

전원도시에 나타난 디벨로퍼의 역할에 관한 고찰

A Study on Roles of the Real Estate Developer
- Focusing on Howard's Garden City Tradition -

특별기고

서 충 원*
Suh, Chung Won

目 次

- | | |
|--------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 전원도시의 내용적 분석 |
| 1. 연구의 배경 | 1. 아이디어와 개념 |
| 2. 연구의 목적 | 2. 형태와 구성 |
| II. 전원도시와 디벨로퍼 | 3. 사업구조와 재원 |
| 1. 디벨로퍼의 개념과 역할 | 4. 입지와 부지매입 |
| 2. 전원도시와 디벨로퍼와의 관계 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 전원도시의 개념적 이해 | <abstract> |
| 1. 전원도시의 배경 | <참고문헌> |
| 2. 전원도시의 개념 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

Real estate development in recent years has developed into a new area of expertise. However, the real estate developer for the social awareness is low. Against this background this paper, a real estate developer to establish the role and function in the modern sense is to watch.

(2) RESEARCH METHOD

Real estate development process, based on the theory and practice of Howard's garden city analyzes. And then the garden city appeared developers look

1) 주저자 : 강남대학교 사회과학대학 부동산학과 부교수, 공학박사, suhwon@kangnam.ac.kr
▷접수일(2013년 11월 4일), 수정일(1차: 2013년 12월 9일), 게재확정일(2013년 12월 17일)

at what is the role and function. Basically, this study depends on the literature study.

(3) RESEARCH FINDINGS

E. Howard's Garden City in the modern sense includes all the elements of real estate development. Garden city development process, it is very similar to the real estate development process. In the modern sense, E. Howard shows the prototype of real estate developer.

2. RESULTS

Two roles and functions for developers is required. One in terms of the social role and function. One another in terms of the role and function of business is. In the social aspect is the role of social reformer. The role of business in terms of its role as a means business.

3. KEY WORDS

- Developer, Real Estate Development, Real Estate Development Project, E. Howard, Garden city
- 디벨로퍼, 부동산개발, 부동산개발사업, 하워드, 전원도시

I. 서론

1. 연구의 배경

부동산 개발사업을 총괄하여 전체 과정을 조정하고 지휘하는 사람을 부동산개발자(real estate developer, 이하부터 줄여서 디벨로퍼라고 부르고자 함)라고 한다. 사회적으로 활동하는 모든 전문분야가 그렇듯이 디벨로퍼의 역사는 길다. 고대시대에 로마로 유입해 들어오는 집 없는 사람들을 대상으로 임대 사업용 주상복합건물(1층에는 상점을 두고 2층부터 5층까지는 살림집으로 구성된 복합건물인데 당시에는 이를 인슐라(insula)라고 불렀다)을 지어서 세를 놓아 수입을 올리던 이들도 오늘날 디벨로퍼와 같은 역할을 했다고 볼 수 있다.

근대적 의미에서 본다면 디벨로퍼의 전형은 어디에서 찾을 수 있을까? 필자가 이 논문을 통해서 질문하고 답하려는 명제이기도 하다.

보통 사회학자들은 산업혁명을 기점으로 근대이전사회와 근대이후사회로 구분한다. 이전 사회에 대한 고찰은 역사적 고증작업이 필요하므로 차치하고, 여러 문헌을 고찰해 볼 때 근대이후 사회의 디벨로퍼의 전형은 E. 하워드가 아니었나 생각한다. 따라서 그가 제시한 전원도시의 사상과 개발모형으로부터 근대적 의미에서 디벨로퍼의 역할에 대해서 살펴보고자 한다.

전원도시는 1898년 영국의 하워드(E. Howaed)가 집필한 책 “미래의 전원도시(Garden City of Tomorrow)”에 제시된 개발모델이다. 산업혁명은 인류에게 부와 풍요

를 가져다주었다고 하지만 도시공장에서 일하기 위해 몰려드는 노동자들로 도시는 과밀하고 혼잡해 졌고 그로인해 도시환경은 처참한 상황이었다.

소설가 강택식은 산업혁명 당시의 영국 런던의 사회적 상황을 다음과 같이 생생하게 잘 묘사해주고 있다.¹⁾

1810년대의 런던은 산업혁명에 따른 인구밀집 현상으로 몸살을 앓고 있었다. 가내수공업이 몰락하자 거대 공장의 메카인 런던으로 일자리를 구하려는 노동자들이 몰려든 것이다. 때문에 공장 폐수로 악취를 풍기는 템스 강 주변에는 수많은 빈민촌이 형성되었고, 매일 밤안개와 섞인 먼지들이 자욱한 스모그를 만들어냈으며, 그 속에서 수백만 마리의 쥐 떼가 빈민촌의 어두운 뒷골목을 활보하며 썩은 음식을 찾아 무리지어 다녔다. 소매치기와 거지들, 창녀와 주정뱅이들이 판을 쳤으며, 하루에도 수십 건씩 강도와 절도, 살인 사건이 발생했다. 템스 강을 따라 떠내려가는 영아의 시체 한두 구 정도는 구경거리 축에도 못 끼는 시대였다.

이렇듯 암울한 사회를 개선하려는 차원에서 많은 대안들이 쏟아져 나왔다. 토마스 모어의 유토피아에 영향을 받은 이상주의적인 모델들이 많았는데 하워드의 전원도시도 그 중에 하나라고 할 수 있다.

하워드는 벨라미의 저서 “되돌아보며(Looking Backward)”에 심취했던 것으로 알려져 있다. 그러나 그의 극단적 권력집중에 의한 사회구조와는 달리 개인의 자발적인 참여와 협동 관계에 의한 새로운 사회질서를 추구하였는데 그러한 생각들을 물리적인 형태로 표현한 것이 바로 전원도시다.

2. 연구의 목적

루이스 면포드가 평가한대로 하워드의 전

원도시는 도시계획의 목표를 변화시키는 것은 물론이고 근대적 의미의 도시 및 부동산개발의 방향에 절대적인 영향을 미쳤다.

최근 들어 우리나라에서도 “부동산개발업의 육성에 관한 법률”이 제정되고 “부동산개발자협회”도 조직되는 등 관련 기관과 업체의 활동도 증가하는 추세다. 그럼에도 불구하고 아직은 디벨로퍼의 사회적 기능과 역할에 대해서는 사회적 인식이 부족한 것이 사실이다.

이러한 배경에서 본 연구는 산업혁명 후 제시된 E. 하워드의 전원도시의 사상과 이론, 그리고 실재를 분석해 봄으로써 현대적 의미에서 디벨로퍼의 사회적 역할에 대해서 고찰해 보고자 한다.

II. 전원도시와 디벨로퍼

1. 디벨로퍼의 개념과 역할

디벨로퍼(developer)라는 용어는 사회 여러 분야에서 사용하는 일반 명사의 의미를 가지지만 여기서는 부동산 개발과 관련해서 사업을 기획하고 그 사업을 실행에 옮기는 일에 종사하는 전문가를 일컫는 의미로 사용하고 있다.

페이저(Peiser)는 부동산 개발활동을 조정하고, 자신이 구상한 아이디어를 실제 부동산사업으로 옮기는 자를 디벨로퍼라고 하고 있다. 주커만(Zukerman)은 토지 또는 나대지를 개량된 부동산으로 전환하는 사람을 디벨로퍼라고 부른다. 2005년 설립한 한국디벨로퍼협회(지금은 한국부동산개발협회로 명칭을 변경하였음)에서는 부동산개발업에 종사하는 전문 직종으로 정의하고 그 유형을 공공디벨로퍼와 민간디벨로퍼로 구분한다.

현행 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관

1) 강택식, 반대편으로 걸어난 사람, 한겨레출판문학웹진, 2013, p.35.

한 법률」에는 분양 및 임대 등 타인에게 공급할 목적으로 토지를 조성하거나 건축물을 건축 혹은 재건축하는 일련의 활동을 부동산개발사업으로 정의하고 있다. 그래서 이러한 개발사업을 추진하는 자를 부동산개발자, 즉 디벨로퍼라고 할 수 있다.

이렇듯 디벨로퍼는 부동산개발업에 종사하거나 부동산개발사업을 추진하는 전문가를 지칭하는 개념이다. 그렇기 때문에 부동산 개발사업의 형태에 따라 디벨로퍼의 유형도 달라진다. 이들 간에는 비슷한 면도 있지만 서로 다른 면도 있기 때문에 모든 디벨로퍼가 같다고 볼 수는 없다.

기본적으로 부동산개발사업은 주거용, 상업용, 산업용, 레저용, 복합용 부동산개발사업 등으로 구분하기도 하며, 토지 등을 조성하는 사업, 건축을 위주로 하는 사업, 토지와 건축을 동시에 개발하는 사업 등으로 구분하기도 한다.

공공기관에서 사업을 추진하는 부동산개발과 민간회사에서 사업을 추진하는 부동산개발로 구분할 수도 있는데 전자를 공공디벨로퍼(public developer)라고 하고, 후자를 민간디벨로퍼(private developer)라고 부를 수도 있다. 이 둘 간의 관계는 유사한 측면도 많지만 추구하는 목적은 다를 수도 있다. 예컨대 민간디벨로퍼가 가장 중요하게 여기는 것이 수익성이라고 한다면 이와는 달리 공공디벨로퍼는 공공성을 가장 중요한 가치로 삼는다는 점이다.

아직까지 우리나라에서는 디벨로퍼의 역할과 기능에 대해서 사회적으로 잘 정립되어 있지 못하다. 사회적으로는 전문분야로서 인식도 낮고 정체성도 잘 형성되어 있지 못한 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 디벨로퍼는 사회건설자(social constructionist)로서 우리 사회

에 중요한 서비스를 제공하는 역할을 맡고 있다.²⁾ 사회가 필요로 하는 새로운 환경과 공간을 창출하여 특정 지역사회에 새로운 변화를 가져다주는 역할을 하는 것이 디벨로퍼다. 특히 쾌적한 주거수준, 양질의 사무환경, 편리한 쇼핑환경 등을 만들어내고 서비스한다는 측면에서 디벨로퍼의 역할은 사회적으로 중요한 의미를 갖는다.

2. 전원도시와 디벨로퍼와의 관계

사회적 전문분야로서 디벨로퍼의 역할과 기능을 정립하는 것은 중요하지만 그리 쉬운 일이 아니다. 사회적인 인식도가 높은 법학, 의학, 경영학 등 전통적인 분야는 대부분 오랜 역사를 거쳐 발전해 왔다.

상대적으로 부동산 분야는 역사가 짧고 다른 여러 분야들과 관련되어 있어서 사회적 인식이 낮은 것이 사실이다. 특히 부동산 분야 중에서도 중개, 평가 분야는 나름대로 어느 정도의 전문적인 시스템을 갖추고 있지만 개발분야는 그렇지 못하다.

디벨로퍼를 가르켜 건축사업자의 일부로 인식하기도 하고, 대지를 조성하여 판매하는 토지사업자로 인식하기도 한다. 특별한 전문교육과정과 자격조건이 없다보니 다양한 사회영역에서 누구나 진출할 수 있어서 전문성이 미흡하다는 지적도 많다.

근대 이후, 역사적으로 볼 때 오늘날과 같은 디벨로퍼의 모습을 어디에서 찾을 수 있을까? 산업혁명 이후 전 세계적으로 주목을 받았던 전원都市는 흔히 도시계획의 전통으로 잘 알려져 있다. 과밀 혼잡한 대도시의 문제를 해결하기 위해 대도시 주변에 전원都市를 건설하여 대도시의 일부 기능을 분산하는 방식으로 말이다. 틀린 말은 아니지만 하워드 가 의도했던 전원都市는 그것만이 전부는 아

2) Mike E. Miles & Gayle Berens & Marc A. Weiss, *Real Estate Development Principles and Process*, ULI, 2003. pp.5-15.

니다.

전원도시는 순수 민간투자에 의한 민간 사업이었고, 사업구상과 기획, 그리고 사업추진방식 등이 오늘날 부동산개발의 핵심적인 요소와 과정을 담는 전형적인 모습을 보여 주고 있다. 그런 점에서 전원도시를 구상하고 개발한 하워드는 현대적 의미의 디벨로퍼라고 부르기엔 손색이 없다.

이후 하워드의 전원도시는 영국 등 유럽 지역을 중심으로 정부 주도의 신도시운동으로 발전해 나갔다. 민간 부동산개발사업으로 시작된 전원도시가 정부정책에 영향을 미친 것이다.

전원도시의 기본적인 아이디어에서부터 구체적인 사업기획, 자금조달, 부지매입, 건설과정, 분양 및 관리까지에 이르는 전 과정에서 디벨로퍼의 역할과 기능에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

하워드가 전원도시를 건설하기 위한 사업추진체(전원도시주식회사)는 오늘날 부동산개발사업을 전담하기 위해 구성하는 특별목적회사(SPC)에 해당한다.

이외에도 하워드가 생각하고 구상했던 기본적인 개념들은 당시의 사회적인 문제를 해소하고, 보다 개선된 사회적 환경을 서비스하려는 디벨로퍼의 사회적 역할에 대한 전형적인 모습과 시사점을 보여주고 있다.

Ⅲ. 전원도시의 개념적 이해

1. 전원도시의 배경

전원도시는 1898년 영국의 하워드(E. Howard)가 “미래의 전원도시(Garden City of Tomorrow)”라는 책에서 제시한 이상도시의 모형이다. 대도시 또는 자립도시 계획방법의 하나로써 도시와 전원의 공간적 기능을 적

절히 조화시켜 생산 활동의 효율성을 향상시키고 도시의 생활환경을 전원적인 분위기로 조성하여 풍요로운 도시생활을 영위할 수 있도록 하는 것이다.

18세기 말에서 19세기 초 영국의 산업혁명에 의한 공업화는 엄청난 인구를 도시로 끌어들이며 열악한 과밀주거지를 형성시켰고 공장에서 배출된 대량의 매연과 오수가 도시환경을 오염시키는 등 다양한 사회문제를 야기시켰다. 인간적인 생활환경을 요구하는 목소리는 커져 갔고 오웬(R. Owen)의 이상적인 공업촌과 같은 다양한 유토피아 구상들이 제안되었으며, 19세기 중기이후 경영자들은 노동자의 복지 없이는 사업의 번영이 있을 수 없음을 인지하고 노동자를 위한 커뮤니티를 건설하였지만 소규모인데다 무엇보다도 근본적인 해결책이 되지 못하였다. 이것이 하워드가 전원도시를 제한하게 된 배경이라고 할 수 있다.

2. 전원도시의 개념

하워드는 공업화와 도시적 생활양식에 대한 동경 때문에 도시로 집중되는 인구를 억제하기 위하여 전원지대에 공업과 문화를 정착시키고 사람들을 전원으로 끌어들이며 전원적 자연환경이 풍부한 주거형태를 실현시키고자 하였다.

이를 위해 도시와 농촌의 장점을 융합시킨 “도시-농촌(Town-Country)”의 개념을 제안하였는데 이것이 곧 전원도시의 골자이다. 하워드는 전원도시의 요건으로, 첫째 도시의 인구규모를 제한하기 위한 계획인구 설정, 둘째 토지는 도시경영주체가 소유하고 개인은 임대 사용하는 토지 공유의 개념 도입, 셋째 도시의 물리적 확장 억제, 식량의 자급자족, 오픈스페이스 확보 등을 위해 도시 주변부에 넓은 농업지대의 영구 보유와, 도시 내 충분한 오픈스페이스 보유, 넷째 시민경제 유지 즉 경제적 자족성을 위한 산업 유치, 다섯째

상하수도, 전기, 철도 등의 도시 자체 해결과, 도시의 성장과 개발에 따른 이익은 조세감면이나 도시개선을 위해 재투자, 여섯째 시민의 자유와 협동의 권리 향유 등을 제시하였다.

전원도시의 구체적인 계획안을 살펴 보면 다음과 같다. 시가지 규모는 약 400ha, 인구는 약 32,000명 규모, 시가지 패턴은 방사형이며, 중심부에 광장과 공용의 청사 등 공공시설이 있고, 중간지대에 주택과 학교, 외곽지대에 공장과 창고, 철도가 있다. 시가지 밖으로는 대농장, 목초지 등 약 2,000ha의 농업지대가 펼쳐져 인근 도시와 공간적 분리를 유도하며 도시간 연결은 철도와 도로로 이루어진다.

이외에도 전원도시가 실현가능하도록 상세한 건설방식과 도시의 건설, 유지 및 관리의 소요경비와 조달방식 등 도시경영계획까지 보여주었고, 전원도시가 성장하여 다음 단계로 발전할 것을 고려하여 대도시에 의존하지 않도록 전원도시가 도시집단(25만 명 이상의 규모)을 이루는 과정과 완결된 도시모습, 다른 전원도시와의 기능적인 연관성 등을 제안하였다.

전원도시의 실현을 위하여 전원도시주식회사가 설립되고 1903년 최초의 전원도시 레치워스(Letchworth), 1920년 제2의 전원도시 웰윈(Welwyn)이 건설되었다. 이로써 전원도시는 환경이 매우 뛰어난 도시임이 증명되었지만 당초 목적인 인구분산에는 큰 효과가 없었으며, 건설비용이 비싸고, 게다가 교통수단이 급격히 발달하여 모도시와 커뮤니케이션이 증대됨에 따라 전원도시의 개발은 좌절되어 갔다.

전원도시의 개념은 1946년에 제정된 영국의 뉴타운법과 뉴타운개발공사에 의해 신도시개발에서 연면히 이어져오고 있으며, 세계

적으로 도시개발에 미친 영향이 적지 않고, 전원도시의 독특한 세제운영 및 관리운영에의 주민참여 방식 등 오늘날에도 참고로 할 만한 것이 많다.

IV. 전원도시의 내용적 분석

일반적으로 부동산개발과정은 다음과 같이 크게 여섯 단계로 나누어 추진된다. 즉, 1) 아이디어 구상 및 사업기획단계, 2) 재원 조달단계, 3) 부지매입단계, 4) 건축 및 공사 단계, 5) 마케팅단계, 6) 관리운영단계 등이 다³⁾. 각 단계가 반드시 순차적으로 이루어지는 것은 아니고 경우에 따라서는 그 순서는 달라질 수 있다.

예컨대 사업부지가 미리 확보되어 있는 상태에서 사업을 기획하고 난 후 재원을 조달하는 경우가 있는 반면에 사업을 기획하고 나서 필요한 재원을 조달한 후에 사업에 필요한 부지를 확보하는 경우가 있다. 또한 각 단계는 독립적으로 추진되는 것은 아니고 상호 연관성을 가지면서 중복되어 추진되기도 한다.

단계별 순서가 중요한 것은 아니고 부동산개발이 여섯 가지의 세부적인 구성요소로 이루어진다는 것이고, 이들 요소가 부동산개발의 내용과 특성을 설명해 준다는 것이다. 6단계의 내용을 좀 더 살펴보면 외부의 전문분야와 밀접하게 협력해야 하는 부분이 있다. 대표적인 것이 건설단계다. 토목, 건축, 조경 등이 공사과정은 대부분 외부에 맡기는 것이 관례다. 단순도급을 주는 경우도 있고, 건설관리 혹은 프로젝트 관리 전문회사에 맡기기도 한다. 마케팅 단계나 관리유지단계도 유사하다. 개발자나 혹은 개발회사에서 직접 담당하기도 하지만 많은 경우 외부 전문회사에 맡

3) 부동산개발의 8단계 1) 아이디어도출, 2)아이디어 구체화, 3) 타당성검토, 4)계약서 협상, 5)정식계약 체결, 6)건설, 7)준공, 8)자산관리 등으로 구분하기도 한다. Mike E. Miles & Gayle Berens & Marc A. Weiss, *Real Estate Development Principles and Process*, ULI, 2003, p.5.

기는 경우가 많다. 이러한 이유에서 부동산개발 과정을 크게 세 단계, 즉 사업기획단계, 재원조달단계, 매니지먼트단계로 구분하기도 한다.

사업기획단계에서는 사업계획서를 생산해 내는 일과 이러한 사업계획서를 통해 사업의 인허가를 받아 내는 일로 크게 구분할 수 있다. 사업계획서와 사업에 대한 인허가권이야말로 디벨로퍼가 가질 수 있는 최대의 무기인 셈이고, 앞으로의 개발단계로 나아갈 수 있는 디딤돌이 된다.

재원조달단계는 사업기획단계에서의 성과를 토대로 진행된다. 해당 부동산 개발사업을 신뢰할 수 있고 수익성을 보장할 수 있는가를 판단할 수 있는 정교한 사업계획서가 있어야 하고, 이를 토대로 해당 사업이 지자체로부터 인허가를 받을 수 있을 때만 여러 투자자들과 접촉할 수 있기 때문이다⁴⁾.

매니지먼트 단계는 크게 마케팅과 자산관리활동으로 구분할 수 있다. 준공된 목적물을 분양하거나 임대하는 등의 일련의 판매활동과 임대의 경우에는 자산관리차원에서 관리운영하게 된다.

개발사업과 관련해서 부동산관리는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 프로퍼티관리, 에셋관리, 포트폴리오관리 등이다. 프로퍼티관리가 전통적인 관리형태라고 한다면 에셋관리와 포트폴리오관리는 변화된 새로운 형태의 관리라고 할 수 있는데 세 가지 형태 모두가 상호 연관되어 있다⁵⁾.

부동산개발의 모든 단계를 총괄하고 지휘하는 역할을 맡는 사람은 물론 디벨로퍼이다. 각 단계마다 여러 전문분야의 도움과 협조는 불가피하며 이들의 도움 없이 디벨로퍼가 단독으로 추진할 수 있는 일은 거의 없다. 대부분은 계약을 통해 역할분담을 맡게 되는데 전

체적인 과정을 조정하며 조율해 나가는 것은 디벨로퍼의 고유한 몫이 된다.

특히 사업기획과정에서는 사업 전체에 영향을 미치는 개발 콘셉트가 설정되고, 이에 따라 개발계획이 수립되고, 적정한 부지 등이 물색된다. 초기의 아이디어가 점진적으로 구체화되어가는 과정이 사업계획서를 만들어가는 과정이라고 해도 좋다. 도입되는 시설의 종류가 검토되고 나면 그것의 규모와 배치가 이루어지고 이에 필요한 물량과 사업비가 산출된다. 사업에 투입되는 비용과 목적물을 분양하거나 임대해서 들어오는 수입을 가지고 사업타당성을 검토하고 이후 산정되는 수익률은 재원조달의 기초자료가 된다.

이 외에도 해당 사업의 필요성과 목적에 대한 논리적 설명이 뒷받침되고 해당 사업이 지역사회에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고 현행 시스템 내에서 인가가 가능한지를 검토해서 자치단체로부터 긍정적인 반응을 이끌어 내야 한다.

하워드의 전원도시가 근대 이후 부동산개발의 전형을 보여준다고 한다면 적어도 부동산개발과정의 주요 요소를 충분히 포함하고 있다는 것을 전제로 하는 것이다. 그래서 이 논문에서는 여러 문헌조사를 통해 하워드의 전원도시에 포함되어 있는 부동산개발의 주요 구성 요소, 그 중에서도 부동산개발과정에서의 사업기획단계에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

1. 아이디어(idea)와 개념(concept)

기본적으로 전원도시의 아이디어는 당시의 시대적 상황과 하워드가 가졌던 가치와 사상으로부터 나왔다고 할 수 있다. 그의 아이디어는 1880년대와 1890년대의 런던을 배경

4) 부동산개발사업의 유형에 따라 다르지만 보통 투자자에는 재무적 투자자(FI), 건설투자자(CI), 전략적 투자자(SI) 등이 있다.

5) 세 가지 유형의 관리 중에서 주로 현장에 주둔하면서 임차인들과의 중간역할을 하는 경우는 프로퍼티관리라고 한다. Mike E. Miles & Gayle Berens & Marc A. Weiss, *Real Estate Development Principles and Process*, ULI, 2003, pp.440-445.

으로 발전되었다.

하워드⁶⁾는 1850년 런던에서 태어나 잉글랜드 남동부의 소도읍인 서드베리(Sudberry), 입스위치(Ipswich), 체스헨트(Cheshunt)에서 성장했다. 21세 때 미국으로 이민을 갔으며 네브라스카(Nebraska)에서 개척농부로 일했으나 실패하고 1872년부터 1876년 사이 시카고에 살면서 속기사로 일했다⁶⁾.

개척농부로 일하던 시기인 1862년 홈스테드법은 그에게 많은 영향을 준 것으로 추측된다. 등록비만 내면 가구당 최고 160에이커의 토지가 제공되었고, 5년 간 거주하며 경작할 수 있었으며, 가계가 파산되어도 압류나 강매 대상이 되지 않았다. 이 법의 영향으로 미국에 이주해 온 개척자들은 대초원과 토지를 무상으로 개간할 수 있었으며 그 결과 번창한 농장과 소도읍으로 구성된 사회시스템을 마련할 수 있었다.

그가 시카고에 거주하던 시기인 1871년에는 대화재가 발생했는데, 이후 대규모 도시 재건과정을 목격했을 것이다. 마천루 이전 시기에 시카고는 전원도시로 알려져 있었으며 당시 위대한 조경건축가인 옴스테드(Frederick Law Olmsted)가 설계해서 개발된 데스플레인즈(Des Plaines) 강가의 리버사이드(Riverside)라는 새로운 전원교외를 보았음에 틀림없다.

영국으로 돌아온 이후 진지한 사색과 독서를 통해 전원도시라는 아이디어를 발전시켰는데, 그에게 영향을 미쳤을 것으로 추측되는 이전의 몇 가지 사상들이 있다⁷⁾.

웨이크필드(Edward Gibbon Wakefield)의 빈곤층을 위한 계획된 이주지⁸⁾, 모범도시

를 위한 버킹엄 계획안⁹⁾, 리버풀 부근 레버의 선라이트항(Lever's Port Sunlight)과 버킹엄 외곽 캐드버리의 본빌(Cadbury's Bournville)¹⁰⁾ 등이 대표적이다.

1884년 경제학자 마셜(Alfred Marshall)이 발표한 논문도 하워드에게 큰 영향을 미친 것으로 추측된다. 논문의 주된 내용은 “런던 인구 중에는 농촌이나 교외지역으로 이주하는 것이 장기적인 안목으로 볼 때 상당한 경제적 이익을 얻는 다수의 계층이 존재하며, 이동해 가는 사람이나 남아 있는 사람 모두에게 편익이 될 것”이라는 것이다.

스펜서(Herbert Spencer)의 토지국유화 개념도 하워드에게 영향을 미친 것으로 보인다. 농업용으로 이용될 때의 가치를 기준으로 지역사회가 농지를 구매하여 도시건설로부터 발생하는 가치증가분을 지역사회로 귀속시키는 것이 핵심적인 내용이다.

개별적으로는 르도(Ledoux), 오웬(Owen), 펴벤프톤(Pemberton), 버킹엄(James Silk Buckingham), 크로포트킨(Peter Kropotkin) 등이 제시한 바 있는, 농업용 그린벨트에 의해 둘러싸고, 제한된 인구를 수용하는 정주형태도 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

이렇듯 전원도시 아이디어는 결코 하워드의 전유물이라고 할 수 없다. 당시에 시대적 상황에서 제시되었던 수많은 사상과 그의 실제적인 경험들이 하나의 조합된 형태로 나타난 것이라고 할 수 있다.

전원도시의 기본적 아이디어는 세 개의 자석들로 설명할 수 있다. 하나의 자석은 도시(town)이고, 다른 하나의 자석은 농촌(country)이며, 이 둘을 결합한 형태가 도시

6) 임창호 옮김, 내일의 도시, 한울, 2000, pp.114-120.

7) 임창호 옮김, 같은 책, pp.114-120.

8) 오스트레일리아 남부에 있는 아델레이드(Adelaide)에 대한 계획안으로 하나의 도시가 일정한 규모로 성장하면 기존 도시와 그린벨트로 구분된 새로운 도시를 형성시켜야 한다는 일종의 사회도시 개념이다.

9) 중심지, 방사형 가로, 주변부의 산업지대 등의 계획개념이 포함되어 있다.

10) 혼잡한 도시지역을 벗어나 산업을 분산시키는 분산개발의 물리적 모델결 실제적인 예시이다.

-농촌(town-country), 즉 전원도시라는 것이다. 다시 말해서 전원도시의 기본개념은 도시의 장점인 편리함과 농촌의 장점인 쾌적함을 결합시키는 것이다.

도시와 농촌의 결합 이외에도 전원도시는 협동적 사회주의라는 사상적 토대에서 나온 개념이라고 할 수 있는데, 자유(freedom), 협력(cooperation)이 기초가 된다. 소규모 공동체를 제한한 것도 하워드의 사상을 엿볼 수 있는 중요한 단서가 된다. 산업과 인구가 분산된 산업촌락(industrial village)가 집중된 대규모 도시의 형태를 대체해야 한다는 생각은 당시로서는 급진적인 개혁사상으로 받아들여졌다. 대규모 도시는 결코 인간의 자유와 협력에 기초한 공동체를 형성하기 어렵기 때문에 소규모 공동체의 형태의 전원도시를 제안하게 된 배경이다.

2. 형태와 구성

전원도시의 물리적 형태를 구성하는 요소로는 여러 가지를 들 수 있겠지만 여기서는 핵심적인 것들로 수용인구, 공간이용(토지이용), 중심부, 쇼핑상업, 그린벨트 등을 중심으로 설명하고자 한다.

전원도시에서 수용하는 인구는 약 32,000명이다. 이 중에서 30,000명은 시가지 내에 거주하고, 나머지 2,000명은 시가지 밖인 그린벨트지역에 거주하는 개념이다. 인구규모로만 보면 전원도시는 결코 크다고 할 수 없다. 그래서 혹자들은 하워드를 소도시론자라고 보기도 한다. 수용인구를 크게 잡지 않은 것은 교류와 협력을 기초로 하는 공동체를 생각했기 때문인 것으로 추측된다. 일반적으로 알려진 것처럼 전원도시는 밀도가 낮은 것만은 아니다. 전체 면적으로 보면 저밀도 개발이 확실하지만 시가지만을 기준으로 하면 중심부는 어느 정도의 밀도가 있는 개발이었다.

전원도시개발에 필요한 토지는 6,000에이커에 이르는 광대한 면적이지만 이 중에서 실제 시가지로 개발하는 면적은 1,000에이커에 불과하였으며 나머지 5,000에이커는 시가지를 둘러싼 농경지로 보존하도록 했다.

전원도시의 형태는 하워드가 가지고 있었던 철학의 물리적 표현으로 보아야 한다. 그가 추구했던 협동, 조화, 균형이라는 정신적 가치가 기하학적이고 대칭적인 물리적 형태로 나타난 것이다¹¹⁾.

시가지의 형태는 기본적으로 방사환상형의 가로망 구조이고, 두 개의 중심을 중심지를 두도록 했는데, 하나는 도심활동의 중심지(civic center)이고 다른 하나는 근린생활의 중심지(neighborhood center)이다. 시빅센터에는 중앙공원(central park)과 수정궁(crystal palace)을 두었는데, 수정궁이 중앙공원을 감싸도록 했다. 수정궁은 유리로 덮은 아케이드 형태를 띠게 했다. 중앙공원으로 둘러싸인 중심부에는 광장, 시청, 도서관 등 공공시설을 배치하도록 했다.

3. 사업구조와 재원

전원도시 개발에 필요한 자금은 순수하게 민간투자에 의존하였다. 당초 하워드는 자신의 철학에 따라 민간에 의한 자발적인 도시건설을 추진하도록 했다. 자금조달을 위해 당시 사회개혁에 관심이 있는 산업자본가 혹은 중산층으로부터 낮은 이자로 돈을 빌려오고 이들에게 이자소득과 함께 사회개혁에 동참한다는 긍지를 심어 주는 방식이었다.

대도시 주변에 쓸모없이 방치되어 있는 땅을 헐값으로 사들여서 여기에 주택과 공장을 지을 수 있도록 토지를 조성하면 높은 가격에 토지를 매각하거나 임대하면 토지투자비를 회수하고도 남는 계산법으로 투자자들을 설득하여 자금을 마련하는 방식이다.

11) 이는 버킹엄의 빅토리아(1849년)에서 나타난 대칭성 형태에 영향을 받은 것으로 보인다.

투자자금이 모이면 토지를 매입하고 도로 등 기반시설을 설치하여 인구와 산업을 유치하였다. 개발회사는 토지를 계속 보유하도록 하였고¹²⁾ 농지는 저렴하게, 주택과 공장용지는 적정하게, 상업용지는 비싸게 임대하는 식이었다. 임대수익으로 회사는 초기 투자비를 상환하도록 하였으며 이후 발생하는 추가 수익은 지역에 재투자하도록 하였다.

전원도시의 토지개발방식을 두고 박애적 토지투기(Phanthropic Land Speculation)라고 부르기도 한다.¹³⁾ 지가상승에 기초한 재무구조를 가지므로 투기적이면서도 한정된 수익만 환수하고 나머지는 지역에 재투자하므로 박애주의적인 것이라고 할 수 있다. 투자자에 대한 이익금은 5% 수준이었는데 당시에는 이를 적정한 이윤으로 받아 들였다.

투기(speculation)는 토지, 상품, 유가증권 등의 시세변동에서 발생하는 차익을 획득하기 위한 거래라는 사전적 의미를 감안하면 토지의 개발이익을 창출하기 위한 행위는 투기와는 거리가 먼 투자(investment)에 가깝다. 일반적으로 부동산투자는 취득, 운영, 처분의 3단계를 거치는데 이 중에서 운영의 단계가 없거나 있다고 하더라도 거의 형식적인 경우에는 투기라고 할 수 있다.¹⁴⁾

전원도시를 원활하게 건설하기 위해서 유한회사 형태의 전원도시회사(Garden City Ltd)가 설립되었는데 오늘날과 비교하면 개발 사업을 위한 특수목적회사(Special Purpose Company)에 해당한다고 할 수 있다.

4. 입지와 부지매입

개발부지에 대해서는 기존에 보유하고 있

는 부지를 어떻게 개발할 것인가에 대한 대안을 마련하는 것과 개발에 대한 아이디어와 계획을 실현시킬 수 있는 부지를 찾는 두 가지로 접근할 수 있다. 하워드의 전원도시는 후자에 가깝다. 개발에 대한 아이디어와 구상이 먼저 만들어졌고 이후에 적합한 부지를 구체적으로 확보하는 방식이었다.

분산된 소규모 커뮤니티라는 전원도시의 골격에서도 알 수 있듯이 전원도시는 기존의 대도시로부터는 일정 거리 이상 떨어진 곳에 입지하는 것으로 되어 있다. 사람들이 대도시로부터 전원도시로 이주하게 되면 대도시는 그 주변에 건설되는 수백 개의 전원도시로 대부분의 인구가 분산될 것이라고 하워드는 생각했다.

런던 대도시지역은 교통체계가 발달되어 인구와 산업을 시킴으로써 토지가격이 매우 높았기 때문에 런던으로부터 멀리 떨어진 곳이어야 싼 값으로 토지를 매입할 수 있는 것도 전원도시의 입지를 결정하는 중요한 요인이 되었을 것이다. 저렴한 부지를 매입하기 위해서는 대도시로부터 떨어진 시골지역에 농지 가격 수준의 토지를 매입할 수밖에 없었을 것으로 추정된다. 또한 전원도시가 추구하는 농촌의 쾌적한 환경을 향유하기 위해서도 대도시지역이 아닌 주변의 교외지역에 입지하는 것이 기본원칙이었다.

제1기 전원도시인 레치워쓰의 예를 들어 보자. 런던에서 34마일(약 54km) 거리에 위치해 있으며 당시 농업의 침체로 농지가격은 형편없이 낮은 수준이었다. 15명의 지주와 협상을 벌인 결과 3,818에이커의 부지를 불과 155,587파운드에 매입하는데 성공하였다.¹⁵⁾

전원도시 건설에 필요한 전체 부지규모는

12) 일종의 토지에 대한 공유제(Public Ownership) 혹은 공동체공유제(Community Ownership)라고 할 수 있다.

13) 대한국토도시계획학회, 도시계획사, 보성각, 2004. p.13.

14) 박재룡, 주택정책의 이해와 진실, 삼성경제연구소, 2009, p.37.

15) 대한국토도시계획학회, 도시계획사, 보성각, 2004. p.17.

6,000에이커(약 24.3km²)였다고 하니 토지면적만으로 보면 우리나라 분당신도시(19.6 km²)보다도 큰 규모였음을 알 수 있다.

전체 부지면적 중에서 단지 16.7%에 해당하는 1,000에이커만 개발하고, 나머지 5,000에이커는 농업을 위한 녹지였다는 것이 특이하다. 광활한 녹지는 단순 보전에 목적이 있었던 것은 아니고 근교농업과 목축업으로 활용되었다. 도시와 농촌의 결합이라는 전원도시의 기본개념을 실현시키기 위한 것이라고 해석된다.

V. 결론 및 시사점

디벨로퍼가 갖추어야 할 자질과 역량은 광범위하면서도 복합적이다. 그래서 사람마다 관점에 따라서 관점에 따라서 부동산개발에 참여하는 전문가들이 많기 때문에 이들이 역할을 발휘하고 협력할 수 있도록 조정자의 역할을 가장 큰 우선순위로 꼽는 경우도 많다.

실제로 부동산개발 과정에는 다양한 배경을 가진 전문그룹이 참여한다. 중개인, 엔지니어, 법률가, 금융가, 마케터, 건축가 등이 개발 전 과정에 걸쳐서 각 단계마다 참여하여 역할을 맡는다. 그러나 디벨로퍼는 개발사업의 매니저(project manager)로서 보다 전략적인 역할을 담당하고, 보다 실질적인 책임을 맡게 된다.

중요한 것은 디벨로퍼도 하나의 엄연한 사업가(entrepreneurial)라는 점에서 개발사업과정에서 수익을 창출해 내기 위해 기꺼이 리스크를 담당하면서 최종적으로 자산 목적물을 생산해 내는 것이 고유한 업무라고 할 수 있다.

이런 점에서 디벨로퍼는 다음과 같은 역할을 맡게 된다.¹⁶⁾ 첫째는 특정 개발사업에 이해를 같이하는 여러 파트너뿐만 아니라 개발사업의 규제 혹은 승인기관(대부분은 지방자치단체)을 상대로 협상하거나 사업을 촉진시키는 역할을 한다(promotor and negotiator). 둘째는 생산 목적물에 대한 잠재적 구매자 혹은 임차인을 대상으로 하는 시장분석가(market analyst), 혹은 마케팅 에이전트(marketing agent)로서의 역할이다. 셋째는 자본시장으로부터의 재원조달자의 역할이다. 넷째는 개발사업에 참여하는 다양한 전문가 혹은 전문팀들을 고용하는 고용자의 역할이다.

이외에도 버클리(Michael P. Buckley)는 미래에 디벨로퍼가 지녀할 네 가지 자질을 제시한 바 있다.¹⁷⁾ 오늘날 디벨로퍼의 사회적 역할과 기능을 정립하는데 있어서 하워드의 전원도시 전통이 우리에게 시사해 주는 함의는 매우 크다.

전원도시의 개념을 검토하고 그것이 실천되는 과정을 검토해 보면 하워드의 역할과 기능은 크게 두 가지 측면이 있는 것으로 파악된다. 현대적 의미로 재해석해 보면 디벨로퍼에게는 두 가지 중요한 역할과 기능이 있다는 뜻이다. 하나는 사회적 측면에서의 역할과 기능이고, 또 다른 하나는 사업적 측면에서의 역할과 기능이다.

디벨로퍼는 기본적으로 사업가이기 때문에 수익을 가장 우선시하는 것은 당연한 일이지만 그것만이 전부는 아니라는 교훈을 하워드로부터 배울 수 있다. 다른 아닌 디벨로퍼로서의 사회적 역할과 기능도 중요하다는 점이다. 이 두 가지 측면을 조화롭게 추구하고, 그 역할을 균형 있게 수행하는 것이 디벨로퍼에게 요구된다.

16) Johh Ratcliffe, Michael Stubbs and Miles Keeping, *Urban Planning and Real Estate Development*, 3rd Ed., Routledge, 2009, pp.349-350.

17) 1) Financial analytics, 2) Enterprise management, 3) Market support, 4) Public policy 등이다.

그렇다면 디벨로퍼에게 요구되는 사회적 역할과 기능은 무엇일까? 하워드로부터 그 답을 찾고자 한다. 그는 산업혁명 이후의 도시에서 사람들의 삶에 주목하면서 사회적 문제를 인식하게 되었다. 많은 사람들은 산업혁명이 삶의 질의 향상과 행복을 가져다 줄 것이라고 믿었지만 당시의 상황은 정 반대로 흘러갔다. 도시지역으로 공장이 들어오면서 노동자들이 집중되었고 그 결과 과밀과 혼잡, 그리고 오염 등으로 생활환경은 파멸해 졌다. 이러한 사회인식의 토대위에서 하워드가 가지고 있던 생각과 경험, 그리고 지식을 통해 전원도시라는 사회 공간적 해결책으로 제시된 것이 바로 전원도시였던 것이다. 이전의 많은 사상과 철학적 사고가 하워드에게 영향을 미치기는 했지만 하워드의 사회인식을 기반으로 총합된 결과로 나타난 것이다.

이렇듯 디벨로퍼에게는 시대적 상황과 사회상을 고민하고 그것의 변화와 개선을 꾀하는 사회개혁적인 사상과 생각이 요구된다고 할 수 있다. 특히 최근 들어 크고 작은 개발사업에서 지역사회에 대한 기여를 요구받는 경우가 점차 늘어나고 있다. 특정 개발사업으로 인해 지역주민과 지역사회가 새롭게 변화하고 개선된 환경을 공유할 수 있도록 하는 것이 디벨로퍼에서 새로운 과제로 떠오른 것이다. 그런 의미에서 디벨로퍼는 하워드와 같은 사회개혁가(social reformer)로서의 역할은 아닐지라도 사회와 지역의 문제를 인식하고 개선하려는 역할이 요구된다고 할 수 있다.

디벨로퍼의 사회적 역할을 공공 디벨로퍼

에게만 해당하는 것으로 생각하는 경우가 있다. 민간 디벨로퍼에게는 사회적 역할이 요구되지 않기 때문에 구분된다는 것이다.

하워드는 순수하게 민간차원에서 전원도시사업을 추진했다. 즉, 민간투자자를 유치하여 유한회사 형태의 주식회사를 설립하여 해당사업을 전담하는 등의 민간디벨로퍼의 전형적인 모습을 보여 줬다. 이것은 어디까지나 전원도시 개발사업을 추진하기 위한 수단에 불과하였고 그가 목표로 했던 것은 사회적인 협력과 연대를 통한 이상적인 삶의 공동체를 물리적으로 실현시키는 것이었다.

사업가로서의 기능과 역할은 디벨로퍼의 정체성을 가장 잘 나타내 주는 측면이라고 할 수 있다. 앞서 살펴 본대로 치밀한 전략과 계획을 통해 투자자를 유치하고, 부지를 확보해서 최종 목적물을 만들어 내어 그것을 운용해서 투자자들에게 수익을 배당했다. 전원도시 모델은 전형적인 수익형 개발사업이고, 하워드는 구상과 계획에 머무르지 않고 실제 사업을 성공시킨 디벨로퍼였다고 평가할 수 있다.

사업가로서의 디벨로퍼에게 요구되는 것은 먼저 현실적인 사회문제를 인식하고, 새로운 아이디어로 사회에서 필요로 하는 공간과 시설을 구상하며, 그것을 실현시키는 방안을 짜내는 기획자로서의 능력이다. 또한 사업을 추진할 수 있는 구조를 짜고, 사업추진과정에 참여하는 여러 파트너들을 끌어들이며 조직화하여 관리하는 사업관리자로서의 능력도 필요하다는 점을 시사받을 수 있다.

參考文獻

- 강태식, 반대편으로 걸어난 사람, 한겨레출판문학웹진, 2013.
- 김홍진·전광석·이성근, “부동산개발사업의 리스크에 대한 효율적인 관리방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제46집.
- 대한국토도시계획학회, 도시계획사, 보성각, 2004.
- 박재룡, 주택정책의 오해와 진실, 삼성경제연구소, 2009.
- 서충원, 변창흠 역, 현대도시계획의 이해, 한울, 2013.
- 서충원, “국내 부동산개발업의 특징과 발전방향”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2007, 제31집.
- 서충원, “플래너, 디벨로퍼, 우리는 과연 누구인가?”, 대한국토도시계획학회, 춘계산학협동 학술대회 논문집, 대한국토도시계획학회, 2007.
- 손진수, 부동산개발론, 부동산114, 2006.
- 손진수, 이상영, “일본 건설회사와 부동산회사 경영전략의 비교 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제 49집
- 손진수, 이상영, “부동산개발사업의 리스크 축소를 위한 디벨로퍼의 변화 및 발전방향”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2010, 제44집.
- 심형석·정용식, “국내 건설회사 개발사업부문의 바람직한 변화 방향”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제49집.
- 안유진, 서충원, “공공택지지구내에서의 아파트 분양가격 결정요인 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집.
- 이봉철·엄수원, “델파이기법을 통한 부동산개발사업 프로젝트 파이낸싱의 리스크요인에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012.12, 제51집.
- 이창석 외, 부동산윤리(이론과실제), 형설출판사, 2010.
- 이창석, 부동산철학, 형설출판사, 2010.
- 임창호 역, 내일의 도시 ; 20세기 도시지성사, 세진사, 2000.
- 정인호, 서충원, “8학군 주택매매가격과 전세가격의 인과성 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제 45집.
- 조재성·권인용 역, 내일의 도시 ; 20세기 도시계획지성사, 한울아카데미, 2006.
- 홍선관 외 옮김, 부동산개발의 원칙, 이다미디어, 2006.
- Fishman, Robert, *Urban utopias in the twentieth century : Ebenezer Howard, Frank Loyd Wright and Le Corbusier*, Basic Books, 1977.
- Johh Ormsbee simonds, *Garden cities 21 : Creating a livable urban environment*, McGraw-Hill, Inc., 1994.
- Mike E. Miles & Gayle Berens & Marc A. Weiss, *Real Estate Development Principles and Process*, ULI, 2003.
- Johh Ratcliffe, Michael Stubbs and Miles Keeping, *Urban Planning and Real Estate Development*, 3rd Ed., Routledge, 2009.