문화기반 도시재생전략의 통합적 접근법 연구
- 영국사례 중심 -

The Study of Integrated Approach of Culture-based Urban Regeneration Strategies
- Focusing on the Case of the UK -

서 정 훈 (조선대학교 행정복지학부 초빙교수)

Abstract

Jeonghoon Seo

This article starts with a critical view about the cultural consumption-oriented urban regeneration strategies focused on the culture's consumption and service function. Having a purpose of understanding the integrated approach of the cultural urban regeneration which regards culture as a source of creativity and innovation, the article analyses the case of the UK and draws some suggestions. Based on the analytical method reconstructed by the analysis of the preceding researches concerned with the concept and method of policy integration, this article analyses the key policy mechanism such as policy agenda·implementation·evaluation. As a result, it is found out the development of a new joint policy, the policy coherence through interdepartmental cooperation·connection·coordination, the construction of a knowledge-based system, and the formation of cooperative partnership. Under the circumstances that the role of culture in the integrated approach for urban regeneration mixed with the policy agenda of creative economy has either led the function and structure of cities under the integrated vision, or expanded the extent to social integration and community identity through admitting local cultural diversity, the knowledge-based system must be prepared for transcending cultural copy and playing role of a catalyst of creativity and innovation.

주 제 어: 정책통합, 문화, 도시재생, 창조경제, 영국

Keywords: policy integration, culture, urban regeneration, creative economy, the UK

I. 연구배경 및 문제점

현대사회 문제의 다양성과 복잡성에 따른 정책결과의 불확실성의 증대, 지속가능한 발전이라는 국가적 명제, 그리고 삶의 질 향상이라는 사회적 요구의 확대 등은, 포괄적인 정책이슈들을 생성(예, 양극화 및 저출산·고령화에 따른 복지담론, 지역균형 발전, 혁신과 창조 경제)시킴으로서, 갈수록 개별 정책이 단독으로 정책을 집행하고 결과를 산출하는 것을 어렵게 하고 있다. 이는 곧 상충되거나 때론 유사한 개별 정책 영역 간의 정책 조정 또는 통합 문제를 핵심 과제로 등장 시키고 있다. 정책의 통합적 접근법은 경제와 복지, 경제와 환경, 과학(산업)기술과 교육, 도시재생과 문화 영역까지도 확장되어 지고 있다. 우리나라는 참여정부 이후 이른바 '혁신정책(innovative policy)', '창조경제(creative economy)' 등의 명목 하에 통합적인 정책(integrated policy) 운영에 대한 관심과 노력을 기울이고 있다. 특히 문화(산업)영역은 다양성과 창의성의 원천으로서 타 산업과 융합되어 창조경제를 구축하는데 큰 역할을 담당하리라 기대되고 있는 상황이다(한국과학기술기획평가원, 2013).

문화기반 도시재생전략은 창조경제라는 정책의제(policy agenda) 내에서 문화를 매개로 도시지역민의 삶의 질 향상과 도시의 지속가능한 발전(sustainable urban development)이라는 통합적(integrated)인 정책개념을 함축하고 있다(DCMS, 2001). 우리나라의 지방(광역)자치단체(이하 지자체)들은 도시 재생 및 지역 경제 활성화를 목표로 대형 국제 스포츠 행사 유치, 국제박람회 및 전시회 개최, 종합 문화예술 공연장과 다목적 복합 시설물의 건설에서부터 지역문화관광예술축제 및 행사의 개최 등을 적극 추진하고 있다. 하지만 이러한 도시지역의 이미지 개선과 브랜드 홍보를 통한 관광객 및 투자 유치와 그로 인한 고용창출을 기대하는 이른바 문화소비기반 도시재생(cultural consumption urban regeneration)[1] 전략들은, 지자체간의 과도한 문화예술행사의 경쟁과 중복[2] 그리고 예산 낭비의 문제(김태영, 2013) 뿐만 아니라, 대형 문화/스포츠 행사의 유치 및 관련 시설의 건설에 따른 예산부담과 시설유지에 대한 논란을[3] 유발하고 있다. 이미 여러 해외 학자들도 문화소비기반 도시재생전략의 효과성에 관한 문제점들을 - 예, 경제성, 모방성, 문화의 동질화, 지역문화 정체성 상실, 지역 커뮤니티 소외 - 제기하고 있

---

1) Bianchini(1993), Griffiths(1995), Binns(2005), Evans(2005) 의 문화기반 도시재생 유형 분류 중 문화소비모델에서 인용하였다.

2) 2006년 726개, 2008년 926개 등 급속한 증가 이후, 2010년 이후 지자체의 예산낭비 지방정부 및 단체간의 과도한 생존경쟁 등을 이유로 중앙정부 및 지자체의 유사축제 통폐합 시도(김태영, 2013) 이후, 2010년 823개, 2011년 763개, 2012년 758개, 2013년 752개, 2014년 555, 점차 감소하였으나, 2015년 664개로 다시 증가 추세를 보이고 있다.

3) 정진우(2015) 수백억 적자 인천아시안게임 등 방만한 국제행사 개최 불가. 「머니투데이」 09. 22; 성낙선(2015) 평창 올림픽, 분산 개최 아직도 늦지 않았다. 「오마이뉴스」 03. 35; 김기범(2015) IOC서 평창 동계올림픽 분산 개최 가능 시사. 「경향신문」. 03. 24; 모규엽·조성은(2015) 정부, 평창 동계올림픽 분산 개최 불가 입장 재확인. 「국민일보」, 03. 13; 김종일·이민우(2014) 아시안게임 빚더미 인천. 「조선Biz」. 10. 24; fn사설(2013) 4년 만에 멈춘 F1 코리아 그랑프리. 「파이낸셜뉴스」. 12. 07; 김석훈(2012) 세계박람회 성공개최 여수시, 되레 빚더미?. 「뉴시스」. 08. 16.

다(Zukin, 1992; Bassett, 1993; Bianchini, 1993; McGuigan, 1996; Miles and Miles, 2004; Vickery, 2007). 이런 측면에서 볼 때, 현재의 문화소비기반 도시재생전략은 역설적으로 다양성(지역 정체성)과 창의성 증진을 통한 창조경제의 실현과 지역균형적인 지속적 발전(sustainable development)이라는 국가의제 측면에서 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있을 것이다.

최근 우리나라에서도 문화기반 도시 재생 및 지역 경제 활성화 수단에 대한 사례연구들이 활발히 진행되고 있는 상황이다(오덕성 외, 2007; 강동진 외, 2008; 윤혜경 외, 2008; 이왕건 외, 2011; 김우영, 2012). 대부분의 연구들은 문화의 소비적 또는 생산적 측면에 초점을 맞추거나, 정책 관련자들의 역할 측면에 주안점을 두고 있다. 정책의 통합적 접근법은 참여정부의 과학기술정책의 혁신체제에 대한 연구(성지은 2008; 성지은 2009; 성지은·송위진 2009)가 그 시발점이라 하겠으나 아직까지는 문화기반 도시재생전략에 대한 통합적 접근에 대한 연구는 부족하다.

영국은 1990년대를 기점으로 복잡하고 불확실한 시대적 상황과 문화의 소비와 서비스 측면에 초점을 둔 도시재생전략에 대한 비판적 견해들을 수용하여, 문화기반 도시재생전략에 대하여 통합적인 접근(integrated approach) 방식을 취하고 있다. 본 연구는 문화의 소비와 서비스 기능에 초점을 둔 이른바 문화소비기반 도시재생전략에 대한 비판적 고찰을 연구배경으로 한다. 창의와 혁신의 원천으로서의 문화의 역할에 기초한 문화기반 도시재생전략의 통합적 접근법에 대한 이해를 목적으로 영국사례를 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

이를 위해서, 정책 의제설정과 결정 과정에서 백서/녹서(white/green papers) 및 정책 보고서(statements and reports) 등을 통해 정책 목표와 수단, 계획, 전략 등을 홍보하고, 전문가 및 시민단체 그리고 국민들과 소통하는 기회를 갖고 환류(feedback)를 적극 수용하는 영국정부의 정책형성 과정상의 특성(참조 이민창 외 2013)을 감안하여, 영국 정부(주무관청)에서 발간한 각종 정책 보고서 및 백서/녹서들의 분석과 그리고 도시재생, 문화정책, 문화기반 도시재생과 관련한 선행연구들을 참고 하였다.

본 논문은 제 1절에서 연구배경과 문제점 소개, 제 2절은 정책통합의 개념을 소개하고, 수단에 대한 접근방식을 고찰하였고, 이를 바탕으로 제 3절에서는 영국의 통합적 문화기반 도시재생전략을 소개하고 분석하였다. 제 4절은 사례연구 분석결과를 정리하고, 마지막으로 제 5절에서 결론을 내렸다.

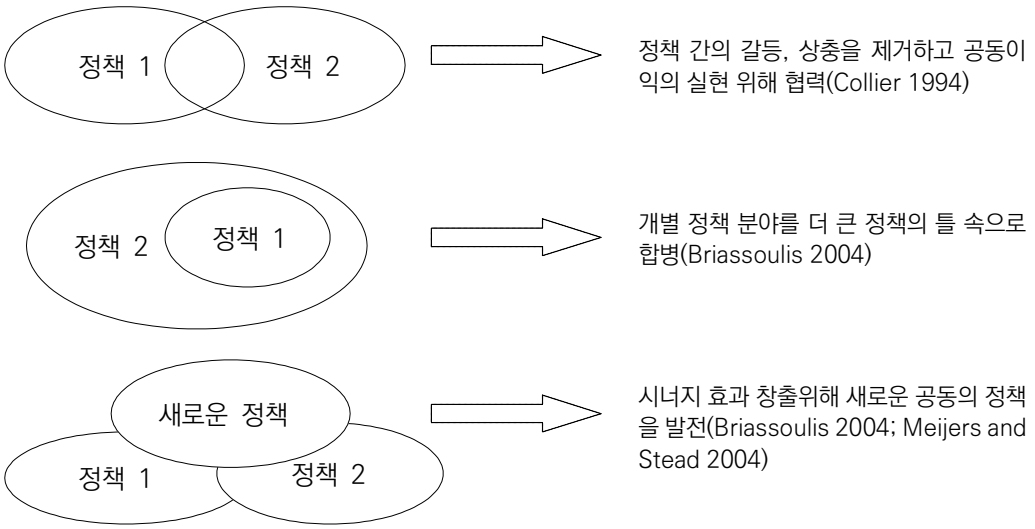
Ⅱ. 정책통합이란?

1. 개념

정책통합에 대한 연구라 하면, 정책 형성과 결정 그리고 집행 방식에 있어서의 하향식 접근방법(예, 처방적, 통제적, 목적지향적)과 상향식 접근방법(예, 다원적, 참여적, 과정지향적)을 종

합적인(synthesizing) 관점에서 바라보는 수직적 차원의 정책통합(Hill and Hupe 2002: 56-61)의 개념이 널리 알려져 왔다. 하지만 서두에서 언급했듯이 현대사회의 변화는 정책 간의 우선순위 설정, 충돌과 갈등 요소를 최소화하는 정책 협력(cooperation), 조정(coordination) 등의 개념(Peters 1998)과, 공유된 비전하에 공통의 목표를 설정하여 각각의 정책을 동일 방향으로 재배치하는 정책 영역 간의 관계(Meijers and Stead 2004)에 대한 수평적 차원의 정책통합 개념에 대한 연구를 필요로 하고 있다. 합의되어진 정책통합의 개념은 존재하지는 않지만, 여러 학자들에 의하여 정책의 목표와 수단, 대상, 정책상호 간의 관계를 바탕으로 개념화 노력이 시도되어 지고 있다.

환경과 에너지 정책의 통합적 접근을 연구한 Collier(1994: 36)는 정책통합을 지속적인 발전의 성취와 환경훼손 방지를 목표로, 정책상호간 그리고 정책 내부 간의 상충적인 측면을 제거하고, 상호간의 이익(benefits)과 목표의 달성을 위해 협력적인 지원을 실현하는 것으로 정의한다. 다소 정책 협력, 조정의 개념과 구별되지 않는 개념을 제시하고 있다. Briassoulis(2004: 10)는 통합(integration)의 사전적 의미에 초점을 두고, 정책통합을 개별 정책 분야를 혼합하여 하나의 새로운 통합된(unified) 정책을 만드는 것이거나, 또는 개별 정책 분야를 더 큰 정책의 틀 속으로 합병(incorporating)시키는 것으로 규정한다. Meijers and Stead (2004: 3-4)는 정책협력은 정책간의 의사소통과 정보교환의 증진, 정책조정은 정책간의 갈등 해소를 위한 투명성 증진과 정책 효율성을 위한 정책간의 조절 방식, 정책통합은 정책 수행주체의 다원화와 자율성을 전제로, 각 정책 간에 공통의 목표를 설정하고 새로운 정책을 형성하는 것으로 정책 상호간의 의존성, 재원, 접근성, 호환성 등이 정책 협력과 조정보다 크다고 함으로서 구분적인 개념을 제시한다. 학자들의 의견을 종합하여 그림.1 으로 요약하였다.



〈그림 1〉 정책통합의 개념

어떠한 학자의 개념을 취할 것인가? 그 개념을 어떻게 규정 할 것인가의 문제는 그러한 개념이 등장한 배경의 이해와 관련이 있다. 정책 통합적 접근은, 서두에서 언급한 시대적 상황 속에서, 혁신과 창조라는 범국가적인 정책의제의 등장과 그 궤를 같이 한다고 봐도 큰 무리는 없을 것이다. 특히 1990년대 말 이후 영국 신노동당 정부의 the Creative Britain 의 주창, 그리고 John Howkins의 The Creative Economy(2001) 의 출판 이후, 본격적으로 주목받기 시작했다고 할 수 있다. Howkins는 창조경제를 창조적 인간, 창조적 산업, 창조적 도시를 기반으로 한 새로운 경제체제로 창조적 행위와 경제적 가치를 결합한 창조적 생산물의 거래로 정의한다. UNDP(2010)는 경제성장을 위한 창조적 자산으로 규명하고, 소득/고용창출/수출의 증진과 사회통합/문화적다양성/인간개발의 진흥, 기술/지적재산/관광 분야 등과 상호작용을 통한 경제적/문화적/사회적 측면의 향상, 지식기반 경제활동의 설계와 거시-미시경제의 융합, 그리고 부처 상호 간의 혁신적이고 융합적인 정책접근에 기초한 실현가능한 발전선택 등으로 규명한다. 우리나라의 참여정부에서는 과학기술정책 중심의 국가혁신체제의 설계와 지역균형발전을 위한 지역혁신체제의 구축과 융합, 그리고 현 정부에서는 국민의 창의적 아이디어가 과학기술 ICT와 결합하여 창업과 신산업 및 신시장 창출로 연결되어 좋은 일자리를 창출하는 것 그리고 고용, 저출산·고령화 문제를 해결하는 성장과 복지의 균형(창조경제 실현계획 2013) 등으로 규정하고 있다.

창조경제는 일자리 창출과 지속가능한 성장을 통한 경쟁력 증진의 개념뿐만 아니라, 계층간-지역간 균형발전을 통한 사회통합과 포용적 성장의 개념, 그리고 정책 간의 융합과 이를 위한 조직체제의 조정과 통합까지도 아우르는 포괄적인 정책 개념을 내포하고 있다. 이런 관점에서 볼 때, 정책통합은 대화와 정보공유를 통한 효율성을 제고하는 정책협력을 넘어, 정책 간의 갈등 조정을 위한 투명성, 협의성, 민주성 제고의 개념을 담고 있는 정책조정의 개념과는 구분할 필요가 있다. 정책협력이나 조정은 분명 현대 국가가 안고 있는 현대사회 문제의 다양화 및 복잡화에 따른 정책결과의 불확실성의 증대, 비효율적인 집행과정의 오류나 시행착오 등을 경감시킬 수는 있을 것이다. 하지만 지속가능한 경제 및 도시지역의 균형발전이라는 국가적 명제와 삶의 질 향상이라는 사회적 요구를 동시에 수용하며 각 분야의 정책영역을 초월하고 융합하는 창조경제라는 국가의제를 수용하기에는 다소 제한적이다. 이러한 맥락에 기초하여, 본 논문은 Meijer and Stead (2004)와 Briassoulis(2004)의 통합에 대한 공통분모를 취합하여, 정책통합의 개념을 개별 정책들의 독자적인 활동으로는 만들어 낼 수 없는 '새로운 공동의 정책을 창조' 하는 것으로 규정한다.

2. 통합수단

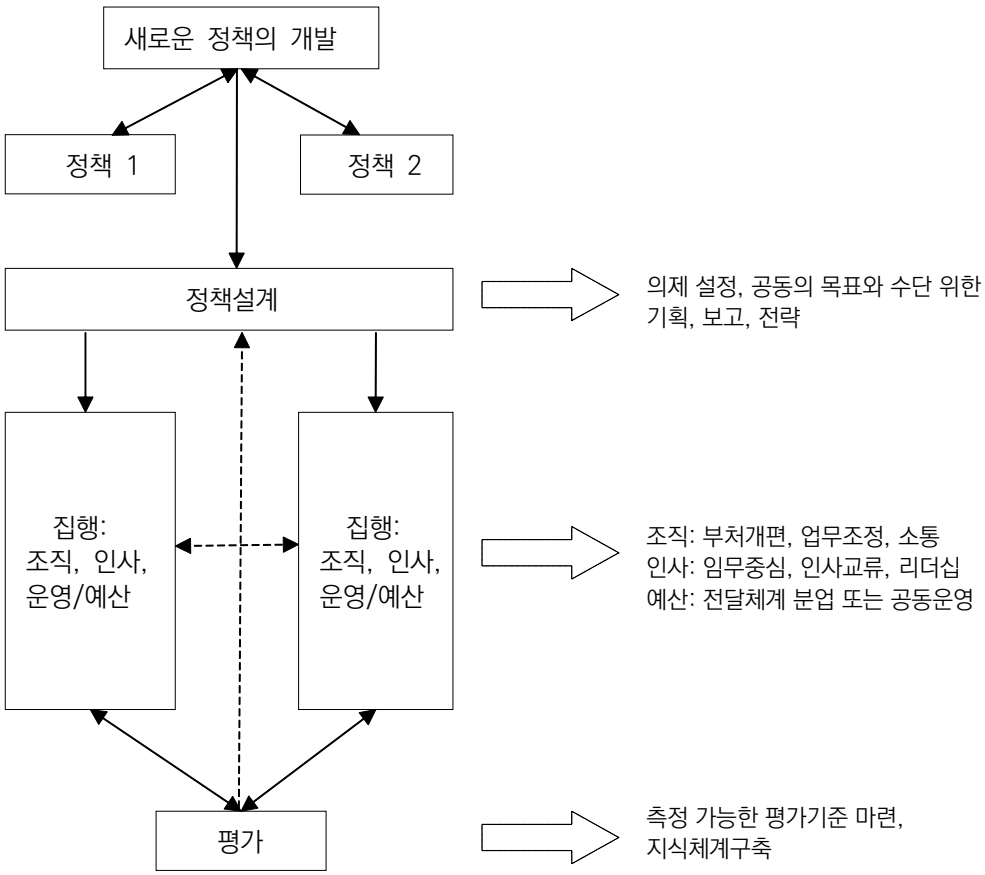
정책통합의 개념정립이 부족하듯이, 정책통합이 어떠한 수단을 통해 달성되는가에 대한 논의 또한 아직은 미흡하다. 다만 공통적으로 정책핵심기제에 따른 통합적 관리운영 체계에 대한

연구가 이루어지고 있다.

Lafferty, et. al(2002: 18-20)는 적절한 통합운영체계 구성을 위한 초기목록(initial lists)들을 다음과 같이 제시 한다. 정책의제에 특별한 지위를 부여할 수 있는 법적근거의 준비, 정치 지도자들의 지지를 담보로 하는 장기적 발전 전략 수립, 통합과정을 조정· 수행·감독할 주도집행기구, 각 분야 간의 책임에 대한 명확한 구분 지정, 그리고 이를 위한 대화통로의 확보, 주기별 과정 보고, 각 분야 간의 갈등과 이해관계를 조정할 구체적 기구 등이 그것이다. OECD(2002)는 통합정책의 형성을 위한 다음과 같은 체크리스트(check lists)를 제시하고 있다. 정부차원의 명확한 공약과 리더십을 통한 국가적 의제를 형성, 국민과 정부조직 들에게 명확한 개념 전달과 주입, 통합적 운영체계를 뒷받침할 주무부처 또는 위원회 등의 제도적 촉매제, 평가와 보고 체계 정립과 과학적 투입/산출 평가를 위한 지식관리 등이 그것이다. Persson(2004)는 규범적요소(정치 지도자의 정치적 약속과 공약 등을 통한 리더십), 조직적 요소(조직과 기능 통합과 새로운 제도 수립, 정책 참여자의 상호작용, 재원과 예산), 절차적 요소(기획, 보고, 전략, 대화와 협의, 영향 모니터링)를 구분하여 제시하고 있다. 성지은(2009)은 이들을 종합하여, 정책설계(공동의 의제와 목표), 조직, 인사, 예산, 평가로 구분하여 제시 한다. 정책설계는 각 분야 간의 갈등과 충돌을 조절하는 정책조정의 역할을 넘어서, 공동의 목표를 공유하여 각 정책목표 간의 균형을 맞추어 포괄적인 정책의제를 제시함을 의미한다. 국가 지도자의 역할이 중요하며 최상위 수준의 위원회의 설립 또는 조정권한을 가진 장관이나 책임총리제를 설치한다. 조직 측면은 단순히 조직의 통폐합을 의미하지 않는다. 행위자와 행위자 네트워크의 연계와 커뮤니케이션의 활성화가 핵심이다. 부서와 기능의 통합, 새로운 기구(제도)의 설립, 기존의 기구에 새로운 권한, 책임, 의무를 부여함과 동시에 조직의 명칭을 변화시켜 기능을 전환하고 예산배분구조를 변화시켜 통합을 이끌어 낸다. 예산은 유사한 목표를 가진 정책을 하나의 예산 프로그램으로 묶어 추진, 세부 정책 개발이나 집행 수준에서는 상호 지원할 수 있도록 한다. 인사는 정책행위자간 적극적인 상호작용과 원활한 네트워크를 위해 통합 업무를 담당하는 특별기구나 관료를 설치·임명하고, 교육훈련, 인사교류, 공동 연구회와 포럼 운영을 통한 공동의 지식기반을 구축하는 것을 포괄한다. 마지막으로 정책의 성과를 정기적으로 그리고 과학적으로 피드백과 모니터링을 할 수 있는 평가체계가 제도화 되어야 한다는 것이다.

전 단원에서 설명되어진 정책통합의 개념 규정과 위의 여러 학자들의 정책통합 수단의 이해를 종합하면, 사례연구에서 무엇을 분석해야 하는가에 대한 실마리를 제공해 준다. 먼저 공유된 의제 하에 공통의 목표와 개별 정책 영역을 초월한 공동의 정책 수단을 설정하는 정책의제와 설계(예, 정부차원의 기획, 보고, 전략 형성)의 검토가 필요함을 말해준다. 또한 개별 정책들을 조직, 인사, 운영/예산 측면에서 같은 방향으로 재배열하는 정책 영역 간의 상호 조정적이고 협력적인 집행과정에 대한 분석이 필수이고, 마지막으로 새로운 공동의 정책(통합정책)을 지탱할 지식 기반을 구축해 나가는 과정을 의미하는 정책결과에 대한 공유된 평가방식의 형성

여부를 살피고자 한다(그림 2 참조). 이러한 방식을 토대로 영국의 통합적 문화기반 도시재생전략의 분석을 시도하고자 한다.



〈그림 2〉 정책통합 방식의 도식화

Ⅲ. 영국의 통합적 문화기반 도시재생전략

1. 정책의제의 설계: 공유된 목표와 수단의 설정

영국의 문화기반 도시재생전략은 중앙 부처차원의 기획과 보고를 통한 정책의제의 설정으로부터 시작된다. 관련 부처들의 기획보고서, 녹서, 백서 등을 통해 환류과정을 거침으로써 정책의제설정 과정상의 투명성을 제고함과 동시에, 개별 정책 영역을 초월한 부처 간의 협의된 공통의 목표와 수단의 설계를 가능하게 함으로써 통합적 접근에 대한 근본적인 틀을 형성하고 있다.

문화기반 도시재생전략의 통합적 접근은 1990년대 후반 신노동당 정부에 의하여 활성화 되었지만, 그 시발점은 1980년대 후반 이후의 보수당 정부로 볼 수 있다. 영국문화예술위원회(The Arts Council of Great Britain)이 1989년에 발간한 정책보고서, *An Urban Renaissance: The Role of the Arts in Urban Regeneration*, 는 도시재생에 있어서 문화예술의 역할을 오락/편의의 제공, 관광객 유치, 고용 창출, 커뮤니티의 정체성과 자긍심 증대 등으로 규명하고, 공공 대중예술의 역할 증대를 위하여 통합적 운영과 재정을 제안하고 있다(Vickery, 2007: 29). 같은 해에 작성된 회계감사원(the Audit Commission)의 보고서, *Urban Regeneration and Economic Development*(1989) 또한 도시 공간의 물리적 재생 전략의 경제사회적 효과에 대한 불확실성, 정책 형성과 운영 측면에서 소외 되었던 지방 정부의 적극적 역할을 강조함과 동시에 중앙-지방 정부의 협력적 파트너십의 필요성, 여러 부처에 의하여 중복적으로 또는 개별적으로 추진되는 운영상의 문제점, 그리고 도시재생전략의 통합적 관리 및 재정 운영을 제안한다(Lawless, 1991: 19; Tallon, 2013: 64). 문화정책과 도시재생전략의 연계 그리고 운영상의 효율성을 함유하고 있는 도시 르네상스는 이후 1990년대 후반 신노동당 정부에 의해서 창조경제(산업)라는 정책의제와 결합하면서 도시재생을 대표하는 새로운 정책으로 사용되어진다.

1997년 출범한 신노동당 정부는 부수상실(ODPM[4]: the Office of the Deputy Prime Minister) 산하에 도시재생팀(UTF: the Urban Task Force)을 신설한다. UTF가 1999년 발간한 *Towards an Urban Renaissance*, 그리고 환경교통지역부(DETR: the Department of Environment, Transportation and Regions)가 2000년 발간한 *Our Towns and Cities* 등의 보고서들은 신노동당 정부의 도시 재생 및 지역 활성화 전략의 방향성을 제시하고, 대표 정책으로 도시 르네상스(Urban Renaissance)를 내세운다. 이를 통하여 재건축 중심의 물리적 재생전략에 대한 재검토와, 다양성에 기초한 디자인 주도의 재생, 효율적인 전달과 운영 체계를 위한 지방정부의 리더십과 파트너십 확립, 그리고 거주환경 및 사회적 연대 측면에서의 근린재생, 이외에도 혁신을 위한 지역 전문가 및 커뮤니티 참여와 대표성 확보를 골자로 하는 사회적 네트워크의 강화 등을 제언하고 있다. 문화의 소비와 서비스 기능에 초점을 도시재생전략으로 인한 도시환경문화의 외형적 동질화를 경계하고, 정책의 효율적 운영과 사회적 연대까지도 고려하는 통합적 도시재생전략을 제안하고 있는 것이다.

창조경제와 도시재생전략의 연계 속에서 문화의 역할에 대한 통합적 접근은 문화미디어스포츠부(DCMS: the Department of Culture, Media and Sport)가 2001년에 발간한 녹서인, *Culture and Creativity: the next ten years* 를 통해 구체화 된다. 창의성 증진을 위한 지역 커뮤니티 재생과 문화적 정체성의 확립, 창의적 파트너십을 통한 교육질의 향상(예, 지역 문화예술가들의 현장 교육 참여), 국공립 박물관 및 전시관의 무료화를 통한 문화활동 기회의 참여 확대, 아마츄어 활동가를 포함하는 지역 문화예술가에 대한 지원(창작활동 및 경제생활 지원),

4) 내각의 필요에 따라 생성되거나 폐지되는 비상설기구이다. 1998년 John Prescott을 수장으로 신설되어 2006년 까지 유지 후 폐지되었다

문화예술 활동과 작품 등에 대한 원활한 온-오프라인 접근성 확보를 골자로 한다. DCMS는 또한 2004년 보고서, *Culture at the Heart of Regeneration* 에서 아이코닉(iconic) 건축물, 행사/축제 등의 문화소비기반 도시재생을 통한 관광 및 투자 유치, 문화권역(cultural clusters)의 설정을 통한 문화생산(산업)기반재생, 지역 커뮤니티 재생뿐만 아니라 중앙정부-지방-기업-커뮤니티의 파트너십을 강조함으로써 통합적이고 창조적인 도시재생전략을 제시한다. DCMS는 같은 해 *DCMS Evidence Toolkit*(DET; 2004b)을 통해 물리적(환경, 문화권역, 디자인의 질, 다양성), 경제적(고용, 소득, 투자, 문화소비활동경비), 사회적 측면(교육, 역량, 건강, 복지, 정체성, 근린재생) 등의 다양한 지표를 포괄하는 통합적 정책 평가 틀을 제시한다. 마침내 2005년 ODPM은 보고서, *Planning Policy Statement 1: delivering Sustainable Development* 에서 문화기반 도시재생전략이 목표로 하였던 경제적 낙수 효과에 대한 전면적인 재검토의 필요성을 제안한다. 물리적 재생전략만 가지고는 가난, 불평등, 소외 등의 문제에 대처할 수 없고, 그러한 문제들은 파트너십, 커뮤니티 참여 등을 포함하는 사회통합 전략과 프로그램의 운영을 통해서 해결 할 수 있다고 제언 한다. 또한 지역의 역사, 자연 환경에 대한 보존과 보수를 통한 다양성과 지역 정체성 확립, 커뮤니티 발전에 대한 통합적 운영, 디자인 주도의 도시재생전략을 제시한다.

도시재생의 개념적 범주가, 물리적·공간적 재생에 의한 경제성 측면에서 점차적으로 지역문화에 기초한 정체성과 다양성 그리고 창의성 증진을 담보로 하는 커뮤니티 재생 즉 사회 재생 측면으로 확장되었고, 문화의 생산/산업적 기능에 대한 강조가 두드러짐을 알 수 있다. 정책의제 형성과정에서 목표와 수단에 대한 장기적인 비전을 명확히 제시하고 있다. 즉 창조경제라는 정책의제의 틀 속에서 문화(정책)를 매개로 창의성과 다양성의 증진을 통한 문화기반 도시재생전략, 즉 도시 르네상스라는 새로운 통합적 정책설계를 하고 있다. 이를 위해 관련 부처들은 부처의 고유 업무와 개별 정책 영역을 공유된 정책의제에 접목 시키고자 각종 기획/전략 보고서들을 통해 환류과정을 거치면서, 부처 간의 일관되고 협의되어진 목표와 수단을 제시하고 있다. 정권이 교체 되었음에도 불구하고 전정부의 전략을 비판적 포용을 바탕으로 상당 부분 수용하는 자세 또한 주목할 만하다.

2. 집행

창조경제라는 의제를 기반으로 도시 르네상스라는 통합적 문화기반 도시재생전략의 추진을 위하여, 신노동당 정부는 조직/인사 및 운영/예산의 구조와 집행과정을 통합·조정함으로써, 관련 정부 부처의 개별 정책 들을 같은 방향으로 재배열하고 부처 간의 상호 협력적이고 효율적인 집행과정의 형성을 도모한다.

①조직과 인사: 1997년 집권한 Tony Blair의 신노동당은 문화정책의 주무 부처였던 the

Department of National Heritage를 DCMS로 확대개편하고, 1998년에는 산하에 창조경제의 실현과 부처 간 협력과 조정을 원활히 하고자 각 부처에서 차출된 구성원으로 이루어진 창조산업전담팀(CITF: the Creative Industries Task Force)을 신설 한다. 이는 얼마나 신노동당 정부가 창조경제의 실현에 있어서 문화의 역할을 중요시 했는지를 반영한 것이라 할 수 있고, 또한 통합적 운영체제의 형성을 위한 부처 간의 역할 조정 작업이었다. DCMS의 개편과 역할의 확장에 따라, 도시재생의 주무 부처였던 DETR(the Department of Environment, Transportation and Regions; 보수당 때는 DoE - the Department of Environment)은 2001년에 다시 DTLR (the Department of Transport, Local Government and the Regions)과 DoE(the Department of Environment)로 분리되었고, 기존 DTLR이 담당하던 지방정부와 지역발전(the local government and the regions) 업무는 2002년에 ODPM[5]으로 이관된다. 이는 신노동당 정부의 출범과 동시에 운영하던 ODPM 산하의 도시재생팀(UTF)과의 업무중첩을 막고 도시재생업무의 효율적인 운영을 위한 것임을 알 수 있다. 또한 내각에 설치해 커뮤니티 재생을 포함한 사회적 재생 문제를 전담하도록 하였던 사회적소외부(SEU[6]: the Social Exclusion Unit) 역시 2002년 ODPM으로 이관시켜 업무의 통합과 부처 간 역할조정을 꽤하고 있다. 새로운 통합적 도시재생 전략의 실현을 위해 새로운 조직을 신설하고, 조직 기능의 이관을 통한 부처 간의 역할을 재조정함으로써, 업무와 책임을 재배치하는 운영체계를 확립한다. 즉, DCMS의 CIFT는 창조경제 실현을 위한 문화기반 도시재생과 창조산업 등에 대한 기획 및 전략 그리고 부처 간의 업무와 갈등을 조정하고, ODPM의 UTF와 SEU를 통해 물리·공간적 재생과 사회적 재생(커뮤니티재생과 근린재생) 측면을 전담하게 하여 도시재생전략의 방향성과 업무의 책임 소관을 명확히 구분함으로써 통합적 문화기반 도시재생전략의 집행체계를 구축하고 있다.

리더십은 문화기반 창조경제의 실현을 위한, 정부 조직의 개편과 이를 이끌 수장들의 임명과 인사 행태에 나타난다. 문화기반 창조경제의 주관부처인 DCMS의 첫 장관으로 *Creative Britain*(1998)의 저자인 Chris Smith를 임명하고, 2001년 총선에 출마한 Smith를 대신해 Tessa Jowell을 2007년까지 장관직을 수행하게 한다. 그리고 John Presscot을 ODPM과 DETR(DTLR)의 수장으로 2006년까지 재임하게 하여 집행운영체제를 지원하게 한다. 출범이후 통합정책을 주도한 DCMS와 ODPM의 수장들이 바뀌지 않음으로서 정책의 일관성을 확보하고 있다는 측면도 주목할 만하다.

②운영 및 예산: 통합적 문화기반 도시재생전략의 운영 및 예산체계는 1990년대 초반 보수당 정부의 체계를 상당부분 승계한다. 1980년대 보수당 Thatcher 정부는 DoE의 산하에 도시개발

---

5) 2006년 ODPM이 폐지됨에 따라 해당 업무는 DCLG(the Department for Communities and Local Government)로 이관된다.

6) 2006년 ODPM이 폐지됨에 따라 the Social Exclusion Task Force 로 명칭을 변경하고 DCLG로 이관된다.

공사(UDC: the Urban Development Corporations)를 설치한다. UDC는 1981년 런던 Thames 강 주변의 Docklands 개발을 시작한 이후 1997년 까지 전국 12개 지역에 확장 설치되어 도시재생의 주요 역할을 담당 하였다. 도시재생 프로그램을 실질적으로 추진하는 운영기관임과 동시에, 국가자산 및 프로그램 운영에 필요한 토지를 매매/매입할 수 있는 권한도 가지고 있었다(Tallon, 2013: 52-55). 하지만 UDC의 주요 프로그램들은 구도심 지역과 구 산업용지 들에 대한 물리적·공간적인 재개발에 초점을 맞추고 있어서, 그 외의 도시재생 및 지역 경제 활성화 프로그램들은 5개의 중앙부처와 20개의 프로그램에 의하여 관리 운영되어 지고 있었다(Lawless, 1991: 19). Thatcher 정부를 승계한 Meyer 정부에서(1991-1997)는 도시재생전략의 통합적 관리 및 재정 운영을 제안한 1989년 회계감사원의 보고서를 받아들인다. 도시재생관련 프로그램들을 DoE의 통제 하로 통합 관리하게 하고, 예산도 1991년 경쟁입찰(competitive bidding) 방식의 City Challenge, 그리고 이를 수정한 1993년 통합재생예산(SRB: Single Regeneration Budget)으로 통합시켜 DoE의 지방기관인 GORs(the Government Offices of the Regions)들을 통해 SRB을 전달하게 하였다. SRB는 포괄적인 지역주민의 삶의 질 향상에 초점을 두는 도시재생기금으로 변화한 것이다. 앞서 설명한 대로, 신노동당 정부의 정부 조직 개편과 업무 변경에 의하여 2000년 SRB는 SB(the Single Budget)로 수정되고, 주무 부처 또한 1999년에 DoE의 GORs에서 비부처공공기관(non-governmental public bodies)인 9개의 지역개발청(RDA: Regional Development Agencies)으로 이관한다. 또한 이때 UDC가 관리하던 국가 자산들을 인계한 English Partnership을 RDA로 통합시킨다. GORs가 환경부(DoE)의 지역 산하기관이었던 과는 대조적으로 RDA는 독립기관으로서 지방정부와의 협력적 관계를 중요시하는 지방분권의 흐름을 읽을 수 있다. 1999년 ODPM의 UTF는 과거 UDC의 민관 파트너십(public-private partnership) 유도의 효율적인 측면을 인정해서 URC(Urban Regeneration Companies)의 설치를 제안하여, 3개 지역을 시작으로 2010년까지 영국전역에 27개의 URC가 설치되었다. DETR(DCLG)이 주무관청이었으나, UDC와는 다르게 자체 자산운영 체계는 갖지 않고 통합예산(SB), 커뮤니티뉴딜기금(NDC: the New Deal for Communities), 근린재생기금(NRF: the Neighbourhood Renewal Funds)과 같은 도시재생재정들과 자체 민간파트너들의 스폰서십에 의하여 운영 되었다(DETR 1999; Greenhalgh and Gudgeon 2004; Tallon 2013: 88-89). 지역커뮤니티 재건 기금인 NDC(the New Deal for Communities)는 1998년 ODPM의 SEU가 지역균형발전과 지역(내)커뮤니티 재건과 근린재생을 목표로 제안, 설치된 이후 2001년 추가 설치된 NRF, 그리고 기존의 SB와 함께 도시재생의 주요 기금 이었다(Tallon, 2013: 94). 이들과는 별도로 지역을 대표하는 문화예술축제, 상징적인 조형 및 역사적 건축물, 그리고 스포츠행사 등에 대해서는 비부처공공기관인 네 개의 문화예술위원회(the Arts Councils of England, Scotland, Wales and Northern Ireland)을 통하여 the Lottery Fund의 추가적 재정지원이 이루어졌다(Tallon, 2013: 77-78). 이들 모두는 경쟁입찰 방식의 도시재생기금으로 중

앙정부의 개입을 최대한 축소시키는 역할을 하였다. 특이점은 문화미디어스포츠부(DCMS)가 통합적 문화기반 도시재생전략의 산출물인 도시 르네상스의 주무 부처 역할을 했음에도 불구하고 예산 운영에 직접적으로 간여하지 않고, SB와 the Arts Councils 등에 의하여 예산이 전달되어 졌다는 점이다. 이는 영국 문화지원정책의 가장 큰 특징인 팔길이 원칙(the Principle of Arm's Length), 즉 '지원은 하되 간섭하지 않는다'는 원칙에 충실하는 것이기도 하지만, 철저히 ODPM(DETR, DCLG)와의 예산 운영의 중복을 막기 위함이라고도 볼 수 있을 것이다.

전국적으로 이른바 문화권역(cultural quarters or clusters)의 지정과 설치는 이러한 예산/운영 방식이 적용된 대표적 사례라 할 수 있다. 문화권역은 문화관련 산업단지의 육성, 개인들과 문화예술가들의 창의적 재능과 기술의 증진을 위한 사회기반 시설들에 대한 투자와 조성, 도시 이미지와 문화관련 서비스의 상품화와 개발을 통한 관광객과 투자자 유치를 내용으로 담고 있어 문화의 생산적 기능과 소비적 기능을 포괄하는 공간적 개념이라 할 수 있다. 영국의 수도인 London은 박물관/전시관, 왕실관련 장소와 역사적 유적지, 그리고 상징적인 건축물들을 중심으로 여러 개의 문화권역이 설치되어 있으며, 이 외에도, Birmingham Media Quarter, Blackburn Cathedral Quarter, Folkestone Creative Quarter, Liverpool Baltic Triangle, Manchester Northern Quarter, Middlesborough Digital Quarter, Nottinghham The Lace Market, Norwich King Street Cultural Quarter, Sheffield's Cultural Industries Quarter, Stoke-on-Trent Cultural Quarter, 그리고 Wolverhampton/Brighton/Hull's Cultural Quarters 등 전국적으로 폭 넓게 문화권역이 지정되어 있다. 그 이름들에서도 알 수 있듯이, 권역들은 문화적 산업/생산 활동과 관련된 중소산업 단지(예, 캐릭터, 출판, 영상, 음악), 상징적/디자인 주도 건축물들과 오락·여가·쇼핑을 위한 양질의 대중 문화공간이 집중된 지역, 생태/행태적으로 잘 보전된 지역과 보전할 가치가 있는 곳, 그리고 지역 역사와 문화를 잘 나타내는 지역들이라는 점에서, 지역 정체성과 다양성에 초점을 둔 전략적 수단임을 알 수 있다. 또한 the Baltic Art Gallery, the Sage Gateshead Music Centre, the Gateshead Millennium Bridge 등으로 유명한 Newcastel-Gateshead의 Quayside Development 프로젝트와, 2008년 Liverpool의 유럽 문화수도(the European Capitals of Culture) 유치 등은 도시지역을 넘어선 지역적 권역차원의 적용사례라 할 수 있다.

3. 평가

신노동당 정부의 창조경제의 실현을 위한 문화기반 도시재생전략은, 성과평가와 모니터링, 그리고 도시지역의 문화(창조)역량 지표의 개발 통하여 정책통합 효과를 극대화하고 장기적 관점에서 그러한 전략을 지탱할 지식 기반체계의 구축하고자 하는 시도까지 이어지고 있다.

DCMS는 문화기반 도시재생 프로그램들의 사회적, 경제적 효과 및 영향력 측정을 위한 가이드라인 제공, 문화의 창조 산업적 기능과 그에 따른 생산효과 산출, 그리고 문화역량 산출과

비교를 위한 관련 데이터와 분석프레임 제공을 목적으로, DET(DCMS Evidence Toolkit) 개발 노력을 한다. 관련 데이터를 이용자가 취지에 맞추어 사용할 수 있도록, 항목별 핵심/필요 데이터를 분류, 규명하고, 데이터 유포를 위한 수집처의 제공과 링크 등을 제시함으로써, 객관적이고 지속적인 데이터 수집과 분석을 위한 지침 매뉴얼과 통합접근법을 수립한다. 지역문화협력단(the English Regional Cultural Consortia), 지역문화기관, 문화미디어스포츠부의 공무원, 지방정부 그리고 경우에 따라서는 지역개발청, 지역 데이터 및 지식 부서, 문화데이터에 관심 있는 학자들까지도 참여하는 일련의 대표자자문회의 개최하여 의견 수렴을 시작으로, 문화/미디어/스포츠부의 공무원, 그리고 국가통계청, 지방정부연합, 비부처공공기관, 관련 산업기관 및 산업별기술위원회(Sector Skills Councils) 등 관련 종사자들과의 일대일 면담 및 전화 및 일대일 인터뷰를 진행하고, 관련 기관들에 질문지를 유포하고 회수하는 방식으로 진행하였다. 이를 토대로, 첫 번째로 문화영역(the cultural sector)에 대한 6가지 범주와 각각의 세부항목들을 분류하였다 - 시각예술(visual-arts), 공연(performance), 서적/출판(books and press), 시청각(audio-visual), 스포츠(sport), 문화유산 및 관광(heritage and tourism). 두 번째로 각 문화영역에 대한 대입적인 기능측면을, 창조(creation), 제조(making), 보급(dissemination), 전시/수용(exhibition/reception), 기록/보존(archiving/preservation), 교육/지식(education/understanding), 등으로 분류하였다. 세 번째로 각 기능에 따른, 세부항목을 규정함과 동시에, 문화지표 측정과 산출이 어려운 이유를 문화영역이 다른 산업분야처럼 산출(outputs) 측정을 가능하게 하는 코딩화가 이루어져 있지 않기 때문이라고 간주하였다. 이에 문화지표의 코딩화를 위한, 즉 문화영역의 규격화를 위해, 기존의 표준산업분류(SIC-standard industrial classification)의 수정과 보완을 통한, 문화영역을 아우르는 새로운 표준운영분류(SOC-standard operational classification) 개발 노력을 진행하고 있다. 시각예술(visual arts) 분야의 예를 보면, 표. 1 과 같다.

〈표 1〉 문화영역분류중 시각예술(visual arts) 분야의 코딩화와 세부항목

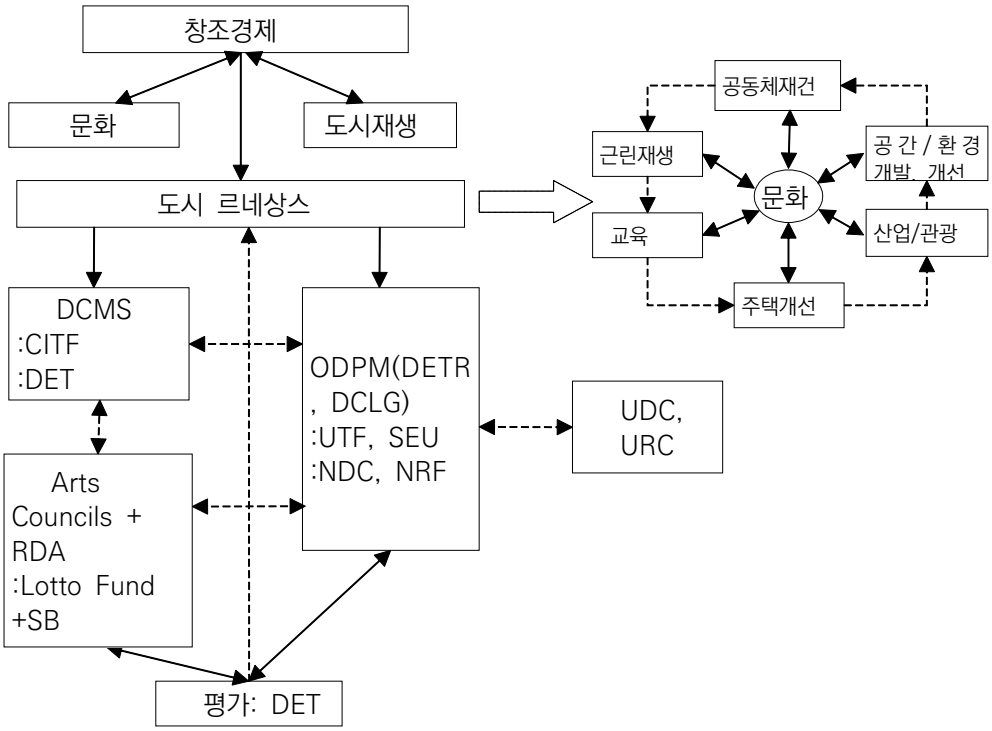
	코딩화	세부항목
창조	92.31/9	예술, 문학 창작과 번역
	74.20/1	건축(조형)활동
	74.87/2	패션, 인테리어, 그래픽 관련 디자이너의 활동
제조	연구작업필요	보석, 도자기, 유리, 가구 등의 공예예술품의 생산
	연구작업필요	예술회화/예술품의 제품화
보급	52.48/6	상업미술관의 소매영업
	52.50/1	골동품의 소매영업
전시/수용	74.87/3	전시회 및 품평회 주관자의 활동
	연구작업필요	미술관, 공예품평회, 골동품 시장
기록/보존	관련사항 없음	
교육/지식	연구작업필요	미술, 공예, 조형, 예술 평가와 비판을 위한 교육과 훈련

자료: DCMS Evidence Toolkit(DCMS, 2004b: 28). 번역 및 재구성

네 번째로, 체계적 데이터의 활용 및 객관적 비교가 가능하도록 노동시장(예, 고용관련; 총수, 성, 연령, 직업별, 상태, 자원봉사자, 소득, 실업자비), 사용자 및 관람객(관람객과 방문자수, 관광지출, 예술품/박물과/전시회/ 스포츠/여가 등에 대한 지출액), 경제적 행위(사업체수, 사업시작과 폐업 수, 회수율, 투자액, 수익성, 재정, 총부가가치), 교육 및 훈련(관련자격증, 과목의 수, 훈련횟수) 등의 문화영역 관련 필요 데이터들의 온라인 주소 및 링크를 제공하고 있다.

DET는 문화(정책)의 범주를 규정하고 그에 따른 기능들을 분류, 대입하여 각 셀(cell) 별로 결과 측정을 위한 세부 항목들을 제시하여 해당 수치를 산출하는 방식이다. 한편으로는 이렇게 측정된 역량 지표는 문화기반 도시재생 전략들의 시행 전 후에 대한 비교 분석의 기준이 되어 정책 결과에 대한 객관적인 평가를 가능하게 한다. 다른 측면으로는 문화의 측정하기 어려운 부분들에 - 예, 비시장적(non-marketable) 또는 비이윤적(non-profitable) 요소 - 대한 지표화를 통해 인적 인프라와 (예, 교육/지식 기능을 나타내는 학교/학생 수, 교육훈련), 사회적 인프라(예, 박물관, 전시관, 기록관, 도서관), 등을 생산 기능으로 포함 시켜 지식기반체제를 정립하고 확립하려는 시도로 볼 수 있다.

Ⅳ. 분석결과



〈그림 3〉 영국의 통합적 문화기반 도시재생전략체계의 도식화

1. 새로운 공통의 정책형성: 도시 르네상스

창조경제라는 정책의제의 설계와 통합적 문화기반 도시재생이라는 목표의 설정, 그리고 이를 위한 전략적 수단은 도시르네상스라는 하나의 정책으로 집합되어 진다. 도시 르네상스는 도시지역의 이미지 개선과 브랜드 홍보를 통한 유동 인구 흡수, 관광객 및 투자 유치와 그로 인한 도시지역 경제 활성화와 고용창출이라는 경제적 목표를 초월하고, 지역커뮤니티 재생, 근린재생, 그리고 창의성 증진을 통한 도시 경쟁력 및 역량 강화라는 포괄적이고 통합적인 문화기반 도시재생을 위한 정책의 총칭이다. 그 수단으로서 a. 도시지역내의 건축/문화유산 또는 구 산업시설물에 대한 재설계 및 재활용을 통한 도시공간의 물리적 재생을 통한 새로운 도시 이미지의 생성, b. 문화생산적인 예술활동(가)의 지원과 이를 뒷받침 해 줄 수 있는 시스템(교육포함) 및 기반시설의 지원과 조성(예, 문화권역), 그리고 c. 위의 a와 b를 물리적 산출물 또는 문화적 생산품으로 이끌어 내는 도시지역의 혁신역량의 증진과 지역사회의 연대성 강화 및 지역문화의 정체성과 다양성까지 포함시키고 있다. 즉 도시 르네상스는 도시재생전략에 있어서 복지, 교육, 환경, 산업(문화생산 산업, 관광) 등의 영역을 문화와 융합시키는 문화적 수용(cultural inclusion)을 담보하고 있다.

2. 부처 간의 연계, 협력, 그리고 조정에 따른 정책의 정합성 확보

도시 르네상스라는 문화기반 도시재생전략의 통합적 접근을 뒷받침하고, 공동의 장기적인 비전과 전략을 이끌어 낼 수 있도록, 문화정책과 도시재생정책을 재배열하여 목표와 수단 간, 그리고 각 각의 수단들 사이에 정책의 정합성(policy coherence)을 수반하고 있다. 정책의 정합성의 확보와 목표를 실현하기 위한 부처의 신설과 조직의 통폐합 과정은, 효율적인 집행과 갈등요소를 최소화하기 위하여 업무와 책임소재에 대한 부처 간의 협력과 연계(intergovernmental cooperation and connection), 그리고 조정(coordination)을 담보하고 있다. 먼저 효율적인 집행을 위하여 역할과 책임 분담을 명확히 한다. 개별 부처에서 차출된 소속이 다른 구성원으로 이루어진 DCMS의 CITF는 개별 부처들의 갈등을 조정하고 협력과 연계를 이끌어 내는 역할을 할 뿐만 아니라, 기획과 보고를 통한 공통의 의제를 설계하고 이를 위한 목표와 수단을 제시하는 기능을 담당하였다. 아울러 DET의 개발을 통해 정책결과에 대한 평가를 가능하게 하여 지식기반 체계를 정립한다. ODPM(DETR, DCLG)은 UTF와 SEU를 통해 운영, 집행, 감독 기능에 대한 조정, 통합을 담당해 효율적이고 통합적인 도시재생정책을 집행하도록 하고 있다. 또한 정책을 이끌어 갈 수장들의 임기가 확보됨으로서 정책의 지속성과 일관성을 확보하고 있다.

예산을 매개로 한 부처 간의 역할 조정이 보여 진다. 중앙정부 내에서는 도시재생기금의 지원 창구를 ODPM(1998-2006)과 DCLG(2006-2010)으로 일원화 시켜 중복과 갈등을 예방하고 있다. 지역(내)균형발전을 위하여 NDC와 NRF 기금은 심각한 빈곤 지역(도시지역 내 포함)과

상대적 낙후지역에 집중 투자하는 지역 커뮤니티/근린 재생 프로그램 등에 집중 지원된다. 다른 한편으론, 도시지역주민의 삶의 질 향상이라는 포괄적인 목표와, 지역격차, 지역 내의 빈부격차, 교육, 문화 분야에 지원되는 SB의 경우, 중앙정부로부터 독립된(과거에는 DoE 가 주무부처였다) 9개 지역의 각기 다른 비부처공공기관인 RDA로 하여금 재정을 운영하도록 한다. 또한 England, Scotland, Wales, Northern Ireland 등 4개 지역에 비부처공공기관인 문화예술위원회(the Arts Councils)를 통하여 문화관련 활동에 집중 투자하는 로또기금(the Lottery funding)을 운영하게 함으로서, 중앙 집중적이고 의존적인 예산 운영을 막고, 지역자체가 안고 있는 본래적이고 고유한 문제와 지역의 문화적 특성에 초점을 맞추게 하려는 취지가 눈에 띤다.

3. 지식기반체제 구축

DET의 개발을 통하여 정책실험과 학습을 촉진(사례를 선정하고 성공 실패에 대한 분석, 방향성 제시)하고 축적된 정보를 활용할 수 있는 공동의 지식기반체제를 구축하고자 한다. 이는 곧 정책 행위자들에 대한 체계적인 교육훈련을 가능하게 하고 다양한 참여자들에게는 정책결과에 대한 객관적이고 과학적인 평가와 모니터링의 수단을 제공하고 있다. 이러한 지식기반체제의 구축은 정권이 바뀌고 부처가 개각됨에 따라 발생할 수 있는 정책일관성의 결여와 새로운 정책시행에 따른 불확실성을 최소화 시킬 수 있는 수단이 되는 것이다.

4. 협력적 파트너십의 형성

주요 도시재생기금들인, SB, NDC, NRF 등은 모두 경쟁입찰 방식을 취하고 있다. 이는 재정운영에 있어서 낭비적 요소를 줄이고, 효율성과 투명성을 제고하기 위함이 주목적이라 할 수 있으나 그 이면에는 이원적인 목적이 있음을 알 수 있다. NDC와 NRF를 통해서는 국가의 정책의제 취지와 맞는 통합적 문화기반 도시재생전략의 방향성을 제시하는 한편, 중앙으로부터 독립되어 각 지역의 RDA를 통해 운영되는 SB를 통해서는 지방정부들의 협력적인 파트너십을 기대하고 있는 것이다. 그러한 개편 과정에서 과거 보수당 정부가 민관 파트너십(public-private partnership)의 장려를 목적으로 운영하던 UDC와 URC를 부분적으로 재도입함으로서 통합적 접근의 효율성을 극대화하려는 시도가 보인다. 이는 정부(중앙-지방)-시민-시장의 협력적 네트워크를 통한 국가주도의 통합적 접근의 한계를 보완하려는 시도라 볼 수 있을 것이다.

V. 시사점 및 결론

창조경제를 이끌 핵심 수단으로 등장한 영국의 문화기반 도시재생전략의 통합적 접근법은 중앙정부의 리더십에 따른 새로운 정책의제의 설정과 목표와 수단의 설계, 이를 실현하기 위한 집행체계의 형성과 운영의 효율성을 극대화하는 부처 간의 연계·협력·조정의 정합성 확보, 이를 지탱할 지식기반체계의 구축을 특징으로 갖고 있다.

영국의 통합적 문화기반 도시재생전략은 문화의 소비/서비스 기능뿐만 아니라, 생산적 기능과 더불어 커뮤니티 재생, 근린재생, 그리고 지역 균형발전 측면까지 확장되고 있다. 통합적 접근은 문화가 가지고 있는 본래의 역할(예, 창의의 원천), 지역적 특이성과 정체성, 도시지역민의 삶의 가치(삶의 방식)에 대한 접근을 바탕으로 창조경제라는 의제 내에서 융합되고 통합된 비전하에 도시의 구조와 기능의 변화를 선도하거나, 다양성의 인정을 통한 사회통합과 공동체의 정체성 확립 측면까지 확장되어지고 있다. 이는 개별 지자체들 중심의 이른바 문화소비기반 도시재생전략이 - 도시지역의 이미지 개선과 브랜드 홍보를 통한 관광객 및 투자 유치와 그로 인한 경제적 효과와 고용창출 기대 - 안고 있는 지역 경제 활성화 효과의 불확실성 또는 지역적 실효성의 차이 그리고 사회적 통합/연대의 불확산성의 인식이라는 국가적인 경험적 학습에서 기인한 만큼, 창조경제라는 국가의제를 제시 및 선도하고 있는 한국의 중앙정부, 그리고 문화소비기반 도시재생 및 지역 활성화 전략에 초점을 두고 있는 지자체들 모두에게 시사점이 크다 할 수 있다.

이러한 맥락에서 우리나라의 지방자치단체들이 취하고 있는 문화소비기반 도시재생전략에서 주의할 점은 콘텐트의 획일성과 중복성, 즉 모방적 동질화일 것이다. 모든 도시지역들의 글로벌시티(global cities)화는 한정된 예산과 보조금 획득을 위한 도시지역 간의 과도한 경쟁을 촉발 시킬 뿐만 아니라, 창의성과 타 산업과의 융합을 바탕으로 생산방식의 다양화와 효과의 극대화를 추구하는 창조경제의 개념 측면과도 맞지 않다고 볼 수 있는 것이다. 도시지역의 물리적, 지리적, 문화환경적, 경제적 요소 - 예를 들어 이미 상당 부분 현대화, 산업화, 도시화가 이루어 진 지역이냐, 서비스기반이냐 산업기반이냐, 전통(자연환경, 전통문화)이 남아 있는 지역이냐, 아니면 거점(교통과 인구이동 등)지역이냐 – 등의 고려를 통해 그 지역의 특이성과 정체성 등을 반영하는 문화기반 도시재생전략이 추진되어야 할 것이다.

영국의 신노동당 정부는 창조경제라는 국가의제를 중심으로 그리고 중앙 부처들의 선도적인 역할 분담(예, DCMS와 ODPM) 체계의 형성을 토대로 통합적 문화기반 도시재생전략을 추진하였지만, 도시재생 통합예산(SB)과 로또기금 등을 비부처공공기관들인 지역개발청(RDA)과 문화예술위원회(the Arts Councils) 등을 통하여 독립적으로 운영하게 하였다. 이는 중앙정부와 지방정부를 매개하는 기능적 역할 기대, 지방정부들 사이에 발생할 수 있는 과도한 경쟁에 대한 사전적 조율, 경쟁 입찰 방식의 예산 배분을 통해 경쟁적이지만 투명성과 효율성을 높이려는

의지의 제도적 산출물 이였다. 아울러 중앙정부에 대한 과대한 의존 또는 그 반대로 중앙정부의 지나친 간섭을 막는 집행과정상의 분권적이면서도, 개별 지방정부들에 대한 과도한 책임부담 관계를 완충하는 전략적인 수단이었다. 현재 우리나라 (광역)지방자치 단체 사이 그리고 지역내 기초 자치 단체 간에 발생하고 있는 지나친 생존경쟁 그리고 그에 따른 예산운영(낭비)의 부담과 문제점, 더 나아가 지역 불균형 발전 측면을 고려할 때, 이러한 제도의 활용은 주목할 만하다 할 것이다.

타 정책영역들과 비교했을 때, 실적과 증거에 대한 측정수단의 미비, 예산 투입 대비 산출물 평가의 어려움, 측정하기 힘든 무형적 파급효과에 대한 불확실성 등의 문제로 인하여 문화영역은 주변적이고 부속적인 역할에 머물러 있었다. 하지만 영국의 DET의 개발노력처럼 이제는 문화영역도 지식기반체계의 확립이 필요한 때이다. 지식체계의 비정립성은 문화의 효과와 역할을 추정치에 머물게 하고, 모방에 의한 사회적 학습만을 가능하게 하여 혁신과 창조를 위한 매개체로서의 역할을 기대할 수 없게 할 것이다. 이러한 지식기반체계의 구축은, 특히 정부교체가 빈번히 발생하는 우리나라의 (광역)지자체의 현실 속에서 나타날 수 있는 정책의 일관성의 결여 문제에 대한 해법으로 작용할 수 있을 것이다.

통합적 문화기반 도시재생전략은, 개별 지자체 중심의 문화를 매개로 한 도시 재생 및 지역경제활성화 전략에서 발생할 수 있는 중복과 모방에 따른 동질화 그리고 과도한 예산 경쟁과 낭비적 요소들에 대한, 국가의 조정적인 역할을 전제로 한다. 하지만 UDC와 URC의 재도입에서 알 수 있듯이 자칫 도시재생에 있어서 민간영역(private sectors)의 역할을 소홀히 할 수 있다는 측면도 간과해서는 안 될 것이다.

마지막으로, 통합적 접근법은 중앙정부 부처 간의 수평적인(예, 조정, 협력, 통합) 네트워크, 그에 따른 중앙정부와 지방정부를 조율하는 집행과정상의 제도와 장치들의 재배열, 이들을 지탱하는 지식체계의 형성 관계에 주 초점이 맞추어져 있음으로 인하여, 지방정부와 시민사회(비영리단체 포함) 또는 시장 간의 상향적인 네트워크의 관계는 연구의 중심에서 벗어난다는 한계를 안고 있음을 알 수 있다. 즉 통합적 접근법은 정책의 목표와 수단 그리고 전달체계를 연결하는 정책의 정합성 형성과 그에 대한 이해와 고찰 측면에서는 탁월하다 할 수 있지만, 그러한 집행과정 상에서 발생하는 다양한 정책행위자간 또는 대상 간의 파트너십의 형성 또는 거버넌스의 관계를 심도 있게 수용하기에는 다소 미흡한 분석틀을 지니고 있다는 이론적 함의의 제시를 끝으로 논문을 마무리 한다.

참고문헌

강동진 외. (2008). 「도시재생을 위한 근대역사환경 활용방법 분석 – 부산, 광주, 군산을 사례로」.

서울: 국토연구원.

김우영. (2014). 후기 산업시대 문화기반 도시재생 전략에 관한 연구 – 랜드마크를 활용한 도시개발 사례를 중심으로. 「한국도시설계 학회지」, 13(6): 5-21.

김태영. (2013). 창조관광시대와 유사축제. 「경남정책 Brief」. 2013-10.

성지은. (2008). 제3세대 혁신정책을 위한 정책 통합의 추진. 「과학기술정책」, 18(1): 2-17.

성지은. (2009). 「정책통합의 의의와 과학기술혁신 정책통합을 위한 과제」 STEPI Working Paper Series 2009-2.

성지은 송위진 외. (2009). 「통합적 혁신정책을 위한 정책조정방식 설계」 STEPI Working Paper Series 2009-7.

오덕성 외. (2007). 문화기반형 도시재생전략에 관한 연구. 「한국생태환경건축학회논문집」, 7(6): 53-64.

윤혜경 외. (2008). 가나자와 시민예술촌의 도시재생 기능성의 연구. 「건축·도시연구정보, 추계학술발표대회 논문집」, 8(2): 123-129.

이민창 외. (2013). 「국회 입법과정상 정책조정기능의 문제점 및 개선방안」. 국회사무처.

이왕건 외. (2011). 「지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구」. 서울: 국토연구원.

한국과학기술기획평가원. (2013). 「창조경제 개념과 주요국 정책분석」. Issue Paper. 2013-01.

창조경제 실현계획. (2013). 관계부처 합동 보도자료: http://m.msip.go.kr/include/chtml/msip_plan.pdf.

Arts Council of Great Britain. (1989). *An Urban Renaissance: The Role of the Arts in Urban Regeneration*. London: Arts Council of Great Britain.

Bassett, K. (1993). Urban cultural strategies and urban regeneration: a case study and critique. *Environment & Planning A,* 25(12): 1773-1789.

Bianchini, F. (1993). Remaking European Cities: The role of cultural policies, In Bianchini, F. & Parkinson, M. (ed.), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.

Binns, L. (2005). Capitalising on culture: an evaluation of culture-led urban regeneration policy. In Futures Academy Articles. Dublin Institute of Technology.

Briassoulis, H. (2004). Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How. Berlin Conference “Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration". Berlin.

British Political Speech, accessed by http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm

Collier, U. (1994). *Energy and environment in the European Union*. Avebury. Aldershot.

DCMS (Department of Culture, Media and Sport, 2001) Culture and Creativity: The Next Ten

Years. London: DCMS.

DCMS. (2004a). *Culture at the Heart of Regeneration*. London: DCMS.

DCMS. (2004b). *DCMS Evidence Toolkit*. London: DCMS.

DETR(Department of the Environment, Transport and the Regions). (2000). *Our Towns and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance*. London: HMSO.

DETR. (1999). *Towards an Urban Renaissance*. London: HMSO.

DoE. (1985). The Urban Programme. Department of the Environment, 2 Marsham Street London SW1.

Evans, G. (2005). Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration. *Urban Studies,* 42(5/6): 1-25.

Greenhalgh, P. and Gudgeon, C. (2004). Mechanisms of urban change: Regeneration companies or development corporations?. *Northern Economic Review,* 35: 53-72.

Griffiths, R. (1995). Cultural Strategies and New Modes of Urban Intervention. *Cities,* 12(4): 254-255.

Hill, M. and Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications.

Howkins, J. (2001). *The Creative Economy: How people make money from ideas*. London: Penguin.

McGuigan, J. (1996). *Culture and the Public Sphere*. London: Routledge.

Meijers, E. and Stead, D. (2004). Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? : A Multi-disciplinary Review. Paper presented at 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration.

Miles, T.R. and Miles, E. (ed.). (2004). *Dyslexia and Mathematics*. London: Routledge. Oatley.

Lafferty, W, Ruud, T., and Larsen, O. (2004), Environmental Policy Integration: How will we recognize it when we see it: The Case of Green Innovation Policy in Norway. Working Paper no.3/04. Program for Research and Documentation for a Sustainable Society(ProSus).

Lawless, P. (1991). Environment and Planning C. *Government and Policy,* 9: 15-30.

ODPM(Office of the Deputy Prime Minister). (2005). Planning Policy Statement 1: delivering Sustainable Development. London: HMSO.

ODPM. (2006). *The State of the English Cities*, London: ODPM.

OECD. (2002). Improving Policy Coherence and integration for sustainable development: A Checklist. Paris: OECD.

Persson, A. (2004). Environmental policy integration: Introduction. Background paper for the PINTS Project. Stockholm: Stockholm Environment Institute(SEI).

Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Adminstration*, 58(5): 417-428.

Tallon, A. (2013). *Urban Regeneration in the UK*. Routledge.

UNDP (2010). *Creative Economy: A Feasible Development Option*. Geneva and New York: United Nations.

UTF(Urban Task Force). (1999). *Towards an Urban Renaissance*. London: E&FN Spon.

UTF. (2005). *Towards a Strong Urban Regeneration*. London: Urban Task Force.

Vickery, J. (2007). The Emergence of Culture-led Regeneration: A policy concept and its discontents. Research Papers no. 9. Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick.

Zukin, S. (1992). Postmodern urban landscapes: Mapping culture and power. In Lash, S. & Friedman, J. (ed.), *Modernity and Identity*. Blackwell: Oxford.

접수일(2015년 10월 30일)
수정일(2015년 12월 10일)
게재확정일(2015년 12월 14일)