



## Creative Sheffield 도시재생회사와 지역중심의 창의적인 도시재생사업의 실현

대담 · 정리: 양도식(영국도시건축연구소 UrbanPlasma 소장)  
Neil Burgin (Assistant Director of Urban Regeneration, Creative Sheffield)

**Q1** 셰필드 시는 지난 10년 동안 성공적인 도시재생사업을 통해 잉글랜드 중부의 문화·창조도시로 변모한 것으로 알고 있습니다 이 배경에는 'Creative Sheffield (CS)'와 같은 지역의 현안을 가장 잘 반영하고 다양한 이해당사자를 조율하여 재생사업이 가능하도록 한 도시재생회사가 결정적인 역할을 한 것으로 알고 있습니다. Creative Sheffield의 역할과 기능에 대한 말씀해 주십시오.

Creative Sheffield가 주로 하는 일은 셰필드 시에서 진행되는 개발을 많은 민간분야가 참여하도록 하는 일을 하고 있습니다. 또한 도시재생사업의 보조금작성신청서를 돕기도 하며 지방정부의 도시재생사업을 제대로 실현시키는 역할을 하고 있습니다. 도시재생과 관련하여 영국 시스템은 중앙정부(national), 광역지역(regional), 지자체(local)간의 연계가 되어 있습니다. 중앙정부와 광역정부의 도시재생에 대한 방향이 정해지면 지자체차원으로 도시재생의 실현은 지역차원에서 지방정부가 주체가 되어 실행됩니다. 셰필드의 경우에는 셰필드 시(Sheffield City Council)에서 도시재생사업을 실행하기 됩니다. 각 지방정부는 지역의 도시재생과 경제발전을 위해 광역지역정부로부터 도시재생사업을 위한 펀딩을 요청하게 되며 성공적인 입찰은 제안된 도시재생과 경제발전 계획의 질에 의해 결정됩니다.

**Q2** 셰필드 시의 도시재생사업을 조율하고 현실화 시키는 중재기간을 하는 'Creative Sheffield' 조직의 구성과 특징은 무엇입니까?

현재 셰필드 시가 추구하는 비전은 유럽도시 가운데 특색 있고 경제적으로 성공적인 도시를 만드는 것입니다. 이를 위해서는 강력한 경제가 필요합니다. 왜냐하면 활성화된 경제 이는 셰필드 시가 이룩하고자 하는 비전을 달성할 수 없기 때문입니다. 셰필드는 과거 중공업 중심의 제조업의 도시였습니다. 하지만 1980년대 경제 침체와 영국과 유럽차원의 정치적 차원의 변화가 있었습니다. 이로 인해 중공업 중심의 제조업이 중심이었던 셰필드는 불확실한 미래를 스스로 해결해야 하는 상황에 처했습니다. 하지만 신기하게도 셰필드는 현재 과거보다 20% 인력이 줄어들었지만 더 많은 철강을 생산하고 있습니다.

제가 현재 일하고 있는 CS는 민간분야의 회사입니다만 셰필드 시가 소유하고 있습니다. 셰필드 시가 CS의 재원을 제공하고 있습니다. 그리고 CS는 민간과 공공 그리고 여러 이해

당사자들을 함께 사업을 할 수 있도록 하고 있습니다. 사실상 CS의 핵심 역할은 셰필드 시의 경제활성화를 책임지는데 있습니다. 우리가 경제적인 측면에서 시도하고자 하는 것은 셰필드 내의 한사람 당 GVA(Gross Value Added)를 높이는 것입니다. 런던과 비교해 보았을 셰필드의 GVA는 큰 차이가 있습니다. 그리고 한국처럼 영국의 경제도 상당히 정치적 영향을 많이 받습니다. 광역지역(regional) 차원에서는 셰필드 지역은 랭카스트(Lancaster) 지역과 함께 연계되는 경향이 있습니다.

CS는 다양한 민간과 공공 조직들의 풀로 구성되어 운영됩니다. 이들 조직들은 다시 도시재생, 투자, 인적관리, 인력 등 다양한 팀들로 다시 세분화되어 있습니다. 이들 팀들은 셰필드로 내부투자를 유치하는 일을 하고 있습니다. 동시에 셰필드 시 홍보를 통해 더 많은 펀딩을 유치하는 노력도 하고 있습니다. 또한 CS에는 4명에서 5명으로 구성된 혁신 팀(Innovation Team)이 있습니다. 이 팀은 미국과 캐나다와 긴밀히 연계된 셰필드의 산업과 투자 그리고 홍보 전략에 집중하고 있습니다.

**Q3** 지난 10년 동안 셰필드는 성공적인 도심 재생사업으로 새로운 이미지 창출로 주목을 받고 있습니다. 도심재생사업의 성공의 배경과 구체적인 변화의 내용이 무엇입니까?

보시다시피 10년 전의 셰필드 도심은 지금 같지 않았습니다. 많은 도심 지역은 버려진 상태였습니다. 이런 도심지역의 재생을 위해 시는 ① ‘셰필드 도심센터 마스터플랜’(Sheffield City Centre Masterplan)을 작성하였습니다. 동시에, 재생사업의 가장 근본적인 바탕이 되어야 할 ② ‘경제마스터플랜’(Economic Masterplan)을 또한 작성하였습니다. 이 경제마스터플랜은 셰필드 시(city) 자체와 주위의 광역지역(city-region)의 거시적인 개발에 대한 10년에서 15년의 전략을 제시합니다. 이를 통해 셰필드와 광역지역 전체의 개발 잠재지역을 지정합니다.

셰필드 도심의 성공적인 재생사업에 있어 이 마스터플랜이 좋은 역할을 했습니다. 마스터플랜은 도심재생의 비전의 정도와 양질의 목표를 제시하였습니다. 특히 장기적·단계적으로 무엇을 성취해야 할 것인가에 대한 분명한 목표를 제시하는데 마스터플랜은 큰 역할을 하였습니다.

또한 투자자들에게는 마스터플랜은 투자의 확신을 유도하는 수단이 되었을 뿐만 아니라, 개발업자와 투자자들 그리고 여러 이해당사자들에 셰필드가 이루고자 하는 목표와 내용을 가시화하는 역할을 동시에 했습니다. 마스터플랜은 현재 셰필드의 상황과 현실은 무엇인가에 대한 파악을 시작으로 미래의 셰필드의 모습을 제시하였습니다. 그리고 이를 구체화하기 위한 실행계획(action plan)과 프로젝트를 제시하였습니다.

동시에 셰필드가 가지고 있는 장점과 문제점을 파악했습니다. 당시 셰필드의 철강산업은 셰필드의 장점이었고 현안이었던 열악한 도심의 사무공간과 소매를 개선하는 것이었습니다. 1980년대 경전철로 약 2마일 정도 떨어진 도심 외곽지역의 대규모 쇼핑센터로 인해 도심 쇼핑센터와 소매가 침체되어 있었습니다. 이런 현안을 어떻게 달성하고 어떤 부가가치를 창출할 수 있는가에 대한 제대로 된 방향 설정이 필요했습니다. 이를 위해 마스터플랜 같은 실행계획(delivery plan)의 작성은 중요했습니다. 마스터플랜은 어떻게, 어디에, 무엇을 해야 할지를 제시해주었기 때문입니다.



**Q4** 장기적인 마스터플랜의 작성은 셰필드 만이 아니라 잉글랜드의 맨체스터, 버밍엄 같은 중소도시의 성공적인 도시재생사업의 성공 요인으로 나타나고 있습니다. 셰필드 도심재생사업을 위해 작성한 마스터플랜의 과정에 대해서 구체적으로 말씀해 주십시오?

마스터플랜을 작성하는 과정에 있어 여러 가지 역량들이 필요했습니다. 특히 경제적인 지식과 기술은 더욱더 중요했습니다. 당시 셰필드가 처한 경제적 상황에 대한 기초조사가 필요했고 이를 바탕으로, 무엇을 개선할 것인가를 알 수 있었기 때문입니다. 경제 마스터플랜의 작성과정에서 항상 주목을 받았던 문제는 ‘교통’이었습니다. 이에 대한 전문 컨설팅을 실시하였고 이 분야의 전문가가 필요했습니다. 즉 마스터플랜 작성과정에서 경제전문가, 교통전문가, 도시디자인 전문가, 부동산 전문가, 문화·레저 전문가 등 많은 전문 인력이 필요함을 파악했습니다. CS 차원에서는 가장 큰 현안은 이런 모든 전문가를 어떻게 함께 협력하여 높은 수준의 현실적이고 실현가능한 마스터플랜을 작성하는가였습니다. 이들 모두가 마스터플랜의 방향과 목적을 이해한 후 함께 워크숍과 발표회를 가집니다. 이를 통해 실제로 일하는 사람들과 함께 논의의 장을 마련합니다. 이 과정은 정말 힘든 과정입니다. 종종 서로 대치되는 의견들이 있기도 합니다. 최종 결과는 시티센터의 전시회를 통해 다양한 시민들로부터 의견을 청취합니다.

CS는 이런 과정을 거치는 마스터플랜을 두 번 작성했습니다. 처음 만든 것은 2000년 이었습니다. 당시 셰필드 시는 경제적으로 어려움을 처해 있었고 변화과정에 있었습니다. 당시 저희들은 먼저 도심센터와 그 주변의 재생사업에 초점을 맞추어 사업을 진행했습니다. 도심을 중심으로 7개의 지역에 대한 프로젝트를 실행하였고 도심에 중심 소매상을 조성할 수 있게 되었습니다. e캠퍼스(e-campus), 사무공간, 복합용도의 시설들이 하나씩 조성되었습니다. 그리고 유럽연합 보조금은 이런 재생사업에 큰 도움을 주었습니다. 이런 재생사업들이 과거 열악한 도심의 공공공간과 가로들이 양질의 미적인 공간으로 변모되었습니다. 특히 셰필드 시와 접하는 국립공원인 피크 디스트릭트(Peak District)는 셰필드 시의 녹지 역할을 하여 셰필드 시의 전체적인 공공공간의 질을 높였습니다.

마스터플랜을 실행하기 위해서는 개발지역의 토지구입이 필요했습니다. 이를 위한 펀딩

은 가장 큰 현안의 하나였습니다. 일반적으로 대출은 장시간이 걸리고 아주 민감한 과정입니다. 이를 통해 확보된 토지를 통해 공원과 광장을 조성하였습니다. 마스터플랜의 각 지구의 개발은 양질의 광장과 같은 공공공간을 가졌고 이들 공공공간은 도시의 한 부분이 되었습니다. 과거 제조업의 도시였던 셰필드가 가지지 못했던 도심의 공공공간을 만들 수 있었습니다. 이는 자연스럽게 도심의 소매상업과 연계되어 자연스럽게 많은 사람들이 이용하는 공간이 되었습니다. 이들 양질의 도심공간과 상업공간은 개발파트너의 투자를 유치하였고 동시에 임대료가 올라가는 효과를 가져왔습니다.





**Q5** 성공적인 도심재생사업은 양질의 도시공간과 랜드마크 건물들을 조성하여 셰필드 시의 정체적 확립에 큰 역할을 한 것으로 압니다. 셰필드 시 도심재생사업에 가장 상징적인 개발사례가 있다면 설명해 주십시오.

가장 상징적이고 성공적인 사례는 마스터플랜에 제시된 윈터가든(Winter Garden) 지역입니다. 윈터가든 조성 펀드는 다른 4곳으로 부터 조성되었습니다. 당시 저의 역할을 이름을 함께 조율해서 각 당사자들의 원하는 현안을 반영하면서 프로젝트의 목적을 실현하는 것입니다. 이를 통해 기금을 조성하여 윈터가든 개발에 투자할 수 있었습니다. 이 윈터가든은 셰필드 시에 의해 디자인 되었습니다. 그리고 셰필드 최초의 별4개의 호텔을 윈터가든 주위에 조성하였으며 주변으로는 설계경기를 통해 선정된 최고의 공공아트를 설치하였습니다. 주변으로는 높은 수준의 디자인이 적용된 사무공간과 주차공간이 조성되었습니다. 하지만 최근의 세계적 신용경색(credit crunch)으로 인해 이 주변지역의 개발을 위한 펀딩이 부족하여 개발이 지연되고 있습니다. 이는 영국전체가 같은 실정입니다. 윈터가든 주변에 주거타워 지역이 조성되었다는 것은 주목할 만합니다. 일반적으로 셰필드 도심에는 사람들이 많이 살고 있지 않습니다. 주로 제조업이 위치해 있었던 외곽지역에 살아왔습니다. 하지만, 윈터가든 옆에 주거타워가 조성되었으며 이는 셰필드 최초의 주거타워이며 현재 75%가 완료되었습니다.



**Q6** CS는 마스터플랜과 함께 경제마스터플랜을 함께 작성하여 실행해 온 것으로 알고 있습니다. 현재 새롭게 진행 중인 마스터플랜에 대해서 설명해 주십시오.

위에서 언급한 내용들은 2000년 작성된 마스터플랜에서 따라 진행된 사업들입니다. 2000년 작성된 마스터플랜은 실질적으로 7개의 핵심 프로젝트를 담고 있습니다. 이중 4개의 프로젝트는 셰필드의 성장에 있어 결정적인 역할을 하고 있습니다. 2년 전부터 2000년 작성된 마스터플랜의 기간과 내용들이 생명력을 다해 앞으로 10년 15년을 내다보는 새로운 마스터플랜을 작성해야 합니다. 현재 2000년 작성된 마스터플랜의 계획이 완료되는 시점에서 넓은 차원의 셰필드 ‘경제마스터플랜’ (Economic Masterplan)을 또한 새롭게 정비해야 합니다. 시차원에서는 의무적으로 작성해야 하는 법령계획인 자치구계획(Local Development Framework)을 작성하게 됩니다. 즉 도심재생을 위한 ①마스터플랜, 셰필드 지역을 대상으로 하는 폭넓은 ② ‘경제마스터플랜’, 지자체 차원에서 작성되는 ③자치구 계획이 함께 조합되어 앞으로 셰필드 시의 10년 15년 발전의 중심이 될 ‘도심 마스터플랜’ (City Centre Masterplan)을 작성하게 될 것입니다. CS가 지금까지 해왔듯이 새로운 도심마스터플랜을 실현하기 위해 새로운 파트너십을 바탕으로 경제상황에 따라 지속적으로 도심재생사업을 실행할 것입니다.

특히, 경제마스터플랜은 단지 토지와 건물에 대한 개발 이상의 의미를 가지고 있습니다. 이 마스터플랜은 셰필드 차원의 폭넓은 경제에 대한 전략을 제시하고 있습니다. 이 전략의 핵심은 셰필드의 Gross Value Added(GVA)를 영국의 평균수준이상으로 높이는 것입니다. 현재 셰필드는 영국의 전체 GVA 평균에 미치지 못한 현실을 가지고 있습니다. 이 GVA 평균을 높이는 것이 경제마스터플랜의 가장 큰 현안입니다. 현재 영국의 중부와 북부 도시인 버밍엄, 뉴캐슬, 리버풀 같은 도시들은 영국 평균 GVA 보다 낮은 것이 일반적인 상황입니다. 영국 경제는 런던에 집중되어 있는 것은 부정할 수 없는 사실입니다.

우리는 마스터플랜을 여러 부분이 구성된 하나의 모자이크로 봅니다. 양질의 건조환경 조성을 통해 사람들이 모이게 하고 지역경제 활성화를 위한 기술역량을 향상시켜 투자자를 유치하도록 해야 합니다. 사람들에게 기대감을 고취시키고 더 많은 고용창출을 만들어야 합니다. 이런 과정이 환경을 고려한 지속가능성을 함께 고려해야 합니다. 즉 마스터플랜이



말하고 있는 이런 여러 부분이 모자이크처럼 조화롭게 전체를 이루도록 하고 있습니다.

경제마스터플랜과 관련하여 우리는 셰필드를 지식경제 중심지역으로 조성하려는 계획을 하고 있습니다. 제조업에 대한 의존도를 줄이고 게임디자인, 디지털미디어 산업을 활성화 시키고자 합니다. 현재 셰필드에는 많은 게임디자인 산업이 입지해 있습니다. 이런 지식기반 산업과 함께 셰필드를 주변 광역지역의 중심 소비센터로 조성하는 계획을 또한 가지고 있습니다. 지금 진행 중인 소매상가와 업무공간 개발이 완료되면 남요크셔(South Yorkshire) 지역과 북중부(North Midlands) 지역의 사람들이 셰필드에서 소비를 하게 될 것으로 예상하고 있습니다. 이런 현상은 자연스럽게 투자유치 가능성을 높이고 많은 사람들이 방문하게 되리라 예상됩니다.

**Q7** 셰필드 도심에는 높은 수준의 디자인이 적용된 사무공간과 소매상가가 잘 조성되어 있어 보입니다. 여기에 양질이 공공디자인이 함께 조성되어 사람들의 소비와 문화 활동에 큰 영향을 주고 있어 보입니다. 마스터플랜의 실행과정에서 사무공간과 소매상가 개발이 성공적이었던 배경과 내용은 무엇입니까?

특히, 사무공간 조성에 있어서는 고부가가치를 생산할 수 있는 사무공간을 조성하여 여기에 일하는 사람들의 높은 소비욕구가 셰필드에서 이루어지도록 하는 계획을 가지고 있습니다. CS가 도심 마스터플랜을 작성할 당시 도시의 북쪽지역에 소규모 사무공간으로 구성된 업무공간을 개발하였습니다. 이 업무공간들이 주요 소매상업지역과 공존하게 되었습니다. 이는 더욱더 집중된 상업활동을 발생하도록 하기 위한 것이었습니다. 이 지역에 높은 수준으로 디자인된 소매상가와 업무공간들을 조성하였습니다. 더 많은 업무공간이 필요한 경우에는 셰필드 시가 고층 업무공간 조성이 가능하도록 도시계획허가를 내는데 적극 협조를 해 주었습니다. 또한 중앙정부가 사용하던 상업건물을 시에게 매입하여 이를 적극적으로 활용하여 새로운 사무공간 개발로 연계시켰습니다.



**Q8** 셰필드에 있는 두 대학이 도심재생사업의 성공과 도시의 미래 전략에 큰 역할을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 대학과 셰필드 도심재생사업은 재생사업과정에서 어떤 형태로 연계되었습니까?

대학은 셰필드의 도심재생사업과 활성화에 큰 역할을 했습니다. 셰필드에는 두 개의 대학이 있습니다. 하나는 셰필드 시의 북쪽에 위치한 전통적인 대학인 셰필드 대학(Sheffield University)이고 다른 하나는 모던한 셰필드 할렘 대학(Sheffield Hallam University)이 있습니다. CS는 대학과 긴밀하게 연계하여 재생사업을 진행하고 있으면 특히 대학의 확장에 필요한 토지 확보에 노력하고 있습니다. 가능한 토지를 구입한 후 이를 대학교의 확장에 사용하도록 계획하고 있습니다. 학생은 셰필드의 활력에 중요한 역할을 합니다. 왜냐하면, 학생들의 이동과 먹고 마시는 소비활동 그리고 거주는 도시를 활력있게

만들기 때문입니다. 동시에 학생들과 시민들이 즐길 수 있는 스누커 월드챔피언십 같은 행사가 문화광장을 중심으로 이루어지고 주변으로는 많은 극장들이 위치해 있습니다. 이런 문화시설들과 환경들이 대학과 연계되어 도시에 활력을 주고 있습니다.

**Q9** CS는 도심마스터플랜과 경제마스터플랜을 작성하여 현재 도심재생사업을 성공적으로 진행하고 있습니다. 이 마스터플랜이 자치구의 법정계획인 자치구계획(Local Development Frameworks:LDFs)과는 어떻게 조율되어 진행되는지 말씀해 주십시오. 이 과정에서 파트너십의 역할은 어떠했습니까?

자치구계획인 LDFs는 핵심 도시계획문서입니다. 웨필드 시의 LDFs가 작성되었을 당시에 도심마스터플랜과 경제마스터플랜이 동시에 작성되었습니다. 그래서 우리는 자치구계획, 도심마스터플랜, 경제마스터플랜이 서로 통합적인 차원에서 접근하였습니다. 그리고 경제를 도시계획체계에 최대한 연계시키려고 노력했습니다. 일부 다른 도시의 사례에서는 도심마스터플랜이 자치구계획과 전혀 다른 내용을 담고 있는 경우가 있습니다. 이는 강력한 파트너십 구조가 형성되지 않았기 때문입니다. 하지만, 웨필드의 경우는 서로 논의하고 각각의 계획들이 연계되어 있는가를 서로 확인하는 파트너십이 잘 형성되어 있습니다. 즉, 강력한 파트너십이 자치구계획과 도시재생을 위한 마스터플랜과 연계에 결정적인 역할을 했다고 봅니다.

**Q10** 마지막으로, 지난 10년 웨필드는 성공적인 도시재생사업을 실시하여 성과를 냈습니다만 앞으로 이 성공을 지속적으로 유지하기 위해 현재 처한 도전이 있다면 무엇입니까?

웨필드가 향후 5년에서 10년 동안 처하게 될 주요 문제점은 세계금융위기로 인해 이용 가능한 공공분야의 재원의 사용에 있어 이전보다 자유롭지 못하다는 점입니다. 그래서 진행 중인 웨필드 시의 도시재생사업을 완료하기 위해선 더욱더 혁신적인 방법을 모색해야 한다는 점입니다. 현재 민간분야도 재원이 부족한 상태여서 개발이 진행되지 못하고 있습

니다. 현재 우리가 시도하는 것은 우리가 가지고 있는 공공 편당으로 개발이 진행되지 않고 있는 지역을 민간분야에게 매력적인 투자지역으로 만드는 것입니다. 그리고 성공적인 개발 지역이 가끔씩 주변 지역을 성공적이지 못한 지역으로 만드는 경우가 있습니다. 이런 지역에 대해서 공공의 재원을 사용하게 주변의 환경을 개선해야 합니다. 이를 통해 개발지역과 주변지역이 재생사업의 성과를 올릴 수 있도록 노력하고 있습니다.

우리가 원하는 것은 너무 혜택을 많이 받고 있는 지역이나 혹은 너무 침체된 지역이 없도록 하는 것입니다. 이런 현상이 도심지역에 여전히 발생하고 있습니다. 우리는 이런 문제를 단계별로 조금씩 해결해 가고 있습니다. 하지만, 농촌지역의 불평등 문제는 해결하기가 도심보다 더 어렵습니다. 왜냐하면, 우리의 편당이 농촌지역까지 멀리 영향을 주지 못하기 때문입니다. 현재로는 우리는 도심지역의 재생사업에 집중하고 있습니다. 셰필드의 남서부 외곽 지역은 아주 비싼 주택들이 입지해 있는 반면에, 북동부 지역은 중공업이 있었던 가난한 지역입니다. 이런 차이를 해결하는 것은 어려운 문제입니다. 어떤 면에서는 이 문제는 셰필드 시보다는 중앙정부 차원에서 다루어야 할 문제인 것 같습니다. 이런 문제가 있음에도 불구하고 현재는 도심의 재생사업에 집중하고 있습니다. 이 불균형 문제를 경제 마스터 플랜을 통해서 현안의 제시와 그 간격을 줄이고자 노력하고 있습니다.

감사합니다.