

해외출장복명서

기 간 : 2016.11.20.(일)~11.28(월)

출장지 : 영국 리버풀, 에든버러

출장자 : 이왕건, 김태영

국토연구원



도시연구본부

I. 출장개요

1. 출 장 지 : 영국 리버풀, 에든버러

2. 출장기간 : 2016.11.20.(일) ~ 11.28(월)

3. 출 장 자

소속	직급	성명	비고
국토연구원	선임연구위원	이왕건	도시연구본부
국토연구원	연구원	김태영	도시재생연구센터

4. 출장목적

- 근간 우리 센터의 사례조사는 국가도시재생정책에 따라 법·제도 작성 등의 기반 및 활성화계획 수립단계에서 도움이 되는 사례조사에 초점을 두어 왔음(사업사례, 사업추진을 위한 주체 및 역할 정립, 중앙 및 지역정부 등의 공공차원의 지원 등)
- ‘도시재생특별법(2013.12)’ 제정, ‘선도지역 지정(2014.4)’ 및 일반지역 지정(2016) 이후 각 지자체에 서는 ‘사업수행단계’로 접어들면서, ‘사업시행주체 확보(민간 포함)’, ‘지역자산 활용형 사업의 지속성 확보’ 등의 이슈가 발생하는 등의 다양한 문제를 호소하고 있으나 국내의 사업사례로는 참고할만한 건이 그리 많지 않음
- 이에, 제도적 측면 및 사업추진측면에서 유사깊은 영국을 대상으로 ‘사업시행주체의 새로운 형태(도시 재생회사 등)’ 및 ‘지역정체성 확보를 통해 사업의 지속성을 도모’한 사례를 발굴하여 선도/일반지역 및 향후 도시재생사업을 추진하고자 하는 지자체에 대해 적절한 사례를 제공하고자 함
 - 리버풀은 런던과 함께 영국최초로 도시개발공사(UDC)가 설립된 곳이나 런던과 달리 민간투자 유치에 한계가 있는 지역으로, 항만의 문화적 활용을 통한 재생을 통해 상당부분 성과를 거두어 오고 있음
 - 에든버러는 종전 후 폐허가 된 도시를 소규모 페스티벌의 지속가능한 비즈니스모델을 통해 도시재생의 성과를 내고 있음

II. 출장일정

일 시	출발지	도착지	방문 기관	업무수행내용	접촉인물
11.20 (일)	인천	런던	-	인천 출발(13:00) → 런던 도착(17:25)	-
11.21 (월)	런던	리버풀	-	이동	-
	리버풀			○ 항만 재생사업 사례지 답사 - Albert Dock 외	-
11.22 (화)	리버풀	Liverpool City Council		○ 기관 방문 및 인터뷰 - 쇠퇴한 리버풀의 잠재력 발굴과정 - 잠재력을 활용한 사업화 논의 과정 - 주요계획 주체간 역할 분담 등 조사 ○ 사업시행기관 방문 및 인터뷰 - 리버풀 도시재생 전담회사 역할 - 리버풀 도시재생정책 현황 청취	Melanie Lamb (Senior, Development Office) Alicia Smith (Arts & Participation Manager)
11.23 (수)	리버풀	Liverpool Univ.		○ 항만/도심 재생사업 사례지 답사 - 리버풀 대성당, 워커아트갤러리, 테이 트리버풀, 머시사이드 매리타임 뮤지엄, 매튜 스트리트, 비틀즈 스토리 등 ○ 역사도심 재생사업 사례지 답사 - 체스터 시, 워렐 시	Jinyoung Kennedy (Liverpool Univ.)
11.24 (목)	리버풀	에든버러	-	이동	
11.25 (금)	에든버러		-	○ 역사도심 재생사업 사례지 답사 - 에든버러성, 로열마일, 스코틀랜드 국립박물관, 구시가지, 세인트자일스 대성당 등	-
11.26 (토)	에든버러	런던	-	이동	-
11.27 (일)	런던		-	○ 사업사례 답사(카나리워프) ○ 런던 출발(18:50)	-
11.28 (월)	인천		-	○ 인천 도착(14:45)	-

III. 수행사항

1. 영국 리버풀 도시재생사례 인터뷰 및 현장답사

□ 일시 및 장소 : 2016.11.22.(화) ~ 23(수) / 리버풀 시청, 사업현장 등

□ 참석자 : Melanie Lamb(Senior, Development Office), Alicia Smith(Arts & Participation Manager),
Jinyoung Kennedy(Liverpool Univ.)

□ 주요 조사내용

- (도시재생회사의 권한) 지역개발을 수행하기 위한 핵심이라 할 수 있는 인허가와 정부 보조금 지원에 대한 권한을 가져 사실상 도시재생과 관련하여 절대적 힘을 보유
- (지자체와 도시재생회사) 도시재생회사가 추진하는 방향과 적절히 보조를 맞추지 못하면 지자체라 할지라도 어떤 도시개발도 실행하기 어려운 상황
- (민간투자가 어려운 지역에서의 도시재생사업) 다양한 투자가능성을 보유한 런던과 달리 리버풀은 자체적으로 민간투자를 유치하는 데 한계가 있어, 직접적으로 도시재생 작업을 수행하기보다는 민간투자를 위한 기반시설과 환경을 조성하는 데 집중하는 전략을 수립

□ 인터뷰 및 현지조사 결과(리버풀 도시재생의 단계적 전략)

- 1단계(1980~1997) : 도시재생에서 역사문화자산의 활용 가능성을 봄
 - 물리적 환경 재생에 집중하였는데 머지사이드개발공사(Merseyside Development Corporation)가 중심적인 역할을 수행(리버풀의 재생가능성을 높이기 위해 중앙정부차원에서 많은 투자가 이루어 짐)
 - 워터프론트에 있는 역사적 건물의 재생을 지방정부 재정으로 감당하기에는 현실적으로 어려울 것이라는 판단 하에 재생사업의 추진과 관리를 중앙정부의 전담기관(MDC)에게 맡기게 됨
 - MDC는 폐허가 된 넓은 도크지역을 재생하기 위하여 지방정부의 간섭을 받지 않고 직접적으로 자금을 운영하고 계획 수립할 권한을 가졌으며, 민간부문의 투자를 이끌고, 부지와 건물들이 효과적으로 재활용하도록 유도하는 '경기부양조직(pump-priming organization)'의 성격을 가지고 있었음
 - MDC는 1980년대 리버풀의 물리적 재생, 도크들의 재생, 국제정원페스티벌, 산업공간의 형성 등을 추진하였음. 1980년대 후반과 1990년대에 들어서면서 MDC는 도크랜드 외에 공간적 영역을 확장해 나가기 시작했고 다른 기관들과도 협력을 확대해 나감

- 이 시기의 가장 주목할 만한 성과는 머지사이드와 리버풀 의회가 EU의 지원을 받게 된 것인데 1994년부터 2006년까지 Objective One 자금을 지원받았음(EU와 중앙정부에서 1,300만 파운드의 공공부문 예산이 투자)
- 이 자금은 리버풀 도시지역의 경제재건을 위해 사용되었는데 결과적으로 더 많은 민간 투자를 유치하게 되는 밑거름이 됨

▼ 1870년대의 앨버트(Albert) 도크



출처 : 머지사이드 해양 박물관 내 자료를 필자 촬영

▼ 오늘날 앨버트 도크



자료 : 필자 촬영

- 2단계(1997~2012) : 도시 이미지 창출 및 장소마케팅으로 재생의 범위를 넓힘

- 리버풀의 1단계 도시재생사업이 황폐해진 역사문화 자산의 재이용을 통해 재생에 대한 자신감을 불러일으켰다면, 2단계 도시재생의 특징은 도시의 이미지 제고 및 장소마케팅에 주력했다는 점임
- 리버풀이 침체되고 쇠퇴한 지역이라는 과거의 이미지에서 벗어나 새롭게 바꿀 수 있었던 가장 핵심적인 요소를 꼽으라면 역시 EU와 영국정부의 리버풀 재생을 위한 자금 지원과 민간부문과 공공부문의 협력적 파트너십이라고 할 수 있음
- 1999년에는 영국의 첫 번째 도시재생회사(Urban Regeneration Company)인 리버풀 비전 (Liverpool Vision)이 설립되어 “리버풀 도심의 재생을 책임”지게 되었다. 이를 통해 머지사이드 개발공사의 종료(1998년)에 따른 재생사업의 지속성 문제를 해소했을 뿐만 아니라 기존의 워터프론트 재생에서 도심부 재생으로 재생의 공간적 범위를 확산시킬 수 있게 하였음¹⁾
- 도시의 이미지 회복과 ‘역사문화도시’라는 장소 마케팅의 성공에 기초하여 워터프론트 재생사업은 기존의 앨버트 도크에서 주변의 피어 헤드, 킹스 도크 등 주변 워터프론트로 계속 확장해 나감
- 또한, 2008년 유럽문화수도 개최에 발맞추어 도심의 ‘Liverpool One’ 프로젝트가 준공되면서 도심부 재생에 대한 획기적인 자신감을 심어주게 됨(즉, 워터프론트 중심의 역사문화자산을 활용한 도시재생사업의 성공이 ‘리버풀 원’으로 대표되는 도심부 재생사업 추진에 밑거름이 되었으며, 도심부 재생의 성공을 통한 활력회복은 다시 도시의 다른 지역에까지 재생사업의 범위를 넓힐 수 있도록 힘을 실어 주었음)

1) 18세기~19세기 동안 명성을 떨친 리버풀 해상상업도시의 탁월한 보편적 가치가 국제사회에서 인정받아 2004년 워터프론트와 일부 도심부가 세계문화유산으로 지정되었으며, 2008년에는 ‘한 도시안의 세계(The World in One City)’라는 주제 하에 유럽문화수도(ECoC)의 해를 맞이했다. 유럽문화수도 지정과 리버풀 유럽문화수도 행사를 성공적으로 유치하면서 리버풀은 빈곤도시의 대명사라는 이미지를 지우고 ‘역사문화도시’라는 도시이미지 창출에 성공하였고 리버풀만의 역사와 문화가 아로새겨진 도시재생과 장소 마케팅은 빛을 보기 시작하였다.

▼ 리버풀 문화유산지구 및 6개의 특성지역 현황



자료 : Liverpool City Council. 2003. Nomination of Liverpool Maritime Mercantile City for Inscription on the World Heritage List; Liverpool City Council. 2009. Local Development Framework: Liverpool Maritime Mercantile City World Heritage Site Supplementary Planning Document(사진 포함)

- 3단계(2012년 이후) : 지역성을 살린 재생이 여전히 중요함
 - 2012년까지 버려진 공간과 노후 인프라의 개선, 리버풀만의 도시이미지를 창출하여 장소마케팅에 성공하였다면 이후에는 시 정부가 중심이 되어 전략적 투자계획을 세우고 국제적 수준으로 자리매김하여 옛 리버풀의 위상을 되찾을 수 있도록 경제성장과 민간 투자를 유치하기 위해 노력하였다는 사실임(즉, 정부주도가 아닌 시장원리에 의해 리버풀의 경제시스템이 살아나도록 하는 것이 리버풀 도시재생의 미래를 결정할 것으로 판단)
 - 민간의 투자와 경제적 자립을 위한 적극적인 행보와 민간주도의 추진방식은 경제적 측면에서 긍정적인 효과를 기대하게 하지만, 추진과정에서 현대적으로 설계된 건축물과 역사적 건축물 간의 상충 문제가 발생하게 하였음
 - 리버풀의 재생이 괄목할 만한 성공을 이끈 배경이자 핵심요소가 된 것은 바로 오랜 세월을 통해 축적되어 온 도시의 역사 문화적 환경이었음²⁾
 - 역사문화자산을 통해 도시재생사업이 성공한 만큼 도시의 지속가능한 성장을 위해서는 리버풀만의 독특한 역사문화와 도시정체성을 유지 및 강화시킬 수 있도록 신규 재생사업을 계획적으로 관리할 수 있도록 노력해야 함
 - 지금까지 리버풀의 도시재생은 “역사문화유산주도의 재생에 대한 모범적인 사례지역”이라 할 수 있어, 지역성 및 정체성과 배치되는 과도한 재생방식은 역사문화도시라는 이미지에 부정적인 영향을 미치고 지속가능한 발전을 어렵게 만들 수 있기 때문임
 - 한편, 리버풀 도시재생에서 아직 해결하지 못한 과제도 있는 데, 여전히 빈곤계층이 집중되어 있는 쇠퇴지역의 개선과 도시 전체의 균형발전이 그것임
 - 현재 추진 중에 있는 안필드와 가스톤 커뮤니티의 주택 및 지역중심지 재생계획은 지역주민의 삶의 질과 직접 관련이 되는 사업임. 쇠퇴지역 내 주민의 요구를 수용하고, 정부의 건축예산을 반영하면서 리버풀 시민의 요구와 지역특성을 살린 협력적이고 지속가능한 재생사업을 추진해야 하는 어려움이 있음

2) 유네스코가 인정한 리버풀의 역사적 건축물과 경관이 최근 새로운 랜드마크와 상징적 건축물을 세우려는 민간주도의 사업으로 인해 훼손될 수 있다는 우려와 비판이 일고 있다. 이러한 사례는 리버풀 워터스(Liverpool Waters)사업에서도 볼 수 있는데 유네스코로부터 리버풀의 역사문화 환경을 훼손할 수 있는 위험한 계획이라는 지적을 받았다. 즉, 미래도시에 대한 큰 도전에 나선 리버풀 시당국은 민간자본(Peel그룹)을 통해 이 사업을 적극적으로 추진하려 하였으나, 기존 역사문화유산의 보존 및 가치에 부정적인 영향을 줄 수 있는 계획이라는 문제점이 지적되었다.

▼ 매튜 스트리트(Mathew Street)의 캐번 클럽(Cavern Club)



<매튜 스트리트>



<캐번 명예의 벽>



<캐번 클럽>



<캐번 펌>

자료 : 필자 촬영

▼ 폴 매카트니와 존 레논의 생가



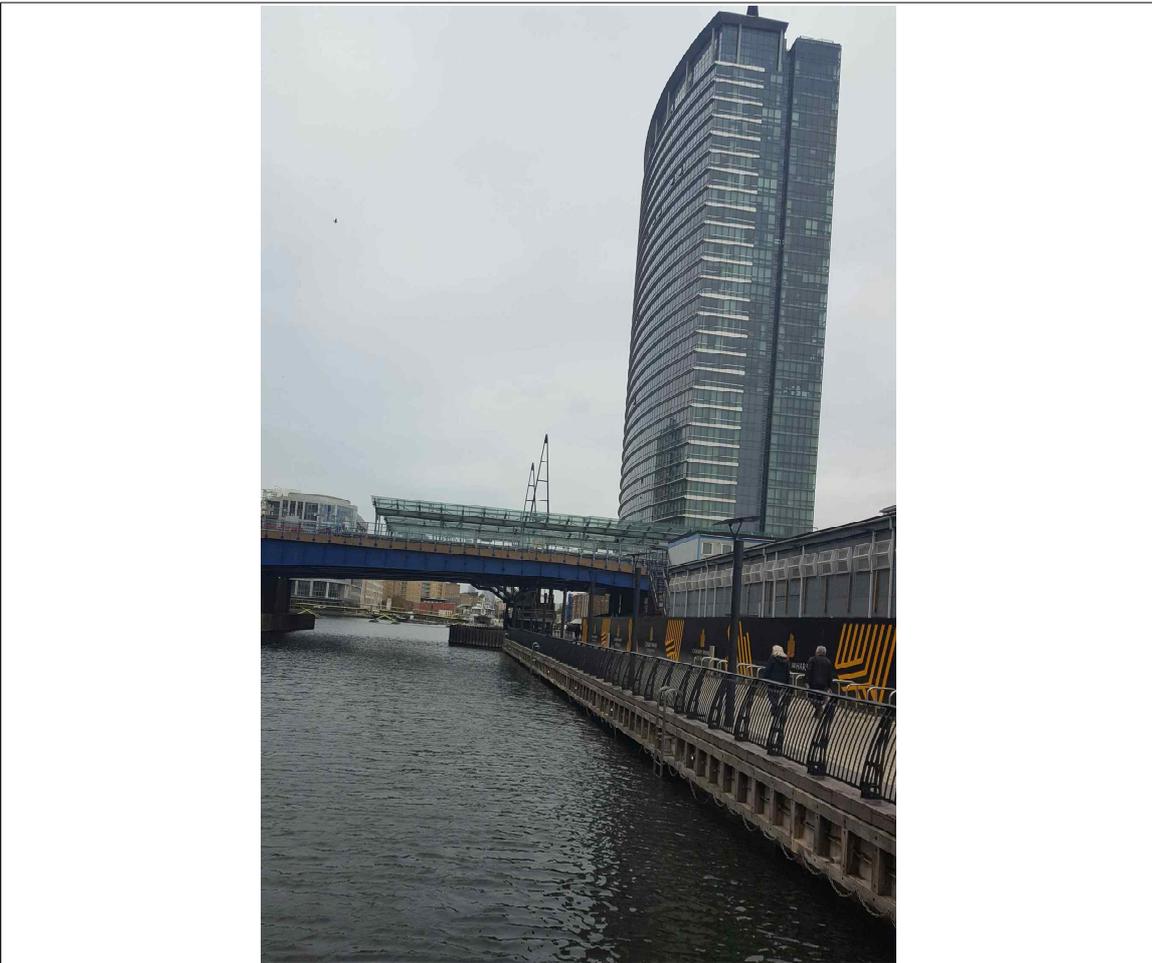
<폴 매카트니 생가>



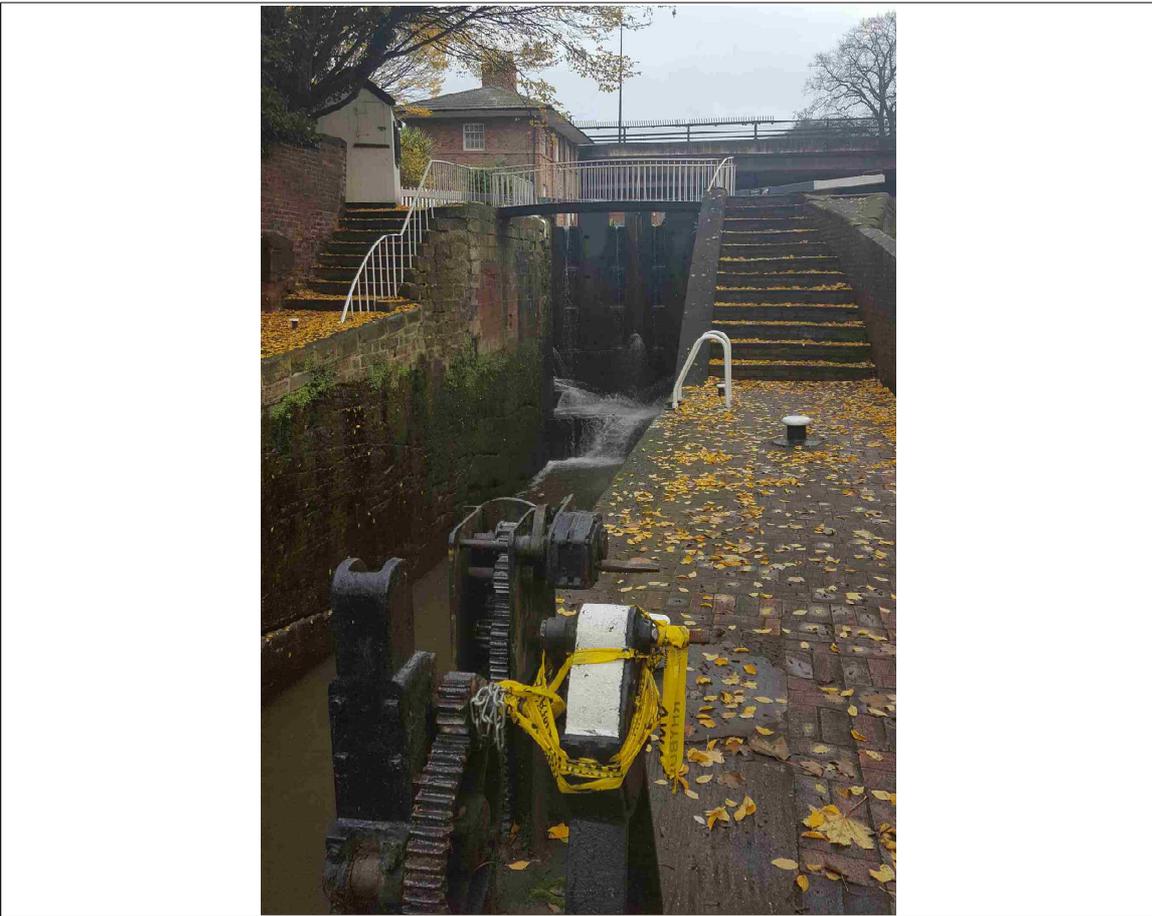
<존 레논 생가>

자료 : 필자 촬영

▼ 카나리워프



▼ 체스터 성



▼ 회의 모습



2. 영국 에든버러 문화·역사를 활용한 재생사례 답사

□ 일시 및 장소: 2016.11.24.(목) ~ 25(금) / 에든버러 구도심 지역

□ 주요 활동내용

- (소프트웨어를 활용한 재생) 2차 대전 종전 후, 폐허가 된 도시를 축제, 예술, 문화재활용으로 지속가능한 도시로 재생시킨 모범 사례. 당시 시작한 에든버러 축제는 여름 한 달 동안 수천억 원의 경제적 파급효과를 내는 세계적 효자 축제로 자리 잡음
- (지역정체성 기반의 축제) 지역사회를 이해하고, 지방자치단체장 및 의회와 긴밀한 커뮤니케이션을 유지하면서 지방색을 최대한 노출하는 다양한 방식이 페스티벌을 통해 시도되고 있음

□ 현지조사 결과

- 스코틀랜드 및 에든버러 행정부의 문화지원 정책
 - 1993년에 제정된 스코틀랜드 예술헌장에 따르면, “문화는 개인, 공동체 그리고 국가적 차원에서 인류의 정체성을 규정짓는 중요한 요소임. 우리는 우리 문화를 통하여 충만함과 기쁨, 그리고 개인의 실존을 추구하고 있다” 라고 묘사할 정도로 행정부의 문화에 대한 관심은 높음
 - 스코틀랜드의 문화전략은 다양한 범주에의 활동을 포함시키고 있음. 즉, 음악, 무용, 연극 같은 예술행위 ; 미술, 조각, 문학, 건축, 디자인, 공예, TV, 영화, 사진, 비디오 등의 창조적 예술 ; 멀티미디어 같은 첨단개발 예술, 그리고 새롭고 흥미로운 모든 분야와 스코틀랜드의 창조적 산업분야와 연관된 경제적으로 중요한 개발 등이 포함됨
 - 같은 이유로 이 전략은 박물관, 화랑, 도서관 및 건축유산에 보관된 풍부한 기증품 등으로 대표되는 문화유산을 포함함
 - 스코틀랜드의 문화유산 전략은 내포적임. 스코틀랜드 고유의 전통을 강조함과 동시에 모든 부분들을 변형시켜 현대적 스코틀랜드 것으로 만들고 있음
 - 또한 미래지향적임. 국가의 문화적, 경제적 부를 누리게 될 스코틀랜드의 어린이들과 젊은이들에게 필수적으로 투자를 해야 하며, 어떠한 시민단체도 제외됨이 없어야 하며, 이 전략은 특히 미래를 책임질 젊은이들에게 집중되어 있음
- 지역기관 및 단체들에 대한 지원방안
 - 에든버러 축제는 기업후원에 의해 운영되는 영국에서 두 번째로 성공한 축제로 알려지고 있음
 - 각 기업들의 자금 후원으로 매년 흑자를 기록하며 수많은 일자릴 창출해 왔음
 - 에든버러 축제는 운영위원회와 모든 스폰서들이 각 단계마다 미팅을 통하여 상세한 비즈니스,

- 공동체 또는 홍보관련 등의 진행과정을 서로 긴밀하게 협조하고 있음
- 특히, The Royal Bank of Scotlandsms ‘Royal Bank 5 Turn Up and Tickets’이라는 입장료 구매프로그램을 통해 축제가 열리는 기간동안 많은 관중과 관람객을 끌어들이었음
- o 축제의 운영주체
 - 에든버러 페스티벌 소사이어티(Edinburgh Festival Society)
 - 에딘버러 축제는 자선사업으로 등록된 상기관체에 의해 운영되고 있음
 - The Hub라고 불리는 축제의 HQ는 Edinburgh Festival Centre Ltd.에서 운영하고 있음. 이 Hub는 1999년에 개관하여 매년 5,000명 이상의 방문객을 맞이하고 있음. 첫 5년간은 스코틀랜드 은행의 후원으로 운영하였음
 - The Hub의 상업적 활동을 보면, 카페, 상품숍, 그리고 에든버러 축제 이외에 다양한 축제와의 연계 이벤트와 티켓을 판매하고 있음
 - The Hub는 다양한 범위의 공공기관, 기업체, 그리고 개별고객들을 축하연, 컨퍼런서, 웨딩축하연 등의 미팅에 초청하고 있음
 - 또한, The Hub는 Edinburgh Festival Chorus의 본부이며, Edinburgh Jazz & Blues Festival의 정보자료와 입장권 판매처로 이용되며, 그리고 에든버러 페스티벌과 관련된 다양한 교육행사를 개최하고 있음
 - Edinburgh Festival Centre Ltd.의 사무국장으로 구성된 The Festival Council은 EdinBurgh International Festival의 제반사항들을 관리하고 있음
 - 이 구성원들은 지역의 이권을 대표한 이부터 시청에서 임명된 이들, Festival Society 구성원으로 부터 선출된 이들, 르디니살미 Council에 의해서 공동선출된 몇몇으로 구성되어 있음
 - Council회의는 1년에 5회 열리는데, Festival에 의해서 임명된 Festival의 최고책임자이자 대표이사는 매년 열리는 축제프로그램을 계획하고 시행 및 축제의 재정과 행정의 책임을 지고 있음
 - 후원기관 : 지방정부와 기업 및 개인
 - 에든버러 축제는 기업/단체 및 개인들의 스폰서쉽으로 이루어 짐
 - 주요 후원기업들로는 Bank of Scotland, Lloyds TSB Scotland, IBM 등 약 10여개 기업들이 있으며, 군악대 축제의 주요 스폰서 역시 The Royal Bank of Scotland 이며, 그 외에 Dewar’s World of Whisky, Ford, Sheraton Hotel 등이 있음. 많은 단체 및 개인스폰서들은 축제의 각종 콘서트, 발레 등을 후원하고 있음
 - 에든버러 축제의 성공요인

[자발적 참여도]

- 대표적인 축제인 프린지축제의 경우 사무국장을 포함한 모두 8명의 민간인 직원이 모든 일을 처리하고 있음
- 특히, 축제기간 중에는 5주에서 5개월까지 근무하는 임시직원이 50~100명까지 늘어나기도 함
- 군악대 축제의 경우, 민간인과 군인으로 구성된 14명의 상설위원회가 구성되어 분야별로 역할을 나누어 담당하고 있음

[다양성과 복합성]

- 에든버러는 1년 동안 국제적인 다양한 축제들이 개최됨. 특히, 프린지축제와 같이 하루에도 500여 편의 음악, 코미디, 무용 등이 상연되므로 볼거리가 아주 풍부한 축제임
- 더구나 축제가 벌어지는 장소인 에든버러는 옛 문화유적과 성들이 많고, 잘 보존되어 있어 관광객들에게 축제 외에도 많은 볼거리를 제공해 줌

[철저한 사전준비]

- 축제가 즉흥적으로 이루어지기보다는 철저한 사명감과 열의로 축제준비에 심혈을 기울이고 있음
- 또한, 군악대 축제처럼 군과 민간인으로 구성된 14명의 상설위원회가 분야별로 역할을 나누어 담당하고 세계 각국에 있는 모든 군악대의 공연을 직접 검토한 후에야 초청장을 보내기 때문에 치밀한 사전준비 없이는 성공적인 축제를 개최할 수 없음을 보여주고 있음

[마케팅전략과 효과적인 홍보 전략]

- 에든버러 축제는 이미 성공을 거두어 굳이 홍보를 하지 않아도 자연스레 관광객이나 참가자들이 증가됨에도 불구하고, 매일 60여 페이지 정도되는 팸플릿을 다른 형태로 제작하여 배포하는 등 홍보에 대해서도 철저함을 기하고 있음

[전문민간인 주도]

- 민간전문가가 주축이 되고 지방행정관청은 측면에서 협조와 지원망을 담당하기 때문에 관료적인 정체성이 배제되고 축제의 프로그램 구성이나 진행방식에는 관여하지 않게 되어 민간주도의 창의성과 역동성, 그리고 주체적인 경영마인드로 성공적인 축제를 이룰 수 있었던 것임
- 지역발전과 문화상품(축제)의 연계성

[문화상품이 지역경제 발전에 미치는 요인]

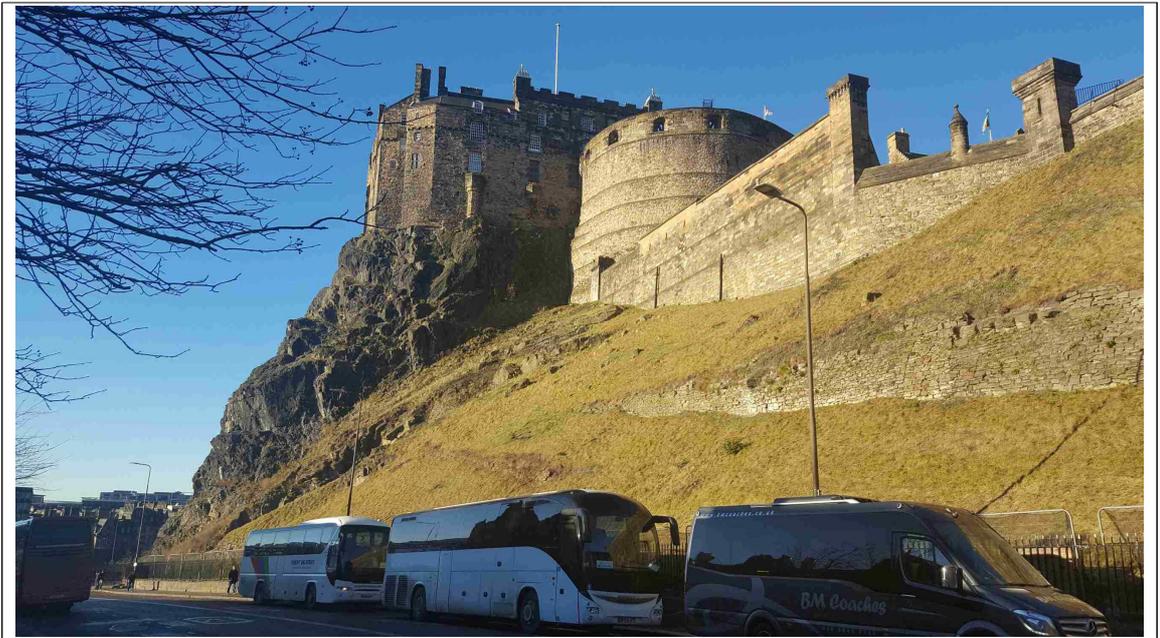
- 무엇보다도 고용창출을 유발하는 축제는 축제관람 관광객으로 인한 숙박업계, 식당 등의 지역경제의 수입창출에 커다란 역할을 할 뿐만 아니라 나아가 지역을 알리고 그 지역의 특성산업을 홍보하는 부차적 역할도 함

- 에든버러는 축제를 통해 일년 내내 관광객을 유치하고 지역경제에 엄청난 파급효과를 가져오고 있음(축제개최로 연간 1천 2백만명의 관광객을 유치하여 지역경제를 활성화시키고 있음)
- 예를 들어, 프린지 축제의 경우, 숙박을 필요로 하는 외지주민이 61%로 에든버러 숙박업계의 수익증대에 지대한 역할을 하였으며, 축제기간에 필요한 다양한 일선 행정요원들의 채용 등 다양한 분야의 고용창출을 유발함

[문화상품의 영향력]

- 축제의 개최는 경제적 효과만 가져오는 것이 아님. 축제를 통하여 그 지역을 대외적으로 홍보하고 그 지역에 대한 이미지를 개선하는 효과가 있으며 축제를 통해 지역주민의 결속력이 강화되고, 지역에 대한 자부심과 지역의 전통문화에 대한 긍지를 높일 수 있는 기회가 마련됨
- 더 나아가서는 그 지역의 특정산업을 홍보하여 수출 진흥 등 산업 활성화의 계기가 될 수도 있기 때문임

▼ 에든버러 성



자료 : 필자 촬영

▼ 에든버러 구 도심



자료 : 필자 촬영

▼ 스코틀랜드 국립박물관



자료 : 필자 촬영