

‘장소의 번영’과 ‘사람의 번영’
: 두 접근방식의 차이에 대한 이론과 사례
Place Prosperity vs. People Prosperity
: Theoretical and case study

강 현 수*
Kang, Hyunsoo

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. ‘장소의 번영’ 대 ‘사람의 번영’ 논의의 출발: 루이스 위닉의 논문
- III. ‘사람의 번영’ 옹호 입장의 논리와 사례
- IV. ‘장소의 번영’ 옹호 입장의 논리와 사례
- V. 국내 관련 논의 및 미국 논의와의 차이점
- VI. 맺음말

도시 및 지역학계에서 오랫동안 지속되어 온 논쟁 중 하나가 이른바 ‘장소의 번영 (Place Prosperity)’ 대 ‘사람의 번영 (People Prosperity)’ 을 둘러싼 논쟁이다. 이 논쟁은 낙후 쇠퇴 지역의 문제를 해결하기 위해 공공이 개입할 때, 그 목표와 수단이 ‘장소에 기반 (place-based)’ 해야 한다는 입장과, 그 곳에 살고 있는 ‘사람에 기반 (people-based)’ 해야 한다는 두 가지 서로 다른 입장 차이에서 비롯된 것이다.

본 연구에서는 미국에서 주로 경제학자들을 중심으로 ‘장소의 번영’ 대신 ‘사람의 번영’ 을 지향해야 한다는 입장의 주요 논리, 그리고 이에 대한 반박으로 ‘장소의 번영’ 이 여전히 중요하다는 입장의 주요 논리를 각각 고찰하면서, 양 쪽 논리의 장단점을 파악해 보고자 한다. 또한 이러한 입장의 차이가 미국의 기존 도시 정책에 어떠한 영향을 미쳤고, 그로 인해 정책 방향이 어떻게 전환되어 나갔는지를 찾아보고자 한다. 이어서 우리나라에서는

* 중부대학교 도시행정학과 교수

논문 접수일: 2010. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2010. 8. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

그동안 ‘장소의 번영’과 ‘사람의 번영’ 논의가 주로 어떤 맥락 속에서 전개되었는지, 그리고 향후 우리나라 도시 및 지역정책에 대한 시사점은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

□ 주제어: 도시 및 지역발전, 장소의 번영, 사람의 번영, 도시 및 지역정책

‘Place prosperity vs. people prosperity’ is a classic debating subject of urban and regional development theories and practices in U.S.A. In this paper, I try to review some traditional theoretical issues about this subject, and examine the strengths and weaknesses of these two conflicting approaches, focusing on logic, goal and policy instruments of each approaches. And then, I examine related arguments in Korea, and compare Korean and American argument. In conclusion, I emphasize the need for the unified people-place prosperity policies that integrate these two approaches.

□ Keywords: Urban and Regional Development, Place Prosperity, People Prosperity, Urban and Regional policy

I. 서론

1. 연구의 배경

도시나 지역을 연구하는 학계에서 오랫동안 지속되어 온 논쟁 중 하나가 이른바 ‘장소의 번영(Place Prosperity)’ 대 ‘사람의 번영(People Prosperity)’을 둘러싼 논쟁이다.¹⁾ 이 논쟁은 낙후되었거나 쇠퇴하고 있는 도시와 지역의 문제를 해결하기 위해 공공이 개입할 때, 그 목표나 수단이 ‘장소에 기반(place-based)’ 해야 하는지, 아니면 그 곳에 살고 있는 ‘주민에 기반(people-based)’ 해야 하는지에 대한, 얼핏 보면 비슷한 것 같으면서도 서로 상반되는 두 가지 접근방법의 차이에서 비롯된 것이다.

이 논쟁의 시발점은 1966년 미국의 루이스 위닉(Louis Winnick)이 그동안 미국에서 시행했던 중앙정부나 지방정부의 도시 및 지역발전 정책 수단들이 주로 ‘장소의 번영’을 추구하

1) ‘People Prosperity’를 이 글에서는 ‘사람의 번영’이라고 우리말로 옮겼다. 지금까지 우리나라에서는 주로 ‘주민의 번영’으로 번역되어 왔지만, 원어 People 의 의미를 살리려면 ‘사람의 번영’이라고 옮기는 것이 더 정확하다고 판단하였다.

는 것들이었다고 비판하면서, '장소의 번영'보다는 '사람의 번영'을 우선하는 대안적 정책을 펼쳐야 한다고 주장하면서부터였다. 이후 경제학자들을 중심으로 장소 기반 정책들에 대한 비판이 여러 각도에서 제기되었다. 비판의 핵심은 어떤 특정 장소를 지원하는 장소 기반 정책들에 막대한 정부 예산이 투입되는데 비해, 정책적 지원이 절실히 필요한 주민들에게는 정책의 혜택이 제대로 돌아가지 않고, 오히려 지원이 불필요한 토지 소유자 등 영뚱한 사람들에게 혜택이 돌아가고 있다는 것이다. 또한 특정 지역에 대한 지원은 필연적으로 정책 대상에서 제외된 다른 지역 사람들의 희생의 대가라고 보았다.

하지만 이와는 다른 입장에 선 학자들은 장소가 가지는 사회적 가치의 중요성, 공간적 외부성(externality)에서 기인하는 시장의 실패, 급격한 인구 변화로 인한 물리적 하부구조 공급의 어려움 등을 근거로 '장소의 번영' 및 장소에 기반을 둔 정책이 여전히 중요함을 옹호하였다. 이러한 양쪽의 입장 차이에 따른 논쟁 과정을 통해 "장소의 번영"과 "사람의 번영"은 도시 및 지역발전 정책 목표와 추진 방식에서 서로 대립되는 두 가지 지향점이 되곤 했다.

미국의 경우 이러한 논쟁 결과에 따라 도시나 지역 정책의 방향이 바뀌기도 했다. 대표적인 사례로 1968년에 발간된 '케너(Kenner) 위원회 보고서'에서는 장소에 기반한 도시 및 지역 정책의 필요성이 주장되었고, 이 보고서의 권고에 따라 특정한 기준에 의해 선정된 도시 내부 쇠락지구나 낙후 농촌지역의 발전을 촉진하기 위하여 물리적 시설 투자 촉진 및 조세 감면 정책이 추진되었다. 그러나 십 여 년이 지나 1980년에 발간된 '80년대를 준비하는 대통령위원회 보고서'에서는 장소를 지원하던 그간의 정책들을 비판하고 주민을 직접 지원하는 정책으로 방향 전환을 권고하면서, 낙후 지역을 지원하기 보다는 낙후 지역에 살고 있는 가난한 주민들을 직접 지원하는 정책이나 이들을 좀 더 살기 좋은 곳으로 이주하도록 장려하는 정책의 추진을 촉구했다.

이같이 '장소의 번영'과 '사람의 번영'을 둘러싸고 미국에서 진행된 논쟁이나 관련 정책 사례가 우리나라에는 제대로 소개되지 못했다. 그렇지만 우리나라에서도 그동안 간헐적으로 이와 관련된 언급들은 이어져왔다. 대체로 우리나라에서는 그간의 도시나 지역 정책들이 주로 '장소의 번영'만을 고려하여 물리적 자본 투자에 치중함으로써, '사람의 번영'을 도외시했다는 비판들이 제기되어 왔다. 대표적인 예가 바로 대도시 내부의 낙후된 서민 주거지역에 대한 재개발 과정에서 그 지역의 생활환경은 크게 개선되지만, 기존에 살던 원주민들이 쫓겨나게 되는 현상을 보고 '사람의 번영'은 도외시 한 채 '장소의 번영'만을 추구한 결과라고 비판하는 것이다.(김수현, 2008 등)

하지만 '장소의 번영'을 추구하는 장소에 기반을 둔 정책을 무조건 잘못되었다고 보기도 어렵다. 미국의 예에서 볼 수 있듯이, 장소 기반적 정책을 옹호하는 주장도 상당히 설득력이 있기 때문이다. 어쩌면 진정한 의미의 지역 발전은 '장소의 번영'과 '사람의 번영'의 동시적 실

현이라고 할 수 있다.(김형국, 1997:89) 그렇다면 ‘장소의 변영’ 과 ‘사람의 변영’ 이라는 이 두 가지 다소 상반되는 목표를 동시에 달성할 수는 없는가? 이 글은 장소와 사람의 변영을 동시에 실현시킬 수 있는 이른바 ‘장소-주민 통합적’ 지역 발전 정책의 구체적인 수단에 대한 관심에서 비롯되었다. 하지만 이러한 관심을 충족하기 위해서는 우선 먼저 지금까지 미국을 중심으로 진행되어온 ‘장소의 변영’ 과 ‘사람의 변영’ 논의를 자세히 고찰할 필요가 있다.

2. 연구의 목적과 내용

본 연구의 목적은 이른바 ‘장소-주민 통합적’ 지역 발전 정책 수단을 모색하기 위한 연구의 전 단계로서, 우선 미국의 도시 및 지역 학계를 중심으로 지금까지 진행된 ‘장소의 변영’ 대 ‘사람의 변영’ 논의의 주요 내용을 고찰하려는 것이다. 이어서 우리나라에서 이와 관련하여 어떠한 논의가 진행되었는지를 간단히 살펴보고, 향후 우리나라의 도시 및 지역정책에 줄 수 있는 시사점을 모색해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 주로 경제학자들을 중심으로 진행된 ‘장소의 변영’ 대신 ‘사람의 변영’을 지향해야 한다는 입장의 주요 주장과 논리, 그리고 이에 대한 반박으로 ‘장소의 변영’이 여전히 중요하다는 입장의 주요 주장과 논리를 각각 고찰하면서, 양 쪽 입장의 차이와 장 단점을 살펴본다. 또한 이러한 양쪽 입장의 차이가 미국의 경우 기존 도시 및 지역 정책에 어떻게 영향을 미쳤고, 그로 인해 정책 방향이 어떻게 전환되어 나갔는지를 실제 집행된 정책 사례들과 연관하여 살펴본다. 미국의 논의를 고찰한 후에는 그동안 우리나라에서 ‘장소의 변영’ 과 ‘사람의 변영’ 논의가 주로 어떤 맥락 속에서 어떤 내용을 가지고 전개되었는지를 살펴보고, 마지막으로 향후 우리나라 도시 및 지역정책에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

본 연구의 이 같은 목적과 내용을 수행하기 위한 연구 방법으로는 주로 미국 및 국내에서 진행된 ‘장소의 변영’ 대 ‘사람의 변영’ 논쟁 관련 문헌들을 탐구하는 문헌 연구 방법 중심으로 한다.

Ⅱ. ‘장소의 변영’ 대 ‘사람의 변영’ 논의의 출발 : 루이스 위닉의 논문

‘장소의 변영’ 과 ‘사람의 변영’ 이란 용어가 처음 언급된 것은 1966년 발표된 미국의 경제

학자 루이스 위닉의 논문 제목에서부터이다.²⁾ 이후 '장소의 번영' 대 '사람의 번영'이라는 용어는 경제적으로 낙후된 지역과 사람을 지원하기 위한 국가나 지방정부의 정책을 입안하고 평가하는데 있어서, 매우 중요하면서도 상호 입장의 차이가 분명한 논쟁적 주제가 되었다.

위닉은 자신의 논문에서 장소에 기반한 기존 공간 정책의 문제점들을 지적하면서, 주민에 기반한 정책으로 전환되어야 한다고 주장했다. 위닉의 주장 내용을 간단히 요약하자면, 장소에 기반한 정책은 그 곳에서 실제로 도움이 필요한 사람들을 정확하게 판별하여 지원하는데 있어서 효과적이지 못한 낭비적 정책이라는 것이다. 왜냐하면 공공이 특정한 장소를 지원하는 정책을 펴게 되면, 그 혜택이 도움이 절실히 필요한 사람에게도 물론 조금은 가겠지만, 굳이 공공이 지원할 필요가 없는 부동산 같은 고정 자산을 가지고 있는 그 지역의 부자들에게 더 많은 혜택이 가게 되며, 더구나 이러한 혜택은 지원 대상이 되지 못하는 다른 장소에 사는 사람들의 희생으로 이루어진 것이기 때문이다. 장소 기반 정책의 또 다른 문제점은 좀 더 살기 좋은 다른 지역으로 떠나려는 사람들을 인위적으로 낙후 지역에 머물게 하는 고비용 정책이라는 것이다. 낙후 지역에 사는 사람들을 인위적인 지원을 통해 거기서 계속 거주하도록 하기보다는, 보다 살기 좋은 곳으로 자연스럽게 이주하도록 하는 것이 더 효율적인데, 장소 기반 정책은 이에 역행하는 정책이라는 것이다. 하지만 미국의 정치 제도 자체가 장소에 기반하고 있기 때문에 이렇게 문제가 많은 정책이 계속되고 있다는 것이 위닉의 주장이었다.

좀 더 자세히 위닉의 주장을 살펴보면 다음과 같다. 위닉이 관심을 집중한 당시 미국의 정책들은 그의 글 제목에서 보이는 것처럼 사람들의 복지에 영향을 미치는 경제활동의 지리적 재분배(redistribution)정책이었다. 위닉은 미국에서 그동안 수행된 지리적 재분배 정책의 대표적인 사례로 도시재개발 정책, 저소득층 주거지원 정책, 낙후지역 산업지원 정책, 사회간접자본(infrastructure) 투자정책 등을 꼽았다. 그리고 특정 지역의 경제활동에 유리한 어떤 정책을 추진한다는 것은 거의 대부분 다른 지역의 희생을 대가로 한다는 점을 반드시 인식해야 한다고 주장했다. 한 예로, A와 B지역 사이에 고속도로 건설을 정부가 지원하는 것은, 결과적으로 C와 D지역 사이에 건설되어야 할 고속도로 건설을 희생한 대가로 보아야 한다는 것이다. 위닉이 그 당시 미국 상황과 관련하여 구체적으로 예를 들어 비판한 사례는 연방정부가 낙후된 애팔래치아(Appalachia)지역을 지원하는 정책이었다. 위닉은 애팔래치아 지역을 지원하는 정책은 결과적으로 뉴잉글랜드 지역이나 뉴욕 주 북부 지역에 있는 쇠퇴 도시들을 지원해야 할 자원을 빼앗아 가는 것으로 볼 수 있다고 주장했다. (Winnick,

2) Winnick, L. (1966). Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity. Real Estate Research Program, UCLA, Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler, pp. 273 - 283.

1966:279)

위닉은 이처럼 특정 장소나 지역을 지원하는 정책들이 왜 재분배 정책으로서 비효율적인지를 설명하는데 논의의 초점을 맞추었다. 그가 보기에 장소를 지원하는 정책은 그 정책의 지원 대상이 되어야 할 특정 사람들을 제대로 겨냥해서 지원하지 못하는 비효율적인 정책이다. 장소 지원 정책은 지원이 절실한 그 지역의 실업자, 노동자, 이주자들보다, 오히려 지원이 별로 필요 없는 그 지역의 부유한 계층, 주로 토지나 건물 같이 지역에 고착된 자원의 소유자에게 더 많은 혜택이 가게 된다. 물론 장소 지원 정책으로 해당 지역의 조세 기반이 확대될 수 있고, 그래서 결과적으로 그 혜택이 실업자 등에게 갈 수도 있다. 그러나 지원 대상이 아닌 사람에게 너무 많이 혜택이 돌아간다. 위닉이 비효율적이라고 본 것은 바로 '의도된 개입에 의하여 증가된 소득은 가장 도움이 필요한 사람들의 주머니에 들어가는 만큼이나 가장 도움이 필요 없는 사람들의 주머니에도 흘러 들어간다'는 점 때문이었다. (Winnick, 1966:280)

위닉은 이러한 비효율적 장소 지원 정책이 미국에서 계속 진행되고 있는 원인이 장소 지원 정책을 선호하는 미국 정치 체계에 있다고 보았다. 미국의 정치 체계는 지리적 영역에 근거하는 시스템이다. 미국의 정책을 결정하는 정치 지도자들은 각 지역을 대표하는 대표자들로 구성된다. 각 계층보다 각 지역의 입장을 대변하는 것이 미국 정치 체계의 본질인 것이다. 따라서 그는 현실적으로 장소에 기반한 연방정부의 정책 방향이 불가피하다고 보았다. '장소보다 사람을 지향하는 정책이 올바른 치료약이라는 것은 의심할 여지가 없지만 너무 느리게 작동한다'는 것이 그의 생각이었다. (Winnick, 1966:281). 그래서 가능한 차선책은 장소 지원 정책을 중단하자는 것이 아니라, 장소 지원 정책이 초래할 비용을 정확히 계산하고, 너무 지나치게 장소 지원 정책에만 치중되는 것을 억제하도록 노력하는 것이다. 위닉이 보기에 연방 정부가 어느 특정 지역을 집중 지원하는 것은, 다른 지역의 희생을 대가로 하는 것이고, 따라서 희생당한 지역에 보상이 필요하다는 것을 의미한다. 만약 이러한 보상도 장소 지원 정책의 비용으로 계산한다면 장소 지원 정책의 비용은 훨씬 높아질 것이다.

이러한 위닉의 주장은 당시 미국 사회에서 상당한 공감을 불러 일으켰고, 후버 (Hoover) 등 그 시대를 대표하는 지역 경제학자들의 지지를 받았다. (Hoover, 1971, 1984) 하지만 다른 시각을 가진 학자들은 위닉 및 그 추종자들의 주장에 반대하고 장소 지원 정책의 중요성과 필요성을 역설하면서 '장소의 변형' 대 '사람의 변형'을 지향하는 두 접근방식 간에 지금까지 이어지는 뜨거운 논쟁이 시작되었다. 이 논쟁은 '일자리를 사람들이 사는 곳에 가져다주는 (bringing jobs to people) 정책'과, '사람들을 일자리 있는 곳으로 이주시키는 정책 (bringing people to jobs)' 중 어느 쪽 정책이 더 바람직한지에 대한 논쟁과도 서로 밀접히 관련된다.³⁾

이제부터 양쪽 입장의 주요 주장과 함께, 그 주장을 뒷받침하는 논리와 사례들을 각각 살펴해보도록 하겠다.

Ⅲ. '사람의 번영' 옹호 입장의 논리와 사례

1. 장소 기반 정책에 대한 비판 논의의 전개

'장소의 번영'과 '사람의 번영'을 서로 대비시키면서 '장소의 번영' 대신 '사람의 번영'을 지향해야 한다고 주장한 위닉의 논리는 특히 경제학자들로부터 큰 지지를 얻었다.

미국의 유명한 지역경제학자였던 후버 역시 이러한 입장을 지지했다. 그는 '사람의 번영'이 결국 궁극적인 정책 목표인데, '장소의 번영'을 추구하는 정책이 과연 이러한 궁극적 목표를 위한 실천적 수단이 될 수 있을지에 대해 의문을 제기했다. 후버는 '장소의 번영'을 주장하는 입장은 '한 사람을 돕는 가장 좋은 방법으로 그 사람이 우연히 살고 있는 어떤 지역의 전반적인 번영을 증진시키는 것'이라는 가설 위에서 서 있는 것이며, 이러한 가설은 다음과 같은 두 가지 문제점을 가지고 있다고 지적했다. 첫 번째 문제점은 지역과 지역 주민을 동일한 실체로 간주하는 오류이다. 사람들은 이동성을 가지기 때문에 지역 주민들을 지역에 고정된 것으로 보면 안 된다. 특정 지역에 살고 있어서 불이익을 받는 주민들을 돕는 가장 좋은 방법은 그곳에서 계속 살게 하는 것보다 그들의 이동을 촉진시키는 것일 수도 있다. 두 번째 문제점은 사람을 지원하기 위해 지역을 지원하게 되면 그 지원은 지원 대상 사람만을 선별할 수가 없어서 낭비를 초래하게 된다는 것이다. (Hoover and Giarratani, 1984:361)

에델(Edel) 역시 위닉의 주장에 동조하면서, 위닉의 주장을 보다 정교한 개념으로 발전시키고자 했다. 에델은 정책입안자들이 어떤 장소에 살고 있는 개인들 모두가 그 장소의 평균적 특성을 다 똑같이 가진 것으로 간주하는 오류 때문에, 정작 도움이 필요한 사람에게 제대로 도움을 주지 못한다고 비판했다. 오히려 그는 지역에서 고정된 자원(fixed resources)을 가진 상대적으로 부유한 사람들이 정부 지원의 혜택을 더 많이 받게 되는 현상을 자본화(capitalization)라는 개념을 사용하여 비판했다. (Edel, 1980)

이같이 '장소의 번영' 대신 '사람의 번영'을 지향해야 한다는 입장은 미국에서 '80년대 국가

3) '장소의 번영' 대 '사람의 번영' 논쟁이 '일자리를 사람에게' 대 '사람을 일자리에' 논쟁보다 더 포괄적인 논쟁이라고 할 수 있다. 후자는 일자리와 고용 측면에만 한정된 논쟁인데 비해 전자는 보다 광범위한 내용을 포괄한다.

의제를 위한 미국 대통령 위원회'가 1980년에 발간한 보고서에서 공식 표명되었다.⁴⁾ 이 위원회는 1980년대를 맞이하여 당시 미국이 중시해야 할 국가적 과제들을 다루고 있었는데, 그 중의 하나가 도시정책 과제였다. 이 위원회가 발간한 도시정책 관련 보고서에서는 명시적으로 그동안 진행되었던 장소의 번영과 사람의 번영 논의를 언급하면서, 미국 연방정부가 지금까지 추진해왔던 장소 지원 정책들을 비판했다. 비판의 핵심 내용은 장소에 기반을 둔 도시 정책 방향과 정해진 공식에 의한 재원 할당 방식이 결합되면서, 빈곤 경감에 직접적으로 투입되어야 할 예산의 효과성을 약화시키고 있다는 것이었다. 미국 의회가 너무 많은 지역에 예산을 산만하게 분산시키고 있는 것도 정책 효과성을 약화시키는 원인 중 하나로 보았다. 또 다른 문제는 빈곤 경감과 같은 국가적 목표와 의제가 각 지역에서 지역 차원의 목표와 의제에 의해 훼손되는 것이었다. 이 보고서에서는 미국이라는 나라를 서로 갈등하는 여러 지역이 모여 있는 나라가 아니라 하나의 통일된 실체로 보아야 하며, 연방정부는 강건한 국가 경제의 육성을 목표로 해야 한다고 보았다. 이러한 목표를 위해서 연방정부는 도시 공간정책을 추진하기 보다는 경제 사회적 정책을 추진해야 하며, 연방정부의 정책 노선 역시 기존의 입지 차별적인 장소 지원 정책 대신 입지 중립적인 주민 지원 정책으로 전환되어야 한다고 보았다. 덧붙여 회복가능성이 없는 낙후 쇠퇴 지역 자체를 지원하기 보다는 오히려 그곳의 주민들이 보다 미래가 보장된 곳으로 이주하도록 지원해야 한다고 권고했다. 이 보고서가 출간된 1980년부터 집권한 공화당 레이건 정권과 그 뒤를 이은 부시 정권은 실제로 이 보고서가 제안한 내용의 상당 부분을 수용하여 연방정부가 추진하던 장소 지향적 정책을 대폭 축소하였다. 하지만 이러한 정부 정책 전환에 대해 이번에는 '장소의 번영'의 중요성을 주장하는 입장에서 다양한 비판들이 제기되었다.

최근 하버드대학 교수 글래서(Glaeser)는 대홍수로 엄청난 피해를 입은 미국 남부 도시 뉴올리언스(New Orleans)와 그동안 산업 침체로 인해 어려움에 처해 있는 미국 북동부 도시 버펄로(Buffalo)의 경우를 예로 들면서, 이들 지역의 부활을 위해 막대한 연방정부 자금을 쏟아 붓기보다는 대신 그 자금의 일부를 이곳 주민들의 이주를 지원하는 것이 더 효과적이라는 주장을 펼치면서, 한동안 미국에서 잊혀졌던 '장소의 번영'과 '사람의 번영' 논쟁을 다시 촉발시켰다.

2. 밀 빠진 독에 물 붓기? - 장소 기반 정책의 비판 논리와 사례

'장소의 번영' 대신 '사람의 번영'을 강조하는 사람들은 정부 정책의 궁극적 목표는 당연히

4) 보고서의 원제는 "The President's Commission for a National Agenda for the Eighties"이다.

'사람의 번영'이 되어야 한다고 본다. 그런데 주민 각 개인을 직접적으로 정책 대상으로 하지 않고 대신 '장소의 번영'을 지향하는 정책을 추진함으로써, 궁극적 목표인 '사람의 번영'을 달성하는데 오히려 방해가 되거나 다소 도움이 되더라도 상당히 비효율적이고 예산 낭비가 초래된다는 점이다.

이들이 비판하는 장소 지원 정책의 가장 중요한 문제점은 바로 정책지원 대상(targeting)의 혼선에 있다. 중앙정부나 지방정부는 쇠퇴 지역이나 낙후 지역 주민들을 지원한다는 명분으로 장소에 기반을 둔 정책적 지원을 행한다. 그러나 이렇게 장소에 투자된 자원이 실제로 어려운 사람들에게 도착하리라는 보장이 없다. 낙후 지역에 새로운 고용이 창출되도록 지원하는 정책의 예를 들어보자. 설령 그 정책의 효과로 낙후 지역에 새로운 고용이 창출된다고 하더라도, 그 고용의 수혜자는 지역 내 기존 숙련 취업자이거나, 아니면 외부에서 새로 이주한 사람에게 갈 확률이 높다. 따라서 낙후 지역의 가난한 사람을 대상으로 직접 지원하는 정책에 비해 상당히 낭비적이고 비효율적이다.

또한 이러한 장소 지향 정책은 형평성을 담보하지도 못한다. 평균적으로 못 사는 지역에도 잘 사는 사람이 살고 있고, 평균적으로 잘 사는 지역에도 가난한 사람이 거주한다. 장소 지향 정책으로 인해 잘 사는 지역에서 걷은 세금이 못 사는 지역으로 흘러들어간다는 것은, 잘 사는 지역에 사는 가난한 사람들이 못 사는 지역에 사는 부유한 사람을 돕게 된다는 것을 의미한다. 정책 대상이 아닌 지역에 사는 가난한 사람들은 정책 지원 대상에서 제외될 뿐만 아니라, 오히려 정책 대상 지역의 부자들을 도와주는 꼴이 된다. 따라서 장소를 대상으로 하는 정책이 아니라, 소득이나 주거비용 같은 기준에 입각하여 그 기준에 해당하는 개인을 대상으로 하는 정책이 형평성을 담보할 수 있는 정책이다.

장소 지원 정책의 또 다른 문제점은 이 정책으로 인해 사람들이나 기업들의 자유로운 입지 선택이 왜곡된다는 것이다. 장소 지원 정책이 없었으면 그 지역을 떠날 사람들이나 기업들이 이런 정책이 주는 혜택을 얻기 위해 그 지역에 계속 머물게 되는 것은 시장 메커니즘을 통한 합리적 자원배분 과정을 왜곡하게 되는 것이다. 쇠퇴할 수밖에 없는 지역은 쇠퇴해야 하고, 떠나야 할 사람이나 기업은 떠나야 하는데, 장소 지원 정책은 그런 자연스러운 경향을 인위적으로 억제함으로써 문제를 해결하는 것이 아니라 문제를 은폐하거나 문제 해결을 지연시킨다.

'사람의 번영'을 옹호하는 입장에서 장소 지원 정책의 전형적인 사례로 비판 대상이 되는 정책들이 있다. 그 중 대표적인 정책이 기업유치 촉진구역(enterprise zones) 같이 특정 지역을 선정하여 그 지역만 선별 지원하는 정책이다. 기업유치 촉진구역 정책은 낙후 지역 혹은 특정한 의도를 가진 지역에 외부 기업의 유치를 촉진하기 위해 그 곳만을 특별 지역으로 지정하고, 공공이 줄 수 있는 상당한 혜택 -기업에 대한 보조금이나 조세감면 등-을 제공하는 정책이다.

이런 정책이 수행되게 되면 혜택을 보는 사람은 과연 누구인가? 유치 기업은 이익을 볼 것이다. 유치 기업 입장에는 이익이 있기 때문에 그 지역으로 옮겨온다. 그 지역의 토지소유자도 토지 가격 상승으로 이익을 볼 것이다. 지역의 정치 지도자들이나 지방정부 공무원들도 가시적 업적을 보여줄 수 있기 때문에 이익을 본다. 그러나 지방정부 자체도 이익을 볼 것인지는 불확실하다. 지방정부가 기업 유치를 위해 제공한 인센티브만큼 기업 유치가 가져다주는 혜택 -기업유치가 직·간접적으로 유발하는 조세수입 확대-이 더 커야 지방정부는 이익을 보았다고 할 수 있다. 그 지역의 실업자나 미취업자들은 어떨까? 만약 새로 유치한 기업이 그들을 고용한다면 그들도 이익을 볼 것이다. 하지만 신규 유치 기업이 그들을 고용하지 않는다면 그들에게는 이런 정책을 통해 얻을 이익이 별로 없다. 만약 신규 유치 기업이 자본집약적 혹은 기술집약적 기업이라면, 소수의 사람만 고용하는데 그치거나 이조차도 다른 지역의 숙련 노동자를 데려오거나 원래 이 지역의 다른 기업에 이미 고용되어 있던 노동자를 재고용할 가능성이 크다. 더욱이 기업 유치로 인해 토지가격이 상승하고 주택 임대료와 물가 상승이 이어진다면, 이 지역의 실업자나 미취업자는 물론 기존 취업자들도 오히려 손해를 볼 수 있다. 물론 이들에게 직접적 이득은 없더라도 간접적 이득이 돌아갈 가능성도 있지만, 그것은 불확실한 가능성이다. 요약하자면, 기업유치 촉진구역 같은 장소 지원 정책을 통해 얻을 수 있는 가장 확실한 혜택은, 그러한 혜택을 굳이 받아야 할 필요가 가장 적은 사람들에게 돌아가는 반면, 혜택을 받아야 할 필요성이 가장 높은 사람들, 즉 지역 내 취약 계층에게는 혜택 여부가 불확실한 것이다.(Crane. and Manville, 2008:4-5)

저소득층 밀집 지역에 이곳 주민들을 위한 서민주택(affordable house)을 지어주는 정책 역시 '사람의 변형'을 옹호하는 입장에서 비판 대상이 되어 왔다. 미국의 경우 1960년대까지 정부가 적극 나서서 서민용 공공임대주택을 공급해왔다. 그러나 대규모 공공임대주택이 들어선 지역이 슬럼화 되거나, 물리적 외관이 주변지역과 조화를 이루지 못하는 등 많은 문제점이 발생하자, 미국의 주택정책은 점차 공공임대주택 건설 같은 공급자 지원 정책이 아니라, 저소득층의 주택 임대료를 정부가 직접 보조해주는 주택 수당이나 주택 바우처 제도 같은 수요자 지원 정책으로 변화해왔다.⁵⁾

대표적으로 1968년 존슨 대통령이 만든 대통령 직속 도시주거위원회 (위원장 이름을 따서 일명 카이저(Kaiser)위원회라고도 불림)⁶⁾에서는 보호가 필요한 저소득층에게 직접적으

5) 미국에서 서민들의 주택 임대료 지원 제도는 미국의 주택 및 지역사회법(Housing and Community Act)의 제8절(section 8)에 근거하고 있다고 해서 보통 Section 8이라고 일컬어진다. 미국의 주택 임대료 지원 제도와 관련해서는 (Schwartz, 2006; 진미윤·박재순, 2009; 김상희·박정아 2009) 참조

6) 위원회의 공식 명칭은 'The President's Committee on Urban Housing' 이었고 이 위원회에서

로 주거보조를 지원하는 주택수당 제도가 공공임대주택 공급 정책보다 더 나은 정책이라고 보았다. 그 이유는 다음과 같다. 주택수당 제도는 소비자들로 하여금 시장에서 자신의 선택을 가능하게 하고, 시장의 힘에 의해 소비자의 수요와 주택의 공급이 조화를 이루게 된다. 저소득층 소비자들은 남이 대신해 결정해주는 것이 아니라, 자신의 결정으로 살 곳과 주택유형을 선택할 수 있다. 주택수당의 혜택은 기존의 공급자 지원 정책 보다 더 평등하게 분배될 수 있다. 주택수당 방식은 기존 임대주택 공급에서 볼 수 있는 번잡한 행정절차를 생략하고 행정적 비용을 낮출 수 있게 한다. (진미윤·박재순, 2009:119-121 재인용)

이후 몇 년 후인 1973년 닉슨 대통령은 공공임대주택 공급 정책에 대한 예산 지출 유예라는 모라토리엄 선언을 통해 공공임대주택 건설 예산을 전면적으로 삭감하였다. 그 대신 현금 보조정책인 주거급여 프로그램을 확대하였다. 미국의 저소득층 주거정책이 현물 보조정책에서 현금 보조정책으로 전환된 것이다. 이러한 정책 전환을 가져온 데는 미국 주택 문제의 발생 원인이 공급 부족에서 생기는 것이 아니라 소득 부족에서 생기는 것이라는 문제 원인에 대한 새로운 진단 때문이었다. (장경석, 2007:27-28) 이는 장소의 번영 대신 사람의 번영을 지향하는 쪽으로 정책 방향이 전환되었다는 것을 의미한다.

이처럼 기존의 장소 지원 정책에 대한 비판이 거세지자, 1970년대 이후부터는 기존의 공공임대주택 건설 정책을 개선한 새로운 형태의 장소 지원 정책들이 도입되었다. 대표적인 예로 민간 사업자들이 일정비율 이상 서민주택을 건설하면 세액을 공제해주는 '저소득계층 주택 세액 공제 제도(Low-Income Housing Tax Credits: LIHTC)'나, 특정 지구를 이른바 '계층혼합형 용도지구제(inclusionary zoning)'로 지정하여 일정 비율 이상의 서민주택 건설을 의무화하고 그 대신 용적률 보너스 등 개발 촉진을 위한 인센티브를 주는 제도 등이 시행되었다.⁷⁾ 그러나 '사람의 번영'을 옹호하는 입장에서는 이렇게 새롭게 개선된 장소 지원 정책도 역시 마찬가지로 예산 낭비적이고 목표대상이 분명치 않으며 개인의 자발적 이주에 영향을 미치지 때문에, 저소득층 주민들에게 직접 지원하는 임대료 지원 정책보다 좋지 못한 정책이라고 본다. (Ellickson, 2008)

글래서는 이러한 주장의 연장선상에서 카트리나 피해를 입은 뉴올리언스와, 산업 쇠퇴로 고전하고 있는 버펄로 같은 도시에 연방정부가 지원하는 것을 비판한 바 있다. 그의 논지를 조금 자세히 살펴보면 다음과 같다.

발간한 보고서가 'Report of the President's Committee on Urban Housing: A Decent Home' 이었다.

7) 저소득계층 주택 세액 공제 제도 (LIHTC) 에 대해 소개한 국내 문헌으로는 (장경석, 2008; 장경석·백성준, 2009) 참조. 한편 계층혼합형 용도지구제(inclusionary zoning)에 대해 소개한 국내 문헌으로는 (장경석, 2004; 배웅규 외, 2009) 참조

미시시피 강이 바다와 만나는 곳에 입지한 뉴올리언스는 수운의 요지라는 입지적 이점 덕분에 1840년경에는 미국에서 세 번째로 큰 대도시로 성장했다. 그러나 철도가 개통되면서 미시시피 강의 내륙수운이 침체되자 도시도 점차 쇠퇴의 길을 걷게 되었고, 갈수록 산업이 쇠퇴하고 인구도 줄어 현재 도시 인구가 50만 명에도 미치지 못하고 있다. 설상가상으로 2005년 허리케인 카타리나가 이 도시를 휩쓸면서 도시 전체가 물에 잠기는 엄청난 피해를 입었다. 뉴올리언스의 참상을 접한 당시 미국 부시 대통령과 주요 정치인들은 뉴올리언스를 재건하겠다고 선언했고, 도시의 완전 재건에 소요되는 비용은 약 2천억 달러 정도로 추정되었다. 이러한 상황에서, 글래서는 뉴올리언스를 재건하는데 드는 추정 비용의 절반인 1천억 달러를 도시의 물리적 재건에 사용하는 대안과, 50만 명 주민 모두에게 일인당 20만 달러씩 현금으로 나누어주는 대안 두 가지를 제시하면서, 두 번째 대안이 더 나은 대안이라고 주장한다. 일인당 평균 1년 주민소득이 2만 달러에도 미치지 못하는 이곳 주민 입장에서는 재건된 뉴올리언스에서 앞으로 계속 사는 것보다, 10년 치 소득에 해당하는 일인당 20만 달러의 돈을 받아서 새로운 곳을 찾아가는 것이 이들의 인생 자체를 확실히 개선하는 방안이라는 것이다. 글래서는 이렇게 극단적인 대안 두 가지를 가지고 양자택일하지 않더라도 도시 전체를 재건하는데 막대한 돈을 쏟아 붓기 보다는, 항구나 에너지 공급설비 등 핵심 도시 인프라만 재건하고, (이것도 나중에는 인프라 사용자로부터 수익자 부담 원칙에 따라 비용을 회수하고), 나머지 돈을 가지고 어려움에 처한 주민들에게 직접적으로 지원하는 것이 비용과 편익을 고려할 때 훨씬 우월한 방안이라는 주장을 펴다. (Glaeser, 2005)

글래서가 갈수록 도시가 쇠퇴하고 있는 버펄로에 대한 연방정부의 지원 정책을 비판하는 논리도 마찬가지이다. 버펄로는 대서양과 직접 연결되는 이리운하의 개통과 나이아가라 폭포에서 생산되는 풍부한 전력 덕분에 제조업이 번성하여, 대공황 당시만 해도 미국의 13번째 대도시로 번영을 구가했다. 하지만 1920년대를 정점으로 버펄로는 지금까지 쇠퇴를 거듭하고 있다. 철도, 트럭 등 새로운 교통기술이 발달하면서 이리운하에 의존하던 버펄로의 특권적 지위가 상실되었고, 전기송전 기술이 발달하면서 전기 생산지인 나이아가라 폭포에 인접해 있다는 입지적 이점도 사라졌다. 버펄로의 제조공장들은 땅값 비싸고 임금이 높고 추운 기후로 악명 높은 버펄로를 떠나 땅값과 임금이 싸고 따뜻한 기후를 가진 미국 남서부 지역(일명 Sunbelt 지역)으로 떠나기 시작했다. 산업이 떠나면서 노동 수요가 줄고 그로 인해 고용이 줄어서 도시 인구가 감소한 것이 버펄로 쇠퇴의 가장 큰 원인이었지만, 또 하나 무시할 수 없는 이유는 도시가 쇠퇴하면서 집값이 떨어지자 낮은 집값을 감당할 수 있는 가난한 사람들이 도시로 몰려들었다는 점이다. 가난한 사람들, 특히 유색인종들이 몰려들면서 중산층 백인들의 도시 탈출이 가속화되었고, 이 결과 도시의 재정 지출은 크게 증가된 반면 재정 수입은 오히려 감소하여 도시 재정난이 심화되었다. 도시 정부는 주기적인 재정위기를 겪으

면서 좋은 학교와 안전한 도시 환경을 제공해 주지 못했다. 특히 60년대 말과 70년대 초 버펄로에서 인종폭동과 범죄가 빈발했다. 특정 인종집단에 정치적 기반을 둔 도시 정치지도자들은 이러한 도시 문제를 해결하지 못했고, 그나마 남아있던 중산층과 기업들마저도 도시를 탈출하기 시작했다. 1950년대부터 연방정부는 버펄로를 비롯한 쇠퇴 도시들에 엄청난 국가 예산을 투입해서 도시 재건을 지원했지만 성공을 거두지 못했다. 버펄로의 경우 1957년 도심 지역 재개발을 위해 당시 화폐 가치로 9백만 달러를 투입하여 2000여 가구의 흑인 밀집 슬럼 지역을 밀어내고 그 자리에 중산층을 위한 공공주택을 지었다. 그러나 사정은 나아지지 않았다. 1969년에는 연방정부가 5천만 달러 이상을 지원하여 버펄로 수변지역 재개발 사업을 벌였다. 이 덕분에 화려한 건물들이 들어선 수변 경관이 조성되었지만, 중산층들의 도시 탈출은 계속되었다. 1985년 연방정부는 다시 5억 달러를 투입하여 버펄로에 쾌적하고 편리한 광역도시철도망을 건설했다. 하지만 이 철도망을 이용하는 사람은 계속 줄어들고 있다.

글래서가 보기에 지금까지 연방정부가 지원한 막대한 자금은 모두 버펄로의 물리적 장소를 재건하는데 투자되었지, 버펄로에 거주하는 주민들을 돕기 위한 정책이 아니었다. 낡은 주택을 부수고 새 주택을 짓는 정책은 버펄로의 주민과 기업이 도시를 떠나는 것을 막는데 실패했다. 오히려 주택 공급의 증가는 주택 가격 하락을 가져와 빈곤층의 유입만 촉진했다. 연방정부 정책의 실패 원인은 합리적이고 객관적인 비용-편익 분석에 입각하여 도시의 쇠퇴를 막는데 실질적으로 도움이 되는 사업을 선정하기보다는, 과거 한때 위대했던 도시의 영광을 되살려야 한다는 모호한 목표에 입각해 과거의 영광을 회복하려는 바보 같은 프로젝트에 자원과 노력을 낭비했기 때문이다.

글래서의 판단으로는 버펄로가 과거 20세기 초반의 영광을 다시 누릴 수는 없다. 지금 상황에서 최선의 시나리오는 버펄로가 작지만 역동적이고 활기찬 도시가 되는 것이다. 그리고 이를 위해 가장 바람직한 정책은 청소년들의 교육 지원 사업이다. 빈곤과 맞서기 위해 가장 좋은 수단이 바로 교육이기 때문이다. 좋은 교육을 받은 청소년들은 성인이 되어 버펄로에 계속 머무를 수도 있고, 다른 지역으로 이주할 수도 있지만 어쨌든 더 많은 소득 기회를 얻을 것이다. 자기 도시의 시민이 다른 지역으로 이주하는 것을 돕는 정책을 펼쳐서 개선될 수 있는 시장은 아마도 없을 것이므로, 지방정치인들은 연방정부의 대규모 지원에 의한 장소 기반 정책을 여전히 선호할 것이다. 하지만 적어도 연방정부마저 그 입장에 동조해서는 안 된다는 것이 글래서의 주장이다.(Glaeser, 2007)

결국 글래서의 주장을 요약하자면, 지금까지 장소에 기반한 정책에 엄청나게 많은 자금이 이미 투입되었고 앞으로도 계속 투입될 예정인 이 두 도시가 이러한 정책의 효과덕분에 상황이 개선될 전망이 별로 없다. 따라서 투자 방향을 장소 지원 정책에서 주민 지원 정책으로 획기적으로 전환해야 한다는 것이다.

IV. ‘장소의 번영’ 옹호 입장의 논리와 사례

1. 장소 기반 정책에 대한 옹호 논의의 전개

지금까지 ‘장소의 번영’에 치중하였던 정책들의 문제점들을 비판하며 그 대안으로 “사람의 번영”을 우선시할 것을 주장하는 논리와 사례들을 살펴보았다. 하지만 이러한 비판에도 불구하고, ‘장소의 번영’이라는 목표와 이를 뒷받침하는 장소 지원 정책을 옹호하는 학자들도 많다.

1966년 미국의 장소 지원 정책을 비판한 위닉의 논문이 상당한 공감을 얻었지만, 바로 2년 후인 1968년 발간된 ‘케너 위원회 보고서(Kerner Commission Report)’에서는 여전히 장소 지원 정책의 필요성이 강조되었다. 케너 위원회는 미국의 주요 도시들을 휩쓴 인종폭동의 와중인 1967년 당시 존슨 미국 대통령이 만든 위원회로서, 인종폭동의 원인과 함께 향후 인종폭동의 재발을 막기 위해 필요한 조치들이 무엇인지를 파악하기 위한 임무를 띠고 있었다.⁸⁾

이 위원회에서는 인종폭동의 원인을 미국 사회에 뿌리 깊은 인종차별 및 흑백 격리 행위에 대한 흑인들의 분노와, 흑인들의 경제적 기회 부족에 따른 좌절에서 기인한다고 보았다. 아울러 백인에 비해 현저하게 높은 흑인들의 빈곤가구 비율과 실업률, 그리고 열악한 주택, 교육, 의료 여건 등을 지적했다. 특히 흑인들은 도시 내부로 이주해 들어오고, 반대로 백인들은 교외로 빠져나가는 경향이 지속됨으로써 흑백간의 공간적 격리가 가속화되고, 흑인들만 집중된 도시 내부에서 흑인들의 경제 기회와 생활환경이 더욱 악화되고 있다고 보았다.

이 위원회가 내린 처방은 다음 두 가지 방향의 정책을 동시에 수행하는 것이었다.⁹⁾ 한 가

8) 당시 이 위원회의 위원장이었던 일리노이 주지사 오토 케너(Otto Kerner)의 이름을 따서 케너 위원회라고 불리게 되었다. 이 위원회 활동의 결과로 만들어진 케너 위원회 보고서 (원제: U.S. Riot Commission Report: Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders)는 당시 200만부 이상이 팔린 베스트셀러가 되었다. 이 위원회 보고서에서는 “우리나라가 격리되고 불평등한 두 개의 사회-흑인의 사회와 백인의 사회-로 갈라지고 있다”라는 유명한 구절이 담겨 있다.

9) 이 위원회 보고서에서는 문제 해결을 위한 처방과 관련하여 먼저 다음과 같은 세 가지 대안적 방향을 제시한다. 첫째, 기존 정책의 지속, 둘째, 사회 통합은 포기하고 대신 흑인들이 밀집한 거주지인 게토의 생활수준 향상(enrichment), 셋째, 게토의 생활수준 향상과 동시에 흑인들이 자신들만의 밀집 구역에서 벗어날 수 있도록 하는 정책의 병행. 이어서 이 세 가지 대안적 방향 중에 세 번째 방향을 채택한다. 첫 번째 방향을 채택할 경우 미국 사회가 도시 내부에 집중된 가난한 흑인 사회와, 도시 교외와 외곽에 사는 부자 백인 사회로 쪼개지게 된다. 두 번째 방향은 필요하고 시급한 방안이

지 방향은 흑인들이 주로 밀집한 도시 내부 지역에 대한 처방으로 여기에 대한 정부 지원을 통하여 고용기회와 생활수준을 향상시키는 것이다. 또 한 가지 방향은 사회 통합을 위해 흑인들만 주로 모여 사는 도시 내부 지역으로부터 흑인들이 벗어날 수 있도록 지원하는 것이다. 즉 장소를 지원하는 정책과 함께, 장소를 떠날 수 있는 정책을 동시에 수행하자는 것이 이 보고서의 처방 방향이었다. 이러한 방향 아래 매우 다양한 정책들, 예를 들어 흑인에 대한 차별 및 격리 행위 시정, 경찰의 역할 개선, 흑인들의 경제적 기회와 생활환경을 증진시키기 위한 일자리 창출 및 직업 훈련 정책, 흑인들에 대한 교육 및 복지 지원 정책, 공공서비스 확충과 거주환경 개선 정책, 신규주택 건설 공급 정책들이 제안되었다. 특히 흑인 밀집 거주 지역에 일자리를 창출하기 위해 가장 문제가 심각한 20개의 도시 내부 지역(inner city) 과 두 군데의 농촌 지역을 선정하여 정부 지원 취업서비스를 제공하고, 그 외 빈곤한 도시와 농촌 지역에서 일자리를 창출하는 경우 세금을 공제해 주는 정책을 제안했다. 농촌 지역에도 지원을 해야 하는 이유는 농촌이 황폐화될 경우 이곳의 흑인들이 도시로 몰려가 도시 문제가 더욱 심각해 질 것을 우려했기 때문이었다.

이 위원회가 제안했던 권고들은 대부분 채택되어 연방정부와 지방정부의 정책으로 수행되었다. 하지만 이런 정책들이 그다지 큰 성공을 거두지는 못했고, 미국 사회에서 여전히 도시 내부에 밀집된 흑인들은 빈곤에서 벗어나지 못했다. 케너 위원회가 권고한 정책들이 성공하지 못한 이유에 대해서는 여러 다양한 견해가 상존한다.¹⁰⁾ 그러나 전반적으로 앞 장에서 살펴본 바와 같이 장소를 지원하는 정책을 비판하는 논리가 갈수록 세를 얻음과 동시에 1980년대 이후 공화당 정부가 들어서면서, 미국에서 흑인이나 가난한 사람들을 지원하기 위한 연방정부 차원의 장소 지원 정책 예산이 대폭 삭감되거나 관련 정책 자체가 중단된다.

지만 궁극적으로 흑백간의 사회 격리의 문제를 해결하지 못한다는 약점이 있다. 따라서 가장 바람직한 정책 방향은 흑인들을 모여 사는 계토의 생활수준을 높임과 동시에, 흑인들이 계토를 벗어나 백인들과 융합하도록 지원하는 것이다.

10) 케너 보고서의 논리와 여기서 권고한 정책들에 대해서는 그 이후 다양한 입장과 시각에서 평가가 이루어졌다. 각 입장마다 이 보고서를 비판하는 지점이 서로 다르다. 그 중 파인스타인과 마쿠센은 이 위원회에서 제안한 정책들이 실제 수행되었는데도 불구하고 뚜렷한 성과를 얻지 못한 이유로, 이때 수행되었던 다양한 정책들이 서로 통합되지 못하고 각개 약진했기 때문이라고 본다. 즉 사회 복지 정책과 경제정책, 연방정부 정책과 지방정부 정책이 서로 통합되지 못해서 정책 효과가 분산되었기 때문이라는 것이다. 또 당시 미국 경제의 유래 없는 호황 분위기 속에서 미래를 너무 낙관적으로 보았기 때문에, 미국의 제조업체들이 북부 도시에서 남부 지역이나 제 3세계로 옮겨가 도시에서 제조업 고용기회가 줄어들고 대량의 외국인 노동자들이 미국으로 유입되면서 그나마 남아 있는 미숙련 고용기회를 얻기 위한 경쟁이 치열해지리라는 것을 예측하지 못했던 것이 이 보고서의 한계라고 지적한다. 그래서 이들은 장소 지원 정책을 옹호해왔던 케너 보고서의 정신은 계승되어야 하지만, 이 보고서의 약점은 보완하자고 주장한다. (Fainstein and Markusen. 1993).

이처럼 연방정부가 흑인들이 몰려있는 가난한 도시나 지역에 지원하는 예산을 삭감한데다가, 미국 북부 주요 도시들의 고용기반이었던 제조업체들이 남서부 지역이나 제3세계로 이전하면서 도시의 쇠퇴 현상이 가속화되자, 각 도시정부도 자체적인 사회복지 정책을 축소하고 대신 경제개발 정책을 강화하기 시작했다. 이에 따라 이들 도시에서 사회복지에 투입할 예산은 더욱 줄어들었다. 하지만 도시정부가 연방정부의 지원 없이 독자적으로 할 수 있는 경제개발 정책도 선택의 폭이 그리 많지 않았다. 도시정부가 많은 예산 투자 없이 그나마 할 수 있었던 정책은 도시 차원에서 가능한 많은 인센티브를 주면서 민간 부문을 유치하는 정책이었다. 외부 기업을 유치하기 위한 기업유치 촉진구역 같은 정책이나, 도시의 가장 좋은 토지에 민간 부동산 개발을 지원하는 정책이 주축을 이루었다.(Fainstein and Markusen, 1993) 하지만 이러한 도시 정부 정책 역시 장소에 기반한 정책이긴 마찬가지였다.

한편 장소 지원 정책에 대한 비판이 거세지고 연방정부의 장소 지원 예산이 삭감되자, 일군의 학자들은 장소 기반 정책의 필요성을 옹호하는 주장을 펼치기 시작하였다.

고든 클라크(Gordon Clark)는 장소 지원 정책을 비판한 '80년대 국가 의제를 위한 미국 대통령 위원회'의 논리와 권고 내용을 재반박한 대표적인 학자였다. 클라크는 이 위원회가 효율성을 지나치게 강조하고 있다고 비판하면서, 장소와 지역사회(community) 자체가 중요한 국가적 가치를 가지고 있다고 주장했다. '많은 사람들에게 장소와 지역사회는 인간적 교류가 이루어지는 중요한 사회적 가치를 가진 곳으로 여전히 남아있다. 주민의 유동성은 활력 있는 지역사회에 대한 위협이다. 유동성이 지속된다는 것은 지역사회로부터 인간적 소외가 발생한다는 것을 의미한다.'(Clark, 1983:3-4) 이러한 맥락에서 클라크는 이 위원회가 낙후 지역을 발전시키려 하지 않고, 대신 낙후 지역의 주민들이 지역을 떠나 이주하도록 촉진하는 정책을 펴는 것을 강력히 비판했다. 클라크가 보기에 낙후 지역을 포기하고 그곳 주민들의 이주를 촉진하는 정책은 주민들의 거주지 선택의 자유를 돕는 것이 아니라, 주민들의 진정한 선택의 자유, 즉 어느 곳이든 자신의 거주지를 자유롭게 선택할 수 있는 자유를 포기하도록 강요하는 것이라고 보았다. 왜냐하면 어떤 지역이 최소한의 생활수준도 유지할 수 없을 정도로 황폐해진다면, 그 곳 사람들은 떠나는 것 말고는 다른 선택의 여지가 없는 상황으로 강제적으로 내몰리게 되기 때문이다. 도저히 살 수가 없어 떠나는 것은 진정한 선택이 아니다. 따라서 주민들에게 거주지 선택의 자유를 보장해주기 위해서는 현재 사는 지역에서도 어느 정도 수준의 삶이 가능하도록 정부가 보장해주어야 한다는 것이 클라크의 주장이었다. 이처럼 클라크에게 있어서 '지역사회 보전(community integrity)'은 그 자체가 목표일 뿐만 아니라, 사람들이 자기가 원하는 곳을 자유롭게 선택할 수 있게 하는 사회적 목표의 수단이기도 하였다. 그러므로 연방정부는 낙후 지역을 지원하고 그 곳 주민들에게 일자리를 제공해 주어야 하며(bring jobs to people), 빈곤을 자꾸 여러 곳으로 분산화 시키는 것은 사회

정의와 형평의 요구에 대한 해답이 아니라고 클라크는 주장하였다.(Clark, 1983: 156-157).

클라크가 이와 같이 장소와 지역사회의 가치를 강조하고 형평성의 논리로 장소 지원 정책의 정당성을 옹호했다면, 볼튼(Bolton), 마쿠젠(Markusen), 파인스타인(Fainstein) 등은 효율성의 논리를 가지고 장소 기반 정책을 옹호했다.

볼튼은 '장소감(sense of place)'개념에 근거하여 장소감을 향상시키는 장소 기반 정책의 정당성을 주장했다.¹¹⁾ 볼튼은 지리학자나 건축가, 도시계획가들이 주로 사용하는 용어인 장소감 개념이 포착하거나 측정하기 어렵기 때문에 경제학자들이 그동안 다루지 않았다고 지적하고, 이 개념을 경제학적으로 해석하고자 했다. 그에 따르면 장소감은 무형의 장소 특수적 자산이기 때문에 사람들이 장소감을 위해 기꺼이 투자하고, 또 이로부터 수익을 얻을 수 있다는 것이다. 어떤 지역사회에서 사람들이 서로 친밀하게 교류하면서 즐거움을 느낀다면 이는 장소감이 줄 수 있는 수익이라고 할 수 있다. 그런데 장소감은 외부성 및 일종의 지역공공재적인 특징을 지니고 있어서, 장소감에 투자한 사람이 반드시 그 수익을 누리는 것이 아니며 무임승차자가 발생할 수 있다는 것이 문제이다. 어떤 사람의 장소감 투자로 인해 긍정적 외부효과가 발생할 수도 있지만, 그 반대도 가능하다. 시장(市場)은 이 문제를 해결할 수가 없다. 또 많은 사람들이 어떤 지역을 떠나버린다면, 이렇게 떠나는 개인적 행위로 인해 그 지역에 부정적 외부효과가 나타날 수 있다. 이처럼 장소감이 외부성과 함께 공공재적 특성을 가지고 있어서 공공이 개입할 필요성이 발생한다. 장소감이 가지고 있는 외부성과 공공재적 특성이 그 장소의 영역 범위를 넘어 국가 차원으로 확대된다면, 지방정부 뿐만 아니라 연방정부도 개입해야 할 필요성이 발생한다.(Bolton, 1989, 1992)

마쿠젠은 정부가 도시 내부 지역의 쇠락과 인구 유출을 그대로 방치한다면, 이미 이곳에 투자된 기존 도시 하부구조가 저활용되는 반면 신규 개발지역에 새로운 하부구조를 설치하는데 불필요한 재원이 소요된다고 보았다. 너무 빠른 지역의 성장이나 예상치 못한 지역의 쇠퇴는 공공 서비스 공급을 어렵게 하거나 비효율을 초래하기 때문에 정부는 변화의 속도에 개입할 필요가 있다. (Markusen, 1977)

또한 마쿠젠과 파인스타인은 볼튼의 주장을 이어서 장소의 가치를 입증하는 경제학적 논

11) sense of place 는 우리나라에서 장소감, 장소성, 장소정체성, 장소소속감 등으로 번역되는데, 그것이 의미하는 바는 사람이 장소에 대해 느끼는 친밀감과 편안함이다. 인본주의 지리학자 투안(Tuan)은 장소와 공간을 구분하고, 사람들이 공간을 더 잘 알게 되고 공간에 가치를 부여함에 따라 공간이 장소가 된다고 말한다. 그에 따르면 장소가 안전(security), 안정(stability)과 관련된다면, 공간은 개방성, 자유, 위협과 관련되며, 공간이 움직임과 연관된다면, 장소는 멈춤과 연관된다고 하였다. (Tuan, 구동화·심승희 역, 1995:19-20)

리를 탐구하면서, 도시가 제공해 주는 집적경제(agglomeration economies)가 기업에게 있어 매우 중요한 장소의 가치라고 본다. 기업들은 도시의 집적 경제에 이끌려 도시에 몰려 오고 그로 인해 도시의 집적 경제는 더욱 강화되지만, 만약 기업들이 도시를 떠나게 된다면 도시의 집적 경제에 손상을 초래하고 남아 있는 기업에게 부정적 외부효과를 주게 된다. 따라서 마쿠젠과 파인스타인은 장소감, 집적경제, 도시하부구조 등이 지리적으로 고정된 유무형 자산이고 공공재적 특성을 가지고 있기 때문에, 이를 위한 공공 정책, 즉 장소감과 집적 경제를 향상시키고 도시 하부구조 설치비용을 절약하는 장소 지원 정책이 필요하다고 주장했다. 그들은 만약 장소 지원 예산을 삭감하여 장소의 파괴를 묵인한다면, 그 대가는 결국 주민들의 사회복지 예산의 증대 요구로 되돌아오게 될 것이라고 보았다.

에그뉴(Agnew)는 '사람의 번영' 과 '장소의 번영'을 이분법적으로 구분하는 논리 자체가 잘못되었다고 주장한다. 에그뉴는 과연 사람과 장소를 분리할 수 있는지에 대한 근본적 문제를 제기한다. 덧붙여 과연 사람이란 특정한 장소 속에서 생활양식을 함께 공유하면서 서로 연결되어 있는 집합적 개인들 혹은 집단인지, 그게 아니면 단지 원자화된 개인인지를 묻는다. 그가 보기에 사람은 장소로부터 분리될 수 없다는 입장, 즉 사람은 자기가 사는 장소에 강하게 결속(tie)되어 살고 있는 집합적 개인이라는 입장을 지지하는 논의들이 많이 있다. 이러한 입장에 따르면 장소는 사람들에게 단순한 입지(location)이상의 의미를 주는 것으로, 사람들의 삶의 사회적 맥락을 형성해 주는 바위처럼 단단한 지리적 기반이다. 하지만 서구의 근대화 이론이 풍미하면서 집단보다 개인이 강조되기 시작했고, 장소에 기반을 둔 지역 공동체 의식(communalism)도 무너지기 시작했다. 특히 근대 경제학이 도입되면서 사람들을 원자화된 개인으로 간주하는 관념이 유포되었다. 그리고 자본주의가 사회 곳곳에 뿌리내리면서 사람과 장소는 상품화되기 시작했다. 사람은 노동력으로 장소는 토지로 상품화되면서, 사람과 장소가 분리되었다. 그 결과 사람의 번영과 장소의 번영이 마치 서로 대립되는 것으로 보는 시각도 등장했다. 하지만 에그뉴의 생각으로는 장소와 사람은 분리될 수가 없으며, 장소와 사람 사이를 분리하는 것은 장소와 사람을 상품화하는 경제적 이데올로기를 인정할 때만 가능한 논리이다. 장소의 번영을 비판하고 사람의 번영이 더 중요하다고 주장하는 논리는, 실제로 사람을 그 자체로 목적으로 여기는 것이 아니라, 한 장소를 몰락시키면서 대신 다른 장소를 성장시키는 게임 논리 속에서 장기판의 줄처럼 여기는 것이다. 따라서 장소의 번영과 사람의 번영을 구분하는 논리를 받아들여지게 되면 사람도 잃고 장소도 잃게 될 따름이다. (Agnew, 1984).

크레인과 멘빌(Crane and Manville)은 장소 지원 정책에 대한 주요 비판 논리인 정책 지원 대상의 혼선 주장에 대해 재반박한다. 만약 빈곤 계층이 특정 장소에 공간적으로 상당히 집중되어 있다면 장소를 지원하는 정책과 사람을 지원하는 정책이 결합될 수 있으므로 정

책 지원 대상의 혼선이 줄어들게 된다. 또 만약 빈곤이 집중된 장소에서 각 개인별 빈곤 정도를 파악할 수 있는 근거 자료가 제대로 구축되어 있지 못하다면, -예를 들어 주민등록이 없거나 소득을 제대로 파악할 수 없는 신규 이민자들이 계속 유입되는 상황이라면- 그때는 사람을 선별해서 지원하는 정책보다 장소를 지원하는 정책이 더 효과적일 수도 있다. 또한 장소 지원 정책은 낙후 혹은 쇠락 지역에 자본을 유입하면서 동시에 주민들의 생활환경을 개선해 주는 프로젝트 파이낸싱의 가능성을 높여 줄 수 있다.(Crane and Manville, 2008)

2. 장소 기반 정책의 옹호 논리와 사례

이처럼 장소 기반 정책에 대한 비판 논리 못지않게 장소 기반 정책의 옹호 논리도 다양한 차원에서 설득력 있게 제시되었다. 장소 기반 정책의 옹호 논리를 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

장소 기반 정책이 필요한 이유 중의 하나는 장소감이나 집적 경제 같이 지리적으로 고정되어 있지만 계량하기 힘든 지역의 무형적 자산이 있다는 것이다. 그리고 그 곳에 살고 있는 개인이나 기업들에게 큰 영향을 미치는 이런 지리적 자산은 시장 메커니즘이 제대로 작동하지 않는 외부성을 가지고 있다는 것이다. 예를 들어 어떤 기업이 한 지역에 진입하거나 퇴거하는 행위는 그 지역의 다른 기업에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치고, 사람들의 진입과 퇴거 역시 마찬가지로 다른 사람들에게 영향을 미친다. 개별 기업이나 개인 차원에서 자유롭게 최적의 입지를 선택하는 것이 개별 기업이나 개인 차원에서는 최대의 이익을 가져올 수는 있으나, 사회 전체 차원에서는 최대 이익을 가져오지 못한다. 따라서 형평성은 물론 효율성을 위해서도 장소에 기반한 공공 정책이 필요하다는 것이다.

같은 맥락에서 장소 기반 정책은 주민 개개인이나 시장에서는 공급할 수 없는, 하지만 주민들에게 실질적 혜택을 제공해 주는 공공재를 제공해 줄 수 있다. 교육이나 안전(security)이 대표적인 예가 될 수 있다. 좋은 교육환경, 안전한 거리는 그 곳에 살고 있는 사람들의 복지를 증진시키며 기업의 유치에도 유리한 요소가 된다. 개인의 빈곤이 범죄의 원인이 되기도 하지만, 범죄가 빈곤의 원인이 되기도 한다. 범죄가 만연하는 지역에는 신규 투자가 이루어지지 않으며, 소득 기회를 촉진할 수 있는 활발한 사회 경제적 교류가 나타나지 않는다. 그런데 교육이나 치안은 장소에 기반을 둔 공공 서비스일 수밖에 없다. 미국의 경우 교육과 치안은 지방정부가 수행하는 역할이어서 장소에 기반한 재정 지출을 요구한다. 낙후 혹은 쇠락 지역의 경우 지방 재정의 취약 때문에 교육과 치안 서비스 수준이 낮고, 이로 인해 일부 주민들은 외부로 떠나고 남아 있는 주민들은 빈곤에서 헤어내기 힘들어진다. 지방 재정은 더욱 악화되고 지역 쇠락의 악순환이 이어진다. 앞서 불턴이 말한 장소감도 일종의 공공재라고 볼

수 있다. 장소감이 우월한 지역사회에는 다양한 지역사회 네트워크가 형성되어 있어서 일 자리를 찾거나 어린이를 키우거나 기타 다양한 일상생활의 어려움을 극복하는데 도움을 준다. 그렇지만 각 개인들을 직접적으로 지원하는 '사람의 번영' 정책을 통해서도 장소감 같은 공공재를 공급할 수 없다.

주민에 대한 직접 지원이 장소에 대한 지원보다 주민 개개인의 복지 차원에 더 우월하다는 것을 인정한다고 하더라도, 어떤 경우에는 장소에 대한 지원이 정책의 효과 측면에서 최적 대안이 될 수 있다. 특히 주민 개개인의 신상 정보가 취약한 상태에서 빈곤이 특정 지역에 집중되어 있는 경우에는 주민 개개인에 대한 지원보다 장소에 대한 지원이 더 효과적일 수 있다.

또한 장소 지원 정책을 옹호하는 쪽에서는 주민 직접 지원 정책을 옹호하는 입장에서 선호하는 이주 촉진 정책의 실효성이 떨어진다는 점을 지적한다. 실제로 저소득층 주민에 대한 직접 지원 제도인 서민 대상 주택 임대료 지원 제도(일명 Section 8)는 빈곤 동네의 사람들을 주거환경이 더 좋은 지역으로 이주시키는 데 성공하지 못했다는 평가를 받고 있다. 임대료 일부를 지원해 준다고 하더라도 빈곤한 사람이 생활환경이 열악한 지역을 벗어나 부유한 지역으로 진입하기가 쉽지 않기 때문이다. 우선 그동안 살던 지역에는 자신을 도와주던 다양한 사회적 경제적 네트워크가 존재한다. 반면 옮겨 가고 싶은 부유한 지역에는 자신의 소득으로 감당할 만한 서민주택 자체가 별로 없다.¹²⁾ 또한 미국의 부자 동네에서는 암묵적으로 가난한 사람들의 진입을 막기 위해 용도지역제(zoning)라고 하는 장소 기반 권력을 행사하고 있다. 어쩌면 부자 동네의 생활환경이나 공공서비스 수준이 높은 이유는 가난한 사람들을 배제했기 때문에 가능했다고도 볼 수 있다. 세금을 많이 내는 부자가 많은 대신, 재정 지출 수요가 많은 가난한 사람들이 적기 때문에 지역 공공서비스의 수준을 높일 여지가 많기 때문이다.(Fischel 2001). 결국 요약하자면 빈곤이 집중되어 있는 지역에서는 장소 기반 정책이 여전히 유용하다. 그리고 빈곤 계층이 빈곤 지역을 쉽게 벗어날 수 없다면, 장소 기반 정책은 앞으로도 여전히 유용하게 된다.

한편 주민 개개인을 지원할 공공 재원이 부족할 경우 장소 지원 정책을 통해 개발을 유도한 후 이로부터 발생하는 개발 이익을 환수하여 그 재원을 가지고 주민 복지를 향상시킬 수도 있다. 이는 우선 '장소의 번영'을 유도하고, 이로부터 발생하는 개발 이익 환수를 통해 '사람의 번영'을 달성하는 방식이라고 할 수 있다. 실제로 이같이 장소 지원 정책을 통해 주민의 복지를 증진시킨 사례가 미국에서는 많이 있다. 이와 관련된 대표적인 정책 사례가 '지역사회

12) 주택 임대료 지원제도가 저소득 가구를 더 좋은 주거환경으로 이주시키는데 성공하지 못했다는 점에 대해서는(진미윤·박재순 2009, 134-135) 참조

수혜 협약(Community Benefits agreement: CBA)'과 '지역사회 토지 신탁(Community Land Trusts: CLT)' 제도이다.

'지역사회 수혜 협약'이란 민간 개발업자(developer)와 지역사회 주민조직 사이에 체결한 사적인 협약으로, 개발 행위로부터 지역사회가 받을 수 있는 혜택에 관해 명시한 것이다. 지역사회 주민조직은 민간 개발업자들이 제시한 개발 계획에 동의하거나 혹은 적극적 반대를 하지 않는 대가로, 지역사회에 도움이 되는 편익 시설이나 주민복지 시설, 서민주택 건설, 지역 주민들에 대한 고용 창출 및 생계보장 등을 요구한다. 가장 대표적인 지역사회 수혜 협약 사례는 로스앤젤레스에서 이 지역 프로야구팀 LA 레이커스 홈구장 스테이플스 센터(Staples Center)에 인접한 스포츠 위락 복합단지 재개발 과정에서 맺어진 협약이다. 30여 개 이상의 주민 조직들이 재개발에 동의하는 조건으로 이 협약에 참여하여, 재개발 과정에서 쫓겨나게 된 사람들과 이 지역의 저소득 가구에 대한 우선 고용 및 생계 보장, 직업훈련 프로그램 운영, 저소득층을 위한 서민주택 건설, 주민 주차 공간 확충, 공원 및 주민 여가시설 개선 등을 민간 개발업자에게 요구했고 결국 이를 얻어냈다.¹³⁾

'지역사회 토지 신탁'은 미국에서 저소득층을 위한 서민주택 공급 및 기타 지역사회를 위해 필요한 토지를 소유하고 있는 지역 단위의 비영리 조직을 일컫는 말이다. 지역사회 토지 신탁 조직은 지역에서 일정 수준의 토지를 보유하고 있으면서 이 토지를 서민들에게 임대한다. 이 토지 위에 지어진 건물의 소유권은 건물주가 갖지만, 나중에 팔 때는 반드시 토지 신탁 조직에 공정한 가격으로 우선 환매하도록 되어 있다. 시장에서 토지 가격이 상승하더라도 비영리 조직인 지역사회 토지 신탁에서는 서민들을 위한 적정 임대료만 받으므로, 토지 임대자들은 토지 가격 상승의 피해를 보지 않는다. 현재 미국에서만 200 개 이상의 토지 신탁 조직이 운영되고 있다.¹⁴⁾

또한 앞서 잠시 살펴본 것처럼 사업자들이 일정 비율 이상 서민주택을 건설하면 세액을 공제해주는 '저소득계층 주택 세액 공제 제도'나, 일정 비율 이상의 서민주택 건설을 의무화하는 대신 개발 촉진을 위한 인센티브를 주는 '계층혼합형 용도지구제' 역시 장소 지원 정책을 통해 주민의 복지를 증진시키고자 하는 미국의 대표적인 정책들이다.

이처럼 장소의 발전을 옹호하는 입장에서는 장소의 발전과 그 장소에 살고 있는 사람의 발전을 구분할 수가 없다고 본다. 마쿠센은 사람에 대한 투자도 각각의 개인에게 고립적으로 지원하기보다, 지역사회와 연계를 가지면서 지역사회 조직과 협력하여 수행하는 것이 더 효과적이라고 주장했다.(Markusen, 2008:60)

13) 지역사회 수혜 협약에 대해 자세한 사항은 (Gross et al, 2005) 참조

14) 미국의 지역사회 토지 신탁 제도에 대해 소개한 국내 문헌으로는 (전은호, 2008; 전은호·서순탁, 2009) 참조

V. 국내 관련 논의 및 미국 논의와의 차이점

1. 국내 관련 논의

장소의 번영 대 사람의 번영과 관련하여 미국에서 그동안 진행되었던 이론적 논쟁이나 관련 정책에 대한 상호 비판 내용이 우리나라에서는 아직까지 체계적으로 소개된 적이 없다. 또 장소의 번영 대 사람의 번영 논의에 입각하여 우리나라 관련 정책을 심도 깊게 분석한 연구도 별로 없다. 그렇지만 우리나라에서도 많은 사람들이 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 의식적으로 ‘장소의 번영’ 과 ‘사람의 번영’ 이라는 용어를 사용한 바 있다. 그런데 우리나라에서는 주로 장소의 번영에 초점을 맞춘 중앙정부나 지방정부의 정책을 비판하고, 그 대안으로 사람의 번영을 지향하자는 주장들이 대세를 이루고 있다.

김형국은 이 논의를 본인의 저서를 통해 국내에 처음 소개했다.(김형국, 1983) 그는 그동안 장소의 번영과 사람의 번영의 동시적 실현을 강조해 왔으나, 최근 들어서는 참여정부의 균형발전 정책을 비판하면서 장소의 번영보다 사람의 번영이 우선되어야 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 리처드슨과 배창희는 2000년 이후 영국의 공간정책들은 물리적 인프라나 물리적 환경보다 사회적 통합을 강조하는 경향이 있는데, 한국은 이러한 경향에서 한참 뒤지고 있으며 청계천 복원사업 같은 대규모 물리적 재개발 사업의 재원은 낙후되어가는 동네의 사회적 문제를 다룰 기회비용이라고 비판한다.(리처드슨·배창희, 2007:290)

우리나라에서 개인의 자유를 중시하는 자유주의적 시각을 대변하는 김정호 역시 지역균형발전 정책과 수도권 규제를 비판하는 글에서 비수도권에 대한 투자보다는 비수도권 주민들의 자유로운 이동을 보장하는 ‘사람의 번영’ 정책이 필요함을 주장했다. (김정호, 2008)

한편 우리나라에서 진보적 입장을 대변하는 조명래와 김수현도 장소의 번영 대신 사람의

15) 김형국은 진정한 의미의 지역 발전이란 ‘장소의 번영’ 과 ‘사람의 번영’의 동시적 실현이라고 보았다. “발전은 사람과 장소의 두 차원에서 일관되기를 요구한다. 국토공간이거나 도시공간이거나를 막론하고 사람들의 행복(people’s prosperity)은 터전을 잡은 장소의 발전 (place’s prosperity) 속에서 실현되기를 갈망한다는 점이다.”(김형국, 1996:78). “지역발전 효과는 반드시 지역이란 장소에 미치는 효과와 지역 위에 살고 있는 주민에 대한 효과를 아울러 고찰해야 한다. 지역발전은 주민의 번영과 장소의 번영의 동시적 실현으로 완성되기 때문이다.” (김형국, 1997:89)
그러나 최근에는 다음 인용문에서 볼 수 있듯이 “사람의 번영”을 더 강조하고 있는 것 같다. “이 책이 참고가 되어 진정한 지역의 발전이 ‘장소의 번영’이 아니라 ‘주민의 번영’이 될 수 있도록 지역주민의 복리증진 차원에서 자원과 산업과 문화가 결합되는 새로운 모형이 지속적으로 개발되기를 고대한다.” (김형국, 2006:iv) “국토개발의 궁극적 타깃은 ‘장소의 번영’ 이 아니라 ‘사람의 번영’이다”(김형국, 2007:54)

번영을 추구해야 한다고 주장해 왔다. 조명래는 우리나라 지방자치단체들의 개발 공약들이 사람의 번영은 도외시 한 채, 장소의 번영에만 치중하고 있다고 비판했다. (조명래 2006a, 2006b) 김수현 역시 우리나라의 도시 재생 사업들이 주민의 번영은 무시하고 장소의 번영만 추구하고 있다고 비판했다. (김수현, 2008)

한편 미국의 주거복지정책의 전개과정 속에서 현금 보조정책과 현물 보조정책의 흐름을 각각 소개하고, 우리나라 국민임대주택과 전세자금대출 프로그램의 비용 효과를 분석한 장경석의 연구는, 장소의 번영과 주민의 번영이라는 용어를 직접 사용하지는 않았지만 유사한 맥락 속에서 미국과 한국의 주거복지정책 방향을 둘러싼 쟁점을 잘 분석한 연구이다. (장경석, 2007)

그 외 기정훈 등은 남해군의 스포츠 마케팅 사례가 주민들의 적극적 참여와 민관협력을 통해 지역문화 및 정체성 확립에 영향을 주었으며 개발이익의 재분배를 통해 단순한 장소의 번영을 넘어서 주민의 번영을 가져왔다는 점에서 모범적인 사례로 간주하였다. (기정훈 외, 2007) 권상철은 제주발전연구원에서 도민들을 대상으로 한 제주도 지역발전 방향에 관한 설문조사 결과를 근거로, 제주도민들이 이제는 장소의 번영보다는 주민의 번영을 선호하는 것을 보여준다고 주장했다. (권상철, 2004:677)

2. 미국 논의와의 차이점 및 향후 시사점

이처럼 우리나라에서는 보수적 혹은 주류경제학적 시각을 가진 연구자들이나 그와 반대쪽에 서 있는 진보적 혹은 복지지향적 시각을 가진 연구자들 양 쪽 모두 우리나라의 '장소의 번영'에 치중된 정책들을 비판하고 그 대안적 정책 방향으로 '사람의 번영'을 촉구하고 있다. 그래서 우리나라에서는 장소의 번영을 옹호하는 주장을 찾기가 힘들다. 미국의 경우 상대적으로 개인의 자유를 중시하는 보수적, 주류경제학적 시각을 가진 연구자가 '사람의 번영'을 옹호하고, 개인보다는 공동체적 가치를 중시하는 연구자가 '장소의 번영'을 옹호하고 있는데 비해, 우리나라는 미국과는 사뭇 다른 맥락에서 논의가 전개되고 있는 것이다. 이는 아마 우리나라의 도시 및 지역정책 거의 대부분이 그동안 '장소의 번영'만을 추구해왔기 때문에, 균형을 맞추기 위해서라도 이를 옹호해야 할 필요성보다는 이를 비판해야 할 필요성이 더 높았기 때문인 것 같다 또 우리나라에서 '장소의 번영'에 대한 비판은 토건사업 같은 물리적 하드웨어 공급 중심의 정책에 대한 비판의 맥락에서 이해될 수도 있다. 그러나 장소의 의미가 반드시 가시적으로 보이는 물리적 장소에만 국한된 것이 아니라, 이를 넘어서 사회적, 경제적, 문화적 맥락도 내포하고 있다는 점을 고려한다면, '장소의 번영'을 위해 반드시 토건사업만 필요한 것은 아니다. 또한 '장소의 번영'과 '사람의 번영'을 굳이 구분하고 이를 서로 반대되는

것으로 보는 시각 자체를 애그뉴 등이 비판하고 있다는 점을 우리의 연구자들도 인식할 필요가 있다.

한편 미국에서는 '장소의 번영' 대 '사람의 번영' 논쟁이 그 출발부터 분배 정책의 효과성 측면에 초점을 맞추어 전개되어 왔다. 그래서 빈곤 계층 혹은 낙후 쇠퇴 지역에 필요한 지원 정책의 방향과 수단이 무엇인가가 이 논쟁 과정의 관심 대상이었지, 발전하고 성장하는 지역을 위한 정책에 대해서는 이 논쟁이 거의 끼어들지 않았다.(Bolton, 1992:187). 그런데 우리나라에서는 이 용어들이 미국처럼 낙후 쇠퇴 지역에 대한 복지적 분배적 관점에 한정되어 사용되지는 않았다.

지금까지 살펴본 미국의 이 논쟁은 향후 우리나라의 도시 및 지역 정책에 어떠한 시사점을 줄 수 있을 것인가?

미국의 대도시 내부 지역에서는 가난한 유색 인종들이 특정 구역에 집중 거주하고 있어서 장소의 빈곤과 주민의 빈곤이 서로 밀접히 결합되어 있는 경우가 많다. 우리나라도 급속한 도시화 과정에서 한때 달동네나 꼬방동네로 불리우던 대규모 저소득층 밀집지역이 존재했었다. 하지만 그동안 재개발 과정을 거치면서 대규모 저소득층 밀집지역의 상당 부분이 해체되었다. 따라서 '장소의 번영' 옹호 논리가 근거하고 있는 빈곤의 지역 집중 현상은 우리나라가 미국에 비해 그 정도가 훨씬 덜하다고 볼 수 있다. 빈곤이 특정 구역에 집중되어 있지 않고 도시 곳곳에 눈에 보이지 않게 산재되어 있을 때, 장소의 번영 주장은 사람의 번영 주장에 비해 설득력이 떨어지게 된다. 그렇지만 최근 우리나라 일부 지역에서 외국인 노동자들의 집단적 거주가 늘고 있는 추세는 향후 우리나라에서도 지금의 미국처럼 사회적으로 차별받는 특정 인종의 특정 지역 집중 현상이 전개될 가능성을 보여주고 있다. 그런 공간적 격리 상황이 벌어지는 곳에서는 '장소의 번영' 옹호 논리도 설득력을 가질 수 있다.

한편 앞으로 고령화와 인구감소 문제가 갈수록 심각해지고 있는 우리나라 농촌 지역에서는 사람의 번영 대 장소의 번영 중 어느 쪽 정책 목표를 선택할 것인가에 대한 고민이 깊어질 가능성이 높다. 농촌의 학생 수가 급격히 줄어들고 남아있는 소수 학생들을 위한 학교 운영 경비가 늘어나자, 교육당국은 비용절감 논리에 덧붙여 학생들에게 더 나은 교육을 제공한다는 명분으로 농촌 소재 학교들을 폐교하고 그 대신 남아있는 학생들의 장거리 통학이나 이주를 지원하는 정책을 펼치고 있다. 일부 주민들은 자녀들이 더 좋은 교육환경에서 공부하게 되었다고 반기기도 하지만, 다른 주민들은 지역의 구심점 역할을 해왔던 학교 폐교에 강력히 반발하고 있다. 농촌 학교 폐교 논쟁이 사람의 번영 대 장소의 번영과 관련하여 이미 시작된 논쟁이라고 한다면, 향후 농촌 노인들을 위한 복지 정책 방향을 둘러싸고 비슷한 논쟁이 재연될 가능성이 높다. 사람의 번영을 옹호하는 쪽에서는 효율적인 노인 복지 전달 체계를 위해 규모의 경제를 갖춘 일부 거점 지역으로 농촌 노인들을 이주시키는 정책을 주장하는 반

면, 장소의 번영을 옹호하는 다른 쪽에서는 현재 노인들의 거주 지역에 대한 복지 전달 체계 강화를 주장할 수 있다.

그렇지만 앞으로 우리나라 경제의 성장 속도가 둔화되고 고령화 추세가 진행되면서 복지 수요는 증가하는데 비해 중앙정부 및 지방정부의 재정 상황은 어려워지는 추세가 전반적으로 계속 이어진다면 장소의 번영에 대한 요구보다 사람의 번영에 대한 요구가 더 거세질 것으로 보인다. 그리고 장소의 번영을 위한 정책이 지금과 같이 물리적 투자에 지나치게 치중될 경우 장소의 번영 옹호론보다 주민의 번영 옹호론이 더욱 설득력을 갖게 될 것으로 보인다.

VI. 맺음말

이 글은 장소와 사람의 번영을 동시에 실현시킬 수 있는 이른바 '장소-주민 통합적' 지역 발전 정책의 구체적인 수단에 대한 관심에서 비롯되었다 하지만 이러한 관심을 충족하기 위해서는 우선 먼저 미국을 중심으로 진행되었던 '장소의 번영' 과 '사람의 번영' 논쟁을 자세하고 관찰 필요가 있다고 판단하였다. 그래서 미국의 관련 논의와 정책 사례들을 살펴보았다.

'장소의 번영' 대 '사람의 번영' 논쟁의 본질에는 양 입장의 기본적 가치관 차이가 내재해 있다. 사람의 번영을 옹호하는 쪽에서 사람들이 어디에 살던지 상관없이 개인 차원의 복지를 증진시키는 것이 이상적이라는 가치관을 가지고 있다면, 이에 맞서 장소의 번영을 옹호하는 쪽에서는 개인이 아니라 특정 장소를 함께 공유하는 사람들 -같은 동네, 같은 도시, 같은 지역, 같은 나라의 사람들-에 대한 집단적 차원의 복지를 증진시키는 것이 더 이상적이라는 가치관을 가지고 있다.

'장소의 번영' 과 '사람의 번영' 의 대립구도를 만들어 낸 위낙과 그 옹호자들은 장소의 번영을 사람의 번영을 위한 대리변수로 보지 않는다. 사람의 번영을 옹호하는 입장이 설득력을 가지는 현상 진단은, 빈곤한 지역이나 장소가 없어진다고 해서 빈곤 그 자체가 없어지는 것은 아니라는 것이다. 따라서 이들은 빈곤 문제를 해결하기 위해 빈곤한 사람을 직접적으로 도와주어야 한다고 주장한다.

이에 대항하여 장소의 번영을 옹호하는 입장에서는 사람과 장소는 깊이 결속되어 있기 때문에, 장소의 번영과 사람의 번영을 구분하는 자체가 잘못되었다고 본다. 그래서 장소를 지원함으로써 그 곳에 살고 있는 사람들을 도울 수 있다고 보는 것이다. 장소의 번영을 옹호하는 입장이 설득력을 가지는 현상 진단은 빈곤한 사람들은 빈곤 지역을 떠나기 어려울 뿐더러, 빈곤 지역을 떠난다고 해서 빈곤에서 벗어나는 것은 아니라는 것이다. 따라서 이들은

빈곤 문제를 해결하기 위해 빈곤한 사람이 모여 있는 빈곤 지역을 도와주어야 한다고 주장한다.

결국 진정한 해결책은 빈곤과 빈곤 지역을 동시에 없애도록 노력하는 것이다. 이를 위해서는 빈곤한 사람에게 직접 지원함과 동시에, 빈곤한 사람이 모여 있는 빈곤 지역에 대한 지원도 필요하다. 주민 지원 정책만도 아니고 장소 지원 정책만도 아닌, 양쪽 정책을 함께 병행하여 수행하는 것이, 즉 장소의 변영과 사람의 변영을 동시에 추구하는 것이 필요한 것이다.

실제로 개인의 빈곤이나 낙후 쇠퇴 지역이 발생하는 원인과 그 문제의 양상은 매우 복잡적이고 다차원적이다. 빈곤의 원인이 개인에 기인한 것일 수도 있고, 집단이나 장소에 기인한 것일 수도 있다. 따라서 문제 해결의 처방과 수단도 복잡적이고 다차원적이어야 한다. 장소 지원 정책과 주민 지원 정책, 경제개발 정책과 사회복지 정책, 물리적 하드웨어 정책과 소프트웨어 정책, 중앙정부의 정책과 지방정부의 정책이 한쪽에만 편중되는 것이 아니라 함께 조화롭게 병행되면서 공통의 목표를 향해 유기적으로 통합되는 것이 바람직한 정책 방향일 것이다.

그런데 우리나라에서 지금까지 수행되었고, 현재 수행되고 있는 도시 및 지역 정책들은 국토 차원인 국토균형발전 정책에서부터, 도시 차원인 재개발 정책에 이르기까지 거의 대부분 장소에 기반한 장소 지원 정책들이다. 따라서 앞으로 우리나라의 정책 방향은 사람의 변영 쪽에 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 그렇지만 장소 지원 정책이 불필요하다는 것은 절대 아니다. 사람의 변영을 동시에 촉진시킬 수 있는 장소 지원 정책은 앞으로도 계속 필요하다.

마지막으로 덧붙일 점은 장소의 발전을 추구한다는 것이, 반드시 장소의 외형적인 물리적 발전만을 추구하는 것은 아니라는 점이다. 장소를 지원하는 정책이 반드시 장소에 대한 물리적 투자, 즉 하드웨어적 정책만 있는 것이 아니다. 예를 들어 낙후 지역에 거주하는 주민들의 고용창출을 위해 사회적 기업을 육성하는 정책이나 사회적 자본 (social capital) 확충을 위해 주민들 간의 신뢰를 향상시키는 정책, 낙후 지역 출신 인재에게 대학 입시나 공공기관 취업 시 가산점을 주는 정책 등은, 장소에 기반을 둔 장소 지원 정책이지만 물리적 투자가 필요한 정책은 아니다. 또 장소의 발전을 위해 사람에 대해 직접 지원할 수도 있으며, 그 반대로 사람의 발전을 위해서 장소를 지원할 수도 있다. 예를 들어 빈곤 지역 거주 대학생들에게 그 지역에 대한 사회봉사를 조건으로 장학금을 지급하거나, 빈곤 지역에 좋은 학교나 도서관을 건립하는 것은 장소에 기반한 투자이지만 동시에 그곳에 거주하는 사람들을 위한 투자이기도 하다.

우리가 국토균형발전 정책을 포함하여 어떤 유형의 도시 및 지역정책을 고민하더라도 결국 궁극적으로 마주치는 질문은 과연 누구를 위한, 무엇을 위한 정책인가에 대한 것이다. 미

국에서 진행된 '장소의 번영' 대 '사람의 번영' 논쟁은 앞으로 우리나라의 도시 및 지역정책의 방향과 수단에 있어서 많은 시사점을 줄 수 있다. 이제부터 우리가 해야 할 일은 '장소의 번영' 과 '사람의 번영'의 동시적 실현을 목표로 하는, 그렇지만 우리나라 현실에서 실제 적용이 가능한 구체적이고 세부적인 정책 내용과 수단들에 관한 연구들이다

【 참고문헌 】

- 권상철 (2004) 제주지방-제주의 발전전망, 건설교통부 발간 「한국지리지- 제주편」
- 기정훈·허근영·하철수 (2007) 스포츠 이벤트 공간 조성을 통한 장소마케팅에 관한 연구: 남해군 스포츠파크 조성 동기, 과정 및 결과를 중심으로. 「한국정책과학학회」, 2007년 동계학술대회 발표논문
- 김상희·박정아 (2009) 미국 주택바우처 프로그램의 현황과 특성- 미주리주 콜럼비아시 사례를 중심으로 「주택연구」, 제 17권 3호
- 김수현 (2008) 「주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어」, 한울
- 김정호 (2008) 사람의 번영 위해 수도권 규제 폐지하자. 경기이코노미, 2008년 9월1일자
- 김형국 (1983) 「국토개발의 이론연구」, 박영사
- 김형국 (1996) 「국토개발의 이론연구」(신정판), 박영사
- 김형국 (1997) 「한국공간구조론」, 서울대학교 출판부
- 김형국 (2006) 「한국의 장소관측」, 박영사
- 김형국 (2007) 참여정부의 국가균형개발정책-그 성찰과 이후는? 최상철 편, (2007) 「노무현 정부의 국토정책과 국가의 위기」, 나남
- 배용규 외 (2009) 뉴욕시 공업지역의 재생 사례 및 기법에 관한 연구 「도시설계」제10권 제2호 pp.165-180
- 장경석 (2004) 저소득층 주택공급을 위한 토지이용정책: 혼합형 조닝(Inclusionary Zoning)을 중심으로, 미발간논문
- 장경석 (2007) 주거복지정책의 비용효과분석: 국민임대주택과 전세자금 대출프로그램을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문
- 장경석 (2008) 세액공제를 활용한 미국의 임대주택 공급 방안: 미국의 LIHTC 프로그램을 중심으로, 한국감정원 부동산연구원 발간, 「부동산포커스」 제1권 제1호 pp.42-45
- 장경석·백성준 (2009) 조세정책을 활용한 저렴 임대주택공급에 관한 연구: 미국의 LIHTC 프로그램을 중심으로, 『주택연구』, 제17권 제3호, pp.35-62
- 전은호 (2008) 적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석, 서울시립대학교 석사논문
- 전은호·서순탁 (2009) 지불가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)도입에 관한 연구 「국토계획」, 제 44권 2호
- 조명래 (2006a) 지방선거에서의 도시계획 공약-개발공약이란 관점에서, 대한국토도시계획학회 발간 「도시정보」, 2006년 5월호(No. 290)
- 조명래 (2006b) 지자체들의 건설업, 개발자치, 인권재단 사람 발간 「세상을 두드리는 사람」,

2006년 9월호 통권 15호

진미윤·박재순 (2009) 미국 주택 바우처 제도의 역사적 경험과 정책적 함의 『주택연구』, 제17권 4호

해리 리처드슨·배창희 (2007) 영국의 공공기관 지방이전정책과 한국적 교훈, 최상철 편(2007) 『노무현 정부의 국토정책과 국가의 위기』, 나남

Agnew, J. A.(1984). Devaluing place: 'people prosperity versus place prosperity' and regional planning. *Environment and Planning D*, Vol. 1, pp. 35-45

Bolton, R.(1989). An Economic Interpretation of a 'Sense of Place' Williams College Research Paper No. 130,

Bolton, R.(1992). 'Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle. *Urban Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 185-203

Clark, G. L.(1983). *Interregional Migration, National Policy, and Social Justice*. Rowman and Allanheld

Crane, R. and M, Manville.(2008). People or place? Revisiting the who versus the where of urban development. *Land Lines*, 2008 July (Lincoln Institute of Land Policy)

Edel M.(1980). People' versus 'places' in urban impact analysis in Glickman, N. J. (Ed.) *The Urban Impacts of Federal Policies* The Johns Hopkins University Press. pp 175-191

Ellickson, R.(2008). The mediocrity of government subsidies to mixed income housing projects. Paper prepared for the Conference on Land Policies and Property Rights, Lincoln Institute of Land Policy

Fainstein, S. and Markusen. A.(1993). Urban policy: Bridging the social and economic development gap. *University of North Carolina Law Review* Vol.71 pp.1463 - 1486

Fischel, W. (2001). *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Harvard University Press.

Glaeser, E. (2005). Should the government rebuild New Orleans, or just give residents checks?. *The Economists' Voice* Vol. 2 Iss. 4.

Glaeser, E. (2007). "Can Buffalo ever come back?" *City Journal*, Vol 17. No. 4. (2007 Autumn).

Gross et al. (2005) Community Benefits Agreements: Making Development Projects

- Accountable, Good Jobs First and the California Partnership for Working Families
- Hoover. E. M. (1971). *An Introduction to Regional Economics*, New York: Alfred Knopf.
- Hoover. E. M. and Giarratani. F. (1984). *An Introduction to Regional Economics*, (3rd edition) New York: Alfred Knopf.
- Markusen A. and Wilmoth D. (1982) The Political Economy of National Urban Policy in the USA: 1976-81. *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 5, No. 1
- Markusen A.(2004). Targeting occupations in regional and community economic development. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 70. No. 3. pp. 253 - 268
- Markusen, A. (1977) "Federal Budget Simplification: Preventive Programs vs. Palliatives for Local Governments with Booming, Stable, and Declining Economies, *National Tax Journal*, Vol. 30, No. 3. pp.249-258.
- Markusen, A.(2008). Human versus Physical Capital: Government's Role in Regional Development. In Martinez J. and Vaillancourt, F. (eds.) *Public Policy for Regional Development*, Routledge
- National Advisory Commission on Civil Disorders (1968) U.S. Riot Commission Report: Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders
- President's Commission for a National Agenda for the Eighties (1980) *Urban America in the Eighties*. Washington, DC: US Government Printing Office
- President's Committee on Urban Housing. (1968) Report of the President's Committee on. *Urban Housing: A Decent Home*, Washington, DC: US Government Printing Office
- Schwartz, A. F. (2006) *Housing Policy in the United States*, Routledge.
- Tuan, Yi-Fu. (1977) *Space and Place: The Perspective of Experience*. University of Minnesota Press (국역) 이-푸 투안 저, 구동희 심승희 역 1995, 「공간과 장소」, 도서출판 대운
- Winnick, L.(1966). Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity. *Real Estate Research Program, UCLA, Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler*, pp. 273 - 283.