

지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스 : Greater University Circle Initiative(GUCI) 사례분석을 중심으로*

A Research on Collaborative Governance for Community-based Urban
Regeneration: Focused on the Greater University Circle Initiative(GUCI)

이원동 Lee Wondong**, 최명식 Choi Myungshik***

Abstract

This study aims to show how collaborative governance works for community-based urban regeneration. The Greater University Circle Initiative(GUCI) in Cleveland is obviously a different case from common public-led community development strategy in that it was launched by community stakeholders. We employed the theoretical model for collaborative governance to analyze key factors and processes that enabled GUCI to grow using within-case analysis and process-tracing methods. Since its beginning in 2005, GUCI has tried to improve the disinvested and deteriorated area by a variety of urban projects using local resources and embedded knowledge. Locally-based agencies such as community foundations and anchor institutions have been major force in designing the long-term regeneration strategy of GUCI. Moreover, diverse community organizations and civic associations have successfully engaged local residents to actively participate in the decision-making process and grassroots network. They served as a crucial channel for the preferences of community members to be reflected in urban planning process. The outcome of this research demonstrates the success of collaborative governance in urban regeneration depends on empowering as many local stakeholders as possible and building community wealth based on public-private collaboration and cross-sector partnership.

Keywords: Collaborative Governance, Community-based, Urban Regeneration, Community Development

I. 서론

2017년 문재인 정권의 취임 이후 ‘도시재생 뉴딜’은 기존의 뉴타운(New Town)식 재개발 사업을 대체할 수 있는 새로운 대안으로 주목받고 있다. 현 정부는

대선 당시 매년 10조 원, 5년간 50조 원의 공적재원을 투입하여 노후 주거지를 정비하고 공공임대주택을 확충하는 등 500곳을 재생하겠다는 공약을 제시하였다.¹⁾ 또한 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 「도시재생특별법」)」이 제정됨에 따라 ‘도

* 본 논문은 2017년도 서울대학교 사회과학연구원의 지원을 받아 수행된 연구 결과물임.

** 서울대학교 아시아연구소 보조연구원(제1저자) | Research Assistant, Seoul National Univ. Asia Center | Primary Author
| reewd@snu.ac.kr

*** 국토연구원 책임연구원(교신저자) | Assistant Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | Corresponding Author
| mschoi@krihs.re.kr

시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복(1조)하는 정책이 국토교통부를 중심으로 논의되고 있다. 서울시 역시 이에 발맞추어 '2025 서울시 도시재생전략계획(2015)'을 통해 대규모 단지를 일방적으로 철거하고 새로운 구조물을 세우는 형태가 아니라 지역의 고유한 정체성과 특징을 보존하는 방식으로 도시재생의 기초를 모색하고 있다.

또한 수도권 및 지방의 다양한 지자체 단위에서도 주민 주도의 마을 만들기 혹은 낙후지역 활성화 사업을 통해 이에 대한 공감대를 형성해 나가고 있으며 도시의 인프라를 새롭게 다져나가고 있다. '도시재생'이라는 새로운 패러다임을 통해 단순히 물리적 공간을 개선하거나 낙후된 주거환경을 보수할 뿐만 아니라, 원도심의 재활성화, 새로운 일자리 창출, 신성장산업 발굴 등을 통해 도시의 경쟁력을 강화해 나가고자 하는 것이다. 그러나 아직까지도 국가 및 지자체 차원에서 도시재생 사업의 방식과 추진 주체, 재원 마련 및 전달 체계, 그리고 대상지 선정 기준과 방법을 둘러싸고 다양한 갈등과 이견이 존재하고 있다.

이러한 상황에서 최근 클리블랜드 모델(Cleveland Model)이라고 일컬어지는 Greater University Circle Initiative(GUCI)가 언론과 연구기관의 주목을 받기 시작하였다(매일경제 2017). 특히 지역의 이해당사자들과 민간기업이 공동으로 재원을 투자하고, 사회적경제 방식을 통해 주민들이 사업을 민주적으로 관리하며, 발생한 이익을 지역 내부로 순환함으로써 공동체 자산(Community Wealth)을 형성해 나간다는 점에서 정부 중심의 기존 도시재생 방식과는 큰 차이가

있다. 무엇보다 지역의 공공성을 위해 가용할 수 있는 자원(Resources)을 민간이 주도적으로 축적함으로써 도시재생의 설계 단계에서부터 지역의 이해당사자들이 다양한 사업들을 발굴하고 이를 적극적으로 추진해 나갈 수 있었다. 이를 통해 시정부에 대한 재정적·기술적 대항력(Countervailing Force)을 키워나가고, 행정의 대등한 파트너로서 관의 지원과 협력을 이끌어낼 수 있었다.

이에 반해 현재 한국의 「도시재생특별법」은 주로 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 특정 지역 혹은 공간 단위에 집중함으로써 사업의 가시적 성과를 극대화하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 또한 도시재생 전략 및 활성화 계획의 수립과정도 중앙 및 지방 차원의 정부조직이 중심이 되어 심의와 평가가 이루어지고 있다(이재우, 유재운, 최창규 외 2014; 박승기 2014). 민간주체의 참여 활성화와 주민의견 반영을 위해 도시재생지원센터와 도시재생위원회와 같은 거버넌스 기구를 제도화하였지만, 여전히 사업재원을 충당하기 위해서는 전적으로 공공의 자원에 의존할 수밖에 없는 한계가 상존한다.

또한 「국가도시재생기본방침」의 주요 시책에 '주민 역량 강화 및 공동체 활성화'를 명시하고 있지만, 대부분의 사업들이 국가 또는 지자체의 보조금이나 용자로 이루어지는 현 상황에서는 주민 주도성을 담보하는 실질적인 권한이 부여되지 못하고 있다. 이뿐만 아니라 관련 법령이나 정책의 우선순위가 바뀌는 경우, 재정, 금융지원이 일관성을 잃거나 장기적인 안목으로 민간의 전문 역량을 키우기 힘들다는 문제가 있다.

이에 따라 본 논문에서는 클리블랜드의 장기 도시재생 프로젝트인 Greater University Circle Initiative(GUCI)

1) 현재까지 논의된 6대 사업 유형으로는 ① 정비사업보완형, ② 저층주거지 정비 및 매입형, ③ 역세권 정비형, ④ 사회통합/농어촌복지형, ⑤ 공유재산활용형, ⑥ 혁신공간창출형 등이 있으며 각 사업 유형에 대해 15개의 세부사업 유형을 제시하고 있음.

사례를 통해 중앙정부나 시정부가 중심이 된 위로부터의 행정 전략계획이 아니라 민간주체들의 자발적 이니셔티브(Initiative)가 중심이 되는 지역기반형 도시 재생의 가능성을 탐색해 보고자 한다. 이를 통해 도시 재생정책의 새로운 활로를 모색하고 있는 현 상황에서, 도시재생의 내용·방법, 추진 주체, 재원 마련, 잠정적 부작용(예: 젠트리피케이션)에 대한 대응책 등의 측면에서 새로운 시각과 정책적 함의를 제공하고자 한다.

GUCI는 지역에서의 오랜 활동을 바탕으로 한 지역 자산재단, 민간사업체(앵커시설), 비영리지역재생회사(CDCs) 등이 중심이 되어 클리블랜드 시정부의 지원을 이끌어내고 협력적 거버넌스를 구축하였다. 이를 통해 공적 자원을 활용함과 동시에 도시재생을 위한 민간의 기금 및 공동체 토지를 확보하고, 공동의 소유 구조(Shared Ownership)를 바탕으로 하는 새로운 사회적경제 일자리를 창출했다. 이러한 성과들로 인해 GUCI는 2016년 제45대 미국 대선을 앞두고 클리블랜드에서 개최된 공화당의 전당대회를 계기로 전국적인 조명을 받았으며, 정계, 학계, 지역개발 전문가, 언론 등으로부터 미국이 당면한 극심한 양극화, 불균형 발전, 도시 불평등의 문제를 극복할 수 있는 초당파적이고(Bipartisan) 대안적인 모델로 알려지기 시작했다(The Nation 2016; PBS 2016; The Huffington Post 2016). 무엇보다 지역의 민간 자원과 네트워크를 활용하여 도시재생을 위한 막대한 재원을 내생적으로(Endogenous) 창출하였고, 관련 프로젝트를 통해 축적된 커뮤니티의 자산(Wealth)이 밖으로 유출되거나 대형 자본에 잠식당하지 않고 주민들의 삶의 조건과 공동체의 ‘물질적(Material)’ 기반을 가시적으로 구축해 나간다는 점에서 주목받았다(Wright, Hexter and Downer 2016, 9). 또한 내부 구성원들에게 협동조합 방식으로 운영되는 정규직 일자리와 공동체토지신

탁(Community Land Trust: CLT)과 같은 적정 주거(Affordable Housing) 프로그램을 제공함으로써(Yes Magazine 2015) 사업체들의 재정자립도를 높이고 도시재생 과정에서 지역 주체들의 자율성을 강화하였다(Glanville 2013; Poznik, Ramse and Sen 2015). 이를 통해 공공의 일방적인 정책 결정과 대형 자본의 증식을 중심으로 진행되었던 기존의 개발방식 대신 커뮤니티에 오랫동안 정착하며 지역사회의 부침과 그 궤를 같이하고, 도시공간의 발전과 변화에 직접적인 영향을 받는 당사자들이 재생과정을 주도해 나감으로써 진정한 의미에서의 도시권(Right to the City) 실현과 도시공유재(Urban Commons) 회복을 위한 대안을 제시하였다(Harvey 2012).

본 논문은 이러한 선순환을 가능하게 했던 주요 요인들을 파악하기 위해 단일 사례에 대한 내부 분석(Within-Case Analysis) 및 과정 추적(Process Tracing)을 활용한 질적 연구방법론을 사용하였다(George and Bennett 2005). 또한 기존에 발간된 관련 문헌(논문, 민/관 보고서, 정기간행물, 단행본 등)들을 상호 비교, 정리하여(Triangulation) 다각도로 검토하였고, 사실 확인 및 추가적인 정보 수집을 위해 GUCI의 실무 담당자와 이메일로 교신하였다. 또한 GUCI의 후원 기관인 클리블랜드재단(Cleveland Foundation)의 정기간행물들과 GUCI 프로젝트들의 평가 기관인 클리블랜드주립 대학교(Cleveland State University)에서 2012년부터 발간된 연차평가보고서들을 분석하여 GUCI가 해결하고자 했던 핵심 과제 및 전략들을 파악하였으며, 이 사업이 시작된 이후부터 현재에 이르기까지 시간의 경과에 따른 발전 과정과 목표 달성도를 파악하였다. 이뿐만 아니라 클리블랜드 시의 도시재생 관련 법령, 시의회의 회의 내용과 공청회 관련 자료, 이해당사자들의 인터뷰 녹취록, 포커스그룹 인터뷰(FGI) 설문통계 등을 참조하였다.

II. 선행연구 검토 및 분석틀

1. 도시재생 거버넌스 관련 연구

도시재생에서의 거버넌스 및 협력적 계획과 관련된 선행연구들을 살펴보면(<Table 1> 참조), 해외의 사례들은 주로 중앙정부 혹은 시(지방)정부 차원에서 도시재생 과정에서의 협력적 공간계획 혹은 로컬 거버넌스 활성화를 위해 어떠한 행정적 지원을 제공하였는지에 초점을 맞추고 있다(박재욱 2006; 한지형, 이다윤 2015). 또한 개별 프로젝트 단위에서 활용된 도시재생 정책 수단들과 축진 전략들이 정부에 의해 어떻게 운영되었는지, 구체적인 법·제도적 환경과 이에 기반한 폭넓은 수평적 파트너십을 중요하게 다루고 있다.

협력적 거버넌스 틀을 활용한 국내외 비교연구는 주로 정부 주도의 민간협의체 구성을 통한 상업지역의 개발 및 활성화 과정에 대해 분석하고 있으며, 거버넌스의 최종 결과물과 성과가 지역에 따라 달라진 요인에 대해 밝히고 있다(한상연, 고대유, 김순영 외 2014; 임화진, 임상연, 김종수 2015).

국내 사례들을 대상으로 한 문헌들은 주로 도시계

획 과정에서 특정한 이해관계를 둘러싸고 발생하는 관계 부처와 민간주체 간 혹은 주민 당사자들 간의 갈등을 협력적 기제를 통해 어떻게 풀어나가는지를 검토하였으며(문채, 김광구 2006; 이희정, 최성은 2015), 중앙 및 지방정부와 주민협의체, 시민단체 간의 대립을 효율적으로 조정하고 상호 신뢰를 구축하기 위한 협의의 모델과 정책적 개선방안을 제시하고 있다. 나아가 2012년부터 개정된 「도시 및 주거환경정비법」에 따라 주거환경관리사업이 본격화되면서 정부 주도의 전면철거 방식을 통한 재개발이 아니라 도시재생을 통한 동네 단위의 공동체 보존과 지역의 정체성 유지 방안들이 논의되고 있다. 또한 최근에는 마을 만들기 혹은 근린(Neighborhood) 단위의 도시재생 과정에 주민의 참여를 촉진함으로써 커뮤니티의 자치 역량을 강화하고, 구성원들의 권리의식과 효능감을 배양하는 동시에 공간의 개발과 관련한 주요 이해당사자들의 폭넓은 공식·비공식 네트워크 구축방안에 대한 논의가 진행되고 있다(남철관 2009; 양진철 2014). 이와 함께 다양한 층위의 행위자들 간 협력을 촉진하고 형평성 있는 의사결정을 도출하기 위한 법·제도적 구조, 주민참여의 규범적 당위성 확장을 통한 다층적 거버넌스 및

Table 1 _ Summary of Literature Review on Urban Regeneration Governance

Category	Author	Summary
Impact of Administrative Support	Park(2006), Han(2015), Kim and Koo(2011)	<ul style="list-style-type: none"> Analyzing Governmental(municipal) Policy and Its Impact on Urban Regeneration Emphasizing the Role of Administration as Intermediary in a Revitalization Process
Role of Consultative Body	Ryu(2010), Han, Go and Kim, et al.(2014), Sung, Oh and Hwang(2015)	<ul style="list-style-type: none"> Analyzing the Revitalization Process of Commercial Districts through the Establishment of a Private-Public Consultative Body and Governance Apparatus Examining Institutional Mechanisms and Policy Contexts That Enable Collaborative Governance
Conflict Resolution	Moon and Kim(2006), Lee and Choi(2015)	<ul style="list-style-type: none"> Investigating Conflict Resolution and Policy-Consultation Model between Public and Civic Sector in Decision-Making Process
Network Expansion	Nam(2009), Yang(2014)	<ul style="list-style-type: none"> Discussing the Effect of Formal/Informal Policy Networks That Improve Political Efficacy and a Sense of Ownership within a Community

다자적 공동생산의 협력체계들에 대한 연구가 있다 (류동길, 박원석 2010; 성순아, 오후, 황희연 2015).

그러나 기존 연구들에서는 사업의 계획단계부터 집행, 중간평가, 완료로 이어지는 전체 과정에 대한 체계적이고 심도 있는 분석은 미흡한 실정이다. 특히 정책적 토대와 전략적 수단, 혹은 제도적 개선사항 같은 외부 환경적 요소들을 나열하는 것을 넘어 도시재생 과정에서 행위자들 사이의 신뢰 및 관계망 구축 과정과 작동 원리, 공적 의제들에 대한 합의 도달 절차, 자원과 정보를 둘러싼 협력과 갈등의 역학(Dynamics), 참여의 촉진, 제약 요건들, 리더십의 역할에 따른 역동성 등과 같이 협력적 거버넌스의 진행을 통시적이고 실증적으로 보여주는 연구는 잘 보이지 않는다. 이와 관련하여 최근에는 지역공동체 회복력(Community Resilience)의 보존, 도시재생 주체로서 사회적 경제의 활용, 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)과 같은 공유경제 기반을 통한 지속가능한 재생 토대 마련 등을 목표로 하는 지역소유권(Community Ownership) 혹은 시민자산화(Community Assetization) 관점의 접근이 주목받고 있다(최명식, 이형찬, 전은호, 이원동 2016; 전대욱, 최인수, 김건위 2016; 김륜희, 윤정란 2017). 따라서 이 과정에서 시민사회를 비롯한 민간이 보유한 자산과 지역 이슈에 대한 전문지식, 지역 개발에 대한 노하우, 오랜 활동을 통해 축적된 풀뿌리 네트워크, 지역공동체의 소유재산[Commons, 공유재(共有財)] 등을 바탕으로 도시재생의 초기 단계에서부터 주민들이 거버넌스에 참여할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 협력적 거버넌스 관련 연구

협력적 거버넌스는 행정학과 정치학을 포함하여 사회과학, 경영학, 환경공학 및 전반적인 학제 간 분야에

걸쳐 현대사회의 복잡한 문제를 해결하기 위한 기제로서 최근까지 활발히 논의되고 있다. 이에 대한 대표적인 연구들 중의 하나인 Ansell and Gash(2007, 544)에서는 협력적 거버넌스를 ‘하나 혹은 여러 개의 공공기관들이 비국가 행위자들을 집단적인 의사결정 과정에 참여시킴으로써, 공식적이고 합의 지향적이고, 숙의적인 절차를 통해 공공정책을 형성, 실행하거나 공공 프로그램 및 자산을 관리하는 것’으로 정의하고 있다. 이 과정에서 6가지 주요 기준을 제시하고 있는데 그 세부 내용으로는 ① 논의의 장 혹은 포럼은 공공 부문에 의해 시작될 것, ② 포럼의 참여자들은 반드시 비국가(Non-State) 행위자들을 포함할 것, ③ 참가자들은 단순히 행정기관에 의해 협의의 대상에 머무는 것이 아니라 의사결정 과정에 직접적으로 참여할 것, ④ 포럼은 공식적으로 조직화되며 정기적인 미팅을 통해 숙의의 과정을 거칠 것, ⑤ 합의(Consensus)를 통해 권위 있는 의사결정에 도달할 것, ⑥ 협력의 초점이 공공정책 혹은 공공관리에 맞추어져 있을 것 등의 항목을 들고 있다.

Emerson, Nabatchi and Babgh(2011, 6)은 기존의 논의가 협력과정 그 자체에만 초점을 맞추고 있다고 비판하면서 협력적 거버넌스를 제대로 이해하기 위해서는 제도를 둘러싼 다양한 외적 변수를 고려해야 한다고 주장하였다. 거시적인 시스템 컨텍스트, 거버넌스 레짐, 내부의 협력적 역학과 이해당사자들의 행위에 영향을 미치는 다양한 사회경제적 변수들이 협력적 거버넌스를 이해하는 데 핵심 변수임을 주장하고 있다. 이러한 통합적 기반(Integrative Framework)을 통해 다양한 형태의 참여적 통로를 보장하는 것이 중요하며, 이 과정에서 형성되는 공론장을 통해 이해당사자들의 의견을 공유하고, 공통의 목적과 공공정책의 추진방향에 대해 상호 이해를 증진시켜 나가야 함을 역설한다.

이와 같이 최근의 민관협력은 신자유주의적 기법의 도입과 시장원리를 통한 관료제 개혁의 과정에서 활용된 위로부터의 도구적 정책수단(예: New Public Management) 혹은 정부 행위자와 비정부 행위자 간의 형식적 상호 작용을 넘어 ‘다자적 거버넌스(Multi-Partner Governance)’를 지향하고 있다. 이는 국가(공공)기관, 민간영역, 시민사회, 로컬 커뮤니티를 모두 포괄하는 민관 파트너십, 민간-사회(Private-Social) 네트워크를 통해 정책을 공동생산(Co-Producing)하는 체계를 일컫는다(Hirst 2000; Sirianni 2009). 이를 통해 도시재생 과정에서도 정부 주도의 문제해결형 혹은 동원형 모형이 내포하고 있던 민주적 결핍(Democratic Deficit)과 참여의 포괄성 및 형평성의 문제를 보완하는 동시에, 종전의 의사결정 과정에서 소외되거나 경시되어 왔던 여러 층위의 주체들이 협력적 거버넌스의 한 축으로 등장하게 되었다(<Table 2> 참조).

3. 연구의 분석틀

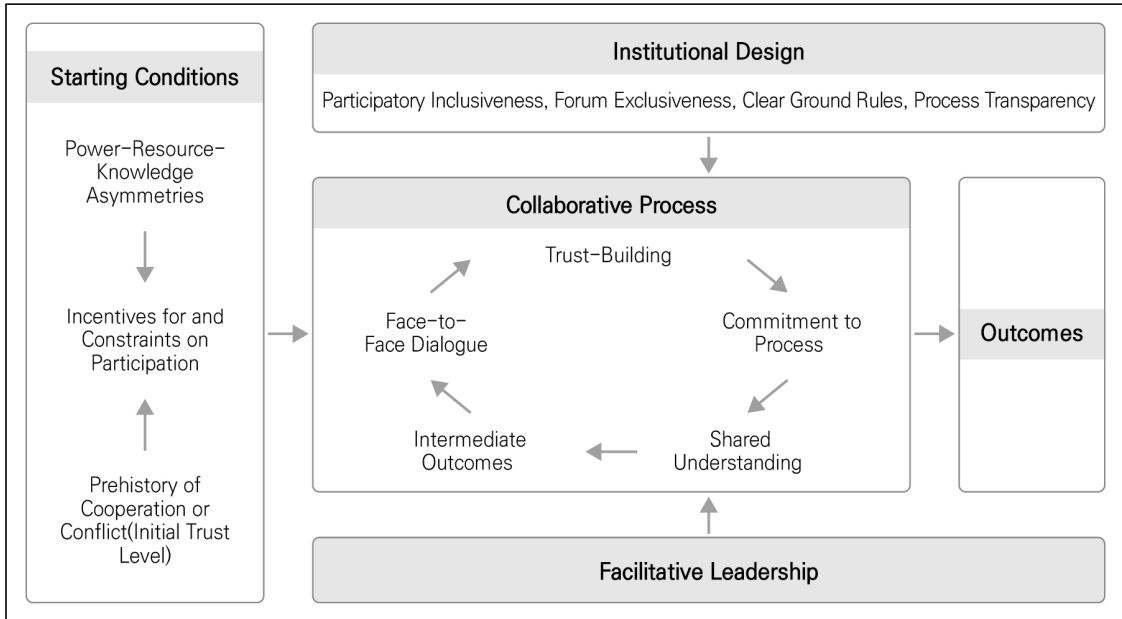
앞의 선행연구를 통한 이론적 논의에서 살펴본 바와

같이 지역기반 도시재생의 역학과 맥락을 이해하기 위해서는 특정 사례에 대한 내부 분석과 과정 추적을 통한 질적인 분석이 필요하다. 특히 민과 관의 불평등한 자원 분배와 비대칭적 권력관계를 주민들이 어떻게 극복하였으며, 더 나아가 지역 구성원들의 수요와 선호를 도시재생 과정에 투입할 수 있었던 요인이 무엇인지 살펴보는 것이 본 논문의 목적이라고 할 수 있다. 이를 위해 협력을 위한 초기 조건의 형성부터 거버넌스의 과정, 그리고 법제도적 요인들까지 포괄적으로 고려하는 Ansell and Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델을 분석틀로 설정하고자 한다(<Figure 1> 참조). 본 모델은 다양한 정책 분야에 걸친 137개의 사례를 종합하여 제시한 것으로 기존 연구의 공통적 부분을 종합하고 가장 중요한 요인들을 추출하여 명료한 형태로 체계화하였고, 민간주체들 간의 관계망과 역량 강화 과정을 분석하는 틀로 유용하게 사용할 수 있다(임화진, 임상연, 김종수 2015). 특히 지역기반의 도시재생 과정에서 행정의 막대한 자원에 대응하여 민간이 어떻게 불리한 초기 조건을 극복하고 관의 대등한 파트너로서 협력해 나갔는지 탐색하는

Table 2 _Definition of Governance and Collaborative Governance

Governance	Collaborative Governance
“the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”(World Bank 1992)	“the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately”(Bryson, Crosby and Stone 2006)
“the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences”(UNDP 1997)	“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets”(Ansell and Gash 2007)
“sustaining coordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives”(Pierre 2000)	“The process of sharing ideas and resources-for mutual benefit, the process of shared creation-brokered between autonomous institutions in recognition of interdependence within the network of institutional structures”(Shergold 2008)
“negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels and relationships between governance processes at these different levels”(Peters and Pierre 2001)	“the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished”(Emerson et al. 2011)

Figure 1 _ Collaborative Governance Model



Source: Ansell and Gash 2007, 550.

데 유용하다.

따라서 본 논문은 협력적 거버넌스 모델의 이론적 분석틀(초기 조건, 협력 과정, 제도적 설계, 촉진적 리더십 등)을 구성 요소별로 GUCI 사례에 적용해 봄으로써 행위자들 간 협력의 형성 및 발전 과정, 이해관계를 둘러싼 갈등 및 상호 작용, 도시재생 거버넌스를 촉진시키는 법제도적 환경 등에서 지역 주도성이 어떻게 드러나는지를 살펴본다. 우선 초기 조건은 협력의 시작 단계에서 공동의 목표를 성취하는 데 있어 이해당사자들 간의 비교 우위 혹은 선제적 이점과 같은 상대적 조건을 의미한다. 자원 혹은 권력 분배의 불균형, 참여를 유도하기 위한 인센티브의 존재 유무, 협력 또는 갈등의 선례(초기 신뢰 정도)와 같은 변수들을 분석함으로써 어떻게 파트너들 간의 비대칭적 관계와 불신을 극복해 나갔는지를 들여다본다.

협력 과정(Collaborative Process)은 선형적이고 공식화된 절차라기보다 특정한 조건과 맥락하에서 촉진되

는 면대면 대화, 신뢰 형성, 공유된 이해, 과정에의 지속적인 헌신, 중간 성과와 같은 요소들이 순환함으로써 형성되는 반복적인 순환 주기를 총체적으로 일컫는다. 제도적 설계는 협력의 정당성과 절차적 토대를 확보하기 위해 필수적인 기본 규칙들이나 핵심 프로토콜을 가리킨다. 예를 들어, 협력의 과정은 공동의 의사결정에 직간접적으로 영향을 받는 누구에게나 열려 있어야 하며(개방적 포용성), 특히 집단 내에서 소외되기 쉬운 이해당사자들에게 정책의 방향에 대해 심의할 수 있고, 본인들의 선호와 의사를 표명할 수 있는 기회가 주어져야 하며(질적 참여도), 나아가 참가자들의 이탈(Exit)을 방지하고 모두에게 구속력 있는 결정을 내리기 위해서는 여타의 공적인 포럼이나 대안적 공론장이 존재하지 않아야 한다(포럼의 배타성). 이뿐만 아니라 모든 행위자들이 신뢰할 수 있는 명확한 규칙과 투명한 절차를 보장함으로써 특정 세력에 의한 포럼의 지배와 조작 가능성을 사전에 배제하고

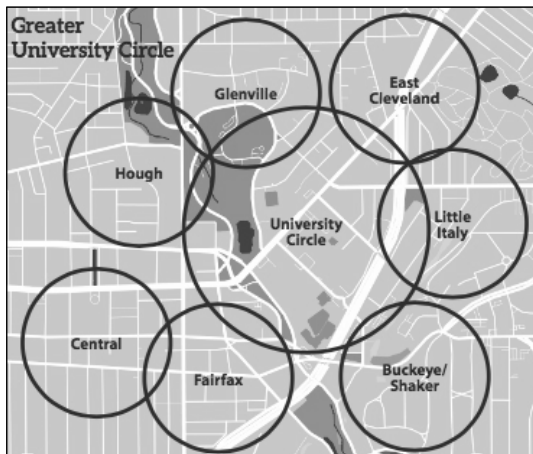
합의 지향의 거버넌스를 형성해 나가야 한다(의사결정의 투명성, 촉진적 리더십은 협력의 범위와 규모를 확대하고 참가자들의 대화와 참여를 이끌어내기 위해 필요할 뿐만 아니라, 특히 참여의 유인이 제약된 상황에서 혹은 자원의 분배가 비대칭적이거나 이해당사자들 간의 갈등 수준이 높은 상황에서 그 역할이 결정적이라고 할 수 있다.

III. 협력적 거버넌스 사례분석

1. 사례 지역 및 주요 행위자 개요

GUCI의 대상 지역인 쿼야호가(Cuyahoga) 카운티 클리블랜드 Greater University Circle(GUC)은 미국 북동부의 러스트 벨트(Rust Belt) 지역에 속해 있으며(<Figure 2> 참조), 이 지역 내 다른 대도시들과 마찬가지로 2000년대 초반까지 극심한 인구 감소와 슬럼화 현상, 투자 저하와 만성적인 저개발 등의 악순환을 겪고 있었다. 또한 2007년 서브프라임모기지(Subprime Mortgage) 사태로 인한 최악의 경제위기를 맞이하여 전국에서

Figure 2_Greater University Circle Initiative(GUCI) Area



Source: Wright, Hexter and Downer 2016, 4.

주택 차압물(Foreclosure)과 도심의 낙후 및 노후화 비율이 가장 높은 지역 중 하나였다(Hartley 2013).

이러한 상황에서 2005년부터 민간자선단체인 클리블랜드재단(Cleveland Foundation)과 풀뿌리 조직들이 주축이 되어 주변 지역에 비해 상대적으로 부유했던 University Circle(UC) 지역의 기반시설, 인적·물적 자원들을 활용하여(<Table 3> 참조) GUC 지역의 도시 재생을 추진하기 시작하였다(Howard 2012; Serang, Thompson and Howard 2013).

Table 3_Summary of Primary Actors in GUCI

Category	Character of Organization	Name of Organization
Private Sector	Philanthropic Foundation	Cleveland Foundation
		Kent H. Smith Charitable Trust
	Community Development Financial Institutions	Economic and Community Development Institute
		Evergreen Cooperatives Development Fund
		Chapter One, Ohio
	Anchor Institutions	University Hospitals
		Cleveland Clinic
		Case Western Reserve University
	Community Development Organizations (Corporations)	Neighborhood Connections
		University Circle Inc.
		Neighborhood Progress
	Cooperative	Evergreen Cooperative Laundry
		Evergreen Energy Solutions
		Green City Growers
Research Institutions	Ohio Employee Ownership Center	
	Democracy Collaborative	
Public Sector	U.S. Federal Government	Department of Housing and Urban Development
	State of Ohio	Development Services Agency
	City of Cleveland	Department of Economic Development/Department of Community Development

Source: Poznik, Ramse and Sen 2015, 31-33.

2. 초기 조건

GUCI 내의 주요 이해당사자로는 커뮤니티 자선재단인 클리블랜드재단(Cleveland Foundation), 집객력이 강하고 지역이 발전하는 과정에서 인적, 문화적, 경제적, 물적 인프라를 제공해 온 앵커 시설들²⁾, 공적 주체인 클리블랜드 시, GUC 인근 지역에서 오래전부터 커뮤니티와 관계를 맺으며 공동체 형성 활동에 관여해왔던 다양한 유형의 풀뿌리 단체들이 있다. 이들은 GUCI 설립 초기 단계부터 함께 파트너십을 형성하여 새로운 지역 재생 전략을 논의하고 실행해 왔다.

1) 지역 인프라를 통한 권력-자원-지식의 비대칭 극복

GUCI 사례에서는 주요 행위자들 간에 비교적 평등한 권력관계가 형성되었던 것으로 판단된다. 일반적으로 행정학 및 정치학에서 행위자들 간 권력의 비대칭(Asymmetry) 혹은 불균형(Imbalance) 문제를 다룰 때 주로 언급되는 민관관계의 측면에서 보자면 오히려 전통적으로 중앙정부 혹은 시정부 주도의 개발정책이 우세했던 우리나라와는 달리 클리블랜드 시의 관계기관과 민간의 이해당사자들은 수평적인 입장에서 GUCI에 참여하였다. 공적인 의사결정 과정을 둘러싼 권력관계에서도 우선 GUCI에 대한 아이디어를 이끌어내었던 주체는 시정부가 아니라 민간단체들이었으며 시정부의 직접적인 참여 없이 민간이 가지고 있는 자원들만으로도 이니셔티브를 운영할 수 있는 인프라가 구축되어 있었다. 무엇보다 지역조직들이 오랫동안의 지역활동을 바탕으로 주민들의 신뢰를 얻고 있었다. 예를 들어, 대표적인 커뮤니티 활동단

체인 Neighborhood Connections는 시민대학 성격의 'Neighbor Up University'를 통해 일상생활의 노하우와 로컬 지식(Local Knowledge)을 나누는 플랫폼을 제공하였으며, 'Step Up'과 같은 직업교육 및 역량 강화 프로그램을 통해 GUCI의 다양한 기관들과 사업체에 대한 정보와 구체적인 직무에 대해 공유하였다(Wright, Hexter and Downer 2016, 20).

2) 세금 감면과 매칭 펀드를 통한 참여 촉진

클리블랜드재단의 주요 기부자(Donor)들이 지역의 명망가들이나 부호들이었기 때문에 재단의 자선 사업과 지원 프로그램 등이 커뮤니티 전체에 긍정적인 영향을 주고 있다는 것을 증명할 필요가 있었다. 재단이 시민들로부터 신뢰를 얻고 지역 공동체에 대한 기여가 홍보되어야 더 많은 기부를 받을 수 있기 때문이었다. 이러한 배경하에서 GUCI 프로젝트들을 처음으로 기획하고 이해당사자들을 협력적 거버넌스의 틀 안으로 끌어 들였던 재단의 입장에서는 GUCI의 성패가 재단의 명성이나 신용에 직접적으로 영향을 주는 상황이었다.

GUCI는 Cleveland Clinic, Case Western Reserve University, University Hospitals와 같은 거점 앵커시설들에게도 자신들의 사업과 활동을 확장할 수 있는 또 다른 기회였다. UC 인근 지역의 경기 침체와 실업률 증가, 외부로의 인구 유출은 앵커시설들에게도 부정적으로 작용하였다. 우선 도시의 사회·경제적, 물리적 환경이 급속히 나빠짐에 따라 이들의 사업활동에 잠재적인 위협이 될 수 있었으며 향후 기관들에서 고용할 수 있는 인력풀이 줄어들 수 있었기 때문이었다. 이에 따라 새로운 돌파구를 찾아야 했던 이들 시설들

2) GUCI를 포함하여 미국 도시개발에서의 앵커시설은 커뮤니티에 위치한 사업체들로부터 필요한 물품을 구매, 조달하며 지역 주민들에게 대량의 일자리를 제공하는 민간기관임(Jackson and McInroy 2015).

로서는 GUCI를 통한 협력적 거버넌스 구조가 좋은 기회이자 투자였다. 법령에 따라 세금 감면(Tax Credit)의 기회도 주어졌으며 시정부와 연방정부의 재정적 지원을 통해 새로운 일자리를 창출하고 지역에 헌신적인(Committed) 주민들을 고용할 수 있었다.³⁾ 또한 거점 기관들의 사업이 커뮤니티의 공공성을 증진할 경우 관련 매칭 펀드(Matching)의 방식으로 시당국 예산도 투자받을 수 있었다(Serang, Thompson and Haward 2013, 41).⁴⁾

3) 지역기반의 연구기관들을 통한 도시재생 전략과 협력적 거버넌스의 청사진 공유

GUCI가 시작될 무렵에는 민관의 어떠한 이해당사자들도 협력과 갈등의 경험이 없었으며, 따라서 행위자들 간의 신뢰가 일정 정도 형성되어 있었다고 보기는 어렵다. 그러나 선례가 존재하지 않았음에도 불구하고 이들이 협력적 거버넌스의 주체로 참여할 수 있게 된 것은 지역을 기반으로 활동하는 연구단체들의 역할이 크게 작용했다고 할 수 있다. 서로 간의 불신 혹은 무지의 장막에 가려져 있던 상황에서 Ohio Employee Ownership Center(OEOC), Democracy Collaborative와 같은 지역기반의 연구기관들은 대안적 도시재생을 위한 새로운 전략을 구상, 제안하고 그 결과들을 보고서와 출간물의 형태로 지역 주체들과 공유하였다. 멀티앵커 전략(Multi-Anchor Strategy)을 포함하여 공동체 자산

(Community Wealth), 공유적 소유(Shared Ownership), 경제 민주화와 같은 새로운 도시 거버넌스 모델의 개념을 정립하고 이론화하였다. 그리고 필라델피아나 볼티모어의 이니셔티브와 같이 다른 대도시에서 과거에 진행되었던 도시재생 사례들을 분석하고 GUCI에 어떤 방식으로 적용할 수 있을지를 제시함으로써 민관의 이해당사자들에게 경험적, 이론적 확신을 주었다. 이 외에도 GUC 지역의 초기 사업체와 거점 기관들에게 기술적 자문과 컨설팅을 제공함으로써 이 프로젝트가 협력적 거버넌스를 통해 달성할 수 있는 실제적 목표임을 지속적으로 상기시켰다. 이러한 과정을 통해 이해당사자들에게 이니셔티브의 청사진에 대해 설득시키고 협력을 이끌어냈다.

3. 협력과정

1) 면대면 대화와 공식·비공식 공론장을 통한 신뢰 및 관계망 형성

GUCI 내에서의 면대면 대화는 주로 지역의 풀뿌리 단체들을 통해 이루어져 왔다. 대표적으로 Neighborhood Connections는 '네트워크 중심(Network-Centric)'의 커뮤니티 만들기를 목표로 10년 이상 활동해 왔으며 주민들과 밀접한 관계를 유지해 왔다. 이들은 우선 하위 조직인 'NetworkNights'를 통해 매달 이야기마당 형태의 이벤트인 'Neighbor Up'을 개최하였으며 주민들은

3) 2013년을 기준으로 GUCI에 교부금(Grant) 및 장기 대출(Loan)의 형태로 투여된 연방 예산과 시 예산은 각각 3,800만 달러, 8,900만 달러 이상에 이른다. 이를 통한 도시재생사업들은 주로 미국 주택도시개발부(Department of housing and Urban Development)와 재무부(Department of the Treasury)의 New Markets Tax Credits 프로그램을 통해 세금 감면 혜택을 받았으며, 관련된 비영리지역재생회사나 민간조직들은 미국의 국내세법(Internal Revenue Code)의 Section 501(c)(3) 조항에 의해 면세대상기관으로 지정됨.

4) 예를 들어 GUCI의 우선순위 도시재생 프로젝트 중 하나인 Health Tech Corridor(HTC, 생명·의료기술 산업단지 조성 프로젝트)의 경우 BioEnterprise Corp 및 MidTown Cleveland와 같은 비영리지역재생회사의 자금모금활동(Fundraising)을 통해 200만 달러의 민간투자자금을 마련하였고, 이를 바탕으로 클리블랜드 시정부로부터 3,500만 달러의 예산을 지원받음. 그 결과 145개 이상의 생명의학 혁신벤처기업, 바이오·건강 기술개발회사, R&D 사업체 등을 인큐베이팅 할 수 있었음. 또한 기존의 앵커시설들은 HTC 프로그램을 통해 발굴되는 우수 인력과 전문기술을 제공받고 새로운 혁신일자리를 창출하는 일석이조의 효과를 거둠.

이 자리에서 유대감을 형성하고 GUCI를 구성하고 있는 다양한 기관들에 다가갈 수 있었다. 참석자들은 본인들이 커뮤니티에 거주하면서 겪은 크고 작은 경험들을 공유하였으며, 현재 어려움을 겪고 있는 부분이 있다면 '일상의 대화들(Small Conversations)'을 통해 해결책을 함께 모색하였다. 이러한 커뮤니티 차원의 공론장에 앵커시설의 주요 간부들, 클리블랜드재단 관계자, 시의 공무원들, 그리고 GUCI의 다양한 사업과 프로그램에 실제로 참여하게 되는 주민들이 모여 협력을 위한 효과적인 플랫폼을 만들었다. 즉 이해당사자들 간의 진솔한 대화를 통해 풀뿌리 차원(Grassroots)의 목소리가 거버넌스 구조 내 상위 리더십(Grassstops)의 의사결정에까지 반영되도록 하였다(Wright, Hexter and Downer 2016, 19). 이 외에도 다수의 풀뿌리단체들을 통해 제공되는 공식적, 비공식적 채널을 통해 더 많은 주민들이 GUCI 네트워크와 민관의 이해당사자들이 보유하고 있는 자원들(Resources)에 접속할 수 있었다.5)

2) 마을신문과 생활네트워크를 통한 협력과정에서의 지속적 기여

GUCI의 이해당사자들과 커뮤니티 구성원들이 공동체의 현안에 꾸준한 관심을 가지고 적극적으로 도시재생에 참여할 수 있었던 데에는 마을신문인 Neighborhood Voices(이하 NV)의 영향이 컸다(<Figure 3> 참조). NV는 2010년에 커뮤니티 단체들에 의해 월간지로 창간되었으며 GUC에 거주하는 약 1만 명의 독자들에게 온라인과 오프라인을 통해 한 달에 한 번 신문을 제공

- 5) 지금까지 Neighborhood Connections를 통해 지원된 프로젝트는 2,255개, 이들에게 지원된 교부금은 총 750만 달러(약 90억), 공식적으로 등록된 회원은 1,152명이며, 함께 협력하고 있는 커뮤니티 활동 단체는 500개에 이른다(<http://www.neighborhoodgrants.org/>, 2016년 12월 30일 검색).
- 6) 신문의 독자들은 클리블랜드 시 공무원, 주민, 앵커 시설 관계자, 커뮤니티 단체를 포함한 지역의 이해당사자들이며 이러한 넓은 독자층을 기반으로 신문자상에서 다양한 의견과 관점들이 개진될 수 있도록 함. 독자들의 소득 분포를 보면 40% 중간소득 계층이고, 35% 저소득층임(Glanville 2013, 80).

Figure 3_ Community Newspaper in GUCI



Source: Neighborhood Voice, November 2013 Issue.

한다.6) 신문에 기고하는 집필진들은 대부분 이 지역에 살거나 일하는 시민 기자들(Citizen Journalists)이며 UC 내의 다양한 이해당사자들과 거점 기관들을 직접 취재한 이야기를 들려준다. 이 외에도 누구든지 커뮤니티의 발전과 GUCI 프로젝트들에 관련된 건의사항이나 의견이 있으면 신문에 기고할 수 있다. 지역 주민 자신들의 프로젝트와 구체적인 활동 내용들이 신문에 소개됨으로써 사기가 진작될 뿐만 아니라 역량 강화의 효과도 거두었다. 이해당사자들의 생활 네트워크를 형성함으로써 상호 의존의 폭과 범위를 넓혀

나갔으며 이를 통해 공동체 내의 활용 가능한 자원들을 발굴하고 인적, 물적 커뮤니티 자산을 확보해 나가는 데 초점을 맞추었다.

3) 투명한 정보 공개와 정례적 포럼을 통한 공동의 이해 증진

GUCI의 협력적 거버넌스를 성공적으로 이끌었던 또 다른 요인은 바로 이해당사자들 간의 속의 과정과 토의 내용들을 공개하고 공식적으로 문서화함으로써 투명성을 제고하였다는 것이다. 매년 프로젝트별 진행 상황을 점검하여 GUCI의 장기 목표 대비 어느 정도를 성취하였는지를 평가한다. 소규모 풀뿌리 단체들도 매년 회계감사를 통해 투명하게 집행 내역을 공개하고 개별 프로젝트들도 엄격한 감사를 받고 있다. 이를 통해 각 주체들의 사업에 대한 책임성과 청지기 의식을 높이고 각 이해당사자들은 GUCI의 공통의 목표하에 서로가 어떠한 역할을 하고 있는지 알 수 있게 되어 상호 간의 신뢰와 파트너십을 촉진한다. 또한 의사결정 과정에서 각 이해당사자들에게 평등한 지위를 보장해 줌으로써 형식적인 멤버십이 아닌 거버넌스의 주체로서 참여할 수 있도록 하였으며, 매 분기 회의를 정례화함으로써 GUCI를 설계하고 새로운 프로젝트를 발굴하는 단계에서부터 의사결정을 함께할 수 있도록 하였다.

4) 중간 성과

대표적인 중간 성과로는 2011년을 전후로 한 Living Cities⁷⁾와의 협력과 이 과정을 통한 Economic Inclusion Management Committee(이하 EIMC)의 발족이라고 할 수 있다. 그 이전까지만 해도 GUCI에서는 몇 개의 핵심 의제들을 중심으로 도시 인프라 구축작업을 진행하고 있었는데⁸⁾ 이때 전국에서 가장 큰 자선투자 단체 중의 하나인 Living Cities의 주목을 받게 된 것이다. Living Cities는 새로운 사업주체를 발굴하여 지원하는 대신 기존에 진행되던 사업들 중 성공 가능성이 높고 집중 투자할 만한 가치가 있는 대상들을 찾기 위해 'Integration Initiative'⁹⁾라는 자체 프로젝트를 발족하였다. 이를 통해 기존 프로젝트들의 규모와 범위를 확장하고 다음 단계로 나아갈 수 있도록 마중물 역할을 하였다. 또한 GUCI에서 진행되고 있던 다양한 프로젝트들에 파일럿(Pilot) 형태의 교부금을 제공하였으며, 이 자금들은 추가 사업 아이템 개발, 새로운 개발 전략 구상, 기존 앵커시설들을 활용한 첨단산업 인큐베이팅 등에 집중적으로 투입되었다(<Figure 4> 참조). 이러한 과정을 거쳐 탄생한 중간 단계의 위원회가 EIMC이며 산하의 소위원회들이 중심이 되어 다중심적(Polycentric) 관리체계를 통해 도시재생에 접근하였다(<Table 4> 참조). EIMC에는 2016년 현재 'BuyLocal, HireLocal, LiveLocal, Connect'와 같은 총 4개의 소위원회들이 존재하고 있으며, 주요 앵커시설들이 중심이 되어 각 그룹을 이끌어 나가고 있다(Wright, Hextwe and Downer 2016).

7) Living Cities(구 National Community Development Initiative)는 지역개발회사(CDCs)들에게 필요한 자본금을 제공하고 이들의 개발역량을 강화하기 위해 1991년에 설립됨(<https://www.livingcities.org>, 2016년 11월 27일 검색)

8) 예를 들어 Uptown Project(낙후주택지구 재활성화 프로젝트), Greater Circle Living(적정주거 제공 프로그램), 그 외 교통시스템 개선 프로젝트 등이 있음.

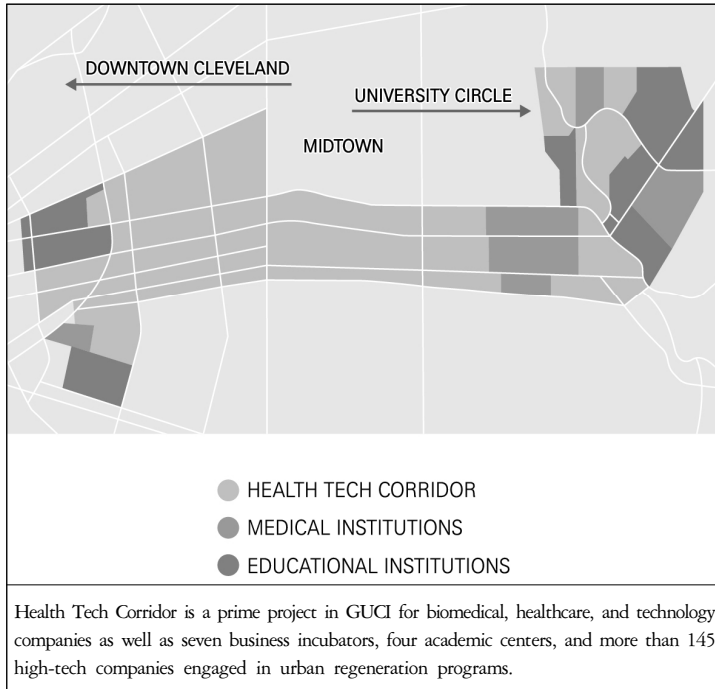
9) Integration Initiative와 관련된 프로젝트는 이전에 Midtown Detroit 지역에서 수행되었던 적이 있으며, 펜실베이니아대학교(University of Pennsylvania)가 자교의 West Philly 프로젝트를 위해 도입한 적이 있음.

Table 4_ Intermediate Outcomes of GUCI

Project	Description
	Intermediate Outcomes
Governance Committee: BuyLocal	
Anchor Procurement	<ul style="list-style-type: none"> The goal of BuyLocal committee is to identify opportunities for joint purchasing among the three anchor institutions in the Greater University Circle and leverage their purchasing power to increase local economic activity and build community wealth
	<ul style="list-style-type: none"> Case Western Reserve University(CWRU): Spent \$110 million in procurement in the City of Cleveland/ \$152 million within the Cuyahoga County, representing 23% and 32% of all procurement spent. CWRU's procurement from businesses in the City of Cleveland grew from \$75.7 million in 2013 to \$110.4 million in 2015. Their purchases from all companies in Cuyahoga County went from \$141.2 million in 2013 to \$152.2 million in 2015 The Cleveland Clinic(CC): Spent \$177 million in procurement in the City of Cleveland/ \$381 million within the Cuyahoga County, representing 9% and 20% of all procurement spent CC's procurement in the City of Cleveland went from \$172.6 million in 2013 to \$176.5 million in 2015. Their purchases from all companies in Cuyahoga County rose from \$338.6 million in 2013 to \$380.9 in 2015 The University Hospitals(UH): Spent \$120 million in procurement in the City of Cleveland/ \$312 million within the Cuyahoga County, representing 15% and 39% of all procurement spent. UH's procurement from businesses in Cleveland decreased from \$124.0 million in 2013 to \$119.6 million in 2015. However, their purchases from all companies in Cuyahoga County rose from \$173.7 million to \$311.7 million between 2013 and 2015 The total procurement of the three anchors from companies located in Cleveland rose from \$372.3 million in 2013 to \$406.5 million in 2015. Their purchases made from all companies in Cuyahoga County rose from \$653.5 million in 2013 to \$844.9 million in 2015
Governance Committee: HireLocal	
Anchor Hires	<ul style="list-style-type: none"> The goal of HireLocal committee is to build a partnership between anchor facilities and a local non-profit to help disadvantaged local residents access opportunities for employment and career ladders. It provides support with application and interview preparation, as well as other supportive services, to help local residents access opportunities at the anchors
	<ul style="list-style-type: none"> In 2015, the three anchors hired a total of 11,514 new employees. Of the new employees, 655 (5.7%) were residents of a GUCI neighborhood. More than 2,000 are Cleveland residents (17.6%), and almost 65% are Cuyahoga County residents (7,443). The number of Cleveland residents hired by the anchors grew from 1,623 to 2,022 between 2013 and 2015. The number of Cuyahoga County residents hired also grew during this time period, from 5,874 to 7,443
Evergreen Cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> Launched in 2009, a group of worker-owned businesses developed to provide new job opportunities. Three cooperatives (Evergreen Cooperative Laundry; Evergreen Energy Solutions; Green City Growers) are operating to support work entry in local communities
	<ul style="list-style-type: none"> The three Evergreen cooperatives and the Evergreen Business Services (EBS) which provides support services to the cooperatives have a total of 110 employees. The total payroll for the cooperatives in 2015 was \$2.0 million. Average yearly wage (per person) is \$29,460 and value of employee capital account, \$46,369
Governance Committee: LiveLocal	
Greater Circle Living	<ul style="list-style-type: none"> The goal of LiveLocal committee is to provide a housing assistance programme for those working in the anchor institutions and cooperatives in the GUCI area. Employing organizations operates a rental and rehabilitation programme, offers incentives and loans to those living in the GUCI area
	<ul style="list-style-type: none"> Since 2008, 104 out of all 302 program participants (34.4%) have used GCL funds for an affordable housing. The number of homes (purchased/rented/rehabilitated) has been increasing from (31/36/19) in 2008 to (104/159/39) in 2015 respectively. 2015's combined home purchase values were nearly \$7 million
Governance Committee: Connect	
Neighborhood Connections (NC)	<ul style="list-style-type: none"> The goal of Connect committee is to strengthen the neighborhoods by connecting GUCI residents with the anchor institutions. This work is closely tied to all of the EIMC goals and forms the foundation for providing neighborhood residents with access to local networks and mutual support for resident-initiated projects and healthy community activities NC has more than 1,400 registered members and over 2,000 active participants. Monthly Neighbor Night meetings regularly attract more than 100 people. As a result, participants have engaged in over 2,500 acts of mutual support. The Cleveland Foundation awarded \$1.1 million to NC for their community engagement work and small grant program, which resulted in reaching out to 600 new community stakeholders through monthly Neighbor Nights and 74 mini-grant projects in GUC

Source: Glanville 2013; Hexter, Clouse and Kalynchuk 2016.

Figure 4_ Example of Urban Regeneration by EIMC



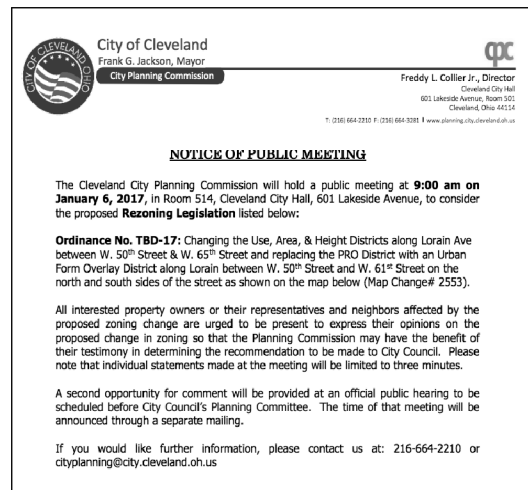
Source: Glanville 2013; Hexter, Clouse and Kalynchuk 2016.

4. 법제도적 설계

GUCI의 법제도적 설계에서 주목할 점은 클리블랜드 시장 산하의 민관 협치기구인 도시계획위원회(City Planning Commission)와 시의회(City Council)의 역할이다. 민간 전문가 6인과 시의원 1명으로 구성된 도시계획위원회는 시 전반에 걸친 도시재생의 방향 제시와 커뮤니티 개발과 관련된 의제를 수립하여 시정부와 시의회에 제안하는 기능을 수행한다. 또한 클리블랜드 시의 모든 토지 사용 및 개발과 관련된 계획안과 법안들을 검토하며 관련된 업무를 원활히 수행하기 위해 클리블랜드 시의 관계 부서들과, 기타 공공기관, 도시재생 전문가, 건축개발업자들 및 커뮤니티 이해당사자들의 의견을 청취하고 필요한 정보와 지식을 수시로 제공받는다. 시의회 내에도 7명의 위원으로

구성된 '지속가능개발계획위원회'와 같은 상임위원회를 두어 클리블랜드 시정부의 경제개발국과 지역개발국에서 추진하고 있는 다양한 프로젝트들을 감시하며, 연방정부 도시·주택개발국(HUD)의 커뮤니티 개발 일괄 교부금(CDBG)이 GUC 지역의 구성원들뿐만 아니라 클리블랜드 시민 전체의 복리를 위해 제대로 신청, 관리, 집행되었는지를 평가한다. 이뿐만 아니라 매달 '공청회(Public Meeting)'를 개최하여 토지 사용 계획, 커뮤니티 개발, 인프라 구축, 장기 발전전략, 도시재생 관련 조례의 수정과 관련하여 클리블랜드에 거주하는 모든 시민들의 의견과 아이디어들을 시의회 차원에서 수렴할 수 있도록 하였다(<Figure 5> 참조).

Figure 5_ Notice of Public Meeting



Source: City Planning Commission of Cleveland.

5. 촉진적 리더십(역량 강화)

정부의 리더십 측면에서는 클리블랜드 시 잭슨(Frank G. Jackson) 시장의 GUCI 프로젝트들에 대한 강한 의지와 추진력이 중요하다. 이것을 가장 극명하게 드러내 주는 사례가 2008년 1월에 클리블랜드 시가 21개의 대표적인 월스트리트 투자은행들과 대출기관들을 상대로 제기한 소송이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 본 소송에서 클리블랜드 시는 2002년에 120건도 채 되지 않았던 클리블랜드 시 내의 주택 차입(Foreclosure) 건수가 5년 만인 2007년 7,500건 이상으로 늘어난 것에는 전 세계에서 가장 규모가 큰 금융기관들의 약탈적 대출 때문이라고 적시하였다. 그 결과 자산의 거품이 기하급수적으로 늘어나게 되었으며 클리블랜드 시 내의 저소득층은 대출기관들이 무이자로 제공해 주는 투기적 금융상품을 맹목적으로 구매하게 되었다. 따라서 그 이후에 클리블랜드에 닥친 경제 위기와 양극화를 비롯한 사회문제에 대한 책임에서 이들이 결코 자유로울 수 없으며 마땅한 배상을 해야 한다고 주장하였다.¹¹⁾ 결국 패소하기는 했지만,¹²⁾ 이것은 클리블랜드 시의 기업들과 시민들, 그리고 민관의 이해당사자들에게 더 이상 소수의 금융세력을 중심으로 한 기존의 약탈적 개발방식을 허용하지 않겠다는 시정부의 강력한 의지를 보여주기에 충분했다.

민간영역에서는 클리블랜드재단이 GUCI 프로젝트들의 시작과 추진 과정에서 촉진적 리더의 역할을 성

실히 수행하였다(<Table 5> 참조) 계속되는 지역의 경제위기와 함께 정부의 행, 재정적 지원이 줄어드는 상황에서도 재단은 GUCI의 도시재생 사업들에 지속적으로 투자해 왔다. 또한 낙후된 인프라 체계 개선, 커뮤니티 복원, 저소득층 교육, 보건시설 정비, 공동체 자산 형성, 협동조합 결성과 같은 풀뿌리 차원의 프로젝트들을 지역의 이해당사자들과 함께 수행해 왔다.¹³⁾ 또한 GUCI의 초기 프로젝트들이 본격적인 궤도에 올라 규모가 확장될 수 있도록 중요한 국면마다 도시재생 과제와 프로그램들을 발굴해 내었으며, 민간 주체 및 공공기관들과의 교류를 통해 문제를 해결하고 목표를 달성해 나갔다(Howard, Kim and Lee 2010).

Table 5_ Facilitative Role of Cleveland Foundation (as of 2016)

Category	Amount
[Areas of Impact]	
• Education and Youth Development	• Neighborhoods Regeneration
• Health & Human Services	• Vibrant Cultural Community
• Sustainable Economic Development	• Purposeful Aging
Total Assets	\$ 2.13 billion
Grants Authorized	4,398 grants
Value of Grants Authorized	\$ 93.6 million
New Gifts Received	\$ 36.9 million
Operating Expenses	\$ 14.1 million
Number of Employees	81

Source: Cleveland Foundation Quick Facts, Reorganized by Author.

10) The City of Cleveland v. Ameriquest Mortgage Securities Inc 소송에서 클리블랜드 시는 Ameriquest Mortgage Company, Merrill Lynch, Bank of America, Bear Stearns Companies, Deutsche Bank와 같이 세계적 규모의 투자은행과 금융기관들을 상대로 법적 싸움을 하였음.

11) 소송에 대한 자세한 과정은 2010년 Jean-Stephane Bron 감독에 의해 'Cleveland Versus Wall Street'라는 다큐멘터리로 제작되었음.

12) 판결문에서 미연방 순회 항소 법원(The U.S. Sixth Circuit Court of Appeals)의 부장판사인 Richard Suhrheinrich는 (클리블랜드 시에 의해) '주장된 손해들(빈곤의 방지, 방화, 약탈 및 마약 문제)은 문제의 원인으로 제기되고 있는 위법행위(서브프라임 금융대출)와는 완전히 무관(completely distinct)하다'라고 적시하였다(The City of Cleveland v. Ameriquest Mortgage Securities Inc 판결문 참조).

13) 클리블랜드 재단은 매년 재단의 운용 목적에 부합되는 약 3,000~4,000개의 비영리 기관들에게 기부금을 제공해 왔으며 2014년 한 해 지급된 기부금은 약 9,800만 달러(1,000억 원) 정도임.

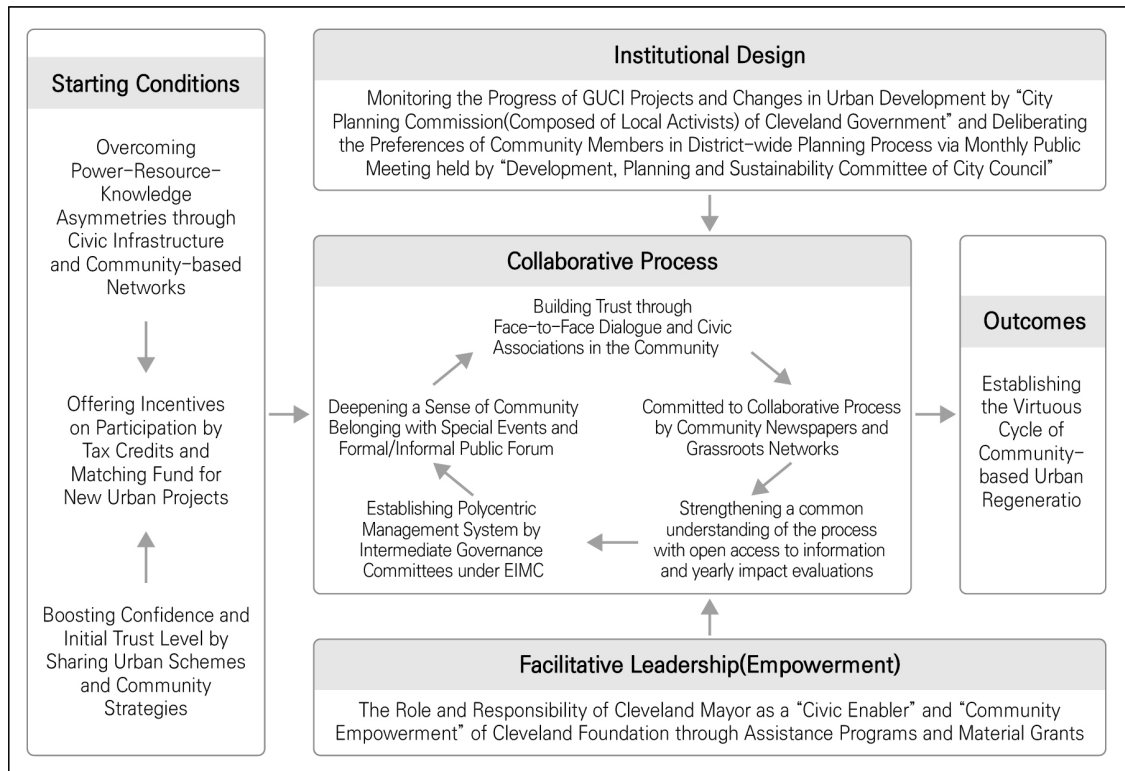
IV. 결론

2005년 클리블랜드 시의 다양한 이해당사자들에 의해 GUCI가 시작된 이후 규모와 범위를 볼 때 10여 년이 지난 현재까지 성공적으로 프로젝트들을 확장해 나가고 있다. 본 논문에서는 Ansell and Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모형을 통해 이것을 가능하게 했던 개별 요인들을 분석하고자 하였다(<Figure 6> 참조). 특정 도시재생 모형을 다른 도시나 국가에 그대로 적용하기에는 한계가 있으며 GUCI의 프로젝트들 역시 클리블랜드 시가 처한 특수한 정치경제적 배경과 고유한 지역적 상황을 바탕으로 시작되었다. 그러나 본 논문에서는 기존의 협력적 거버넌스 모형에 근거하여 다른 사례에도 적용 가능한 시사점을 찾아내고자 하

였으며, 분석 결과로 발견된 몇 가지 시사점들은 향후 지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스를 논의하는 데 있어서 유용한 함의를 제공할 것이다.

첫째, 민간이 행정의 대등한 협력 파트너로 인정받기 위한 초기 조건(Starting Conditions) 형성의 중요성이다. GUCI에서는 클리블랜드재단과 연구기관들을 비롯한 커뮤니티 조직들을 중심으로 공공기관과의 권력, 자원, 지식의 불균형과 비대칭을 극복할 수 있었다. 또한 앵커시설의 자원들을 효과적으로 활용함으로써 도시계획 설계과정에서 행정이 추구하는 방향에 일방적으로 포섭되지 않고 주도권을 가질 수 있었다. GUCI에서는 막대한 재정력과 지역 네트워크를 보유한 민간 주체들이 주도하여 공공의 참여를 이끌어내었으며, 행정기관들은 민간의 요청에 따라 필요한 자원

Figure 6 _ Collaborative Governance Model in GUCI



을 제공해 주는 보조적인 역할을 수행하였다.

둘째, 행위자들 간 협력을 촉진하는 데 있어 풀뿌리 단체들의 긍정적인 기여이다. 대표적으로 Neighborhood Connection은 고립되어 있던 주민들 간의 대화를 촉진하고 초기에 이해당사자들 간의 신뢰를 형성하는 데 큰 역할을 하였다. 이를 통해 각 주체들이 서로의 입장과 수요를 더욱 잘 이해하게 되었을 뿐만 아니라 민간단체 혹은 주민들 상호 간에 고유한 활동 영역을 넘어 연대할 수 있는 접착점을 찾을 수 있었다. 나아가 시민들을 인근의 앵커시설들, 공공기관들, 자선재단, 그리고 금융기관들과 연결시킴으로써 커뮤니티 변화를 위한 동력으로 성장할 수 있도록 지원하였다.

셋째, 투명한 정보 공개와 공정한 평가의 필요성이다. GUCI에서도 리더십 그룹 내부에서뿐만 아니라 이해당사자들에게 잠재적 영향을 미칠 수 있는 공적 의사결정 과정과 토의 내용들을 문서화함으로써 공론장의 투명성을 제고하였다. 또한 향후 도시재생의 방향에 대한 구체적인 정보와 마스터플랜을 공유함으로써 거점 기관들뿐만 아니라 시민들도 GUCI가 지향하는 목표에 대해 인식할 수 있었다. 집행되는 기관별 예산 내역에 대해서는 각 이해당사자별로 회계 감사를 통해 공정한 감사보고서를 작성하였으며, 이 과정에서 클리블랜드 내의 취업, 적정주거, 가계 소득, 교육수준 등의 지표를 측정해 왔던 중간지원조직(Intermediaries)들과 기술 제휴를 맺었다.

넷째, 도시계획 과정에 주민들의 의사를 반영하고 민관의 가용자원을 적절히 활용하기 위한 거버넌스 위원회와 시의회는 가능하다. GUCI 프로젝트들의 추진 과정에서 자칫 특정 지역의 주민들에게만 혜택이 돌아가고 행정자원이 불균등하게 분배될 수 있다는 우려에 대해 클리블랜드 시장 산하의 '도시계획위원회와 시의회' '지속가능개발계획위원회'를 통해 해결하고자 하였으며 도시계획위원회에서는 매달 공청회를 개최하

여 시민들의 의견을 수렴하였다. 이를 통해 GUCI의 사업들이 클리블랜드 시민들의 전체 복리에는 부정적 영향을 주거나 기존에 다른 조직들에 의해 진행되고 있던 프로젝트들과 마찰이 예상될 경우 합리적으로 조정할 수 있었다. 이는 협력적 거버넌스에서는 법제도적 설계와 공적 의사결정 구조와 같이 협력 과정을 둘러싼 '시스템적' 맥락을 살피는 것이 중요함을 보여준다(Emerson and Nabatchi 2015).

다섯째, 사업영역별 목표설정 및 성과측정 과정에서 다중심적(Polycentric) 의사결정 체계의 효율성이다. GUCI의 협력과정에서 주목할 점은 2011년을 전후로 하여 기존의 리더십 구조가 4개의 소위원회(BuyLocal, HireLocal, LiveLocal, Connect)로 분화되었다는 것이다. 특히 도시재생과 같이 협력의 규모와 범위가 큰 사업들의 경우 주제 혹은 업무 영역별로 독립적인 하위 기구를 편성하고, 다중심적 의사결정체계를 통해 유기적인 분권화 구조를 갖추는 것이 효율적임을 알 수 있었다.

마지막으로, 협력적 거버넌스를 촉진하기 위한 커뮤니티 역량 강화(Community Empowerment)의 조력자로서 지역재단의 역할이다. GUCI가 시작될 수 있었던 가장 핵심적인 요인은 민간 자선재단인 클리블랜드재단의 꾸준한 지원이라고 할 수 있다. 이는 또한 정치적, 경제적 환경의 변화에도 흔들리지 않고 GUCI의 도시재생 프로젝트들을 꾸준히 추진할 수 있었던 원동력이었다. 즉 경제상황이 갑자기 나빠지거나 GUCI 프로젝트들에 호의적이지 않은 시장이 당선된다 하더라도 큰 타격을 입지 않고 재단이 보유한 재원을 통해 얼마든지 사업을 지속할 수 있었다. 이와 동시에 클리블랜드재단이 더 이상 GUCI 프로젝트들에 협력하지 않거나 자금 출연의 규모를 줄일 경우 협력적 거버넌스가 제대로 달성될 수 있을지에 대한 강한 의문을 남긴다. 따라서 이러한 딜레마를 해결하

기 위해서는 도시재생 과정에서 지역이 민주적으로 관리하는 공동체 자산(Community Wealth)을 늘려나가고, 특정한 민간 부분이 보유한 유무형의 권력과 자원을 사업 영역 간 경계를 넘어(Cross-Sector) 어떻게 다른 행위자들과 합리적으로 공유할 것인지를 고민하여야 할 것이다.

참고문헌 •••••

- 김륜희, 윤정란. 2017. 도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구: 지역자산화를 중심으로. 대전: 토지주택연구원. Kim Ryoonee and Yoon Jeongran. 2017. *A Study on the Sustainability of Urban Regeneration and Social Economy: Focus on local ownership*. Daejeon: Land and Housing Institute.
- 김우락, 구자훈. 2011. 주거지 정비사업에서 협력적 거버넌스 구축이 사회적 자본 형성에 미치는 영향: 서울휴먼타운 살기 좋은 마을만들기 시범사업 사례를 중심으로. 국토계획 46권, 4호: 105-119. Kim Woorak and Koo Jahoon. 2011. The influence of making collaborative governance on building social capital in residential environment improving projects: Focused on case of 'Seoul human town, livable Maeul-mandulgi. *Journal of Korea Planning Association* 46, no.4: 105-119.
- 남철관. 2009. 주민이 참여하는 도시재생사업. 국토 332호: 47-60. Nam Cheolgwon. 2009. A study on participatory urban regeneration. *Planning and Policy* 332: 47-60.
- 류동길, 박원석. 2010. 주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안: 부산 북항재개발사업을 중심으로. 한국경제지리학회지 13권, 3호: 381-397. Ryu Donggil and Park Wonsuk. 2010. Activation of harbor city renovation projects based on residents participation: Case study of Busan north harbor redevelopment project. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 13, no.3: 381-397.
- 매일경제. 2017. 문재인표 도시재생 '클리브랜드 모델 될까?'. 5월 15일, 428. *Maeil Business Newspaper*. 2017. 'Cleveland Model' the President's urban regeneration plan? May 15, 428.
- 문채, 김광구. 2006. 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로. 국토계획 41권, 6호: 177-193. Moon Chae and Kim Gwanggu. 2006. Developing a collaborative governance system: Focusing on the relocation project of defense security command. *Journal of Korea Planning Association* 41, no.6: 177-193.
- 박승기. 2014. 도시재생특별법의 의미와 과제. 도시문제 550호: 12-16. Park Seonggi. 2014. Tasks and implications of "the Act of the Promotion and Support of Urban Regeneration". *Urban Issue* 550: 12-16.
- 박재욱. 2006. 일본 오사카 대도시권의 도시혁신과 거버넌스-도시재생전략을 중심으로. 국제정치논총 46권, 4호: 337-360. Park Jaewook. 2006. The urban innovation and governance in Osaka metropolitan area. *The Korean Journal of International Studies* 46, no.4: 337-360.
- 성순아, 오후, 황희연. 2015. 도시재생사업에서 주민참여활동이 지속적 참여 동기에 미치는 영향 분석: 청주시 사직2동을 중심으로. 대한지리학회지 50권, 4호: 393-406. Sung Sunah, Oh Hoo and Hwang Heeyun. 2015. Analysis of the impact of residents participation activities on continued motivation in an urban regeneration project: Focused on Sajik-dong, Cheongju-si. *Journal of the Korean Geographical Society* 50, no.4: 393-406.
- 양진철. 2014. 주민참여 도시재생으로 지속가능 동구를 꿈꾸다, 광주광역시 동구. 국토 389호: 61-67. Yang Jincheol. 2014. A study on participatory urban regeneration: a case study of Dong-gu, Gwang-ju. *Planning and Policy* 389: 61-67.
- 이재우, 유재윤, 최창규, 홍경규, 강성길, 강동석, 정소양. 2014. 도시재생특별법의 시행방향과 과제. 도시정보 382호: 3-20. Lee Jaewoo, Yoo Jaeyoon, Choi Changgyu, Hong Gyunggu, Kang Sunggil, Kang Dongsuk and Jung Soyang. 2014. The challenges and policy implications of "the Act of the Promotion and Support of Urban Regeneration". *Urban Information* 382: 3-20.
- 이희정, 최성은. 2015. 역사문화환경 정비에서의 갈등해소를 위한 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구-서촌지역 내 주택재개발 구역을 중심으로. 국토계획 50권, 3호: 23-37. Lee Heechung and Choi Sungeun. 2015. A study on collaborative governance for conflict resolution of management of historic

- and cultural environment: Focused on housing redevelopment area in Seo-Chon. *Journal of Korea Planning Association* 50, no.3: 23-37.
13. 임화진, 임상연, 김종수. 2015. 상업지역 활성화를 위한 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구. 국토계획 50권, 7호: 87-110.
Lim Hawjin, Lim Sangyon and Kim Jongsu. 2015. A study on collaborative governance for vitalizations of commercial district: Focused on the cases of Kichijoji and Shimokitazawa in Japan. *Journal of Korea Planning Association* 50, no.7: 87-110.
 14. 전대욱, 최인수, 김건위. 2016. 지역공동체 소유권(Community Ownership)과 자산화 전략. 2016년 한국행정학회 60주년 기념 하계공동학술대회 및 국제학술대회, 6월 23일. 오송: 한국보건복지인력개발원.
Jeon Daeuk, Choi Insoo, and Kim Gunwee. 2016. Community Ownership and Assetization Strategy in Korea. *2016 Summer Joint Meeting and International Conference Celebrating 60th Anniversary of Korean Association for Public Administration*, June 23. Osong: Korea Human Resource Development Institute for Health and Welfare.
 15. 최명식, 이형찬, 전은호, 이원동. 2016. 젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구. 안양: 국토연구원.
Choi Myungsik, Lee Hyungchan, Jeon Eunho and Lee Wondong. 2016. *Research on Shared-Ownership of Local Land Property to Manage Gentrification*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
 16. 한상연, 고대유, 김순영, 이호규. 2014. 사례분석을 통한 협력적 도시거버넌스에 관한 연구-한국과 미국의 복합상업단지 개발 사례 비교. 국토계획 49권, 2호: 329-345.
Han Sangyun, Go Daeyoo, Kim Sunyoung and Lee Hogyu. 2014. Case analysis of urban collaborative governance systems: Mixed-use commercial development cases of Korea and the US. *Journal of Korea Planning Association* 49, no.2: 329-345.
 17. 한지형, 이다윤. 2015. 영국 맨체스터 뉴이슬링턴 도시재생의 '협력적 공간계획' 특성. 대한건축학회연합논문집 17권, 4호: 63-74.
Han, Jihoung and Lee, Dayoon. 2015. Characteristics of the 'cooperative spatial planning' in the New Islington district's urban regeneration project, Manchester, UK. *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea* 17, no.4: 63-74.
 18. Ansell, C. and Gash, A. 2007. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no.4: 543-571.
 19. Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Stone, M. M. 2006. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review* 66, no.1: 44-55.
 20. Cleveland Foundation Quick Facts. <https://www.clevelandfoundation.org/about/quick-facts/> (accessed February 7, 2017).
 21. City Planning Commission of Cleveland. <http://planning.city.cleveland.oh.us/mc/index.php> (accessed February 10, 2017).
 22. Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. 2011. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, no.1: 1-29.
 23. Emerson, K. and Nabatchi, T. 2015. Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: A performance matrix. *Public Performance & Management Review* 38, no.4: 717-747.
 24. George, L. A. and Bennett, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
 25. Glanville, Justin. 2013. *Cleveland's Greater University Circle Initiative: Building a 21st Century City through the Power of Anchor Institution Collaboration*. Cleveland: Cleveland Foundation.
 26. Hartley, Daniel. 2013. Urban decline in Rust-Belt cities. *Economic Commentary*, May 20.
 27. Harvey, David. 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso.
 28. Hexter, K., Clouse, C. and Kalynchuk, K. 2016. *Greater University Circle Initiative: Year 5 Evaluation Report*. Cleveland: Urban Publications.
 29. Howard, T., Kuri, L. and Lee, P. I. 2010. The evergreen cooperative initiative of Cleveland, Ohio: Writing the next chapter for anchor-based redevelopment initiatives. *White Paper prepared for The Neighborhood Funders Group Annual Conference*, September 29-October 1. Minneapolis: Cleveland Foundation.
 30. Howard, Ted. 2012. *Investing in What Works for America's Communities*. San Francisco: San Francisco Federal Reserve.
 31. Jackson, M. and McInroy, N. 2015. *Creating a Good Local Economy: The Role of Anchor Institutions*. Manchester, UK: Center for Local Economic Strategies(CLES).
 32. Neighborhood Voice. 2013. November 2013 Issue. November 5. https://issuu.com/neighborvoice/docs/nv_november_2013web (accessed February 10, 2017).
 33. PBS. 2016. Cleveland, a fractured city, an apt place for GOP

- convention. July 17. <http://www.pbs.org/newshour/runtdown/cleveland-fractured-city-apt-place-gop-convention/> (accessed January 20, 2017).
34. Peters, B. G. and Pierre, J. 2001. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics* 29, no.2: 131-135
35. Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
36. Poznik, J., Ramse, J. and Sen, R. 2015. *Development in Cleveland through the multi-anchor model*. Cambridge: Future economy.
37. Serang, F., Thompson, P. and Howard, T. 2013. *The Anchor Mission: Leveraging the power of anchor institutions to build community wealth*. Washington, D.C.: The Democracy Collaborative.
38. Shergold, P. 2008. *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?* eds. Janine, O. and John, W.: 13-22. Canberra: ANU Press.
39. Sirianni, Carmen. 2009. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
40. *The Huffington Post*. 2016. Green City Growers Gives Staff Room To Grow. July 21. http://www.huffingtonpost.com/entry/green-city-growers-coop-jobs_us_578fdb87e4b0fc06ec5b6eec (accessed January 22, 2017).
41. *The Nation*. 2016. Cleveland Has Survived Deindustrialization and a Burning River. Can It Survive Donald Trump? July 18. <https://www.thenation.com/article/cleveland-city-of-lights-city-of-magic-it-calls-to-me/> (accessed January 21, 2017).
42. United Nations Development Programme. 1997. *Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document*. New York: United Nations Development Programme.
43. World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
44. Wright, W., Hexter, W. K. and Downer, N. 2016. *Cleveland's Greater University Circle Initiative: An Anchor-Based Strategy for Change*. Washington, D.C.: The Democracy Collaborative.
45. Young, M. Iris. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press
46. *Yes Magazine*. 2015. Own a Home in Just Four Years? This Co-Op Program Keeps Workers in the Neighborhood. August 24. <http://www.yesmagazine.org/issues/the-debt-issue/own-home-four-years-evergreen-cleveland-20150824> (accessed January 22, 2017).

-
- 논문 접수일: 2017. 4. 20.
 - 심사 시작일: 2017. 5. 11.
 - 심사 완료일: 2017. 5. 25.

요약

주제어: 협력적 거버넌스, 지역기반형, 도시재생, 지역개발

본 논문은 클리블랜드의 장기 도시재생 이니셔티브인 Greater University Circle Initiative(GUCI)의 사례를 중심으로 지역기반형 도시재생을 위한 협력적 거버넌스에 대해 분석하고자 한다. 2000년대 초반까지 극심한 인구 감소와 슬럼화 및 도심의 낙후화, 투자 저하와 만성적인 저개발 등의 악순환을 겪고 있었던 Greater University Circle 지역에서는 민간이 보유한 자원을 활용하여 도시재생을 위한 막대한 재원을 내생적으로 창출하였다. 또한 관련 프로젝트를 통해 축적된 커뮤니티 자산을 활용하여 주민들의 삶의 질을 향상시키고 공동체의 민주적 역량을 강화할 수 있었다. 이는 지역 개발에 대한 노하우와 풀뿌리 네트워크를 바탕으로 커뮤니티 재단, 민간사업체(앵커시설), 비영리지역재생회사(CDCs), 주민 당사자 등을 포함한 민간부문이 주도적으로 이니셔티브를 추진함으로써 가능했다. 본 논문은 지역기반형(Community-Based)

도시재생 거버넌스를 달성하기 위한 주요 요인들을 파악하기 위해 GUCI 사례에 대한 내부 분석 및 과정 추적을 통한 질적 연구를 진행하였으며, 다음과 같은 시사점을 도출해 내었다. 첫째, 민간이 행정의 대등한 협력 파트너로 인정받기 위한 초기 조건(Starting Conditions) 형성의 중요성, 둘째, 행위자들 간 협력을 촉진하는 데 있어 풀뿌리 단체들의 긍정적 기여, 셋째, 투명한 정보공개와 공정한 평가의 필요성, 넷째, 도시계획 과정에 주민들의 의사를 반영하고 민간의 가용자원을 적절히 활용하기 위한 거버넌스 위원회와 시의회 기능, 다섯째, 사업영역별 목표 설정 및 성과측정 과정에서 다중심적(Polycentric) 의사결정 체계의 효율성, 여섯째, 협력적 거버넌스를 촉진하기 위한 커뮤니티 역량 강화(Community Empowerment)의 조력자로서 지역재단의 역할이 그것이다.

