



## 영국 북동부 광역지역개발청의 광역지역 -도시간 연계와 도시재생사업

Robin Beveridge (Head of Strategic Policy, One North East 북동부 광역지역개발청)

대담 · 정리 : 양도식(영국도시건축연구소 URBANPLASMA 소장)

· 김정연(충남발전연구원 도시재생연구센터장)

**Q1** One North East 광역지역개발청(Regional Development Agency)에 대해서 개략적으로 말씀해 주십시오.

먼저 One North East 광역지역개발청에 오신 것을 환영합니다. One North East 광역지역개발청은 잉글랜드 북동부 광역지역의 경제개발과 도시재생사업을 주로 관할하고 있습니다. 그리고 잉글랜드 북동부 지역의 경제와 관련하여 폭넓은 현안을 다루고 있습니다. OneNorthEast는 물리적 도시재생, 건물과 주택 조성, 비즈니스와 투자, 직업·기술 교육, 고용창출을 돕는 역할을 하고 있습니다.

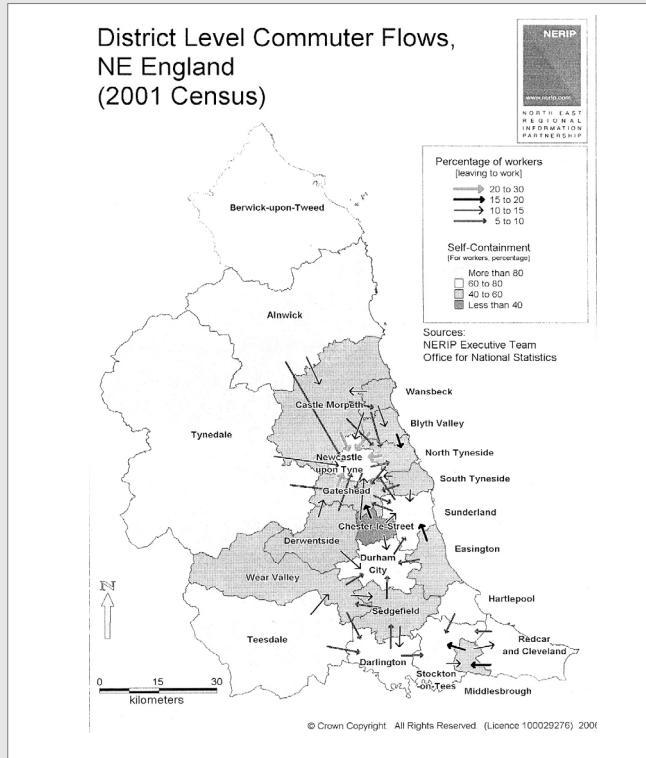
**Q2** 경제활성화와 도시재생을 위한 북동부 광역지역(region)과 지역(local)간의 관계는 어떤지 설명해 주십시오.

이곳 북동부 광역지역 내에는 두 개의 주요 도시-광역지역(City-Region)이 있습니다. 그 하나는 뉴캐슬(Newcastle)이 위치해 있는 타인앤웨어(Tyne & Wear) 광역지역입니다. 그리고 다른 하나는 티밸리(Tees-Valley) 광역지역입니다. 이 중 타인앤웨어 광역지역은 잉글랜드 북동부 지역 경제의 핵심 동력이 되고 있는 지역입니다. 하지만, 현재 이 북동부 광역지역은 영국 전체 내에서 가장 경제적으로 성공적이지 못한 지역이며 경제 성장률도 다른 지역에 비해 낮아왔습니다. 하지만, 최근 들어 타인앤웨어 광역지역의 경제는 다른 광역지역에 비해 빠르게 성장하고 있습니다. 현재 이 광역지역의 성장률은 영국 전체의 평균을 상회합니다. 이 광역지역의 높은 성장률 달성의 동력이 되는 곳은 뉴캐슬과 타인사이드(Tyneside) 지역입니다. 지금 제가 드린 지도는 광역지역에서 뉴캐슬과 타인사이드 시로 향하는 통근의 흐름을 보여주고 있습니다. 이 통근흐름이 타인앤웨어 광역지역(Region)과 뉴캐슬 시(Newcastle City) 노동시장간의 연관성을 잘 보여주고 있습니다. 이런 이유로 북동부 광역지역에 위치한 지자체는 이런 광역지역과 도시간의 연계를 통해 함께 협력의 강점을 인식하여 왔습니다. 이는 자연스럽게 타인앤웨어 광역지역과 이 지역내의 지자체간의 협력으로 이어졌고 이를 구체화하기 위해 ‘도시지역개발위원회’(City-

Region Development Panel)를 설립했습니다. 타인앤웨어 광역지역과 뉴캐슬 시의 협력은 아주 전략적이며, 이 광역지역-도시 간에는 교통과, 고용, 기술과 관련하여 구체적인 협력이 이루어지고 있습니다. 광역지역에 거주하는 사람들이 뉴캐슬 시로 이동이 용이하도록 투자를 하고 있으며, 일자리가 창출되는 곳에 교통시설 연계 필요성을 인식하고 있습니다. 그리고 다른 광역지역의 하나인 티밸리 광역지역은 어떤 프로젝트가 어디에 이루어질 것인가에 대한 실질적인 개발계획에 집중하고 있습니다. 타인앤웨어 광역지역이 뉴캐슬 시와의 '연계'를 중시하는 반면에 티밸리 광역지역은 개발 프로젝트가 '위치할 지역'에 관심을 가지고 있습니다. 그런 면에서, 두 광역지역은 도시와의 연계시키는 접근 방법에 있어 아주 다른 차이점을 보여주고 있습니다.

**Q3** 국가, 광역, 지역 차원에서의 경제활성화와 도시재생 정책의 통합적인 실현이 큰 관건이라고 생각합니다. 이를 잉글랜드 북동부 지역에서는 어떻게 실행하고 있습니까?

현재의 시스템은 개발에 매우 집중되어있습니다. 도시계획 측면에서 볼 때, 우리의 광역지역 내에도 이런 양상을 어느 정도 일치성을 가지도록 해야 합니다. 현재 영국의 도시정책은 전략적인 측면에서 중앙집권적입니다. 즉, 중앙에서 전략과 원칙을 제시하고, 각 광역지역은 이 전략과 원칙을 바탕으로 그들이 처한 상황에 맞게 정책을 만들어야 합니다. 우리 광역지역도 이런 과정을 거쳐야 합니다. 이를 위해, 현재 우리는 '광역지역 공간전략'(Regional Spatial Strategy)을 작성하고 있습니다. 이 '광역지역 공간전략'은 기본적으로 어떤 개발의 타입이 어떤 규모로 어느 지역에 진행되어야 하는지에 대한 공간전략이라고 볼 수 있습니다. 예를 들면, 티밸리 지역이나 혹은 뉴캐슬 지역에 얼마만큼의 주택을 지어야 하는지, 광역지역 내 농촌지역에 얼마만큼의 개발이 이루어져야 하는지를 결정해야 합니다. 또한 광역지역내의 경제성장을 검토해야 합니다. 그런 측면에서 이 광역지역 공간전략은 경제적, 공간적 관점을 가지고 있습니다. 북동부 광역지역 아래에는 자치구가 있습니다. 뉴캐슬, 노샘버랜드 카운티(Northumberland), 듀햄 카운티(Durham County), 티



벨리는 광역지역 아래 있는 자치구들 중 하나입니다. 이들 자치구는 광역지역 전략보다 더 구체적인 공간개발 정책을 제시합니다. 이 공간개발 정책은 매우 장소에 기반을 하고 있습니다. 이로 인해, 자치구 내의 장소에 대한 각각의 도시계획과 정책을 제시하는 복잡한 시스템을 가지고 있습니다.

**Q4** 뉴캐슬(Newcastle)과 게이트헤드(Gatehead)는 협력을 통해 성공적인 도시재생 사업을 실행한 것으로 알고 있습니다. 이에 대해서 간략하게 설명해 주십시오.

우리는 뉴캐슬과 게이트헤드 지방정부 당국과 협력하여 일하기 위해 'One New castle-Gatehead' (ONG) 개발회사를 설립하였습니다. 이 개발회사는 뉴캐슬, 게이트헤

## | 열린기획 |

드, 북동부 광역지역개발청(One North East)으로 구성된 조인트벤처(Joint Venture)입니다. 이 개발회사가 뉴캐슬과 게이트헤드의 도시재생을 주도적으로 실행하고 있으며 서로 긴밀하게 협조하여 일하고 있습니다. 하지만, 민간이 주도하여 도시재생사업을 실시하고 있습니다.

타인앤위어 광역지역 내에 뉴캐슬과 게이트헤드가 위치해 있으며, 이 두 지역은 타인 강을 사이에 두고 서로 마주보며 위치해 있습니다. 본질적으로 하나의 도시라고 볼 수 있습니다. 하지만 선더랜드(Sunderland) 시는 약 10마일 정도 떨어져 있는 작은 도시입니다. 아시다시피, 매우 근접해 위치해 있는 큰 도시와 작은 도시 사이에는 정치적, 그리고 시장 차원의 갈등이 있습니다. 이런 경우, 광역지역개발청은 큰 도시와 작은 도시가 서로 경쟁하지 않고 각 지역의 강점을 살리면서 어디를 어떻게 개발할 것인지에 대해 많은 노력을 하고 있습니다.



**Q5** One North-Gatehead(OneNG) 벤처회사의 경제마스트플랜과 회사의 구조와 역할에 대해서 말씀해 주십시오.

OneNG의 경제마스트플랜에 대한 설명은 OneNG 설립 배경과 관련이 있습니다. 뉴캐슬과 게이트헤드가 함께 연합한 이유는 뉴캐슬과 게이트헤드시 각각은 작은 도시라고 할 수 있습니다. 뉴캐슬의 인구는 약 26만 명이고 게이트헤드의 인구는 약 20만 명입니다. 그러므로 두 도시가 독립적으로는 영국의 다른 큰 도시와 경쟁하기에는 충분한 크기가 아니라고 할 수 있습니다. 두 도시 간의 연합에 대한 생각은 여기서 시작되었다고 볼 수 있습니다. 영국 내에서는 맨체스터, 버밍햄 같은 도시와 경쟁하고, 유럽에서는 밀란과 같은 주요 도시와 경쟁하기 위해서 협력이 필요했습니다. 이를 위한 OneNG의 처음 시도는 이 두 지역에 대한 15~20년의 전략을 세우는 것이었습니다. 현재 ‘경제마스트플랜’ (Economic Masterplan)이라는 이름으로 준비과정에 있습니다.

이 경제마스트플랜은 특히 경제적인 관점에 초점을 맞춘 아주 새로운 개념입니다. 뉴캐슬과 게이트헤드 두 도시가 앞으로 15~20년 동안 어떻게 경제를 활성화하고 지역을 발전시키고 개발할 것인가를 다루고 있습니다. 그 예로, 뉴캐슬 지역의 강점인 과학 영역에 대한 투자를 어떻게 해야 하며, 어디를 개발해야 할 것인가를 제시하는 것입니다. 그리고 뉴캐슬과 게이트헤드의 중심지역 어디를 개발을 해야 할 것인가의 방향을 정하는 것입니다. 두 도시의 물리적 환경을 개발하는데 있어 경제적 측면을 고려하여 어떻게 개발해야 할 것인가를 제시하는 통합적인 공간개발계획입니다.

OneNG 회사의 구조에 대해서 설명을 드리면 다음과 같습니다. 회사의 최상부에는 위원회가 있으며 이 위원회를 통해 효과적인 의사결정을 합니다. 위원회의 위원들 가운데는 정부가 선출한 사람도 있습니다. 이 위원회 아래의 실질적인 활동을 하는 CEO들이 있습니다. 이 CEO 아래에는 다양한 영역의 일을 하는 책임자(Director)들로 구성되어 있습니다. 이들 책임자들은 경제마스트플랜 전략에 따라 실질적인 물리적 프로젝트를 실행하는 책임을 맡고 있습니다. 그리고 이 위원회는 뉴캐슬 시, 게이트헤드 시, 북동부 광역지역개발청

(One North East)을 각각 대표하는 위원들도 포함하고 있습니다. 북동부 광역지역개발청은 이들 두 도시와 함께 개발과 비즈니스 유치 관련 주요 우선순위를 가진 프로젝트를 어디에 개발해야 할 것인지를 결정하는 한편, 이를 위한 펀드도 제공합니다.

그 예로 뉴캐슬의 중심에 위치해 있고 비즈니스 지구에 개발될 예정인 사이언스센터럴(Science Central) 혹은 사이언스시티(Science City)라고 불리는 개발입니다. 이 개발은 대학과 과학의 연계에 초점을 맞춘 개발입니다. 대학은 현재 과학에 기반한 새로운 대학 캠퍼스의 일부를 이곳에 개발할 예정이며, 이는 처음으로 시도되고 있습니다. 두 번째 사례는 게이트헤드 지역에 뉴캐슬과 게이트헤드 두 지역이 가지고 있지 않는 전시와 컨퍼런스 센터 개발 사업입니다. 세 번째 뉴캐슬 지역의 강어귀(Estuary)에 주택과 소규모 사무실, 비즈니스를 수용할 공간으로 구성된 복합용도의 개발입니다.

북동부 광역지역개발청이 이런 개발 프로젝트를 실행하는 방법과 과정은 파트너십을 통해 진행합니다. 이를 위해 관리팀(Management Group)을 설립하고, 북동부 광역지역개발



청이 이 팀을 모니터링 합니다. 이런 과정에서 공공분야가 관여하는 이유는 인구통계학적 변화, 사회변화, 경제적으로 실현 가능성이 어려운 특정 문제 등과 같이 민간이 해결할 수 없는 부분이 있기 때문입니다. 그래서 우리가 추구하고자 하는 북동부 광역지역에 유익한 것이 민간분야에는 그렇지 못한 부분이 있을 수 있으므로 이런 부분도 조율이 필요합니다.

**Q6** 뉴캐슬과 게이트헤드의 도시재생을 위해 북동부 광역지역개발청이 어떤 역할을 하고 있습니까?

북동부 광역지역개발청(One North East)은 항상 장소기반적인(Area-Based) 도시재생사업을 추구하고 있습니다. 이로 인해 도시재생사업이 포괄적인 성격을 가지고 있습니다. 이는 단지 특정 개발대지에 대한 도시재생을 시도하는 것이 아니라, 그 주변까지 함께 포함하는 '지역'(area)을 재생하는 시도를 합니다. 즉 특정 지역을 넘어 전체 지역을 다루는 도시재생사업을 추구하고 있습니다. 앞으로 10년간 우리가 달성하고자 하는 것은 민간 분야를 통해 더 많은 개발이 이루어지고 대규모 지역에 대한 개발을 유도하는 것입니다. 한국은 어떤지 모르겠지만, 광역지역개발청은 이런 일들이 이루어지게 할 수 있는 권한인 민간 토지의 강제수용권(Compulsory Purchase Power)을 가지고 있습니다. 이 권한은 단순히 보이지만 아주 복잡한 과정을 거치고 오랜 시간이 걸리기도 합니다. 그러나 우리는 토지를 매매하기를 원하지 않는 사람들로 하여금 토지를 팔게 하는 권한을 가지고 있습니다. 이 권한의 행사는 어려운 과정이며 인권법 현안과 상충하는 현안을 가지고 있기도 합니다. OneNG 벤처회사는 이 권한을 가지고 있지 않지만, 저희 북동부 광역지역개발청은 가지고 있습니다. 동시에 뉴캐슬과 게이트헤드시도 토지의 강제수용권을 가지고 있습니다.

이와 관련해서, 우리가 바라지 않는 것이 무엇인가를 설명하는 것이 더 쉬울 것 같다는 생각을 해봅니다. 우리가 바라지 않는 것은 개발들이 주변 지역 간의 연계 없이 부분적으로 이루어지는 것입니다. 그래서 우리는 주변과의 조율과정을 거치지 않는 하나의 건물 단위로 개발이 이루어지는 것을 바라지 않습니다. 우리가 원하는 것은 1헥타르나 혹은 2헥타



## | 열린기획 |

르 정도의 넓은 지역을 개발하기를 원합니다. 또한 우리가 바라는 것은 개발이 뉴캐슬과 게이트헤드 센터에 질 높은 개발이 집중적으로 이루어져 임계 규모(critical mass) 이상의 사람들이 센터에 운집하도록 하는 것입니다. 그 이유 중의 하나는, 지난 20년 동안 도시나 광역지역의 가장자리에 개발이 많이 이루어져 개발지역이 분산되고, 환경의 질이 낮으며, 임계 규모 이상의 사람들이 모이지도 못하여 도시와 광역지역의 경쟁력을 약화시켜왔기 때문입니다.

다른 한 가지 중요한 점은 지속가능한 개발 차원입니다. 두 도심 센터는 공공교통이 잘 연계되어 있어 상당 수준의 지속가능한 개발이 가능합니다. 그리고 우리는 공공기관에 양질의 디자인과 높은 수준의 지속가능한 건설기술을 적용하도록 하고 있습니다. 개발과정



에서 지어지는 건물은 에너지 효율적이어야 합니다. 주거지 개발이 이루어질 때는 ‘지속가능한 주택코드’ (Code for Sustainable Homes)를 적용하도록 하고 있습니다. 이 코드는 주택이 개발되는 지역의 위치와 건설방법 등에 있어 지속가능성을 평가합니다.

**Q7** 영국 정부는 현재 도시재생정책을 실시하는데 있어 광역지역-도시간의 연계를 통한 접근을 강조하고 있습니다. 뉴캐슬과 게이트헤드는 광역지역-도시 차원의 재생정책을 어떻게 접근하고 있는지 말씀해 주십시오.

이전에 말씀드린 것처럼, 우리 광역지역개발청은 광역지역 내에 있는 도시간 불필요한 경쟁(이) 없도록 확실히 하는 것을 중요하게 여기고 있습니다. 광역지역내에 있는 선더랜드(Sunderland)는 그들 자체의 마스트플랜을 작성하고 있습니다만 우리는 이렇게 되는 것을 바라지 않습니다. 또한 뉴캐슬과 게이트헤드에 이런 일이 일어나지 않기를 바랍니다. 왜냐하면, 이렇게 독립적으로 각 도시가 마스트플랜을 작성하다 보면 경제개발의 위한 사업들이 같은 경우가 발생할 수 있습니다. 그래서 우리는 서로가 경쟁적인 사업을 하기 보다는 ‘상호 보완적’인 관계가 되도록 하는데 노력하고 있습니다. 이제까지 이러한 광역지역 내 도시들간 상호 경쟁적인 관계가 일반적이었습니다. 이 배경에는 정치적인 상황들에 기인한 것 같습니다.

그럼에도 불구하고, 뉴캐슬은 북동부 광역지역 내에서 유일하게 국제적 인지도를 가지고 있는 지역입니다. 이 광역지역의 경제 활성화를 위한 동력은 높은 수준의 능력을 가진 인재들이 북동부 광역지역 내의 과학기반산업에서 일하도록 하는 것입니다. 이를 위해 우리는 뉴캐슬 주변에 문화시설을 조성하고 있습니다. 동시에 대학의 강점을 최대한 반영하도록 시도하고 있습니다. 광역지역 내에 있는 선더랜드는 이러한 인재들을 유치하는데 한계가 있습니다. 하지만 선더랜드는 뉴캐슬과 경전철 교통망으로 잘 연계되어 있습니다. 그러므로 우리는 조심스럽게 사용하는 용어이지만 선더랜드를 뉴캐슬에 포함시키는 대뉴캐슬(Greater Newcastle) 지역으로 접근하고 있습니다. 하지만 뉴캐슬을 광역지역의 중심센터

를 바탕으로 한 활성화에 문제점이 있습니다. 이는 각 지자체의 정치적 상황과 연계되어 있습니다. OneNG가 광역 차원에서 물리적 재생사업, 뉴캐슬과 게이트헤드의 연계, 주택 도시재생 시장, 뉴캐슬·게이트헤드 연계 프로그램 등을 시도하고 있지만, 광역지역 내 지자체는 여전히 도시계획 허가권을 가지고 있으며, 지역교통계획(Local Transport Plan) 작성권, 도시계획 규제권을 가지고 있습니다. 이와 같이 각 지자체가 독립적으로 수립하는 도시계획을 광역 차원에서 하나의 계획으로 통합하여 작성하는 것은 아주 어렵습니다.

광역지역의 활성화를 위한 동력의 하나로 뉴캐슬과 게이트헤드 지역의 중심에 있는 ‘과학도시’(Science City)입니다. 이 과학도시는 생명과학 분야를 기반으로 하고 있으며, 영국 최고의 인간배아(human embryo) 연구센터가 위치해 있습니다. 우리는 이 분야가 미래에 많은 기술개발이 이루어지는 분야로 인식하고, 대학과 비즈니스 발전의 동력으로 삼고 있습니다. 또 다른 하나의 예는, 선더랜드 지역에 있는 전기배터리 플랜트입니다. 우리는 현재 이 플랜트 주변으로 전기자동차 관련 기업들이 입지하도록 유도하고 있습니다. 해양풍력발전소는 또 다른 예입니다. 지난 5년 동안 영국은 해양 풍력발전 분야에 많은 발전을 이루고 있습니다. 이를 바탕으로 뉴캐슬과 게이트헤드를 풍력발전, 관련 산업과 연구의 센터로 대외적으로 홍보하고 있습니다. 현재 미국 풍력터빈제조사가 뉴캐슬 근방에 입지해 있습니다.

**Q8** 광역지역-도시 차원의 도시재생정책을 실현하는데 있어 현재 뉴캐슬과 게이트헤드가 처한 도전과 문제점은 무엇입니까?

광역지역-도시 차원에서의 개발과 도시재생은 전반적으로 도시 중심지역에 위치해 있는 것이 일반적입니다. 우리의 생각에는 이것이 성공할 수 있는 기회를 더 제공한다고 생각하고 있기 때문입니다. 하지만 여기에는 문제점도 함께 있습니다. 왜냐하면 광역지역은 많은 농촌지역을 동시에 가지고 있기 때문이다. 이로 인해 농촌전략(Rural Strategy)을 함께 작성하고 있습니다. 광역지역 내에 있는 농촌지역은 생활하기에 상당히 매력적이고, 높은

삶의 수준을 가지고 있으며, 비즈니스 고용이 창출되는 곳도 있습니다. 하지만 우리는 이를 계속 지속시켜야 하는 어려움도 있습니다. 그리고 농촌지역의 개발이 소규모라는 단점도 있습니다. 또한 북동부 광역지역은 아주 작은 지역입니다. 그래서 광역지역 전체에서 뉴캐슬로 이동이 용이합니다. 그러므로 뉴캐슬에 대한 투자가 광역지역 전체에 혜택을 줄 수 있습니다. 그리고 다시 한번 강조하는 것은 광역지역 전체의 전략을 바탕으로 지방정부가 다양한 영역의 개발과 도시재생 정책을 실행하고 있습니다. 위에서 설명한 이유 때문에 도심지역에 우선순위를 두고 투자하는 것이 필요하다고 강조하고 싶습니다. 하지만 이것이 도시 외곽지역에 우선순위를 전혀 두지 않는다는 의미는 아닙니다.

그리고 북동부 광역지역이 처한 가장 특별한 도전 중의 하나는 중심도시 주변이 대부분 농촌지역이고 광산산업의 쇠퇴로 인해 침체된 지역이라는 점입니다. 그리고 도시 주변의 많은 작은 타운과 큰 마을들이 경제적인 차원의 존재감이 약합니다. 또한 우리의 판단으로는 일자리 창출과 비즈니스 성장의 매력도 거의 없습니다. 그래서 우리는 거주자들이 일자리가 있는 뉴캐슬-게이트헤드-선더랜드로 통근하도록 할 수 밖에 없습니다. 하지만 이들 지역을 광역 차원에서 접근하여 광역지역과 도시, 그리고 농촌 지역이 함께 상생하는 시도가 필요합니다.

그 대표적인 예가 광역지역에 위치한 일본 자동차 회사인 닛산(Nissan)입니다. 이 회사는 세계적인 자동차 생산플랜트를 가지고 있습니다. 동시에 광역지역 전체 차원 특히, 선더랜드 지역의 고용을 창출하고 있습니다. 선더랜드 지역 차원에서는 아주 성공적입니다. 하지만 우리가 시도하는 것은 이를 북동부 광역지역 차원에서 마케팅을 하는 것입니다. “북동부 광역지역은 자동차 산업을 하기에 좋은 곳입니다, 혹은 뉴캐슬은 자동차 산업을 하기에 좋은 곳입니다, 혹은 영국이 자동차 산업을 하기에 좋은 곳입니다”로 홍보하는 것입니다. 이를 통해 북동부 광역지역 전체의 브랜드 가치를 높이는 것입니다. 모든 것이 뉴캐슬에만 집중되어 개발되도록 할 수는 없기 때문입니다.

인터뷰에 응해 주셔서 감사합니다.