

# 주민참여를 통한 주거지 재생사업이 거주민의 삶에 미치는 영향 : 영국 버밍엄시의 킹스노턴 NDC 사례를 중심으로

What, in Practice, has been the Impact of Community Involvement on  
Improving the Circumstances of Deprived Communities?:  
A Case Study of Kings Norton NDC Area in Birmingham, UK

경신원 Kyung Shinwon\*, 김예성 Kim Yea Sung\*\*

## Abstract

The concept of community involvement is now invoked as a 'remedy' for previous policy failures in Korea, but it is open to question whether community involvement, as a 'new' way to enable people to improve their lives, actually works in reality. In order to investigate the impact of community involvement in improving the circumstances of deprived communities, this research explores the New Deal for Communities(NDC) program in the UK, with particular reference to the case of the Kings Norton NDC area in Birmingham. The primary purpose is to understand how the UK government dealt with the problems in deprived neighborhoods through community involvement and consider how effective the same problem-solving strategies might be if applied in Korea. Despite the level of resources and interventions, the community and social capital indicators in the Kings Norton NDC area showed modest improvements. However, the residents involved in activities organized by the Kings Norton partnership had more positive changes than others did not engaged in any activities at all. It is worth noting that the NDC program possibly gave the most disadvantaged people in England the opportunity to move to a better pathway in life, which would ultimately lead them to become active citizens.

Keywords: Neighborhood Renewal, Community Involvement, The UK, The New Deal for Communities(NDC), Kings Norton

## I. 서론

최근 우리나라 도시재생사업 추진에 있어서 가장 중요한 키워드는 '주민참여', 혹은 '주민역량강화'이다. 기존의 재개발이 물리적 환경 개선에 초점을 맞추고

있었다면, 도시재생은 물리적 환경 개선뿐 아니라 거주민의 사회적·경제적 환경도 함께 개선하는 통합적 접근방식을 시도하고 있기 때문에 주민참여의 중요성은 점점 더 강조되고 있다.

서울시, 수원시 등 여러 지자체에서는 주거지 재생

\* 도시와 커뮤니티 연구소 대표(제1저자) | Urban and Community Research Center, Director | Primary Author | swkyung0221@gmail.com

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

사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 지역주민이 사업의 주체가 되어야 한다는 판단 아래, 주민이 주도하는 도시재생사업 추진을 위해 노력 중이다. 이는 경제개발 논리를 앞세워 주민들의 상황을 고려하지 않은 채, 전면철거를 통하여 진행되었던 과거의 도시 재개발, 재건축 방식의 한계를 극복하고 거주민의 이탈을 막기 위함이다.

그러나 이러한 관심과 노력에도 불구하고, 아직까지 주거지 재생에 있어 주민참여정책이 실질적으로 주민의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 성과가 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. 주거지 재생사업에 대한 지역주민들의 관심과 참여도는 여전히 낮고 주거지 재생사업에서 요구되는 전문성 또한 부족하다(김동우, 오세규 2017; 송혜승, 정혜영, 이명훈 2017; 이나영, 안재섭 2017).

특히 공모사업으로 추진되는 우리나라 도시재생사업의 특성상 관 주도로 재생사업이 추진될 가능성이 높으며, 일정 기간 안에 성과를 내야 하기 때문에 장기간이 소요되는 주민참여는 형식적인 하나의 행정절차로 간주되고 있다.

주민의 역량을 강화하고 주민참여를 독려할 절대적 시간이 부족한 상황에서 지역주민이 주도하는 재생사업은 과연 가능한 것인가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 더구나 쇠퇴 정도가 심각한 지역일수록 주민 참여 여건도 열악하다.

이에 본 논문에서는 영국에서 주민참여를 통해 쇠

퇴지역을 재생시키고자 시도되었던 The New Deal for Communities(NDC) 프로그램 사례를 분석하여 주거지 재생사업에 있어서 주민참여방식과 이러한 주민 참여가 주민들의 삶에 미치는 영향에 대해서 살펴보고, 우리나라 주거지 재생사업에 적용할 수 있는 시사점을 모색하고자 한다.

이를 위해 쇠퇴한 주거지역의 재생과 주민참여에 대한 이론을 고찰하고, 주민참여를 강조한 영국 신노동당 정부의 주거지역 재생정책을 살펴보았다. 또한 신노동당 정부의 정책적 담론이 실제 어떻게 적용되었는지 보기 위해 영국 버밍엄(Birmingham)시에 위치한 킹스노턴(Kings Norton) NDC 사업지구 사례를 분석하였다.

사례 분석을 위해 킹스노턴 NDC 사업과 관련한 문헌 고찰 및 분석, 현장 조사, 관련자 면담을 실시하였다. NDC 사업이 주민의 삶에 미치는 영향에 대한 양적 분석은 킹스노턴 NDC 사업에 대한 평가보고서인 'Kings Norton 3 Estates NDC Theme Evaluations: Final Report for Kings Norton NDC'를 토대로 이루어졌으며, 질적 분석을 위해서는 NDC 사업관련자들과의 심층면담을 진행하였다. 심층면담은 영국 버밍엄 시에서 2016년 1월에 이루어졌으며, 면담 대상자는 킹스노턴 지역의 시의원, 지방정부 공무원, 킹스노턴 NDC 사업의 시행주체인 킹스노턴 NDC 파트너십의 대표, 킹스노턴 지역 활동가, 버밍엄 대학의 교수 등이다. 지역주민과의 심층면담을 시도하였으나, 면담

Table 1 \_ Interviewer List

Name	Occupation	Date
Chris Watson	Honorary Senior Lecturer, Centre for Urban and Regional Studies, School of Geography, Earth and Environmental Sciences, University of Birmingham	2016.1.19.
Bali Paddock	Housing Development Project Manager, Birmingham City Council	2016.1. 8.
Peter Griffiths	Councillor, Birmingham City Council	2016.1.15.
John Creswell	Former Chief Executive, Kings Norton Three Estates New Deal for Communities, Birmingham	2016.1.18.
Lisa Storey	Community Development Worker, Our Place Kings Norton, Birmingham	2016.1.27.

에 참여하고자 하는 주민들을 찾는 데 어려움이 있어서 킹스노턴 지역의 주민이자 지역 활동가에게 주민으로서의 경험에 대해 면담하는 것으로 대신하였다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 쇠퇴한 주거지역의 재생과 주민참여

서구에서는 쇠퇴한 주거지역을 재생하는 데 주민을 참여시키는 문제에 대한 논의가 1960년대부터 지속적으로 있어 왔다. 제2차 세계대전 이후, 미국과 영국을 중심으로 한 서구 사회에서는 경제성장과 풍부한 복지혜택에도 불구하고 도심지역에서 여전히 발견되는 쇠퇴지역과 빈곤문제를 해결하기 위하여 1960년대부터 커뮤니티 재활성화(Community Revitalization) 프로그램을 실시하였다. 이는 쇠퇴한 도심지역에서 나타나는 빈곤과 관련된 여러 가지 문제점들이 거주자들의 도덕적 해이에서 비롯된다고 보는 관점에 기초하고 있다(Clark 1965; Deacon 2003; Gans 1995). 따라서 커뮤니티 재활성화 프로그램은 거주자들을 사회 프로그램에 참여시켜 그들의 삶의 태도를 변화시킴으로써 쇠퇴한 주거지역의 빈곤문제를 해결하고자 하는 노력이었다.

도시가 쇠퇴하는 근본적인 원인을 거주민들이 공유하는 '빈곤의 문화(Culture of Poverty)', 혹은 '빈곤의 악순환(Cycle of Deprivation)'에서 찾으려는 이러한 관점은 1970년대 후반부터 부각되기 시작한 신자유주의의 영향으로 1980년대와 1990년대에 더욱 팽배해졌다. 이와 더불어 유럽을 중심으로 쇠퇴지역 거주자들이 겪고 있는 사회적 배제(Social Exclusion)에 대한 관심이 높아지면서, 빈곤계층의 주류사회와 단절된 관계와 사회적, 경제적인 활동에 대한 '참여'와 '비참여'의 문제가 대두되었다. 즉, 쇠퇴지역에 사는 주민들의 비참여

문제는 이들의 사회적 단절과 고립으로 연결되며, 이로 인하여 점점 더 심각한 경제적, 정치적, 그리고 문화적 배제를 경험하게 된다는 것이다. 따라서 이들을 주류사회의 활동에 참여시킴으로써 이들의 고립된 사회적 관계를 회복시켜 빈곤이 집중된 쇠퇴지역의 문제를 해결하고자 하였다(Murie and Musterd 2004).

쇠퇴지역 주민들의 사회적 배제문제와 관련한 주요 이론은 사회적 자본(Social Capital) 이론이다. 비록 사회적 자본에 대한 확실한 개념 정의 혹은 이를 어떻게 평가할 것인가에 대한 학술적 합의는 이루어지지 않았지만, 지역주민이 스스로 자신과 자신이 속한 지역사회의 여러 가지 빈곤문제를 해결하는 데 필요한 역량을 강화하기 위해서는 특정한 사회적 연대망, 즉 사회적 자본의 형성이 중요하다는 것이 사회적 자본 이론의 주된 내용이다. 사회적 자본이론은 당시 영국 사회에서 심화되어 가는 사회적 배제문제를 해결하기 위한 중요한 이론적 근거가 되었다. Giddens(1998)는 쇠퇴지역에서 나타나는 사회적 배제문제의 극복은 주민참여를 통한 사회적 자본의 형성과 이를 바탕으로 한 지역 공동체의 회복에 있다고 보았으며, 그의 이러한 주장은 영국 신노동당(1997~2010년) 정부의 주거지 재생정책에 큰 영향을 끼쳤다.

또한 쇠퇴지역에서의 주민참여 문제는 1960~1970년대에 일어났던 시민운동의 영향으로 인해, 도시계획이 민주주의 철학에 기반하여 다수의 이익을 중시하게 되면서 더 부각되었다(Arnstein 1971; Davidoff 1965; Jacobs 1961). 시장논리와 사회적 편견 때문에 소외되었던 계층의 이익을 보호하려는 사회적 움직임이 활발하게 일어났고, 주민참여는 단순한 참여가 아니라 힘의 분배와 권력 이양과 연계되었다. 주민참여의 실질적인 의미에 따라 참여의 수준을 8단계로 구분한 Arnstein(1971)의 '사다리' 모델은 이러한 논의에 대한 가장 대표적인 예라고 할 수 있다. Arnstein의 사

다리 모델에서 가장 상위 단계는 주민이 권력의 주체가 되어 의사결정권을 갖는 것이다.

1990년대 이후 좋은 거버넌스(Good Governance)가 등장하면서 공공정책을 실행하는 과정에 있어서 주민 참여는 필수적인 요소가 되었다. 쇠퇴지역 주거지 재생 사업에 있어서 다양한 이해당사자들을 계획의 수립과정에 참여시키고 이들과 협력하여 재생사업을 추진하게 되었다. 이러한 사회적 변화에 따라 Arnstein(1971)의 사다리 모델에 대한 여러 가지 대안들이 등장하였다. 그중 Jackson(2001)은 주민참여의 궁극적인 목적은 권력의 이양에 있는 것이 아니라 합의를 이끌어내기 위한 의사결정과정에서 이해당사자들 간의 협력에 있다고 보았다. 따라서 성공적인 협력을 이끌어내기 위해서는 이해당사자들의 의견이 얼마만큼 의사결정에 반영되는 것인가의 문제가 중요하다고 판단하였다. Jackson(2001)은 이를 위하여 의사결정과정에서 투명성과 정보의 공유가 중요하며, 사업에 대한 주민들의 이해를 돕기 위한 교육의 필요성을 강조하였다.

즉 재생사업에 있어 주민참여는 단순히 계획가와 주민 사이의 협의가 아니라, 주민들의 역량 강화를 기반으로 의사결정과정에 주민이 적극적으로 참여할 수 있도록 하고, 주민 스스로 보다 나은 삶을 향유하고자 하는 기회로 작동할 수 있어야 한다.

## 2. 영국 신노동당 정부의 재생정책

### 1) 신노동당 정부의 정책기조

1997년 신노동당 정부가 집권할 당시, 영국 사회는 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 사회적, 경제적 불균형의 상황에 놓여 있었다. 이는 1980년대 초반과 1990년대 초반에 있었던 두 번의 경기침체와 1980년대부터 지속되어 온 사회보장제도의 개편에 기인한

다. 신자유주의의 영향으로 영국은 ‘무덤에서 요람까지’로 표현되었던, 베버리지안(Beveridgean) 사회보장 제도를 더 이상 지향하지 않게 되었다. 장애인, 노인 계층, 최저소득계층을 제외한 나머지 계층에 대한 국가의 지원을 최소화하고 사회의 모든 영역에서 개인의 책임과 시장적 가치를 강조하게 되었다.

1979년부터 1995년까지의 주택과 관련한 지출을 제외한 순소득증가율을 비교하면 소득분위 상위 10%의 순소득은 68% 증가한 반면, 하위 10%의 경우는 동기간 동안 8%만 증가하였다(SEU 1998). 이러한 계층 간의 경제적 불균형은 1981년부터 1991년 사이에 더욱 심화되었다. 소득수준이 낮은 계층은 빈곤이 집중된 쇠퇴지역에 거주할 수밖에 없었으며, 이들의 상황은 세대를 거듭할수록 점점 더 악화되었다.

신노동당 정부는 빈곤이 집중된 쇠퇴지역 문제를 ‘빈곤의 악순환 이론’에 근거하여 해결하고자 하였다. 즉, 빈곤이 집중된 지역주민들은 물리적인 환경의 쇠퇴, 열악한 교육환경, 낮은 취업기회, 높은 범죄율, 나쁜 건강상태 등과 같은 어려움에 복합적으로 처하게 되며, 이들은 더 이상 노동시장에서 생산력을 높일 수 있는 자본을 형성하지 못하기 때문에 빈곤이 지속적으로 악순환된다고 판단하였다. 따라서 쇠퇴지역이 갖고 있는 가장 큰 문제는 지역주민과 지역 공동체의 퇴보(Degeneration of Community)에 있다고 간주하고(Giddens 1998), 지역주민의 역량강화와 참여를 통하여 쇠퇴한 주거지역을 재생시키고자 하였다. 이러한 쇠퇴지역의 문제에 대한 신노동당 정부의 입장은 1960년대부터 실시되어 온 커뮤니티 재활성화 프로그램과 그 맥락을 같이한다.

### 2) NDC 프로그램

신노동당 정부는 쇠퇴지역의 사회적 배제문제를 해결

하기 위하여 국무조정실 산하에 사회적 배제 전담팀 (Social Exclusion Unit: SEU)을 구성하고 쇠퇴한 주거 지역을 재생시키기 위한 다음의 세 가지 원칙을 세웠다(SEU 2001). 첫째, 취업·주택·교육·범죄·건강의 다섯 가지 분야에 대한 긍정적인 변화, 둘째, 사회적 자본의 재형성, 셋째, 여러 분야 전문가들과의 협업 (Joined-up Approach)을 통한 재생사업의 추진이다.

신노동당 정부의 대표적인 주거지 재생 정책인 NDC 프로그램은 위의 세 가지 원칙에 기반하여 시작되었다. NDC 프로그램은 이전의 하향식(Top-down) 접근방식에서 벗어나 지역주민의 역량을 강화하고 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 고민하고 발전 방향을 제시하는 상향식(Bottom-up) 접근방식을 강조하였다. 신노동당 정부는 사회적 배제이론과 사회적 자본론에 기초한 NDC 프로그램을 통하여 오랫동안 지속되어 온 쇠퇴한 주거지역의 빈곤문제가 정부의 장기적인 지원과 주민들의 참여를 통하여 과연 해결 가능한 것인가를 테스트해 보고자 하였다.

NDC 프로그램은 영국에서 시도되었던 기존의 주거지재생 프로그램들과 다음과 같은 차이점을 나타낸다(SEU 1998; 2001). 첫째, NDC 프로그램은 사업시작 전 1년 동안 사업지의 지역사회 역량강화를 위한 준비기간까지 포함하여 실질적인 총 사업기간이 11년으로 기존의 사업에 비해 장기간 추진되었다. 한 사업지구에 투입된 정부 지원금은 5천만 파운드로 최대 규모였다. 둘째, NDC 프로그램의 실효성을 평가하기 위하여 14개의 연구기관으로 구성된 협력평가단을 만들어 사업 시작부터 종료까지 10년 동안 프로그램을 평가하였다. 또한 사업성과를 정확하게 판단하기 위해 각 사업지구 인근에 유사한 노후 주거지역을 선정하여 비교 평가도 시행하였다. 셋째, 기존 도시재생 프로그램들은 지방정부 혹은 중앙정부가 설립한 기관에 의해 추진되었다. 그러나 NDC 프로그램은 각 사

업지구의 지역주민 대표와 지방정부, 민간기업, 학교, 병원, 경찰, 공공취업센터 등 주거지재생과 관련된 여러 분야의 전문가들로 구성된 NDC 파트너십을 만들고 이사회를 구성하여 추진하였다. 지역의 다양한 주체가 참여하는 파트너십이 사업을 주도함에 따라 그 지역의 특성과 필요에 맞는 사업이 가능해졌다. 넷째, NDC 파트너십은 독립된 기업체와 같이 이사회에 결정에 따라서 운영되었다. NDC 사업을 실행하는 데 있어서 필요한 제반비용도 중앙정부 혹은 지방정부에 소속된 기관에서 관리하던 과거의 방식과는 달리 NDC 파트너십의 이사회에서 직접 관리하도록 하였다. NDC 파트너십은 사업을 실행하는 데 있어서 중앙정부의 가이드라인을 따라야 하지만, 지역의 특성과 필요에 맞추어 사업계획을 수립하고 이에 소요되는 예산을 자율적으로 배정할 수 있는 권한을 가졌다.

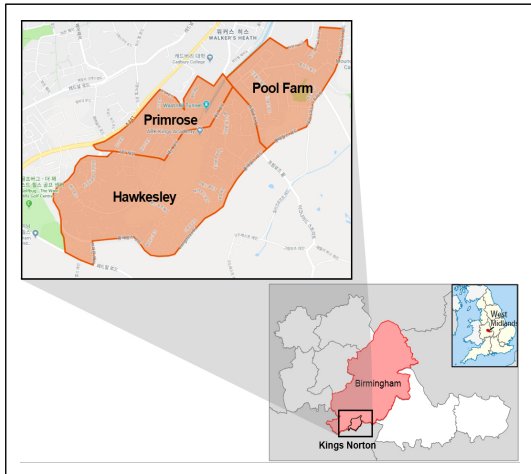
NDC 프로그램은 잉글랜드에서 빈곤의 정도가 가장 심각한 39개의 지역을 대상으로 추진되었으며, 이 지역들은 대부분 대도시 혹은 대도시 부근에 위치하고 있다. 사업지의 평균 주민수는 대략 9,800명이며, 주민의 62%는 취업연령(남자의 경우 16~64세, 여자의 경우 16~59세)이며, 75%가 백인, 11%가 동양인, 그리고 10%가 흑인이다(SEU 2001). 2000년 기준으로 NDC 사업지구의 약 70%는 공공임대주택단지이고 나머지는 민간주택과 공공임대주택이 혼재된 지역이었다.

### III. 킹스노턴 NDC 사업 분석

#### 1. 개요

킹스노턴 NDC 사업지구는 풀팜(Pool Farm), 프라임 로즈(Primrose), 그리고 혹슬리(Hawkesley) 3개의 단지로, 버밍엄 시내에서 남쪽으로 약 13.6km 떨어진 곳에 위치하고 있다(<Figure 1> 참조).

Figure 1\_Kings Norton NDC Three Estates



Source: Birmingham City Council 2005.

킹스노턴 NDC 사업지구는 1950년부터 1970년 사이 버밍엄 시내의 대규모 빈민가 철거정책에 따라 이주한 빈민들과 버밍엄 지역의 산업노동자들을 위해 지방정부가 건설한 공공임대주택단지로서, 총 가구수는 약 4천 가구이다. 1970년대 이후 단지의 물리적, 사회적 환경이 지속적으로 노후화되었으며, 잉글랜드에서 가장 빈곤한 지역 가운데 하나였다.

2001년 기준으로 킹스노턴 NDC 사업지구 주택의 53.7%가 지방정부가 관리하는 공공임대주택이었으며, 4.2%가 주택조합에서 관리하는 사회주택, 그리고 나머지는 민간주택이었다. 단지의 총 주민수는 약 9,400여 명으로 주민의 90%가 백인이었다. 주민들은 대부분 저소득층 노인 혹은 여성 한부모 가정이었다. 버밍엄시 시민의 평균 교육수준과 비교하였을 때 주민들의 교육수준은 낮은 편으로, 주민의 46%는 정규 교육을 받지 못하였다. 실업률 또한 높아 취업가능 연령의 40%가 실업상태였다. 주민들의 건강상태도 좋지 못하여 취업가능 연령의 20% 정도가 장기 질병을 갖고 있었으며, 주민들의 평균 수명은 버밍엄시 시민의 평균 수명보다 낮았다. 또한 범죄율은 버밍엄시의

평균보다 3배 이상 높았으며, 주택의 물리적인 환경 역시 다른 지역보다 현저하게 노후한 상태였다.

## 2. NDC 사업 추진과정

킹스노턴 NDC 사업지구는 다른 NDC 사업지구들과는 달리 이전에 주거지 재개발사업이 한 번도 이루어지지 않은 지역이었다. 따라서 다른 사업지구들에 비하여 커뮤니티 재생을 위한 지역사회의 역량이 제대로 갖추어지지 않은 상태였다. 중앙정부는 킹스노턴 NDC 사업지구의 이러한 상황을 고려하여 다른 사업지구들보다 1년의 준비기간을 더 갖도록 하였다.

킹스노턴 NDC 파트너십은 2001년 이사회를 결성하고 2002년부터 본격적으로 사업에 착수하였다. 이 사회의 구성원은 총 23명으로, 12명의 주민대표와 여러 관련기관에서 선출된 11명의 전문인으로 구성되었다. NDC 파트너십은 주요 사업분야를 실업, 건강, 범죄 및 커뮤니티 안전, 교육, 청소년, 어린 아이와 보육, 주택과 물리적인 환경, 교통, 지역주민 역량강화와 참여 등 9가지 항목으로 정하고, 18개의 세부적인 전략적 목표를 수립하였다.

NDC 사업기간 동안 킹스노턴 NDC 파트너십은 중앙정부에서 정기적으로 실시하는 평가결과를 바탕으로 사업분야와 실행목표를 수정하였으며, NDC 사업 종료 이후의 후속사업을 준비하였다. 2004년에는 중앙정부의 권유에 따라 9개의 사업분야를 교육과 취업(Learn and Work), 건강과 사회복지(Health and Social Care), 안전하고 깨끗한 거주환경(Live, Safe and Clean), 포용(Included)의 4개 분야로 축소하였다.

그리고 2007년부터는 NDC 사업종료 이후 15년 동안의 후속사업인 '새로운 미래에 대한 계획(New Future's Plan)'을 준비하였다. 새로운 미래에 대한 계획이 주민들의 요청에 따라 물리적인 환경의 개선에

집중하기로 결정되면서, 2009년부터 NDC 사업지구 내 800가구가 철거되고 여러 소득계층이 함께 거주하는 혼합소득(Mixed Income)단지 형태로 1,400가구를 개발 중에 있다.

킹스노턴 NDC 파트너십이 2001년부터 2010년까지 사업에 소요한 총 비용은 4,952만 6,538파운드(약 720억 원)로 사업비의 39%가 주택과 물리적인 환경을 개선하는 데 사용되었다. 이처럼 물리적 환경 개선에 많은 비중의 재원이 소요된 이유는 중앙정부가 NDC 사업초기에는 사회, 경제적인 분야에 집중하여 사업을 진행하도록 하였으나, 2000년대 중반부터 사업지구 내 주민들의 요구와 신노동당 정부의 정책적 변화에 따라 주택과 물리적인 환경 개선에 초점을 맞추게 되었기 때문이다(ODPM 2005a).

### 3. NDC 사업성과

킹스노턴 지역에 나타난 NDC 사업의 주된 성과가 나

타난 분야는 4개의 사업분야 가운데 '교육과 취업'과 '안전하고 깨끗한 거주환경' 분야이다. 우선, 2001년 NDC 사업이 시작될 당시 40%였던 실업률은 2008년 37%로 3%p 감소하였다.

초등학교 및 중등학교(Primary and Secondary School) 학생들의 성적이 매우 향상되었으며, 범죠훈도 2001년 인구 1천 명당 52.9건이었던 범죠훈사건이 2009년 25.6건으로 감소하였다. 뿐만 아니라 주민들이 느끼는 범죠훈에 대한 불안감도 감소하여 킹스노턴 지역에 대해서 안전하다고 느낀 주민이 2002년 36%에서 2008년 44%로 8%p 정도 증가하였다.

공원이나 오픈스페이스 공간과 같은 물리적인 거주 환경이 깨끗하게 유지되어 NDC 커뮤니티 관리팀으로부터 'A' 성적을 받은 구역은 2005년 57개 가운데 1개에 불과했으나 2008년에는 21개 구역이 'A' 성적을 받았다. 그러나 <Table 2>에서 알 수 있듯이 NDC 프로그램이 주민참여를 통하여 쇠퇴지역을 재생시키고자 했음에도 불구하고 주민참여와 주민역량강화 활동을

Table 2\_ Indicator and Achievement

Theme	Target for 2010	Indicator	Achievement
Work & Learn	Reduce Unemployment	Job Seekers' Allowance(JSA) Claimants as a Proportion of Economically Active Residents Aged 16-65(2001 Census)	The Proportion of Economically Active Residents Claiming JSA Reduced from 14.6% in 2000 to 11.8% in 2008
	Increase Households with an Earned Income	Number of Income Support Claimants	The Number of Income Support Claimants Reduced from 1,608 in 2003 to 975 in 2008
	Increase the Level of Vocational Training	% of Residents Aged 16-65 with NVQ2+	No Significant Change in the Proportion of Residents with an NVQ2+ between 2000 and 2008 - This Remained Stable at around 55%
	Improve Primary School Performance to Birmingham Average	% of Pupils Achieving Level 4+ at Key Stage 2	84% of Pupils Achieved Level 4+ in 2008, Compared with 59% in 2000
	Improve Secondary School Performance to Birmingham Average	% of Pupils Achieving Level at Least 5 GCSEs Grades A*-C	67% of Pupils Achieved 5 or more GCSEs at Grades A*-C in 2008, Compared with Just 25% in 2000
	Increase Proportion of Working Age Residents Participating in Learning to 33% (Excluding those in Full-time Education)	% of Working Age People Participating in Learning	Participation in Learning Increased from 20% in 2000 to 24% in 2008
	Improve Children's Access to Healthy Food	All 4 local schools have achieved Healthy Schools Status	One of the Four Schools Achieved Healthy Schools Status

(continued)

Table 2\_ Indicator and Achievement (continued)

Theme	Target for 2010	Indicator	Achievement
Health & Social Care	Increase Life Expectancy so that the Gap between Kings Norton and the Birmingham Average is No Bigger than 0.6 Years	3-year Moving Average Data from South Birmingham PCT	Life Expectancy Increased between 2003 and 2007 from 74.6 to 77.52 at a Faster Rate than the Birmingham Average
	Reduce deaths in under 75s from Circulatory Diseases	Over 3 Year Periods as Rate per 100,000 Data from South Birmingham PCT	The Rate of Deaths in under 75s from Circulatory Disease Reduced from 289.43 per 100,000 Population between 2003 and 2007
	Reduce Deaths in under 75s from Cancer		The rate of deaths in under 75s from cancers has reduced from 257.09 to 188.45 per 100,000 population
	Reduce the Proportion of Residents Smoking to 30%	Proportion of NDC Residents over 16 Who Smoke	Smoking Prevalence amongst NDC Residents Remained Static between 2002 and 2008, at 41%
	Improve Children's Early Development	Early Learning Goals Assessment by Schools for Children Aged 6 in 'Emotional and Social Development' and 'Communication, Language and Literacy'	In 'Emotional and Social Development', the gap between the NDC area and the Birmingham average widened since 2004. Nevertheless, results improved significantly in 'Communication, Language and Literacy' and performance in primary schools was above the Birmingham average in this area in 2008
Live Safe & Clean	Reduce Overall Crime	The Combined Total of Domestic Burglaries, Vehicle Crimes and Robberies	The crime rate stood at 25.6 per 1,000 residents in 2009, down from 52.9 in 2001
	Reduce Fear of Crime so that 66% of Residents Feel Safe Walking Alone after Dark	The MORI(Market Research Company) Survey	The proportion of residents feeling safe walking alone after dark rose from 36% in 2002 to 44% in 2008 but was below the target of 66%
	Reduce Drug and Alcohol Misuse so that 50% of Residents do not Think that Drug Dealing/Use is a Problem in the Area		Residents' perceptions of drug dealing and use did not change since 2001 – 36% still considered this to be a serious problem on the 3 Estates
	Sustain a Cleaner Environment so that the Number of Neighbourhoods Rated 'A' for Litter and Rubbish Increases in Line with the Constituency Target	The NDC Community Warden Team	Of the 57 neighbourhoods within the 3 Estates, only 1 received an 'A' grade in 2005 but in 2008, 21 achieved grade 'A' for litter and 8 achieved grade 'A' for detritus
	Improved Satisfaction with Housing so that 60% of Residents are 'Very Satisfied' with Their Housing	The MORI(Market Research Company) Survey	Satisfaction rates in 2008 were similar to those in 2002(40%)
	Lasting Physical Change for the Benefit of the Area and Local Community, so that 90% of Residents are Happy with the Area as a Place to Live		Satisfaction with the area as a place to live increased from 61% in 2002 to 68% in 2008
Included	Reducing Social Isolation so that 50% of Adults Feel Part of the Community	The MORI(Market Research Company) Survey	35% of adults felt part of the community in 2002, while in 2008, 31% felt part of the community
	Increased Numbers of Residents Contributing to the Community so that 20% of Adults are Included in Local Organisations		8% of residents were involved in local organisations in 2002, and 11% in 2008
	Increasing the Proportion of People Who Feel They can Influence Decisions Affecting the Local Area		The proportion of residents feeling that they could influence decisions in the area grew from 23% in 2002 to 27% in 2008

Source: Shared Intelligence 2009.

측정하는 '포용' 분야에서의 성과는 매우 미비하였다. 이는 쇠퇴가 심각한 지역에서의 주민참여가 얼마나 어려운지 잘 보여주는 사례이다.

#### 4. 주민참여와 주민역량강화 활동

'포용' 분야에서의 성과가 낮은 원인은 킹스노턴 NDC 파트너십이 사업 초기부터 다른 NDC 사업지구와 비교하였을 때, 주민참여 활성화가 매우 어려운 여건에 처해 있었다는 데에서 원인을 찾을 수 있다(Shared Intelligence 2009).

우선 앞서 언급한 대로 킹스노턴 NDC 사업지구는 다른 사업지구와는 달리 그 이전에 재개발사업이 한 번도 이루어지지 않은 곳이었기 때문에, 지역에서 이루어지는 주민들과 자원봉사단체의 활동이 제한되어 있었다. 둘째, 사업지구 내 지방정부가 관리하는 대단위 공공임대주택의 세입자들은 다른 지역의 공공 임대주택으로 자주 이동했기 때문에 지역주민의 공동체 의식이 발달하기 어려운 상황이었다. 셋째, NDC 사업에 대해 주민들의 관심은 매우 낮았다. 주민들은 NDC 사업을 지방정부 혹은 정부기관의 주거지 재생 사업으로 이해하고 있었기 때문에 자신들이 공동의 파트너로서 이 사업에 '함께' 참여하는 것을 인식하지 못했다.

이에 킹스노턴 NDC 파트너십은 커뮤니티 개발팀 (Community Development Unit: CDU)을 구성하고 버밍엄시의 자원봉사협회(Birmingham Voluntary Services Council: BVSC)와 공동으로 주민참여 활성화와 주민역량 강화를 위한 구체적인 실행계획을 수립하였다. 킹스노턴 NDC 파트너십이 주민참여와 주민역량 강화에 투입한 사업비는 총 사업비의 25%로 이는 주택 및 물리적 환경 개선 다음으로 큰 비중을 차지하였다.

킹스노턴 NDC 파트너십이 주민참여 활성화와 주민역량 강화를 위해서 가장 먼저 한 일은 다양한 커뮤니티 모임을 만들고 주민들과 함께 공동으로 모임을 운영한 것이다. 커뮤니티 모임을 통해 주민들이 직면한 문제를 파악하고, 이 문제를 해결할 수 있는 방안을 제시하는 교육을 진행하였다.

“우리들은 주민들을 NDC 사업활동에 참여시키기 위해서 많은 노력을 하였습니다. 사업 초반에는 중앙정부에서 사회적, 경제적인 재생을 강조하였기 때문에 이와 관련한 여러 가지 프로그램을 만들었습니다. 예를 들면, 킹스노턴 지역의 건강문제를 개선하기 위한 방안으로 건강한 식사를 위한 요리수업을 진행하였습니다. 대부분의 주민들은 신선한 요리재료를 구입하여 집에서 요리를 하는 것이 건강에 얼마나 중요한지 인식하지 못하고 있었습니다. 주민들의 참여를 독려하기 위해 수업은 주로 저녁시간에 진행하였습니다.” (Paddock 2016)

주민들은 자신들의 관심사에 따라 다양한 커뮤니티 활동에 참여하였으며, 시간이 지남에 따라 주민들의 참여율 또한 조금씩 증가하였다. 2003년 주민들을 대상으로 실시된 설문조사에 따르면, 주민들이 커뮤니티 활동에 참여하는 비율은 22%로 이는 1999년 17%와 비교하여 5%p나 증가한 수치였다(Shared Intelligence 2009).

그러나 이러한 주민들의 커뮤니티 활동참여는 주민들의 역량강화로 이어지지는 못하였다. 2004년에 발간된 3년 동안의 사업진행에 대한 검토보고서 (2003~2004 Delivery Plan)에 따르면, 대다수의 주민들은 여전히 NDC 사업에 대한 자신의 의견을 구체적으로 표현하거나 NDC 파트너십의 의사결정 과정에

적극적으로 참여하지 않았다. 주민들은 NDC 파트너십이 기획한 NDC 사업과 관련한 활동에 수동적으로 참여하고 있었으며, 자신이 속한 지역사회 문제에 대한 지역주민의 자발적이고 능동적인 참여는 여전히 낮게 나타났다(Birmingham City Council 2005).

이에 킹스노턴 NDC 파트너십은 지역주민의 참여도를 높이기 위하여 2007~2010년의 사업계획 수립 시, 목표계층을 정하고 이들을 어떻게 NDC 사업에 참여시킬 것인가에 대한 구체적인 전략을 수립하였다. 특히, 젊은층(16~35세)과 소외계층인 유색인종의 참여도를 높이기 위하여 이들이 관심이 있는 분야의 자원봉사 활동에 적극적인 참여를 유도하였으며 NDC 파트너십이 발간하는 라이프 매거진과 신문에 자신의 자원봉사 경험을 소개할 수 있도록 하였다. 또한 주민들에게 지속적으로 자기개발 및 역량강화 훈련에 참여하도록 유도하였으며, 주민들이 좋아하는 스포츠나 레저와 관련한 자원봉사활동을 확대하였다. 그 결과 주민들의 자원봉사시간이 2007~2008년 총 41시간에서 2008~2009년에는 총 307시간으로 증가하였는데, 특히 16~35세의 젊은층 남성들의 참여도가 높아졌다.

그럼에도 불구하고 킹스노턴 NDC 사업지구의 주민 참여도나 지역주민의 역량강화에 대한 성과는 다른 NDC 사업지구에 비하여 낮았다. 주민참여율은 평균 20%로 이는 다른 사업지구에 절반 정도의 수치였으며(CLG 2010b), 성과 또한 39개의 사업지구 가운데 가장 낮았다(CLG 2010a). 먼저, '교육과 취업' 분야의 경우, 킹스노턴 NDC 파트너십이 목표한 대로 사업지구 내 주민들의 실업률은 2000년 14.6%에서 2008년 11.8%로 감소하였으나 버밍엄시 전체 평균인 8.5%보다 여전히 높았다. 두 번째, '건강과 사회복지' 분야의 실행목표 가운데, 75세 미만의 만성순환계 질병과 암으로 인한 사망률의 감소를 제외하고는 별다른 사업

의 성과가 나타나지 않았다. 세 번째, '안전하고 깨끗한 거주환경' 분야에서는 주민들은 여전히 킹스노턴 NDC 사업지구의 물리적인 환경에 대한 개선이 더 많이 이루어져야 한다고 느끼고 있었으며, 마약이나 알코올 중독의 문제도 심각하였다. 마지막으로 '포용' 분야에서는 주민들이 느끼는 지역 내에서의 소외감 혹은 소속감에는 별다른 차이가 나타나지 않았다. 킹스노턴 NDC 사업과 관련한 주민들의 참여율과 사업의 결정과정에서 나타나는 주민들의 영향력 등은 조금씩 증가하고 있는 것으로 나타났으나, NDC 사업전보다 그다지 큰 차이를 보이지는 않았다.

이러한 킹스노턴 NDC 사업지구의 낮은 참여율과 성과가 나타난 원인에 대해 관련 전문가들은 다음과 같이 설명하였다.

“저는 킹스노턴 NDC 사업지구의 주민참여율이 다른 사업지구에 비하여 낮은 것에 대해서 그다지 놀라지 않습니다. 이 지역의 주민들은 NDC 사업이 끝날 때까지 정부가 이 지역을 재생시키는데 주도적인 역할을 해야 한다는 입장입니다. 자신들이 참여를 통해 이 지역을 스스로 변화시킬 수 있다는 생각을 하지 못합니다. 이 지역은 잉글랜드에서도 가장 쇠퇴한 곳입니다. 10년이라는 사업기간이 긴 것처럼 생각되지만, 주민들을 변화시키기에는 실은 너무나 짧은 시간입니다. 주민들에게 너무 많은 것을 기대하는 것은 오히려 그들에게 부담을 주게 되고 좋지 않은 결과를 낳게 됩니다. 저는 이제부터가 변화의 시작이라고 생각합니다.” (Creswell 2016).

“킹스노턴 NDC 사업지구처럼 쇠퇴 정도가 심각하고 주민역량이 턱없이 부족한 지역의 경우 정부의 지속적인 관심과 지원이 절대적으로 필요합

니다. 이런 지역은 주민이 주체가 되어 사업을 진행한다는 것은 무리입니다. 물론 중앙정부는 모든 NDC 사업지구의 주민들이 사업이 끝난 시점에는 이런 역량을 갖기를 기대하겠지만, 킹스노턴 사업지구의 경우, 이것은 지나친 기대입니다. 중요한 것은 NDC 사업으로 인해서 이 지역에 대한 사람들의 인식이 변화되기 시작했고 민간부문에서도 관심을 갖고 투자를 하기 시작했다는 겁니다. 혼합 단지개발이 완료되고 나면, 다양한 소득계층의 사람들이 이 지역에 거주하면서 더 많은 변화가 일어날 것으로 기대합니다.” (Griffiths 2016).

## 5. 주민만족도

NDC 재생사업에 참여한 주민의 경우, 활동에 참여하지 않은 주민에 비하여 NDC 사업과 사업지구에 대한 만족도가 높게 나타났다(Shared Intelligence 2009). NDC 재생사업의 활동에 적극적으로 참여한 주민의 경우, 취업과 관련한 교육훈련을 통하여 지속적인 취업활동이 가능해졌으며, 이러한 활동은 자신감의 회복과 지역사회에 대한 소속감과 주인의식도 증가시키는 긍정적인 변화를 가져왔다.

“NDC 재생사업은 킹스노턴 사업지구의 원주민 뿐만 아니라 새롭게 이 지역으로 이주한 주민 모두에게 유익을 준 사업입니다. NDC 재생사업이 시작되기 전과 비교하여 킹스노턴 사업지구의 주민들은 보다 적극적으로 지역사회에 관심을 갖고 지역사회를 위하여 일하려고 합니다.” (Storey 2016).

특히 킹스노턴 NDC 파트너십 이사회의 일원으로 활동한 주민들의 경우, 많은 시간과 노력을 NDC 재

생사업에 투자하였기 때문에 이 사업에 대한 상당한 자부심과 긍지를 갖고 있었다. 이는 정책추진 과정에서 소외되어 있던 계층이 적극적인 참여를 통해 스스로 보다 나은 삶을 향유할 수 있는 기회가 있다는 사실을 인지했다는 점에서 높이 평가할 수 있다.

“킹스노턴 NDC 사업의 실효성은 영국에서 경제적으로 가장 빈곤하고 사회적으로 가장 소외받았던 계층에게 참여를 통하여 보다 나은 삶을 살아가 수 있는 기회를 제공했다는 것에 있습니다. 킹스노턴 NDC 사업지구가 비록 다른 사업지구에 비해서 낮은 참여율과 성과율을 보였지만, 중요한 것은 침체되었던 이 지역에 활기가 생기기 시작한 것입니다. 그것이 가장 중요하지 않을까요?” (Watson 2016).

## IV. 결론

본 논문에서는 주거지 재생사업에 있어서 주민참여와 이러한 주민참여가 주민들의 삶에 미치는 영향에 대해서 살펴보기 위하여 영국에서 주민참여를 통해 쇠퇴지역을 재생시키기 위해 시도되었던 킹스노턴 NDC 사업지구 사례를 문헌고찰과 관련자 인터뷰를 통해 분석하였다.

NDC 프로그램은 쇠퇴한 주거지역의 물리적인 환경 개선뿐만 아니라, 주민참여와 주민역량 강화를 통해 지속가능한 재생사업을 추진하기 위한 영국 노동당 정부의 대표적인 도시재생사업이다. 39개의 NDC 사업지구 가운데 쇠퇴의 정도가 가장 심각했던 킹스노턴 NDC 사업지구는 비록 다른 사업지구에 비하여 주민의 참여율이나 사업의 성과는 낮았지만, 주민들에게 재생사업의 참여가 곧 보다 나은 삶을 위한 새로운 기회가 될 수 있다는 인식을 심어준 사례이다.

현재 우리나라는 도시재생 뉴딜사업을 추진하면서 주민참여를 강조하고 있다. 우리나라 주민참여 역사는 짧기 때문에 영국 사례를 그대로 적용하기는 어렵지만, 킹스노턴 NDC 사례분석을 통하여 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민참여를 통한 주거지 재생사업이 의미 있는 결과물을 도출하기 위해서는 먼저, 주민참여를 유도할 수 있는 지역주민들의 모임을 활성화해야 한다. 또한 이러한 모임을 이끌어갈 수 있는 지역활동가의 양성과 같은 지역사회 역량강화에 충분한 시간과 자원의 투자가 필요하다. 다른 NDC 사업지구에 비하여 지역주민의 역량이 부족하였던 킹스노턴 NDC 사업지구의 상황을 고려하여 중앙정부가 다른 지역보다 1년이나 더 많은 준비기간을 허락한 것처럼, 우리나라도 주민들의 역량이 부족한 지역에 대한 고려가 필요하다. 현재와 같이 사업 기간을 정해 예산을 투입하는 방식에서 벗어나 지역의 특성을 반영하여 사업추진을 위한 준비기간이 더 필요한 지역을 배려하는 방안을 고려할 수 있다. 전문가와 주민역량이 부족한 지역의 경우 도시재생활성화계획 수립에 많은 시간이 소요되어 사업 시작 시점이 늦어지고 있지만, 종료 시점이 정해져 있어 사업이 줄속으로 추진될 가능성이 높다. 이러한 상황들을 고려하여 지역에서 도시재생 사업을 충분히 준비하여 제대로 사업을 추진할 수 있도록 중앙정부가 유도해야 한다.

둘째, 주거지 재생사업에 있어서 주민 참여에 대한 지나친 기대감은 오히려 재생사업을 진행하는 주체와 주민들에게 부담이 될 수 있다. 쇠퇴의 정도가 심한 주거지일수록, 재생사업에 대한 주민들의 관심이 더 낮을 가능성이 높다. 킹스노턴 NDC 사업지구의 경우, 사업 초기에 주민들은 NDC 재생사업을 정부주도의 사업으로만 인식하였고, 자신들이 그 사업 활동에 왜 그리고 어떻게 참여해야 하는지 이해하지 못하였다.

따라서 NDC 사업이 종료하는 시점까지도 주민들의 능동적인 참여도는 낮게 나타났다. 그러나 중요한 점은 재생사업을 통하여 지역주민들이 자신이 속한 지역사회에 대한 공동체의식이 조금씩 형성되어 가고 있다는 것이며, 지역주민들 스스로가 능동적으로 지역사회를 위해 무엇인가를 하려고 하는 의식의 변화를 가져왔다는 것이다. 그리고 이러한 의식의 변화는 NDC 사업이 종료된 이후에도 15년 동안 NDC 후속사업인 '새로운 미래에 대한 계획'을 수립하고 실천을 가능하게 하였다. 재생사업이 지역을 전면적으로 변화시킬 수는 없다. 재생사업은 일종의 마중물로서 지속가능한 도시재생을 위한 기반을 구축하는 역할에 충실할 필요가 있다.

셋째, 주거지 재생사업 추진 과정에서 정기적인 모니터링을 통하여 사업의 주요 분야와 실행목표를 검토하고 수정해 나가는 것이다. 킹스노턴 NDC 파트너십은 모니터링과 평가결과를 바탕으로 주민참여율을 높이기 위한 목표계층을 정하고, 이들을 NDC 사업활동에 참여시킬 방안을 지속적으로 마련하였다. 특히, 지역 내 소외계층의 참여를 유도해내기 위하여 이들의 관심분야에 적합한 자원봉사활동을 증가시켰다. 도시재생 뉴딜을 추진함에 있어 모니터링과 평가가 단순한 성과보고 형식에 그치지 않고 평가결과를 바탕으로 재생사업의 방향 설정 및 실행목표 수정이 가능하도록 할 필요가 있다.

도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 시작되었다. 도시재생에서 주민참여를 강조하는 만큼 가시적인 성과 창출을 기대하기에 앞서 주민참여 활성화를 위한 장기적이고 지속적인 제도적 뒷받침과 지원이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌 ●●●●●

1. 김동우 오세규. 2017. 국내 쇠퇴도시 주거지역 재생사업 추진전략 비교. *대한건축학회연합논문집* 19권, 1호: 99-106.  
Kim Dongwoo and Oh Segyu. 2017. Comparative analysis on implementation strategies of regeneration projects for residential areas in declining cities of Korea. *Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea* 19, no.1: 99-106.
2. 송혜승, 정혜영, 이명훈. 2017. 노후저층주거지 재생과정에서 지역사회(Community) 내 조직 활동 간의 관계구조에 관한 연구. *국토계획* 52권, 7호: 73-90.  
Song Hyeeseung, Cheong Hyeyoung and Lee Myeonghun. 2017. Relational structure among community activities for regeneration of deteriorated low-rise residential area. *Journal of Korea Planning Association* 52, no.7: 73-90.
3. 이나영, 안재섭. 2017. '근린재생 일반형' 도시재생사업과 주민참여 활성화 방안: 서울시 구로구 가리봉동을 중심으로. *한국도시지리학회지* 20권, 3호: 63-78.  
Lee Nayong and Ahn Jaeseob. 2017. 'General type of neighborhood regeneration' urban regeneration project and promotion of resident-participation: Focusing on Garibong-dong, Guro-gu, Seoul. *The Korean Urban Geographical Society* 20, no.3: 63-78.
4. Arnstein, Sherry. 1971. A ladder of citizen participation in the USA. *Journal of the Royal Town Planning Institute* 57: 155-176.
5. Birmingham City Council. 2005. *Kings Norton 3 Estates Development Study*. Birmingham: Birmingham City Council.
6. Clark, K. B. 1965. *Dark Ghetto: Dilemmas of social power*. New York: Harper and Row.
7. Communities and Local Government(CLG). 2010a. *Exploring and Explaining Change in Regeneration Schemes: Evidence from the NDC programme*. London: Communities and Local Government.
8. \_\_\_\_\_. 2010b. *Involving Local People in Regeneration: Evidence from the new deal for communities programme*. London: Communities and Local Government.
9. Creswell, John. Former Chief Executive, Kings Norton Three Estates New Deal for Communities. 2016. Interviewed by the Author, January 18, Birmingham.
10. Davidoff, P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31, no.4: 331-338.
11. Deacon, A. 2003. 'Levelling the playing field, activating the players': New labour and 'the cycle of disadvantage'. *The Policy and Politics* 31, no.2: 123-137.
12. Gans, H. J. 1995. *The War against the Poor: The underclass and antipoverty policy*. New York: Basic Books.
13. Giddens, A. 1998. *The Third Way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
14. Griffiths, Peter. Councillor, Birmingham City Council. 2016. Interviewed by the Author, January 15, Birmingham.
15. Jackson, L. S. 2001. Contemporary public involvement: Toward a strategic approach. *Local Environment* 6, no.2: 135-147.
16. Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
17. Murie, A. and Musterd, S. 2004. Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods. *Urban Studies* 41, no.8: 1441-1459.
18. Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 2005a. *Evaluation of English housing policy 1975-2000, Theme 1: supply, need and access*. London: ODPM.
19. Paddock, Bali. Housing Development Project Manager, Birmingham City Council. 2016. Interviewed by the Author, January 8, Birmingham.
20. Shared Intelligence. 2009. *Kings Norton 3 Estates NDC Theme Evaluations: Final report for Kings Norton NDC*. Birmingham: Shared Intelligence.
21. Social Exclusion Unit(SEU). 1998. *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*. London: Stationery Office.
22. \_\_\_\_\_. 2001. *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National strategy action plan*. London: Cabinet Office.
23. Storey, Lisa. Community Development Worker. 2016. Interviewed by the Author, January 27, Birmingham.
24. Watson, Chris. Honorary Senior Lecturer of University of Birmingham. 2016. Interviewed by the Author, January 19, Birmingham.

- 논문 접수일: 2018. 10. 9.
- 심사 시작일: 2018. 10. 25.
- 심사 완료일: 2018. 11. 13.

---

## 요약

주제어: 주거지 재생, 주민참여, 영국, NDC 프로그램, 킹스노턴

최근 우리나라 도시재생사업에서 ‘주민참여’, 혹은 ‘주민역량 강화’가 강조되고 있지만, 주민참여의 실효성은 분명하게 나타나고 있지 않다. 이에 본 논문은 주민참여를 강조한 영국 신노동당 정부의 재생정책을 고찰하고, 킹스노턴(Kings Norton) NDC 사업지구 사례를 분석하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 주민참여를 통한 주거지 재생사업이 의미 있는 결과물을 도출하기 위해서는 주민참여를 유도할 수 있는 지역주민들의 모임을 활성화시켜야 한다. 또한 지역활동가의 양성과 같은 지역사회 역량강화에 충분한 시간과 자원의 투자가 필요하다. 둘째, 주거지

재생사업에 있어서 주민 참여에 대한 지나친 기대감은 오히려 재생사업을 진행하는 주체와 주민들에게 부담이 될 수 있다. 재생사업은 일종의 마중물로서 지속가능한 도시재생을 위한 기반을 구축하는 역할에 충실할 필요가 있다. 셋째, 주거지 재생사업을 추진해 나가는 과정에 있어서 정기적인 모니터링을 통하여 사업의 주요 분야와 실행목표를 검토하고 수정해 나가는 것이다. 도시재생 뉴딜 시범사업이 본격적으로 시작되었다. 도시재생에서 주민참여를 강조하는 만큼 주민참여 활성화를 위한 장기적이고 지속적인 제도적 뒷받침과 지원이 마련되어야 할 것이다.

---