

영국 뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업에 관한 연구: 정책 거버넌스를 중심으로

신동호*

요약 : 선진공업국들은 1970년대 이후 2차 산업의 사양화로 인해 탈공업화 현상을 경험하기 시작하였다. 탈공업화 현상은 대량 실업 및 도시환경의 파괴, 도시기반시설의 파폐 등과 같은 문제를 야기하였는데, 철강산업, 자동차산업, 조선산업의 중심도시들이 큰 피해를 보았다. 영국의 글라스고우, 뉴카슬, 맨체스터 등을 비롯하여 미국의 버팔로, 디트로이트 등이 그 대표적인 예이다. 그러나 1980년대 이후 그러한 도시의 일부는 문화예술활동을 도입하여 기업파산과 환경오염으로 얼룩진 탈공업도시의 경제와 환경, 그리고 지역정체성을 회복하고 있다. 영국의 뉴카슬과 그에 인접한 게이츠헤드는 1980년대 중반부터 시 정부가 중심이 되어 역사적인 의미가 있고 예술적 가치가 있는 대형 조형물을 조성하고, 방치된 창고건물을 보수하여 예술품 전시장으로 개조하는 한편, 황폐한 공간에 대형 음악당을 건축하고 그 주변을 정화하여 고급 주거 및 여가 공간으로 개발하였다. 이 연구는 뉴카슬/게이츠헤드의 이러한 도시재개발사업의 추진 형태와 거버넌스 구조를 조사, 분석하였다.

주요어 : 영국 뉴카슬/게이츠헤드, 도시재개발, 거버넌스, 공공예술활동, 문화산업

1. 문제의 제기

1770년대 영국의 산업혁명은 공업도시를 중심으로 시작되었다. 방직, 제철공업을 기반으로 성장한 영국의 도시들은 1950년대 이후 탈공업화 시대에 접어들기 시작하면서 급격히 쇠퇴하였다(조형제, 2004; 남수현·신동호, 2006; Clark, 1986, 1988). 글라스고우(Glasgow), 셰필드(Sheffield), 뉴카슬(Newcastle) 등이 그 대표적인 예이다(이병민 2004; Askew 1991; Boyle and Hughes 1994; Gomez 1998, 참조). 선진 공업국의 전통적 공업도시의 탈공업화(De-industrialization)는 1980년

대 후반에 와서 극도에 달했다. 대규모 생산시설이 문을 닫아 대량의 실업자가 발생하여 사회문제화 되었고, 관련된 도시기반시설이 십 수년 동안 방치되어 도시의 흉물로 남게 되었다.

그러나 1980년대 후반부터 탈공업화 문제를 앓고 있던 영국의 일부 도시들은 문화산업을 도입하여 도시를 회생시키고 있다. 그 가운데 영국 동북부의 전통적 공업도시인 뉴카슬과 그에 인접한 게이츠헤드(Gateshead)는 탈공업화문제를 극복하기 위해 방치되어 있던 공업용지에 랜드마크를 조성하였고, 흉물로 남아 있던 공장건물을 보수하여 문화예술센터로 개조하였으며, 주변지역을 정

이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2010-327-B00763).

* 한남대학교 도시부동산학과 교수

화하여 새로운 주거단지를 조성하였다(Cameron, 2003; McCulloch, 2000; Butter and Williams, 1981). 뉴카슬은 오염된 도시환경을 회복하고, 지역경제를 활성화하는 한편, 문화활동을 활성화하여 도시 이미지를 개선하고 지역 정체성을 제고하여 지역주민들이 자부심을 가질 수 있게 하였다.

사실, 탈공업화로 인한 도시문제는 영국만의 문제가 아니다. 미국, 프랑스, 독일 등 선진 공업국의 공통적인 문제일 뿐만 아니라, 우리 나라에서도 유사한 문제가 나타나고 있다(이철우, 1998, 1999, 참조). 서울의 구로공단은 이미 그러한 문제를 해결한 사례인데 비해, 부산, 대구, 대전 등과 같은 지방 대도시에서도 그러한 도시문제가 발생하고 있다. 따라서 본 연구에서는 선진 공업도시들이 탈공업화 문제를 어떻게 해결하고 있는지에 대한 사례로, 영국 뉴카슬/게이츠헤드시가 폐허가 된 공업지역을 재개발하여 문화산업 및 주택지구를 개발하여 도시재생에 성공하는 예를 조사·연구하고자 한다.

이 연구를 성공적으로 추진하기 위해 필자는 관련된 서적과 논문, 인터넷 자료를 광범위하게 검토하였고, 2005년 5월에 현지를 답사하여 Pilot Study를 실시하였다. 2010년 7월과 2011년 1월에 추가로 현지를 답사하여 관계자를 면담하는 등 필요한 조사를 실시하였다. 아래에서는 먼저 이 연구와 관련된 선행연구들을 검토하여 본 연구에 필요한 분석 틀을 도출하고, 그러한 분석 틀에 입각하여 수집된 자료를 분석하고자 한다.

2. 선행연구 검토

1) 선진 공업도시의 탈공업화에 대한 연구

선진 공업국의 탈공업화는 대규모 제조업체의 가동 중단, 혹은 규모 축소와 그에 따른 공업도시

의 사회·경제적 위기로 나타났다. 그 가운데 일부 도시들은 1970년대와 1980년대를 거치면서 도시 재생정책을 역동적으로 추진하였다. Clark(1986, 1988), Howland(1988), Sawers and Tabb(1984), Giarratani and Houston(1989), Jezierski(1990), Bryson *et al*(1999), Knapp(1995), Florida(1997), Tödting and Tripp(2004) 등은 바로 그러한 상황을 보고하는 연구들이다.

유럽 국가 중에는 영국이 가장 먼저 탈공업화를 경험한 바, 과거 섬유, 화학, 조선, 철강공업 등을 중심으로 성장한 글라스고우, 뉴카슬 등의 도시들이 1960, 혹은 1970년대를 거치면서 크게 쇠퇴하였다. Massey(1983), Hudson(1986), Gomez(1998), Booth and Boyle(1993) 등은 이러한 영국의 탈공업화에 따른 지역사회의 변동과 문제점을 보고하고 있다. 프랑스, 독일, 이탈리아 등도 시기는 다소 늦지만 영국과 유사한 탈공업화 과정을 거치게 되었는데, Knapp(1995), Knapp *et al.*(2004), Shaw(2002), Hassink and Eich-Born(2005) 등이 독일, 프랑스의 공업도시가 탈공업화 과정을 거치면서 당면하게 되는 도시문제, 그리고 그에 대응한 각종 도시정책을 소개하고 있다.

국내 학계에 소개된 해외의 탈공업화 도시에 대한 연구로 조형제(2004)는 과거 미국 최대의 자동차 도시였던 디트로이트와 제철 도시인 피츠버그가 산업구조 조정과정을 거치면서 보여주는 문제점과 정책의 수립 및 집행과정상의 거버넌스를 연구하였다. 이병민(2004)은 영국 셰필드에서 탈공업화로 나타나는 문제를 문화산업으로 극복하는 예를 보여주고 있고, 신동호(2004a), 신동호·박은병(2003), 김정근·신동호(2004), 남수현·신동호(2005) 등은 독일 도르트문트, 프랑스 로렌, 미국 피츠버그 등의 탈공업화와 그에 대응한 도시정책을 지역혁신체계, 혹은 산업 클러스터론에 입각하여 분석하였다.

우리나라 대도시의 탈공업화 현상에 관한 연구

도 발표되고 있는 바, Cho(1997)는 서울 구로공단을 대상으로, 남기범(2003)은 남대문의 의류봉제 산업을 대상으로 한 연구결과를 발표하였고, 이철우(1998, 1999)와 Cho(2004)는 대구의 섬유산업의 쇠퇴와 밀라노 프로젝트에 대해 보고하였다. 그 외 부산의 신발산업의 구조조정에 관한 연구로 Lim(2003)과 신동호(2004b) 등은 부산이 1980 및 1990년대를 거치면서 다국적 기업의 수요에 부응하며 신발제조 활동이 매우 활발하였으나, 1990년대 후반을 거치면서 그러한 활동의 대부분이 중국, 베트남, 필리핀 등으로 이전하여 부산의 지역 경제가 침체되는 현상을 보고하였다.

2) 도시재개발 및 문화산업정책의 거버넌스에 관한 연구

문화산업을 육성하는 데에는 여러 이해 관계자가 관계한다. 정책을 추진하는 정부는 문화예술계, 도시계획 및 경제계, 정보통신 등 과학기술계 등과 협력하지 않고는 성공적으로 사업을 추진할 수 없다. 이러한 다양한 이해 관계자들을 정책의 '객체'가 아니라 '주체'로 간주하고, 그들을 의사결정 및 집행의 체계내로 끌어들이는 이론으로 도시 레짐(Urban Regime)론, 도시 거버넌스(Governance)론 등을 생각해 볼 수 있다(Jessop, 1998; Logan and Molotch 1987; Swantstrom, 1985; Stone, 1989; 1997, 참조). 이러한 이론들은 정치학, 사회학 등에 뿌리를 내리고 있지만(Healey 1997), 여기서는 본 연구의 주제에 직접적으로 관계된 연구로 정책, 혹은 제도적인 차원에서 문화산업을 취급한 선행연구들을 소개한다.

도시재개발을 목적으로 문화산업을 지원, 육성하는 정책의 거버넌스에 관한 선행연구 가운데 Lindqvist(2007)는 알프레드 마셜(Alfred Marshall, 1922)이 산업지구의 모델로 제시한 것처럼, 영국 버밍햄(Birmingham)에 조성된 보석산업 클러스터에 대한 조사·연구를 통해 보석가공업이

지가 양등과 경쟁 심화에 직면하여 당면한 문제점을 해결하기 위해 고급 디자인을 접목시키는 과정에서 발생하는 조직체계의 변화를 깊이 있게 조사·분석하였다.

한편, Moss(2003)는 특별히 영국 셰필드의 문화산업지구(Cultural Industries Quarters, CIQ)사업에 대해 조사 연구하였다. 그녀는 1981년 지방정부의 주도로 시작된 이 사업은 공적 자금의 과감한 투자로 간주하고 그를 지지하는 입장파와 어리석은 낭비라고 비판하는 의견으로 엇갈린다고 소개했다. 이 연구는 셰필드의 문화산업지구 사업에서 어떤 정책적 오류가 발생했고, 그 결과는 무엇인지 지적하고, 셰필드의 문화산업을 활성화하기 위해 필요한 대책을 제안하였다.

한편, 본 연구의 대상지인 뉴카슬의 도시재생, 혹은 문화산업에 대한 연구도 있는데, 그 중 Bailey, Miles and Stark(2004)은 영국 북동부 지역의 문화예술활동 전반이 영국의 타 지역에 비해 낙후되어 있다고 지적하고, 그러한 점을 극복하기 위해 뉴카슬/게이츠헤드가 어떻게 하였는지를 소개하고 있다. 이 연구는 도시재개발 보다는 문화예술활동에 치중하고 있는데 비해 Cameron and Coaffee(2005), Cameron(1992, 2003), Pendlebury(2002) 등은 뉴카슬의 도시재개발과 관련하여 물적 개발에 큰 비중을 두고 있다. 이 저자들은 구 공업지역이 재개발됨에 따라 지가가 상승하여 토지를 소유하지 못한 세입자들이 타 지역으로 쫓겨 나가는 현상을 지적하였다. 한편, Mah(2010)는 본 연구의 대상지에 인접한 뉴카슬의 한 공업지구, 즉, Walker Riverside라고 하는 지역을 재개발한 결과 기존의 전통과 문화, 역사적 흔적이 파괴되었다고 지적하였다.

아시아 국가의 문화산업 정책 거버넌스에 관한 연구로 국제적인 학술지에 소개한 Yue(2006)는 싱가포르가 최근 문화산업을 국가의 전략산업으로 규정하고 적극적으로 지원하고 있다고 소개했다. 그는 싱가포르의 관광, 방송, 마스크 관련 정책을

분석하고, 그러한 정책의 거버넌스는 일종의 “인공두뇌(Cybermetics)” 체제라고 주장하였다. 한편, Chen and Huang(2005)은 대만의 한 문화산업 지구에서 이루어지고 있는 문화행정을 AHP기법으로 분석하고, 바람직한 문화산업지구의 행정을 위해서는 민간 기업형태의 거버넌스가 필요하다고 주장하였다.

3) 분석 틀: 가설적 모델

필자는 기존 연구들은 검토한 결과에 기초하여 그림 1과 같은 가설적 모델을 작성하였다. 이 모델은 한 지역에서 어떤 사업을 기획하고 집행하는 과정에는 정책을 수립하는 정부, 정책수립과 사업추진에 필요한 연구개발 및 교육훈련 기능을 수행하는 대학과 연구기관, 재화와 서비스를 생산함으로써 고용과 수익을 창출하는 기업, 사업추진에 필요한 재원을 제공하는 금융기관 등과 같은 행위주체들이 관여하는 것으로 가정하고 있다. 이 그림은 행위주체들이 협동, 혹은 경쟁하면서 사업추진과 지역의 발전에 긍정적, 혹은 부정적으로 기

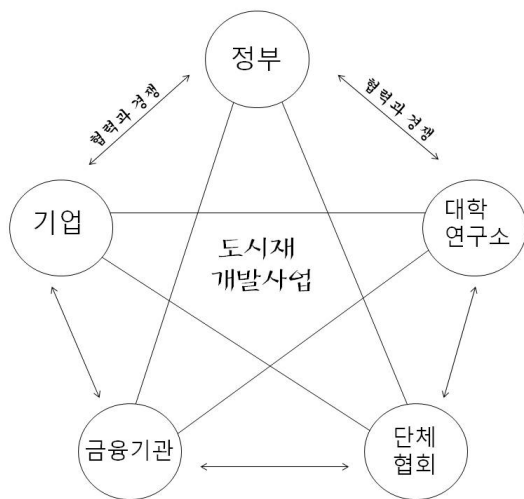


그림 1. 분석 틀: 가설적 모델

자료: 필자 작성

여하는 형태를 암시하고 있다.

본 연구는 위와 같은 가설적 모델을 가이드라인으로 하여 사례연구에 필요한 자료를 수집, 분석하고, 시사점을 도출한다. 즉, 뉴카슬의 문화예술 관련 사업의 기획과 추진과정을 역사적으로 추적하여 중요한 행위주체를 규명해 내고, 그러한 행위주체들의 역할을 분석하여 도시재생정책의 거버넌스 구조를 파악하고자 한다.

3. 창조도시 조성정책의 사례: 영국 뉴카슬/게이츠헤드

1) 사업추진의 배경

인구 약 17만을 가진 뉴카슬은 18세기에 영국의 산업혁명을 선도했던 공업도시이다. 이 도시는 서기 3, 4세기 로마의 전성기부터 상업도시로 기능하다가, 산업혁명 후에는 광업, 조선업, 화학공업 등으로 크게 성장하였다. 뉴카슬이란 명칭은 1099년에 새로이 조성된 성으로부터 기원하는데, 뉴카슬 기차역에서 그리 멀지 않은 곳에 위치한 그 성의 핵심부는 현재까지 보존되고 있고, 그 주변의 구도심 지역에는 300년에서 500년 전에 건축된 교회, 은행 등과 같은 석조 건물들이 아직도 많이 남아 있어서 뉴카슬의 관문인 이 지역 전체가 고색창연하다(Histon 2007; McCombie 2009).

뉴카슬과 게이츠헤드시는 타인(Tyne)강을 사이에 두고 분리되어 있는데, 북쪽은 뉴카슬이고 남쪽은 게이츠헤드이다. 그런데 타인강의 주변은 영국에서 석탄이 가장 많이 생산되던 곳으로, 여기서 생산된 석탄은 타인강의 수운을 이용하여 북해로 나가 런던으로 수출되었다. 뉴카슬은 18세기에 산업혁명을 통해서 더욱 번성하였다. 산업혁명 당시 영국의 Robert Stevenson은 세계 최초로 증기기관차를 발명하였고, Joshep Swan은 전구를 발명하

여 공장과 도심에 밝히면서 영국이 산업혁명을 선도하는데 일조하였는데, 그들이 모두 뉴카슬 출신이다(Tina Snowball, 2011년 1월 26일 면담).

그러나 1970년대부터 탈공업화시대에 접어들면서 뉴카슬의 경제가 몰락하여 심각한 위기에 접하게 되었다. 뉴카슬의 경제적 파탄은 사회적 파탄과 도시공간의 피폐현상으로 이어졌다. 이러한 위기에 처한 뉴카슬은 이웃 도시인 게이츠헤드시와 함께 문화산업을 육성하여 도시의 이미지를 개선하고 문화산업관련 기업을 창출, 혹은 유치하는 한편, 도시재개발 사업을 통해 문화예술활동 및 서비스업, 그리고 주택건설 관련 일자리를 창출하는데 성공하고 있다(Bailey, Miles and Stark, 2004).

뉴카슬의 그러한 성공 뒤에는 게이츠헤드시의 특별한 노력이 있었다. 게이츠헤드시는 뉴카슬에 비해 잘 알려지지 않은 소도시이다. 게이츠헤드는 인구 약 8만을 가진 소도시로 역사적으로도 항상 뉴카슬에 영향을 받으면서 변화해 왔다. 그러나 1980년대 중반부터 중앙정부의 지원을 획득하여 지역 정체성을 확보하고 문화산업을 진흥하여 관광객과 기업활동을 유치하는 데에는 뉴카슬 보다 앞서 있다.

뉴카슬과 게이츠헤드가 속한 타인강변의 여러 공업지구를 재개발하기 위해 타인웨어 개발공사(Tyne and Wear Development Corporation)가 설립되어 1995년까지 중앙정부의 재정지원을 이용하여 많은 도시재개발사업을 추진하였다. 타인웨어 개발공사는 타인강 북편에 위치한 뉴카슬 지역에 많은 개발사업을 추진하여 현대식 주거공간과 고급 사무실, 그리고 레스토랑, 극장 등과 같은 여가공간을 조성하였다. 그러나 게이츠헤드는 1990년대 후반 그 사업이 완료될 때까지 중앙정부의 지원으로 이루어지는 그러한 개발사업을 하나도 유치하지 못했다(Bailey, Miles and Stark, 2004). 결국 폐허가 된 강 남쪽의 게이츠헤드의 경관은 강 북쪽의 뉴카슬과 크게 대조되었다.

이렇게 대조되는 상황이 성숙되고 있던 1980년대 중반, 게이츠헤드시는 도심에 대중교통환승센터를 보수하고, 그 주변에 공공 예술작품을 설치하는 사업을 시작하였다. 1996년 게이츠헤드는 또 영국 문화부 산하기관인 Northern Art의 지원으로 “Visual Arts UK”라는 사업을 유치하는데 성공하였다. 그 후 1997년에는 National Garden Festival을 유치하여 성공적으로 행사를 치루어냄으로써 영국 전체를 대상으로 하는 이벤트에 성공할 수 있다는 자신감을 갖게 되었다(Tina Snowball, 2011년 1월 26일 면담). 이러한 경험에 기초하여 게이츠헤드는 1990년대 이후 뉴카슬과 힘을 합쳐 북녘의 천사, 밀레니엄브리지, 발틱센터 등과 같은 대형 문화예술사업을 추진하였는데, 아래에서는 그들을 소개한다.

2) 주요 사업

(1) 북녘의 천사

“북녘의 천사” 즉, Angel of the North는 게이츠헤드시가 도시의 이미지를 개선하고 지역을 외부에 홍보하기 위해 조성한 설치 예술품이다. 게이츠헤드시는 1985년부터 영국의 남북을 연결하는 주요 도로인 A1고속도로 옆 언덕 위에 역사적으로 의미가 있는 땅, 광산활동이 중단된 석탄광구의 지표상에 대규모 조형물을 설치하기 위한 논의를 시작하였다(Bailey, Miles and Stark 2004; Northeast England 2006). 이 조형물은 한 때 제철공업으로 유명했던 뉴카슬/게이츠헤드 지역을 상징하는 철을 소재로 폭 54m, 지하와 지상의 총 높이가 40m의 크기로 제작된 영국 최대의 조소작품이다. 경기침체로 인해 일자리 창출 및 사회복지 등 시급한 과제가 산적해 있는 가운데, 막대한 예산을 투자하여 그런 예술사업을 추진할 필요가 있는냐는 등, 찬반 토론이 분분한 가운데, 시 정부가 강한 의지를 갖고 추진한 사업이다.

총 208톤의 철판과 14억 4,000만 원의 예산을

투입하여 제작된 이 조형물은 초속 160m의 바람에도 견딜 수 있도록 지하에 700톤의 콘크리트를 넣어 만든 기초 위에 조성되었다. 주철에 구리를 약간 섞어 만든 이 조형물의 표면에 녹이 슬면 철판 특유의 황갈색 피막이 형성되어 부식을 방지할 수 있도록 되어 있다. 총 3,153개의 주철 조각을 약 10km의 길이에 달하는 용접으로 연결된 이 작품은 안토니 고펠리(Antony Gormley)라는 영국의 유명 조각가가 설계한 것으로 천사를 주제로 한 작품 중 세계에서 가장 큰 것이다. 이 작품은 영국의 남북을 연결하는 고속도로변에 위치하고 있기 때문에 1초에 한 사람 꼴로 하루에 9만 명, 연간 약 3,300만 명에게 보일 수 있도록 되어 있다(Northeast England, 2006; NCC·GC, 2009).

(2) 게이츠헤드 밀레니엄브리지

게이츠헤드 밀레니엄브리지(Gateshead Millennium Bridge)는 뉴카슬과 게이츠헤드시를 가로질러 흐르는 타인강을 도보로 연결하는 교량이다. 그런데 타인강의 남북은 약 50m 높이의 언덕으로 되어 있어서, 두 도시를 연결하는 기존의 교량들은 강 표면 위 상당히 높은 곳에 설치되어 있다. 또한 전통적으로 강 주변은 공장지대였기 때문에 일반 주민들이 강변에 접근하는 것이 사실상 어렵게 되어 있다. 그런데 1990년대에 영국 국민들 사이에는 건강을 위한 걷기운동이 유행하고 있었다. 그래서 타인강을 사이에 두고 분리되어 있는 뉴카슬과 게이츠헤드시 사이에도 도보나 자전거로 강에 접근할 수 있고, 또 강을 건널 수 있는 교량이 있었으면 좋겠다는 여론이 일어났다. 이러한 상황에서 전통적으로 조선공업, 화학공업 등으로 오염된 타인 강변의 방치된 공장부지를 재개발하고, 예술성 있는 교량을 조성하였는데, 그것이 밀레니엄브리지이다. 이는 1996년 설계공모가 발표된 이후 약 5년이 걸려 완공되었다(Northeast England, 2006; NCC·GC, 2009).

눈을 감았다 떴다하는 모양을 연상하게 하는 게

이츠헤드의 밀레니엄브리지는 두 개의 날개로 되어 있어서, 하나는 축으로 새워져 교각의 기능을 하고, 다른 하나는 사람과 자전거의 통행에 필요한 상판 역할을 한다. 상판 역할을 하는 한 날개는 필요에 따라 들어 올려질 수 있어서 배가 지나갈 때, 혹은 조정경기와 같은 행사가 진행될 때 유용하게 사용된다(Bailey, Miles and Stark, 2004; Northeast England, 2006).

(3) 발틱현대예술관

발틱현대예술관(Baltic Centre for Contemporary Arts)은 타인강변에 방치된 밀가루 창고를 보수하여 예술작품 전시장으로 개조한 것이다. 지방 예술의 진흥을 위해 각 지방에 설립한 기관 가운데, 뉴카슬과 게이츠헤드 지역을 관할하고 있는 영국 문화부 산하의 노던아트(Northern Arts)는 이 지역에 국제적인 수준의 미술전시관이 하나 있어야 한다고 인식하였다. 이때 뉴카슬시가 몇 개의 대안을 제시하였으나 실현 가능성이 없는 것으로 판명되었다. 그에 비해 게이츠헤드시는 타인강변에 방치되어 있던 발틱(Baltic)이란 밀 저장용 창고 건물을 전시관으로 개조하는 방안을 제안하였다. 이 건물은 1950년대에 밀가루와 동물 사료를 생산하는 방앗간으로 건축되어, 한때 약 300명의 노동자들이 일하던 곳이다(Northeast England, 2006).

발틱 밀가루 공장을 미술관으로 전환하는데 필요한 비용의 75%는 영국 문화부 산하의 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England)가 제공하였고, 나머지 25%는 게이츠헤드시가 부담하였다. 게이츠헤드시는 이 건물을 개조하기 위해 설계공모를 하여 받은 약 140개의 작품 가운데 도미니크 윌리엄스(Dominic Williams)의 작품을 최종적으로 선정하였다(Bailey, Miles and Stark, 2004; Northeast England, 2006).

게이츠헤드시는 윌리엄스의 제안에 따라 1,260억 원의 예산을 투입하여 3층 공장 건물을 6층으로 개조하여 건물 연상면적 6,060평에 4개의 전

시실과 공연실, 강의실, 점포 등을 각각 하나씩 만들고, 꼭대기 층에는 고급 레스토랑을 만들었다. 이렇게 조성된 발틱예술관은 2002년 7월 첫 전시를 시작하여 8개월 동안 약 63만 명의 방문객을 유치하였고, 그 후 1년간에도 약 64만 명의 방문객이 이 미술관을 찾도록 하였다. 이 예술관을 활용하여 다양한 교육 및 전시프로그램을 갖고 지역의 초중고 학생과 노인단체, 그리고 심지어 감옥 소에까지 진출하여 지역의 문화예술활동을 활성화함으로써 좋은 반응을 일으키고 있다(Northeast England, 2006).

(4) 세이즈 게이츠헤드 음악당

게이츠헤드시는 북녘의 천사, 밀레니엄브리지 등과 같은 사업으로부터의 성공적 경험에 힘입어 타인강변의 방치된 공업용지에 세이즈 게이츠헤드(Sage Gateshead)라고 하는 음악당을 조성하였다. 원래 뉴카슬에는 노든신포니아(Northern Sinfonia)라고 하는 오케스트라가 활동하고 있었는데, 뉴카슬에 있는 기존의 공연장은 시설이 너무 노후화되어 그 오케스트라가 타 지역으로 무대를 옮기는 한이 있더라도 공연장 여건을 개선하지 않으면 안되겠다는 분위기가 있었다. 이때 뉴카슬시가 몇 가지 대안을 제시하였지만 실제로 가능한 대안이 없었는데 반해, 게이츠헤드는 국제적 규모의 공연장을 조성하겠다고 하였다. 게이츠헤드시는 7,000만 파운드(약 1,260억 원)의 예산으로 사업을 기획하였는데, 마침 세이즈 그룹(Sage Group)이라고 하는 뉴카슬의 컴퓨터 소프트웨어 회사가 전체 예산의 상당부분을 기부하면서 사업의 성공 가능성을 높여 주었다(Northeast England, 2006).

세이즈 게이츠헤드는 3,043개의 스테인레스스틸 판넬과 250장의 유리 판넬로 지붕을 덮고 있다. 4,000명의 인부가 200만 시간을 투입하여 완성하였는데, 약 2,000m³의 콘크리트가 투입되었고, 건물 기초를 튼튼하게 하기 위해 1,650개의 파

일을 박았다(Northeast England, 2006). 세이즈 게이츠헤드는 외형적으로 독특한 모양을 갖고 있을 뿐만 아니라, 내부 음향장치도 특별하게 설계되어 여러 개의 연주실에서 음악을 연주하더라도 소음과 진동이 다른 방으로 전달되지 않게 되어 있다.

세이즈 게이츠헤드는 2006년 4월 말까지 총 600개의 공연과 18,000개의 교육 및 실습프로그램을 소화하였다. 같은 기간 동안 약 80개의 국내 외적 컨퍼런스를 유치하여 약 100개국의 방문객이 뉴카슬/게이츠헤드를 찾도록 하는데 기여하였다. 첫 1년 동안 총 27만 장의 티켓을 판매하여 약 54억 원의 매상을 획득하였는데, 한 권위 있는 조사보고서에 의하면 음악당은 연간 약 774억 원의 파급효과를 창출하고 있는 것으로 파악되었다(Northeast England, 2006).

건물의 외형이 특징적이고 내부 음향장치가 특별한 세이즈 게이츠헤드는 건물 자체가 관광의 대상이 되고, 또 노든신포니아의 공연 등, 거기서 개최되는 각종 문화행사가 유럽 각지로 부터 관심의 대상이 되고 있다. 세이즈 게이츠헤드는 또한 이 지역의 각종 예술단체에게 사무실과 연습 및 공연에 필요한 공간을 제공하고, 개별 예술가들에게도 교육, 교제, 공연, 연습 등과 같은 다양한 활동의 근거지가 되어 게이츠헤드, 혹은 뉴카슬 지역에 많은 일자리를 새로이 창출하거나 기존의 일자리를 유지하는 효과를 가져오고 있다(Mah, 2010 참조).

4. 사업추진의 거버넌스

이 논문의 서두에서 뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업 체계를 분석하기 위한 가설적 모델을 제시하였다(그림 1). 이 모델에 기초해서 볼 때, 뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업에는 정부의 역할이 특별히 부각되고, 나머지 요소들은 비교적

소극적인 역할을 하는 것으로 확인되었다. 아래에서는 각 행위주체들의 역할을 좀 더 구체적으로 분석함으로써 뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발 사업의 거버넌스 구조를 규명하고자 한다.

1) 정부

영국 정부는 각종 지역 및 도시개발사업을 유연성 있게 기획, 추진하기 위해서 지역개발기구를 설립하였는데, 북동 잉글랜드 광역정부는 “원 노스이스트(One Northeast)”라고 하는 준정부기관을, 뉴카슬과 게이츠헤드는 “하나인 뉴카슬과 게이츠헤드,” 즉 “1NG(One Newcastle Gateshead),” 라는 준정부기관을 설립하였다(1NG, 2010; Mah, 2010 참조). 1998년 처음 설립된 원 노스이스트는 2010년까지 3개의 사무소에 423명의 직원을 보유하고 있었지만, 이는 영국 정부의 구조조정정책의 하나로 2011년부터 폐지되었다(Phil Jones, 2011년 1월 25일 면담).

뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업을 추진하는 여러 계층의 정부 가운데 가장 중요한 역할을 하는 것은 시 정부이다. 뉴카슬과 게이츠헤드의 시 정부(City Council)는 지역주민들의 투표로 선출된 정치인들과 직업 공무원인 관료로 구성된다. 우리나라에서는 주민이 직접 선거를 통해 시장을 선출하지만, 뉴카슬과 게이츠헤드는 선거를 통해 시의원을 선출하고, 선출된 시의원 중 다수당의 대표가 시장이 된다.

광역정부도 중요한 역할을 하지만 사업을 직접 기획하고, 추진하기 보다는 기획의 방향을 제시하고, 선택된 사업에 대해 재정적으로 지원하는 역할을 한다. 시 정부가 추진하는 사업을 연방정부가 재정적으로 지원하는 경우가 많은데, 이는 주로 광역정부를 통해 이루어진다. 뉴카슬/게이츠헤드의 광역정부, 동북 잉글랜드는 원 노스이스트를 통해 지방의 문화예술 및 도시재개발사업을 지원하고 있다.

게이츠헤드는 1980년대 중반 도심 공동화 현상에 대비하여 대중교통 환승센터를 조성하고, 그 주변에 여러 가지 조각품을 설치하였다. 그 후 북녘의 천사를 조성하기 위한 논의도 시작되었는데, 그것도 게이츠헤드 시의원과 공무원이 주축이 되었고, 많은 반대를 무릅쓰고 그 사업을 끝까지 추진한 것도 시 정부이다. 또 2002년 유럽문화수도(Cultural Capital of Europe)사업에 응모한 것도 시 정부이며, 1997년에 개최된 네셔널 가든 페스티벌(National Garden Festival)을 성공적으로 이끈 것도 시 정부이다.

뉴카슬 만큼 잘 알려지지 못했고 규모도 작은 게이츠헤드는 단독으로 사업을 추진하지 않고 언제나 뉴카슬과 공동으로 사업을 추진하였다. 뉴카슬도 게이츠헤드의 그러한 접근을 외면하지 않고 비교적 협력적으로 대응했다. 이러한 협력은 ‘Art and Public Places Panel’이라는 두 시 정부의 정치인과 실무자 대표들이 한 자리에서 공통의 관심사를 논의하는 정기적인 모임을 계속하였기 때문에 가능하였다고 한다(Jane Robinson, 2011년 1월 27일 면담).

한편, EU 정부도 회원국들의 도시개발/재생사업을 지원하고 있다(Northeast England, 2006). 그 중 대표적으로 EU 구조조정기금을 통해서 낙후지역의 발전을 위한 사업의 기획, 혹은 추진을 지원하고, 또 유럽문화수도 사업을 통해서도 문화예술사업을 지원한다. 그러나 뉴카슬과 게이츠헤드는 이러한 EU 자금을 지원받지는 못했다. 뉴카슬과 게이츠헤드는 2002년 이 사업에 공동으로 지원했으나 탈락되었다. EU의 재정지원을 받지는 못했지만 오랫동안 경쟁적인 관계에 있던 두 도시가 공동으로 그러한 공모사업을 준비하는 과정에서 우호적인 관계가 형성되었다.

2) 준정부기관

뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업에서 현

저히 부각되는 행위주체 중의 하나는 준정부기관이다. 앞에서 소개한 뉴카슬/게이츠헤드의 각종 도시재개발, 혹은 문화예술사업을 기획하고 추진하는데 결정적인 역할은 해 온 준정부기관에는 NGI(Newcastle/Gateshead Initiative), 1NG 등이 있다(1NG, 2010 참조). 전자는 뉴카슬시와 게이츠헤드시가 원 노스이스트와 약 170개에 달하는 그 지방의 각종 단체로부터 지원을 받아 지역을 홍보하고 투자와 관광객을 유치하는 기관이다. NGI는 35명의 직원으로 지난 10여년 동안 2억 5,000만 파운드의 예산을 사용하여 문화예술활동을 주 테마로 이 지역이 매년 약 120만 명의 방문객을 유치하는데 기여하고 있다(Mark Robinson, 2011년 1월 25일 면담).

뉴카슬/게이츠헤드의 도시재개발사업과 관련하여 간과할 수 없는 준정부기관 중 하나가 1NG이다. 1NG 역시 뉴카슬시가 게이츠헤드시와 공동으로 설립한 정책 및 사업기획기관이다(Mark Robinson, 2011년 1월 25일 면담). 1NG는 14명의 직원을 두고 각종 개발사업을 구체적으로 기획하고 투자를 유치하여 기획된 사업을 실행한다. 1NG는 현재 밀레니엄브리지, 세이즈 음악당, 발틱 예술관 등이 집결해 있는 타인강 주변의 미개발 부지에 아파트와 호텔을 건설하고 있다(1NG, 2010 참조).

1NG는 뉴카슬과 게이츠헤드시 정부와 지역 내 전문가 및 각종 이익단체들과 협의하여 최근 “IPLAN”이라고 하는 종합개발계획서를 발간하였다. 이 계획서는 타인강 주변뿐만 아니라, 도시 곳곳의 각종 유희지를 이용하여 첨단산업단지과 문화예술 산업지구를 조성하는 등, 각종 도시재개발사업에 대한 장기적인 사업계획을 제안하고 있다(Mark Robinson, 2011년 1월 25일 면담).

3) 대학

뉴카슬/게이츠헤드에는 두 개의 4년제 대학과

한 개의 2년제 대학이 있다. 4년제 대학으로는 약 150년 전 의과대학으로 시작해서 1960년 경 종합대학으로 발전한 연구중심대학, 뉴카슬대학교(University of Newcastle)가 있고, 전문 직업교육 기관으로 시작해서 최근 실용적인 학문을 교육하는 학부중심 대학으로 성장한 노섬브리아대학교(Northumbria University)가 있다(Bailey, Miles and Stark, 2004 참조). 두 개의 도시에 5만 명의 대학생과 3-4만 명의 전문대학생이 있고, 30km 정도의 거리에 선랜드대학(Sundland University)이 있는데, 모두 문화예술 관련 학과가 강하다.

뉴카슬대학교는 의과대학 외에도 경영대학, 도시계획학과 등이 있어서 관련분야의 권위 있는 교수들이 연구소(Centre for Public Policy)를 통해서 이 지역의 발전에 관한 비전형성과 전략수립에 기여하고 있다. 이 대학은 지역사회에 대한 교수들의 전문가적 역할 외에도 도시개발사업에 직접 참여함으로써 도시재개발에 기여하고 있다. 뉴카슬 시내 폐허가 된 맥주공장(Scottish and Newcastle Rager)의 부지, 약 2km²를 재개발하여 첨단산업 단지를 조성하고 그곳에 뉴카슬대학교의 경영대학이 입주하기로 결정하는가 하면(Healy *et al.*, 2002 참조), 영어학과의 한 교수는 우스번(Ouseburn, Ouseburn Heritage, 참조)이라고 하는 재개발지구 설립된 어린이 도서관을 직접 운영하고 있다(Rob Hamilton, 2011년 1월 26일 면담).

한편 노섬브리아 대학교 역시 지역경제의 발전을 위해서 지역사회와 밀접한 협력관계를 유지하고 있다. 그 한 예로 그 대학의 교수였던 Peter Stark는 이 대학 재직 중 지역내 문화예술산업을 육성하기 위한 연구를 추진하여 지역사회에 많은 정책 아이디어를 제안하였다(Bailey, Miles and Stark, 2004). 그는 뉴카슬/게이츠헤드가 북녘의 천사, 발틱현대예술관 등과 같은 주요 문화예술산업을 구상하고 추진하는데 중요한 역할을 하였다. 2002년 유럽 문화수도사업에 응모할 때에도 시의 컨설턴트로 활약하면서 그 응모사업에서 중추적

인 역할을 담당하였다(www.pstark.com 참조).

이와 같이 뉴카슬대학이 뉴카슬의 도시개발사업에 적극적으로 참여하게 된 것은 그 대학이 그러한 분야에서 권위를 유지하고 있을 뿐만 아니라, 교수와 이사를 역임한 Ronald Richardson과 같은 이가 있었기 때문이다. 그는 타인웨어 개발 공사의 사장으로 있을 때 뉴카슬대학교의 이사를 겸하고 있었는데, 공사 사장 임기를 마치고 뉴카슬대학교의 유전공학 교수가 되었다. 그는 공사가 뉴카슬 역 주변에 소유하고 있던 땅을 뉴카슬대학에 기증하게 하였고, 그곳에 뉴카슬대학은 생명공학센터, 유전공학센터 등을 설립하게 하였다(John Goddard, 2011년 1월 25일 면담).

4) 기업

뉴카슬/게이츠헤드가 문화예술산업을 진흥하는데 결정적인 역할을 한 기업이 있는데, 그는 바로 세이즈 그룹(Sage Group)이다. 이 기업은 1981년 뉴카슬대학교 대학원생이었던 Graham Wylie가 개발한 소프트웨어를 기반으로 David Goldman이라는 기업가가 창업한 컴퓨터 소프트웨어 회사이다. 세이즈는 주로 기업 회계용 컴퓨터 프로그램을 개발하는데, 현재 미국, 프랑스, 독일 등 여러 나라에 지사를 두고 약 13,400명의 종업원을 가진 다국적 기업이다(www.sage.com, 참조).

세이즈는 게이츠헤드시가 세이즈 음악당을 조성하기 위해 기부금을 모집하던 중, 총 비용 7,000만 파운드(약 1,260억 원)의 약 9%에 해당되는 600만 파운드(약 108억 원)를 기부하고 그 회사의 이름을 음악당 명칭의 일부로 사용하도록 하였다. 크게 기대하지 않았던 가운데 제공된 세이즈의 그 기부금은 세이즈 음악당 조성사업을 활성화 하는데 크게 기여하였다(Jane Robinson, 2011년 1월 27일 면담).

5) 단체 및 협회

영국에서 뉴카슬은 “파티도시(Party City)”로, 게이츠헤드는 “예술의 도시”로 불린다. 뉴카슬은 노든신포니아뿐만 아니라 포커스(Focus), 댄스 시티(DanceCity) 등과 같은 공연단체를 갖고 있다. 이러한 단체를 지원하기 위해 이 지역을 관할하는 카운티 차원에서 타인웨어 파트너십(Tyne Wear Partnership), 노던 록 재단(Northern Rock Foundation), 잉글랜드 예술위원회 등이 활동하고 있다. 그 가운데 잉글랜드 예술위원회는 공연예술 활동의 진흥을 위해 정책적, 재정적으로 지원하는 중요한 기능을 수행한다. 이 기관은 2007년을 기준으로 동북 잉글랜드의 공연문화사업을 지원하는데 1,700만 파운드(약 306억 원)의 예산을 투입하였으며, 이중 약 610만 파운드(약 110억 원)는 이 지역의 문화산업분야의 기술과 비즈니스 개발에 지원하였다. 한편, 타인웨어 파트너십 또한 중요한 기능을 수행하는데, 이는 타인웨어 카운티내에 있는 5개 도시를 관할하고 있다.

이 지방의 단체는 아니지만 게이츠헤드시가 거대한 문화예술사업을 추진하는 데 기여 한 회사로 영국 복권협회(National Lottery Association)의 역할을 간과할 수 없다. 당시 영국정부는 복권수입의 일부를 문화산업에 투자하도록 의무화하였는데, 게이츠헤드가 복권의 찬사를 조성하면서 총예산의 약 20%를 그 복권협회로부터 조달하였다.

뉴카슬에는 민간단체 및 협회의 하나로 우스번 재단(Ouseburn Trust)이라는 주민단체, 혹은 재단이 있다(www.ouseburntrust.org.uk, 참조). 이 재단은 1996년에 설립되어 지역재생을 위해 Live, Work, Play, Learn 등으로 대표되는 비전을 갖고, 물적 개발과 사회적, 경제적 개발을 기획, 추진하고 있다.

우스번 지역은 타인강 주변에 위치한 소규모 제조업체와 그에 고용된 노동자들, 그리고 그 가족들이 거주하던 빈민지역이다(Ouseburn Heritage

연도미상, 참조). 그러나 이 지역에 10여 년 전부터 호프집, 음식점, 도서관, 전시관 등이 입주해서 활발하게 경제 및 문화활동을 하고 있고, 또 음반 제작 등과 같은 창업활동도 활성화 되고 있다. 우스번재단은 자원봉사자 프로그램을 통해 이곳에서 역사문화 탐방 코스를 개발하는 한편, 도시경관 개선, 지역경제 활성화 사업 등을 추진하고 있는데, 2010년 현재까지 총 400개의 음식점, 도서관 및 소기업이 입주하여 우스번 지역의 경제 및 문화활동을 활성화시키고 있다(John Goddard, 2011년 1월 25일 면담).

5. 결론

이 논문에서 소개한 바와 같이 뉴카슬과 게이츠헤드는 타인강 주변의 흉물스런 공업지역을 새로운 문화와 여가공간으로 개발하였다. 그 두 도시는 타인강변은 물론, 도심내 오염되고 방치되었던 저급한 공간을 고급 주거공간, 경제공간, 교육공간 등으로 개발하였다. 그러한 사업을 추진하는 거버넌스 구조를 필자가 고안한 가설적 모델에 기초해서 분석해 볼 때, 정부부문이 가장 두드러지고, 금융기관의 역할이 미약한 반면, 대학, 기업, 단체 등의 역할이 미약하게나마 나타나는 것으로 이해된다(표 1).

정부의 역할 가운데 특징적인 것은 원 노스이스트, GNI와 ING와 같은 준정부기관이 있어서 경직적인 정부조직의 한계를 극복하고 보다 융통성 있고 기업가적인 방법으로 도시재개발정책을 기획, 추진하고 있는 점이 특징적이다. 정부의 역할 가운데 또 특징적인 것은 게이츠헤드시의 역할이다. 세계 여러 나라의 성공적 도시개발 사례를 보면 지역전문가, 특히 대학교수가 사업기획을 제안, 혹은 주도해 나아가는 것이 일반적이다. 그러나 게이츠헤드의 경우를 보면 시 정부, 즉 정치인

표 1. 뉴카슬/게이츠헤드 도시재개발사업 거버넌스상의 주요 행위주체

| 부문 | 주요 행위주체 | |
|--------|---|----------------|
| 정부 | 지역정부 | One Northeast |
| | 시정부 | 게이츠헤드시 뉴카슬시 |
| | 준정부기관 | ING NGI |
| 기업 | Sage Group National Lottery Funds | |
| 대학 | 뉴카슬대학교 노섬버리아대학교 | |
| 단체, 협회 | Ouseburn Trust Northern Sinfonia Focos DanceCity | |
| 금융기관 | 없음 | |

자료: 필자 정리.

이 수 십년에 걸쳐 지속적으로 사업의 이니셔티브를 갖고 있음을 알 수 있다.

이러한 뉴카슬/게이츠헤드의 성공경험은 다른 선진 공업국은 물론 우리 나라의 대도시들이 도심내 공장지대를 재개발하는 데 유용한 교훈을 제공하고 있다. 첫째는 지역간 협력이다. 우리의 경우 지역간 협력 보다는 경쟁을 통해 성과를 과시하고자 하는 것이 일반적이는데, 뉴카슬과 게이츠헤드는 협력을 통해 지역과 사업의 규모를 확대하고 있음에 주목할 필요가 있다. 둘째, 우리나라 지자체들도 최근 문화예술산업에 대해 관심이 늘어나고 있는데, 뉴카슬/게이츠헤드와 같이 성공하자면, 지자체가 확실한 비전을 갖고 사업을 장기적으로 추진할 필요가 있다. 셋째, 필요한 재원을 확보하기 위해 뉴카슬/게이츠헤드가 영국복권협회에 접근하였듯이 우리 나라 지자체들도 보다 혁신적인 방법으로 외부 재원에 접근할 필요가 있다. 과거 남해군이 “독일마을”을 조성할 때처럼, 해외 동포로

부터 재원을 유치하는 것도 한 방법이 되겠다. 넷째, 우리 지자체들도 산하기관을 많이 설립해 놓고 있는데, 그러한 기관이 제공하는 자리들이 지자체장의 선거용으로 이용되는 경우가 있다. 뉴카슬/게이츠헤드가 준정부기관을 효과적으로 활용하고 있듯이, 우리도 그들을 잘 활용해서 실질적인 성과를 나타낼 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 뉴카슬/게이츠헤드가 역사적 자산을 활용하여 문화예술산업을 진흥시키고 있다. 우리 나라도 구조적으로 견고하고 또 보존할만한 가치가 있으며, 예술적으로도 의미가 있는 구조물을 발굴하여 재이용한다면 지역경제를 살리고, 정체성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 그렇게 한다면 우리도 지역별로 차별화된 창의적인 문화공간을 연출하고, 지역의 정체성을 제고하는 한편, 도시경제도 활성화할 수 있을 것으로 사료된다.

사사

이 논문의 일부는 「자치행정」 통권 272호(2010년 11월호), 21-24쪽에 “영국 뉴캐슬/게이츠헤드의 창조도시정책”이란 제목으로 발표되었음.

참고문헌

- 김정곤·신동호, 2004, “‘Dortmund Projekt’: 독일 도르트문트시의 혁신 클러스터 조성전략,” 국토계획 39(4), pp.163-174.
- 남기범, 2003, “서울 신산업 집적지 발전의 두 유형: 동대문 시장과 서울 벤처벨리의 산업집적, 사회적 자본의 형성과 제도화 특성에 대한 비교,” 한국경제지리학회지 6(1), pp.45-61.
- 남수현·신동호, 2005, “미국 피츠버그시의 IT 지역혁신 환경: 대학과 지식공유 허브의 기능을 중심으로,” 한국지역개발학회지 17(2), pp.155-174.
- 신동호, 2004a, “독일 도르트문트시의 지역혁신체제: 첨단산업단지 중소기업 지원기관을 사례로,” 한국경제지리학회지 7(3), pp.385-406.
- 신동호, 2004b, “Restructuring footwear industry cluster of Busan, Korea,” 지역연구 20(1), pp.79-101.
- 신동호·박은병, 2003, “독일 도르트문트시의 지역혁신체제,” 국토계획 38(2), pp.1-15.
- 이병민, 2004, “산업재생의 대표모델: 영국의 셰필드,” 세계의 지역혁신체제, 서울: 국가균형발전위원회.
- 이철우, 1998, “우리나라 재래공업의 연구성과와 과제,” 대한지리학회지 33(2), pp.275-291.
- 이철우, 1999, “대구 섬유산업의 재구조화와 지역경제 발전 전략,” 대한지리학회지 34(2), pp.155-175.
- 조형제, 2004, “산업도시의 재구조화와 거버넌스: 피츠버그와 디트로이트의 비교,” 국토연구 43, pp.69-87.
- ING, 2010. *An Economic and Spatial Strategy for NewcastleGateshead*. Newcastle, England: ING.
- Askew, J., 1991, “Public and private sector partnerships for urban regeneration Sheffield Wakefield,” *Local Government Policy Making* 17(4), pp.37-43.
- Bailey, C.; Miles, S.; and Stark, P., 2004, “Culture-led urban regeneration and the revitalization of identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England,” *International Journal of Cultural Policy* 10(1), pp.47-65.
- Booth, P. and Boyle, R., 1993, “See Glasgow, see culture,” in Bianchini, F. and Parkinson, M.(eds.), *Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*, Manchester: Manchester University Press, pp.21-47.
- Boyle, M. and Hughes, G., 1994, “The politics of urban entrepreneurship in Glasgow,” *Geoforum* 25(4), pp.453-470.
- Bryson, J.; Henry, N.; Keeble, D.; and Martin, R. eds., 1999, *The Deindustrialization of America*. New York: Basic Books.
- Cameron, S., 2003, “Gentrification, housing redifferentiation and urban regeneration: ‘Going for Growth’ in Newcastle upon Tyne,” *Urban Studies* 40(12),

- pp.2367-2382.
- Cameron, S. and coaffee, J., 2005, "Art, gentrification and regeneration: from artist as pioneer to public arts," *European Journal of Housing Policy*, 15(1), pp.39-58.
- Cameron, S., 1992, "Housing, gentrification and urban regeneration policies," *Urban Studies* 29(1), pp.3-14.
- Chen, C.-J. and Huang, Y.-F., 2005, "Cultural creativity district administration: AHP application to select governance mechanism," IEEE Conference Paper. Proceedings of 2005 IEEE International Engineering Management Conference. St. John's, Newfoundland, Canada.
- Cho, M-R., 1997, "Flexibilization through metropolis: the case of post-Fordist Seoul, Korea," *International Journal of Urban and Regional Planning* 21(2), pp.180-201.
- Cho, M-R., 2004, Locking Out Through High-Road Restructuring: the Case of Textile Industry in Daegu, Korea(unpublished manuscript).
- Clark, G. L., 1986. "The crisis of the Midwest auto industry," in Scott, A. J. and Storper, M.(eds.), *Production, Work, and Territory*, Boston: Allen and Unwin, pp.127-148.
- Clark, G. L., 1988, "Corporate restructuring in the steel industry: adjustment strategies and local labor relations," in Sternlieb, G. and Hughes, J. W.(eds.), *America's New Market Geography: Nation, Region, and Metropolis*, New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, pp.179-214.
- Florida, R., 1997, "Regional creative destruction: production organization, globalization, and the economic transformation of the Midwest," *Economic Geography* 73, pp.314-335.
- Giarratani, F. and Houston, D. B., 1989, "Structural change and economic policy in a declining metropolitan region: implications of the Pittsburgh experience," *Urban Studies* 26, pp.549-558.
- Gomez, M. V., 1998, "Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao," *International Journal of Urban and Regional Research* 22, pp.106-121.
- Hassink, R. and Eich-Born, M., 2005. "On the battle between shipbuilding regions in Germany and Korea," *Environment and Planning A* 37(4), pp.635-656.
- Healey, P., 1997, *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*, Houndmills and London: MacMillann Press.
- Healey, P.; Magalhaes, C.; De Madanipour, A.; and Pendlebury, J., 2002, Shaping city centre futures: conservation, regeneration and institutional capacity. Newcastle upon Tyne: CREUE, University of Newcastle.
- Histon, Vanessa, 2007, *Keys to the City: Walks Exploring Newcastle's Hidden History*. North Tyneside, England: Tyne Bridge Publishin.
- Howland, M., 1988, "Plant closures and location economic conditions," *Regional Studies* 22(3), pp.193-207.
- Hudson, R., 1986, "Nationalised industry policies and regional policies: the role of the state in the deindustrialisation and reindustrialisation of regions," *Society and Space* 4. 7-28.
- Jessop, B., 1998, "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development," *International Social Science Journal* 155, pp.29-45.
- Jeziarski, L., 1990, "Neighborhoods and public-private partnerships in Pittsburgh," *Urban Affairs Quarterly* 26(2), pp.217-249.
- Knapp, T., 1995, "Rust in the wheatbelt: the social impacts of industrial decline in a rural Kansas Community," *Sociological Inquiry* 65(1), pp.47-66.
- Knapp, W.; Kunzman, K. R. and Schmitt, P., 2004., "A cooperative spatial for RheineRuhr" *European Planning Studies* 12(3), pp.323-349.
- Lim, J. D., 1993, "Urban growth and industrial restructuring: the case of Pusan," *Environment and Planning A* 25, pp.95-109.
- Lindqvist, E., 2007, Will privatization peduce costs?

- Working Paper Series.
- Logan, John R. and Molotch, H., 1987, *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley, CA: University of California Press.
- McCombie, Grace, 2009, *Newcastle and Gateshead: Pevsner Architectural Guides*, Newhaven and London: Yale University Press.
- McCulloch, A., 2000, "Evaluations of a community regeneration project: case studies of Cruddas Park Development Trust, Newcastle upon Tyne," *Journal of Social Policy* 29(3), pp.397-419.
- Mah, A., 2010, "Memory, uncertainty and industrial ruination: Walker Riverside, Newcastle upon Tyne," *International Journal of Urban and Regional Research* 34(2), pp.398-413.
- Marshall, A., 1922, *Principles of Economics*. London: Macmillan.
- Massey, D., 1983, "Industrial restructuring as class restructuring: production decentralization and local uniqueness," *Regional Studies* 17, pp.73-89.
- Moss, L., 2003, "Sheffield's cultural industries quarter 20 years on: what can be learned from a pioneering example?" *International Journal of Cultural Policy* 8(2), pp.211-219.
- Newcastle City Council-Gateshead Council(NCC-GC). 2009. *Gateshead: the Making of a Cultural Capital*. Newcastle, England: ncjMedia.
- Northeast England, 2006, *Pashionate about Gateshead Quays: the Transformation*,(England: Gateshead Council).
- Ouseburn Foundation, (연도 미상), *Ouseburn Heritage Issue* 5.
- Pendlebury, J., 2002, "Conservation and regeneration: complementary or conflicting processes? the case of Gringer Town, Newcastle upon Tyne," *Planning Practice and Research* 17(2), pp.145-158.
- Sawers, L. and Tabb, W. K., 1984, *Sunbelt/Snowbelt: Urban Development and Regional Restructuring*. New York: Oxford Univ. Press.
- Shaw, R., 2002, "The International Building Exhibition (IBA) Emscher park, Germany: a model for sustainable restructuring?" *European Planning Studies* 10(1), pp.77-97.
- Stone, Clearance N., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence University Press of Kansas.
- Stone, Clearance N., 1997, *Urban Regime Analysis: Theory, Service Provision, and Cross-national Considerations*. Paper Presented at the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research, Bern, Switzerland. February 27 - March 4.
- Swanstrom, T., 1985, *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Tödtling, F. and Trippel, M., 2004, "Like Phoenix from the ashes? the renewal of clusters in old industrial areas," *Urban Studies* 41(5-6) pp.1175- 1195.
- Yue, A., 2006, "The regional culture of new Asia: cultural governance and creative industries in Singapore," *International Journal of Cultural Policy*, 12(1), pp.17-32.
- <http://www.ouseburntrust.org.uk>(최종열람일: 2012년 3월 2일)
- <http://www.pstark.com>(최종열람일: 2012년 1월 15일)
- <http://www.sage.com>(최종열람일: 2012년 1월 15일)
- 교신: 신동호, 306-791, 대전광역시 대덕구 오정동 133, 한남대학교 도시부동산학과, 전화: 042-629-7857, 이메일: dhshin@hnu.kr
- Correspondence: Dong-Ho Shin, Department of Urban and Real Estate Studies, Hannam University, 133 Ojeong-dong, Daedeok-gu, Daejeon, 306-791, Korea, Tel: +82-42-629-7857, e-mail: dhshin@hnu.kr
- 최초투고일 2012년 1월 18일
최종접수일 2012년 2월 13일

Journal of the Economic Geographical Society of Korea
Vol.15, No.1, 2012(130-145)

Governance of Urban Regeneration Policies of Newcastle/Gateshead England

Shin, Dong-Ho*

Abstract : During the 1980s and 1990s, most of the old industrial cities of advanced countries have experienced serious de-industrialisation. This has caused many problems, such as economic decline, increasing unemployment, environmental degradation and social unrests. Since the mid-1980s, some of these cities have started to tackle the problems by urban regeneration programs with cultural and artistic activities, new industries, and implementing housing projects. The cities of Newcastle and Gateshead in Northeastern England were the examples of the ones which have created major development projects, such as building condominiums, renovating old factory building, and promoting cultural and art activities. This paper introduces policies and programs of the cities' urban regeneration, analyses their governance structure, and articulates factors contributing to the success of the policies and programs.

Key Words : Newcastle/Gateshead, England, Urban Regeneration, Governance, Public Arts, Cultural Industry

* Professor, Department of Urban and Real Estate Studies, Hannam University