

영국 도시재생정책의 현황 및 평가

이영아(국토연구원 책임연구원)

- 1997년 이후 영국의 도시재생정책은 과거 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발 위주의 도시재생에서 사회경제적 도시재생으로 강조점이 옮겨가고 있음
 - 사회경제적 도시재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린주구 단위로 튼튼한 커뮤니티를 형성하는 것임
- 현황에 근거한 배분방식을 이용하여 도시재생 예산을 지원함으로써 낙후지역을 일정 수준 이상으로 개선하겠다는 중앙정부 차원의 지역균형발전 철학이 근린주구 단위까지 내려와 실현되는 수단으로 도시재생사업이 활용되고 있음
- 중앙정부는 예산지원에만 그치는 것이 아니라 지방정부 및 지역전략파트너십과 협약을 체결하고 이를 2~3년 단위로 나누어 평가함으로써 도시재생사업의 과정과 성과를 보다 철저하게 관리하고 있음

■ 영국 도시재생사업의 시사점

- 낙후지역과 여타 지역 간 격차를 줄이고 낙후지역에 거주하는 주민의 삶의 질을 높이는 데 제도의 목표를 두고 있음
- 이를 달성하기 위해 일관성을 가지고 꾸준히 도시재생정책을 펴므로써, 정부의 도시재생 의지와 방향을 주체가 되는 주민이 이해하고 신뢰할 수 있도록 만들고 있음

1. 배경

- 1997년 이후 영국의 도시재생정책은 과거 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발 위주의 도시재생부터 사회경제적 도시재생으로 강조점이 옮겨가고 있음
- 사회경제적 도시재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린주구 단위로 튼튼한 커뮤니티를 형성하는 것임
 - 빈곤이나 사회적 배제, 결핍 등의 사회문제는 낙후된 특정지역에 집중해서 발생하기 때문에 사회문제인 동시에 도시지역 문제로 여김
 - 사회문제 해결은 ‘지역 단위(Area-based Initiatives)’로 이루어져야 한다는 원칙하에, 지역단위에서 스스로 사회문제를 해결할 수 있도록 하는 도시재생전략을 추구

2. 영국의 도시재생 예산제도

● 특징

- 도시재생 예산제도의 조성시기를 살펴보면, 영국 도시재생사업의 중심이 물리적 환경 개선에서 빈곤문제 해결 및 커뮤니티 참여, 역량강화 쪽으로 변화
- 도시재생사업이 전환되고 있다는 것을 보여주는 또 다른 증거는 예산 지원방식인데, 보수당 정부의 도시재생사업은 경쟁원칙에 의한 ‘공모방식’으로 예산이 투입되었다면, 노동당 정부의 도시재생사업은 ‘배분 원칙’에 의해 이루어지고 있음

● 예산제도의 종류

- 통합재생예산(Single Regeneration Budget: SRB 1994~2004)
 - 물리적 환경개선을 위해 일부 지역에 집중 투자되는 예산으로 총 6단계로 나뉘어 집행되었으며, 중간평가를 거쳐 다음 단계 예산 조정
 - 처음에는 사업을 공모한 후 경쟁을 통한 방식으로 예산이 투입되다가, 4단계가 끝난 2000년 말에는 경쟁시스템에 의한 반성과 함께 5단계부터는 낙후지역에 대한 지원방식으로 전환

- 커뮤니티 뉴딜사업(New Deal for Communities: NDC 1998~2011) 예산
 - 빈곤문제 해결을 위해 1998년부터 지역 단위로 시행된 커뮤니티 뉴딜사업(NDCs)은 총 20억 파운드 이상이 투자된 10년 사업으로, 영국 전역에 39개 지역이 선정
 - 2011년까지 추가예산을 배정, 23개 지역은 2011년까지, 16개 지역은 2010년까지 지원
 - 커뮤니티 뉴딜사업의 예산지원은 공모방식으로 이루어졌으나, 열악한 지역에 우선권을 주었기 때문에 완전한 경쟁에 의한 공모방식이라고 할 수는 없음
- 근린주구재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF 2001~현재)
 - 낙후된 커뮤니티 개선을 위하여 2001~2006년까지 총 19억 파운드(약 3조 8천만 원)의 예산이 근린주구 재생기금으로 투입되었으며(ODPM 2005), 2007년부터 매년 5억 2500파운드(약 1조 5백억 원)가 추가로 조성되었음
- 커뮤니티 임파워먼트 기금(Community Empowerment Fund: CEF 2001~2004)
 - 커뮤니티 단위의 시민단체 역량을 강화하기 위해 조성되었으며, 총 21개 낙후지역을 대상으로 거주 인구를 고려하여 매년 지역당 10만 파운드(약 2억 원) 이상을 배분
 - 중앙정부에서 지방정부를 거치지 않고 시민단체로 바로 지원하여, 지역의 시민단체가 지역전략파트너십(Local Strategic Partnership)¹⁾에서 활동할 수 있도록 지원
- 안전하고 튼튼한 커뮤니티 기금(Safer and Stronger Communities Fund: SSCF 2006~2010)
 - 범죄로 인한 두려움 감소, 공공공간 확대, 커뮤니티 역량 강화를 통한 서비스 공급 및 의사결정 과정에의 참여 등을 통해, 낙후지역 주민의 삶의 질 향상을 목적으로 조성
 - 근린주구관리(Neighbourhood Management), 근린주구 지킴이(Neighbourhood Wardens), 커뮤니티 참여 프로그램 등을 위해 지방정부에 지원됨

3. 영국의 도시재생 대상지역 선정과정

● 선정 지표

- 예산의 적절한 배분을 위하여, 영국정부에서는 낙후지역 선정을 위한 대대적인 현황데이터 구축작업을 수행

1) 지역전략파트너십(LSP)은 도시재생을 목적으로 만들어진 비법정 기구로, 여러 주체의 연합으로 이루어진 조직체임. 근린주구재생기금을 받기 위해서는 반드시 설치되어야 함.

[표 1] 낙후지역 선정을 위한 지표(2007년)

구분(7개)	구체적 지표(38개)	
소득	<ul style="list-style-type: none"> • 소득보조를 받는 가구의 성인 및 아동 • 구직자 수당을 받는 가구의 성인 및 아동 • 공적부조 성격의 연금(Pension Credit)을 받는 가구의 성인 및 아동 • 근로소득세 공제를 받으면서, 아동 세금 공제(Child Tax Credit)를 받는 아동이 있고, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미치지 못하는 가구의 성인 및 아동 • 다른 보조 없이 아동 세금 공제를 받는 가구로, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미달하는 가구의 성인과 아동 • 국가난민지원서비스(NASS)로부터 생계비 보조, 숙소 지원을 받는 난민 	
고용	<ul style="list-style-type: none"> • 구직자 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) • ‘25세 이상을 위한 뉴딜사업’에 참여하는 사람으로 구직자 수당을 받지 않는 자 • ‘편부모 뉴딜사업’ 참여자 • 노동 불능 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) • 중증 장애 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) 	
보건 및 장애	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재수명 손실 연수 • 비교 가능한 질병 및 장애 발생률 • 병원증상통계에 따른 급성사망자 수치 • 약국, 자살률, 병원증상, 의료수당 자료 등에 따른 기본장애, 불안장애를 가진 60세 이하 성인의 비율 	
교육, 기술, 직업훈련	아동	<ul style="list-style-type: none"> • Key-stage 2 학생의 평균점수 • Key-stage 3 학생의 평균점수 • Key-stage 4 대학입학시험 평균점수 • 학교에 다니지 않는 16세 이상 청년 비율 • 중고등학교 결석률 • 고등교육기관으로 진학하지 않은 자(21세 이하)의 비율
	기술	<ul style="list-style-type: none"> • 기술이 없거나 부족한 성인근로자 비율
주택 및 주거서비스	일반적인 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 가구 혼잡도 • 자가 주거의 어려움
	지리적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 지역병원(GP)까지의 거리 • 초등학교와의 거리 • 홈리스 거주지 공급에 대한 시군구(districts)의 수락률 • 일반가게나 슈퍼마켓까지의 거리 • 우체국까지의 거리
범죄	<ul style="list-style-type: none"> • 가택침입 및 강도 • 범죄로 인한 피해 • 절도 • 폭력 	
생활환경	실내	<ul style="list-style-type: none"> • 열악한 환경을 가진 임대주택 및 민간주택 • 중앙난방이 되지 않는 주택
	실외	<ul style="list-style-type: none"> • 대기질 • 보행자 및 자전거 이용자 사고와 관련된 교통사고 수

출처: Communities and Local Government, 2007. The English Indices of Deprivation 2007.

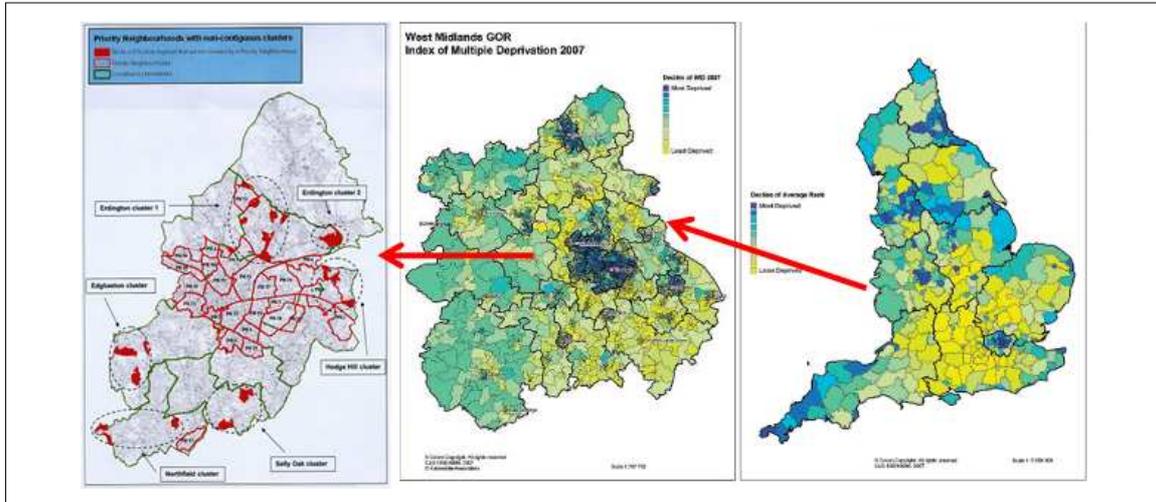
- 도시재생사업을 통해 해결하고자 하는 사회적 배제와 빈곤 문제 관련 지표를 선정, 낙후지역을 정의하고 전국차원에서 낙후지역의 분포를 조사하여, 도시재생을 위해 예산지원이 필요한 지역을 미리 파악하고자 함

● 낙후지역 선정

- 도시재생이 필요한 낙후지역을 선정하기 위하여 일종의 근린주구 단위라 할 수 있는 ‘저층위 슈퍼산출지역[Lower layer Super Output Area(LSOA)²⁾]' 단위로 결핍지수를 산정

2) 근린주구 단위의 새로운 데이터 공간단위인 ‘저층위 슈퍼산출지역(LSOA)’은, 영국의 동(ward)이 지역에 따라 인구나

[그림 1] 영국 전역과 웨스트 미들랜드지역 및 버밍엄시의 결핍지수



주: 버밍엄시(좌)에서 붉게 칠해진 지역은 결핍지수가 상위 5% 이내인 지역이며, 붉은 선으로 표시된 지역은 상위 10% 내에 포함되는 지역을 의미.

출처: Communities and Local Government, 2007. The English Indices of Deprivation 2007과 버밍엄 내부자료.

- 지역별로 산정된 다중결핍지수를 놓고 결핍 정도가 가장 큰 지역부터 가장 낮은 지역까지 순위를 매기고, 다시 10분위로 나누어 가장 결핍된 지역과 그렇지 않은 지역을 선정
 - 결핍지수가 가장 높은 곳은 대부분 도시지역, 해안가 관광도시, 과거 산업기능이 입지했다가 산업부문 쇠퇴와 함께 쇠퇴한 도시지역(버밍엄, 리버풀, 맨체스터 등)임
- 낙후지역 집중 지원을 통해 낙후지역과 그렇지 않은 지역 간 격차를 줄임으로써, 전국적으로 균형 있는 개발을 이루고자 함이 도시재생의 중요한 목적임

4. 추진방식: 지역협약(Local Area Agreements) 체결

● 지역협약 목적 및 현황

- 선정된 낙후지역 지자체는 지역전략파트너십(Local Strategic Partnership)과 협력하여 지역협약(Local Area Agreements: LAAs)을 작성, 중앙정부와 협약을 맺고 예산을 받아 구체적인 사업을 수행

규모의 편차가 크고 경계가 자주 바뀌기 때문에 동별 통계자료를 정책적으로 활용하기 어렵다는 문제인식 하에 만들어진 공간단위임. 저층위 수퍼산출지역의 인구규모는 평균 1,500명(최저 1,000명) 정도임

- 지역협약(LAAs)은 지방정부 및 지역 내 여러 주체들과 중앙정부 간에 우선적으로 정비가 필요하다고 합의한 지역 현안을 담고 있는 것으로, 근린주구 재생에 대한 국가 차원의 목표달성이 목적임
- 지역협약은 중앙정부가 모든 것을 관장한다는 식의 철학을 배제하고 관료주의적 접근을 최소화할 수 있게 한다는 점에 그 의의가 있음
- 지역협약을 통해 수행되어야 하는 필수 사항
 - 범죄부문: 범죄율을 감소시키고, 가장 범죄율이 높은 근린주구와 도시 내 다른 지역과의 범죄율 격차를 줄이도록 함
 - 교육부문: 2008년까지 해당 지자체에 입지한 모든 중고등학교 학생의 50% 이상은 영어, 수학, 과학에서 일정 수준(Level 5 이상)을 성취하도록 함
 - 보건부문: 영아사망률을 줄이고 심장질환, 발작 등과 관련된 질환 발생과 관련한 위험요소를 제거하여, 쇠퇴한 지역과 그렇지 않은 지역 간 사망률 격차도 줄임
 - 주택부문: 시군구 단위에서 가장 낙후된 지역의 주거환경이 전반적으로 개선되도록 협약을 작성하며, 낙후지역 내 사회주택이 2010년까지는 제대로 정비되도록 함
 - 거주환경 부문: 가장 쇠퇴한 근린주구와 지자체 전체 평균과의 차이를 좁힘으로써, 지방 환경의 질을 높이며, 특히 쓰레기 배출량을 줄이는 데 초점을 맞추어야 함
 - 실업 부문: 종합적으로 지역의 고용률을 높이고, 해당지역 고용률과 영국 전체의 고용률 평균과의 격차를 줄이는 방안이 포함되어야 함

● 사례: 버밍엄 지역협약(LAA)

- 버밍엄시는 2008년 ‘버밍엄 2026: 미래비전’이라는 ‘커뮤니티 전략(Community Strategy)’을 작성하고, 이 전략에 의거하여 2008~2011년까지 ‘더 나은 버밍엄을 위해 함께 하기(Working together for a better Birmingham)’라는 지역협약을 작성
 - 버밍엄에서 작성한 지역협약에는 중앙정부에서 요구하는 목표에 부합하는 비전을 설정하고 있으며, 이를 위해 달성해야 할 5가지 핵심 성과와 19개의 세부목표 명시
 - 버밍엄시의 지역협약 중 ‘7. 가정폭력, 폭력배 및 총기관련 범죄, 공공장소에서 발생하는 폭력 등 심각한 폭력 감소’ 달성을 위한 세부목표 내용을 소개하면 [표 2]와 같음

[표 2] 버밍엄시 지역협약 목표지표 중 일부(안전한 도시를 위한 범죄관련 지표)

지표	현황	목표			비고	파트너
		08/09년도	09/10년도	10/11년도		
국가지표 15> 심각한 범죄 발생률(%)	인구 천 명당 1.41(1,419건)	1.36	1.31	1.25 (1,263건)		중서부 지역 경찰, BCC*, 중서부 경찰기관
국가지표 29> 총기 범죄율(%)	인구 천 명당 0.54(541건)	0.52	0.50	0.48 (481건)		중서부 지역 경찰, BCC, 중서부 경찰기관
지방지표> 폭력배 감소 1) 치료가 필요한 상해 2) 무기를 사용한 범죄(건수) 3) 범죄자의 활동 매트릭스	1) 자료 없음 2) 831 3) 56.04	1) 자료 없음 2) 801 3) 54.17	1) 자료 없음 2) 771 3) 52.31	1) 자료 없음 2) 740 3) 50.44	지표 개발 중 범죄자의 활동 매트릭스 수치는 72명의 자료 평균임	중서부 지역 경찰, BCC, 중서부 경찰기관, 남부 버밍엄 PCT**, 버밍엄 동부 및 북부 PCT, 버밍엄 중부 PCT 등

주: * BCC: Birmingham City Council(버밍엄시)

**PCT: Primary Care Trust(지역의료서비스협회)

출처: Be Birmingham, 2008, Working Together for a Better Birmingham(Birmingham- LAA 2088/11).

5. 영국 도시재생사업의 평가

- 도시재생사업의 평가는 크게 객관적인 수치적 지표의 변화와 지역 주민들의 만족도 조사로 나뉘어는데, 전반적으로 만족하는 것으로 나타나고 있음
 - 근린주구 관리 길잡이 프로그램 2단계 평가에 따르면, 모든 지표가 다 개선된 것은 아니며, 고용유형이나 실업문제를 해결하는 데는 큰 개선효과가 없는 것으로 나타남
 - 그러나 이 프로그램의 가장 큰 성과는 지역주민들의 의식 및 행태변화로, 지난 3년간 자신의 동네가 개선되었다고 생각하는 응답이 전국평균 이상임
 - 범죄는 전국적으로 6%가 줄어들었는데 반해 해당 지역은 11%가, 공가 및 낙서발생률은 9%가 줄었으며(전국 6%), 인종차별은 2%가 줄어든 것으로 나타남
- 반면, 1990년대 말부터 많은 예산을 투입하였음에도 불구하고 실제 가시적인 결과는 미미하다는 비판도 있는데, 실제 해당 지역은 물리적 낙후를 해결하기보다는 물리적 낙후가 바로 사회문제로 연결되지 않도록 하는 방어적 재생전략을 쓰고 있음
 - 맨체스터시는 정부예산으로 물리적 낙후지역을 모두 재생하는 것은 예산문제로 불가능하다고 판단, 반사회적 행동의 장소가 되는 것을 막는 도시재생 프로그램을 발굴
 - 자율방법, 청소년 교육을 통한 반사회적 행동 및 공가 입구 차단을 통한 관리 등의 조치

- 주민역량 강화를 통해 도시재생을 꾀한다는 점에서, 영국의 사회경제적 도시재생사업의 물리적 재생에 미치는 효과에 대한 평가는 장기적인 관점에서 이루어져야 할 필요가 있음

6. 영국 도시재생사업의 시사점

- 영국의 사회경제적 재생이 중심이 된 도시 재생정책은 한국의 도시재생사업과는 경제적, 사회적 배경이 다르기 때문에 바로 적용시키는 것은 어려울 수 있음

[그림 2] 도시재생지역 주택 현황



맨체스터 도시재생사업지구 내 빈 주택
(2009년 4월 촬영)

버밍엄 도시재생사업지구 내 공터지역
(2009년 4월 촬영)

- 영국의 낙후지역은 주택의 상태가 열악하고 구조가 위험해서가 아니라, 낙후지역의 인구가 줄어들고, 버려짐으로써 범죄나 비행이 일어나기 때문임([그림 2] 참조)
 - 이런 지역들은 사업성이 없기 때문에, 영국정부는 이런 문제를 해결하기 위해 사회경제적 도시재생을 선택하게 된 것임
- 그런데도 영국의 도시재생이 한국의 도시재생사업의 방향설정 및 전략수립을 위한 시사점 중 하나는 영국 도시재생의 목적에서 얻을 수 있는데, ‘누구나 한 번 살기 시작하면 계속 살고 싶어 하는 동네를 만드는 것’과 ‘낙후된 지역과 나머지 지역과의 격차를 줄이는 것’이라는 목표를 달성하기 위해, 낙후지역의 경쟁력 확보보다는, 지역주민의 삶의 질이 도시재생사업의 중심이 되도록 한다는 점임
- 또 다른 시사점은 사업을 추진하는 중간 시점에서 사업성과를 평가하기 위한 조사를 통해 사업 내용을 수정하는 등 중간평가를 통한 유연한 운영으로 도시재생사업 효과를 높이고 있으며, 가시적인 성과가 없더라도 일관성을 가지고 장기간 동안 도시재생을 추진함으로써 정부의 도시재생 의지와 방향을 주민들이 이해하고 신뢰할 수 있도록 만든다는 점임

● 국토연구원 녹색국토 · 도시연구본부 이영아 책임연구원 (yalee@krihs.re.kr, 031-380-0240)