

영국 도시재생의 지역사회 참여 성숙화 과정과 정책적 함의: Nabatchi의 시민참여 스펙트럼 수정모델을 중심으로*

A Study on the Development Process of Community Involvement and Policy Implications in the U.K.: Focusing on the Nabatchi's Modified Spectrum of Participation

이재은 Lee Ja-Eun**, 서순탁 Suh Soon-Tak***

Abstract

Community involvement in urban regeneration is shown in various forms of interaction. It is certain that community involvement in dealing with local issues is an important keyword. The purpose of this study is to consider how the issue of community involvement is being dealt with in UK's urban regeneration. Especially it considered the power of government and social context in response to the urban regeneration policy and interpreted the level of decision-making authority through participation spectrum. As a result of the analysis, the first step for the success of community involvement is to construct trust by securing sufficient time and room for 1-2 years. Secondly, to create more contact between local residents by promoting local representatives or active citizens. It could establish a weak but direct network of ties. Finally, the neighborhood planning that the community is the main actor for the decision could be adopted step by step. Although the UK's initiatives to encourage community involvement could not bring all local revitalization, it is worthy of notice that UK policy is becoming more mature than ever.

Keywords: Development Process of Community Involvement, Urban Regeneration, Neighborhood Planning, Partnership, Nabatchi's Spectrum of Public Participation

I. 서론

최근 도시재생정책에서 지역사회의 참여는 '좋은 일 (A good thing)'로 여겨지고 있다(Robinson, Anumba

and Carrillo 2005). 참여는 지역주민에게 그들이 원하는 목소리와 선택권을 부여하겠다는 약속으로 도시재생정책을 수행하는 데 필수적인 요소가 되고 있다 (Cornwall 2006).

* 본 논문은 2015년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2015S1A5B8046775)이며 한국지역개발학회 학술대회 논문의 내용을 추가·보완하여 작성함.

** 서울시립대학교 대학원 박사수료(제1저자) | Ph.D. Candidate, Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Primary Author | bloomy21@naver.com

*** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Corresponding Author | stsuh@uos.ac.kr

도시재생정책 패러다임에 있어 지역사회 참여로의 전환은 권한(Power)과 사회적 맥락(Context)에 따라 달라져 왔다. 상대적으로 중앙집권적이고 안정적인 상황을 유지해 오던 산업사회에서의 도시재생정책은 전통적·합리적 접근에 의존해 왔다. 즉, 정부와 전문가에 의한 정책대안이 문제해결의 핵심이었다. 하지만 현대사회는 복잡하고 다양하며 불안정성이 증가하고 있기 때문에 기존의 문제해결 방식으로는 한계가 있다. 또한 지방분권화 시대에서 각 지방자치단체들은 지역 경쟁력을 높이기 위해 노력하고 있는 반면, 정부의 권한은 점차 약화되고 있다. 시민사회가 성숙해지면서 지역사회의 직접적인 참여가 확대되고 다양한 이해관계자들 간의 갈등 역시 표면화되고 있다. 이렇듯 현대사회는 점차 분권화되고 예측하기 어려운 사회적 상황으로 변화하고 있는 것이다. 이는 기존의 합리적·관리주의적 접근에서 참여적·협력적 접근으로 전환의 필요성이 커지고 있음을 의미한다(Healey 2002; 서순탁 2008).

1960년대 도시개발과 성장전략은 일반적으로 관리자와 전문가들이 주체가 되는 구조였으며, 시민의 참여는 개발 프로젝트에 대한 간략한 설명을 제공하는 것에 국한되어 있었다. 의사결정과정에서 더 많은 이해관계자들의 자유로운 참여는 비동맹운동(Non-aligned Movement)이 지지한 후, 1986년 UN의 개발권 선언(The Right to Development)과 1990년 위원회 보고서(The Report of the South Commission)에서 표현되었다. 참여에 대한 구체적인 요구는 개발자와 연구자들에 의해 점차 제기되기 시작하였으며, 이로 인해 개발수요에 대한 평가에 지역주민을 참여시키는 이니셔티브가 지속되었다(Drydyk 2010).

한국의 도시재생정책에서 '참여'는 1981년 「도시계

획법」의 개정으로 도시기본계획의 수립 시 공청회 등 주민참여제도¹⁾가 도입되면서 등장하였으며(양재섭, 김태현 2011), 이후 1995년 지방자치제도가 도입된 이후 그 영향은 조금씩 확산되었다. 급속한 경제성장 시대의 개발논리에서 벗어나 덜 권위적이고 참여지향적인 다양한 가치가 도시재생정책에 반영되기 시작한 것이다. 이는 2000년대 이르러 정보화, 세계화, 지방화 속에서 더욱 뚜렷하게 나타났다(문정호, 양하백, 김선희, 장은교 외 2006). 특히 장기적이고 상향적인 개발을 지향하고 커뮤니티를 강조하는 도시재생정책이 등장하면서 주민참여의 의미가 조금 더 강조되었다. 여기서 주민의 참여는 기존 관 주도의 단순 참여 형식에서 벗어나, 지역을 활성화하는 과정에서 주민 참여에 의한 의견수렴과 협의를 통한 과정을 중시하고 있다. 하지만 여전히 관 주도의 참여형식에서 벗어나지 못하고 있으며, 이에 대한 대안으로 주민의 자발적인 참여를 유도하여 지역을 재생시키는 소규모 마을만들기 사업이나, 더 나아가 지역사회가 주체가 되어 계획을 하는 등 많은 방법이 시도되고 있다.

영국의 도시재생정책도 한국과 마찬가지로 권한과 사회적 맥락에 민감하게 반응하면서 지역사회의 참여가 변화하고 발달되어 왔다. 지역사회에 대한 권한을 강화하고 그들의 잠재적인 역할과 실질적인 역할에 대한 높은 기대를 가지고 있는 만큼 영국에서도 지역사회의 참여는 '좋은 일'로 여겨지고 있는 것이다.

한국도 지역사회 주도의 계획을 실현시키고자 노력하고 있는 만큼 영국의 지역사회를 통한 지역계획 수립 및 추진방식 등은 선진사례로 많은 연구가 되고 있다. 특히 도시재생정책에서 지방정부, 지역공동체, 제3섹터 등 이해관계자 간의 파트너십 및 주체들의 역할(천현숙, 김근태 2008; 박인석, 염철호, 차주영

1) 제16조의2 주민 등의 의견청취(「도시계획법」 1981년 3월 31일 신설).

2009; 임기택 2010; 정성훈 2014), 도시재생정책의 변화(윤일성 2010; 이태희, 김예성 2017), 도시재생사업의 특징 및 비교연구(양재섭 2007; 최현선, 이현주, 이은지 2012)에 대한 연구가 활발히 진행되어 왔다. 지역사회의 참여에 대한 연구는 특정 도시의 성공 사례를 소개하는 방식의 연구가 중점적으로 이루어지고 있어, 지역사회의 참여가 형성되고 강조되어 온 이유에 대한 맥락적 고찰이 결여되어 있는 경우가 많다. 특정 국가에서 시행하고 있는 정책을 적용하는 정책 이전(Policy Transfer)을 위해서는 맥락의 차이에 따른 비판적 고찰이 중요하다(이태희, 김예성 2017; Hill 2012). 영국은 특정 맥락 속에서 도시재생정책이 꾸준히 변화되어 왔기 때문에 적절한 정책적 함의를 도출하기 위해서는 그 속에 내재된 사회적 맥락에 대한 고찰이 필요할 것이다.

본 논문은 영국의 지역사회 참여가 어떠한 사회적 맥락 속에서 변화되어 왔는지에 대해 논의를 하였다. 특히 도시재생정책에서 '참여'의 의미가 본격적으로 부여된 존 메이저 정부에서부터 토니 블레어 정부를 거쳐 데이비드 캐머런 정부까지의 과정을 Nabatchi(2012)의 시민참여 스펙트럼 수정 모델을 이용하여 지역사회 참여수준과 그 변화 과정에 대해 분석하였다. 영국과 한국의 도시재생정책은 서로 다른 사회적 맥락 속에서 변화되어 왔지만, 영국의 분석을 통해 한국 도시재생의 지역사회 참여에 대한 정책적 함의를 도출하는 데 의의가 있다.

II. 이론적 개념 및 분석틀

1. 지역사회 참여(Involvement)와 권한부여(Empowerment)

근대 민주주의의 맥락에서 시민들의 참여는 투표를

통한 간접 참여가 주를 이루었다. 하지만 그동안 시민들의 직접 참여에 대한 요구는 지역, 국가뿐 아니라 전 세계적 수준에서 증가해왔다(Nabatchi 2012). 시민의 직접 참여란 '사회 구성원들이 지역사회와 관련된 실질적인 결정을 내릴 때 행정기관과 권력을 공유하는 과정(Roberts 2008; Nabatchi 2012)'으로 정의할 수 있다. 이는 공공의 행정에 직접적으로 참여하는 것으로 시민사회 조직에 참여하는 것과는 대조적이다.

직접 참여와 관련하여 시민참여(Citizen Participation, Public Participation), 지역사회 참여(Community Involvement), 권한부여(Empowerment) 등 많은 용어가 참여를 표현하고 있다. 각각은 의사결정에서 지역지식을 공유하는 역할을 하지만, 결과를 결정할 권력과 권한에 대해서는 매우 다른 가정을 하고 있다. 먼저 시민참여와 지역사회 참여에 대한 주요 연구자들의 정의를 살펴보면, Zimmerman and Rappaport(1988)는 시민참여란 공동의 목표를 달성하기 위해 개인이 (비용 없이) 참여하는 모든 조직의 활동으로 참여의 범위를 광범위하게 정의하였다. 여기서 조직은 정부가 위임한 자문 위원회, 자발적 조직, 사회봉사활동 등을 모두 포함한다. Arnstein(1969)은 시민참여란 정치, 경제적으로 배제된 시민들이 미래에 의도적으로 포함될 수 있게 하는 권력의 재분배로, 풍요로운 사회를 공유하고 개혁을 유도하는 수단이라고 정의하였다. 지역사회 참여와 관련하여 Rifkin, Muller and Bichmann(1988)은 특정 지리적 영역에 거주하는 특정 그룹이 그들의 요구(Needs)를 파악하고 공유하며 이를 충족시키기 위해 메커니즘을 수립하는 사회적 과정으로 보았다. Bracht and Tsouros(1990)는 개별 시민의 참여와 지역사회 참여를 구별하고 있다. 시민참여란 자발적으로 공식 또는 비공식 활동에 참가하거나 지역사회의 자원, 서비스의 향상을 위해 프로그램 또는 회의에 참여하는 것을 의미한다. 반면 지역사회 참여는 개인과 가족이 자

신의 건강과 복지, 그리고 커뮤니티의 발전에 기여할 수 있는 역량을 개발하는 과정이라고 하였다. Bracht and Tsouros(1990)는 시민참여를 위한 하나의 모델을 만드는 것은 불가능하지만, 참여를 이끌어 내고 유지하는 과정과 활동은 일반화할 수 있다고 주장하였다(Bracht and Tsouros 1990; Eklund 1999).

지역사회의 권한부여는 지역사회가 주민들의 삶을 통제할 수 있게 하는 과정을 의미한다. 여기서 지역사회는 공통의 관심사 또는 정체성을 공유하는 집단으로 좁게는 근린단위에서 광범위한 이해관계로 국가 또는 국제사회가 될 수 있다. Perkins and Zimmerman(1995)은 권한부여란 사람들이 삶에 대한 통제권을 얻고 공동체 생활에서 민주적 참여를 하는 과정으로 보았으며, 타인과 함께 목표를 달성하고 지역자원에 접근하여 사회·정치·환경에 대해 비판적으로 이해하는 노력이 권한부여의 기본 구성요소라고 하였다. 조직 수준에서 이러한 일반적 프레임이 적용될 때, 권한부여는 개인의 참여와 조직의 목표 달성을 향상시킨다고 주장하였다. 또한 지역사회 수준에서의 권한부여는 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 지역조직 간의 연계성을 향상시키기 위한 집단행동(Collective Action)을 의미하는 것으로 조직 및 지역사회에 대한 권한부여는 단순히 권한을 부여받은 개인의 집합체가 아니라고 주장하였다. World Bank(1999)에서는 권한부여란 의사결정 및 지역자원에 대한 통제 권한을 지역사회 또는 조직에 이전하는 것으로 보았으며, 권리부여의 목표는 사회의 권리를 용이하게 하는 것이 아니라 지역자원에 대한 통제력을 강화할 수 있는 권리의 실현이라고 강조하였다(Lyons, Smuts and Stephens 2001). 따라서 권한부여의 궁극적인 목표는 지역사회 또는 조직의 지적자산, 사회적 자산을 활용하여 지식과 기술을 습득하고, 이를 통해 지역의 영향력과 통제력이 향상되는 것으로 권한부여를 이해할 수 있

다(Somerville 1998; Lyons, Smuts and Stephens 2001).

이러한 참여의 차이는 서로 다른 수준의 숙의(Deliberation)로 구분할 수 있다. 먼저 개인이 정보에 접근하여 의사결정 과정에 개입하고 영향력을 행사하는 토큰리즘(Tokenism) 수준으로 매우 제한적으로 숙의가 이루어진다. 이와 같은 참여는 보통 일반 시민들의 경험이나 전문지식이 부족하여 관련 기관이나 전문가들에 의해서 최종 의사결정이 이루어진다(Arnstein 1969). 조금 더 발전된 수준인 협력 거버넌스에서의 시민참여는 그들의 지식의 가치를 우선시하며, 따라서 시민은 전문가, 관료들과 하나가 되어 정책 의사결정 과정에 참여할 권리가 있다고 간주된다(권순만, 유명순, 오주환, 김수정 외 2012).

이러한 맥락에서 최근 정책을 수행하는 지방자치단체의 입장에서 도시재생 또는 마을만들기 사업의 의사결정 과정에 주민을 참여시키는 이유를 철학적 인식의 차이에서 설명할 수 있다. 첫 번째는 숙의민주주의 이상을 추구하기 위한 것으로 볼 수 있는데, 이는 조직의 의사결정 과정의 투명성과 합법성을 높이기 위한 것이다. 두 번째는 실용주의적(Pragmatic) 견해로 공공이 수행하는 정책에 시민들의 반응을 관찰하여 최종 정책결정에 대한 관심과 지원을 얻고자 하는 것이다. 다시 말해, 시민들의 니즈에 따라 정책을 잘 반응하게 만들기 위함이다. 마지막으로 참여를 사회자본(Sociological)으로 보는 견해이다. 협력적 거버넌스를 통해 집합적 문제를 해결하고 그 수준을 높이기 위해 사회적 자본으로서 시민참여를 육성하고 강화하는 것이다(Chafe, Neville, Rathwell and Deber et al. 2007; 권순만, 유명순, 오주환, 김수정 외 2012). 즉, 시민참여라는 사회적 자본을 통해 집합적 행위를 발생시켜 거버넌스가 형성될 수 있도록 기대하는 것이다.

이러한 인식들은 공통적으로 참여를 통해 스스로 통제할 수 있는 지식, 경험을 획득한다는 의미에서

권한부여를 지향한다. 시민참여와 관련한 유형론(Arnstein 1969; <http://iap2canada.ca>)에서 알 수 있듯이 시민참여의 최종 목표는 시민권력(Citizen Power), 권한부여(Empowerment)로 설명되고 있다. 하지만 도시재생정책에서 시민의 참여수준을 결정할 때 어느 정도의 숙의과정을 거쳐야 바람직한 것인가는, 주민참여를 위한 맹목적인 기술 선택에서 벗어나 그 과정을 통해 기대되는 목적에 따라 참여수준에 대한 인식도 변화되어야 할 것이다.

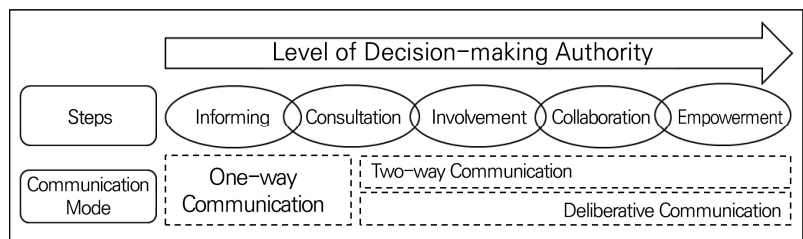
2. 분석틀

시민참여의 수준을 평가하는 모델 중 대표적인 것으로 Arnstein(1969)의 '주민참여 사다리(A Ladder of Citizen Participation)'와 IAP2의 '주민참여 스펙트럼(Spectrum of Public Participation)'이 있다. Arnstein 모델은 시민이 의사결정에 전혀 영향을 미치지 않는 비참여 단계인 조작(Manipulation)에서 시작하여 명목적 참여(Tokenism)를 거쳐, 시민통제로 의사결정이 이루어지는 마지막 시민권력 단계인 시민통제(Citizen Control)까지 총 8단계로 분류하고 있다. 이 모델은 이후 많은 학자들에 의해 연구되어 2007년 국제시민참여협회(International Association for Public Participation: IAP)에서 이를 기초로 시민참여 스펙트럼(Spectrum of Public Participation)을 총 5단계로 구분하여 모델을 발전시켰다. 두 모델은 오직 시민의 직접적인 참여만이 가장 높은 단계에 도달할 수 있다는 점에서 유사점을 보이지만, IAP2 모델은 Arnstein 모델과는 달리 조작과 처방(Therapy) 등의 비참여 부분은 포함하지 않았다. IAP2 모

델의 1단계는 정보제공(Informing)으로 문제, 대안, 기회 또는 해결책을 이해하는 데 도움이 되는 정보를 웹사이트나 메일 등을 통해 시민에게 제공한다. 2단계 협의(Consultation)는 대안 또는 결정에 대한 시민의 의견을 청취하는 것으로 이 과정은 시민의 의견이 의사결정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 피드백을 제공한다. 주로 공청회, 포커스 그룹, 설문조사 등으로 이루어진다. 3단계 개입(Involvement)은 시민들의 관심을 일관되게 이해하고 고려하기 위해 과정 전반에 걸쳐 시민과 직접적으로 협업하는 것이다. 워크숍, 토론, 투표 등의 과정을 거쳐 나온 다양한 대안들은 낮은 수준에서 중간 수준까지 직접적으로 반영된다. 4단계 협력(Collaboration)에서는 개발 대안이나 해결책을 결정하기 위해 각 측면에서 시민과 협업한다. 이 단계에서는 시민의 조언과 권고가 최종 의사결정에 최대한으로 포함된다. 일부 시민자문위원회도 협력과정으로 구성될 수 있다. 마지막 단계는 권한부여(Empowerment)로 의사결정을 공유하는 수준이 가장 높으며 시민배심 또는 주민투표를 통해 결정된 결과에 따라 정책의 이행 여부가 달려있다.

Nabatchi(2012)는 IAP2 모델의 약점을 보완하고자 수정모델을 제시하였다(<Figure 1> 참조). IAP2 모델은 시민의 영향력 수준에 따라 스펙트럼을 구성하고 있다. 시민의 영향력이란 용어는 긍정적 결과를 가정하지만 참여과정을 보장할 수는 없다. 이러한 문제를

Figure 1_ Spectrum of Public Participation



Source: Nabatchi 2012.

해결하기 위해 Nabatchi는 공공의 이해관계자와 시민들 간의 의사소통 수준과 관련한 요소를 추가하고, 시민의 참여수준을 설명하는 대신 의사결정 권한의 수준을 강조하였다. 공공의 이해관계자와 시민 간의 의사소통 수준(Communication Mode)으로 일방적(One-way Communication), 양방향(Two-way Communication), 숙의적 커뮤니케이션(Deliberative Communication)을 추가하였다. 숙의적 커뮤니케이션은 ‘개인이 듣고, 생각하고, 논증을 찾아가고 평가함과 동시에 모든 사람들이 동의할 수 있는 가치와 규범을 위한 공동의 노력’(Englund 2006)으로 일방적 소통에서 숙의적 소통으로의 스펙트럼 전환에 중점을 두고 있다(Nelmarkka, Nonnecke, Krishnan and Aitamurto et al. 2014).

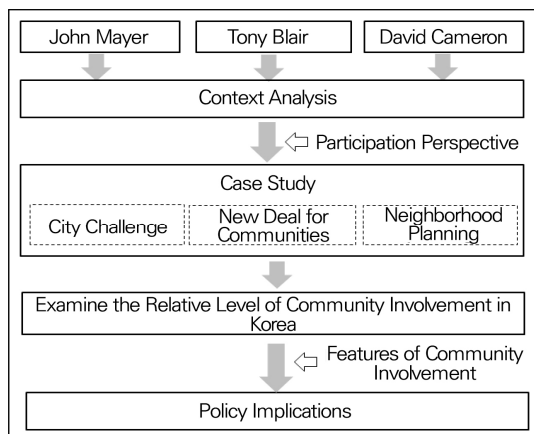
본 논문에서는 Nabatchi의 시민참여 스펙트럼 수정모델을 영국의 지역사회 참여 사례에 적용함으로써 지역사회와 지역주민들의 의사결정 권한의 발전과정과 그 특성을 해석하고자 한다. 먼저 시기별로 도시재생정책에 대응하는 정부의 권한(Power)과 사회적 맥락(Context)을 알아보고, 시민들의 의사결정 수준을 정보제공, 협의, 개입, 협력, 권한부여의 단계와 의사소통수준 등의 변수로 분석함으로써 시대의 흐름에 따라 어떻게 의사결정 권한수준이 변화되었는

지를 살펴보고자 한다(<Figure 2> 참조). 특히 어떠한 맥락과 고민을 통해 변화되어 왔는지에 대한 논의를 통해 현재 한국의 도시재생정책에서 지역사회의 의사결정 권한의 수준에 대해 성찰하고 도시재생사업 또는 마을만들기 사업 등에 중요한 교훈을 줄 수 있을 것이라 판단된다.

III. 영국 지역사회 참여 성숙화 과정 분석

1980년대 영국은 탈산업화, 세계화 등으로 세계시장에서의 경쟁력이 약화되면서 경제적, 사회적 박탈과 도시쇠퇴 등의 다양한 도시문제에 직면하였다. 이 시기 집권한 대처 정부는 신자유주의 이데올로기에 바탕을 두고 도시 경쟁력 회복을 위한 도시재생정책에 많은 변화를 이루었다(Carpenter 2014). 도심의 부동산 시장이 더 이상 매력적으로 보이지 않는 것은 시장 실패의 결과로, 그 해결책은 시장과 민간부문이 도시에 재투자하도록 유도하여 낙수효과(Trickle-down)를 기대하는 것이었다. 이러한 대처 정부의 도시재생정책은 부동산 주도(Property-led)의 재생으로 민간개발업자를 중심으로 하는 것이었다. 최소한의 국가개입을 강조함과 동시에 정책결정을 중앙집중화함으로써 지방정부의 권한은 축소되었고, 계획과정에서 민간부문의 참여와 의존도가 증가하였다(Carpenter 2014). 도시재생사업의 전략으로 설립한 준정부기구인 도시개발공사(Urban Development Corporation: UDC)는 지역사회와의 관계에 비교적 적은 관심을 기울였으며, 그들은 지역주민이 도시재생에 영향을 미치기 힘들다고 판명하였다(Brownill and Thomas 1998). 이렇듯 도시재생정책에서 지역사회와의 적절한 대화는 부족하였고 그들의 참여는 대체로 무시되었으며(Winden 2010), 이러한 개발과정은 민주주의적 절차의 후퇴와 지역주민의 협의부족 등으로 갈등을 겪게 되었다.

Figure 2_ Framework of Analysis



1. 지역사회 참여 유도 단계: 전략적 파트너십

1) 사회적 맥락

대체 정부에 대한 비판은 일부 개발자들의 일방적인 의견, 하향식 접근, 그리고 지역주민들의 견해와 필요에 대한 관심 부족으로 말할 수 있다(Brownill 1990, 5). 1990년 존 메이저 정부에 들어 기존의 경제적 경쟁력 강화에만 치우쳐 있던 재생정책은 상대적으로 약화되었고 사회적 취약지역에 대한 재생정책이 확대되기 시작하였다. 이는 대체 정부의 신자유주의 정신의 축소를 의미하는 것은 아니다. '장소기반, 사람중심'으로의 새로운 전환으로 볼 수 있는데(Butler 1991), 이러한 변화는 투쟁의 결과라고 하기보다는 지역경제와 사회생활의 변화에 따른 결과이다(Davoudi and Healey 1995). 지방정부는 도시재생의 계획권한을 얻게 되었으며 의사결정 과정에서 주체적 역할을 하기 시작하였다.

1991년에 시행된 City Challenge²⁾ 프로그램은 박탈된 도시지역 문제에 대한 새로운 접근법으로, 초기 목표는 집중적 불이익 지역(Areas of Concentrated Disadvantage)에 있는 주민들과 결합하여 경제개발과 부동산개발이라는 측면에서 잠재력을 이끌어내는 것이었다(DoE 1991). 이 프로그램은 정부, 민간기업, 지역사회의 3대 파트너십을 강조하여 지역주민과의 직접적인 관계를 맺고 그들이 다른 시각을 통해 세계를 볼 수 있도록 유인하는 것을 목표로 하고 있다(Davoudi and Healey 1995). 중앙정부는 기금을 제공하면서 프로그램의 초기입찰, 실행계획, 승인 및 모니터링을 통해 목표를 통제했는데, 원칙은 중앙정부의

목적 내에서 지역의 행위자는 스스로 문제를 파악하고 해결해야 하는 것이다. 지방정부는 민간부문 또는 자발적 조직, 지역사회와의 파트너십을 형성하여 자금조달에 입찰할 수 있었다(DETR 2001). 입찰조건이 파트너십 형성의 유무였기 때문에 상호 간의 이익을 위해 전략적으로 형성되는 경우가 많았다. 지방정부는 전략적으로 중요한 주체가 되어 프로젝트를 제안하고 해당 지역의 민간부문과 지역사회와의 파트너십을 유도하는 촉진자 역할을 수행하였다. 도시재생정책에 있어 지방정부의 권한이 커지기 시작한 시기이기도 하지만, 재정적 분배나 지역의 주체를 모니터링하고 통제하는 역할은 여전히 중앙정부에 있었다(윤일성 2010).

2) 사례연구: 맨체스터의 흠(Hulme)

(1) 개요

흠 지역은 맨체스터 도심 남쪽에 위치한 주거단지로서 1960년대 유럽에서 가장 큰 슬럼가 중 한 곳이었다. 1965년 주요 도로인 Stretford st.이 폐쇄되면서 접근성이 감소하고 관광객수가 감소했으며 고무, 가스, 자동차 공장 등이 다른 곳으로 이전하거나 폐쇄하였다. 1970년대에는 흠의 도시재생 일환으로 고밀도의 아파트가 건설되었지만 잘못된 설계로 인해 범죄율은 높아지고 인구는 감소하였는데, 이러한 공간적 문제와 사회 양극화 문제는 1960년대 시작된 물리적 중심의 1차원적 도시재생 접근법에 의해 야기된 것으로 볼 수 있다(Tsenkova 2002). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 흠 지역에서 중요한 이슈가 되었던 주민들의 사회 양극화를 줄이기 위한 사회적 배제에 대

2) 1992년부터 5년 동안 연평균 3750만 파운드가 투입되었으며, 환경청(DoE)의 프로그램 중 가장 비중이 큼. City Challenge는 31개 도시가 지정되었고, 지정된 지역의 자급자족 재생을 위해 7년간 3억 7500만 파운드를 각각 지원함. 1993년 6월 정부 부처의 기존 프로그램 20개를 통합하여 통합재생예산(Single Regeneration Budget)을 도입하였으며 본 논문에서는 City Challenge의 사례를 다룸.

한 인식과, 주민이 지역생활의 모든 측면에서 참여할 수 있는 방법을 개발하는 것이 필요했다.

1990년 초반 시작된 City Challenge 프로그램은 맨체스터 도심과의 연결성을 재구성하는 것으로 3천여 개의 주거시설을 통합하고 인프라 개선이나 상업시설 정비 등 물리적 재건 외에도 홈 지역의 재생을 위한 포괄적인 접근방식을 제시하였다. City Challenge는 물리적 디자인이 지역의 속성을 변화시키지는 못한다는 인식이 바탕이기 때문에, 성공적인 지역공동체를 위해 사회적, 경제적 측면을 통합하는 것을 중시하였다. 홈 지역은 지방정부에 의한 경쟁 입찰에서 5년간 750만 파운드가 할당되어 주택, 고속도로 등의 건설을 위한 합작투자회사가 설립되었으며, 홈과 주변지역의 공동 재건을 위해 공공 및 민간부문 모두에서 1억 1천만 파운드가 조성되었다(Dickson and Rendek 2002). 이 계획의 기본 개념(Concept)은 토지를 다양하게 활용하고 주민들에게 지역사회 책임성을 격려하는 데 있다.

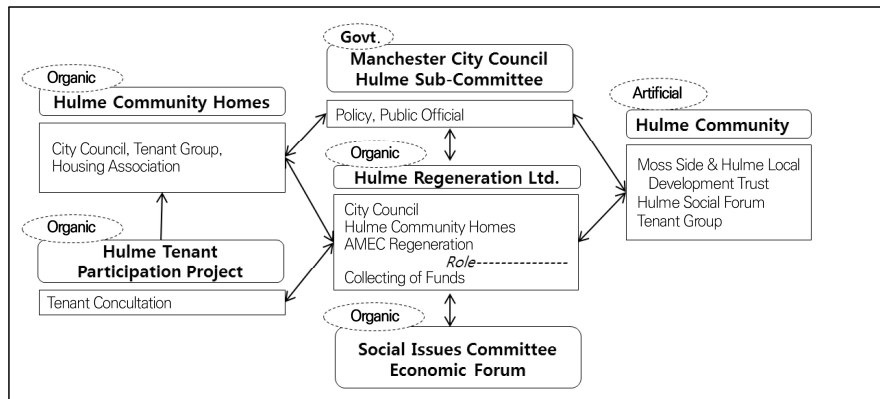
(2) 지역사회 참여 분석

City Challenge가 지방정부, 민간부문, 지역사회의 3대 파트너십을 강조하는 만큼, 홈 지역은 지역사회 주택포럼(Hulme Community Homes: HCH), 맨체스터 시의회(Manchester City Council), 홈 커뮤니티

(Hulme Community), 그리고 Hulme Regeneration Ltd. (맨체스터 시의회와 AMEC 건설회사 간 합작회사) 간의 파트너십을 수립하였다. 먼저 지역사회주택포럼(HCH)은 1991년 새로운 사회주택 프로그램을 감독하기 위해 설립된 것으로 시의회, 임차인 그룹, 주택협회 등을 포함하여 지역사회가 자체적으로 조직한 지역사회 기반의 포럼이다. Hulme Regeneration Ltd.는 홈 지역의 계획을 조정 및 관리하는 역할을 수행하기 위해 맨체스터 시의회와 AMEC가 합작하여 만든 조직이다(Boateng and Moobela 2008). 시의회가 AMEC를 통제하는 형태이며 홈 지역의 환경적 질 개선과 관련한 활동은 대부분 이 조직에서 통제되었다. 시의회의 하부위원회(Sub-committee)는 토지소유자들과의 문제 해결을 위한 역할로 설립되었다(<Figure 3> 참조).

파트너십 부분에서 지역사회 참여라고 할 수 있는 부분은 지역사회주택포럼(HCH)³⁾으로 지역에 거주하는 주민들이 실제로 목소리를 낼 수 있는 공간이다. 주로 공개회의, 주간 디자인 워크숍 및 뉴스레터 등을 통해 주민들의 참여를 유지하였다. 이 조직을 통해 주

Figure 3_Partnership in Hulme City Challenge



Source: Tsenkova 2002; Farzaneh 2011; Boateng 2008.

3) 이 조직은 지역사회 주민들이 참여하는 3개의 주요 협의 포럼 중 하나로 1명의 감독관, 6명의 임차인 대표, 6명의 시 대표, 6명의 주택협회 대표 등으로 구성되어 있음. Economic Assembly는 또 다른 협의 포럼 중 하나로 6주에 1번씩 만나 지역사회, 지역사회의 이익, 쇼핑센터, 일자리 등을 협의하는 공간임.

민들은 지역사회 구성원이 부담가능한 주택을 위해 의견을 제시하고 정책에 대응하기 위한 그들만의 제안서를 작성하기도 하였는데, 이때 중앙과 지방정부는 효과적인 참여를 위해 주민들에게 자체 자문을 제공하기도 하였다. 또 하나의 지역사회 기반조직인 세입자 참여 프로젝트(Hulme Tenant Participation Project: HTPP)는 1988년 초 주택공사(Housing Corporation)와 시의회 기금(City Challenge)으로 설립된 것으로 임차인에게 자체 전문 지원팀을 제공하여 개발계획을 독립적으로 평가하고 그들의 의사를 표현할 수 있도록 돕는 역할을 하였다(Boateng and Moobela 2008). 두 조직은 주로 주택환경 개선에 초점을 두고 있으며, 사회주택 재개발을 위해 지방정부와 지역사회 간의 관계를 재건하는 데 목표를 두고 있다(Rudlin and Falk 1995).

흙 지역의 재생정책에서 지역사회 참여를 위한 시도는 City Challenge 이전에도 있었다. 1960년대 이루어진 재개발은 지방정부와 지역주민들 사이에 철의 장막이 있는 것처럼 의사결정 메커니즘은 협의 없이 지역사회에 대한 결정을 내리는 권위주의 계획에 안주해 있었다(Farzaneh 2011). 1980년대에 들어서 지역사회의 참여가 긍정적인 요소가 될 수 있다는 것을 인정하였지만, 흙 지역은 물리적인 슬럼화뿐 아니라 지역사회가 이미 무너진 곳이었다. 이를 재건하고자 맨체스터 시의회는 중앙정부, 지역주민과의 파트너십을 약속한 'Hulme Study'라는 합작투자기관을 설립하였다. 이 기관이 흙 지역사회의 참여를 위한 시도였지만, 물리적 개발에만 치중되어 있었으며 주민들은 형식적인 관찰자의 역할에만 국한되었다. 또 하나의 조직으로 맨체스터 시의회가 서비스 제공을 위해 주민들을 포함하여 설립한 흙 위원회(Hulme Committee)도 자금부족으로 인해 실제적으로 실행되지는 않았으며, 일부 공무원들은 주민의 참여가 오히려 장애물이 된다는 주장도 있었다(Rudlin and Falk 1995).

흙 지역의 재생은 각 주체들과의 파트너십, 특히 지역사회 주민들을 위한 공간이 마련되었다는 점에서 새로운 거버넌스의 구조가 등장했다고 볼 수 있다. 실제로 주민들이 제안한 주택의 레이아웃 및 실용적인 아이디어가 통합되기도 하였다(Rudlin and Falk 1995). 하지만 City Challenge는 파트너십을 권장한 경쟁 입찰이었던 만큼 가장 낙후된 지역, 즉 가장 도시재생이 필요한 지역은 지역사회 공동체를 구축하는 것이 어려웠기 때문에 지원에서 제외될 수 있다는 비판이 있었다. 또한 지역사회가 같이 협력하여 수행할 수 있는 경우에도 서로 경쟁해야 하는 경우가 발생했으며, 일정한 지원금으로 대상 지역의 특성이나 요구와는 관계없이 지원되었다는 비판도 있었다(Rudlin and Falk 1995).

존 메이저의 도시재생 프로그램의 목표는 정부, 민간부문, 지역사회의 파트너십을 통해 낙후된 도시를 재생시키는 데 있다. 흙 지역은 존 메이저의 정책방향에 따라 도시재생을 위한 전략적인 파트너십을 형성하여 지역사회의 참여를 이끌어낸 사례라 볼 수 있다. 지역사회를 기반으로 한 유기적 조직을 통해 주택설계에 대한 지역주민들의 의견을 반영한 노력이 있었지만, 도시재생에 대한 대부분의 의사결정은 정부와 민간기업에 있었으며, 지역주민은 웹사이트 등을 통한 '정보 제공' 또는 공청회를 통한 '협의' 등으로 참여가 이루어졌다. 지역사회의 자발적 참여, 의사결정 권한은 낮은 단계인 토크니즘 수준으로 나타났으며, 정부와의 의사소통 수준도 일방적 수준으로 나타났다.

2. 지역사회 참여 발달 단계: 거주민 주도의 합동 파트너십

1) 사회적 맥락

1997년 신노동당의 수상인 블레어는 '새롭게 변화하

는 세계에서 새롭고 자신감 있는 기회의 땅(A new and confident land of opportunity in a new and changing world)(Blair 1996; Ball-Petsimeris 2004)을 기대하였다. 이는 지방정부 협회, 개발신탁 협회, 전국 자원봉사단체 등 많은 조직에 의해 공유되었다. 신노동당 정부의 틀은 옛 방식의 사회민주주의와 신자유주의를 초월하려는 시도로 제3의 길(The Third Way)이라는 이데올로기로 접근한다(Blair 1998). 신노동당의 전반적인 접근법은 사람들이 거주지로 인해 고통받는 불이익을 없애기 위해 배제된 지역의 자원을 목표로 삼아 사회적 박탈을 해결하고자 하는 것이다.

사회질서와 안정성을 재건하는 유일한 방법은 개인, 가족, 정부 및 시민사회 기관 등 사회적으로 공유된 강력한 가치 확립을 통해 가능하다(Blair 1998). 이러한 가치는 도시재생정책에서도 볼 수 있다. 메이저 정부와 마찬가지로 상호적인 도시재생정책을 강조하고 기존의 통합재생예산(SRB)을 계승하였지만, 비판으로 지적되었던 경쟁공모원칙이 가장 낙후된 지역, 즉 가장 도시재생이 필요한 지역을 배제한다는 문제점을 해결하고자 노력하였다. 먼저 사회적 배제 전담팀(Social Exclusion Unit: SEU)을 설립하여 가장 박탈된 지역 1,300곳의 문제를 분석하였다. 그 결과, 기존의 도시재생정책은 물리적 재생에만 치우쳐 있었으며 지역주민들이 스스로 재생할 수 있는 기회와 참여가 충분히 이루어지지 않았고, 중앙과 지방정부 간의 조율이 부족하여 재생기금이 낭비되었다고 비판하였다(SEU 1998). 이러한 문제에 대한 방안으로 주거, 보건, 교육, 고용에 관한 프로그램인 Action Zone과 공동체를 위한 새로운 도시재생 프로그램인 The New Deal for Communities(NDC)⁴⁾ 등 두 가지 지역기반 프로그

램을 만들어 사회적으로 박탈된 지역에 대해 추가 지원을 제공하였다.

NDC 프로그램은 해당 지방정부에서 선정하며 1천~4천 가구의 작은 근린단위에 초점을 맞추고 있다. 지역의 특성에 따라 전략을 수행하는데, 예를 들어 일자리 촉진을 위한 전략에서는 지역의 일자리 정보 및 지침을 작성해야 하며, 교육문제 해결은 학교와의 파트너십에 대한 정보를 작성해야 한다. 지역사회 기반 파트너십의 지속성을 위해 10년 이상 5천만 파운드까지 지원하였는데(Ball-Petsimeris 2004), 10년이라는 기간은 파트너십이 지역사회에 뿌리내리고 성숙하기까지 오랜 기간의 개입이 필요하다는 것을 의미한다(SEU 1998). 지역주민의 참여를 촉진시키기 위해 정부는 구체적인 가이드라인인 도시와 농촌 재생에 있어서의 지역사회 참여, 실무자를 위한 지침서 등을 출판하였으며, 여기는 참여 과정, 능력 배양 및 소수 집단의 재생 참여뿐 아니라 참여 과정의 복잡성에 대한 포괄적인 안내를 하고 있다(Ball-Petsimeris 2004).

Duffy and Hutchinson(1997)은 NDC의 주요 특징을 사회적 자본 중심의 '지역사회로의 전환'으로 보았다. 이는 지역사회가 참여하고 지역사회에 의해 작동하는 지역주민 중심(Resident-led)의 재생을 강조하는 합동 파트너십 접근법에 중점을 두고 있다.

2) 사례연구: 이스트 맨체스터(East Manchester)

(1) 개요

이스트 맨체스터는 1999년 전국적으로 시행된 NDC 프로그램의 17개 지역 중 한 곳이다. 베스윅(Beswick)

4) 10년 동안 배분된 20억 파운드의 예산은 39개 지역에 할당되었으며 각 지역에는 약 9,900명 또는 4천 가구가 포함되어 있음. 각 지역은 경쟁에 기반하지 않고 필요에 따라 5천만 파운드 정도를 지원받았으며, 집행위원회는 지역사회가 전략개발에 참여한 경우에만 자금을 확보함(Lees 2003).

과 오픈쇼(Openshaw) 지역은 2000년 가장 빈곤한 지역 17위와 22위를 차지한 곳(CLG 2008)으로 NDC 이전 30년간 산업 쇠퇴를 겪으면서 버려진 토지, 인구감소 등의 문제를 겪었다. 1960년대 주택건설 등의 재건 프로젝트가 있었지만 적극적인 노력이 없어 무산되는 일이 발생했다. NDC 프로그램의 대상이 된 후, 2010년 3월까지 10년 동안 5170만 파운드⁵⁾를 배정받았는데, 프로그램의 주요 부분은 주택건설이 차지하고 있으며, 기금의 절반은 시의회에서 사회주택을 매입하고 주택조합인 'Eastland Homes'를 설립하는 데 사용되었다(Morgan-Trimmer 2010).

2000년에는 도시재생회사(Urban Regeneration Company: URC)와 뉴 이스트 맨체스터(New East Manchester Ltd.: NEM)⁶⁾가 운영되었다. URC는 빈곤 지역에 대한 투자를 유치하고 물리적 인프라를 개발하기 위해 정부에 의해 설립된 기관이며, NEM의 목표는 1만 2,500호의 새로운 주택을 건설하고 인구를 늘리는 것이었다. 지역주민포럼(East Manchester Residents Forum)은 NDC 프로그램 이전에 기존 지역사회 주민 단체를 모으기 위해 1998년에 설립된 포럼으로, NDC가 시작된 이후 지역사회 기반 그룹들이 서로 만날 수 있는 기회를 제공하고 파트너십 위원회에 지역주민을 구성하는 데 큰 역할을 하였다(Carley 2012).

모든 NDC 프로그램은 정책방향 및 기금 지출과 관련하여 이사회와 협력하여 결정해야 하는데, 그중 최소 50%는 주민으로 구성되어야 한다. 이스트 맨체스터 NDC 이사회에는 투표권을 가진 주민 6명, 공공 부

문 4명, 자발적 부문 1명, 사업대표 1명 등 총 12명으로 구성되어 있다. 공공기관포럼(Public Agencies Forum)⁷⁾과 자발적 부문 네트워크의 대표도 포함되며, 주민포럼의 대표도 NDC 이사회에 참여한다. 주민포럼은 공식적으로 운영되지는 않지만 진행 상황, 지역조직, 서비스 또는 이니셔티브에 대한 정보 및 지역주민이 제기한 지역 문제를 비교적 광범위하게 다룬다.

NDC는 중앙과 지방정부에 의해 관리되지만 다양한 이해관계자들이 자금조달에 관해 함께 고민하고 지역 공공서비스에도 영향을 미쳤기 때문에 거버넌스 네트워크로 간주될 수 있다(Morgan-Trimmer 2010).

(2) 지역사회 참여 분석

파트너십과 관련하여 언급되는 주요 포럼은 NDC 파트너십, 지역전략 파트너십(The Local Strategic Partnership: LSP), 공공기관포럼 등이 있다. 먼저 LSP는 지방정부와 지역사회가 파트너가 될 수 있게 서비스를 조정하는 역할을 하지만, 이 전략은 NDC와 연계되지는 못하였으며 일부 지역주민들은 진정한 참여라기보다 시의회에 의한 관리라고 보았다(Morgan-Trimmer 2010). 맨체스터 지역관리전략의 일환으로 지역조정그룹(Local Ward Coordination Groups)을 설립하였는데 이는 지역사회 차원에서 LSP의 역할을 반영하기 위한 것이다. 즉, 지역문제에 초점을 맞추고 공동 작업을 장려하며 지역주민들이 의사결정에 참여할 수 있도록 유도하는 것이다. 이 그룹은 연간 계획을 세우며 소규모

5) NDC 시작 이전부터 스포츠 경기장 건설을 위해 주변지역 클레이턴(Clayton)에서 SRB기금을 받고 있었는데, 이후 두 기금이 합쳐 총 7500만 파운드로, 'Beacons for a Brighter Future' 프로그램 아래 함께 관리되었음. 뿐만 아니라 Housing Market Renewal(HMR) 프로그램은 2003년에 시작되어 기금을 따로 받았지만 NDC와 병합되어 운영됨. 범죄 및 지역사회 안전, 교육 및 청소년, 건강과 복지, 실직, 경제 발전, 물리적 환경, 스포츠 및 지역 서비스, 지역공동체 구축 및 통합 등 다양한 주제를 다루고 있음.

6) 맨체스터 시의회, English Partnerships(EP) 간의 공식 파트너십.

7) NDC 네트워크의 주요 하부구조로, 주민들을 NDC 공공서비스에 참여시켜 정보를 공유하는 역할을 함. 도시재생에 6명의 주민을 참여시키는 것이 목표였지만 PAF 회의에는 1~2명의 주민만 참석했으며, 프로그램 후기에는 참석자가 거의 없었고 고위 관리직의 잦은 교체 등으로 지속성이 떨어지는 조직이었음.

프로젝트일 경우 지방정부로부터 기금을 확보하여 운영되었으며, NDC 프로그램과도 밀접하게 연결되어 있다.

이스트 맨체스터 NDC의 지역주민 참여는 대부분 자발적 형성조직이나 지역 활동가에 의해 이루어지고 있다. <Figure 4>를 살펴보면, NDC를 중심으로 지방 정부와 공공부서, 자발적 그룹, 활동가, 지역주민들이 네트워크를 형성하고 있는 것을 알 수 있다. 자발적 부문의 경우 NDC와 지역조정그룹에 일부 참여하는 경우도 있었지만 일부는 정치 및 기타 이유로 거리를 두는 조직도 있었다.

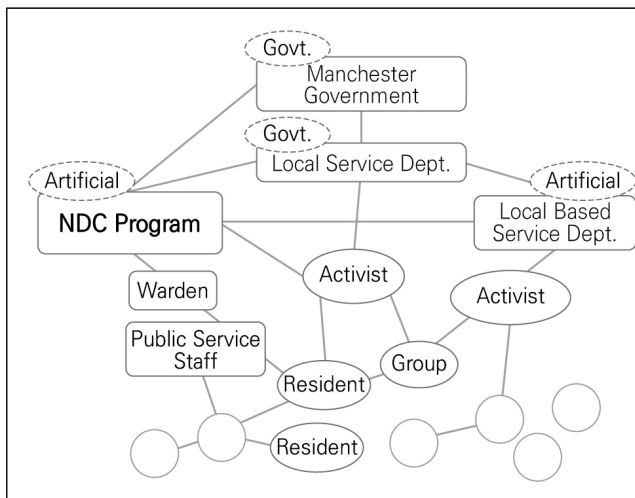
NDC와 지역사회 기반 서비스 부서가 주민들과의 핵심 연결점이 되고 있으며, 일부 주민들만 네트워크에 연결되어 참여를 하고 있는 것을 알 수 있다. 지역 주민들은 지방정부와의 직접적인 관계는 단절되어 있으며, NDC 지원 또는 지역서비스 직원들과의 접촉으로만 이루어지고 있다. City Challenge와 비슷하게 지역사회를 대표하는 주민들만 NDC와 네트워크를 형성했기 때문에 참여가 제한적이었으며, 실제 지역 인구의 62%는 NDC 활동에 전혀 관여하지 않았다(Duffy,

Vince and Page 2008).

대다수의 지역주민들이 도시재생에 참여하는 방법은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 먼저 지역사회에서 발생한 작은 단체들을 통해 지역주민의 참여가 이루어진다. 예를 들어 지역공원을 위한 단체(Friends of Parks Groups)를 통해 주민들은 자발적으로 자원봉사를 하고, 지역범죄를 다루는 Local Action Partnership 단체에서 그 지역의 범죄 및 환경문제에 대해 회의하고 조정하면서 의견을 표출하였다(Morgan-Trimmer 2010). 두 번째로 지역의 활동가 또는 활동적인 주민(Active Citizen)을 활용한 간접적인 참여방식으로 지역주민과의 연결점 역할을 하는 활동가들은 공공기관과 지역 주민과의 다리 역할을 하면서 지역문제에 대한 정보를 NDC 직원들과 공유하고, 회의결과를 지역주민들에게 전달하는 역할을 한다. 이런 방식으로 프로그램에 직접적으로 참여하지 않더라도 도시재생에 간접적인 참여자로 역할을 할 수 있도록 하면서, 폭넓은 정보가 전달될 수 있었다. 마지막으로 NDC 또는 지역 신문을 통해 정보를 얻고 소통하는 방법으로 NDC는 공개회의 및 포럼, 각종 이벤트에 주민들의 참여도를

높이기 위해 거주자를 위한 연례행사(Parkies in the Park)를 열기도 했는데, 이 공간에서 주민들은 정보를 전달하고 피드백을 받기 위해 참석하였다(Blakeley and Evans 2009). 특히 주민과의 의사소통을 위한 물리적인 공간을 만들으로써 이 장소가 정보의 전달자 역할을 할 수 있게 하였다. 또한 지역신문을 통해 프로그램에 대한 정보제공, 웹사이트, 전단지, 보고서 인쇄 및 배포, 주민교육 등 주민과의 소통을 위해 노력하였다. 지역주민과의 소통을 위한 NDC의 또 다른 전략은 지역개선 전략의 일환으로 지역범죄 및 환경문제와 관련한 관리인과 지방정부의 공무원서 직원을 지

Figure 4_ Network in East Manchester UDC



역에 파견하여 주민들과의 직접적인 접촉을 가능하게 하였다. 물론 전체 네트워크 구조와 강력하게 연결되지는 않았지만 개인 간의 연결은 유용했다.

NDC 프로그램에서 주민들은 질문을 하고 설계된 계획에 응답을 하는 역할을 했을 뿐 네트워크를 통해 참여하고 영향을 줄 수 있는 기회는 소수 지역주민들의 활동으로 이루어졌으며, 실제로 의사결정에 대한 권한은 부족한 것으로 나타났다. 대부분의 이해관계자들은 지방정부의 의사결정 구조와 거의 관련이 없었으며 지역주민의 참여 결과도 지역수준에 제한되어 있었다.

이처럼 주민들은 도시재생을 위한 NDC 프로그램의 참여에는 소극적인 태도를 보였지만, 네트워크는 대부분 공식적인 참여구조보다는 지역사회의 공동체 정신, 공감 등 개개인을 통해 발생했다. 즉, 약한 유대관계의 네트워크를 구축하여 그룹과 개인 간의 더 많은 접촉을 창출하였다.

NDC 프로그램은 지역사회가 지역서비스를 완전히 통제할 수 있도록 고안된 것이 아니라 파트너십을 중요하게 생각하였다. 지역주민의 참여는 의사결정 과정의 일부이며, 그 결과에는 반영되지 못하였다. 지역사회가 책임을 지고 그들 스스로 도시재생을 위한 의제와 접근법을 개발하도록 장려하였지만, 자원의 관리가 여전히 지방공무원에 의해 통제되었기 때문에 의사결정에 대한 권한은 얻지 못했다.

지역주민의 참여수준은 여전히 토크니즘 수준에 있지만, 지역주민 참여에 대한 비율(50%)의 기준을 마련하여 정책방향 및 기금지출에 대한 의사결정에 참여하도록 유도하고 워크숍을 통해 '개입'할 수 있도록 하였다. 또한 지역주민의 참여를 이끌어내기 위한

NDC의 노력은 양방향적 소통의 시작단계로 이해할 수 있다.

3. 지역사회 참여 성숙 단계: 지역사회 권한 부여

1) 사회적 맥락

2010년 캐머런 총리는 Big Society를 위한 계획을 마련하였다. 지금까지 중앙정부의 통제력, 집중력, 하향식 방식은 지역혁신 및 시민활동을 저해해 왔으며, 수동적인 개인으로 만들어 왔기 때문에 지역사회는 해체되었다(Kisby 2010). 캐머런은 계획에 대한 통제권을 지역사회에 부여하는 것이 '국민 권력을 위한 큰 진보'(A Big Advance for People Power)라고 표현하였다. 정부기능의 축소가 시장의 확대가 아닌 사회의 확대로 변화한 것으로, 이전 보수당 정부의 규제완화 등을 중심으로 한 정책 전향으로 볼 수 있다. 2011년 '지역주권법'(Localism Act)⁸⁾이 제정되면서 정책결정에 대한 권한과 책임을 이양하여 지방정부와 지역사회가 주도적으로 도시재생정책을 만들 수 있게 되었다. 특히 지역 공공서비스 제공과 사회복지 문제와 관련해서는 지방정부가 지역사회와 협력할 것을 강제하고 있으며, 이로써 지역경제 성장과 더불어 사회의 성장과 시민들의 자긍심을 높여줄 것으로 기대하였다(Kisby 2010). 이러한 변화는 빈곤과 사회적 배제, 지역 간 격차해소 및 불평등을 강조하고, 공공서비스 공급과 지역경제 활성화에 대한 결정 권한을 지방정부와 지역사회에 이양하고자 했던 노동당의 기조와 맥락을 같이한다.

도시재생정책에서는 상대적으로 소규모 지역인 근

8) 지역의회가 세율을 조정할 수 있는 권한, 지역자산을 보호할 권한, 지역단체가 지역계획 문제 및 서비스 조항에 대해 더 많은 의견을 제시할 수 있는 권한을 포함함.

린단위 중심의 계획으로 확대되었다. 근린계획은 국가 계획인 국가계획정책프레임(National Planning Policy Framework: NPPF)이 제공하는 기본원칙과 지침을 반영하여 지역사회가 직접 수립하는 것으로, 국가계획 정책프레임에서는 '특정 근린지역을 위한 교구의회(Parish Council) 또는 근린포럼(Neighbourhood Forum)에서 수립하는 것'이라고 정의하고 있다(CLG 2012). 계획수립을 위해서는 지역사회를 대표하는 그룹(교구의회 또는 근린포럼)에 의해 근린의 정의, 계획 준비, 심의관 확인, 공청회, 법적효력 등의 5단계를 거쳐야 한다. 계획의 승인은 지방계획당국(Local Planning Authority: LPA)이 시행하는 투표에 의해 근린계획 및 개발명령서가 발효되며, 투표인의 50% 이상의 지지를 받아야 한다. 이렇게 승인된 근린계획은 법적 효력을 가지게 되어 지역사회 건설권(Community Right to Build)에 의해 자동으로 계획허가권을 얻게 된다. 지방계획당국(LPA)은 정보제공, 상담 등 근린계획을 적극적으로 지원해야 하며, 중앙정부는 근린계획에 활용할 수 있는 기금을 마련하여 지방당국과 지원기관을 통해 지원한다.

또한 지역사회 권한 강화의 측면에서 3가지 지역사회 권리(Community Rights)인 지역사회 참여권(Community Right to Challenge), 지역사회 건설권(Community Right to Build), 지역사회 입찰권(Community Right to Bid) 등을 '지역주권법'에 명시함으로써 지역사회에 새로운 권리를 부여하였다.⁹⁾

본 논문에서는 지역사회가 직접 계획하고 수립하여 법적인 효력을 가질 수 있도록 권한부여를 시도한 근린계획을 사례로 지역사회 참여를 분석하였다.

2) 사례연구: 버밍엄의 발살 히스(Balsall Heath)

(1) 개요

발살 히스는 버밍엄(Birmingham) 도심에서 동남쪽으로 약 2km 떨어진 곳에 위치하고 있다. 인구는 1만 5천 명(4,900가구)이 거주하고 있으며 절반 이상이 남아시아 배경의 파키스탄 이민자로 구성되어 있다. 또한 인구의 절반이 국가 전체 소득 하위 10%에 속해 있다. 열악한 지역경제와 지역환경, 부족한 사회기반 시설 등 여러 문제가 있으며, 실업률은 18.4%(2013년 기준)으로 도시평균 9.2%에 비해 높은 수준을 보이고 있다(BHNPF 2014). 이 지역은 오랫동안 일자리, 건물 및 토지 재사용, 접근성 향상, 자연환경 보존, 공공안전 등 도시재생에 대한 주제를 다루어 왔는데, 특히 주택 및 환경개선 등 지역문제에 중점을 두어 왔다.

2011년 4월 지역사회 지방정부부(Department for Communities and Local Government: DCLG)의 첫 번째 근린계획 주자로 선정된 후 버밍엄 시의회는 DCLG의 기금 일부로 초기 작업에 착수하였다. 근린계획을 위한 첫 번째 단계는 근린계획을 위한 포럼을 형성하고 지역의 문제를 인식하는 단계이다. 2011년 시의회와 Balsall Heath Forum(BHF) 간의 협의로 지역사회를 구성하는 개인, 그룹, 기업 및 기관, 관련 외부기관까지 포괄하여 근린계획을 위한 초기 작업을 시작하였다(BHNPF 2014). 이 포럼은 근린계획규칙을 충족시키지 못해 근린계획을 위한 포럼으로는 활동할 수 없었기 때문에, 2013년 2월 근린계획을 준비하는 합법적인 조직으로 Balsall Heath Neighborhood Planning Forum (BHNPF)¹⁰⁾을 설립하였다. 두 번째 단계는 근린계획

9) 지역사회 참여권은 공공서비스를 운영할 수 있는 권리를 제공하는 것으로 운영하고 싶은 지역의 서비스를 신청하여 실현할 수 있음. 지역사회 건설권은 지역사회에 필요한 개별 또는 소규모 개발을 개발허가 없이 제공하는 것으로 근린계획을 통하거나 그 자체로도 발생할 수 있음. 지역사회 입찰권은 지역사회에 가치 있다고 판단되는 토지를 지역사회가 우선 입찰할 수 있는 권리를 제공하는 것임.

개발(NDP)의 초안을 제출하는 단계로, 2013년 9월부터 2개월 동안 시의회와 근린개발계획 초안에 대해 협의를 하였다. 초안은 지역사회 안전, 녹화, 공공 및 사회주택 관리, 노인 및 취약계층 돌보기, 청소년 및 고용계획 등 5가지 영역에 중점을 두었으며, 지역의 자원봉사자들의 도움을 받아 우선순위에 대해 결정을 논의하였다(DCLG 2013). 약 1년 후 시의회에 의해 공표되었으며, 세 번째 단계인 초안에 대한 정책평가를 위해 독립심사관이 임명되었다. 마지막 단계에서는 독립심사관의 평가보고서를 토대로 2015년 10월 주민투표(버밍엄이 발살 히스 지역의 근린계획을 활용하여 해당 지역의 계획하기를 결정하도록 하겠습니까?)가 실시되었으며, 89%의 찬성으로 근린계획이 확정되었다. 2015년 11월에는 발살 히스 근린계획이 버밍엄의 지역개발 프레임(Local Development Framework: LDF)에 공식적으로 채택되었다(<https://www.birmingham.gov.uk>).

(2) 지역사회 참여 분석

근린계획은 해당 지역의 비전과 목표를 세우는 계획 수립의 초기 단계부터 지역사회가 이에 대해 관여하고 참여하는 데 특징이 있다. 계획의 타당성을 확인하고 독립심사관의 승인을 받기 위해서는 모든 이해관계자, 즉 근린 또는 교구의 모든 거주자와 사업자의 의견을 반영해야 한다. 이들의 의견이 법적 요구사항에 충족되었음을 협의성명서(Consultation Statement)를 통해 증명해야 하는데, 어떻게 협의가 이루어졌는지, 제기된 쟁점과 의견에 대한 사항, 이러한 문제와 관심사가 어떻게 고려되었는지, 그리고 근린개발계

획에 어떻게 반영되었는지를 지역사회 참여 전략(Community Engagement Strategy: CES)을 통해 설명해야 한다.

발살 히스 지역은 2011년 지역의 문제점과 새로운 아이디어를 수집하기 위해 자문회의를 진행하였다. 이해관계자(지방계획당국 등)와 공공 또는 준공공기관, 지역주민 등의 참여가 이 단계에서부터 있어야 하지만 참여는 낮은 수준으로 나타났다. 특히 지역주민들의 시간에 대한 제약, 전문적 지식 부족, 비공식 계획에 적극적으로 대응하려 하지 않으려는 문제가 있었다. 근린개발계획 초안 작성을 위한 비공식 협의는 ‘계획을 통해 지역에서 보고 싶은 것은 무엇인가?’라는 질문으로 2011년 5월부터 약 1년간 계속되었다. 이 기간 동안에는 프린스 재단이 조직한 협의회와 지역 자선단체인 St. Paul Community Trust가 조직한 협의회를 통해 주민 180여 명이 참여하였고, 5개 지역의 초등학교에서 30여 명의 학생이 참여하는 ‘Children’s Workshops’이 개최되었다. 2012년 6월과 7월에는 근린개발계획 초안에 대한 주요 협의가 있었다. 지난 1년간의 협의를 통해 만들어진 초안에 대해 ‘어떻게 생각합니까?’라는 질문으로 여러 장소에서 전시회가 열렸는데, 약 40일 동안 1,145명의 사람들이 전시회를 방문했다. 2013년 9월에는 최종 제출을 위해 ‘여러분의 의견을 반영하여 개정한 제안서입니다. 맞습니까?’라는 질문으로 그룹, 조직 및 법정기관을 대상으로 개최되었다. 두 번의 전시회에서 지역주민의 참여도는 높아졌는데, 그 이유는 최종 제출 이전 사전 승인 협의의 일환으로 진행되는 단계이며, 제안서가 제출된 후 6주 동안은 지역계획이 공개되고 직접적으

10) BHF는 1980년에 설립된 지역 포럼으로 도시재생을 위해 노력해왔지만 2010년 공공부문의 긴축이 시작된 후 자금이 부족해지면서 규모가 축소됨. 이 포럼은 보증에 의한 유한 책임회사(Company Limited by Guarantee)로 2018년 현재 수백 명의 회원을 보유하고 있으며, 임원은 선출된 18명으로 구성됨. 매년 정회원은 6명의 집행위원을 선출하며, 의장 18명, 부의장 2명, 비서 및 재무를 선발함(The Pioneer Group 2018).

로 지역사회에 영향을 받는 단계였기 때문이다 (https://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/case-studies/view/407). 전사회를 통해 지역주민들은 근린지역 전략 파트너십(Neighbourhood Strategic Partnership: NSP) 제안에 대해 새로운 기차역의 위치, 초등학교와 공원 간의 연결고리, 주차장 통제, 소매상점 개발, 주요 도로 확장 등에 대한 의견을 내놓기도 하였다.

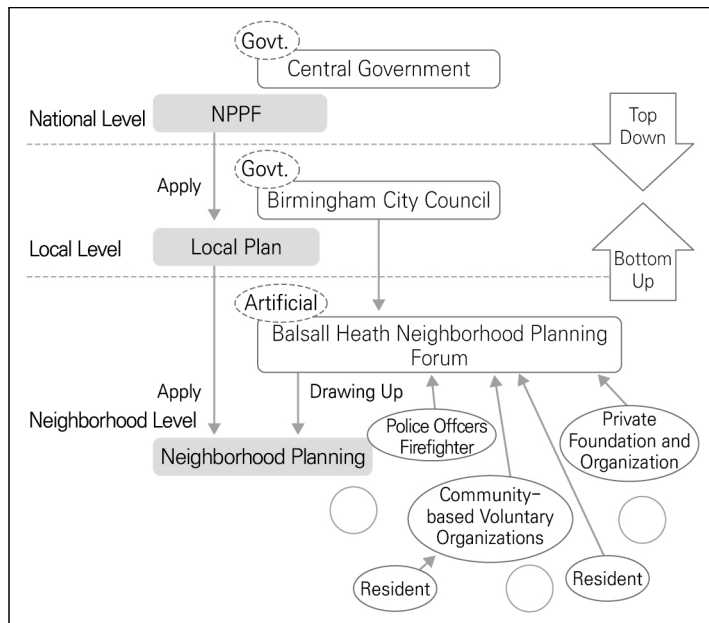
지역주민과의 의사소통 수단은 지역사회신문(The Heathan)을 통한 홍보, 포럼 직원이 지역주민 및 조직과 직접 접촉하는 방법, 비즈니스 활동 참여 등을 통해 이루어졌다. 근린지역 전략 파트너십(NSP) 제안에 대한 주민들의 반응은 대체적으로 긍정적이었지만, 실제로 개선이 이루어지지 않을 것이라는 회의론도 있었다(BHNPF 2014). 이외에도 근린개발계획 초안을 위해 참여한 파트너는 공공부문에서는 버밍엄 시의회, 지방의원, 웨스트 미들랜드(West Midlands) 경찰관 및 소방관, 법정 공공서비스 제공업체인 타운매니저(Town Centre Manager)와 근린지역 전략 파트너십이 있으며, 민간조직에서는 Friendship Care and Housing, Moseley and District Housing, Accord Group Housing, St. Paul's Community Trust, Jericho Foundation, Saheli Women's Organisation, NHS Community Health, Balsall Heath Forum 등이 있다(Figure 5 > 참조). 또한 지역사회의 자발적 단체로는 기독교 및 이슬람 단체 등 발살 히스 3섹터 연맹이 있는데, 이들은 NSP에 2명의 대표를 파견하여 계획에 참여하고 지역주민들의 참여를 촉진시키며 회의 및 뉴스를 발행하기도 하였다(BHNPF 2014).

근린계획을 위한 초기 단계에서 지

역주민들은 서로에 대한 유대감이 없었으며, 지역주민들과 전문가 간에도 파트너십이나 신뢰가 없었기 때문에 근린계획이 지역사회의 변화를 가져올 것이라 생각하지 못하였다. 처음에는 주민들이 놀이터에 모여 정보를 공유하고 시간이 흐른 후 지역학생들을 위해 소모임을 가지면서 참여가 시작되었다. 이러한 작은 시작은 더 많은 지역주민들이 관여하여 전체 지역을 변화시키고 근린차원의 포럼을 결성하게 하였다. 근린계획은 지역주민이 주체가 되는 만큼 첫 단계는 1~2년 정도의 시간과 여유를 두고 지역주민의 신뢰를 구축하는 것이 중요한 부분이다.

발살 히스 사례는 이전 사례들과 달리 지역계획의 의사결정 권한에서 주민투표를 통해 이루어졌다. 이는 참여 스펙트럼의 '권한부여' 수준으로 초기 단계에서는 워크숍 등을 통한 '개입' 수준에 머물렀지만, 법적 권한을 부여하면서 지역사회가 계획한 도시재생정책이 실행가능하다는 현실성과 계획수립 단계부터 꾸

Figure 5_ Neighborhood Network in Balsall Heath



준히 열린 전시회 등으로 주민참여도가 높아진 것으로 판단된다. 지역사회가 계획을 완전히 통제하는 수준은 아니지만, 지방의회와의 숙의적 의사소통을 통해 중앙정부가 마련한 국가계획정책프레임(NPPF)과 지방정부의 지방계획(Local Plan)을 반영하여 지역사회가 근린계획을 스스로 준비한 사례이다.

IV. 지역사회 참여 변화과정과 시사점

1. 참여 변화 분석결과

영국의 도시재생정책과 그에 따른 지역사회 참여에 대한 변화는 부동산 주도(Property-led)의 재생방식에 대한 시행착오와 세계적으로 주목받아 온 사회적 배제라는 개념 등 사회적 맥락에 의해 영향을 받아왔으며, 특히 집권 여당이 추구하는 관점에 따라 변화되어

왔다(<Table 1> 참조).

먼저 권한(Power)과 사회적 맥락(Context)의 변화과정을 살펴보면, 대처 정부는 최소한의 국가 개입, 즉 합리적이고 관리주의적 접근을 강조하면서 민간기업을 통한 재개발, 중앙정부가 인센티브를 제공하고 민간부문이 실행하는 공공과 민간의 협력에 의한 정책이 시행되었다. 이 시기는 지방정부의 권한이 오히려 행정의 비효율성을 야기한다고 주장하면서 정책의 의사결정에 있어 중앙의 집중화가 오히려 커진 때였다(Carpenter 2014). 반면 메이저 정부는 지방정부의 권한이 커지기 시작한 시기이다. 하지만 모든 정책과 자금 사용에 대한 의사결정은 중앙에서 통제되었다. 좀 더 다양한 분야에 초점을 맞춰 지역중심의 경쟁 프로그램이 소개되었으며, 공공, 민간뿐 아니라 사회의 참여를 유도하였다. 1997년 블레어 정부의 주요 프로그램이었던 NDC 프로그램은 그 선정을 지방정부

Table 1_ The Result of Community Involvement Process Analysis

		Margaret Thatcher	John Mayer	Tony Blair	David Cameron
Social Context	Social Features	Emphasize Economic Competitiveness		Social Exclusion, Care for the Weak	
	Power	• Centralization • Local Government Authority Weakening	Begin Transferring of Local Government Authority	Extension of Local Government Authority	Local Authority (Localism Act)
Community Involvement	Main Actor	Private Sector Led	Introduce Community Partnerships	Emphasis on Community Partnerships	Community Led
	Spectrum	-	Informing Level Throughout the Plan	• Initial Stage : Informing Level • Middle Stage : Consultation Level	• Initial Stage : Informing Level • Middle Stage : Consultation, Involvement, Partnership • After Establishment : Empowerment
	Feature of Community Involvement	-	Strategic Partnerships	Resident-led Joint Partnership	Community Empowered
	Decision Level	-	Tokenism		Community Empowered
	Communication	-	One-way Communication	The Start of Two-way Communication	From One-way Communication to Deliberative Communication

에 이양함으로써 사회적 자본 중심의 지역사회로의 전환을 마련하였다. 지역사회 주도의 도시재생을 위해 이전보다 좀 더 적극적인 노력을 기울였다. 영국의 도시재생정책에 대한 접근은 점점 참여적이고 협력적인 접근을 시도해 왔는데, 이는 '지역주권밥이 재편되면서 더욱 강조되기 시작하였다.

지역사회 참여의 출현은 메이저 정부에서부터 시작되었다. 장소기반, 사람 중심의 접근으로 광범위한 이해관계자들의 파트너십과 주민들의 참여를 이끌어 낸 첫 시도였지만, 경쟁입찰 등 가장 낙후된 도시에 대한 배려가 부족했다는 비판을 받기도 하였다(윤일성 2010). 낙후된 지역은 이미 지역사회가 무너진 곳이기 때문에 메이저 정부가 지향하는 정부, 민간, 지역사회의 파트너십은 도시재생을 위한 기금을 받기에는 어려운 조건이었다. 도시재생을 위한 기금을 지원받기 위해서는 전략적 파트너십이 필요했다. 홈 지역의 City Challenge 사례는 연약하지만 지역사회 기반의 유기적 공동체가 존재했기 때문에 지방정부와의 관계 형성이나 중앙정부의 지원금으로 도시재생을 할 수 있었다. 지역주민들은 대부분 웹사이트, 뉴스레터 등을 통한 '정보제공' 또는 공청회를 통한 '협의' 등으로 참여가 이루어지거나 임차인그룹 또는 지역사회 포럼의 구성원으로 활동하는 정도에 그치고 있다. 물론 지역사회를 기반으로 한 유기적 조직을 통해 주택 설계에 관한 지역주민들의 의견을 반영하기도 했지만, 지역계획에 대한 대부분의 의견과 중요한 의사결정은 정부와 민간부문에 있었으며 지역사회의 자발적 참여, 의사결정 권한은 매우 제한적이고 토크니즘 수준에 있었다. 또한 정부와의 의사소통수준도 일방적 수준(One-way Communication)으로 나타났다.

블레이 정부는 가장 낙후되고, 가장 도시재생이 필요한 지역에 대한 사회적 배제 문제에 초점을 두고 해결하고자 노력하였다. 그가 소개한 NDC 프로그램

도 메이저가 추구한 상호적인 도시재생, 즉 지역사회 참여와 파트너십의 형성을 필수요건으로 내세웠으며 지역주민 중심(Resident-led)을 강조하였다. 하지만 현실에서는 NDC 프로그램에 주민들은 질문을 하고 응답만 하는 역할에 제한되었고, 네트워크를 통해 참여하고 영향을 미치는 기회는 소수 지역주민의 활동으로 이루어졌다. 이스트 맨체스터의 사례에서 나타나듯이, 지역주민들의 의견은 그들과 가장 밀접하게 접촉하는 활동적인 주민들이나 지역그룹들이 정보의 연결점 역할을 하면서 NDC 프로그램과 소통하고 간접적인 참여가 이루어질 수 있었다. 이 사례에서도 지역주민의 의사결정권은 없으며 참여의 수준은 여전히 토크니즘 수준으로 나타났다. 하지만 지역주민 참여에 대한 비율(50%)의 기준을 마련하고 워크숍을 통해 '개입(Involvement)'할 수 있도록 하면서 정부가 정책 방향 및 기금지출에 대한 의사결정에 참여하도록 유도한 것은 양방향적 소통(Two-way Communication)을 이끌어내려는 노력이 더욱 강해진 것으로 판단된다. NDC 프로그램은 실질적 지역사회 참여의 한계, 영향력 및 역량강화의 부족, 지방정부에 대한 통제, 이해관계자들과의 마찰 등(윤일성 2010) 한계가 있었지만, 함께 고민할 수 있는 물리적인 공간을 통해 거버넌스 네트워크의 첫 단계로의 발돋움이었다고 판단된다.

마지막으로 캐머런이 이끈 보수당 정부는 지방정부의 권한이 강해진 시기이다. 도시재생정책에 대한 대부분의 권한은 지방정부에 이양하여 국가수준에서 수립한 국가계획정책프레임(NPPE)의 방향에 위배되지 않게 스스로 지역계획을 세우게 하였다. 뿐만 아니라 근린계획에 법적인 효력을 가질 수 있게 함으로써 지역사회에 대한 권한도 동시에 확대하였다. 근린개발 계획에 대한 초안을 작성할 때부터 지역주민과 지방정부와의 숙의적 의사소통(Deliberative Communication)

을 통해 계획하는 것을 목표로 한다. 계획수립에 대한 통합적 의사결정 권한은 없지만 지역사회가 해석한 다양한 정책이 반영된다는 점에서 높은 수준의 참여라고 판단된다. 발살 히스 사례에서 의사결정 수준은 참여 스펙트럼의 오른쪽 가까이 위치하는 ‘권한부여’ 수준으로 지역계획의 의사결정 권한에서 주민투표를 통해 이루어졌다. 계획 초기에는 단순한 ‘정보제공’에서 시작하여 워크숍 등을 통한 ‘개입’ 수준을 거쳐 근린계획의 실행가능성에 대한 지역주민들의 확신과 지역포럼과 지역조직의 꾸준한 전시회 등으로 주민참여도는 점점 높아졌다.

2. 시사점

한국의 도시재생정책에서도 지역사회 참여의 의미는 점점 강조되어가고 있다. 1970년에 시작된 도시빈민 지역의 주민운동, 지역사회운동 등 다양한 활동으로 참여가 전개되어 왔다. 하지만 지역주민의 자발적 참여로 마을을 만드는 ‘마을만들기’라는 용어는 1990년대 후반 일본의 마치즈쿠리가 소개되면서 통용되기 시작하였다. 일본의 마을만들기는 도시계획가, 건축가, 연구자들의 자발적 참여와 지역주민들과의 활동으로 전개된다. 한국도 2004년 광주광역시 북구의 마을만들기 조례가 제정된 것을 시작으로 2007년에는 중앙정부에 의한 다양한 사업이 지원되었다. 전국에서 시행되고 있는 수많은 마을만들기 사례들은 지역사회의 주도로 그들의 필요(Needs)에 맞는 마을을 만들어 가는 것을 표방하고 있지만 현실은 빠른 성과, 행정적 도구로의 활용, 지역사회를 통한 통치 등의 문제점을 가지고 있다.

한국의 도시재생정책에서 지역사회의 참여 수준을 참여 스펙트럼과 영국의 3단계 지역사회 참여 특징에서 살펴보면, 먼저 대부분 공공의 일방향 소통으로

‘정보제공’ 또는 ‘협의’의 스펙트럼에 머물러 있다. 마을만들기 중간지원조직을 통한 워크숍이나 도시재생사업 워크숍으로 주민참여를 유도하고 있지만 이러한 방식은 관심이 있는 극소수의 주민만이 참여하기 때문에 지역사회를 대표하지 못할 수 있으며, 소수의 개인에게만 의존될 수 있다. 또한 한국은 1단계인 전략적 파트너십과 2단계인 거주민 주도의 합동 파트너십 단계가 섞여 있는 단계라고 볼 수 있다.

지역사회 참여 또는 지역사회 주도의 재생이 가지는 문제를 극복하지 못한다면 이전의 하향식 접근법으로 되돌아가게 될 것이다. 영국의 지역사회 참여에 대한 수년간의 경험과 시행착오를 통해 다음의 정책적 함의를 도출하였다.

지역사회 참여 성공을 위한 첫 단계는 신뢰도 형성을 위한 1~2년 정도의 시간과 여유를 확보하는 것으로 시작되어야 한다. 신노동당 정부는 도시재생정책을 위한 지역사회의 역량을 키우고 신뢰를 구축하는데 시간이 걸린다는 것을 인지하고 NDC 프로그램을 10년간 지원하였다. 한국에서 지역사회가 참여하는 재생사업에서 가장 어려운 부분은 지역사회의 신뢰를 구축하는 것이다. 대부분 빠른 성과에 대한 압력으로 충분한 신뢰가 형성되지 않은 상황에서 사업이 진행되고 있다. 도시재생을 위해 지역사회에 진입해 오는 외부인에 대한 격리감을 해소하고 이해관계자들과의 갈등을 최소화하는 방법도 지역사회의 신뢰를 기초로 이루어지기 때문이다. 지역사회가 능력을 배양할 시간을 허용하고 충분한 안내심을 가진다면 일부 파트너십은 추진력을 개발하고 서서히 지역사회에 영향을 미치기 시작할 것이다(Robinson, Shaw and Davidson 2005).

둘째, 지역사회의 대표자 또는 정보의 연결점 역할을 하는 매개자를 육성하는 것이 필요하다. 지역에 관심이 있는 지역주민을 관찰자로 임명하고 도시재생을 위한 파트너십 위원회가 만들어진 경우에는 위원회

회원이 가지는 정보에 대한 동등한 접근성을 높여주는 것이다. 또한 적극적으로 참여하는 '활동적인 주민'을 정보 연결점으로 활용하는 방법이 필요하다. 한국도 영국의 2단계 지역사회 참여 특징인 거주민 주도의 합동 파트너십 형태를 가지고 있지만, 그 수가 적고 활용도가 낮은 문제가 있다. 소극적으로 참여하는 지역주민들을 매개자들이 직접적으로 접촉함으로써 약한 유대 관계의 네트워크를 구축하여 그룹과 개인 간의 더 많은 접촉을 창출할 수 있을 것이다.

마지막으로 현재 영국이 시도하고 있는 법적 효력을 가진 근린계획, 즉 지역사회가 통제 가능한 권한을 위임(Delegated Power)하는 것이다. 이 부분은 한국에서 도시재생사업이나 소규모 마을만들기 사업의 계획 수립과 관련하여 법적 지위를 확보하기에는 현실적으로 실행되기 어려운 부분이 있다. 지방자치가 이루어진 영국과는 달리, 한국은 지방으로의 권한 이양이나 그 수준이 성숙되지 못한 초기 단계이기 때문에 영국의 근린계획을 적용하는 데는 제도적 방안이 필요할 것으로 보인다. 이미 무너진 공동체나 사회의 역량을 고려했을 때 그대로 적용하기는 어려울 것이다. 따라서 작은 범위에서 지역사회에 의사결정 권한을 위임하는 것부터 시도하는 것이 필요해 보인다. 영국의 근린계획은 소규모 단위의 지역사회 참여 정신을 제도적으로 잘 수용한 사례라고 할 수 있다(정성훈 2014). 지방분권화 시대에서 지방정부가 지역사회와 함께 지역의 문제를 공유하면서 지역을 재생시킬 수 있는 방법으로 영국의 근린계획을 단계적으로 도입해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

영국은 도시재생 과정에 대한 새로운 접근방식을 끊임없이 시도해오고 있다. 본 논문은 영국이 도시재생

을 다루는 데 있어 지역사회의 참여라는 복잡하고 다양한 접근방식이 어떤 변화의 과정을 겪어왔는지 참여 스펙트럼을 통해 그 특성을 해석하였다. '참여'의 의미가 본격적으로 부여된 존 메이저 정부부터 토니 블레어 정부를 거쳐 데이비드 캐머런 정부까지의 과정을 분석하였으며, 시기별로 도시재생정책에 대응하는 정부의 권한과 사회적 맥락을 고찰하고, 어떻게 의사결정 권한 수준이 변화되었는지를 살펴보았다.

이러한 분석과정을 통해 영국이 시도하고 있는 다양한 참여 유도정책은 모든 지역사회에 지역 활성화를 가져다주지는 못하지만, 영국 도시재생정책에서 지역사회 참여는 점점 발달하여 성숙화되어 가고 있음을 확인할 수 있었다. 기존의 합리적·관리주의적 접근에 집중되었던 중앙정부의 권한이 참여적·협력적 접근으로 전환되면서 그 권한을 지방으로 이양하였다. 지방정부의 권한이 커지기 시작하면서 지방정부의 통제하에서 도시재생을 할 수 있게 되었고, 지역사회와 더욱 긴밀한 관계를 형성할 수 있게 되었다. 공공의 일방향적 소통, '개입', '협약' 등 매우 제한적이고 토크니즘 수준에 머물렀던 사회의 참여는 숙의적 소통, '협력, 권한부여'의 수준까지 성숙되었다.

한국도 도시재생에서 주민의 참여를 이끌어내고 유지하기 위해 노력하고 있다. 현재는 도시계획의 수립 등 권한의 일부분이 지자체로 이양되었다. 하지만 지자체와 지역사회가 긴밀한 관계를 유지하고, 지역사회가 주체가 되어 참여하고 정부와 숙의적 소통을 할 수 있는 단계를 위해서는 많은 연구와 제도적 방안이 필요하다.

영국의 지역사회 참여 특징인 1단계 전략적 파트너십에서, 2단계 거주민 주도의 합동 파트너십을 거쳐 3단계 지역사회에 권한이 부여되기까지의 변화는 사회의 신뢰도 형성에 충분한 시간을 가지고 공공이 지원했으며, 지역사회 대표자에 대한 권한의 부여,

정보 연결점 역할을 하는 '활동적인 주민'을 활용하는 노력을 통해 성숙된 것으로 판단된다. 또한 도시재생을 위한 지역사회 기반의 협의회 또는 포럼 등이 지역 주민들의 참여를 유도하기 위해 전시회, 워크숍 등 꾸준한 홍보활동을 한 부분도 있을 것이다.

지역사회의 참여는 불안정한 사회에서 지역문제를 다루는 데 가장 중요한 접근임에는 분명하다. 하지만 도시재생의 과정에서 지역사회를 진정으로 참여시키는 것은 쉬운 일이 아니다. 모든 거주자가 자신이 장소의 일부이고 이해관계자이자, 활동적인 주민이라고 느낄 수 있을 때 지역사회 또는 지역주민의 참여가 시작될 것이다.

참고문헌 ●●●●

1. 권순만, 유명순, 오주환, 김수정, 전보영. 2012. 보건의로 정책 의사결정과 시민참여: 건강보험 보장성 시민위원회의 사례. 보건행정학회지 22권, 4호: 467-496.
Kwon Soonman, Yoo Myungsoon, Oh Juhwan, Kim Soojung and Jeon Boyoung. 2012. Public participation in healthcare decision making: Experience of Citizen Council for Health Insurance. *Korean Journal of Health Policy and Administration* 22, no.4: 467-496.
2. 문정호, 양하백, 김선희, 장은교, 권영선, 조규영, 최윤기 외. 2006. 참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구. 안양: 국토연구원.
Moon Jungho, Yang Habeak, Kim Seonhee, Jang Eungyo, Gwon Yeongsun, Jo Gyuyeong and Choi Yunki et al. 2006. *Planning Paradigm in the Participatory Public Domain: Theoretical prospects and practical propositions in the Korean context*. Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
3. 박인석, 염철호, 차주영. 2009. 영국 도시재생사업에서 참여 주체별 역할과 협력관계. 대한건축학회논문집 25권, 12호: 349-360.
Park Inseok, Yeom Culho and Cha Jooyoung. 2009. Actors and collaboration system in English urban regeneration program: Cases of single program and neighbourhood renewal

program. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design* 25, no.12: 349-360.

4. 서순탁. 2008. 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구. 도시행정학보 21권, 1호: 85-105.
Suh Soontak. 2008. A study on the reform of planning system in line with governance changes in Korea. *Journal of the Korean Urban Management Association* 21, no.1: 85-105.
5. 양재섭. 2007. 도시재생정책의 국제비교 연구. 한국주거환경학회 학술대회 발표논문집, 1호: 21-32.
Yang Jeasub. 2007. A comparative study of urban regeneration. *Proceeding of Residential Environment Institute of Korea Conference*, no.1: 21-32.
6. 양재섭, 김태현. 2011. 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향. 서울: 서울연구원.
Yang Jeasub and Kim Teahyun. 2011. *Policy Direction for Improving Citizen Participation in the Planning Process in Seoul*. Seoul: Seoul Institute.
7. 윤일성. 2010. 영국 도시재생 정책의 변화과정과 교훈. 지역사회학 11권, 2호: 131-164.
Yoon Ilsung. 2010. The process and lessons of change in UK urban regeneration policy. *The Journal of Korean Association of Regional Sociology* 11, no.2: 131-164.
8. 이태희, 김예성. 2017. 영국 근린재생정책의 변화과정과 그 배경에 대한 연구. 국토연구 95권: 21-40.
Lee Teahee and Kim Yeasung. 2017. A review on the changes in the UK's neighbourhood regeneration policy and its background. *The Korea Spatial Planning Review* 95: 21-40.
9. 임기택. 2010. 영국도시재생 파트너십의 클러스터화 과정에 관한 연구. 대한건축학회논문집 26권, 5호: 277-284.
Lim Gitaek. 2010. An analysis of the clusterization process in UK urban regeneration partnership. *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design* 26, no.5: 277-284.
10. 정성훈. 2014. 영국의 근린생활권 계획과 공동체 파트너십 특징. 한국경제지리학회지 17권, 4호: 864-875.
Jung Sunghoon. 2014. Characteristics of the neighbourhood plan and community partnership in the United Kingdom. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea* 17, no.4: 864-875.
11. 천현숙, 김근태. 2008. 파트너십 형성을 통한 도시재생방안. 국토연구 57권: 19-48.
Cheon Hyunsook and Kim Guntae. 2008. A study on

- partnerships for urban regeneration in Sheffield, UK. *The Korea Spatial Planning Review* 57: 19-48.
12. 최현선, 이현주, 이은지. 2012. 커뮤니티 개발에 기반한 도시 재생정책: 미국, 영국, 일본의 사례를 중심으로. *현대사회와 행정* 22권, 3호: 255-275.
Choi Hyunsun, Lee Huynjoo and Lee Eunji. 2012. Community development based on urban regeneration. *Modern Society and Public Administration* 22, no.3: 255-275.
 13. Allmendinger, P. and Thomas, H. 2002. *Urban Planning and the British New Right*. London: Routledge.
 14. Arnstein, S. R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, no.4: 216-224.
 15. Ball-Petsimeris, S. 2004. Urban policy under new labour: A new dawn? *Dela* 21: 171-181.
 16. Balsall Heath Neighbourhood Planning Forum(BHNPF). 2014. *Balsall Heath Neighbourhood Development Plan 2014-2031*. Birmingham: BHNPF.
 17. Birmingham City Council. https://www.birmingham.gov.uk/info/20054/planning_strategies_and_policies (accessed April 19, 2018).
 18. Blair, T. 1996. *New Britain: My vision of a young country*. London: Fourth Estate.
 19. _____. 1998. *The Third Way: New politics for the new century*. London: The Fabian Society.
 20. Blakeley, G. and Evans, B. 2009. Who participates, how and why in urban regeneration projects? The case of the new 'city' of East Manchester. *Social Policy and Administration* 43, no.1: 15-32.
 21. Bracht, N. and Tsouros, A. 1990. Principles and strategies of effective community participation. *Health Promotion International* 5, no.3: 199-208.
 22. Brownill, Sue. 1990. *Developing London's Docklands: Another great planning disaster?* London: Paul Chapman Publishing.
 23. Brownill, S. and Thomas, H. 1998. Ethnic minorities and British urban policy: A discussion of trends in governance and democratic theory. *Local Governance* 24, no.1: 43-55
 24. Boateng, I. and Moobela, C. 2008. Sustainable participatory approaches in urban regeneration processes: Lessons from Portsmouth harbour and inner-city Hulme. In *Proceedings of The International Federation of Surveyors Working Week 2008 - Integrating Generations*, June 14-19. Stockholm: Stockholm Technical Office.
 25. Butler, S. 1991. The conceptual evolution of enterprise zones. In *Enterprise Zones: New directions in economic development*, ed. Green, R. Newbury Park: Sage.
 26. Carley, B. 2012. Better governance, bigger society? Lessons from the New Deal for Communities regeneration initiative: a comparative case study of community social networks and social capital in east Manchester. Manchester: University of Manchester. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.459.9406&rep=rep1&type=pdf> (accessed by September 11, 2018).
 27. Carpenter, J. 2014. Regeneration and the legacy of thatcherism. *Metropolitica*, October 15.
 28. Chafe, R., Neville, D., Rathwell, T., Deber, R., Kenny, N., Nestman, L. and Joffres, C. et al. 2007. *A Framework for Involving the Public in Health Care Coverage and Resource Allocation Decisions*. Ottawa: Canadian Institutes of Health Research.
 29. Cornwall, A. 2006. Historical perspectives on participation in development. *Journal of Comparative and Commonwealth Politics* 44, no.1: 62-83.
 30. Davoudi, S. and Healey, P. 1995. City Challenge: A sustainable process or temporary gesture? *Environment and Planning C: Politics and Space* 13, no.1: 79-95.
 31. Department for Business, Innovation and Skills(BIS). 2010. *Local Growth: Realising every place's potential*. London: The Stationery Office.
 32. Department for Communities & Local Government(DCLG). 2013. *Neighbourhood Community Budget Pilot Programme*. London: DCLG.
 33. Department of the Environment(DoE). 1991. *City Challenge: Government Guidance*. London: DoE.
 34. Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR). 2001. *Local Strategic Partnerships*. London: DETR.
 35. Dickson, G. and Rendek, K. 2002. Urban Regeneration: City of Manchester. In *Urban Regeneration*, ed. Tsenkova, S. Calgary: Faculty of Environmental Design University of Calgary. https://www.ucalgary.ca/ev/designresearch/projects/2001/Urban_Regeneration/chapter4.pdf (accessed September 11, 2018).
 36. Drydyk, J. 2010. Participation, empowerment, and democracy: Three fickle friends. In *New Directions in Development Ethics*:

- Essays in Honor of Denis Goulet*, eds. Wilbur, C. K., Dutt, A. K. and Heburgh, T. M., 333-356. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
37. Duffy, B., Vince, J. and Page, L. 2008. *Searching for the Impact of Empowerment*. London: Ipsos MORI.
38. Duffy, K and Hutchinson, J. 1997. Urban policy and the turn to community. *The Town Planning Review* 68, no.3: 347-362.
39. Eklund, L. 1999. *From Citizen Participation towards Community Empowerment: An analysis on health promotion from citizen perspective*. Tampere: The University of Tampere.
40. Englund, T. 2006. Deliberative communication: A pragmatist proposal. *Journal of Curriculum Studies* 38, no.5: 503-520.
41. Farzaneh, M. 2011. *Urban Development, Regeneration and Public Participation: A comparison between the UK and Iran*. Newcastle: Newcastle University.
42. Forum for Neighbourhood Planning. Case Studies. Balsall Heath: A case study about the process and demands of consultation. <https://www.ourneighbourhoodplanning.org.uk/case-studies/view/407> (accessed April 19, 2018).
43. Healey, P. 2002. On creating the 'city' as a collective resource. *Urban Studies* 39, no.10: 1777-1792.
44. Hill, M. 2012. *The Public Policy Process*. London: Routledge.
45. International Association for Public Participation(IAP2). <http://iap2canada.ca> (accessed April 1, 2018).
46. Kisby, B. 2010. The big society: Power to the people? *The Political Quarterly* 81, no.4: 484-491.
47. Lees, L. 2003. Visions of 'urban renaissance': The urban task force report and the urban white paper. In *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, eds. Imrie, R. and Raco, M., 61-82. Bristol: Policy Press.
48. Lyons, M., Smuts, C. and Stephens, A. 2001. Participation, empowerment and sustainability: (How) do the links work? *Urban Studies* 38, no.8: 1233-1251.
49. Ministry of Housing, Communities & Local Government(CLG). 2008. *Community Engagement: Some lessons from the new deal for communities programme*. London: CLG.
50. _____. 2012. *National Planning Policy Framework*. London: CLG.
51. Morgan-Trimmer, S. A. 2010. *Governing Through Networks: Participation dynamics in new deal for communities*. Ph.D. diss., University of Bath.
52. Nabatchi, T. 2012. Putting the public back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review* 72, no.5: 699-708.
53. Nelimarkka, M., Nonnecke, B., Krishnan, S., Aitamurto, A., Huang, A., Newsom, G. and Gregory, C. et al. 2014. *Comparing Three Online Civic Engagement Platforms Using the Spectrum of Public Participation Framework*. California: UC Berkeley, CITRIS.
54. Perkins, D. D. and Zimmerman, M. A. 1995. Empowerment theory, research and application. *American Journal of Community Psychology* 23, no.5: 569-579.
55. Rifkin, S. B., Muller, F. and Bichmann, W. 1988. Primary health care: On measuring participation. *Social Science and Medicine* 26, no.9: 931-940.
56. Roberts, N. C. ed. 2008. *The Age of Direct Citizen Participation*. New York: M. E. Sharpe.
57. Robinson, F., Shaw, K. and Davidson, G. 2005. On the side of the angels: Community involvement in the governance of neighbourhood renewal. *Local Economy* 20, no.1: 13-26.
58. Robinson, H. S., Anumba, C. J. and Carrillo, P. M. 2005. Business performance measurement practices in construction engineering organizations. *Measuring Business Excellence* 9, no.1: 13-22.
59. Rudlin, D. and Falk, N. 1995. *Building to Last*. New York: URBED/Joseph Rowntree Foundation.
60. Social Exclusion Unit(SEU). 1998. *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*. London: The Stationery Office.
61. Somerville, P. 1998. Empowerment through residence. *Housing Studies* 13, no.2: 233-257.
62. The Pioneer Group. 2018. *Changing Places: Stories of innovation and tenacity in five birmingham neighbourhoods*. Birmingham: Social Life.
63. Tsenkova, S. 2002. *Urban Regeneration: Learning from the British experience*. Calgary: Faculty of Environmental Design University of Calgary.
64. Winden, W. 2010. Community participation in knowledge-based local economic development projects: The case of Newcastle's Science Central. *Thematic Paper* no.2. Newcastle: REDIS Network.

65. World Bank. 1999. *The World Bank Annual Report*. Washington D.C.: World Bank.
66. Zimmerman, M. A. and Rappaport, J. 1988. Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology* 16, no.5: 725-750.

-
- 논문 접수일: 2018. 7. 2.
 - 심사 시작일: 2018. 8. 8.
 - 심사 완료일: 2018. 9. 3.

요약

주제어: 지역사회 참여, 도시재생, 근린계획, 파트너십, Nabatchi의 시민참여 스펙트럼 수정모델

도시재생에서 지역사회의 참여는 다양한 형태의 상호작용 과정으로 나타난다. 불안정한 사회에서 다양한 지역문제를 다루는 데 지역사회의 참여는 가장 중요한 키워드임에 분명하다. 본 논문은 영국의 도시재생 과정에서 지역사회의 참여 문제를 어떻게 다루어 왔는지 그 변화과정을 고찰하였다. 특히 시기별로 도시재생정책에 대응하는 정부의 권한(Power)과 사회적 맥락(Context)을 고찰하고, 지역사회의 의사결정 권한수준을 Nabatchi의 참여 스펙트럼을 통해 그 특성을 해석하였다. 이를 통해 현재 한국의 도시재생정책에서 지역사회의 참여가 어떤 수준과 단계에 있는지를 진단하고 시사점을 도출하였다. 첫째, 지역사회

참여의 성공을 위한 첫 단계는 1~2년 정도의 충분한 시간과 여유를 확보하여 신뢰를 구축하는 것이다. 둘째, 지역사회의 대표자 또는 정보의 연결점 역할을 하는 매개자를 육성하여 지역주민들과 약하지만 직접적인 유대 관계의 네트워크를 구축하여 더 많은 접촉을 창출할 것이다. 마지막으로 영국에서 지역사회가 주체가 되고 그들에게 권한을 부여하는 근린계획을 단계적으로 도입해볼 수 있다. 영국이 시도하고 있는 다양한 지역사회 참여 유도정책은 모든 지역 활성화를 가져다주지는 못하지만, 영국 지역정책에서 지역사회 참여는 점점 성숙화되어 가고 있음에 주목할 필요가 있다.