

전통 속 변화를 지향하는 전문 정책 연구기관, PUCA

정희원
프랑스 건축가, 도시계획가

Plan Urbanisme Construction Architecture(PUCA)는 프랑스에서 가장 긴 역사를 자랑하는 건축·도시 전문 국책 연구기관으로 환경부(*Ministère de la transition écologique et solidaire*)와 주택부(*Ministère de la cohésion des territoires*)에 소속되어 있으며, 고등교육부 및 문화부 등과도 활발히 교류하는 탈부서적 기관이다. 중앙정부 소속으로 건축도시공간연구소에 상응하는 위상을 가지고 있지만 여러 면에서 고유성을 지니고 있으며, 오랜 역사와 업적에도 불구하고 새로운 비전과 정체성에 대한 성찰을 이어가고 있다.



PUCA는 환경부 자리한 라데팡스 지구의 신개선문에 위치하고 있다.

자료: <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>



PC의 실험 사업 프로그램 Opération Rex(réalisation expérimentale)를 통해 프랑스 건축가 장 누벨(Jean Nouvel)에 의해 1985년 실현된 공공임대주택 'Nemausus'는 동일한 건설비용의 일반적 건물에 비해 가용면적 증가와 주거타입 다양화를 도모한 대표적 혁신 프로젝트로 평가받고 있다.
자료: <http://www.jeannouvel.com/projets/nemausus/>



PC의 공모전 프로그램인 PAN을 통해 1979년 완공된, 프랑스 건축가 크리스티앙 드 포르장파르크(Christian de Portzamparc)의 'Hautes Formes'은 폐쇄적인 일로(ilot) 형식을 벗어나 주거 매스와 도시 보이드의 새로운 관계성을 실험한 대표적 프로젝트로 평가받고 있다.

자료: <http://www.christiandeportzamparc.com/fr/projects/les-hautes-formes/>

역사

PUCA는 1971년 창립된 PC(Plan Construction)에 그 뿌리를 두고 있다. “가능하게 하라(Rendre Possible)”는 모토 아래 건축, 특히 주거 분야의 혁신을 진작하기 위해 주거 유형, 건설 공법과 비용, 도시적 형태 등 주거 건축의 다양한 차원에서 규칙과 법률의 제약을 벗어난 실험을 독려하였다. 이러한 시범 사업을 통해 얻은 지식과 경험은 기존의 건축 관련 규범과 기술표준을 시험하고 재정의하는 데에 활용되었다. 재원과 인력이 중앙정부에 집중되어 있던 1970~1980년대의 전성기에는 100개 이상의 시범사업을 지원하였다. 1989년부터 젊은 건축가들을 대상으로 유럽 전역에서 격년으로 열리는 유럽의 대표적 건축 아이디어 공모전 유로판(Europen) 역시 PC의 PAN(Programme Architecture Nouvelle, 1972~1987) 공모전에 그 기원을 두고 있다.

1984년 도시주거부 산하에서 도시 분야 연구의 진작을 목적으로 'Plan Urbain'이 창설된다. 주로 도시사회학적 접근으로 저소득층과 이민자 등 소외계층이 밀집된 도시민감지역(Zone Urbaine Sensible)이 주요 연구와 정책의 대상이 되었으며, 사회과학적 연구에서부터 동네 주민센터 건립에 이르기까지 연구와 실천을 함께 도모하였다.

1998년 두 기관이 통합되면서 현재의 PUCA가 되었고, 연구와 실험적 프로젝트의 동시 지원과 함께 거버넌스와 환경·기술·에너지 등 연구 영역 또한 다양화되었다.

조직과 역할

전통적으로 PUCA는 자체적으로 연구를 수행하는 기관은 아니며, 학계와 전문업계의 연구-실험(시범사업) 진흥과 코디네이션, 결과물의 출판과 보급이 그 활동의 중심을 이룬다. 기획 위원회와 학술위원회, 상근직으로 구성된다.

중점 연구·실험 과업을 선정하는 기획위원회(Comité des parties prenantes)는 행정·연구·실무·도시 정책 집행을 담당하는 다양한 주체로 구성된 자문위원회의 성격을 가진다. 학술위원회(Comité Scientifique)는 10인의 엔지니어링·인문사회과학·건축학 대표 연구자로 구성되어 있으며, 연구·실험 사업의 승인과 평가를 담당한다.

상근직은 연구사업의 수행·관리 책임자인 상근서기관(Sécrétariat Permanent)을 비롯해 30여 명에 이르며, 이중 출판·관리직을 제외한 연구 전문인력은 15명 정도이다. 학계와 실무진의 협업을 도모하고 프로젝트를 리드하는 업무의 특성상 다년의 경력을 갖춘 전문직(건축가, 도시계획가, 엔지니어, 사회학자) 공무원이 주된 프로필이다. 도시 사회와 주거, 영토와 개발, 도시와 건축, 기술과 건설의 4개 부서로 구성되어 있다. 짧게는 1년에서 길게는 5년에 이르기까지 한 해 20~30개의 다양한 주제와 스케일의 연구프로젝트를 지원·관리하고 있다.

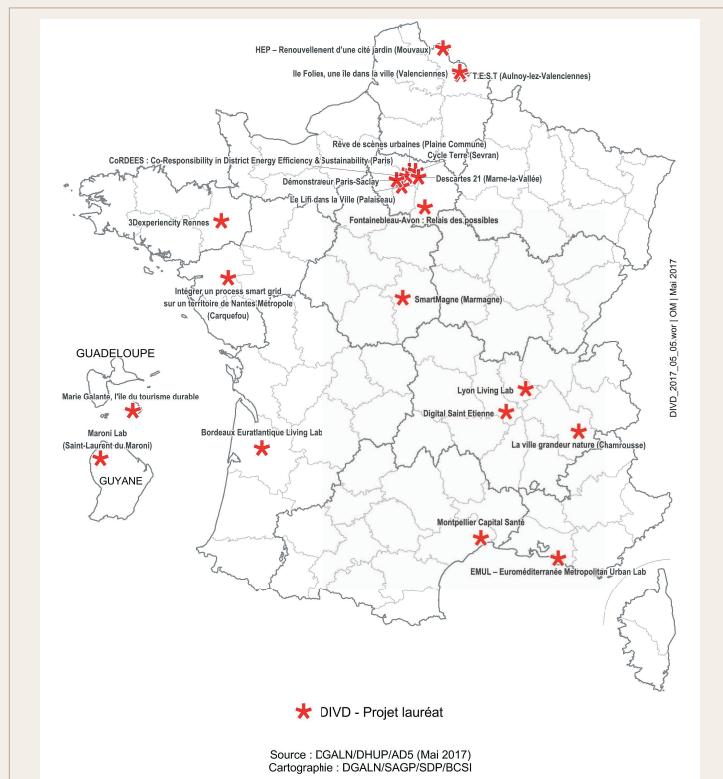
“완공 이후의 보증과 관리, 사용자 인터페이스 조성 전략 등 서비스 업무의 중요성이 점점 대두되는 상황에서 DIVD는 이러한 근본적인 변화의 흐름을 반영하고 있다.”

핵심 프로젝트

현재 진행 중인 다수의 프로젝트 가운데 PUCA의 역할과 진화 방향을 가장 잘 보여 준다고 생각되는 두 프로젝트를 소개한다.

DIVD(Démonstrateur Industriel pour la Ville Durable) : 지속가능한 도시를 위한 산업 시연

도시의 각종 서비스(에너지, 교통, 통신 등)를 공급하는 민간업체들이 혁신전략을 개발하고, 공공의 행정적 지원에 힘입어 실제 도시 개발 사업에 적용시켜 보는 시범사업으로서, 최초로 참여 민간업체의 100% 재정 지원으로 진행되는 시범사업이다. 특정 분야의 혁신전략과 서비스를 개발하고자 하는 민간사업체와 시범사업 적용을 희망하는 지자체가 컨소시엄을 구성하여 지원하고, 심사를 거쳐 선정된 프로젝트들은 2015년 말부터 PUCA의 지원과 관리를 받고 있다. 리옹과 보르도 등 대규모 광역 시부터 중소도시에 이르기까지 지자체와 혁신 사안의 특성은 다양하다. 법규와 각종 규제의 불필요한 중첩으로 인하여 혁신사업이 난관에 봉착하는 경우가 없는지 살피고 문제의 소지가 발생하면 상호 협력을 통한 해결책을 찾을 수 있도록 지원하는 일이 PUCA의 주된 업무이며, 참여 업체들이 제출한 자기평가 프로토콜의 관리·승인 역할을 담당한다.



DIVD 참여 프로젝트 분포도

자료: <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>

“지역 간 균등 발전을 위한 메트로폴의 역할과 책임에 대한 새로운 법이 제정되고 있는 상황에서 이에 대비하는 새로운 비전과 정책을 모색하는 것이 POPSU metropole의 새로운 과제이다.”

현재 21개 프로젝트가 이 프로그램의 일환으로 진행 중이며, PUCA 내에서도 최초로 5명의 프로젝트 책임자가 동시에 참가하는 이례적인 프로젝트이다. 실제로 진정한 장애물이 존재하는 경우는 드물고, 법규 해석상의 오해이거나 서로 다른 분야(예를 들어 건설과 에너지) 간의 문화와 언어 차이에서 오는 소통 장애가 많은 문제의 원인임을 발견하게 된 것이 협업의 큰 소득이었다고 한다. 이처럼 서로 다른 영역의 주체들을 한자리에 모으고 협력을 모색하는, 협의와 소통의 중개자로서 PUCA의 진화 비전을 잘 보여주는 프로젝트라고 할 수 있다.

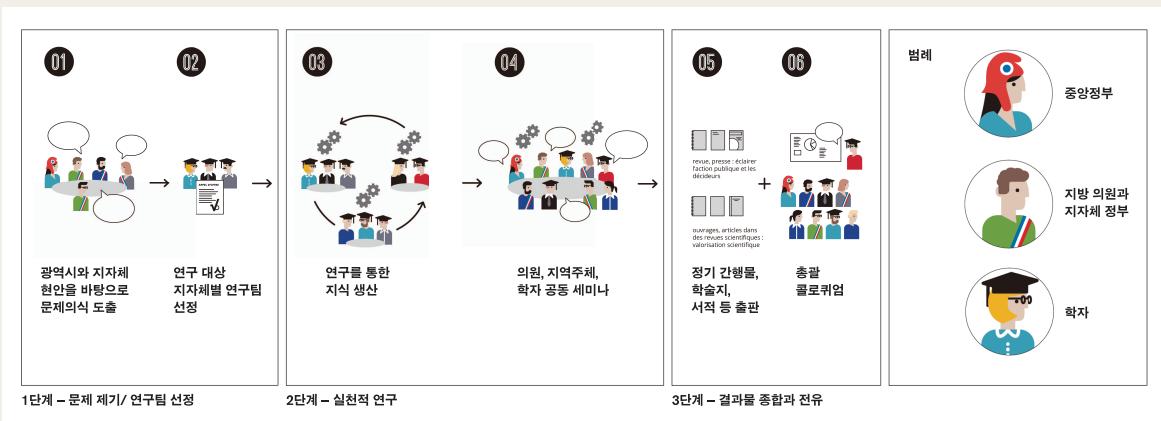
과거 개발과 건설을 전문으로 하던 민간사업체들에게 오늘날은 완공 이후의 보증과 관리, 사용자 인터페이스 조성 전략 등 서비스 업무의 중요성이 점점 대두되는 상황에서 DIVD는 이러한 근본적인 변화의 흐름을 반영하고 있기도 하다.

프랑스는 아직까지 도시개발에 있어서 국가가 주도적인 역할을 해온 나라이다. 여기에 각종 도시 서비스를 제공하는 민간기업이 공공의 역할을 대신하고 공공은 관리와 보증자의 위치로 자리바꿈을 하는 상황에서 PUCA는 혁신의 실효성에 대한 엄정한 평가와 승인기관으로서의 의미도 지닌다고 할 수 있다.

POPSU(Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines): 도시전략관찰플랫폼

POPSU는 지역사회와의 도시개발 현안과 학계의 연구를 이어주는 것을 목적으로 자체와 PUCA의 동등한 재정지원으로 진행되는 프로젝트이다. 지역개발의 현안을 학술적 질의와 방법론을 통해 재정의하여 연구 활동을 진행하고, 자체의 의원들과 실무진을 대상으로 관련 주제에 대한 세미나를 연 3~4차례 개최하고 결과물을 출판하는 등 논의와 협업의 장을 만드는 것을 그틀로 하고 있다.

2004년부터 현재까지 두 사이클의 POPSU 프로그램이 진행되었다. POPSU 1은 참여 자체의 도시개발 전략을 분석하고, POPSU 2에서는 공동의 테마를 선정하여(지속 가능한 발전, 역세권, 지역 간 불균등 문제, 영토 조절, 지식 경제 등) 자체 간 정책 비교 토론회가 개최되었다.



POPSU 방법론 다이어그램

자료: <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>

“반세기에 가까운 전통을 자랑하는 PUCA의 연구-시범사업들은 현대 프랑스 도시·건축 연구의 역사적 흐름 그 자체이기도 하다.”

초기에는 학계와 지역 실무주체가 각자의 틀을 벗어나지 못하여 의미 있는 교류가 이루어지지 못했지만 POPSU 2의 마지막 2년 동안 교류와 협력의 풍토가 자리를 잡게 되었다고 한다. 정치적인 이해관계에서 벗어나 조금 더 장기적인 안목을 제공하고 유사한 문제의식에 대한 타 지역 실무진과 경험을 나누는 기회로 지역 실무주체들이 연구의 가치를 새롭게 인식하기 시작한 것이다. 또한 광역지자체에 위치한 우수 대학 연구실과 해당 광역시를 직접 연결하여 협업 생태계를 조성할 경우 상호 시너지 효과도 관찰되었다. 2017년 후반기에 새로운 사이클인 POPSU metropole이 시작되었고 전국 10여 개의 주요 광역시 의원이 참여하는 등 더욱 활발한 교류가 기대된다. 특히 지역 간 균등 발전을 위한 메트로폴의 역할과 책임에 대한 새로운 법이 제정되고 있는 상황에서 이에 대비하는 새로운 비전과 정책을 모색하는 것이 POPSU metropole의 새로운 과제이다.

한편 POPSU 프로그램은 유럽과 세계로 확장되어 프랑스 국경을 벗어나서 유럽과 세계 각국의 연구자들이 공동의 주제로(TGV 역사, 공공공간, 창작의 도시, 도시 속의 정원, 도시의 수해구역, 열섬현상) 참가 도시의 비교·분석 및 연구를 진행하여 출판하고 있다.

변화의 바람

PUCA는 최근 들어 예산 감축과 전문인력의 노령화 등 만만치 않은 난제를 맞고 있다. 특히 2015년부터 주요 재정원이었던 고등교육-연구부(Ministère de l'Enseignement supérieur; de la Recherche et de l'Innovation)의 지원이 끊기고 주택부의 지원만 남으면서 예산이 4분의 1로 축소되었으며,* 중앙 정부의 타 부처와 지자체가 창립한 건축·도시 분야 유사 연구기관들이 늘어나면서 본연의 정체성이 시험대에 오르고 있는 상황이다. 지난 2017년 5월부터 상근서기관으로 부임한 헬렌 페스킨(Hélène Peskine)은 PUCA의 전문성과 권위를 인정하는 민간 사업체 등과 파트너십을 확장하고, 정부의 다양한 부처와도 프로젝트별 협업을 통해 재원을 다양화하는 방향을 적극 모색하고 있다. 단일재원을 자유롭게 운용하는 시스템과 차이가 있지만, 연구를 위한 연구의 오류에서 벗어나 현실적인 필요에 가깝게 다가간다는 면에서 의미를 찾을 수 있다. PUCA의 전문성과 연구-시범사업 영역의 당위성을 인정받고 진흥하기 위한 세미나도 개최될 예정이다.

반세기에 가까운 전통을 자랑하는 PUCA의 연구-시범사업들은 현대 프랑스 도시·건축 연구의 역사적 흐름 그 자체이기도 하다. 현재의 위기를 기회로 백분 활용하는 PUCA의 새로운 도약을 기원한다.

* 현재 연간 예산 약 150만 유로(약 19억 3,000만 원)



헬렌 페스킨
(Hélène Peskine)

PUCA 상근서기관

이 글은 PUCA의 헬렌 페스킨 상근서기관과의 인터뷰에서 크게 도움을 받았다. 이에 PUCA의 비전에 대한 페스킨 상근서기관의 의견을 인터뷰 형식으로 소개한다.

① PUCA는 건축 분야 시범사업에서는 독자적 기반이 분명해 보인다. 도시 연구 분야에 있어서 다른 수도권역 연구기관과의 차이점은 무엇이라고 생각하나?

A PUCA는 전통적으로 연구 진흥(recherche incitative)의 방식으로 학계와 실무 현장을 잇는 역할을 해왔다. 직접 연구를 진행하는 것이 아니라 주요 연구 방향을 제시하며, 학계와 지역 개발 주체가 제안하는 연구 과제를 지원하고 코디네이션 하는 역할을 한다는 점에서 타 연구기관과 분명한 차이가 있다. 또한 기술적·사회적 가치가 인정될 경우 현행법으로 규정된 한계를 넘어서는 실험을 진행할 수 있도록 입법기관과 직접적 협의가 가능한 국책 연구기관이라는 독자성도 가지고 있다.

② 앞으로의 주요 연구 방향을 소개한다면?

A 전통적으로 PUCA의 연구 주제는 소외층과 지역 불균등에 대한 사회과학적 접근이 두드러졌다. 이 부분은 여전히 PUCA 연구의 중요한 한 축이 될 것이다. 한편 기후변화에 대한 전략, 디지털 시대의 이슈 역시 중요한 연구 주제이다. 특히 디지털화와 정보화의 과정에서 사회적 평등의 확대보다 불균등이 조장되는 상황을 주목하고, 대응 방안을 마련하는 것은 시급한 과제이다. 마지막으로 국경인접지역의 도시 현상에 대해서도 관심을 갖고 있다.

③ 지방분권화 시대에 국책 연구기관의 위상과 비전을 얘기한다면?

A 더 이상 집행자의 역할이 아니라 조력자로서, 지역사회가 갖추지 못한 전문성을 제공하는 역할을 해야 한다고 생각한다. POPSU의 예에서 볼 수 있는 것처럼 PUCA는 국책 연구기관으로서 전국의 국립대학을 상대로 전문성과 권위를 인정받고 있다. 또한 전국의 광역지 자체 간 비교·연구를 주도할 수 있는 주체로서의 가치도 유효하다고 본다. 전국적 연구 프로그램의 네트워크로 정체성과 인지도를 부각시킴으로써 참여 대학과 연구 주체의 위상을 높이고, 더불어 PUCA 고유성을 자리매김하는 상생의 전략을 구상하고 있다.