

브루클린 네이비 야드 산업단지의 공공성에 대한 연구

- 정책·운영적 대응을 중심으로 -

윤준혁* · 이강준**

A Study on the Publicness of Brooklyn Navy Yard Industrial Business Zone - Focus on Policy, Managerial Responses -

Yun, Jun-hyuk · Lee, Kang-jun

Abstract: Semi-industrial zone is the area where manufacturing, residential, commercial zones are mixed. Despite of their potentials in that proximity to city and convenient transportation infrastructure, a lot of semi-industrial zones in Korea have converted to other uses due to many issues such as change of industry, increasing land price, real estate speculations. Recently, local government is trying to solve their existing issues and develop them through a restoration of publicness. Now publicness is thought of as a key factor of regeneration in semi-industrial areas. In this regard, this study aims to examine the way of restoring publicness revealed in Brooklyn Navy Yard mainly focus on their urban contexts and architectural ways. Brooklyn Navy Yard, an exemplary case, is an industrial complex that has grown economically, socially and culturally through emphasizing publicness and it is evaluated as an advanced example of public industrial complex. Through the analysis of Navy Yard, this study was trying to emphasize the importance of publicness in the regeneration of semi-industrial areas and to provide implications for the Seoul Government's solutions, which are still in the conceptual stage. To analyze the publicness of the study subjects, framework and elements were derived by examining related theories and prior researches. Depending on this frame, the results of the publicness of the Navy Yard were as follows. First of all, the 'Publicness as an officiality' was identified at the characteristic of the site and Navy Yard development corporation. Second, the 'Publicness as a public interest' of the Navy Yard Development Corporation was identified in various ways of its operation methods. Finally, the 'Publicness as an accessibility' was identified in the opening of urban and architectural spaces in Navy Yard. These publicness were analyzed with seven Navy Yard's success factors. Thus, it can be interpreted that the publicness of the semi-industrial areas can contribute significantly to their success. The publicness restoring methods of Navy Yard could be used as a basic data in semi-industrial areas in the future in Korea. However they are limited to be applied directly, so extensive and in-depth research in terms of their applicability should be conducted.

키 워 드: 브루클린 네이비 야드, IBZ, 준공업지역, 산업단지, 공공성

Key Words: Brooklyn Navy Yard, IBZ(Industrial Business Zone), Semi-Industrial Area, Industrial Complex, Publicness

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

준공업지역은 경공업이나 그 밖의 공업을 수용하되, 주거·상업 및 업무기능의 보완이 필요한 용도지역¹⁾으로 다른 용도와 조화를 이루는 복합지역의 의미를 갖는다. 그러나 준공업지역은

산업구조의 변화, 용도혼재, 기반시설의 노후화 등에 의해 타용도로 전환되거나 유휴 산업시설로 남겨졌다. 하지만 준공업지역은 대규모 소비시장과의 인접성, 편리한 교통인프라 등 잠재성을 갖는 경제성장의 기반으로 평가되고 있다.

이에 서울시는 '2030 준공업지역 종합발전계획(2015)'에서 준공업지역의 지역 재생과 활성화를 계획하였고 공공성의 확보와 공공복리의 증진을 준공업지역의 종합적인 재생방향으로 규정하였다. 이는 양적 개발을 전제로 하는 기존의 도시재생이 갖는 여러 가지 한계들을 극복하고 점점 확대되고 있는 공익과 공공성을 실천하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 이렇게 공공성이 개발과 성장의 이면에서 발생한 도시구조의 부작용을 치유하고 이해관계의 갈등을 개선하는 필수적인 개념으로 평가됨에도 불구하고, 공공성

* 한양대학교 건축설계학과 석사

** 한양대학교 ERICA 건축학부 건축학전공 교수, 교신저자 (leekangjun@hanyang.ac.kr)

본 연구는 과학기술정보통신부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음.

(NRF-2020R1F1A1074623)

1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제 30조, 용도지역의 세분

과 준공업지역의 도시재생에 대한 논의는 아직 자세히 이뤄지지 않고 있다. 또한 공익을 추구하는 공공성의 실현과 합당한 주체에 의한 공공성 실현과정, 공공복리 증진의 방법과 과정 또한 명확히 규정되어있지 않았다. 이처럼 준공업지역 도시재생에서의 공공성이 충분히 검토되지 않는다면 기존의 한계들을 넘지 못하고 공공적 가치와 충돌하는 또 다른 문제를 양산할 것으로 판단된다.

이에 대응해, 본 연구는 용도가 유지되는 준공업지역 도시재생과 공공성의 관계를 규명하고 구체적인 준공업지역 도시재생방안을 탐구하고자 하였다. 특히 본 연구는 이제껏 규명되지 않은 공공성과 준공업지역 도시재생의 관계성의 초석을 다지고, 준공업지역의 구체적인 도시재생방안을 탐구하는데 학문적 의의가 있다.

1.2 연구 방법 및 범위

본 연구는 준공업지역 도시재생과 공공성의 관계를 고찰하고 구체적인 도시재생 방안을 탐구하기 위해 해외 모범 산업단지인 브루클린 네이비 야드(Brooklyn Navy Yard, 이하 네이비 야드)를 분석하였다. 특히 뉴욕시는 제조업의 쇠퇴, 공업용도 부지의 지가 상승 등에 의해 기존 공업지역들이 사라져간다는 점에서 서울시의 상황과 크게 다르지 않다. 그 중 네이비 야드는 미국 뉴욕시 브루클린에 위치하며 산업보호 지역지구인 IBZ(Industrial Business Zone)²⁾ 중 하나로 공공성 기반의 도시재생을 통해 현재 가장 성공적인 제조 산업단지로 평가되고 있다. 또 이 곳은 유일하게 공공주체가 소유하고 운영하는 산업단지로서 공공성이 가장 높게 평가되기도 한다. 때문에 네이비 야드의 공공성과 도시재생방안은 향후 준공업지역의 공공성 확보와 그 증진에 대해 여러 시사점을 제공할 것이다.

연구 방법으로 제 2장에서는 공공성의 개념과 특징을 파악하고 관련 선행연구를 통해 공공성 분석의 틀과 요소를 설정하였다. 제 3장에서는 네이비 야드의 배경을 다루었으며 제 4장에서는 정책, 운영적 방면의 구체적인 도시재생방안을 탐구하였다. 또한 제 2장에서 설정된 분석의 틀을 통해 네이비 야드의 공공성을 규명하였다. 특히 제 4장에서는 공공성과 네이비 야드 성공요인³⁾의 관계를 통해 도시재생에 있어서 공공성의

2) 뉴욕시가 도시형 제조업을 보호하기 위해 2006년에 지정한 산업용도 구역으로 용도 변경이 법적으로 불가능하다.
3) BNYDC, Reinventing the Brooklyn Navy Yard, 2012. 에서 네이비 야드의 성공요인을 8가지로 밝힘.

영향력에 주목하였다. 결론에서는 분석된 네이비 야드의 공공성과 재생방안의 관계 및 준공업지역의 미래 발전방향을 논하였다.

2. 이론적 고찰

2.1 산업단지의 공공성에 대한 선행연구 고찰

준공업지역의 공공성과는 달리 유휴 산업단지의 공공성은 연구된 바 있다. 선행연구에서는 공공성의 분석 요소로 용도, 접근성, 공공공간 등의 건축, 도시 계획적 측면이 주로 다루졌다. 이 선행연구들은 본 연구와는 다르게 준공업지역의 용도가 변한 채 이뤄지는 도시재생을 논하고 있다.

Table 1. 관련 선행연구 고찰

연도	저자	내용
2009	신동철	<ul style="list-style-type: none"> 유휴 산업시설의 효율적 활용을 위한 계획방안으로써의 지역 공공성을 고찰 지역 공공성과 유휴산업시설과의 관계성을 기반으로 건축적 측면의 재생 계획방안을 제안
2013	오준걸	<ul style="list-style-type: none"> 산업시설과 준공업지역의 재개발과정에서 공공성에 의한 공간재생계획 고찰 공간, 용도, 프로그램, 건축·외부공간의 재생 방식 제안 계획과 진행과정 측면에서의 ‘상호적 공공성’ 논의
2015	백민혁	<ul style="list-style-type: none"> ‘상호적 공공성’을 기반으로 하는 산업유류지의 재생에 대한 건축영역과 관리 및 실행주체 영역에 주목 이론적 고찰과 사례분석을 통해 산업유류지의 재생 방안 제안
2017	임형준	<ul style="list-style-type: none"> 산업유신의 재생에 있어 공공영역의 구축방식을 다룸 국내외의 성공적 재생사례를 분석하여 건축적 계획방안 및 공공영역 구축 방식 분석

2.2 공공성에 대한 이론적 고찰

(1) 공공성의 개념과 현대적 공공성 고찰

공공성(公共性, Publicness)은 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질로 정의된다⁴⁾. 오늘날 공공성은 건축·도시 공간에 폭넓게 다루지며 다양한 의미로 해석되고 있다. 이에 대해 Youm, Cho & Sim(2008)은 현대적 공공성을 다음과 같이 분류한다.

첫째는 국가 혹은 정부, 공공기관의 행위를 강조한 공적 공공성(Publicness as Officiality)으로 대개 정부와 공공기관의 행위일체로 규정되

4) 국립국어원 표준국어대사전, ‘공공성’의 정의

는 법, 제도적 성격을 가진다. 이는 대체로 행정학과 관련된 개념이다. 공적 공공성은 행위의 주체와 관련돼 정부와 공공기관에서 이루어지는 행위일체로 규정되며 대개 법적, 제도적 성격을 가진다. 최근 공공성 증진을 위해 국가 또는 정부기관의 역할이 관리에서 지원과 파트너로 전환되고 있다.

둘째는 다수 일반인들에게 공통되고 보편된 행위에 관한 공익적 공공성(Publicness as Public interest)으로 사회 전체의 공익(公益)을 추구하는 것이다. 이는 사회 전체의 이익인 공익(公益)을 전제로 하여 공적 대상, 소유물, 행위, 공동소유, 공통의 접근성을 고려해 이익을 추구하는 것이다. 따라서 공익적 공공성은 특정 집단의 이익이 아닌 모든 사람의 이익이 사회 전반에 적용하는 경우의 개념으로도 해석된다. 이처럼 행위 목적의 개념에 있어서 공익을 추구하는 경우를 공익적 공공성을 갖는다고 정의된다.

셋째는 공개성, 공시성, 가시성, 접근성 등의 공유와 접근에 대한 공정적 공공성(Public as Accessibility)이다. 공정적 공공성은 공공재의 의미를 포함한다. 때문에 공정적 공공성은 공공재와 마찬가지로 국가 및 정부와 같은 공공에 의해 공급돼 모든 개인이 공유할 수 있으며 그 접근이 용이한 성질을 가진다. 공정적 공공성은 접근가능성, 전유불가능성, 이타성의 특성을 가진다

Table 2. 현대적 공공성의 개념

구분	주체 및 대상	성격 및 역할	측면
공적 공공성	국가·정부, 공공기관	사회적 책임 관리와 지원	행정·제도적
공익적 공공성	일반 사람들 사회 일반 이익	공통성	정치·경제적
공정적 공공성	공공재, 정보	공유성, 공개성, 인지성, 접근성	윤리적·가치규범적
공론적 공공성	참여민주주의 공공영역여론	사회적 평등성 공론적 자율성	사회·문화적

마지막은 문화적 측면에서 공개적인 참여와 공론적 자율성이 보장되는 공론적 공공성(Public as Public Opinion)이다. 공론적 공공성은 정보와 접근, 자유로운 표현과 소통이 공개적인 참여와 토론을 통해 이뤄진다는 점에서 하버마스가 언급한 부르주아의 공론장과 그 맥락을 함께한다.

(2) 공공성에 대한 선행연구 고찰과 분석 요소의 도출

공공성과 공공공간의 질적 분석에 대한 연구는 국외에서도 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 G. Varna & S. Tisdell(2010)은 공공공간의 공공성의

평가에 대한 연구를 진행하여 그 방법론을 여러 공공공간에 보편적으로 적용하고자 했다. 특히 본 연구에서는 다차원의 공공성을 다루는데, 특히 공공성을 소유권(Ownership), 통제(Control), 시민성(Civility), 물리적 구성(Physical Configuration), 포용성(Animation) 다섯 가지로 분류하고 이에 상응하는 하위 요소 12가지를 도출했다. 이는 공공성의 물리적 측면뿐만 아니라 질적 측면을 분석하였다는 점에서 본 연구의 목적과 상응한다. 본 연구에서 다루는 공공성과 그 하위 요소는 다음과 같다.

Table 3. 공공성의 요소

요소	내용
소유권	• 법적인 소유 상태
관리	• 관리적 차원에서의 공공성 • 명시적 통제권의 존재
시민성	• 공공장소의 관리·유지관리 방법 및 포용적 분위기 조성 • 타인의 공공공간 이용에 대한 인식 및 존중
연계성	• 일반인의 접근가능 여부 • 접근에 대한 노력의 정도
포용성	• 이용자의 요구를 지지하고 충족시키는 정도

본 연구에서는 다방면의 현대적 공공성을 다루는 Youm, Cho & Sim(2008)과 그 하위요소를 다룬 Varna & Tisdell(2010)의 연구가 적합하다고 판단하였고 이를 재구성하여 Table 4.와 같이 공공성의 분석 틀을 도출하였다.

Table 4. 공공성의 분석 틀

분류	요소	지표	
공적 공공성	소유권	공공의 소유	
		공공적 기능	
공익적 공공성	관리	관리 조항	
		관리 목적	
	시민성	관리 목표	
		유지 및 보수	
공정적 공공성	시민성	관리 체제	
		공공 공간의 사용	
	연계성	포용적 분위기	
		중심성과 연결성	시각적 연결성
			접근 입구
		포용성	수동적 참여
능동적 참여			

본 연구에서 공적 공공성의 분석 요소는 대상의 운영과 관리에 직접적으로 관련된 소유권, 공적 기능, 법이나 제도를 통한 행정적 측면이다. 공익적 공공성의 경우는 관리 목적, 관리 목표,

공공의 사용, 유지 보수 등의 경제적 공통성으로도 출되었다. 마지막으로 공정적 공공성의 분석 요소는 공공재와 서비스 등에 대한 공공의 공유 가능성, 연결성, 접근성, 소극적·적극적 참여 가능성으로 재구성되었다. 반면 공론적 자율성을 보장하는 공론적 공공성은 준공업지역과 연관성이 낮고 파악하기에 한계가 있어 제외하였다.

3. 브루클린 네이비 야드 공공성의 배경

네이비 야드는 브루클린 수변부인 월러바웃만(Wallabout Bay)에 위치하며 브루클린 수변공간과 함께 형성되어왔다. 때문에 네이비 야드는 브루클린 지역과 유사한 특성과 맥락을 띤다. 이곳에 형성된 인문학적 맥락이 현재까지 일부 이어지고 있으며, 이는 네이비 야드가 공공성을 띄는 바탕이 되고 있다. 네이비 야드는 1801년에 공업과 제조업이 활발하였던 브루클린 수변에 조성되었다. 당시 인근 지대에 항구 및 제조 산업단지들이 형성되며 산업이 발전함에 따라 노동력에 대한 요구도 늘어났고, 대거 유입된 외국인 이민자들이 이를 충족하였다. 당시 수천 명의 이민자들이 평시 노동력을 충당하기 위해 수변공간의 산업단지, 항구 인근에서 생활하였다. 이들은 높은 인구밀도를 형성하며 일자리와 가까운 수변부의 공공주택에 살았다. 이들은 주변의 열악한 주거지에서 생활하는 사회적 취약계층이었다.



Fig. 1 19세기 브루클린 인구밀도와 인종, 주거상황 조사

현재까지 지속되고 있는 이러한 사회적 특성에 대응하여 네이비 야드는 공공성을 강조하고 있다. 이후 네이비 야드는 1969년 뉴욕시의 매입과 1981년 브루클린 네이비 야드 개발공사(BNYDC)출범 이후 공공성을 기반으로 하는 지속적인 보호정책과 투자, 전문적인 운영관리를

수행해왔다. 그 결과 네이비 야드는 현재 400개 이상의 기업과 10,000여명의 근로자가 일하는 제조 산업단지로 성장하여 성공적인 산업단지로 평가받고 있다. Kimball & Romano(2012)는 이러한 네이비 야드의 성공과 발전에 있어 8가지 성공요인을 Table 5.와 같이 분석하였다.

Table 5. 브루클린 네이비 야드의 성공요인

성공요인	내용
I. 편리한 작업환경	산업 활동의 안정성
II. 거버넌스와 관리	공공 비영리단체에 의한 관리 및 거버넌스
III. 부지 녹화	녹색 산업단지 조성
IV. 역사적 보존	역사성, 역사적 건축물의 보존을 통한 환경부하 감소
V. 개선된 커뮤니티와 공공적 접근	지역 커뮤니티와의 관계 및 접근성 증진
VI. 세입자 활동 보조	세입자 보호
VII. 지역 일자리 창출	지역주민에게 일자리 기회를 제공
VIII. 대학과의 협업	대학과의 협업을 통한 산업 활동 증진

4. 네이비 야드의 정책·운영 측면의 공공성

본 장에서는 네이비 야드의 정책·운영 측면의 공공성을 분석하였다. 이를 위해 네이비 야드의 정책·운영적 방안들에서 해당되는 공공성의 하위요소를 확인하였고 이에 해당되는 공공성을 파악하였다. 본 장의 소결에서는 파악된 공공성을 종합하고 성공요인과의 상관관계를 고찰하였다.

4.1 부지 특성의 공공성

네이비 야드 부지는 법, 제도적 성격의 공적 공공성을 갖는다. 네이비 야드의 전 부지와 시설들은 1969년에 뉴욕시가 매입하였고 2006년 이래로 IBZ(Industrial Business Zone)제도로 지정되어 법·제도적 보호 아래 있기 때문이다. 이러한 네이비 야드의 안정성 덕분에 뉴욕시 정부는 네이비 야드에 지속적인 재정을 투자할 수 있었고 안정적인 산업 활동이 가능했다. 이처럼 공공주택이 본 ‘부지를 소유’하며 ‘통제 규율’을 갖는다는 점에서 공적 공공성이 파악된다. 이러한 법·제도적 장치는 네이비 야드를 용도변경과 재개발로부터 보호함과 동시에 지속적인 제조 산업의 보호와 성장을 가능케 해왔다. 이는 성

공요인 중 ‘I. 부지안정성(Hassle-Free Environment)’의 근거가 된다.



Fig. 2 네이비 야드의 출입구 및 승하차 위치도

법·제도적 보호를 바탕으로 네이비 야드는 세입자들에게 안정적이고 장기적인 임대를 제공한다. 개발공사는 보안게이트인 24/7 출입구와 넓은 하역 부지들, 다양한 산업 공간들을 제공하여 자유로운 산업 활동을 보장한다. 이는 민간이 소유하는 여타 IBZ구역들과 달리 더 안정적이고 지속적인 산업단지의 모습을 보여준다. 이러한 점은 2002년부터 2019년까지 네이비 야드와 인근 지역의 산업용지 변화를 통해 파악할 수 있다. 인근 집계구 내의 산업용도 면적이 약 246,348㎡가 줄어든 반면, 네이비 야드 내의 면적은 오히려 약 83,612㎡가 늘어났다. 인근 산업용지가 전환되고 있는 흐름과 반대로 네이비 야드는 오히려 산업공간을 창출하여 지역 주민에게 제공하고 있음을 알 수 있다.



Fig. 3 네이비 야드와 인근 지역 산업용지의 변화 (2002-2019)⁵⁾

또한 네이비 야드 부지의 활용목적에서는 공익적 공공성이 파악된다. 네이비 야드 개발공사는 네이비 야드 부지를 통해 양질의 산업을 육

성하고 이를 지역 주민들에게 제공하고자 한다. 이는 그 운영목적이 사업성이 아니라 지역 사회의 공익(公益)을 추구하는 것으로, 통제 대상 및 목적이 공공을 추구한다는 점에서 공익적 공공성이 파악된다. 법적 보호의 공적 공공성을 바탕으로 지속적으로 창출되는 네이비 야드의 제조업 일자리가 사회적 취약계층을 포함한 지역사회에 평등하게 제공되기 때문이다. 약 5,800명이었던 2013년의 네이비 야드 고용인은 현재 10,000명으로 성장하였고, 인근 Farragut, Whitman, Ingersoll House 지역의 만성적인 실업과 불안전 고용 인구를 수용하고 있다. 반면 뉴욕의 여타 민간 소유의 산업단지들은 용도가 지속적으로 변해 제조업 산업과 일자리를 보호하지 못하고 있다. 이들과 달리 네이비 야드의 공공성은 안정적이고 지속적인 산업단지를 가능케 하며 ‘VII. 지역 일자리 창출(Local job creation)’의 바탕이 되고 있다.

4.2 운영 주체의 공공성

네이비 야드의 운영주체인 네이비 야드 개발공사(BNYDC)는 공적 공공성을 갖는 운영주체이다. 이 개발공사는 1981년 부로 뉴욕시 소상공인부와 계약된 공공 비영리 개발공사이며 임대와 운영 조건, 관리방안 등이 법제화 되어있기 때문이다. Pratt Center(2013)에 따르면 개발공사의 공적 공공성은 공적임무와 산업 활동보호를 가능하게 하였으며 네이비 야드의 성공의 가장 근본적인 조건이라고 분석하고 있다. 운영 주체의 공공성과 비영리성이 산업용지와 일자리를 장기적으로 보호하고 이를 지역 사회에 지속적으로 공급하게 했기 때문이다.

또 네이비 야드 개발공사의 운영 임무와 비전, 운영 방식 및 목적은 지역 사회의 공익을 보장한다는 점에서 공익적 공공성을 보여준다. 네이비 야드 개발공사는 임무 주도형 공공기업으로써 경제를 활성화하고 이를 지역 사회에 제공하는 것을 목적으로 삼는다. 또 기업과 지역사회의 경제적 기회를 증대하고자 하는 개발공사의 비전에서 공공적 특성의 ‘통제 목적’과 ‘통제의 대상’의 하위요소가 파악되고 있다. 창출된 산업 일자리와 경제적 기회를 지역 사회에 제공하는 것이 개발공사의 본질적인 목적이며 모든 운영방식이 틀 안에서 작동하기 때문이다. 이러한 개발공사의 공적, 공익적 공공성은 성공요인 중 ‘II. 거버넌스와 운영(Governance and Management)’과 일치하며 네이비 야드 성공에 핵심적인 요소로 분석된다.

5) NYCDP Open data, MapPLUTO - Shoreline Clipped, 2019.09 & 2002를 재구성

4.3 운영 방식의 공공성

(1) 산업 활동 지원

네이비 야드 개발공사의 산업 활동지원 방식은 공익적 공공성을 더 명확하게 보여준다. 개발공사는 네이비 야드에 입주한 산업체들의 제조업을 다방면으로 지원하여 산업체간의 집객효과를 창출하고 지역 주민에게 경제적 기회를 제공한다. 일례로 Building 92 리모델링 당시 전체 이윤의 약 20%가 지역 사업체간의 계약을 통해 발생하였고 20%의 일자리가 지역주민에게 제공되었다⁶⁾. 또 개발공사는 뉴욕시 소상공인부와의 임대정책 계약을 통해 안정적인 임대료와 장기간의 퇴거기간 등의 임대조건을 시행한다. Pratt Center(2013)에 따르면 이러한 운영방식은 산업세입자들의 안정적인 산업 활동에 중요한 요소이고 지역 사회의 일자리와 직결되어 ‘VII. 지역 일자리 창출(Local job creation)’을 보장한다고 분석된다.

(2) 자본 활용방식

개발공사의 자본 활용방식에서는 지역주민의 공익을 추구하는 공익적 공공성이 분석된다. 네이비 야드 개발공사는 공공 비영리 개발공사로써 사업성을 고려하는 민간 개발업자들과는 다른 방식으로 자본을 활용한다. 네이비 야드 개발공사의 자본은 임대 수익금이 개발업체의 소득으로 이어지는 일회성 구조가 아닌, 네이비 야드의 산업지원을 위해 재투자되는 순환적 구조를 갖는다. 재투자된 자본은 산업 활동을 위한 시설과 공간관리, 보험, 지역 이벤트와 프로그램, 전시 등에 쓰이고 있다. 이러한 자본 활용방식은 민간 개발공사들의 단발적인 방식과는 다른 양상을 보이며 산업과 일자리의 안전성을 우선시하는 개발공사의 운영목적을 보여준다.

이러한 방식은 네이비 야드 내의 산업과 일자리를 증진하는데 기여하고 있으며 또 다른 수익을 만들어 낸다. 이러한 네이비 야드 개발공사의 여러 운영 방식은 내규화되어 있어 공공적 ‘통제 규율’ 및 ‘유지 체제’를 갖는다. 또 개발공사가 입주한 산업체와 지역 주민의 경제적 행위를 보장한다는 점에서 공공적 ‘통제 목적’을 갖는다. 이러한 공익적 공공성을 바탕으로 개발공사는 ‘VI. 산업활동 장려 및 보조’를 실행하며 ‘VII. 지역일자리 창출(Local job creation)’에 큰 기여를 하고 있다.

Figure 4. 네이비 야드의 자본 활용 방식



(3) 산업 고용지원

네이비 야드 개발공사의 고용지원 방식은 사회적 역할을 수행하는 공익적 공공성을 보여준다. 개발공사는 역사적으로 형성된 인근 지역 주민의 특성을 존중하여 인종, 성별, 배경, 교육 수준에 관계없이 평등한 고용 및 교육 기회를 제공하고 있다. 이처럼 개발공사가 고용의 기회를 평등하게 제공한다는 점은 사회적으로 높이 평가되고 있으며 ‘통제 목적’과 ‘통제 대상’, ‘운영과 유지’ 측면이 해당되어 공익적 공공성을 갖는다. 지역 주민들의 일자리를 위한 직업 기술 교육 프로그램으로 STEAM School과 Albert C. Wiltshire Employment Center가 운영되고 있다.

STEAM School은 고교 과정의 학생들에게 목공제조, 3D 제작 등의 실제 제조업과 연계된 기술을 무상으로 교육하는 공공 직업교육 프로그램이다. 이 과정은 2년 커리큘럼으로, 초기 교육부터 네이비 야드의 투입까지 각종 인턴십과 멘토링 상담이 이뤄진다. 특히 이 프로그램은 네이비 야드의 고용과 인턴십이 연계된 과정으로 인지도가 높아 매해 300여명의 11~12학년 학생들이 STEAM School에서 교육을 받고 있다. 현재 STEAM School은 네이비 야드 내 Building 77에 위치한다.

네이비 야드의 고용센터인 Albert C. Wiltshire Employment Center는 지역과 네이비 야드를 연결하는 주요 고용 프로그램이다. 이곳에서는 STEAM School과 유사하게 지역 주민들에게 산업체들의 기술들을 교육해주고 있다. 이와 함께 고용센터는 산업체와 협약된 인턴십 과정을 통해 지역 주민의 고용을 돕고 있다. 현재 89개의 대학연계, 66개의 고교연계 인턴십 프로그램이

6) Albert C. Wiltshire Employment Center, About the Employment Center(<https://brooklynnavyyard.org/employment-center/about-the-employment-center>)

진행 중이며 55개의 네이비 야드 산업체가 이들을 지원하고 있다. 이러한 교육과 인턴쉽 과정을 통해 고용센터는 네이비 야드 인근 지역 주민들에게 양질의 일자리를 제공하고자 한다. 덕분에 고용센터를 통한 고용자의 수는 2017년에 275명, 2018년에 459명, 2019년에 589명으로 점차 증가하고 있다.

특히 Albert C. Wiltshire Employment Center는 설립 후 20년간 고용된 2,500명 중 90%가 지역 주민일 정도로 지역 사회에 취업 기회를 지속적으로 제공해왔다. 현재 고용인의 약 20%가 전과자나 사회적 취약계층을 구성하고 있으며 36%는 정부 제공의 공공주택에 살고 있는 저소득 계층이다. 이러한 점을 미루어 보아 네이비 야드의 고용센터는 주민의 배경과 상관없이 고용과 교육의 기회를 평등하게 제공하고 있음을 알 수 있다⁷⁾.

네이비 야드 개발공사의 여러 운영 방식은 목적과 대상, 방식에 있어 공익적 공공성을 보여준다. 모든 운영 방식은 사회적 취약계층과 소수자를 포함한 지역 주민들을 대상으로 하며 경제적 기회를 평등하게 제공하고, 지역 사회의 공익을 보장하기 때문이다. 산업 활동지원과 자본 활용, 산업 고용지원은 네이비 야드의 ‘VI. 산업 활동장려(Tenant promotion and business-to-business activity)’와 ‘VII. 지역 일자리 창출(Local job creation)’에 직접적인 영향을 미치고 있다. 또 이들은 지역과 네이비 야드를 연결해 ‘V. 지역 사회 관계 개선(Improved community presence and public access)’에도 기여한다.

4.4 소결

네이비 야드의 정책·운영 측면의 공공성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 네이비 야드 부지는 공공주체인 뉴욕시가 소유하고 운영하여 법·제도적 측면의 공적 공공성을 띄고 있다. 또 부지 보호를 통해 지역 사회의 경제적 기회를 보장하고 창출한다는 측면에서 부지는 공익적 공공성을 갖는다. 이는 네이비 야드의 성공요인 중 ‘I. 부지 안정성’의 법·제도적 근거가 된다.

둘째, 네이비 야드를 운영 및 관리하는 개발공사는 공공 비영리 개발공사로 공적 공공성을 띤다. 또 네이비 야드 개발공사의 여러 운영 방식은 목적과 대상, 관리 방식에서 공공성을 띄어

공익적 공공성이 파악된다. 네이비 야드 개발공사의 공공성은 ‘II. 거버넌스 및 운영’과 일치하며, 특히 여러 운영방식은 네이비 야드의 ‘VI. 산업 활동장려’와 ‘VII. 지역 일자리 창출’에 영향을 미치고 있다. 이를 통해 ‘V. 지역 사회와의 관계 개선’도 영향을 미치고 있다.

네이비 야드 정책·운영 측면의 공적, 공익적 공공성은 네이비 야드의 성공요인 중 5가지의 배경이 되고 있음을 알 수 있다. 따라서 네이비 야드의 성공과 발전에 공적, 공익적 공공성이 큰 영향력을 갖고 있음이 파악된다.

Table 6. 브루클린 네이비 야드의 공공성 분석

분류	정책·운영적 측면				
	부지	운영주체	산업활동지원	자본활용방식	산업고용지원
공적 공공성	●	●			
공익적 공공성	●	●	●	●	●
성공 요인	I	II	VI, VII	VI, VII	V, VII

5. 결론 및 제언

본 연구는 해외 모범사례인 브루클린 네이비 야드의 도시재생방안 탐구를 통해 용도가 유지되는 준공업지역 도시재생과 공공성을 고찰하였다. 이를 위해 본 연구에서는 공공성의 이론적 고찰을 진행하였고 공적, 공익적, 공정적 공공성을 다룬 현대적 공공성과 하위 요소들을 사례 분석의 틀로 도출 및 설정하였다. 이러한 측면의 공공성은 사례의 분석에 있어 물리적 측면뿐만 아니라 운영 주체와 운영 방안의 현황과 특성 등의 운영적 측면의 분석을 가능하게 하였다. 이에 본 연구는 다방면의 공공성의 틀로 사례를 바라보고자 했으며 물리적, 건축적 공공성 분석이 주로 다뤄졌던 선행연구와는 다른 방향을 논하여 차별성과 의의를 갖는다.

네이비 야드는 과거에 보안을 위해 벽으로 감춰진 곳이었으나 현재는 지역 사회에 적극적으로 스며들기 위한 개방의 단계에 있다. 연구 분석결과 네이비 야드의 정책, 운영적 측면에서 공적, 공익적 공공성을 파악하였다. 네이비 야드의 공공성과 시사점은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 네이비 야드의 부지와 운영주체에서 공적 공공성을 파악하였다. 네이비 야드의 부지는 공공이 소유하며 운영주체 또한 공공에 의해 운영되는 비영리 개발공사이기 때문이다. 이처럼 공공과의 법·제도적 관계를 통해 네이비 야드

7) Albert C. Wiltshire Employment Center, About the Employment Center(<https://brooklynnavyard.org/employment-center/about-the-employment-center>)

는 용도전환으로부터 보호받고 안전한 산업 활동을 보장하고 있다. 이는 kim, Sohn, & Chin(2014)이 언급한 상위법 및 제도간의 불일치로 용도 전환을 겪고 있는 서울시의 준공업지역에 법적 안정성이 필요함을 시사한다.

둘째, 네이비 야드 개발공사의 여러 운영방식에서 공익적 공공성을 파악하였다. 네이비 야드 개발공사는 산업단지의 성장과 더불어 지역 사회 전반의 이익을 고려하여 네이비 야드를 운영하기 때문이다. 개발공사가 시행하는 산업 활동과 고용지원 방식은 단순히 산업단지의 경쟁력을 넘어 지역 사회의 공익을 고려한다는 점에서도 공익적 공공성이 파악된다. 이에 더해 개발공사는 역사적으로 형성된 지역 사회의 특성을 존중하여 평등한 기회를 제공하는데, 이는 공공기관의 사회적 역할을 모범적으로 보여준다.

네이비 야드의 공익적 공공성은 지속가능한 개발과 지원에서도 나타난다. 이는 양질의 산업단지 환경을 조성할 뿐만 아니라 환경의 이익을 고취하고 있기 때문이다. 덕분에 네이비 야드는 지역 사회 뿐만 아니라 산업체들도 선호하는 녹색산업단지로 평가되고 있어 부가적인 사회·경제적 이득을 얻고 있다.

네이비 야드의 정책·운영측면의 공공성 분석 결과 공적, 공익적 공공성을 발견하였다. 또 이러한 공공성들이 5가지 네이비 야드 성공요인에 영향을 끼치거나 그 바탕이 되고 있음이 분석되었다. 따라서 네이비 야드 다방면의 공공성이 그 성공에 큰 기여를 한다고 해석할 수 있다. 이를 미루어 보아 준공업지역 및 산업단지가 안전과 효율을 위해 단려있는 것보다 다방면의 공공성을 띠며 재생될 때 경제, 사회, 문화적으로 더 큰 효과가 창출됨을 알 수 있다. 이에 추후 준공업지역의 다양한 측면의 공공성이 확보된다면 준공업지역의 지속적인 재생과 발전이 가능하다고 판단된다. 따라서 준공업지역의 물리적 환경의 개선만으로는 지속가능한 발전에 한계가 있으며 정책·운영 측면의 공공성이 뒷받침되어야 할 것이다.

본 연구에서 다뤄진 네이비 야드의 공공성 구축의 방식은 추후 준공업지역 공공성의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방안들이 서울시 준공업지역에 일대일로 적용되기에 사회·문화적으로 한계가 있다. 그렇지만 준공업지역의 지속가능한 발전과 성공적인 도시재생에 있어 공공성은 확보되어야 하기 때문에, 향후 구체적인 적용 가능성에 대한 폭넓고 심층적인 연구가 이뤄져야 할 것이다.

REFERENCES

- 서울특별시 (2015), 2030 준공업지역 종합발전계획 (본보고서).
- 서울특별시 (2015), 2030 준공업지역 종합발전계획 (지역별보고서).
- 염철호, 조준배, 심경미 (2009), 건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초연구, 건축도시공간연구소.
- Francois Weil (2013), 뉴욕의 역사(문신원 역), 서울:공리.
- 정천용, 이명훈 (2007), 『준공업지역에서의 토지이용전환 특성에 관한 연구』, 대한국토·도시계획학회지 ‘국토계획’.
- 김지엽, 손동욱, 진린 (2014), 준공업지역 관리를 위한 법·제도적 한계에 관한 연구, 한국도시계획학회지 제15집 3권, pp.112-119.
- 염철호·조준배·심경미, 건축·도시공간의 현대적 공공성에 관한 기초연구, 건축도시공간연구소, 2009, pp.20-24.
- 심광현 (2007), 공교육 재개념화와 교육운동의 패러다임 전환을 위한 제언, 제6회 전국참교육실천보고대회 정책마당 자료집.
- 서울특별시 (2015), 2030 준공업지역 종합발전계획, pp.3-5.
- A. H. Kimball, D. Romano (2012), Key reasons for continued growth. Reinventing the Brooklyn Navy Yard : A national model for sustainable urban industrial job creation, WIT Press, Vol.123.
- Brooklyn Navy Yard Development Corporation (2019), Statements of Net Position. Financial Statements and Supplementary Information. BNYDC.
- City of New York (2013), Brooklyn-Queens Waterfront, A Stronger, More Resilient New York, City of New York.
- Kurt C. Schlichting (2001), Housing along the Brooklyn Waterfront : A Story of Shipping, Industry, and Immigrants, Brooklyn Waterfront Research Center.
- Pratt Center (2013), Brooklyn Navy Yard : An Analysis of its Economic Impact and Opportunities for Replication, Pratt Center.
- The New York City Council (2014), History of Industrial Land Use Policy, Engines of opportunity, The New York City Council.
- G. Varna, S. Tisdell (2010), Assessing the Publicness of Public Space: The Star Model

- of Publicness. *Journal of Urban Design*, Vol.15(4).
- G. Varna, S. Tisdell, (2010), Assessing the Publicness of Public Space: The Star Model of Publicness, *Journal of Urban Design*, Vol. 15(4), pp.575-598.
- Francois Weil, (2003), 뉴욕의 역사(문신원 역), pp.5-75.
- Kurt C. Schlichting (2001), Housing along the Brooklyn Waterfront : A Story of Shipping, Industry, and Immigrants, pp.15-22.
- New York City Department of City Planning(NYCDCP) (2014), Employment in New York City's Manufacturing Districts, pp.1-10.
- A. H. Kimball · D. Romano (2012), Key reasons for continued growth, *Reinventing the Brooklyn Navy Yard : A national model for sustainable urban industrial job creation*, WIT Press, Vol.123, pp.199-206.
- Pratt Center (2013), *Brooklyn Navy Yard : An Analysis of its Economic Impact and Opportunities for Replication*, pp.7-74