

도시재생스타트업 활성화를 위한 지원 방안

윤주선 부연구위원

요약

- 인구 감소에 따른 재정악화는 공공서비스의 마비를 불러올 것으로 예상되며, 도시재생스타트업은 실업문제 해소를 위한 청년 복지나 청년의 재미있는 실험 지원 차원이 아닌 지역가치 상승을 통한 공공 서비스의 지속화 관점에서 접근할 필요가 있음
- 변수가 많고 리스크가 높은 중·소규모 도시재생 거점시설 사업의 실행 주체로 의사결정이 빠르고 상황 변화에 유연한 대처가 가능한 소규모 도시재생스타트업이 적합
- 국내 도시재생스타트업은 아직 초기단계에 머물러 있으나 빠르게 성장하고 있으므로, 이들의 특성에 대한 연구와 함께 사업성과 공공성을 동시에 담보할 수 있는 정책적 지원 방안 마련 필요

정책제안

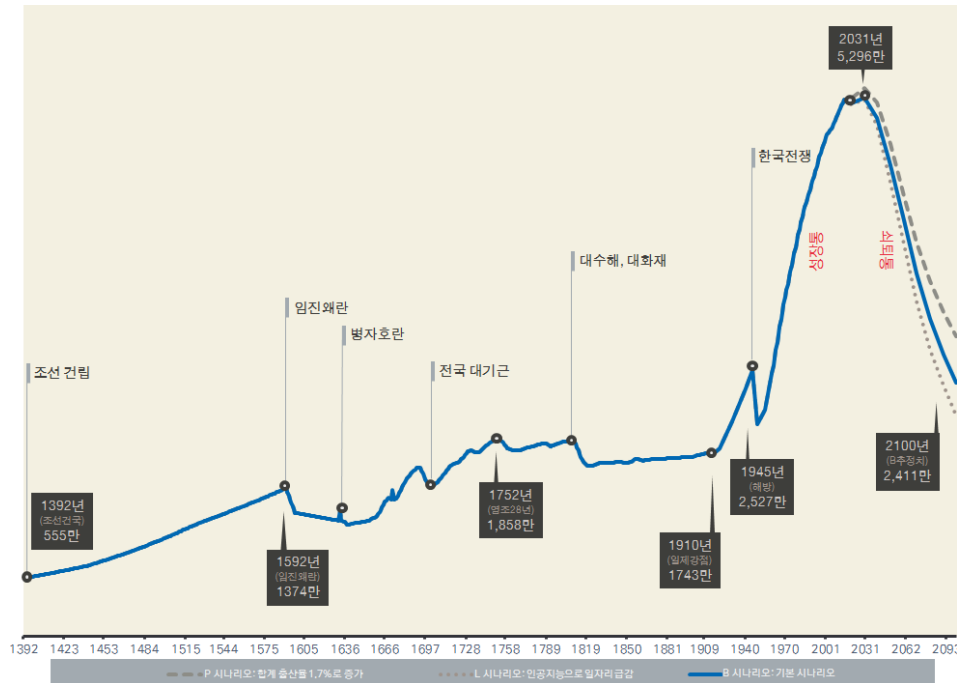
- 도시재생 단위사업과 도시재생스타트업의 수는 급증하고 있으나, 사업과 관련 주체 간의 정보가 서로 단절돼 있어 이를 연결할 도시재생 O2O 플랫폼 구축 필요
- 중·소규모 도시재생은 변수가 많아 경직된 계획보다 유연한 실행 단계의 중요도가 높아지므로, 기획과 운영 주체를 일원화하여 운영에 최적화된 사업 계획을 구성할 수 있는 '기획-설계-시공-운영' 통합 발주 체계 도입

1 도시재생 주체 다변화의 필요성

■ 지방소멸 시대의 공공서비스 유지를 위한 도시재생 주체

- 저출산에 따른 인구 감소

- 2031년을 정점으로 한국의 인구는 해방 이후 급격히 증가했던 속도와 거의 유사한 속도로 빠르게 감소하여, 인구 성장통에 버금가는 인구 쇠퇴통을 겪을 것으로 예측



2100년까지의 인구 추계

※ 출처 : 윤주선 · 이여경(2017), 「민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구」, 건축도시공간연구소

- 생산가능인구 급감과 고령인구 급증으로 인한 재정 악화

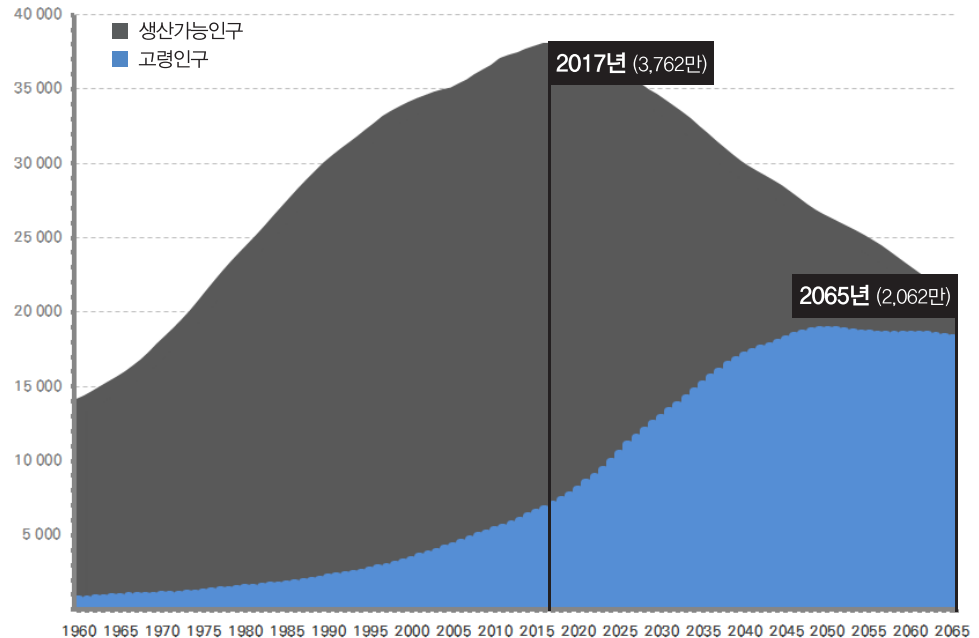
- 2017년 생산가능인구가 처음으로 감소세에 접어들기 시작했으며, 고령인구는 빠르게 증가하고 있어 중앙정부와 지방정부의 재정 악화가 심각해 질 것으로 예상
- 인구 규모의 변화보다 중요한 것은 인구 구조의 변화로, 2065년 인구는 1965년과 유사한 규모가 될 것으로 예상되나 1965년 생산가능인구 100명당 부양해야 할 고령자 수가 8명이었던 것에 반해 2065년에는 생산가능인구 100명당 89명의 고령자를 부양

- 재정 악화에 따른 공공서비스 마비

- 생산가능인구 급감(2065년 생산가능인구는 2017년 생산가능인구의 54.8%)에 따른 세입 감소와 고령인구 급증에 따른 복지 세출 증대는 행정의 재정 문제를 유발하고,

재정의 축소는 행정이 담당했던 육아·소방·치안·방범·교육·의료 등의 공공서비스 위축 혹은 마비를 불러올 수 있음

- 실제로 일본 홋카이도의 유바리(夕張) 시는 인구 감소와 행정 실패에 따른 재정 악화로 2007년 3월 파산을 신청해 육아·소방·치안·방범·교육·의료 등의 공공서비스가 크게 위축되거나 마비되었으며, 공무원 51.7%, 시의원 75.7%를 해고하고 시장의 급여를 30%로 대폭 삭감



생산가능인구와 고령인구의 추이 - 2065년 생산가능인구는 2017년 대비 54.8%로 감소

※ 출처 : 윤주선·이여경(2017), 「민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구」, 건축도시공간연구소

- 행정의 재정적 지원에 의존하는 도시재생 방식으로부터의 탈피 필요
 - 공공서비스 저하의 해법으로 행정이나 공공기관으로부터 인건비와 운영비를 조달받는 방식만을 택할 경우 민간의 자생력을 퇴화시키고, 이는 세수의 감소로 이어져 행정의 재정악화를 가중시키는 악순환을 초래할 우려
- 복지 차원에서 행정의 재정적 지원이 필요한 사업과, 지역가치 상승 차원에서 자생형 비즈니스를 유도할 사업을 전략적으로 구분하거나 조합할 필요가 있음
- 공공의 정보와 자산을 민간 도시재생스타트업과 공유하고 민관이 협력하여 지역의 가치를 향상시킴으로써, 재정을 안정화하고 공공서비스를 지속적으로 제공할 수 있게 유도하는 정책이 필요

■ 도시경영의 시대에 필요한 도시재생 주체

- 도시의 성장기에는 도시계획(용도), 안정기에는 도시설계(공간), 정체기에는 도시사회학(사람), 쇠퇴기에는 도시경영(재정)이 주요한 이슈로 등장
 - 급격한 도시화에 따라 신도시가 대규모로 필요했던 근대 초기에는 균형 잡힌 도시기능과 효율적인 인프라 배분이 가능한 도시계획이 중요했고, 안정기 도시에는 공공건축, 공공공간, 도시경관의 품격과 질을 높이기 위한 도시설계가 중요
 - 정체기 도시에서는 조성된 도시와 공공공간을 사용하는 시민들의 인식과 행태를 파악하여 커뮤니티 조성을 장려하고 맞춤형 공간을 제공할 수 있게 도와주는 도시사회학의 중요성이 높아짐
- 인구 감소와 저성장이 본격화되는 쇠퇴기 도시에서는 도시나 건축을 생산하는 것보다 기존의 생산물을 관리하고 한정된 재정 범위 안에서 효과적으로 공공공간을 운영하면서 공공서비스를 제공하는 ‘도시경영(City Management)’의 중요성이 대두
- 도시경영의 시대는 새로운 콘텐츠를 생성하는 기획 능력과 여건 변화에 기민하게 대처하기 위해 지속적인 혁신과 변화를 이끌 수 있는 운영 능력이 중요
- 재정 감소 시대의 설계와 시공은 대규모 예산을 들여 무리한 보여주기식 고품질 공간 조성을 추구하기보다, 합리적 조성비로 가격 대비 성능 및 조성비 대비 디자인 품질을 최대한 향상시키면서 한정된 연간 운영 예산범위 안에서 효율적으로 관리 가능한 구조를 만들어주는 것이 관건
- 쇠퇴기 도시의 도시경영 주체로는 느슨한 네트워크를 통해 ‘기획-설계-시공-운영’을 통합적으로 수행할 수 있고, 기획·운영 능력을 두루 갖추고 있으며, 변수와 리스크에 대한 신속하고 유연한 대처가 가능한 도시재생스타트업이 주효
- 따라서 도시재생스타트업은 청년실업 증가를 막기 위한 일시적 청년 복지나 청년들의 재미있는 실험을 응원하는 이벤트적 접근이 아닌, 지역의 가치를 향상시켜 재정 건전성을 유지하고 이를 통해 고령자 등 취약계층의 복지 재정을 마련하는 선순환 지역 경제의 엔진을 구축한다는 호혜적 투자 관점에서 필요

2 도시재생스타트업의 등장

■ 도시재생스타트업의 정의

- 도시재생스타트업은 ‘분야 간 융합을 통한 혁신적 아이디어로 자생적 비즈니스 모델을 갖춰 공간기반 스몰 비즈니스를 수행하는 소규모 도시재생 실행 주체’로 정의
 - (분야 간 융합) 경제 성장과 공간 확장에 최적화된 분업과 조닝이라는 도시 시스템을 쇠퇴도시의 특징과 지역민의 수요에 맞춰 해체하고 융합하며 재구조화
 - (자생적 비즈니스 모델) 공적 지원이 아닌 자체적인 비즈니스 모델이 주 수입원이 되고, 수익 일부를 지역에 재투자하거나 공간과 자원을 공공적 목적을 위해 할애함으로써 사업성과 공공성을 동시에 확보하는 민간주도형 독립적 도시재생 조직
 - (공간기반) 엘리트 위주의 IT 스타트업이 온라인상의 혁신을 통해 글로벌 비즈니스 모델을 제시하는 것과 달리, 도시재생스타트업은 빈 점포, 공유지 등 오프라인상의 현실 공간이 사업 대상이 되며 진입장벽이 낮아 지역밀착 일자리 창출에 기여
 - (소규모 실행 주체) 도시재생 지역의 다양한 변수와 리스크에 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 소규모 조직이 스몰 비즈니스 위주로 사업을 시작하며, 사업의 특징에 따라 도시재생스타트업 간의 연계와 분리를 유기적으로 추진

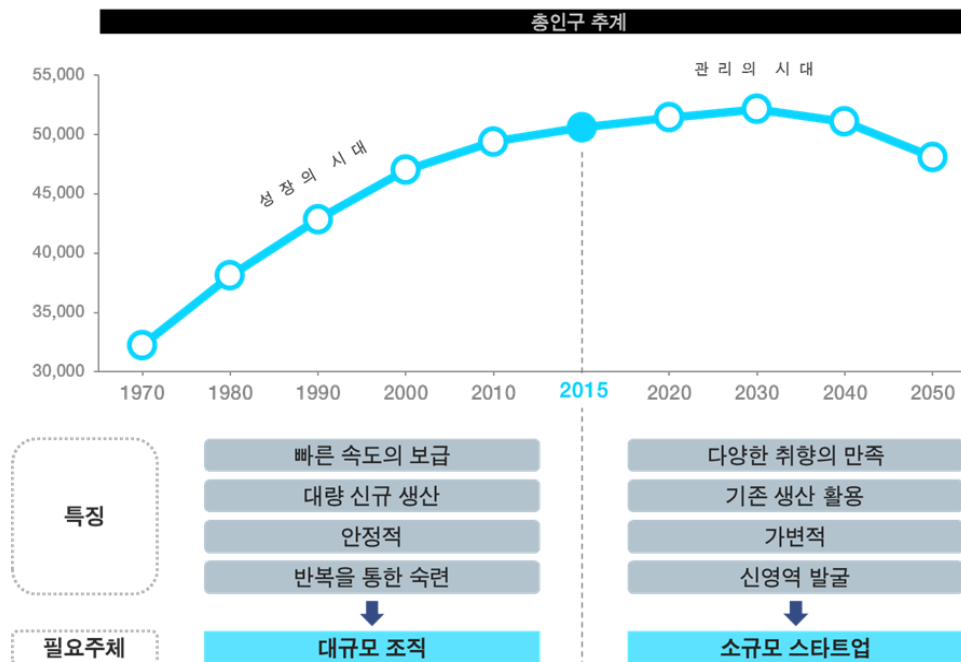
■ 도시재생스타트업의 활동범위

- 비즈니스 모델을 통한 자생적 활동을 목표로 하는 도시재생스타트업은 주로 사업성을 발휘할 수 있는 상업 지역의 빈 점포, 유휴공간 등을 활동 대상으로 함
 - 기존 분야에서 사업성을 담보할 수 없다고 판단한 지역을 대상으로 철저한 지역 분석과 기획력에 기반한 콘텐츠 생산을 통해 새로운 직업을 창직함으로써 사업성을 확보
 - 공공발주사업과 민간사업을 모두 수행할 수 있으며, 행정의 재정적 지원을 최소화하면서도 정책적 민관협력 체계를 긴밀히 구축함으로써 행정으로부터의 독립성과 자립성, 목표 사업의 지속가능성, 공공성을 확보
 - 도시재생스타트업은 도시재생 주체의 일부이며, 공공성에 대한 고려가 핵심인 특수 지역, 사업성을 담보하기 어려운 노후주거밀집지역 등은 행정의 재정 지원하에 복지 정책의 일환으로 공간복지 주체가 역할을 수행하거나 필요할 경우 도시재생스타트업과 공간복지 주체가 협력하여 사업을 추진하는 것이 바람직

3 도시재생주체로서 도시재생스타트업의 적합성

■ 변수에 대한 신속한 대응이 가능한 소규모 조직

- 최대한 빠른 시간 내에 최대한 많은 양의 도시공간을 공급해야 했던 근대 도시계획 시기에는 변수가 되는 원주민, 기존 도시조직, 역사문화적 장소와 건물, 자연 환경 등을 철거하는 방식으로 도시계획을 추진했으므로, ‘계획’과 ‘마스터플랜’을 세밀하게 만드는 것이 중요
- 그러나 도시재생 시기에는 기존의 인적·물적·역사적·환경적·사회적·경제적 자산을 제거하기보다 연계하고 융합하는 방식으로 가치를 창출하므로, 사업 현장에서 수시로 변수가 발생하기 때문에 마스터플랜을 수립하더라도 계획대로 진행되는 경우가 많지 않음



성장기 도시와 쇠퇴기 도시에 적합한 조직의 특성

※ 출처 : 윤주선 · 박성남(2016), 「도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안」, 건축도시공간연구소, p.19.

- 도시재생스타트업은 일반적으로 소규모이고 수평적인 조직문화를 가지고 있어 빠른 의사결정과 여건 변화에 대한 유연한 대처가 가능하며, 도시재생사업에서 발생하는 수많은 변수에 신속히 대응하기에 적합

■ 리스크에 대한 유연한 대처가 가능한 스몰 비즈니스

- 기반 수요를 형성하는 도시 인구가 감소하고 주요 소비 계층인 생산가능인구가 이탈하는 쇠퇴기 도시의 도시 프로젝트는 성공보다 실패의 확률이 월등히 높음
- 수요에 비해 공급이 부족했던 성장기 도시에서는 대형 프로젝트의 실패 리스크가 낮았으나 과잉 공급이 발생하는 쇠퇴기 도시에서는 대형 프로젝트의 리스크가 높아졌고, 공공이 주도하는 대형 프로젝트 실패로 인한 부담은 시민에게 돌아와 재정악화 및 공공서비스의 마비를 가속화
- 쇠퇴 지역의 문제를 대형 프로젝트로 일시에 해소하려는 시도는 실패의 리스크가 높기 때문에, 지역의 특성과 지역 주민의 수요에 민감하게 대응할 수 있는 스몰 비즈니스를 확대하는 방안이 효과적
- 다채로운 스몰 비즈니스 창업의 기회를 제공하고, 실패에 대한 책임보다 재도전의 발판을 마련했을 때 지역 특성에 적합한 자원과 수요 간 재구조화 작업이 수월



행정 주도의 대형 개발에 의존하는
지역경제 재생 시도



스몰 비즈니스의 흐름이 상호 간섭하고
공명하며 지역경제 생태계를 되살림

쇠퇴 지역 산업경제 구조의 변화 방향

※ 출처 : 馬場正尊(2016), 「エリアリノベーション: 変化の構造とローカライズ」 p.51.

- 스몰 비즈니스를 통해 지역가치 상승의 가능성이 보일 경우 해당 도시재생스타트업과의 협의하에 이를 점차 확산시켜 리스크를 줄이는 방식으로 작게 시작해서 크게 키워 나가는 접근 방향이 도시재생에 적합

4 도시재생스타트업 사례

■ 도시재생스타트업의 유형 및 사례

- 도시재생스타트업은 명확한 업무 범위가 정해져 있는 분업형 사업 생태계가 아닌 다양한 전문 분야를 융합하고 조합하는 방식으로 업무를 처리하기 때문에 단일한 기준으로 세부 유형화하는 것은 바람직하지 않으므로 크게 두 유형으로 구분
- 공간 기반 사업을 직접 수행하는 ‘조성형 도시재생스타트업’과 조성된 공간이나 콘텐츠를 중계하거나 확산시키는 ‘연결형 도시재생스타트업’으로 나눌 수 있음
- 조성형 도시재생스타트업은 하나 혹은 하나 이상의 지역 기반을 두고 도시재생 거점 공간을 직접 기획·조성·운영
 - 시흥의 빌드, 천안의 천안청년들, 전주의 별의별, 군산의 나는섬, 부산의 공유를 위한 창조, 대구의 시간과 공간 연구소, 충주의 너나들이, 서울의 블랭크, 로컬디자인 무브먼트, 런던의 런던프로젝트, 만인의 꿈, 썬랩, 안테나, 상생장 등



주요 조성형 도시재생스타트업의 사례 및 핵심 역량

- 연결형 도시재생스타트업은 조성된 공간이나 도시재생 콘텐츠를 지역 주민, 방문객 등의 사용자와 연계시켜주거나 확산
 - 서울의 앤스페이스, 어반플레이, 성북신나, 천안의 천안청년들(조성형+연결형) 등



조성형 도시재생스타트업 사례:
빌드 시흥 예스키즈존 커뮤니티 식당



연결형 도시재생스타트업 사례:
어반플레이 천안 원도심 프로젝트

도시재생스타트업 관련 업체 리스트

업체명	주요 프로젝트	기반 지역	활동 특징
공공미술 프리즘	광주 발산마을	광주	공공디자인
광주1930	다형다방, 나이트투어		문화 기획
나는섬	나는섬	군산	지역 청년 거점 조성, 복합문화프로젝트
여인숙	여인숙, 이것저것 연구소		레지던시, 지역 기반 문화예술 프로젝트
띠움	일상예술 띠움		커뮤니티 댄스, 지역 아카이빙
시간과공간연구소	대구근대골목투어, 대구신택리지	대구	지역 아카이빙, 근대 건축 리노베이션
마르텔로	위팜 프로젝트		지역혁신, 도심RPG
아키텍톤	그라운드 제로, 아키텍톤 사무실	부산	근대 건축 리노베이션
이바구캠프	이바구캠프		증규모 공유재산활용, 지역커뮤니티연계형사업
민달팽이유니온	달팽이집	서울	청년주거, 청년복지
Miners+100	서울100프로젝트		공공예술, 사회실험
서울소셜스탠다드	통의동집		느슨한 공유주택
선랩	고사원프로젝트(Share-us)		시공단가개선, 셰어하우스
셰어하우스 우주	Woozoo		기업형 청년주거, 커뮤니티 매니저
어반하이브리드	세어원, 창신아지트		공공 디벨로퍼
블랭크	청춘플랫폼, 청춘캠프, 대륙서점		소규모 거점 확산형 지역재생
안테나	치포리, 지역역량강화툴킷		문화 기획
앤스페이스	스페이스클라우드, 무중력지대대방		일시적 공간 공유 플랫폼
어반플로팅오피스(UFO)	소소만가, 강동팻		지역 커뮤니티 거점
오늘공작소	이글루망원		미용실과 협업
이락	창신송인 공동체 계획		커뮤니티 플래닝, 공동체 교육

업체명	주요 프로젝트	기반 지역	활동 특징
(주)공공공간	000간, 신창시장	서울	제로 웨이스트(zero-waste) 디자인
로컬디자인무브먼트	로컬스티치, 오픈키친		콘텐츠 디벨로퍼, 코리빙 코하우징
만인의꿈	신촌3빌딩		서비스 방식의 청년 창업 지원
상생장	상생장		보조금 제로 유희공간 활성화, 창업자 관리 시스템
어쩌다 가게	어쩌다가게		디벨로퍼 + 건축설계 융합형
익선다다	익선다다, 익동다방		상업 거점 확산형
청년장사꾼 열정도	용산 열정도 푸드트럭		상업 거점 확산형, 청년 창업자 관리 시스템
성북신나	쌈맵		온오프라인 동네 아카이브
어반플레이	어반폴리, 나익도시 · 나익성심당		문화기획, 네이버플레이스 운영 참여, 온라인 플랫폼
플러스마이너스1도씨	숙영원		지역 거점형 커뮤니티 카페
론드리프로젝트	워시타운, 론드리프로젝트		지역 맞춤형 콘텐츠 기획 및 운영
어반베이스	어반베이스		VR 가상 인테리어
미스터홈즈	미스터홈즈		사용자 맞춤형 부동산 중개 및 부동산 종합 관리 서비스
빌드	바오스 앤 밥스	시흥	육아맘 지원형 커뮤니티 공간, 지역자산화, 예스키즈존
빈집은행	빈집은행	인천	참여형 소규모 리노베이션 시공 및 시공 교육
건축재생공방	빙고		근대 건축 리노베이션
별의별	철봉집, 사철나무집	전주	지역 아카이빙, 문화포럼, 지역 문화거점
천안청년들	오빠네 게스트하우스	천안	천안관광두레PD
동네방네협동조합	강원 춘천 동네방네 게스트하우스	춘천	게스트하우스
너나들이충주청년협동조합	충주로컬여행지원센터	충주	관아골 프리덤, 푸드바이크

※ 출처 : 윤주선 · 박성남(2016), 「도시재생사업 청년층 참여활성화 및 일자리 창출 지원방안」, 건축도시공간연구소, pp.50~51
수정 보완

5 도시재생스타트업 활성화 지원 방안

■ 도시재생 O2O 플랫폼 구축

- 전문 분야가 명확한 성장기 도시는 행정과 민간 모두 분업을 통해 일을 처리했고, 담당 부서에서 해당 업무에 가장 적합한 업체를 인지하고 있음
- 그러나 도시재생사업에서 다양한 분야가 융합하는 일이 늘어나고 이러한 일을 수행하는 도시재생스타트업은 신생 · 소규모 · 소자본 업체가 많아 행정이 적합한 업체를 발견하기 점차 어려워지고, 도시재생사업의 수가 늘어나면서 도시재생스타트업도 어느 지역에 어떤 일이 발생하는지 파악하기 어려워짐

- 온라인으로 도시재생 단위사업과 도시재생 실행 주체를 서로 연결하고 평판 시스템을 통해 투명한 사업 기회와 축적된 사업 주체 정보를 제공하는 도시재생 O2O(online to offline) 플랫폼을 구축할 필요
 - 도시재생 O2O 플랫폼은 도시재생스타트업의 사업 규모, 기반 지역, 주력 사업 범위, 인력풀, 투입 가능 기간, 사업 실적 등의 정보와 발주 주체의 예산 규모, 사업 기간, 연계 사업, 대상 지역의 소유권 현황, 지역자산, 상권 분석 등의 정보를 통합적으로 제공

■ 중·소규모 거점시설 재생사업의 ‘기획-설계-시공-운영’ 통합 발주

- 예측이 어려운 소규모 사업이 서로 영향을 주며 소 생태계를 만들어가는 근린형, 중심시가지형 도시재생 사업에서는 소수의 엘리트에 의한 경직된 계획보다, 사업 운영 경험이 있는 다수의 실행 주체의 중요성이 높아짐
- 계획가가 정해놓은 기획을 그대로 수행하는 용역으로서 실행 주체가 아닌, 초기 기획부터 운영에 가장 적합한 방안을 행정·주민과 함께 찾아가는 운영 주체 주도형 도시재생사업 계획 수립이 필요
- ‘기획-설계-시공-운영’을 일체화하여 통합 발주할 경우 사업의 운영팀이 지역과 운영 주체의 특성에 최적화된 기획, 공간설계를 시도할 수 있어 시간과 예산의 효율성을 높일 수 있고, 일관된 콘셉트로 책임감 있게 사업을 추진할 수 있음

■ 실무자 중심의 사업 심사위원 구성

- 도시재생과 관련된 소규모 시설 공공입찰 심사 시 교수, 연구자 중심의 심사위원으로는 도시재생스타트업의 잠재력과 위험 요인을 명확히 파악하기 어려움
- 현업에 있는 실무진, 도시재생스타트업 대표, 지역 대표, 지역 청년 등을 심사위원, 컨설팅단 풀에 포함시켜 현실성 있는 심사 절차를 유도
 - ‘본 사람’과 ‘해본 사람’의 평가 가능 영역이 다르기 때문에 다양한 사례를 분석한 학계 그룹과 소수의 프로젝트를 직접 관통해 본 실무자 그룹을 함께 포함

■ 공유재산 장기 활용 계약 추진

- 도시재생의 주요 대상인 사유지, 도유지 등의 공유재산을 행정에서 직접 운영하기 어려울 경우 민간에 위탁 운영을 제안하지만 위탁 기간이 2~3년으로 짧아 장기적 안목의 투자나 사업 구상이 어려움

- 도시재생의 취지에 부합하고 지역에 대한 기여를 충분히 인정할 수 있는 경우 공유재산을 5년 단위 최장 30년 이상 장기로 임대할 수 있도록 「공유재산 및 물품 관리법」을 정비
 - 민간의 공유재산 장기 활용 허용을 위해서는 특혜 시비 등을 고려하여 적절한 사업 주체 선정 절차와 평가 절차를 연구할 필요
- 도시재생 뉴딜사업 대상지 중 1~2개소를 민관협력형 공유재산재생 특별유형으로 지정함으로써 지역 기반 도시재생스타트업이 충분한 기획과 운영 방안을 마련해 공유재산을 장기적으로 활용할 수 있는 구조를 시범사업으로 추진하는 방안 필요

■ 도시재생 단위사업 계획 시 충분한 기획 비용의 책정 필요

- 현재 도시재생사업 주체는 기획 능력이 미흡한 경우가 많아 지역과 지역 주민, 상인에게 최적화된 기획이 아닌 다른 국가와 다른 지역에서 유행하는 사업 아이템을 대상 지역에 무리하게 대입시키는 사례가 다수
- 기획에 대한 검토 없이 다수의 사업을 총 사업 예산에 맞춰 무분별하게 퍼트리고 성공을 기대하는 ‘Spray & Pray’ 전략이 주를 이룸
- 철저한 지역 분석과 차별화된 콘텐츠를 만드는 작업은 많은 시간과 노력이 필요하지만 재생사업의 성패를 좌우하므로, 자문 수준의 컨설팅이 아닌 기획 비용과 기획 기간을 충분히 산정해서 별도의 용역으로 발주하는 것이 바람직
- 도시재생사업시행 가이드라인 개정을 통해 각 단위 사업의 특징에 맞는 기획 비용과 기획 기간에 대한 권장 사항을 제시할 필요

윤주선 부연구위원 (044-417-9844, zsyoon@auri.re.kr)

