

# 01

## 미국 도시재생 경험의 시사점과 교훈

- I. 서론
- II. 미국의 도시재개발과 도시재생
- III. 미국의 도시재생 프로그램 : 1949년 주택법 제1장이 주는 교훈
- IV. 결론

최영상

한국주택금융공사 주택금융연구원 연구위원

백인걸

한국주택금융공사 주택금융연구원 연구위원



구도심 전체가 문화재적으로 높은 가치가 있어 개발이 어려웠던 유럽과는 달리 미국은 대규모의 도시재개발 및 도시재생 정책들이 이미 반세기 전부터 시행되어왔고 이에 따른 전면적인 철거로 여러 가지 부작용들을 경험하였다.

2017년 현재 대한민국 정부도 도시재생이라는 대규모 정부주도의 도시재개발 사업을 시작하려 하고 있다. 서울을 비롯한 국내 주요 도시들은 낙후된 도심 환경으로 인한 여러 사회적·경제적 문제들을 안고 있어 도시재생의 수요가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

현재 계획 중인 우리나라 도시재생 사업은 미국의 도시재생 프로그램과 유사한 점이 많아 오늘날 우리나라 도시재생 사업에 유익한 교훈을 줄 수 있다. 따라서 본고에서는 미국의 도시재생 사례에서 얻을 수 있는 시사점과 교훈을 살펴보고자 한다.

※ 본고의 내용은 필자의 개인 의견으로 한국주택금융공사의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## I. 서론

도시는 쇠퇴와 성장을 반복한다. 인류 발전의 역사는 도시의 발전과 더불어 진행되어왔다고도 볼 수 있다. 특히 산업혁명 이후 도시는 기술·사회·문화·경제의 발달과 더불어 급격하게 성장해왔다. 근대에 들어 도시는 이전에는 상상하기 어려운 규모로 거대화되고 집적화되기 시작했으며, 생산요소의 집중화로 인해 생산성·효율성의 비약적인 향상이 일어났다. 그리고 이러한 도시의 성장과 발전은 도시민들의 경제적 문화적 풍요의 바탕이 되었지만, 한편으로는 수많은 부작용들과 이를 해결하려는 꾸준한 노력이 있어왔다.

근대 이전의 도시들은 성장하는데 수백 년 이상의 시간이 걸렸다. 규모 또한 인구 100만 명을 넘는 도시가 거의 없었다. 산업혁명 이전의 국가들은 경제 규모 자체가 근대와 비교할 수 없을 정도로 작았으며, 기술발전과 교통수단의 부족으로 인구가 집적되는 데 한계가 있었다. 또한 거듭된 전쟁과 화재 그리고 정치적 불안정으로 도시의 파괴와 복원이 반복되었으며, 기본적으로 인구의 집중이 덜 했으므로 현재와 같이 도시문제가 국가 단위로 심각하게 발생하지는 않았다.

그러나 근대에 들어 도시 규모의 확대가 불과 몇십 년, 빠르게는 몇 년 만에 이루어지는 등 산업화에 따른 인구 이동과 인구 집적으로 인해 도시 성장의 속도가 근대이전에 비해 엄청나게 빨라졌다. 또한, 도시의 집적화와 동반되는 공간적 제약의 문제를 해소하고자 신도시와 교외 지역에 대규모 베드타운 등을 개발하면서, 도시의 영역이 급속도로 팽창하였다. 이러한 급속한 도시 규모의 확대는 필연적으로 도심공동화 현상과 도시의 무분별한 확산(Urban Sprawl)으로 대표되는 여러 가지 부작용을 야기하였다.

도시의 규모 확대와 더불어 쇠퇴 또한 이전에 비해 급격하게 이루어지는 양상은 우리나라보다 산업화로 인한 도시화의 역사가 오래된 여러 나라에서 이미 경험하였다. 우리나라의 경우 전후 급격한 도시화로 인한 부작용을 도시주택지구의 전면철거 또는 전면 재개발의 방식으로 해결해왔지만, 우리나라보다 근대적 도시역사가 오래된 유럽, 특히 급격한 공업화가 진행된 영국과 독일, 그리고 일본은 이러한 도시문제의 해결에 있어서 비슷한 길을 걸어왔으며 이러한 과정에서 경험한 시행착오를 줄이기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다.

이는 전면적인 도시재개발의 형태가 아닌 지역 자생적인 도시를 목표로 하며 전면적인 재개발 없이도 노후화된 도심을 얼마든지 성공적으로 재단장 할 수 있다는 가능성을 보여주었다. 이로 인해 기존 커뮤니티를 보존하며, 개성을 재발견하여 도시의 활력을 되찾는 방식들이 도시재생이라는 개념으로 정립되기 시작했다.

미국의 경우, 구도심이 문화재적인 가치를 가지고 있어 개발이 어려웠던 유럽과는 다르게 대규모의 도시재개발 및 도시재생 정책들이 있어왔고, 우리나라와 마찬가지로 전면적인 철거 이후의 다양한 부작용들을 경험하였다. 반세기 전 시작된 미국의 도시재생사업 경험은 현재 우리가 당면한 여러 가지 도시문제에 대해 중요한 시사점을 주고 있다. 따라서 본고에서는 미국 도시재개발 및 도시재생의 경험을 간략히 알아보고 특히 연방정부 중심으로 대규모로 진행된 도시재생 실패사례의 다각적인 분석을 통해 향후 정부 도시정책의 올바른 방향에 대한 교훈을 주고자 한다.

## II. 미국의 도시재개발과 도시재생

### 1. 소개

미국의 폭발적 인구 증가는 현재 진행형이다. 지난 25년 동안 약 6천만 명의 인구가 증가하였는데 이는 1년에 약 250만 명 정도가 증가한 셈이며 우리나라로 치면 1년에 대구광역시 규모의 인구가 증가하고 있는 것과 같다. 가파른 인구 증가세에도 불구하고 미국은 도시가 전국적으로 균형성장하고 있다. 전미 인구의 4분의 1 정도의 인구 즉 8,000만 명 정도가 중부 및 동서남북 지방에 고르게 분포하고 있으며, 4대 도시로 불리는 뉴욕, LA, 시카고, 휴스턴도 한 도시권에 편중되지 않고 지역별로 적당히 배분되어 있다. 또한, 인구 밀집도가 가장 높은 캘리포니아 주의 인구는 전체인구의 8분의 1 정도이며 최대 도시 권역인 뉴욕 도시권 또한 전 인구의 7%만이 거주하고 있을 정도로 균형적인 인구분포를 보여주고 있다. 뿐만 아니라 인구 100만 명이 넘는 중견도시 또한 56개가 넘고 이 중 대부분 도시의 소득수준이 선진국 대도시의 소득수준 이상이며, 이러한 중견도시 위주의 인구분산 또한 점점 증가하는 추세로 2030년경에는 100만 이상 지역도시가 65개가 넘을 전망이다.

반면 미국처럼 대규모 국토를 보유한 러시아나 중국, 인도, 캐나다, 호주 등은 지역에 따른 인구의 편중이나 주요 도시의 인구집중의 문제가 심각한 편이다. 러시아는 광대한 국토에 비해 모스크바를 중심으로 인구가 과밀화되어 있으며, 중국 및 호주는 연안 대도시, 인도와 캐나다는 주요 대도시의 인구집중이 진행 중이며 대부분의 도시문제는 이점에 기인한다.

미국의 고른 지역 도시 인구분포는 거주가 용이한 지역이 넓고 경작면적이 광대한 영향도 있겠지만 각 지역에 분포한 중견 도시들이 적절하게 발전과 재생을 거듭하고 있는 것도 큰 영향이 있다. 즉 살만한 도시를 전국적으로 제공하고 있는 것이 지역 균형발전의 중요한 이유 중에 하나라고 볼 수 있다. 그러나 미국 또한 산업화와 도시화의 시대를 거치면서 여러 가지 시행착오를 겪어왔다. 본 장에서는 미국의 도시재개발 역사를 간략히 살펴봄으로써 미국의 도시재생이 어떤 식으로 진행되어 왔는지를 살펴본다.

### 2. 20세기 초 미국의 도시재개발

미국은 19세기와 20세기를 거치면서 도시인구의 극적인 변화를 겪게 된다. 20세기 초 대규모 이민과 도시의 발전이 진행되면서 대도시의 인구가 약 100배에 가깝게 증가하였고, 급격한 인구의 도시 집중은 필연적으로 도심지의 슬럼화를 불러왔다. 이러한 경향은 서유럽 이민자들이 집중된 뉴욕에서 심화되었는데, 다양한 인종과 민족의 이민으로 형성된 사회는 이를 기반으로 한 갈등이 발생하는 경우가 많았다. 도시문제도 흑인과 소수인종, 이탈리아계 백인 등 인종별 민족별 갈등이 많은 도시문제의 발생과 연결되어있었다.<sup>1)</sup>

1) Mark Girouard. "Cities & People". Yale University Press. New Heaven & London.

1850년경부터 주택 부족으로 인한 문제 해결을 위해 저소득 노동계급을 위한 공동주거시설들이 대규모로 건설되기 시작했다. 하지만 이 시대의 저소득층을 위한 임대주택은 건설단계에서부터 채광이나 환기, 위생, 배수에 대한 개념이 갖추어지지 않아 열악한 상태로 지어졌고 이러한 공공임대주택은 빠르게 슬럼화가 이루어졌다. 급격한 산업화로 인한 인구 집중과 이로 인한 열악한 임대주택의 대규모 개발 그리고 공공주택의 슬럼화로 인한 도시 문제는 영국을 비롯한 대부분의 산업 국가들이 비슷한 양상을 띠고 있다. 그러나 미국의 경우 좀 더 계층별, 인종 분리에 따른 주거지역별로 도시문제가 심화되는 경향이 있는데 이는 우리나라의 경우와도 비슷한 면이 많다.

이러한 슬럼화로 인한 도시문제는 1900년대에 들어서야 개선되기 시작했다. 그러나 워낙에 열악한 시설들로 이루어진 기존 임대주택의 전면철거와 재개발은 주거지역별 인종 분리를 촉발시켰다. 1934년에 연방정부 주택법의 주택건설기준(Federal Housing Authority)<sup>2)</sup>에는 도시의 저소득층 주택개발을 위해 특정 지역의 주민이나 인종에 따라 지역 정부가 개발목표를 정하도록 되어 있는데, 주택대출이 소수인종과 흑인의 경우에는 특정 지역 거주를 조건으로 이루어져 주거지역별 인종 분리를 강제하는 측면이 있었다.

또한 1937년 제정된 주택법에서는 주택전담기구(Housing Agency)의 출범과 동시에 대규모 저가형 공공임대주택(Low Rent Public Housing Program)을 건설하기 시작했다. 이는 중앙정부의 재정지원을 바탕으로 공공주택을 불량주택철거에 상응하는 규모로 공급하는 것을 주요 내용으로 하고 있었으며 이를 통해 대규모의 공공주택사업이 진행되었다. 그리고 1949년에 들어서 주택법에서는 대규모 전면 철거 방식에 의한 도시재건축 사업이 본격화되기 시작했다. 이는 불량주택을 포함한 지역을 전체적으로 일괄 철거하고 소득대비 부담 가능한 주택을 중심으로 지역을 재편하여 지역경제를 활성화하려는 목적을 가지고 있었다.

[그림 1] 1934년 7월의 워싱턴 주 시애틀 시 슬럼가



[그림 2] 1958년 테네시 주 내슈빌 슬럼가 전경



그러나 전국적으로 80만 호 이상의 주택들이 철거되고 재개발되는 과정에서 정부보증의 주택건설 대출은 백인 소유의 단독주택을 중심으로 이루어졌다. 이러한 대출의 차별화로 인해 저소득 공공임대주택 거주자와 소수인종

2) US Supreme Court Center(Justice.com).

의 주택지역 재개발은 진행이 어려워졌고 상기한 주택지역분화로 인한 인종차별의 문제점이 더욱 커지는 계기가 되었다. 당시 미국의 인종차별은 곧 계급차별적인 면도 강해서 지역별로 인종과 민족이 분화되어 갈등이 점점 심화되고 이는 곧 커다란 사회문제로 증폭되는 계기가 되었다.

또한 1940~50년대를 거치면서 임대용 공공주택에 거주하던 초기 이민자들의 교외 이주가 시작되었다. 그리고 남겨진 주택들에는 남부에서 이주한 흑인들이 거주하기 시작했으며, 이로 인해 공공임대주택 지역의 인종에 따른 지역차별이 심화되었다. 지역에 따른 인종의 구분으로 인해 공공서비스의 공급이 지역에 따라 차별적으로 나타나기 시작했으며, 이러한 학교, 도로, 사회기반시설의 공급부족은 지역별 슬럼화를 더욱 가속시켰다. 이처럼 초기 미국 도시재개발에 따른 공공임대주택의 슬럼화는 더 큰 사회적 문제로 발전하게 되었다.

### 3. 1960~80년대의 도시재개발과 도시재생

1960년대를 거치면서 지역으로 분화된 인종중심의 계층별 갈등은 급격하게 심각한 수준으로 진행되었다. 1960년대 중반부터 산업변환기에 접어들면서 불량주거지 철거와 공공주택의 재슬럼화 문제가 심각해졌는데, 이와 더불어 1960년 중반에는 흑인의 투표권과 주택 차별대우에 대한 공민권법이 성립되었다. 이러한 법 제정의 배경에는 인종차별에 대한 저항으로 일어난 흑인인권운동과 이를 이끈 킹 목사의 암살과 같은 정치적 사건으로 인한 인식의 변화가 있었다. 그러나 이러한 법적 조치에도 불구하고 여전히 상당수의 금융기관에서는 특정 인종 및 민족이 밀집한 특정 지역에 대한 대출, 보험 등이 거절되고 있었고, 도시문제로 인한 인종갈등 심화의 악순환이 계속되고 있었다.

[그림 3] 뉴욕시 5번가 주거지역





1965~67년 미국 주요 대도시에서는 인종차별로 인한 폭동이 발생하게 된다. 이는 인종문제와 도시문제를 함께 고려하게 되는 계기가 되었다. 그리고 결국 빈곤과의 전쟁(War on Poverty)이라는 슬로건 아래 미국 내 빈곤지역에 대한 보건 및 직업교육을 지원하는 지역 활동계획(Community Action Plan)이 수립되었다. 더불어 거주자의 정책 참여를 최대한 보장하여 커뮤니티의 개성을 최대한 끌어낼 수 있는 정책이 시행되었다.<sup>3)</sup>

이러한 정책이 시행된 데에는 커뮤니티의 특성을 무시한 정부 주도의 과도한 재개발 사업에 대한 불신이 그 배경이 되었다.<sup>4)</sup> 지역커뮤니티를 잘 알고 이해하는 지자체 및 기업에 대한 자금지원 보증 프로그램의 시행이 확대되었는데 이는 태생적으로 기존 커뮤니티에 대한 고려가 부족한 정부주도 재개발 정책을 개선하려는 것이었다. 정부 주도의 과도한 재개발로 인해 기존 도시가 파괴되고, 거주민의 이주가 강제될 뿐만 아니라 개인의 재산권이 침해받게 된다는 공통된 인식이 자리 잡으면서<sup>5)</sup>, 이를 보완하는 대책들이 속속 진행되게 되었다.

특히 1974년 제정된 주택 및 커뮤니티 개발법(Housing and Community Development Act)에서는 경제적·환경적으로 낙후된 도시지역에 대한 전면철거 방식이 아닌 선택적 철거와 멸실을 통한 개발을 권장하고 있다. 이러한 개발 방식을 따르는 개발 주체들에게 세제 혜택을 주어 기존 시가지를 재생함과 동시에 지역사회를 보존하기 위한 정책이 시행되고 있다.

도시재생시스템은 1990년대를 거치면서 한층 발전하여 중심 시가지의 문제를 단순히 빈곤과의 전쟁으로만 다루지 않았다. 과거의 실태를 경험삼아 발전한 도시재생시스템은 도시의 무분별한 확산 억제와 더불어 공공 교통 시스템을 정비하고 주거환경을 개선하여 지속적으로 도시자체가 재생하는 선순환구조의 도시성장을 목표로 하고 있다. 미국 지자체 및 연방정부에서는 도시재생을 목적으로 한 다양한 재정지원 방안과 정책들이 시행되고 있다.

본 장에서 다룬 바와 같이 미국의 도시문제는 인종차별과 연결되어 있어 전면철거 방식의 도시재개발은 여러 가지 부작용을 낳으며 인종차별문제를 심화시켰다. 그리고 이는 인종 갈등뿐만 아니라 계층 갈등을 부각시키며 큰 사회적인 문제로 대두되었다. 미국의 이와 같은 경험은 현재 우리나라의 상황과도 유사한 면이 많아 보인다. 우리나라도 급격한 산업화를 겪으면서 지역별로 계층이 분화되었고 전면 재개발 방식 강행으로 인해 여러 가지 사회적 문제를 겪어왔다. 그러므로 미국의 도시재생 실패경험을 들여다보면 향후 우리나라 도시재생 정책이 나아가야 할 방향을 어느 정도 가늠해 볼 수 있을 것이다. 따라서 다음 장에서는 미국의 1950년을 전후한 도시재생 실패사례를 다각도로 살펴보고자 한다.

3) "The renewal of urban renewal". Answers.com

4) "US History". Encyclopedia.com "1949년에서 1973년 사이 미국 내 대도시에서 2천 건 이상의 사업이 진행되었으며, 60만 가구 이상이 철거되었고 2백만 명 이상의 주민이 강제 이주되었으며 수많은 소규모 중소 사업체 또한 기존 커뮤니티가 철거되면서 사라졌다. 뉴욕시의 경우 이러한 슬럼철거로 인하여 약 10만 명 이상의 흑인거주자들이 강제 이주되어 커뮤니티의 사회·경제적 구조를 파괴하였다."

5) 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 기존의 도시개발에 대하여 도시재건축이 아니라 도시의 악탈이라고 강하게 비판하였다.

[표 1] 미국 도시재생 사업의 배경 및 원인과 인식 (박진수 · 김기수, 2012)

구분	배경 및 원인	인식
초기산업시대	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대량이민 인구유입</li> <li>2. 인구도시집중/도시슬럼화</li> <li>3. 주택/기반시설부족</li> <li>4. 위생환경 악화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대규모 공공임대주택건설</li> <li>2. 저소득층중심 주택개발</li> </ol>
제2차 세계대전 전후	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경제적 대공황</li> <li>2. 인종차별적 주택정책</li> <li>3. 인종과 빈민에 대한 사회적 편견</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 저가공공임대주택건설</li> <li>2. 슬럼철거재개발 시작</li> <li>3. 교외화</li> </ol>
산업구조변환기 (1960~80년대)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인종갈등 재현</li> <li>2. 급격한 교외화/도심쇠퇴</li> <li>3. 고속도로 건설/커뮤니티 파괴</li> <li>4. 임대공동주택단지 슬럼화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공임대주택건설 정책전환</li> <li>2. 도심 내 빈곤 문제해결 필요</li> <li>3. 인종차별에 따른 사회분열</li> </ol>
1990년대~현재	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대규모 Urban Renewal 비판/반성</li> <li>2. 커뮤니티 중요성 재인식</li> <li>3. 커뮤니티 재생/자원과 장려</li> <li>4. 도심빈곤문제/인종문제 고려</li> <li>5. 공공시스템정비 통한 도시구조의 재생/스마트 그로스</li> <li>6. 연방정부(재정, 세제지원) + 지방정부, 민간 중심시행</li> </ol>	

### Ⅲ. 미국의 도시재생 프로그램 : 1949년 주택법 제1장이 주는 교훈

#### 1. 소개

미 의회는 1949년 주택법 제1장(Title I of Housing Act of 1949)에 의거하여 연방도시재건축 프로그램을 시작하였으며, 그 후 20년 동안 도시계획전문가, 정치가, 저널리스트, 그리고 대중 등 전미가 도시 재활성화를 위한 거대한 계획에 도취되었다. 당시 지역신문과 도시계획 리포트에는 도시재생에 대한 희망찬 기대와 낙관적 전망이 가득했다. 미연방정부의 도움으로, 도심은 흥축한 과거의 모습을 탈피하고 최신건축기법으로 치장된 도심으로의 탈바꿈을 시도하였다. 하지만 1960년대 초 회의론자들은 연방정부가 보조금을 지원하는 도시재생 방식의 실효성에 대해 의문을 제기하였고 이로부터 십년 뒤에는 도시재생 프로그램은 일반적으로 도시재생이 주는 도심의 르네상스나 재건설의 이미지보다는 파괴와 불필요한 행정지연의 이미지로 대중에게 각인되었다. 1974년 폐지되기까지 연방정부 주도의 도시재생 프로그램은 공개적으로 수많은 비난을 받았다.

주택법 제1장과 도시재생에 관한 개정안들의 실효성이 기대에 미치지 못하였지만 이러한 실패사례는 다음 도시재생 계획을 위한 소중한 교훈을 남겨주었다. 대규모 사업이 야기하는 사회적·정치적·경제적 문제점을 대중에게 적나라하게 인식시켜 주었으며 연방정부 주도의 정책이 본질적으로 가지는 한계를 보여주었다.

결론적으로 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 더 많은 사업이었으며, 결국 정부가 무엇을 하지 말아야 하는지를 보여주는 사업이었다.

## 2. 주택법 제1장 계획단계

계획 초기 단계부터 연방정부 주도의 도시재개발은 견고한 계획 하에 진행되기보다는 도시의 삶에 대한 대중의 막연한 희망과 낭만만을 자극하는 측면에서 시작되었다. 이해집단 간 상충되는 목표를 가졌음에도 불구하고 이에 대한 고려 없이 대부분의 단체들이 과도하게 낙관적인 전망에 도취되어 주택법 제1장 법안 통과를 우선순위로 삼았다. 예를 들어 도심 내 상업지구 관련자들은 이 법안을 부동산 가격 상승의 수단으로 보았고 시장과 시의회 의원들은 세수 증대의 방안으로 인식하였다. 사회복지단체는 슬럼가 정비 및 주거환경 개선의 첫걸음으로 생각하였으며, 주거문제에 관심이 있는 자들은 이를 도심 내 중산층이 부담할 만한 가격대의 주택공급 확대로 해석하였다. 도시계획가인 캐서린 바우어<sup>Catherine Bauer</sup>에 따르면 이 법안에 대해 정확한 실체를 파악하지도 못한 여러 이익 집단들이 서로 다른 가정을 하였기에 주택법 제1장이 순조롭게 의회의 승인을 받았다고 하였다.

[그림 4] 1949년 주택법 제1장에 사인하는 트루먼 대통령



주택법 제1장의 조항들은 여러 지지층의 이익을 충분히 대변하는 것처럼 보였다. 하지만 다른 말로는 조항 하나 하나가 명료하지 못하였기에 이를 바라보는 집단에 따라 다르게 해석될 여지가 있었다. 세부적으로는 “슬럼가 정리와 도심재개발”에 연방정부 편당을 제공한다고 명시되었지만, 연방정부는 주택지역 재개발에만 보조금을 지급



하거나 재건설로 인해 주택지역이 될 만한 곳에만 지원하였다. 이러한 연방정부의 요구사항 때문에 도시재생의 주 목적은 주택지 건설이라고 인식되었다(실제로 주택법 제1장은 주택법의 일부이다). 하지만, 이러한 애매한 조항 때문에 실제로는 슬럼가에 있는 주택 지구를 상업 지구로 대체하거나 혹은 반대의 경우에도 연방정부의 보조금이 지급되었다. 따라서 주택 개발자들이 아닌 비주택 개발자들이 이익을 편취할 수 있는 부분이 이 법안에 존재하였다.

게다가 주택법 제1장은 저소득층이나 중산층을 위한 주택건설을 법적으로 요구하지 않았다. 연방정부는 슬럼가 정리 비용의 2/3를 부담하였지만 그렇게 정리된 토지를 기반으로 주택을 짓는 것은 민간 시행사가 담당하였고 이 법안의 해석대로라면 고급주택의 건설도 허용되었다.

주거의 향상이 주택법 제1장의 주목적이었지만 의회는 어떤 종류의 집을 지어야 하는지 규정하지 않았으며 또한 주택 건설이 아닌 다른 용도로 보조금을 전용할 수 있는 여지도 남겨놓았다. 주택법 제1장은 특정 개인 혹은 단체 등 다양한 사용자에 따라 다양한 목적으로 이용되었으며, 개발이익이 공익과 상충되는 경우에도 여러 가지 경로를 통해 보조금으로 국고가 지급될 수 있었다.

이 법안의 수정안 역시 수없이 많은 무의미한 논쟁을 초래하였다. 한 예로 1954년 주택법에 의하면 의회는 도시재생 보조금을 지급받는 커뮤니티에 “포괄적”인 수준의 개발계획 제출을 요구하는 수정안을 마련하였다. 법안에서 포괄적이란 말은 상황에 따라 유연한 대처가 가능하다는 말이 될 수도 있겠지만, 법안의 적용대상과 범위에 대한 불분명한 명시를 뜻할 수도 있다. 명료하지 않은 수정안은 전문지식으로 무장한 개발계획전문가들이 주택법의 허점을 파고들게 하였다. 또한, 1954년, 1959년, 1961년 연속된 수정안은 연방정부 보조금이 도시재생의 비용으로 이용되기보다는 도심 내 상업지구 건설, 대학 및 병원의 확장 등 원래 취지와는 다른 곳에 사용되게 하였다.

### 3. 기대와 다른 결과

이러한 도시재생 사업 범위의 애매한 포괄성은 사업 지속 가능성과 사업 실효성에 대해 의구심을 갖게 하였다. 도시재생의 목적과 정의가 불분명하였기에 어떻게 이 사업을 적용하고 활용할 것인가에 대한 논란 또한 끊이지 않았다. 주택 문제 전문가들은 상업지구 개발자들을 위해 도시재생 기금이 잘못 사용되고 있다고 주장하였고, 기업주들은 수익성이 보장되지 못하는 중저가 주택건설에는 망설이고 있었다. 그러는 동안에, 도시재생 계획자들은 비즈니스 마인드로만 계획되고 운영되는 현실을 개탄하고만 있었다. 도시재생은 도시를 재생시킨다는 명확한 의도를 가지고 있었으나 실제로는 “도시재생”이 정확히 무엇을 의미하는가에 대한 논쟁이 항상 있었다.

이러한 다양하고 때로는 상충되는 기대감 때문에, 주택법 제1장은 태생적으로 대중의 기대를 충족시킬 수 없는 운명을 지니게 되었다. 결국 도시재생 사업의 성과는 사업초기 지지자들의 기대에 부응하지 못하였다. 1960대 사

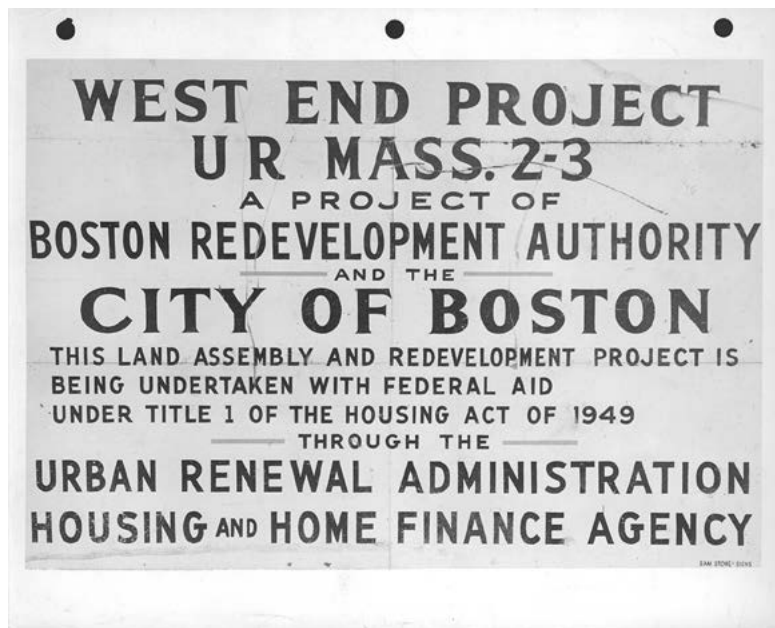
회복지 전문가들과 공공주택문제 전문가들이 입을 모아 주택법 제1장의 폐단을 논하였다. 특히, 그들은 주택법 제1장이 하위계층을 돕기보다는 그들에게 더 많은 짐을 짊어지게 하였다고 주장하였다. 그들의 주장에 따르면, 주택법 제1장은 민간개발업자들과 도심 부동산 보유자들을 배불리는 수단으로 변질되어 갔고, 대부분의 재개발 피해자는 빈민층이었다. “슬럼가 정리”라는 슬로건은 재력과 권력이 있는 사람들의 이익을 위해 그들을 몰아내는 수단으로 적극 활용될 수 있는 법적 근거를 마련해 주었다.

초기 주택법 제1장과 관련된 다수의 계획안들은 중산층을 위한 주택공급에 초점이 맞춰졌다. 뉴욕도심의 처음 4개 프로젝트는 노동조합원, 중산층의 아프리카계 미국인, 컬럼비아 대학<sup>Columbia University</sup> 교직원들을 위해 계획되었다. 필라델피아에서도 저소득-중간소득 계층을 위한 인종 통합적 주택공급이 계획되었다.

하지만, 1950년대 후반 이런 프로젝트는 연방정부가 막대한 예산을 상업용 재개발에 투자하는 것을 용인하였고, 지역사회 정치적 후원자들은 보다 인상적인 결과물을 원했기에 점점 퇴색되어갔다. 중간-하위계층을 위한 주택공급 확장은 도시재생을 통해 생기가 넘치는 도시라는 평가를 듣기에는 그들에게 전혀 도움이 되어 보이지 않았다. 이러한 주택공급 사업은 정치가들의 마음에 들지 않았을 뿐만 아니라 도심의 여러 상점들의 수익성과도 연결되는 것도 아니었다. 서민들을 위한 주택공급 자체만으로는 새로운 도시 르네상스를 맞이할 수 있는 자극제가 되지는 않았다.

1950년 후반부터 1960년 초까지, 적정가격 주택공급사업<sup>Affordable Housing project</sup>이 여러 도시에서 실효성을 잃은 것은 명확하며 그 지역의 이주 주민들과 이들을 돕는 여러 단체들의 극심한 저항에 부딪힌 것은 자명하다. 빈민층을 가장 노골적으로 무시한 예로는 보스턴의 웨스트엔드 사업<sup>West End Project</sup>을 들 수 있다.

[그림 5] 웨스트엔드 프로젝트(West End Project)



낮은 빈민 주택지역이 밀집한 웨스트엔드는 이탈리아 커뮤니티 주거지역이었다. 이 지역은 보스턴의 중앙사업지구와 접해있었으며 도시계획전문가와 정치인들에게는 보스턴시의 오점으로 인식되었다. 따라서 도시재생 계획과 함께 이 지역은 정리 대상이 되었고 도심개발로 인해 발전할 수 있다는 낙관주의로 팽배해 있었다. 하지만 웨스트엔드 거주민들은 자신들의 앞마당을 쉽게 내주지 않았으며, 그들의 강제 이주의 부당함에 대한 저항은 여론과 학계에 주목받았다.<sup>6)</sup>

의회를 통과한 지 10년 만에 주택법 제1장은 본래 지지자들에게도 버림받은 계획이 되어버렸다. 가난한 거주자들을 내쫓고 이들에 대한 적절한 이주계획도 제시하지 않은 채 주 도심부의 부동산 가격만 상승시키려 하는 계획으로 보였다. 모든 계획의 초기단계에서는 계획자들이 최신식 빌딩의 청사진을 제시하였다. 각 도시의 중앙신문은 맹신적으로 이러한 이미지를 연일 배포하였다. 그리고 여러 언론사들은 이러한 도시재생을 통해 암울한 도시 이미지에서 벗어나 현대적인 도시로 탈바꿈할 수 있다는 믿음을 대중에게 각인시켰다. 하지만, 지지자들은 이러한 도시재생 사업이 짧은 시간 내에 쉽게 이를 수 없다는 것을 깨달았다.

특히, 계획부터 완공까지 많은 시간이 걸린다는 사실이 많은 사람들을 좌절시켰다. 제안서부터 완공까지 도시재생은 평균 10년에서 13년 정도 걸렸다(바이어<sup>Weicher</sup> 1972). 도시재생 관련 서류작업은 연방정부의 수많은 절차와 승인이 필요하였으며 건물을 짓는 것보다 더 오래 걸리는 것처럼 보이기도 하였다. 계획안은 지방정부와 중앙정부의 승인을 받아야 했으며 신속한 프로젝트의 진행은 중앙관료에게는 그렇게 중요하지 않았다. 각각의 프로젝트는 엄청난 양의 서류작업을 요하였으며 이렇게 불필요한 작업은 몇몇 민간개발자들의 사업 진행 의지를 처음부터 좌절시키는 계기가 되었다.

몇몇 사업은 경제적 실패로도 이어졌다. 새로운 빌딩에 세입자들이 들어오지 않는 경우도 있었으며 도시재생 계획은 지역 인근의 민간개발자조차도 모으지 못하는 경우가 다반사였다. 따라서 수많은 도시재생 계획안이 새로운 시대를 맞이하는 초석이 되지 못했다. 세인트루이스의 플라자 스퀘어<sup>Plaza square</sup> 아파트 복합단지 계획과 플루이트-아이고<sup>Pruitt-Igoe</sup>는 도심을 활성화시키기보다는 오히려 실패한 투자였다. 사우스 웨스트 워싱턴<sup>Southwest Washington</sup> 재개발 계획도 마찬가지로 느리게 진행되었으며 또한 아무런 이익도 남기지 못하였다.<sup>7)</sup>

6) 웨스트엔드 뿐만 아니라 도시재생에 대한 이주인이 처한 부당함과 격렬한 저항은 여러 사례가 있다. 오리건 주 포틀랜드 시의 크로아티아계 주민, 1950년대 필라델피아, 1960년 초 시카고, 1960년대 후반 샌프란시스코 등이 있다. 특히, 흑인사회와 연결된 저항이 많았으며, 이는 도시재생 사업 자체를 “흑인제거(Negro removal)”라고 인식하게 되었다.

7) 이 외에 조화롭지 못한 건축물의 건립으로 인해 오히려 도시의 경관을 해치는 사례도 많았다. 예로는 클리블랜드의 이어리뷰(Erieview) 개발이 있다.

[그림 6] 플루이트-아이고 주거단지



[그림 7] 클리블랜드의 이어리뷰 타워



#### 4. 연방정부가 시행한 도시재생의 제한적 영향

도시재생에 대한 여러 논쟁이 있어왔지만, 가장 두드러진 점은 도시재생 자체가 지닌 상대적 무의미함이다. 모든 도시재생과 재개발이 실제로는 미국의 도시들을 계획안대로 극적으로 변화시키지 못하였다. 그 대신 주택법 제1장과 그 수정안은 무수히 많은 불필요한 행정문서만 생산하였다. 그리고 이 관련 문서들보다 더 많은 헛된 희망을 사람들에게 심어 주었다.

실제로 제2차 세계대전 이후 30년 동안 소위 도시재생이라고 불리는 대다수의 사업들은 주택법 제1장 때문에 이뤄진 것들이 아니다. 피츠버그는 제2차 세계대전 직후, 우충충한 창고와 정신 사납게 연결된 철도가 엉켜있는 그런 도시였다. 하지만 10년 동안의 도심 재개발 노력으로 인해 1950년대 이후 피츠버그는 다시 사람과 기업을 불러들이는 도시로 변모하며, 다른 도시들이 선망하는 모범사례가 되었다. 이러한 피츠버그 도심 내 포인트<sup>Point</sup> 지구의 성공적인 도시재생 사업은 주정부, 지자체, 그리고 민간 노력의 결과이다. 주택법 제1장 시행 이전에 시작되어 연방정부의 도시재생 기금에 의지하지 않고 독자적으로 발전해갔다. 펜실베이니아 주가 총 59에이커의 재개발지역 중 36에이커의 지역을 주정부 공원으로 개발하였으며, 시의 재개발 당국이 나머지 택지를 게이트웨이 센터<sup>Gateway Center</sup>라는 상업오피스단지로 개발하였다. 이러한 공동의 노력은 1960년대 중반 도심 주변에 보다 많은 민간 상업 지구를 형성하는 계기가 되었으며, 개발업자들은 중앙상업지구의 25%나 되는 지역을 재건설하였다. 1960년대, 도시의 종말을 예언한 자들을 비웃듯이 새로운 오피스 타워들이 미 전역의 도시에서 건설되고 있었

다. 이러한 상업 지구는 다시 수백만 달러에 이르는 민간 투자를 유도하였다. 하지만 이러한 건물의 대부분은 공공재개발 당국에 의해서 지어진 것이 아닌 민간 투자자들의 계획에 의해 이뤄진 것이다. 즉, 경제적 이익이 인센티브로 작용하여 민간투자자들의 수요를 증대시켰으며, 이는 곧 도심 재건설의 성공을 이끌어낼 수 있었다.

미국 중부와 남부의 몇몇 도시들은<sup>8)</sup> 민간투자를 활용한 도시재생을 선호하여 연방정부의 보조금을 거부하는 사례도 있었다. 휴스턴의 한 고위관료는 “(연방정부 주도의) 도시재생은 우리 사전에 포함되어 있지 않다.”라고 언급한 바 있다. 실제로 이렇게 연방정부 주도의 도시재생 프로그램을 거부한 주들과 받아들인 주들의 발전 정도는 1970년 초 기준으로 크게 다르지 않았다.

연방정부 주도의 도시재생 사업은 미국의 수많은 도시들을 극적으로 변화시키지 못하는 정책이었다. 물리적 환경의 변화보다는 오히려 수많은 제안서와 계획의 남발, 그리고 저항과 이념적 충돌을 야기하였다. 이것은 명확하지 않은 목적으로 인해 의구심이 제기될 수밖에 없는 사업이 어떠한 결과를 초래하는지를 보여주는 하나의 사회적·문화적·경제적 실험이었다. 무참히 실패한 실험결과로 인해 1970년대에 이러한 도시재생은 무분별한 개발과 소외계층에게 가하는 무자비한 이주정책의 동의어로 널리 쓰였다. 이러한 사업은 미국이 미래에 무엇을 하지 말아야 하는가를 알려 준 중요한 가르침이었다.

## IV. 결론

1949년 주택법 제1장에 근거한 미연방 도시재생 프로그램은 애초의 기대에 미치지 못했을 뿐만 아니라 많은 전문가들의 공격을 받았다. 본래 이 프로그램을 통해 주거복지 관련한 공익 실현이 가능할 것으로 여겨졌으나, 결론적으로 사회복지 전문가나 낮은 주거비를 정책적으로 지지하는 정치인등 초기 지지자들의 신뢰조차 잃어버리고 말았다. 이 프로그램의 실패경험은 1960년대 초 큰 정부를 지지하는 자들을 비판하기에 좋은 재료로 쓰였다.

연방정부가 실시한 도시재생 프로그램의 효과는 예상보다 미미하였고 실제로 미국 전역에 남긴 족적도 뚜렷하지 않았지만 이후 실시된 도심 재활성화<sup>Urban revitalization</sup> 프로그램 계획에 많은 교훈을 주었다. 이 프로그램은 중앙집권적 실행력을 가진 연방정부가 개입하기보다는 지방정부에 권력을 이양함으로써 보다 탄력적으로 정책을 집행할 수 있도록 유도하였다. 또한 탄력적으로 정책을 집행함으로써 도심재건과 도심관련 콘텐츠에 보다 중점을 둘 수 있게 구성되었다.

미국 1950~70년대의 도시재생 프로그램 역사는 여러 가지 시사점을 우리에게 던져준다. 첫째, 중앙집권적 인 연방정부 중심의 개발은 오히려 실행력이 떨어지는 반면, 상대적으로 구속력이 덜한 주정부와 지자체의 행동력은 보다 신속하고 창의적임을 보여준다. 둘째, 큰 정부의 개입은 개인의 권리를 존중하고 다원화를 추구하는 민주적 가치를 퇴색시켰다. 실제로 연방정부 주도의 강제이주는 도시 하층민들의 거주이전의 자유를 억

8) 휴스턴, 댈러스, 네브래스카 오마하 등.



압하여 국민의 기본권마저 침해당할 수 있음을 보여주었다. 셋째, 도시재생 프로그램은 도심의 수많은 문제를 한 번에 해결할 수 있는 만병통치약이 아니다. 르 코르뷔지에<sup>9)</sup> Le Corbusier) 혹은 다른 저명한 도시계획가들도 도시의 다양화와 그에 따른 수많은 문제점들에 대해 완벽한 해답을 내지 못했다. 넷째, 도시계획의 방식과 건축학의 스타일은 시대마다 변하므로 이에 대한 고려가 필요하다. 올해의 훌륭한 건축 스타일이 10년 후에는 흉물스러운 디자인이 될 수도 있는 것이다. 마지막으로, 도시생활의 복잡성에 대한 올바른 이해와 거주민들의 건강한 비판이 재생프로그램 계획의 근간이어야 한다는 점이다. 거주민들의 생활패턴과 그들이 속해있는 커뮤니티의 가치를 제대로 파악하는 것이 정치적 논리나 유행에만 급급한 도시미학 혹은 도시계획을 따르는 것보다 우선시되어야 한다.

2017년 현재 대한민국 정부도 도시재생이라는 새로운 사업을 시작하려고 하고 있다. 서울뿐만 아니라 여러 주요 도시들은 이미 낙후된 도심환경으로 인해 여러 사회적 · 경제적 문제들이 표출되고 있다. 이에 따라 도시재생의 수요가 최근 급증하고 있다. 현재 우리가 진행하려는 도시재생 사업의 출발점은 반세기 전 이미 미국에서 겪은 그들의 도시재생 프로그램과 비슷한 점이 많다. 미국의 도시재생 프로그램은 성패를 떠나 현재 우리에게 많은 시사점을 남겨주고 있는바, 이를 교훈 삼아 우리의 도시재생 프로그램은 성공적인 사례로 남았으면 하는 바람이다.

## 〈참고문헌〉

- 도시재생사업단, “역사와 문화를 활용한 도시재생 이야기”, 한울아카데미, 2014. 8
- 박주선·김기수, “도시재생의 역사적 배경과 원인에 따른 인식 및 정책변화에 관한 고찰”, 대한건축학회연합논문집, 2012, p63-73
- Jane Jacobs. “The Death and Life of Great American Cities”, VINTAGE BOOKS EDITION, 1992 Originally published : New York: Random House, 1961, p.4
- Teaford, Jon C. "Urban renewal and its aftermath." Housing policy debate 11.2, 2000, p.443-465.
- Mark Girourard, “Cities & People”, Yale University Press, New Heaven & London, 1985, p.487-489.
- www.Answers.com
- www.google.com
- www.wikipedia.com
- US Supreme Court Center(Justice.com)
- US History, Encyclopedia.com

9) 프랑스 건축가, 작가이며 현대 건축에 큰 공헌을 했다. 현대 디자인의 이론적 연구의 선구자이며 밀집 도시의 거주민의 생활환경을 개선하는데 노력하였다.