

# 몰락한 도시 : 디트로이트의 교훈

Broken City : Lessons from Detroit's Fight to Survive

Rana Foroohar

Time. Vol.182, No.6. 2013.8.5

<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2148171,00.html>

송미경 연구원 meekyong@si.re.kr  
서울연구원 세계도시연구소센터



눈에 보이는 촉매제가 없이 스푸트니크 순간(Sputnik moment)<sup>1</sup>은 올 수 없다.  
미국 도시들에게는 디트로이트가 그 순간일 수 있다.

필코 사장 모하미드 엘-에리안(Mohamed El-Erian)  
Broken City : Lessons from Detroit's Fight to survive par.7

## 가. 미국 디트로이트 파산, 전 세계 도시에게 경종

2013년 7월 18일, 디트로이트시의 파산보호 신청이 수락됐다. 미시간 주지사가 금융 감독관으로 임명한 케빈 오어(Kevin Orr)는 디트로이트시가 '명백하게 구제불능'이라 표현했다. 디트로이트시의 미지급 채무액은 180억 달러를 넘었고, 채권자도 10만 명이 넘었다. 포드(Ford)의 고향이자 후기 산업혁명의 중심이었던 이 도시는 이제 미국에서 최대 규모로 파산한 몰락한 도시(Broken City)라는 오명을 얻었다. 한때 위대한 역사를 가진 대도시가 파산했다는 사실은 전 세계에 큰 충격을 주고 있다. 주요 미디어는 디트로이트의 파산을 헤드라인으로 다루었으며 이 사건은 미국뿐만 아니라 세계 곳곳에 경종을 울리고 있다.

디트로이트 뉴스(Detroit News)에 따르면 디트로이트시 부동산 소유자들은 대부분 집을 떠났기 때문에 약 절반 가까이 세금을 내지 않고 있다고 한다. 부동산 가격이 급격히 하락하였음에도 불구하고 이를 구매할 여력이 되는 사람이 거의 없기 때문에 매매가 이루어지기 어려운 상황이다. 2000년대 이후 실업률은 3배(2013년 기준 18%) 가까이 뛰었다.

다수의 거주민에게 집보다 더욱 시급한 문제는 안전이다. 살인범죄율은 지난 40년 중에 최고치를 기록했고 봉급을 받고 있는 경찰들의 평균 출동시간은 58분으로 전국 평균 출동시간 11분에 한참 못 미친다. 응급차의 1/3만이 운영되고 있다. 주변의 집들까지 모두 비어있는 상태에서 안전함을 느끼는 것은 불가능하다.

<sup>1</sup> 지금까지 잘하고 있다고 믿어오던 한 조직이나 개인이 어느 날 갑자기 자신과는 차원이 다른 강한 상대를 만날 때 받는 충격을 의미함. 1957년 소련이 인공위성 스푸트니크(Sputnik) 1호를 처음 우주로 쏘아 올리면서 미국이 충격을 받고 더욱 분발한 사례에서 유래



**그림1** 폐허가 된 건물 사이로 우뚝 솟은 디트로이트 GM 본사 빌딩 (Bloomberg)

자료 : 가로등 40% 고장, 구급차 멈춰선 디트로이트, 월스트리트저널, 2013.7.19.

## 나. 디트로이트의 극심한 쇠퇴, 그 원인은?

디트로이트의 쇠퇴는 어제 오늘의 문제가 아니다. 1950년대부터 이미 서서히 몰락의 길을 걷고 있었고, 회생을 위해 많은 노력을 기울였지만 거듭 실패했다. 그 이유는 무엇인가? 디트로이트의 몰락이 단지 지역의 자동차 산업이 경쟁력을 잃었기 때문이라 단정지를 상황은 아닌 것 같다.

타임(Time)지는 디트로이트시 몰락의 원인을 “정부 운영의 실패, 부패, 그리고 노동 체계의 문제 등이 복합적으로 겹쳐진 결과”라 설명한다. 그로 인해 도시 인구가 대량 유출<sup>2</sup>되면서 디트로이트시의 재기를 불가능에 가깝게 만들었다고 한다.

60년 전 디트로이트는 미국(어쩌면 전 세계)에서 가장 부유했던 도시였다. 이 도시의 제조업은 민주주의의 바탕이 되었고, 공장은 오늘날 미국 지형을 결정지를 자동차를 생산했다. 하지만 이 영광은 1967년 흑인폭동<sup>3</sup>, 화이트 플라이트(중산층 백인의

유출), 부패와 쇠퇴로 인해 마을 전체가 폐허가 되기 이전의 이야기이다. 그동안 디트로이트의 자동차 산업은 등락을 반복했으며, 2009년에 긴급구제를 통해 자동차 생산자에게는 재생의 기회를 제공했으나 도시 자체를 구제하지는 못했다.

오늘날 많은 미국 도시들이 참담한 부채 규모와 재정적 뒷받침이 안 되는 퇴직연금제도 등 디트로이트와 비슷한 어려움을 겪고 있다. 그 중 가장 큰 문제는 유산비용(Legacy Cost)<sup>4</sup>이며 지금 당장이 문제를 해결하고 재정 건전화를 이루지 못한다면 많은 지방자치단체들이 디트로이트와 비슷한 운명에 처할 것이라고 경고한다. 가장 부정적인 시나리오는 2007년 금융위기를 예측한 금융 분석가 메리디스 휘트니(Meredith Whitney)의 예견으로 수십 개의 대도시들이 연쇄적으로 파산하는 것이다. 리만 브라더스(Lehman Brothers) 규모와 같은 피해는 아니지만 미국 지방채 시장은 약 2.9조에 달

2 1950년에 185만 명에서 2013년 70만 명으로 고점 대비 63% 감소

3 흑인차별 문제가 근본적으로 해결되지 않은 채, 베트남 전쟁비용 조달에 어려움을 겪던 미 연방 정부가 약속했던 복지정책마저 실행하지 않자 일어난 흑인 폭동. 1967년 7월 미국의 흑인폭동은 동부 뉴욕에서 서부 샌프란시스코까지 그리고 북부 디트로이트와 그랜드래피즈, 또 시카고에서 남부 피닉스와 휴스턴에 이르기까지 전국 17개 도시에서 연달아 일어났다. 디트로이트시는 폭동 발생 5일 만에 진정되었고 사망자수는 36명, 부상자도 약 2천 명으로 미국 현대 사상 가장 큰 폭동 피해를 기록(자료 : [역사속 오늘] 미 디트로이트서 흑인폭동, 경기일보, 2013.7.23.).

4 회사가 직원뿐 아니라 퇴직자 그리고 그 가족을 위해 평생 부담하는 의료보험과 연금 비용

**세계 도시의 파산 사례**

미국을 비롯하여 일본, 이탈리아, 캐나다 등 전세계 도시들의 파산 사례를 살펴보았다.

미국 클리블랜드 : 오하이오 클리블랜드는 원활한 공공재정 운영에 실패하여 1978년에 미국에서 최초로 파산했다. 오늘날 여전히 인구가 줄고 있지만 록앤롤 명예의 전당(Rock & Roll Hall of Fame)과 축구 경기장 건설 등으로 '컴백 시티(Comeback City)' 이미지를 재고하고 있다.

일본 아카이게 : 1992년 2월 일본에서 최초로 파산한 도시로 파산 규모는 31.7억 엔이다. 석탄 생산 중심지로 성장하였으나, 석유 연료로 전환됨에 따라 도시는 침체를 경험하게 된다. 또한 중앙정부가 세금을 올리고 투자와 임금을 낮추면서 파산하기에 이르렀다. 이 도시는 오늘날 주변의 다른 도시와 연합하여 재탄생되었고, 오늘날 아름다운 산과 도자기로 유명한 작은 관광 중심지로 변모하였다.

캐나다 뉴펀들랜드 : 이 지역은 1933년 전쟁비용과 대공황으로 파산 직전의 상황에 이르렀으나, 영국령에 편입될 조건 하의 영국의 지원으로 기사회생하였다. 1949년에 다시 캐나다령으로 편입될 때까지 영국에 의해 운영되었다.

이탈리아 타란토 : 이탈리아 남부의 대도시로 조선과 철강으로 오랜 역사를 지닌 도시로 2006년 6.4억만 유로 규모로 파산하였다. 이로 인해 로산나 이 벨로 시장은 교도소에 수감되었고, 여전히 오늘날에도 공장의 공해로 인해 서유럽에서 가장 오염된 도시로 더욱 쇠퇴하고 있다.

미국 알라바마 제퍼슨 카운티 : 버밍햄시가 소속된 곳으로 디트로이트 파산 이전의 지자체 파산 중 가장 큰 규모로 파산하였다. 하수시설 정비사업관련 부패로 발생한 40억에 달하는 빚을 더 이상 갚지 못하면서 2011년 12월 파산했다. 하지만 채권자와 빚의 일부를 되갚는 조건 하에 합의가 될 것으로 예상되어 2013년 말까지 파산을 면할 수 있을 것으로 예상된다.

미국 스톡턴과 샌 베르나르디노 : 캘리포니아 이 두 도시는 캘리포니아에 중간 규모의 도시로 히스패닉계의 외국인 인구가 다수 정착한 지역이다. 그래서 문맹률이 높고 이 중 불법 이민자도 많다. 지역 대표들은 세수가 낮음에도 불구하고 공무원에게는 임금을 비롯한 건강보험, 연금 등을 후하게 지급하였다. 이와 더불어 무리한 임대 대출을 장려하여 2010년 서브프라임 모기지 때 많은 지역 주민이 피해를 입었고, 2012년에 결국 파산했다. 스톡턴 파산의 결정적 이유는 무분별한 도심과 워터프론트 개발에 따른 실패였고, 샌 베르나르디노는 연금 비용을 위조하였기 때문이다.

▶ 자료

Detroit has gone bankrupt, but it's not the first place to do so, 2013.7.19. the guardian  
The Tales of Three Bankrupt Cities. August 13, 2013. National Review Online

하며 이는 미국 기업시장의 절반, 미국 증권시장의 1/6이라 한다. 물론 휘트니처럼 디폴트(Default-채무불이행)가 전염될 것을 예견하는 전문가는 많지 않지만 대부분 디트로이트의 파산으로 많은 도시의 부채가 재평가되고 신용등급이 강등될 것으로 예상한다. 신용등급 강등에 따라 돈을 빌리는 금리를 상승시켜 결과적으로 시 정부들이 더욱 깊숙이 빚의 수렁으로 빠지게 될 수 있다고 우려한다.

**다. 위기의 미국 도시, 앞으로의 전망은?**

그렇다고 아직 디트로이트의 운명이 다했다고 보기는 어렵다. 최악의 파산이지만, 이미 예견된 운명이라면 지금이 가장 적절한 시기일 수 있다. 미국 전반의 세수 실적이 높아지고 있고, 지방 수입에 주요한 재원인 부동산 시장도 회복 조짐을 보이고 있기 때문이다. 더불어 디트로이트시장 데이브 빙(Dave Bing)의 지도력으로 기업은 도심으로 돌아오고 있으며 강변 지역 재개발과 의료 시설 확대가 추진 중에 있다고 한다. 미시간 주지사는 파산을 승인하며 디트로이트시에게 “완전히 갚을 수 없는 부채에서 벗어나 새롭게 시작할 수 있는 기회를 주겠다.”고 했다. 그래서 어쩌면 지금이 도시 재생 정책을 실제로 실현하고 미래 성장 기반을 마련할 수 있는 기회라 여기고 있다.

하지만 단기적으로는 불확실한 요소가 너무 많다. 가장 큰 질문은 채권자 중에 누가 얼마만큼의 불이익을 당할 것인가이다. 파산신청이 진행되면, 일부 채권자는 빚의 대부분이나 전부를 받고 일부 채권자는 부분만 받게 되며, 일부는 전혀 아무것도 받지 못한다. 지방정부의 파산은 특히 복잡하다. 이 경우 연방 정부, 주 정부와 지역 법이 모두 적용되는데 때로는 법들이 상호 대립하기 때문이다. 기본적으로 연방법은 채무불이행이 발생했을 때 담보채권자(Secured Creditor)에게 비용을 우선 지급한다. 연금자의 경우 대체로 남은 것을 나누어 가지는데, 아

무것도 남지 않을 수도 있다. 디트로이트시는 파산을 통해 일반의무채권(General Obligation Bonds)<sup>5</sup>을 무담보 채권으로 거래할 것을 희망하고 있다. 고통을 분담하자는 의미이다. 이 경우 당연히 돈을 회수할 것으로 생각한 투자자들이 예상보다 적은 금액을 돌려받을 수 있다. 타임지는 데이비드 크레인(David Crane)<sup>6</sup>의 말을 인용하여 “공무원들이 이러한 문제를 일으킨 것이 아니다. 지키지 못할 약속을 한 정치인이 문제”라고 비판했다. 그리고 합법성은 아직 판가를 내지 않았지만, 많은 사람들이 고통을 분담하는 것이 공평하다고 여기고 있다고 말한다. 그렇다고 공무원들이 약속된 연금을 전부 돌려받도록 하자는 것은 아니다. 매우 불행한 일이지만, 이 연금 계약은 애초부터 재정지원이 뒷받침될 수 없었던 무리한 계약이었다. 따라서 연방정부의 긴급구제를 제외하고는 재정지원혜택 재구조화가 디트로이트의 재정건전화에 필수적이다. 하지만 ‘긴급구제’는 이미 다른 도시들이 뼈아픈 ‘연금 개혁’을 추진하는 상황에서 형평성의 문제를 야기한다. 어찌되건 디트로이트시의 미래 향방이 미국 전반에 지대한 영향을 미치는 것만큼은 분명해 보인다.

## 라. 좋은 경제 나쁜 재정

디트로이트는 여러 가지 면에서 사면초가에 몰린 다른 미국 도시와 국가 상황의 축소판을 보여주고 있다고 한다. 미국 경제도 정부 부문을 제외시키면 경제성장률은 현재 2%대에서 3%대로 상승할 정도로 민간 경제 부문 원기왕성한 회복력을 보이고 있는 반면 정부기관들은 경제 전반이 전진할 수 있도록 축소와 삭감을 진행하고 있다. 미국 도시 정부의 지역 성장 모델도 변모하고 있다. 많은 도시들이 ‘연방정부를 기다리지 않고’ 직접 자기 도

### The Real Reason the Once Great City of Detroit Came to Ruin

Steve Malanga  
Wall Street Journal, 2013.7.26.

월스트리트 저널(WSJ)은 디트로이트가 자본주의의 희생양이기 때문에 정부는 파산 위기의 도시를 구제할 도덕적 의무가 있다고 주장하는 미국노동총연맹을 강력하게 비난하며 디트로이트가 파산한 진짜 이유는 잘못된 정부운영에 있다고 보았다. 또한 디트로이트가 미국 자동차 산업의 희생양이라고 보는 것은 부적절하며, 이미 디트로이트는 자동차 산업이 후퇴하기 전부터 이미 쇠퇴하고 있었다고 주장한다.

디트로이트의 몰락은 1950년대 중산층의 교외 이동에서 비롯되어 1967년 인종 폭동으로 가속화되었고 1973년 노동운동가인 콜만 영이 시장으로 당선된 이후 지속적으로 증가했다고 한다. 콜만은 20년 임기동안 인종 간 갈등 문제를 오히려 부추겼으며, 옹호단체를 조직했다. 지방정치자들은 관대한 노동 계약으로 노조의 지지를 샀다. 전 시장, 회계 담당자와 많은 연금 이사들은 횡령으로 기소되었고, 올해도 연금 펀드 자문위원이 뇌물로 기소되었다. 지방정치인과 노조 간부들이 점점 부유해질 때 도시는 가난해졌다. 오늘날 거주자의 1/3이 빈곤선 이하에 살고 있다.

디트로이트시의 잘못된 운영이 전국에서 가장 높은 범죄율, 최악의 학교, 황폐함과 부패의 원인이며 그동안 주정부와 연방정부로부터 충분히 지원을 받았기 때문에 더 이상 디트로이트시에 ‘긴급구제’를 지원해서는 안된다고 주장한다.

시의 지역 경제를 발전시키기 위한 혁신적인 시도를 하고 있다고 설명한다. 디트로이트, 시카고, 필라델피아 등 재정적 문제를 겪는 도시들은 ‘지속 불가능한 도시 예산과 제 기능을 못하는 정치적 상황’ 속에서도 ‘매우 흥미로운 지역 성장 전망’을 가지고 있다고 평가받고 있다. 오늘날 미국 부채는 재정적인 지원이 뒷받침되지 않은 연금제도 등 장기적 재정지원 혜택의 폐해에 따른 결과이며 이 상황을 변모시키지 않으면 경제가 아무리 발전해도 재정건전화를 이루지 못할 것이라고 거듭 경고한다. 시 행정의 위기가 끝날 때까지 당분간 미국의 많은 시민들은 연금지불과 공공안전 혹은 공공의

5 일반의무채권(General Obligation Bonds)을 보유한 유명한 대형 투자자가 대표적

6 아놀드 슈왈제네거(Arnold Schwarzenegger) 전 캘리포니아 주지사 경제자문가, 현 스탠포드대학교 강사

료 중에 선택해야 하는 어려운 상황 놓이게 될 것으로 보인다.

디트로이트의 한 심사위원이 전례 없는 규모의 파산에 따른 불확실성을 다음과 같이 묘사했다. “현 상황은 강을 건너는 것과 같다. 한발 한발 발걸음을 매우 조심스럽게 내딛어야 한다.” 하지만 그 건너편으로 가는 것은 매우 보람과 가치가 있을 것이라 여지며, 디트로이트에 다시 불을 켜고 새로운 미래를 비춰줄 수 있을 것이라고 타임지는 강조한다.

**20 Cities That May Face Bankruptcy After Detroit**

Newsmax, U.S. 2013.8.1

이 기사는 파산 위기가 있는 대도시로 거론된 시카고, 필라델피아 외에 파산 가능성이 높은 20개 미국 도시를 리스트업 하고 있다.

1. Compton, Calif.
2. East Greenbush, N.Y.
3. Fresno, Calif.
4. Gulf County, Fla.
5. Harrisburg, Pa.
6. Irvington, N.J.
7. Jefferson County, Ala.
8. Menasha, Wis.
9. Newburgh, N.Y.
10. Oakland, Calif.
11. Philadelphia School District, Pa.
12. Pontiac, Mich.
13. Providence, R.I.
14. Riverdale, Ill.
15. Salem, N.J.
16. Strafford County, N.H.
17. Taylor, Mich.
18. Vadnais Heights, Minn.
19. Wenatchee, Wash.
20. Woonsocket, R.I.

**Which Chinese City Will Become the Next Detroit?**

Bloomberg, U.S. 2013.8.1

이 기사는 중국의 방만한 재정 운영을 지적하며, 중국의 도시들은 디트로이트의 파산을 타산지석으로 삼아야한다고 경고한다. 2010년 중국의 국가감사원은 지방 정부의 빚이 1.73조 달러 규모에 달하며 이는 대부분 건설 및 인프라 투자와 시설 확보, 채무 원리금 상환을 위한 대출에 따른 결과로 보고 있다. 이 규모는 연말까지 GDP의 29%에 해당하는 2.63조까지 확대될 것으로 전망된다.

이 기사는 여러 중국 매체의 기사를 종합하여 중국에서 가장 큰 문제점은 공직자들이 문제의식과 책임의식이 부족하다는 점을 들었다. 중국 도시들의 경우 디트로이트와 달리 정부기관이 주로 대출을 함에 따라 꼭 돈을 갚아야할 분명한 채권자가 없어 빚을 더욱 키우고 있다고 한다. 나아가 무리한 부동산 개발과 부패한 지방 정부 관료 또한 문제점으로 지적되고 있으며, 이에 따른 대대적인 감사를 단행할 계획도 발표되었다. 마지막으로 지역의 산업을 다양화해야 한다는 점도 지적되었다.

**Detroit bankruptcy - Only in America?**

Deutsche Welle, Germany. 2013.7.24

이 기사에 따르면 1937년부터 지금까지 전 세계에 약 640개의 도시가 파산했다고 한다. 하지만 독일 도시들의 경우 재정적 어려움을 겪고 있는 도시들이 있긴 하지만 아직 한 곳도 파산한 경우는 없다고 한다. 그 이유는 독일의 도시들이 미국 도시에 비해 지방자치단체의 독립성이 높기 때문이라 한다. 독일의 도시들은 기업으로부터 직접 세수를 걷어들일 수 있고, 파산을 예방할 수 있는 지역 감시 시스템이 잘 마련되어 있으며, 디트로이트와 달리 지방채를 직접 발행할 수 없다. 그 대신 다른 지역 혹은 연방 정부가 부족한 돈을 빌려주는 형태로 상호협력이 가능하다고 한다. 만약 지자체의 책임 의식이 약해져서 이런 구조를 악용한다면 문제가 발생할 수도 있다고 언급하였다.