창조적 지역발전 전략

Strategies of Creative Regional Development

2011. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임: 김 현 호 (연 구 위 원)
연 구 진: 이 소 영 (수석연구원)
오 은 주 (수석연구원)
박 진 경 (수석연구원)
김 도 형 (연 구 원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

지역발전의 요체가 소프트한 것으로 변화되고 있다. 소프트한 것 가운데서도 발전주체의 창조성과 아이디어 함양에 영향을 줄 수 있는 것의 중요성이 특히 증가하고 있다. 사람이나 기업의 창조성에 영향을 미치는 요소는 그 자체가 제품화가 되고, 관광객이나 기업을 끌어들이며, 아름다운 지역을 만드는 것으로 나타나기도 한다.

그래서 우리나라 뿐 아니라 세계 각국의 지역들이 창조성을 향상시키기 위해서 나서고 있다. 그 바탕에는 지역의 경쟁이점이 경성요소에서 연성요소로 전환되는 것과 무관하지 않지만, 이제 그것이 문화이든, 디자인이든, 산업이고 길이든 지역의 창조적 역량을 갖추지 못하면 지역의 발전에서 소외될 가능성이 점점 많아지고 있다.

이러한 배경에서 본 연구는 우리나라 지방자치단체들의 창조적 역량과 그것을 제고하기 위한 사업의 창조적 지역발전 사업으로 묶고, 이들의 추진현황을 살펴보고 개선방안을 마련하고 있다. 그 가운데서도 기초적 역량에 해당하는 부분과 산업, 관광, 디자인, 문화 등을 핵심적인 영역으로 선정하여 각 분야에서 지방자치단체의 추진의 한계와 문제점을 바탕으로 해당 분야의 개선방안을 제시하고 있다. 창조적 역량 강화에 의한 지역의 내발적 발전이 그 어느 때 보다 중시되는 시점에서 지방자치단체의 다양한 사례분석을 통하여 이 분야의 개선방안을 제시하고 있다는 점에서 의미가 깊다.

본 연구의 결과가 지방자치단체의 창조적 역량강화를 통해 지역의 발전과 주민의 삶의 질을 제고하는데 도움이 되기를 바라며, 창의적인 연구를 성실하게 수행한 연구자들의 노고에 감사를 드린다.

2011년 12월

한국지방행정연구원장 **한 표 환**

요 약

본 연구는 창조성 함양을 통한 지역발전이 지배적인 패러다임이 되고 있는 시점에서 우리나라 지자체의 실태와 문제점 분석을 토대로, 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다. 창조적 발전은 다양한 차원에서 파악이 가능하지만 특히 현재의 지자체들이 상당한 노력을 경주하고 있는 분야에 한정해서 분석하고 그에 따른 개선방안을 마련하고 있다.

지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안

지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안은 우리나라 지자체의 현 창조성 수준을 측정할 수 있는 분석틀을 구축하고 이에 따라 창조성의 공간분포 특성 및 집적화 수준을 파악한 다음 창조성 증대방안에 대한 정책적 함의를 제시하고자 하였다. 지자체가 창조도시 정책을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 현 지역의 창조성 수준을 먼저 진단하고 그 공간적 분포 특성을 파악할 필요가 있기 때문이다. 이에 먼저 제2장에서 관련이론 및 선행연구 고찰을 통해 창조도시와 창조성에 관한 개념을 정립하고 그 구성요소 및 결정요인을 정의하였고, 제3장에서는 현 지자체가 추진하고 있는 창조도시 정책을 그 취지나 목적에 따라 추진유형을 도시재생형, 문화도시추구형, 창조산업육성형, 도시이미지제고형으로 구분하여 살펴보고 그 문제점을 도출하였다. 제4장에서는 지역 창조성의 구성요소, 즉 창조계층과 창조산업을 정의하고 그 유형을 분류한 다음 지역 창조성의 분포특성을 시군구별로 분석하였다. 제5장에서는 제3장과 제4장의 제한적인 분석결과를 토대로 K-평균 군집분석을 이용하여 현 지자체의 창조성 수준을 유형별로 구분한 다음 현 지자체가 창조성을 증대시킬 수 있는 방안을 도출하였다.

창조산업 클러스터의 조성사례와 활성화방안

창조산업 클러스터의 조성사례와 활성화방안은 창조경제의 핵심적인 경제기반이라 할 수 있는 창조산업을 육성하기 위한 지방자치단체의 정책방안을 모색하고자 하였다. 특히 창조산업 관련 기업체, 창조인재, 관련 연구기관 및 대학 등이 집적하여 상호 시너지를 창출할 수 있는 창조산업 클러스터의 활성화 방안을 모색하는 것에 중점을 두었으며, 이를 위하여 국내제도 및 사례분석, 해외 성공사례 검토 등을 수행하였다. 제2장에서는 창조산업의 특성 및 범위, 창조산업의 성장요인 등에 대한 선행 연구들을 검토하였다. 제3장에서는 국내 제도 및 사례분석을 수행하였다. 중앙정부 차원에서 지식경제부와 문화관광체육부의 창조산업 육성정책을 살펴보았으며, 국내 사례 분석으로 도자기(이천)나 예술(서울 문래동) 등 전통적인 영역의 창조산업이 집중해 있는 예술특구와 방송영상산업(고양), 디자인산업(서울)과 같이 첨단기술을 이용한 창조산업특구를 살펴보았다. 제4장에서는 국내 사례와 마찬가지로 예술특구(요코하마, 더블린)와 창조산업특구(예술특구, 뒤셀도르프)를 살펴보았으며 이를 통해 정책적 시사점을 도출하였다. 마지막으로 제5장에서는 창조산업 활성화를 위한 기본방향과 전략을 제출하였다.

지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안

지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안은 공공디자인정책은 디자인 제고보다 공공성 추구에 더 가치를 두고 추진해야 한다는 문제의식 하에, 지역 공동체 형성에 기여할 수 있는 공공디자인, 즉 시민의 삶의 질을 제고하는 공공디자인의 추진 방안을 모색하고자 하였다. 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 추진방안을 도출하기 위하여, 현재 추진 중인 커뮤니티 단위의 공공디자인 사례분석과 정책분석을 주 분석대상으로 삼았다. 제2장에서 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인에 대한 이론적 논의를 살펴보았고, 제3장에서는 실제 커뮤니티에 거주하는 지역주민들이 지역 커뮤니티 복원을 위하여 공공디자인을 활용한 사례를 대상으로 구체적인 실태를 분석하였다. 사례지역은 유형별로 경

기 안산시 선부2동 마을정원 조성사례, 인천 부평구 부평시장 부평문화의 거리 조성사례, 전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선사례를 대상으로 삼았다. 현재 지방자치단체의 중앙정부의 전반적 지원체계를 살펴보기 위해, 제4장에서는 중앙정부 및 지방정부의 공공디자인 관련 제도 및 시책 전반을 분석하였다. 이상의 분석을 토대로 제5장에서는 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안으로서 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진원칙 및 추진전략과 중앙정부 및 지방자치단체의 공공디자인정책 개선방안을 제시하고 있다.

창조자원을 활용한 걷는 길 사업의 개선방안

본 연구의 목적은 걷는 길 사업의 현황과 추진실태를 살펴보고 사업의 개선방안을 마련하는 데 있다. 이를 위하여 국내·외 선진사례를 검토하고 지방자치단체 공무원 설문분석을 실시하였다. 제2장에서는 창조관광으로서 걷는 길, 경관생태학과 그린웨이 개념에 관한 이론을 고찰하였고, 국가적 차원에서 걷는 길 사업을 추진하는 국외 선진사례를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 제3장에서는 국내 걷는 길 사업을 중앙정부 주도형과 지방자치단체·민간단체 주도형으로 구분하여 추진 현황을 검토하였으며, 이를 종합하여 사업의 추진실태를 부문별로 살펴보았다. 제4장에서는 걷는 길 사업의 문제점과 개선방안의 의견을 진단하기 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 실시한 설문을 분석하였다. 이와 같은 사례·정책·설문분석의 결과를 토대로 제5장에서는 걷는 길 사업의 개선방안을 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 제시하였다.

지방자치단체 문화개발사업의 개선방안

지역의 문화함양과 지역경제 활성화를 위해 추진하고 있는 문화개발사업이 본래의 목적을 달성하지 못하고 국가 및 지방재정을 악화시키는 주요한 요인이 되고 있다는 문제의식에서, 문화시설을 중심으로 하는 지방자치단체의 문화개발사업의 개선방안을 마련함을 목적으로 하고 있다.

제2장의 이론적 배경에서는 문화개발사업의 실태를 분석하기 위한 준거틀을

구축하기 위해, 문화개발사업의 개념을 정의하고, 문화개발사업의 특징과 전략, 선행연구를 살펴보았다. 여기서 구축한 분석 틀에 따라 제3장에서는 지방자치단체의 문화개발사업의 실태를 전북과 전남, 경북과 경남의 4개 지자체 공무원, 의회의원, 주민을 대상으로 문화개발사업에 대한 지방자치단체의 의견분석을 통해 시 및 군 지역의 차이를 포함한 지자체의 추진실태를 살펴보고, 여기서 밝혀낼 수 없는 보다 세밀하고 자세한 부분에 대해서는 영월, 태백, 산청을 대상으로 면접 및 서면조사 등 심층 사례분석을 통해 문제점을 파악했다. 제4장에서는 문화개발사업의 문제의 '원인'(遠姻)이 되는 법제도의 현황을 법률적 측면, 계획적 측면, 추진체계 측면, 평가측면으로 나누어 살펴보고 문제점과 개선방안 도출의 시사점을 살펴보았다. 법제도 측면에서는 문화시설의 운영 및 관리, 평가 등에 대해서는 별다른 제도 기반이 없이 주로 조성과 공급을 촉진하는 내용을 포함하여 문화시설의 운영이 부실화될 수 있는 소지를 포함하고 있는 문제가 있었다. 제5장에서는 지자체 문화개발사업의 실태분석 및 제도분석을 토대로 개선방안을 제시하고 있다. 개선방안은 기본방향, 기획-조성-운영-평가의 단계별 주요시책, 문화시설 건립 사전타당성 분석의 공정성 제고를 포함한 추진시책, 법 제도 개선은 순으로 제시되고 있다.

차 례

Ⅰ. 연구체계 ····· 1

Ⅱ. 지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안 ····· 7

제1장 서 론 ····· 13
제2장 창조성의 개념 정립 ····· 18
제3장 우리나라 지자체의 창조성 창출현황 ····· 39
제4장 지역 창조성의 분포특성 분석 ····· 52
제5장 지방자치단체의 창조성 증대방안 ····· 85
제6장 요약 및 정책제언 ····· 99
【참고문헌】 ····· 105

Ⅲ. 창조산업 클러스터의 조성사례와 활성화방안 ····· 109

제1장 서 론 ····· 117
제2장 창조산업과 지역발전에 대한 기존 논의 ····· 122
제3장 국내 창조산업 육성정책의 실태분석 ····· 137
제4장 해외 창조산업 육성사례 ····· 186
제5장 창조산업 클러스터 육성방안 ····· 197
제6장 요약 및 정책제언 ····· 207
【참고문헌】 ····· 210

Ⅳ. 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안 ····· 213

제1장 서 론 ····· 221
제2장 관련 이론 연구 ····· 223
제3장 커뮤니티 단위의 공공디자인 사례지역분석 ····· 238
제4장 공공디자인 지원체계 분석 ····· 286

제5장 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 개선방안 ····· 308
제6장 요약 및 정책제언 ····· 329
【참고문헌】 ····· 341

Ⅴ. 창조자원을 활용한 걷는 길 사업의 개선방안 ····· 347

제1장 서 론 ····· 355
제2장 걷는 길 사업의 이론과 사례 ····· 359
제3장 걷는 길 사업의 시책 및 추진실태 분석 ····· 382
제4장 걷는 길 사업의 지방자치단체 설문분석 ····· 423
제5장 걷는 길 사업의 개선방안 ····· 439
제6장 요약 및 정책제언 ····· 452
【참고문헌】 ····· 460

Ⅵ. 지방자치단체 문화개발사업의 개선방안 ····· 467

제1장 서 론 ····· 477
제2장 지방자치단체 문화개발과 창조적 지역발전 ····· 483
제3장 지방자치단체 문화개발사업 실태분석 ····· 499
제4장 지방자치단체 문화개발사업 시책분석 ····· 536
제5장 지방자치단체 문화개발사업 개선방안 ····· 550
【참고문헌】 ····· 568

Abstract ····· 571

Ⅰ. 연구체계

김 현 호 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구체계

종래에는 물리적 거리극복과 거래비용 감소를 핵심으로 하는 토지, 자본 등의 경성요소(hard factor)가 지역발전의 핵심적인 요소였다. 그러나 정보기술의 발달로 인한 '시공간 수렴'(time-space collapsing)이 가속화 됨에 따라, 지식, 아이디어, 창의성, 감성 등에 영향을 줄 수 있는 문화, 예술, 디자인, 휴식, 생태, 어메니티 등의 연성요소(soft factor)가 중요해지고 있다. 지역발전의 지배적인 패러다임임 '경성지역발전'(hard regional development)에서 '연성지역발전'(soft regional development)으로 전환되고 있으며, 이것은 다시 '창조적 지역발전'(creative regional development)으로 확장, 진화하고 있는 형편이다.

창조적 지역발전의 요체는 어떻게 하면 지역의 창조역량 강화해서 다른 지역에 비해 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 가로 모아지고 있다. 그것이 소극적으로는 지역에 거주하는 사람의 삶의 질 향상에 영향을 줄뿐 아니라 보다 적극적으로는 지역발전인자를 창출하거나 끌어들여서 지역발전에 유리한 경쟁이점이 되고 있기 때문이다.

이때 지역의 창조역량의 개념이 문제가 될 수 있는데, '지역의 창조역량'은 아이디어, 지식, 감성, 경험 등에 의한 지역의 기획, 발상 전환 능력 뿐 아니라 이것의 토대가 되는 생태, 문화, 여가, 환경, 어메니티 등을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다.

창조적 지역발전의 중요성이 높아짐에 따라, 우리나라의 각급 지방자치단체들은 해당 지역의 창조역량을 직간접적으로 강화시킬 수 있는 여건의 조성이 중요해지고 있으며, 이와 연관된 시책을 다양한 부문에서 발굴하고 있으며, 이를 효율적으로 추진할 수 있는 전략을 개발하고 있다.

그리고 창조적 지역발전 지배적인 패러다임이 되어감에 따라, 지역발전의 양태도 중앙주도에서 지역주도로 전환되고 있다. 창조적 지역발전의 핵심이 되는 지역의 역량강화는 물론이고, 산업, 디자인, 문화, 관광자원 개발 등이 지역 현장에 특수한 여건과 자원에 기반해야 하고 주민의 적극적인 참여를 확보해야 하기 때문이다.

그러나 아쉽게도 이들 시책이나 전략을 개선, 발전시키기 위한 지자체 차원의 체계적인 노력이 부족할 뿐 아니라, 심지어 이들에 대한 현황 및 실태도 제대로 파악되거나 분석되어 있지 않은 경우가 많아, 창조적 지역발전에 걸림돌이 되고 있는 형편이다.

이같은 문제의식에서 본 연구는 다양한 차원에서 수립, 추진되고 있는 지역의 창조적 발전전략의 실태 및 수준과 문제점을 분석해보고, 이를 해결하거나 개선할 수 있는 방안을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

본 과제의 목적을 달성하기 위해 창조적 지역발전 전략의 연구라는 대주제 아래, 소주제가 내적 연관성 및 정합성을 강화하는 구조로 하나의 체계를 형성하고 있다. 창조적 지역발전의 컨셉은 지역의 창조성에 기여하는 아이디어, 기획, 발상의 전환, 지식 등 '상부의 창조역량'과 이것의 기반이 되는 문화, 여가, 디자인, 양질의 주거여건, 어메니티 등 '하부 창조인자'로 구성되기 때문이다. 창조적 지역발전을 위해서는 산업정책, 문화정책, 공간계획의 융합도 필요하다.

이같은 접근에서 대주제에 부합하는 5개의 소주제를 개발하여 연구를 수행하고 있다. 소주제에서 제시하는 내용은 가급적 지방자치단체의 창조적 발전에 강화하거나 향상시킬 수 있는 내용으로 구성하고 있다. 그리고 소주제는 해당 분야의 지방자치단체의 현황 및 실태, 중앙 및 지자체의 시책, 문제점과 개선방안을 제시하는 공통적인 틀을 형성하고 있다. 소주제는 해당 과제의 연구목적을 달성하기에 적합한 방법론을 채택하였으며, 규범적인 대안을 제시하기 보다는 실태분석에 토대해서 가급적 구체적인 개선방안을 제시하도록 노력했다.

본 연구에서 다루는 소 주제의 내용은 다음과 같다.

첫째 소주제에서는 지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안을 제시하고 있다. 창조계급과 창조산업을 통해 지역의 조성의 공간분포 특성 및 집적화 수준을 파악한 다음 창조성 증대방안을 제시하고 있다.

둘째 소주제에서는 지자체의 창조산업 활성화를 위한 방안을 다루고 있다. 여기서는 도자기의 이천, 예술의 서울 문래동, 방송영상산업의 고양, 서울의 디자인산업의 창조산업특구를 대상으로 지역현황 분석을 바탕으로 활성화 방안을 제시하고 있다.

셋째 소주제에서는 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안의 내용을 다루고 있다. 여기서는 경기 안산시 선부2동 마을정원 조성사례, 인천 부평구 부평시장 부평문화의 거리 조성사례, 전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선사례 분석을 토대로 주민의 삶을 질을 제고하는 공공디자인 개선방안을 제시하고 있다.

넷째 소주제에서는 창조자원을 통한 걷는 길 조성사업의 개선방안을 다루고 있다. 걷는 길 조성사업에 대한 지자체의 실태분석과 문제점, 시책의 문제점 분석을 바탕으로 개선방안을 개발, 제시하고 있다.

다섯째 소주제에서는 지방자치단체 문화개발사업의 개선방안을 다루고 있다. 지자체의 문화개발사업의 실태 및 문제점 분석을 바탕으로 개선방안을 제시하고 있다.

표 1. 연구의 구성

연구의 구성		주요내용
소주제 1	지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안	■지자체 창조성 공간분석, 유형별 분포분석, 창조역량 강화방안
소주제 2	창조산업 클러스터의 조성사례와 활성화 방안	■창조산업의 쟁점, 창조산업 활성화 시책 및 현황, 활성화 방안 개발
소주제 3	지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안	■지역의 공공디자인 추진현황, 문제, 활성화 방안의 개발
소주제 4	창조자원을 활용한 걷는 길 사업의 개선방안	■지자체 걷는 길 조성사업의 실태 및 문제점 분석, 개선방안의 개발
소주제 5	지방자치단체 문화개발사업의 개선방안	■지자체 문화개발사업의 실태 분석, 개선방안의 개발

Ⅱ. 지방자치단체의 창조성 분포특성과 증대방안

박 진 경 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 13

제1절 연구배경 및 목적 ····· 13

제2절 연구범위 및 방법 ····· 15

1. 연구범위 ····· 15
2. 연구방법 ····· 16

제2장 창조성의 개념정립 ····· 18

제1절 창조도시의 등장과 개념 ····· 18

1. 창조도시의 등장 ····· 18
2. 창조도시의 개념 ····· 20
3. 창조도시와 문화도시의 차이 ····· 24

제2절 창조성의 개념 ····· 27

1. 창조성의 개념 및 구성요소 ····· 27
2. 창조성의 결정요인 ····· 29
3. 창조성과 지역발전전략 ····· 31
4. 관련 선행연구 ····· 34

제3장 우리나라 지자체의 창조성 창출현황 ····· 39

제1절 창조도시를 향한 정책유형 ····· 39

제2절 창조도시정책 추진현황 및 문제점 ····· 42

1. 유형별 추진현황 ····· 42
2. 문제점 ····· 49

제4장 지역 창조성의 분포특성 분석 ····· 52

제1절 창조성 구성요소의 정의와 유형분류 ····· 52

1. 창조계층의 정의와 유형분류 ····· 52
2. 창조산업의 정의와 유형분류 ····· 56

제2절 창조성의 공간분포 분석결과 ····· 61

1. 창조계층의 공간분포 분석결과 ····· 61
2. 창조산업의 공간분포 분석결과 ····· 67

제3절 창조성의 공간집적 분석결과 ····· 76

1. 창조계층의 공간집적 분석결과 ····· 78
2. 창조산업의 공간집적 분석결과 ····· 81

제5장 지방자치단체의 창조성 증대방안 ····· 85

제1절 기본전제 ····· 85

제2절 창조성 증대방안 ····· 86

1. 창조성 진단 및 평가를 통한 차별전략 마련 ····· 86
2. 창조거점도시 집중육성 및 확산 ····· 92
3. 창조인재 육성을 위한 교육프로그램 구축 ····· 93
4. 창조환경 조성 ····· 94
5. 제도기반 및 창조거버넌스 구축 ····· 96

제6장 요약 및 정책제언 ····· 99

제1절 요약 ····· 99

제2절 정책제언 ····· 102

【참고문헌】 ····· 105

표 목 차

표 2-1. 창조도시의 정의(국내) ····· 23
표 2-2. 창조도시와 문화도시 비교 ····· 25
표 2-3. 유네스코의 창조도시 네트워크 선정 도시 ····· 26
표 2-4. 창조도시이론의 세 가지 논의와 지역발전전략 ····· 34
표 2-5. 플로리다의 창조지수(creative index) ····· 35
표 2-6. 창조도시 관련 국내 선행연구 ····· 38
표 3-1. 지방자치단체의 대표적 창조도시정책 추진유형 ····· 41
표 3-2. 창조도시정책 추진현황(문화도시추구형) ····· 45
표 3-3. 그 외 창조도시정책 추진현황 ····· 48
표 4-1. 한국표준직업분류 ····· 53
표 4-2. 핵심 창조계층(한국표준직업분류 기준) ····· 54
표 4-3. 창조적 전문가(한국표준직업분류 기준) ····· 55
표 4-4. 창조산업과 유사산업 비교 ····· 58
표 4-5. 창조산업 유형분류 ····· 60
표 4-6. 본 연구의 창조산업 유형분류 ····· 61
표 4-7. 창조계층에 해당하는 취업자 수(2005년) ····· 62
표 4-8. 창조계층의 지역별 비중(절대기준) ····· 64
표 4-9. 취업자수 대비 창조계층의 지역별 비중(상대기준) ····· 65
표 4-10. 창조산업에 종사하는 사업체수와 종사자수(2009년) ····· 68
표 4-11. 창조산업의 지역별 비중(절대기준) ····· 70
표 4-12. 창조산업의 지역별 LQ지수 ····· 75
표 4-13. 창조산업 부문별 지역별 LQ지수 ····· 76
표 4-14. 창조계층의 Moran I 분석결과 ····· 79
표 4-15. 창조계층의 집적지(HH와 HL지역) ····· 81
표 4-16. 창조산업의 Moran I 분석결과 ····· 82

표 4-17. 창조산업의 집적지(HH와 HL지역) ····· 84
표 5-1. 도시의 창조성 수준에 따른 유형의 특성 ····· 87
표 5-2. 유형별 지역구분 ····· 87
표 5-3. 창조자원 분류(예시) ····· 91
표 5-4. 권역별 창조거점도시(예시) ····· 93
표 5-5. 창조도시 관련 조례 제정 사례(2011) ····· 97

그 림 목 차

그림 1-1. 연구흐름도 ····· 17
그림 2-1. 창조도시의 정의 ····· 21
그림 2-2. 창조도시의 특징 ····· 24
그림 2-3. 창조성의 구성요소 ····· 28
그림 2-4. 창조성의 구성요소와 결정요인 ····· 30
그림 2-5. 홍콩의 창조지수 ····· 36
그림 4-1. 창조계층의 공간분포(절대기준) ····· 66
그림 4-2. 핵심창조계층과 창조적 전문가의 공간분포(절대기준) ····· 67
그림 4-3. 창조산업의 공간분포(절대기준) ····· 72
그림 4-4. 부문별 창조산업의 공간분포(시각적예술과 청각적예술 부문) ····· 73
그림 4-5. 부문별 창조산업의 공간분포(공연예술과 기타 부문) ····· 74
그림 4-6. 창조계층의 LISA 분석결과 ····· 79
그림 4-7. 핵심창조계층과 창조적 전문가의 LISA 분석결과 ····· 80
그림 4-8. 창조산업의 LISA 분석결과 ····· 82
그림 4-9. 창조산업의 부문별 LISA 분석결과 ····· 83

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

최근 국가와 도시의 경쟁력을 확보하기 위한 전략으로써 창조산업(Caves, 2002), 창조경제(Coy, 2000; Howkins, 2005), 창조계층(Florida, 2002), 창조도시(Landry, 2005; 사사유키, 2004와 2008) 등이 화두로 떠오르며 도시재생을 위한 새로운 전략으로 논의되고 있다. 심화되고 있는 지역 간 경쟁구도 하에서 각 지자체는 지역의 경쟁력을 향상시키기 위하여 창조도시를 지향한 전략을 수립하고 있는 것이다.

세계적으로 캐나다의 토론토, 벤쿠버, 온타리오와 미국의 오하이오, 호주의 브리스번, 뉴질랜드의 오클랜드, 일본의 오사카 등 100여개 이상의 도시들이 창조도시로 재탄생하려고 안간힘을 쓰고 있다. 우리나라도 2006년부터 본격적으로 창조도시 전략이 도입되기 시작하였는데, 처음에는 광역시를 중심으로 시도되었지만 최근에는 중·소규모 지방자치단체까지 확산되고 있는 추세다. 창의문화도시 서울, 문화창조도시 대구, 미래가 행복한 창조도시 대전 등 대도시를 중심으로 창조도시를 민선 5기 시정의 전략적 기조로 전개하고 있으며, 중소도시에서도 문화창조도시 안동, 지속가능한 창조도시 김포, 박물관 창조도시 영월 등을 표방하면서 도시개발을 추진 중이다.

영미권을 비롯한 여러 선진국에서 시작된 창조도시가 최근 이렇게 전 세계적으로 급속도로 확산되고 있는 이유는 무엇일까? 한마디로 창조도시 담론의 이면에는 '선택'이 아닌 '생존'이라는 필연성이 내재되어 있기 때문이다. 다시 말해 도시의 문화와 문학, 예술 등 도시의 창조성에 착안하여 도시재생의 해결책을

찾고자 하는 절실함이 담겨 있는 것이다. 탈산업화와 탈물질적 가치체계 확산에 따라 노동집약적 산업은 물론 첨단제조업까지 신흥공업국가 및 개발도상국에 자리를 내주고 있는 상황 속에서 그들의 사회에서 창조계층이나 창조경제의 등장은 매우 중요한 생존의 문제인 것이다(이희연, 2008).

그러나 우리나라의 경우 해당 도시가 가지고 있는 역사적 맥락 속에서 각 지역이 처한 특수성에 대한 충분한 이해나 창조역량에 대한 구체적인 분석 없이 창조도시를 하나의 '유행'처럼 경향을 쫓아 추진하거나 추상적인 행정적 구호로 이용되고 있는 경향이 있다. 또한 관광 활성화 전략을 '창조'라는 말로 단순히 이름만 바꾸는 형태로 창조도시를 표방하기도 하고, 박물관, 미술관, 오페라하우스 등 대규모 문화기반시설을 건설하는데 초점을 맞추고 있어 인프라 건설과 유지, 운영 등 막대한 지자체 예산을 요구하는 사례가 늘고 있다.

창조도시 정책을 추진하기 위한 보다 효율적인 방안을 마련하기 위해서는 먼저 우리나라의 실정에 맞는 방법으로 현 지역의 창조성 수준을 먼저 진단하고 그 공간적 분포 특성을 파악할 필요가 있다. 지역의 '창조성'은 연구자마다 정의하고 있는 개념이 다르기 때문에 창조성의 분포특성을 파악하려면 창조성에 대한 개념 정립에서부터 출발하여 창조성의 구성요소를 정의하고, 창조성과 창조도시와의 관계를 정립하는 과정이 선행되어야 할 것으로 판단된다[1].

따라서 본 연구는 창조성의 개념 및 창조성-창조도시와의 관계 정립을 통해 현 지역의 창조성을 측정할 수 있는 분석틀을 구축하고, 창조성의 공간분포 특성 및 집적화 수준을 파악하여 최종적으로는 창조성 증대방안에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 6대 광역시를 대상으로 분석되고 있는 대부분의 연구와 달리 본 연구와 같이 시군구를 대상으로 분석하는 경우 지자체의 창조역량이라 할 수 있는 창조성 수준을 시군구 수준에서 파악해 봄으로써 각 지역이 창조도시 전략을 수립할 때 가이드라인으로 이용도 가능하리라 판단된다.

1) 지역 창조성에 영향을 미치는 요인인 보헤미안 지수, 게이 지수 등을 이용하여 구축된 선진국의 창조도시 지수나 지표는 우리 실정에 맞지 않을 뿐만 아니라, 선진국에서도 왜곡된 지표들로 인해 정책과 투자가 잘못 이루어지고 있으며 지표에서 제시되어야 할 필수항목들이 빠져 있을 수도 있다는 지적(박은실, 2008)이 존재한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 우리나라 지역의 창조성을 측정하여 그 분석결과를 토대로 지방자치단체가 창조성을 증대시킬 수 있는 방안에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하는 연구이다. 따라서 연구주제를 구성하는 주요개념의 의미나 범위를 명확히 설정할 필요가 있다.

첫째, 연구대상이 되는 기초지자체의 창조성은 '창조도시'가 가지고 있는 '관용성', '다양성', '개방성', '즉흥성', '혁신성' 등과 같은 기본적인 요소를 기준으로 측정하는 것이 아니라 정책적 활용가능성에 초점을 두고 '창조계층'과 '창조산업'의 측면에서 측정하여 제시하도록 한다. 즉, 지역의 핵심 창조역량이라 할 수 있는 창조성이 창조계층과 창조산업으로 구성된다고 보았다.

둘째, 본 연구의 시간적 범위는 2009년으로 한정하되, 부득이하게 2009년의 자료를 구득할 수 없는 경우 가장 최근 자료를 수집하는 것을 원칙으로 한다. 공간적 범위는 기초자치단체, 즉 전국의 시·군·구를 대상으로 한다. 이는 지역의 창조성을 나타내는 지표들이 시점에 따라서도 달라지지만 장소에 따라서도 달라질 수 있기 때문에 공간적으로 시군구로 구분하여 창조계층과 창조산업의 공간적 분포특성을 분석하고 공간적 자기상관성을 측정하기 위함이다. 또한 시간적 범위가 2009년이므로 마산·창원·진해 통합 등 행정구역 체제개편은 고려하지 않고 시군구 232개를 분석단위로 고려한다.

셋째, 내용적으로는 현재 우리나라 지역의 창조성 창출현황, 즉 지방자치단체가 창조성을 증대시키기 위하여 추진하고 있는 창조도시 전략에 대한 현황 및 문제점 분석이 선행된다. 그리고 본 연구에서 정의된 창조계층과 창조산업의 측면에서 기초지자체의 창조성 분포특성과 집적수준을 측정하여 창조성 수준을 진단·평가한 다음 이들을 토대로 지방자치단체가 지역별 창조성을 증대시키기 위한 방안을 창조도시 추진방향과 연관시켜 논한다.

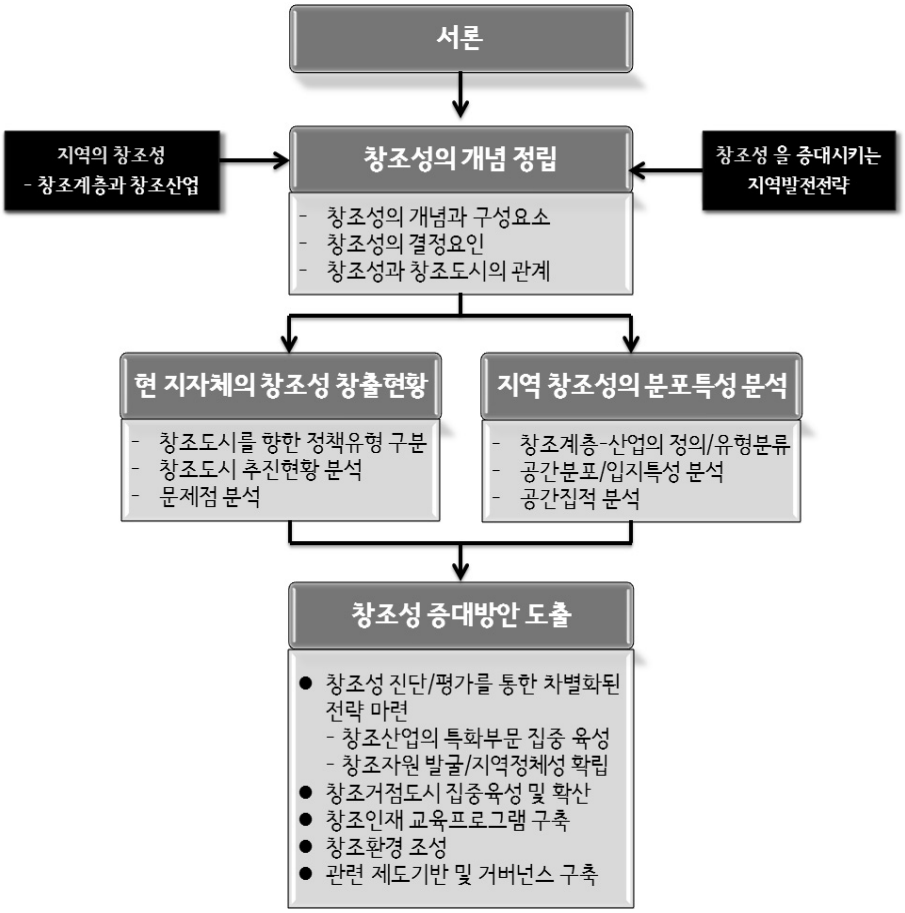
2. 연구방법

본 연구에서 사용된 주요 연구방법은 크게 문헌조사 및 선행연구 검토, 창조도시 추진현황조사, 그리고 통계분석으로 구분된다. 먼저 창조도시이론, 문화도시이론, 도시의 창조성을 측정하는 선행연구 고찰 등을 통해서 지역의 창조성에 대한 개념을 정립하고, 그 구성요소를 정의하였다. 이때 창조성과 그 구성요소와의 관계, 창조성과 창조도시와의 관계, 그리고 창조도시와 문화도시와의 차이 등을 함께 논한다. 또한 우리나라 지자체의 창조도시 추진현황을 인터넷이나 각 해당 지자체의 홈페이지 등을 통해서 조사한 다음 이를 유형별로 구분하여 살펴보고 현 창조도시 추진전략의 문제점을 분석하였다.

도시의 창조성을 측정하기 위해서는 먼저 창조산업과 창조계층을 정의하고, 각각의 유형을 분류한 다음 ArcMap을 통한 공간분포도와 입지상계수(LQ지수)를 도출하여 창조계층과 창조산업의 공간특성을 파악하였다. 그리고 전역적 모란지수(Global Moran's I)와 국지적 공간자기상관지표, 즉 LISA 지수를 도출하여 이들의 공간적 자기상관성을 분석하고 집적화 수준을 측정하였다.

본 연구의 주요내용은 네 개 부분으로 구성된다. 먼저 제2장의 창조성 개념정립에서는 지역의 창조성에 관한 개념을 정립하고 그 구성요소 및 결정요인을 정의하는 것이 주요과제이다. 이를 위해서 창조도시의 배경과 개념, 관련 이론 및 선행연구의 창조성 지수에 대해서 비교 검토하였다. 제3장에서는 현재 지방자치단체에서 창조성을 증대시키기 위하여 추진하고 있는 창조도시전략을 그 취지나 목적에 따라서 유형을 구분하여 추진현황을 살펴보고 그 문제점을 도출하였다. 또한 제2장에서 살펴본 이론과 개념 연구를 토대로 하여 제4장에서는 창조성의 구성요소인 창조계층과 창조산업을 정의하고, 유형을 구분하여 이를 측정한 후, 지역별 실태와 특성을 정리하였다. 마지막으로 제5장에서는 제3장에서 살펴본 현 창조도시 추진현황에 따른 문제점 및 시사점과 제4장에서의 분석결과를 토대로 지방자치단체의 창조성 증대방안 및 지역의 특성별 창조도시 육성전략에 대한 정책적 함의를 제시하였다.

그림 1-1. 연구흐름도


서론
지역의 창조성
- 창조계층과 창조산업
창조성의 개념 정립
- 창조성의 개념과 구성요소
- 창조성의 결정요인
- 창조성과 창조도시의 관계
창조성 을 증대시키는
지역발전전략
현 지자체의 창조성 창출현황
- 창조도시를 향한 정책유형 구분
- 창조도시 추진현황 분석
- 문제점 분석
지역 창조성의 분포특성 분석
- 창조계층-산업의 정의/유형분류
- 공간분포/입지특성 분석
- 공간집적 분석
창조성 증대방안 도출
● 창조성 진단/평가를 통한 차별화된 전략 마련
- 창조산업의 특화부문 집중 육성
- 창조자원 발굴/지역정체성 확립
● 창조거점도시 집중육성 및 확산
● 창조인재 교육프로그램 구축
● 창조환경 조성
● 관련 제도기반 및 거버넌스 구축

제2장 창조성의 개념정립

제1절 창조도시의 등장과 개념

1. 창조도시의 등장

창조도시는 1990년대 초반부터 '창조산업'이라는 용어가 거론되기 시작한 이후, 영국의 문화미디어체육부(DCMS, Department for Culture, Media and Sport)가 1998년에 창조산업 전략보고서(the creative industries mapping document)를 발간하면서부터 등장하였다고 볼 수 있다.

창조산업 전략보고서에서는 창조산업이 경제성장의 원동력이 될 것이라는 전망을 내놓았고, 이후 Coy(2000)가 비즈니스위크지에 『The Creative Economy』라는 글을 실으면서 새로운 '창조경제(creative economy)'의 출현을 예고하였다. Coy는 아이디어라는 생산요소를 활용해 무형의 가치를 생산하는 기업만이 살아남을 수 있는 경제를 창조경제라고 명명하였으며, Howkins(2001) 역시 Coy와 같은 제목의 책을 발간하면서 창조경제는 지적재산권에 관계된 법률을 중심으로 구축될 것이라고 전망하였다[2].

이후 창조산업(Caves, 2002), 창조경제(Coy, 2000; Howkins, 2005), 창조계층(Florida, 2002), 창조도시(Landry, 2005; 사사유키, 2004와 2008) 등 다양한 용어가 화두로 떠오르며 도시발전을 위한 새로운 전략으로 대두되고 있다. 이는 창조사회가 도래함에 따라서, 도시의 경쟁력을 증대시키기 위한 필연적 가치가 도시의 창조성이 되었다는 의미로 해석할 수 있다.

2) 특허, 카피라이트, 등록상표, 디자인 등에 관계된 지적재산권을 창조경제의 핵심제도로 규정함.

세계적으로 캐나다의 토론토, 벤쿠버, 온타리오와 미국의 오하이오, 호주의 브리스번, 뉴질랜드의 오클랜드, 일본의 오사카 등 100여개 이상의 도시들이 창조도시로 재탄생하려고 안간힘을 쓰고 있다. 우리나라도 2006년부터 본격적으로 창조도시 전략이 도입[3]되기 시작하였는데, 처음에는 광역시를 중심으로 시도되었지만 최근에는 중·소규모 지방자치단체까지 확산되고 있는 추세다. 가령 창의문화도시 서울, 문화창조도시 대구, 미래가 행복한 창조도시 대전 등 대도시를 중심으로 창조도시를 민선 5기 시정의 전략적 기조로 전개하고 있으며, 중소도시에서도 문화창조도시 안동, 지속가능한 창조도시 김포, 박물관 창조도시 영월 등을 표방하면서 도시개발을 추진 중이다.

이러한 배경에는 여러 원인이 존재하겠지만 영미권을 비롯한 여러 선진국에서 시작된 창조도시가 최근 이렇게 전 세계적으로 급속도로 확산되고 있는 이유는 창조도시론의 이면에는 '선택'이 아닌 '생존'이라는 필연성이 내재되어 있기 때문이다(이희연, 2008). 지난 수세기 동안 탈산업화와 탈물질적 가치체계가 확산됨에 따라서 여러 선진국들은 노동집약적 산업은 물론 첨단제조업까지 신흥공업국가 및 개발도상국에 자리를 내주게 되었다. 이로 인해 도시는 산업 공동화를 경험하게 되었고, 기업이 도산하거나 실업률은 증대되었으며, 범죄율과 자살률은 증가하고 심지어 지자체의 재정위기는 심화되고 있다. 중앙정부의 재정도 파산 직전의 상황이 벌어져 더 이상 중앙정부의 보조금에 의존하여 도시를 재생하는 것이 어려운 상황에 놓이게 되었다.

또한 도시형태는 어디에선가 본 것만 같은 비슷한 모습, 비슷한 느낌을 가진 특색 없는 도시로 변모하다보니 심화되고 있는 지역 간 경쟁구도 하에서 살아남기 위해서 해당도시가 본래 가진 창조적 힘으로 경쟁력을 확보하거나 도시재생의 실마리를 찾고자 하는 절실함이 있었을 것이다. 그들의 사회에서 창조계층이나 창조경제의 등장은 매우 중요한 생존의 문제인 것이다. 비단 Christopher Dreher의 "창조적이어라. 그렇지 않으면 죽을 것이다(Be creative. or die)"라는 메시지는 이와 일맥상통한다고 볼 수 있다.

3) 참여정부 시절, 균형발전위원회에서 후원하는 지역신문발전기금 2006년 해외연수단에서 창조도시를 테마로 답사방문을 한 이래 여러 지방자치단체가 창조도시를 주요 성장전략으로 수립하는 추세다(김동완, 2008).

2. 창조도시의 개념

이와 같은 배경 하에서 등장한 창조도시는 많은 학자들에 의해서 정의되고 있는데, 먼저 『The Death and Life of Great American Cities』의 저자인 Jacobs는 탈대량생산시대에 풍부한 문화적 '다양성'과 혁신적인 '경제적 자기수정능력'을 갖춘 도시를 창조도시(마사유키, 2004)라고 정의하였다. Jacobs의 '다양성'은 도시의 혁신과 성장에 영향을 줄 수 있는 기업과 사람 모두를 포함하는 다양성을 의미한다. 뉴욕이나 도쿄, 파리와 같은 대도시 대신에 이탈리아의 중소도시인 볼로냐, 피렌체 등에 주목하면서 혁신과 임기응변(improvisation)을 통해 조건변화에 빠르고 유연하게 대응할 수 있는 도시경제 시스템을 갖춘 창조도시를 중시한 것이라 할 수 있다.

한편 Landry는 예술과 문화가 지닌 창조적인 힘에 착안하여 자유롭게 창조적인 문화활동을 영위할 수 있도록 문화적 인프라가 갖추어진 도시(이희연, 2008), 또는 도시가 직면하는 각종 문제들을 창조적으로 해결할 수 있는 역량을 갖춘 도시(임상오, 2008)를 창조도시라 정의하고 있다. 그는 1985년부터 EU의 유럽문화도시 프로젝트의 성공사례를 분석하면서 문화예술이 가지는 창조적인 힘으로 사회의 잠재력을 이끌어낸 도시에 주목하였던 것이다.

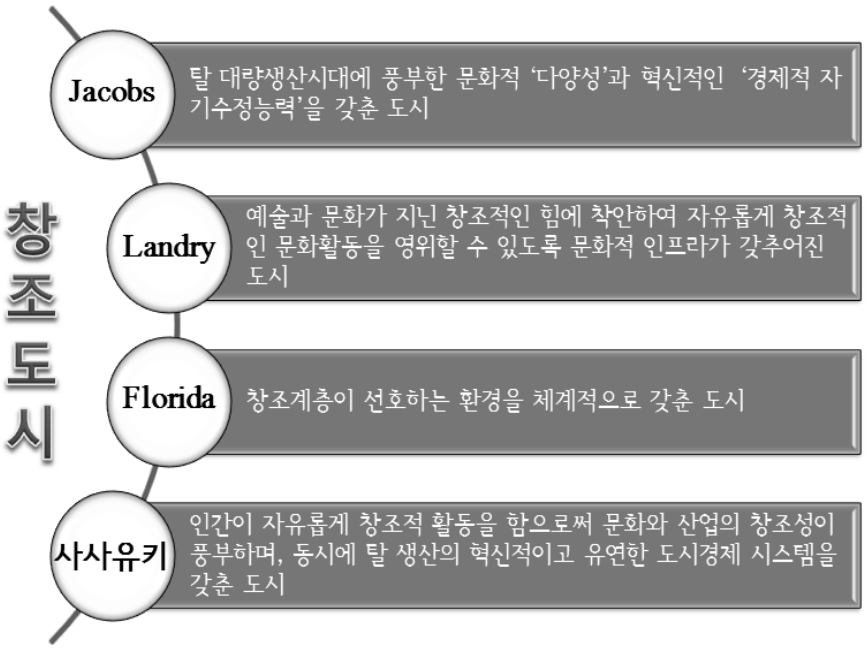
Florida의 경우에는 개인의 창조적 아이디어가 경제활동의 핵심적인 역할을 수행하는 주역을 창조계층(Creative Class)이라 진단하고, 창조도시는 창조계층이 선호하는 환경을 체계적으로 갖춘 도시(임상호·전영철, 2009)라고 정의하였다. 창조도시는 도시의 개성, 길거리 문화(street level culture), 소규모 하위문화 등 다양한 활동과 취향을 포용할 수 있는 관용성과 개방성이라는 특징이 있는 도시로 규정한다[4].

사사유키는 인간이 자유롭게 창조활동을 함으로써 문화와 산업의 창조성을 풍부하게 하며 동시에 탈대량생산의 혁신적이고 유연한 도시경제시스템을 갖춘 도

4) Hall(1998) 역시 창조도시란 안정적이고 쾌적한 모든 것이 갖추어진 도시가 아니라 기존의 질서가 창조적 집단에 의해 끊임없이 위협받고 있는 도시라고 언급하였다(이희연, 2008).

시(사사유키, 2004)라고 정의하고 있다. 사사유키의 창조도시는 예술문화에서 새로운 사조를 육성하고 다양한 창의적이고 혁신적인 환경을 마련하여 예술가, 창작자, 일반시민의 활발한 창의적 활동과 혁신적이고 창의적인 산업을 발전시키며, 지역과 시민활동을 통해 지구 온난화와 같은 전 세계적인 환경문제에 대해 해결책을 마련할 수 있는 역량을 가진 도시를 말한다(사사유키, 2008)[5].

그림 2-1. 창조도시의 정의



5) 마사유키의 창조도시 요건은 다음과 같이 6가지를 들 수 있다(라도삼 외, 2008). 첫째, 예술가, 과학자, 근로자, 공예가 등이 창의적 활동에 개입할 뿐만 아니라 모든 시민이 자유로운 창의적 활동을 확대할 수 있는 환경을 마련해야 하고, 둘째, 시민의 일상이 예술적이 되어야 하며, 이를 위해 고품질의 소비재를 합리적인 가격에 구입하고 문화예술을 저렴한 비용으로 접할 수 있어야 한다. 셋째, 대학, 연구소, 극장, 도서관 등이 도시 내에서 창조활동을 지원하는 인프라 역할을 하도록 해야 하며, 넷째, 시민들의 창의성과 감수성이 높아질 수 있도록 역사유산과 도시환경을 보전해야 한다. 다섯째, 지역의 지속가능성과 창의성을 지원하는 균형 잡힌 경제기반을 갖추고, 여섯째, 산업 및 환경정책과 연계된 창조도시정책을 공공행정의 관점에서 마련해야 한다.

또한 이희연(2008), 강병주(2009) 등 국내 학자들의 창조도시에 대한 정의를 정리하여 제시하면 다음과 같다. 먼저 이희연(2008)은 도시의 창조성을 이끌어가는 창조인재들이 도시 내에서 활동하면서 예술적 영감과 그들이 지닌 창조성을 충분히 발휘할 수 있을 정도로 문화 및 거주환경의 창조성이 풍부하며, 동시에 혁신적이고 유연한 도시경제시스템을 갖춘 도시라고 정의하였다.

강병주(2009)는 개별도시의 창조성이 그 도시가 보유하고 있는 문화·예술적 요소를 최대한 활용하는데 주안점을 두었기 때문에 창조도시계획은 기존의 물리적 시설위주의 도시계획에 비하면 계획의 실천성이 떨어진다는 태생적 한계를 지닌다고 하였다. 따라서 창조도시계획이란 기존의 도시계획이 주로 시민들의 일상생활 가운데 도로, 교통, 공원, 녹지 등 물리적 시설 중심의 계획에서 탈피하여 해당 도시가 보유하고 있는 '창조성'을 발굴하고 육성하여 타 도시와 차별화되는 도시만들기를 강조하는 도시계획이라고 하였다.

다음으로 강병수(2009)는 이상적인 창조도시는 전체 고용자의 상당부분이 창조계층으로 구성되고 전통적인 첨단산업과 창조산업이 지역경제를 주도하며, 나머지 산업들은 이와 연계되어 하나의 도시경제공동체를 구성하는 경쟁력이 높은 도시라고 하였다. 미국의 창조도시들은 창조계층이 전체 고용자의 10～15%를 상회하는 것으로 나타나 있다.

김형균 외(2010)는 창조도시는 인간이 자유롭게 창조활동을 함으로써 문화와 산업의 창조성이 풍부하며, 혁신적이고 유연한 도시경제시스템을 갖춘 도시로 지역이 가진 고유한 지역자산을 바탕으로 내발적 발전을 지속적으로 이루어가는 도시라고 명명하고 있다. 따라서 자족적 문화생산 시스템이 구축되어져 있는 도시로 표현하기도 한다.

마지막으로 권선필(2010)은 기본적으로 창조성을 통해 혁신성이 발휘되는 도시, 탈공업경제를 주도하는 문화 및 창조산업이 주도적인 도시, 그리고 창조성을 발휘하는 원천으로서 창조계층이 존재하는 도시를 의미한다고 하였고, 정성구(2010)는 창조도시란 창조적 인재들이 도시 내에서 활동하면서(diversity) 이들의 창조성이 충분히 발휘될 수 있도록(identity) 도시의 문화 및 환경이 지속가능하고(sustainability) 유연한 시스템(flexibility)을 갖춘 도시라고 정의하였다.

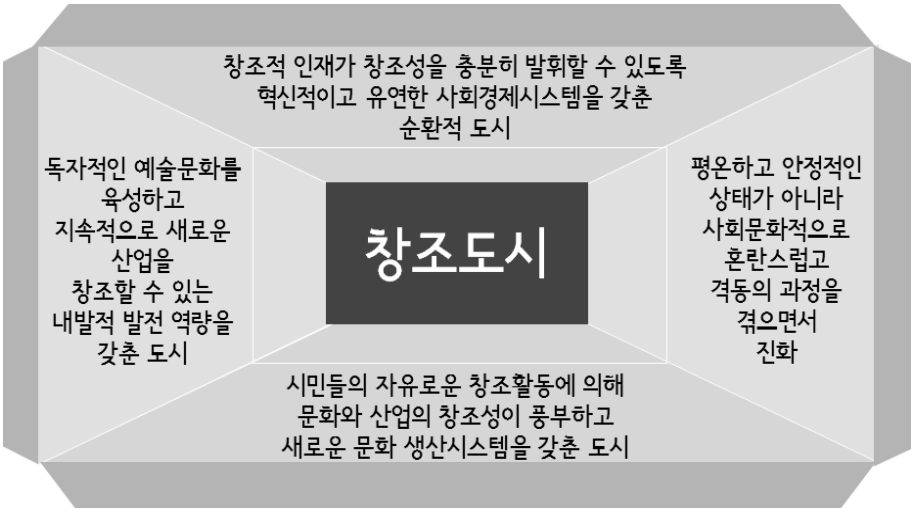
표 2-1. 창조도시의 정의(국내)

구 분	정의
이희연 (2008)	창조적 인재가 창조성을 발휘할 수 있는 환경을 갖춘 도시
강병주 (2009)	창조도시란 창조성을 기반으로 도시의 운명을 바꾼 도시를 의미하며, 창조계층이 모여 사는 공간
강병수 (2009)	창조계층과 창조산업이 그 도시의 핵심이 되고 이를 바탕으로 관련산업이 연계된 도시
김형균 외 (2010)	시민의 활발한 창조활동에 의해 첨단적인 예술과 풍부한 생활문화가 길러지고 혁신적인 산업을 진흥하는 창조적인 장소가 풍부한 도시
권선필 (2010)	창조성을 통해 혁신성이 발휘되는 도시, 탈공업경제를 주도하는 문화 및 창조산업이 주도적인 도시, 창조성을 발휘하는 원천으로서 창조계층이 존재하는 도시
정성구 (2010)	창조적 인재들이(diversity) 도시 내에서 활동하면서 이들의 창조성이 충분히 발휘될 수 있도록(identity) 도시의 문화 및 환경이 지속가능하고(sustainability) 유연한 시스템(flexibility)을 갖춘 도시
본 연구	지역의 창조성이 높을 뿐만 아니라 창조성이 발현되어 내발적으로 발전해나가고 있는 도시

창조도시는 결국 한마디로 지역의 창조역량, 즉 창조 잠재력이 높을 뿐만 아니라 창조성이 발현되어 내발적으로 발전해나가고 있는 도시를 말한다. 그리고 지역의 '창조성'은 그것을 바라보는 관점에 따라서 달라질진대, 본 연구에서 지역의 창조성은 곧 창조계층과 창조산업이라 보았다. 창조성 개념은 다음 절에서 보다 구체적으로 정립하기로 하고, 창조도시의 특징을 논하기로 한다.

개념과 정의에 따르면 창조도시는 시민들의 자유로운 창조활동에 의해 문화와 산업의 창조성이 풍부하고 새로운 문화 생산시스템을 갖추고 있으며, 독자적인 예술문화를 육성하고 지속적으로 새로운 산업을 창조할 수 있는 내발적인 발전역량을 갖추고 있다. 또한 창조적 인재가 창조성을 충분히 발휘할 수 있도록 혁신적이고 유연한 사회경제시스템을 갖추고 있다. 즉, 창조도시는 평온하고 안정적인 상태가 아니라 사회문화적으로 혼란스럽고 격동의 과정을 겪으면서 진화하게 된다.

▌그림 2-2. 창조도시의 특징▐



3. 창조도시와 문화도시의 차이

2000년대 이후 우리나라에서도 꾸준히 전개되고 있는 창조도시는 기존의 문화도시와 혼용하여 사용되고 있는 경향이 있다. 그러나 Jacobs의 경우 창조도시를 문화적 다양성과 혁신적인 경제적 자기수정능력을 바탕으로 지속적으로 성장하고 발전하는 도시라고 하였으며, Landry 역시 창조도시 조성의 핵심을 창조문화산업으로 보았을 뿐 이를 같은 개념이라 볼 수는 없다. 창조도시는 기존의 문화도시에 비해 보다 광의의 개념으로 볼 수 있다. 덧붙이자면, Landry는 도시의 창조성, 즉 창조 역량 및 잠재력을 증대시키기 위해 침체된 도시지역을 문화내지는 문화산업을 기반으로 재생시키는 것을 중시하였다[6]. 문화자원은 도시와 그 가치기반의 원자재이고 석탄과 철강 또는 금을 대신할 수 있는 자산과 마찬가지인 것이다.

6) "도시의 문화자원은 역사적, 산업적, 예술적 유산이고, 그들은 건축물뿐만 아니라 도시경관을 포함한 다양한 자산을 상징한다. 취미와 열망은 물론이고 지방의 고유한 공공적인 생활전통, 축제, 제례의식 또는 이야기도 문화자원이다.....공연예술과 시각예술 그리고 새로운 문화산업분야의 다양한 기능의 질적기반 역시 문화자원이 된다.", Landry(2005), p. 12 참조.

표 2-2. 창조도시와 문화도시 비교

구 분	창조도시	문화도시
제안자	• 찰스 랜드리 – 도시계획가 – 문화계획 컨설팅 조직인 Comedia 설립자	• 멜리나 메리쿠리 – 그리스 문화부장관
제안 시기 및 배경	• 1994년 국제문화경제학회에서 개념을 제시하여 2000년 창조도시 개념 구체화 • 도시 및 지역재생의 도구로써 문화의 중요성 및 잠재력 확신	• 1985년 EU 각료회의 • 지역활성화 요소로써 문화에 대한 관심 고조
주요 개념	• 문화의 다양성과 잠재력을 인정하고 이를 뒷받침할 수 있는 시설과 인재의 육성을 통해 창조산업 및 지역경제 활성화	• 지역문화예술이 지닌 창조성을 활용하여 지속가능한 도시공간 창출 지역주민의 삶의 질 향상, 지역경제 활성화
주요 정책	• 창조산업의 유치 및 도시매력 창출 – 문화의 다양성 인정 – 창조활동을 위한 기반시설 구축 – 창조인재 육성 및 네트워크 구축 – 창조산업의 클러스터 형성	• 도시의 문화적 환경 정비 – 역사적, 문화적 유산 보존 – 도시미관 정비 – 문화예술활동 활성화
활용 국가	·핀란드, 네덜란드, 일본, 홍콩 등	• 유럽의 37개 문화도시 (2008년 기준)

자료: 서순복(2009), p. 4.

창조도시를 하나의 정책 슬로건으로 내세우고 있는 근본 원인은 결국 창조도시를 통한 도시재생과 지속적인 경제성장에 대한 기대감이 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 지역자원으로써의 문화자원을 재평가하는 과정은 창조도시 전략을 수립할 때 중요한 요소가 된다. 창조도시가 반드시 문화도시일 필요는 없지만 다른 한편에서는 도시의 다양한 문제들을 창조적으로 해결하기 위해서는 그 도시의 고유한 문화예술에 대한 이해는 필수적이다. 창조도시를 추구해가는 데 있어 문화와 예술, 그리고 창조적인 환경이 갖는 중요성은 여기에 기인하는 것이다(임상오, 2008).

요약하자면 창조도시보다 등장한 문화도시가 협의로 이미 존재하는 지역의 고

유자원을 활용하거나 강화하여 문화경쟁력을 강화하는 도시라면 창조도시는 광의로써 창조계층이 활동하면서 문화 및 거주환경 전체의 창조성이 풍부하고 혁신적이며 유연한 도시를 말한다.

유네스코의 창조도시 네트워크(CCN, Creative City Network)와 유럽연합의 시범도시 프로그램(UPP, The Urban Pilot Programme)은 지역문화산업을 기반으로 도시재생을 꾀하고 있는 대표적인 전략이라 할 수 있다(김상원, 2009; 김형균 외, 2010). CCN의 목적은 국제평화를 위해 지역문화산업의 경제적·사회적·창조적 잠재력을 일깨워 문화적 다양성을 증진시킴으로써 도시를 활성화시키는 것이다. 2010년 현재 문학(Literature), 영화(Cinema), 음악(Music), 수공예술과 민속예술(Crafts and Folk Art), 디자인(Design), 미디어 예술(Media Arts), 요식업(Gastronomu)의 7개 주제와 관련된 네트워크에 19개의 도시가 선정되어 있다.

표 2-3. 유네스코의 창조도시 네트워크 선정 도시

구 분	국가/도시(선정연도)	구 분	국가/도시(선정연도)
도시공예품 민속예술	이집트/아스완(2005), 일본/가나자와(2009), 미국/뉴멕시코, 산타페(2005)	도시 문학	영국/에딘버러, 스코틀랜드(2004), 미국/아이오와시티(2008), 호주/멜버른(2008)
도시디자인	독일/베를린(2005), 아르헨티나/부에노스아이레스(2005), 일본/고베(2008), 캐나다/몬트리올(2006), 일본/나고야(2008), 중국/심천(2008)	도시 음악	이탈리아/볼로냐(2006), 벨기에/겐트(2009), 영국/스코틀랜드, 글래스고(2008), 스페인/세비야(2006)
		도시 요리법	콜롬비아/팝파얀(2005)
도시영화	영국/브래드포드(2009)	도시 미디어	프랑스/올림 피크 리옹(2008)

자료: 김형균 외(2010), p. 14.

유럽연합의 UPP는 탈산업화로 인해 침체되고 있는 유럽의 도시들을 재건하기 위한 유럽연합 차원의 사업을 말한다. UPP의 목적은 도시를 계획하고 재건할 때

보다 폭넓은 지역사회 정책이 미치는 범위 내에서 사회적, 경제적 유대를 증진할 수 있도록 도시의 혁신을 지원하는 것이다. 유럽연합은 침체된 유럽의 도시들 중에서 거점도시를 선정하여 부수적으로 주변도시들의 혁신을 유도하여 유럽의 총체적인 경제부흥을 기대하고 있다.

제2절 창조성의 개념

1. 창조성의 개념 및 구성요소

그렇다면 지역 창조성의 개념은 무엇이며, 어떻게 측정될 수 있을까? '창조성(creativity)'은 보통 사전적인 의미로 '이제까지 없었던 것을 새로 만들어내는 능력'으로 정의되는데, 새롭고 혁신적인 가치를 창출하는 행위와 위기 및 문제를 창의적으로 해결하는 능력 등을 모두 포괄하는 개념이라 할 수 있다. 창조성은 '비약형 창조성'과 '적응형 창조성'으로 구분되는데, '비약형 창조성'이란 획기적이고 새로운 기술적 프레임을 창조하는 데 적합한 창조성을 의미하는 반면 '적응형 창조성'이란 이미 존재하는 기술적 프레임 내에서 성공하는 것을 뜻한다(Kikuchi, 1983).

리처드 플로리다는 '창조성'의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 창조성은 지능과 동일하지 않으며, 이는 종합하는 능력을 포함한다. 둘째, 창조적 정의는 파괴적이며 순응주의적 사조에서 강력히 이탈하고 있다. 셋째, 이러한 창조성은 몇몇 선택된 천재의 영역이 아니며, 모든 사람들이 타고난 다양한 능력이다. 넷째, 창조성은 다차원적이고 경험적이다. 플로리다는 창조성이 유대감이나 신뢰의 상호교류를 통해서 발현된다고 하였다.

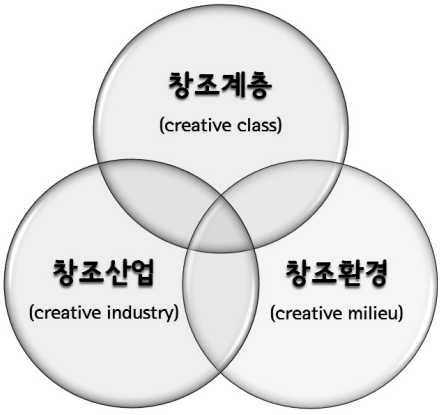
인간의 창조성이 집중되고 고양되는 '곳'인 지역의 '창조성'은 창조경제시대에 지역의 경쟁력을 만들어가는 핵심요소로써, '새롭고 혁신적인 것을 만들어내는 지역의 역량'으로 정의할 수 있다. 새롭고 혁신적인 것을 만들어내는 지역의 역

량, 즉 지역의 창조성은 이를 바라보는 관점에 따라서 크게 Florida의 창조계층론(creative class)[7]과 Howkins의 창조산업론(creative industry), 그리고 Landry의 창조도시론(creative city)으로 대별된다.

지역의 창조성을 창조계층으로 볼 것인가, 창조산업으로 볼 것인가 또는 도시체계 그 자체로 볼 것인가는 학자마다 다소 상이한 견해를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 창조계층론은 실제 창조의 주체이자 아이디어의 원천인 창조적 인재에, 창조산업론은 창조성이 투입되어 가치를 만들어내는 산업현장에 그리고 창조도시론은 사회적 잠재력과 도시체계 전체의 창조성에 방점을 두고 있지만 결국은 각기 나머지 두 가지 논의를 흡수해 융합하고 있다고 볼 수 있다(김동완, 2008).

따라서 지역의 창조성은 결국 창조도시의 구성요소를 어떻게 정의하느냐에 따라서 다르게 측정될 수 있다고 하겠다. 일반적으로 창조도시 또는 창조지역으로 계속 나아가기 위해서는 창조계층과 창조산업, 그리고 창조도시론에서 언급하고 있는 하드웨어적·소프트웨어적 창조환경이 서로 맞물려서 역동적으로 작동될 수 있어야 한다.

그림 2-3. 창조성의 구성요소



7) 플로리다는 도시의 창조성을 개인의 창의력으로 부가가치를 창출하는 창조계층이 모여서 형성된 창조자본(creative capital)을 통해 경제적 부를 창출할 수 있는 자생력이 공간에 귀속되는 것이라 설명하고 있다(이희연, 2008: p. 10).

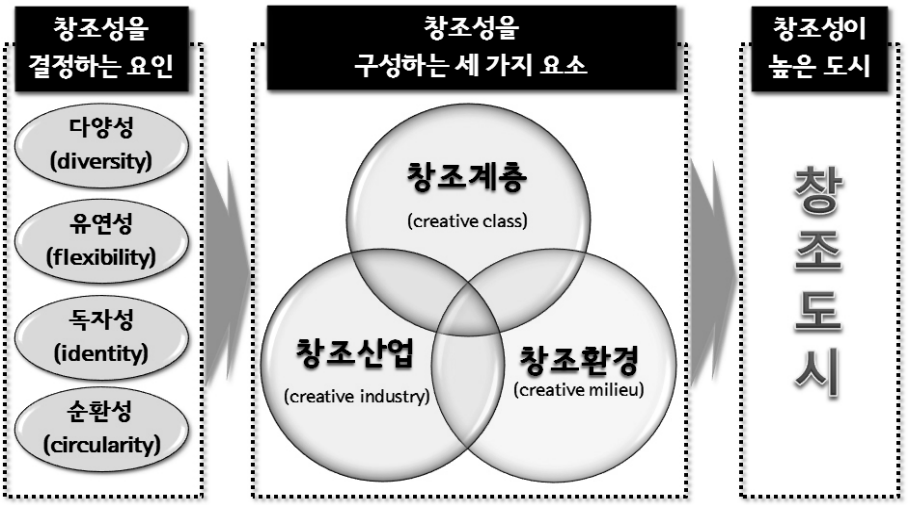
그러나 우리나라의 경우 아직까지 창조도시의 특징을 적절하게 반영할 수 있는 창조환경에 대한 정량 변수를 구득하기가 쉽지가 않다. 더욱이 창조환경이란 해당 지역의 역사나 문화, 자연환경 등 그 지역의 고유한 특성에 따라서 맥락이 달라질 수 있기 때문에 일관된 기준으로 이를 측정하기도 쉽지 않다. 예를 들어 문화체육관광부에서 2003년부터 작성하고 있는 문화기반시설 총량 통계는 공공도서관, 등록 박물관과 미술관, 문예회관, 문화원 등이 포함되어 있는데, 인당 문화기반시설수가 많은 지역으로 양양군과 울릉군, 고성군 등 대부분 낙후지역을 중심으로 높게 나타나고 있어 적절한 변수로 보기 어렵다. 또한 관용성을 나타내는 변수로 선행연구에서 사용하고 있는 외국인 수 자료는 우리나라의 경우 대부분 블루컬러에 해당되기 때문에 이 또한 적절하다고 보기 어렵다.

이에 본 연구에서는 지역의 창조성이 창조계층과 창조산업으로 구성된다고 보고, 이를 기준으로 시·군·(자치)구 단위의 기초자치단체 창조성을 측정·평가하고자 한다. 따라서 본 연구에서 '창조성'은 범위 상 도시뿐만 아니라 군 지역인 농촌도 포함하여 측정되기 때문에 '지역 창조성'이라는 용어를 사용하도록 한다.

2. 창조성의 결정요인

창조도시의 가장 두드러진 특징, 다시 말해 지역의 창조성이 표출되기 위한 조건이 되는 요소는 다양성(diversity)과 유연성(flexibility), 독자성(identity), 그리고 순환성(circularity)으로 요약해 볼 수 있다. 그리고 지역의 창조역량, 즉 창조성이 높을 뿐만 아니라 그 창조성이 발휘되고 발현되어 내발적으로 계속해서 발전해나가고 있는 도시가 바로 창조도시이다.

▌그림 2-4. 창조성의 구성요소와 결정요인▐



창조성의 결정요인이 되는 첫 번째 요소는 다양성(diversity)으로, 이는 문화적 관용과 포용을 의미하며, 다양한 계층이 진입할 때 장애가 없도록 충분히 시민의식이 개방적이고 관용적임을 가리킨다. 보다 개방적이어서 진입장벽이 낮은 도시일수록 다양한 시민집단이 모여들게 되므로 아웃사이더 집단까지도 해당 도시로 유입되게 된다. 또한 보다 관용적이어서 사람들이 모여 의사소통을 할 수 있는 공간이 마련되어 있고, 창조인재가 그들의 창조능력을 자유롭게 펼칠 수 있게 됨으로써 다양한 혁신(innovation)이 이루어지게 된다. 결국 이러한 혁신은 생산성을 높여 궁극적으로는 지역경제 활성화로 이어지고, 또 다시 창조성을 만들어가는 밑바탕이 되기 때문이다.

제이콥스는 도시에 혁신과 성장이 일어나려면 다양한 사람들과 기업이 존재해야 하는데, 다양한 사람들이 뿜어내는 아이디어와 창의성[8]이 혁신을 일으키고 부를 창출하게 된다고 주장한다. 랜드리 역시 사회적 다양성과 문화적 다양성이

8) 창의성은 자유로운 사고에서 시작되며 상상력과 이를 뒷받침해 줄 수 있는 다양한 사고를 존중하는 사회적 분위기를 기반으로 한다. 창조도시는 창의성을 지닌 인재들과 지역에 대해 창의적 사고를 시도하는 주체들로부터 시작된다고 볼 수 있다.

커뮤니티 속에서 상호 학습되기 때문에 이러한 요소들이 결국 도시에 활력을 불어넣는다고 한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 따라서 다양성(diversity)과 개방성(openness), 그리고 관용성(tolerance)은 창조도시의 가장 두드러진 특징이라 할 수 있다[9].

둘째, 유연성(flexibility)은 도시 내 유연하고 즉흥적인 사회경제시스템을 강조하는 요소이다. 항상 새로운 것을 맞을 준비가 되어 있음을 의미하며, 혁신과정을 위해서 선행되어야 하는 유연한 조직문화와 도시문화 등이 여기에 포함된다. 마치 재즈의 즉흥연주처럼 조건이나 상황의 변화에 신속하고 유연하게 대처할 수 있는 능력을 말한다(Jacobs, 1984). 이를 위해서는 리더가 명확한 비전을 설정하고, 주민이 지역에 대한 자부심과 공헌 의지를 갖도록 해야 한다.

셋째, 독자성(identity), 다시 말해 정체성은 독특한 역사와 문화유산, 독특한 거리, 자연환경, 커뮤니티 등 해당 지역만의 고유한 특성으로부터 나오며, 해당 지역의 매력을 증대시킨다. 도시나 장소의 정체성을 토대로 다른 도시와의 차별성 속에서 잠재적인 자원을 우선적으로 개발하여 이를 통해 독자성과 특수성을 표출시켜야 한다.

마지막으로 순환성(circularity)은 멈추지 않고 끊임없이 순환하는 지속적인 프로세스를 의미한다. 사회적으로나 경제적으로, 그리고 환경적으로 안전하고 건강한 도시를 의미하는 것으로 지속가능성(sustainability)을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 도시사회문제나 환경문제에 유연하고 창의적으로 대처할 수 있는 역량이 있는 도시가 바로 창조도시인 셈이다.

3. 창조성과 지역발전전략

그렇다면 창조도시, 창조계층, 또는 창조산업론에 입각하여 해당지역을 창조

9) 창조도시 담론의 핵심은 개방적이고 다양함, 관대한 풍토를 지닌 도시를 선호하여 창조계층이 모여들면 이를 통해 창조자본이 형성되고 이러한 도시로 창조기업이 몰려들면서 도시가 역동적으로 성장한다는 것임(이희연, 2008).

도시 혹은 창조지역으로 육성하기 위해서 중앙정부 또는 지방정부가 추진해야 하는 도시발전전략은 무엇일까? 창조도시 육성전략을 추진하면 고용이 창출되고 지역경제가 활성화되어 국가와 도시의 경쟁력이 확보되는 것일까?

먼저 Landry의 창조도시론은 도시문제를 창조적으로 해결하기 위해서 창조적 방안을 모색하는데 초점을 두는 실천적 정책도구라 할 수 있는데, 제조업을 대신해 도시발전에 기여할 수 있는 예술문화산업과 문화도시(culture city)를 중시하고 있다. Landry의 창조도시 하에서 도시계획은 재정위기와 산업공동화 추세 속에서 재정자립도를 높이면서 새로운 도시발전을 이끌어낼 수 있는 전략으로써 예술문화가 갖는 창조적인 힘을 발휘하여 사회의 잠재력을 발휘하도록 도시를 개발하는 것이다.

예술문화가 갖는 창조성이 중요한 이유는 탈공업화 사회에서 멀티미디어와 필름, 음악, 극장 등의 문화산업이 제조업에 대체되어 고용창출과 지역경제성장에 효과를 보이고 있고, 예술문화는 도시주민에 대해 문제해결을 향한 창조적 아이디어를 자극하는 매개체가 되기 때문이다. 또한 문화도시로 성장하기 위해서는 창조계층이 그들의 자유로운 상상력과 창의력을 충분히 발휘할 수 있도록 최적의 창조환경 조성이 함께 이루어져야 한다.

둘째, 도시의 창조성을 창조계층으로 보는 관점에서는 스스로의 창조성을 경제적 부가가치로 전환시키는 능력을 가진 창의적 인재가 창조산업을 발전시키고 창조도시와 창조경제를 이끌어가는 원동력이라고 보았다. 도시의 창조성은 창조적 인재들에게 전적으로 달려 있기 때문에 창조계층을 끌어들이고 유치하는 전략이 곧 도시 경쟁력을 증진시키는 첩경이 되는 것이다. 즉 전통적인 입지요인인 풍부한 자원과 편리한 교통망 등에 의해 성장하는 도시가 아니라 창조도시의 경제발전은 창의성의 원천이 되는 창조적 인재들이 모여들기 때문에 이루어진다고 볼 수 있다.

사회적 자본(social capital)보다 창조계층이 모여서 형성되는 창조자본(creative capital)이 더 중요하며, 창조계층이 선호하는 도시는 경제발전의 3T, 즉, 인재(Talent), 기술(Technology), 관용성(Tolerance)이 공존하는 공간임을 강조한다. 이

때 관용성은 개방성(openness)과 포용력 및 다양성(diversity)을 모두 포함한다. 또한 도시의 창조성을 평가하기 위해서 창조계층의 비율, 혁신지수(innovation index), 하이테크지수(High-Tech index), 다양성 지수(diversity index)로 구성된 창조지수(creative index)를 제시하였다.

셋째, 도시의 창조성을 창조산업으로 보는 관점에서는 개인의 창의성과 기술, 재능을 활용한 지적재산권을 창출하고 이를 소득과 고용의 원천으로 삼는 창조산업이 도시에 인적, 사회적, 문화적, 경제적 다양성을 불어넣어 도시의 재구조화를 가져오며, 더 나아가 부가가치와 고용을 창출한다는 것이다(Howkins, 2005). 창조산업의 업종은 국가별로 다소 차이가 있지만 일반적으로 미술, 공예, 디자인, 패션, 영화, 음악, 공연, 예술, 출판, 광고, 건축, R&D, 소프트웨어 등을 포함한다. 창조산업은 도시와 유기적으로 상호작용하기 때문에 사회적 잠재력과 도시체계 전체의 창조성을 중시하며, 삶의 양식 및 사회, 문화 정체성을 개발하고 유지하는데 중요한 역할을 수행한다고 보았다.

창조산업의 특징은 크게 6가지로 요약(이희연·황은정, 2008 재구성)할 수 있는데, 첫째, 문화예술과 경제의 양면을 가지고 있는 창조산업은 산출물에 대한 수요가 불확실하다는 특징을 갖는다. 창조산출물에 대한 수요는 소비자의 측정할 수 없는 심미적 취향에 달려있기 때문이다. 둘째, 창조산출물을 생산하는데 다양하고 전문화된 노동력을 필요로 하기 때문에 투입요소를 대체하기가 어렵다. 셋째, 창조산업의 창조산출물은 무한한 다양성을 지니고 있으며, 넷째, 창조산출물의 원판비용은 매우 높은 반면 복제 및 재생산 비용은 매우 낮아 수확체감 또는 한계생산성 체감의 법칙을 따르지 않는다. 다섯째, 창조인력의 창작력에 의존하는 창조산업은 제조업과 달리 표준화가 어려울 뿐만 아니라 여섯째, 창조산업은 지금까지의 생산방식과는 다른 조직의 형태를 갖는다.

인간의 지성과 지식 및 창의성에 기초한 개념인 '창조성'이 발현되어 계속 발전해 나가는 '창조도시'가 되려면 결국 지방자치단체 입장에서 지역의 창조성을 증대시키는 전략을 추진해야 함을 의미한다. 도시 또는 해당 지역의 창조성을 끌어올리는 것이 곧 지역의 경쟁력을 높이는 시대가 되었다는 뜻이기도 하다.

창조성 증대 전략 내지는 창조도시에 입각한 지역발전전략은 창조성의 구성요소가 되는 창조인력 유치와 창조산업 활성화, 그리고 창조계층이 선호하고 창조산업을 유치하기 위한 환경 및 도시공간조성으로 귀결된다.

표 2-4. 창조도시이론의 세 가지 논의와 지역발전전략

구분	논리	지역발전전략
창조도시론 (Landry)	• 예술문화가 갖고 있는 창조적인 힘을 발휘하여 사회의 잠재력을 발휘하도록 하는 도시를 개발하는 것이 중요 • 창의성의 원천은 문화예술이며, 문화예술이 창조도시의 원동력이 됨	• 문화예술도시와 문화산업 육성 • 소프트웨어적 창조환경 조성
창조계층론 (Florida)	• 문화다양성을 존중하고 다양한 네트워크가 이뤄지며, 문화예술의 활력이 넘치는 창조인력이 선호하는 환경조성 주장 • 재능있는 인력과 하이테크 기술과의 접목을 통해 창조도시 도약	• 창조계층을 유치하기 위한 도시개발 • 창조계층이 선호하는 창조적 환경 조성
창조산업론 (Howkins)	• 창조산업이 도시에 인적, 사회적, 문화적, 경제적 다양성을 불어넣어 도시의 재구조화를 가져오며, 더 나아가 부가가치와 고용을 창출	• 창조산업 활성화

4. 관련 선행연구

도시의 창조성 측정과 관련된 국외지수는 플로리다의 창조지수와 홍콩의 창조지수를 대표적으로 들 수 있다. 먼저 플로리다의 창조지수(creative index)는 미국 상황을 반영하여 설정한 지수로 경제발전의 3T 지표, 즉, 인재(Talent) 지표, 기술(Technology) 지표, 관용성(Tolerance) 지표로 구성된다. 인재(Talent) 지표는 창조계층과 보헤미안, 대졸이상자 자료를 사용하였고, 기술(Technology) 지표는 특허와 하이테크 종사자수를 이용하였으며, 관용성(Tolerance) 지표는 외국인 비율과 게이지수를 이용하였다. 게이지수는 엘리트 고급계층이 아니라 개방적이고 이동성이 높은 인구집단의 창조성을 나타내주는 지표를 말한다.

표 2-5. 플로리다의 창조자수(creative index)

3T		항목
인재 (Talent)	Creative Core	• 컴퓨터와 수학관련 직업 • 건축과 공학 직업 • 생명, 물리과학, 사회과학 직업 • 교육, 훈련, 사서 직업 • 미술, 디자인, 연예오락, 스포츠, 미디어 직업
	Creative Professional	• 관리직업 • 사업과 재정운영 직업 • 법률에 관한 직업 • 건강관리와 전문 직업 • 고소득의 판매와 판매관리 직업
	Bohemians	• 작가, 디자이너, 음악가, 배우, 감독, 화가, 조각가, 사진가, 무용수의 수 집계
	Bachelor	• 학사 이상의 인구비율
기술 (Technology)	Patent	• 인당 특허건수(혁신지수)
	Tech-Pole	• 전자공학, 생물의학제품과, 공학서비스 관련 집적
관용성 (Tolerance)	Melting Pot	• 외국인 비율
	Gay	• 동성애자 비율

창조계층이 몰리는 지역은 결국 혁신과 하이테크 산업의 중심지이며, 인재지수와 기술지수는 지역적으로 상관성이 있다는 결론을 내리고 있다[10]. 이때 주의를 기울여야 할 점은 플로리다는 창조계층이 모여 형성되는 창조자본은 경제발전의 3T가 모두 함께 있을 경우에만 발휘된다고 강조하였다. 가령 볼티모어, 세인트루이스 피츠버그에는 기술기반과 세계적인 대학도 있지만 별다른 성장을 보이지 못하고 있는데, 그 이유는 이들 지역이 최고의 창의적인 인재를 끌어들이고 토착화할만큼 관대하고 개방적인 분위기가 아니기 때문이라는 것이다. 또한 마이애미, 뉴올리언스와 같은 도시들은 생활양식의 메카임에도 기술기반이 결핍되어 있기에 창조적 성공을 이루지 못하고 있다고 하였다(신성희, 2007 재인용)

요약하자면 플로리다의 창조도시는 창조적 환경이 잘 갖추어져 창조적인 계급

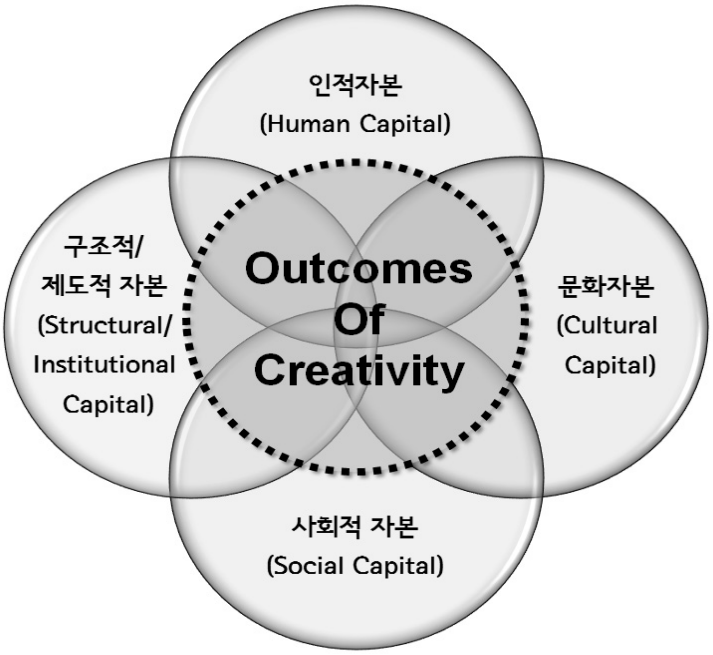
10) 샌프란시스코나 오스틴 등 최근 성장을 거듭하고 있는 지역은 모두 인재지표와 기술지표가 모두 높아지고 있으며, 두 지표는 지역적으로 상관되어 있음.

이 몰려들고 이로 인해 창조산업이 혁신적으로 발전해나가는 도시이기 때문에 도시의 창조성은 결국 창조계층을 끌어들이는 능력을 말한다. 창조계층을 끌어들이는 도시의 창조성은 인재(Talent), 기술(Technology), 관용성(Tolerance)이 함께 효과를 발휘할 수 있을 때 그 역량이 높아진다고 할 수 있다.

홍콩의 창조지수는 개인, 기업, 관료자들이 창조적인 활동에 시간을 투자하고 헌신을 하는 사회활동의 과정 속에서 그들의 능력과 지식 등이 발전된다는 측면에서 고안되었다(김태경, 2010 재인용).

이러한 창조활동은 인적자본(human capital), 사회적 자본(social capital), 문화자본(culture capital)의 구조에 따라 변화하며, 구조적/제도적 자본(structural/institutional capital)에 의해서도 영향을 받는다. 이러한 각기 다른 형태의 자본들의 축적과 상호작용을 통해서 경제적 상물과 서비스 등이 창조성의 산출물(outcomes of creativity)로 도출된다고 보는 것이다.

그림 2-5. 홍콩의 창조지수



창조성의 산출물은 곧 창조경제의 성장과 경제외적 창조활동을 의미하며, 17개 항목으로 측정된다. 인적자본은 11개 항목으로 구성되는데, R&D와 교육분야에 지출되는 비용, 지식인의 비중, 관광객 및 외국 노동자 등의 수치로 측정된다. 21개 항목으로 측정되는 사회적 자본은 창조성을 유인하는 환경을 측정하는 지표로 자비, 신용, 헌신, 관용 등에 관한 사항을 측정한다. 또한 문화자본은 문화예술적 환경으로 16개 항목으로 구성되며, 구조적/제도적 자본은 법제도와 표현의 자유, 기업환경, 기반시설 등에 관한 23개 항목을 측정한다.

국내의 창조도시 및 창조성 측정과 관련된 선행연구는 크게 이론 및 개념, 사례분석 및 시사점, 전략수립 및 정책논의, 정량적인 지수를 통한 분포특성을 연구한 항목으로 나누어 표로 정리한 다음 <표 2-6>에 제시하였다. 도시의 창조성 측정과 관련된 국내 선행연구는 김태경(2010), 김홍주·박기풍(2010), 김영인·여홍구(2009), 김홍주(2007), 신성희(2006, 2007), 구문모(2005a와 b), 이희연(2008)과 이희연·황은정(2008), 김의준 외(2009), 장윤정·이승일(2009)을 들 수 있다.

먼저 경기도를 대상으로 지역의 창조성을 분석한 김태경(2010)과 광역시를 제외한 시군을 대상으로 창조성을 분석한 김홍주·박기풍(2010), 특별·광역시를 대상으로 창조계층의 지역 분포를 분석한 신성희(2006, 2007)는 모두 플로리다 지수, 즉 3T 지수를 토대로 이를 국내에 적용한 사례라 할 수 있다.

두 번째로 특별·광역시를 대상으로 창조도시지수를 개발한 연구는 김영인·여홍구(2009)를 들 수 있는데, 도시재생 전략을 수립하기 위한 도시의 창조성 지수를 산업발전지수와 문화발전지수로 구분하여 개발하였다. 산업발전지수는 창조적 산업기반과 산업인력 및 산업전략으로 구성되고, 문화발전지수는 창조적 문화기반과 문화인력 및 문화전략으로 구성된다. 이들의 연구는 결국 도시의 창조성을 창조산업과 문화산업의 관점에서 이를 측정하고 파악하였다고 볼 수 있다.

마지막으로 창조산업을 분류하여 이를 측정한 연구는 서울시를 대상으로 분석한 구문모(2005a와 b)와 김의준 외(2009) 및 장윤정·이승일(2009)이 있다. 이희연(2007)과 이희연·황은정(2008)은 전국을 대상으로 창조산업의 분포특성을 분석하고 있다.

표 2-6. 창조도시 관련 국내 선행연구

구분			국내 선행연구
이론 및 개념			권선필(2007), 김동완(2008), 이희연(2008), 강병수(2009), 임상오·전영철(2009), 공윤경(2010), 권선필(2010)
사례분석 및 시사점			라도삼 외(2008), 오민근(2008), 서순복(2009), 정철모·노형규(2009)
전략수립 및 정책논의			강병주(2009), 박은실(2008), 임상오(2008), 정성구(2010)
플로리다지수 적용			김태경(2010), 김홍주·박기풍(2010)
창조도시지수 개발			김영인·여홍구(2009)
분포특성	창조계층(지식)		김홍주(2007), 신성희(2006, 2007)
	창조산업	입지(집적)	구문모(2005a, 2005b), 이희연(2007)과 이희연·황은정(2008)
		효과분석	김의준 외(2009), 장윤정·이승일(2009)

제3장 우리나라 지자체의 창조성 창출현황

제1절 창조도시를 향한 정책유형

최근 우리나라 지방자치단체는 '창의문화도시 서울', '행복한 창조도시 광주', '지속가능한 창조도시 김포', '박물관 창조도시 영월' 등의 슬로건을 내걸고 지역의 창조성을 증대시키기 위하여 '창조도시' 정책을 추진 중이다. 특히, 서울시와 이천시가 유네스코의 창조도시 네트워크(CCN)에 성공적으로 가입함에 따라서 국내 많은 도시들이 CCN 가입을 추진하여 그 숫자는 점점 늘어나고 있는 추세다. 이러한 경향은 많은 도시들이 CCN에 가입함으로써 국내외 홍보 효과를 거둘 수 있고 네트워크 도시 간 교류를 통해 노하우를 습득하는 등 지역 경쟁력을 높일 수 있다는 기대감이 있기 때문이다.

본 연구에서는 현재 지방자치단체가 해당지역이 창조도시로 나아가기 위하여 창조도시 정책을 추진하고 있는 취지나 그 목적에 따라서 추진유형을 도시재생형, 문화도시추구형, 창조산업육성형, 도시이미지제고형의 4가지로 나누어 볼 수 있었다.

첫째, 산업구조 변화 등으로 인해 슬럼화 된 기존 산업지역의 도시기능을 '재생'시키는 과정에서 그 정책과 추진전략을 창조도시로 채택하는 경우로 창조성을 도시발전의 도구로 보는 관점이다. 대표적으로 과거 제조업이 널리 번성했던 공업단지였으나 최근 도시재생을 통해 예술문화공간으로 탈바꿈한 서울시의 문래예술공장 및 문래창작촌이나 과거 탄광으로 유명했던 지역이 산업구조의 변화로 쇠퇴의 길을 걷게 되자 최근 다양한 박물관을 테마로 창조도시를 추진하고 있는 강원도 영월군을 들 수 있다.

영월군의 경우, 창조도시를 추진하는 과정에서 도시재생사업이 문화도시와 결합하면서 박물관, 미술관, 오페라하우스 등 대규모 문화시설을 건설하는데 초점을 맞추고 있는 대표적인 사례라 할 수 있다. 대규모 문화시설을 건립함으로써 일정 부분 해당 지역을 홍보하는 효과는 거두고 있다고 보여지나, 문화시설의 건설과 유지, 운영 등 막대한 지자체 예산이 투입되고 있어 지방재정 건전성에 문제가 발생할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

둘째, 역사, 문화, 예술, 전통 등 문화산업을 육성하여 창조도시로 발전하고자 하는 유형으로 가장 많은 도시들이 이 유형에 포함된다고도 볼 수 있으며, 대표적으로 유네스코의 CCN을 들 수 있다. 전통문화중심도시를 표방하고 있는 전주시를 예를 들면 전주시가 가지고 있는 전통자원, 즉 한옥마을이나 식문화, 한지 등의 전통과 역사를 기반으로 전통자원을 창조산업화시키는 전략을 수립하고 있다. 이천시의 경우 우수한 공예인력과 특화된 공예 인프라를 중심으로 도자산업을 활성화시킴으로써 서울시와 함께 국내 최초로 유네스코 창조도시에 선정되었다. 그러나 문화도시추구형도 도시재생형과 마찬가지로 대부분 아직까지 겉으로는 창조도시를 표방하고 있는 듯 보이나 기존의 트렌드였던 '문화도시'를 내용의 변화 없이 겉포장만 '창조'로 바꾸고 있는 것이 현실이다.

셋째, 창조산업 육성형으로 타 도시들에 비해 우수한 경제 및 산업환경을 확보하고 있는 도시들이 장기적인 관점에서 추가적인 신성장동력을 확보하기 위하여 이를 창조산업과 연계함으로써 창조도시를 추진하는 유형이다. 대표적인 사례로 울산시와 대전시를 들 수 있는데, 울산형 창조도시는 각 분야를 주도하는 창조계층과 과학, 기술, 건축, 디자인 등의 창조산업을 육성해 기존의 울산 주력산업과 융합발전시킴으로써 산업측면에서 현 주력산업을 더욱 성장시키고자 하는 전략을 수립하고 있다. 대전시의 경우에는 국제과학비즈니스벨트의 중심거점으로써, 과학기술과 문화예술을 접목하여 '창조도시 대전만들기'를 추진 중이다.

넷째, 원래부터 성장기반이 부족하던 비도시지역이나 농촌지역은 새로운 성장동력을 확보하기 위한 방안으로 지역 이미지를 브랜드화하는 과정에서 창조도시 정책을 채택하고 있다. 대표적인 사례로 거창군은 그동안 농산물생산이나 관광

산업이 지역 주요 수입원이던 작은 지역이었으나, 최근 아카데미 파크나 창조거리, 그리고 에코-에너지 파크 등을 조성하는 계획을 수립함으로써 '매력 있는 창조 거창'을 만들어 가고 있다. 거창군의 창조도시 정책의 목표는 지속가능한 신성장동력을 확보하고 타 자치단체를 선도하는 창조지역 만들기라 할 수 있다. 완주군의 경우에도 지역소득이 낮은 작은 농촌지역에서 벗어나고자 '미래 창조도시'라는 슬로건을 내걸고 구체적인 방안을 모색하고 있다. 완주군은 '와일드 푸드 축제'를 활성화하고, 테크노밸리를 조성하거나 마을기업을 육성하는 등의 전략을 추진 중이다.

군이나 읍 단위의 비도시지역의 경우 지속적인 창조활동을 유도할 수 있는 창조계층이 턱없이 부족하고 창조역량이 낮아 창조도시 정책을 통해서 지역 이미지를 재창출하려는 시도는 고무적이라 판단된다. 그러나 많은 지역들이 창조도시에 대한 정확한 이해 없이 기존의 자연경관이나 문화재 등을 단순히 관광산업화하는 정책을 '창조도시'라는 명칭으로 포장하고 있다는 문제점이 있다.

표 3-1. 지방자치단체의 대표적 창조도시정책 추진유형

유형	특징	대표지역
도시재생형	산업구조 변화 등으로 인해 슬럼화 된 기존 산업지역의 도시기능을 '재생'시키는 과정에서 그 추진전략을 창조도시로 채택	서울시 문래동, 영월군
문화도시추구형	문화산업을 육성하여 창조도시로 발전하고자 하는 유형	이천시, 전주시
창조산업육성형	장기적인 관점에서 추가적인 성장동력을 확보하기 위하여 이를 창조산업과 연계함으로써 창조도시를 추진	울산시, 대전시
도시이미지제고형	원래부터 성장기반이 부족하던 비도시지역이나 농촌지역은 성장동력을 확보하기위한 방안으로 도시 이미지를 브랜드화하는 과정에서 창조도시를 채택	거창군, 완주군

제2절 창조도시정책 추진현황 및 문제점

1. 유형별 추진현황

가. 도시재생형

도시재생형의 대표적인 사례는 서울시 영등포구의 문래예술공장과 문래창작촌을 들 수 있다. 이 지역들은 원래 기계, 금속, 철강 관련 소규모 제조업이 활발했던 공업단지였으나, 2000년대에 들어오면서 하나의 예술촌으로 탈바꿈한 대표적인 사례로써 도시재생의 과정에서 창조도시를 채택한 사례이다. 현재 많은 예술가들이 집단으로 거주하면서 다양한 창작활동을 벌이고 있으며, 동시에 관광수요 증대에 기여하고 있다.

강원도 영월군의 경우에도 산업구조 변화에 의해 주력산업이던 탄광산업이 경쟁력을 잃으면서 오랜 시간 경기침체를 겪어 왔다. 최근 영월군은 '박물관 육성사업'을 중심으로 한 창조도시 조성사업을 추진하고 있는데, 창조도시를 통해서 경기침체를 극복하고 도시 이미지를 쇄신하고자 노력 중이다.

나. 문화도시추구형

문화도시추구형은 도시경관을 중심으로 추진하는 '디자인 창조도시'와 유네스코의 '창조도시 네트워크' 공식지정을 통해 추진하는 전략으로 나누어 볼 수 있다. 도시 디자인을 중심으로 창조도시를 추진하고 있는 지역은 서울시와 경남의 창원시 및 김해시를 대표적으로 들 수 있으며, 유네스코의 창조도시 네트워크 공식지정을 통해 창조도시를 추진하고 있는 지역은 서울시와 이천시를 들 수 있다.

현재 가입이 확정된 서울시와 이천시 외에도 창조도시 네트워크에 지정되고자 노력하는 지자체는 파주시, 부산시, 전주시 등으로 점점 늘어나고 있는 추세이다. 창조도시 네트워크에 등록되는 경우 타 도시 간 네트워크로 인하여 노하우

를 습득하기가 용이하고, 국내외 홍보효과를 거둘 수 있으며, 이에 따라서 국내외적인 경쟁력이 강화될 수 있기 때문에 가입을 희망하는 도시가 점점 늘어나고 있는 것이다.

서울시의 경우 도시문제의 해결과 삶의 질 개선, 그리고 도시 경쟁력 향상 등을 위하여 서울시의 모든 사업에 독자적인 디자인을 접목하고 디자인을 중심으로 한 창조도시 전략을 꾀하고 있다. 이와 같은 전략은 '컬쳐노믹스(culturenomics)'전략과 연계되어 도시의 경쟁력을 높이는데 기여하도록 하고 있다. 그 결과 서울의 문화유산과 창의적 잠재력 등이 높이 평가 받아 2010년에는 세계 디자인수도로 선정되었으며, 유네스코가 지정하는 '디자인 창의도시'에도 선정되었다.

김해시는 '디자인 창조도시 김해'를 중점과제로 내우며 가야역사문화를 바탕으로 창조와 역사, 문화관광에 중점을 둔 창조도시를 추진해오고 있다. 특히 김해시는 2000년에 전국 지방자치단체 중에서 최초로 '도시디자인과'를 신설해 도시 디자인을 중심으로 하는 지역특화전략을 수립하였다. 또한 김해시는 2011년을 '창조의 원년'으로 선포하고 유네스코 창조도시 디자인 분야에 가입하기 위해서 준비 중이다. 유네스코 창조도시 디자인 분야에 가입하기 위해서 가야 고도의 전통과 현대를 연결하는 아름다운 김해를 디자인으로 특화시키고자 노력하고 있다.

창원시는 '골고루 잘사는 창조적 명품도시'를 표방하며 '도시디자인이 경쟁력'임을 강조하고 있다. 또한 중요정책으로 창조적인 명품 디자인, 즉 G7 개념[11]의 디자인 경영을 체계적으로 추진하여 '대한민국 디자인대상'을 수상하였다. 3개 지역별 특화계획으로는 '창원 스마트(도시공간, 지속가능한 환경도시)', '마산 르네상스(마산만 워터프론트, 구도심 디자인 거리 조성)', '진해 블루오션(도심 균형발전, 해양레저 공공디자인)'을 수립하였다.

이천시는 서울시와 함께 국내 최초로 유네스코 창조도시에 선정되었는데, 특

11) Gate(도시관문 디자인), Glory(도시자랑거리 디자인), Garden(도시정원디자인), Gesture(도시생동감 디자인), Glaring(도시야경 디자인), Green(환경도시 디자인), 그리고 Gallery(도시예술문화 디자인)를 말함.

히 도자문화를 중심으로 한 민속예술분야로 가입을 승인받았다. 이천시의 경우 도자기 관련 전문가들인 대한민국 명장, 이천도자 명장, 그리고 젊은 도예인들이 운집하여 우수한 창조계층을 보유하고 있으며, 이천 세계도자센터, 도자 미술관 등의 인프라를 구축하여 우수한 창조환경 또한 갖추고 있다. 현재는 이러한 도자기 관련 창조계층과 창조환경을 토대로 도자문화를 산업으로 연계·발전시키고 있다.

한편, 파주시는 최근 출판도시와 헤이리 예술마을 등을 연계해 유네스코 창조도시 문학 분야 가입을 추진하고 있다. 기존에 국가산업단지로 조성된 출판도시와 추후 조성예정인 영상 및 소프트웨어 단지와 같은 우수한 인프라, 그리고 헤이리 예술마을에서 창작활동을 벌이고 있는 다양한 창작예술 인력들이 충분하다는 점 등에서 창조도시로서의 좋은 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

대표적으로 전통문화중심도시를 표방하고 있는 전주시는 가지고 있는 전통자원, 즉 한옥마을이나 식문화, 한지 등의 전통과 역사를 기반으로 전통자원을 창조산업화시키는 전략을 수립하고 있다. 그동안 전주시는 '전주전통문화중심도시' 육성사업에 기초하여 '전주전통문화도시 조성 기본계획(2006)', '전주 전통문화 육성방안 및 선도 사업 추진계획 수립 연구(2007)' 등을 수립하는 등 창조도시로 거듭나기 위해 다각적인 노력을 해왔다. 최근 전주시는 전통문화중심도시 육성을 위해 '한스타일'의 활성화, 전통문화 체험교육 등을 중점적으로 추진하고 있다. 특히 음식분야를 포함한 '한스타일' 사업 6개 분야를 집중적으로 추진하고 있으며, 이를 위해 한스타일 클러스터를 조성하여 클러스터 내에 식문화체험관 등을 입지시켜 한식 인력양성과 연구개발, 경영컨설팅 등을 할 예정이다.

부산시는 그동안 부산국제영화제의 높은 국제적 인지도를 바탕으로 영화 관련 사업들을 적극 추진해왔다. 특히 2006년부터 추진해오고 있는 '부산발전 2020 비전과 전략'을 통해 영화산업과 관련된 부산영상센터, 영화후반작업기지, 부산문화콘텐츠 컴플렉스, 부산영화체험박물관 건립 등을 추진해오고 있다. 또한 영국 브래드포드시에 이어 세계 두 번째로 유네스코, 영화분야에 선정되기 위하여 가입을 신청할 예정이다.

표 3-2. 창조도시정책 추진현황(문화도시추구형)

도시	분야	특징	비고
서울시	디자인	• 풍부한 문화 디자인 유산, 시민의 높은 창의적 잠재력, 서울시의 정책적 의지, 타 도시와의 상호발전에의 기여 가능성 등이 유네스코 가입에 유리하게 작용함	유네스코 창조도시 네트워크 가입
김해시	디자인	• 가야 고도의 전통을 살려 도시 전체 디자인을 특화시키고, 이를 중심으로 창조도시 추진	전국 지자체 중 최초로 '도시디자인과' 설치
창원시	디자인	• '골고루 잘사는 창조적 명품도시'를 표방 • 3개 지역별 특화계획으로 '창원 스마트', '마산 르네상스', '진해 블루오션' 수립	
이천시	민속 예술 (공예)	• 우수한 공예인력과 특화된 인프라를 중심으로 도자산업을 발전시켜옴	유네스코 창조도시 네트워크 가입
파주시	문학	• 파주출판도시와 헤이리 예술마을을 연계 • 다양한 창작예술인력과 출판산업 인프라 확보 등 창조도시로서 좋은 조건을 갖추고 있음	
전주시	음식	• 한스타일 클러스터를 조성하여 전주비빔밥, 한정식 등 전주의 대표음식과 연계된 한식 인력양성 및 연구개발 등을 진행할 예정	
부산시	영화	• 부산국제영화제의 높은 국제적 인지도 • '부산발전 2020 비전과 전략' 등을 통해 영화 관련 인프라 구축을 추진	
제주도	민속 예술	• 세계문화유산으로 등재되어 있는 제주칠머리당굿, 영등굿을 중심으로 민속예술분야 등록 추진	유네스코 3개 부문 등재

제주도의 경우에는 이미 세계자연유산과 생물권보전지역 및 세계지질공원으로 유네스코 자연과학 분야에 올라가 있으나 고유한 문화자산 가치를 드높이고 지속가능한 문화산업을 보다 확대시키기 위해서 유네스코 창조도시 지정을 추진하고 있다. 또한 제주도는 유네스코 세계무형유산인 제주 칠머리당굿과 영등굿 등을 보유하고 있기도 하다.

다. 창조산업육성형

창조산업육성형으로 먼저 대전시는 창조도시를 전면에 표방하며 창조도시 관련 계획을 수립하고, 유네스코 창조도시 영화분야에 가입하기 위해서 준비 중이다. 대전시는 과학기술과 문화예술을 접목하여 '창조도시 대전만들기'를 추진해 오고 있는데, 구체적으로 유성구 도룡동 일대에 문화산업진흥지구를 설치하여 첨단영상 및 영화산업을 장려하고 있다. 또한 대전시는 교통과 물류의 중심지로써 과학 및 R&D 특화, 지식정보기반 확보, 우수한 연구인력 등 창조도시로 발돋움하기 위한 좋은 이점을 갖고 있다.

울산시의 경우에는 2010년 한해 수출규모가 710억 달러에 달해 국내에서 가장 많은 수출을 하는 도시로 탄탄한 경제기반을 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 울산은 최근 창조도시에 관심을 갖고 미래 성장동력으로서 창조도시를 추진하고자 하고 있다. 업종 간 융합을 통해 신성장동력을 확보하고자 그린 카 연구 클러스터, 바이오 화학 산업 등을 육성하고, 울산박물관 개장과 반구대암각화의 세계문화유산 등재 추진 등을 계획하고 있다.

라. 도시이미지제고형

거창군은 '매력 있는 창조 거창'을 군정비전으로 설정하고, 구체적인 실천방안을 모색하고 있다. 리더 아카데미를 통하여 주민들과 함께 창조의식을 함양하고, 지역자원을 창조적으로 활용한 공모사업 신청을 통해 농어촌 테마공원 조성 사업을 공모하며, 지방과학문화시설 확충 사업 선정 등을 추진할 예정이다. 완주군은 '미래 창조도시 완주'를 내세우며 창조도시를 실현하고자 하는데, 구체적인 추진내용은 와일드 푸드 축제 개최, 완주 테크노벨리 추진, 마을회사 육성, 로컬 푸드를 통한 농촌 활성화 등이다.

도시이미지제고형의 경우 지역경제 활성화에 초점을 맞춘 정책으로 도시이미지를 만드는 과정에서 '창조'라는 용어를 사용하고 있는 것으로 판단되며, 이는 비도시지역의 열악한 경제여건 등을 타개하기 위한 고육지책으로 보여진다.

마. 기타

대구시는 공연문화를 중심으로 창조도시를 조성하고 있는데, 현재 대구시는 도심의 근대 건축물과 골목길 등의 역사문화자원과 함께 도시 내 소공연장, 전시시설, 봉산문화거리, 가창창작스튜디오, 오페라하우스, 문화예술회관 등의 우수한 창조환경을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 또한 대구문화재단, 대구예총 및 대구소공연장연합회 등의 다양한 시민계층도 존재한다. 최근에는 과거 담배인삼공사의 연초제조공장을 리모델링하여 '문화창조발전소' 건립을 추진 중이다. 문화창조발전소는 문화체육관광부의 '지역근대산업유산을 활용한 문화예술창작벨트 조성'계획의 시범사업으로 추진되고 있다.

강릉시는 강릉단오제를 중심으로 창조도시를 추진하고 있다고 볼 수 있는데, 2005년 강릉단오제가 유네스코 무형문화유산으로 선정된 이후, 2008년부터는 '단오문화창조도시 추진단'이 결성되어 '강릉 단오문화 창조도시' 조성을 추진하기 위하여 기본계획을 수립하였다. '강릉 단오문화 창조도시'는 강릉 단오를 창조적으로 재구성하여 창조적 문화기반을 마련하고, 단오제의 본향 강릉을 세계적인 단오문화도시로 육성함으로써 지역경제를 활성화하기 위해서 추진 중이라 할 수 있다.

사업의 구체적인 내용으로는 단오문화콘텐츠를 강화하고 전수자의 전통을 계승하며, 상설공연을 증대시키고 단오문화관 및 단오문화촌을 조성하며 단오음식을 활성화시키는 등의 내용을 담고 있다. 해당 지역의 고유한 전통문화를 발전시켜 이를 매개로 새로운 창조도시 전략을 수립하고, 그 과정에서 전문적인 추진단이 활동하고 있다는 점에서 좋은 사례가 될 수 있다.

광주시는 최근 '녹색창조도시 광주 비전'을 선포하고, '녹색창조도시 광주 5개년 계획'을 수립하였다. 중점과제로는 자연친화 도심 만들기, 자원순환 시범도시 건설, 서남권 녹색산업 육성 거점 구축, 탄소 중립형 녹색창조마을 조성, 녹색디자인으로 도시재생, 국제환경 선도도시 도약 등이다. 그 뿐만 아니라 '아시아 문화중심도시'로 지정된 광주시는 '아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법'을 제정하여 창조도시를 추진하고 있다. 상당한 규모의 국고지원을 받는 이 사업을

통해 국립아시아문화전당을 건립하고, 문화적 도시환경을 조성하며, 기초예술 진흥 및 문화·관광산업 육성, 그리고 문화교류도시로서의 위상 강화 등을 추진하고 있다.

표 3-3. 그 외 창조도시정책 추진현황

도시	비전 및 방향	추진내용	비고
대구시	공연문화를 중심으로 정책추진	• 근대 역사건축물, 현대 예술문화시설과 함께 대구문화재단, 대구소공연장연합회 등이 활동 • 과거 담배인삼공사의 공장을 리모델링해 '문화창조발전소'로 탈바꿈시킬 계획	
강릉시	강릉단오제를 중심으로 정책추진	• '단오문화창조도시 추진단'이 결성 • '강릉 단오문화 창조도시' 조성을 추진 중이며 관련 기본계획을 수립함	강릉단오제는 2005년 유네스코 무형문화유산으로 선정된바 있음
광주시	'녹색창조도시 광주'	• 시정으로 녹색성장정책과 창조도시정책을 동시에 추진 • '아시아문화중심도시'로서 관련 이행사항을 실천 중	'아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법'에 근거하여 국고지원을 받음
김포시	'지속 가능한 창조도시 김포'	• 교육발전 5개년 계획, 종합복지관 설립, 북부지역 관광벨트화 등을 추진	
안동시	'韓문화 창조도시 만들기'	• 신도청 건설, 3대 문화권 조성사업, 낙동강 물길 살리기, 백신공장 건설 등을 추진	

김포시는 시정구호로 '지속가능한 창조도시 김포'를 선포하고 구체적인 시정계획을 수립하였다. 구체적인 내용으로는 생태환경이 공존하는 신도시 건설, 1차 산업부터 3차 산업까지 생동하는 경제 형성, 교육발전 5개년 계획수립, 종합복지관 설립, 북부지역 관광벨트화 등이 있다. 그러나 이와 같은 시정내용은 창조도시와 밀접한 관련이 없는 것으로 보여 단순히 기존 정책에 창조도시라는 이름을 얹은 형태로 보여진다.

안동시는 '韓(한)문화 창조도시 만들기'를 추진하기 위해서 전통문화와 생태환

경, 행정지식을 융합하고자 노력하고 있다. 구체적인 추진내용은 신 도청 건설, 유교문화의 산실로 자리 잡을 3대 문화권 조성사업, 낙동강 물길 살리기, 천연가스 배관망 사업과 LNG발전소 건설, 백신공장 건설 등이다. 그러나 이와 같은 추진내용들 역시 창조도시와 관련된 것이라기보다 지역경제를 살리기 위한 기존 정책과 별다른 차이가 없는 것으로 보인다.

2. 문제점

현재 추진 중인 우리나라 지방자치단체의 창조도시 추진정책은 거의 대부분 해당 도시가 가지고 있는 역사적 맥락 속에서 각 지역이 처한 특수성에 대한 충분한 이해나 창조성에 대한 구체적인 진단을 토대로 '생존'과 '필연'의 관점에서 추진되고 있지는 않아 보인다. 유럽이나 미국, 일본과 같은 선진국이 창조도시를 지향하게 된 배경에는 탈산업화로 인해 발생되는 여러 도시문제를 해결하면서 과도한 지역 경쟁에서 살아남기 위하여 해당도시가 본래 가진 창조적 힘으로 도시재생의 실마리를 찾고자 하는 절실함이 담겨 있다. 현재 우리나라의 대부분 지역이 과연 성장의 한계에 이르러 패션, 디자인, 공연예술, 음악 등 창조산업을 육성하고, 창조계층을 유인하여야 경쟁력을 높일 수 있는 단계인지에 대한 의문도 풀리지 않은 상태다보니 하나의 '정책유행'처럼 인식하고 경향을 쫓아 추진되고 있는지도 모를 일이다.

그러다보니 창조도시를 향해 표방하고 있는 목표는 대부분 추상적이거나 지역별로 유사할 뿐만 아니라 단순한 행정적 구호 또는 일반적인 행정사업에 이름만 바꾼 형태가 되어 버리는 것이다. 지방자치단체장의 임기 내에서 뭔가 새로운 정책을 보여주기 위해서, 혹은 뭔가 새로운 성과를 내기 위한 일종의 '사업'의 일환으로 치부하다 보니 그나마 존재하던 창조역량이 결집되지 않고 분산될 소지도 존재한다고 판단된다.

또한 어디선가 본 듯한 같은 모습, 같은 느낌을 가진 특색 없는 도시 형태를 지양하고, 지역의 다양성을 추구하여 지역의 경쟁력을 끌어올리려는 창조도시론

의 본래의 취지와는 달리 대부분 지역들이 타 대도시나 미국, 유럽, 일본과 같은 세계도시를 표면적으로 모방하고 있다. 특히 지역별 특수성과 차별성을 활용한 해당지역만의 고유한 콘텐츠가 확보되지 않아 구체적인 내용이 없거나 기존의 문화도시 등을 단순히 이름만 바꾸는 형태로 창조도시를 표방하고 있는 경우도 있는 실정이다. 해당지역의 고유한 특성과 역사, 문화, 전통을 반영하지 않고 단순히 모방으로 끝나는 정책을 추진하게 되면 또 다시 유사한 도시 형태를 양산하게 될 뿐이다.

따라서 창조도시를 추진하는 지자체는 창조도시의 개념이나 정의, 그리고 지역별 맞춤형 추진전략에 대한 정확한 이해와 다양한 관련 콘텐츠 확보 등의 노력이 필요하다고 사료된다. 또한 창조도시 정책은 해당지역이 또는 해당지역 주민이 본래 가진 창조적인 힘과 능력을 적극 발굴해나가는 흐름으로 전개되어야 할 것이다.

중소도시나 비도시지역은 특히, 관광객을 유치하고자 하는 전략을 '창조'라는 말로 바꾸어 지나치게 관광화시키는 경향도 보이고 있다. 이러한 과정에서 박물관, 문화센터, 공연장 등 물리적인 대규모 문화관련 기반시설 및 건축물을 신설하고 확대하는데 열을 올리고 있다. 관광은 그 자체가 수단이 될 수는 있지만 창조도시의 목적이 될 수는 없다.

창조계층은 창조산업에 영향을 미치는 요인이 될 수 있고, 또한 창조산업은 창조계층에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. 창조환경 역시 창조계층과 창조산업에 영향을 미치고 다시 창조계층과 창조산업은 창조환경을 조성하게 한다. 따라서 진정한 창조도시로 도약하기 위해서는 창조계층, 창조산업, 창조환경이 유기적이고 지속적으로 상호작용할 수 있어야 한다. 특히 우수한 창조계층이 부족한 일부 비도시지역의 경우 단순히 기존 관광자원을 중심으로 무리하게 창조도시를 추진하기 보다는 창조계층이 함께 어울려 창작활동을 할 수 있도록 내실있는 창조도시 방안이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 서울시와 이천시가 2010년에 유네스코 창조도시 네트워크에 가입됨에 따라서 다른 지자체도 이에 편승하려는 경향도 보이고 있다. 유네스코 창

조도시에 가입한 도시는 국내외 홍보효과를 거둘 수 있고 이를 통해서 국내외 경쟁력이 강화되는 등의 이점이 있는 것이 사실이나 그 준비과정에 있어서 많은 예산과 인력이 요구된다. 따라서 가입추진여부에 대한 객관적인 판단기준을 마련하거나 해당 지자체만의 구체적이고 독자적인 추진계획을 수립하는 등의 노력이 요구된다.

제4장 지역 창조성의 분포특성 분석

제1절 창조성 구성요소의 정의와 유형분류

1. 창조계층의 정의와 유형분류

플로리다는 선진국의 경제는 제조업에서 창조경제로, 사회는 재화소비(consumption of goods)에서 경험소비(consumption of experience)로 이행되고 있다는 전제 하에서, 이러한 창조경제를 이끄는 계층을 창조계층(creative class)이라고 정의하였다. 창조계층을 개인의 직업에 따라서 핵심 창조계층(super creative core)과 창조적 전문가(creative professionals)로 구분된다.

핵심 창조계층은 과학자, 엔지니어, 대학교수, 시인, 소설가, 엔터테이너, 배우, 디자이너, 건축가, 작가, 편집자, 프로그래머, 영화 제작자, 평론가 및 기타 여론 형성자를, 창조적 전문가는 하이테크분야 종사자, 금융서비스, 법률가, 의사, 경영자 등의 지식 집약형 산업 종사자를 말한다.

창조계층은 전통적 규율과 집단적 규범에 저항하며, 자기표현을 선호하고 다양성과 개방성을 중시한다. 그들이 일하는 목적은 경제적 목적보다 자기실현에 있고, 그룹을 지어 활동하는 경향이 있으며, 유연한 스케줄과 유연한 작업환경을 선호한다. 여가생활에 있어서도 모험 지향적이고 활발한 야외활동과 문화를 선호하기 때문에 개방적이고 다양한 지역을 선호한다.

창조계층의 문화는 부르주아적 엘리트 윤리와 보헤미안적 또는 예술가적 개방성과 다양성 윤리가 결합되어 나타난다. 따라서 창조계층은 창조성의 공급자로서 관용성이 큰 환경, 다양한 인구구성, 다문화, 활발한 야외 레크리에이션을 제

공하는 도시를 선택한다. 3T의 창조지수는 지역의 경제성장 잠재력을 제시하는 지표로 창조지수가 높은 지역을 창조적 중심지(creative center)라고 주장한다.

본 연구에서 창조계층은 플로리다가 제시한 바와 같이 핵심 창조계층과 창조적 전문가로 구분하였다. 핵심 창조계층은 과학, 수학, 컴퓨터 관련 직업, 건축 및 공학 관련 직업, 생명, 물리과학 및 사회과학 직업, 교육, 훈련, 사서 직업, 그리고 미술, 음악, 영화, 디아인, 스포츠, 연예와 관련된 직업을 포함한다. 창조적 전문가는 사업과 재정관련 직업, 법률 직업, 의료 및 건강관리 직업, 고소득의 판매 직업 등을 포함한다.

핵심 창조계층과 창조적 전문가는 한국표준직업분류(KSCO)를 이용하여 거주지를 기반으로 추출하였다. 한국표준직업분류는 대분류, 중분류, 소분류, 세분류, 세세분류로 구성되어 있는데, 이중에서 중분류를 기준으로 구분이 가능하다.

표 4-1. 한국표준직업분류

한국표준직업분류(KSCO)		국제표준직업분류(ISCO)
구분류	신분류	
0 의회의원, 고위임직원 및 관리자	1 관리자	1 관리자, 고위임원 및 의회의원
1 전문가	2 전문가 및 관련 종사자	2 전문가
2 기술공 및 준전문가	–	3 기술공 및 준전문가
3 사무 종사자	3 사무 종사자	4 사무 종사자
4 서비스 종사자	4 서비스 종사자	5 서비스 및 판매 종사자
5 판매 종사자	5 판매 종사자	–
6 농업, 임업 및 어업숙련 종사자	6 농림어업 숙련 종사자	6 숙련 농어업 종사자
7 기능원 및 관련 기능 종사자	7 기능원 및 관련 기능 종사자	7 기능원 및 관련 기능 종사자
8 장치, 기계조작 및 조립 종사자	8 장치·기계 조작 및 조립 종사자	8 장치·기계 조작 및 조립 종사자
9 단순노무 종사자	9 단순노무 종사자	9 단순노무 종사자
A 군인	A 군인	0 군인

한국표준직업분류에서 핵심 창조계층과 창조적 전문가는 대분류상 의회의원, 고위임직원 및 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가가 포함된다.

핵심 창조계층(super creative core)에 속하는 전문가와 기술공 및 준전문가는 자연과학·생명과학·사회과학 종사자 및 준전문가와 컴퓨터 관련 전문가와 준전문가, 건축을 비롯한 토목, 전자, 안전 등 공학관련 전문가와 기술 종사자, 유치원과 특수학교를 포함한 초·중·고교 교사와 보조교사 및 대학교수와 교육 준전문가, 그리고 작가·공연예술가, 영화, 연극 및 방송관련 전문가와 준전문가, 그리고 운동·경기·체력 관련 준전문가로 분류된다.

표 4-2. 핵심 창조계층(한국표준직업분류 기준)

대분류		중분류			
코드	직업	코드	직업	코드	직업
1	전문가	11	과학 전문가	15	교육 전문가
		12	컴퓨터 관련 전문가	18	문화, 예술 및 방송관련 전문가
		13	공학 전문가		
2	기술공 및 준전문가	21	과학관련 기술종사자	25	교육 준전문가
		22	컴퓨터 관련 준전문가	28	예술, 연예 및 경기 준전문가
		23	공학관련 기술종사자		

창조적 전문가(creative professionals) 계층에 속하는 의회의원, 고위임직원 및 관리자, 그리고 전문가와 기술공 및 준전문가는 다음과 같이 분류된다. 대분류 중 의회의원, 고위임직원 및 관리자 그룹에는 정부 고위공무원을 비롯한 의회의원과 기업·행정부서·생산 및 운영부서 등의 관리자와 일반관리자가 포함되며, 의료진료·약사·한약사·간호·조사·치료 등 전문가와 준전문가 및 안마사 등도 포함된다. 그리고 행정·회계·인사·노사·금융·보험·사업서비스 관련 전문가 및 준전문가, 법률·사회서비스·종교 전문가 및 사서 관련 전문가 및 준전문가가 포함된다.

표 4-3. 창조적 전문가(한국표준직업분류 기준)

대분류		중분류			
코드	직업	코드	직업	코드	직업
0	의회의원, 고위임직원 및 관리자	01	의회의원 및 고위임원	03	일반관리자
		02	행정 및 경영관리자		
1	전문가	14	보건의료 전문가	17	법률, 사회서비스 및 종교 전문가
		16	행정, 경영 및 재정 전문가		
2	기술공 및 준전문가	24	보건의료 준전문가	27	사회서비스 및 종교 준전문가
		26	경영 및 재정 준전문가	29	기타 준전문가

창조계층 자료는 5년 단위로 통계청에서 시행하는 「인구주택총조사」에서 표본조사로 수행되는 행정구역별 15세 이상 취업자 수와 2008년부터 통계청에서 구축하기 시작한 「지역별 고용조사」 자료를 이용할 수 있다. 기타 한국고용정보원에서 시행하는 「산업·직업별 고용구조조사」가 있으나 표본이 75,000 가구로 다소 작아 본 연구와 같이 시군구를 대상으로 분석할 때에는 비교적 적합하지 않다고 판단된다.

2010년에 시행된 「인구주택총조사」는 2011년 현재 인구와 같은 전수조사 부문의 경우 자료를 이미 제공하고 있으나 직업별 취업자 수와 같은 표본조사 부문의 경우 연말에 제공될 예정이어서 현재는 이용하기 힘들 것으로 판단된다. 이에 2005년 「인구주택총조사」 자료를 이용하되, 현재는 시도별로만 직업별 취업자 수를 공표하고 있기 때문에 통계청의 마이크로데이터 서비스를 이용하여 시군구별로 별도 구축해야 한다. 전국 인구의 2% 표본이기 때문에 현존하는 자료 중에서 창조계층을 추정할 수 있는 가장 적합한 자료라고 판단되나, 2005년 자료라는 한계가 존재한다.

「지역별 고용조사」는 15세 이상 경제활동인구를 대상으로 175,000가구를 조사하는 것으로, 현재 2010년을 기준으로 제공되고 있다. 그러나 광역시를 제외한 9개 도에 대해서만 시군구별로 직업별 취업자 수를 공표하고 있다. 이에 앞에서

제시한 중분류별 직업으로는 집계되고 있지 않고 관리자·전문가 및 관련종사자, 사무 종사자, 서비스·판매 종사자, 농림·어업 숙련 종사자, 기능·기계 조작·조립 종사자, 단순 노무 종사자의 6개 직업으로 분류하여 공표하고 있다. 따라서 「지역별 고용조사」는 핵심 창조계층(super creative core)과 창조적 전문가(creative professionals)를 구분하여 자료를 구축할 수는 없고, 총 창조계층의 취업자수를 구축 가능하다. 또한 광역시에 대해서는 자치구별로 자료를 공표하고 있지 않다는 단점이 있기 때문에 본 연구에서는 2005년의 시군구별 「인구주택총조사」 자료를 이용하도록 한다.

2. 창조산업의 정의와 유형분류

제2장에서 밝힌 바와 같이 영국의 문화미디어체육부(DCMS)가 창조산업(creative industry)이라는 용어를 정책적으로 사용하고, Coy(2000)의 글이 비즈니스위크지에 실리기 시작하면서 창조산업을 전략적으로 육성해야 하는 필요성이 공론화되었다고 볼 수 있다. 본 절에서는 연구자별로 정의하고 있는 창조산업의 개념을 살핀 뒤 우리나라 실정에 맞는 개념을 바탕으로 이를 정의하고 유형을 분류하도록 한다.

먼저 DCMS(1998)는 창조산업을 개인의 창의성과 기술, 재능 등을 이용하여 지적재산권을 창출하고, 이를 소득과 고용창출의 원천으로 삼는 산업이라 정의하고 있다(이희연·황은정, 2008: 72). Coy는 개인의 창의력과 아이디어가 생산요소로 투입되어 무형의 가치를 생산하는 산업을 창조산업으로 정의하였다(Coy, 2000).

또한 Howkins는 『Creative Economy』에서 특허, 저작권, 상표, 전매디자인 등의 형태로 지적소유권을 생산하는 산업을 창조산업으로 정의하면서 아이디어와 지적재산의 중요성, 그리고 이를 통한 창조성의 관리를 중시하였다(Howkins, 2005). 창조산업의 범주에 광고, 건축, 미술, 음악, 영화, 공연예술, TV·라디오, 출판, R&D, 완구·게임, 소프트웨어, 디자인, 공예, 패션 등 15개 업종을 포함시

키면서 이들 산업이야말로 국제경쟁력의 중심이라고 하였다.

한편 Landry는 창조산업을 개인의 창조성, 스킬, 재능을 원천으로 지적재산권 활용을 통한 부와 고용을 창조하는 가능성을 갖는 산업으로 정의한다(Landry, 2005). 구체적으로 음악, 무대예술, 영상·영화, 디자이너 패션, 디자인, 크래프트, 미술품·앤틱 시장, 건축, TV, 라디오, 출판, 광고, 게임 및 컴퓨터 소프트웨어 관련 산업을 포함하고 있다. Caves의 창조산업 경우에는 음악·연극, 오페라 등 무대예술과 레코드·영화 등의 복제예술을 중심으로 하는 문화산업을 중시한다(Caves, 2002).

영국의 경우 전 영국총리인 토니 블레어가 마크 레너드가 집필한 『Britain TM』을 초기정책으로 채택하였는데, Britain TM의 TM은 전통적으로 영국의 트레이드마크였던 자유무역, 대규모제조업, 자본주의 등의 컨셉을 만든 창조성을 의미한다(김태경, 2010). 영국의 창조산업은 개인의 창조성, 기술, 재능에 뿌리내린 산업, 지적재산의 개발과 활용을 통해 부와 고용을 창출하는 산업군이며, 구체적으로 광고, 영화·비디오, 건축, 음악, 미술, 공예시장, 무대예술, 컴퓨터, 비디오게임, 공예, 소프트웨어, 디자인, TV와 라디오, 디자이너 패션 등으로 정의된다.

창조산업은 문화산업(culture industry), 저작권산업, 콘텐츠산업 등 유사한 용어와 혼동될 수 있는데, 문화산업은 정부 차원에서 발의한 창조산업과 달리 문화예술의 대중화, 또는 저속화를 염려하는 독일의 프랑크푸르트 학파에 의해 처음 거론된 개념이다(이희연·황은정, 2008). 이는 유네스코의 창조도시 네트워크(CCN, Creative City Network)와 유럽연합의 시범도시 프로그램(UPP, The Urban Pilot Programme)에 의해 널리 보급되면서 전략적으로 이용되었다고 볼 수 있다.

문화산업진흥기본법 제2조 제1호[12]에 따르면, 문화산업은 문화상품의 기획·

12) 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 포함한다. 가. 영화·비디오물과 관련된 산업, 나. 음악·게임과 관련된 산업, 다. 출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업, 라. 방송영상물과 관련된 산업, 마. 문화재와 관련된 산업, 바. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업, 사. 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업, 아. 전통적인 소재와 기법을 활용하여 상품의 생산과 유통이 이루어지는 산업으로서 의상, 조형물, 장식용품, 소품 및 생활용품 등과 관련된 산업, 자. 문화상품을 대상으로 하는 전시회·박람회·견본시장 및 축

개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업을 말하는 것으로 영화, 음반, 출판, 캐릭터, 게임 등 고부가가치를 창출하는 산업을 말한다.

표 4-4. 창조산업과 유사산업 비교

구분	창조산업	문화산업	저작권산업	컨텐츠산업	디지털컨텐츠
정의 기준	개인의 창조성이 생산요소로 투입되어 산출물 생성	공공정책의 기능과 재정	자산의 특징과 산업의 산출물	산업생산	기술과 산업생산의 결합
산업 범위	광고, 건축, 디자인, 소프트웨어, 영화, 방송, 음악, 출판, 공연예술	박물관, 미술관, 비주얼 아트, 공예, 방송, 영화, 음악, 공연예술, 문학, 도서관	상업예술, 출판, 영화, 순수미술, 비디오, 음악, 저작물, 데이터처리, 소프트웨어	음악녹음, 음반판매, 방송과 영화, 소프트웨어, 멀티미디어 서비스	상업예술, 방송과 영화, 비디오, 사진, 전자게임, 녹음, 정보저장 및 검색

자료: NOIE Report, 이희연·황은정(2008) 재구성.

창조산업의 경우, UK DCMS(2001), NOIE(2005), UNCTAD(2008)을 비롯하여 우리나라의 구문모(2005a와 b), 이희연·황은정(2008), 김의준 외(2009) 및 장윤정·이승일(2009) 등 비교적 다양한 연구에서 유형을 분류하고 있다. 먼저 영국의 UK DCMS(2001)는 창조산업을 광고, 건축, 미술과 골동품, 공예, 패션, 디자인, 영화·비디오, 게임, 음악, 공연예술, 출판, 소프트웨어·컴퓨터 서비스로 분류하고 있다.

NOIE(2005)는 호주의 창조산업을 핵심산업과 부분산업으로 구분하고 있는데, 핵심산업에는 영화를 비롯한 음악, 방송, 출판, 양방향 미디어, 디자인 업종이 포함되고, 부분산업에는 건축, 광고, 소프트웨어 등이 포함된다.

한편 UNCTAD(2008)는 문화유산과 예술, 미디어, 기능적 창조물로 창조산업

제 등과 관련된 산업. 다만, 「전시산업발전법」 제2조제2호의 전시회·박람회·견본시장과 관련된 산업은 제외, 차. 가목부터 자목까지의 규정에 해당하는 각 문화산업 중 둘 이상이 혼합된 산업

을 크게 분류를 하고 있는데, 각 부문은 세부산업으로 분류된다. 첫째, 문화유산은 공예품, 축제와 같은 전통문화, 박물관, 도서관, 전시회 등의 문화적 장소가 포함되고, 둘째, 예술은 공연예술과 시각적 예술을 포함하며, 셋째, 미디어는 출판과 인쇄, 영화·TV·라디오 등의 청각적 예술을 포함한다. 마지막으로 기능적 창조물은 게임과 소프트웨어 등의 뉴미디어와 디자인, 건축과 광고 등의 창조서비스가 포함된다.

국내연구 중에는 창조산업을 문화산업으로 간주한 구문모(2005)를 제외하고, 이희연·황은정(2008)과 김의준 외(2009), 장윤정·이승일(2009)은 대부분 영국의 DCMS와 UNCTAD를 따르고 있다.

이희연·황은정(2008)은 영국의 DCMS(2001)에 R&D 업종을 포함시켜 창조산업을 선별하였는데, 건축, 전문디자인, 광고, 영화·비디오, 방송·뉴스, 음악·음반, 출판, 공연예술, 소프트웨어·게임, R&D, 그리고 문화재 관련 산업의 11개 부문으로 분류(산업 세세분류 기준으로 94개 업종 포함)하고 있다.

김의준 외(2009)는 구문모(2005)를 기준으로 창조산업을 정의하여 영화, 방송, 공연, 뉴스, 출판, 광고, 전문디자인, 소프트웨어, 건축·조경 부문을 공연·영화 및 방송 부문과 출판·미디어 부문, 그리고 자문 및 건축의 3개 부문으로 재분류하였다. 이때 R&D와 문화재 관련 산업, 그리고 사진관련 업종은 제외하고 있다.

장윤정·이승일(2009)은 이희연·황은정(2008)이 선별한 11개 부문에 관광부문을 추가하여 12개 부문으로 명명하였으며, 산업 세세분류를 기준으로 103개 업종을 선정하였다.

표 4-5. 창조산업 유형분류

구분	영국 DCMS (2001)	호주 NOIE (2005)	네덜란드 NAi (2005)	UNCTAD (2008)	구문모 (2005)	이희연·황은정 (2008)	김의준 외 (2009)	장윤정·이승일 (2009)
광고	●	●		●	●	●	●	●
건축	●	●	●	●	●	●	●	●
미술/골동품	●		●	●	●	●	●	●
공예	●		●	●	●	●	●	●
디자인	●	●	●	●	●	●	●	●
패션	●		●	●	●	●	●	●
영화/비디오	●	●		●	●	●	●	●
방송	●	●		●	●	●	●	●
양방향 오락	●	●		●	●	●	●	●
음악	●	●		●	●	●	●	●
공연예술	●			●	●	●	●	●
출판	●	●		●	●	●	●	●
소프트웨어/컴퓨터	●	●		●	●	●	●	●
기타		게임	R&D	축제 문화 장소	문화재 캐릭터	R&D 문화 장소		R&D 문화 장소 관광

주: 구문모(2005)의 경우 창조산업을 문화산업과 동일하게 간주

본 연구 역시 영국의 DCMS(2001)과 이희연·황은정(2008)의 분류기준을 따르되, 제조업은 제외하였으며, 출판·광고·사진, 방송·영화·영상, 공연예술, 건축·패션·디자인, 기타 R&D와 문화장소의 5개 부문으로 재분류하였다. R&D와 문화관련 장소나 산업 포함여부는 기존 연구마다 차이가 있으나 Howkins(2005)의 창조산업 분류에 따라서 본 연구에서는 포함시켰다. Howkins(2005)의 분류는 건축, 디자인, 광고, 사진, 미술, 영화, 비디오, 방송, 음악, 음반, 출판, 공연예술, 문화관련, R&D, 소프트웨어, 게임 등 13개 부문으로 나뉘어진다.

표 4-6. 본 연구의 창조산업 유형분류

산업코드	산업명	분류
J581	출판	시각적 예술 (출판·광고·사진)
M713	광고	
M733	사진	
J59	영화, 영상, 비디오, 오디오	청각적 예술 (방송·영화·영상)
J60	방송	
J6391	뉴스	
R901	공연예술	공연예술
J582	소프트웨어, 게임	건축·자문·패션·디자인
M7211	건축	
M732	패션, 디자인	
M70	R&D	R&D와 문화 관련
R902	문화재, 도서관 등 문화관련산업	

지역별 창조산업의 분포특성을 분석하기 위한 자료는 통계청에서 제공하고 있는 전국사업체조사 자료로 2009년 기준 시군구별 산업 세세분류별 현황(5-digit) 자료를 이용하여 본 연구의 목적에 맞게 재가공하는 과정을 거쳤다. 산업 세세분류를 기준으로 총 66개 업종이 선별되었다.

제2절 창조성의 공간분포 분석결과

1. 창조계층의 공간분포 분석결과

본 연구에서 창조계층의 분포특성을 분석하기 위한 자료는 2005년 「인구주택총조사」 자료의 2% 표본조사 자료로써, 시군구별 직업 중분류별 창조계층을 핵심 창조계층(super creative core)과 창조적 전문가(creative professionals)로 구분하

여 분석한 결과는 다음과 같다.

우리나라의 총 창조계층 수는 4,337천명으로 총 취업자 수 19,277천명 중에서 약 22.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이 중에서 핵심창조계층이 차지하는 비율이 약 52.5%이고, 창조적 전문가가 차지하는 비율이 약 47.5%로 도출되었으며, 플로리다의 보헤미안지수에 해당하는 예술가, 즉 문화, 예술 및 방송관련 전문가는 전국에서 약 1.0%에 해당하는 것으로 나타났다.

한편 취업자 수 대비 창조계층과 총 인구 대비 창조계층 비율은 각각 22.5%와 9.0%를 차지하고 있으며, 인구 대비 창조계층 비율을 기준으로 핵심창조계층이 4.7%, 그리고 창조적 전문가가 4.3%를 차지하고 있다.

▌표 4-7. 창조계층에 해당하는 취업자 수(2005년) ▐

구분	창조계층 수 (천명)	취업자수 대비 창조계층 비율	인구 대비 창조계층 비율
합계	4,337	22.5%	9.0%
핵심창조계층	2,279	11.8%	4.7%
창조적 전문가	2,058	10.7%	4.3%

15세 이상 경제활동인구를 대상으로 한 취업자 수 19,277천명 중 2005년을 기준으로 핵심 창조계층과 창조적 전문가가 가장 많은 지역을 절대기준과 상대기준으로 나누어 상위 25위까지 정리한 다음 232개 시군구별로 나타내면 다음과 같다. 전반적으로 절대·상대기준의 창조계층은 핵심 창조계층과 창조적 전문가 모두 서울과 경기도를 포함하는 수도권에 집중되어 있으며, 그 집중도가 높아 창조계층의 불평등 정도는 심각한 것으로 분석되었다. 수도권을 제외하면 절대기준의 경우 부산과 대구, 인천 등의 광역시와 경남에 집중되어 있는 것으로 나타났고, 상대기준의 경우 대전과 광주, 대구, 부산 등의 광역시가 비교적 높게 나타나고 있다.

절대기준을 토대로 창조계층이 가장 많은 지역은 경기도 수원시로 전체 창조계층의 약 2.9%가 분포하고 있는 것으로 나타났으며, 핵심창조계층의 경우에도

수원시가 약 3.3%로 가장 많이 분포하는 것으로 나타났다. 창조적 전문가의 경우에는 경기도 성남시의 창조적 전문가가 약 54,634명으로 전체 취업자 수의 약 2.7%를 차지해 가장 많이 분포하고 있는 것으로 분석되었으며, 그 다음으로는 경기도 고양시 2.5%, 서울시 강남구와 경기도 수원시가 2.4% 수준으로 나타나고 있다.

대체적으로 수원시와 성남시, 고양시, 용인시와 같은 서울의 대표적인 신도시에 창조계층이 밀집되어 있는 특징을 보이고 있다고 볼 수 있다. 또한 강남구와 송파구, 서초구 등 학군이 좋아 서울의 대표적인 부촌이라 할 수 있는 지역에도 창조계층이 집중되어 있음을 알 수 있다. 창조계층의 지역별 비중을 기준으로 상위 10위안에 속하는 이들 신도시와 강남의 대표적인 자치구에는 전체 창조계층의 21.0%가 밀집되어 있다. 이러한 경향은 핵심창조계층과 창조적 전문가의 경우에도 각각 21.6%와 20.6%로 비슷하게 나타나고 있다.

그 밖에 수도권을 제외하면 창조계층은 전북 전주시와 충북 청주시, 대전 서구, 대구 수성구와 달서구, 경남 창원시에 비교적 많은 비율이 분포되어 있는 것으로 나타났다.

상대기준인 취업자 수 대비 창조계층은 절대기준과 달리 서울시 서초구와 강남구, 대전시 유성구와 경기도 과천시 등에 가장 많은 것으로 나타났다. 이들 지역은 전체 취업자 수 대비 약 40% 이상이 창조계층에 해당하는 것으로 나타났는데, 핵심창조계층의 경우 대전 유성구가 31.6%로 가장 높았고, 창조적 전문가의 경우 서초구가 24.2%로 가장 높았다.

표 4-8. 창조계층의 지역별 비중(절대기준)

순위	창조계층				핵심창조계층				창조적전문가			
	시도	시군구	천명	비율	시도	시군구	천명	비율	시도	시군구	천명	비율
1	경기	수원시	124	2.9%	경기	수원시	75	3.3%	경기	성남시	55	2.7%
2	경기	성남시	117	2.7%	경기	성남시	62	2.7%	경기	고양시	52	2.5%
3	경기	고양시	106	2.4%	경기	고양시	54	2.4%	서울	강남구	50	2.4%
4	서울	강남구	95	2.2%	경기	용인시	51	2.3%	경기	수원시	48	2.4%
5	경기	용인시	91	2.1%	서울	강남구	46	2.0%	서울	송파구	40	1.9%
6	경기	부천시	82	1.9%	경기	부천시	43	1.9%	경기	용인시	40	1.9%
7	서울	송파구	81	1.9%	경기	안양시	41	1.8%	경기	부천시	39	1.9%
8	경기	안양시	72	1.7%	서울	송파구	41	1.8%	서울	서초구	37	1.8%
9	서울	서초구	71	1.6%	서울	관악구	39	1.7%	서울	노원구	32	1.6%
10	서울	노원구	71	1.6%	서울	노원구	39	1.7%	경기	안양시	31	1.5%
11	서울	관악구	66	1.5%	충북	청주시	36	1.6%	대구	달서구	30	1.5%
12	전북	전주시	62	1.4%	서울	서초구	34	1.5%	서울	양천구	30	1.5%
13	충북	청주시	61	1.4%	대전	서구	34	1.5%	대구	수성구	29	1.4%
14	서울	양천구	61	1.4%	전북	전주시	33	1.4%	전북	전주시	29	1.4%
15	대전	서구	60	1.4%	서울	강서구	31	1.4%	서울	강서구	28	1.4%
16	서울	강서구	60	1.4%	서울	양천구	31	1.4%	경기	안산시	27	1.3%
17	경기	안산시	58	1.3%	경기	안산시	30	1.3%	대전	서구	26	1.3%
18	대구	수성구	55	1.3%	서울	동작구	30	1.3%	서울	관악구	26	1.3%
19	대구	달서구	55	1.3%	경남	창원시	30	1.3%	서울	강동구	25	1.2%
20	서울	동작구	54	1.2%	충남	천안시	27	1.2%	충북	청주시	25	1.2%
21	서울	강동구	52	1.2%	서울	강동구	27	1.2%	인천	부평구	24	1.1%
22	경남	창원시	51	1.2%	서울	영등포구	27	1.2%	서울	동작구	23	1.1%
23	인천	부평구	50	1.2%	서울	마포구	27	1.2%	충남	천안시	23	1.1%
24	충남	천안시	49	1.1%	인천	부평구	26	1.2%	대구	북구	22	1.1%
25	서울	영등포구	49	1.1%	대구	수성구	26	1.1%	서울	영등포구	22	1.1%

표 4-9. 취업자수 대비 창조계층의 지역별 비중(상대기준)

순위	창조계층			핵심창조계층			창조적전문가		
	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율
1	서울	서초구	46.8%	대전	유성구	31.6%	서울	서초구	24.2%
2	서울	강남구	45.1%	서울	서초구	22.7%	서울	강남구	23.4%
3	대전	유성구	42.9%	경기	과천시	22.5%	대구	수성구	19.9%
4	경기	과천시	42.0%	서울	강남구	21.7%	경기	과천시	19.4%
5	대구	수성구	37.4%	경기	용인시	19.3%	서울	송파구	16.8%
6	경기	용인시	34.4%	서울	동작구	18.4%	서울	양천구	16.1%
7	서울	송파구	34.0%	경기	군포시	18.4%	경기	고양시	15.6%
8	서울	양천구	32.8%	경기	수원시	17.8%	부산	수영구	15.4%
9	서울	동작구	32.7%	서울	관악구	17.7%	부산	해운대구	15.3%
10	경기	고양시	31.8%	대구	수성구	17.4%	경기	용인시	15.0%
11	서울	노원구	31.4%	대전	서구	17.3%	부산	동래구	14.7%
12	대전	서구	30.9%	서울	노원구	17.3%	광주	동구	14.7%
13	경기	군포시	30.8%	서울	송파구	17.2%	서울	종로구	14.6%
14	서울	마포구	30.5%	서울	마포구	17.1%	서울	동작구	14.2%
15	경기	성남시	30.4%	경기	안양시	17.0%	경기	성남시	14.2%
16	경기	안양시	29.8%	서울	양천구	16.7%	서울	용산구	14.1%
17	광주	서구	29.6%	경기	고양시	16.2%	서울	노원구	14.1%
18	서울	관악구	29.5%	경기	성남시	16.2%	서울	강동구	14.0%
19	서울	영등포구	29.3%	서울	영등포구	16.0%	대구	달서구	14.0%
20	광주	남구	29.3%	광주	서구	15.9%	부산	남구	13.9%
21	경기	수원시	29.2%	서울	광진구	15.8%	부산	금정구	13.9%
22	부산	수영구	29.0%	서울	서대문구	15.6%	인천	연수구	13.8%
23	서울	광진구	28.9%	광주	남구	15.4%	광주	남구	13.8%
24	서울	강동구	28.9%	전북	전주시	15.2%	부산	연제구	13.8%
25	서울	서대문구	28.7%	서울	구로구	15.0%	광주	서구	13.7%

전국적인 시군구별 창조계층의 공간분포를 살펴보기 위하여 이들 자료를 행정구역별로 도식화하였다. 먼저 창조계층은 다음의 그림에서 보는 바와 같이 대부분 수도권을 중심으로 광범위하게 분포하고 있으며, 특히 부산, 대전, 광주, 대구 등 광역시를 중심으로 분포하고 있는 특징을 보이고 있다. 또한 수도권과 대전권, 그리고 대경권 및 동남권과 이어지는 축을 중심으로 분포되어 있으며, 대전권과 광주권으로 이어지는 축과 순천권 및 남해안권으로 이어지는 축으로 집중되어 나타나고 있다.

핵심창조계층의 경우 창조계층과 비슷한 양상을 보이고 있으며, 창조적 전문가의 경우 핵심창조계층보다 특정지역에 집중되는 경향이 약화되는 경향을 보이고 있다.

그림 4-1. 창조계층의 공간분포(절대기준)

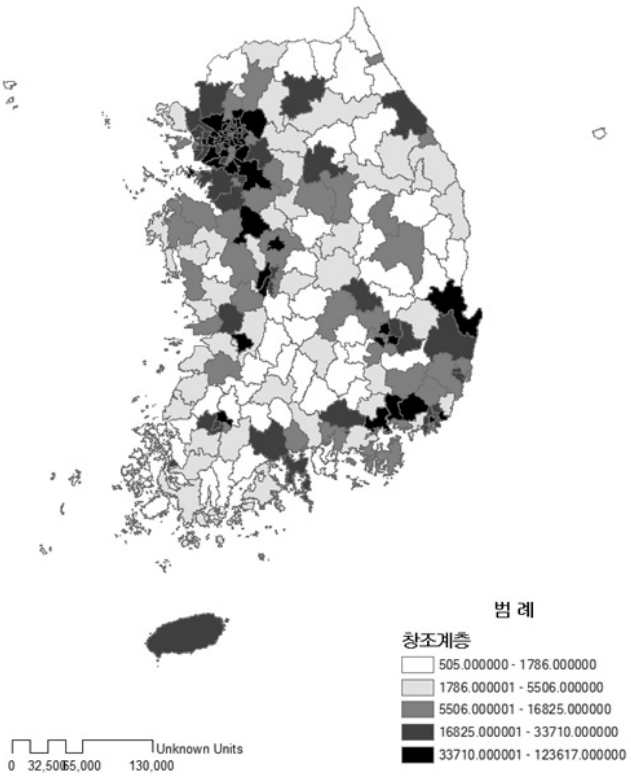
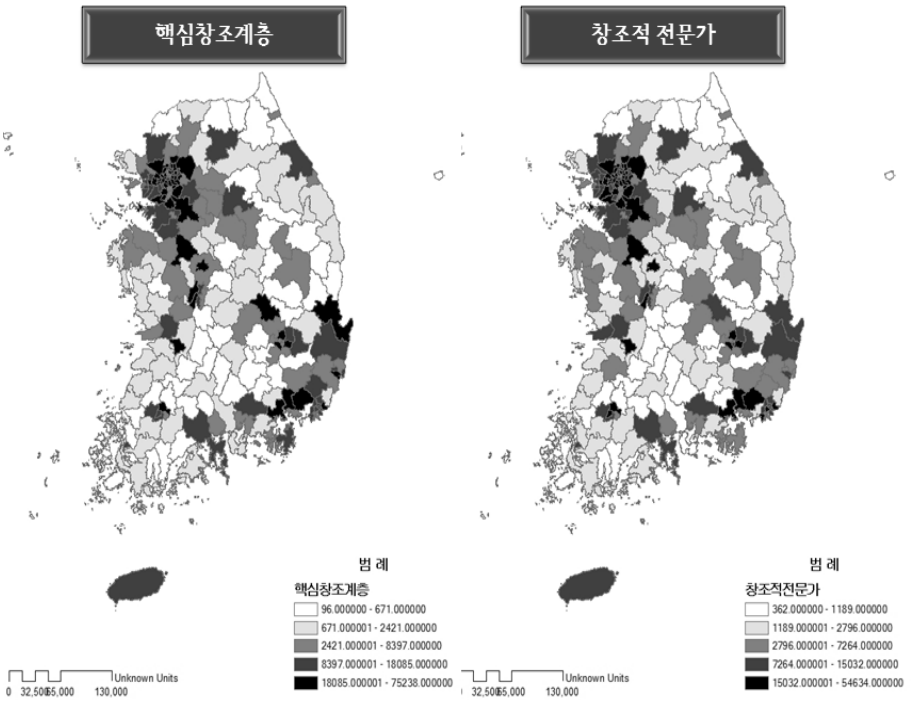


그림 4-2. 핵심창조계층과 창조적 전문가의 공간분포(절대기준)



2. 창조산업의 공간분포 분석결과

2009년을 기준으로 우리나라에서 창조산업에 종사하는 고용자수는 총 55.8만명으로 총 고용자수 1,681.8만명 중에서 약 3.32%를 차지하여 상당히 낮은 비율을 보이고 있다. 총 사업체 수를 기준으로 살펴보면 2009년에 창조산업에 해당되는 사업체 수는 5.3만개로 전체 사업체 수(329.4만개)의 1.61%를 차지하고 있다.

성별로는 남성 종사자 수가 38.5만명으로 총 남성 종사자 수 중에서 창조산업에 종사하고 있는 비율이 약 3.90%로 여자(17.2만명)의 약 2.49%에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 조직형태별로는 회사법인에 종사하는 종사자 수가 37.0만명으로 66.4%를 차지해 가장 높았고, 그 다음으로 회사이외 법인에 종사하는 종사자

수가 9.4만명으로 16.9%, 그리고 개인사업체에 종사하는 종사자 수가 8.7만명으로 15.5% 순으로 나타나고 있다.

표 4-10. 창조산업에 종사하는 사업체수와 종사자수(2009년)

산업 코드	산업분류	총사업체수	총종사자수	종사자성별	
				남자	여자
				종사자수	종사자수
0	전산업	3,293,558	16,818,015	9,888,360	6,929,655
J581	서적,잡지 및 기타 인쇄물출판업	4,108	57,220	32,946	24,274
J582	소프트웨어 개발 및 공급업	6,347	122,997	95,315	27,682
J59	영상·오디오 기록물 제작 및 배급업	3,393	29,068	16,675	12,393
J60	방송업	739	27,014	20,807	6,207
J6391	뉴스제공업	135	1,421	1,069	352
M70	연구개발업	3,496	133,036	97,518	35,518
M713	광고업	6,320	33,512	20,149	13,363
M7211	건축 및 조경설계 서비스업	7,673	61,537	49,160	12,377
M732	전문디자인업	3,117	17,316	10,111	7,205
M733	사진촬영 및 처리업	8,669	17,968	10,971	6,997
R901	창작 및 예술관련 서비스업	2,061	17,650	9,861	7,789
R902	도서관,사적지 및 유사 여가관련 서비스업	7,052	39,547	21,320	18,227
합계		53,110	558,286	385,902	172,384
비율		1.61%	3.32%	3.90%	2.49%

창조산업 종사자수는 창조계층과 마찬가지로 서울과 경기도를 비롯한 수도권에 집중되어 있는데, 절대기준으로 수도권의 창조산업 집중도는 75.0%로 창조계층(56.0%)보다 더 높은 것으로 나타났다. 특히 총 창조산업 종사자수의 54.5%는 서울에 집중되어 있으며, 특히, 건축·자문·패션·디자인의 경우 서울에 73.9%가 집중되어 있는 것으로 나타났다. 시각적 예술의 경우에도 서울에만 62.6%가 집

중되어 있어 수도권과 타 지역의 지역별 편차는 심각한 수준인 것으로 나타났다. 한편 R&D와 문화관련 종사자의 경우 서울(27.0%)보다 경기도(37.1%)에 더 집중되어 있는 것으로 나타났으며, 대전에도 11.4%가 집중되어 있다. 상대기준, 즉 전 산업의 총 종사자수 대비 창조산업 종사자수 비율 역시 서울의 집중도가 절대기준과 마찬가지로 가장 높았으나, 집중도 지수는 낮아지는 것으로 나타났다.

구체적으로 창조산업 종사자의 시군구별 비중을 분석해보면 전체 232개의 시군구 중에서 서울의 13개 자치구가 상위 25위 안에 포함되어 있어 창조산업의 측면에서 서울이 주도적인 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 경기도의 경우에도 수원시와 용인시, 성남시 등 7개의 시가 상위 25위 안에 포함되어 있어 창조산업 비중이 높은 편이다. 기타 대전 유성구가 상위 25위 안에 포함되어 있으며, 전체 창조산업의 3.8%를 차지하고 있다. 이들 지역을 제외하면, 전북 전주시와 충북 청주시, 제주 제주시와 경남 창원시가 전체 창조산업의 2.9%를 차지하고 있는 것으로 나타나 비교적 비율이 높았다.

또한 상위 5위 안에 드는 지역이 전체 창조산업 종사자의 33.7%를, 그리고 상위 10위 안에 드는 지역이 전체의 52.4%를 차지하고 있어 창조산업은 특정 지역에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그러나 앞에서도 설명한 바와 같이 창조산업이 전체 산업에서 차지하는 비율이 상당히 작아서 일반적으로 해당 지역의 주력산업으로 보기는 어렵다.

이를 각각 시각적 예술 부문, 청각적 예술 부문, 공연예술 부문, 건축·자문·패션·디자인 부문, R&D와 문화관련 부문으로 나누어 살펴보면 R&D와 문화관련 부문을 제외한 대부분의 창조산업이 서울의 강남구와 서초구에 집중되어 있어 이들 지역이 창조산업의 선도적 역할을 담당하고 있다. 특히, 강남구는 건축·자문·패션·디자인 부문에 있어 독보적인 위치를 차지하고 있는데, 전체 창조산업 종사자의 24.6%가 집중되어 있으며, 시각적 예술 부문 역시 12.1%가 집중되어 있다. 청각적 예술 부문은 서울 영등포구에, 공연예술 부문은 서울 종로구에 특히 특화되어 있으며, 경기도 수원시와 용인시, 그리고 대전 유성구는 R&D와 문화관련 산업이 집중되어 있다.

표 4-11. 창조산업의 지역별 비중(절대기준)

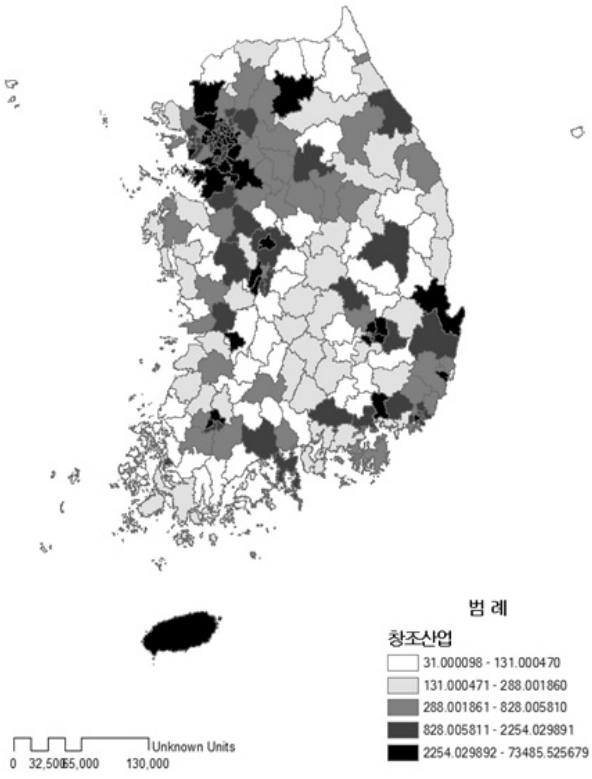
순위	창조산업 전체			시각적예술			청각적예술		
	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율
1	서울	강남구	13.2%	서울	강남구	12.1%	서울	영등포구	14.8%
2	서울	서초구	6.5%	서울	중구	12.1%	서울	강남구	10.6%
3	서울	금천구	5.0%	서울	종로구	7.7%	서울	마포구	4.4%
4	서울	영등포구	4.8%	서울	마포구	7.6%	서울	양천구	4.3%
5	경기	수원시	4.2%	서울	서초구	4.7%	서울	중구	4.3%
6	서울	구로구	4.1%	서울	영등포구	3.3%	서울	서초구	3.2%
7	서울	중구	4.0%	경기	파주시	2.6%	서울	종로구	2.9%
8	대전	유성구	3.8%	서울	용산구	2.5%	서울	구로구	2.4%
9	서울	마포구	3.6%	서울	금천구	2.1%	광주	서구	2.0%
10	서울	종로구	3.2%	서울	구로구	1.9%	경기	고양시	1.7%
11	경기	용인시	2.5%	경기	수원시	1.5%	서울	금천구	1.7%
12	경기	성남시	2.4%	전북	전주시	1.2%	경기	성남시	1.6%
13	경기	화성시	1.9%	대구	중구	1.1%	전북	전주시	1.5%
14	서울	송파구	1.8%	경기	고양시	1.0%	경기	부천시	1.4%
15	경기	안양시	1.4%	경기	성남시	1.0%	서울	용산구	1.3%
16	경기	고양시	1.0%	서울	송파구	0.9%	충북	청주시	1.2%
17	서울	용산구	1.0%	대전	서구	0.9%	제주	제주시	1.1%
18	서울	양천구	0.9%	충북	청주시	0.9%	대구	수성구	1.1%
19	서울	강서구	0.8%	서울	동작구	0.9%	서울	송파구	1.1%
20	전북	전주시	0.8%	경북	경산시	0.9%	경기	수원시	1.1%
21	충북	청주시	0.7%	서울	서대문구	0.8%	서울	강서구	1.0%
22	경기	안산시	0.7%	서울	강서구	0.8%	울산	남구	0.9%
23	제주	제주시	0.7%	제주	제주시	0.7%	서울	관악구	0.9%
24	경남	창원시	0.7%	서울	양천구	0.7%	경남	창원시	0.9%
25	서울	성동구	0.7%	서울	동대문구	0.7%	서울	동작구	0.9%

표 계속. 창조산업의 지역별 비중(절대기준)

순위	공연예술			건축자문패션디자인			R&D와문화관련		
	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율	시도	시군구	비율
1	서울	종로구	7.7%	서울	강남구	24.6%	경기	수원시	11.2%
2	서울	서초구	6.0%	서울	구로구	9.2%	대전	유성구	10.7%
3	서울	중구	5.9%	서울	서초구	8.8%	경기	용인시	7.0%
4	서울	강남구	5.2%	서울	금천구	6.6%	서울	금천구	6.5%
5	경기	고양시	3.7%	서울	영등포구	6.2%	서울	서초구	6.1%
6	서울	영등포구	3.6%	서울	송파구	3.6%	경기	화성시	5.8%
7	전북	전주시	3.3%	서울	마포구	3.6%	경기	성남시	3.3%
8	서울	마포구	3.2%	경기	성남시	2.8%	서울	강남구	2.1%
9	대구	달서구	2.4%	서울	중구	2.3%	경기	안양시	2.1%
10	광주	북구	2.4%	서울	종로구	2.0%	경기	안산시	1.5%
11	울산	남구	2.2%	경기	안양시	1.6%	서울	종로구	1.4%
12	경기	수원시	2.0%	서울	성동구	1.1%	인천	연수구	1.3%
13	제주	제주시	1.8%	서울	강서구	1.1%	경남	창원시	1.2%
14	경남	마산시	1.8%	대전	유성구	1.0%	서울	성북구	1.1%
15	인천	남동구	1.7%	서울	광진구	0.9%	경기	고양시	1.1%
16	대구	북구	1.5%	충북	청주시	0.9%	서울	영등포구	1.0%
17	경기	부천시	1.5%	대전	서구	0.8%	서울	동대문구	0.9%
18	서울	광진구	1.4%	경기	수원시	0.8%	광주	북구	0.8%
19	경기	성남시	1.3%	울산	남구	0.8%	서울	은평구	0.8%
20	경기	안산시	1.2%	대구	동구	0.7%	서울	마포구	0.8%
21	서울	강서구	1.1%	서울	관악구	0.7%	제주	제주시	0.8%
22	서울	동대문구	0.9%	서울	용산구	0.6%	인천	서구	0.8%
23	경남	김해시	0.9%	대구	북구	0.6%	서울	양천구	0.7%
24	전북	남원시	0.9%	경기	고양시	0.6%	서울	중구	0.7%
25	경기	안양시	0.8%	경기	용인시	0.6%	경북	포항시	0.6%

창조계층과 마찬가지로 전국의 시군구별 창조산업의 공간분포를 살펴보기 위하여 이들 자료를 행정구역별로 그리고 부문별로 구분하여 도식화하였다. 창조산업도 수도권을 중심으로 집중되어 분포하고 있으며, 창조계층과 유사한 경향을 가지는 것으로 분석되었다. 즉, 창조산업의 경우 수도권에 보다 집중되어 분포하는 경향을 나타내고 있는데, 포항과 울산, 부산을 연결하는 축과 대구 등 광역시를 중심으로 분포되어 있다. 또한 광주와 순천권을 연결하는 서해안축도 넓게 발달되어 있음을 알 수 있다.

그림 4-3. 창조산업의 공간분포(절대기준)



창조산업을 부문별로 살펴보면, 창조산업 전체 분포와 가장 흡사한 분포도를 보이고 있는 부문은 R&D와 문화관련 부문으로 수도권과 강원권을 연결하는 축과 광주권을 연결하는 축이 발달되어 있으며, 부산권과 포항권을 잇는 축도 발달되어 있다. 건축·자문·패션·디자인 부문 역시 이와 비슷한 경향을 보이고는 있으나 수도권과 포항-울산-부산권에 보다 집중되는 패턴을 보이고 있다.

반면 시각적 예술과 청각적 예술 및 공연예술 부문의 경우 기타 부문이나 전체 창조산업과는 달리 집중도가 떨어지는 것으로 분석되었다. 그러나 여전히 수도권에 밀집되어 분포하는 경향은 모든 창조산업 부문에 걸쳐 유사하게 나타나고 있다.

그림 4-4. 부문별 창조산업의 공간분포(시각적예술과 청각적예술 부문)

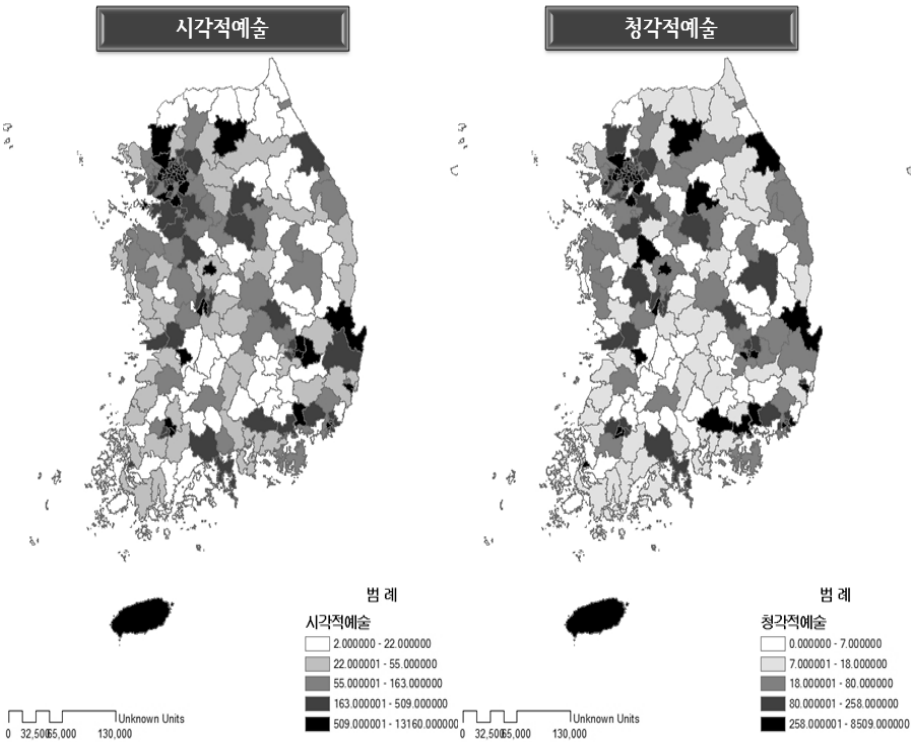
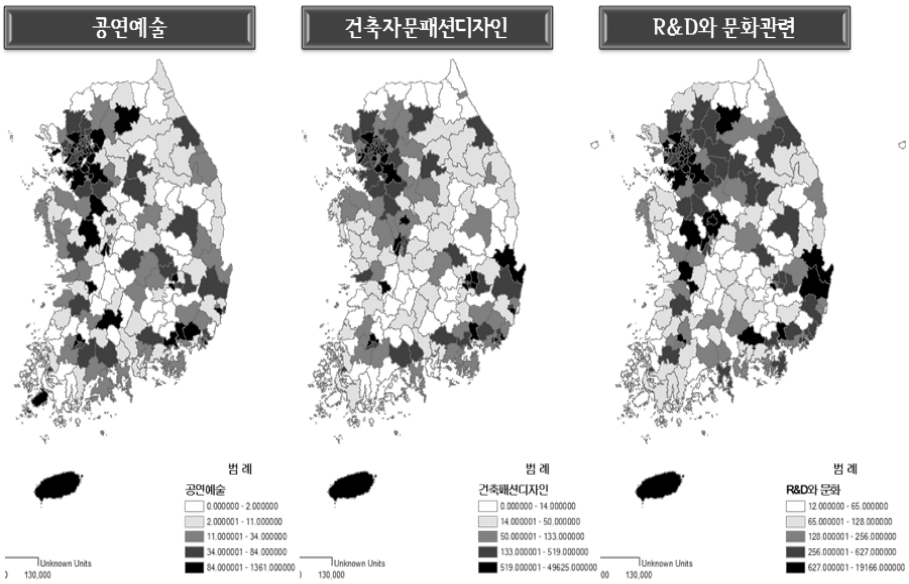


그림 4-5. 부문별 창조산업의 공간분포(공연예술과 기타 부문)



창조산업의 분포특성을 파악하기 위해서 산출된 입지상계수(LQ지수)가 다음의 표에 제시되어 있다. 입지특성을 파악하기 위하여 창조산업의 지역별 특화계수가 1보다 큰 지역을 대상으로 제시한 결과 창조산업의 지역별 비중과 큰 차이는 없으나, 대전 유성구의 특화계수가 가장 큰 것으로 분석되었다. LQ지수는 다음과 같은 식으로 산출된다.

$$LQ = \frac{X_{ij}/X_j}{X_i/X}$$

여기서 X_{ij} = j지역의 i산업 종사자수

X_i = 전국 i산업 종사자수

X_j = j지역의 전산업 종사자수

X = 전국의 전산업 종사자수

표 4-12. 창조산업의 지역별 LQ지수

순위	시도	시군구	LQ	순위	시도	시군구	LQ	순위	시도	시군구	LQ
1	대전	유성구	6.30	11	경기	용인시	1.88	21	대구	남구	1.09
2	서울	금천구	4.99	12	서울	용산구	1.60	22	서울	동작구	1.04
3	서울	구로구	4.14	13	서울	양천구	1.45	23	경기	의왕시	1.02
4	서울	강남구	3.82	14	인천	연수구	1.42	24	충북	단양군	1.01
5	서울	마포구	3.28	15	경기	화성시	1.40	25	대구	중구	1.00
6	서울	서초구	3.20	16	경기	성남시	1.40				
7	서울	영등포구	2.64	17	서울	송파구	1.28				
8	서울	종로구	2.32	18	경기	과천시	1.14				
9	경기	수원시	2.15	19	경기	안양시	1.13				
10	서울	중구	1.90	20	경기	파주시	1.12				

주: LQ 지수가 1 이상인 지역만 제시하였음.

창조산업을 부문별로 구분하여 LQ지수를 산출한 결과 시각적 예술 부문의 경우에는 서울 마포구와 중구 및 종로구의 LQ 지수가 1보다 큰 것으로 분석되었다. 마포구의 경우 서적 출판업과 정기 간행물 발행업 등 서적 출판과 관련된 창조산업과 시각 디자인 및 공연예술과 같은 순수창작산업을 비롯한 컨텐츠 창조산업의 집적지이기 때문에 시각적 예술의 LQ 지수가 1.35로 전국에서 가장 높은 것으로 분석되었다. 중구와 종로구 역시 공연이나 미디어 제작과 관련된 창조산업과 서적출판업, 광고 등의 창조산업이 고루 분포하고 있어 LQ 지수가 높게 산출된 것으로 판단된다.

주목할만한 점은 서울 구로구와 금천구인데, 구로구 구로동과 금천구 가산동의 경우 1997년부터 시행된 서울디지털산업단지(G밸리) 관리계획으로 창조산업이 급격히 성장하고 있어 제도적 지원이 창조산업의 성장을 도모할 수 있다는 가능성을 보여주는 좋은 예라 볼 수 있다.

이희연·황은정(2008)의 연구는 본 연구와 달리 창조산업과 관련되는 제조업을 포함하고 있기는 하지만 이들 연구에서 2004년을 기준으로 구로구와 금천구는

각각 10위(433%)와 8위(4.6%)를 차지하였으나 본 연구에서 이들 지역은 각각 6위(4.1%)와 3위(5.0%)를 차지하여 괄목할만한 성장을 보이고 있다. 금천구의 경우 독산동의 한 인쇄공장을 리모델링하여 창작도시공간을 재생시키는 금천예술공장을 개관하는 등 다양한 예술분야와 학제 간 교류를 통해 창조산업을 발전시켜 나가고 있다.

표 4-13. 창조산업 부문별 지역별 LQ지수

순위	시각적 예술			건축·자문·패션·디자인			R&D와 문화관련		
1	서울	마포구	1.35	서울	구로구	3.34	대전	유성구	5.52
2	서울	중구	1.11	서울	강남구	2.58	서울	금천구	2.00
3	서울	종로구	1.09	서울	금천구	2.39	경기	수원시	1.77
4				서울	서초구	1.57	경기	용인시	1.63
5				서울	영등포구	1.23	경기	화성시	1.30
6				서울	마포구	1.20	인천	연수구	1.19

주: LQ 지수가 1 이상인 지역만 제시하였음.

제3절 창조성의 공간집적 분석결과

다음으로 창조계층과 창조산업이 어느 지역에 집적되어 있는지를 분석하기 위하여 공간적 상호작용인 자기상관성을 이용하여 이를 분석하였다. 공간자기상관을 탐색하는 방법은 공간데이터를 시각화하고, 공간자기상관의 유의성을 검증하는 방법이다. 임의의 변수가 공간상에 서로 유사한 값을 가지고 군집되어 있는 경우 (+)의 공간적 자기상관이 존재하고, 반대로 공간상에 상이한 값들을 가지고 군집되어 있는 경우 (-)의 공간적 자기상관이 존재한다.

개별지역의 공간적 자기상관을 측정할 수 있는 지표는 Moran I 공간자기상관계수(Moran's I statistic of spatial autocorrelation)와 Moran I 지수의 국지적 버전이라 할 수 있는 국지공간자기상관지표(Local Indicators of Spatial Association,

LISA)를 들 수 있다. 먼저 Moran I 지수는 공간자기상관을 파악하기 위한 전역적 모란지수(Global Moran's I) 측정지표로써, 인접해 있는 공간단위(neighboring spatial units)들이 갖는 값을 비교하여 산출한다.

인접한 공간단위가 전체 연구지역에 걸쳐 유사한 값을 갖는 경우 Moran I 지수는 높은 (+) 공간상관을 갖는 반면 인접한 공간단위들이 서로 상이한 값들을 갖게 되면 높은 (-) 공간상관을 가지게 된다. 인접한 공간단위들이 유사한 값을 갖는 경우 모두 값이 높거나(high-high) 모두 낮은(low-low) 경우가 상이한 값을 갖는 경우보다 더 많다면 Moran I 지수는 양의 값을 가지게 된다. Moran I 지수는 다음의 식으로 표현될 수 있으며, -1(부적 공간자기상관)에서 +1(정적 공간자기상관)까지의 값을 가진다.

$$I = \frac{n\sum_i\sum_j w_{ij}(x_i-\overline{x})(x_j-\overline{x})}{\sum_i\sum_j w_{ij}\sum(x_i-\overline{x})^2}$$

여기서 n: 지역 수

x_i와 x_j: i지역과 j지역의 창조계층(창조산업) 종사자수

$\overline{x}$: 창조계층(창조산업) 종사자수의 평균

w_{ij}: 가중치(공간단위 i와 j가 이웃하고 있으면 1, 그렇지 않으면 0)

국지공간자기상관지표, 즉 LISA 지수는 국지적 차원에서의 Moran I 지수를 측정해주는 지표로써, 공간자기상관이 위치에 따라서 상이한 결과를 보여준다. LISA 지수를 이용하면 한 변수의 공간자기상관이 특정 지역에서 매우 높게 나타나는 온열지점(hot spots)을 찾을 수 있다. LISA 지수의 경우 특정지역의 값과 인접한 지역들이 갖는 값의 가중 평균값이 서로 유사하게 나타나면 (+)의 공간자기상관을 가지게 되는 반면 특정지역의 값과 인접한 주변지역들과의 가중평균값과의 차이가 크게 나타나면 (-)의 공간자기상관으로 판정하게 된다. LISA 지수 역시 Moran I 지수와 마찬가지로 -1부터 +1까지의 값을 가지게 되며, -1은 부적

공간자기상관을, 0은 무작위 패턴을, 그리고 +1은 정적 공간자기상관, 즉 클러스터를 의미한다.

$$I = \frac{n^2}{\sum_j \sum_j w_{ij}} \frac{(x_i - \bar{x}) \sum_j w_{ij} (x_j - \bar{x})}{\sum_i (x_i - \bar{x})^2}$$

LISA 지수 분석을 통해 개별지역 주변에 유사한 값을 갖는 공간적 군집의 유의성을 판정할 수 있으며, 국지적 군집과 이례지역을 추출할 수 있을 뿐만 아니라 국지적 차원에서 공간 연관 정도를 측정하는 경우 모란 산포도(Moran scatter plot)를 통해 공간적 연관성을 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(이희연·황은정, 2008).

원점을 기준으로 높은 값 주변에 높은 값이 존재하는 HH(high-high) 유형과 높은 값 주변에 낮은 값이 존재하는 HL(high-low) 유형, 낮은 값 주변에 높은 값이 존재하는 LH(low-high) 유형, 그리고 낮은 값 주변에 낮은 값이 존재하는 LL(low-low) 유형이 있다. 국지적인 차원에서 공간적 군집은 일반적으로 HH와 LL 유형을 의미한다.

1. 창조계층의 공간집적 분석결과

먼저 창조계층의 Moran I 통계량을 분석한 결과 다음의 표에서 보는 바와 같이 창조계층과 핵심창조계층 및 창조적 전문가 모두 클러스터화 되어 있는 것으로 분석되었다. 창조계층은 0.41, 핵심창조계층은 0.40, 창조적 전문가는 0.41로 모두 1% 수준에서 유의하게 나타났다. 창조계층은 지표가 모두 0.40 내외로 공간적 집적 수준이 비슷하게 분석되었다.

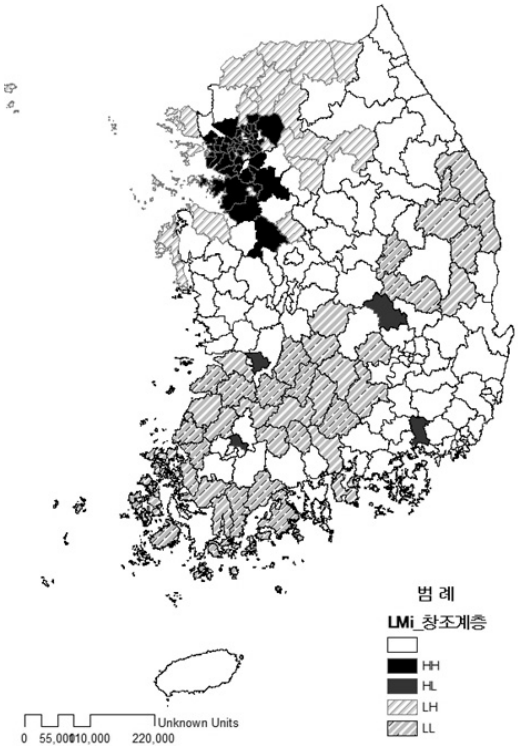
표 4-14. 창조계층의 Moran I 분석결과

구분	창조계층	핵심창조계층	창조적 전문가
Moran I 지수	0.41	0.40	0.41
Z Score	29.78***	29.07***	29.98***

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

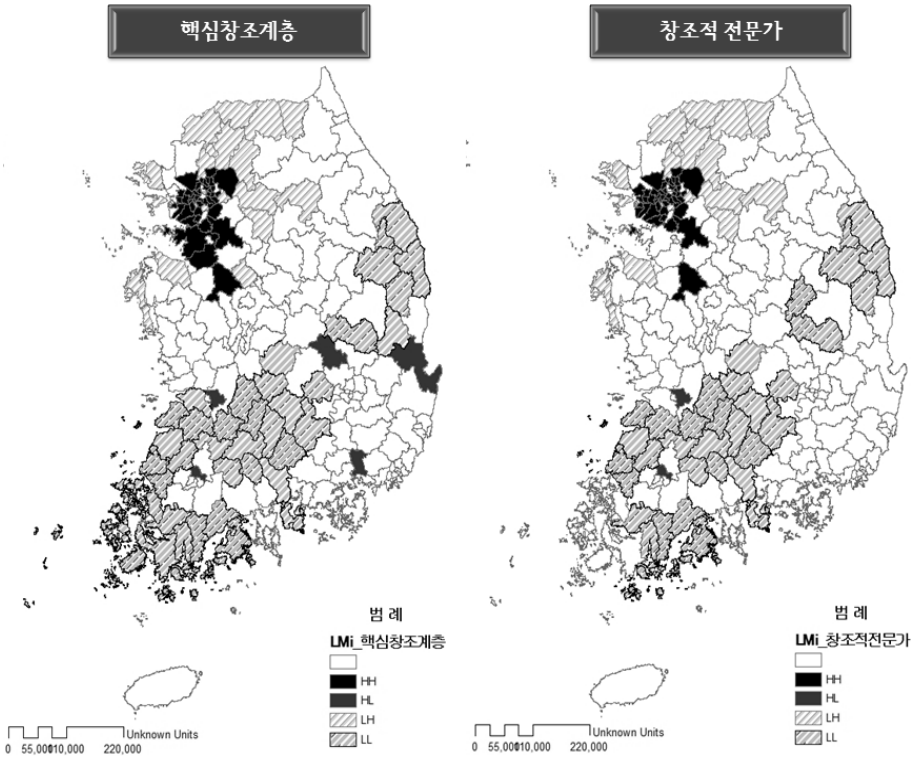
LISA 지수를 이용하여 창조계층 클러스터의 Hot Spot을 공간 상에 표현하면 다음의 그림과 같다. HH는 해당 지역의 창조계층이 많을 뿐만 아니라 이 지역과 인접해 있는 지역에도 창조계층이 많이 분포하고 있는 지역이며, HL은 해당 지역의 창조계층은 많지만 인접해 있는 지역은 그렇지 못한 지역을 의미한다.

그림 4-6. 창조계층의 LISA 분석결과



HH는 공간적 자기상관성을 보여서 서로 창조계층을 배출하는데 상호 긍정적인 역할을 하는 지역으로 해석되며, HL은 창조계층의 성장이 해당 지역 내로 국한되어 있는 지역, 다시 말해 인접 지역과 공간적 자기상관성이 거의 없는 지역에 해당된다. 공간적 자기상관성 분석에서 의미 있는 지역은 HH와 HL 영역이라 할 수 있다.

그림 4-7. 핵심창조계층과 창조적 전문가의 LISA 분석결과



창조계층과 핵심창조계층 및 창조적 전문가는 모두 서울과 인천, 경기도의 수도권을 중심으로 클러스터화 되어 있음을 알 수 있다. 수도권의 창조계층 클러스터는 충남의 천안시까지 확장되어 있는 양상을 띄고 있다.

그 외 인접지역과 공간적 자기상관성은 거의 없지만 지역 내 창조계층이 많이

성장해 있는 지역, 즉 HL 지역은 광주 북구와 전북 전주시, 경북 포항시와 구미시 및 경남 창원시로 분석되었다.

표 4-15. 창조계층의 집적지(HH와 HL지역)

구분	HH		HL	
창조계층	서울	종로구, 중구, 금천구를 제외한 22개 구	광주	북구
	인천	남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구	전북	전주
	경기	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 군포, 용인, 화성	경북	구미
	충남	천안	경남	창원
핵심창조계층	서울	종로구, 중구, 용산구, 금천구를 제외한 21개 구	광주	북구
	인천	남구, 남동구, 부평구, 계양구	전북	전주
	경기	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 군포, 용인, 화성	경북	포항, 구미
	충남	천안	경남	창원
창조적 전문가	서울	종로구, 중구, 금천구를 제외한 22개 구	광주	북구
	인천	남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구	전북	전주
	경기	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 군포, 용인		
	충남	천안		

2. 창조산업의 공간집적 분석결과

창조산업의 Moran I 지수 분석 결과 창조계층과 마찬가지로 1% 수준에서 유의하게 모두 클러스터화 되어 있는 것으로 분석되었으며, 전체 창조산업의 경우 0.32로 계측되었다.

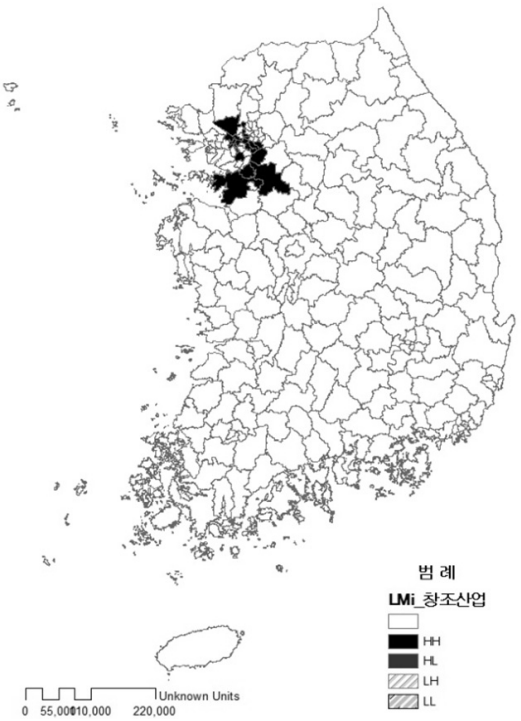
창조산업의 부문별로는 시각적 예술 부문이 0.32로 가장 높았고, 그 다음으로 청각적 예술부문이 0.28로 나타났으며, R&D와 문화관련 부문이 0.11로 가장 작게 나타났다. 이는 지표 중 시각적 예술 부문의 공간적 클러스터화가 가장 많이 이루어져 있다는 것을 의미하는 것이며, R&D와 문화관련 부문이 가장 덜 집중되어 있음을 의미한다.

표 4-16. 창조산업의 Moran I 분석결과

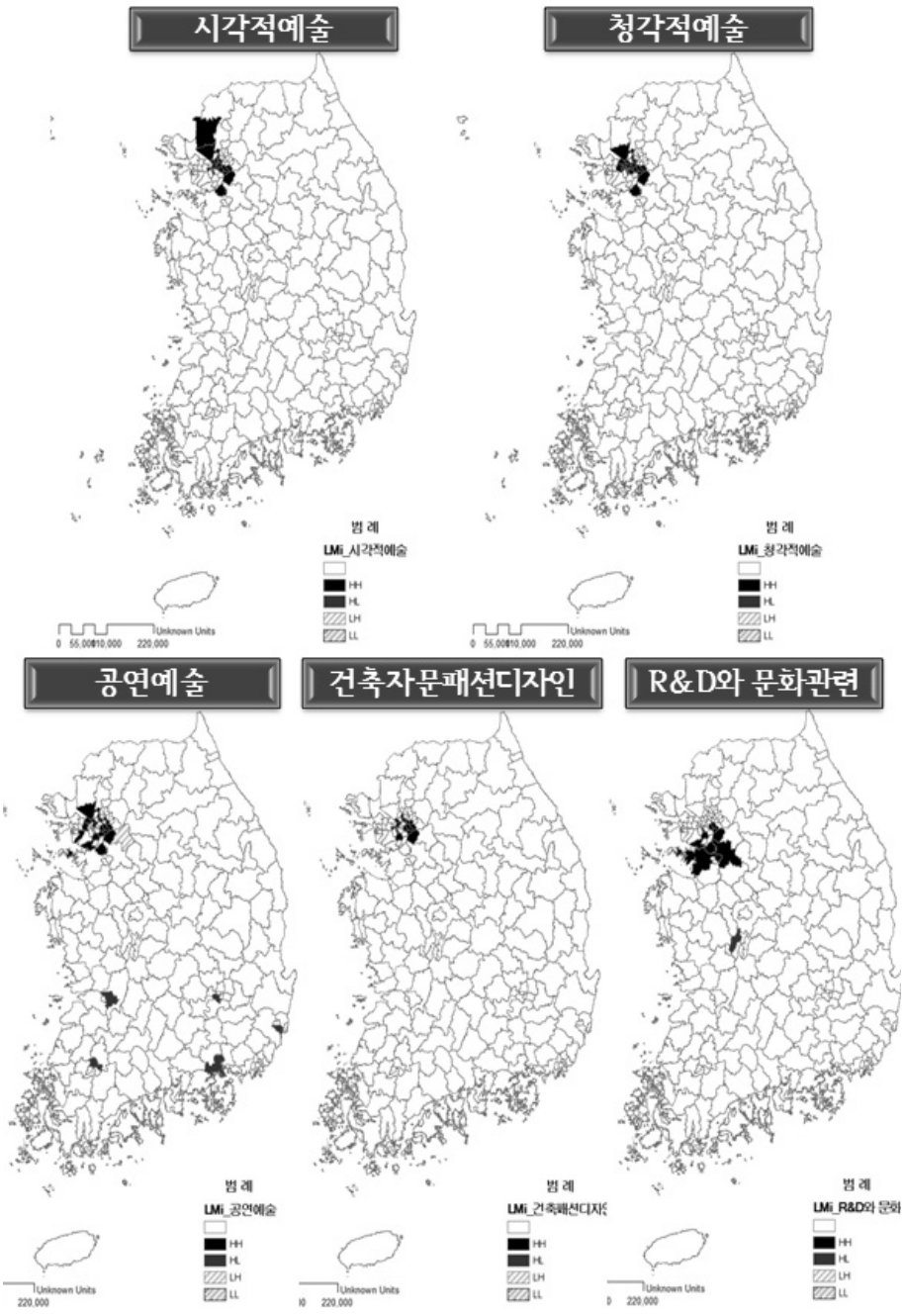
구분	창조산업	시각적예술	청각적예술	공연예술	건축자문패션 디자인	R&D와 문화관련
Moran I 지수	0.32	0.32	0.28	0.25	0.22	0.11
Z Score	26.09***	25.97***	23.60***	19.04***	20.92***	8.62***

주: *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

그림 4-8. 창조산업의 LISA 분석결과



▌그림 4-9. 창조산업의 부문별 LISA 분석결과▐



창조산업의 LISA 지수 분석결과, 창조산업이 인접지역과 동반성장하는 창조산업의 집적지는 주로 서울과 경기도에 분포되어 있는 것으로 나타났다. 인접지역과 상관없이 해당지역에만 독립적으로 창조산업이 집적되어 있는 지역은 공연예술 부문에 있어 대구 달서구와 광주 북구, 울산 남구 및 전북 전주시로 분석되었으며, R&D와 문화관련 HL 지역으로는 대전 유성구로 나타났다.

표 4-17. 창조산업의 집적지(HH와 HL지역)

구분	HH		HL	
창조산업	서울	종로구, 중구, 용산구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구		
	경기	수원, 성남, 안양, 고양, 용인, 화성		
시각적예술	서울	종로구, 중구, 용산구, 서대문구, 마포구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구, 강남구, 송파구		
	경기	수원, 성남, 고양, 파주		
청각적예술	서울	종로구, 중구, 용산구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구		
	경기	수원, 성남, 부천, 고양		
공연예술	서울	종로구, 용산구, 광진구, 동대문구, 마포구, 강서구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구	대구	달서구
			광주	북구
	인천	남동구	울산	남구
	경기	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천	전북	전주
건축자문패션디자인	서울	종로구, 중구, 성동구, 광진구, 마포구, 구로구, 금천구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구		
	경기	성남, 안양		
R&D와 문화관련	서울	금천구, 서초구, 강남구	대전	유성구
	경기	수원, 성남, 안양, 안산, 용인, 화성		

제5장 지방자치단체의 창조성 증대방안

제1절 기본전제

창조사회의 도래로 지역의 창조성은 지역 경쟁력을 증대시키기 위한 필연적 가치로 받아들여지고 있으며, 세계 많은 도시들이 창조도시로 재탄생하려고 안간힘을 쓰고 있다. 우리나라도 처음에는 광역시를 중심으로 창조도시를 향한 시도가 확산되기 시작하였지만 최근에는 중·소규모 지방자치단체까지 확산되고 있는 추세다. 이러한 배경에는 여러 원인이 존재하겠지만 지난 수세기 동안 탈산업화로 많은 도시가 산업 공동화를 경험하였고 심화되고 있는 지역 간 경쟁구도 하에서 살아남기 위해서 해당도시가 본래 가진 창조적 힘으로 경쟁력을 확보하거나 도시재생의 실마리를 찾고자 하는 절실함이 있었을 것이다.

본 연구에서 인간의 창조성이 집중되고 고양되는 '곳'인 지역의 '창조성'은 창조경제시대에 지역의 경쟁력을 만들어가는 핵심요소로써, '새롭고 혁신적인 것을 만들어내는 지역의 역량'으로 정의하였으며, 그 구성요소를 창조계층과 창조산업으로 보았다. 창조도시는 도시성장의 한계에서부터 출발한다. 그러나 본 연구에서 지역의 창조성은 성장의 한계 여부를 진단하지는 않는다. 창조성을 찾는 작업은 해당 도시만이 가지는 특별한 가치를 찾아내고, 이를 알려 도시민의 삶의 질을 높이고, 도시의 발전에 기여하기 위한 것, 즉 도시의 발전과 주민 삶의 질 향상에 기여한다고 보았다. 또한 다음 절에 논의할 지방자치단체의 창조성 증대방안은 제3장~제4장까지의 분석결과에 따른 제한적인 연구결과를 토대로 지방자치단체가 창조성을 증대하는 방안, 즉 창조계층을 유인하거나 창조산업을 육성함으로써 창조도시로 나아가는 정책방향과 관련하여 논하기로 한다.

제2절 창조성 증대방안

1. 창조성 진단 및 평가를 통한 차별전략 마련

지역의 창조성이 해당 지역의 경쟁력을 만들어가는 핵심요소가 되어 가고 있는 지금 창조도시를 지향하고 이에 맞는 정책을 수립하기 위해서는 사전적으로 해당 지역의 창조성 수준을 먼저 면밀히 진단하고 평가해야 한다. 각 지역이 가지고 있는 역량에 대한 충분한 이해나 창조성에 대한 정확한 진단이 없이는 제3장에서 살펴본 바와 같이 타 지자체의 구상이나 계획을 맹목적으로 모방하거나 단순히 유행을 쫓는 정책적 구호로 끝나버리기가 쉽기 때문이다.

인간의 창조성이 집중되고 고양되는 장소인 지역의 창조성은 본 연구에서 '새롭고 혁신적인 것을 만들어내는 도시의 역량'으로 정의하였으며, 이는 곧 창조계층과 창조산업에 달려있다고 보았다. 창조계층과 창조산업의 정의에 따라 유형을 분류하고 기초자치단체의 공간적 분포특성을 분석한 결과 도시의 창조성은 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 높게 나타났으며, 수도권과 비수도권의 불균형 정도는 심각한 것으로 나타났다.

창조계층과 창조산업 분포 분석결과를 토대로 현재 우리나라 기초지자체의 창조성 수준을 유형별로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 이때 K-평균 군집분석(K-means clustering)을 이용하여 구분하였으며, 창조성 수준이 유사한 지역은 서로 벤치마킹을 할 수 있고 유형별로는 창조도시를 지향한 전략도 달라져야 할 것으로 판단된다.

수도권과 수도권 이외 지역은 정도의 차이는 있으나, 크게 창조계층과 창조산업 창조성이 모두 우수한 지역(유형1)과 창조산업에 비해 창조계층 창조성이 우수한 지역(유형2), 창조계층에 비해 창조산업 창조성이 우수한 지역(유형3), 그리고 창조성이 양호한 지역(유형4)과 창조성이 취약한 지역(유형5)으로 구분할 수 있었다. 해당 지역은 창조도시 전략을 수립할 때 하위 행정구역별로 또는 특정 구역을 나누어 도시의 창조성을 측정하여 진단할 수 있다.

표 5-1. 도시의 창조성 수준에 따른 유형의 특성

구분	수준		설명
	창조계층	창조산업	
유형1	++	+++	창조계층과 창조산업 창조성 모두 우수
유형2	++	+	창조계층 창조성은 우수하고 창조산업 창조성은 양호
유형3	+	++	창조계층 창조성은 양호하고 창조산업 창조성은 우수
유형4	+	+	창조계층과 창조산업 창조성 모두 양호
유형5	—	–	창조계층과 창조산업 창조성 모두 취약

표 5-2. 유형별 지역구분

구분	지역	
유형1 (1개)	서울	강남구
유형2 (7개)	서울	송파구
	경기	고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 안양시, 용인시
유형3 (8개)	서울	구로구, 금천구, 마포구, 서초구, 영등포구, 종로구, 중구
	대전	유성구
유형4 (59개)	서울	강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 성북구, 양천구, 용산구, 은평구, 중랑구
	부산	금정구, 남구, 동래구, 진구, 북구, 사하구, 해운대구
	대구	달서구, 동구, 북구, 수성구
	인천	남구, 남동구, 부평구, 서구, 연수구
	광주	광산구, 북구, 서구
	대전	서구, 중구
	울산	남구
	경기	광명시, 군포시, 남양주시, 시흥시, 안산시, 의정부시, 평택시, 화성시
	강원	원주시, 춘천시
	충북	청주시
	충남	천안시
	전북	전주시
	경북	구미시, 포항시
	경남	김해시, 마산시, 진주시, 창원시
	제주	제주시
유형5 (157개)	기타 모든 지역	

가. 창조산업의 특화부문 집중 투자

앞서 구분한 창조성 수준에 따른 유형은 그 크기 및 영향력의 차이는 있으나 유형 5를 제외하고는 지역의 창조성을 어느 정도 보유하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 유형 1~유형 4와 같이 창조계층이나 창조산업에 있어 타 지역 대비 상대적 우위를 가지고 있는 경우와 그렇지 못한 경우(유형 5)에는 도시 경쟁력을 높이기 위한 창조도시정책을 달리 추진해야 할 것으로 판단된다.

먼저 유형 1~유형 4는 보유하고 있는 지역 창조성을 바탕으로 창조도시 추구형 도시발전전략(development strategy)을 수립함으로써 도시 경쟁력을 높일 수 있다. 가령 창조산업은 경제구조가 다양할수록 연계성이 커지므로 해당 도시가 적정수준의 규모와 다양한 경제구조를 가지고 있다면, 특화된 창조산업을 육성하고 이를 해당 지역의 핵심산업과 연계시키게 되면 그 파급효과는 더 커지게 될 것이다.

일반적으로 창조산업은 기존산업에 비해 창조성을 발휘하기 쉬운 중소기업을 통해 발전되는 경향이 있고, 관련 산업과의 사이에서 밀접한 거래를 반복하기 때문에 창조적 분위기가 감도는 장소를 선호하고 또 모여 있는 경향이 강하다. 즉 창조산업은 공간적·지리적으로 집중하는 경향을 갖고 있다[13]. 숙련된 기술과 장인정신을 지닌 전문화된 중소기업들은 클러스터(네트워크형 집적) 형성을 통해 혁신을 전파시킨다. 창조산업에서 가장 중요한 요소는 전문화된 노동 풀과 지식의 확산이기 때문이다.

우리나라의 창조산업 역시 강하게 클러스터화 되어 있는 것으로 분석되었으며, 서울과 경기도 및 일부 지자체에만 집적되어 지역 간 불균형이 매우 심각한 것으로 나타났다. 특히, 서울 강남구(<표 5-1>의 유형 1)는 창조계층이 많이 분포하고 있을 뿐만 아니라 다양한 부문의 창조산업이 골고루 입지하고 있고 높은 집적 경향을 띄고 있어 전문성과 다양성을 모두 골고루 갖추고 있다. 따라서 강

13) 영화는 충무로와 테헤란, 연극은 대학로, 인디음악문화는 홍대 앞처럼 서울 내에서도 특정지역에 집중한다(임상오, 2008).

남구의 각 부문별 창조업체들이 다양한 부문의 업체들과 연계된다면 그 파급효과는 더 커질 것이며, 경제구조가 다양할수록 연계성이 더 커지게 된다(이희연·황은정, 2008)는 점을 고려해 볼 때, 향후 강남구는 우리나라 창조산업을 이끌어 갈 선도지역임에 틀림없다.

유형2~유형4에 포함되어 있는 지역들은 각 지역별로 창조산업의 부문별 특화수준이 각기 다르게 나타나고 있었다. 따라서 유형2~유형4에 포함되어 있는 지역들은 각 도시별로 가장 특화할 수 있는 창조산업 부문에 집중 투자하여 강남구와 같이 창조산업의 전문성과 다양성을 함께 육성하고, 창조기업의 혁신성을 향상시킬 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 창조산업은 기존에 밀집되어 있던 지역을 중심으로 계속 발달하는 특성을 가지고 있기 때문이다.

창조산업을 각 지역별로 가장 특화되어 있는 창조산업을 분석하여 집중투자를 한다는 의미는 산업의 창조성이 발휘되기 쉬운 환경이나 여건을 갖춘 클러스터적 도시공간을 육성해주어야 함을 의미한다. 즉, 창조적 생산부문이 다른 기업이나 인큐베이터, 마케팅 및 기술이전기능들이 한군데 모여 있는 융합센터를 건립하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 또한 장기적으로는 창조산업의 공간계획을 도시계획과 융합하는 과정을 통해 창조환경을 조성해야 한다[14].

무엇보다도 해당 도시가 그 도시만의 고유한 창조산업을 활성화시키기 위해서 가장 중요한 방법은 창조산업에 대한 효과적인 지원정책에 달려있다. 창조산업에 대한 정부주도의 연구개발 조성금과 벤처자금 등과 같은 세제혜택이 창조산업 활성화의 관건이 된다. 또한 창조산업을 진흥시키기 위해서 지방정부 차원에서는 '창조산업위원회'와 같은 조직을 만들어 창조산업을 도시경제 전체로 파급시키는 전략도 필요하리라 판단된다.

<표 5-1>의 유형 3에 포함되어 있는 서울 구로구와 금천구는 기타 서울에 있는 지역보다 창조계층 수가 상대적으로 많지는 않지만 창조산업은 계속해서 발전하고 있는 지역이다. 1997년부터 시행된 서울디지털산업단지(G밸리) 관리계획

14) 요코하마의 BankART 1929 등에서는 산업정책과 문화정책, 더 나아가 도시공간 형성정책과의 융합이 시도되고 있다.

과 같은 제도적 지원이 그 바탕이 되고 있다고 볼 수 있는데, 최근 금천구는 금천예술공장 등을 개관하고 창조산업을 도시재생산업과 융합하는 전략을 동시에 진행하여 좋은 성과를 거두고 있다.

창조산업이 집적이 큰 수도권과 그렇지 못한 지방도시와는 다른 전략이 필요하다. 지방 중소도시에서는 기존산업이나 전통산업에 현대예술의 첨단성을 도입하고, 이를 보다 세련된 부가가치로 바꾸는 전략이 필요하다. 어떤 도시든 창조산업을 통해 창조도시로 나아가고자 한다면 해당지역의 산업구조와 특징, 그리고 도시의 고유 가치와 접목하여 창조산업 전략을 수립해야 한다.

나. 창조자원 발굴을 통한 도시 정체성 확립

유형 5에 포함되어 있는 지역은 창조산업은 발달되어 있지 않고 창조계층 역시 매우 취약하다[15]. 이 경우 음악, 디자인, 광고 등 산업적인 수요가 불확실한 창조산업을 인위적으로 육성하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 그렇다고 무작정 창조계층을 유치하는 데 열을 올릴 수도 없는 노릇이다. 전국의 모든 도시가 창조도시가 될 수는 없다.

다만 창조계층이 거의 없고 산업규모가 취약한 유형 5에 포함된 지역 중에서 창조자원을 발굴하여 도시발전 이미지(development image)를 구체화시킬 수 있는 지역을 중심으로 창조성을 만들어가는 전략은 필요할 것으로 보인다. 지역의 이미지는 창조도시에 영향을 주고 또 창조도시는 지역 이미지에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 지역의 자긍심과 활력을 불어넣을 수 있는 문화 아이덴티티와 같은 지역 정체성(local identity)을 확립해 나가야 한다.

창조도시형 도시발전전략을 수립하거나 도시발전 이미지를 구체화시키는 과정에서 가장 중요한 것은 어떠한 창조도시를 만들어갈지에 대한 분명한 목표설정과 비전이다. 창조도시 유형도 목표와 전략, 문제를 해결해나가는 방식에 따라

15) 창조도시는 탈산업화와 세계화가 급속히 진행되면서 산업시대적 도시성장의 한계에서부터 출발한다. 그러나 우리나라의 경우 성장의 한계를 겪고 있는지 여부는 확실치 않으며, 대부분 지역의 창조성 수준이 취약하여 도시의 창조성을 논하기에는 시기상조일수도 있다.

다양하게 나타난다. 목표와 비전을 설정하려면 현재 해당 지역에서 일어나고 있는 문제와 한계도 진단해야 하겠지만 해당 지역에서 활용 가능한 경제적, 사회문화적, 환경적 창조자원을 발굴해야 한다.

지역의 창조성을 만드는 방법은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 그 지역의 역사와 전통, 문화와 관습을 그대로 받아들이고, 그 속에서 해당 지역만의 창조자원을 찾아내어 지속시켜 나가는 방법과 둘째, 새로운 창조자원을 최대한 발견해내고 그 창조자원에 공간을 마련해주어 창조화시키는 방법이다.

각 지역의 실정은 저마다 다르고 다양하며, 지역의 창조성은 역사적 경로를 따라 진화한다[16]. 각 지역의 고유한 역사와 전통 등 특수성과 정체성이라는 특수한 맥락을 제대로 보아야 한다. 예를 들면 오랜 역사를 가진 도시가 있는가 하면 신도시도 있고, 자연환경이 좋은 도시가 있는가 하면 전통산업이나 첨단산업이 발달해 있는 도시도 있다. 인구계층적으로도 고령화 인구 비율이 높은 도시도 있지만 젊은 계층의 비율이 상당히 높은 도시도 있다.

표 5-3. 창조자원 분류(예시)

구분	예시	창조도시 목표
역사·문화·예술자원	지역의 전통역사, 친환경 공예용품, 작가, 각종 페스티벌 등	문화예술형, 문학중심형
도시재생자원	상업시설, 폐광지역 산업시설, 역사적 건축물 등	도시재생형
전통산업자원	공방, 도자기 등	전통예술형
첨단산업자원	하이테크, 미디어, 디자인, IT, 소프트웨어, 태양열, 에코주택 등	첨단산업형
환경자원	강, 공원, 녹색교통, 친환경 산업 등	환경도시형
교육자원	예술교육기회, 교육 집적 등	교육도시형

따라서 창조자원을 발굴하려면 해당지역의 역사와 전통, 문화뿐만 아니라 도심과 부도심을 아우르는 도시 공간, 신산업·쇠퇴산업·서비스업 등의 도시 산업,

16) 각 도시마다 혁신체계가 다른 경로로 진화해오고 있듯이 창조성 또한 특수한 역사적 경로에 따라 진화한다(김동완, 2008).

인구계층 등 다양한 측면을 고려하여 창조성 역량을 평가해야 한다. 공간에 대한 입지특성을 제대로 이해했을 때 다양한 계층과 공간에 걸맞는 맞춤형 창조 프로젝트를 결정할 수 있다[17].

2. 창조거점도시 집중육성 및 확산

창조계층과 창조산업의 Moran I 분석을 통해서 분석된 가장 큰 특징은 우리나라 지방자치단체의 창조성이 특히 서울을 비롯한 수도권을 중심으로 클러스터화 되어 있다는 점이다. 특히, 서울의 창조산업은 강남-서초 일대와 종로-중구 일대를 중심으로 강한 공간적 상관관계를 보이면서 집적되어 있는 경향을 나타내고 있다. 그리고 또 하나의 특징은 서울과 경기도를 제외한 대부분 지역의 창조성이 공간적 상관성에 큰 영향을 미치지 않고 해당 지역에만 국한되고 있다는 점이다.

대부분 지자체의 창조역량이 취약한 상황에서는 창조계층과 창조산업이 해당 지역 내에라도 집중되어 있는 지역을 선정하고, 이들 지역을 지역 내 핵심거점으로써 집중 육성하여 공간적 상호작용을 통한 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다. 수도권을 제외하고 창조계층의 경우 광주 북구와 전북 전주시, 경북 구미시와 경남 창원시에, 그리고 창조산업의 경우에는 대구 달서구와 광주 북구, 울산 남구, 전북 전주시와 대전 유성구 등에서 상당히 성장하고 있으므로 이들 지역을 중심으로 창조거점도시를 집중 육성한다.

창조거점도시는 쌍방향의 분산형 네트워크와 시민 미디어를 확산시켜 그 기회를 넓히고, 유네스코의 창조도시 네트워크 운동[18]과 같이 창조거점도시를 연계하여 국내외 창조도시 네트워크로의 기운을 높일 필요가 있다. 이는 서울을 비

17) 창조도시는 새로운 도시가 아니며 도시의 창조성은 과거에서부터 나온다. 모든 도시는 각자 자신이 가지고 있는 것을 모두 재평가할 필요가 있다. 창조도시는 이미 갖고 있는 자산을 재평가하여 문화예술적 요소를 찾아내고 재해석하여 이를 기반으로 새로운 도시를 만들어내는 것이다(강병주, 2009).

18) 유네스코 창조도시 네트워크에 지정됨으로써 지정된 도시의 정보와 관련지식을 다른 네트워크 회원과 교환하며, 활동이 진행되는 동안 매년 도시 내 정책과 활동, 지역 및 국제 간 다른 도시들과의 협력상황 등을 유네스코에 보고해야만 한다(오민근, 2009).

롯한 수도권에 지배적으로 집중되어 있는 창조산업 구조를 서울에서 벗어나게 하는 방안이 될 수 있다. 가령 일본에서는 2005년 만국박람회인 '사랑 지구박람회'를 계기로 가나자와시, 교토시, 요코하마시, 마츠에시, 기류시, 가모시 등 전국 15곳의 도시가 '생활문화 창조도시'를 목표로 연계하여 'Creative Japan'을 목표로 한 시도를 전개하고 있다(사사유키, 2010).

표 5-4. 권역별 창조거점도시(예시)

구분	창조거점도시	구분	창조거점도시
강원도	춘천시	전라남도	광주시
충청북도	청주시	경상북도	구미시
충청남도	천안시	경상남도	창원시
전라북도	전주시	제주도	제주시

3. 창조인재 육성을 위한 교육프로그램 구축

창조계층과 창조산업의 상관관계는 상호 밀접한 관련성이 있어 창조계층을 유인하거나 육성시킴으로써 창조산업을 활성화시킬 수 있는 것으로 판단된다[19]. 특히, 창조도시를 향한 최대 추진력은 도시의 창조성 중에서도 창조계층의 번성이다. 창조계층은 과학, 기술, 예술, 음악, 오락, 건축, 디자인, 교육 등의 활동에 종사하며 새로운 아이디어를 창출해내는 사람들이다. 따라서 창조계층이 성장할 수 있는 커뮤니티를 만들어내는 것이 지역재생의 열쇠이며, 창조계층이 모이면 자본을 불러오게 되고, 이 자본은 창조산업을 성장하게 한다. 도시의 창조역량과 창조자원을 발굴하면 이를 가꾸고 키워갈 창조계층을 모아서 도시의 여러 단체와의 네트워킹을 통해 협력체계를 구성해야 한다.

지역의 창조성을 높이기 위해서는 사회적 네트워크를 연계함으로써 사람들의 창조성을 끌어내는 창조리더를 발굴하거나 유치하는 것이 중요하다. '창조리더'

19) 창조계층과 창조산업의 상관분석 결과 피어슨 상관계수가 0.53으로 분석되었음.

는 지역를 총괄하는 입장에서 개방적인 사고, 본인의 전공을 넘나드는 다면적 통찰, 글로벌 기업가 정신, 조직관리능력 등을 지닌 전문가를 총칭한다. 이러한 창조적 민간 전문가 집단을 도시계획과 행정의 각종 위원회 등과 같은 전략적 위치에 활발히 참여시켜 자유롭게 의견을 나눌 수 있도록 해야 한다.

창조도시는 사람들이 가진 창조성을 이끌어내고 키워낼 수 있는 능력을 가진 도시이기 때문에 최소한 50년 이상의 중장기적인 사업구상이 필요하다. 이렇게 본다면 창조계층 번성을 위해서 창조리더를 발굴하는 것도 중요하지만 장기적으로 창조도시를 추진할 인재를 육성하는 연구 교육기관을 정비하고, 창조인재 육성을 위한 교육 프로그램을 강화하는 것이 가장 중요하다.

즉, 재능과 기술을 개발할 능력이 있는 사람들을 끌어들이는 매력과 관용을 갖춘 대학을 창조성의 기축으로 육성하여 질 높은 시민문화를 양성해 나가는 것이다. Evans 외(2006)는 런던, 베를린, 바르셀로나, 토론토, 뉴욕, 샌프란시스코의 도시 창조성 전략을 평가한 결과, 공교육에서 창조성에 관한 교육을 실시하는 것이 창조경제를 뒷받침하는데 결정적인 역할을 한다고 하였다. 예를 들면 오사카시는 장기불황 속에서도 오사카 시립대학에 세계 최대의 대학원인 창조도시연구과를 설립하는 등 인재육성에 힘쓰고 있으며, 하버드대는 25년간 예술교육이론과 모델을 개발해오고 있다. 우리도 중앙정부 차원에서 우리 실정에 맞는 창의적 예술교육연구를 지속적으로 실행해 나가야 한다.

또한 예술 교육은 학교에서만 이루어지는 것이 아니라 갤러리와 연주회장을 비롯하여 박물관, 미술관, 갤러리, 또는 다양한 지역사회의 문화공간에서도 삶의 공간 전체에서 예술을 접하고 시도해 볼 수 있게 해야 한다. 지역 사회의 예술가들을 초빙하여 교육청이나 비영리단체 등과 연계한 교육현장에 참여시키는 방안도 고려해볼 수 있다.

4. 창조환경 조성

창조계층이 선호하는 장소를 구축하기 위해서 지방자치단체는 도시재생전략

수립 등을 통해서 창조성이 발현될 수 있는 도시경관과 디자인, 환경을 지닌 도시공간을 조성해야 한다. 이는 개방성과 다양성이 극대화되는 혁신적인 도시환경을 의미하는 것으로써, 다양한 국적과 환경 또는 문화적 배경을 가진 사람들을 수용할 수 있는 관용성을 지닌 도시환경, 거주환경이나 문화 환경의 창조적인 도시환경, 그리고 높은 신뢰를 바탕으로 한 유연한 조직문화 및 사회적 제도까지도 포함하는 도시환경을 의미한다. 따라서 공공시설이나 공공공간과 같은 창조 공간(creative space)뿐만 아니라 소프트웨어적인 사회적 분위기를 포함하는 환경을 모두 포함한다[20].

창조환경은 주택의 질, 주택의 가격, 학교의 질, 커뮤니티의 안정성을 나타내는 근린 어메니티와 문화적 자산과 활동, 특별한 건축과 도시디자인, 다양한 엔터테인먼트, 다양한 먹거리 장소의 제공 등을 나타내는 도시 어메니티, 그리고 후, 대기와 수질, 공원, 해변, 오픈스페이스, 실외 레크리에이션 기회 등을 나타내는 환경 어메니티의 총체적인 개념이라고도 볼 수 있다(강병수, 2009).

따라서 제3장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 자치단체가 대부분 추진하고 있는 공공도서관이나 박물관, 미술관, 문예회관, 공연장 등과 같은 문화기반시설과 관련된 공공 인프라를 단순 확대하는 전략만을 의미하지는 않는다는 얘기다[21]. 창조계층은 세계적인 건축가가 설계한 건축물이나 대규모 문화시설, 또는 고급 공연보다도 편하게 일상적으로 즐길 수 있는 장소가 더 큰 의미를 지닌다. 창조계층이 필요로 하는 것은 인간적인 교류이다. 플로리다는 이러한 상호작용할 공간으로 카페, 도서관, 책방 등을 들고 있으며, 이것이 교류의 장이 된다고 하였다. 이런 곳을 어떻게 만들어 가느냐 하는 것은 대규모 재정을 투입하는 것보다 도시의 분위기(milieu)를 조성하려는 문화적 의식이 더 중요하다.

---

20) 랜드리(2005)는 창조환경을 하드웨어적 창조환경과 소프트웨어적 창조환경으로 구분하고 있다. 하드웨어적 창조환경은 커뮤니케이션 공간으로써의 공공공간과 공공시설 및 오픈스페이스와 다양한 문화시설(공연장, 갤러리, 쇼룸, 도서관 등), 품격 높은 주거와 교육환경, 휴식공간과 카페 등을 포함하며, 소프트웨어적 창조환경은 개인의 자질, 의지와 리더쉽, 다양한 재능을 보유한 사람들과의 접근성, 조직화된 문화, 지역정체성, 네트워킹의 동태성을 포함한다.

21) 플로리다에 따르면, 피츠버그는 전국적으로 미술관, 박물관, 프로스포츠 팀을 보유하고 있지만 창조계층은 피츠버그보다 오스틴을 선호한다.

본 연구는 창조계층과 창조산업에 영향을 미치는 결정요인, 예를 들면 창조계층이 선호하는 스타벅스, 커피빈 등의 카페 수, 구득가능한 잡지 수, 시군구별 영화관 관람객 수 등의 관용적이고 다양한 도시환경을 대별해줄 수 있는 변수와 소득변수, 교육수준, 지대 등의 여러 변수를 이용하여 상관분석을 시행하고자 하였다. 그러나 아쉽게도 현재 구득할 수 있는 기존 통계로는 창조환경을 적절하게 대변해 줄 수 있다고 판단되는 변수를, 특히 시군구별 자료를 찾기가 쉽지가 않았다.

추후 지역 창조성의 결정요인인 다양성, 개방성, 관용성, 즉흥성 등 창조도시의 특징을 파악할 수 있는 통계를 DB화하여 창조성 지수를 개발하고, 특정 지역의 단점이나 한계를 지역적 특성에 맞게 보완해나가는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

5. 제도기반 및 창조거버넌스 구축

창조도시로 나아가려면 도시계획과 도시발전 패러다임을 인간중심적으로, 창조산업적으로, 문화예술적으로, 심미적으로, 그리고 생태적으로 바꿔나가야 한다. 지역 경쟁력을 강화시키기 위하여 창조도시형 도시발전전략을 수립하거나 거버넌스 체계의 창조도시사업을 추진함으로써 창조도시로 나아가는 비전과 목표가 구현되려면 창조도시 정책을 일관되게, 그리고 지속적으로 추진해야 한다. 때문에 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양하고 창조적인 활동을 지원하고 관리하는 전담조직체계를 구성하고 재원을 확보하는 것이 필요하다.

중앙정부 차원에서는 지방정부가 창조도시와 관련한 정책이나 사업을 진행할 때 재정적 지원을 해주고, 지방정부는 자치단체장 직속의 '(가칭)창조도시추진본부'를 설치하여 창조도시 전략과 도시계획이 유기적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 도시의 창조성을 확대하기 위한 창조도시만들기는 도시계획을 비롯하여 문화, 경제, 관광, 교통 등 정책 전반에 스며들어야 하기 때문에 추진본부를 중심으로 종합적이고 체계적, 그리고 전략적으로 업무를 추진해야 한다. 이때 창조도

시 전략 마련, 계획안 수립, 계획안 평가를 통한 최적 대안 수립 등에 시민참여를 확대시키고, 민·관 파트너쉽에 의한 창조도시를 구축해야 한다.

또한 창조환경 조성을 위한 창조도시만들기 관련 조례나 특정지역에 창조지구[22]를 지정하는 조례를 제정하고, 해당 도시의 정체성과 역사성을 살린 창조도시계획이 될 수 있도록 추진해야 한다. 현재 창조도시와 관련된 조례는 2011년 5월에 최초로 제정된 부산 사하구의 '창조도시 자문위원회 설치 및 운영 조례'를 들 수 있다. 이 조례는 풍요롭고 살기 좋은 창조도시 사하를 만들기 위하여 창조도시 장단기 계획 수립에 관한 사항과 창조도시 건설에 필요한 정책제시에 관한 사항, 연구조사, 교육, 자료수집에 관한 사항 등과 관련된 자문위원회를 설치하는 내용을 담고 있다.

표 5-5. 창조도시 관련 조례 제정 사례(2011)

지역	조례명
부산 사하구	창조도시 자문위원회 설치 및 운영 조례

창조도시는 기본적으로 중앙정부가 위에서부터 추진함으로써 실현되는 도시가 아니다. 창조도시 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 자치단체 내부의 시도만으로는 불가능하며, 주민과 시민단체, 기업, 경제계, 유관기관 등이 광범위하게 참여하는 창조 거버넌스를 구축하고 힘을 합쳐야 한다. '창조도시추진협의회' 등 아래에서부터 추진되는 횡적조직을 만들고, 협력해 가는 것이 창조도시로 가는 원동력이 된다. 또한 네트워크를 축적해놓고 그 역동성으로 도시의 단체와 도시민을 감동시켜 참여를 자극해야 한다. 전도시적으로 공감대를 만들어나가는 네트워크가 필요하다. 그리고 그 과정에서 창조적 아이디어나 아젠다를 위한 커뮤니케이션이 필요하다.

22) 창조산업 클러스터는 주로 상업화를 위해 제품을 생산하는 집적지인데 반해 창조지구는 상업화하기 이전 혹은 상업목적이 아닌 연구개발과 순수예술활동이나 취미활동으로 모여 실험적인 개발, 창작, 공연 등을 하는 집적지를 말한다(지역위, 2010).

창조도시로 성공한 대부분의 도시를 보면 민간이 창조도시 형성과정의 중심에 서 있다(원제무, 2011). 중앙정부나 지방정부 주도의 정책목표로부터 창조도시가 이루어진 것이 아니라 도시의 전통 속에서 문화와 예술이 접목되면서 창조성 분위기로 바뀐 것이다. 시민, 시민단체 등이 협력체계를 구축하여 창조산업을 일으키고, 문화예술요소를 캐어낸 것이다. 따라서 창조도시를 만들려면 다양한 주체들과 파트너쉽을 구성하면서 중장기적인 전략을 세워서 밀고 나가야 한다.

제6장 요약 및 정책제언

제1절 요약

최근 도시의 경쟁력을 확보하기 위한 전략으로써 창조도시가 새로운 화두로 떠오르고 있다. 전세계적으로 호주의 브리스번이나 캐나다의 온타리오, 미국의 오하이오, 일본의 오사카 등 100여개 이상의 도시들이 창조도시를 표방하고 있으며, 우리나라도 2006년부터 대도시를 중심으로 창조도시 전략이 도입되기 시작하여 최근에는 중·소규모 지자체까지 확산되고 있는 추세다.

영미권을 비롯한 선진국들에 창조도시 열풍이 확산되고 있는 배경에는 여러 원인이 존재하겠지만 지난 수세기 동안 탈산업화로 많은 도시가 산업 공동화를 경험하였고 도시 형태는 어디에선가 본 것만 같은 비슷한 모습을 가진 특색 없는 도시로 변모하다보니 심화되고 있는 지역 간 경쟁구도 하에서 살아남기 위하여 해당도시가 본래 가지고 있는 창조적 힘으로 경쟁력을 확보하거나 도시를 재생시키고자 하는 절실함이 담겨있는 것이다.

그러나 우리나라 지자체가 추진하고 있는 창조도시 전략은 주로 창조도시에 대한 충분한 이해나 해당 도시가 가지고 있는 창조역량에 대한 구체적인 분석 없이 창조도시를 하나의 유행처럼 행정적인 구호로 이용하고 있는 경향이 있다. 지자체가 창조도시 정책을 보다 효율적으로 추진하기 위한 방안을 마련하기 위해서는 먼저 우리나라의 실정에 맞는 방법으로 현 지역의 창조성 수준을 먼저 진단하고 그 공간적 분포 특성을 파악할 필요가 있다.

이에 본 연구는 창조성의 개념 및 창조성과 창조도시와의 관계 정립을 통해서 현 지역의 창조성을 측정할 수 있는 분석틀을 구축하고, 창조성의 공간분포 특

성 및 집적화 수준을 파악하여 최종적으로는 창조성 증대방안에 대한 정책적 함의를 제시하고자 하였다. 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

먼저 제1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 기술하고, 제2장에서는 관련이론 및 선행연구 고찰을 통해 창조도시와 지역의 창조성에 관한 개념을 정립하고 그 구성요소 및 결정요인을 정의하였다.

창조도시는 지역의 창조역량, 즉 창조 잠재력이 높을 뿐만 아니라 창조성이 발현되어 내발적으로 발전해나가고 있는 도시를 의미하며, 인간의 창조성이 집중되고 고양되는 '곳'인 지역의 '창조성'은 창조경제시대에 지역의 경쟁력을 만들어가는 핵심요소로써, '새롭고 혁신적인 것을 만들어내는 지역의 역량'으로 정의하였다. 지역의 창조성을 구성하는 세 가지 요소는 창조계층(creative class)과 창조산업(creative industry), 창조환경(creative milieu)으로, 본 연구에서는 창조환경에 대한 객관적인 정량변수를 구득하기가 쉽지 않아 지역의 창조성이 창조계층과 창조산업으로 구성된다고 보았다[23].

제3장에서는 현 지자체가 추진하고 있는 창조도시 정책을 그 취지나 목적에 따라 추진유형을 도시재생형, 문화도시추구형, 창조산업육성형, 도시이미지제고형으로 구분하여 살펴보고 그 문제점을 도출하였다. 첫째, 서울시 문래동이나 강원도 영월군과 같은 도시재생형은 산업구조 변화 등으로 인해 슬럼화 된 기존 산업지역의 도시기능을 '재생'시키는 과정에서 그 정책을 창조도시로 채택하는 유형으로 창조성을 도시발전의 도구로 보는 관점이다. 둘째, 이천시나 전주시와 같은 문화도시추구형은 역사, 문화, 예술, 전통 등 문화산업을 육성하여 창조도시로 발전하고자 하는 유형인 반면 셋째, 울산시나 대전시와 같은 창조산업육성형은 타 도시들에 비해 우수한 경제·산업환경을 확보하고 있는 도시들이 장기적인 관점에서 신성장동력을 확보하기 위하여 이를 창조산업과 연계함으로써 창조도시를 추진하는 유형이다. 마지막으로 거창군이나 완주군과 같이 도시이미지제고형은 원래부터 성장기반이 부족하던 비도시지역이나 농촌지역이 신성장동력

23) 더욱이 창조환경은 해당 지역의 역사나 문화, 자연환경 등 그 지역의 고유한 특성에 따라서 맥락이 달라질 수 있기 때문에 일관된 기준으로 이를 측정하기도 쉽지 않다.

을 확보하기 위하여 지역 이미지를 브랜드화하는 과정에서 창조도시 정책을 채택하고 있는 유형에 해당한다.

이러한 우리나라 지자체가 현재 추진하고 있는 창조도시 전략의 문제점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 창조도시 목표나 추진계획이 추상적이거나 단순한 행정적 구호 또는 일반적인 행정사업에 이름만 바꾼 형태가 되고 있다. 지방자치단체장의 임기 내에서 뭔가 새로운 정책을 보여주기 위해서, 혹은 뭔가 새로운 성과를 내기 위한 일종의 '사업'의 일환으로 치부하다 보니 그나마 존재하던 창조역량이 결집되지 않고 분산될 소지도 존재하였다.

둘째, 특색 없는 도시 형태를 지양하고, 지역의 다양성을 추구하여 지역의 경쟁력을 끌어올리려는 창조도시론의 본래의 취지와는 달리 대부분 지역들이 타 대도시나 미국, 유럽, 일본과 같은 세계도시를 표면적으로 모방하고 있어 지역별로 유사하거나 해당지역만의 고유한 콘텐츠가 확보되지 않고 있었다.

셋째, 중소도시나 비도시지역은 특히, 관광객을 유치하고자 하는 전략을 '창조'라는 말로 바꾸어 지나치게 관광화시키는 경향도 보이고 있으며, 이러한 과정에서 물리적인 대규모 문화기반시설을 건설하는데 열을 올리고 있었다.

넷째, 여러 선진국들이 창조도시를 지향하게 된 배경에는 성장의 한계 때문에 해당 도시가 본래 가진 창조적 힘을 이끌어내자는 취지일진대, 우리나라 도시의 경우 아직까지 해당 지역이 과연 성장의 한계에 다다른 단계인지에 대한 의문도 풀리지 않은 상태라 판단되었다.

다음으로 제4장에서는 지역 창조성의 구성요소, 즉 창조계층과 창조산업을 정의하고 그 유형을 분류한 다음 지역 창조성의 분포특성을 시군구별로 분석하였다. 창조계층은 플로리다와 같이 핵심 창조계층(super creative core)과 창조적 전문가(creative professionals)로 구분되며, 한국표준직업분류(KSCO)의 중분류를 기준으로 구분하였다. 창조산업의 경우 2009년 기준의 시군구별 산업 세세분류별(5-digit) 사업체조사 자료를 이용하였으며, 제조업은 제외하고, 시각적 예술, 청각적 예술, 공연예술, 건축·자문·패션·디자인, 기타 R&D와 문화관련의 5개 부문으로 재분류하였다.

창조성의 공간분포 특성 분석결과는 다음과 같다. 창조계층의 경우 전반적으로 수도권에 집중되어 분포하고 있었으며, 특히 부산, 대전, 광주, 대구 등 광역시를 중심으로 분포하고 있는 특징을 보이고 있었다. 지자체별로는 수원시와 성남시, 고양시, 용인시와 같은 서울의 대표적인 신도시와 강남구, 송파구, 서초구 등 학군이 좋아 서울의 대표적인 부촌이라 할 수 있는 지역에 창조계층이 집중되어 있었다.

창조산업의 경우에도 수도권을 중심으로 집중되어 분포하고 있었으며, 창조계층과 유사한 경향을 가지는 것으로 분석되었다. 즉, 창조산업의 경우 수도권에 보다 집중되어 분포하는 경향을 나타내고 있었는데, 포항과 울산, 부산을 연결하는 축과 대구 등 광역시를 중심으로 분포되어 있었다. 또한 LQ 지수 분석 결과 시각적 예술 부문은 서울 마포구와 중구, 종로구에, 건축·자문·패션·디자인 부문은 서울 구로구와 강남구, 금천구, 서초구 및 영등포구에, 그리고 R&D는 대전 유성구에 특화되어 있었다.

창조성의 공간집적 분석결과는 창조계층과 창조산업 모두 클러스터화 되어 있는 것으로 분석되었는데, 특히 수도권의 창조계층 클러스터는 충남의 천안시까지 확장되어 있는 양상을 띄고 있었다. 또한 수도권을 제외하고 인접지역과 상관없이 해당지역에만 독립적으로 창조산업이 집적되어 있는 지역은 대구 달서구와 광주 북구, 울산 남구 및 전북 전주시 등으로 나타났다.

제2절 정책제언

먼저 본 연구는 제한적인 분석결과를 토대로 지자체가 창조성을 증대시킬 수 있는 방안을 도출하기 위하여 K-평균 군집분석으로 현 지자체의 창조성 수준을 유형별로 구분한 다음 창조계층이나 창조산업에 있어 타 지역 대비 상대적 우위를 가지고 있는 유형과 그렇지 못한 유형으로 구분하였다. 타 지역 대비 상대적 우위를 가지고 있는 유형에는 강남구와 송파구, 고양시, 부천시, 유성구 등 75개

자치단체가 포함된다.

이를 토대로 우리나라 지방자치단체가 창조계층을 유인하거나 창조산업을 육성함으로써 창조도시로 나아가기 위해서는 첫째, 면밀한 창조성 진단과 평가를 통해 차별전략을 마련해야 한다.

먼저 강남구를 비롯한 75개 지자체는 보유하고 있는 지역 창조성을 바탕으로 창조도시 추구형 도시발전전략(development strategy)을 수립함으로써 도시 경쟁력을 높여야 한다. 특화된 창조산업을 육성하고 이를 해당 지역의 핵심산업과 연계시켜야 한다. 이를 위해서는 산업의 창조성이 발휘되기 쉬운 환경이나 여건을 갖춘 클러스터적 도시공간을 육성해주고, 창조산업에 대한 효과적인 지원정책이나 세제혜택을 부여해주어야 한다. 또한 집적 수준이 수도권과 다른 지방 중소도시에서는 기존산업이나 전통산업에 현대예술의 첨단성을 도입하고, 이를 보다 세련된 부가가치로 바꾸는 전략도 필요하다고 판단된다.

반면 창조계층이 매우 취약할 뿐만 아니라 창조산업도 발달되어 있지 않은 157개 지자체는 창조자원을 발굴하여 도시발전 이미지(development image)를 구체화시킬 수 있는 지역을 중심으로 창조성을 만들어가는 전략은 필요할 것으로 보인다. 음악, 디자인, 광고 등 산업적인 수요가 불확실한 창조산업을 인위적으로 육성하는 것은 바람직하지 않으며, 무작정 창조계층을 유치할 수도 없는 노릇이다. 전국의 모든 자치단체가 창조도시가 될 수는 없다.

둘째, 클러스터화 되어 있는 수도권을 제외하면 대부분 지역의 창조성이 공간적 상관성에 큰 영향을 미치지 않고 해당 지역에만 국한되고 있으므로 창조계층과 창조산업이 해당지역 내에라도 집중되어 있는 지역을 선정하고, 이들 지역을 지역 내 핵심거점으로써 집중 육성하여 공간적 상호작용을 통한 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 해야 한다. 수도권을 제외하고 창조계층의 경우 광주 북구와 전북 전주시, 경북 구미시와 경남 창원시에, 그리고 창조산업의 경우에는 대구 달서구와 광주 북구, 울산 남구, 전북 전주시와 대전 유성구 등에서 상당히 성장하고 있으므로 이들 지역을 중심으로 창조거점도시를 집중 육성한다.

셋째, 창조계층과 창조산업의 상관분석 결과 상호 밀접한 관련성이 있으므로

창조계층을 유인하거나 육성시킴으로써 창조산업을 활성화시킬 수 있다. 창조계층 번성을 위해서는 창조리더를 발굴하는 것도 중요하지만 장기적으로 창조도시를 추진할 인재를 육성하는 연구 교육기관을 정비하고, 창조인재 육성을 위한 교육 프로그램을 강화하는 것이 가장 중요하다. 또한 예술 교육은 학교에서만 이루어지는 것이 아니므로 다양한 지역사회의 문화공간에서도 예술을 접할 수 있게 해야 한다. 지역 사회의 예술가들을 초빙하여 교육청이나 비영리단체 등과 연계한 교육현장에 참여시키는 방안도 고려해볼 수 있다.

넷째, 창조계층이 선호하는 장소를 구축하기 위해서 지방자치단체는 도시재생 전략 수립 등을 통해서 창조성이 발현될 수 있는 도시경관과 디자인, 환경을 지닌 도시공간을 조성해야 한다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 자치단체가 대부분 추진하고 있는 공공도서관이나 박물관, 미술관, 문예회관, 공연장 등과 같은 문화기반시설과 관련된 공공 인프라를 단순 확대하는 전략만을 의미하지는 않는다. 창조계층은 세계적인 건축가가 설계한 건축물이나 대규모 문화시설, 또는 고급 공연보다도 편하게 일상적으로 즐길 수 있는 장소가 더 큰 의미를 지닌다.

넷째, 창조도시로 나아가는 비전과 목표가 구현되려면 창조도시 정책을 일관되게, 그리고 지속적으로 추진해야 한다. 때문에 중앙정부와 지방정부 차원에서 다양하고 창조적인 활동을 지원하고 관리하는 전담조직체계를 구성하고 재원을 확보하는 것이 필요하다. 중앙정부 차원에서는 지방정부가 창조도시와 관련한 정책이나 사업을 진행할 때 재정적 지원을 해주고, 지방정부는 자치단체장 직속의 '(가칭)창조도시추진본부'를 설치하여 창조도시 전략과 도시계획이 유기적이고 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 창조도시는 기본적으로 중앙정부가 위에서부터 추진함으로써 실현되는 도시가 아니다. 창조도시 정책을 지속적으로 추진하기 위해서는 자치단체 내부의 시도만으로는 불가능하며, 주민과 시민단체, 기업, 경제계, 유관기관 등이 광범위하게 참여하는 창조 거버넌스를 구축하고 힘을 합쳐야 한다. '창조도시추진협의회' 등 아래에서부터 추진되는 횡적조직을 만들고, 협력해 가는 것이 창조도시로 가는 원동력이 된다.

【참고문헌】

강병수(2009), “창조계층과 창조도시전략: 대전을 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 제21권 2호, pp. 1-12.

강병주(2009), “창조도시계획의 집행가능성 분석에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 제21권 2호, pp. 65-86.

공윤경(2010), “창조도시와 도시재생”, 「로컬리티의 인문학」, 제16호, pp. 6-7.

구문모(2005a), “서울시 창조산업의 경제적 성과와 집적화에 대한 일고찰”, 「한국지역개발학회지」, 제17권 4호, pp. 197-224.

구문모(2005b), “창조산업의 경제적 기여와 서울시의 정책적 함의”, 「서울도시연구」, 제6권 4호, pp. 101-120.

권선필(2010), “창조도시 이론의 맥락과 도시발전에의 정책적 함의”, 「대전발전포럼」, 겨울호, pp. 33-43.

김동완(2008), “규모의 지리 측면에서 바라본 창조적 계급과 도시 창조성: 도시 창조성의 재구성과 도시정책적 시사점”, 「공간과 사회」, 제29호, pp. 148-175.

김영인·여홍구(2009), “도시재생전략 수립을 위한 도시의 창조성 지수개발에 관한 연구: 서울 및 6대 광역시를 중심으로”, 「대한국토·도시계획학회지」, 제44권 2호, pp. 71-84.

김의준·윤민경·이창근·최명섭(2009), “창조산업의 도시고용효과 분석”, 「한국지역개발학회지」, 제21권 2호, pp. 13-34.

김형균·신성교·최치국 외(2010), 「강동권 창조도시 구상을 위한 기초조사」, 부산발전연구원.

김홍주(2007), 「창조적 지식창출의 공간구조와 결정요인 분석」, 서울대학교 박사학위논문.

김홍주·박기풍(2010), “도시의 창조적 계급·기술·관용의 공간적 집중과 클러스터”, 「대한국토·도시계획학회지」, 제45권 1호, pp. 251-264.

김태경(2010), 「창조도시이론과 미래도시 발전방향에 관한 연구」, 경기개발연구원.

라도삼·박은실·오민근·우윤석(2008), “창조도시의 의의와 사례”, 「도시정보」, 제317호, pp. 3-18.

리처드 플로리다(2002), 이길태 역, 「Creative Class(창조적 변화를 주도하는 사람들)」, 전자신문사.

리처드 플로리다(2008), 이원호·이종호·서민철 역,「도시와 창조계층: 창조경제시대의 도시 발전전략」, 푸른길.

문화체육관광부(2010),「2010 전국문화기반시설총람」.

박은실(2008), “국내 창조도시 추진현황 및 향후과제”,「국토」, 제322호, pp. 45-55.

사사키 마사유키(2004), 정원창 역,「창조하는 도시: 사람, 문화, 산업의 미래」, 소화.

사사키 마사유키(2008), “네트워킹을 통한 창조도시 개발: 일본의 창조도시”, 문화도시 국제 컨퍼런스, 대도시의 문화적 재생과 문화도시간 연대.

사사키 마사유키(2010), 이석현 역,「창조도시를 디자인하라 -도시의 문화정책과 마을만들기」, 세움.

서순복(2009), “도시의 창의성과 창조도시 육성정책의 성공전략요인에 관한 연구”,「한국거버넌스학회 2009 추계학술대회 논문집」.

신성희(2006), “창조계층 및 창조도시들의 분포특성과 창조적 도시조성방안의 시사점: 미국과 한국도시들을 사례로”,「공간과 사회」, 제25호, pp. 81-98.

신성희(2007), “도시창조지수 및 창조집단의 분포특성으로 본 도시재생전략의 방향”,「서울경제, 경제포커스」 2월호, pp. 23-38.

오민근(2008), “해외 창조도시 사례 및 시사점”,「국토」, 제 322호, pp. 36-44.

원제무·최원철·서은영(2010),「창조도시 상상프로젝트」, 루덴스.

원제무(2011),「창조도시 예감」, 한양대학교 출판부.

이희연(2007), “창조도시 발전의 이론과 과제”,「제4회 대한민국 지역혁신박람회 학회연합 심포지엄: 창조도시와 도농상생을 향한 국토의 질적 발전과제」, pp. 19-43.

이희연(2008), “창조도시: 개념과 전략”,「국토」, 제 322호, pp. 6-15.

이희연·황은정(2008), “창조산업의 집적화와 가치사슬에 따른 분포특성”, 국토연구 제58권, pp. 71-93.

임상오(2008), “창조도시 진흥을 위한 창조산업 활성화전략”,「국토」, 제322호, pp. 16-23.

임상오·전영철(2009), “창조도시 담론의 쟁점과 재정학적 시사점”,「재정정책논집」, 제11권 3호, pp. 157-190.

정성구(2010), “창조도시 광주의 실현을 위한 도시재생전략”,「광주연구」, pp. 31-53.

정재희(2009),「남해안시대 창조도시화 전략」, 경남발전연구원.

장윤정·이승일(2009), “서울의 창조산업 분포특성과 도시상업활력의 공간회귀분석”,「대한국토·도시계획학회지」, 제44권 6호, pp. 51-64.

지역발전위원회(2010), 「창조지역 가이드북」, 지역발전위원회.

찰스 랜드리(2005), 임상오 역, 「창조도시(The Creative City)」, 해남.

Caves, R. E.(2002), *Creative Industries: Contracts between Art and Commerce*, Harvard University Press.

Coy, P.(2000), "The Creative Economy", *Businessweek Online*, August 28.

Evans, G. L., J. Foord and P. Shaw(2006), *Strategies for Creative Spaces*, Phase 1 Report, http://www.creativelondon.org.uk/.

Florida, R.(2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York:Basic Books.

Florida, R.(2005), *Cities and the Creative Class*, New York:Routledge.

Howkins, J.(2005), *The Creative Economy: How People Make Money from Idea*s, Penguin Global.

Jacobs, J.(1984), *Cities and the Wealth of Nations*, New York:Random House

NOIE(2005), The National Office for the Information Economy Australia, http://www.noie.gov.au

UK DCMS(1998), *Creative Industries Mapping Documents*, London.

UK DCMS(2004), *Creative Industries Economic Estimates Statistical Bulletin*, London.

UNCTAD(2008), *Creative Economy Report 2008*, London.

Ⅲ. 창조산업 클러스터의 조성사례와 활성화방안

오 은 주 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 117

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 117

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 118

1. 연구의 범위 ····· 118
2. 연구의 방법 ····· 119

제3절 연구의 구성 ····· 120

제2장 창조산업과 지역발전에 대한 기존 논의 ····· 122

제1절 창조산업의 개념과 특성 ····· 122

1. 창조산업의 개념 ····· 122
2. 창조산업의 생산과정과 특성 ····· 125

제2절 창조산업의 성장과 지역발전적 의미 ····· 127

제3절 창조산업의 성장토대에 대한 기존 논의 ····· 131

1. 창조도시론 ····· 131
2. 창조산업 클러스터론 ····· 133

제3장 국내 창조산업 육성정책의 실태분석 ····· 137

제1절 중앙정부의 창조산업 육성정책 ····· 137

1. 창조산업 육성정책의 추진구조 ····· 137
2. 문화관광부의 창조산업 육성정책 ····· 143
3. 지식경제부의 창조산업 육성정책 ····· 147
4. 기존 정책에 대한 평가 ····· 150

제2절 국내 창조산업 클러스터 사례분석 ····· 152
1. 사례조사의 개요 ····· 152
2. 서울의 문래동 예술창작촌 ····· 154
3. 이천의 도자기클러스터 ····· 161
4. 서울의 신사동 디자인클러스터 ····· 169
5. 고양의 방송영상클러스터 ····· 174
6. 사례분석의 종합 ····· 182

제4장 해외 창조산업 육성사례 ····· 186

제1절 해외의 예술특구사례 ····· 186
1. 일본 요코하마 ····· 186
2. 아일랜드 더블린 ····· 189

제2절 해외의 창조산업특구사례 ····· 191
1. 독일 뒤셀도르프 ····· 191
2. 영국 셰필드 ····· 193

제3절 정책적 시사점 ····· 195

제5장 창조산업 클러스터 육성방안 ····· 197

제1절 기본방향 ····· 197
1. 지역특성에 맞는 창조산업 발전전략의 수립 ····· 197
2. 창조산업 클러스터 육성전략의 차별화 ····· 198
3. 창조산업 클러스터의 혁신역량 강화 ····· 199
4. 창조산업 클러스터내 주체간 합리적 역할분담 ····· 200

제2절 핵심전략 및 세부사업 ····· 200
1. 클러스터 내 창조콘텐츠 구축사업 ····· 200
2. 창조산업간 이종(異種)교류활성화사업 ····· 201
3. 생산자-소비자 교류를 위한 복합생산소비공간 구축사업 ····· 203

4. 클러스터-클러스터간 교류를 위한 창조공동체 지원사업 ·····204
5. 지역이미지 제고사업 ·····205

제6장 요약 및 정책제언 ·····207

【참고문헌】 ·····210

표 목 차

표 1. 창조산업의 분류 ····· 124
표 2. 국가별 콘텐츠 시장규모 비중 비교 ····· 128
표 3. 국내 콘텐츠 시장규모 및 GDP 비중(백억원, %) ····· 129
표 4. 전체 산업대비 콘텐츠산업 비중 ····· 129
표 5. 콘텐츠산업진흥기본계획의 주요 내용 ····· 140
표 6. 중앙부처의 창조산업 지원체계 ····· 142
표 7. 문화산업 클러스터의 비교 ····· 145
표 8. 사례지역의 선정 ····· 153
표 9. 사례분석의 틀 ····· 153
표 10. 문래동 예술창작촌의 문화예술활동 ····· 159
표 11. 경기개발연구원(2005) 연구의 창조계층 분류 ····· 176
표 12. 고양지식정보산업진흥원의 기능 및 사업영역 ····· 177
표 13. 고양시 브로멕스타워의 입주조건 ····· 178
표 14. 사례분석의 종합: 예술특구 ····· 184
표 15. 사례분석의 종합: 창조산업특구 ····· 185
표 16. 일본 요코하마의 창조핵심지구 ····· 188
표 17. 창조콘텐츠 구축사업 ····· 201
표 18. 창조산업간 교류 활성화사업 ····· 203
표 19. 창조공동체 지원사업 ····· 205
표 20. 지역이미지 제고사업 ····· 206

그 림 목 차

그림 1. 연구의 흐름 ····· 121
그림 2. 창조산업의 구분(UNCTAD) ····· 124
그림 3. 창조산업의 가치사슬 ····· 126
그림 4. 창조산업 클러스터와 창조도시 ····· 133
그림 5. 창조산업 클러스터 접근 ····· 134
그림 6. 창조지구, 창조산업 클러스터, 창조도시 ····· 135
그림 7. 창조산업 관련 문화관광부의 조직도 ····· 139
그림 8. 철재상가에서 바라본 문래동 전경 ····· 160
그림 9. 문래동 철재상가의 예술가 작업실들 ····· 161
그림 10. 이천시의 상징 ····· 166
그림 11. 창작 및 복합문화공간인 이천의 세라피아 ····· 169
그림 12. 고양문화산업진흥지구의 위치 ····· 179
그림 13. 경기공연영상위원회의 비전과 추진사업 ····· 181
그림 14. 요코하마시 BankART1929 추진체계 ····· 187
그림 15. 메디언하펜 전경과 프랭크게리의 건축물 ····· 192
그림 16. 창조산업 활성화를 위한 클러스터 육성방안 ····· 208

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

최근 들어 지역발전분야에서 창조산업과 창조경제에 대한 관심이 증대되고 있다. 유엔무역개발위원회(UNCTAD, 2010)에 따르면 창조경제(creative economy)는 "창조 자산"을 바탕으로 소득증대와 경제성장을 달성하는 경제구조를 의미하며 창조경제사회에서는 사회통합, 문화다양성이 보장되며 창조경제의 핵심에 창조산업이 존재한다고 주장하였다.

우리나라에서도 창조산업, 창조경제에 대한 관심이 증대하면서 중앙정부는 과거 문화산업이나 소프트웨어산업, 그리고 멀티미디어산업 등의 이름으로 다양하게 지원하던 체제를 새롭게 정비하면서 창조산업을 육성하고자 노력하고 있다. 그 일환으로 기술기반형 창조산업의 육성을 위하여 2010년에는 "콘텐츠산업진흥법"(2010. 6)을 제정하고 2011년에는 "콘텐츠산업진흥기본계획"(2011. 5)을 수립하고 계획의 집행이 원활히 진행될 수 있도록 문화관광부, 교육과학부 등을 비롯하여 관련 경제부처와 기획재정부까지를 포괄하는 범부처성격의 콘텐츠산업진흥위원회를 구성하였다. 또한 지방자치단체들은 지역의 경제위기를 타파하고자 노력하는 와중에 지역 고유의 문화 자원이나 창의적인 아이디어에 기반하는 창조산업을 새로운 성장동력으로 인식하고 육성, 활성화시키고자 노력하고 있다. 그러나 창조산업 육성에 대한 관심만큼 실효성 있는 창조산업 육성전략이 장기적인 시야에서 마련되어 있는 경우가 그리 많지 않다. 또한 몇몇 지방자치단체는 다른 지자체를 모방하여 유행처럼 동일한 창조산업을 육성하려고 하여 해당 지역의 특수성에 맞는 육성전략을 내오지 못하고 있는 실정이다.

본 연구는 우리나라 지방자치단체들이 창조산업 육성정책을 보다 효과적으로

추진할 수 있도록 정책대안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 최근의 창조산업에 대한 기존 논의들을 종합하고 국내외에서 대표적인 창조산업 육성사례를 살펴봄으로써 산업의 성장에 있어서 발전요인을 파악하도록 한다. 특히 창조산업과 관련된 여러 행위주체들, 즉 창조산업 종사자, 기업, 지방자치단체, 지역대학, 중앙정부, 관련 민간 지원기관 등이 창조산업의 발전에 어떠한 기여를 하였는지를 클러스터론의 시각에서 살펴보도록 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

창조산업은 그 개념과 범주가 매우 모호하고 그 유형구분도 다양하게 이루어지고 있다. 이에 따라 창조산업에 대한 연구는 일관되게 이루어지지 못한 경향이 존재한다. UNCTAD(2008)에 따르면 창조산업은 "창조성과 지적자본을 일차적인 투입물로 하는 재화와 서비스의 창출, 생산, 유통과 관련된 산업"으로 정의내리고 있다. 그러나 이 정의만을 보면 창조산업에 대한 정의가 너무 추상적이며 또한 인간의 지적능력이 투입되지 않은 산업이란 존재하지 않으므로 모든 산업이 창조산업일 수밖에 없다. 또한 유사한 맥락에서 Florida(2002)의 논의에 따르면, 재화 및 서비스의 생산과정에서 창조적인 또는 지적인 작업을 요구하는 "전문적 서비스업", "과학R&D서비스업"까지 창조산업으로 포함해야 할 지경이다.

본 연구에서 창조산업은 창조적 아이디어나 영감을 기반으로 문화적 자원을 생산하는 산업 또는 문화자원을 산업화하여 재화나 서비스로 판매하는 산업을 의미한다. 구체적으로, 스토리나 심미적 요소 등을 창작과정을 통하여 물적, 비물적 형태로 재현하는 전통적인 문화예술산업(미술, 음악, 도자기생산 등)이나 디자인산업 뿐만 아니라 문화예술 콘텐츠를 IT기술을 이용하여 문화콘텐츠가 디지털화되어 제품으로 판매되는 방송영상, 게임, 소프트웨어 등을 포함한다. 이러

한 창조산업에 대한 정의는 “문화예술진흥법”, “문화산업진흥법”, “콘텐츠진흥법”, “산업디자인진흥법” 등에서 규정된 산업들을 포괄하는 것으로, 창조산업에 대한 정책대안을 작성함에 있어서도 더욱 적합하다고 판단된다. 상기 창조산업의 정의에 따라 중앙정부의 창조산업 육성정책에 대한 고찰은 상기 네 개의 법을 근거로 하여 추진되는 산업육성정책을 살펴보도록 한다.

본 연구에서 다루는 내용적 범위는 창조산업 클러스터 육성전략에 한정하도록 한다. 산업육성정책은 규제에서부터 민간금융지원 방안까지 여러 거시적, 미시적 정책수단들을 포함하고 있으며 각 효과들은 매우 다양하게 나타날 수 있다. 이 모든 정책수단을 전부 다루기에는 연구의 범위가 넓으며 또한 지방자치단체의 지원영역이 아닌 정책수단들이 대부분이다. 따라서 본 연구는 지방자치단체가 긴밀하게 지역 내에서 추진할 수 있는 클러스터정책(창조산업 집적지역에 대한 정책 또는 집적지역을 조성하려는 정책)을 중심으로 살펴본다. 또한 대안적 클러스터 육성전략을 내오기 위하여 다음의 내용을 살펴보도록 한다. 첫째, 창조산업의 유형과 창조산업의 발전요인에 대한 기존 논의를 살펴본다. 둘째, 우리나라의 대표적인 창조산업을 살펴보고 창조산업 클러스터의 특성과 성공요인을 탐구한다. 셋째, 해외에서 성공적인 창조산업의 육성사례를 살펴보고 이를 통하여 정책적 시사점을 도출하도록 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 문헌연구, 사례연구 등의 방법을 활용하고 있다. 첫째, 문헌연구를 통해 창조산업의 개념과 유형, 그리고 성장추세와 그 경제적 의미를 살펴보도록 한다. 또한 해외의 성공사례를 분석하여 창조산업의 성장환경을 분석하고 성공적인 지원프로그램이 무엇인지 시사점을 도출하도록 한다. 한편 국내 제도에 대한 정책자료 분석을 통해, 현재 국내에서 창조산업과 관련하여 존재하고 있는 법, 계획수립 현황, 클러스터 형성을 위한 지구제 선정제도, 여타의 프로그램(기술개발, 인력양성, 홍보마케팅 등)을 파악하여 향후 정책방안의 중장기적 대안

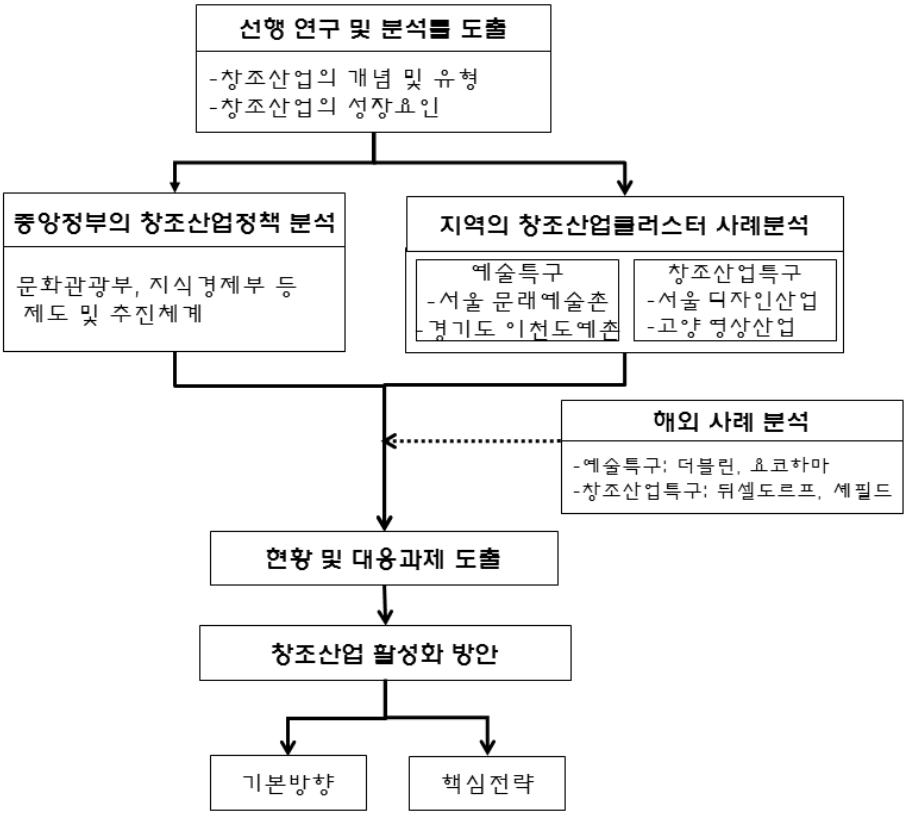
모색에 도움이 될 수 있도록 한다.

한편 본 연구에서는 국내에서 몇 개의 창조산업지역을 추출하여 사례분석을 실시하여 국내 환경에서 성공요인을 분석하도록 한다. 사례분석을 실시할 때 전통적인 예술영역에 해당되는 창조산업 지역과 기술기반형 창조산업 지역을 구분하여 선정하도록 한다. 또한 사례분석을 할 때 해당 지역의 대표적인 기관과 공무원과 인터뷰를 실시하도록 한다.

제3절 연구의 구성

본 연구는 크게 이론연구, 국내제도 및 사례분석, 해외 성공사례 검토, 그리고 발전방안 모색의 네 부문으로 구성되어 있다. 본 장에 이어 제2장에서는 이론연구로 창조산업의 특성 및 범위, 창조산업의 성장토대(성장요건) 등에 대한 선행연구들을 검토하도록 한다. 특히 창조산업의 성장요인에 대한 분석에 있어서 창조산업의 가치사슬과 창조산업 관련 행위자들 간의 상호작용을 통한 클러스터 강화요인 등을 중점적으로 고찰하도록 한다. 제3장에서는 국내 제도 및 사례분석을 수행하도록 한다. 국내 사례 분석에서는 창조산업이 지역에서의 상호작용 메커니즘을 파악하여 정책대안 도출에 활용할 수 있도록 하기 위하여 창조산업이 소규모 지역에 집중되어 있는 지역을 중심으로 살펴보도록 한다. 도자기(이천)나 예술(서울 문래동) 등 전통적인 영역의 창조산업이 집중해 있는 예술특구와 방송영상산업(고양), 디자인산업(서울)과 같이 첨단기술을 이용한 창조산업특구를 살펴보도록 한다. 제4장에서는 국내 사례분석과 마찬가지로 해외의 선진사례를 예술특구(요코하마, 더블린)와 창조산업특구(뒤셀도르프, 세필드)로 구분하여 살펴보도록 한다. 이를 통하여 정책적 시사점을 도출하도록 한다. 마지막으로 제5장에서는 창조산업 활성화를 위한 기본방향과 전략, 그리고 이를 위한 제도정비방안을 제출하도록 한다.

▌그림 1. 연구의 흐름▐


선행 연구 및 분석틀 도출
-창조산업의 개념 및 유형
-창조산업의 성장요인
중앙정부의 창조산업정책 분석
문화관광부, 지식경제부 등
제도 및 추진체계
지역의 창조산업클러스터 사례분석
예술특구
-서울 문래예술촌
-경기도 이천도예촌
창조산업특구
-서울 디자인산업
-고양 영상산업
해외 사례 분석
-예술특구: 더블린, 요코하마
-창조산업특구: 뒤셀도르프, 셰필드
현황 및 대응과제 도출
창조산업 활성화 방안
기본방향
핵심전략

제2장 창조산업과 지역발전에 대한 기존 논의

제1절 창조산업의 개념과 특성

1. 창조산업의 개념

UNCTAD(2008)는 창조산업을 “창조성과 지적 자본을 일차적인 투입물로 하는 재화와 서비스의 창출, 생산, 유통과 관련된 산업”이라고 정의하면서 교역과 지적재산권을 통하여 부를 창출할 수 있는 활동으로 단순히 예술에만 한정된 것이 아니라 지적인 활동도 포함시켜야 한다고 주장하고 있다. 즉 창조산업은 소비자를 매혹시키는 기발한 아이디어나 아름다움을 통해 추가적인 부가가치를 창출하여 초과수익을 얻는 산업을 의미한다고 볼 수 있다.

창조산업이 노동이나 기계의 투입과 무관하게 창조적 아이디어로 초과수익을 얻을 수 있다는 사실 때문에 해외 선진국에서는 십여년동안 창조산업의 중요성을 인식하고 창조산업을 지원하기 시작하였다. 창조산업의 개념에 대해 각국별로 약간의 차이는 존재하나 대체로 유사한 산업을 창조산업으로 분류하고 있음을 알 수 있다.

창조산업에 대해 최초로 분류한 국가는 영국의 문화미디어체육부(Department of Culture, Media and Sport: DCMS)였다(UNCTAD, 2008). 영국 DCMS는 창조산업을 “지적재산권의 전유를 통해 부와 고용창출이 가능하고 개인의 창조성, 숙련, 재능 등이 요구되는 산업”이라고 언급하면서 창조산업의 특징을 예술(arts)의 경계를 넘어서서 문화산업의 범위를 확장하면서 잠재적인 상업이익 가능성이라고 강조하였다.

영국 DCMS는 수익가능성을 강조함에 따라 광고, 건축 뿐만 아니라 게임, 양방향소프트웨어 등도 포함시키는 등 13개 산업군을 창조산업으로 분류했다. 영국 정부에 따르면 창조산업은 광고, 건축, 미술·골동품, 공예, 디자인, 패션, 영화·비디오, 양방향 오락 소프트웨어, 음악, 공연미술, 출판, 소프트웨어·컴퓨터 서비스 등이 해당된다.

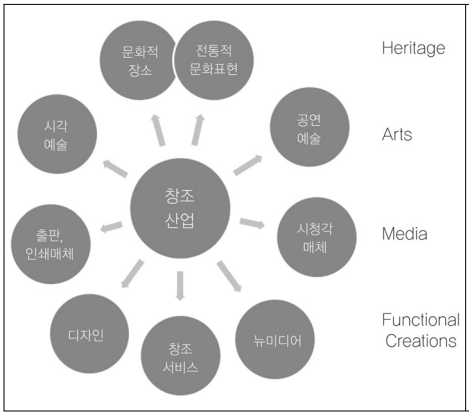
호주는 창조산업을 핵심창조산업(core creative industry)과 부분창조산업(partial creative industry)로 구분하고 있으며, 핵심창조산업은 영화, 음악, 방송, 출판, 게임, 양방향미디어, 디자인 등이며 부분창조산업은 소프트웨어, 광고, 건축 등으로 정의내리고 있다. 네덜란드는 미술, 공예, 패션, 산업디자인, 건축, ICT, 웹디자인을 창조산업으로 구분하면서 동시에 창조산업과 관련된 조직, 유통, 기반산업도 광범위하게 창조산업으로 분류하고 있다.

한편 UNCTAD(2008)는 창조산업의 개념적 요소로 창조성과 지적자본을 언급하면서 창조산업을 역사적 유산(heritage), 예술(arts), 미디어(media), 기능적 창조물(functional creations) 등 4개의 유형으로 구분하였다. 역사적 유산은 "문화적 장소"(박물관, 도서관, 고고학적 장소, 전시장 등)와 "전통문화"(미술, 공예, 축제 등)과 같이 지리적으로 고정되어 있는 전통 문화예술을 의미하며 예술(arts)은 "공연예술"(음악, 연극, 무용 등)과 "시각예술"(회화, 조각, 사진 등)로 지리적으로 고정되어 있지 않은 전통적인 문화예술을 포함하고 있다. 한편 미디어와 기능적 창조물의 경우에는 기술집중형 창조산업으로 영화영상, TV, 출판물, 디자인, 창조서비스, 뉴미디어 등을 포함한다. 여기에서 창조서비스에는 창조적 R&D까지 포함시키고 있어 다소 창조산업의 범위가 광범위하다.

여기에서 미디어나 기능적 창조물은 유산이나 예술에 비해 그 상업적 가치가 상대적으로 높은 산업영역을 뜻한다. 상업적 가치라는 차원에서, UNCTAD(2008)는 유산과 예술은 "상류활동(upstream activities)"으로 구분하고 미디어와 기능적 창조물은 "하류활동(downstream activities)"를 구분하고 있다. 미디어와 기능적 창조물은 최근에 새롭게 주목받고 있는 창조산업으로 다른 영역으로의 가치이전이 용이하고 재생산비용이 낮기 때문에 출판된 콘텐츠가 애니메이션이나 영화,

게임 등으로 다양하게 미디어매체를 바꿔가면서 추가상품을 제작하는 OSMU(one-source multi-use)가 용이하게 하여 수익창출이 극대화될 수 있는 창조산업의 영역이라 할 수 있다.

그림 2. 창조산업의 구분(UNCTAD)



- 문화적 장소: 고고학적 장소, 박물관, 도서관, 전시장 등
- 전통 문화: 미술·공예, 축제·제전
- 공연예술: 음악콘서트, 연극, 무용, 오페라, 서커스, 인형극 등
- 시각예술: 회화, 조각, 사진, 골동품
- 시청각매체: 영화, TV, 라디오, 기타 방송
- 출판, 인쇄매체: 책, 신문 등 기타 출판물
- 디자인: 인테리어, 그래픽, 패션, 보석, 인형
- 창조서비스: 건축, 광고, 창조적 R&D, 문화·여가 서비스
- 뉴미디어: 소프트웨어, 비디오게임, 디지털화된 창조적 콘텐츠

자료: UNCTAD(2008), 14쪽

표 1. 창조산업의 분류

연구자	영국 DCMS(2001)	호주 NOIE(2005)	UNCTAD (2008)	싱가폴
구분	창조산업(12개) ■광고, 건축, ■미술·골동품 ■공예 ■디자인 ■패션 ■영화·비디오 ■양방향 오락 소프트웨어 ■음악 ■공연예술 ■출판 ■소프트웨어·컴퓨터 서비스	창조산업(9개) ■영화 ■음악 ■방송 ■출판 ■광고 ■게임 ■양방향 오락 ■건축 및 연관활동 ■소프트웨어 디자인 및 개발	창조산업(9개) ■전통문화 ■문화적 장소 ■시청각예술 ■공연예술 ■시각 예술 ■출판 및 인쇄 ■디자인 ■창조적 서비스 ■뉴미디어	창조산업(12개) ■IT ■소프트웨어서비스 ■광고 ■방송미디어 ■출판 ■인테리어그래픽 ■패션디자인 ■건축서비스 ■미술품·공예 ■공연예술 ■산업디자인 ■사진

출처: 김의준 외(2009), UNCTAD(2008)

2. 창조산업의 생산과정과 특성

창조산업이 문화적 콘텐츠를 활용하거나 문화적 콘텐츠를 생산한다는 측면에서 문화산업과 유사하다. 그러나 전통적인 문화산업에 비하여 상업적 수익성, 시장가치가 강조된다는 측면에서 차이가 존재한다.

또한 창조산업은 개인의 창의성, 문화적·상징적 가치 등에 의존하면서 무형, 유형의 재화나 서비스를 제공하는 것으로 다른 제조업이나 서비스업과는 다른 특성을 지닌다. 창조산업의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다(이희연·황은정, 2008; 구문모, 2005; 고정민, 2009).

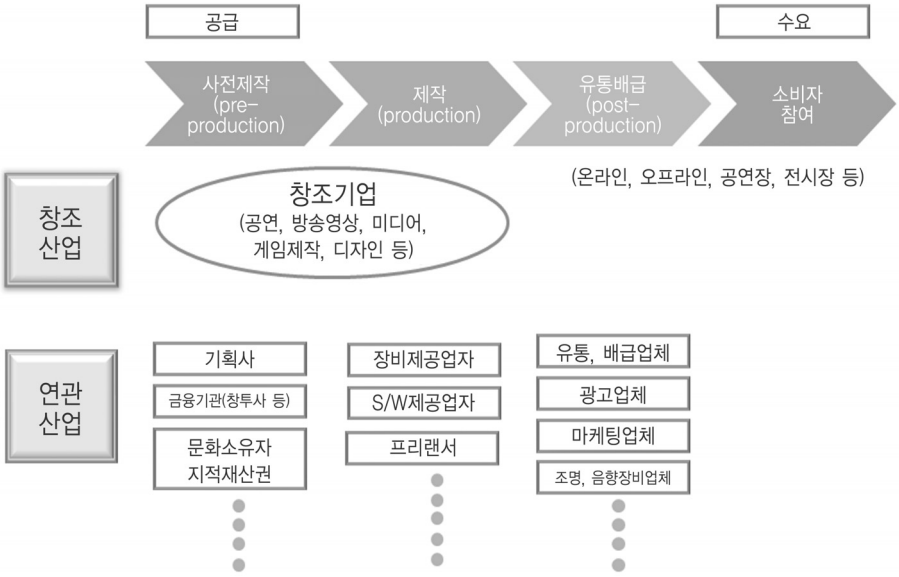
첫째, 창조산업은 해당 사회의 문화와 분리하여 발전하는 것이 아니라 동반 발전한다. 창조산업은 문화적 가치나 콘텐츠를 적극 활용하는 산업이므로, 재화·서비스 생산 및 소비에서 사회문화적 요소가 매우 중요하며 그에 따라 창조산업의 발전을 위해서는 사회문화적 요소의 질적 발전이 필요하다.

둘째, 창조산업의 수요는 매우 불확실하며 예측하기 힘들어서 창조산업은 고위험 고수익(high-risk high-return)을 특징으로 한다. 즉 창조산업시장에서는 소비자의 취향을 맞추지 못하면 실패하는데 소비시장의 유행을 쉽게 예측할 수 없으며 창조산업의 산출물이 경험재(experience goods)적 성격을 가지므로 상업적 가능성을 예측하기 힘들다. 이러한 문제 때문에 게임기업들은 게임을 최종 발매하기 이전에 제한적인 소비자그룹을 모집하여 제품에 대한 비밀보장을 요구하면서 소비자테스트를 실시하기도 하며, 해당 시장에서 유행을 선도하는 "트렌드세터"(Currid, 2007)와의 네트워킹을 통해 시장안정화를 도모하기도 한다.

셋째, 창조산업의 산출물은 복잡하고 비표준화된 과정을 거쳐서 소비자에게 전달된다. 창조산업은 사전제작(pre-production), 제작(production), 유통배급, 소비자로 연결되는 과정을 통해 가치가 창출, 추가되는 가치사슬(value-chain)을 가진다. 이 때 창조기업들은 소비자를 끌어들이는 아이디어와 구상을 하고 구체화시며 그 과정에서 관련 업체들인 기획사의 도움을 받거나 지적재산권이나 장비를 구매하게 된다. 한편 제품이 완성된 이후에는 유통배급업체를 통해 온라인, 오프

라인상으로 그리고 무대공연장, 전시장을 통해 소비자를 만나게 되며 유통배급 업체들은 창조산업의 연관산업으로 창조기업체를 지원한다.

그림 3. 창조산업의 가치사슬



넷째, 창조산업의 투입요소는 독특성(idiosyncrasy)을 특징으로 한다. 창조산업은 생산투입요소가 상호대체가능한 다른 산업과 달리 핵심인력은 다른 생산요소나 인력으로 대체하기 힘들다(구문모, 2005). 창조산업은 Kremer(1993)가 제시한 "생산의 0이론(0-ring theory of production)"처럼 필요한 생산요소가 투입되지 않을 경우 생산이 안 되거나 가치를 창출하지 않는 경우에 해당된다. 따라서 창조산업에 종사하는 창조노동자의 육성이나 유지가 매우 중요하다 할 수 있다. 창조산업은 창조인력의 문화적 창의성에 기반하여 재화와 서비스가 개발되므로 생산의 표준화가 힘들다.

다섯째, 창조산업 가운데 IT 등의 기술집중형 창조산업인 하류(downstream)창조산업은 수확체감의 법칙으로부터 자유롭다. 하류창조산업은 원판을 복제하거나 재생산하는 비용이 급격히 낮아지고 있어 한계비용이 거의 제로(zero)에 가까

워지므로 수확체감의 법칙에서 자유로워 지속적인 수익창출이 가능하다. 다른 산업은 생산이 확장될수록 규모의 불경제가 발생하여 시장수요가 있다하더라도 일정수준에서 생산을 멈추는 것과는 차이가 있다. 그래서 창조산업의 경우 소비자의 문화적 취향만 맞춰줄 경우 "대박(big hit)"제품이 가능하여 해당 기업이 급성장할 수 있게 되는 것이다.

제2절 창조산업의 성장과 지역발전적 의미

창조산업은 그 개념이 국가마다 약간씩 상이하므로 국가별로 동일한 기준의 창조산업 통계를 파악하기는 힘들다. 그러나 대체적으로 창조산업은 세계경제에서 아직까지 많은 비중을 차지하고 있지는 않으나 근래에 들어 10년 동안 급성장하는 모습을 보여주고 있어 향후 지배적인 산업으로 등장할 것으로 예측되면서 그 중요성에 대한 인식이 증가하고 있다.

EU 권역내에서 문화·창조산업(CCIs)의 위상을 살펴보면, 창조산업은 EU GDP의 2.6%를 차지하고 있으며 5백만명의 고용을 창출하고 있다고 평가되고 있다(EU 2010). 또한 UNCTAD(2008)에 따르면 창조산업의 수출규모는 1996년 2조 2,750억달러에서 2005년 4조 2,440달러로 연평균 6.4%의 성장을 보이고 있으며, 특히 동 기간 동안에 공연예술은 13.5%, 창조서비스업은 8.7%의 성장을 보이고 있어 창조산업의 급성장추세를 보여주고 있다.

한편 창조산업에 대해 가장 먼저 관심을 보였던 영국의 경우 EU전체 평균에 비하여 창조산업의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 2008년에 영국 창조산업의 부가가치는 총부가가치(GVA)의 6.2%이며 창조산업 사업체는 총 사업체의 7.3%(157,500개)를 차지하며 고용이 200만명에 이르렀으나 최근에 증가추세는 완만해져 매년 2% 이상의 증가세를 보이고 있다(DCMS, 2010).

창조산업 가운데 기술중심적 창조산업인 콘텐츠산업도 전세계적으로 지속적으로 성장하고 있다. 2010년 세계 콘텐츠 시장규모는 1조 3,566억달러였으며 향

후 스마트 미디어 환경의 진전에 따라 향후 5년간 연평균 5%의 고성장이 예상되어 2014년에는 1조 6,900억달러 규모로 성장할 것으로 전망되고 있다(문화관광체육부 외, 2011).

이러한 추세에 맞추어 2011년 1월에 청와대 미래기획위원회는 우리나라의 새로운 도약을 위해 에너지관련 산업, 시스템 반도체산업과 함께 콘텐츠산업을 새로운 성장테마로 제시하였으며 산업연구원은 "한국산업 발전 비전 2020"에서 성장성, 경제성, 공공성(파급)을 기준으로 41개의 유망산업 선정, 콘텐츠산업은 3대 요소를 모두 겸비한 것으로 평가하고 있다.

우리나라 콘텐츠산업이 세계시장에서 차지하는 비중을 보면(<표 2> 참조), 우리나라는 전체 시장의 2.2%에 머물고 있으나 세계에서 9위 수준에 있다. 미국이 콘텐츠시장의 32.4%를 차지하여 1위이며, 그 다음으로 일본(12.3%, 2위), 독일(5.7%, 3위) 등의 순이다.

표 2. 국가별 콘텐츠 시장규모 비중 비교

순위	국가	시장규모(비중)	순위	국가	시장규모(비중)
1위	미국	4,281억불 (32.4%)	6위	프랑스	619억불 (4.7%)
2위	일본	1,643억불 (12.3%)	7위	이탈리아	419억불 (3.2%)
3위	독일	885억불 (6.7%)	8위	캐나다	323억불 (2.4%)
4위	중국	758억불 (5.7%)	9위	한국	288억불 (2.2%)
5위	영국	732억불 (5.5%)	10위	스페인	286억불 (2.2%)

자료: 문화관광체육부 외(2011)

우리나라 콘텐츠 시장규모는 2009년 69조원, 2015년까지 연평균 10%씩 고성장을 지속하여 약 120조원을 달성할 전망에 있으며 GDP대비 콘텐츠산업의 부가가치 비중이 2009년 2.7%로 전년대비 0.2%포인트 증가 등 국가경제에서 차지하는 비중이 증가하였다(<표 3> 참조). 또한 우리나라 전체 수출에서 콘텐츠산업이 차지하는 비중은 아직 0.7%에 머물러 있어 미미한 수준이나 고용은 2.22%, 기업수는 1.85%에 이르고 있다(<표 4> 참조).

콘텐츠산업 부문별로 살펴보면, 2005년-2009년 기간 동안에 가장 많은 성장률을 보인 것은 캐릭터산업(연성장률 26.8%)이며, 그 다음으로 애니메이션(15.7%), 지식정보(14.7%), 만화(14.1%)였다. 한편 같은 기간 동안에 감소추세를 보인 것은 게임산업으로 2005년 8조 6,800여억원에서 2009년 6조 5,800여억원으로 감소하였다.

표 3. 국내 콘텐츠 시장규모 및 GDP 비중(백억원, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	증감율 ('08~'09)	연성장률 ('05~'09)
출 판	1,939	1,988	2,160	2,105	2,061	△2.1%	1.5%
만 화	44	73	76	72	74	2.2%	14.1%
음 악	179	240	236	260	274	5.3%	11.2%
게 임	868	745	514	560	658	17.4%	△6.7%
영 화	328	362	318	289	331	14.6%	0.2%
애니메이션	23	29	31	40	42	3.4%	15.7%
방 송	864	972	1,053	1,169	1,277	9.3%	10.3%
광 고	842	912	943	931	919	△1.3%	2.2%
캐릭터	208	455	512	510	536	5.1%	26.8%
지식정보	304	347	430	478	526	10.0%	14.7%
콘텐츠솔루션	128	154	168	187	204	9.1%	12.4%
매출액 합계	5,726	6,277	6,441	6,601	6,900	4.5%	4.8%
GDP대비 비중(부가가치액)	2.4%	2.6%	2.7%	2.5%	2.7%	–	–

자료 : 문화체육관광부, 「2010콘텐츠산업통계」, 한국은행, 「경제통계시스템: 명목 GDP」를 문화관광체육부 외(2011)에서 재인용

표 4. 전체 산업대비 콘텐츠산업 비중

구분	부가가치액(GDP)	수출	고용	기업수
전체 산업	1,063조원	3,635억불	23,506천명	6,587천개
콘텐츠산업	29조원	26억불	522천명	122천개
비중	2.7%	0.7%	2.22%	1.85%

자료: 기재부 수출입동향('09.12), 통계청, 문화산업통계('09)를 문화관광체육부 외(2011)에서 재인용

이렇듯 급성장하고 있는 창조산업은 지역발전에 여러 중요한 역할을 할 수 있다. 우선, 창조산업이 급성장하는 산업의 하나로 부상하고 있으므로 창조산업은 지역경제의 성장을 주도할 수 있을 것이다.

둘째, 창조산업은 지역 내 높은 산업 연관효과를 발생시킬 가능성이 높다. 앞서 서술하였듯이 창조산업의 제품을 생산하는 데에 있어서 부가가치사슬은 매우 복잡하여 여러 연관업체들이 다양하게 관계를 맺고 있다. 따라서 창조기업체가 하나 생겨나면 이를 지원하는 기획사, 공급업체, 유통업체 등등이 지역 내에 발생할 가능성이 높다.

예를 들어, 창조산업 가운데 전시장, 박물관 등의 산업이 지역 내에 발전할 경우 해당 박물관의 직접 소비를 통한 지역소득 창출도 존재하나 연관산업으로 숙박시설, 음식점업 등 관광산업이 추가적으로 매출을 올릴 수 있게 된다. 또한 영상콘텐츠산업이 지역 내 발전할 경우 해당 3D영상콘텐츠의 제작지원을 가능케 하는 후반영상제작산업이 발전할 수 있다.

이러한 창조산업의 산업연관효과에 대하여, 김의준 외(2009)는 창조산업 1단위의 생산은 다른 창조산업의 중간투입규모는 14.7%, 비창조산업의 중간투입규모는 27.5%, 부가가치 57.8%를 유발함을 보여주었다. 또한 문화관광부는 콘텐츠산업과 관련 있는 유관산업(관광산업, 스포츠산업, 방송영상가전, 부가통신서비스, PC, 무선통신기기 등)의 규모가 2008년 기준으로 97조원에 이른다고 추정하는 등 창조산업의 산업연관효과를 보여주고 있다.

셋째, 창조산업은 윈도우효과(window effect)를 통해 연관산업 뿐만 아니라 다른 창조산업도 발전시켜 지역에 추가적인 영향을 미친다. 윈도우효과란 하나의 창조적 콘텐츠가 여러 콘텐츠로 변형, 재생산되는 OSMU(one-source multi-use)를 통해, 한 산업이 다른 산업을 생성시키는 것을 뜻한다. 예를 들어 지역 내에서 "둘리"와 같은 대형 콘텐츠는 창조산업의 다른 영역으로 모방되어, 둘리 캐릭터, 둘리 영화 등의 개발로 이어져 지역 내에서 다른 창조산업이 성장할 수 있는 계기를 마련해준다.

넷째, 창조산업은 지역 주민의 삶의 질을 고양시킬 수 있으며 또한 지역의 이

미지를 개선시켜준다. 창조산업은 해당 지역의 문화적 자산을 토대로 발전하나 또한 창조산업이 역으로 문화적 자산을 강화시켜준다. 즉 문화적 재화나 서비스를 지역주민에 제공해줌으로써 문화에 대한 주민의 수요를 충족시켜 줄 수 있다. 또한 지역 내 창조산업의 발달은 해당 지역에 대한 이미지를 높게 해준다. 예를 들어 베이징 다산쯔798지구로 인하여 베이징이 갖고 있는 모노톤의 정치적 이미지 뿐만 아니라 중국근현대 예술의 이미지가 겹쳐져 베이징의 다양성을 보여주고 베이징을 더욱 매력적으로 느껴지게 한다.

제3절 창조산업의 성장토대에 대한 기존 논의

1. 창조도시론

창조도시론은 미국과 유럽에서 급성장하고 있는 지역을 분석한 결과 창조적 인재나 창조적 아이디어를 유인할 수 있는 지역이 급성장하였음을 보여주면서 등장한 이론이다. 대표적인 학자들로 플로리다(R. Florida), 랜드리(C. Landry) 등이 있으며 그 기원에는 제이콥스(J. Jacobs)가 「도시와 국가의 부(Cities and the Wealth of Nation, 1985)」라는 책에서 주장한 도시 경쟁력의 원천으로서의 다양성에 대한 논의가 있다. 그녀에 따르면 국가의 부의 기원은 도시에 있으며 도시는 개방성과 다양성으로 인하여 다양한 사람들이 이주하며 다양한 산업활동에 구성된다. 그런데 도시 주민은 다른 사람들의 활동을 관찰, 모방하면서 새로운 산업분야를 창출하게 되고 그에 따라 도시의 새로운 성장기반을 창출한다는 것이다(Jacobs, 1985). 따라서 도시의 성장은 모방할 다른 사람, 다른 산업들이 얼마나 많이 있느냐, 즉 도시가 얼마나 다양함을 갖추었는지, 그리고 다양함을 갖추기 위해 얼마나 개방적인지에 달려 있다고 보았다. 즉 도시의 개방성(openness)과 다양성(diversity)이 해당 지역과 산업의 중요한 성장요건이 된다.

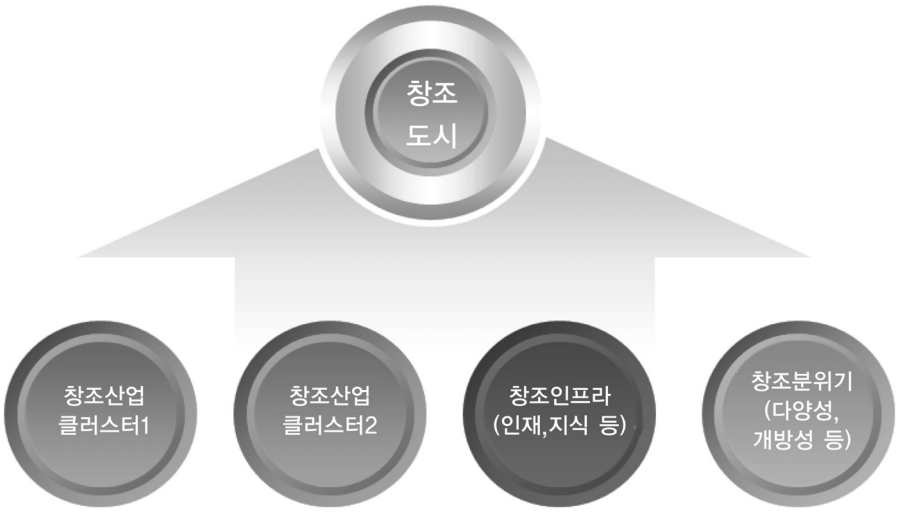
이러한 맥락과 유사하게 플로리다(R. Florida)도 「창조계급의 부상(The Rise of

the Creative Class, 2002)」에서 지역성장을 위해서, 특히 첨단산업의 발전을 위해서는, 사업체와 자본투자를 유인하기 위한 기업환경의 조성 보다는 창조적 인재를 끌어들이는 환경에 중점을 두어야 한다고 주장한다. 플로리다는 산업의 성장을 위해서는 인재(talent), 관용(tolerance), 기술(technology) 등 3T가 요구된다고 주장하였다. 관용이 중요한 이유는 제이콥스와 유사하게 지역 외부로부터 창조적 인재를 끌어들이기 위해서는 창조적 인재의 독특한 문화들을 수용하는 관용적 분위기가 필요하기 때문이다. 그리고 창조적 인재들이 선호하는 생활환경을 조성해야 한다고 주장하는데, 그 구체적인 모습은 고품격의 주거지와 어메니티가 풍성한 휴식공간과 문화시설(상점, 공연장, 갤러리, 쇼룸 등) 및 문화의 거리 등이었다.

한편, Landry(2000)는 구체적으로 창조인재를 유인하는 창조도시를 조성하는 전략을 제시한다. 그에 따르면, 창조도시는 크게 하드웨어 인프라와 소프트웨어 인프라 등 두 가지를 갖추고 있어야 한다. 하드웨어 인프라는 교통, 건강, 어메니티 등 지원서비스, 연구기관, 교육시설, 문화시설, 기타 만남의 장소 등의 시설을 의미하는 것으로 창조인재가 필요로 하는 시설과 건물이라 할 수 있다. 한편 소프트웨어적 인프라도 필요한데 이는 창조인재는 자신만의 문화와 아이디어를 공유할 누구를 필요로 하며 또한 창조인재가 종사하는 산업들이 정형화된 지식과 교육시스템이 부재한 경우가 많아 산업에 진입하기 위해서는 인적 네트워크가 필요하기 때문이다. 그에 따라 사회적 네트워크, 상호연계, 인적교류 등이 자유롭게 이루어지는 시스템, 클럽, 비공식단체의 정기모임, 비즈니스 클럽, 마케팅협회 등이 활성화되도록 지방정부의 인위적인 노력이 필요하다고 주장되어진다.

창조도시는 그 특징인 개방성(openness), 관용성(tolerance), 다양성(diversity) 등으로 인하여 창조산업의 성장토대를 제공하는 것이며, 따라서 창조도시는 여러 개의 창조산업 클러스터와 창조적 분위기를 촉진하는 창조인프라와 사회문화분위기 등으로 구성된다.

▌그림 4. 창조산업 클러스터와 창조도시 ▌

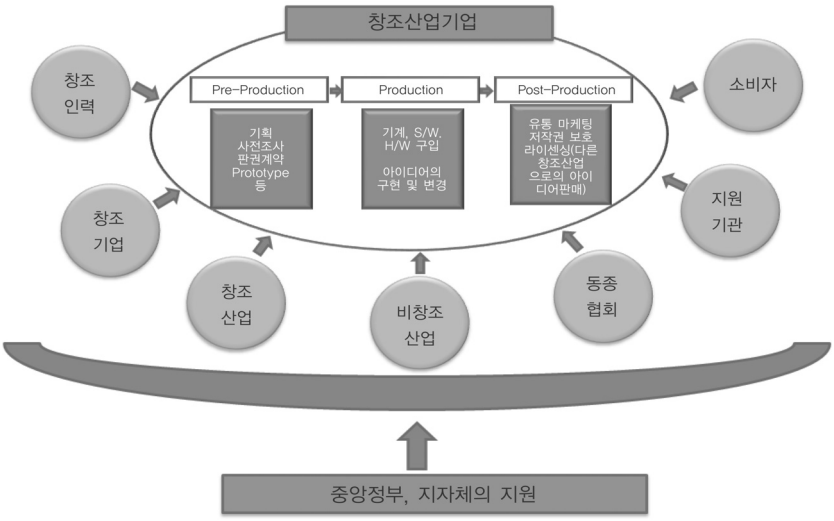


2. 창조산업 클러스터론

가. 클러스터 접근

본 연구에서는 창조산업도 산업발전의 일반적 요건에 따라 성장한다고 간주하고 창조산업의 가치사슬과정을 클러스터로 이해하고자 한다. 클러스터란 관련 기업과 기관, 지원서비스 기업들이 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘하는 일정 지역이라고 정의될 수 있으며(복득규 외, 2003), 클러스터 내 구매와 공급관계, 기술의 이전, 공동수요자 또는 판로의 존재, 인력교환 등의 네트워킹에 기초한 집적경제(agglomeration economies)를 강조할 수 있다.

그림 5. 창조산업 클러스터 접근



창조산업 클러스터 접근의 이점은 다음과 같다. 창조산업이라고 하면 보통 생각되는 비정형적인 아이디어·지식의 교환만을 생각하나, 사실상 지식과 아이디어의 구현이 있기 위해서는 기본적으로 부품, 소프트웨어, 인쇄(특수인쇄 등) 등의 결합이 필요하다는 점에서 창조산업지역을 분석하는 데에 있어서 전체적인 시각을 견지해줄 수 있게 한다. 또한 창조산업의 여러 행위자들을 정확히 식별(identification)할 수 있게 한다. 즉, 클러스터접근은 클러스터 내의 다른 기업(창조산업, 비창조산업), 동종협회, 관련 민간 지원기관, 중앙정부, 지방자치단체가 창조산업의 발전에 어떠한 역할을 하였는지 파악하는데 용이하다(<그림 5> 참조).

한편, 창조산업 클러스터는 핵심주체나 작동원리에 따라 여러 형태로 구분될 수 있다. 고정민(2009)은 창조지구와 창조클러스터로 구분하여 설명하고 있다. 창조지구는 산업화 이전 단계에서의 집적화로 독자적인 가치사슬을 가지고 있지만 산업의 가치사슬 관점에서 볼 때 앞 단계인 기획과 연구개발이 특히 집적된 경우(고정민, 2009: 94-95)를 의미한다. 이 창조지구는 연구개발과 창작, 기획과 취미활동, 자가 소비, 과시적 시연 등에 중점을 두는 지역으로 동호인들의 상호부조, 이웃들의 협조에 의해 저렴한 혹은 무료로 공연과 전시장 등을 활용한다.

창조산업 클러스터는 기업을 중심으로 생산시설이나 공연시설 등이 이익을 창출하는 것을 목표로 운영되는 지구로, 창조지구와의 큰 차이점은 주요 행위주체가 기업이냐 아니냐일 것이다. 한편 창조도시는 구성원들로 하여금 창조적인 생각을 가능케 하고 또한 그러한 생각들이 창조적인 활동으로 연결될 수 있도록 제반 여건을 갖춘 도시로(고정민, 2009: 21), 여러 창조산업클러스터들이 창조도시 내에 존재할 수 있다.

그림 6. 창조지구, 창조산업 클러스터, 창조도시

자료: 고정민(2009), 95쪽의 그림 추가보완

나. 클러스터의 성공요인에 대한 선행연구 검토

클러스터의 성공요인과 관련하여 복득규 외(2002)는 실리콘밸리, 할리우드, 스웨덴 시스타, 핀란드 울루, 중국 중관촌 등을 분석하면서 클러스터 내의 각 주체들 간의 역할 분담과 협력이 성공적으로 이루어졌을 때 성공적인 클러스터가 형성, 운영된다고 주장하면서 "MUD Net 클러스터"라는 용어를 제시하였다. MUD Net 클러스터란, middle-up-down Network의 줄임말로 클러스터 내의 상층, 중간층, 기반층이 상호 네트워킹해야 하는 것을 의미한다. 상층(Up) 역할은 주로 공공연구소나 대학 또는 산업에 따라 선도적인 대기업이 담당하는 것으로 해당 산업클러스터의 상업화 이전의 기초기술개발과 산업의 발전방향을 제시하는 비전제시자(vision provider)의 역할을 수행하는 것을 뜻한다. 한편 중간층(Middle)은

시스템통합자(system organizer)로 클러스터 내의 상층부문의 기술과 아이디어를 흡수하고 기반층의 개별 부품과 요소기술들을 통합하여 최종적으로 상품화하는 역할을 하는 것을 의미하며 주로 해당 산업의 대기업이나 클러스터 초기의 벤처기업들이 역할을 담당한다. 기반층(Down)의 역할은 클러스터 내 전문적인 요소공급자로 다양한 기술, 부품, 전문서비스 등을 제공하는 업체를 가리키며 여기에는 벤처캐피탈, 컨설팅업체, 법률업체 등을 포함한다.

이러한 분석틀 하에서 심상민(2002)은 이천 도자기 클러스터를 분석하면서 도예인이라고 하는 장인정신과 공동체 의식이 네트워크의 근간을 형성하고 청강문화산업대학, 여주대학 등과 같은 대학이 지식교류를 주도하면서 이천 도예촌의 초기 발전을 유도하였지만, 이들 클러스터내 주체 간의 네트워크 구조가 개별생산에 치중되고 교류정보・지식의 조직화가 미비하고 역할구분이 불명확하여 환경변화에 대한 유연한 적응이 힘들다고 지적하면서 향후 이천 도예촌의 향후 도약을 위하여 비전 공유와 전파의 촉진, 공동제작・분업화 방식의 정착 등의 발전전략을 제시하였다.

한편 김은실(2004)은 해외의 성공사례 비교연구를 통해서 혁신클러스터들이 주요 산업구성은 다르나 공통적으로 세 가지 작동원리가 작동한다고 보았는데 첫째는 구성주체 간 역할 구분, 둘째는 분업형 네트워크의 형성, 셋째는 환경변화 대응과 조직문화의 공유 등을 제시하였다.

한편 박광국(2005)은 부천시 만화산업을 사례로 정부정책지원(저작권, 정책연구, 법・제도, 세제), 투입인프라(인적, 물적, 정보, 금융), 생산 및 유통(기획, 개발, 제작, 유통・마케팅) 등의 차원에서 클러스터 분석을 수행하였다. 분석결과 부천 만화산업 클러스터의 지속적인 발전을 위해서 지방정부 공무원의 전문성 강화, 산학연관 시스템 강화를 위한 지역 내 4년제 대학과의 연계 활성화, 금융인프라의 확충, 그리고 개별 주체간 협력시스템 구축 등을 향후 과제로 제시하였다.

제3장 국내 창조산업 육성정책의 실태분석

제1절 중앙정부의 창조산업 육성정책

1. 창조산업 육성정책의 추진구조

창조산업에 대한 정부지원정책은 창조산업에 대한 문화정책적 접근과 산업정책적 접근으로 대별될 수 있다. 첫째, 창조산업에 대한 문화정책적 접근은 지역주민에게 문화예술적 콘텐츠와 문화인프라를 제공함으로써 문화복지차원에서 주민의 삶의 질을 제고하고 결과적으로 지역 내 창조적 분위기를 진작시키는 전략으로 창조도시 조성전략이라 할 수 있다. 지역의 문화정책적 접근인 창조도시 전략은 지역 내 문화콘텐츠 및 시설의 양적 증대와 흐름의 가속화는 지역 내 창조인력의 양성에 간접적으로 기여할 수 있으며 또한 지역 내 주민들의 창조산업의 제품에 대한 수요를 증가시켜 간접적으로는 창조산업의 성장기반을 제공하게 된다. 우리나라에서 창조도시조성전략의 대표적인 사례로 "문화중심도시 조성사업"[1]을 들 수 있다.

둘째, 창조산업에 대한 산업정책적 접근(이하 창조산업 육성정책)은 창조도시 전략과 달리 특정 창조산업을 타겟으로 하는 것을 특징으로 하며 창조산업의 산업생태계에 창조산업 그 자체를 지원하기 위한 전략으로 창조산업 기업들의 가

1) 문화중심도시조성사업은 '광주아시아문화중심도시', '경주역사문화도시', '부산영상산업도시', '전주전통문화도시' 등 특정 지역을 선정하여 시범적으로 개별 추진되고 있다. 특히 광주아시아문화중심도시는 아시아 차원의 문화거점도시를 조성한다는 목표로 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」에 근거하여 문화관광체육부(이하 문화관광부)의 아시아문화중심도시추진단과 지자체가 추진되고 있으며, 지역거점문화도시조성의 차원에서 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시 등이 추진되고 있다.

치사슬의 전부나 일부 과정을 지원하는 것으로, 본 연구의 관심대상인 창조산업 클러스터 정책도 이 정책영역에 속한다.

우리나라에서 창조산업 육성정책은 다음의 두 가지 이유 때문에 문화관광체육부와 지식경제부에 의해 추진되고 있다. 첫째, 창조산업의 성격상, 창조산업이 문화콘텐츠와 깊은 연관이 있으므로 디자인산업을 제외한 나머지 창조산업 육성정책은 문화관광부가 주도적으로 추진하고 있다. 디자인산업의 경우에 과거 대부분의 디자인산업시장이 산업기계의 공학적 표준과 관련한 디자인 설계작업들이었으므로 산업자원부가 추진한 과거 역사 때문에 현재도 산업디자인 영역은 지식경제부가 추진하고 있다. 둘째, 이명박 정부 초기에 있었던 중앙부처의 조직재편과정에서 디지털콘텐츠 분야를 담당했던 정보통신부가 해체되면서 디지털콘텐츠 분야가 문화관광부로 대다수 이관됨에 따라, 창조산업 육성정책은 문화관광부와 지식경제부 양자 구도로 진행되었다. 따라서 창조산업 육성정책과 관련된 제도적 기반을 상기 중앙부처를 기준으로 살펴보도록 한다.

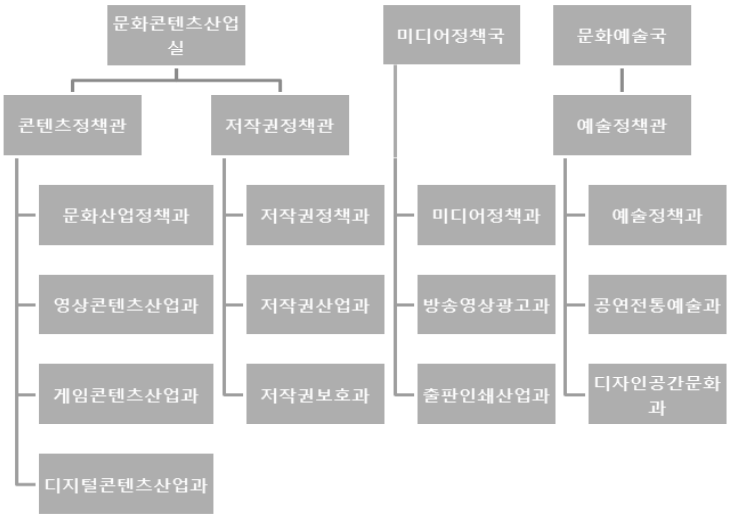
가. 문화관광체육부의 사업추진구조

문화관광부가 관할하는 창조산업 육성을 위한 기본 법률은 해당 산업에 대한 관심이 증대될 때마다 법제화되어 다수의 법률이 존재한다. 먼저, 「문화예술진흥법」은 전통적인 영역의 창조산업들(문학, 미술, 응용미술을 포함, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판 등, 법 제2조)을 지원하는 기본법이다. 문화예술진흥법은 1972년에 제정되었으며 문화예술공간설치 및 전문인력의 양성, 전문예술법인의 지정·육성, 문화예술진흥기금 등에 대해 규정하고 있으며 특히 공간적으로는 문화지구의 지정을 규정하고 있다. 또한 전통적인 문화예술 지원을 위하여 분야별 개별법이 존재하는데 「문화예술교육지원법」, 「공연법」, 「박물관 및 미술관진흥법」 등이 존재한다.

전통적인 영역의 창조산업들을 지원하는 문화관광부 내 조직은 문화예술국 내 예술정책관 하에 있는 예술정책과, 공연전통예술과, 디자인공간문화과 등이 있다. 예술정책과는 한국문화예술위원회에 관한 사항, 문화예술 창작 및 기획·경영

등 분야별 전문인력 양성에 관한 사항, 예술정책에 관한 조사연구계획의 수립 및 추진, 문화예술 마케팅 활성화 및 예술 산업화에 관한 사항 등을 담당하고 있으며, 공연전통예술과는 전통예술에 관한 종합계획의 수립과 함께 무대예술인에 대한 지원을 하고 있으며, 디자인공간문화과는 공공디자인의 영역과 함께 공예산업의 진흥을 담당하면서 한국공예·디자인문화진흥원[2]을 감독하고 있어 문화관광부 내에서 공예산업은 디자인영역으로 간주되고 있음을 보여준다.

그림 7. 창조산업 관련 문화관광부의 조직도



한편, 문화관광부 내에서 비전통적인 영역의 창조산업의 지원 및 진흥 사업의 법적 근거는 「문화산업진흥기본법」, 「저작권법」, 「콘텐츠산업진흥법」이 존재한다. 「문화산업진흥기본법」은 영화·영상, 음악·게임, 출판·인쇄·정기간행물, 방송영상물, 문화재 관련산업, 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품, 디지털문화콘

2) 한국공예문화진흥원(2000.4 설립)과 한국디자인문화재단(2008.3 설립)이 2010년 4월 통합되어 한국공예·디자인문화진흥원으로 발족하였다.

텐츠 등의 지원에 대한 기본 사항을 정하고 있다. 「저작권법」은 문화콘텐츠 생산자의 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모함으로써 문화 및 관련 산업의 발전을 도모하고 있으며, 「콘텐츠산업진흥법」은 2002년 제정된 「온라인 디지털콘텐츠산업 발전법」 이 2010년 6월 10일 「콘텐츠산업진흥법」으로 전면 개정된 것으로, "온라인" 콘텐츠에서 모든 종류의 콘텐츠로 사업영역을 확장시켰다. 이 법에 근거하여 "콘텐츠산업 진흥에 관한 기본계획"이 2011년에 수립되었으며 문화관광부 뿐만 아니라 교육과학기술부, 지식경제부, 행정안전부, 국토해양부, 기획재정부 등 여러 부처가 참여하는 "콘텐츠산업진흥위원회"(국무총리를 위원장으로 11개 부처 및 8명의 민간전문가 참여)를 운영하도록 하여 범정부적인 콘텐츠산업 발전의 추진체계를 마련하였다.

표 5. 콘텐츠산업진흥기본계획의 주요 내용

5대 전략	15대 중점과제
1. 범국가적 콘텐츠 산업 육성체계 마련	1. 콘텐츠산업 육성 추진체계 확립 2. 콘텐츠산업 투자 재원의 획기적 확충 3. 범정부 융합콘텐츠 개발(新시장창출)
2. 국가창조력 제고를 통한 청년일자리 창출	1. G20 창의 인재양성 2. 콘텐츠산업에 기반한 청년고용 확대 3. 창작여건 개선
3. 글로벌시장 진출 확대	1. 지역별 특성을 고려한 전략적 진출 강화 2. 글로벌 네트워크 구축 3. 글로벌 킬러 콘텐츠 집중 지원
4. 동반성장 생태계 조성	1. 기기-서비스-콘텐츠 동반성장 유도 2. 저작권 보호강화 및 이용 활성화 3. 사업자간· 사업자와 소비자간 공정경쟁 환경조성
5. 제작·유통·기술 등 핵심기반 강화	1. 콘텐츠 제작 인프라 확충 2. 선진 유통기반 마련 3. 차세대 콘텐츠 선도기술(R&D) 개발

자료: 문화관광체육부 외(2011)

콘텐츠산업진흥기본계획에서 지원하는 콘텐츠산업은 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고, 캐릭터, 지식정보, 콘텐츠 솔루션 등으로 UNCTAD(2008)의 구분에 따르면 미디어산업(시청각 매체, 출판·인쇄매체)과 기능적 창조물(디자인, 뉴미디어, 창조서비스 중 건축디자인은 제외)에 해당되며

기본계획은 5대 전략과 15대 중점과제를 설정하고 있다(<표 5> 참조).

콘텐츠산업 육성에 대한 법체계는 산업 부문별로 개별법으로 존재한다[3]. 그러나 이명박정부 하의 중앙부처 재편과정과 맞물려 사업을 집행하는 산하기관들도 통합되어 사업추진조직은 일원화되었다. 즉 과거 문화부 산하기관이었던 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국게임산업진흥원, 그리고 정보통신부 산하였던 한국소프트웨어진흥원 등이 "한국콘텐츠진흥원"으로 통합되었다.

나. 지식경제부의 사업추진구조

지식경제부는 「산업디자인진흥법」에 의거하여 디자인산업을 지원하고 있다. 산업디자인진흥법에 따르면 산업디자인은 "제품 등의 미적·기능적·경제적 가치를 최적화함으로써 생산자 및 소비자의 물질적·심리적 욕구를 충족시키기 위한 창작 및 개선행위를 말하며, 제품디자인·포장디자인·환경디자인·시각디자인 등(법 제2조)"을 의미한다. 이는 지식경제부가 지원하는 디자인산업은 디자인요소를 투입함으로써 재화의 시장가치를 향상시키는 활동을 지칭하는 것으로 해석될 수 있으며, 그에 따라 지식경제부가 지원하는 디자인산업은 최종재가 아니라 다른 재화의 중간투입재로 이해될 수 있다.

산업디자인진흥법은 "산업디자인진흥종합계획"의 수립, 산업디자인의 육성 및 개발, 산업다자인DB 구축 및 유통활성화 등의 일반적인 지원사항을 명시하고 있으며 산업디자인에 R&D 및 경영컨설팅을 수행하는 산업디자인전문회사에 대한 지원도 병행 명시하고 있어 디자인산업의 연관산업에 대한 지원의 근거도 마련하고 있다.

한편 지원 조직구조를 살펴보면 지경부 내에서는 성장동력실의 신산업정책관 하에 디자인브랜드과를 설치하였으며 한국디자인진흥원에 대한 운영을 지원하고 있다. 한국디자인진흥원은 디자인산업 진흥을 위하여 산업디자인진흥법의 법

3) 산업 영역별로 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「영상진흥기본법」 등이 존재한다.

령에 설치가 규정되어 있는 재단으로 법령에서 한국디자인진흥원에 대한 운영비 지원의 전부 또는 일부에 대하여 정부가 출연, 보조할 수 있다고 명시하고 있다. 한국디자인진흥원의 재정 역량 강화를 위하여 재단임에도 불구하고 시행령이 정하는 바에 따라 일부 수익사업을 허용하고 있으며(법 제11조), 그에 따라 지식경제부장관의 동의 하에 산업디자인전문인력의 양성 및 재교육을 실시하기 위한 교육·연수과정이 허용되고 있다(시행령 제21조).

표 6. 중앙부처의 창조산업 지원체계

중앙부처	문화관광체육부		지식경제부
기본법	문화예술진흥법	문화산업진흥기본법, 저작권법, 콘텐츠산업진흥법	산업디자인진흥법
지원 대상 산업의 범위	문학, 미술(응용미술 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판	영화·영상, 음악·게임, 출판·인쇄·정기간행물, 방송영상물, 문화재 관련산업, 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품, 디지털문화콘텐츠 등	산업디자인(제품 등의 미적·기능적·경제적 가치를 최적화하는 창작 및 개선행위, 제품디자인·포장디자인·환경디자인·시각디자인 등)
산업의 성격	전통적 영역(UNCTAD 구분의 Heritage, Arts 부문: 문화적 장소, 전통문화, 공연계술, 시각예술 등)	비전통적 영역(UNCTAD 구분의 Media, Functional Creations 부문: 출판·인쇄매체, 시청각매체, 창조서비스, 뉴미디어, 디자인)	비전통적 영역 가운데 디자인산업(UNCTAD 구분의 Functional Creations 부문: 디자인)
개별법	「문화예술교육지원법」, 「공연법」, 「박물관 및 미술관진흥법」 등	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「영상진흥기본법」등	–
부처 조직	문화예술국의 예술정책관	문화콘텐츠산업실, 미디어정책국	성장동력실 신산업정책관 디자인브랜드과
관련 위원회	한국문화예술위원회	콘텐츠산업진흥위원회, 영화진흥위원회, 한국저작권위원회	–
사업추진 기관	한국공예디자인문화진흥원	한국콘텐츠진흥원 한국영상자료원	한국디자인진흥원
대표적인 계획	전통예술에 관한 종합계획	콘텐츠산업진흥기본계획	산업디자인진흥종합계획

2. 문화관광부의 창조산업 육성정책

가. 문화지구

문화지구는 전통적인 의미의 문화시설 등을 보호하고 영업활동을 활성화하기 위하여 지정하는 제도로 문화예술진흥법 제8조에 의거하여 지정, 관리되고 있다. 법 제8조에 따르면, 시도지사는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 (1) 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, (2) 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역, (3) 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위한 지역을 조례에 의하여 문화지구로 지정할 수 있다고 명시하고 있다.

문화지구가 지정되기 시작한 계기는 인사동에서 전통문화와 갤러리가 사라진다는 문제의식 하에서 문화관광부와 서울시가 인사동 보존계획을 수립하면서 도시계획 차원의 강제조항보다는 지역차원의 권장시설을 보호, 활성화해야 한다는 문제의식이 생기게 되면서이다. 이를 계기로 2000년에 문화예술진흥법이 개정되어 문화지구제도가 도입되었으며 이를 근거로 인사동(2002), 대학로(2004), 파주헤이리(2009), 인천중구 개항장(2010) 등이 문화지구로 지정되었다.

문화지구로 지정받기 위해서는 기초자치단체장이 문화지구관리계획을 작성하여 시·도지사의 승인(특별자치도지사의 경우는 제외)을 받아야 하며 문화지구관리계획에는 해당 문화지구에 설치 또는 운영을 권장하는 문화시설의 종류가 분명히 드러나야 한다. 또한 해당 문화시설에 대해서 중앙정부와 지방자치단체는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 조세와 부담금을 감면할 수 있다. 또한 문화지구계획에 따라 문화시설에 대한 규제와 지원이 실시된다는 점도 제도의 효과라 할 수 있다. 예컨대 대학로의 경우 대학로 문화지구계획에 의거하여 공연장 등 문화시설 설치 시 주차의무대수를 완화받았다. 즉 문화지구내 권장시설과 업종에 대한 일반적인 규제를 적용받는 것이 아니라 계획에 따라 별도의 특례가 적용되는 것이다.

나. 문화산업단지

문화관광부는 문화산업 관련 기업들과 대학들의 지리적 집적화를 통해 클러스터를 구축하고자 문화부는 문화산업진흥기본법에 근거하여 "문화산업단지"를 조성해오고 있다. 문화산업단지는 기업·대학·연구소·개인 등이 공동으로 문화산업과 관련한 연구개발·기술훈련·정보교류·공동제작 등을 할 수 있도록 인위적으로 조성된 산업단지(법 제2조)이다.

문화산업단지를 지정하기 위해서는 문화관광부장관이 문화산업단지조성계획(법 제25조)을 수립하고 시도지사의 의견을 청취하여 국토해양부장관에게 지정요청을 하거나 시도지사가 자발적으로 지정요청을 할 수 있다.

문화산업단지로 지정되어 조성되면 각종 부담금의 면제, 인허가혜택, 세제혜택 등이 주어지며, 문화관광부장관이나 시·도지사가 필요하다고 생각될 경우에 문화산업진흥시설을 조성할 수 있다는 혜택이 있다. 문화산업진흥시설은 중소기업 등 일종 요건을 충족시키는 기업들에게 공용장비, 공간, 시설 등을 제공하는 별도의 지원시설로 문화관광부장관은 해당 지원시설에 대해 여타 지원을 할 수 있다(시행령 제30조). 요컨대 문화산업단지에 문화산업진흥시설이라는 거점을 두고 집중지원을 하면서 산업단지 내 다른 기업체들도 입주하도록 유도하여 진흥시설 내외의 기업을 네트워킹하려고 한 의도라 할 수 있다. 한편 문화산업단지의 조성과 개발절차는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지, 일반산업단지 또는 도시첨단산업단지의 개발 절차에 따르도록 되어 있어 산업단지의 개발을 위해서는 국토해양부장관에게 지정요청을 해야 한다.

그런데 현재 문화산업단지의 지정이 수월치 않아 1999년 제도가 도입된 이래 2002년 3월 청주(에듀테인먼트 콘텐츠산업), 2008년 1월 춘천(애니메이션) 등 총 두 지역만 지정되어 있다. 그 이유는 문화산업단지의 지정과 개발이 이원화되어 있기 때문이다. 앞서 언급한 것처럼 지정은 문화관광부의 소관이나 개발은 국토해양부 소관이기 때문에, 문화산업단지와 관련하여 국토해양부, 문화관광부, 지방자치단체 간의 복잡한 관계로 인하여 문화산업단지가 총 두 지역만 지정되어 있는 실정이다.

표 7. 문화산업 클러스터의 비교

구분	문화산업진흥시설	문화산업단지	문화산업진흥지구
개념	문화산업 관련 사업자와 지원시설 등을 집단적으로 유치하여 관련 사업자들을 지원	기업, 대학, 연구소, 개인 등이 공동으로 문화산업과 관련한 연구개발, 기술훈련, 정보교류, 공동제작 등을 할 수 있도록 조성한 토지·건물·시설의 집합체로 산업입지 및 개발에 관한 법률에 따라 지정·개발된 산업단지	문화산업 관련기업 및 대학, 연구소 등의 밀집도가 다른 지역보다 높은 지역으로 집적화를 통한 문화산업 관련 기업 및 대학, 연구소 등의 영업활동·연구개발·인력양성·공동제작 등을 장려하고 이를 촉진하기 위하여 지정된 지역
개념 비교	벤처기업집적시설로 지정되어 벤처기업에 대한 정책적지원을 받을 수 있어 중소업체들의 자생력 확보	인위적으로 단지에 업체, 연구소, 대학 등을 집적화함으로써 비용이 많이 소요되고 사업완성까지 장기간 소요	인위적인 집합체가 아닌 기존에 형성되어 있는 일정지역을 선정하여 집중지원을 통하여 사업의 완성도를 도모
법적 근거	문화산업진흥기본법 제21조(2002.1.26)	문화산업진흥기본법 제24조(1999.2.8)	문화산업진흥기본법 제28조의2(2006.4.28)
혜택	–각종 부담금 면제(개발부담금, 과밀부담금 등 7종) –세제혜택(취득세, 등록세 면제, 재산세 50% 면제 등)	–각종 부담금 면제(대체산림자원조성비, 농지보전부담금 등 5종) –각종 인·허가 혜택(공공하수도 공사시행, 하천·도로공사시행 및 점용 등 34종) –세제혜택(취득세, 등록세 면제, 재산세 50% 면제 등)	–각종 부담금 면제(대체산림자원 조성비 등 4종) –각종 인·허가 혜택(공공하수도 공사시행, 하천·도로공사시행 및 점용 등 9종)
지정 현황	–총 1곳 –상암동 문화 콘텐츠센터(2007.3.12)	–총 2곳 –청주(2002.3), 춘천(2008.1)	–총 11곳 –부산, 대구, 대전, 부천, 전주, 천안, 제주(2008.2.29) 7곳 –인천, 고양(2008.12.2) 2곳 –성남, 안동(2010.1)

자료: 문화관광체육부(2011)의 내용을 일부수정

다. 문화산업진흥지구

문화산업진흥지구는 문화산업단지와 달리 인위적으로 조성된 집적지역이 아니라 문화산업 관련 기업 및 대학, 연구소 등이 이미 다른 지역보다 상대적으로 많이 소재하고 있는 지역을 문화산업진흥지구로 지정함으로써, 기업 및 대학, 연구소 등의 영업활동·연구개발·인력양성·공동제작 등을 장려하고 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 문화산업단지사업에 제약이 많다는 것을 인식하고 2006년 9월 문화산업진흥기본법을 개정하고 "문화산업진흥지구 조성" 계획을 추가로 발표하면서 시작되었다.

시·도지사가 문화산업진흥지구의 지정요청을 할 수 있으며 시·도지사는 문화산업진흥지구를 지정할 때에는 문화산업진흥지구 조성계획을 세워 문화체육관광부장관의 승인을 받아야 한다(법 제28조의2). 문화산업진흥지구로 지정될 경우에 문화산업단지와 유사하게 각종 부담금 면제, 인허가 혜택 등이 존재하나 문화산업진흥시설의 설치는 보장하고 있지 않다. 2010년 1월 현재 문화산업진흥지구는 총 11개가 지정되어 있다.

문화산업단지에 비하여 문화산업진흥지구는 지정절차가 까다롭지 않고 기존 집적지를 활용하고 혜택에 있어서 차이가 많지 않으므로 지자체는 산업단지 지정을 추진하다가 산업진흥지구로 전환하는 경우가 많다. 예컨대, 부산, 대구, 대전, 부천, 전주 등이 바로 단지지정 협의단계에서 진흥지구로 전환한 사례이다.

라. 지역문화산업연구센터(CRC)

지역문화산업연구센터(Culture Research Center, 이하 CRC) 지원사업은 지역문화산업의 경쟁력과 창조경제의 발전을 위해 지역에 특화된 콘텐츠를 발굴하고 국제경쟁력을 갖춘 핵심인력을 양성하는 것을 목적으로 추진되었다. 즉 CRC사업은 공간적인 집적지를 조성하는 것이 아니라 CRC 프로젝트를 통해서 지역차원에서 연구개발에 강점을 갖고 있는 대학과 기업, 그리고 지역문화산업진흥기관 간 파트너십을 구축하고 이를 통한 지역콘텐츠의 풍부화를 목적으로 하고 있다.

CRC사업의 연구지원분야는 문화산업진흥기본법에 명시된 문화 콘텐츠산업 관련 전 분야이며 기반조성형 CRC, 창작프로젝트형 CRC, 브랜드마케팅형 CRC로 구성되어 있다. 기반조성형 CRC지원사업은 특정 문화콘텐츠의 개발 및 시장 형성을 위하여 필요한 기술을 개발하거나 콘텐츠의 기본자원인 리소스(resource)를 개발하는 사업이다. 창작프로젝트형 과제는 기반조성형 CRC사업의 다음 단계로 기반조성형 프로젝트의 결과물을 상업화시키는 프로젝트를 지원하는 것이다. 한편 브랜드 마케팅형 CRC사업은 특정 문화콘텐츠의 상업화가 성공한 경우에 창작프로젝트형 CRC에서 구축된 상품에서 파생된 다른 문화콘텐츠산업을 개발하는 것으로 OSMU(one-source multi-use)를 달성하는 것이라 할 수 있다.

CRC지원사업은 2005년부터 2009년까지 매년 10개 이상의 연구개발 과제를 선정하여 지원하고 있는데, 2009년까지 총 60개 과제를 지원하였으며, 2009년도에는 신규 선정된 5개 과제와 계속과제 7개를 포함하여 총 12개 과제를 지원하였다. 과제당 지원규모는 3억 원 이내(총사업비의 70% 이내)이며, 2009년 지원규모는 28.5억 원이다.

3. 지식경제부의 창조산업 육성정책

지식경제부는 1993년부터 “산업디자인진흥종합계획”을 5개년 단위로 수립하였으며 1998년 12월에는 국가전략산업으로 디자인사업 육성을 발표하고 2008년 2월에는 “창의적인 디자인강국 구현”을 중점 국정과제로 채택하는 등 디자인·브랜드 진흥 정책을 20여년 동안 국가차원에서 수행해오고 있다. 현재 제4차 산업디자인진흥종합계획(2008년 ~ 2012년)이 진행 중이다. 지식경제부의 사업은 기술개발사업, 지역디자인센터, 인력양성, 전시 및 홍보지원사업 등으로 구분되어 진행되어왔으며 아래에서는 이 각각에 대하여 살펴보도록 한다.

가. 디자인기술개발사업

디자인기술개발사업이 1994년부터 디자인분야의 연구개발역량을 강화하기 위

해 추진되어온 사업으로 디자이너와 기업이 공동으로 활용할 수 있는 “기초”기술개발을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

최근에 디자인 패러다임의 변화에 맞추어 디자인기술개발사업이 더욱 융합지향, 현장지향의 필요성이 증가함에 따라 2009년도에 세분화되어 있던 기술개발사업(세계일류상품디자인개발사업, 소재표면디자인개발사업 등 6개 사업)에서 3개 세부사업(토탈디자인기술개발, 디자인컨설팅, 산업환경디자인개발)으로 통합 개편하였다. 2010년에는 디자인기술개발사업으로 115억원이 지원되었다. ‘토탈디자인기술개발사업’은 그린디자인, 유니버설디자인, 산업별 신기술기반 디자인 프로세스 연구개발 등 미래 전략분야 중심으로 동종기업이 공동 활용할 수 있는 연구과제들에 50억원이 지원되었다.

한편 디자인컬설팅사업은 2008년부터 예산이 지원되기 시작한 사업으로 중소기업이 디자인을 통해 혁신의 기반을 갖출 수 있도록 기업의 “디자인전략” 수립에 대한 컨설팅을 지원해주는 것으로 2008년 15억원 예산으로 시작하여 2010년 25억원으로 확대되었다. 그리고, 산업환경디자인개발사업은 산업단지 등 공공산업시설물에 대한 디자인 컨설팅이나 산업단지에 소재해 있는 중소기업들의 디자인문제 상담 등을 지원하는 사업이다.

상기 세 가지 디자인기술개발사업 가운데 토탈디자인기술개발사업이 디자이너와 디자인산업 종사자들에게 직접적인 지원을 하는 것이라고 한다면 디자인컨설팅사업이나 산업환경디자인개발사업은 비디자인산업에게 디자인요소를 강화할 수 있도록 지원함으로써 간접적으로 디자인시장의 확대와 일자리의 창출이라는 성과를 내오게 하는 것이라 할 수 있다.

나. 지역디자인센터사업

지역디자인센터(Regional Design Center: RDC)는 지역에서 디자인 관련 정보, 기술, 인력, 장비, 디자인경영 혁신 지원 등을 통하여 해당 지역의 디자인산업의 활성화와 모든 산업의 경쟁력을 강화하기 위해 시작된 것으로 2000년부터 「디자인기반구축사업」이라는 대분류 사업의 하나로 시작되었으며 2010년에는 64억원

이 투입되었다.

초기에는 한국디자인진흥원을 축으로 주요 거점도시인 광주, 부산, 대구 등 총 3 지역에 지역디자인센터가 건립되었으며 2002년부터 2007년까지 각 센터별로 국비 250억, 총 500억원의 사업비를 투입하여 센터의 건립, 디자인 관련 기자재 및 전시회 시설 구축 등을 추진해왔다. 지역디자인센터사업의 초기에는 공간조성 및 시설 공급이라는 하드웨어적 전략을 추진해오다가 제4차 산업디자인진흥계획이 수립되면서 개별 디자인센터들을 해당 지역의 전략산업과 연계하도록 하여 권역별로 특화된 디자인산업의 디자인기술개발을 지원하였다. 광주RDC(2005년 12월 완공, 2006년 3월 개원)의 경우 LED조명, 하우징자재산업 등에, 대구RDC(2008년 6월 개원)의 경우는 색채·소재·표면처리산업, 부산RDC(2007년 4월 개원)는 해양·조선산업과 관련된 디자인 개발을 집중 지원토록 하였다.

다. 디자인인력양성사업

현장 실무역량을 갖춘 디자이너를 공급하기 위해 현장중심 디자인교육이 2003년 "글로벌디자이너양성사업"이라는 이름으로 시작되었으며 2005년에서 2007년까지 차세대디자인리더양성, 재학생현장실습학점제, 해외선진기관워크숍, 디자인홈닥터등의 사업에 총 113억원을 투입했으며 2010년에는 74억원의 예산이 투입되었다(지식경제부, 2009, 2011).

'디자인리더육성사업'을 2004년에 도입하여 성장가능성이 높은 우수디자이너를 선정하여 (2010년 20명, 총 134명)을 지원하였고, 지방의 우수인재를 육성하기 위해 '디자인멤버십사업'을 2007년에 도입되어 2010년에는 136명을 지원하였다. '실무디자이너역량강화사업'을 실시하여 산업현장에서 필요로 하는 디자이너의 기획 및 마케팅 능력, 최신 디자인 기법 재교육, 해외 유명 기관과의 공동워크숍 운영으로 126명을 재교육하였으며, 미래 디자인 패러다임에 따른 디지털 디자이너 양성을 위한 '디지털디자인인력양성사업'을 실시하여 295명을 교육하고 있다. 그러나 인력양성사업에 대한 지원규모가 적은 편이라 할 수 있다.

라. 교류 및 홍보지원사업

디자인산업과 관련한 교류 및 홍보지원사업은 디자인제품의 홍보만을 목적으로 하는 것이 아니라 디자이너, 디자인기업들 간의 교류의 계기가 될 수 있도록 사업을 추진하고 있다. 따라서 1999년부터 매년 개최되고 있는 "대한민국디자인진흥대회"는 디자인산업 진흥을 위한 정책방향 제시와 디자인경영 우수기업, 지자체 및 유공자 등을 시상한다. 또한 우수 디자인의 개발 및 활용을 촉진하기 위해 '대한민국디자인전람회(1966년)', '우수디자인상품선정(1985년)', '한국청소년디자인전람회(1994년)', '대한민국디자인대상(1999년)' 등 공모전을 개최하고 있다.

또한 개별적으로 개최되는 국내 디자인 전시행사의 홍보 극대화를 위해 '대한민국디자인전람회', '한국청소년디자인전람회', '우수디자인상품전시' 등을 '디자인코리아' 에 통합하여 전시하였다. 그리고 해외의 우수 디자이너와 디자인전문기업들을 통해 해외 정보수집을 하고 있다. '해외 한인디자이너 네트워크'에 27개국 485명의 해외 한인디자이너가 가입되어 있다.

4. 기존 정책에 대한 평가

우리나라 중앙부처의 창조산업에 대한 관심과 육성체계는 1990년대 중후반에 시작된 문화산업 육성체계와 맥을 같이하면서 시간이 지나면서 부처간 다기화되어 있던 사업들이 재정비되어가고 프로그램들이 다양해져왔다. 과거 창조산업이 교육부, 산업자원부, 문화관광부, 정보통신부, 중소기업청 등으로 분산되어 있었다면 최근 중앙부처의 전체 조직재편과 함께 창조산업 관련 제도와 사업도 재정비되어, 상류부문(upstream)에 해당되는 전통적인 창조산업영역은 문화관광부에서 집중 지원을 하고 하류부문(downstream)의 기술중심형 창조산업 중 디자인산업은 지식경제부가, 그리고 나머지 산업은 문화관광부가 추진하는 방식으로 재편되었다. 또한 「콘텐츠산업진흥법」이 2010년에 제정되어 콘텐츠산업의 발전을 위한 범부처 차원의 사업지원체계가 형성되어 일사분란한 지원시스템을 구비할 수 있게 되었다. 이 법에 근거한 콘텐츠산업진흥계획은 콘텐츠산업과 관련하여

최근 신기술을 추적(catch-up)하는 수준을 넘어 세계적 수준에서 선도 기술을 발굴하기 위한 원천기술개발사업부터 실질적인 경영마케팅지도까지 다차원적인 사업들을 포함하고 있으며, 계획수립과 함께 재원조달을 용이하게 할 수 있도록 중앙 사업부처 뿐만 아니라 기획재정부까지 참여하는 콘텐츠산업진흥위원회가 구성되었다.

현재 중앙정부의 창조산업 육성정책은 상당히 의욕적으로 전개되고 있지만 다음의 한계가 존재한다. 첫째, 창조산업 상호간 연계, 그리고 창조산업과 비창조산업 간의 협력의 필요성에 대한 전략적 고려가 미흡하다. 창조산업은 창조적이고 다양한 아이디어의 융합이 매우 중요하다. 예를 들어, 문화예술산업과 기술중심형 창조산업 간 상호작용과 창조산업을 지원해주는 경영컨설팅회사나 연관 부품업체 등과의 협력도 중요하다. 그러나 현재 중앙부처의 사업은 단위 산업을 대상으로 개별적으로 지원하고 있을 뿐이다.

둘째, 창조산업에 대한 지원책으로 클러스터 조성정책이 대표적으로 추진되고 있으나 지정과 개발부담금 등 부담금의 면제 및 인허가 의제 등 간접적인 혜택만 주어질 뿐 해당 클러스터 내 교류활성화를 위한 구체적인 지원프로그램은 없다. 문화산업진흥시설, 문화산업단지, 문화산업진흥지구 내의 개발사업에 대한 각종 부담금 면제, 세제혜택, 인허가의제처리 등을 제공하여 클러스터의 물리적 형성은 지원하나 해당 지역클러스터를 활성화시키기 위한 프로그램 사업에 대한 지원이 제도적으로 포함되어 있지 않고, 해당 지방자치단체의 자발적인 사업계획에 달려 있다.

제2절 국내 창조산업 클러스터 사례분석

1. 사례조사의 개요

가. 사례지역의 선정기준

본 연구에서 국내 창조산업 클러스터 사례를 분석하는 목적은 크게 두 가지이다. 첫째, 창조산업의 제작과정이나 내부 메커니즘을 이해하고 창조산업 내 경제주체간의 관계 특성을 파악하는 것이다. 둘째, 창조산업의 자연발생적인 메커니즘과 함께 해당 지역의 지방자치단체나 중앙정부, 그리고 관련 민간지원조직들 간의 상호작용, 네트워킹, 지원체계가 창조산업의 발전에 미친 영향을 살펴보는 것이다.

창조산업 클러스터의 국내 사례는 매우 다양할 수 있다. 중소기업 중심이냐 대기업 중심이냐에 따라 창조산업 클러스터를 선별할 수도 있으며 창조산업의 유형에 따라 창조산업 클러스터를 사례지역으로 선정할 수도 있을 것이다. 그런데 본 연구의 주요 관심 중의 하나는 창조산업이라는 큰 산업구분에서 하위 산업의 특성을 파악하고 이에 따라 정책적 시사점을 도출하는 것이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 제2장에서 서술한 창조산업의 하위영역에 대한 UNCTAD(2008)의 구분을 활용하여 해당 산업유형에서 대표적인 지역을 사례로 선정하였다. UNCTAD(2008)의 구분에 따르면 창조산업은 전통적인 예술산업에 해당되는 “상류(upstream) 활동”과 디지털기술을 기반으로 새롭게 등장한 “신”창조산업인 “하류(downstream) 활동”으로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 각각의 활동들이 지리적으로 집중해 있는 지역을 2개씩 총 4개를 선정하였다.

상류영역에 해당되는 지역으로 서울 문래동 예술창작촌과 이천 도자기예술촌을, 하류영역에 해당되는 지역은 서울 디자인클러스터와 고양의 방송영상클러스터를 선정하였다. 한편 연구 편의상, 상기 4개의 창조산업 클러스터를 산업 성격을 고려하여 상류영역 집적지는 “예술특구”로, 그리고 하류영역 집적지는 “창조

산업특구"로 부르기로 한다.

표 8. 사례지역의 선정

예술특구	창조산업특구
• 서울 문래동 예술창작촌 • 이천 도자기예술촌	• 서울 디자인클러스터 • 고양 방송영상클러스터(브로멕스)

나. 사례조사의 분석틀

창조산업지역에 대한 사례 분석은 여러 접근방법이 이용될 수 있으나 본 연구에서는 앞서 선행연구 검토에서 살펴본 산업클러스터의 접근방법을 사용하도록 한다. 산업클러스터 접근은 관련 경제주체들이 지리적으로 인접하여 있으므로 기업, 노동자, 다른 기업들, 그리고 대학, 연구소와 같은 R&D 기관, 그리고 컨설팅 등 민간업체들과의 상호작용이 상대적으로 용이하며, 마지막으로 해당 산업클러스터를 집중 지원하는 지방정부 및 중앙정부의 지원시스템이 존재할 가능성이 높기 때문에 다른 지역에 비하여 상대적으로 이점과 경쟁력을 갖는다고 본다.

표 9. 사례분석의 틀

분석	분석항목
클러스터의 형성과정	– 발전단계, 발전의 계기
클러스터의 특징 및 상호작용	– 다른 기업과의 네트워킹 – 문화생태계(창조노동자)의 특성 – 다른 지역 유사클러스터와의 차별성
클러스터 주체간 역할분담	– 민간 및 공공지원기관의 역할(지역리더의 역할) – 지원체계 구축의 계기: 해당 지역의 타겟산업 선정 이유 – R&D 지원체계, 창조노동자를 둘러싼 문화생태계의 형성·활성화 지원체계, 인력양성 지원체계, 인프라 지원체계(공간 및 장비)

따라서 본 연구에서는 선정된 지역 각각에서 특정산업의 클러스터가 형성되기 시작한 계기와 발전토대를 살펴본 이후에 클러스터의 작동과정에서 기술개발,

정보의 습득, 인력고용, 홍보 및 마케팅 등의 측면에서 클러스터 내 행위주체간의 상호작용을 살펴보도록 한다. 특히, 해당 클러스터 내 상호결속을 위해 지방자치단체와 공공지원기관은 어떠한 역할을 수행했는지 살펴보도록 한다.

2. 서울의 문래동 예술창작촌

가. 사례지역 개요

문래동 예술창작촌이 형성되어 있는 지역은 서울시 영등포구 문래동3가를 중심으로 문래동2가와 문래동1가의 일부를 포함하는 지역이다. 이 지역은 문래동 철재상가가 위치하고 있으며 서울의 전통적인 공업지역으로 소규모 금속제조업이나 철재상이 밀집하여 있던 곳이다. 그러나 1990년대 후반 이후 서울 구로공단의 공동화가 진행되고 서울의 탈산업화가 진행되면서 문래동에서도 대형공장이 서울 외곽이나 해외로 이전하게 되면서 문래동 공간구조의 변화가 있게 되었다.

대형공장의 이전 이후에 아파트와 상가로 재개발되기 시작하면서, 문래동의 북동쪽에는 도시형 엔터테인먼트 문화공간으로 타임스퀘어가 위치하고 있으며 북쪽으로 영등포 아트홀, 남서쪽으로 한국문화예술위원회가 위치하고 있다. 문래동은 여의도에 가까이 위치하고 있으며 홍대와 근접한 입지적 특성을 보인다.

나. 클러스터의 형성과정 및 특징

문래동은 1970년대 소규모 제조업체 이전정책으로 본격적으로 철재상가가 들어서고 소규모 기계금속업종이 집적한 지역이었으나 1990년대부터 철강산업의 쇠퇴와 제조업 공동화 현상의 가속화로 경기가 침체되고 있었다. 쇠락해가던 문래동 철재상가에 2001년 이후 예술인들이 모여들기 시작하면서 2009년 11월 기준으로 문래동 지역에는 60여개의 창작실, 공연장, 전시공간 등이 입주해 있으며 예술가는 대략 170여명에 이르는 것으로 추산된다(예술과 도시사회연구소, 2010). 이들의 활동분야는 회화, 조각, 사진, 디자인 등의 시각예술에서 연극, 무

용, 음악 등의 공연예술까지 다양하다. 또한 대표적인 전시공간으로 “솜씨”, “Vectorspace”, “LAB39”, “공용공간” 등 4개가 위치해 있다.

초기에 예술가들이 문래동으로 옮겨오게 된 이유는 홍대와 대학로 지역의 임대료가 상승하면서, 저렴한 임대료가 있고 기존의 문화중심지역인 홍대나 종로 등과의 접근성이 좋은 지역을 찾게 되었기 때문이다. 홍대지역은 원래 일반 주거지역이었으나 1980년대 홍익대 정문을 중심으로 미술학원, 각종 작업실, 화랑 등의 예술공간이 형성되면서 미술예술의 중심지로 부각되기 시작하다가 1990년대 이후에는 미술과 음악활동, 그리고 그 다음에는 문화기획 등 다양한 복합공간으로 주목받았다. 그러나 그 이후 월드컵이후 홍대의 클럽문화를 관광상품화하고자 “걷고싶은 거리만들기”, “문화지구 지정” 등으로 홍대지역이 문화적 젠트리피케이션과 물리적 개발이 이루어져 임대료가 상승하게 되었다(김연진, 2010).

라도삼(2010)에 따르면 문래동의 2010년 공시지가는 1㎡당 310만원 정도인데 비해 대학로는 750만원, 홍대는 560만원으로, 홍대나 대학로가 문래동에 비하여 약 1.5배-2.5배 정도 임대료가 높다. 임대료 상승에 따른 예술가의 이동은 해외의 다른 예술특구에서도 볼 수 있는 보편적인 현상이다. 미국 뉴욕의 경우에도 예술가들이 저렴한 임대공간을 찾아 윌리엄스버그로 옮기고 로프트(loft)를 이용하는 것처럼, 문래동의 예술가들도 임대료가 저렴한 철재상가건물의 2, 3층과 인근 지역에 창작실을 마련하고 일부는 거주공간으로 혼용하고 있다.

그런데 한 문화기획자에 따르면 문래동 예술특구의 또 다른 장점중의 하나는 소음으로 인한 주민과의 마찰을 피할 수 있다는 점이다(최정한 공간문화센터 대표, 2011년 6월 인터뷰). 문래동 예술가들은 시각예술과 공연예술을 하기 때문에 조각작업을 하거나 음악, 연극 등의 연습과 공연을 하는 과정에는 여러 소음들을 발생시키게 된다. 홍대 인근은 주거지역이라 소음으로 인한 항의가 많은 실정인데 비해 문래동은 공장지대라 소음에 대한 걱정이 별로 없어서 홍대에서 문래동으로 많이 이주하게 된 것이라 할 수 있다.

문래동 예술특구내 주체간 상호작용을 보면 “배타적인 네트워크의 개방화”와

인근 중소규모 기계제조업체와의 협력관계를 특징으로 하고 있다. 먼저 배타적인 네트워크란 문래동 예술가들간의 상호작용이 선택적으로 이루어지고 있다는 점이다. 다른 예술가들처럼 문래동의 예술가들도 개인적으로 자신의 작업에만 몰두하여 같은 지역 내에 있어도 상호작용을 하지 않아 시너지가 발생하지 않는 경우가 많았다. 일반적으로 지역 내 네트워크보다는 사회적 친분관계에 따른 네트워크에 의해 배타적인 공동체(동호회)를 형성하는 경우가 많으며 문래동 지역도 초기에는 지역 내 네트워크는 거의 없는 실정이었다. 초기에 문래동에 왔던 극소수의 예술가들은 학연이나 동호회 등을 통해 알게 된 또다른 예술가들을 문래동으로 불러왔으며 이들 예술가들은 자신들만의 공동체를 형성하면서 상호작용하는 경향이 존재했다.

그러나 몇몇 예술가들이 자발적으로 문래동을 알리는 또는 문래동에 있는 예술가들의 교류를 촉진하는 활동들을 시작하였으며 2007년 “경계없는예술프로젝트@문래동”, “물레아트페스티벌” 등이 개최되면서 예술가들 사이에 창작공동체가 형성되기 시작하였다.

문래동 예술특구내 주체간 상호작용의 또다른 특징은 창조산업과 비창조산업간의 협력관계라 할 수 있다. 김연진(2010)에 따르면 문래동 예술창작촌이 최근에 부각되기 이전에도 문래동 철재상가는 홍대지역의 작품활동의 제작기지 역할을 해왔다는 것이다. 즉, 조각이나 금속예술, 공연예술 등에서 필요로 하는 다양한 소규모 전문화된 제품들이 문래동 철재상가와 중소 기계금속업체에서 생산되거나 유통공급되었다는 것이다. 예술이라는 창조산업의 창작활동을 지원하는 연관산업으로 철재상가 간 협력관계는 문래동에서 다양하고 비정형적인, 즉 비표준화된 예술작품을 제작가능하게 하고 있어, 문래동 예술특구의 또다른 경쟁력의 원천이 되고 있음을 알 수 있다.

그리고 문래동 예술가와 철재상가 간의 협력관계는 단순한 부품공급관계 이상이다. 철재상가 특유의 분위기와 경관들은 예술가들에게 창조적인 영감을 제공하고 있어 창작공간이 급속하게 증가하는 데에 기여하였다(김연진 2010). 이는 철재상가가 영감을 주는, 오히려 새로운 창조적 아이디어와 정보를 제공해주는

역할을 하고 있음을 알게 해준다.

> "소개를 통해 여기 오게 됐지만 주로 활동하는 곳이 여기가 아니다 보니 처음에는 작업실이라기보다는 창고처럼 쓰게 됐어요. ..... 그런데 드나들다 보니까 여기 철공소 사람들 일하는 모습이나 분위기가 재미도 있고, 뭐랄까 사람사는 냄새가 나잖아요. 제가 그 쪽일(예술교육, 예술감독 등)을 하다 보니 자연히 관심이 가더라고요. 지금은 여기 내부도 새로 꾸몄고 여기 자주 와서 일하려고요" (예술감독), (김연진, 2010, 86쪽)

이 두 가지 특징, 즉 예술가들의 공동체 관계 인지와 철재상가와의 협력관계 등으로 인하여 문래동에 대한 매력도가 높아져서 예술가들의 추가 입주를 촉진시켰다.

다. 클러스터내 주체간 역할 분담

1) 민간부문

문래동 예술특구의 발전은 지방자치단체나 공공부문보다는 민간, 즉 예술가가 먼저 클러스터 내부의 교류를 활성화시키는 노력을 하고 그 이후에 지방자치단체가 추가적인 지원을 한 사례라 할 수 있다.

앞서 서술하였듯이 문래동이 지역 외부와 일반인들에게 알려지기 시작한 계기는 2007년 "경계없는예술프로젝트@문래동", "물레아트페스티벌"이다. 이 교류프로그램을 추진한 단체는 문래예술공단(Mullae Artist Village)으로, 문래동 철재상가와 인근에서 작업하고 있는 예술가들의 자발적인 모임이다. 문래예술공단은 예술가들 간의 창작교류를 활성화시키는 목적과 함께 지역주민들과의 교감, 소통을 도모하기 위한 또다른 목적으로 결성되면서 예술작업을 공개하기 시작하고 있다. 문래예술공단은 그들의 홈페이지(사실상 인터넷까페 형태로 운영되는 홈페이지)에서 문래예술공단에 대한 설명을 다음과 같이 하고 있다.

> 철재상가 내에서 개최한 예술행사를 통하여 문래동 예술가들은 그들의 창작 환경 및 지역민들과 교감하고 소통하고자 하는 예술작업을 본격적으로 공개하기 시작하였습니다. 이러한 활동은 **예술의 방식으로 도시공간을 재창조**한다는 면에서 도시재생의 새로운 가능성을 제시할 수 있을 것입니다. ..... **기존 철재상가단지와 예술창작단지가 지역 내 상호 구분되는 공간에서 상이한 작업을 하고 있지만, 장인 정신으로 생산과 창조에 임한다는 공통점**을 공유하며 지역을 새롭게 활성화시키고 지역민들의 자부심을 고취시킬 수 있다는 점입니다.(문래예술공단의 홈페이지 소개. 2011.10. 발췌)

앞의 문구에서 볼 수 있듯이 문래예술공단은 문래예술특구를 문화의 공간으로 도시재생을 하고 철재상가와의 연대, 그리고 장인정신으로 공동발전이라는 문래예술특구의 발전방향을 제시하고 있어, 문래예술공단이 비전제시자(vision provider)의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

또한 문래예술공단의 이러한 움직임은 문래예술특구의 다른 예술인들의 자발적인 모임을 촉구하기 시작하였다. 그에 따라 "옥상미술관 프로젝트", "문래공공미술 프로젝트", "월례포럼", "문래3가 독립영화정기상영회", "대학연계프로그램 _project B" 등 다양한 문화예술활동이 이루어졌다.

이들 행사를 자세히 살펴보면 그 주관하는 예술인단체는 다르지만 예술창작활동에 필요한 여러 주체들과의 협력 네트워킹을 시도하고 있음을 알 수 있다. 예컨대 옥상미술관프로젝트는 해외 아티스트들과의 연계를, 그리고 공공미술프로젝트와 문래3가 독립영화정기상영회는 지역주민(즉, 잠재적인 소비자)와의 연계를, "월례포럼"은 교수들과 예술인들과의 연계를 통한 정보교류 및 학습을 진행시키고 있었다.

표 10. 문래동 예술창작촌의 문화예술활동

명칭	주체	시기	내용
옥상미술관 프로젝트 "도시는 우리 것이다."	Lab39 및 문래동·해외 아티스트	2007. 11 월 12 월, 2008. 9 월	-도시의 버려지고 방치된 옥상이라는 공간을 예술의 개입과 상상력으로 재발견하고 새로운 의미와 가치를 부여
문래 공공미술 프로젝트	문래 시각예술가 네트워크	2008. 7-12 월,2009.	-철공소 셔터 벽화 작업, 로봇 설치, 복길네 식당 벽화, 복길네 식당 위 조형물 작업, 옥상 위 로봇 정원, 공용자전거 만들기, 사진 벽화, 자전거 발전기
경계없는예술프로젝트	경계없는 예술센터	2006 년 이후 매년 개최	-시민들의 예술활동에 대한 감상과 참여를 유도하고 예술의 대사회적 치유기능에 관심을 가지는 것으로 시작 -도심의 일상공간에서 문화적, 예술적 풍요를 더해주는 거리극 기획
물레아트페스티벌	온앤오프 무용단, 춤공장, 물레아트 페스티벌 조직위원회	2007. 10 월 이후 매년 개최	-국내외 25 여 개 팀 및 100 여명의 예술인 참여. 문학, 연극, 무용, 마임, 음악, 비주얼아트, 영화, 전시, 토론, 해외교류, 물레장터 등 마련 -한국문화예술위원회, 영등포구청 등의 후원
대학연계프로그램 _project B	경희대 회화과 및 김강	2008. 9-10 월	-대학생들의 상상력과 문래동 철공단지의 활발한 에너지를 결합한 공공미술프로젝트
월례포럼	Lab39	매달 마지막 토요일	-매달 교수 및 예술인들 섭외하여 작품 발표 및 퍼포먼스, 강연 진행. 강연 이후 토론

자료: 윤지환(2010: 120-122)의 표에서 일부 발췌

2) 공공부문

문래예술지구를 지원하기 위한 노력은 해당 기초자치단체인 영등포구청과 광역시인 서울시가 별도의 역할분담을 하면서 진행하고 있으나 앞서 언급한 바와 같이 공공부문은 예술특구에서 이루어지는 사업에 대한 후원자의 역할을 할 뿐 주도적인 계획이나 지원을 하고 있지는 않다. 영등포구청은 문래예술인들이 자발적으로 기획한 "문래공공미술 프로젝트"를 후원하여 철공소 셔터벽화작업, 로

봇설치, 복길네 식당변화 및 조형물작업, 옥상위 로봇정원, 공용자전거만들기, 사진벽화, 자전거발전기 등의 개선작업을 실시하는 지역 내 공공미술프로젝트를 추진하도록 하였다.

한편 영등포구청이 교류활성화를 지원한다고 하면 서울시는 예술가들의 창작활동을 지원하기 위해 입주공간을 제공하는 아트팩토리 사업을 추진하였다. 그 결과 2010년 1월에 문래예술공장이 개관했다. 이 문래예술공장은 국내외 다양한 예술가들을 위한 창작지원센터로 옛 철재상가 자리에 전문창작공간으로 건립되었으며 공동작업실, 다목적발표장, 전시실, 녹음실, 세미나실 등 창작 및 발표활동을 위한 다양한 지원시설을 구비하고 있으며 예술가 호스텔 9실과 휴게실도 운영하고 있다.

향후에 서울시는 문래예술공장을 거점으로 하여 예술가인큐베이팅프로그램, 공연 및 시각예술 기획프로그램, 문래예술공장페스티벌, 국제교류프로그램, 예술가교육 및 예술담론프로그램, 시민예술체험프로그램 등을 운영할 계획에 있다.

그림 8. 철재상가에서 바라본 문래동 전경

자료: 박은실(2009)

▌그림 9. 문래동 철재상가의 예술가 작업실들 ▐

자료: 박은실(2009)

3. 이천의 도자기클러스터

가. 사례지역 개요

이천의 인구는 2010년 기준 약 20만명으로 서울 강남에서 약 1시간 거리에 있는 도시로, 하이닉스, 오비맥주 등 중대형 기업이 이천에 위치하고 있다. 이천지역의 경제구조는 1970년대 중반까지는 순수농업 활동이 지배적이었다가 1980년대 중반까지 전통적인 공업활동이 중심이 되었다가, 1980년대 중반 이후에 서울과의 지리적 근접성 때문에 첨단산업 활동이 시작되는 독특한 구조를 가지고 있다(오숙희, 1996).

나. 클러스터의 형성과정 및 특징

이천 도자기산업의 시작은 과거 조선시대부터 있었던 도자기 가마와 생산의 전통으로 보고 있으며 이천 도자기산업의 재부흥에 대해서는 여러 의견이 존재하지만 대체로 1970년대 중반 이후로 보고 있다. 이천에 도자기산업이 재부흥하게 된 이유는 해방 이후의 경제상황과 일부 도자기산업 부문의 일부 핵심인물들의 이천 이주 때문으로 보여진다. 해방 이후에 전통자기산업의 부흥을 위하여 조각가 윤효중이 1960년대에 대방동가마를 설립하기도 하였으나 문을 닫게 되었고 이 가마에서 일하던 일급 기능인들[4] 대부분이 칠기를 굽던 가마가 남아 있던 이천 수광리로 이주하게 되었으며(오숙희, 1996), 이것이 현재의 이천도예촌이

형성되게 된 계기라고 할 수 있다. 이와 더불어, 1968년 한일 교류 협정을 계기로 일본인방문객들의 전통도자기 수요가 급증하면서 이천지역에 도자기 생산이 활기를 띠게 되었다. 1998년 외환 위기를 겪으면서 크게 위축되었다가, 이천 도예인과 지방자치단체의 지속적인 노력으로 도자기산업이 성장하게 되었다(이효선, 2009).

현재 도자기 산업과 관련하여 우리나라에서 핵심적인 산지는 여주, 이천, 광주 등이며(이효선, 2009), 2006년 전국에서 운영 중인 요장업체는 총 1,845개로, 그 중에서 경기도가 884개(전국의 48%)를 운영 중이며, 이천이 274개(경기도의 31%)를 운영하고 있어, 여주 지역 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다.

이천 도자기산업 클러스터는 1세대 도자업체[5]에서 파생되어 나온 중소규모 도예업체들이 위치하고 있으므로, 이천도자기는 대체로 전통적 기법과 문양을 소재로 한 생활자기류가 대부분으로 여주 도자기에 비해 조금 더 전통적인 예술성을 강조하고 다소 고가의 제품을 생산한다. 또한 이천은 여주에 비해 장인적 생산방식이 주도적인 형태이기 때문에 이천의 경우 "00요장의 물건"이라는 쉽게 구별할 수 있을 정도로 요장업체 간의 디자인과 예술성이 매우 차별적이다.

이천의 도자기클러스터의 작동과 관련하여 다음의 특징들을 보인다. 첫째, 이천도자기클러스터는 장인적 생산방식에 따라 작업이 이루어지기 때문에 도예인이라는 공동체의식이 매우 높아 네트워크 형성에 있어서 상대적으로 유리한 측면이 존재했다.

둘째, 이천은 장인생산방식에 따라 인력의 양성이 도제식[6]으로 훈련되는 노동시장을 형성하고 있다. 이러한 도제식 훈련방식은 눈으로 보고 배우는 형태이기 때문에 스승이 만드는 기존의 도자기를 답습하고 일부 개선하는 형태의 제품개

4) 이천 도예촌 성장의 핵심인물로 홍재표, 지순탁, 유근형, 조소수, 윤석준, 김문식, 김종호, 현무남 등이 있다(이천문화원, 1994; 오숙희, 1996 재인용)

5) 이천 도예의 제1세대는 해강 유근형(해강고려청자연구소 설립자), 도암 지순탁(고려도요 설립자), 광호 조소수(광주요 설립자) 등이다.

6) 일반적으로 숙련기간을 보통 5년 정도로 보며 완전히 독립할 수 있는 경지까지 다다르는 것은 10년 정도로 본다. 또한, 여기에서 10년은 경영마인드와 함께 유통망 개척, 자본금 조달 등의 가능성과도 관련이 있다.

발은 이루어질 수 있으나, 다른 외부로부터의 자극이 없는 한 새로운 시도나 혁신적인 디자인이 나오기 힘들게 한다. 즉, 도제 방식의 훈련시스템은 클러스터 내부의 정보교류를 억제하는 문제점을 낳게 한다.

셋째, 개발과 생산의 네트워크측면에서 "광주요"와 같은 대형 도자기업체를 제외하고는 분업화되어 있어 지역 내 다른 업체들간의 협력시스템이 발전해 있다. 도자기 제조공정은 원료를 만드는 "수비"과정에서부터 "성형", "시문", "초벌구이", "시유", "재벌구이" 등 6단계를 거치는데, 대형도자기업체는 도자원료까지 자체개발하는 상황이다 소규모 도자기업체는 지역 내 원료업체로부터 조달받고 특정 공정부문은 전문적으로 담당하는 방식으로 진행시키고 있다.

넷째, 소비자와의 교류에 있어서 소비자와 생산자(도자기업체)간의 직접 거래가 활성화되기 시작하였다. 과거에는 외지 중간상인 위주의 유통체계가 지배적이었으나 1990년대 이후에는 소비자와 생산자 간의 직접 거래가 활성화됨에 따라 소비자가 생산자를 직접 방문하여 판매하는 새로운 판로가 열리면서 생산자 직영매장의 개설과 소비지 도소매상가의 직거래 방식이 유통에서 높아지고 있는 실정이다. 이러한 도자기산업의 유통망 확대는 이천 도자기산업에게 새로운 활로를 제공했다고 할 수 있으며, 유통망 확대의 큰 공로자는 국도라는 교통인프라도 있지만 해마다 개최되는 이천 도자기축제의 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 이천 도자기 축제는 1987년 이래 매해 개최되고 있으며, 2년에 한 번씩 "경기도자비엔날레"(과거 "세계도자기엑스포")의 개최를 통해 도자기산업의 체험관광화를 촉진하여 결과적으로 도자기산업을 활성화시켰다.

다. 클러스터내 주체간 역할 분담

1) 대학 및 연구소

이천 도자기 클러스터는 도제적 생산방식으로 인하여 정보획득의 폐쇄성과 기술혁신시스템의 부재라는 한계를 지니고 있었다. 그러나 1990년대 후반에 이 문제가 일부 해결되기 시작하였는데, 이는 지역에 소재한 대학과 공공연구소의 역

할이 컸기 때문이다. 일본인 특수가 사라진 1980년대 초반 이후부터 판매부진을 겪게 되었는데, 1980년대 중반부터 공동의 과학적인 연구과 전략적 마케팅을 지역 내 청강문화산업대학과 지역 외 명지대학교(용인캠퍼스, 도자기술학과)와 상호교류하기 시작하면서 그 문제를 해결할 수 있게 되었다[7].

먼저 지역 내 대학인 청강문화산업대학 도자디자인과의 역할을 살펴보도록 하자. 청강문화산업대학 도자인학과는 1995년에 설립되었는데 이 과는 처음부터 지역에서 유명한 도예인들(유광철 해강청자연구소장, 홍승인 동곡도예 대표 등)로 구성된 자문위원회를 구성하여 개설되었다(심상민, 2002). 그에 따라 도자기업계에 실질적으로 도움이 되는 커리큘럼을 꾸렸으며 1997년부터 전통도자 기능보유자를 강사로 초빙하여 현장위주의 예술기술교육을 실시하였다. 이에 따라 산업계 인사와 공동으로 교재개발이 이루어지고 학생들은 졸업후에 도자산업체에 취직하는 사례가 늘면서 산학네트워크가 한층 강화되었다. 또한 청강문화산업대학 역시 이천의 유리한 환경을 최대한 활용하여 전통가마와 넓은 실습실을 보유하고 있어 세계도자비엔날레나 이천도자기 축제에 적극적으로 참여하도록 하고 있다.

한편 지역 외부에 있으나 이천 도자기업체와 활발하게 교류하고 지원하는 대학교로 명지대학교가 있다. 명지대학교에 1995년에 도자기술학과가 설립되어 기술지도프로그램을 도자업체 종사자들을 대상으로 실시하기 시작하였으며 도자최고기술자과정을 2002년부터 운영하기 시작하여 도예업체 종사자들의 훈련 및 정보교류의 장을 제공하고 있다. 또한 여주대학 도예과는 가장 먼저 1993년에 설립되어 도자기 산업 인력양성과 혁신에 기여하고 있다.

마지막으로 지식경제부 산하의 요업 관련 연구소인 한국세라믹기술원의 이천분원이 2007년에 설립되었다. 이천분원은 8000평의 부지에 연건평 1717평 규모의 연구동과 시험동이 건립되었는데, 이 과정에서 부지를 이천시가 무상양여를 해주는 등 이천시의 적극적인 도자기산업 육성 의지를 알 수 있다. 이천분원의 도자기 기반기술을 위한 연구개발, 도자기술 인프라 구축, 전문가 교육 등 고

7) 국내 유일의 도예분야 특성화고등학교인 이천시 신둔면에서 2002년 3월에 개교하였다.

급 기술인력 양성, 시험 분석 평가 및 생산현장 기술 지원 제조기술 확보를 위한 시험공장 운영 등의 사업에 주력하고 있으며 2011년 현재 박사급 14명, 행정직 2명이 근무하고 있다(이천분원 홈페이지). 또한 이천분원에서 이노카페를 2008년 9월에 개소하여 (1) 경기도 이천·여주·광주 지역 내 기업 대상 다양한 기술교류 행사 개최, (2) 세미나 및 설명회 개최(총 15회, 약 400여명), (3) 교류회 및 간담회 개최(총 8회, 약 80여명) 등을 추진하고 있으며 월 평균 이용인원이 약 300여명인 것으로 보고되고 있다.

2) 공공부문

이천 도자기특구가 민간부문의 지원만으로 발달한 것은 아니다. 다른 지방자치단체보다 훨씬 더 적극적인 이천시청의 움직임이 있었기 때문에 이천 도자기특구가 지속적으로 발전해오고 있다고 할 수 있다. 이천시청은 기조자치단체에서는 최초로 산업환경국에 도예팀을 설치할 정도로 적극적이다.

이천시청은 대표적인 특산품으로 쌀, 산수유와 함께 도자기산업의 활성화에 지대한 관심을 갖고 있으며 이는 이천시의 대표 로고에서도 알 수 있다. 로고에서 다양한 타원형의 개체는 이천시의 쌀, 도자기의 흙, 온천의 물, 복숭아, 산수유 등을 포괄적으로 상징하면서 동시에 14개의 읍면동을 의미한다. 또한 도시 슬로건인 A.R.T ICHEON 은 Active(활력있는 도시), Rich(풍요로운도시), Top(최고의 도시)를 의미하며, 지역발전을 위해 활력있게 움직이는 도시, 문화・예술・산업・인정 등이 풍요로운 살기 좋은 도시, 산업·생태환경 등이 최고의 도시임을 표현하고 있다.

그림 10. 이천시의 상징

이천시는 도자기산업의 활성화를 위하여 민간업체가 추진하는 사업을 측면지원하는 형태로 있으며 최근에는 이천시 "도자특구" 지정신청을 하거나 공예분야에서 유네스코 창의도시로 지정받는 등 이천이 도자기산업의 대표적인 지역으로 인정받기 위하여 노력을 하고 있다. 1999년 3월에 국내에서 처음으로 지역경제과에 도예담당부서를 신설하여 도자기산업 관련 업무를 보도록 하였으며, 유네스코 창의도시[8](공예분야)로 지정된 이후에도 후속작업을 진행 중에 있다. 현재 2011년 업무계획에 따르면, 산업환경국 도예팀은 "국내외 교류활성화사업"의 일환으로 유네스코 창의도시(공예분야)로 지정된 3개도시와 교류를 추진 중에 있다.

- 공예분야 창의도시 : 미국 산타페시, 이집트 아스완, 일본 가나자와현
- 2011. 3월 ~ 6월 : 교류추진협의 및 자료검토
- 2011. 6월 ~ 12월 : 창의도시 국제 네트워크 구축 추진
- 기대효과: 자매도시 상호 방문을 통한 선진행정 벤치마킹을 통하여 이천시 행정의 발전을 도모하고 공예분야 창의도시 국제네트워크 구축을 통한 지역도자산업과 공예산업 발전 도모

특히 민간 부문에서 시작된 움직임을 존중하여 이천 도자기축제를 활성화시키는 데에 많은 노력을 하고 있어 도자기산업에 대한 적극적인 의지를 보여주고 있다. 제1회 이천도자기축제는 설봉호텔행사장에서 25개 도예업체가 참여하는

8) 유네스코 창의도시 네트워크는 문학, 영화, 음악, 민속예술, 디자인, 미디어예술 및 미식 등 7개의 분야를 가지고 있으며 신청 도시의 문화적 특성과 환경, 선호에 따라 이들 분야 중 하나를 선택할 수 있다.

그림 14. 창작 및 복합문화공간인 이천의 세라피아

또한 한국도자재단은 경기도 이천에 토야지움 전시관을 조성하고 토야지움의 총 4개 전시실에는 1,300여점의 재단 소장품을 상시 전시하고, 도자전문도서관, 컨퍼런스실, 휴게공간 등 교육과 학술, 휴식공간으로 이용하고 있다.

마지막으로 중앙정부(지경부)는 2005년 6월 이천도자(陶瓷)산업특구로 지정하여 산업활동을 제약하는 규제를 완화시켜주고 있다. 이천도자산업특구의 사업자는 이천시장과 이천도자기사업 협동조합이며 위치는 사음동·관고동, 수광리·남정리·용면리·고척리이다. 주요 규제 완화 내용은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례(법 제39조)에 따른 용도지역 변경(농림지역→계획관리지역)결정, 「농지법」에 관한 특례(법 제39조)에 따른 농업진흥지역 해제, 허가등의 의제(법 제40조)에 따른 농지전용 허가 등을 내용으로 하고 있다.

4. 서울의 신사동 디자인클러스터

가. 사례지역 개요

서울의 디자인산업[10]의 현황을 살펴보면 전국 대비 서울의 전문디자인업체가 차지하는 비중은 60% 이상으로 반수이상의 전문디자인 기업이 서울에 집중

(2008년 기준 전국 대비 서울의 사업체수 비중은 64.4%)하고 있음을 알 수 있다.

전국 대비 서울의 디자인 종사자수 비중은 75.6%로 다른 지역에 비하여 서울 디자인업체의 평균규모는 상대적으로 소규모로 나타나 대기업 뿐만 아니라 소기업이 다수 존재함을 알 수 있다. 또한 서울 디자인업체는 구별로는 중구, 강남구, 마포구 등에 많이 위치하고 있는데, 마포구는 인테리어디자인과 제품디자인, 중구는 시각디자인이 다수를 차지하는데 비해 강남구는 모든 장르에서 사업체 비중이 고르게 나타나고 있으며 이는 다른 지역에 비하여 상대적으로 인테리어디자인, 기타전문디자인, 웹디자인이 많음을 의미한다[11]

나. 클러스터의 형성과정 및 특징

신사동 클러스터는 강남구 신사동에 위치한 가로수길 주변으로 압구정로-논현로-도산대로-강남대로가 둘러싼 블록을 포함한다. 강남디자인센터 사업담당자에 따르면 디자인 종사자와 업체가 가로수길 주변으로 100여개가 포진하여 있다고 한다.

초기에는 소규모 디자이너샵, 전문샵이 위치하고 있다가 최근에 카페, 레스토랑 등의 소비상권이 형성되면서 대기업 등 브랜드 매장이 많아지고 있다. 그에 따라 근래에 질스튜어트, TNGT 등 브랜드 매장의 유입이 증가하고 있으며 스타벅스, 커피빈 등 커피프랜차이즈가 전문 소규모 커피샵을 밀어내어 대형화, 표준화되고 있어 신사동클러스터 본연의 독특한 매력이 없어지고 있다는 우려가 존재한다. 또한 임대료가 가파르게 상승하고 있어 전시효과로 인하여 높은 임대료를 지불해야 하는 건물의 1층은 대체로 대기업의 영업점이 입점하고 있다.

디자인클러스터가 서울에서도 신사동에 형성된 이유는 물리적 경관의 독특성과 1989년에 패션전문교육기관의 형성, 그리고 소위 강남미시족들이 다녔던 유

10) 디자인산업은 산업표준분류상 "전문디자인산업"을 뜻하며, 제품디자인, 시각디자인, 웹디자인, 기타전문디자인, 광고디자인, 홈페이지 구축 및 제작 등이 해당된다.

11) 신사동에 소재한 강남디자인센터 담당자에 따르면 신사동은 대체로 제품디자인 관련 종사자와 기업이 집중하여 있다고 언급하고 있으나 통계는 다른 결과를 보여주고 있다(인터뷰 2011.6.)

명 산부인과가 소재했다는 사실을 들 수 있다. 먼저, 물리적 경관의 독특성을 살펴보면, 강남디자인센터 담당자에 따르면 강남구 내에서 100m 거리 기간동안 마을버스 등 대중교통이 유일하게 지나지 않아 혼잡하지 않은 유일한 지역이다(인터뷰 2011.6.). 또한 신사동은 강남에서 유일하게 아파트단지가 없는 동네로 휴먼스케일의 미학적인 도시경관을 갖추고 있다(라도삼, 2010). 그 결과 신사동 가로수길은 강남지역에서 여유롭게 걸으면서 주변 상가를 구경할 수 있는 유일한 공간으로서의 매력을 갖게 되었다. 이는 플로리다(2002)가 언급한 창조인재들이 선호하는 보행환경을 신사동이 갖고 있었다는 것을 의미한다.

둘째, 소수의 대표적인 화랑이나 교육기관이 초기에 신사동으로 이전하면서 예술트렌드를 접촉할 수 있는 공간으로 인식되기 시작하였다. 1982년 인사동에 있던 "예화랑"이 신사동으로 이전하면서 갤러리가 입지하기 시작하면서 다른 갤러리들도 연속해서 입지하게 되었다.[12] 신사동에서 디자인이 특화되기 시작한 계기는 1989년 파리패션전문교육기관인 에스모드 파리 서울 분교가 들어서고 2년 뒤 서울모드패션전문학교가 개교하기 시작하면서, 패션거리, 디자이너거리로 불리게 되었다. 이를 통해 신사동의 지역이미지가 새로운 트렌드를 파악하기 쉽고 디자이너들의 예술적, 심미적 욕구를 충족시킬 수 있는 지구로 인지되면서, 관련 창조인재들의 추가 이동과 방문이 빈번해지게 되었다.

그 결과 해외 유학파, 패션디자이너 지망생들이 디자이너샵을 오픈하기에 이르렀다. 예를 들어, 패션디자이너 강진영의 옷가게 "오브제"가 1993년에 개업하였으며, 1999년에는 정욱준의 "론커스텀"이 5평 규모로 개업하였으며, 그 외에 수입 보세의류매장, 수제모자 전문점 등이 입주하기 시작했다(라도삼, 2010).

마지막으로 클러스터의 형성요인 중의 하나는 강남에서 전통적으로 유명한 산부인과(미래·희망 산부인과)가 신사동에 소재하였다는 점이다(강남디자인센터 담당자 인터뷰, 2011.6.). 해당 산부인과를 방문하는 소위 강남의 젊은 엄마들은 애기용품, 패션, 인테리어소품, 커피숍, 브런치 등에 대한 까다로운 수요가 존재

12) 1988년 "표갤러리"가 들어서면서 하나둘씩 증가하기 시작하더니 2000년대 초까지 가로수길을 중심으로 30여개의 갤러리가 등장하였다.

하였으며 이 수요가 신사동 클러스터 내 소량의 그러나 고가의 디자이너가게들이 생존할 수 있도록 하는 시장을 형성할 수 있게 하였다.

신사동 클러스터의 구성주체 간 상호작용은 개별화되어 있고 관찰에 기초하고 있을 뿐 지역 내 수준에서의 직접적인 상호작용은 별로 없는 것으로 파악된다. 디자이너들은 속성상 개인주의와 비밀보호가 매우 강력하여 소비자를 직접 상대하는 상점을 운영하지 않는 한 디자인업체들은 건물에 간판을 내걸지 않아, 오피스 건물 사이의 어디에 위치해 있는지 알 수 없다. 이러한 모습은 디자인 기업들은 철저하게 디자인산업계의 입소문에 따라 홍보가 되고 네트워킹된다는 것을 알 수 있게 한다. 이들이 집적하는 주요 이유는 디자인 트렌드를 파악하기 쉬운 갤러리와 안테나숍(실제 판매에 앞서 신제품이나 신업태 등에 대한 시장조사나 수요조사, 광고효과 측정 등을 목표로 운영되는 점포)들이 신사동에 위치하고 있어 트렌드 파악에 도움이 되기 때문이다.

다. 클러스터내 주체간 역할 분담

서울 신사동 클러스터의 경우 민간영역에서의 조직화된 움직임은 보이지 않으며 서울이라는 거대 배후도시를 가지고 있으므로 개별 디자이너가 필요한 자원이나 정보가 있을 경우에 개별적으로 민간업체나 공공지원기관을 찾아가는 것으로 보인다.

신사동 클러스터내에서 조직화된 행위주체는 서울시가 출연하는 서울디자인재단과 그 하위 조직인 강남센터가 유일하다고 할 수 있겠다. 서울시는 4대 디자인클러스터 선정으로 신사동을 디자인클러스터로 지원할 계획에 있다. 현재 서울시는 동대문디자인플라자와 함께 디자인산업 육성을 위하여 디자인센터를 운영 중에 있으며, 동대문 센터는 디자인 인프라의 허브, 강남 센터는 디자인트렌드 선도지구, 마포클러스터는 디자인창작 중심지구, 구로구는 디자인상품화거점지구로 각각 육성 중에 있다.

강남디자인센터의 주요 업무를 마케팅으로 부여한 이유는 해외 디자이너와 유통업체들이 트렌드 파악을 위해 신사동에 왔다가 무작위적으로 전문샵에 방문하

기도 하는 지리적 이점을 이용하기 위해서이다. 또한 강남디자인센터는 유행의 거리인 신사동에서 여러 중소규모 업체들의 드나듬을 관찰할 수 있으며 오가는 디자이너와 사람들을 통하여 트렌드 파악이 쉽기 때문이다.

따라서 강남디자인센터는 트렌드 파악과 마케팅에 집중하고 있으며 이에 따라 다양한 사업을 추진 중에 있다. 특이한 사항은 서울 강남디자인센터은 신사동 클러스터의 이점을 활용하여 서울시 전체의 디자인산업과 디자이너를 지원하며, 클러스터 내부의 교류를 활성화시키기보다는 클러스터 외부와의 협력을 강화시킨다는 점이다.

먼저 강남디자인센터는 신사동 클러스터가 갖고 있는 경쟁력(즉, 최신의 트렌드를 파악하기 쉽고 제품에 대한 소비자들의 반응을 파악하기 쉽다는 경쟁력)을 이용하여 신사동 내 트렌드 정보를 수집하고 이를 전체 디자인산업으로 전파시킨다. 즉 강남센터는 신사동을 서울시 전체 디자인산업의 테스트베드로 활용하는 것이다. 서울의 디자인산업 종사자들의 교류활성화를 위하여 디자인트렌드페스티발을 추진함으로써 서울 디자인산업과 신사동 디자인클러스터의 대외 위상을 강화시켰다.

또한 강남디자인센터는 디자인산업 종사자들을 제조업체와 연결시키는 "디자인마케팅120"을 추진하고 있다. 이 사업은 디자인업체들과 적절한 연관 제조업체를 연결시켜 생산할 수 있도록 지원함으로써 디자인 아이디어의 제품화를 지원한다. 디자인산업의 많은 비중을 차지하는 1인 기업이나 5인 이하의 소기업들은 창의적인 아이디어는 많으나 이를 제품화시킬 수 있는 능력이 부족하다. 예컨대 컴퓨터화면에서 자신들이 만든 제품디자인이 실물로 구현되었을 때 해당 창조물의 재질, 색감은 원료나 창작기계 등에 따라 판이하게 달라진다. 따라서 양질의 디자인제품을 생산하기 위해서는 적절한 공급업체를 선정하는 것이 중요하나 제조업체에 대한 정보와 판단경험이 부족한 중소업체를 대상으로 디자인센터가 중개알선을 하는 것이다.

- 디자인트렌드페스티발(2010)
- 디자이너's Table: 포럼, 주제에 대해서 조별 토론, 2년에 2번, 신진디자이너

와 학생이 참여

- 해외 디자인지원: 중앙부처가 추진하는 해외마케팅사업의 실패요인을 분석하여 해외전시를 할 때 통역뿐만 아니라 유통전문가를 디자이너들과 함께 보냄. 이는 해외 지역에 따라 그리고 vendor인지 retailor인지 등에 따라 몇 %의 마진을 목표로 할 지를 현장에서 조언할 수 있도록 하여 일반 해외마케팅 지원보다 훨씬 효과적으로 평가할 수 있음
- 디자인마케팅120: 디자이너들은 대량생산과정에서의 시행착오를 모르거나 대량생산을 위한 소재(재료, 컬러링 등)를 잘 모르므로 제조과정에서의 변화를 컨설팅하고 제조업체와의 연계를 지원

5. 고양의 방송영상클러스터

가. 사례지역 개요

고양시는 분당과 더불어 1990년대에 계획적으로 개발된 대표적인 수도권 신도시의 하나로, 생활여건이 좋은 곳에 속하지만 자족성을 확보하지 못하고 있어 경제적인 자족성을 달성하기 위해 기업유치전략을 추진시켜왔다.

그 일환으로 고양시는 2000년 초반부터 방송영상산업의 적극적인 유치 지원을 실행하고 있다. 그 이유는 고양시에 대규모 방송사들의 제작센터가 일산 중앙과 탄현지구에 형성되고 있으며 고양국제종합전시장(KINTEX)이 건설되고 한류우드(관광문화단지) 개발 사업이 추진 중에 있어 방송영상과 이와 관련된 문화관광산업이 발전할 잠재력이 매우 높다고 판단되었기 때문이다.

고양지식정보산업진흥원에 따르면, 2011년 기준 IT/SW 199개 사, 방송영상기업 116개사로 총 315개 등이 고양시에 소재하고 있으며, 기업입주공간으로 건설된 브로멕스[13]타워가 4개 건설되어 70여개사에 임대해주고 있다.

13) Bromex는 Broadcasting and Multimedia Complex의 약어로 고양방송영상클러스터를 칭한다.

나. 클러스터의 형성과정 및 특징

고양에 방송영상산업이 집적하게 된 계기는 MBC, SBS 제작센터가 소재하고 있다는 점이며 또한 서울 충무로의 임대료가 상승하면서 고양으로 CJ파워캐스트, 디지털아이디어 등 영상후반작업을 하는 기업들과 바른손게임즈, 라이브톤(영화음악제작업체) 등 영상관련 연계산업들이 입주하게 되었다. 방송영상업체들이 부산이나 부천으로 안 가는 이유는 제작자들의 정서적 자존심이 큰 것으로 보인다.

클러스터의 특성은 다음과 같다. 첫째, 국내 영상제작 후반작업의 컴퓨터 그래픽(디지털아이디어), 음향(라이브톤), 색보정(CJ파워캐스트)분야의 1등 업체 유치 및 영화제작사 15개사 유치로 영상제작산업에서 전후방연계가 지역 내에서 완료 가능하다. 이는 클러스터의 형성과정과 관련이 있다. 사례조사를 위해 행해진 인터뷰(2011.6.)에서 만난 산업 관계자에 따르면 영상제작업체들의 움직임을 "유명한 사람 한 명이 옮겨오면 다른 유명 감독들과 신진 감독들이 몰려온다"라고 표현한다. 즉 유명한 영화감독이 한두 명 고양으로 이동하게 되면서 관련 그래픽업체 등이 후속적으로 고양시로 이동하는 것이다. 그에 따라 전후방연계가 지역 내에서 완결되고 제품생산과정을 따라 수직적 연계가 원활하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

둘째, 고양 영상클러스터의 인지도는 지속적으로 올라가고 있어 향후 클러스터의 확대가 예상된다. 예컨대 2010년 대종상영화제에서 브로멕스 입주기업(파인하우스필름, 김상범 편집실)이 5개상을 수상[14]하는 등 대표적인 영상산업부문 업체들이 입주하여 고양시의 지역적 인지도를 향상시키고 있다.

셋째, 고양 클러스터는 일산이라는 쾌적한 주거공간이 존재하여 관련 창조인재들을 많이 살고 있는 것으로 파악된다. 경기개발연구원(2005) 연구에 따르면, 고양시에는 창조계층의 비중이 경기도 평균보다 훨씬 높아, 방송영상산업 등 창

14) 이창동 감독의 영화 '시'가 최우수작품상, 시나리오상, 여우주연상(윤정희), 남우조연상(김희라) 등을 수상하였으며, 영화 '아저씨'의 편집을 담당한 김상범편집실이 편집상을 수상하면서 고양시 브로멕스 타워에 입주해 있다.

조산업부문의 인재가 많음을 알 수 있다. 2000년 인구주택총조사보고서의 자료를 분석한 결과, 고양시에서도 가장 많은 비중을 차지하는 계층은 서비스계층으로, 고양시 전체 직업종사자의 40.4%인 115천 명이 이에 해당하며, 그러나 바로 그 뒤를 창조 계층이 뒤따르고 있다(34.8%). 창조계층의 인구 비중을 볼 때 전국 평균은 22.2%, 서울시 32.5%, 경기도는 25.0%, 고양시는 34.8%이므로 고양시가 전체 인구 대비 창조인재의 비중이 상대적으로 높다.

표 11. 경기개발연구원(2005) 연구의 창조계층 분류

한국표준직업분류		신계층 구분
대분류	중분류	
의원, 고위임직원 및 관리자	의회의원 및 고위임원 행정 및 경영관리자 일반관리자	창조계층 (Creative Class)
전문가	과학전문가 컴퓨터관련전문가 공학전문가 보건의료전문가 교육전문가 행정, 경영 및 재정전문가 법률, 사회서비스 및 종교전문가 문화, 예술 및 방송관련전문가	
기술공 및 준전문가	과학관련 기술종사자 컴퓨터관련 준전문가 공학관련 기술종사자 보건의료 준전문가 교육 준전문가 경영 및 재정 준전문가 사회서비스 및 종교 준전문가 예술, 연예 및 경기 준전문가 기타 준전문가	

다. 클러스터내 주체간 역할 분담

1) 고양지식정보산업진흥원

정책적으로 정보통신부 IT 창업지원센터사업을 통하여 2002년 고양시 성사동에 고양소프트웨어지원센를 개소하였으며, 정보통신부의 지원이 중단된 이후에는 고양지식정보산업진흥원으로 기관명칭을 변경하고 고양시 산하기관으로 2004년 1월에 재단법인으로 설립되었다.

고양지식정보산업진흥원은 방송영상산업과 다른 2가지 산업을 전략적으로 육성하고 있는데, 특히, 방송영상산업의 입주지원을 위하여 성사동에 소재한 본원과 브로멕스 I, II, III 등의 4개 시설을 운영 중에 있다. 중소규모의 영상제작업체들에게 저렴한 창작공간을 제공하는 것으로 최초 계약시 2년이며 연장 신청 후 재평가를 통하여 입주 연장이 가능하게 하고 있다. 현재 방송, 영화, 게임, 음악 장치산업(후반작업)등이 입주하여 있으며 특히 브로멕스 II에는 영화사 위주로, 브로멕스 III에는 영화후반제작사 중심으로 입주하여 있다.

표 12. 고양지식정보산업진흥원의 기능 및 사업영역

정관 상 사업 분야	대상산업영역	기능영역
SW산업 정보통신산업 지식산업분야 중앙정부/지자체 위탁사업	IT/SW	산업 육성 연구 산업 육성 정책 개발 기업 및 시설 유치 기업 성장 육성 입주지원시설 관리/운영 국책, 도책 사업 유치
	방송영상산업	
	의료관광사업	

고양지식정보산업진흥원은 입주지원과 관련하여 고양시 방송영상산업의 추가적 유치를 위하여 입주공간을 지속적으로 조성하려는 전략을 취하고 있으며 그 일환으로 힐사이드(삼송지구, 336,092㎡), 밸리(덕은지구, 80,000㎡), 필드(장항지구, 85,000㎡)에 민-관 방송영상산업 자족단지를 조성하는 프로젝트를 진행 중에 있다.

표 13. 고양시 브로멕스타워의 입주조건

구분	관리비보증금 (3.3㎡)	진흥원 입주부담금	
		월임대료(3.3㎡)	월시설관리비(3.3㎡)
본관(덕양구 성사동)	90,000원/임대면적	2,000원/임대면적	5,198원/임대면적
브로멕스타워 Ⅰ (일산동구 장항동)	150,000원/임대면적	1,650원/임대면적	2,670원/임대면적
브로멕스타워 Ⅱ (덕양구 화정동)	150,000원/임대면적	2,830원/임대면적	2,670원/임대면적
브로멕스타워 Ⅲ (일산동구 장항동 엠시티타워)	150,000원/임대면적	1,670원/임대면적	3,520원/임대면적

공공핵심시설인 브로멕스 타워 및 수중촬영스튜디오는 직접 조성하고, 클러스터 조성을 위한 필요 시설은 정부 및 민간 시설 유치로, 단지는 민간 사업자가 개발하는 방식을 채택하여 힐사이드는 (주)삼송브로멕스가 2020년까지 방송영상기업, IT/SW기업 단지를 조성할 계획에 있다. 브로멕스 힐사이드(삼송지구)단지 내 도시자족시설부지(336,092㎡)의 개발 사업자로 (주)삼송브로멕스를 사업자로 최종 선정하였으며 컨소시엄 계획에 의하면 매경미디어 본사 및 자회사 그룹, 방송영상관련 기업등 약 1,530여개의 기업과 IT,BT등 첨단지식관련 기업들이 들어설 예정에 있다.

이러한 입주지원과 함께 고양지식정보산업진흥원은 (1) 고양시 영화산업 관련 기업의 해외진출 지원을 위한 고양지식정보산업진흥원과 영화진흥위원회 MOU 체결, (2) 2011년 10월 고양방송영상축제 개최 등을 추진하고 있다.

2) 고양시청

고양시는 3대 전략산업으로 방송영상산업을 "브로멕스"로 부르면서 화훼산업, 전시 컨벤션 산업과 더불어 적극적으로 육성 지원하고 있다. 이를 위하여 조직적으로는 고양시 3대 전략산업산업육성을 위한 전담부서(방송영산산업과)를 신설하고 또한 브로멕스 관련 사업을 육성하기 위해 고양지식정보산업진흥원에 대

해 재정지원을 수행하고 있다.

고양지식정보산업진흥원에 대한 재정지원과 함께 민간투자 활성화를 위하여 고양시는 2008년 10월 문화체육관광부가 공모하는 문화산업진흥지구에 응모하였으며 2009년 2월에 문화관광부로부터 문화산업진흥지구로 선정받는 데에 성공하였다[15].

고양시 문화산업진흥지구는 고양시 일산동구 장항동 일원(664,710㎡)으로, 고양시 최고의 상권 및 업무시설(31개 빌딩)이 위치하고 있으며 MBC 제작센터, 문화복합상권인 라페스타, 웨트턴 돔 등을 포함하고 있으며, 인근에 한류월드[16](조성계획 중, 부지, 킨텍스 등이 위치하고 있다.

그림 12. 고양문화산업진흥지구의 위치

고양시는 문화산업진흥지구 지정에 따라 2013년까지 국·시비 등 279억6,000만원을 들여 문화산업 관련 기업·대학·연구소 등 지원시설을 유치하기로 했다. 문화산업 관련 기업에 대하여 교통유발부담금 등 각종 부담금 및 인허가를 면제해

15) 경기도 내 문화산업진흥지구는 2008년 부천시 원미구 일원에 최초로 지정받은 것으로 고양문화산업진흥지구는 2009년 두 번째로 지정받은 것이며, 2010년에는 성남이 지정고시되었다.

16) 한류월드는 경기도와 경기도시공사가 고양시 일대에 테마파크, 호텔 및 방송미디어 시설 등을 짓는 문화 인프라 사업으로, 1구역 개발부지 규모는 총 28만2000여㎡로 테마파크 구역은 24만㎡, 나머지 4만2000여㎡가 상업시설 부지다.

주며, 이와 함께 지구 내 이전하는 방송, 영화, 게임, 애니메이션 등 문화콘텐츠 기업은 취득세·등록세 면제와 재산세 50% 감면 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 특히 문화산업진흥지구의 세제혜택과 관련하여 고양시와 경기도는 각각 조례를 제정하였다.

- 고양시 시세감면 조례 제25조: 문화산업 관련 기업이 문화산업진흥지구 내에서 당해 사업을 영위하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제함
- 경기도 조세감면 조례 제36조: 문화산업 관련기업이 문화산업진흥지구에서 해당 사업을 영위하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 취등록세를 면제함

3) 경기도

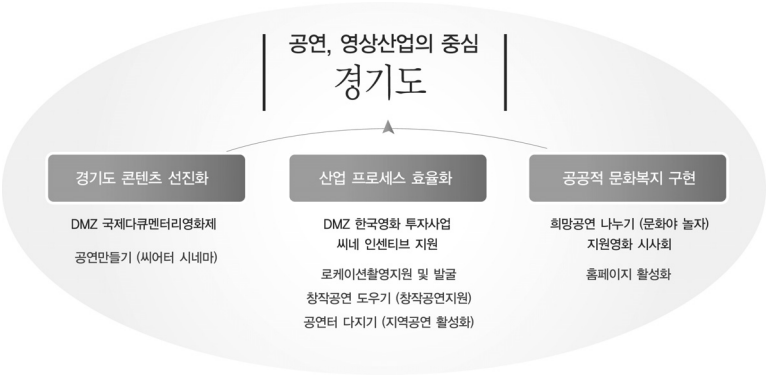
경기도는 "콘텐츠산업의 메카, 경기도"라는 목표 하에 (재)경기디지털콘텐츠진흥원, 경기공연영상위원회를 출연, 운영지원하고 있다. 특히, 경기공연영상위원회는 "아시아를 넘어 세계영상산업의 중심으로 도약하는 경기도"라는 비전을 가지고 2005년 경기영상위원회로 출범을 하였으며 그 이후 경기도 공연산업진흥이라는 목표가 추가되어 2009년 경기공연영상위원회로 기관 명칭을 변경하고, 한국영화기획개발지원, 한국영화투자사업, 로케이셜촬영지원사업 등을 추진하고 있다.

한국영화기획개발지원은 초기단계 개발지원을 목적으로, 작가 개인이 자신의 영화 아이템을 제작자와 전문 프로듀서에게 '비공개 5분 피칭' 하는 형식으로 진행, 선정된 작품에는 500만원 이내 개발 지원금이 지급되며, 피칭교육 및 공개강좌 등 교육 프로그램과 작가, 프로듀서 등 창작자 간 네트워킹 행사도 지원한다.

또한 한국영화투자사업은 한국영화 시장의 10~20억원 대에 이르는 중・저 예산 영화들에 대한 투자 사업으로 G-CINEMA(지-씨네마) 투자조건에 부합되어야 한다. 씨네인센티브 지원은 경기도 소재 영상산업 제작서비스 업체 활용성과에 대한 재정적 인센티브 지원을 통해 차기작 기획개발비 지원 및 경기도 내 제작

서비스 질 향상 도모하는 것을 목표로, 한국영화 제작사 및 경기도 소재 제작서비스 사업자에게 지원하는 것으로 최소 100만원부터 최대 1억원 한도 내에서 업체별로 차등지급한다.

그림 13. 경기공연영상위원회의 비전과 추진사업



출처: 경기공연영상위원회 홈페이지(http://www.ggfc.or.kr)

그리고 경기도 로케이션 정보를 제공하고 촬영을 지원하는 로케이션촬영지원 사업을 추진하고 있다. 특히 경기도 내 31개 시.군 및 촬영지원 기관 간 협조 네트워크를 강화하고 촬영지를 지속적으로 발굴하고 및 DB를 구축하여 체계적인 로케이션 정보 서비스 제공하고 있다.

특히 주목할 만한 지원사업은 2010년 7월에 경기도와 고양시가 300억원 규모의 영상전문펀드를 조성하였다는 점이다. 경기도를 비롯하여 고양시, 경기공연영상위원회, 고양지식정보산업진흥원, ㈜넥스트엔터테인먼트월드, 동문파트너즈 등 6개 기관이 참여하는 MOU를 체결하고 영상전문펀드 조성하여, 2010년 8월 27일에 출자금을 납입완료하고 "동문미디어콘텐츠&문화기술투자조합"라는 조합명으로 출범하였다. 경기도와 고양시가 20억원씩을 출자하고 260억원은 일반 투자자들로부터 모집하였으며, 고양시에 입주한 기업이 제작하고 경기도에서 일정 비율 이상 로케이션 촬영하는 작품은 투자심사 시 우대 할 예정에 있다.

■ G-CINEMA 투자조건:

(1) 저작권이 내국인에게 있고, 제작사가 국내에 있는 일반상업영화 중 아래 항목 중 하나에 해당하는 경우

① 경기도 소재 영상산업 기업이 제작하는 프로젝트

② 경기도내 촬영비율이 50% 이상(촬영회차 및 장면비중)이면서, 경기도 소재 영상 산업 관련업체 참여비율이 30% 이상 (순제작비 대비 도내업체 계약금 비중)프로젝트

(2) 경기도 소재 문화원형 콘텐츠를 주제로 하는 영상물 (예, 경기도 DMZ, 수원화성, 남한산성, 행주산성, 등 경기도 소재 문화원형 콘텐츠)

(3) 메인투자 혹은 메인투자계약 체결 전 초기단계 투자를 요청하는 작품 중 상기 (1) 또는 (2)의 조건에 부합되는 경우 메인투자 여부 검토 시 우대 (단, 메인투자는 총제작비 60억원 이하 프로젝트 한정)

(4) 기타 검토를 통하여 경기도인증프로젝트로 인증

■ G-CINEMA 투자를 받은 영화: "사랑한다 사랑하지 않는다"(영화사봄), "헬로우 고스트"(워터앤트리), "세상에서 가장 아름다운 이별"(수필름), "고양이"(파인하우스필름), "블라인드"(문와쳐)

6. 사례분석의 종합

지금까지 대표적인 예술특구인 서울 문래동 예술창작촌, 경기도 이천 도자기 클러스터와 창조산업특구인 서울 신사동 디자인클러스터, 그리고 고양 방송영상 클러스터의 형성배경, 클러스터의 특징 및 상호작용, 그리고 주체간 역할 등을 살펴보았으며, 사례분석을 통하여 다음의 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 창조산업 육성에 있어서 민간과 공공의 협력은 민간부문의 자율성을 침해하지 않으면서 창조성을 지원할 수 있는 형태로 진행되어야 한다. 문래동 예술창작촌은 자발적인 예술가단체와 지방자치단체 간 모범적인 관계를 보여준다고 할 수 있다. 문래동 사례는 일부 예술가들의 노력에 의하여 예술가들의 고립적인, 그리고 폐쇄적인 네트워크가 개방되기 시작한 사례이다. 문래예술공단 등의 민간 예술가들의 자발적인 모임과 활동들로 인하여 같은 분야의 예술인들뿐만 아니라 서로 다른 분야, 예컨대 미술과 공연, 음악 등의 예술가들이 서로 교

류할 수 있는 프로젝트나 이벤트를 시작함으로써 창조산업 하위 영역 간의 상호작용이 촉진되었으며 이를 통해 다양성에 기반한 범위의 경제가 발생할 수 있었다. 이러한 프로젝트가 원활하게 이루어질 수 있도록 공공부문인 영등포구청은 홍보 및 행·재정 지원만을 수행하고 프로젝트 내용 측면의 기획은 예술가들의 역할로 남겨두었다. 또한 서울시는 문래동의 확대재생산을 위하여 창작교류공간인 문래예술공장을 아트팩토리사업으로 추진하였다.

둘째, 지방자치단체는 창조산업 클러스터의 발전을 위하여 클러스터 외부와의 관계발전을 도모할 필요가 있다. 예컨대 이천의 도자기축제처럼, 축제를 통해서 해당 지역의 대외 이미지를 강화하여 클러스터에 새로운 창조산업과 관련 종사자가 재입지할 수 있도록 촉구할 필요가 있다. 축제 개최는 해당 지역의 제품 판매에도 도움이 될 것이다. 또한 이천이 유사한 공예분야의 해외 UNESCO 창의도시와의 교류를 확대하는 것처럼 유사한 창조산업분야의 클러스터간 교류를 추진하여 상호정보교류를 할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체는 창조산업과 비창조산업 간에 브로커(broker) 역할을 수행해야 한다. 개별 창조산업 종사자나 기업들은 다른 산업영역의 주체나 기업들을 파악하기가 힘들다. 신사동의 디자인마케닝120 사례처럼 창조산업 종사자들의 아이디어를 물적 형태로 재현하는 데 관련이 있는 비창조산업과 창조산업들을 연계시키는 노력이 필요하다.

넷째, 광역자치단체나 중앙정부는 기초자치단체 혼자서 추진하기 힘든 금융·재정분야와 원천기술개발에서 지원자 역할을 담당해야 한다. 창조산업 종사자들은 창업하거나 제품화할 때 투자자를 찾기가 힘들다. 창업 당시에 경영전문컨설팅 등은 기초자치단체가 컨설팅단을 운영하여 지원해줄 수 있으나 재정지원이나 "전문펀드"는 기초지자체 수준에서 수행하기 힘들다. 따라서 경기도와 고양이 공동으로 영상전문펀드를 조성한 것처럼 광역자치단체나 중앙정부가 펀드조성을 주력해야 한다. 또한 창조산업에서도 단기적인 기술뿐만 아니라 중장기적인 기술개발이 필요하며 중앙정부는 이천 도자기(지식경제부 산하의 한국세라미기술원의 이천분원의 연구개발 및 지역 내 기술확산) 사례를 다른 창조산업 분야에도 적용해야 한다.

표 14. 사례분석의 종합: 예술특구

분석	서울 문래동 예술촌	이천 도자기
클러스터 형성 과정	–홍대의 임대료 상승 –소음에 대한 주민민원에 대한 걱정없음 –기계금속업체 및 철재상가와의 전후방연계	–전후 전통도예 복원 움직임이 존재 –과거 조선시대 가마가 잔존하여 도자업체들의 이동
클러스터 내 상호작용	–초기 배타적인 네트워크, 예술가들의 자발적 노력으로 네트워크의 개방화 진전 –다양한 창조산업의 Mix –시민과 예술인 간의 상호작용 활발 → 예술인의 재집중 유도 –대학연계프로그램 진행(민간 주도) –인근 기계금속업체와 철재유통상가와 부품조달협력관계 및 산업활동의 역동적 분위기로부터 영감얻음 –민간주도형 네트워크	–도예인으로서의 공동체의식으로 결속력 높음 –도제식 인력양성 (새로운 혁신기술의 도입에 장애요인으로 작동) –대다수 도자기업체는 공정별 전문화, 상호협력 활발 –최근 소비자와의 직거래, 축제 등으로 소비자와의 교류 활발
클러스터 주체간 역할	–예술인단체: 자발적인 지역네트워킹 활동(경계없는 예술프로젝트 등 시각, 공연, 회화 등의 다양한 분야에서 프로젝트 진행) –영등포구청의 예술프로젝트의 개별적 지원 –서울시의 아트팩토리사업(문래예술공장): 창작 및 교류공간(전시실, 세미나실)	–대학: 도제식 인력양성, 장인적 생산방식의 기술적 폐쇄성(lock-in)의 해결 –한국세라믹기술원: 원천기술 공급 –이천시: 최초의 도예팀 설치, 도자기축제의 확대재생산, 공예분야 해외 창의도시와의 교류 추진 –경기도 및 한국도자재단: 이천 세라피아 등 창작소비공간 조성, 관광클러스터 사업 추진

표 15. 사례분석의 종합: 창조산업특구

분석	서울 신사동 디자인	고양 방송영상
클러스터 형성 과정	–인사동의 임대료 상승 –물리적 경관의 독특성(아늑한 보행환경) –패션전문기관 이동(1989) –유명병원의 존재	–일산신도시개발과정에서 SBS, MBC 제작센터 입주 –방송영상산업내 선도기업 유치 –쾌적한 주거환경으로 창조인재 다수 주거
클러스터 내 상호 작용	–신사동 클러스터내 주체간 “직접적” 상호작용 미약 (디자인업체는 간판이 없음) –폐쇄적 네트워크(학연, 과거 협업경험) –신사동 내 “관찰을 통한 학습”(learning by observing): 안테나숍 등	–영상업체와 후반제작업체 간 수직적 계열화 –유명 영화감독과 대표업체의 움직임과 결정에 민감
클러스터 주체간 역할	–집합적인, 의도적인 네트워크 형성되어 있지 않음 –서울: 디자인재단과 강남디자인센터를 설치 –강남디자인센터: 지역 외부와의 네트워킹 강화, 트렌드 정보 제공 및 마케팅 지원, 디자인산업–제조업(기계, 부품, 원료업체 등)간 협력 추진	–민간: 뚜렷한 조직적인 활동 없음 –고양지식정보산업진흥원: 입주공간 제공, 고양방송영상축제 개최, 영화산업 해외진출 지원 –고양시청문화산업진흥지구 지정, (경기도와 함께) 영상전문펀드 조성 –경기공연영상위원회: 영화기획, 홍보 등의 프로그램 추진을 통한 산업경쟁력 강화 –경기도: (경기도와 함께) 영상전문펀드 조성

제4장 해외 창조산업 육성사례

제1절 해외의 예술특구사례

1. 일본 요코하마[17)]

가. 개관

요코하마는 우리나라의 인천과 유사하게 일본 개항 당시에 개항장의 기능을 담당하였으므로 개항 전후로 지어진 근대건축물들과 산업시설이 다수 남아 있었다. 그런데 "미나토미라이 21 재개발"과 모토마치(元町) 상점가의 형성 등으로 인하여 신규 시가지가 등장하게 됨에 따라 원래 중심시가지였던 칸나이·야마시타마치가 쇠락하게 되자 2002년 "문화예술과 관광진흥에 의한 도심부 활성화검토위원회"를 통해 중심시가지 활성화 방안이 논의되기 시작하였다. 그 이후 쇠퇴하고 있는 구도심 지역의 고풍스러운 건물들을 개보수하여 문화예술 종사자의 집적을 도모하고 있다.

나. 추진사업 및 성공요인

2004년 1월에 "문화예술도시 -Creative City 형성을 위한 제언"을 작성하면서 창조산업 클러스터 형성을 위한 노력이 구체화되기 시작하였다. 이 제언에는 ① 예술가, 크리에이터가 살고 싶은 창조환경(creative milieu)의 실현, ② 창조산업 클러스터 형성에 의한 경제활성화, ③ 매력 있는 지역자원의 활용, ④ 시민이 주도하는 문화예술창조도시 만들기 등 4가지 기본방향이 명시되었다.

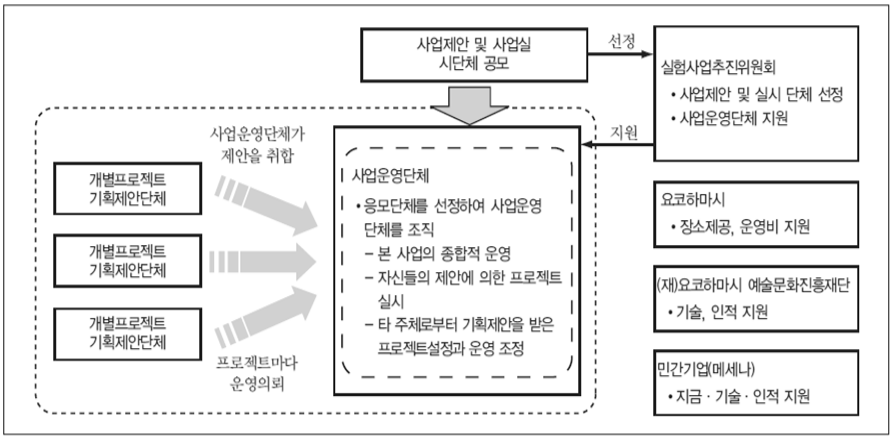
17) 요코하마 사례는 오민근(2008), 정병순 외(2009)을 참조하였다.

이 기본방향을 달성하기 위한 주요 전략으로 창조산업 클러스터 전략을 채택하였으며 구체적으로는 (1) BankART1929 사업과 (2) “창조핵심지구”의 조성사업 등 2가지 사업을 추진하였다.

먼저 BankART1929 사업은 문화예술산업을 활성화하기 위하여 역사적 건축물, 특히 은행(bank) 건물들을 개보수하여 관련 예술인들과 예술인단체에게 임대해줌으로써 예술인들의 집적화를 도모하고 이를 통하여 교류를 활성화하고자 추진된 사업이다.

과거에 제일은행이었던 건물을 복원하여 조성된 BankART1929 Yokohama와, 옛 후지은행과 일본창고를 개보수하여 조성된 BankART Studio NYK 건물을 사업추진 초반에는 요코하마시가 무상대여를 하였으며 현재는 BankART1929라는 단체에서 운영을 담당하고 있다. 초기 2년여간의 실험이 성공적으로 입증되자 2006년부터 본격적으로 사업을 추진해오기 시작하였으며 최근에는 건물 운영의 재원은 요코하마시가 두 개 건물에 대해 약 6,500만엔을 보조하고 BankART1929 사업에서 거둔 수익금 약 6,500만엔을 합쳐 총 13,000만엔으로 운영되고 있다. BankART1929사업은 상점, Pub 및 카페, 아티스트가 활용하는 스튜디오, 강좌 개설, 기획전, 임대사업 등 기본 문화시설을 구성하고 있으며 요코하마시, 예술문화진흥재단, 기업, 민간추진위원회 등의 협력 하에 이루어지고 있다.

그림 14. 요코하마시 BankART1929 추진체계



자료: 오민근(2008), 41쪽

BankART1929사업의 성공요인은 두 가지이다. 첫째, 시청에서 문화예술 종사자들을 유도하기 위하여 초반에 무료로 공간을 제공한 이후에 문화예술종사자들 간의 교류활성화를 위하여 BankART1929라는 민간단체에 사업을 위탁하였다는 점이다. 둘째, 동경예술대학 대학원 영상연구과를 옛 후지은행건물에 유치하여 연구 및 학습기능을 담당하도록 하여, 요코하마시에 거주하는 영상 관련 종사자와 학생들이 도쿄까지 갈 필요가 없게 하였다.

두 번째 사업인 창조핵심지구 조성사업은 역사적 건조물 주변에 아티스트 및 창조노동자가 창작, 발표, 거주하는 창조핵심(creative core)지구를 형성하고 있도록 지원하는 사업이다. 이는 특정 건물이 아니라 그 일대의 관련 종사자들을 대상으로 지원하는 것으로 시설중심이 아니라 지구(quarter)중심의 사업이라 할 수 있다. 2008년 기준으로 니혼오도리지구, 바샤미치지구, 사쿠라키초·노게지구 등 3개소를 선정하여 사업을 진행해오고 있다.

표 16. 일본 요코하마의 창조핵심지구

대상지구	현황	역사적 건축물	용도
니혼 오도리	–현청, 재판소 등이 있는 관청가로 근처에는 개항자료관, 신문박물관 등의 시설 위치	–옛 관동재무국 –옛 노동기준국	–2005년에 개최한 요코하마트리엔날레의 자원봉사자 및 작가의 활동거점 –아티스트의 스튜디오
사쿠라키초·노게	–저층음식점이 모여 있는 번화가 –미나토미라이선의 관통에 따른 토요코센 폐선으로 사쿠라키초역 폐지되어 경제 쇠퇴 진행	노게야마의 옛 결혼식장	–무대예술창조활동의 거점 –요코하마의 부족한 연습장 확보 및 지역연계사업 진행
바샤미치	–개항 시 외국인 거류지 –미나토미라이21지구 발전으로 경제 잠재력 감소 –주변에 역사적 건조물 다수 존재	옛 제일은행	–문화예술용도(전시, 공연 등)으로 이용
		옛 후지은행	–동경예술대학 대학원 영상연구과 유치

자료: 오민근(2008), 42쪽

2. 아일랜드 더블린[18)]

가. 개관

더블린은 아일랜드의 수도로 2000년에 도시의 인구가 50만명이었으나 2006년에 100만명으로 급성장한 지역이다. 더블린은 다른 기업들의 유치와 수도로서의 도시이미지 제고 등을 위하여 기존에 더블린이 보유하고 있던 문화적 강점들을 활용하여 문학과 예술지구를 활성화하고자 노력하고 여러 축제와 지구조성사업을 추진하고 있다.

나. 추진사업 및 성공요인

더블린은 다수의 노벨문학상 수상 작가를 배출한 도시로 윌리엄 버틀러 예이츠(1923), 조지 버나드 쇼(1925), 사무엘 베게트(1969), 세이머스 히니(1995) 등이 있다. 더블린은 문학을 도시관광의 콘텐츠로 활용하면서 문학과 예술을 진흥시키고자 노력하여 1991년 유럽문화도시로 지정되면서 더블린 작가박물관, 아일랜드 작가지원센터를 개관하였다.

도시내 문학예술의 진흥을 위하여 추진한 사업은 크게 2가지로 (1) 문화콘텐츠에 기반한 장소복원 및 축제와 (2) 템플바 문화예술지구정비사업이 있다. 문학축제는 시나 소설 등의 공간적 배경인 공간을 문화적 거점공간으로 만들면서 도시의 상업기능을 결합하여 문화예술거점의 콘텐츠로 활용하였다. 예를 들어, 문학속의 장소를 보존하거나 문학공간을 조성하는 작업을 추진하였는데, 제임스 조이스의 장편소설인 율리시즈의 공간적 배경이 더블린이었는데 그 소설에 따라 "율리시즈의 맵"을 작성하고 그 중심에 제임스 조이스 센터, 더블린 작가박물관 등을 조성하였다.

그리고 문학 속의 콘텐츠를 이용하는 축제도 활발하게 진행시켰는데 대표적인

18) 더블린 사례는 이영범(2006)을 참조하였다.

축제가 “리조이스 2004 페스티벌”과 노벨상 거부로 더 유명해진 “사무엘 베케트 탄생 100주년 기념 페스티벌”이었다. 특히 리조이스 2004 페스티벌은 율리시즈의 주인공 불룸의 하루일과를 그대로 재현하는 더블린 걷기대회가 매년 6월 16일 진행되었던 불룸스데이란 축제를 다양하고 대규모 행사로 확대한 것이다. 2004년 6월 13일 일요일 아침 더블린의 중심가인 오코넬 거리에서 불룸의 아침식사를 재현한 천명 시민들의 아침식사가 재현되었고 2004년 4월부터 5개월동안 소설가인 제임스 조이스와 관련된 크고 작은 문화행사가 80여개가 진행되었다.

리조이스 축제에서 특이할 만한 점은 리조이스 축제가 단순히 문학에 한정되어 있는 것이 아니었으므로 더블린으로 다양한 예술장르의 창조인력을 유인하는 효과를 창출했다는 점이다. 작가와 관련된 모든 예술장르(영화, 음악, 시각, 사진 등)가 다양하게 기획되어 박물관, 미술관, 도서관 등에서 다양하게 이루어졌다는 점이다. 이는 문학을 하나의 소스(source)로 하여 다른 예술장르로 전파시키는 OMSU(one-source multi-use)전략의 하나라 할 수 있으며 축제가 장기화되면서 관련 예술인들이 점차 더 더블린으로 끌어들이는 일종의 예술인력, 창조인력이 몰려들게 하는 효과를 창출했다. 이러한 축제의 장르간 복합화는 사무엘베게트 100주년 기념행사에서도 동일한 원칙으로 적용되어 극장공연만을 하는 것이 아니라 그와 관련된 음악, 사진, 시각예술 등이 도시 모든 문화공간에서 이루어졌다.

템플바 문화예술지구정비사업은 당초 버스터미널로 재개발계획이 수립되었다가 주민의 반대로 무산되면서 예술을 통한 지역활성화를 목표로 예술지구정비사업으로 추진되었다. 이 계획을 실현시키기 위해 1991년 유럽문화도시의 선도프로젝트로 공모하여 선정되었다. 템플바지역은 리피강 주변, 웨스트무어랜드 거리와 피샘블가 사이의 3개 블록으로 문화, 주거, 상업기능이 섞여 있는 복합문화지구(7개의 호텔, 22개 아이리쉬 펍&바) 등으로 약 113㎢지역에 해당되는 지역이다.

이 사업의 추진과정에서 지역상인, 문화예술가, 시정부 등으로 구성된 템플바의 지역커뮤니티가 형성되게 되었고 2001년 재개발사업이 완료되면서 이 지역은 영화, 음악, 공연, 디자인, 시각예술의 다양한 문화예술인들의 커뮤니티가 형성되어 생기 있는 예술특구로 성장하게 되었다. 개발과정에서 남는 수익은 모두 지역내 14개 주요 문화예술공간의 운영과 다양한 문화예술활동을 지원하는 데 쓰였다.

제2절 해외의 창조산업특구사례

1. 독일 뒤셀도르프[19)]

가. 개관

뒤셀도르프는 라인강의 기적(1962년 70만5천명) 시대에 석탄 및 철강산업의 중심지였다가 이 산업들이 쇠퇴하면서 지역에 경제 위기가 도래했으며 최근에 방송, 통신, 유행의 중심지로 재부상하고 있다. 2006년말 인구 58만명으로 독일 9대 도시에 해당된다.

나. 추진사업 및 성공요인

뒤셀도르프는 광고업 분야에서 독일 1위 지역으로 함부르크, 프랑크푸르트 등과 함께 독일 광고업을 선도하는 지역이며 방송, 뒤셀도르프의 정보통신 관련 부문은 4만여개의 일자리가 있어 시 전체 고용의 10%에 달하고 있으며 485개의 광고중개회사, 414개의 광고 관련회사, 국제적으로 유명한 건축사 사무실, 160개의 출판사들이 입지하여 있다.

이렇듯 뒤셀도르프가 방송, 광고, 출판 등으로 산업구조를 재편하고 경제적으로 재도약할 수 있게 된 주 원천 중의 하나가 메디언하펜(Median Hafen) 재생사업이다. 메디언하펜재생사업은 무역항이었던 뒤셀도르프 항구를 광고영상출판지구로 재생한 사업이다. 항구는 2차 세계대전때 대부분 파괴된 이후 루르지역 공업이 발달하면서 1960년대에 재건되었고 그 이후, 제조업 생산의 감소와 서비스업 약화로 1974년 항구를 일부 축소하고 무역항으로 사용되었다. 항만재생사업을 통해 유럽 언론연구소, 주 영화진흥소, 건축사조합 등 창조적 영역에서 5,500

19) 뒤셀도르프 사례는 이용우(2007)를 참조하였다.

여개의 일자리를 창출할 수 있게 되었다.

메디언하펜사업의 성공요인은 두 가지이다. 첫째, 다른 지역과 달리 전면적인 토지재개발이 아니라 항구개발을 단계적으로 추진하고 개별 부지 단위로 계획을 세워 미래 수요자에게 제공하는 수요자 중심의 개발을 진행시켰다는 점이다. 특히 1단계 사업에서 선도기업들을 유치하려는 노력이 있었다. 1단계에서 1970년대말 라인탑(234m, 1982년 완공), 주의회의사당(1988년), 서부독일방송(WDR, 1991년) 스튜디오의 건설이 되었다. 2단계에서는 1980년대 방송시설 및 소규모 사무실(특히 창조적 직업), 문화시설, 화실, 수공예작업실 등을 유치하기로 하며 주로 개별 건물들이 들어섰다. 3단계 및 4단계는 1990년대 초반에 계획하여 추진 중이다.

두 번째 성공요인은 창조노동자를 유인하기 위하여 물리적인 계획을 할 때 획일적인 건물을 지양하고 지역을 창조산업 클러스터의 거점으로 만들기 위하여 재개발과정에서 랜드마크형 건물이 들어설 수 있도록 노력했다는 점이다. 메디언하펜은 변화무쌍한 건축물의 조합으로 유명하며 쉬타트토어(Stadttor)는 75m의 유리로 된 에너지 절약형 건물로 항만 남쪽의 랜드마크가 되었으며 쉬타트토어에 주수상실 청사가 이주하였다. 또한 구시가지의 역사적 건축물 앞에 세계적으로 유명한 건축가들의 현대식 건물을 설계하여 건축 순례가 가능하도록 하였으며 특히 Frank O. Gehry의 탑모양 건물군은 방문자에게 인기이다.

그림 15. 메디언하펜 전경과 프랭크게리의 건축물

2, 영국 셰필드[20)]

가. 개관

셰필드는 영국 중북부 요크셔 지방에 위치한 중소도시이다. 철강산업에 의존한 전통적인 공업도시였으나 2차 세계대전 이후 폐업과 실업이 발생하고 1970년대에는 일본 철강산업의 도전으로 대량실업이 발생하면서 지역경제활성화를 위해 문화산업을 전략적으로 육성하기 시작하였다.

최근에는 전통적인 문화산업에서 이러닝, 디지털산업 등에 초점을 맞추면서 기술중심형 창조산업으로 전환하고 있다. 대표적인 창조산업 관련 기업체나 기관들로 코머스 레코딩스튜디오, 셰필드 인디펜던트영화사, 요크셔 영화위원회, 독립TV위원회, 전국지방미디어협회, 요크셔미디어프로덕션, 포스드엔터테인먼트, 여성문화클럽 등이 집적하여 있다. 주요 업종은 영화, 음악, 시각예술, 종합예술, 소프트웨어 디자인, 공연, 멀티미디어 등으로 구성되어 있어 IT 기업, 뉴미디어 벤처기업, 디자인업체, 영화사, 사진 및 인쇄업체 등이 입지해 있으며, 대학은 최근 셰필드할렘대학교의 노던미디어 스쿨이 입지해 있다.

나. 추진사업 및 성공요인

셰필드 문화산업지구(CIQ: Cultural Industries Quarter)[21)]는 1988년 "문화와 미디어, 첨단산업 신경제전략"을 통해 구공업지역을 문화산업지구로 지정하면서 도시 재생을 추구하면서 문화·미디어산업 집적에 기초한 문화산업지구를 지정되었다.[22)]

---

20) 셰필드 사례는 정병순(2007)과 고정민(2009)을 참조하였다.

21) 셰필드 문화산업지구는 2002년 기준으로 지역 내 전체 400여 개 문화기업체 가운데 CIQ에 입주한 기업이 약 150개(영화·비디오, 음악 기업이 전체의 30%를 차지)에 이르고, 고용인력은 2000여명 수준이었다(정병순, 2007)

22) 1996년에 문화생활과 문화산업 발전을 포함한 세부적인 '도심개발사업계획'이 수립됐고, 공청회를 거쳐 1998년 '문화산업지구의 전략적 비전과 발전', 1999년 '문화산업지구 사업계획'이 수립되었으며,

1978년 리드밀(Leadmill) 아트센터, 1982년 요크셔 예술협회, 1986년 레드테이프 스튜디오(Redtape studio)가 이 지역에 들어서면서 창조산업특구의 토대를 마련하였다.

셰필드 문화산업지구는 시의회가 주도해 셰필드역 주변 30만㎡ 정도를 지정한 것으로 역 중심으로 오른쪽에는 국립대중음악센터, 왼쪽에는 쇼룸극장과 문화기업제작센터, 시내중심가에 셰필드 할람대학(Sheffield Hallam University)과 사이트갤러리, 셰필드 독립영화사, 대중음악센터 등이 소재하고 있다.

셰필드 문화산업지구의 성공요인이라 할 수 있는 "시청각사업센터(AVEC: Audio Visual Enterprise Center)"와 "문화기업제작센터(Workstation Cultural Business Center)", "쇼룸극장(Showroom Cinema)" 등 주요 시설물이 있는데, 이 시설물들이 셰필드 내 업체들에게 제작공간과 교육, 그리고 소비공간을 제공하였다. 1988년 설립된 "시청각사업센터"는 음악·녹음·사진·디자인·방송·영화비디오·훈련센터·녹음스튜디오 등 15개의 문화 관련 기관(업)에 대해 제작공간을 제공하고 있다. 문화기업제작센터는 1993년 시의회가 민간 개발회사와 공동으로 문화산업 집적시설인 케닝빌딩을 건설하고 이곳에 디자인, 뉴미디어, 소프트웨어 기업에 제작·전시공간과 교육·훈련공간 등을 제공한다. 한편 내셔널 로터리(National Lotteries)의 지원으로 1995년 개관한 '쇼룸극장'은 지구내 소비기능을 담당하며 소비자와 창조노동자, 창조기업 상호간의 교류를 활성화하고 있다. 또한 할람대학과 산·학·연 협력체계가 형성되어 지속적인 연구결과와 인재가 공급되고 있다.

현재 셰필드문화산업지구를 운영하는 에이전시에 대한 자금지원은 유럽연합(EU)과 셰필드 시의회가 자금지원을 하고 있으며 특히 유럽의 저개발 지역을 지원하기 위한 'EU 지역개발자금(ERDF: European Development Fund)'이 지속적으로 제공되고 있다.

2002년에 5개년 계획이 완료됐으며, 2012년에 종료되는 10개년 계획이 다시 추진되고 있다.

제3절 정책적 시사점

해외의 창조산업 육성사례로부터 다음의 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 다른 산업에 비하여 창조산업, 기업, 창조적 인재(아티스트)는 상징적인 이미지를 중요시하므로 해당 지역의 이미지가 매우 중요하다. 따라서 더블린이 대표 문학가나 소설을 콘텐츠로 하여 축제를 전개시키거나 뒤셀도르프처럼 상징적인 건물의 건립을 통한 이미지 재고가 필요하다.

둘째, 해외 사례를 보면 창조산업 클러스터의 성공요인 중 하나는 해당 지구에 상징적인 예술가,대표기관, 선도기업 등을 유치한 것이라 할 수 있으므로 이들 주요 행위자들의 유치를 통하여 창조산업 클러스터의 플랫폼(platform)을 마련할 필요가 있다. 예컨대 뒤셀도르프 항구재개발과정에서 1단계 사업으로 1970년대말 라인탑(234m, 1982년 완공)과 서부독일방송(WDR, 1991년) 스튜디오의 건설과 유치를 진행시켜서 해당 산업부문의 선도기업이 입주할 수 있게 되면서 관련 중소규모 업체들이 입주하고자 하였으며 그에 따라 후속작업으로 중소방송영상업자들을 위한 작업공간, 개인화실 등을 건설하였다. 또한 세필드의 경우에도 리드밀(Leadmill) 아트센터, 1982년 요크셔 예술협회, 1986년 레드테이프 스튜디오(Redtape studio) 등이 문화산업지구에 위치하기 시작하면서 다른 창조인재와 창조기업들의 유치의 발판을 마련하였다.

셋째, 창조산업 종사자들은 생산과 소비가 구분되지 않으므로 생산공간과 소비공간이 맞물릴 수 있도록 지구를 조성할 필요가 있다. 시연장, 전시장 등은 창조산업에서 생산된 재화와 서비스의 테스트베드(testbed)로서도 활용될 수 있지만 또한 창조산업 종사자의 예술적, 심미적 소비공간으로도 작동하며 그 곳에서 새로운 아이디어를 얻어 후속 작업을 추진할 수 있다. 일본 요코하마도 그에 따라 전시장 등의 공간 조성에 주력하고 있음을 주목해야 한다. 또한 이는 일반 시민의 문화적 욕구 충족을 통한 삶의 질 제고효과도 부수적으로 달성할 수 있게 한다.

넷째, 창조산업이 점차 더 디지털화됨에 따라 R&D와 인재개발의 중요성이 커지고 있으므로 대학, 연구소와 창조산업 종사자 간의 산학연계를 활성화시킬 수 있도록 노력하여야 한다. 이는 반드시 지역 내에 대학 분교나 연구소를 유치해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 지역 내부, 외부에서 대학과 개별 아티스트, 창조기업 간 연계를 활성화할 수 있는 방안이 나와야 한다.

다섯째, 해외에서는 창조산업을 지원하기 위한 운영 주체로 민관협력 방식을 이용하고 있음을 알 수 있다. 세필드 CIQ 에이전시, 요코하마의 실험사업추진위원회 등의 민관협력 방식을 채택하였으므로 창조노동자의 특성을 최대한 활용할 수 있었을 것이다. 특히 이들 운영주체에 자문역할과 감시를 하는 위원회가 문화예술계나 창조산업 종사자로 구성되어 있다는 것은 주목할 만하다.

제5장 창조산업 클러스터 육성방안

제1절 기본방향

1. 지역특성에 맞는 창조산업 발전전략의 수립

지역이 창조산업을 육성하였을 때 그 산업이 지역의 "먹거리"로 단기간에 급성장할 수 있는 곳은 서울을 제외하고는 그리 많지 않다. 다른 산업도 마찬가지이나 창조산업은 발전의 선행요건들이 쉽게 또는 빠르게 구비될 수 없는 경우가 많다. 예컨대 창조산업 형성에 있어서 가장 중요한 창조인재들은 다른 산업 종사자에 비하여 경제적 유인책(보수 등)보다는 자신들이 원하는 주거환경이나 문화향유시설, 옥외활동공간(문화의 거리) 등을 더욱 중요시한다. 이러한 창조환경을 형성하는 데에는 오랜 시간들이 걸린다. 즉 창조산업 육성을 고려할 때 지방은 기업 유치를 통한 산업적 성장을 기대하는 것은 단순한 생각이라 할 수 있다.

그렇다고 해서 창조산업의 육성이 불가능하다는 얘기는 아니다. 지금까지 지역의 창조산업 육성전략의 실패는 대다수 지역들이 유사한 창조산업을 경쟁적으로 육성하려고 했기 때문이다. 지역창조산업의 발전전략을 수립할 때 해당 지역은 자신이 보유하고 있는 역사적 문화자산이나 창조인재들의 유형을 고려하여 현실성이 있는 대상 산업을 설정할 필요가 있다. 예컨대 이천은 지역 내 소재하고 있는 도자기업체에 대한 지원을 시작하였으며 그 결과 현재의 도예촌이 형성되게 된 것이다.

그리고 지역은 창조산업에서 문화적 콘텐츠의 구축부터 시작하여 고부가가치형 창조산업의 육성이라는 단계적 접근을 취할 필요가 있다. 처음부터 고용효과

나 소득창출효과가 높은 첨단, 기술중심형 창조산업만을 육성하려고 할 필요는 없다. 창조산업의 콘텐츠가 존재하지 않는다면 고부가가치 창조산업의 단순기능(후반제작, 편집촬영 등)만을 유치할 수 있어 고용효과가 그리 높지 않을 것이다. 따라서 지역은 단계적 접근을 채택하는 것도 고려해 봐야 한다. 거의 모든 지역에는 예술인들이 존재하므로 지방자치단체는 문화예술인들의 활동을 장려하여 지역 내 예술특구가 발달할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 예술특구는 "상류활동(upstream)"들이 전개되는 지역으로 이 상류활동들은 향후에 기술중심형 창조산업의 콘텐츠로서 활용될 수 있을 것이다.

2. 창조산업 클러스터 육성전략의 차별화

창조산업은 창조적 아이디어와 문화적 콘텐츠를 소재로 하여 부가가치를 생산하는 활동이므로 다른 제조업이나 서비스업들과는 상이한 특성을 가지고 있다. 따라서 이러한 상황을 고려하여 창조산업 클러스터를 위한 차별화된 육성전략의 도입이 필요하다.

창조산업은 다른 산업들에 비하여 제품의 생존기간이 매우 짧다. 즉 유행이 재빠르게 바뀌기 때문에 끊임없이 새로운 아이디어와 신제품 개발을 필요로 한다. 이는 다른 산업에 비하여 정보에 대한 접근성이 강화되어야 하는 것을 의미한다. 따라서 창조산업 클러스터의 다른 생산자들, 소비자들과의 교류를 왕성하게 할 수 있도록 하는 전략 수립을 우선적으로 고민할 필요가 있다.

또한 창조산업은 창조적 콘텐츠를 다른 창조산업에서 모방하거나 차용하는 경우가 많다. 앞에서 상술한 창조산업이 지닌 윈도우효과(window effect)는 만화에서 애니메이션으로 그리고 애니메이션에서 캐릭터 등에서만 나타나는 것이 아니다. 전통적인 문화예술 분야에서도 문학콘텐츠가 시각예술과 음악예술로, 그리고 마지막으로 공연예술로도 차용되는 사례가 많다. 따라서 창조산업 클러스터의 육성전략을 도모할 때 지원사업의 범위를 너무 협소하게 한정짓는 것이 아니라 클러스터내 다양성(diversity)를 보유할 수 있도록 하여 산업간 범위의 경제(economies of scope)를 발생시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다.

마지막으로 창조산업 클러스터의 가장 큰 특징은 클러스터의 형성과 재생산(확장)은 해당 지역에 대한 인지도에 의해 많이 좌우된다는 점이다. 예를 들어 고양의 경우처럼 유명한 영화감독이 브로멕스라는 입주지원시설로 옮겨가 제작하게 되면서 고양이 영상의 도시로서 인식되기 시작하면서 다른 업체들도 입주하기 시작하였다는 점이다. 따라서 창조산업 클러스터의 지속적 발전을 위해 거점기관의 투자유치와 인위적인 지역이미지 제고 노력이 필요하다고 하겠다.

3. 창조산업 클러스터의 혁신역량 강화

창조산업 클러스터의 조성에 있어서 현재 중앙정부에서 제도적으로 지원하는 사업들은 대부분 하드웨어 사업에 치우치는 경향이 존재하거나 개별 창조기업들에 육성자금을 지원하거나 조세상의 혜택을 부여하는 방식으로 기업 단위의 지원사업이 진행되는 경향이 있다. 예컨대 문화산업진흥지구의 경우 해당 구역 내에서 문화산업진흥시설 등을 건립할 때 각종 부담금의 면제, 인허가 의제처리 등이 개발사업자들에게 혜택으로 부여되거나 문화산업단지의 경우 단지 조성, 건물 신축, 장비구축 등에 대한 자본재적 성격의 비용을 투자하는 등 인프라 구축에 일차적인 목적을 두는 경향이 있다.

물론 초기 단계에서 물리적 인프라에 대한 재원 배분은 필수불가결한 것이다. 그러나 물리적 개발에 대한 지원만 있을 경우 창조산업으로부터의 충분한 수요를 확보하지 못한 채로 많은 재원이 인프라에 배분되어 외형적으로만 큰 클러스터 시설이 들어설 수 있다.

따라서 초기 물리적 인프라의 일정 수준이 구축되었을 때에는 창조산업의 핵심인 창조인재의 혁신역량을 강화할 수 있는 지원프로그램이나 창조산업 클러스터 내 기업들이 공동으로 사용할 수 있는 DB 구축, 공동기술개발사업지원, 그리고 창조인재와 기업간, 그리고 기업-대학·연구소-기타 다양한 민간 협회 등 네트워크를 지원할 수 있는 프로그램 위주의 사업들이 동시에 병행되어, 클러스터내 주체의 혁신역량을 강화시킬 필요가 있다.

4. 창조산업 클러스터내 주체간 합리적 역할분담

창조산업의 주체는 창조인재, 기업, 연관 산업, 지방자치단체, 중앙부처, 그리고 대학과 민간 지원기관 등으로 구성될 수 있다. 그런데 창조산업 클러스터 육성전략은 기본적으로 인프라 구축과 혁신역량의 강화라 할 수 있다. 특히 창조산업 육성전략은 클러스터내 창조적 제작 네트워크의 구축에 우선순위를 두고 있으므로 지방주도의 협력시스템이 구축되어야 한다. 지방자치단체는 창조산업 육성을 위하여 지역 내 형성되어 있는 문화콘텐츠나 산업군을 전략적으로 선정하고 향후의 발전로드맵을 제시하는 기획기능을 담당해야 한다. 또한 수요지향형, 시장기반형 산업지원계획을 수립하기 위해서 민간의 수요에 부응하는 노력을 지속적으로 행해야 한다. 이를 위해 사업 계획의 수립과 집행과정에서 지방기업과 대학, 그리고 지역주민들의 수요와 요구조건을 수렴하고 이에 기초하여 사업집행의 일관성을 마련할 필요가 있다.

다만 지방자치단체는 창조산업의 특성을 고려하여 지나친 개입을 해서는 안 될 것이다. 창조산업은 다른 산업과 비교할 때 창조산업 종사자와 기업의 자율성이 매우 중요하므로 이를 보장해 줄 필요가 있다. 따라서 구체적인 사업집행이나 창조산업 진흥시설의 운영은 창조인재나 예술가들로 구성된 민간위원회가 최종 의사결정을 하는 민간업체들이 하도록 해야 할 것이다.

제2절 핵심전략 및 세부사업

1. 클러스터 내 창조콘텐츠 구축사업

창조산업은 소비의 불확실성으로 인하여 새로운 트렌드나 시장정보에 대해 민감하게 반응하여야 한다. 또한 창조산업의 신제품은 아이디어는 기존의 문화콘텐츠의 조합에 의해 새롭게 발굴되는 것이다. 따라서 지역 내 클러스터의 창조

산업들이 수시로 접촉하고 필요한 것을 얻을 수 있는 종합적인 정보망 구축이 필요하다. 이러한 정보망 구축은 해외시장정보나 유통망정보, 그리고 경영정보 등을 제공하는 것 뿐만 아니라, 공공기관이 개발하여 지적재산권의 문제가 없이 사용할 수 있는 콘텐츠 라이브러리를 아카이브화하여 콘텐츠업체들이 쉽게 접근할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편 정보망은 정보를 일방적으로 제공하는 역할만을 하는 것이므로 정보망과 아울러 기업간, 창조인재간 네트워크를 강화하여 최신 경향이나 새로운 아이디어를 제공할 수 있는 쌍방향 사이버공간을 마련해줄 필요가 있다. 해외의 선진 사례로 사이버상의 교류활성화로 헬싱키 가상마을계획(Helsinki Virtual Village)을 들 수 있다. 이는 아라비아란타지구를 정보통신 네트워크를 통하여 사이버공간 상에서 지역화된 상호교류를 가능케 하는 효과를 가진다.

표 17. 창조콘텐츠 구축사업

구분	내용
콘텐츠의 정보DB화사업	–공공기관의 디지털콘텐츠 DB화 –아날로그콘텐츠의 디지털화 지원
사이버공간구축사업	–클러스터에 소재한 창조기업, 종사자 위주로 운영(회원제) –사이버공간 내에서 사이버제작공간 구축 –사이버공간 내에서 정보교류공간 구축 –사이버공간 내에서 정책지원정보공간 구축

2. 창조산업간 이종(異種)교류활성화사업

성공적인 창조산업 클러스터는 여러 하위 창조산업영역들이 지리적으로 집중하면서 상호 정보를 공급하고 아이디어를 제공하는 것을 특징으로 하고 있다. 예컨대 더블린의 경우에는 템플바예술지구는 영화, 음악, 공연, 디자인 등의 다양한 영역에서 문화예술인들의 커뮤니티가 형성되면서 예술특구로 성장해오고 있다. 또한 신사동 가로수길의 디자인클러스터도 초기에는 갤러리가 이동하여

표 18. 창조산업간 교류 활성화사업

구분	내용
입주공간의 융복합화	– 문화지구, 문화산업진흥지구, 문화산업단지 등에 상이한 창조산업 종사자 및 업체의 입주지원 – 예: 시각예술, 음악예술과 공연예술 등의 공동유치, 게임과 그래픽업체 등의 공동유치
"OSMU 패키지형 제품개발프로젝트"	– 연관업체들 간의 공동제품개발프로젝트 – 예: 만화창작가–애니메이션업체–캐릭터업체의 공동기획, 제작, 마케팅
공동축제 개최	– 한 테마를 두고 여러 장르가 결합한 축제이벤트를 개최 – 예: 더블린의 리조이스축제

3. 생산자–소비자 교류를 위한 복합생산소비공간 구축사업

창조산업 종사자는 자신의 창조적 열망을 충족시키기 위해 창작지원공간도 필요하지만 다른 창조산업 종사자나 소비자로부터의 평가에 대한 열망도 매우 높다. 즉 창조산업의 소비불확실성을 감소시키기 위한 전략으로 제품의 테스트베드(test-bed)를 할 수 있는 공간이 필요한 것이다. 또한 창조산업 종사자 역시 문화콘텐츠의 소비자로서 새로운 문화트렌드를 접했을 때 더욱 풍부하게 자신의 창조활동을 왕성하게 할 수 있으며 자신 본연의 아이디어와 제품을 개발할 수 있게 된다.

이러한 선순환구조를 고려하여 성공적인 창조산업 클러스터 지역들에서는 시연장, 전시장 등을 지역 내에 구비하고 지원하고 있다. 예를 들어 요코하마는 전시장 등의 공간 조성에 주력하고 있다. 또한 핵심 창조산업 거점시설에 시연장 등을 조성하였을 때 거점시설의 수익성을 확보할 수 있다. 우리나라의 대기업들도 주요 창조산업 클러스터에서 자신의 제품을 테스팅하기를 원한다. 이러한 대기업의 수요는 신사동이나 주요 거점에서 대형 전시이벤트를 하는 것을 보아도 알 수 있다.

따라서 이천의 세라피아와 같이 복합적인 생산소비공간을 클러스터의 거점시설로 조성할 필요가 있다. 이 생산소비공간은 창조노동자의 작업공간, 교류를 위

한 회의실과 카페, 창조노동자의 제품을 전시하는 전시장, 그리고 일반 소비자들이 와서 즐길 수 있도록 하는 체험소비공간과 구매공간 등으로 구성되어 있으며, 이를 원용하여 지역의 창조산업 특성에 따라 복합적인 생산소비공간을 조성, 운영하도록 한다.

4. 클러스터-클러스터간 교류를 위한 창조공동체 지원사업

장기적으로 지역 창조산업이 안정적으로 성장하기 위해서는 지역 외부의 유사한 사업분야나 창조인재와 긴밀하게 협력하여야 한다. 특히 수도권에 대부분의 창조산업이 소재하고 있는 상황에서 비수도권 지역의 창조산업은 이러한 지역간 협력의 효과를 간과할 수 없다.

다른 지역 클러스터와의 협력은 두 가지 방식으로 추진될 수 있을 것이다. 첫째는 사이버공간을 만들어 일상적인 교류가 가능하도록 하는 것이다. 그러나 이는 산발적이고 자연발생적인 움직임에 의존하므로 성공의 확률이 그리 높지 않을 수 있다. 두 번째 방식은 유사한 분야에 관심을 가진 전문가, 업체, 그리고 지역의 지원기관 종사자 등으로 구성된 소규모 모임의 결성을 지방자치단체나 중앙정부 차원의 협력프로그램으로 지원하는 것이다.

창조공동체 지원프로그램은 그 목적에 따라 두 가지로 전개되어야 한다. 첫째, 정보교환형 공동체로 지역 내 대표 전문가들로 구성되며 이들은 최근의 기술정보나 시장트렌드, 해외마케팅정보 등을 상호교류하는 것이다.

둘째, 보다 장기적인 프로그램으로 학습형 공동체 지원프로그램을 생각할 수 있는데, 이는 지역간 대표적인 업체나 연구소들의 공동 개발프로그램을 지원한다. 이 때 사업을 공모하여 선정 심사를 할 때, 공동기술개발프로그램의 사업제안서에 해당 기술이 개발될 경우에 다시 지역의 다른 업체에게 확산, 공개하는 체계가 구비되어 있음을 보여줄 때만 지원하도록 해야 한다.

표 19. 창조공동체 지원사업

구분	내용
정보교환형 창조공동체사업	– 서울과 지방, 수도권과 비수도권 간 유사 클러스터의 정보교환 촉진 (지역 내 대표적인 전문가들로 구성) – 해외 유명한 도시와의 정보교환촉진
학습형 창조공동체사업	– 선도적인 업체, 연구소 간의 공동 개발프로그램의 지원 – 해당 소속 클러스터내 개발프로그램의 성과를 확산시키는 체계를 구축했을 경우에만 지원

5. 지역이미지 제고사업

창조산업은 앞에서 계속 지적한 것처럼 다른 예술가를 따라, 또는 선도적인 기업체를 따라 한 지역에서 다른 지역으로 이동하게 된다. 이러한 현상은 두 가지 이유에 기인한다. 창조산업도 다른 비창조산업이 중소기업이 하청관계나 전략적 제휴관계로 인하여 대기업 인근에 지리적으로 가까이 있으려고 하기 때문에 나타나는 현상이기도 하다. 하지만 또 다른 이유는 창조산업에 종사하는 예술가들이나 업체들은 지역의 명성(reputation)을 심리적인 이유로 또는 실리적인 이유로 중요시하기 때문이다. 실리적인 이유란 창조산업은 수요 불확실성 등으로 인하여 리스크가 많은 대표적인 위험산업이므로 창조산업 기업체들은 자신들이 건실한 기업이라는 증명하기 위하여 명성이 높은 지역에 소재하여 투자유치나 기업수주를 용이하게 하려는 것을 뜻한다.

이러한 속성을 고려하여 지역의 이미지를 제고하는 노력이 필요하다. 지역이미지를 제고하는 방법은 크게 두 가지이다. 첫째, 선도기업을 유치하는 것이다. 예컨대 대구에서는 해외 유수의 게임 관련 기술대학원을 유치하여 지방의 핵심적인 게임거점으로 자리잡으려는 노력을 한 바 있으며 부산에서는 후반기지 건설과 관련하여 해외 유명 기업의 투자를 추진하였다. 고양시의 경우에는 방송영상클러스터의 성공을 위해서 대표적인 영화감독과 그래픽업체를 유지하기 위해 노력하였으며 그 결과 저렴한 임대공간을 제공하여 성공하였으며 그 이후 관련

업체들이 입지하는 성과를 냈다.

둘째, 지역이미지 제고를 위한 대규모의 지역축제를 기획하는 것이다. 예를 들어 더블린은 문학의 도시로, 그리고 예술의 도시로 인식되기 위해서 리조이스 축제를 5개월동안 80여개의 행사로 진행시키고 있다.

표 20. 지역이미지 제고사업

구분	내용
핵심거점기관 유치사업	– 선도기업, 핵심 연구소, 교육기관 등의 유치 – 유명 예술인의 초빙
창조한마당 축제 개최	– 지역의 문화자산과 창조산업 종사자를 활용한 축제 개최 – 축제의 장기화, 정례화 – 축제의 대표 인사, 기업 등을 부각시켜 지역이미지 제고 – 축제와 결합하여 지역이미지 제고를 위한 브랜드작업 추진

제6장 요약 및 정책제언

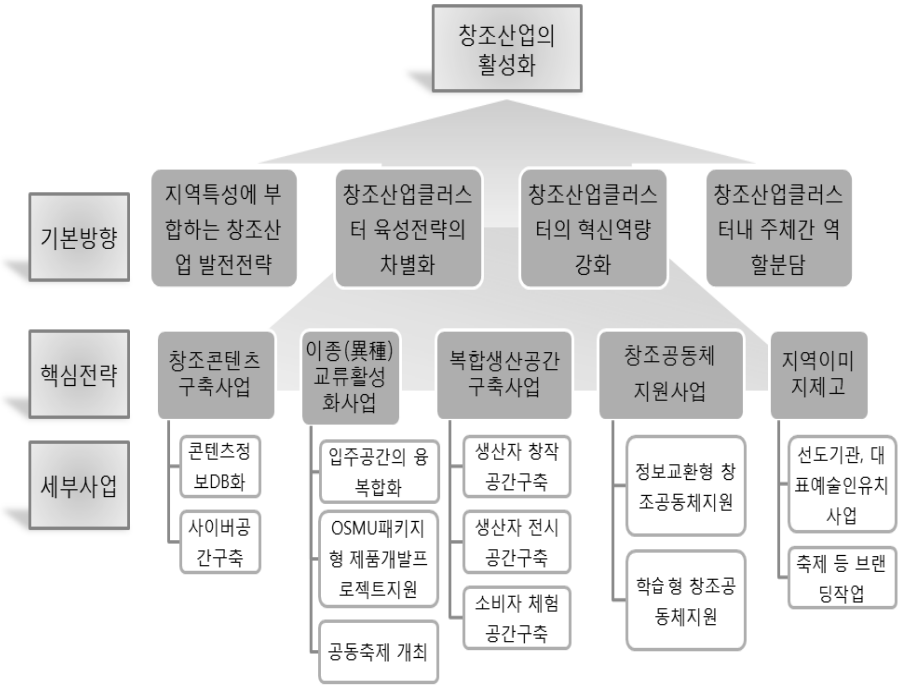
최근 창조산업의 급성장과 창조도시에 대한 관심의 증대로 해외 선진국뿐만 아니라 우리나라에서도 중앙정부와 지방자치단체의 창조산업 육성전략에 대한 관심과 고민이 심화되고 있다. 중앙정부 차원에서는 창조산업과 관련된 제도를 정비하여 여러 다양한 창조산업들에 대한 정책 추진을 문화관광부와 지식경제부로 집중시켰으며 특히 고부가가치 산업으로 주목받고 있는 콘텐츠산업에 대해서는 최근 2010년에 「콘텐츠산업진흥법」을 제정하고 기획재정부 등 여타 부처를 포괄하는 지원시스템을 만들었다.

한편 지방자치단체 차원에서는 방송영상, 영화제, 게임, 소프트웨어 등 유사한 업종들을 여러 지역에서 지원하겠다고 발표하고 일부는 사업을 추진 중에 있다. 그러나 지방자치단체는 창조산업의 특성을 이해하지 않은 상태에서 물리적인 개발계획이나 지원사업을 제시하고 있는 것으로 보인다. 이 같은 문제인식 하에서 본 연구는 성공적인 국내외 창조산업 클러스터를 살펴보고 지방에서 창조산업을 활성화할 수 있는 방안을 연구하는 것으로 목적으로 하였다.

이를 위하여 본 연구는 제1장에서 창조산업의 개념과 유형을 구분하고 창조산업의 지역발전적 의미를 지역성장토대의 제공, 윈도우효과, 산업연관효과, 지역주민의 삶의 질 제고의 측면에서 고찰하였다. 창조산업의 유형에 대해서는 UNCTAD(2008)의 구분(전통적인 형태의 상류(upstream)산업과 기술중심형의 상류(downstream)산업)을 적용하였다. 제3장에서는 중앙정부의 창조산업 육성정책을 문화관광부와 지식경제부를 중심으로 정리하고 정부정책의 한계를 살펴보고, 국내 창조산업 클러스터의 사례를 분석하였다. 국내 창조산업 클러스터는 예술특구인 문래동 예술창작촌과 이천의 도자기클러스터, 그리고 창조산업특구인 서울의 디자인클러스터, 고양의 방송영상클러스터를 살펴보았다. 국내 사례분석을

통하여 창조산업 클러스터의 내적 동학(dynamics)과 주체간 상호작용 메커니즘을 살펴보았으며 상기 4개의 창조산업 클러스터가 성장하게 된 이유를 살펴보았다. 또한 제4장에서는 해외의 예술특구와 창조산업특구를 살펴보았다. 여기에서는 창조산업의 주체간 협력과 교류 활성화를 위하여 해당 지역의 민간부문과 공공부문이 어떠한 활동과 지원사업을 전개했는지를 중심으로 살펴보았다.

그림 16. 창조산업 활성화를 위한 클러스터 육성방안



지역에서 창조산업을 활성화하기 위한 클러스터 정책이 제대로 구현되기 위해서는 다음의 기본방향 하에서 전략을 수립하고 구체적인 세부 사업을 추진해야 한다(<그림 16> 참조). 첫째, 지역자산에 맞는 창조산업의 발전전략을 수립하고 기술중심형 창조산업특구만을 추구하는 것이 아니라 예술특구의 활성화를 도모

하여 향후 기술중심형 창조산업특구 발전의 토대를 마련하는 단계적 접근도 고려할 필요가 있다. 둘째 다른 산업클러스터보다 창조산업 클러스터는 하위산업간, 종사자간, 다른 지역클러스터간 교류를 통한 시너지 제고가 중요하므로 이를 위한 사업이 고려되어야 한다. 셋째, 창조산업 클러스터 내부의 창작역량 강화가 필요하며 이를 위한 장기기술개발프로젝트 추진, 원형콘텐츠의 개발 및 DB화 등이 필요하다. 넷째, 클러스터내 주체간 역할 분담이 명확해야 하며, 특히 지방자치단체는 클러스터내 결집력을 응집시키는 비전제시자(vision provider)로 활동하면서 민간부문의 지원자로 남아야 하며, 구체적인 사업기획은 창조인재들의 자율성과 협력에 기반해야 한다.

【참고문헌】

강동진(2008), “근대문화유산을 활용한 창조도시 육성”, 「국토」, 322: 24-35.

강병수(2009), “광역경제권별 도시권 발전전략 ② : 충청권 - 충청도시권의 창조산업 육성전략”, 「국토」, 335: 22-28.

경기개발연구원(2005), 「고양시 첨단지식기반산업 육성전략 수립연구」. 고양지식정보산업진흥원.

고정민(2009), 「창조지구, 문화생산의 전위」, 커뮤니케이션북스.

구문모(2005), “창조산업의 경제적 기여와 서울시의 정책적 함의”, 「서울도시연구」, 6(4): 101-120.

김군수, 신민경(2008), 「경기도 미래유망산업 육성을 위한 입지개발전략」, 경기개발연구원.

김복래(2006), “창조산업의 국제현황과 미래의 정책방향”, 「무역학회지」, 31(4): 245-270.

김연진(2010), 「예술창작촌의 장소형성연구: 서울시 영등포구 문래동 사례」, 서울대학교 박사학위논문.

김윤경(2007), “국내 현황과 비교를 통한 영국 창조산업(Creative Industry)의 동향에 관한 연구”, 「만화애니메이션연구」, 12: 121-131.

김의준 외(2009), “창조산업의 도시 고용 효과 분석”, 「한국지역개발학회지」, 21(2): 13-34.

김창경(2011), “창조도시 부산 조성을 위한 지자체의 문화정책 방향”, 「동북아 문화연구」, 26: 651-674.

김태경(2010), 「창조도시이론과 미래도시 발전방향에 관한 연구」, 경기개발연구원.

남경필(2008), “창조산업의 중심, 디자인”, 「지적재산권」, 28: 74-77.

라도삼(2010), 「문화특화지역 형성요인 및 실태에 관한 연구」, 서울시정개발연구원.

문화관광체육부 외 관계부처 합동(2011), 「콘텐츠산업 진흥 기본계획」.

문화체육관광부(2011),「2010콘텐츠산업통계」.

박경현(2010), “EU의 문화·창조산업(CCIs) 정책 : 새로운 지역성장동력”, 「국토정책 Brief」, 301: 1-8.

박은실(2008), “국내 창조도시 추진현황 및 향후 과제”, 「국토」, 322: 45-55.

박은실(2009), “문래동 예술창작촌, 용광로 같은 열정으로 창조지구를 꿈꾸다”, 「문화논함」, 서울문화포럼.

복득규 외 4인(2002),「산업클러스터 발전전략」, 삼성경제연구소.

사사키 마사유키(2008), 네트워킹을 통한 창조도시 개발: 일본의 창조도시.「문화도시컨퍼런스 '대도시의 문화적 재생과 문화도시 간 연대' 발표자료집」.

산업자원부(2008),「산업자원부백서」.

심상민(2002),「이천 도자기 클러스터의 현황과 발전전략」, 삼성경제연구소.

예술과 도시사회연구소·(사)문화사회연구소(2010),「도시재생의 대안적 미래-문래예술공단 연구」.

오민근(2008), "해외 창조도시 사례 및 시사점",「국토」, 322: 36-44.

오숙희(1997),「지역경제활성화를 위한 지역사회의 역할 : 경기도 이천 도자기 생산지역의 사회경제 연계망을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문.

윤지환(2010),「서울 문래예술공단에 나타난 도시공간의 생산과 전유」, 경희대학교 석사학위논문.

이연정, 윤성민(2010), "창조산업의 경제활동과 파급효과",「한국문화산업학회」, 10(3): 27-49.

이영범(2006), "문학이 재창조한 켈틱 타이거, 더블린",「국토」.

이용우(2007), "창조도시로 도약하는 녹색항구, 뒤셀도르프",「국토」.

이진희(2008), "창조도시",「국토」, 322: 56-57.

이희연(2008a), "창조산업의 집접화와 가치사슬에 따른 분포특성: 서울을 사례로",「국토연구」.

이희연(2008b), 창조도시: 개념과 전략,「국토」, 322: 6-15.

이희연·황은정(2008), "창조산업의 집적화와 가치사슬에 따른 분포특성 : 서울을 사례로", 국토연구, 58권: 71-93.

임상오(2008), "창조도시 진흥을 위한 창조산업 활성화 전략",「국토」, 322: 16-23.

임상오·이보아·전영철(2007),「박물관 창조도시 영월」, 서울: 해냄.

임학순(2007), "문화산업을 활용한 지역활성화 정책 모델개발: 클러스터를 넘어 문화산업도시모델로",「문화논총」, 19: 87-108.

장윤정, 이승일(2009), "서울의 창조산업 분포특성과 도시상업활력의 공간회귀분석",「국토계획」, 44(6): 51-64.

정병순(2007), "세필드시의 문화산업지구제",「세계도시동향」, 제166호.

정병순외 6인(2009),「문화산업진흥지구 조성계획 수립」, 서울시정개발연구원.

지식경제부(2010),「2008-2009 지식경제백서」.

지식경제부(2011),「2010 지식경제백서」.

황금회, 문병훈(2009),「경기도 성장관리 시나리오 설정방향과 전략연구」, 경기개발연구원.

황두현·김우진·손소영(2008), 서비스 부문의 기술혁신 목적별 정부지원제도의 활용도 분석 연구,「IE Interfaces」, 21(2): 237~246.

Currid, E.(2007), *The Warhol Economy: How Fashion, Art, and Music Drive New York City*, Princeton University, 최지아 역(2009),「세계의 크리에이티브 공장 뉴욕: 뒷골목 아티스트들이 이끄는 뉴욕의 예술경제학」, 쌤앤파커스.

EU Commission(2010), *Green Paper: Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries.*

Florida, R.(2002), *The Rise of the Creative Class*, 이길태(역)(2002),「Creative Class: 창조적 변화를 주도하는 사람들」, 전자신문사.

Jacobs, J.(1985), *Cities and the Wealth of Nation*, Vintage.

Landry, C.(2005), *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, 임상오(역). (2000),「창조도시: Creative City」, 서울: 해남.

UNCTAD(2008), *Creative Economy Report 2008: The Challenge of Assessing the Creative Economy Towards Informed Policy-making.*

Ⅳ. 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안

이 소 영 (수석연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 221

제1절 연구배경 및 목적 ····· 221

제2절 연구범위 및 방법 ····· 222

제2장 관련 이론 연구 ····· 223

제1절 공공디자인 관련 논의 ····· 223

1. 공공디자인의 개념 ····· 223
2. 공공디자인의 영역 ····· 227

제2절 커뮤니티 관련 논의 ····· 231

1. 커뮤니티의 의미 ····· 231
2. 커뮤니티의 구성요소 ····· 233

제3절 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 ····· 234

제3장 커뮤니티 단위의 공공디자인 사례지역 분석 ····· 238

제1절 사례지역 선정 ····· 238

제2절 경기 안산시 석수골 마을정원 조성 사례분석 ····· 239

1. 사례지역 개요 ····· 239
2. 석수골 마을정원 조성 추진과정 ····· 239
3. 지역 커뮤니티 형성과정 ····· 243
4. 지역공공디자인 지원체계 ····· 248

제3절 인천 부평구 부평문화의 거리 조성 사례분석 ····· 253

1. 사례지역 개요 ·····253
2. 문화의 거리 조성 추진과정 ·····254
3. 지역 커뮤니티 형성과정 ·····257
4. 지역공공디자인 지원체계 ·····264

제4절 전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선 사례분석 ····· 267

1. 사례지역 개요 ·····267
2. 원촌마을 간판개선사업 추진과정 ·····268
3. 지역 커뮤니티 형성과정 ·····273
4. 지역공공디자인 지원체계 ·····279

제5절 사례분석의 시사점 ····· 284

제4장 공공디자인 지원체계 분석 ·····286

제1절 중앙정부의 관련 제도 및 시책분석 ····· 286

1. 중앙정부의 관련 제도 분석 ·····286
2. 중앙정부의 관련 시책 분석 ·····292

제2절 지방자치단체의 관련 제도 및 시책분석 ····· 299

1. 지방자치단체의 관련 제도 분석 ·····299
2. 지방자치단체의 관련 시책 분석 ·····305

제3절 정책적 시사점 ····· 306

제5장 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 개선방안 ·····308

제1절 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안 ····· 308

1. 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진원칙 ·····308
2. 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진전략 ·····311

제2절 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 개선방안 ····· 322

1. 중앙정부의 제도 개선방안 ·····322

2. 지방자치단체의 제도 개선방안 ·····326

제6장 요약 및 정책제언 ·····329

제1절 요약 ····· 329

제2절 정책제언 ····· 331

【참고문헌】 ·····341

표 목 차

표 2-1. 공공디자인의 의미 ····· 226
표 2-2. 공공디자인의 대상영역 재규정 ····· 230
표 3-1. 사례지역 선정 ····· 239
표 3-2. 석수골 마을정원 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계 ····· 253
표 3-3. 부평문화의 거리 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계 ····· 267
표 3-4. Art in City 2007 주요 프로그램 ····· 271
표 3-5. 진안군 백운면 귀농귀촌인 현황 ····· 275
표 3-6. 진안군 백운면 원촌마을 간판개선 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계 ·· 283
표 4-1. 공공디자인 관련 법률 현황 ····· 290
표 4-2. 중앙정부의 공공디자인 관련 시책 ····· 293
표 4-3. 국토환경디자인 시범사업 선정현황 ····· 295
표 4-4. 생활형 지역공공디자인 시범사업 선정현황 ····· 297
표 4-5. 중앙정부의 공공디자인 시범사업 ····· 298
표 4-6. 공공디자인 관련 조례 제정 현황 ····· 300
표 4-7. 공공디자인 관련 조례 내용 ····· 302
표 4-8. 공공디자인조례가 명시한 공공디자인의 기본원칙 ····· 304

그 림 목 차

그림 2-1. 사적 디자인과 공공 디자인의 차이 ····· 228
그림 2-2. 커뮤니티 기반의 공공디자인 추진방향 ····· 236
그림 3-1. 석수골 마을정원 ····· 242
그림 3-2. 마을정원 표지판 ····· 242
그림 3-3. 안산시 석수골 마을정원 조성 현황 ····· 242
그림 3-4. 미니화단 ····· 245
그림 3-5. 어린이 마을정원 교육 ····· 245
그림 3-6. 안산시 석수골 마을정원 조성과정 ····· 247
그림 3-7. 석수초등학교 앞 마을정원 ····· 250
그림 3-8. 석수골 작은 도서관 ····· 250
그림 3-9. 지역상인의 분수대관리 ····· 256
그림 3-10. 상인이 조성한 분수대 ····· 256
그림 3-11. 차량을 이용한 노점이동 ····· 261
그림 3-12. 한평공원 조성 ····· 261
그림 3-13. 노점상을 위한 수도시설 ····· 262
그림 3-14. 시설 현대화한 음식노점 ····· 262
그림 3-15. 부평구 부평문화의거리 조성과정 ····· 263
그림 3-16. 간판정비모습 I ····· 270
그림 3-17. 간판정비모습 II ····· 270
그림 3-18. 흰구름 작은 도서관 ····· 272
그림 3-19. 우체국옆 담장벽화 ····· 272
그림 3-20. 원촌마을 간판개선 조성과정 ····· 278
그림 4-1. 기초자치단체 조례 현황 ····· 305
그림 4-2. 기초자치단체 조직 현황 ····· 305
그림 5-1. 커뮤니티 단위 공공디자인 추진절차 ····· 312

그림 5-2. 협력적 커뮤니티 디자인 네트워크 구축 ····· 315
그림 5-3. 문화 활성화형 ····· 319
그림 5-4. 상권 활성화형 ····· 319
그림 5-5. 농촌활성화 유형 ····· 321

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

지역발전을 이끄는 핵심 동력으로 소프트 파워(soft power)의 중요성이 더해감에 따라 지역 경쟁력을 구성하는 중요한 요소 중 하나로서 디자인의 중요성이 증대하고 있다. 즉 양질의 디자인은 특히 개별상품 뿐만 아니라 국가, 지역, 도시 등 공간의 이미지 등 다양한 범위에 걸쳐 파생적인 경쟁력을 강화시키는 것으로 이해되고 있다.

세계적으로 문화, 디자인, 삶의 질 등 소프트 파워의 중요성이 증대함에 따라, 실용정부도 국정과제 중의 하나로 디자인 강국을 선언하고 창의적인 디자인 강국 구현 및 지속가능한 국토환경디자인 정착 등 세부과제를 마련하고 있다. 창의적 환경의 창출을 통한 지역 경쟁력 제고를 고려한 것이다.

정부의 이러한 정책 추세에 따라 최근 많은 지방자치단체들도 지역 경쟁력 및 시민의 삶의 질 제고를 목표로 공공디자인 관련 정책들을 시행해오고 있다. 그러나 대부분의 공공디자인정책이 단순히 공공공간의 미적 개선에만 급급하여, 정작 시민의 삶의 질에 대한 배려가 미흡한 실정이다.

공공예술로부터 차용된 공공디자인의 본래적 의미는 시민과 소통가능한 사회·문화적 공공공간의 창출에 있다. 즉 공공디자인은 디자인과 시민간, 시민 상호간 소통의 수단으로 활용되어 시민의 삶의 질을 높이는데 궁극적인 목표가 있는 것이다.

이런 관점에서 시민의 삶을 질을 제고하는 공공디자인의 추진 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이며, 특히 현대 사회에서 문제가 되고 있는 이웃간 소

통, 즉 파괴되어 가고 있는 지역 공동체의 복원에 공공디자인을 활용하는 구체적 방안을 모색하는 것이다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구는 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 실태분석 및 개선방안을 연구의 목적으로 삼고 있으므로, 본 연구가 대상으로 삼는 공공디자인은 커뮤니티 단위의 공공디자인을 범위로 한다. 국토 디자인, 도시 디자인 등 더 넓은 범주의 공간단위의 공공디자인은 본 연구의 대상이 아니다.

구체적인 연구범위는 첫째 시민의 일상적 삶이 체감될 수 있는 커뮤니티 단위의 공공디자인 실태 분석 및 둘째 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인의 추진기반으로서 공공부문의 지원체계 분석을 통한 커뮤니티 단위의 공공디자인정책 개선방안 도출이다. 커뮤니티 단위의 공공디자인 실태분석을 위해서는 구체적인 추진경험이 있는 커뮤니티를 대상으로 삼도록 하고, 공공부문의 지원체계 분석 대상은 중앙정부 및 지방자치단체의 공공디자인 관련 제도적 여건 및 정책들이 포함된다.

먼저, 문헌조사 및 선행연구 검토를 통해 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 관련 이론적 논의를 검토하였다. 이론 논의는 크게 커뮤니티 관련 논의와 공공디자인 관련 논의로 대별하여 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 영역 및 요소 등을 도출하였다.

공공디자인 관련 제도 분석은 국가법령정보 및 자치법규정보시스템 등 인터넷 자료검색을 통해 분석하였고, 공공디자인 관련 정책 분석은 관련 공공기관의 홈페이지 및 문헌조사 등을 통해 분석하였다.

커뮤니티 단위의 공공디자인 실태분석은 사례지역분석을 통해 실시하였다. 사례지역은 유형별로 추출하였으며, 현지방문조사 및 관계자 심층면접조사를 통해 조사·분석하였다.

제2장 관련 이론 연구

제1절 공공디자인 관련 논의

1. 공공디자인의 개념

공공디자인(public design)이라는 용어는 최근 한국에서 등장한 신조어로 위키피디아에서도 그 정의를 찾아보기 어려운 한국적 용어이다.[1] 사실 도시·조경·건축분야에서는 디자인(design)을 설계로 해석하여 도시설계(urban design), 건축설계(architecture design) 등의 개념으로 사용하고 있으며, 도시디자인이 아닌 도시설계로 지칭될 경우 도시공간의 입체적인 조화, 기능의 능률화, 미적 특성 등을 강조하는 설계로, 도시계획 과정의 독립된 분야로 이해하고 있다.

따라서, 공공디자인이라는 용어는 한국적 상황에서 생겨난 개념이라고 보는 것이 타당하다(조경진, 2007:56). 영어권에서 공공디자인(public design)이라는 용어의 사용이 보편적이지 않은 이유는 굳이 공공디자인이라고 지칭하지 않아도 개별 전문분야가 유연하게 결합하여 공공디자인의 질을 유지하여 공공영역과 민간영역의 디자인의 차이가 크지 않기 때문이다.[2]

다만 유사한 용어를 사용하기 시작한 쪽이 미술계임을 감안한다면 이 용어의 시작이 공공미술(Public Art)과 유사한 맥락에서 시작되었음을 유추할 수 있다.

1) 유사용어로 미국에서는 공공사업(public work), 영국에서는 도시디자인(urban design) 또는 환경디자인(environmental design)으로 사용

2) 이와 유사한 경우가 경관디자인이라는 용어인데, 서구에서는 경관디자인이라는 용어가 없어도 경관의 질이 유지되기 때문에 경관디자인이라는 용어의 사용이 보편적이지 않으나 한국에서는 경관의 질이 높지 않아 경관디자인이라는 표현으로서 노력을 기울이는 것임(조경진, 2007:56)

공공미술이라는 용어는 영국의 존 윌렛(John Willet)이 1967년 '도시 속의 미술(Art in a City)'이라는 책에서 처음 사용한 것으로 그는 시민들을 대상으로 전시장과 같이 닫힌 공간에서의 미술품에 대한 감상과 열린 공공영역에서의 미술품들의 감상이 어떻게 다른지에 대한 조사를 진행하여 그 과정에서 다수 감상자로서의 시민과 예술적 전통을 가진 장소적 배경으로서 도시에 주목하게 되어 공공미술이라는 용어를 사용하였다. 이는 곧 일반에게 공개된 장소에 설치되거나 전시되는 작품을 일컫게 되는 보편적 공공미술의 개념으로 발전하게 되며 도시라는 장소를 미술계의 논의대상으로 편입시키는 계기가 되었다(김소라, 2009:12).

그러나 '공공'의 개념을 단순히 장소적 배경으로서의 도시에 주목하며 공공미술을 추구해왔던 작가의식은 때때로 공공의 이익과 반하기도 한 결과를 내놓기도 하였다. 1980년 뉴욕 제빗 연방 건물의 광장(Javit Federal Office Building Plaza)에 설치되었던 리처드 세라(Richard Serra)의 기울어진 아크(Tilted Arc)라는 작품은 보행인의 움직임에 따라 광장에 대한 인식을 달리하게 하고 광장 자체가 거대한 조각의 일부가 될 수 있음을 느끼게 해주는 공공미술품으로 당시 미술평론가들의 호평을 받았으나, 막상 이 작품이 보행자들의 이동을 막고 방향성에 혼란을 주며 광장의 조망과 쾌적한 환경조성을 저해하는 요소로 시민들의 반감을 불러와 결국 시민들이 작품철거요구 서명운동까지 벌이게 된 사건으로 확장되기도 하였다. 이후 공공미술에서 공공의 개념은 단지 도시라는 물리적 장소로 이해되기보다는 시민과의 상호작용을 가능하게 해주는 사회, 문화적 소통의 공간으로 보는 관점으로 확장되었다.[3)]

공공디자인이 중요하게 대두된 이래, 학계에서도 공공디자인에 대한 개념을 정의하고자 하는 다양한 시도들이 있어 왔다. 디자인계에서는 공공(환경)디자인을 '도시, 인간, 디자인이라는 커다란 범주에서 공공적인 부분을 대상으로 하는 것(장동련·차승희, 2008)'이라 정의하며, '도시의 공공환경에 존재하는 모든 공공시설, 건축물, 공작물 등의 물적 환경과 각종 정보군, 그리고 도시를 형성하는 모든 사·상 등을 통합적으로 엮는 관계적 시점을 가지고 그 자체로서 공공환경디

3) 김소라(2009:12–13) 참조하여 정리

자인(이진민, 1998)'이라는 인식을 가져야 한다고 한다. 즉 보다 나은 공공환경을 구성해가기 위해서는 도시계획, 토목, 건축, 조경, 공업디자인 등의 통합 연구 및 관계 디자인이 중요함을 지적하고 있다.

학제간 통합연구 및 통합 디자인의 중요성에 대한 지적은 도시, 건축 등 관련 학계에서도 제기하고 있다. 엄대봉(2010)은 공공디자인의 대상은 공간이며, 공간디자인의 궁극적인 지향점은 사회 구성원 모두가 심리적, 물리적 벽 없이 더불어 살아가는 공존의 사회를 만드는 것이라고 주장하며, 아날로그적 공동체 회복을 위해 지역 고유의 전통과 역사성을 되살리고 도시와 건축영역을 넘나드는 소통과 융합의 공간디자인 추구해야 됨을 강조하였으며, 이영범(2010)은 공공디자인은 공공성을 통해 도시공간의 질과 도시민의 일상생활환경을 개선시키는 것을 목표가치로 삼고, 공공성의 실현을 위해서는 소통과 통합을 기반으로 한 접근으로서 통합디자인을 추구해야 함을 주장하였다.

학자들이 공공디자인의 통합디자인 또는 관계디자인의 추구를 강조하는 이유는 공공디자인의 대상이 되는 공간(환경), 도시 등 공적 공간은 다양한 사람들이 어울려 생활하는 생활공간이므로, 다양한 구성원의 이해관계를 조정하기 위한 주민, 행정당국, 민간사업자, 설계자간의 합의형성이 필요하기 때문이다. 따라서 공공디자인의 이러한 특성 때문에 공공디자인의 의미 자체는 무엇보다도 하나의 태도이며 입장인 바, '사회구성원 모두를 위한 세상 만들기(권영걸, 2007)'에 초점을 둔 패러다임으로 이해하기도 한다.

조경진(2007)도 공공디자인은 이념적 지향성이 내재되어 있는 말로 공공영역이 중요하며 디자인 영역에서 새로운 인식과 처방이 요구된다는 전제가 있는 것이라고 하였으며, 조명래(2008)는 공공디자인은 공공영역(public sphere)을 구성하고 작동시키는 매개체이면서, 이를 통해 더불어 살아가는 삶의 미학, 즉 '공공성'을 숙성시키고 표출하는 것이라고 주장하였다. 박인학(2010)도 공공디자인은 디자인을 위한 것이 아니라 유무형의 공간 속에 공공을 위한 정치, 경제, 사회, 문화적 결실을 낳는 환경의 창출이라고 이해하고 있다.

표 2-1. 공공디자인의 의미

연구자	의미
이진민 (1998)	– 도시의 공공환경에 존재하는 모든 공공시설, 건축물, 공작물 등의 물적 환경과 부유하는 각종 정보군, 그리고 도시를 형성하는 모든 사·상 등을 통합적으로 엮는 관계적 시점을 가진 것이 공공 환경디자인(public design)임
정봉금 (2005)	– 공공공간과 시설, 정보 등 공공적으로 사용되는 모든 영역과 대상의 디자인
권영걸 (2007)	– 공공디자인은 공공의 이익에 봉사하는 디자인을 통해 사회구성원 모두의 행복한 삶과 고른 문화 향수의 기회를 추구 – 공공디자인은 무엇보다 하나의 태도이며 입장인 바, '사회구성원 모두를 위한 세상 만들기'에 초점
조경진 (2007)	– 공공디자인은 이념적 지향성이 내재되어 있는 말로 공공영역이 중요하며 디자인 영역에서의 새로운 인식과 처방이 요구된다는 전제가 있는 것
조명래 (2008)	– 공공디자인은 공공영역(public sphere)을 구성하고 작동시키는 매개체이면서, 이를 통해 더불어 살아가는 삶의 미학, 즉 '공공성'을 숙성시키고 표출하는 것
장동련·차승희 (2008)	– 공공환경디자인(public design)이란 '사람과 도구, 도구와 공간, 공간과 인간간의 연속적인 조화와 융합을 기초로 하여 불특정 다수의 시민 생활자 주체 등이 복잡하게 얽혀있는 공적인 환경디자인 – 공공환경디자인은 도시, 인간, 디자인이라는 커다란 범주에서 공공적인 부분을 대상으로 함
백선혜 (2008)	– 도시디자인은 도시공간에서 수행되는 공공디자인으로 정의 – 공적 영역을 사회구성원 전체가 이용하기 쉽게 계획하고 실행하는 통합적 디자인 활동 의미
원제무 (2008, 2010)	– 공공디자인은 치장이 아닌 일상의 우리와 쉽게 만나고 공감할 수 있는 디자인 – 공공디자인이란 가로, 광장, 공원, 가로시설, 오픈스페이스 등 사람이 만든 환경과 하천, 호수, 산림 등 자연환경에 대한 계획과 행위
염대봉 (2010)	– 공공디자인의 대상은 공간이며, 공간디자인의 궁극적인 지향점은 사회 구성원 모두가 심리적, 물리적 벽 없이 더불어 살아가는 공존의 사회를 만드는 것 – 공공디자인은 물리적 환경디자인을 넘어 인간의 삶에 대한 디자인 – 아날로그적 공동체 회복을 위해 지역 고유의 전통과 역사성을 되살리고 도시와 건축영역을 넘나드는 소통과 융합의 공간디자인 추구
구자훈 (2010)	– 공공디자인은 공적 공간에 대한 것으로 도시, 건축, 시설물, 매체, 프로그램을 다루는 것 – 일반적으로 국가와 지역의 공공영역의 디자인, 공공공간에서 공적인 부분을 대상으로 하는 디자인, 특정인이 아닌 일반 시민들이 함께 공유하는 다의적 가치를 지닌 디자인
박인학 (2010)	– 공공디자인은 디자인을 위한 것이 아니라 유무형의 공간 속에 공공을 위한 정치, 경제, 사회, 문화적 결실을 낳는 환경의 창출임
이영범 (2010)	– 공공디자인은 공공성을 통해 도시공간의 질과 도시민의 일상생활환경을 개선시키는 것을 목표가치로 함

이상의 논의들을 종합하여 보면, 한국적 상황에서 공공디자인이란 '일상생활공간에서 더불어 살아가는 사회구성원간의 상호작용을 전제로 한 공공영역을 대상으로 한 디자인'으로 이해할 수 있으며, 공공디자인의 가치는 디자인 그 자체보다는 일상생활공간의 시민들을 위한 공공성의 강화에 있음을 알 수 있다.

2. 공공디자인의 영역

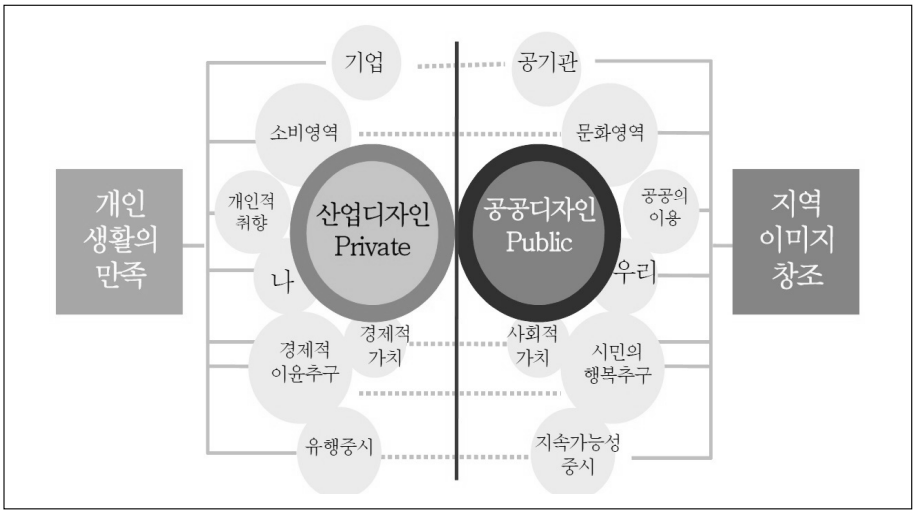
정책적 차원으로 추진된 공공디자인은 소비자의 측면이 아닌 공급자의 측면에서 이해하여 디자인 생산 주체가 민간이 아닌 공공기관인 것을 공공디자인이라고 이해하는 추세이다. 사적 부문, 즉 민간 기업과 대비되는 공적 부문, 즉 공공기관에 적용되는 영역으로서 공공디자인을 규정하는 것이다. 즉 공공디자인이란 공공영역의 디자인을 의미하는 것으로 인식하여 국가, 자치단체 등 공공기관의 사업영역에 해당되는 디자인으로 사용하고 있다(문화관광부, 2005).

공공디자인은 국가 및 지방자치단체가 제작·설치·운영·관리하는 것으로서 국민이 사용하거나 국가나 지방자치단체가 직접 사용하는 공간, 시설, 용품, 정보 등의 심미적, 상징적, 기능적 가치를 높이기 위한 창조적 행위라고 정의하고(문화관광부, 2006), 이에 따라 공공디자인의 영역과 대상은 공공공간 디자인, 공공시설 디자인, 공공정보 디자인, 공공용품 디자인으로 분류되어 오고 있다. 문화관광부(2005)의 분류체계를 이후 국무총리실(2008), 행정안전부(2011)에서도 수용하고 있다.

이 결과 공공디자인 대상영역이 넓게는 도로, 녹지 등 도시 및 지역 공간 전체를 아우르는 대상에서부터 좁게는 자치단체가 사용하는 서류 봉투까지 포함하게 되었다. 공공디자인의 이 같은 해석은 공공디자인 정책추진을 위한 정책적 개념이기도 했지만, 공공디자인의 업무 주관을 둘러싼 관련 부처간의 이해관계에 따른 결과이다. 2005년 당시 문화관광부는 공간문화정책을 추진할 수 있는 문화부 내 조직체계를 갖추고, 문화예술진흥법상에 제시되어 있는 건축물 미술 장식제도를 공공미술제도의 전환, 디자인에 대한 문화정책적 접근, 디자인문화원 설립

등을 내용으로 하는 공간문화정책 마련하였다. 이에 따라 산업디자인진흥의 주무부서였던 당시 산업자원부의 산업디자인정책은 사적영역의 디자인으로 규정하고 공적영역의 디자인에 대해서는 공공디자인으로 새롭게 영역화하려고 시도한 것이다.

그림 2-1. 사적 디자인과 공공 디자인의 차이



자료: 구자훈(2010:53)

국회 문화관광위에서 2007년 마련한 공공디자인에 관한 법률안을 살펴보면(국회의원 박찬숙 의원실, 2007), 공공디자인을 공공기관이 만들고 관리하는 공간, 시설, 용품으로 정의하고, 문화부 장관이 5년마다 공공디자인 종합계획 수립하는 등은 내용을 담고 있다.[4)]

공공디자인에 관한 법률 마련을 위해 실시한 기초연구(문화관광부, 2005; 2006) 등에서 최초 정의한 개념 및 분류가 이후 공공디자인 관련 연구에 지속되어 오면서 공공디자인 정책영역은 공공공간, 시설, 정보, 용품 등으로 정의하고

4) 동 법률안은 2007년 당시 산업자원부가 추진한 디자인산업진흥법과 대치하여, 공공디자인에 대한 정의를 둘러싼 양측 공방 끝에 두 법안 모두 제·개정은 이루어지지 않았음

있는 경우가 많다(이상규, 2008; 김기수·이경기, 2009; 이규옥, 2010; 박석훈, 2010).

그러나 공공디자인을 공공기관이 만들고 관리하는 공간, 시설, 용품 등으로 정의 및 영역화하는 것은 공공디자인을 디자인 생산자 입장에서만 고려한 것이다. 공공디자인을 디자인대상 중심적 접근으로 이해할 때는 공공에 대한, 혹은 공공을 위한 디자인으로 해석하며 디자인 주체 중심적 접근에서 이해할 때 공공에 의한 디자인으로 해석되는데(이희정 등, 2008), 이상의 정의 및 영역은 디자인 주체 중심적 접근인 것이다.

이러한 문제점으로 인해 공공디자인을 광의 및 협의의 정의로 나누어, 국가나 지방자치단체가 소유, 설치, 관리하는 시설, 용품 등을 일컫는 것에 대해서는 협의의 정의라 지칭하고, 사적 소유물이지만 공공성이 확보되어야 하는 영역의 디자인을 포함한 공공영역에 대한 디자인을 광의의 공공디자인으로 이해하는 추세이다.

본 연구에서는 공공디자인을 '일상생활공간에서 더불어 살아가는 사회구성원 간의 상호작용을 전제로 한 공공영역을 대상으로 한 디자인'으로 이해하므로, 광의의 공공디자인에 해당된다고 할 수 있으며 이에 따라 공공디자인의 대상영역 또한 '시민의 상호작용이 가능한 공공영역[5]'이라고 보다 폭넓게 이해하도록 한다. 물리적 개념인 공공공간이 아닌 사회적 개념인 공공영역이라고 표현한 이유는 다분히 물적 개념인 공공디자인의 가치가 공간 및 사물의 미적 개선에 있는

5) 하버마스(Harbermas)에 의하면 공공영역(public sphere)은 개인적 생활, 가족, 노동 등 친밀한 인간관계가 이루어지는 사적 영역(private sphere)과 구분되는 초개인적으로 구조화된 사회적 행위와 의사소통의 영역에 해당되는데 이러한 공공영역은 국가통치부문, 즉 국가에 의한 통제로부터 자유로우면서 동시에 시장부문, 즉 사적인 경제적 이해관계로부터 자유로운 영역임. 정치경제적 체제(system)로부터 분리되어 있다는 뜻임. 이렇게 보면 공공영역은 체제와 개인 사이, 혹은 공적/제도 영역과 사적 영역 중간에 위치한 사회적 영역이라 할 수 있음. 공공영역의 핵심적 특징으로는 공개적 논쟁, 비판적 성찰, 확장된 접근성, 국가통제와 시장경쟁으로부터 자유 등을 꼽음. 따라서 국가와 개인을 매개하는 공공영역이 활성화되면 국가의 지배권력은 시민의 삶을 보호하는 권리, 즉 시민권으로 표출되고 개인은 사적 영역에서 나와 소통하고 연대하는 주체, 즉 공민으로서 집합적 삶을 살아가게 됨. 공공영역은 이렇게 해서 자의식적 권리를 가지고 살아가는 성찰적이고 소통적인 삶이 집합적으로 설정되는 영역이 됨. 체제와 개인, 국가와 시민 사이에서 소통, 연대, 조율 등을 핵심기능으로 하여 작동하는 가운데 공공영역은 함께 살아가는 공간, 즉 삶의 공공성이 발현되고 보장되는 사회적 영역을 형성하게 됨(조명래, 2008: 53-54 참조하여 정리)

것이 아니라 일상생활공간에서 살아가는 시민들을 위한 공공성의 강화에 있음을 강조하기 위해서이다.

소통, 연대, 조율 등을 핵심기능으로 하여 작동하는 가운데 공공영역은 함께 살아가는 공간, 즉 삶의 공공성이 발현되고 보장되는 사회적 영역을 형성하게 되는데, 공공영역의 물리적 개념으로서 공공공간은 개방성 및 공동성을 지니는 공간으로 이해할 수 있다.

한나 아렌트(Hannah Arendt)에 의하면 공공적인 것(the public)의 특성은 두 가지로 요약될 수 있는데, 첫째 누구나 볼 수 있고 들을 수 있으며, 따라서 가능한 한 가장 폭넓은 공개성을 지니며, 둘째, 우리 모두가 공동으로 구축하여 그 안에 거주하고 있는 공동성을 갖는 세계이다(조경진, 2007). 소유의 측면 및 이용의 측면 모두를 고려하면 진정한 의미의 공공공간, 즉 삶의 공공성이 발현될 수 있는 공공공간의 영역은 공공에게 개방되어 있으며, 공공에 의해 공급되지 않았더라도 공동으로 이용할 수 있는 공간으로 이해된다.

따라서 본 연구의 공공디자인의 대상영역은 <표 2-2>와 같이 재규정될 수 있다.

▌표 2-2. 공공디자인의 대상영역 재규정▐

구분		대상영역 예시
공적 영역	공공공간	도로, 광장, 수변공간, 공원, 산책로, 놀이터, 골목길, 시장, 문화지구 등
	공공시설	공공건축물(청사, 우체국, 소방서, 공연장, 전시장 등), 벤치, 버스·택시 정류장, 지하철 입구, 공중화장실, 공중전화, 가로등, 쓰레기통, 재떨이, 자동판매기, 우체통, 화분, 가로수 등
	공공표지	광고, 게시판, 교통표지, 옥외광고물, 신호등, 교통표지, 파킹 미터, 가드레일 등
사적 영역	공공(배려)공간	개별주택 지붕·외벽, 공공주택 단지내 조경, 놀이터, 옥상 등
	공공(활용)시설	공공예술, 옥외광고물, 자동판매기, 화분 등

사실 기존 분류체계에서 공공시설 및 공공표지 등은 공공공간에 포함되는 것으로 공공디자인의 대상영역은 공공공간 및 공공공간에 있는 사물이라고 해도 무방하다. 공공용품은 공공공간에 위치한 것이 아니며, 전 사회구성원에 대한 개

방성 및 공용성의 특성을 공유하고 있지 않으므로 공공디자인 대상영역에서는 제외하였다.

물론 공공디자인의 정책목표가 디자인 강국 실현을 위한 전반적인 디자인정책에 있다면, 공공용품의 디자인 제고 또한 중요한 정책대상이 될 수 있으나, 이미 공공디자인의 논의의 핵심은 시민이 함께 공유하는 영역에 대해 시민과 상호작용을 통해 미학적 측면 뿐만 아니라 기능적 유용성을 고려한 디자인 기법의 도입에 있으므로, '공공의 가치'가 '디자인 제고'에 우선하는 정책이 실현되어야 한다.

제2절 커뮤니티 관련 논의

1. 커뮤니티의 의미

커뮤니티(community), 즉 공동체는 원래 전근대 사회의 촌락공동체를 가리키는 개념으로 출발했으나, 근대사회로의 이행과정에서 농촌사회의 자연발생적인 지역 공동체가 와해되고 공동의 관심이나 이해, 목적을 추구하기 위해 인위적으로 모인 결사체(associations)가 사회적 관계의 주축이 되면서 커뮤니티는 이에 대칭되는 전근대적 사회관계를 통칭하는 사회과학적 개념으로 자리잡았다(MacIver, 1917).

이러한 배경에는 근대적 생산양식의 촉발, 개인들간의 경쟁 심화 및 소외 등 근대사회의 문제점에 대하여 협동적 관계와 커뮤니티가 복원되어야 한다는 주장들이 있다. 이 주장들은 매우 상이한 입장을 갖고 있긴 하지만, 근대사회의 여러 특성들에 대한 비판과 대안적 인간관계와 생활양식을 주장하는 공통점이 있다.

커뮤니티의 개념 규정 및 연구방법은 통일된 경향을 보이지 못하고 다양한 양상을 띠고 있다. 종교공동체, 학문공동체, 군사공동체 등 일부 학자들은 '동질성을 가진 소집단'으로 개념화하기도 하고 '타인과 일체가 되어 협동관계를 맺고자 하는 심성적·정신적 현상과 관계'로 개념화하며 심성적 공동체와 대중사회를

대조적으로 바라보아 공동체는 일체감, 심성적 통일, 자발성, 전체성이 특징인 반면, 대중사회는 소외, 심성적 단절, 비참여, 분절화가 특징이라고 분석하기도 한다.

한편 포플린(Poplin), 써스맨(Susman) 등은 공동체를 '지역과 결부된 조직체의 단위'로 개념화하기도 하는데, 이는 인간이 공간을 뛰어넘을 수 없으며, 사회적·심리적 욕구충족이 근린성을 수반하기 때문에 공동체가 형성된다고 본 것이어서, 공동체는 무엇보다도 공간적 단위로서 특정한 지역 내에 거주하는 사람들의 집단으로 간주한다(김영섭 외, 1994:18).

커뮤니티가 담고 있는 의미의 다양성으로 인하여 커뮤니티 개념을 광의와 협의, 최협의의 의미로 구분하여, 광의로는 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로서 친족공동체 또는 부족공동체 등을 의미하며, 협의로는 일정한 지리적 범역내에서 공동생활을 영위하는 사람들의 집합을 의미하며, 가장 좁게는 거주지를 중심으로 한 일상적인 접촉의 범위 내에서 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합(local community)을 의미함을 주장하는 이(松本 康, 1990)도 있다. 정보기술의 발달로 현대 도시사회에서는 온라인 기반 커뮤니티들이 발달하고 있는 시점이므로, 광의의 의미의 커뮤니티 개념과 협의의 의미를 구분하여 사용하는 것도 유의미할 것이다.

본 연구도 일상생활공간을 살아가는 이웃들간의 사회적 관계에 주목하고 있으므로 커뮤니티, 즉 공동체라는 개념을 사용하나, 공간적 개념을 포함하는 의미로서, 특히 일상적인 접촉의 범위 내에서 특정한 의미를 갖고 일상생활을 영위하는 사람들을 대상으로 하므로 최협의의 의미의 커뮤니티를 전제한다. 따라서 본 연구에서 말하는 지역 커뮤니티(local community)란 일상생활을 영위하는 접촉의 범위내에서 특정 지역을 단위로 하는 지역 정체성과 사회적 연대의식을 지닌 사람들의 집합을 의미한다.

2. 커뮤니티의 구성요소

Hillery(1955)는 커뮤니티를 일반형 커뮤니티(generic community)와 농촌형 커뮤니티(rural community)로 구분하고, 일반형 커뮤니티에는 사회적 상호작용과 생태학적 관계가 포함되는 것으로 보았다. 또한 사회적 상호작용 안에는 지리적 영역과 지역 이외 공통특징의 소유, 사회시스템과 개성 등이 포함되는 것으로 파악하였다. Hillery(1955)의 커뮤니티 구성요소 분석은 미국 사회학 연구에서 수집된 커뮤니티에 관한 94개의 정의 가운데 2/3 정도가 공통요소로서 일정한 지역(area), 사회적 상호작용(social interaction), 공통의 연대(common ties)를 포함하고 있다고 보았다.

Davies & Herbert(1993)도 Hillery(1955)와 유사하게 커뮤니티 구성요소를 지역적 영역, 상호작용의 행동, 인지적 정체성, 역동적 변화로 분류하였다. 지역적 영역에는 영역, 환경, 시설 등이 포함되며, 상호작용의 행동에는 활동과 시설사용, 비공식적 상호작용, 공식조직, 경제적 활동, 정치적 참여 등이 포함되며, 인지적 정체성에는 장소의 상징성, 평가, 감정과 애착, 공통의 가치, 감정이입 등이 포함된다.

한편, 이밖에도 커뮤니티를 다른 것과 구별되는 독자적 실체로서 스스로 존속하려는 유기체적 속성을 지닌 것으로 이해하는 연구도 있다. 이런 측면에서 커뮤니티는 공간적 차원에서 일정한 영역(territory)을 공유하는 지역성(locality), 사회·문화적인 차원에서 사회적으로 상호작용하면서 집단적 정체성(collective identity)을 함께 나누는 공동체성(communality), 그리고 구조적인 차원에서 독자적인 실체로 존속하려 하는 유기체적 속성(organism)을 기본적인 구성요소로 하고 있다(Ross, 1958).

본 연구는 Hillery(1955)가 수집한 커뮤니티의 분류체계 및 이에 따라 적용한 Davies & Herbert(1993)의 커뮤니티 속성에 따라 커뮤니티를 구성하는 기본 속성으로 지역성(locality), 사회적 상호작용(interaction), 집단적 정체성(identity)으로 파악하고자 한다. 커뮤니티의 물리적 범위는 구체적인 지역을 대상으로 하는 것

이므로 지역성에 대한 고려가 첫 번째이며, 상호작용은 사람의 행동이나 상호작용 등을 의미하며 정체성은 사람들이 지역에 대해 갖는 태도를 의미한다.

제3절 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인

곽동화 등(2009)은 지역커뮤니티 활성화를 위한 공공(시설)디자인은 자율성, 다용도성, 접근성, 상징성, 지역성, 존중성을 고려해야 함을 제시하였다. 자율성은 커뮤니티 구성원의 자율적인 참가에 의해 커뮤니티의 질이 높게 유지·관리하는 것이며, 다용도성은 커뮤니티 구성원의 접촉을 높이고 커뮤니케이션의 기회를 증가시키기 위해 공공시설이 지녀야 할 다양한 공간프로그램을 나타내며, 접근성은 공공시설에 접근하기 용이함, 상징성은 커뮤니티 구성원의 공동성을 강화하기 위해 공공시설이 발휘해야 할 상징, 지역성은 공공시설이 커뮤니티의 사회적, 물리적, 역사적 문맥을 반영하고 표현하는 지표이며, 존중성은 공공시설이 커뮤니티 구성원에게 자부심을 가지게 하는 것을 일컫는다.

구자훈(2010)은 공공디자인을 성공적으로 실현하기 위한 원칙으로 장소성(locality), 통합성(coordination), 관계성(communication), 지속가능성(sustainability)을 제시하였다. 장소성은 인간, 문화, 역사, 환경 등 도시공간을 구성하는 다양한 요소들을 복합적·맥락적·통시적 관점으로 해석하고 접근하여 고유한 도시이미지를 창출시키는 것을 의미하며, 통합성은 사회의 다양한 시대정신을 공공의 그릇에 담아내는 것으로 공공과 민간의 다양한 영역에서 복합화된 도시환경과 개별적 시설물을 통합·조정하는 것을 의미하며, 관계성은 디자인 과정에서 다양한 영역의 네트워크 구성을 통해 다양한 계층이 참여하여 각자의 전문적 능력을 발휘하고 소통함을 의미하며, 지속가능성은 도시공간을 역사문화, 자연환경의 보전 및 활용을 통해 순환가능한 공간으로 재생산하는 것을 의미한다.

이영범(2009)은 커뮤니티 디자인의 원칙으로 ① 쉽게 접근성 가능해야 함(public access), ② 쉽게 사용 가능해야 함(public use), ③ 모두가 참여 가능해야

함(public participation), ④ 서로가 소통 가능해야 함(public communication), ⑤ 공공의 장소를 기반으로 함(public place), ⑥ 공공의 지원이 가능해야 함(public support), ⑦ 공공 디자인이어야 함(public design), ⑧ 쉽게 가꿀 수 있어야 함(public maintenance)을 제시하였다.

이상의 선행연구들과 커뮤니티의 속성 요소들을 고려하여 본 연구에서는 지역 커뮤니티 기반의 공공디자인이 고려해야 할 요소로서 장소성(placeness), 참여와 소통(communication), 협력(coordination), 지속적 관리(maintenance)를 제시하고자 한다.

첫째, 장소성이란 장소의 인지된 특성으로 인간이 체험을 통해 애착을 느끼게 되고, 한 장소에 고유하면서 동시에 다른 장소와는 차별적인 특성을 일컫는 것인데(백선혜, 2004), 공공디자인이 지역 커뮤니티의 장소성을 잘 반영할 경우 그 자체로 독특한 장소성을 형성하여 지역주민으로 하여금 장소에 대한 자부심과 애착을 느끼게 하여 장소 정체성을 강화할 수 있기 때문이다.

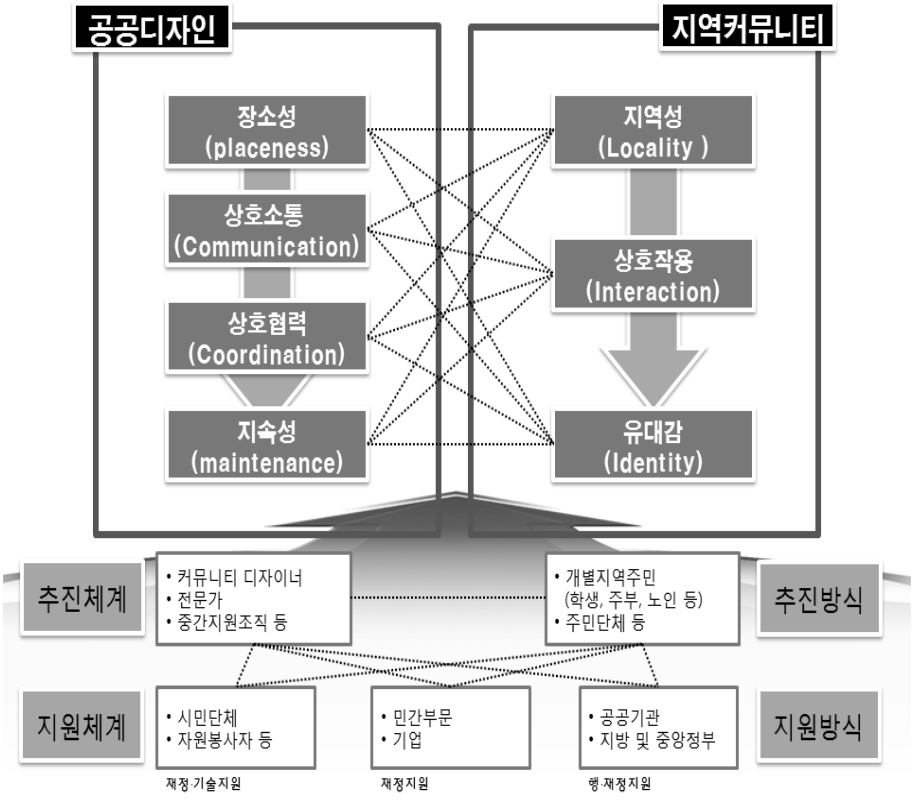
둘째, 디자인 패러다임 변화에서도 나타나듯이 공공디자인은 참여디자인으로 추진되어야 하므로 공공디자인을 둘러싼 이해관계인 뿐만 아니라 전 사회구성원의 참여하고 상호작용함으로써 끊임없이 소통하는 것이 중요하다.

셋째, 협력적 디자인으로서, 디자인 분야에서는 협력적 디자인 또는 통합성으로서 지칭되어 오기도 한 것인데 다양한 기능으로 분화되어 있는 분야별 이해관계자간 및 디자인 생산자간의 협력적 추진을 의미한다.

넷째, 지속적 관리는 조성후 사후 관리의 중요성을 의미하는 것인데, 거리, 공원, 시설물 등 각종 공공디자인 대상들이 조성후 방치되는 것이 아니라 끊임없이 이용되고, 관리되고, 수정될 수 있어야 함을 의미한다.

이상의 논의를 도식화 하면 <그림 2-2>와 같다.

그림 2-2. 커뮤니티 기반의 공공디자인 추진방향



지역성, 상호작용, 유대감의 속성을 가지고 있는 지역 커뮤니티를 강화하기 위해서는 지역주민들로 하여금 해당 지역에 대한 장소성을 느끼게 해야 하는데, 공공디자인활동을 통해 지역주민들은 상호소통, 협력하며, 장소에 대한 특별한 애착을 느끼게 되고 이러한 귀속감과 연대감은 해당 장소와 나, 같은 장소를 살아가는 타인과 나를 동일화시키는 영역으로까지 발전하게 된다.[6)]

6) 장소와 인간의 정서적 관계에 대한 개념화중 대표적인 것으로 '장소감(sense of place)', '장소애착(place attachment)', '장소의존성(place dependence)', '장소정체성(place identity)' 등이 있음. 이들 개념은 다소 광범위하게 정의되고 있는데 예를 들어 장소감은 '사람이 그곳에 가지고 들어오는 무엇과 결합되어 소환경에 의해 창조된 경험적 과정'이며 장소애착은 '인간들의 장소에 대한 결속', 그리고 장소의존성은 한 인간과 특정장소 자이에 인지된 연관의 힘으로 설명되며, 장소정체성은 물리적 환경과 관련되어 발전하는

한편, 지역 커뮤니티의 참여에 의한 공공디자인의 추진은 공공디자인의 가치와 목표인 일상생활공간의 시민의 공공성을 강화해줌으로써 목표와 수단이 전복된 한국의 공공디자인의 문제를 해결해줄 수 있을 것이다.[7)]

자아의 영역으로서 정의됨. 그런데 이들 개념들이 인간의 장소에 대한 관계를 언급하고 있지만 개념간의 정확한 연계는 불분명함. 어떤 학자들은 장소감, 장소의존성, 장소정체성이 장소애착의 형태라고 주장하고(Williams, Patterson, Roggenbuck & Watson, 1992; Bricker & Kerstetter, 2000), 다른 학자들은 장소감이 장소애착보다 더 광범위한 개념이라고 함(Hummon, 1992; Butz & Eyles, 1997; Hay, 1998). 장소와 인간의 정서에 대한 일련의 개념들까지 이해하고 공공디자인과 지역 커뮤니티의 관계를 분석하는 것은 본 논문의 범위를 넘어서는 것이므로, 본 연구에서는 장소성을 장소감, 장소애착, 장소정체성, 장소의 존성 등과 굳이 구분하지 않고 포괄적인 개념으로 사용하고자 함. 장소는 인간이 존재하기 위한 중심이므로 개인이 집단에 대해 가지게 되는 아이덴터티에 중요한 기초가 된다는 Duncan(1973)등의 논제하에, 현대도시에서 지역 커뮤니티의 형성에서 가장 중요한 것이 장소 그 자체에 있음을 강조

7) 공공디자인을 연구하고 있는 대부분의 논자들이 한국 공공디자인정책 추진이 오로지 미적 아름다움 혹은 과대포장만을 지향한 채, 공공디자인이 추구해야 할 공공성을 잃고 있다고 문제제기하고 있음(조경진, 2007; 조명래, 2008; 김세용, 2010; 염대봉, 2010; 원제무, 2008, 2010; 이소영, 2010; 이영범, 2010 등)

제3장 커뮤니티 단위의 공공디자인 사례지역 분석

제1절 사례지역 선정

커뮤니티 단위에서 지역주민이 참여하는 공공디자인의 유형은 추진대상지역, 추진목표, 추진주체, 추진내용 등으로 대별할 수 있다. 먼저 대상지역으로 도시형 또는 농촌형으로 대별할 수 있을 것이며, 대상지역의 여건에 따라 상이한 추진목표를 지닐 수 있다. 도시의 주거지역의 경우 현대사회에서 쇠퇴하고 있는 지역 공동체의 형성 및 복원을 위해 공공디자인을 활용하는 예가 있으며, 도시의 상업지역의 경우 다양한 원인으로 쇠퇴하고 있는 상권 활성화를 위해 테마거리 조성사업 등의 공공디자인을 활용하는 예가 있다. 농촌지역의 경우 인구감소 및 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 농촌지역의 활력을 되찾기 위해 공공디자인을 활용하고 있다.

추진주체별로는 지역주민 주도형, 시민단체 및 전문가 주도형, 행정 주도형 등으로 대별될 수 있으며, 추진내용은 공공디자인 대상영역에 따라 공공공간형, 공공시설형, 공공표지형으로 대별할 수 있다.

본 연구는 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안에 시사점을 제시할 목적으로 실제 커뮤니티에 거주하는 지역주민들이 지역 커뮤니티 복원을 위하여 공공디자인을 활용한 사례를 선정하여 구체적인 실태를 분석하고자 하므로, 대상지역 및 추진목표 유형에 따라 사례지역을 선정하였다. 도시 상업지역의 공공공간형은 공공공간에 공공시설을 포함하고 있으므로 공공시설형의 사례로 볼 수도 있을 것이다.

표 3-1. 사례지역 선정

구분	사례지역	비고
도시 주거지역	경기 안산시 선부2동 마을정원 조성사례	공공공간형
도시 상업지역	인천 부평구 부평시장 부평문화의거리 조성사례	공공공간(시설)형
농촌지역	전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선사례	공공표지형

제2절 경기 안산시 석수골 마을정원 조성 사례분석

1. 사례지역 개요

안산시 석수골 마을은 단원구 선부2동 1043~1052번지 일대에 위치한 마을로 1천 600여 가구, 3천 600여 명의 주민이 거주하는 것으로 추산되는 다가구 주택 밀집지역이다. 약 80% 주민이 임대 형태로 거주하고 있으며 70%의 주민이 맞벌이 부부로 대부분 인근 반월공단에서 근무하고 있는 것으로 파악되고 있는 저소득층 밀집지역이기도 하다.

안산의제 21과 안산 YMCA 등이 문화적 소외지역에 대한 도서관 건립사업 대상지중의 한 곳으로 석수골을 선정하여 2006년 별자리 도서관이 건립되었으며, 이후 마을 도서관을 중심으로 마을 만들기 사업이 구상되었다.

2007년 마을정원 조성 사업을 통해 이웃간 담을 허물고 작은 정원을 조성하여 지역주민간 소통과 관계를 회복하고, 다양한 지역 공동체 활동으로 지속될 수 있는 계기가 마련된 지역이다.

2. 석수골 마을정원 조성 추진과정

가. 기획 및 계획단계

선부2동 일대는 다가구 주택밀집지역이어서 주차장, 놀이터, 오픈 스페이스가

부족한 열악한 주거환경을 지니고 있었다. 저소득층 밀집지역이기도 하여서, 맞벌이 부부의 자녀 및 노부모들은 제대로 된 여가·문화활동도 영위하기 어려운 실정이었다.

2006년 12월 경일고등학교 교육문화관 일부를 빌려 건립된 '별자리 마을 도서관'이 마을에 들어서면서, 마을의 첫 공공장소가 생겨났고, 마을을 위한 고민의 장이 형성되었다. 별자리 도서관이 개관되면서 주민들이 모여들기 시작하였고, 도서관에서 진행하는 각종 문화교육 프로그램을 참여하면서 이웃간 소통이 시작되었다. 도서관을 거점으로 지역주민들이 모이자, 별자리 도서관은 마을 만들기 주민위원회를 구성해 살기좋은 마을을 만들어보자는 제안을 하게 되었으며, 이에 공감한 마을 주민들이 모여서 이웃간 소통 회복과 지역 공동체 복원을 위한 구체적인 마을 만들기 사업을 고민하기 시작하였다.

주민단체와 외부의 전문가들과 함께 매주 한 차례씩 모임을 가지며, 무엇을 하면 좋을지 논의하던 차, 쓰레기가 함부로 버려지는 주택 사이의 담장을 허물고 정원을 만들자는 구상에 의견을 수렴하게 되었다. 2007년 구성된 석수골 마을 만들기 주민위원회와의 협의와 안산시에 소재한 한양대학교 건축학부의 도움으로 석수골 마을정원 조성계획이 수립된 것이다.

한양대학교 건축학부는 별자리 도서관 관장이 이전에 YMCA 어린이집 옆 정원 만들기 사업을 진행하면서 도움을 받았던 경험으로 컨텍하게 되었다. 2007년 문화부의 일상장소 문화생활공간화 컨설팅 지원사업에 한양대 건축학부 공간분석연구실의 '석수골 주거환경개선 연구용역' 사업이 당선되어 전문가의 체계적인 지원을 받을 수 있는 여건이 마련되었다.

나. 설계 및 시공단계

다가구 주택 사이의 담과 벽을 허물고 미니 정원을 만드는 사업으로 처음에는 약 20여 곳의 대상지를 선정하여 설계를 진행하였다. 사업에 동의하였던 주민들이 조성된 정원은 공공공간으로 활용될 수 있도록 해야 한다는 원칙에 부담을 갖고 사업대상지 지정을 취소하기도 하여 결국 10여 곳의 대상지만 선정되었다.

타 지역 마을 만들기 사례에서 소규모 정원 가꾸기는 약 6~7백만원으로 책정되는 것으로 파악하여, 석수골 마을 정원 시공비도 같은 수준으로 책정하였으나 자원봉사자를 동원하지 않는 이상, 시공비가 부족한 것으로 나타났다. 예산에 맞는 정원 시공업체를 찾는데 수개월이 걸렸고, 시공업체 선정후에도 설계안이 계속 수정되면서 시공에도 난항을 겪었다. 일례로 사업대상지중 담과 벽을 허물고 난 뒤 발견된 5-6개의 맨홀 등으로 정원 조성이 불가능하게 된 경우도 있었고, 주차공간 부족 등으로 정원 조성을 철회한 주민들도 생겨났다. 한양대 건축학부의 초기 설계안이 마을 정원의 컨셉에 맞지 않게 너무 화려하고 시공비가 많이 드는 안이어서 설계안을 조정하는 과정에서 초기 설계안에 비해 초라한 시공에 지역주민들이 실망하는 사례도 있었다. 지역주민들의 구상을 최대한 반영하는 디자인이라 할지라도 예산 및 지역환경 등의 제약으로 시공단계에서 철회되는 경우가 빈번하였다.

석수골 마을 정원을 기획하였던 마을 도서관 관장 및 지역주민들은 커뮤니티 디자인에 대한 전문적 지식 부족으로 구체적인 설계 및 시공단계에서는 해당 업체의 의견을 수용할 수밖에 없는 상황이었다. 좀 더 다양한 마을 정원으로 조성하고 싶었으나, 예산의 제약으로 당시 유행하던 기본적인 공원 자재 품목으로 천편 일률적으로 시공할 수밖에 없었다고 한다. 설계 및 시공단계에서 사업대상지는 다시 4곳으로 축소되어 2007년 마을정원은 4개소만 준공하게 된다[8].

다. 유지 및 관리단계

준공된 4곳의 마을정원의 유지·관리는 마을정원이 위치한 집주인이 담당하였다. 정원 이름도 집주인들이 각자 정하여, 담을 텄다고 해서 '담터 정원', 이웃간 사랑을 나누자는 '사랑정원', 자연의 소리를 통해 여유를 갖자는 '소리정원' 등으로 정해졌다.

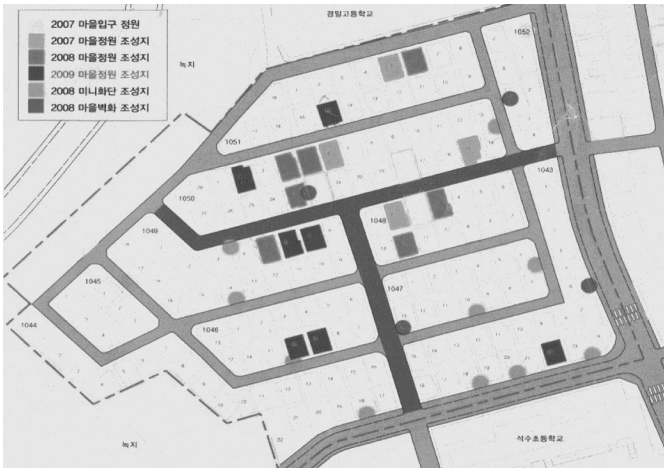
8) 석수골 작은 도서관 (구 별자리 도서관) 임은아 관장 심층면접조사결과

그림 3-1. 석수골 마을정원

그림 3-2. 마을정원 표지판

마을정원이 조성되고 난 뒤, 변화된 마을의 모습을 실감한 지역주민들이 마을정원 만들기에 동참하기 시작하여 2008년에 7곳, 2009년에 7곳의 마을정원이 추가로 조성되었다. 2008년에는 안산시 좋은마을만들기지원센터의 공모사업에 당선되어, 미니화단 및 마을벽화가 추가로 조성되기도 하였다.

그림 3-3. 안산시 석수골 마을정원 조성 현황



안산시의 2008년 공모사업은 석수골 마을정원 조성의 유지·관리를 위한 노력에 의한 기획이었다는 점에서 의의가 있다. 석수골 마을 만들기 주민위원회 및 별자

리 도서관은 이 공모사업을 통해 마을정원을 매개로 한 지역 공동체 활동이 지속될 수 있는 프로그램을 마련하였다. '마을 정원이 전해주는 따뜻한 세상 이야기'라는 주제의 어린이 교육 프로그램을 진행하는 한편, 정원을 테마로 한 공동체 프로그램을 지속해가기 위해 마을벽화와 마을정원지도 제작 등의 사업을 추진하였다.

이러한 노력으로 인하여, 석수골 마을정원 사업은 2008년 행정안전부의 참 살기좋은 마을가꾸기 콘테스트 대상을 수상하기도 하였고, 2009년에는 행정안전부의 동네마당 조성사업에도 선정되어, 지상 2층 규모의 건물이 건립, 마을정원 사업 아이디어의 발상지였던 별자리 도서관은 2010년 '석수골 작은 도서관'으로 재개장될 수 있었다.

3. 지역 커뮤니티 형성과정

가. 주민 조직의 형성

마을에 별자리 도서관이 설립된 이후 모여들게 된 지역주민들과 함께, 도서관 관장을 중심으로 낙후된 마을을 살기좋은 마을로 만들려는 움직임이 일기 시작하였다. 초기에는 마을주민의 대표격인 주민자치위원회 및 4대 관변단체들과 협의를 시작하였지만, 마을 만들기에 대한 이해가 부족하여, 2007년 지역주민 가운데 참여의지가 있는 주민들을 중심으로 '석수골 마을만들기 주민위원회'를 구성하였다. 신안산역사 유치위원회를 결성하며 마을 재활성화에 노력을 기울였던 지역주민들을 중심으로 10~15명의 석수골 마을만들기 주민위원회를 구성한 것이다. 선부2동 일대를 일컫던 석수골[9]이라는 자연마을 명칭을 사용하여 전통적인 마을 공동체의 의미를 살렸다.

2007년에 결성된 석수골 마을만들기 주민위원회의 위원들은 주로 자택을 소유한 지역주민들로서, 이주율이 높은 저소득 주택단지인 마을을 되살리는데 많

9) 석수골(石手골)은 조선 태종때 김맹전의 묘를 만들면서 묘 앞에 세울 빗돌(碑石)을 배편으로 옮겨 와 이곳에서 직접 석수장이들이 돌을 깎아 세웠다고 붙여진 이름 (내고장안산편찬위원회 편, 1990, 내 고장 안산, 안산문화원)

은 관심과 의지가 있던 주민들이었다. 또한 선부2동 주민자치위원회가 선부2동 전체를 대상으로 일상적 주민자치활동을 펼치는 위원회라면, 석수골 마을만들기 주민위원회는 선부동 1043~1052번지 일대만을 대상으로 마을 만들기를 고민했던 주민 조직이었다. 즉 초기 주민단체인 석수골 마을만들기 주민위원회는 선부2동 주민자치위원회와는 별개 조직으로서 위원간 중복 임명도 존재하지 않았다.

<그림 3-3>에서 알 수 있듯이, 해당 지역은 별자리 도서관이 위치해있던 경일고등학교 인근 마을로서 주로 마을 도서관을 이용했던 지역주민들이었으며, 간선도로변을 경계로 하나의 지역성을 공유하던 마을 공동체였다.

나. 지역 공동체간 상호작용

석수골 마을만들기 주민위원회가 결성되면서 추진하였던 2007년 마을정원 조성 당시에는 전문적 지식 부족으로 많은 시행 착오를 겪었다. 박태화 위원장은 "처음에 마을정원에 대해 말도 많고 중도에 번복하는 사례도 있어 그만 둘까하는 생각도 들었지만, 작은 것부터 일궈나가면 뭔가 달라질 것이라는 생각에 포기하지 않았다"[10]고 밝힌바 있다. 그러나 우여곡절 끝에 4곳의 마을정원이 조성된 이후로, 석수골 마을에 조금씩 변화가 일어나기 시작하였다. 보이지 않던 사람들이 정원으로 모이고 꽃과 나무를 보며 대화거리가 생겨나게 되고 아이들 놀이터로 바뀌는 모습을 지켜보던 주민들도 마을정원 조성에 관심을 갖기 시작하였다.

2008년은 안산시 공모사업으로 별자리 도서관과 석수골 마을만들기 주민위원회가 공동 발의한 '꽃·나무·곤충과 더불어 살아가는 선부 2동 골목길 사람들' 사업은 특히 마을정원 조성과정에서 겪었던 문제점을 인식하여, 마을주민들이 정원을 매개로 하여 서로 소통할 수 있는 프로그램에 집중하였다. 어린이부터 노인까지 모두가 마을의 구성원으로 좋은 마을 만들기의 주체임을 지각하게 하며, 일상적인 마을공간이 어린이, 청소년 등의 교육과 문화의 장으로 새롭게 인식되

10) 전북일보 2009년7월27일자 참조

어 자신의 삶터에서 새로운 문화공간을 만들어낼 수 있는 주체로 형성하게 하였다[11].

이웃간의 담을 터서 공동의 정원을 가꾼다는 단순한 발상은 일상의 소소한 문제에 부딪히게 되었다. 예컨대, 마을정원의 유지·관리는 정원을 사이에 둔 이웃간의 몫이었는데, 한번도 정원수를 가꾸어본 경험이 없는 집주인들에게 정원나무 가꾸기는 어려운 과제였다. 또한 마을정원은 이웃한 두 집주인이 합의하여 조성하게 되는데, 이 과정에서 다가구 주택에 세들어 살고 있는 주민 모두의 합의과정을 반드시 수반하지는 않았다. 새롭게 조성된 마을정원은 아이들의 놀이터로, 주부들의 수다방으로 많이 활용되었는데, 밤근무를 나가서 낮에는 잠을 자야하는 이웃에게는 오히려 소음이 되기도 하였다. 또한 마을정원 옆 반지하방에 세들어 사는 어린이에게 이 정원은 주인집 정원이었지 어린이에게도 열린 공간으로서 쉽게 인식될 수가 없었다.

그림 3-4. 미니화단

그림 3-5. 어린이 마을정원 교육

사진 출처: 안산 YMCA(2008)

이러한 문제점에 대하여 정원수 가꾸기에 어려움을 겪는 지역주민을 대상으로는 원예 교육을 실시하는 한편, 2008년 마을 사업에서는 마을정원 조성뿐만 아니라 미니화단 조성사업을 추가하였다. 즉, 조경수에 비해 손쉽게 키울 수 있는

11) 안산시 좋은마을만들기지원센터, 2008, 활동백서

식물을 화분 키우듯이 관리할 수 있도록 미니화단으로 제작하게 된 것이다[12]. 한편, 어린이들이 마을정원을 공공공간으로서 온전히 향유할 뿐만 아니라 마을정원 속에서 자연을 느낄 수 있도록 '마을 정원이 전해주는 따뜻한 세상 이야기'라는 교육 프로그램을 진행하였다. 마을정원지도 제작 등도 마을정원을 함께 누릴 수 있게 하는 공동체 프로그램이었다. 제작된 마을지도는 정원 전시회 등을 통해 마을정원에서 전시되기도 하였다. 이러한 프로그램을 통해 이웃간 소통할 수 있는 기회가 증진되었다.

다. 지역 공동체간 협력체계

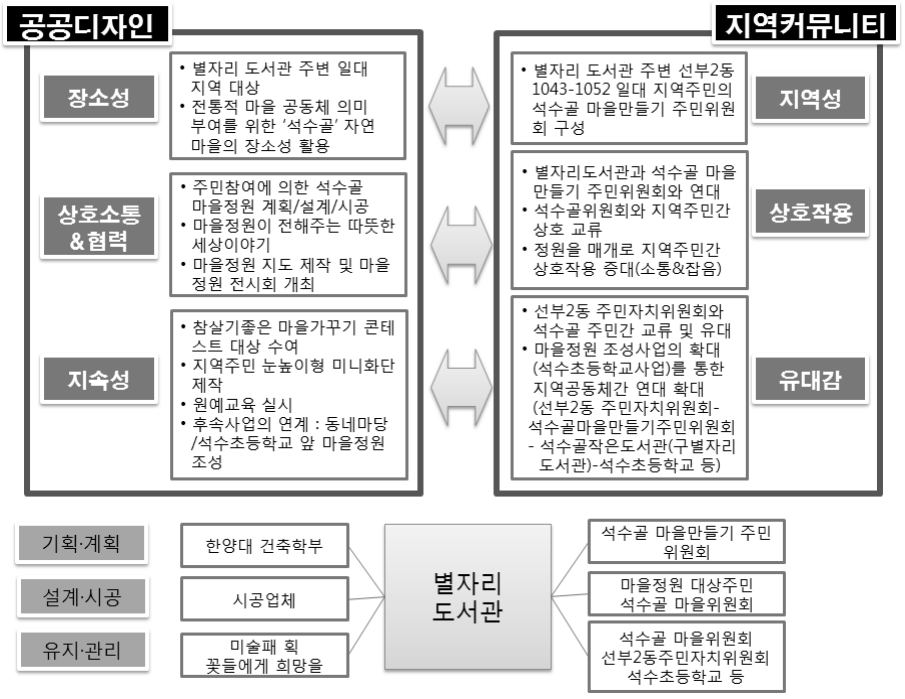
안산 YMCA에서 건립한 별자리 도서관을 중심으로 진행된 석수골 마을정원 사업은 석수골 마을 만들기 주민위원회가 주축이 되었다고는 하나, 사실상 시민단체인 안산 YMCA의 역할이 지대했다. 주민단체를 결성하게 된 동기부여도 이후 마을정원 조성 사업비 지원도 모두 안산 YMCA의 지원을 통해 가능했기 때문이다. 안산 YMCA의 지원을 받으며 석수골 마을 만들기를 추진할 당시만 해도 일부 지역주민들 사이에서는 외부단체가 마을을 휘젓고 다닌다는 식의 부정적인 인식이 강하였다. 사업 초기에는 지역주민의 대표격인 주민자치위원회와의 교류는 거의 없는 상황에서 안산 YMCA와 YMCA의 위탁운영기관인 별자리 도서관이 중심이 되어 사업에 동조하는 지역주민들과 협력하여 마을정원 가꾸기사업을 추진하였다.

물론 2008년 마을정원 사업을 추진하면서, 더 많은 지역주민들이 참여하게 되는 계기를 마련하였지만, 지역주민단체간 협력적 관계를 맺을 수 있었던 계기는 2008년 행정안전부의 참 살기좋은 마을가꾸기 콘테스트 대상을 수상하면서부터이다. 사업 초기에 마을 만들기에 대한 이해가 부족하였던 주민자치위원회와의 교류도 활발해지고 대상 수상이후, 주민자치위원회가 중심이 되어 살기좋은 마을을 만들어가려는 노력을 더하게 되었다[13].

12) 석수골 작은 도서관 (구 별자리 도서관) 임은아 관장 심층면접조사결과

이에 따라 선부2동 동사무소와 주민자치위원회가 주축이 되어 진행된 것이 석수초등학교 마을정원 조성이다. 2009년 지역주민이 석수초등학교에 담장 허물기 사업을 제안하였을 때, 학교측은 탈선 청소년 문제, 어린들의 안전문제를 들며 난색을 표했으나, 선부2동 동사무소와 주민자치위원회의 2개월간의 설득으로 학교측 동의를 얻게 되었다. 구체적 사업방향을 만들기 위해 어린이와 교사, 학부모가 석수초등학교 학교 가꾸기 추진위원회를 구성하여 세부 디자인을 구상해갔다. 추진단의 디자인 구상안을 안산시건축사회가 수렴하여 세부적인 설계안을 수립하였으며, 이 과정에서 안산시 좋은마을만들기 지원센터 뿐만 아니라 단원구청도 행정적인 절차를 도와주어 가장 추동력있게 학교앞 마을정원을 조성해내었다.

그림 3-6. 안산시 석수골 마을정원 조성과정



13) 석수골 작은 도서관 (구 별자리 도서관) 임은아 관장 심층면접조사결과

석수골 마을정원 조성과정을 초기부터 지켜보던 별자리 도서관 임은아 관장은 주민자치위원회와 행정이 움직이면, 마을 사업이 매우 추진력있게 진행해나간다는 것을 알게되면서부터 동사무소, 구청 등 행정당국과의 협력의 중요성을 간과하지 않는다고 하였다.

2011년 현재, 석수골 마을정원 조성으로 시작된 석수골 커뮤니티 디자인 활동은 석수골 마을 만들기 주민위원회 뿐만 아니라, 석수초등학교 학교 가꾸기 추진위원회, 선부2동 주민자치위원회, 석수골작은도서관으로 변신한 (구)별자리 도서관의 협력적 체계 속에서 지속되고 있다.

4. 지역공공디자인 지원체계

가. 공공부문 지원체계

1) 지방자치단체 지원체계

석수골 마을정원 사업 프로그램을 지원하며 석수골 지역공공디자인 개선에 실질적인 기여를 한 곳은 안산시 좋은마을 만들기 지원센터였다. 안산시 좋은마을 만들기 지원센터는 2007년 제정된 안산시 좋은마을 만들기 지원 조례에 근거를 두고 2008년 3월에 설립된 센터이다. 지방자치는 주민자치로부터 나온다는 생각에서 오랫동안 마을 만들기 운동을 해온 안산 지역의 시민단체들은 마을 만들기가 지속되려면 제도적 뒷받침이 필요하다는 인식하에 안산시·시의회와 협의하여 마을 만들기 관련 조례 제정과 마을 만들기 지원 센터 설립에 합의하였다.

조례 제2조에 의하면 좋은 마을 만들기 사업은 '마을 만들기 인재 육성 사업, 지역 공동체 형성 및 복원 사업, 생활공간 개선사업, 마을 만들기 프로그램 개발 및 보급 사업 등'을 일컫는 것으로 지역 공동체 형성 및 복원 사업 및 생활공간 개선사업이 커뮤니티 디자인 사업영역에 해당된다고 할 수 있다. 조례 제6조에 안산시좋은마을만들기지원센터 설립을 규정하고 제7조에서 민간위탁운영 규정을 두어, 현재 안산시좋은마을만들기지원센터는 안산 YMCA가 위탁받아 운영하

고 있다. 조례 제4조에서는 안산시좋은마을만들기운영위원회의 구성하여 지원센터의 사업계획 수립, 마을 만들기 공모사업 선정 등 주요사항을 심의·의결하도록 하고 있다.

석수골 마을정원 조성사업은 좋은마을만들기지원센터의 2008년 공모사업중 하나로 선정되었으며, 2009년에는 석수초등학교 앞 마을공원 사업이 선정되었다. 지원센터의 마을 공모사업은 사업당 최대 3천만원까지 지원받을 수 있도록 하고 있다.

마을 만들기에 대한 안산시의 체계적인 지원을 받아 석수골 마을정원 사업은 2008년 행정안전부의 참 살기좋은 마을가꾸기 콘테스트 대상을 수상하게 되었고, 이후 많은 자치단체와 주민자치위원회가 벤치마킹을 위해 안산시를 찾게 되었다.

석수골 마을정원 조성사업을 주도하였던 별자리 도서관 임은아 관장은 지역주민은 실제 마을사업에 여념이 없어 자료 정리나 홍보 등에 신경을 쓸 수 없는데, 지원센터가 사업내용을 정리하고, 석수골 사례를 나눌 수 있는 워크샵, 토론회 등 공론의 장을 열어주어 석수골이 현재처럼 전국에 알려진 것이라고 지원센터의 역할이 중요했다고 한다.

한편, 2007년에는 안산시가 국토부(구 건교부)의 살고 싶은 도시만들기 시범도시사업 공모에서 대상으로 선정되어 2008년 조직개편시 '도시디자인과'를 신설하여 전문가를 영입하기도 하였다. 신설된 도시디자인과는 도시경관, 지구단위계획, 거리미관, 새주소 등 4개 업무를 담당하며, 계장급 이하 전 직원을 직위공모를 통해 배치하여 디자인 전문성을 강화하였다. 그러나 안산시의 도시브랜드 제고를 위한 도시디자인 정책은 '시청 앞 광덕로 구간 명품거리 조성', '사동 문화복합단지 조성', 'e-Science park 조성', '안산 Memorial park 사업' 등 도시의 대표적 랜드마크를 조성하려는 대단위 도시계획 사업계획이어서 석수골과 같은 마을단위 공공디자인 개선사업에 직접적인 지원은 이루어지지 않고 있다.

▌그림 3-7. 석수초등학교 앞 마을정원▐

▌그림 3-8. 석수골 작은 도서관▐

2) 중앙정부 및 기타 공공부문 지원체계

석수골 마을정원 조성 등 마을 디자인 개선사업에 지원된 중앙정부 시책으로는 먼저 문화부의 일상장소 문화생활공간화 기획·컨설팅 지원사업이 있다. 이 사업은 지역의 일상장소 생활공간 개선사업중 구조·형태·디자인·질감 등의 변화를 통해 공간의 심미적 쾌적성 제고 또는 지역공동체 구성원간 배려와 소통이 원활한 공간으로의 개선이 기대되는 사업을 선정하여 기획·컨설팅 비용을 지원하는 사업이다. 석수골 마을정원 조성 사업은 2007년 공모사업으로 선정되어 한양대 건축학부 공간분석연구실의 기획·컨설팅 지원을 받을 수 있게 되었다.

2008년 행정안전부의 참 살기좋은 마을가꾸기 콘테스트는 안산시 석수골을 전국에서 가장 살기좋은 마을로 선정하여 상대적으로 소외지역이었던 석수골 마을을 알리는 계기를 마련해주었다. 2009년에는 행정안전부의 동네마당 조성 사업공모에도 선정되어, 마을의 숙원사업이었던 경로당 및 도서관을 건립할 수 있는 사업비를 지원받았다. 석수골 마을정원 사업을 주도하였던 별자리 도서관은 인근 경일고등학교의 시설 일부를 빌려 마을 도서관의 기능을 하던 곳이어서, 도서관 유지가 위태로운 상황이었는데, 저소득층 밀집지역의 동네마당 조성을 지원하던 행정안전부의 사업비를 지원받아 건립된 석수골 동네마당은 동네마당 부지내에 2층 규모의 건물을 건립하여, 1층은 경로당으로 2층은 마을 도서관으로 활용될 수 있도록 지원하였다.

이에 따라 안산 YMCA가 운영하던 별자리 도서관은 시립 석수골 작은 도서관으로 명칭을 변경하고, 보다 안정적으로 도서관을 운영할 수 있는 기반이 마련되었다.

한편, 토지공사(현 LH공사)의 초록사회만들기 사업은 석수골 마을정원 조성에 실질적인 재정을 지원해주었다. 초록사회만들기사업은 구 토지공사의 초록사회만들기위원회가 비영리단체를 대상으로 마을 만들기 사업비를 지원해준 것으로 안산 YMCA가 신청한 저소득층 밀집지역 살기좋은 마을 만들기(정원을 품은 석수골 공동체) 사업이 선정되어 2007~2009년 3년 동안 1억5천9백만원의 사업비를 지원받았다.

나. 민간부문 지원체계

석수골 마을정원 조성 지원 사업의 근거가 되는 안산시 좋은마을 만들기 지원 조례를 제정하는데에는 안산시의 시민사회의 역할이 매우 컸다. 안산시 시민단체들은 2000년 초반부터 협궤천 자연공원가꾸기와 수리산·안산천 지키기 등 환경보전 중심의 녹색마을 만들기 운동을 추진해왔고 안산시민화합추진위원회를 중심으로 마을 축제를 개최하는 등 지역 만들기 활동을 활발히 추진해왔다. 특히 안산 마을 만들기 시민네트워크(주민자치위원장협의회, 나눔과연대, 아파트문화연대, 안산경실련, 안산녹색소비자연대, 안산민족예술인총연합, 안산의제21, 안산환경운동연합, 안산 YMCA, 안산 YWCA, 풀뿌리환경센터) 등이 주축이 된 마을 사업이 조례 제정의 밑거름이 되었다.

안산 YMCA 류홍번 사무총장에 의하면 '시장이 바뀌면 기존 마을 만들기 사업이 틀어지거나 왜곡되는 일이 잦아 제도적으로 이 사업을 지원할 근거를 마련하는 것이 중요하다는데 시민단체들이 의견을 모았고, 2006년 지방선거 때 각 후보들에게 매니페스토 공약으로 이 조례를 제안해 수용[14]'되었다고 한다.

여러 시민단체중 석수골 마을정원 조성에 실질적인 지원을 한 단체는 안산

14) 한겨레 21, 우리 손으로 동네를 바꿔보자, 2011.6.20 제865호 참조

YMCA였다. 안산 YMCA는 안산시 좋은마을만들기지원센터의 위탁운영기관일 뿐만 아니라, 마을마다 작은 도서관을 만들어 시민과 함께하는 도서관 운동을 전개해온 단체로서, 안산 작은 도서관네트워크의 사무국 역할을 수행하고 있기도 하였다. 안산의 작은 도서관들의 운영 기관은 시민단체 뿐만 아니라 종합사회복지관, 아파트내 도서관 운영위원회, 교회 등 다양했는데, 이 가운데 석수골의 별자리 도서관은 안산 YMCA가 운영하던 곳이었다.

그리고 석수골 마을정원 조성과정을 주도하였던 별자리 도서관은 현재는 시립도서관으로서 공공기관의 성격을 지니고 있기는 하지만, 안산의 작은 도서관 건립 운동에 따라 설립된 사립 도서관이었다. 석수골에 위치하고 있으나, 지역주민이 아닌 외부단체로서, 현재는 시립 도서관으로 변화되었지만, 사립 도서관의 설립자로서, 별자리 도서관은 지역주민과 시민단체, 지역주민과 주민자치위원회, 선부2동 동사무소, 안산시청 등을 매개할 수 있는 매개자로서의 역할을 수행해왔다.

현재 시립 석수골 작은 도서관 관장은 선부2동에 영업장을 가진 자격으로 2011년 주민자치위원으로서 활동도 수행하고 있기도 하다. 석수골 작은 도서관은 도서관을 매개로 지역사회와 함께 마을 만들기 운동을 하고자 했던 초기의 역할을 수행해왔을 뿐만 아니라, 각 주체가 제 역할을 수행하며 석수골 마을정원 조성과 유지·관리를 할 수 있는 커뮤니티 단위의 거버넌스 체계를 작동시킬 수 있었던 매개자 역할을 수행해온 것이다.

이 밖에도 마을 코디네이터였던 별자리 도서관은 수행할 수 없었던 마을정원 설계 및 시공에 안산시 한양대학교와 관내 조경업체, 그리고 마을벽화 작업 및 어린이 문화교육 프로그램을 진행해준 미술패 획, 문화예술교육 강사팀 '꽃들에게 희망을' 등의 민간단체의 지원도 있었다.

표 3-2. 석수골 마을정원 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계

구분	추진내용	추진체계	지원체계
기획 및 계획	저소득층 지역주민들의 문화·여가활동의 장으로 마을공원 조성을 통한 지역 공동체 복원 아이디어	–별자리 도서관 –석수골 마을 만들기 주민위원회	–안산의제 21/ 안산 YMCA 작은도서관 지원사업 –경일고등학교 교육문화관 대관
	석수골 마을정원 조성계획 수립	–한양대 건축학부 –마을정원 대상지 주민	–문화부 일상장소 문화생활공간화 컨설팅지원사업(2007)
설계 및 시공	석수골 마을정원 실시설계	–한양대 건축학부	
	석수골 마을정원 시공	–시공업체	–토지공사 초록사회만들기 공모사업(2007~2009)
유지 및 관리	정원명칭 부여 및 정원수가꾸기	–마을정원 대상 주민	
	미니화단 조성 마을벽화 조성	–화단 시공업체 –미술패 '획'	–안산시 좋은마을만들기 지원센터의 공모사업(2008) –행정안전부 참 살기좋은 마을가꾸기 콘테스트 대상(2008)
	마을 정원이 전해주는 따뜻한 세상이야기	–문화예술교육 강사팀 '꽃들에게 희망을'	
지속 사업	석수골 작은도서관 건립	–안산시 –별자리 도서관	–행정안전부 동네마당 조성사업(2009)
	석수초등학교 마을정원 건립	–석수초등학교 –선부2동 주민자치위원회 –선부2동 동사무소 –석수골작은도서관(별자리도서관)	–안산시 좋은마을만들기 지원센터의 공모사업(2009)

제3절 인천 부평구 부평문화의 거리 조성 사례분석

1. 사례지역 개요

부평문화의 거리는 인천시 부평구 부평4동 212-67일대 부평시장에 조성된 거리로서, 지역상인이 적극적으로 참여하여 거리 조성 및 관리에 이르게 된 커뮤니티 디자인 사례라 할 수 있다. 1990년대 들어 대규모 아파트 단지 건설과 유통

시장 개방, 소비패턴의 변화 등으로 재래시장이 위기에 처하게 되자, 1996년 시장 상인들은 상권의 재활성화를 위해 '부평시장 번영회 산하 문화의 거리 추진위원회'를 조직, 부평시장 중앙로에 '부평문화의 거리'를 조성하기로 결의하고 부평구청에 문화의 거리 조성 청원서를 제출하였다.

당시 1 자치구 1 문화의 거리 조성 움직임에 따라 부평구청도 지역상인들의 요구를 수용하여 1997년 2월 부평문화의 거리조성계획을 확정하였으며, 1998년 3월 문화의 거리를 완공하게 되었다. 이후 조성된 부평문화의 거리의 관리를 위하여 지역상인이 주도하여 부평문화의거리발전추진위원회(약칭 문발추)를 구성하고 건물주-임대상인-노점상이 협력하여 거리를 가꾸는 사례로 알려져 있다.

2. 문화의 거리 조성 추진과정

가. 기획 및 계획단계

지역상인들은 부평재래시장의 상권 활성화를 모색하던 중, 부산 광복동 문화의 거리 사례에서와 같이 부평재래시장에서도 문화의 거리 조성을 통한 시장 재활성화를 도모하였다. 구체적 방안이 있었다기보다는 막연하게 부평시장도 광복동의 차 없는 거리처럼 차 없는 문화의 거리가 된다면 '보행자가 자유롭고', '다양한 문화행사도 개최할 수 있는' 부평문화의 거리가 될 수 있지 않을까 구상한 것이다(이소영, 2009:30).

문화의 거리를 조성하자는 시장 상인들의 아이디어는 부평시장 상인번영회라는 조직을 중심으로 보다 조직적으로 추진되었다. 1996년 7월 지역상인 156명의 서명을 받아, 부평시장 번영회는 부평구청에 부평시장(명신당 입구~시장 로터리간) 문화의 거리 지정에 대한 진정서를 제출하였고, 상인들의 문화의 거리 기획이 부평구에 의해 수용되었다.

부평시장에 조성될 문화의 거리 조성에서 가장 민감했던 이슈는 노점상 철거 문제였다. 1996년 11월 부평시장내 상인번영회 간담회, 노점상 연합회 간담회, 양측대표 공동간담회 등을 연달아 개최하면서 부평문화의 거리 조성에 대한 협

의과정을 거치기 시작하였다. 이 과정에서 시장상인들도 당초안이었던 '노점상 전면 철거'에서 한발 물러서 '노점상 이전대책 강구, 노점상 좌판 규격 축소, 노점상 영업후 야간 이동, 파라솔 철거, 가스통 제거, 전매행위 금지, 문화의 거리 조성' 등 실현가능한 방안으로 요구사항을 조정해나갔다.

나. 설계 및 시공단계

지역상인의 제안으로 기획된 부평문화의 거리였지만, 당시는 참여적 디자인 방식에 대한 이해 및 방안이 없었으므로, 1997년 5월 부평구청이 수립한 문화의 거리 기본구상 계획 수립에 상인들의 참여가 이루어지지 않았다.

부평구청은 문화의 거리 조성 완료까지 문화의 거리 조성단계에서 필요한 유관기관과의 효율적 협의를 위해 1997년 6월 '문화의 거리 개발협의회'를 구성·운영하였다. 협의회는 기본설계 전반에 대한 주요 사항을 심의·검토하고 각 관련부서의 업무를 조정하는 등의 기능을 수행하였다. 이 협의회의 심의가 중요했던 것은 시설물 위치 및 수량 등 필요사항 및 시설물을 조정하는 설계측면만의 심의기능을 수행한 것이 아니라 노점상 선별 기준 및 허용범위 수 등도 협의하였기 때문이다.

지역상인과 노점상 등 지역주민의 이해관계를 대변하는 지역의원이 참여하고 있기는 하였지만, 노점 정비에 대해서는 노점상 전원배치 입장, 부분 철거를 통한 공간확보 입장 등 위원간 의견이 분분하여 실질적인 협의에 이르지 못하였다.

협의회에서 참여하지 못했지만 지역상인들은 1997년 9월 실시된 설명회에서 문화의 거리 조성 설계안에 대한 지역주민의 의견 반영을 요구하게 되었다. 지역상인이 문화의 거리 조성 설계에 이같은 관심을 갖게 된 이유는 부평문화의 거리내 설치될 노점상의 좌판 규격 등이 지역상인들의 이해관계와도 무관하지 않았기 때문이다.

먼저 설계도면상 3m 높이의 가로등은 건물에 비교하였을 때 상대적으로 불필요하게 높아서 시야를 가릴 우려가 있으니 높이를 2.2m로 낮출 것을 요청하였으며, 15m 거리폭에 설치될 조형물의 경우도 7m나 되어 시민들의 쾌적한 공간 이

용에 방해가 된다고 지적하였다. 50개나 배치되는 노점 시설물에 350만원씩의 예산을 배정한 것은 과다하니 적절한 액수로 재책정할 것, 좌판도 고정식에서 이동식으로 변경할 것, 좌판 규격 축소할 것 등을 요구하였다.

지역상인들의 이러한 요구를 일부 반영하여 설계안은 최종 수정되었으며, 부평구청도 부평시장 번영회에 대하여 스스로 거리를 관리하는 주체가 되기를 바라며, 분수대나 시계탑 등 거리 구조물을 설치하는 등의 적극적인 자세를 요청하였다. 이에 따라 이후 지역상인들도 스스로 거리 활성화를 위해 6천만원 상당의 분수대를 자부담으로 조성하여 구청에 기증하기도 하였다.

1998년 2월, 길이 270m, 폭 15m 상가에 완공된 부평문화의 거리는 곧 바로 차없는 거리로 지정되었고, 50여개의 가로수와 벤치, 가로등이 설치된 붉은 벽돌 가로가 조성되었다.

그림 3-9. 지역상인의 분수대관리

자료: 문발추(2003.4.30)

그림 3-10. 상인이 조성한 분수대

출처: 문발추(2002.6.9)

다. 유지 및 관리단계

지역상인들의 약 2여년간의 노력으로 조성된 문화의 거리였지만, 조성후 부평문화의거리에 대한 평가는 부정적이었다. 문화의 거리에 걸맞는 볼거리 행사를 찾아볼 수 없는데다가 곳곳에 설치된 차량통행제한 시설물은 준공후 한달여만에 훼손되거나 파손된 채로 방치되어 있어 차없는 거리의 안전한 보행편의조차 제공되지 못한 실정이라고 비판받았다.[15]

지역상인들은 파손되고 방치된 시설물에 대한 수리를 구청에 제기하는 한편, 부평문화의 거리에 '문화'를 이식하고자 노력하였다. 일반인들에게 흔히 인식되듯이 문화란 축제나 문화행사를 개최하거나 문화시설물을 설치해야 하는 것으로 생각하여 축제도 개최하고 야외 공연장도 설치해보았다. 그러나 재래시장 한복판에, 고미술품이나 한방 등 특화된 테마상품 하나 없이 일상 잡화들을 판매하는 시장통에서 '문화'를 발현해내기란 쉽지 않은 일이었다.

이러한 과정을 겪으며 지역상인들은 부평문화의 거리에서의 '문화'에 대한 생각을 조금씩 바뀌어갔다. 공연이나 이벤트 자체가 아니라, 시장이나 거리 자체의 일상의 모습이 바로 부평문화의 거리의 문화임을 인식한 것이다. 현 부평문화의 거리발전추진위원회 인태연 부회장은 '이런 과정을 거치는 동안 마을 공동체라는 개념이 생긴 것 같다'고 소회를 밝혔으며[16] 김문곤 회장은 '부평문화의 거리에서 문화란 '옛날의 마을' 같은 것이라고, 현대사회 속에서 서로 도우며 정서적인 부분들을 키워 나가는 것'이라고 밝혔다(이소영, 2009:44).

문화의 거리 조성이라는 지역공공디자인 개선사업은 완료되었지만, 부평문화의 거리만의 일상의 문화를 지켜나가기 위하여, 문발추는 문화의 거리 조성이 완료된 이후에도 거리시설물의 유지 및 관리에 적극적인 노력을 기울였다. 부평구청에 노점상들의 거리 점유문제, 주차 및 차량 진입문제, 시설물 관리 문제 등에 대한 건의를 끊임없이 제기하는 한편, 스스로 거리의 관리주체로서 분수대 정비, 거리 장식물 조성 등의 노력을 기울인 것이다.

3. 지역 커뮤니티 형성과정

가. 주민 조직의 형성

부평문화의 거리라는 지역공공디자인 사업에서 가장 주도적인 역할을 수행한

15) 중부일보, 1998년 3월9일자 참조

16) 도시연대, 2002, 부평문화의 거리 조성사업, 전국 마을 만들기 대회 자료집

것은 지역상인들이었다. 쇠퇴하는 지역상권의 재활성화를 위해 지역상인들은 문화의 거리 조성이라는 아이디어를 발의하였으며, 이를 달성하기 위해 행정당국, 지방의회 등에 끊임없이 진정서, 청원서 등을 제시하였다.

부평문화의 거리 조성을 제기하고 조성과정을 이끌어 오던 지역상인 조직 내부에서도 변화가 일어났다. 부평재래시장 재활성화를 위해 문화의 거리 조성 제안을 했던 상인번영회는 이 일대 상가 건물주들의 모임으로서 거리 조성을 통한 상권 활성화에는 관심이 많았지만, 지역상인들간의 공동체 형성에는 관심이 없었다. 부평에서 나고 자란 1세대 상인들과 달리, 부모로부터 건물을 물려받은 2세대 건물주 상인들은 서울 등을 근거지로 삼고 있기도 하여, 부평시장에 대한 마을 인식이 희박할 수밖에 없었다.

이런 한계를 상인번영회 내부에서도 인식하여, 문화의 거리 조성 이후 거리의 발전을 추진하기 위한 실질적인 상인 조직으로서 '부평문화의거리발전추진위원회'를 1997년에 설립하게 된다. 기존 부평시장 상인번영회는 해체된 것이 아니라, 여전히 존속하며 상인번영회로서의 기능을 수행하였으며, 문발추는 원로격인 상인번영회와의 긴밀한 관계를 유지한 채로 부평문화의거리 발전을 위한 실질적인 집행 기능을 수행한 것이다.

설립당시 문발추는 건물주 상인들뿐만 아니라 임대상인들까지 포함하는 상인조직으로 발족하였다. 부평문화의거리발전추진위원회 회칙을 살펴보면, 본회는 부평문화의거리 '상인회'임을 명시하고(제1조), 서로 화목으로 상부상조하여 회원의 발전을 도모하는 것을 목적(제2조)으로 삼고 있다. 즉 문발추는 문화의 거리라는 커뮤니티를 단위로 한 일종의 상인 공동체였으며, 공간단위로서의 거리 발전 뿐만 아니라, 사회적 집단으로서 상인 공동체 형성에 실질적인 목적을 갖고 있었다.

지역상인들이 문화의 거리라는 공공디자인을 실현시켰으며, 공공디자인은 부평문화의거리발전추진위원회라는 보다 강한 지역 공동체를 형성시켜낸 것이다. 부평문화의거리발전추진위원회의 회원은 부평문화의 거리내에서 영업활동을 하는 자로 한정되어 있으나 본회에 관심과 애정을 가진 자를 준회원으로 가입할

수 있도록 하고 있다(제3조). 회원은 총회 의결권을 가지는 한편, 회비를 납부할 의무를 지닌다.

나. 지역 공동체간 상호작용

부평문화의 거리로 변신한 부평재래시장에서 지역 커뮤니티가 형성되기 어려운 가장 큰 요인은 재래시장의 고질적인 문제, 즉 상인과 노점상간의 갈등이었다. 부평재래시장이 생겨온 이래 자연발생적으로 생겨난 노점상은 상권이 활황이었던 시기에는 혼잡으로 인한 다툼이 있었을 지언정, 참을만했던 이웃이었지만, 불황기로 접어듦에 따라 임대료 한푼 내지 않는 영업 경쟁자로 인한 피해가 커져갔다.

시장상인들의 문화의 거리 조성 청원서에서도 상인들은 문화의 거리 조성과 동시에 노점상 전면 철거를 요청하였다. 그런데 1996년 당시 노점상 문제는 도시빈민이라는 사회적 약자를 배려하는 차원에서 행정당국도 철거보다는 공생을 독려하고 있던 실정이었다. 그러나 수십 년간을 이웃하고 있던 처지였으므로 상인들은 누구보다도 지역 내 노점의 실상을 잘 알고 있었다. 도시 빈민의 생계형 영업자도 있었겠지만, 노점의 사유화에 따라 권리금 등의 거래로 이익을 남기는 노점상도 있음을 상인들이 파악하고 있었던 것이다.

문화의 거리 조성후 노점상 전면 철거가 사실상 현실화되기 어려운 점을 감안하여 상인들은 합리적 선별기준에 의한 노점의 선별적 입점 허용을 받아들였다. 선별기준에 대한 논란이 일어났을 때에도 상인번영회는 노점 재입점의 기준으로 ① 재산수준, ② 본인 노점 운영 여부, ③ 합의사항의 준수를 제시하였다. 도시빈민으로서의 노점 여부를 판단하기 위하여 노점상들의 주택 보유현황 및 재산세 납부현황 등을 조사한 결과, 60% 이상이 자가 주택이며, 재산세 또한 상당 정도 납부하고 있는 것으로 파악되었다.

1997년 이러한 조사결과를 바탕으로 노점상 재입점 문제에 대해 노점상연합회, 상인번영회와 부평구청이 협의체를 구성하여 논의하기 시작하였다. 그 결과 재산세 20만원 이하 납부자, 부평구민 여부, 3년 이상 영업한 자 등을 기준으로

삼아 최종적으로 50개의 노점을 재입점시키고, 노점의 사유화 금지 등에 합의하였다. 노점의 입점 방식에 대해서도 논란 끝에, 부평구에 가판대 점용계약서를 1년 단위로 체결하여 인근 지가를 적용한 사용료를 지불하도록 하였으며, 거리 미화를 위해 상징물 주변에서는 먹거리 영업은 제한하는 등의 조치를 취하였다.

1998년 3월 부평문화의 거리가 완공된 이후, 선별된 노점은 가로 중심부에 재입점되어 영업을 재개하였다. 그러나 설계당시 지역상인이 요구한 이동식 가판대는 수용되지 않고 고정식 가판대로 제작되어 영업이 끝난 후에 이동이 불가능하여 저녁 6시 이후면 문화의 거리 중앙부에 또 다시 파란 비닐 커버를 뒤덮은 가판대로 거리 미관을 훼손하였다. 고정식 가판대는 노점상인에게도 불만이었는데, 차양이 너무 높아 진열 상품이 햇볕에 그대로 노출되어 상품의 질을 떨어뜨리는 문제를 발생시켰다. 시장문화를 제대로 이해하지 못한 용역업체와 예산의 제약만을 고려하는 행정당국의 일방적 공공디자인으로 인해 문화의 거리내 가로시설물들은 제 기능을 발휘하지 못한 것이다.

1999년 부평구청, 상인, 노점상들의 협의체였던 '문화의거리발전추진협의회'에서 다시 노점상 문제를 논의하기 시작, 영업후 방치되는 고정식 노점 가판대의 문제점을 들어 영업후 다른 장소로 가로판매대를 이동할 수 있는 이동식 가판대로 축소 제작후 교체하였으며, 노점상인들도 영업후 가판대의 이동에 합의하였다. 협의후, 초기에는 노점상인들도 영업후 가판대 이동 보관을 실행하고자 하였으나, 대부분이 여성 및 노인들이었던 노점상인들이 매일 가판대를 이동하는 것이 어려워 합의사항이 이행되지 않았다. 노점상 뿐만 아니라 상인들도 상품의 불법 적치, 차량 무단주차, 쓰레기 적치 등 그간의 상업 행위 습성을 근절하지 못하여, 문발추 등이 거리 발전을 위한 거리가꾸기 사업들을 지속해나갔다.

지역상인과 노점상간 일상생활의 정치가 지속되던 중, 당시 마을 만들기 활동에 주력했던 시민단체 도시연대가 부평문화의거리 문제를 함께 고민하기 시작하였다. 지역외부의 시민단체와의 협력을 통하여, 지역상인들은 거리를 만들어 가는 주체들간의 끊임없는 갈등과 소통, 그리고 합의 과정이 여전히 중요함을 인식하고 상인, 노점상, 행정, 지역 및 시민단체가 함께 모여 소통할 수 있는 장을

마련하였다. 2000년 10월 개최된 부평문화의 거리 활성화를 위한 워크샵을 통해, 상인, 노점상, 행정의 각 주체들 뿐만 아니라, 지방의원, 시민 및 지역단체, 전문가들이 함께 모여 부평문화의 거리 활성화를 위한 논의를 가졌다. 상인과 노점상이 함께 모일 수 있는 소통의 장을 지속적으로 열어가는 한편, 부평문화의 거리 활성화를 위한 거리 축제 등도 함께 기획·운영하기도 하였다. 가판대 이동 문제 등 일상의 갈등들은 여전히 지속되었지만, 1998년 문화의 거리 조성 이후 함께 하는 시간동안 상인들간의 신뢰도 서서히 형성되기 시작하였다.

2006년은 노점상과 상인간의 관계에 큰 진전이 있었던 해였다. 영업후 가판대 이동문제를 해결하기 위해 문발추가 골프차 차량을 구입하여 노점을 이동하는 방안을 제시하였고 건물주들의 지원을 받아 약 5백만원의 비용으로 골프차를 구입, 2007년 3월부터 골프차량을 이용한 노점 가판대 이동이 시작되었다. 이 시기 일부 상인들에 의해 노점상의 문발추 회원 가입 의견이 제시되었지만, 처음에는 기존 문발추 회원도 노점상인도 모두 거부하였다.

그림 3-11. 차량을 이용한 노점이동

그림 3-12. 한평공원 조성

자료: 문발추

다. 지역 공동체간 협력체계

2007년 5월, 지역상인과 노점상인간의 보이지 않는 장벽을 해소하기 위한 일종의 터닝 포인트가 필요했던 문발추가 도시연대에 한평공원 조성을 의뢰하였

다. 한평공원은 지역 공동체 형성을 위하여 도시연대가 2002년부터 조성하고 있던 마을 만들기 사업이자, 참여적 디자인을 실천하고 있던 커뮤니티 디자인 프로그램이었다.

문발추는 한평공원 부지로 당시 음식노점이 집중해 있던 가로를 선정하였고, 한평짜리 공원이었지만 공원 부지 마련을 위해 노점들의 자리 이동을 필요하였다. 노점상인들을 설득하는데 가장 큰 역할을 하였던 것은 노점상인 양기용씨였는데, 한평공원 조성과정은 특별히 KBS 1 TV '다큐멘터리 3일'에 방영되어 지역 공동체간 협력체계를 더욱 견고하게 하였다.

2007년 7월 14일 한평공원이 개장되었으며, 이를 계기로 노점상인들의 문발추 가입을 8월에 구두 합의하였고, 2007년 10월 부평문화의거리발전추진위원회 총회에서 노점상인들의 회원 가입이 정식으로 추진되어, 전국에서 최초로 건물주와 임대상인, 그리고 노점상인이 함께 공식적인 단체로 구성되었다. 부평문화의거리에서 지역상인 공동체는 그야말로 하나의 공동체로 형성되게 된 것이다. 문발추의 사무국장으로는 양기용 노점상인이 추대되었다.

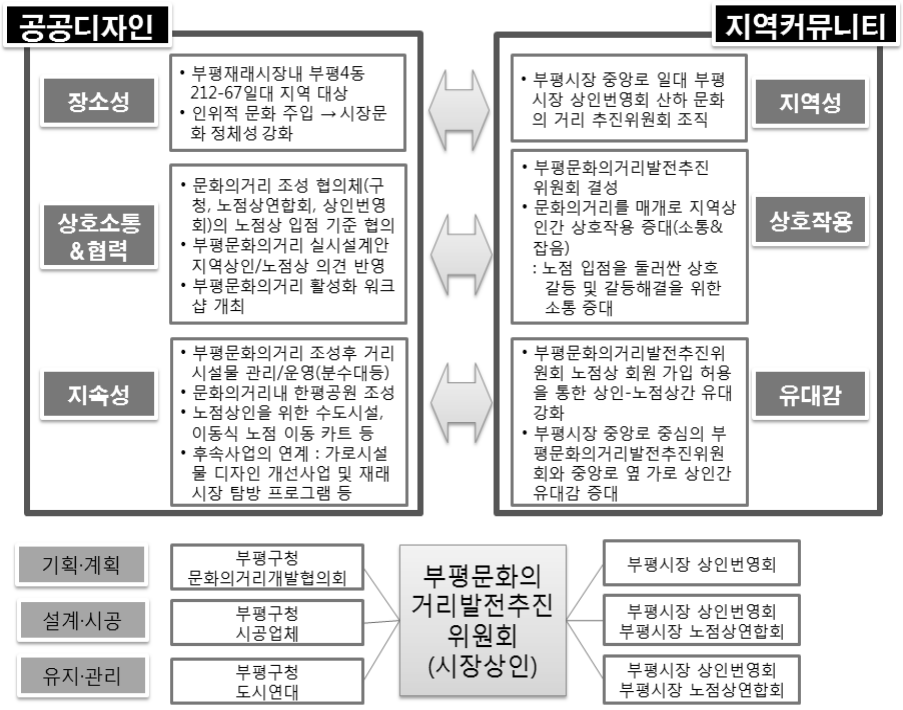
이후 문발추의 공식 일원이 된 노점상인들을 위한 일련의 가로시설물도 재정비되었다. 먼저 음식노점을 위한 수도시설을 설치하였으며, 노점상인들이 스스로 비용을 모아 개별 하수대와 위생시설을 개선하였다.

그림 3-13. 노점상을 위한 수도시설

그림 3-14. 시설 현대화한 음식노점

부평문화의거리의 협력적 공공디자인 개선사업은 이후 문화의 거리가 조성되어 있는 부평시장 중앙로 옆 거리로 확대되어 가고 있는 추세이다. 2008년 국토부의 살고싶은 도시 만들기의 지원으로 실시된 '부평문화의 거리 옆골목 뻗어가기' 사업은 문화의 거리 주변 거리 상가를 대상으로 실시된 공공디자인 개선사업으로, 사업 추진과정에서 문발추와 옆 거리 상인과의 협력적 사업추진을 통해 상호 연대감이 증대되고 있다.

그림 3-15. 부평구 부평문화의거리 조성과정



4. 지역공공디자인 지원체계

가. 공공부문 지원체계

1) 지방자치단체 지원체계

부평문화의 거리 조성 및 이후 유지·관리에 있어 지역상인들의 노력이 두드러졌다는 사실은 분명하지만, 사실 상인들의 아이디어가 실제 공간에 투영될 수 있었던 것은 지방자치단체의 실질적 지원이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

부평구청은 문화의 거리 조성단계에서 '문화의 거리 개발협의회'를 구성하여 문화의 거리 조성 전반에 대한 주요사항을 심의하고, 관련부서의 업무를 조정하도록 하였다. 한국전력공사와의 전신주 지중화 매설 공사 협의, 부평전화국과 공중전화 박스 설치 협의, 북부소방서와 소방도로 확보 협의, 부평 경찰서와 차없는 거리 지정 여부 협의 등을 위한 협의회였다. 협의회는 부평구청 당연직 위원 6명, 유관기관 위촉직 위원 5명, 지역의원 3명, 경제협회 1명 등 총 15명의 위원으로 구성되었다.

유지·관리 단계에서도 부평구의 도시과, 건설과, 지역경제과, 환경위생과 등 다양한 부서의 지원이 있었다. 특히 2008년에는 해당 구청장에 의해 도시디자인 원년의 해로 선포, 도시디자인기획단을 설립하고 도시디자인 자문단을 위촉하는 등 지역공공디자인에 대한 적극적인 지원체계를 구축하였다. 도시디자인기획단은 ① 도시경관(디자인) 자문, 기획, 조정, 총괄, ② 도시경관기본계획 수립 및 기획, ③ 도시시설물에 대한 경관 협의 및 자문, ④ 도시경관 증진을 위한 제도 기획 및 연구, ⑤ 도시특화사업 발굴 및 조정에 관한 사항[17]을 담당하였다. 이에

17) 인천광역시 부평구 행정기구 설치 조례 시행규칙 제3조의 3(도시디자인기획단) 2008년 2월 본조 신설 및 2010년 10월 폐지. 도시디자인기획단은 2010년 10월 구정비전기획단으로 전환되고, 2011년 9월 현재, 비전기획단으로 명칭 변경됨. 비전기획단은 도시디자인기획단이 담당하던 일부 사업, 즉 살고싶은 도시만들기 위원회 운영 지원 등을 담당하고 있기는 하나, 구정 발전 거버넌스 정책지원 전반을 담당하고 있어 과거 도시디자인기획단이 추진하던 공공디자인 업무는 도시관리국의 도시재생과 및 도시경관과 등이 이관받아 추진하고 있음

따라 부평로 디자인 개선사업, 우리마을가꾸기사업 등 다양한 지역공공디자인 개선사업이 추진되었다.

도시디자인기획단의 체계적 지원에 따라, 2008년 부평 문화의 거리는 국토부의 살고싶은 도시만들기 시범사업에 당선되었으며, 2009년에는 문화체육관광부의 '2009 대한민국공간문화대상 최우수상(국무총리상)'으로 선정되었다.

2) 중앙정부 지원체계

부평문화의 거리의 유지·관리 단계에서 중앙정부의 다양한 사업의 지원이 있었다. 2007년 문화부의 일상장소 문화생활공간화 컨설팅 지원사업에 당선되어 '얼쑤! 부평풍물축제 활성화를 위한 부평로 공간디자인개선사업'의 가로환경개선을 위한 기본설계용역을 수행하였고, 동년 '진화하는 열정충전소 부평문화의 거리' 산자부의 지역형 공공디자인 개선사업에 당선되어 가로 시설물의 디자인 개선사업을 수행하였다.

2008년 공공디자인 개선을 위한 지원사업은 아니었지만, 국토부의 살고싶은 도시 만들기의 지원으로 '부평문화의 거리 옆골목 뻗어가기' '소규모 자전거 보관소' '유모차, 장애인을 위한 상가 경사로 설치' 등의 지원을 받을 수 있기도 하였다. 살고싶은 도시 만들기 사업은 지역주민 참여형 마을 만들기 지원 사업으로서, 이 사업을 통해 '어린이와 함께 하는 재래시장 탐방', '상인 및 노점상인 교육' 등 체험 및 교육프로그램 지원 뿐만 아니라 문화의 거리 주변 상가를 대상으로 이면 접속가로 입면 개선사업 등도 펼칠 수 있었다.

이밖에도 중기청의 재래시장 활성화를 위한 시장현대화 사업 및 문화부의 문화관광형 시장 활성화를 위한 사업 지원 등을 통해 부평문화의 거리가 유지·관리될 수 있는 실질적인 재정 지원을 받을 수 있었다.

이러한 중앙정부의 지원은 부족한 지방자치단체의 재원을 보완할 뿐만 아니라, 아이디어 차원에 머물러 있던 지역주민의 구상을 실현시키고, 지역주민에 의해 실현된 일부 커뮤니티 디자인을 리모델링하여 편의성 및 지속성을 증진시켜주기도 한다. 부평문화의 거리내 배전반과 야외공연시설 등은 초기 지역상인들

에 의한 디자인이 중앙정부의 지원으로 전문가의 작업을 지원받을 수 있게 되어 지역의 명소로 자리잡아 가기도 하였다.

나. 민간부문 지원체계

민간 차원의 지역공공디자인 지원은 대체로 시민단체 및 전문가 집단 등 매개 집단에 의해 수행되는 경우가 많은데 부평문화의 거리에 있어서도 그러하다. 문발추가 요청하여 부평문화의 거리내에 조성된 한평공원은 시민단체 도시연대의 지원으로 이루어졌는데, 도시연대의 한평공원 사업은 민간기업에 의한 기부사업으로 진행되고 있었다.

부평문화의 거리는 조성 및 유지·관리 과정에서 다양한 이해관계인이 관여하고 있어 민간부문의 지원 역시 다양한 분야에서 관여하였다. 부평문화의 거리 활성화를 위한 워크샵과 토론회 등에서는 다양한 분야의 전문가들이 참여하여 함께 거리 활성화를 위한 방안을 모색하였다.

일견 부평문화의 거리와 연관이 없어 보이는 부평 자전거도시 만들기 운동본부의 지원도 있었다. 재래시장 활성화를 위해서는 무엇보다도 고객 유치가 우선되어야 하는데, 주차장 등의 편의시설을 이용하고자 대형마트로 가는 고객을 시장으로 유치하기 위해서는 자전거로 시장을 보는 고객을 유치해야 한다는 생각에서였다. 인근 주민들이 부평문화의 거리가 위치한 부평시장으로 자전거를 타고 접근하기 위해서는 현재 자동차 위주로 조성되어 있는 부평의 교통체계에 대한 문제제기가 필요하다고 인식한 것이다. 부평 자전거도시 만들기 운동본부가 부평문화의 거리 유지·관리에 실질적인 지원을 했다기보다는 자전거 이용객을 바라보는 상인들의 인식 전환에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 이에 따라 자전거 보관소 설치, 상가 경사로 설치 등의 공공디자인이 실현되었기 때문이다.

표 3-3. 부평문화의 거리 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계

구분	추진내용	추진체계	지원체계
기획 및 계획	부평재래시장의 상권 활성화를 위해 문화의 거리 조성 아이디어	– 부평시장 상인번영회	
	문화의 거리 기본구상 계획 수립	– 부평구청 및 용역업체	– 부평구청
설계 및 시공	문화의 거리 조성 실시설계 수립	– 문화의 거리 개발협의회 (부평구청 및 유관기관) – 지역상인(공청회 의견반영)	– 부평구청
	문화의 거리 조성 시공	– 시공업체	– 부평구청
유지 및 관리	시설물 관리, 청소 등 거리가꾸기	– 부평문화의거리발전추진위원회	
	가로환경개선 기본설계용역	– 부평구청	– 문화부 일상장소 문화생활공간화 컨설팅지원사업(2007)
	가로시설물 디자인 개선사업	– 부평구청	– 산자부(현 지경부) 지역형 공공디자인개선사업 (2007)
	부평문화의거리 옆골목 뻗어가기 상가 경사로 설치 어린이와 함께하는 재래시장탐방	– 부평문화의거리발전 추진위원회	– 국토부 살고싶은 도시만들기(2008)
	부평문화의거리내 한평공원 조성	–도시연대	

제4절 전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선 사례분석

1. 사례지역 개요

마을 만들기로 유명한 진안군의 백운면은 섬진강 발원지인 데미샘과 흰 구름(白雲)도 쉬어간다는 지명처럼 높은 지대에 위치해 있어 깨끗한 자연환경을 지닌 마을이다. 살기좋은 마을을 만들고자 하는 지역주민의 의지가 높은 곳이었지만, 마을을 떠나는 사람들이 점점 늘게 되고 이에 따라 주민들의 자존감도 낮아지고 있었다. 백운면은 20여 년 전까지만 해도 주변의 임실과 장수를 아우르는 5

일장이 설 정도로 번성하여 마을 주민도 9천여명 가까이 되었으나, 현재는 1,900여명 남짓 정도밖에 되지 않는다.

백운면의 면소재지인 원촌마을은 백암리 539-9번지 일대로 옛날 원님이 쉬었다 갔다는 이야기가 전해져서 원촌마을이라고 칭해졌다. 새로운 마을 비전과 활력을 찾기 위한 구체적인 실천으로서 마을 주민들은 백운면 에코뮤지엄을 구상하기 시작하였는데, 이러한 지역주민들의 노력에 진안군 마을 만들기 지원팀이 적극적으로 결합하여 면소재지인 원촌마을의 간판 조성사업을 실시하게 된 것이다.

원촌마을은 이야기가 있는 간판 조성사업으로 언론 및 관련 업계에 새로운 이슈가 되면서 방문객들이 늘어 면소재지 상가에 새로운 활력이 생겼고, 간판 조성 이후에도 다양한 커뮤니티 디자인 개선사업으로 지역주민의 생활공간이 개선되었을 뿐만 아니라, 지역에 대한 자긍심도 높아지게 된 사례이다.

2. 원촌마을 간판개선사업 추진과정

가. 기획 및 계획단계

2003년부터 시작된 진안군의 마을 만들기인 으뜸마을가꾸기 사업을 계기로 백운면 전체의 마을 만들기 비전과 목표에 대한 고민은 지속되어 왔었으나, 간판 조성사업 자체의 기획 및 계획은 누리사업단인 전주대학교 X-edu사업단 측에서 제안된 것이다. 2007년 1월 전주대학교 도시환경미술학과와 시민문화네트워크 티팟이 커뮤니티 디자인 방식의 간판개선사업에 관심을 가지고 진안군 마을 만들기 지원팀을 찾아왔다. 진안군 마을 만들기와 결합하여 진안읍에서 새롭게 문화컨텐츠를 발굴하고 실제 작업을 시도하겠다는 기획이었다. 진안군 마을 만들기 팀장 구장인 박사와 협의 끝에, 사업예산이 소액인 점, 마을 만들기의 토대는 마을 조사단 활동이 이루어지고 있는 백운면이 더 잘 준비되었다는 점을 들어 백운면소재지 상가의 간판개선사업으로 결정하였다[18].

18) 백운면(2008) 참조

이후 2007년 3월, 주민 대상으로 첫 사업설명회가 개최되고, 설문조사와 수차례의 개별 면담이 이루어졌으며, 이 과정에서 마을조사단에서 실시한 원촌마을 조사결과도 많이 참고되었다. 주민들의 삶의 이야기가 녹아들어간 간판을 디자인하기 위해 먼저 마을 사람들이 살아온 이야기를 듣는 것이 중요했다. 간판에 대한 주민들의 생각과 구체적인 표현까지 의견을 들어가며, 원촌마을 간판디자인 방향을 만들어갔다[19].

나. 설계 및 시공단계

원촌마을 간판디자인 설계는 전주대 도시환경미술학과팀과 디자인 컴퍼니 간텍스트가 공동으로 준비하였다. 디자인 컴퍼니 간텍스트는 시민문화네트워크 티팟 조주현 대표가 대표로 있던 디자인 업체였다. 2007년 4월 간판 디자인 견본에 대한 협의를 거치고 5월초부터 실제 간판 제작에 착수, 22곳의 34개의 상가 간판이 정비되었다.

이 과정에서 주민들이 간판 디자인 견본을 보며, 글씨체, 색채 등에 대한 합의가 도출되지 않아 지난한 협의 과정을 거쳐야 했다. 그러나 실제 제작된 간판을 거는 당일, 일부 주민들이 실제로 본 간판의 글씨 크기와 글씨체를 반대하는 상황이 발생하기도 하였다. 소형 사이즈의 간판 디자인 견본으로 합의한 것이었지만, 실물로 보았을 때 주민들의 생각과 일치하지 않았던 것이다. 한 예로, 건강원 간판은 염소, 호박 등으로 구성된 디자인이었는데, 호박이 노란색이어야지 왜 검정색이냐고 주장을 굳히지 않아, 시공업체가 현장에서 호박을 다시 노랗게 채색하는 해프닝도 발생하였다[20].

따라서 전문적 분야인 디자인에 대한 이해가 없는 지역주민들로 하여금 지역주민이 필요로 하고 원하는 디자인을 이끌어내는 작업은 지역주민의 참여 자체도 중요하지만, 지역주민의 의견을 조정하고 번복된 주장을 받아낼 수 있는 디

19) 조주연(2010) 참조
20) 조주연(2010) 참조

자인 코디네이터 역할도 중요하다. 원촌마을 간판정비 사업에 있어서 이 역할은 디자인 측에서는 오랫동안 시민문화활동을 해왔던 시민문화네트워크 티팟이, 지역주민 측에서는 마을 조사단이 매개자 역할을 수행하였다.

그림 3-16. 간판정비모습 I

그림 3-17. 간판정비모습 II

다. 유지 및 관리단계

원촌마을 간판 조성 사업비와 별도로 지역주민들도 제작비에 따라 5~10만원씩 자부담을 하여, 이 비용으로 2007년 6월 마을잔치를 개최하였다. 이후 간판에 대한 유지·관리는 온전히 지역주민의 몫이었으며, 흑염소 간판을 단 건강원 주인은 수세미를 직접 키워 간판에 넝쿨로 사용하기도 하였다. 시골마을에 이런 간판이 왜 필요하겠느냐며 적극성을 보이지 않던 지역주민들도 간판을 보기 위해 언론매체와 방문객들의 방문이 잦아지자, 다시 활력을 찾은 마을에 만족해하였다.

한편, 원촌마을 간판 조성사업 추진 중, 전주대 이영욱 교수가 문화부 공공미술추진위원회 공모사업인 Art in City 2007사업과 일상장소 생활문화 공간화 기획·컨설팅 사업에 응모할 것을 권유하여, 아트인시티사업은 백운면 마을조사단의 이름으로 공모하여 선정되었으며, 컨설팅 사업은 진안군 마을만들기팀에서 신청하여 선정되었다. 아트인시티사업은 대상지역에서 작업을 진행할 작가팀을 정하는데, 이 팀으로 티팟이 선정되었다. 2007년 7월~10월까지는 간판조성의 후

속사업으로서 아트인시티사업이 진행되는데, 주요 사업은 상호학습을 위한 '흰구름 워크샵', 마을잔치인 '흰구름 초대', 꿈의 가게 ㅂ마트 조성, 자전거터미널과 코스개발을 위한 '농로타고 흰구름 잡고' 등이었다[21].

간판조성사업이 외부인이었던 전주대와 티팟에 의해 기획되고 주도되었다면, Art in City 2007은 백운면 마을조사단의 매개로 지역주민과 작가그룹이 보다 협력하여 사업을 추진해갔던 시기이기도 하였다.

표 3-4. Art in City 2007 주요 프로그램

프로그램명	팀 구성	주요 내용
흰 구름 워크숍	워크숍을 통해 '백운공공미술팀' 구성	– 1차 워크숍 (7월 25일~27일): 아트인시티 사업 설명회, 마석 이야기, 몸 풀기 워크숍, 흰구름 전망대, 주민 주체 마을만들기, 공공미술 액션 플랜 – 2차 워크숍 (8월 17일): 상상공간 프로젝트 – 3차 워크숍 (8월 31일): 시민중심의 문화도시, 꿈의가게 비마트 – 4차 워크숍 (9월 6일): 지역 문화공간 꾸리기, 농로 타고 흰구름잡고
꿈의가게 비마트	기획자 : 이현배 참여 : 백운중 학생들	– 컨테이너 구멍가게 제작 – 온라인 비마트 홈페이지 오픈 – 상가문화지도 제작 – 구름사진엽서 제작 – 이야기를 담은 특산품 상품 디자인
논길타고 흰구름 잡고	기획자 : 김선미 참여 : 백운초 학생들	– 백운초 학생 대상 '논길 탐험 캠프'진행 – 자전거 산책길 코스 개발 – 자전거 터미널(컨테이너) 제작 – 자전거 산책길 문화지도 제작 – 자전거 산책길 안내판 및 쉼터조성
흰구름의 초대	기획자 : 정문성 참여 : 주민, 초중학생	– 9개 마을별 깃발, 면 깃발 제작 – 마을 잔치 진행

컨설팅 사업으로는 백운면 에코뮤지엄 구상을 구체화하고 주민역량 강화를 위한 학습강좌 개최, 면소재지 중심기능 강화를 위한 시범사업 추진으로 진행하였다. 원촌마을 뿐만 아니라 백운면 전체를 대상으로 한 사업이었으나, 면소재지

21) 백운면(2008) 참조

중심기능 강화를 위한 시범사업은 원촌마을을 대상으로 한 것이었다. 간판개선사업 과정에서 상대적으로 부족한 것으로 인식되었던 지역주민간 소통과 역량 문제를 해결하기 위한 사업으로서, 연구용역을 맡았던 (주)시뱅크디자인이 2007년 12월부터 2008년 4월까지 총10회에 걸친 주민학습강좌를 진행하여 마을 발전을 위한 방향과 구체적 사업내용에 대한 지속적인 토론의 장을 마련할 수 있었다.

간판개선사업은 특성상, 개별 간판주인과 디자이너들의 쌍방향적 교류작업인 경우가 많아, 전체 지역주민과의 만남과 소통이 부족하였는데 아트 인 시티 사업과 컨설팅 사업의 워크샵, 마을잔치, 주민학습강좌 등을 통해 지역주민 상호간 소통의 장이 열리게 되었다. 지역주민들은 이 과정에서 새로운 문화적 경험을 갖게 되었으며, 살기좋은 백운 만들기의 방향에 새로운 시각을 갖게 되었다.

이후 2008년 2차년도 누리사업으로 원촌마을에서는 에코뮤지엄 문화관광지도와 4개소의 공공 이정표 간판이 추가로 정비되었으며, 일상장소 생활문화 공간화 기획컨설팅 우수사례로 선정되어 추가로 지원받은 시범사업비와 작은도서관 공모사업 지원비로 구 보건지소를 리모델링하여 흰구름 작은 도서관을 건립하였다.

그림 3-18. 흰구름 작은 도서관

그림 3-19. 우체국옆 담장벽화

또한 진안군의 독자사업인 그린빌리지 사업의 일환으로 2008년 150만원의 예산으로 학교앞 등굣길 및 우체국옆 담장 벽화 사업을 추진하기도 하였다.

3. 지역 커뮤니티 형성과정

가. 주민 조직의 형성

원촌마을 간판개선사업은 지역주민이 주도하기보다는 외부단체 전주대와 티팟이 주도하였기 때문에 간판개선사업을 위한 주민 조직이 결성된 바는 없다. 그러나 간판개선사업 대상지로서 백운면 원촌마을을 선정하게 된 계기가 된 마을조사단이 당시 원촌마을에 사무실을 두고 조사활동을 펼치고 있었다.

진안군 마을조사단 설립배경은 매우 독특한데, 유한 킴벌리가 후원하는 (사)생명의 숲 국민운동의 지원을 받아 조직하게 된 것이다. 2006년 도시의 청년실업 해소와 농촌 살리기를 결합하여, 농촌지역의 새로운 사회적 일자리 창출을 위한 목적에서 (사)생명의 숲은 마을조사단 사업을 실시하였다. 마을조사단 사업이란 1개면에 5명의 조사단원이 상주하면서 마을단위의 문화·역사·자연 등 유무형의 자원을 전수조사하여 문화컨텐츠를 발굴하고 마을문화사를 발간하는 사업인데, 2006년 시범사업 대상지로 진안군 백운면과 제천시 백운면이 선정된 것이다. 진안군 중에서도 백운면이 선정된 이유는 11개 읍면중 마을조사의 취지를 잘 이해할 수 있는 매개자 역할을 할 지역주민으로 이현배 작가가 존재하여, 향후 주민주도 마을만들기가 확대될 가능성이 가장 높은 지역이라고 여겨졌기 때문이었다.[22)]

2006년 전국 단위로 모집공고한 마을조사단 조사단원으로 총 5명의 단원이 선발되었고, 진안군 출신 단원 선정의 가능성도 열어두었으나, 5인 모두 진안군 출신이 아닌 외부인으로 선정되었다. 2006년 6월부터 백운면에 거주하며 29개 행정리별로 마을조사를 실시한 조사단원들의 조사내용은 2007년 2월 '백운, 그 은은한 묵향'이라는 책자로 발간되었다.

2006년 마을 조사단의 사업을 계기로 지역주민들은 일시적인 시범사업의 조사결과를 어떻게 지역에 안착시킬 것인가를 고민하게 되었고, 이 결과 이현배

22) 진안군 마을만들기 지원팀장 구자인 박사 심층면접조사결과

작가를 중심으로 백운면내 청년 지도자가 참여하는 지역활성화팀을 조직하였다. 매월 1~2회 부정기적으로 진행된 모임에서 지역활성화팀은 백운면을 지붕없는 에코뮤지엄으로 만들려는 구상을 갖게 되었다.

나. 지역 공동체간 상호작용

백운면 마을조사단 사업은 2007년 시범사업으로도 선정되어, 2007년 4월 제2차 마을조사단원 8명이 구성되었다. 기존단원 3명과 신규 충원 단원 5명 뿐만 아니라, 그동안 마을조사단 사업을 지원해오던 백운면의 이현배 작가를 비상근단장으로 임명하였다. 백운면에서 손내옹기를 운영하는 이현배 작가는 그동안 백운면 마을 만들기의 구상안 등에 여러 아이디어를 제안하면서, 원촌마을 간판개선사업 당시에도 지역 코디네이터 역할을 수행하기도 하였다.

2차 마을조사단은 기존의 마을조사를 수행하는 조사팀뿐만 아니라 기획팀을 운영하여 원촌마을에 폐점된 영다방에 사무실을 설치하여 상가조사, 외부 방문객 안내 등의 활동을 수행하였는데, 2차 마을조사단의 이 기획활동이 원촌마을 간판개선사업의 초기 계획·설계단계에 많은 도움을 주었다. 조사팀은 주제별 심화조사를 진행하면서 2007년 7월부터 월간 백운을 매월 발간하였는데, 월간 백운 편집위원회는 지역주민들과 별도로 조직하였다.

2007년은 원촌마을에서 간판개선사업 및 아트인시티사업이 추진되고 있었을 뿐만 아니라, 제1회 마을만들기 전국대회 in 진안 행사가 추진되던 시기여서, 백운면 마을조사단과 함께 지역주민이 자연스럽게 사업에 결합하여 서로 소통하는 장을 열어갈 수 있던 시기였다.

사실 백운면 면소재지인 원촌마을이 여느 농촌마을과 다른 점은 귀농귀촌인이 많이 거주하고 있다는 점이다. 마을 만들기 정책을 추진하였던 2003년부터 진안군은 지역의 인구감소 및 쇠퇴에 대한 대응책으로서 귀농인 지원사업을 추진해오고 있었는데, 이에 따라 2010년 말 현재 진안군 인구 20,446명 중 1,455명, 즉 인구의 약 7.1%가 귀농귀촌인으로 구성되어 있다. 백운면은 진안군 읍면중 가장 많은 101가구, 231명의 귀농귀촌인이 거주하고 있다[23].

백운면의 마을 만들기를 주도하였던 지역주민 중 대부분이 이들 귀농귀촌인들로서, 마을조사단 비상근단장인 이현배 작가도 귀농귀촌인 출신이었다. 백운면은 진안고원 중에서도 가장 오지에 위치하여 내부의 지역 정체성, 즉 단결심이 강한 반면 외부에 대한 거부감도 상대적으로 큰 지역이었다[24].

표 3-5. 진안군 백운면 귀농귀촌인 현황

구분	2010.12월말		거 주 유 형				전입형태			
	세대수	명	독신	부부	2대	기타	U턴*		I턴*	
							명	비율	명	비율
계	592	1455	187(31.6)	130(22.0)	231(39.0)	44(7.4)	254	42.9	338	57.1
진안읍	63	116	31	18	11	3	29	46.0	34	54.0
용담면	48	104	19	3	23	3	18	37.5	30	62.5
안천면	52	138	11	14	25	2	41	78.8	11	21.2
동향면	62	180	8	18	36	–	8	12.9	54	87.1
상전면	24	51	11	7	6	–	12	50.0	12	50.0
백운면	101	231	39	23	32	7	56	55.4	45	44.6
성수면	46	128	12	7	20	7	12	26.1	34	73.9
마령면	34	96	7	8	16	3	12	35.3	22	64.7
부귀면	76	210	14	21	30	11	22	28.9	54	71.1
정천면	34	86	14	5	12	3	10	29.4	24	70.6
주천면	52	115	21	6	20	5	34	65.4	18	34.6

자료: 진안군 마을 만들기 지원팀(2011)
주* : U턴형은 고향으로 귀향하는 귀농귀촌인을 의미하고, I턴형은 아무 연고없이 이주해온 유형을 일컬음

비단 백운면 뿐만 아니라 타 지역에서도 외부인인 귀농귀촌인과 내부인인 기존 지역주민간 갈등은 상존해 왔다. 농촌의 어려운 현실을 귀농귀촌인 유입정책을 통해 타개하고자 외부인들에 대한 많은 정책적 지원이 이루어지고 있는데,

23) 진안군, 2011, 내부자료 참조
24) 백운면(2008) 참조

기존 지역주민으로서는 상대적 박탈감을 느낄 수 있다. 농촌지역의 마을 만들기는 대체로 쇠퇴한 지역을 되살리려는 지역 활성화를 위한 활동들이 많은데, 새로운 지역에서 새로운 삶을 살아가는 귀농귀촌인들의 의지가 기존 지역주민에 비해 높다. 백운면도 귀농귀촌인 중심으로 마을 만들기가 주도되는데 대해, 기존 지역주민들의 거부반응이 존재하는 것이다. 귀농귀촌인간의 갈등도 내재해 있는데, 지역 유대감이 상대적으로 강한 U턴형 주민들은 같은 귀농귀촌인 출신이면서도 I턴형 귀농귀촌인들을 바라보는 시선이 곱지 않다.

이러한 상황에서 마을조사단이 매개하며 이루어져간 커뮤니티 디자인 활동들은 지역주민간 상호 소통의 장을 열어, 보이지 않는 갈등의 벽들을 조금씩 낮추어 갔다. 마을조사단 자체가 외부인이면서 귀농귀촌인이었고, 지역주민간 소통할 수 있는 기회가 필요했었는데, 간판개선사업과 이후 다양한 유지·관리사업 프로그램들은 특히 지역주민과 귀농귀촌인간의 상호 소통의 장을 열어주었기 때문이다.

다. 지역 공동체간 협력체계

2007년 말에는 그동안 사업에 직간접적으로 참여하던 주민 중심으로 '살기좋은 백운만들기 학습모임'을 결성하고 주민자치위원회와 긴밀하게 연계하여 운영하기로 하였다. 이후 지역의 관련 사업이나 중요 결정사항이 있을 때에 수시로 모여 의견을 주고 받았다.

간판개선사업으로 시작된 각종 커뮤니티 디자인 사업들이 추진되던 2007년부터, 이현배 마을조사단 단장은 진안군이 국·도비가 지원되는 각 마을에 배치하던 마을간사를 원촌마을에 지원해달라는 요청을 했으나, 군이 정한 요건에 맞지 않아 파견되지 못했던 마을간사가 2008년 2월 원촌마을에 배치되었다. 원촌마을 마을간사로 마을조사단 출신단원인 주영미씨가 배치되어, 원촌마을에 상주하면서 원촌마을의 마을만들기 활동들을 지원해나갔다.

2008년 4월에는 진안군이 신활력사업 일환으로 추진한 지역혁신학습동아리 공모사업에 선정되면서 학습모임이 더욱 체계화되었다. 회장은 백운면 신암리

임신마을 이장인 송희주 목사가 추대되었고, 부회장은 이현배 손내옹기 대표와 이남근 주민자치위원장이 총무는 주영미 원촌마을 간사가 맡았다. 학습모임을 통해, 2007년초부터 지역의 문제로 논의되어 오던 교육문제 해결방향으로 작은 도서관 조성사업에 대한 논의를 구체화해갔다. 백운중학교 통폐합 논의가 진행중인 상황에서 학교 교육을 보완할 수 있는 시스템 구축이 지역의 당면과제였던 것이다.

2008년에도 마을조사단 사업은 지속되어, 인근 마령면으로 조사지역을 확대해 가면서도 월간 백운 등의 기존 사업들도 지속해갔는데, 마을조사결과와 함께 백운면의 애경사, 행정정보, 주민 기고문 등으로 구성되던 월간 백운의 편집위원장은 주민자치위원장으로 선임하였고, 마을 조사단원 뿐만 아니라, 한농연 백운지회장, 각 리의 이장, 평생학습지도사 및 지역주민들을 편집위원으로 위촉하였다. 2011년 현재 월간 백운의 편집위원회는 위원장을 포함한 20명의 인원으로 구성되어 있는데, 마을조사단원으로 와서 귀촌한 귀농인 뿐만 아니라, 기존 지역주민들 다양한 구성원으로 구성되어 상호 협력하고 있다.

물론 지역주민과 외부인간, 지역주민 내부인간의 불협화음은 여전히 존재한다[25]. 백운면으로의 귀농귀촌인이 증가함에 따라, 지가가 상승하여 높은 지가를 감당할 수 없는 지역주민들의 새로운 불만이 야기되고, 백운동 계곡 등지에 속속 들어서는 화려한 민박펜션 주인들과 농사를 짓는 기존 주민간의 문화적 갈등도 생겨나고 있기도 하다.

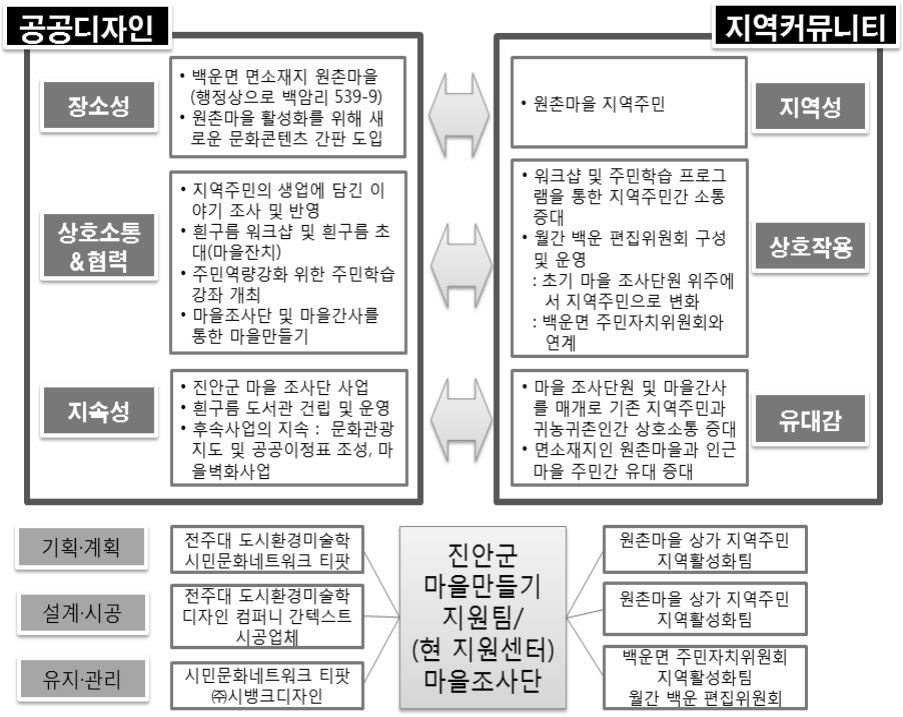
그러나 지역활성화팀, 월간 백운 편집위원회 및 주민자치위원회를 중심으로 한 지역 공동체간 상호 협력체계가 구축되어, 이후 다양한 사업의 의견을 수렴하고 조정하는 역할은 지역 공동체내에서 작동할 수 있게 되었다.

2011년 현재, 원촌마을에 배치되었던 마을간사와 마을조사단원들은 임무를 마치고 각자의 현업으로 복귀하였지만, 2006년 이후 마을조사단원으로 처음 진안에 와서, 조사단원으로서의 활동을 마치고도 계속 진안에 머무르고 있는 조사단

25) 현재 백운면에 귀촌하여 펜션을 운영하고 있는 U턴형 지역주민의 심층면접조사결과, I턴형 귀농귀촌인에 대해 우리 지역사람도 아니면서 이렇게 해야된다 저렇게 해야된다고 말이 많다며 난색을 표하기도 함

원 출신 귀농인들이 지역 공동체간 협력체계를 구축할 수 있는 매개자 역할을 수행하고 있다.

그림 3-20. 원촌마을 간판개선 조성과정



이들은 기존 지역주민들만으로는 감당할 수 없는 다양한 일상장소의 마을 만들기 활동들을 지원하는 한편, 지역주민간 소통 프로그램들을 통해 백운면의 기존 지역주민과 귀농귀촌인간에 발생할 수 있는 갈등 양상들은 조정해갔고, 이후 지역주민들이 상호 협력체계를 지속할 수 있는 틀, 즉 월간 백운 편집위원회 등을 구성하여 지역 공동체 형성에 기여하였다.

4. 지역공공디자인 지원체계

가. 공공부문 지원체계

1) 지방자치단체 지원체계

진안군의 지역공공디자인은 처음부터 지역주민에 의해 발의되었다기보다는 진안군청의 마을만들기 지원팀 등의 지원으로 추진이 가능했을 정도로, 백운면의 커뮤니티 디자인 추진에 있어서는 지방자치단체의 역할이 매우 컸다.

급속한 인구 감소 등 농촌의 위기를 인식한 진안군은 2001년 상향식 주민주도 마을사업인 으뜸마을가꾸기 사업을 도입하면서 마을 만들기 사업을 시작하였다. 이후 2003년, 사업의 안정적인 추진을 위해 조례[26]가 제정되었고, 2005년부터 국도비의 특별 지원을 받아 독자적인 시범사업도 실시하였다.

2001년 당시 으뜸마을가꾸기 사업은 군정기획단에서 추진하였으나, 조례가 제정되고 마을 만들기에 대한 중요성을 인식한 2005년에는 마을 만들기 전담조직인 으뜸마을팀을 기획홍보실 정책개발 담당파트에 구성하였다. 사업 초기인 2000년부터 계약직 공무원을 채용하여, 해당 업무를 담당하도록 하였는데, 현재 마을 만들기 지원팀장인 구자인 박사는 2004년 12월부터 채용된 계약직 공무원이다. 2007년 2월 진안군의 마을 만들기 성과를 인정하여, 마을 만들기 전담팀이 신설되었고, 전략산업과의 마을만들기팀을 중심으로 다양한 행정부서에 흩어져 있던 마을단위 사업의 협력체계를 구축하였다. 조직 구성원도 초기의 1~2명에서 4명으로 확대되었다.

2008년 진안군이 독자적으로 추진한 마을 만들기 사업중 그린빌리지 사업은 주민주도 마을경관 개선사업으로서, 민선5기 들어 새롭게 도입된 프로그램이다. 마을당 2백만원씩 지원금은 적지만, 주민주도로 화단, 벽화, 돌탑 등 경관개선사업을 추진하여 새마을운동이후 본격적인 마을협동사업이다. 원촌마을 또한 그린

26) 2003년 제정된 진안군으뜸마을가꾸기에 관한 조례는 2009년 진안군 마을만들기에 관한 조례로 한차례 개정된 이후, 2010년 5월 마을 만들기 관련 기본조례 대체 제정에 의해 폐지됨

빌리지 사업의 일환으로 2008년 150만원의 예산으로 학교앞 등굣길 및 우체국옆 담장 벽화 사업을 추진한 바 있다.

2010년 5월에는 진안군 마을 만들기 기본조례인 '진안군 살기좋고 살고싶은 마을 만들기 기본조례'를 제정하였다. 새롭게 제정된 기본조례에서는 마을 만들기 지원센터의 설치와 운영을 규정(제14조)하여 마을만들기를 지속가능하고 체계적이며 종합적으로 추진할 수 있는 민간 전담기구로서 '진안군 마을만들기지원센터'를 설치하거나 민간에 위탁할 수 있게 하고 군수가 마을 만들기 기본계획을 수립(제18조)하도록 규정하였다.

현재 진안군 마을만들기 지원센터는 진안군 한방약초센터 2층 사무실에 개소하여, 마을만들기지구협의회, 마을간사협의회, 뿌리협회, 도농교류센터, 마을축제조직위원회등 그동안 다양하게 조직되어온 민간단체들의 협력적 네트워크 관계 속에 구성되어 있다. 진안군 마을 만들기 지원팀이 마을만들기 지원센터로 파견나와 행정기관과 민간 전담기구간의 협력적 관계를 유지하고 있는 것이다.

한편 2006년부터 도입해온 마을간사제도는 행정기관과 지역주민간 협력적 관계를 유지할 수 있는 매개역할을 수행해왔다. 마을간사제도는 진안으로의 귀농귀촌을 유도하는 정책이기도 하지만, 사실 마을 만들기 활동에 있어서 지역주민들을 지원하기 위한 목적이 강하였다. 마을의 리더는 무보수 명예직으로서 마을을 위한 열정과 의지로 참여하지만, 본업으로 인하여 마을 만들기 활동에 전적으로 매달릴 수 없는 상황이므로, 마을간사를 채용하여 마을 만들기 활동을 지원해주도록 한 것이다. 월 120만원의 적은 보수이지만, 마을간사로 채용되어 고정된 보수를 받으며, 본인의 농촌 정착을 준비할 수 있도록 하였다. 마을간사들은 마을의 기록 및 시설물 관리, 마을신문 발행을 통한 소통구조 만들기, 금요장터 등 농특산물 유통·판매 지원, 회의 참가 및 행정서류 발급, 방문객 안내 등의 업무를 수행하여 지역 공동체간 네트워킹에 기여하고 있다.[27]

진안군 백운면 원촌마을의 경우도 간판개선사업으로 마을을 찾는 방문객은 증가하고 있는데, 이를 체계적으로 지원할 수 있는 인력과 조직이 마땅히 없어,

27) 구자인·곽동원·이호율(2010) 참조하여 정리

2008년 마을간사를 활용한 바 있다. 2011년 현재, 원촌마을을 지원하는 마을간사는 철수하였지만, 백운면에 2명의 마을간사가 배치되어 임신마을, 동창마을 등지에서 지속적으로 활동하고 있다.

2) 중앙정부 지원체계

백운면 원촌마을 간판개선사업은 전주대의 제안으로 시작되었는데, 이는 지방대학혁신역량강화사업(New University for Regional Innovation)인 누리사업의 지원으로 가능한 것이었다. 전주대학교는 전주문화콘텐츠 X-edu(eXperience-based education 체험교육)사업이 선정되어 정부로부터 5년간 약250억원 지원을 받았는데, 2007~2008년 2차년도에 걸쳐 추진된 백운면 간판개선사업도 이 지원에 의한 것이었다. 2007년 사업예산은 2천 6백만원이 책정되어 있었다.

2007년 지원받은 아트인시티 사업은 문화부가 주최하고 공공미술추진위원회가 주관하는 공모사업으로서 소외지역 생활환경 개선을 위한 공공미술사업으로 사업당 약 1~2억원 상당 지원된다. 역시 2007년에 지원받은 문화부의 일상장소 생활문화 공간화 기획·컨설팅 사업 3천만원으로는 '진안군 백운면 소재지 디자인개선과 랜드마크구축 주민참여 연구용역'을 진행하였으며, 이후 우수사례로 평가되어 시범사업비 5천만원이 추가 지원되었다. 시범사업으로는 연구용역에서 제안된 여러 사업중 구 보건지소 리모델링사업을 추진하였다. 즉 구 보건지소의 도서관 리모델링 사업중 일상장소 사업 지원비로는 시설 구조안전진단과 실시설계 등을 추진한 것이다.

작은 도서관의 건물 리모델링 및 실내 인테리어 등에 드는 추가 예산은 2008년 국립중앙도서관의 작은도서관 공모사업에 선정되어 지원받았다. 작은 도서관 공모사업은 문화소외지역내 주민자치센터, 사회복지관 등 공공시설의 유휴공간을 리모델링하여 50평 내외의 공간을 조성하고, 서가와 열람석, 도서자료 구입 등을 지원하는 사업으로서 총 14억(국비 50%, 군비 50%)중 7억이 국비로 지원되었다.

이밖에도 2008년 농수산식품부의 면 정주기반 확충사업 중 소공원 및 수변공

원조성사업의 지원을 받아 백운면 면소재지 하천변 일원 9㎢에 걷고싶은 길, 쉼터, 여름철 물놀이 공간 등을 조성할 당시에도, 마을주민들의 의견을 수렴하여 마을단위 소공원을 조성하기도 하였다.

나. 민간부문 지원체계

원촌마을의 간판개선사업이 전주대의 제안으로 시작되었듯이, 백운면에 있어서도 민간부문의 지원이 중요했다. 본 사업은 누리사업의 일환으로 추진되었다 하더라도, 이후 문화부의 다양한 공모사업을 인식시키고 선정될 수 있도록 지원해준 것 역시 간판개선사업을 통해 백운면과 함께 작업해온 전주대 도시환경미술학과였기 때문이다.

진안군의 마을 만들기 사업 전반을 지원하며, 백운면 원촌마을 지역공공디자인 개선에도 기여한 마을조사단은 유한킴벌리가 후원하는 (사)생명의 숲의 지원 없이는 불가능했던 사업이었다. 제천군과 함께 진안군이 사업대상지로 선정되게 된 것은 2005년 유한킴벌리 연구용역사업 '농산촌 프로젝트-학습형 사회적 일자리 만들기 정책연구'에 당시 진안군 마을 만들기 담당이었던 구자인 박사가 참여했던 계기에서 비롯되었다[28].

2006년 시범사업으로 백운면 마을 조사단 사업에 1억원의 사업비를 지원한 이후 2007년에도 2억원의 사업비를 지원하였고, 2008년부터는 (사)생명의 숲, 유한킴벌리, 진안군이 3자협약을 체결하여 3년간 사업을 지속하였하였다. 민간부문의 지원을 통해 진안군은 마을 조사단 사업을 안정적으로 지속할 수 있었고, 2011년 현재, 독자적으로 사업을 꾸려갈 수 있는 토대를 마련해 주었다.

농촌지역의 새로운 사회적 일자리 창출이라는 마을조사단 사업의 목적 또한 달성하여 마을조사단원으로 활동하였던 대부분의 단원들이 농촌지역에서 새로운 생업을 꾸려가는데 기여하였다. 예컨대, 백운면 마을조사단원으로 활동하였던 제1기 단원 정병귀씨는 현재 진안고원길이라는 단체의 사무국장으로 활동하

28) 진안군 마을만들기 지원팀장 구자인 박사 심층면접조사결과

고 있는데, 이는 백운면 원촌마을에도 일정 정도 기여하는 바가 있다. 진안고원길은 원래 2008년 진안마실길이란 이름으로 시작하여, 지역주민들과 함께 지역을 걸어다니는 활동을 하며 시작한 것인데, 2009년에는 예산을 지원받아 5개 구간에 지도와 이정표 표식, 걷기 프로그램을 진행하고, 2010년에는 전체 걷기 프로그램을 진행하여 이슈가 된 바 있다. 2011년부터 진안고원길로 명칭변경하고 동명의 비영리비법인단체를 만들어 7월부터 사무국을 운영하고 있는데, 진안고원길의 주요 코스중의 하나가 '고개넘어 백운길'로 마을 조사단 사업을 추진하며 연계를 맺은 백운면의 주요 자원을 소개해주고 있을 뿐만 아니라, 도보여행시 필요한 숙식 정보도 제공해 주고 있다.

표 3-6. 진안군 백운면 원촌마을 간판개선 커뮤니티 디자인 추진 및 지원체계

구분	추진내용	추진체계	지원체계
기획 및 계획	커뮤니티 디자인 방식의 간판개선 사업으로 새로운 문화컨텐츠 발굴	– 전주대 누리사업단 X-edu사업단 –진안군 마을 만들기 지원팀	
	원촌마을 간판개선사업계획	– 전주대 도시환경미술학과 – 시민문화네트워크 티팟	– 교과부의 NURI 사업2007
설계 및 시공	원촌마을 간판개선사업 실시설계	– 전주대 도시환경미술학과 – 디자인 컴퍼니 간텍스트	– 교과부의 NURI 사업2007
		– 백운면 마을 조사단	– (사)생명의숲
	원촌마을 간판개선사업 시공	– 시공업체	– 교과부의 NURI 사업2007
유지 및 관리	제2차 원촌마을 판개선사업(문화관광지도, 공공 이정표 간판)	– 전주대 도시환경미술학과 – 디자인 컴퍼니 간텍스트	– 교과부의 NURI 사업2008
		– 백운면 마을 조사단	– (사)생명의숲
	흰구름 워크숍, 마을잔치(흰구름 초대) 등	– 작가그룹 티팟 – 백운면 마을 조사단	– 문화부의 Art in City 2007
	백운면 면소재시 중심기능 강화 등 연구용역 (주민학습강좌 개최)	– (주)시뱅크디자인	– 문화부의 일상장소 생활문화 공간기획컨설팅 2007
	후속사업: 흰구름 작은 도서관 건립	– 진안군	– 국립중앙도서관의 작은도서관 공모사업2008
	담장벽화사업(그린빌리지사업)	– 진안군	

제5절 사례분석의 시사점

주거지역, 상업지역, 농촌지역에서 추진된 커뮤니티 단위의 주민참여형 공공디자인 사례분석 결과, 공공디자인사업 및 관련 프로그램들을 통해 지역주민들은 지역에 대한 장소성을 인식하고, 상호 소통함으로써 내재되어 있는 갈등을 조정하고 협력체계를 구축하는 실태를 보이고 있었다.

부평구 문화의거리내 상인들처럼 기획단계에서부터 지역주민이 주도했던 경우도 있었지만, 지역주민간 소통 활성화를 위한 목적으로 추진한 안산시 선부2동의 경우 공공디자인사업을 주도한 주체는 별자리 도서관이라는 문화매개자였으며, 농촌지역 활성화를 위한 목적으로 추진한 진안군 원촌마을의 경우 행정당국인 진안군청이 주도한 측면이 강하였다. 지역주민의 참여를 주도하고 이끌 수 있는 주체가 지역사회내에 존재하지 않는 경우 참여를 독려할 수 있는 제도적 여건이 마련되어야 함을 알 수 있다.

한편, 공공디자인의 구체적 설계 및 시공은 전문영역에 해당되기 때문에 전문가에 의해 주도될 수밖에 없는 단계이다. 이 단계에서 나타나는 가장 큰 문제점은 지역주민과 전문가간의 의사소통을 매개할 수 있는 전문지식을 갖춘 코디네이터가 지역에 부재하다는 점이다. 전문가들은 지역주민의 실제 생활여건에 대한 이해가 부족하여 과도한 디자인 설계를 도모하게 되며, 지역주민들은 디자인 전문지식이 부족하여 전문가에 의해 제안되는 아이디어에 대한 이해가 부족하기 마련이다. 따라서 지역주민의 끊임없는 아이디어를 공공디자인에 투영시키고, 전문가의 전문적 기술을 지역주민에게 설명할 수 있는 코디네이터가 필요하다.

안산시 선부2동에서 이 역할은 안산시 좋은마을만들기지원센터의 지원을 받은 지역내 별자리 도서관이 담당하였고, 부평문화의거리는 부평구 도시디자인기획단의 지원을 받은 지역내 부평문화의거리발전추진위원회가 담당하였으며, 원촌마을에서는 진안군 마을 만들기 지원팀과 마을조사단이 코디네이터 역할을 담당하였다. 커뮤니티 단위의 마을 만들기를 지원하는 지방자치단체 지원체계의

중요성을 보여주고 있다. 부평구의 경우 도시디자인기획단이 부평문화의거리를 체계적으로 지원하였지만, 도시디자인기획단 자체가 해체되어 지속적인 지원체계가 구축되어 있지 못하였고, 안산시 도시디자인과는 도시의 이미지를 제고할 수 있는 랜드마크 조성사업에 집중하여 커뮤니티 단위의 공공디자인의 지속적인 지원에는 관여하지 않고 있다.

커뮤니티 단위의 공공디자인사업 추진에 있어서 중앙정부의 지원체계 또한 중요한 역할을 하고 있었다. 중앙정부의 사업비 지원은 부족한 지방자치단체의 재원을 보완할 뿐만 아니라, 아이디어 차원에 머물러 있는 지역주민의 구상을 실현시키고, 지역주민에 의해 실현된 일부 커뮤니티 디자인을 리모델링하여 편의성 및 지속성을 증진시켜주기도 하였다. 행정안전부의 참살기좋은 마을가꾸기 콘테스트와 같이 구체적인 사업비 지원 없이도 지역주민의 참여를 독려시키는 제도적 지원책도 있었다.

커뮤니티 단위의 공공디자인 사업의 추진에 있어서 가장 중요한 것은 지역주민의 참여 의지이겠지만, 상권 활성화의 경우에서와 같이 공공디자인 사업 추진이 지역주민의 직접적인 이해관계 속에 있지 않은 이상, 지역주민 주도의 공공디자인 사업의 추진은 실현되기 어려운 여건이다. 오히려 지역주민의 참여를 독려하는 전문가, 문화매개자, 시민단체 등의 매개 역할들이 중요했고, 일부 자치단체의 경우 이 역할을 자치단체가 직접 수행하기도 하였다. 또한 지방자치단체 및 중앙정부는 재정적으로나 제도적으로나 지역 공공디자인 사업의 추진을 지원하고 있어서 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진에 있어서 공공기관의 역할 또한 중요하게 고려하여야 한다.

제4장 공공디자인 지원체계 분석

제1절 중앙정부의 관련 제도 및 시책분석

1. 중앙정부의 관련 제도 분석[29)]

연혁에 있어 가장 오래된 관련 법률은 특허청의 디자인보호법과 행정안전부의 옥외광고물등관리법이다. 디자인보호법은 1961년 제정된 의장법이 2005년 전면 개정된 것으로, 디자인권의 보호를 위한 법률로서, 특허청의 디자인등록요건 및 디자인등록출원에 관한 규정을 담고 있다. 옥외광고물등관리법은 1962년 제정된 광고물등단속법이 1990년 전면 개정된 것으로, 광고물등의 허가·신고, 금지·제한, 위반에 대한 조치에 대한 기본 규정을 담고 있다. 옥외광고물에 대한 단속 위주의 법률이 2007년 법 개정을 통하여 국가 및 시도, 시군구의 책무 규정을 추가, 법 제5조의 2를 신설하여 국가 및 지방자치단체가 광고물등의 질적 향상과 옥외광고산업의 진흥을 위하여 관련 시책을 수립·추진하도록 하고 있다. 이를 위해 행정안전부장관은 종합계획을 수립하며, 시도지사는 시군자치구의 광고물등의 전반적인 수준 향상과 특색있는 발전을 지원하기 위해 지원계획을 수립하고, 시장·군수·구청장은 자체 시행계획을 수립·추진하고, 쾌적하고 특색 있는 생활환경을 조성하기 위하여 광고물등 정비시범지역과 자율관리구역[30)]을 지정·운

29) 공공디자인 관련 법률은 공공디자인의 대상영역인 공공공간 및 시설 관련 법률까지 고려한다면, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 건축법, 도로교통법, 하천법, 자전거이용활성화에 관한 법률, 공중화장실 등에 관한 법률 등 무수히 많으나, 여기서는 디자인 또는 경관 관련 법률에 한하여 살펴보도록 함

30) 자율관리구역 지정에 관한 내용은 2011년 3월 개정에 의해 추가

영하며, 광고주·옥외광고업자 등에 의한 자율적 규제를 촉진하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 한다.

디자인진흥에 관한 법률은 지식경제부의 산업디자인진흥법이 있다. 1977년 제정된 디자인포장진흥법이 1996년 전면 개정되어 산업디자인진흥법으로 제정된 것인데, 산업디자인진흥법에서는 산업디자인의 범위로 제품, 포장, 시각디자인 뿐만 아니라 환경디자인까지 포함하고 있어(법 제2조 정의), 오늘날 공공디자인으로 일컬어지는 영역까지 포괄하여 각종 디자인진흥 시책 및 제도를 마련하고 있다. 지식경제부장관의 산업디자인진흥종합계획의 수립(제3조), 산업디자인 육성 및 개발사업(제5조), 한국디자인진흥원의 설립(제11조)[31] 등을 규정하고 있다.

한편, 지식경제부는 산업기술혁신촉진법상에서도 산업기술혁신의 한 영역으로 디자인을 규정(제2조 정의)하고 산업기술개발사업(제11조) 및 산업기술기반조성사업(제19조)의 추진에 있어서 디자인분야를 고려하고 있으며, 2008년에는 제25조 디자인·브랜드의 선진화 규정을 다양한 시책을 수립·추진할 수 있도록 했다. 본 법에 근거하여 '지역디자인센터건립 운영요령(지식경제부고시 제2009-193호)'을 마련하여 기술기반조성사업으로서 지역의 디자인산업을 육성·하기 위한 지역디자인센터 건립을 규정하고 있다.

1999년 제정된 문화산업진흥기본법에서는 문화산업을 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업으로 규정(제2조)하고 문화산업의 한 부문으로 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업 등을 규정하고 있다. 법률 제정 당시, 산업디자인진흥법과의 중복을 피하기 위하여 법률 조문상에 '산업디자인 제외'를 명시하였는데, 이는 이후 공공디자인의 주관부서를 둘러싼 논쟁의 빌미를 제공하였다.

문화부는 문화산업진흥기본법의 근거를 들어 산업디자인을 제외한 모든 디자인 영역은 문화부가 주관해야 함을 주장하며, 사적영역의 디자인인 산업디자인

31) 1996년 제정 당시는 한국산업디자인진흥원의 설립 규정이었으나, 2001년 한국디자인진흥원 설립으로 개정

을 제외한 공적영역의 디자인인 공공디자인은 문화부의 역할임을 강조하였다(문화관광부, 2005; 2006, 국회의원 박찬숙 의원실, 2007). 2007년 공공디자인에 관한 법률안을 마련하여 입법 추진하였으나, 당시 산업자원부 또한 산업디자인진흥법 전면 개정안으로서 디자인산업진흥법안을 마련하여, 산업디자인 외에 생활환경, 공공시설 등의 공공디자인개발까지 포괄하여 양 법안이 상충되었다.[32] 양 법안의 핵심은 결국 공공디자인 업무를 누가 주관할 것인가에 관한 문제인데, 문화부는 디자인은 문화로서, 산자부는 디자인을 산업으로서 파악한 것이다. 그러나 공공디자인은 디자인 업무가 아닌 공공공간을 대상으로 하는 사업으로 파악되어, 준비된 법안들은 모두 통과하지 못하였다.

그리고 공공공간을 포함한 국토의 체계적 경관관리를 위한 경관법 및 건축문화 진흥을 위한 건축기본법이 2007년 제정되었다. 경관법은 국토해양부가 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여하기 위해 제정한 것이다. 시도지사 또는 시장군수는 경관계획을 수립할 수 있도록 하고 있으며(제6조), 경관계획에 따라 경관지구 및 미관지구를 관리하도록(제12조) 하고 있다. 법이 정한 경관사업의 대상은 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업, 지역의 녹화와 관련된 사업, 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업, 지역의 역사문화적 특성의 경관을 살리는 사업, 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업(제13조) 등으로 지역의 공공디자인사업과 대동소이하다. 경관사업의 원할한 추진을 위하여 지역주민, 시민단체, 전문가 등으로 구성된 경관사업추진협의체를 두어, 사업계획의 수립, 사업의 추진 및 사후관리 등에 참여할 수 있도록 하고 있는데(제14조) 참여형 디자인 과정이 제도화된 예라 할 수 있다. 또한 토지소유자 등은 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 협정을 경관협정 체결자 전원의 합의에 의하여 체결할 수 있도록 하고 있는데(제16조), 경관협정 대상은 ①건축물의 의장·색채 및 옥외광고물(옥외광고물 등 관리법), ②공작물(건축법) 및 건축설비의 위치에 관한 사업, 토지의 보전 및 이용에 관한 사항 역사·문화경관의 관리 및

32) 서울경제, 2007년 2월 4일자 신문

조성에 관한 사항 등을 포함하고 있다.

건축기본법은 ①국민의 안전, 건강, 복지에 관련된 생활공간의 조성, ②사회의 다양한 요구를 수용하고 경제활동의 토대가 되는 공간환경 조성, ③지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하는 문화공간의 창조 및 조성 등과 같은 건축의 공공적 가치를 구현함을 기본이념으로 삼고(제2조), 그간 논란이 되어온 공공디자인 관련 개념을 제3조에서 재정의하여, 공간환경이란 건축물이 이루는 공간구조·공공공간 및 경관을 말하며, 공공공간(公共空間)이란 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(公衆)이 이용하는 시설물을 말하며, 건축디자인이란 품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위를 말한다고 규정하고 있다. 법적으로 공공공간은 그 안에 부속되어 있는 공공시설물을 포함하고 있으며, 공공디자인이라고 표현하고 있지는 않지만 공간환경 및 건축물을 개선하는 행위를 건축디자인으로서 표현하였다. 건축기본법에서는 국토해양부 장관이 5년마다 건축정책기본계획을 수립하여(제10조), 건축의 품격 및 품질향상, 도시경관향상을 위한 통합 건축디자인, 건축 디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상 등(제11조)을 제시하도록 하고 있으며, 시도지사는 지역건축기본계획을 수립하도록 하고 있다(제12조). 이밖에 건축디자인 및 공공공간의 건축디자인 등 기준설정(제21조), 건축디자인 시범사업의 실시(제22조) 등의 규정이 있다.

표 4-1. 공공디자인 관련 법률 현황

법 률	내 용	비 고
디자인 보호법 (특허청)	– (목적)디자인의 보호 및 이용을 도모함으로써 디자인의 창작을 장려하여 산업발전에 이바지함이 목적 – (정의)디자인은 물품의 형상·모양·색채 또는 이들을 결합한 것으로서 시각을 통하여 미감을 일으키게 하는 것을 말함	2005년 제정
산업 디자인 진흥법 (지식경제부)	– (목적)산업디자인의 연구 및 개발을 촉진하고, 산업디자인을 진흥하기 위한 사업을 지원함으로써 산업의 경쟁력 강화에 이바지함이 목적 – (정의)산업디자인이란 제품 등의 미적·기능적·경제적 가치를 최적화함으로써 생산자 및 소비자의 물질적·심리적 욕구를 충족시키기 위한 창작 및 개선 행위를 말하며, 제품디자인·포장디자인·환경디자인·시각디자인 등을 포함 – 산업디자인진흥종합계획의 수립, 한국디자인진흥원의 설립 등	1996년 제정
산업기술혁신촉진법 (지식경제부)	– (디자인·브랜드의 선진화) 지식경제부장관은 기술의 가치를 극대화하고 제품의 고부가가치 창출을 위하여 디자인·브랜드의 선진화를 위한 ①디자인·브랜드 분야에 대한 연구장비등의 지원, ②디자인·브랜드 분야의 전문인력 양성 및 활용촉진의 시책, ③디자인·브랜드 분야의 정보화 지원등을 수립·추진할 수 있음	2006년 제정
문화산업 진흥 기본법 (문화체육 관광부)	– (목적)문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함이 목적 – (정의)문화산업이란 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업으로 ①영화·비디오물과 관련된 산업, ②음악·게임과 관련된 산업, ③출판·인쇄·정기간행물과 관련된 산업, ④방송영상물과 관련된 산업, ⑤문화재와 관련된 산업, ⑥만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업, ⑦ 디지털문화콘텐츠, 사용자제작문화콘텐츠 및 멀티미디어문화콘텐츠의 수집·가공·개발·제작·생산·저장·검색·유통 등과 이에 관련된 서비스를 하는 산업, ⑧기타 전통의상·식품 등 전통문화 자원을 활용하는 산업등을 말함	1999년 제정
경관법 (국토해양부)	– (목적)국토의 체계적 경관관리를 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여 – (정의)경관이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말함 – 경관계획수립, 경관지구 및 미관지구의 관리 등 제시 – 경관사업의 대상: 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업, 지역의 녹화와 관련된 사업, 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업, 지역의 역사문화적 특성의 경관을 살리는 사업, 농산어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업(제13조) – 경관사업추진협의체: 지역주민, 시민단체, 전문가 등으로 구성, 사업계획의 수립, 사업의 추진 및 사후관리 등에 참여(제14조)	2007년 제정

법 률	내 용	비 고
	– 경관협정의 체결: 토지소유자 등은 쾌적한 환경 및 아름다운 경관형성을 위한 협정을 경관협정 체결자 전원의 합의에 의하여 체결할 수 있음(제16조)	
건축 기본법 (국토해양부)	– (목적)건축에 관한 국가 및 지방자치단체와 국민의 책무를 정하고 건축정책의 수립·시행 등을 규정하여 건축문화를 진흥함으로써 국민의 건전한 삶의 영위와 복리향상에 이바지함이 목적 – (기본이념) 국가, 지방자치단체, 국민의 공동 노력으로서 ①국민의 안전, 건강, 복지에 관련된 생활공간의 조성, ②사회의 다양한 요구를 수용하고 경제활동의 토대가 되는 공간환경 조성, ③지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하는 문화공간의 창조 및 조성 등과 같은 건축의 공공적 가치를 구현함 – (정의)공간환경이란 건축물이 이루는 공간구조·공공공간 및 경관을 말하며, 공공공간(公共空間)이란 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(公衆)이 이용하는 시설물을 말하며, 건축디자인이란 품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위를 말함 – 건축정책기본계획의 수립: 건축의 품격 및 품질향상에 관한 사항, 도시경관향상을 위한 통합 건축디자인에 관한 사항, 건축 디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상에 관한 사항 등 – 건축디자인, 공공공간의 건축디자인 등 기준 설정, 건축디자인 시범사업의 실시, 민간전문가의 참여	2007년 제정
옥외광고물 등 관리법 (행정안전부)	– (목적)옥외광고물의 질적 향상을 위한 기반을 조성하고, 옥외광고물의 설치·표시 등에 관한 사항을 정하여 미관풍치와 미풍양속을 보존하고 공중에 대한 위해를 방지하며 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성함이 목적 – (정의)옥외광고물이란 상시 또는 일정기간 계속하여 공중에게 표시되어 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 볼 수 있는 것(교통시설 또는 교통수단에 표시되는 것 포함)으로서 간판·입간판·현수막·벽보·전단 기타 이와 유사한 것을 지칭 – 광고물 등 자율관리구역: 지역주민이 자율적으로 창의성을 발휘하여 아름다운 경관을 조성하고 쾌적한 생활환경을 지속적으로 유지·관리할 수 있도록 하기 위하여 광고물등 자율관리구역을 지정(법5조의2) – 광고물 등 정비시범구역: 도시의 아름다운 경관을 조성하고 쾌적한 생활환경을 지속적으로 유지·관리하기 위하여 광고물 등 정비시범구역 지정(법5조의2))	광고물등 단속법 (1962) 대체 1990년 제정

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr) 참조 정리

공공디자인의 업무 영역을 둘러싼 관계 부처간의 불협화음은 이상의 법률의 제정 및 정비를 통해 일단락되는 듯 보이지만, 공공디자인 관련 통합 법률의 부재로 인한 법률간 영역 중복 및 제도적 공백은 여전히 존재한다. 그러나 공공디

자인은 공공영역을 대상으로 삼고 있으므로, 기능별로 편재되어 있는 어느 한 부처가 주관하여 관련 제도를 통합하는 것이 사실상 불가능하다. 오히려 공공디자인은 도시·건축·경관, 문화, 산업, 종합행정 등 다양한 영역에 관계되어 있으므로 각 기능간 협력적 통합이 필요하다. 이런 연유로 과거 공공디자인 관련 법률안에서도 이를 조정할 수 있는 위원회의 설립이 제안되었다.[33]

현재는 국가건축정책위원회가 유일한 관련 기관이나, 본 위원회는 건축분야의 중요한 정책을 심의하고 관계 부처의 건축정책을 조정(건축기본법 제14조)하는데 역할이 제한되어 있어, 공공디자인 관련 정책을 조정하는데에는 한계가 있다.

2. 중앙정부의 관련 시책 분석

커뮤니티 단위의 공공디자인 관련 시책은 정확하게 파악하기 힘든데, 시책명이 디자인을 명시하고 있지 않은 종합적 지역개발 관련 시책들 가운데에서도 세부 사업내용을 살펴보면 공공디자인 관련 시책을 포함하고 있는 경우가 많기 때문이다. 예컨대 농수산식품부의 농촌마을종합개발사업, 행정안전부의 도서종합개발사업, 산림청의 산촌생태마을사업 등에서도 공공디자인 관련 사업이 추진된 바 있다.[34]

공공디자인 관련 제도 정비와 관련된 4개 부처의 2011년 현재 공공디자인 관련 시책을 살펴보면 <표 4-2>와 같다.

33) 디자인산업진흥법안은 국무총리실 산하 국가디자인위원회의 설립을, 공공디자인법률안은 국무총리실 산하 공공디자인위원회의 설립을 제시

34) 한편 지식경제부(구 산업자원부)의 공공디자인개선사업(2006~2009)중 국가형 사업은 중앙정부의 디자인개선사업에 사업비를 지원하였는데, 농수산식품부의 농촌마을 경관형성마을 디자인개발사업, 산림청의 산촌생태마을 공공디자인개선사업, 중소기업청의 재래시장 활성화를 위한 공공디자인 개발사업 등은 모두 산자부의 공공디자인개선사업의 사업비 지원으로 추진된 시책임

표 4-2. 중앙정부의 공공디자인 관련 시책

구분	내 용		비 고
행정안전부	공중화장실 정비사업	– 화장실을 휴식공간, 문화공간으로 발전	공중화장실등에관한법
	희망마을만들기사업	– 취약계층 밀집지역 환경개선사업	(구)동네마당 조성사업
	친환경생활공간조성사업	– 보행자 중심의 녹색길 조성, 방문객 지원시설 조성	
	생활형지역공공디자인사업	– 정주환경개선 및 생활안전 등 생활형공공디자인 개선사업	
	살기좋은 지역만들기사업	– 삶의 질 향상, 지역 공동체 복원 및 형성, 마을 재디자인 등	2007~2009
	아름다운 간판시범거리 조성사업	– 옥외광고물 정비 및 아름다운 거리 조성	2007~2009
국토해양부	살고싶은 도시만들기 사업	– 주민참여형 도시만들기 시범사업(도시형, 마을형),공공시설디자인 시범사업 등	
	동서남해권 해안경관개선시범사업	– 동서남해권 해안경관개선시범사업	
	국토환경디자인시범사업	– 건축과 도시환경 공공성 구현을 위한 건축디자인시범사업	건축기본법
문화체육관광부	문화역사마을가꾸기사업	– 주민참여형 문화역사마을 조성	2004~2009
	생활공간 문화적개선사업	– 다양한 생활공간 개선사업 발굴·지원	2006
	일상장소 문화생활 공간화 기획·컨설팅 지원사업	– 지역의 일상장소 생활공간 디자인개선	2007
	Art in City	– 소외지역 대상 주민참여형 공공미술사업	2006–2007
	마을미술프로젝트공모사업	– 생활공간 공공미술로 가꾸기 사업	
	공공디자인시범사업	– 공공디자인 시범도시 지정 및 조성사업	
	문전성시 프로젝트	– 문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업	
지식경제부	공공디자인개선사업	– 공공디자인개발사업 및 컨설팅사업	

여기서는 공공디자인의 개선 및 확산을 위해 범부처별로 추진하고 있는 공공디자인 시범사업을 중심으로 추진실태를 살펴보도록 하겠다.

2006년부터 추진해오고 있는 문화체육관광부의 공공디자인 시범도시 지정 및 조성사업은 '지역의 문화와 역사, 자연환경에 바탕을 둔 쾌적하고 지속가능한 공공공간을 조성, 관광자원 발굴 및 지역경제 활성화를 위한 것으로 '주민참여 디자인에 의한 지역문화 커뮤니티 공간 조성'을 위해 추진된 것이다. 2011년 공공

디자인 시범도시는 2010년에 시군구 사업공모계획서 제출 → 1차 서면심사 → 2차 현지 실사 → 사업선정을 통해 선정되었다. 선정사업에는 마스터플랜 수립 및 기본실시설계 사업비 1억 5천만원(전년도 배정), 사업별 3~5억원(총 사업비의 50% 사업년도 배정)이 차등적으로 지원된다. 2011년 시범사업으로 선정된 4개지역은 강원도 정선군 '구판장과 옛 이웃들', 전라북도 진안군 '전통과 현대가 어우러진 문화 동네 만들기, 경기 부천시 '공공디자인 2.0', 경북 상주시 '어린이와 약자를 위한 스쿨존 조성' 등이다. 정선군 '구판장과 옛 이웃들'은 석탄촌 생활풍경 보존, 국토건설단 막사, 예미극장 등 1960년대 근대문화유산 보존사업이며, 진안군 '전통과 현대가 어우러진 문화 동네 만들기'는 마을문화 갤러리 공간조성으로 제비마을 정비소 박물관 재생, 마을 모정 갤러리 쉼터 조성, 여행자정보센터 운영, 청소년 문화공간 조성사업이며, 부천시 '공공디자인 2.0'는 원미구 상동의 도심 속 인공하천인 '시민의 강' 일대를 중심으로 한 시민참여형 사업이다.

문화부의 공공디자인 시범사업은 문화부의 기능에 맞게 '지역문화 커뮤니티 공간 조성'을 위한 시범사업으로 추진되었으나, '지역문화'에 대한 범위가 지역의 문화와 역사뿐만 아니라 자연환경에까지 이르는 폭넓은 개념으로 이해되어 부천시의 사례처럼 인공하천 주변 디자인 개선사업까지 포함되었다. 이는 문화부의 공공디자인 시범사업은 주민참여형 디자인 수법의 적용을 강조하였기 때문이다. 2009년까지 추진되어 오다가 2010년부터 산업단지 공공디자인 개선에 초점을 맞추고 추진 중인 지식경제부의 공공디자인 개발사업이 디자인 자체 개선에 초점을 맞춘 것이라면 문화부의 공공디자인 시범사업은 참여적 디자인에 보다 초점이 맞추어진 것이다. 즉 주민참여 디자인에 의한 지역문화 커뮤니티 공간 조성은 '공간 조성'이라는 인위적인 물리적 환경개선에 있기보다는 주민참여형 디자인을 통한 '커뮤니티 공간 조성'에 의의를 두었다고 볼 수 있다.

2009년부터 시행되어 온 국토해양부 국토환경디자인 시범사업은 '건축·도시 디자인을 통한 도시의 정체성 확립 및 브랜드 가치 제고를 위해 시행되었다. 2010년은 수변공간, 기반시설, 녹색건축 등 개별사업에 초점을 두었고, 2011년은 공공건축물, 공공공간과 건축·도시 관련 각종 사업계획간의 연계·통합에 초점을

두어 지자체로부터 통합 마스터 플랜 수립을 위한 공모 받았다. 사업응모는 자치단체 중심으로 응모하되, 민간의 경우 특별건축구역(건축법 69조), 미관 및 경관지구(국계법 37조)내 사업 응모가 가능하다. 응모방법은 기획단계에서부터 주민의견 반영을 유도하기 위해 국토환경디자인 시범사업 추진협의회를 구성하여 응모하도록 하였으며, 사업선정은 선정위원회의 구성을 통해 수행되나, 최종적으로 국가건축위원회의 심의를 받도록 되어 있다. 선정사업에 대해서는 마스터 플랜 비용(1~2억), 계획수립과정에서 디자인 총괄계획가 및 디자인 검토위원 등 민간전문가 등을 지원한다. 2009년은 10개 사업에 총15억원, 2010년은 6개 사업에 총10억원 사업지원, 2011년은 2개 사업에 총 3억원의 사업비 지원되었다. 한편, 선정사업중 추진실적이 우수한 사업에 대해서는 인센티브를 제공하고 있는데, 2011년에는 철원군, 영주시, 부산광역시의 사업이 계속지원 대상사업으로 선정되어 사업당 2~3억원의 추가 지원을 받았다.

표 4-3. 국토환경디자인 시범사업 선정현황

구분	지자체	사업명	사업유형
'09년	전남 목포	목포 근대역사문화타운내 신파의 길 시범가로 조성사업	공공공간
	부산광역시	행복한 도시어촌 청사포 만들기	수변공간
	경북 영주	새롭게 열리는 역사의 통로	공공공간
	강원 춘천	경춘선 철도교량 하부 녹색 공간 조성	공공공간
	충북 충주	도심 속 녹색생활공간 조성사업	수변공간
	경기 안산	공공디자인으로 다시 태어난 우리들의 상록수	기반시설
	전남 영암	전통주거문화의 보급과확산을 위한 한옥상징타워&박물관 건립	공공건축
	충남 아산	도시 속에 초록 빛 씨앗을 뿌리다	공공공간
	대구 남구	함께 소통하는 공간으로 -미군부대 가로환경 정비	공공공간
	대전 중구	대전문화의 흐름 '중교통' 조성	공공공간
'10년	경북 김해	호계천 주변 창의적 네트워크 사업	기반시설/기타
	충남 보령	대천해수욕장 워터프런트 디자인 리노베이션 프로젝트	수변공간
	강원 철원	자연과 소통하는 청정 철새마을 문화기반시설 조성 시범사업	기반시설/기타
	경북 포항	해양강국으로 가는 느낌표!국립등대박물관 및 호미곶 주변일대 Redesign 사업	기반시설/기타
	부산 중구	영주동 '오름길 문화 만들기'	기반시설/기타
	충북 청주	빛이 흐르는 아름다운 경관조명사업	기반시설/기타
'11년	충남 홍성	역사도시 홍성 도심 활성화 계획	연계통합
	경남 거창	공공건축·공공공간 네트워크 창조도시 거창조성사업	연계통합

국토환경디자인 시범사업은 실용정부의 국정과제의 일환으로 추진된 것이어서 '건축도시디자인을 통한 도시의 정체성 확립 및 브랜드 가치 제고를 위한 것'으로 추진목적을 명시하고 있다. 100대 국정과제 중 세계적인 국가브랜드 가치 창출의 일환으로 지속가능한 국토환경디자인 정착 등 세부과제가 마련되었으며, 세부추진내용으로 '국토환경디자인 가이드라인 마련', '경관협정 및 경관사업 표준모델 개발', '국토환경디자인 시범사업 실시' 등이 기 제시되어 왔다. 이같은 국정과제의 추진을 위해 2008년 건축기본법 제정, 국가건축정책위원회 설립되었으며, 2009년부터 국토환경디자인 시범사업이 실시된 것이다. 즉 국토환경디자인 시범사업은 국토환경디자인 정책 확산을 위한 시범사업이어서, 시범사업 선정의 주요 평가항목 중 '디자인정책'에 대한 평가항목이 포함되어 있다. 즉 건축디자인기준 구축계획, 건축디자인 기준의 목표, 민간 전문가 참여 등 건축기본법에 명시하고 있는 국토환경디자인정책의 추진기반을 확립하고 있는가를 평가한다. 또한 문화부나 행안부의 관련 사업은 시범사업의 구체적 사업내역에 국고를 지원하는데 반해, 국토부의 시범 신규사업은 통합 마스터 플랜 수립에 대해서만 국고를 지원한다.

2011년부터 추진하고 있는 행정안전부의 생활형 지역공공디자인 시범사업은 도시 및 지역공간 조성사업에 공공디자인을 적용시키는 사업으로서 창의적인 공공디자인의 확산을 통하여 국가 이미지 제고와 국민의 문화수준 향상에 기여하기 위해 추진되었다. 바람직한 정주환경 개선 및 생활안전 등 생활형 공공디자인 개선사업을 통해 주민의 삶의 질 향상 기여하는 한편 타 부처 주관 공공디자인 사업의 사각지대를 보완하고자 하였다. 2011년 공모사업은 주민·전문가 의견수렴 등을 거쳐 시군구당 1개 제안서 작성후 시도에 제출하면, 시도별 자체 심사를 거쳐 3개 지역 이내로 선정하고, 행정안전부 중앙심사위원회의 2차심사(서류 및 현지실사)를 통해 최종 시범지역으로 선정한다. 2011년에는 10개 지역이 선정되었으며 선정사업은 5월~12월 약 8개월 동안 추진된다. 선정된 사업에 대해서는 총 40억원이 지원(지방비 매칭펀드 40억)되며, 사업별로 3~5억원 차등적으로 지원되며, 사업집행과정에서 지역공공디자인 포럼위원 등 전문 자문단의 컨

설팅이 지원된다.

행안부의 생활형 지역공공디자인 시범사업은 '생활형'이라는 사업명의 제시에서도 알 수 있듯이, 바람직한 정주환경 개선 및 생활안전 등 생활형 공공디자인 개선사업을 통한 주민의 삶의 질 향상이 사업목적이다. 즉 공공디자인을 활용한 주민의 삶의 질 향상에 사업의 추진목적이 있는 것이지, 디자인 개선사업에 목적을 둔 것이 아니다. 또한 문화부, 국토부의 기존 추진사업과의 차별성을 위해, '타 부처 주관 공공디자인 사업의 사각지대 보완'을 명시하였다. 마스터 플랜 수립 지원에 한정된 국토부의 시범사업에 비해서는 보다 폭넓은 사업지원을 제시하였고, 지역문화 커뮤니티 공간 조성에 한정된 문화부의 시범사업에 비해서는 보다 폭넓은 사업영역을 제시하였다. 과거 지식경제부가 추진하여 오던 지역형 공공디자인 개발사업과 유사한 측면이 있으나, 행안부의 사업은 디자인 개선보다는 일상생활환경의 개선을 통한 삶의 질 향상에 목표를 두었다는 점에서 목적을 달리한다. 단, 타 시범사업에 비해 사업기간이 짧아 단기간에 사업을 추진해야 하는 애로점이 있다.

▌표 4-4. 생활형 지역공공디자인 시범사업 선정현황▐

구분	사업명	사업유형	사업주요내용
서울 종로구	안전하고 행복한 우리 동네 " 모두들 나오세요. ^^ "	안전디자인 적용	골목길 커뮤니티 공간 조성(쉼터) 및 안전한 공공시설물 조성
부산 북구	구포 명품 피아노 특화 거리	가로경관 개선	피아노 공방 거리 조성, 가로시설물 정비 사업
경기 포천시	도리돌 디자인빌리지 조성사업	정주공간 개선	주거환경 개선, 디자인특화 마을(도리돌 디자인 빌리지) 조성
강원 영월군	생활형공공디자인 사업 "그리움의 향수" 석항	정주공간 개선 및 안전디자인 적용	정주공간개선(공원조성, 건물외관정비), 안전디자인
충남 공주시	공주시 C3 Space Design Plan 옛 읍사무소 건물에 문화적 공동체 공간 조성	디자인 특화지역 조성	근대건축물(옛 읍사무소)을 활용한 문화공간조성, 공원 등 휴식시설조성
전북 전주시	전주부성 골목디자인 프로젝트	디자인 특화지역 조성	골목길 연결 네트워크, 소공원 조성, 담장 허물기, 벽면 디자인

구분	사업명	사업유형	사업주요내용
전남 순천시	편안하고 정겨운 역전마당 만들기	디자인 특화지역 조성	역전마당의 가로경관 개선, 옥외 광고물 개선 등
경북 영주시	매듭과 타래를 푸는 주인공의 소망	정주공간 개선	주민쉼터 조성, 공원 및 외부공간 연계사업 등
경남 거창군	디자인이 살아 숨쉬는 희망창조거리 조성	디자인 특화지역 조성	테마거리(젊음, 체험, 음식), 공원조성, 차없는 문화거리 조성
제주 제주시	옛 제주성 주변 정주공간 개선사업	정주공간 개선	옛 제주성곽 주변의 정주공간과 연계한 구도심 공공디자인 개선

이상의 내용을 종합정리하면, <표 4-5>와 같다.

표 4-5. 중앙정부의 공공디자인 시범사업

구분		내 용
공공 디자인 시범도시 지정 및 조성사업 (문화부)	추진목적	지역의 문화와 역사, 자연환경에 바탕을 둔 쾌적하고 지속가능한 공공공간을 조성, 관광자원 발굴 및 지역경제 활성화를 위한 것으로 '주민참여 디자인에 의한 지역문화 커뮤니티 공간 조성
	추진방법 및 내용	– 시군구 사업공모계획서 제출 → 1차 서면심사 → 2차 현지 실사 → 사업선정을 통해 선정 – 선정사업에는 마스터플랜 수립 및 기본실시설계 사업비 1억 5천만원(전년도 배정), 사업별 3~5억원(총 사업비의 50% 사업년도 배정) 차등 지원
	추진특징	– 주민참여형 디자인을 통한 지역문화 커뮤니티 공간 조성
국토 해양부	추진목적	건축·도시디자인을 통한 도시의 정체성 확립 및 브랜드 가치 제고
	추진방법 및 내용	– 시군구 사업공모계획서 제출 → 선정위원회 평가·선정 → 국가건축정책위원회 심의 → 국토해양부 사업 지정 → 추진협의회 사업시행 – 선정사업에는 마스터플랜 비용 1~2억, 계획수립과정에서 디자인 총괄계획가 및 디자인 검토위원 컨설팅 지원, 우수사업에 대해서는 사업별 2~3억원 차등 추가 지원
	추진특징	– 실용정부의 국정과제의 일환으로 추진된 것으로 건축기본법 제22조의 규정에 의해 실시
문화체육 관광부	추진목적	도시 및 지역공간 조성사업에 공공디자인을 적용시키는 사업으로서 창의적인 공공디자인의 확산을 통하여 국가 이미지 제고와 국민의 문화수준 향상에 기여
	추진방법 및 내용	– 시군구 사업공모계획서 제출 → 시도 1차심사(지역별 3개) → 중앙심사위원회 2차 심사(서류 및 현지실사) → 행정안전부 사업 지정 – 사업별 3~5억원 사업비 차등 지원, 지역공공디자인 포럼위원의 컨설팅 지원
	추진특징	– 약 8개월간 단기적 사업 – 타 부처 주관 공공디자인 사업의 사각지대 보완

제2절 지방자치단체의 관련 제도 및 시책분석

1. 지방자치단체의 관련 제도 분석

공공디자인 관련 지방자치단체의 조례 제정 현황을 살펴보면, 2011년 6월 현재 광역자치단체는 7개, 기초자치단체는 54개의 관련 조례가 제정되어 있다. 2006년 7월 서울시가 최초로 도시디자인조례를 제정한 이래, 광주, 부산, 대전, 경기, 충남, 전남 등이 도시디자인 또는 공공디자인 조례를 제정하였다. 공공디자인 관련 상위법이 존재하지 않은 점을 감안한다면, 지방자치단체의 자체 조례 제정 움직임은 공공디자인에 대한 자치단체의 인식이 비교적 높음을 나타낸다.

광역자치단체의 관련 조례를 보다 폭넓게 살펴보면, 공공디자인 또는 도시디자인 조례 뿐만 아니라 경관조례, 건축기본조례, 옥외광고물등관리조례, 산업디자인육성조례 등도 제정되어 있는데, 각각 경관법, 건축기본법, 옥외광고물등관리법, 산업디자인진흥법을 상위법으로 하여 지역 여건에 따라 제정된 것이다. 한편, 공공용품 디자인 관련 조례로서, 시의 상징물 및 관련 용품에 대한 규정을 둔 상징물관리조례도 제정되어 있다.

경관조례의 경우 부산광역시를 제외한 15개 광역자치단체가 모두 조례를 제정하고 있어서, 도시 또는 공공디자인 조례가 제정되어 있지 않은 시도의 경우 경관조례로서 공공디자인의 제도적 기반을 삼고 있다고 볼 수 있다. 부산시의 경우 도시디자인조례하에 경관법이 규정하는 사항을 모두 포함하여 도시디자인조례로서 경관조례를 갈음하고 있다.

표 4-6. 공공디자인 관련 조례 제정 현황

구분	조례명	조례제정일	관련조직	비고
서울	도시디자인조례	2006.7.19	문화관광디자인본부 공공디자인과	– 경관조례(2008.5.29)
부산	도시디자인조례	2008.3.5	창조도시본부 도시경관과	– 건축기본조례(2008.12.31)
대구	–		도시디자인총괄본부	– 경관조례(2008.10.30) – 옥외광고물등관리조례(2009.5.11)
인천	–		도시디자인추진단	– 경관조례(2003.12.29) – 산업디자인육성조례(2005.2.21) – 옥외광고물등관리조례(1991.2.12) – 상징물관리 조례(1996.3.4)
광주	공공디자인조례	2008.1.1	도시디자인국 도시디자인과	– 경관조례(2003.12.29) – 건축디자인진흥조례(2009.10.1) – 옥외광고물등관리조례(2009.7.1) – 상징물관리 조례(2000.11.1)
대전	도시디자인조례	2011.2.11	도시주택국 도시디자인과	– 경관조례(2008.3.28) – 상징물관리 조례(2011.2.11)
울산	–		도시국 건축주택과	– 경관조례(2008.10.16)
경기	공공디자인조례	2009.4.6	디자인총괄추진단	– 경관조례(2009.4.6) – 건축기본조례(2010.5.14) – 상징물관리조례(2005.7.25)
강원	–		기획관리실 디자인정책담당	– 경관형성조례(2008.6.13) – 옥외광고물등관리조례(2002.5.25)
충북			건축디자인과	– 경관조례(2009.4.3) – 옥외광고물등관리조례(2009.4.3) – 상징물 관리조례(2001.9.13)
충남	공공디자인조례	2009.4.15	건설교통항만국 건축도시과	– 경관조례(2010.4.30) – 옥외광고물관리조례(2009.4.30) – 건축기본조례(2011.3.30)
전북			건설교통국 토지주택과	– 경관조례(2009.4.3) – 옥외광고물관리조례(2008.12.26) – 건축기본조례(2010.10.1)
전남	공공디자인조례	2009.1.8	관광문화국 공공디자인과	– 경관조례(2006.5.12) – 옥외광고물등관리조례(2002.9.27) – 상징물 관리조례(2010.8.13)
경북			건축지적과	– 경관조례(2009.11.5)
경남			혁신도시주택과	– 경관조례(2008.7.10
제주			건축지적과	– 경관조례(2010.4.21) – 옥외광고물등관리조례(2009.5.11) – 이미지상징물관리및운영조례 (2007.7.25)

자료: 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr) 참조 정리(2011.6.21자 검색결과)

7개 광역자치단체 공공디자인 관련 조례내용을 살펴보면, 조례 제정 목적은 크게 도시경관 또는 공공디자인의 체계적 개선·관리와 쾌적한 시민생활환경 조성을 통한 삶의 질 향상을 들 수 있다. 서울, 부산, 대전의 경우 도시경관의 체계적 개선·관리의 목적만을 제시하고 있는 반면, 광주, 경기, 충남, 전남은 이와 더불어 쾌적한 시민생활환경 조성 및 이를 통한 삶의 질 향상을 명시하고 있어 공공디자인 조례 제정의 목적이 시민의 삶의 질 향상에 있음을 나타낸다.

공공디자인 관련 용어 정의에 대해서는 대체로 공공기관이 조성·관리하는 시설물(공공시설물 등)등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 디자인 계획·사업으로 이해한다. 부산, 경기, 전남의 경우 공간·시설·용품·시각정보 등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 디자인 계획·사업이라는 문화부의 최초의 분류체계를 따르고 있는 반면, 광주, 충남은 용품을 제외한 공공시설물 또는 공공공간, 시설, 매체 등만을 제시하고 있어 지역 차원에서도 공공디자인의 영역에서 용품을 제외하는 추세에 있다.

도시디자인조례로 제정되어 있는 서울, 부산, 대전의 경우 '도시디자인은 도시경관의 보전·개선을 위하여 도시건축물 등 도시공간, 도시시설물의 형태·윤곽·색채·조명 및 주변과의 조화성 등 도시의 디자인에 대한 계획 및 사업'으로 이해한 서울시의 최초의 정의를 적용했다. 도시디자인을 도시경관의 보전·개선으로 이해하여 건축물 및 도시시설물 뿐만 아니라 조명까지 대상영역으로 삼고 있는데, 이는 야경개선사업이 도시경관사업의 주요 항목이기 때문이다.

한편 모든 조례가 5년 단위의 공공(도시)디자인기본계획 수립 및 디자인(경관)위원회의 구성을 조례내용으로 담고 있으며, 디자인 가이드라인 수립, 우수 공공디자인 인증, 공공디자인 시범공모사업 등 사업내용을 제시하고 있다.

표 4-7. 공공디자인 관련 조례 내용

구분	목적(제1조)	정의(제2조)	기타
서울	시의 도시경관을 종합적이고 체계적으로 개선·관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 효율적 보전·발전에 기여	도시디자인은 도시경관의 보전·개선을 위하여 도시건축물 등 도시공간, 도시시설물의 형태·윤곽·색채·조명 및 주변과의 조화성 등 도시의 디자인에 대한 계획 및 사업	제3조 도시디자인기본계획(5년단위) 제4조 디자인서울 가이드라인 수립 제5조 우수 공공디자인 인증 등 제7조 서울디자인위원회 설치
부산	-시의 도시경관과 공공디자인 및 옥외광고물을 종합적이고 체계적으로 보전·관리하고 개선 -경관법 위임사항 규정	-도시디자인은 도시경관의 보전·관리 및 형성을 위한 건축물·옥외광고물 및 도시시설물의 색채·형태·조명·주변과의 조화성 등에 대한 계획·사업 또는 행위와 그 결과물 -공공디자인은 공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공간·시설·용품·정보 등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 계획·사업 또는 행위와 그 결과물	제3조 도시디자인기본계획의 수립 제7조 경관계획의 수립 제10조 공공디자인계획의 수립 제14조 광고물관리지원계획의 수립 제15조 부산광역시도시디자인위원회 제16조 경관위원회 설치
광주	공공디자인에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공디자인의 수준 향상과 동시에 아름답고 쾌적한 시민 생활환경 조성에 기여	-공공디자인은 시가 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 시설물(공공시설물 등)의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 행위와 그 결과물을 말함	제3조 공공디자인의 기본원칙 제5조 광주광역시공공디자인기본계획 제5조의2 표준디자인 및 가이드라인 제7조 공공디자인 총괄계획가 제8조 공공디자인안의 공모 제9조 시범가로 등의 선정 및 지원 제11조 광주광역시공공디자인위원회 제19조 우수 공공디자인 인증제도
대전	시의 도시경관을 체계적으로 개선·관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 아름답고 쾌적한 도시환경 조성에 기여	도시디자인은 도시시설물의 형태·윤곽·색채·조명 등을 도시공간 및 주변과 조화롭게 구성하는 계획 및 사업	제3조 도시디자인 기본계획 제5조 가이드라인의 수립 제6조 우수 공공디자인 인증 제7조 도시디자인위원회의 설치·구성

구분	목적(제1조)	정의(제2조)	기타
경기	경기도 공공디자인을 종합적이고 체계적으로 개선·관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 공공디자인의 수준 향상을 통한 품격 있는 도시환경을 조성하여 경기도민의 삶의 질을 높이고자 함	공공디자인은 공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공간·시설·용품·시각정보 등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 디자인 계획·사업 또는 행위와 그 결과물을 말함	제3조 공공디자인의 기본원칙 제4조 공공디자인기본계획 제11조 경기도공공디자인위원회
충남	충청남도 공공디자인의 수준 향상과 아름답고 쾌적한 도민 생활환경 조성에 기여하기 위하여 공공디자인에 필요한 사항을 정함	공공디자인은 공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공공의 공간, 시설, 매체 등을 공공디자인 정책에 의해 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 실행행위와 그 결과물을 말함	제3조 공공디자인의 기본원칙 제5조 충청남도 공공디자인 기본계획 제8조 공공디자인 시범·공모사업 제10조 공공디자인 전시회 개최 제10조의2 우수 공공디자인의 인증 제11조 경관디자인위원회의 설치
전남	전라남도 공공디자인을 종합적이고 체계적으로 개선·관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써, 전라남도의 경쟁력과 도민의 삶의 질을 향상시키는데 기여	–공공디자인은 경관의 보전·관리를 위해 공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공간·시설·용품·시각정보 등의 심미적·상징적·기능적 가치를 높이기 위한 행위와 그 결과물을 말함 –녹색디자인은 공공시설물과 상품개발에 있어서 재활용, 재사용이 가능하고 구조·기능의 단순화, 친환경에너지와 소재의 순수성을 높여 개발에서 폐기까지 환경문제를 최소화하는 절제미의 디자인을 말함	제3조 공공디자인의 기본원칙 제4조 전라남도 공공디자인기본계획 제7조 공공디자인 프로젝트매니저 제12조 공공디자인안의 공모 제14조 디자인위원회의 설치

주목할만한 점은 광주, 경기, 충남, 전남 등이 담고 있는 공공디자인의 기본원칙이다. 비교적 조례 제정이 뒤늦은 이들 지역 가운데, 광주가 최초로 공공디자인의 기본원칙을 제시한 이후 후발 광역자치단체들도 유사한 내용을 담고 있는데 공공디자인의 공공적 가치와 목적 구현을 조례에 명시함으로서 공공디자인의 공공성을 강조했다는 의의가 있다.

표 4-8. 공공디자인조례가 명시한 공공디자인의 기본원칙

구분	공공디자인의 기본원칙	비고
광주	1. 공공적 가치와 목적의 구현 2. 역사·문화·지역정체성 및 지역특성의 고려 3. 예술성·창의성·절제미의 추구/ 4. 쾌적성·안정성·기능성의 확보 5. 지속가능성 및 자연환경과의 조화	광주광역시 공공디자인조례 제3조
경기	1. 공공가치의 추구로 공공의 이익구현 2. 자연환경과 역사성의 조화 / 3. 창의적인 예술성의 추구 4. 지역정체성 및 지역특성의 고려 / 5. 사용자 중심의 디자인 적용	경기도 공공디자인조례 제3조
충남	1. 공공적 가치의 추구로 공공이익 구현 2. 역사·문화·지역정체성 및 지역특성 고려 3. 예술성·창의성·절제미의 추구 / 4. 사용자 중심의 디자인 적용 5. 지속가능성 및 자연환경·도시경관과의 조화 6. 장애물 없는 생활환경의 조성	충청남도 공공디자인조례 제3조
전남	1. 공공가치의 추구와 목적의 구현 / 2. 역사·문화·자연환경과의 조화 3. 환경성·경제성·예술성·창의성·절제미의 추구 4. 지역의 정체성 및 특성 고려 5. 쾌적하고 편리한 사용자 중심의 디자인 적용 6. 환경문제를 최소화하는 친환경 녹색디자인 인증제 반영 7. 전라남도 공공디자인가이드라인 준수	전라남도 공공디자인조례 제3조

기초자치단체의 경우 2011년 6월 현재 54개 단체가 공공디자인 관련 조례를 제정하고 있다. 조례명이 공공디자인 조례인 것이 21건, 도시디자인 조례인 것이 30건, 기타 경관디자인 또는 경관 및 공공디자인 조례로서 제정된 곳도 2건 존재한다. 대체로 시 지역인 경우는 도시디자인을, 군 지역인 경우는 공공디자인으로 조례를 제정하였다(<부록 1> 참조).

조례 제정 시기는 서울시 송파구가 2007년 7월로 기초자치단체들 가운데에서는 최초로 조례를 제정하였으며, 이후 2008년 18건, 2009년 21건으로 집중 제정되었으며, 2011년 현재에도 조례 제정을 준비하고 있는 자치단체가 있어, 공공디자인에 대한 기초자치단체의 관심도 비교적 높다.

그림 4-1. 기초자치단체 조례 현황

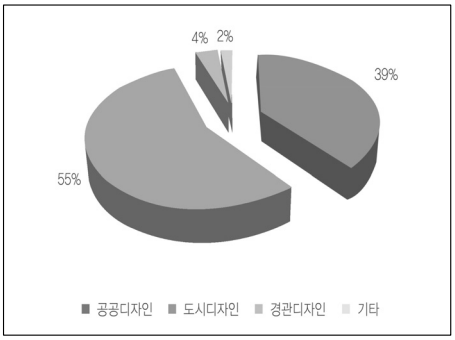
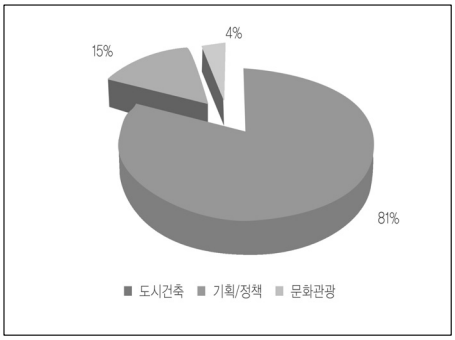


그림 4-2. 기초자치단체 조직 현황



공공디자인 조례가 제정된 경우, 담당 조직 현황은 도시디자인과, 건축과 등 도시·건축 분야가 공공디자인 업무를 담당하고 있는 것이 44건(81%)으로 가장 많았으며, 그 외 기획 및 정책분야 8건(15%), 문화관광분야 2건(4%)이 공공디자인 업무를 담당하고 있는 것으로 나타났다.

2. 지방자치단체의 관련 시책 분석

2010년 현재, 16개 시도 공공디자인 관련 부서의 공공디자인 관련 사업 현황을 살펴보면(행정안전부, 2010), 총 129개 사업이 추진 중임을 알 수 있다(<부록 2> 참조). 이 가운데에는 시도 및 시군 자체사업 뿐만 아니라, 앞서 살펴보았던 중앙부처의 공공디자인 관련 시범사업들도 포함되어 있다. 시민참여를 유도하는 공모전, 도시디자인아카데미, 도시디자인탐사단 운영 등의 사업도 실시하고 있긴 하나, 대체로 도로, 교량, 조명, 간판정비 등 가로환경개선 사업들이 주종을 이루고 있다. 시민의 삶의 질 개선을 위한 환경개선사업의 수는 많아졌으나, 시민이 참여하는 또는 시민이 주도하는 공공디자인사업은 거의 없는 실정이다.

단, 사업과정에서 지역주민의 참여를 전제하고 있는 '살고싶은 도시만들기 사업'이 2011년부터 광특회계 지역계정의 도시활력증진사업으로 진행되고 있으며, 참여형 디자인을 전제하고 있는 문화부의 '공공디자인 조성사업'등의 시책이 일부 추진되고 있으므로 참여형 공공디자인 사업의 명맥은 유지되고 있다.

제3절 정책적 시사점

공공디자인 관련 법률은 각 부처의 기능에 따라, 도시·건축·경관, 문화, 산업, 종합행정 등 다양한 영역에 걸쳐 제정되어 있다. 각 개별법 체계 내에서는 지역주민, 전문가, 시민단체 등 다양한 주체들이 참여할 수 있는 법적 기반을 마련하고 있으나, 개별법간 영역 중복의 문제는 여전히 존재하고 있다. 예컨대, 산업디자인진흥법에서 규정하고 있는 환경디자인의 영역과 경관법 및 건축기본법 등에서 규정하는 경관 및 건축디자인의 영역은 구체적인 공공디자인사업내에서는 명쾌하게 구분되고 있지 않다.

공공디자인 시범사업의 영역에서도 마찬가지로 문화부·국토부·행안부 각 시범사업이 모두 지역주민, 전문가 등 다양한 주체들이 참여할 수 있는 추진절차를 갖추고 있지만, 사업 지원내용의 차별성 이외의 뚜렷한 차별성은 없다. 공공디자인개선사업을 추진하는데 있어서, 국토부는 해당 지역을 포함한 통합마스터플랜 수립을 지원하는데, 우수지역에 대해서는 추가 인센티브 사업비를 지원하며, 문화부는 마스터플랜 및 기본실시설계 수립비용 및 사업비 지원, 행안부는 사업비를 지원한다고 되어 있다. 즉 어떤 지역이 공공디자인개선사업을 추진하고자 한다면, 각 부처의 시책에 모두 응모하여 당선가능한데, 먼저 문화부 사업을 통해 커뮤니티 공간에 대한 계획 및 설계, 구체적 사업비를 지원받고, 해당 커뮤니티 공간을 포함한 넓은 범주의 통합마스터플랜 수립에 대해서는 국토부의 사업을, 같은 대상지역으로 행안부의 시범사업도 지원가능하다.

부처별로 유사하게 추진되고 있는 이러한 공공디자인 시범사업은 각 사업 기본계획 및 실시설계를 담당하는 전문가의 참여와 역할은 증진시킬 수 있을지 몰라도, 정작 해당 지역주민의 삶의 질과 연계되어 있지는 않다.

한편, 지방자치단체의 제도적 여건을 살펴보면, 공공디자인 관련 상위법이 존재하지 않음에도 불구하고 상당수의 자치단체가 공공디자인 관련 조례를 제정하고 관련 조직을 정비하고 있어 공공디자인에 대한 제도적 지원 체계를 마련하고

있다. 경관법 등 상위법과의 영역 중복 등을 고려하여, 일부 자치단체는 경관조례로서 공공디자인 관련 제도를 정비하기도 하였다. 조례 제정 목적으로 도시경관 또는 공공디자인의 체계적 개선·관리 뿐만 아니라, 쾌적한 시민생활환경 조성을 통한 삶의 질 향상을 명시하고 있는 자치단체들도 있어서 공공디자인의 추진이 시민의 삶의 질 향상이라는 공공성에 있음을 나타내기도 하였다. 또한 광주, 경기, 충남, 전남 등의 자치단체들은 공공디자인의 추진이 공공적 가치의 추구라는 기본원칙을 따라야 함을 조례상에 명시하기도 하였다.

중앙정부가 부처간 조정·합의 실패로 불완전한 제도적 기반을 갖추고 있는데 반해, 지방자치단체 수준에서는 오히려 공공디자인의 추진목표 등에 대한 자치규약을 명확히 설정하고 있다. 일부 자치단체의 경우 공공디자인 대상영역의 모호함 또한 재분류하여, 공공용품은 제외한 공공공간, 시설, 표지 등으로 대상영역을 삼고 있기도 하다. 추진원칙 및 개념에 있어서는 공공성을 추구하는 방향으로 제도적 여건을 갖추고 있는데 반하여, 구체적 시책으로는 관련 기본계획 수립, 위원회 구성, 우수 공공디자인 인증, 공공디자인 시범공모사업 등만을 조례에 담고 있어, 공공성을 강화하는 공공디자인의 추진방식이 구체적으로 담겨져 있지 않다.

지방자치단체의 공공디자인 관련 제도 또한 행정당국이 부족한 전문적 지식을 전문가에 의해 충족시키는 제도적 기반은 갖추어져 있을지 모르나, 지역주민의 참여·조정·합의에 의한 공공디자인이 강구되고 있지는 못하다. 전문가 참여를 촉진시키는 공공디자인사업 추진방식이 공공성 강화의 충분조건은 될 수 없다. 따라서 지방자치단체의 지역공공디자인 제도 및 시책에 있어서는 공공성 강화의 구체적 방안들이 강구될 필요가 있다.

제5장 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 개선방안

제1절 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안

1. 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진원칙

가. 참여적 디자인의 실현

사회구성원간의 상호작용을 전제로 한 공공영역을 대상으로 하는 디자인인 공공디자인은 비단 커뮤니티 단위로 추진될 경우 뿐만 아니라 도시, 지역, 국가단위에서 추진되는 경우라 할지라도 시민들을 위한 공공성 강화에 주력해야 한다. 공공성에 대한 많은 논의가 있을 수 있겠으나, 공공디자인의 대상영역인 '시민의 상호작용이 가능한 공공영역'에서의 공공성이란 '개방성'과 '공동성'을 구현하는 것으로 이해된다. 이때 개방성이란 기 조성된 공공공간에 누구나 접근가능하고 이용가능해야 하는 개방성을 의미하기도 하지만, 공공공간을 조성하는 과정의 열린 구조를 의미하기도 한다. 또한 공동성이란 함께 이용한다는 의미이기도 하지만, 함께 구축한다는 의미도 있다.

지역 커뮤니티 단위 공공디자인을 추진함에 있어도 무엇보다도 중요한 것은 추진과정에서의 개방성, 즉 참여적 디자인의 실현을 통한 공공성 강화이다.

사실, 디자인 영역에서도 참여의 문제는 디자인 3.0(Design 3.0)의 시대로 표현되기도 하는데, 전통적 디자인을 디자인 1.0(Design 1.0), 협업적 디자인을 디자인 2.0(Design 2.0)이라고 한다면 현재는 참여적 디자인(Design 3.0)으로 디자인의 패러다임이 전환되어 가고 있다고 한다. 디자인 1.0은 대중을 상대로 한 전통적 디자인 방법으로 디자이너의 손에 모든 책임이 부여되며, 소비자의 선택을 강요하

는 방식이라면, 디자인 2.0은 소극적인 참여 디자인의 방법으로 디자이너가 사용자를 고려하여 전문분야내에서 협업하는 방식이며, 디자인 3.0은 적극적인 참여 디자인의 방법으로 사용자가 적극적으로 디자인 과정에 참여하여 소통의 과정을 통하여 함께 디자인을 생산하는 방식이다(김성주, 2009).

즉 참여적 디자인이란 사용자가 단순한 공급의 대상, 소비의 대상이 아니라, 디자인 생산과정에도 적극적으로 참여하는 디자인을 주도하는 한 축으로서 위상이 변경되는 것이다. 커뮤니티 단위의 공공디자인의 사용자는 지역주민이므로, 지역주민이 적극적으로 참여하여 디자인을 생산해내는 방식이 되는 것인데, 지역주민은 참여적 디자인을 통해 지역주민이 원하는 디자인을 생산해내는 성과는 얻게 될 뿐만 아니라, 참여의 과정을 통해 지역주민간 소통의 기회도 가지게 됨으로 지역 커뮤니티의 형성에 기여할 수 있다.

참여적 디자인이 실현되기 위해서는 디자인이 생산자, 즉 디자이너 중심의 디자인에서 소비자, 즉 지역주민이 중심이 되는 디자인으로 패러다임 전환이 필요한데, 이 과정에서 필요한 디자이너는 디자인 기술의 전문성보다는 사용자, 즉 주민과 소통할 수 있는 능력 배양이 더 중요하다.

나. 협력적 디자인의 추진

지역 커뮤니티 단위의 공공디자인에 있어 협력적 디자인(Co-design)의 추진이 중요한 이유는 공공공간의 대상영역이 공적 영역 뿐만 아니라 사적 영역까지 포함하며, 그와 관계된 다양한 이해관계인들이 경합하는 일상생활의 장소이기 때문이다. 일례로 상업가로환경 개선의 경우, 가로변의 건물주, 상인, 이용자, 보행자 등 다양한 주체들뿐만 아니라, 가로내에 놓인 가로등, 전신주, 공중전화기, 배전반, 가로시설물 등 다양한 시설물 관리 주체 등 다양한 이해관계인이 관계된다.

다양성의 공간의 디자인 개선을 위해서는 통합적 기술을 적용한 디자인의 적용도 중요하겠지만 그에 앞서 다양한 이해관계자간의 공동의 노력이 전제되어야 한다. 공공공간의 다양한 관리 주체들간의 협력적 디자인 전략이 중요한데, 이를 위해서는 다양한 영역, 즉 건축, 도시설계, 조경, 산업디자인, 공공예술가 등 디

자인 생산 영역에서 다양한 주체들간의 협력적 디자인 생산이 무엇보다도 중요하다.

지역공공디자인 사업을 추진하고자 하는 자치단체의 경우에도 건축, 도시, 조경, 문화 등 다양한 영역을 담당하는 부서들간의 협력적 업무 추진이 중요한 과제이다.

다. 지속적인 관계적 디자인의 구현

커뮤니티 단위로 공공디자인을 조성하는 목적은 그 안에서 거주하는 지역주민들이 공동으로 활용·향유하는 가운데 상호 소통하면서 커뮤니티 내에서 삶의 질을 높여가게 하기 위해서이다. 참여적 디자인, 협력적 디자인이 커뮤니티 단위 디자인 생산과정에서의 공공성을 강화하기 위한 추진원칙이라면, 지속적인 관계적 디자인의 구현은 디자인 생산 완료후, 즉 공공디자인 조성 완료후, 조성된 공공공간 속에서 지속적으로 공공디자인을 누리며, 피드백해가는 과정에서의 공공성을 강화하기 위한 원칙이다.

한 번 조성되고 난 뒤 방치하는 것이 아니라, 조성된 공공공간에서 지역주민이 지속적으로 관계를 맺고 공존·공유하는 사회적 관계망을 형성하는데 디자인이 기여하는 것을 일컫는다. 물리적 공간인 공공공간을 활용하여 사회적 영역인 공공영역을 창출하는 다양한 시도들이 여기에 포함된다. 지역주민이 상호 소통하는데 방해가 되는 디자인적 요소의 사후적 제거 등 디자인적 해법으로 풀어나갈 수 있는 영역도 있겠지만, 기 조성된 공공디자인을 활용하여 사회적 관계망을 형성하게 하는 다양한 프로그램의 도입 등의 영역도 포함될 수 있다.

커뮤니티 단위의 공공디자인을 커뮤니티 디자인이라고 이해하였을 때 커뮤니티 디자인이란 커뮤니티에 의한 디자인(Design by Community)을 의미하는데, 이는 지역주민의 참여적 디자인을 의미하기도 하지만, 이를 통해 지역사회가 공동체를 디자인해가는 것을 의미하기도 한다. 공동체를 디자인한다는 것은 좁은 의미로 공동체가 사용하는 공간을 디자인함을 의미하지만, 넓은 의미로는 주민들의 공존과 공유의 삶의 관계망을 디자인한다는 의미도 포함되는 것으로 이해한

다.[35] 즉 지역 커뮤니티의 형성 그 자체를 커뮤니티 디자인이라고 이해하는 것이다.

커뮤니티 디자인의 의미가 이러하다면, 사실 지역 커뮤니티의 활성화를 위한 공공디자인의 추진은 커뮤니티 디자인의 추진에 다름 아닌데, 여기서는 커뮤니티 디자인의 특성 중 디자인을 매개로 한 지역주민간 지속적인 관계망의 형성에 초점을 맞추어 지속적인 관계적 디자인의 구현이라는 원칙으로 제시하였다.

2. 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진전략

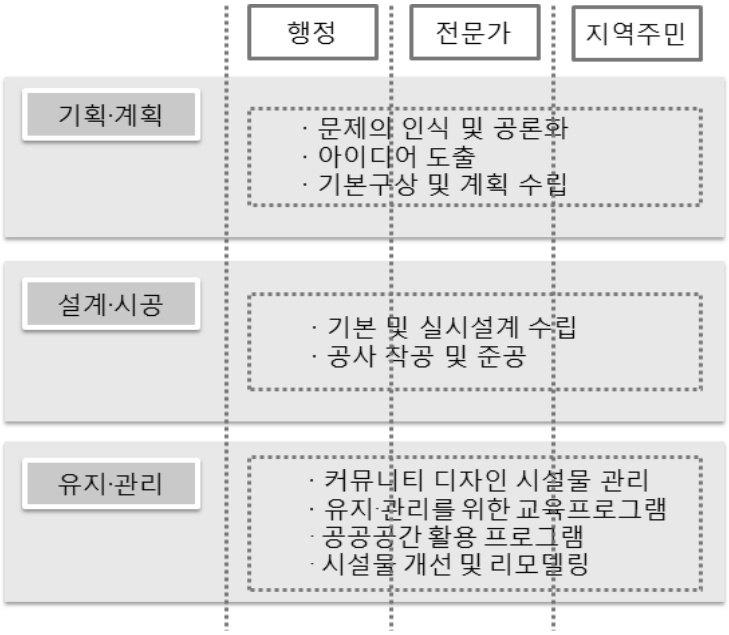
가. 상향식 커뮤니티 디자인 추진

일반적인 공공디자인 추진과정에서 지역주민의 참여는 대체로 기 수립된 계획의 공청회 참여나 수요조사 응답 등 형식적 참여에 그치나, 커뮤니티 디자인에서 지역주민은 과거처럼 조성된 공공공간을 그저 바라보고 향유하는 관객의 입장에서 벗어나, 직접 필요한 공공공간을 기획하고 만들어가는 과정에 실제로 참여하는 주체로 전제된다.

일반적인 공공디자인사업이 행정기관이 수립한 방향에 따라 기술용역업체를 선정하면, 기술용역업체의 전문성에 의존하여 대상지역에 결과물을 투영시키는 하향식 개발방식이라면, 상향식 커뮤니티 디자인 추진전략은 커뮤니티에 의해 구상되고, 전문가의 지원을 받아 커뮤니티의 아이디어를 최대한 반영하여 계획을 수립하는 방식이다.

35) 이영범(2009) 참조

그림 5-1. 커뮤니티 단위 공공디자인 추진절차



지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진절차에서 참여하는 주체는 해당 행정기관, 전문가, 지역주민으로 대별할 수 있는데, 기획·계획 단계, 설계·시공단계, 유지·관리단계에서 수행되는 구체적 절차는 <그림 5-1>과 같다. 커뮤니티 단위의 행정기관은 대체로 읍면동 단위의 행정일선 사무소 및 관할 자치단체가 될 것이며, 전문가는 도시·건축·조경 등 디자인 영역의 전문가 뿐만 아니라 시공·감리 등 실제 공사와 관련된 기술자를 포함한다. 지역주민은 해당 지역에 거주하는 모든 주민으로서 커뮤니티 디자인의 실질적인 주체가 된다. 물론 이 이외에도 커뮤니티 외부의 시민단체, 전문가단체, 언론단체 등 다양한 매개집단 등이 커뮤니티 디자인에 참여할 수 있겠으나, 매개집단의 참여는 지역여건에 따라 상이할 것이다.

커뮤니티 디자인의 단계별 추진절차중 지역주민이 가장 적극적으로 참여할 수 있는 단계는 기획·계획 및 유지·관리 단계이다. 지역에 실제로 거주하면서 체감할 수 있는 지역문제에 대해 공동체가 함께 인식을 공유하고 다양한 아이디어를

구체적으로 제시하면, 커뮤니티 디자인에 참여하는 전문가가 지역주민의 구상을 계획내용으로 반영하는 것이다. 지역주민에 의해 수립된 구상안의 초기계획안을 대상으로 전문가와 지역주민이 한 자리에 모여 의견을 수렴하는 과정을 몇 차례 더 거치고 난 뒤 비로소 커뮤니티 디자인에 대한 기본계획이 수립될 수 있다. 지역주민이 자체 예산으로 전문가를 직접 섭외하게 된다면, 이 과정은 전문가를 고용한 지역주민과 전문가의 쌍방적 관계가 될 수도 있을 것이다.

실제 시공을 위한 기본 및 실시설계 수립은 보다 기술적인 영역에 해당하므로, 대체로 전문가에 의해 주도된다. 그러나 커뮤니티 디자인은 시공과정에서도 지역주민들의 의견을 반영하여 현장에서 얼마든지 설계안을 수정하여 시공할 수 있다. 사적 공간인 개인주택의 공사현장을 방문하여 실제 주택 거주자가 설계자와 시공업자에게 디자인 수정을 요청할 수 있듯이, 공공공간을 대상으로 하는 커뮤니티 디자인의 영역에서 있어서도 이 공간의 실제 주인이 될 지역주민의 의견에 따라 디자인 수정 가능성을 열어두어야 하는 것이다. 시공일부터 준공일까지 공사현장을 가림막으로 가려놓고 사업하는 방식이 아니라 시공과정에서의 지역주민의 참여를 열어두는 것이다. 이는 전문적 식견이 부족한 지역주민이 초기 설계안에서는 미처 인식하지 못했던 부분을 실제 공사과정에서 인지하여 교정을 원한다면 설계수정안에 대한 지역주민의 합의과정을 거쳐 수정할 수 있는 절차를 열어놓는 것이다.

커뮤니티 디자인의 유지·관리단계는 실제로 지역주민이 공공공간의 실질적 주체로 자리매김할 수 있는 과정이다. 기획·계획 및 설계·시공단계는 행정기관 및 전문가의 예산 및 인력 지원없이 지역주민이 자체적으로 수행하기 불가능한 과정이나, 유지·관리단계는 예산 및 전문인력 지원없이도 지역주민이 지속적으로 유지·관리할 수 있는 영역이기 때문이다. 커뮤니티내에 조성된 산책로, 소공원 등의 공간을 지역주민이 스스로 아끼고 청소하는 가장 기초적인 관리에서부터, 방치되거나 손상된 시설물의 교정 및 수리를 행정기관에 요구하는 소극적 참여에서부터 골목길에 조성된 화단가꾸기, 소공원에 심겨진 나무가꾸기 등 지역사회의 재능기부로 추진가능한 적극적인 참여에 이르기까지 다양한 역할들을

수행하는 것이 가능하다. 이 참여적 과정을 통해 지역 공동체는 기획·계획 및 설계·시공단계의 수준보다 훨씬 폭넓고 깊은 소통을 통해 지속적인 커뮤니티 관계망을 형성할 수 있게 된다.

나. 협력적 디자인 네트워크 구축

협력적 디자인 네트워크의 구축은 실제 대상영역인 커뮤니티 단위에서의 네트워크와 커뮤니티를 관할하는 자치단체 수준에서의 네트워크 두 측면을 고려해야 한다.

앞서 살펴보았듯이, 커뮤니티 디자인 추진과정에서는 행정기관, 전문가, 지역주민 등 다양한 주체들이 관여하게 되는데, 각 주체들의 역할을 보다 자세히 살펴보면, 커뮤니티 수준에서 행정기관은 대상지역이 소재하는 읍면동 사무소이다. 대상영역에 따라 읍면동 사무소이외에 지역내 소재하고 있는 다양한 문화·복지시설 등의 공공기관이 커뮤니티 디자인과정에 참여할 수도 있다. 종합사회복지관, 평생학습센터, 도서관 등 지역사회와 밀접한 관계를 맺어야 하는 공공기관들은 지역사회적 관계망 형성에 적극적이기 때문이다. 커뮤니티 디자인 영역에서 특히 두드러진 역할을 하고 있는 것은 관내 교육기관인데, 유·초년생들의 경우 안전한 어린이 통학로 조성 등에, 청소년들의 경우 우범화될 수 있는 공간의 안전지대화 등에 학교 및 학부모들의 관심이 많기 때문이다.

전문가는 공공기관이나 주민단체에 의해 의뢰받은 도시·건축·조경·미술 등 디자인 영역의 전문가들이 참여할 수밖에 없으며, 지역주민들은 기존에 존재하는 주민대표단체들, 즉 주민자치위원회, 청·장년회, 부녀회, 아파트입주자협의회를 통해 참여하거나, 커뮤니티 디자인에 관심이 있는 일부 주민들이 일시적으로 조직한 마을만들기추진위원회 등을 통해 참여할 수도 있다. 지역주민의 경우 서로 다른 이해관계를 지닌 지역주민들이 개별적 이해관계속에서 참여하는 경우가 많기 때문에 신뢰하고 대표할만한 주민단체가 형성되어 있지 않을 경우 지역주민간 그리고 지역주민 및 타 주체간 협력체계를 구축하기 어렵다. 지역내 적절한 코디네이터가 존재하지 않을 경우 이 역할은 지역사회 외부의 시민단체가 수행하기도 한다.

그림 5-2. 협력적 커뮤니티 디자인 네트워크 구축

자치단체 수준에서 커뮤니티 디자인 업무는 다양한 부서의 기능과 관련이 되어 있으므로, 부서간 협력적 네트워크가 구축되어야 한다. 앞서 자치단체의 공공디자인 관련 제도 분석 결과, 현재 공공디자인 업무를 담당하고 있는 부서는 도시디자인과, 건축과 등 도시·건축 관련 조직이 가장 많으며, 그 외 기획 및 정책 관련 조직, 문화관광 조직 등으로 나타났는데, 공공디자인 관련 조직이 구성되어 있는 경우, 공공디자인 관련 조직을 중심으로 관련 부서와 협력적 네트워크를 구축해야 한다. 공공디자인 관련 조직은 커뮤니티 디자인 수립 지침 등을 마련하고 시범사업 등을 운영할 수는 있어도 구체적인 대상영역에 대해서는 관련 부서의 협조를 받을 수밖에 없기 때문이다. 예컨대, 소공원, 산책로 조성 등과 관련하여서는 공원녹지과 등의 협조를, 상업 및 테마가로 조성 등의 경우, 도시·건축·교통 관련 조직의 협조를, 관광안내표지판 등의 개선에 대해서는 문화관광과 등의 협조를 받아야 하기 때문이다.

이밖에 마을 만들기 등 지역 커뮤니티 단위의 공동체 형성 등에 관심을 가지고 자치단체 수준에서 '마을 만들기(가꾸기) 사업' 등을 자체적을 진행하고 있는 경우에는 자치행정과 등 관련 조직이 커뮤니티 디자인을 주도하여 관련 부서와

협력적 네트워크를 구성하면 된다. 앞서 사례지역 조사에서 살펴본 진안군과 안산시 등과 같은 경우이다. 지역 커뮤니티 단위의 공공디자인 개선사업은 디자인의 개선에 목표가 있기 보다는 디자인을 통한 지역주민간 소통 증진 및 삶의 질 개선 등에 목표가 있기 때문에 후자와 관련된 부서가 주도하는 것이 목표-수단이 일치되기 때문이다.

한편, 커뮤니티 단위에서의 협력적 디자인 네트워크과 자치단체 수준에서 협력적 디자인 네트워크는 수평적 협력 네트워크에 해당되는데, 커뮤니티 단위의 협력적 디자인 네트워크와 자치단체 수준에서의 협력적 디자인 네트워크간의 수직적 협력 네트워크 또한 구축되어야 한다. 이를 위해서는 행정기관과 커뮤니티, 즉 지역주민간 협력적 관계를 매개할 수 있는 코디네이터가 존재하는 것이 효율적이다. 안산시의 좋은마을만들기지원센터나 진안군의 마을간사 등이 행정과 지역주민을 매개하는 역할을 해온 것처럼 커뮤니티 단위의 지역 네트워크 형성을 지원해주는 조직이 별도로 구성되어 있는 경우, 이 조직이 행정과 지역사회간 수직적 협력 네트워크의 구축을 지원할 수 있다. 이러한 제도 마련의 여건이 되지 않는 자치단체의 경우, 수직적 협력 네트워크의 결절점은 주민자치 업무를 담당하는 관련 조직이 담당하는 것이 바람직하다. 대부분의 커뮤니티 단위에서 마을 만들기 사업은 일반적으로 주민자치위원회가 참여하므로 수직적 협력 네트워크의 결절점으로 주민자치위원회를 활용하여 수직적-수평적 협력 네트워크를 효과적으로 구축할 수 있기 때문이다.

다. 커뮤니티 단위 사업에서 디자인 통합

한 커뮤니티 단위에서 지역주민이 실제로 이용하는 공공시설 및 공간은 무수히 존재한다. 커뮤니티 디자인이 단순히 이러한 공공시설 및 공간을 기획·계획하여 설계·시공하는 단계일 뿐만 아니라 기 조성된 시설 및 공간의 유지·관리단계까지 고려해야 하는 과정이라면, 커뮤니티 디자인 업무는 디자인 고유 업무이기보다는 각 공공시설 및 공간의 사후적 관리 업무에 보다 가깝다. 즉 지역주민이 실제로 이용하는 공공도서관, 학교, 공원, 놀이터, 문화시설, 골목길, 거리, 시

장, 표지판 등의 일상장소의 생활환경을 개선하는 사업 영역과 일치하는데, 각각의 시설 및 공간은 해당 영역을 담당하는 행정 및 민간기관의 관련 부서가 관할하는 영역이다. 각각의 관련 부서에서 수행하는 공공시설 및 공간 개선과정에서 디자인적 요소를 고려하도록 디자인 지침서 등이 마련되어 있기는 하지만, 이를 따르는 관련 부서는 거의 없는 실정이다.

각각의 일상생활의 공간의 디자인을 개선하는 문제는 디자인 관련 조직의 업무이기보다는 일상생활환경을 관리하는 조직의 업무이다. 이러한 일상생활환경을 관리하는 조직의 입장에서 바라본다면, 디자인 이슈는 매우 부수적이며, 불필요한 업무로 보일 수 있다. 예컨대, 문화시설을 관리하는 조직은 문화시설내 다양한 부속시설 및 운영프로그램을 관리하는 것이 주 업무이다 보니, 문화시설의 외벽, 주변 공간의 녹지, 부속시설물의 디자인 개선까지 관리하기 어려운 여건이다. 디자인 관련 조직이 협조할 수 있는 부분은 공공시설 디자인 가이드라인을 마련하여 해당 기관이 디자인 가이드라인을 지키도록 독려하는 것 뿐이다. 좀 더 디자인과 관련된 업무로서 문화시설의 리모델링 사업을 실시하는 경우에도, 관련 부서는 일반적인 용역입찰과정을 따라서 리모델링 사업업체를 선정하여 문화시설을 리모델링하면 될 것이다.

각각의 부서별로 개별화되어 있는 일상생활환경의 문제에서 디자인의 중요성이 강조되기 위해서는 공공성이 높은 건물과 장소에서 디자인적인 문제가 있을 경우, 이를 통해 주민들이 느끼는 불편함과 그로 인한 사회적 비용이 발생할 수 있다는 인식의 전환이 필요하다. 따라서 영국은 좋은 디자인(Good Design)이 도시민의 삶의 질을 한 단계 올릴 수 있는 지렛대가 될 수 있도록 공공기관 및 민간에 의해 시행되는 사업에 디자인 심의, 디자인 과정에의 주민참여방식 자문 등을 할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 좋은 디자인이 건축가나 도시계획가의 전문적 역량이나 개인적 기호에 의해 결정되는 것이 아니라 사회적 조정과 합의로 결정되는 것이라고 믿고, 공공 및 민간 사업 전반에서 나쁜 디자인(Bad Design)이 양산될 수 없도록 합리적이고 올바른 의사결정과정을 수립하려고 노력해야 한다.

현재 한국의 자치단체에서도 각각의 영역에서 디자인 심의를 할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 즉 공공 및 도시디자인위원회, 건축위원회, 경관위원회 등에서 도시디자인, 건축디자인, 경관디자인 등의 심의를 할 수 있다. 그러나 이는 각 개별영역에서 신규 조성사업과정에서의 심의일 뿐이며, 각각의 영역에서의 심의 디자인 대상이나 기준이 명확하게 분리되어 있지도 한다. 따라서 현재의 기능적·구조적 한계내에서 커뮤니티 단위에서 통합적 공공디자인이 수행될 수 있는 방안은 도시, 건축, 경관, 개별 시설물(간판, 가로등, 표지판)의 미적 개선을 담당하는 각 기능별로 분화된 영역내에서, 각각의 공공디자인 시범사업을 수행하되, 커뮤니티 단위에서는 각 영역이 통합적으로 추진될 수 있는 시범사업을 수행하여, 통합적 공공디자인 시범사업의 추진경험을 바탕으로 커뮤니티 단위에서 제기될 수 있는 디자인 이슈를 통합·조정할 수 있는 시스템들을 구축해가야 한다. 이 과정이 성공적으로 수행되지 않는다면, 현재에 존재하는 도시 및 공공디자인 관련 조직은 가로시설물 등 일부 공공시설물의 디자인개선사업 및 디자인 관련 지침서를 양산해내는 이상의 업무를 수행하기는 어려울 것이다.

라. 목표유형별 맞춤형 추진체계 수립

1) 문화 활성화 유형 추진체계

지역 커뮤니티 활성화, 즉 지역 주민간 소통 활성화를 위하여 지역문화공간이 거점이 되거나 지역문화예술조직이 주도하여 공공디자인개선사업을 추진하는 유형을 문화 활성화형 커뮤니티 디자인이라고 할 수 있는데, 이 유형의 지역 커뮤니티 단위 공공디자인이 추진되기 위해서는 커뮤니티내 거점이 될 만한 지역문화공간이 존재하거나, 지역문화예술인 또는 단체가 존재하여야 한다.

이 때 문화 활성화란 좁은 의미한 문화로서 문화예술인간의 소통 활성화, 문화예술공간의 이용 활성화를 의미하기 보다는, 지역주민들이 공공디자인사업 등을 계기로 지역내 문화예술인 및 문화예술공간이 생산해내는 문화생산물을 향유하면서 상호간 공동체성을 회복하는 지역 공동체 문화, 즉 넓은 의미의 문화 활

성화를 의미한다. 커뮤니티 디자인 자체의 목표가 지역주민의 삶의 질 제고에 있기 때문이다.

도서관, 박물관, 미술관, 갤러리, 공방 등 지역내 위치하는 지역문화예술시설에 종사하거나 또는 지역내 작업실을 갖고 있는 문화예술인들이 주도가 되어 커뮤니티 디자인이 추진될 경우, 지역문화예술인 및 조직이 생산하는 작품 및 장소가 커뮤니티 디자인 활동에 적극 활용될 수 있다. 작품 자체를 건물 외벽에 걸거나 채색하는 작업만으로도 그 자체가 커뮤니티 디자인 결과물이 될 수도 있고, 이미 조성된 커뮤니티 공간에서 다양한 문화예술 프로그램을 도입함으로써 지역주민의 문화적 욕구를 충족시킬 수도 있다.

그러나 문화예술인들에 의해 주도되는 커뮤니티 디자인 사업은 때로 '그들만의 잔치'로 끝날 우려가 있기 때문에, 문화 활성화 유형의 커뮤니티 디자인 추진체계에 있어서 가장 주목해야 할 것은 문화예술인들과 지역주민간의 지속적인 소통의 장을 구동하는 것이다. 지역 커뮤니티 디자인 작업의 실질적 주체가 될 지역주민을 도외시하지 않고, 철저히 지역주민에 의해 구상되고 계획될 수 있도록 문화예술인들의 작가주의 정신보다 투박하더라도 지역주민의 아이디어들이 더 디자인 과정에 투영될 수 있도록 해야 한다. 문화 활성화 유형에 참여하는 커뮤니티 디자이너는 지역내 문화자원을 최대한 활용하면서도, 지역주민의 실제 삶을 최우선적으로 고려하는 역할을 담당해야 한다.

그림 5-3. 문화 활성화형

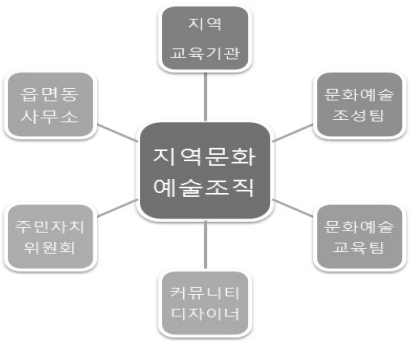


그림 5-4. 상권 활성화형

2) 상권 활성화 유형 추진체계

상권 활성화 유형의 커뮤니티 디자인은 지역상권 활성화를 위해 커뮤니티 디자인을 활용하는 유형이다. 상업가로 및 특화거리 조성 등의 유형으로 대체로 주거지역보다는 상업지역을 대상으로 하는 경우가 많다. 상권 활성화에 목표가 있기 때문에 상권 활성화 유형을 추진하는 주도적 주체는 해당 지역에서 상업행위를 영위하는 상인들이다. 특히 대형마트 등의 유입으로 쇠퇴하고 있는 재래시장 및 상점가 등의 상인들의 경우가 많다. 커뮤니티 디자인의 목표가 아니라 디자인 개선만의 목표였다면, 현재 재래시장 등에서 진행되고 있는 아케이드 및 보행가로 개선사업 등도 상권 활성화를 위한 디자인 사례라 할 수 있지만, 상권 활성화 유형 커뮤니티 디자인의 목표 또한 상인들간의 커뮤니티 형성이 공공디자인을 활용하는 목표가치다.

따라서 상권 활성화 유형 커뮤니티 추진에 있어서 중요한 주체인 상인들은 상가 번영회 등의 건물주 상인 및 임대상인 뿐만 아니라 같은 가로에서 상행위를 하는 노점상들도 포함할 수 있다. 상업가로 개선사업에서 노점상은 항상 민감한 이슈가 되는데, 가로 미관을 위하여 노점상을 전면 철거하는 방식은 관할 행정당국도 손쉽게 수행할 수 있는 문제가 아니다. 노점상을 디자인의 측면에서 바라볼 것이 아니라, 커뮤니티의 측면에서 바라본다면, 상인들에게도 오랫동안 함께 이웃하며 상업활동을 영위한 일종의 상인 공동체가 될 수 있다. 앞서 사례분석에서 살펴보았던 부평재래시장의 상인 공동체 형성과정에서 알 수 있듯이, 이 과정에서 커뮤니티 디자인이 적극 활용될 수 있다.

물론 지역상인과 노점상은 기본적으로 서로 대립하는 양상을 보이므로, 이 갈등이 쌍방간 조정·해결되기란 사실상 불가능하기 때문에, 상권 활성화 유형을 추진하는 커뮤니티 디자이너의 매개역할이 중요하다.

3) 농촌 활성화 유형 추진체계

농촌 활성화 유형의 커뮤니티 디자인은 농촌의 활력 증진을 위해 커뮤니티 디

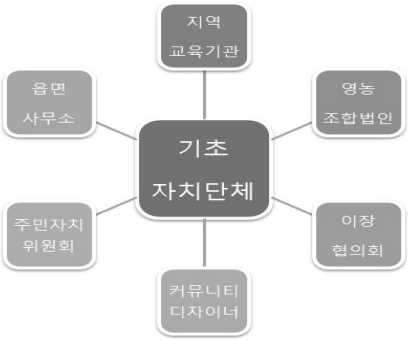
자인을 추진하는 유형이다. 농촌의 지역사회는 인구 감소 및 고령화 등으로 지역 커뮤니티의 존속 자체가 위기에 처한 마을이 많기 때문에 지역공공디자인 사업의 추진으로 외부의 활력도 적극 유입할 뿐만 아니라, 침체되어 가고 있는 지역주민들에게 새로운 활력을 부여하기 위한 목표도 있다.

농촌사회의 이러한 특수성으로 인하여, 농촌 활성화 유형의 커뮤니티 디자인의 추진은 주도적 주체를 지역사회 내부에서 창출하기 어려운 구조이다. 대부분의 주민들이 고령화되어 있을 뿐만 아니라, 대부분의 주민이 생업인 농업에 종사하고 있기 때문에 커뮤니티 디자인 사업을 주도적으로 추진할 시간과 비용이 상대적으로 부족하기 때문이다.

따라서 농촌의 활력 증진을 위해 추진되는 커뮤니티 디자인의 주도적 추진 주체는 관할 행정당국이 될 수밖에 없다. 그러나 커뮤니티 디자인 사업을 자치단체 등의 행정당국이 주도한다 하더라도, 해당 지역사회의 지역주민 등의 참여를 통해 추진되는 것을 전제로 하기 때문에 일반 공공디자인 사업과는 다른 추진체계를 지닌다고 할 수 있다.

농촌 활성화 유형에 참여하는 커뮤니티 디자이너는 농촌의 특수성을 인하여 개별 주민들을 직접 만나서 사업의 취지를 개별적으로 설명하고 의견을 들어야 하는 노력이 더해질 필요가 있다.

그림 5-5. 농촌활성화 유형



제2절 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 개선방안

1. 중앙정부의 제도 개선방안

가. 관련 조직 및 법률 정비

공공디자인 관련법은 행정안전부, 국토해양부, 문화관광부, 지식경제부, 특허청 등 각 부처의 업무영역, 즉 종합행정, 도시·건축·경관, 문화진흥, 산업진흥, 지식재산권 보호에 따라 기능별로 편재되어 있다. 일상생활의 삶의 장소인 공공공간을 대상으로 하는 디자인은 모든 영역과 관련되어 있어 특정 부처가 주관하여 공공디자인의 통합 법률을 제정한다는 것은 사실상 불가능하다.

그럼에도 불구하고, 공공디자인 관련 통합 법률의 부재로 공공디자인의 정책적 개념 불명확, 부처간 불협화음, 이로 인한 제도적 공백은 여전히 존재한다. 시민의 삶의 질 향상을 위한 공공디자인 정책이 제대로 수립되기 위해서는 커뮤니티 단위 그리고 지역 단위에서 공공디자인 정책이 통합적으로 수립되기 위한 제도적 기반이 필요할 것인데, 이를 위해서는 각 부처의 기능을 통합하여 정책을 추진해갈 수 있는 추진체계가 마련되어야 한다.

현재 국토환경디자인 분야의 정책 조정을 맡고 있는 국가건축정책위원회는 건축분야의 심의 및 정책 조정, 건축문화진흥 등 건축분야에 한정된 업무만 수행하고 있을 뿐, 도시·건축·경관·공간문화를 아우르는 공공디자인 정책 조정기능은 할 수 없는 구조이다. 관련법으로서 건축기본법이 건축정책기본계획을 수립하도록 하고, '건축의 품격 및 품질향상에 관한 사항, 도시경관향상을 위한 통합건축디자인에 관한 사항, 건축 디자인 등 건축의 국제경쟁력 향상에 관한 사항'을 규정하고 있으나, 건축기본법이 제시하고 있는 건축디자인 및 공공공간의 건축디자인은 경관법의 경관과의 관계도 명확하지 않다.

따라서 국가건축정책위원회의 제한적 역할로는 공공환경 디자인 분야의 총괄조정 역할을 수행할 수 없는 구조이므로, 국가건축정책위원회는 (가칭)공공디자

인위원회로 명칭 변경하고, 업무 영역 또한 건축분야에 한정할 것이 아니라, 공공환경 디자인 전반을 통합적으로 심의·조정할 수 있는 기관으로 확대·개편되어야 한다. 단 공공디자인영역은 본 연구에서 제시한 공적영역으로서 공공공간, 시설, 표지, 사적영역으로서 공공배려 및 활용공간을 포함하여 대상화하도록 하고, 사적디자인영역은 지식경제부의 산업디자인진흥법을 통한 산업디자인 육성정책으로 추진하도록 한다. 이 때 공공디자인과 사적디자인의 구체적 용어 정리와 분류 또한 관련 부처의 협의를 통해 법률 개정의 절차를 밟아야 할 것이나, 현재 산업디자인진흥법상 산업디자인으로 분류된 환경디자인은 공공디자인 영역에 해당되므로, 새롭게 재정립되어야 할 것이다.

대통령 직속 (가칭)공공디자인위원회를 중심으로 관련 법률 및 정책용어 정리, 부처간 업무 조정, 공공디자인지침 마련, 공공디자인 시범사업 등이 총괄 추진될 필요가 있다. 공공디자인지침이란 공공디자인정책의 기본방향을 제시하는 정책지침서로서, 공공공간계획에 관한 핵심사항을 포함하게 한다. 일상생활과 밀접하게 연계되어 있는 공공공간의 공공성을 높이는데 정책 목표를 두고, 건축, 공원, 녹지, 광장, 가로 등 공공공간을 대상으로 하는 계획을 수립할 경우 지역주민 및 커뮤니티 디자이너의 참여의 확립, 공공성을 제고하는 디자인 활용 등의 지침을 제시하게 한다. 이 지침서가 단순히 위원회의 정책방향을 제시하는데 그치지 않고, 관련 기본계획을 수립하는데 구속력을 갖게 하기 위해서는 공공디자인지침에관한법률 등이 제정하여 공적영역의 통합적 디자인정책 수립에 기여하도록 한다.

나. 커뮤니티 통합디자인 시범사업의 추진

서로 다른 기능을 수행하는 부처간 통합적 공공디자인정책 추진은 제도적 기반이 마련된다 할지라도 부처간 기능 조정은 쉽지 않다. 따라서 커뮤니티 통합디자인 시범사업의 추진으로 부처간 통합적 공공디자인정책 추진경험을 축적할 필요가 있다. 커뮤니티 통합디자인 시범사업은 (가칭)공공디자인위원회를 중심으로 시범사업으로 수행될 수도 있을 것이고, 지역주민의 삶의 질을 제고하는

지역발전정책을 총괄·조정하는 현 지역발전위원회나 국가건축정책위원회 또는 행정안전부의 총괄 조정으로 추진될 수도 있을 것이다.

커뮤니티 통합디자인 시범사업은 각 부처가 부처별로 지역을 선정하여 예산을 지원하여 사업을 추진하는 것이 아니라, 총괄·조정 위원회가 시군의 커뮤니티 단위 통합디자인 시범사업의 계획서를 검토·심의한 후, 적정한 지역이 선정되면 선정지역으로 각 부처별 사업비를 패키지 형태로 지원하는 것이다. 사업 대상지역을 커뮤니티 단위로 한정하여, 지역주민의 실질적 참여를 보장할 수 있도록 하며, 디자인 개선 위주의 사업이 아닌, 지역주민의 삶의 질 제고를 위한 디자인 활용 정책이 될 수 있도록 시범사업 추진 매뉴얼을 제공한다. 이 때 기존의 공공디자인 개선사업과 같이 용역업체의 의한 계획-설계-시공-준공 사업방식이 아닌 지역주민이 각 단계별로 참여하는 방식을 설계할 수 있도록 유도하고, 특히 유지·관리에 있어서 지역주민의 참여를 유도하기 위한 소프트웨어 프로그램에 대한 지원도 가능하게 한다. 즉, 어떤 지역이 어린이를 위한 커뮤니티 공간 조성이라는 계획서를 제출할 경우, 어린이를 위한 통학로, 놀이터 사업 등의 물리적 개선사업 뿐만 아니라, 어린이 교통안전교육 프로그램의 운영 등 사후 유지·관리에 필요한 사업비까지 패키지로 지원받을 수 있도록 운영하는 것이다.

커뮤니티 통합디자인 시범사업의 추진으로 지방자치단체의 입장에서는 아이디어 차원에 머물러 있던 지역주민의 구상을 실현시키고, 지역주민에 의해 실현된 일부 커뮤니티 디자인을 리모델링하여 편의성 및 지속성을 증진시켜줄 수 있는 재원을 지원받을 수 있게 되며, 각 부처들은 현재 기능별로 추진되고 있는 공공디자인 관련 사업의 중복 문제를 해결하고, 부처간 협력적 시범사업 수행을 통해 향후 공공디자인 관련 통합적 제도 기반 형성을 위한 기틀을 다질 수 있다.

다. 전국 마을가꾸기 콘테스트 및 전국대회 개최

공공디자인의 발전을 위하여 기여한 단체 및 자치단체를 대상으로 하는 시상식은 대한민국 공간문화대상, 국토도시디자인대전 등이 있다. 수상단체들은 대통령 표창 등의 시상과 상금 수여, 작품 전시 등의 지원을 받을 뿐만 아니라, 해

당 지역들은 수상으로 인한 지역 홍보 및 방문객 증가 등의 부수적 효과를 거둘 수 있다. 그러나 기존 공공디자인 관련 시상은 '공공성'보다는 '디자인'에 초점이 맞추어져, 관련 디자이너와 자치단체 및 지역주민에게는 영예로운 상이지만, 해당 지역주민의 실질적 삶의 질 제고에 기여하기 어려운 구조이다.

한편, 현재는 더 이상 수상하고 있지 않지만, 2007년~2009년간 시상해온 행정안전부의 참살기좋은 마을가꾸기 콘테스트는 마을디자인의 향상에 초점을 맞추기보다는 지역주민이 함께 하는 마을 만들기 과정에 주목하여 실제 지역주민의 참여와 소통에 많은 기여를 하였다. 사례분석에서 나타난 안산시 선부2동 또한 마을정원 조성사업이 2008년 대상을 수상하여 이후 커뮤니티 디자인 대상지역 및 지역주민 참여의 확대로 이어지게 된 계기가 된 바 있다. 이러한 효과로 인하여 더 이상 전국 콘테스트는 개최되고 있지 않지만, 자치단체들은 자체적으로 마을가꾸기 사업을 지속하고 있다.

따라서 중앙정부 단위에서 지역주민이 주도하는 공공디자인사업을 육성할 수 있는 방법은 지역주민의 참여에 초점을 맞춘 전국단위 시상식을 개최하는 방안이 효과적일 수 있다. 다만, 기존의 관련 시상과의 차별성을 마련하기 위하여, 가칭 전국 마을가꾸기 콘테스트로 실행하고 전국 콘테스트에 응모가능한 마을은 시군구 및 시도 단위 마을가꾸기 콘테스트에서 우수한 사례로 선정된 지역만을 대상으로 한다.

또한 현재 시민단체들 위주로 운영하고 있는 마을 만들기 전국대회 등과 같이 마을단위 커뮤니티 디자인 우수사례를 서로 공유하고 상호학습과정을 통해 각 지역에 환류될 수 있는 시스템을 갖추도록 한다. 가칭 전국 마을 가꾸기 대회 개최 등을 통해 우수 커뮤니티 디자인 사례를 소개하는 한편, 커뮤니티 디자인 학교 및 커뮤니티 디자인 워크샵 개최 등을 통해 커뮤니티 디자인 방식을 알려나가도록 한다. 이러한 한국 마을 가꾸기 경험의 축적을 통해 장기적으로는 한-중-일 마을 가꾸기 국제대회 등의 개최를 통해 제2의 새마을 운동으로 칭해질 수 있는 한국의 새로운 커뮤니티 단위 개발방식을 세계적으로 알려나갈 필요도 있다.

2. 지방자치단체의 제도 개선방안

가. 관련 조직 및 조례 정비

지방자치단체의 공공디자인 관련 조례는 경관법, 건축기본법, 옥외광고물등관리법 등을 상위법으로 하여 지역 여건에 따라 제정되어 있다. 공공디자인 관련 법률이 제정되어 있지 않은 점을 감안할 때, 비교적 많은 자치단체가 도시 및 공공디자인 조례를 제정하고 있어, 공공디자인에 대한 인식은 높다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 조례가 도시 및 공공디자인의 개념을 정의하고, 관련 기본계획의 수립 및 관련 위원회의 구성에 대한 규정만을 담고 있어서, 실제로 해당 지역 주민의 삶의 질 제고를 위한 공공디자인정책 추진으로 연계되지 못한 점이 있다. 일부 자치단체의 경우 우수 공공디자인 인증제도, 공공디자인 시범사업 공모 등의 내용을 조례 속에 포함시키고 있기도 하나, 참여적 디자인의 수립이기보다는 디자인개선사업 위주 정책인 경우가 많다.

공공디자인 상위법이 제정되지 않은 시점에서 자치단체 수준의 새로운 도시 및 공공디자인위원회의 구성은 오히려 기존 위원회간의 기능 중첩으로 인하여 위원회간 역할 정립도 명확하지 않은 경우가 발생한다. 도시계획위원회, 건축위원회, 경관위원회 등 상위법에 근거하여 도시디자인, 건축디자인, 경관디자인 등을 심의할 수 있는 기능이 부여된 위원회가 존재하는 경우, 도시 및 공공디자인위원회가 부가적으로 설치되면, 조례가 도시 및 공공디자인의 정의를 아무리 포괄적으로 정의한다 하더라도, 해당 위원회가 심의할 수 있는 영역은 가로시설물 및 조형물 디자인 개선 등에 불과하다.

따라서 자치단체 수준에서 공공디자인정책을 단순히 공공용품의 미적 개선 정도로 추진하는 것이 아니라 해당 지역의 전반적인 도시이미지 및 시민의 삶의 질 개선에 목표를 두는 것이라면 관련 위원회를 통합하여 도시 및 공공디자인위원회를 구성해야 한다. 예컨대, 도시 및 공공디자인위원회의 구성은 기존 도시계획·건축·경관위원회 등에 속한 위원 중 도시 및 공공디자인 분야에 전문적 식견을 가진 자로 선임한다는 규정을 두어 도시 및 공공디자인위원회를 구성할 수도

있을 것이다. 도시 및 공공디자인 관련 개념 정의에 있어서도 도시 및 공공디자인 대상영역과 범위를 보다 명확히 규정하여, 건축 및 경관조례 등과 대상영역이 중복되지 않도록 해야 하며, 도시 및 공공디자인 조례로서 해당 지역 전반의 도시 이미지 제고 등을 목표할 경우 해당 조례가 최우선시되는 조례가 될 수 있도록 부산시와 같이 관련 조례와의 관계 규정을 해당 조례에서 제시해주는 것이 바람직하다.

한편, 자치단체내에 도시 및 공공디자인 전담 부서를 두는 경우에도 기존 도시·건축·경관 등의 업무와 도시 및 공공디자인이 전담하는 업무 성격을 명확히 해야 할 필요가 있다. 사실 도시 및 공공디자인과가 조직되는 경우, 해당 분야의 주요 업무는 가로경관 개선사업 등이 많은데, 이러한 한정적인 업무 이외에도 지역 전반의 이미지 제고와 지역주민이 체감할 수 있는 단위에서의 공공디자인 개선사업의 업무영역을 명확히 설정하여 해당 부서를 운영하여야 한다. 사례분석에서 보았듯이 부평구청의 도시디자인기획단의 경우 전담부서의 지원으로 부평문화의 거리가 중앙부처의 각종 시범사업 등에 지원받을 수 있도록 하였음에도 불구하고, 해당 조직의 업무가 도시재생과 및 도시경관과 등으로 이관되면서 기획단은 해체되게 된다. 중앙부처의 공공디자인 관련 시범사업 추진에 발맞추어 자치단체들도 관련 조직을 양산해내가고 있으나, 도시 및 공공디자인에 대한 명확한 업무 규정을 하지 않는다면, 결국 기존 사업부서로 이관되면서 해당 조직은 유명무실해질 수 있다.

나. 커뮤니티 디자인 시범사업의 추진 및 코디네이터의 육성

자치단체 수준에서 커뮤니티 디자인을 육성하기 위한 보다 적극적인 제도적 지원은 관련 시범사업을 실시하는 것이다. 한국의 몇몇 사례에서 이미 커뮤니티 디자인 방식이 추진되고 있으며, 이러한 경험들이 이론적, 실제적으로 논의되는 수준에 이르렀으나 지역, 특히 커뮤니티 단위에서 커뮤니티 디자인을 시도하기란 여전히 어려운 여건이다. 따라서 지역이 주도적으로 커뮤니티 디자인 사업을 추진하기에 앞서, 커뮤니티 디자인 사업의 모범적 전형을 선정하여 지원하는 커

뮤니티 디자인 시범사업이 실시될 필요가 있다. 도시 및 농촌, 주거지역, 상업지역 등 지역여건에 따라 다양하게 나타날 수 있는 커뮤니티 디자인 활동들을 유형화하고 각 유형별로 시범사업을 실시하여 모범 사례를 전국에 확산할 필요가 있다.

또한 이러한 커뮤니티 디자인 사업을 지원할 수 있는 지역 코디네이터를 육성할 필요가 있다. 커뮤니티 디자이너는 기존 전문 디자이너의 역량에 더하여 지역주민과 소통할 수 있는 커뮤니케이션 능력을 갖추어야 한다. 따라서 디자인 능력도 중요하지만 주민참여 프로그램을 기획하고 주민참여를 유도해내는 테크닉도 갖추어야 한다. 기존의 사례들을 살펴보면, 디자인과 소통이라는 두 가지 역할을 모두 수행해내기 위하여 대체로 전문가집단과 시민단체 또는 주민단체들이 협력체계를 구축하여 커뮤니티 디자인 활동을 수행해나가고 있다. 이 경우 디자인 전문가들은 대체로 소통의 경험들이 일천하며, 시민단체들은 디자인이라는 전문성이 취약하다. 즉 커뮤니티 디자인 전문가 양성을 위해서는 한편으로는 전문 디자인 및 생산자들을 대상으로 하는 주민참여 프로그램 교육 및 워크샵을 통한 상호학습과정이 도모되어야 하며, 주민 소통을 매개할 수 있는 매개집단에 대해서는 디자인 전문가를 영입할 수 있는 구조들이 지원되어야 한다(이소영, 2010).

교육과 상호학습을 통한 커뮤니티 디자이너의 능력 배양만으로는 한계가 있으므로, 장기적으로는 커뮤니티 디자인 사업을 수행할 수 있는 마을만들기지원센터와 같은 조직의 형성을 통해, 지속적인 기반 속에서 커뮤니티 디자인 사업경험 축적을 통해 커뮤니티 디자이너의 자질이 향상될 수 있도록 해야 한다. 마을만들기가 제도적으로 지원될 수 없는 자치단체에서는 주민자치센터, 평생학습센터, 노인복지센터 등과 연계하여 커뮤니티 디자인 방식의 주민참여 프로그램을 운영하여, 커뮤니티 디자인 활동의 축적으로 커뮤니티 디자이너 및 지역 코디네이터를 육성할 수 있다.

제6장 요약 및 정책제언

제1절 요약

창의적 환경의 창출을 통한 지역 경쟁력 제고를 위해, 최근 정부 및 지방자치단체들 사이에서 공공디자인이 유행처럼 번지고 있다. 지역 경쟁력 및 시민의 삶의 질 제고를 목표로 지역공공디자인 관련 정책들이 쏟아져 나오고 있지만, 목표로 표방하고 있는 시민의 삶의 질에 대한 배려는 미흡한 실정이다.

공공디자인정책은 디자인 제고보다는 공공성 추구에 더 가치를 두고 추진해야 한다는 문제 의식하에, 본 연구는 지역 공동체 형성에 기여할 수 있는 공공디자인, 즉 시민의 삶의 질을 제고하는 공공디자인의 추진 방안을 모색하고자 하였다. 지역 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인정책 추진방안을 도출하기 위하여, 현재 추진중인 커뮤니티 단위의 공공디자인 사례분석과 정책분석을 주 분석대상으로 삼았다.

먼저 제2장에서 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인에 대한 이론적 논의를 살펴보아, 본 연구에서는 공공디자인을 '일상생활공간에서 더불어 살아가는 사회구성원간의 상호작용을 전제로 한 공공영역을 대상으로 한 디자인'으로 규정하였으며, 공공디자인의 범위에서 공공용품을 제외한 공공공간, 시설, 표지를 대상으로 삼았다. 공공성을 제대로 추구하기 위해, 공공디자인은 장소성, 상호소통, 상호협력, 지속성의 가치를 고려되어야 함이 파악되었다. 지역 커뮤니티란 '일상생활을 영위하는 접촉의 범위내에서 특정 지역을 단위로 하는 지역 정체성과 사회적 연대의식을 지닌 사람들의 집합'으로 규정하였다. 지역 커뮤니티의 속성으로는 지역성, 사회적 상호작용, 집단적 정체성(identity)의 세 요소를 삼았다. 즉

지역성, 상호작용, 유대감의 속성을 가지고 있는 지역 커뮤니티를 강화하기 위해서는 지역주민들로 하여금 해당 지역에 대한 장소성을 느끼게 해야 하는데, 공공디자인 활동을 통해 지역주민들은 상호소통, 협력하며, 장소에 대한 특별한 애착을 느끼게 되고 연대감이 생겨나게 된다.

이상의 분석틀을 통해, 제3장에서는 실제 커뮤니티에 거주하는 지역주민들이 지역 커뮤니티 복원을 위하여 공공디자인을 활용한 사례를 대상으로 구체적인 실태를 분석하였다. 사례지역은 유형별로 경기 안산시 선부2동 마을정원 조성사례, 인천 부평구 부평시장 부평문화의 거리 조성사례, 전북 진안군 백운면 원촌마을 간판개선사례를 대상으로 삼았다. 사례분석결과, 지역주민에 의한 참여적 커뮤니티 단위의 공공디자인 활동들은 지역 커뮤니티 활성화에 기여하는 것으로 파악되었다. 즉 지역주민들이 공공디자인을 통해 장소성을 더욱 인식하고, 상호소통함으로써 내재되어 있는 갈등을 조정하며 상호 연대감을 증가시키고 있었다. 이 과정에서 공공디자인 추진주체간 상호소통을 매개할 수 있는 전문지식을 갖춘 지역 코디네이터가 필요하며, 이를 지원할 수 있는 지방자치단체 및 중앙정부의 지원체계가 중요하다는 것이 파악되었다.

현재 지방자치단체의 중앙정부의 전반적 지원체계를 살펴보기 위해, 제4장에서는 중앙정부 및 지방정부의 공공디자인 관련 제도 및 시책 전반을 분석하였다. 공공디자인 관련 법률은 중앙부처의 기능에 따라, 도시·건축·경관, 문화, 산업, 행정 등 다양한 법률로 제정되어 있었으나, 개별법간 영역 중복 및 제도적 공백은 여전히 존재하는 것으로 나타났다. 공공디자인 관련 시책 또한 문화부·국토부·행안부의 각각의 시범사업으로 추진되고 있는데, 지역주민, 전문가 등 다양한 주체들이 참여할 수 있는 추진절차를 갖추고 있지만, 각 사업의 기본계획 및 실시설계를 담당하는 전문가의 참여와 역할은 증진시킬 수 있을지 몰라도, 정작 해당 지역주민의 삶의 질과 연계되어 있지는 않다는 한계를 보인다. 중앙정부가 부처간 조정·합의 실패로 불완전한 제도적 기반을 갖추고 있는데 반해, 일부 지방자치단체의 경우 공공디자인의 추진목표 등에 대한 조례를 명확히 설정하고 있다. 그러나 조례상의 추진원칙 및 개념에 있어서는 공공성을 추구하는 방향으

로 제도적 여건을 갖추고 있다 하더라도, 구체적 시책에 있어서는 공공성을 강화하는 공공디자인의 추진방식이 여전히 부족한 실정이어서, 지역주민의 참여·조정·합의에 의한 공공디자인이 강구되고 있지는 못하다.

이상의 분석을 토대로 제5장에서는 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진방안으로서 지역 커뮤니티 단위 공공디자인 추진원칙 및 추진전략과 중앙정부 및 지방자치단체의 공공디자인정책 개선방안을 제시하였다. 커뮤니티 활성화를 위한 공공디자인 추진원칙으로는 첫째, 참여적 디자인의 실현, 둘째, 협력적 디자인의 추진, 셋째, 지속적인 관계적 디자인의 구현을, 추진전략으로는 상향식 커뮤니티 디자인 추진, 협력적 디자인 네트워크의 구축, 커뮤니티 단위 사업에서 디자인 통합, 목표유형별 맞춤형 추진체계 수립을 제시하였다.

제2절 정책제언

중앙 및 지방자치단체들이 지역공공디자인정책을 추구함에 있어서 공공성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 지역주민에 의한 참여적 커뮤니티 디자인정책에 대한 노력을 기울여야 한다.

중앙정부 차원에서는 공공디자인을 둘러싼 부처간 불협화음을 종식시키고 시민의 삶의 질 향상을 위한 공공디자인정책을 제대로 수립하기 위해 각 부처의 기능을 통합하여 정책을 추진해갈 수 있는 추진체계가 마련되어야 한다. 현재 제한적 역할밖에 수행하지 못하는 국가건축정책위원회가 (가칭)공공디자인위원회로 확대·재편되어 건축분야뿐만 아니라 공공환경 디자인 전반의 통합적 심의·조정 기구로 자리매김될 필요가 있다. 새롭게 재편된 위원회를 중심으로 관련 법률 및 정책용어를 재정리하고, 부처간 업무를 조정하여야 한다. 공공디자인정책의 기본방향을 제시하는 정책지침서로서 (가칭)공공디자인지침을 마련하여 공공공간계획에 대해 공공성을 제고하는 디자인계획이 될 수 있도록 지침을 제시하는데, 관련 기본계획에 대해 구속력을 갖게 하기 위해서는 (가칭)공공디자인지

침에관한법률 등을 제정할 수도 있을 것이다.

또한 커뮤니티 통합디자인 시범사업의 추진으로 부처간 통합적 공공디자인정책 추진경험을 축적하도록 하며, 전국 마을가꾸기 콘테스트 및 전국대회 개최 등을 통하여 마을단위 커뮤니티 디자인 우수사례를 서로 공유하고 상호학습과정을 통해 각 지역에 환류될 수 있는 시스템을 갖추도록 한다.

지방자치단체 차원에서는 해당 지역주민의 삶의 질 제고를 위한 공공디자인정책 추구를 위하여 조례상에 공공디자인에서의 공공성의 가치 선언과 지역주민 참여적 디자인 수법 등이 제시될 필요가 있으며, 공공디자인정책을 단순히 공공용품의 미적 개선 정도로 추진하는 것이 아니라 해당 지역의 전반적인 도시이미지 및 시민의 삶의 질 개선에 목표를 두는 것이라면 관련 위원회를 통합하여 운영할 필요가 있다.

지역주민 참여적 커뮤니티 디자인을 육성하기 위한 보다 적극적인 제도적 지원은 자치단체 수준에서 관련 시범사업을 실시하는 것이다. 또한 이러한 커뮤니티 디자인 사업을 지원할 수 있는 지역 코디네이터를 육성하도록 하며, 장기적으로는 커뮤니티 디자인 사업을 수행할 수 있는 마을만들기지원센터와 같은 조직의 형성을 통해, 지속적인 기반 속에서 커뮤니티 디자인 사업경험을 축적할 수 있도록 해야 한다.

부록 1. 기초자치단체 조례 제정 현황

구분		관련 조례명	담당부서		제정일
서울	중구	서울특별시 중구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2009.10.12
	용산구	서울특별시 용산구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2008.12.31
	중랑구	서울특별시 중랑구 도시디자인 조례	도시환경국	도시디자인과	2008.9.30
	강북구	서울특별시 강북구 도시디자인 조례	도시관리국	디자인건축과	2011.2.18
	도봉구	서울특별시 도봉구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2008.11.14
	은평구	서울특별시 은평구 도시디자인 조례	도시환경국	도시디자인과	2009.8.6
	서대문구	서울특별시 서대문구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2009.7.21
	마포구	서울특별시 마포구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2011.6.9
	양천구	서울특별시 양천구 도시디자인 조례	도시디자인국	도시디자인과	2008.9.22
	강서구	서울특별시 강서구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2008.9.29
	구로구	서울특별시 구로구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2008.2.15
	금천구	서울특별시 금천구 도시디자인 조례	도시환경국	도시계획과	2008.5.16
	송파구	서울특별시 송파구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2007.7.23
	강동구	서울특별시 강동구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2009.5.6
부산	중구	부산광역시 중구 도시디자인 조례	관광도시국	건축지적과	2009.2.12
	서구	부산광역시 서구 도시디자인 조례	도시국	건축과	2009.4.1
	동구	부산광역시 동구 도시디자인 조례	도시국	건축과	2009.9.18
	영도구	부산광역시 영도구 도시디자인 조례	도시건설국	비전2020팀	2009.4.10
	동래구	부산광역시 동래구 도시디자인 조례	도시국	건축과	2008.11.11
	남구	부산광역시 남구 도시디자인 조례	도시국	건축과	2009.7.31
	북구	부산광역시 북구 도시디자인 조례	도시국	도시디자인과	2009.5.18
	해운대구	부산광역시 해운대구 도시디자인 조례	도시건설국	도시디자인과	2008.7.10
	사하구	부산광역시 사하구 도시디자인 조례	도시국	도시개발과	2008.12.31
	연제구	부산광역시 연제구 도시디자인 조례	도시관리국	도시디자인과	2009.1.7
	수영구	부산광역시 수영구 도시디자인 조례	도시국	건축과	2008.12.31
	기장군	부산광역시 기장군 도시디자인 조례		건축과	2009.4.1
대전	동구	대전광역시 동구 공공디자인 조례	원도심활성화 추진단		2008.12.29

구분		관련 조례명	담당부서		제정일
울산	남구	울산광역시 남구 도시디자인 조례	건설도시국	도시디자인과	2008.1.11
	동구	울산광역시 동구 도시디자인 조례	정책개발	도시디자인팀	2009.10.1
경기	동두천시	동두천시 공공디자인 조례		건축과	2011.4.19
	구리시	구리시 공공디자인 조례	정책추진단	정책기획계	2008.1.11
	오산시	오산시 공공디자인 조례	지역개발국	신도시정책과	2009.12.28
	연천군	연천군 공공디자인 조례	기획감사실	홍보디자인계	2009.8.12
	가평군	가평군 공공디자인 조례	에코피아추진단		2010.8.2
강원	원주시	원주시 공공디자인 조례		도시디자인과	2008.11.20
	동해시	동해시 경관디자인 조례	건설경영국	도시경관과	2008.8.8
	인제군	인제군 공공디자인 조례	기획감사실	기획계	2011.6.14
충북	제천시	제천시 공공디자인 조례	경제건설국	건축디자인과	2011.3.18
	진천군	진천군 경관 및 공공디자인 조례		지역개발과	2009.12.29
충남	공주시	공주시 공공디자인 조례		미래도시팀	2009.2.16
	보령시	보령시 도시디자인 조례	경제개발국	도시주택과	2009.2.20
	예산군	예산군 공공디자인 운영 조례		도시건축과	2009.9.11
전북	익산시	익산시 경관디자인 조례	건설교통국	도시개발과	2009.9.30
	남원시	남원시 공공디자인 운영 조례	경제건설국	건축과	2008.12.30
	완주군	완주군 공공디자인 조례		지역개발과	2009.8.13
전남	목포시	목포시 공공디자인 조례	도시건설국	경관사업과	2011.4.18
	담양군	담양군 공공디자인 조례		도시디자인과	2010.11.18
	구례군	구례군 공공디자인 조례		문화관광과	2010.12.31
	고흥군	고흥군 공공디자인 조례		문화관광과	2010.12.27
	해남군	해남군 공공디자인 조례		지역개발과	2010.12.27
	영암군	영암군 공공디자인 조례		도시개발과	2010.12.30
	영광군	영광군 공공디자인 조례	기획예산실		2010.10.19
경북	안동시	안동시 공공디자인 조례	건설도시국	도시디자인과	2010.10.5
	구미시	구미시 도시디자인 조례	건설도시국	도시디자인과	2008.12.25

부록 2. 지역 공공디자인 관련 사업 현황(2010)

구분	사업명	사업내용	비고
서울 (7)	서울우수공공디자인 인증제 시행	– 서울우수공공디자인 선정 연 2회, 디자인서울 클리닉 시행 연 2회	조례 제5조
	서울도시디자인기본계획 수립	– 서울도시디자인기본계획 수립 용역 (2010.6~2011.6)	조례 제3조
	보편적(유니버설) 디자인개발	– 복지시설및동주민센터 대상 시민편의 디자인개발 용역('10.4~'11.4)	
	맞춤형 쓰레기 분리수거함 디자인개발	– 그린디자인 시범사업 일환으로 맞춤형 쓰레기 분리수거함 개발	
	공공시설물 디자인 개발	– 공사장가설사무소, 지하철캐노피, 민간건축물 지하철 출입구 대상	
	역사문화공간 공공시설물 디자인개발	– 5대궁궐 및 종묘주변 대상 공공시설물 특화 디자인 개발 설치	
	서울서체 개발	– 서울의 정체성 확립을 위한 서울서체(장체) 개발	
부산 (12)	부산다움을 느낄 수 있는 색채시범마을	– 도시미관 저해지역 대상 건축물 색채 개선	
	행복한 도시어촌 청사포 만들기	– 2009 건축디자인 시범사업 공모사업, 어항시설/수변공간 정비	국토부 사업
	해양경관 조망공간 시범사업	– 해안에 면한 10개 구군 해안선 대상 경관개선사업('10~'13)	국토부 사업
	광안대교 경관조명 특화사업	– 광안대교 LED 조명 보강 특수효과조명 설치 ('11~'12)	지경부 사업
	도시 음영지 햇빛 찾아주기 사업	– 태양광 조명시스템으로 도시 음영지에 햇빛유입, 저탄소 도시	지경부 사업
	서면 특화거리 조성사업	– 서면일원 보차도 정비, 상징조형물, 간판 개선 등 ('08~'11) – 문화부 2009 공공디자인 조성사업 선정	문화부 사업
	경관협정 시범사업	– 강서구 생곡동 일원 경관협정 시범사업 추진 ('11~)	경관법
	온천천 교량디자인 개선사업	– 온천천 교량 3개, 징검다리, 관리동 등 디자인 개선사업('09~'13)	
	도심지 그린옹벽 디자인 개선사업	– 주요 간선가로변 옹벽 디자인 개선 사업('11)	
	U-옥외광고물 통합관리시스템 구축지원	– U-옥외광고물 통합관리시스템 구축	
	방가방가 프로젝트	– 노후밀집주거지 생활환경 개선사업('10.9~'11.6)	
	부산문화글판 디자인 제작 설치	– 문안 시민 공모 및 선정, 글판 디자인 제작 및 시청 외벽 설치	

구분	사업명	사업내용	비고
대구 (14)	동대구로 디자인 개선사업	– 동대구로 도로단면 개선, 도로녹지폭 조정, 보도공간 개선('09~'15)	
	가로환경 개선공사	– 종로, 진골목, 마당깊은 집 가로환경개선, 2009살고싶은도시만들기	국토부 사업
	외벽 개보수 및 이미지 디자인 공사	– 중앙파출소 외벽 개보수 및 이미지 디자인 공사	
	경상감영공원 전통문화거리 조성	– 경상감영공원 주변 도로 및 입면 정비	
	도시공간개선 위한 간판정비사업	– 월배로 양방향 간판정비사업	
	깨·친·맛거리 상징조형물 제작	– 달서대로 주변 먹거리마을 입구 상징조형물 설치	
	성서산업단지 공공디자인 개발사업	– 성서산업단지 인지 사인물, 단지 구분 사인물 설치	지경부 사업
	비슬로 간판시범거리 조성사업	– 비슬로 간판시범거리 조성사업	
	생각대로 조성사업	– 명덕–영대네거리 청소년 문화거리 등(광특회계 도시활력증진사업)	국토부 사업
	국제문화산업지구 기반시설조성	– 계대–삼각지네거리 보행공간 및 야간경관 조성사업('09~'12)	
	대명·영선공원 정비공사	– 대명·영선공원 노후 시설물 교체	
	남구 담장허물기 및 휴식공간 조성	– 남구 선거관리위원회 담장허물기 및 휴식공간 조성	
	성당못 정거장 광장 정비공사	– 서부정류장 앞 광장 노점상 철거 및 시설 재정비	
	봉삼중앙길 안전한 보행환경 조성	– 봉삼중앙길 안전한 보행환경 조성	
인천 (9)	도시브랜딩 강화	– 도시디자인국제공모전 개최, 인천도시디자인대전 공모	
	경관형성사업	– 수봉공원, 강화군 광성보, 옹진군 신도, 자유공원 등 경관개선사업	
	특화가로 조성사업	– 스토리텔링이 있는 특화가로 조성사업(6개소)	
	토탈 디자인 빌리지 조성	– 옹진군 덕적면 문갑리 경관협정사업	경관법
	활력있는 디자인 타운 조성	– 도시컬러링 사업을 통한 활력있는 디자인 타운 조성(강화 외포리)	
	간판이 아름다운 거리 조성사업	– 간판이 아름다운 거리 조성사업	
	야간경관 조성	– 서구 봉수대로 등, 부평구 청천로 등 야간경관 조성	
	가로시설물 경관개선사업	– 도로변 가로경관개선, 도심속 자연거리 조성, 옹벽디자인 개선	
	교량경관 개선사업	– 연수구 함박육교, 동구 배다리 철교 등 교량경관 개선사업	

구분	사업명	사업내용	비고
광주 (11)	도시경관 조성	– 전대후문 공공디자인 시범사업, 염주체육관주변 가로환경디자인 개선사업, 공공시설물 표준디자인 개발, 통합지주 설치사업	
	도시디자인 정책	– 도시디자인아카데미 운영, 빛고을 도시디자인 탐사단 운영, 인본디자인 창조도시포럼 개최	
	경관취약지 개선사업	– 경관불량시설물 디자인 및 개선, 경관개선 위한 대학교육 운영 및 강연회 개최, 시민참여 공공문화활동 전개, 경관개선우수사례전시	
대전 (8)	도시경관기록화사업	– 대전시 경관 변천사 영상자료 DB 구축	
	한밭대로 보도육교 경관개선사업	– 한밭대로 보도육교 7개소 재도색(‘11.1~8)	
	대전IC 관문디자인 개선사업	– 대전IC 관문 진입부 가로환경 개선, 상징조형물 설치(‘11)	
	유등천 교량디자인 개선사업	– 유등천 교량 5개소 하부공간 디자인 개선 (‘11~’12)	
	유성 대학로 디자인 개선사업	– 도시철도 침출수를 활용한 실개천 조성 및 가로정비(‘11)	
	공공건축물 유니버설디자인 정비사업	– 공공건축물(구청사,장애인,노인복지관 등) 유니버설디자인 정비(‘11)	
	유니버설디자인 시범거리 조성사업	– 도로면 정비, 장애인 편의시설 보완, 안전시설, 전신주 지중화등	
	광고물시범거리 조성사업	– 광고물시범거리 3개소 조성(‘11)	
울산 (4)	도시브랜드 정립위한 공공디자인추진	– 울산 산업도시 색채정립 및 체계화, 우수디자인(GD)마크 사업	지경부 사업
	아름다운 행복한 성안동 만들기	– 친환경 생태도시 조성 (광특회계 도시활력증진 지역사업)(‘11~’14)	국토부 사업
	예술이 숨쉬는 길 조성	– 남구 걷고싶은 거리 조성(광특회계 도시활력증진 지역사업)(‘11~’ 12)	국토부 사업
	해안디자인 개선사업	– 온산 강양해안~서생면 해양경관개선사업 (‘08~’11)	
경기 (13)	공공디자인 시범사업	– 가로환경정비 등 시군 공공디자인 시범사업 추진	
	우수공공시설물 디자인 인증제	– 우수공공시설물 디자인 인증제	
	공공디자인 위원회 운영	– 공공디자인위원회 운영 (정수:40명, 현원:36명)	조례 11조
	G-Design Festival 개최	– 전시회, 유니버설 디자인 체험관, 컨퍼런스 등 개최(Kintex)	
	부천 만화특화거리 조성	– 부천 원미구 부천역 일원 간판 및 도시경관 정비 등	
	유니버설디자인 적용 가이드라인개발	– 경기도 유니버설 디자인 적용 가이드 라이 개발	

구분	사업명	사업내용	비고
	가로시설물 표준디자인개발	– 경기도 보급형 가로시설물 표준디자인 개발	
	주요명산 공공시설물 디자인 개발	– 경기도 주요 명산 공공시설물 디자인 개발 (표지판, 펜스 등)	
	방음벽 디자인 가이드라인개발	– 고속도로 등 주변 방음벽 디자인 가이드라인 및 표준디자인개발	
	도정 현안 디자인개발 지원	– 도정 현안 디자인 개발 지원	
	공공디자인 공모전 추진	– 공공디자인 공모전(2010년 주제: 장벽을 없애는 소통하는벽)	
	공공디자인 정보지 보급	– 경기도 시군 및 산하기관 공공디자인 정보지 보급	
	디자인경기 홈페이지 운영	– 디자인 경기(http://design.gg.go.kr) 홈페이지 운영	
강원 (7)	디자인강원 인프라 구축	– 디자인 강원 총괄본부 실무 추진단 구성 및 운영	
	디자인 강원 자문단 운영	– 디자인 강원 자문단 기능 강화	
	강원 디자인 아카데미 운영	– 강원 디자인 아카데미 운영	
	강원도 공공디자인 공모전	– 강원도 공공디자인 공모전(2010년 제3회)	
	품격있는 공공디자인 확산	– 1시군 1디자인 특성화 사업 추진, 전국단위 디자인 공모 참가	
	민간참여형 디자인 개선사업	– 주민참여형 공공디자인 개선사업	
	시군 디자인시책 경연대회 및 평가환류	– 18개 시군 디자인 시책 경연대회/ 디자인 강원 프로젝트 실적평가	
충북	공공디자인 시범사업	– 도심 공공시설의 공공디자인 시범사업	
충남 (7)	공공디자인 클리닉센터 설립·운영	– 충남발전연구원내 공공디자인 클리닉센터 설립·운영	
	충남 공공디자인 공모사업 추진	– 16개 시군 대상 충남 공공디자인 공모사업 추진	
	충남 공공디자인 공모전	– 2010 충청남도 공공디자인대전(주제:배련)	
	공공디자인 인증제	– 공공시설물 대상 우수디자인 제품 선정 및 인증	조례 제10조
	공공디자인 아카데미 운영	– 공공디자인 관련 종사자(공무원, 주민, 광고업자) 강의 및 견학	
	2010 충남 Sign 한마당	– (사)충남옥외광고협회 주관 우수 옥외광고물 심사 및 선정	
	공공청사 새얼굴 만들기	– 도내 공공청사 30개소 현판 등 Sign 매뉴얼 제작	
전북 (15)	아름다운 금강변 포구마을 가꾸기	– 09년 문화체육관광부 공공디자인 조성사업 선정(09~11)	문화부 사업
	상림천 수변공간 디자인 조성사업	– 도시민 쉼터 및 쌈지공원 조성 등(10~11년)	

구분	사업명	사업내용	비고
	전통과현대가 어울리는 문화동네만들기	– 10년 문화부 공공디자인 조성사업 공모 선정 (10~12)	문화부 사업
	군산 근대역사경관 조성사업	– 근대문화자산 보존을 위한 광특회계사업(09~13)	
	아트펜스 설치사업(희망근로사업)	– 전주시내 전역 아트펜스설치 및 주변경관정비사업(희망근로사업)	
	친수광장 조성사업	– 전주시 화산체육관, 통일광장 분수시설 및 조경 공사	
	시민과함께하는 경관협정사업	– 09년 전주시 경관협정 시범사업 선정(기린로 전자상가 간판정비)	
	노송천 간판이 아름다운 거리 조성	– 전주시 노송천 주변 간판이 아름다운 거리 조성	
	노송천 복원 프로젝트	– 전주시 노송천 하천복원 사업	
	도시 공공디자인 개선사업	– 전주 경관도색, 공공광고판 시설개선 등(희망근로, 지역일자리사업)	
	전주역 교통광장 조성사업	– 전주역 교통광장 시설물 설치	
	아태무형문화유산전당앞 특색거리 조성	– 전주 완산구 서학로 체험거리 조성(국토부 보행환경개선사업)	
	도시디자인 시범거리 조성사업	– 군산 대학로 구간 도시디자인 시범거리 조성	
	옹벽 및 공사가림막 조성	– 군산 옹벽 및 공사가림막 디자인 개선	
	2010 지역 공공디자인세미나 개최	– 군산 지역 공공디자인 세미나 개최	
전남 (3)	전라남도 공공디자인 가이드라인 개발	– 전라남도 공공디자인 가이드라인 개발(09~10)	
	전라남도 녹색디자인 시범거리 조성	– 전라남도 녹색디자인 시범거리 조성(나주, 고흥, 영암, 장성, 진도)	
	우수경관 시범마을 육성	– 행복마을 등 지역특성을 나타내는 마을대상 경관협정시범사업	
경북 (9)	상대로 공구상가거리 가로환경디자인	– 포항시 남구 공구상가 일대 특화거리 조성	
	도심 재생공간 갤러리 사업	– 구미시 남통동 낙후지역의 미관개선사업	
	왕산 문화거리 조성사업	– 상주시 왕산 주변 상권 활성화를 위한 거리정비	
	공공청사 옥상녹화 및 디자인개선사업	– 봉화읍 공공청사 옥상녹화 및 디자인 개선사업	
	인도교 공공디자인 사업	– 안동시 낙동강변 인도교(탈춤축제장) 공공디자인 조성사업(09~11)	문화부 사업
	호미곶 주변일대 Redesign 사업	– 포항시 호미곶 주변일대 해안경관 개선사업 (10~11)	국토부 사업

구분	사업명	사업내용	비고
	새롭게 열리는 역사의 통로 사업	– 영주시 휴천동 삼각지 일대 유기적 연계사업 (10~14)	국토부 사업
	음식문화의거리 옥외광고물 시범사업	– 안동시 삼산동 중앙상가 거리 옥외광고물 주민자율관리지구 사업	
	중앙상가 간판시범거리 조성사업	– 영덕읍 남석리 중앙상가 간판시범거리 조성사업	
경남 (8)	팔봉산길 주변 정비	– 함양군 상림공원 진입로 주변 정비사업(09~10)	
	거창교 교량리모델링 공사	– 거창교 교량 리모델링 공사(09~10), 09년 지경부 지역형사업 선정	지경부 사업
	아시아 다문화 거리 조성	– 김해 아시아 다문화거리, 호계천 창의경관 조성 등 사업(10~11)	국토부 사업
	거리미관 정비사업	– 김해 코크리트 옹벽 등 거리미관 정비사업	
	간판시범거리 조성	– 밀양 간판시범거리 조성사업(08~11, 4개소)	
	미수동 수변산책로 및 경관정비사업	– 통영 미수동 해안변 수변산책로 및 경관정비사업 (09~10)	
	옥외광고 시범거리 조성사업	– 통영 옥외광고 시범사업 선정 추진(09~10)	
	간판이 아름다운 거리 조성	– 합천군 간판이 아름다운 거리 조성(10~11, 광특회계사업)	
제주	삼성혈거리 공공디자인 조성사업	– 삼성혈거리 공공디자인 조성사업(09~13)	

【참고문헌】

계기석·천현숙(2000),「커뮤니티 중심의 주거환경 정비 연구」, 국토연구원.

곽동화·이정미·임채진·이상복(2009), “지역커뮤니티의 활성화를 위한 공공시설디자인의 역할과 방법에 관한 연구”,「대한건축학회논문집 계획계」 제25권 제9호.

구자인·곽동원·이호율(2010),「마을이 살아야 농촌이 산다」, (주)소박한 풍경.

구자훈(2010), “도시설계적 관점에서 본 공공디자인 정책의 평가”,「건축」 제54권 제5호, 2010.5, 대한건축학회.

국무총리실(2008),「창의적인 디자인강국 구현 연구」, 한국법제연구원.

국회의원 박찬숙 의원실(2007),「공공디자인에 관한 법률안 입법공청회」.

권영걸(2007), “공공디자인이 경쟁력이다”,「도시문제」, 대한지방행정공제회.

김기수·이경기(2009),「도시 공공디자인 도입 활성화를 위한 참여주체의 역할관계 설정에 관한 연구」, 충북개발연구원.

김선기·이소영(2007),「주민주도형 지역 만들기 추진 모형」, 한국지방행정연구원.

김성주(2009), “커뮤니티 디자인의 디자인”, 커뮤니티 디자인센터 지음,「커뮤니티 디자인을 하다」, 나무도시.

김세용(2008), “공공공간 그리고 공공디자인”,「건축과 사회」, 통권 제11호, 2008.3, 새건축사협의회.

김세용(2010), “공공디자인 정책의 문제점과 개선방향”「건축」, 제54권 제5호, 2010.5, 대한건축학회.

김소라(2009), “공공미술과 공공디자인, 그리고 도시”,「건축」, 제53권 제5호, 2009.5, 대한건축학회.

김연금(2010),「경기도 통합디자인 정책방향 설정을 위한 해외정책동향 연구」, 경기개발연구원.

김영섭 외(1994),「공동체의식과 시민운동」, 아산사회복지사업재단.

김진범·김은란·장은교·이승욱(2008),「살고싶은 도시만들기 활성화를 위한 마을계획 제도 도입 방안」, 국토연구원.

김현호·이소영(2008),「지역의 질적 발전을 위한 자치단체 공공디자인 촉진방안」, 한국지방행정연구원.

내고장안산편찬위원회 편(1990), 「내 고장 안산」, 안산문화원.

대한주택공사(1999), 「커뮤니티 개념을 도입한 도시정비 활성화 방안」, 한국도시연구소.

문화관광부(2005), 「디자인문화원 설립 기본방향연구」.

문화관광부(2006), 「공공디자인진흥법 제정을 위한 기초연구』, 서울대 환경계획연구소.

민지선(2001), 「지역주민운동을 통한 아파트공동체 형성과정에 관한 연구」, 서울대 환경대학원 석사학위논문.

박승배(2007), "낙산에 내리는 눈", 「걷고싶은 도시」 3·4월호.

박석훈(2010), "도시 가로환경을 위한 공공디자인 지침 수립에 관한 연구", 「한국디자인문화학회지」, 한국디자인문화학회.

박소영·전영훈(2008), "공공디자인을 통해 발현되는 건축적 공공성에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 계획계」, 제24권 제8호, 대한건축학회.

박인학(2010), "공공디자인은 디자인이 아니라 공공을 위한 것", 「도시문제」, 대한지방행정공제회.

백선혜(2004), 「장소마케팅에서 장소성의 인위적 형성」, 서울대학교 박사학위논문.

백선혜(2008), 「서울시 도시디자인 전략 연구」, 서울시정개발연구원.

백운면(2008), 「백운면지」.

염대봉(2009), "도시와 건축의 경계를 넘나드는 공공디자인", 「건축」, 제53권 제5호, 2009.5, 대한건축학회.

원제무(2008), "포스트모더니즘과 공공디자인", 「국토계획」 제43권 제5호 2008.10, 대한국토도시계획학회지.

원제무(2010), "도시맥락에서 공공예술·디자인의 역사적 고찰", 「국토계획」 제45권 제2호 2010.04, 대한국토도시계획학회지.

위르겐 하버마스 저, 한승완 역(2001), 「공론장의 구조변동」, 나남.

이규옥(2010), "문화거리조성을 위한 공공디자인 개선방안에 관한 연구", 「기초조형학연구」, 한국기초조형학회.

이상규(2008), 「경기도 공공디자인 진흥방안」, 경기개발연구원.

이상민·차주영·임유경(2007), 「도시 공공공간 개선방향 설정을 위한 개념 정립 및 현황조사 연구」, 건축도시공간연구소(AURI).

이소영(2009), "자치단체의 공공디자인, 디자인보다는 공공성을 높이자", 「e-Krila Focus」 제13호 2009년 9월 25일, 한국지방행정연구원.

이소영(2009),「꿈꾸는 상인들의 마을 만들기-부평에서 길을 찾다」, R&C.

이소영(2010), “지역주민의 삶을 질을 높이는 지역공공디자인 추진방안”,「지역의 삶의 질을 높이는 지역공공디자인 세미나 자료집(2010.12.17)」, 한국지방행정연구원.

이소영(2011), “공공디자인 시범사업 추진실태 및 대응전략”,「KRILA Focus」제34호, 한국지방행정연구원.

이영범(2009), “함께 사는 세상을 꿈꾸는 커뮤니티 디자인: 커뮤니티 디자인의 의미와 가치”, 커뮤니티 디자인센터 지음,「커뮤니티 디자인을 하다」, 나무도시.

이영범(2010), “통합디자인의 가치와 가치창출형 통합디자인 정책의 방향”「건축」, 제54권 제5호, 2010.5, 대한건축학회.

이진민(1998),「공공환경디자인론」, 중앙 M&B.

이희정･황재훈･박성근(2008), “디자인과 도시 경쟁력-도시디자인과 공공디자인을 중심으로”,「도시정보」, 2008년 3월호.

장동련, 차승희(2008), “공공을 위한 도시의 통합 디자인 전략에 대한 제언”,「기초조형학연구」, 제9권 제4호, 기초조형학회.

정봉금(2005),「21세기 문화산업을 위한 공공디자인 정책 연구: 국가디자인진흥전략과 지원시스템에 관하여」, 홍익대학교 박사학위 논문.

조경진(2007), “공공디자인 문제, 어떻게 접근할 것인가?”,「도시문제」, 대한지방행정공제회.

조명래(2008), “공공디자인, 공공영역을 디자인하라!”,「건축과 사회」, 통권 제11호, 2008.3, 새건축사협의회.

조주연(2010), “지역에 녹아나는 디자인-‘디자인 한다’는 것이 문제인가”,「걷고싶은 도시」 7･8월호.

커뮤니티 디자인센터 지음(2009),「커뮤니티 디자인을 하다」, 나무도시.

한나 아렌트 저, 이진우역(2002),「인간의 조건」, 한길사.

행정안전부(2010),「공공디자인 역할정립 및 추진방안 연구」, 성균건축도시설계원.

木谷弘司(2003), “保全と開発の調和を目指した条例によるまちづくり” 地方都市研究会,『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』, 学芸出版社.

木原啓吉(2001), “住民と自治体による歴史的町並みの保存と再生”,『都市問題』, 92(6).

川上光彦(2003), “地方都市における中心市街地をめぐる状況と再生の課題” 地方都市研究会,『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』, 学芸出版社.

松本 康(1990), “都市コミュニティの文化形成とライフスタイル”,『都市問題』, 81(2).

Bricker, K. & Kerstetter, D.(2000), “Level of Specialization and Place Attachment: An Exploratory Study of Whitewater Recreationists”, *Leisure Sciences*, vol.22.

Brugger, E. A.(1984), “Endogene Entwicklung-Ein Konzept zwischen Utopie und Realität”, in *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1/2.

Butz, D. & Eyles, J.(1997), “Reconceptualizing Senses of Place: Social Relations, Ideology and Ecology, Geografiska Annaler”, Series B, *Human Geography*, vol.79, no.1.

CABE(Commission for Architecture&Build Environment) (2007), *It's Our Space: a Guide for Community Groups Working to Improve Public Space.*

Davies, W.K.D. and Herbert, D.(1993), *Communities Within Cities: An Urban Social Geography*, Belhaven.

Denzau, A. & Munger, M. C.(1986), “Legislatures and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented”, *American Political Science Review*, Vol. 80 : 89-116.

Duncan, J.(1973), Landscape Taste as a Symbol of Group Identity, *Geographical Review*, vol.63.

Hall, K.B. & Porterfield G.A.(2001), *Community by design: new urbanism for suburbs and small communities*, New York: McGraw-Hill.

Hay, B.(1998), “Sense of Place in Developmental Context”, *Journal of Environmental Psychology*, vol.18.

Hillery(1955), “Definitions of Community: Areas of Agreement”, *Rural socialogy*, Vol. 20, pp. 111-122.

Howkins, J.(2002), *The Creative Economy: how people make money from ideas*, London : Penguin Books.

Hull, A.(2001), “Neighbourhood Renewal: A toolkit for regeneration”, *GeoJournal* 51, pp.301-310.

Hummon, D.M.(1992), “Community Attachment: Local Sentiment and Sense of Place”, in I. Altman & S. Low(eds), *Human Behavior and Environment: Advances in Theory and Research*, vol 12: Place Attachment, Plenum Press, New York.

Maclver, R.M.(1917), *Community : A Sociological Study*.

Roger Behrens and Vanessa Watson(1999), *Making Urban Places - Principles and Guidelines for Layout Planning, Urban Problems Research Unit*, University of

Cape Town.

Pecorella, R. F.(1994), *Community Power in a Postreform City : Politics in New York City*, New York : M.E. Sharpe.

PPS(Project for Public Space)(2000), *Placemaking with Project for Public Spaces.*

Social Exclusion Unit(2001), A New Commitment to Neighbourhood Renewal, National Strategy Action Plan.

Sucher D.(2003), *City comforts: how to build an urban village*, Seattle: City comforts.

Wheeler, S.M.(2004), *Planning for sustainability: creating livable, equitable and ecological communitie*s, Abingdon:Routledge.

Willet, J.(1967), *Art in a City*, University of Chicago Press, Revised Edition(2007).

Williams, D.R. Patterson, M.E, Roggenbuck, J.W., Watson, A.E. (1992), "Beyond the Commodity Metaphor: Examining Emotional and Symbolic Attachment to Place", *Leisure Sciences*, vol.14.

Ⅴ. 창조자원을 활용한 걷는 길 사업의 개선방안

김 도 형 (연구원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 355

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 355

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 356

제2장 걷는 길 사업의 이론과 사례 ····· 359

제1절 이론적 기반의 검토 ····· 359

1. 창조관광과 걷는 길 사업 ····· 359
2. 경관생태학과 그린웨이 개념 ····· 362

제2절 국외사례 및 시사점 ····· 367

1. 국가별 사례 ····· 367
2. 정책적 시사점 ····· 379

제3장 걷는 길 사업의 시책 및 추진실태 분석 ····· 382

제1절 중앙정부 주도의 사업 ····· 382

1. 문화체육관광부의 문화생태탐방로 ····· 382
2. 환경부의 생태탐방로 ····· 387
3. 국토해양부의 누리길 ····· 390
4. 산림청의 숲길 ····· 392

제2절 지방자치단체 및 민간단체 주도의 사업 ····· 394

1. 제주올레 ····· 394
2. 지리산둘레길 ····· 398

제3절 사업의 추진실태 분석 ····· 402
1. 계획 및 조성 부문 ····· 402
2. 운영 및 관리 부문 ····· 408
3. 법제 기반 부문 ····· 410

제4장 걷는 길 사업의 지방자치단체 설문분석 ····· 423

제1절 분석의 개요 ····· 423

제2절 사업의 저해 요소 ····· 424
1. 신뢰도분석 ····· 424
2. 기술통계분석 ····· 425
3. 상관분석 ····· 428

제3절 사업의 효과적 추진 요소 ····· 429
1. 신뢰도분석 ····· 429
2. 기술통계분석 ····· 430
3. 상관분석 ····· 434
4. 요인분석 ····· 435

제5장 걷는 길 사업의 개선방안 ····· 439

제1절 계획 및 조성 부문 ····· 439
1. 걷는 길 조성 기본계획 수립 ····· 439
2. 걷는 길 자원의 심층 발굴 ····· 440

제2절 운영 및 관리 부문 ····· 441
1. 사업효율화를 위한 행정과 민간의 역할 설정 ····· 441
2. 걷는 길의 효과적 정보체계 구축 ····· 445
3. 사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스를 통한 고용 창출 ····· 448

제3절 법제 기반 부문 ····· 450

제6장 요약 및 정책제언 ·····452

제1절 연구의 요약 ····· 452

제2절 정책적 제언 ····· 453

【부 록】 걷는 길 사업에 관한 지자체 공무원 설문 조사 ·····455

【참고문헌】 ·····460

표 목 차

표 2-1. 일본의 장거리자연보도 현황 ····· 367
표 2-2. 일본의 장거리자연보도 유형별 특징 ····· 369
표 2-3. 영국의 내셔널트레일 현황 ····· 373
표 3-1. 2009년 선정 문화생태탐방로 ····· 384
표 3-2. 2010년 선정 문화생태탐방로 ····· 385
표 3-3. 2011년 선정 문화생태탐방로 ····· 386
표 3-4. 환경부의 생태탐방로 현황 (2011년 10월 현재) ····· 388
표 3-5. 환경부의 생태탐방로 현황 (2011년 10월 현재) (계속) ····· 389
표 3-6. 국토해양부의 누리길 현황 (2011년 10월 현재) ····· 391
표 3-7. 산림청의 숲길 현황 (2011년 10월 현재) ····· 393
표 3-8. 제주올레길 코스별 현황 (2011년 10월 현재) ····· 395
표 3-9. 지리산둘레길 구간별 현황 (2011년 10월 현재) ····· 400
표 3-10. 지리산둘레길 조성계획의 부문별 주요 내용 ····· 401
표 3-11. 2010년 행정안전부 선정 「명품녹색길 33선」 현황 ····· 404
표 3-12. 2010년 행정안전부 선정 「명품녹색길 33선」 현황 (계속) ····· 405
표 4-1. 걷는 길 사업 저해 요소의 문제 정도 ····· 426
표 4-2. 걷는 길 사업 저해 요소의 문제 정도 설문 결과 ····· 427
표 4-3. 걷는 길 사업 저해 요소들 간 상관관계 ····· 428
표 4-4. 부문별 걷는 길 사업의 효과적 추진 요소 ····· 430
표 4-5. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도 ····· 431
표 4-6. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도 설문 결과 ····· 432
표 4-7. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도 설문 결과 (계속) ····· 433
표 4-8. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소들 간 상관관계 ····· 434
표 4-9. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소에 대한 요인분석 ····· 436

표 4–10. 요인분석에 의한 추출요인 및 소속 변인 ····· 437
표 5–1. 도성길라잡이 기본 교육 일정 (2011~2012년) ····· 444

그 림 목 차

그림 1–1. 관광자원으로서 걷는 길의 위상 ····· 356
그림 1–2. 연구의 흐름도 ····· 357
그림 2–1. 문화와 관광 패러다임의 변화 ····· 360
그림 2–2. 문화관광에서 창조관광으로의 전환 ····· 360
그림 2–3. 창조지역 콘텐츠 자원과 창조관광으로서 걷는 길 ····· 361
그림 2–4. 지리학과 경관생태학적 환경계획의 관계 ····· 362
그림 2–5. 미국 보스턴시의 그린웨이 체계 ····· 364
그림 2–6. 그린웨이 개념도 ····· 366
그림 2–7. 일본의 장거리자연보도 현황도 ····· 368
그림 2–8. 미국의 내셔널트레일 현황도 ····· 370
그림 2–9. 영국의 내셔널트레일 현황도 ····· 373
그림 2–10. 영국의 내셔널트레일 지정 절차 ····· 374
그림 2–11. 프랑스의 랑도네 현황도 ····· 376
그림 2–12. 뉴질랜드의 워크웨이 보호구역 현황도 ····· 378
그림 3–1. 문화체육관광부의 문화생태탐방로 노선계획안 ····· 383
그림 3–2. 문화생태탐방로 사업의 추진체계 ····· 384
그림 3–3. 환경부의 생태탐방로 노선계획안 ····· 387
그림 3–4. 제주올레 현황도 (2011년 10월 현재) ····· 394
그림 3–5. 지리산둘레길 현황도 (2011년 10월 현재) ····· 399
그림 3–6. 지방자치단체의 걷는 길 사업 관심도 설문 결과 ····· 403

그림 3-7. 걷는 길 연계·협력사업의 추진 의지 설문 결과 ····· 405
그림 3-8. 걷는 길 노선의 유형 ····· 407
그림 4-1. 설문 응답자의 사회적 인구 분포 ····· 424
그림 5-1. 걷는 길 사업 전담 조직의 필요도 설문 결과 ····· 442
그림 5-2. 걷는 길 지도의 유무 설문 결과 ····· 446
그림 5-3. 진안마실길 길지도 (신광재 가는길) ····· 446
그림 5-4. 걷는 길 정보 제공 웹사이트의 유무 설문 결과 ····· 447
그림 5-5. 걷는 길 사업 관련 법률의 정비 방안 설문 결과 ····· 451

제1장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

최근 관광객들의 취향이 변화하면서 슬로시티와 체험관광 등과 같은 새로운 관광트렌드가 형성되고 있다. 특히 제주도의 올레길이 상당한 붐을 일으키면서 일반인들의 걷기에 대한 관심은 점점 고조되고 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 차원에서도 올레길의 성공에 자극을 받아 다양한 걷는 길 조성 정책을 추진하고 있다. 중앙정부는 2007년 산림청의 산림문화체험숲길을 시작으로 환경부의 생태탐방로, 문화체육관광부의 문화생태탐방로, 국토해양부의 누리길 등의 사업을 순차적으로 추진해 왔으며, 지방자치단체도 걷는 길 사업의 추진을 가속화하고 있다.

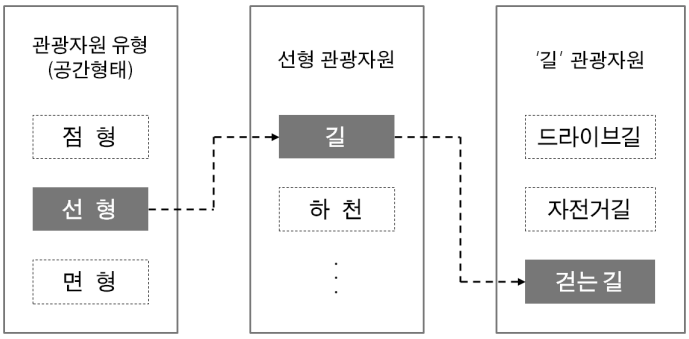
걷는 길 사업은 걷기 열풍에 대한 사회적 분위기를 수용할 수 있는 공간적 인프라를 조성함과 동시에, 그동안의 점형(spot) 관광자원 개발에서 이들을 연결하는 선형(linear) 관광개발로의 정책 변화를 보여주는 것이라 할 수 있다. 관광자원의 선형 연계는 특정한 주제를 갖고 일정한 코스를 여행하는 도보관광의 형태로 나타나며, 지역의 이야기가 반영된 길이 발굴된다면 도보관광을 더욱 촉진하는 계기가 되기도 한다. 지역관광의 발전을 위하여 수요자 취향에 적합한 관광자원을 개발하고 이를 지역발전의 수단으로 적극 활용할 필요가 있다.

위와 같은 배경에서 본 연구의 목적은 전국적으로 활발히 추진되고 있는 걷는 길 사업의 현황과 추진실태를 살펴보고 개선방안을 제시하는 데 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

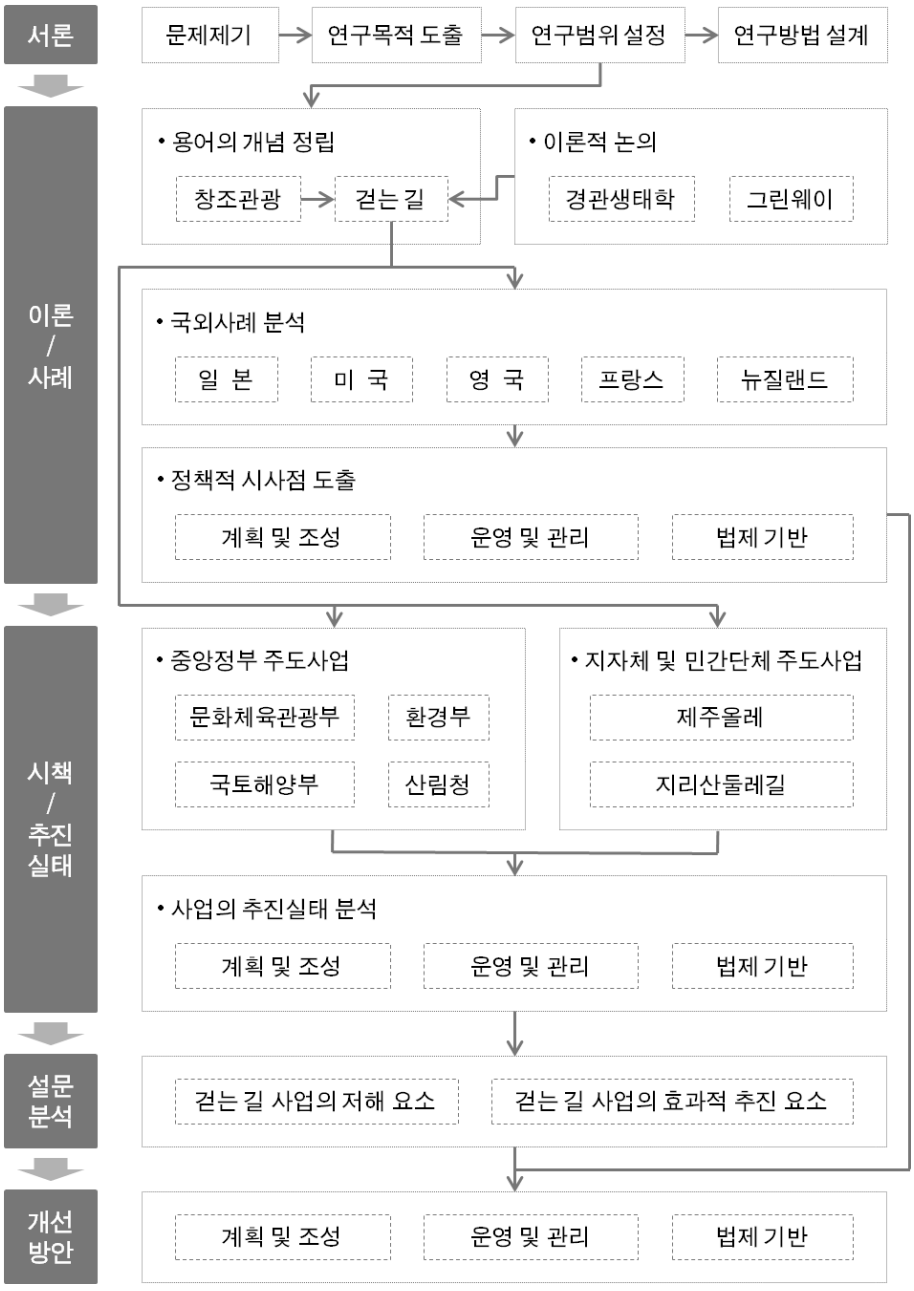
관광자원은 공간형태에 따라 점형, 선형, 면형 등으로 구분할 수 있다. 이들 중에서 '길'은 선형 관광자원에 해당하는데, 본 연구에서는 길 자원 중에서도 '걷는 길'을 대상으로 한다.

그림 1-1. 관광자원으로서 걷는 길의 위상



연구의 논의 전개를 위하여 용어에 대한 개념이 정립될 필요가 있다. 이러한 과정이 생략되면 용어 차이에 의한 혼란으로 연구에 대한 오해가 발생할 수 있기 때문이다. 이를 위해 제2장에서는 '창조관광'과 '걷는 길 사업' 용어에 대해 연구목적에 맞는 개념을 정립하여 연구의 범위를 명확하게 설정하고자 한다. 또한 걷는 길의 이론적 기반이 되는 경관생태학과 그린웨이 개념을 문헌연구를 통해 살펴본다. 국외 사례의 분석 대상은 일본의 장거리자연보도, 미국의 내셔널트레일, 영국의 내셔널트레일, 프랑스의 랑도네, 뉴질랜드의 워크웨이 등 걷는 길 사업을 국가적 차원에서 추진하고 있는 경우에 한정하며, 사례 조사의 방법은 인터넷을 통한 자료수집 및 문헌조사에 의존한다. 이를 통해 걷는 길 사업의 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

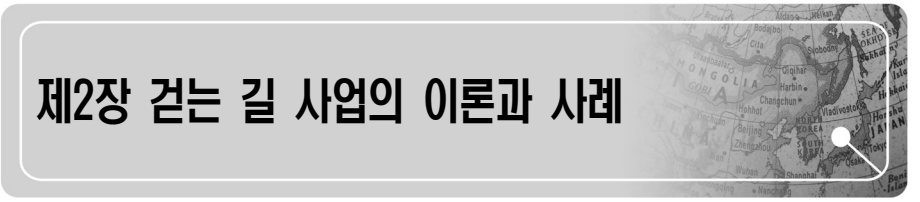
그림 1-2. 연구의 흐름도


서론
문제제기
연구목적 도출
연구범위 설정
연구방법 설계
이론 / 사례
• 용어의 개념 정립
창조관광
걷는 길
• 이론적 논의
경관생태학
그린웨이
• 국외사례 분석
일 본
미 국
영 국
프랑스
뉴질랜드
• 정책적 시사점 도출
계획 및 조성
운영 및 관리
법제 기반
시책 / 추진 실태
• 중앙정부 주도사업
문화체육관광부
환경부
국토해양부
산림청
• 지자체 및 민간단체 주도사업
제주올레
지리산둘레길
• 사업의 추진실태 분석
계획 및 조성
운영 및 관리
법제 기반
설문 분석
걷는 길 사업의 저해 요소
걷는 길 사업의 효과적 추진 요소
개선 방안
계획 및 조성
운영 및 관리
법제 기반

제3장에서는 국내 걷는 길 사업을 중앙정부 주도형과 지방자치단체·민간단체 주도형으로 구분하여 유형별로 사업의 추진 현황을 살펴본다. 본 연구에서 전자의 유형으로 문화체육관광부의 문화생태탐방로, 환경부의 생태탐방로, 국토해양부의 누리길, 산림청의 숲길 등을, 후자의 유형으로 제주올레와 지리산둘레길 등을 검토할 것이다. 정부부처의 공무원, 민간단체 실무자와 면담하여 사업별로 현황을 파악하고, 다시 이를 종합하여 걷는 길 사업의 추진실태를 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 살펴본다.

제4장에서는 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원을 대상으로 실시한 설문을 분석하고자 한다. 주요 내용은 '걷는 길 사업의 저해 요소'와 '걷는 길 사업의 효과적 추진 요소'에 대해 각각 문제의 정도와 중요도를 분석하는 것이다.

제5장에서는 걷는 길 사업의 개선방안을 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 제시하고자 한다. 이는 제2장에서 국외 사례를 통해 도출한 정책적 시사점, 제3장에서 부문별로 살펴본 사업의 추진실태, 그리고 제4장에서 분석한 설문의 결과 등에 근거하여 이루어질 것이다.



제2장 걷는 길 사업의 이론과 사례

제1절 이론적 기반의 검토

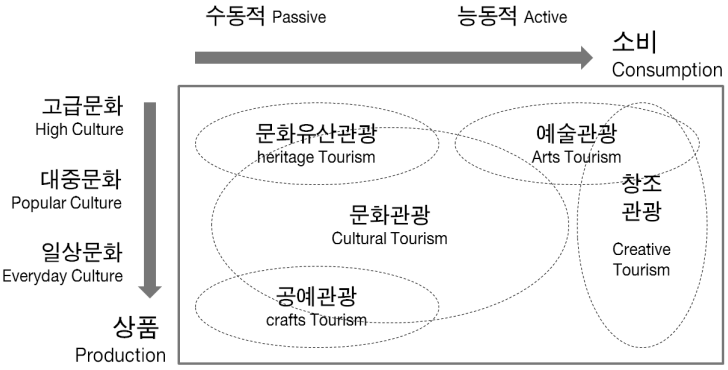
1. 창조관광과 걷는 길 사업

유네스코 창조도시 네트워크(UNESCO Creative Cities Network)는 2006년에 개최한 제1회 창조관광 국제회의에서 창조관광(creative tourism)을 '예술, 문화예산, 또는 장소의 특성에 대한 참여 학습이 이루어지는, 진정한 문화 경험을 위한 관광'으로 정의하였다. 이후 2008년에 열린 유네스코 창조도시 컨퍼런스에서 창조관광에 관한 논의는 보다 활발하게 진행되었는데, 이 회의에서 펜실베니아주립대 관광학과의 Godbey 명예교수는 관광의 새로운 트렌드로 창조관광을 제시하면서, 창조관광이 발전하는 세 가지 요인으로 창조계층의 성장, 경험경제의 출현, 여성의 지위 변화 등을 들었다. 그리고 관광행동은 어떤 것으로부터의 떠남이 아니라 어떤 것을 향한 움직임이라 말했다.

오늘날 문화가 빠름·소유·단절의 문화에서 느림·존재·소통의 문화로 변화하면서 관광의 패러다임은 대중·공해·관람·점형관광에서 대안·공정·체험·선형관광으로 바뀌어 가고 있다. 이러한 영향으로 상품은 고급문화에서 일상문화로, 소비 활동은 수동적에서 능동적인 성향으로 점차 변해가고 있다. 이와 같은 현상에 대하여 Richards(2009)는 관광의 패러다임이 문화관광에서 창조관광으로 변화하고 있다고 설명하였다.

그림 2-1. 문화와 관광 패러다임의 변화

그림 2-2. 문화관광에서 창조관광으로의 전환



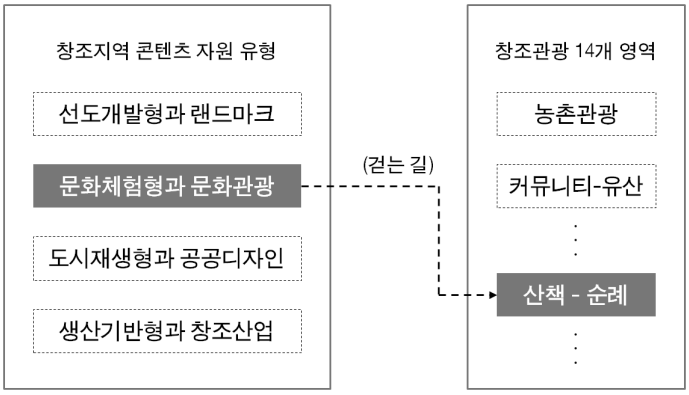
자료 : Richards(2009)

Richard & Raymond(2000)은 창조관광이 지역성에 기반을 둔 학습 과정과 경험 등의 활발한 참여를 통해 관광객들에게 창조적인 잠재력 개발의 기회를 제공한다고 역설했고, Richards & Wilson(2007)은 창조성이 관광의 영역에 적용할 범위가 점점 증가하고 있음에 주목하면서 관광과 문화의 시너지 효과가 기대된다고 전망하였으며, Raymond(2007)는 뉴질랜드 사례를 들면서 관광객들이 지역주민과 밀착하면 그들의 창조성은 증대한다고 주장하였다. Lindroth et al.(2009)은 관광지 개발의 경쟁이 치열해지면서 향후 관광객 욕구에 대응한 전략으로 창조관광을 대안으로 제시하였고, 강신겸(2010)은 창조관광을 '지역의 고유한 자원의

가치를 높여 창조적인 환경을 정비하고 차별화된 상품과 서비스로 관광객을 유치하는 일련의 과정'을 의미한다고 정의하였다. 이와 같이 창조관광의 개념은 학자마다 다양하게 설명되고 있는데, 본 연구에서는 강신겸(2010)이 정의한 창조관광의 개념을 따르기로 한다.

한편 지역발전위원회(2010)는 창조지역 콘텐츠의 자원을 선도개발형과 랜드마크, 문화체험형과 문화관광, 도시재생형과 공공디자인, 생산기반형과 창조산업 등 크게 네 가지로 분류했는데, 이들 유형 중에서 걷는 길은 '문화체험형과 문화관광' 부문에 해당한다. 그리고 2008년 유네스코 창조도시 컨퍼런스에서 논의된 창조관광 14개 분야 중에서는 '산책-순례' 영역에 속하는 것으로 판단된다.

그림 2-3. 창조지역 콘텐츠 자원과 창조관광으로서 걷는 길

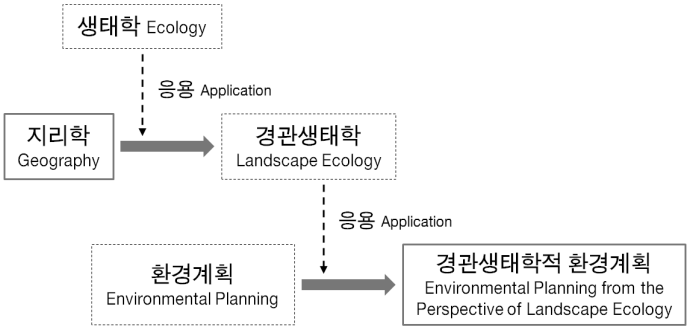


위와 같은 개념의 걷는 길과 관련한 사업을 본 연구에서는 '걷는 길 사업'으로 통칭하기로 한다. 즉 그것은 사업을 계획·설계하여 이를 토대로 걷는 길을 조성하고, 조성이 완료된 걷는 길을 운영·관리하며, 사업 추진의 근거가 되는 법률 및 제도적 기반을 정비하는 등 일련의 과정에서 이루어지는 제반 사업을 포함한다. 이를 요약하면 걷는 길 사업이란 '계획 및 조성 부문, 운영 및 관리 부문, 법제 기반 부문 등 전 과정에서 진행되는 걷는 길 관련 사업'을 의미한다.

2. 경관생태학과 그린웨이 개념

‘걷는 길’은 경관생태학(landscape ecology)에서 말하는 그린웨이(greenway)에 가장 근접한 개념으로 판단된다. 경관생태학이란 경관에 관한 생태학으로서 경관을 대상으로 그 구성 요소의 상호작용을 연구하는 학문이다(Dramstad et al., 1996). 경관생태학적 접근은 생태학적 접근에 지리학적 입장을 종합한 것이며, 바꾸어 말하면 지리학적 입장에서 생태학을 응용한 것이라고 할 수 있다(임승빈, 2009). 학문적 용어는 1939년 독일의 지리학자 Troll이 처음으로 사용하였으며, 자연현상과 인문현상을 종합적으로 이해하는 연구 분야로서 그 의의를 갖는다고 설명하였다.

그림 2-4. 지리학과 경관생태학적 환경계획의 관계



경관생태학은 인간과 자연이 공존할 수 있는 수준에서 토지를 이용할 수 있도록 과학적인 연구 자료를 제공하는 등 연구의 성과가 환경정책에 반영되는 실천과학의 성격을 갖는다. 실제로 서구 선진 국가에서는 경관생태학을 환경계획에 응용하는, ‘경관생태학적 환경계획’이라는 분야가 크게 주목을 받고 있다. 인간과 자연의 공존을 위해서는 생물서식공간(biotope)의 확보가 전제되어야 하는데, 생물다양성 보전을 위한 자연환경의 복원 계획에서 경관생태학의 개념과 원리는 그 중심적인 위치를 차지한다. 오늘날 도지지역의 녹지공간은 계속 단편화되어 녹지섬(green islands)의 생물서식공간으로 여기저기 흩어져 있다. 이러한 배경에

서 생물다양성 증진 및 생태계 회복을 위해 경관생태학적 원리를 적용하여 각각의 생물서식공간을 유기적으로 연계할 필요가 있는데, 이러한 환경을 조성하는 것이 생태네트워크 계획이다(김도형, 2006).

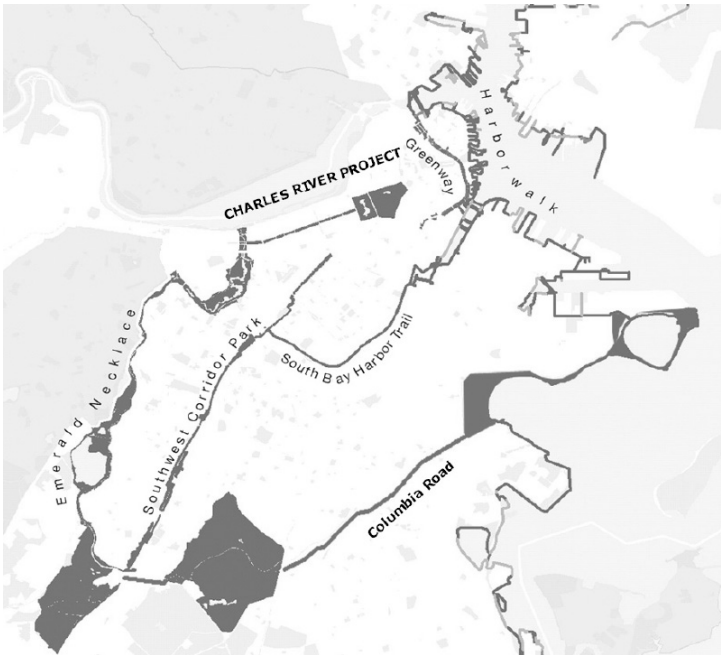
생태네트워크(ecological network) 개념은 중점을 두는 방향에 따라 다르게 정의될 수 있다. 가령 도시지역에서 걷는 길의 연결성을 강조하는 경우 그린웨이 자체를 지칭하기도 하며, 생물서식공간의 연결을 강조하는 경우에는 서식처 네트워크(habitat network)를 의미하기도 한다. 하지만 생태네트워크 개념은 생태적 기능에 초점이 있으므로 일반적으로 후자가 이에 해당한다.

생태네트워크를 통로(corridor)의 자연·인문환경 특성에 따라 분류하면, 녹지와 녹지를 연계하는 녹지네트워크(green network), 강·하천 등의 물줄기를 생태통로로 활용한 물네트워크(blue network), 바람이 이동할 수 있는 통로, 즉 바람길의 연계망을 의미하는 바람네트워크(white network) 등으로 구성된다. 그린웨이는 생태네트워크를 이루는 이들 요소 중에서 녹지네트워크에 포함되는 개념으로 볼 수 있을 것이다.

미국에서는 그린웨이 개념을 녹지네트워크 계획에 적용하여 지역 또는 지구단위계획으로 생태적 배려를 기본으로 한 환경계획이 전개되고 있다. 이 계획에서 강조하는 사항은 ① 녹지는 선 형태일 것 ② 선형의 녹지가 다른 일정한 큰 녹지와 연결될 것 ③ 녹지의 다양한 기능을 최대한 살릴 것 ④ 지속가능한 발전을 위해 유효한 토지이용을 우선적으로 고려할 것 등이다.

위와 같은 환경계획의 모범 사례는 미국의 보스턴시가 대표적이다. 보스턴시 그린웨이 현황도를 살펴보면, 녹지가 끊어지지 않고 하나의 체계로 연결되어 있는 모습을 볼 수 있다. 이러한 그린웨이 계획은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 1867년 Olmsted는 에메랄드 목걸이 공원체계(emerald necklace park system)를 설계하였고, 그의 제자 Eilot이 이를 더욱 확장하여 보스턴 광역공원·녹지체계(metropolitan park system)를 계획하였다. 100여년이 지난 오늘날에도 시 당국은 선형자원을 활용하여 공원·녹지 연결 사업을 시행하는 등 다양한 형태의 그린웨이 정책을 꾸준히 추진하고 있다(City of Boston, 2008).

그림 2-5. 미국 보스턴시의 그린웨이 체계



자료 : City of Boston(2008)

그린웨이의 사전적 의미는 레크리에이션이나 환경적 보호를 위해 보존된, 개발되지 않은 선(線) 형태의 땅으로 정의된다. 그린웨이를 어원으로 분석하면 '그린(green)'과 '웨이(way)'가 결합된 합성어인데, 이에 대하여 Flink & Searns(1993)은 green이 숲, 강변, 야생동식물 서식지 등의 자연친화적인 요소를, way가 길이나 통로를 의미한다고 설명하였다. Searn(1995)은 green이 나무를 심거나 그것을 추구하는 것을 말하고, way는 장소와 장소의 연결, 사람과 동·식물, 물 등이 이동하는 통로를 의미한다고 했다. 그러나 그린웨이는 다양한 형태로 존재하고 계속해서 진화하는 개념이기 때문에 이를 정확하게 정의하기란 어렵다고 말했다.

Little(1990)은 그린웨이가 영국 그린벨트(greenbelt)의 green과 미국 파크웨이(parkway)의 way에서 왔으며, '자연환경의 질을 높이고 레크리에이션을 제공하는 녹색길'이 그린웨이라고 정의하였다. 그리고 그린웨이 개념을 몇 가지 특징으로 설명하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다. 즉 그린웨이란 '강변, 계곡, 능선,

레크리에이션 용도로 전환된 철도, 경관도로 등을 따라 조성된 선형의 오픈스페이스로서, 도보 및 자전거 이용자를 위한 길, 공원과 역사·문화 공간, 인구밀집 지역을 연결하는 길과 그 네크워크'를 의미한다.

Smith & Hellmund(1993)는 그린웨이를 '숲이나 강변을 따라 조성되어 야생 동식물의 서식처 등을 제공하는 자연 친화적인 선형의 공간'으로 정의하였다.

Fabos(1995)는 그린웨이를 '고속도로와 철도의 연결된 네트워크처럼 자연자원을 연결하는 다양한 폭을 갖는 선형 네트워크'로 정의하였고, 그 기능에 따라 생태적으로 중요한 그린웨이, 레크리에이션 활동에 유용한 그린웨이, 역사·문화자원을 갖는 그린웨이 등으로 구분하였다.

Tuner(1996)는 환경적 관점에서 그린웨이가 좋은 형태의 통로라고 평했다. 그런데 그것이 반드시 사람을 위한 길이어야 할 필요도, 또는 양 옆으로 반드시 녹지가 존재해야 할 필요도 없다고 주장하면서 상업가로도 그린웨이가 될 수 있음을 피력했다. 그린웨이는 다양한 형태가 존재할 수 있지만 반드시 환경적으로 건전해야 하며 장소와 장소를 연결하는 안전한 보행자 통로가 되어야 함을 역설했다.

미국의 President's Commission on Americans Outdoors(1987)가 발간한 보고서에서는 그린웨이에 대해 '시민들에게 레크리에이션 기회를 제공하기 위하여 그들의 거주지에서 가까운 오픈스페이스에 접근로 역할을 하고 도시와 교외지역, 농촌을 연계하는 거대한 순환 체계'로 설명한다. 보고서에는 그린웨이 개발 계획과 정책 등에 대해서도 구체적인 내용이 포함되어 있다.

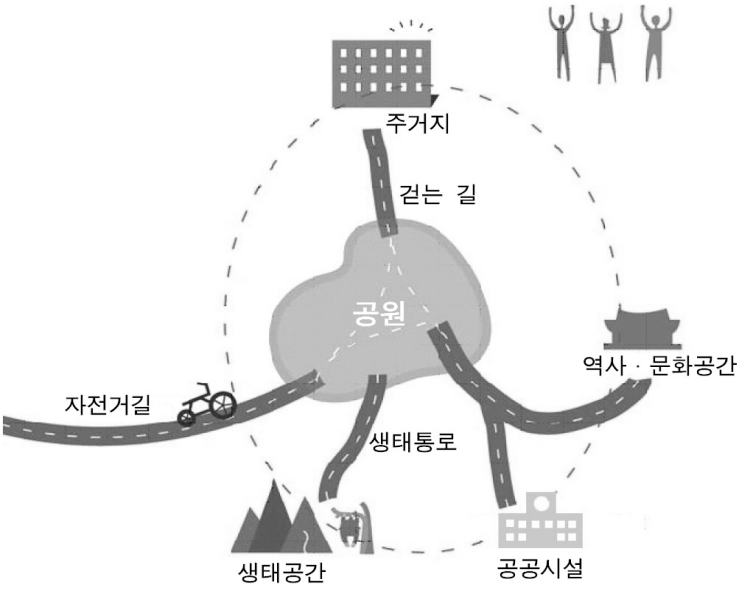
미국의 국가레크리에이션·공원협회(NRPA: The National Recreation and Park Association, 1995)가 발간한 보고서에서는 그린웨이를 단순히 선형공원, 녹지의 연결로로 한정하는 것이 아니라 공원·녹지 체계의 연결망을 구축하고 자연환경의 조화를 도모하는 개념으로 인식하고 있다.

유럽그린웨이협회(The European Greenways Association, 2000)는 무동력 교통수단을 위한 길, 일상의 통행 또는 여가를 위한 목적으로 조성된 길, 부분적 또는 완전 폐쇄된 후 무동력 교통수단 사용자를 위해 적절하게 재활성화된 특정

지역의 길 등 크게 세 가지 개념으로 그린웨이를 정의하고 있다.

위와 같이 그린웨이의 개념은 학자 또는 기관에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 일반적으로 그린웨이는 녹음이 우거진 공원, 호수, 하천을 따라 이어진 산책로를 의미한다. 즉 위에서 살펴본 생태네트워크의 개념에서 녹지네트워크의 한 유형으로, 이때의 그린웨이는 인간 중심의 녹색길을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 그린웨이는 반드시 사람만을 위한 공간으로만 제한되는 것은 아니다. 그것은 야생동식물에게도 유용한, 일종의 생물서식공간으로서 의미 있는 공간으로 작용할 수 있다. 즉 넓은 의미에서의 그린웨이는 앞에서도 언급하였듯이 경관생태학적 환경계획에서의 생태네크워크와 동일한 개념으로 간주되기도 한다.

그림 2-6. 그린웨이 개념도



자료 : 양성우(2007)

제2절 국외사례 및 시사점

1. 국가별 사례

가. 일본의 장거리자연보도

일본의 대표적인 걷는 길, 장거리자연보도(長距離自然步道, long-distance nature trails)는 1970년 환경성이 영국의 도보길(footpath) 사례를 도입하여 조성한 탐방로를 의미한다. 여기에서 footpath란 영국의 내셔널트레일 가운데 한 형태로 순수하게 걷기만을 목적으로 하는, 말이나 자전거 이용자들의 통행권은 허락되지 않는 길을 말한다. 장거리자연보도는 도카이(東海)를 시작으로 규슈(九州), 츄코쿠(中國), 시코쿠(四國), 수도권(首都圈), 토호쿠(東北), 츄부호쿠리쿠(中部北陸), 킨키(近畿) 등 8개 광역경제권이 순차적으로 조성되어 총연장길이가 2만 2천여㎞에 달하며, 2011년 현재 홋카이도(北海道) 권역의 자연보도가 정비 중에 있다.

표 2-1. 일본의 장거리자연보도 현황

단위 : 년, ㎞

광역경제권 이름	정비기간	행정구역	총길이
도카이	1970~1974	1도 2부 8현	1,697
규 슈	1975~1980	7현	2,920
츄코쿠	1977~1982	5현	2,303
시코쿠	1981~1989	4현	1,637
수도권	1982~1987	1도 6현	1,800
토호쿠	1990~1996	6현	4,374
츄부호쿠리쿠	1995~2000	8현	4,029
킨 키	1997~2003	2부 7현	3,291
홋카이도	2003~2012	–	4,585

자료 : 일본 환경성 장거리자연보도 http://www.env.go.jp/nature/nats/shizenhodo, 환경부(2007)

그림 2-7. 일본의 장거리자연보도 현황도

자료 : 일본 환경성 장거리자연보도 http://www.env.go.jp/nature/nats/shizenhodo

장거리자연보도는 특별한 관광자원이 발굴되거나 지방자치단체의 요청이 있는 경우 기존의 길을 자연보도로 정비하거나 노선을 새롭게 선정할 수도 있다. 자연보도 지정의 기본방향은 이용과 체험을 쉽게 할 수 있도록 하는 것을 중점으로 조성하고, 개발가능지의 적극적 이용과 보호지역의 보전이라는 원칙을 적용하며, 이용자의 연령을 폭넓게 구성하는 것이다. 단 눈이 많이 내리는 지역과 일부 산간 지역은 노선에서 제외하는 것을 원칙으로 한다. 또한 자연보도의 노선 선정은 ① 네트워크 체계로서의 연결성 강화 ② 이용구간의 중점 정비 ③ 주요 도시, 관광 거점, 공공 교통수단 시·종착지에서의 접근성 고려 ④ 매력적인 자원, 기존의 길, 지역의 특성을 살릴 수 있는 노선의 선택 등을 주요 원칙으로 삼고 있다.

표 2-2. 일본의 장거리자연보도 유형별 특징

유형구분		내 용	노선 선정시 유의사항
간선	하루 코스	■ 하루 안에 왕래할 수 있는 코스로 다양한 테마가 있음	■ 다양한 매력을 갖도록 다양한 테마를 설정함
	연속 코스	■ 보도로서의 적합성과 매력이 부족한 보도로 정비를 고려하지 않는 코스 ■ 자동차, 기차 등 다른 교통 수단으로 대체할 수 있는 길	■ 너무 긴 연속 코스는 설정하지 않음
지선	접근 용이 보도	■ 간선의 이용 효율을 극대화하기 위해 자연보도와 코스의 출발 장소를 엮어 주는 접근 용이한 보도	■ 짧은 시간에 걸을 수 있는 쾌적한 보도가 되도록 조성하는 것이 좋음
	우수 경관 보도	■ 자연 탐방을 목적으로 자연의 이해를 높이기 위해 지방자치단체가 안내판, 방문자센터 등의 시설을 정비한 보도	■ 경치 좋은 보도가 간선과 교차하는 경우 또는 그 주변으로 한정하는 것이 좋음
	자연 연계 보도	■ 간선 가까운 곳 매력적인 자연 및 인문 자원이 있는 경우에 설치하였으며, 하루 코스와 같이 회유 동선을 형성한 보도	■ 자원 연락 보도가 간선과 교차하는 경우 또는 그 주변으로 한정하는 것이 좋음 ■ 표지판만으로 설명해도 무방함

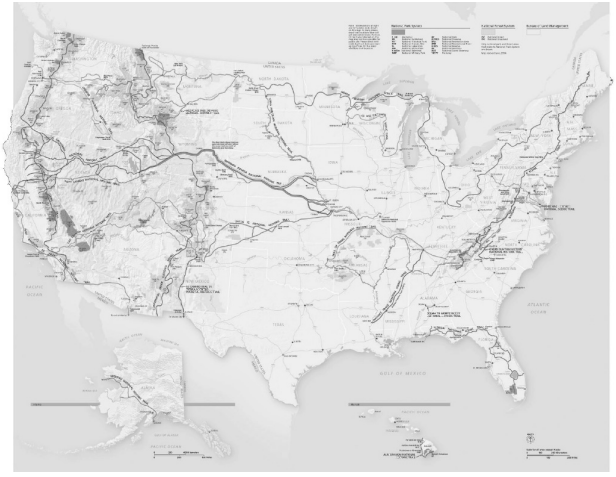
자료 : 환경부(2007)

장거리자연보도는 환경성이 조성·운영계획을 수립하고 지방자치단체가 정비와 관리를 담당하는 역할 분담 체계를 갖추고 있다. 자연보도의 실제적인 운영·관리 주체는 도도부현 지방자치단체이며, 보통 10년 단위로 지가의 변화를 고려해 무상대차계약과 재해보상책임보험 등을 토지소유자와 체결하는 경우가 많다. 현이 비영리단체(NPO)와 산림조합에 운영·관리권을 위탁하는 경우가 대부분이고 독자적으로 관리하는 경우도 있다. 자연보도의 활성화를 위해 민간단체, 기업, 개인과의 협업체계를 갖추고 있는데, 가령 팸플릿과 안내책자의 제작, 지역 걷기 모임, 숙박 시설에서의 정보 제공, 지역 축제 개최, 이용자의 편의 제공, 자연훼손 방지 활동, 시설물 관리 및 다양한 프로그램의 운영 등은 그러한 협력으로 추진되는 대표적인 사업이다. 예산은 국립공원 사업비에서 지원되고 있으며, 일부는 「조수법」(鳥獸法)에 의해 국가지정보호조수구의 비용을 일부 지원받기도 한다.

나. 미국의 내셔널트레일

미국의 내셔널트레일(NTS: National Trail System)은 1968년 「내셔널트레일법」(National Trails System Act)에 근거하여 조성되는 탐방로로서 자연자원 및 역사·문화자원의 조화로운 보존, 레크리에이션 활동의 욕구 충족, 공공의 접근과 시민 참여의 촉진 등을 목적으로 한다. 내셔널트레일은 아름다운 경치 트레일(national scenic trails), 역사 트레일(national historic trails), 레크리에이션 트레일(national recreation trails) 등 세 가지 유형의 탐방로로 구성되며, 이와는 별도로 각 탐방로를 이어주는 연결 트레일(connecting or side trails)이 있다.

그림 2-8. 미국의 내셔널트레일 현황도



자료 : 미국 국립공원관리청 내셔널트레일 http://www.nps.gov/nts

내셔널트레일을 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 아름다운 경치 트레일은 탐방로가 경유하는 지역은 국가적으로 중요한 자연경관 및 역사·문화경관을 보유한 곳으로 레크리에이션 활동이 최대한 제공될 수 있는 지역에 지정된다. 모두 8개소가 있고, 연장길이는 160㎞ 이상 되며, 「내셔널트레일법」에 의해 의회에서 지정된다. 다음으로 역사 트레일은 국가적으로 의미 있는 역사적인 탐방로, 유적 등을 기념하기 위해 지정된 탐방로를 말한다. 모두 16개소가 있고, 연장길

이가 160㎞ 이상 되며, 「내셔널트레일법」에 의해 의회에서 지정된다. 마지막으로 레크리에이션 트레일은 도시 또는 교외지역에서 레크리에이션 활동을 할 수 있도록 조성된 탐방로를 의미한다. 농림부(Department of Agriculture)와 내무부(Department of Interior)에 의해 관리되고 있으며, 50개 주에 1,000개소 이상이 운영되고 있다.

내셔널트레일은 연방정부가 제도적·정책적으로 지원·관리하고, 정부기관과 시민들의 파트너십을 통해 관리되는 시스템으로 운영되고 있다. 연방의회가 승인한 아름다운 경치 트레일, 역사 트레일 등은 국토관리국(BLM: Bureau of Land Management), 농림부의 산림청(FS: Forest Service) 등 연방정부 부처의 산하기관, 그리고 내무부의 국립공원관리청(NPS: National Park Service)과의 공동협력으로 관리되고 있다. 고속도로 연방도로청(FHWA: Federal Highway Administration)은 탐방로가 고속도로와 만나는 지점에 가이드라인을 제시하는 역할을 담당한다.

연방정부는 1995년 여러 민간단체와의 협력을 위해 내셔널트레일협의회(PNTS: Partnership for the National Trails System)를 설치하였다. 협의회는 탐방로 조성 및 운영을 위한 공공·민간 자금 확보를 위해 노력하고, 관련 기관 간의 의사소통이 원활히 이루어질 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다. 또한 「내셔널트레일법」에 근거하여 재정지원, 자원봉사자의 공급, 주정부와의 협력 등이 이루어진다. 탐방로 사업의 예산은 정부 50대 민간 50으로 매칭펀드 신청이 가능하며, 내셔널트레일협의회에 소속된 단체들과의 협력을 통해 기금 조성 방식, 자선기부금, 법인 설립, 지방자치단체 면허세, 허가세, 각종 수수료 등 다양한 방법으로 확보될 수 있다.

내셔널트레일의 운영·관리는 연방정부, 주정부, 민간단체 등 기관별 역할 분담이 명확하다. 제도적·정책적 지원·관리를 맡은 연방정부는 내셔널트레일의 운영·관리를 특정 연방기관에 위탁할 수 있다. 위탁받은 기관은 「내셔널트레일법」에서 정한 의무를 수행하며, 계획, 경계규정, 허가, 자원보전 및 보호, 기관 사이의 협정, 다른 협력 정부기관, 토지 소유주, 이해관계집단, 개인에 대한 재정적 지원 등의 코디네이션 역할을 수행하게 된다. 주정부는 관련제도를 제정하고 주 전체의 탐방로계획(states trail planning)을 수립하며, 계획 수립을 위한 코디네이

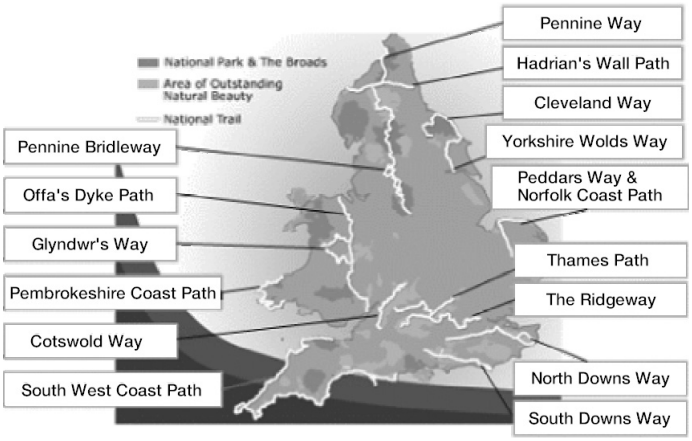
터를 임명할 수 있다. 또한 이해 관계자 간의 협약을 체결하고 탐방로 관련 산업에 세금 공제혜택을 주거나 유지·관리에 보조금 등을 지급할 수 있다. 한편 민간단체는 자연자원 조사 및 지도화, 트레일 구획, 현장의 계획과 개발, 해설 프로그램 운영, 자원의 보전과 보호, 유지·관리 등의 현장관리를 주로 담당하게 된다. 이와 같이 미국의 내셔널트레일은 정부기관과 시민들의 파트너십으로 탐방로 관리가 체계적으로 이루어진다는 점이 그 특징이라고 할 수 있다.

다. 영국의 내셔널트레일

영국의 내셔널트레일(National Trails)은 도보, 자전거, 승마 등의 활동을 하면서 아름다운 자연경관을 감상할 수 있도록 조성된 장거리 탐방로를 말한다. 1965년 잉글랜드와 웨일즈 지역에 도입되어 퍼나인웨이(Pennine Way)가 내셔널트레일로 처음 선정되었으며, 2011년 현재 잉글랜드 및 웨일즈 지역과 스코틀랜드 지역에 각각 15개와 4개의 탐방로가 지정되어 총연장길이는 4천여㎞에 달한다. 지역별로 흩어져 있던 길을 서로 연결하고, 끊어진 길은 새로 만들면서 40여년 동안 꾸준히 개·보수 작업을 진행해 오고 있다. 노선의 대부분은 자동차 도로를 피해 숲속으로 나 있어 탐방로가 자연의 분위기를 연출하며 여러 마을을 경유하므로 지역주민의 삶을 엿볼 수 있는 점이 특징이다.

내셔널트레일은 이용할 수 있는 교통수단에 따라 도보길(footpath), 승마길(bridleway), 마차길(byway) 등 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 먼저 도보길은 오로지 걷기만이 가능한 길로서 말이나 자전거의 통행은 허락되지 않는 탐방로다. 다음으로 승마길은 도보, 말, 자전거 이용자가 통행할 수는 있지만 자동차, 오토바이, 마차 등의 통행이 불가능한 탐방로를 말한다. 마지막으로 마차길은 모든 교통수단의 이동이 가능하지만 주로 도보와 말 이용자가 통행하며 대부분 비포장으로 자동차가 이동하기에는 적합하지 않은 탐방로를 의미한다. 이들 탐방로는 탐방객들이 쉽게 구별할 수 있도록 도보길은 노랑, 승마길은 파랑, 마차길은 빨강 등 화살표의 색깔을 각기 다르게 표시한 점이 특징이다.

그림 2-9. 영국의 내셔널트레일 현황도



자료 : 영국 내셔널트레일 http://www.nationaltrail.co.uk

표 2-3. 영국의 내셔널트레일 현황

단위 : ㎞

내셔널트레일 이름	지 역	총길이	소요일
Pennine Way	Peak District	429	16
Hadrian's Wall Path	North England	135	7
Cleveland Way	North Yorkshire	177	9
Yorkshire Wolds Way	North & East Yorkshire	127	5
Peddars Way & North Norfolk Coast Path	Eastern England	150	8
Thames Path	Southern / Central England	294	14
The Ridgeway	Southern / Central England	139	6
North Downs Way	South East England	246	14
South Downs Way	Southern England	160	8
South West Coast Path	South West England	1,014	56
Cotswold Way	South West England	163	7
Pembrokeshire Coast Path	South West Wales	299	10~15
Glyndwr's Way	Mid Wales	217	9
Offa's Dyke Path	England / Wales 경계	285	12
Pennine Bridleway	North of England	209	8~9

자료 : 영국 내셔널트레일 http://www.nationaltrail.co.uk

내셔널트레일로 지정되기 위해서는 4단계 과정을 거쳐 정부의 승인을 얻어야 한다. 1단계는 실행가능성(feasibility) 분석으로 연구 결과에 기초해 진행 여부가 결정되고, 2단계는 자문 결과에 따라 진행 여부가 결정되며, 3단계는 환경부장관의 승인을 얻는 것이다. 3단계까지 통과되면 내셔널트레일로 지정받을 수 있도록 체계화되어 있으며, 모든 단계는 환류(feedback)되도록 구성되어 있다.

그림 2-10. 영국의 내셔널트레일 지정 절차

자료 : Countryside Commission(1995)

내셔널트레일을 조성하고 관리하는 데는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 분담 및 실행체계가 명확하게 구분되어 있다. 중앙정부는 내셔널트레일에 관한 기본원칙을 제시하고 재정을 지원하는 역할을 담당한다. 내셔널트레일 선정을 위한 기본원칙에는 세 가지 사항이 있는데, 가능한 많은 이용자들이 내셔널트레일에 흥미를 갖고 접근하도록 할 것, 탐방로가 경유하는 지역의 문화·경관·생태적 요소들을 보호할 것, 이용자들이 탐방로를 즐기고 머물기 위해 필요한 시설과 서비스에 관한 정보를 충분히 제공할 것 등이 그것이다. 이와 같은 기본원칙은

노선 선정, 시설물, 서비스, 정보, 안내표식 등에 관한 기준 및 평가항목으로 구성되어 탐방로 계획을 피드백 할 수 있는 기반이 된다.

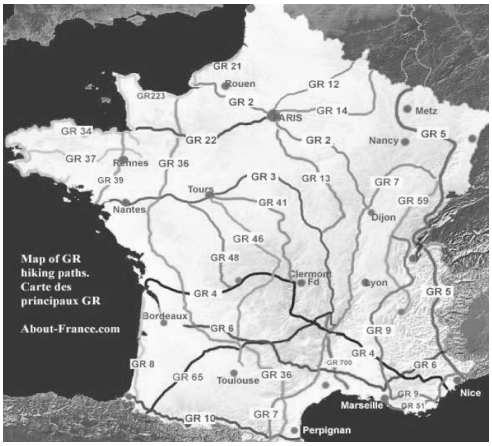
지방정부 및 국립공원사무소는 운영·관리계획을 매년 또는 5년마다 주기적으로 수립·시행하고 있다. 한 개의 노선에 한 명의 관리 담당자가 지정되는데, 담당자는 현장에서 유지·관리, 개선 및 홍보작업 등을 종합하여 조정하는 역할을 담당한다. 이때 유지·보수 작업의 대부분은 지방도로관리청, 토지소유주, 자원봉사자가 합동으로 수행한다. 지방도로관리청은 기금 조성, 공원 관리 등의 업무를 담당하며, 토지소유주는 사유지를 통과할 수 있도록 허가함으로써 탐방로의 연결을 도모하며, 자원봉사자는 트레킹에 참여하여 탐방로의 보존 및 관리에 대한 아이디어를 제공한다.

내셔널트레일은 코스 대부분이 탐방객의 이용을 촉진하기 위해 통행권(passport) 제도를 운영하고 있으며, 이용자에게 친근감을 불러일으키도록 모든 탐방로에 자연친화적 소재를 활용한 도토리 모양의 안내판을 설치하였다. 그러므로 영국 국민에게 도토리는 내셔널트레일의 상징으로 인식되고 있다. 이러한 안내체계는 국가 전체적으로 공식화하여 로고, 문건 양식, 글자체까지 적용된다. 한편 영국의 내셔널트레일 홈페이지는 탐방로 노선에 대한 정보를 상세하게 제공하여 2009년에 타임즈(The Times) 100선 여행 웹사이트로 선정되기도 했다. 홈페이지는 위치, 거리, 지형, 관광명소에 대한 자료, 개별 여행을 위한 안내서, 여행사 링크를 통한 여행 설계 등을 지원하며, 관광객들이 거리 및 위치 정보를 정확히 파악할 수 있도록 지역 간 거리표와 GPS 정보를 제공하고 있다.

라. 프랑스의 랑도네

프랑스어로 랑도네(Randonnée)란 자연을 산책하면서 신체를 단련하는 걷기 운동을 의미한다. 자연의 발견과 운동의 즐거움이 한데 어우러져 프랑스 국민들에게 많은 사랑을 받고 있으며, 랑도네 인구는 해마다 10%씩 증가하는 추세다. 이처럼 랑도네는 하나의 스포츠를 의미하지만, 걷는 길을 지칭하기도 한다. 즉 랑도네는 프랑스를 대표하는, 걷는 길의 대명사다.

그림 2-11. 프랑스의 랑도네 현황도



자료 : 프랑스 랑도네협회 http://www.ffrandonnee.fr

랑도네는 프랑스 전 국토에 걸쳐 정비되어 있으며, 경치가 아름다운 곳, 역사·문화 유적지 등 다양한 자원이 탐방로와 연계되어 있다. 랑도네를 지정하고 운영·관리하는 일은 프랑스랑도네협회(FFRP: Fédération Française de la Randonnée Pédestre)가 담당하고 있으며, 이 기관에서 제안한 탐방로 코스의 총연장길이는 약 18만㎞나 된다. 탐방로 대부분은 프랑스랑도네협회 회원들이 답사하여 제작한 안내책자에 상세히 설명되어 있는데, 토포가이드(Topo-guide)라는 이름의 이 책자에는 해당 지역의 지도, 지형, 구간별 소요시간, 생물, 대피소, 숙박시설, 볼거리, 유의사항 등이 수록되어 있다.

랑도네는 노선의 연장거리에 따라 장거리 랑노네(GR: Grande Randonnée), 중거리 랑도네(GRP: Grande Randonnée de Pays), 단거리 랑도네(PR: Petite Randonnée) 등 세 가지 유형으로 구성되고, 이와는 별도로 장거리 랑노네와 인접 국가를 연결하는 탐방로(E: itinéraire Européen)가 있다. 장거리 랑도네는 10일 이상 소요되는 코스로 공간 범위가 전 국토이며, 총연장길이는 6만여㎞ 정도 된다. 중거리 랑도네는 공간 범위가 지역·광역 규모이고, 주로 순환형 코스로 이루어져 있다. 하나의 코스는 160㎞, 총연장길이는 4만여㎞ 정도 된다. 단거리 랑도네는 공간 범위가 도시 규모로서 교외지역의 숲, 공원 등 비교적 도시 가까운 곳을 중심으

로 개발된 탐방로를 말한다. 한 코스는 약 10~20㎞ 정도로 하루 만에 랑도네를 마칠 수 있다. 단거리 랑도네의 총연장길이는 공식적으로 7만 5천여㎞ 정도 되지만, 실제적으로는 16만여㎞ 될 것으로 추정하고 있다.

최근에는 많은 시민들이 도시의 아름다움을 발견하기 위해 대도시형 랑도네를 찾고 있다. 특히 파리는 유적지와 유명 건축물이 많이 있어 도시 전역에 180㎞의 랑도네가 개발되어 있다. 가까운 곳에서 랑도네를 즐길 수 있는 방법을 찾아 개발되기 시작한 도심형 랑도네는 마르세유, 스트라스부르, 릴, 투르 등의 다른 대도시로 점차 확산되고 있다. 그 밖에도 낭만주의 여성 소설가 조르주 상드(George Sand, 1804~1876)의 발자취를 따라 걷는 3박 4일 코스의 랑도네, 사과주의 생산지인 칼바도스 지역을 탐방하는 2일 코스의 랑도네, 부엉이 생태를 탐사하는 야간 랑도네 등 다양한 테마를 갖는 랑도네도 운영 중이다.

마. 뉴질랜드의 워크웨이

뉴질랜드의 워크웨이(Walkways)는 1975년 제정된 「뉴질랜드워크웨이법」(The New Zealand Walkway Act)에 근거해 야외에서의 즐거움 향유, 역사·문화 체험, 레크리에이션 활동 등을 목적으로 시민들이 교외지역에서 편리하고 안전하게 걸을 수 있도록 조성된 도보 중심의 길을 의미한다. 약 1,200㎞에 이르는 125개소 이상의 워크웨이가 영향을 미치는 공간은 국토 면적의 약 ⅓에 해당하며, 공유지와 사유지를 포괄하고 도시에서의 접근성이 비교적 좋다는 특징을 갖는다.

워크웨이는 노선의 연장길이, 이용의 난이도 등에 따라 쇼트워크(short walk), 워킹트랙(walking track), 트램핑트랙(tramping track), 루트(route) 등 네 가지 유형으로 구분된다. 쇼트워크는 장애인도 이용할 수 있을 정도로 포장이 잘 되어 있는, 한 시간 정도 소요되는 코스이고, 워킹트랙은 오지 경험이 없는 사람들에게 적당한 하루 정도의 코스를 말한다. 그리고 트램핑트랙은 오지 여행자를 위한 탐방로로서 산악지대를 가로지를 수 있는 특징이 있으며, 루트는 일반적으로 정비되지 않은 도로로서 오지여행의 경험이 있는 사람들을 위해 개발된 코스를 의미한다.

그림 2-12. 뉴질랜드의 워크웨이 보호구역 현황도

자료 : New Zealand Conservation Authority(2003)

워크웨이는 「뉴질랜드워크웨이법」에 의해 환경보전부(DOC: Department of Conservation)가 계획하며, 수립 과정에서 원주민·토지소유자와 긴밀한 협의를 거친다. 특히 고고학적 특징이 있을 것으로 예상되는 지역에 노선이 계획된 경우에는 환경보전부와 역사유적트러스트(Historic Places Trust), 고고학회(Archaeological Association), 원주민 등과 협의해야 한다. 또한 이용률이 낮고 안전하지 못하며 자원의 보전에 부정적인 영향을 미치는 경우에는 지정된 워크웨이를 해제할 수 있고, 이때에도 민간단체, 원주민, 토지소유주 등과의 협의가 요구된다. 이는 다른 장소에서 가능한 레크리에이션 수요가 불필요하게 발생하는 경우에도 마찬가지로 적용된다.

워크웨이는 중앙정부에서 제도 및 정책적 지원·관리를 하고, 지방자치단체에서는 별도의 관리기구를 설치해 현장을 관리한다. 환경보전부장관이 「뉴질랜드 워크웨이법」에 대해 종합적인 권한과 책임을 가지면서 워크웨이 계획을 수립하고, 동법 및 하위 법률에 의해 워크웨이를 운영·관리하고 있다. 그리고 지방자치단체에 의해 설치된 별도의 관리기구는 환경보전부의 작업을 모니터링하고, 새

로운 워크웨이를 조성하며, 지속적으로 관리하는 등 현장관리의 중심적 역할을 담당한다.

워크웨이의 운영·관리는 관련 상위계획이 수립된 지역, 탐방객에게 인기가 높은 지역이 우선적으로 고려된다. 한편 시설의 설치를 제한하는 경우도 있는데, 자연의 지속가능한 관리를 위한 시설만이 워크웨이 안에 설치할 수 있고 시설물의 유형은 워크웨이 등급에 따라 다르게 적용된다. 워크웨이의 운영 및 관리를 위한 재원은 기금의 모금과 「뉴질랜드워크웨이법」에 의해 배정되는 정부의 예산으로 마련되며, 무료 이용을 원칙으로 하나 상업적 이용에 대해서는 예외로 하고 있다.

2. 정책적 시사점

가. 계획 및 조성 부문

국외의 걷는 길 사업을 살펴보면 몇 가지 공통점이 발견된다. 첫째 자연환경 보전과 국토개발이라는 상충 관계를 동시에 만족하는 효율적 국토 관리 전략으로 걷는 길 사업을 추진하고 있고, 둘째 국민의 건강과 여가활동의 증진에 이바지하고자 하는 목적을 갖고 있으며, 셋째 국내·외 관광객에게 자국의 참모습을 보여줄 수 있는 공간으로 걷는 길을 적극적으로 관광자원화 하고 있다는 점 등이 그것이다(정재희, 2010). 영국과 뉴질랜드는 국립공원을 중심으로 국토 차원의 걷는 길을 조성하고 있으며, 산림과 하천 등의 생태네트워크와 연계되도록 노선을 설정하고 있다. 영국 내셔널트레일의 경우 도보와 승마, 자전거 등에 대한 이용 통행권이 엄격하게 구분되었다는 점이 특징이다. 프랑스는 레포츠 활동의 한 유형으로서 랑도네가 큰 인기를 끌고 있는데, 특히 파리시 등의 대도시를 중심으로 도심형 랑도네가 다양한 형태로 자생하여 여러 이벤트와 연계·운용되고 있다.

또한 국외의 걷는 길은 공간 차원에 따라 국토 단위, 광역·지역 단위, 도시·근린 단위 등 다양한 위계를 갖고 있으며, 각 단위의 걷는 길은 그 역할과 기능이

존재한다. 걷는 길은 반드시 물리적으로 연결되어야 할 필요가 없고, 주변의 자연자원과 역사·문화자원 간의 기능적 연계를 통해 걷기부터 하이킹, 트레킹, 자전거, 승마 등 다양한 활동이 가능하도록 네트워크 되어 있는 점이 특징이라 할 수 있다.

위와 같은 공간적 위계에 따라 걷는 길의 유형이 구분되는 국가는 영국과 프랑스가 대표적이다. 영국은 지방(local)-지역(regional)-국가(national) 등으로, 프랑스는 노선의 연장거리에 따라 장거리 랑도네(GR), 중거리 랑도네(GRP), 단거리 랑도네(PR) 등으로 유형을 구분하고 있다. 또한 걷는 길 코스의 소요시간과 난이도, 교통 수단의 통행 가능성 여부 등 이용자의 입장에서 유형 구분이 이루어지기도 한다. 일본의 장거리자연보도는 크게 간선과 지선으로 구분되는데, 간선도로는 다시 하루코스와 연속코스로, 지선도로는 접근용이보도, 우수경관보도, 자원연계보도 등으로 세분된다. 한편 뉴질랜드는 코스 이용의 숙련도에 따라 유형을 구분하고 있다.

법률 및 제도적 장치 안에서 걷는 길을 체계적으로 조성하고 운영·관리하기 위해서는 자원의 특성뿐만 아니라 공간적 위계 및 이용자 특성에 따라 걷는 길을 세분하고 유형별로 계획 및 관리지침 등을 마련하는 방안에 대해 모색할 필요가 있다. 또한 권역별로 자연자원의 가치를 평가하여 관리의 목표를 설정하고 이에 따른 세부관리지침을 개발해야 할 것이다.

나. 운영 및 관리 부문

국토 차원의 걷는 길 사업을 추진한 국외 사례를 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담이 명확하게 설정되어 있고 연계·협력사업이 원활히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 중앙정부가 권역을 지정하고 걷는 길의 조성 기준 등을 제시하면 지방자치단체는 사업을 직접 제안하거나 민간단체가 제안한 사업계획을 검토하여 이를 승인하는 등 민간단체와 파트너십을 형성하여 공동 운영·관리하는 거버넌스 체계를 갖추고 있다. 프랑스 랑도네의 경우 민간단체인 랑도네협회가 걷는 길 사업에 주도적으로 참여하고 있다는 점이 주목되는 특징이다.

다. 법제 기반 부문

국토 차원의 걷는 길 조성을 위한 법적 기반을 살펴보면 국가마다 다른 특징을 나타낸다. 일본과 프랑스는 명확한 근거법 제정보다는 관련 개별법을 통해 걷는 길 사업을 추진하고 있으며, 영국은 별도의 법률 없이 내셔널트레일 기준을 통해 운영·관리하고 있다. 반면에 뉴질랜드는 1975년 「뉴질랜드워크웨이법」을 제정하여 뉴질랜드의 걷는 길, 워크웨이를 운영·관리하고, 보행서비스 표준지침을 통해 걷는 길 조성과 관련한 세부 사항들을 설정한 점이 특징이다.

제3장 걷는 길 사업의 시책 및 추진실태 분석

제1절 중앙정부 주도의 사업

1. 문화체육관광부의 문화생태탐방로

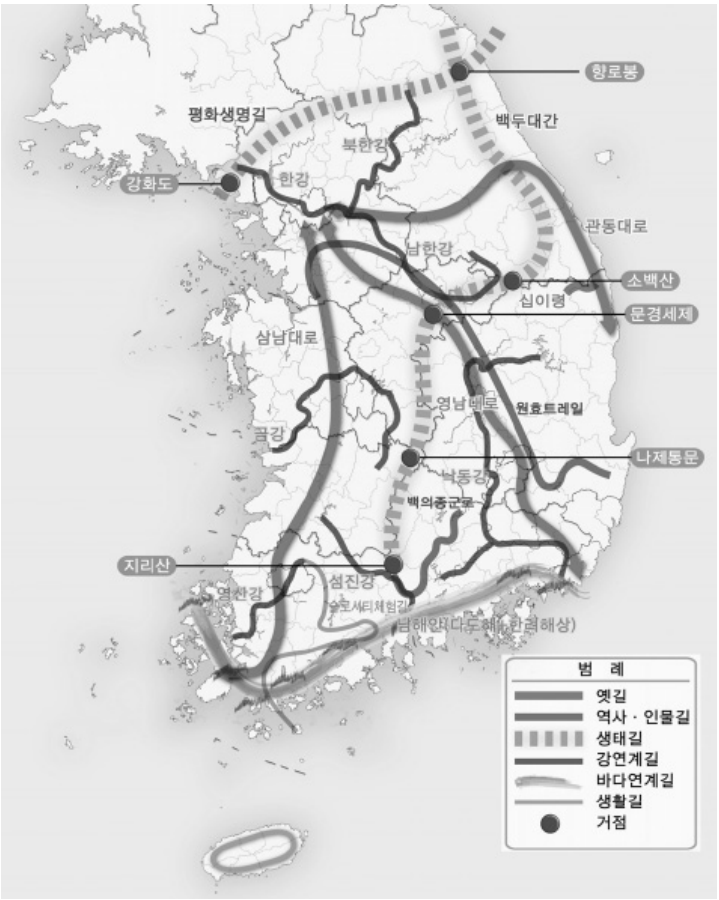
문화체육관광부는 도보여행의 수요에 부응하고 새로운 여행문화를 창출하며 친환경 관광상품을 확충하기 위해 '이야기가 있는 문화생태탐방로' 사업을 2009년부터 추진하고 있다. 여기에서 문화생태탐방로란 '우리나라의 아름다운 자연과 문화·역사를 이야기로 엮어 국내·외 도보여행객들이 느끼고 배우고 체험할 수 있는 도보여행 길'을 의미한다.

2009년 3월에 발표한 「문화생태탐방로 기본계획」에 의하면, 문화체육관광부는 이 사업에 1,000억 원을 투입하여 2017년까지 1,200㎞의 문화생태탐방로를 계획하고 있다. 관광적 측면에서는 국내관광의 활성화 및 새로운 여행문화 선도를, 지역적 측면에서는 지역사회의 활력 증진 및 이미지 제고를, 이용자 관점에서는 의미 있고 질 높은 여행 경험의 제공을, 관리적 관점에서는 자연·문화관광 자원의 효율적 선형 관리를 목표로 하고 있으며, '자연과 사람, 마을과 문화가 어우러져 품격 있는 문화스토리가 흐르는 길'을 비전으로 제시하였다.

문화생태탐방로는 크게 문화형, 생태형, 복합형 등으로 유형화할 수 있고, 문화형은 다시 옛길, 순례길 등의 역사문화형, 소설길과 같은 예술문화형, 그리고 마을길과 같은 생활문화형 등으로 구분된다. 탐방로의 공간적 범위는 영남대로·삼남대로·관동대로 등과 같은 국토 내륙의 옛길, 원효대사 순례길·이순신 백의종군로 등과 같은 역사·인물길, 비무장지대(DMZ)·백두대간 등을 잇는 생태길, 4

대강·섬진강 등의 강연계길, 남해안 다도해해상과 한려해상 등의 바다연계길, 슬로시티체험길 등과 같은 생활길 등을 포함한다.

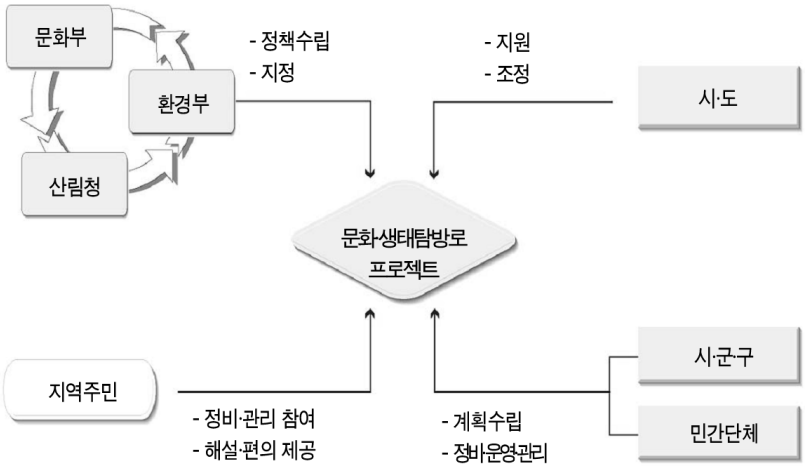
그림 3-1. 문화체육관광부의 문화생태탐방로 노선계획안



자료 : 문화체육관광부(2009a)

문화생태탐방로 사업의 추진체계는 정책수립 단계에서 환경부 및 산림청과의 협조체계를 구축하고, 운영 및 관리단계에서는 지역주민, 시·군·구, 시·도 등의 협력을 통해 추진하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그림 3-2. 문화생태탐방로 사업의 추진체계



자료 : 문화체육관광부(2009a)

표 3-1. 2009년 선정 문화생태탐방로

단위 : ㎞

탐방로 이름		지 역	총길이	테마유형
소백산 자락길		충북 단양, 경북 영주	34	복합형 (역사문화+생태)
강화 둘레길	강화해협을 따라가는 역사돈대길(1코스)	인천 강화	30	복합형 (역사문화+생태)
	심도기행길(2코스)		22	
삼남대로를 따라가는 정약용의 남도유배길		전남 강진, 영암	55	역사문화형
동해트레일 (동해해안길)	영덕 동해블루로드(1코스)	경북 영덕	40	생태형
	삼척지방 관동대로 따라가는 길(2코스)	강원 삼척	24	역사문화형
섬진강을 따라가는 박경리의 '토지' 길		경남 하동	31	예술문화형
고인돌과 질마재 따라 100리길		전북 고창	40	생활문화형
여강(남한강)을 따라가는 역사문화체험길		경기 여주, 강원 원주	45	복합형 (역사문화+생태)

자료 : 문화체육관광부 내부자료

한편 문화체육관광부는 2009년부터 해마다 테마유형별로 문화생태탐방로를 선정하고 있다. 지방자치단체, 민간 전문가들에게 후보지를 추천받아 탐방로 조성 전문가, 여행작가, 도보여행 전문가 등의 현장심사를 거치는 순으로 진행된다. 먼저 2009년에는 시범사업으로 소백산 자락길 등을 포함하여 모두 7개의 탐방로가 선정되었다. 이들 탐방로의 특징으로는 역사문화형, 예술문화형, 생활문화형, 생태형, 복합형 등 길을 주제별로 분류해 선정한 점, 옛길을 찾고 가꾸어 간다는 취지로 대표적인 옛길인 삼남대로, 영남대로, 관동대로 상의 구간들을 포함한 점, 향후 전국 단위 탐방로 조성을 감안하여 광역적 연계성을 고려해 탐방코스를 선정한 점 등을 들 수 있다.

표 3-2. 2010년 선정 문화생태탐방로

단위 : ㎞

탐방로 이름	지 역	총길이	테마유형
땅끝길	전남 해남	48	3대로 옛길
새재넘어 소조령길	충북 괴산, 충주, 경북 문경	36	
대관령 너머길	강원 강릉, 평창	48	
백의종군로	경남 산청, 하동	18	고난 극복의 역사길
토성산성 어울길	서울 송파, 경기 광주, 하남	19.6	
쇠둘레 평화누리길	강원 철원	27	DMZ 역사길
토영 이야~길	경남 통영	25	남해안 예술, 생활문화 체험길
남해 바래길	경남 남해	55	
청산여수(靑山麗水)길	전남 완도(청산도)	19.4	슬로시티체험길
증도 모실길	전남 신안(증도)	42.7	

자료 : 문화체육관광부 내부자료

2010년에는 10개의 문화생태탐방로가 선정되었다. 이들 탐방로의 특징은 옛길, 역사길, 남해안 예술·생활문화 체험길, 슬로시티 체험길 등 크게 네 가지 테마로 구분된다는 점이다. 한편 2009년 선정된 탐방로 중 강화나들길과 소백산 자락길의 구간은 연장되었다. 특히 소백산 자락길의 경우 단양과 영월의 구간을

추가함으로써 강원, 충북, 경북 등의 3개 도를 아우르는 광역탐방로로서의 면모를 갖추었을 뿐만 아니라, 3개 광역자치단체가 긴밀한 협력으로 이 사업을 추진하기로 함으로써 탐방로 사업의 새로운 협력모델을 제시하였다는 점에서 고무적인 현상으로 판단된다.

2011년에는 2010년과 동일하게 10개의 문화생태탐방로가 선정되었다. 이들 탐방로는 시대별 역사길, 삼남대로 옛길, 풍경이 있는 가람길, 사랑과 낭만과 사색의 테마길 등 크게 네 가지 큰 주제로 구분되며, 2010년에 선정된 탐방로 중에서 남해 바래길은 4개 코스 65㎞가 추가로 연장되기도 했다. 한편 스마트폰 이용자가 급증하면서 이들이 탐방로를 쉽게 찾고 즐길 수 있도록 탐방로의 애플리케이션 개발을 계획하고 걷는 길 문화콘텐츠 지도의 제작을 시도했는데, 이는 시대의 변화에 대처한 새로운 여행문화의 흐름이 반영된 결과로 판단된다.

표 3-3. 2011년 선정 문화생태탐방로

단위 : ㎞

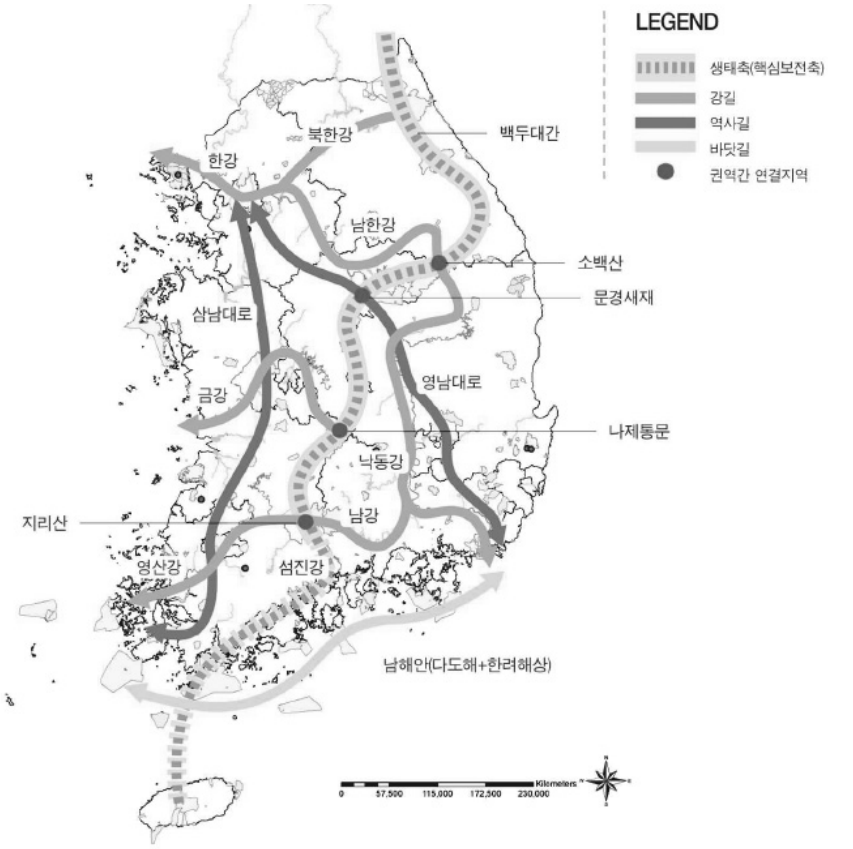
탐방로 이름	지 역	총길이	테마유형	
아차산 고구려 역사길	서울 광진(강동, 송파 연계)	13.3	삼국	시대별역사길
사비길	충남 부여	10		
서울성곽길	서울 종로, 중구, 성북, 서대문	18.6	조선	
금강 하구길	전북 군산	31.9	근대	
갈재길	전북 정읍, 전남 장성	9.3	삼남대로 옛길	
섬진강길	전북 임실, 순창, 전남 곡성, 구례	99	풍경이 있는 가람길	
동강길	강원 정선, 영월	56		
두물머리길	경기 양평, 남양주, 구리	28	사랑과 낭만, 사색의 테마길	
승부역 가는 길	경북 봉화	12		
담양 수목길	전남 담양	8.1		

자료 : 문화체육관광부 내부자료

2. 환경부의 생태탐방로

환경부는 자연자원을 현명하게 이용하고 생태계 기능의 연속성을 제고하기 위해 생태적 가치가 우수한 지역을 대상으로 생태탐방로 사업을 추진하고 있다. 여기에서 생태탐방로란 '전 국토에 걸쳐 국가와 지방자치단체가 의도적·체계적으로 선정·조성·관리하는 도보 위주의 길과 그 시스템'을 의미한다.

그림 3-3. 환경부의 생태탐방로 노선계획안



자료 : 환경부(2007)

표 3-4. 환경부의 생태탐방로 현황(2011년 10월 현재)

단위 : ㎞, 백만원

선정연도	탐방로 이름	지 역	총길이	지원액
2008		3개소	13	750
	퇴계 오솔길	경북 안동	4	250
	청량산이나리강변길	경북 봉화	3.5	250
	만경강상류 강변길	전북 완주	5.5	250
2009		6개소	87.9	2,000
	영산강 일대	전남 나주	1.6	125
	용천사 일대	전남 함평	5	150
	황룡강 일대	전남 장성	1.3	125
	새만금전시관~적벽강	전북 부안	16	400
	비비정~대야저수지대	전북 완주	14	400
	낙동강(사벌면~낙동면 일원)생태탐방로	경북 상주	50	800
2010		13개소	376	3,000
	대룡산 산길*	강원 춘천-홍천	88	200
	양의대 생태탐방로(민통선)	강원 화천	139	150
	솔향기길 조성	충남 태안	42	300
	해안 생태탐방로	전북 부안	13	200
	금강생태문화탐방로	전북 군산	15	100
	에코 테라피 트레일	전남 화순	3	150
	순천만 백리길	전남 순천	4	150
	돌산읍 생태탐방로	전남 여수	16	50
	청도 신화랑 운문에코트레일	경북 청도	25	200
	왕피천 생태탐방로	경북 울진	11	150
	낙동강(사벌면~낙동면 일원)생태탐방로	경북 상주	20	200
	우포늪생태탐방로	경남 창녕	조성 중	150
	제주올레길 조성사업	제주 서귀포	조성 중	1,000

표 3-5. 환경부의 생태탐방로 현황(2011년 10월 현재) (계속)

단위 : ㎞, 백만원

선정연도	탐방로 이름	지 역	총길이	지원액
2011		15개소	조성 중	3,500
	갯골생태문화탐방로	경기 시흥	조성 중	250
	연구공원생태문화탐방로**	강원 춘천-홍천	조성 중	350
	화천군생태문화탐방로	강원 화천	조성 중	350
	에코뮤지엄트레일	강원 영월	조성 중	100
	파로호수변생태탐방로	강원 양구	조성 중	300
	솔향기길 조성	충남 태안	조성 중	200
	해안생태문화탐방로	전북 부안	조성 중	400
	금강생태문화탐방로	전북 군산	조성 중	150
	고창선사문화탐방로	전북 고창	조성 중	200
	상사호생태문화탐방로	전남 순천	조성 중	150
	명품테마생태문화탐방로	전남 장흥	조성 중	100
	운문산생태문화탐방로	경북 청도	조성 중	500
	낙동강생태문화탐방로	경북 상주	조성 중	150
	퇴계오솔길	경북 안동	조성 중	150
	황매산생태문화탐방로	경남 합천	조성 중	150

주 : * 기초자치단체에서 사업비를 신청한 다른 탐방로와는 달리 강원도의 자연환경연구사업소에서 사업비를 신청하여 도의 검토를 거친 후 환경부의 지정을 받은 탐방로임
** 2010년 생태탐방로 선정 「대룡산 산길」의 2011년 계속사업 탐방로 이름임. 2011년 10월 현재 이 탐방로의 이름은 「자연환경연구공원탐방로」임

자료 : 환경부 내부자료

2007년 10월에 수립된 「국가생태탐방로 조성계획」에 의하면, 생태탐방로는 탐방자원을 연결하는 길의 특성에 따라 숲길, 강길, 해안길, 마을길, 바닷길 등의 다섯 가지 유형으로, 공간단위 위계에 따라 전국, 권역, 지역 등의 세 가지 차원으로 구분된다. 그리고 이들 차원에 따라 각각 전국 생태탐방로 네트워크 기본구상, 권역별 생태탐방로 기본계획, 지역별 생태탐방로 기본계획 등을 수립하도

록 되어 있다. 여기에서 전국단위 국토생태탐방로 네트워크는 국립공원, 철새도래지, 생태경관보전지역 등 중요한 생태탐방자원이 한강, 금강, 영산강, 섬진강, 낙동강 등의 5대강과 영남대로, 삼남대로 등의 옛길을 통해 연결되는 것이다.

환경부는 2008년 경북 안동시의 퇴계 오솔길을 대상으로 한 시범조성사업을 시작으로 2009년 6개 사업, 2010년 13개 사업, 2011년 15개 사업 등 해마다 단계적으로 생태탐방로 사업을 추진해 오고 있다. 2008년 1월에는 국가생태탐방로 조성을 위한 가이드라인을 마련하였으며, 같은 해 2월에는 생태탐방로 사업이 국정과제로 선정되어 2012년까지 1,000㎞ 탐방로의 조성을 목표로 하고 있다.

3. 국토해양부의 누리길

국토해양부가 추진하는 누리길 사업은 개발제한구역에 산책탐방로를 조성하여 시민들에게 여가 장소를 제공하고 개발제한구역을 체계적으로 보전·관리할 수 있는 여건을 마련하는 데 그 목적이 있다. 누리길의 노선은 지역주민들의 이용가능성이 높은 지역을 중심으로 개발제한구역을 관통하는 환상(環狀)형을 기본으로 하되, 노약자들도 쉽게 이용할 수 있도록 경사도가 낮은 평지 위주로 조성하려는 계획을 갖고 있다.

국토해양부는 누리길을 2010년과 2011년에 각각 10개씩 선정하였다. 먼저 2010년에는 6월 말부터 7월 말까지 개발제한구역으로 지정된 지방자치단체를 대상으로 누리길 사업에 대한 수요조사를 실시하여 13개 시·도에서 총 33건, 총연장길이 585㎞의 사업안을 제출받았다. 제출된 신청 사업들은 국토해양부에 의해 구성된 '개발제한구역 누리길 선정위원회'에서 자연환경을 최대한 보존하면서 친환경적으로 사업을 추진한다는 원칙하에 입지, 사업계획, 사후관리 등 세 가지 기준에 따라 평가·심의하여 대상사업을 선정하였다. 평가 결과 경기도 3건, 6대 광역시에 각각 1건, 전남 1건이 선정되었고, 대상사업에 대해서는 총 42억 원의 예산이 지원되었다.

2011년에도 2010년과 동일하게 6월에 공모를 실시하여 21개 지방자치단체들

이 사업제안서를 제출하였고, 선정위원회의 평가를 거쳐 최종적으로 10개 사업이 선정되었다. 이때 선정된 길의 특징으로는 스토리텔링과 체험 프로그램을 적용한 점, 운영 및 관리에 주민참여를 시도했다는 점 등을 들 수 있다.

표 3-6. 국토해양부의 누리길 현황(2011년 10월 현재)

단위 : ㎞, 백만원

선정연도	누리길 이름	지 역	총길이	지원액
2010		10개소	155.2	4,197
	문화생태 누리길	인천 남동	8	511
	안산 장하동 누리길	경기 안산	6	350
	청계산-백운 누리길	경기 의왕	5	504
	고양 누리길	경기 고양	33.6	483
	회동수원지 누리길	부산 금정	2	405
	팔공산 누리길	대구 동구	32	486
	황룡강 테마 누리길	광주 광산	20.4	405
	담양 가사문학누리길	전남 담양	6.2	432
	둘레산 누리길	대전 동구·대덕	19.5	522
	성안 누리길	울산 중구	22.5	99
2011		10개소	122	5,000
	계양산 누리길	인천 계양	12	488
	부천 누리길	경기 부천	8	500
	시흥 누리길	경기 시흥	35	502
	수영강 누리길	부산 금정	7.5	507
	달성 누리길	대구 달성	25	490
	동명면 누리길	경북 칠곡	6.5	494
	노루벌 누리길	대전 서구	2.5	514
	노안면 누리길	전남 나주	11	489
	중구 누리길	울산 중구	6.4	496
	장복산 누리길	경남 창원	8.1	520

자료 : 국토해양부 내부자료

4. 산림청의 숲길

산림청은 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 근거하여 숲길 사업을 추진하고 있다. 산림청이 말하는 숲길은 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 산림에 조성하거나 사용하는 길을 의미한다. 여기에서 길은 산림뿐만 아니라 산림 밖의 길도 포함한다.

숲길은 산림청이 정의한 길의 목적에 따라 등산로, 트레킹길, 레저스포츠길, 탐방로, 휴양·치유숲길 등 다섯 가지 유형으로 구분된다. 먼저 등산로란 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동을 하는 길로서 총연장길이는 백두대간 등산로 684㎞를 포함해 17,598㎞에 이른다. 트레킹길은 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동을 하는 길을 의미하며, 이 길은 다시 둘레길과 트레일 등 두 유형으로 구분된다. 전자는 지리산둘레길, 펀치볼둘레길, 울릉도둘레길 등과 같이 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길이고, 후자는 낙동정맥트레일, 금강소나무숲길처럼 산줄기·자락을 따라 길게 조성하여 시점과 종점이 연결되지 않은 길을 말한다. 숲길의 세 번째 유형인 레저스포츠길은 산림에서 하는 레저·스포츠 활동을 하는 길이고, 네 번째 유형인 탐방로는 산림 생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동을 하는 길이며, 다섯 번째 유형인 휴양·치유숲길은 산림에서 휴양·치유 등 건강 증진이나 여가 활동을 하는 길을 의미한다. 이들 숲길의 다섯 가지 유형은 그 노선 형태에 특징이 나타나는데 등산로와 트레킹길은 각각 수직적 선형과 수평적 선형을 보이고 레저스포츠길, 탐방로, 휴양·치유숲길은 수직과 수평이 복합적으로 나타난다.

위와 같은 숲길의 다섯 가지 유형 가운데 두 번째 유형인 트레킹길이 본 연구에서 말하는 '걷는 길'의 개념에 가장 근접한 것으로 판단된다. 산림청은 2010년 2월 23일 「트레킹숲길 네트워크 조성계획(2010~2010)」을 수립하였다. 이 계획에 의하면, 국정과제로서 2012년까지 1,000㎞의 트레킹길이 구축된다. 백두대간·비무장지대(DMZ)·낙동정맥·남부횡단·서부종단 트레일 등 5대 트레일과 5대 명산 둘레길을 근간으로 전국을 잇는 트레킹길 네트워크를 조성하는 것이다.

지금까지 추진되었거나 현재 추진 중에 있는 숲길 사업은 모두 14개 사업이 있다. 2009년 국유림 지역에 숲길의 표준 모델을 만들기 위하여 우리나라 최대의 금강소나무 군락지인 울진 소광리 지역에 '금강소나무숲길'를 조성하였고, 가장 성공적인 모델이라 할 수 있는 '지리산둘레길'은 '사단법인 숲길'이 산림청의 녹색자금을 지원받아 2007년부터 조성되고 있다.

표 3-7. 산림청의 숲길 현황(2011년 10월 현재)

단위 : 백만원

숲길 이름	지 역	연도별 지원액				
		2007	2008	2009	2010	2011
금강소나무숲길	경북 울진	–	–	21	12	5
펀치볼둘레길	강원 양구	–	–	–	26	24
둔 · 가리 약수숲길	강원 인제	–	–	–	26	–
한라산둘레길	제주도	–	–	–	9	5
낙동정맥트레일	경북 봉화·울진·영양·영덕·청송·포항·영천·경주·청도·군위	–	–	기본설계	실시설계	101
낙동강 풍경소리 숲길	경북 안동·구미·상주·문경·의성·고령·성주·칠곡·예천	–	–	–	–	설계
봉좌산숲길	경북 포항	–	–	–	–	30
강릉 녹색숲길	강원 강릉	–	–	–	–	1식
서울둘레길	서 울	–	–	–	–	1식
무장애숲길	부 산	–	–	–	1식	2식
내포문화숲길	충남 서산·홍성·예산·당진	–	–	–	6	64
지리산둘레길	전북 남원, 전남 구례, 경남 하동·산청·함양	21	50	–	140	46
울릉도둘레길	경북 울릉	–	–	24	25	25
곡성숲길	전남 곡성	–	–	30	–	–
계	–	21	50	75	244	340

주 : 2011년 지원액은 계획임
자료 : 산림청 내부자료

제2절 지방자치단체 및 민간단체 주도의 사업

1. 제주올레

걷는 길의 성공 모델로 평가 받는 제주올레길은 해안을 따라 제주도를 한 바퀴 걸을 수 있도록 조성되고 있다. 2007년 9월 제1코스 개장을 시작으로 2011년 10월 현재 제19코스까지의 올레길이 개설되었고, 총연장길이는 약 400㎞에 이른다. 사업의 주체는 사단법인 제주올레로서 몇 가지 원칙을 준수하며 올레길을 만들어 가고 있다. 올레길 조성의 원칙을 살펴보면, '① 되도록 아스팔트 길을 피한다. ② 사라진 옛길을 찾는다. ③ 새로운 길을 만들 때는 반드시 친환경적인 방식을 적용한다. ④ 새 길의 폭은 1m를 넘지 않는다. ⑤ 새로운 길을 만들거나 보수할 때는 군·민 등 다양한 인력을 참여시킨다. ⑥ 사유지는 올레가 소유하지 않되, 통과하도록 조율한다.' 등이다(서명숙, 2009).

그림 3-4. 제주올레 현황도(2011년 10월 현재)

자료 : 제주올레 http://www.jejuolle.org

표 3-8. 제주올레길 코스별 현황(2011년 10월 현재)

단위 : ㎞

코스구분	올레 이름	개장연월	총길이	소요시간	난이도
1	시흥-광치기	2007년 9월	15.6	4~5	중
1-1	우도	2009년 5월	15.9	4~5	하
2	광치기-온평	2008년 6월	18.1	5~6	중
3	온평-표선	2008년 9월	20.7	6~7	상
4	표선-남원	2008년 10월	22.9	6~7	상
5	남원-쇠소깍	2008년 8월	14.7	4~5	중
6	쇠소깍-외돌개	2007년 10월	14.0	4~5	하
7	외돌개-월평	2007년 12월	13.8	4~5	상
7-1	월드컵경기장-외돌개	2008년 12월	15.1	4~5	중
8	월평-대평	2008년 3월	15.2	4~5	상
9	대평-화순	2008년 4월	7.1	3~4	상
10	화순-모슬포	2008년 5월	14.8	4~5	중
10-1	가파도	2010년 3월	5	1~2	하
11	모슬포-무릉	2008년 11월	18	5~6	상
12	무릉-용수	2009년 3월	17.5	5~6	중
13	용수-저지	2009년 6월	16.4	4~5	중
14	저지-한림	2009년 9월	19.3	6~7	중
14-1	저지-무릉	2010년 4월	18.8	5~6	상
15	한림-고내	2009년 12월	19	6~7	중
16	고내-광령	2010년 3월	17.8	5~6	중
17	광령-산지천	2010년 9월	18.4	6~7	중
18	산지천-조천	2011년 4월	18.8	6~7	중
18-1	추자도	2010년 6월	17.7	6~7	상
19	조천-김녕	2011년 9월	18.8	6~8	중

자료 : 제주올레 http://www.jejuolle.org

올레란 제주어로 '집 대문에서 마을길까지 이어지는 아주 좁은 골목'을 의미하며, 발음상 '제주에 올래?'라는 초대의 의미도 담고 있다. 고어로는 '오라', '오래'이고 문을 뜻하는 순 우리말 '오래'가 제주도에서 '올레'로 굳어진 것으로 보고 있다. 현무암으로 쌓은 돌담을 따라 구불구불 이어진 골목올레는 제주만의 독특한 문화로서 집과 마을을 이어주는 길, 제주 돌담길의 아름다움을 보여주는 길이다. 요컨대 제주올레는 그 이름이 갖는 의미에 걸맞게 제주의 고유한 문화와 풍광을 자연스럽게 보여주는 길이라 할 수 있다.

제주올레의 역사는 2006년 9월로 거슬러 올라간다. 제주도 출신의 언론인 서명숙이 800㎞에 이르는 스페인의 산티아고 가는 길을 약 한 달여에 걸쳐 순례한 후 올레길을 구상했으며, 이듬해 사단법인 제주올레를 조직하여 본격적으로 길 만들기 사업에 착수하였다. 이 민간단체는 사라진 옛길을 찾아내 본래의 모습으로 되살리고 끊어진 길을 연결하며 올레와 올레 사이를 잇는 코스를 만들어내고 있다. 길을 내는 과정에서 인공적인 요소는 배제하고 생태환경을 최대한 보존하는 방식을 채택하여, 코스를 개발하는 데 많은 노력과 오랜 시간이 소요된다. 이렇게 조성된 올레길에는 제주의 자연, 역사·문화, 신화 등 다양한 문화코드가 반영되어 있다.

제주올레는 누구든지 길을 찾아가며 걸을 수 있도록 독특한 모양의 사인을 만들어 표시해 놓았는데, 그러한 안내 표식은 꼭 있어야 할 자리에만 둔다는 원칙을 세웠다. 길바닥, 돌담, 전신주 등에 '인(人)' 모양의 화살표를 그리거나 나뭇가지에 리본을 묶는 방법으로 올레길을 표시하였다. 화살표나 리본의 색깔이 파랑이면 순방향이고 주황이면 역방향을 의미한다. 가령 코스의 종점에서 출발해서 시점을 향해 반대 방향으로 걷는 경우 주황색 화살표를 따라가면 된다.

올레길의 안내 표식에는 화살표와 리본 외에도 '간세'라는 이름의 표지가 있다. 간세란 제주올레의 상징인 조랑말의 이름으로 느릿느릿한 게으름뱅이라는 뜻인 제주어 '간세다리'에서 유래했다. 제주 조랑말은 제주의 늘 푸른 초원에서 흔히 볼 수 있는 동물로서 말에 비해 체구가 작지만 체질이 강건하고 성격이 용감하다고 한다. 제주의 초원을 느릿느릿 걸어가는 조랑말처럼, 놀멍, 쉬멍, 천천

히 제주올레를 제대로 즐기자는 뜻에서 간세를 형상화하여 안내 표지를 만든 것이다.

제주올레의 갈림길에서는 간세가 길을 안내한다. 간세의 머리가 올레길의 진행 방향이다. 간세의 몸통 위에는 현재 걷는 코스, 위치 번호, 앞으로 남은 거리 등의 정보가 표시되어 있다. 간세는 옥수수 원료로 제작된 천연 생분해성 플라스틱(PLA : PolyLactic Acid)으로 만들어졌다. 즉 제주의 비바람을 견딜 만큼 튼튼하면서도 폐기 처분 후 일정 시간이 지나면 자연 분해되는, 친환경 특수 소재로 간세가 제작되었는데, 이는 올레길에 필요한 모든 것들이 시간이 흐르면 다시 자연으로 돌아갈 수 있기를 염원하는 제주올레의 정신이 반영된 것이다.

제주올레 홈페이지는 탐방객들에게 올레길에 대한 여러 정보를 제공하고 있다. 코스별로 민박, 펜션, 게스트하우스 등 다양한 유형의 숙소 정보, 횟집과 전통시장 먹자골목 등 여러 종류의 맛집 정보 등이 꾸준히 갱신되고 있다. 또한 올레꾼 게시판이 홈페이지에 마련되어 올레길을 걸은 사람들이 후기를 남기거나 올레길을 걷고자 하는 사람들이 질문을 올리는 등 홈페이지가 정보 공유의 장으로 유용하게 활용되고 있다.

사단법인 제주올레는 많은 방문객들을 올레길로 유도하기 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 2009년 5월 11일과 12일에는 양일간에 걸쳐 '제주올레와 함께 하는 특별한 허니문 올레'를 개최하였는데, 이 행사에 조정래 작가와 김초혜 시인 부부, 은희경 소설가 부부, 이문재 시인 부부 등이 참석하였다. 새 코스가 개장되면 '미리 걷기'를 진행하기도 하며, 코스를 거꾸로 걷는 '거꾸로 올레' 프로그램을 운영하기도 했다. '제주올레 아카데미' 프로그램도 돋보인다. 이것은 제주의 역사와 문화, 언어, 자연, 음식, 식생 등을 각 분야의 전문가에게 배우는 교육 프로그램으로서, 일반 과정과 심화 과정의 두 과정이 개설되어 있다. 수료자에게는 수료증이 발급되어 향후 제주올레 길동무와 각종 행사에 자원봉사자로 활동할 수 있는 기회가 주어진다.

민간의 창의성과 자율성을 최대한 존중한 서귀포시와 사단법인 제주올레의 협업은 다른 지역의 모범 사례가 될 만큼 선도적이라는 평가를 받기도 했다. 즉 서

귀포시는 '길은 민간이 내고 행정은 지원만 한다.'는 원칙하에 사단법인 제주올레의 의견을 수용하면서 가장 제주올레다운 방식으로 길을 개선해 나갔던 것이다. 시 당국은 올레길에 새 시설물을 설치하는 대신 기존 건물을 최대한 활용하여 올레길의 풍광의 지키면서도 방문객의 편의를 도왔다.

제주올레는 삼성경제연구소(2009)가 선정한 '10대 히트상품'에서 도보체험관광의 대표 상품으로, 문화체육관광부(2010)가 선정한 '한국관광의 별'에서 관광상품 부문 수상작으로 꼽혔으며, 한국관광공사(2009)가 조사한 '가장 가고 싶은 가족여행지 1위'로 발표되기도 했다. 서귀포시(2009)가 올레길 방문객을 대상으로 설문한 결과에 의하면, 응답자의 99%가 다시 올레길을 찾겠다는 입장을 보이고 있어 제주올레의 재방문율은 매우 높은 것으로 판단된다. 이제 제주도는 '2박 3일 렌터카 여행지'에서 '장기 체류형 여행지', '반복해서 찾고 싶은 여행지'로 바뀌어 가고 있다. 이와 같이 제주도의 이미지가 발전적으로 변화하게 된 데는 제주올레의 기여도가 매우 높았다고 말해도 과언은 아닐 것이다.

2. 지리산둘레길

지리산둘레길은 사단법인 숲길이 산림청의 지원을 받아 사업을 추진하고 있는, 우리나라를 대표하는 걷는 길이다. 2007년부터 조성하기 시작했고 2011년 12월 말에 준공할 예정이다. 지리산은 전라북도, 전라남도, 경상남도 등 3개도의 경계를 이루고, 둘레길은 전북 남원, 전남 구례, 경남 하동·산청·함양 등 5개 시·군, 16개 읍·면, 80여 개 마을에 걸쳐 있다. 총연장길이는 300여㎞에 이르며, 옛길, 고갯길, 숲길, 강변길, 논둑길, 농로길, 마을길 등을 경유해 지리산국립공원의 둘레를 고리[環]형으로 연결하고 있다.

지리산둘레길은 다음과 같은 5대 원칙을 설정하여 계획되었다. 먼저 보전중심의 원칙이다. 옛길은 최대한 원형으로 복원하고, 숲길, 임도, 강길, 제방길, 마을길 등 원래 있던 길을 적극적으로 활용하여 환경에 미치는 영향을 최소화하는 것이다. 둘째, 안전중심의 원칙이다. 차량통행이 많은 아스팔트길, 안전이 우려되

는 위험한 길, 해발 고도가 너무 높은 길 등 연결을 위한 최소한의 구간을 빼고는 노선에서 제외하는 것이다. 셋째, 경관중심의 원칙으로서 사계절 내내 변화하는 지리산을 아우르며 흐르는 강, 들녘, 마을을 조망하며 걸을 수 있는 길을 우선으로 고려하는 것이다. 넷째, 길을 중심으로 자연자원, 역사·문화자원이 잘 보존된 지역을 우선으로 연결하는 자원중심의 원칙이다. 다섯째, 지역중심의 원칙이다. 이는 마을과 지역이 주체가 되어 길을 지속적으로 관리할 수 있고, 이용자와 지역과의 교류를 통해 지역경제발전에 도움이 되도록 고려하는 것이다.

그림 3-5. 지리산둘레길 현황도(2011년 10월 현재)

자료 : 지리산둘레길 http://www.trail.or.kr

사단법인 숲길은 사업 초년도인 2007년 하반기에 조성계획을 수립하기 위하여 매달 2회에 걸쳐 부문별로 실무자 회의 및 전문가 자문회의를 개최하였다. 각 부문은 기본구상, 현황조사, 길조사, 설계 및 정비, 디자인 전략 개발, 지리정보시스템 데이터베이스 구축, 탐색사례연구 등을 포함한다. 그리고 둘레길은 이들

세부계획을 바탕으로 조성되는데, 기존에 있는 길을 확인하고 임시노선을 설정하는 기초조사로 시작하여 노선의 선정, 현장조사를 토대로 한 실시계획의 수립, 시공 및 감리, 그리고 유지 및 관리계획을 수립하는 순으로 이루어진다. 가능한 마을주민들에게 피해가 발생하지 않도록 노선을 선정하고 있지만, 사유지에 있는 길을 연결해야 할 경우 소유주의 동의와 협조를 구하고 있다.

표 3-9. 지리산둘레길 구간별 현황(2011년 10월 현재)

단위 : ㎞

지 역	구간 이름	총길이	소요시간
남원시	주천-운봉	14.3	6
	운봉-인월	9.4	4
남원시·함양군	인월-금계	19.3	8
함양군	금계-동강	11	4
함양군·산청군	동강-수철	11.9	5
산청군	수철-어천	13.6	5
	어천-운리	11.3	4.5
	운리-덕산	13.1	5
산청군·하동군	덕산(사리)-위태	10.3	4
하동군	위태(상촌)-하동호	11.8	5
	하동호-삼화실	9.3	4
	삼화실-대축	16.9	7
하동군·구례군	미개통	-	-
구례군	방광-오미	12.2	6
	난동-오미	16.9	7
	탑동-방광	11.8	5
구례군·남원시	주천-탑동	10.1	4

자료 : 지리산둘레길 http://www.trail.or.kr

표 3-10. 지리산둘레길 조성계획의 부문별 주요 내용

부 문		주 요 내 용
기본구상		■계획·조성, 운영·관리 등을 위한 기본구상과 장기계획 연구
현황조사	마을조사	■전체구간 개괄조사, 시범구간 거점마을의 청문조사 및 통계조사 ■지리산권의 인문환경 및 마을주민 요구사항 조사
	생태조사	■생물상별 분포현황 및 생태민감지역 조사
	자원조사	■지리산권의 자연 및 역사·문화자원 조사
길조사		■지리산권 3개도, 5개시·군, 16개 읍면의 지도조사와 청문조사, 현장조사를 통해 전제구간 개략 노선 및 시범구간 최적노선 선정 ■전체구간을 중심으로 한 지선 가능성 검토
설계 및 정비		■조사된 길을 바탕으로 정비 기본계획을 수립, 실시설계, 시공 진행 ■조사를 통해 정리된 테마와 어울리는 조성과 친환경재료와 친환경공법, 주변 자연환경을 해치지 않는 범위에서 정비
디자인 전략 개발	경관 디자인	■체계성 있고 차별화된 디자인 전략 구축 ■안내해설판 및 이정표 등 안내시스템 계획 ■구간조사와 자원조사의 내용을 반영한 길 경관 디자인
	로고개발	■지리산의 소나무를 상징한 '솔방울' 로고 개발
지리정보 시스템 데이터베이스 구축	자원 DB 구축	■지역환경의 공간데이터 구축 ■향후 GIS 기반 지역자원의 효율적·과학적 관리, 모니터링 방안 모색
	생태현황 DB 구축	■식물상별 분포현황 DB 구축 ■지형과 식생을 고려한 조망 분석, 토지피복, 경사도, 수문, 일사량 분석
	지도 제작	■GIS DB를 기반으로 지도 제작
탐색사례연구		■국내 다른 지역의 걷는 길 조성 가능성을 타진하기 위한 탐색사례 조사 ■국내 최대의 생태경관보전지역, 옛길과 문화가 남아있는 울진 왕피천 권역을 중심으로 조사연구 수행

자료 : 김보국 외(2008b)

2008년 3월에 완공된 남원시 인월면의 지리산둘레길 안내센터는 지리산길을 찾는 이들에게 구간별 지도와 지역정보를 제공하고 체험 프로그램을 소개하며 다양한 주제를 담은 전시도 진행하는 등 지역교류의 장이자 둘레길을 찾는 이들의 쉼터로서 역할을 충실히 수행하고 있다. 또한 지역주민을 대상으로 둘레길에 대한 이해 증진을 위해 자원활동가 양성교육을 실시하기도 했다.

둘레길의 운영·관리 프로그램은 다양한 주민협력사업을 통해 주민과 이용자 간의 소통과 협력을 중요시하며, 이용자들이 둘레길을 통해 자연과 문화를 이해하고 느낄 수 있는 프로그램을 마련하고 있다. 이러한 프로그램은 이용자들에게 지역의 자연과 주민들의 문화에 대해 존중하도록 만들고, 지역주민들은 스스로 자연과 문화에 대해 자부심을 갖도록 돕고 있다.

요컨대 지리산둘레길은 지리산 권역에 존재하는 다양한 자연 및 역사·문화자원을 하나의 길로 연결함으로써 지역의 고유한 자원을 활용한, 걷는 길 사업의 새로운 지속가능발전 모델을 제시하고 있다고 할 수 있다.

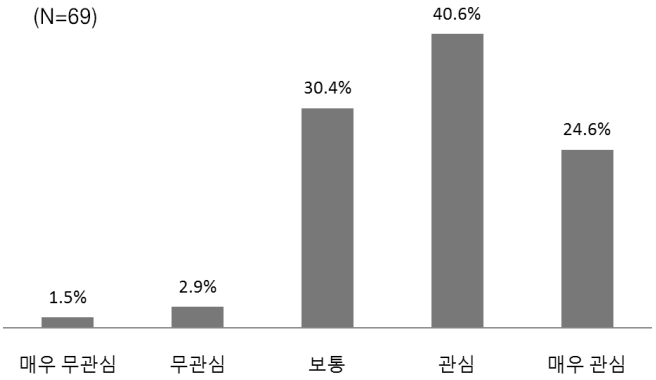
제3절 사업의 추진실태 분석

1. 계획 및 조성 부문

중앙정부가 주도하는 걷는 길 조성사업은 문화체육관광부, 환경부, 국토해양부, 산림청 등 부처별로 추진되고 있다. 문화체육관광부의 문화생태탐방로는 문화형, 생태형, 복합형 등으로, 환경부의 생태탐방로는 숲길, 강길, 해안길, 마을길, 바닷길 등으로 구분하는 등 자원의 특성에 따라 유형 기준을 제시하고 있다.

지방자치단체는 위와 같은 중앙정부의 정책에 대응하면서 걷는 길 조성사업에 관심을 보이며 다양한 형태로 계획·추진하고 있다. 실제로 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 해당 시·군의 걷는 길 조성사업 추진에 대한 관심 정도를 설문한 결과, 응답자의 65.2%가 '관심' 또는 '매우 관심'이 있는 것으로 나타났고 '무관심' 또는 '매우 무관심'의 입장은 4.4%에 불과했다. 이와 같이 대부분의 지방자치단체가 걷는 길 사업의 추진에 많은 관심을 보이고 있지만, 정부부처의 사업들도 동시에 진행되고 있어 사업의 중복 투자 문제가 발생하고 있다. 정부부처별로 사업의 목적과 재원 확보 방안에 차이가 있으므로 이를 조율하기도 쉽지 않다.

그림 3-6. 지방자치단체의 걷는 길 사업 관심도 설문 결과



환경부가 수립한 「국가생태탐방로 조성계획」에는 전국 단위의 탐방로 체계가 구상되어 있고 전국, 권역, 지역 등의 공간단위 위계가 제시되어 있다. 하지만 공간별 연계방안 등이 구체적으로 제시되지 않았고, 이러한 상황에서 지방자치단체 중심으로 개별 사업들이 추진되고 있다. 문화체육관광부의 문화생태탐방로는 환경부의 생태탐방로, 산림청의 숲길 등 기존의 사업과 중복되고 있으며, 특히 동해안의 해변길, 숲길, 마을길, 해안도로 등 688㎞를 연결하는 탐방로 '해파랑길'은 국토해양부가 발굴한 바닷가길 '해안누리길'의 동해안 노선과 거의 일치하는 문제가 나타나기도 한다.

중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 분담이 명확하지 않고 연계·협력사업의 추진이 미흡한 점도 걷는 길 조성사업의 문제점으로 지적된다. 걷는 길은 탐방객들이 지속적으로 이용할 수 있도록 조성되어야 하나, 지방자치단체들은 타당성을 충분하게 검토하지 않고 사업을 추진하고 있다. 또한 지방자치단체는 중앙정부가 발표하는 전국의 좋은 길에 선정되기 위해 자기 시·군 안에 있는 길만 신청하고 있으며, 그 결과 시·군의 경계를 넘나드는 고갯길이 전국의 좋은 길에 선정되는 경우가 드문 현상을 보이고 있다. 2010년 행정안전부가 선정한 '명품녹색길' 사례만 보아도 총 33개의 길 가운데 시·군 경계가 포함된 길은 '안반덕 배추밭길'과 '이순신 백의종군로' 등 두 군데에 불과하다.

표 3-11. 2010년 행정안전부 선정 「명품녹색길 33선」 현황

주 제	명품녹색길 이름	지 역	주 요 내 용
문학과 예술을 잉태하다 (6)	박경리 토지길	경남 하동	박경리의 소설 《토지》의 배경
	향수 백리길	충북 옥천	정지용의 시 〈향수〉 배경
	김제평야 아리랑길	전북 김제	조정래의 소설 《아리랑》의 무대
	목포의 눈물이 흐르는 길	전남 목포	이난영 〈목포의 눈물〉 배경
	청산도 슬로길	전남 완도	임권택의 영화 〈서편제〉의 무대
	토영 이야~길	경남 통영	김춘수, 유치환, 유치진 등의 작품배경
길에서 삶의 흔적을 찾다 (7)	예당호 꼬부랑길	충남 예산	〈의좋은 형제〉 무대
	안반덕 배추밭길	강원 평창·강릉	산을 개간한 화전민들의 애환
	남해 바래길	경남 남해	평생 다랑논을 일군 남해사람들의 애환
	십이령 바지게길	경북 울진	열두 고개 넘던 바지게꾼들의 애환
	탄도만 갯길	전남 무안	조개 캐는 할머니들의 애환 서린 길
	죽령 옛길	경북 영주	선비들이 넘던 영남대로
	증도 모실길	전남 신안	염부의 땀으로 만든 소금
생태와 평화를 노래하다 (7)	금강 갈대밭길	충남 서천	영화 〈JSA〉 촬영 갈대밭이 있는 길
	평화누리길	경기 김포	분단의 아픔 경험하는 길
	백령도 둘레길	인천 옹진	북한 해안포가 보이는 전설의 길
	이순신 백의종군로	경남 하동·산청	이순신 장군의 우국충정이 배어있는 길
	문무대왕 장례길	경북 경주	삼국통일 문무대왕의 평화 기원길
	내금강 가는길	강원 양구	민통선 내 위치한 생태로
	태안바라길	충남 태안	기름유출을 복구한 해안
길에서 명상에 잠기다 (6)	분주령 꽃길	강원 태백	야생화 아름다운 백두대간 능선길
	구형왕릉 가는 길	경남 산청	백성을 위해 나라를 포기한 가야국왕
	용눈이오름길	제주 구좌	사진작가 故 김영갑의 작품무대
	대청호 호반길	충북 청원	역대 대통령들의 휴식과 결단
	정약용 남도유배길	전남 강진	정약용과 혜장선사의 선문답길
	퇴계오솔길	경북 안동	어린 퇴계가 공부하러 다니던 길

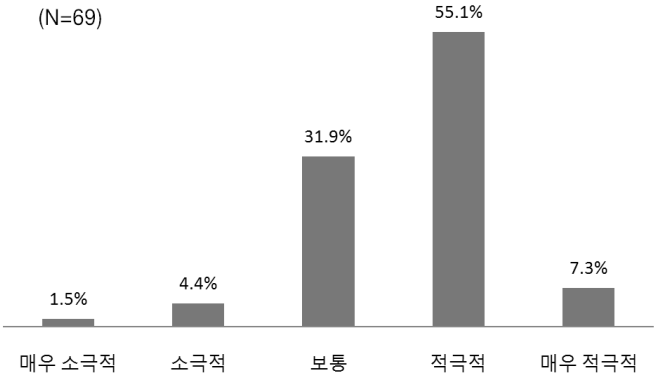
표 3-12. 2010년 행정안전부 선정「명품녹색길 33선」현황(계속)

주 제	명품녹색길 이름	지 역	주 요 내 용
길, 바다와 강이 어우러지다 (7)	영덕블루로드	경북 영덕	해안선이 아름다운 길
	홍포 가는 길	경남 거제	에티오피아 황제가 걸었던 길
	녹산등대 가는길	전남 여수	이생진 시인이 극찬한 바닷길
	승부역 가는길	경북 봉화	철로와 낙동강이 어우러진 태고의 길
	금강벼룻길과 강변옛길	전북 무주	풍경이 아름다운 금강변 옛길
	섬진강 강변길	전남 곡성	강, 철도, 도로가 나란히 달리는 길
	관동팔경 팔백리길	강원 고성	김일성별장과 이승만별장이 한곳에

자료 : 행정안전부(2010)

걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 걷는 길 연계·협력사업 추진에 대한 의지의 정도를 설문하였다. 그 결과 응답자의 62.4%가 '적극적' 또는 '매우 적극적'인 입장을 보였고, '소극적' 또는 '매우 소극적'인 입장은 5.9%에 불과했다. 시·군 경계를 넘다드는 걷는 길 조성은 지방자치단체 간 연계·협력하기에 좋은 사업이지만, 실제로 사업을 추진하다 보면 갈등이 발생하기도 한다. 이러한 어려움에도 불구하고 걷는 길 사업을 담당하는 공무원들이 연계·협력사업 추진에 적극적인 의지를 보인다는 점은 고무적인 현상으로 판단된다.

그림 3-7. 걷는 길 연계·협력사업의 추진 의지 설문 결과



걷는 길 조성사업의 또 다른 문제점은 기본계획 수립의 절차를 넘어 곧바로 실시설계부터 들어가는 등 많은 사업들이 조급하게 추진되는 점도 지적된다. 실시설계마저도 용역의 입찰 업종을 엔지니어링 활동주체 또는 기술사사무소 등으로 제한하고 있어 걷는 길 조성이 시설 설치 등의 물리적 설계·계획 차원에서 접근되고 있음을 알 수 있다(김성진, 2010). 또한 지방자치단체는 생태탐방로, 숲길 등 다양한 이름으로 사업을 추진하고 있으나 개별 사업을 연결하는 기본계획이 없어 지역 전체의 네트워크를 형성하는 데 어려움이 있다.

지방자치단체가 추진하는 걷는 길 조성사업은 대부분이 짧은 기간에 이루어지는 단일사업이므로 노선 선정의 기준이 구체적이지 않은 문제점을 보이기도 한다. 길의 조성 목적과 노선 선정의 원칙은 마련되어 있지만 원칙에 근거한 구체적인 기준 제시가 미흡한 것으로 판단된다. 이는 길 조성의 원칙을 흐리게 할 뿐만 아니라 장기적으로는 통일성을 갖춘 길 조성을 어렵게 하고 길 주변의 자연자원 및 역사·문화자원을 훼손하게 요인으로 작용할 수 있다(김명수 외, 2008).

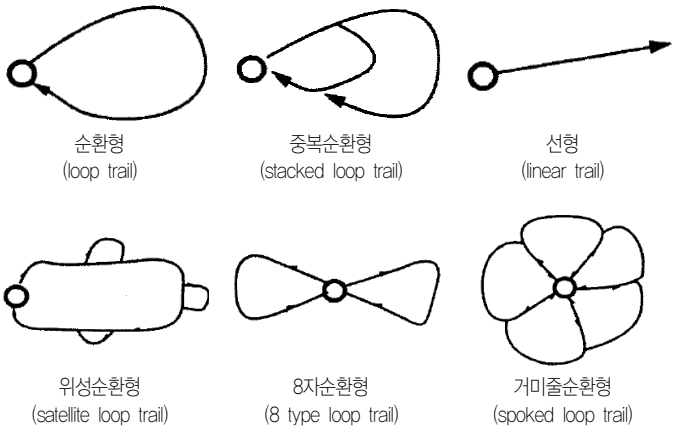
걷는 길 노선의 유형에는 순환형(loop trail), 중복순환형(stacked loop trail), 선형(linear trail), 위성순환형(satellite loop trail), 8자순환형(8 type loop trail), 거미줄순환형(spoked loop trail) 등이 있다. 이들 유형 중에서 지방자치단체가 계획하는 대부분의 걷는 길 노선은 출발점과 종착점이 다른 선형(linear trail)의 형태를 취하고 있다(김보국 외, 2009). 이 노선의 경우 탐방객이 거점지역을 출발하면 회귀할 수 있는 순환구조를 갖고 있지 않아 거점지역으로의 복귀가 어려운 문제가 나타난다.

걷는 길을 조성하는 과정에서 시설을 과도하게 설치하면 자연경관이 훼손되거나 마을공동체에 좋지 않은 영향을 미치기도 한다. 이는 인위적으로 길을 내는 과정에서 원칙 없이 길을 확·포장하고 인공시설물을 과도하게 설치함으로써 나타나는 현상인 것이다.

길과 길을 잇는 과정에서 사유지 문제는 사업 추진의 큰 걸림돌로 작용한다. 길은 대체로 공유지이지만 사유지를 경유할 수도 있으며, 길이 사유지와 만나 우회할 수밖에 없는 경우도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단

체가 사유지를 매입하는 것이 가장 바람직하지만 재원의 한계로 사유지 전체를 매입하는 것은 현실상 어려운 경우가 많다.

그림 3-8. 걷는 길 노선의 유형



자료 :Flink & Searns(1993)

도시지역에서 걷는 길은 도로에 의해 단절되는 경우가 많다. 대표적인 예로 서울특별시의 '서울성곽길'을 들 수 있다(김도형, 2010; 김명수 외, 2008). 한말과 일제강점기를 거치면서 성곽의 많은 부분이 파괴되었고, 이후 전차가 놓이고 빠른 속도로 도시화되는 등 서울성곽이 지나가는 길을 찾아보기가 더욱 어려워졌다. 서울성곽을 물리적으로 연결하는 것은 현실상 어려운 일이므로 현재 복원된 길을 중심으로 길을 이어나가되 단절된 성곽은 상징적으로 형상화하여 그 의미를 부여할 수 있을 것이다.

걷는 길 조성사업을 살펴보면 길 자체의 연결에만 중점을 두고 주변 지역과의 연계에는 소홀했던 점도 문제점으로 지적된다(김명수 외, 2008). 지리산둘레길의 경우 길이 경유하는 지역에 역사·문화자원이 풍부하게 분포하고 있지만 이들 자원과 둘레길과의 연계성은 약한 편이다. 또한 제주올레의 경우 다양한 자연자원을 잇는 길이라는 성격이 강하지만 올레길 외곽에 분포한 자원과의 연계는 미흡한 것으로 판단된다.

2. 운영 및 관리 부문

걷는 길 사업의 대표 사례인 제주올레와 지리산둘레길은 각각 '사단법인 제주올레'와 '사단법인 숲길'이라는 민간단체에 의해 길이 운영·관리되고 있다. 제주올레는 민간이 올레길을 발굴하여 길 사업을 성공시킨 좋은 사례다. 사단법인 제주올레가 몇 명의 상근직원을 두어 올레길을 관리하고 있으며 자원봉사의 도움을 받고 있기도 하다. 지리산둘레길은 환경운동가, 전문가 등 다양한 분야의 사람들이 기본계획 및 실시계획 수립에 참여하는 등 체계적으로 사업이 추진된, 우리나라 길 사업의 모범사례로 평가된다. 운영·관리 전담 직원도 전문화된 인력으로 구성되었다.

문화체육관광부·한국관광공사(2010)가 도보여행 활성화 지역과 2009~2010년에 문화생태탐방로로 선정된 지역을 중심으로 관리 현황에 대해 실시한 조사에 의하면, 총 34개 탐방로 가운데 12곳은 관광사업소 및 지방자치단체의 관련 부서 등에서 관리하고 있다. 탐방로 전담 인력이 있는 경우는 거의 없고, 대부분의 경우 다른 관광 업무와 겸하는 인력으로 구성되어 있다. 북한산둘레길의 경우 분소마다 관리자가 배치되어 있지만 관리 이외의 다른 일을 병행하고 있다. 순천시 남도삼백리길의 경우 10개월 동안 희망근로사업이 실시되었는데 1일 평균 70~80명이 투입되었다.

조사대상 탐방로 중 17곳은 환경단체, 문화원, 탐방로 관련 단체 등이 관리하고 있으며, 민간단체가 관리하는 탐방로의 경우 전담인력 1~2인과 자원봉사자를 중심으로 운영되고 있다. 탐방로 운영비 지원이 부족하기 때문에 일용직 고용 외에는 고용이 어려운 실정이다.

지속적인 관리를 위한 재원 확보의 불안정성은 걷는 길 사업 추진의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적된다. 중앙정부·지방자치단체의 재정 지원 또는 민간 부문의 후원금이 없는 경우에 걷는 길 조성사업은 중단될 수 있으며 조성된 이후에도 운영·관리가 어려워진다. 걷는 길 사업은 공공 서비스 성격을 갖고 있어 외부의 지원 없이는 걷는 길 운영·관리를 주관하는 기관의 재정적 독립이 어렵다.

중앙정부가 지원하는 걷는 길 사업이 대체로 길을 조성하는 데 편중되어 운영·관리 인력은 자원봉사의 형태로 충원될 수밖에 없는 문제점을 갖고 있다(김명수 외, 2008; 문화체육관광부 외, 2010).

걷는 길의 운영·관리 인력은 사업의 규모가 크지 않아 전담이 아닌 비상근 또는 임시직 형태의 고용이 이루어지거나 다른 업무를 겸하는 형태로 배치되는 경우가 많다. 또한 운영·관리 주체가 업무를 착수한지 얼마 되지 않았고 운영관리 시스템도 제대로 구축되어 있지 않아 장기발전계획 및 전략이 수립되지 않은 이유로 고용창출의 효과가 미진한 문제점도 나타난다. 지방자치단체가 규모가 작은 사업을 추진하는 경우 전문 인력을 확보하는 데 어려움이 있다. 지리산둘레길은 다양한 분야의 전문가들을 사업에 직접 참여케 하고 상근 직원을 두어 지속적인 관리를 하고 있지만, 이를 제외한 대부분의 사업은 그렇지 못한 형편이다(김명수 외, 2008; 문화체육관광부 외, 2010). 여러 분야에 걸쳐 고려해야 할 중점 추진 사항 등이 조성 과정뿐만 아니라 운영·관리 과정에서도 나타날 수 있는데, 전문가를 일일이 상주하도록 하는 것에 한계가 있으므로 전국 차원에서 전문가 네트워크를 형성하여 지속적인 자문이 이루어지도록 하는 시스템의 구축이 필요한 것으로 판단된다.

걷는 길을 조성하는 중에는 사유지 문제를 해결하는 과정에 갈등이 발생할 수 있으며, 조성 이후에는 방문객에 의한 사생활 침해 및 소음 발생 등의 문제가 나타날 가능성이 높다. 지리산둘레길을 조성하는 과정에 마을로 사람들이 방문하는 것을 원하지 않는 주민들이 있어 사업 추진에 어려움이 많았다. 또한 제주올레의 경우 올레길이 사유지와 만나 노선을 우회해야만 하는 문제가 나타나기도 했다.

걷는 길의 조성 및 운영·관리 과정에서 주민들의 적극적인 참여를 유도하면 갈등 문제를 완화할 가능성이 높다. 걷는 길 사업에 대한 주민들의 반대를 최소화하기 위해서는 주민 스스로 사업의 주체임을 인식하도록 하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 지리산둘레길은 주민참여를 성공적으로 이끌어낸 모범 사례로 평가된다(김명수 외, 2008). 마을주민은 노선 선정 과정에 참여했고, 이후 조성이

완료된 구간에서는 마을주민이 방문객에게 둘레길을 알리는 안내자 역할을 할 수 있도록 주민교육을 실시하기도 했다.

3. 법제 기반 부문

걷는 길 사업과 관련하여 우리나라의 법률 체계는 현재 하나의 법으로 명확하게 마련되어 있지 않은 상황이다. 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」, 「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「산지관리법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등과 같은 개별법에 의해 걷는 길 사업이 전개되고 있다. 이들 법률에서는 걷는 길과 관련한 개념으로 '탐방로'라는 용어가 가장 많이 언급되고 있는데, 그 의미는 법률마다 약간의 차이가 나타난다. 이러한 배경에서 걷는 길 사업과 관련한 개별 법률의 목적을 검토하고, 각 법률에서 말하는 탐방로의 개념을 살펴보고자 한다.

가. 자연환경보전법

「자연환경보전법」은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하며, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 자연자원 중심의 걷는 길은 이 법의 목적에 크게 부합해 보이지만 이 법에서 말하는 탐방로는 도로에 포함되는 개념으로 모호하게 규정되어 있다.

생태·경관보전지역의 전이구역 안에서는 지역주민 및 탐방객의 생활편의 등을 위하여 대통령령이 정하는 공공용시설 및 생활편의시설을 설치할 수 있는데, 이들 시설에는 탐방로 등의 도로도 해당한다고 법에 명시되어 있다. 여기에서 '생태·경관보전지역'이란 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역을 말하고, 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등에 따라 생태·경관핵심보전구역(핵심구역), 생태·경관완충보전구

역(완충구역), 생태·경관전이(轉移)보전구역(전이구역) 등으로 구분된다. 이들 구역은 행위의 제한과 허용의 범위가 각기 다르게 설정되어 있는데, 탐방로는 생태·경관보전지역 중에서 전이구역에 설치할 수 있는 시설이다.

제1조 (목적)

이 법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

12. "생태·경관보전지역"이라 함은 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로서 제12조 및 제13조 제3항의 규정에 의하여 환경부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

제12조 (생태·경관보전지역)

② 환경부장관은 생태·경관보전지역의 지속가능한 보전·관리를 위하여 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 생태·경관보전지역을 다음과 같이 구분하여 지정·관리할 수 있다.

1. 생태·경관핵심보전구역(이하 "핵심구역"이라 한다) : 생태계의 구조와 기능의 훼손방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역
2. 생태·경관완충보전구역(이하 "완충구역"이라 한다) : 핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역
3. 생태·경관전이(轉移)보전구역(이하 "전이구역"이라 한다) : 핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취락지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역

제15조 (생태 · 경관보전지역에서의 행위제한 등)

④ 제1항의 규정에 불구하고 전이구역 안에서는 다음의 행위를 할 수 있다.

4. 도로, 상·하수도 시설 등 지역주민 및 탐방객의 생활편의 등을 위하여 대통령령이 정하는 공공용시설 및 생활편의시설의 설치

시행령 제15조 (전이구역 안에서 허용되는 행위)

③ 법 제15조 제4항 제4호에서 "대통령령이 정하는 공공용시설 및 생활편의시설"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 도로(탐방로를 포함한다) 또는 주차장 등 교통시설

나. 자연공원법

「자연공원법」의 목적은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모하는 데 있다. 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 자연공원에 공원시설을 설치할 수 있는데, 이들 시설에는 탐방로 등의 도로도 해당한다고 법에 명시되어 있다. 즉 「자연공원법」에서 말하는 탐방로도 「자연환경보전법」과 마찬가지로 공원시설의 하나로서 도로의 개념에 포함되는 한계를 보이고 있다.

제1조 (목적)

이 법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. "공원시설"이란 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획과 공원별 보전·관리계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설(공원계획에 따라 자연공원 밖에 설치하는 진입도로 또는 주차시설을 포함한다)로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

시행령 제2조 (공원시설)

「자연공원법」 제2조 제10호에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

5. 도로(탐방로를 포함한다)·주차장·교량·궤도·무궤도열차·경비행장(수상경비행장을 포함한다) 등의 교통·운수시설

다. 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률

「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」은 국유림의 경영 및 관리에 관한 사항을 정하여 국유림의 기능을 증진하고 국유림을 효율적으로 관리함으로써 국가의 경제발전과 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다. 법에는 걷는 길과 관련하여 '산책로·탐방로·등산로·둘레길 등 숲길'이 명시되어 있는데, 이 숲길이 '산림공익시설'에 포함되는 개념으로 규정되어 있다. 이 법에 의하면 숲길은 요존국유림, 즉 보존할 필요가 있는 국유림에도 설치할 수 있는 산림공익시설로 구분된다.

제1조 (목적)

이 법은 국유림의 경영 및 관리에 관한 사항을 정하여 국유림의 기능을 증진하고 국유림을 효율적으로 관리함으로써 국가의 경제발전과 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제16조 (국유림의 구분)

① 산림청장은 소관 국유림을 다음 각 호의 기준에 따라 요존국유림(要存國有林)과 불요존국유림(不要存國有林)으로 구분하고 이를 관리하여야 한다.

1. 요존국유림
   가. 산림경영임지의 확보, 임업기술개발 및 학술연구를 위하여 보존할 필요가 있는 국유림
   나. 사적(史蹟)·성지(城趾)·기념물·유형문화재 보호, 생태계보전 및 상수원보호 등 공익상 보존할 필요가 있는 국유림
   다. 그 밖에 국유림으로 보존할 필요가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 국유림
2. 불요존국유림 : 요존국유림 외의 국유림

제21조 (국유림의 대부 등)

① 산림청장은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 요존국유림의 사용을 허가하거나 불요존국유림을 대부할 수 있다. 다만, 요존국유림에 대한 사용허가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.

3. 수목원 · 자연휴양림 · 산림욕장 그 밖에 대통령령이 정하는 산림공익시설로 사용하고자 하는 경우

시행령 제18조 (요존국유림의 사용허가의 범위)

② 법 제21조 제1항 제3호에서 "대통령령이 정하는 산림공익시설"이란 산책로·탐방로·등산로·둘레길 등 숲길, 목재이용의 홍보·전시·교육 등을 위한 목조건축시설 및 실외 간이생활체육시설을 말한다.

라. 산림문화·휴양에 관한 법률

「산림문화·휴양에 관한 법률」은 산림문화와 산림휴양자원의 보전·이용 및 관리에 관한 사항을 규정하여 국민에게 쾌적하고 안전한 산림문화·휴양서비스를 제공함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 법에는 걷는 길과 관련하여 '숲길'이 명시되어 있고, 이 길에 대해 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 산림에 조성한 길, 그리고 이와 연결된 산림 밖의 길을 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 숲길의 종류는 그 목적에 따라 등산로, 트레킹길, 레저스포츠길, 탐방로, 휴양·치유숲길 등으로 구분되는데, 여기에서 탐방로는 「자연환경보전법」과 「자연공원법」에서 말하는 탐방로와 그 성격이 다른 것으로 판단된다.

산림청장은 등산·트레킹·산악레저스포츠·탐방 및 휴양·치유 등의 활동을 증진하기 위하여 숲길의 종류별로 전국 산림에 대한 숲길의 조성·관리기본계획을 10년마다 수립해야 하며, 이 계획에 근거하여 지방산림청장과 지방자치단체의 장은 해마다 숲길의 조성·관리 연차별계획을 수립해야 한다. 그리고 숲길을 조성하기 위해서는 연차별계획에 따라 숲길조성계획을 수립하여 토지소유자 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 한다. 숲길이 조성되면 지방산림청

장과 지방자치단체의 장은 이 길을 운영·관리할 책임이 있는데, 구체적인 업무 범위에 대해서는 시행령에 명시되어 있다. 또한 산림청장은 지방자치단체의 숲길의 조성 및 운영·관리 등에 필요한 경비를 지원할 수 있고, 숲길을 보전하기 위해 숲길 또는 그 주변지역의 토지와 입목 등을 소유자와 협의하여 매수할 수 있음에 대해서도 법에 규정되어 있다.

한편 법에는 자연휴양림, 즉 국민의 정서함양·보건휴양 및 산림교육 등을 위하여 조성한 산림에 시설을 설치할 수 있는 근거 조항이 있고, 이들 시설의 종류와 설치기준에 대해서는 시행령에 명시되어 있다. 시행령에 의하면 산책로·탐방로·등산로 등은 체험·교육시설로 분류되어 있으며, 숲길을 조성할 때에는 그 폭이 1미터 50센티미터 이내가 되어야 한다.

제1조 (목적)

이 법은 산림문화와 산림휴양자원의 보전·이용 및 관리에 관한 사항을 규정하여 국민에게 쾌적하고 안전한 산림문화·휴양서비스를 제공함으로써 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. "자연휴양림"이라 함은 국민의 정서함양·보건휴양 및 산림교육 등을 위하여 조성한 산림(휴양시설과 그 토지를 포함한다)을 말한다.
5. "숲길"이란 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 제23조에 따라 산림에 조성한 길(이와 연결된 산림 밖의 길을 포함한다)을 말한다.

제14조 (자연휴양림의 조성)

③ 자연휴양림 안에 설치할 수 있는 휴양시설의 종류 및 기준 등은 대통령령으로 정한다.

시행령 제7조 (자연휴양림시설의 종류 · 기준 등)

① 법 제14조 제3항에 따라 자연휴양림 안에 설치할 수 있는 시설의 종류 및 설치기준은 별표 1과 같다.

[별표 1]

자연휴양림시설의 종류 및 설치기준 (제7조의 제1항 관련)

1. 자연휴양림시설의 종류

구 분	시설의 종류
라. 체험·교육시설	산책로·탐방로·등산로·자연관찰원·전시관·천문대·목공예실·생태공예실·산림공원·숲속교실·숲속수련장·산림박물관·교육자료관·곤충원·동물원·식물원·세미나실·산림작업체험장·임업체험시설 등

2. 자연휴양림시설의 설치기준

구 분	설치기준
라. 체험·교육시설	1) 산책로·탐방로·등산로 등 숲길은 폭을 1미터 50센티미터 이하(안전·대피를 위한 장소 등 불가피한 경우에는1미터 50센티미터를 초과할 수 있다)로 하되, 접근성·안전성·산림에의 영향 등을 고려하여 산림형질변경이 최소화될 수 있도록 설치할 것

제22조의 2 (숲길의 종류)

숲길의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 등산로 : 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동(이하 "등산"이라 한다)을 하는 길
2. 트레킹길 : 길을 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동(이하 "트레킹"이라 한다)을 하는 다음 각 목의 길
   가. 둘레길 : 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길
   나. 트레일 : 산줄기나 산자락을 따라 길게 조성하여 시점과 종점이 연결되지 않는 길
3. 레저스포츠길 : 산림에서 하는 레저·스포츠 활동(이하 "산악레저스포츠"라 한다)을 하는 길
4. 탐방로 : 산림생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동(이하 "탐방"이라 한다)을 하는 길
5. 휴양·치유숲길 : 산림에서 휴양·치유 등 건강증진이나 여가 활동을 하는 길

제22조의 3 (숲길기본계획의 수립 등)

① 산림청장은 등산·트레킹·산악레저스포츠·탐방 및 휴양·치유 등의 활동을 증진하기 위하여 제22조의 2에 따른 숲길의 종류별로 전국 산림에 대한 숲길의 조성·관리기본계획(이하 "숲길기본계획"이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

② 숲길기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 숲길 시책의 기본목표 및 추진방향
2. 숲길에 관한 수요와 여건 및 전망

3. 숲길 조성 추진체계 및 관리기반 구축에 관한 사항
4. 숲길 정보망의 구축·운영에 관한 사항
5. 그 밖에 숲길과 관련된 주요 시책에 관한 사항

④ 지방산림청장과 지방자치단체의 장(이하 "숲길관리청"이라 한다)은 관할 산림(「자연공원법」에 따른 자연공원을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 숲길기본계획에 따라 매년 숲길의 조성·관리 연차별계획(이하 "숲길연차별계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

제23조 (숲길의 조성 등)

① 숲길관리청이 숲길을 조성하려면 숲길연차별계획에 따라 해당 숲길의 노선이 포함된 숲길조성계획을 수립하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이해관계인(토지소유자를 포함한다)의 의견을 수렴하여야 한다.

② 숲길관리청은 제1항에 따라 의견을 수렴한 결과 숲길의 조성이 타당하다고 인정되면 숲길의 명칭을 부여하고 그 노선을 지정하여 고시하여야 한다. 지정된 노선의 변경, 지정의 해제를 하는 경우에도 고시하여야 한다.

시행령 제11조의 2 (숲길조성계획에 대한 의견수렴)

① 지방산림청장과 지방자치단체의 장(이하 "숲길관리청"이라 한다)은 법 제23조 제1항에 따라 이해관계인(토지소유자를 포함한다)의 의견을 수렴하려는 경우에는 숲길 예정노선의 도면을 첨부한 숲길조성계획을 인터넷홈페이지 또는 일간신문 등에 20일 이상 공고하여야 한다.

② 숲길관리청은 공고한 숲길조성계획에 대하여 관계 행정기관의 장의 의견을 듣거나 숲길 관련 전문가토론회 및 주민설명회를 개최할 수 있다.

제23조의 2 (숲길의 운영·관리)

숲길관리청은 제23조에 따라 조성된 숲길을 보전하고 이용 및 안전·편의가 증진되도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영·관리하여야 한다.

시행령 제11조의 3 (숲길의 운영 · 관리)

① 숲길관리청은 법 제23조의 2에 따라 다음 각 호의 숲길 운영 · 관리 업무를 수행한다.

1. 숲길의 이용촉진과 이용자의 안전 · 편의 증진을 위한 안전시설 · 종합안내판, 전망대 및 해설표시판 등의 시설물 설치 및 보수 · 관리

2. 숲길을 효율적으로 유지 · 관리하기 위한 실태조사를 매년 1회 이상 실시
3. 숲길의 이용정보 제공을 위하여 노선 거리 20킬로미터 이상의 숲길에 대한 안내센터 설치 및 운영 · 관리
4. 건전한 산행문화 정착을 위한 숲길안내인의 배치 · 활용
5. 그 밖에 산림청장이 숲길을 보전하고 이용 및 안전 · 편의를 증진하기 위하여 숲길관리청이 수행할 필요가 있다고 인정하는 업무

② 숲길의 노선 중 다른 숲길의 노선과 연접 · 중복되는 구간의 노선은 관계 숲길관리청이 협의하여 정한 숲길관리청이 운영 · 관리할 수 있다.

③ 숲길관리청은 지역주민 · 시민단체 등이 숲길의 운영 · 관리 프로그램에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제24조 (숲길의 조성 등에 대한 지원)

산림청장은 지방자치단체의 숲길의 조성 및 운영·관리 등에 필요한 경비를 지원할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 숲길에 대하여는 경비를 우선적으로 지원할 수 있다.

1. 산의 정상 지점들을 연결하는 능선부의 주요 등산로
2. 농림수산식품부령으로 정하는 주요 산의 둘레길
3. 역사·문화 유적지와 연계되거나 역사적·문화적으로 보전·관리할 필요가 있는 트레일·탐방로 또는 옛길
4. 전국 또는 국제 규모의 산악레저스포츠 대회를 개최하기 위하여 필요한 레저스포츠길

제26조 (숲길 등의 협의매수)

숲길관리청은 숲길을 보전하기 위하여 필요한 경우에는 숲길 또는 그 주변지역의 토지와 입목 등을 그 소유자와 협의하여 매수할 수 있다. 이 경우 매수가격은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 규정에 의하여 산정한 가액으로 한다.

마. 산지관리법

「산지관리법」은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 한다. 이 법에 의하면 산림청장은 공공의

이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지를 산지전용 또는 산지일시사용이 제한되는 지역으로 지정할 수 있다. 여기에서 '산지전용'(山地轉用)이란 산지의 용도 또는 형질을 변경하는 것을 말하며, '산지일시사용'은 산지복구를 조건으로 산지를 일정 기간 사용하거나 산지의 형질을 변경하는 것을 의미한다.

산지전용이 제한되는 곳에는 여러 가지 행위제한이 따르는데, 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설이나 산림공익시설 등과 같은 예외적인 시설에는 허용되기도 한다. 이들 시설에는 탐방로도 포함된다. 시행령에는 탐방로라는 용어가 두 번 언급된다. 첫 번째는 「자연공원법」에 의한 자연공원 안에 설치하는 탐방로이고, 두 번째는 국가 및 지방자치단체가 설치하는 숲길의 한 유형으로서 탐방로가 그것이다. 전자의 탐방로는 「자연공원법」에서 명시되어 있듯 도로의 하나로 간주되고, 후자의 경우는 산책로·등산로와 함께 숲길의 하나로 「자연공원법」에서 말하는 탐방로와는 다른 개념이다.

한편 「산지관리법 시행령」에는 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따라 조성하는 산책로·탐방로·등산로·둘레길 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길을 조성할 때에는 반드시 산지 일시 사용 신고를 해야 하며, 설치할 때에는 그 너비를 1미터 50센티미터 이내로 해야 할 것을 명시하고 있다.

제1조 (목적)

이 법은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "산지전용"(山地轉用)이란 산지를 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다.

가. 조림(造林), 숲 가꾸기, 벌채

나. 토석 등 임산물의 채취

다. 산지일시사용

3. "산지일시사용"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 산지로 복구할 것을 조건으로 산지를 제2호 가목 또는 나목 외의 용도로 일정 기간 동안 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것

나. 산지를 임도, 임산물을 운반하는 도로, 등산로, 탐방로, 그 밖에 이와 유사한 산길로 사용하기 위하여 산지의 형질을 변경하는 것

제10조 (산지전용·일시사용제한지역에서의 행위제한)

산지전용·일시사용제한지역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

3. 도로, 철도, 석유 및 가스의 공급시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설의 설치

시행령 제10조 (산지전용·일시사용제한지역에서의 허용행위)

① 법 제10조 제3호에서 "대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

5. 「자연공원법」에 의한 자연공원 안에 설치하는 탐방로·전망대 및 대피소와 탐방자의 안전을 도모하는 보호 및 안전시설

7. 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 자연휴양림, 산림욕장, 산림생태원 및 산책로·탐방로·등산로 등 숲길

제12조 (보전산지에서의 행위제한)

① 임업용산지에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

3. 수목원, 산림생태원, 자연휴양림, 수목장림(樹木葬林), 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치

시행령 제12조 (임업용산지안에서의 행위제한)

② 법 제12조 제1항 제3호에서 "대통령령으로 정하는 산림공익시설"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

1. 산림욕장, 치유의 숲, 산책로·탐방로·등산로 등 숲길, 전망대

제15조의 2(산지일시사용허가·신고)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 산지일시사용을 하려는 자는 산림청장(산림청 소관 국유림인 경우에 한정한다) 또는 시장·군수·구청장(산림청 소관 국유림이 아닌 산지의 경우에 한정한다)에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

7. 임도, 작업로, 임산물을 운반하는 도로, 등산로·탐방로 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길의 조성

③ 제1항과 제2항에 따른 허가·신고 대상 시설, 행위의 범위, 설치지역, 설치조건, 산지일시사용기간 또는 기간연장 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제18조의 3(산지일시사용신고)

③ 법 제15조의 2 제3항에 따른 산지일시사용신고의 대상시설, 행위의 범위, 설치지역 및 설치조건은 별표 3의 3과 같다.

[별표 3의 3]

산지일시사용신고의 대상시설 및 행위별 지역 · 조건 · 기준(제18조의 3 제3항 관련)

4. 임도, 작업로, 임산물 운반로, 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길을 조성하는 경우

대상시설 · 행위	대상시설 · 행위의 지역	대상시설 · 행위의 조건 · 기준
다. 「산림문화 · 휴양에 관한 법률」에 따라 조성하는 산책로 · 탐방로 · 등산로 · 둘레길 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길	제한없음	너비가 1미터 50센티미터 이내일 것. 다만, 휴식 · 대피를 위한 장소 등 산림청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 1미터 50센티미터를 초과할 수 있다.

바. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시에서의 공원녹지 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키는 데에 이바지함

을 목적으로 하고 있다. 법에는 걷는 길과 관련하여 '등산로'와 '연결녹지'가 명시되어 있다. 도시자연공원구역 내에서는 등산로의 조성이 허락되는데, 법에는 등산로가 체력단련시설의 하나로 규정되어 있다. 또한 녹지의 한 유형인 연결녹지는 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 도시민에게 산책공간의 역할을 하는 등 여가·휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지로 법에 정의되어 있다. 이것은 오늘날 선진도시에서 파편화된 녹지를 녹색길의 형태로 연결하고자 하는, 일종의 그린웨이와 유사한 개념으로 판단된다.

제1조 (목적)

이 법은 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제27조 (도시자연공원구역에서의 행위 제한)

① 도시자연공원구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 흙과 돌의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 도시계획사업의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물 또는 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경

라. 등산로, 철봉 등 체력단련시설

제35조(녹지의 세분)

녹지는 그 기능에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다.

3. 연결녹지 : 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 도시민에게 산책공간의 역할을 하는 등 여가·휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지

제4장 걷는 길 사업의 지방자치단체 설문분석

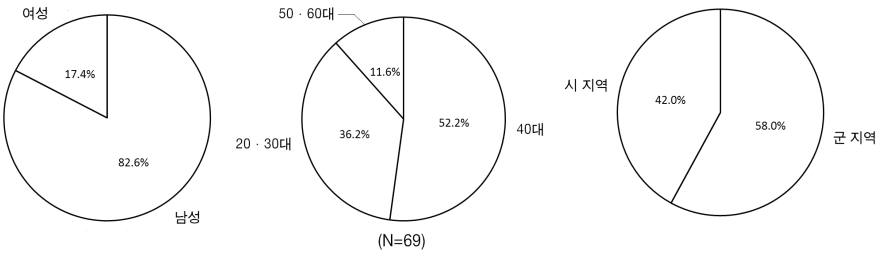
제1절 분석의 개요

걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 사업의 실무자로서 현장을 잘 알고 있을 것이라 판단되는 공무원을 설문 조사의 대상자로 선정하였으며, 걷는 길 사업의 문제점 및 개선방안에 대한 의견을 진단하는 데 조사의 목적이 있다.

응답자는 해당 시·군을 대표하는 성격이 있어 1개 시·군에 1명의 실무자에게만 설문하였다. 모두 133개 지방자치단체에 이메일 설문을 의뢰하였고, 2011년 11월 2일부터 9일까지 8일 동안 설문을 진행한 결과 총 90부의 응답을 받아 약 67.7%의 비교적 높은 회수율을 보였다. 이들 설문 중에서 유효하지 않은 응답으로 판단되는 21부를 제외한 69부의 설문을 통계 처리하였다. 한편 응답자의 사회적 인구 특성을 살펴보면, 성 분포는 남성이 82.6%로 나타나 절대 다수를 차지하고 있으며, 연령 분포의 경우 40대가 절반을 상회한다. 소속 지방자치단체의 행정 단위 면에서는 시 지역과 군 지역이 각각 42%와 58%를 보이고 있다.

통계 분석은 SPSS for Windows를 사용하였다. 설문 조사의 내용은 조사 대상자의 인구·사회적 내용, 걷는 길 사업 저해 요소에 대한 문제의 정도, 효과적 추진 요소에 대한 중요도, 개선방안을 위한 의견 등으로 구성하였고, '걷는 길 사업의 저해 요소'와 '걷는 길 사업의 효과적 추진 요소'에 대해서는 각각 문제의 정도와 중요도를 분석하였다. 신뢰도분석, 기술통계분석, 상관분석을 두 요소에 공통적으로 실시하며, 사업의 효과적 추진 요소의 경우 추가적으로 요인분석을 통해 요소 선정의 타당성을 검증하고자 한다.

그림 4-1. 설문 응답자의 사회적 인구 분포



성별 연령별 시·군별

제2절 사업의 저해 요소

1. 신뢰도분석

걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 걷는 길 사업의 추진을 저해하는 요소에 대해 그 문제가 어느 정도인지 설문하였다. 여기에서 말하는 걷는 길 사업의 저해 요소란 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 앞에서 부문별로 살펴본 걷는 길 사업의 문제점을 의미한다. 모두 9개의 요소를 추출하였는데, ① 걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약 ② 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자 ③ 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재 ⑤ 지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성 ⑥ 걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡) ⑦ 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성 ⑧ 걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성 ⑨ 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성 등이 그것이다. 이들 9개 요소에 대한 문제의 정도 문항은 '전혀 문제 없음 1점'에서 '매우 문제 있음 5점'까지의 5점 리커트(likert) 척도로 측정하였다. 응답의 신뢰도를 검증한 결과, 9개 항목으로 구성된 걷는 길 사업 저해 요소의 크론바흐 알파(cronbach alpha) 계수는 0.793으로 나타났다. 일반적으로 통계적 신뢰성을 인정

할 수 있는 알파 계수는 0.7 이상이므로 본 설문 응답은 비교적 높은 신뢰도를 갖는 것으로 판단된다.

2. 기술통계분석

걷는 길 사업의 추진을 저해하는 9가지 요소에 대한 문제의 정도는 평균을 산출하여 그 순위를 알아보는 방법으로 분석하였다. 그 결과 총 평균은 3.647로 나타났다. 걷는 길 사업을 가장 저해하는 요소는 '걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성'으로서 표준편차가 다른 요소에 비해 상대적으로 작게 나와 응답자 의견의 일치 정도도 높은 편이라 할 수 있다. 다음으로 '걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성'과 '걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡)' 요소가 각각 2순위와 3순위로 나타났다. 이들 결과만으로 분석해 보면, 걷는 길 사업에서 운영·관리 부문은 중요하다는 의식이 지방자치단체 공무원들에게 강하다는 것을 알 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체는 걷는 길을 조성하는 데만 중점을 두고 있지, 구축된 길의 운영 및 관리에 대해서는 미흡한 실정이다. 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들이 이러한 문제점을 많은 부분 공감하고 있음이 설문의 결과에 반영된 것으로 판단된다.

걷는 길 사업의 추진을 저해하는 9가지 요소들을 부문별로 분류하면, 먼저 계획 및 조성 부문은 ① 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자 ② 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡 ③ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재 ④ 지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성 등 모두 네 가지로 요약된다. 설문 응답자들은 이들 요소 전반에 대해 절반 가까이가 '문제 있음' 또는 '매우 문제 있음'의 입장을 보이고 있다. 정부 부처 간 걷는 길 사업을 중복 투자하는 문제에 대해서는 '매우 문제 있음'의 입장이 23.2%를 나타내 다른 요소에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다. 그런데 '문제 없음'과 '매우 문제 없음'의 입장도 15.9%를 보임으로써 다른 요소에 비해 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이것은 부처 간 사업이 중복 투

자되더라도 부처마다의 고유한 개성이 걷는 길에 반영되어 그것이 큰 문제가 되지 않는 것으로 생각하기 때문에 나타난 결과로 해석된다.

표 4-1. 걷는 길 사업 저해 요소의 문제 정도

걷는 길 사업 저해 요소	평균	전 순위와 편차	표준편차	순위
① 걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약	3.362	0.072	0.857	8
② 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자	3.710	0.174	1.059	4
③ 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡	3.594	0.029	0.754	6
④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재	3.435	0.159	0.795	7
⑤ 지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성	3.623	0.087	0.842	5
⑥ 걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡)	3.884	0.029	0.814	3
⑦ 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성	3.957	–	0.756	1
⑧ 걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성	3.913	0.043	0.722	2
⑨ 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성	3.348	0.014	0.837	9

운영 및 관리 부문의 걷는 길 사업 저해 요소로는 ① 걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡) ② 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성 ③ 걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성 ④ 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성 등 모두 네 가지로 요약된다. 설문의 결과를 살펴보면, '걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성' 요소를 제외한 다른 요소들에 대해 응답자의 70% 이상이 '문제 있음' 또는 '매우 문제 있음'의 입장을 보이고 있다. 이것은 '걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성' 요소가 다른 요소에 비해 상대적으로 걷는 길 사업을 추진하는 데 큰 문제가 되지 않는 것으로 생각하기 때문에 나타난 결과로 보여진다.

법제 기반 부문에서 걷는 길 사업의 추진을 저해하는 요소는 '걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약'으로 요약할 수 있다. 이 요소에 대해 그 문제가 어느 정도인지 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 설

표 4-2. 걷는 길 사업 저해 요소의 문제 정도 설문 결과

단위 : 명(%)

걷는 길 사업 저해 요소	전혀 문제 없음	문제 없음	보 통	문제 있음	매우 문제 있음
걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약	0 (0.0)	11 (15.9)	28 (40.6)	24 (34.8)	6 (8.7)
정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자	2 (2.9)	9 (13.0)	12 (17.4)	30 (43.5)	16 (23.2)
걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡	0 (0.0)	5 (7.2)	24 (34.8)	34 (49.3)	6 (8.7)
지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재	0 (0.0)	8 (11.6)	28 (40.6)	28 (40.6)	5 (7.2)
지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성	0 (0.0)	7 (10.1)	21 (30.4)	32 (46.4)	9 (13.0)
걷는 길 운영·관리 주체의 미설정 (또는 역할 미흡)	0 (0.0)	4 (5.8)	15 (21.7)	35 (50.7)	15 (21.7)
걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성	0 (0.0)	3 (4.3)	12 (17.4)	39 (56.5)	15 (21.7)
걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성	0 (0.0)	1 (1.4)	18 (26.1)	36 (52.2)	14 (20.3)
걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성	1 (1.4)	9 (13.0)	28 (40.6)	27 (39.1)	4 (5.8)

문한 결과, 응답자의 42.5%가 '문제 있음' 또는 '매우 문제 있음'의 입장을 보였다. 한편 '문제 없음'의 입장은 15.9%을 나타냈는데, 이것은 개별법이 각기 고유한 목적과 기능을 갖고 있어 기존의 법률로도 걷는 길 사업을 추진하는 데 큰 문제가 되지 않는 것으로 생각하기 때문에 나타난 결과로 판단된다.

3. 상관분석

걷는 길 사업의 추진을 저해하는 9개의 요소는 상호배타적이지 않고 상호보완적이면서 중첩적인 성격을 갖는다. 따라서 이들 요소 간 관계의 경향을 측정하기 위해 상관분석을 실시하였다. 분석 결과 모든 요소 간에 정적인 상관관계를 나타내고 있다. 상관계수는 대체로 0.2~0.4의 낮은 상관관계를 보이고 있으나, 이

표 4-3. 걷는 길 사업 저해 요소들 간 상관관계

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
①	1								
②	0.361**	1							
③	0.208	0.293*	1						
④	0.327**	0.292*	0.348**	1					
⑤	0.294*	0.387**	0.335**	0.424**	1				
⑥	0.293*	0.199	0.234	0.556**	0.515**	1			
⑦	0.297*	0.260*	0.459**	0.350**	0.390**	0.422**	1		
⑧	0.194	0.101	0.285*	0.297*	0.236	0.558**	0.397**	1	
⑨	0.109	0.198	0.110	0.322**	0.147	0.362**	0.094	0.367**	1

주 : * 상관계수는 0.05 수준에서 유의, ** 상관계수는 0.01 수준에서 유의
음영 부분은 같은 부문에 속한 요소들끼리의 상관계수임. 즉 ②~⑤ 요소와 ⑥~⑨ 요소는 각각 '계획 및 조성'과 '운영 및 관리' 부문에 해당함
①~⑨ 요소는 다음과 같음. ① 걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약 ② 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자 ③ 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재 ⑤ 지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성 ⑥ 걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡) ⑦ 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성 ⑧ 걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성 ⑨ 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성

러한 수치는 의미 있는 가치를 갖는 경우가 많다. 본 설문에서 36개의 상관계수 중 0.01과 0.05 수준에서 유의한 계수는 각각 17개와 8개로 나타나, 요소들 사이의 상관관계가 전체적으로 유의한 편으로 판단된다. 한편 9가지 요소들은 '계획 및 조성', '운영 및 관리', '법제 기반' 등 세 부문으로 분류될 수 있는데, 같은 부문에 속한 요소들끼리 상관계수를 파악해 본 결과 전체 12개 중에서 9개의 계수가 0.01 수준에서 유의하게 나타났다. 이는 같은 부문에 속한 요소들 사이에 공통변수가 작용하여 상호 중첩적 성격이 있음을 의미한다.

제3절 사업의 효과적 추진 요소

1. 신뢰도분석

걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 걷는 길 사업의 효과적 추진을 위한 요소들에 대해 중요도 설문을 실시하였다. 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 모두 17개의 요소들을 추출하였는데, 이를 열거하면 다음과 같다. ① 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정 ② 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비 ③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 ⑤ 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립 ⑥ 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립 ⑦ 지역성을 반영한 걷는 길의 조성 ⑧ 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여 ⑨ 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여 ⑩ 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축 ⑪ 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성 ⑫ 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영 ⑬ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작 ⑭ 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공 ⑮ 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립 ⑯ 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충 ⑰ 걷는 길 관련 사회적 기업 육성 등이다. 이들 17개

요소에 대한 중요도 문항은 '전혀 중요하지 않음 1점'에서 '매우 중요함 5점'까지의 5점 리커트(likert) 척도로 측정하였다. 응답의 신뢰도를 검증한 결과, 17개 항목으로 구성된 걷는 길 사업 추진 요소의 크론바흐 알파(cronbach alpha) 계수는 0.824로 나타나 본 설문 응답은 높은 신뢰도를 갖는다고 말할 수 있다.

표 4-4. 부문별 걷는 길 사업의 효과적 추진 요소

부 문		걷는 길 사업의 효과적 추진 요소
법제 기반		① 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정
		② 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비
계획 및 조성	걷는 길 조성 기본계획 수립	③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시
		④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립
		⑤ 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립
		⑥ 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립
	걷는 길 자원의 심층 발굴	⑦ 지역성을 반영한 걷는 길의 조성
		⑧ 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여
		⑨ 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여
운영 및 관리	사업효율화를 위한 행정과 민간의 역할 설정	⑩ 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축
		⑪ 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성
		⑫ 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영
	걷는 길의 효과적 정보체계 구축	⑬ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작
		⑭ 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공
		⑮ 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립
	사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스를 통한 고용 창출	⑯ 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충
		⑰ 걷는 길 관련 사회적 기업 육성

2. 기술통계분석

걷는 길 사업의 효과적 추진을 위한 17가지 요소에 대한 중요도는 평균을 산출하여 그 순위를 알아보는 방법으로 분석하였다. 그 결과 중요도의 총 평균은

3.829로 나타났다. 1순위의 중요도를 나타낸 요소는 '지역성을 반영한 걷는 길의 조성'으로서 표준편차가 다른 요소에 비해 비교적 작게 나와 응답자 의견의 일치 정도도 높음을 알 수 있다. 다음으로 '걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여'의 중요도가 2순위로 나타났다. 이들 결과만으로 분석해 보면, 지역의 고유성과 장소성을 살려 걷는 길 사업을 추진해야 한다는 의식이 응답자들에게 강하다는 것을 알 수 있다. 지역마다 자연 및 인문환경이 다르므로 지역의 개성을 살린 특성화가 이루어져야 지속가능한 지역발전을 할 수 있다. 설문의 결과는 이러한 사고가 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들에게 강하게 나타남을 반영하고 있는 것으로 판단된다.

표 4-5. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	평균	전 순위와 편차	표준 편차	순위
① 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정	3.826	0.029	0.766	11
② 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비	3.942	0.087	0.725	5
③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시	3.826	0.029	0.985	13
④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립	3.826	0.029	0.785	12
⑤ 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립	3.783	0.043	0.855	14
⑥ 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립	3.739	0.043	1.038	15
⑦ 지역성을 반영한 걷는 길의 조성	4.333	–	0.761	1
⑧ 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여	4.101	0.232	0.926	2
⑨ 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여	3.855	0.029	0.772	10
⑩ 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축	3.884	0.014	0.697	9
⑪ 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성	3.928	0.014	0.714	6
⑫ 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영	3.928	0.014	0.792	6
⑬ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작	3.899	0.029	0.710	8
⑭ 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공	4.058	0.043	0.662	3
⑮ 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립	4.029	0.029	0.685	4
⑯ 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충	3.565	0.174	0.831	16
⑰ 걷는 길 관련 사회적 기업 육성	3.319	0.246	0.776	17

표 4-6. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도 설문 결과

단위 : 명(%)

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보 통	중요함	매우 중요함
중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정	0 (0.0)	4 (5.8)	15 (21.7)	39 (56.5)	11 (15.9)
걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비	0 (0.0)	2 (2.9)	14 (20.3)	39 (56.5)	14 (20.3)
지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시	2 (2.9)	6 (8.7)	10 (14.5)	35 (50.7)	16 (23.2)
지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립	0 (0.0)	4 (5.8)	16 (23.2)	37 (53.6)	12 (17.4)
시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립	1 (1.4)	5 (7.2)	13 (18.8)	39 (56.5)	11 (15.9)
국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립	1 (1.4)	9 (13.0)	15 (21.7)	26 (37.7)	18 (26.1)
지역성을 반영한 걷는 길의 조성	1 (1.4)	0 (0.0)	6 (8.7)	30 (43.5)	32 (46.4)
걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여	2 (2.9)	0 (0.0)	14 (20.3)	26 (37.7)	27 (39.1)
걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여	0 (0.0)	3 (4.3)	17 (24.6)	36 (52.2)	13 (18.8)

표 4-7. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소의 중요도 설문 결과(계속)

단위 : 명(%)

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보 통	중요함	매우 중요함
걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축	0 (0.0)	2 (2.9)	15 (21.7)	41 (59.4)	11 (15.9)
걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성	0 (0.0)	2 (2.9)	14 (20.3)	40 (58.0)	13 (18.8)
걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영	0 (0.0)	2 (2.9)	18 (26.1)	32 (46.4)	17 (24.6)
지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작	0 (0.0)	1 (1.4)	18 (26.1)	37 (53.6)	13 (18.8)
걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (18.8)	39 (56.5)	17 (24.6)
걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립	1 (1.4)	0 (0.0)	9 (13.0)	45 (65.2)	14 (20.3)
걷는 길 관련 사회적 일자리 확충	1 (1.4)	5 (7.2)	24 (34.8)	32 (46.4)	7 (10.1)
걷는 길 관련 사회적 기업 육성	1 (1.4)	6 (8.7)	36 (52.2)	22 (31.9)	4 (5.8)

3. 상관분석

걷는 길 사업의 효과적 추진을 위한 요소들 간 관계의 경향을 측정하기 위해 상관분석을 실시하였다. 분석 결과 총 136개 상관계수 중 정적인 상관관계가 130개, 부적인 상관관계가 6개를 나타냄으로써 거의 모든 요소 간에 정적인 상관관계를 보이고 있다. 상관계수는 0.0~0.5의 낮은 상관관계를 보이고 있는데, 이는 17개의 요소들이 중첩적이지 않고 배타적인 성격이 어느 정도 있음을 의미하기도 한다. 0.01과 0.05 수준에서 유의한 계수는 각각 35개와 17개로 나타났다. 한편 17가지 요소들은 '계획 및 조성', '운영 및 관리', '법제 기반' 등 세 부문으

표 4-8. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소들 간 상관관계

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰
①	1																
②	0.35**	1															
③	0.25*	0.48**	1														
④	0.15	0.32**	0.44**	1													
⑤	0.14	0.24*	0.57**	0.56**	1												
⑥	0.11	0.23	0.56**	0.34**	0.76**	1											
⑦	0.30*	0.14	0.22	0.00	0.07	0.26*	1										
⑧	0.44**	0.23	0.18	0.07	0.01	0.04	0.45**	1									
⑨	0.11	0.17	0.22	0.15	0.11	0.12	0.21	0.49**	1								
⑩	0.21	0.36**	0.27*	0.07	0.08	0.22	0.21	0.13	0.08	1							
⑪	0.25*	0.42**	0.19	0.21	0.12	0.17	0.21	0.26*	0.25*	0.31*	1						
⑫	0.37**	0.15	0.08	0.38**	0.04	0.05	0.09	0.07	0.08	0.28*	0.41**	1					
⑬	0.43**	0.19	0.21	0.10	0.08	0.20	0.31**	0.51**	0.38**	0.33**	0.30*	0.20	1				
⑭	0.43**	0.16	0.11	0.08	0.08	0.02	0.20	0.37**	0.31*	0.21	−0.05	0.23	0.64**	1			
⑮	0.23	0.15	0.12	0.39**	0.19	0.20	0.24	0.04	0.04	0.19	0.06	0.41**	0.37**	0.55**	1		
⑯	0.11	0.08	0.18	0.29*	−0.01	0.11	0.30*	0.17	0.08	0.39**	0.19	0.33**	0.25*	0.15	0.51**	1	
⑰	−0.10	−0.02	−0.08	0.29*	−0.03	0.01	0.02	0.04	0.05	0.31**	0.20	0.35**	0.06	0.02	0.29*	0.67**	1

주 : * 상관계수는 0.05 수준에서 유의, ** 상관계수는 0.01 수준에서 유의
음영 부분은 같은 부문에 속한 요소들끼리의 상관계수임. 즉 ①~② 요소는 법제 기반 부문, ③~⑨ 요소는 계획 및 조성 부문, ⑩~⑰ 요소는 운영 및 관리 부문에 해당함
①~⑰ 요소는 다음과 같음. ① 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정 ② 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비 ③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성 사업의 표준모델 제시 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 ⑤ 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립 ⑥ 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립 ⑦ 지역성을 반영한 걷는 길의 조성 ⑧ 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여 ⑨ 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여 ⑩ 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축 ⑪ 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성 ⑫ 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영 ⑬ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작 ⑭ 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공 ⑮ 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립 ⑯ 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충 ⑰ 걷는 길 관련 사회적 기업 육성

로 분류될 수 있는데, 같은 부문에 속한 요소들끼리 상관계수를 파악해 본 결과 전체 50개 중에 0.01과 0.05 수준에서 유의한 계수는 각각 21개와 6개로 나타났다. 서로 다른 부문의 요소들에 비해 상대적으로 유의한 계수가 많음을 알 수 있는데, 이는 같은 부문에 속한 요소들 사이에 공통변수가 작용하여 상호 중첩적 성격이 있기 때문에 나타난 결과로 판단된다.

4. 요인분석

위와 같은 상관분석의 결과는 변수들 사이의 공분산 관계를 이용해서 원래 변수들을 적은 수의 요인(factor)으로 축소해 보는 요인분석을 통해서도 비슷한 양상을 보인다. 본 요인분석에서는 요인의 추출 조건을 고유치(eigen value)를 1.0 이상으로 하였으며, 요인분석은 주성분분석, 회전방식은 직각회전방식 중에서 베리멕스(varimax)법을 사용하였다. 그 결과 모두 6개의 요인이 추출되었다. 전체 변량은 73.861%로 높은 설명력을 보였으며, 나머지 26.139%는 오차변량과 특수 변량이다. 전체적으로 6개의 요인은 걷는 길 사업의 효과적 추진 요소의 중분류, 즉 '계획 및 조성', '운영 및 관리', '법제 기반' 등의 세 가지 부문 하위 분야와 비슷한 분류로 간명하게 설명되고 있음을 알 수 있다.

요인 1을 구성하는 변인들은 걷는 길 사업의 계획 및 조성 부문 중에 '걷는 길 조성 기본계획 수립' 분야와 일치하는 요소들이다. ① 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립 ② 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립 ③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 등의 변인들이 0.909~0.603의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 4.587로 매우 높은 설명력을 보이고 있다.

요인 2를 구성하는 변인들은 걷는 길 사업의 운영 및 관리 부문 중에 '걷는 길의 효과적 정보체계 구축' 분야에 대부분 포함된 요소들이다. ① 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공 ② 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립 ③ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작 ④ 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분

담 설정 등의 변인들이 0.875~0.605의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 2.259로 높은 설명력을 보이고 있다.

요인 3을 구성하는 변인들은 걷는 길 사업의 운영 및 관리 부문 중에 '사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스를 통한 고용 창출' 분야와 일치하는 요소들이다. ① 걷는 길 관련 사회적 기업 육성 ② 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충 등의 변인들이 0.894~0.838의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 2.060으로 높은 설명력을 보이고 있다.

표 4-9. 걷는 길 사업 효과적 추진 요소에 대한 요인분석

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	요인 1	요인 2	요인 3	요인 4	요인 5	요인 6
시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립	0.909	0.065	-0.028	0.027	0.017	-0.113
국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립	0.856	0.012	0.051	0.027	0.014	0.226
지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시	0.750	0.058	-0.047	0.286	0.112	0.174
지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립	0.603	0.151	0.372	0.221	0.098	-0.460
걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공	0.007	0.875	0.017	-0.039	0.231	0.072
걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립	0.216	0.702	0.486	-0.040	-0.120	-0.037
지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작	0.069	0.613	0.080	0.163	0.430	0.280
중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정	0.059	0.605	-0.176	0.507	0.093	0.135
걷는 길 관련 사회적 기업 육성	-0.053	-0.071	0.894	0.053	0.056	-0.023
걷는 길 관련 사회적 일자리 확충	0.069	0.171	0.838	0.057	0.048	0.274
걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성	0.063	-0.118	0.218	0.753	0.296	0.029
걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비	0.327	0.107	-0.091	0.698	0.052	0.107
걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영	-0.032	0.368	0.452	0.525	-0.043	-0.292
걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여	0.123	0.072	0.056	0.055	0.866	-0.051
걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여	-0.024	0.273	-0.031	0.193	0.741	0.290
지역성을 반영한 걷는 길의 조성	0.149	0.199	0.120	0.058	0.290	0.656
걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축	0.106	0.120	0.354	0.465	-0.117	0.522
Eigen Value	4.587	2.259	2.060	1.404	1.190	1.056
% 분산	26.981	13.286	12.121	8.258	7.002	6.214
% 누적	26.981	40.268	52.388	60.646	67.648	73.861

주 : 음영 부분은 같은 요인으로 묶인 요소들의 인자부하치임

표 4-10. 요인분석에 의한 추출요인 및 소속 변인

구 분	추출요인	소 속 변 인
요인 1	사업계획의 수립	① 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립 ② 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립 ③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시 ④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립
요인 2	관련 주체 및 정보체계 구축	① 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공 ② 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립 ③ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작 ④ 중앙정부-지방자치단체-지역주민 간 명확한 역할 분담 설정
요인 3	고용의 창출	① 걷는 길 관련 사회적 기업 육성 ② 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충
요인 4	지원 기반의 마련	① 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성 ② 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영 ③ 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비
요인 5	자원의 발굴	① 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여 ② 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여
요인 6	지역성·민관협력 거버넌스	① 지역성을 반영한 걷는 길의 조성 ② 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축

요인 4를 구성하는 변인들은 걷는 길 사업의 운영 및 관리 부문 중에 '사업효율화를 위한 행정과 민간의 역할 설정' 분야에 대부분 포함된 요소들이다. ① 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성 ② 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영 ③ 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비 등의 변인들이 0.753~0.698의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 1.404로 비교적 높은 설명력을 보이고 있다.

요인 5를 구성하는 변인들은 걷는 길 사업의 계획 및 조성 부문 중에 '걷는 길 자원의 심층적 발굴' 분야에 포함된 요소들이다. ① 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여 ② 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여 등의 변인들이 0.866~0.741의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 1.190으로 비교적 높은 설명력을 보이고 있다.

요인 6을 구성하는 변인들은 ① 지역성을 반영한 걷는 길의 조성 ② 걷는 길

사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축 등의 변인들이 0.656~0.522의 높은 인자부하치로 주성분을 이루었으며, 고유치 1.056으로 비교적 높은 설명력을 보이고 있다.

제5장 걷는 길 사업의 개선방안

제1절 계획 및 조성 부문

1. 걷는 길 조성 기본계획 수립

걷는 길 조성사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 사업의 기본계획이 수립될 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 중앙정부는 지방자치단체가 걷는 길의 개념을 정확히 이해할 수 있도록 걷는 길 조성계획의 표준모델을 제시해야 한다(김보국 외, 2008a). 환경부는 전국 단위 생태탐방로 조성에 표본을 삼고자 2008년 제1차 시범대상지로 안동시의 퇴계 오솔길을 선정한 바 있다. 이 탐방로의 주요한 특징 중 하나는 다양한 계층의 방문객을 고려하여 순환이 가능한 선택적 탐방로 루트를 설정하였다는 점을 들 수 있다.

둘째, 지방자치단체 차원에서 걷는 길 조성사업 기본계획이 수립되어야 한다. 걷는 길 조성 기본계획은 자연보호, 휴양서비스 제공, 주변 환경과 조화로운 토지이용, 토지소유자 또는 관련기관과의 협력관계 형성 등 상충하는 다양한 요구에 직면하는 어렵고 복잡한 계획이라 할 수 있다(Bichard, 2010). 또한 걷는 길 사업의 효율적 추진, 지속가능한 걷는 길의 조성 및 운영·관리 등을 위해 중요하며, 지역으로부터의 상향식 계획이 요구되는 과정이다. 최근에는 걷는 길이 산책로 수준이 아닌 지속가능한 지역발전의 수단으로 논의되고 있으므로 지역계획의 관점에서 걷는 길과 지역발전의 관계를 바라볼 필요가 있다(윤정준, 2010).

셋째, 지역 차원의 걷는 길을 구축하기 위해서는 지역계획을 바탕으로 광역계획의 수립이 필요하다. 이는 전국 단위의 걷는 길을 구축할 때 일관성 있는 사업

제안을 위해서도 요구되는 과정이라 할 수 있다(김보국, 2008b). 지방자치단체별로 각각의 지역계획을 수립하여 중앙정부의 걷는 길 사업을 추진하는 경우, 지역의 걷는 길 연결성은 좋지 않은 결과를 가져올 수 있다. 광역계획의 수립으로 일관성 있는 계획의 토대를 마련해야 할 것이다.

넷째, 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획이 수립되어야 한다. 국토 차원의 걷는 길을 조성하기 위해서는 국토계획에 걷는 길 사업이 반영되어야 하고, 이를 위해서는 국토 차원에서 조성되어야 할 걷는 길이 선정될 필요가 있다(김명수 외, 2008). 기본계획에는 걷는 길 조성의 목적, 계획의 내용 및 수립 절차, 노선의 선정과정, 걷는 길의 신청 및 승인, 사업 추진기관의 역할, 다른 계획과의 관계, 재원조달방안 등이 포함되어야 할 것이다.

2. 걷는 길 자원의 심층 발굴

걷는 길이 성공적으로 조성되려면 걷는 길에 지역성이 반영되도록 하는 것이 중요하다. 지역을 대표하는 길이 조성되기 위해서는 먼저 지역의 자연 및 역사·문화가 길에 반영되어야 한다. 이를 위해서는 걷는 길 주변 지역에 대해 자연자원, 역사·문화자원 등이 먼저 조사되어야 하고, 길 자원이 갖는 콘텐츠의 목록을 정리하고 이를 유형별로 분류할 필요가 있다(이영주, 2009a). 길과 관련한 어르신의 경험담이나 마을의 다양한 이야기 등 역사·문화가 담긴 흥미로운 이야기 소재를 적극적으로 발굴해야 한다. 길에는 역사·문화자원뿐만 아니라 자연자원도 포함한다. 방문객들이 걷는 길을 생태공간으로 인식하고 있다면 길이 경유하는 지역의 자연지리적 특징이 그들에게 관심 주제가 될 것이다. 그러므로 지형, 기후, 생물지리 등과 관련한 지역 정보에 대해서도 데이터베이스를 체계적으로 구축할 필요가 있다.

둘째, 스토리텔링 작업으로 걷는 길에 장소의 의미를 부여해야 한다. 걷는 길을 조성할 때에는 자연자원 및 역사·문화자원에 대한 조사를 동시에 진행하는 것이 중요하다(윤정준, 2010). 먼저 자원의 목록을 정리하고 이를 유형별로 분류

해야 할 것이다. 문헌 조사에만 의존할 것이 아니라 주민과의 인터뷰를 통해 길에 담긴 이야기를 기록하고 이를 보존할 필요가 있다. 이러한 작업은 시간이 지날수록 점점 어려우므로 길의 역사를 알고 있는 주민들을 방문하여 그들의 증언을 서둘러 기록해야 한다. 시민들에게 흥미롭고 재미있는 이야기가 될 수 있도록 독창적이고도 창의적인 접근법으로 스토리텔링 작업이 이루어져야 하겠지만, 그보다 역사적 사실에 근거하지 않은 이야기가 잘못 만들어지지 않도록 하는 것이 더욱 중요한 일이라 판단된다.

셋째, 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자가 참여해야 한다. 걷는 길을 조성하기 전에 먼저 이루어져야 하는 작업 중의 하나가 노선을 선정하는 일이다. 하나의 주제로 일정한 방향성을 따라 노선이 놓이기 위해서는 다양한 관계자가 참여하는 노선선정위원회를 구성하여 정기적인 현지답사를 통해 노선을 정하는 것이 필요하다. 걷는 길을 계획하고 조성하는 단계부터 지역주민, 전문가, 공무원 등 여러 이해관계자들이 사업에 함께 참여하고 공유하는 것은 향후 사유지 토지소유주와 협의하고 지역공동체의 지지를 받으며 운영·관리 주체를 형성하는 문제 등에 중요한 역할을 한다(윤정준, 2010).

제2절 운영 및 관리 부문

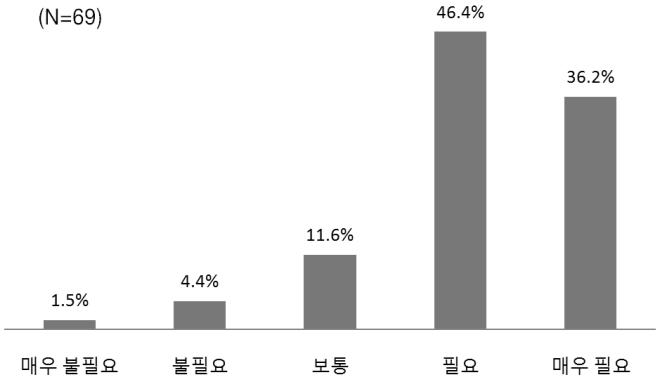
1. 사업효율화를 위한 행정과 민간의 역할 설정

조성이 완료된 걷는 길을 효율적으로 운영·관리하기 위해서는 행정과 민간의 역할이 명확하게 설정될 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 행정과 민간 간의 파트너십이 구축되어야 한다. 일반적으로 걷는 길이 자연자원 및 역사·문화자원과 연계되고 주민의 의견이 계획에 반영되는 경우는 미흡한 것으로 판단된다(김보국 외, 2008a). 우수한 자원을 반영한 걷는 길 사업을 추진하기 위해서는 민간의 적극적인 참여를 통한 행정과 민간 간의 역할 분담이 필요할 것이다. 행정은 걷

는 길의 조성 및 운영·관리를 위하여 기본계획을 수립하고 조례를 제정하며 예산을 확보하는 등의 역할을, 민간은 걷는 길을 발굴 및 운영·관리하고 해설사를 양성하며 걷는 길 탐방프로그램을 개발하는 등의 역할을 담당할 수 있다. 한편 노선 선정을 위한 수십 차례의 예비답사, 지역주민의 협조 및 행정의 지원 등을 통해 우수한 길을 확보할 수 있었던 제주올레의 사례에 주목할 필요가 있다.

둘째, 걷는 길 운영·관리를 위한 조직은 지역주민의 자원봉사자를 적극적으로 활용하고, 행정 시스템의 최소화 및 효율화를 도모해야 한다. 행정의 전문성을 확보하기 위하여 지방자치단체에 걷는 길 사업을 전담하는 조직을 구성할 필요가 있다(황정환 외, 2008). 실제로 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 걷는 길 사업의 전담 조직 구성의 필요도를 설문한 결과, 응답자의 82.6%가 '필요' 또는 '매우 필요하다'는 입장을 보였고, '불필요' 또는 '매우 불필요하다'는 입장은 5.9%에 불과했다. 걷는 길 사업 전담 조직은 가칭 '걷는 길 사업팀'이라 명명하여 팀장급을 이 분야에 전문성이 있는 사람으로 임명하고, 하부 조직을 계획 부문, 조성 부문, 운영·관리 부문, 전문연구 부문 등으로 구성할 수 있을 것이다. 또한 걷는 길 사업의 원활한 인력 공급을 위하여 자원봉사자를 양성하고, 각 분야의 전문성을 확보하기 위해 운영위원회를 설치하여 사업팀 조직이 지속적으로 유지되도록 한다.

그림 5-1. 걷는 길 사업 전담 조직의 필요도 설문 결과



셋째, 걷는 길 사업에서 지속적인 운영·관리의 주체를 육성하는 것이 중요하다. 민간 주도로 걷는 길을 운영·관리하는 것이 바람직하나 시설 관리의 경우 지방자치단체에서 담당하고 그 외의 운영·관리에 대해서는 다양한 이해관계자들이 참여하는 형태로 민간단체가 그 역할을 담당하는 것이 현실적인 방안인 것으로 판단된다(윤정준, 2010). 지역에 걷는 길이 경유하는 경우 주민 건강의 증진과 지역경제에 기여한다는 점 등을 홍보하여 지역주민들의 자발적 참여를 유도할 필요가 있다. 또한 걷는 길 운영·관리 방안을 모색하는 세미나 및 워크숍 등을 지역 차원에서 수시로 개최하여 지역 간의 협력을 도모해야 할 것이다.

넷째, 공공 부문과 민간 부문이 공동 목표를 달성하기 위해 우수 모델을 지속적으로 발전시켜야 한다. 기본계획 수립, 시설의 실시설계, 자연자원 및 역사·문화자원의 보존·복원 대책 마련, 걷는 길 정비 등은 공공 부문에서, 탐방객 안내, 해설가 양성 등은 민간 부문에서 담당하여 상호 부족한 부분을 보완할 수 있을 것이다(권전오 외, 2010). 노선을 선정할 때에는 사유지의 토지소유자 협조가 전제되어야 하며, 걷는 길의 운영은 공공보다 민간 부문이 체계적으로 업무를 담당하는 것이 효율적일 것이다. 그리고 이와 같은 민간 부문은 제주올레와 지리산둘레길 사례와 같이 운영·관리 주체를 사단법인화 하여 체계적으로 운영하는 것이 좋은 방안이 될 것으로 판단된다.

다섯째, 걷는 길을 운영·관리할 수 있는 전문 인력 및 자원 활동가 교육 프로그램을 운영하여 인적 자원을 양성해야 한다. 이와 관련하여 제주올레나 지리산둘레길, 서울성곽길에서 운영하는 교육 프로그램이 좋은 사례인 것으로 판단된다(윤정준, 2010). 사단법인 제주올레는 2008년 말부터 '제주올레 아카데미'를 개최해 제주도의 자연지리와 인문지리 등에 관한 전문적인 지식 교육을 진행하고 있다.

지리산둘레길을 운영·관리하는 사단법인 숲길은 지역주민을 '길동무'라 불리는 해설가로 양성하기 위해 지리산둘레길의 자연자원 및 역사·문화자원에 관한 교육을 실시한 바 있다. 교육과정을 이수한 해설가는 길을 안내하고 체험프로그램을 진행하게 되는데 지리산을 삶의 터전으로 오랫동안 생활해 왔던 만큼 지리산에 얽힌 여러 이야기를 자신의 경험과 함께 생동감 있게 전달함으로써 탐방객

표 5-1. 도성길라잡이 기본 교육 일정(2011~2012년)

구 분	강 의 주 제	강 의 일	연 도
오리엔테이션	도성길라잡이 활동 소개	10월 12일(수)	2011년
실내강좌	인문학으로 보는 서울 1	10월 18일(화)	
	인문학으로 보는 서울 2	10월 20일(목)	
	한성부 도성의 건설	10월 22일(토)	
	한성의 도시구조	10월 22일(토)	
	지도로 보는 서울 1	10월 25일(화)	
	지도로 보는 서울 2	10월 27일(목)	
	성곽건축의 이해	11월 2일(수)	
	도성의 수성과 관리	11월 5일(토)	
	근대 전기 사진으로 보는 도성	11월 5일(토)	
	일제시기 도성의 변천 과정	11월 8일(화)	
	해방 이후 도성의 변천과 관리	11월 10일(목)	
	서울 개발의 역사(60년대 이후)	11월 15일(화)	
	서울의 좋은 미래: 생태문화도시	11월 17일(목)	
실무교육	문화재 보호법과 문화재 정책	11월 22일(화)	
	도성길라잡이 활동의 의미와 방향	11월 24일(목)	
현장답사	숭례문 현장 답사 및 복구 계획	11월 12일(토)	
	숭례문 ~ 창의문	11월 12일(토)	
	창의문 ~ 혜화문	11월 19일(토)	
	혜화문 ~ 광희문	11월 26일(토)	
	광희문 ~ 숭례문	11월 26일(토)	
수습활동	기본 교육 수료식 / 수습활동 발대식	12월 3일(토)	
	담당구간별 수습활동	12월 4일(일) ~ 7월 22일(일)	2012년
수료식	도성길라잡이 4기 수료식	7월 28일(토)	

자료 : 서울KYC http://www.seoulkyc.or.kr

의 만족도는 높았던 것으로 평가된다. 이러한 지리산둘레길의 '길동무' 사례를 모델로 하여, 지방자치단체는 지역주민을 적극 활용하여 걷는 길 해설가를 양성할 필요가 있다. 지역주민은 지역을 경유하는 길에 대한 자연자원 및 역사·문화자원 등을 가장 잘 설명할 수 있는 인적 자원이기 때문이다(김보국 외, 2008b). 지역주민을 활용한 해설가 양성을 통해 지역주민의 장소애(場所愛, topophilia) 형성과 함께 지역 일자리의 창출 효과도 기대할 수 있을 것이다.

종로구청의 후원으로 '서울 한양도성 스탬프 투어'를 통해 시민 안내 프로그램을 주관하는 서울 한국청년연합(KYC: Korea Youth Corps)은 도성길라잡이 양성 교육을 2008년부터 매년 1년 과정으로 운영하고 있다. 2011년 10월 현재 1~3기 수료생 50여명이 도성길라잡이로 활동 중이고, 20명 정도가 4기 교육과정을 이수하고 있다. 강사진은 서울 한양도성에 관한 분야별 전문가로 구성되어 있으며, 8개월의 수습활동을 거쳐야만 교육과정을 수료할 수 있다. 서울 한양도성을 찾는 시민들의 도성 길라잡이 안내에 대한 만족도는 높은 편이다.

2. 걷는 길의 효과적 정보체계 구축

탐방객들에게 걷는 길의 정확한 정보가 전달되기 위해서는 먼저 지방자치단체는 걷는 길 지도를 제작할 필요가 있다. 대부분 지방자치단체가 보유하고 있는 관광지도에는 걷는 길 노선에 대한 정보를 정확히 얻기 어려운 단점이 있다(김보국 외, 2009). 걷는 길의 총길이, 소요시간, 인접 관광자원 등에 대한 정보 습득을 위해서는 걷는 길 지도의 제작이 필요하다. 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 해당 시·군의 걷는 길 지도 보유 여부 및 향후 지도 제작 계획에 대하여 설문하였다. 그 결과 걷는 길 지도를 보유하고 있는 시·군과 그렇지 않은 시·군은 각각 응답자의 ⅓과 ⅔를 보였다. 또한 응답자의 절반 가까이는 현재 걷는 길 지도가 없지만 향후 지도 제작을 계획하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 설문 결과를 통해 많은 지방자치단체들이 걷는 길 지도 제작 사업에 관심이 높다는 사실을 알 수 있다. 걷는 길 지도의 제작을 계획하는

지방자치단체에게 참고할 만한 지도의 좋은 모델로는 전라북도의 진안마실길 지도를 들 수 있다. 이 지도의 경우 인간미가 느껴지도록 그림으로 제작되었는데, 구간의 개략적인 설명, 난이도 및 관광자원의 간단한 해설, 찾기 어려운 길에 대한 자세한 안내 등이 덧붙여 있어 길이 경유하는 장소 콘텐츠의 정보를 함께 제공하도록 구성한 점이 돋보인다.

그림 5-2. 걷는 길 지도의 유무 설문 결과

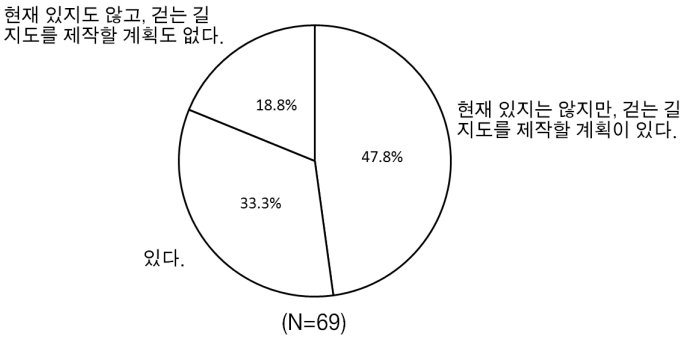
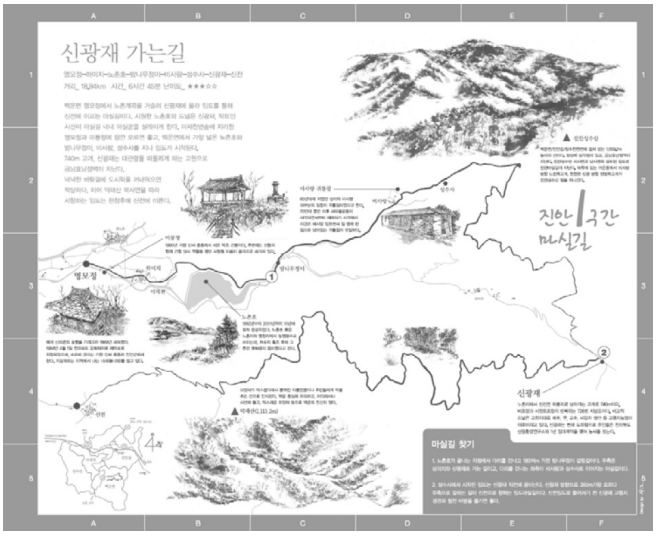


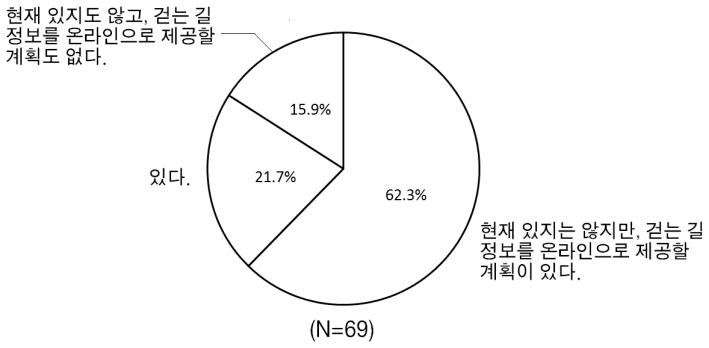
그림 5-3. 진안마실길 길지도(신광재 가는길)



자료 : 김보국 외(2009)

둘째, 탐방객들이 온라인으로도 걷는 길 정보를 한눈에 알아볼 수 있도록 지방자치단체는 웹사이트를 구축할 필요가 있다. 걷는 길의 총길이, 소요시간, 인접 관광자원 등에 대한 정보가 제공되어야 할 것이다(권전오 외, 2010). 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 해당 시·군의 걷는 길 정보 제공 웹사이트 유무 및 이에 대한 향후 계획을 설문하였다. 그 결과 응답자의 21.7%가 걷는 길 정보를 온라인으로 제공하고 있는 것으로 나타났고, 현재 온라인 서비스를 제공하지 않지만 향후 제공 계획이 있는 시·군은 응답자의 62.3%를 나타냈다. 이러한 설문 결과는 많은 지방자치단체들이 걷는 길 정보의 온라인 시스템 구축에 관심이 높음을 의미한다. 서울특별시는 생태정보시스템(http://ecoinfo.seoul.go.kr)을 통해 서울시가 선정한 걷고 싶은 길에 대한 정보를 온라인으로 제공하고 있다. 이러한 사례를 모델로 하여 지방자치단체는 수치지도 또는 위성사진에 걷는 길 노선을 표시하여 실시간으로 서비스하는 지리정보 시스템을 구축해야 할 것이다.

그림 5-4. 걷는 길 정보 제공 웹사이트의 유무 설문 결과



셋째, 걷는 길을 상징하는 마크, 로고 등의 디자인을 개발하여 이를 공통적으로 활용할 필요가 있다. 걷는 길의 마크나 로고는 국립·도립·시민공원 등의 그것과 상충될 수 있는데, 이러한 경우 다양한 마크, 로고가 포함된 안내판을 제작하여 탐방객들의 혼동을 방지해야 할 것이다. 지리산둘레길의 경우 솔방울을 상

징으로 한 로고를 만들었고, 안내 유도 말뚝은 길이 경유하는 5개 시·군을 각기 다른 색으로 나타내 현재 탐방객이 어느 지역에 있고 어느 지역으로 걷는지를 알 수 있도록 했다. 제주올레는 제주도 초원에서 흔히 볼 수 있는 조랑말을 형상화하여 로고를 만들었으며 파란색 화살표와 리본을 이용하여 길을 안내하고 있다. 걷는 길의 안내는 노선의 시작 지점과 걷는 방향, 중간 방문 지점, 종착 지점, 난이도, 소요시간 등에 대한 정확하고 상세한 정보가 탐방객에게 알기 쉽고 명확하게 전달되도록 하는 것이 중요하다(김보국 외, 2008b; 이영주, 2009a). 한편 탐방객들이 직접 길을 찾아 걸을 수 있도록 체계적으로 정보를 정리한 안내책자가 제작되어야 하며, 안내소에는 이러한 책자들이 상시 구비되어 있어야 할 것이다.

3. 사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스를 통한 고용 창출

걷는 길 사업은 길 주변의 자연자원 및 역사·문화자원을 효율적으로 관리하고 시민들의 여가 선용과 건강 증진에 기여함을 목적으로 하는 공공 서비스의 성격을 갖는다. 이러한 배경에서 공공 자원을 활용한 일자리 창출 방안을 모색해 볼 수 있다. 가령 걷는 길 사업의 전담 인력 또는 사업에 한시적으로 필요한 인력 등에 대해 사회적 일자리 사업 등과 연계하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

문화체육관광부의 문화관광해설사 운영, 환경부의 환경지킴이 사업, 산림청의 숲가꾸기 사업과 산림서비스증진 사업 등 사회적 일자리 사업이 걷는 길 사업에 간접적으로 연계되어 추진되어 왔다. 하지만 트레킹코스 조성사업이 희망근로사업의 일환으로 추진되기도 했던 서울특별시와 대전광역시 등의 일부 지역을 제외하면 걷는 길의 조성 및 운영·관리 등과 직접적으로 연관된 사회적 일자리 사업은 현재까지 부족한 실정이다.

걷는 길과 관련한 사회적 일자리는 조성 및 운영·관리 등 단계별로 일자리를 구분할 수 있으며, 업무별 전문성 등을 고려하여 그 역할을 정할 수 있다. 자연자원 및 역사·문화자원 조사, 걷는 길 조성 및 운영·관리 등에 필요한 인력 자원

은 행정안전부, 문화체육관광부, 환경부, 국토해양부 등 정부부처와 연계한 사회적 일자리 사업으로 충당할 수 있을 것이다. 또한 업무의 특성상 유연근무시간제를 적용할 수 있는 부분에 대해서는 여성, 노인, 장애인, 퇴직자, 취약계층 등을 대상으로 취업교육을 실시하여 그들에게 일자리를 제공할 수 있을 것이다.

걷는 길 관련 일자리 창출의 또 다른 방법으로는 커뮤니티 비즈니스를 활성화하여 사회적 기업을 적극 육성하는 것이다. 커뮤니티비즈니스(CB: Community Business)란 지역 사회의 현안 문제를 지역주민이 주체가 되어 지역 자원을 활용하여 사업성·수익성 있는 활동으로 해결하고자 하는 사업이라 말할 수 있다. 사회적 기업의 한 유형으로서 주민자치위원회 또는 비영리단체 등을 대상으로 현재 마을기업 사업이 진행되고 있다.

걷는 길 사업은 지역의 관광서비스 관련 사업의 활성화 및 지역자원을 활용한 커뮤니티비즈니스 유형에 해당하며, 지역경제를 활성화하는 데 적지 않은 영향을 미치는 것으로 판단된다(문화체육관광부 외, 2010). 이러한 배경에서 지역주민이 주체가 되어 사업을 수행하고 수익의 일부가 지역발전에 돌아갈 수 있는 시스템이 구축될 필요가 있다.

걷는 길 사업과 직접적으로 연관이 없다 하더라도 지역의 커뮤니티비즈니스 활성화 측면에서도 다양한 형태의 정책적 지원이 필요하다. 사단법인 제주올레와 사단법인 울진숲길은 커뮤니티비즈니스 사업 공모를 통해 각각 제주올레 기념품공장과 울진숲길카페 등이 선정되어 걷는 길과 관련한 사업에 재정 지원을 받기도 했다.

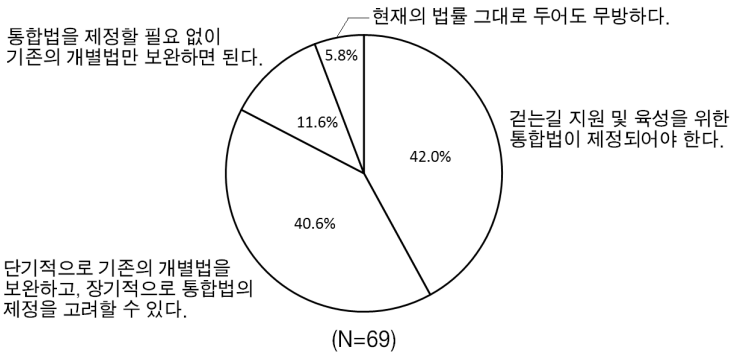
지방자치단체는 걷는 길과 관련하여 지역의 커뮤니티비즈니스가 활성화되고 일자리가 창출될 수 있도록 이와 관련한 사회적 기업 활성화 조례를 제정하여 정책적 지원에 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 걷는 길 조성 및 운영·관리 등에 필요한 다양한 사업을 하나로 통합하여 걷는 길 관련 기업이 설립될 수 있도록 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다.

제3절 법제 기반 부문

걷는 길의 개념과 위상, 걷는 길의 조성 및 운영·관리에 대해 체계적으로 지원이 이루어질 수 있도록 법률의 제정을 검토할 필요가 있다. 그러나 앞에서 걷는 길과 관련한 개별 법률을 살펴보았듯이 각 법에는 고유한 목적이 존재하므로 기존의 틀을 해치지 않으면서 발전적인 개념의 걷는 길이 도입되도록 하는 방안이 중요하다고 판단된다. 가령 개별 법률마다 의미상 차이가 나타나 혼선이 있는 탐방로 용어에 대해 하나의 통일된 개념으로 명확하게 정립해야 할 것이다. 또한 「자연환경보전법」에는 탐방로가 생태·경관보전지역 중에서 생태·경관전이보전구역에 설치할 수 있는 시설로 규정되어 있는데, 생태·경관완충보전구역에도 설치할 수 있도록 허용한다면 탐방로 활성화의 가능성은 더욱 높아질 것으로 기대된다.

위와 같은 배경에서 단기적으로 기존의 개별법을 정비하고 중·장기적으로 이들 개별법을 총체적으로 아우를 수 있는 통합법을 새롭게 제정하는 방안이 현실적인 대안으로 판단된다. 걷는 길 사업을 담당하는 지방자치단체 공무원들을 대상으로 법률 정비 방안에 대해 설문하였다. 그 결과 응답자의 42.0%와 40.6%가 각각 '걷는 길 지원 및 육성을 위한 통합법이 제정되어야 한다'는 입장과 '단기적으로 기존의 개별법을 보완하고 장기적으로 통합법의 제정을 고려할 수 있다'는 입장으로 나타나 서로 대등하게 높은 빈도를 보였다. 이들의 공통적인 생각은 통합법 제정이 필요하다는 것으로서 두 입장을 합치면 응답자의 82.6%를 차지한다. 실무자 대부분이 통합법 제정의 필요성에 공감하고 있음을 알 수 있다. 한편 통합법을 제정할 필요 없이 기존의 개별법만 보완하면 된다는 입장은 11.6%의 빈도를 보였고, 현재의 법률 그대로 두어도 무방하다는 입장은 응답자의 5.8%에 불과했다.

그림 5-5. 걷는 길 사업 관련 법률의 정비 방안 설문 결과



통합법에 포함되는 내용에는 걷는 길의 유형과 개념, 국토 및 지역 차원에서의 걷는 길 사업, 걷는 길의 구체적인 운영·관리, 중앙정부 및 지방자치단체의 역할 분담 등이 고려될 수 있다. 걷는 길 사업의 추진체계와 관련하여 중앙정부는 걷는 길 정책의 추진방향 및 지침 제시, 노선 지정, 사업의 평가 등의 기능을 맡고, 지방자치단체와 민간단체는 걷는 길을 실제적으로 정비하고 운영·관리하는 역할을 담당하며, 지역주민은 걷는 길의 운영·관리에 참여하고 해설과 편의를 제공하는 주체로서 참여하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제6장 요약 및 정책제언

제1절 연구의 요약

본 연구에서는 걷는 길 사업의 개선방안을 제시하기 위하여 국외 선진사례와 국내 현황을 살펴보았다. 먼저 걷는 길 사업의 국외 사례를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계획 및 조성 부문을 살펴보면, 걷는 길을 유형화하여 각 유형에 고유한 역할과 기능을 담당하도록 한 점이 국가마다 공통적으로 발견된다. 영국과 프랑스는 국토, 광역·지역, 도시·근린 단위 등 공간적 위계에 따라, 일본은 소요시간에 따라, 뉴질랜드는 이용의 난이도에 따라 걷는 길을 유형화하는 등 유형의 구분 기준은 다양하게 나타난다.

둘째, 운영 및 관리 부문을 살펴보면, 걷는 길 사업의 선진국들은 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체 간의 역할 분담을 명확하게 설정하고 있다.

셋째, 법제 기반 부문을 살펴보면, 사례 분석의 대상 국가들 중에는 뉴질랜드와 같이 걷는 길과 관련한 명확한 근거법이 제정되어 있는가 하면, 일본과 프랑스처럼 여러 개별법으로 걷는 길 사업을 추진하는 경우도 있다. 영국은 별도의 법률 없이 내셔널트레일에 대한 기준을 마련하여 걷는 길을 운영·관리하고 있다.

국내 걷는 길 사업의 추진 현황은 중앙정부 주도형과 지방자치단체·민간단체 주도형으로 구분하여 유형별로 사업의 추진 현황을 살펴보았다. 본 연구에서는 중앙정부 주도형 사업으로 문화체육관광부의 문화생태탐방로, 환경부의 생태탐방로, 국토해양부의 누리길, 산림청의 숲길 등을, 지방자치단체 및 민간단체 주도형 사업으로는 걷는 길 사업의 성공모델로서 인정받는 제주올레와 지리산둘레

길의 사례를 검토하였다. 그리고 사업별로 현황을 파악한 후에는 계획 및 조성, 운영 및 관리, 법제 기반 등 부문별로 사업의 추진실태를 분석하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계획 및 조성 부문에서는 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자, 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡, 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재, 지속가능성을 고려하지 않은 길의 조성 등을 문제점으로 들었다.

둘째, 운영 및 관리 부문에서는 걷는 길의 운영·관리 주체 현황을 살펴보았다. 그리고 이 부문에서 사업의 문제점으로 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성, 걷는 길 운영 관리 인력의 비전문성, 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성 등을 지적하였다.

셋째, 법제 기반 부문에서는 걷는 길 조성과 관련한 법률의 체계가 명확하게 마련되어 있지 않고 개별법에 의해 걷는 길 사업이 추진되고 있음을 살펴보았다.

제2절 정책적 제언

국외사례에서 도출된 시사점과 국내 사업의 추진실태 분석을 종합하여 걷는 길 사업의 개선방안을 부문별로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 계획 및 조성 부문에서는 걷는 길 조성 기본계획을 수립하고, 걷는 길 자원을 심층적으로 발굴할 필요가 있다. 구체적으로는 계획수립에 관한 표준모델 검토, 지역계획 차원에서의 기본계획 수립, 지역단위계획을 바탕으로 한 광역계획 수립, 국토 공간 규모의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 등이 이루어져야 하며, 지역성을 반영한 걷는 길의 조성, 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여 등이 실제화 되어야 한다.

둘째, 운영 및 관리 부문에서는 사업효율화를 위한 행정과 민간의 역할 설정, 걷는 길의 효과적 정보체계 구축, 사회적 일자리 및 커뮤니티 비즈니스를 통한

고용창출 등의 방안이 마련되어야 한다. 먼저 행정과 민간의 역할 설정 분야를 구체적으로 살펴보면 행정과 민간단체 간 파트너십을 구축하고, 행정의 전문성 확보를 위해 조직을 재구성하며, 지속적인 운영·관리를 위해 민간 주체를 양성해야 할 것이다. 또한 민간단체와 유기적 협업체계를 구축하고 자원 활동가 및 해설가 양성 프로그램을 운영할 필요가 있다. 다음으로 걷는 길의 정보체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 시·군별 걷는 길 지도가 작성되어야 하고 걷는 길 정보의 온라인 서비스가 제공되어야 하며 효율적인 안내시스템이 확립되어야 한다. 끝으로 고용 창출과 관련해서는 걷는 길 사업 관련 사회적 일자리를 확충하고 커뮤니티 비즈니스를 활성화하여 사회적 기업을 육성하는 방안을 모색해야 한다.

셋째, 법제 기반 부문에서는 추진체계에 있어 중앙정부, 지방자치단체, 민단단체, 지역주민 등 걷는 길 사업에 관련한 주체의 역할 분담이 명확하게 설정될 필요가 있다. 또한 걷는 길 사업에 대한 체계적인 협력 및 지원 시스템의 제도화를 위해 기존의 개별법을 보완하거나 새로운 통합법을 제정하는 방안이 검토되어야 한다.

위와 같은 노력이 실제화 될 때 걷는 길 사업이 효과적으로 추진될 것이며 장기적으로는 걷는 길의 지속성이 보장될 것이다. 또한 관광자원이 선형으로 연계됨으로써 도보관광이 활성화되어 지역관광은 점차 활기를 띨 것으로 전망된다.

【부 록】 걷는 길 사업에 관한 지자체 공무원 설문 조사

안녕하십니까?
한국지방행정연구원에서는 걷는 길 사업에 대한 지방자치단체 공무원 여러분들의 인식을 조사하고 있습니다. 이번 조사는 걷는 길 사업의 현황 및 문제점을 분석하여 사업의 개선방안을 마련하는 데 그 목적이 있습니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 고견(高見)을 주시면 대단히 감사하겠습니다. 고견 제시와 관련하여 궁금한 사항은 문의처로 연락주시기 바랍니다. 감사합니다.

2011년 11월 2일
한국지방행정연구원 지역발전연구실 김도형
enscape@krila.re.kr, 02-3488-7348

1. 다음은 걷는 길 사업의 추진을 저해하는 요소들입니다. 선생님께서 생각하시기에 이들 각 요소의 문제가 어느 정도인지 하나를 선택하여 주시길 바랍니다.

걷는 길 사업 저해 요소	전혀 문제 없음	문제 없음	보 통	문제 있음	매우 문제 있음
① 걷는 길 사업의 관련 법률 및 제도적 기반 미약					
② 정부부처 간 걷는 길 사업의 중복 투자					
③ 걷는 길 사업의 지방자치단체 간 연계·협력사업 추진 미흡					
④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립 부재					
⑤ 지속가능성을 고려하지 않은 걷는 길의 조성					
⑥ 걷는 길 운영·관리 주체의 미설정(또는 역할 미흡)					

걷는 길 사업 저해 요소	전혀 문제 없음	문제 없음	보 통	문제 있음	매우 문제 있음
⑦ 걷는 길 운영·관리를 위한 재원 확보의 불안정성					
⑧ 걷는 길 운영·관리 인력의 비전문성					
⑨ 걷는 길 사업에 대한 주민들의 비협조성					

2. 다음은 걷는 길 사업을 효과적으로 추진하는 데 필요한 요소들입니다. 선생님께서 생각하시기에 이들 각 요소의 중요성이 어느 정도인지 하나를 선택하여 주시길 바랍니다.

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보 통	중요함	매우 중요함
① 중앙정부–지방자치단체–지역주민 간 명확한 역할 분담 설정					
② 걷는 길 사업의 지원 및 육성을 위한 법률 정비					
③ 지방자치단체를 위한 걷는 길 조성사업의 표준모델 제시					
④ 지방자치단체 차원의 걷는 길 조성사업 기본계획 수립					
⑤ 시·도 차원의 걷는 길 조성사업 광역계획 수립					
⑥ 국토 차원의 걷는 길 조성사업 국가기본계획 수립					
⑦ 지역성을 반영한 걷는 길의 조성					
⑧ 걷는 길의 스토리텔링 작업을 통한 장소의 의미 부여					

걷는 길 사업의 효과적 추진 요소	전혀 중요하지 않음	중요하지 않음	보 통	중요함	매우 중요함
⑨ 걷는 길의 노선 선정 시 다양한 이해관계자의 참여					
⑩ 걷는 길 사업을 위한 행정과 민간의 파트너십 구축					
⑪ 걷는 길 사업 행정의 전문성 확보를 위한 조직 구성					
⑫ 걷는 길 해설가 양성을 위한 프로그램 운영					
⑬ 지방자치단체 차원의 걷는 길 지도 제작					
⑭ 걷는 길 정보의 온라인 서비스 제공					
⑮ 걷는 길의 효율적인 안내시스템 확립					
⑯ 걷는 길 관련 사회적 일자리 확충					
⑰ 걷는 길 관련 사회적 기업 육성					

3. 우리나라는 현재 걷는 길 사업과 관련한 법률이 명확하게 마련되어 있지 않고 「산지관리법」, 「산림문화·휴양에 관한 법률」 등과 같은 개별 법률에 의해 사업이 추진되고 있습니다. 이러한 현실에서 걷는 길 사업의 법·제도 개선과 관련하여 선생님께서는 다음 중 어떠한 생각을 갖고 계십니까?

① 걷는 길 지원 및 육성을 위한 통합법이 제정되어야 한다.
② 단기적으로 기존의 개별법을 보완하고, 장기적으로 통합법의 제정을 고려할 수 있다.
③ 통합법을 제정할 필요 없이 기존의 개별법만 보완하면 된다.
④ 현재의 법률 그대로 두어도 무방하다.

4. 귀 지자체는 걷는 길 사업을 추진하는 데 얼마나 많은 관심을 기울이고 있습니까?

① 매우 무관심 ② 무관심 ③ 보통 ④ 관심 ⑤ 매우 관심

5. 시·군 경계를 넘나드는 걷는 길 조성은 지자체 간 연계·협력하기에 좋은 사업이지만, 실제 사업을 추진하다 보면 지자체 간 갈등이 발생하는 등 어려움이 나타나기도 합니다. 인접 시·군을 넘나드는 걷는 길 관광 자원이 귀 지자체에 존재한다면, 선생님께서는 걷는 길 연계·협력사업의 추진 의지에 어떠한 입장을 취하시겠습니까?

① 매우 소극적 ② 소극적 ③ 보통 ④ 적극적 ⑤ 매우 적극적

6. 대부분의 지자체에서는 걷는 길 사업을 문화관광, 생태환경 등 여러 부서에서 관여하고 있습니다. 사업 추진의 효율성을 위해 지자체 차원에서 걷는 길 사업의 전담 조직이 필요하다고 생각하십니까?

① 매우 불필요 ② 불필요 ③ 보통 ④ 필요 ⑤ 매우 필요

7. 귀 지자체에는 걷는 길 정보만을 제공하는 지도가 있습니까?

① 있다.
② 현재 있지는 않지만 걷는 길 지도를 제작할 계획은 있다.
③ 현재 있지도 않고 걷는 길 지도를 제작할 계획도 없다.

8. 귀 지자체에는 걷는 길 정보를 제공하는 홈페이지가 있습니까?

① 있다.
② 현재 있지는 않지만 걷는 길 정보를 인터넷으로 제공할 계획은 있다.
③ 현재 있지도 않고 걷는 길 정보를 인터넷으로 제공할 계획도 없다.

9. 걷는 길 사업과 관련하여 중앙정부에 건의하고 싶은 사항이 있으시면 자유롭게 적어주시길 바랍니다.

10. 다음은 통계 해석을 위해 필요한 사항입니다. 선생님 신상에 해당하는 사항에 ∨ 표 해 주시길 바랍니다.

10-1. 성	① 남성 ② 여성
10-2. 연 령	① 20·30대 ② 40대 ③ 50·60대
10-3. 소속 지자체 행정 단위	① 시 지역 ② 군 지역

※ 선생님의 성실한 응답에 진심으로 감사드립니다.

【참고문헌】

강신겸(2010), “민선 5기, 창조관광의 시대를 열어야”, 「한국관광정책」, 40.

국토해양부(2010), 「대한민국 해안누리길」.

국토해양부(2011), 「개발제한구역 누리길 조성 가이드라인 수립 연구」.

권전오·한이채(2010), 「인천 생태탐방로 노선설정 및 조성방안」, 인천발전연구원.

김기호·문국현(2006), 「도시의 생명력: 그린웨이」, 랜덤하우스 중앙.

김도형(2006), “지속가능한 과학단지 환경계획의 원리와 적용: 오송생명과학단지 개발사업을 사례로”, 「대한지리학회지」, 41(6).

김도형(2010), 「순성의 즐거움: 서울성곽 600년을 걷다」, 효형출판.

김명수·박정은·최영국·정소양(2008), 「건강·문화·생태회랑 구축 전략 연구」, 국토연구원.

김명수·박정은·최영국·정소양(2009), “江·山·海를 잇는 국토녹색길 조성”, 「국토정책 Brief」, 227, 국토연구원.

김보국·임승현·이은송(2009), 「전라북도 마실길 조성을 위한 노선선정 방안 및 선정노선의 특성분석」, 전북발전연구원.

김보국·정명희·유승수(2008a), 「국토생태탐방로와 전북권역 생태·문화자원간 연계방안 연구」, 전북발전연구원.

김보국·정명희·유승수(2008b), 「생태·문화탐방로 지역단위계획을 위한 기본모형 연구」, 전북발전연구원.

김성진(2010), “도보여행: 現象과 課題”, 「환경계획연구소 창립 30주년 심포지엄: 걷기의 재발견」, 서울대학교 환경대학원, 2010.12.9.

김주석(2009), “경북의 江山海 따라 걷기 좋은 길 만들자!”, 「대경CEO Briefing」, 228, 대구경북연구원.

김주석·최정수(2008), “걷는 길을 지역활력의 길로”, 「대경CEO Briefing」, 166, 대구경북연구원.

김진범·박정은(2010), “역사·문화 길을 활용한 지역발전 사례”, 「국토정책 Brief」, 299, 국토연구원.

대전발전연구원(2010), 「충청광역권 대청호 둘레길 생태체험로 조성사업계획」.

류휘종(2010), “걷는 길 보전과 관리를 위한 제도 마련 필요: 영국과 미국의 National Trail

제도를 중심으로", 「국회도서관보」, 47(10).
문화체육관광부(2009a), 「이야기가 있는 문화생태탐방로 기본계획」.
문화체육관광부(2009b), 「이야기가 있는 문화생태탐방로 가이드라인 연구」.
문화체육관광부·한국관광공사(2010), 「탐방로 사업 고용창출방안 연구」.
민말순·조원배(2007), 「백의종군로 정비를 위한 기초연구」, 경남발전연구원.
민현석(2010), "옛길 어떻게 가꿀 것인가?", 「SDI 정책리포트」, 56, 서울시정개발연구원.
민현석·송지영(2009), 「옛길의 가치규명 및 옛길 가꾸기 기본방향 연구」, 서울시정개발연구원.
박미영(2009), 「광주천을 연계하는 녹색보행공간 구상: 그린웨이 조성을 중심으로」, 광주발전연구원.
사단법인 숲길(2007), 「지리산길 조성을 위한 기본구상」.
사단법인 숲길(2009), 「프랑스 랑도네 답사 보고서」.
산림청(2007), 「등산로 유형구분 및 관리방안」.
산림청(2009), 「전국 산림문화체험숲길 조성 기본계획 연구」.
삼성경제연구소(2009), "2009년 10大 히트상품", 「CEO Information」, 735.
서명숙(2009), "미래 제주와 제주올레", 「부산 그린웨이 조성을 위한 세미나: 우리나라 길 가꾸기 사업의 과정과 의미」, 부산발전연구원, 2009.7.8.
서명숙(2010), 「꼬닥꼬닥 걸어가는 이 길처럼」, 북하우스.
서명숙(2011), 「제주올레여행: 놀멍 쉬멍 걸으멍」, 북하우스.
송인주(2008), 「서울시 생태관광을 위한 생태탐방로 조성연구」, 서울시정개발연구원.
신정일(2011), "우리 땅 걷기의 어려움에 대한 유감", 「대경포럼」, 74, 대구경북연구원.
심원섭(2006), "창조성(Creativity)이 관광경쟁력이다", 「한국관광정책」, 24, 한국문화관광연구원.
안은주(2009), "행복의 올레, 평화의 올레, 치유의 올레가 보여준 결실", 「제주발전포럼」, 32, 제주발전연구원.
양석우(2007), 「도시 내 그린웨이 네트워크에 관한 연구: 보스톤, 뉴욕, 싱가포르 그린웨이 계획사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 환경조경학과 석사학위논문.
양석우·정혜진·최지영·김기호(2007), "도시 그린웨이 네트워크를 위한 계획체계에 관한 연구", 「대한건축학회 논문집」, 23(6).
양진홍(2007), "고령사회에 대응한 건강·문화생태회랑의 구축과 활용구상", 「국토정책 Brief」, 154, 국토연구원.

여운상(2009), “영국의 국가생태탐방로: 걸으면서 보는 자연의 아름다움”, 「WORLD FOCUS」, 117, 부산발전연구원.

유영성·이상범·현지연(2007), “경기도 그린웨이 네트워크의 활성화 방안”, 「CEO Report」, 경기개발연구원.

윤정준(2009), “지리산숲길 현황설명”, 「부산 그린웨이 조성을 위한 세미나: 우리나라 길 가꾸기 사업의 과정과 의미」, 부산발전연구원, 2009.7.8.

윤정준(2010), “탐방로 조성·관리·운영 방향 및 추진 과제”, 「탐방로 정책 및 문화 심포지엄: 새로운 도보여행 시대와 탐방로 사업 개선 방향 모색」, (사)한국의 길과 문화, 2010, 11.4.

이성용(2009), “제주올레 현황 및 활성화 방안”, 「JDI OPINION」, 97, 제주발전연구원.

이성용(2010), “걷는 길의 가치를 높인 제주올레 보전 및 관리 방안”, 「JDI OPINION」, 107, 제주발전연구원.

이영주(2008), “독일의 관광가도 운영사례와 시사점”, 「PIE」, 2, 강원발전연구원.

이영주(2009a), 「강원도 산소길의 유형화 및 발전방안 연구」, 강원발전연구원.

이영주(2009b), “국내외 트레일 개발사례와 시사점”, 「PIE」, 11, 강원발전연구원.

이우진(2006), 「도시 그린웨이 계획 요소에 관한 연구: 뉴욕, 밴쿠버, 시애틀 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 환경조경학과 석사학위논문.

이재영(2011), “도심 올레길 개발 및 지도제작”, 「DJDI 정책제안 BRIEF」, 대전발전연구원.

임승빈(2009), 「경관분석론」, 서울대학교 출판부.

전영철(2010), 「강원도형 창조관광 도입구상에 관한 연구」, 강원발전연구원.

정 휘(2011), “녹색길 추진현황과 과제”, 「국토」, 356, 국토연구원.

정명희·김보국(2009), 「스토리가 있는 전라북도 문화생태탐방로 조성방안」, 전북발전연구원.

정재희(2010), “느림의 가치 걷는 길의 확산에 따른 경남의 정책방향”, 「Issue Paper」, 38, 경남발전연구원.

정혜진·최지영·양석우(2007), “도시 내 친보행공간의 통합적 계획을 위한 그린웨이 유형 연구”, 「대한건축학회 논문집」, 23(10).

제주관광공사(2010), 「제주 올레길 이용객 실태조사 보고서」.

지역발전위원회(2010), 「창조지역 가이드북」.

진장원(2009), “국립올레길의 해외사례와 활성화 방안”, 「도로정책 Brief」, 25, 국토연구원 도로정책연구센터.

최인호(2009), “이야기길 관광자원화 사례로 본 충청남도의 대응과제와 발전전략”, 「충남리포트」, 21, 충남발전연구원.

최인호(2010), “충남의 걷고 싶은 길 조성방향과 과제”, 「제1차 CDI 길포럼: 자연속 역사문화길 어떻게 만들 것인가?」, 충남발전연구원, 2010.4.14.

한국관광공사(2009), 「가족여행실태조사 결과 보고서」.

행정안전부(2010), 「찾아가고 싶은 명품 녹색길」.

홍성운(2009), “스토리가 있는 문화생태탐방로 프로젝트”, 「한국관광정책」, 35, 한국문화관광연구원.

환경부(2007), 「전국단위 국토생태탐방로 조성계획 연구」.

환경부(2008), 「생태문화탐방로 조성 가이드라인 연구」.

환경부(2009), 「도시녹지네트워크를 위한 녹색길 조성사업 가이드라인 작성 연구」.

황정환·신현탁·윤국진(2008), 「울릉 해변숲 생태탐방로 계획구상(내수전~석포)」, 대구경북연구원.

Bichard, W. and Proudman, R.(2010), *Appalachian Trail Design, Construction, and Maintenance*, Appalachian Trail Conference.

City of Boston(2008), *Open Space Plan 2008 − 2014*.

Countryside Commission(1995), *The Cotswold Way proposed national trail: formal consultation*.

Dramstad, W.E., Olson, J.D. and Forman, R.T.T.(1996), *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land-Use Planning*, Island Press.

Fabos, J.G.(1995), “Introduction and overview: the greenway movement, uses and potentials of greenways”, *Landscape and Urban Planning*, 33.

Flink, C.A. and Searns, R.M.(1993), *Greenways: A Guide to Planning Design, and Development*, Island Press.

Godbey, G.(2008), “Ahead of the Curve: New Trends in Tourism, leisure and Creative Time”, International Conference on Creative Tourism, UNESCO Creative Cities Network, Santa Fe, New Mexico, U.S.A., October 2008.

Lindroth, K., Ritalahti, J. and Soisalon-Soininen, T.(2007), “Creative tourism in destination development”, *Tourism Review*, 62.

Little, C.E.(1990), *Greenways for America*, The Johns Hopkins University Press.

New Zealand Conservation Authority(2003), *New Zealand's walkways*.

President's Commission on Americans Outdoors(1987), *Americans Outdoors: The legacy, the challenge, with case studies*, Island Press.

Raymond, C.(2007), "Creative Tourism New Zealand: The Practical Challenges of developing Creative Tourism", in Richards, G. and Wilson, J. Eds.(2007), *Tourism, Creativity and Development*, Routledge.

Richards, G.(2009), "Creative Tourism and Local Development", in Wurzburger, R., Aageson, T., Pattakos, A. and Pratt, S. Eds.(2009), *Creative Tourism, A Global Conversation*, Sunstone Press.

Richards, G. and Raymond, C.(2000), "Creative tourism", *ATLAS news*, 23.

Richards, G. and Wilson, J. Eds.(2007), *Tourism, Creativity and Development*, Routledge.

Searns, R.M.(1995), "The evolution of greenways as an adaptive urban landscape form", *Landscape and Urban Planning*, 33.

Smith, D.S. and Hellmund, P.C. Eds.(1993), *Ecology of Greenways: Design and Function of Linear Conservation Areas*, University of Minnesota Press.

The European Greenways Association(2000), *Good Practice Guide*.

The National Recreation and Park Association(1995), *Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines*.

Troll, C.(1939), *Luftbildplan und oklogische Bodenforschung*, Zeitschrift fur Erdkund.

Tuner, T.(1996), *City as Landscape: A Post Post-Modern View of Design and Planning*, E & FN Spon.

UNESCO Creative Cities Network(2006), *Towards Sustainable Strategies for Creative Tourism. Discussion Report of the Planning: Meeting for 2008 International Conference on Creative Tourism, Santa Fe, New Mexico, U.S.A., October 25-27, 2006*.

Wurzburger, R., Aageson, T., Pattakos, A. and Pratt, S. Eds.(2009), *Creative Tourism, A Global Conversation*, Sunstone Press.

뉴질랜드 환경보전부 http://www.doc.govt.nz

미국 국립공원관리청 내셔널트레일 http://www.nps.gov/nts

미국 내셔널트레일협의회 http://www.pnts.org

미국 보스턴시 오픈스페이스계획 http://www.cityofboston.gov/parks/about/openspace.asp
서울특별시 생태정보시스템 http://ecoinfo.seoul.go.kr
영국 내셔널트레일 http://www.nationaltrail.co.uk
일본 환경성 장거리자연보도 http://www.env.go.jp/nature/nats/shizenhodo
제주올레 http://www.jejuolle.org
지리산둘레길 http://www.trail.or.kr
프랑스 랑도네협회 http://www.ffrandonnee.fr

Ⅵ. 지방자치단체 문화개발사업의 개선방안

김 현 호 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 477

제1절 연구배경 및 목적 ····· 477

제2절 연구범위 및 방법 ····· 479

1. 연구의 범위 ····· 479
2. 연구의 방법 ····· 480

제3절 연구의 구성 ····· 481

제2장 지방자치단체 문화개발과 창조적 지역발전 ····· 483

제1절 문화와 창조적 지역발전 ····· 483

1. 지역발전패러다임 및 경쟁요소 변화 ····· 483
2. 지역발전 요소로서 문화의 중요성 ····· 484
3. 창조적 지역발전과 문화의 관계 ····· 487

제2절 문화개발사업의 개념 및 전략 ····· 489

1. 문화개발사업의 개념 및 유형 ····· 489
2. 문화개발사업의 전략 및 특징 ····· 491

제3절 선행연구 논의 및 한계 ····· 494

제4절 분석의 틀 구성 ····· 496

1. 분석의 관점 ····· 496
2. 분석틀의 구축 ····· 497

제3장 지방자치단체 문화개발사업 실태분석 ····· 499

제1절 재원투자 실태분석 ····· 499

1. 분석의 개요 ····· 499
2. 재원의 규모 ····· 499
3. 지역별 재원 ····· 501

제2절 지방자치단체 추진실태 분석 ····· 504

1. 분석의 개요 ····· 504
2. 실태분석 현황 ····· 505
3. 문제점 및 개선과제 ····· 519

제3절 지역 사례분석 ····· 523

1. 분석의 개요 ····· 523
2. 영월군 ····· 524
3. 산청군 ····· 528
4. 태백시 ····· 531
5. 종합 및 정책적 시사점 ····· 534

제4장 지방자치단체 문화개발사업 시책분석 ····· 536

제1절 관련법률 검토 ····· 536

1. 법률 여건 ····· 536
2. 조성 측면 ····· 537
3. 운영 측면 ····· 539

제2절 계획 및 시책 ····· 541

1. 관련 계획 ····· 541
2. 주요 시책 ····· 542

제3절 추진조직 및 추진방식 ····· 544

1. 추진조직 ····· 544
2. 추진방식 ····· 545

제4절 사업평가 ····· 546

제5절 특징 및 문제점 ····· 547

제5장 지방자치단체 문화개발사업 개선방안 ·····550

제1절 기본방향 ····· 550

1. 양적 투자위주의 사업지양 ·····550
2. 공급자 중심에서 이용자 중심으로 전환 ·····551
3. 지역의 책임성 강화 및 사업추진의 합리성 제고 ·····551
4. 재원투자의 시너지효과 창출 ·····552

제2절 추진시책 ····· 553

1. 구상 및 기획 단계 ·····553
2. 조성 및 집행 단계 ·····555
3. 운영 및 관리 단계 ·····558

제3절 추진체계 정비 ····· 562

1. 중앙단위 ·····562
2. 지방단위 ·····563
3. 추진주체 다양화 ·····563

제4절 법·제도 개선 ····· 564

1. 사전 타당성조사의 독립성 확보 ·····564
2. 추진평가 강화 ·····565
3. 관련 법률의 정비 ·····567

【참고문헌】 ·····568

표 목 차

표 2-1. 지역발전에 대한 문화의 의미 ····· 485
표 2-2. 문화개발사업 관련 개념 정의 ····· 490
표 2-3. 본 연구의 문화개발사업 정의 ····· 491
표 2-4. 선행연구의 주요 내용 ····· 495
표 3-1. 지방자치단체 문화관광 분야 예산 ····· 500
표 3-2. 1인당 문화·관광 예산의 도별 비교 ····· 502
표 3-3. '08-10년간 예산증가 및 예산비율 상위 지역 ····· 502
표 3-4. 1인당 문화·관광부문 시·군별 예산변화 ····· 503
표 3-5. 설문조사 개요 ····· 504
표 3-6. 조사의 주요내용 ····· 524
표 3-7. 영월 문화시설 현황 ····· 526
표 3-8. 영월 문화개발사업의 특성 ····· 528
표 3-9. 산청 문화개발사업의 특징 ····· 531
표 3-10. 종합 및 정책적 시사점 ····· 535
표 4-1. 문화기반시설 조성·공급 관련 법률 ····· 538
표 4-2. 문화시설 투자관련 지방재정법 ····· 539
표 4-3. 문화기반시설 운영 및 관리 관련 법률 ····· 540
표 4-4. 문화개발사업 관련계획 ····· 541
표 4-5. 지역위 광특회계 문화관광 부문 지원시책 ····· 542
표 4-6. 중앙부처 및 지방정부 시책 ····· 543
표 4-7. 사업운영 및 관리 방식 ····· 545
표 4-8. 문화개발사업 평가 ····· 546
표 4-9. 문화개발사업의 특징 및 문제점 종합 ····· 549
표 5-1. 지역간 협력사업 관련 법률 ····· 557
표 5-2. 문화개발사업 관련 법률의 정비 및 제정 ····· 567

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 구성 ····· 482
그림 2–1. 뉴욕의 문화와 지역경제의 관계 ····· 486
그림 2–2. 문화개발사업의 운영주체 ····· 493
그림 2–3. 문화개발사업의 프로세스 ····· 493
그림 2–4. 분석의 틀 ····· 498
그림 3–1. 전체 예산 대비 문화예술 관련 예산변화 추이 ····· 500
그림 3–2. 지역별 문화기반시설수의 변화 ····· 501
그림 3–3. 도별 문화·관광 예산비중 변화추이 ····· 501
그림 3–4. 시·군별 문화·관광 부문 예산의 격차 ····· 503
그림 3–5. 문화개발사업의 운영방식 ····· 505
그림 3–6. 문화개발사업의 전반적인 평가 ····· 506
그림 3–7. 시·군 문화개발사업의 전반적인 평가 ····· 506
그림 3–8. 총괄적 추진관리운영의 인식정도 ····· 507
그림 3–9. 시·군 문화개발사업의 추진관리운영 ····· 507
그림 3–10. 시·군별 조성 및 공급의 추진정도 ····· 508
그림 3–11. 시·군별 운영 및 관리의 추진정도 ····· 508
그림 3–12. 평가 및 모니터링의 추진정도 ····· 509
그림 3–13. 재원투자의 효율 ····· 509
그림 3–14. 사전 타당성조사의 충분한 정도 ····· 510
그림 3–15. 시·군별 사전 타당성 조사 분석 ····· 510
그림 3–16. 공익·수익사업 사전 타당성 조사 분석 ····· 510
그림 3–17. 시설투자의 적정성 ····· 511
그림 3–18. 시·군별 중복투자 적정성 ····· 511
그림 3–19. 공익·수익 사업의 중복투자 ····· 511
그림 3–20. 인구대비 시설수의 적정성 ····· 512

그림 3-21. 시·군별 시설수 ····· 512
그림 3-22. 공익·수익 사업의 시설수 ····· 512
그림 3-23. 사업소요 총비용의 적정성 ····· 513
그림 3-24. 사업소요 총비용 적정성 ····· 513
그림 3-25. 공익성·수익성사업의 총비용 적정성 ····· 513
그림 3-26. 운영사전계획 수립 미흡 ····· 514
그림 3-27. 공익·수익 사업의 운영사전계획 수립 미흡 ····· 514
그림 3-28. 콘텐츠개발 미흡 ····· 514
그림 3-29. 공익·수익 사업의 콘텐츠개발 미흡 ····· 514
그림 3-30. 시·군별 운영인력 ····· 515
그림 3-31. 공익·수익사업의 운영인력 ····· 515
그림 3-32. 시·군별 운영주체의 적정성 ····· 515
그림 3-33. 공익·수익 사업 운영주체의 적정성 ····· 515
그림 3-34. 시·군별 마케팅의 시행정도 ····· 516
그림 3-35. 공익·수익사업 마케팅의 시행정도 ····· 516
그림 3-36. 시·군별 연계상품의 개발 ····· 516
그림 3-37. 공익·수익사업의 연계상품의 개발 ····· 516
그림 3-38. 시·군별 운영 이윤창출 ····· 517
그림 3-39. 공익·수익 사업의 운영 이윤창출 ····· 517
그림 3-40. 시·군별 평가체계 ····· 517
그림 3-41. 공익·수익 사업의 평가체계 ····· 517
그림 3-42. 시·군별 모니터링 측면 ····· 518
그림 3-43. 공익·수익사업의 모니터링 측면 ····· 518
그림 3-44. 시·군별 정책개선 반영정도 ····· 518
그림 3-45. 공익·수익사업의 정책개선 반영정도 ····· 518
그림 3-46. 시·군별 제도개선 지속성 ····· 519
그림 3-47. 공익·수익사업의 제도개선 지속성 ····· 519
그림 3-48. 문화개발사업의 부문별 문제점 ····· 519

그림 3-49. 부문별 문제점의 시·군 비교 ····· 520
그림 3-50. 조성 및 공급부문의 주요 문제점 순위 ····· 520
그림 3-51. 운영 및 관리부문의 주요 문제점 ····· 521
그림 3-52. 평가 및 환류부문의 주요 문제점 ····· 521
그림 3-53. 문화개발사업 개선과제 ····· 522
그림 3-54. 문화개발사업의 개선과제 시·군 비교 ····· 523
그림 3-55. 산청의 문화개발사업 현황 ····· 530
그림 4-1. 문화개발사업 관련 법률의 체계 ····· 536
그림 4-2. 중앙의 추진조직 ····· 544
그림 5-1. 학교-지자체-전문가 연계 운영활성화 ····· 561
그림 5-2. 사전 타당성조사 대상기준 개선 ····· 565
그림 5-3. 지방자치단체 평가의 단계적 수행체계 ····· 566

제1장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

국내외를 막론하고 문화에 바탕한 지역발전의 중요성이 증가하고 있다. 문화가 지역발전에 핵심적인 경쟁요소 중의 하나가 되고 있기 때문이다. 그리고 이러한 논의는 문화, 지식, 아이디어 등에 기반한 '연성지역발전'(soft regional development) 혹은 '창조적 지역발전'(creative regional development)으로 확장되고 있다.[1)]

그런 일환의 자연스런 귀결로 우리나라의 지방자치단체들도 문화를 중심으로 한 창조적 지역발전에 나서고 있고, 이를 위해 다양한 유형의 문화개발사업을 추진하고 있다. 문화를 통해 지역의 이미지를 개선뿐만 아니라 지역의 활력을 불어넣고, 지역경제를 활성화하겠다는 복안 때문이다.

특히, 지방자치단체가 추진하고 있는 문화개발사업의 양적인 숫자가 상당할 뿐 아니라 지속적으로 증가하고 있다. 이들에 투자되는 재원도 국가재정이나 지역재정 측면에서 상당한 위치를 점유하고 있는 실정이다. 가장 단적인 예로, 산청군의 경우 2011년 현재, 완료되었거나 추진 중인 사업이 무려 20여개로 여기에 1,899억 원의 재원이 투입되고 있다.[2)] 태백, 영월, 용인 등 여타의 지방자치단체도 문화관, 미술관, 체험관, 박물관, 전시관 뿐 아니라 심지어 영상물 세트장까지

1) 연성지역발전은 비용최소화 원리에 의한 자본, 물질, 근육 등 '경성요소'(hard factor)에 의한 지역발전과 대비되는 개념이며(Funck, 2001), 창조적 지역발전은 문화 등이 지역의 창조역량에 토대가 된다는 플로리다, 랜드리 류의 창조도시, 창조계층에 의한 지역발전논의라고 할 수 있다.

2) "28억 들인 강경젓갈전시관이 젓갈사진 20여점 비치가 고작이고, 하루에 열 명 손님이 찾아오는"(중앙일보, '11년 10월 4일자) 등 이와 유사한 "상자 만들기" 사례는 지자체에서 수도 없이 많다.

지역발전을 도모한다는 목적에서 다양한 형태의 문화개발사업을 추진하고 있다.

그렇지만, 불행하게도 지방자치단체의 문화개발사업에 대한 부정적인 전망과 우려의 목소리가 여기저기서 나오고 있다. 지방자치단체의 문화개발사업에 대한 방만한 투자, 운영 및 관리의 미숙, 비효율 등은 국가뿐만 아니라 가뜩이나 어려운 지방자치단체의 재정을 악화시키는 요인이 되고 있다는 판단 때문이다. 이런 관점에서 중앙정부는 재정운영이 부실한 지방자치단체를 특별관리[3]하겠다는 입장까지 발표하고 있는 실정이다.

문화개발사업의 가장 불행한 경우가 일본의 유바리시(夕長市)이다. 유바리시는 문화예술, 관광 등에 대한 방만한 재원투자로 인해, 2007년 632억 엔의 빚을 지고 지방자치단체가 급기야 파산했고, 공공서비스 공급 중단은 물론이고, 공무원 감축 등으로 지역 전체가 적지 않은 고통을 겪고 있다(김현호, 2010).

이런 상황에서 우리의 경우는, 지자체의 문화개발사업에 대한 개선방안의 마련은 차치하고, 지자체가 추진하고 있는 문화개발사업의 규모나 현황, 실태, 관리나 운영 등에 대한 실태조차도 제대로 파악되고 있지 못한 실정이다. 이같은 문제의식[4]에서 본 연구는 지방자치단체 문화개발사업의 실태와 문제점을 분석하고, 이를 토대로 문화개발사업의 합리적이고 효율적인 개선방안을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

3) 정부에서 2012년부터 '사전경보 시스템'을 통해 재정위기 지자체를 선별하고 이에 대해서는 지방채 발행과 신규 투융자사업에 제동을 걸겠다는 것이 핵심 내용이다.

4) 어떤 사람은 이같은 상황을 좀 심하게 말해 지자체가 문화시설이라는 "상자 만들기"에만 몰두하고 있다고까지 비판하고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 지방자치단체가 추진하고 있는 문화개발사업의 실태분석 및 개선방안의 모색을 주요한 내용으로 하고 있다. 이를 위한 연구의 범위와 관련해서 사전에 몇 가지 점을 밝혀둘 필요가 있다.

첫째, 지역이 추진하고 있는 문화개발사업의 실태분석에 있어서는 가급적 현재 시점에 초점을 두고 분석을 하되, 추진 중이거나 이미 완료한 사업까지를 포함하기 위해 비교적 탄력적으로 연구의 시간적 영역을 적용할 것이다.

둘째, 시·군·구 기초지방자치단체 뿐만 아니라 시·도의 광역지방자치단체도 문화개발사업을 추진하고 있다. 각급 지자체의 문화적 개발의 필요성 때문이다. 하지만 그 가운데서도 본 연구는 주로 기초지방자치단체가 추진하고 있는 문화개발사업에 초점을 맞추어 연구를 수행할 것이다. 물론 이 경우에서도 시·도별 현황 등 거시적 실태를 파악할 필요가 있을 때는 광역 지자체도 연구의 범위에 포함시킬 것이다.

셋째, 대상적 범위를 정하는 것이 곤란한 문제일 수가 있는데 본 연구에서는 지자체에서 추진하고 있는 다양한 측면의 실태를 포함해서 개선방안을 제시해야 하는 관계로, 대상이 되는 문화시설을 딱히 뭐다하고 제한하여 한정하지는 않을 것이다. 다만 지방자치단체에서 추진하는 문화개발사업의 시설 가운데, 국비, 지방비 등의 재원이 들어가는 사업을 연구의 범위에 포함할 것이다.[5)]

넷째, 문화개발사업의 개념적 범위에 있어서는 2장의 정의에서 언급하고 있는 바와 같이, 문화시설의 물리적 건물에 한정하지 않고, 이를 둘러싼 기획, 운영, 관리 등의 소프트웨어까지를 연구의 범위에 포함할 것이다.

5) 여기에는 「문화예술진흥법」, 「박물관 및 미술관 진흥법」 규정의 적용을 받는 사업 가운데, 국비나 시·군비가 들어간 박물관, 미술관, 전시관, 문화관, 체험관, 문화원, 테마파크 등이 포함된다.

2. 연구의 방법

연구의 효율적인 수행을 위해 본 연구에서는 문헌연구, 통계분석, 설문조사, 지역 현지 사례조사, 공무원 인터뷰 등을 복합적으로 활용하고 있다. 첫째, 실태분석을 위한 분석의 틀을 도출하기 위해 이 분야의 이론적 논의를 검토하였다. 이를 위해 문화가 가지는 지역발전의 의의와 중요성을 창조적 지역발전의 관점에서 정리한 후, 본 연구에서 선택, 채택하고 있는 문화개발사업의 개념을 정의하고 및 그 특성을 살펴보고 있다. 그리고 여기에 더해 선행연구의 한계를 검토하는 과정을 추가했다.

둘째, 통계분석에서는 지방자치단체 문화개발사업의 양적인 현황, 예산투자 현황, 재원분석 등을 시행했다. 이를 위해서는 「한국통합재정수지」, 「중기재정계획」, 「지방재정연감」, 문화관광 부문의 예산자료, 문화정책백서, 문화기반시설총람, 재정고 등을 참고로 했다.

셋째, 구조화된 설문조사지를 작성한 다음, 전남, 전북, 경남, 경북 4개 광역지자체의 시·군 공무원, 의회의원 등을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 대상지역의 선정은 행정계통을 통한 설문조사를 시행하는 관계로 설문조사에 대한 공무원의 적극적인 협조를 확보할 수 있는 점[6]을 고려하였다. 설문조사를 통해서는 지자체 문화개발사업의 현황 및 실태를 분석하고 그로부터 개선방안 도출에 시사점을 줄 수 있는 문제점을 도출했다.

넷째, 설문조사에서는 밝힐 수 없는 보다 구체적인 내용을 추출하기 위해 소수의 지역을 대상으로 사례조사를 시행했다. 대상지 선정은 시·군의 예산 가운데 예산투자의 비율, 정책보고서, 언론 보도 등을 복합적으로 고려했다. 현장의 객관적이고 공정한 이야기를 청취하기 위해 의회의원이나 공무원, 주민, 방문객 등 다양한 주체를 대상으로 면접 인터뷰 방식을 채택했다. 사업의 기획 및 조성

6) 문화공간 등에 대한 과다한 투자가 지방재정을 압박한다는 사회적 비판과 매스컴의 지속적인 지적이 있기 때문에 설문조사에 어려움이 있어 공무원이나 의회의원 등이 설문을 회피하는 경향이 있어, 과학적 기준은 아니지만 지역선정에 이를 불가피하게 고려하였다.

을 분석하기 위해 서면자료도 동시에 검토했다. 그 외에도 문화관광 분야의 전문가, 문화부 및 지역위 등 지자체 문화개발사업에 관계하는 사람들의 의견을 청취하여 연구에 반영하였다.

제3절 연구의 구성

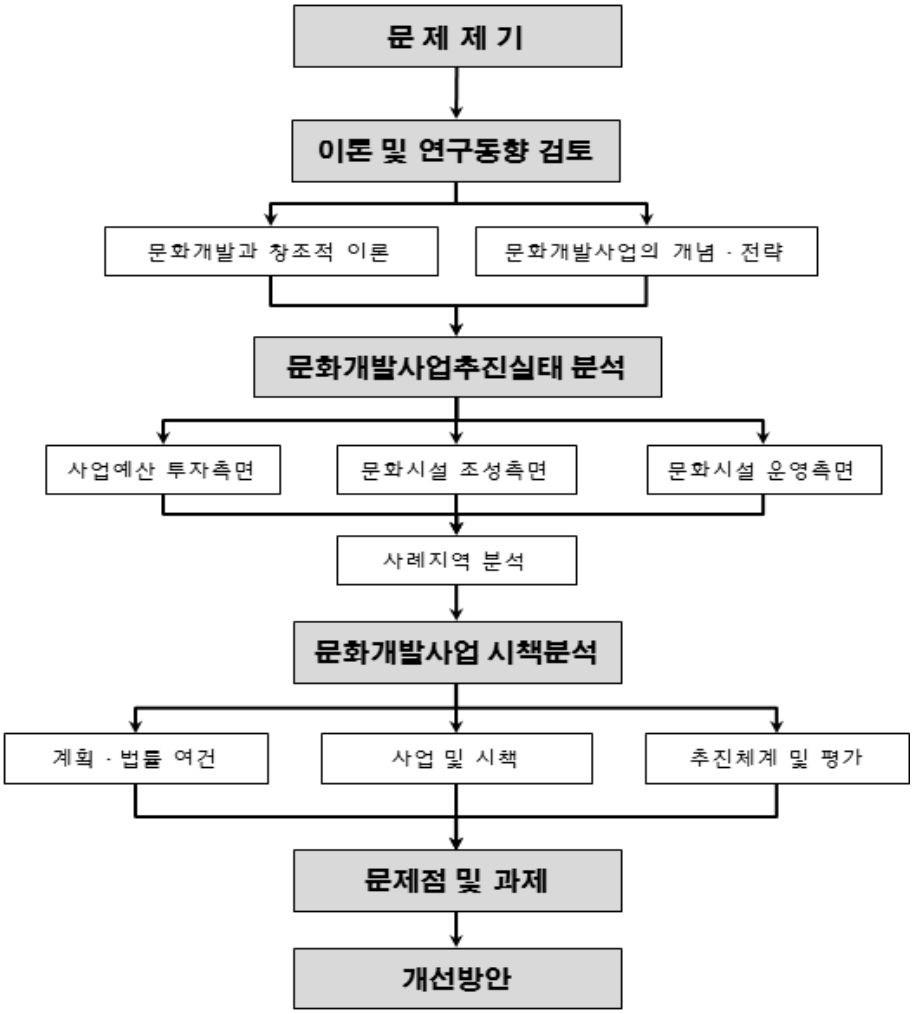
본 연구는 크게 4가지 부문으로 구성되고 있다. 첫째는 이론검토 부문으로, 이는 지역발전의 패러다임 변화에 따라 지역의 핵심적인 경쟁이점 요소로 부각되고 있는 문화의 중요성, 창조적 지역발전과 문화의 관계, 문화개발사업의 전략검토를 종합하여 실태분석의 프레임이 되는 분석의 틀을 도출하는 부문이다.

둘째는 분석의 틀에 의해서 지자체의 문화개발사업 실태를 분석하는 부문이다. 여기서는 지자체 문화개발사업의 추진현황 및 실태, 애로와 문제점, 개선과제 등을 도출하는 것을 주요한 목적으로 하고 있다.

셋째, 지자체 문화개발사업의 추진여건과 기반이 되는 제도 및 시책을 검토하는 부문이다. 여기서는 문화개발사업 관련 법률 뿐 아니라 중앙정부나 지방정부의 시책, 문화개발사업의 추진방식과 조직, 평가 및 환류 시책 등을 분석한다. 개선방안에 대한 정책적 함의를 도출하기 위함이다.

넷째, 지자체 문화개발사업의 실태 및 심층 사례분석, 제도 및 시책분석에 바탕하여 지자체의 문화개발을 보다 효율적이고 합리적으로 개선하기 위한 방안을 개발, 제시하는 부문이다.

그림 1-1. 연구의 구성


문 제 제 기
이론 및 연구동향 검토
문화개발과 창조적 이론
문화개발사업의 개념 · 전략
문화개발사업추진실태 분석
사업예산 투자측면
문화시설 조성측면
문화시설 운영측면
사례지역 분석
문화개발사업 시책분석
계획 · 법률 여건
사업 및 시책
추진체계 및 평가
문제점 및 과제
개선방안

제2장 지방자치단체 문화개발과 창조적 지역발전

제1절 문화와 창조적 지역발전

1. 지역발전패러다임 및 경쟁요소 변화

정보화에 의한 극소전자 기술의 발달이 견인하고 있는 세계화는 지역발전의 패러다임을 바꾸고 있다. 정보기술의 발달로 인한 '거리마찰'(distance friction) 극복비용이 거의 제로에 가깝게 됨에 따라 지역발전에 대한 종래의 '경성요소'(hard factor)의 중요성이 떨어지고 있기 때문이다. 이제, 과거의 토지, 노동, 자본과 같은 물질적 요소 대신, 지식, 아이디어, 창의성과 같은 '연성요소'(soft factor)인 비(非) 물질적인 요소의 중요성 및 가치가 상대적으로 증가하고 있다(Funck, 2001). 이른바 '비용 최소화' 원리를 핵심으로 하는 전통적인 요소 대신 '한계비용 제로'나 '범위의 경제유발' 등의 이전과 다른 새로운 요소의 중요성이 증가하고 있다.

지역발전의 주요한 패러다임이 종래에는 인프라 등 경성요소를 확대하거나 유치하는 쪽에서 이제는 연성요소를 창출하거나 유치하기 위한 쪽으로 옮아가고 있다. 그리고 그런 전략의 보다 직접적인 모습은 지식, 아이디어, 창의성을 함양할 수 있는 요소를 지역에 공급, 확대하는 것으로 구체화되고 있다. 특히 '지역자산'(regional asset)[7]의 가치가 지역발전에서 보다 중요해지고 있다. 지역자산은 공간의 특징을 무력화시키거나 동질화시키는 세계화의 '장소 속 비우기'(space

7) 학문적으로 "영역 배태적 자산"이라고도 하는 지역자산을 언론이나 매스컴, 중앙이나 지방정부의 정책에서는 전달이나 이해의 수월성 때문에 통상 "지역자원," "향토자원"이라는 용어로 사용하고 있다.

emptying)의 역풍에 맞서 지역의 특성을 지킬 수 있을 뿐 아니라, 다른 지역이 쉽게 대체하거나 모방할 수 없는 특정한 장소나 지역에 고유한 지역 배태적인 속성을 지니고 있기 때문이다. 지역자산의 이러한 속성을 '지역 (비)대체성'이라고 한다. 지역발전과 지역자산의 대체성의 관계에 있어서는 지역 간의 대체성이 높으면 높을수록 경쟁이점은 떨어지게 되며, 반대로 대체성이 낮으면 낮을수록 경쟁이점이 높아지는 특징을 지니고 있다.

2. 지역발전 요소로서 문화의 중요성

지역자산 가운데서도 특히, 문화의 중요성이 높아지고 있다. 원론적인 의미에서 문화의 기능에 대해서는 다양한 해석[8]이 가능하지만 '인간의 열망을 형성하고 인도해서 사람들에게 소중하고 숭고한 것을 보여주는 것'으로 파악할 수 있다.[9] 삶의 질과 사회의 품격을 향상시키는 것이라고 할 수 있는데, 이것은 공간적으로는 국가나 지역 등 다양한 차원에서 가능할 것이다.[10]

문화의 개념 정의가 어떻든 간에 문화가 지역발전에서 가지는 의미는 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 문화는 생활의 침전물이자 시간의 퇴적물이라서 세계화에 맞서 지역의 정체성을 지킬 수 있는 가장 유용한 수단이 되기 때문이며, 다른 하나는 문화가 지역발전을 위한 연성요소인 지식, 아이디어, 창의성의 토대가 되기 때문이다. 보다 넓은 맥락에서는 지역발전의 중요한 목표 중의 하나인 삶의 질 향상에 문화가 중요하기 때문이기도 하다. 소득이 높아지고 삶의 수준이 높아짐에 따라, 문화와 예술 등에 대한 수요가 보다 높아지게 되고 이를 충족

8) 도시나 지역의 활력을 향상시키는 것(김원배, 1998), 지역의 이미지를 고급화시키고 사람들을 끌어들이는 매개체(삼성경제연구소, 2004) 등으로 문화의 기능은 다양하게 파악할 수 있다.

9) 이런 기능을 가장 극명하게 보여주는 경우가 엘살바도르의 '엘 시스테마' 프로그램이라고 할 수 있다. 가난과 폭력에 찌든 어린이들에게 음악적 예술활동, 정확히는 악기연주가 희망과 미소를 안겨주고 개인의 무한한 잠재력을 함양시켜 주고 사회에 대한 따듯한 시선을 가지게 하고 있다.

10) Armstrong, J.(2009), *In Search of Civilization: Remaking a Tarnished Idea*, Benguin Books, Graywolf Press. 특히 영국의 철학자인 암스트롱은 삶의 질 향상 뿐 아니라 개인 및 사회의 품격을 고양시키기 위한 문화의 기능을 언급하고 있다.

시켜야 하기 때문이다.

다른 관점에서는 지역발전에 대한 문화의 중요성은 '문화적 전환'(cultural turn)에 의한 경제지리의 재편으로 파악되기도 한다(Crang, 1997).[11] 삶의 전반적 양식이 문화와 관련성이 높은 것으로 옮아가는 현상을 Crang는 문화적 전환으로 정의하고, 지역발전의 중요한 요소 가운데 하나인 기업이나 사람의 입지인 경제지리 공간을 재편하는 요인이 되고 있다고 한다. 또 다른 관점에서 지역발전에서 문화를 핵심요소로 간주해야 함을, 생산체제의 변화로 설명하기도 한다. 미래학자 제러미 리프킨(Jeremy Refkin)은 "산업생산의 시대가 물러가고 문화생산 시대가 도래했다"고 말하면서 이 시대에서의 지역발전에 대한 문화의 중요성을 지적하기도 한다.

▌표 2-1. 지역발전에 대한 문화의 의미▐

구 분	지역발전 의미	비 고
도구적 성격	– 문화가 직접적으로 산업이 됨으로써 지역발전에 기여	문화산업
환경적 성격	– 문화가 여가, 휴식, 재충전 등으로 생활에 영향을 주어 지역발전에 기여	아이디어, 지식, 창조성 등에 기여

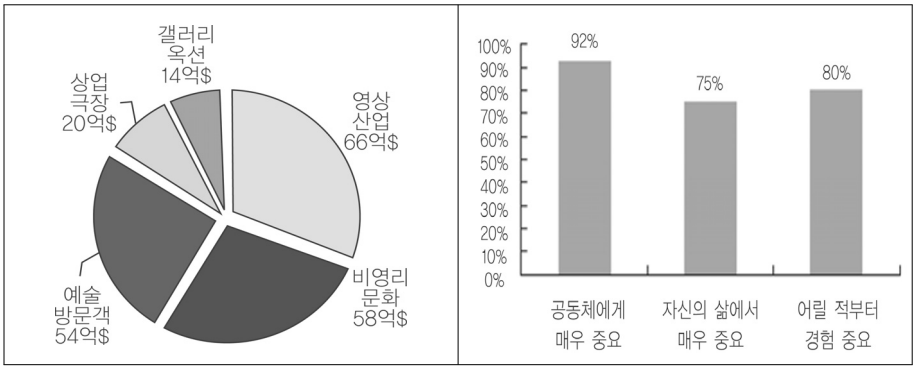
보다 구체적으로 지역발전에서 문화가 지니는 의미를 도구적 성격과 환경적 성격으로 나눌 수 있다. 전자는 문화 자체가 산업이 되는 관점에서 문화의 역할을 파악한 것으로, 여기에는 문화산업이 가장 대표적이며, 문화산업이 지역발전에 중요한 역할을 하거나 그 비중이 점점 증가하는 것으로 인식하는 것이다. 특히, 지역발전에 대한 문화의 도구적 사용을 ① 문화라는 무형적 자본을 조작적으로 사용하는 것, ② 문화활동 자체를 산업화하는 것, ③ 주어진 장소에서의 문화적인 유형의 산물을 경제적인 목적에 사용하는 것으로 구분하기도 한다(김원배, 1997; 7). 후자는 지역발전의 환경 측면에서 문화를 파악한 것으로 문화가 삶

11) Crang, P.(1997), "Cultural Turns and the Reconstitution of Economic Geography," R. Lee & J. Wills(eds), *Geography of Economies*, Arnold.

의 질 향상 뿐 아니라 여가, 휴식 등을 제공함으로써 그 공간에 있는 사람들의 지식, 창의성, 아이디어, 감성 등의 발달에 기여하고 나아가 지역의 발전과 역량 강화에 기여하는 것에 무게를 두고 있는 관점이다.

지역발전에 대한 문화의 중요성을 어떤 관점에서 파악하든지 간에, 지역발전에서 문화의 비중 증가를 부인할 수 없다.[12] 또 이것은 다양한 측면에서 파악할 수 있다. 우리나라뿐 아니라 세계 대부분의 지역에서 문화가 도시나 지역의 경제발전에서 차지하는 비중이 상당할 뿐 아니라 점차적으로 높아지고 있다. 1998~2002년 뉴욕의 경우, 고용은 6.5% 증가한데 비해, 문화관련 고용은 13.1% 증가하였으며(라도삼, 2010), 문화에 의한 지역발전을 중시하는 독일 칼스루헤도 문화에 의한 고용이 지속적으로 증가하고 있다.

그림 2-1. 뉴욕의 문화와 지역경제의 관계



출처: 라도삼, 2010.

문화의 지역경제 발전효과가 막대할 뿐 아니라, 문화예술이 개인의 창조적 생활에 있어 매우 중요한 역할을 하는 것도 확인되고 있다. 2006년 뉴욕의 경우, 박물관·문화관·전시관·미술관 및 연극, 음악, 무용, 전시 등이 창출하는 가치가 58억 달러, 예술방문객 54억 달러, 영상산업 66억 달러 등으로 나타나고 있다

12) 문화가 경제 및 지역발전에서 지배적인 위치를 점유해 가는 현상을 보다 큰 범위에서는 "경제의 문화화," "문화의 경제화" 현상이라고 할 수 있다.

(Alliance for the Arts, 2006). 그리고 뉴욕시민을 대상으로 한 설문조사에서도 92%가 문화와 예술이 지역사회 및 공동체 발전에 매우 중요하며, 75%가 자신의 창조적인 삶에서 문화가 매우 중요하다고 응답하고 있다(라도삼, 2010; Alliance for the Arts, 2002).

3. 창조적 지역발전과 문화의 관계

그렇다면 창조적 지역발전과 문화는 어떤 관계가 있을까. 창조적 지역발전과 문화의 관계는 창조지역, 창조도시 등의 형태로 구체화되고 있다. 우리나라 지방자치단체도 지역발전에 대한 자기책임성이 높아지면서부터 지역발전전략으로 문화 인프라 확충과 이와 관련된 창조지역 및 장소 마케팅 전략을 보다 적극적으로 도입, 추진하고 있다. 특히, 명시적이든 묵시적이든 창조도시나 창조지역을 지역의 발전비전으로 설정하고 이를 위한 시책을 추진하고 있는 지역이 많다. 서울[13], 전주, 이천, 파주, 강릉, 거창 등이 그런 경우에 속하는 지역들이다. 이외에도 창조도시나 창조지역의 발전을 추구하고 있는 지역들이 많다.

이러한 논의의 요지는 창조성이 높은 창조도시나 창조지역의 형성에 문화, 예술 등이 중요한 역할을 한다는 것이다. 인간이나 지역의 창조성 함양의 밑바탕에 문화가 있다는 것이 창조도시 논의의 논리이다. 창조적 지역발전은 문화적 지역발전이 핵심인 셈이다. 창조도시, 창조지역 등으로 나타나는 창조적 지역발전은 예술·문화를 통해 지역이나 도시의 창조성을 높여 지역경제의 재생, 발전을 도모하자는 것이 취지이다. 문화가 지식, 아이디어 및 혁신 창출, 발상의 전환 등 지적 역량강화에 중요한 역할을 하고, 이러한 지적 생산이 지역의 부가가치 창출에 직접적인 영향을 미치게 된다는 것이다(가모 도시오, 2010). 창조적 계급이나 거주민 등 지역발전 인자의 유치나 성장동력 창출을 위한 지역의 창조성 함양에 도움이 되는 문화 등의 중요성이 높아지는 이유가 바로 여기에 있다.[14]

13) 서울은 창조도시와 약간 다른 "창의도시"를 표방하고 있지만 지역발전에 있어 창조성을 중시한다는 측면에서 보다 큰 맥락에서는 창조도시로 볼 수 있다.

문화와 관련된 지역의 창조적 발전은 국가에 따라 다소 상이한 형태로 전개되고 있기도 하다. 유럽에서는 문화를 통한 지역의 재생 및 발전으로 창조도시를 해석, 적용하는 측면이 지배적이며 1970년대 이후의 도시들인 영국의 글래스고우, 스페인의 빌바오 등이 여기에 해당된다. 이런 경향의 자연스런 귀결로서 영국, 프랑스, 독일 등 유럽에서는 쇠락하는 제조업 도시나, 구도심의 재활성화에 문화적 콘텐츠를 활용하는 도시재생 전략(Regeneration, Gentrification) 등으로 구체화되고 있다. 미국에서는 Landry, Florida 등의 논의처럼 창조계급의 형성이나 창조산업 등에 초점을 두고 지역발전 논의를 전개하고 있다.

이와는 달리, 일본, 한국 등에서는 중소도시 등의 발전모델로 창조지역, 창조도시가 적용하고 있다. 일본에서는 농산어촌이나 중소도시의 발전에 지역의 창조성에 의한 창조적 지역발전을 적용하고 있는데, 요코하마, 후쿠오카, 유후인 등이 대표적인 보기에 해당된다. 우리나라에서도 시·군 급의 지방 중소도시나 농어촌 발전에 창조지역 모델을 적용, 추진하고 있기도 하다(지역위, 2010). 특히 그 가운데 전국단위에서 추진하는 시책으로는 문화예술에 바탕한 지역발전위원회가 중심이 되어 추진하고 있는 14개 "창조지역 발전전략" 지역이 대표적인 경우에 해당된다.[15]

14) 물론 보다 큰 맥락에서 창조도시 및 창조지역이 중시되게 된 배경을 세계화와 지식정보화, 국민국가의 쇠퇴와 지역의 역할 증가 때문으로 파악하는 관점도 있다(사사키, 2010).

15) 지역발전위원회는 '11년 현재 전국에서 '지역문화형,' '교육복지형', '녹색성장형', '특화자원형', 4개 유형 13개 시군을 창조지역으로 선정하여 문화적 지역발전을 지원하고 있다.

제2절 문화개발사업의 개념 및 전략

1. 문화개발사업의 개념 및 유형

'문화개발사업'에 대해서는 아직까지 개념정의가 명확하지 않은 형편이다. 이와 관련해서는 문화자원개발, 문화(기반)시설개발, 문화공간개발 등의 유사한 명칭과 이들의 개념정의가 존재하고 있고, 비슷한 명칭으로 유사한 사업들이 추진되고 있기도 하다. 그 가운데, "문화자원 개발"은 역사, 문화 등 특정한 공동체의 의식이나 삶의 양식을 이루고 있는 요소를 자원으로 파악하고, 이의 가치를 향상시키는 행동으로 정의되고 있다(삼성경제연구소, 2004). "문화시설"은 문화를 창조, 전파, 소비할 수 있는 물리적 공간으로 미술관, 박물관, 체험관, 전시관, 문화관, 문학관 등을 지칭하며(김영준, 2008), "문화기반시설"은 「도서관법」 상의 도서관, 「박물관 및 미술관 진흥법」 상의 박물관, 미술관, 「문화예술진흥법」 상의 문예회관, 문화원 등으로 정의되고 있다(문화체육관광부, 2010).[16] "문화 인프라"는 지역의 문화적 역량을 향상시킬 수 있는 유·무형 토대를 총칭하는 것으로 정의하고 있다(이진형·김재오, 2008).

그런데 이처럼 정의하는 관련 개념들은 기존은 문화예술 분야와 관련된 국가 및 지역의 문화시설 및 지역의 문화적 역량의 현황 및 실태를 파악하기 위해 통계자료 수집 취지의 개념정의가 주류를 형성하고 있다. 그러다 보니 한계가 많다. 첫째, 문화시설이라는 공간적 실체에 초점을 맞추고 있다. 특히, 공간적 개념에 초점을 맞추다 보니 지역 활성화의 역동적인 구심점이 되는 기능을 파악하는데 한계가 많다. 둘째, 관련 개념이 대개 물리적 대상을 중심으로 개념을 정의하다 보니, 다양한 형태로 파생, 분화되고 있는 시설이나 형태를 수용하지 못할 뿐 아니라, 물리적 공간 위에서 전개되는 지역발전과 관련된 운영, 관리, 기획 등 소

16) 문화기반시설은 설립주체의 관점에서 중앙이나 지방정부 등 공공이 설치, 공급하고 있는 "공공문화기반시설"과 민간의 개인이 설치, 공급하는 "민간문화기반시설"로 구분할 수 있다(문화체육관광부, 2011).

프트한 활동과 연계되어 수행되는 프로세스를 설명할 수 없는 한계가 있다.

표 2-2. 문화개발사업 관련 개념 정의

구 분	개념정의	비고
문화자원 개발	– 역사, 문화, 문화 등 특정한 공동체의 의식이나 삶의 양식을 이루고 있는 요소의 가치를 향상시키는 일련의 행동	– 삼성경제연구소 (2004)
문화시설	– 문화를 창조, 전파, 소비할 수 있는 공연·전시시설, 도서관, 문화보급 전수시설, 문화보급 전수시설 등이 포함	– 문화예술진흥법
문화기반 시설	– 「도서관법」 상의 도서관, 「박물관 및 미술관 진흥법」 상의 박물관, 미술관, 「문화예술진흥법」 상의 문예회관, 문화원 등	– 문화부(2010)
문화 인프라	– 지역의 문화적 역량을 향상시킬 수 있는 유무형의 역량	– 이진형(2008)

아울러 체험관, 전시관, 테마파크 등 다양한 용도로 파생, 확산되고 있는 문화개발형태를 제대로 포착할 수 없기도 하다. 이런 한계 때문에 「박물관 및 미술관 진흥법」 제5조에서는 자료관, 유물관, 전시관, 향토관, 교육관, 문화관, 예술관, 문화의 집, 야외전시공원 및 이와 유사한 명칭과 기능을 갖는 시설까지를 문화시설로 파악할 것을 규정하고 있다. 물적 시설을 벗어난 개념에 대한 고민이 부족하고, 그러다보니 물적 공간위에서 펼쳐지는 소프트웨어까지를 포함할 수 있는 개념 정의가 없었다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 문화공간 및 시설 뿐 아니라, 운영, 관리 등 소프트웨어까지를 포함하여 개선방안을 도출하기 위한 필요성 때문에 "문화개발사업"이라는 용어를 선택, 사용할 것이다. 일견 문화개발사업을 지역의 다양한 문화를 개발하는 사업으로 인식할 수도 있지만, 본 연구에서는 앞서 언급한 기존 개념정의의 한계를 해소하기 위한 차원에서 문화개발사업을 조작적으로 정의하고자 한다.

본 연구에서는 "문화적 역량함양 및 이를 활용하여 지역발전 등의 목적을 달성하기 위한 물리적 문화시설의 설치 뿐 아니라 이를 기획, 설치, 운영, 관리하는 일련의 행위 "로 문화개발사업을 정의할 것이다. 문화개발사업의 이러한 정의는 다음의 세 가지 유용성을 지닌다. 첫째, 지역의 문화기반 조성 뿐 아니라 체험관,

전시관, 테마파크 등 다양한 형태로 파생, 활용되고 있는 문화시설까지를 포괄할 수 있으며, 둘째, 물리적인 공간 지향에서 탈피하여 공간을 두고 행해지는 일련의 활동을 포괄적으로 파악할 수 있는 장점이 있다. 셋째는 개별 단위시설 보다는 지자체의 총괄적 관점에서 창조적 지역발전 차원에서 추진하고 있는 문화개발사업의 실태와 한계, 문제점 등을 파악할 수 있는 장점도 지니고 있다.

표 2-3. 본 연구의 문화개발사업 정의

구 분	개념정의	비고
본 연구	– 문화적 역량함양 및 이를 활용하여 지역발전 등의 목적을 달성하기 위한 물리적 문화시설의 설치 뿐 아니라 이를 기획, 설치, 운영, 관리하는 일련의 행위	– 관련정의 한계 극복 – 지자체의 동향 고려

2. 문화개발사업의 전략 및 특징

이렇게 정의하는 문화개발사업의 목적은 대개 지역의 문화적 역량을 강화하고 문화소비를 통한 삶의 질을 향상시키기 위한 차원에서 추진되고 있다. 문화개발사업에 대한 전통적인 관점은 대개의 지역에서 문화가 부족하다는 판단 아래, 문화 인프라나 문화기반시설을 확충하기 위한 전략을 추진했다. 그러나 최근에는 문화개발사업의 목적이 지역의 문화함양에서 지역경제 활성화를 위한 수단으로 확장되고, 옮아가고 있기도 하다. 앞서 언급했듯이 문화가 지역의 매력(attraction)과 경쟁력을 향상시킬 수 있는 중요한 수단이 되고 있기 때문이다.[17]

문화개발사업은 공익성을 추구하는 것과 수익성을 추구하는 것으로 나눌 수 있다. 지방자치단체 등 공공이 추진하는 대개의 지역 문화개발사업은 공익성을 추구하고 있다. 그리고 이들은 소비의 비배제성과 비경합성을 특징으로 하는 공공재(public goods)적 속성을 보유하게 된다. 그러나 최근에는 부가가치 창출을

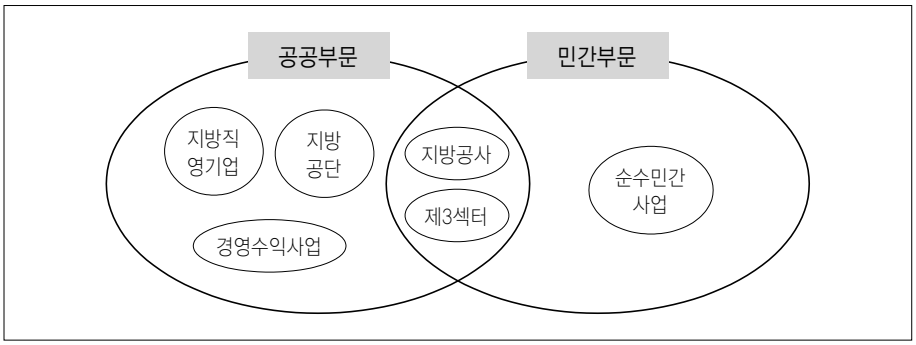
17) 이런 관점에서 Blakeley and Leigh(2010)는 문화가 지역의 발전에 중요한 수단이 되는 '매력모델'과 Portnov and Schwartz(2009) '장소 패키지 모델'을 제시하고 있다.

통한 지역경제 활성화나 운영비 부담 등을 고려하여 수익성을 가미하거나 여기에 상당한 무게를 두는 경향이 증가하고 있다. 물론 양자의 복합적 성격을 띤 경우도 있다.[18] 비슷한 관점에서 문화개발사업을 문화적 기반확충에 무게를 두는 문화형과 관람객 유치를 바탕으로 한 관광형, 그리고 이들 양자의 복합형으로 나눌 수도 있다. 문화형은 공익성을 중시하는 유형이며, 수익형은 수익성을 중시하는 유형, 복합형은 이들 양자의 혼합한 것으로 공익성과 수익성 모두를 추구하는 유형이라고 할 수 있다.

구성요소 측면에서는 유·무형의 자원을 포함한 문화콘텐츠, 문화콘텐츠의 전달매체의 역할을 하는 문화전달 플랫폼, 문화자원과 주민 및 방문객이 집중적으로 모일 수 있는 문화터미널, 동질의 문화자원이 분포되어 있는 넓은 지역인 문화클러스터 등으로 나눌 수도 있다(삼성경제연구소, 2004). 문화개발사업의 운영주체 측면에서는 공공부문과 민간부문, 이들의 복합적 형태로 구분할 수 있다. 공공부문의 운영은 주로 지방자치단체가 직영하는 유형이며, 민간부문 운영은 사익을 추구하는 개인이나 기업이, 복합형은 이들이 협력해서 운영하는 형태이다. 공공이 운영하는 경우는 직영하거나 사업소, 문화재단 등 별도의 조직을 만들어 운영할 수도 있다. 특히 민간부문 운영의 경우, 민간이 건립하여 민간이 운영하는 것이 있고, 그렇지 않고 지방자치단체 등 공공이 건립하고 민간이 운영하는 '공설민영'(公設民營) 의 형태가 있다. 일반적으로 공공운영의 장점은 공익성을 강화할 수 있는 반면, 문화예술에 대한 행정의 전문성이 떨어지는 단점이 있다. 이와는 달리 민간이 운영하는 경우는 문화 콘텐츠, 프로그램, 소프트웨어 등에 대한 전문성을 확보할 수 있는 장점이 있는 반면, 공공의 이익이 침해당할 소지가 있다.

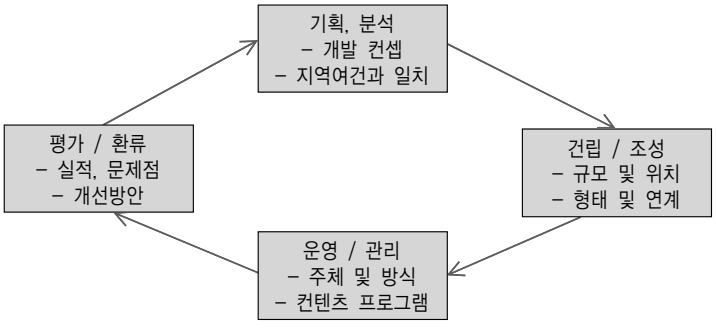
18) 여기에 대해서는 기본적으로 문화시설을 기반으로 하는 모든 지방의 문화개발사업은 공익성을 띠어야 한다는 견해와 그렇지 않고 수익성을 추구할 수도 있다는 견해가 있다.

그림 2-2. 문화개발사업의 운영주체



문화개발사업의 과정은 일반적으로 기획 및 구상, 시설의 조성 및 건립, 운영 및 관리, 평가 및 환류 등으로 구성된다(김영준, 2008; 허은영, 2010; 김효정, 2010; 김규원, 2011). 또, 문화자원 발굴, 문화자원과 문화공간의 연계 강화, 문화공간의 복합화, 브랜드화 등의 과정으로 나눌 수도 있다(삼성경제연구소, 2004). 정책적 관점에서 문화개발과정에서의 중요한 요소는 문화시설투자의 지역적 적합성과 컨셉, 방향 설정을 포함한 문화시설투자에 대한 사전 타당성조사, 프로그램 개발을 포함한 시설의 운영 및 관리, 평가 및 환류 등이라고 할 수 있다.

그림 2-3. 문화개발사업의 프로세스



문화개발사업 재원지원은 국고 보조금 등 국가 및 지방자치단체의 재원이 투입되는 사업과 그렇지 않은 사업으로 구분할 수 있다. 전자의 경우, 일반회계 국

고보조금 사업, 지역개발계정의 광특회계 보조금 사업, 시·도비 지원사업, 그리고 이들이 복합적으로 지원되는 사업으로 나눌 수 있고, 후자의 경우는 민간이 투자재원을 충당하는 사업이다.

제3절 선행연구 논의 및 한계

지역의 문화개발사업과 관련된 선행연구는 크게 세 가지 부류로 정리할 수 있다. 첫째, 문화시설의 입지결정 및 통계구축에 대한 연구이다. 이는 문화시설 설치에 대한 연구와 문화시설의 현황파악을 위한 통계구축에 관한 연구로 나눌 수 있다. 전자는 문화시설의 공급기준 및 공간상의 적정한 기능배분을 연구하는 것이 주류를 형성하고 있다. 후자는 인프라 차원에서 문화 시설물 단위의 현황 및 예산투자 관련 통계기반을 구축하는 연구가 주류를 형성하고 있다. 두 부류 모두 물적 문화시설의 조성 및 공급에 중점을 두고 있다.

둘째, 문화서비스 전달 및 파급효과 분석, 그리고 운영에 대한 연구이다. 이들은 다시 주체별 문화예술 서비스 전달의 효율성을 포함해 지역문화 서비스의 문화·복지 및 지역경제 활성화 파급효과를 분석하고 있는 연구, 문화시설의 운영 효율화를 위한 조직, 프로그램, 마케팅 등을 연구하는 부류로 나눌 수 있다.

셋째, 운영단계에 초점을 맞추어 문화시설의 운영을 평가하기 위한 평가지표의 개발에 관한 연구이다. 이 부류의 연구들은 개별시설들에 대한 평가체계를 세밀하게 구축하고 있는 장점은 있으나, 문화시설의 건립 기획 및 조성 등 전 분야에 대한 조명이 부족한 한계가 있다.

선행연구를 종합할 때, 대체로 우리 지자체가 아직까지 문화 인프라가 부족하다고 인식한 탓인지는 몰라도, 문화시설의 조성 및 건립에 무게를 두고 있는 공통점이 있다. 그렇다 보니 문화시설의 조성이나 건립 후의 운영, 관리에 대한 연구가 상당히 제한적이며, 이를 뛰어넘는 연구에서 조차도 문화시설의 운영 합리화를 위해서는 기획, 건립 및 조성, 운영 및 관리, 평가 및 환류 등 문화개발 사

업 전반에 걸친 대안의 모색 보다는 운영 등 한 측면에 초점을 두고 개선방안을 모색하고 있는 한계가 있다.

표 2-4. 선행연구의 주요 내용

구 분		주요 관점 및 내용
시설 현황 및 통계 구축	정창무·권오현 (2010)	– 문화기반시설인 박물관·문예회관·미술관·도서관 등에 대해 추진현황 및 지연사례를 검토하여 공급기준을 규명함
	박소현 (2010)	– 국가 박물관·미술관에 관한 통계시스템 구축과 운영에 따른 통계 항목의 활용도를 체계화하여 운영지표를 개발함
	양혜원(2010)	– OECD 국가의 문화예산 투자에 대한 통계적인 비교연구
	김태일 (2009)	– 제주지역의 전시시설·공공도서관·박물관·미술관 등의 문화기반시설과 공연시설·문화의 집·문화원 등 기타문화시설 등의 분포 현황을 파악하여 장기적인 기능배분과 배치계획에 관한 개선방안 제시
	박재홍·김철홍 (2009)	– 수도권 도·농복합시를 사례로 복합공공문화시설의 입지결정요인을 연구
운영 및 관리	이철순(2010)	– 문예회관을 대상으로 소유주체와 운영주체 2가지 차원에서 4가지 전달체계를 유형화하고 효율적인 문화예술서비스 전달체계를 연구
	이상철 (2003)	– 지역문화의 문화복지적 차원과 지역경제활성화 차원의 파급효과를 문화시설 중 박물관에 대해 분석
	성명기 외 (2006)	– 경기도에 의해 건립된 박물관과 미술관의 운영방안에 관해 법적·제도적인 검토를 실시하고 국내외의 문화기반시설의 운영사례를 고찰하여 운영조직체계와 유형에 관한 시사점 제시
	이시경·조광식 (2006)	– 대구 북구, 창원시, 의성군에 대해 조직관리(조직구성·전문성·관리방식), 재정관리(예산규모·재원조달), 프로그램관리(내용·운영)적 측면에서 지방자치단체 시설을 비교분석
	서명애·이상복 (2008)	– 문화기반시설에 대해 품질경영이론을 도입하여 박물관의 마케팅 경영을 활성화시키기 방안을 개발하는 실증연구임
평가	김향자(2001)	– 관광지 평가모형을 개발하기 위해 평가제도적 시스템과 보조금의 효율적 운영을 위한 법·제도적 개선방안, 시사점 제시
	류광훈·심원섭 (2001)	– 기존에 진행되고 있는 문화관광 관련 개발사업에 대해 추진체계와 추진실적 등을 전문가 조사를 통해 평가하고 개선방향을 마련함
	이용남·홍현진 (1999)	– 국내 공공도서관에 대한 기초자료를 통해 평가지표를 선정하고 평가에 필요한 가중치를 실증적으로 분석
	임학순 외 (1999)	– 문화기반시설의 운영과 관련하여 시설별로 세부적인 평가지표개발과 세부지표에 대한 가중치에 대한 기준을 마련하여 지방자치단체의 문화기반시설에 대한 운영평가 방안 제시

제4절 분석의 틀 구성

1. 분석의 관점

본 연구는 지방자치단체가 문화시설을 중심으로 추진하고 있는 문화개발사업의 합리적 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 앞에서 검토한 문화개발사업의 전략에 대한 이론적 배경, 현재까지의 선행연구 등을 종합하여 지방자치단체 문화개발사업의 추진실태를 분석하기 위한 다음과 같은 몇 가지 전제적 관점을 제시할 필요가 있다.

첫째, 최근 지방의 재정부담 등 문화개발사업에 대한 지역의 책임성 등이 중요해지는 것과 관련하여 개별 단위시설의 관점이 아니라 가급적 지자체 전체적인 관점에서 문화개발사업의 실태와 문제점 등을 파악할 것이다. 이런 관점이 책임성을 포함해 지자체의 관점에서 해답을 찾는데 대해서 비교적 많은 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있기 때문이다.[19]

둘째, 지역의 문화개발사업은 지방자치단체의 인구규모, 예산 등에서 차이를 보이기 때문에 이에 따른 분석도 가능하나 대안 개발의 지나친 복잡성을 탈피하기 위해 세분화된 지역특성을 고려하는 실태분석은 본 연구에서는 회피할 것이다. 그렇지만, 시 지역과 군 지역의 구분은 정책적으로 시사하는 바와 적용의 유용성이 클 것이기 때문에 이들의 지역 구분에 의한 현황 및 실태는 파악을 할 것이다.

셋째, 문화개발사업의 실태분석을 위해 지역의 문화적 역량강화를 목적으로 하는 공익성 사업과 지역경제 활성화에 무게를 두는 수익성 사업의 2가지 유형으로 접근할 것이다. 이들에 대한 보다 정밀한 현황의 파악과 개선방안을 제시하기 위해서는 이들의 복합적 유형 등 다양한 스펙트럼을 감안해야 하지만, 2가

19) 개별시설의 현황 및 실태를 파악하는 것은 또 하나의 다른 연구이며, 그에 따른 대안의 개발은 시설별로 제시되는데 무게를 두어야 하기 때문이다.

지 유형에 의한 접근도 본 연구의 목적을 달성하는 데에 무리가 없다는 판단 때문이다.

넷째, 외국의 문화개발사업을 본격적인 파트로 구성하여 다루지는 않을 것이다. 그러나 정책방안의 개발 등 필요한 경우, 세계의 지역 문화개발사업의 추세와 동향, 정책 프로그램의 설계 등을 선택적으로 참고할 것이다.

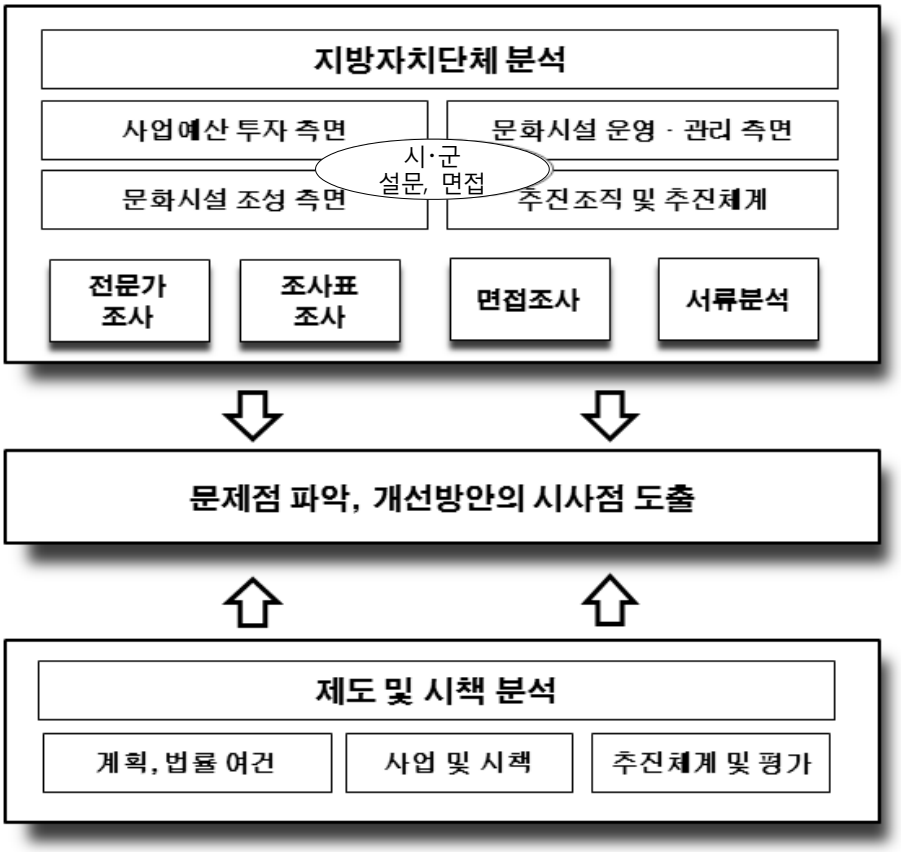
2. 분석틀의 구축

분석의 틀 구축의 목적은 지방자치단체 문화개발사업 추진실태, 제도시책의 특성과 문제점을 보다 정밀하게 분석하고, 이를 토대로 문화개발사업의 개선방안에 대한 정책적 시사점을 도출하기 위함이다. 그런 의미에서 여기서 설정하는 분석의 틀은 지방자치단체 문화개발사업의 실태분석과 제도·시책을 분석하기 위한 도구적 위치를 차지한다고 볼 수 있다.

분석의 틀을 통해 밝혀내고자 하는 것은 "지방자치단체 문화개발사업의 현황과 특징은 무엇인가", "문화개발사업의 문제는 무엇이며, 그 이유는 무엇인가", "문제점과 관련된 제도 및 시책의 실태는 어떠한가" 등에 답하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이런 질문의 해답을 찾기 위한 분석틀은 지자체 실태분석과 이와 관련된 시책 및 제도여건 분석으로 구성된다. 그리고 이들 양자의 분석을 통해 결국에는 개선방안 마련을 위한 정책적 시사점을 도출하는 체계로 구성되어 있다.

지방자치단체 문화개발사업의 추진현황 및 실태를 분석하기 위해서는 문화개발사업의 특정한 어느 한 부문에 한정하기 보다는 기획 및 설계, 예산투자, 조성 및 건립, 운영 및 관리, 평가 및 환류, 추진조직 등 사업의 전(全) 과정을 분석의 대상으로 설정할 필요가 있다. 심층 사례분석에서는 시·군의 총괄적 분석에서 밝혀낼 수 없는 지방자치단체 문화개발사업의 전략과 컨셉, 특성과 문제, 애로점, 개선의견 등 보다 세밀한 내용을 분석하고 이를 개선방안의 개발에 반영할 것이다. 문화개발사업의 관련 제도 및 시책의 분석에 있어서도 문화시설 투자에 대한 접근 및 기획, 조성 및 공급, 운영 및 관리 등 문화개발사업의 운영 합리화에 관련된 제반 사항을 분석하고 정책적 시사점을 도출할 것이다.

그림 2-4. 분석의 틀


지방자치단체 분석
사업예산 투자 측면
문화시설 운영 · 관리 측면
시·군
설문, 면접
문화시설 조성 측면
추진조직 및 추진체계
전문가 조사
조사표 조사
면접조사
서류분석
문제점 파악, 개선방안의 시사점 도출
제도 및 시책 분석
계획, 법률 여건
사업 및 시책
추진체계 및 평가

제3장 지방자치단체 문화개발사업 실태분석

제1절 재원투자 실태분석

1. 분석의 개요

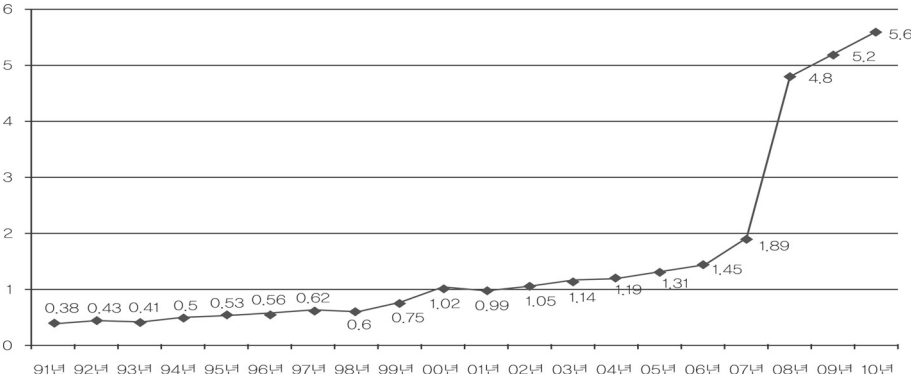
재원투자 실태분석의 목적은 지자체 문화개발사업의 조성, 운영 등 전반에 대한 합리적 개선방안의 토대가 되는 재원지원 현황을 살펴보기 위함이다. 분석자료는 기획재정부의 「한국통합재정수지」, 「중기재정계획」, 문화관광부 예산자료, 행정안전부 「지방자치단체 예산개요」, 「재정연감」, 재정고 등을 참고했다. 분석은 국가 총예산 가운데 문화예술 예산, 지방자치단체의 문화예술투자 예산, 시·도나 시·군 지역별 문화예술 예산의 비중 등에 초점을 두고 있다. 특히 우리나라 총예산에서 차지하는 문화예술 관련 예산의 시계열적인 변화, 지역별 예산의 규모, 시군의 문화예술 관련 예산의 비교 등을 비중있게 다루고 있다.

2. 재원의 규모

문화예산이 '90년대 초반까지 국가 총예산의 0.5% 전후를 차지하다, 처음으로 1%를 넘어선 것은 문화관광부가 출범한 1997년 이후부터다. '11년 현재 문화예산은 총예산의 1.12%인 3조 4,557억 원을 차지하고 있다. 특히, 1990년대 초부터 2000년대 중반까지 문화·관광 관련 예산규모는 꾸준히 증가하다 2007년부터 투자 비율이 급격히 증가하고 있다.[20]

20) 국가 총예산 중 문화부문의 예산은 문화부처(문화부, 문화재청)가 차지하는 예산을 기준으로 했을 때 한

그림 3-1. 전체 예산 대비 문화예술 관련 예산변화 추이



지자체의 문화·관광 예산은 '08년부터 소폭 증가하고 있다. '10년 지자체 전체 예산 140조원 가운데 문화·관광 부문이 5.6%인 7.8조원을 차지하여, '08년에 비해 28.9% 증가하고 있다. 이는 체육 24.7%, 문화예술 29.1%, 관광 27.5%, 문화 및 관광 11.0%, 문화재 7.7%로 구성된다.

표 3-1. 지방자치단체 문화관광 분야 예산

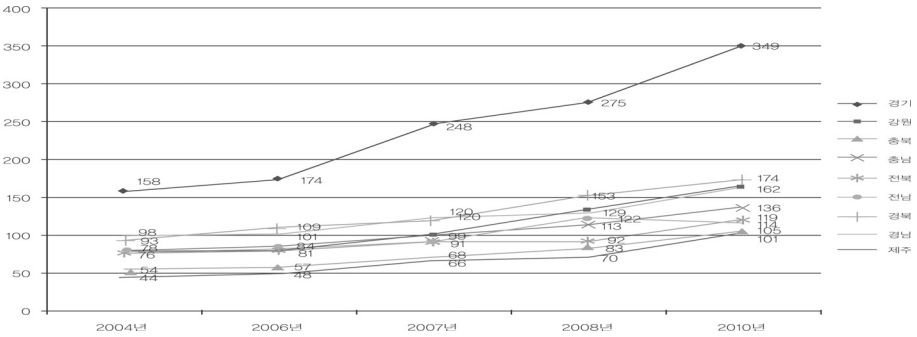
구 분	2008년	2009년	2010년	비중			증가율
				2008년	2009년	2010년	
지방예산 총계	1,249,666	1,375,349	1,398,565	100.0	100.0	100.0	11.9
일반공공행정	109,650	103,270	119,620	8.8	7.5	8.6	9.1
공공질서및안정	19,870	19,680	21,758	1.6	1.4	1.6	9.5
교육	69,551	78,785	81,385	5.6	5.7	5.8	17.0
문화 및 관광	60,475	70,938	77,949	4.8	5.2	5.6	28.9
환경보호	136,795	143,932	149,026	10.9	10.5	10.7	8.9
사회복지	216,658	241,455	265,342	17.3	17.6	19.0	22.5
보건	18,951	19,241	22,250	1.5	1.4	1.6	17.4
농림해양수산	80,576	92,593	97,237	6.4	6.7	7.0	20.7
상업중소기업	25,803	29,251	30,172	2.1	2.1	2.2	16.9
수송 및 교통	163,051	183,886	164,648	13.0	13.4	11.8	1.0
국토및지역개발	129,047	145,149	128,440	10.3	10.6	9.2	-0.5
과학기술	7,053	7,419	4,375	0.6	0.5	0.3	-38.0
예비비및기타	196,546	239,750	236,346	15.7	17.4	16.9	20.2

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요

국이 1.08로서 영국 0.80, 프랑스 0.66, 일본 0.12, 대만 0.53, 스페인 1.75에 비해 적은 수치는 아니다.

재원투자와 함께, 문화기반시설의 총량도 증가하고 있다. 문화기반시설은 '03년 1,083개에서 '10년 2,030개로 87.4%% 증가했으며, 특히 그 가운데 인구증가 큰 경기가 급격히 증가했으며, 강원도 증가하고 있다. 반면, 우리나라의 대표적인 농촌지역이라고 할 수 있는 전남은 약간 감소했다.

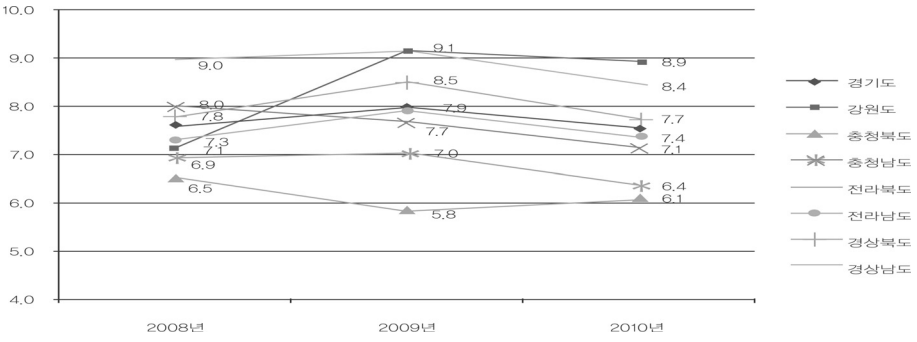
그림 3-2. 지역별 문화기반시설수의 변화



3. 지역별 재원

최근 3년간 광역 지자체의 총예산 대비 문화·관광 부문 예산의 비율도 지역별로 차이를 보이고 있다. '10년의 경우, 강원도가 가장 높으며, 충북과 전북이 가장 낮게 나타나고 있다.

그림 3-3. 도별 문화·관광 예산비중 변화추이



1인당 문화·관광부문 예산에 있어서도 광역 지자체별로 차이를 보이고 있는데, '08년부터 '10년까지 연간 1인당 문화·관광 예산이 가장 높은 지역은 경기(300만원)이며, 그 다음은 전남과 강원(200만원 정도)이다.

▌표 3-2. 1인당 문화·관광 예산의 도별 비교▐

(단위: 백만원)

구 분	2008년	2009년	2010년
경기	3.1	3.7	3.5
강원	1.9	2.2	2.1
충북	1.4	1.7	1.7
충남	1.5	1.8	1.7
전북	1.5	1.8	1.8
전남	2.3	2.9	2.7
경북	1.5	1.9	1.8
경남	1.2	1.5	1.3

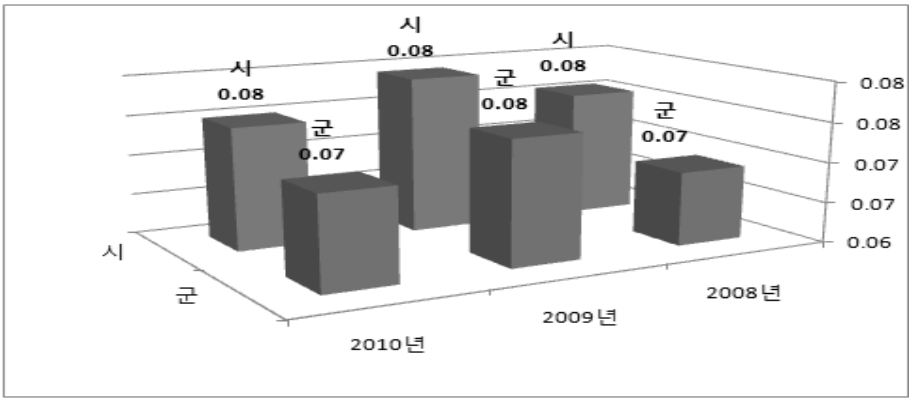
최근 3년간 문화·관광 부문의 예산 비율이 높은 지역은 수도권의 시 지역과 춘천, 천안, 태백 등 16개 시 지역이 해당되며, 군 지역은 영월, 산청 등 24개가 해당되고 있다.

▌표 3-3. '08-10년간 예산증가 및 예산비율이 상위 지역▐

구분	지방자치단체명	비 고
시	성남시, 고양시, 화성시, 안양시, 안성시, 남양주시, 군포시, 안성시, 춘천시, 강릉시, 천안시, 군산시, 순천시, 문경시, 창원시, 통영시, 태백시 (16개 지역)	- 평균 378억원 이상 - 문화예술부문 비중 2.4% 이상
군	양평군, 연천군, 영월군, 화천군, 인제군, 부여군, 당진군, 합천군, 강화군, 옥천군, 영동군, 진천군, 홍성군, 무주군, 장흥군, 강진군, 진도군, 구례군, 울진군, 함안군, 남해군, 산청군, 함양군, 거창군 (24개 지역)	- 평균 105억원 이상 - 문화예술부문 비중 1.2% 이상

특히, 시 지역에 비해 군 지역의 문화·관광 부문 예산 비중이 높으나, 2008년부터 2009년까지의 변화패턴은 유사한 특징을 보이고 있다.

그림 3-4. 시·군별 문화·관광 부문 예산의 격차



시·군 지역의 1인당 연평균 문화관광 예산은 시 지역에 비해 군 지역이 높다. '10년의 경우 군 지역은 4천만원선인데 비해, 시 지역은 1,350만원으로 상대적으로 인구가 적은 군 지역이 높아 중복투자의 소지가 있다. 시계열적으로도 시 지역은 2008년 1,202만원에서 '10년 1,355만원으로 증가했고, 군 지역은 '08년 3,277만원에서 4,007만원으로 증가하고 있다.

표 3-4. 1인당 문화·관광부문 시·군별 예산변화

(단위: 백만원)

구분	2008년	2009년	2010년
시 지역	12.18	15.36	13.55
군 지역	32.77	44.21	40.07

제2절 지방자치단체 추진실태 분석

1. 분석의 개요

추진실태 분석의 목적은 현재 지방자치단체가 추진하고 있는 문화개발사업의 조성, 운영·관리, 평가·환류 등의 현황을 분석하여, 애로사항 및 문제점을 파악하기 위함이다.

이를 위해 지자체 설문조사를 시행했다. 조상대상은 지자체 공무원 뿐 아니라, 의회의원까지를 포함했다. 2011년 8월 29일부터 9월 28일까지 우편, 전자메일(e-mail), 팩스를 통해 설문지를 발송하고 응답에 소극적인 자세를 보이는 공무원 등의 회수율을 높이기 위해 공문과 전화로 응답협조를 재차 부탁했다. 경남, 경북, 전남, 전북의 시군을 대상[21]으로 지역 당 2부씩 배부(시 56부, 군 96부)하여 98부를 회수하였다.

표 3-5. 설문조사 개요

(단위: 부수, %)

구분	대상지역	배부	회수	회수율
시 지역	경남 (8)	56	39	69.6
	경북 (9)			
	전남 (5)			
	전북 (6)			
군 지역	경남 (10)	96	59	61.5
	경북 (13)			
	전남 (17)			
	전북 (8)			
계	76	152	98	64.5

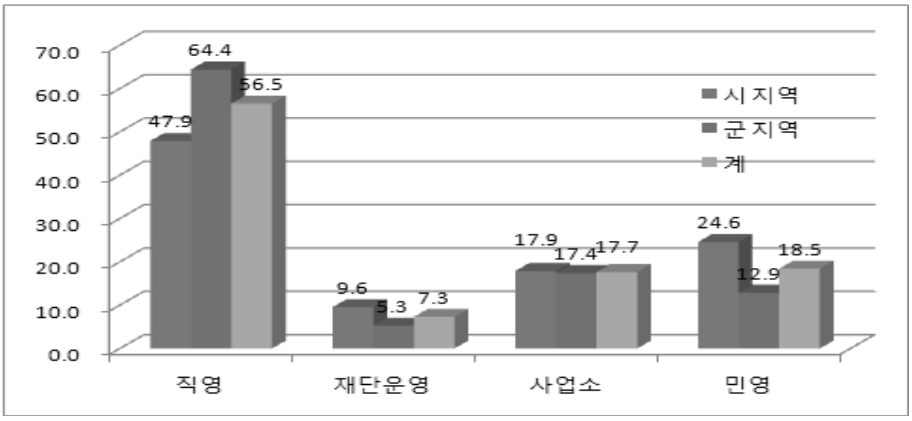
21) 지자체의 방만한 문화개발사업이 사회적 문제가 되고 있는 시점에서 설문지 응답에 소극적인 지자체에 대한 원활한 설문협조를 위해 설문대상 지자체의 선정은 지자체 관계자가 연구진과 일정한 친분이 있는 지역을 설문조사의 대상으로 선정할 수밖에 없었다.

2. 실태분석 현황

가. 전반적인 현황

시설은 시 지역이 총 610개, 군 지역이 총 272개로 지역 당 평균 시 지역 9개, 군 지역이 6개의 시설을 보유하고 있었다. 지자체 직영이 56.5%, 사업소 및 재단이 25.0%, 민영이 18.5%를 차지하고 있었다.[22] 특히, 이 가운데 시 지역은 47.9%(114개), 군 지역 64.4%(166개)가 직영이며, 민영은 시 지역 24.6%(59개), 군 지역 12.9%(34개), 재단운영은 각각 9.6%, 5.3%로 나타났다.

그림 3-5. 문화개발사업의 운영방식

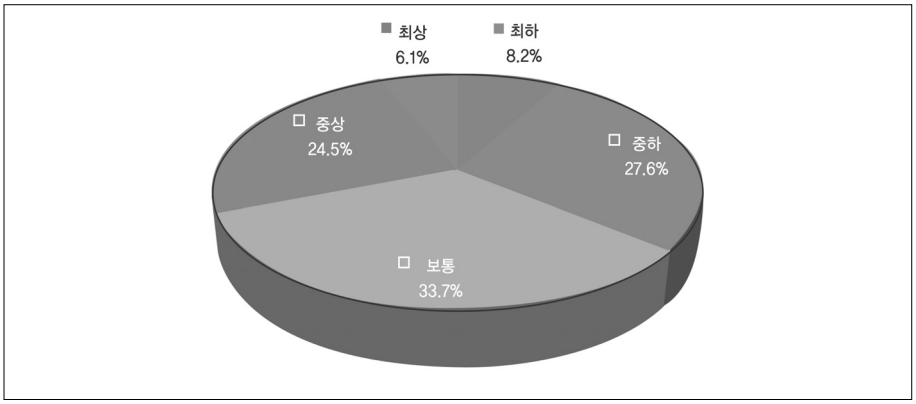


전반적 건립·운영에 대해서는 잘되고 있다는 의견이 30.3%이었으며, 잘 안되고 있다는 의견은 36.4%로 나타나고 있다. 문화개발사업의 전반적인 평가에 대해서는 최상 6.1%, 중상 24.5%, 보통 33.7%, 중하 27.6%, 그리고 최하 8.2%로 나타난다.

22) 민영의 경우, 공공이 설립하고 민간이 운영하는 '공설민영'(公設民營)이 주류를 형성하고 있다.

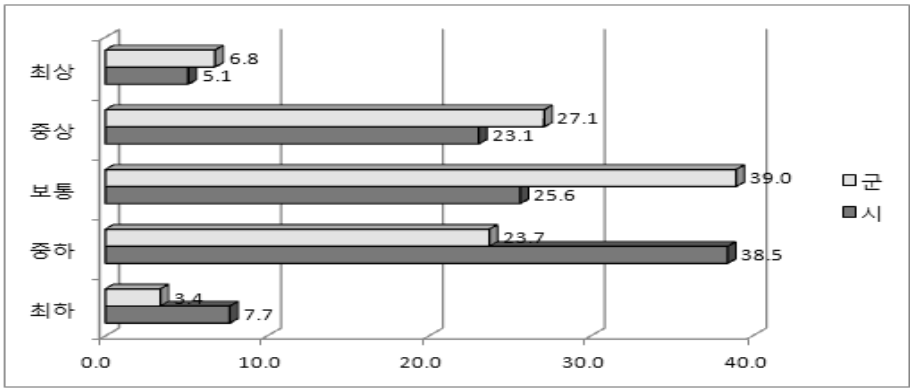
그림 3-6. 문화개발사업의 전반적인 평가

(단위 : %)



시와 군에 있어서는 미흡하다는 군 지역이 시 지역에 비해 양호하다. 군 지역은 최상과 중상이 각각 6.8%와 27.1%인 반면, 시 지역은 5.1%와 23.1%를 보이고 있다.

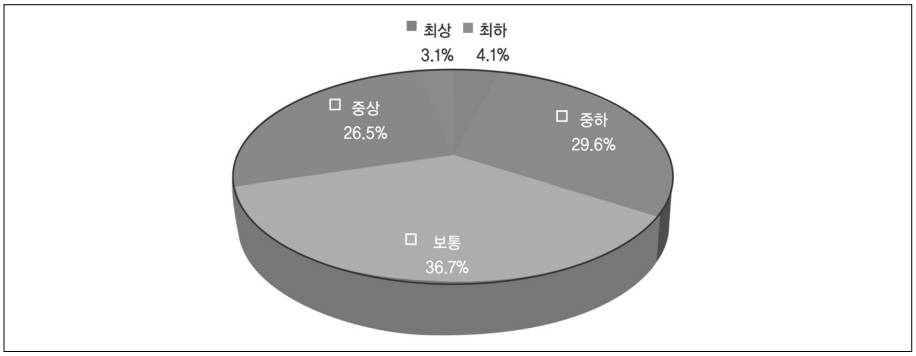
그림 3-7. 시·군 문화개발사업의 전반적인 평가



문화시설에 대한 지자체의 책임성 있는 총괄적인 추진, 운영에 대해서는 부정적인 면이 다소 높았다. 최하 4.1%, 중하 29.2%, 보통 36.5%, 중상 24.6%, 최상 3.1%로 나타나고 있다.

그림 3-8. 총괄적 추진관리운영의 인식정도

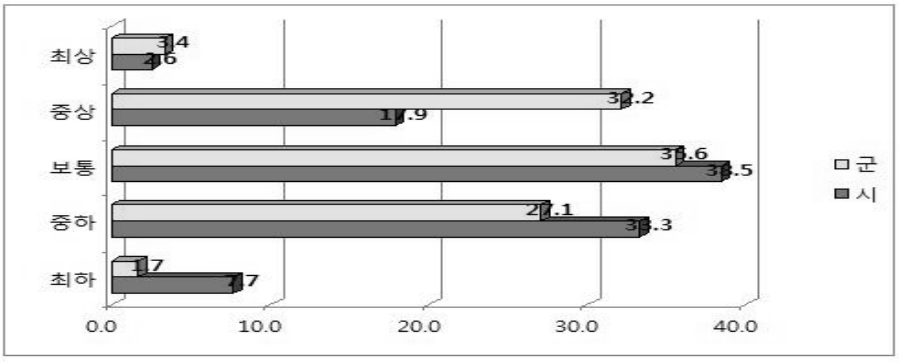
(단위 : %)



시 지역과 군 지역을 비교해 보면, 시 지역이 군 지역보다 전반적으로 미흡한 편이다.

그림 3-9. 시·군 문화개발사업의 추진관리운영

(단위 : %)

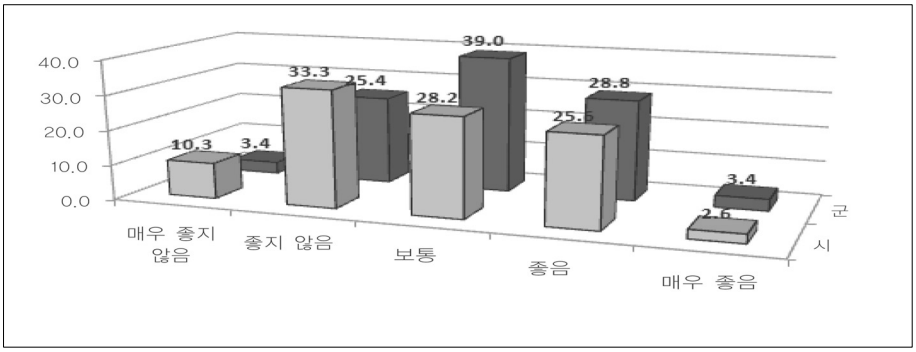


나. 부문별 추진현황

문화개발사업 조성 및 공급의 추진형편을 묻는 질문에 대해, 좋지 않다는 응답이 시 지역이 33.3%로 군 지역 25.4% 보다 높다. 반면, 좋다는 응답은 군 지역 28.8%로 시 지역 25.5%보다 낮다.

그림 3-10. 시·군별 조성 및 공급의 추진정도

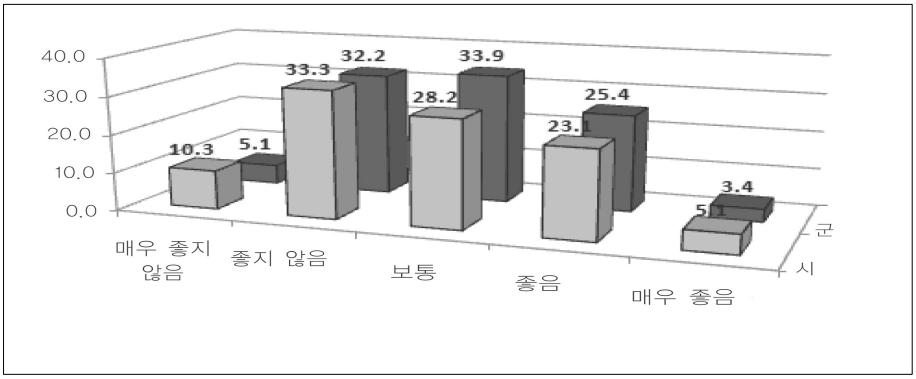
(단위 : %)



문화개발사업 운영 및 관리에 대해서는 시와 군 모두가 대체적으로 부정적으로 응답하고 있다. 좋지 않다는 의견은 시지역이 33.3%이며, 군 지역은 32.2%로 나타나 양자가 비슷하다.

그림 3-11. 시·군별 운영 및 관리의 추진정도

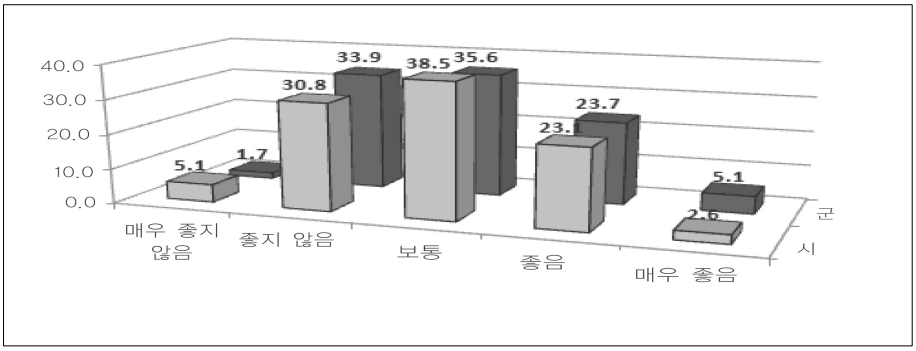
(단위 : %)



문화개발사업의 평가 및 모니터링 추진에 대해서 시와 군 지역 모두에서 좋지 않게 나타나고 있었다. 시 지역 30.8%, 군 지역 33.9%가 좋지 않다고 응답하고 있으며, 좋게 평가하는 응답은 시 지역이 23.1%이며 군 지역은 23.7%로 나타났다.

그림 3-12. 평가 및 모니터링의 추진정도

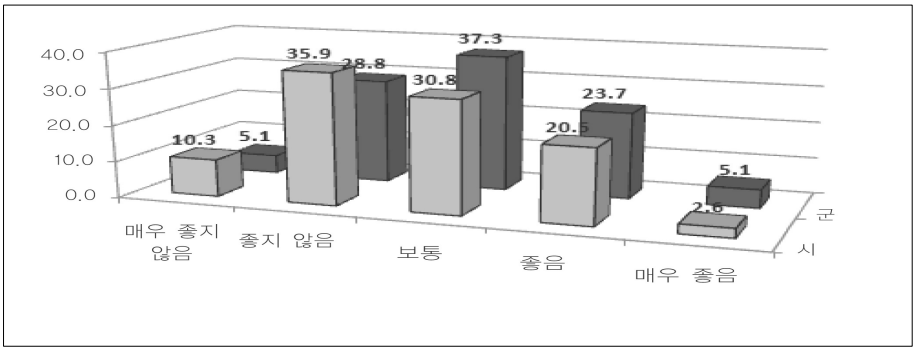
(단위 : %)



재원투자의 효율은 대체로 좋지 않음 것으로 나타나고 있다. 특히, 군 지역(좋 28.8%)에 비해 시지역(35.9%)의 사정이 더 좋지 않은 것으로 응답하고 있다.

그림 3-13. 재원투자의 효율

(단위 : %)



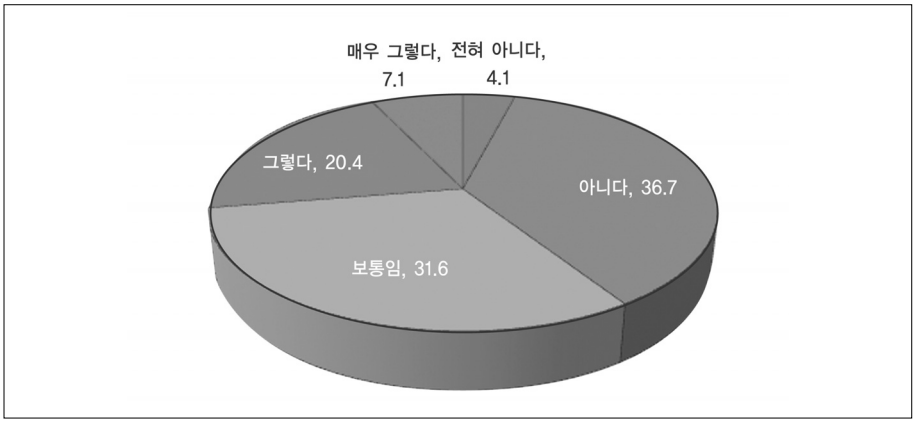
다. 부문별 세부현황

1) 조성·공급 측면

사업의 사전 타당성조사 분석에 대해서는 충분하지 않다(40.8%)는 응답이 충분하다(27.5%)는 응답에 비해 높게 나타나고 있다.

그림 3-14. 사전 타당성조사의 충분한 정도

(단위 : %)



시 지역에서는 사전 타당성조사가 충분하지 않다는 응답비율이 51.3%이며 군 지역은 33.9%이다. 그리고 수익성 사업의 40.8%, 공익성 사업의 27.3%가 충분하지 않다고 응답하고 있다.

그림 3-15. 시·군별 사전 타당성조사 분석

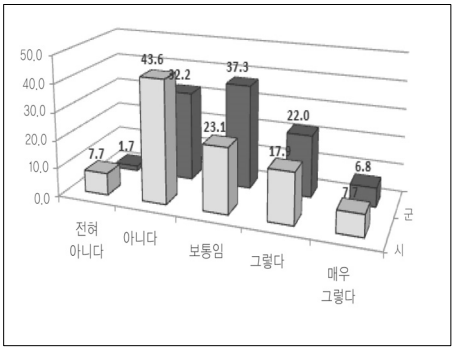
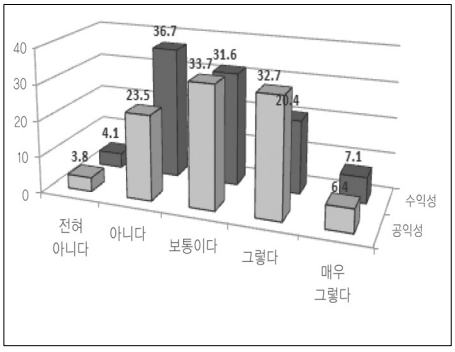


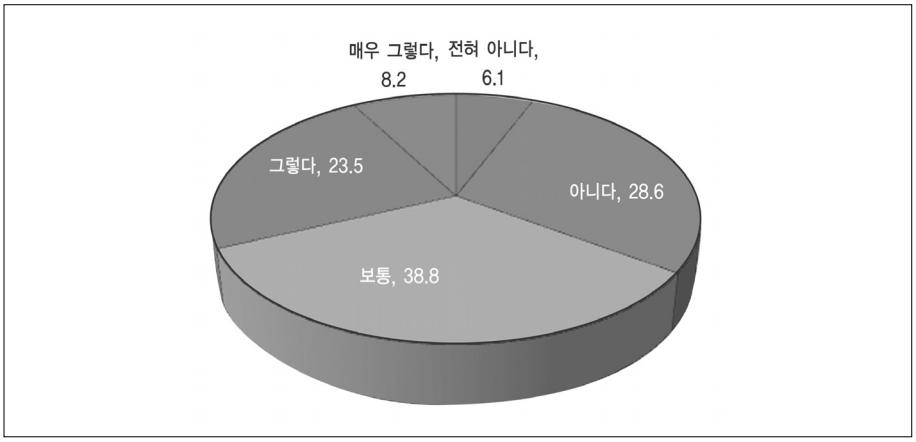
그림 3-16. 공익·수익사업 사전 타당성조사 분석



시설의 중복투자가 적은 편인가에 대해서는 전반적으로 아니다(34.7%)가 그렇다(31.7%)보다 많은 것으로 나타나고 있어 지역차원에서 문화개발사업의 중복투자가 약간 많게 나타나고 있다.

그림 3-17. 시설투자의 적정성

(단위 :%)



시·군의 경우는 시 지역이 43.6%로 군 지역의 28.8%에 비해 중복투자가 높게 나타나고 있다. 또한, 수익성 사업은 44.6%가 중복투자가 많다고 응답하고 있어 공익성 사업의 34.7% 보다 높다.

그림 3-18. 시·군별 중복투자 적정성

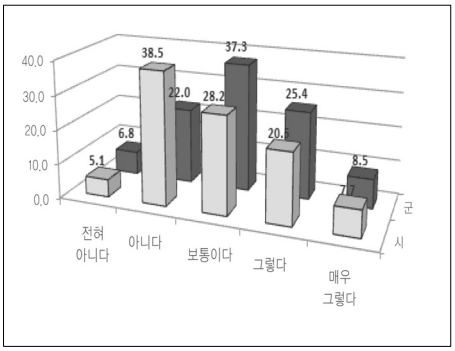
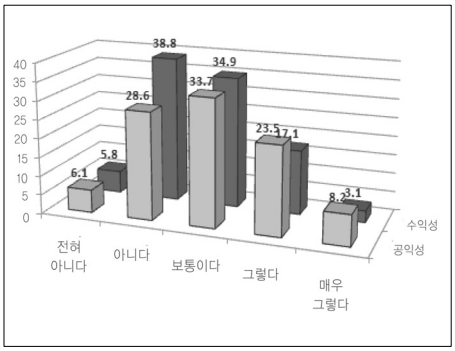


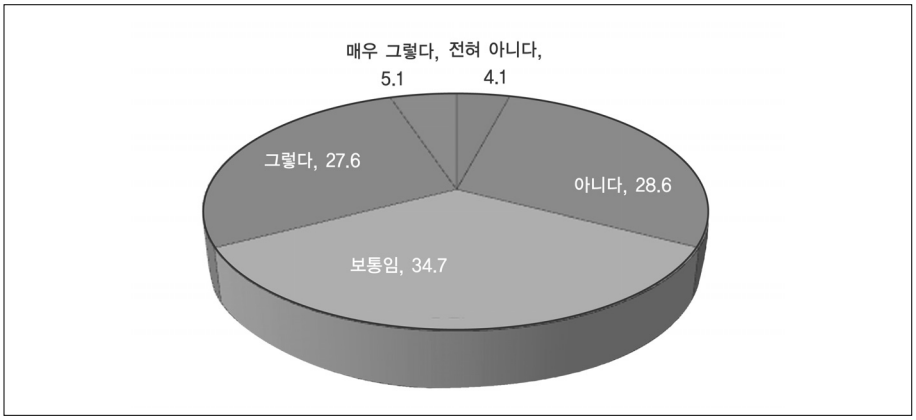
그림 3-19. 공익·수익 사업의 중복투자



인구대비 사업시설수의 적정성에 대해서는 적정하지 않다는 의견과(33.7%) 적정하다는 의견(32.7%)이 대체로 비슷한 수준이다.

그림 3-20. 인구대비 시설수의 적정성

(단위 :%)



시 지역과 군 지역은 35.9%와 30.5%로 적정하지 않다는 의견이 비슷하다. 그러나 수익성사업은 44.2%로 공익성사업 32.7% 보다 높게 나타나고 있어 수익성사업의 시설수의 적정성 문제가 더 심각했다.

그림 3-21. 시·군별 시설수

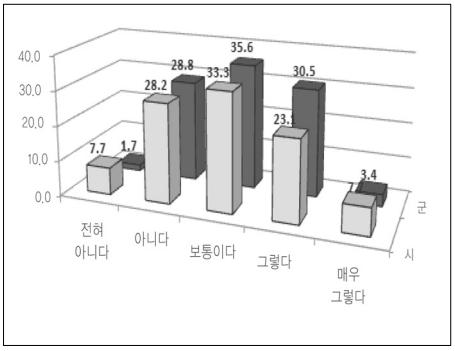
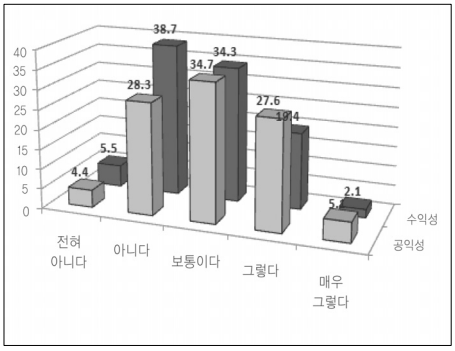


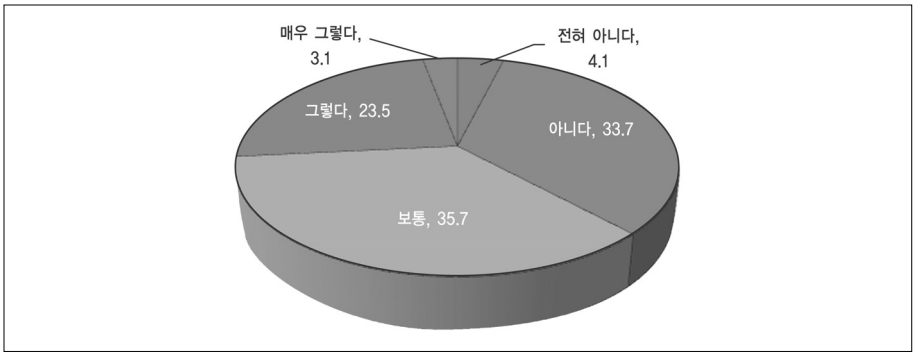
그림 3-22. 공익·수익 사업의 시설수



사업에 소요된 총비용의 적정성에 대해서는 적정하지 않다가 37.8%로 적정하다 26.6% 보다 높게 나타났다.

그림 3-23. 사업소요 총비용의 적정성

(단위 :%)



소요된 총비용의 비 적정성에 대해서는 시 지역과 군 지역 모두에서 35.9%와 39.0%로 높게 나타나고 있으나, 수익성사업은 51.0%로 공익성 사업 37.8% 보다 훨씬 더 높다. 이것은 수익성사업에 소요되는 총사업비의 적정성 문제가 보다 더 심각하다는 것을 의미한다.

그림 3-24. 사업소요 총비용 적정성

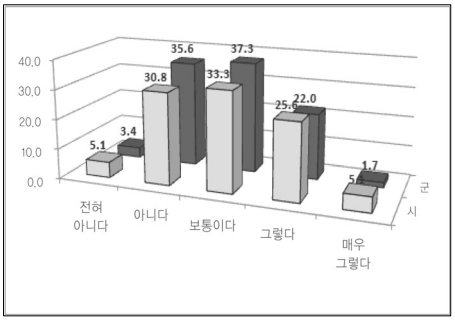
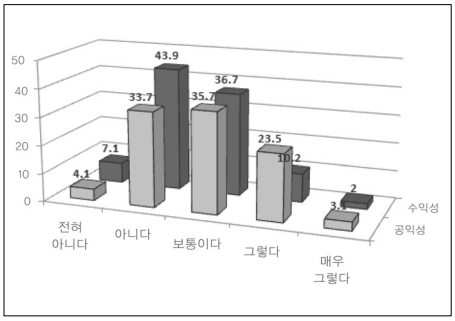


그림 3-25. 공익성·수익성사업의 총비용 적정성



2) 운영·관리 측면

지역의 문화개발사업의 사전 운영계획 수립미흡에 대해서는 시 지역 41.0%로 군 지역 35.6% 보다 높았으며, 수익성 사업은 48.0%로 공익성 사업 37.7% 보다 높았다.

그림 3-26. 운영사전계획 수립 미흡

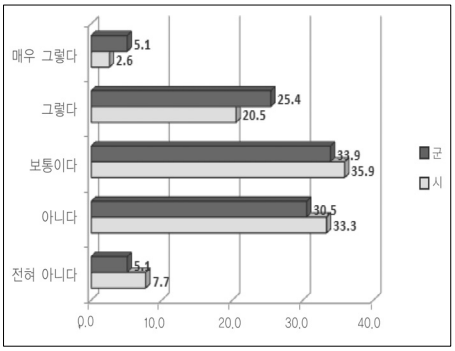
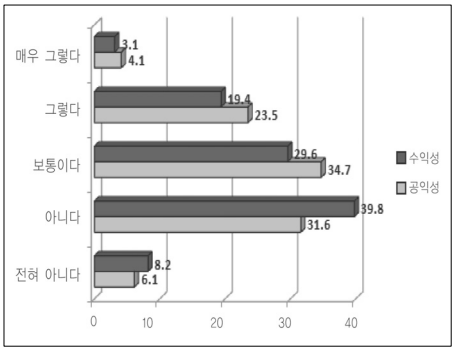


그림 3-27. 공익·수익 사업의 운영사전계획 수립 미흡



콘텐츠 및 소프트웨어 개발의 미흡은 시 지역과 군 지역이 각각 46.1%, 45.8%로 비슷한 수준이며, 수익성 사업이 48.0%로 공익성 사업 45.9%에 높게 나타나고 있다.

그림 3-28. 콘텐츠개발 미흡

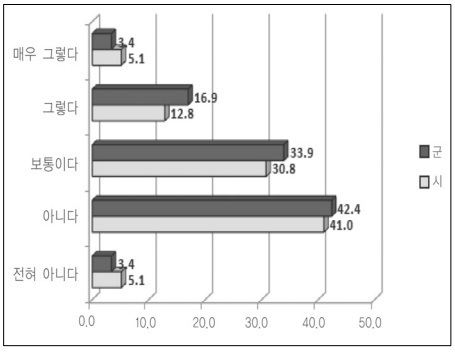
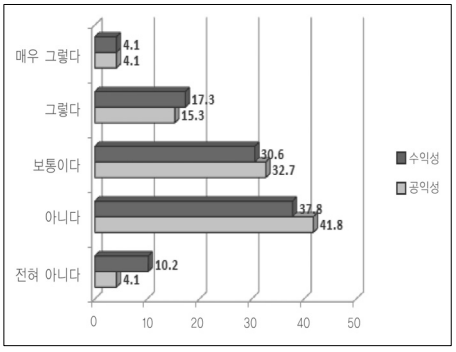


그림 3-29. 공익·수익 사업의 콘텐츠개발 미흡



시설운영에 필요한 전문인력 확보에 대해서는 시 지역 46.1%, 군 지역 44.1%가 부족하다고 응답하고 있으며, 공익성 사업이 수익성 사업 보다 전문인력의 확보가 다소 높았다.

그림 3-30. 시·군별 운영인력

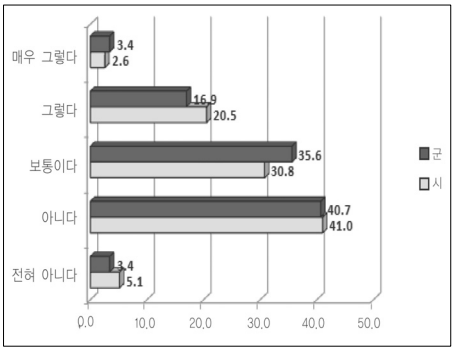
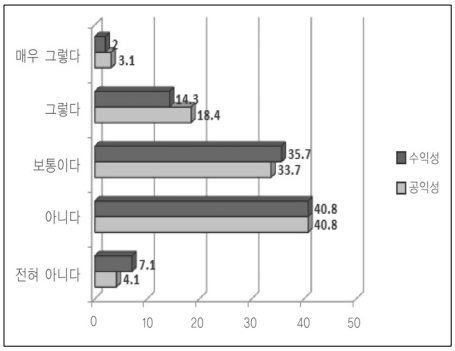


그림 3-31. 공익·수익사업의 운영인력



운영 및 관리주체는 시 지역의 35.9%, 군 지역의 30.5%가 적정하다고 했다. 그렇지만 수익성 사업 42.8%로 공익성 사업 40.9% 보다 적정하지 않은 비율이 다소 높았다.

그림 3-32. 시·군별 운영주체의 적정성

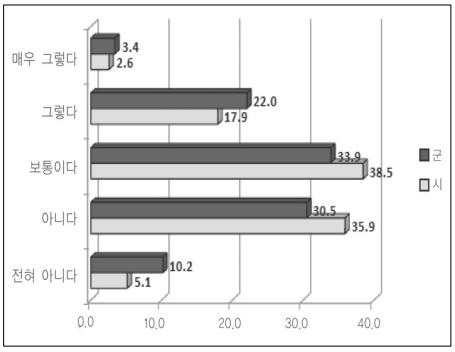
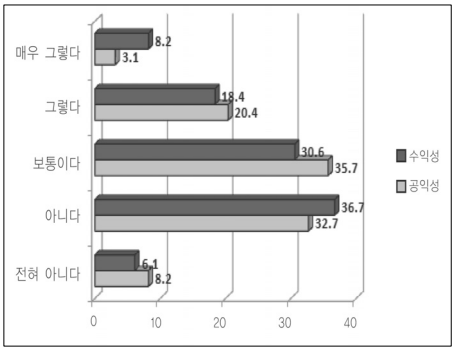


그림 3-33. 공익·수익 사업 운영주체의 적정성



효과적인 마케팅 및 홍보의 시행에 대해서는 그렇지 않다는 응답이 시 지역(35.9%)과 군 지역(35.6%)에서 비슷했으나, 공익성 사업이 35.8%로 수익성 사업의 32.6%보다 다소 높았다.

그림 3-34. 시·군별 마케팅의 시행정도

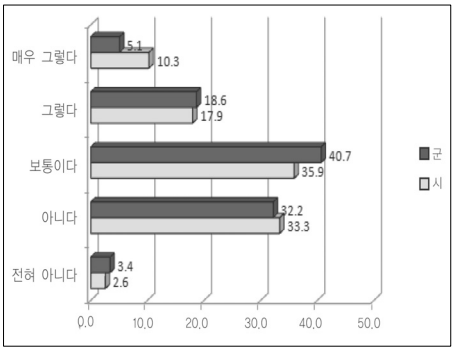
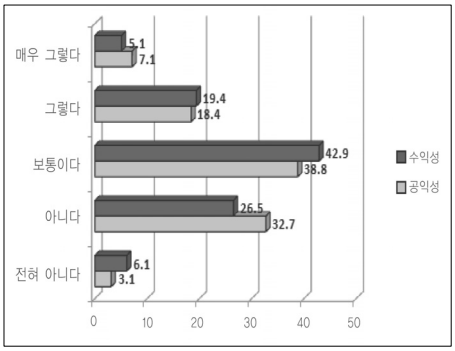


그림 3-35. 공익·수익사업 마케팅의 시행정도



연계상품의 개발은 군 지역(45.8%)이 시 지역(41.0%) 보다 활성화되지 않았으며, 공익성 사업의 43.9%가 수익성 사업 40.8% 보다 연계상품개발이 부족한 것으로 나타나고 있다.

그림 3-36. 시·군별 연계상품의 개발

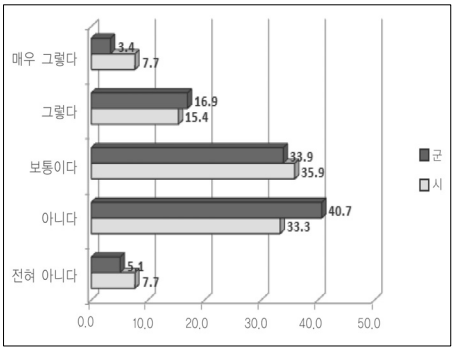
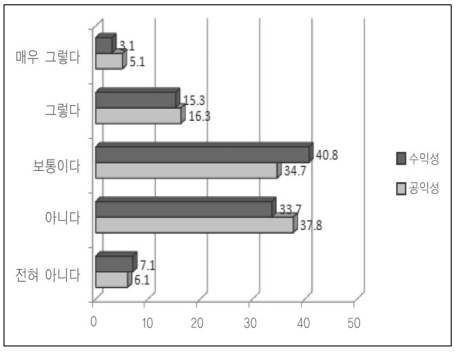


그림 3-37. 공익·수익사업의 연계상품의 개발



운영에 따른 이윤발생, 즉 운영수지에 대해서는 군 지역의 61.0%, 시 지역 56.4%로 이윤이 발생하지 않는다고 응답했으며, 공익성 사업 59.2%, 수익성 사업 55.1%가 이윤이 발생하지 않았다.

그림 3-38. 시·군별 운영 이윤창출

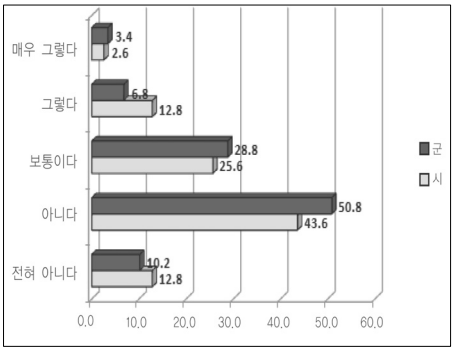
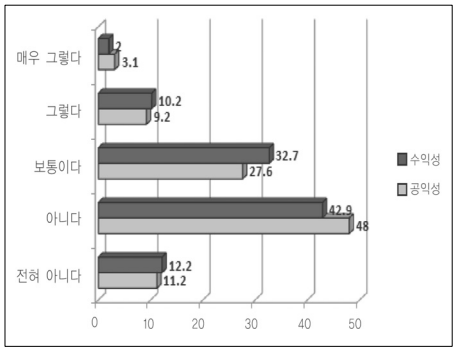


그림 3-39. 공익·수익 사업의 운영 이윤창출



3) 평가·모니터링 측면

평가체계의 구축 및 자체평가의 주기적 시행의 미흡은 군 지역 40.7%, 시 지역 35.9%이었으며, 수익성 사업 52.1%로 공익성 사업의 38.8% 보다 미흡하다는 의견이 높았다.

그림 3-40. 시·군별 평가체계

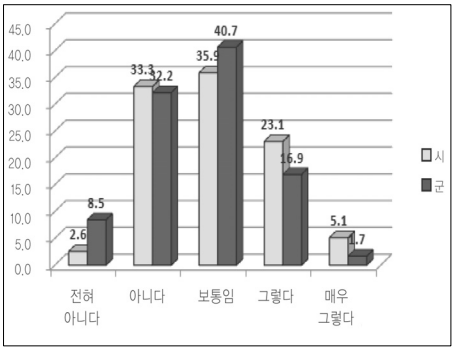
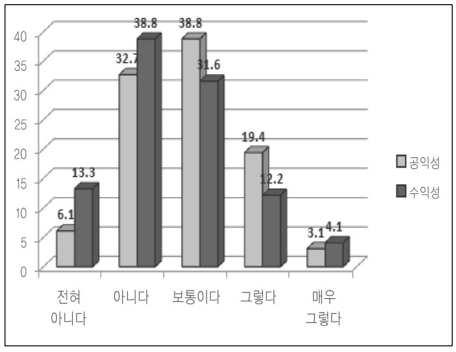


그림 3-41. 공익·수익 사업의 평가체계



사업 모니터링 필요 조직과 예산이 확보되지 않은 군 지역이 57.7%로 시 지역 53.9% 보다 높았으며, 수익성 사업이 58.2%가 공익성 사업 56.1% 보다 높았다.

그림 3-42. 시·군별 모니터링 측면

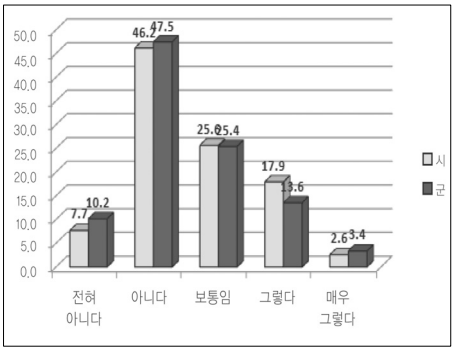
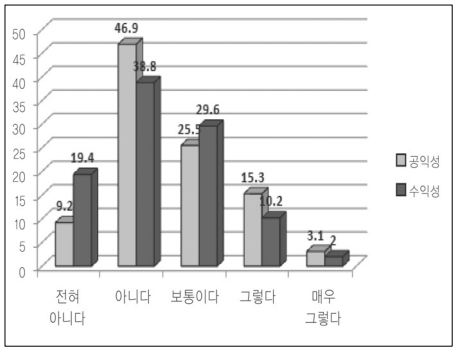


그림 3-43. 공익·수익사업의 모니터링 측면



평가결과의 정책개선 환류는 시 지역이 41.0%, 군 지역 37.3%로 부정적으로 나타났으며, 수익성 사업은 50.0%로 공익성 사업 38.3% 보다 부정적인 측면이 높게 나타났다.

그림 3-44. 시·군별 정책개선 반영정도

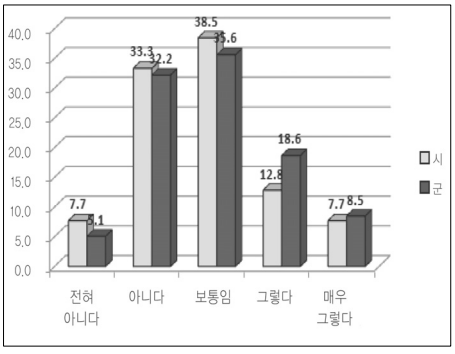
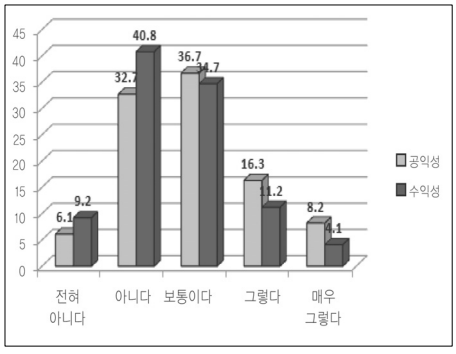


그림 3-45. 공익·수익사업의 정책개선 반영정도



제도개선의 지속적 시행에 대해서는 제도개선이 지속적으로 시행되지 않는다는 의견이 시 지역 35.9%, 군 지역은 33.9%이었다. 수익성 사업은 51.0%로 공익성 사업의 34.7% 보다 부정적인 응답이 더 높았다.

그림 3-46. 시·군별 제도개선 지속성

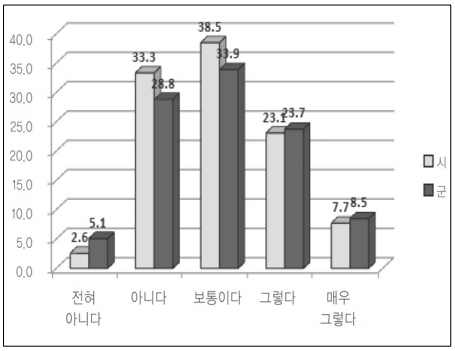
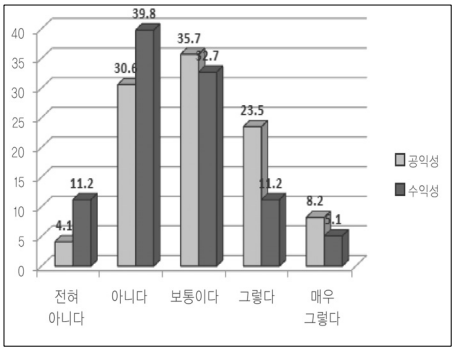


그림 3-47. 공익·수익사업의 제도개선 지속성

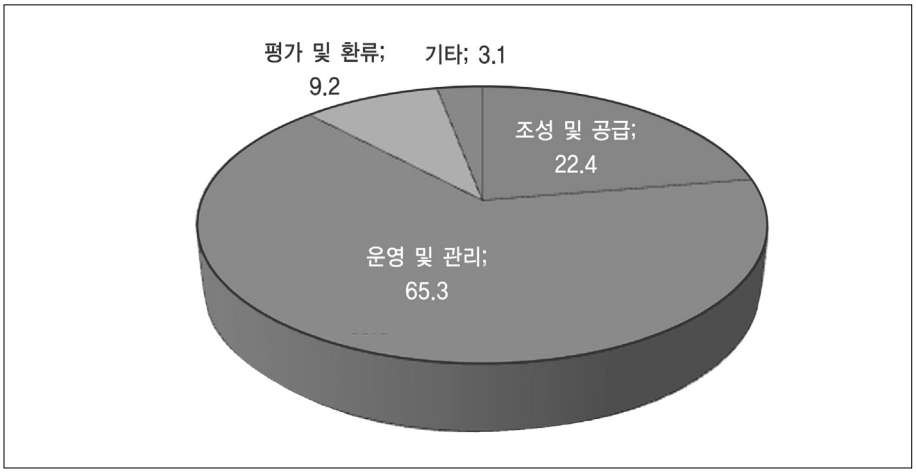


3. 문제점 및 개선과제

가. 문제점

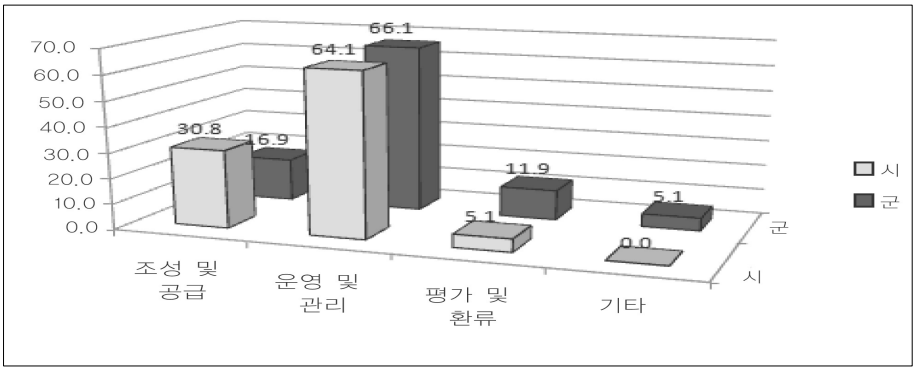
문화개발사업의 부문 중 운영 및 관리 부문 65.3%, 다음은 조성 및 공급 부문 22.4%, 그리고 평가 및 환류부문 9.2%의 순으로 문제가 많은 것으로 나타나고 있다.

그림 3-48. 문화개발사업의 부문별 문제점



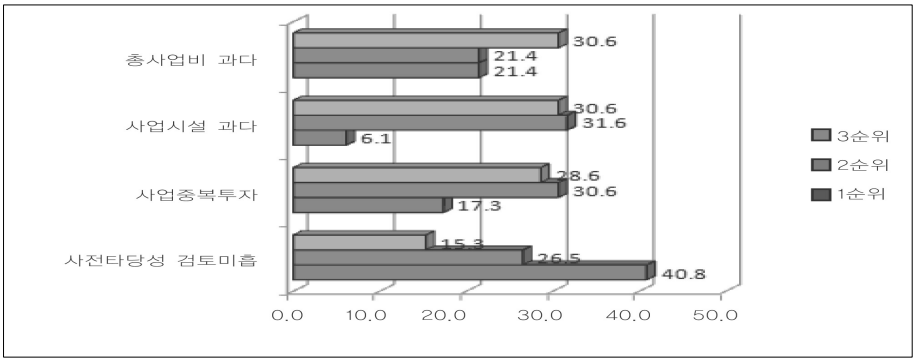
지역별로는 시·군 지역에서 모두 '운영 및 관리' 부문이 가장 문제점이 많다고 응답하고 있다. 그 가운데서도 군 지역이 66.1%로 시 지역 64.1% 보다 약간 높았다. '조성 및 공급' 부문에 대해서는 시 지역이 30.8%로 군 지역 16.9% 보다 더 심각하게 여기고 있으며, '평가 및 환류' 부문은 군 지역이 11.9%로 시 지역의 5.1%보다 높게 나타나고 있다.

그림 3-49. 부문별 문제점의 시·군 비교



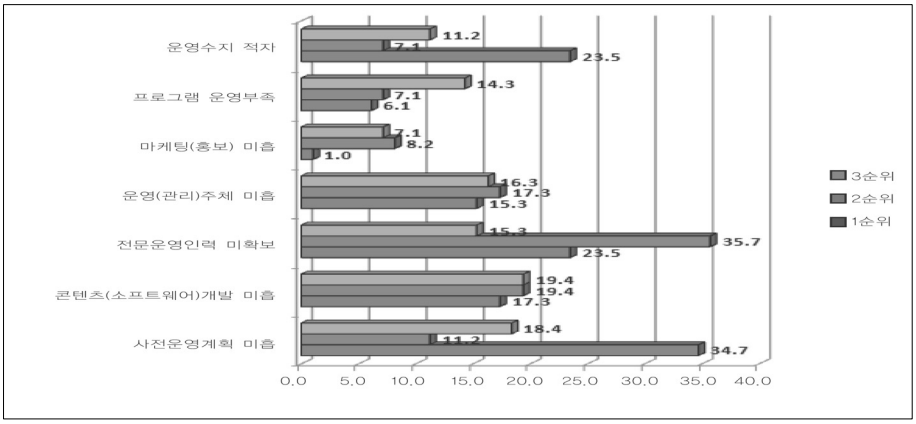
조성·공급의 세부적 측면에서는 '사전타당성 검토미흡' 40.8%, '총사업비 과다' 21.4%, '사업의 중복투자' 17.3%, 그리고 '사업시설수의 과다' 6.1%로 문제가 있는 것으로 나타났다.

그림 3-50. 조성 및 공급부문의 주요 문제점 순위



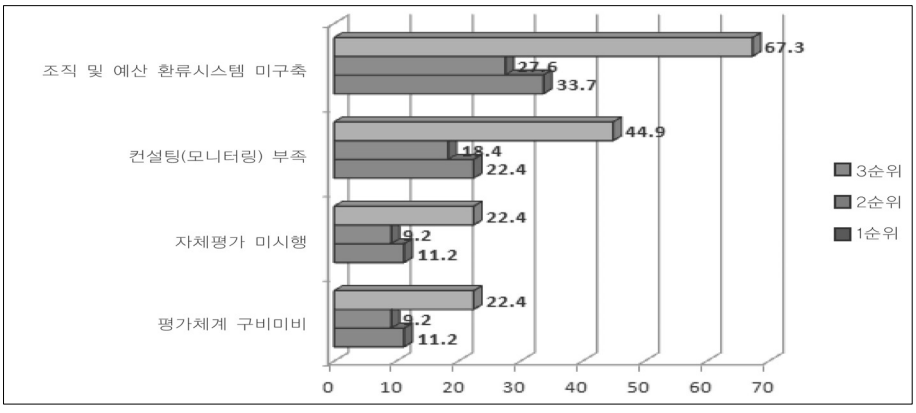
운영 및 관리측면에서는 '사전운영계획 미흡'이 가장 심각(34.7%)하였으며, 다음은 '전문운영인력 미확보' 23.5%, '운영수지 적자' 23.5%, '콘텐츠 및 소프트웨어개발 미흡' 17.3%, '운영 및 관리 주체 미흡' 15.3% 등의 순으로 문제가 있었다.

그림 3-51. 운영 및 관리부문의 주요 문제점



평가 및 환류측면에서는 1순위가 '조직 및 예산 환류시스템 미구축'(33.7%)이며, 그 다음은 '컨설팅 및 모니터링 부족'(22.4%), '주기적인 자체평가 미시행'(11.2%), '중앙의 평가체계 구비미비'(11.2%)의 순으로 문제가 있었다.

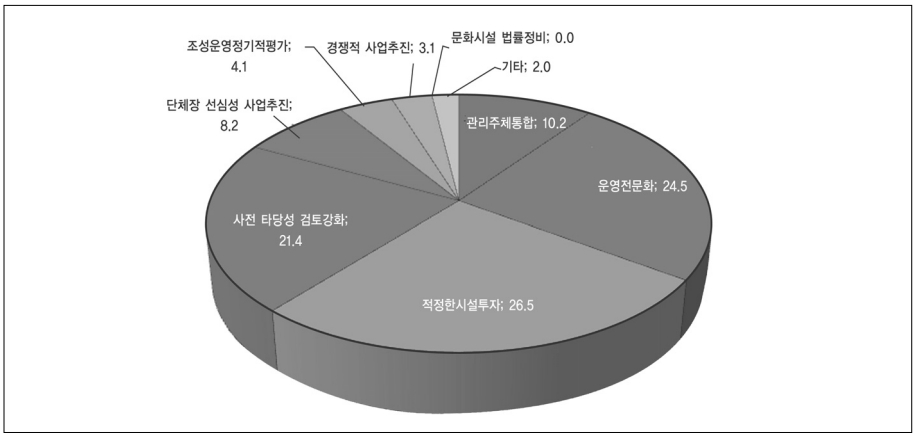
그림 3-52. 평가 및 환류부문의 주요 문제점



나. 개선과제

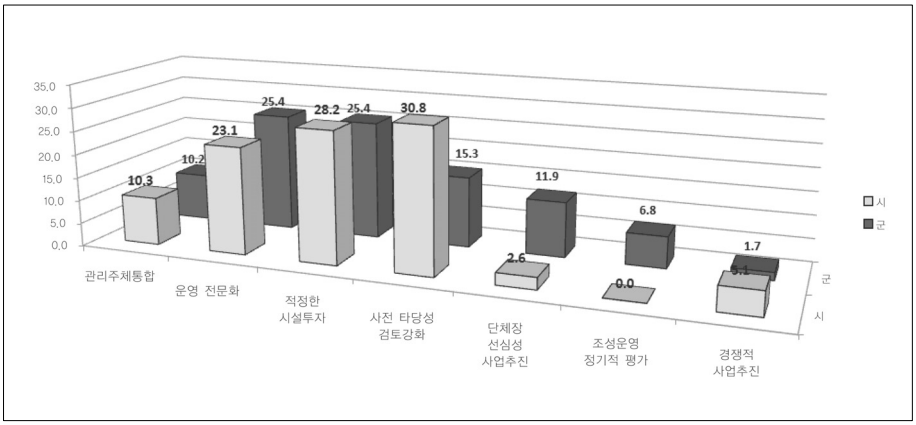
가장 중요한 개선과제로는 '지역의 수요에 적정한 시설의 조성 및 투자'가 26.5%를 꼽았으며, 그 다음은 '문화시설 관리 및 운영의 민영화와 전문화' 24.5%, '사전 타당성조사의 엄밀성 강화' 21.4%였다. 이것은 문화개발사업의 조성·공급 측면에서 사업의 타당성과 적절한 시설투자를 이끌어낼 수 있는 제도적 장치와 정책마련이 필요함을 시사하고 있다. 아울러 현재 여러 문화시설에 대한 창의적 운영을 위한 전문인력 충원과 문화시설의 운영 및 관리주체에 대한 개선이 시급함을 의미한다.

그림 3-53. 문화개발사업 개선과제



개선과제에 대해서는 시·군에서 차이가 있다. 시 지역은 30.8%가 '사전 타당성조사의 엄밀성 강화'를 가장 시급한 것으로, 그 다음은 '지역의 수요에 적합한 시설의 조성 및 투자(28.2%)', '문화시설 관리 및 운영의 민영화·전문화(23.1%)'를 꼽았다. 반면, 군 지역은 '지역의 수요에 적합한 적정한 규모의 시설투자'와 '문화시설 관리 및 운영의 민영화 혹은 전문화'가 가장 시급한 개선과제였으며, 그 다음은 '사전 타당성조사의 엄밀성 강화', '지자체 단체장의 선심성 사업추진'을 시급한 과제로 꼽았다.

그림 3-54. 문화개발사업의 개선과제 시·군 비교



제3절 지역 사례분석

1. 분석의 개요

총괄적 분석에서 밝혀내지 못하는 시·군 현장에서 추진하고 있는 문화개발사업의 특성과 내용, 문제점을 분석하는 것은 의미있는 과제이다. 그런데 이때, 사례분석을 위한 대상지역 선정이 어려운 과제가 된다. 지역마다 다양한 사업을 추진하고 있을 뿐 아니라, 하나의 사업의 경우도 여러 단계로 구성되고 있는 상황에서 과연 어떤 지역이 모범적인 지역인지, 어떤 지역이 그렇지 못한 지를 구별할 수 있는 잣대가 없을 뿐 아니라, 설령 이것이 가능하다 하더라도 모범적이지 못한 지역을 언급하는 데는 조심스러운 측면이 많기 때문이다.

이런 한계 내에서 사례지역은 시·군의 예산투자 현황, 기존의 정책보고서, 전문가 의견, 언론보도 등 복합적 요소를 고려하여 선정할 수밖에 없었다. 이렇게 선정된 지역은 강원의 영월, 태백, 경남의 산청 3개 지역이다.[23] 선정한 사례지

23) 심층 사례 분석을 위한 대상지역의 숫자를 늘리면 늘릴수록 객관화된 사실을 추출할 수 있는 장점이 있

역에 대해서는 현장을 방문하여 문화개발사업의 현황과 문화시설운영의 실태 등을 조사, 분석하고 공무원, 의회의원, 관람객, 주민 등을 대상으로 심층면접 조사를 시행했다. 사업구상, 시설투자 기본계획, 사전 타당성 분석 등에 관한 2차 서면자료도 살펴보았다. 조사의 주요한 내용은 문화개발사업의 조성 및 건립현황, 추진 및 운영, 관리, 프로그램 및 콘텐츠, 인력구성 뿐 아니라 문제점, 개선의견 등이었다.

표 3-6. 조사의 주요내용

부 문	분석 내용
시설 현황	- 시설의 소재, 개수, 목적, 내용 등 특징
건립, 예산투자	- 수요의 적정, 투자타당 여부, 예산대비 투자규모 등
운영 관리	- 콘텐츠 및 프로그램, 운영주체, 인력구성, 운영수지 등
애로, 개선점	- 운영 전문성, 추진체계, 조직, 재원지원, 제도기반 등

2. 영월군

가. 개요

영월은 2읍 7개면에 '11년 인구는 40,407명, 예산은 2,720억원이며, 국가 보조금이 1,257억원이다. 이 가운데 문화체육교육 12.7%(276억원), 사회복지환경 25.4%, 지역개발산업경제가 20.8%를 차지하고 있다. 1960~70년대 영월은 세계 제1의 텅스텐 생산지로서 대한민국의 동력 공급원이었다. 1971년 당시 영월은 강원도에서 가장 큰 군(郡)으로 인구가 14만명에 육박, 시 승격을 앞두고 있었지만, '80년대 후반 석탄합리화 정책으로 인해 폐광 지역이 되면서 인구가 급속도로 줄어 4만여명에 그쳤다. 위기의식을 느낀 영월은 2000년대 중반 폐광지역을 "세계적인 박물관 고을"로 만들겠다는 목표를 세웠다. "세계의 지붕없는 뮤지움"

을 것이지만, 시간, 재원 등의 제약으로 인해 다소간의 한계가 있지만, 가장 대표적인 곳만을 추출해서 언급하기로 하였다.

이라는 모토 아래, 문화자원개발에 기초한 창조조시 만들기 6대전략을 추진하고 있다.

나. 추진 및 운영

영월은 문화에 기반한 창조도시 전략을 추진하고 있다. 이 전략이 탄력을 받게 된 것은 2005년 신활력지역의 선정이었다. 신활력사업을 계기로 대표적인 문화시설의 하나에 속하는 박물관을 테마로 선정하고 이와 연계된 지역발전전략을 기획, 추진하고 있다. 물론, 2005년 당시에도 박물관 등 지역의 문화개발사업의 유산이 다른 지역에 비해 많았다. 책 박물관, 조선민화박물관, 곤충박물관, 국제현대미술관, 김삿갓 문학관 등 8개의 공사립 박물관이 이미 존재했었기 때문이다.

현재, 영월에는 문화예술회관, 박물관 등 20개의 문화시설이 설치, 운영되고 있다. 125,600억원에 상당하는 규모의 재원이 투입되고 있다. 구체적인 문화공간은 문화예술회관 1개를 포함하여 조선민화박물관, 묵산미술박물관, 별마로천문대, 국제현대미술관, 단종역사관 등 박물관 10개, 미술관 2개, 역사 및 문학관 2개, 체험관 등 기타 5개로 다양하다. 문화시설도 시간의 경과에 따라 증가하고 있어, 2004년 8개소에서 2007년 13개소로, 2011년 19개를 보유하고 있으며, 2015년까지 7개소를 추가로 건립하여 26개의 박물관을 운영할 예정이다.[24] 2005년 이후에 건립한 11개의 문화시설의 경우, 영월군청이 지방재정법 시행령이 정한 연구기관에 타당성 분석을 의뢰하여 실시설계를 하고 건물을 조성하는 방식을 택하고 있다. 행정절차 상으로는 문제가 없지만, 주민 인터뷰에서는 지역의 수요에 비해 시설이 많은 형편이라서 "영월의 문화시설은 외부인을 겨냥할 수밖에 없다"고 한다. 문화시설의 운영은 영월군과 민간으로 구분할 수 있다. 19개 문화시설 가운데 영월군이 36.8%인 7개를 운영하고 있으며, 63.2%인 12개를 민간이 운영하고 있다.

24) 이보다 먼 미래에는 단종역사관, 김삿갓문학관, 만봉 불화박물관, 한민족 목아 박물관, 테마 박물관 등 100개의 박물관 도시를 겨냥하고 있다.

▌표 3-7. 영월 문화시설 현황▐

구분	건립연도	규모(㎡)	운영주체
조선민화박물관	2000. 7.	부지: 24,440 / 연면적: 1,157	사립
묵산미술박물관	2001. 10.	부지: 4,586 / 연면적: 1,310	사립
별마로천문대	2001. 10.	부지: 41,952 / 연면적: 931	공립
국제현대미술관	2000. 11.	부지: 8,191 / 연면적: 686	사립
단종역사관	2002. 4.	연면적: 535	공립
영월곤충박물관	2002. 5.	부지: 4,945 / 연면적: 513	사립
난고김삿갓문학관	2003. 10.	부지: 4,826 / 연면적: 853	공립
동강사진박물관	2005. 7.	부지: 9,359 / 연면적: 1,940	공립
호야지리박물관	2007. 5.	부지: 1,831 / 연면적: 890	사립
영월화석박물관	2007. 12.	부지: 1,580	사립
호안다구박물관	2007. 12.	부지: 3,883 / 연면적: 279	사립
쾌연재도자미술관	2008. 11.	부지: 5,802 / 연면적: 265	사립
세계민속악기박물관	2009. 5.	부지: 433 / 연면적: 522	사립
아프리카미술박물관	2009. 5.	부지: 10,389 / 연면적: 1,225	사립
강원도탄광문화촌	2009. 10.	부지: 88,556 / 연면적: 625	공립
영월종교미술박물관	2009. 11.	연면적: 500	사립
영월동굴생태관	2009. 9.	부지: 2,978 / 연면적: 1,594	공립
영월곰인형박물관	2010. 4.	부지: 3,000 / 연면적: 330	사립
동강생태정보센터	2010. 8.	부지: 176,090 / 연면적: 837	공립

출처 : 영월군 내부자료(2011)

공공 박물관은 자체수입과 군 자체예산으로 운영비를 충당하고 있으며 사립박물관은 등록한 박물관에 한해서 자립할 때까지 운영비의 일정 부분을 공공이 지원하고 있다. 특히, 영월은 2008년 12월 지경부로부터 '지역발전특구'로 지정되면서 박물관을 테마로한 지역발전을 도모할 수 있는 여건이 강화되었다. 특히, 특구지정에 따라 규제완화가 가능하게 되었다. 이에 따라 특례조항인 공동학예사 운영이 가능케 되어 박물관 및 미술관 진흥법상의 박물관 등록요건이 가능해

졌다. 이러한 점 때문에 재정적인 안정을 도모할 수 있게 되었다.

또한, 박물관을 건립을 보다 체계적으로 지원하기 위해 2008년에는 '영월군 사립 박물관 및 미술관 지원조례'를 제정했다. 여기서는 영월군 공유재산을 이용하여 사립박물관 설립을 희망하는 박물관에 대해 소장품의 가치, 공공성, 발전가능성 등을 평가하여 유치를 결정함으로써 문화시설의 수적인 증가 뿐 아니라 운영 등 질적인 측면에서도 우수한 박물관 유치기반을 조성하게 되었다. 영월은 지자체 단위에서 문화시설의 책임있는 통합적 관리를 위해 영월군 박물관협의회 구성 등 문화시설 통합운영 및 지원시스템을 구축하고 있으며, 문화시설의 증가에 따른 운영 부실화 등을 방지하기 위해 '12년 평가관리 시스템을 구축할 예정이다.

다. 특성

2004년 309,566명이 유료시설을 이용하였으며, 박물관 고을사업 1기 마지막해인 2007년에는 이용자가 725,383명으로 235%가 증가했으며, 2010년에는 1,467,233명으로 2004년에 비해 474%가 증가했다. 영월의 문화개발사업의 특징은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 영월은 문화개발사업 특화를 도모하고 있다. 다른 지역처럼 천편일률적으로 문화의 집, 문화원 등을 건립하지 않고 지역에 꼭 필요한 문화예술회관만을 건립하고 지역발전 테마에 부합하는 박물관, 전시관 등의 사업을 추진하고 있다.

둘째, 운영 합리화를 위해 독특한 프로그램을 개발하고 있다. '캐쉬백'(cash back), '캐쉬카우'(cash cow) 프로그램을 통해 영농조합법인 '다한우촌'(브랜드)에서 운영하는 상가에서 영월의 문화시설 관람 영수증의 금액에 해당하는 만큼의 한우를 먹을 수 있는 독특한 시스템을 운영하고 있다.[25]

셋째, 공동학예사 제도를 통해 문화시설의 운영에 중요한 콘텐츠, 프로그램,

25) 주천면에 소재하는 한우 상가 68개가 '다한우촌'에 소속되어 있으며, 연간 200만명 정도가 찾아온다고 한다.

기획 등의 품질향상과 전문성을 강화하고 있으며, 문화시설의 통합적 운영시스템을 구축하고 시설을 테마별로 묶어 축제와 연계시키는 전략을 추진하고 있다.

▌표 3-8. 영월 문화개발사업의 특성▐

구 분	특 징	비 고
관련시설 연계 시스템	– 문화시설과 '다한우촌'의 cash back, cash cow	– 순환방문
시책연계 홍보, 마케팅	– 신활력 사업이 시발이 되어 홍보, 마케팅 안정화	–
공동학예사 운영	– 특구로 인해 학예사의 다시설 관련이 가능, 전문성 제고	– 등록가능
연계 소프트웨어	– 콘텐츠의 연계, 축제연계, 지방자치단체의 역량 증가	–

3. 산청군

가. 개요

산청은 '11년 인구가 35,063명으로 1읍 10면으로 구성되어 있으며, 지리산에 접하고 있어 대부분이 높은 산으로 둘러쌓여 있다. '11년 재정자립도는 12.7%이며, 예산은 3,848억원이다. 이 가운데 자체재원은 1,299억원이며, 의존재원[26]은 2,549억원이다. "산청에는 1,000여 가지의 지리산 약초가 난다"라고 하면서, 지역의 이점을 활용하여 한방, 선비문화, 한의학 등의 컨셉에 따라 기념관, 전시관, 문화원, 박물관 등을 건립했거나, 추진 중에 있다. 특히 "약초골 산청"을 표방하면서, 고품격의 문화, 관광, 예술지역 창조를 선언하고 이와 관련된 지역발전전략을 추진하고 있다.

나. 추진 및 운영

산청은 산이 80%정도를 차지하고 있다. 이같은 지리적 특성 때문에 관광에 역

26) 의존재원은 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금 등으로 구성된다.

점을 두고 관련 사업을 추진하고 있다. 대표적인 보기가 2013 산청세계전통의약엑스포의 개최이다. 엑스포를 통해 약초골 산청을 세계에 알리고 이를 지역발전의 기회로 삼겠다는 전략이다. 이런 전략의 표방은 상당한 정도의 전시관, 체험관 등 관련시설의 건립을 전제로 하고 있다. 동의보감으로 유명한 허준이 산청 출신이며, 그래서 '동의보감촌'을 조성하기도 했다. 약초골 산청에 의한 관광전략을 추진하다 보니 산청에는 비교적 넓은 지역을 대상으로 한 관광지 조성이 많다. 보의보감촌, 세계한방엑스포공원, 생초조각공원 등이 여기에 해당된다, 지리산한방약초축제, 한방특화거리 옥외광고물 개선사업도 이같은 맥락에서 추진되고 있다.

현재 산청에는 박물관, 전시관 등 20개의 문화시설이 건립되었거나 건립되고 있다. 그 중에서 산청 한의학 박물관, 문화예술회관 등 8곳은 이미 운영 중에 있으며, 산청박물관 등 2곳은 휴관, 한국선비문화 연구원 등 10곳은 건립 중에 있다. 대개 이들은 조각공원, 엑스포 공원 등 대규모 사업지 내에 위치하고 있다. 이들 시설은 관광적 지역발전과 지역의 문화수요 충족의 두 가지 목적을 지니고 있다. 전자의 대표적인 경우가 산청한의학 박물관이며, 후자의 대표적인 경우가 산청 문화예술회관이다. 이들은 지방재정법에 따라 전문 연구기관에 사업의 타당성 조사를 마치는 절차를 그쳤지만, 다른 지역과 마찬가지로 대개가 건립 후의 운영계획이 거의 없거나 내용이 부실하다.

문화예술회관 30억원을 제외하고는 한국선비문화연구원 154억원, 산청박물관 79억원 등 대규모가 많다. 운영에 있어서는 잘되는 것과 그렇지 못한 것이 공존하고 있는데 산청한의학박물관의 연평균 하루 500명 정도가 관람을 하고 있다.[27] 산청한의학박물관의 경우, 학예사가 프로그램 기획, 전시 등을 전담하고 있어 문화시설의 운영에 상당한 노력을 경주하고 있었다.[28] 반면 그렇지 못한 경우도 많았다. 가장 대표적으로 산청 박찬수박물관의 경우, 2008년 개관을 하고

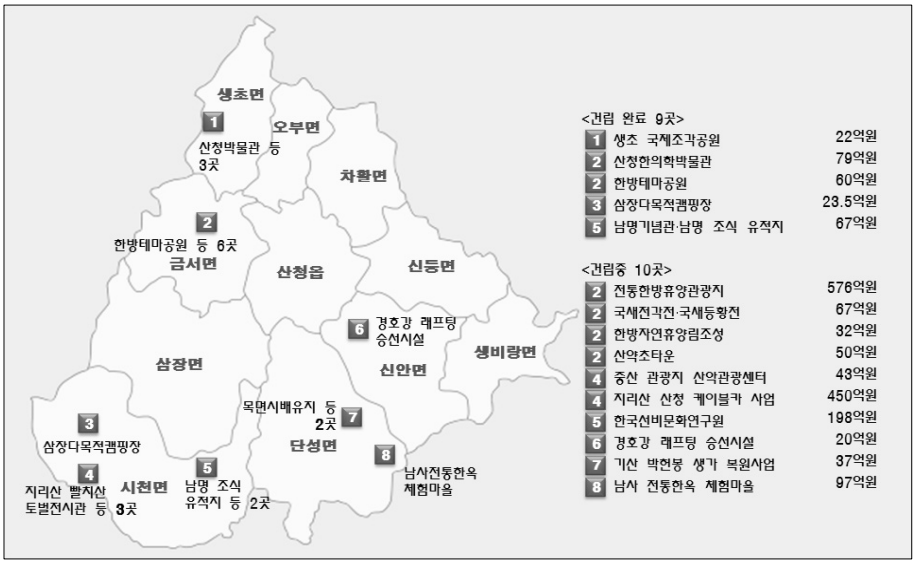
27) 직장, 학교 등에서 현장체험학습 등 단체 관람객이 주류를 형성하며, 가을은 하루 1,000명 정도가 방문한다.

28) 학예사 1인을 포함하여 행정주사 2인 청소 2인, 행정보조 1인이 운영에 관계하고 있다.

서도 박물관 등록기준인 유물 100점을 넘기지 못해서 2년 넘게 방치되고 있는 형편이었다.

시설 대부분을 지자체 직영을 하고 있었으며, 목면시배유지의 경우만 민간 위탁을 하고 있다. 이 경우도 주변의 목화 재배논의 임대료를 재배농가에게 군청에서 지원해 주는 등 운영비의 상당부분을 지자체에서 지원하고 있었다. 군청의 문화시설에 관련된 운영조직은 관광진흥, 관광개발, 문화재, 문화예술, 체육의 5개 분야로 나뉘어 총괄적인 관리가 부족한 감이 적지 않았다.[29]

그림 3-55. 산청의 문화개발사업 현황



자료: 중앙일보(2011년 7월)의 수정

다. 특징

산청 문화개발사업의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 문화개발사업 기획의 치밀성 부족이다. 관광에 의한 특화발전의 컨셉은 좋지만, 문화개발사업의 대

29) 이런 사정은 산청 뿐 아니라 우리나라 대부분의 시군에서 마찬가지라고 생각된다.

상이 되는 문화시설은 지역 내외의 수요, 시설투자의 과다 및 중복, 장기적 운영의 지속성 등을 복합적으로 고려하고 그것이 타당하다면 시설투자가 이루어져야 하는데 그렇지 못한 측면이 많다. 그러다 보니 사후적인 수요의 타당성이나 운영의 지속성을 엄밀하게 따져보지 못한 상태에서 국고보조금을 지원받아 상당수 시설이 건립되었으며, 여기에 더해 지역의 관광발전으로 제시한 한방 브랜드 가치와 연관성이 높지 않은 사업까지 확장했다.[30]

둘째, 운영, 관리에 대한 철저한 사전계획의 부족이다. 문화시설의 운영, 관리에 대한 철저한 사전계획의 수립이 없는 상태에서 건물부터 짓는 접근의 대표적인 보기가 박물관 개관의 기준도 제대로 충족하지 못한 산청박물관이라고 할 우 있다.[31] 중앙정부 예산의 지방사용에 대한 과시성, 치적성의 접근도 이런 결과에 일조한 측면이 있다. 셋째, 기존시설을 재이용하거나 이미 지어져 있는 유사시설의 연계 및 복합 이용에 대한 마인드가 부족하다 보니, 인구에 비해 많은 시설이 건립되고 있다.

표 3-9. 산청 문화개발사업의 특징

구 분	특 징	비 고
사업기획의 오류	– 관광위주 설치, 내외부 수요 및 중복성 검토 부족	– 내실화
소프트웨어 부족	– 운영의 전문성, 콘텐츠 및 소프트웨어 개발부족재	–
시설간 연계 부족	– 다수의 시설을 통합, 연계적으로 운영의 노하우 부족	–

4. 태백시

가. 개관

태백시는 삼척, 정선, 영월, 경북 봉화와 연접한 해발 650m의 고원 분지형 지

30) 2007년 4월 완공 후 미개관되고 있는 산청박물관, 박찬수 전수관, 그리고 개관도 하지 못하는 국새전각전 등도 마찬가지라고 할 수 있다.

31) 개관 요건이 100점 이상인데 46점을 구비했기 때문이다.

역으로 2011년 인구는 51,285명이며, 예산은 2,348억원이다. 재정자립도는 27.1%로서 '11년 전국 평균 지자체 평균 51.9%에 훨씬 미치지 못하는 지역이다. 그리고 세출 중 문화 및 관광은 8.3%인 195억원, 국토 및 지역개발 11.8%인 277억원, 사회복지가 15.0%인 351억원 등을 차지하고 있다.

태백시는 고원의 지형적 특성을 살려 주5일제 정착과 더불어 웰빙시대에 걸맞는 "전국 최고의 관광·휴양도시"를 만들기 위한 지역발전전략을 추진하고 있다.[32] 특히, "태백다운 문화·관광 인프라 조성"이라는 취지 아래 안보테마파크, 자연사 박물관 등을 조성, 운영하고 있다.

나. 추진 및 운영

지역의 문화함양과 주민의 문화수요 충족을 위해 태백문화예술회관, 태백문화원, 문화의 집 등을 건립, 운영하고 있다. 태백은 지방비, 국고 보조금 등의 지원을 받아 대규모의 전시관, 테마파크 등을 조성하는 점이 특기할 만하다. 13만 m^2의 부지에 광업촌의 역사를 보존하고, 관광객을 유치하겠다는 취지로 조성한 학습관, 전시관 2곳을 갖춘 태백체험공원을 비롯하여 고생대자연사박물관, 역사박물관, 석탄박물관 등 12개의 문화시설이 위치하고 있다.

사전 타당성조사나 예비타당성조사를 강원발전연구원이나 KDI 등에서 수행했는데 시행된 사업 거의 모두에서 타당성이 있는 것으로 나타나고 있다. 2008년 건립된 고생대자연사박물관은 연면적 1,600평 규모에 사업비가 200여억원이 투자되었다. 여기서는 지질, 화석 등 고생대의 자연에 대한 체험, 전시 등을 제공하고 있다. 석탄박물관은 석탄의 생성·이용관, 채탄과정에서 발생되는 사고, 광부들의 고생스러웠던 모습 등을 보여주는 전시관, 체험관으로 구성되어 있다. 태백의 문화시설의 투자는 성공사례의 확장이라고 할 수 있다. 석탄박물관이 일정한 성과를 창출하자, 이를 기회로 비슷한 사업을 확장했다.[33] 국민안전체험테마파

32) 2008년 태백시 자체조사의 도시발전의 비전에 대한 주민수요도 "고원레저 스포츠 도시" 53.0%, "청정 휴양도시" 29.0%로 나타나고 있다(태백시, 2010).

33) 다른 시설과 마찬가지로, O_2 리조트도 석탄박물관의 성공을 보고 사업을 확장한 경우에 해당된다.

크는 '안전'과 '휴양'이라는 컨셉을 가지고 테러와 재난에 대비한 안보, 안전관광을 겨냥해서 추진한 사업이다. 2,500억원의 재원이 투입되었으며, 교육시설, 엔터테인먼트, 부대시설 등을 조성했다.[34] 국가와 태백의 운영 및 관리책임의 와중에서 공사가 중단된 적이 있으며, 인구 5만명의 태백이 감당할 수 없을 만큼의 운영비(연간 50억원) 등 테마파크의 운영을 두고 태백시와 국가가 줄다리기를 하고 있는 중이다.[35]

「박물관 및 미술관 진흥법」은 필요한 경우 지자체가 관리 및 운영 조례를 제정할 수 있게 규정하고 있는데, 태백고생대자연사박물관의 경우, 2010년 태백시가 관리·운영 조례를 제정하고 있는데, 운영에 대해서는 인력 등에 대한 규정은 없고 관람자 편의시설 설치 운영에 대한 규정만 제시되어 있는 한계가 있다(조례 제37조).[36]

다. 특징

태백시의 문화시설 조성·운영의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 설립 및 조성에 집착하다 보니, 사업의 실효성, 수요예측, 사업성 등에 대한 면밀하고 과학적인 사전 검토가 부족했다. 그러다 보니 사업 기획자체가 희망적 감상에 불과한 한계가 많다. 이를 떠받치고 있는 것이 형식적인 예비타당성조사나 사전 타당성조사라고 할 수 있다.

둘째, 문화시설의 지자체간의 유사·중복 투자로 인해 시설투자의 효율성이 떨어지고 있다. 석탄, 화석과 관련된 유사 박물관이 태백시에만 4개가 있는 등, 영월, 정선, 태백 등 인근 지역에서 동일하거나 유사한 시설의 중복적인 투자가 심

34) 여기에는 탄광지역개발사업비 1,500억 원, 민자 1,000억 원이 소요되었으며, 안전학교, 특수훈련학교, 안전체험관 등의 교육시설, 지하갱 라이드, 폭주기관차 등의 엔터테인먼트시설, 리조트 호텔, 유스호스텔, 곤돌라 등의 부대시설로 구성되어 있다.

35) 국가의 안전, 재난 등에 대해서 정부(소방방재청, 기획재정부 등)은 "지자체 사업을 정부가 운영한 전례가 없다"는 것이며, 태백시는 "전국규모의 공익사업을 지자체에서 운영할 이유도, 능력도 없다"는 입장으로 양측이 운영주체를 두고 줄다리기를 하고 있다.

36) 카페테리아, 기념품점, 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 시설이 포함된다.

각하다. 이러한 상황은 중앙의 국고보조금을 따와서 지역에 투자하면 그만이라는 식의 발상에 기인하는 바 크다.[37]

셋째, 정부의 보조금 지급을 통한 시설의 조성 이전에 치밀한 운영계획이나 경영전략이 사전에 수립되어 있지 않으며, 운영능력도 부족하다. 사전에 수립된 관리운영계획을 통해 문화시설이 체계적으로 관리, 운영되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 있으며, 관리운영 담당자의 잦은 교체로 사업의 체계적인 관리도 어려운 형편이다.[38]

5. 종합 및 정책적 시사점

지금까지 일부 지자체를 대상으로 설문조사에서 밝힐 수 없는 사항에 대해서 살펴보았다. 여기에서 추출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 시설조성 이전 단계에서 치밀한 사업기획과 설계가 중요하다. 산청 등처럼 거의 모든 것을 한방약초라는 테마에 맞추어 지역내외부의 수요 부합성이 떨어지는 사업을 추진하는 경우, 바람직하지 못한 결과를 초래할 가능성이 많다는 것을 보여주고 있다. 또, 국내외를 통틀어 본질적으로 수요가 없거나, 설령 있더라도 입지선정의 적정성이 떨어지는 국민안보테마파크 사업에 의해 다수의 전시관, 체험관을 건립하는 경우도 사업의 기획이 잘못된 경우에 속한다고 볼 수 있다.

둘째, 반대로 사업투자와 문화시설건립에 대한 장기적이고 치밀한 계획이 있는 경우, 운영도 내실화하는 경향이 많다. 영월의 경우가 대표적인 보기에 해당되며, 반대로 태백의 경우처럼 "사업성을 따지다가도 국비가 온다고 하면 빚을 내서라도 무조건 추진해보고 본다"는 식으로 사업을 추진하는 경우는 운영이 바람직하지 못한 결과를 초래했다.

셋째, 앞에서 보았듯이 태백을 중심으로 폐광체험과 관련된 전시, 박물관이 인

37) 지역 현장에서 인터뷰한 주민들은 단체장의 무리한 사업집행에 대해서 비난을 하기도 했다.

38) 130억원이 투입된 전시관 포함 체험공원의 경우 연 수입이 300만원 정도에 불과하며, 비슷한 경우로 태백시가 출자한 태백관광공사의 O_2 리조트개발 사업에 4,400억원을 투입해 관광공사의 부채비율이 836%까지 치솟고 있다.

근지역에 이미 설치되어 있는데도 불구하고 다시 설치하는 등의 지자체의 중복투자를 제어하거나 방지할 수 있는 수단이 제대로 개발되어 있지 못하다. 이러한 투자는 부실운영으로 이어지고 이것은 지자체 및 국가의 재정압박으로 연결되며, 이것은 다시 주민과 국민의 부담으로 돌아오고 만다.

넷째, 물리적 투자에 초점을 맞추거나 자치단체가 직영하는 경우는 긍정적인 결과를 창출하기가 어렵다. 공익성을 추구하는 문화시설 보다는 수익성을 추구하는 문화시설의 경우가 자치단체 직영을 통해 긍정적인 결과를 창출하기가 보다 더 어렵다고 할 수 있다.

다섯째, 문화시설 운영에 대한 콘텐츠 및 소프트웨어 개발의 고민이 높으면 높을수록 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. "캐쉬백-캐쉬카우"라는 독특한 프로그램을 개발하여 문화시설의 합리적인 운영과 관광을 유기적으로 연계시켜 문화시설 운영과 관광의 윈윈(win-win)모델을 가동하고 있는 영월의 경우가 대표적인 보기에 해당된다.

▌표 3-10. 종합 및 정책적 시사점▐

구 분	주요내용	비 고
조성·운영에 대한 지역의 차이존재	◇ 긍정적인 결과를 창출하고 있는 지역 – 민간의 운영의 비율이 높아 전문성 확보 – 운영, 관리의 독특하고 특이한 콘텐츠 및 프로그램 존재 – 투자에 대한 치밀한 사전계획과 지속적 점검을 통한 피드백 – 운영과 관리에 대한 고민, 기획역량, 노력 투입 ※ 긍정적인 결과를 창출하고 있는 지역에서도 만족할 만한 결과를 만들어내지 못하는 시설이 있을 수 있음	– 민간운영, CB연계의 모범적 사례 – 긍정적이지 못한 결과를 보이는 지역은 물리적 투자 초점
	◇ 긍정적이지 못한 결과를 창출하고 있는 지역 – 치밀한 사전계획 없는 무리한 투자 – 국고보조금 사용과 단체장의 업적 강박증 – 운영, 관리에 대한 매뉴얼 부재 – 운영수지에 대한 관리보다 물리적 투자에 초점 ※ 긍정적이지 못한 결과를 있는 지역에서도 만족할 만한 결과를 만들어내는 시설이 있을 수 있음	

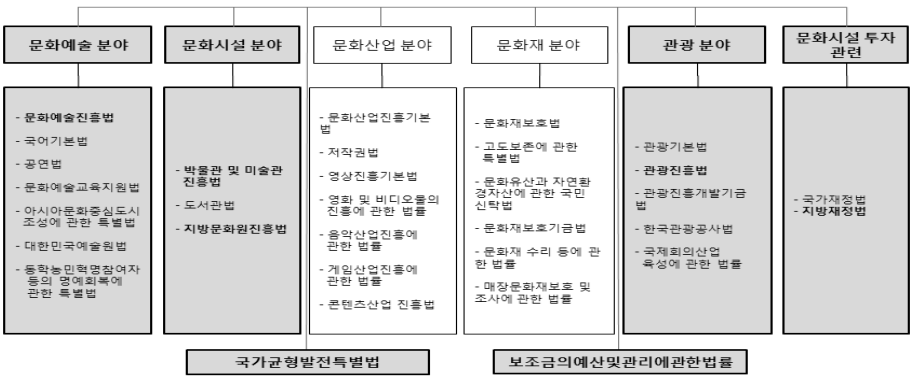
제4장 지방자치단체 문화개발사업 시책분석

제1절 관련법률 검토

1. 법률 여건

지방자치단체의 문화개발사업과 관련된 제도 등을 규정하고 있는 법체계는 국가균형발전특별법, 보조금지원관련법률, 문화예술 및 문화시설관련 법률, 관광관련 법률, 국가재정 및 지방재정에 관한 법률 등으로 구분할 수 있다. 국가균형발전특별법과 보조금 관련 법률은 문화시설 건립 등 문화개발사업에 대한 광특회계를 규정하고 있으며, 문화예술 및 문화시설 관련 법률은 문화개발업과 관련되는 시설의 건립, 운영 등에 대한 사항을 규정하고 있다. 관광과 관련된 법률 등도 앞의 사정과 마찬가지이며, 국가재정법 및 지방재정법은 사전 타당성조사 등 지방자치단체의 문화시설 투자와 관련된 내용을 규정하고 있다.

그림 4-1. 문화개발사업 관련 법률의 체계



2. 조성 측면

문화개발과 관련된 문화시설의 조성 및 건립에 대한 사항은 국가균형발전특별법, 문화예술과 관련된 법과 지방재정법 등에서 주로 규정하고 있다. 균특법 제15조는 지역의 문화·관광을 육성하기 위해 문화기반조성, 문화 활성화 관련사업의 추진을 규정하고 있고, 관련 재원을 지원하고 있다.

다음으로, 문화예술 관련법에서는 첫째, 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동의 지원을 주요 목적으로 하는 「문화예술진흥법」은 제5조에서 국가와 지방자치단체는 문화예술활동을 진흥시키고 국민의 문화와 향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 설치하고 그 문화시설이 이용되도록 시책을 강구하면서, 문화·예술공간의 설치를 적극적으로 권장하고 있다.

「박물관 및 미술관 진흥법」 제5조는 문화시설의 적용범위, 동법 제12조는 지방자치단체가 문화시설을 설립하고 운영할 수 있는 적극적인 규정을 설치하고 있다. 특히, 지역 문화 발전과 지역 주민의 문화향유권 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 박물관과 미술관을 설립할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 동법, 시행령 제7조는 중앙행정기관의 장이 박물관 등 문화시설을 설립하려면 사업계획서, 시설의 명세서 및 평면도, 자료내역서, 조직 및 정원 등을 첨부하여 문화체육관광부장관에게 협의를 요청하여야 함을 규정하고 있다. 이 같은 조치는 2003년 박물관 및 미술관 진흥법 전면개정을 통해, 박물관, 미술관 설립계획 승인 및 등록사무 등 각종 권한을 광역 지자체장에게 이양한 것과 관련이 있으며 이는 전국적으로 박물관, 미술관을 폭발적으로 증가시키는 계기가 되었다(박소현, 2010).[39]

「지방문화원 진흥법」 제3조제1항은 국가와 지방자치단체의 지방문화원을 지원·육성을 위한 기본계획을 규정하고 있으며, 제4조에 지방문화원 설립 시 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 인가사항을 규정하고 있다. 그 외에도 많은 관련 규정이 있고 이들의 공통점은 문화시설 '설립중심'의 시책을 포함하고 있다.

39) 박물관은 '02년 276개에서 '09년 630개, 미술관은 '02년 60개에서 '09년 131개로 증가했다.

표 4-1. 문화기반시설 조성·공급 관련 법률

구 분		내 용	비 고
지역문화기반 조성		제15조(지역문화·관광의 육성) ①국가 및 지방자치단체는 지역의 문화 및 관광의 발전을 위하여 지역의 문화, 관광자원개발 및 기반조성, 지역문화활성화 관련 사업 등의 시책추진을 규정하고 있음	균특법 제4조 제2항 6. 제5조
문화예술공간 설치 권장		제5조(문화예술공간의 설치 권장) ①국가와 지방자치단체는 문화예술활동을 진흥시키고 국민의 문화와 향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 설치하고 그 문화시설이 이용되도록 시책을 강구하여야 함	문화예술 진흥법 제5조
박물관 및 미술관 설립		제12조(공립박물관 및 미술관 설립) ①지방자치단체는 지역사회의 박물관자료 및 미술관자료의 구입·관리·보존·전시 및 지역문화 발전과 지역주민의 문화향유권 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 박물관과 미술관을 설립할 수 있음을 규정	박물관 및 미술관 진흥법 제12조
지방 문화원	설립	①지방문화원을 설립하려는 자는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 인가를 받아야 함 ⑥지방문화원은 시·군 또는 자치구별로 1개의 원(院)을 둠 ⑦지방문화원의 설립과 운영 등에 필요한 사항 대통령령으로 정함	지방 문화원 진흥법 제4조
	시설	①지방문화원은 그 목적사업을 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 필요한 시설을 갖추어야 함	동법 제6조

「지방재정법」은 지방자치단체 장이 문화시설 설치 등 재정 투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에 대통령령이 정하는 바에 따라 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등의 심사를 규정하고 있다(제37조). 그리고 동법 시행령 제41조에서는 시·도와 시·군·구가 문화개발사업과 같은 투자사업을 할 경우, 투자심사와 [40] 사전 타당성조사를 받을 것을 규정하고 있다. 특히, 문화시설건립 등 지자체 공공시설투자에 대한 사전 타당성조사를 강화해오고 있다.[41]

40) 그 외에도 「건설기술관리법」 시행령 제57조(타당성조사)는 발주청이 시행하려는 건설공사에 대하여 타당성조사를 하여야 함을 규정하고 있다(김규원, 2011).

41) 2011년 1월, 지자체 예산낭비 사례로 지적되고 있는 공연·축제 등 행사성 사업에서 총사업비가 10억원(시·도) 또는 5억원(시·군 및 자치구) 이상에서 5억원(시·도) 또는 3억원(시·군 및 자치구) 이상의 행사성 사업으로 투자심사를 위한 사전 타당성조사 범위를 확대하고 있다.

표 4-2. 문화시설 투자관련 지방재정법

구 분	내 용	비 고
재정투·융자사업 심사	지방자치단체 단체장은 재정 투·융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의해 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성에 대한 심사를 해야함	지방재정법 제37조
투자심사 대상 및 기준	①지방자치단체장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투·융자사업에 대하여 법 제37조의 규정에 의한 심사를 하여야 함 1. 시·도 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업 나. 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업으로서 외국차관 도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업 다. 총사업비 5억원 이상의 신규 투·융자사업으로 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관(弘報館) 사업 2. 시·군·구 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 총사업비 20억 원 이상의 신규 투·융자사업 나. 총사업비 5억 원 이상의 신규 투·융자사업으로서 외국차관도입사업 또는 해외투자사업과 다른 시·도와 공동으로 투·융자하는 사업	동법 시행령 제41조
사전 타당성 조사	②지방자치단체의 장은 신규 투·융자사업으로서 그 소요사업비가 500억원을 넘는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 투자심사를 하기 전에 지방행정 또는 재정분야 등의 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말한다)가 100억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 전문기관에 타당성조사를 의뢰하여야 한다.	동법 시행령 제41조
심사 예외사항	③지방자지단체의 장은 제2항에도 불구하고 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사를 거친 신규 투·융자사업에 대해서는 제2항에 따른 타당성조사를 생략할 수 있음	동법 시행령 제41조

3. 운영 측면

지자체 문화개발사업의 문화시설 운영에 대해서는 경비가 거의 지원되고 있지 않고 있다. 박물관, 미술관, 전시관, 문학관 등의 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하게 하고 있어, 지자체가 조례를 제정하여 문화진흥 및 육성 차원에서 박물관, 미술관 등 문화시설에 대한 운영비를 지원하고 있는 형편이다.

특히, 2012년부터 기획재정부는(2011. 5) 문화시설 운영부실을 방지하기 위해

문화시설[42]투자의 타당성을 강화하는 광특회계 운영을 제시하고 있다. 지자체가 광특회계 포괄보조 '문화시설 확충 및 운영' 사업을 추진하는 경우, 신규사업 요구 시 반드시 운영계획서를 제출하도록 하고 있다. 운영계획이 부실한 사업의 신규반영을 제한하겠다는 취지이다.

표 4-3. 문화기반시설 운영 및 관리 관련 법률

구 분	주요내용	비 고
박물관 및 미술관	– 12조(운영조례) ② 박물관과 미술관 운영에 필요한 사항은 지자단체의 조례로 정하게 하고 있음 – 21조 ① 등록한 박물관 또는 미술관은 연간 문화체육관광부령으로 정한 일수 이상 일반 공중이 이용할 수 있도록 개방해야함 – 24조(경비보조) ① 국가나 지방자치단체는 제18조제1항에 따라 사립박물관이나 사립 미술관 설립 계획의 승인을 받은 자에게는 설립에 필요한 경비를, 등록한 박물관이나 미술관에 대하여는 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 각각 보조할 수 있음	박물관 및 미술관 진흥법 제12조 제2항 동법 제21조, 제24조
지방 문화원	– 지방문화원은 다음 각 호의 지역문화사업을 수행 1. 지역 고유문화의 계발, 보급, 보존, 전승 및 선양 2. 향토사의 발굴·조사·연구 및 사료의 수집·보존	지방문화원 진흥법 제8조
문예회관	– 문화예술의 창작과 보급, 민족전통문화의 보존·계승 및 발전, 문화 예술인의 후생증진 등에 관한 사항의 성과를 평가해야 함 – 연주회, 무용, 연극 등의 공연과 전시 학술행사 개최 등의 용도	문화예술 진흥법 제35조 제1항
관광지 개발	– 문화체육관광부장관 또는 지방자치단체의 장은 관광객에게 역사·문화·예술·자연 등의 관광자원과 연계한 체험기회를 제공하고, 관광을 활성화하기 위해 관광체험교육프로그램 개발, 보급	관광진흥법 제48조

42) 공립도서관, 박물관, 미술관, 문예회관, 지방문화원(복합시설, 예술관 등 유사명칭 사용 포함)과 체육진흥시설(생활체육공원, 노인건강체육시설, 지방체육시설)이 해당된다.

제2절 계획 및 시책

1. 관련 계획

문화개발사업과 관련된 계획은 초광역개발권 발전구상, 광역경제권 발전계획, 기초생활권 발전계획, 문화 및 관광 관련 계획 등으로 구분할 수 있다. 초광역개발권 발전구상에서는 복수의 광역 지자체나 시·군을 대상으로 문화관광에 바탕한 지역의 발전계획을 수립하고 있다. 문화시설의 관광활용 등이 주요 시책이다. 광역경제권 발전계획에서는 7개 광역경제권발전계획 수립 시 문화, 관광육성에 관한 내용과 그와 관련된 사업계획을 수립한다. 임의계획에 속하는 시·도 발전계획도 시·도 사업의 총합이 광역경제권 계획인 점에서 동일한 내용을 포함하는 것으로 해석할 수 있다.

표 4-4. 문화개발사업 관련계획

구 분	주요내용	비 고
광역경제권 발전계획	– 7개 광역경제권발전계획 수립 시 문화, 관광육성 내용 포함 – 시도 발전계획도 계획체계상 동일한 내용을 포함	균특법 제6조
기초생활권 발전계획	– 22개 포괄보조금을 중심으로 한 시·군의 발전계획수립 시 문화시설 확충 및 운영 등 4개 부문계획을 포함 – 계획의 적합성 검토, 운영 및 관리계획 등은 부재	균특법 제7조 제2항
문화공간조성 관련 계획	– 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성 – 제9조(박물관 및 미술관)지방자치단체의 장은 제1항에 따른 기본 시책에 따라 해당 지방자치단체의 박물관 및 미술관 진흥 계획을 수립·시행하여야 함 (*제9조 제1항은 문화부장관의 기본시책수립을 규정)	문화예술진흥법 제3조/ 박물관 및 미술관 진흥법 제9조
관광개발기본계획 및 권역계획	– 문화부의 관광개발기본계획에 전국의 관광수요와 공급, 관광자원 보호·개발·이용·관리 등에 관한 기본적인 사항 포함 – 시도 권역계획에 권역의 관광 수요와 공급에 관한 사항, 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완 등에 관한 사항을 포함	관광진흥법 제49조

기초생활권 발전계획에서는 문화관광, 농림수산, 산림환경, 산업경제, 복지, 도로, 기초생활기반구축 등 문화개발사업을 포함해서 7개 사업군을 중심으로 지역특성에 적합한 특성화 발전계획을 수립하도록 하고 있다(지역발전위원회, 2010). 문화 및 관광 개별법에서는 문화시설의 설치 등과 관련하여 다양한 스펙트럼의 계획이 있다. 문화부장관의 기본시책 수립에 따라 지자체장이 문화시설진흥계획을 수립하거나(박물관 및 미술관 진흥법 제9조), 국가와 지자체의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하기 위한 문화예술 진흥시책을 수립해야 한다. 계획의 관점에서 볼 때, 문화개발 및 시설건립에 대한 지자체의 자율성이 보다 강화되고 있다. 이점은 광특회계와 관련된 계획은 말할 것도 없고 문화관련 개별법과 관련된 계획에서도 마찬가지이다.

2. 주요 시책

중앙정부 차원의 시책에는 먼저 지역위의 광특회계 포괄보조 지역개발계정 시도자율편성의 ① 문화기반시설 확충 및 운영을 포함하여 ② 관광자원개발, ③ 체육진흥시설지원, ④ 지역문화산업육성, ⑤ 문화유산 관광자원화 시책이 있다. 여기에 대한 재원은 '11년 6,259억원이다.

표 4-5. 지역위의 광특회계 문화관광부문 지원시책

포괄보조사업명	내역사업	보조율
문화시설 확충 및 운영	– 공립박물관건립지원 – 공공도서관건립지원 – 공립미술관건립지원 – 문예회관 건립 등 14개 사업	40% (문예회관 정액 20억)
관광자원개발	– 관광지개발 – 문화관광자원개발 – 생태녹색관광자원개발	50%
체육진흥시설 지원	– 생활체육공원조성지원 – 지방체육시설지원 – 노인건강체육시설지원	30%
지방문화산업 기반조성	– 대구디자인패션산업육성 – 지역영상미디어센터건립 등 6개	50%

다음으로 기획재정부는 복권기금을 문화시설기반으로 문화소외계층 전시프로그램 사업비 지원시책을 운용하고 있으며, 문화부는 '근대문화유산 창착벨트화 사업', '등록 박물·미술관 학예사 인건비 지원사업', 행안부는 공공시설에 대한 과도한 투자를 점검하기 위한 '재정위기 사전경보 시스템'사업을 '12년부터 추진할 계획이다.[43] 예산 대비 채무비율이 높은 지역을 '심각단체'로 정해 투자 등 재정관리에 직접 개입하려는 시책이다. 지자체 차원에서는 조례를 제정하여 문화시설에 대한 운영비를 지원하는 사업을 자체적으로 추진하고 있다. 운영을 활성화하기 위한 홍보 지원사업, 인건비 등을 지원하는 '도슨트 양성 및 운영사업' 등이 여기에 해당된다.

표 4-6. 중앙부처 및 지방정부 시책

지원주체		지원사업명	지원내용
중앙정부	기획재정부	– 공공박물관, 미술관 특별전시 지원프로그램 시행	– 복권기금을 문화소외계층 전시프로그램 사업비 지원
	문화관광부	– 등록사립 박물·미술관 학예인력지원사업 – 근대문화유산 창작벨트화 사업	– 학예사 인건비 지원 – 근대산업유산 공공시설화 지원
	행안부	– 재정위기 사전경보 시스템 사업	– 문화시설 등 공공시설에 대한 과도한 투자 점검
지자체	경기	– 박물관, 미술관 홍보물 제작지원사업 – 사립 박물관, 미술관 학예인력 지원사업 – 전시, 공연, 체험 프로그램 지원사업	– 홍보물 제작비 지원 – 학예사 및 보조큐레이터 인건비 – 프로그램 사업비 지원
	경남	– '2010 도슨트 양성 및 운영사업' – 프로그램 운영보조금 지원사업	– 도슨트 인건비 지원 – 프로그램 사업비 지원

출처 : 박소현(2010)을 토대로 재작성

43) 참고로 일본에서는 과도한 공공시설투자로 파산한 유바리시(夕張市)를 거울삼아 '지방공공단체재정건전화법률'을 만들어 지자체를 건전단체, 조기건전화단체, 재정재생단체로 나누어 관리하고 있다.

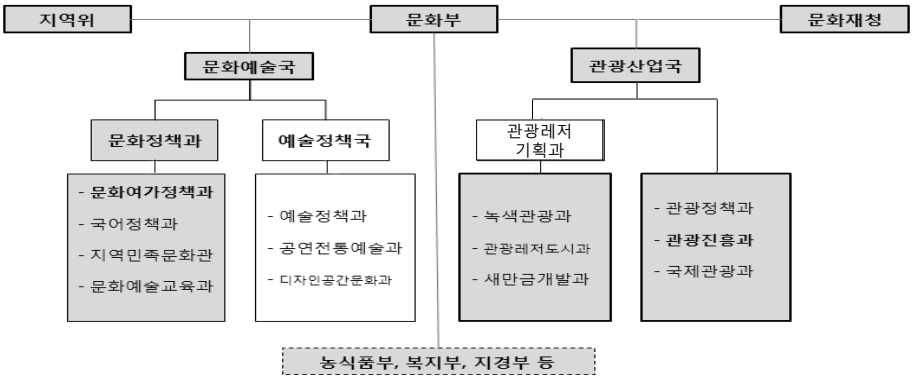
제3절 추진조직 및 추진방식

1. 추진조직

중앙단위에서 지역의 문화개발사업에 관계하는 다양한 부서 가운데, 지역발전위원회는 국가균형발전특별법 규정에 의해 지역의 문화관광개발 사무를 관장하고 있다. 문화체육관광부는 문화기반시설과 관련된 지역문화, 박물관, 문화예술정책에 관한 계획수립·조정 등의 사무를(문화예술국), 국내 관광지 및 관광단지 개발, 관광인프라 확충, 생태 및 녹색관광자원 개발 등 사무를 담당한다(관광산업국). 문화재청은 문화유산의 가치제고, 농식품부는 기초생활권 일반농산어촌의 문화조성, 삶의 질 법에 의한 문화개발에 관여하며, 복지부 및 지경부 등도 복합적 문화개발 사업에 관계하고 있다.

지방자치단체 가운데 광역지자체는 주로 문화체육관광국(문화예술과, 관광진흥과, 콘텐츠과), 문화여성환경국(문화예술과), 환경관광문화국(문화예술과, 관광진흥과), 관광문화국(문화예술과, 관광진흥과), 사업소, 시설관리공단, 재단 등이 관련되어 있으며, 기초지자체는 문화예술과, 문화관광과, 이와 관련된 사업소, 재단 등에서 '분산적'으로 문화개발사업 사무를 관장하고 있다.

그림 4-2. 중앙의 추진조직



2. 추진방식

문화시설의 운영에 대해서는 국가와 지방자치단체가 문화시설의 효율적인 관리와 이용을 촉진하기 위하여 필요하면 문화시설의 관리를 비영리 법인·단체 또는 개인에게 위탁할 수 있게 하고 있다(문화예술진흥법, 제5조 3항). 중앙정부가 관할하는 것을 제외하고 지방자치단체가 관할하는 경우, 지자체가 직접운영, 간접운영 및 민간운영의 방식으로 나눌 수 있다. 지자체 직접운영은 문화시설 운영에 대한 전문성이 떨어지고 관료화될 가능성이 있다. 간접운영 중 재단법인 운영은 지자체가 간접통제하기 때문에 운영의 자율성은 높은 반면, 시설관리공단의 경우는 운영의 자율성이 낮을 수 있다. 민간위탁의 경우는 지방자치단체의 지원금, 자체수입으로 운영을 하기 때문에 운영의 자율성이 높다.[44]

표 4-7. 사업운영 및 관리 방식

구 분	지방자치단체 직영	간접운영		민간운영
		재단법인	공단	
운영 주체	지방자치단체	재단법인	시설관리공단	민간, 시민단체
운영 재원	– 지자체 예산 – 수입 지자체 귀속	– 지자체 지원금, 자체수입 – 수입은 자체예산 편성	– 지자체 지원금, 자체수입 – 수입은 자체예산 편성	– 지자체 지원금, 자체수입 – 수입은 자체예산 편성
운영 인력	– 지자체 공무원	– 재단법인 이사 / 직원	– 공단 이사 / 직원	– 민간위탁 소속직원
책임 기관	– 지방의회에 책임짐	– 지자체의 감독권에 의해 지자체 및 지방의회에 책임짐	– 지자체의 감독권에 의해 지자체 및 지방의회에 책임짐	– 민간위탁 발주한 지방자치단체
업무 대상	– 시설운영	– 시설운영	– 시설관리	– 시설운영
운영 자율성	– 정부 직접운영	– 정부의 간접통제 – 운영 자율성 높음	– 정부 간접 통제 – 운영 자율성 낮음	– 정부의 간접 통제 – 운영 자율성 높음

44) 문화시설의 운영에 대해서 '팔길이 원칙'(arm's length principle)이 있는데, 기본적으로 문화시설에 대해서 행정은 지원은 하되, 간섭은 하지 말고 적당한 거리에 있어야 한다는 것이다.

제4절 사업평가

문화개발사업에 대한 평가는 주체와 방식에 따라 네 부류의 시책으로 구분할 수 있다. 첫째, 지역위의 추진실적 평가이다. 그런데 지역위 광특회계 포괄보조사업에 대해 시도가 작성한 자료를 토대로 사업의 특성을 고려하지 않고 다수사업에 공통적으로 적용되는 지표에 따라 형식적으로 평가하는 한계가 있다.

둘째, 문화부의 '부처 자체평가'이다. 이것 역시 문화개발사업의 운영 등에 대한 평가가 부족하다. 이와는 달리 1998~2002년까지 문화부와 문화관광정책연구원이 공동으로 시행했던 '전국 문화기반시설 관리운영 평가'는 지자체까지 평가함으로써 평가에 내실이 있었다. 그러나 현재는 체계적인 항목에 의해 종합적인 운영평가가 이루어지지 못하고 있으며, 개별사업에 대한 지원금 사용의 적절성 여부를 따지는 사업평가만 시행되고 있는 형편이다.

표 4-8. 문화개발사업 평가

구분	주요내용	비고
지역위	– 지역위 본평가는 기획, 집행, 결과에 대해 형식적(사업조정 미약) – 광역경제권 및 부처 자체평가가 있지만 의견제시, 평점 수준	– 균특법 제9조
문화부 등 관련부처	– 문화부 자체평가를 시행하지만 조성, 운영 등까지 미평가 – 1998~2002년까지는 「전국 문화기반시설 관리운영 평가」가 이뤄졌으나 현재 미실시 – 개별시설 평가로 지방자치단체 전체 차원의 평가가 아님	– 균특법 시행령 제12조 – 정무업무평가 기본법 제14조
합동 평가	– 문화관광 부문에서 문화기반구축, 도서관 운영, 관광기반 조성 3개 분야 평가 – 문화개발사업의 제한된 분야를 평가함으로써 지방자치단체의 제반사정 평가에 한계 – 평가결과를 시책에 반영, 환류를 강제하거나 인센티브 제공 부족	– 정무업무평가 기본법 제21조
시·도 평가	– 지역위 평가시 광역경제권별 자체평가를 시행하게 하고 있어 시·도는 평가주체가 아님 – 정부업무평가기본법에 시·도사업 자체평가 조항이 있지만 구속력 부재	– 정부업무평가 기본법 제18조

셋째, 합동평가가 있다. 그러나 문화시설 분야에 대한 문화기반구축, 도서관 운영, 관광기반 조성 등 3개 분야만 제한적으로 평가하고 있는 한계가 있다.

넷째, 광역 경제권별로 자체평가를 하고 있지만, 이것 역시 자기점검 차원의 자체평가라기 보다는 지역위가 제시한 공통지표에 따라 해당 지역의 사업에 대한 평가의견을 적시하는 수준을 벗어나지 못하고 있다.

제5절 특징 및 문제점

문화개발사업의 시책 및 제도의 특징과 문제점은 다음의 몇 가지로 간추릴 수 있다. 첫째, 시책의 무게중심이 문화시설의 확충위주로 구성되어 있다. 그동안 지역의 문화적 기반이 부족하고 이를 확충하여 문화수요를 충족시키고 이와 관련된 지역의 연성발전을 견인할 필요가 있다는 판단이 작용한 탓도 있지만, 상당수 지역에서 예전보다 문화시설의 확충되고 있고 군 지역 등에서는 인구의 고령화와 감소가 진행되고 있음에 비추어 정책의 중점과 현실이 괴리되는 측면이 많다. 이와 관련해서는 종합계획수립의 법적 근거가 부족하여 문화시설을 포함한 지역의 문화개발사업이 시설단위로 사업이 진행되어 지자체 마다 중복투자의 우려가 있다.

둘째, 문화개발사업에 필요한 사전 타당성조사가 「지방재정법」 제37조와 제41조제2항에 규정되어 있지만, 지자체의 문화개발사업에 대한 실효성 있는 사전 타당성조사가 시행되기 어렵다. 타당성조사의 목적이 투자사업에 대한 미래의 정책적, 경제적, 기술적 불확실성을 사전에 검토함으로써 한정된 예산이 투자효율성을 높이고, 대상사업의 선정에 객관성, 신뢰성을 높여, 투자사업의 부실과 낭비요인을 사전에 방지할 수 있는 평가과정임에도 불구하고 사전 타당성조사의 독립성 확보 등이 불가능한 방식으로 추진되는 한계가 있다.

우선 소규모 사업이 누락될 소지가 많다. 사업 가운데 토지매입비 등 부대경비를 제외한 건축비가 100억원 이상인 건축사업인 경우만 타당성조사의 대상으

로 규정하고 있어, 그 이하의 규모에 대해서는 타당성조사를 강제할 수 없다(시행령 41조 2). 공정성 확보에도 문제가 있다. 지자체가 설립한 연구기관들이 타당성 조사의 주체가 되고 타당성조사가 용역관계에 의해 시행될 경우, 상당부분 의뢰자의 요구대로 결과가 산출되어 객관성이 확보되지 못할 가능성이 많고, 조사내용도 ① 위치와 규모, ② 사업비 조달방안, ③ 건축물 관리방안 등으로 정작 중요한 시설의 건립 필요성과 수요, 중복여부 등이 빠져있다. 여기에 더해 사전 타당성조사를 바탕으로 이루어지는 투자심사도 장기적이고 면밀한 검토보다는 재원조달 방법 중심으로 이루어지고 있는 문제가 있다.

셋째, 시설물의 운영·관리에 대한 법적 근거는 마련되어 있으나, 콘텐츠와 프로그램의 개발 및 기획 등에 관한 법적 근거가 부족한 상태이다. 이같은 요소는 문화시설에 대한 운영 및 관리의 부실을 발생시킬 수 있는 태생적인 한계로 보인다. 문화개발사업의 완성은 결국 건물이나 시설의 건립에서 끝나는 것이 아니라 그것이 건립된 본래적인 목적을 지속적으로 달성될 때 가능하다고 보면, 이것은 문화개발사업의 본래적 목적을 달성하지 못하게 하는 요소가 된다. 하지만, 문화시설의 운영 및 관리의 효율성, 전문성이 보다 강화되고 있다. 종래와 같이 문화시설이 문화공급이라는 단순 기능의 수행에서 탈피해 복합적 기능을 수행해야 하는 식으로 변화하고 있으며, 공익성 위주의 사업에서 지역경제를 활성화하기 위한 수익성이 가미되고 있기 때문이다. '12년부터 문화시설에 대한 사전 운영계획의 수립을 강조하는 것도 이와 맥락이 닿아 있는 것으로 보이며, 나아가 운영의 부실을 막으려면 기획-건립-운영-평가-환류의 전단계의 중요성에 대한 인식이 필요한데 이와 관련된 시책이 제대로 구비되어 있지 못하다.

넷째, 추진체계의 분산으로 인해 문화시설의 설치, 운영이나 문화개발사업이 제대로 운영되고 있지 못하고 있다. 중앙의 경우, 문화부가 사업에 대한 전문성이 있고, 정부조직법상의 주관부처이지만 지방으로의 이전지출의 성격을 지닌 광특회계 등으로 인해, 총괄 컨트롤의 기능을 수행하고 있지 못하고 있다. '10년 문화관광 관련 예산의 51.9%(6,259억원)를 차지하고 있는 광특회계를 관할하고 있는 지역발전위원회도 각종 계획수립이나 실적평가를 담당하고 있지만 지역발

전전반의 사업을 관장하다 보니 사업에 대한 책임성이 부족한 형편이다. 시·군 지자체 입장에서도 직영, 시설공단, 사업소, 재단 등으로 문화시설의 담당부서가 분할되어 있어 지자체 주도의 책임성 있는 관리가 이루지고 있지 못하고 있다.

다섯째, 평가가 제대로 작동될 수 없는 체계로 구성되어 있다. 문화개발 사업에 대한 지방자치단체는 물론이고 시설물 단위의 평가조차 제대로 이루어지고 있지 못하며, 지역위의 광특회계 추진실적 평가 등은 모든 사업을 총괄적으로 평가할 수 있는 잣대 적용으로 정밀한 평가가 되지 못하고 있다. 문화부는 광특회계로 추진된다는 점과 보조금 지원에서 평가에 대한 사업비 항목이 삭제되었다는 관점에서 관할 사무에 대한 평가를 시행하고 있지 않다.

표 4-9. 문화개발사업의 특징 및 문제점 종합

구분	특징 및 문제점
시설 확충 위주 시책	– 광역경제권, 기초생활권 등 관련계획에서 문화개발사업에 관련된 사업시행 및 계획에 무게를 두고 있음 – 문화공간 조성 등 관련 계획에서도 공급, 조성을 권장할 뿐이지, 운영, 사업의 기준이 되는 마스터 플랜 부재
타당성 조사의 실효성	– 조성, 공급에 필요한 타당성조사가 지방재정법 제37조와 제41조제2항에 진행하도록 되어 있지만, 제41조제3항의 예외조항에 의해 실효성 있는 타당성분석이 어려운 여건이며 이를 제어하기 위한 장치가 부재 – 문화개발사업 중 문화·관광자원의 개발에 필요한 종합계획마련의 법적 근거가 부족하여 개별단위별로 사업이 진행되어 지자체의 중복투자 우려
운영 내실화 근거 부족	– 시설관리에 대한 법적 근거는 있으나 활용과 경영, 운영계획의 수립 등의 법적 근거 부족 – 지속적인 콘텐츠 및 프로그램개발 및 공급을 위한 법적 근거의 부재 – 운영 재원의 법적 근거가 부족하여 많은 지방재원이 운영과 관리비용으로 소요 – 광특회계 신규사업 신청 시 문화시설 운영계획서 제출 및 기재부 검토
추진 체계 분산	– 문화개발사업 추진조직은 중앙정부에서 지자체에 이르기까지 분산적으로 추진되고 있어, 통합적인 체계를 구성하지 못함 – 정부직영은 시설물관리에 대한 행정적·재정적 지원은 용이하나 전문적이고 창의적인 경영·홍보·마케팅 운영의 애로 소지 보유
평가 부재	– 문화개발사업에 대한 지자체는 물론 시설물 단위 평가조차 이루어지고 있지 못함 – 지역위의 광특회계 추진실적 평가, 국무총리실의 합동평가 등은 사업 전체를 총괄적으로 평가하기 때문에 형식적인 평가에 그침 – 조성 후 운영, 관리 등에 대한 사후적 모니터링 시스템, 제도적 뒷받침 부족 – 방만한 투자 뿐 아니라 상당수 문화개발사업이 단체장의 치적사업으로 활용될 소지 보유

제5장 지방자치단체 문화개발사업 개선방안

제1절 기본방향

지금까지 지자체 문화개발사업의 추진실태와 문제점, 이와 관련 되어 있는 제도 및 시책의 특징과 정책적 시사점 등을 살펴보았다. 지자체가 추진하고 있는 문화개발사업에서 문화시설의 설치·운영 등은 시설투자의 과다와 운영의 부실 등 우려되는 점이 많았다. 그러나 지자체의 문화개발사업은 지역의 문화함양과 지역발전에 기여할 수 있는 연성지역발전의 중요한 요소가 되고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 문화시설에 대한 투자는 불필요한 부분을 가급적 줄이면서 효과를 최대로 발휘하여할 수 있도록 설계되어야 한다. 이런 취지를 달성하는데 초점을 둔 기본방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

1. 양적 투자위주의 사업추진 지양

지금까지 우리나라 지역문화개발사업은 경제성장의 규모와 속도에 견주어 지역의 문화적 인프라가 여전히 부족하다는 관점에서 시설건립 중심의 물리적 인프라 투자에 초점을 두고 시행되어 왔다. 그러나 이러한 접근방식은 첫째, 지역마다 과다투자가 우려되는 상황에서 우리사회의 문화적 인프라가 아직도 부족한가에 대해서 긍정적으로 대답할 수 있어야 하며, 둘째는 전국의 재정자립도가 51.9%인 상황에서 상당수의 지자체는 문화개발사업의 추진과 운영과정에서 재원낭비나 부실운영의 소지를 해결해야 한다. 따라서 이제는 양적인 개발 위주에서 탈피하여, 기왕에 구축해 높은 자산의 가치를 극대화할 수 있는 질적인 접근

에서 해답을 찾을 필요가 있다.

2. 공급자 중심에서 이용자 중심으로 전환

종래에는 문화시설의 기능이 비교적 단순했으나, 지금은 박물관, 미술관 등 규격화된 기능이나 시설에서 벗어나 체험관, 전시관, 테마파크 등 다양하고 새로운 유형에 대한 지역 및 주민의 수요가 증가하고 있다. 이를 충족시키기 위해서는 행정이 중심이 되는 관리자 중심의 접근으로는 한계에 봉착할 수밖에 없는 처지가 되고 있다. 이같은 상황을 떠나서도 문화예술에 대해서 '지원은 하되, 간섭은 하지 말라'는 팔길이 원칙(arm's length principle)이 강화될수록 지역주민의 문화향수나 문화에 바탕한 지역의 창조적 발전은 성과가 크다. 따라서 종래와 같은 지자체 직영이나 위탁 등의 공급자 위주의 접근에서 벗어나 민간의 전문성을 보다 강화하여 지역주민들이 적극적으로 활용하는 방향의 접근이 필요하다.

3. 지역의 책임성 강화 및 사업추진 합리성제고

문화시설건립 및 운영 등을 추진하는 문화개발사업은 두 가지 측면에서 총괄적인 속성을 지니고 있다. 하나는 지방자치단체의 문화개발시설의 바람직한 성과를 창출하기 위해서는 시설의 공급이나 조성·운영·평가의 어느 특정한 단계만 중요하지 않고, 전 단계의 내실있는 추진이 중요한 점이며, 다른 하나는 개별시설의 효율적 추진도 중요하지만 운영부실과 재원의 한정 등을 고려할 때, 지자체 차원의 총괄적인 추진도 중요하다. 그래서 문화시설에 대한 비합리적인 투자는 국가재정은 물론이고 지방자치단체의 재정에 상당한 압박과 부정적인 결과를 초래할 수 있기 때문에 시설건립에 국한하지 않은 제반과정의 효율화와 개별시정에 한정하지 않은 지역 전체적 관점에서 대안을 개발하는 접근이 필요하다.[45]

45) 총괄적 관점에서 기존에 추진하던 공익성 추구의 접근에 더해, 점점 증가하고 있는 수익성 추구의 문화개발사업을 고려한 개선방안의 개발도 필요하다.

4. 재원투자의 시너지효과 창출

문화시설의 설치, 운영, 관리 등을 포함하는 지역의 문화개발사업은 인구가 감소하고 있는 대부분의 지자체 현실을 무시할 수 없다. 이런 현실을 고려하지 않고 진공(眞空)에서 정책을 추진하다면, 중복투자 등으로 인해 예산을 낭비하기가 쉽기 때문이다. 그리고 제반 공공시설에 대한 지자체의 재원투자와 마찬가지로 문화시설에 대해서도 개별 행정구역 단위에 기초해서 투자해왔던 관행을 따르기가 쉽다. 재원투자의 시너지 효과를 창출할 수 있는 대안을 개발하기 위해서는 행정구역을 벗어난 지역간 협력투자와 시설의 기능 복합화라는 두 가지 차원의 접근을 고려할 필요가 있다.

제2절 추진시책

1. 구상 및 계획 단계

가. 문화사업 주민참여 배심원 시범제 도입

앞서 분석에서 나타난 바와 같이 지역문화시설의 설치에 있어서 가장 중요한 문제 중의 하나는 예산의 낭비이다. 그리고 예산의 낭비는 지역에 필요하지 않거나, 설령 필요로 하더라도 지역수요에 비해 과다한 규모의 시설건립을 기획하고 그에 따른 재원의 과다투자에 직접적인 원인이 있다. 그런 의미에서 사업의 기획 및 설계단계부터 지역에 필요한 사업인지, 규모가 적정한 지 등에 대한 적극적인 검토와 심의가 필요하다.

현재 지역 차원에서 문화시설에 대한 재원투자의 기획을 제도적으로 검토, 점검하는 곳은 행정부의 견제기능을 가지고 있는 의회가 있다. 그러나 안타깝게도 태백시 등에서 나타난 바와 같이 국비를 지원받아 시행하는 문화개발사업의 경우도 일정한 한계가 있었다. 그런 의미에서 문제의 소지가 있는 사업에 대해서

검토하고 그것이 궁극적으로 지역주민에게 도움이 되게 하는 장치는 비용이 그렇게 크지 않다면 많을수록 좋다.

이런 관점에서 지역의 문화개발사업 예산의 기획단계에 그 사업의 직접적인 이해당사자인 주민을 참여시켜 사업의 합리화를 기하고자 하는 것이 '문화사업 주민참여 배심원 시범제' 도입의 목적이라고 할 수 있다. 여기에 대해서는 '11년 9월 지방재정법 제39조에 법적인 근거를 마련했지만, 아직까지 제대로 시행, 적용되지 않는 형편에 있다.

지방재정법

지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.

이런 점에 착안해서 첫째, 과다투자 및 부실운영 등으로 지방의 재정압박의 소지가 많아 사회적인 문제로 부각되고 있는 문화시설부터 시범적으로 적용하는 것이 가능하다. 적용의 대상지역은 자율적으로 신청을 받아서 하는 방법과 지역을 지정해서 시행하는 방법이 가능하나, 자발적인 참여를 활성화한다는 의미에서 전자의 방법이 보다 더 효율적일 것이다. 둘째, 시행하는 방법은 문화시설 건립에 대한 계획이 있을 경우, 건수마다 하는 경우는 다소간의 번거로움을 유발시킬 수 있기 때문에 일정한 날짜를 정해서 하되, 주민참여의 구성은 지역, 직종을 고려하여 신청을 받아 지자체가 위촉하는 방법이 가능할 것이다. 셋째, 필요한 경우에 따라 문화부나 기재부 등이 협의하여 그 결과를 지자체별로 평가를 해서 사업의 우선반영과 재원의 지원 등에 대한 인센티브를 제공하는 방법으로 시책을 활용할 수도 있을 것이다. 마지막으로 이 시책은 공급자 중심 및 단체장의 치적 홍보성 사업 추진을 제어하고[46] 참여주민이 지역을 대표하는 의미에서

46) 문화시설의 중복성, 사업비 과다투자 등을 방지하기 위한 이런 대응의 필요성은 앞의 분석에서 나타난 바와 같이 시 지역보다 군 지역이 높다.

지역의 필요와 수요에 의한 사업의 기획을 가능케 할 수 있다.

나. 사전 타당성조사 표준지침 개발 및 제시

사업의 기획단계의 또 다른 문제는 이 단계에서 사업의 조정과 통제가 제대로 이루어지지 않아 무분별하게 시설이 건립되고 있으며, 타당성이 떨어지는 사업이 시행되는 것을 제제할 수단이 부족하다는 점이다. 그 요인에는 여러 가지가 있겠지만, 현재의 타당성조사 및 추진방식과도 상당한 관계가 있다.

현재 지자체 문화개발사업에 대한 타당성조사는 사업의 기본계획 수립 당사자인 지자체가 용역을 발주하고 지정한 연구기관이 용역을 수행하는 방식으로 진행되고 있다. 이때, 건립 타당성 용역 발주기관의 제안요청서에 따라 내용의 조사의 내용과 범위가 차이가 있지만, 일반적으로는 '지방재정법시행령 업무처리요령'의 지침에 따른 내용을 포함하고 있다. 여기서 제시하는 내용은 ① 건축 타당성 여부, ② 건축 타당성이 인정될 경우 위치와 규모의 적정성, 재원분석 내용과 사업비 조달방안의 타당성, 사업기간의 적정성, 기본설계, 기타 필요사항, 그리고 ③ 건축 이후 관리방안 등으로 구성되어 있다. 이렇기 때문에 타당성조사가 발주처가 요구하는 결과를 산출하는 요식행위가 될 가능성이 많다.[47]

형식과 내용에 있어 부실한 타당성조사가 될 소지를 방지하기 위해 첫째, 타당성조사에 참여하는 연구진을 복수기관 이상으로 하고, 참여하는 연구진의 실명을 인터넷 등으로 공표하는 방안이 가능하다. 특히 규모가 비교적 큰 사업의 경우 공동참여 용역수행을 의무화하고, 소규모 사업도 권장하도록 해야 한다.[48] 보다 근본적으로는 발주자와 용역관계를 떠난 정부가 재원을 지원하는 타당성조사 센터를 설치하는 방안이 필요하다.

둘째, 내용에 있어서는 주민의 수요의 내실있는 수행, 문화시설의 컨셉과 지역

47) 사전 타당성조사의 대상에 비해 규모가 훨씬 큰 사업의 경우도 탈락율이 높지 않아 KDI가 수행하는 예비 타당성 조사 제도가 도입, 시행되고 있다.

48) 용역에 참여하지 않은 외부전문가, 관련단체 등의 의견제시 기회제공 및 1회 이상 검토회의 실시 등도 가능하다.

의 일치여부, 지역내외 중복투자의 평가, 콘텐츠 개발 및 소프트웨어 운영, 재원 절약 방안 등을 포함해야 할 것이다. 셋째, 이렇게 개발된 표준화된 지침은 지자체의 사전 타당성조사를 관장하고 있는 행안부가 문화부, 지역위와 협의해서 개발하고 이를 광역의 형편에 따라 일부 수정하여 사용하는 방식의 운용이 가능할 것이다. 넷째, 행안부는 문화부, 지역위 등과 협력하여 지자체별 표준지침에 의한 타당성조사 여부를 점검, 평가하여 그 효과를 보다 향상시킬 수 있다. 이 시책은 문화개발사업의 기획이나 계획단계에서 그 사업의 타당성 근거의 잣대가 됨으로써 사업의 타당성 평가의 완성도를 높여 사업추진의 합리성을 제고하는데 기여할 수 있다.[49]

2. 조성 및 집행 단계

가. 유휴 산업시설의 문화시설 활용 활성화

실태분석에서 나타난 바와 같이 지자체의 문화시설은 지속적으로 증가하고 있는데, 이러한 결과는 문화시설은 의당 새로 지어야 한다는 잘못된 인식에서 연유하고 있다. 그러다 보니 예산투자가 많고 규모있는 사업의 운영도 기대할 수 없다. 그러나 지자체는 문화시설의 용도로 개발할 수 있는 공간을 적지않게 지니고 있다. 이들 시설을 문화시설로 연계해서 활용하거나 기능을 향상시켜서 활용해 재원을 절약할 필요가 있다. 가뜩이나 부족한 지자체의 살림살이에도 보탬이 된다. 창고나 다른 용도의 건물을 문화시설의 용도로 활용하자는 것이 이 시책의 기본적인 취지이다.

세계적으로 이러한 개념의 사업을 추진하는 지역의 사례도 많다. 기차역을 세계적인 미술관으로 탈바꿈시킨 프랑스의 '오르세 미술관'이 대표적인 사례에 해당되면, 독일 에센의 사례도 그렇다. 루르공업지대 중심도시인 에센은 더 이상

49) 이외 기획 및 계획단계의 적용 가능한 방안으로 ① '지역수요조사 의무제', ② '사전 타당성조사 수용기관 평가제' ③ '사업기획-지역여건 일치 점검제' 등이 가능하며, 이를 적용함으로써 지역에 필요하지 않거나 과다한 사업이 추진되는 것을 사전에 점검하고 차단할 수 있을 것이다.

사용하지 않는 석탄의 산업시설을 문화적으로 활용했다. 수직 갱도를 산업박물관으로 활용하면서 다양한 미술, 디자인 작품을 전시하는 전시관을 만들었으며, 탄광의 한 부분에 디자인 센터를 건립하여 독일 최대 경제 중심지인 노르트라인 베스트팔렌 지역의 디자인 메카로 부상하고 있다.

우리나라도 군산 내항의 부두와 일제시대 건물이 근대사 체험관과 공연장으로 활용되고, 신안의 염전은 미술관, 공연장 및 소금문화체험공간으로 꾸며졌다. 대구의 구(舊) KT&G 연초제조창은 대구문화창작공간으로 변신해 문화창작의 인큐베이터의 기능을 수행하고 있다. 근대산업유산을 활용한 지자체 문화개발의 모델은 문화부가 시범적으로 추진하다 지금은 시행되고 있지 않은 경험도 있다. 그러나 현재 지방재정은 열악해지고 문화시설에 대한 수요는 증가함을 고려할 때 이 시책을 업그레이드한 방식의 전략의 추진이 필요한 실정이다.

시책추진을 위해 첫째 문화부와 지역위는[50] 다양한 모델을 개발하여 지자체에게 제시하고, 둘째, 지자체는 근대산업유산에 대한 인벤토리를 구축한 다음 문화적 용도로 활용 가능한 것을 분류하는 작업을 해야 한다. 그런 다음 중앙은 지자체의 문화적 활용에 대해서 평가 등 소정의 절차를 거쳐 재원 인센티브를 제공함으로써 이것이 노리는 바의 성과를 보다 강화시킬 수 있을 것이다.

나. 협력·복합적 지역문화개발사업 지원

사례분석이나 지자체 설문조사에서 나타난 것처럼 문화개발 대상 시설 당 인구가 적어 인근 지방자치단체 간 중복투자로 인한 과소이용의 소지가 많으며, 지자체가 모럴헤저드에 가까운 정도의 예산을 낭비하고 있었다. 이런 문제를 방지하고 보다 합리적이고 효율성 있는 사업을 추진하기 위해서는 지역간, 기능간 시너지 효과창출이 필요하다. 이를 위해서는 지역간 협력에 의한 사업의 추진과 기능의 복합화를 통한 사업의 추진이 가능하다.

50) 문화부는 정부조직법상 문화사업의 주관부처이며, 지역위는 지자체로의 이전지출의 성격을 지닌 광특회계 문화관광 포괄보조를 관장하고 있기 때문이다.

그리고 현재 이를 시책에 적극적으로 반영하여 활용할 수 있는 법적인 근거가 다양한 차원에서 마련되어 있다. 별도의 재원에 대한 계정을 지니고 있는 「국가균형발전특별법」을 포함하여, 「지방자치법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등이 이들이다. 지방자치법에서는 이러한 사무를 공동으로 처리하기 위해 필요한 경우 지역 공동으로 별도의 조직까지 구성하고 경비를 부담할 수 있는 여건까지 구비하고 있다.

표 5-1. 지역간 협력사업 관련 법률

관련법	조항	내용
국토 기본법	제3조 제3항(국토의 균형있는 발전) 제22조(재정상의 조치)	– 지역간 교류협력의 촉진과 체계적 지원 – 중앙행정기관 및 지자체의 재정상 조치
국가균형발전 특별법	제39조 제2항(세출예산의 차등지원)	– 2 이상 지자체 관할구역에 효과가 미치는 경우 사업비 예산편성 우선 반영
지역균형개발 및 지방중소기업육성법	제5조(광역개발계획의 수립) 제26조 제6항(특정지역개발계획 수립)	– 광역개발사업계획의 수립, 시행 – 특정지역의 지정 및 개발
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제12조 제1항(광역도시계획의 내용) 제45조(광역시설의 설치·관리 등)	– 지자체간 협약체결 혹은 협의회 구성 등을 통해 설치 및 관리
지방자치법	제139조(지자체 상호간 협력)	– 사무의 공동처리 협력의무 부여

우선, 지자체는 필요한 사업의 수요가 있을 경우, 그것이 행정구역을 뛰어넘어 인접지역과 협력해서 추진할 수 있는 사업인가를 따져 보아야 한다. 그런 다음 지역간 협력으로 추진할 수 있는 사업인 경우, 지자체간의 투자협약에 의해 협력사업을 추진함으로써 중복투자에 따른 재원투자의 낭비와 수요분산에서 오는 운영부실을 막을 수 있다. 이러한 접근은 신규사업의 경우나 기존시설의 활용에서도 가능할 것이다. 광역은 문화시설의 건립에 대한 관할 지역내 지자체의 수요 및 정보를 파악하여 지자체에게 제공해야 한다. 지자체 내의 시설투자의 경우도 개별시설을 백화점식으로 분산시킬 것이 아니라 연계적으로 사업을 추진함으로써 소기로 하는 바의 목적을 충족시킬 수 있을 것이다.

지역내 문화시설의 기능을 복합화도 적극적으로 추진할 필요가 있다. 박물관,

미술관 등의 문화시설은 아무리 특별한 콘텐츠와 프로그램을 지니고 있더라도 많은 사람들을 지속적으로 불러들일 수 없는 속성이 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 문화 뿐 아니라 교육, 복지, 체육, 체험 등 기능의 복합화를 추진해야 한다.[51]

중앙정부는 협력에 의한 광역투자, 기능 복합화를 추진하고 있는 지자체에 대해 재원지원 인센티브를 제공해야 한다. 여기서도 평가를 통해 인센티브를 차등적으로 지원하는 방식도 가능할 것이다. 이를 위해서는 별도의 법적기반을 구비하지 않고도 균특법 제39조 세출예산 차등지원의 규정을 적용해서 시책을 추진할 수 있는 장점이 있다. 연계협력 사업 및 복합화 사업에 대해 재원의 차등지원을 규정하고 있기 때문이다.

국가균형발전특별법

제39조(세출예산의 차등 지원) ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

② 정부는 다음 각 호에 해당하는 사업에 대하여는 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

1. 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업
2. 제34조제2항의 사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 건설하는 사업
3. 제34조제2항의 사업 중 성장촉진지역에 대한 지원 사업

3. 운영 및 관리 단계

가. 관리운영 계획 심의제 도입 및 시행

지자체 문화개발사업의 가장 큰 문제 중의 하나는 운영의 부실이다. 행정에 의한 문화시설의 운영을 활성화하기 위한 전문인력과 프로그램, 콘텐츠의 부족

51) 특히, 고령화, 다문화, 장애 및 소외계층과 더불어 살아가는 지역사회에 적합한 기능 등도 추가해야 한다.

등 여러 가지 이유가 있지만, 물적 인프라에 치중하다 보니 운영에 대한 구체적인 계획을 가지고 있지 않은 채, 건물부터 짓는 방식도 본질적인 원인을 제공하고 있는 요소이다. 운영에 대한 구체적인 밑그림이 없는 상태에서 문화시설을 운영하다 보니 부실할 수밖에 없다. 이 같은 상황을 대비하여, 문화시설 "관리운영 계획 심의제"(가칭)는 문화시설 조성 이전에 기본계획 수립단계에서 구체적인 관리운영계획의 수립을 의무화하고, 이에 대한 검토와 평가를 시행함으로써 운영의 부실화를 출발단계에서부터 막아보자는 취지의 시책이다. "계획없이 투자없다"는 관점의 접근인 셈이다.

이 시책의 대상은 광특회계 포괄보조로 지원되는 사업, 일반회계 국고보조금, 문화관련 기금 등을 포함할 수 있다. 특정한 부분을 제외시키면 정책의 누수가 생겨 정책의 효과성이 떨어지고 정책집행이 어려운 점을 막기 위함이다. 물론 추진방식은 단계적 접근이 가능하다. 1차적으로는 광특회계 포괄보조를 대상으로 하고, 성과를 봐 가면서 2차적으로 일반회계 지원금이나 기금까지 확대할 수 있다. 먼저 광특회계 포괄보조에 의해 문화시설을 건립하고자 하는 지자체는 이에 대한 세부적인 운영계획을 작성하고 그것을 문화관광부에 제출해야 한다. 문화관광부는 제출된 운영계획서를 검토한 후, 운영계획서의 적정성을 심의하여 그 결과를 지역위와 기획재정부에게 제출해야 한다. 그 결과가 우수하지 못하다면 그 사업에 대해서는 사업추진의 재원을 지원하지 않는 방식으로 추진한다. 2차적으로 확대하는 경우도 비슷한 절차를 거쳐야 하는 데 다만 여기서는 지역위 대신 기금을 관리하는 주체가 참여하는 것이 다르다.

이렇게 해서 재원이 지원되고 건물이 조성된다고 하더라도 조성 이후에도 지자체는 해당시설 운영의 전문성, 문제점, 방문객의 만족도 등을 조사하여 수요자의 요구와 흥미에 부합하는 프로그램, 내용 개발 등을 통해 운영을 지속적으로 개선해야 한다.

나. 문화 전문기관 활용 운영활성화 추진

1) 지자체 문화시설 Home Doctor제 운용

문화시설운영에서 전문적인 지식과 노하우를 가진 학예사, 큐레이터 등 인적 자원의 부족으로 인해 운영이 부실화되는 경우가 많았다. 그러다 보니 전시, 기획에 대한 능력이 떨어질 뿐 아니라 운영 프로그램이나 콘텐츠 개발 등 소프트웨어도 부족한 형편이다. 이런 문제를 해결하기 위해 문화에 대한 전문성을 지닌 인사를 지자체 문화시설의 운영에 참여[52]시키고자 하는 것이 지자체 문화시설 Home Doctor의 취지이다.

이는 두 가지 방식의 운영이 가능하다. 첫째, 지자체 문화시설 운영에 대해 전문적인 지식 제공을 원하는 사람은 광역 지자체에 신청을 하고, 광역 지자체는 신청한 사람을 기초 지자체와 협의하여 전문가를 배정한다. 이때 전문가는 3~4인 정도로 구성되면 이들이 한 팀이 되어 지역에 있는 다양한 시설에 대해서 컨설팅 등 전문적인 지식을 제공한다. 지역 입장에서는 복수의 시설이 전문가에게 공동으로 도움을 받는 방식이다. 앞서 살펴본 영월의 공동 학예사 제도를 확장시켜 적용시키는 접근이라고 보면 된다. 둘째는 문화시설의 운영에 대해서 경험과 노하우가 있는 전문기관인 에버랜드 등의 도움을 받는 방식[53]으로 처음에는 컨설팅 방식으로 추진하다 나중에는 '공설민영'(公設民營) 방식으로 운영하여 운영활성화와 수익창출을 동시에 도모할 수도 있다. 이들은 광역 및 기초 지자체가 전문가를 위촉하거나 해당 지역이 전문기관과 협약을 맺는 방식으로 추진이 가능하다.

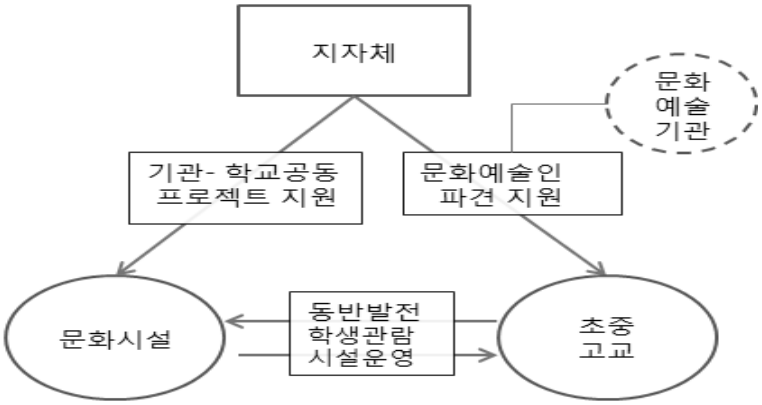
52) 문화시설의 관리, 운영에 대한 재능과 전문성을 지원하는 일종의 '재능뱅크' 방식이다.

53) 수익성을 추구하는 문화시설은 공익성 문화시설에 비해 운영의 전문성이 떨어지고 있으며, 특히 행정서비스 마인드에서의 접근을 주요 문제로 지적하고 있으며, 현재 56.5%에 이르는 지방자치단체 직영에서 오는 문제점을 해소하기 위해, 민간 문화예술기구나 단체에게 운영을 대거 위탁하고 있다.

2) 학교-지자체-전문가 연계 문화시설 운영 활성화

‘12년부터 본격적으로 시행될 학교 주5일제 수업에 따른 학생을 지자체 문화시설에 유치하여 학생들에게는 문화적 소양함양과 자기계발의 기회를 제공하고, 지자체는 문화시설의 운영 내실화를 도모하고, 문화예술기관에 소속된 전문가는 지식을 제공함으로써 모두가 ‘윈윈’(win-win)하는 방식이다. 첫째, 문화예술인을 지자체가 섭외하여 초중고교에 파견하고, 파견된 전문가는 초중고교의 문화예술 교육을 지원한다. 이를 통해서 문화인식이 높아진 학생들을 지자체의 문화시설에 유치함으로써 지자체의 문화시설은 운영을 활성화한다. 지자체와 문화예술기관은 공동발전을 위해 교류협력의 채널을 형성한다. ‘문화예술인 에이전시’ 사업을 추진하고 있는 베를린시가 이와 유사한 시책을 추진하고 있다. 문화예술인에 대한 재원은 지자체가 부담하는 방식이다.

그림 5-1. 학교-지자체-전문가 연계 운영활성화



제3절 추진체계 정비

1. 중앙단위

현재 문화개발사업에 대해는 다양한 부처가 관여하는 모양새를 취하고 있다. 광특회계 포괄보조에 대해서는 지역위가 총괄을 하면서 문화부가 사업지침, 자체평가 등을 시행하고 있다. 그리고 기획재정부는 재원을 지원하고 있으며 행안부는 지자체 문화개발사업에 대한 투자심사 등을 담당하고 있다. 그렇지만, 문화개발사업이 분산적으로 추진되다 보니 책임성 있는 정책의 지원이 이루어지지 못하고 있다. 비근한 예로 문화시설투자의 합리화를 유도하기 위해 가장 중요한 평가가 실질적으로는 공중에 떠 있는 상황이다.

따라서 문화개발사업의 투자 등에 대한 문화부, 행안부, 지역위 등의 부처의 미션에 입각한 책임성 있는 사업추진이 필요한 실정이다.[54] 특히 정부조직법 상의 사업주관 부처인 문화부, 재정투자의 합리성 제고 관할 부처인 행안부, 사업추진 총괄조정을 수행하는 지역위, 재정부 등이 관련되는 통합적 추진체계의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 지역의 문화개발사업을 제대로 지원하기 위한 중앙부처 차원의 "통합지원단"(가칭) 구축도 가능할 것이다.

통합지원단은 관련되는 부처의 국장급으로 구성되고 통합지원단의 단장은 지역위의 단장이나, 문화부의 차관이 담당하는 것도 가능할 것이다. 문제가 되고 있는 지자체 "문화시설 운영관리 시스템"을 구축하는 것도 하나의 대안이 될 것이다. 이 경우는 통합지원단에 비해 문화시설의 운영에 초점을 두는 점에서 관할하는 사무가 보다 제한적인 차이가 있다.

54) 심지어 행안부의 경우는, "지역의 방만한 문화시설의 투자 등에 대해서 관할 사항이 아니다"라고까지 이야기하고 있는 형편이다.

2. 지방단위

현재는 지역의 문화개발사업에 대해서 지자체가 책임을 지고, 총괄적 관점에서 문화시설에 대한 투자, 운영, 평가 등을 수행하고 있지 않다. 기본계획 수립, 시설의 건립 등에는 지자체가 주도, 관할을 하지만, 일단 시설이 건립되고 다양한 주체가 운영 및 관리를 하게 되면 그 시설에 대해서는 아무런 정보가 없기도 하고, 신경도 전혀 쓰지 않는다.

분석에서 나타난 바와 같이 일부 시설은 직영, 일부는 재단운영, 일부는 사업소 운영 등으로 지방자치단체 자체도 해당지역에서 건립, 운영되는 문화시설의 상태를 파악하고 있지도 못하며, 알려고 하지도 않은 실정이다. 이러한 결과는 중앙부처에 대한 정책대응에 있어서도 시설공단, 사업소, 재단, 실과 등으로 개별시설로 나누어 분산적으로 관리, 운영하고 있다보니, 지자체의 책임성 있는 총괄적 관리가 제대로 이루어지고 있지 못하다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 지자체 전체 차원에서 문화개발사업에 대한 컨트롤 타워를 구축하고, 문화시설을 보다 내실있게 운영 및 관리를 점검해야 한다. 이때, 문화관광과 등의 부서가 중심이 되는 통합적 추진체계를 구축하는 것이 바람직하다.

3. 추진주체 다양화

지자체의 직영방식 위주에서 발생하는 운영 및 관리의 전문성 결여 등의 문제를 해결하기 위해 지역문화개발사업의 추진이나 문화시설의 운영주체를 다양화할 필요가 있다. 이를 위해서는 에버랜드, 비발디 파크처럼 문화시설의 운영에 대한 전문성을 지닌 민간이나 제3섹터 등을 공공이 설립한 문화시설의 운영주체로 다양화하는 것이 바람직하다.

특히, 이점은 영월의 '온달', 전주의 '이움' 등의 사례가 시사하는 바가 크다. 이들 지역은 전문성, 창의성 등을 보유한 사회적 기업을 문화시설의 관리, 운영

등의 주체로 참여시켜 수익성 창출과 운영합리화, 고용창출과 지역사회 발전이라는 다부문에서 긍정적인 결과를 창출하고 있다. 이렇게 다양화된 주체의 참여를 통해 전국적인 연계, 즉 지역 내 혹은 지역 간의 네트워크 형성하여 주체간의 경험과 지식을 교류 뿐 아니라, 경험을 통한 운영주체의 재교육과 육성 등에도 보탬이 될 수 있다.

제4절 법·제도 개선

1. 사전 타당성조사의 독립성 확보

지방재정법 제37조, 시행령 제41조는 지자체의 문화시설을 건립하는 문화개발사업에 대해서 신규사업의 규모가 500억 이상일 때는 예비타당성조사를, 부지구입비 등 경비를 제외한 건축비가 100억원 이상일 때는 사전 타당성조사를 시행할 것을 규정하고 있다. 아울러 시·도, 시·군·구에서 문화시설을 설치하는 경우 투자규모에 따라 차이는 있지만 투자심사를 그칠 것을 규정하고 있다.[55]

그런데 여기서 문제는 사전 타당성조사가 의뢰자와 수행자간의 용역관계에 의해 수행된다는 점이다. 그러다 보니 의뢰자의 구미에 맞게 답을 줄 수밖에 없는 문제가 있다. 이를 개선하기 위해서는 KDI의 공공투자관리센터의 예비타당성조사 제도와 같이 정부로부터 사전 타당성조사에 필요한 소요재원을 지원받아 타당성조사를 수행하는 독립성 확보가 필요하다. 문화시설설을 포함한 지자체의 공공시설 투자에 대한 사전 타당성조사에서도 조사기관의 독립성을 확보하기 위해 행안부 등 정부가 년 단위의 사업재원을 지원하고 이를 수행하는 전문기관[56]

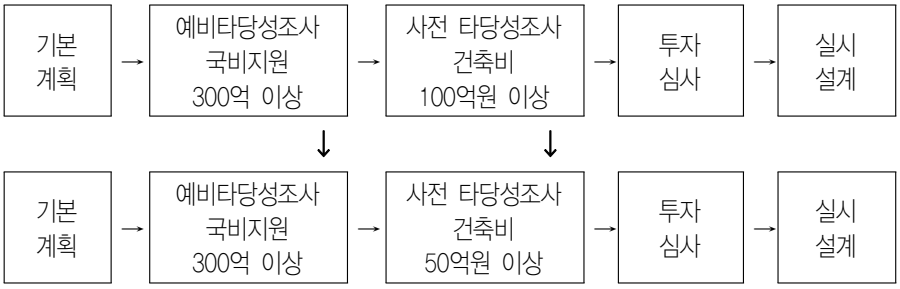
55) 투자심사는 투자금액의 규모와 사업내용 등에 따라 '시·군·구 투자심사', '시·도 투자심사', '중앙부처(행안부) 투자심사'를 그쳐야 한다.

56) 전문기관의 지정은 한국지방행정연구원 같은 기관을 단독으로 지정하거나 유사한 능력을 지닌 기관을 복수로 지원할 수도 있으나, 해답 제시의 일관성을 확복하기 위해서는 단일 기관을 지정하는 것이 장점이 많다.

이 용역관계로부터 자유로운 위치에서 보다 객관적인 답을 제시함으로써 방만한 투자를 사전에 차단할 필요가 있다.

그 다음은 사전 타당성조사의 대상을 100억원으로 규정하고 있는 문제가 있다. 이보다 작은 규모의 사업이 사전 타당성조사의 대상에서 제외되는 문제가 발생하고 있는데, 이것이 방만한 투자와 부실운영의 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 지자체 문화시설을 건립의 대상요건을 지금 보다 강화할 필요가 있다. 자치단체가 50억원 이하 규모의 사업은 거의 하지 않음을 고려하여 사전타당성 조사의 기준을 50억원 이하로 하향조정하여 대상범위를 보다 확대하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다.

그림 5-2. 사전 타당성조사 대상기준 개선



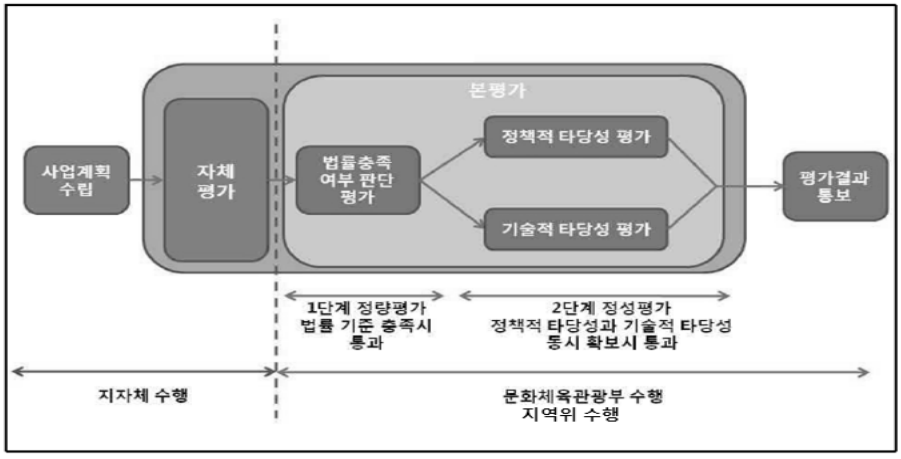
2. 추진평가 강화

현재 광특회계 문화체육관광 부문의 사업은 국가균형발전특별법에 의해 지역위가 추진실적을 평가하고 있다. 문화시설을 포함한 14개의 "문화시설 확충 및 운영"의 포괄보조 사업도 마찬가지이다. 그러나 지역위 중심의 추진실적 평가는 광특회계 개발계정 사업 모두에게 공히 적용되는 지극히 형식적인 지표로서 문화시설도 평가를 시행하고 있다. 그러다 보니 문화시설의 건립을 둘러싸고 발생하고 있는 문제들을 제대로 살펴보지도 걸러내지도 못하는 한계가 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 국고 보조금 지급의 효율화성을 강화하기 위한 취지

의 평가제도의 도입, 시행이 필요하다. 더구나 문화시설에 대한 방만한 투자와 운영이 부실화되는 상황에서는 특히 그러한데, 문화시설건립에 대한 평가가 더욱 필요하다. 이를 위해서는 우선 특정한 지방자치단체를 시범적으로 평가하는 제도를 도입, 시행할 필요가 있다.

평가의 주된 방향은 개별시설별 평가 보다는 지방자치단체의 책임성을 강화하기 위한 차원에서 지자체 단위의 평가가 바람직하다. 지자체 단위의 평가를 통해 실태분석에서 문제점으로 제시된 지자체 전체 차원에서 문화시설 건립, 운영에 대한 책임성 있는 총괄적 추진을 유도, 촉진할 수 있기 때문이다. 또 다른 접근으로는 지역위 평가에서 중점사업별로 평가제도를 도입해 평가할 수도 있을 것이다. 평가의 단계는 지자체(광역포함) 자체평가, 문화부 및 지역위 평가의 유기적 연계를 기하되 정책적 타당성과 기술적 타당성까지 평가하는 내용이 가능할 것이다. 평가결과가 우수한 지역에 대해서는 보다 많은 인센티브를 지원해서 사업추진의 합리화를 도모해야 한다.

그림 5-3. 지방자치단체 평가의 단계적 수행체계



3. 관련 법률의 정비

문화시설의 중복투자와 단체장의 치적 홍보성 시설건립의 남발을 막고, 운영 및 관리의 내실화를 기하기 위해서는 관련 법률의 정비가 필요하다. 이를 위해서는 단기적 접근과 중·장기적 접근이 가능할 것이다. 우선, 단기적으로는 현재의 관련 법률을 운영의 내실을 보다 강화할 수 있는 규정을 삽입하는 등으로 정비해야 할 것이다.

이를 위해서는 시책 및 제도분석에서 나타난 조성, 건립 위주의 관련 규정 대신, 지역의 수요 파악 및 건립의 필요, 사전기획, 타당성 평가의 실효성 강화, 앞에서 제시한 운영 및 관리의 강화와 관련 된 시책을 추진할 수 있는 조항의 신설이 필요하다. 그리고 중·장기적으로는 이와 같은 내용을 담은 '문화개발사업 운영 및 관리에 관한 법률'(가칭)을 제정하는 것이 바람직하다. 제도적 기반 아래서 지방재정의 건전성도 확보 뿐 아니라 지역의 문화적 역량도 강화시킬 수 있기 때문이다.[57]

표 5-2. 문화개발사업 관련 법률의 정비 및 제정

구분	조항	내용
단기적 방안	지역문화개발 관련 법률 정비	– 조성 초점의 문화예술진흥법, 도서관 및 박물관, 지방재정법 등 개정
중·장기적 방안	'문화개발사업 운영 및 관리에 관한 법률' 제정	– 제정취지, 운영 및 관리 개선방안, 추진체계, 재원 지원 등 규정

57) 법안은 법 제정의 취지, 문화개발사업의 운영 및 관리, 운영 주체, 재원 및 인센티브 등이 포함될 수 있다.

【참고문헌】

기획재정부(2011),「광역지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」, 2011. 5월.

경기개발연구원(2006),「문화기반시설 운영방안 연구 - 도 건립·운영박물관 및 미술관을 중심으로」.

김규원(2011), “문화시설의 투자 및 운영 효율화 방안,” 2011-2015년 국가재정운영계획 토론회 자료, 2011. 6. 24.

김종한(2002), “서울시 문화예술공연시설 운영활성화 방안 연구”,「서울도시연구」제3권 제1호 pp. 53-68.

김향자(2001),「관광지 평가체계 개발 및 운영방안」, 한국관광연구원.

김태일(2009), “제주지역 문화기반시설의 분포현황과 개선방안에 관한 기초연구”,「제주학회」, 제32권 pp.69-86.

류광호·심원섭(2001),「7대 문화관광권 개발사업 중간평가 연구」, 한국관광연구원.

문성빈·이지연(2006), “공공도서관 평가제도 연구”,「한국문헌정보학회 학술발표논문집」제21집.

문화체육관광부(2009),「2009 문화정책백서」.

문화관광부(2004-10),「2004-2010 전국 문화기반시설 총람」.

박재홍(2009), “복합공공문화시설의 입지요인에 관한 연구 -수도권 도농복합도시 사례를 중심으로-”,「도시행정학보」, 제22권 제2호 pp.211-223.

오동훈·이재순·정만모(2006), “공공문화시설 건립타당성 조사방법의 효율성에 관한 연구: 공공도서관과 문화체육센터 사례를 중심으로”,「도시행정학보」, 제19집 제2호, pp.75-96.

이상철(2003), “기초지방자치단체 기초문화시설의 가치와 효율적 관리방안”,「한국 사회와 행정 연구」제13권 제4호.

이상철·고수정·장철영(2006), “문화예술회관 조직운영주체별 상대적 효율성 분석”,「한국거버넌스학회 2006년 하계학술대회 논문집」.

이시경·조광식(2006), “기초지방자치단체 문화예술회관 운영의 비교분석 -대구시 북구, 창원시, 의성군의 사례”,「한국사회와 행정연구」, 제17권 제1호.

이용남·홍현진(1999), “우리나라 공공도서관에 대한 평가지표 연구”,「한국문헌정보학회지」,

제33권 4호, pp.9-202.

이철순(2010), “공공 문화예술서비스의 효율적 전달체계 연구”: 문화기반시설로서 문예회관(arts center)을 중심으로,「정부학연구」제16권 제2호 pp.271-305.

서명애·이상복(2008), “품질경영을 도입한 박물관 마케팅 활성화에 관한 실증 연구”,「한국품질경영학회」, 제36권 제4호 pp7-18.

성기만(2005), “지방자치단체 공연문화시설의 관광자원활용 방안연구”,「문화관광연구」, 제7권 제1호, pp.140-159.

정창무·권오현(2010), “문화기반시설 공급 기준에 관한 연구”,「대한건축논문집 계획계」제26권 제2호.

한국문화관광연구원(2010),「국가 박물관·미술관 통계시스템 구축을 위한 운영현황 통계항목 개선방안 연구」.

한국문화관광연구원(2011),「관광자원 개발사업 광역·지역발전 특별회계 예산편성 및 관리 내실화 방안」.

한국문화정책개발원(1999),「문화기반시설 운영평가모델 개발 및 평가에 관한 연구」.

한국문화관광정책연구원(2003),「전국문화기반시설관리운영평가 개선방안연구」.

한국문화관광정책연구원(2004),「전국문화기반시설 최소기준수립연구」.

Armstrong, J.(2009), *In Search of Civilization: Remaking a Tarnished Idea*, Graywolf Press.

Blakely, E. J and Leigh, N. G.(2010), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Oaks, CA: Sage.

Crang, P.(1997), “Cultural Turns and the Reconstitution of Economic Geography,” R. Lee & J. Wills(eds), *Geography of Economies*, Arnold.

Portnov, B. A. and M. Schwartz.(2009), “On the importance of the ‘Location Package’ for Urban Growth”, *Urban Studies*, 46(8), 1665-1679.

Abstract

Strategies of Creative Regional Development

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Abstract

Strategies of Creative Regional Development

Nowadays it gradually becomes main regional development instruments for local governments to strengthen their creativity. The purpose of this studies is to develop improvement strategies of strengthening of creativity of local governments on the basis of regional policies implemented in local governments including community design, creative industry, walk way, cultural facilities and creativity abilities.

Spatial distribution of creativity for local governments

The purpose of a study on spatial distribution of creativity for local governments is to analyze on spatial distribution characteristics of creativity and the level of spatial concentration by building the analytical framework and to provide policy implications to increase creativity of local governments. First, in chapter 2, the theory behind this and previous studies about the concept of creative cities are discussed and the components of creativity and its deciding factors are defined. In chapter 3, the types of promoting policies for creative city in the current local governments are classified as four, urban regeneration, pursuing culture city, developing creative industry and improving city image, for the purposes of promoting the type and those problems are derived. Chapter 4 defines components of creativity, creative class and creative industry, and analyzes spatial distribution characteristics. Chapter 5 classifies the level of creativity using K-mean cluster analysis based on the results of limited analysis and suggests devised ways to increase creativity of the current local governments

Clustering strategies for creative industries

A study on clustering strategy for creative industries aims to suggest to local governments policies to promote development of creative industries, considered as core

of creative economies. Particularly this research is focused on the formation and stimulation of geographical clustering that enables creative industries-related actors such as businesses, creative talents, research institutes and universities to strengthen their competences and potentials through actors' interaction.

In this study, chapter 2 discusses the existing literatures on the characteristics of creative industries and successful clusters. Chapter 3 examines the policy structures of Korean central government for creative industries and explores four clusters in Korea: Ichoen-si in Gyeonggi (ceramics) and Mullaedong in Seoul (various arts) for cases of traditional creative industries; and Sinsa-dong in Seoul (design industry) and Goyang-si in Gyeonggi (broadcasting and media industry) for cases of technology-intensive creative industries. Chapter 4 tries to learn lessons from successful clusters in advanced countries. Chapter 5 proposes policies and strategies for local governments to nurture creative clusters.

Public design policy for local community

A study on the public design policy for local community aims to describe the public design policy of local government and to implement it as the appropriate way that the policy will focus not on the design but on the public. In this study, following the introduction, chapter 2 deals with theoretic discussions of the public design for local community. In chapter 3, Case studies are done with 3 local communities: Seonbu 2 dong in Ansan City in Gyounggi, Bupyoung Cultural Street in Bupyoung Gu in Incheon and Wonchon village in Jin-an Gun in Jeollabuk-do. Through this, the performances and problems of implementation of the public design for the local community in Korean local governments can be lightened. Chapter 4 examines and analyses current situation of the institution of the public design in Korea. Chapter 5 suggests how the public design can be utilized for the local community. The principles and the strategies of the public design for the local community are suggested and also what the central and local government should do is recommended.

The Improvement of Walk Way Project utilizing creative resources

This study aims to suggest improvements in the Walk Way Project through examining the current situation of the project. For the purpose of this study, the researcher investigated domestic and foreign advanced cases, and conducted a survey of local public employees. In chapter 2, the researcher considered the theory on Walk Way as creative tourism and the theory on landscape ecology and Greenway. In addition, the researcher drew some lessons from foreign advanced policies that have been pushed ahead in the dimensions of national undertakings. In chapter 3, the researcher investigated central governments, local governments, and private organizations and the differences between them in the Walk Way Project. The researcher analyzed these results synthetically and checked the situation of each sector progress. In chapter 4, the researcher analyzed a survey of local public employees to diagnose the problems of the Walk Way Project, and examined ways of improving it. In chapter 5, On the basis of given cases, policies, and survey analysis results, the researcher suggested improvements for the Walk Way Project in the sector of planning and development, operation and management, and legislative systems respectively.

Improvement strategies in cultural development of local governments

The purpose of this study is to develop improvement strategies of local governments on the basis of the judgement that cultural development projects including cultural facilities can not accomplish their goals to foster cultural abilities and revitalize economies in their regions. Furthermore, nowadays, cultural development projects can be the main sources of degradation of local budgets.

In this study, chapter 2 examines the existing literatures to define the concept of cultural development and to extract the characteristics of cultural development projects. In this chapter the framework of analysis is also made. Chapter 3 explores the characteristics of cultural development policies focused on the local governments to

find out main problems in implementing policies. In-depth studies are added in end of this part. Chapter 4 examines the current situations of institutional basis in the aspect of government policies including planning tools and evaluation schemes, and relating laws of cultural development to find out policy implications. Chapter 5 proposes measures and strategies for local and central governments to rationalize the cultural developments and cultural projects.

창조적 지역발전 전략

발행일 : 2011년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-351-0