

# 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰: 영국의 New Deal for Communities 프로그램을 중심으로\*

## Examinations of Meanings of Community Participation in Urban Regeneration and Their Applications in Regeneration Policy : Focusing on New Deal for Communities Programme in the UK

이태희 Lee Taehee\*\*

### Abstract

This study examines theories of community participation in urban regeneration and their application in the UK urban regeneration policy. It is generally assumed that community participation is a 'good thing', and with greater participation of community, we can resolve many problems that have occurred under the conventional style of urban redevelopment process. However, we have not yet seriously and critically examined the assumptions: its theoretical grounds and its effectiveness. As a first step of the critical examination of the assumptions, this study explores the backgrounds of the attention to the concept of the community in contemporary urban regeneration, the grounds for the public participation in planning process, and their applications in the UK urban regeneration policy. Subsequently, this study draws out implications for the current urban regeneration policies in Korea, in particular with regard to community participation.

Keywords: Community, Participation, Urban Regeneration, Democracy, Collaborative Planning, New Deal for Communities

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

최근 한국의 도시계획에서 가장 중요한 화두 중의 하나로 '도시재생'을 꼽을 수 있을 것이다. 현재 이루어지고 있는 '도시재생'의 추진방식이 지금까지 쇠퇴·낙후되어 있던 곳에서 진행해왔던 재개발·재건축

사업과 가장 다른 점 중의 하나로 공동체의 참여를 계획 수립 단계부터 강조하고 있음을 꼽을 수 있다(이재우, 유재윤, 최창규, 홍경구 외 2014). 시기적으로 이보다 조금 앞서 비슷한 문제의식에서부터 시작된 '마을만들기' 역시 지역 공동체의 적극적인 참여와 토론과 합의에 의한 주거환경의 점진적 개선을 추구하고 있다(남원석, 이성룡 2012). 이러한 도시계획, 특히 도시재생 과정에서 주민 또는 시민 참여 확대에 대

\* 본 논문은 한국토지주택공사 토지주택연구원의 '2014년 국외 신진연구자 지원사업'의 지원을 받아 수행한 연구의 일부임.

본 연구가 가능할 수 있게 후원해 주셨던 토지주택연구원과, 꼼꼼히 읽어 봐주시고 귀중한 심사 의견을 주셨던 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 서울연구원 초빙부연구위원 | Associate Research Fellow, Seoul Institute | t.h.lee@si.re.kr

한 목소리는 비단 우리나라뿐 아니라 작금의 많은 서구 민주주의 국가들에서도 일어나고 있는 현상이다 (Irvin and Stansbury 2004; OECD 2001). 영국에서는 선출직 지방 정치인들(local councillors)과 도시계획가(planner)로 대표되는 엘리트 정치인과 전문가들 위주로 이루어졌던, 전후 국가 주도 복지국가 체제 하에서의 탑다운(top-down) 방식의 도시계획에 대한 비판의 목소리가 높아져 있었다. 여기에 더해 1979년에 출범한 대처 정부가 추진했던 신자유주의 정책의 폐해에 대한 비판이 심화되던 1990년도 중반 이후부터 특히 공동체(community)에 대한 관심이 높아졌고, 공공정책 결정 과정에 그들을 참여시키고, 그들에게 더 많은 권한을 부여해야 한다는 목소리가 높아졌다 (Taylor 2011).<sup>1)</sup> 이러한 지역 공동체의 참여와 도시재생 과정에서의 자치권한 확대에 대한 요구는 1997년 블레어의 신노동당(New Labour) 정부 등장과 함께 본격적으로 진행되었는데, 이 시기에 도시와 마을 재생에 있어 지역 공동체의 참여 과정이 공식적으로 제도화되었다(Imrie and Raco 2003b). 이러한 과정을 통해서 예전에는 해결해야 할 ‘문제의 대상’으로 인식되던 낙후지역의 공동체들이, 신노동당 정부에서는 함께 문제를 해결할 ‘파트너’로 인정 받게 되었다(Dargan 2009).

한편 비슷한 시기에 도시계획 학계에서는 참여의 확대를 주장하는 목소리들이 이론적 근거를 제공해 주

는<sup>2)</sup> 협력적 도시계획(collaborative planning)<sup>3)</sup> 이론이 출현하였다. 이 이론은 1990년대 이후부터 학계의 주류를 이루게 되고(Healey 1992; 2006; Forester 1993, Innes, 1995) 도시정책에도 많은 영향을 미치고 있다.

앞에서 살펴본 도시재생 과정에서의 공동체 참여의 확대를 요구하는 주장과 이론들을 살펴보면, ‘작금의 도시계획에서 일어나고 있는 많은 문제점들을 더 많은 공동체 구성원들의 참여를 통해 상당 부분 해결할 수 있다’와 ‘더 많은 참여를 통해 더욱 바람직한 결과를 만들 수 있다’라는 가정들에서 출발하고 있는 경우가 많다(Campbell and Marshall 2000; Imrie and Raco 2003b). 하지만 현재 도시계획 학계에서는 앞에서 말했던 가정들 자체와 경험 연구를 통한 정책의 효과에 대해서는 상대적으로 연구가 소홀하였다(Irvin and Stansbury 2004, Campbell and Marshall 2000).

이러한 가정들에 대해서 논의하기 위해서 가장 먼저 요구되는 과제는 ‘과연 공동체란 무엇이고 왜 현재 시점에서 공동체 참여를 요구하고 있는 것인가’ 그리고 ‘과연 도시계획, 특히 도시재생 과정에서 지역 공동체의 참여가 필요한 이유는 무엇인가’라는 물음에 대한 답을 찾아보는 것이다. 본 논문에서는 공동체와 참여에 관한 민주주의, 그리고 협력적 도시계획 이론의 고찰을 통하여 먼저 이 질문들에 대한 답을 찾아볼 것이다. 그리고 나서 ‘공동체의 개념과 참여에 관한 이론들에서 주장하는 요소들이 영국 도

1) 본 논문에서의 도시재생과 공동체 참여의 필요성에 관한 논의의 범위는 소위 ‘서구 선진사회’라고 불리는 미국과 유럽, 특히 영국적 맥락에서 주로 살펴보고 있음. 이는 한국적 맥락 속에서 ‘왜 도시재생 과정에서 공동체 참여의 확대가 필요한가 또는 중요한가’에 관한 논의가 중요하지 않기 때문은 결코 아님. 한국은 군사독재와 민주화 과정을 거쳐 지금에 이르기까지, 큰 틀에서 보면 자유민주주의 및 참여 민주주의가 제도화되고 심화 발전해왔다고 볼 수 있음(임혁백 2009). 또한 IMF 금융위기 이후 신자유주의 경제정책 도입의 결과 공동체 의식의 약화 등의 문제를 경험했는데, 소유자 권리 중심의, 그리고 완전 철거 후 재개발 방식을 통해 물리적 환경 개선에 초점을 맞춰왔던 기존 기성시가지 재개발·재건축 과정에 대한 비판을 생각해 본다면 한국사회에서 참여가 강조되는 이유를 한국의 특수한 맥락 속에서 살펴보는 것은 매우 중요한 연구라고 할 수 있음. 여기에 관해서는 후속 연구를 통해 보완해 나갈 계획임을 미리 밝혀 둔다.

2) 참여 확대를 요구하는 모든 주장들이 이 이론에 근거하고 있다는 말은 아님.

3) 본 논문에서 말하는 ‘협력적 도시계획(collaborative planning)’은 communicative planning, deliberative planning, argumentative planning, discursive planning 등 합리적 의사소통을 강조하는 등의 중요한 핵심들을 공유하지만 세부적으로는 조금씩 다름. 그래서 이러한 다른 이름으로 불리는 도시계획 이론들을 포함하도록 함.

시재생 정책에 어떻게 반영되어 있는가'를 살펴보고, 마지막으로 한국의 도시재생 정책의 시사점들을 도출할 것이다.

## 2. 논문의 구성 및 용어의 정의

앞서 언급한 연구 질문에 관한 답을 찾기 위해 본 논문은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 2장에서는 공동체가 무엇이며 왜 이 시점에서 도시계획, 특히 도시재생 과정에서 '공동체'의 참여가 중요한지에 대하여 이론적으로 간략하게 살펴볼 것이다. 3장에서는 조금 더 범위를 넓혀 참여 이론에 관해 고찰하고, 도시계획의 한 부분이라고 할 수 있는 도시재생에서 왜 공동체의 '참여'가 중요한지에 관해 살펴볼 것이다. 이를 위해서 참여에 관한 다섯 가지 주요 민주주의의 이론을 살펴볼 것이다. 이어서 4장에서는 협력적 도시계획 이론의 고찰을 통하여 좀 더 구체적으로 왜 도시계획에서 참여가 중요하고, 필요한지에 대해서 살펴볼 것이다. 5장에서는 앞에서의 이론적 고찰을 바탕으로 각 이론에서 말하는 참여의 필요성들이 영국의 도시재생 정책에 어떻게 반영되는지 신노동당 정부의 도시재생 정책을 통해 간략하게 살펴볼 것이다. 마지막 장에서는 한국의 '도시재생' 정책에서의 공동체 참여 제도디자인(institutional design)에 관한 시사점을 살펴볼 것이다.

본문으로 들어가기 전에 관련 용어들에 관한 개념 정의를 정리하면 다음과 같다. 먼저 본 논문에서 말하는 참여의 '필요성'은 단지 도구적(instrumental) 측면만을 이야기하는 것이 아니라 당위적(normative) 측

면을 포함한다. 즉 어떤 목적을 달성하기 위해서 참여가 필요하다는 것뿐 아니라 참여의 공간이 생기고 확대되는 것이 옳고 바람직하기 때문에 필요하다는 의미로서 참여의 필요성을 이야기할 것이다.

두 번째로, 본 논문에서 말하는 '도시재생'은 현재 한국사회의 맥락(context) 속에서 쓰이고 있는 담론으로서의 도시재생만을 이야기하는 것이 아니라, 기성시가지, 특히 쇠퇴·낙후하고 빈곤의 문제가 있는 곳을 개선하기 위한 정책과 활동을 포괄적으로 지칭하는 용어로 사용한다.<sup>4)</sup> 한국에서 현재 사용되는 도시재생의 담론을 이야기할 때에는 앞에서 했던 것처럼 작은따옴표를 붙여 '도시재생'이라 표기할 것임을 밝혀둔다.

## II. '공동체'의 의미 및 도시정책에서 공동체의 참여가 중요해진 이유에 관한 고찰

### 1. '공동체'의 의미에 관한 고찰

공동체(communitiy)는 최근 한국뿐 아니라 유럽과 미국의 도시정책에서도 많은 주목을 받고 있다. 하지만 공동체는 그 의미가 아주 모호하여 1950년대만 해도 94개 이상의 다른 의미로 해석되고 있었다(Hillery 1955). 지금도 여전히 다양하고 모호한 의미를 가지고 있으며 아직 충분한 이론화가 정립되지 않은 개념이다(Duffy and Hutchinson 1997). 정치철학에서도 마찬가지로, 공리주의(utilitarian)를 비롯한 자유주의(liberalism)와 공동체주의(communitarian)까지 모두 공동체를 언급하지만 그들이 말하는 공동체의 의미

4) 영국을 예로 들면, 시대에 따라 도시재생에 관한 용어가 조금씩 달랐음을 알 수 있음. 예를 들면, 전후에는 urban reconstruction, 그리고 이후 urban renewal 등의 용어가 쓰이다가 대처 정부 이후 '다시 태어나다(rebirth)'라는 의미가 포함된 urban regeneration로 쓰였음. 그러나 이러한 용어가 실제 그 당시 도시재생 방식과 항상 일치하지는 않았음. 실제 대처 정부 당시에는 카나리 워프(Canary Wharf) 개발에서도 볼 수 있듯이 부동산 주도의 도시재생(property-led urban regeneration)을 통한 도시재생을 추구해 왔었고, 이후 이러한 개발방식에 대한 비판으로 지역 공동체의 참여가 강조되어 왔었음(Jones and Evans 2008). 현재는 이러한 용어와 방식 모두를 '도시재생(urban regeneration)'의 역사로 간주하고 있음(Jones and Evans 2008).

는 모두 다르다(Sandel 1998, 147-153; Sandel 2009 참조). 또 우리가 말하는 공동체라는 담론에는 서술적인(descriptive) 의미와 당위론적(normative) 의미, 그리고 도구적인(instrumental) 의미가 함께 녹아 들어 있다(Taylor 2011: 4). 그러면 왜 우리는 이 시점에서 ‘공동체’의 참여를 이야기하고 있으며, 여기서 말하는 공동체는 어떤 의미를 가지는가?

이를 살펴보기 위해서 먼저, Tönnies(1955)가 말한 ‘Gemeinschaft’라는 개념의 공동체부터 살펴볼 필요가 있다. Gemeinschaft는 친족들과 토지로 엮인 사람들이 유기체적으로 형성하는 집단을 말한다. 이 집단은 비슷한 가치와 경험 그리고 기대를 가지고 있는 것이 특징으로, 예를 들면 과거 우리나라 시골마을의 집성촌 등을 들 수 있겠다. Tönnies는 이러한 Gemeinschaft를 Gesellschaft라는 공동체 개념과 대조적으로 설명하고 있다(Tönnies 1995). Gesellschaft는 경제적 교환관계로 이루어진 공동체로 등가교환이 이루어지는 경우에, 즉 계약관계가 성립하는 공동체다. 이러한 Gesellschaft는 현대 도시사회에서 흔히 볼 수 있는 공동체 형식이다. 뒤에서 자세히 살펴 보겠지만, 우리가 최근 도시재생에서 말하고 있는 ‘공동체’의 의미에는 이러한 Gesellschaft가 가지고 있는 계약관계가 포함되어 있는데, 현대의 파편화된 공동체 개념을 비판적으로 바라보고 있다. 이와 대조적으로 Gemeinschaft가 포함하고 있는 깊은 유대관계가 형성된 공동체를 우리가 추구해 나가야 할 바람직한 공동체로 바라보는 관점도 있다(Taylor 2011, 48-50).

하지만 현대 도시에서는 Gemeinschaft 같은 전통적 의미의 공동체는 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 특히 현대의 다원주의 시대에서 사람들의 이동이 빈번하고, 바쁜 일상을 살아가는 도시에서는 순수하게 지리적(geographical) 또는 영역적(territorial)으로 형성되는 공동체는 거의 존재하지 않는다고 볼 수 있다(Duffy and Hutchinson 1997; Frazer 1996). 반면에

현대 대도시에서 사람들은 주로 이해관계, 가치, 또는 종교 등으로 맺어진 공동체(communities of interest, value or religion)를 형성하며 살고 있다. 학부모들은 ‘자녀’라는 공동 관심사를 가지고 학부모 공동체를 형성하며, 직장에서도 역시 비슷한 관심과 이해를 가진 사람들이 그룹을 이루며 어울리는 현상을 쉽게 발견할 수 있다. 또 가치가 비슷한 사람들이 시민단체 등을 통하여 공동체를 이루고, 같은 종교를 가진 사람들 역시 공동체를 이루고 있다. 더욱이 최근에는 인터넷을 통한 공동체도 많이 생겨나고 있으며, 이들은 과거와는 달리 커뮤니티 형성에 있어 지리적 또는 영역적인 영향력으로부터 거의 독립되어 있다.

그렇다면 왜 지금 이 시점에서 공동체 개념에 주목하고 구성원들의 참여를 강조하고 있을까? 이를 살펴보기 이전에, 우리가 공동체의 참여를 이야기할 때 쓰는 의미는 Taylor(2011)가 주장하듯, 단지 서술적인 의미-어떤 형태의 공통점들을 매개로 이루어진 집단-의 공동체가 아닌, 당위적인 의미-옳은 또는 바람직한 사회의 모습으로서 사회적 연대(social solidarity), 참여 그리고 결속력(cohesion) 있는, 우리가 추구해나가야 할 모습의 집단-의 공동체를 강조하고 있다는 것을 숙지할 필요가 있다. 이러한 당위적 의미의 공동체는 공동체주의 정치철학과 밀접한 관련이 있는데(Imrie and Raco 2003a), 여기에 관해서는 다음 장의 ‘공동체주의에서 말하는 참여’에서 더 자세히 살펴볼 것이다.

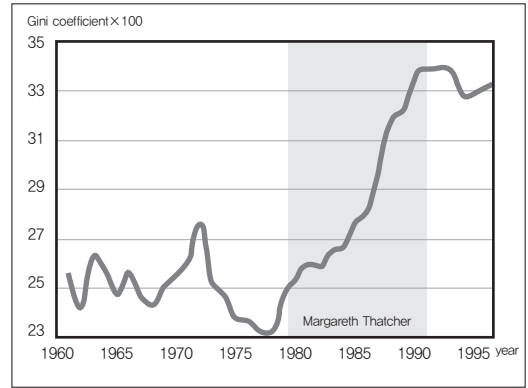
## 2. 도시정책에서 공동체의 참여가 중요해진 이유에 관한 고찰

1980년대 이후, 대처리즘(Thatcherism)과 레이거노믹스(Reaganomics)로 대표되던 세계적인 신자유주의 물결 속에서, 앞에서 말한 당위적 의미의 공동체 개념은 주류 정책에서 거의 주목받지 못하고 있

었다. 대처리즘하의 영국의 경우, 당시 집권당인 보수당은 영국의 문제가 과도한 복지과 사람들의 국가에 대한 과도한 의존에 있다고 생각했다. 그래서 그들은 ‘공동체’의 개념을 ‘자립(self-help)’이라고 재해석하였다(Taylor 2011: 2). 이는 대처 수상 유명한 연설인 “사회는 없다. 개인과 가족이 있을 뿐이다”에 잘 나타나 있다. 이는 시민들 각각의 권리보다는 책임을 강조하는 것으로 대처 정부하에서 각종 재정의 삭감과 시민들에 대한 국가의 책무를 줄이는 근거가 되었다. 이 시기에 재정삭감과 민영화, 수많은 준정부 기관의 공공정책 결정 과정에서의 영향력 강화와 동시에 지방정부의 권한 약화 흐름이 이어졌다. 또 이 과정에서 공동체 구성원들이 참여할 수 있는 공간 역시 ‘공공서비스’의 ‘소비자’로서의 참여<sup>5)</sup>로 한정되는 경우가 많았고, 결과적으로 이는 지역의 공공정책 결정 과정에서 지역민들의 정치적 영향력이 약해지는 결과를 초래했다. 반면 같은 시기에 기업과 시장의 역할은 커졌는데, 기존에 국가가 담당하던 많은 부분이 시장으로 이양되었다. 또 그들의 투자를 촉진하고 경쟁력을 강화시키기 위하여 세금 감면, 규제 완화 등의 각종 인센티브가 제공되기도 하였다(Tallon 2013: 3).

이러한 신자유주의 정책은 한편에서는 당시 영국 경제의 비효율 문제 등 많은 경제 구조적인 문제들을 (일정 부분) 성공적으로 해결하였고, 이것을 바탕으로 이후 금융산업을 필두로 한 영국경제의 재도약에 많은 기여를 하였다는 평가를 받고 있다(예: Bale 2011). 하지만 <그림 1>의 급격한 불평등의 심화에서 볼 수 있듯, 이와 동시에 대처 정부는 영국사회에 많은 과제를 남겼다는 비판을 받기도 한다. 이러한 신자

그림 1\_ 대처 수상 재임 중 불평등 지수(지니계수) 변화



출처: The Crises. www.the-crises.com(2015년 6월 30일 검색).

유주의 정책들과 그 결과 나타난 복지의 감소와 불평등의 심화 등은 비단 영국뿐 아니라 사회민주주의의 정치체제하의 많은 유럽 국가들에서, 정도의 차이는 있지만 전반적으로 나타났다(Taylor 2011).

공동체가 다시 관심을 받게 된 것도 이러한 맥락에서였다. 1990년대 이후, 국가와 시장 모두 앞에서 제기된 문제들을 해결하는 데 충분한 역량을 가지고 있지 않다고 주장하는 목소리들이 높아졌고(예: Giddens 1998), 이미 살펴보았던 당위적 의미의 공동체 개념과 그들의 역할에 주목하게 되었다(Imrie and Raco 2003a). Taylor(2011: 2)에 따르면 크게 다음의 세 가지 이유에서 공동체 개념이 주목을 받게 되었다고 한다.

첫째, 복지 확대에 대한 요구가 높았으나, 더 이상 정부 혼자서는 모든 것을 감당할 재정적 능력이 없었을 뿐더러 그것이 효율적이지도 않았다. 동시에 복지 확대에 대한 보수주의자들의 불만도 커졌으므로, 이러한 복지 확대에 대해 공동체가 스스로 더 많은 역할을 하고 책임을 져야 한다는 목소리가 높아졌다.

5) 이들 기관은 QUANGO라 불렸는데, 경영자들은 시민들로부터 선출되는 것이 아닌 중앙정부로부터 임명 받은 경우가 많았음. 그렇기 때문에 지역의 공공정책에서 이들 기관의 영향력 강화는 지방정부와 지역주민들의 영향력 약화와 밀접한 관련이 있었음. 이들 기관의 대표적인 예로는 도시개발공사(UDC)가 있음.

6) ‘소비자로서의 참여’는 3장에서 더 자세히 살펴볼 수 있도록 하겠음.

이러한 이유로 공동체에 더 많은 참여의 기회, 더 많은 권한을 부여하고 동시에 그들에게 더 많은 책임(accountability and responsibility)을 강조하였다.

둘째, 신자유주의 정책하에서 개인의 자유와 시장의 자율과 효율성을 강조함으로써 사회에 개인주의 문화가 확산되었는데, 그 부작용으로 지나친 개인이익(self-interest) 추구와 사회의 도덕적 잣대들이 붕괴되었다는 비판이 제기되었다. 그리고 양극화의 심화에 따라 사회의 화합과 연대가 약해지고, 특히 저소득계층과 이민자들에 대한 사회적 배제(social exclusion) 문제가 심화되는 것에 대한 비판이 높아졌다. 이러한 문제들의 해결책으로 공동체의 복원이 제시되었다.

마지막으로, 당시 서구의 많은 국가들에서 나타난 대의제 민주주의와 정당성에 대한 위기다. 이는 정치적 결정 과정에서 기업들의 힘이 강해지고 정부 또한 친기업 또는 가진 자에게 유리한 방향으로 결정을 내리는 경향이 강해졌기 때문이다. 그 결과 기존 정치에 무력감과 실망감을 느끼는 국민들이 늘어나게 되었다. 이는 정치에 대한 국민들의 신뢰 하락과 투표율의 감소로 이어졌는데, 이런 현상은 특히 사회적 약자들에게서 두드러졌다(Parry, Moyser and Day 1992). 이러한 기존 정치제도에 대한 신뢰와 정당성의 약화는 정책결정 과정에서 지역 공동체가 직접 참여하여 그들의 요구사항을 반영시켜야 한다는 목소리가 커진 계기가 되게 되었다.

지금까지 본 절에서는 ‘공동체’의 개념이 무엇이며, 특히 최근에 왜 당위적 의미로서의 공동체가 주목을 받게 되었는지를 영국의 사회적 맥락을 중심으로 살펴보았다. 하지만 여기에서 재차 강조하고 싶은 것은 공동체 참여의 필요성에 관한 모든 주장들이 공동체주의나 당위론적인 공동체의 의미에 바탕을 두고 있지는 않았다는 점이다. 실제로 1990년대 이후 등장한 모든 정권들에서 공통적으로 공동체의 개념을 강조해 오고 있다(Connolly 2011). 앞으로 살펴볼

다양한 민주주의 및 도시계획 이론들에서도 공동체 참여의 필요성을 언급하고 있기는 하나, 모든 주장들이 공동체주의의 정치철학이나 당위론적인 개념의 공동체에 바탕을 두고 있지는 않다.

공동체는 다양하고 모호한 의미로 사용되고 있고, 정권에 따라서도 부정적인 의미로 사용되기도 하고 사회문제를 해결해 줄 수 있는 긍정적 의미로 사용되기도 하였다. 마찬가지로 각기 다른 정치철학 및 민주주의 이론에 바탕을 두고 있는 참여에 관한 이론들 역시 공동체의 개념, 범위, 바람직한 참여자들과 그들의 참여 동기, 참여의 필요성 등에 대해 다르게 주장하고 있다.

게다가 어떤 정책이나 정권에 근간을 이루고 있는 정치철학이 있을 수 있을지라도(예: 대처 정부의 신자유주의, 블레어 정부의 공동체주의), 복잡한 사회문제를 다루고, 또 기존의 역사적, 사회적, 문화적 맥락과 제도 위에서 만들어지고 시행되는 현실의 정책에는 여러 가지 정치철학에 바탕을 둔 이론들이 복잡하게 뒤섞여 있고, 반영되어 있다(하연섭 2011: 3, 7 참조). 이는 영국의 도시재생 정책에서도 예외가 아니었다(Shaw and Robinson 1998; 2009; 2010; Tallon 2013; Jones and Evans 2008).

그러므로 다음 장에서는 참여에 관한 주요 이론들의 고찰을 통해 당위적 측면에서 바람직한 참여자들과 그들의 참여 동기에 관해 살펴볼 것이다. 그리고 이러한 이론들이 도시재생에서 공동체의 참여를 특히 강조하였던 신노동당 정부의 도시재생 정책에 어떻게 반영되었는지 5장에서 살펴볼 수 있도록 하겠다.

### III. 공공정책 과정에서의 참여에 관한 이론 고찰

#### 1. 시작: 대의제 민주주의의 보완제로서 참여 민주주의

먼저 본 논문에서는 기본적으로 참여를 대의제 민주

주의를 대체하는 민주주의 체제로 고려하고 있지 않음을 밝혀 둔다. Parry, Moyser and Day(1992: 1)와 Held(2006) 등이 보여주듯, 민주주의 역사에서는 직접민주주의의 확대(또는 대의제 민주주의를 직접 민주주의로 대체)를 주장하는 쪽과 직접 민주주의에 대해 회의적으로 바라보는 사람들 간에 오랜 논쟁이 있어 왔다. 본 논문에서는 여기에 관하여 더 깊이 논의하지는 않는다.

본 논문의 기본적 입장은, Beetham(1992)이 말하듯 대의제 민주주의는 (과거와 비교해 상대적으로) 많은 인구와 넓은 지리적 범위를 가진 국가에서 바쁜 일상을 살아가는 시민들이 있는 현대사회에 불가피한 정치체제라고 바라본다. 하지만 동시에 대의제 민주주의는, 루소가 주장하듯, ‘몇 년에 한 번씩 있는 선거철에만 시민이 주인이고, 선거가 끝나면 주종관계가 뒤바뀌는 현상’(Davoudi 2013)이 나타나고, 또 몇몇 엘리트 계층이 카르텔을 형성하는 등의 구조적 약점을 동시에 지니고 있기도 하다. 그래서 대의제 민주주의의 불가피성을 옹호하는 많은 정치이론가들은 진정으로 시민의, 시민들에 의한, 시민들을 위한 민주주의가 되기 위해서는 적극적이고 개어 있는 시민들이 꼭 필요하다고 역설한다(Beetham 1992). 다음에서는 기본적으로 이러한 대의제 민주주의의 구조적 약점을 보완할 수 있는 보완재로서의 참여에 관한 논의들을 살펴보고자 한다.

## 2. 참여 주체와 필요성에 관한 다섯 가지

### 민주주의 이론들

본 절에서는 Campbell and Marshall(2000)이 제시한 참여에 관한 다섯 가지 당위론적(normative) 이론들을 중심으로 참여의 주체와 필요성에 관해 살펴볼 것이다. 한 가지 밝혀두고자 하는 점은 여기서 살펴볼 다섯 가지 이론들이 참여에 관한 이론의 전부는 아니라

는 점이다. 다양한 민주주의 이론들은 바람직한 참여의 주체, 강도 및 실질적 영향력에 관해 각기 다른 주장을 하고 있다(Held 2006). 본 논문에서는 현재 도시재생 정책에서 많은 영향을 미치고 있는 다섯 가지 이론들을 선택적으로 살펴보겠다.

여기에서 살펴볼 참여에 관한 이론들은 ‘도시재생’에 특정해서 초점을 맞추고 있기보다는 좀 더 일반적인 정치적 측면의 공공정책 과정에 초점을 맞추고 있다. 이는 도시재생은 넓은 의미로서의 도시계획의 일부이고, 또 도시계획은 공간과 관련한 공공정책이라고 볼 수 있으며(Campbell 2002), 시민 또는 공동체의 참여는 정치적 측면의 공공정책 과정 가운데서 논의되고 있기 때문이다(Parry, Moyser and Day 1992).

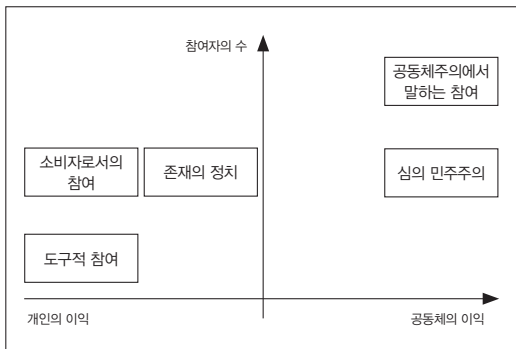
### 1) 도구적 참여(instrumental participation)

첫 번째로, 현실주의(realism)와 일부 자유주의(liberalism) 정치사상에서 널리 퍼져 있는 도구적 참여 관점은 정치 과정을 ‘개개인의 이익의 표현 또는 방어’라고 규정한다. 그렇기에 그들의 정치 참여의 목표 또는 이유는 그들의 권리와 이익을 극대화하는 데 있다고 본다(Stoker 1997, 163-164). 이 시각에서 개개인들은 평소 모든 정치 과정에 적극적으로 참여하지 않고, 또 해야 할 도덕적 의무(moral duty)도 가지고 있지 않다고 본다. 또한 사람들은 참여 과정에서 들인 시간과 비용에 비해 더 큰 이익을 가져다줄 경우에만, 즉 비용 대비 효과가 더 클 경우에만 참여한다고 본다. 곧 사람들이 참여하는 동기는 그들 자신들의 이익(self-interest) 실현에 있고, 정치 과정에 참여하는 사람의 수는 일반적으로 적으며, 그들은 오랜 시간 꾸준히 참여하기보다는 정책 이슈별로 돌발적으로 참여하는 경향을 가진다고 본다(Stoker 1997; Parry, Moyser and Day 1992).

선택할 수 있는 권리(right to choose)의 중요성을 강조하는 자유주의 정치사상에 바탕을 둔 이 입장에서는 ‘건강한 민주주의’의 척도를 얼마나 많은 시민들이 정책결정 과정에 참여하고 있는가에 두지 않는다. 반면 중요한 것은 시스템이 얼마나 안정적인지 (Stoker 1997), 정기적으로 투표를 할 수 있는 권리와 더불어 개개인이 필요하다고 생각하는 경우에 정책결정 과정에 직접 참여하여 영향력을 미칠 수 있는 기회가 있는지에 있다.

이러한 현실주의적, 자유주의적 정치 참여에서 말하는 참여 행위는 우리 현실에서도 쉽게 발견할 수 있다. 대부분의 시민들은 평소에는 자신의 일에 종사하고, 정기적으로 몇 년에 한 번 투표하는 정도의 ‘얕은’ 정치 참여를 한다. 그러다 그들의 집 주변에 개발사업이 추진되는 등 그들 자신과 관련한 어떤 이슈가 생겼을 때 혼자서 또는 자신과 뜻이 맞는 사람들과 함께 자신들의 이익을 반영시키기 위해서 정책결정 과정에 참여하는 것이다.

그림 2 \_ 시민참여에 관한 민주주의 이론들에서의 이익과 참여자의 수에 따른 분류



출처: Campbell and Marshall 2000, 325.

지금까지 살펴본 도구적 참여 시각에서 바라본 시민 참여를 참여자의 수와 이익의 관점에서 정리해보면 <그림 2>의 왼쪽 하단과 같다.

## 2) 공동체주의에서 말하는 참여 (communitarian participation)

앞서 살펴봤듯이, 최근 도시재생에서 주목받고 있는 공동체 개념에 철학적 바탕을 제공해 주고 있는 공동체주의에서는 참여의 당위성을 개개인의 이익 보호가 아닌 공동체 전체의 공공선(common good) 추구에서 찾고 있다. 이를 이해하기 위해서는 공동체주의에서 바라보는 시민권(citizenship)에 대한 이해가 필요하다. 공동체주의에서 바라보는 시민권의 개념은, 자유주의 정치철학에서 바라보는 ‘천부인권에 근거한 절대적인 자유와 권리를 가진 한 명의 독립된 개체’와는 달리, 절대적이라기보다는 그들이 속한 공동체 속에서 구성(construct)되고 부여되는 것으로 이해한다(Lowndes 1995; Frazer 1996). 그래서 공동체 속에서 시민들은 권리와 더불어 공동체와 공동체 구성원들에게 도덕적 의무들(moral obligations)을 가지게 된다고 본다 (Sandel 2009: 9).

이 관점에서 말하는 바람직한 참여는 개인에게 특별한 이슈가 있을 때만 참여하고 자신의 이익 극대화를 위해 노력하는 과정이 아니다. 시민들은 공동체의 구성원으로서 정치 과정에 참여함으로써 공동체를 더 나은 방향으로 이끌 도덕적 책임을 가지게 된다. 즉 시민들은 참여 과정에서 개개인의 이익을 추구하기 위하여 노력하는 존재가 아닌, 공동체 전체의 행복과 번

7) Rawls(1999)에서 볼 수 있듯, 일반적으로 자유주의 정치철학(liberalism)에서는 개개인의 자유(freedom)와 자율성(autonomy)을 강조함. 여기서는 ‘선택할 수 있는 권리’가 ‘실제로 무엇이 선택되었는가’ 또는 선택의 목적(purpose of what we choose) - 즉 선택을 통해 우리가 달성하려고 했던 것 - 보다 우선함을 강조함(Sandel 1984). 도시재생에서 예를 들면, 어떤 도시재생 사업에 관한 결정을 할 때 적당한 권리가 있는 사람들(예: 마을 주민들)에게 그들 스스로 선택할 수 있는 권리 자체는 실제로 그 정책을 통해 얻으려고 했던 효과보다 더 중요하다는 것임. 그러므로 자유주의자들은 국가의 역할은 마을 주민들에게 ‘좋은 것’을 선택해 주는 것이 아니라 그들이 스스로 그 ‘좋은 것’을 발견하고 선택할 수 있게 도와주는 조력자의 역할(facilitator)에 머물러야 한다고 주장함.

영, 즉 공공선을 추구하는 존재여야 하는 것이다. 또한 공동체 구성원들 간의 책임이 강조되는 이러한 시각에서는 구성원들 간의 연대(solidarity)와 화합(cohesion)도 함께 강조된다. 이러한 점에서 사회적 배제(social exclusion) 문제를 해결하는 수단으로서 공동체가 강조되었던 것은 자연스러운 흐름일 것이다.

이 입장에서 또 한 가지 중요한 것은, 참여의 과정은 부차적으로 시민들이 그 과정에서 민주주의와 공공선의 추구 과정을 배울 수 있는, 교육적 측면도 제공한다고 본다(Lowndes 1995). 즉 이러한 참여활동(exercise) 과정을 통해 민주주의 과정을 학습하게 되고, 공동체의 구성원으로서 책임감도 가지게 된다는 것이다(Sandel 2009: 8-9). 이는 한국과 영국의 '도시재생'에서 강조하고 있는, 재정적 지원이 끝난 이후의 정책의 지속가능성(sustainability)과 밀접한 연관이 있다.

또한 참여의 공간적 범위로서 굳이 지역(local) 단위로 한정할 필요가 없는 도구적 참여의 시각과는 달리, 공동체주의자들은 이런 참여의 과정이 일어나고, 더 근본적으로는 공동체 구성원들 간에 대화와 상호작용이 일어나는 공간적 범위로서 지역에 대해 강조하고 있다(Lowndes 1995; Frazer 1996).<sup>8)</sup>

참여자의 수적인 측면으로 살펴보면, 공동체주의에서 말하는 시민참여는 도구적 관점과 정반대에 위치하게 된다. 공동체주의에서 바라보는 (바람직한 또는 올바른) 참여자들은 그들 개인의 이익을 위해 참여하는 것이 아니며, 이러한 동기의 참여에 비판적이다. 반면 그들은 참여의 동기와 필요성으로 공동체의

일원으로서 도덕적 의무를 가지고 전체의 행복과 번영을 위해 참여해야 한다고 본다. 그리고 공동체 구성원들은 그들이 속한 공동체의 행복과 번영의 향상을 위해 노력해야 할 도덕적 책임을 가지고 있기 때문에 최대한 많은 공동체 구성원들이 참여해야 한다고 보고 있다.

### 3) 소비자로서의 참여(participation as a consumer)

공공선택 이론(public choice theory)에 기초한 이 관점에서는 시민을 공공서비스의 소비자로 바라본다(Dowding 1996). 케인즈 이론에서는 정부를 공익의 실현자이자 시장 실패를 바로잡을 수 있는 존재로 가정하는 반면, 공공선택 이론에서는 국가가 그 역할을 할 수 있을지에 대해 회의적으로 바라본다. 오히려 몇몇 시스템 차원의 원인들, 즉 대의제 민주주의 시스템 자체가 대중들이 원하는 최적의 대표를 선출하기에 불가능할 수 있을 뿐 아니라,<sup>9)</sup> 정부는 정치적인 과정<sup>10)</sup>을 통해 비효율을 만들어내는 경향이 있으며, 관료제의 성격상 공공재를 비효율적으로 과다 공급할 가능성이 많기 때문에 시장 실패를 바로 잡거나 효율성을 달성하는 것이 실패할 가능성이 크다고 본다(Dowding 1996). 이러한 이유로 비효율적인 정부보다는 시장 원리를 통한 공공서비스의 공급, 그리고 공공서비스의 사용자이자 세금이나 이용을 통해 비용을 부담하는 소비자인 시민들의 참여를 통해 더욱 효율적이고 사용자의 필요성(needs)에 부합하는 서

8) 여기에 관해서 Frazer(1996)는 앞서 설명했던 것처럼 의사소통 수단과 교통수단이 발달한 현대에는 이러한 대화와 상호작용이 일어나기 위한 공간적 규모가 굳이 지역일 필요는 없다고 주장하나, 많은 공동체주의 철학자들은 분명(explicit)하든 암시적(implicit)이든 여전히 공동체 구성원들 간에 이러한 대화와 상호작용이 일어나는 공간적 범위로서 상대적으로 작은 규모(scale)를 설정하고 있다고 주장함.

9) Arrow의 '불가능성 정리'는 대의제 민주주의 시스템은 대중들이 원하는 최적의 대표를 선출하는 것이 가능하지 않을 수 있다는 것을 보여줌.

10) 예를 들면, 정당들은 중도층의 표를 획득하기 위해 일관성 없는 정책을 추진할 가능성이 있으며, 또 압력단체들의 지대추구(rent-seeking) 행위들과 그들의 정치 과정에서의 압력으로 인해 효율적인 자원 배분이 왜곡될 수 있음.

비스를 공급할 수 있게 된다. 그 결과 사회 전체적으로도 자원의 효율적인 배분이 가능하게 되는 것이다.

이러한 관점은 1979년 대처 정부가 들어서고 난 이후 공공조직과 서비스의 개혁에 많은 영향을 미쳐왔다. 이 관점에서 바라보는 지방정부의 역할은 크게 두 가지로 나눌 수 있다(Dowding 1996). 첫 번째로 공공서비스의 공급은 가능한 한 시장에 맡겨 효율성을 도모하고, 여기서도 가능한 한 복수 이상의 공급자에게 맡겨 경쟁을 유도함과 동시에 소비자의 선택권을 최대한 충족시켜 줄 수 있도록 한다. 두 번째로 소비자들의 참여를 장려하여 그들의 선호와 니즈를 정확하게 파악하고, 가능한 한 그들의 선호와 선택을 존중하는 데 있다(Campbell and Marshall 2000). 예를 들어 공공교육 서비스의 경우, 정부는 소비자인 학생들 또는 학부모들에게 서비스의 질을 평가하는 과정에 참여하도록 장려하여 그들의 서비스 만족도를 높여 주고 동시에 서비스의 질을 향상시키기 위해 노력하여야 한다.

이렇게 시민들의 공공서비스 ‘소비자’로서의 참여는 장려되고, 그렇기에 참여자수는 도구적 참여와 공동체주의에서 말하는 참여의 중간 즈음에 위치하게 된다(〈그림 2〉 참조). 또 이 관점에서는 소비자들을 경제적 합리성을 추구하는 존재로 바라보고, 그렇기에 그들이 참여하는 동기는 자신의 이익이 된다.

#### 4) 존재의 정치(politics of presence)

1990년대 이후 사회적 성(gender)이나 민족(ethnicity)에 관해 연구하는 사람들을 중심으로, 의사결정 과정에서 소외되거나(marginalised) 배제된(excluded) 그룹들에 대한 참여의 필요성이 제기된다(Stoker 1997).

Phillips(1995)에서 볼 수 있듯, 이들의 주장은 단순히 그들의 의견을 반영한다거나 다름을 인정하는(recognition of difference) 차원을 넘어, (주로 소수) 그룹을 대표할 수 있는 사람이 의사결정에 직접 참여해야 한다는 것이다. 주의할 점은 여기서 말하는 대표들은 단순히 그들의 주장에 동의한다는 차원이 아니라 그들의 정체성이나 경험들을 공유하고, 실제 그 그룹의 특성(예를 들면, 성, 민족, 종교 등)을 지니고 있는 사람이어야 한다. 즉 남성 정치인이 페미니즘을 옹호할 수는 있으나 여성들만이 공유하는 이슈를 대표하는 것으로는 적합하지 않다는 것이다(Phillips 1995).

이러한 소수 그룹 대표들의 직접적인 참여는 그 과정상의 ‘존재’ 자체로 상징성을 가질 뿐 아니라(Stoker 1997), 소수 그룹의 목소리를 의사결정 과정 속에서 정확히 전달할 수 있게 되고, 그래서 그들에게 더 바람직한 결과를 만들어낼 수 있는 기회가 된다. 그러므로 존재의 정치를 주장하는 사람들은 이렇게 소수의(특히 지금껏 자주 소외되고 배제되어 왔던), 그룹들이 정치에 참여할 수 있는 권리<sup>11)</sup>를 갖는 것 자체가 근본적으로 중요하다고 주장한다(Campbell and Marshall 2000).

여기에서 참여자들의 주된 참여 동기는 자신이 속한 그룹의 권익 보호라고 볼 수 있다. 그러므로 〈그림 2〉에서는 도구적 참여 시각의 참여 동기였던 개개인의 권익 보호와 자신이 속한 그룹보다 더 넓은(특히 지역) 공동체 전체의 행복과 안위가 주된 참여 동기인 공동체주의에서 말하는 참여의 중간 즈음에 위치하게 된다. 참여자수 역시 도구적 참여와 공동체주의에서 말하는 참여 사이에 위치하게 된다.

11) 일반적으로 개인의 권리(rights)는(앞에서의 도구적 참여 시각에서 반복적으로 언급했듯이) 천부인권에 기초한 개인의 자유와 권리를 강조하는 자유주의 정치사상이나 다양성을 강조하는 포스트모던 계열의 정치사상에서 모두 중요시되고 있음(Campbell and Marshall 1999).

## 5) 심의 민주주의(deliberative democracy)

1980년대 이후 활발히 논의되기 시작한 심의 민주주의 이론은 또 다른 민주적 참여 모델을 주장한다(Held 2006). 심의 민주주의자들은 앞서 이야기한 도구적 참여와 소비자로서의 참여 관점들, 그리고 이러한 관점들의 기저에 있는 참여 동기-개인의 권익을 지키기 위해 정치에 참여하는 것-에 대해 비판적이다. 이들은 공적 선택은 그 과정·결과가 우리 모두에게 영향을 미치기 때문에 개인이 자신이 이익을 위해 하는 선택들과는 달라야 한다고 주장한다. 즉 이러한 관점에서는 정치적 선택을 하는 과정에서 개인의 이익보다는 공동의 이익에 더 초점을 둔다.

심의 민주주의에서는 선호(preference)나 이익(interest)을 자유주의에서 말하는 것과는 본질적으로 다르게 바라본다(Held 2006; Miller 1992). 자유주의에서는 상황에 따라 개개인의 선호나 이익이 이미 정해져 있다고(pre-determined) 본다. 반면에 하버마스의 의사소통과 관련된 이론들에 바탕을 둔 심의 민주주의자들은 개개인의 선호나 이익은 융통성 없이 고정되며 불변하는 것이 아니라 심의 과정, 즉 깊고 합리적인 대화 과정을 통해 얼마든지 변화할 수 있다고 본다.<sup>12)</sup>

이들은 참여자 개개인이 그들만의 선호와 이익을 가지고 있다는 것 자체를 부정하지도, 그들의 선호와 이익이 심의 과정에 반영되지 않아야 한다고도 주장하지 않는다(Mansbridge, Bohman, Chamber and Estlund et al. 2010). 오히려 공익(public interest)을

이루는 한 부분인 개개인의 이익(private interest)<sup>13)</sup>은 분명히 존중되어야 한다고 본다. 무엇보다 개개인의 선호와 이익이 무엇인지에 대해 의사결정 과정에서 정보를 제공하는 것은 참된 공익을 발견하는 데 아주 중요한 과정이라 보고 있다(Mansbridge, Bohman, Chamber and Estlund et al. 2010). 개인 또한 심의 과정을 통해 그들의 진정한 이익이 무엇인지 새롭게 이해하게 될 수도 있다.

하지만 중요한 것은, 공적인 의사결정을 내리는 과정에서 참여자들은 자신들의 이익만이 아닌 전체의 이익도 같이 생각을 해야 한다는 것이다. 그리고 그들의 이익을 주장할 때는 합리적인 논거를 제시함으로써 다른 사람들이 그들의 주장과 입장에 대해 이해하고, 이견이 있을 때 합리적 논거로 반박할 수 있게 하여야 한다는 것이다. 이러한 ‘공적 논증(public reasoning’; Rawls 1993 참조) 과정을 통해 다른 사람들의 주장을 이해할 수 있게 되고 자신들의 의견을 수정하여 가능한 한 모두가 동의할 수 있는 방향으로 결과를 찾아나가는 것이다.<sup>14)</sup>

심의 민주주의에서는 정책의 정당성(legitimacy)을 심의 과정에서 찾는다. 그래서 심의 결과로 어떤 결정이 내려졌느냐보다는 어떤 과정을 통해 그 결과가 나왔는지에 더욱 초점을 둔다(Miller 1992). 여기에서 중요한 것은 심의와 참여는 불가분의 관계가 아니고, 오히려 참여자의 수가 지나치게 늘어나면 심의의 질이 떨어질 수도 있다는 것이다(Fishkin 1991). 이러한 이유로 비록 모든 주요 이해 관계자들의 참여

12) 실제로 ‘상황에 관한 충분한 지식이나 정보를 가지고 있는가에 관계없이 개개인은 그들 자신의 선호나 이익에 대해 잘 알고 있다고 볼 수 있을까?’, ‘우리가 옳다거나 좋다고 생각하는 것들이 정책결정 과정 내내 변하지 않는다고 볼 수 있을까?’ 그리고 ‘개개의 권익만을 추구하는 것이 과연 바람직한 공공 의사결정 과정이라 볼 수 있을까?’라는 물음들에 관해 분명 심의 민주주의는 자유주의 시각에 대한 타당한 비판을 제공하고 있음.

13) 그렇다고 공리주의에서 말하듯 개인 이익의 총합이 공익이라는 말은 아님.

14) 물론 때에 따라 공동의 합의를 만들어 내는 것이 불가능할 때가 있고, 그것은 다원주의 사회에서 아주 자연스러운 현상임. 그럴 때는 투표를 통한 다수지 외부 기관의 판단에 따른다든지 하는 다른 보조적 형태의 절차적인 정당성을 획득할 수 있는 방법을 찾아야 함(Mansbridge, Bohman, Chambers and Estlund et al. 2010).

를 바람직한 것으로 바라보고 있지만(Stoker 1997), Fishkin(1991)이 지적하듯 효과적이고 심도 있는 심의가 이루어지기 위해서는 때로 불가피하게 참여자의 범위와 수에 다소 제한이 가해져야 하는 측면도 있다. 그래서 많은 심의 민주주의 이론가들은 참된 공의를 발견하기 위하여 이해당사자들의 참여를 아주 중요하게 여기지만, 참여자의 수보다는 심의의 질을 더욱 더 중요하게 생각한다.

종합하면 심의 민주주의에서 말하는 ‘주요 이해당사자들’의 참여는 최대한 많은 공동체 구성원도 덕적 의무를 바탕으로 공공선을 이루기 위해 지방 정치 과정에 참여해야 한다고 보는 공동체주의의 참여보다는 참여자수가 일반적으로 적다고 볼 수 있다. 하지만 공동체주의의 참여와 마찬가지로 참여 동기에 있어서 개인 권익의 극대화보다는 공공선의 달성에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다.

지금까지 본 장에서는 참여의 기회가 왜 제공되어야 하는지 또는 필요한지에 관한 물음에 답을 찾기 위해서 도시재생 정책에 많은 영향을 미쳤거나 반영되고 있는 참여에 관한 이론들을 다섯 가지 시각에서 살펴보았다. 5장에서 자세히 살펴보겠지만, 이 중 공동체주의, 존재의 정치, 그리고 심의 민주주의 이론에서 말하는 참여 이론들은 특히 신노동당 정부 도시재생 과정의 공동체 참여 정책에 많은 영향을 미쳤다.

다음 장에서는 도시계획에 조금 더 초점을 맞춰, 심의 민주주의 이론으로부터 많은 영향을 받았고 도시재생 정책에 많은 영향을 미친 협력적 도시계획이론에 관해 살펴보겠다.

#### IV. 협력적 도시계획 이론에서 말하는 참여의 필요성

현대사회를 설명하는 데 다양성(difference), 파편성(fragmentation) 그리고 다원성(plurality)의 개념은

거의 빠지지 않고 등장한다. 다양한 언어, 관습, 경험들을 가진 사람들이 각기 다른 가치와 이익을 가지고 모여 사는 파편화되고 다원화된 사회에서, 어떻게 도시계획을 하는 것이 바람직할까? 어떻게 현상인식부터 시작해서 문제의 인식을 거쳐 정책결정과 정책실행을 해 나갈 수 있을까? 이러한 물음들이 협력적 도시계획 이론에서 논의하고 있는 핵심적인 문제들이다(Allmendinger 2009). 이에 대해 설득력 있는 주장을 하며, 현 도시계획 학계의 주류를 이루고 있는 이론이 바로 협력적 도시계획 이론이다. 여기서는 유사 학파의 여러 이론가들 중 Healey(1992; 2006; 2007)의 협력적 도시계획 이론을 중심으로 살펴보고자 하겠다. 그리고 본 논문에서는 협력적 도시계획 이론의 전반을 살펴보기보다는, 참여의 필요성에 관한 중요한 이론적 근거인 ‘지방적 지식’의 개념과 참여의 효과에 관하여 중점적으로 살펴볼 수 있도록 하겠다.

##### 1. 지방적 지식(local knowledge)

협력적 도시계획 이론에서 주장하는 다름에 대한 인정과 다양한 사회 그룹들의 참여 강조는 지금까지 유효한(valid) 지식이라고 인정받지 못하였던 형태의 지식들에 대한 인정(recognition)과 깊은 관련이 있다. 계몽주의로부터 이어져 내려온 서양의 근대성에 바탕을 둔 사회, 정책 시스템에서는 전문가들과 ‘공신력 있는’ 기관들(연구소, 학교, 관공서 등)에서 과학적인 방법으로 만들어진 것들만이 유효한 지식으로 인정받아왔다(Rydin 2007). 모더니즘 시대의 정책결정 과정에서는 이런 과학적 지식들을 가지고 있거나 생산할 수 있는 전문가와 엘리트들이 주류가 될 수밖에 없었고, 그들이 과학적 지식을 바탕으로 중립적이고 객관적으로 정책결정을 내리는 것이 바람직하다고 생각되었다.

하지만 ‘사회적으로 구성되는(socially construct) 이런 지식들이 과연 객관적 또는 중립적인가(또는 과연

그럴 수 있는가)’에 대한 근본적인 의문들이 제기되었다(Rydin 2007). 이와 더불어 과연 과학적 방법론을 통해 생성된 지식들‘만’이 유효한 형태의 지식인가에 대한 의문도 제기되었다(Healey 1992; 2007). 비록 과학적 방법론을 거치지 않았거나 전문가들이 아니더라도 일반인(lay people)의 일상생활 경험들에서 나오는 것들은 계획 과정에서 유효한(valid) 지식으로 인정받고 반영될 수는 없을까?

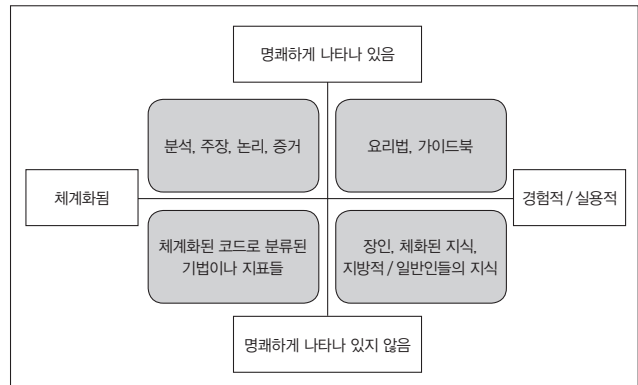
실제 우리는 실생활 속에서 명확하고 체계적으로 설명되어 있지 않은 ‘지식들’의 중요함을 잘 알고 있다. 히말라야에 가는 많은 등산객들은 그곳의 산들에 대해 정확한 수치와 함께 꼼꼼하게 설명해 놓은 책과 함께 (또는 책 대신에) 셰르파(Sherpa)를 찾는다. 등산객들은 그들의 오랜 경험에서 축적된 (하지만 과학적으로 검증되지 않은) ‘지식’에 바탕을 둔 가이드를 받으며 대부분 무사히 산행을 마친다. 이러한 형태의 지식들은 도시계획에서도 심심치 않게 발견할 수 있다. 청계천 복원공사 당시, 청계천시장에서 오랜 시간 상행위를 해온 공구상들의 경험에서 나오는 청계천 시장 상권에 관한 지식들, 그리고 마을만들기 사업에서 그곳에 오랜 기간을 살아온 마을주민들의 경험에서 비롯한 그 마을에 대한 지식들이 유효하지 않거나 유통 전문가나 도시계획 전문가들이 가지고 있는 지식보다 중요하지 않다고 말할 수 있을까?

여기에서 Healey(2007)는 지식에는 여러 가지 형태가 존재하며, 앞에서 살펴본 과학적인 지식과 다른 형태의 지식(different forms of knowledge)이 존재함을 역설한다. 즉 분석, 논리, 증거 등 체계화되고(systematised) 명확한(explicit) 형태의 지

식만 있는 것이 아니라(<그림 3>의 좌상), 경험적이거나 실용적이고(experiential / practical) 명확하게 나타나 있지 않는 형태의 지식도 있다고 보았다(우하). 또한 체계화되었으나 명확하지 않은 지식들(좌하), 예를 들면 체계화된 코드로 분류된(codified) 어떤 기술이나 지표들도 있고, 요리법이나 가이드북처럼 경험에 근거하나 명확하게 설명되어 있는 형태의 지식들도 있다(우상).

여기에서 특히 중요한 것은 바로 과거 모더니즘 시대의 도시계획에서는 유효한 지식으로 인정받지 못해왔던, 지방적 지식(local knowledge) 또는 일반인들의 지식(lay knowledge)이라 불리는 우하변에 위치한 형태의 지식이다. 협력적 도시계획에서는 이런 지식들도 전문가들의 과학적 지식 못지않게 중요한 지식일 수 있다는 중요한 이론적 근거를 제시해 준다. 그러므로 지금까지는 ‘그분들이 뭘 아시겠어요!’<sup>15)</sup>라고 취급 받기 일쑤였던, 경험에서 축적된-그러나 체계적으로 정리되거나 명쾌하게 정리되어 있지 않은- 지식들도 도시계획 과정에서 중요하게 취급될 수 있는 이론적 근거를 제공해 주고 있다.

그림 3\_ 다양한 형태의 지식들



출처: Healey 2007, 245.

15) 실제로 저자는 청계천 복원사업에 관한 박사논문을 썼고, 인터뷰 과정에서 일부 ‘전문가’라고 불리는 사람들로부터 이러한 대답을 받은 적이 종종 있었음.

## 2. 협력적 도시계획 이론에서 말하는 참여의 주체와 효과

그러면 협력적 도시계획 이론에서는 누가 왜 참여해야 한다고 말하고 있을까? 여기에 관한 Healey의 주장은 상당히 추상적이다. Healey(1998b, 12)는 도시계획 과정에서 '다수의 다양한 이해 관계자들(multiplicity and diversity of stakeholders)'이 참여할 수 있어야 한다고 말한다. 여기서 이해 관계자란 광범위한 사람들을 포함하는 개념으로서, 어떤 계획 과정에 '지분(stake)'이 있는 사람들을 말한다. 이는 단지 직접적인 이해(interest)관계가 있는 사람들만이 아니라, 그 계획들에 간접적으로 연관이 되어 있거나 그 계획이나 장소에 '정당한 관심(legitimate concern)'이 있는 사람들을 포함한다(Healey 1998b, 3). 이러한 점에서 협력적 도시계획 이론에서 말하는 참여자의 수는 심의 민주주의에서 말하는 참여보다 많다고 할 수 있으나, 공동체주의에서 말하는 참여보다는 적다고 할 수 있다.

그러면 이들이 참여를 통해 얻을 수 있는 효과는 무엇이 있을까? Healey(1998a, 1539)에 따르면 이러한 참여적·협력적 계획의 효과로 첫째, 다양한 이해 관계자들이 가지고 있는 자원, 지식, 정보들을 도시계획 과정에서 담을 수 있고, 그럼으로써 더욱 효과적인 도시계획을 할 수 있다. 둘째, 지식을 나누고 서로에 대한 이해가 높아지는 과정을 거치며 실행 과정에서 협력을 통한 시너지 효과를 누릴 수 있고, 갈등을 합리적으로 해결할 수 있다. 셋째, 여러 이해관계자가 결정 과정에 참여함으로써 정책의 정당성이 높아지는 결과도 가져오고, 그럼으로써 장기적으로는 효율적인 도시계획이 될 수 있다고 말한다.

마지막으로 중요한 것은 협력적 도시계획에서 말하고 있는 시민참여는 이러한 긍정적인 효과를 위한 도구(instrument)에 그치는 것이 아니다. 도시계획 과정에서 시민 참여와 이를 통한 민주성의 향상은 비록 그 결과가 성공적이지 않더라도 참여 행위 자체가 민주적 의미를 가지고 있고, 또 그 과정에서 많은 것을 배울 수 있는 등의 내재적(intrinsic) 가치를 지니고 있다고 주장한다(Innes and Booher 1999).

## V. 참여에 관한 이론들의 영국의 도시재생 정책에의 반영

참여에 관한 당위적 측면의 공동체의 개념, 민주주의 이론들과 협력적 도시계획 이론들은 도시재생 정책에 어떻게 반영되어 있을까? 본 절에서는 신노동당 정부에서의 대표적인 공동체 주도의 도시재생 정책이었던 New Deal for Communities(NDC)<sup>16)</sup>를 통해 고찰하고자 한다.

영국의 경우 특히 도시재생의 당위론적인 측면에서 공동체에 대한 강조는 신자유주의 정책의 부작용이 심화되던 1990년대부터 점점 더 많은 주목을 받다가 1997년 신노동당 정부의 출현과 함께 절정을 이루게 된다(Imrie and Raco 2003a). 신노동당 정부는 공동체주의 정치철학에 바탕을 두고 있는 Giddens(1998)의 '제3의 길'에서 많은 영향을 받았다. 그래서 시민들의 행복과 복리를 향상시키는 데 있어 국가나 시장과 더불어 공동체 의식에 바탕을 둔 '능동적이고 활발한 시민들(active citizens)'의 역할을 특히 강조하고 있다. 특히 복지서비스의 제공과 낙후지역 재생에 있어 국가와 시민사회 간의 파트너십

16) NDC 프로그램은 노동당 정부의 핵심적인 지역 재생 프로그램이자 영국 역사상 가장 집중적으로 자원이 투입된 도시재생 프로그램 중의 하나였음. 총 11년간 1차(2000~2010년) 17개 지역, 2차(2001~2011년) 22개 지역 등 총 39개 지역이 선정되어 총 3조 5,275억 원 가량이 투입되었음. 한 곳당 평균 인구는 약 9,800명 가량이었으며 지원 금액은 10년간 약 866억 원이었음.

을 통한 협력을 강조하였다(Imrie and Raco 2003b).

당시 블레어 총리는 영국 도시들이 당면한 가장 큰 문제로 사회적 배제(social exclusion)와 사회, 경제, 공간적 양극화를 지목하였고(DETR 1997: 섹션 2.2), 지금까지 영국의 도시재생 정책들은 이러한 문제들을 단기적인 처방으로만 해결하려고 했기 때문에 실패한 것이라고 보았다. 그는 이 문제들을 해결할 핵심적이고 근본적인 해결책으로 공동체 구성원들의 적극적인 참여를 통한 시민의식 회복과 공동체의 활성화, 그리고 궁극적으로 공동체의 역량강화를 통해 구성원들이 그들의 문제를 스스로 해결할 수 있게 하는 것을 꼽았다.

“공동체가 재생정책을 형성하고 실행하는데 완전히 참여하지 않는다면, 가장 좋은 계획이나 보고서도 그것을 현실에서 구현해내는 데 실패할 것입니다.”(SEU 2000, 5)

여기서 한 가지 언급할 것은, 신노동당 정부의 도시재생은 크게 urban renaissance라고 명명되었던 도시 중심부 재생과 neighbourhood renewal이라 불렀던 주거지 재생이 있었다는 것이다(Tallon 2013: 5). 그리고 여기에서 앞에서 말한 공동체가 주체가 되어 재생을 이끌어 나가는 것은 후자를 가리킨다. urban renaissance는 도시디자인 개선, 기업 유치, 중심부 상권 활성화 등에 초점이 맞춰졌고, 이 과정에서 공동체나 거주민들의 참여는 미미하였다(Tallon 2013: 5). 그리고 지금부터 살펴볼 NDC는 바로 이 neighbourhood renewal에서의 핵심적인 도시재생 프로그램이다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 신노동당 정부의 주거지 재생에서는 공동체 구성원들의 활발한 참여를 매우 중요하게 생각하였다. 그 이유는 참여를 통해 시민의식을 회복하고, 당위적 측면의 공동체를 복원할

수 있으며, 그 결과 공동체 의식의 확산을 통해 지역 주민들 중 소외되고 배제된 자들을 주류로 편입시킬 수 있다고 보았기 때문이다(Imrie and Raco 2003a). 또한 참여의 과정을 통해 민주주의를 학습하게 되고 그들 스스로 역량을 키움으로써, 향후 정부의 도시재생 지원 프로그램이 종료되더라도 그동안 향상된 자생력을 바탕으로 그 지역의 지속적인 개선을 달성할 수 있다고 생각하였다. 이는 참여정책이 앞에서 살펴본 공동체주의에서 말하는 참여에 기본적인 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 참여를 통해 협력적 도시계획 이론에서 말하듯 전문가나 외부인들이 가지고 있지 못한, 주민으로서의 생활 경험에서 나오는 지방적 지식을 계획 과정에 반영할 수 있다고 생각하였다.

“커뮤니티의 문제를 해결해야 하는 데 있어 무엇이 이루어져야 하는지와 어떤 (정책이) 시행되어야 하는지에 관해 설계하는 과정에서 커뮤니티가 가지고 있는 지혜가 포함되어야 한다는 것은 이제 사회적 통념이 되었습니다.”(SEU 1998)

게다가 1997년 노동당 정부의 도시재생 정책에 있어서 참여의 대상에도 많은 변화가 있었다. 도시재생이 필요한 결핍도가 심각한 지역은 이민자나 유색인, 또는 소수 민족들이 많이 사는 경향이 있었다. 이러한 다양성을 반영하기 위하여 이들의 참여, 특히 주요 의사결정 과정에의 실질적 영향력을 미칠 수 있는 이사회에의 참여는 정책적으로 적극 권장되었다.

“흑인 및 소수민족(Black and Minority Ethnicity)들의 민족, 종교, 문화, 나이, 장애, 성적 다양성은 고려되어야 하고, 이사회 구성에 반영되어야 한다.”(ODPM 2004)

2004년에 발간된 이사회 구성 가이드라인에서 주민 공동체 구성원들의 다양성들은 이사회 구성에 반영되어야 한다고 명시하고 있다. 실제로 이 보고서가 발간된 후 특히 민족, 성별, 연령적 다양성들을 고려하여 이사회가 구성되었다(Beebeejaun and Grimshaw 2011). 그래서 일반적으로 참여나 공동체 재생에 관한 관심이 적거나 수가 부족해서 이사회에 충분히 대표되지 못하였던 소수민족, 여성, 젊은이들의 대표들이 이사회에 포함될 수 있게 되었다. 이러한 소수 그룹들을 대표할 수 있는 사람들을 이사회에 포함시키는 것은 앞에서 살펴본 존재의 정치에 근거를 두고 있다. 즉 이들의 의사결정 과정에의 참여를 통해 그들이 속한 그룹들의 목소리를 의사결정 과정 속에서 정확히 전달할 수 있게 되고, 더 나아가 이들이 이사회에 참여할 수 있는 것 자체로 상징적인 의미를 가질 수 있으며, 참여를 통해 그들에게 더 바람직한 결과를 만들어 낼 수 있기 때문에 이들의 참여는 중요한 의미를 갖는다는 것이다.

또 NDC 대상지에서의 최고 의사결정기구였던 이사회에서는 주민들의 대표들이 조력자(facilitator)들의 도움 아래 심의 과정을 통하여 주어진 권한과 범위 내에서 자율적으로 정책을 결정하였고, 이러한 과정은 심의 민주주의에 이론적 바탕을 두고 있다고 볼 수 있다.

여기에 더해 비록 NDC 과정에서는 두드러지지 않았으나, Clarke and Newman(2007)에 따르면 블레어 정부에서도 시민들을 공공서비스의 소비자라고 보는 인식은 여전히 남아 있었다. 여기에 바탕을 두고 국가의료서비스 등의 공공서비스 개혁이 진행되었다고 한다.

마지막으로, 비록 개인의 권익을 극대화시키기 위한 도구적 수단으로서의 참여를 옹호하는 주장은 공동체주의나 심의 민주주의자들로부터 도덕적 측면에서 많은 비판을 받지만(Campbell and Marshall 2000), 여

기에 내재되어 있는 자유민주(liberal democracy)적 가치들은 바람직한 민주주의의 필수 불가결한 요소이고(Beetham 1992), NDC의 민주적 작동 원리 곳곳에 내재되어 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 주민 대표를 뽑기 위한 선거를 주기적으로 하고, 일정 자격을 갖춘 구나 평등하게 입후보할 수 있는 피선거권과 또 평등한 선거권을 가지며, 자신들과 관련한 이슈가 있을 때(비록 이럴 때만 참여하는 것에 관해서 도덕적으로 비판을 받을지라도) 참여해서 그들의 의견을 자유롭게 주장할 권리를 가지는 것 등이다.

## VI. 결론 및 시사점

지금까지 본 논문에서는 ‘과연 ‘공동체’란 무엇이고 왜 현재 시점에서 공동체 참여를 요구하고 있는 것일까?’, ‘도시계획에서, 특히 도시재생에서 지역 공동체의 참여는 왜 필요한 것일까?’ 그리고 ‘이러한 공동체의 개념과 참여에 관한 이론들은 영국의 도시재생 정책에 어떻게 반영되어 있는가?’라는 질문들에 대해서 정치철학, 민주주의, 도시계획 이론들을 통해 고찰해 보았다. 그리고 이러한 이론들이 도시재생 정책에 어떻게 반영되어 있는지를 보기 위해 영국의 NDC 도시재생 프로그램을 간략하게 살펴보았다.

한국에서는 현재 과거 국가 또는 시장 주도의 기성시가지 재개발·재건축 방식에 대한 반성으로 ‘도시재생’을 이야기하고 이 과정에서 지역공동체의 참여를 강조하고 있다. 또 한국뿐 아니라 세계적으로도 선출 정치인들과 전문가들이 주도가 된 top-down 방식의 정책 과정과 시장과 효율성 위주의 신자유주의 정책의 부작용들에 대한 비판으로 지역공동체의 참여가 강조되어 오고 있다. 현재 진행되고 있는 논의들을 보면, 이러한 공동체의 참여가 과거에 있었던 많은 문제들을 최소한 상당 부분 완화시켜 줄 수 있을 것이라는 희망적인 가정에서 출발하고 있다. 하지만

정작 '왜 공동체의 참여'를 이야기하는지, 그리고 '왜 도시재생에서 그들의 참여가 필요한가?'라는 질문에 대해서는 깊이 고민해 보지 않았다.

본 논문에서는 먼저 공동체에 관한 이론과 개념들을 살펴 보면서 왜 현대 도시계획에서 공동체의 개념이 다시 주목받게 되었는지에 대하여 영국의 맥락을 중심으로 살펴보았다. 현대 도시에서는 지리적, 영역적으로 형성되는 전통적 의미의 공동체는 거의 찾아보기 힘들다. 그럼에도 불구하고 1990년대 이후 공동체의 개념이 주목받게 된 이유는 신자유주의 정책의 결과로 생겨난 사회적·경제적·공간적 양극화, 지나친 개인 이익의 추구 및 사회의 도덕적 잣대의 붕괴, 사회적 배제 문제 등의 다양하고 복잡한 사회 문제들을 해결하기 위해서는 국가와 시장 모두 충분한 역량을 가지고 있지 못하다고 생각되었기 때문이었다. 그래서 공동체의 당위적 측면들—즉 사회적 연대, 구성원들 간의 유대, 공동체에 대한 도덕적 의무와 적극적 참여, 그리고 결속력 있는, 우리가 추구해 나가야 할 집단으로서의 공동체—이 다시 주목받게 된 것이다. 그리고 전통적인 국가와 시장의 역할과 함께, 공동체의 역할이 강조되었다. 그 결과 그들에게 더 많은 참여의 기회와 권한이 부여됨과 동시에 그들의 책임이 강조되었던 것이다. 이러한 의미의 공동체 및 공동체 참여형 정책들은 공동체주의 정치철학으로부터 많은 영향을 받았다.

하지만 비록 1990년대 이후 등장한 모든 정권들에서 공통적으로 공동체의 개념을 강조하고, 많은 이론들에서도 공동체의 참여를 강조하고 있기는 하나, 그렇다고 모든 정권하에서의 공동체 참여에 관한 정책과 도시계획 이론들이 공동체주의에 바탕을 두고 있지는 않았다. 게다가 한 정권 내에서 시행되는 재생 정책이라고 할지라도 복잡한 사회문제를 다루고 있으므로 기존의 역사적, 사회적, 정치적 맥락 위에서 형성되고 실행되는 정책은 한두 가지 이론과 시각으

로 모든 것을 설명할 수 없다.

그러므로 도시재생 정책에 많이 반영되어 있는 다섯 가지 참여에 관한 민주주의 이론들을 통해, 각 이론에서 이야기하는 (바람직한) 참여의 주체와 참여의 필요성에 대해 살펴보았다. 그중에서 공동체주의에서 말하는 참여가 우리가 최근의 '도시재생'에서 말하는 공동체 참여의 이론적 배경을 제공하고 있음을 이야기했다. 이 밖에도 도구적 참여, 소비자로서의 참여, 존재의 정치, 심의 민주주의 이론에 관해서도 살펴보았다.

다음으로 현재 도시계획 학계의 주류를 이루고 있고 정책에 큰 영향을 미쳐온 협력적 도시계획 이론에 관하여 살펴보았다. 이 이론에서 특히 주목한 개념은 지방적 지식이었다. 협력적 도시계획 이론에서는 과거 계획 과정에서는 인정받지 못하던 일반인들의 일상생활에서의 경험에서 나오는 '지식'들도, 계획 과정에서 과학적 지식 못지않게 중요하게 인정되어야 함에 관한 이론적 근거를 제시해 주었다. 이러한 이론적 근거를 바탕으로 지역주민들이 계획 과정에 참여해서 그들의 목소리를 계획 과정에 반영시킬 수 있어야 함을 주장하고 있다. 그리고 이런 협력 과정의 효과들에 대해서 살펴보았다. 즉 장기적으로 더 효율적일 수 있고, 정책 정당성이 높아지며, 참여자들 간 협력 과정에서 시너지를 얻을 수 있고, 또한 이러한 참여의 과정에서 민주주의에 대한 이해가 높아지는 효과들이다.

마지막으로 영국의 NDC 도시재생 프로그램을 통해서 앞에서 살펴본 공동체의 개념과 참여에 관한 민주주의와 협력적 도시계획 이론들이 어떻게 현실의 정책에 반영되고 있는지를 살펴보았다. 이 과정에서 비록 NDC 프로그램이 공동체주의 정치철학에 바탕을 두고 설계된 도시재생 정책이었으나, 그 속에서 다양한 참여 이론들의 영향을 발견할 수 있었다.

앞에서 살펴본 공동체의 개념과 참여에 관한 민주주의와 도시계획 이론들은 현재 진행되고 있는

한국의 '도시재생'에서의 참여에 관한 제도 디자인 (institutional design, Alexander 2005 참조)에 몇 가지 중요한 시사점 및 정보를 제공한다. 이를 통하여 첫째, 제도를 만들어 나갈 때, 막연히 '공동체의 참여가 바람직하다' 또는 '공동체 참여가 기존에 제기되었던 많은 문제점들을 개선시켜 줄 것이다'가 아닌, 왜 '공동체'가 중요한지, 그리고 '누가', '어떻게' 참여해야 하고 그들이 참여하는 것의 의의와 필요성이 무엇인지에 대하여 이해하고, 이를 정책에 반영해나가야 한다. 앞에서 살펴 본 이론들 중에서, 도시재생에서의 참여 과정과 운영에 관한 제도 설계에서는 특히 '공동체주의', '심의 민주주의', '존재의 정치' 이론이 많은 시사점을 줄 수 있다. 그리고 협력적 도시계획 이론에서 이론적 근거를 제공해주는 '지방적 지식'을 도시재생 과정에 관한 제도 디자인에 적절히 반영되어야 한다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 도시재생에 관한 정책수립 과정에서 '왜 공동체의 참여가 필요한지', '공동체 참여 과정을 통해 정책에서 얻고 싶은 효과는 무엇인지', '과거의 정부, 시장, 전문가 주도형의 방식에 비해 공동체의 참여를 통한 재생 과정의 장단점은 무엇인지', '참여하는 공동체 구성원들에게 어떤 권한을 얼마만큼 부여할 것인지', '어떻게 질 높은 심의를 가능하게 할 수 있을 것이며, 심의 결과 합의가 이루어지지 않을 경우 어떻게 할 것인지', '어떻게 소수 또는 약자 그룹의견을 적절하게 반영할 수 있을 것인지' 등에 관한 사항들을 고민해 보고, 정책에 반영해야 한다.

본 논문에서 이론 고찰을 통해 살펴본 공동체의 개념과 참여에 관한 이론들은 이러한 질문들에 관해 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

둘째, NDC 정책에서 볼 수 있듯이, 현실의 정책은 복잡한 현실의 문제를 다루고, 기존의 사회적·역사적 맥락 속에서 일어난다. 시간적·공간적·재정적인 다양한 제약들 속에서 형성되고 시행되는 현실

의 정책들은 이론들에서 제시하는 그대로 설계될 수 없다는 점을 명심해야 한다. 비록 이론들 사이에 충돌하는 부분이 있고, 또 한 가지 문제에 대해 서로 다른 규범적 방향을 제시할 때도 있다. 하지만 각 이론들은 그 시대가 가지고 있는 문제점들을 해결 또는 개선하기 위해 발전해 온 것들이고, 상황과 이슈에 따라 나름의 설득력 있는 메시지를 제공해 준다. 그렇기에 제도를 디자인 및 운용할 때에 유연한 시각으로 이들을 적절하게 반영할 필요가 있다.

마지막으로 중요하게 언급할 것은, 막대한 예산과 노력이 투입되는 공동체 참여형 도시재생 정책을 앞두고 본 논문에서 살펴본 참여의 이론적 근거와 함께, 실제 시행되었던 공동체 참여형 도시재생 사업들에 대한 경험 연구를 통해 이러한 가정들의 실제 도시재생 과정에서의 효과성에 관한 철저한 검증과 보완하는 과정이 꼭 필요하다는 것을 말하고 싶다. 이러한 경험 연구를 통해 '공동체의 참여를 통해 현재 우리나라가 가지고 있는 많은 문제들을 해결할 수 있을 것이다'라고 하는 막연한 가정이나 당위론에만 바탕을 둔 주장을 넘어, 어떤 특정 이론에 바탕을 둔 참여 제도가 현실에서는 어떻게 작동하고, 문제나 부족한 부분이 있다면 보완할 방법에 대한 깊은 고민이 필요할 것이다. 이와 더불어, 한국만의 맥락과 특수성을 고려한 공동체의 참여 제도 디자인 및 운영에 대한 고민이 필요할 것이다.

#### 참고문헌 •••••

남원석, 이성룡. 2012. 마을만들기, 성공의 조건. 수원: 경기연구원.  
 이재우, 유재운, 최창규, 홍경구, 강성길, 강동석, 정소양. 2014. 도시  
 재생특별법의 시행방향과 과제. 도시정보 382권: 3-20.  
 임혁백. 2009. 민주화 이후 한국 시민사회의 부활과 지속적 발전.  
 OUGHTOPIA 24권, 1호: 137-169.  
 하연석. 2011. 제도분석: 이론과 쟁점. 2판. 서울: 다산출판사.  
 Alexander, E. R. 2005. Institutional transformation and planning:

- from institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory* 4, no.3: 209-23.
- Allmendinger, P. 2009. *Planning Theory*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bale, T. 2011. *The Conservative Party: From Thatcher to Cameron*. Cambridge: Polity Press.
- Beebejaun, Y. and Grimshaw, L. 2011. Is the 'new deal for communities' a new deal for equality? Getting women on board in neighbourhood governance. *Urban Studies* 48, no.10: 1997-2011.
- Beetham, D. 1992. Liberal democracy and the limits of democratization. *Political Studies* 40, no.1: 40-53.
- Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C. and Munton, R. 2001. Deliberation and inclusion: Vehicles for increasing trust in UK public governance? *Environment and Planning C: Government and Policy* 19, no.4: 501-13.
- Booher, D. E. and Innes, J. E. 2002. Network power in collaborative planning. *Journal of Planning Education and Research* 21, no.3: 221-36.
- Campbell, H. 2002. Planning: An idea of value. *The Town Planning Review* 73, no.3: 271-288.
- Campbell, H. and Marshall, R. 2000. Public involvement and planning: Looking beyond the one to the many. *International Planning Studies* 5, no.3: 321-44.
- Clarke, J. and Newman, J. 2007. What's in a name? *Cultural Studies* 21, no.4-5: 738-57.
- Connelly, S. 2011. The long march to collaborative democracy and open source planning: Public participation in english local governance. Unpublished working paper.
- Dargan, L. 2009. Participation and local urban regeneration: The case of the new deal for communities (NDC) in the UK. *Regional Studies* 43, no.2: 305-17.
- DETR (Department of the Environment Transport and the Regions). 1997. *Regeneration Programmes—the Way Forward*. London: The Stationary Office.
- Dowding, K. 1996. Public choice and local governance. In *Rethinking Local Democracy*. eds. King, D. and Stoker, G., 50-66. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Duffy, K. and Hutchinson, J. O. 1997. Urban policy and the turn to community. *The Town Planning Review* 68, no. 3: 347-62.
- Fishkin, J. S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Forester, J. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.
- Frazer, E. 1996. The value of locality. In *Rethinking Local Democracy*. eds. King, D. and Stoker, G. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Healey, P. 1992. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review* 63, no.2: 143-162.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A* 30, no.9: 1531-46.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Collaborative planning in a stakeholder society. *Town Planning Review* 69, no.1: 1-21.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2nd ed. Houndmills: Univ of British Columbia Pr.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times* 14. Oxon: Routledge.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*. 3rd ed. Cambridge: Polity Press.
- Hillery, G. A. 1955. Definitions of community: Areas of agreement. *Rural Sociology* 20: 111-23.
- Imrie, R. and Raco, M. 2003a. Community and the changing nature of urban policy. In *Urban Renaissance?* eds. R. Imrie and Raco, M.: 3-36. Bristol: The Policy Press.
- \_\_\_\_\_. eds. 2003b. *Urban Renaissance?: New Labour, Community and Urban Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Innes, J. E. 1995. Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research* 14, no.3: 183-89.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. 1999. Consensus building as role playing and bricolage. *Journal of the American Planning Association* 65, no.1: 9-26.
- Irvin, R. A. and Stansbury, J. 2004. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review* 64, no.1: 55-65.
- Jones, P. and Evans, J. 2008. *Urban Regeneration in the UK*. London: Sage Publications Ltd.
- Lowndes, V. 1995. Citizenship and urban politics. In *Theories of Urban Politics*. eds. Judge, D., Stoker, G. and Wolman, Hal: 160-180. London: Sage.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Andreas, F., Fung, A., Lafont, C. and Manin, B. et al. 2010. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy* 18, no.1: 64-100.
- Miller, D. 1992. Deliberative democracy and social choice. *Political*

*Studies* 40: 54-67.

ODPM (Office of the Deputy Prime Minister). 2004. Board effectiveness: Guidelines for new deal for communities. In *Programme Note 27*, ed. ODPM, London: ODPM.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). 2001. *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD.

Parry, G., Moyser, G. and Day, N. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Phillips, A. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

\_\_\_\_\_. 1999. *A Theory of Justice*. Revised ed. Oxford: Oxford University Press.

Rydin, Y. 2007. Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory* 6, no.1: 52-68.

Sandel, M. J. 1984. The procedural republic and the unencumbered self. *Political Theory* 12, no.1: 81-96.

\_\_\_\_\_. 1998. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2009. *Justice: What's the Right Thing to Do?* London: Penguin Books.

SEU (Social Exclusion Unit). 1998. *Bringing Britain Together: A National Strategy for Neighbourhood Renewal*. London: The Stationary Office Dobson et al. Policy and governance for integrated urban sustainability.

\_\_\_\_\_. 2000. *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation*. London: The Cabinet Office.

Shaw, K., and Robinson, F. 1998. Learning from experience? Reflections on two decades of british urban policy. *Town Planning Review* 69, no.1: 49-63.

\_\_\_\_\_. 2010. Centenary paper: UK urban regeneration policies in the early twenty-first century: continuity or change? *Town Planning Review* 81, no.2: 123-50.

Stoker, G. 1997. Local Political Participation. In *New Perspectives on Local Governance: Reviewing the Research Evidence*. eds. Davis, H., Skelcher, C., Taylor, M., Young, K., Rao, N., Stoker, G. and Hambleton, R., 157-196. York: Joseph Rowntree Foundation.

Tönnies, Ferdinand. 1955. *Community and Association: Gemeinschaft und Gesellschaft*. New York: Routledge & Paul.

Tallon, A. 2013. *Urban Regeneration in the UK*. 2nd ed. Abingdon: Routledge.

Taylor, Marilyn. 2011. *Public Policy in the Community*. 2nd ed. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- 
- 논문 접수일: 2015. 7. 14
  - 심사 시작일: 2015. 7. 21
  - 심사 완료일: 2015. 8. 26

---

## 요약

주제어: 공동체, 참여, 도시재생, 민주주의, 협력적 도시계획, 커뮤니티 뉴딜

최근의 도시재생 추진 방식이 지금까지 기성시가지에서 추진되어왔던 재개발·재건축 사업과 가장 다른 점 중 하나는 공동체의 참여를 계획 수립 단계부터 강조하고 있다는 점이다. 이렇게 도시재생 과정, 더 나아가 공공정책 과정에서 공동체나 시민참여를 강조하고 있는 것은 한국뿐 아니라 작금의 많은 서구 민주주의 국가들에서도 일어나고 있는 공통적인 현상이다. 이러한 공동체 참여의 확대를 요구하는 주장들을 살펴보면, '작금의 도시계획에서 일어나고 있는 많은 문제점들은 더 많은 참여를 통해 상당 부분 해결할 수 있고, 더욱 바람직한 결과를 만들 수 있다'라는 가정들에서 출발하는 경우가 많다. 하지만 지금까지 이런 가정들에 관한 이론적 검증이나 경험 연구를 통한 정

책에서의 효과 검증에 대해서는 상대적으로 연구가 소홀하였다. 본 논문은 이런 문제의식에서 시작해서 이러한 가정들을 고찰하고 검증하기 위한 첫 단계로서, '과연 공동체'란 무엇이고 왜 현재 시점에서 공동체 참여를 요구하고 있는 것인가'와 '도시계획에서, 특히 도시재생에서 지역 공동체의 참여는 왜 필요한 것일까?'라는 물음들에 대한 답을 정치철학, 민주주의와 도시계획 이론들의 고찰을 통하여 찾아보았다. 이어서 이러한 공동체의 개념과 참여 이론들이 어떻게 도시재생 정책에 반영되어 있는지를 영국의 NDC 프로그램을 중심으로 살펴보았다. 마지막으로 이러한 이론적 고찰을 바탕으로 한국의 도시재생 정책에서의 참여제도 디자인에 관한 시사점을 살펴보았다.