

영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구 : 대처정부~신노동당정부의 재생정책을 중심으로*

A Review on the Changes in the UK's Neighbourhood Regeneration Policy
and Its Background
: From the Thatcher Administration to New Labour Administration

이태희 Lee Taehee**, 김예성 Kim Yea Sung***

Abstract

With the enactment of the Special Act on urban regeneration in 2013, urban regeneration policy of South Korea has begun in earnest. Furthermore, it was designated as one of the government's major projects in the Moon administration and is expected to be promoted extendedly. Over the course of institutionalisation, Korean urban regeneration was highly influenced by the UK's urban regeneration policy, which resulted in large degree of similarities. Yet, the existing literature on the urban regeneration policy of the UK was strongly focused on regeneration techniques(e.g. case studies of specific cities, funding methods, and principal agent of regeneration). The political, social and philosophical background which gave birth to the current urban regeneration of the UK has been rarely studied. Given this, this study aimed for an in-depth study of the UK urban regeneration policy's development and its background, especially the political philosophy of the administrations. Neighborhood regeneration policy of 1979-2010 was the main focus of this study. In particular, urban regeneration policy of the Major administration, which put much weight on partnership, integrative approach, community, participation, cooperative governance, etc., and the Blair administration, which generally accepted the Major administration's approach and added extra emphasis on the community restoration and participation, were the main concern of this study. This study enabled thorough reflection on UK's urban regeneration policy, including what circumstances and from which rationale the Thatcher administration facilitated urban regeneration centered on private real estate development; why partnership and integrative approach was emphasized in the Major administration; and why the Blair administration stressed the participation of the communities and their rights and responsibilities during urban regeneration processes.

Keywords: Neighbourhood Regeneration, Community, Participation, Partnership, Local Governance, Holistic Approach

* 본 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5B5A01013660).

** 수원시정연구원 전문연구위원(제1저자) | Associative Research Fellow, Suwon Research Institute | Primary Author | t.h.lee@suwon.re.kr

*** 국회입법조사처 입법조사관(교신저자) | Legislative Researcher, National Assembly Research Service | Corresponding Author | yskim@assembly.go.kr

I. 연구배경 및 목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후 전국적으로 도시재생사업이 활발하게 추진 중이다. 특히 문재인정부는 기존 도시재생사업 예산 규모를 대폭 확대한 ‘도시재생 뉴딜’을 추진하고 있으며, 현재 시범사업 대상지 공모절차가 진행 중이다.

현재 도시재생사업은 쇠퇴·낙후된 지역이면서 잠재력을 가지고 있는 지역을 ‘도시재생활성화지역’으로 선정하여 예산과 정책 수단을 집중적으로 투입하는 방식으로 진행되고 있다. 이러한 방식은 영국의 메이저정부부터 신노동당정부(1990년대 초~2010년)까지의 주된 재생방식이었던 ‘장소기반 재생’(Area-based Initiative)¹⁾ 방식과 많은 유사점을 가지고 있다. 또한 현재 추진되고 있는 도시재생은 주민·상인 등 지역공동체의 적극적 참여와 공공 부문, 기업 등 관련 이해당사자 간의 파트너십을 형성해서 추진하는 방식을 강조하고 있다(국토교통부 2016). 이는 1990년대 이후 영국에서 강조해 온 공동체, 지자체, 제3섹터를 포함한 주요 이해당사자 간의 파트너십을 통한 도시재생 추진방식과 상당히 유사하다.

실제 도시재생제도를 만들었던 시기에 진행되었던 해외사례 연구 중에서 영국의 도시재생정책 연구가 많은 부분을 차지하고 있다(양재섭 2006; 서수정 2007; 이영아 2009; 최막중, 윤세형 2009; 박근철, 주범, 김홍기, 김세용 2011; 이상민, 서수정, 성은영 2013; 김예성, 최막중 2013; 이태희 2015). 그러나 몇몇 연구를 제외

하고는 대부분 영국 특정 도시의 사례연구나 재생기법, 자금지원 방식, 재생주체 관련 연구가 중점적으로 이루어졌다.

Hill(2012, 189-192)은 특정 맥락에서 시행되고 있는 정책을 다른 맥락을 갖는 곳에 적용하는 정책 이전(Policy Transfer)에 있어, 맥락의 차이에 대한 비판적 고찰의 필요성을 역설하였다. 즉 한국과 정치·경제·사회·문화의 제도적 맥락이 상당히 다른 영국의 정책을 한국의 상황에 적절하게 적용하기 위해서는, 이러한 맥락에 대한 심도 있는 고찰이 꼭 필요하다는 것이다. 특히 영국의 도시재생은 권력 변화에 매우 민감하게 반응하며 정치적 의도가 내재된 상태로 추진되는 경향을 보이고 있다(김예성, 최막중 2013; Bentley, Dobson, Grant and Roberts 2000; Jones and Evans 2008). 이 때문에 김광중(2009)은 맥락에 대한 고찰이 ‘외국의 도시재생에 대한 기계적이고 답습적인 처방이 아닌, 한국 상황에 맞는 ‘도시재생의 정책적 과제는 무엇인가에 대한 주체적 성찰을 위한 중요한 과정이라고 주장하였다.

따라서 본 논문에서는 영국 도시재생정책의 변화 과정과, 변화가 나타나게 된 정치적·사회적·철학적 배경에 대해서 심도 있게 고찰하였다. 특히 이 논문에서는 보다 구체적으로 도시재생정책이 형성될 당시 정부의 국정철학, 정책적 대응이 필요했던 문제의 정의와 그 발생 원인에 대한 진단, 국정철학과 연계되는 당시의 주요 정치·정책담론과 그 의미 등에 대해 깊이 논의하였다.

이 논문에서는 영국의 도시재생정책 중 현재 한국의 근린재생에 중요한 교훈을 제공해 줄 수 있다고

1) 장소기반 재생방식이란 특정 범위의 쇠퇴 구역을 지정하여 그곳에 특정 기간 동안 집중적으로 자원을 투입하고, 그 과정에서 일반적으로 지역 주민들의 참여가 강조되고, 재생과 관련된 다양한 관련 이해당사자들이 협력을 통해 재생을 추진해 나가는 방식을 말한다. 장소기반 재생방식이 추진되는 이유는 참여 확대, 재생 과정에서 지역 공동체 권한 확대, 집중적 자원 투입과 관련 주체, 정책들 간 장소기반의 협력 강화를 통한 정책의 효과성 확대 등 다양한 이유가 존재한다. 영국에서는 장소기반 재생방식이 시작된 시기는 (학자들 간 논란이 있기는 하나) 대체로 1960년대 후반부터라고 알려져 있음. 이는 주민참여와 이해관계자들 간의 협력이 강조되었던 메이저정부와 신노동당정부 시기에 절정을 이룬. 대부분의 장소기반 재생사업은 긴축재정, 작은 정부, 지방분권 확대를 지향했던 2010년 보수당-자유민주당 연합정부 등장 이후 폐지되었음. 장소기반 재생방식에 대한 보다 자세한 사항은 Lawless(2014)를 참조할 것.

판단되는 대처정부~신노동당정부(1979~2010) 시기의 근린재생정책을 중점적으로 고찰하였다. 특히 메이저정부(1990~1997)와 블레이어정부(1997~2007)의 근린재생정책을 보다 심도 있게 고찰하였다. 그 이유는, 첫째 메이저정부는 도시재생정책에 있어 '패러다임의 전환'을 가져왔던 시기로, 이후 영국 도시재생정책의 접근방법에 큰 영향을 끼쳤기 때문이다. 또한 블레이어정부에서는 근린재생을 위한 국가 전략이 수립되는 등 전후(Post-War) 영국의 재생 역사상 유일하게 근린재생이 정부의 핵심정책 중 하나로 다루어졌던 시기였고(Lupton 2013), 공동체 참여·역량강화·통합적 재생 등이 영국 근린재생 역사상 가장 강조되었던 시기였기 때문이다(Atkinson 2003). 마지막으로, 2010년 이후 등장한 보수당~자유민주당 연립정부에서는 긴축재정, 작은 정부, (분배보다는) 성장 지향적 국정 기조 속에서 장기기반 방식의 재생프로그램들이 대부분 중단되었기 때문이다.

II. 보수당정부(1979~1997)의 영국 근린재생 정책

1. 대처정부(1979~1990)의 도시재생정책

1) 배경 및 접근방식

신자유주의에 대한 강한 이념적 믿음을 가지고 있었던 대처정부는, 도시가 쇠퇴하는 원인이 과도한 국가의 개입과 규제라고 판단했다(Atkinson 2003). 즉 국가의 지나친 개입이 기업의 자유로운 경제활동을 방해했

고, 그 결과 기업이 도시를 떠났다는 것이다. 대처정부는 도시 경쟁력을 회복하는 데 있어서의 걸림돌로 '세계적 기업들의 투자를 유치할 물리적 기반시설의 부족'을 꼽았다(Imrie and Raco 2003, 3). 각종 규제완화와 정부 보조금 또는 세제혜택 등 금전적 지원을 통해 기업하기 좋은 환경이 조성되면, 기업의 투자와 일자리가 증가하고 그 결과 도시의 경쟁력이 향상된다고 판단하였다. 그리고 그 혜택은 낙수효과(Trickle-Down Effect)를 통해 사회 전반에 퍼질 것이라고 믿었다.²⁾

이러한 믿음을 바탕으로 이 시기의 도시재생은 주로 버려지거나 낙후한 공장·철도·항구시설이 있던 지역 중에서 경제성이 있는 곳, 즉 저이용(Under-Used)되고 있는 곳에 집중되었다(Imrie and Raco 2003, 3). 이런 곳을 민간기업의 투자를 통해 재개발함으로써 일 자리를 만들고 도시문제를 해결할 수 있다고 믿었기 때문이다. 이를 위해서 중앙정부는 인프라 건설 등을 통해 기업 활동에 용이한 물리적 환경을 조성하거나, 기업에 각종 인센티브를 제공함으로써 투자를 유도하였다. 이 시기 도시재생은 버려진 공한지를 개발하는 부동산 개발 위주로 추진된 경우가 많아서, 이러한 방식은 부동산 주도(Property-Led)의 재생이라고 불린다(Atkinson 2003).

이 과정에서 기업과 중앙정부의 역할이 강조되었지만 지방정부의 권한과 역할 및 지역주민의 영향력은 축소되었다. 대처정부는 지방정부가 도시재생 과정에 개입하는 것은 비효율과 불확실성을 야기한다고 보았다. 따라서 대처정부는 도시재생 과정에서 지방정부의 권한을 크게 약화시켰고, 기존의 지방정부 권한은 중앙정부의 통제를 받는 준정부기구³⁾로 상당 부

2) 대처정부의 도시재생정책은 정책의 효과성에 대한 검증에 바탕을 두고 설계되었다기보다는, 신자유주의 이념에 대한 도그마적·믿음에 바탕을 두고 있었음(Tiesdell and Allmendinger 2000).

3) 영국에서는 이러한 기관들을 QUANGO(Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation)라 부름. 도시재생과 관련하여 가장 잘 알려진 준정부기구로는 도시개발공사(Urban Development Corporation)가 있음.

분 이양하였다(Tallon 2013). 그 결과 도시재생 과정에서 지방정부와 지방정부에 의해 대의되는 지역주체들의 영향력은 상당히 약화될 수밖에 없었다.

2) 정책의 공과 과

대처정부의 도시재생정책은 일부 사업성이 있는 공장 과 산업시설을 중심으로 전개되었으며, 근린지역에 대한 종합적인 재생프로그램은 존재하지 않았다. 더욱이 교육·고용·주거 등의 복지정책이 축소되면서, 재생이 필요한 지역에 거주하던 복지정책의 수혜자가 누리던 혜택은 오히려 감소하였다. 당시 근린재생과 관련한 정책은 정부의 여러 부처에서 각각 별도로 추진되고 있었는데, 문제가 발생하면 부처별로 땀질식의 근시안적 접근이 이루어졌고 부처 간 협업은 잘 이루어지지 않았다(Tiesdell and Allmendinger 2000).

현재 런던의 금융 중심지 카나리아프의 경우처럼 과거에는 버려진 공장이나 항만시설 등이 기업의 투자로 재개발되었고, 여기에서 생성된 일자리와 부가가치는 도시의 재생, 더 나아가 국가 전체의 경제발전 에 분명 기여하였다. 이러한 ‘공에도 불구하고 대처정부의 도시재생은 많은 비판을 받고 있다. 먼저 ‘누구를 위한 도시재생인가?’에 대한 비판이 집중적으로 제기되어 왔다(Imrie, Lees and Raco 2009). 당시 재생사업은 기업을 유치하기 좋은 곳 등 경제적 가치가 있는 곳에 집중적으로 시행되었다. 재생방식도 물리적 환경 재생에 초점이 맞추어져 있었으며, 주로 철거 후 재개발 방식으로 진행되었다.

따라서 물리적 재생이 이루어진 곳은 재생이 필요한 지역 중 극히 일부에 그쳤다. 또한 개발된 지역의 경우 물리적 환경이 극적으로 개선되었으나 주변 지역, 특히 사회적 주택이 많이 있던 곳은 여전히 낙후된 상태 그대로인 경우가 많았다. 개인소유 주택의 경

우 재개발에 따른 물리적·경제적 환경 개선에 따라 임대료가 급격하게 상승하여 심각한 젠트리피케이션 이 발생하였고, 기존 거주민의 대규모 비자발적 이주 (Displacement)가 이루어졌다.

이 밖에도 도시에서 발생하는 문제의 복잡성 (Complexity)에 대한 충분한 고려 없이 물리적·경제적 측면의 재생에 지나치게 집중했다는 비판과, 이러한 문제를 해결하는 데 있어 부처별로 충분한 조정·조율·협력 없이 정책이 분절적(Fragmented)으로 추진되었다는 비판이 제기되었다. 또한 장기적인 시각과 지속가능성에 대한 충분한 고려 없이 근시안적이고 땀질식으로 추진된 정책에 대해서도 문제가 제기되었다. 의사결정 과정에서도 지역사회에 큰 영향을 미치는 정책결정 과정이 상명하달식으로 진행되었고, 반면 지역주민들이 원하는 바를 반영할 수 있는 제도적 공간과 영향력은 상당히 제한적이었다.

일자리와 관련해서도 빈곤을 겪고 있는 사람들에게는 충분한 낙수효과가 일어나지 않았다. 런던은 도클랜드 개발과 함께 1980년대를 거치면서 금융업 관련 일자리가 빠르게 증가하였으나, 이 일자리는 주로 해당지역 외부의 교육 수준이 높은 사람들이 차지했다. 마찬가지로 부동산 개발에서 나온 이익 또한 소수에게 집중되었다. Imrie, Lees and Raco(2009)는 이 시기의 도시재생을 ‘재생정책 실패의 가장 좋은 예라고 평가하였다.

2. 메이저정부(1990~1997)의 근린재생정책

1) 배경 및 접근방식

같은 보수당 정권임에도 대처정부와 메이저정부의 도시재생정책은 ‘패러다임 변화라고 부를 만큼 큰 차이가 존재한다(Oatley 1998, x). 이러한 차이는 근본적으

로 보수당의 정치철학이나 추구하는 이념의 차이에서 비롯된 것은 아니었다. 두 정부 모두 분배보다는 성장에 방점을 찍고 있었으며, 공공서비스의 공급에 있어 국가보다는 시장의 역할을 강조하였다. 또한 기업가 정신을 중요하게 생각했으며 자조(Self-Help, 自助)의 중요성을 강조하는 등 보수당의 정치철학과 이념을 충분히 반영하고 있었다.

두 정부의 도시재생정책에서 차이가 발생한 가장 큰 이유는 대처정부 초기와 비교해 훨씬 세계화(Globalisation)의 압력이 커짐으로 인해 국가 간·도시 간 경쟁이 심화되는 등 정책환경이 변화한 것과 메이저정부가 대처정부의 도시재생정책에 대한 비판을 반영하여 접근방법을 달리 했다는 점에서 찾을 수 있다(Oatley 1998).

유럽에서는 이미 1970~1980년대에 스테그플레이션을 겪으며 과거 포드주의 경제체제가 종말을 고하였고, 도시 거버넌스도 복지국가 체제 내에서의 관리주의적 도시(Urban Managerialism)에서 기업가주의적 도시(Urban Entrepreneurialism)로 바뀌어 가고 있었다(Harvey 1989). 도시들은 기업을 끌어들이기 위해서 규제를 완화하는 등 ‘기업하기 좋은 환경’을 제공했으며, 사람을 끌어들이기 위해 장소 만들기(Place Making) 전략을 사용하였다.

1990년대 들어오면서 교통과 정보통신의 발달로 세계화가 심화되면서 이러한 흐름은 더욱 가속화되었다. 이러한 환경 속에서 지역과 산업의 ‘경쟁력’(Competitiveness) 향상이 국가정책 전반의 중요한 화두가 되었고, 이는 도시정책에 반영되었다(Tallen 2013). 영국정부가 1994년에 발간했던 백서(White Paper)에도 명시되어 있듯이, 도시재생의 목표는 ‘기업의 경쟁력, 고용 기회, 지역 주민들의 삶의 질, 그리고 사회적·물리적 환경을 향상시키는 데 있다’라고 하였다(Oatley 1998, 8 재인용).

영국정부는 도시의 경쟁력을 향상시키기 위한 핵심적인 방법 중 하나로 경쟁(공모)을 통한 도시재생 예산분배 방식을 도입하였다. 당시 보수당 정권은 기본적으로 ‘시장원리’, 즉 자유롭게 열린 시장에서의 공정한 경쟁은 궁극적으로 혁신을 불러오고 효율성과 효과성을 향상시킨다고 보았는데, 이는 도시정책에도 적용되었다. 도시 간 경쟁은 도시정부 내 비효율을 개선하고, 혁신적인 정책을 가능하게 해서 기업하기 좋은 도시, 살기 좋은 도시를 만드는 데도 효과적이라고 보았다. ‘경쟁을 통한 경쟁력 향상’ 전략은 메이저정부의 자원(예산)배분 방식에 적용되었다.

자원배분 방식은 전통적인 영국 도시재생의 자원배분 방식과 큰 차이가 있었다. 전후 영국의 근린재생 정책은 빈곤층과 실업자가 많고, 물리적 환경이 낙후되거나 산업이 붕괴된 곳 등과 같이 정부의 특별한 지원이 필요한 곳을 중심으로 추진되어 왔다(Oatley 1998). 즉 자원배분은 ‘필요’(Needs) 원칙에 바탕을 두고 있었다. 기본적으로 도시재생정책의 목적은 쇠퇴·낙후·빈곤 등의 문제를 ‘특별히 심하게 겪고 있는 지역의 문제를 해결하기 위한 것이기’ 때문이다.

반면 메이저정부는 이러한 ‘필요상’에 바탕을 둔 자원배분은 국가 지원에 대한 의존성만 강화시킬 뿐, 도시가 겪고 있는 쇠퇴·낙후·빈곤문제를 근본적으로 해결할 수 없다고 보았다(Tallen 2013). 메이저정부가 도입한 경쟁을 통한 자원배분에서는, 제안 내용의 혁신성, 지역환경과 필요의 반영 여부, 실행 가능성, 재생을 통해 경쟁력을 향상시킬 수 있는 지역의 잠재력 정도 등을 과거 분배원칙이었던 필요성과 함께 고려하여 예산을 분배하였다. 지역 선정에 있어 ‘필요성’이 차지하는 중요성은 메이저정부 중·후반기를 거치며 약화되었고, 공모에 지원할 수 있는 최소 쇠퇴 기준도 상당히 완화되었다.

메이저정부의 도시재생정책은 대처정부와 비교해

추구하는 이념과 목표는 유사했으나, 접근방식에 있어 큰 차이가 있었다. 대처정부의 도시재생 방식이었던 부동산 개발 중심의 도시재생과 중앙정부 및 준공공기관 주도의 재생은 지양되었다. 반면 메이저정부에서는 통합적 접근, 재생의 지속가능성 중시, 지방정부와 기업, 지역 공동체 간의 파트너십을 통한 도시재생으로 바뀌었다. 이는 도시재생 접근방식의 패러다임 변화로 볼 수 있을 만큼 큰 변화였다.⁴⁾

구체적으로 살펴보면, 먼저 도시에서 일어나는 문제는 다양한 문제들이 복합적으로 얽혀서 발생하고, 이를 해결하기 위해서는 통합적(Holistic)인 해법이 필요하다는 것을 ‘재인식’⁵⁾하였다(Atkinson 2003). 통합적 접근을 위해 메이저정부는 1994년 당시 5개 부처에서 진행되던 도시재생 및 지역 경제발전과 관련한 예산을 하나로 통합하여 Single Regeneration Budget (SRB, 통합재생예산)을 만들었다. 이를 통해 기존에 다수의 중앙정부 부처에서 분절적으로 추진하던 재생정책에 관한 예산을 통합하였고, 이 중 일부로 경쟁공모 펀드(Challenge Fund)를 조성하였다. 이 펀드를 활용하여 선정된 지역에 포괄적으로 예산을 교부하여 지역에서 재량권을 가지고 지역의 필요에 맞게 예산을 사용할 수 있도록 하였다.

동시에 부처와 정책 간 연계를 향상시키고 지역의 특성을 더 잘 반영하는 재생정책을 추진할 수 있도록, SRB와 지역 경제발전정책을 관리하는 조직인 정부광역사무소(Government Office for the Regions: GOR)를 지역(Local)보다 상위 단위인 광역(Regional) 단위에 만

들었다.⁶⁾ GOR을 통해 광역-지역의 재생 관련 정책 간 정합성을 높이고, 중앙-광역-지역정부와 정부 내부처 간 소통과 연계를 보다 원활히 하고자 하였다(Atkinson 2003). 이러한 SRB와 GOR은 메이저정부의 도시재생에서 가장 중요한 변화 중 하나였다.

둘째, 메이저정부는 지역재생을 위해서는 지역주체의 역할이 중요하다고 보았다. 지역주체들이 참여하고, 그들이 주도해서 계획을 세우고 실현해 나가는 과정에서 지역 상황에 맞는 계획을 세울 수 있고, 그 계획에 대한 책임감을 가질 수 있기 때문이다. 특히 대처정부 재생정책의 결과 제기된 ‘누구를 위한 재생인가’에 대한 비판을 반영하여, 재생을 통해 궁극적으로 지역주민들에게 혜택이 돌아가도록 하기 위해서는 주민들과 지역주체들의 적극적인 참여가 필요하다고 보았다. 또한 지역 도시재생은 지방정부가 리더십을 가지고 이끌어 나가야 한다고 판단했기 때문에, 제한적이기는 하였으나 도시재생 과정에서의 지방정부 권한이 대처정부에 비해 상당히 강화되었다(Oatley 1995).

도시재생을 이끌어 나가는 주체로서 지역주체의 중요성과 함께 재생과 관련된 지역의 주요 주체들이라고 할 수 있는 지방정부-민간기업-지역 공동체 간 파트너십을 통한 도시재생 또한 새롭게 강조되었다. 메이저정부 주요 재생프로그램에서 파트너십을 형성하고 파트너십이 주도가 되어 재생계획을 수립해 나가는 것은 재생 대상지 선정 공모에 참여하기 위한 필요조건이었다. SRB에 선정된 지역은 지역 파트너십이 이 예산을 활용할 계획을 세우고, 직접 집행하였다. 이러한 점에

4) 이러한 접근방식은 뒤에서 살펴볼 신노동당정부의 도시재생에서도 상당 부분 계승되었고, 현재 한국의 도시재생에서도 강조되고 있음.

5) 여기에서 ‘재인식’이라는 표현을 쓴 이유는 영국의 도시재생 역사에서 재생과 관련된 문제가 복합적인 원인에 의해 발생한다는 진단과, 이를 해결하기 위해서는 여러 정부 부처와 관련 주체들이 정책 간 연계 및 협력을 통해 통합적으로 접근해야 한다는 해법이 메이저정부에서 처음 주장된 것이 아니었기 때문이다. Atkinson(2003)에 따르면 1977년에 발간된 중앙정부 보고서에서 도시문제가 경제적·사회적·물리적 영향이 복합적으로 작용해서 발생하고, 따라서 여러 공공기관들이 함께 파트너십을 통해 이러한 문제를 해결하는 것이 필요함을 인식하고 있었다고 함. 하지만 곧이어 등장한 대처정부에서는 이러한 진단이 무시되었다가 메이저정부의 재생정책에서 다시 본격적으로 주목받게 되었음.

6) GRO의 운영을 위해 환경부, 교통부, 산업통상부, 고용부, 내무부 등 재생과 관련된 중앙부처의 공무원들이 파견되었음.

서, 이 시기 도시재생을 이끄는 주체는 지방정부(Local Government)에서 지역 거버넌스(Local Governance)로 옮겨 갔다고 평가받고 있다(Jones and Evans 2008).

셋째, 대처정부 시기의 물리적 환경 개선 위주 도시 재생 사례를 통해 예산투입 종료 이후 재생동력이 사라지는 부작용을 목도하면서, 메이저정부는 ‘지속가능한 재생’의 필요성에 대해 인식하고 있었다(Tallen 2013). 따라서 가시적인 물질적 성과(예: 물리적 환경 개선, 경제지표 개선) 외에도, 지역 스스로 제도를 만들고 유지·관리해 나갈 수 있는 제도적 역량⁷⁾ 구축(Institutional Capacity Building) 등 비물질적 성과의 중요성을 인식하였다(Atkinson 2003). 이를 위해서 위에서 언급한 지역 파트너십이 제도를 협력적으로 추진하는 방식이 강조되었다. 이는 추진과정에서 상호 신뢰와 제도적 역량을 향상시키고, 이러한 협력의 틀이 재정지원이 종료된 후에도 지속적으로 유지될 수 있도록 하기 위함이었다.

메이저정부의 정책방향은 집권 후 첫 번째 주요 재생프로그램이었던 City Challenge 프로그램(1991)과, 이 프로그램을 대체하여 확대·시행하였던 SRB(1993)에서 잘 드러났다. SRB에서는 매년 한 차례씩 대상지역을 선정하였고, 선정된 대상지에서는 5년에서 최장 7년간 사업이 진행되었다. 두 프로그램 모두 지방정부의 행정 범위 전체를 공간적 범위로 하였다. 즉 특별히 근린지역만을 대상으로 하지는 않았다. 지역 파트너십은 지방정부 행정 범위 안에서도 특별히 정책적 도움이 필요한 그룹이나 장소를 선정하고, 이 문제를 해결하기 위한 전략을 수립·실행하는 방식으로 진행하였다. 따라서 재생사업 대상지는 지역의 쇠퇴한 중심가일

수도 있고, 문 닫은 탄광이나 공장의 실업자일 수도 있으며, 이들이 많이 사는 동네(근린)일 수도 있었다.

두 재생프로그램 모두 공모경쟁 방식으로 선정되었다. City Challenge의 경우, 1차에서 15개의 쇠퇴 지자체가 공모자격을 얻었고, 그중 11개 지자체가 선정되었다. 두 번째 공모에서는 57개의 쇠퇴 지자체가 공모자격을 얻었고, 그중 20개의 지자체가 선정되었다(Oatley 1995). SRB의 경우 1994년도에 처음으로 공모를 진행하였고, 다음 정부에서 진행한 것을 포함해서 총 6차례 진행되었다.⁸⁾ SRB에서는 쇠퇴와 관련된 신청자격 요건이 대폭 완화되었고, 다양한 재생 관련 예산과 프로그램이 하나로 통합되었기 때문에 공모에 선정되기 위한 경쟁이 매우 치열했다.⁹⁾

2) 정책의 공과 과

메이저정부의 재생방식, 즉 지역공동체의 참여, 지방정부의 권한 강화 및 지역 파트너십에 의한 재생, 통합적 재생 추진 등은 대처정부에서 도시재생 방식의 문제점으로 지적되던 것을 상당 부분 해결하려고 노력한 결과였고, 이는 영국 재생방식의 획기적인 전환을 이루었다. 이러한 재생 접근방식은 과거(특히 대처정부)에 비해 진일보한 방식이라고 널리 평가받고 있다(Atkinson 2003; Shaw and Robinson 2010). 이 방식은 신노동당정부에서도 상당 부분 이어졌다.

하지만 메이저정부의 근린재생정책 역시 비판으로부터 자유롭지 않았다. 첫째, 재생정책의 합목적성과 형평성에 대한 비판이 제기되었다. 앞서 언급했듯, 재생정책이란 기본적으로 쇠퇴·낙후·빈곤 등의 문제를

7) 예로는 민-관-파트너십 구축, 주체들 간 신뢰 구축, 관련 제도 구축, 파트너십을 통한 문제해결 능력 향상 등이 있음.

8) 1~4차 공모는 메이저정부에서 진행하였고, 5~6차는 블레이정부에서 진행하였음.

9) 1차 선정의 경우 457개 지자체가 공모에 최종적으로 신청하였고, 그중 201개 지자체가 선정되었음. 2차의 경우 329개 지자체가 공모에 최종적으로 신청하였고, 그중 172개가 선정되었음(Oatley 1998, 160).

‘특별히 심하게 겪고 있는 지역의 문제를 해결하기 위한 것이다. 하지만 경쟁공모를 통해 대상지를 선정하고, 특히 공모 참여조건과 평가에 ‘필요’의 고려 정도를 대폭 줄인 반면 제안서의 질과 잠재력 위주로 평가하다 보니, 경쟁력을 향상시킬 수 있는 잠재력이 크고 제안서를 작성하는 역량이 높은 지역이 많이 선정되었다(Oatley 1998). 이에 따라 재생정책의 합목적성과 형평성에 대한 비판이 제기되었다. 또한 경쟁공모는 많은 지자체가 공모제안서를 작성하는 과정에서 큰 사회적 비용을 발생시켰다(Oatley 1995).

재생 접근방식과 관련해서도 다양한 비판이 제기되었다. 먼저 지역문제를 실질적이고 효과적으로 해결하기 위한 전략적 접근이 부족하였고, 반면 공모에 선정될 가능성이 높은(즉 중앙정부의 ‘입맛’에 맞는) 방향으로 계획이 세워졌다는 비판이 제기되었다(Atkinson 2003). 둘째, 과거 대처정부와는 달리 부동산 개발 위주의 도시재생은 지양되었으나 경제적 재생에 자원이 집중적으로 투입되었으며, 반면 사회적 측면의 재생은 충분하지 않았던 경향이 있었다. 메이저정부의 공식적인 도시재생 목표에서도 볼 수 있듯, 도시재생의 궁극적 목표는 도시의 ‘경쟁력 향상, 즉 경제발전 또는 회복이었다. 많은 공모계획서가 이 목표에 적합하게 작성되었고, 선정된 많은 지역의 재생사업이 궁극적으로 경제발전에 포커스가 맞추어졌다(Oatley 1998). 물론 경제적 재생과 사회적 재생 사이에 명확한 경계가 없는 경우도 많고, 종종 상호 보완 관계¹⁰⁾에 있기도 하다. 하지만 많은 경우 상충 관계 역시 발생하고, 특히 예산이 제한적인 상황에서 어느 하나에 자원을 집중해야 하는 경우 메이저정부의 도시재생은 대체로 경제발전에 방점이 찍혔다(Oatley 1998). 이와 함께 5~7년이라는 시간은 ‘사람에 대한 재생(역량강화·교

육·건강·실업문제 해결 등)’이라는 목표를 달성하는데는 충분하지 않다는 비판도 있었다(SEU 1998; 2000). 마지막으로 다양한 재생 관련 예산을 통합한 예산(SRB)을 만들었으나, 메이저정부 내에서 재생과 관련한 예산 총액은 오히려 줄었다(Atkinson 2003; Tallen 2013). 따라서 당시 점차 심각해지고 있던 도시 간 격차 문제와 도시빈곤 및 쇠퇴문제를 완화하거나 극복하는 데 필요한 예산이 충분하지 않았다.

셋째, 부처·부문 간 협력과 정책 간 조정에 관한 비판도 제기되었다(Atkinson 2003). 메이저정부는 부처 간 협력과 정책 간 조정을 원활하게 하기 위해 SRB를 만들고, GOR을 설립하였다. 이러한 노력은 어느 정도 성과를 거두었으나 애초의 기대에 미치지 못하는 듯하였다. 특히 GOR의 경우 부처 간, 그리고 중앙과 지역 간 재생 관련 정책을 조율하고 협력을 강화할 것을 기대하였으나 원활하게 진행되지 않았다. 또한 지역 파트너십에서 부문 간(공공-민간기업-공동체 부문) 협력 또한 기대했던 것만큼 충분하지 않았다.

넷째, 공동체, 특히 사회적 약자의 영향력 및 참여 부족과 관련해서 파트너십 내에서 부문 간 힘이 동등했다기보다는 전통적으로 주도적인 역할을 했던 지방정부와 실제로 지역 경제개발에서 큰 역할을 할 수 있는 자금력을 보유한 기업 부문, 그리고 지방 엘리트의 영향력이 강한 경우가 많았다. 반면 빈곤하고 교육 수준이 낮았던 재생 대상지 공동체 주민들의 영향력은 낮았다(Davoudi 1995). 또한 이민자 등 소수민족에 대한 참여 독려나 권한 부여가 충분하지 않았다(Beebejaun and Grimshaw 2011). 또한 저소득층이나 사회적 약자들이 혜택을 받는 재생을 강조하였으나, 정책의 결과 그들이 실질적으로 혜택을 받았다는 증거가 부족하였다(Atkinson and Cope 1997). 마지막으로

10) 예를 들면 기업 유치는 실업문제를 완화시킬 수 있고, 이는 다시 범죄 등 사회문제를 개선시킬 수 있음.

로, 언어와 문화가 다른 이들 그룹은 재생과정에서 배제 또는 방치되는 경우가 많았고, 참여한다고 해도 의사결정에 충분한 영향력을 미칠 수 있는 위치에 있는 경우는 거의 없었다.

III. 신노동당정부의 근린재생정책

1. 블레어정부의 국정철학

1) 신노동당정부의 등장과 '제3의 길'

1997년 총선에서 블레어가 이끄는 노동당은 보수당을 압도적인 차이로 누르고 정권을 탈환하였다. 당시 노동당정부는 자신을 과거 노동당과 구분되는 '신노동당(New Labour)'이라 하였고, 그들이 추구하는 노선을 기존의 좌파(제1의 길)와 우파(제2의 길)의 한계를 넘어설 수 있는 '제3의 길(the Third Way)'이라고 명명하였다(Blair 1998a). 그가 여기서 비판한 좌파(신노동당의 표현으로는 'Old Left', 즉 '구좌파')는 케인즈주의와 사회민주주의의 이념에 바탕을 두고 국가의 적극적인 개입을 통해 사회적 평등과 복지국가를 추구했던 전후 노동당을 지칭하였다. 블레어는 과거 노동당이 지나치게 국가통제주의(Statist)적이었고, 세금을 통한 재분배에 지나치게 몰두한 반면 부의 창출에 대한 관심은 충분하지 않았으며, 권리를 부여하는 것에는 관대하나 거기에 맞는 책임을 부여하는 것에는 인색했다고 비판하였다(Driver and Martell 2000). 또한 블레어는 과거 노동당이 지향했던 사회민주주의는 국제정치·경제가 세계화되고 있는 환경에 적합하지 않다고 보았다. 이와 동시에 블레어는 도그마적 신자유주의 이념에 바탕을 두고 있었던 우파, 그중에서도 특히 대처정부와 함께 등장했던 '신우파(New Right)'에 대해서도 비판적이었다. '효율', '경쟁', '시장해법'을 지나

치게 강조한 결과 지나친 경쟁문화의 확산, 공동체 가치와 규범의 파괴, 양극화, 사회적 배제 등의 사회문제가 발생했다고 비판했다(Driver and Martell 2000).

기존의 좌파와 우파 모두를 비판하며 블레어가 '제3의 길'에서 달성하고자 했던 국가체제는 자본주의가 발달하고 세계화가 진척된 현대에 적합한 '현대화된 사회민주주의'(Modernised Social Democracy)였다(Blair 1998b). 그리고 '현대화된 사회민주주의'는 '사회 정의와 중도 좌파의 목표를 추구하는 데 열정적'이라고 하였다(Blair 1998b). 이 목표를 달성하기 위해서는 앞의 두 가지 '길'의 '절충(Compromise) 또는 '시너지'가 필요하다고 보았다(Driver and Martell 2000; Tiesdell and Allmendinger 2000). 이를 위해 부의 창출과 분배를 통한 평등을 함께 추구하고, 기업 활동을 촉진하되 시장해법(Market Solution)만을 추구하지는 않았다. 또한 시민들에게 권리를 부여함과 동시에 책임의식도 강조하며, 공공서비스의 공급에서 국가 및 시장과 공동체 모두의 적절한 역할을 강조하였다. 특히 근린지역에서 발생하는 쇠퇴 및 빈곤문제 해결에 있어 공공부문의 적극적인 역할을 강조하되, 공공부문과 '제3섹터'(비영리 및 공동체 부문)와의 파트너십을 강조하였다(Driver and Martell 1997; 2000).

이렇게 기존의 좌파와 우파의 절충 및 시너지를 추구했던 블레어의 '제3의 길'은, 단지 두 '길'의 절충과 시너지, 또는 그 두 길의 '중간쯤 어딘가'만으로는 충분히 이해할 수 없다(Davis and Martell 2000). 블레어는 그가 제시했던 '제3의 길'이 추구하는 사회상이 존재했고, 그것을 만들기 위해 추구해 나가야 하는 네 가지 핵심 가치(Value)를 제시하였다. 이는 동등한 가치(Equal Worth), 기회의 평등(Opportunity for All), 책임(Responsibility), 그리고 공동체(Community)였다(Blair 1998b).

간략하게 살펴보면, 먼저 '동등한 가치'는 — 고전

자유주의에서 이야기하는 — 모든 사람은 동등하고, 동등하게 대우받아야 한다는 것이다. 다음으로 ‘기회의 평등’은 ‘적극적 자유’(Positive Freedom)의 조건 속에서 개개인에게 주어지는 기회의 평등을 의미한다. 여기서 말하는 적극적 자유는 다른 사람의 권리를 부당하게 침해하지 않는 한 자유롭게 행동할 수 있는 자유를 의미하는 소극적 자유(Negative Freedom)를 넘어, 개개인의 재능을 충분히 계발할 수 있는 자원이 있는 조건을 의미한다(Driver and Martell 2000). 세 번째와 네 번째 가치인 ‘책임’과 ‘공동체’는 긴밀하게 연관되어 있다. 블레어는 공동의 비전과 목표를 가지지 못한 분열된 사회에서는 책임감 있는 시민이 나오기 힘들다고 보았다. 그는 시민은 권리와 함께 공동체에 대한 책임도 가져야 한다고 보았다. 그리고 국가는 시민사회를 적절하게 지원함으로써 책임감 있는 시민들을 길러내고, ‘공동체’를 재건하고 발전시켜 나가야 한다고 보았다. 여기에서의 ‘책임’과 ‘공동체’ 가치는 공동체주의 정치철학으로부터 영향을 받은 것으로, 근린재생정책 설계에 큰 영향을 미쳤다.

이러한 가치를 실현하는 수단에 있어 블레어는 이데올로기적인 접근보다는 정책의 효과성에 바탕을 둔 실용주의적(Pragmatic) 접근을 강조하였다(Temple 2000; Driver and Martell 2000). 즉 그는 정책을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 네 가지 가치를 제시하였고, 이를 실현할 수 있는 수단은 효과성을 기준으로 해서 유연하게 선택하는 방향을 추구하였다. 이러한 유연성은 기존의 좌우 이데올로기로부터 상당 부분 자유로울 수 있었던 블레어정부의 장점이었다(Driver and Martell 2000).

이러한 정책기조는 이 논문에서 중점적으로 살펴

보고 있는 근린재생정책에서도 드러난다. 블레어정부 초기 근린재생정책은 전 정부인 메이저정부의 정책을 완전히 부정하거나 확연히 구분짓는 접근을 시도하지 않았다. 대신에 기존의 접근방법에서 효과가 있는 것을 상당 부분 수용하고, ‘급격한 변화보다는 실용적인 진화’를 통해 점증적으로 개선해 나가는 방향을 택하였다(Tiesdell and Allmendinger 2001, 918). 따라서 비록 보수당에서 노동당으로 정권이 교체되었음에도 불구하고, 정책적으로는 상당한 연속성이 있었다. 메이저정부의 대표적인 도시재생 프로그램이었던 SRB의 경우, 세부사항에 있어 어느 정도 수정은 있었으나 신노동당정부에서도 두 차례의 추가적인 선정과정이 진행되었다. 또한 신노동당정부 등장 후 얼마 지나지 않아 시작된 근린재생 프로그램이었던 NDC의 경우, 재생을 진행해 나가는 방식이 전반적으로 기존의 SRB와 상당히 유사하였다.

2) 사회적 배제(Social Exclusion)¹¹⁾

신노동당정부의 근린재생정책을 구체적으로 살펴보기에 앞서, 신노동당정부 등장 이후 핵심 의제로 제시되었고 근린재생을 포함한 사회정책 전반에 큰 영향을 미쳤던 ‘사회적 배제’의 개념에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 사회적 배제는 1970년대 프랑스에서 처음 등장하여 발전했던 개념으로, 1989년대 이래로 EU를 비롯한 유럽의 많은 국가들에서 주목받았다(Atkinson 2000). 그러나 이 개념은 영국에서는 크게 주목받지 못하다가 신노동당정부의 등장과 함께 정부의 핵심 의제로 제시되었고, 이후 사회정책 전반에 큰 영향을 미쳤다.

신노동당정부 이전의 영국에서는 도시 내 실업·빈

11) 이 개념은 사용되었던 시기와 국가마다 의미가 조금씩 달랐는데(Atkinson 2000), 이 연구에서는 신노동당정부에서 사용되었던 사회적 배제담론의 의미에 대해 살펴보았음.

민·범죄 등의 문제와 관련하여 ‘빈곤(Poverty)’의 개념이 주로 사용되었다(Atkinson 1999). 일반적으로 빈곤은 경제적인 가난을 의미하는데, 부의 (재)분배 현상에 초점을 맞추는 정적(Static)인 개념이다. 이후에 등장한 ‘결핍(Deprivation)’ 개념은 경제적 가난을 의미하는 빈곤에서 보다 발전된 것으로, 빈곤으로 인해 삶에서 필수적인 것들, 예를 들면 주택·교육·기술·건강 등이 결핍됨을 의미한다(Tallen 2013). 이 개념은 빈곤을 겪고 있는 사람들은 동시에 위와 같은 문제를 복합적으로 겪고 있다는 인식에서 도출된 것으로, 결핍 개념도 여전히 물질적인 측면에 더욱 초점을 맞추고 있다(Tallen 2013, 13-14).

새롭게 주목받은 ‘사회적 배제’ 개념은 (재)분배 현상에 초점을 두는 빈곤 개념을 넘어, 빈곤과 관계된 다양한 도시문제의 발생 요인과 문제발생의 동태적(Dynamic) 과정에 주목한다(Atkinson 2000; Kerns 2003). 따라서 이 개념은 빈곤을 비롯한 도시재생과 연관된 복잡한 문제를 파악하고 해결책을 제시하는 데 있어 보다 폭넓은 시야와 적실성 있는 해법을 제시해 준다(Tallen 2013, 13-16). 여기서 배제(Exclusion)는 개인 또는 집단이 주류(Mainstream)사회에 어울리지 못하거나 이들로부터 인정받지 못함을 의미한다. 따라서 이 개념에서는 이들 간의 관계적(Relational)인 측면, 즉 배제를 하는 집단과 당하는 집단 간의 관계, 그리고 배제를 일으키는 원인과 과정을 주목한다.

배제를 발생시키는 주된 요인으로는 노동시장으로부터의 배제와, 이로 인해 발생하는 경제적 빈곤이 꼽히고 있다(Atkinson 1999; 2000; Madanipour 1998 참조). 이러한 물질적인 요인과 함께 이 개념은 비물질

적인 요인들도 주목한다. 먼저 경제적 빈곤을 겪고 있는 사람들은 주거·교육·건강·안전·사회적 네트워크·기회의 부족 등 다른 여러 문제를 복합적으로 겪고 있는 경우가 많은데, 이러한 문제들은 주류사회로부터의 배제를 발생시키거나 더욱 심화시키는 요인으로 작용하게 된다. 이 외에도 사회적 배제를 발생시키는 요인에는 문화적·정치적·제도적·심리적·공간적인 요인이 복합적으로 작용한다(Kearns 2003; Tiesdell and Allmendinger 2002)¹²⁾.

2. 문제 진단과 접근방식

블레어는 사회적 배제를 주요 정책의제로 제시하면서, 기존의 접근법은 사회적 배제 문제를 해결하는 데 충분히 효과적이지 않았다고 진단하였다. 따라서 블레어정부 출범 이후 얼마 지나지 않아 중앙정부 차원에서 사회적 배제 문제를 해결하기 위해 ‘사회적 배제단(Social Exclusion Unit, 이하 SEU)’이라는 조직이 만들어졌고, 이 조직의 주도하에 국가재생전략과 정책이 개발되었다.

신노동당정부 출범 1년 후, SEU에서 발간한 근린지역 문제에 관한 종합 보고서에서, SRB를 포함한 과거 정부의 근린재생정책들은 모두 어느 정도의 성공을 거두었으나 ‘어떤 정책도 고용·범죄·교육·건강·주거 등 서로 상보적 관계에 있는 부분들을 함께 개선시키는, 확실한 선순환을 달성하지 못하였다’라고 진단하였다(SEU 1998). 또한 SEU는 지난 20년 동안 특정 근린지역과 주거단지에서 빈곤은 과거에 비해 더욱 집중되었으며, 이들 근린지역에 대한 사회적 배제는

12) 예를 들면 종교·관습·인종 등으로 인해 차별이나 억압을 받고 있는 집단, 정치적으로 충분히 대표되지 못하는 그룹, 법적으로 권리를 인정받지 못하여 정책결정에서 배제되어 있는 경우(예: 재개발과정에서의 세입자), 오랜 실직 상태로 인해 자존감 저하와 사회적 지위 상실 등을 겪고 있는 사람들, 쇠퇴·낙후문제가 심각하게 발생하고 있는 지역이나 임대주택에 산다는 이유로 불합리한 대우나 차별을 받고 있는 사람들 또한 사회적 배제를 당하고 있는 경우라고 볼 수 있음.

더욱 뚜렷해져 왔음을 지적하였다(SEU 2000).

문제를 보다 근본적으로 해결하기 위해서, 블레이크 정부는 메이저정부의 SRB 접근방식을 상당 부분 수용하되 일부 개선하였다. 그중에서도 신노동당정부가, 심지어는 ‘강박적’(Obsessive)일 만큼 강조했던 것은 통합적 접근과 파트너십을 통한 재생, 그리고 공동체의 참여와 포용에 대한 것이었다(Atkinson 2003, 163). 그리고 이러한 변화는 신노동당의 가장 핵심적인 근린재생 프로그램이었던 NDC에 잘 반영되어 있었다. 아래에서는 신노동당의 국정철학이 재생정책에 어떻게 반영되었는지를, 당시 가장 핵심적인 재생프로그램이었던 NDC를 중심으로 살펴보겠다.

1) NDC 프로그램의 개요 및 선정방식

NDC 프로그램은 신노동당정부가 가지고 있던 근린재생과 관련한 가장 최선의 아이디어들을 종합적으로 적용해 보기 위한 테스트베드 성격으로 시행되었던 근린재생 프로그램이었다(Atkinson 2003; Lawless 2004). 즉 소수의 지역을 선정하여 그들이 가지고 있던 근린재생정책 방안들을 종합적으로 적용해서 실험해 보고, 이 과정에서 얻는 교훈을 다른 지역에 확대 적용하려는 계획을 가지고 있었다(Atkinson 2003). 따라서 소수의 대상지(39곳)가 선정되었으며, 전례 없이 긴 기간(10년) 동안 큰 규모의 예산(10년 동안 총 20억 파운드, 한 지역당 약 5천만 파운드)이 지원되었다. 또한 과거 어떤 근린재생 프로그램보다도 지역 공동체의 참여가 강조되었으며(NRU 2005, 281), 그들에게 많은 권한이 부여되었다. 이를 위해 선정지역의 면적이 과거 City Challenge나 SRB처럼 지방정부 행정 범위 전체가 아닌, 1천~4천 가구가 거주하는 근린 단위(Neighbourhood Level)를 공간적 범위로 선정했다. 이에 따라 인구밀도가 높은 지역과 낮은 지역 간의 면적

차가 상당히 컸다.

또한 경쟁공모를 통해 ‘제안서의 질’을 바탕으로 대상지를 선정하는 과정에서 드러났던 많은 부작용을 반영하여, 재생지 선정방식에도 변화를 주었다. 신노동당정부는 먼저 복합결핍지수(Index of Multiple Deprivation)에 따라 결핍이 심한 곳과, 지역 간 분배(광역 간 쿼터가 존재)를 함께 고려해서 선정지역을 큰 틀에서 배분하였다(DCLG 2015). 이후 지방정부에서 결핍이 심한 곳 중에서도 장소기반 재생방식을 통해 문제를 해결해야 할 필요성이 있는 근린을 선정하였다. 앞에서 살펴봤듯 신노동당정부에서는 ‘경쟁력’이나 경제발전에 대한 강조가 덜했고, 상대적으로 사회적 배제와 포용성에 대한 관심이 높았다. 이러한 국정철학은 재생 대상지 선정기준에도 반영되었고, 재생 대상지는 과거와 같이 ‘필요’ 원칙에 근거하여 선정되었다.

2) 사회적 배제

사회적 배제가 중요한 정책의제로 등장하면서, 도시 재생정책은 물질적인 영역에 주로 집중하던 데서 나아가 심리적·문화적 요인 등 ‘소프트한’ 영역으로 정책범위가 확장될 수 있었다(Kerns 2003). 또한 문제의 현상에 집중하던 데서 나아가 배제를 야기하는, 보다 근원적인 메커니즘을 해결하는 방향으로 정책 범위가 확장되었다(Madanipour 1998). 또한 사회와 특정 집단, 또는 집단들 간의 관계적인 측면에 주목하는 사회적 배제 담론에서는 이를 개선하기 위한 방안으로 포용(Inclusion)·신뢰·네트워크를 포함하는 개념인 사회적 자본(Social Capital)에 주목한다(Kearns 2003).

이러한 사회적 배제담론은 NDC 프로그램에 크게 다음과 같은 세 가지 방식으로 반영되었다. 첫째, 복합적인 원인에 의해 발생하는 사회적 배제문제를 해

결하기 위해 교육·고용·건강·의사결정 과정에의 접근성 개선, 주민들의 심리적 측면, 특정 그룹에 쩌힌 편견과 낙인 등 사회적 배제를 초래할 수 있는 원인들을 개선하기 위한 종합적인 정책이 시행되었다. 이는 기존 도시재생정책, 특히 대처정부와 확연하게 구분되었다. 이에 따라 NDC 프로그램은 총 여섯 개의 정책 목표를 가지고 시행되었는데, 그중 범죄·공동체·주거와 물리적 환경은 장소(Place)에 관한 것이고, 건강·교육·실업은 사람(People)에 관한 것이었다.

둘째, ‘공동체’가 NDC 프로그램의 주요 목표 중 하나로 선정된 것에서 볼 수 있듯, 주류사회로부터 배제된 개인과 그룹을 다시 주류사회로 ‘포용’하기 위한 노력이 있었다. 이를 위해서 NDC 대상지에서는 다양한 공동체 활동들, 예를 들면 지역축제, 아이들을 위한 이벤트 등을 열어 사람들에게 만남의 기회를 제공하였고, 이 과정에서 서로에 대한 이해와 신뢰를 형성할 수 있도록 하였다. 여기에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 살펴보겠다.

마지막으로, NDC 프로그램에서는 지금까지 종종 주류사회로부터 배제되어 왔던 인종적·문화적 소수자들을 프로그램 운영과정에 적극적으로 참여시키기 위해 노력하였다(Beebeejaun and Grimshaw 2011). NDC 이전까지 영국의 근린재생정책에서는 이들에게 충분한 관심을 기울이지 않았고, 구조적으로도 의사결정 과정에 참여해서 그들의 의견을 충분히 반영하기가 힘들었다(Beebeejaun and Grimshaw 2011).

이를 반영해서 NDC에서는 초기 계획수립에 대한 가이드라인부터 이들을 재생과정에 포함시키는 일의 중요성을 역설하였고(DETR 1999), 이어서 1년 뒤에는 건강·교육·고용·범죄 등 NDC의 주요 목표별로 구체적으로 인종적 평등을 실현시키기 위한 가이드라

인을 발간하였다(DETR 2000). NDC는 영국 도시재생 가운데 최초로 인종적·문화적 평등을 추구했던 근린재생 프로그램이었고(Lawless 2004, 386; DETR 2000 참조), 이후 부총리실의 가이드라인(ODPM 2002)이 나오면서 영국 도시재생 전반으로 확대되었다.

3) 통합적 접근(Holistic Approach)과 파트너십

사회적 배제 문제-학교 교육의 실패·실업·범죄-가 서로 영켜 있다는 것을 모든 사람들이 그들의 일상 ... 생활 속에서 알고 있습니다. 하지만 과거 정부는 문제들을 별도의 패키지로 조각조각 내었습니다. ... 서로 연관되어 있는 (정책) 목적을 종종 수행하면서도 조정과 협업은 거의 하지 않고 있습니다. 복합적인 원인으로 발생하는 문제들은 복합적인 해법을 요구합니다(Blair 1997).

위의 연설에서 볼 수 있듯, 블레어는 과거 정부가 사회적 배제를 해결하지 못한 이유로 부서와 기관, 그리고 정책 간 협업과 조율이 충분하지 않았기 때문이라고 주장하면서, 사회적 배제문제를 해결하기 위한 ‘통합적 접근’(Holistic Approach)의 필요성을 역설하였다. 앞 장에서 살펴보았듯이, 메이저정부에서도 통합적(또는 복합적)인 접근이 필요하다는 인식이 있었고 실제로 재생정책에도 반영되었다. 이러한 정책방향은 블레어정부에서 훨씬 더 강조되었고, 정부 조직구성과 정책과정 전반에 영향을 미쳤다(Newman 2001). 앞에서 언급한 SEU처럼 사회적 배제문제를 해결하기 위해 여러 부처와 전문가들이 참여한 테스크포스 성격의 기관을 설립하였고, 정부 간 조정과 협력을 위해 정책을 조율하기 위한 조직도 설립하였다.¹³⁾ 이 외에

13) 예로는 중앙정부와 정부광역시사무소 간의 소통을 원활하게 하는 역할을 담당했던 ‘광역조정단(Regional Co-ordination Unit)’이 있었음.

도 통합적 접근을 장려할 수 있도록 정부예산 지원 기준을 변경하고, 정부조직과 구성원들에 대한 새로운 평가지표와 방식을 도입하였으며, 협력활동이 용이하도록 정보통신 시스템 등 인프라를 개발하였다(Newman 2010). 이와 더불어 재생을 포함한 보건·교육·고용 등과 관련한 정책에서 중앙정부 차원에서 주체들 간 협력이 적극적으로 장려되었다.

통합적 접근과 파트너십을 통한 정책추진은 NDC에서 매우 강조되었다. NDC는 앞에서 말한 여섯 가지 정책목표가 한 세트에 설정되었고, 39개 대상지에서는 각 목표 달성을 위한 전략과 실행계획을 수립할 것이 요구되었다. 각 대상지에서는 이러한 여섯 가지 정책목표를 달성하기 위한 NDC 파트너십이 구축되었다. 대상지에 따라 어느 정도 차이가 있지만, 이 파트너십에는 일반적으로 지방정부 공무원, 지역 정치인, 관련 공공기관(PCI,¹⁴) 고용센터, 지역 학교, 경찰, 광역 단위 기구, 대중교통 관련 기구 등), 지역주민과 상인, 지역 NGO, 지역 상공회의소 등이 참여하였다.

특히 신노동당정부하에서는 통합적 접근과 파트너십을 통한 추진에 대해 중앙정부의 의지가 상당히 강했기 때문에, NHS·고용센터·경찰 등 공공기관들은 근린재생 파트너십에 전반적으로 호의적이었고, 관련 사안에 적극적으로 참여하였다(Beatty, Forden, Lawless and Wilson 2010).

4) 공동체 재건과 ‘적극적 시민’의 참여

신노동당정부가 추구할 네 가지 가치에 ‘공동체와 공동체 구성원들의 책임감’이 포함된 것에서 확인할 수

있듯, 공동체와 구성원들의 참여는 재생정책을 포함한 국정 의 핵심을 이루고 있었다. ‘공동체와 참여’담론은 수많은 정부 보고서와 정치인들의 연설에 등장하였고, 그 범위도 국가정책 전반에서 근린재생정책에 이르기까지 광범위하였다(Newman 2001). 공동체 담론은 신노동당정부의 도시재생정책에서 처음 등장한 것은 아니었다. 시대별로 그 의미에 차이는 있었으나, 과거 정부에서도 도시재생과 관련해서 ‘공동체’라는 용어가 꾸준히 사용되어 왔다(Imrie and Raco 2003, 5-12). 하지만 그중에서도 신노동당정부에서의 공동체 및 참여담론이 특별했던 것은 공동체주의 정치철학의 영향을 받아 과거 정부와 구분되는 의미를 가졌을 뿐 아니라(Driver and Martell 1997; 2000; Imrie and Raco 2003; Wallace 2010), 이것이 제도화과정과 정책의 실행에 적극적으로 반영되었기 때문이다.

공동체주의 정치철학에서는 ‘공동체’를 구성원들이 공유하는 역사·가치·규범, 그리고 구성원들 간 상호 관계의 총합으로 구성된 자연스러운 사회적 형성물이라고 보고(Lowndes 1995; Driver and Martell 1997), 이 공동체 속에서 구성원들은 그들의 정체성과 가치를 형성한다고 본다.¹⁵ 또한 공동체주의에서는 공동체를 본질적으로 ‘좋은 것’(a Good Thing)이라고 바라보고(Driver and Martell 1997, 29), 공동체가 붕괴되면 공동체 속에서 성장하는 개인들은 완전한 인간으로 성장하지 못한다고 본다. 따라서 공동체가 해체 또는 붕괴될 시 이를 다시 재건해야 한다고 여긴다. 마지막으로, 공동체주의에서는 공동체의 구성원들은 공동체에 대한 주인의식과 책임을 가지고 공동체와 관련한 일에 적극적으로 참여해야 하는, ‘적극

14) PCI는 Primary Care Trust의 약자로, 영국에서 지역 공동체의 1차 진료를 담당하는 기초 의료기관임. PCI는 국가가 운영하는 의료체계인 NHS(National Health Service)에 속해 있음.

15) 이와 대조적으로 롤스 등 자유주의 정치철학에서는 개인들의 정체성과 가치관이 그들이 태어나고 살아가는 공동체로부터 독립적으로 존재한다는 인간관을 가지고 있음(Rawls 1999).

적 시민'(Active Citizen)이 될 윤리적 의무를 가지고 있다고 본다(Marinetto 2003; Lowndes 1995). 이 과정에서 시민들은 개개인의 사익보다는 공공선(Common Good)을 추구해야 하며, 건강한 공동체를 위해 연대(Solidarity)와 화합(Cohesion)을 증진시키기 위한 노력을 해야 한다고 본다(Sandel 2009).

신노동당정부가 사회문제의 인식과 처방, 그리고 그 과정에서 사용했던 공동체 담론은 이러한 공동체주의 정치철학으로부터 크게 영향을 받았다. 신노동당 정부는 신자유주의의 확산에 따른 경쟁의 심화, 개인주의화로 인해 사회적 파편화(Social Fragmentation), 갈등의 심화, 사회적 배제, 공동체를 구성하는 핵심 요소들(육아·가족·자발적 조직 등)의 해체, 공동체에 대한 시민적 책임의식과 협업문화 상실 등의 문제가 발생했고, 그 결과 공동체가 망가지고 해체되었다고 보았다(Imrie and Raco 2003, 7-9). 이렇게 망가지고 해체된 공동체는 쇠퇴·낙후·실업·빈곤·사회적 배제·범죄문제가 복합적으로 발생하고 있는 곳에서 특히 두드러질 뿐 아니라, 거꾸로 이러한 문제를 야기하고 심화시키는 원인으로도 작용한다고 보았다(Wallace 2010). 이러한 맥락에서 신노동당정부 도시재생정책에서의 '공동체'는 단순히 쇠퇴·빈곤 등과 같은 문제를 겪고 있는 '정책의 대상 — 즉 '가난한 동네' —의 의미를 넘어, 정책의 '목표 그 자체'이고, 또한 정책과정의 중요한 '주체이자 정책목표를 달성하기 위한 '수단'을 의미하기도 하였다(Imrie and Raco 2003).

신노동당정부에 있어 공동체는 본질적으로 '좋은 것'이자 재생을 통해 재건해야 할 목표, 그 자체였다. 여기에서 그들이 재건하고자 하는 바람직한 공동체는 공동체 속에서 성장하는 구성원들이 서로와 공동체 전체에 도덕적 책임을 가지고 형성되는 하나의 '팀'을 의미하였다(Driver and Martell 1997, 34-35). 이를 위해서는 공동체의 건전한 가치와 규범을 재발견하고,

공동체 구성원들 간 연대와 화합을 되살리며, 지나치게 경쟁적인 사회 속에서 배제된 구성원들을 포용해야 한다고 보았다. 이를 위해서 공동체 구성원들은 공동체의 가치와 규범을 함양하여 바람직한 인성을 형성하고, 시민적 덕성과 공동체에 대한 책임의식을 회복하여 공동체에서 일어나는 문제에 대해 능동적으로 참여하는 '적극적 시민'으로 거듭나야 한다고 보았다.

또한 공동체는 국가(정부), 시장(기업)과 함께 파트너십을 구성하는 한 축으로서 도시재생을 추진하는 '주체이자, 이들의 참여를 통해 정책목표를 달성해 나가는 '수단'을 의미하기도 했다. 블레어정부는 성공적인 재생을 위해서는 공동체의 참여와 더불어, 의사결정 과정에서 그들에게 실질적인 권한을 부여해야 하고, 더 나아가서 가능하다면 '공동체 주도'(Community-Led)의 재생을 할 필요가 있다고 보았다.

가장 효과적인 개입은 공동체가 정책설계와 실행에 종종 적극적으로 참여하고, 가능하다면 '운전석'에 앉는 것입니다(SEU 2001, 19).

마지막으로, 공동체의 참여는 주체 간 협력을 통해 보다 효율적이고 효과적으로 정책목표를 달성시킬 수 있는 수단이었다. 또한 공동체 문제를 스스로 해결해 나가는 과정에서 문제해결에 대한 역량을 키울 수 있고, 그 결과 예산지원이 종료된 후에도 지속가능한, 진정으로 성공적인 재생이 될 수 있다고 보았다(ODPM 2005).

이러한 '공동체', '참여', '적극적 시민'에 대한 강조는 NDC에 적극적으로 반영되어 있었다. 먼저 신노동당정부는 NDC 프로그램 대상지들이 '망가진 공동체'일 것이라고 가정하고(Wallace 2010), NDC 프로그램을 통해 공동체를 회복하고 재건하고자 하였다. 따라서 앞에서 살펴본 것처럼 '공동체'를 주요 목표 중의

하나로 선정하였고, 각종 이벤트와 공동체 활동을 통해 공동체를 재건하고자 하였다. 이러한 노력은 공동체를 회복한다는 그 자체로 가치 있는, 즉 내재적 가치를 실현시키는 것이기도 하고, 동시에 공동체 재건과 구성원들의 도덕성 회복을 통해 공동체에서 나타나는 문제들을 보다 근본적으로 해결할 수 있는 도구적 가치이기도 했다.

또한 공동체 구성원들의 적극적인 참여를 통해 재생의 전 과정, 즉 대상지 선정부터 계획수립, 정책실행을 하고자 하였다(DETR 1999; Lawless 2004). 공동체는 과거 재생 프로그램에서처럼 재생의 '대상'이나 '수혜자'를 넘어, 함께 계획을 수립하고 의사결정을 하며 실행해 나가는 '파트너'였다. 이를 위해 선정단계에서부터 대상지 내 구역 소모임이나 테마별 소모임, 또는 직능별 소모임에 공동체가 참여하여 그들의 의견을 내고, 다양한 전문가들의 도움을 받아 계획을 수립하였다. 또한 다수의 NDC 파트너십에서 의사결정 권한을 가지고 있는 이사회 내 이사의 절반 이상을 주민대표가 차지하는 '주민 주도'¹⁶⁾ 정책결정을 하고자 하였다(DCLG 2010). 이러한 참여과정을 통해 주민들의 역량강화 효과를 기대하였고, 이를 통해 재생이 종료된 후에도 지속가능한 재생이 가능할 것이라고 보았다(ODPM 2004; DCLG 2010).

IV. 결론

이 논문에서는 1979~2010년 사이의 영국 근린재생정책의 변화과정을 정치적·사회적·철학적 배경과 함께 심층적으로 고찰해 보았다. 도시재생을 포함한 공공정책은 일반적으로 당시의 정치·경제적 상황, 정부의 철

학과 추구하는 가치, 그리고 과거 재생정책의 효과 등 복합적 요인이 작용해서 수립된다. 따라서 정책수단과 접근방법을 충분히 이해하기 위해서는 앞서 말한 정책의 배경에 대한 고찰이 반드시 필요하다. 이를 통해 영국의 근린재생정책 접근방법(파트너십, 통합적 접근, 참여 등)을 간략하게 기술(Description)하는 수준을 넘어, '왜', '어떤 배경에서' 이러한 접근방법이 시도되었는지, 그리고 그 과정에서 나타난 부작용에 대해서 심도 있게 고찰해 보았다.

이 과정을 통해서 영국정부의 도시재생은 전반적으로 쇠퇴 및 빈곤과 관련되는 복잡한 문제를 해결하기 위해서, 문제를 종합적으로 진단하고 통합적인 정책수단을 통해 해결해야 한다는 점을 강조하였음을 알 수 있었다. 또한 지역 내에서 주요 주체들 간의 협력을 통해서 추진해야 한다는 방향으로 변했다는 것도 확인할 수 있었다. 여기서 말하는 주요 주체들은 과거에는 소수였던 지역 엘리트 간의 폐쇄된 연합이라기보다, 재생과 관련된 주요 주체들의 참여기회가 열려 있는 제도적 공간을 의미한다. 이를 통해 정책의 민주성·정당성·효율성·효과성을 높이고자 하였다.

하지만 도시재생(넓게는 공공정책 일반)은 한정된 자원을 바탕으로 하는 행위이기 때문에 불가피하게 선택의 문제가 발생하고, 이 과정에서 가치판단이 작용하게 된다(Campbell 2002 참조). 즉 중앙정부의 철학(가치)이 정책의 형성과 실행에 큰 영향을 미치는 것이다. 이에 따라 앞에서 언급한 민주성·정당성·효율성·효과성이 때로는 상충(Trade-Off) 관계를 지닌 가치들 사이에서 선택의 문제가 발생하게 된다. 마찬가지로 물리적·경제적·사회적 측면의 재생 가운데에서도 선택의 문제가 종종 발생한다.

16) 정부는 언론과 공식적인 보고서에서 NDC는 '공동체 주도'로 추진된다는 것을 여러 차례 강조하였음. NDC에서 과거의 어떤 근린재생 정책보다도 주민대표들에게 많은 권한이 부여되었다는 태는 대부분의 학자들이 동의하지만, 수사적 표현을 넘어 정말로 '공동체 주도'로 추진되었는지에 대해서는 이견을 제시하는 학자들이 상당수 존재함.

이러한 차이점은 유사한 접근방법을 시도했던 메이저정부와 블레어정부 사이에서 나타났다. 메이저정부의 정책기조는 궁극적으로 경쟁력 강화에 방점이 찍혀 있었는데, 이는 경제적 측면의 도시재생을 중시한 것이었다(Oatley 1998). 당시 정부는 쇠퇴 및 빈곤 문제를 개선하기 위해서는 국가의 지원이라는 해결책보다는 지역의 노력으로 다른 도시와의 경쟁에서 이길 수 있는 경쟁력을 갖추어야 한다고 생각했다. 이는 자원배분의 원칙이, 과거의 필요(Needs)에서 경쟁력 향상을 달성할 수 있는 잠재력으로 바뀐 결과로 나타났다. 또한 공공-시장-공동체(시민사회) 부문 간의 파트너십이 강조되었다고 할지라도, 그 궁극적 목적은 정책의 효과성 개선을 통한 '경쟁력 향상'에 있었다. 이에 따라 재생과정에서 경쟁력 향상에 더욱 큰 기여를 할 수 있는 시장의 힘이 상대적으로 강했으며, 공동체 부문의 힘은 약화되고, 참여가 형식적으로 진행된 경우도 많았다.

반면 '제3의길'을 주창했던 블레어정부는 궁극적으로 사회민주주의를 추구했다. 또한 앞선 20년 동안 경제성장을 중시했던 정책으로 인해, 다수의 재생정책에도 불구하고 사회적 양극화와 사회적 배제가 더욱 심해졌다고 판단했다. 이러한 배경에서 블레어정부는 대상지 선정에 있어 '필요' 원칙, 즉 분배에 다시 방점을 찍었다.

또한 공동체주의 정치철학으로부터 많은 영향을 받은 블레어정부는 재생이 필요한 지역에서 일어나는 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는, 공동체 재건과 공동체 구성원들의 적극적인 참여가 중요함을 강조하였다. 블레어는 공동체가 망가진 곳에서 사회적 배제·범죄·쇠퇴 등의 문제가 두드러지게 발생한다고 보고, (올바른) 공동체 재건을 통해서만 이러한 문제를 근원적으로 해결할 수 있다고 보았다. 또한 재생과정에서 공동체 구성원들의 적극적인 역할을 강조하였

다. 여기서 말하는 적극적인 역할은 수동적인 '정책 대상'을 넘어, 정책의 '파트너'로서 책임과 권한을 동시에 가지고 공공부문과 함께 정책을 형성·실행해 나가는 것을 의미했다. 이러한 맥락에서 블레어정부는 지금까지 공동체의 참여가 종종 형식적인 수준에서 그쳤던 것에서 나아가, NDC 프로그램에서 '공동체 주도 재생'을 제도화하였다. 마지막으로 사회적 '배제'(Exclusion)문제 해결을 핵심 국정과제로 설정하였던 블레어정부는, 재생과정에서 기존에 배제되었던 그룹을 포용(Inclusion)하려는 시도를 하였고, 이는 다문화 그룹을 적극적으로 참여시키고 그들의 목소리를 재생에 반영하려는 노력으로 이어졌다.

지금까지 이 논문에서는 영국 근린재생정책의 변화과정과, 변화가 나타나게 된 배경에 대해서 고찰하였다. 이를 통해 도출한 결론이 향후 한국의 도시재생 정책 수립 시 영국이 겪어 왔던 시행착오를 줄이는데 기여할 수 있고, 또한 한국적 상황에 맞는 도시재생정책을 수립해 나가는 데 있어 참고가 되기를 기대한다. 마지막으로 한 가지 언급할 것은, 대처정부에서 신노동당정부까지의 근린재생정책 변화과정을 연구한 이 논문에서는 이후의 정책변화 과정에 대해서는 고찰하지 않았기에 신노동당정부의 근린재생정책에 제기되었던 비판에 관해서는 충분히 살펴보지 못했다는 점이다. 신노동당정부의 재생정책이 이전 정부정책의 시행착오를 반영해서 만들어졌으나, 그 역시 비판에서 자유롭지 않았던 것이 사실이다. 일례로, 정부로부터 편당을 받아 NDC 프로그램의 모니터링 프로젝트를 10년(2001~2010)간 총괄했던 로레스는 '공동체 주도' 근린재생의 문제에 대해서 냉철하게 비판하였다(Lawless 2011). 여기에 관한 연구는 후속 연구로 남겨두도록 하겠다.

참고문헌 •••••

1. 국토교통부. 2016. 근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인. 세종: 국토교통부.
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2016. *Guideline of Neighboring Regenerative-Type Urban Regeneration*. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
2. 김광중. 2009. 도시재생에 대한 단상. SNU GSES letter, 2월 15일.
Kim Gwangjoong. 2009. Think about urban regeneration. *SNU GSES letter*, February, 15.
3. 김예성, 최막중. 2013. 영국 도시재생의 국가정책 의제화 과정과 요인: 1960~80년대를 중심으로. 대한국토·도시계획학회지 48권 6호: 296-306
Kim Yeasung and Choi Mackjoong. 2013. How urban regeneration became national policy agenda in the UK?: Focused on 1960s to 1980s. *Journal of Korea Planners Association* 48, no.6: 296-306.
4. 박근철, 주범, 김흥기, 김세용. 2011. 영국의 도시재생 전략체계와 실행전략에 관한 연구: 영국 도시재생회사들의 사업전략 분석을 중심으로. 국토지리학회지 45권 1호: 11-26.
Park Geunchul, Chu Beom, Kim Honggi and Kim Seiyong. A study on the urban regeneration strategic framework and practical strategies, U.K.: Focusing on project strategies of urban regeneration companies, U.K. *The Geographical Journal of Korea* 45, no.1: 11-26.
5. 서수정. 2007. 지속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특성. 대한국토·도시계획학회지 42권 7호: 125-143.
Seo Soojeong. 2007. The Characteristics of urban regeneration in Birmingham: Emerging concept of sustainable development and new urbanism. *Journal of Korea Planners Association* 42, no.7:125-143.
6. 양재섭. 2006. 도시재생정책의 국제비교 연구: 영국과 일본을 중심으로. 서울: 서울시정개발연구원.
Yang Jaeseob. 2006. *A Comparative Study on Urban Regeneration Study*. Seoul: The Seoul Institute.
7. 이상민, 서수정, 성은영. 2013. 도시재생 활성화를 위한 지원 체계 구축 및 운영 사례 연구. 안양: 건축도시공간연구소.
Lee Sangmin, Seo Soojeong and Sung Eunyong. *A Study on the Support System for Urban Regeneration and Practice Cases*. Anyang: Architecture & Urban Research Institute.
8. 이영아. 2009. 영국 도시재생정책의 현황 및 평가. 국토정책 Brief 248. 안양: 국토연구원.
Lee YoungA. 2009. Exploring socio-economic neighbourhood renewal policy in England. *KRIHS Policy Brief* 248. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
9. 이태희. 2015. 공동체 참여형 도시재생의 의미와 정책 내 반영실태에 관한 고찰. 국토연구 86: 139-159.
Lee Taehee. 2015. 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. *The Korea Spatial Planning Review* 86: 139-159.
10. 최막중, 윤세형. 2009. 영국의 통합재생예산(SRB)에 의한 도시재생 특성. 대한국토·도시계획학회지 44권 3호: 39-56.
Choi Mackjoong and Yoon Sehyoung. 2009. The characteristics of single regeneration budget(SRB) and urban regeneration in England. *Journal of Korea Planners Association* 44, no.3: 39-56.
11. Atkinson, R. 2000. Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge. *Urban Studies* 37, no.5-6: 1037-1055.
12. _____. 2003. Urban policy. In *Developments in British Social Policy 2*, eds. N. Ellison and C. Pierson., 160-176. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
13. Atkinson, R. and Cope, S. 1997. Community participation and urban regeneration in Britain. In *Contested Communities: Experiences, struggles, policies*, ed. Hoggett, P., 201-221. Bristol: The Policy Press.
14. Beatty, C., Foden, M., Lawless, P. and Wilson, I. 2010. Area-based regeneration partnerships and the role of central government: The New Deal for Communities programme in England. *Policy & Politics* 38, no.2: 235-251.
15. Beebeejaun, 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.
16. Bentley, R., Dobson, A., Grant, M. and Roberts, D. 2000. *British Politics in Focus*. 2nd ed. Lances: Causeway.
17. Blair, T. 1997. Bringing Britain Together. <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=320> (accessed December 18, 2017).
18. _____. 1998a. *The Third Way: New politics for the new century*. London: Fabian Society

19. _____. 1998b. New politics for the new centre. *Independent*, September 20.
20. Campbell, H. 2002. Planning: An idea of value. *Town Planning Review* 73, no.3: 271-288.
21. Davoudi, S. 1995. City Challenge: The three way partnership. *Planning Practice and Research* 10: 333-344.
22. DCLG. 2010. The New Deal for Communities programme: Achieving a neighbourhood focus for regeneration. *National Evaluation Final Report* 1. London: DCLG.
23. _____. 2015. New Deal for Communities national evaluation phase 2. *Technical Report*. London: DCLG.
24. DETR. 1999. *New Deal for Communities: Developing delivery plans*. London: DETR.
25. _____. 2000. *New Deal for Communities race equality guidance*. London: DETR.
26. Driver, S. and Martell, L. 1997. New Labour's communitarianisms. *Critical Social Policy* 17, no.52: 27-46.
27. _____. 2000. Left, right and the third way. *Policy & Politics* 28, no.2: 147-161.
28. *The Guardian*. 2012. The wealth divide in Tower Hamlets is a violation of Britons' sense of fairness. November, 2.
29. Harvey, D.1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler Series B. Human Geography* 71 no.1: 3-17.
30. Hill, M. 2012. *The Public Policy Process*. London: Routledge.
31. Imrie, R. and Raco, M. 2003. Community and the changing nature of urban policy. In *Urban Renaissance?* eds. Imrie, R. and Raco, M., 3-36. Bristol: The Policy Press.
32. Imrie, R., Lees, L., and Raco, M. eds. 2009. *Regenerating London: Governance, sustainability and community in a global city*. London: Routledge.
33. Jones, P. and Evans, J. 2008. *Urban Regeneration in the UK*. London: SAGE.
34. Kearns, A. 2003. Social capital, regeneration and urban policy. In *Urban renaissance?* eds. Imrie, R. and Raco, M., 37-60. Bristol: The Policy Press.
35. Lawless, P. 2004. Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for communities in England. *Environment and Planning C: Government and Policy* 22, no.3: 383-399.
36. _____. 2011. Big society and community: Lessons from the 1998-2011 New Deal for communities programme in England. *People, Place and Policy Online* 5, no.2: 55-64.
37. Lowndes, V. 1995. Citizenship and urban politics. In *Theories of Urban Politics*, eds. D. Judge, G. Stoker and H. Wolman., 160-180. London: SAGE.
38. Lupton, R. 2013. What is neighbourhood renewal policy for? *People, Place and Policy* 7, no.2: 66-72.
39. Madanipour. 1998. "Social exclusion and Space" from ali Madanipour. In *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences, and Responses*, eds. Goran Cars and Judith Allen, 75-94. Oxon: Routledge.
40. Newman, J. 2001. *Modernizing Governance: New labour, policy and society*. London: SAGE.
41. NRU. 2005. *NDC 2001~2005: An interim evaluation*. Research report 17. London: The Stationery Office.
42. Oatley, N. 1995. Competitive urban policy and the regeneration game. *Town Planning Review* 66, no.1: 1-14.
43. _____. ed. 1998. *Cities, Economic Competition and Urban Policy*. London: Paul Chapman.
44. ODPM. 2002. *Neighbourhood Renewal Fund: Race equality action plan office of the deputy prime minister*. London: ODPM.
45. _____. 2004. *Transformation and Sustainability: Future support, management and monitoring of the New Deal for Communities programme* 11. London: ODPM.
46. Rittel, H. W. and Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, no.2: 155-169.
47. Sandel, M. J. 2009. *JUSTICE: What's the right thing to do?* London: Penguin Books.
48. SEU. 1998. *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal* 4045. London: The Stationery Office Books.
49. _____. 2000. *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A framework for consultation*. London: The Cabinet Office.
50. _____. 2001. *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National strategy action plan*. London: The Cabinet Office.
51. Shaw, K. and Robinson, F. 2010. Centenary paper: UK urban regeneration policies in the early twenty-first century: Continuity or change? *Town Planning Review* 81, no.2: 123-150.

52. Tallen, A. 2013. *Urban Regeneration in the UK*. London: Routledge.

53. Temple, M. 2000. New labour's third way: Pragmatism and governance. *The British Journal of Politics & International Relations* 2, no.3: 302-325.

54. Tiesdell, S. and Allmendinger, P. 2001. Neighbourhood regeneration and New Labour's third way. *Environment and Planning C: Government and Policy* 19, no.6: 903-926.

55. Wallace, A. 2010. New neighbourhoods, new citizens? Challenging 'community' as a framework for social and moral regeneration under New Labour in the UK. *International Journal of Urban and Regional Research* 34, no.4: 805-819.

- 논문 접수일: 2017. 10. 20.
- 심사 시작일: 2017. 11. 1.
- 심사 완료일: 2017. 11. 10.

요약

주제어: 근린재생, 공동체, 참여, 파트너십, 지역 거버넌스, 통합적 접근

한국의 도시재생 정책은 2013년 「도시재생특별법」이 제정된 이후 본격적으로 시작되었으며, 문재인정부의 주요 국정과제로 채택되어 확대·추진될 예정이다. 도시재생정책의 제도화 과정에서 한국의 도시재생은 영국의 정책을 많이 참조하였고, 따라서 많은 유사점을 가지고 있다. 하지만 지금까지 진행된 영국 재생정책에 관한 연구는 특정 도시의 사례연구나 자금지원방식, 재생주체 등 재생기법에 대한 연구가 주를 이루었고, 영국의 재생방식이 형성된 정치적·사회적·철학적 배경에 대해 깊이 있게 고찰한 연구는 부족하였다.

따라서 이 연구에서는 영국 도시재생정책의 변화과정과 그 배경, 특히 국정철학에 대해서 심도 있게 고찰해 보았다. 이 연구에서는 1979~2010년 사이의 근린재생정책을 중점적으로 고찰하였다. 이 기간 중

에서도 파트너십, 통합적 접근, 공동체, 참여, 협력적 거버넌스 등이 본격적으로 중시되기 시작했던 보수당의 메이저 총리 시기의 도시재생정책과, 이러한 접근방법을 대체로 수용하면서도 공동체 재건과 참여의 중요성을 특히 강조했던 노동당 블레어 총리 시기의 재생정책을 중점적으로 고찰하였다.

이를 통해 대처정부 시기에 어떤 배경에서 민간자본의 부동산 개발 중심의 도시재생이 추진되었는지, 메이저정부 시기 도시재생에서는 왜 파트너십과 통합적 접근을 통한 도시재생이 강조되었는지, 블레어 정부 시기에는 어떤 배경에서 공동체의 참여와 재생 과정에 그들의 권한과 책임이 강조되었는지 등 영국 재생정책 변화과정과 그 배경에 대해서 심도 있게 규명하고자 하였다.