이슈리포트
Issue Report

‘문화도시 울산’을 만들기 위해 문화지구를 도입하자!

■ 도시환경연구실 권태목 박사
052-283-7756 / chansaem@udi.re.kr

2012. 03. 16
vol. 41

CONTENTS

〈요약문〉
❶ 문화도시의 모멘텀 ‘문화지구’_02
❷ ‘문화의거리’ 첫걸음 뗀 울산... 전국은 문화지구로 전환중_03
❸ 문화지구, 지원과 규제의 조화_06
❹ 문화지구 도입, 인프라 구축의 초석_10

요약문

한때 문화거리로 대표되던 서울 대학로가 유흥시설 난립 등으로 진통을 겪자 이에 대한 개선책으로 ‘문화지구’를 도입, 새롭게 환경정비에 나서면서 본연의 모습을 되찾아가고 있다.

울산도 ‘문화도시’를 표방하며 중 · 남구 등 4곳에 ‘문화의 거리’를 지정, 관련 인프라 조성에 나서고 있지만 유해시설 입지 제한 등 지원과 규제에 한계를 보이고 있다.

이에 따라 울산이 더욱 특화된 문화 환경을 조성하기 위해선 문화지구 도입에 따른 관련 조례 제정 등 제도적 정비가 요구된다.

■ 문화 인프라의 선택과 집중을 위한 ‘문화지구’ 도입

○ 문화지구는 길 중심의 획일화된 동선을 특징으로 한 ‘문화의 거리’ 조성방법과 달리 일정 면적으로 하나로 묶어 관련 시설의 입체적 배치가 가능한 장점이 있음

○ 특히 문화지구는 「문화지구관리계획」에 따른 문화시설의 임대료 및 수선비 등의 지원과 유흥시설의 입지규제가 가능해 문화와 관련 없는 유해시설의 난립을 막고 지역 현실에 맞는 문화 인프라 조성이 용이함

■ 市, 관련조례에 ‘문화지구’ 반영 필요

○ 울산시는 문화예술진흥법 제8조에 규정된 문화지구를 「울산광역시 문화예술진흥 조례」에 반영하고 이후 각 구별로 필요에 따라 관련 조례를 제정토록 하는 제도적 정비가 필요함

○ 또한 「도시계획조례」에 문화지구를 반영, 문화 환경에 이질적인 건축행위를 제한하고 물리적 특성을 유지하는 규제책으로 탄력적인 지구단위계획을 적용하는 보완책 마련도 요구됨

○ 이러한 제도적 정비를 바탕에 둔 지구지정은 인사동의 미술 · 골동품문화, 대학로의 공연문화, 파주 헤이리의 예술인촌 등과 같이 특성화된 지역문화를 조성하는 데 큰 역할을 할 것으로 기대됨

UDI 울산발전연구원 Ulsan Development Institute 발행인_하동원 발행처_울산발전연구원

Ⅰ. 문화도시의 모멘텀 '문화지구'

■ 문화, 도심 재생의 아이콘

○ 일회성 이벤트 넘어 지속가능한 문화환경 조성

- 최근 쇠퇴한 도심에 활력을 불어넣고 지역 자원의 다양성을 확보하기 위해 문화를 활용한 정책적 시도가 국내외적으로 많이 행해지고 있음
- 이러한 정책적 시도는 과거 1회성 공연이나 정기적인 축제 등의 이벤트성 행사를 중심으로 행해졌지만 최근에는 지역의 문화자원을 지속적으로 축적시키기 위해 특정 용도의 입지를 유도하는 '문화의 거리' 또는 '문화지구' 등의 제도를 활용하는 경우가 늘고 있음

○ 울산 중구 '문화의 거리' 첫걸음

- 울산광역시도 2008년 「울산 문화의 거리 조성 타당성 조사 연구 용역」을 수행하였으며, 이 연구를 바탕으로 중구청에서는 2012년 1월 「울산광역시 중구 문화의 거리 조성 및 지원 조례」를 제정하여 중구 도심에서도 문화를 활용한 지역 특성화를 도모하고 있음

■ '문화지구'로의 변화, 대비가 필요

○ 한계성 보이는 문화의 거리.... '문화지구' 가 대안

- 문화의 거리를 이미 시행하였던 타시도의 경우, 문화의 거리가 성숙해짐에 따라 다양한 문제점에 봉착하게 되었음
- 이러한 문제점을 해결하고 좀 더 양호한 지역환경 조성을 위해 문화지구를 지정 또는 계획하고 있어 이에 대한 준비가 필요한 상황임

○ 문화지구 도입을 위한 제도 검토 필요

- 이제 막 문화의 거리를 시작한 울산은 타 시 · 도에 비해 다소 늦은 감이 있으나, 문화지구의 장단점이 무엇인지, 또한 운영을 위해서는 어떤 제도적 정비가 필요한 것인지에 대한 논의가 요구되는 시점임
- 이 때문에 본 연구는 문화지구의 특성을 정리하고, 타 시도의 선례, 향후 제도정비방향에 대해서 파악해 보고자 함

Ⅱ. '문화의 거리' 첫걸음 뗀 울산...전국은 문화지구로 전환중

01 울산 '문화의 거리' 현황

■ 중 · 남구 4곳, 문화거리 지정

○ 중부소방서~KT구간 조성 완료, 남구는 '진행형'

- 중구지역 2곳의 거리 가운데 이미 조성 작업이 완료된 곳은 일명 '젊음의 거리'로 불리는 중부소방서에서 KT울산지사(200m)까지로 상설공연무대 및 담벽전시공간 등을 조성하였으며, 울산교에서 울산초교에 이르는 남북 구간은 아직 계획 중에 있음
- 남구지역 2곳 가운데 문화예술회관에서 선경아파트(1.8km)구간은 도심 속에 문화예술 환경을 조성하고 시민이 문화를 향수하는 기회를 확대하고자 문화의 거리를 지정하였으며, 당초 1994년~1996년까지 계획을 실행하기로 했지만 경제위기 및 투자재원 확보에 어려움이 많아 조성사업이 추진되지 않았음
- 최근 남구는 국비를 확보해 남구청에서 남울산우체국(400m)구간에 기존 간판을 LED로 교체하는 등 '예술이 숨쉬는 길' 사업을 진행 중이며 오는 2012년 12월까지 전선지중화와 차선 축소를 통한 보행공간 확대 등 물리적 시설 정비에 나설 예정

[표 1] 울산 문화의 거리 지정 현황

거리명	구분	위치	길이	사업내용	비고
중구 문화 거리	계획	울산교~ 울산초교	500m	전선지중화, 도로경관조성, 조형물 및 편의시설 9점 등	
	실행	중부소방서~ KT울산지사	200m	상설공연무대(1개소), 가로기 게양대(7기), 담벽전시공간(53m×2m)	사업기간 : 2006.8 ~2007.8
남구 문화 거리	계획	문화예술회관 ~선경아파트	1.8km	-	
	실행중	남구청 ~남울산우체국 (예술이 숨쉬는 길)	400m	간판정비, 전선지중화, 차선축소 및 보행공간 정비 예술관련 시설 및 친수공간 조성	2012.12월까지

자료: 울산광역시(2008), 울산문화의 거리 조성 타당성 조사연구, 참고하여 재작성

■ 시민의 자발적인 문화거리 조성 움직임

○ 중구, 상인 · 시민단체 중심으로 지정 요청

- 중구 중앙동 일원 상가 및 주민 대표들이 주축이 되어 2009년 5월 28일 발족한 '울산광역시 문화거리 번영회'는 '문화도시울산포럼'과 함께 중앙동 일원 국도 7호선 1,250m 구간을 중구청에 '문화거리'로 지정해 줄 것을 요청하였음
- 이들은 앞선 구간이 차 없는 역사 · 문화의 거리를 만들기에 최적의 요건을 갖췄다는 인식하에 건축물 외관을 정비하고 보행전용로로 정비하기를 희망하고 있으며, 실제로 문화거리 예상 이미지를 제작하는 등 적극적인 행보를 보이고 있음
- 특히 민간단체 주도로 이렇게 문화 거리 조성을 하고자 하는 이유는 지역의 정체성을 회복하고 상권 활성화를 기대하기 때문인 것으로 판단됨[1)]
- 하지만, 구체적인 제도 구비가 되지 않은 상황에서 단발성 물리적 시설 조성은 가능하지만 지속적인 환경정비는 어려워 민간주도의 문화거리 사업은 답보상태를 보이고 있음

[그림 1] 국도 7호선 문화거리 대상 구간 및 문화거리 조성 관련 포스터

■ 제도추진 현황

○ 올 초 지원조례 제정한 중구청

- 중구청에서는 2012년 1월 「울산광역시 중구 문화의 거리 조성 및 지원 조례」를 제정하였으며, 문화예술 업종에 대해 임차비용 및 점포 대수선비의 일부를 지원할 수 있게 하였음
- 향후, 중구 디자인 계획을 수립해 건축물 외부의 간판 규격 등 디자인 가이드라인을 준비중에 있음

1) 울산제일일보(2009. 5. 31), "중구 중앙동 일원 '문화의 거리' 지정 서둘러야", 기사 참고

02 타 시·도는 문화지구 준비 '활발'

■ 문화의 거리 전국 89곳

○ 전체 40% 서울 · 경기 집중

- 초창기 '문화의 거리' 사업은 가로공간에 조명, 조각품, 야외 소공연장, 디자인된 보도블럭 등을 설치함으로써 그 지역의 문화환경을 조성하는 것으로 시작되었음
- 이후 문화의 거리는 1990년 9월 문화부 정책사업의 하나로 관련 조성계획에 의거해 추진되었으며, 현재 서울이 21곳으로 가장 많이 지정되어 있고 전국적으로 89곳이 문화의 거리로 지정돼 운영되고 있음

[표 2] 문화의 거리 지정 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원
21	8	2	3	1	4	2	14	3
충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계	
4	7	3	5	5	8	1	89	

자료: 울산광역시(2008), 울산 문화의 거리 조성 타당성 조사 연구

■ 문화적 특성과 가치를 창조하는 공간–문화지구

○ 문화지구의 개념

- '문화지구'란 2000년 1월 개정된「문화예술진흥법」에 따라 문화예술자원이 밀집돼 독특한 문화적 특성과 다양한 가치를 창출하는 지역에 대해 정책적으로 문화지구로 지정, 조성 · 관리하는 제도적 차원의 개념을 말함
- 문화예술진흥법 상 문화지구의 지정 대상지역은, 문화시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, 지속적인 문화예술 축제 및 활동이 이루어지는 지역, 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위해 필요하다고 인정되는 지역 등임

○ 서울 등 4곳 지정...대구 · 광주는 추진중

- 현재 문화지구는 서울 2개 지구(인사동, 대학로), 인천 1개 지구(개항장), 경기 1개 지구(파주 헤이리)가 지정되어 있어 총 4개 지구가 있음
- 준비 중인 곳은 대구광역시와 광주광역시이며, 대구는 원도심지역을, 광주는 아시아문화중심도시 프로젝트에 의해 문화지구를 추진 중에 있음

Ⅲ. 문화지구, 지원과 규제의 조화

01 제도적 절차

■ 문화지구 지정대상

○ 문화시설이 밀집된 지역 또는 계획적으로 조성하려는 지역

- 문화시설과 민속공예품점 · 골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역
- 문화예술 행사 · 축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역
- 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 대통령령으로 정하는 지역

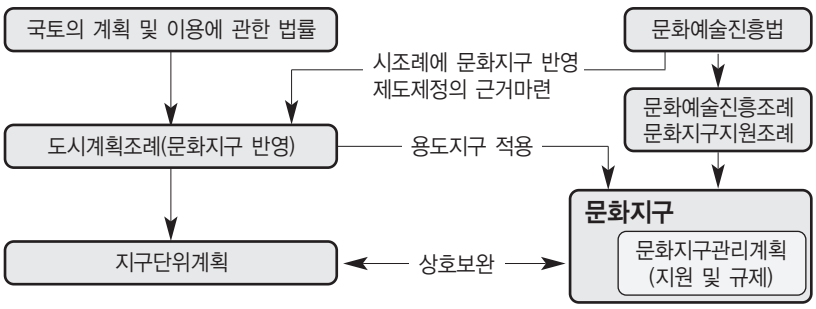
○ 시 · 도지사가 필요하다고 인정하는 지역

- 대통령령으로 정하는 지역이란 문화환경 조성이 특히 필요하다고 시 · 도지사가 인정하는 지역으로 지자체 차원에서 문화지구를 지정할 수 있도록 하였으며, 해당 지역의 지역적 특성을 반영하여 문화지구를 지정할 수 있음

■ 문화지구 법적 체계

○ 문화예술진흥법 : 지구 지정의 근거

- 문화지구는 문화예술진흥법에 따라 광역지자체 조례에 문화지구를 반영하여 기초지자체의 문화지구 운영에 대한 근거를 마련하고 있으며, 문화지구지원조례를 추가로 제정해 지원근거를 제시하고 있음



자료: 권태목(2003), 한국의 경관형성에 관한 제도, 일본도시계획학회칸사이지부 연구발표회집

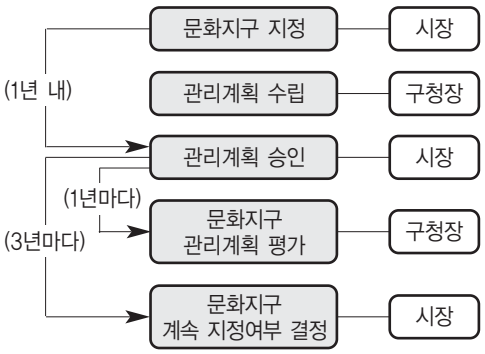
○ 지구단위계획을 통한 물리적 환경 관리

- 문화예술진흥법은 특성상 지구 내의 물리적 환경에 대한 계획은 무리가 있으므로 도시계획조례에 문화지구를 반영하여 용도지역지구제로 지구의 물리적 환경을 관리할 수 있도록 운영하고 있음[2)]
- 이미 지정 운영하고 있는 타시도 문화지구의 경우 '지구단위계획구역'을 설정하여 문화지구 내의 건축물 규제 및 지구 전반의 물리적 환경을 계획적으로 관리하고 있음

■ 문화지구 지정절차

○ 광역지자체와 기초지자체의 연계

- 문화지구는 대통령령으로 정하는 지역으로서 문화환경 조성이 특히 필요하다고 시 · 도지사가 인정하는 지역으로 지자체 차원에서 지정함
- 문화지구로 지정되면 지정된 지구를 관할하는 각 시장 · 군수 · 구청장은 문화지구관리계획을 수립하여야 하며, 광역지자체장의 승인을 얻어야 함
- 문화지구관리계획 수립시에는 문화지구 안에 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설 및 영업시설의 종류, 문화지구로 지정하는 근거가 되는 조례 및 도시계획의 결정 내용, 지구단위계획 등을 포함하여야 함
- 지구 지정 후 1년 이내에 작성하여 시 · 도지사의 승인을 얻어야 하며, 승인을 얻은 때에는 그 주요 내용을 공고하여야 함
- 시 · 도지사는 집행상황을 관리계획 승인일로부터 3년마다 평가하여 그 실적이 우수한 문화지구에 대해 계속 지속여부를 결정할 수 있음



자료: 서울특별시(2010), 서울시 문화지구 관리개선 마스터플랜 수립 연구

2) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에는 타 법에서 지정한 지구를 도시계획조례에 그 지구를 반영하여 운영할 수 있도록 정하고 있음

02 문화의 거리와 문화지구의 차이점

■ 지정권자 및 운영비용

○ 시 · 도지사의 권한여부

– 「문화의 거리」는 기초지자체장(구청장 및 군수)이 자체 조례 제정을 통해 문화의 거리를 지정하고 있음

– 「문화지구」는 시 · 도지사가 지정권한을 가지고 있으며, 시 · 도지사가 지정을 하면, 기초지자체장은 이에 따라 「문화지구관리계획」을 수립하여 시 · 도지사에게 승인을 받아야 함

○ 운영비용의 특성

– 「문화의 거리」는 기초지자체장이 직접 지정을 하기 때문에 그 비용적인 측면에서도 기초지자체에서 전적으로 부담을 하게 되어 있으며, 시의 보조는 받지 못함

– 「문화지구」도 직접적인 운영 및 관리는 구청이 행하지만, 지정권자가 시 · 도지사이기 때문에 광역지자체로부터의 재정적 지원을 받게 됨. 타시도의 사례에서는 전체 운영 · 관리비의 30%내외로 시 · 도의 지원을 받고 있음

■ 규제여부

○ 건축물 규제 여부

– 「문화의 거리」에서는 물리적 환경 정비가 가능한 것은 공공용도의 도로 위 공공시설물에 국한되어 있음. 민간소유의 건축물에 대한 규제는 불가능하며, 개별 디자인 계획에서 일부 간판 등의 디자인 가이드 라인을 정하는 것은 가능함

– 「문화지구」는 지구단위계획과의 연계가 가능하며 문화지구관리계획 안에 지구단위계획의 내용을 포함하여서 건축물의 규제가 가능하며, 지구 내 특정 구역별로 건축물 규제가 가능함

○ 시설(용도)의 규제 여부

– 「문화의 거리」는 구 · 군에서 자체조례를 제정하게 되며 이 경우 법적 권한 등의 문제로 인하여 특정시설에 대한 금전적 지원 등을 정할 수는 있지만 유해용도시설에 대한 제한은 가할 수가 없으며, 이로 인해 권장시설 이외의 용도가 난립하는 것을 막기가 어려움

– 「문화지구」는 지구단위계획과 연동되어 운영되는 것이 일반적인데, 이 지구단위계획으로 인해 특정용도의 입지 제한을 가할 수가 있음. 그렇기 때문에 권장시설의 입지로 문화적 환경을 조성하는데 매우 유리함

Ⅳ. 문화지구 도입, 인프라 구축의 초석

■ '문화거리'의 한계, 문화지구가 대안

- 본 연구는 최근 화두가 되고 있는 문화도시를 위한 제도적 기법의 장단점을 살펴봄으로써 향후 울산시의 제도정비방향을 제시하고자 한 것으로 내용을 요약하면 다음과 같음
- 첫째, 문화의 거리는 기존 도심거리에 국한 되는 조성기법으로서 이 제도만으로는 향후 다양한 문화특성화 지역을 조성하기에는 무리가 있음
- 둘째, 문화의 거리는 권장시설에 대한 지원계획만을 가지고 있어 유해시설의 입지를 막지 못하는 한계가 있음
- 셋째, 문화지구는 기존 도심거리 뿐만 아니라 향후 계획적으로 조성하고자 하는 지역도 지정이 가능하며, 지구단위계획과의 연계를 통해 유해시설의 입지를 제한하여 지구의 환경을 양호하게 조성할 수 있으므로 법 · 제도 정비가 필요함

■ 법령 정비 선행이 우선 과제

○ 문화지구 법 정비

- 문화지구는 기성시가지 뿐만 아니라 문화시설의 계획적 조성을 위한 지역에도 지정할 수 있기 때문에 기존 도심의 문화지역 조성 및 다양한 문화관련 계획을 위해서도 사전에 제도를 정비할 필요가 있음
- 우선 문화예술진흥조례에 「문화지구」를 반영하여 이 기법 활용가능성을 열어두어야 하며, 이와 함께 도시계획조례의 용도지구에 「문화지구」를 반영할 필요가 있음
- 이러한 법적 정비를 통해 기초지자체에서는 문화적으로 다양한 지역 정비 및 개발 방안을 마련할 수 있을 것임

○ 문화의 거리 지속적 확대 및 문화지구로의 변화

- 문화의 거리는 앞서 살펴본 바와 같이 문화환경을 조성하는데 다소 한계가 있으며, 또한 유해시설의 방지 및 건축물 관리에 한계가 있음
- 그러므로 향후 문화지구로 지정이 되면 지구 내 구역을 구분하여 유해시설의 입지 방지와 건축물 규제 등을 차등적으로 적용하여 문화적 환경조성을 적극적으로 시행할 수 있을 것임

참고문헌
- 권태목, 한국의 경관형성에 관한 제도, 일본도시계획학회 칸사이지부 연구발표회 강연개요집, 2003
- 최봉기 외 2인, 문화거리 활성화 방안에 관한 연구, 한국지방자치연구 통권16호, 2006
- 서울특별시, 서울시 문화지구 관리개선 마스터플랜 수립연구, 2010
- 종로구, 인사동 문화지구 관리계획, 2002
- 파주시, 헤이리 문화지구 관리계획, 2009

UDI 이슈리포트 발간 목록

호수	제 목	연구자	발간일
1호	광역경제권 논의와 구조 분석	김문연	'08. 5. 23
2호	울산시 쓰레기 종량제 봉투 현황 및 가격현실화 분석	김미정	'08. 6. 5
3호	건축기본법 및 경관조례 제정과 울산 도시디자인 방향	이주영	'08. 6. 30
4호	재래시장의 상권 활성화와 노점상 관리 전략	이재호	'08. 7. 18
5호	원자재 가격 상승과 지역 산업의 영향	문상식	'08. 8. 5
6호	광역경제권에서 울산의 위상과 지역 간 연계발전전략	정현욱	'08. 9. 4
7호	울산지역 공업용수 문제점 및 개선방안	이상현	'08. 9. 25
8호	정부의 공공기관 선진화방안이 울산지역에 미치는 영향	강영훈	'08.10. 7
9호	자연형하천 수목식재에 관한 연구	김석택	'08.11. 20
10호	저탄소 녹색성장을 위한 울산의 도시개발전략	변일용	'09. 1. 16
11호	하수처리장 방류수를 공업용수로 이용하는 방안	김석택	'09. 4. 20
12호	국토 및 도시계획 관련 규제완화와 울산광역시의 대응방향	이주영	'09. 5. 20
13호	울산의 사회서비스업 현황과 과제	황진호	'09. 7. 22
14호	울산광역시 녹색에너지 정책	이재호	'09. 9. 3
15호	자동차 재활용정책 강화 대응 및 울산의 환경산업 연계화 검토	김미정	'09. 9. 14
16호	주민참여를 통한 도시경관 관리방안	변일용	'09. 8. 12
17호	향후 온실가스 배출량 규제에 따른 울산의 대응	이상현	'09.10. 20
18호	고용 없는 성장과 울산의 대응 방안	김문연	'09.11. 3
19호	울산광역시 대형할인마트SSM 진출로 인한 재래시장 지역상권의 위축과 활성화 방안	최영진	'09.11. 5
20호	울산권 개발제한구역의 효율적 관리방안	정현욱	'09.12. 7
21호	최근 글로벌 금융위기를 통해서 살펴본 울산 자동차산업과 실업률	문상식	'09.12. 14
22호	동북아 오일허브 지정이 울산지역사회에 미치는 영향	강영훈	'10. 1. 20
23호	도요타 리콜 사태의 영향과 울산의 자동차산업	문상식	'10. 5. 14
24호	도시광산화 사업의 정책 추진방안	김석택	'10. 7. 9
25호	특정토양오염관리대상시설(주유소 중심)의 관리 현황과 울산의 과제	김미정	'10. 7. 20
26호	울산광역시 직업별 취업자 추이와 전망	이재호	'10. 7. 30
27호	지역고용거버넌스 구축을 통한 일자리 창출	황진호	'10. 8. 23
28호	울산 비도시지역의 개발 실태 및 관리 방안	정현욱	'10.10. 29
29호	은퇴예정자의 정주의식 및 정주방안	변일용	'10.11. 4
30호	온실가스 감축 정책의 문제점과 대안	이상현	'10.11. 10
31호	『2005년 지역산업연관표』를 이용한 울산광역시 경제 및 산업구조 분석	김문연	'10.12. 13
32호	울산광역시 공공도서관 운영 체계 개선 방안 -울산광역시 시립도서관 역할 모색-	박경희	'11. 6. 9
33호	최근 울산의 경제성장 정체와 국제과학비즈니스벨트의 중요성	김문연	'11. 4. 27
34호	KTX 울산역 개통 주요 변화와 도시발전 방향	정현욱	'11. 6. 14
35호	울산광역시 재정 운영 방안 -지방재정 제도를 중심으로-	이재호	'11. 6. 24
36호	걷고 싶은 도시 울산을 위한 보행환경개선 방안	김석택	'11. 7. 22
37호	2010년 인구주택총조사 결과분석을 통한 울산광역시 주택정책 방향	이주영	'11. 8. 5
38호	울산공업센터 지정 50주년을 계기로 본 지역산업용지 정책의 변천과정과 향후 과제	권창기	'12. 1. 6
39호	울산의 프로야구 경기 유치효과와 정책적 시사점	김상우	'12. 1. 18
40호	울산발전연구원이 선정한 2012년 10대 핵심 연구과제	전연구원	'12. 2. 27

이슈리포트
Issue Report

UDI 이슈리포트는 울산시정의 발전과 울산시민의 삶의 질 향상,
울산의 도시경쟁력 강화를 위해 지역 사회 전반의 다양한 이슈를 발굴 · 분석함으로써
울산시 정책수립에 반영하고자 작성된 정책보고서 입니다.

UDI Ulsan Development Institute 울산발전연구원
683-803 울산광역시 북구 산업로 915
T.052)283-7700 F.052)289-7227 www.udi.re.kr