

영국의 민와일 프로젝트: 유휴공간을 활용하는 한시적 도시계획

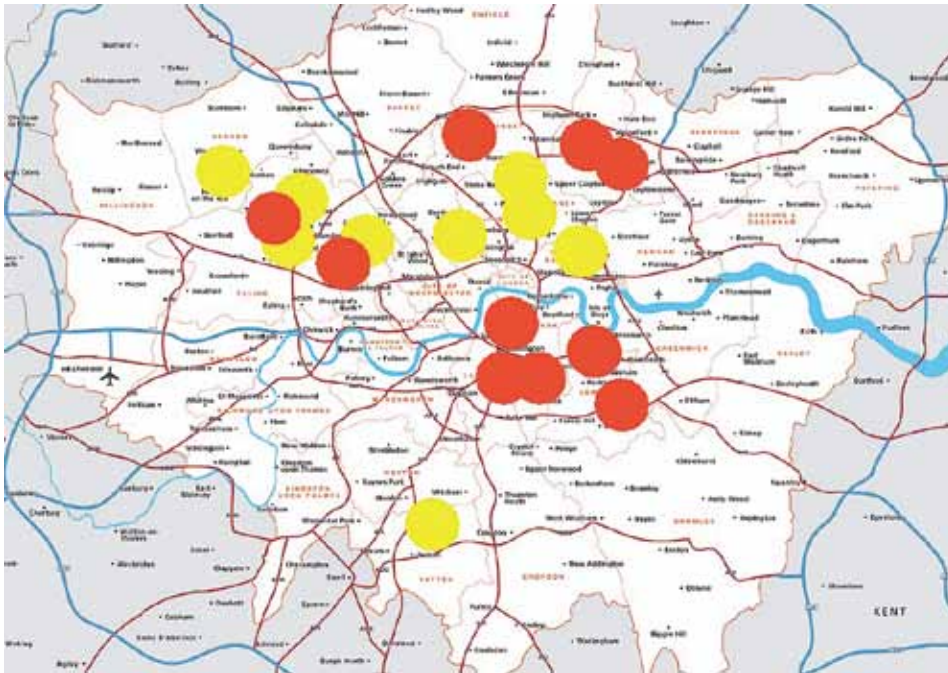
김상희
어번 리제너레이션 플러스
(Urban Regeneration Plus) 대표

영국 민와일 프로젝트의 발전

최근 국내에서는 상가·오피스·주거 등 다양한 유휴공간이 발생하면서 이 공간을 활용하여 도시 공간을 활성화하는 방안들이 모색되어 왔다. 유휴공간을 한시적으로 활용하는 수법들은 현재 여러 나라에서 사용되는 주요 트렌드이다. 영국의 경우 상가·오피스 공실이나 비어 있는 부지를 상업적 용도로 다시 이용되기 전까지 사회적 혹은 경제적 이익을 위해 한시적으로 활용하는 것을 ‘민와일(Meanwhile)’이라고 정의한다(SQW consulting, 2010). 민와일 프로젝트는 허가·공사·매매·임대·재개발 등 부동산 개발 프로세스에서 부득이하게 비게 되는 시간을 이용하는다는 발상 전환을 통해 쇠퇴하는 중심 도심을 활성화하려는 도시재생 수법이라 할 수 있다.

2008년 경제쇠퇴 위기 이후 방치된 공실 수가 증가하면서 지역 슬럼화가 심화되고 범죄 등 심각한 사회문제로 확대되면서 영국 정부기관인 커뮤니티와 지방정부청(Department of Communities & Local Government: DCLG)은 공식적으로 민와일 프로젝트를 지원하기 위한 검토를 시작하였다. 그 결과 공실이 되더라도 세입자들이 고정된 계약기간에 임대료와 사업세를 계속 지불하기 때문에 소유주들은 큰 손해 없이 임대료를 계속 인상하고 있으며, 소규모 사업 창업자들의 공간 임대는 점점 더 어려워지는 문제가 발생하고 있음이 조사되었다.

이를 토대로 커뮤니티와 지방정부청은 2009년 유휴공간 임대법을 제정하여 세입자를 찾기 전까지 동의된 짧은 기간(6개월에서 1년) 동안 비영리 조직이 점유할 수 있는 민와일 프로젝트를 장려하고, 가이드를 무료로 배포하여 행정상 시간과 비용 절약을 돕도록 하였다. 또한 3개월 이상 공실인 경우 세입자 대신 소유주가 사업세를 납부하도록 하는 공실세를 부과하고 민와일 프로젝트에 참여하는 경우 공실세를 면제해 주는 제도를 시행하였다.



런던에서 민와일 스페이스가
운영하는 프로젝트
(노란색 - 완료된 프로젝트,
빨간색 - 진행 중인 프로젝트)
자료: 민와일 스페이스 웹사이트

10년이 지난 현재 민와일 프로젝트는 활발하게 사용되고 있다. 2018년 출간된 보고서(Centre for London, 2018)에서는 ①개인이나 개발업자 등 민간과 공공 소유의 유휴공간 수는 앞으로도 여전히 많을 것으로 예상되며 ②커뮤니티 가든을 비롯하여 팝업, 창의적 사업 공간 등 다양한 용도와 규모로 현재 50여 개의 프로젝트가 진행 중이고 ③민간 기업, 자선단체, 사회사업가 등 사업을 시행할 만한 능력을 가진 다양한 시행자들이 필요해질 것이라고 전망한다.

학계에서도 이러한 성공적인 모습을 높이 평가하여 민와일 프로젝트를 유휴공간에 변화를 쉽게 만들어 내는 유연한 수법으로 주목하였고(Milliken, 2013), 장소성을 만들어 내고 효과적으로 적응성(adaptability)을 높이고 있다는 데 동의하였다(Colomb, 2012). 정책적으로도 지역 공동체의 경제적·사회적·문화적 필요에 부합하여 다양한 가치를 만들어 내는 점에 주목하여 중심시까지 활성화

를 위한 장소 만들기 수법으로 이용되기도 하였다(Portas, 2011). 그러나 다른 한편으로는 한시적 활용이라는 한계로 인해 참여한 세입자들이 사업을 지속할 수 없는 불확실성, 기존 세입자들이 밀려나면서 젠트리피케이션으로 이어지는 등 부정적인 면 또한 미디어를 중심으로 제기되었다(Guardian, 2016).

민와일 프로젝트가 가져온 변화

법제도가 마련되면서 공실을 한시적으로 점유하는 것이 가능해졌으나, 실제 프로젝트를 진행하는 데에는 소유주들과의 접촉이나 사업세 완화 등 행정적인 문제들이 여전히 존재하였다. 이 점에 주목하여 민와일 스페이스(Meanwhile Space)는 2009년 공동체 이익 회사(Community Interest Company: CIC)로 등록하고 2009년부터 2010년까지 개발 트러스트[현재 로컬리티(Locality)]와 함께 런던 전역, 특히 경제적으로 낙후된 지역에서 파일럿 프로젝트를 진행하였다.

세입자들에게 저렴한 사업 공간을 제공하는 것을 목적으로 하는 민와일 스페이스는 소유권을 파악하고 법적 책임이나 임대기간 및 유지·보수 문제 등 이해관계를 조율하며 세입자들의 사업세, 자금, 관련 행정절차를 위해 지역 정부와 연계하고 있다. 현재 툴킷(toolkit)과 템플레이트(template) 등의 일반적인 가이드 및 상황에 적합한 지원·자문, 브랜딩, 홍보·컨설팅, 프로모션, 훈련 교육 프로그램, 공동체 참여 이벤트 조직, 리서치, 정책 제안 등 다양한 서비스를 제공하고 있다.

민와일 스페이스가 진행한 프로젝트 가운데 하나인 체스터필드 하우스(Chesterfield House)는 브렌트(Brent) 자치구의 웹블리(Wembley)에 위치한다. 이 건물은 자치구 교육분과의 업무 사무실로 사용되었으나 2013년 자치구 청사가 신축되어 지역에 흩어져 있던 자치구 분과들이 이전하면서 공실이 되었다. 2008년 경제위기 이후 사무실은 인기가 높은 런던 중심부에서도 파잉 공급을 보여왔고, 웹블리에도 재생사업으로 이미 많은 사무실들이 신축되어 체스터필드 하우스는 장기적으로 공실이 될 가능성이 높았다. 이러한 상황에서 시작된 민와일 프로젝트는 브렌트 자치구와 로컬리티가 파트너십으로 결성한 민와일 파운데이션(Meanwhile Foundation)이 주도하였으며, 민와일 스페이스가 사업을 운영하고 지역 청년 모임인 커밍순 클럽(Comingsoon Club)과 협업하였다. 2013년 1차 커밍순 프로젝트였던 코트렌 하우스가 종료되면서 세입자들이 이주한 2차 프로젝트(2014~2015)였다(www.meanwhilespace.com, 2019).

이 프로젝트의 시행 배경에는 민간 부문이 주도하는 도시개발 프로세스가 존재한다. 개발업자인 투자 회사(Bridge Fund Management)가 체스터필드 하우스를 인수하여 239채의 고급 아파트, 숏, 외부 공간 및 공동체 시설 등 주거단지를 계획하였다.

2개 층을 증축하여 웹블리에서 가장 높은 고급 아파트를 조성하는 계획에 지역 주민들은 반대하였다. 이에 개발업자는 건축허가를 위해 지역 주민들과 계획을 협의하는 10개월 동안 민와일 프로젝트를 사용할 것을 허가신청서에 명시하였고, 기존의 지역 공동체를 고려하고 있다는 이미지 홍보로 사용할 수 있었다(King, 2015). 이전 프로젝트에서 주로 소규모 자선단체와 예술가가 지원을 받은 반면 이 프로젝트에서는 지역 창업자와 창의적 사업에 지원하는 사회적 투자(social investment) 기금으로 문화·예술·창의적 사업들이 혜택을 받았다(Bridges Ventures, 2016). 개발업자는 사업기간 중 무료로 건물을 제공하였지만 관련 법에 의해 프로젝트에 참여하는 동안 공실세를 내지 않는 혜택도 얻을 수 있었다. 브렌트 자치구는 커밍순 프로젝트가 진행되는 10개월 동안 사무에서 주거로 용도변경을 해 주었고, 건축허가를 내주면서 개발업자에게 지역 공동체 시설에 기여하는 공동체 분담금을 징수하여 주민들의 반발에 대응하였다(Brent Council, 2016).

또 다른 프로젝트의 예는 램버스(Lambeth) 자치구의 로보러 정크션(Loughborough Junction)에 위치한 철도 아치(railway arches) 프로젝트이다. 전국적으로 철도 밑의 아치 공간은 철도청(Network Rail)이 소유하여 상업 용도로 사용해 왔는데, 이들이 공실이 되면서 공실세와 관리비가 큰 부담이 되었다. 2008년 경제위기 이후 중심시가지들 중심으로 상가 공실이 전국적으로 급격히 증가하였으며, 로보러 정크션의 재개발 지역에 상가를 포함한 공사가 예정되어 있기 때문에 공실은 장기화될 가능성이 높았다. 철도 아치 프로젝트(2005~현재)는 민와일 스페이스가 운영하며, 램버스 자치구와 철도청이 함께 협업하였다. 지역 주민들에게 워크숍, 컨설팅, 사업 공간 대여 등의 기회를 제공해 주던 플랫폼 프로젝트(2014~2016)의 일부로 시작하였으며 1차

사업에 14곳, 2차 사업에 추가로 5곳을 개발하였다(www.meanwhitespace.com, 2019).

이 프로젝트의 배경에는 공공 부문에서 민간 부문으로 자산이 이전되는 개발 프로세스가 있다. 소유주인 철도청은 정부 산하 공공기관으로 철도 서비스 개선 사업에 투자하기 위해 기관 소유의 상업 부지에서 이윤을 내기 위한 계획을 세워 왔다. 2015년부터 로보러 정크션의 철도 아치에서는 시설 개·보수 및 사업공간을 증설하는 재개발 사업을 계획하였다. 로보러 정크션 철도 아치 공간을 20년 이상 장기 임차해 왔던 상인들은 재개발 후 임대료가 상승할 것으로 예상하고 불안정한 사업환경을 우려하였으며, 지역 주민 단체들은 이들을 위해 공사 중지를 요구하는 시위를 벌이기도 하였다(Brixtonblog, 2016).



체스터필드 하우스

자료: 민와일 스페이스 웹사이트



로보러 정크션 철도 아치

자료: 민와일 스페이스 웹사이트

공공 부문인 철도청은 지역 공동체의 긍정적 변화를 위해 노력하는 ‘사회적 성과(social performance)’를 보여야 하였으며(Brixtonblog, 2017), 민와일 프로젝트로 공실세를 절감하는 혜택도 받을 수 있었다. 런던시에서 문화·예술·창의적 사업을 지원하는 재생 펀드를 지원받아 건축가를 대상으로 한 디자인 공모를 실시하였으며, 민간 기업으로부터 사회적 투자(social investment)를 받아 시네마·갤러리·패션·출판·꽃가게 등 창의적 사업을 중심으로 소규모 사업들의 창업을 지원하였다. 철도청은 기존 상인들에게 공사 후 재임대와 단계적 임대료 인상안을 제안하였고, 자치구에서는 2016년 재개발 허가를 내주었다(Lambeth Council, 2016). 2018년 철도청은 공사가 여전히 진행되고 있는 상황에서 부동산 투자 매니지먼트 회사(Telereal Trillium과 Blackstone)에 전국의 철도 아치 공간을 매매하였다(BBC, 2018).

이러한 민와일 프로젝트들은 유휴공간을 경제적 이윤 창출이 가능한 생산적인 공간으로 변모시켰다. 공동체 이익 회사인 민와일 스페이스는 비영리 조직이기 때문에 법적으로 세입자들에게 사업세를 감면시켜 줄 수 있었다. 소유주가 건물을 무료로 제공하여 비용을 절감해 주고, 실제 임대하는 사업자들은 다양한 영리 사업으로 민와일 스페이스의 운영 비용을 충당할 만큼의 임대료를 지불할 수 있게 되었다. 민와일 스페이스는 2017년까지 소규모 사업자와 예술가 등 600명 이상을 지원하였으며, 경제 빈곤 지역에 33개 프로젝트를 진행하여 13개의 허브·커뮤니티 공간과 11개의 창업 공간을 만들어 146개의 고용효과를 가져왔다고 평가하고 있다(www.meanwhitespace.com, 2019).

두 프로젝트는 젠트리피케이션의 부정적인 영향으로 이어지는 장기적 도시 개발 프로세스 안에 자리한다. 민와일 프로젝트가 젠트리피케이션의 거

대한 흐름에 역행할 수 없는 상황에서 민와일 스페이스는 스스로의 역할을 ‘프로젝트가 없다면 접근이 가능하지 않았을 지역 공동체’ 내의 창업자와 창의적 사업자들에게 기회를 제공하는 ‘민와일 모델’로 정의한다(Guardian, 2016). 그리고 성공적으로 민와일 프로젝트를 진행하는 데 중요한 요소로 무엇보다 저렴한 임대료를 꼽으며, 다양한 위계와 기간으로 사업 기회를 제공할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 주장한다.

민와일 스페이스 운영자 인터뷰(2018) 중

“(민와일 유스 프로젝트의) 핵심은 저렴한 임대료입니다. 소유주가 건물을 무상으로 임대해 주고 우리는 운영 비용을 최소화하고 있어요. ... 사업장마다 세입자들은 자선단체에서부터 이윤 창출이 목적인 사업들까지 아주 다양해요. 임대료 요율은 세입자들과의 협의 후 동의하에 차등 배분하는데, 일반 시장 임대료의 50~80% 정도입니다. ... 각 프로젝트에서의 수익은 적지만 우리는 많은 프로젝트를 진행하고 컨설팅도 해서 만회하고 있어요. 그런데 최근에는 사업 시행자들이 많아 경쟁이 심해졌습니다. 민간 부문의 사업 시행자들도 많지만 민와일 스페이스의 사업들은 지역 공동체에 뿌리를 두고 있다는 점에서 그들과는 다르지요.”

시사점

이 글은 지난 10년간 민와일 프로젝트를 효과적으로 운영해 온 민와일 스페이스의 프로젝트를 통해 영국에서 사용하고 있는 유희공간의 한시적 활성화 특성을 살펴보고자 하였다. 2008년 경제침체 위기 이후 특히 런던에서의 도시 개발 프로세스는 민간이 주도하여 젠트리피케이션으로 이어지는 특성을 보인다. 민와일 프로젝트는 발생 특성상 이러한 장기적인 도시 개발 프로세스의 일부분에 자리매김한다. 민와일 프로젝트는 문화·예술·창의적 사업을 중심으로 지역 공동체에 속해 있는 사업자들에게 우선적으로 기회를 주어 경제적 이익과 사람들이 모여 즐기는 활기찬 공간을 단시간에 만들어 낸다. 그러나 ‘한시적’이라는 제약으로 기회의 문은 쉽게 닫혀 버리고 이들이 만든 세련된 장소의 이미지는 젠트리피

케이션으로 새로 유입되는 사람들을 위한 공간을 재생산하는 데 기여한다.

국내 유희공간의 상황도 공급과 기회, 갈등 측면에서 비슷한 양상을 보일 가능성이 높다. 이런 가운데 기회를 잘 이용하고 갈등 요소를 극복하기 위해 민와일 프로젝트가 제시하는 중요한 시사점은 무엇보다 지역 공동체에 우선권을 부여하는 것이다. 또한 문화·예술·창의적 사업의 한시적 활용에 대한 정책적 지원이 중요하며, 다양한 위계와 사업 기간을 수용하도록 여러 장소에 프로젝트를 순차적으로 시행하거나 시설 마련을 위한 지역 전략 등 한시적 활용의 한계를 넘어설 수 있는 고민이 필요하다.

참고문헌

- 1 BBC(2018), Network Rail sells railway arches for £1.5bn, *BBC News*, 10 Sep 2018.
- 2 Bishop & Williams(2012), *The Temporary City*, London: Routledge.
- 3 Brent Council(2016), *Committee Report*, London: Brent Council.
- 4 Bridges Ventures(2016), *Bridges Impact Social Bond Fund*, 7 June 2016.
- 5 Brixtonblog(2016), “Arches redevelopment gets go-ahead”, 3 August 2016.
- 6 Brixtonblog(2017), Brixton Arches trader challenges Network Rail boss, 18 August 2017.
- 7 Centre for London(2018), *Meanwhile, in London: making use of London's empty spaces*, Centre for London.
- 8 Colomb(2012), Pushing the urban frontier: temporary uses of space, city marketing, and the creative city discourse in the 2000s Berlin, *Journal of Urban Affairs*, 34(2), pp.131-152.
- 9 Guardian(2016), “Can filling derelict spaces with creatives ease London's gentrification woes?”, 29 Sep 2016.
- 10 King(2015), Plans revealed to convert Chesterfield House in Wembley into mixed-used development, *Brent & Kilburn Times*, 21 July 2015.
- 11 Lambeth Council(2016), *Committee Report*, London: Lambeth Council.
- 12 Milliken(2013), *Meanwhile spaces*, conference paper, Sep 2013.
- 13 Portas(2011), *Portas Review: the future of our high streets*, Report from the independent review of high streets and town centres by Mary Portas.
- 14 SQW consulting(2010), *Evaluation of the Asset Transfer Unit*, www.sqw.co.uk.
- 15 www.meanwhitespace.com, Meanwhile Space 웹사이트