

계획에서 실행으로, 도시재생 스타트업*

윤주선
건축도시공간연구소 부연구위원

도시재생, 그 1,000일 동안

2016년 8월 30일은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생 특별법)이 시행된 지 1,000일이 경과한 날이다. 또한 2014년 선정된 13개 도시재생 선도지역(이하 선도지역)의 국비지원 사업기간 종료가 1년 4개월 남은 날이기도 하다. 국내에 처음 도입된 국비지원 도시재생사업은 도시재생 특별법 시행 1,000일이 지난 지금 어디까지 와 있을까?

2014년 12월 선도지역의 도시재생 활성화계획(이하 활성화계획)이 도시재생특별위원회에서 승인을 받았다. 법정 계획으로 승인을 받았다고는 하나 지자체 입장에서는 충분한 준비기간 없이 수립한 활성화계획이었기 때문에 부족한 점이 많을 수밖에 없었다. 자연스럽게 많은 지자체는 2015년에 활성화계획의 보완과 활성화계획의 차별성 및 특성을 강화하는 핵심 콘텐츠 도출에 중점을 두어 사업을 진행하였다.

그렇다면 일정상 2016년은 정리된 활성화계획에 따른 도시재생 단위사업의 실행이 본격적으로 시작되는 해가 된다. 하지만 2016년의 마무리를 준비하고 있는 현재까지도 도시재생 사업의 실행단계에 들어서는 데 어려움을 겪고 있는 지자체가 여전히 적지 않아 보인다. 어떤 이유로 도시재생 사업의 실행 단계가 답보 상태에 머물러 있는 것이며, 해법을 위한 힌트는 어디서 찾을 수 있을까?

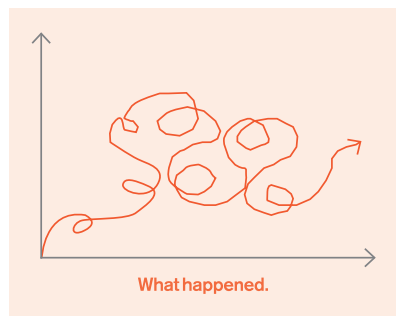
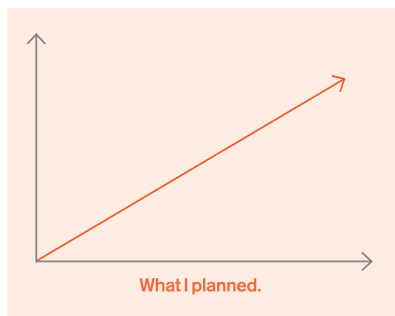
* 본 원고는 건축도시공간연구소의 「도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안」(윤주선·박성남, 2016) 연구 일부를 발췌·정리하여 작성하였다.

10명의 감독과 1명의 골키퍼: 계획의 흥수, 실행의 가뭄

현재 우리나라의 도시재생은 10명의 감독과 1명의 골키퍼가 있는 형국이다. 당장 계획을 실행할 플레이어들은 부족한 상황에서 그라운드 밖의 지시자인 계획가와 자문단은 넘쳐나고 있다. 전국이 도시재생 교육과 강연, 연구 그리고 다양한 층위의 도시재생 계획으로 포화상태가 되고 있지만 정작 도시재생 사업을 추진할 실행주체는 별로 보이지 않는다.

계획과 이론이 힘을 발휘하는 경우는 변수가 적을 때이다. 근대 도시 계획가는 기존 도심을 부수고 지역 주체를 배제하는 방식으로 변수를 줄여가며 계획을 수립하였다. 근대의 대표적 도시계획가 르 코르뷔지에가 그의 저서『The City of Tomorrow』를 통해 “WE MUST BUILD ON A CLEAR SITE!”라고 강조한 데서 엿볼 수 있듯이 변수 없이 계획의 힘만으로 도시를 조성하고자 하였다. 그러나 새로 만들기보다 기존 도심 내의 물적 인적 잠재력을 활용하는 방향성을 가진 도시재생 앞에는 수많은 변수가 도사리고 있다. 지역의 여건과 이해관계자가 수시로 바뀌는 구도심의 재생 계획은 계획대로 움직이기보다 변수에 의해 그때그때 계획을 수정해야 할 일이 더 많아졌다. 계획대로 도시를 관리하기가 어려워진 것이다. 오히려 도시재생에서는 계획단계보다 불시에 직면하게 되는 변수를 현장에서 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 실행단계의 전략이 중요해졌다. 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인에서도 활성화계획 수립 시 고려사항으로 ‘사업 시행 과정에서의 여건 변화에 따라 수정 변경될 수 있음을 고려하여 유연하게 수립’하도록 지침을 주고 있다.

그렇지만 여전히 지자체 컨설팅을 하다 보면 “활성화계획을 수립 하였으니 이제 계획에 따른 단위사업 발주만 하면 끝나는 게 아니냐. 단위사업을 담당할 용역업체(실행자)나 추천해 달라”고 요청하는 담당 공



계획과 실행의 간극, 중요한 것은 세부 계획이 아닌 방향이다.

자료: Julia gamolina(<https://www.pinterest.com/pin/187392034470603833/>)

무원을 종종 만나게 된다. 활성화계획에서 잊지 말아야 할 것은 사업계획만큼 중요한 것이 각 사업을 담당할 실행주체를 발굴하는 인력계획이라는 점이다. 활성화계획 수립 시 실행주체에 대한 고민 없이 국내외의 좋다는 우수사례는 다 가져다 붙인 후 각 단위사업을 맡을 주체가 나와 주길 기다리는 ‘Spray & Pray’ 전략은 성공하기 어렵다. 변수가 많은 도시재생사업에서는 좁은 범위에서 실천 가능한 단기 계획을 세워 실행한 후 그 파급효과를 살펴가며 다음 단계의 작은 계획을 이어가는 방식이 효과적이다. 계획과 실행 간의 동기화를 도모하는 것이다. 넓은 범위의 장기 계획은 중요한 방향성을 정해 주는 역할을 해주는 데 그치고, 지역 내 외의 실행주체를 찾아 실행력을 높이는 작업이 선행되어야 한다. 그 이후는 실행단계에서 여건을 고려해 가며 조금씩 보완할 수 있는 열린 계획이 필요하다.

직업의 탄생: 직업 발명의 시대

10년 전 개봉한 ‘가족의 탄생’이라는 영화는 피붙이가 아니지만 서로의 빈자리를 채워 주는 사람들이 모여 어느 가족 못지않게 끈끈한 유대를 만들어 가는 과정을 보여줬다. 영화는 1인 가구, 독신, 이혼의 증가 등 사회구조의 변화가 가족의 정의를 바꿀 수도 있다는 점을 시사하였다.

10년이 지나 세어하우스와 코하우징 붐이 일고 있는 요즘, 이런 형태의 가족이 더는 영화 속 이야기가 아니게 되었다. 출산율 감소와 고령화라는 인구구조의 변화는 가족뿐 아니라 직업의 영역도 ‘발명’이 필요한 시대가 오고 있음을 일깨워 준다. 한국고용정보원에 따르면 2014년 기준 한국직업사전에 등재된 우리나라 총 직업의 수는 1만 1,440개이다. 대부분의 직업은 고도성장 시대에 만들어진 산업에 기반하고 있다. 2012년 이후 새로 만들어진 직업은 26개에 불과하다.*

원도심에 남겨진 인적 물적 자원을 연계하여 지역의 가치를 제고하는 도시재생사업은 전문영역의 연계와 융합을 통해 새로운 직종을 만들어 냄으로써(창직, 創職) 생명력을 얻는다. 고도성장기에 틀이 짜인 관성적 업역 안에서 도시재생을 진행하기에는 사업의 성격과 조직 성격 간의 차이가 발생하기 때문이다. 성장기 도시의 사업조직은 물자의 대량생산을 위해 분업화와 전문화에 최적화된 안정적 대규모 구성을 지향하였다.

이러한 직업지형에서는 분야 간 연계 융합이나 새로운 시도가 위축되기 쉽다. 반면 생산이 아닌 활용에 중점을 두는 관리기 도시의 사업조직은 건축·문화·관광·도시·경영·마케팅·예술 등 다양한 활용 분야 간 파트너십 형성과 분리가 용이하고 짧은 보고체제로 의사결정이 빠른 소규모 조직이 유리해진다. 저성장으로 실패의 리스크가 크므로 실패하더라도 적은 데미지로 빠른 사업전환이 용이하고 창의적 발상과 도전을 즐기는 경향이 있는 청년기업도 도시재생의 주요 주체로 등장하곤 한다. 지방도시의 청년유출이 심각한 사회문제로 대두되고 있는 현실에서 도시재생 사업은 지역청년을 위한 양질의 일자리 제공의 역할도 담당한다. **

기존 문법으로 해법이 나오지 않아 반복된 실패가 적층되어 쇠퇴지역으로 남겨진 도시재생 대상지에서는 실패의 위험이 높기 때문에 많은 예산을 들인 한두 개의 메가 프로젝트보다 분야 간 이종교배를 통한 다수의 실험적 도전을 거듭하고, 그중 가능성이 보이는 사업을 새로운 직업으로 탄생시켜 지역에 활력을 불어넣는 방식의 도시재생이 점차 증가하고 있다. 소규모 청년그룹이 주도하고 있는 이와 같은 활동양식은 IT 스타트업의 생존방식, 성공방식과 유사한 면이 많기 때문에 ‘도시재생 스타트업’이라 통칭하고자 한다.

청년, 마을로 창업하다: 한국의 도시재생 스타트업

분야 간 융복합을 통해 새로운 직업의 영역을 발굴하여 도시재생을 실행하고 있는 대표적 도시재생 스타트업으로는 블랭크, 로컬디자인무브먼트, 앤스페이스, 어반하이브리드 등이 있다. 20~30대로 구성된 이들은 대체로 임팩트 펀드나 사회적기업 육성사업을 통해 2013년을 전후하여 서울을 중심으로 회사를 설립하였다.

도시재생 스타트업의 공통된 특징은 하나의 전문영역에 묶여 있지 않고 전문영역 안과 밖에서 끊임없는 경계 허물기와 연계를 통해 가치

* 새로 만들어진 직업군 중에는 ‘도시재생전문가’가 포함되어 있다. 한국고용정보원의 설명에 의하면 도시재생전문가의 업무는 ‘도시재생계획을 수립하고 지원’하고 ‘도시재생 마스터플랜을 작성하고 보고’하는 일로 도시재생의 실행 영역과는 거리가 있음을 알 수 있고, 도시재생의 실행 영역을 ‘도시재생전문가’라는 단일한 직종으로 묶는 것은 적합하지 않다.

** 대구경북연구원(2016)의 조사에 따르면 대구지역 청년 10명 중 8명은 대구에 계속 살고 싶어 하지만, 양질의 일자리를 찾지 못해 10명 중 9명은 어쩔 수 없이 고향을 떠나 외지에 취업하기를 희망하고 있다.



공간재생 - 청춘플랫폼 공간 조성 전·후
자료: 블랭크

를 실현하고 있다는 점이다. 예를 들어 건축이라는 전문영역 안에서도 기획·설계·시공은 물론 운영까지 직접 담당하거나 건축 전문영역 밖에 있는 그래픽, 브랜딩, 주민교육, 콘텐츠 발굴 등의 영역을 아우르는 식이다. 또한 각자 소규모로 조직을 운영하면서 그때그때 필요한 부분은 조직 확장보다는 조직 간 협업을 통해 배우며 작은 조직의 장점을 유지하고 있다. 지역에 거점을 둔 지역밀착형 활동을 통해 그 지역만이 가능한, 해당 지역의 참여주체만이 할 수 있는 창의적이고 경쟁력 있는 콘텐츠를 제공하는 작업도 도시재생 스타트업의 특징이다. 공공성을 갖춘 민간영역으로서 공공성과 사업성의 균형을 맞춰 가는 노력도 도시재생 스타트업의 중요한 요건이다.

‘우리 동네 생활공간 되살림’이라는 슬로건을 갖고 있는 블랭크는 공간기획자이자 중간지원조직이면서 지역연구소의 기능을 복합적으로 수행하고 있다. 청춘플랫폼, 청춘캠프, 대륙서점 등은 상도동 내의 유휴 공간을 재생하여 지역거점화한 프로젝트이다. 모두 직접 기획·설계·시공하였고 청춘캠프와 청춘플랫폼인 운영까지 담당하고 있다. 하지만 단순히 공간을 조성해 주는 것이 아닌 지역거점을 통해 지역의 관계를 연결하고 강화하는 역할까지 수행한다. 청춘캠프는 지역 청년들이 모이고 새로운 일을 준비할 수 있는 코워킹 스페이스로의 기능을 한다. 청춘플랫폼의 경우 이웃과 일상적인 식사를 공유하며 관계를 만들어 가고 다양한 행사를 통해 새로운 ‘거리’를 발굴하는 지역 커뮤니티 플랫폼의 기능을 한다.

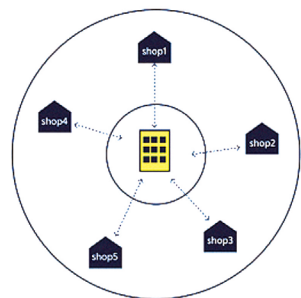
각 거점을 중심으로 블랭크 멤버들은 중간지원조직처럼 주민교육이나 마을 안의 교류 활성화를 추진하기도 하고 지역 연구소처럼 지역 연구 보고서를 작성하기도 한다. 대륙서점은 청춘플랫폼에서의 세미나를



중간지원조직·주민 교육 - 블랭크에서 진행한 마을 아카데미
자료: 블랭크



연구·출판 - 블랭크에서 발간한 지역잡지 『상도동, 그 가게』
자료: 블랭크 홈페이지



로컬스티치 전경과 개념도
자료: 로컬디자인무브먼트

통해 마을에 관심을 갖게 된 젊은 부부가 30여년 된 지역 서점을 인수하여 서점 기능과 더불어 문화와 커뮤니티를 강화하는 기능을 접목한 프로젝트이다. 하나의 거점을 중심으로 지역 내 교류를 촉발하고 새로운 유형의 수요를 찾아내 이를 위한 공간을 조성하는 작업들을 반복함으로써 지역의 변화를 연쇄적으로 발생시키며, 지역 밀착형 일자리 창출과 공동체 회복에 기여하고 있다.

서울 마포구 서교동에 위치한 로컬디자인무브먼트는 공간 기획·설계·시공·운영부터 지역 상점을 위한 브랜딩, 패키지 디자인, 서비스 개발까지를 전방위적으로 담당하는 콘텐츠 디벨로퍼이다. 그런 로컬디자인무브먼트의 대표적 프로젝트인 로컬스티치는 지역의 오래된 여관을 리노베이션하여 코워킹&코리빙 스페이스로 재단장한 프로젝트이다. 이 프로젝트는 로컬스티치(Local Stitch)라는 이름에서도 드러나듯 건물 한동을 대상으로 하지 않고, 지역 내의 다양한 서비스를 대상으로 하여 로컬스티치를 거점으로 지역 내 스몰비즈니스의 연결을 목적으로 한다. 세탁이나 음식 등의 서비스를 단독으로 제공하기보다 동네의 작은 가게들과 연결해 풀어 나가는 방식이다. 또한 유희공간을 활용하여 지역 아티스트와 세프에게 작업공간을 제공하는 팝업스토어 달달마켓, 테스트키친 등의 프로젝트를 통해 지역 내 예비창업자들에게 기회를 주고 지역 활성화를 도모하였다. 이들의 활동은 공간 활용에 그치지 않고 꽃피우다, 커피가게 동경 리디자인 브랜딩 사업처럼 지역 내 소규모 가게들의 약점인 콘텐츠 고도화와 디자인 브랜딩을 지원해 줌으로써 지역의 가치를 함께 끌어올리는 에어리어 매니지먼트 작업도 포함한다.



로컬스티치 내부 및 옥상공간
자료: 로컬디자인무브먼트



도시재생 사업은 기획과 설계·시공·운영을 같이 다루거나 하드웨어와 소프트웨어의 개선을 함께 다루는 방식으로 도시재생이 진행되기 때문에 이에 맞춰 압축성장기에 최적화된 현행제도에 대한 과감한 개선이 필수적이다. 본고에서는 도시재생 스타트업 활성화를 위한 제도개선 사항을 계획 체계, 발주 체계, 평가 체계로 구분하여 다음 세 가지로 제안한다.

도시재생 활성화계획 체계 개선

도시재생 활성화계획에서 다루는 범위를 간소화하고 유연성을 보다 강화할 필요가 있다. 도시재생에서는 심사숙고를 거친 완결적 계획보다 현장을 빨리 부딪치는 점진적 계획이 효과적이다. 도시재생 활성화계획은 분석단계와 사업단계로 구분할 수 있다. 분석단계에서는 단순한 통계치의 나열이 아닌 지역 현황과 유·무형 자산에 대한 현장중심의 세밀한 분석이 중요하다. 점포별 임차기간 및 실거래가, 주야간 불법주차 현황 및 쓰레기 무단투기 현황, 주민 생활사 기록 등의 현장 조사자료는 향후 실행단계에서 사업성 검토나 필지별 지역 특성 파악에 실질적으로 사용할 수 있다. 사업단계에서는 권역별 도시재생 비전과 분기별 사업의 목표수치 정도만 명확히 한 후 단위사업은 디테일한 단위사업 계획수립보다는 각 단위사업을 실행하고 운영할 주체에 대한 인력계획에 중점을 두는 방안을 생각할 수 있다. 단위사업은 향후 도시재생 스타트업이 사업을 진행하며 탄력적으로 사업내용을 구성할 수 있게 하고, 공공은 도시재생 비전과 단계별 사업의 목표수치를 통해 사업의 방향성을 관리하는 체계로 활성화계획을 개선하는 방안을 고려할 필요가 있다.

도시재생 스타트업은 계획가가 결정한 활성화계획 내의 단위사업을 계획에 맞춰 수행하는 수동적 주체가 아닌 도시재생의 사업 목표에 맞추어 기획부터 실행과 운영까지 담당하는 적극적 주체로 작동해야 하며, 이를 위해 도시재생의 초기 단계부터 참여하는 것이 바람직하다. 활성화계획 수립 주체는 사업목표를 달성할 수 있는 도시재생 스타트업을 찾아 지역과 연결하고, 현장 도시재생지원센터는 주민·상인 역량강화를 통해 지역 내에서 도시재생 스타트업으로 역할할 수 있는 주체를 육성하는 데 중점을 두는 것으로 역할을 분담할 수 있다.

사업주체를 찾아 인력계획을 수립하고 현장 중심의 지역조사를 수행하며 관련 주체와의 합의를 도출하는 작업은 많은 시간과 노력이 필요하다. 이에 대한 충분한 용역비가 지급되지 않으면 어느 지역에서나 적용 가능한, 다시 말하면 어느 지역에서도 성공할 수 없는 특색 없는 계획만이 양산될 뿐이다. 실제 많은 국비지원 도시재생사업지역에서 활성화계획 수립 초기단계에 예산을 충분히 투입하지 못하여 보완과 구체화에 대한 추가용역을 다수 발주하고 있다. 지방 중소도시의 예산자립도를 고려하여 초기 도시재생활성화계획 수립비용에 대한 국비지원을 검토하는 방안도 고려할 필요가 있다.

공공 도시재생사업 발주제도 개선

도시재생 스타트업은 2013년 전후로 생겨난 신생 청년 그룹이 많기 때문에 현재의 공공사업 발주제도 내에서 입찰을 받기에는 어려움이 크다. 사업 수주 실적과 기업규모, 경영상태, 지역제한 등의 난관을 넘어서기 쉽지 않기 때문이다. 도시재생 사업에서는 발주기관의 재량권을 확대하고 정성적 심사 비중을 강화하여 도시재생에 대한 이해도와 함께 실행력과 경쟁력 있는 업체가 실행주체가 등장하도록 고려해야 한다. 도시재생사업은 하드웨어의 단품사업이 아닌 하드웨어와 소프트웨어의 융합사업이기 때문에 정성적 심사를 통해 소프트웨어적인 부분에서의 경험과 능력도 함께 심사대상에 포함시켜야 한다.

국공유지를 대상으로 하는 관민협동 계획은 도시재생의 또 다른 중요한 이슈다. 최근 다수의 해외 도시재생은 PPP(public private partnership)형 도시재생으로 좋은 성과를 보이고 있다. 국내에서도 PPP형 도시재생에 대한 논의를 활성화하여 사업성과 공공성의 균형을 갖춘 창의적 도시재생사업을 촉진할 필요가 있다. 일본의 대표적 도시재생 스타트업을 통한 PPP(public private partnership) 도시재생 사례인 ‘오노미치 U2’ 프로젝트의 경우 활용 사업자 공모를 통해 기획·브랜딩·설계·시공·운영·마케팅을 통합적으로 담당하는 사업주체를 선정하여 사업을 일괄적으로 발주함으로써 도시재생을 성공적으로 이뤄냈다.

도시재생 성과평가 개선

도시재생사업에 대한 평가는 합리적 기준의 정량적 지표에 의한 관리가 기본이 되어야 한다. 다만 정량적 지표는 각 지역의 도시재생 목표에 맞게 도시재생 스타트업이 직접 선정하고 정량지표의 목표치를 공공과 협의해서 설정하는 것이 필요하다. 주/야간·주중/주말·연령별·성별 통행량, 매출액, 주민만족도 등 정량적 지표의 정기적 관리가 있어야 탄력적 계획을 기반으로 실행단계에서 유연하게 사업을 진행하더라도 하나의 목표를 향해 사업을 이끌어 갈 수 있게 된다. 또한 각 단위사업의 실행 효과를 직접적으로 파악할 수 있어, 사업 방향과 전략을 구축하는 데도 도움이 된다. 그러나 도시재생사업에 대한 성과평가를 정량적 평가에 국한할 경우 도시재생 사업이 공간개선 사업이나 표면적 성과위주 사업으로 치우칠 우려가 있다. 도시재생 사업에서의 성과평가는 필히 하드웨어와 소프트웨어의 성과를 동시에 점검해야 한다. 또한 공공적 영향과 사업적 영향을 함께 보지 않으면 자립적 도시재생의 균형을 잃을 수 있기 때문에 공공성과 사업성의 균형을 맞춘 정성·정량적 성과평가 기준을 세우고 그에 맞게 사업을 관리하는 제도가 필요하다. 정량·정성 성과평가는 중앙정부에서 운영하는 도시재생종합정보체계에 시스템을 구축해 지자체의 요청에 따라 지원하는 방안을 검토할 수 있다.

도시재생은 국비지원 종료시점부터

도시재생 스타트업을 통해 창의적 콘텐츠를 갖춘 지역기반 수익모델이 등장하고, 이들의 수익 중 일부를 지역에 재투자할 수 있는 선순환 구조를 구축하면 지자체는 국비지원 종료 이후에도 자생적인 도시재생사업을 지속할 수 있는 내발적 도시재생 체질을 갖출 수 있다. 국비 도시재생지원사업은 성장동력이 끊긴 쇠퇴지역에 내발적 도시재생 체계를 갖추기까지의 체계구축을 지원하는 마중물 사업이다. 국비 도시재생지원 기간 동안 자생력 있는 도시재생 스타트업을 다수 육성하고 이들 간의 건강한 네트워크를 구축한다면 국비지원 종료 이후 특색 있고 경쟁력 있는 원도심으로의 도약을 기대할 수 있을 것이다. 특히 2017년 국비지원 종료를 앞두고 있는 13개 도시재생 선도지역은 도시재생 스타트업 육성으로 지속 가능한 도시재생 체계를 만드는 방안에 대한 깊은 고민이 필요하다.