에 1970년대 불경기중에 뉴욕의 부동산을 매입하여 개발하는 방법으로 1980년대의 경기호황에 힘입어 부동산재벌이 되었다. 1969년 Battery Park City 지역을 개발하기 위하여 주정부에 의하여 설립된 Battery Park City Authority는 1980년 상업지역을 개발하기 위하여 인근지역의 개발을 공모에 부쳤고, 그 결과 O&Y 개발회사가 사업주체로 선정되었다. O&Y 개발회사는 최고의 디자인과 첨단기술을 자랑하는 세계금융센터를 1988년에 완성하였다. 연방, 주 및 뉴욕시로부터 각종의 지원과 세제혜택을 받았으며, 이곳에 1992년까지 지어지는 어떤 형태의 건물도 10년간의 세제감면혜택을 받는 가운데 성공적

으로 사업이 마감되었다. O&Y 개발회사의 재산은 그 사이 천문학적
으로 불어났다. 그러한 가운데 사업에 자신을 얻은 이 회사는 런던의
Docklands에 있는 Canary Wharf 재개발사업에 뛰어들게 된다. 옛날
부터 수입창고지역으로 쓰이던 이 지역을 영국정부는 1980년대에 사
무실과 고급주택지역으로 개발하고자 하였으며 1987년 중반 O&Y 개
발회사가 이 사업에 컨소시엄의 형태로 참여하기 시작하였다. 그러나
1987년 검은 월요일, 전통적으로 새로 개발되는 지역보다는 런던 중
심가에 위치하고자 하는 기업들의 문화적 차이, 개발업자로부터 많은
연계급부(*linkage or exaction*)를 얻고자 하는 런던시 및 중앙정부의 과
도한 요구, 런던 Docklands 개발공사의 사업축소 발표, 그리고 항시
최고의 디자인과 기술을 모토로 사업을 벌이려고 하는 O&Y 개발회사
경영진의 개성과 뉴욕 및 런던에서의 부동산경기의 동반하락이 가져
온 회사의 재정적 위기 등이 합쳐져서 결국은 이곳이 유행도시화하고
말았다. Fainstein은 이상의 6곳의 부동산개발의 소개를 통하여 1980
년대 이후 런던과 뉴욕의 도시재개발사업의 성패가 어떻게 결정되는
지를 분석하고 있다. 기존의 도시재개발이나 경제활성화의 성패에 대
한 연구들이 주로 어떤 내용이 중심이 되어야 한다는 규범적 이론들
(Eisinger, 1988; Goetz, 1990) 이거나 주로 정치가, 사업가, 부동산업
자, 시민단체들 간의 정치과정(Dahl, 1961; Logan and Molotch, 1987;
Swanstrom, 1985)에 초점을 맞추었던 반면에 Fainstein은 이들 외에
세계경제의 재구성과 부동산시장의 특성에 착안하여 분석의 폭을 넓
혔다는 점에서 이 책이 학술적으로 기여하고 있다고 보아야 할 것이
다. 또한 구체적인 사례분석을 통하여 자신이 제시한 변수들의 상호
관계를 분석해 나가고 있다는 점에서 도시재개발사업의 현장감을 제
시하고 있다.

5. 런던과 뉴욕의 재개발의 결과와 정책적 교훈

Fainstein은 런던과 뉴욕의 6가지 재개발 사업을 통하여 몇 가지 교훈을 시사하고 있다.

첫째, 1980년대 이후 신보수주의의 영향하에서 부상되기 시작한 공사협조관계의 허실을 보여주고 있다. 정부나 사업엘리트들 모두가 지역의 경제활성화를 금융산업과 이를 보조하는 전문회사의 사무실공급이나 첨단서비스의 제공과 동일시하여 부동산개발을 주요 관심대상으로 인식해 가고 있는 점은 사회적 형평을 크게 왜곡하고 있다. 경기의 흐름에 따라 이러한 사업에의 과도한 투자는 지역경제에 오히려 치명적인 해를 가져올 수도 있음을 경고하고 있다.

둘째, 공사협조관계에서 정부기관으로서의 개발공사들이 대중이나 지방정부의 통제로부터 유리되고 있음을 지적하고 있다. 지역주민이나 기존상권의 의견이나 이해를 배제한 채 개발공사들과 부동산업자들간에 재개발이 추진되는 것은 사회적 형평은 물론이고 이들로부터의 반발에 의하여 막대한 돈이 투자된 개발계획 자체가 표류할 가능성이 있음을 알려준다.

셋째, 지방정부가 재개발사업의 추진과정에서의 종합적인 계획을 세울 필요성을 제시하고 있다. 앞서 말한 바와 같이 재개발이 도시나 인근지역 전체의 종합적 관점에서가 아니라 사업별로 혹은 국지적인 지역별로 경쟁적으로 이루어지게 될 때 한 곳에서의 실패가능성은 그 도시나 지역 내에서 부동산에 대한 수급의 균형을 왜곡시켜 전체 재개발에 손상을 줄 가능성이 있다. 뉴욕의 Times Square와 Brooklyn의 재개발이 이를 극명하게 보여주고 있다.

넷째, 정부의 불간섭과 사업여건의 조성이라는 기치 아래 각종의 보조금과 세제혜택이 기업가나 부동산업자들에게 주어지는 것이 오히려 주민부담이나 시장가격의 왜곡을 가져올 수 있음을 보여주고 있다. 오히려 이러한 정책보다는 주민재교육, 염가의 주택공급 및 공공시설의 요구가 실질적인 경제적 효과와 주민들의 불만에 의한 사업의

자연이나 방해를 막을 수 있다.

다섯째, 사무실과 첨단서비스 이외의 수요가 도시에는 항상 있음을 알려주고 있다. 도시재개발이 주로 세계무대에서 경쟁하는 금융이나 무역회사의 사무실로 쓰일 필요는 없으며 오히려 병원, 자선기관 혹은 염가의 사무실을 원하는 초기의 벤처사업가들을 위하여 공급될 수도 있는 것이다.

6. 이 책의 한계점 및 결론

경제적 요인을 중시한 경제적 결정주의와 정치과정을 중요시하는 지방자율론적 관점을 포괄하여 레짐이론의 관점에서 런던과 뉴욕에서 시행되었거나 시행중인 6개의 재개발 사업을 분석하려는 Fainstein의 의도는 학술적으로도 매우 귀중한 시도였다. 세계경제의 재구성은 물론이고 시대적 혹은 지역적 이념, 가치체계, 불확실성, 개성 및 정치적 갈등 등 폭넓은 변수들이 분석의 수단으로 활용되었다. 이러한 시도는 도시정치는 물론이고 도시계획의 분야에서도 흔치 않았었다.

그러나 이러한 기여점에도 불구하고 이 책이 갖는 몇 가지의 한계점을 지적하고자 한다.

첫째, 우선 이 책의 구성에 대하여 살펴보면 책의 앞부분에서 런던과 뉴욕의 도시재개발을 이해할 수 있는 이론이 제시되지 않고 부록에서 Fainstein의 이론적 입장이 간략하게 제시되고 있다. 오히려 본문에서는 서론에서 분석의 주요 의제(가설)들만을 제시하고, 본문에서 현재 두 도시에서 벌어지는 사업의 추진현황을 서술적으로 분석하고 있다. 즉, 연역적 분석방법이라기보다는 귀납적 분석방법을 사용하고 있다. 만일 책의 앞부분에서 이론적 배경과 주요 의제들이 제시되었더라면 Fainstein이 제시한 변수들로 구성된 개념적 틀을 가지고 재개발사업의 추진과정을 이해해 나갈 수 있었을 것이다.

둘째, 지역외적인 세계경제 재구성과 지역내적인 여러 가지 변수들 중 어느 것이 더 재개발정책에 결정적인 영향력을 미친 것인지는 학

자들 사이에서도 항상 논란의 대상이다. 그러나 이에 대한 비교가 없다. 물론 이 책이 후자에 초점을 두고 씌어진 것이기는 하지만 경기의 변동은 런던과 뉴욕의 재개발사업에서 공급된 사무실에 대한 수요를 결정하는 주요 변수임에 틀림이 없다. 예를 들어 Fainstein도 1990년대 초반의 두 도시에서 경기부진을 사무실공백률 및 재개발사업 실패의 큰 원인으로 꼽고 있을 정도이다. 그렇다면 재개발사업의 중단이나 연기의 원인은 수요의 감소라고 보아야 할 것이다. 그럼에도 지역 내부적인 변수를 사업의 중단사유로 귀인시키는 것에는 한계가 있다. 지역외적인 변수와 지역내적인 변수의 영향력을 비교할 수 있는 방법론이 제시되었다면 더욱 바람직하였을 것이다.

셋째, Swanstrom(1993)이나 Sanders and Stone(1987) 등은 도시 재개발의 주요 원인 중의 하나로 선거에 의하여 뽑히는 정치지도자들의 자기 공적 내세우기(*credit claiming*)를 들고 있다. Fainstein의 경우 재개발추진과정에서 영향력을 언급할 때 단순히 지방정부, 도시개발공사, 지역사회개발공사 등 포괄적인 단체명을 주로 사용하고 있다. 이는 이론적 구성에서 다원주의에서의 선출직 공무원의 역할을 간과한 것에 기인하는 듯이 보인다. 실제로 정치지도자들의 역할이 어느 정도인지에 대한 언급도 필요할 것이다.

Fainstein은 세계도시로서의 런던과 뉴욕만을 분석의 대상으로 삼고 있다. Fainstein이 비록 세계도시의 범위가 어느 정도인지 개도국의 대도시도 여기에 포함시킬 수 있는지에 대한 가능성을 언급하지는 않았지만, 두 도시들에서 전개된 재개발정책의 추진과정은 다른 나라의 대도시들에서 일어나는 재개발사업에도 좋은 지침을 줄 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- Bachrach, Peter and Morton Baratz. 1963. Decisions and Nondecisions. *American Political Science Review* 57: 632~42.
- Castells, Manuel. 1977. *The Urban Question*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Eisinger, Peter. 1988. *The Rise of the Entrepreneur State*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Fainstein, Susan. 1990. The Changing World Economy and Urban Restructuring. In Dennis Judd and Michael Parkinson, eds. *Leadership and Urban Regeneration*. Newbury Park: Sage, 31~47.
- Fuchs, Ester. 1992. *Mayors and Money*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Goetz, Edward. 1990. Type II Policy and Mandated Benefits in Economic Development. *Urban Affairs Quarterly* 26(2):170~90.
- Harvey, David. 1985. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sanders, Heywood and Clarence Stone. 1987. Developmental Politics Reconsidered. *Urban Affairs Quarterly* 22(4):521~39.
- Savitch, H. V. 1988. *Post-Industrial Cities*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stone, Clarence. 1980. Systemic Power in Community Decision Making. *American Political Science Review* 74:978~90.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Swanstrom, Todd. 1993. Beyond Economism: Urban Political Economy and the Post Modern Challenge. *Journal of Urban Affairs* 15(1):55~78.
- Swanstrom, Todd. 1985. *The Crisis of Growth Politics*. Philadelphia, PA: Temple University Press.