

영국 버밍험의 도시재생

- 과거와 현재 그리고 미래 -

조수희 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 전임연구원
김정연 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 센터장(선임연구위원)
조봉운 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 연구위원
성순아 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 초빙연구원

I. 들어가는 말

산업혁명과 함께 지속적인 경제발전과 인구성장을 경험한 영국의 산업도시들은 1970년대에 이르러 탈산업화에 따른 도심쇠퇴, 높은 실업률, 산업유휴지의 방치, 경제침체 등은 많은 문제에 당면하게 되었다.

영국정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 1977년 [Policy For The Inner Cities]라는 백서를 작성하고, 그 당시까지의 도시정책 전반에 대한 검토를 바탕으로 새로운 도시재생정책 방향을 제시하였다(양도식, 2008).

1980년대 대처정부는 도시개발회사(UDC; Urban Development Corporation)를 설립하여 도심의 산업유휴지 또는 쇠퇴지역의 환경개선 사업을 실시하는 등의 도시재생정책을 추진하였다. 또한 이 시기는 버밍험, 리버풀, 맨체스터, 셰필드 등 산업도시들이 자체의 문제를 인식하고 도시를 부활시키기 위해 스스로 새로운 방향을 모색한 시기이기도 하다.

버밍험시의 경우, 1987년에 지방정부가 먼저 도시문제의 심각성을 인식하고 문제를 제기하였다. 이후 낙후된 운하와 침체된 산업도시의 이미지를 문화 및 상업지구로 변모시키기 위해 지방정부는 강력한 의지를 바탕으로 노력하였고, 그 결과 오늘날 영국 도시재생 성공사례의 하나로 평가되게 되었다.

버밍험 도시재생의 배경과 여건은 우리나라와 많은 차이가 있지만, 그럼에도 불구하고 도시재생의 성공을 가능하게 한 전략과 내용은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 이에 충남발전



〈사진 1〉 Birmingham City Centre Development Team의 Andrew Round씨와의 인터뷰

연구원 도시재생연구센터는 버밍햄시의 도시재생사업 성공사례를 현장조사하고 ‘City Centre Development Team’의 앤드류 라운드(Andrew Round)씨와 인터뷰를 하였다¹⁾

이 글은 현장조사 및 인터뷰와 앤드류 라운드씨를 통해 구득한 자료를 중심으로 정리하였다.

II. 버밍햄시의 쇠퇴

버밍햄시는 런던에서 북서쪽으로 약 160Km 떨어진 곳에 위치하고 있으며, 영국에서 두 번째로 큰 도시이다. 역사적으로 13세기경까지 시장도시로서 번영하였으며, 18세기 말 산업혁명 당시에는 증기기관의 제임스 와트 등 많은 발명가들이 활동한 거점이기도 하다. 발명가 머독에 의해 세계최초로 가스등이 걸린 곳이기도 하다. 산업혁명 이후 운하(1820년, 철도(1837)의 개통과 함께 철강, 자동차 등 중공업이 발달하였으며, 공업 중심의 산업도시로 성장하였다. 19세기 초에는 빅토리아 광장과 첼번린 광장을 중심으로 시청, 박물관, 미술관, 도서관 등이 건설되고 버밍햄대학(1900), 애스턴대학(1895) 등도 중심부에 모여 수준 높은 문화를 형성하였다.

1960년대에 이르러서는 영국 대부분의 산업도시와 마찬가지로 전형적인 자동차 중심 도시구조를 형성하였으며, 도심과 주변지역에 조성된 순환도로는 버밍햄시의 정체성을 약화시켰다

1) 필자들의 영국 도시재생 사례조사에 많은 도움을 주신 영국 Urbanplasma연구소의 영도식 소장님께 깊은 감사드립니다.

(양도식, 2008). 1970년대에는 산업구조변화에 의한 제조업의 쇠퇴와 실업률의 증가로 인해 침체되었으며, 신도시건설에 의한 도시의 외연적 확산은 도심 공동화와 슬럼화를 가속시키는 요인으로 작용하였다.



〈사진 2〉 ICC와 심포니홀 2개의 건물을 연결하는 로비이다. 2층을 연결하여 통행이 가능하도록 하였다.

Ⅲ. 도시재생을 위한 노력

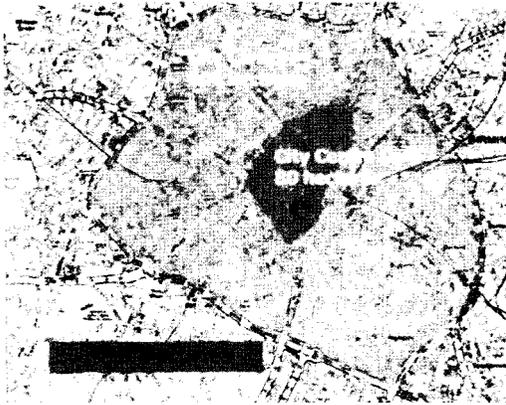
1980년대 후반, 도시쇠퇴 문제를 인식한 버밍햄시는 정치가, 시의회 의원, 계획가, 건축가 등과 함께 버밍햄 도심의 미래상과 관리방안에 관한 논의를 시작하였다.²⁾ 이를 통해 버밍햄시 자동차중심 도로에 접한 토지의 재생, 고가도로 철거, 보행 공간 연속성 확보, 수준 높은 디자인 건축물 유치로 도시환경을 개선함으로써 도시 이미지를 향상시키고자 하였으며, 민간투자유치에 의한 ICC개발을 시작하였다.

ICC(International Convention Centre)는 영국 최대 규모의 컨벤션센터로 60~1,500명까지 수용할 수 있는 11개의 홀에서 전시회, 제품설명회, 팝공연, 국제회의 등이 열리고 있다. ICC 완공으로 주변에 호텔, 레스토랑, 카페 등이 운집하게 되었으며, 1년에 17,000여개에 달하는 일자리도 창출될 수 있었다고 한다(한혜진, 2000). 또한 ICC는 버밍햄 심포니 홀과 로비를 함께 쓰도록 설계됨으로써 전시 및 회의와 수준 높은 음악공연이 함께 어울어지는 종합단지가 조성되는 계기가 되었으며, 버밍햄시가 몰락해가는 전통 산업의 대체산업으로 문화, 쇼핑, 관광, 금융, IT 등을 육성하는 도시재생 전략을 선택하게 하였다.

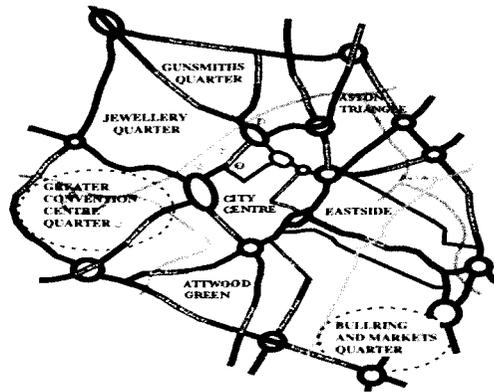
1990년, 시는 국제적이고 지역의 중심도시로 태어나기 위해 ① 물리적인 구조의 재정비, ②

2) Andrew Round씨는 지방정부가 스스로 문제를 인식하고 문제를 제기한 것이 매우 중요하였다고 강조하였다

도시 이미지 변모, ③ 정체성 확립을 위한 [City Centre Design Strategy(1990)]를 작성하였다. 이 도심디자인 전략은 버밍햄시 UDP의 부가계획문서(SPD: Supplementary Planning Document)로 채택되어 도심 디자인의 전략적인 방향을 제시하였다(양도식, 2008). 도심디자인 전략은 800에이커(약3.24km²) 면적의 도심을 7개 지구(Quarters)로 구분하여 각 지구별 전략과 계획을 수립하고 있다. 지구별 전략을 살펴보면, ① Greater Convention Centre Quarter는 국가경제, 유럽경제의 허브 기능으로 재생, ② Jewellery Quarter는 전통적인 보석세공 관련 산업 보존을 통한 새로운 도시생활상 추구, ③ Gunsmiths Quarter는 현존하는 공업활동을 유지하기 위한 산업적 접근성 제고, ④ Aston Triangle은 젊은 계층 유인으로 새로운 도시문화 형성, ⑤ Eastside는 주거, 문화, 업무시설 복합 등을 통한 지식산업과 교육중심지로 전환, ⑥ Bullring and Markets Quarter는 새로운 소매상점과 여가, 관광지역으로 개발하고 전통적 상업공간 보존 및 환경개선, ⑦ Attwood Green은 사회통합 실현을 위한 다양한 주거유형 조성 및 지속가능한 도시커뮤니티 유지이다(이금진, 2008).



〈그림 1〉 버밍햄시의 CBD를 포함한 7개 시구의 도심 면적(자료:City Centre Development Team의 Andrew Round 제공)



〈그림 2〉 7개 지구, 브린들리플레이스(좌측의 붉은색 점선의 영역)와 불링지역(우측의 붉은색 점선의 영역)
자료 www.birmingham.gov.uk

7개 지구 중 버밍햄시 도시재생의 핵심은 도심 서쪽지역에 위치한 브린들리플레이스와 동쪽 지역에 위치한 불링에 있다. 브린들리플레이스는 컨벤션센터 지구와 주얼리 지구, 시티센터와의 연계에 기반하고 있고, 불링은 이스트사이드와 불링, 마켓지구가 연계된 프로젝트이다.

IV. 복합업무지구 조성과 성장: 브린들리플레이스(Brindleyplace)

브린들리플레이스는 1768년 건설된 버밍햄 운하로 둘러싸인 지역으로 역사적으로 철제품에 관련된 원료와 상품을 수송하는 산업지역이었다. 그러나 1970년대 이후 산업의 침체로 버밍햄 운하를 중심으로 발달했던 공장·상업지대가 쇠퇴하면서 재개발의 필요성이 대두되어 버밍햄시는 개발계획을 발표하였다. 1987년 초기 계획은 2백만명 정도의 방문자를 끌어들이기 위한 계획안으로 국립실내경기장을 포함하여 마켓과 국립수족관 등 레저와 상업지역으로 개발될 것이 제안되었다. 그 후 1991년, 거주자와 방문자 모두를 위한 장소로 계획하기 위한 복합개발지역으로서 테리 파렐(Terry Farrell)에 의해 구체적으로 제안되었다. 1993년 계획에는 기존의 도시구조를 자연스럽게 확장시켜 주변 커뮤니티의 개발을 연계하고 시민과 방문자들이 쉽게 접근하여 주변공간을 즐길 수 있도록 장소에 대한 인식을 극대화시키는 것이 주요 개념이었다(이금진, 2008).



〈사진 3〉 개발이전의 브린들리플레이스
(자료:www.birmingham.gov.uk)



〈사진 4〉 낙후된 운하에 카페와 레스토랑을 배치함으로써 새로운 관광명소로 재탄생

이러한 계획들에 의해 1995년에는 중앙광장(Central Square)이 건설되었으며, 이를 중심으로 업무시설, 레저시설, 문화시설, 호텔, 주거건물, 레스토랑, 주차시설 등 다양한 디자인이 적용된 건물들이 중앙광장 주변에 배치되었다. 이러한 도시재생사업의 성공에 힘입어 버밍햄시는 1998년 G8 정상회의³⁾를 유치하였으며, 이는 버밍햄시를 널리 알릴 수 있는 계기가 되었다. 약 10년간 진행되었던 사업은 2002년 완료되었으며, 현재 부동산 회사인 Argent Group Plc.가 공공공간, 인프라스트럭처, 안전 등을 관리하고 있다(양도식, 2008을 재정리).



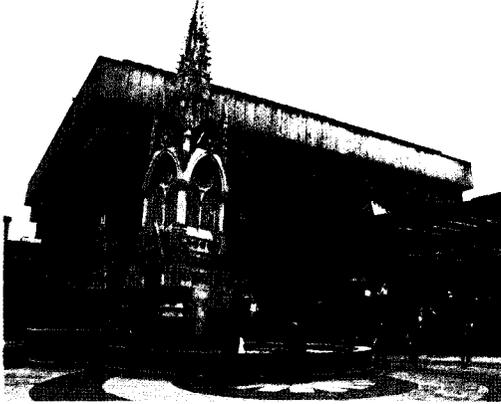
〈사진 5〉 브린들리플레이스의 중앙광장. 업무시설, 카페, 분수를 설치한 공공공간 조성



〈사진 6〉 건물 및 바닥의 벽돌. 기존 시가지와 연관성을 가질 수 있도록 벽돌을 주재료로 사용

한편, 브린들리플레이스와 중앙광장에서 이어지는 브로드 스트리트(Broad Street), 챔벌린 광장(Chamberline Square), 빅토리아 광장(Victoria Square), 불링(Bullring)까지의 보행로 네트워크는 도심의 문화, 레저, 쇼핑, 관광을 선형으로 연결시켜, 사람들을 자연스럽게 도심으로 이동시키는 역할을 하고 있다. 이러한 보행자 중심의 환경과 공공공간의 연결성은 브린들리플레이스를 성공시킨 하나의 중요한 요인으로 평가되고 있다.

3) 독일, 러시아, 미국, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스 등 선진 8개국의 모임을 매년 정상들이 모여 정치와 경제문화에 대한 회의를 개최한다.



〈사진 7〉 챔벌린 광장(Chamberline Square). 시청, 미술관, 도서관 등 공공시설로 둘러싸인 계단식 광장. 브린들리플레이스와 빅토리아 광장의 중간 위치



〈사진 8〉 빅토리아 광장(Victoria Square). 브린들리플레이스와 불링을 이어주는 보행축의 중심. 리운드어비웃(회전교차로)를 광장으로 조성

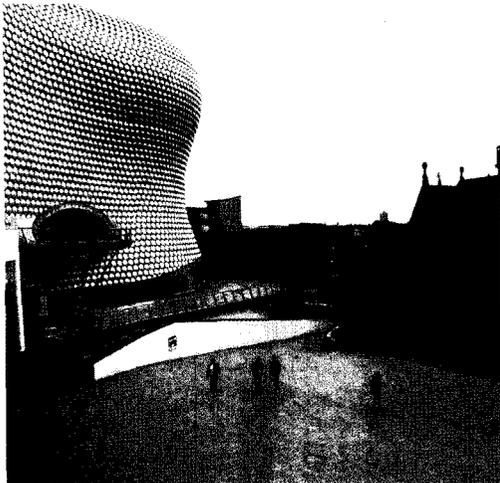
V. 광역적 쇼핑, 상업의 중심지: 불링(Bullring)

불링은 상점과 마켓지구로서 1961년에는 세계에서 가장 큰 실내 쇼핑센터가 조성되기도 했던 번영지구였으나, 1980년대 이후 산업 및 도심 쇠퇴와 함께 구불링 쇼핑센터도 쇠퇴하기 시작하였다. 앞에서 설명한 버밍햄의 7개 지구 중 하나인 ‘불링과 마켓지구’의 도시재생사업은 2000년 7월 철거작업을 시작한 후, 2003년 새로운 쇼핑센터인 셀프리지(Selfridges)백화점의 완공과 함께 공식적인 도시재생사업을 마쳤다.

셀프리지 백화점은 개장 첫해에 3천만명이 방문하였고 알루미늄 판이라는 독특한 재료를 이용하여 유기적인 형상의 예술작품 같은 디자인 덕택에 버밍햄시에서만 아니라 영국전체의 랜드마크로 단숨에 부상하였다.⁴⁾ 또한 빅토리아 광장에서 불링으로 이어지는 보행로의 상점들과 일부공간이 하나로 이어지도록 설계된 백화점은 주변의 상업시설과 함께 거대한 물을 형성함으로써 쇠퇴한 불링의 이미지를 문화와 상업중심지구로 바꾸는 중요한 역할을 하였다.

4) 한 조사에 의하면 런던아이, 빅벤에 이어 영국의 랜드마크 3위를 차지하였다고 한다
(자료 : <http://blog.naver.com/bin73Redirect=Log&logNo=110043524810>).

성공적인 불링 재개발은 도심쇼핑과 관광·레저 거리를 형성하였을 뿐만 아니라 지역 경제를 발전시키는 동인이 되었으며, 도시재개발분야, 건축분야, 상업분야의 마케팅과 관리분야에서 각종 상을 수여받아 주목을 받았다(양도식, 2008).



〈사진 9〉 셸프리지 백화점과 세인트 마틴 교회, 역사지위의 보존과 조화를 통한 문화, 역사, 관광의 독특한 장소로 조성



〈사진 10〉 셸프리지 백화점의 외관. 유기적인 형상과 1만 5천 개의 둥근 알루미늄 아용, 불링(Bullring)의 쇠틱한 이미지를 바꿈

무엇보다도 불링은 세인트 마틴 교회 등 역사적 자산을 보존하고 새로운 쇼핑센터와 연계함으로써 쇼핑과 관광, 문화가 공존하는 성공적인 재생사례가 되었다.

한편, 버밍햄시는 토지강제수용 등을 통하여 과거 불링지역에 조성된 자동차 도로를 지중화하는 강력한 의지를 보여줬다. 이는 버밍햄시의 사람 중심적이고 보행공간의 질을 중시하는 전략을 그대로 반영하는 것이라 할 수 있다. 이렇게 조성된 보행로는 브린들리플레이스에서 불링까지 자연스럽게 걸어서 이동할 수 있도록 한다. 불링으로 들어가는 입구에는 거대한 브론즈 황소동상이 있으며, 주변에는 항상 기념촬영을 하는 관광객이 넘쳐 새롭게 형성된 쇼핑지구의 활기를 창출하고 있다.



〈사진 11〉 기존 도로를 지중화 터널화



〈사진 12〉 좌측 지중화된 도로 위의 보행공간

Ⅶ. 버밍험의 미래를 위한 도약 : 빅시티플랜(Big City Plan)



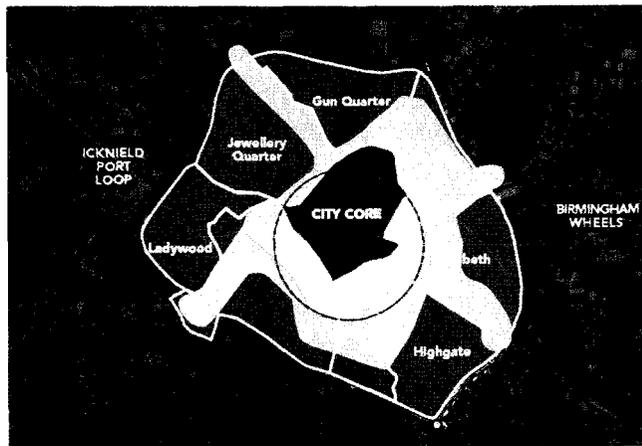
〈그림 3〉 Birmingham Big City Plan의 로고. 계획에 대한 버밍험시의 강력한 의지와 적극성 표현

2006년 버밍험시는 지금까지 브린들리플레이스와 블링의 성공을 발판으로 향후 20년간 도심을 재활성화하기 위한 계획을 준비하였다. 새로운 계획은 버밍험시가 마이클 파킨슨(Professor Michael Parkinson) 교수⁵⁾에게 의뢰한 「The Visioning Study for Birmingham City Centre Masterplan(2007)」으로 시작되었으며, 버밍험을 위한 새로운 도시재생 마스터플랜인 [Big City Plan(2026)]이 작성되었다.

[Big City Plan]에서 버밍험시는 일반적인 계획과정의

5) 리버풀 존스무어 대학에 재직 중이며, 유럽도시연구소(EUA)에서 유럽 및 미국의 도시재생에 관한 연구를 20년 이상 해온 연구자이다. 현재 도시재생과 관련하여 영국정부 및 유럽위원회, OECD의 자문을 하고 있다. 버밍험시의 마스터플랜을 위한 연구와 맨체스터시의 도시재생회사인 New East Manchester의 평가를 담당하였다. 대표적인 저서로는 European Cities Towards 2000: Profiles, Policies and Prospects(1994), Urban Regeneration Companies(2000), The Visioning Study for Birmingham City Centre Masterplan(2007) 등이 있다.

범위를 넘어서 Big Idea를 계획에 적용시키고자 하였다. 이를 위해 2007년 11월, 버밍햄시의 미래를 계획하는 것에 흥미를 갖고 있는 시공무원, 세계적인 도시재생 전문가, Big City Team의 이해관계자 등이 참여한 'Big Ideas' 이벤트를 개최하였다. 이를 통해 [Big City Plan]의 틀에서 글로벌 무대에 도전하기 위한 10개의 Global Themes⁶⁾와 Local의 중심이 되기 위한 10개의 Big Ideas⁷⁾가 도출되었다. Global Themes와 Big Idea는 공인된 문서인 [Birmingham Big City Plan Charter 2008]로 작성되었으며, [Big City Plan]이 다음 단계로 나아갈 수 있게 해주었다.



(그림 4) Big City Plan의 9개 지구 (자료:Birmingham Big City Plan)

[Big City Plan]은 버밍햄의 도심이 꾸준히 경제성장을 하고 있으며 양질의 보행공간이 연결되는 등 많은 자산을 가진 도시라고 평가하고 있으며, 이러한 자산의 지속성을 위해 비즈니스 및 산업, 쇼핑, 커뮤니티, 교육 및 학습, 문화·스포츠 및 레저, 자연환경, 연결성 등을 도심활성화의 중요 이슈로 판단하고 향후 방향을 제시하고 있다.

또한 도심공간을 The Core, Southside, Highgate, Westside, Ladywood, Jewellery

6) Global Themes는 ①Audacity: 과감한 아이디어를 수용하는 도시 ②Centricity: 확장된 중심상업도시 ③Liveability: 삶의 질의 도시 ④Complexity: 다양하고 견실한 도시 ⑤Authenticity: 특별한 정체성의 도시 ⑥Diversity: 다양한 인종이 살아가는 국제도시 ⑦Amity: 가족이 살 수 있는 주거환경의 도시 ⑧Univocity: 대학졸업 인재들이 재정착할 수 있는 학습도시 ⑨Connectedcity: 유럽에 연결하는 도시 ⑩Smartcity: 자원을 효율적으로 사용하는 도시로 구성되어 있다.

7) Big Ideas는 ①Live Local ②Move Local ③Street Local ④Start Local ⑤Create Local ⑥Play Local ⑦Learn Local ⑧Buy Local ⑨Renew Local ⑩Build Local이다.

Quarter, Gun Quarter, Eastside, Digbeth의 9개 지구로 구분하여 전략을 수립 하였다.

The Core는 기존의 도심이 너무 작다는 인식하에 확장된 도심을 제안하고 있다. Southside는 국가 및 국제 운송의 주요 지점인 New Street Station을 중심으로 사무실, 소매유통, 주거, 문화, 레스토랑, 엔터테인먼트 등을 배치하여 역동적인 지구로 개발할 계획이며, 2009년 가을에 사업을 시작하였다(Big City Plan News - Autumn 2009 Issue).

한편, [Big City Plan]이란 : ① 거대한 도심을 위한 Masterplan, ② 마스터플랜의 목표를 실현하기 위한 Business Plan, ③ 버밍햄시가 변화를 가져오기 위해 다른 분야와 어떻게 일을 해야 하는지를 정립하는 Delivery Plan, ④ 시민, 투자자, 개발업자, 다른 기관에게 확신을 주는 Area Action Plan으로서 역할을 하고 있다(Birmingham Big City Plan, Charter 2008).

VII. 맺는 말

쇠퇴한 도시이미지를 극복하기 위한 버밍햄시의 지난 20년간 의지와 노력은 문화와 상업의 중심이라는 독특한 장소성을 만들어 냈으며, 이러한 버밍햄시의 도시재생사례에서는 다음과 같은 성공요인을 찾아볼 수 있다.

첫째, 공공역할의 중요성이다. 버밍햄시는 지방정부 스스로가 문제를 인식하고 제기하였으며, 장기간에 걸친 비전을 강력한 리더십과 의지로 추진하였다. 우리가 인터뷰한 City Centre Development Team의 앤드류 라운드 씨도 이러한 점을 매우 강조하고 있었다. 실제로 기존의 자동차 도로를 지중화 또는 터널화하여 보행공간을 확보하고 공공공간을 조성한다는 것은 복잡한 이해관계가 얽혀있는 도심에서 추진하기란 쉽지 않다. 그러나 버밍햄시는 초기에 계획한 사람중심의 보행환경과 공공공간을 만들기 위한 도시디자인을 위해 CPO(토지수용권)를 행사하는 등 강력한 추진력을 보이고 있었다.

둘째, 복합용도개발을 통한 도시기능 제고이다. 브린들리플레이스의 운하를 재정비하고 주변에 업무시설, 주거시설, 호텔, 레저시설, 레스토랑 등의 적절한 배치는 공간을 효율적이고 복합적으로 활용할 수 있게 하였다. 또한 다양한 복합시설과 함께 광장, 분수대 등의 공공공간 조성은 거주자와 방문자에게 커뮤니티를 창출할 수 있는 장소로 제공되었다. 실제로 현장조사 중

의 브린들리플레이스 중앙공원은 학생에서부터 고령자까지 다양한 연령의 사람들이 삼삼오오 모여서 그림을 그리거나, 사진을 찍거나, 휴식을 즐기거나, 대화를 하는 등의 모습이 매우 자연스러운 매력적인 공간이었다.

셋째, 도시재생계획 수립이다. 버밍햄시는 1990년에 도심을 7개 지구로 구분하고 지구별 특성에 맞는 계획을 수립하여 추진함으로써 브린들리플레이스와 불링으로 대표되는 성공을 이룰 수 있었다. 한편, 버밍햄시는 이러한 성공에 만족하지 않고 20년 후인 2026년을 목표로 도시 재생을 어떻게 추진할 것인가에 대한 비전과 계획을 수립하고 있다. 또한 계획수립에 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 반영하기 위해 이벤트를 개최하는 등 다각적인 노력과 함께 참여와 투자를 유도하고 있었다.

참고문헌

- 서수정(2007), 「자속가능한 개발과 뉴어바니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍햄시 도시재생의 특징」, 『국토계획』 제42권 제7호, 대한국토도시계획학회.
- 양도식(2008), 「영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석」, 서울시정개발연구원.
- 이금진(2008), 「도시재생과 지역활성화를 위한 버밍햄 브린들리플레이스 수변복합개발 특성」, 『대한건축학회논문집』 제24권 제3호 통권 233호 (2008년 3월), 대한건축학회.
- 한혜진(2000), 『국제행사 유치와 홍보전략』, 나남출판사.
- Andrew Round(2009), 'Regenerating Birmingham City Centre', Big City Plan - Charter(www.bigcityplan.org.uk).
- Big City Plan - Work In Progress(www.bigcityplan.org.uk).
- Big City Plan News - Autumn 2009 Issue(www.bigcityplan.org.uk).
- www.birmingham.gov.uk
- www.brindleplace.co.uk
- www.bullring.co.uk