

파트너십 형성을 통한 도시재생방안 : 영국 셰필드시 사례 연구

A Study on Partnerships for Urban Regeneration in Sheffield, UK

천현숙 국토연구원 토지·주택연구실 연구위원(제1저자)
Chun Hyeonsook Research Fellow, Land and Housing Research Division,
Korea Research Institute for Human Settlements
(Primary Author)
(hchun@krihs.re.kr)

김근태 국토연구원 토지·주택연구실 연구원
Kim Keuntae Assistant Research Fellow, Land and Housing Research
Division, Korea Research Institute for Human
Settlements
(kimprins@hotmail.com)

목 차

I. 서론

II. 도시재생과 파트너십

1. 도시재생 거버넌스의 필요성
2. 거버넌스와 파트너십

III. 영국 도시재생정책의 역사

1. 영국 도시재생제도의 역사
2. 셰필드시 도시재생제도의 역사

IV. 셰필드시 도시재생 사례와 파트너십

1. 셰필드 도시개발공사
(Sheffield Development Corp.)
2. 도시재생회사 '셰필드원'
(Sheffield One)
3. 셰필드 퍼스트 파트너십
(Sheffield First Partnership)
4. 도시개발회사 '창조도시셰필드'
(Creative Sheffield)

V. 결론

※ 본 논문은 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 2007첨단도시개발사업 (과제번호: 07도시재생B02)에 의해 수행되었음.

I. 서론

도시재생은 불량하거나 노후된 주택이 밀집한 주거지역이나 커뮤니티를 보다 살기 좋은 환경으로 조성하는 것이다. 과거에는 물리적 시설 위주로 시행된 재개발사업은 지역의 환경을 새로이 조성하면서 자산가치를 증대시키는 효과가 있었으나 기존 커뮤니티 붕괴 등의 문제점이 지적되어 왔다. 1980년대 이후 철거중심의 재개발에 대한 비판이 일기 시작하면서 현재는 대부분의 국가들이 도시재생의 목표를 거주민과 커뮤니티에 초점을 두고 접근하고 있다.

서구의 경우 경제적 활성화를 통한 도시재생보다는 사회문화적 활력을 제고하는 것에 관심이 높아지고 있으며 이의 구체적 방법으로 강력한 커뮤니티 형성, 시민참여의 제고와 거버넌스의 구축이 강조되고 있다(Bull and Jones, 2006). 도심부의 경제를 재활성화시키고 도심으로부터의 인구분산과 경제활동의 유출을 억제하기 위해서는 민간부분이 중요한 역할을 담당해야 하고 이 과정에서 공공과 민간은 협력자로서 역할을 하게 되었다는 점이 서구의 도시재생에서 파트너십 형성이 증시된 사회적 배경이다. 거버넌스 이론은 기존의 국가중심 통치구조에 대한 패러다임의 변화 속에서 국가, 시장, 시민사회가 새롭게 공존할 수 있는 틀을 마련하기 위한 시도로 제시되었으며 서구의 경우 도시재생분야에서 이를 적극적으로 활용하고 있는 것이다.

반면 우리나라의 기존 도시재생사업은 불량주택지역을 철거한 후 고밀도의 아파트를 공급하는 것이 주목적이었으며, 주거지의 재생이라는 의미보다는 도심지역의 택지확보수단으로서 의미가 더 강하였다. 따라서 도시의 총체적 재생 관점이 아니라 개발사업의 시각에서 접근되었기 때문에 다양한 주체의 참여는 사업을 어렵게 하고 지연시키는

요소로 인식되어왔다. 주택재개발사업은 외형적으로는 시행자, 토지소유자, 행정이 참여하는 거버넌스의 구성요소를 갖추고 있는 사업방식이다. 그러나 수익성에 의해 사업이 진행됨으로써 참여주체 간 파트너십의 형성보다는 갈등, 부패 등이 더 부각되어왔고 영세토지소유자나 세입자 등은 사업완료 후 지역에 재정착하지 못하고 커뮤니티가 해체, 붕괴되는 문제점 등도 지적되어 왔다.

따라서 도시재생이 주거지의 물리적 재생뿐 아니라 사회경제적·통합적 프로그램이 되기 위해서는 주민참여를 포함하여 여러 주체들이 파트너십을 형성하는 거버넌스 시스템이 도입되어야 한다. 이를 위해서는 우리보다 도시재개발의 경험이 풍부한 선진국의 사례와 전략을 살펴보는 것이 필요하다. 외국의 재개발제도나 도시재생을 다룬 연구들은 다수 있으나 파트너십과 거버넌스라는 측면에 집중하여 심도 있게 다룬 연구는 찾아보기 어렵다. 본고는 영국 셰필드시의 도시재생에 있어서 중앙과 지방 간, 공공과 민간 간에 파트너십이 어떻게 구축되어 왔으며 어떤 성과를 도출하고 있는지를 살펴보고 이를 통해 도시재생에 있어서 거버넌스 시스템 작동과정 및 우리나라에의 적용가능성과 시사점을 고찰하고자 한다.

II. 도시재생과 파트너십

1. 도시재생 거버넌스의 필요성

거버넌스 개념에 대해 명확하게 일치된 개념정의가 있는 것은 아니지만 지금까지의 논의를 중심으로 볼 때 대체로 다양한 행위자들 간의 상호 조정양식이라고 정의할 수 있다. 거버넌스 개념은 “다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호 의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도, 조종 형태”(Kooiman,

1993; 김석준, 2000), 또는 “정부 조직의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타난 상호 협력적인 조정양식”(Stoker, 1998)으로 국가, 시장, 그리고 시민사회의 행위 주체들 간의 상호 협력 파트너십을 강조한다. 이러한 거버넌스 개념은 여러 행위 주체들이 다양한 차원에서 공동의 목표달성을 위해 상호 조정, 협력을 이루어가는 과정에 초점을 두고 있다는 점에서 협상적 거버넌스(Negotiated Governance)과정이라고 할 수 있다. 거버넌스 개념의 등장은 소규모의 집행기능을 수행하는 준공공기관의 등장, 공공서비스의 민간위탁, 정책의 영향을 받는 집단이나 개인의 제도적 참여 증대 등을 배경으로 한다.

거버넌스 개념의 유용성은 특히 현대도시의 복잡다양한 양상과 발전전략을 이해하는 데 있다. 단순한 시민참여보다 적극적인 개념으로서 국가기관인 행정, 자본영역인 기업, 시민사회구성원인 시민 집단 간의 관계에 기반한 협력과 참여의 파트너십을 통해 도시의 공공문제를 해결해간다는 점에서 거버넌스는 개념적으로 매우 유용한 틀이다. 특히 도시재생은 행정, 기업, 주민이라는 주체가 참여하면서 주체 간의 관계도 다양하게 형성될 수 있으므로 거버넌스가 도시재생에 있어서 유용한 개념들이 될 수 있다.¹⁾

2. 거버넌스와 파트너십

1) 파트너십의 개념

파트너십은 단순한 협동의 개념으로는 이해할 수 없는 개념으로서 의무의 공유, 공동의사결정, 자원

의 공유 등 다양한 의미가 존재한다. Haider는 파트너십이 개념적으로 명백하거나 실제적으로 분명한 것으로 묘사되어지지 않는다고 하였다(Haider, 1986). Wylde는 의무(responsibility)와 위험(risk)과 보상(reward)을 공유하는 것으로 정의한다(Wylde, 1986).

보통 의무의 공유는 참여를 통해 이루어지는데 참여는 위원회 등을 통해 이루어지지만 비공식적 협상도 파트너십 형성을 위한 참여의 중요한 방법이 될 수 있다. 특히 민간투자 촉진을 목적으로 하는 펀딩에 있어서 책임의 공유는 매우 중요하다. 파트너십은 종종 지출, 이익, 손실을 공유하는 지분참여(equity participation)를 의미하기도 한다. 파트너십은 기간과 범위에 따라 다양한 형태가 가능하며 단일 목적의 일시적 파트너십부터 장기적이고 다양한 목적의 파트너십까지 다양한 형태가 존재한다.

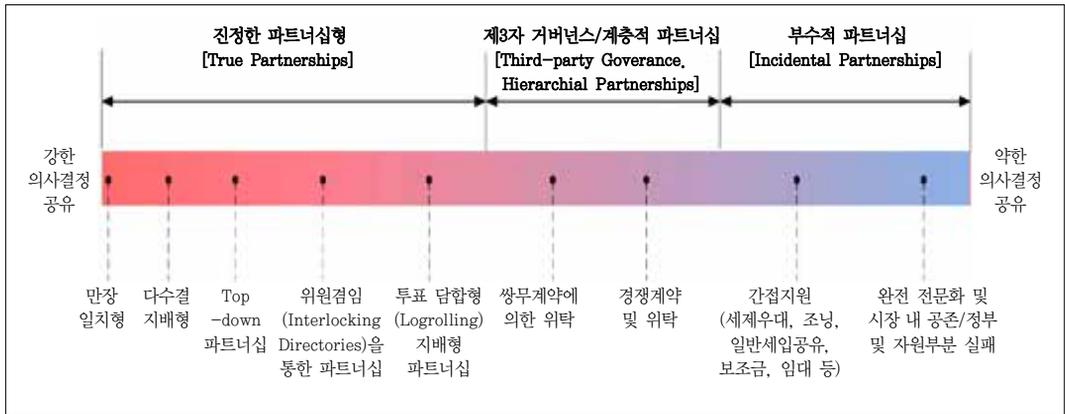
2) 파트너십의 조건과 장단점

파트너십 구축조건은 의사결정과정, 책임과 보상의 공유를 들 수 있다. 의사결정권은 권한의 공유를 의미하며 이는 협력구조 형성에 필수적이다. 책임은 행정적 재정적 기여를 포함하는 것이다. 마지막으로 보상의 공유는 파트너십 형성을 통해 이루어진 성과를 함께하는 것으로 파트너십조직의 지속적 유지에 필수적이다.

구조화된 파트너십은 정당성, 효율성, 서비스의 양과 질을 제고할 수 있다. 파트너십의 장점은 첫째, 정치적 정당성을 제고할 수 있으며 문제해결에 대한 신뢰도를 상승시킬 수 있다는 점이다. 파트너

1) 합동개발은 행정에 의한 구역지정, 민간기업과 지역주민인 조합원에 의한 사업시행이 이루어지는 것으로서 거버넌스의 행위주체 요소를 포함하고 있는 전형적 유형이라고 볼 수 있다. 그러나 현재 한국에서 시행되고 있는 합동개발방식이 거버넌스적 특징을 갖고 있다고 보기는 어려운데 이는 주체 간 관계나 상호작용, 사업의 진행 과정 등의 특징에 기인한다.

그림 1_ 파트너십 유형분류



출처: Koebel, T. et al. "Public-private Partnerships for Affordable Housing: Definitions and Applications in an International Perspective", in "Shelter and Society" 1998, State University of New York Press, Albany, p49

십은 시민참여수준을 제고하고, 부문 간 참여에 대한 이익을 제공해 주기도 한다. 파트너십은 님비현상과 같은 집단이기주의 해결에도 용이하다. 다양한 이해관계자의 참여는 다원주의를 강화하여 안정적 사회발전에도 기여할 수 있다.

둘째는 효율성과 규모의 경제를 달성하고 불필요한 중복을 제거한 협력구조를 제공한다는 것이다. 다양한 자원조달의 가능성은 파트너십의 효율성을 높이는 주요 요인이 된다. 셋째는 서비스의 양적 제고 및 질적 향상이 가능하다는 것이다. 파트너십 구조하에서는 프로그램 형태를 연결하여 문제에 대해 독립된 관점이 아닌 종합적 관점에서 해결책을 제시할 수 있다.²⁾ 마지막으로 파트너십은 대립된 견해를 가진 섹터 간의 협상과 협의를 통해 토론의 장을 제공할 수 있다. 파트너십은 내적 갈등을 토론하는 장이면서 그것을 표출하는 구조이며 정보공유와 신뢰는 파트너십을 유지하는 핵심요소다.

이러한 장점과는 달리 문제점도 존재한다. 첫째는 다양한 목적을 가진 섹터들을 지속적으로 협력할

수 있도록 하는 파트너십 협약에 대한 동의가 어렵다는 점이다. 둘째는 책임소재의 불명확성이라는 문제가 존재할 수 있다는 점이다. 셋째, NPO가 수익성주의(vendorism)에 빠지거나 정부가 이익집단에 포섭될 경우 원래 목적과 달리 권한의 범위를 벗어날 수 있다는 점이다. 특정한 개인이나 집단의 사적 이익이 공공이익으로 위장될 수 있다는 점도 문제점으로 지적된다(Koebel T. et al, 1998).

3) 파트너십의 유형구분

파트너십 형성의 주요 집단은 정부, 이익기업집단, NPO 등이다. 이들 간에 형성되는 파트너십의 유형은 의사결정의 공유 정도와 범위, 파트너십협약의 지속 정도, 파트너 간 책임분할 등에 따라 구분할 수 있다(Koebel T. et al, 1998). 계약을 통한 동등한 파트너십으로부터 부수적인 협력과 지지적인 관여가 이루어지는 파트너십까지 다양한 스펙트럼이 존재한다.

2) 주택문제의 경우 개별적인 단체별로는 단기주택, 장기주택, 또는 건설링 제공 등의 기능을 수행가능한데 파트너십의 경우 이러한 기능이 종합적으로 제공될 수 있기 때문이다.

〈그림 1〉에서 보듯이 만장일치나 다수결 등에 의한 파트너십은 진정한 파트너십으로 구분된다. 만장일치에 의한 파트너십은 합법성을 갖고 있으며 광범위한 참여유도가 가능한 가장 완벽한 의미의 파트너십이다. 다수결의 방식은 만장일치방식보다는 다소 약하지만 역시 진정한 의미의 파트너십으로 구분할 수 있다. 하향식(top-down) 방식은 주도적인 한 조직이 다른 조직을 설득시켜 파트너십으로 끌어들이는 형태다. 상호 긴밀한 협력에 의한 위원회(interlocking directorate)는 위원회 위원들이 중복 참여함으로써 타 조직의 의사결정에 관여하는 방식이다.

중간단계의 파트너십은 쌍무계약과 경쟁계약으로 구분된다. 쌍무계약은 정부와 특정 NPO 또는 영리집단과 서비스제공에 대한 계약이 이루어지는데 동등한 계약이므로 참여집단들이 교섭권이 있으며 나름대로의 권리요구도 가능하다. 반면 경쟁계약은 계약관계가 한정적이며 계약내용이 이행되지 않을 경우 일방이 계약을 파기하고 다른 계약자와 계약도 가능한 관계다.

마지막 유형이 느슨한 파트너십이다. 정부가 NPO조직에 대해 세제우대, 용도지역상 특혜, 보조금 지급 등으로 간접적으로 지원하는 형태가 이에 해당된다. 이보다 더 느슨한 파트너십은 외부적으로는 파트너십협약이 존재하지 않지만 보완적 전문화나 지엽적인 협조가 이루어지는 형태다.

III. 영국 도시재생정책의 역사

영국에서 도시 쇠퇴 현상은 1980년대부터 두드러지기 시작하였으며 영국의 도시재생정책은 1980년

대 이후 정당이 교체될 때마다 중앙정부와 지방정부의 주도권이 달라지고 있다.

1. 영국 도시재생제도의 역사

1) 1980년대: 프로젝트 개발중심사업과 공공의 주변적 역할

1979년 집권한 대처 보수당(1979~1989)은 중앙정부중심의 도시재생정책을 시행하였다. 1979년 대처의 보수당이 집권하면서 도시정책이 중앙정부 및 공공기관의 지원을 통해 민간투자를 유도하고 기존의 Enterprise Zone에 대한 대대적인 규제완화를 추구하였다. 보수당정권은 도심회귀에로의 대전환을 시도하였으며 신자유주의 시장원리 중시, 규제완화, 작은 정부, 대런던정부 폐지, 중앙정부의 하향식 지역계획을 도입하였다. 도시개발공사(Urban Development Corporations: UDC)라는 강력한 추진기구를 설립하여 민간개발에 필요한 토지와 기반시설을 정비하고 거점개발을 시행하였다.

UDC는 도시계획, 토지취득, 기반정비, 개발의 허가사무 등을 일원적으로 실시하는 권한이 부여되었다. 지역에서 지방자치단체는 권한이 없고 UDC가 해당지역에서 법률상 계획당국이 된다. 정부로부터 도시개발보조금(UDC)이 지원되며 이에 의한 UDA 지정기한은 10년이고 총 13개 지역(1981~2002)이 지정되었다(平本一雄).³⁾ UDC는 계획수립 및 인허가권을 갖고 있는 조직으로서 도시재생에 있어서 중요한 역할을 수행하였으며 지방정부 및 지역기업은 제한적 역할만을 했다고 할 수 있다.

3) UDA 외에 EZ가 지정되었는데 EZ로 지정되면 개발용지세, 고정자산세 면제, 민간설비투자에 대한 법인세, 소득세의 전액 자본공제, 지정지역에 보조금 적용. 10년간(1981~1993), 32개 지역이 지정되었다.

1980년대 도시재생정책의 가장 큰 특징은 특정 지역 부동산개발에 국한된 프로젝트중심의 개발위주 사업이었다는 점이다. 따라서 물리적 개발이 주 사업이 되었고 지역공동체의 총체적 활성화나 사회문화적 재생은 등한시하였다는 지적을 받고 있다.

2) 1990년대 전반: 도시재생정책의 확립기

1990년대 메이저집권기(1990~1997)는 보조금제도가 활성화되는 등 영국 도시재생이 체계적으로 확립된 시기였다. 그러나 1990년대 전반까지는 아직 중앙정부 주도의 도시재생이 이루어진 시기로서 국가차원의 도시재생추진기구인 잉글리시 파트너십(English Partnership: EP)이 1993년 설립되었다.

1991년부터는 경쟁방식의 City Challenge를 도입하여 민간과 비영리주택섹터의 파트너십조직의 제안에 대해 보조금을 지급하였다. 이 보조금은 쇠퇴문제가 심각한 지역에 대해 주택정책, 교육·훈련, 환경개선, 범죄대책 등 사회문화적 측면을 포괄적으로 지원하는 제도이며 경쟁방식을 도입하였으며 지자체, 민간, NPO와의 파트너십 형성을 조건으로 지원하였다.

1994년에는 통합도시재생기금(Single Regeneration Budget: SRB)이 설립되었는데 이는 기존의 5개 부처별로 지원되던 20개의 보조금을 통합한 것으로서 다양한 분야의 정책을 포함하는 반면 전체 보조금액은 대폭 삭감되었다. SRB는 인프라와 주택재건축 등 대부분 하드한 정비에 지원되었다. SRB 지원에는 파트너십, 경제문제와 사회문제의 통합적 접근, 경쟁

체제의 존중이라는 세 가지 요소가 강조되었다(하성규, 2006). 이 당시 SRB 배정은 경쟁방식이었으며 보조금채택률의 과다한 경쟁이 비판되기도 하였다.

3) 1997~2000년: 도시재생정책의 강화

블레어의 노동당정권(1997~2007)하에서 도시재생정책은 지방의 특성을 살리기 위해 지자체의 역할을 강조하는 방향으로 변화되었다. 이전의 프로젝트중심의 개발사업에서 탈피하여 지방정부중심의 통합적 도시재생정책이 시행되었고 이 과정에서 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이 강조되었다.

1990년대 후반부터는 광역단위의 행정조직을 설립하여 개발 및 주택과 관련한 중앙정부의 역할을 대신하도록 하였다. 도시지역정책을 지역 단위에서 강력하게 추진하기 위해 1997년 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)이 도입되었다. 종래 지역단위 계획이었던 SERPLAN운영위원회를 RDA로 이관하는 동시에 SRB 창구도 RDA로 이관되었다. RDA는 종전 EP의 역할을 상당부분 이어받아 중앙과 지방 간 연계를 강화하는 역할을 하였으며 지역경제전략(Regional Economic Strategy: RES) 수립 등의 전략적 기능 외에 집행 기능도 갖고 있는 조직으로서 SRB의 운영과 배분을 담당하였다.

1999년 도시재생공사(Urban Regeneration Companies: URC)가 설립되었다.⁴⁾ URC는 의사결정기구인 위원회와 추진팀으로 구성되며 위원회는 10명 전후의 인원으로 기업, 단체, 행정, RDA, EP 등의 멤버로 구성된다. 반면 추진팀은 전문가 그룹으로서 재정, 개발, 관리 전문가와 건축·도시

4) 1998년 UDC는 모두 해체되고 자산은 지자체와 EP(English Partnership: EP)에 인계되었다. 한편 URC는 리버풀, 맨체스터, 셰필드 등 3개 도시에 가장 먼저 설립되었으며 2004년 현재 24개 지자체에 URC가 설립되었다. 양재섭 외, 2007, "영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구", 국토계획 제42권 제5호, 대한국토·도시계획학회, p136.

표 1_영국의 도시재생보조금

구분	주관기관	지원방식	파트너십 형성	특징	도입시기
UDG (Urban Development Grant)	중앙정부	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • Dept. of Social Development 장관 • 특정 지역 내 사업성이 취약한 개발 프로젝트 보조, 도시의 물리적 환경적 향상을 위한 투자, 고용창출 등에 지원 	1982년 (보수당), 1994년 SRB 통합
CC (City Challenge)	중앙정부	경쟁방식	지자체, 민간 부문, NPO와의 파트너십 형성 의무	<ul style="list-style-type: none"> • 5년 한도에서 지원 • 92~97년간 총 31개 지역에 11억 6천만 파운드 지원 	2000년 (보수당), 1994년 SRB 통합
SRB (Single Regeneration Budget)	중앙정부	경쟁방식과 쇠퇴 정도에 따른 지원 병행	"	<ul style="list-style-type: none"> • 경제, 사회, 물리적 재생을 위한 5~7년간 지원 • 94~2007년까지 1027개 프로젝트에 57억 파운드 지원. 대상지역에 특별한 제한 없음 	1994년 (보수당), 2000년 SB로 통합
NDCs (Newdeal for Communities)	중앙정부	경쟁방식	"	<ul style="list-style-type: none"> • 쇠퇴한 지역의 실업, 범죄, 보건, 교육 문제 지원 • 잉글랜드의 39개 지역파트너십에 29억 파운드 지원 	1998년 (노동당)
NRF (Neighborhood Renewal Fund)	중앙정부	지역쇠퇴지수에 따른 배분	"	<ul style="list-style-type: none"> • Neighborhood Renewal Unit에서 관장 • 쇠퇴한 지방자치체를 집중 지원 • 보건위생, 교육, 범죄, 일자리창출, 마을생활환경개선, 주택 등에 지원 • 20억 파운드 88개 쇠퇴지역에 지원 	2001년 (노동당)
SB (Single Budget)	RDA	인구특성 및 실업률 등을 고려한 선정방식에 의해 우선순위 결정	"	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별로 RDA 지원하던 11개 보조금 통합 • 보조금 배분 시 RDA 재량권 확대 	2002년 (노동당)

계획전문가, 조사분석가 등이 참여한다.

SRB의 운영은 지원총액의 대폭 증액 및 쇠퇴지역에 우선적 자원투입을 원칙으로 하였다. 지역쇠퇴지표(Local Deprivation Index: LDI)가 도입되어 SRB 배정에 기존의 경쟁방식을 폐지하고 지역쇠퇴지표가 높은 지역에 우선 배정하였다. 지자체, 지구, 지구 등 다양한 레벨에서 노동기회상실, 자립, 교육, 보건, 주택, 범죄, 환경의 7개 정책과제에 대한 상태가 측정되고 총점이 가장 나쁜 복합적 쇠퇴지구(Multiple Deprivation Area)를 추출하여

SRB 예산의 80%를 배정하였다.

1990년대 후반 이후 영국 도시재생제도는 세 가지 특징으로 요약된다. 첫째는 거버넌스 체제 변경이다. RDA는 중앙과 지방의 연계기능 강화라는 차원에서 도입된 것으로 이전의 중앙정부 중심 도시정책에 비교하면 거버넌스적 특징이 강조되고 있다. 둘째는 NDCs(Newdeal for Communities)의 도입이다. 1998년에 NDCs가 도입되고 10년간 프로그램으로 39개 지구가 지정되어 2천만 달러가 투입되었다. SRB와 다른 점은 SRB가 RDA 관리를

통해 대규모 사업을 추진한 반면 NDCs는 지역의 임의의 파트너십 조직에 비교적 소규모 프로그램을 독자적으로 관리한다는 점이다.

NDCs는 주로 실업, 범죄, 보건, 교육 등에 지원되었다. 셋째는 프로그램 운영원칙의 변경이다. SRB 총액의 대폭 증액 및 쇠퇴지역에 우선적 자원 투입을 원칙으로 하였다. SRB 배정 시 기존의 경쟁 방식이 아닌 지역쇠퇴지표가 높은 지역에 우선 배정하는 것은 지역의 소요를 우선 고려하는 것이라고 할 수 있다. 한편 이 시기에 도시재생전략과 주택정책의 전략적 연계도 중요한 변화의 하나로 지적된다.⁵⁾

〈표 1〉에서 보듯이 영국에서는 정부가 관장하는 도시재생관련 보조금 지원에 있어서 대부분 파트너십의 형성을 전제조건으로 한다. 이는 지방정부로 권한이양이 이루어지면서 도시문제 관련 사업기관이 다양화되어 파트너십방식으로 협력하지 않으면 도시재생사업이 어렵기 때문이다. 또한 보건, 주택, 교육, 범죄 등 다양한 분야를 포괄하는 도시

재생을 위해서는 다양한 분야에서의 협력이 중요하다는 점을 정부에서 인식하였다는 점도 파트너십 활성화의 원인이다.

2. 셰필드시 도시재생제도의 역사

앞에서 제시된 바와 같이 영국 도시재생은 1970년대 후반 쇠퇴하는 도시경쟁력을 향상시키기 위한 방안으로 활용되어 왔다. 특히 영국에서 도시재생을 해온 도시들 중 셰필드시는 1970년대 후반부터 중앙정부와 지방정부과의 갈등 또는 협력적 관계를 유지하면서 도시재생을 위한 거버넌스 시스템의 변화를 잘 보여주고 있다. 또한 거버넌스와 공공-민간 파트너십이 변화하는 과정에서 셰필드시는 지속적으로 거버넌스를 평가하고 모니터링 할 수 있는 시스템을 구축·운영하고 있어, 도시재생 거버넌스 모델을 구축 시 고려되어야 요소들을 잘 보여주고 있는 좋은 사례다.

표 2_ 셰필드시의 도시재생 시기구분

단계	시기	변화의 계기	주요 기구
쇠퇴의 인식 (arresting the decline)	1980년대 후반부터 1990년대 후반	생존 / 위기 / 비상국면	UDC 도시의 심장 프로젝트 (The Heart of City Project)
재건 (revival)	1990년대 후반부터 2005년	안정화와 재구조화	Sheffield One Sheffield First for Investment Cultural Industries Quarter Agency
변환 (transformation)	2005년 이후	경제적 발전과 강력한 비전 등을 통한 전환	Creative Sheffield

자료: Creative Sheffield, 2005, Creative Sheffield Business plan 2006-2007.

5) 주택정책이 다른 문제의 근간으로 인식되면서 원래 비영리주택의 공급과 관리를 담당하던 HA는 지역커뮤니티 운영과 도시재생 등의 서비스도 담당하게 된 것도 1990년대 후반 이후의 변화이다. HRC(Housing Regeneration Company)가 시법적으로 추진되었는데 HRC는 종래 HA보다 민간에 가까운 조직으로서 주택의 자산(상업용도 건물)도 구입할 수 있으며 자선단체로서 인가되어 세금면이 된다. HRC는 주택재고 개선, 조립주택공급, 지속가능한 커뮤니티지원, 로컬비즈니스 지원 등을 수행한다.

1) 셰필드시 개요와 도시재생정책

셰필드시는 영국 런던으로부터 북쪽으로 약 250km 떨어진 South Yorkshire주에 위치하고 있으며 면적은 약 367km², 인구는 52만 700명(2005년 현재)이다. 철강산업이 호황을 누렸던 1970년대에는 인구가 57만 명(1974년)이었으나 철강산업 쇠퇴로 산업인구가 빠져나가기 시작하면서 2002년에는 51만 2,242명까지 인구가 감소하였다.

셰필드시는 1970년대 초반까지 South Yorkshire지방의 중심도시였으나 1970년대 후반 철강산업이 국제적인 경쟁력을 잃게 되면서 실업률이 영국 전국 평균을 상회하고 도시 내 인구 감소, 도시 내 건물의 공실률 증가로 이어져 결국 도시가 급속도로 쇠퇴하기 시작하였다.⁶⁾

2002년 이후 셰필드원(Sheffield One)의 도시재생사업과 중앙정부, 지방광역정부, 지자체의 다양한 도시재생의 노력으로 다시 인구가 증가하고 있으며, 셰필드시는 2029년까지 인구 56만 1,300명을 목표로 하고 있다⁷⁾. 셰필드시의 도시재생정책의 시기별 변화는 <표 2>와 같이 구분된다.

① 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지
대처의 보수당은 중앙정부 및 공공기관의 지원을 통해 민간투자를 유도하고 기존의 엔터프라이즈 존에 대한 대대적인 규제완화를 추구하였다. 그러나 셰필드시의 경우 중앙정부 중심의 지원에 따른 지자

체의 자치권이 약화되자, 오히려 중앙정부의 정책보다는 지역 독자적으로 도시정책을 펴기 위한 거버넌스 체제를 운영해왔다. 이런 상황은 도시정부의 사회주의적 성향(Urban left)의 영향이 컸다. 1980년대 정부 간 비협조나 갈등양상은 “보수당 중앙정부와 노동당 지방(도시)정부” 간의 갈등으로 해석되는데 셰필드 역시 같은 상황이었다고 할 수 있다.⁸⁾

1980년대 중반까지 중앙정부, 공공주도로 이루어진 부동산개발사업 위주의 도시정책은 도시 내 특정 수요에 대응한 소규모 개발사업의 형태로 진행되어 투자대비 효율성이 떨어지고, 원래 의도했던 공공투자를 통해 민간투자 유도효과가 없는 것으로 평가되었다.⁹⁾ 따라서 1980년대 후반부터 중앙정부 및 셰필드시의회(City Council)는 기존의 공공투자 위주의 부동산 개발사업이 아닌 경제재생과 파트너십을 중심으로 한 거버넌스 체계 구축방안을 모색하기 시작하였다. 1987년에 셰필드 경제재생위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee: SERC)가 설립되면서 본격적인 파트너십중심의 거버넌스 시스템이 구축되기 시작하였다.

1987년 SERC¹⁰⁾는 셰필드시 의회에 제출된 보고서에서 도시 내 전형적인 쇠퇴지역인 로워 던 발리(Lower Don Valley)의 재개발 및 도시재생을 전담할 수 있는 도시재생기관(Urban Regeneration Authority)의 설립필요성을 주장하였다. 이에 시의회가 위원회의 제안을 수용하여 1988년 6월에 셰필드 개발공사(Sheffield Development Corporation

6) 1971년 셰필드시의 전체 노동력(30만 1,000명)중 약 40%가 제철관련 산업종사자였으나, 1988년에는 전체 노동력(24만 2,160명)의 16%에 불과하다.
7) “Developments in the Sheffield Population”(Sheffield City Council) 보고서 참조.
8) 도시정부는 주로 노동당이 장악한 상태였으며 이를 흔히 Urban left라고 표현하고 도시정부의 사회주의화(municipal socialism)가 성행한 시기로 평가한다(Boddy and Fudge, 1984).
9) 중앙정부의 공공투자를 통한 민간투자유도정책에도 불구하고 1980년에서 1984년사이 셰필드시의 실업률은 2만 명에서 4만 4,000명 2배 이상 증가하였다(Paul Lawless and Peter Ramsden, 1990, pp203).
10) 셰필드 경제재생위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee)를 말함.

표 3_영국의 도시재생추진기구와 셰필드시 추진기구

구분	위계	특징	시기	셰필드 해당조직
UDC	중앙정부	특정 쇠퇴지구 기반시설 정비하기 위해 민간투자 유도 12개 지역에 설립운영 후 해산	1980~1998	SDC
EP	중앙정부	국가차원의 도시재생지원기구	1993	해당사항 없음
RDA	광역정부	광역정부차원의 도시재생 지원조직	1999	Yorkshire Forward
URC	지방정부	지방정부차원의 도시재생회사	2000	Sheffield One
CDC	지방정부	지방정부차원의 도시재생회사	2007	Creative Sheffield

: SDC)가 설립되었다. 로워 던 발리 개발은 기존의 공공이 전액투자하는 개발사업이 아닌 '최소한의 공공비용을 들이면서 최대한의 민간투자자본을 유치하여 지역 내 경제 및 물리적인 재생을 추구'하는 것을 목표로 하였다.

SERC, SDC의 설립으로 인해 1980년대 후반 셰필드시의 도시재생프로젝트는 사업규모 100만 파운드 이상의 재생프로젝트만 100여 건이 넘을 정도로 활발한 도시재생 프로젝트 시행 및 계획허가가 이루어졌으며, 1980년대 말까지 총 20억 파운드에 이르는 자본이 유치되는 효과를 거두었다.¹¹⁾

1990년대에는 1980년대 후반에 형성되기 시작한 도시재생 거버넌스 시스템을 계승하여 보다 발전된 모델로 구축하고자 하였으며 이를 위한 다양한 재원프로그램 확보와 도시재생을 위한 물리적인 기반확충 등을 목표로 하였다.

1990년대 전반기(1990~1995)에는 1980년대에 이루어진 소규모 소매상업지역 및 업무지구개발에서 대규모 기함프로젝트(Flagship Projects)들을 중심으로 도시의 물리적 기반 구축에 중점을 두었다. 특히 1991년의 세계 학생선수권대회(World

Student Games)의 개최로 인해 도시외곽에 대규모 쇼핑몰 시설인 메도우홀(Meadow Hall)과 스포츠 시설 및 선수촌 등의 개발과 이에 따른 기반시설이 정비되는 효과를 가져왔다. 이로 인해 메도우홀로 대표되는 '쇼핑도시'라는 이미지와 함께 '스포츠도시'라는 이미지가 형성되는 마케팅 효과가 발생하였다. 그러나 메도우홀은 도시외곽에 건설됨으로써 오히려 도심부의 상업적인 매력 및 도심상점의 수익을 악화시키는 문제점을 드러냈다.

이에 셰필드 시의회는 도시재생을 단순히 거점방식의 개발이 아닌 도시전체를 대상으로 하는 종합계획으로 그 범위를 확장하고자 하였다. 이에 따라 1994년 SERC와 시의회에 의해 취약한 도심부 상업지역 활성화를 위한 셰필드시 도심부 사업계획(Sheffield City Centre Business Plan)이 수립되었다.

② 1990년대 후반부터 2005년까지

1997년 UDC인 셰필드 개발공사가 해산된 이후, 셰필드시에서 도시재생 및 개발사업의 연속성을 유지하고 물리적인 환경과 사회, 경제계획이 통합된

11) Paul Lawless and Peter Ramsden, 1990, "Sheffield 1980s: From radical intervention to partnership". *Cities* vol. 7, no. 3, pp205-206.

전략계획을 수립하고 이끌어가기 위한 새로운 조직의 필요성이 대두되었다. 또한 셰필드 개발공사가 주도한 로워 던 발리지역 거점프로젝트들이 실효를 거둬에 따라, 이러한 파급효과가 도시전체에 확산될 수 있는 계획적 접근이 요구되었다.¹²⁾ 또한 셰필드 개발공사가 가지고 있었던 개발행위에 대한 권한이 민간업체들의 개발행위를 제약하게 되어, 사업추진과정에서 민간부문의 갈등을 초래하였다. 이에 셰필드시는 셰필드 개발공사의 기반 조성사업의 범위를 로워 던 발리에서 셰필드 도심 전체로 확대하고, 민간부문 관계자 및 시민단체의 참여방안을 마련하여 보다 협력적 계획을 수립할 수 있는 운영체계를 갖춘 조직이 필요하게 되었다.

2000년대 이후 현재까지 셰필드시의 도시재생 정책 및 거버넌스는 1990년대까지 경제개발 및 고용안정 중심으로 이루어진 파트너십 운영에 대한 문제점을 보완하고 경제뿐만 아니라, 사회, 문화영역을 포함하는 종합적인 도시재생 거버넌스 시스템 구축에 중점을 두고 있다.

1999년에 Urban Task Force¹³⁾에서 발간한 “Toward an Urban Renaissance”라는 보고서는 도시재생회사의 설립을 통해 기존의 물리적인 기반확충과 함께 경제적으로 침체하거나 쇠퇴하고 있는 지역에 대한 경제전략, 도시재생계획 및 전략을 민간단체와의 협력에 의해 수립할 것을 제안하였다. 이러한 제안에 의해 영국 중앙정부는 리버

풀, 맨체스터 동부, 셰필드를 선도프로젝트(Pilot Project)¹⁴⁾ 대상도시로 선정하여 도시재생회사 설립을 추진하였다. 셰필드에서는 2000년 도시재생회사(URC)¹⁵⁾인 셰필드윈이 설립되어 셰필드시의 도시재생 및 재개발에 따른 기반확충과 경제활성화를 위한 전략과 계획을 수립하였다.

③ 2005년 이후

2005년은 셰필드시의 도시재생회사인 셰필드윈을 창조도시셰필드(Creative Sheffield)로의 전환을 이 결정한 시기다. Creative Sheffield는 도심부의 물리적 재생을 담당해온 회사인 셰필드윈과 민간 투자를 담당하는 역할을 담당하는 Sheffield First for Investment, 도심부 문화산업지구의 프로그램 운영과 관리역할을 해 온 Cultural Industries Quarter Agency를 통합하여 이루어진 도시개발 회사다. 2006~2007년에 걸쳐 창조도시셰필드(Creative Sheffield)의 운영을 위한 초기 구성작업이 이루어지고 사업계획이 작성되었다. 이 회사의 설립목적은 도시재생을 선도하는 도시로서 셰필드시의 이미지를 유지하고 경쟁력을 확보하기 위해 장기계획을 수립하고 실행하기 위한 것이다. 이를 위해 기존의 물리적 재생 외에 도시이미지제고를 위한 도시마케팅, 산업구조를 과학·문화·지식산업으로 전환시키기 위한 프로그램과 펀드의 제공 및 알선 등을 수행한다. 즉 2005년 이후 셰필

-
- 12) 일본정책투자은행(김광우 역), 2002. 중심시가지활성화: 미·영·독의 18개 도시사례연구. 전남대학교 출판부. pp212-218.
- 13) Urban Task Force는 당시 중앙부서인 환경, 교통, 지역국(Department of Environment, Transport, and the Regions: DETR)의 공무원과 Peter Hall, Richard Rogers 등 영국 내 건축 및 도시계획 전문가로 구성된 도시재생 전문가 그룹을 말하며, 이들은 영국 도시재생을 위해 필요한 전략과 지침을 연구·제안하고, 이를 뒷받침할 조직으로 도시재생회사(Urban Regeneration Company: URC)를 도시재생 거버넌스 모델로 제시하였다.
- 14) 파일럿 프로젝트(Pilot Project)란 본 프로젝트를 시행하기에 앞서 시스템의 일부 또는 별도 시스템을 대상으로 시험운영을 통해 효과를 검토하고 문제점 여부를 점검하기 위한 시험사업을 말한다. 이를 통해 시스템의 운영 상황을 점검하고, 프로젝트를 진행할 경우의 상황을 예측할 수 있는 장점이 있다.
- 15) 현재 도시재생회사는 Liverpool Vision URC가 설립된 이래 총 23개의 도시재생회사가 운영 중에 있으며, 추후 West Scotland에 1개의 URC가 추가될 예정으로 계속 그 수가 증가하고 있다.

도시의 도시재생은 도시의 산업구조전환을 포함한 사회, 경제, 문화의 총체적 재생을 도모하고 있다.

세필드시 도시재생의 성공요인으로는 중앙-지방 간 다층적 협력, 파트너십 등, 다양한 지원자금, 사회통합적 접근 등이 지적되고 있다. 이러한 특징 중 공통적으로 지적되는 요소가 참여주체 간 파트너십, 다양한 이해관계자와 주민 참여 등이다.¹⁶⁾ 그렇다면 세필드의 도시재생사례가 한국의 도시재생사업 활성화에 주는 시사점을 살펴보기 위해서는 이러한 파트너십이 어떻게 구축되고 작동되었는지를 살펴보는 것이 필요하다.

세필드시의 도시재생 또는 도시활성화를 위한 구체적인 전략과 실행조직은 1980년대 중반 이후부터 마련되었다. 따라서 세필드시의 도시재생 거버넌스 또는 파트너십 구축의 특성을 이해하기 위해서는 영국도시재생정책의 변화에 따라 세필드시에 나타나기 시작하는 1980년대 중반부터 최근까지 형성된 공공 또는 민간 거버넌스 조직들을 파악하고, 이들의 역할 및 특징을 분석할 필요가 있다.

IV. 세필드시 도시재생 사례와 파트너십

영국에 있어서 도시재생은 사회, 경제적 쇠퇴현상과 함께 시대별로 실권을 가진 정치세력이 제시한 국가 도시전략 및 정책에 따라 다른 형태의 거버넌스 또는 파트너십이 형성되어 왔다. 그러나 세필드시는 도시재생이나 개발사업에 있어 시의 자치권 유지를 강조

해왔기 때문에, 중앙정부의 도시프로그램이나 정책에 대해 때로는 중앙정부와의 갈등과 장기간의 협의 끝에 중앙정부의 도시정책과 프로그램을 수용하는 등 도시재생을 위한 거버넌스가 변화해왔다.

본 연구에서는 세필드시에 있어서 1980년대 중반부터 2000년대까지 도시재생 거버넌스 및 파트너십을 형성하여 도시정책을 입안하고 실행한 주체들인 세필드 개발공사(Sheffield Development Corporation: SDC), 도시재생회사(Urban Regeneration Company: URC)인 세필드윈, (Sheffield First Partnership): 도시개발회사(City Development Corporation: CDC)인 창조도시세필드를 중심으로 각 조직의 설립배경, 역할 및 활동, 조직구성, 자원 등의 거버넌스적 특징을 고찰한다. 이들 조직들은 시대별로 세필드시의 도시재생을 주도적으로 이끌고, 관련 조직들과 연계하기 위한 다양한 전략을 개발, 활용하였다는 점에 도시재생의 거버넌스 모델 및 운영전략 마련, 민관파트너십 구축과정을 잘 보여주고 있다.

1. 세필드 도시개발공사(Sheffield Development Corp.)

세필드 도시개발공사는 1981년부터 도시쇠퇴문제를 해결하기 위한 방안으로 시행된 도시개발공사(Urban Development Corporation)¹⁷⁾ 프로그램에 근거하여 1988년에 설립된 도시개발조직이다.

16) 양재섭 등은 첫째, 쇠퇴지구에 대한 문제해결식 대응에서 광역 및 지역적 접근으로 중앙정부 위주에서 지방정부와 파트너십 강조, 둘째, 1990년대 이후 광역정부 차원에서 해당 정부와 지역사회의 파트너십 역할이 강조, 셋째, 중앙정부에서 다양한 지원 자금제도 운영, 넷째, 지역파트너십 참여가 강조되고 있으며 지원자금도 파트너십에 직접 지원되는 것 등을 지적한다(양재섭외, 2006). 임양빈·오덕성은 세필드시 도시재생정책의 특징을 네 가지로 정리하고 있다. 첫째는 개발주체가 민관파트너십을 채택하고 지원자금이 지자체를 통하지 않고 곧바로 파트너십에 전달, 둘째, 지원대상에 시설자금 외에 관리비용 포함, 셋째, 지원금 운영의 효율성을 높이고 감사기능을 강화, 넷째, 중앙정부 노력으로 다양한 지원자금 확보 등이다(임양빈·오덕성, 2003). 김영환 등의 연구에서도 관련계획 간 유기적 연계성과 마스터플랜식 접근, 실천성을 중시한 사업위주의 계획, 공공·민간부문 간 협력적 계획, 지역의 잠재력과 여건을 반영, 다양한 이해관계 집단의 참여를 정책적으로 유도하는 것 등을 지적한다(김영환 외, 2003).

1) 조직구성

도시개발공사의 설립, 조직구성, 기능, 운영 및 해체 등 모든 공사에 대한 사항은 1980년 지방정부, 계획 및 토지에 대한 법률(Local Government, Planning, and Land Act)에 규정되어 있으며, 셰필드 개발공사 역시 법령 규정에 따라 조직이 구성되었다. 법령에 따르면¹⁸⁾, 도시개발공사는 국무장관(Secretary of State)이 쇠퇴에 따른 개발이 필요한 지역을 지정하게 되면, 해당 지역의 개발을 위해 도시개발공사의 설립에 대한 행정명령을 할 수 있다. 이러한 명령은 다시 의회 및 지자체 시의회의 승인과정을 거쳐 최종적으로 설립이 허가된다. 설립된 도시개발공사는 지자체, 중앙정부, 영국 왕실 어느 곳에도 소속되지 않는 독립적인 법인으로서 지위를 갖는다.

셰필드 개발공사에는 개발사업을 진행하고 민간업체와의 상담 등을 담당하는 사무국과 함께, 산하에 도시계획 및 경제관련 이슈들을 검토하고 의결하는 위원회가 있었다. 위원회의 의장과 부의장은 국무장관이 직접 임명하고, 11명으로 구성된 위원들은 지역공고를 통해 모집한 뒤, 국무장관과 셰필드 시의회의 협의를 통해 임명되었다. 이들은 도시재생 및 경제활성화와 관련하여 지자체의 대표자로서 지위를 보장받게 되어, 도시계획상의 의사결정에 영향력을 행사하게 된다.

당시 셰필드 개발공사와는 별도로 셰필드시의 회 자문 및 경제관련 이슈를 논의하는 기구로서 셰필드 경제재생위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee: SERC)가 있었다. SERC는 지자체 공무원과 중앙정부로부터 임명된 지역 업체관계자로 구성되었으며 1987년 로워 던 발리지역의 경제재생보고서를 통해 셰필드 개발공사의 필요성을 제기하여 개발공사 설립에 큰 역할을 하였다. 또한 SERC 위원들은 중앙에서 위원들로 임명된 지역업체 관계자들로서, 대부분 지역 내 다른 공공, 민간단체에도 관여하고 있는 사람들을 대상으로 선출되었기 때문에, 셰필드시 내 민간그룹들과 자연스럽게 협력 및 연계가 가능했다. 위원회는 셰필드시 경제활성화 및 기반확보를 위한 의제(Agenda)를 수립하고 기업들의 지역투자 유치를 위해 시의회와 지역업체를 연결하는 전략을 제시하는 역할을 담당하였다.¹⁹⁾

2) 역할 및 활동

셰필드 개발공사는 셰필드 도심 내 산업유휴지인 로워 던 발리지역의 재생 및 개발사업 관리, 감독을 목적으로 설립된 회사였다. 또한 SERC와 달리 중앙의 도시계획법에 의하여 설립된 회사이기 때문에, 셰필드시 도시개발사업의 제반 계획과정에 대한 거의 모든 권한을 가지고 있었다. 셰필드 개발공사는

17) 1981년부터 설립되기 시작한 도시개발공사는 한때 Liverpool, New East Manchester, Sheffield 등 13개의 공사가 운영되었으며, 1998년을 블레어 노동당 정부가 집권과 동시에 기존 개발공사가 존속기간이 만료되어 모두 해체되었다. 그러나 2004년부터 기존 개발공사의 권한을 축소시키고, 계획과정에서 주민 및 민간단체와의 협력적 계획접근(Collaborative Planning Approach)을 보다 강조하는 도시개발공사 모델로 변모하였으며, 현재 London Thames Gateway 개발공사, Milton Keynes Partnership, West Northamptonshire 개발공사 등 5개의 개발공사가 설립, 운영 중에 있다.
(<http://www.englishpartnerships.co.uk/udcs.htm>)

18) Local Government, Planning, and Land Act 1980, Part XVI의 Section 134-135의 규정을 말함.

19) 그러나 SERC는 셰필드 개발공사와 달리 독자적인 재원이나 집행권이 없었으며, 중앙의 의사결정기관에 종속하여 주로 중앙의 도시정책을 전달하거나 지역 내 갈등의 소지가 없는 사안을 중심으로 지방의제를 설정하는 등 직접적인 의사결정에 영향을 미치지 못했다(Rob Imrie and Huw Thomas, 1993, *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*, Paul Chapman Publishing Ltd, p130).

표 4 _ SDC의 조성금 지출내역(1989~1991)

구분	1989~90		1990~91	
	지원금액(천 파운드)	구성비(%)	지원금액(천 파운드)	구성비(%)
행정 및 운영	2,020	21.2	2,120	11.1
부동산 관리	1	0.0	65	0.3
환경개선	175	1.8	373	2.0
토지 매수	6,340	66.7	11,761	62.0
토지개간 / 건축부지	0	0.0	580	3.1
지원서비스	0	0.0	292	1.5
교통기반 시설투자	436	4.6	1,937	10.2
민간부문 지원	52	0.5	1,252	6.5
시민지원단체 보조	57	0.6	146	0.8
광고비용	419	4.4	441	2.3
합계	9,500	100.0	18,967	100.0

자료: Paul Imrie and Huw Thomas, 1993, *British Urban Policy*, p129 표 재구성

대상지역의 토지 및 자산을 획득, 유지, 개간, 처분할 수 있으며, 지역 내 건축물 조성, 상하수도, 전기, 가스 등 기반시설 공급, 대상지역 내의 각종 민간개발사업의 계획 및 추진에 대한 허가권 등의 강력한 집행권을 가지고 있었다. 또한 셰필드 개발공사는 자신들의 개발사업을 해당 지자체나 다른 민간업체에 이전할 수도 있었다. 셰필드 개발공사는 다른 도시개발공사²⁰⁾와 마찬가지로 1988년부터 1997년까지 10년간 활동하면서 물리적 기반마련을 중점사업으로 하여 셰필드시 도시재생을 주도하였다.

셰필드 개발공사는 자체 개발사업조직과 위원회를 갖추고, 지역을 재생하기 위한 기본계획과 골격을 수립하였다. 또한 메도우홀 쇼핑센터의 조성, 셰필드 씨티공항의 건설, Canal Basin 조성 등 지역 내 거점프로젝트 개발사업 시행을 통해 도시전

체의 경제적 파급효과를 유도하였다.

그러나 개발공사의 권한이 강화되어 시청이나 시의회의 자치권이 약화되고, 계획과정에서 민간과의 협의 없이 단순히 공사가 수립한 개발계획에 맞춰 민간업체들의 개발을 유도함으로써 민간기업 및 주민들의 요구를 반영할 수 있는 수단이나 방법이 없었다는 한계를 가지고 있었다.²¹⁾

3) 재원운영 및 성과

셰필드 개발공사는 당시 도시계획관련 중앙정부부서인 Office of Department of Prime Minister(ODPM: 현 Communities and Local Government)로부터 재원을 지원받았다. 초기 설립 당시 로워 던 발리의 2천 에이커(약 810만㎡)의

20) 1981~1998년까지 영국에서는 총 12개의 도시개발회사가 설립되어 운영되어왔으며, "Local Government, Planning, and Land Act"의 규정에 따라 약 7~10년간 대상 지역의 도시재생 및 개발사업 추진 및 운영 등을 담당하였다.

21) Rob Imrie and Huw Thomas, 1993, *British Urban Policy*, London: Paul Chapman Publishing Ltd, pp130-131.

재개발 및 재생에 대해 5천 만 파운드의 재원이 주어졌으며, 이후 다시 7천 만 파운드로 증대되었다. 이 재원은 10년으로 분할되어 매년 약 700만 파운드가 회사의 운영 및 각종 개발사업에 사용되었다. 설립초기인 1989년에는 중앙정부로부터 지원받은 재원으로 로워 던 발리지역의 유희지를 매수하였으나, 1990년 이후 점차 민간부문(Private Sector)에 대한 자금지원 및 시민단체(Voluntary Sector)의 재원보조 등에 투자를 늘려 공공재원의 부담을 줄이고 민간부문의 활동을 촉진시키고자 하였다.

세필드 개발공사는 10년간 중앙정부로부터 약 1억 파운드에 이르는 공공자금을 유지하였고, 유럽 연합으로부터 약 750만 파운드를 지원받았다. 민간부문의 경우 약 6억 8천 만 파운드의 민간재원을 유치하여, 도시재생을 위한 물리적 기반 및 경제활성화에 기여하였다.²²⁾ 또한 매입한 토지를 개간하고 도로 등의 기반시설을 공급함으로써 토지의 부가가치가 상승하는 효과를 가져왔다.

마지막으로 메도우홀과 같은 대규모 거점프로젝트를 수행함으로써 지역 내 고용 및 산업구조를 점차 바꿈으로써 결과적으로 철강과 제조업 중심의 도시산업구조를 서비스 및 지식산업으로 변화시키는 계기가 되었다.

2. 도시재생회사 ‘세필드원’(Sheffield One)

1) 조직구성

세필드원(Sheffield One)의 조직은 회사사무조직과 세필드원위원회로 구성되며 위원회는 공공, 민간 파트너십들 중 대표를 선출하여 조직된다. 세필드원은 중앙정부에서부터 세필드시까지 다양한 위계의 정부기관이 상호 협력을 통해 설립, 운영되는 회사이기 때문에, 위원회도 중앙, 광역, 시의 대표자들 및 민간단체 대표자들로 구성된다. 세필드원 사무국은 재원, 프로그램, 회사사무 등을 담당하는 매니저와 업무보조직원들로 구성된다. 사무조직은 업무량에 따라 5명에서 최대 11명의 직원을 두며 최소비용으로 유연하게 운영되는 조직(Lean and Mean Organization)을 유지한다.

중앙정부단위에서는 English Partnership, 광역단위에서는 Yorkshire Forward, 시에서는 세필드 시의회의 대표자들이 위원회의 위원으로 참여하며, 민간부문 대표자 및 시민지원단체(Voluntary Sector)도 위원으로 선출되어 위원회에 참여할 수 있다.

중앙정부단위에서는 English Partnership, 광역단위에서는 Yorkshire Forward, 시에서는 세필드 시의회의 대표자들이 위원회의 위원으로 참여하며, 민간부문 대표자 및 시민지원단체(Voluntary Sector)도 위원으로 선출되어 위원회에 참여할 수 있다.

2) 역할 및 활동

세필드원은 세필드시 도심부를 재생하여 도시전체의 활성화를 유도하고자 하였다. 따라서 세필드원은 중앙정부에서 지자체와 민간단체에 이르기까지 다양한 위계의 조직 간에 업무 및 활동을 분담한다. 세필드원은 중심시까지 사업계획 및 도심부 마스터플랜(Sheffield City Centre Masterplan)을 수립하여 각 주체에 전달하고 개발계획을 진행한다.

세필드원은 세필드 개발공사와 달리 개발사업에 대한 인허가권이나 토지매입 등의 개발사업을 직접 시행하지 않는다. 특히 2000년에 수립된 세필드 도심부 마스터플랜은 7가지의 개발프로젝트(Magnificent Seven Projects)²³⁾를 통해 도심부의 물리적 기반을 조성하였다. 또한 세필드원은 세

22) 이러한 재원운영으로 인해 세필드 개발공사는 존속기간동안 약 2.4km²에 이르는 토지를 개간, 정비하고, 약 46만m²의 상업면적을 확보하게 되었으며, 약 1만 8,000여 개의 일자리를 창출하여 지역경제 활성화에 기여하였다.

필드시의 개발사업 및 공공투자를 유도하고, 민간 업체의 개발 및 계획허가와 관련한 행정지원 및 상담, 재생관련 사업에 대한 주민설명 및 광고 등을 담당한다.

의결조직인 셰필드원 위원회는 사업계획, 마스터플랜 등에 제시된 개발 및 재생프로그램과 관련한 이슈들을 검토하고, 재생의 성과 및 진행경과 등을 모니터링 한다. 또한 프로젝트소그룹의 경우 프로젝트 단위별로 진행상황을 구체적으로 검토한다.

3) 재원운영 및 성과

2000년에서 2007년까지 셰필드원은 약 3억 620만 파운드(약 6천억 원)의 재원을 공공, 민간으로부터 유치하였다. 이 중 공공재원은 중앙기관은 잉글리시 파트너십(English Partnership), 요크셔 광역정부(Yorkshire Forward), 셰필드 시의회로부터 재원을 지원받고, 이외에 중앙정부에서 제공하는 통합재생기금(Single Regeneration Budget: SRB) 및 유럽지역개발펀드(European Regional Development Fund: EDRF)²⁴⁾를 지원받았다. 셰필드원의 연간 운영자금은 약 110만 파운드(22억 원)가 지출되었는데, 이 비용은 잉글리시 파트너십, 요크셔 광역정부, 셰필드 시의회에서 총 운영비용의 87%에 해당하는 금액을 각각 1/3씩 나누어 부담하였으며, 기타 운영자금은 유럽지역개발펀드 등으로 조달하였다.

셰필드원의 운영 및 사업자금은 국가, 광역, 지자체 차원에서만 부담된 것이 아니고, 유럽연합에서 제공되는 국가별 광역단위 지원프로그램을 통해 자금을 지원받고 있다. 유럽연합의 ‘Objective 1’은 공개경쟁을 통해 선정된 각국의 광역정부에 재원을 지원하는 유럽지역개발펀드다. 셰필드시의 경우 요크셔 광역정부가 ‘Objective 1’ 재원을 확보하여, 광역 역내의 재생이 필요한 도시들에게 배분한다. 재원운영의 투명성을 확보하기 위해 셰필드원은 위원회 및 지자체, 민간파트너십에게 매월 지출 및 투자재원 흐름을 보고하며, 매년 사업성과 및 지출에 대한 보고서를 발간한다.

셰필드원의 민간부문 투자유치도 셰필드 도심부재생 및 개발에 큰 기여를 하였다. 2000년부터 2007년까지 8년간 민간부문의 투자액은 약 1억 4,300만 파운드(약 2,780억 원)에 달하였다.²⁵⁾ 민간업체들은 공공이 조성한 기반시설을 활용하여 고층의 상업, 업무건축물을 개발하며, 도심부의 상업, 업무기능이 활성화되어 고용 활성화와 도심부지가상승 등의 효과를 가져왔다.

3. 셰필드 퍼스트 파트너십(Sheffield First Partnership)

셰필드시에는 1996년부터 셰필드시와 주민 및 민간단체를 연결하는 시교섭·연락그룹(City Liaison Group)이 존재했다. 시교섭·연락그룹은

23) 7개의 셰필드 도심부 개발프로젝트는 Heart of the City, New Retail Quarter, 시청사 주변 개발, Castlegate지구 개발, 셰필드 디지털캠퍼스 조성, 셰필드역 주변 개발, 도심부 주변 Inner Road정비를 말한다.

24) 유럽지역개발펀드(European Regional Development Fund: EDRF)는 유럽연합(European Union)에서 지원하는 Objective 1이라는 지역개발지원 프로그램을 셰필드시가 지원하여 승인받음으로써 재정지원이 이루어졌다. 이러한 영국외부로부터의 재원조성전략은 결과적으로 영국정부기관의 도시재생사업에 대한 재원부담을 줄이고, 시의 국제적인 공신력확보에 기여하여 민간기업의 활발한 투자를 유치하는 데 큰 기여를 하였다. European Institute for Urban Affairs, 2007, *Sheffield One Evaluation: Final Report*, p85.

25) Richard Evans, Mary Hutchins, Richard Meegan and Michael Parkinson, 2007, “Sheffield One Evaluation: Final Report”, *European Institute for Urban Affairs(EIUA)*.

하나의 파트너십 구조 내에서 광범위한 이해관계 집단(시의회, 건강, 민간부문 및 개발회사 등) 간의 정보교환 및 연락 등의 역할을 담당하는 조직이었다. 셰필드원은 2000년부터 시교섭·연락그룹에 참여하였다.²⁶⁾ 시교섭·연락그룹 참여를 통해 URC의 계획 및 사업에 대한 정보가 파트너십 구성원 간에 공유되고, 반대로 SFP에서 수립하는 셰필드시 비전 및 목표가 셰필드원 사업계획에 반영되어 민관이 긴밀하게 협력할 수 있는 계기가 되었다. 이후 시교섭·연락그룹이 SFP²⁷⁾로 명칭이 변경되고, 2002년 영국정부로부터 지역전략파트너십

(Local Strategic Partnership: LSP)으로 정식 승인받았다. SFP는 비법정의 파트너십 관리, 운영회사로서 시의 공공, 민간파트너십 그룹을 분야별 파트너십군으로 통합, 관리함으로써 각 파트너십 간의 연계와 협력을 위한 매개체로 성장하였다.

1) 조직구성

SFP는 의결기관인 SFP위원회를 중심으로 분야별 10개의 파트너십군(Family of Partnerships)으로 구성된다. SFP위원회는 셰필드 시의회 의장이 위

표 5_ 셰필드원 사업비 조성내역(2000~2007)

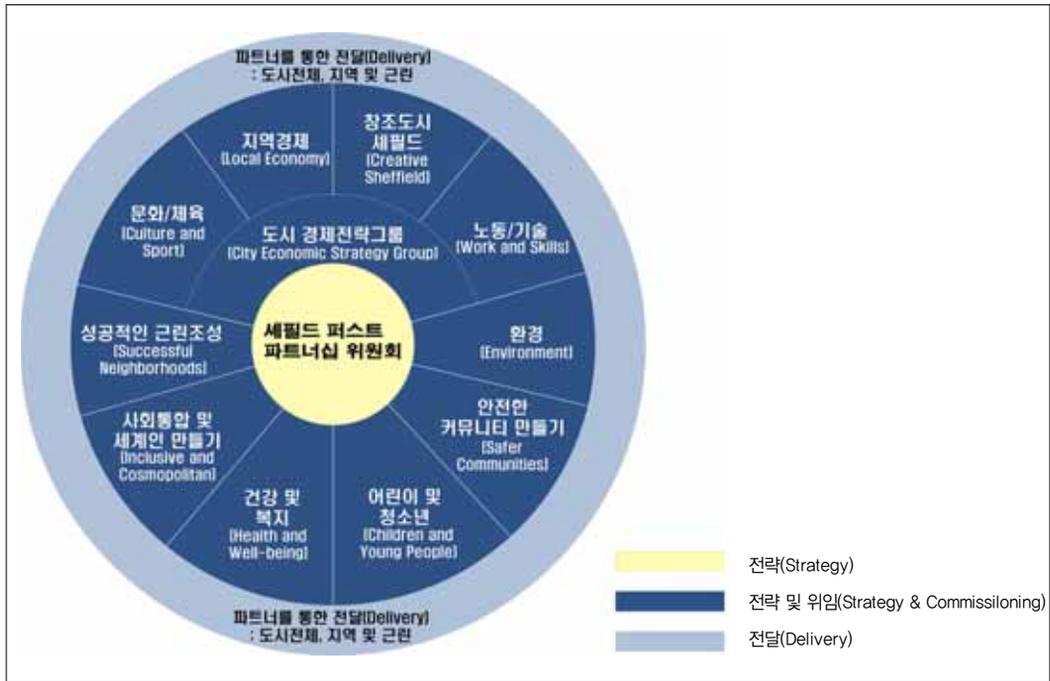
구분		조성금액 (천 파운드)	구성비(%)	비고
공공부문	유럽연합재원	29,123	9.5	EU의 'Objective One'에 의한 유럽지역개발펀드
	중앙정부재원	65,934	21.5	English Partnership 단일재생기금(Single Regeneration Budget) 교통성(Department of Transport)의 재원
	광역정부재원	33,187	10.8	Yorkshire Forward에 의한 재원지원
	셰필드 시재원	17,785	5.8	셰필드시의회 재원
	기타	17,288	5.7	-
	공공부문 합계	163,317	53.3	-
민간부문	민간부문 합계	142,905	46.7	셰필드 민간기업, 비영리 민간단체에 의한 조성재원
합계		306,222	100.0	-

자료: European Institute for Urban Affairs, "Sheffield One Evaluation: Final Report", p61 표 재구성.

26) 셰필드원의 업무가 Creative Sheffield로 이관되기 전인 2007년 초반까지는 Sheffield First Partnership은 위원회를 포함하여 총 12개의 파트너십군으로 구성되어 있었음. 이후 2007년 4월 Creative Sheffield가 공식적으로 운영을 시작하면서 셰필드원은 파트너십 내에서 사라지고, 셰필드원이 포함되어 있던 도시경제운영그룹(City Economy Steering Group)은 도시경제전략그룹(City Economic Strategy Group)으로 바뀌면서 10개의 파트너십으로 구성되게 되었다. Sheffield First Partnership, 2006. "Sheffield First Partnership: Accountability", *Governance and Performance Management Framework*, pp3-4.

27) City Liaison Group에서 Sheffield First Partnership으로의 개칭 및 조직재편은 2001년도에 당시 환경, 교통, 지역국(Department of Environment, Transport and Regions, DETR)에 의해 발간된 지역전략파트너십 지침과 2000년 영국 지방자치법(Local Government Act 2000)법령인 Local Government and Public Involvement in Health Act의 파트 5, 7, 8의 규정에 근거하여 이루어졌다.

그림 2_ 셰필드 퍼스트 파트너십 조직구성도



원장이며 총 20명 내외의 위원들로 구성된다.²⁸⁾ 위원 중 비영리, 커뮤니티 및 종교부문(Voluntary, Community, and Faith Sector) 대표들과 민간업체 대표자에게 각각 6명씩 총 12명을 배분하고, 나머지는 셰필드 시의회 위원과 대학교수, 광역정부 관계자 등을 임명함으로써 민간주도의 파트너십을 구성하고 있다.

경제, 노동, 문화, 커뮤니티, 복지 등 10개의 분야별로 나뉜 파트너십군은 다시 산하에 각 분과별 위원회를 두고 있으며, SFP위원회와 마찬가지로 시의회 의원 및 민간단체 대표들로 구성되어 운

영된다. 10개의 파트너십군위원회 중 사회통합 및 세계적인 도시만들기위원회 (Inclusion and Cosmopolitan Partnership)와 환경파트너십 (Environment Partnership)위원회는 지원위원회(Championing Board)로서 역할을 담당하고, 나머지는 전달위원회(Delivery Board)로서 역할을 담당한다.²⁹⁾ 또한 각 분야별 파트너십군 내에는 각각의 'Voluntary, Community and Faith(VCF) Sector'라고 불리는 비영리 커뮤니티 및 종교단체들이 분야별로 파트너십군위원회에 참여한다. 이들 주민단체들은 “경제재생을 위한 공개포럼(the

28) 2006년 8월 현재 Sheffield First Partnership위원회의 위원구성은 시의회 위원 3명, 대학관계자 3명, 광역정부인 Yorkshire Forward 및 광역정부기구 관계자 5명, 셰필드시 공공기관 3명, 민간부문 대표 4명, 비영리 커뮤니티 및 종교단체(VCF Sector) 대표 5명으로 총 23명의 위원으로 구성되어 있다. Sheffield First Partnership, 2006. *Sheffield First Partnership Board: Governing Document*, p9.

29) 지원위원회(Championing Boards)는 SFP 위원회가 수립한 도시전략(City Strategy)과 지방협약(Sheffield First Agreement)의 수립 및 내용결정에 직접적으로 참여하고, 전달위원회(Delivery Boards)는 수립된 계획을 다른 주체들에게 전달하기 위한 전략이나 실행계획을 구상하게 된다.

표 6_ 파트너십별 역할 및 활동내용

파트너십명		역할 및 활동내용
세필드 퍼스트 파트너십위원회		• 세필드 도시전략계획(City Strategy) 알리기 및 도시발전비전 제시
성공적인 근린조성 파트너십		• 도심부 활성화에 맞는 주변 근린지역 활성화, 안전하고 쾌적한 근린지역 만들기, 근린지역격차 줄이기 관련 프로그램 제안 및 활동
사회통합 및 세계적인 도시 만들기 파트너십		• 도시 내 사회통합을 위해 직업, 공공서비스 등에 대한 동등한 기회제공을 위한 활동
건강 및 복지 파트너십		• 건강도시 세필드 계획 및 전략 수립, 지역 내 우수 건강·복지관련 단체 및 조직 표창, 노령화 및 장애인 관련 도시계획 및 전략 제안
안전한 커뮤니티 만들기 파트너십		• 안전한 커뮤니티를 위한 자율방범대 운영 및 범죄줄이기 계획(Crime Reduction Strategy) 수립, 범죄유형별 대처방안 교육프로그램 운영
환경 파트너십		• 세필드 환경헌장(Environment Charter) 수립 및 매년 주민참여 중심의 환경전략계획 수립, 도시환경 보존을 위한 구체적인 목표치 설정 및 실행계획 작성·전달
어린이 및 청소년 위원회		• 어린이 및 청소년 상담을 위한 인터넷 게시판 운영, 부모교육 프로그램 운영, 어린이 청소년관련 전략계획 수립
세필드시 경제전략 그룹 (Economic Strategy Group)	창조도시세필드 (Creative Sheffield)	• 세필드원을 계승한 파트너십으로 투자유치, 마케팅, 기반시설 정비 등의 경제 활성화 마스터플랜의 수립 및 보조금 지원제도 제공
	문화/ 체육 위원회	• 세필드시 도시문화계획 구체화, 문화산업 / 체육 / 공원 / 도시설계 등의 달성목표치 제시
	지역경제 위원회	• 시에 조성된 기업체 및 중소기업체들의 수준향상을 위한 전략 제안, 주민들을 대상으로 한 세필드시 경제활성화 방안 제안공모 등
	노동 및 기술위원회	• 위원회 구성 및 젊은층 일자리 알선 및 창업지원계획 수립, 운영모니터링

Open Forum for Economic Regeneration, OFFER)”이라는 시민단체 네트워크 체계에 등록되어 각 민간조직 간 협력 및 네트워크가 이루어진다.³⁰⁾

세필드 퍼스트 파트너십 사무국은 SFP위원회의 회의와 일정조정, 파트너십군 간의 연락 및 성과관리 등을 담당한다. 사무국은 사무국장, 부국

장, 행정보조원 등으로 구성된 총 5명의 직원으로 구성되며 세필드 시의회에 의해 지위가 보장되며, 시의회에 의해 급료 및 연금을 지급받는다.

Sheffield First Partnership 위원회, 파트너십 군과는 별도로 세필드시를 구역별로 12개로 나눈 Action Area에서 활동하고 있는 Area Panel도 파트너십의 일원으로 포함되어 있다. 이들은 각 지역

30) OFFER는 세필드시에 활동하고 있는 비영리, 커뮤니티 및 종교단체들을 커뮤니티 강화를 목적으로 네트워크를 구성, 운영하는 민간조직이다. OFFER는 조직의 운영 및 각 민간단체들을 연계 및 제반 지원서비스를 담당하는 9명의 직원을 거느린 사무국과 VCF Sector로부터 선출한 12명의 위원으로 구성된 위원회가 중심에 존재한다. OFFER에 등록된 VCF Sector는 관심분야별로 주민자치포럼, 협력네트워크의 형태로 조직 간 연계 및 활동을 하게 된다. OFFER 규정에 의해 위원은 등록된 주민 및 민간단체 중 흑인 및 소수민족그룹 단체 대표 1명, 커뮤니티 포럼 네트워크 그룹 대표 2명, 어린이 및 청소년관련 그룹 1명, 사회적 약자 또는 장애인관련 단체에서 1명씩 위원으로 임명할 것을 규정하고 있다.

별로 재생 및 활성화를 위해 필요한 사항들을 정의하고, 이를 파트너십 위원회 및 파트너십군에 전달한다. 또한 파트너십 및 민간단체들의 활동성과와 개선되어야 할 사항 등에 대한 의견을 제시한다. 이는 각 파트너 및 비영리 커뮤니티 주민단체 등의 성과평가에 중요한 자료로서 활용되고, 이를 통해 각 파트너들의 실행계획 검토와 새로운 전략구상 등이 이루어진다.

2) 역할 및 활동

지역전략파트너십(Local Strategic Partnership)은 지속가능한 커뮤니티 전략(Sustainable Community Strategies: SCS)을 수립하고, 지자체와 중앙정부 간 지역발전방안에 대한 협약을 체결할 수 있도록 지방협약(Local Area Agreement: LAA)을 작성하여, 이를 지역 내 파트너십 및 주민, 민간 부문 단체에 전달, 시행한다. 셰필드의 지속가능한 전략인 셰필드 도시전략은 셰필드시 지방협약인 Sheffield First Agreement(SFA) 수립 시 목표치와 비전을 제시하게 되고, SFA의 구체적인 시행가이드라인과 재원설정 및 배분계획으로 현실화된다.

SFP에서도 파트너십 내 최상위 의결기구인, SFP위원회가 셰필드시 도시전략(City Strategy)³¹⁾을 수립하여, 셰필드시의 비전과 구체적인 목표, 실현방안 등을 제시한다. 도시전략은 기존에 수립된 셰필드시 각 지역별 우선순위(local priorities)에 대한 적절성을 평가하고, 계획에 대한 주민들의 반응이나 의견을 반영하며, 변화된 세

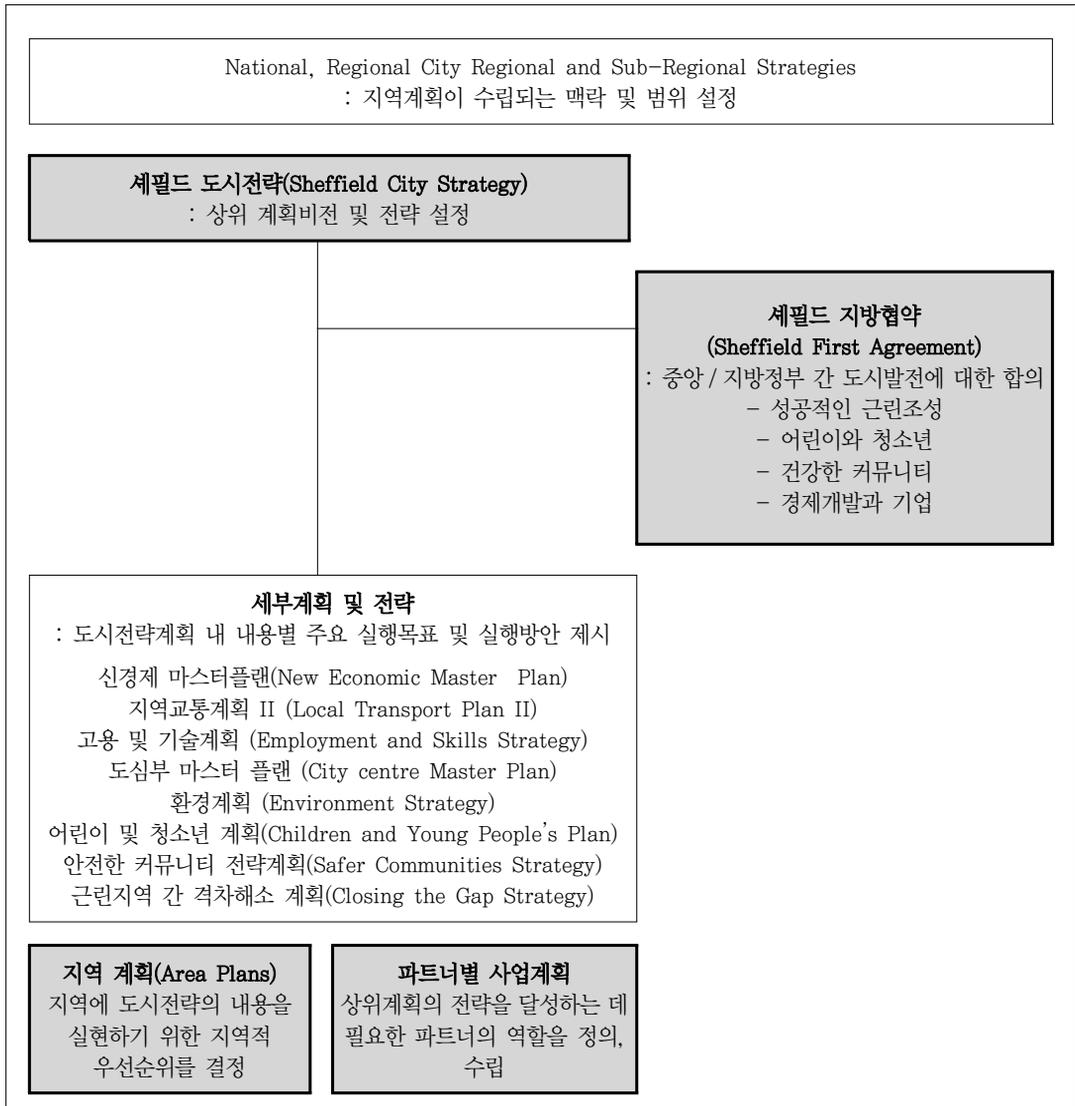
필드시의 지역적 여건 및 국가정책 변화에 대응하기 위해 수립된다. 도시전략은 시의회에 제출되어 시의 도시계획에 반영될 뿐만 아니라 시로부터 공식적인 상위계획으로 인정된다. 또한 위원회는 파트너십군 간의 역할, 의무, 조직을 구체적으로 정의하거나 조정한다. 또한 각 파트너십군의 성과 및 결과에 대한 자문 및 의견을 제시하여 보다 파트너십들의 활동을 효율적으로 지원하는 역할을 담당한다.

또한 셰필드 퍼스트 파트너십은 지방정부와 중앙정부 간의 협약서인 지방협약(Local Area Agreement: LAA)을 수립한다. 셰필드시 지방협약(Sheffield First Agreement)은 3년 단위로 SFP, 셰필드 시의회, 중앙정부 및 광역정부사무소 간에 맺어지며, 시의 발전과 재생에 필요한 지역적 우선순위와 목표를 설정한다. 협약문서는 성공적인 근린조성(Successful Neighborhoods), 어린이 및 청년(Children and Young People), 더 건강한 커뮤니티 조성(Healthier Communities), 경제개발과 기업(Economic Development and Enterprise)으로 구성된 4개의 테마에 따른 실행계획 및 목표치와 재원마련 및 배분방안 등으로 구성되어 있다. 중앙 및 광역정부 간 협약이 체결되면 이러한 테마별 목표들은 SFP에 속하는 파트너십군(Family of Partnership)이 각 파트너 및 지역주민에게 전달하고 달성을 유도하는 역할을 하게 된다. 또한 협약서에는 각 테마별 목표달성여부를 평가하는 평가지표³²⁾가 포함되어 있다. 평가에 따라 성과가 좋은 파트너십군들은 사업절차를 간소화시켜주거나 재정지원 등의 인센티브를 제공한다.

31) 현재 셰필드시 도시전략은 2005년부터 2010년까지 5년간의 계획이 수립되어 있는데, 2007년 최근에 도시전략계획을 다시 재검토하여 개정된 도시전략계획을 현재 수립, 시행 중에 있다(자료: <http://www.sheffieldfirst.net/city-strategy>).

32) 평가지표(indicators)는 초기에는 영국 중앙정부의 근린재생전략(Neighborhood Renewal Strategy)에 제시된 기초목표(Floor Targets)에 근거하여 활동을 평가하였다. 그러나 중앙정부의 목표치는 장기목표였기 때문에 중단기간의 사업이나 활동을 진행하는 파트너십 성과평가에 문제점이 있었다. 따라서 현재 평가지표는 셰필드 시의회에서 구축한 근린정보시스템(Neighborhood Information System)을 바탕으로 활동에 대한 성과지표로 활용하고 있다.

그림 3 _ 셰필드시 도시계획체계



10개의 파트너십군(Family of Partnerships)은 위원회에서 수립한 도시전략을 분야별로 검토하고, 자신의 분야에 맞는 목표를 선택한 뒤, 실행계획(Action Plan)을 수립한다. Action Plan에는 시행될 사업에 대한 내용과 재원조성방안 및 투자규모 등을 포함된다.

셰필드시의 도시계획이 도시재생에 초점을 두고 수립되고 있기 때문에, 상위계획으로서 도시전략 및

지방협약은 셰필드시 전체의 도시계획을 이끄는 중요한 요소로 작용한다. 또한 SFP는 하위 파트너들의 사업계획 및 지역계획의 집행을 관리, 감독하는 주체이기 때문에 상위 도시계획에서 하위 실행계획까지 도시계획의 전반에 관여하게 된다.

SFP에서 수립된 계획과 전략은 셰필드시 민간조직네트워크인 OFFER에 속한 민간파트너와 지역기업 등을 통해서 구체적인 실행계획이 작성되

어 시행된다. OFFER는 커뮤니티 포럼과 같이 도시계획과 관련한 주민포럼뿐만 아니라, 주민들의 자발적 참여를 유도하기 위한 조직인 'Voluntary Action Sheffield' 등이 있다. 특히 OFFER에 포함된 조직을 살펴보면 인종별, 계층별 동등한 참여 기회를 제공하기 위해 흑인 및 소수민족(Black and Minority Ethnic: BME)네트워크, 어린이·노인·장애인·여성을 위한 네트워크를 각각 구축하여 이를 지원하고 있다. OFFER에 속한 조직들의 활동성과 및 내용은 OFFER위원회에 의해 SFP에 전달되어 SFP 도시전략 수립에 영향을 미치게 된다.

주민들은 OFFER에 등록되어 있는 비영리, 커뮤니티단체의 구성원이 되거나, 스스로 주민 스터디 그룹이나 포럼 등을 조직하여 OFFER에 등록함으로써 SFP의사결정에 참여할 수 있다. OFFER는 비영리, 커뮤니티 단체들을 DB화하여 관리하며 주민 스터디그룹의 활성화를 위해 관련 분야의 전문가를 지원하거나 주민들을 위한 교육프로그램을 제공한다. 또한 SFP위원회는 OFFER에 속한 단체들 중³³⁾ 6명의 위원을 선출하도록 규정되어 있기 때문에, 이들 위원들을 통해 자신들의 의견을 전달하여 SFP가 수립하는 도시전략에 영향력을 행사한다.

3) 재원조성 및 운영

SFP의 재원은 중앙정부, 광역정부, 지자체 등의 공공기관과 각 파트너십군을 이루는 파트너 및 파트너와 협력하고 있는 지역업체까지 광범위한 주체들로 구성된다. SFP 자체는 재원을 조성하여 사업을 시행하는 주체가 아니기 때문에, SFP는 도시전략을 통해 각 파트너십군에 속한 파트너들이 재원

을 유치할 수 있는 방안을 제시한다. 2005~2010 셰필드시 도시전략에 따르면, 각 파트너들은 지자체, 광역, 국가, 유럽연합단위 조직 및 기관들과 협력하여 활동을 진행할 것을 제안하고 있으며, 각 파트너별로 지출계획을 지속적으로 모니터링 하도록 권장하고 있다.

SFP의 재원확보 및 배분방안은 셰필드 지방협약(Sheffield First Agreement)에 구체적으로 제시되어 있다. 재원은 협약서에 명시된 4개의 주제에 따라 각각의 재원조성 및 배분계획이 수립되어 있으며, 각 파트너십군과 파트너들은 자신들의 분야에 맞는 주제별로 제시된 재원을 활용하여 활동한다. 도시재생 및 근린재생과 관련사항은 셰필드 지방협약 내 성공적인 근린조성(Successful Neighbourhoods)이라는 주제로 제시되어 있다. 2005년과 2006년에 제시된 협약서상 재원흐름에 의하면 ODPM(Office of the Deputy of Prime Minister)으로부터 2년에 걸쳐 매년 근린재생기금을 479만 파운드씩 지원받고, 내무성(Home Office)의 안전한 커뮤니티 만들기 펀드 등과 광역정부로부터 약 129만 파운드의 통합예산(Single Pot)을 지원받는 것으로 계획되어 있다.

SFP 사무국의 운영자금은 시의회 및 중앙정부로부터 지원받으며 직원급여와 연금, 위원회 회의 개최 비용, 도시전략계획 및 지방협약의 홍보 및 전달비용 등으로 사용된다.

4. 도시개발회사 '창조도시셰필드'(Creative Sheffield)

창조도시셰필드(Creative Sheffield)는 2007년 4

33) 2006년 11월 현재 OFFER에 속한 주민, 민간단체 수는 자원단체인 Voluntary Sheffield, South Yorkshire Community Foundation 등 총 58개의 단체가 등록되어 있다.

월 설립되었으며 영국 내에서 최초로 설립된 도시개발회사(City Development Corporation: CDC)다. 창조도시세필드는 세필드시 도심부의 물리적 재생을 담당해온 도시재생회사인 세필드윈, 세필드시 민간투자를 유도하는 역할을 담당한 Sheffield First for Investment, 세필드시 도심부 문화산업 지구의 프로그램 운영 및 관리역할을 해온 Cultural Industries Quarter Agency(CIQA)가 통합된 기관이다. 창조도시세필드는 물리적인 재개발뿐만 아니라 경제 및 문화적인 측면까지 포괄하는 종합적 도시재생을 지향한다. 또한 창조도시세필드는 세필드시를 유럽 내에서도 경쟁력 있고 도시재생을 선도하는 도시로서 유지하기 위한 계획의 수립, 운영을 목적으로 한다.³⁴⁾

1) 조직구성

창조도시세필드는 세필드윈과 마찬가지로 English Partnerships, Yorkshire Forward, 세필드 시의회가 공동으로 설립한 도시재생회사다. 또한 창조도시세필드는 SFP에 포함되어 있는 파트너십군(Family of Partnerships) 중에 하나로서 역할을 한다.

창조도시세필드의 조직구성은 세필드윈과 유사한데, 자문 및 의사결정, 계획수립 등을 담당하는 위원회와 도시재생 및 도시의 제반사항에 대한 지원과 운영을 담당하는 업무부서로 구성된다. 위원회는 세필드시 시의원, 시청 관계자, 민간업체 및 주민단체 대표, 대학관계자들로 2006년 11월 현재 총 22명으로 구성되어 있다. 업무부서는 도시재생부, 도시전략마케팅부, 기업투자부, 산업 및 기술지원부, 전략 및 성과관리부로 구성되어, 단순히 물리적

인 도시재생뿐만 아니라 사회, 경제, 산업구조에 대한 총체적인 도시재생전략을 운영하고 있다.

2) 역할 및 활동

창조도시세필드는 크게 도시이미지 제고를 위한 세필드시 도시마케팅, 양질의 내부투자(inward investment) 유치를 통한 도시경제활성화, 세필드윈을 계승한 물리적 기반시설의 지속적인 확충, 도시 주요산업인 과학, 문화, 지식산업의 성장을 위한 각종 프로그램 및 시행계획(Action Plan)을 수립한다. 창조도시세필드는 기 조성된 물리적인 기반을 효과적으로 운영하고, 기반시설을 확충하기 위해 세필드시 경제마스터플랜(The Sheffield Economic Master Plan)을 수립·시행한다.

세필드 경제마스터플랜은 기존의 물리적인 정비 외에 도시경제, 산업, 문화를 포괄하는 종합계획으로서의 성격을 가진다. 마스터플랜에 따르면, 도시 내 3만 개의 일자리 창출 및 주민소득을 2만 2,500파운드에서 2만 5,000파운드로 증대시키는 것을 목표로 설정하고 있다. 또한 내부투자를 적극 유치하기 위해 광역정부 및 중앙정부의 재원을 확보하고, 나아가 유럽연합의 재원제공프로그램에 지원하여 재원을 확보하고자 하고 있다.

창조도시세필드의 두 번째 핵심활동은 세필드시의 산업을 제조업중심에서 지식, 과학, 연구 산업 중심의 구조로 바꾸기 위한 각종 펀드의 제공 및 알선이다. 창조도시세필드는 도시에 새로이 거주하는 젊은 직장인들을 대상으로 도시 내 정착을 도와주기 위한 상담활동도 한다. ‘Relocate 2 Sheffield’라고 불리는 이 프로그램은 구체적으로 신규 주민들 및 젊은 계층들의 정착을 지원하기 위

34) Creative Sheffield(2006)에 따르면, Creative Sheffield의 예상 운영기간을 약 15년으로 설정하고 있다.

표 7_ 창조도시세필드 설립단계(2006~2007년) 자원조성 및 지출내역

자원 구분		금액(천 파운드)	
재원수입	Yorkshire Forward	통합예산(Single-pot)*	1,942.5
		단일재생기금(SRB)	25.0
	유럽지역개발펀드 - Objective 1		1,758
	세필드 시의회		1,723
	English Partnerships		250
	세필드 대학교 지원금		1,280
	현물소득(In-Kind)		240
조성재원 합계		7,219.0	
지출	사무실 임대		401
	전략마케팅		520
	내부투자		2,116.5
	지식경제개발		2,837.5
	위원회 운영		6
	경제마스터플랜 준비		430
	회사사업계획(Business Plan)작성		65
	물리적 개발		619
	편의시설비용		224
비용 합계		7,219.0	

주: *: 통합예산인 Single-pot은 Single Budget으로도 사용.

자료: Creative Sheffield, 2006. "Creative Sheffield Business Plan 2006-07", pp58-59 내용 재구성.

해 도시 내 주택 및 건축물(properties)에 대한 데이터베이스를 구축하여 신규주민들에게 주택을 알선하며, 도시 내 창업을 원할 경우 창업을 위한 공공, 민간펀드 등을 알선해준다.

창조도시세필드는 세필드 도시재생회사인 세필드원을 계승하였기 때문에, 기 진행되어오던 도심부를 중심으로 한 물리적인 기반시설 확보에도 주도적인 역할을 담당하여 기존 계획과의 연속성을

유지한다. 세필드원에서 수립된 마스터플랜 상에 나타나는 7대 선도프로젝트(Magnificent Seven Projects)의 범위를 그대로 계승하고, 이를 추가적으로 확장하거나 개발하기 위한 계획을 수립한다³⁵⁾.

마지막으로 창조도시세필드는 도시이미지 제고를 통한 유럽 내 도시경쟁력을 확보하기 위해 회사 홈페이지에 광범위한 관련 텍스트 자료와 이미지

35) 현재 창조도시세필드의 물리적인 기반구축에 관한 계획은 2001년 세필드원이 수립한 City Centre Master Plan 2000을 활용하고 있다. City Centre Master Plan 2000은 2006년 한 번 계획검토가 이루어졌으며, 2008년 현재 Creative Sheffield가 City Centre Master Plan 2008를 검토, 수립 중에 있다.

DB를 구축하고 있다. 또한 2008년 초에 수립한 경제마스터플랜(The Sheffield Economic Masterplan)을 도시 내 공공기관, 민간업체, 주민 등 다양한 파트너십 주체들에게 알리고 보급하기 위한 전략을 수립한다.

창조도시세필드에서 수행하고 있는 제반 도시 재생 및 활성화 사업은 매년 경제마스터플랜에 제시된 목표치 및 성과와 비교하여 검토된다. 이를 위해 창조도시세필드는 연간 성과를 정리한 보고서를 시의회와 요크셔 광역정부, 잉글리시 파트너십에 제출한다. 보고서는 당해의 성과에 대한 평가와 함께 추후 창조도시세필드 사업계획을 마련하는 기준이 된다.

3) 재원조성 및 운영

2007년 초반까지 회사설립을 준비하면서 창조도시세필드는 요크셔 광역정부, 유럽지역개발펀드(European Regional Development Fund: EDRF), 세필드 시의회, 잉글리시 파트너십, 세필드시 대학교 등으로부터 약 721만 파운드의 재원을 확보했다. 설립 시 마련된 재원은 주로 회사사무실 임대비용, 경제마스터플랜 등 각종 계획의 수립, 내부투자자금(Inward Investment), 지식경제발전 지원, 회사마케팅 등의 비용으로 지출되었다.

창조도시세필드는 세필드원과 마찬가지로 중앙정부의 근린재생펀드(Neighborhood Renewal Fund: NRF), 광역정부에서 배분하는 단일재생기금(Single Regeneration Budget: SRB), 세필드시의회가 지원하는 재원으로 운영된다. 이 중 근린재생펀드는 세필드시 12개 Action Area의 Area Panel에게 사업자원금으로 배분된다. 또한 창조도시세필드는 커뮤니티를 민간투자단체 및 일반은행의 재원프로그램과 연결함으로써 커뮤니티 사업에 있어 공공재

원의 의존도를 감소시키고 있다.

V. 결론

영국의 도시재생은 산업의 쇠퇴가 도시에 미치는 영향을 극복하기 위한 도시의 전반적 재구조화와 정이라고 평가할 수 있다. 영국 내에서도 가장 성공적인 도시재생 프로그램을 운영하고 있는 도시로 평가되는 세필드시 역시 철강산업 쇠퇴로 인한 도시의 침체문제를 해소하고 새로운 발전전략을 도모하기 위한 시도의 하나로 도시재생이 이루어지고 있다.

세필드 도시재생의 성공요인으로는 중앙-지방 간 다층적 협력과, 민간 간의 파트너십, 다양한 지원자금, 사회통합적 접근 등을 지적할 수 있다. 한국의 경우도 향후 도시재생에 있어서 주민참여에 의한 거버넌스 시스템이 도입될 필요가 있다는 점에서 세필드시의 도시재생 성공요인은 한국의 도시재생에 시사점이 매우 크다.

첫째, 영국 도시재생의 의미가 우리와는 다르게 사용되고 있다는 점을 지적할 수 있는데 이러한 도시재생 개념의 차이는 파트너십 형성에도 영향을 미치고 있다. 영국에서 도시재생은 도시의 총체적 전환을 말한다. 세필드시의 경우 초기단계에서는 거점개발 프로젝트중심의 물리적 재생이 시도되었으나 점차 경제적, 문화적 활성화와 산업구조의 전환을 포함하는 종합적 재생을 지향하고 있다. 따라서 이를 시행하기 위해 민간의 역할을 중요시하지만 지자체와 민간이 같이 구성한 지역전략파트너십에서 수립한 장기발전전략에 따른 도시재생사업이 이루어지고 있다. 세필드원이나 창조도시세필드 등이 모두 이러한 파트너십회사로서 정부에서 지원하는 재생보조금의 지급대상이 된다.

반면 우리나라의 경우 지금까지의 도시재생은

노후불량지역 정비와 동시에 개발가능지가 부족한 도심 내 택지 확보수단으로서 활용되어왔다. 즉 정비사업의 실질적 목적이 도시공간의 효율적 이용을 통한 개발이익의 창출에 있었다.³⁶⁾ 사업의 목적이 도시경쟁력의 근거를 전환하여 도시의 활력을 제고하는 경우와 물리적 정비에서 개발이익을 창출하려고 하는 경우 공공과 민간의 역할과 관계설정은 근본적으로 차이가 날 수밖에 없다. 개발이익의 창출 과정에는 참여주체가 많아질수록 주체 간 이익의 배분을 둘러싸고 갈등이 발생할 수밖에 없으므로 당연히 참여가 제한될 수밖에 없다. 그러나 도시 경쟁력의 원천이 무엇이 되어야 하는가에 대한 논의는 민과 관을 포함한 도시의 모든 참여주체의 합의를 통해 형성될 때 진정한 경쟁력이 될 수 있다.

둘째로 셰필드시의 도시재생은 초기에는 중앙정부가 재원 및 개발권한을 가지고 있어 그 역할이 컸으나, 점차 지방정부로 권한을 이양하고 중앙정부는 재원지원 등의 일부 역할만 담당하는 방향으로 변화하고 있다. 셰필드시의 경우도 셰필드 개발공사가 중요한 역할을 하던 1990년대 전반까지는 개발공사의 권한이 강하고 시청이나 시의회의 자치권이 약화되어 계획과정에서 민간과 협의 없이 공사가 수립한 계획에 따라 민간업체가 개발하는 형태의 재생이 이루어졌고 1993년 이후에도 중앙정부에서 설립한 EP중심의 사업이 이루어짐에 따라 지방정부의 역할은 매우 미약하였다. 1999년부터 광역정부차원의 도시재생을 위해 설립된 RDA가 사업의 중심이 되었고 2000년부터 파일럿 프로젝트로 지방정부 단위의 도시재생회사 URC가 설립되어 점차 확산되고 있는 추세다. 도시재생추진

주체가 점차 지방정부수준으로 이동하고 있는 것은 도시재생이 지역성이 강한 사업으로서 지역특성에 맞는 사업의 추진이 중요함을 보여준다. 물론 URC는 EP, RDA, 해당 지자체 3자의 파트너십에 의해 설립되는 회사이고 중앙정부에 의해 설립이 인가된다는 점에서 중앙정부로부터 완전히 독립적인 조직은 아니다. 그러나 해당지역에 대한 도시재생 마스터플랜 설립주체로서 중요한 역할을 수행하고 있다.

셰필드시 도시재생의 세 번째 특징은 중앙, 광역, 지방정부 간의 다층적 파트너십을 형성하고 있다는 점이다. 셰필드에서도 1980년대의 셰필드 개발공사는 중앙정부에 의해 지정된 쇠퇴지역에서 설립되어 거점프로젝트 개발중심 사업을 시행하였다. 따라서 초기 단계에서는 중앙정부 주도로 지방자치단체나 민간과 연관성 없이 사업이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 1997년 설립된 셰필드원은 파트너십에 의해 운영되는 회사로서 중앙정부, 지자체, 민간에 이르는 다양한 주체를 포괄하여 역할을 분담하는 조직이었다. 도시재생 사업자금은 EP(중앙정부), Yorkshire Forward(광역정부), Sheffield Council(지방정부)이 조달하였고 SRB 등의 보조금도 지자체를 통하지 않고 파트너십회사에 직접 지급되었다. 즉 행정이나 재원조달의 측면에서 중앙, 광역, 지방정부의 다층적인 협조관계가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 이런 특징은 창조도시셰필드에서도 동일하다.

마지막으로 다양한 주민참여전략을 지적할 수 있다. 셰필드시 지역전략파트너십인 Sheffield First Partnership은 10개의 파트너십군으로 구성

36) 2002년 이전의 재개발법이나 도시주거환경정법 등에서 명시적으로 이런 목적으로 제시하고 있지는 않다. 그러나 실질적으로 재개발사업이나 재건축사업의 핵심은 지가상승으로 인해 도심 내에서 저밀로 이용되는 토지에 대한 개발압력이 높아짐으로써 이루어지게 된다. 서울시의 경우 개발가능지가 고갈됨에 따라 재개발사업이나 재건축사업이 택지 확보수단의 하나로 활용되고 있는 것도 사실이다.

되어 있으며 각 분야별 파트너십군 내에는 VCF sector라고 불리는 비영리단체들이 참여한다. 이들 비영리단체들은 OFFER라는 시민단체 네트워크에 등록되어 있다. 주민들은 OFFER에 등록하여 도시재생전략을 수립하는 Sheffield First Partnership의 의사결정과정에 참여할 수 있다. 파트너십군은 서로 중복적 참여가 가능한데, 이는 상호 긴밀한 협력이 의한 위원회로 구분할 수 있다. 또한 민간과 공공 간의 파트너십이 일방적이지 않고 쌍무적이라는 점에서 쌍무계약관계적 성격도 존재한다. 셰필드시의 도시재생에서 이루어지고 있는 민간 간 파트너십은 파트너십의 유형분류상 진정한 파트너십과 중간단계 파트너십의 성격이 혼재하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 주민참여 채널의 공식화와 다양한 커뮤니티단체 활성화는 주민참여를 제도적으로 지원하고 보장하는 사회적 인프라로서 중요한 역할을 하고 있으며 민간 간의 파트너십이 형성될 수 있는 사회적 토대가 되고 있다. 민간기업이 시행하는 도시재생사업도 셰필드 퍼스트 파트너십에서 수립된 도시재생전략에 따라서 시행되어야 하는데 이는 민간의 이익추구가 공공계획의 틀 내에서 움직이도록 제한하고 있는 것이다. 민간 간에 형성되는 파트너십이 공익과 사익의 적절한 조화가 가능하도록 균형을 유지해주는 역할을 해주고 있다고 할 수 있다. OFFER나 Sheffield First Partnership 등의 조직은 일시적으로 활동하다 해체되는 조직이 아닌 계속 유지되는 조직으로서 거버넌스 특징의 하나인 파트너십의 지속성과 독립된 조직으로서 유기체적 특성을 보여준다.

셰필드시 도시재생사례는 중앙, 광역, 지방정부의 위계에 따른 행정과 효율적 분담체계를 확립하고 있다는 점에서 도시재생 거버넌스 체계를 구축하는데 유용한 모델이 될 수 있으며 특히 민간파트너십

의 장점과 전문성을 활용하고 있다는 점에서 시사점이 크다. 그러나 지역의 민간파트너십이 수립한 도시전략이 실질적인 영향력을 행사하는 경우 법정계획으로서 강제성이 부족해질 수 있는 문제점이 있기도 하다. 파트너십에 의한 거버넌스 시스템을 구축할 경우 각 정부위계별, 공공과 민간 간에 주체별 역할분담과 커뮤니케이션이 중요하다. 셰필드시 사례와 같은 파트너십을 한국에 적용할 경우 중앙과 광역, 기초자치단체 간에 역할과 책임 및 자원분담에 대한 분명한 규정이 선행되어야 한다.

참고문헌

- 김석준. 2000. 뉴거버넌스연구. 서울 : 대영문화사.
- 김영환·백기영·오덕성. 2003. “영국 셰필드(Sheffield)시 도심 재생계획의 특징에 관한 연구”. 대한건축학회논문집 계획계 제19권 제9호. 대한건축학회. pp69-78.
- 김영환. 2004. “영국 맨체스터와 셰필드시의 도심지역 정비와 관리”. 국토 통권275호. 국토연구원. pp46-58.
- 박우서. 2002. “지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안”. 국토 통권252호. 국토연구원. pp28-39.
- 양재섭·김영환·김정원. 2007. “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구”. 국토계획 제42권 제5호. 대한국토·도시계획학회. pp129-143.
- 일본정책투자은행. 중심시가지활성화: 미·영·독의 18개 도시 사례연구. 김광우 역. 전남 : 전남대학교 출판부.
- 임양빈·오덕성. 2003. “해의 도심재생의 계획특성 분석: 셰필드, 도르트문트, 피츠버그의 사례를 중심으로”. 대한건축학회논문집 계획계 제19권 제11호. 대한건축학회. pp147-154.
- 차미숙. 2008. “유럽의 지역발전기구(RDA)와 정책적 시사점”. 국토 통권316호. 국토연구원. pp80-90.
- 하성규. 2006. “커뮤니티 주도적 재개발의 새로운 접근: 영국의 근린 재개발전략을 중심으로”. 한국도시행정학회 제19

- 집 제2호, 한국도시행정학회, pp25-47.
- ロンドン事務所, 2004, “英国の地域再生政策”, Clair Report no. 253, 東京 : 財団法人 自治体国際化協會
- 早田 宰, “イギリスの 都市再生”, 都市問題, vol. 94, no. 6, pp97-111.
- 平本一雄, “都市再生地帯の開発: 英国と日本”, 都市計画 vol. 242, pp37-42
- Booth P., 2005, “Partnerships and Networks: The governance of Urban regeneration in Britain”, *Journal of Housing and Built Environment* vol. 20, pp257-269.
- Bull, A. and B. Jones, 2006, “Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A Comparison between Bristol and Naples”, *Urban Studies* vol. 43, no. 4, pp767-786.
- Carley, M., Chapman, M., Hastings, A. et al, *Urban Regenerations through Partnership: A Study in Nine Urban Regions in England, Scotland and Wales*, Bristol : Policy Press.
- Creative Sheffield, 2006, *Creative Sheffield Business Plan 2006-07*.
- Creative Sheffield, 2008, *Sheffield Economic Masterplan*.
- Haider D., 1986, “Partnerships redefined: Chicago’s new opportunities”, ed, P. Davies, *Proceedings of the Academy of Political Science* vol. 36, no. 2, NY : Academy of Political Science, pp137-149.
- Hastings Annette, 1996, “Unraveling the process of partnership in Urban Regeneration”, *Urban Studies* vol. 33, pp253-268.
- Koebel, T., Richard Steinberg, and Robert Dyck, 1998, “Public-private Partnerships for Affordable Housing: Definitions and Applications in an International Perspective”, *Shelter and Society*, Albany : State Univ. of New York Press.
- Kooiman, J., 1993, *Social-Political Governance: Introduction*, ed, Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London : Sage Publications, pp1-6.
- Boddy M., and C. Fudge, 1984, *Local socialism?*, U.K : Palgrave Macmillan.
- Michael Ball and Paul J. Maginn, 2005, “Urban Change and Conflict: Evaluating the Role of Partnerships in Urban Regeneration in the UK”, *Housing Studies* vol. 20, no. 1, London : Carfax Publishing, pp9-28.
- Paul Lawless and Peter Ramsden, 1990, “Sheffield in the 1980s: From radical intervention to partnership”, *Cities* vol. 7, no. 3, pp202-210.
- Richard Evans, Mary Hutchins, Richard Meegan and Michael Parkinson, 2007, *Sheffield One Evaluation: Final Report*, Liverpool : European Institute for Urban Affairs(EIUA).
- Rob Imrie and Huw Thomas, 1993, *British urban policy and urban development corporations*, London : Paul Chapman Publishing Ltd.
- Salamon L. M., 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md : Johns Hopkins Press.
- Sheffield City Council, 2007, *Developments in the Sheffield Population*.
- Sheffield First Partnership, 2006, *Sheffield First Partnership: Accountability, Governance and Performance Management Framework*.
- Sheffield First Partnership, 2006, *Sheffield First Partnership Board: Governing Document*.
- Sheffield First Partnership, 2005, *Sheffield City Strategy*.
- Sheffield First Partnership, 2005, *Sheffield First Agreement*.
- Stoker, G., 1998, “Public-Private Partnership and urban Governance”, ed, J. Pierre, *Partnerships in urban Governance*, London : Mac Millan Press.
- Wylde K., 1986, “Partnerships for Housing”, ed, P. Davies *Proceedings of the Academy of Political Science* vol. 36, no. 2, NY : Academy of Political Science, pp111-121.
- 세필드시의회 회의록, 세필드 도시계획 관련 자료(<http://www.neighbourhood.gov.uk>), [2008.3.3].
- 영국 도시·지자체 법령 자료(<http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk>), [2008.4.12].
- 영국 URC 소개 및 개요 자료(<http://www.urcs-online.co.uk>), [2008.3.3].
- 일본 지자체 거버넌스 리포트(<http://www.clair.or.jp>), [2008.4.14].
- 일본 지자체 거버넌스 리포트(<http://www.usrc.co.jp>), [2008.4.14].
- NRF, ND 자료(<http://www.communities.gov.uk>), [2008.3.28].
- OFFER 관련자료(<http://www.offer.org.uk>), [2008.3.5].
- RDA, NRF 관련자료(<http://www.neighbourhood.gov.uk>), [2008.3.3].
- RDA 자료(<http://www.yorkshire-forward.com>), [2008.4.10].
- RDA · LSP 자료, (<http://www.idea.gov.uk>), [2008.4.15].

Sheffield Frist Agreement, Sheffield City Strategy (2005-2010). (<http://www.sheffieldfirst.net>). [2008.3.5].
Sheffield Economic Master Plan. (<http://www.creative-sheffield.co.uk>). [2008.3.10].
UPC · URC 자료. (<http://www.englishpartnerships.co.uk>). [2008.3.3].

-
- 논문 접수일: 2008. 4.22
 - 심사 시작일: 2008. 4.24
 - 심사 완료일: 2008. 5.19

ABSTRACT

A Study on Partnerships for Urban Regeneration in Sheffield, UK

Keywords: Partnership, Governance, Urban Regeneration, Community, Sheffield

Recent Researches on urban regeneration are focused on the development of governance system that enables people to get involved in urban planning process. This study includes theoretical approaches on governance system for urban regeneration and a case study of Sheffield, UK that have developed its own system since 1980s.

The characteristics of governance system for urban regeneration in Sheffield are as follows: First, Its integrated approaches – economic, cultural, and industrial transformation as well as physical development – are used for urban regeneration. Second, local government will play a major role in managing urban regeneration projects by strengthening their authority against central government. Lastly, through partnerships between public and private sectors, they develop their intersectoral governance system that can share information with each other and take actions for urban regeneration.

This research supported by a grant(07 Urban Renaissance B02) from High-Tech Urban Development Program funded by the Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.

파트너십 형성을 통한 도시재생방안: 영국 셰필드시 사례 연구

주제어: 파트너십, 거버넌스, 도시재생, 커뮤니티, 셰필드

최근 지역주민들이 도시계획과정에 참여하는 거버넌스 시스템 개발이 국내 도시재생 방안으로 연구되고 있다. 본 연구는 도시재생 거버넌스 시스템과 파트너십을 이론적으로 검토하고, 사례연구로서 1980년대부터 주민이 참여하는 도시재생 거버넌스를 구축, 운영하고 있는 영국 셰필드시를 대상으로 거버넌스 및 파트너십의 특징을 분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

셰필드시로 살펴본 도시재생 거버넌스 특징은 다음과 같다. 첫째, 물리적 거점개발이 아닌 경제, 문화 활성화와 산업구조 전환 등을 포함한 종합계획으로 도시재생에 접근하고 있다. 둘째, 권한강화를 통해 지방정부가 도시재생 중심주체로 성장하고 있다. 마지막으로 도시 내 다양한 공공, 민간단체를 하나의 파트너십으로 통합하고, 각 파트너 간 정보 및 활동을 공유하고 있다.