



고령화·저출산과 영국의 도시재생

안소영 연구원

한국은 제조 산업 쇠퇴에 따른 지역의 고령화 및 저출산 문제로 지방소멸 위기에 당면한 반면, 영국은 제조 산업 쇠퇴 및 탈도시화 이후 도심활성화 정책을 바탕으로 성공적 도시재생을 이룬 사례가 있음. 이러한 영국의 도시재생 성공사례는 지역별 특성을 고려하고 적절한 개발 전략을 통해 일자리 창출 및 경제 활성화를 달성하였기 때문인 것으로 보고 있음. 특히 런던 도크랜드 개발 사례는 향후 한국 도시재생 정책에 시사점을 줄 수 있으며 변화하는 산업 환경과 발생가능한 문제점을 고려한 적절한 대책도 함께 수립되어야 할 것으로 보임

■ 한국은 현재 제조업 쇠퇴에 따른 지역의 고령화 및 저출산으로 인해 지방소멸¹⁾ 문제에 당면함

- 한국은 100년간 제조업을 기반으로 한 산업화로 경제 성장을 이루어낸 바 있으나 현재 지방 제조업의 위기로 지역 산업기반이 붕괴되고 지방 인구유출이 가속화되어 지방소멸 문제에 당면함
 - 보험연구원 윤성훈 선임연구위원은 인구가 많은 지자체별 인구와 고령화를 간에 강한 음(-)의 상관 관계를 밝혀내어, 인구가 적은 지방도시 내에서 상대적으로 인구 고령화가 빠르게 진행된다고 설명한 바 있음²⁾
 - 전국 228개 시·군·구 중 소멸위험지역은 2013년 75개(32.9%)에서 올해 89개(39%)로 증가함³⁾
 - 특히 지난해 17곳의 읍·면·동의 출생아 수가 0명으로 2012년 3곳, 2014년 8곳, 2016년 14곳⁴⁾와 비교했을 때 출산율이 매년 감소하는 반면, 65세 이상 고령인구비율은 2017년 기준 비수도권이 16.0%, 수도권이 12.4%로⁵⁾ 큰 격차를 보임

1) '지방소멸'이란 말은 우리보다 먼저 고령화 사회에 진입한 일본에서 나왔으며, 지난 2014년 마쓰다 히로야 전 일본 총무대신이 '지금 같은 인구 감소 추세라면 일본 전체 지자체의 절반인 896개가 소멸한다'는 내용을 담은 책을 내면서 확산됨

2) 윤성훈·한성원(2018), 「생산가능인구 감소와 지방자치단체 공동화 가능성」, KiRi리포트, 보험연구원

3) 한국고용정보원(2018). 『한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로』
<https://www.keis.or.kr/user/extra/main/2107/publication/publicationList/jsp/LayOutPage.do?categoryIdx=126>

4) 행정자치부, 주민등록 인구통계

5) 통계청(2018), 2017 인구주택총조사

■ 반면 영국 도시재생의 사례 중 하나인 Docklands(도크랜드)는 제조업 쇠퇴에 따른 인구유출을 극복한 바 있음

- 도크랜드는 1880년대부터 1960년대까지 산업혁명으로 제조업이 크게 성행하면서 발전한 런던의 대표적 항구도시였음
- 그러나 제2차 세계대전 이후 제조업 기반의 산업에서 인터넷 및 기술발전을 기반으로 한 3차 서비스 산업으로 점차 변화하였고 그 결과로 도크랜드는 항구도시로서 기능을 상실하고 탈도시화를 겪음
 - 생산직 종사자가 1971년 런던 고용인구의 27%에서 1996년 15%로 크게 감소한 반면, 1986년 런던 고용인구의 80%가 서비스업에 종사함⁶⁾
 - 1981년까지도 도크랜드는 높은 실업률(17.8%)과 슬럼화로 인하여 인구가 급락하고 있었음⁷⁾
- 이후 도크랜드는 성공적인 정책 수립 및 지원으로 지역 일자리 창출·인구 유입을 바탕으로 한 도시재생을 성공적으로 이루어냄

■ 런던시는 도크랜드의 재도시화를 위해 지역적 특성 및 산업의 변화를 고려한 개발전략 및 제도를 수립함

- 정부주도하의 재개발계획 수립 및 착수가 이루어졌으며 투자 장려를 위한 다양한 인센티브를 제공함⁸⁾
 - 1970년대부터 해당 지역 개발전략을 위해 런던시와 지방자치단체에서 논의가 있었고 1981년에 LDDC(London Docklands Development Corporation)가 설립되면서 재개발 작업이 본격적으로 착수되기 시작함
 - LDDC는 1982년에 도크랜드를 특별기업구역(Special Enterprise Zone)으로 지정하여, 조세혜택 및 재정적인 특혜로 개발회사의 투자를 장려하는 동시에 건축규제를 완화하였으며 결과적으로 72억 파운드의 민간투자를 이끌어냄
- 지역적인 특성 및 산업의 변화를 고려한 재개발이 진행되었으며, 편리한 교통 인프라를 구축하여 살기 좋은 도시로 변화함

6) 양도식(2013), 『영국 도시재생 정책의 실제』

7) LDDC monographs(2009), “Unemployment”, <http://lddc-history.org.uk/regenstat/#Unemployment>

8) LDDC monographs(2009). “Attracting investment- Creating Value Establishing a Property Market in London Docklands”, <http://lddc-history.org.uk/property/index.html>

〈표 1〉 지역별 도입시설 상세 내용

Royal Docks	Wapping & Limehouse	Surrey Docks	Isle of Dogs
런던시티공항을 개발하여 유럽의 도시와 연계함. 공원, 사무실, 주거시설, 대학교, 대규모 체육관, 전시관, 쇼핑시설, 호텔, 휴양시설, 스포츠 시설 등	세계무역센터, 타워호텔, 백화점, 식당 등 상업지구, 사무실, 고급아파트, 마리나 등	산업시설, 레저, 주택, 마리나, 스포츠시설, 박물관 등	기업유도조성(기업체 업무용 빌딩), 주변공간 위탁시설, 호텔 등

자료: KDI 한국개발연구원(2010), 『항만재개발 민간투자 활성화 전략수립: 항만재개발 사례 조사』, p. 6

■ 결과로 도크랜드는 일자리 및 인구증가로 인한 재도시화 및 부의 재창조를 이루었으나, 그 부작용 또한 존재함

- 실업률이 1981년과 1997년 사이(17.8%에서 7.2%) 약 2.5배 감소하였으며 주택보급과 학교보급을 통해 지역발전에 도움이 되었음⁹⁾
- 그러나 도시재생 과정에서 풍선효과, 지역별 빈부격차 심화 등의 문제가 수반되기도 하였음
 - 런던의 도크랜드 개발의 풍선효과로 기존의 금융중심지가 쇠퇴하여 기존 도심에 대규모 재개발을 추진¹⁰⁾
 - 또한, 카나리워프와 같이 도크랜드 개발 후에 금융중심지로 성장한 지역과 재생지구에서 배제된 인근 지역 사이의 빈부격차는 극명함
- ※ 도크랜드 거주민의 약 75%가 런던중심부에서 일하며 (Canary Wharf, the City, and the West End) 약 40%가 두 채 이상의 집을 소유하고 있음¹¹⁾

■ 한국의 지방소멸 극복을 위해 젊은 인구 유입을 위한 지역경제 활성화가 필요하며, 개발과정에서 발생가능한 문제점들을 최소화하기 위한 대책 마련 또한 고려되어야 할 것임

- 이를 위해 런던 도크랜드 개발사례처럼 변화하는 산업 환경과 각 지역별 특성을 고려한 적극적인 지역 개발전략 및 정책이 수반되어야 할 것임 **kiri**

9) LDDC monographs(2009). "Attracting investment- Creating Value Establishing a Property Market in London Docklands", <http://lddc-history.org.uk/property/index.html>

10) 서울연구원(2015), 『서울형 도시재생전략계획 수립을 위한 해외(영국)사례조사』, <https://www.si.re.kr/node/52204>

11) Butler, T(2007), "Re-urbanizing London Docklands:Gentrification, Suburbanization or New Urbanism?" <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2427.2007.00758.x>