

훈련성과보고서 요약서

성 명	양경석	파견연도	2021
훈련분야	교통·도시안전 / 도시재생		
훈련과제	서울시형 도시재생 활성화 방안 제시		
훈 련 국	영국		
훈련기관	요크 대학교		
보 고 내 용			
제 목	서울시형 도시재생 활성화 방안 제시 - 영국 주거지 도시재생 사례를 중심으로-	보고서 매수	52
내용요약	<p>도시재생은 도시문제를 해결하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 행위로 지역의 경제적, 물리적, 사회적, 그리고 환경적 조건을 영속적으로 개선시키는 복합적인 행위이다.</p> <p>2023년 2월 서울시는 ‘2030 도시재생전략계획’을 발표하였다. ‘2030 도시재생전략계획’은 지난 10년간 추진되었던 서울시 도시재생사업의 성과와 한계를 진단하고, 도시재생의 개념을 복합적인 개념으로 정의하였으며, 향후 도시재생은 ‘쇠퇴지역 균형발전’을 목적으로 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 규정된 다양한 정비수단을 활용할 것을 예고하였다.</p> <p>이에 따라 서울시 도시재생사업도 주거환경이 불량한 사업지역에 주택공급 및 주거환경 개선을 위해 ‘개발’ 위주의 도시재생사업이 진행될 것으로 예상된다.</p> <p>따라서, 영국의 주거지 중심 도시재생개발계획과 Listed Buildings과 Conservation Areas를 활용한 주거지 도시재생 사례를 통해 서울시 도시재생사업에 ‘개발’과 ‘보존’이 상생될 수 있는 시사점을 제시하고자 한다.</p>		

〈 목 차 〉

연구배경 및 목적

연구방법

1. 들어가며

2. 도시재생

2.1. 도시재생의 정의 및 목표

2.2. 도시정책과 도시재생

3. 영국과 한국의 도시재생

3.1. 영국 도시정책과 도시재생

3.2. 한국 도시정책과 도시재생

3.3. 도시재생 개념 재정립 검토

3.4. 소결

4. 주거지 도시재생

4.1. 서론

4.2. 영국 주거지 도시재생(Estate Regeneration) 사례

4.3. 소결

5. 등재건축물(Listed Building)과 보존구역(Conservation Areas)

5.1. 서론

5.2. 영국 등재건축물과 보존구역 주거지 재생 사례

5.3. 소결

6. 맺음말

연구배경 및 목적

최근 국제적인 도시정책의 흐름은 도시재생이다. 도시재생은 도시문제를 해결하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 행위로 지역의 경제적, 물리적, 사회적, 그리고 환경적 조건을 영속적으로 개선시키는 것을 추구하는 것으로 정의되며, 도시재생의 정의는 도시정책의 역사적 맥락속에서 변화하며 정립되었다.

우리나라의 경우, 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었고, 인구감소, 사업체수 감소, 생활환경악화(건축물 노화) 등 도시쇠퇴지수를 기준으로 도시재생사업 지역을 선정하여 도시재생사업이 추진되었다.

2023년 3월 국토교통부가 발표한 ‘2022년 전국건축물현황’ 보도자료에 의하면 서울의 주거용 건축물 중 절반이 넘는 54.3%가 노후건축물로 집계되었다. 이를 반영하듯 2023년 2월 기준 서울에서 도시재생활성화지역 52개소 중 61%인 32개소는 주거지 관련 도시재생사업이 계획수립 및 진행 중이다.

2023년 서울시에서 도시재생사업이 시행된 지 10년, 서울시는 2023년 2월 ‘2030 도시재생전략계획’을 발표하였다. ‘2030 도시재생전략계획’은 그간 10년간 진행된 서울시 도시재생사업이 ‘보존’과 ‘공동체’ 회복에 중점을 두고 진행되었다고 그 성과와 한계를 진단하였다.

그리고, 향후 도시재생사업은 ‘쇠퇴지역 균형발전’을 목적으로 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 규정된 다양한 정비수단을 활용할 것을 예고하였다. 결국, 주거환경이 불량한 사업지역에 주택공급 및 주거환경 개선 위주의 도시재생사업이 진행될 것으로 예상된다.

따라서, 본 보고서는 영국 도시재생 중 주거지 도시재생사례를 살펴보고 물리적 개발 위주의 주거지 도시재생사업을 보완하고자 ‘보존’에 중점을 두고 시행되고 있는 등재건축물(Listed Buildings)과 보존구역(Conservation Areas)을 활용한 주거지 재생사례를 통해 서울시 도시재생사업에 시사점을 제공하고자 한다.

연구방법

본 보고서는 서울시 ‘2030 도시재생전략계획’의 도시재생 개념 확장에 대한 타당성을 확인하기 위해 영국 도시정책의 역사적 변천과 전개 과정을 문헌, 논문, 학술자료, 정부기관 및 시민단체 홈페이지 등을 통해 조사하였다.

그리고, 서울시 도시재생 관련 계획, 지침, 평가보고서, 논문, 및 언론 보도자료 등을 수집하여 분석하고, ‘보존’과 ‘개발’의 균형을 이루기 위해 영국에서 시행 중인 주거환경 개선 도시재생 정책 사례를 정부보고서, 학술자료, 시민단체, 도시재생업체 자료 등을 통해 조사하였다.

1. 들어가며

도시는 다양한 원인에 의해 성장하기도 하고 쇠퇴하는 생명체로 비유된다. 도시는 시간이 흐르면서 도시의 사회·경제·문화·물리적 환경적 변화와 도시 거주자의 필요에 따라 변화하였다. 이러한 변화는 도시를 성장시키기도 하지만, 시대의 흐름에 따라 다양한 도시문제를 발생시켰다.

도시정부는 도시문제를 해결하기 위해서 다양한 도시정책을 만들었으며, 도시정책은 변화하는 환경에서 발생하는 도시문제를 해결하는 수단이면서도, 도시에 거주하는 사람 누구도 소외되지 않고 평화롭고 행복하게 살 수 있는 장소를 제공해야 한다.

도시정책이 만들려는 장소는 건강하고 안전한 곳으로, 과거 도시의 역사를 기록하면서도 성장을 통한 삶의 질 향상, 도시 속 평등, 미래 후손을 위한 지속가능한 발전 등이 담보되며, 과거와 현재, 미래의 가치가 함께 녹아있어야 한다.

최근 도시정책의 흐름은 개발과 성장을 통한 미래도시를 창조하면서도 도시의 전통을 보존하여 도시의 정체성을 유지하려고 하며, 도시의 성장속에서도 환경적인 도시, 대중교통과 보행 친화적인 도시, 지역경제활성화 및 일자리 창출 등을 통해 경제적으로 풍요로우면서도 축제·예술·음악을 통해 문화가 흐르는 도시, 올림픽과 같은 국제스포츠 행사 및 국제회의 개최 등을 통해 국제적으로 경쟁력이 있는 도시를 추구하고 있다.

또한 도시정책은 물리적 환경개선에 국한되지 않고 경제적 불평등, 차별, 사회적 배제, 범죄 등과 같은 사회적 문제에 대처하기 위해 여성과 장애인, 이민자, 저소득자 등 사회적 취약 계층에 대한 자원할당, 공평한 분배가 도시정책의 중요한 가치로 자리잡고 있다.

위와 같은 도시정책의 흐름속에서 영국 등 선진국 도시정책 현장에서는 ‘도시재생’이 도시정책의 주요 흐름으로 자리잡고 있으며, 우리나라도 2007년경부터 정부 차원에서 ‘도시재생’ 관련 연구사업이 진행된 후, 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었다.

2015년부터 시작된 정부 차원의 도시재생사업은 인구감소¹⁾, 사업체수 감소²⁾, 생활환경악화(건축물 노화)³⁾ 등 도시쇠퇴 지표를 기준으로 선정된 특정 지역을 대상으로 대상 지역 특성, 사업규모에 따라 도시재생사업이 5가지 사업유형⁴⁾으로 분류되어 추진되었다(도시재생정보체계, 2023).

서울시는 2012년부터 ‘뉴타운사업’에 대한 출구전략으로 영국형 도시재생사업 도입을 검토하고 245개의 재개발구역을 해제하고 2015년 ‘2025 도시재생전략 계획’을 수립하여 도시재생활성화지역 13개소를 처음 선정하여 100억에서 500억원을 지원해 본격적으로 도시재생사업을 시행하였으며, 이후 2017년 정부 차원의 도시재생뉴딜정책 발표와 함께 도시재생활성화지역 17개소를 추가로 지정하여 도시재생사업을 확대 시행하였다.

도시재생활성화 지역은 매년 꾸준히 증가하여 2023년 2월 기준 서울시에는 총 52개소가 도시재생활성화지역⁵⁾으로 지정되어 있으며, 이 중 9개소는 도시 재생사업이 완료되었고 그 외 43개소는 현재까지 계획수립 및 사업시행중이다 (서울열린데이터광장, 2023).

도시재생사업이 선도적으로 시행된 지역에는 마을커뮤니티센터, 마을협동조합, 지역미술관, 기념관, 지역거점 경제시설 등이 설립되어 ‘지역역량 강화’ 및 ‘공동체 회복’이라는 사회적·경제적 도시재생의 가치를 추구하였지만, 주민참여가 저조하였고 빈집 수리 등 소규모 주택개량사업이 진행될수록 도시재생사업에 대한 시민 만족도 및 정책 체감도는 낮아졌다(이태희, 2021).

‘보존’과 ‘공동체 회복’이라는 좋은 취지로 도시재생사업을 실시하였지만, 도시재생활성화지역에 투입된 예산으로는 소방도로조차 쉽게 확보할 수 없게 되었고, 결국 “도시 및 지역이 다시 살아나고 있는가?”라는 도시재생사업 실효성에 대한 근본적인 의문이 제기되고 주민들로부터는 사업해제요구가 나올 정도로 서울시 도시재생정책에 대한 근본적인 변화가 요구되게 되었다(이태희, 2022).

1) 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역

2) 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체수가 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체수가 감소한 지역

3) 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

4) 우리동네살리기(소규모 주거), 주거지지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업)

5) 경제기반형 4개소, 근린재생형 48개소(중심시가지형 16, 일반근린형 32)

이에 따라 서울시는 2023년 2월 지난 10년간의 도시재생사업을 ‘1세대 도시재생’이라고 부르며 그간 도시재생사업의 성과와 한계를 진단함과 동시에, 향후 주거환경 및 사회기반시설 개선에 대한 시민요구에 대응하고 도시재생사업의 실효성을 확보하기 위해 ‘2030 도시재생전략계획’(2세대 도시재생)을 발표하여 서울시 도시재생정책에 근본적인 변화를 도모하였다(서울특별시, 2023).

‘2030 도시재생전략계획’은 ‘1세대 도시재생’이 도시재생을 도입하고 시민참여 의식을 제고하였을뿐만 아니라 기존 권역 및 지구단위로 진행되었던 물리적 개발에서 주민참여형 마을단위 정책 및 계획을 수립하는 등의 무형의 성과가 있었다고 평가하였다(서울특별시, 2023).

하지만, 1세대 도시재생에 대한 주민 만족도가 낮고 사업실효성이 낮은 것은 ‘도시재생’의 개념을 협소하게 정의하고, 물리적 재개발보다는 ‘보존과 공공성’에 중점 가치를 두고 도시재생사업을 시행하였기 때문이라고 진단하였다(서울특별시, 2023).

따라서, ‘2030 도시재생전략계획’은 ‘도시재생’을 사회·경제·물리적으로 균형 잡힌 개념으로 파악하고 ‘쇠퇴지역 균형발전’이라는 새로운 목표를 제시하였다. 그리고, 도시경쟁력 강화 및 균형발전 정책을 실현하기 위해 다양한 사업수단을 도시재생사업에 활용할 것이라고 발표하였다(서울특별시, 2023).

‘2030 도시재생전략계획’이 지난 10년간의 도시재생사업의 성과와 한계를 인식하여 도시재생의 개념을 확장시키고 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 규정하고 있는 다양한 정비수단을 활용하겠다는 점은 도시재생전략에 근본적인 변화를 준 것으로 평가할 수 있다.

하지만, 2023년 2월 현재 전체 도시재생활성화지역 52개소 중 근린재생형(주거지) 도시재생사업이 절반 이상인 61%(32개소)인 점을 고려할 때, ‘쇠퇴지역 균형발전’은 과거 지역발전 격차 해소 목적으로 시행되었던 대규모 주거환경 개선 위주로 도시재생사업이 진행될 것으로 예상된다.

결과적으로 주택의 상품화가 가속화되며 도시재생사업이 부동산 수익을 추구하는 수단으로 변질되고 사업과정에서 사업지역의 영세가옥주, 세입자, 영세상인에 대한 사회적 배제가 진행될 우려가 있다.

또한, 도시디자인을 통한 국제경쟁력 강화와 ‘보존’과 ‘개발’이 융합된 ‘도시 정체성’ 확보가 도시정책의 중요한 가치로 중요한 흐름으로 자리잡고 있는 상황에서 대규모 신규 아파트 공급으로 변질될 우려가 있는 ‘2세대 도시재생은’ 획일화된 도시 디자인을 제공하여, 일명 ‘아파트 공화국’(Valérie Gelézeau, 2007)이라는 부정적 이미지를 서울시에 고착화시킬 것이다.

따라서, 본 보고서는 먼저 ‘2030 도시재생전략계획’의 ‘도시재생’ 개념 확장에 대한 이론적 타당성을 확인하기 위해 영국과 한국의 도시정책역사를 비교 검토한 후, 영국의 도시재생정책 중 주거지 도시재생 실태와 ‘개발’과 ‘보존’이 어우러진 영국 주거지 도시재생사례를 분석하여 서울시 2세대 도시재생사업에 줄 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 도시재생

2.1. 도시재생의 정의 및 목표

도시재생은 다양하게 정의되고 있다. 영국 정부부서 DETR(2000)은 도시재생은 “도시 모든 계층에 대한 고용창출, 직업훈련과 같은 일자리에 대한 것이고, 경제와 도로, 교통, 공항, 공장, 사무실, 주택, 대중시설 등 사회기반 시설, 상가, 관광 명소와 같은 문화시설 투자에 대한 것이며, 소득, 자원의 생산, 분배와 같은 부에 대한 것이며, 도시재생은 사람과 권력에 관한 정치적 훈련”이라고 정의하고 있다.

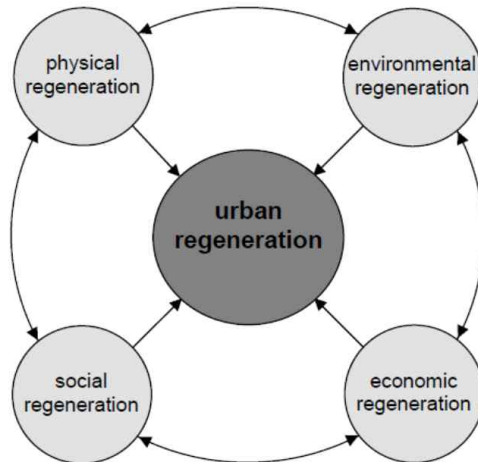
Couch는 도시재생은 “쇠퇴한 경제의 재성장과 사회통합, 파괴된 환경의 회복과 균형(Couch et al, 2003)”이라고 정의하고, Imire는 도시재생은 “정책적으로 다양하고 재정적으로 복지정책과 연계되며, 문화적 재생과 사회경제적 불평등을 해소하고 사회통합과 지속성을 유지시키는 방식(Imrie et al 2009)”이라고 정의하고 있다.

이상과 같이 도시재생은 정부기관 및 학자들에게 현실적이면서도 가치 함축적으로 다양하게 정의되고 있지만, 우리나라 문헌 등에서는 일반적으로 Roberts (2000)의 정의를 주로 인용하고 있다.

도시재생이란 “도시문제를 해결하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 행위로 지역의 경제적, 물리적, 사회적, 그리고 환경적 조건을 영속적으로 개선시키는 것을 추구한다” (Roberts 외, 2000)

Roberts는 도시재생의 목표는 도시 내 여러 공동체가 참여하여 주택 및 산업 지역 등 도시공간의 물리적 개선요구를 지속적으로 충족시키면서도 도시공간의 물리적 조건과 사회적 문제의 관계를 설정해, 도시공간의 토지의 효율적인 사용과 난개발을 방지하고, 사회적으로도 도시가 성장할 수 있도록 도시경제성장을 이루는 것이라고 설명하고 있다(Roberts 외, 2000).

따라서, Roberts의 도시재생에 대한 정의와 목표를 볼 때, 도시재생은 <그림1>과 같이 종합적이고 복합적인 개념임을 확인할 수 있다.



<그림 1> (출처: Ngidi, L.V., 2018)

우리나라의 경우, 2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제1호도 도시재생이란 ‘도시 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화 시키기 위한 것’이라고 정의하며, 영국 도시재생의 개념과 목표와 유사하게 법률에 규정하고 있다.

이상과 같이 영국의 도시재생은 여러 나라의 정부 기관 보고서 및 계획서에 사용⁶⁾ 되고 있고 우리나라 도시재생 법률에도 영향을 주었지만, 도시재생(Urban Regeneration)⁷⁾은 영국 도시정책에 뿌리를 둔 규범적인 개념(Tallon, 2020)으로 도시재생을 정확히 이해하려면 도시정책을 역사적 맥락에서 이해하는 것이 필요하다.

왜냐하면, 도시정책은 다른 시간, 다른 장소에서 도시의 사회적, 경제적, 물리적 및 환경적 변화에 대응하기 위해 다양한 방식으로 변화하였고(Mehdipour, A., Nia, H.R., 2013), 도시재생 또한 도시정책의 역사적 변화과정에서 함께 변화하였기 때문이다.

6) 정부차원에서 도시재생(Urban Regeneration)이란 개념이 처음 사용된 것은 부동산 주도의 개발이 주를 이루었던 대처정부의 도시재생보조금(Urban Regeneration Grant)으로 확인된다(이태희, 2022).

7) 도시재생 관련 외국 문헌에서 재생은 영문으로 Regeneration, Renewal, Reproduction, Rehabilitaion, Renaissance, Rebirth, Revival, Reconstition, Restoration 등 다양하게 표현되고 있지만, 영국에서는 재생을 Regeneration, 미국에서는 Renewal로 주로 표기

2.2. 도시정책과 도시재생

도시정책에 대한 명확한 정의는 없으나, 우리나라에서 도시정책은 흔히 도시계획법과 연결되어 개발과 정비 관련 법령과 제도를 도시정책으로 인식하여 왔다(김현식 외 2016).

도시정책은 협의의 의미로는 산업화와 도시화에 적절히 대응하기 위하여 도로, 용수, 항만, 산업단지 등 하부구조의 효율적인 건설과 주택, 토지개발 및 환경 등 도시지역의 효율적인 이용과 관리를 위한 물리적인 측면의 정책이라고 정의할 수 있다(김현식 외 2016).

구체적으로는 도시정책은 생산기반정책, 생활기반정책, 도시정비정책으로 구분되며, 생산기반정책은 산업단지개발, 산업육성을 위한 지원, 법령 등을 들 수 있고, 생활기반정책은 안정된 생활에 필요한 교통·도로, 주택, 공원, 시가지정비, 복지, 문화, 가로경관, 상하수도 등을 정비하는 시책과 관련 법령과 제도, 도시정비정책은 사회자본부문을 효율적으로 정비하고 공정하게 배분하기 위한 시책과 법령, 제도를 말한다(김현식 외 2016).

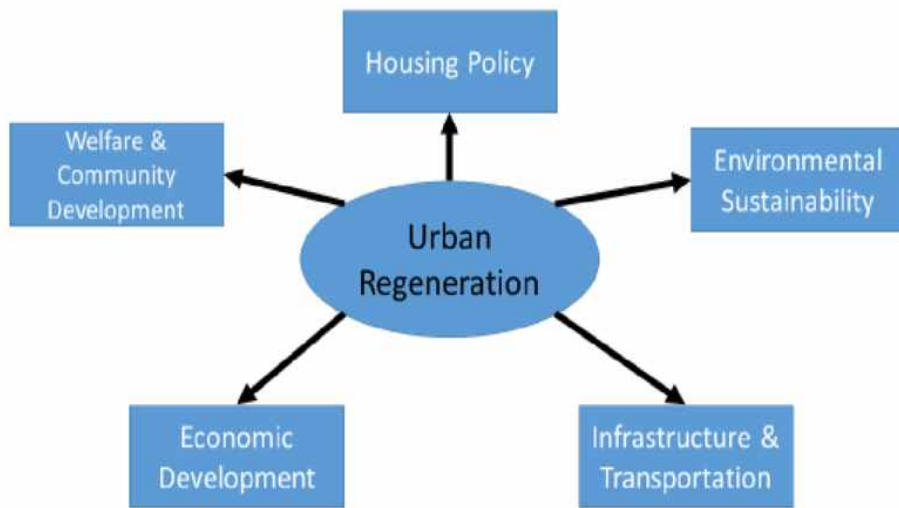
하지만, 도시정책의 사전적 의미로 볼 때, 도시정책은 도시정부가 만드는 모든 정책이라고 정의(김현식 외 2016)할 수 있으며, Allan(2020)도 도시정책은 도시 주민들의 삶에 영향을 미치기 위해 만들어진 공공 정책 계획의 집합체라고 정의하고 있다.

따라서, 도시정책은 산업화와 도시화에 대응하기 위한 물리적 전략을 포함하여 도시공간 내 사회·문화·경제·환경과 관련된 모든 정책을 포함하는 것이며, Patrick(2015)도 사회기반시설에 대한 투자, 문화정책 및 도시 마케팅, 도심공간 개조 및 계획, 공공질서유지, 사회정책, 기업혁신과 지원을 촉진하기 위한 경제 정책, 그리고 낙후된 지역을 위한 정책 등을 도시정책이라고 폭넓게 정의하고 있다.

OECD 또한 도시정책은 효율적이면서 공평하고 환경적인 도시재정, 도시는 국가계획과의 연계되고, 경제번영·복지·기회와 연결된 폭넓은 정책 등이 포함되어 있어야 한다고 규정⁸⁾하고 있다.

8) <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/urbanmetroreviews.htm>

따라서, 도시재생은 도시정책에 뿌리를 둔 규범적 개념이므로, <그림2>와 같이 복지, 주민공동체 설립 및 거버넌스 구성과 같은 정치적 함의를 두고 있는 도시정책을 포함해, 주택, 경제, 사회기반시설, 환경적으로 지속가능한 성장을 목적으로 하는 모든 도시정책을 아우르는 개념으로, 도시재생의 가치와 접근 방식은 도시정책의 역사적 맥락속에 다양해질 수 밖에 없다.



<그림 2> (출처: Ngidi, L.V., 2018)

3. 영국과 한국의 도시재생

3.1. 영국 도시정책과 도시재생

영국의 경우, 산업혁명으로 인한 과학 기술의 발전으로 런던, 맨체스터, 리버풀, 셰필드, 버밍엄 등 주요 도시가 항만 운송, 석탄산업 등 산업도시로 급속하게 성장하였지만, 시간이 흐르면서 많은 인구가 도시로 유입되어 도시 과밀화가 진행되었다(Tallon, 2020).

외면적으로 도시가 성장·발전하였음에도 사회적, 경제적, 문화적으로 지속적으로 발전하지 못하고 빈곤, 범죄, 환경오염, 불량 주거지 양산, 내부도시 슬럼화 등 도시문제를 만들었다.

변화된 도시환경으로 발생한 도시문제들은 도시 내부 환경을 더욱 악화시켜 경제·문화·사회적 갈등을 초래하였고, 심각한 경우 계층 및 인종 간 폭동으로 이어져 사회불안을 가중시켰다(양도식, 2007).

더욱 심각한 것은 맨체스터, 리버풀, 셰필드, 버밍엄, 런던 등 산업혁명의 중심 도시였던 곳의 산업구조가 제조업에서 서비스 및 지식산업으로 이어지는 시대의 변화를 따라가지 못하여 인구가 감소하여 도시쇠퇴를 경험하였다(Tallon, 2020).

위와 같은 환경에서 영국은 1950년대 이후 발생한 도시문제에 대처하기 위해 다양한 도시정책을 도입하였으며, 도시재생 또한 도시정책에 뿌리를 둔 규범적 개념이므로, 도시재생정책의 변화를 통해 다양하게 전개되었다.

도시재생의 역사는 환경오염문제를 해결하기 위해 공중위생과 슬럼지구 철거 등이 이루어진 19세기 영국 도시정책까지도 포함되기도 한다(양도식, 2007; 2018).

하지만 국·내외 문헌에서는 물리적 재생 외 도시재생의 제3섹터 참여여부, 중앙 정부와 지방정부의 도시재생에 대한 역할 분배 및 민간 분야의 역할과 사업구조, 가난, 빈곤, 교육 등 사회적 재생 실행 여부 등을 기준으로 1940년대(양도식, 2018, Tallon, 2020) 또는 1950년대부터(Roberts 외, 2000) 도시재생의 흐름을 구분하는 것으로 판단되며, 이를 요약하면 <표1>과 같다.

시 기	재생 형태	정책 방향 및 주요 특징
1950	Reconstruction	New Town 건설을 통한 주택공급 및 그린벨트 지정 등 물리적 재생
1960	Revitalisation	1950년 재생 기조 유지, 소규모 지역 개발
1970	Renewal	물리적 개발, 사회적 재생에 관심 공동체(파트너십) 참여
1980	Redevelopment	민간섹터 주도 대규모 부동산 개발 파트너십 성장
1990	Regeneration	도시문제에 대한 물리적·사회적·환경적 통합 접근
2000	Renaissance & Sustainable Growth	지속가능한 성장 강조, 사회적 불평등 해소 커뮤니티 중심의 도심재생사업
2010	Regeneration in Recession	초기 Big Society를 위한 지방정부, 공동체 중심 재생에서 지방정부 주도 물리적 경제적 재생으로 전환

<표 1> 영국 도시재생의 시대별 전개과정⁹⁾

<영국 도시재생의 역사적 전개과정>

- ▶ (1950 Reconstruction) 전후 중앙정부와 지방정부 주도로 영국 도시와 마을을 물리적 측면에서 재건, 인구 분산을 위한 도시 외곽개발과 국토계획에 따른 산업단지 이전으로 도심 공동화 현상 등 부작용 발생, 민간섹터는 중요시 되지 않고 국가주도의 물리적 재생정책이 시행되어, 1950-1960년대는 ‘벽돌’과 ‘모르타르’의 재생이라는 부정적 평가가 있음(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).

9) <표1>은 Roberts의 도시재생전개과정(Roberts 외, 2016, 19)와 Tallon의 시기별 도시정책(Tallon, 2020 28-29)을 참고 작성

- New Towns(NT): 전후 파괴된 주택공급과 위성도시 건설을 위해 1946년 The New Town Act가 제정되고, New Town Development Corporations 또는 지방정부의 지원하에 도시재생사업이 시행되어 1946-1955년까지 15개의 New Towns이 건설되었고 이중 14개의 New Town은 런던의 위성도시로 만들어짐
- Green Belts(GB): 1935년 the Great London Regional Planning Committee가 그린벨트를 만들어 1938년 처음 지정되고 확장됨. 2022년 3월 말 현재 영국 국토 면적의 12.6%(약 16,382km²)가 그린벨트지역이며, 그린벨트는 15개 도시 중심부에 모여 있으며, 그 중 가장 큰 그린벨트(5,062km²)가 런던에 있으며, Green Belt는 주택 공급과 도시성장의 문제가 되고 있음(Felicia, 2023)
- ▶ (1960 Revitalization) 주택부족과 인구증가로 인해 1950년대 물리적 재생기조를 유지하며 도시주변 및 교외에 물리적 재생 추구, 중앙정부의 개입에도 불구하고 실업과 인종간 갈등에 대한 사회적 도시재생 실패(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).
 - New Towns(NT): 1960년대 13개의 New Town이 공급되었지만, 1950년대와 같이 주택공급위주로 재생정책이 이루어져 사회기반시설이 부족했고, 개발지역 내 주민의 강제적 이주 등이 이루어지며 사회적 재생에 한계를 드러냄.
- ▶ (1970 Renewal) 물리적, 경제적, 사회적 정책의 조정 시도, 도시 내 빈곤, 주택수요, 실업 극복을 위해 '벽돌과 모르타르'로 상징되는 물리적 재생에서 전환, 가난과 같은 사회적 도시재생이 필요한 도시 중심지역의 도시 문제 해결에 노력, Partnership Programme이 도입되었지만, 자금운영과 파트너십 운영 미숙(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).
 - Community Development Projects(CDP): 1969년 가난과의 전쟁을 위해 도입된 다소 급진적인 사회적 재생정책이란 평가가 있으며 중앙정부의 뒷받침이 없어 1978년 폐지되었으나, 빈곤, 교육 등 사회적 재생을 시도 한 점은 긍정적인 평가를 받고 있음

- ▶ (1980 Redevelopment) 1977 정부보고서 White Paper Policy for Inner Cities를 통해 시장 및 부동산 주도 도시재생 추진, 신자유주의의 영향을 받아 경제적 측면과 민간주도의 도시재생에 중점. 다만 추진과정에 공공기관, 비영리단체, 민간이 모두 참여. 대표적인 도시재생정책은 도시재생사업 지역인 Ez(Enterprise Zones)과 도시재생사업 추진기구 UDC(Urban Development Corporations), 도시개발보조금(Urban Development Grants)과 도시재생보조금(Urban Regeneration Grants)이 있음(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).
 - UDC: 과거 공공주도 도시재생정책 추진 실패의 교훈으로 설립된 기관으로 개발지역 내 토지수용 및 개발허가 권한을 가지고 상하수도, 전기, 가스, 하수처리시설과 같은 사회기반시설을 개발하고 민간 개발업자에 도시재생사업 관련 보조금 지급. 1998년 English Partnerships으로 권한이 이전되고 폐지됨.
 - Ez: 도시재생을 위해 지정된 지역으로, 경제적 재생을 위해 전국에 지정되었고 경제적 인센티브로 개발지역내에서는 토지개발세가 면제되고 계획허가 절차 등이 간소화됨.
 - Urban Development Grant(UDG): 지방정부와 민간이 함께 추진하는 도시재생사업에 제공하기 위해 1982년에 도입된 중앙정부의 보조금
 - Urban Regeneration Grant(URG): UDG 보조금의 보완적 성격을 가진 보조금으로, 도시재생사업에서 지방정부 보다는 민간의 역할을 향상시키기 위해 개발업자에게 직접 지급되도록 1986년 도입
 - City Grant(CG): 1988년 UDG와 URG를 통합한 보조금으로 도시 내부의 쇠퇴를 치유하고 상업적 재생을 위한 보조금으로, 관료제적 제약을 극복하기 위해 지방정부에 제공치 않고 민간업자에게 지급
- ▶ (1990 Regeneration) 1980년대 Trickle-down 방식의 물리적 도시재생에서 지방정부에 의한 물리적·사회적·경제적 도시재생사업 추진. 1980년대보다 Partnership이 강조되고 보조금 배정에 있어서 민간기업, 지방, 공공기관의 Partnership이 필수요건이 됨(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).

- Regional Development Agencies(RDA): 영국내 경제적 재생과 지속가능한 발전과 지역간 불균형을 바로잡기 위해 설립된 조직으로 도시 재생보조금 Single Regeneration Budget(SRB)을 관리
 - English Partnerships(EP): 1992년 도시쇠퇴를 처리하기 위해 만들어진 조직으로, 토지개발 및 New Towns 사업을 추진하며 공공, 민간, 공동체 조직 간의 조정과 중재자 역할 수행
 - New Initiatives(NI): 1990년대 지방정부, 민간, 공공섹터, 제3섹터 등이 모든 참여한 Partnerships이 주택, 교통, 고용, 환경, 건강, 공동체 발전 등을 종합적으로 접근한 도시재생사업들을 지칭(The New Deal for Communities, City Challenge, The Single Budget, the European Funding Programmes)
 - Single Regeneration Budget(SRB): 기존 도시재생보조금 프로그램을 1993년 통합한 제도. 경쟁입찰형식의 보조금제도로 중앙정부에서 도시재생사업을 추진하는 UDCs와 EPs에 지급하였으며, 취약계층에게 양질의 주택을 공급하고 교육을 통한 일자리 제공, 쇠퇴지역의 물리적, 경제적 재생, 지역기업의 경쟁력 강화, 소수인종의 공동체 참여 등에 우선적으로 보조금이 지급되었지만, 보조금 배정과정에서 지방정부의 권한과 역할이 없다는 비판이 있음
 - City Challenge Fund(CCF): 공공, 민간, 공동체가 구성된 거버넌스 Partnerships에 제공된 예산으로, 지방정부가 재생지역 지정 등 도시재생 사업에서 핵심적 역할 수행. 실제, 예산을 타기 위해 급조된 Partnerships이 많아 경쟁이 치열했지만, 고용이 불안하고 낙후된 지역의 공동체는 Partnerships 구성이 용이치 않아, 빈곤, 범죄 등으로 재생사업이 필요함에도 예산을 배정받지 못하는 부작용 초래
- ▶ (2000 Renaissance) SRB와 The New Deal for Communities와 같은 1990년대 보수당 정부의 도시재생정책의 기초를 유지하면서도 도시 디자인과 건축계획을 통한 도시의 경쟁력 강조. 1980년대 물리적 재생과 유사하지만 지속가능한 성장에 초점. 단, 도시재생의 가치에서 도시를 상징하는 건물, 고급주택, 상업 시설 등을 건립하여 도시재생사업 추진 과정에서

저소득 및 영세민이 소외됨(양도식, 2007., Roberts 외 2016, Tallon, 2020).

- Urban Regeneration Companies(URC): 도시재생사업지역내 핵심적인 이해관계자들의 의견조율 및 재생사업 추진을 위해 설립된 조직으로 리버풀, 이스트 맨체스터, 셰필드 등에 설립되고 27개까지 늘어났으나, City Development Companies(CDC)로 대체됨.
- Housing Market Renewal Pathfinders(HMRP): 주택시장이 붕괴되어 주택이 방치된 지역의 주택철거 및 공급을 위해 2003년 도입된 계획. 2007년까지 7,000가구가 철거되었지만, 30,000가구가 공급되었지만, 철거지역 저소득층의 젠트리피케이션이 발생하고 주택가격을 상승시키는 등 부작용을 초래하여 2011년 계획이 종료됨
- Neighborhood Renewal Fund(NRF): 2001년 낙후지역 빈곤에 원인이 되는 실업과 경제, 범죄, 교육과 기술, 건강, 열악한 주거 개선을 위해 경쟁입찰이 아닌 방식으로 지원되는 예산

▶ (2010 Regeneration in Recesseion) 2007년 금융위기 후 공공지출을 줄이고 정부규모를 축소하려는 연합정부의 정책에 따라 1997년부터 도시재생정책의 축소를 가져왔으며, 2011 Localism Act에 따라 중앙정부의 권한 상당부분을 지방정부로 이전함. 그리고, 지방정수 수준에서 부동산과 사회기반시설 개선을 위한 재생정책을 추진하기 위해 1980년대 도시재생사업인 Ez(Enterprise Zone)을 도입하고 지방에서 재생정책을 추진할 LEP(Local Enterprise Partnerships)를 도입하여, 1980년대 물리적 재생으로 회귀하였다는 비판이 있음.(Roberts 외 2016, 김예성 외 2017, Tallon, 2020).

- Local Enterprsie Partnerships(LEP): 지방지역의 경제성장과 고용 창출을 위한 도시재생 추진, EZ를 지정하는 권한이 있고 투자를 유치,
- City Deal(CD): 2012년 경제성장 및 사회기반시설을 향상시키는 권한을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것을 주요 골자로 하는 정책

3.2. 한국 도시정책과 도시재생

우리나라 도시정책은 한국전쟁 후 1950년대 해외원조자금으로 주택공급이 이루어지며 처음 물리적 측면의 도시정책이 시행되었으며, 1960년대에는 도시계획법이 만들어져 제도적으로 도시정책의 기반이 만들어졌다(김현식 외 1998., 김태환 외, 2016)

이후 1970년대부터는 경제발전을 위한 공업도시건설, 안정적인 주택공급을 위한 주택정책 관련 법률이 만들어졌고, 1980년대 이후는 수도권외의 과밀화 등 도시문제를 해결하기 위한 국토균형발전 전략이 수립되었지만, 도시정책은 주택공급 부족을 해결하기 위한 주택 200만호 공급과 같은 물리적 개발 위주로 진행되었다(김현식 외 1998., 김병수, 2010).

1990년대에는 지역격차 해소 및 국토 균형발전을 위한 도시정책의 기초가 이루어진 시기로, 부동산 가격 안정화를 위한 토지공개념과 같은 제도가 도입되었으며, 1990년 말부터는 2000년대 초까지 친환경 녹색개발과 난개발을 방지하기 위한 제도적 노력이 있었으나, IMF 경제 위기로 인하여 주택규제가 완화되어 재개발, 재건축이 진행되는 등 여전히 도시정책에는 물리적 측면의 가치가 크게 자리잡았다(김병수, 2010, 김태환 외 2016).

2007년 외환위기 후에는 국제적인 경기침체에 따라 주민생활 및 복지향상, 지역경제 활성화, 거버넌스 구축, 경제적 평등, 사람중심도시, 골목경제 살기기와 같은 지역 경제기반 구축, 마을협동조합과 같은 공동체 회복 등과 같이 도시정책의 가치가 물리적인 측면에서 정치·사회·환경적 가치로 확장되었다(김병수, 2010., 장세훈, 2011., 김태환 외 2016),

위와 같이 우리나라도 다양한 도시정책을 시행하여 왔으며, 도시정책이 물리·사회·문화·경제적으로 쇠퇴하는 도시를 활성화시킨다는 관점에서 볼 때, 우리나라도 1960년대부터 도시재생정책을 시행하여 왔다(이태희, 2022).

1960년 이후 우리나라 도시정책의 변화를 통한 도시재생의 전개과정을 요약하면 <표2>와 같으며, 급격한 경제성장에 따른 난개발, 도심과밀화로 인해 물리적 재생이 1960년터 2000년대까지 오랜 기간 시행된 것으로 확인된다.

시 기	주요 재생사업	정책 방향 및 주요 특징	비고
1960	울산, 포항 등 공업도시 및 사회기반건설	경제성장을 위한 도심의 물리적 재생	도시정책의 태동기
1970	산업도시건설 및 도심재개발사업	도심 및 불량주택재개발사업, 공업도시 등 물리적 재생 추진	주택정책 태동기
1980	주택 200만호 건설 주택재건축사업	수도권 과밀화에 따른 신도시개발 등 합동재개발 방식의 물리적 재생 추진	도시계획 확충기
1990	90만호 임대주택건설사업 주택경기활성화대책	물리적 재생에 치중 주거측면의 사회적 재생 기준 마련	신도시건설 중흥기
2000	신도시건설 뉴타운 사업	주거환경개선 및 균형발전을 위한 주택공급 위주 물리적 재생	지속가능한 도시정책 도입기
2010	도시재생뉴딜사업	‘보존’과 ‘공동체’에 가치를 둔 사회적·경제적·문화적 재생	도시재생 실험기

<표 2> 우리나라 도시재생의 시대별 전개과정¹⁰⁾

<한국 도시재생의 역사적 전개과정>

- ▶ (1960) 전후 주택 및 도시기반시설이 파괴 되고 도시에 인구가 집중되므로써 도시지역은 과도시화 전단계에 진입. 경제성장을 위한 기초 작업으로 도시계획법, 토지구획정리사업, 건축법이 제정되고 경제개발계획에 따라 산업단지 조성, 공업도시 건설 등 전후 재건 중심의 물리적 도시재생과 경제성장을 위한 기반을 구축하기 위해 국가 주도 재생이 시행되며, 지방정부의 역할은 없는 것이 특징(김현식 외 1998, 김태환 외, 2016)

10) <표2>는 우리나라 도시정책 변화특성의 연구(김병수, 2011, 13 시정책의 전개와 과정(김현식 외 1998, 85), 도시정책의 전략과 과제(김태환 외, 2016, 11-12)를 요약 정리

- ▶ (1970) 도시기반시설과 주택이 여전히 부족함에도 급격한 도시화로 서울 인구가 2배 가까이 급성장하는 등 서울의 광역화가 진행, 난개발 방지를 위한 그린벨트 확장 및 도심 재개발을 통한 인구분산, 도시내부의 구조 개편을 위한 무허가 주택 정비시행. 주택부족 해결을 위한 공동주택건설, 물리적 재생과정에서 사회적 갈등 발생(김현식 외 1998, 김태환 외, 2016)
- ▶ (1980) 도시팽창에 대한 도시문제가 사회적 문제로 대두되고 올림픽 개최에 따른 불량주거지가 정비되고 인구분산을 위한 5개의 신도시(성남, 고양, 안양, 부천, 군포)에 대규모 주택공급이 짧은 기간에 이루어지는 물리적 재생 추진. 특히, 불량,노후,무허가 주거지 정비를 위해 기존의 개량식 주거환경개선 방식에서 도시재개발법에 근거한 ‘합동재개발방식’의 전면철거 재개발 방식으로 진행되며, 1990년~2000년대까지 공동주택의 양적·질적 팽창이 이루어졌지만, 사회적 갈등을 제공하게 되는 단초를 제공(김현식 외 1998, 김태환 외, 2016).
- ▶ (1990) 80%의 인구가 도시지역에 거주할 정도로 도시화가 진행되고 급속한 성장과정에서 발생한 난개발을 제어하기 위하여 ‘선계획-후개발’ 원칙에 입각한 종합적인 물리적 재생의 기초가 마련되었고, 생태도시조성 기본계획이 마련되면서 물리적 재생외에도 환경적 재생의 기초가 마련됨. 지자체 수준에서 지속가능한 개발을 위한 정책을 개발하고 최저주거수준을 설정하여 도시정책에 사회적 재생의 가치가 반영됨(김현식 외 1998, 김태환 외, 2016)
- ▶ (2000) 도시화 성숙기 진입, 농촌의 인구감소, 대도시 중심부의 쇠퇴 등 도시쇠퇴 문제가 대두되었고, 대도시 쇠퇴지역 균형발전을 위해 전면철거형 재개발이 급속히 진행. 2007년 금융위기 후 부동산 경기침체로 물리적 재생이 위축되고, 도시축제, 도시이미지 구축 등을 통해 도시의 경쟁력 강화와 역사적 자산, 지역공동체 활성화 등을 통한 성공적인 문화 재생사례가 발굴되고 (전주 한옥마을, 부산 감천문화마을), 마을만들기 지원센터 등 지방자치단체를 중심으로 지역커뮤니티를 통한 지역현안과제 발굴, 시범도시, 시범마을 등 민간과 공공이 협력하는 주민참여형 도시정책이 시행되는 등 2010년 도시 재생을 위한 기초 마련(김태환 외, 2016)

- ▶ (2010) 1차 산업을 기반으로 성장한 도시의 인구감소가 급속히 진행되어 지방에서는 도시소멸 수준으로 도시쇠퇴가 진행되고, 대도시에서도 인구증가가 정체기에 진입하며 행정지역이 통폐합되는 등 도시정책의 변화가 요구됨. 특히 민간자본에 의존한 전면철거형 개발사업으로 인해 심각한 사회적 갈등이 유발되고 개발지역 영세가옥주, 임차인, 소상공인과 시민단체의 도시정책 결정과 집행과정에 참여가 핵심과제로 대두되며 공동체 회복과 물리적 재생에 대한 개선에 대한 대안으로 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되어 도시재생정책이 본격적으로 추진됨(김태환 외, 2016).

3.3. 도시재생 개념 재정립 검토

이상과 같이 도시재생이 도시정책에 뿌리를 둔 규범적 개념으로 볼 때, 도시정책의 역사는 도시재생의 역사로, 도시재생정책은 경제적, 문화적, 역사적 환경에 따라 변화하며 도시정책의 역사적 전개과정에 따라 다양한 가치를 반영하였다.

영국의 도시재생은 1950년대 도시재건(urban reconstruction), 60년대 도시회생(urban revitalization), 70년대 재개발(urban renewal), 80년대 도시재개발(urban redevelopment) 방식의 물리적 측면의 도시재생이 전개되었으며, 위 시기에는 시대별로 차이는 있지만, 2차 세계대전 후 파괴된 도시와 지역의 물리적 재생을 통해 경제를 부흥시키고 교육, 건강, 빈곤 등 사회적문제를 해결하려고 하였다(Roberts 외 2016., Tallon, 2020).

특히, 1980년대는 신자유주의의 기초 아래 Trickle-down 방식의 물리적 재생이 도시재생을 주도하였다. 부동산 위주의 개발과 기업가적 정신이 도시재생정책을 지배하며 런던 도크랜드와 같은 대규모 부동산 주도 도시재생이 이루어졌고 사회·경제적·문화적 문제를 시장의 힘으로 해결하려고 하였다(Pacion, 2009).

1980년대 물리적 재생은 2012년 런던 올림픽 개최 시 소중한 물리적 자산이 되었다는 평가도 있지만, 이 시기 물리적 재생은 사회·경제·문화적인 측면의 복합적인 도시재생을 이끌어 내지 못했다(Tallon, 2020).

또한 부동산 위주의 개발은 거주 여건을 향상시켰지만, 부동산 가격을 상승시키며 경제적 양극화를 가중시켰고, 개발지역의 빈곤, 교육 등 사회적 문제를 해결하지 못했다(Tallon, 2020). 더욱이, 규제철폐, 사업절차 간소화, 세제혜택 등 부동산 주도로 진행된 물리적 도시재생은 경제적 효과도 이끌어내지 못했다는 평가도 있다(Imrie 외 1993).

다만, 1980년대 부동산 주도 도시재생은 비록 이해관계자의 조정 및 참여에 있어 부족한 부분은 있지만, 도시재생정책 추진과정에 이해관계자인 공공, 민간, 공동체 참여에 대한 인식을 제고(Tallon, 2020)하는 등 1990년 도시재생의 황금기(Southern, 2013)를 이끌어 냈다고 평가할 수 있다.

1990년대 도시재생은 사업과정에서 배제되었던 지역 공동체가 도시재생사업 과정에 참여하게 되었으며, 도시재생 보조금은 불이익을 받는 낙후지역의 빈곤, 가난, 실업, 낙후 거주환경을 해결하기 위해 사용되는 등 이전 물리적 재생과는 다른 사회적 재생이 진행되었다(Tallon, 2020).

하지만, 이 시기 도시재생에 사용된 보조금은 낙후된 지역을 살리기에는 터무니 없이 부족했으며, 도시재생에 참여한 지역 공동체가 사회적 배제로부터 벗어나 이익을 받았다는 증거도 없다는 평가가 있다(Atkinson, 2003).

2007년 금융위기 이후에는 저성장 시대를 맞이하여 영국 도시재생정책의 중요한 변화는 한정된 예산으로 과거부터 현재를 아우르고 미래까지 예상되는 도시변화에 맞추어 지속적인 성장을 위한 경제적 발전을 이루는 것이다.

또한 국제회의장 개최 등을 통한 도시의 국제경쟁력 강화와 스포츠 관련 시설 건립 및 국제 경기 유치와 축제 개최 등 문화를 기반으로 한 도시재생정책이 중요하게 되었다(Tallon, 2020)

이 중 국제회의장, 경기장 건설과 리모델링과 같은 도시재생정책은 주변 지역의 물리적 환경개선과 함께 경제적으로도 고용창출 효과가 있었으나, 인근지역의 철거를 통한 젠트리피케이션이 발생하고, 사회적 약자의 거주환경을 축소시키며 사회적 재생에 좋지 않은 영향을 미치고, 일시적인 건설경기 부양 외 장기적인 고용창출도 확인되지 않아 경제제인 측면에서도 도시재생정책이 실패하였다는 평가도 받고 있다(Tallon, 2020).

2010년 이후 현재까지는 저성장시대를 맞이하여 건축재정을 하고 있으며, 도시재생은 City Deal과 같이 중앙정부에서 지방정부로 권한을 이양하고 사회기반시설 확충 및 주거환경개선과 같이 장소에 기반을 둔 물리적 재생에 집중하고 있다.

City Deal를 통해 지역경제가 살아나고 있다는 평가는 있지만, 2010년 이후 영국의 도시재생은 사회적 재생에 대한 진지한 노력이 없는 재생의 암흑기로 1980년대 물리적 재생으로 회귀하였다는 평가를 받고 있다(Southern, 2013, Tallon, 2020).

이에 반해, 우리나라의 도시재생정책은 경제발전을 위한 산업화와 도시의 급격한 성장과 인구증가에 따른 사회기반시설 부족이 심각한 문제로 대두되었기에 개발 및 정비와 같은 물리적 재생에 집중되어 왔다(김현식, 1998., 김병수, 2011, 김태환, 2016).

1960년대는 도시정책의 태동기로 도시계획법과 건축법이 제정되며 도시개발 및 관리를 위한 수단이 마련되었고, 특히 주택에 대한 공공의 역할 강화 기반이 구축되었다(김병수, 2011., 김태환, 2016).

1970년대는 도시의 산업화, 도시화로 인한 인구증가, 주택 부족문제해결을 위해 수도권 개발이 강화되었으며, 이로 인해 도시공간의 구조적 불균형이 시작되었다. 따라서, 경제부흥이라는 목적으로 부의 분배, 공평, 공동체와 같은 가치는 우선순위에서 밀려났다(김병수, 2011., 김태환, 2016).

1980년대는 지역격차완화, 수도권 집중방지, 토지구제이용완화 등의 개발정책 등으로 인해 주택의 양적팽창이 이루어지며, 급속한 개발로 인해 노후주택의 철거와 재개발을 둘러싼 사회적 갈등이 발생하였다(김병수, 2011., 김태환, 2016).

1990년대는 국토의 불균형발전으로 인한 지역격차를 해소하기 위해 도시정책이 지자체로 이관되며 영국과 같이 중앙과 지방 간 재생의 역할 배분 등이 중요한 가치로 등장하였지만, 이 시기에도 주택공급이 강화되는 등 물리적 재생에 집중되었다(김병수, 2011., 김태환, 2016)..

2000년 이후 현재까지는 도시화의 성숙기로 은퇴자를 중심으로 귀농귀촌이 발생하고 외곽도시로의 인구분산으로 도시 내 쇠퇴지역이 발생하기 시작하였으며, 물리적 재생으로 야기된 사회적 갈등에 대한 해결책과 도시의 경쟁력과 문화도시 등이 핵심가치로 등장하며, 새로운 경제적 문화적 사회적 재생가치들이 도시정책에 반영되었다(김병수, 2011., 김태환, 2016).

이상과 같이 영국의 도시재생은 물리적 측면뿐만 아니라 사회·경제·환경적 문제를 해결하기 위한 복합적인 측면에서 진행되었으며, 각 시대별로 재생의 중점 가치가 변천하여 왔다.

그리고, 영국의 도시재생이 항상 성공하지는 않았다는 평가가 있으며(Turok, 2005), 특히 영국의 도시재생정책 전개과정을 보면 환경이나 사회적 재생보다는 경제적 재생(Couch 외, 2000)에 집중되어 온 경향이 있음을 알 수 있다.

그리고, 우리나라의 도시정책의 역사적 변천과정으로 볼 때, 우리나라의 도시 재생 또한 영국의 도시재생정책의 전개과정과 유사하게 ‘경제적 재생’과 ‘물리적 재생’에 재생의 가치를 두고 시행되었음을 알 수 있다. 다만, 2013년 정부차원에서 도시재생사업이 도입된 후, 지난 10년간 서울시에서 추진하였던 ‘1세대 도시재생’은 불량한 주거환경을 해결하기 위해 ‘철거’와 ‘개발’이라는 물리적 재생에 대한 대안으로 ‘회복’과 ‘공동체’ 회복에 가치를 두었다.

그리고, 2023년 2월 서울시는 ‘2030 서울시 도시재생전략계획’을 발표하며 ‘2세대 도시재생’을 천명하였다. ‘2세대 도시재생은 도시재생의 개념을 확장하여 1세대 도시재생의 ‘보존’과 ‘공동체’에서 도시재생을 물리적 재생을 포함한 복합적 개념으로 정의하였다.

쇠퇴하는 도시지역의 물리적 변형은 도시재생과정의 한 부분이다(Shaw 외, 2010). 결국, 2세대 도시재생에서 물리적 재생을 병행해 복합적으로 도시재생을 추진하겠다는 정책 방향의 전환은 영국 및 우리나라의 도시재생정책의 전개과정으로 볼 때, 도시재생의 가치가 시대적 변화에 따라 변화한 것으로 판단할 수 있다.

3.4. 소결

도시재생은 “도시문제를 해결하기 위한 종합적이고 통합적인 비전과 행위로 지역의 경제적, 물리적, 사회적, 그리고 환경적 조건을 영속적으로 개선시키는 것을 추구”(Roberts 외, 2000) 하는 복합적인 개념이다.

영국의 도시재생정책은 물리적 재생에서 시작해, 지역기반, 즉 ‘장소’와 ‘사람’에 가치를 두고 사회,경제,문화 등 복합적인 측면에서 도시문제를 해결하려고 끊임 없이 변화하였지만, 2012년 City Deal과 같은 도시재생정책으로 볼 때, 물리적·경제적 재생으로 회귀한 것으로 확인이 된다.

서울시 도시재생정책은 경제성장을 위한 발판으로 물리적 재생에 집중되어 시행되었다. 하지만, 2012년 원주민 정착률이 낮고 개발지역 영세가옥주, 세입자, 소상공인의 경제적 기반을 붕괴시키며 사회적 갈등을 초래하였던 철거형 재개발 정비사업의 문제점을 인식하고 서울시 도시정책에 도시재생 개념이 도입되었다.

그리고, 서울의 도시재생사업은 도시재생사업의 추진 근거인 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제7호에 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업 등과 같은 철거형 재개발 사업이 도시재생사업의 한가지 사업 방식으로 규정되어 있음에도 지난 10년 간 도시재생사업은 철거형 ‘재개발’ 보다는 ‘보존과 공공성’에 중점 가치를 두고 시행되었다.

결국, 지난 10년간 서울시 도시재생사업이 시행된 지역에서는 사회기반시설 확충 및 철거형 정비사업 대신 빈집 및 소규모 가옥 정비사업이 시행되고, 텃밭 조성, 창업교육, 마을커뮤니티센터·창원지업공간·마을역사관 건립, 지역경제기반 시설 구축 등의 철거형 개발사업이 우선순위에서 배제되어 도시재생사업이 추진되었다(이태희, 2021;2022).

특히 서울형 도시재생사업을 시행하는 과정에서 불필요한 사회적 갈등을 최소화 하고 마을공동체 가치를 회복하기 위하여 도시재생협동조합, 마을 커뮤니티 등 영국에서도 성공여부에 대한 평가가 갈리는 공동체 도시재생사업 참여시스템도 도입되어 시행되었다(Paddison, 2001, 이태희, 2021;2022).

하지만, 영국의 주요 도시와 서울시는 역사적·문화적·사회적 배경이 다르고, 또한 의회정치 풍토에서 오랜 기간 지역사회 커뮤니티 구성 및 활동이 활발한 영국의 시민사회와 같은 활동을 서울시 도시재생정책에 반영시키는 것은 상당한 노력과 시간이 걸릴뿐만 아니라 정치적, 행정적 한계가 있을 수 밖에 없다(이태희, 2021;2022).

따라서, 영국의 도시재생을 무분별하게 도입하여 시행하기 보다는 도시재생은 우리나라의 도시정책역사에서 그 가치가 확인되는 복합적인 개념임을 고려하여 서울시 사회·역사·문화·경제적 환경에 적합한 도시재생을 시행할 필요가 있는 것으로 판단된다.

4. 주거지 도시재생

4.1. 서론

2013년 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제1호는 ‘도시재생’이란 ‘도시 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거 환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화 시키기 위한 것’이라고 정의하고 있다.

그리고, 중앙정부 차원에서 도시재생사업 도입 시 인구감소¹¹⁾, 사업체수 감소¹²⁾, 생활환경악화(건축물 노후)¹³⁾ 등 도시쇠퇴 지표를 기준으로 선정된 특정 지역을 대상으로 대상 지역 특성, 사업규모에 따라 도시재생사업이 5가지 사업유형¹⁴⁾으로 추진되었다(도시재생정보체계, 2023).

하지만, 서울시의 경우 도시쇠퇴지표 중 생활환경악화를 제외하고 심각한 인구감소나 사업체수 감소 등을 경험하지 않았음에도 도시재생사업이 무분별하게 시행된 측면이 있다(이태희, 2021;2022).

특히, 서울시의 산업구조가 제조업에서 서비스 및 지식산업으로 전환되는 과정에서 발생한 지역의 산업구조 변화 문제를 지역의 도시쇠퇴로 연결하여 경제기반형 도시재생사업을 추진하는 것은 적합하지 않은 것으로 판단된다.

현재, 전 세계적인 주요 도시재생의 특징은 주거지 재생을 중심으로 하는 도시공간구조 개편이다(Tallon, 2020). 물론, 주거지 재생이 어떤 도시에는 적합하지만, 다른 도시에는 적합하지 않으므로 도시환경을 고려해야 한다(Heath, 2001).

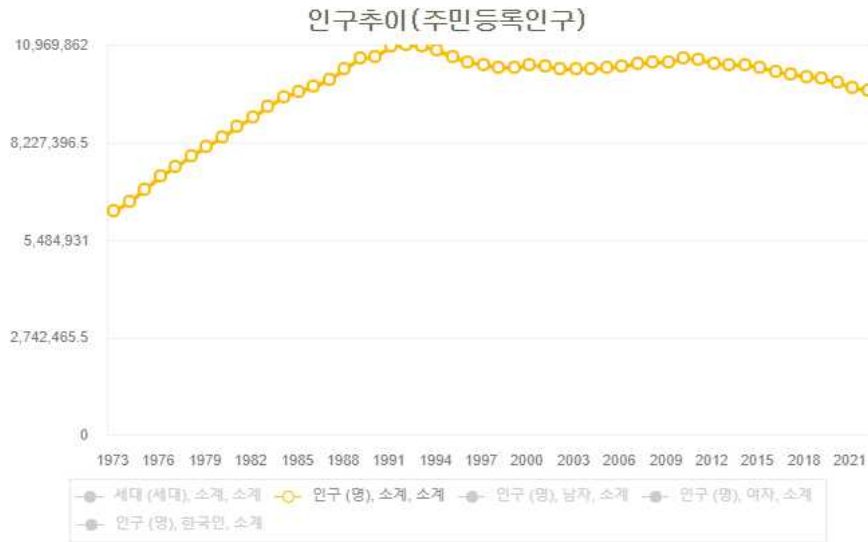
서울시의 경우, <차트 1>과 같이 1990년 인구 인구가 최고 정점 후, 2000년 1,000만명, 2010년 9천 6백만명, 2023년 9천 4백만명으로 인구가 지속적으로 감소하고 있다(서울특별시 열린데이터 광장, 2023).

11) 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역

12) 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역

13) 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

14) 우리동네살리기(소규모 주거), 주거지지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업)



<차트 1> 서울시 인구추이¹⁵⁾

가족구성 형태 또한 과거 대가족에서 핵가족 시대가 전환하여, 서울의 세대별 가구원수는 2010년 2.9명에서 2030년 2.4인으로 1·2인 가구가 서울 전체 가구의 61.1%에 달할 것으로 전망되며, 1인 가구 비율은 24.4%에서 2030년 30.1%까지 증가할 것으로 예상된다(서울특별시 열린데이터광장, 2023).

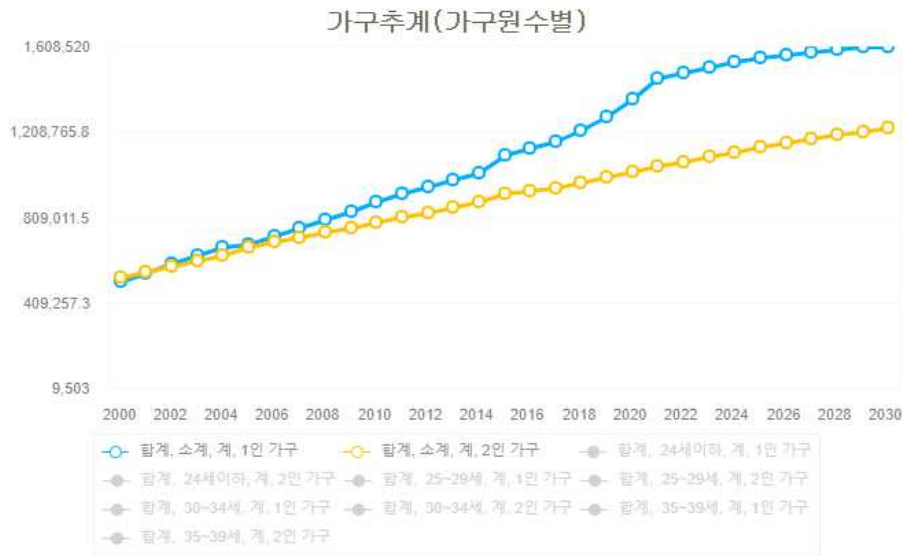
또한, 서울의 65세 고령인구는 2010년 총인구의 9.4%(전국 11%)에 해당하는 94만 명에서 2030년에는 210만 명(22.3%)으로 증가하여 초고령사회¹⁶⁾에 진입할 것으로 전망된다(서울특별시 열린데이터광장, 2023).

결국, 서울의 인구수는 줄어들지만, <차트2>와 같이 1인 및 2인 가구수는 2010년 각각 50만(1인 가구)과 52만(2인 가구)에서 2030년 160만(1인 가구)과 120만(2인가구)으로 증가할 것으로 예상된다(서울특별시 열린데이터광장, 2023).

15) 출처: 서울특별시 열린데이터 광장

16) UN 기준에 따르면(서울특별시, 2015),

- 고령화 사회(ageing society) : 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 7% 이상
- 고령 사회(aged society) : 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율 14% 이상
- 초고령 사회(post-aged society) : 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율 20% 이상



<차트 2> 서울시 가구추계¹⁷⁾

또한, 2023년 3월 국토교통부가 발표한 ‘2022년 전국건축물현황’ 보도자료에 의하면 우리나라 건축물 41%가 30년이 넘는 건축물이며, 이중 주거용 건물 50.5%가 노후건축물로 집계되었는데, 서울의 경우 주거용 건축물 중 절반이 넘는 54.3%가 노후건축물로 집계되었으며, 이는 전년 대비 3.9% 증가하였다(국토교통부, 2023).

서울시는 2023년 2월 ‘지역 균형발전’을 비전으로 ‘2세대 도시재생’을 다양한 정비수단을 활용해 진행될 것으로 발표하였다(서울특별시, 2023).

그리고, 위와 같은 서울시의 사회적(인구 추이 등), 물리적 환경(건물 노화)을 고려해 볼 때, 서울시 2세대 도시재생 ‘지역 균형발전’은 도시재생 사업구역 내의 불량한 사회기반시설 및 주거지 개선을 위한 사업 위주로 진행되며, 서울의 구조적 공간 개편으로 이루어질 개연성이 있다.

따라서, 2010년 이후 주거환경 개선을 목적으로 진행되었던 영국의 주거지 중심의 도시재생사업 사례를 발굴하여 서울시 2세대 도시재생에 줄 수 있는 시사점을 검토할 필요가 있다

17) 출처: 서울특별시 열린데이터 광장

4.2. 영국의 주거지 도시재생(Estate Regeneration) 사례

4.2.1. Agar Grove Estate, London Borough of Camden

Agar Grove Estate는 런던 Camden 자치구가 시행하는 공동체 투자프로그램인 CIP(Community Investment Programme)¹⁸⁾ 중 가장 큰 계획으로, 1960년대에 지어진 노후 주택 249채를 철거 및 리모델링을 통해 개발지역 내 세입자용 임대주택을 포함한 493채의 신규주택을 공급하고 개발부지에 공동체 커뮤니티, 놀이터, 상업 시설을 제공하는 주거지 중심 도시재생 프로그램이다(Agar Grove, 2023).



〈출처: <https://cip.camden.gov.uk/agar-grove>〉

Agar Grove Estate는 6단계로 나뉘어 진행되어, 1단계는 2018년에 완료되어 38채의 Council homes¹⁹⁾, 2019년 34채의 Council homes와 23채의 신규 매각용 주택, 놀이터, 카페 등이 구비된 2개의 공공시설과 광장 건설이 완료되었으며,

18) CIP(Community Investment Programme)는 런던 Camden 자치구가 23억 파운드의 예산으로 ‘거주민들은 집으로 불리는 장소를 가져야 한다’는 비전 아래 1,800채의 council homes, 4,850채의 신규주택, 중산층을 위한 350채의 Living Lent, 학교 등의 공공시설에 투자하는 프로그램이다. CPI는 열악한 주택 생활과 연계된 거주민의 삶의 질 향상과 주택 불평등을 해결하기 위한 계획으로, 개발지역 주민들의 투표를 통해 진행되고 있다(Camden, 2023).

19) 영국 자치구(Council)가 제공하는 공공주택으로 1919년 주택법 후 1980년까지 주도적으로 보급됨

임대주택 거주요건이 되지 않고 민간 임대시장에서도 높은 가격으로 인해 주택을 임대할 수 없는 시민들을 위한 35채의 Living Rent²⁰⁾가 2024년 완공될 예정이다(Camden, 2023).

Agar Grove 주거재생 프로그램은 Camden가 자치구가 토지소유주이므로 자치구 주도로 개발이 진행되며 개발에 따른 위험 부담도 적은 것이 특징이다(DCL, 2016)

4.2.2. Kidbrooke Village, Royal Borough of Greenwich

Kidbrooke Village는 Greenwich가 현재까지 추진하고 있는 7개 재생프로그램 중 하나이다. 도시재생(Urban Regeneration) 사업의 일환이지만, 영문으로 Redevelopment of Kidbrooke 또는 Development plans로 혼용(Greenwich, 2023)되고 있는 점으로 볼 때, 물리적 재생사업의 성격이 강하다.



〈출처: DCL, 2016〉

20) 리빙 렌트(Living Rent)는 6만 파운드 소득이하의 무주택 런던 거주자에게 Great London Association가 자금을 지원하는 Affordable Homes 주택 유형 중 하나로, 임대에서 공유 소유권으로 전환할 수 있도록 설계되어 있다.

Kidbrooke Village 재생사업은 사업 구역내에 있는 1,900채의 건물이 철거되고 5,268채의 신규주택이 공급되지만, 이 중 35%는 임대 및 공유주택과 같은 Affordable Housing이 공급될 예정이다(Greenwich, 2023).

그 외 학교, 스포츠, 사업시설 및 지하철역 개발과 함께 공원 등 조경지역이 조성되는 재생프로그램으로, 이전에 범죄와 기물파손 등으로 악명높은 kidbrooke를 지속가능한 성장이 가능하도록 Greenwich 자치구와 partnership을 구성한 민간 개발업체인 Berkeley Homes²¹⁾의 주도로 이루어지고 있는 것이 특징이다(DCL, 2016).

4.2.3. Oval Quarter, London Borough of Lambeth

Oval Quarter는 런던 Lambeth 자치구 Myatts Field Estate에서 재생된 도시마을명²²⁾이다(DCL, 2016, The Guardian, 2017).



〈1970년 Myatts Field North〉(출처: The Guardian, 2017)

21) Berkeley Homes는 1976년 설립된 재개발 부동산업체로 홈페이지에서 알 수 있듯이 주택건설업에서 도시재생기업으로 기업전략을 전환하여 정부 재생사업에 조언 등을 하며 영향력을 행사하고 있음(Berkeley Group, 2023). 2000년대 이후에는 런던 중심 재생 및 개발프로그램을 집중적으로 시행하였으며, 사업진행과정에서 환경업체와 분쟁을 겪거나, 적절한 화재대책없이 건물을 신축하였다고 구설수에 오름(wikipedia, 2023)

22) 정확히는 영국 Flat(아파트) 명칭으로 판단된다.

Myatts Field Estate는 1970년대 지어진 값싼 council homes가 있었으며, 시간이 지남에 따라 치안 등 문제점이 노출되어, 2005년 주민들의 투표로 주거지 도시재생사업이 결정되었다(The Guardian, 2017).

303채의 기존 주택이 철거되고 2017년 재생사업이 마무리된 Oval Quarter는 London Borough of Lambeth, Reenter Limited, Higgins Homes 및 Notting Hill Genesis가 partnerships을 구성해 추진되었으며, Oval Quarter에는 주택 협회가 제공하는 146개의 공유주택과 172개의 주택개량 등을 통해 808개의 새로운 주택이 건설되었고, 주변에 도시공원과 상업시설이 단장되었다(Higgins, 2023).



〈Oval Quarter 조감도〉(출처: DCL, 2016)

Oval Quarter는 외면적으로 성공적인 주거재생사업으로 보이지만, 일각에서는 철거과정에서 발생하는 사회적 갈등, Oval Quarter 주거 재생사업이 완료된 2017년 후 재생사업지역 내 가옥주가 새 주택을 제공받지 못하는 문제(우리나라의 재개발 후 원주민 정착율 문제와 유사), 건설 후 시설 하자 및 에너지 공급문제로 인한 난방성능 저하, 2017년 Grenfell 타워 사건²³⁾에서 나타난 취약한 안전 시스템 결함 등이 Oval Quarter 도시재생사업과정에서 나타났다는 부정적 평가가 있다(Hodkinson, 2020).

23) 그렌펠 타워는 1974년에 완공된 런던시 자치구 소유 고층 임대 아파트로 저가의 가연성 자재, 안전 설비 부족, 대피 지침 오류, 첫 발견자의 미숙한 대응 등이 요인이 되어 대형화재가 발생하였다 (Wikipedia, 2023)

4.2.4. Portobello Square, North Kensington

Portobello Square는 2010년 재생계획이 승인된 Wornington Green Estate의 시행된 주거용 도시재생구역이다. 과거 Wornington Green Estate는 부실한 디자인, 높은 수준의 범죄 및 인구 과밀로 낙후된 지역이었다(DCL, 2016).

하지만, 3단계에 걸친 재생 프로그램을 통해 Social rent(임대주택), 신규 매각용 주택, Shared Ownership 주택을 1,000채 공급하고 새로운 상업시설과 공공 센터가 리모델링되어 제공된다(Portobello Square, 2023).



〈Oval Quarter 조감도〉(출처: DCL, 2016)

2023년 현재 1단계 작업이 완료되었고, 2014년 허가를 받은 2단계 재생프로그램이 2021년말부터 진행중으로, 1·2단계 재생계획이 완료되면 643채의 신규 주택과 새로운 상업시설이 제공된다(Portobello Square, 2023).

Portobello Square 주거지 중심 도시재생은 Catalyst Housing²⁴⁾과 Kensington 및 Chelsea 왕립 자치구 간의 강력한 Partnerships이 GLA(Great London Association)에서 배정한 보조금으로 재생지역 내 도시문제를 해결하고 사람들이 살고 싶어하는 장소로 만들기 위한 계획이다(DCL, 2016).

24) Catalyst Housing은 런던에 위치한 주택협회로 London과 South East지역에 임대주택과 같은 공공 주택을 공급한다.



〈출처: DCL, 2016〉

위 재생계획은 지역이해관계자 및 커뮤니티가 재생프로그램에 참여하고 재생계획 내에 예술 프로젝트가 진행되며, 지역기반 도시디자인을 통해 성공적인 주거재생 사례로 소개되고 있다(DCL, 2016).

하지만, 10년 전 도시재생계획 승인 당시 철거를 반대하는 지역주민의 반대로 가까스로 재생계획이 승인되었고, 2021년에는 거리 및 공원의 나무벌채로 개발 부지에서 시위가 발생하는 등 개발구역의 주거 중심 물리적 재생이 사회적 통합을 이끌어 내지 못했다는 평가도 있다(Kieran, 2022).

4.2.5. Rayners Lane, London Borough of Harrow

London Harrow 자치구의 Rayners Lane 구역은 2003년부터 ~ 2015년까지 진행된 주거용 도시재생사업구역이다. 과거 Rayners Lane은 593채의 council homes가 구성되어 있었으며, 쓰레기, 소음, 마약, 범죄 등으로 관리하기 어려운 지역이었다(DCL, 2016).



〈Rayners Lane 구역 개발 전〉(출처: Provan, 2016)

하지만, 도시재생사업이 진행되며, 539채의 주택이 철거되어 현대적이고 에너지 효율적인 주택으로 대체되었으며, 재개발로 인한 주택 및 환경에 대한 만족도가 80%이상인 것으로 확인되었다(Provan, 2016)..



〈Rayners Lane 구역 개발 후〉(출처: DCL, 2016)

특히, 원주민들은 토지에 알맞은 가격의 주택에 머물 권리를 보장받았으며, 추가로 공급되는 주택은 완전 분양과 공유 소유의 도입을 통해 임대와 매각용 주택이 혼합되는 주거 공동체를 만들었다(DCL, 2016)

위 재생사업은 신규주택 공급 외 공원, 학교, 놀이공간, 교육, 스포츠 시설 등이 건설되었고, 재생구역 내 주민, 지역 당국 및 이해 관계자의 참여를 통해 단계적으로 진행되어 주거지 재생사업의 성공적인 모델로 평가 받고 있다(Provan, 2016, DCL, 2016)

4.2.6. South Acton, London Borough of Ealing

South Acton은 원래 빅토리아 시대의 계단식 주택 사유지였던 곳으로 제2차 세계대전 이후 30년에 걸쳐 재개발되어 타워형 주택을 포함한 1,800채 이상의 주택이 위치하였지만, 시간이 흐르면서 도로 등 사회기반시설이 정비되지 않아 낙후된 지역이 되었다(Caistor 외 2017)

1999년부터 낙후된 주거환경 개선을 위한 도시재생 프로그램이 검토되기 시작하였지만, 주민들은 열악한 주택 문제 외 지역 사회 안전을 개선하고 범죄에 대처하기 위해 물리적 환경의 변화 이상을 요구하였고, 결국 2008년 물리적 재생 외에도 공원, 커뮤니티 시설 구축 등을 포함한 포괄적인 재생으로 진행되는 것으로 결정되었다(Caistor 외 2017).

South Acton은 2012년에 재생계획 승인을 받고 2024년까지 재생프로그램이 진행중으로, 주요 내용은 기존 주택을 모두 철거하고 2,350채의 신규 주택을 건설하고 재생구역 내 공공시설을 정비하고 런던 교통국과 연계하여 신규 도로망을 구축하는 종합적인 재생이 이루어지는 것이 특징이다(DCL, 2016).

2017년 현재 1,000채 이상의 새 주택이 지어졌으며, 그 중 50%는 임대주택 또는 공유주택으로 구성되어 재생지역의 임차인의 재정착을 수용하고 있다(Ealing, 2023).



〈South Acton 조감도〉(출처: DCL, 2016)

4.2.7. Thames View East, London Borough of Barking & Dagenham

Barking & Dagenham 자치구 소유 재개발부지에 위치한 1950년 타워형 건물이 철거되고 2011년부터 2014년까지 151가구의 Affordable House를 제공한 주거 재생프로그램이다(DCL, 2016).

중앙정부 및 자치구의 보조금 없이 민간 개발업체인 Long Harbour가 Barking & Dagenham과 Partnerships를 구성하여, 재생계획을 설계하고 주거지 재생 프로그램을 실행하였다(DCL, 2016).

당초 계획과 달리 477채의 Affordable housing이 건설되어 제공되었으며, 임대 거주요건과 임대인 선정은 Barking & Dagenham가 관할하며, 임대 기간이 종료하면 모든 소유권은 Barking & Dagenham 자치구로 이전 된다 (Long Harbor, 2023).



〈Thames View East 조감도〉(출처: DCL, 2016)

4.3. 소결

주거지 도시재생은 2차세계대전 이후 영국 도시재생정책의 역사적 맥락에서 확인되는 일관된 도시재생정책이다. 도시 내 사회적 빈곤과 불평등을 해결하기 위해 물리·경제·환경·사회 등 복합적인 측면에서 도시재생정책의 황금기로 정의되는 영국의 1990년대도 낙후된 주거환경 개선을 위한 신규 주택 공급과 같은 물리적 측면의 주거환경 개선을 위한 도시재생은 끊임없이 이루어졌다.

그리고, 현재도 영국 런던에서는 주거환경 개선 및 사회기반시설 확충을 위한 대규모 주거지 도시재생정책들이 런던 자치구 도시계획 또는 개발업체의 개발 제안을 통해 진행되고 있다.

▶ Meridian Water, Enfield

Meridian Water는 런던 북부에 위치한 지역으로 20년 개발 계획에 따라 10,000채의 신규 주택(40%는 Affordable Homes로 제공)과 공공시설이 건설되고 지하철이 확장 연결될 예정(<https://www.meridianwater.co.uk/>)

▶ Brent Cross

활용도가 낮은 산업지역에 6,700채의 신규 주택, 상업시설, 예술 및 문화 시설, 녹지 공간, 학교 및 의료 시설이 건립되는 뉴타운 수준의 도시재생. 런던 중심부를 12분만에 연결하는 지하철과 Luton 공항까지의 직통 철도 서비스가 제공되는 등 대규모 사회기반시설 공사가 동반되는 유럽에서 가장 큰 도시재생프로그램 중 하나이다(<https://transformingbx.co.uk/>)

▶ Islington

Islington 자치구는 Finsbury Park Station 리모델링과 300개 이상의 신규 주택 건설, City North에 2,000평방 피트의 스포츠 및 상업시설, 공원 조성예정 (<https://www.islington.gov.uk/planning/planning-policy/islington-local-plan>)

▶ Tower Hamlets

급속한 인구성장에 따라 매년 2015-2025년 기간 동안 타워 햄릿 내 39,314 규모의 신규주택이 공급될 예정(https://www.towerhamlets.gov.uk/ignl/planning_and_building_control/planning_policy_guidance/Local_plan/local_plan.aspx)

▶ Newham

Newham 자치구에서는 37억 파운드 규모의 재생프로젝트 예산으로 신규 주택 10,000채(이 중 3,500채는 완공), 스포츠, 커뮤니티 시설 공급과 지하철 노선 확장이 계획됨(<https://www.newham.gov.uk/regeneration-1/regeneration-project-canning-town-custom-house/1>)

▶ Southwark

Southwark 자치구 내 공장 부지에 새로운 학교와 1,500채 이상의 신규주택을 포함해 2043년까지 11,000이상의 Coucil Homes가 공급예정(<https://www.southwark.gov.uk/regeneration>)

▶ Canada Water

British Land와 Australian Super가 추진하는 Canada water 재생프로그램은 2019년 계획허가를 받았으며, 최대 3,000채의 주택과 스포츠센터, 3.5에이커의 공공 공원, 100만 평방 피트의 소매, 레저, 엔터테인먼트 및 커뮤니티 공간을 제공예정(<https://www.britishland.com/our-places/canada-water-masterplan>)

이상과 같이 도시재생의 태생지인 영국에서는 대규모 주택공급과 사회적 기반 시설 공급을 통한 물리적 도시재생이 현재까지도 진행 중이다. 그러나, 영국에서 철거 후 재개발, 재건축 방식으로만 주거지 도시재생이 이루어지는 것은 아니다.

영국은 역사적인 건축물이나 보존가치가 있는 지역의 효율적인 관리와 개발을 위해 등재건축물(Listed Building)과 보존지구(Conservation Areas)와 같은 제도를 통해 '개발'과 '보존'의 균형을 맞추려고 노력하고 있다.

따라서, 영국의 등재건축물(Listed Building), 보존지구(Conservation Areas)는 서울시 '2세대 도시재생에 "개발'과 '보존', '복원'이라는 도시재생정책의 균형점을 제시할 것으로 판단된다.

5. 등재건축물(Listed Building)과 보존구역(Conservation Areas)

5.1. 서론

역사적으로 보존가치가 있는 건물과 지역은 도시의 정체성을 유지시키고 지속가능한 성장을 가능하게 하고, 거주하는 사람들의 자긍심을 고취시킨다(ODPM, 2004).

따라서, 세계 모든 국가는 다양한 방법으로 전통 건물과 지역을 보존하려고 노력하고 있으며, 영국의 경우, 건축학적 또는 역사적으로 특별한 관심이 있는 건물 및 지역을 「Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990」을 통해 보호하고 있다.

「Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990」 Part 1에는 Listed Buildings(등재건축물), Part 2에는 Conservation Areas(보존구역)가 규정²⁵⁾되어 있다.

5.1.1, 등재건축물(Listed Building)

등재건축물(Listed Building)은 특정 건축학적 또는 역사적 관심 대상인 건물, 물체 또는 구조물을 등록해 관리하는 제도이다. 등재건축물은 Historic England²⁶⁾가 목록 시스템을 관리하지만 건축물 등재 결정은 문화, 미디어, 스포츠 국무장관(the Secretary of State for Culture, Media and Sport)이 내린다(김명선 외, 2021).

등재건축물(Listed Building)은 2015년 이후 Historic England가 3가지 기준에 의해 건축물을 등록하고 있지만, 정확한 등재 건축물 현황은 파악되지 않고 약 50,000개가 등재된 것으로 추정된다(Historic England).

25) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/9/contents>

26) 문화, 미디어, 스포츠 부서로부터 예산을 지원받는 공공기관으로 경제적, 사회적으로 취약한 장소에 있는 전통 건물 등에 대한 투자, 관리를 통해 사람들의 삶을 개선시키는 것을 목적으로 설립됨. Historic England는 문화, 미디어, 스포츠 국무장관(the Secretary of State for Culture, Media and Sport)이 지명한 17명의 위원으로 구성된 위원회를 통해 운영된다(<https://historicengland.org.uk/about/>).

- Spot listing: 지방자치단체, 역사단체, 일반인의 건축적 관심을 끄는 개별 건물
- Area Lists: 전문가들이 현장 방문한 지역과 등록기준에 따라 선별된 건물
- Thematic listing: 산업자산과 같은 특별한 건물

구체적으로 등재건축물은 건축 또는 계획상의 이유, 사회 경제적 역사를 설명하기 위해 등재할 가치가 있거나(예: 산업 건물, 기차역, 학교, 병원, 극장, 시청, 시장, 감옥 등), 건축물 건립 당시 기술 혁신 또는 장인 정신(예: 주철, 사전 제작, 초기 콘크리트 사용), 잘 알려진 캐릭터 또는 이벤트와의 연관성(예: 영국 수상 참석 행사지 등)등이 고려되며, 등재신청은 누구든지 할 수 있으며, 등재된 건축물은 중요성을 나타내기 위하여 3등급으로 구분되어 등재된다(Historic England).

등재건축물(Listed Building) 중 1700년~1840년 사이에 지어진 대부분의 건축물들은 등록이 되지만, 1840년에서 1950년 사이 건축된 건축물은 저명한 건축가가 설계한 건축물이나 품질과 특성이 확실한 건물 위주로 등록되며, 1945년 이후 건축된 건축물이 등재건축물(Listed Building)에 등재되기 위해서는 예외적으로 특별한 사회·경제·역사적 사유가 필요하다(DDCM, 2018).

<Grade of Listed Building>

Grade I	매우 예외적인 역사적인 가치가 있는 건물 등재된 건물의 2.5%
Grade II *	특별한 역사적 가치 보다 특히 더 중요한 건물 등재된 건물의 5.8%
Grade II	특별한 역사적 가치가 있는 건물 등재된 건물의 91.7%로 대부분의 건축물이 주택 소유자

(Historic England)

런던의 경우 Grade I로 등재된 건물은 589개가 있으며, Grade II* 1,387개, Grade II 16,197개가 있다.²⁷⁾

27) https://en.wikipedia.org/wiki/Listed_building

건물이 등재되었고 온전하게 보존된다는 의미는 아니며, 등재된 건물의 소유자는 경우에 따라 수리 및 유지관리에 도움이 되는 보조금 또는 대출을 받을 수 있다.

등재된 건물을 철거하거나 건물의 역사적 특성에 영향을 미치는 방식으로 변경 또는 확장하려는 사람은 지역당국 또는 경우에 따라 국무장관으로부터 동의를 받아야 된다(심경미 외 2014).

지방자치단체는 동의 없이 수행된 모든 작업을 취소하도록 명령할 수 있고, 동의 없이 등재된 건물을 철거, 변경 또는 확장하는 것은 위법 행위로 처벌된다(김명선 외, 2021).

지역 당국은 등재된 건물이 보존되지 않고 있다고 판단하는 경우, 「Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990」 제48조에 따라 ‘수리통지서’를 소유주에게 송달할 수 있고, 소유자가 부지를 재개발하기 위해 건물을 고의로 방치한 경우, 지방당국은 건물을 취득할 수 있을 뿐만 아니라 재개발부지의 가치를 제외한 가격으로 건물을 취득할 수 있다(Historic England).

〈런던 Grade I Listed Building 사례〉²⁸⁾



Lloyd' s buildings

- 1986년 완공(1928년에 지어진 빌딩 입구가 오른쪽에 위치)
- 2008년 비영리자선단체인 The Twentieth Century Society²⁹⁾가 건물의 역사적 가치가 훼손될 것을 우려하여 건물 등재를 신청한 것이 특징으로
- 4년 후, 2011년 Grade I으로 등재

28) https://en.wikipedia.org/wiki/Lloyd%27s_building

29) 전통 건축물과 디자인을 보존하는 캠페인 활동을 위해 1974년에 설립된 영국 자선단체(<https://c20society.org.uk/about-us/what-we-do>)

<런던 Grade II * Listed Building 사례>³⁰⁾



Battersea Power Station

- 발전소임에도 1955년 런던에서 가장 아름다운 현대식 건물로 선정
- 2개의 발전소로 구성되어 있으며 1975년 한 개의 발전소가 가동이 중지되고 1980년 Grade II로 등재
- 1983년 나머지 한 개의 발전소도 가동이 중지되어 방치되다 2007년 Grade II* 로 상향 등재됨
- 2014년~2022년까지 재생사업을 거쳐 복합쇼핑몰로 개장하여 공개

<런던 Grade II Listed Building 사례>³¹⁾



Abbey Road Studios

- 1831년 건설된 조지아식 타운하우스로
- 1929년 EMI가 건물을 매입하여 녹음실로 사용하다
- 1960년대 비틀즈가 녹음의 90%를 하였고 1969년 현재의 이름으로 변경
- 2010년 EMI의 부채증가로 매각위기에 처하자 영국정부에서 Grade II로 등재함
- 건축적 의미보다는 역사적 의미로 등재됨

30) https://en.wikipedia.org/wiki/Battersea_Power_Station

31) https://en.wikipedia.org/wiki/Abbey_Road_Studios

5.1.2. 보존구역(Conservation Areas)

「Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990」에 의하면 보존구역이란 “건축적, 역사적으로 의의가 있는 마을·지역·건축 외관을 보존하거나 강화하는 것이 바람직한 구역”으로 정의되며, 다음과 같은 경우 지정될 수 있다; 역사적으로 유명한 동네, 마을 및 도시, 어촌과 광산 마을, 18·19·20세기 교외 지역, 20세기 후반 주택 프로젝트에 따라 건축된 주택 단지, 유서 깊은 공원에 자리한 시골 주택, 운하·철도 및 비행장 등 역사적인 교통 허브 및 주변 환경, 산업유산

2023년 보존구역은 영국 면적 2.2%(2,938km²) 10,000곳에 이르는데, 지정된 구역의 59%는 시골이고 41%는 도시지역에 위치하고 있다. 가장 많이 보존구역이 지정된 곳은 Wiltshire이며, Wiltshire에는 246곳이 보존구역으로 지정되어 있으며, 다음으로는 Cornwall에 146곳이 지정되어 있다. 세 번째로 보존구역이 많은 지방은 관광지로 인기가 많은 Cotwold에 145곳이 보존구역으로 지정되어 있다(Historic England).

NPPF(National Planning Policy Framework) 191조에 따르면 지방정부 도시계획 관련 부서는 건축적, 역사적 가치가 있는 지역을 보존구역으로 지정한다. 또한 Historic England는 관련 중앙부처 부서와 협의를 통해 보존구역을 지정할 수 있고, 국무장관은 여러 지방정부에 걸쳐있는 구역에 대해서 예외적으로 보존구역을 지정할 권한이 있다(심경미 외 2014, Historic England).

지방정부는 역사적, 건축적으로 보존가치가 있는 지역을 주민 또는 관련 기관 등으로부터 의견을 청취하고 보존구역으로 지정하고 평가·관리해야 한다. 또한 Planning(Listed Buildings and Conservation) Act 1990에 따르면 지방정부는 보존구역의 보존과 향상을 위해 검토보고서를 작성해야 한다(심경미, 2014, Historic England).

보존구역 내 건물의 철거나 변경은 원칙적으로 지방정부의 허가를 받아야 하며 지방정부의 허가 없이 철거하는 행위는 범죄로 규정되어 있다. 보존구역 내의 신축이나 건축물 외벽, 창문, 굴뚝 보수 및 변경은 보존구역의 역사적, 건축적 가치를 향상시킬수 있도록 가이드라인을 준수할 것이 요구된다(Historic England).

5.2. 영국 등재건축물과 보존구역 주거지 재생 사례

5.2.1. Deptford Railway Ramp



32)

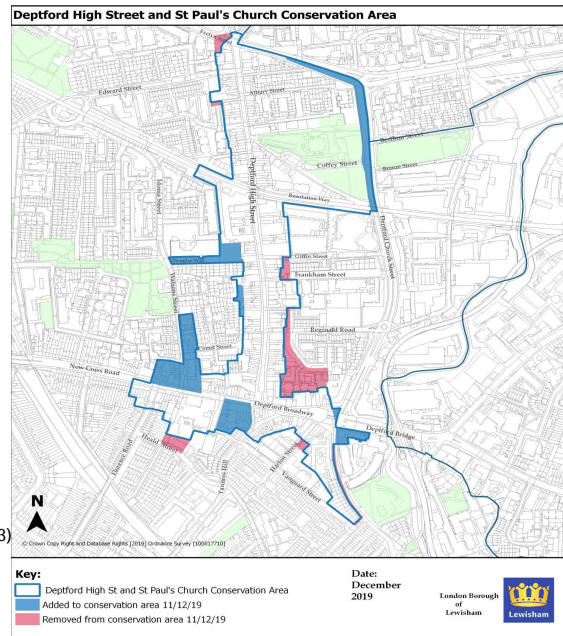
1997년 등재건축물(Listed Building) 위험등급 Grade II에 처음 등재된 Deptford Railway Ramp는 런던에서 가장 오래된 철도 구조물 중 하나이다 (Historic England, 2017).

Deptford 철도 램프는 1835년 런던 Lewisham 자치구 에 설치되어 기관차 및 마차 수리장 소로 사용되었지만,

1851년 이후에는 모든 철도수리작업이 Ashford 역으로 이전되었기 때문에 낙후되기 시작되었다(Landezine, 2017).



33)



34)

32) <https://ru.pinterest.com/pin/450219293996229179/>

33) <https://landezine.com/the-deptford-project-london-by-farrer-huxley-associates/>

34) <https://lewisham.gov.uk/myservices/planning/conservation/conservation-areas/deptford-high-street - and-st-paul-s-conservation-area>

1960년대 램프 앞 광장은 카페와 커뮤니티 이벤트 공간으로 탈바꿈하고 철도 아치는 예술가들의 작업장으로 일시적으로 개방³⁵⁾되었고, 1976년 Deptford railway ramp와 광장을 포함한 Deptford high street는 보존구역으로 지정되었다.

하지만, 2008년 재생사업이 시작되기 전, Deptford는 IMD(Index of Multiple Deprivation)³⁶⁾지수가 30% 이하인 빈곤지역이 되었다(Historic England, 2018). 이에 따라 2012년 Deptford Railway ramp 및 ramp 아래 아치 14개와 아치 앞 광장(Deptford Yard)을 활용하는 도시재생사업인 The Deptford Project³⁷⁾가 시행되었고(Lewisham.gov.uk), 132개의 새로운 주택이 건설되고 램프 아치에는 독립적인 상점, 카페, 식당 및 지역 체육관이 입점하게 되었다(Historic England, 2017;2018).



〈출처: Landezine〉³⁸⁾

이상과 같이 The Deptford Project는 위험등급 Grade II로 등재된 건축물 Deptford railway ramp를 보존 활용하여 낙후된 지역에 새로운 주거 및 상업 공간을 만들어 낸 도시재생의 성공적인 사례로, ‘보존’과 ‘개발’이 공존하고 있음을 볼 수 있다.

35) <https://www.deptfordmarketyard.com/about/>

36) 다중 박탈 지수(IMD)는 소규모 지역의 상대적 박탈 (본질적으로 빈곤 척도)을 분류하기 위해 영국 내에서 널리 사용되며, 2019년 현재 IMD는 7개영역 - 소득(22.5%), 고용(22.5%), 교육(13.5%), 건강(13.5%), 범죄(9.3%), 주택 및 서비스에 대한 장벽(9.3%), 생활 환경(9.3%)—으로 평가된다(https://en.wikipedia.org/wiki/Multiple_deprivation_index.)

37)<https://lewisham.gov.uk/inmyarea/regeneration/deptford/deptford-centre/about-regeneration-in-deptford-town-centre>

38) <https://landezine.com/the-deptford-project-london-by-farrer-huxley-associates/>

5.2.2. Poplar Bath, Tower Hamlet

2001년 등재건축물(Listed Buildings) Grade II로 지정된 Poplar Bath는 1852년 목욕탕과 수영장으로 사용되었던 건물로, 1934년 같은 부지에 두 번째 목욕탕이 다시 운영되고 그 외 피트니스와 공공시설로 사용되었던 역사적인 건물이다(Historic England, 2017;2018, Guildmore, 2023).

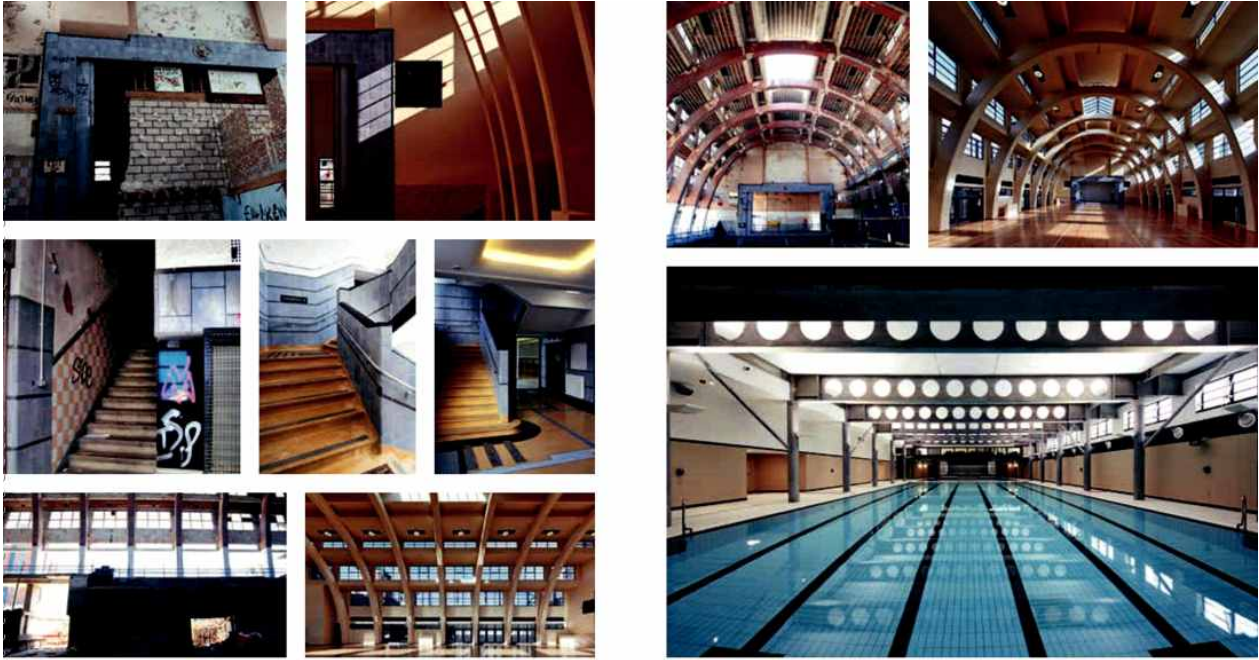
Poplar Bath는 수증기와 염소로 인해 지붕 구조에 심각한 부식이 발생하여 1986년 건물의 일부가 수영장 풀에 떨어지면서 건물이 폐쇄되었고(Historic England, 2017;2018, Guildmore, 2023), 잠시 건설 관련 직원 훈련센터로 사용되다가 1994년 이후 22년 동안 방치되었다(Guildmore, 2023).



〈출처: Guildmore, 2023〉

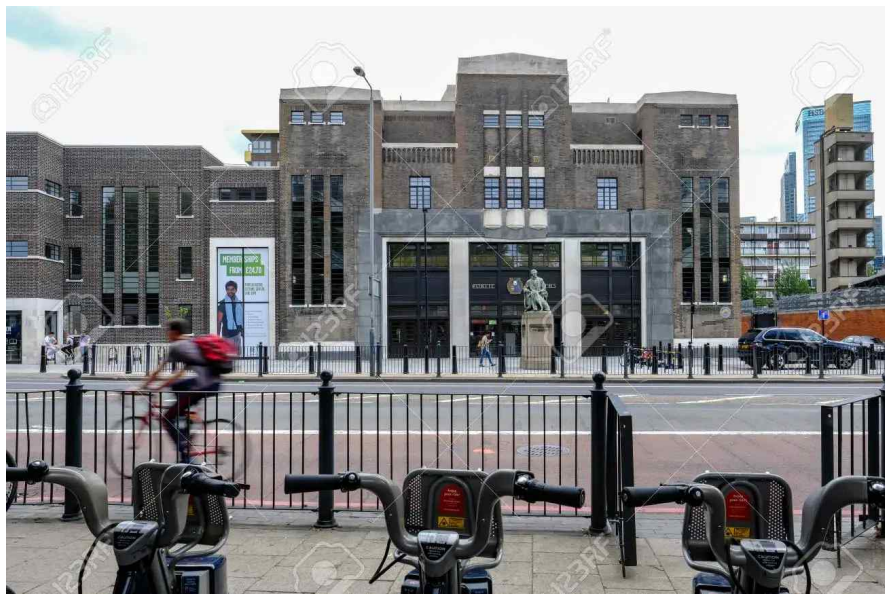
Poplar Bath가 위치한 지역은 IMD지수가 10%이하인 빈곤지역으로 물리적으로나 사회적으로 재생의 필요성이 크게 요구되었으며, 결국 2001년 Tower Hamlet 자치구와 민간 개발업체 Guildmore가 파트너십을 구성해 Poplar Bath 지역의 도시재생계획을 결정하였고 2016년 도시재생이 완성되었다(Historic England, 2017;2018).

Poplar Baths 도시재생의 가장 큰 특징은 원형 목욕탕을 보존하면서 부분 철거를 통해 새로운 레저시설을 개발한 것이다. 새로운 카페가 문을 열었고 다목적 스포츠 센터를 건립하여 총 100개 이상의 일자리와 600백만 파운드의 경제효과가 있는 것으로 평가된다(Historic England, 2017;2018).



〈Poplar Baths 개발 전 후 사진〉(출처: Guildmore, 2023)

그리고, Poplar Bath 도시재생의 가장 큰 특징은 목욕탕 후면의 차고를 철거한 부지와 Tower Hamlet이 소유한 부지를 합쳐 60채의 임대주택을 포함한 100개의 신규 주택을 건설하여 물리적이거나 사회적으로 도시재생이 이뤄진 것이 특징이다 (Historic England, 2017;2018).



39)

39) https://www.123rf.com/photo_83201658_poplar-london-uk-july-16-2017-poplar-baths-regenerated-looking-from-chrisp-street-with-boris-bikes-i.html

5.3. 소결

영국의 등재건물(Listed Building)과 보존구역(Conservation Areas)은 영국 도시의 역사적 환경을 보존하려는 노력의 결과로, 영국 도시의 역사적 특성을 고려하여 ‘개발’이라는 도시재생에 ‘보존’이라는 가치가 적절하게 반영되고 환경적으로 지속가능한 재생이 이루어 질 수 있게 하는 안정장치이다.

등재건물(Listed Building)로 지정되고 보존구역(Conservation Areas)에 위치한 Poplar Bath와 Deftford railway ramp는 건립 당시의 역사적 명성과 다르게 시간이 지나면서 도시공간의 낙후된 지역으로 변하면서 지역의 빈곤을 상징하게 되었다.

하지만, 영국은 Poplar Bath와 Deftford railway ramp 도시재생 사례는 등재건물(Listed Building)과 보존구역(Conservation Areas)을 통해 ‘개발’과 ‘성장’이라는 영국 도시재생정책의 일관된 흐름(Cochrane, 2007)속에서도 ‘보존’이라는 도시재생의 가치를 제공한 사례로 판단된다.

역사적인 환경은 도시를 성공적인 장소로 만들며, 전통 건물은 도시의 브랜드를 만든다. 영국은 전통이 있는 건물과 보존 가치가 있는 지역이 도시에서 중심적인 역할을 하며 이러한 건물과 지역을 재생하면 공동체 의식이 강화되고, 지역경제에 중요한 기여를 하며 인근 지역의 재생을 촉진시키는 역할을 한다고 평가하고 있다(ODPM, 2004).

특히, 건물의 건설과 철거 시 발생하는 폐기물이 24%에 이른 점을 볼 때 오래된 건물을 철거하고 새 건물을 짓는 것보다 보존가치가 있는 건물을 재생하는 것이 환경적으로 지속가능한 재생이라고 평가하며(ODPM, 2004), 영국은 ‘보존’을 통한 도시재생의 필요성에 큰 의미를 부여하고 있다.

6. 맺음말

2023년 2월 서울시는 '2030 도시재생전략계획'을 발표하며, 지난 10년간의 도시재생사업을 1세대 도시재생으로 부르며, '보존'과 '공동체'라는 가치에 중점을 두고 진행된 1세대 도시재생의 성과와 한계를 진단하였다.

그리고, 2023년 이후 추진되는 도시재생을 '2세대 도시재생'으로 정의하고 서울시 균형발전을 위해 도시재생법에서 허용되는 모든 수단을 동원하여 서울시 도시재생사업을 추진하겠다고 발표하였다(서울특별시, 2023).

2023년 3월 국토교통부가 발표한 '2022년 전국건축물현황'과 같이 서울시의 노후된 주거환경을 고려하면 2세대 도시재생은 대규모 물리적 환경 개선 위주의 도시재생사업이 진행될 것으로 예상된다.

물리적 환경개선을 위한 주거지 재생은 2차 세계대전 이후 영국 도시재생정책의 역사적 전개과정에서 확인되는 일관된 도시재생이다. 따라서, 서울시의 노후된 주거환경 개선과 균형발전을 위한 물리적 재생은 도시재생의 역사적 맥락에서 확인되는 필요한 도시재생임은 분명하다.

국토교통부가 발표한 2022년 전국건축물 현황에 따르면, 전국 주거용 건축물 중 아파트가 12억 1848만8000 m^2 (63.7%)로 가장 많고, 단독주택 3억 3207만 9000 m^2 (17.4%), 다가구주택 1억 7164만 m^2 (9.0%), 다세대주택 1억 3222만6000 m^2 (6.9%), 연립주택 4401만7000 m^2 (2.3%) 순인 것으로 확인된다(국토교통부, 2023).

주거용 건축물 중 아파트 환경이 63.7%인 점을 고려할 때, 서울시 2세대 도시재생이 도시공간의 구조적 획일성을 조성할 환경이 충분해졌다. 따라서, 2세대 도시재생이 낙후된 주거환경을 개선하고 균형발전을 이루면서도 도시공간을 성공적인 장소로 만들기 위해서는 전통 건축자산을 활용하여 도시공간의 구조적 다양성을 확보하며 서울의 도시 브랜드를 강화시킬 방안이 필요하다.

이에 대한 노력의 일환으로, 우리나라에서도 2015년 「한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률」이 제정되어 「문화재보호법」에 따라 지정·등록된 문화재는 제외하고, 고유의 역사적·문화적 가치를 지니거나 국가의 건축문화 진흥 및 지역의 정체성 형성에 기여하고 있는 건축물과 공간환경, 기반시설을 보호할 수 있는 제도적 장치가 생겼다.

또한 「한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률 시행령」 [별표1]에 따르면 예술적 가치, 역사적 가치, 경관적 가치 또는 사회문화적 가치를 지니고 있으며, 이를 체계적으로 유지·관리할 필요가 있거나 방치될 경우 그 가치가 멸실 또는 훼손될 위험이 있는 것을 우수건축자산으로 정의하고 있다.

그리고, 「한옥 등 건축자산 진흥에 관한 법률 시행령」 제7조에 따르면 우수건축자산은 소유자의 신청을 받아 등록하도록 규정하고 있으며, 제8조에 따르면 우수건축자산의 증축·개축 및 철거 시에는 시·도지사에게 신고하거나 허가를 신청하여야 한다.(한옥포털).

영국의 등재건축물(Listed Buildings)과 유사한 제도지만, 영국의 등재건축물(Listed Buildings)은 당사자를 포함하여 누구든지 등재신청을 할 수 있을 뿐만 아니라, Historic England에서 자체적으로 위험에 처한 건축자산을 보호하기 위해 다각적인 사업을 시행하고 있다(Historic England).

이에 반해 우리나라의 우수건축자산은 건축물이 부동산 등 경제적인 문제와 직결되는 부분이기 때문에 문화적·역사적 중요성, 가치와 관계 없이 소유자의 자발적인 의사에 따라 등록이 되기가 쉽지 않음을 알 수 있다(박유정, 2022).

따라서, 영국 Historic England와 같이 위험에 처한 우수건축자산을 보호할 수 있는 전문 조직과 인력을 육성하고, 객관적인 자료수집 등을 통해 보존의 필요성이 있는 우수건축자산을 소유자 외에도 신청할 수 있도록 제도적 보완이 필요한 것으로 판단된다.

마지막으로, 건축자산이 가지는 역사적·사회적·문화적 가치를 유지하며 새로운 세계명소로 활용한 도시재생 사례는 쉽게 찾아볼 수 있지만, 건축자산의 역사적·문화적 가치를 보존, 활용하여 주거밀도를 높이고 주거환경을 개선한 사례는 많지 않음을 알 수 있다(박유정, 2022).

따라서, ‘개발’과 ‘보존’의 가치가 상생한 영국 Deftford railway ramp 및 Poplar Bath와 같이, 우수건축자산을 활용하여 낙후된 주거환경을 개선하면서도 도시의 정체성을 유지시킬 수 있는 주거지 도시재생정책 수단을 개발하여 서울시 2세대 도시재생사업에 적극적으로 적용할 필요가 있다.

〈참고 문헌〉

- 국토교통부, (2023). 보도자료(2022년 건축물 현황), 국토교통부 건축정책과
- 김명선, 김용춘. (2021). 영국 건축문화유산의 등재(Listed)를 위한 지정체계의 특성 연구. 대한건축학회연합논문집, 23(1), 137-146.
- 김병수, (2010). 우리나라 도시정책의 변화 특성 연구, 한국지역개발학회지, 22(4),1-15.
- 김예성, 이태희. (2017). 영국 도시재생정책의 변화와 시사점. Urban planners, 4(1), 26-28.
- 김태환, 박세훈, 이병재, 박소영, 정우성, 김수진, 박찬, 임지영, 송지은, 김소영, (2016), 한국 국가도시정책의 전략과 과제, 국토연구원
- 김현식, 민범식, 유재윤, 계기석, 조판기, (1998). 도시정책의 전개와 과제, 국토 개발연구원
- 도시재생종합정보체계, (2023). 도시재생이란?, 도시재생종합정보체계, <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do>
- 박유정, (2022). 근현대 건축자산 활용 관점에서 중산층 단지형 아파트 재건축 계획안, 인천대학교
- 서울특별시, (2015). 2025 서울시 도시재생전략계획
- 서울특별시, (2023). 2030 도시재생전략계획, 균형발전본부
- 서울특별시, (2023). 서울시 가구추계, 열린데이터광장, <https://data.seoul.go.kr/dataList/10739/S/2/datasetView.do?tab=C>
- 서울특별시, (2023). 서울형 도시활성화지역 정보, 열린데이터광장, <https://data.seoul.go.kr/dataList/OA-15506/S/1/datasetView.do>
- 서울특별시, (2023). 서울시 인구추이, 열린데이터광장, <https://data.seoul.go.kr/dataList/418/S/2/datasetView.do>.
- 심경미, 차주영, 임유경, 허윤아, (2014) 선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및

내용에 관한 연구, 문화재청·도시공간연구소

심경미.(2015). 「한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률」의 제정배경과 전망. 건축, 59(4), 14-17.

심재승, (2014). NPG(신공공거버넌스)형 지역재생을 통한 지자체의 발전, 한국 지적정보학회지,16(2),93-110.

양도식. (2007). 영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석. 서울연구원, 1-189.

양도식. (2018). 도시재생의 힘: 영국의 경험.건축, 62(6), 24-27.

양재섭, 남원석, 박은철, 맹다미, 장남중, 김상일, 성수연, 김예성, (2017). 저성장시대 도시정책 이슈와 방향Ⅱ, 도시정보(418), 3-21.

이태희, (2021). 도시재생사업 7년, 도시는 왜 활성화되고 있지 않나?. Urban planners, 8(1), 26-35.

----- (2022). 도시재생, 근본적인 Reset이 필요하다. Urban planners, 9(2), pp.26-33.

장남중, 김상일, 이현정, 백세나, (2017). 서울형 도시재생 주요 이슈와 향후 과제. 서울연구원

장세훈, (2011). 도시정책의 낡은 패러다임 벗어던지기, 경제와사회, 347-355.

최가운, (2021). 건축자산 보전·활용 정책현황 및 개선방안 분석 - 광역지자체 담당자 설문조사 결과를 바탕으로 -.대한건축학회 학술발표대회 논문집, 41(2), 220-221.

한옥포털, (2023). <https://hanok.seoul.go.kr/front/index.do>

Allan, C. (2020). Urban Policy, International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition), Elsevier, 93-96

Atkinson, R. (2003). Five: Addressing urban social exclusion through community involvement in urban regeneration. In Urban renaissance?. Bristol, UK: Policy Press.

Berkelery Group, (2023). <https://www.berkeleygroup.co.uk/about-us/who-we-are/history>

Bianchi, M., (2019). Renewing the city through public participation and cultural activities. The case study of Gillet square, a community-led urban regeneration project. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 8(1).

Caistor-Arendar, L., Woodcraft, S., Nielsen, E., Bacon, N. and Dixon, T., 2017. Measuring the social impacts of regeneration in South Acton.

Camden, (2023). Community Investment Programme - an introduction, <https://www.camden.gov.uk/community-investment-programme>

Camden, (2023). Agar Grove, <https://cip.camden.gov.uk/agar-grove>

Cochrane, A., 2007. Understanding urban policy: a critical approach. Blackwell.

Couch, C. and Dennemann, A. (2000) Urban regeneration and sustainable development in Britain: the example of the Liverpool Ropewalks Partnership, *Cities*, 17, 137 - 147.

DCL, (2016). Estate Regeneration National Strategy Case Studies

DDCM, (2018). Principles of Selection for listed buildings, DDCM(Department for Digital, Culture, Media & Sport)

DETR, (2000). Our Towns and Cities: the Future - Delivering an Urban Renaissance, TSO, Cm 4911.

Ealing, (2023). South Acton Estate, Ealing Council, https://www.ealing.gov.uk/info/201104/housing_regeneration/377/south_acton_estate

Felicia, R., Cassie, B., (2023). Green Belt, UK Parliament

Greenwich, (2023). Kidbrooke regeneration, Royal borough of Greenwich, (2023). https://www.royalgreenwich.gov.uk/info/200200/regeneration/204/kidbrooke_regeneration

Guildmore, (2023). <https://guildmore.com/regeneration-poplar-baths-leisure-centre/>

Heath, T., (2001). Adaptive re-use of offices for residential use: the experiences of London and Toronto. *Cities*, 18(3), 173-184.

Higgins, (2023). Oval Quarter, Higgins Partnerships, <https://www.higginspartnerships.co.uk/projects/oval-quarter/>

Historic England, (2017). Translating Good Growth for London's Historic Environment. Historic England.

Historic England, (2018). Risky Business?, Historic England.

Hodkinson, S., (2020). Not fit for purpose: The Myatts Field North PFI horror show. In *Safe as houses*, Manchester University Press, 121-158.

Imrie, R. and Thomas, H., 1993. The limits of property-led regeneration. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11(1), pp.87-102.

Imrie, R., Lees, L. and Raco, M. eds., (2009). *Regenerating London: governance, sustainability and community in a global city*. Routledge.

Kieran, K., (2022). Life on the half-demolished West London estate that's a 'soulless building site' with 'no quality of life', My London, <https://www.mylondon.news/news/west-london-news/life-half-demolished-west-london-25083396>

Kobayashi, A., (2019). International encyclopedia of human

geography. Elsevier.

Landezine, (2017). The Deptford Project, London. <https://landezine.com/the-deptford-project-london-by-farrer-huxley-associates/>

Leunig, T., Swaffield, J. and Hartwich, O.M., (2007). Cities limited. London: Policy Exchange.

Long Harbour, (2023). Barking & Dagenham, Long Harbour, <https://www.longharbour.co.uk/barking-and-dagenham/>

Mehdipour, A. and Nia, H.R., (2013). Industrialization and city change; the concept and historical evolution of urban regeneration. International Journal of Sciences: Basic and Applied Research, 12(1), 176-181.

Ngidi, L.V., (2018). Assessing the inclusiveness of urban regeneration projects: the case study of Point Waterfront Development Precinct, Durban (Doctoral dissertation).

ODPM, (2004). The Role of Historic Buildings in Urban Regeneration.

Pacione, M., 2009. Urban geography: A global perspective. Routledge.

Patrick, L. G., (2015). Urban Policy in Europe, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition), Elsevier, 900-907,

Paddison, R., (2001). Communities in the city. Handbook of urban studies, 194-205.

Provan, B., Belotti, A. and Power, A., 2016. Moving on without moving out: the impacts of regeneration on the Rayners Lane Estate.

Roberts, P. W., & Sykes, Hugh. (2000). Urban regeneration : a handbook / edited by Peter Roberts and Hugh Sykes. London: SAGE.

Roberts, P., Granger, R. and Sykes, H., (2016). Urban regeneration. Sage.

Portobello Square, (2023). Project Reviews, Portobello Square, <https://portobellosquare.peabody.org.uk/project-overview/>

Sharghi, A., Jahanzamin, Y., Ghanbaran, A. and Jahanzamin, S., (2018). A study on evolution and development of urban regeneration with emphasis on the cultural approach. Turk. Online J. Des. ART Commun, 271-284.

Shaw, K. and Robinson, F., (2010). Centenary paper: UK urban regeneration policies in the early twenty-first century Continuity or change?. The Town Planning Review, 123-149.

Southern, A., (2013). 'Regeneration' in a time of austerity will mean the death of this metaphor, but what will come next?. Journal of Urban Regeneration & Renewal, 6(4), 399-405.

Syrett, S. and North, D., 2010. Between economic competitiveness and social inclusion: New Labour and the economic revival of deprived neighbourhoods. Local Economy, 25(5-6), 476-493.

Tallon, A., (2020). Urban Regeneration in the UK. Routledge.

The Guardian, (2017). The real cost of regeneration, <https://www.theguardian.com/society/2017/jul/21/the-real-cost-of-regeneration-social-housing-private-developers-pfi>

Turok, I., (2005). Urban regeneration: What can be done and what should be avoided. In Istanbul 2004 international urban

regeneration symposium: Workshop of küçükçekmece district,
57-62

Wikipedia, (2023). Berkeley Group Holdings, Wikipedia,
https://en.wikipedia.org/wiki/Berkeley_Group_Holdings

Wikipedia, (2023). Grenfell Tower fire, Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Grenfell_Tower_fire