

도시재생, 쇠퇴 지역의 주택시장에 활력을 제공할까?

영국의 '하우징마켓 리뉴얼' 프로그램을 중심으로

[글] **경신원** 비전임교수 swkyung0221@googlemail.com

서울대학교 환경대학원

MIT Resilient Cities and Housing Initiative (RCHI) 비상임 연구원

문재인 대통령의 대선 공약인 도시재생 뉴딜 사업계획서 접수가 곧 시작된다. 지난 9월, 도시재생특별위원회는 올해에 70곳 내외의 지역별 시범사업 형태로 도시재생 뉴딜사업을 시작하기로 의결했다. 도시재생 뉴딜사업은 기존의 중앙정부 주도의 대규모 도시재생 사업의 한계를 극복하기 위해 지방자치단체가 주도하는 소규모의 도시개발 사업으로, 단순한 주거환경의 개선이 아니라 도시 기능의 재활성화를 통한 도시의 경쟁력 회복에 중점을 두고 있다.

이 글에서는 영국의 신노동당 정부(1997~2010)가 약 10년 동안(2002~2011) 추진하였던 하우징마켓 리뉴얼(Housing Market Renewal, HMR) 프로그램의 사례를 소개하고, 우리의 도시재생 뉴딜사업에 참고할 점을 모색하고자 한다.

영국 신노동당의 혁신사업, 하우징마켓 리뉴얼

HMR, 쇠퇴 도시의 심폐소생 프로그램

1997년 영국의 신노동당이 집권했을 당시 잉글랜드 지역은 북부·중부 지역의 도시들과 남부 지역의 도시들은 상반된 문제에 직면해 있었다. 잉글랜드 남부 지역의 도시들은 높은 주택 가격과 증가하는 주택 수요로 인해 주택난이 발생하여,

지불 가능한 주택을 대량으로 공급하여 주택시장을 안정화시키는 것이 급선무였다. 반면 제조업과 석탄산업이 주를 이루던 북부와 중부 지역의 많은 도시들은 1980년대의 탈산업화의 여파로 실업률이 증가하고 인구가 감소하여 빈집들이 늘어나 주택 가격이 지속적으로 하락하는 현상이 발생했다. 맨체스터와 리즈 등의 몇몇 북부 도시들은 1990년대 말부터 조금씩 경쟁력을 회복하기 시작했으나, 다른 도시들은 여전히 쇠퇴하였다.

1990년대 영국의 주택 및 도시 관련 전문가 그리고 정책 입안자들은 공공 임대주택이 아닌 민간주택에 대한 수요가 감소하는 현상에 깜짝 놀랐다. 정원을 가꾸고 자신만의 스타일로 집을 꾸미는 일을 즐기는 영국인들에게 콘크리트로 획일적으로 지어진 공공 임대주택은 1970년대 말부터 외면당하고 있었다. 이에 따라 지방정부의 재정난으로 공공 임대주택에 대한 관리가 소홀해지면서 공공 임대주택은 선택의 여지가 없을 때 거주하는 공간으로 인식된 한편, 일반주택에 대한 수요는 상대적으로 높은 편이었다. 더구나 우리나라와 마찬가지로 자가 소유에 대한 열망이 높은 영국 사회에서 임대주택이 아닌 민간주택에 대한 수요가 감소하는 현상은 매우 이례적인 일이었다.

신노동당 정부는 기존의 도시재생 접근방법으로는 잉글랜드 북부·중부 지역에서 발생한 문제를 해결할 수 없다고 판단, 침체된 주택시장을 살리고 지역의 경쟁력을 회복시키고자 종합적인 재생 프로그램인 HMR을 시작하였다. HMR 프로그램의 목표는 ‘지속가능한 도시 커뮤니티와 지역 창출(creating sustainable urban communities and areas)’이며, 이에 대한 세부 목표로 다음의 세 가지를 설정하였다.(ODPM, 2005)

- 2020년까지 잉글랜드 북부와 중부 지역의 침체된 주택시장으로 인한 문제점 근절
- HMR 시범사업 지역과 주변지역 간의 빈집 비율과 주택가격의 격차를 1/3로 줄임
- HMR 시범사업 지역과 지역의 주택시장을 서로 연계시킴

양질의 디자인과 지속가능한 주택 디자인, 반사회적 행동 방지, 실업률 타개, 커뮤니티 역량 강화, 경제적인 투자 등과 같은 사회·경제적인 측면에 대한 세부 목표들이 이후에 추가되었다.(Cole, 2012)

중앙정부가 계획한 HMR 프로그램은 3단계 5년 단위로 구성되었다. 1단계는 주로 건물의 철거와 인수, 2단계는 대규모 개발사업, 마지막 3단계는 미세조정 및 이양이다. HMR 프로그램을 계획한 주체는 중앙정부였지만 그에 대한 실

행은 지자체가 중심이 되어 그 지역의 특성에 맞는 상향식(bottom-up) 접근방법을 사용하도록 하였다. 각 시범사업 지역은 지자체와 지역의 이해당사자들로 위원회를 구성하고 주민들과 협력하여 재생계획을 수립하도록 하였다. 위원회에는 우리나라의 토지주택공사와 비슷한 홈즈앤커뮤니티 에이전시(Homes and Communities Agency), 지역개발계획을 담당하는 지역개발 에이전시(Regional Development Agencies), 지역의 경찰·교육·건강 관련 서비스 단체와 민간기업 등이 포함되었다. 그리고 중앙정부는 이들의 활동을 적극적으로 지원하는 조력자로서의 역할을 맡았다. 민간 부문도 HMR 사업에 공동으로 참여하여 2002년부터 2011년까지 약 40억 파운드(약 6조 원)를 투자하였다.

신노동당 정부는 HMR 프로그램을 통해 쇠퇴한 도시의 낙후된 주거환경을 개선하고 학교나 건강센터 등과 같은 사회 기반시설도 확충함으로써 지역공동체를 활성화시키고 주민의 삶을 개선시키고자 하였다. 또한 도시재생을 통한 지속가능한 경쟁력 확보, 즉 침체된 주택시장을 활성화하여 민간자본이 유입되도록 노력을 기울였다.

HMR 시범사업 지역

HMR 프로그램을 시작하기에 앞서, 신노동당 정부는 먼저 가장 심각하게 쇠퇴된 9개의 지역과 이 지역에 속한 주택의 수를 파악하였다. 9개 지역 총 84만 4,000호의 주택 가운데, 거의 절반에 가까운 37만 5,000호가 민간주택이었다. 그리고 이 9개의 지역들은 잉글랜드의 지역 가운데 빈곤 수준이 가장 심각한 지역의 42%를 포함하고 있다. 가장 심각하게 낙후한 지역들의 특징은 다음과 같다.(Nevin Leather Associates, 2007)

- 주택 선택의 제한성: 대부분의 주택들이 빅토리아 시대의 오래된 테라스 하우스로, 현재 거주하는 주민들뿐만 아니라 앞으로 거주하게 될 주민들의 요구에 부응하지 못함
- 지나치게 많은 공공 혹은 민간 임대주택 재고량
- 낙후된 주택 및 지역환경
- 인구의 지속적인 감소
- 높은 범죄율, 지역에 대한 좋지 않은 이미지와 낙인(stigma)
- 저소득층과 이민자들이 집중되어 있음

잉글랜드 북부·중부 지역의 낙후한 도시들이 안고 있는 이러한 문제점들을 해결하고 도시 경쟁력을 회복하기 위하여 신노동당 정부는 2001년 하우스링마켓 리뉴얼 기금을 조성하고 2002년부터 시범사업을 시작하였다.¹ HMR 시범사업은

¹ HMR 프로그램은 2002년 당시 15년간 추진하는 것으로 계획되었으나, 2010년 연합정부가 집권함에 따라 2011년에 중단되었다.

당초 9개로 지정되었으나, 이후 몇 개의 지역이 추가로 선정되어 시범사업을 늘렸다.

시범사업 지역의 규모는 각 지역마다 차이가 있는데, 버밍엄/샌드웰 HMR 프로그램에 포함된 주택수가 6만 호인 반면, 사우스요크셔 지역은 14만 호나 된다. 시범사업은 낙후 지역의 침체된 주택시장이 주변 지역에 미치는 영향을 고려하여 여러 지자체가 공동으로 추진하였다.

HMR 시범사업 지역들은 각각 다른 특성과 문제점을 가지고 있기 때문에 각 시범지역에 결성된 위원회는 지역적 특성에 맞추어 재생계획을 수립하였다. HMR 프로그램의 목표는 시범지역의 경제성장을 지원하고 그에 따른 경제적 이익이 시범지역과 그 주변 지역의 커뮤니티까지 골고루 분배되도록 하는 것이다. 이는 기존의 주택 개량을 통한 재개발 방식이 재개발 지역에만 한정되었던 문제를 극복하려는 취지였다.

표1 HMR 시범사업 지역

시범사업명	HMR 시범지역이 속한 지자체	약자
브리징 뉴캐슬게이트헤드 (Bridging NewcastleGateshead)	뉴캐슬-온-타인과 게이트헤드 (Newcastle-on-Tyne and Gatehead)	BNG
엘리베이트 이스트랭커셔 (Elevate East Lancashire)	블랙번과 다웬, 번리, 하인드번, 펜들과 로센데일 (Blackburn, Darwen, Burnley, Hyndburn, Pendle and Rossendale)	EEL
게이트 힐 (Gateway Hull)	킹스턴 어폰 힐 (Kingston upon Hull)	GW
맨체스터-샬퍼드파트너십 (Manchester-Salford Partnership)	맨체스터와 샬퍼드 (Manchester and Salford)	MSP
뉴 허트리랜드 (NewHeartlands)	리버풀, 세프톤과 위럴 (Liverpool, Sefton and Wirral)	NH
파트너 인 액션 (Partners in Action)	올드햄과 로치데일 (Oldham and Rochdale)	PIA
리뉴 노스스태포드셔 (Renew North Staffordshire)	뉴캐슬-언더-라임, 스태포드셔 무어랜드와 스톡-온-트렌트 (Newcastle-under-Lyme, Staffordshire Moorlands and Stoke-on-Trent)	RNS
트랜스폼 사우스요크셔 (Transform South Yorkshire)	반즐리, 동커스터, 로더럼과 셰필드 (Barnsley, Doncaster, Rotherham and Sheffield)	TSY
어번 리빙 (Urban Living)	버밍엄과 샌드웰 (Birmingham and Sandwell)	UL
티 밸리 리빙 (Tees Valley Living)	하틀리풀, 미들즈브러, 레드카, 스톡-온-티 (Hartlepool, Middlesbrough, Redcar, Stockton-on-Tees)	TVL

HMR 시범사업의 유형

HMR 시범사업이 유형별로 구분되어 시행되었던 것은 아니지만, Turcu (2012)는 시범사업의 규모에 따라 다음의 네 가지로 구분하였다.

표2 HMR 시범사업의 유형

시범사업의 유형	시범사업의 특징	시범사업의 내용
소규모 시범사업	근린 지역의 범죄나 안전문제들을 해결하는 데 초점을 두고, 외부환경 및 공공장소 관리의 질적 개선	<ul style="list-style-type: none"> 주택건물 및 주택단지의 펜스, 게이트, 담장 등의 외관 단장 근린지역 내의 거리환경, 주요한 건물, 공원이나 광장 등의 공공장소에 대한 개선 공원이나 광장에 벤치를 설치하거나 지역주민들이 공동으로 이용할 수 있는 운동시설물 설치 근린지역의 범죄 혹은 안전문제를 해결하기 위하여 지역공동체 경찰, 지역공동체 관리 등과 같은 자발적인 참여활동
중규모 시범사업	보다 통합적인 방식을 채택한다. 건물의 내외부 공간 개선 및 철거를 포함한 주택개조 등으로 추진	<ul style="list-style-type: none"> Group Repair: HMR 시범사업에 참여하는 주민들의 대대적인 주택 개보수를 지원 주민들은 무이자, 보조금, 지원금등을 통해 자금지원을 받음 Block Improvement: Group Repair와 유사하나 시범사업 지역의 침체된 주택 시장을 활성화시키는 데 기여할 수 있도록 물리적 상태가 열악한 주택들을 선택하여 HMR 지원금으로 개보수를 실시함 Decent Home Standard: 공공임대주택을 대상으로 정부가 설정한 수준의 주거환경 상태를 조성하기 위해 개보수를 실시함 지역 내에 부족한 공원이나 광장 등의 공공장소 조성, 혹은 주택 점유의 다양한 형태를 위해 일부 주택의 철거가 진행
대규모 시범사업	시범사업 지역의 대대적인 변화를 꾀한다. 대규모의 철거가 이루어지며, 철거 이후 주거단지나 복합용도 개발이 진행	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능한 도시공간의 창출을 위해 오랜 기간에 걸쳐 주택과 토지에 대한 공용취득과 시범사업 지역에 대한 종합적인 계획이 요구됨 기존 거주민의 이주가 진행되며, 이들의 재정착을 위한 지원 공공과 민간의 공동투자로 재개발사업을 추진
혼합방식의 시범사업	위에서 언급한 세 가지의 시범사업이 혼용되어 일어남	

자료 Turcu, 2012년 재정리

HMR 시범사업의 성과와 한계

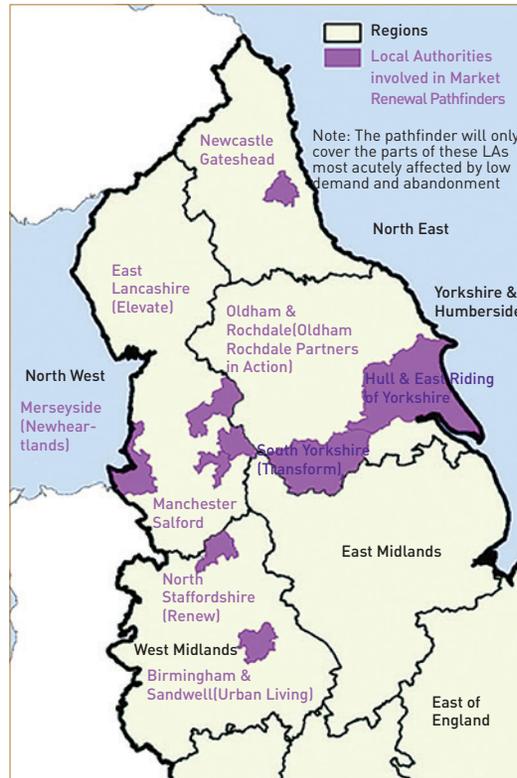
HMR 시범사업은 광범위하고 다양한 부문에 걸쳐 성과를 거두었다. HMR 시범사업 지역들은 HMR 프로그램을 통하여 주택시장의 안정화, 빈집의 감소, 보다 다양한 주택의 형태와 양질의 주택공급, 새로운 일자리의 창출, 주거환경과 공공서비스의 개선 등을 경험하였다. HMR 시범사업 지역들이 포함된 지자체들의 평균 가구수는 HMR 프로그램이 시작되기 전인 1991~2001년에 1.5% 증가했으나, 2001~2011년 동안에는 8.2% 증가하였다.

HMR 프로그램을 시작할 당시, 잉글랜드 북부·중부 지역의 도시에서 나타난 심각한 문제 가운데 하나는 빈집이 증가하는 현상이었다. 2002년 HMR 시범사업 지역을 포함한 지자체의 빈집 비율은 잉글랜드 전체의 빈집 비율(3.4%)보다 훨씬 높았다. 그러나 2002~2008년까지 잉글랜드 전체의 빈집 비율은 3.1%로

조금 감소했고, HMR 시범사업 지역을 포함한 지자체의 감소율은 이보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 HMR 시범사업 지역의 빈집 비율은 잉글랜드 전체 지역에 비하여 여전히 매우 높다.

새로운 일자리의 창출은 도시의 경제상황이 회복되고 있는 맨체스터와 사우스요크셔 지역이 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 16~24세의 젊은이들의 인구 유입도 이 두 시범사업 지역에 가장 많이 증가하였다. 반면 나이 25~49세의 경우, 시범사업 지역 전반에 걸쳐 인구가 감소한 것으로 나타나, 잉글랜드 북부·중부 지역 도시들의 인구 감소가 도심을 중심으로 여전히 지속되고 있음을 알 수 있다. 영국 정부가 HMR 시범사업들을 추진하기 위하여 2002년부터 2011년까지 투자한 비용은 약£2.3bn(약 3조 3,000억 원)이다. HMR 시범사업을 통하여 약 2만 1,000호의 주택이 철거되었고, 약 10만 9,000호의 주택이 개보수되었으며, 1만 6,000호의 주택이 새롭게 신축되었다.

그림1 HMR 시범사업 지역



자료 DCLG 웹사이트, Turcu, 2012 재인용

표3 HMR 시범사업 지역과 주변 지역의 빈집 비율

시범사업명	HMR 시범사업지역을 포함한 지자체			HMR 시범사업지역		
	5% 미만	5~10%	10% 이상	5% 미만	5~10%	10% 이상
브리징 뉴캐슬게이트헤드(Bridging NewcastleGateshead)	87.9	8.1	4.0	79.4	11.8	8.8
엘리베이트 이스트랭커셔(Elevate East Lancashire)	55.4	30.8	13.8	14.2	48.8	67.3
게이트 힐(Gateway Hull)	49.1	29.4	21.5	50.0	28.8	21.3
맨체스터-셀퍼드파트너십(Manchester-Salford Partnership)	42.1	45.6	12.4	24.2	58.3	17.5
뉴허트리랜드(NewHeartlands)	66.8	26.9	6.4	26	55.4	18.7
파트너 인 액션(Partners in Action)	54.2	38.9	6.9	32.8	50.8	16.4
리뉴 노스스태포드셔(Renew North Staffordshire)	데이터부재					
트랜스폼 사우스요크셔(Transform South Yorkshire)	77.4	19.7	2.9	65.5	26.2	8.4
어번 리빙(Urban Living)	81.6	15.5	3	60	29.2	10.7
티 벨리 리빙(Tees Valley Living)	78.6	14.5	7	54	29.5	16.5

자료 ONS and Leather et al, 2012년 재구성

* HMR 시범사업 지역의 공공율을 사업별로 평균을 냄

** 몇몇 시범사업 지역의 데이터 부재로 인하여 평균치가 부정확한 지역들이 있음

표4 HMR 시범사업 지역의 경제적인 성과(1995~2008)

시범사업명	창출된 일자리수 (1995년을 기준으로 한 변화율, %)	공공일자리 비율(%)
브리징 뉴캐슬게이트헤드(Bridging NewcastleGateshead)	36,438 (15.7)	34
엘리베이트 이스트랭커셔(Elevate East Lancashire)	2,315 (1.3)	28
게이트 힐(Gateway Hull)	2,541 (2.2)	31
맨체스터-셀퍼드파트너십(Manchester-Salford Partnership)	63,693(17.7)	29
뉴허트리랜드(NewHeartlands)	48,609(13.3)	39
파트너 인 액션(Partners in Action)	6,814(4.7)	27
리뉴 노스스태포드셔(Renew North Staffordshire)	6,595(3.8)	28
트랜스폼 사우스요크셔(Transform South Yorkshire)	91,555(20.7)	32
어번 리빙(Urban Living)	23,454(4.0)	30
티 벨리 리빙(Tees Valley Living)	14,516(7.4)	32

자료 NOMIS

표5 주택과 관련한 HMR 시범사업의 성과와 투자비용(2002~2011)

연도	2002-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	전체
투자비용 (£m)	74.4	194.3	303.2	314.1	405.6	381.0	346.0	260.5	2,279.1
철거	4,780	3,374	3,984	2,953	3,922	3,987	4,678	3,308	20,987
개보수	10,059	17,079	11,245	14,539	18,620	11,020	18,290	7,882	108,734
신축	445	524	2,389	3,889	2,529	1,424	2,342	2,238	15,780

자료 Audit Commission, 2011

HMR 시범사업 지역의 주택가격은 2008년의 글로벌 금융위기가 일어나기 전까지 꾸준히 상승하였는데, 2003~2007년까지 전 지역 평균 70% 정도 상승하였다.(DCLG, 2009) 토지 등기소 자료에 따르면, 2002~2010년 말까지 최소한 3만 2,000호의 신축주택이 매매되었으며, 신축주택의 평균 매매가격은 13.2만 파운드(약 1억 9,700만 원)였다. 그러나 주변 지역과 비교하면 여전히 주택가격이 낮은 편이었다. HMR 프로그램을 통하여 시범사업 지역에 58억 파운드(약 8조 7,000억 원)의 경제활동이 일어났으며, 건설과 관련한 1만 9,000개의 일자리를 창출하였는데, 매년 2,600개의 새로운 일자리가 생겨난 셈이다.

HMR 프로그램의 이러한 성과에도 불구하고 비판은 끊이지 않았다. 신노동당은 변화되는 사회·경제적인 환경에 발맞추어 발전하지 못한 채 낙후되어 있던 잉글랜드 북부·중부 지역 도시의 경쟁력을 회복시키려 했으나, 이 야심찬 계획은 낙후지역에 거주하고 있는 기존 거주자들보다는 도시의 젊은 엘리트들을 위한 물리적이고 경제성 위주의 사업이라는 비판을 받았다. 영국의 도시 관련 학자들은 도시의 경쟁력을 회복시키기 위하여 25~49세의 젊은층들이 일하고 살고 싶은 도시를 만든다는 목표가 현 거주자가 아닌 미래의 거주자에 초점화된 점을 지적한 것이다. 이에 따라 HMR 시범사업이 진행되는 동안 끊임없이 '누구를 위한 개발인가'라는 비난이 이어졌다. 뿐만 아니라, HMR 프로그램도 우리나라의 도시재생 뉴딜정책이 가장 고민하고 있는 젠트리피케이션 문제에서 자유롭지 못하였다. 또한 빅토리안 스타일의 주택들을 보존하려는 영국의 문화유산재단들은 HMR 시범사업을 비판하고 주택 철거를 반대하는 운동을 벌였으며, 영국의 BBC 프로그램도 HMR 시범사업 과정에서 철거의 문제를 심각하게 다룬 다큐멘터리를 방영하기도 하였다. 이러한 비판들은 결국 2011년 연합정부가 집권한 이후 이 사업이 중단되는 결과를 낳았다.

그림2 버밍엄-샌드웰 지역의 HMR 시범사업 지역개발 전후 모습(어번 리빙)



자료 저자촬영, 2007

HMR 도전이 우리에게 주는 의미

도시재생 뉴딜사업과 관련하여, 우리는 영국의 신노동당 정부가 추진한 HMR 프로그램의 어떠한 부분을 눈여겨보아야 할까?

첫째, 중앙정부가 프로그램을 주도했지만, 해당 지역의 특성을 가장 잘 아는 지자체와 지역의 이해당사자들이 주민들과 함께 종합계획을 수립하고 실시할 수 있도록 했다는 점이다. 이와 더불어 각 시범사업 지역의 특성과 문제점을 고려하여 유연하게 사업을 추진할 수 있도록 한 부분에 주목할 필요가 있다.

둘째, 도시재생 사업을 추진할 때 여러 지자체가 공동으로 협력했다는 점이다. 특히 낙후된 물리적인 주거환경의 개선뿐 아니라 주변 지역에 미치는 영향을 고려함으로써 주택시장과 경제적인 발전계획을 동시에 수립하였다. 우리의 도시재생 뉴딜사업도 여러 지자체가 협력하여 시너지 효과를 거둘 수 있도록 신경 써야 할 것이다.

셋째, 도시재생 사업에 대한 장기적인 투자와 지원계획이다. HMR 프로그램이 비록 연합정부에 의해 중단되기는 했지만, 신노동당 정부는 15년이라는 장기간의 사업으로 계획을 세웠다. 이는 잉글랜드의 북부·중부 지역처럼 오랜 기간 사회·경제활동이 침체된 지역을 재생시키려면 회복하는 데도 시간이 필요하다는 인식에서 비롯된 것이다. 따라서 도시재생 뉴딜사업이 의미 있는 성과를 내기 위해서는 장기적이고도 지속적인 정부의 지원이 필요하다.

넷째, 도시재생사업의 성과에 대해 정기적으로 구체적인 평가를 진행함으로써 재생사업의 계획을 점검하고 수정 보완해 나가야 할 것이다. **W**

참고문헌

- Audit Commission, 2011, Housing Market Renewal, Housing programme review available from Audit Commission Website at <http://www.audti-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/Downloads/201103HMRProgrammereview.pdf>
- NevinLeather Associates, 2007, Transition to Transformation: One Year on – A Review of the Market Renewal Programme: Emerging Issues and the Current Policy Debate. Shrewsbury: Nevin Leather Associates.
- Office of the Deputy Prime Minister, 2005, Sustainable Communities: Homes for all. London: ODPM.
- Cole, I., 2012, Housing Market Renewal and Demolition in England in the 2000s: The governance of 'wicked problems', International Journal of Housing Policy, 12:3, 347-366.
- Leather, P., Nevin, B., Cole, I. and Eadson, W,2012, The Housing Market Renewal Programme in England: Development, impact and legacy. Sheffield: Centre for Regional, Economic and Social Research, Sheffield Hallam University.
- Turcu, 2012, Local experiences of urban sustainability: Researching Housing Market Renewal interventions in three English neighbourhoods,Progress in Planning, 78: 101-150.