한국경제지리학회지 제12권 제1호 2009(38~55)

도심 재활성화를 위한 사회자본 및 파트너십 형성*

류연택**

요약: 최근 선진국을 중심으로 로컬 커뮤니티 활성화에 관한 관심이 증폭되고 있다. 미국의 경우에는 커뮤니티 개발 조합 조직 체계 구축을 통한 로컬 커뮤니티 활성화가 활발히 진행되고 있다. 본 논문에서는 사회자본 및 공공-민간 파트너십 형성을 통한 로컬 커뮤니티 재활성화 또는 도심 재활성화의 성공 사례를 미국 필라델피아를 중심으로 분석하고자 하였다. 웨스트 필라델피아 및 유니버시티 시티 사례를 통해 로컬 커뮤니티 활성화를 위한 커뮤니티 개발 조합 참여주체 간의 성공적 파트너십 형성 및 네트워킹을 통한 성공적 지역사회 개발의 시사점을 도출하고자 하였다. 사례연구가 시사하는 한국에서의 정책적 · 실천적 함의로서는 로컬 스케일에서의 커뮤니티 활성화와 거버넌스로부터 시작되어 지역발전 및 국토균형개발로의 긍정적 파급효과를 기대하는 상향식 조직체계 구축 및 전략 수립이 요구된다는 것이다.

주요어: 커뮤니티 재활성화, 사회자본, 공공-민간 파트너십, 도심 재활성화, 네트워킹, 임파워먼트, 커뮤니티 개발, 커뮤니티 파트너십, 로컬 거버넌스, 도시 기업가주의, 기업가 도시

1. 서론

최근 선진국을 중심으로 로컬 커뮤니티 활성화 및 지역발전을 위한 거점 조직 체계 구축에 관한 관심이 증폭되고 있다. 예를 들어, 미국의 경우에는 커뮤니티 개발 조합(Community Development Corporation: CDC) 조직 체계 구축을 통한 로컬 커뮤니티 활성화가 활발히 진행되고 있다. 한국도 로컬 커뮤니티 재활성화(local community revitalization)를 시작으로 지방도시의 경쟁력을 제고할 필요가 있으며, 이는 더 나아가 지역균형발전에도 기여할 것이다.

로컬 스케일에서의 커뮤니티 재활성화, 도시 스케일에서의 지방도시의 경쟁력 제고 및 혁신 유도, 지역 또는 국가 스케일에서의 지역균형발전을 서로 연계하는 국토 · 지역개발 전략 수립이 절실히 필요하다. 주로 지자체 단위로 운용되었던 기존의 지역개발계정사업[1]의 파급효과 및 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 바, 로컬 스케일에서의 커뮤니티 활성화로부터 시작되어 지역발전 및 국토균형개발로의 긍정적 파급효과를 기대하는 상향식 조직체계 구축 및 전략 수립이 요구된다.

미국 및 유럽의 대도시들뿐만 아니라 한국의 대도시들도 신시가지 조성 등으로 인한 기존 도심 근린지구의 상대적 쇠퇴 현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 도심 근린지구의 경제적 재활성화를 위한 도시정책이 요구되고 있으며, 지역발전의 주요소로서 도심 재활성화 전략 수립 및 정책 방안이 필요하다. 국내 도시

* 이 논문은 2007년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.
** 충북대학교 사범대학 지리교육과 조교수

에서 과거에 비해 경제적으로 쇠퇴해져 가는 지역사회에 대한 현황 파악을 토대로 지역사회 경제재건 및 재활성화 정책 수립이 요구된다. 한편, 주민자치욕구의 증대로 인해 향후 도시계획의 과제로서 양질의 다양한 도시 공간 제공을 위한 로컬 스케일에서의 유연한 도시계획 체계 및 조직체계 설립이 요구되고 있다.

기존의 한국 도시의 도심 재활성화 사업은 주민 주도가 아닌 행정 주도의 인프라 구축 또는 재정비 등의 하드웨어적이면서도 외생적인 발전 측면을 강조해 온 것이 사실이다. 하지만 향후 한국 도시의 도심 재활성화 사업이 지속가능한 도심 재활성화가 되기 위해서는 본 논문에서 제시할 미국의 필라델피아 사례가 시사하는 바와 같이 자생적 또는 내생적 발전을 추구하는 커뮤니티 기반의, 로컬 거버넌스 기반의, 소프트웨어적인 도심 재활성화가 이루어져야 한다고 주장하는 바이다.

기존의 한국 도시의 도심 재활성화는 쇠퇴해져 가는 도심의 물리적 환경의 개선을 통한 도심 경제의 재활성화를 어떻게 유인해 낼 것인가가 관심의 초점이 되어 왔다. 하지만 이는 로컬 커뮤니티의 자생적인 로컬 거버넌스를 기반으로 하였다기보다는 주로 하향식의 도심 재생 전략을 기반으로 함으로써 로컬 커뮤니티의 실질적인 요구 및 필요를 충족시키는 파트너십과 로컬 스케일에서의 자생적인 사회자본의 축적이 이루어지지 못하였을 뿐만 아니라 도심 재활성화 사업의 지속가능성도 담보해 내지 못했다고 본다.

한국의 도심재개발은 도심 커뮤니티 주민의 능동적 · 적극적 참여에 기반을 둔 도심 커뮤니티의 자생적인 경제 활성화에 사업의 초점을 두고 있지 않을 뿐만 아니라 지방정부와 대규모 개발업자 만의 성장연합에 의한 일방적인 주도로 사업이 이루어지고 있는 실정이다. 한국의 도심재개발 사업은 도심 커뮤니티를 기반으로 하는 다양한 행위주체 간의 사회자본 및 공공-민간 파트너십 형성에는 관심이 없다. 더 나아가 세계화에 따른 신자유주의(neoliberalism)의 팽배로 인한 도시 간의 치열한 무한경쟁의 결과로 도심에 '거대사업(mega project)'을 유치하여 거대자본을 투자하고 있으며, 도심의 로컬 커뮤니티 주민을 사회적으로 배제하는 경우가 대부분이며, 민간 부문과의 상생적 파트너십 형성은 찾아보기 어렵다. 하지만 앞으로는 지속가능하면서도 성공적인 도심 재활성화를 위해서는 도심 커뮤니티 주민의 임파워먼트(empowerment: 권한 부여)를 동반하는 자생적인 사회자본 및 공공-민간 파트너십의 형성이 필수적이라는 인식의 확대가 필요하다고 본다.

선진국에서는 하향식 개발을 특징으로 하는 그리고 로컬 커뮤니티와 주민의 참여를 배제한 과거의 행정주도의 '도시재생(urban renewal)' 개념 보다는 상향식 개발을 특징으로 하는 그리고 로컬 스케일에서의 파트너십과 사회자본 형성을 기반으로 하면서도 로컬 커뮤니티와 주민의 적극적 참여를 포함하는 주민주도의 '도시재활성화(urban revitalization)' 개념을 강조하고 있다(Fainstein and Hirst, 1996; Rohe and Gates, 1985). 즉 과거의 도시재생 사업들이 로컬 커뮤니티의 실질적 요구 및 참여를 담보하지 못함으로써 도시경제의 재활성화가 지속가능성의 측면에서 한계에 봉착하였다고 본 것이다. 또한 이는 과거 선진국의 도시재생 프로그램의 하향식 또는 중앙집권식의 정책이 실제적으로는 도시 커뮤니티를 분열시키는 등의 폐단에 대한 시민의 항의가 증폭되었다는 점과도 관련이 있다.

본 논문에서는 사회자본(social capital) 및 공공-민간 파트너십(public-private partnership) 형성을 통한 로컬 커뮤니티 재활성화 또는 도심 재활성화의 성공 사례를 미국 필라델피아를 중심으로 분석하고, 국내 지역개발 정책 개발 활용에의 시사점을 도출하고자 한다. 또한 사회자본 및 공공-민간 파트너십 형성의 성공사례로 웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합을 중심으로 그 유형 · 역할 · 조직 · 지역개발 파급효과의 특성을 분석하고자 한다.

웨스트 필라델피아 및 유니버시티 시티(University City) 사례를 통해 로컬 커뮤니티 활성화를 위한 커뮤

니티 개발 조합 참여주체 간의 성공적 파트너십 형성 및 네트워킹(networking)을 통한 성공적 지역개발의 시사점을 도출하고자 한다. 필라델피아를 사례로 한 성공적 로컬 커뮤니티 활성화를 위한 프로그램의 종류 · 유형 · 특성 분석을 하는데 있어서, 사회자본 · 공공-민간 파트너십 · 도시 기업가주의에 대한 기존의 담론을 본 연구의 이론적 배경으로 하였다.

2. 이론적 배경: 공공-민간 파트너십, 도시 기업가주의, 사회자본

쇠퇴해져 가는 도시를 재활성화하거나 도시성장을 추진하기 위하여 로컬 비즈니스 엘리트와 로컬 정부 관리의 주도하에[2] 영역성 또는 장소성에 기반한 연합이 형성되는 것을 지칭하는 용어로서 '공공-민간 파트너십' 과 '도시성장연합(urban growth coalition)' 의 개념이 기존의 많은 연구들에 의해 사용되었다(Cox and Mair, 1988; Edelenbos and Teisman, 2008; Jonas, 1991; Logan and Mollotch, 1987; MacDonald, 2000; Mollenkopf, 1983; Norment, 2005; Sengupta, 2006). 민자나 공공 자금에 의한 투자를 유인하여 도시의 경제발전을 추진하기 위한 민간부문과 공공부문 간의 파트너십을 도시성장연합이라 한다(Knox and Pinch, 2006, 319-320).

미국의 경우 로컬 비즈니스 기업과 로컬 정치조직을 기반으로 했던 도시성장연합과 공공-민간 파트너십은 주로 민간투자와 연방정부 · 주정부 예산 지출을 그들의 로컬리티에 유치하는데 그리고 자산가치를 증식하는데 노력하였다. 지난 30여 년간 미국에서는 공공-민간 파트너십이 도시정부의 재정적 제약을 극복하는 수단으로 그리고 도심을 재활성화하는 주요 수단으로 각광을 받았다. 하지만 대부분의 공공-민간 파트너십이 본질적으로 내재하고 있는 불평등적 권력 관계는 자주 간과되어 왔다. 즉, 대부분의 공공-민간 파트너십이 개발과 관련된 의사결정에 의해 직접적으로 가장 영향을 많이 받는 근린지구 거주자를 개발로부터 자주 소외시키는 경우가 많았던 것이다. 이로 인해 공공 목표는 자주 충족되지 못하였고 민주적 과정도 훼손되었다. 대부분의 공공-민간 파트너십의 주요 수혜자는 주로 대기업, 개발업자, 공공기관이었던 것이다.

Harvey(1989)가 도시 통치 방식에 있어서의 전반적인 변화 양상에 주목하면서 '도시 기업가주의(urban entrepreneurialism)' 라는 용어를 사용한 이후 도시 기업가주의에 대한 수많은 담론들이 등장하였다. 기업가주의란 신자유주의 글로벌 경제의 등장과 함께 경제개발 촉진을 위한 도시 간의 치열한 투자유치 경쟁과 도시정부의 자치권 강화로 인해 과거의 관료주의적 도시정부에서 벗어나 도시정부가 민간 · 공공 투자유치를 위해 마치 기업가처럼 행동하고 사고하는 것을 의미한다. 중앙정부의 역할 축소, 작은 정부의 등장, 도시정부로의 점진적인 책임 이양, 도시 서비스 제공 분야에서의 민간투자유치의 필요성 증대로 인하여 도시적 맥락에서의 기업가주의의 등장과 도시 통치 방식의 혁신은 필수적이었다. 도시정부 관리들에게는 마치 민간 기업가처럼 시장과 수요자를 고려하는 등의 비즈니스 방식으로 도시 행정을 해야 도시 간의 치열한 경쟁에서 해당 도시의 경쟁력을 제고할 수 있다는 인식이 확대되었다. Harvey(1989)가 주목했던 도시 통치 방식에서의 새로운 경향에 관한 이후의 수많은 논의들은 '기업가 도시(entrepreneurial city)' 라는 화두를 낳게 되었다(예: Hall and Hubbard, 1996, 1998; Jessop, 1997).

많은 도시계획가들과 정책분석가들이 도시 기업가주의와 도시 기업가주의의 주요소중 하나인 공공-민간 파트너십을 도시성장과 재활성화에 필수적이라고 주장해 왔다. 공공-민간 파트너십과 도시 기업가주의에 대한 담론들은 관점에 따라 크게 두 가지로 구분된다.

주류를 이루고 있는 첫째 담론은 바로 재활성화된 도심, 조세 재원 확대, 고용기회 창출과 같은 로컬 공공-민간 파트너십과 도시 기업가주의의 이점과 성공

적 요소를 강조한다(Belina and Helms, 2003; Edelenbos and Teisman, 2008; Fosler and Berger, 1982; Frieden, 1990, Frieden and Sagalyn, 1989; Gruen, 1986; MacDonald, 2000; Norment, 2005; Sagalyn, 1990; Sengupta, 2006). 또한 본 담론은 도시개발과 도시성장을 주로 도시관리적 측면에서 이슈화하여 도시개발과 도시성장을 위한 다양한 전략 · 도구 · 기법들을 어떻게 성공적으로 수행할 수 있는지에 대한 제안들로 구성되어 있다(Dowall, 1987; Edelenbos and Teisman, 2008; Kane and Sand, 1988; Luke *et al.*, 1988; MacDonald, 2000; Norment, 2005; Sengupta, 2006). 하지만 이러한 공공-민간 파트너십에 대한 긍정적 평가에 기반한 연구들은 공공-민간 파트너십이 저소득 가구에게 어떠한 영향을 미치는지에 대해 자주 간과하고 있다. 더 나아가 공공-민간 파트너십이 의사결정 과정에의 일반 시민의 참여와 영향력 행사에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대해 간과하고 있다.

두 번째 담론은 공공-민간 파트너십과 도시 기업가주의에 대한 비판으로 구성되어 있으며, 일부 학자 및 커뮤니티 활동가들에 의해 주장되었다. Gottdiener(1987), MacLeod(2000, 2002), Smith (1988)와 같은 도시 정치경제학자들은 공공-민간 파트너십과 도시 기업가주의로 인해서 로컬정부가 책임져야 할 위험도의 수준이 너무 높아졌다는 점과 사적인 자본 축적을 위해 도시 토지를 무분별하게 개발해왔다는 점에 대해서 비판적이다. 이와 유사한 맥락에서 일부 학자들은 공공부문과 민간부문 간의 권력의 불균등을 언급하면서, 도시 성장의 비용과 수혜 배분 구조상 도시 내의 서로 다른 사회그룹과 지역 간에 불균등적 구조가 상존함을 지적하고 있다(Duckett, 2001; Fainstein and Fainstein, 1989; Feagin *et al.*, 1989; Haughton and While, 1999; Jones and Bachelor, 1993; Logan and Molotch, 1987; MacLeod, 2000, 2002; Oakley and Verity, 2003; Smith and Feagin, 1987; Squires, 1989; Weber, 2003).

Heller(1996)와 Burawoy(1996)는 공공-민간 파트너십이 지역계획 의사결정과정에서 보통 소외되었던 커뮤니티 단체들에게 임파워먼트의 기회를 제공할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 그들의 주장은 점점 더 커뮤니티 단체들이 공공-민간 파트너십에 적극적으로 참여하고 영향력을 행사할 수 있다는 가정에 전제를 두고 있다. Heller(1996)와 Burawoy(1996)의 논문이 암시 또는 함축하고 있는 바는 바로 커뮤니티 단체들이 지역계획 수립 과정에서 소외되거나 주변적인 위치에 놓여 있지만, 지역계획에 적극적으로 참여하는 것이 커뮤니티 단체의 임파워먼트의 기회가 될 수도 있다는 것이다. 동일한 맥락에서 로컬 커뮤니티 단체의 공공-민간 파트너십에의 적극적 참여는 로컬 커뮤니티 단체의 임파워먼트를 위한 지름길이 될 수도 있다. 최근의 개발이론은 공공-민간 파트너십을 전문가가 배타적으로 주도하는 과정으로 간주하는 것이 아니라 서로 다른 필요와 관심을 지닌 중앙정부 · 지방정부 · 기타 사회집단간의 상호작용적 과정으로 간주하고 있다(Evans, 1996; Lam 1996; Heller 1996; Ostrom 1996; Burawoy 1996). 다수의 개발이론가들이 공공부문과 민간부문이 서로 밀접히 연계되는 개발전략들의 성공 가능성을 제시하고 있다. 그들의 주장에 의하면, 자본주의 발달에 있어서 중앙정부가 주도적인 행위주체로 다시 부각되어야 하며, 커뮤니티 규범과 시민들 간의 네트워크를 사회자본화 하고자 하는 의지가 중요하다.

Lam(1996)은 지역개발의 성공 여부가 관료주의 성격이 매우 강한 정부기관과 자립적으로 조직된 로컬 커뮤니티 간의 상호작용이 어떻게 일어나는가에 달려 있다고 주장하고 있다. 이와 비슷한 맥락에서 Ostrom(1996)은 주택 공급을 포함한 다양한 정부의 공공서비스가 효율적으로 제공되기 위해서는 바로 민간부문의 시민과 공공부문의 정부가 협력하는 것이 중요하다고 주장하고 있다. Lam(1996)과 Ostrom(1996)이 시사하는 바는 또는 통찰력을 제공하는 바는 바로 효율적이면서도 성공적인 공공-민간 파트너십이 중앙정부 · 공공부문 에이젼트 · 시민사

회(civil society) 간의 긴밀한 협력 관계를 전제로 한다는 점이다. 하지만 Lam(1996)과 Ostrom(1996)의 논의에서 아쉽게도 간과되어 있는 점은 바로 공공-민간 파트너십에 내재되어 있는 불평등적 권력 관계와 사회적 형평성의 결여이다. 더 나아가 Lam(1996)과 Ostrom(1996)은 어떻게 국가와 시민사회 간의 상호 보충적 연계가 어떻게 성립될 수 있는지에 대해 시사점을 제공하기는 하지만, 정부와 시민 간에 또는 사회그룹 간에 발생할 수 있는 다양한 갈등이 중앙정부 또는 지방정부와 커뮤니티 간의 협력적 노력의 발생을 제약할 수 있다는 점을 간과하고 있다. 한국의 경우에 경제개발 프로젝트의 수행을 위한 중앙정부 또는 지방정부와 시민사회 간의 다양한 상호 협력적 관계 또는 공공-민간 파트너십이 형성되기도 하였으나, 그 관계의 본질은 바로 사회적 형평성에 초점을 둔 공공-민간 파트너십이라기보다는 개발을 위한 효율 위주의, 성장 위주의, 비즈니스 위주의 공공-민간 파트너십이었다는 점에 주목해야 할 것이다.

사회자본이란 사람들이 집단적으로 행동할 수 있도록 하는 네트워크와 규범을 지칭한다. 사회자본이론을 옹호하는 학자들은 기존의 연구에서 민주주의적 거버넌스와 경제개발 간의 관계를 논의하는데 있어 사회자본의 축적이라는 연결고리에 대한 언급이 빠져있다고 주장한다(Andrews, 2009; Hoyman and Faricy, 2009). 사회자본의 형성에는 여러 가지 형태가 있을 수 있다. 첫 번째 사회자본 형성의 형태는 사회경제적으로 동질적인 배경을 지닌 사람들 간에 형성된 결속으로서 사회경제적으로 이질적 배경을 지닌 사회집단에게 배타적이다. 두 번째 사회자본 형성의 형태는 서로 다른 사회경제적 배경을 지닌 사람들 간에 형성된 결속으로서 보다 내포적인(inclusive) 결속이라 할 수 있다. 사회자본의 창출 및 형성 과정에서 앞에서 언급한 첫 번째 형태의 사회자본 형성이 초기 단계의 사회자본 형성인 반면에, 두 번째 형태의 사회자본 형성이 바로 민주주의적 거버넌스와 경제개발과 매우 밀접히 연관되어 있는 사회자본의 형성인 것이다. 최근의 사회자본이론에서의 논의의 초점은 바로 두 번째 형태의 사회자본을 어떻게 형성하느냐 즉, 동일한 목적을 추구하면서도 서로 다른 이해와 배경을 지닌 사회기관들과 개인들 간의 네트워크 또는 연결고리들을 어떻게 축적하느냐는 것이다(Titeca and Vervisch, 2008, 2205). 사회자본이론의 핵심 논제는 바로 사회자본의 형성이 민주주의적 거버넌스, 경제적 효율, 사회복지의 확대, 사회조직의 원활한 기능 작동에 크게 기여한다는 것이다(Szreter, 2002, 580). 사회자본이론의 담론에 있어 바로 커뮤니티 조직이 주요 화두이며, 이는 커뮤니티 조직이 사회자본의 형성 및 창출에 있어 국지적 수준에서의 기초 단위가 되기 때문이다.

3. 미국 주택도시개발부의 지역사회 개발 지원 프로그램

1) 커뮤니티 개발 분야

사회자본 및 공공-민간 파트너십 형성을 통한 로컬 커뮤니티 재활성화 또는 도심 재활성화의 성공 사례로서 미국 필라델피아를 중심으로 분석하기 이전에 미국 연방정부 차원에서 적극적으로 지원하고 있는 지역사회 개발 프로그램에 대해서 언급하고자 한다.

지역사회 개발을 위한 미국 주택도시개발부(U.S. Department of Housing and Urban Development: HUD)의 프로그램들은 크게 커뮤니티 개발 분야와 지역사회 경제개발 분야로 대별된다. 먼저 커뮤니티 개발 분야의 대표적인 프로그램은 커뮤니티 개발 보조금(Community Development Block Grant: CDBG) 프로그램이다. 주택도시개발부는 지속가능한 도시 커뮤니티 개발을 위해 지원 대상 도시들(대도시권[Metropolitan Statistical Area: MSA]의 주요 도시 및 여타 인구 5만 명 이상의 메트로폴리탄 도시 포함), 인구 20만 명 이상의 도시적 카운티(urban

county)들, 주(state)들을 적절한 평가 시스템을 거쳐, 연방정부 레벨에서의 커뮤니티 개발 보조금을 매년 지원하고 있다.

커뮤니티 개발 보조금은 지역사회 경제발전이라는 목적 하에, 주로 중산층 이하 시민을 지원 대상으로, 주택공급, 생활환경 개선, 고용기회 창출에 사용되어지고 있다. 또한 커뮤니티 개발 보조금은 지역사회 소외계층에게 사회서비스를 제공하고 지역사회 비즈니스 확대와 유지를 통해 지역사회의 고용창출에 기여하는 바가 크다. 미국에서 커뮤니티 개발 보조금은 지역사회 문제를 해결하는데 지방정부가 활용하는 가장 중요한 재원이자 수단이 되어 왔으며, 커뮤니티 개발 보조금 프로그램에 의해 미국 내 수백만 명의 삶의 질이 향상되어 왔으며, 지역사회 재활성화가 이루어져 왔다.

커뮤니티 개발 보조금을 수혜 받은 지역사회들은 로컬 커뮤니티의 필요에 따라 국가 지원금을 지출하며, 지출 내역도 매우 다양하며 약 90여개 부문으로 세분화되어지나, 커뮤니티 개발 보조금이 지원하는 커뮤니티 개발 활동은 주로 (1) 지역사회 재활성화 분야, (2) 지역사회 경제개발 분야, (3) 지역사회 기반시설 및 서비스의 확충 분야로 유형화할 수 있다. 커뮤니티 개발 보조금을 수혜 받은 지역사회들은 지역사회마다의 경제 · 사회적 조건에 맞는 세부 프로그램을 자체적으로 개발하고 지역사회 내에서의 지원 우선 분야 사업을 선택 결정하게 되는 것이다. 하지만 이러한 로컬 정부의 정책 결정상의 자율성 속에서도 커뮤니티 개발 보조금을 수혜 받은 지역사회는 반드시 중산층 및 저소득층 주민에게 실질적 혜택이 주어지는 지역사회 개발 사업에 최우선권을 두도록 규정화 되어 있다(Baum, 2000).

커뮤니티 개발 보조금에 의해 지원되는 지역사회 개발 사업의 유형은 (1) 부동산 취득 및 개발 (2) 이주 및 철거 (3) 거주지역 및 상업지역 재개발 (4) 공공시설 및 기반시설 건설 (5) 공공서비스 제공 (6) 지역사회의 경제개발과 고용 창출 및 유지에 기여할 수 있는 비즈니스 지원이다. 커뮤니티 개발 보조금은 지역사회의 특수성 및 다양성을 고려한 지역사회 개발 사업 지원 프로그램으로서 주택도시개발부가 지역사회 개발을 위해 지속적으로 추진하고 있는 사업 중 가장 오래된 프로그램으로서 1974년 주택 및 커뮤니티 개발법(Housing and Community Development Act) 1조 제정을 계기로 시작된 프로그램이다(Cherry and Shefner, 2004).

주택도시개발부는 커뮤니티 개발 보조금 프로그램을 통해 미국 내 1,180개의 로컬 정부와 주를 대상으로 매년 지원금을 차등화 하여 지역사회 개발 사업들을 지원하고 있다(Baum, 2000). 주택도시개발부는 지역별 지원금 규모를 책정하는데 있어 지역사회의 필요에 가장 초점을 두며, 대표적인 객관적 평가 기준의 예들은 지역사회 빈곤 수준, 인구수, 주택시장의 특성, 여타 메트로폴리탄 지역 대비 인구증가율이다.

커뮤니티 개발 보조금을 받기 위해서는 지역사회는 반드시 지역사회 개발 통합계획(Consolidated Plan: 행정자치단체의 종합적 지역사회 개발 계획)을 수립하여 주택도시개발부에 제출하도록 되어 있다. 행정자치단체는 통합계획 내에 수행하고자 하는 지역사회 개발 사업 및 지역사회 주택 프로그램들의 목표를 명시해야 한다. 통합계획에서 제시하고 있는 사업목표가 바로 주택도시개발부의 지원금 책정 시의 주요 평가 기준이 되며, 더 나아가 지역사회 개발 사업 종료 후의 사업평가에도 사업목표 달성 여부를 판단하는데 주요 평가 기준이 된다. 또한 지역사회 주택 개발 프로그램과 관련하여 중산층 및 저소득층의 주택소유 기회의 형평성도 통합계획에 제시되어야 한다. 한편, 각 주는 주 운영 커뮤니티 개발 보조금(State Administered CDBG 또는 Small Cities CDBG) 프로그램을 통해 소도시의 로컬 정부가 지역사회 개발 사업을 추진할 수 있도록 지원하고 있다. 각각의 주는 매년 지역사회 개발 프로젝트 안들에 대하여 지원 우선 사업 선정 기준을 정하고 평가를 거쳐 차등적으로 지원하고 있다.

커뮤니티 개발 보조금의 70% 이상은 반드시 중산층과 저소득층에게 혜택이 되는 지역사회 개발 활동

에 사용하도록 되어 있다. 이러한 지역사회 개발 활동은 반드시 (1) 중산층 및 저소득층 지원, (2) 슬럼 형성 방지 및 슬럼 재활성화, (3) 여타의 재원이 없어 지역사회의 보건 및 복지 수준이 열악한 경우의 지역사회 보건 및 복지 개선이라는 연방정부가 제시하고 있는 커뮤니티 개발 보조금 프로그램의 목표들 중 적어도 한 가지 이상의 목표를 충족하도록 되어 있다(MacDonald, 2000).

미국 연방정부 및 주택도시개발부는 커뮤니티 개발 보조금 프로그램을 통해 지역사회 시민 참여를 적극적으로 유도하고 있다. 커뮤니티 개발 보조금을 수혜 받은 지역사회는 반드시 지역사회 시민 참여 활성화 방안에 대한 세부적인 계획을 수립하고 이행하도록 되어 있다. 즉, 커뮤니티 개발 보조금이 사용되어지는 지역사회 시민(특히 중산층 이하 시민)의 지역사회 개발 과정에의 참여를 강조하고 있는 것이다. 세부 계획에는 반드시 지역사회 시민을 위한 열린 시민 회의 개최, 지역사회 개발 프로그램(안) 공개, 지역사회 시민의 민원 접수에 대한 시의적절한 처리에 관한 내용들이 포함되어야 한다(Cherry and Shefner, 2004).

2) 지역사회 경제개발 분야

지역사회 경제개발을 위한 주택도시개발부의 대표적인 프로그램으로서 (1) 재개발 커뮤니티(Renewal Communities: RC), (2) 임파워먼트 지대(Empowerment Zones: EZ), (3) 기업 커뮤니티(Enterprise Communities: EC) 선정 및 지원을 들 수 있다. 본 프로그램은 지역사회의 지속가능한 경제개발을 위하여 공공-민간 파트너십을 통하여 투자를 유치하기 위한 대표적인 프로그램이다. 미국 연방정부 및 주택도시개발부의 재개발 커뮤니티 및 임파워먼트 지대의 선정 · 지원 프로그램은 미국 지역사회 재활성화에 크게 기여하였다. 커뮤니티 개발 보조금을 수혜 받은 지역사회는 또한 섹션 108 대출 보증(Section 108 Loan Guarantee) 프로그램에 지원하여 지역사회 개발 프로젝트 지원금을 받을 수 있는 자격이 주어진다.

주택도시개발부의 지역사회 개발 지원금 지출 및 배분 현황을 살펴보면 다음과 같다. 주택도시개발부 내 커뮤니티 계획 및 개발청(Office of Community Planning and Development: CPD)이 주관하여 커뮤니티 계획 및 개발 프로그램 지원금을 배분하고 있으며, 하위 프로그램들 중 가장 대표적인 프로그램은 커뮤니티 개발 보조금 · 임파워먼트 지대 및 재개발 커뮤니티이다. 커뮤니티 계획 및 개발청 프로그램 내 기타 지역사회 개발 지원 프로그램에 (1) 주택도시개발부 자연재난 복구 지원 프로그램, (2) 경제개발 이니셔티브, (3) 섹션 108 대출 보증 프로그램, (4) 자조적 주택소유 기회 프로그램, (5) 쇠퇴부지 경제개발 이니셔티브, (6) 농촌지역 주택 및 경제개발, (7) 무주택자 지원 프로그램, (8) AIDS 보유자 주택 기회 프로그램 등이 포함되어 있다(Norment, 2005).

표 1. 2003~2006년 미국 주택도시개발부의 커뮤니티 계획 및 개발청 프로그램을 통한 지역사회 개발 지원비 예산

	2003년	2004년	2005년	2006년
커뮤니티 개발 보조금	$ 49억	$ 49억	$ 47억	$ 42억
임파워먼트 지대 및 재개발 커뮤니티	$ 30억	$ 15억	$ 10억	$ 0
커뮤니티 계획 및 개발청 프로그램 총합	$ 85억	$ 86억	$ 83억	$ 191억

출처: 미국 주택도시개발부의 자료를 재구성 (http://www.hud.gov/)

표 2. 미국 주택도시개발부의 커뮤니티 계획 및 개발청 프로그램 예산

(단위: 천달러)

	2003년	2004년	2005년	2006년	2005년 대비 2006년 증감액	2005년 대비 2006년 증감율
커뮤니티 개발 보조금	4,904,910	4,934,315	4,701,781	4,177,800	−524,279	−11.1%
자연재난 복구 지원*			150,000	11,500,000	+11,350,000	7,566.7%
커뮤니티 개발 보조금 섹션 108 대출 보증	273,212	273,377	275,000	137,500	−135,877	−49.8%
자조적 주택소유 기회*	25,086	26,841	76,187	60,390	+35,590	143.5%
커뮤니티 개발 이니셔티브*	32,289	34,545	34,224	29,700	−15,797	−20.7%
쇠퇴부지 재개발	24,838	24,853	23,808	9,900	−13,908	−58.4%
농촌지역 주택 및 경제개발	24,838	24,853	23,808	16,830	−6,978	−29.3%
임파워먼트 지대 및 재개발 커뮤니티	29,805	14,912	9,920	0	−9,920	−100.0%
무주택자 지원 교부금	1,217,038	1,259,525	1,240,511	1,326,600	−32,902	−2.6%
AIDS 보유자 주택 기회	1,987	2,485	281,728	286,110	+4,382	11.5%
커뮤니티 계획 및 개발청 프로그램 총합	8,485,807	8,566,086	8,338,180	19,138,593	+10,814,003	129.9%

주: * 커뮤니티 개발 보조금이 재원이 되는 프로그램
출처: 미국 주택도시개발부의 자료를 재구성 (http://www.hud.gov/)

4. 로컬 거버넌스 기반의 사회자본 및 공공-민간 파트너십 형성을 통한 도심 재활성화 성공 사례: 미국 필라델피아

웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합의 설립목적은 커뮤니티 단체, 기존의 여타 커뮤니티 개발 조합, 교회, 주정부, 도시정부, 공공 · 사립 금융기관, 개발업자, 전문가 집단, 일반 시민과의 협조 및 조정을 통해 웨스트 필라델피아의 다양한 도시문제(예: 주택, 주거환경 쇠퇴, 슬럼화 등)를 해결하고 더 나아가 지역사회의 경제 발전을 유도하는데 있다.

웨스트 필라델피아 재활성화를 위해 웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합은 (1) 주택(시장) 재활성화 (2) 커뮤니티 조직화 및 네트워킹 (3) 파트너십 커뮤니티 개발 조합 주택 구매자 클럽 (4) 모기지(mortgage) 상담 (5) 경제개발 및 비즈니스 창출 (6) 필라델피아 상업 및 주거 서비스 회사와 같은 지역사회 개발 프로그램들을 운용하고 있다.

주택(시장) 재활성화 프로그램은 저소득 또는 중산층 주민을 위해 지역사회 내 적정가격의 임대 주택 또는 매매 주택을 연계해 주는 것이며, 커뮤니티 조직화 및 네트워킹 프로그램은 로컬 수준에서의 클럽, 근린지구 안전 및 보안 유지 단체 등을 조직하는 것이다.

파트너십 커뮤니티 개발 조합 주택 구매자 클럽 프로그램은 자가를 소유하기 원하지만 자금 투자 기술 및 지식, 신용, 저축액이 부족한 주민들의 클럽을 조직한 후 개인 상담을 통해 클럽 참가자들이 소그룹을 형성하여 신용문제 해결, 저축증대, 주택 매매 및 보수 과정 이해 분야에서 서로간의 협조를 도모하는 것이다. 본 프로그램의 커리큘럼은 고용, 저축, 자산관리, 신용도, 주택 선정, 주택 매매 과정 들을 포함하고 있으며, 본 프로그램 참가자들은 이러한 커리큘럼

을 통해 강의, 개인 저축 모니터링, 상호 협조, 문제 해결 등의 혜택을 보는 것이다. 지역사회 주민들은 본 프로그램 참여를 통해 (1) 주택소유 실현 (2) 주택 저축 (3) 주택자금 대출 서비스에 대한 접근성 증대 (4) 주택매매과정 시의 신용도에 대한 지식 및 이해 증진 (5) 주택자금 대출 시의 파트너십 커뮤니티 개발 조합의 지원 (6) 주택 선정, 매매, 유지 보수 (7) 파트너십 커뮤니티 개발 조합에 의해 재활성화된 주택 구입 등의 실질적인 혜택을 볼 수 있다는 기대를 지니게 되는 것이다.

웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합은 모기지 상담 프로그램을 통해 자가 소유 과정에 대한 정보 및 지원을 필요로 하는 지역사회 주민을 위한 상담을 제공하고 있으며, 경제개발 및 비즈니스 창출 프로그램을 통해 주정부, 도시정부, 각종 공공기관, 비즈니스 업체와의 파트너십 형성 및 협조를 통해 지역사회의 비즈니스 및 고용 창출의 선두에 나서고 있다.

필라델피아 상업 및 주거 서비스 회사는 웨스트 필라델피아 커뮤니티 개발 조합의 산하 단체로서 (1) 지역사회 내 그라피티(graffiti) 제거 (2) 주택 내부 페인팅 (3) 주택 보수 및 유지 (4) 정원 관리 (5) 지역사회 환경 보존 등과 같은 서비스를 제공하고 있다 (Wiewel and Knapp, 2005).

웨스트 필라델피아 계획(The Plan for West Philadelphia)은 웨스트 필라델피아 지역사회 및 주민의 미래 경제성장 및 개발의 가이드라인으로서 근린지구 재활성화 및 경제 개발에 참여하는 다양한 의사결정자들의 지역사회 개발 청사진이다. 펜실베니아 대학 당국도 가담되어 있는 필라델피아 도시계획위원회에 의해 본 계획이 제시되었다.

웨스트 필라델피아는 교육 및 의료 기관이 밀집되어 있으며, 특히 웨스트 필라델피아 내 유니버시티 시티 부분에 대학, 전문대학, 초 · 중 · 고등학교, 병원, 연구기관이 집중 분포되어 있다. 유니버시티 시티는 다양한 교육 및 의료기관의 집중으로 인한 지역사회 개발 및 재활성화에 있어 다양한 장점을 지니고 있다(예: 이용하기 쉬운 의료 활동, 풍부한 문화 · 여가활동 기회, 다양하면서도 국제적인 인구 구성 등).

펜실베니아 대학을 포함하는 유니버시티 시티는 필라델피아 및 웨스트 필라델피아의 고용 창출에 상당한 기여를 하고 있는데, 가장 중요한 점은 점차 기술 · 정보 · 지식 기반의 경제로 변모하면서 그리고 의료산업이 지속적으로 성장하면서, 앞으로 웨스트 필라델피아 지역사회 및 필라델피아의 경제적 경쟁력 제고에 있어 펜실베니아 대학 및 대학 병원의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 유니버시티 시티는 대학교(예: 펜실베니아 대학, 드렉셀 대학, 필라델피아 약학 · 과학 대학), 병원, 연구기관들이 집중 분포되어 있는 지역으로서 웨스트 필라델피아 지역사회 재활성화 및 경제발전을 선도하는 지역이다.

웨스트 필라델피아는 역사가 깃든 건축물이 많은 지역으로서 1800년대 및 1900년대 초반의 다양한 건축 스타일들의 모자이크를 볼 수 있는 대표적인 지역 중 하나이다. 다수의 웨스트 필라델피아 커뮤니티 단체들은 커뮤니티 재활성화를 위한 방법의 하나로서 역사적 건축물들을 보존하는 것을 주창하여 역사보존지구 지정을 후원하였다. 1875년에 설립된 펜실베니아 대학의 캠퍼스도 역사보존지구에 속한다. 한편, 웨스트 필라델피아 경관 계획(West Philadelphia Landscape Plan)은 로컬 스케일 및 지역사회 수준에서 자발적으로 추진된 도시계획으로서 펜실베니아 대학 조경 · 지역계획학과가 계획하고 추진하였다 (Benson *et al.*, 2000).

유니버시티 시티에 집중 분포되어 있는 대학 및 병원들은 웨스트 필라델피아의 최대의 경제적 자산으로서 고용 창출의 핵심을 이루고 있어 지역사회 발전의 주체가 되고 있다. 이와 같은 맥락 및 조건 하에 웨스트 필라델피아 계획의 목표 중 하나는 바로 유니버시티 시티의 대학 및 각종 기관의 역량 확대 및 지속적 경쟁력 제고를 장려 및 지원하는 것이다. 동시에 본 계획에 의하면 유니버시티 시티의 대학 및 각종 기관의 성장 및 성공은 지역사회 또는 근린지구의 요구와 기대에 바탕을 두어야 한다고 강조하고 있다.

그림 1. 대학 · 연구기관 · 의료기관의 클러스터가 형성되어 있는 유니버시티 시티

출처: 저자 촬영, 2004년 3월

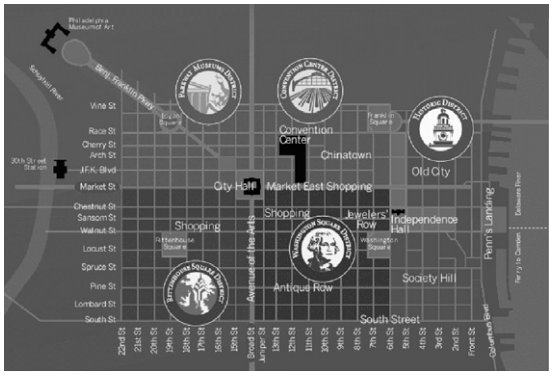

그림 2. 도심 재활성화 이후의 필라델피아 도심 구조

출처: http://www.hud.gov/

그림 3. 커뮤니티 재활성화 이전의 웨스트 필라델피아 경관

출처: http://www.hud.gov/

그림 4. 도심 재활성화 이후의 필라델피아 도심 경관

출처: 저자 촬영, 2004년 3월

이는 대학과 지역사회의 성장이 서로 직결되어 있다는 판단에 근거를 두고 있다. 한편, 새로운 오피스 지구가 유니버시티 시티 과학 센터를 중심으로 한 유니버시티 시티 및 웨스트 필라델피아에 형성되어 지역사회의 경제 발전 및 고용창출에 일익을 담당하고 있다.

펜실베니아 대학의 로컬 커뮤니티인 웨스트 필라델피아는 1960년 이후로 지속적으로 인구 감소와 함께 상업 활동 감소를 겪었다. 특히 웨스트 필라델피아 중심부에서 인구 감소 현상 및 저소득 가구의 지리적 집중 현상이 뚜렷이 나타난다. 또한 웨스트 필라델피아의 가구당 평균 소득도 필라델피아 도시 전체 또는 펜실베니아주 가구당 평균 소득보다 낮다.

이와 같이 쇠퇴해져가는 커뮤니티의 재활성화를 위해 웨스트 필라델피아 지역사회 내에서 다양한 교육 프로그램 및 직업 훈련 프로그램이 제공되고 있다. 웨스트 필라델피아 지역사회에 기반을 두고 있는 기관들이 이러한 교육 서비스 및 직업 훈련 프로그램을 가동함으로써 웨스트 필라델피아 지역사회 및 주민의 경제적 지위를 증진시키는데 큰 몫을 담당하고

있다. 특히 펜실베니아 대학은 커뮤니티 단체, 초·중·고등학교, 여타 웨스트 필라델피아 기관들과의 파트너십을 통해 매우 중요한 프로그램들을 개발하고 있으며, 웨스트 필라델피아 지역사회 주민들의 삶의 질 향상을 목표로 1959년에 펜실베니아 대학에서 웨스트 필라델피아 파트너십이 결성되었다.

웨스트 필라델피아 파트너십은 1981년에 웨스트 필라델피아 지역사회 기관, 지역사업체, 근린지구조직들이 의사결정권을 균등히 배분하기 위해 재조직화 되었으며, 웨스트 필라델피아 파트너십은 웨스트 필라델피아 고용 촉진 프로그램, 웨스트 필라델피아 환경 개선 단체 프로그램 등을 통해 지역사회의 경제개발, 청년고용 및 교육 증진에 앞장서고 있다. 또한 지역사회 주택 및 커뮤니티 개발 프로젝트 수행을 위해 웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합이 조직되었다.

한편 웨스트 필라델피아 환경 개선 단체는 지역사회 조직들과 협력하여 웨스트 필라델피아 지역사회 초·중·고등학교를 지원하는 프로그램을 개발 및 운용하고 있다. 웨스트 필라델피아 환경 개선 단체는 1985년에 조직된 이후 초·중·고등학교 시설을 이용하여 지역사회 주민들의 재교육, 기술 습득, 그리고 커뮤니티에 실질적인 도움이 되는 프로젝트 수행의 장으로 활용하고 있다.

웨스트 필라델피아 재활성화에 기여하고자 펜실베니아 대학의 와튼스쿨(Wharton School) 대학생과 교수진은 와튼 웨스트 필라델피아 프로젝트를 통해 서로 다른 4가지 유형의 커뮤니티 참여 프로그램에 참여하고 있다. 첫째, 미국 최초의 비즈니스 스쿨인 와튼스쿨에서는 지역사회 고등학교 학생 초청 프로그램을 운영하고 있다. 둘째, 여름 계절학기 동안에 직업 훈련 및 고용 준비 프로그램을 통해 지역사회 주민들 중에서 펜실베니아 대학의 사무직을 구하는 주민을 대상으로 직업 훈련을 행하고 있다. 셋째, 전문기술 지원 프로그램을 통해 와튼 MBA 학생들은 웨스트 필라델피아 지역사회 사업체들과 비영리 조직들에게 기술적 지원을 하고 있다. 넷째, 와튼스쿨 학생들이 웨스트 필라델피아 중학교 학생을 대상으로 지도 및 상담을 해 주고 있다.

펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터(Center for Community Partnerships: CCP)는 1992년에 설립된 이래 복잡하고도 광범위하며 그리고 서로 연결되어 있는 미국 도시의 제반 문제를 해결하고자 하는데 그 설립목적이 있다. 특히 펜실베니아 대학이 위치해 있는 로컬 커뮤니티인 웨스트 필라델피아, 필라델피아, 대학 자체, 지역사회가 모두 혜택을 받을 수 있는 커뮤니티 파트너십 형성에 초점을 두고 있다. 펜실베니아 대학 당국은 펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터를 통해 커뮤니티 삶에 효율적으로 개입하여 근린지구 주민과 파트너십을 형성하는 것이 바로 펜실베니아 대학의 교육적 위상을 높이고 웨스트 필라델피아를 재건 또는 재활성화 하는 것과 직결되어 있음을 강조하고 있다.

펜실베니아 대학의 미래가 웨스트 필라델피아 지역사회 및 필라델피아 시의 미래와 직결되며 펜실베니아 대학이 웨스트 필라델피아 및 필라델피아의 삶의 질 향상에 지대한 공헌을 할 수 있다는 인식에서 펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터가 설립되었다.

펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터의 활동 목표는 펜실베니아 대학의 모든 커뮤니티 서비스 프로그램을 내부적으로 조정하며, 프로그램들 간의 협력을 증진하고, 펜실베니아 대학과 커뮤니티 간의 새롭고 효율적인 파트너십을 창출하며, 로컬 커뮤니티 발전에 적극적으로 참여하는 대학들 간의 국지적, 국가적, 국제적 네트워크를 창출하고 강화하는 것이다(Rogge and Rocha, 2004).

펜실베니아 대학은 펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터를 통해 현재 교육 기반 커뮤니티 서비스 분야 및 커뮤니티 발전 분야에 참여하고 있다. 펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터의 핵심 활동 분야는 교육 기반 커뮤니티 서비스이다. 본 서비스는 대학교육 및 연구활동과 연계되어 이루어지고 있으며, 문제해결 방식의 연구 및 교육을 포괄하며, 서비

스 체험을 통한 대학생 및 교직원의 봉사학습을 강조하고 있다. 현재 약 150여개의 대학 교과목들이 펜실베니아 대학생의 커뮤니티 활동 참여를 추진하고 있으며, 이를 통해 펜실베니아 대학 당국은 커뮤니티 개발에 대한 공적인 책임의식을 절실히 느끼고 있다(Soska and Butterfield, 2005).

미국의 초창기에 여타 대학과는 달리 펜실베니아 대학은 공적 서비스 분야에 대학교육의 초점을 두었다. 펜실베니아 대학은 대학 설립 이래 커뮤니티의 한 부분으로서의 대학의 역할을 강조해 왔다. 연구중심 대학인 펜실베니아 대학은 미국 내에서 상위 10위권 내 대학으로서의 명성을 확보해 간 반면에 지역사회인 웨스트 필라델피아는 경제자본과 사회자본을 잃어가며 지역사회가 계속 쇠퇴되어 왔다. 웨스트 필라델피아의 쇠퇴로 인해 많은 사람들이 펜실베니아 대학의 미래가 웨스트 필라델피아의 미래와 직접적으로 연계되어 있음을 강조하기 시작하였고, 1980년대 이후 펜실베니아 대학은 주요 커뮤니티 기관들(학교, 근린지구 조직)과의 파트너십 형성에 적극적이며 협력적인 역할을 맡았다.

펜실베니아 대학은 1985년부터 대학교과과정에 커뮤니티 서비스 교과목들을 개설하기 시작하였다. 웨스트 필라델피아 환경 개선 단체 프로젝트를 통해 커뮤니티 학교 교육 보조 시스템을 갖추어 로컬 초등학교 교육을 지원하는 것이 그 예이다. 한편 1992년에 펜실베니아 대학은 지역사회인 웨스트 필라델피아의 재활성화에 대학의 자원을 적극적으로 활용할 것임을 공표하였으며, 웨스트 필라델피아의 재활성화의 한 주체로서 대학 내에 커뮤니티 파트너십 센터가 형성되었다.

펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터는 대학-지역사회 관계에 대한 새로운 비전을 제시할 뿐만 아니라 매학기 수백 명의 학부생과 대학원생이 교수와 함께 웨스트 필라델피아 현장에 나가 환경 · 보건 · 교육에 관한 주요 커뮤니티 이슈들을 공유하고 커뮤니티의 제반 문제 해결 노력에 참여하는 것이다. 이와 같이 펜실베니아 대학, 공립학교, 커뮤니티 조직, 커뮤니티 종교기관 간 민주적 협력관계 형성을 바탕으로 상호협조 관계를 형성함으로써 사회자본 형성 및 로컬 거버넌스 구축의 좋은 사례가 되었다. 이러한 펜실베니아 대학의 지역사회 협력프로그램은 미국 내에서 대학의 지역사회 참여 분야에서 모델이 되고 있으며, 펜실베니아 대학은 2002년에 미국 내에서 봉사학습 분야에서 1위를 차지하였다. 한편, 펜실베니아 대학 커뮤니티 파트너십 센터는 지역사회 학교 및 NGO와의 파트너십 활동과 관련하여 미국 주택도시개발부로부터 최우수상을 수상하였다.

5. 결론 및 한국에서의 정책적 · 실천적 함의

미국 주택도시개발부는 중앙정부 또는 국가적 수준에서의 다양한 프로그램을 통하여 로컬 스케일에서의 지역사회 개발을 적극적으로 연계 지원하고 있다. 커뮤니티 재활성화를 위한 미국 연방정부 차원의 가장 대표적인 프로그램으로는 커뮤니티 개발 분야에서의 커뮤니티 개발 보조금 프로그램 그리고 지역사회 경제개발 분야에서의 재개발 커뮤니티 · 임파워먼트 지대 · 기업 커뮤니티 선정 및 지원 프로그램과 섹션 108 대출 보증 프로그램을 들 수 있다.

웨스트 필라델피아의 경우 웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합을 통해 커뮤니티 조직-주정부-도시정부-금융기관-개발업자-전문가 집단-비즈니스 업체-지역사회 주민 간의 다자간 네트워킹 및 파트너십 형성이 활발히 일어났음을 알 수 있다. 더 나아가 이러한 다자간 네트워킹 및 파트너십을 기반으로 한 사회자본 형성이 활발히 일어난 것이 바로 필라델피아의 지역사회 문제 해결 및 경제발전 유도에 큰 도움이 되었던 것이다. 웨스트 필라델피아 파트너십 커뮤니티 개발 조합의 주요 지역사회 개발 프로그램으로는 저소득층을 위한 주택시장 재활성화, 로컬 커뮤니티 조직화 및 네트워크 형성, 지

역사회 비즈니스 창출 및 경제개발 유도를 들 수 있다.

필라델피아의 경우 필라델피아 도시 계획 위원회가 주도하는 다자간 공공-민간 파트너십이 형성되어 있으며, 파트너십에 대한 다양한 에이젼트의 적극적 참여, 로컬 거버넌스 구축, 그리고 역동적 네트워킹을 통한 사회자본 형성을 기반으로 하여 지역사회 재활성화 및 경제개발에 성공을 거두고 있다. 필라델피아의 성공적인 지역사회 재활성화 및 경제개발의 상징적 아이콘은 유니버시티 시티이다. 대학 · 연구기관 · 의료기관이 집중 분포되어 있는 유니버시티 시티는 웨스트 필라델피아 지역사회 재활성화 및 경제발전의 선도적 역할을 담당하고 있다.

유니버시티 시티는 필라델피아 및 웨스트 필라델피아의 고용창출의 핵심지역으로 부상하였다. 현대 정보화 시대에서 대학 · 연구기관 · 의료기관의 클러스터(cluster)가 형성되어 있는 유니버시티 시티의 경제적 역할이 점차 증대되었고, 이는 도시 및 지역사회의 경쟁력 제고의 기반이 되었다. 한편, 커뮤니티 재활성화와 관련하여 로컬 커뮤니티 조직에 의한 자발적 · 상향식 사회운동의 일환으로 유니버시티 시티 내의 역사적 건축물이 보존되고 역사지구(historic district)가 지정되기도 하였다.

기존의 한국 도시의 도심 재활성화 사업은 로컬 커뮤니티 또는 주민의 참여를 배제한 행정주도의 하향식 조직체계 구축 및 전략을 통한 도심의 물리적 환경 개선 및 정비에만 초점을 두어 온 것이 사실이다. 본 논문의 필라델피아 사례가 암시하는 바는 바로 지속가능한 또는 장기적으로 성공적인 한국 도시의 도심 재활성화가 이루어지기 위해서는 로컬 스케일에서의 커뮤니티 및 주민의 자생적이고도 적극적인 참여와 도심 재활성화 사업 참여 주체 간의 다양하면서도 역동적인 파트너십 및 네트워킹 형성을 통한 로컬 스케일에서의 사회자본 축적과 주민주도의 상향식 조직체계 구축 및 전략 수립이 절실히 필요하다는 것이다.

한국의 지역사회 개발을 위해서는 커뮤니티 활성화 프로젝트 수행에 유리한 지역사회의 문화자원, 관광자원 등 장소마케팅 요소의 유형 및 활용 가능성에 대한 분석, 지역사회 발전 주체로서의 커뮤니티 파트너십 센터 설립을 위한 추진체계 및 정부 지원 평가체계 분석, 로컬 커뮤니티 활성화를 위한 조직과 중앙정부기관과의 효율적 연계 방안 분석이 선행되어야 할 것이다.

향후 한국의 도심재개발 사업은 로컬 스케일에서의 자생적인 사회자본 및 파트너십 형성과 주민의 참여를 강조하는 도심 커뮤니티 재활성화에 초점을 맞추어야 한다고 본다. 도심 커뮤니티 개발 참여주체들 간의 상호호혜적인 파트너십 형성과 중앙정부-지방정부-개발업자-대학-시민단체-커뮤니티 단체 간의 역동적인 네트워킹이 바탕이 되었을 때 지속가능하면서도 시너지 효과를 발휘할 수 있는 도심의 지역사회 개발이 성공적으로 이루어질 것으로 본다.

지속가능하고도 성공적인 도심 재활성화 및 진정한 도심 지역사회의 개발을 위해서는 커뮤니티 수준에서의 다양한 에이젼시 간의 파트너십 형성 및 네트워킹이 필요하며, 특히 커뮤니티 단체를 포함한 지역사회 주민의 참여와 임파워먼트를 착근하는(embedded) 그리고 지역사회 주민이 진정으로 원하는 지역사회 개발이 무엇인가에 대한 고민이 필요한 때이다. 로컬 스케일에서의 커뮤니티 활성화와 로컬 거버넌스를 바탕으로 하여 더 광역적인 스케일에서의 지역발전 및 국토균형개발로의 긍정적 파급효과가 절실히 필요한 때이며, 과거의 지역개발의 전형과는 다른 상향식의 지역개발을 통하여 '시민의 도시' 또는 '주민을 위한 커뮤니티'를 만들어 갈 때이다.

주

1) 국가균형발전특별회계(균특회계)는 예산안 심사과정에서 중복 · 유사 사업과 집행률 저조로 항상 논란을 낳았다. 균특회계는 국가균형발전계획을 재정적으로 지원하고 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 효율적으로 추진하기

위해 설치된 특별회계로, 2008년 12월 1일 현재 지역개발사업계정(개발), 지역혁신사업계정(혁신), 제주특별자치도계정(제주) 등 3개 계정으로 구분 · 운영되고 있다. 2009년도 균특회계 총 세입은 2008년보다 7.4% 증액된 8조2031억 원에 달한다. 그러나 3개 계정으로 나뉘어 운영되다 보니, 유사한 사업이 다수의 부처에서 추진되거나 부처 간 사업 구분이 애매한 경우가 적지 않다. 농림수산식품부의 농촌생활용수개발사업(개발, 294억 원)과 환경부의 급수취약지역 식수원 개발(개발 · 제주, 2732억 원)은 유사 사업의 대표적인 사례이다. 국회 예결특위는 2007년도 세입세출결산을 의결하면서 두 사업은 유사사업인 만큼 통폐합을 통해 재정투자의 효율성을 제고할 것이라고 지적했지만, 2009년도 예산에 통폐합이 이뤄지지 않은 채 편성되었다. 낙후지역 개발과 관련된 사업의 경우 여러 부처에서 유사한 성격의 사업을 추진하고 있는 것으로 드러났다. 행정안전부의 접경지역 지원(481억 원), 도서종합 개발(947억 원), 살기좋은 지역 만들기 사업(311억 원)과 농식품부의 농촌생활환경정비(3126억 원), 국토해양부의 주거환경개선(1044억 원), 산림청의 산촌생태마을 조성(254억 원) 등은 유사 · 중복사업으로 통폐합이 필요하다는 지적을 받고 있다. 균특회계가 집행률이 저조한 사업에 예산이 편성되는 것도 문제이다. 교육과학기술부의 과학연구단지 사업은 2007년 예산액 집행률이 39%에 불과함에도 불구하고, 2009년도 예산은 2008년보다 30억 원 가량 증액되었다. 국토해양부의 살고싶은 도시만들기 사업은 국고보조금을 교부받는 지방자치단체의 실집행률이 교부금(142억 원) 대비 18억 1300만원(집행률 12.8%)에 그치고 있지만 예산은 올해와 같은 150억 원이 배정되었다(문화일보, 2008년 12월 1일).

2) 쇠퇴해져 가는 도시를 재활성화하거나 도시성장을 추진하기 위하여 가끔씩은 노동조합의 주도하에 영역성 또는 장소성에 기반한 연합이 형성되기도 하였다.

참고문헌

문화일보, 2008년 12월 1일, "〈예산, 꼼꼼히 따져봅시다〉, 8조2031억… 유사 · 중복 사업 논란, ①균형발전특별회계."

오동훈, 2005, "젠트리피케이션 사례 비교 · 조사를 통한 실현가능한 도시재활성화 정책 방향 모색 (I) – 역사보존지구를 중심으로 –," 부동산학연구 11(1), pp.51-67.

전우용 · 박훈 · 전인갑 · 김정락 · 이광수 · 류연택 · 이영민 · 이필렬, 2008, 세계의 도시와 건축, 서울: 한국방송통신대학교출판부.

최병두, 2006a, "살기 좋은 국토 공간 만들기: 살기 좋은 국토 공간 만들기를 위한 지역공동체 복원 방안," 도시문제 41(451), pp.45-56.

최병두, 2006b, "살기 좋은 도시를 위한 지역공동체 복원 방안," 지리학연구 40(4), pp.513-528.

Andrews, R., 2009, "Civic engagement, ethnic heterogeneity, and social capital in urban areas: evidence from England," *Urban Affairs Review* 44(3), pp.428-440.

Baum, H. S., 2000, "Fantasies and realities in university-community partnerships," *Journal of Planning Education and Research* 20(2), pp.234-246.

Belina, B. and Helms, G., 2003, "Zero tolerance for the industrial past and other threats: policing and urban entrepreneurialism in Britain and Germany," *Urban Studies* 40(9), pp.1845-1867.

Benson, L., Harkavy, I., and Puckett, T., 2000, "An implementation revolution as a strategy for fulfilling the democratic promise of university-community partnerships: Perm-West Philadelphia as an experiment in progress," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1), pp.24-45.

Burawoy, M., 1996, "The state and economic involution: Russia through a China lens," *World Development* 24(6), pp.1105-1117.

Cherry, D. and Shefner, J., 2004, "Addressing barriers to university-community collaboration: organizing by experts or organizing the experts?," *Journal of Community Practice* 12(3-4), pp.219-233.

Cox, K. and Mair, A., 1988, "Locality and community in the politics of local economic development," *Annals of the Association of American Geographers* 78, pp.307-325.

Dowall, D., 1987, "Public land development in the

United States," *Journal of Real Estate Development* 2(3), pp.19-28.

Duckett, J., 2001, "Bureaucrats in business, Chinese-style: the lessons of market reform and state entrepreneurialism in the People's Republic of China," *World Development* 29(1), pp.23-37.

Edelenbos, J. and Teisman, G. R., 2008, "Public-private partnership: on the edge of project and process management. insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project," *Environment and Planning C: Government and Policy* 26(3), pp.614-626.

Evans, P., 1996, "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy," *World Development* 24(6), pp.1119-1132.

Fainstein, S. and Fainstein, N., 1989, New York City: the Manhattan business district, 1945-1988, in Squires, G.(ed.), *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America,* New Brunswick and London: Rutgers University Press, pp.59-79.

Fainstein, S. S. and Hirst, C., 1996, Neighborhood organizations and community planning: the Minneapolis neighborhood revitalization program, in Keating, W. D., Krumholz, N., and Star, P.(eds.), *Revitalizing Urban Neighborhoods*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, pp.96-111.

Feagin, J. R., Gilderbloom, J. I., and Rodriguez, N., 1989, The Houston experience: private-public partnerships, in Squires, G.(ed.), *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, New Brunswick and London: Rutgers University Press, pp.240-259.

Fosler, R. and Berger, R.(eds.), 1982, *Public-Private Partnership in American Cities - Seven Case Studies*, Lexington, MA: Lexington Books.

Frieden, B., 1990, "Central city transformed: planners as developers," *Journal of the American Planning Association* 56(4), pp.423-428.

Frieden, B. and Sagalyn, L., 1989, *Downtown, Inc. - How America Rebuilds Cities*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Gottdiener, M., 1987, *The Decline of Urban Politics*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Gruen, N., 1986, "Public/private projects: a better way for downtowns," *Urban Land* 45(8), pp.2-5.

Hall, T. and Hubbard, P., 1996, "The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies," *Progress in Human Geography* 20, pp.153-174.

Hall, T. and Hubbard, P., 1998, *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester: Wiley.

Harvey, D., 1989, "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism," *Geografiska Annaler* 71B, pp.3-17.

Haughton, G. and While, A., 1999, "From corporate city to citizens city? urban leadership after local entrepreneurialism in the United Kingdom," *Urban Affairs Review* 35(1), pp.3-23.

Heller, P., 1996, "Social capital as a product of class mobilization and state intervention: industrial workers in Kerala, India," *World Development* 24(6), pp.1055-1071.

Hoyman, M. and Faricy, C., 2009, "It takes a village: a test of the creative class, social capital, and human capital theories," *Urban Affairs Review* 44(3), pp.311-333.

Jessop, B., 1997, The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance or restructuring capital, in Jewson, N. and MacGregor, S.(eds.), *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, London: Routledge.

Jonas, A., 1991, "Urban growth coalitions and urban development policy: postwar growth and the politics of annexation in metropolitan Columbus," *Urban Geography* 3, pp.197-225.

Jones, B. and Bachelor, L., 1993, *The Sustaining Hand - Community Leadership and Corporate Power*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Kane, M. and Sand, P., 1988, *Economic Development: What Works at the Local Level*, Washington, DC: National League of Cities.

Knox, P. and Pinch. S., 2006, *Urban Social Geography: An Introduction*, 5th edition, New York: Pearson Prentice Hall.

Lam, W., 1996, "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan," *World Development* 24(6), pp.1039-1054.

Logan, J. and Molotch, H., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Luke, J. *et al*., 1988, *Managing Economic Development: A Guide to State and Local Leadership Strategies*, San Francisco: Jossey Bass.

MacDonald, H. I., 2000, "Renegotiating the public-private partnership: efforts to reform Section 8 assisted housing," *Journal of Urban Affairs* 22(3), pp.279-299.

MacLeod, G., 2000, "The learning region in an age of austerity: capitalizing on knowledge, entrepreneurialism, and reflexive capitalism," *Geoforum* 31(2), pp.219-236.

MacLeod, G., 2002, "From urban entrepreneurialism to a "revanchist city"? on the spatial injustices of Glasgow's renaissance," *Antipode* 34(3), pp.602-624.

Mollenkopf, J., 1983, *The Contested City*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Norment, R., 2005, "Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance," *Journal of the American Planning Association* 71(4), pp.461-462.

Oakley, S. and Verity, F., 2003, "Resisting urban entrepreneurialism: place-based politics in the production of collective identity," *Urban Policy and Research* 21(2), pp.191-203.

Ostrom, E., 1996, "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development," *World Development* 24(6), pp.1073-1087.

Rogge, M. and Rocha, C., 2004, "University-community partnership centers: an important link for social work education," *Journal of Community Practice* 12(3-4), pp.103-121.

Rohe, W. H. and Gates, L. B., 1985, *Planning with Neighborhoods*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Sagalyn, L., 1990, "Explaining the impropable: local redevelopment in the wake of federal cutbacks," *Journal of the American Planning Association* 56(4), pp.429-441.

Sengupta, U., 2006, "Government intervention and public-private partnerships in housing delivery in Kolkata," *Habitat International* 30(3), pp.448-461.

Smith, M., 1988, *City, State, Market: The Political Economy of Urban Society*, New York: Basil Blackwell.

Smith, M. and Feagin, J., 1987, *The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics*, Oxford: Basil Blackwell.

Soska, T. and Butterfield, A. K. J.(eds.), 2005, *University-community Partnerships: Universities in Civic Engagement*, Binghamton, NY: Haworth Social Work Practice Press.

Squires, G., 1989, *Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*, New Brunswick and London: Rutgers University Press.

Szreter, S., 2002, "The state of social capital: bringing back in power, politics, and history," *Theory and Society* 31(5), pp.573-621.

Titeca, K. and Vervisch, T., 2008, "The dynamics of social capital and community associations in Uganda: linking capital and its consequences," *World Development* 36(11), pp.2205-2222.

Weber, R., 2003, "Equity and entrepreneurialism - the impact of tax increment financing on school finance," *Urban Affairs Review* 38(5), pp.619-644.

Wiewel, W. and Knaap, G.(eds.), 2005, *Partnerships for Smart Growth: University-community Collaboration*

for Better Public Places, Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

U.S. Department of Housing and Urban Development http://www.hud.gov/

교신: 류연택, 361-763, 충북 청주시 흥덕구 개신동 12번지, 충북대학교 사범대학 지리교육과 (전화: 043-261-2694, 팩스: 043-276-2693, 이메일: ytryu@chungbuk.ac.kr)

Correspondence: Yeon-Taek Ryu, Department of Geography Education, Chungbuk National University, 12 Gaeshin-dong, Heungduk-gu, Cheongju, Chungbuk 361-763, South Korea (phone: +82-43-261-2694, fax: +82-43-276-2693, e-mail: ytryu@chungbuk.ac.kr)

최초투고일 2009년 2월 16일
최종접수일 2009년 3월 26일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.12, No.1, 2009(38~55)

The Formation of Social Capital and Partnerships for Downtown Revitalization*

Yeon-Taek Ryu**

Abstract : Recently, attention has been drawn to the issue of local community revitalization. In the U.S., CDC(Community Development Corporation) has become a main vehicle for revitalizing dilapidated inner-city communities. Using the case of Philadelphia in the U.S., this paper investigates the way in which local community revitalization or downtown revitalization can be successfully achieved through the formation of social capital and public-private partnership. Futhermore, exploring the cases of West Philadelphia CDC and University City, this paper seeks to provide insight into the dynamics of successful community development. In order to examine the dynamics, this paper focuses on local governance in terms of both the reciprocal partnerships and the close networking among participating agents. The implications of the case studies of this research for the Korean context would be that the bottom-up approach starting from the local-scale community revitalization and local governance is very crucial and indispensable for the sustainable regional or national development.

Keywords : community revitalization, social capital, public-private partnership, downtown revitalization, networking, empowerment, community development, community partnership, local governance, urban entrepreneurialism, entrepreneurial city

---

* This work was supported by the research grant of the Chungbuk National University in 2007.

** Assistant Professor, Department of Geography Education, Chungbuk National University