

영국 셰필드의 도심재생 전략 및 공간계획 특성*

- 1990년 이후 마스터플랜을 중심으로 -

Characteristics of City Centre Regeneration Strategies and Spatial Plans of Sheffield, UK

- Focused on Sheffield City Centre Master Plans since 1990 -

정해준** · 한지형***

Jung, Hae-Joon · Han, Ji-Houng

Abstract

The aim of this study is to draw implications for Korean local governments in conducting city centre regeneration, which are recently recommended to highlight regional characteristics, while cautiously considering their relation with the central government. For this purpose, the study selected one of the UK's representative local cities, Sheffield, which have dramatically experienced its growth, destroy, reconstruction, decline, and regeneration in the modern history, while shifting its key driver of the economy from the steel industry to the service and knowledge-based one. In order to analyse Sheffield's political and spatial approaches toward regenerating the city centre for the last twenty years, 1994, 2000, 2008 and 2013 City Centre Master Plans were examined in particular. As a result, the study can draw some characteristics of city centre regeneration strategies and spatial plans as follows. ①Clear, flexible and comprehensive Master Plan-led approaches have been deployed in close relationships with other local and central policies; ②While the devolution of central power to local governments, the Sheffield City Council has sought solutions in promoting partnership with local communities; ③Regeneration has been materialized in phases according to the long-term planning; ④Celebrating high quality public spaces and their systematic networks maximize the effect of regeneration and provide the city a sense of identity.

키 워 드 ▪ 도시 재생, 도심 재생, 공공 공간, 도시 정책, 마스터플랜

Keywords ▪ Urban Regeneration, City Centre Regeneration, Public Space, Urban Policy, Master Plan

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1995년 이후 지방자치제도가 우리나라에 정착되

면서, 도시계획에 대한 승인 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이전됨에 따라 도시계획은 지방정부 주도의 시스템으로 전환되게 되었다. 하지만 지방정부의 정치적, 재정적 한계와 함께, 도심부 쇠퇴현상에 대한 해법은 아직 부분적이거나 단편적인 처방에

* 이 논문은 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단 일반연구지원사업(NRF-2013R1A1A2060985)의 지원을 받아 수행되었습니다.

** 영국 셰필드대학교 조경학과 박사과정 (주저자: lucidgardener@gmail.com)

*** 아주대학교 건축학과 교수 (교신저자: hanjh@ajou.ac.kr)

머물러왔다. 국가의 수도권집중 현상이 심화되는 가운데, 지방 도시들은 활력을 잃은 구도심을 비롯하여 도시 곳곳의 쇠퇴화에 대응한 물리적 측면의 도시재정비사업 등을 추진하였으나 지역 활성화에는 한계를 보였다. 이런 가운데 중앙정부는 '제4차 국토종합계획 2차 수정계획(2011-2020)'에 따라 도시발전 전략을 한국형 압축도시 및 지역이 특화된 문화도시, 그리고 도심재생 및 활성화를 통한 도시경쟁력 제고로 추진하고 있으나(국토교통부, 2011), 이에 대해 지방정부 차원에서 취할 수 있는 장기적이고 통합적인 도심재생계획 수립과 실행을 위한 실질적인 해답을 내어놓기에는 구조적인 어려움을 가지고 있다.

최근 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(2013.6.4.제정)'의 제정으로 도시재생사업의 법적 근간과, 체계적인 공공지원에 대한 기반이 형성되었다. 이 법에서 '도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 작성에 대한 기본적인 방침 및 원칙'(법제4조)을 수립하도록 하고 있다. 이러한 변화 속에서, 지방 정부의 종합적인 재생정책 마련과 도시재생전략 및 활성화계획을 위한 기반연구, 사례연구, 실용화전략연구 등의 활발한 연구와 논의가 요구되고 있다.

우리나라보다 도시화과정과 대규모 재개발과정을 앞서서 거치고 이와 관련된 여러 도시주거 문제의 해결방법을 모색해 온 서구의 경우, 정부공공기관의 다양한 재생지원프로그램, 민관 파트너십, 계획 코디네이터로서의 민간전문가 활동, 적극적 주민참여 등을 바탕으로 한 도시재생 정책이 마련되어 있다. 그리고 풍부한 도시재생의 경험을 바탕으로 한 다원적이고 복합적인 도시재생 사업이 추진되어 왔다. 이러한 경험들은 사회적, 역사적, 환경적 배경의 다양함을 반영하면서 장소기반의 도시재생 해법을 찾는 데 도움을 줄 수 있으므로 우리 상황의 이해를 바탕으로 한 해외 사례의 비판적 고찰은 중요하다

고 할 수 있다.

본 논문에서는 영국의 대도시 중 쇠퇴의 과정과 재생의 변화를 장기간에 걸쳐 극적으로 경험을 한 바 있는 셰필드 시를 대상으로 지난 20여 년간 수립하고 추진해 온 도시계획과 전략을 통해 도심재생¹⁾의 흐름과 그에 따른 공과를 살펴보고자 한다. 이를 통해 우리나라 지방도시의 도시재생 정책과 활성화계획수립을 위한 계획적 시사점을 도출하고, 지역 특성을 반영한 도시재생의 접근 방식과 해결에 대해 다양한 방법론을 모색하는데 기초자료로 활용되기를 기대한다.

2. 연구의 방법 및 범위

셰필드 도시에 대한 각종 문헌 고찰 및 분석, 1990년 이후 도시재생 관련 1차 및 2차 자료의 분석, 현장 조사 및 정책 관계자와의 심층면담 등을 통해 자료의 수집, 분류, 분석하는 작업에서부터 연구가 시작된다. 논문의 초반부에서는 셰필드의 도시계획, 도시재건, 도시재정비, 도시재생 등 일련의 도시구조변화를 이해하기 위해 통시적으로 개괄하여 종합 정리한다. 그리고 도시재생의 기본 방향과 구체적인 목표 및 범위를 명시하고 있는 1990년 이후 4차례에 걸쳐 수립된 셰필드 시의 도심마스터플랜(Sheffield City Centre Master Plan, 1994, 2000, 2008, 2013)과 셰필드 시 및 관련기관에서 발행한 주요 보고서(Sheffield City Centre Business Plan (1996), Urban Design Compendium(2004), Sheffield City Report (2007), Sheffield Local Plan(2013))들의 내용과 형식을 분석한다. 더불어 셰필드 시의 도시재생에 관한 기존 연구, 관련 문헌, 자료들을 비교 분석한다. 2014년 4월-5월 실시한 현장답사(각 시기별 도심마스터플랜에서 제시된 재생 대상 구역 및 공공공간)와 도시재생 담당부서 공무원과의 인터뷰를 진행함으로써 도시재생의 통

합적 전략 수립 방식, 공간계획 특징, 추진과정, 교훈 및 시사점 등을 구체적으로 파악하고자 하였다.

3. 도심재생 관련 선행연구고찰

도시 주변부에 부도심과 새로운 지구가 형성되면서 기성시가지의 도심부가 쇠퇴를 겪고 도심공동화 현상으로 인해 도시 균형이 깨지는 경우가 우리나라에서도 점점 늘어나고 있다. 물리적으로 노후화가 가속화되고 사회적으로 계층 간 분리가 심화되고 기능적으로 용도별 구분이 뚜렷해지면서 도시는 형태적, 공간적으로 파편화되어간다. 이로 인한 문제점 인식이 높아지고 해법 모색에 대한 다각도의 연구들이 지속적으로 이루어지고 있다. 보다 포괄적인 차원에서 현대 도시가 처한 상황에 대해 지혜롭게 대처하고 지속가능한 도시환경 속에서 살고자 하는 열망은 최근 ‘도시재생’이라는 화두로 집중이 되고 있다. 지난 몇 년간 관련 연구의 성과도 늘어났고, 특히 도시재생사업단의 방대한 범위의 산학협력 연구결과(도시재생R&D 성과집, 2014)도 최근에 발표된 바 있다. 셰필드 도심재생에 대한 심층 분석에 앞서 관련 선행연구들을 셰필드 도시계획 관련 주제와 도심재생에 있어 마스터플랜의 역할과 중요성을 다룬 주제를 집중적으로 살펴보았다. 첫 번째 경우, 셰필드시가 2000년 초반에 진행한 셰필드 시의 도시재생 정책이 지닌 일관성과 관련계획 간의 유기적 연계성을 분석(김영환 외, 2002)하거나, 경사지의 셰필드 도심 가로 경관의 분석을 통해, 독특한 경관의 조화가 만들어내는 도시의 역사성과 정체성에 주목하기도 하고(이광태, 2005), 셰필드시가 대응하는 거버넌스 중심의 도시재생 시스템을 분석하기도 하였다(천현숙, 김근태, 2008). 두 번째의 경우, 우리나라의 지방정부에서 행해지는 도시계획 마스터플랜을 사례 연구한 것이 많았으며, 이에 따르면, 우리나라 도시기본계획이 1981년 제도화된

이후, 도시 마스터플랜이 장기종합계획으로서 역할을 수행해야함에도 불구하고, 그 성격과 역할이 변화하는 사회적 요구를 따라가지 못한다고 평가한다. 또한, 상하위 계획 간에 논리적이지 못한 계획의 수립으로 주체들 간의 갈등이 야기되고, 지역성을 살리지 못한 획일적인 마스터플랜이 양산되고 있다고 지적한다 (송엽섭, 신학철, 1997; 강식, 2007).

본 논문에서는 도심재생의 기본 방향과 구체적인 목표 및 범위를 명시하고 있는 시기별 마스터플랜의 내용과 형식을 분석하고 이와 연관된 정책, 계획 및 실행, 협의과정 등을 함께 살펴봄으로써 사회적, 지역적 요구를 수용하는 방식, 시기별 계획 특성 및 구분, 재생전략의 변천 및 의미 등을 보다 통합적인 차원에서 분석함으로써 선행연구와의 차별성을 제시하고자 한다.

II. 셰필드의 도시 상황과 재생 정책

1. 셰필드의 도시화 과정 및 변화

셰필드 시는 런던 북쪽 약 250km 지점의 사우스요크셔(South Yorkshire)의 주도로서, 영국 잉글랜드의 8개 핵심도시(Core cities) 중 하나로, 약 55만 명(2011년 기준)이 거주하는 잉글랜드에서 3 번째로 인구가 많은 도시이다. 12세기경 거주지가 구성되고 상업도시로 성장하다, 산업혁명 시기 주변의 고저차가 큰 지형적 특성과 이를 가로지르는 두 개의 강줄기를 바탕으로 한 수력과 공업용수의 원활한 공급, 주변의 풍부한 지하자원을 바탕으로 산업도시로 급성장 한 도시이다. 셰필드는 중세부터 이어져온 장인들의 전통적인 식사용 나이프세트(cutlery) 제조업과 함께, 스테인리스 금속의 최초 제조²⁾, 광학기기, 철도레일, 비행기 등의 정밀공업과 숙련기술을 기반으로 한 산업들이 꾸준히 발전하면서 대규모 기업들이 도시에 자리 잡았다. 이로

인해 19세기를 전후하여 도시의 인구는 폭발적으로 늘어나게 되었고, 1893년에는 ‘시(City)’로 승격되었다 (Table 1).

Table 1. Population development, Sheffield, 1801-2011

Year	2011*	2001*	1991**	1981**	1951**	1881**	1801**
No.	551,800	513,234	528,708	530,844	577,050	335,953	60,095

Source: *Office for National Statistics (2012),
**A Vision of Britain Through Time National (2014)

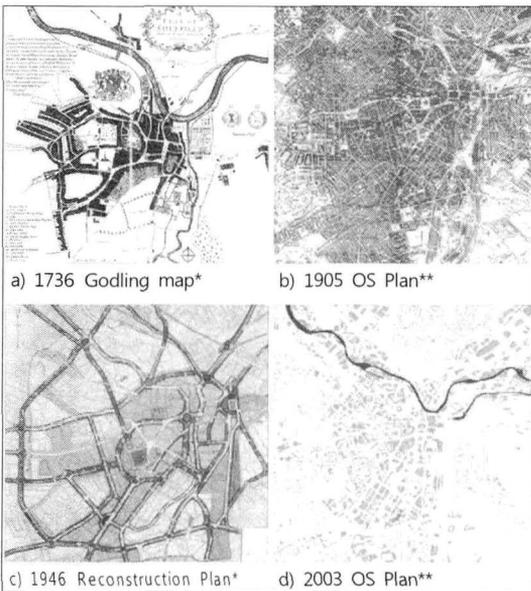


Fig 1. Periodical Changes of Sheffield's Urban Structure

Source: *http://www.sed.man.ac.uk/, **Sheffield City Council (2004)

철강 산업이 발전하면서 셰필드 도심과 도시 동북부에는 조적조의 중정형 공장 건물들이 주요 도로와 돈 강(River Don)을 따라 블록단위로 건설되었다. 철강 산업단지 주변으로는 급격하게 유입된 노동자들을 수용하기 위해 대규모의 테라스하우스가 건설되었다. 이와 반대로 공장에서 배출되는 매연으로부터 자유로웠던 도시의 서쪽에는 풍부한 녹지(현재 Peak District 국립공원)와 연결되는 경사

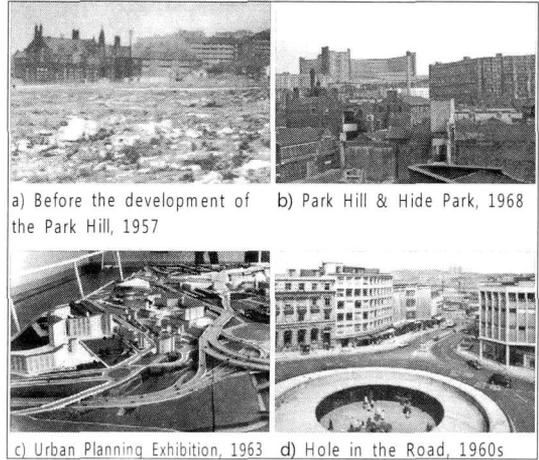


Fig. 2. Postwar urban redevelopment of Sheffield
Source: <https://www.sheffield.gov.uk/libraries/>

지에 호화주택들이 건설되었다. 이렇게 도심을 중심으로 동북부와 서부는 서로 다른 도시구조를 갖게 되었고, 그 흔적은 셰필드의 기본 도시골격으로 남아있다 (Fig. 1-a, b).

19세기 이후 도심에 노동자 계층이 대거 유입되었음에도 불구하고, 노동자에 대한 당시 기업가들의 열악한 처우와 주거환경은 셰필드가 노조운동의 중심지가 되게 하였으며, 이후 셰필드의 도시 이미지가 부정적 의미에서 ‘노동자의 도시’로 인식되는 계기가 되었다 (Winker, 2007). 제1-2차 세계대전을 거치면서 셰필드는 군수품을 전략적으로 생산하는 도시로 급성장하며 이후 인구가 연간 5천명 이상 증가하였고, 이들의 수용능력을 넘어선 도심 슬럼화는 가속화되었다.

1940년 12월 ‘셰필드 대공습(Sheffield Blitz)’으로 일컬어지는 대규모 폭격으로 인해 도시의 약 3,000호의 집과 상점이 폭격을 당하고 600여명이 목숨을 잃는 등 도시전체가 폐허가 되어버리면서 이후 복구사업에 도시계획이 본격적으로 적용되었다. 이 시기 공장과 주거지가 혼재한 도심안과 ‘작은 시카고(Little Chicago)’라 불리던 도시의 동부

슬럼 구역을 블록단위로 철거하는 사업을 벌였고 (Fig. 2-a), 그곳에 파크 힐(Park Hill), 하이드 파크(Hide Park), 노포크 파크(Norfolk Park) 등 르 코르뷔지에(Le Corbusier)의 유니테 다비타시옹 (Unité d'habitation, 1952)의 '수직 도시(Vertical City)' 개념에 영향을 받은 시소유의 대규모 고층공동주거 단지가 1970년대 말까지 건설되었다 (Fig. 2-b) (Watts, 2004).

그러나 이러한 대규모의 도시 재건사업은 오히려 중세적인 격자형도시로부터 점진적으로 변화해왔던 셰필드 도시구조의 원형을 뒤바꿔버렸다 (Fig. 1). 거리 곳곳에 남아있던 셰필드의 역사적 흔적들이 지워져 버림으로 도심의 가독성이 떨어지고, 장소성이 상실되는 역효과가 초래된 것이었다. 또한, 복구 사업을 진행하면서 1960년대부터 진행된 차량흐름을 중시한 '도시내부순환도로(Sheffield Inner Ring Road)' 건설이나, 하천 복개, 기존 도시블록 사이의 도로 신설 및 도로 확장, 'Hole in the Road'같은 입체형 교차로의 건설 등을 통해 현재 도시 구조가 갖추어지게 되었으나, 이는 도심으로 부터 각 지역을 분리시키는 역효과를 초래하였다 (Fig. 1-c, d; Fig. 2-c, d)(Sheffield City Council, 2004).

2. 경제 공황에 따른 셰필드 도심부 쇠퇴

1970년대 초까지 셰필드는 철강 산업으로 꾸준히 성장하고 있었다. 그러나 1974년 오일쇼크로 인한 장기불황에 영국의 제조업이 쇠퇴를 하고, 1976년에는 IMF 구제 금융을 받게 됨에 따라, 영국 정부가 펼치던 탈산업화 정책³⁾에 셰필드 시 경제의 근본이 흔들리기 시작하였다. 1971년 도시 노동력의 약 50%를 고용하던 제조업이 1984년에는 24%대로 내려가면서, 일자리의 절반이 사라졌다. 이러한 영향으로 1978년 약 4%로 전국 평균(6.1%)을 밑돌던 실업률은 3년만인 1981년에는 약 3배 증가

한 11.3%로 전국 평균(11.4%)보다 앞서기 시작하였고, 84년에는 실업률이 약 15.5%(전국 11.5%)에 육박하게 되었다. 더욱이 꾸준한 증가세였던 인구마저 이를 기점으로 점차 감소하게 되었다 (Table 1) (Digaetano and Lawless, 1999; Sheffield City Council, 1993). 성장 동력을 잃어버린 셰필드 시는 제 2차 세계대전 이후 진행했던 도시재건사업을 대부분 중단하였으며, 도시의 주요 산업시설의 1/3이 유희시설로 방치되는 등 도심의 쇠퇴는 더욱 가속화되었다.

3. 셰필드 시의 초기 도시재생 정책과 계획

셰필드 시는 1926년 이후로 전통적인 노동자의 도시로 진보성향인 노동당이 강세인 지역으로, 1980년대 중반까지 '도시 사회주의(municipal socialism)'를 바탕으로 공공적인 사회보장비에 대한 지출이 다른 도시에 비하여 월등히 많았다. 이러한 점에서 셰필드 지방정부는 당시 중앙정부인 시장경제중심인 보수당의 대처정부(Thatcher Government, 1979-1990)와 대척점을 이루고 있었다. 1980년 대처정부에서는 영국의 주요도시에서 동시다발적으로 나타난 도심 쇠퇴현상을 중앙정부가 컨트롤의 민간자본 유치 등 시장경제의 기능에 충실한 개발 사업으로 해결하기 위해 '도시개발공사(Urban Development Corporation, UDC)⁴⁾'라는 강력한 추진 기구를 런던에 설립하였다. 그러나 UDC 등 당시 보수당 집권 정부가 추진하던 민간자본 위주의 도시재생정책과 대립각을 세우던 셰필드 지방정부는, 중앙정부가 추진하던 도심개발 사업에 대한 지원에서 배제되었다.

셰필드 시는 중앙정부로부터 독립하여 자체적으로 '고용경제부(Department for Employment and Economic Development, DEED)'를 1981년에 설립하다. 1984년에는 셰필드 지방정부의 정책기조를 기존 철강 산업을 대체할 새로운 미래 산업으로 지

식정보산업, 정밀기계산업, 관광문화산업, 그리고 레저 산업으로 선화하여 이를 집중적으로 육성하는 정책을 펼쳤고(김영환 외, 2003), 이러한 노력의 일환으로 도심의 유희산업시설을 이용하여 '문화산업 특별지구(Cultural Industries Quarter, CIQ)'를 조성하여 도시재생이 지역경제 활성화로 이어지는 문화산업클러스터가 되고자 하였다.

그러나 DEED의 도시재생 방향은 80년대 대처정부하의 UDC의 부동산주도 도시재개발정책과는 충돌하였다. 중앙정부는 셰필드 지방정부에 1985년과 1987년에 지방세 수입에 상한을 정하고, 1986년 셰필드 시가 속해있는 '사우스요크셔 자치구(South Yorkshire Metropolitan County)'를 폐쇄하는 등 셰필드 지방정부의 기능을 약화시키기에 이르렀다. UDC의 셰필드 분소 설립을 반대하던 셰필드 시는 결국, 민간 개발 단체가 참여한 '셰필드 경제재생위원회(Sheffield Economic Regeneration Committee, SERC)'를 1986년에 설립하였고, SERC의 보고서를 바탕으로 1988년 시의회는 '셰필드 도시개발공사(Sheffield Development Corporation, SDC)'의 설립을 허가하였다. 이후 SDC는 비록 도시 전체를 아우르는 계획을 수행하지는 않았으나, 독자적으로 지역적인 도시재생 계획을 수립하였다.

SERC가 제출한 보고서에는 철강 산업시설이 집중되어 70년대까지 4만개의 일자리가 있다가 경제 위기로 이 중 2만3천개가 사라져버리고, 만 명의 주민 중 200명만이 남은 셰필드 시의 전형적인 쇠퇴지역인 '로워돈밸리(Lower Don Valley)' 지구 재개발의 필요성을 제기하였다 (Fig. 3-a). 이에 따라 SDC는 셰필드 도심의 북동쪽으로 외곽 로워돈밸리의 약 2,000에이커가 넘는 지역에 5,000만 파운드가 투입하기로 결정하였다. 본 개발 사업은 중앙정부의 지침대로 '최소한의 공공비용을 들이면서 최대한의 민간투자자본을 유치하여 지역 내 경제 및 물리적인 재생을 추구'하는 것을 목표로 하였다 (천

현숙,김근태, 2008). 이에 따라 로워돈밸리 지구 안 사업지 내에 방치된 유희 철강공장은 대부분 철거되었고, 구역을 가로지르는 도로가 건설되어 접근성을 높인 후, 이곳에 저밀도의 상업, 회의, 공연 시설들이 건설되었다 (Winkler, 2007).

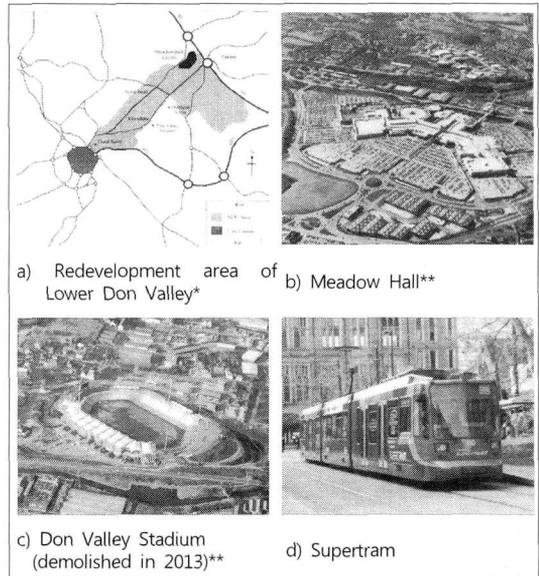


Fig. 3. Redevelopment Projects in Sheffield, 1990s

Source: *Winkler (2007), **(<https://www.sheffield.gov.uk/>)

중앙정부가 주도하는 SDC는 민간자본을 등에 업고 지역경제 활성화의 가시적 성과를 위해 사업지 내에 대형 쇼핑몰을 유치하였다. '메도우홀(Meadowhall)' 쇼핑몰은 당시 유럽에서 가장 큰 규모인 139,355m² 넓이의 교외형 대형쇼핑센터로 도심에서 약 5km 떨어져 있는 로워돈밸리 부지안의 폐제철소 부지에 1991년에 개장하였다 (Fig. 3-b). 이렇게 SDC는 중앙정부의 보조금을 기반으로 도심의 폐운하 부지의 수변공간을 재개발한 '빅토리아 부두(Victoria Quays)' 프로젝트와, 로워돈밸리 지구와 인접한 70에이커의 폐탄광 부지를 업무단지로 연계 개발한 '셰필드 도시공항(Sheffield City Airport)' 건설 프로젝트 등 소위 '기함 프로젝

트(flagship project)'를 90년 전반까지 추진하여 도시재개발을 통한 지역의 경제 활성화를 꾀하였다. SDC와 별개로 셰필드 시는 1991년에 SERC 주도로 '유니버시아드 대회(Universiade)'를 사업 지역에 유치하여, 2만5천석 규모의 종합경기장 및 전시공연기능을 아우를 수 있는 10만석 규모의 실내체육관 등 스포츠 시설 및 선수촌 등을 개발하였다(Fig. 3-c). 또한, 1994년에는 2억 3천3백만 파운드의 정부지원금과, 메도우홀의 개발 업체로부터 유치한 7백만 파운드를 투입하여, 도심을 중심을 가로질러 도시의 낙후된 지역인 도시의 동쪽과 북쪽, 그리고 외곽의 쇼핑센터로 이어지는 총 60km의 '노면전차(Supertram)' 노선을 신설하였다(Fig. 3-d). 이렇게 셰필드 시는 도시의 물리적 환경을 개선을 통해, 셰필드의 산업적 노동자 이미지를 '쇼핑도시', '스포츠도시'로의 이미지로 쇄신하고자 하였다.

그러나 이렇게 지역의 특성이 적절히 반영되지 못한 대규모의 단발성 하향식 개발 사업에서 나오는 파급효과는 도시 전체에 미치지 못하였고, 오히려 로워돈밸리 구역 안에 신설된 대부분의 시설들은 수익 상에 어려움⁵⁾을 겪게 되었다. 노면전차 또한 잘못된 수익 예측으로 전철의 종점인 대형쇼핑센터인 메도우홀에만 직접적인 이익을 줄 뿐, 1994년 운영을 시작할 때부터 적자에 시달리다가, 1997년 100만 파운드에 민간 대중교통회사(Stagecoach)에 인수되었다(Winkler, 2007). 또한, 교외형 대형쇼핑센터의 건설은 1만8천개의 새로운 일자리를 만드는 등 초기에는 도시 경제 활성화에 긍정적인 역할을 하였으나, 이후 구도심에 비해 편리하고 쾌적한 외곽의 쇼핑센터로 소비의 중심이 이동하면서 도심의 상업지역은 그동안의 불황에 더해 유동인구마저 감소해버리는 현상을 가져왔다. 이로 인해 영국 내 도시 소매업 순위에서 전체 9위를 차지했던 셰필드가 메도우홀 건설 후에는 23위로

하락 하는 등(Schiller, 1996) 도심부의 소매기능이 심각한 타격을 입게 되었다. 이와 같이 로워돈밸리 지구 재개발은 해당 지역의 물리적 환경과 수익 구조를 변화시켜 활성화 시킨 효과에 비해, 셰필드 시 전체에 미치는 사회경제적 영향은 작았고, 오히려 도심부의 쇠퇴를 더욱 촉진시키는 결과를 초래하였다.

III. 도심재생 마스터플랜의 전략 및 계획 특성

1. 1994 Master Plan: 도심재생의 기틀 형성

도심 외곽지역의 대형 개발 위주의 도시재생 정책이 지역경제에 미치는 영향이 미비하다고 본 셰필드 시는, 1990년 중반부터 '실업률 증가', '중앙정부의 지원 감소', 그리고 '시 주도의 경제 부흥책 실패'의 삼중고 속에(Winkler, 2007) 도시재생의 큰 틀과 계획 실행을 위한 협력관계의 방향 전환을 모색하였다. 메이저 정부(Major Government, 1990-1997)⁶⁾는 도시 재생 사업을 실행하는 지방정부에 경쟁방식의 '시티 챌린지(City Challenge)'를 통해 보조금을 지원하였는데, 선정의 주요 조건 중 하나가 기존의 중앙정부나 단일사업자에 의한 도시 재생이 아닌, 지역 단체 간의 긴밀한 협력관계였다(Crouch and Hill, 2004). SERC 주도로 시티 챌린지에 1991년과 1992년 두 차례 응모하였으나, 미진한 지역 협력관계인한 자격 미달로 실패를 경험한 셰필드 시는 이후 도시 재생 사업은 중앙정부와의 협력은 물론이고, 지역의 각종 단체, 학계, 주민, 그리고 더 나아가 유럽연합(EU)과의 협력관계를 모색하게 되었다. 이를 계기로 1992년 '셰필드 시 교섭단체(City Liaison Group, CLG)'가 설립되었다. CLG는 비록 기존의 SERC보다 규모는 작지만, 셰필드 지방정부에서 독립되어 지역 산업, 개발회사,

대학, 보건기관, 그리고 SDC 등의 파트너십을 통합적이고 다층적으로 관장하여 단체 간 협업이 원활하게 하였다 (Booth, 2005). 당시 중앙 정부는 원활한 보조금 관리와 지급을 위해 여러 종류의 보조금을 통합하여 1994년에 '도시재생통합기금(Single Regeneration Budget, SRB)'을 마련하였다. 이에 셰필드 시는 CLG를 통해 SDC와 함께 1994년 종합적인 도심재생 방안을 담은 '셰필드 도심전략(1994 City Centre Strategy)'을 중앙 정부에 제안하였고, 마침내 SRB로부터 보조금을 유지하는데 성공하였다.

그동안 로위돈밸리 지구 등 도심 외곽 지역의 재개발에 치우친 셰필드의 도시재생 정책은, 1994년의 셰필드 도심전략에서부터 급속도로 쇠퇴가 진행된 도심부로 목표점이 전환되었다. 그리고 향후 도심재생의 기반이 되는 '1994 셰필드 도심 마스터플랜(Sheffield City Centre Master Plan 1994)'을 수립함으로써 장소성을 살린 양질의 도심 환경 조성을 통해 도시를 지식기반 산업의 기지이자 셰필드 경제부흥의 원점으로 만들고자 하였다. 1996년에는 '셰필드, 동반성장 (Sheffield: Growing Together)'의 구호아래 1994년의 도심전략을 구체화시킨 '셰필드 도심부 사업계획 (Sheffield City Centre Business Plan)'을 수립하였다. 1994년의 마스터플랜과 1996년의 도심부 사업계획은 깨끗하고 안전하며, 접근성이 좋은 다기능적 도심부 조성을 통한 상업지역 활성화, 서비스업 육성, 지역 대학 연계, 인구 유입, 문화생활 신장, 지식기반 신산업 육성 등을 목적으로 하였다 (Sheffield City Liaison Group, 1996).

이를 위한 전략으로 1994년의 마스터플랜에서는 시청사가 자리 잡은 타운홀(Town Hall)을 중심으로 도시 중심부를 기능별로, 소매업 및 재래시장이 위치한 도심 동북쪽의 소매업구역인 '캐슬마켓 지구(Castlegate Markets Quarter)', 서북쪽의 업무지

구인 '대성당 업무 지구(Cathedral Professional Quarter)', 남동쪽의 신산업지구인 '과학·문화 산업 지구(Science and Cultural Industries Quarter)', 그리고 도심 남서쪽 주거지구인 '데븐셔 그린 주거 지구(Devonshire Green Residential Quarter)'의 4개의 지구로 나누어 각 지구별 특성을 살릴 수 있는 재생계획을 수립하였다. 또한 셰필드 시의 도시에 위치한 셰필드 대학(the University of Sheffield)과 셰필드 할람대학 (Sheffield Hallam University)의 인적자원과 시설을 도심의 경제적, 문화적 활력 인자로 보고, 이들 두 대학과 셰필드 역이 연결되는 동서축과, 도심의 쇼핑거리가 연결된 남북축을 설정하였고, 이들 축은 이후 도심 공공공간 정비 사업의 중심축이 되었다. 이렇게 1994년의 마스터플랜은 향후 도심재생의 종합적인 큰 틀이 되었으며, 두 계획축의 교차점인 도시의 상징적 중심인 시청 주변부를 Heart of the City 재생 프로젝트의 거점이 되게 하였다 (Fig. 4).

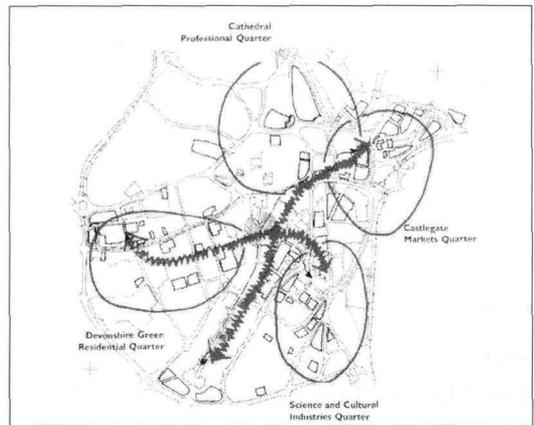


Fig. 4. 1994 City Centre Master Plan

Source: Sheffield City Liaison Group, 1996

1) Heart of the City 재생과 도심 경제 활성화

1995년 CLG는 1994년 마스터플랜에서 Heart of the City⁷⁾ 재생 프로젝트 즉 시청사 주변 2헥타르에 이르는 시소유의 부지에 대한 재정비 계획을 제

시하였다. 1995년 영국 중앙정부는 낙후된 도시 지역을 우선적으로 재생시키기 위한 전략으로 ‘밀레니엄 위원회(Millennium Commission)’를 설립하여 복권을 통한 약3조원의 기금을 조성하여 영국 전역의 도심재생 프로젝트를 지원하였다. CLG의 Heart of the City 프로젝트는 바로 밀레니엄 위원회로부터 보조금 지원을 받아 계획을 실현함으로써 도심환경의 질적 수준을 높이는 데 기여한 셰필드 도시재생의 상징적 거점이 되는 계획이었다 (Sheffield City Council, 1995).

CLG는 1996년 밀레니엄 위원회로부터 보조금을 지원 받아 Allies & Morrison 건축사사무소에 Heart of the City 프로젝트의 마스터플랜을 수립을 의뢰하였다 (Fig. 5-a). 계획을 통해 시청사에 인접한 박스형 확장건물과 노후화된 근대식 건물 및 주차장을 철거하여 28,000㎡의 새로운 상업지역 확보하고, 4,300㎡의 공공공간을 재정비하며, 160여 객실의 4-5성급 고급 호텔을 유치하고자하였다. 또한, 오피스 빌딩 및 200가구의 주거형 타워를 건설하고 700개소 이상의 주차타워를 건설하여 약 1,700개의 일자리를 창출함과 동시에, 상업지역을 활성화시키고, 도심의 정주 인구를 높이면서, 외부 방문객이나 관광객에게 명소가 되고자 하였다 (Sheffield City Council, 1995).

이 프로젝트의 가장 큰 특징은 공공공간의 단계별 조성이라 할 수 있다. 그 첫 번째로 시 소속의 도시재생 전문팀과, 지역 예술가 및 철강공예 장인, 또한 지역 주민들이 계획에서부터 설계, 시공까지 함께 참여하여 시청사 남쪽에 접해있는 피스가든을 1998년에 재단장하는 것으로 시작하였다. 피스가든을 통해 오픈스페이스가 부족했던 도시 내에 광장을 조성하고, 이곳에 저관리형 식재와 수공간을 도입하여 시민들의 휴식 및 이벤트 장소가 되게 하였다. 두 번째로, 셰필드 역에서 피스가든 사이의 동선에 ‘밀레니엄 전시관(Millennium Galleries)’와

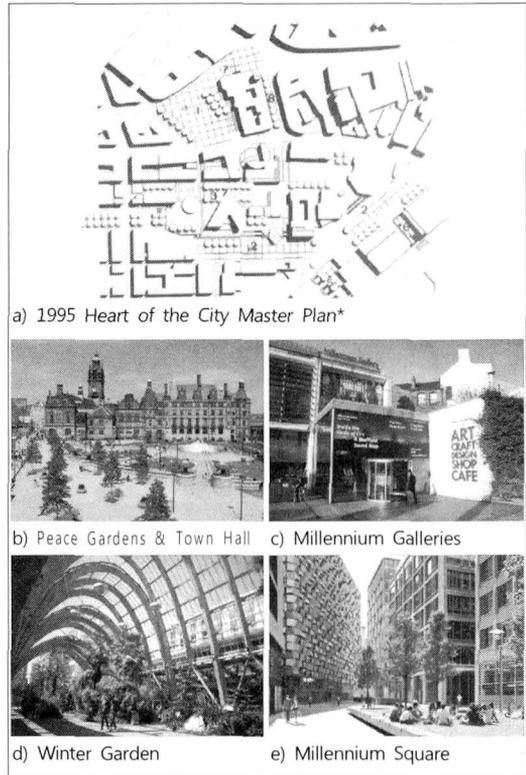


Fig. 5. Heart of the City Projects

Source: *<http://www.alliesandmorrison.com/>

‘윈터가든(Winter Garden)’을 각각 2001년과 2003년에 개관하였다. 이 시설들이 시민들에게 만남과 교육의 장소이자, 문화산업 활성화의 거점⁸⁾이 되게 하였다.

2003년에는 시청사 앞 2차선 도로인 핀스톤 거리(Pinstone Street)와 서리 거리(Surrey Street)를 곡선의 1차선 일방통행도로로 바꿈으로 접근성 향상과 함께 보행자 친화 공간으로 탈바꿈시키고, 차선이 줄어들고 도로가 절곡 되면서 생겨난 공간에 타운홀 광장(Town Hall Square)를 조성하여 주요 1급 문화재(Grade 1)로 지정된 시청사 건물이 돌보이게 함과 동시에, 이벤트 장소가 되고, 주변의 쇼핑가로의 접근성과 대중교통 이용의 편의성이 향상되는 효과를 가져왔다. 이후 민간 투자 유치를

통해 피스가든과 접한 곳에 밀레니엄 광장(Millennium Square)을 조성하고 주변으로 호텔과 오피스, 주거 형 타워, 타워 형 주차장을 건설하였다. 이와 같이 Heart of the City 재생 프로젝트는 공공 공간 조성과 정비를 도심재생의 추진체로 삼아 셰필드의 첫인상을 바꾸었고 시민들의 도심재생에 대한 긍정적인 인식도 높일 수 있었다(Fig. 5). 그러나 이 프로젝트는 도시의 최대 번영기인 빅토리아 시대에 조성된 도심의 건물과 주변 환경을 지나치게 현대화하였다는 비판적 견해도 있고(정해준, 2011), 도심부 중에서도 중앙구역에만 제한 집중되어 실행된 한계를 보인다.

2) Sheffield One의 설립

이 프로젝트가 진행되면서 초기에는 CLG 및 SDC, 시 의회, 민간 개발업체 등의 파트너십을 통해 이루어졌으나, 사업과정에서 발생하는 다양한 요소를 정리하고 향후 셰필드 도심재생을 전 방위적으로 전담할 수 있는 공적인 기구의 필요성이 제기되었다. Heart of the City 재생 프로젝트가 실행되던 1997년 노동당정권으로 교체되었다. 이 블레어 정부의 도시 정책은 지방 특성을 살리기 위해 지자체의 역할을 강조하는 방향성을 지녔고, 이에 1997년 중앙정부에는 도시 정책을 지역 단위에서 강력하게 추진·지원하기 위한 '지역개발청(Regional Development Agency, RDA)'이 설립되었다. 1999년에 도시특별 전문위원회(Urban Task Force)⁹⁾에서 발간한 'Toward an Urban Renaissance' 보고서에서는 '도시재생회사(Urban Regeneration Companies, URC)' 설립을 통해 기존의 물리적 기반확충과 함께 쇠퇴 도시의 경제활성화 방안 및 도시재생계획 전략을 민간단체와의 협력에 의해 수립할 것을 제안하였는데, 노동당 정부는 이를 받아들여 '선도 프로젝트(Pilot Projects)'를 우선적으로 진행하였다(천현숙, 김근태, 2008).

선도 프로젝트의 대상도시는 셰필드를 포함한 리버풀, 맨체스터 동부가 선정되었는데, 셰필드에서는 2000년 '셰필드원(Sheffield One)'¹⁰⁾이 URC로 설립되어 2000년부터 the Heart of the City 프로젝트를 총괄하게 하였다. 셰필드원은 이후 도심재생 마스터플랜 수립을 주관하여 경제, 교통, 부동산, 환경 등 전반적인 요소를 아우르는 전략적이고 지속가능한 도시재생 및 경제활성화 전략을 발표하였으며, 실행을 위한 자금 조달 및 관련 파트너십 또한 총괄하였다(Sheffield City Council, 2004).

2. 2000 Master Plan: 광역 차원의 포괄적 재생

2000년부터 셰필드 도심재생의 계획과 실행의 전반적인 업무를 담당하게 된 셰필드원은 1994년의 마스터플랜을 바탕으로, 더욱 통합적이고 체계적인 마스터플랜을 내놓았다. 2000년의 마스터플랜(Sheffield City Centre Master Plan 2000)은 셰필드 도심의 경제, 소매업과 관련된 토지이용 및 부동산, 대중교통 환경 등 여러 분야의 연구결과를 바탕으로 수립되었으며, '도시와 다음 세대의 번영 위한 새로운 경제 비전 수립'을 목표로 향후 10-15년간의 도시재생을 통한 경제 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 이는 당시 영국정부가 도심재생과 그 주변지역으로의 파급효과를 통한 경제 부흥을 추구하던 것에 발맞춘 것으로, ① 첨단기술 주도형 도시경제기반의 구축, ② 교육·문화·소매·레저·주거 중심으로서의 활력 있는 도심부 조성, ③ 다양한 교통수단에 의한 도심부 접근성 향상, ④ 양질의 공공공간 건설 및 녹지 확보로 공공영역 확충의 4가지 전략적 목표를 가지고 도시의 물리적 개선이 도시의 경제 성장의 동력되도록 중·장기적인 계획을 세웠다(Koetter Kim & Associates, 2000).

이에 셰필드원에서는 현실화 전략으로 성공적으로 진행 중이던 Heart of the City 프로젝트에 힘

입어, 6개의 프로젝트를 추가한 '7개의 핵심 사업 (Magnificent Seven)'을 제안하였다. 핵심 사업은 ①Heart of the City 프로젝트 완성, ②셰프밸리 전자캠퍼스(Sheaf Valley E-Campus) 조성, ③신소매업구역(New Retail Quarter) 재개발, ④도심내 복합용도지구(Mixed-use Area) 조성, ⑤도심접근성 향상과 이미지 제고를 위해 셰필드 역 앞에 셰필드 게이트웨이(Sheffield Gateway) 조성, ⑥도심 내 유희지역인 캐슬게이트(Castlegate)의 활용도 제고, 그리고 ⑦통합적 교통체계(Integrated Transport Strategy) 확립을 목표로 한 사업으로 제안되었다 (Fig. 6) (Evans et al., 2007).

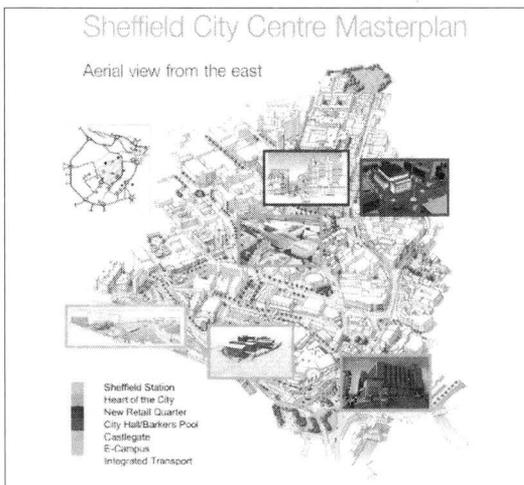


Fig. 6. 2000 City Centre Master Plan & Magnificent Seven

Source: Evans et al. (2007)

7개 핵심 사업의 프로젝트간 유기적 상호관계를 위해 기존의 Heart of the City 프로젝트와의 연계성을 다음과 같이 고려하여 진행되었다. 먼저, 메도우홀 교외 개장 후 눈에 띄게 쇠퇴하였던 도심의 소매상점가의 육성 방안으로 Heart of City 프로젝트 대상지의 인접부지이자 전통적인 쇼핑거리인 파게이트 거리(Fargate)와 더무어 거리(the Moor)사이의 8 헥타르를 새로운 상업지역으로 조성하는 신소매업구역(New Retail Quarter, NRQ)¹¹⁾ 계획이

수립되었다. 두 번째로 도심에 위치한 셰필드 할람 대학의 캠퍼스를 중심으로 80년대부터 조성해오던 '문화산업특별지구(CIQ)'과 도심을 연계한 지식기반형 신산업단지인 '셰프밸리 전자캠퍼스(Sheaf Valley E-Campus)' 조성 계획¹²⁾이 수립되었다. 세 번째로, Heart of the City 프로젝트에서 조성된 오피스, 주거타워에 더해 복합용도지구 조성이나 도심내 유희지 활용을 통한 부동산 시장 활성화이다.

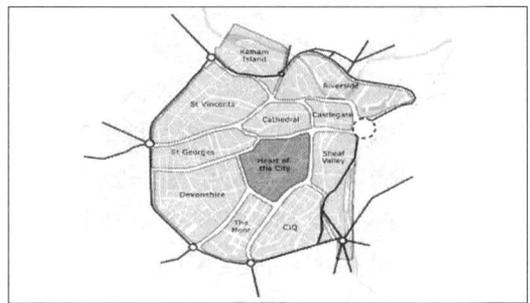


Fig. 7. 11 City Centre Quarters

Source: Sheffield City Council (2008)

마지막으로, 도시에 정체성을 부여하고 높이고 위의 모든 계획을 유기적으로 연계시키는 공공공간의 확충 및 이들의 네트워크 형성이다. 이의 일환으로 셰필드 시는 도심 내의 각 11개의 지구(quarters)¹³⁾의 특성에 맞는 재생전략을 위하여 '지구별 재생 실행계획(Quarter Action Plans)'을 세우고 이를 통해 'Heart of the City' 프로젝트 대상지를 중심으로 도심지역 전체가 연계성을 가지고 활성화될 수 있는 방안을 모색하고 있다 (Fig. 7).¹⁴⁾

1) Gold Route 프로젝트: 공공공간 네트워크 형성

2000년 마스터플랜은 양질의 공공공간 확충 및 이들의 유기적인 네트워크 형성이 앞으로 도심 곳곳에서 벌어지게 될 핵심 사업을 하나로 엮어 그 효과를 도심 전체에 반영시킬 수 있다고 보았다. 이를 위해 ① 활력 있고 매력적인 가로 전면부를 갖는 건축물의 도입을 통한 다양한 가로활동 유발, ② 도심부와 주변 주거지역간 보행연계시스템의 구

축을 위한 공공공간의 연계성 강화, ③ 공공공간의 장소적 특질과 이미지 제고를 통한 도심부의 장소성 강화, ④ 대중교통 연계체계와 보행친화적 환경 조성을 통한 접근성의 제고, ⑤ 효율적 도심부 관리와 안전 체계의 확립 등을 목표로(Koetter Kim & Associates, 2000; 김영환 외, 2002) 셰필드 시에서는 공공공간 확충을 위한 프로젝트가 진행되었다. 특히, 2004년에 발표한 '도시 디자인 해설서(Urban Design Compendium)'에서 제시된 바처럼, 각 11개 지구의 공공 영역에 역사성을 간직하면서도 차별화된 디자인을 적용하고 지역성을 대표할 수 있는 재료 사용을 권장함으로써 도심의 장소성을 살리고자 하였다. 이와 동시에 도심구조 및 진행 중인 재생 프로젝트 대상지들과의 유기적 네트워크 형성은 도시의 이미지 향상과 도심 활성화의 주요 요소로 제시되었다 (Fig. 8)(Sheffield City Centre, 2004).

위의 전략을 가지고 셰필드 도심 곳곳에서 공공공간 프로젝트가 진행되었고, 그 중 2000년 마스터플랜 이후 대표적인 공공공간 확충 프로젝트로 도심의 관문 역할을 하는 셰필드 역 앞 광장인 셰프광장(Sheaf Square) 조성과 광장에서 도심으로 이어지는 주요가로 경관 정비 사업이 이루어진 호워드 거리(Howard Street) 경관 정비, 그리고 위의 두 사업 및 도심의 주요동선을 중심으로 기존의 점적인 공공공간을 선으로 이어주는 '골드루트(Gold Route)' 프로젝트를 들 수 있다 (Fig. 9).

이 중 골드루트 프로젝트는 도시의 관문인 셰필드 역에서부터 Heart of the City 지역과, 주요 문화시설을 지나, 셰필드 대학까지의 도심의 동서축을 따라 공공 공간들과 거리들을 연계하는 광범위한 계획이다. 이는 1994년의 마스터플랜에서 제시된 동서축을 현실화 한 것으로 친보행자 환경 조성을 통한 도심의 문화적, 경제적 재활성화를 목적으로 하고 있다. 무엇보다 이들 공간들의 설계과정에서

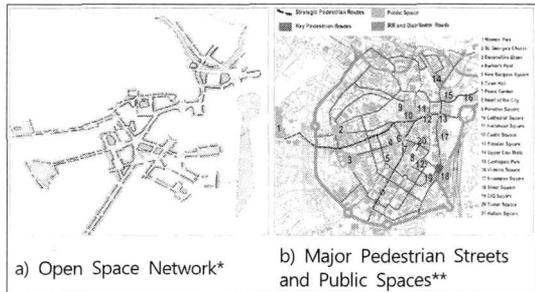


Fig. 8. Sheffield Public Space Network
Source: *Koetter Kim & Associates (2000), **Sheffield City Centre (2004)

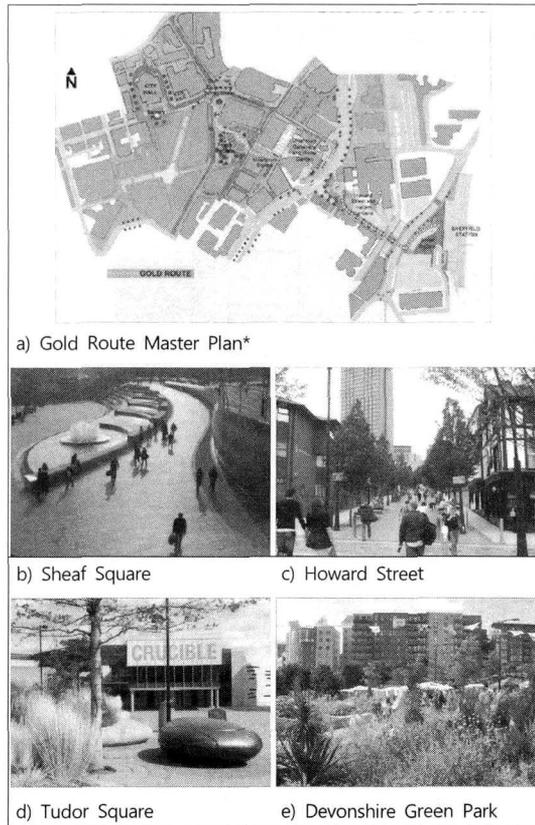


Fig. 9. Gold Route Project
Source: *Sheffield City Council (2009)

셰필드 고유의 역사와 문화적 특성이 고려되어 하나의 일관된 주제를 바탕으로 디자인되었다. 시공 시에도 지역장인이 제련하고 가공한 철제시설물 설치하고, 지역 석재인 페닌시암(Pennine Sandstone)

을 바닥포장이나 화단 등의 주재료로 사용하는 등 (Sheffield City Council, 2009b) 그동안 흩어져 있던 도심내 공공공간을 하나의 주제로 엮어서 도시 가로의 장소성 및 가독성을 높이고 있다. 골드루트는 이후 도시재생 마스터플랜에서 주요 중심축의 역할을 지속적으로 하였다 (정해준, 2011).

2) Sheffield First Partnership과 Creative Sheffield 설립

셰필드 도시 정책이 도시의 물리적 환경 개선을 넘어서, 도시가 당면한 사회문제를 속에서 시민들의 삶의 질 향상에 집중되면서, 경제, 환경, 문화, 복지, 교육 등 다양한 분야의 공공, 민간 단체에 장기적이고 일관된 비전을 제시하고, 상호간의 정보를 교환하며 협업을 주선하고 관리하는 기구의 중요성이 더욱 커졌다. 특히 '2000년 지방정부법(Local Government Act)' 발의 이후 지방조례 수립 등 지역 현안에 대한 지방정부의 권한이 더욱 확대되고, 기존의 관료 위주의 위원회 중심의 의사결정 시스템에서, 시민사회와의 적극적이고 평등한 협력관계를 구축을 통한 투명한 의사 결정이 강조됨에 따라, 중앙정부는 각 지방정부에 지역현안을 더욱 통합적이고 효율적이고 다층적으로 다룰 수 있는 '지역전략파트너십(Local Strategic Partnership)'을 수립하도록 하였다(Winkler, 2007). 이를 바탕으로 1998년 CLG는 'Sheffield First Partnership (SFP)'으로 명칭이 변경되었고, 2002년 영국정부로부터 지역전략파트너십으로 정식 승인받았다. SFP는 의결기관인 SFP위원회를 중심으로 셰필드 도심재생과 관련되어 셰필드 시와 협업관계에 있는 분야별 12개의 파트너쉽군으로 구성된다. 각각의 파트너쉽은 각각의 분야와 관련된 셰필드에 활동하고 있는 공공, 개인, 커뮤니티 및 종교단체들과 긴밀한 협조 관계를 형성하고 있으며, 이들 각각의 파트너쉽이

해당 분야의 도시재생안과 관련하여 제시한 의견은 SFP위원회에 의해 취합되고, SFP위원회는 셰필드 시와 협의를 통해 계획을 수립해나간다. 이를 바탕으로 SFP는 장기적인 도시 재생 비전제시를 위한 도시전략 (City Strategy)¹⁵⁾을 수립하고, 더불어 전략의 구체적인 목표와 실현방안, 그리고 사회변화에 따른 전략 우선순위 수정을 위해 매3년마다 각 파트너쉽의 의견을 참고한 협의서(Consultation Paper)를 발간하고 있다.

CLG에 이어 SFP의 파트너쉽 군에 속해 셰필드 시의 도시재생의 물리적 환경계선을 주도해온 셰필드원에도 환경·경제·문화를 아우르는 종합적 접근에 대한 필요성이 제기되었다. 이에 2007년 셰필드원은 셰필드 시의 민간투자를 유도하는 역할을 담당한 'Sheffield First for Investment', 그리고 셰필드 시 도심부 문화산업 지구의 프로그램 운영 및 관리 역할을 해온 'Cultural Industries Quarter Agency (CIQA)'와 '창조도시셰필드 (Creative Sheffield)'로 기간간에 통합을 하였다. 창조도시셰필드는 기존의 셰필드 도시재생회사인 셰필드원에서 진행해오던 7개 핵심사업의 범위를 그대로 계승하여 도심부를 중심으로 한 물리적인 기반시설 확보에 주도적인 역할을 담당하였다. 또한 지식 경제가 중심이 되는 도심으로 탈바꿈시키기 위한 공공 및 민간 분야의 투자유치 및 '셰필드시 경제마스터플랜 (Sheffield Economic Master Plan)'을 수립·시행함으로써, 도심 재생에 의한 물리적 환경 재생이 도시경제, 산업, 문화와 연장선상에 놓이는 가운데 효율적으로 운영 되도록 하였다 (Kerslake and Wilson, 2007). 이러한 배경에서 창조도시셰필드에서 수립한 2008년과 2013년 마스터플랜은 이전보다 경제마스터플랜에 제시된 목표치 및 성과와 비교·검토되어 수립되는 가운데 주민참여가 강조되었다.

3. 2008, 2013 Master Plan: 연계성을 살린 지속가능한 도시재생

2008년부터 2013년까지의 도심재생 방안을 담은 2008년에 수립된 마스터플랜은 1994년과 2000년의 마스터플랜 실행으로 향상된 도시의 물리적 환경을 바탕으로 이제는 ‘회복에서 변혁(From recovery to transformation)’을 통한 지속가능한 도시로 만드는 것에 초점을 두었다. 2008년의 마스터플랜은 기존의 도심재생으로 인한 경제적 효과가 도시의 핵심 지역에 집중되어 있던 것을 도시 전체로 확대시키는 것을 목표로 하였다. 그리고 80년대부터 재개발되어 어느정도 자리가 잡힌 로위돈밸리 지구와 도심 주변의 대표 불량주거가 밀집하여 10여년간 커뮤니티 중심의 재생사업이 진행된 번그리브(Burngreave)지구와의¹⁶⁾ 연계성을 모색함으로써 도심재생에서 나오는 경제적 효과와 시너지를 창출하고자 하였다(Fig. 10).

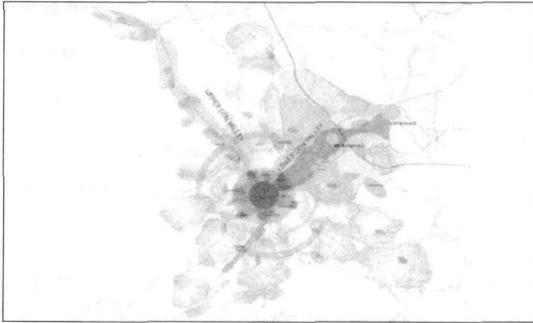


Fig. 10 City Economic Drivers Plan

Source: Creative Sheffield, 2008

또한 2008년의 계획은 이전보다 더 오랜 시간 전문가 및 주민들과의 협의를 통해 수립되었다. 무엇보다 셰필드 시의 도시재생 전략이 물리적 도심 환경재생에서 경제 활성화로 더욱 집중되면서, 2007년부터 도시 재생사업을 주도한 ‘창조도시셰필드’가 도심 마스터플랜 수립과 함께 경제 마스터플랜

수립 또한 총괄하였다. 이로 인해 1994년과 2000년을 거치면서 수립된 도심재생 마스터플랜은 셰필드 시의 경제 및 문화산업 활성화 방안과 발맞추어 더욱 일관성있게 추진될 수 있게 되었다.

2008년과 2013년의 마스터플랜은 또한 영국 정부가 ‘계획 수용법(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)’ 과 ‘계획법(Planning Act 2008)’, 그리고 ‘지역주권법(Localism Act 2011)’을 통해 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역 공동체의 관계를 재정립하고, 국가정책과 지방정부의 도시계획간의 효과적인 연계를 추구하는 가운데 수립되었다. 또한 2010년 보수당-자유민주당 연합정권이 들어서면서 ‘지역사회 및 지방정부부 (Department of Communities and Local Government)’ 주도로 지속가능한 국토개발을 추구함과 동시에 지방정부의 도시계획 수립 지침이 되는 ‘국토계획정책모형 (National Planning Policy Framework, NPPF)’¹⁷⁾이 발표되고, 이에 발맞추어 셰필드 지방정부가 1998년에 수립된 ‘종합개발계획(Unitary Development Plan)’과 도시공간계획을 더욱 발전시킨 2009년의 ‘핵심 전략(Core Strategy)’을 바탕으로, 2013년에 그동안 셰필드의 도시, 환경, 복지, 문화 분야의 군소계획을 통합하고 중앙정부의 NPPF와 짝을 이루는 ‘셰필드시 지역계획(Sheffield Local Plan, SLP)’을 발표하였다. 이러한 계획적 체계 속에 2013년의 도심 마스터플랜은 SLP의 연장선상에서 수립되었고, 이렇게 2008년과 2013년의 도심 마스터플랜은 셰필드 지방정부 내의 경제정책과 중앙정부의 국토계획과 연계되어 계획의 일관성과 정합성이 반영될 수 있었다.

1) 경제 마스터플랜과 도심 마스터플랜의 연계 전략

‘창조도시셰필드’가 수립한 셰필드 경제 마스터플랜은 창조적 문화산업과, 전자학습 및 금융업을 중심으로 한 3만개의 일자리 창출을 통해 지역경제에

Table 2. Linkage between Economic Master Plan and City Centre Master Plan

Economic Master Plan Themes and Programmes	Projects in City Centre Master Plan
Theme 1: Productive and competitive business	
Building assets for the 21 st Century	New Retail Quarter [Sevenstone] New Business District Riverside Business District Sheaf Valley E-Campus Castlegate/Victoria Quays
Increasing innovation and harnessing knowledge	Integrating the Universities
Maximizing Sheffield's image and identity	Tudor Square Cultural Quarter Castlegate/Victoria Quay
Theme 2: Economic inclusion and increasing participation	
Raising aspirations and encouraging enterprise	Sheaf Valley E-Campus Riverside Business District
Increasing employability and learning	Integrating the Universities Sheaf Valley E-Campus
Enhancing neighborhood cohesion	City Centre Living
Theme 3: Creating the conditions for sustainable growth	
Integrating sustainable development	Reduced Carbon Emissions Travel Demand management Green and Blue space Sustainable drainage Flood Resilience/protection
Improving connectivity	Steel and Blue Routes NBD Public Realm Green network Connect Sheffield Improved bus facilities Improved Access Loop
Housing and neighbourhood development	Devonshire Quarter St Vincents Kelham Island Park Hill Wicker/Riverside

Source: Creative Sheffield(2008); Sheffield City Council(2008)

약 10억 파운드의 경제효과를 목표로 하고 있다. 경제 마스터플랜에서는 ① 생산적이고 효율적인 비즈니스 창출, ②경제활동 포용 및 참여 기회 확대, ③지속가능한 성장 기반 조성을 기본 과제로 삼았으며(Creative Sheffield, 2008), 셰필드 도심 마스터플랜에서는 이들 3가지 과제에 따라 셰필드 도심

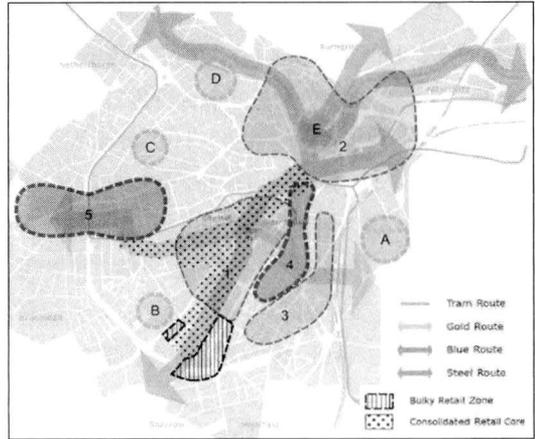


Fig. 11. 2013 City Centre Master Plan
Source: Sheffield City Council (2013)

이 경제활성화의 전략적 중심지가 되도록 기존에 진행되거나 새롭게 도입될 도심재생 프로젝트와 전략적으로 연계되었다 (Table 2).

경제마스터플랜과의 연장선상에서 2008년 도심마스터플랜은 총 4곳의 주요 비즈니스 구역이 설정되었다. 비즈니스 구역은 먼저 1994년과 2000년 마스터플랜에서부터 진행되어오던 도심 중앙의 Heart of the City 와 NRQ 프로젝트 지역에 1979년에 보행자 전용 도로로 설정되어 셰필드의 주요 쇼핑거리였으나 이후 급속도로 쇠퇴화된 도심 남서쪽에서 도심중앙에 뻗어있는 더머어 거리(the Moor) 지역을 더하여, 사무 및 상업, 그리고 주거가 어우러진 복합지구로 조성하는 New Business District 계획이 수립되었다 (Fig. 11의 1번지역, Fig. 20). 또한 2000년 마스터플랜의 핵심 사업 중 하나였으나 진행사항이 지지부진했던 캐슬게이트 지역(Castlegate) 재생 사업과 함께, 재생 사업이 완료되었거나 계획 중인 버려진 중소 철강산업시설 등이 밀집된 빅토리아 부두(Victoria Quays), 웨스트바(West Bar), 워커(Wicker) 지역과 이들 지역을 가로지르는 돈강(River Don)을 연계하여 친수공간과 주거시설이 확보된 복합비즈니스 지구로 탈바꿈시키는 Riverside

Business District 계획으로 구체화되었다 (Fig. 11의 2번 지역, Fig. 12-c). 이와 함께 이전부터 진행되어오던 Sheaf Valley E-Campus 프로젝트 구역 또한 그동안의 성과를 바탕으로 경제상황과 사회적 요구에 맞게 수정·강화되어 제시되었다 (Fig. 11의 3번 지역). 여기에 전통적 철강산업을 바탕으로 지식기반의 경제의 전환을 위해 셰필드 대학교, 셰필드 할람대학의 캠퍼스 및 인적자원의 교류는 더욱 강화되었다 (Fig. 11의 4번[셰필드 할람대학]과 5번[셰필드 대학]지역).

지속가능한 도시로의 변혁을 강조한 2008년의 마스터플랜은 또한 저탄소 성장을 위한 녹지 확충 및 네트워크 형성, 친환경 건축 장려, 대중교통 확충안을 제안하였고, 급격한 기후변화에 대응한 생태적 배수체계 확립, 홍수 방지안 등을 함께 내놓았다. 또한, 도심 내 건강한 주거지역 조성이야말로 도심 공동화 현상을 해결함과 동시에 부동산 시장이 살아나고, 도심이 활성화되는 필요조건이라 보았다. 이를 위해 도심에서의 활동이 일상생활에 지장을 초래하지 않는 도심 주변 지역 중 슬럼화가 진행되었거나, 유휴 산업시설이 밀집된 파크힐(Park Hill), 데본셔 지구(Devonshire Quarter), 세인트빈센트(St Vincents), 켈함 섬(Kelham Island), 위커 및 리버사이드 (Wicker/Riverside) 구역 (Fig. 11의 A, B, C, D, E)을 선정하여 기존의 가로와 공원 등의 공공영역을 정비하거나 CCTV, 방점초소 등의 안전시설을 확충하고, 유휴 산업시설이나 상업시설의 윗층을 학생기숙사나 공동주거로 개조하고 주민센터를 건설하는 등 도심에 더 많은 인구를 유입시키려는 노력을 진행 중이다 (Fig. 12-a, b). 이와 더불어 도심재생사업과 함께 도심과 인접한 파크힐(Park Hill), 번그리브(Burngreave), 네더도프(Netherthorpe), 그리고 브룸홀(Broomhall) 지역 불량주거환경 개선 및 커뮤니티 재생 사업지가 도심재생 사업으로 인한 혜택을 함께 누릴 수 있도록, 이들 지역에서 도

심으로의 원활한 접근을 위해 대중교통망을 확충함과 동시에 도심으로 향하는 도로를 보행친화적으로 재정비하였다 (Fig. 12-d)(Sheffield City Council, 2008).



Fig. 12. Regeneration Projects in the city centre

최근 수립되어 2018년까지의 도심재생 계획을 제안한 2013년 도심마스터플랜(Sheffield City Centre Master Plan 2013)은 도심의 하드웨어적 재생보다 소프트웨어적 재생에 집중한 2008년안을 거의 그대로 계승하였다. 이는 2008년에 발생한 금융위기 이후 1990년 중반부터 도시재생사업의 주요 자금처였던 민간자본에서의 투자가 대폭 감소되고, 중앙정부 및 지방정부의 재정긴축 정책으로 공공지출 또한 줄어들게 되자 영국 전역의 주요 도시재생 사업은 대부분 중단된 상황에 따른 것이었다. 2008년의 셰필드 도시재생의 주요 프로젝트였던 New Business District, Riverside Business District 등의 계획 또한 대형 민간투자자가 철수하면서 무기한 연기되어 실행되지 못하였고, 특히 셰필드 도심의 상업지역이 금융위기로 인한 소비시장 위축과, 온라인 쇼핑과 도심외각 대형쇼핑몰인 메도홀과의 경쟁에서 뒤처지고, 도심 내 상가의 공실률이 국가

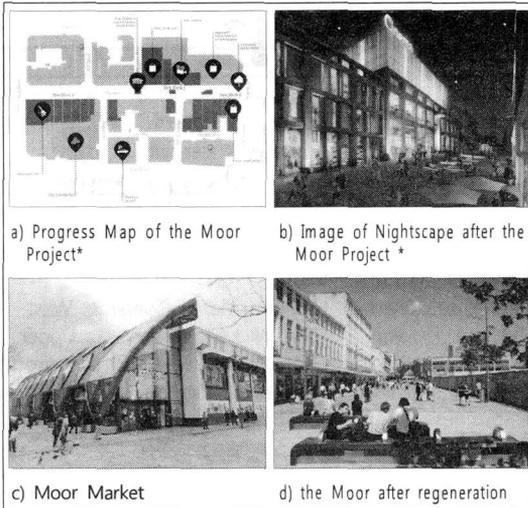


Fig. 13. Regeneration projects in New Retail Quarter

Source: *<http://www.moor-sheffield.com/>

평균인 11.1%를 상회하는 13.8%에 이를 정도로 쇠퇴가 가속화되자, 도심 소매업 활성화에 대한 우선적인 접근이 요구된 것과도 관계가 있다. 이런 이유로 2013년의 마스터플랜은 '통합 소매 중심권(Consolidated Retail Core)'을 지정하여 NRQ 및 파게이트(Fargate), 핀스톤(Pinstone), 더무어(The Moor) 및 디비전(Division) 거리 등으로 대표되는 도심의 주요 쇼핑지역에 셰필드 지역의 소상공업자 및 학생, 예술가들의 창업을 지원하여 쇼핑지역에 특성을 부여하고, 상가 사이의 가로나 광장 등에 양질의 공공공간의 확충 및 문화 시설을 도입하고자 하였다. 유동인구가 급격히 줄어드는 야간 시간대의 활성화를 위해 안전시설 확충 및 야간 경관 정비하는 등 경쟁력 있는 복합상업공간으로의 전환을 목표로 하고 있다 (Fig. 11). 이러한 움직임은 가로환경을 대대적으로 정비한 더무어 거리에 2013년 11월 도심의 대표적인 전통시장이었던 캐슬마켓(Castle Market)이 이전한 무어마켓(Moor Market)이 독특한 디자인의 건물 내에 개장하고 지역의 명소가 되면서 구체화되기 시작하였다 (Fig. 13).



Fig. 14. Streetscapes of the Three Routes
자료: *Sheffield City Council (2013)

아울러 도심의 소매업들 중 외곽의 쇼핑몰이나 온라인 쇼핑 보다 강점을 보이는 가구, 인테리어, 도자기 등 가정용품의 특성을 살려, 상대적으로 상품의 부피가 큰 가정용품의 진열과 판매가 용이한 건물들이 밀집되고, 차량으로 접근하기 쉬운 도심 남부의 일부지역을 '벌키 소매 중심권(Bulky Retail Core)'으로 지정하여 기존 상권의 강점을 살리고 있다 (Fig. 11) (Sheffield City Council, 2013a).

2) 지역 개발 계획에 따른 도심재생

국토종합계획의 틀인 NPPF와 짝을 이루는 셰필드 시 전체 개발계획의 가이드라인인 SLP는, 차별화된 양질의 공공공간 조성이 도심재생의 핵심으로 더욱 강조되었다. 이에 SLP에는 2004년의 '도시 디자인 해설서'를 반영하여 도심 내 11개의 각 지역의 특성에 합당한 공공공간 조성을 위한 '디자인

Table 3. Analysis of the Gold, Steel and Blue Routes

	Gold Route	Steel Route	Blue Route
Features	Major Streets, History, Culture, Knowledge-based industries	Major Streets, Retail and Business areas, Traditional industries	Abandoned canal, eco-friendly, leisure, multi-used area, Industrial Heritage, Waterfront
Location	East-West	South-North	East-West along the River Don
Distance	c. 2.3km	c. 3km	c. 2.8km
Master Plan	2000 Master Plan	2008, 2013 Master Plan	2008, 2013 Master Plan
Important Public Spaces	Sheaf Square(square), Howard St.(street), Millennium Galleries, Winter Garden(public building), Millennium Square, Peace Garden, Tudor Square, Town Hall Square, Surrey St.(street) Barkers Pool (square), Division St.(street), and Devonshire Green(park)	Castlegate/Victoria Quays(public building), Wicker/Riverside(street and public building), Fitzalan Square(square), Fargate, Pinstone St., The Moor(street) and the Moorfoot area(business area), London Road(street)	Kelham Island, Riverside, West Bar, Wicker, Nursery St., Upper Don Walk(streets and waterfront) Castlegate/Victoria Quays(public building)
Period of project	2000-2010	2013-18(detail plan), 2018-28 (Implementing project)	under planning

원칙(design principles)¹⁸⁾이 제시하였고, 이를 도시 전체 대상의 재생 사업의 촉진제로 삼고 있다 (Sheffield City Council, 2013b). 여기서 무엇보다 강조된 것은 높은 수준의 공공공간을 조성하고 주요 동선을 따라 이들을 엮어 시너지 효과를 발휘하는 계획으로, 이는 2010년에 완료한 골드루트 프로젝트의 성공에 기인한 것이다. 이에 2008년 도심 마스터플랜부터는 이전에 비해 새로운 재개발 혹은 재생 계획의 제안보다는 이미 완료되었거나 진행되고 있는 재생지역들 사이를 공공공간을 매개로 한 네트워크 형성에 중점을 두었다. 2008년 도심 마스터플랜부터 골드루트를 보완하고, 무엇보다 경제마스터플랜에서 볼 수 있듯 (Fig. 10) 도심 외곽의 재개발 지역들을 연결시키는 새로운 개념의 두 개의 루트가 제안되었으며, 그 특징은 Table 3과 같다. 이들 3개의 루트는 도시의 11개 지구를 엮고, 셰필드 도시를 전체적으로 아우름으로 지속적이고 통일성 있는 재생 사업이 전 방위적으로 이루어지는 토대가 되고 있다 (Fig. 11). Table 2에서 보듯이 3개의 루트는 개념적인 통로(corridor)가 아닌 도시의 주요 동선을 따라 동서방향을 가로지르는 골드루트

와 남북방향을 세로 지르는 스틸루트, 그리고 방치되었던 운하를 따라 설정한 블루루트로, 각 루트가 가지는 문화적, 생태적 특성을 살려 공공 공간질의 향상을 통한 친 보행자와 대중교통 중심의 거리경관 개선에 역점을 두었다. 루트를 따라 설치되는 녹지 및 공공시설물에는 지역 전문가, 예술가, 주민들이 참여한 가운데, 지역의 역사와 환경, 그리고 전통 산업을 적극 계획 및 디자인에 반영하여 도심 전체가 일관성 있는 정체성을 나타내고자 한다. (Fig. 14).

V. 결론

본 논문은 우리나라 지방도시의 도시재생 정책과 활성화계획 수립을 위한 계획적 시사점을 도출하고, 지역 특성을 반영한 도시재생의 접근 방식과 해결에 대한 방법을 모색하기 위한 사례 연구로, 영국의 대도시 중 쇠퇴의 과정과 재생의 변화를 장기간에 걸쳐 극적으로 경험을 한 바 있는 셰필드 시의 경우를 집중적으로 살펴보았다. 셰필드 시가 지난 20여 년간 수립하고 추진해 온 도심재생의 흐름과

사회적, 지역적 요구를 수용하는 방식, 시기별 계획 특성 및 구분, 재생전략의 변천 및 의미 등을 파악하였으며, 분석의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 셰필드 시의 도심재생 정책은 명확한 비전의 제시와 마스터플랜에 의한 유연하고 종합적인 접근방식을 통해 타 정책과의 유기적 관계 속에 일관성있게 진행되어오고 있다. 셰필드 시는 중앙 정부가 지속가능한 국토개발을 위해 수립한 '국토계획정책모형제(NPPF)'를 기반으로 '셰필드 지역계획(SLP)'을 수립하고 있으며, 도심마스터플랜은 지역계획을 바탕으로 시의 경제마스터플랜에서 제시된 전략을 공유하고 있다. 이를 통해 도심마스터플랜을 통한 셰필드 도심활성화가 경제부흥의 전략적 중심지가 되도록 연계되고 있으며, 이는 곧 중앙정부의 국토계획과도 정합되는 체계를 가지고 있다.

둘째, 셰필드 도심재생 정책은 경제·문화·사회 문제의 통합적 접근이 요구되는 가운데, 지역사회의 파트너쉽을 통해 해결방안을 모색하고 있다. 셰필드 시의 초기 도시재생정책이 중앙정부의 하향식 도시개발정책과 충돌 속에 지역의 특성이 적절히 반영되지 못한 대규모의 단발성 개발 사업이 이루어졌으나 이의 사회·경제적 파급효과는 미비하였다. 이후, 지방정부 주도로 '셰필드 경제재생위원회(SERC)'에서 '셰필드 시 교섭단체(CLG)'와 'Sheffield First Partnership(SFP)'으로 이어지는 지역의 시민사회·전문가·대학 등과의 적극적이고 평등한 파트너쉽을 통해 지역현안을 더욱 통합적이고 균형있게 다루는 거버넌스 체계가 구축되었다. 재생사업의 공공차원의 실행주체는 '셰필드 도시개발공사(SDC)'에서 시작하여 '셰필드원'을 거쳐 현재의 '창조도시셰필드'가 주도하고 있는데, 도심 마스터플랜의 작성과 실행을 통해 도시의 물리적 환경 재생이 도시경제, 산업, 문화와 연장선상에 놓이도록 효율적으로 운영·관리하고 있다.

셋째, 셰필드 시의 도심재생은 거시적인 계획 속

에 단계적으로 실현되었으며, 사회경제적인 상황에 따라 유연하게 대처해왔다. 셰필드 시는 1990년 중반부터 실업률 증가, 중앙정부의 지원 감소, 시 주도의 경제 부흥책 실패의 삼중고 속에 도심재생의 가시적인 효과와 상징성을 창출 할 수 있는 'Heart of the City 프로젝트'를 통해 도심재생의 핵심적 기틀을 마련 할 수 있었다. 이후 셰필드 도시를 광역적으로 아우르는 7개 핵심사업과 도시의 11개 지구의 특성에 맞는 재생 실행 계획, 그리고 도심 외곽의 재생·개발 사업의 연계성 추구를 통해 도시 재생의 효과가 도심 전역 및 도시 전체로 확대되도록 하였다. 또한, 새로운 도심 마스터플랜을 수립하는데 있어 이전의 마스터플랜을 면밀하게 고찰하고, 정책의 연속성을 실천하면서 현재 지역의 요구, 환경 및 경제상황을 분석하여 계획의 범위 및 우선순위에 변화를 주고 있다.

넷째, 셰필드 도심재생 계획의 특징 중 핵심적이고 성공적인 것으로, 양질의 공공공간 확충 및 이들의 유기적인 네트워크 형성을 통한 도심재생 효과 극대화과 지역 정체성 회복을 들 수 있다. 도시의 여러 지역에 위치한 녹지 및 공공시설물 계획과 디자인에 지역 전문가·예술가·주민들이 참여하여, 지역의 역사와 환경, 그리고 철강 산업의 특화요소가 계획 및 디자인에 반영되게 하였다. 이를 통해 셰필드 도심 전체가 일관성 있는 이미지를 형성하게 되고 도시 정체성을 살릴 수 있게 되었다. 또한 이미 완료되었거나 진행되고 있는 재생지역들 사이에 위치한 일련의 공공공간을 주요 동선을 따라 루트를 주제별로 설정하여 이어주고, 각 루트의 문화적, 생태적 특성을 살리고 보행친화적인 가로환경을 조성하며, 대중교통으로의 접근을 용이하게 하였다. 이렇게 흩어져 있는 재생 구역간의 연계를 통해 도심 전체에 그 효과가 공유되게 하였으며, 동시에 셰필드 특유의 문화와 역사를 통일성있게 부여하고 있다.

앞으로는 도시의 자원을 활용하고 장소에 새로운 가치를 부여하거나 기존 의미를 재해석하면서 통합적 차원에서 도시재생을 모색하는 방법이 다각도로 이루어져야 할 것이다. 오랜 시간에 걸친 고민과 사회적 협의과정을 통해 신중하게 재생의 과정을 겪어온 단일 도시 셰필드의 사례를 통해 조출한 교훈과 시사점이 지역성을 보다 합리적이고 개성적이면서도 지속가능한 재생 계획을 수립해 나가는 데 참조로 활용되기를 기대한다.

- 주1. 본 논문에서는 도시의 폭넓은 범주 속에 보다 일반화된 내용과 속성을 나타내는 '도시재생'과 도시의 중심인 도심부를 대상으로 하고 보다 집약적이고 집중적인 '도심재생'으로 구분하여 용어를 사용하였다.
- 주2. 셰필드의 지역 기업이었던 Harold Brearley에서 1913년에 발명한 스테인리스 금속은, 기존 은세공업을 바탕으로 식기제조업이 유명하였던 셰필드에도 다른 성장 동력이 되었으며, 이는 셰필드가 철강 산업도시로 성장하는데 큰 밑거름이 되었다.
- 주3. 1979년에 대처정부가 들어서고 국가 소유의 주요 산업시설을 사유화 하거나 폐쇄함에 따라, 맨체스터, 리즈 등의 인접한 대도시와의 경쟁력에서 뒤처지던 셰필드의 광업과 철강 산업은 더 이상 버틸질 못하였고, 1980년대 들어서는 시의 주요 산업시설들은 저임금이 보장되는 한국을 비롯한 다른 나라로 옮겨가거나 문을 닫게 되었다.
- 주4. 도시개발공사 (Urban Development Corporation: UDC)는 대처정부가 들어선 다음해인 1980년 설립된 정부기구로, 도시계획, 토지취득, 기반정비, 개발의 허가사무 등을 일원적으로 실시하는 권한이 부여되었다. UDC가 사업을 시행하는 지역에서의 지방자치단체는 권한이 없고 UDC가 해당지역에서 법률상 계획당국이 된다. 1980년대 영국의 도시재생 정책은 특정지역에 UDC가 투입되어 중앙정부 컨트롤키의 하양식에 프로젝트중심의 부동산 개발위주로 사업이 진행되었다. 셰필드에서는 UDC가 '셰필드 도시개발공사 (Sheffield Development Corporation, SDC)'라는 이름으로 1988년부터 1997년까지 Lower Don Valley 지역 재생사업을 주관하였다. UDC가 진행한 사업이 물리적 개발이 위주가 되고, 지역공동체 활성화나 사회문화적 재생은 등한시하였다는 비판을 받고 있기도 하다.
- 주5. 주요 기함 프로젝트 중 하나였던 셰필드 도시공항의 경우, 1997년 개항 후 지속적으로 적자를 내다 2008년에는 폐쇄되어버렸다. 1991년의 유니버시아드 대회의 경우 대회는 성공적으로 치러졌으나, 1억 7천7백 파운드에 이르는 대회시설 건설비와 대

- 회 운영비를 민간자본 유치로 감당 할 수가 없어 셰필드 지방정부가 이를 떠안게 되어 시가 장시간 재정적 위기에 놓이게 되었다 (Middleton 1991).
- 주6. 이시기 도시 재생 사업에 있어 강한 중앙정부의 역할을 주장하여 지방정부들과 항상 대립관계에 있던 보수당의 마가렛 대처가 1990년 총리직을 사임하고, 중앙정부와의 협력관계 속에 지방정부 주도의 도시 재생을 중시한 같은 당의 존 메이저 (John Major)가 총리직에 오르면서 셰필드 지방 정부는 이후 도시 재생에 있어 주도적인 역할을 수행할 수 있게 되었다 (Booth, 2005).
- 주7. 시청 및 그 주변 지역을 지칭하는 Heart of the City는 시의 행정기관이 집중된 곳 도시의 심장부로 주요 상업가로가운데 위치하고 있다. 그러나 제2차 세계대전 이후 도심 재건 시에 원활한 차량 흐름을 위한 도로 확장과 주차장을 조성으로 이 구역은 주변과 단절되어 있었다. 시청사의 업무공간 확장을 목적으로 70년대에 지어져 '계란상자(egg box)'로 불리던 청사건물과 주변순람화와 더불어 탈선 장소가 되어버린 '피스가든(Peace Garden)' 등의 공공 공간은 도시의 이미지를 저해하고 있었다 (Booth, 2010).
- 주8. 밀레니엄 전시관에는 예술작품 특별 전시 및 셰필드의 금속공예와 관련된 물품들을 상설전시하고, 목재를 주재료로 한 대형 온실인 윈터가든 내에는 이국적인 식물들을 식재하고, 카페 및 휴게시설을 설치하고, 특별전시 및 콘서트를 개최하였다.
- 주9. Urban Task Fore는 당시 중앙정부 부서인 환경교통지역국(Department of Environment, Transport and the Regions, DETR) 등 영국 내 건축 및 도시계획 전문가로 구성된 도시재생 전문가 그룹을 말하며, 이들은 영국 도시재생을 위해 필요한 전략과 지침을 제안하였고, 이를 수행할 조직으로 도시재생회사(Urban Regeneration Company: URC)의 설립을 제안하였다 (천현숙, 김근태, 2008).
- 주10. 셰필드원(Sheffield One)은 셰필드 도심재생의 전반적인 부분을 관장하였으며, 사무조직은 5-11명으로 최소비용으로 유연하게 운영되는 조직이다. 중앙정부차원에서는 English Partnership, 광역단위에서는 Yorkshire Forward, 그리고 시에서는 셰필드 시의회의 대표자들이 위원회의위원으로 참여하며, 민간부문 대표자 및 시민자원 단체도 위원으로 선출되어 참여할 수 있었다. 셰필드원은 ① 도심 경제구조 다양화 및 일자리 창출 및 활성화, ② 교육, 문화, 상업, 레저 활동을 위한 활기찬 도심재생, ③ 도시의 접근성, 이동성, 주변 지역과의 연계 향상 ④ 양질의 매력적이고 안전한 지속가능한 도심 건설, ⑤ 지역 고용 기회 및 연계 극대화, 투자자, 관광객 친화적인 긍정적 이미지 창출이라는 전략을 수립하여 활동하였으며 (Evan et. al., 2007), 2007년 '창조 셰필드 (Creative Sheffield)'로 합병 전환되었다.
- 주11. 셰필드원과 대형쇼핑몰 개발업체인 Hammerson의

파트너십으로 이루어진 New Retail Quarter (NRQ) 프로젝트는 7개의 핵심 사업 중 계획 초기부터 지금까지 논란이 되고 있는 프로젝트로 이후 Sevenstone 프로젝트로 이름이 변경되었다. 4억파운드 투자의 Sevenstone 프로젝트는 도심 핵심 지역에 여러 건물들을 하나의 대형 쇼핑몰로 블록화하는 프로젝트이다. 그러나 기존의 건물의 공공공간을 사유화시키고 더 나아가서는 또 다른 대형 쇼핑몰의 탄생으로 지역 상권이 황폐화 될 것이라는 비판을 받고 있다. 이후 Sevenstone 프로젝트는 기존의 도시 가로의 공공성을 해치지 않는 전통적인 도시구조를 되살린 개발을 약속하며 진행되었으나, 2009년 금융위기 후 연기되다가 2013년 7월 Hammerson이 프로젝트에서 철수하면서 프로젝트는 중단되었다. 이후 셰필드 시는 프로젝트명을 다시 NRQ로 변경하고 2019년 개장을 목표로 새로운 사업 파트너십을 모색 중에 있다.

주12. 이는 도심의 행성력에 대학의 인적자원을 활용하여 의료·문화·지식정보·생명·스포츠 연관 산업 육성의 거점으로 삼고자 한 것이다.

주13. 위치와 기능으로 나눈 11개의 구역(quarters)은 다음과 같다.

- ①Heart of the City: 관공서와 주요 소매구역이 양질의 공공공간과 함께 위치해있고 문화시설이 밀집되어 있는 도심 핵심 지역. 쇼핑과 관광객에 대한 시설 확충이 우선적으로 계획되고 있다;
- ②Cathedral Quarter: 전문 직종 및 금융업 집중지역으로 주거와 레저, 소매업이 어우러진 복합지구로 재생중이다;
- ③Cultural Industries Quarter(CIQ): 문화 및 디지털 산업구역으로 설정된 도심 경제발전을 위한 핵심지역;
- ④Sheaf Valley: 셰필드 역이 위치한 도심의 관문이자 셰필드 할렘대학 캠퍼스가 위치한 지식기반 산업 지역;
- ⑤The Moor: 쇼핑거리를 중심으로 한 선형의 쇼핑지역으로 실내형 전통시장이 들어서면서 활성화 중이다. 다기능의 오피스와 주거지역이 어우러진 복합비즈니스 상업지역으로 재생 중;
- ⑥Devonshire Quarter: 특이한 상업점과 레스토랑, 그리고 비즈니스 시설 등이 위치한 개성 넘치고 활력 있는 도심 구역. 도심 내 가장 큰 녹지인 Devonshire Green 공원이 위치;
- ⑦St. George's: 셰필드 대학이 위치한 교육 중심 지역으로 이를 위한 상가와 비즈니스 시설이 위치;
- ⑧St. Vincent's: 셰필드 대학과 연계된 비즈니스, 주거, 교육 시설이 함께 위치한 지역으로 전문 직종 사무구역이 위치. 유희화 된 산업 시설이 남아있어 이를 이용한 재생사업이 진행 중인 지역;
- ⑨Castlegate: 운하 시설을 재생한 Victoria Quays와 함께 Heart of the City 지역과 관련된 오피스, 주거, 호텔, 레저 시설 위치한 지역. 전통 시장인 Castle Market이 The Moor지역으로 이전하면서 성곽 복원과 함께 친수공간으로 조성할 계획;
- ⑩Kelham Island: 돈 강 (River Don)를 따라 폐산업시설이 다수 위치한 곳으로, 주거 지역 및

비즈니스 지역으로 재개발 함과 동시에 남아있는 전통적인 제조업 산업을 활성화시켜 도심 경제의 한 축을 담당하게 할 계획;
- ⑪Riverside: 돈 강이 가로지르는 도심으로 향하는 순환도로 (Inner Relief Road)와 인접한 지역으로 신축된 주거시설과 함께 셰필드 도심의 핵심 비즈니스 지역으로 조성 중인 구역 (Sheffield City Council, 2009a).

셰필드 시는 각 구역의 재생 및 재개발에 대한 '실행 계획 (Action Plans)'를 수립하였으며, 이에 대한 내용은 셰필드 시가 발행한 다음의 자료 참조: Castlegate Master Plan and Vision (2006), Cathedral Quarter Action Plan (2005), Cultural Industries Quarter Action Plan (1999), Devonshire Quarter Action Plan (2000), Kelham Island and Neepsend Action Plan 2008-2018 (2008), Scotland Steet-Shalesmmor: Area Study (2004), St. Vincent's Action Plan (2004), The Moor Design and Development Framework (2004), West Bar Interim Planning Guidance(2006), Wicker Riverside Action Plan 2007-2017(2009).

주14. 이러한 마스터플랜을 바탕으로 체계를 갖추어가는 도심재생계획의 효과가 발휘되기 시작하였고 마스터플랜 수립 후 도심재생에 3억6백만 파운드의 공공투자가 이루어졌다. 2001년에서 2005년 사이 도심의 인구가 약 34퍼센트 증가하여 5,200명이 거주다. 1991년 도시에 거주하던 인구가 1,600명 정도였다가 2005년경 9,000명정도 추산되는 인구가 거주하였다 (1,511호 주거건설 (학생 주거 1,195호 포함)도시의 실업률 또한 2000년 1월 5 퍼센트에서 2008년 11월 3.1%로 하락하였다. (City Centre Master Plan, 2008)

주15. 현재 셰필드 도시전략은 2010년부터 2020년까지 10년간의 장기 계획이 수립되어 있다. 2010년의 도시전략은 셰필드 시를 '특색있고(distinctive), 성공적인(successful), 통합의 (inclusive), 활력넘치는 (vibrant), 지속가능한(sustainable)' 세계 주요 도시로 성장시키는 것을 목표로 하고 있으며, 각각의 키워드에 따른 세부적인 전략을 제시하고 있다. SFP는 매년 리포트를 발간하여 계획의 진행상황을 공개하고 있다(<https://www.sheffieldfirst.com/>).

주16. 도심 북동쪽과 접한 번그리브 (Burngreave) 지역은 이주노동자들이 주로 자리 잡고 있는 셰필드 시의 가장 낙후된 지역 중 하나로, 1999년부터 2011년까지 중앙정부 재생지원 사업인 '커뮤니티 뉴딜 (New Deal for Communities)' 사업이 수행된 지역이다. 커뮤니티 뉴딜은 영국에서 가장 낙후된 지역을 대상으로 지역 커뮤니티 주도의 지역 재생을 지원하는 정책으로, 토니 블레어 정부 (1997-2007)가 수립하여 '지역사회 지방정부부 (Department for Communities and Local Government)' 산하 이웃재정비사업단의 감독아래 시행되었다. 1998년에 17개의 지역 조합이 창립되었으며, 1999년에는 22개 늘어난 총 39개의 조합

이 주관하는 지역재생사업에 정부가 지원을 하였으며, 2011년에 지원이 중단되었다 (<http://www.bndfc.co.uk>).

주17. 국토계획정책모형 (National Planning Policy Framework, NPPF)는 지역사회및지방정부부 (Department of Communities and Local Government: DCLG) 주도로 2012년 3월에 시행된 안으로 '지속가능한발전'을 목표로 한 현재와 앞으로의 영국 국토계획 정책 방향을 제시해주는 프레임워크이다. NPPF는 잉글랜드 지역에서 국토 정책에 참고 자료로 쓰이던 기존24개의 Planning Policy Statements (PPS)와 Planning Policy Guidance Notes (PPG)를 하나로 통합한 총 65페이지의 본 내용과, 홍수위험지역과 광산지역에 대한 내용을 더 보충한 27페이지 분량의 설명서가 첨부되어 발표되었다. 지역의 도시계획들은, 2004년의 'Planning and Compulsory Purchase Act' 법안과 NPPF가 기반이 되어 작성됨으로 중앙정부외의 정책적 연계성을 확보하고 있다.

주18. SLP에서의 도심 공공공간 디자인 원칙: ① 도심 고유의 특성을 살린 양질의 지속가능한 개발 추구 및 전략적으로 가치 있는 장소에 본보기가 되는 디자인 적용, ② 공공공간 및 가로에 양질의 창조적인 디자인 적용, ③ 조경 공간 및 녹지 도입, ④ 수로 주변의 루트를 개선하고 이들을 연결, ⑤ 전략적으로나 통행이 빈번한 보행자 전용가로나, 대중교통 핵심 허브지역 주변 가로 바닥포장에 양질의 디자인을 적용함으로 활력 있는 가로경관 창출, ⑥ 다음의 3가지 광범위한 접근으로 도심의 지구(quarters)간 특이성 및 개성을 살림으로, 다양하고 특수성이 보장되는 도시 재생 촉진 [a. 보존 위주: Cathedral, Heart of the City and Kelham/Neepsend, b. 보수 및 복원 위주: Castlegate/Victoria Quays, Cultural Industries Quarter, Devonshire Quarter, St George's, St Vincent' s, c. 재창조 및 재구성 위주: The Moor, Sheaf Valley, West Bar, Wicker/Riverside] (Sheffield City Council, 2013b).

인용문헌

References

1. 강식, 2007. 계획적 도시개발-정비를 위한 도시마스터플랜제도 연구, 수원: 경기개발연구원.
Kang, S. 2007. *A Study on City Master Plan for Systematical Development & Redevelopment*, Suwon: Gyeonggi Research Institute.

2. 국토교통부, 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020, 세종.
Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2001. *Revision of 4th National Territorial Plans*

2011~2020, Sejong.

3. 김영환, 백기영, 오덕성, 2002. "영국 셰필드시 도심재생계획의 특징에 관한 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』 19(9):69-78.
Kim, Y., Baek, K., Oh, D. 2002. "A Study on the Characteristics of City Center Regeneration in Sheffield, England", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 19(9): 69-78.

4. 송영섭, 신학철, 1997. "공간계획체계상 도시기본계획의 역할에 관한 사례연구", 『국토계획』 32(3): 69-86.
Song, Y., Shin, H. "A Case Study on the Role of Master Plan from the Viewpoint of Spatial Planning System", *Journal of Korea Planners Association*, 32(3): 69-86.

5. 이광태, 2005. "셰필드 구도심 중심지역의 도시경관 특성에 관한 연구", 『대한건축학회논문집 계획계』 21(4): 147-158.
Lee, G. 2005. "A Study on Townscape of Central District in Sheffield's Old Town", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 21(4): 147-158.

6. 정해준, 2011. The Gold Route Project: 영국 셰필드 도심재생 프로젝트(2), 『환경과 조경』, 276: 110-121.
Jeong, H. 2011. "The Gold Route Project: Urban Regeneration Project(2)", *Environment and Landscape* 276: 110-121.

7. 천현숙, 김근태, 2008. "파트너십 형성을 통한 도시재생방안: 셰필드시 사례 연구", 『국토연구』 57: 19-48.
Chun, H., Kim, K. "A Study on Partnerships for Urban Regeneration in Sheffield, UK", *Korea Spatial Planning Review*, 57: 19-48.

8. Booth, P., 2005. "Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain," *Journal of Housing and the Built Environment*, 20(3): 257-269.

9. Booth, P., 2010. "Sheffield: A miserable disappointment no more?" in Punter, John. (eds) *Urban Designing And The British Urban Renaissance*, London: Routledge.

10. Creative Sheffield, 2004. *Sheffield Economic Master Plan*, Sheffield: Creative Sheffield.

11. Crouch, C. and Hill, M., 2004. "Regeneration in

- Sheffield: From Council Dominance to Partnership” in C. Crouch (eds) *Changing Governance of Local Economies*, Oxford: Oxford University Press.
12. Digaetano, A., and Lawless, P., 1999. “Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997,” *Urban Affairs Review*, 34(4): 546-577.
 13. Evans, R., Hutchins, M., Meegan, R., and Parkinson, M., 2007. *Sheffield One Evaluation: Final Report*, Liverpool: European Institute for Urban Affairs.
 14. Koetter Kim & Associates, 2000. *Sheffield One: Sheffield City Centre Regeneration: Master Plan report*, London: Koetter, Kim & Associates.
 15. Middleton, M., 1991. *Cities in Transition: The Regeneration of Britain's Inner Cities*, London: Michael Joseph.
 16. Watts, H. D., 2004. *Discovering Cities: Sheffield*, Sheffield: Geographical Association.
 17. Schiller, R., 1996. Town-centre Winners and Losers, *Estates Gazette*, 13(July):134-135.
 18. Sheffield City Council, 1995. *Remaking the Heart of the City*, Sheffield: Sheffield City Council.
 19. Sheffield City Liaison Group, 1996. *Sheffield City Centre Business Plan*, Sheffield: Sheffield Development Corporation.
 20. Sheffield City Council, 2004. *Sheffield City Centre: Urban Design Compendium*, Sheffield: Sheffield City Council.
 21. Sheffield City Council, 2008. *Sheffield City Centre Master Plan 2008*, Sheffield: Sheffield City Council.
 22. Sheffield City Council, 2009a. *Sheffield Development Framework Core Strategy*, Sheffield: Sheffield City Council.
 23. Sheffield City Council, 2009b. *The Gold Route: The journey from Sheffield Station to Devonshire Green via the Heart of the City*, Sheffield: Sheffield City Council.
 24. Sheffield City Council, 2010. *Draft City Policies and Sites*, Sheffield: Sheffield City Council.
 25. Sheffield City Council, 2013a, *Sheffield City Centre Master Plan 2013*, Sheffield: Sheffield City Council.
 26. Sheffield City Council, 2013b, *Sheffield Local Plan: City Policies and Sites*, Sheffield: Sheffield City Council.
 27. Winker, A., 2007, *Sheffield City Report*, London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

Date Received 2014-06-22
 Date Reviewed 2014-07-08
 Date Accepted 2014-07-08
 Final Received 2014-07-14