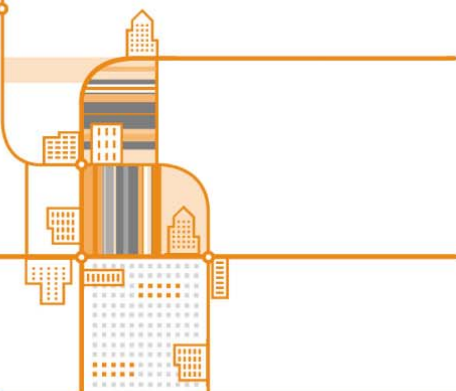


희망제작소 부설 도시공간연구소 세미나

영국 도시재생의 경험

파트너십을 중심으로

신혜란 | 런던대학교 도시계획학과 조교수



* 세미나 개요

- 주 제 | 영국 도시재생의 경험 - 파트너십을 중심으로
- 강연자 | 신혜란_런던대학교 도시계획학과 조교수
- 일 시 | '09년 4월 14일(화) 오후 7시~8시 30분
- 장 소 | 희망제작소 2층 희망모울(안국동 로터리)
- 주 관 | 희망제작소 공공문화센터
- 문 의 | 070-7580-8188, modori@makehope.org

* 강연자 소개

신 혜 란 Shin, HaeRan

- 현 런던대학교 도시계획학과 조교수
- 서울대학교 환경대학원 도시계획 석사
- 미국 UCLA(University of Southern California) 도시계획학 박사
- 연구분야 : 도시정치, 계획이론, 이민자 연구, 빈민 연구 등
- 연구성과
 - "Gendering the culture of capability poverty: the lives and careers of Korean immigrant women", 박사논문
 - 'A New Insight into Urban Poverty: The Culture of Capability Poverty amongst Korean Immigrant Women in Los Angeles'(2008) Urban Studies, 45(4): 871-896
 - 'Communicative Action Theory and the Network Society: A Pragmatic Marriage?'(2004, Niraj Verma와 제2저자로서 공저) Journal of Planning Education and Research, 24(2):131-140
 - 'Cultural Festivals and Regional Identity in South Korea'(2004) Environment and Planning D: Society and Space 22(4):619-32



영국 도시재생의 경험

신혜란_런던대학교 도시계획학과 조교수

종합적인, 너무나 종합적인 도시재생

쇠퇴하고 낙후된 도심, 도시를 다시 살리는 노력의 총체를 일컫는 '도시재생'은 그 종합적인 성격이 가장 두드러진 장점이면서 혼돈과 곤란함을 가져온다. 영국의 도시재생은 실패하는 지역경제를 살리고 물리적 환경을 개선시키고 환경문제를 해결하고 빈곤을 타파하겠다는 목적을 가진다. 이렇게 되면 뚜렷하게 무엇을 하겠다는 것인지 애매하여 '도시정책'과 동의어로 쓰여도 무리가 없을 정도다. 이러한 종합성과 총체성은 도시재생을 가장 먼저 시작한 영국의 도시 쇠퇴 극복 노력의 역사와 뼈아픈 시행착오에서 나왔다.

영국에서 적극적인 도시재생 노력이 나온 것은, 영국 도시들이 산업화, 자본주의 경제 발달에 앞서 간만큼 경제체제가 바뀔에 따라 받는 타격 또한 앞서 경험했기 때문이다. 특히, 1970년대에서 1980년대에 걸쳐 글래스고우(Glasgow), 셰필드(Sheffield)를 비롯한 구 산업도시들이 극심한 경제 쇠퇴를 겪었다. 철강산업을 주요산업으로 가지고 있던 셰필드의 경우, 1970년대 말 1980년대 초에 그 철강산업이 다른 나라(한국)로 옮겨가자 도시 전체 일자리의 25%를 잃을 만큼 큰 타격을 입었다. 예전 부두 지역이었던 런던 도클랜드(Dockland)도 부두가 더 이상 필요하지 않자 급격한 쇠퇴를 맞이했다.

이에 대해 정부를 비롯한 영국 공공부문은 재건축, 신도시 건설, 재개발(물리적, 사회적), 장소 마케팅 등 다양한 기법을 써가면서 적극적으로 대응했다. 근대적 도시화 과정과 경제계획을 이끌었듯이 국가의 적극적인 개입이 있었기 때문에 가능한 과정이었다. 그 과정에서 내려진 반성과 비판의 산물로, 도시를 둘러싼 사회적, 경제적, 환경적 변화들에 대응하는 해법이 좀 더 지속 가능해야 한다는 문제의식이 강해졌다. 게다가 참여하는 주체들이 훨씬 다양하고 복잡해졌다. 현재 추구하는 도시재생의 종합성은 이런 과정의 산물이다.



재건축, 재개발에서 도시재생까지 - 영국 도시재생의 변천

1950년대부터 2000년대에 이르는 영국 도시재생(여기서는 재건축, 신도시 건설, 재개발, 장소 마케팅을 광범위하게 다 일컫는다)의 역사는 점점 더 복잡하고 총체적인 대안이 나오게 된 경위를 보여준다. 선진 자본주의 도시들의 도심이 경제적으로 낙후되고 활기를 잃게 되는 것은 20세기 중반 들어 흔한 현상이 되었다. 이는 자본 이동이 예전보다 자유로워져 도시의 주요 일자리가 사라지는 일이 흔해졌고, 제조업을 주요산업으로 삼는 도시들은 큰 타격을 입게 되었고, 자가용 보급과 전원생활에 대한 동경으로 중산층들이 교외로 이주하고 직업도 교외로 옮겨가면서 도심에는 빈곤층이 모여 살게 되었기 때문이다. 또한 영국 복지국가가 더 이상 빈곤층을 전적으로 책임질 수 없게 되면서 도심쇠퇴는 더 심각한 문제가 되었다.

더 이상의 도시쇠퇴를 막고 나아가서 도시를 다시 부흥시키려는 적극적인 노력은 1960년대 후반과 1970년대 초반에 시작되어 1980년대 후반과 1990년대에 더욱 중요해지고 복잡해졌다. 한국에서도 많이 시행된 정책들인 재건축, 신도시 건설, 재개발, 장소 마케팅은 각각 시대의 요구에 부응하였고 그 한계와 대안이 제시되어 다음 정책이 시행되었다. 각 정책은 그 시대의 주요 문제의 흐름 뿐 아니라 도시문제를 이끌어간 주체의 변화를 보여준다.

1950년대와 1960년대에는 오래된 지역의 재건과 신도시 건설로 교외화를 추진하는 것이 주요전략이었다. 1970년대 재개발(renewal)은 사회적인 의미가 강조되는 사회 분위기를 반영하여 재건축, 신도시 건설과 더불어 지역사회 계획을 주요전략으로 삼았다. 1980년대 대처 보수당 정부가 들어서 민간기업과 적극적으로 파트너십을 맺어 이루어진 재개발(redevelopment)은 도시쇠퇴가 본격적으로 진행된 이후 도시로 기업을 유치하는 것에 중점을 둔다. 대표산업을 가지기 위해 쇠퇴한 제조업을 대신한 산업으로 문화산업과 문화축제 등에 주목하기도 한다. 이 때 도시들은 전에 없이 도시간 경쟁체제로 돌입하게 되어 일자리를 창출하는 것이 가장 중요한 일이 된다. 1990년대에서는 더 작은 지리적 단위인 근린 중심의 재생을 위해 다양한 초점을 맞춰 시도했다. 2000년대에 들어와서는 전략적 재생, 즉 다양한 서비스를 지역사회에 제공하기 위해 총체적인 도시재생을 추구하게 된다.

이렇듯 각 시대의 도시재생은 그 당시 사회의 이데올로기와 정부의 정치적 성격을 잘 보여준다. 특히, 1980년대 후반과 2000년대의 도시재생의 목적을 비교해 보면, 그 중심담론이 상당히 다른 것을 발견할 수 있다.

보수당 하에 시행된 1980년대 영국의 재개발 전략은 한국에서 1990년대 말부터 정책 입안자들 사이에서 유행했던 '장소마케팅'이다. 가장 큰 목적은 기업을 유치하는 것이어서, 투자유치를 위한 캠페인을 벌이고, 인력, 좋은 위치 등 기업하기 좋은 환경을 마련하여 기업을 끌어오겠다는 것이다. 또한, 신 주력상품(flagship) 프로젝트를 통해 지역의 특성을 바꾸고, 지역의 자연적



인 특성에 기반해 건설하겠다고 나와 있다(Tyne and Wear Development Corporation Vision for the Future, 1988).

장소마케팅 식의 도시재생이 많은 비판을 받은 후 신 노동당 정부가 추진하는 2000년대의 담론은 훨씬 종합적이고 인간적이다. "그 누구도 자신이 사는 장소 때문에 심각한 불이익을 당하지 않도록 변화시켜야 한다. 낙후된 동네가 쇠퇴하는 것을 막아야 한다. 낮은 임금을 받는 사람들이 못한 서비스를 받고 낙후된 조건에 시달리는 것을 더 이상 당연하게 받아들이지 않아야 한다. 이 나라의 모든 사람들은 두려움으로부터 자유로워야 하며 사람들이 가족들을 위한 미래를 이 곳에서 볼 수 있어야 한다. 많은 사람들이 '떠나는 것'을 가장 우선순위로 두고 있는 동네는 없어야 한다"(SEU, A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan, 2001)는 목표이다.

좀 더 크게 보면, 도시를 둘러싼 환경(세계, 국가, 다른 도시들과의 관계)의 변화로 인해 영국 도시정책의 주요주제, 목적, 참여자, 실행에 근본적인 전환이 생겼는데, 이는 다른 선진 자본주의 사회도 유사한 상황에 처해 있다. 복지국가 도시계획의 주된 내용은 주택의 합리적 공급이었는데, 근래 들어 지속 가능성, 경제적 낙후, 사회적 격리 등이 문제 해결로 바뀌었다. 인구와 토지 이용 재분배가 도시계획/정책의 목표였는데, 지금은 좀 더 포괄적으로 사회적, 경제적, 환경적으로 지속 가능한 지역사회 만들기가 목표이다. 계획의 절차 측면에서 그 전에는 정부 전문가가 계획을 세우는 체계였으나 지금은 각 분야의 이해 관계자들이 얽혀있는 형태다. 실행에 있어서도, 예전에는 정부 프로그램을 통하였지만 지금은 복합적으로 부서 파트너십을 이루어 이중적 권력분산의 효과를 내고 있다.

도시재생 파트너십의 진화

도시재생의 파트너십을 이해하는 것은 도시재생의 내용과 특성을 이해하거나 한 지역에 맞는 도시재생 전략을 짜는 것에 아주 중요한 일이다. 현재 도시재생의 방향과 내용이 다양해진 주된 이유 중 하나는 참여하는 주체가 갈수록 복잡해지고, 그 주체들 사이의 권력관계, 주도력도 그에 따라 다양해졌기 때문이다(Carter A, 2000).

1950~60년대만 해도 영국 중앙정부와 지방정부가 주체가 되고 민간 개발업과 계약자들에게 지시하는 형태였지만, 점점 공공-민간-지역사회간의 파트너십이 강화되어서 2000년대 들어서는 그 전략적 파트너십이 중심이 되고 중앙정부는 지켜보는 역할을 하는 상황이다. 재원을 보더라도 예전에는 공공부문이 전적으로 공급하다가 점점 민간자본의 중요성이 커지고 유럽연합(EU)의 기금까지 들어와 더 복잡해진 양상을 보인다(Sullivan H and C



Skelcher, 2002; Bailey N, 1995).

이렇듯 파트너십이 복잡해진 까닭은 도시의 생존이 예전보다 더 절실한 문제가 된 반면 전통적인 정부 구조가 그 새로운 환경 변화에 대응하기 어렵기 때문이다(Leach R and J Percy-Smith, 2001; Harding A, 1998). 세계화의 본질적 힘인 자본의 이동성 증가로 도시들은 더 심한 경쟁체계에 들어서고, 그 경쟁에서 밀린 도시 주민들의 실직과 빈곤을 해결해 주기엔 복지 국가의 재정위기가 너무 심각해 졌다. 특히 제조업이 줄어들고 저소득 국가로 옮겨가면서 선진 자본주의 사회에서 제조업을 중심으로 하던 도시들의 경쟁력이 약해졌다. 또한 경제적 사회적으로 삶의 형태가 다양하고 분산되었다. 이렇게 복잡하고 빨리 변하는 요구들에 대응하기 역부족인 정부 대신, 파트너십을 통한 계획과 실행이 점점 더 많아지고 있다(Goss S, 2001). 2001/2002년에 국가 정책 프로그램들의 결과로 영국 내에 5,500 파트너십이 만들어졌다(Coulson 2005).

그러나 영국의 도시재생 파트너십이 현재만의 일인양 얘기하는 것은 과장된 해석이다. 예전에도 마찬가지로 의사 결정과 참여 과정은 복잡하고 각종 이해관계가 사적인 관계를 통해서 끼어들었기 때문이다. 공공과 민간의 파트너십도 정부 정치인과 기업인의 친분을 통해 이루어진 것은 흔한 일이었다. 그것을 이제 비로소 현실적으로 인식하는 것, 혹은 공식적으로 인정하는 것에 불과하다고 해석이 그래서 일리가 있다.

현재 영국 도시재생 파트너십에 주되게 참여하는 이해관계자들을 살펴보면, 먼저 도시재생 공공부문 단체에 정부부처와 기관들, 정부 지역 기관들 (예: RDAs), 준 지역 파트너십, 지방정부 등이 속한다. 도시재생 민간부문 단체에는 지방 전략 파트너십 (Local Strategic Partnership), 도시 재생 회사 (Urban Regeneration Companies), 지역사회 개발 신탁 (Community Development Trust), 그 외 다수이다. 시민단체의 역할도 점점 커지고 있다.

눈여겨 볼 것은 공공부문과 민간부문 중간지대에 위치하는 Quango(quasi autonomous non-governmental organisation)라는 자치권이 있는 비 정부 조직체의 역할이다. NDPB, non-departmental public body 라고 불리기도 하는데, English Partnership, the British Council(1935), the Equal Opportunities Commission(1975) in the UK, and the Environmental Protection Agency(1970) 등이다. 한국에서 말하자면 공사, 사업단, 연구소, 위원회, 협회, 연맹 등과 비슷하다. 대처가 이끈 보수당 정부(1979~97) 의 중앙정부 축소 정책으로 증가했다. 작은 정부를 지향하며 정부부처의 일을 줄이며 바로 민간에게 그 책임을 옮기는 대신 준 정부 조직을 만든 것이다.

Quango가 계속 많아지고 커지면서 그것을 줄이려는 노력도 있었지만 오히려 더



늘어났다. 이것에 대해 우려와 불만이 적지 않아 쓸데없는 조직들이라는 비난이 종종 나온다. 이런 조직들의 책임자 임명권과 재정책임은 정부에게 있고 정부 기금도 상당히 나가는 편인데, 그 실행과정과 평가에서 정부부처보다 자유로운 편이라서 과정의 투명성, 평가 시스템의 문제가 있기 때문이다. 이런 Quango의 존재는 영국 도시재생의 성격과 과정이 애매하게 되는데 한 몫을 한다.

영국사례의 정책적 함의

이제껏 살펴본 영국 사례에서 생각할 첫 번째 함의는 총체적 접근의 중요함이다. 현재 영국 정부가 내세우는 도시재생은 지난 경험의 시행착오와 비판, 반성을 바탕으로 하는 것이므로 선례를 바라보는 입장에서 미리 그 반성을 배울 수 있는 이점이 있다. 물리적, 가시적 변화를 중심으로 도시의 변화를 모색하는 접근이 가지는 한계를 인정한다는 것은 총체적 접근이 주는 애매모호성과 답답함을 견뎌야 한다는 뜻이다. 총체적인 도시재생을 두고 도대체 뭘 하자는 것이냐고 (그 답답함은 이해가 가고도 남지만) 재차 묻는다면, 그 과거성찰을 뒤집고 과거로 돌아가자는 말이 된다.

도시의 특수한 상황을 이해하는 것이 가장 중요한 것은 물론이다. 물리적 시설이 절실한 도시가 있다면 물론 물리적인 변화 중심이 되어야 하고, 주민들이 일자리를 잃었다면 일자리 유치와 창출이 우선되어야 한다. 그렇지만 도시재생의 기본원칙, 도시를 다시 살리는 데에 필요한 종합적인 고민이 장기적으로 바탕이 되어야 한다는 것은 가장 중요한 교훈이다.

두 번째 함의는 파트너십을 협력 관계로 바람직하게만 생각하는 것은 너무 안이하다는 것이다. 파트너십이 실행주체가 되었다는 것은 무엇보다 단일주체보다 과정이 어렵고 지난하다는 것을 뜻한다. 파트너십이란 단어가 누구나 평등하게 참여하고 협동한다는 인상을 주어서인지 영국에서도 보수당, 노동당이 공통적으로 파트너십과 협력 효과에 대한 막연한 기대를 가질 뿐 준비와 평가를 제대로 하지 못했다.(Ball & Maginn 2005)

파트너십은 협력적 관계가 아니라 '협력적 갈등(Cooperative Conflict)' 관계다. 모두 공통된 목적이 있어 그것을 추구해야 하지만 각자의 이해가 있어 어쩔 수 없이 갈등을 기본으로 가지고 있는 긴장된 상태의 협력관계라고 보아야 한다. 파트너십은 바람직한 협동관계여서가 아니라 공공의 한계, 민간의 관리능력 부재, 주민참여 필수로 어쩔 수 없이 해야 한다는 것을 인정하고 어려운 파트너십을 할 준비가 되어야 한다. 지난한 과정과 끝없는 조정과 양보는 필수적일 것이다.

세 번째 함의는 도시 재생 평가의 기준도 종합적이어야 도시재생의 총체적 접근이 가능하다는 것이다. 도시재생이 효과를 가져왔나를 평가하는데 있어서



도시재생의 목적만큼이나 종합적이지 않으면 실행하는 과정이야 한다. 사실, 종합적인 접근과 총체적인 사고, 평가는 부서들간 분업이 체계가 잡힌 현대사회 조직의 한계를 드러낸다. 각 부서가 목표를 내야하고 평가를 수행하는 것이 일상인데, 그런 점에서는 현재 제시하는 도시재생은 이상일 뿐이지 않는가 회의가 든다. 하지만 협업과 파트너십, 그를 뒷받침하는 끈질긴 회의와 토론을 통해 조직 체계화의 충돌은 어느 정도 극복할 수 있다.

도시재생의 성공을 일자리 창출, 경제회복, 경관 변화로만 보면 오히려 다른 요소에 기대는 결과를 가져온다. 도시재생 전략이 그 변화와 성공을 가져왔다기보다는 세계적 경제 상황에서 (거의) 운 좋게 도시경제가 호황을 누리 그 덕택에 도시재생의 효과가 선명하게 보이는 경우가 많다. 가령 런던의 도클랜드의 경우, 그 도시재생 이후 신랄한 평가들이 줄을 이었다. 그러나 세계 금융의 중심이 런던이 되면서 원래 구 금융지인 도심의 용량으로 부족하자 도클랜드가 각광받게 된 것이다. 그 과정에서 원래 살고 있던 주민들은 쫓겨났지만 지금은 도시재생의 성공사례로 일컬어지기도 한다.

도시재생이란 도시가 번영하고 쇠퇴한 것을 조건으로 두고 있는 만큼 선진국이 치루는 대가다. 도시 경제와 멋진 빌딩 뿐 아니라 환경문제와 사회불평등에 대해 그만큼 관심을 쏟을 수 있는 것도 선진국이 가지는 여유이고 가져야 하는 의무이기도 하다. 먼 미래를 내다보는 깊이 있는 고민과 도시가 살아남을 수 있는 영리한 전략을 함께 가지는 것은 그런 사회에서 사는 정책가들의 몫이다. 물론, 파트너들과 함께.

본문 출처 : <국회입법조사처보> 제1호 통권1호 2008. 창간호 96-101쪽

※ 참고문헌

- Bailey N, 1995, Partnership Agencies in British Urban Policy, London: UCL Press, Chapters 2 and 3.
- Ball, M. & P. Maginn, 2005, Urban Change and Conflict: Evaluating the Role of Partnerships in Urban Regeneration in the UK, Housing Studies, 20(1): 9-28.
- Carter A, 2000, 'Strategy and Partnership in Urban Regeneration', in P Roberts and H Sykes (eds.), Urban Regeneration: a Handbook, London: Sage, 37-58.
- Coulson, Andrew, 2005, A plague on all your partnerships: theory and practice in regeneration, International Journal of Public Sector Management, Vol. 18(2): 151 - 163
- Goss S, 2001, Making Local Governance Work: Networks, relationships and the management of change, Basingstoke: Palgrave, Chapter 5.



- Harding A, 1998, 'Public-Private Partnerships in the UK' , in J Pierre (ed.) Partnerships in Urban Governance: European and American Experience, Basingstoke: Macmillan, 71:92.
- Leach R and J Percy-Smith, 2001, Local Governance in Britain, Basingstoke: Palgrave.
- Sullivan H and C Skelcher, 2002, Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services, Basingstoke: Palgrave.

