

국외출장복명서

1. 과제명 : 커뮤니티재생 거버넌스 및 운영시스템 개발

2. 출장자 : 녹색국토도시연구본부 이영아

3. 출장기간 : 2009년 3월 29일 (일) - 4월 6일 (월) 9일간

4. 출장목적 및 필요성

- 도시재생사업에 있어서 커뮤니티재생 운영시스템 개발을 위하여 영국의 각종 파트너십 기구 운영사례 및 재생 지원기구 조사
- 이를 통하여 커뮤니티 재생을 위한 거버넌스 시스템 구축과 관련한 제도 및 기구 등 실질적인 시사점을 도출, 한국적 시스템 개발에 적용하고자 함
- 커뮤니티 재생 거버넌스 구축을 위한 세부적 실천방안을 수립하는데 있어서 구체적인 자료수집 및 선진사례의 심도 있는 분석을 위해서는 현지출장을 통해 담당자 및 활동가와 직접 인터뷰 필요

5. 출장지역 및 수행업무

영국 버밍햄, 맨체스터

- 영국 커뮤니티 재생 관련 제도 및 기구 파악
 - 관련 기관 (지역전략파트너십(Local Strategic Partnership) 및 도시재생회사(Urban Regeneration Companies)) 및 관련연구자 방문을 통한 도시재생 제도 및 현황 파악
 - 도시재생사업에서 공공과 민간의 역할 분담현황 파악

- 특히 제도상 주민참여 지원·활성화 및 파트너십의 원활한 작동과 관련된 부분을 중점적으로 조사 연구
- 주민참여 및 파트너십을 통한 도시재생 모범 사례 현지답사
 - 주민참여 현황과 참여 시스템 파악
 - 현지 주민단체 및 전문가 인터뷰를 통한 시사점 도출
 - 도시재생 사례지역의 경관 조사

6. 구체적인 조사내용

1) 버밍햄

면담자: 켄 로렌스(Ken Lawrence)

Head of Policy and Partnership Governance,

비 버밍햄(Be Birmingham: 일종의 LSP)

면담일시: 2009년 3월 30일 오후 2시

면담장소: New East Manchester 사무실

면담자: 릭 그로브즈(Rick Groves), 경신원(Kyung Shinwon)

버밍햄 대학교 도시 및 지역 센터 교수

면담일시: 2009년 3월 31일 오후 3시

면담장소: 버밍햄 대학교

버밍햄시 개관

- 버밍햄은 잉글랜드 지방에서 2번째로 큰 도시로 산업도시로서 성격을 가

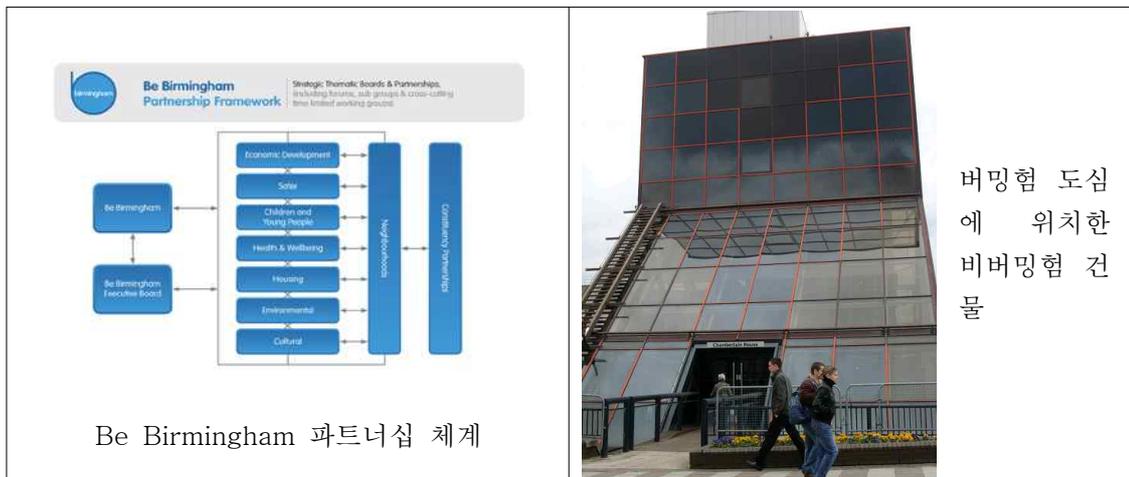
지고 있었으나, 1960년대 제조업 쇠퇴에 따른 도시경제의 쇠퇴를 경험하게 됨

- 또한 신도시건설과 함께 도시경제 기능이 외곽으로 이전하면서 도시내 경제침체가 더욱 가속화됨에 따라 대처정부 시절, 도시재생을 위한 막대한 자금을 투자, 도시개발공사(버밍햄 허트랜드 개발회사: Birmingham Heartland Development)를 설립하여 자산주도형 도시재생사업을 추진
- 그러나 이는 도심지역의 물리적 재생에는 성공했으나, 그 안에 살고 있는 사람들의 사회경제적 문제는 해결하지 못했다는 비판에 따라, 노동당 정부가 들어오면서 도시재생에 대한 방향을 파트너십, 사회경제적 재생 등으로 바꾸게 됨
- 버밍햄은 행정구역의 25%에 해당하는 지역이 전국적인 차원에서 평가한 쇠퇴지수 이하로 평가를 받았으며, 전국에서 가장 열악한 계층에 있는 사람들도 버밍햄 지역에 다수 거주하고 있어서 사회경제적 도시재생이 시급한 상황이었음
- 1990년대 말부터 버밍햄시에서는 이를 위한 사업을 추진하기 시작하였으며, 2001년 LSP의 수립과 함께 예산 확보 및 파트너십 구축과 관련된 활동을 주로 담당함

□ 도시재생 사업 관련 주체 현황

- Be Birmingham : 지역전략파트너십 기구 (LSP)
- 2001년 설립된 Be Birmingham은 버밍햄 주민의 삶의 질 향상을 위한 파트너로서 기업, 커뮤니티, 시민단체, 종교단체 및 공공부문까지를 포함하는 파트너십 구축을 목표로 함
- Be Birmingham은 법적 기관이 아니며, 실무자의 90%는 버밍햄시에 고용되

- 어 있는 일종의 여러 주체들의 집합체라고 할 수 있음
- 사업예산은 도시재생 관련 각종 예산을 통해 충당
- Be Birmingham은 다음과 같은 의무를 가짐
 - 버밍햄시의 사회, 경제, 복지를 향상시키기 위한 복합적 전략으로서 파트너십 구축 및 강화
 - ‘버밍햄 2026: 우리의 미래 비전’이라는 지속가능한 커뮤니티 전략계획 수립과정에 시민참여 독려
 - ‘버밍햄 2026’ 계획의 집행
 - 지역협약(Local Area Agreement)¹⁾의 발굴 및 관련 업무 집행
- Be Birmingham은 지도부와 집행부, 7개의 주제로 나뉜 파트너십 소그룹과 근린주구 모임, 상위기구(Constituency)로 이루어져 있음



- Be Birmingham 최고지도부(summit)는 주요 공공부문 기구, 기업, 주민조직 및 시민단체 대표들로 이루어짐. 지도부 회의는 1년에 3회 열리며, 다양한 파트너들의 사업추진이 용이하게 이루어질 수 있도록 도우며, 토론의 장을 마련

1) 지역협약(LAA)은 중앙정부와 지역 파트너 간 거래에 관한 것으로, Be Birmingham에서 작성하며, 이러한 협약에 명시된 목표를 실현하기 위해 17개의 실행계획을 수립, 집행, 평가하고 있음. 지역협약은 경제적 성장, 안전, 환경, 의료 및 삶의 질 향상에 우선권을 두고 있으며, 이를 위해 향후 3년 동안 추진할 수 있는 실질적인 목표를 정하는 것임

- 집행부서는 커뮤니티 전략계획인 버밍햄 2026과 지역협약(LAA)을 감독하고 사업집행을 조정하는 일을 함. 집행부는 6주에 한 번씩 모이며, 파트너십 소속 모임 대표 뿐 아니라 다른 공공, 민간, 주민/시민단체 대표도 함께 모임
 - 주민모임은 동(ward) 단위에서 이루어지며, 일부 상위서비스를 제공하기 위해 4개의 동을 합친 상위지구 전략 파트너십 네트워크(Constituency Strategic Partnership)를 구성²⁾
- 커뮤니티 개발 트러스트 (Community Development Trust); 킹스 노턴 커뮤니티 뉴딜사업
- 킹스 노턴 지역의 커뮤니티 뉴딜사업은 킹스노턴 3지역 커뮤니티 개발 트러스트가 주관이 되어 사업을 추진하고 있으며, 여러 부문과 파트너십을 이루어 사업을 수행하고 있음
 - 지역주민, 주민조직 및 시민단체, 공공기관(경찰서, 소방서 등), 지방정부, 민간기업 등과 협력
 - 주로 다루는 분야는 커뮤니티 뉴딜사업에서 수행하는 5가지 기본 항목(직업, 안전한 커뮤니티, 주택, 의료, 교육)에 환경부문이 추가되어 있음
 - 커뮤니티 개발 트러스트의 구성
 - 총 23명의 실무자로 구성되어 있는데, 이 중 12인의 주민, 11명의 파트너 조직의 대표로 구성
 - 트러스트 위원회에는 근린주구 관리위원회와 감사위원회로 나뉘어 있으며, 근린주구 관리위원회는 학습 및 일자리(Learn and Work), 안전하고 깨끗한 공간, 의료 및 사회복지 서비스 소위원회로 나뉘어 있음
 - 운영 프로그램의 목표
 - 기술을 습득하여, 관련 자격증을 받는 주민의 수 증가
 - 고용기회 확대

2) 버밍햄시에는 총 10개의 상위지구(constituency)로 구성되어 있음

- 평생교육 및 기본적인 기술 관련 교육에의 참여율 증가
- 어린이 및 청소년의 방과후 교육 마련
- 흡연률 감소
- 특수그룹이나 특수한 보호가 필요한 사람들의 건강증진을 위한 노력
- 가정폭력
- 반사회적 행동
- 쓰레기 투기 문제
- 개발사업



버밍햄시 킹스 노턴지역 지역 전경



킹스 노턴 지역 거리 모습



킹스 노턴 지역의 오래된 주택가 모습



킹스 노턴 지역의 오래된 주택가 모습

- 킹스 노턴 사업은 곧 완료될 계획이나, 아직까지 많은 주택의 재생사업이

완료되지 않아, 이 사업이 성공하지 못했다는 평가도 있음

- 그러나 주민참여를 독려하기 위한 노력이나 주민을 위한 교육프로그램의 마련 등에 많은 자금을 투입한 것이며, 특히 청소년 교육 부문에 많은 돈을 투입한 상태이므로, 이에 대한 효과가 나타나기까지는 시간이 좀 더 걸릴 것으로 보고 있음

□ 한국도시재생에의 시사점

○ 파트너십 구축을 위한 정부의 전폭적인 재정적, 행정적 지원:

- 중앙정부차원에서 다양한 도시재생 사업 예산이나 프로그램은 버밍햄시로 하여금 낙후된 지역에 지속적으로 자금을 지원하고 파트너십 구축을 위한 활동이 가능하게 하였음
- 또한 LSP 실무자의 대부분이 버밍햄시로부터 월급을 받는 사람들로 중앙정부의 도시재생에 대한 열의와 지방정부의 지원이 성공의 필수적 요인 중 하나인 것으로 판단됨

○ 도시재생 사업에 대한 종합적인 평가

- 대규모 예산을 10여년에 걸쳐 투자한 커뮤니티 뉴딜사업의 경우 물리적 환경 개선에만 평가의 초점을 맞추면 성공했다고 보기 어려우나, 학교 자퇴율이나 청소년 교육 프로그램의 확대, 지역 대학시설의 설립 등 여타 사회적 환경 개선을 함께 고려한다면, 이 지역은 장기적 성공의 발판을 마련하고 있다고 볼 수 있음

○ LSP 내 조직을 통한 파트너십의 구축: LSP는 시의 지원을 받으면서도 독립성을 가지고 있으므로 파트너십 구축이 더욱 용이하게 이루어질 수 있으며, 모든 위원회는 시의원, 시청직원, 주민 등으로 이루어졌고 회의를 거쳐 이후 어떤 사업을 추진할지 적극적으로 논의하는 파트너십 절차를 가지고

있음

2) 맨체스터

면담자

1. 레슬리 스펜서(Lesley Spencer)

재생 코디네이터/브래드포드 지역 코디네이터, 뉴이스트 맨체스터(New East Manchester Limited)

2. 아일린 바론(Irene Baron)

지역주민/비콘위원회(The Beacons Board) 위원장

면담일시: 2009년 4월 3일 오전 10시

면담장소: New East Manchester 사무실

맨체스터시 개관

○ 역사³⁾

- 13세기 플랑드르 지방의 직공들이 자리를 잡으면서 본격적으로 발전하기 시작하였는데, 면, 울, 린넨 등을 생산 및 거래하면서 도시의 규모가 커짐
- 세계최초의 인공수로인 브릿지위터 운하 등 운하를 확장하고 철도가 도입되면서, 1700년대 맨체스터는 상업 및 무역의 지역중심이 되었음
- 맨체스터는 산업혁명을 주도한 도시로, 1764년 '방적기(Spinning Jenny)'의 발명과 1783년 맨체스터에최초의 스팀공장 건설을 통해 맨체스터시는 다른 면 생산 지역보다 대량생산에 대한 기술적 우위를 가짐
- 1835년까지 영국 전체 면산업의 약 90%를 생산하는 세계최고의 산업도시였

3) 출처: www.manchester.gov.uk/archive

으며, 해외무역 통로로서 역할을 해옴

- 빠른 산업화와 인구유입은 맨체스터 사람들의 삶을 바꾸어 놓았는데, 공평하고 정의로운 사회를 주장하는 신흥 '노동자계급'이 생겨났으며, 강한 노동조합운동이 발전하였음. 에멀린 판크허스트(Emmeline Pankhurst)가 여성 참정권을 요구한 곳이기도 하고, 맑스와 엥겔스가 공산당선언을 만든 곳이기도 함
- 1900년대 면방직 산업이 쇠퇴하기 시작하여 1980년대에 거의 끝나게 되었음. 이로 인해 고용이 줄고 부유층은 도시를 떠났으며, 주택가격이 급락하게 되고, 커뮤니티는 끝없는 쇠락의 길로 이름
- 맨체스터는 야심적인 재생사업 프로그램을 수행하여 1982년부터 성공을 거두기 시작하고 있음

○ 인구

- 1830년 여객 철도 개통과 함께 인구가 급증하여, 1750-1850년대 사이에 10배가 늘어 445,000명으로 증가하였으며, 많은 사람들이 면방직산업을 통해 부를 얻으려고 이주
- 경제쇠퇴로 인구가 감소하였다가 도시재생사업을 통해 도시가 점차 성장하고 있으며, 현재 인구도 452,000명으로 다시 증가함

□ 도시 재생 사업을 둘러싼 활동 주체 현황

○ 개관

- 이스트 맨체스터 지역은 단독주택형 임대주택이 많이 모여있는 곳이며, 공장과 주택이 혼재되어 있는 양상을 보이고 있는데, 공장 주변 지역으로는 신규주택개발이 안 되는 새로운 규정으로 인해 도시재생에 어려움을 겪고

있으며, 이로 인해 개발이 이루어지지 않고 방치된 구역이 곳곳에 산재되어 있음

- 이로 인한 반사회적 행동이 발생하기도 하고, 주민들은 이 지역에 대한 애착을 가지기 어려운 상황이었으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 커뮤니티 뉴딜 사업을 공모하고 수행하였으며, 물리적 재생사업과 함께 커뮤니티 재생을 동시에 도모, 이러한 지역의 문제를 해결하고자 함
- 맨체스터시에는 영국의 다른 도시들과 마찬가지로 많은 도시재생 기구들이 있는데, 도시차원에서 사회적, 경제적 재생 및 파트너십구축을 위한 맨체스터 파트너십(LSP), 도시재생회사인 New East Manchester, 커뮤니티 뉴딜을 위한 기구 등이 다양한 활동을 수행하고 있음



○ 맨체스터 파트너십 (지역전략파트너십 기구 Manchester Local Strategic Partnership)

- 맨체스터 파트너십은 공공, 민간, 시민사회 및 주민 등을 대표하는 지방, 지역, 국가 차원의 조직들이 합쳐져서 만든 위원회(Board)임
- 주요 역할 중 하나는 맨체스터시와 커뮤니티 차원의 경제, 사회, 환경 등 지

역의 복지(well-being)를 촉진하기 위하여 맨체스터 커뮤니티 전략 (Manchester Community Strategy: MCS)을 수립하는 것임

- 이를 통해 도시재생을 위한 지역별, 이슈별로 전략적인 추진방안을 마련
- 맨체스터 커뮤니티 전략의 내용은 다음을 주로 다루고 있음
 - 세계경제 틀 속에서의 경쟁력 확보
 - 아동에 대한 투자 (청소년 및 그 가족)
 - 주택 및 지속가능한 커뮤니티
 - 안전한 맨체스터 만들기(범죄)
 - 의료 불균형 공급의 해소
 - 현대적인 교통인프라 확충
 - 문화기반 증진

○ 맨체스터 커뮤니티 전략의 실행

- 맨체스터 파트너십이나 커뮤니티 전략계획의 수행을 위해서는 새로운 실행 방식이 필요한데, 지역주민들이 날마다 직면하는 문제 해결을 위해서는 여러 주체와의 협력이 필요함
 - 반사회적 행동을 줄이는 방법, 민간임대사업자들이 자신의 책임을 인식하고 수행할 수 있도록 하는 일, 청소년 참여를 높이는 일 등
- 정부와의 협력
 - 사업의 성공적 수행을 위하여, 정부와 맨체스터 공공서비스 협약 (Manchester Public Service Agreement)에 대한 협상을 통해 도시문제 해결을 위한 초기단계부터 정부와 함께 일을 할 수 있는 기회를 만들
 - 북서지역 내 다양한 주체가 포함된 위원회를 구성하여 도시재생사업에 여러 주체가 관여할 수 있도록 함
 - North West Development Agency, Association of Greater Manchester

Authorities, Great Manchester Learning and Skills Council 등이 참여하도록 함

- 지역 파트너 기구 및 지역주민들이 이슈별로 지역에 기반한 파트너십에 참여할 수 있도록 함

○ 커뮤니티 참여 전략 (Community Engagement Strategy)

- 커뮤니티 참여를 독려하기 위하여 맨체스터시와 '맨체스터 파트너십'은 '커뮤니티 참여전략'을 만들고 팀을 구성하고 있는데, 다음과 같은 참여방식으로 커뮤니티 참여를 독려하고 있음
- 시민패널, 포커스 그룹, 커뮤니티 라디오, 예술활동, 지역주민의 수요와 선호를 찾기 위한 지역주민 훈련, 축제 등 다양한 방식으로 커뮤니티 참여가 이루어지고 있음
- 맨체스터시와 맨체스터 커뮤니티 네트워크 등에서는 이를 위한 매뉴얼 (toolkit) 등을 개발하기도 함
- 커뮤니티 참여전략 팀과의 파트너는 시의회 의원, 맨체스터 커뮤니티 네트워크(Manchester Community Network), 맨체스터 파트너십(LSP), 맨체스터시 등임
 - 시의회: 전략계획 및 실행계획의 목표 발굴 및 수립
 - 맨체스터 커뮤니티 네트워크: 맨체스터 파트너십과 근린주구재생 사업에 기여하기 위하여 주민단체 및 시민단체를 지원하기 위해 설립
 - 맨체스터 파트너십: 커뮤니티 전략에서 제시된 비전을 마련함. 지역의 다른 공공서비스 공급 주체와 함께 수행 (시, 경찰, 맨체스터 커뮤니티 네트워크, 직업고용센터, 공공서비스를 제공하는 민간단체 및 지역주민 등과 협력)
 - 맨체스터시는 레저활동, 도서관, 갤러리, 환경, 주택, 교육 등에 대해 지역

과 협력하는 형태로 참여

- 구조: 위원회와 활동그룹

▪ 위원회는 두 달에 한 번씩 열리며, 여기서 논의되고 활동하는 사항은 정기적으로 맨체스터 파트너십 위원회에 보고됨

▪ 커뮤니티 참여 전략 팀에는 2개의 활동그룹이 있는데, 주민 및 시민단체 활동그룹과 다양한 커뮤니티의 융합 및 수요자 조직을 위한 활동그룹으로 나뉨

- 매년 사례보고와 핵심이슈에 대한 정보공유를 위한 포럼을 개최함

○ New East Manchester(맨체스터 도시재생회사)와 The Beacons(커뮤니티 뉴딜 기구)의 활동



- 뉴 이스트 맨체스터는 물리적 기반시설 및 주택 등에 사업초점을 맞춘 기구로 맨체스터시, 잉글리쉬 파트너십, 지역개발전략기구(RDA) 등 세 곳으로부터 예산을 받아 사업 수행

- 실제로 지역 개발 사업을 직접 수행하지 않으며, 사업의 원활한 수행을 위한 각종 지원 활동을 수행

- 이 과정에서 커뮤니티 뉴딜 사업과의 연계를 추진하기 시작함
- 커뮤니티 뉴딜사업은 1999년부터 10년간 추진되어 온 사업으로, 뉴이스트 맨체스터에서는 맨체스터시 도시재생을 위해 뉴딜사업에 공모하는 과정에서부터 주민조직을 지원하고 협력적으로 활동. 초기 집행계획(delivery plan)을 수립하고 추진하는 과정에 적극적으로 참여
- 초기 사업을 추진할 때, 이스트 맨체스터 지역에 주민협의회(Resident Association)이 10여개 정도 있었으나, 현재는 100여개가 넘는 주민협의회가 꾸려져 있음 (뉴딜사업의 성과로 평가하고 있음)
 - 주민참여 방법은 여러 가지가 있으나, 초기에는 일정한 예산을 배분하여 주민협의회로 하여금 필요한 사업을 위한 공모사업에 지원하도록 하는 프로그램을 실행함
 - 한 지역에서는 '근린주구 방법(neighbourhood warden)' 프로그램으로 지원하였으며, 현재까지 뉴이스트 맨체스터와 긴밀한 협력관계를 맺고 있음
- 주민의 관심을 높이고 참여를 독려하기 위하여 각종 이벤트를 하기도 하고, 지역주민이 기술을 배우고 그들의 고용기회를 확대하기 위한 재생 훈련프로그램(Regeneration Apprentice)을 수행하기도 함
- 민간기업의 참여도 적극적으로 활용하고 있는데, 예를 들어 민간기업이 도시개발을 하면서 지역 내 '아카데미'라는 중고등학교를 건설 중에 있으며, 민간기업은 지역주민협의회와의 협력을 통해 지역 청소년들이 학습을 통해 적절한 직업을 얻고 지역에 정착할 수 있도록 필요한 학교 커리큘럼을 만들어 학교를 운영할 계획을 세우고 있음
- 이 조직은 현재 35명의 실무자로 구성되어 있으며, 정부에 고용되어 있으나 시공무원은 아니며, 별도의 예산을 가짐
- 뉴 이스트 맨체스터는 커뮤니티 뉴딜 사업과 적극적인 협력을 중시하고 있는데, 주민참여가 빠진 물리적 도시재생은 효과를 발휘할 수 없다는 판단

때문임

- 뉴이스트 맨체스터의 현안은 커뮤니티 뉴딜사업 지원이 종료되는 2010년 3월 이후에도 커뮤니티 뉴딜사업에서 추진되었던 사업의 내용이 지속적으로 추진되도록 하는 것임
 - 이를 위해 민간기업 등의 책임있는 참여를 독려하고 있으며, 일부는 직접 재정지원을 할 계획에 있음

□ 한국 도시재생에의 시사점

- 한국사회와는 다른 사회경제적 조건 때문에 맨체스터시가 수행하는 도시재생사업의 내용이나 활동을 그대로 가져오기는 어려움에도 불구하고, 아래 소개하는 것 같은 사업의 내용이 동기 등은 한국의 도시재생 사업에 적용해볼 가치가 있음
- 주민참여를 독려하기 위한 각종 활동 수행: 이스트 맨체스터 지역은 열악한 지역문제를 해결하기 위해서는 지역주민 및 지역기업의 참여가 없이는 불가능하다는 것을 인식하고, 주민의 참여를 높이기 위한 여러 가지 전략을 수립하였고, 참여주민이 자발적으로 지역 문제를 해결하기 위한 각종 프로그램 (초기 공모사업에서 기술훈련, 각종 이벤트 및 축제 등)을 마련하고 있음 (주민참여의 결과 현재는 주민대표와 실무자의 활동이 특별히 구분되거나 다르게 보이지 않음)
 - 이러한 노력은 영국사회가 민주주의적으로 더 성숙되어서거나, 주민참여가 윤리적으로 더 우월해서가 아니라 지역이 물리적으로 쇠퇴해가고 있는 상황을 억지로 물리적 시설만 정비하는 일이 불가능하다는 판단
 - 쇠락한 지역을 최소화시키는 노력과 함께 주민들이 쇠락한 지역 근처에서도 커뮤니티를 유지하면서 살만한 동네로 느끼게 하기 위해서는 이러한

주민에 대한 투자가 필수적일 수밖에 없는 것으로 보임

- 그 지역을 지키는 주민이 없어지는 순간, 지역의 쇠락을 가속화될 것이기 때문에 이들에게 주민참여나 주민의 생활환경 개선에 대한 투자는 가장 중요하고 시급한 투자라고 할 수 있음
- 지역 청소년 교육에 집중 투자: 도시재생에서 장기적으로 가장 중요한 전략에 대한 논의 결과, 지역 청소년들에 대한 교육이라고 판단, 새로운 학교를 수립하는 프로젝트를 수행, 아카데미 건립을 위한 공사가 시작되었으며, 이 아카데미와 함께 지역 도서관 및 커뮤니티 센터 등을 복합적으로 입지시켜, 지역 커뮤니티의 중심지로 구축하고자 함
- 물리적 연계의 중요성: 뉴이스트 맨체스터에서는 여러 주체간 협력을 위해 가장 필요한 것으로 물리적으로 붙어있는 것이 중요하다고 판단, 아카데미 사업 수행을 위해 민간기업의 담당자가 뉴이스트 맨체스터에 파견나와 있어서 필요한 경우 늘 협의할 수 있으며, 커뮤니티 뉴딜 기구도 뉴이스트 맨체스터와 같은 건물을 쓰며 사업적 연계를 가지고 있음