

문화를 통한 지역개발 사례 연구

공동책임연구 : 김 호 정(한국문화관광연구원 책임연구원)
 김 윤 영(한국문화관광연구원 연구원)
 윤 주(한국문화관광연구원 연구원)
 윤 희 정(한국문화관광연구원 연구원)
연구보조원 : 김 보 영(고려대학교 대학원 사회학과)

연구개요

1. 연구 배경

□□ 문화를 통한 지역개발에 대한 요구 증가

지역 및 도시는 현대 사회의 여건변화에 따라 새로운 형태의 지역개발 모델을 요구받기 시작하였으며, 이에 문화를 통한 지역개발을 시도하여 경제적·문화적·지역적 성과를 창출하고 있음

□□ 현재의 성과 모델에 치중한 지역개발 추진

우리나라 각 지역에서 문화도시 조성 사업, 살기 좋은 지역 만들기(문화형), 살기 좋은 도시만들기(역사·문화형) 등 문화를 기반으로 하는 지역개발이 시작되고 있으나 대부분 성과 위주의 사업을 추진하고 있음. 이에 세계적인 흐름 속에서 추진되고 있는 문화를 통한 지역개발의 사례 및 현장을 면밀히 검토·분석함으로써 문화를 통한 지역개발의 한계와 가능성, 정책방향을 모색할 필요가 있음

2. 연구 목적

□□ 사례분석을 통한 문화중심형 지역개발의 가능성과 한계 검토

국내외 지역의 문화를 통한 지역개발 사례 검토를 통해 성공요인 및 실패요인을 분석함으로써 그 가능성을 파악하고, 문화중심형 지역개발 모형을 추진하기 위해 필요한 현실적 한계를 규명함

□□ 문화중심형 지역개발을 위한 정책방향과 과제 모색

지역개발에 대한 세계적 흐름 속에서 문화를 통한 지역개발의 성과 및 문제점을 분석·비교하여 우리나라 지역개발이 나아갈 방향을 제시하고, 이에 요구되는 정책과제를 도출하여 기존 지역개발 정책의 개선방안 및 신규 정책수단의 도입자료로 활용함

3. 연구 범위 및 방법

□□ 문화를 주제로 하는 사업 대상

지역개발 정책 동향 분석, 문화를 통한 지역개발 현황 분석, 국내외 개발 사례 분석, 그리고 사례분석의 벤치마킹을 통한 정책방향 및 정책과제

□□ 국내외 사례조사 및 분석

문화를 통한 지역개발사업 중 사례조사 분석 방향 및 기준에 의거 타당한 사업에 국한하여 문헌조사, 정책담당자 조사, 사례조사를 진행

4. 문화를 통한 지역개발 현황

□□ 지역개발 정책 추이

1960년대부터 현재까지의 지역개발 정책 변화 추이를 요약하면 ‘전체적인 성장을 위해 기능하는 지역’으로부터 ‘각 지역발전을 통해 전체의 성장을 달성’하는 방향으로 전환하고 있음

〈표 1〉 1960~2000년대 지역개발 정책 비교

구분	주요개발계획	경제개발 및 국토계획의 목표	주요 지역개발정책	평가
1960~70년대	1차~4차 경제개발5개년 계획, 1차 국토종합계획	기간산업 구축 산업구조 근대화 자립경제 확립 기술혁신과 능률향상	경인·경부·호남·남해고속도로 및 소양안동댐건설, 포항제철건설, 한국수출산업단지·울산미포공업단지 건설	경부축을 중심으로 한 양극화 도농간 격차 심화 생활환경 낙후
1980년대	5~6차 경제개발5개년 계획, 2차 국토종합계획 및 수정계획	안정기조 정착 계층지역간균형 발전, 복지수준 제고, 수도권 성장 관리, 경제개방	수도권정비계획법 제정, 전주권·광주 권역 종합개발, 다도해 주변 특정지역개발사업	불균형의 지속 SOC 투자 저조 생활환경 낙후

구분	주요개발계획	경제개발 및 국토계획의 목표	주요 지역개발정책	평가
1990년대	7차 경제사회개발계획 및 신경제5개년계획, 3차 국토종합계획	산업경쟁력강화 사회적 균형발전과 국민복지향상 국제화, 자율화와 통일기반 조성	영종도신공항·고속철도·서해안고속도로·새만금간척사업 착공, 지역균형개발법 제정, 오·자·도 서개발계획, 개발촉진지구제도 도입	수도권 인구집중의 지속 환경 관련 쟁점 부각
2000년대	1차 국가균형발전5개년계획, 4차 국토종합계획 및 수정계획	수도권과 지방의 상생 지역혁신체계 구축 균형, 개방, 녹색, 복지, 통일국토	광역권 재편, 국가균형발전특별법 제정, 지역종합개발지구 제도 도입, 신활력사업, 공공기관 및 행정수도 이전	불균형 해소를 위한 지역개발사업의 체계화 추진 중

□□ 지역개발 정책의 문제점

현재까지 진행된 경제성장 중심의 지역개발은 지역 간 불균형 심화, 환경 파괴 및 집단간 갈등유발, 지역특성 및 자생력 저하, 문화유산 파괴로 인하여 역사문화자원의 유실 등 문제점을 야기 시키고 있음

□□ 문화를 통한 지역개발 정책

1980년대까지 문화예술 부문은 지역개발차원에서 고려되지 않았으나, 1990년대 이후 1) 축제 등 관광자원 2) 문화산업을 통한 지역산업 발전의 특성화 분야 3) 삶의 질 제고를 통한 인적 자원의 유입 수단으로 활용되기 시작함

〈표 2〉 문화를 통한 지역개발 정책 현황

구분	내용	비고
배경	- 산업구조변화 및 문화산업의 대두 - 지역 활성화를 위한 필수요건으로서 삶의 질 중시	
현황	- 90년대(관광자원으로서 문화):제3차 국토종합계획에서 도시별 특화분야의 하나로 문화, 문화예술, 관광산업 등이 부각 - 00년대(문화산업육성 및 삶의 질제고):제4차 국토종합계획 수정 계획 및 국가균형발전5개년 계획을 통해 지역개발의 원동력으로서 문화산업 육성 및 문화적 환경 조성 강조	
정책	- 지역문화진흥과 지역거점 조성 : 〈지역문화진흥법〉추진, 문화산업지구 지정과 운영을 위해 〈문화산업진흥법〉개정, 〈문화예술교육지원법〉 제정, 광주 등 4대 지역거점 문화도시 조성, 지역 문화예술 및 관광자원개발 등 - 문화예술 인프라 구축 및 인력양성 : 문화산업연구센터 지정·운영사업, 영상미디어센터 지원, 지역문화예술교육센터지정 등 - 문화산업진흥정책 : 문화산업 클러스터(지구)조성사업 등	문화 관광부 정책 및 사업 중심

□□ 문화를 통한 지역개발 현황조사

지자체별 지역개발 및 문화관련 지역개발 사업 현황분석을 위하여 전국 특별시 및 광역시·도, 시·군·구의 지역개발 담당공무원(70곳)을 대상으로 지역개발사업의 추진유무 및 유형, 중요도 및 추진방법, 항목별 영향력 등에 관하여 조사 실시

〈표 3〉 현황조사

항목	결과
지역개발사업유무 및 추진단계	- 89.6%의 지자체가 지역의 중장기적 비전속에서 지역개발사업을 추진하고 있음 - 계획준비 중(23%), 계획만 수립(13%), 사업추진 중(50%), 사업완료(14%) 차지
지역개발 전담팀 구성	- 62.3%가 전담팀을 구성하고 있으며, 그 중 68.4%가 팀제로 편성
지역개발사업 유형	- 관광자원개발(15.8%), 축제운영 및 기반시설정비(13.7%), 전통·역사자원 발굴·정비(12.7%), 문화·예술시설조성(12.3%) 등

항목	결과
문화관련 지역개발사업의 전략	- 89.8% 지자체의 전략사업으로 추진
문화관련 지역개발사업의 전담팀 구성	- 40.4%가 전담팀을 구성하고 있으며, 61.5%가 팀제로 편성
문화관련 지역개발사업 민간참여 형태	- 58.6% 민간참여가 이루어지고 있으며, 위탁참여(37.1%), 공동참여(34.3%), 직접참여(22.9%)
문화관련 지역개발사업의 수혜자 및 문제점	- 최대 수혜자로 지역주민(51.5%), 관광객(28.7%) - 문제점으로는 예산확보(66.7%), 행정절차(13.7%)
문화관련 지역개발사업의 유형	- 문화축제(21.4%), 문화예술기반시설(20.9%), 공연 및 전시(15.9%), 관련 부처개발사업(15.4%)
문화관련 지역개발사업의 영향력	- 경제적 : 관광객증가(4.3), 소득증대(3.84) - 사회문화적 : 이미지개선(4.18), 지역문화보전(4.0) - 환경적 : 주변정비(3.67), 생활기반 시설정비(3.62)
문화관련 지역개발사업의 중요도	- 문화광장 및 공원조성(4.11), 살기 좋은 지역만들기(4.08), 박물관, 도시관, 미술관 건립(4.06), 문화예술공연(3.95) 등

□□ 문화를 통한 지역개발의 문제점

중앙정부와 지방정부의 이해관계 충돌이나 중앙정부의 지나친 개입에 관한 지방정부 및 지역민의 불만으로 인해 정책시행의 어려움을 겪고 있으며, 다양한 층위의 문화에 대한 개념에서 오는 정책적 혼란, 지역의 문화산업기반 조성 및 정착에 따른 문제 등이 발생되고 있음

5. 문화를 통한 지역개발 주요 사례

□□ 사례조사 개요

지역 문화자원을 통해 지역개발을 준비하거나 추진 중에 있는 국내외 지역개발사례에 대하여 1) 이미 문화자원으로 지역개발에 성공한 유럽 및 아시아 지역 도시 2) 무리한 지역개발로 인하여 재정파탄 등 경험을 가진 일본 도시 3) 국내에서 추진 중에 있는 유형별 사업 중 성공적이라 평가받는

지역 사례 등 3가지 측면에서 조사·분석

□□ 해외 문화자원 개발 성공사례

지역개발정책의 일환으로 문화산업을 육성하거나 문화적인 자원으로 관광
 광객 유치에 성공하고 있는 지역들을 1) 정책도입 배경 2) 문화전략 3) 추진
 조직과 자원 등으로 구분하여 조사

〈표 4〉 도입배경에 따른 도시사례

구분	도시
기존산업의 쇠락	- 뒤셀도르프의 메디엔하펜(미디어타운), 앙골렘(만화의 도시)
부정적인 도시이미지 개선	- 구마모토(아트폴리스프로젝트), 로테르담(모던아트 시티)
문화유산 보전	- 교토(역사문화보전)
지역민의 삶의 질과 창조성 고양	- 유럽문화수도 프로젝트 대상 도시들

〈표 5〉 문화전략에 따른 도시사례

구분	도시
문화유산과 이벤트의 결합	- 에딘버러 성과 에딘버러 프린지 페스티벌
국제 이벤트 유치	- 뉴캐슬 '시각 예술의 해'프로젝트, 유럽문화수도
랜드마크와 도시경관 조성	- 빌바오 구겐하임 미술관, 구마모토 아트폴리스 프로젝트, 상하이 경관조명사업
문화산업·창작지구(클러스터) 육성	- 더블린 템블바 프로젝트, 런던 애크미 스튜디오

〈표 6〉 추진조직과 자원에 따른 도시사례

구분	도시
주민과 예술가들에 의한 자생적 발전	- 책마을 헤이온와이, 에든버러축제
정부주도의 지역개발	- 바르셀로나, 아라비안란타의 문화산업클러스터
민-관협력체계 구축	- 예르바 부에나 아트센터

이러한 도시들은 문화를 통한 지역개발 정책을 추진함으로써 1) 인구증가와 투자확대 2) 고용창출 등 경제성장 3) 지역민의 삶의 질 향상 4) 도시이미지 개선 등 성과를 얻고 있음

□□ 문화자원 개발 실패 사례(일본)

일본의 경우 낙후지역의 지역개발 수단으로 문화와 관광을 접목한 자원 개발을 통해 지역성장을 유도하였으나 무리한 개발 및 투자로 인하여 지자체가 재정파탄을 맞거나 기업체의 부도 등 실패한 사례가 나타남

〈표 7〉 실패 사례

구분	도시
유바리 시	<ul style="list-style-type: none"> - 1979년 폐광갱도를 이용한 박물관 건설을 통하여 관광 중심지로 만들기 위해 석탄박물관건립(14억8,300만엔), 유원지개발(32억3,000만엔), 메론성 건립(6억5,000만엔), 로봇대과학관(8억5,000만엔) 투자 - 1990년 유바리 판타스틱영화제 개최(최다 231만명 관광객) - 무리한 투자로 인해 2006년 7월 기점 '재정개선단체'됨
알파 리조트 토마무	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 마을 만들기 구상에서 시작, 후가이도도청, 삿포르 철도, 공제회, 항공3사, 타규쇼큐 은행, 홋가이도 도오후쿠개발공고 등에 의해 설립된 리조트개발공사에 의해 추진 - 스키장, 골프장, 숙박시설 등 홋가이도 최대의 종합리조트로 인근 시무캣푸무라 마을은 호황을 누리기도 하였으나 거품경제 붕괴로 인하여 자금상황 악화

□□ 문화자원 개발 국내 사례

1995년 이후 지방자치제가 정착되면서 대부분의 지역들이 다품종 소량방식 또는 지역문화에 기초한 색다른 문화관광개발사업에 집중되고 있으며, 이중 특히 주목받고 있는 지역을 1) 문화자원과 결합한 지역축제 2) 랜드마크 도입 및 기반시설 정비 3) 국제이벤트 유치 등 문화전략별로 나누어 검토함

〈표 8〉 국내 주요 사례

구분	내용
보령 머드축제	<ul style="list-style-type: none"> - 바다진흙을 활용 축제 및 화장품 개발하여 지역경제 활성화 - 축제 2006년 기준 외국인 관광객은 44,000여명 '05대비 38.4% 증가 - 머드제품 국내외 판매지점은 1,000여개 등
금산 다락원	<ul style="list-style-type: none"> - 복합문화예술 공간조성을 통한 지역문화활동 증진 - 문예회관, 보건소, 청소년 수련관, 여성생활과학관 등이 복합된 시설은 지역의 랜드마크적 기능 담당
춘천 월드레저 총회 유치 (50-60개 회원국)	<ul style="list-style-type: none"> - 제11회 월드레저총회유지로 인하여 레저도시로 도약 계기 마련 - 문화시설 및 기반시설, 레저시설 조성 등 필요 인프라 구축 - 청정자연·호수·여가도시로서의 도시이미지 구축

우리나라의 경우, 외국 사례들과 달리 문화를 통한 지역개발 사업 대부분 지역축제이지만 2000년 이후 이러한 개념의 개발 사업이 도입되었다는 점을 감안한다면 현시점에서 정책 및 사업의 성과를 평가하기 어려움. 다만 정책추진에 있어, 일본의 예와 같이 성과위주의 무리한 시설개발과 과다투자는 자칫 더 큰 문제로 전개될 수 있다는 점을 인식하고 접근하는 것이 필요함

6. 문화를 통한 지역개발 방향 및 정책과제 도출

□□ 정책 목표 및 추진방향

국내 지역개발 정책현황, 문화를 통한 지역개발 국내외 사례 분석을 통해 앞으로 추진할 지역개발의 목표 및 추진방향 도출함

〈표 9〉 정책 목표

구분	내용
지역 경제구조 재편성	사회적 변화에 대응한 새로운 지역산업 모델 창출 - 창조계급유입 등을 위한 도시리모델링 구상
지역정체성 확립	지역의 고유성 및 정체성, 지역에 대한 자긍심 회복 - 지역민의 화합과 소통, 문화성 증진을 위한 사업 발굴
지역민의 삶의 질 고양	지역민 개개인의 자기적 삶의 발전 도모 - 개인의 소득 및 여가, 환경 등 생활만족도 제고
지역 경쟁력 강화	무한경쟁시대에 국가를 대체하는 경쟁주체로서 역할 강화 - 대내외적인 홍보·마케팅 전략 주력

〈표 10〉 추진방향

구분	내용
지역개발사업과 연계	문화예술사업의 특성상 지역의 다른 개발사업과 연계할 경우 시너지 효과 기대
문화유산 등 지역문화자원 활용	지역의 역사문화자원을 조사하여 개발 가능성 검토하여 최대한 활용할 수 있도록 함. 특히 역사자원의 활용가치는 매우 높음
문화예술이벤트 활성화	지역 자원과 연계하여 문화예술 이벤트를 개발하거나 산업적 목적에서 다양한 이벤트 개발
새로운 도시경관 창출	문화시설 중심의 랜드마크 도입을 통한 도시경관 정비방안 마련
새로운 지역산업 창출	문화관광산업 영상·미디어 중심의 문화산업에 대한 가치를 인식하고 관련 산업육성을 위한 기반 조성
다양한 문화프로그램개발 및 여가공간 확충	생활밀착형 문화프로그램 개발 및 여가문화공간 확충 등으로 지역민의 삶의 질 고양
민-관 협력적 추진체계 구축	주민, 기업, 연구기관, 전문가, 행정 등 지역관련 모든 이해관계자들의 협력체계를 구축

□□ 정책 과제 도출

현재 도입단계에 있는 우리나라의 문화 중심 지역개발 정책의 성공적 추진을 위해서 필요로 하는 과제 도출

〈표 11〉 정책 과제

구분	내용
프로그램 개발 및 홍보마케팅 지원 시스템 구축	- 예산지원과 더불어 지역에 대한 대내외적 홍보·마케팅 지원 방안 마련 - 작은 투자로 큰 효과를 얻을 수 있는 문화예술프로그램 개발 조장
선택과 집중에 필요한 투자계획 수립 지침개발	- 전략적 집중투자를 통해 사업의 효과를 극대화 할 수 있는 전략 및 계획 수립에 필요한 가이드라인 제시
지역문화자원 조사 및 개발 지침 수립	- 지역자원 조사·분석·연구를 통하여 특화개발 방안 마련, 지역경쟁력 강화
자립적 추진체계 구축	- 중앙정부에 대한 의존도를 줄이고 스스로 자립적이고 자율적으로 운영할 수 있는 기반조성

7. 결론

문화중심 개발 사업에 대한 사례를 조사함에 있어 우리나라의 경우는 대부분 정책도입 초기이기 때문에 자료조사에서부터 추진과정, 추진내용, 추진에 따른 문제점 등에 대한 파악이 어려웠고, 외국의 경우는 문헌에 의존하였기 때문에 기존 연구자의 시각에 의해 사례조사가 이루어 짐.

그 결과 본 연구는 다양한 사례를 통한 정책분석 및 앞으로의 정책방향 제시보다는 국내외 문화중심형 지역개발에 대한 동향파악 및 그에 따른 일반적인 방향과 과제를 도출하는데 그치고 있음

앞으로 본 연구의 한계를 극복하기 위해서는 우리나라에서 도입단계에 있는 문화중심형 개발사업에 대한 성과지표를 만들어 지속적인 모니터링을 실시함으로써 사업모델을 정립해 나가는 것이 필요함

목 차

연구개요	i
제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	7
제3절 이론 검토 및 개념 정립	7
1. 문화를 통한 지역개발 이론 검토	7
2. 개념 정립	9
제2장 문화를 통한 지역개발 현황 분석	11
제1절 지역개발정책 발전 동향	13
1. 지역개발 정책 전개 과정	13
2. 지역개발 정책에서 문화의 도입	42
제2절 문화를 통한 지역개발 현황 분석	51
1. 문화를 통한 지역개발 정책 분석	51
2. 문화를 통한 지역개발 현황 조사	58
3. 문화를 통한 지역개발 정책의 문제점	76

제3장 문화를 통한 지역개발 주요 사례	81
제1절 사례검토 개요	88
제2절 해외 문화자원개발 성공사례	84
1. 배경	84
2. 문화자원과 전략	92
3. 추진조직과 자원	108
4. 문화를 통한 지역개발 정책의 효과	113
제3절 해외 문화자원개발 실패사례(일본중심)	119
1. 배경	119
2. 실패원인	126
제4절 국내 문화자원 개발 사례	127
1. 배경	127
2. 문화자원과 지역축제의 결합	127
3. 랜드마크와 기반시설 조성	132
4. 국제이벤트 유치	136
5. 시사점	139
제4장 문화를 통한 지역개발 방향 및 정책과제 도출	141
제1절 정책목표와 추진방향	143
1. 정책목표	144
2. 추진방향	149
제2절 정책과제 도출	158
1. 프로그램 개발 및 홍보마케팅 지원 시스템	158
2. 선택과 집중을 위한 투자계획 수립	160
3. 차별화된 지역 문화자원 조사 및 개발	161
4. 자립적 추진방안 확립	162

제5장 결 론	165
참고문헌	170
부 록	175

표 차례

〈표 2-1〉 60~70년대 주요 개발 계획의 기본 목표	14
〈표 2-2〉 제3차 국토종합개발계획의 권역별 개발방향	22
〈표 2-3〉 제1,2차 개발촉진지구 지정현황 (1996~97)	24
〈표 2-4〉 제4차 국토계획과 제4차 국토계획 수정계획의 비교	26
〈표 2-5〉 소관부처별 지역개발제도 현황	28
〈표 2-6〉 광역개발권역 지정현황 및 개발방향	29
〈표 2-7〉 특정지역제도 개발의 시기 구분	31
〈표 2-8〉 제3~5차 개발촉진지구 지정현황	32
〈표 2-9〉 신활력사업의 유형	34
〈표 2-10〉 1960~2000년대 지역개발 정책 비교	35
〈표 2-11〉 인구와 산업 분포 변화	36
〈표 2-12〉 시도별 재정자립도 (1992~2004)	38
〈표 2-13〉 지역별 재정자립도 (1992~2004)	39
〈표 2-14〉 주요 분야별 스타급 대도시	43
〈표 2-15〉 산업구조 변화(1971~2006)	44
〈표 2-16〉 지역축제의 개최시작 연도별 현황	48
〈표 2-17〉 시·도별 전략산업	49
〈표 2-18〉 특정지역개발사업 지정 현황	50
〈표 2-19〉 문화유산의 관광자원화 균특사업 현황	54
〈표 2-20〉 조사항목 구성	60
〈표 2-21〉 도별, 지자체 규모별 응답자 분포현황	61
〈표 2-22〉 소속 부서별 응답자 분포	62
〈표 2-23〉 지자체의 지역개발사업 유무 및 중장기 비전 고려 유무	63
〈표 2-24〉 지자체의 지역개발사업 추진단계	63
〈표 2-25〉 지역개발사업의 전담팀 구성유무 및 조직구성	64
〈표 2-26〉 계획·추진 중인 지역개발사업의 사업유형(다중응답분석)	65

〈표 2-27〉	문화를 통한 지역개발사업의 지자체 전략사업 및 비전고려 유무	·67
〈표 2-28〉	지역개발사업의 전담팀 구성유무 및 조직구성	·68
〈표 2-29〉	문화관련 지역개발사업 민간참여 여부	·68
〈표 2-30〉	문화관련 지역개발사업의 민간참여 방식(다중응답분석)	·69
〈표 2-31〉	문화관련 지역개발사업의 수혜자 및 문제점(다중응답분석)	·70
〈표 2-32〉	문화관련 지역개발사업의 가장 어려운 문제	·70
〈표 2-33〉	계획·추진 중인 문화관련 지역개발사업 유형(다중응답분석)	·71
〈표 2-34〉	문화관련 지역개발사업의 영향력	·73
〈표 2-35〉	문화관련 지역개발사업의 중요도	·75
〈표 3-1〉	상하이의 8대 도심 경관지역	·103
〈표 3-2〉	에든버러의 축제들	·109
〈표 3-3〉	이스트미들랜즈의 11개 축제	·117
〈표 3-4〉	이스트미들랜즈 11개 축제의 경제적 효과	·118
〈표 3-5〉	알파리조트·토마무	·123
〈표 3-6〉	보령머드축제 관광객수 및 경제효과 추이	·130
〈표 3-7〉	2006년 문화관광축제평가 중 ‘보령머드축제’ 평가내용	·130
〈표 3-8〉	금산 다락원 유관기관 지원 및 협조현황	·133
〈표 3-9〉	금산다락원 공간구성 및 이용현황	·134
〈표 4-1〉	관광수지(2006)	·150
〈표 4-2〉	박물관, 모뉴먼트와 유적지 관광수지/국립 (2005-이탈리아)	·151
〈표 4-3〉	문화재 부분 재정투자 현황 및 계획	·151
〈표 4-4〉	에딘버러 축제의 파급효과	·152
〈표 4-5〉	빌바오 구겐하임 효과	·154
〈표 4-6〉	문화산업단지 조성현황	·156
〈표 4-7〉	구겐하임미술관의 성공요인	·160
〈표 4-8〉	축제개발 소재 유형	·162
〈표 4-9〉	국내 주요 문화도시 조성사례	·163

그림 차례

[그림 1-1] 연구수행체제도	6
[그림 2-1] 제1, 2차 국토종합개발계획 전략의 특성	18
[그림 2-2] 제4차 국토계획의 10대 광역권 위치	30
[그림 2-3] 시도별 인구 추이 (1975~2005)	37
[그림 2-4] 시도별 GRDP 추이 (1975~2005)	38
[그림 2-5] 지역별 재정자립도 (1992~2004)	40
[그림 2-6] 시도별 대기오염물질 배출량	41
[그림 2-7] 산업별 취업자수(1963~2003)	44
[그림 2-8] 설문조사 과정 및 방법	59
[그림 2-9] 지역개발사업 유형	66
[그림 2-10] 문화관련 지역개발사업 유형	72
[그림 2-11] 문화관련 지역개발사업의 영향력	74
[그림 2-12] 문화관련 지역개발사업의 중요도	75
[그림 3-1] 메디엔하펜의 슈타트토어	86
[그림 3-2] 도시에 가장 이득이 되는 이벤트 (1~4순위)	97
[그림 3-3] 룩셈부르크 유럽문화수도 2007 공식 웹사이트	99
[그림 3-4] 구마모토현 아트폴리스 프로젝트	103
[그림 3-5] 상하이의 경관 조명	104
[그림 3-6] 런던 애크미 스튜디오	107
[그림 3-7] 예르바 부에나 아트 센터 약도	113
[그림 3-8] 빌바오의 관광객 증가 추이	115
[그림 3-9] 빌바오의 고용 증가 추이	116
[그림 3-10] 금산 다락원 문화의집	135
[그림 4-1] 문화도시 지정사업의 인센티브 제공 방식에 관한 의견 ..	159

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

현대사회의 산업구조가 정보·지식산업 중심으로 전환하면서 1, 2차 산업에 의존하던 지역들은 급속하게 쇠퇴하기 시작하였다. 이에 각 지역들은 새로운 모델의 지역산업을 창출하기 위한 방안으로 문화·관광 등의 산업적 효과에 관심을 집중하고 있다. UNWTO에 따르면 국제 관광객 수는 2005년 처음으로 8억 명을 돌파한 데 이어 2006년은 전년대비 5.4% 증가한 약 8억 4천6백 만 명으로 추정되었으며, 연간 매출은 약 700조원, 관련 산업 종사자 수는 산업 전체의 약 10%에 육박할 정도로 관광산업의 가능성이 점점 커져가고 있다. 이에 세계 각 지역들은 매력물을 찾아 이동하는 사람들의 흐름을 유도하기 위하여 다양한 전략을 모색하기 시작하였으며, 우리나라 지방자치단체들 역시 지역 활성화를 위하여 문화·관광분야를 중심으로 지역개발정책을 시도하고 있다.

한편, 산업화로 얻은 경제적 부와 현대기술이 제공한 정보력을 바탕으로 사람들은 자신들이 원하는 삶의 형태를 찾아 세계를 이동하기 시작하였다. 특히 지역의 산업·기업·교육·행정 등 주요핵심 분야에서 중추적인 역할을 하는 인력들의 이동이 지역산업-이들의 이동은 곧 기업의 움직임을 의미한다-에 영향을 미치기 시작하면서 각 지역들은 이들을 유치하기 위한 다양한 전략들을 수립하기에 이른다. 이러한 개념에서 출발하는 것이 문화도시, 창조도시 정책으로서 기존 도시의 문화예술자원을 극대화하거나 전통예술자원을 지역산업으로 유도, 문화시설 또는 프로그램을 도입하는 형태로 나타나고 있다.

이러한 지역의 움직임은 21세기가 문화의 시대이자 문화가 산업으로 전환되고 있음을 보여준다. 우리나라 역시 1990년대에 부분적으로 문화를 산업으로 인식하기 시작하였다면 2000년대는 ‘문화’에 대한 새로운 접근방법들을 제시하면서 지역과 결합된 문화, 문화적 이미지에 대한 산업적 가치 극대화를 추진하고 있다(전영옥, 2004). 사실 문화란 지역이미지를 품격화

시키고 사람들의 관심을 단시간에 집중시킬 수 있는 최적의 매개체로서 문화적 이미지를 적극적으로 활용하여 산업과 연계시킨다면 지역 활성화의 구심적으로 작용할 가능성이 매우 클 것이다.

실제 세계 많은 도시들이 지역의 문화·예술을 활성화함으로써 지역개발에 성공하고 있으며, 우리나라 또한 대부분의 지역에서 문화도시 조성 사업, 살기 좋은 지역 만들기(문화형), 살기 좋은 도시만들기(역사·문화형) 등 이와 유사한 형태의 지역개발이 추진되고 있다. 그러나 현재 우리나라의 문화를 활용한 지역개발 정책은 지역전체의 마스터플랜과 전략적 접근이 부족한 가운데 성과중심의 문화기반시설 확충 사업이 대부분을 차지하고 있다. 사실 이러한 전시행정 속에서 구축된 문화시설들은 제 기능을 다하기 어려우며, 아울러 시설에 대한 적절한 운영 프로그램이 계획초기에 고려되지 않았다면 목적인 성과를 얻을 수 없을 것이다. 따라서 문화를 통한 지역개발 정책에서 문화시설 확충사업은 지역 내 문화공연, 전시뿐만 아니라 공간자체가 문화콘텐츠로서의 역할을 할 수 있도록 하는 한편 다양한 프로그램이 연계 개발되는 것이 무엇보다 중요하다.

이와는 별도로 사회전반에 걸쳐 문화소비에 대한 비중이 지속적으로 증가되는 가운데 지역 내 문화공간이 부족하다면 이는 지역민의 문화적 소외감을 형성시키는 원인이 될 것이다. 사실 경제·인구 구조 변화에 따라 문화소비 계층이 증가하고, 주 5일 근무제 확산으로 여가시간이 점차 많아지면서 일상생활 속에 문화를 향유하고자 하는 욕구가 증가하고 있다. 그러나 이러한 사회적 요구와는 달리 현재 우리나라의 문화를 향유할 수 있는 공간은 지극히 부족한 실정이다. 따라서 문화와 여가향유에 대한 사람들의 욕구 충족을 위한 공간 및 시설 확충 또한 현실적인 과제이다.

따라서 문화를 통한 지역개발의 실천과 문화를 통한 국가 및 지역의 발전을 위해서는 세계적인 지역개발의 동향 속에서 국내외 지역개발의 사례 및 현장을 면밀히 검토·분석하여 문화를 통한 지역개발의 한계와 가능성 나아가 앞으로의 정책방향을 모색해 나가는 것이 필요하다.

2. 연구 목적

가. 사례분석을 통한 문화중심 지역개발의 가능성과 한계 검토

국내외 문화를 통한 지역개발 사례 검토를 통하여 성공요인과 실패요인을 분석함으로써 그 가능성을 파악하는 한편 문화중심형 지역개발 모형을 추진하기 위한 현실적인 한계를 규명하고자 한다.

나. 문화중심 지역개발을 위한 정책방향과 과제 모색

지역개발에 대한 세계적인 흐름 속에서 국내외 문화를 통한 지역개발의 성과 및 문제점을 분석·비교하여 우리 지역개발의 방향을 제시하고, 이에 요구되는 정책과제를 도출하여 기존 지역개발 정책의 개선 및 신규 정책수단 도입에 필요한 기초 자료로 활용하고자 한다.

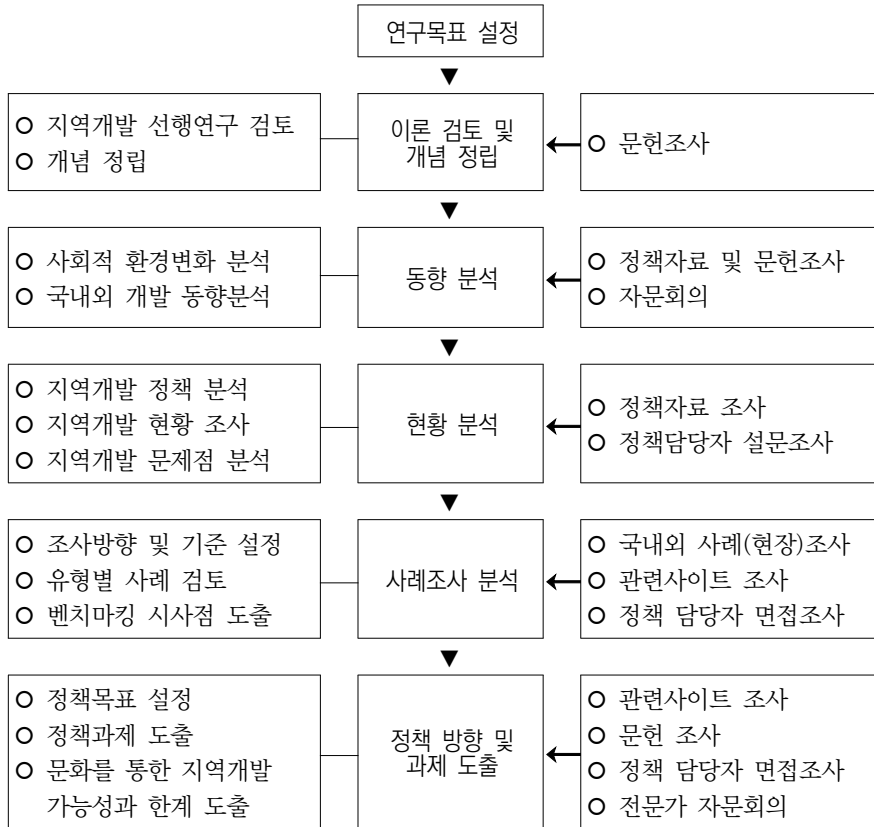
제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

현재 지역에서 추진하고 있는 지역개발 사업은 매우 다양하다. 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사업, 중앙 정부의 예산보조를 받아서 추진하는 사업, 민간에서 수익창출을 목적으로 추진하는 사업, 지역자본이 중심이 되어 지역에서 자발적으로 추진되는 사업 등 다양한 사업들이 포함되어 있다. 본 연구에서는 사업의 주체 혹은 물리적 개발사업과 비물리적 지역진흥사업 등 문화를 주제로 하는 사업을 대상으로 연구를 진행하였다.

본 연구의 내용적 범위는 지역개발 정책 동향 분석, 문화를 통한 지역개발 현황 분석, 국내외 개발 사례 분석, 그리고 사례분석의 벤치마킹을 통한 정책방향 및 정책과제이다. 지역개발 정책 동향 분석에서는 지역개발정책의 변천과정을 파악하고 지역개발 정책에서 문화의 도입 배경 및 현황을 검토하였다. 문화를 통한 지역개발 현황 분석에서는 지역에서 추진하는 지역개

발사업 현황을 파악하고 정책담당자를 대상으로 한 지역개발 현황 조사를 실시하였으며, 이를 토대로 정책과 이념 및 산업 등으로 구분하여 문제점을 도출하였다. 국내외 개발사례 분석에서는 사례조사 분석 방향과 기준을 설정하여 구체적이고 체계적으로 분석하였다. 마지막으로 사례조사·분석·벤치마킹을 통해서 향후 지역개발에서 문화의 효율적 접목을 위한 정책방향과 과제를 제안하였다.



[그림 1-1] 연구수행체계도

2. 연구 방법

본 연구는 주로 문헌조사, 정책담당자 조사, 사례조사에 의존하였다. 문헌조사를 통해 문화를 통한 지역개발의 연구동향을 파악하고 개념을 설정하였으며 부처별 관련 사업 등 지역개발 현황을 분석하였다. 정책담당자 조사를 통해서도 지자체의 지역개발 정책현황과 문화관련 지역개발현황을 구체적으로 조사 분석하였고 문화관련 지역개발 사업의 중요도를 분석하였다. 사례조사에서는 지역문화자원을 통해 개발이 현재 추진 중인 국내외 지역을 대상으로 성공적인 모델로 평가를 받고 있거나 한때 성공사례로 주목을 받았지만 지금은 실패사례로 평가받는 해외사례, 성공적인 지역개발사례로 평가받는 국내 사례 등으로 구분하여 분석하였다.

제3절 이론 검토 및 개념 정립

1. 문화를 통한 지역개발 이론 검토

제2차 세계대전 이후 지역개발 정책의 주요 목적은 국가 또는 사회전반의 경제성장을 효율적으로 달성하는 것이었다. 1960년대 이전의 지역개발 이론은 경제적 효율성을 높이고 지역성장을 촉진하는 전략 마련에 치중하였다. 대표적인 지역개발이론으로 국가적인 차원에서 성장잠재력이 있는 지역을 대상으로 하는 성장거점이론, 불균형발전이론과 하향식 접근방식 등이 있다. 1970년대 이후 지역개발정책의 목표는 경제성장이 지역 간, 계층 간 격차를 증대시켜 장기적인 사회발전에 부정적인 영향을 끼치게 됨에 따라 지역간 형평과 지역주민의 복지증진으로 전환되었다. 이에 전략적으로 자원의 공간적인 재 배분을 통한 지역·계층 간의 형평성 증진과 개인복지를 결정하는 사회경제적인 조건 개선에 치중하였다. 대표적인 지역개발이론으로는 공간적 자원배분 차원에서는 분산된 집중개발전략이론과 지역균형개발이론 등이 있고, 추진전략차원에서는 상향적 지역개발과 내발적 지역개발이

론 등이 있다. 이는 발전 패러다임이 경제성장 위주에서 점차 사회적 발전과 복지 위주로 전환됨을 의미한다.

나아가 1980년대 이후 인류의 지속적인 생존과 발전차원에서 발전 패러다임은 환경 지향적으로 전환되는 경향을 보이기 시작한다. 이에 따라 등장한 이론이 지속가능한 지역개발이론이다. 지속가능한 지역개발이론은 환경적 차원에서 자원고갈을 방지하고 생태적으로 균형과 안정을 도모하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 사회적 상황을 배경으로 지역개발이론은 지속적으로 변화하는 양상을 나타내고 있으며, 이러한 지역개발이론의 변천은 국가발전단계와 지배적인 가치관을 반영하고 있다(김용웅, 2000).

한편, 고병호(1994)는 지역개발이론을 성장모형, 재배분모형, 유연체제모형, 환경모형으로 구분하고, 이들 모형의 변천을 개발의 지도이념, 개발방식, 이론적 배경차원에서 설명하였다. 성장모형에서는 발전을 유기적 성장과 진화에 의해 나타나는 현상으로 간주하고, 외부수요와 혁신적 자극을 통한 산업화와 경제성장에 의하여 이루어지는 것으로 이해하였다.

재배분모형은 개발을 체제의 단순한 확장과 구조의 전환, 즉 질적 개선을 동시에 달성하는 과정으로 보고 개발목표를 효율성 위주에서 형평성과 삶의 질 개선을 중시하는 방향으로 전환하고 있다. 참여정부의 지역개발정책으로 대변되는 지역균형발전은 재배분모형의 대표적인 형태라고 할 수 있다. 여기서 지역균형발전과 내발적 발전전략에서 지역은 성장모형에서와 같이 국가적 공간경제의 하위단위라는 기능적인 공간이라기보다는 영토나 지역사회와 같이 역사적 전통과 주민 간 연대 등 고유한 정체성을 지닌 정치, 문화, 사회적 공동체적인 삶의 터전을 의미한다.

유연체제 모형은 기술혁신, 탈산업화에 따른 대량생산체제 이후에 등장한 소단위 생산체제를 바탕으로 한 지방 중심의 자율적인 지역개발전략을 의미한다. 마지막으로 환경모형은 개발과 환경과의 관계를 교량관계로 보지 않고 상호조화와 통합이 이루어질 수 있는 접근방식으로 보고 있다. 이러한 환경모형의 대두는 자원과 환경에 대한 인식변화와 삶의 질을 추구하는 가치관의 변화 때문이라고 할 수 있다.

그렇다면 현대사회와 같이 첨단기술 및 정보화 시대에 있어서 제시할 수

있는 지역개발의 방향은 무엇일까? 그것은 개발모형의 종합적인 측면에서 제고되고 있는 환경모형과 더불어 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 쾌적한 주거환경과 문화적인 생활여건의 창출이라고 할 수 있다. 대도시는 대도시대로 중소도시는 대도시와 차별화되고 개성 있는 지역개발 전략을 실천하고 지역의 문화적 생활여건을 개선한다면 산업기능을 수행할 수 있는 매력적인 지역으로 발전할 수 있을 것이다. 여기에 지역 거주민의 문화적 욕구가 반영된다면 더욱 성공적인 지역개발이 될 것이다.

사실 거주민의 문화적 욕구는 고급인력 특히 첨단산업분야에 종사하는 인력들에게 강하게 나타나고 있다. 이들은 생계에 필요한 자본 외에 문화적 자본으로 지출할 수 있는 경제적 여유를 갖고 있을 뿐만 아니라 문화적 소비에 대한 욕구 역시 매우 높다. 그러므로 이들의 문화적 욕구를 지역개발에 반영한다는 것은 곧 그들이 종사하는 기업의 유치 가능성을 의미하며, 이는 지역산업발전에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 이처럼 지역개발방향은 사람들의 여가와 문화에 대한 기본적인 욕구를 반영하면서 타 지역과 차별화된 개성을 요구하는 형태로 전환되고 있다.

2. 개념 정립

지역이란 무엇이며, 범위를 어떻게 설정하느냐 하는 문제는 지역개발정책이나 계획을 연구하는 사람에게 있어 가장 기본적이면서 판단하기 어려운 과제이다. 이에 대해서 대부분의 지역경제학자나 지역계획 전문가들은 직접적인 대답보다는 자료의 한계라는 현실적인 이유에서 행정구역을 지역과 동일 시 하는데 만족하고 있다.

사실 지역이란 용어는 통일적인 정의보다는 학문적 분야와 관심에 따라 달리 사용되는 경우가 많다. 그러나 공간개발 분야에서 지역이란 용어는 국가의 하위공간 단위를 의미한다. Richardson(1979)은 지역을 중심부와 주변부로 구성된 국가의 하위공간단위로, Glasson(1974)은 전국과 최하위 공간단위 사이에 존재하는 지리적으로 연결되고 연대성을 지닌 중간계층 수

준의 광범위한 공간단위로 보고 있다(김용웅, 2000).

이와 같이 공간계층이나 기능적 차원에서 지역을 개념화하는 학자와 달리 Markusen (1987)은 “지역을 독특한 물적, 문화적 특성을 지닌 영토적 단위”로 규정함으로써 지역의 역사성과 문화성을 강조하고 있다. 이처럼 지역개발 분야에서 문화적 특성을 지닌 공간 단위로 지역을 규정함으로써 지역 고유의 문화적 특성을 통한 지역개발이 대두되었다.

문화를 통한 지역개발이란, 일차적으로 지역의 문화예술과 자원을 결합한 지역산업육성, 이를 뒷받침하는 문화적이며 친환경적인 환경 조성을 바탕으로 창의성이 발현될 수 있는 지역을 만드는 개발 형태라고 할 수 있다. 지역개발의 테마로서 문화는 단지 예술적 차원에 국한된 협의의 문화가 아니라 예술적 차원을 포함한 인간의 욕구 차원까지로 확대된 개념을 의미한다. 다시 말해서 문화는 예술성과 더불어 쾌적성, 경제성까지를 포함하는 개념으로 이해하는 것이 바람직하다(김효정외, 2004).

나아가 문화를 통한 지역개발은 예술성, 쾌적성, 경제성과 함께 개발의 지속가능성이 확보되어야 한다. 향후 지역개발에서는 한정된 자원과 환경조건하에서 현세대를 넘어 다음세대까지 안녕을 보장할 수 있는 개발방식에 대한 요구가 점점 높아질 것이다. 이에 개발의 지속가능성 확보를 위해서는 생태계와 환경자원에 대한 훼손, 재생불능 자원의 투입 및 폐기물 발생을 최소화 할 수 있는 대안적 개발방식이 필요하다. 그러나 지속가능한 개발의 기준과 방식은 특성에 맞는 환경적인 윤리규범의 확립과 기준 설정에 있어 사회적 참여와 합의가 중요하다. 그리고 지속가능한 개발은 단순히 기술적인 기준이나 방법론만으로 이루어질 수 없다. 그렇기에 환경과 경제적 균형을 유지할 수 있는 지속가능한 지역개발을 위해서는 지역별로 개성적이고 다양한 목표를 추구하는 새로운 문화적 가치체계의 형성과 함께 이를 토대로 하는 지역개발이 요구된다.

따라서 문화를 통한 지역개발의 개념은 문화적 특성을 지니고 있는 공간 단위를 대상으로 지역사회가 가지고 있는 문화적 자원을 활용하여 지역사회의 주도적 참여와 자율권을 확대하면서 지속적으로 지역사회 발전과 유지가 가능한 개발 수단이라고 할 수 있다.

제 2 장 문화를 통한 지역개발
현황 분석

제1절 지역개발정책 발전 동향

이 절에서는 문화를 통한 지역개발 현황을 살펴보기에 앞서 한국의 지역개발 정책을 1960년대 이후부터 현재까지 시기별로 검토한 후, 지역개발 정책에 문화 요소가 도입된 과정을 살펴보고자 한다.

1. 지역개발 정책 전개 과정

가. 시기별 지역개발 정책 전개 과정

정부의 지역개발정책을 연대기별로 1960~70년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대로 구분하고 이 기간동안 지역정책의 목표와 주요 사업을 살펴보았다.

1) 1960~70년 대 : 국가기간 산업과 성장을 위한 지역 정책

① 배경

한국전쟁 후 산업파괴 및 저개발, 전근대적이고 의존적인 산업구조를 극복하기 위한 정책을 수립하고 시행하였고, 이에 따라 성장 위주의 경제정책이라는 관점에서 지역을 바라보는 시각이 지배적이었다.

② 관련 시책

처음으로 종합적인 경제개발계획이 수립된 시기로 제1차 경제개발계획(1962~66), 제2차 경제개발계획(1967~71), 제3차 경제개발계획(1972~1976), 제4차 경제개발계획(1977~81)이 수립·시행되었다. 정책적 목표는 시기에 따라 변화·발전하였으며, 특히 3차 계획에서는 ‘지역균형개발’을 정책목표로 상정하기도 하였으나, 기본적으로 지역에 대한 시각에는 큰 변동이 없었다.

한편 1963년 『국토건설종합개발계획법』이 제정되어 이것을 근거로 전국을 대상으로 하는 국토종합개발계획(제1차 국토종합개발계획 : 1972~81)

및 각 행정 단위별 종합계획, 그리고 개별법에 근거한 수도권 정비계획, 광역권 개발계획, 개발촉진지구개발계획, 제주도개발계획 등이 수립되었다.

주요 개발 계획의 기본 목표는 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 60~70년대 주요 개발 계획의 기본 목표

주요 개발 계획	기 간	기본 목표
제1차 경제개발 5개년 계획	1962~66	기간산업의 건설 사회간접자본의 확충
제2차 경제개발 5개년 계획	1967~71	대의 지향적 공업화 외자도입 적극화 공업구조의 고도화
제3차 경제개발 5개년 계획	1972~76	농어촌경제의 혁신적 개발 수출의 획기적 증대 중화학공업의 건설
제4차 경제개발 5개년 계획	1977~81	자력성장구조의 실현 사회개발의 추진 기술혁신과 능률향상
제1차 국토종합개발계획	1972~81	국토이용관리 효율화 사회간접 자본 확충 국토자원개발과 자연보전 국민생활환경의 개선

위 표에서 보듯이 이 시기는 자립적이고 근대적인 경제 구조를 확립하는 것이 최우선의 과제였다. 70년대(3, 4차 경제개발계획) 들어 ‘균형’이라는 개념이 처음 도입되었다. 그러나 이 시기의 균형이란 사회 간접자본 확대, 국토 자원의 효율적인 이용, 산업 및 인구의 적정 분산 등을 의미한다.

③ 주요 내용

이 시기의 주요 정책과제는 국토자원을 효율적으로 이용하고 산업 및 인구를 적절하게 분산시키는 것이었으나, 기본적으로는 성장 우선의 불균형 개발전략이 중심에 있었으며, 투자의 효율성이 가장 중요한 정책적 판단 기준이었다. 이에 따라 공업화, 경제개발을 위한 산업기반시설 투자가 최우선

과제였고, 특정 지역을 개발함으로써 그 파급효과를 전국적으로 확산하는 것이 주요 정책 기조였다.

72년에는 제1차 국토종합개발계획을 수립하여 다음과 같이 전국을 4대권 8중권 17소권으로 나누어 개발하였다(건설교통부, 1998).

- ▶ 4대 권 : 한강, 금강, 영산강, 낙동강주변으로 수자원개발 중시
- ▶ 8중 권 : 도 단위 행정구역을 중심으로 수도권, 태백, 충청, 전주, 대구, 광주, 부산, 제주를 의미, 권역별 거점도시 육성
- ▶ 17소 권 : 경제적 적절성, 자치성, 면적 등을 중심으로 서울, 춘천, 강릉, 원주, 천안, 대전, 전주, 대구, 안동, 포항, 부산, 진주, 광주, 목포, 순천, 제주 등으로 구분

이 시기에 건설된 주요 사회간접자본으로는 1960년대 경인·경부고속도로, 문경선·경전선 철도, 1970년대 호남·남해고속도로, 부산항, 소양·안동댐 등이 건설되었으며, 1962년 울산미포국가공업단지가 특정 공업지구로 지정된 것을 필두로 하여 경인지역에 한국수출산업단지가 지정되었고, 1973년 포항종합제철소가 완공되었으며, 구미, 창원공업단지를 건설하는 등 주요 산업단지 건설이 이루어졌다. 그 외에, 관광, 영농, 지하자원 등 국토자원 개발을 위한 제주도, 태백산, 영산강, 아산-서산 등 특정 지역을 지정·개발하였고, 대구성서산업단지, 춘천산업단지 등 지정되었다.

전반적으로 1960년대는 경공업 중심의 수출주도 시기로서 서울·부산 등 노동력 밀집 지역이 주로 개발되었고, 1970년대에 와서는 철강·비철금속·조선·기계전자·화학 등 중화학공업 중심의 발전 정책을 수립·실행함으로써 동남해안 공업지대가 새로운 거점으로 부상한 반면 여타 지역개발은 상대적으로 낙후되었다. 이때 산업단지로 지정된 곳은, 울산미포, 반월, 창원, 여천 등이며, 1970년대 말에는 아산만권의 경기도, 충청남도 지역의 개발 사업이 이루어져, 서해안 개발의 효시가 되었다.

한편, 『도시계획법(1962)』, 『국토건설종합개발계획법(1963)』, 『국토이용관리법(1972)』 등 국토의 효율적 개발 계획을 위해 근간이 되는 입법

이 이루어졌다.

④ 평가

1970년대까지의 정부 주도형 성장위주 경제 운용은 자원 배분의 왜곡과 지역간 불균형을 초래하였다. 특히 산업에 있어서 집중개발방식은 특정 지역에 대단위 공장입지를 개발하고 도로, 항만 등 기반시설을 집중시켜 공장을 유치한 결과 지역간 불균형이 확대되었고, 나아가 인구와 산업의 수도권 및 대도시로의 집중현상 시켰다. 이로 인해 도농 격차가 심화되었으며, 토지 이용의 무질서와 부동산 투기, 도시 시가지의 무질서한 평면 확산, 농경지의 지나친 잠식과 자연자원의 훼손 등의 문제가 제기되었다(진영환·김창현, 1998 : 98). 이것은 1987년 제2차 국토종합개발계획 수정계획에서 ① 서울, 부산의 과밀과 국토이용의 양극화, ② 거점개발방식의 편중투자와 취업기회의 지역간 불균형, ③ 생활환경시설의 상대적 낙후와 도농간 격차 발생, ④ 국토자원의 부족과 환경오염을 국토개발과정에서 파생된 문제점으로 지적하고 있다.

종합적으로 볼 때, 6,70년대 지역개발의 문제점은 개별 지역 각각의 문제라기보다는 중앙집권적으로 이루어진 국토개발 전반의 문제로서, ① 경부축을 중심으로 한 양극화(서울, 부산의 과도한 집중과 그 외 지역의 상대적 소외), ② 생활환경, 취업기회 등 도농간 경제적 격차 심화, ③ 생활환경의 전반적 낙후와 환경오염으로 요약할 수 있다.

2) 1980년대 : 지역균형 발전 개념의 도입

① 배경

1980년대에 들어서면서 한국경제는 대량생산·대량소비를 기반으로 하던 산업 구조가 자본집약적 산업, 기술 기반의 고효율 생산 등으로 이전하는 전 지구적 변동, 그리고 다른 한편 국제경제 침체와 경쟁의 심화 및 블록화 현상에 직면하게 되었다. 또한 1970년대까지 달성한 일정 정도의 국민경제 성장은 복지에 대한 욕구를 증대시켜, 국민복지에 관한 정책적 목표가 경제개발계획에서 중요한 항목으로 등장하였으며, 성장 위주의 경제와 도시 과

밀화에 따른 환경오염에 대한 인식이 구체적으로 나타나기 시작하였다.

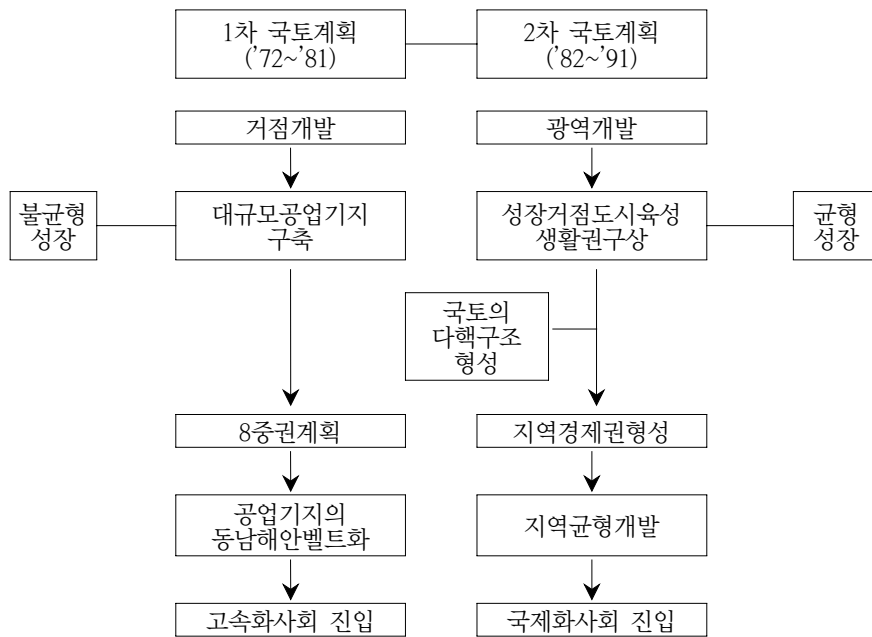
② 관련 시책

1980년대의 경제개발계획에서는 특히 형평과 능률이 강조되었다. 제5차 경제개발계획(1982~86)의 기본 목표는 안정, 능률, 균형의 기초 하에 ① 경제안정기반을 정착시켜 국민생활안정, 경쟁력 강화와 국제수지 개선을 꾀하고, ② 지속적 성장기반을 공고화하여 고용기회를 확대하고 소득을 증대시키며, ③ 소득계층간·지역간 균형발전(사회개발의 확대)을 통해 국민복지를 증진시키는 것이었다. 1987년에 수립된 제6차 경제개발계획(1987~91)에서는 능률과 형평을 토대로 한 경제선진화와 국민복지 증진을 위하여 형평성 제고와 공정성 확보, 균형 발전과 서민생활 향상, 경제 개방화를 목표로 제시했다. 한편 1982~1991년의 제2차 국토종합개발계획 및 수정계획(1987~1991)에서는 인구의 지방정착을 유도하고 개발가능성을 전국적으로 확대하고 국민복지수준을 제고하여 국토자연환경을 보전할 것을 목표로 삼았다.

제2차 국토종합개발계획에서는 광역 지역경제권을 설정하고 균형성장을 강조하였으며, 그림2-1에서 이러한 국토계획의 변화를 1차 국토계획과 비교하여 볼 수 있다. 제2차 국토계획에서는 인구의 지방정착을 유도하고 개발가능성을 전국으로 확대하며, 국민복지수준을 제고하여 국토자연환경을 보존하는 것을 4대 기본목표로 설정하였다. 이를 달성하기 위해 ‘국토의 다핵구조 형성과 지방생활권 조성, 서울·부산 양 대도시의 성장억제 및 관리, 지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회 간접자본 확충, 후진지역의 개발 촉진, 지방정부 및 지역주민의 참여확대’라는 전략을 수립하였다(진영환·김창현, 1998 : 98~99).

제2차 국토계획에서 등장한 개념이 바로 지역생활권과 성장거점전략이다. 이것은 전국을 5개 대도시생활권, 17개 지방도시생활권, 6개 농촌도시생활권 28개 지역생활권으로 구분하여 각각에 성장거점도시를 설정하고, 그 주변 농촌지역을 단위개발권역으로 정주체계를 재편하는 구상이다. 이러한 지역생활권은 1987년 수정계획에서 수도권, 중부권, 동남권, 서남권 등

더욱 광역화된 지역경제권 설정으로 진화하게 된다.



[그림 2-1] 제1, 2차 국토종합개발계획 전략의 특성

한편, 제2차 국토종합계획 시기(1982년)부터 도 관할구역을 대상으로 도 지사가 도 종합계획을 수립¹⁾하고 지역현황과 특성 분석을 바탕으로 하여 지역발전의 목표와 전략을 세우게 되었다.

③ 주요 내용

1980년대에 제정된 대표적인 지역개발 관련 법률로는 『수도권정비계획법(1982)』—수도권 과밀 억제와 개발 관리를 강화하기 위해 제정—, 도서개발촉진법(1986), 오지개발촉진법(1988) 등이 있다. 이들 법률로 보더라도 1980년대는 1960, 70년대와는 달리 수도권의 과도한 성장을 억제하고, 낙후

1) 강원, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북 등 7개도를 대상으로 수립하며, 서울특별시 및 6개 광역시는 도시기본계획, 경기도는 수도권정비계획, 제주도는 제주국제자유도시종합계획으로 대체하게 되어 있다.

된 지역의 개발을 좀더 체계화하고자 하는 노력이 시행된 시기임을 알 수 있다.

기본적으로는 성장거점전략이 채택되었으며, 수도권 집중의 억제와 지역 균형 발전을 추구하였다. 특히 제2차 국토계획에서는 국토의 다핵적 구조를 구축하기 위하여 28개 생활권과 함께 15개의 성장거점도시육성을 구상하였으며, 지역격차와 낙후지역 문제 해결을 위해 특정지역개발사업을 함께 추진하였다. 그러나 그 성과는 가시화되지 못하였다.

대표적인 사회간접자본시설로는 88고속도로, 호남선 복선 개통, 부산항 2단계 개발 등을 들 수 있으나, 전반적으로 60,70년대와 비교하면 사회간접자본시설에 대한 투자가 축소되었다.

대표적인 지역개발 사업으로는 지방공업단지 조성사업(농어촌 공업개발 시책), 전주권·광주권 종합개발계획(세계개발은행 차관지원에 의해 추진됨), 다도해·88고속도로 주변 특정지역개발사업 등을 들 수 있으며, 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 수도권 5개 신도시 건설 사업이 추진되었다. 군산이 국가산업단지로 지정되고, 광주첨단과학단지 조성이 시작되는 등 1960, 70년대에 비해 충청권 및 호남권의 비중이 상대적으로 높아졌으며, 1970년대에 조성된 반월, 울산미포, 창원 등의 산업단지가 80년대 들어 본격적으로 가동되기 시작하였다.

한편, 농어촌종합대책(1986), 농어촌발전종합대책(1989) 등 도·농간 격차 및 농어촌 활력 저하에 관한 대책이 마련되기 시작하였다.

④ 평가

1980년대에 들어서서 불균형적인 개발정책의 부작용을 줄이려는 노력이 정책에서 나타나고 있으나, 실질적인 성과는 가시화되지 않았다. 여전히 대도시, 수도권, 서울-부산의 중심축 위주에 자원이 집중되는 불균형과 이로 인한 인구 집중이 계속되었으며 이러한 불균형은 지역 갈등으로 나타나기도 하였다. 종주성(서울 및 수도권 의존도)과 국토의 불균형, 국토이용의 비효율(수도권 과밀과 농촌지역 인구 감소) 역시 심화되었다. 다시 말해서 양대 도시의 성장억제 및 성장거점도시의 육성에 의한 국토균형발전을 추구

하였으나 구체적 집행수단 결여로 인하여 국토의 불균형은 여전히 지속된 시기라고 평가할 수 있다.

한편, 경제안정 및 민주화에 따른 국민의 복지증대 요구에 대응한 사회간접자본시설에 대한 투자가 상대적으로 저조하였으며, 나아가 국민생활환경 부문의 낙후도 문제점으로 지적된 바 있다(조우현, 1992 등).

3) 1990년대 : 지방자치시대의 시작

① 배경

1990년대는 대외적으로 세계화 시대의 자본주의 재편이 본격화된 시기이며, 대내적으로는 1997년 말 외환위기로 경제가 피폐화되었던 시기이다. 전 세계적으로 정보통신기술이 급속도로 발달·보급되기 시작하였으며, 특히 한국은 그 영향을 크게 받았다. 1990년 『지방자치법』 등 지방자치제 관련 세 개의 법안이 통과되었으며, 1995년 민선1기 지방자치단체장 선거를 통해 지방자치시대가 본격화되었다. 이 제도는 지역개발에 큰 영향을 미쳤으며, 대전엑스포, 경주비엔날레 등 국제적인 행사 개최가 빈번해지기 시작하였다. 또한 여러 분야의 사회운동이 활발해지면서 지역 NGO나 환경단체 등이 지역개발에 영향력을 갖게 되었다.

② 관련 시책

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)과 제7차 경제사회발전 5개년계획(1992~1996, → 신경제5개년계획, 1993~1997)이 시행된 시기로, 제3차 국토건설종합계획에서 지방분산형 국토개발을 촉진할 수 있도록 광역개발계획 제도를 제시하였으며, 신경제5개년계획에서는 국토관리의 3대 기본방향에서 ‘실효성 있는 지역균형발전제도 확립’을 제시하였다.

1992년 발표된 제7차 경제사회발전 5개년 계획의 기본목표는 ① 산업경쟁력강화, ② 사회적 균형발전 ③ 국제화, 자율화와 통일기반 조성이었고, 이듬해 발표된 신경제5개년계획은 규제완화 등 경제개혁과 더불어, ‘성장잠재력의 강화, 국제시장기반의 확충, 국민생활여건의 개선’을 중심으로 한 경제 시책을 담았다. 신경제5개년계획에서는 또한 성장잠재력 강화 방안 중

한 가지로 국토의 효율적 이용에 관한 계획을 세우고 있으나 토지개발 및 토지투기 근절 대안이 중심이었고 민간부문과 자율시장경제체제, 분권화, 지자체, 민간자본참여 촉진을 강조하였다.

제3차 국토종합개발계획의 기본목표는 지방분산형 국토골격의 형성, 생산적·자원 절약형 국토이용체계의 구축, 국민복지 향상과 국토환경의 보전, 남북통일에 대비한 국토기반의 조성이었다. 이를 위해 ① 지방도시와 농어촌을 특성에 맞게 육성하고 낙후지역을 집중개발하며 수도권 집중억제시책을 지속적으로 추진하고, ② 중부, 서남부지역에 새로운 산업지대를 조성하고 동남부지역의 산업을 고도화하며, 동북부와 제주도를 국민여가지대로 개발, ③ 간선교통망과 유통시설을 확충하고 첨단정보통신망을 구축하며 교통·통신·유통수단간 연계체계를 확립하여 국제경쟁력을 제고하고, ④ 주택, 상하수도 여가공간 등 국민생활기반시설을 획기적으로 개선하고 환경보전시책을 강화하여 소득수준에 걸 맞는 생활환경을 조성하며, ⑤ 남북교류 확대와 통일에 대비하여 남북간의 교류 망을 확충하고 공공개발 사업을 단계적으로 추진하고, ⑥ 지방화와 자율화에 부응하여 국토이용체계를 개선하고 국토계획의 효율적인 시행을 위하여 투자재원확충과 지역계획 제도를 정비할 것을 추진전략으로 제시했다.

③ 주요 내용

정부주도에서 민간부문 및 경쟁력 있는 자율시장경제체제 구축으로 무게중심이 이동되었고 삶의 질을 강조하기 시작했으며, 1980년대 말(제2차 국토종합개발계획 수정계획, 1987~91) 제안된 광역권제도²⁾가 본격적으로 실시된 시기이다.

국토종합개발계획과 신경제5개년계획에서 제시한 광역권 개발과 지역균형발전제도를 확립하기 위해 광역권제도의 법적·제도적 보완장치로서 『지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1994)』을 제정하였다.

2) 제1차, 2차 국토계획 기간에는 광주권과 전주권 종합개발이 수립·시행되었으며, 제3차 국토계획에서 이를 확대, 8개의 광역권을 설정, 권역별 개발계획을 본격적으로 수립·추진하게 되었다.

또한 1988년 제정된 『오지개발촉진법』에 의해 오지종합개발 10개년 계획(1990~99)이 수립되었으며, 1986년 제정된 『도서개발촉진법』에 의해 도서종합개발 10개년계획(1988~97)이 수립되었다.

〈표 2-2〉 제3차 국토종합개발계획의 권역별 개발방향

권역별	개발방향
수도권 (서울·인천·경기도)	<ul style="list-style-type: none"> 과밀집중 억제 및 공공기관, 대기업 등 중추기능의 지방분산 유도 내부공간구조의 개편으로 제반 도시문제 해소 통일에 대비한 휴전선 인접지역의 적정관리, 남북연결도로망 확충 국제화, 개방화시대에 대비한 국제적 도시기반 조성
강원도	<ul style="list-style-type: none"> 관광휴양공간의 조성을 통한 국민여가시대 형성 통일과 북방교역에 대비하는 기반 조성 지역경제 진흥을 위한 산업기반 확충 및 주민생활환경 개선
충북권	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 분산기능을 수용할 수 있는 지역경제기반 조성 자연 및 문화자원을 활용한 관광산업 육성
대전·충남권	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 기능의 분담을 위한 수용기반 구축 신산업지대의 조성 및 산업구조의 고도화 권역 중심도시의 기능강화와 광역적 기능분담체계 확립
전북권	<ul style="list-style-type: none"> 대 중국 및 환태평양 교역전진기지 구축 신산업지대 조성 및 관광자원 개발 인구정착 및 복지증진을 위한 생활환경 정비
대구·경북권	<ul style="list-style-type: none"> 대구의 중추기능 강화 및 광역도시권의 합리적 관리 개발부진지역인 북부지역의 개발촉진 남북 및 동서 산업축의 개발과 산업구조의 개편 기술고도화 지역생활환경의 개선과 환경보전 강화
부산·경남권	<ul style="list-style-type: none"> 국제교역의 중심거점 및 태평양지역의 관문기능 강화 인구 및 산업의 수도권 집중을 완화할 대응거점 구축 지역산업을 고도화하고 쾌적한 주거생활환경의 조성 및 환경을 보전 부산 대도시권의 정비
제주도	<ul style="list-style-type: none"> 국내외적 관광지 조성을 위한 기반 확충 관광산업 육성을 통한 지역경제구조의 개편 자연환경의 보전 및 효율적 관리 지하수의 보전·관리

대표적인 기반시설로는 영종도 신공항(1991), 부산가덕항만(1995), 서해안고속도로(1990년 착공, 2001년 준공), 경부고속전철(1992년 착공, 2004년

개통), 광양항 확장사업(1991) 등이 있으며, 새만금간척사업이 1991년 착공되었다. 87년 착공된 시화방조제는 1994년 완공되었으나, 이른바 ‘죽음의 호수’가 되어 개발 사업에 대한 환경영향평가의 필요성이 강조되었다.

대표적인 지역개발 사업으로는 군장·대불·광주첨단산업단지 조성 사업³⁾, 『제주도개발특별법(1991 제정, ~2001년 한시법)』에 의거한 제주도 종합개발계획 (1994~2001) 등이 있으며, 개발촉진지구개발사업, 오지종합개발 10개년계획, 도서종합개발 10개년계획 등 국가균형발전을 위한 많은 중 범위 계획들이 시작되었다.

1994년 제정된 『지역균형개발법』에 의거한 개발촉진지구개발 사업은 1994년 수도권과 제주도를 제외한 시·도 중에서 개발수준이 현저히 뒤떨어진 낙후지역에 대한 소득기반과 생활환경 개선을 위하여 기반시설, 지역특화, 관광휴양사업 등을 중점적으로 국가에서 지원하는 제도이다. 이때 낙후지역 지정기준은 인구증가율, 제조업종사인구비율, 도로율, 도시적토지이용율, 승용차 등록비율, 의사비율, 노령화 지수, 재정자립도이다. 개발계획은 시·도지사가 수립하고, 건교부장관 승인을 얻어 시행되는 체계를 채택하였다. 1996~97년에 지정된 지역들은 다음 <표 2-3>과 같다.

오지·도서 지역개발사업은 낙후된 농어촌 지역의 체계적 개발을 위한 사업으로서, 주민 소득 증대와 복지 향상, 그리고 이를 통한 지역간 격차 해소를 위해 시행되고 있다. 또한 1990년대 초 농어촌 개발을 위한 농정조직 개편과 관련 법률 개정 등 신농정추진계획(1993)을 추진하여 일정정도 성과를 얻었다.

한편 1960년대부터 시행된 특정지역제도는 성장 중심의 개발 정책에 입각한 것으로서 더 이상 실효성이 떨어지는 것으로 판단되어 폐지되었다. 단, 남북이산가족을 위한 통일동산(1990)과 백제문화자원을 발굴·정비하고 주변 관광자원을 개발하기 위한 백제문화권(1993)이 지정·추진되었다.

3) 당초 종합계획 아래 126개 대규모 개발사업이 포함되어 있었으며, 이후 3차 국토계획에서 서해안신산업지대라는 명칭으로 발전했다. 그리고 지역균형개발법 시행 후에는 광역권 개발사업으로 통합되었다.

〈표 2-3〉 제1,2차 개발촉진지구 지정현황 (1996~97)

지역	명칭	위치/면적	기본방향	주요개발사업
강원	탄광지역	태백시·삼척시·영월군·정선군 (436.9km ²)	해안·고원이 연계된 종합 휴양지	스키·골프·수렵장, 신소재공장, 백합단지도로 등
	영월·화천	영월군·화천군 일부(325.8km ²)	폐광 및 접경지역의 특성을 살린 관광문화유적지구 개발	파라호관광지개발 등 33개 사업
충북	보은	보은군 (135.0km ²)	속리산 주변의 체재형관광지 조성	신정관광지, 구병산관광지, 대추식품공장, 건설지구간 연결도로 등
	영동	영동군 (128.3km ²)	체재형 관광지로 개발	영동지방산업단지 등 13개 사업
충남	청양	청양군 (150.0km ²)	칠갑산 주변과 백제문화권의 연계	도림온천지구, 구기자농업농원, 칠갑산순환도로 등
	홍성	홍성군 (150.0km ²)	서해안중심관광지로 조성 개발	궁리관광지 등 12개 사업
전북	진안·임실	진안군·임실군 (160.8km ²)	지역특화사업과 연계된 시설정비	마이산예술관광지, 생태박물관, 생약단지, 농산물가공, 횡단도로 건설 등
	장수	장수군 일부(156.8km ²)	주변 국립공원을 활용한 관광휴양사업개발	논개 충절원 등 13개 사업
전남	신안·완도	신안군·완도군 (180km ²)	다도해와 연계된 관광단지 등 개발	청해진국민관광지, 연도·연육교 건설 등
	곡성·구례	곡성군·구례군 일부(232.1km ²)	섬진강과 지리산을 연계개발	압록 유원지 개발 등 20개 사업
경북	소백산 주변	봉화군·예천군·문경시(380.4km ²)	산악형 관광레저 거점지역으로 개발	휴양단지, 골프장, 청정농산물단지, 축산단지, 지역연계도로 확폭 등
	중서부 평야	상주군·의성군 (406.1km ²)	낙동강변 농업과 청정산업의 조화	유적지, 휴양단지, 농산물 유통센터, 지역연계도로 확보 등
	동해연안	울진군·영덕군 (253.3km ²)	해안, 산악, 온천의 4계절 휴양지구	울진레저타운, 해안도로 확보 등
	안동호 주변	안동시·청송군 (452.6km ²)	자연과 전통문화의 관광휴양거점	하회마을, 온천개발, 채소단지, 지역연계도로 확보 등
	산악 휴양형	영주시·영양군 (329.4km ²)	산악·역사문화의 휴양거점으로 육성	영주순흥역사유적지구 정비, 인삼재배가공연구소 건립 등

지역	명칭	위치/면적	기본방향	주요개발사업
경남	지리산 주변	하동군·산청군·함양군 (231.0km ²)	순환도로망 확충으로 지역 연계개발	청학동 문화마을, 백무동 산악마을, 도예단지, 지리산순환도 등
	의령·합천	의령군·합천군 일부(235.3km ²)	자굴산-벽계-합천을 연계한 4계절관광지 개발	벽계관광지 개발 등 17개 사업

자료 : 건설교통부, 1997 : 276~277; 國土開發研究院 . 1996 : 38로부터 정리

④ 평가

수도권 집중 억제라는 소극적인 방식에서 탈피하여 각 지역의 특성화에 기반을 둔 지역균형발전을 위한 개발사업이 다각적으로 시도되었으나 수도권의 인구집중은 여전히 지속되었으며, 전국 대비 수도권 GRDP(지역내총생산 : Gross Regional Domestic Product)비중은 90년대 중반 약간 줄어들었지만 98년 이후 다시 증가하였다(박용규, 2005). 그러나 지역개발사업의 편중현상을 막고 지역별 특성을 살린 체계적 개발을 추진하고 있는 광역권 개발 계획 등이 향후 일정한 성과를 거둘 것으로 기대하고 있다. 또한 시민단체 등의 등장으로 사회 운동이 활발해짐에 따라 새만금 간척사업, 시화방조제 건설 등은 환경 관련 쟁점이 부각되었다.

이러한 상황은 정보통신기술의 발달 등으로 인한 산업구조 재편과 함께 지역개발에 있어 새로운 패러다임이 필요하다는 것을 시사하였다.

4) 2000년대 : 지역혁신을 통한 국가균형발전

① 배경

이 시기는 세계화·지방화의 동시적 경향(localization)이 더욱 심화되었다. 특히 EU, NAFTA(북미 자유 무역 협정; NorthAtlanticFree TradeArea) 등 경제 협력화 현상이 두드러지게 나타나고 있으며, 중국의 급격한 성장여파 또한 점점 확산되고 있다. 또한 네트워크 사회로의 이행 급속도로 진행되고 있다. 여기에 우리나라는 경제 위기로부터 서서히 벗어나기 시작하였으며, 주5일제 시행 등 여타의 여건에 의해 문화, 여가, 삶의

질 등에 관한 관심이 모든 계층에서 증대되고 고령화와 저출산 문제, 그에 대한 대안 마련이 사회적 이슈로 떠오르고 있다.

② 관련 시책

참여정부가 들어서면서 기존의 경제개발계획(경제개발5개년 계획, 신경제 5개년 계획 등)을 근본적으로 탈바꿈하여 중앙집중형 계획이 아닌 새로운 모델로 국가균형발전계획을 제시하였다.

제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)은 ‘지역간 불균형 심화를 해소하기 위해 혁신주도형 지역발전과 수도권과 지방의 상생발전을 도모하고 있으며, 특히 요소투입 위주의 성장모델이 아닌 지역혁신체계 구축을 통한 혁신주도형 경제발전모델을 채택하여 지역의 자생력을 강화하는 데 중점을 두고 있다’(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004). 정책목표는 ‘지역혁신체계(RIS)에 기반을 둔 역동적 지역발전’이며, 이를 위한 추진전략으로는 ‘정책목표 달성을 위해 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 수도권의 질적 발전 추구, 네트워크형 국토구조 형성’이 제시되었다.

국토종합계획의 경우, 2000년대 들어 기존의 10년 단위의 계획을 20년 단위의 계획으로 전환함으로써 더욱 장기적인 계획 수립을 추구하고 있다. 제4차 국토종합계획 (2000~2020) 및 수정 계획 (2006~2020)의 주요 내용은 다음 <표 2-4>에서 알 수 있듯이, 핵심적인 가치로 자립적 지역 발전과 지속가능한 발전을 강조하고 있다.

<표 2-4> 제4차 국토계획과 제4차 국토계획 수정계획의 비교

명 칭	제4차 국토종합계획	제4차 국토종합계획 수정계획
기 간	• 2000~2020	• 2006~2020
기 조	• 21세기 통합국토의 실현	• 약동하는 통합국토의 실현
목 표	• 4대 목표 (균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토)	• 5대 목표 (균형국토, 개방국토, 녹색국토, 복지국토, 통일국토) ※ 삶의 질을 중시하여 ‘복지국토’를 추가

명 칭	제4차 국토종합계획	제4차 국토종합계획 수정계획
국 토 공 간 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합국토축 형성 - 연안국토축 + 동서내륙축 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 국토축 + 다핵연계형 국토구조 (π형 국토축 + (7+1)구조) ※ 자립적 경제권역 설정과 상호연계 구조로 전환함으로써 자립형 지방화의 실질적 공간단위 제시
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 5대전략 - 개방형 통합국토축 형성 - 지역별 경쟁력 고도화 - 건강하고 쾌적한 국토환경 조성 - 고속교통·정보망 구축 - 남북한 교류협력기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 6대전략 - 자립형 지역발전기반의 구축 - 동북아시아의 국토경영과 통일 기반조성 - 네트워크형 인프라 구축 - 아름답고 인간적인 정주환경 조성 - 지속가능한 국토 및 자원관리 - 분권형 국토계획 및 집행체계 구축
지역 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 지방육성을 추진하기 위해 지방의 10대 광역권을 종합적으로 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신체계 구축을 통한 자립적 지역발전 기반 마련 • 행정중심복합도시 건설, 공공 기관의 지방이전, 혁신도시 및 기업도시 건설 추진

자료 : 대한민국정부, 2005에서 발췌

③ 주요 내용

다양한 지역개발 정책이 추진되었음에도 불구하고 인구와 경제력의 수도권 집중현상이 여전히 지속됨에 따라 근본적인 대안 마련에 집중되었다. 국가균형발전특별법이 제정(2003)되었고, 이에 따라 국가균형발전 5개년 계획이 수립되었다. 이 계획은 기존의 경제발전계획이 ‘수도권 집중억제 위주의 소극적인 방법에 치중하여, 지역간 격차의 근본적·구조적 원인 해소에는 미흡’하다는 점과 ‘중앙정부 주도의 획일적인 정책 추진으로 지방의 창의와 자율을 이끌어내는 데 실패’하였다는 평가에 근거한다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004). 국가균형발전특별법의 목적은 ‘지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지함’으로 국가균형발전위원회에서는 5개년 계획에 입각하여 지역혁신체계 구축을 통한 지방대학 발전, 자립형지방화를 위한 지역산업 발전, 상생과 도약을 위한 신국토구상, 산업단지의 혁신클러스터화, 신활력지역 발전계획, 수도권

발전 및 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등의 사업을 추진하고 있다.

2007년 현재 소관부처별 지역개발 제도 현황은 다음 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 소관부처별 지역개발제도 현황

구분	관련 법령 (최초제정일)	관련 계획		
		계획명	계획기간	수립주체
건설교통부	국토기본법	국토종합계획	20년	건교부장관
		도종합계획	20년	도지사
		시군종합계획	-	시장·군수
		지역계획, 부문별계획	-	중앙행정기관장
	제주특별자치도법	제주자유도시종합개발계획	10년	도지사
지역균형개발법		광역개발계획	10-20년	시, 도지사
		특정지역개발계획	10년	시, 도지사
		개발촉진지구개발계획	5-10년	시·도지사 시장·군수
		지역종합개발지구 개발계획 (2006.3 신설)	-	도지사·시장·군수
행정자치부	도서개발촉진법	도서종합개발10개년계획	10년	행자부장관
	오지개발촉진법	오지종합개발10개년계획	10년	행자부장관
	접경지역지원법	접경지역종합계획	-	시·도지사
	소도읍육성지원법	소도읍육성계획	10년	시장·군수
농림부	농업·농촌기본법	농업·농촌발전계획 시·도 농업·농촌발전계획 시·군·구 농업·농촌발전계획	10년	농림부장관 광역시장·도지사 시장·군수·구청장
		농어촌정비법	정주생활권개발계획 문화마을조성사업	-
산자부	폐광지역특별조치법	폐광진흥지구개발계획	5년	시·도지사
균형위	국가균형발전특별법	신활력지역	3년	시장·군수

자료 : 건설교통부 국토균형발전본부, 2007 : 185

제3차 국토계획까지는 행정구역에 의해 권역별 개발 계획이 수립되었지만 제4차 국토계획에서는 광역권을 다음 <표 2-6>와 같이 재편하여 더욱 실효성 있는 균형 발전을 도모하고 있다. 최근의 한 평가(김진범·양하백, 2006)에 의하면 교통과 생활환경 개선 사업은 원활하게 진행되고 있으나 계

획지표(인구, GRDP, 1인당 GRDP 등) 달성과 투자계획 달성률은 기대에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-6〉 광역개발권역 지정현황 및 개발방향

구분	권역명 (지정년도)	인구 (만명)	면적 (km ²)	행정 구역	해당지역	주요개발방향
대도시권	대전·청주권 (1998)	261	6,768	1광역시 3시 7군 2출장소	대전광역시·충북도(청주·청원·괴산·보은·옥천·영동·증평출장소)·충남도(공주·논산(일부)·금산·연기·계룡출장소)	중앙행정기능을 수용하고 과학연구기능을 확충
	광주·목포권 (1998)	220	4,977	1광역시 2시 8군	광주광역시·전남도(목포·나주·장성·담양·화순·영암·함평·무안 및 해남·신안 일부)	레이저, 광통신 등 첨단 광산업 및 지식산업 육성
	대구·포항권 (1999)	428	9,869	1광역시 6시 7군	대구광역시·경북도(포항·경주·구미·김천·경산·영천·군위·청도·칠곡·성주·고령·영덕·울릉)	환동해경제권의 국제교류 거점 및 지식기반산업 육성
	부산·경남권 (1994)	629	5,090	2광역시 8시 1군	부산광역시·울산광역시·경남도(김해·마산·창원·진해·밀양·장승포·양산·거제·합안)	동북아 항만, 물류 및 국제교역중추도시로 육성
신산업지대	아산만권 (1994)	126	3,517	4개시 5개군	충남도(천안·아산·서산·당진·예산·태안)·경기도(평택·화성·안성)	수도권의 산업분산과 서해안개발의 교두보
	군산·장항권 (1999)	112	3,100	5개시 2개군	충남도(보령·부여·서천군 및 논산시 일부)·전북도(군산·익산·김제)	환동해경제권의 국제적 생산거점과 복합산업지대 형성
	광양만·진주권 (1999)	136	4,544	5개시 4개군	전남도(광양·순천·여수·고흥·보성(일부))·경남도(진주·사천·남해·하동(일부))	동북아 중추항만도시 및 항공산업 육성

구분	권역명 (지정년도)	인구 (만명)	면적 (km ²)	행정구역	해당지역	주요개발방향
연담도시형	강원동해안권 (1999)	65	4,921	5개시 5개군	강릉·동해·태백·속초·삼척·평창·정선·인제·고성·양양	국제적 휴양·관광거점과 대북 경제·문화 교류거점
	중부내륙권 (2005)	110	8,641	6개시 6개군	강원·충북·경북	내륙물류기반 구축 및 친환경적 첨단지식산업 발전거점
기타	제주도* (2003)	62	1,846	2개시 2개군	제주도 전역(제주시·서귀포시·북제주군·남제주군)	아·태지역 관광·물류·금융·교역중심지화
	계	2,028	44,632			

주 : 제주도는 제주국제자유도시특별법으로 별도 시행

자료 : 대한민국정부, 2001; 건설교통부 국토균형발전본부, 2007



자료 : 건설교통부, 2006 : 144

[그림 2-2] 제4차 국토계획의 10대 광역권 위치

1990년부터 시행된 오지·도서개발 및 개발촉진지구사업은 지속적으로 수행되고 있으며, 접경지역 지원, 신활력사업 등 신규사업으로 기존의 낙후 지역개발 계획을 보완하고 있다.

한편, 지역의 역사문화자원, 경관자원의 활용과 특정산업을 육성·활성화 하기 위하여 1994년에 폐지된 특정지역제도를 다시 도입⁴⁾하여 광역권제도와 개발촉진지구제도를 보완하고 있다⁵⁾. 신 특정지역제도는 문화관광권형, 산업전환지대형, 특수입지형으로 구분되어 시행되고 있으며, 건설교통부가 계획을 수립하는 방식과 시·도가 자체적으로 계획을 수립하여 건설교통부 승인을 얻는 방식 모두를 수용하고 있다. 문화유적정비사업을 중심으로 한 충남 내포문화권(2004년 지정)과 문화유적 정비와 관광휴양시설 개발을 포괄하는 전남 영산강유역 고대문화권(2005년 지정)이 특정지역으로 새로이 지정되어 1994년에 지정된 백제문화권(1993년 지정)을 포함하여 기반시설 확충을 위한 재정 지원, 절차 간소화, 행정 지원이 이루어지고 있다.

〈표 2-7〉 특정지역제도 개발의 시기 구분

시기	구분	내용
1960년대	추진기	공업기반조성, 관광자원개발 자연자원개발 (서울·인천, 울산, 제주도, 영산강, 아산·서산)
1970년대	전환기	관광자원개발(영동·동해)
1980년대	정비기	낙후지역개발(다도해, 지리산·덕유산, 88고속도로주변)
1990년대	종결기	平和市 건설구상과 연계한 통일동산조성사업 문화유적개발·정비 및 관광기능 도입(통일동산, 백제문화권)
2000년대	재도입기	문화유적 정비 및 관광휴양시설 개발(내포문화권, 영산강유역 고대문화권)

자료 : 건설교통부 국토균형발전본부, 2007 : 191로부터 수정

4) 지역균형개발법(02.1) 및 시행령(02.8) 개정

5) 광역권은 3,000~9,000km², 개발촉진지구는 150km² 이상인데 반하여, 특정지역은 그 중간규모인 500km² 이상으로 설정되었다.

낙후된 지역의 소득기반 조성 및 생활환경 개선 등을 통하여 균형발전을 도모하기 위한 개발촉진지구 사업은 1990년대에 이어 2000년대에도 지속적으로 추진되고 있으며, 2000년대에 지원 사업이 추진되고 있는 낙후지역형 개발촉진지구는 다음 <표 2-8>과 같다. 그 외에 균형개발형으로 아산만권, 백제문화권, 도농통합형으로 강릉, 춘천, 제천 개촉지구가 지정, 개발되고 있다.

<표 2-8> 제3~5차 개발촉진지구 지정현황

구분	지 구 명	사업기간	면적 (km ²)	주 요 내 용
3차	강원 평창·인제·정선	2000~2008	252.7	산채가공공장 등 지역특화, 도시환경 정비 사업, 상리 레포츠단지 등
	충남태안	1998~2008	126.4	안면도 관광지의 체험어장, 오토캠핑 등 해안 관광개발
	전북순창	1997~2008	159.2	강천산 4계절관광지, 전통 고추장 특화 등
	전남장흥·진도	1998~2008	210.2	진도 마린빌리지 등 해양레저관광단지
	경북상주·의성	1996~2008	406.2	낙동강변 농업과 청정산업의 조화, 경천대 관광지 등
	경남남해·하동	1998~2008	210.2	남해안 관광벨트 조성. 복합레저실버타운 등
4차	전북고창	2000~2010	154.3	천혜의 자연자원을 이용한 관광개발의 활성화. 구시포~두어리간 도로등
	경북안동·청송	2000~2010	452.6	임하댐 관광지 등 안동호 주변지역의 관광자원개발 및 지역특화사업 추진.
	충남보령	2001~2010	150.0	폐탄광이용 및 관광자원, 농특산물, 산림자원을 효율적으로 이용개발. 관당~흑포간도로 등
	강원양구·양양	2002~2010	249.7	환경산업, 실버산업, 휴식 및 교육의 장. 파로호 종합 위락단지 등
	전남보성·영광	2002~2010	240.0	해양관광자원의 연계성 강화로 관광 자원개발의 활성화. 보성녹차공원조성사업 등
	경남합천·산청	2002~2010	210.2	지리산·덕유산·가야산과 남해안을 연결하는 관광벨트 중심축으로 개발. 느타리버섯특산지 조성사업 등

구분	지 구 명	사업기간	면적 (km ²)	주 요 내 용
5차	전남화순·강진	2002~2010	237.8	지역고유문화를 활용한 관광상품, 농업 지원강화, 쾌적한 정주환경 조성군도17호선 도로개설 사업 등 34건
	강원횡성	2002~2012	180	산악관광지 중심의 청정 산촌휴양지 조성, 지역여건 활용한 특화상품 개발
	전북무주	2002~2012	150	무주지역의 관광자원 조성 지역특화 상품 개발
	경북울진·영덕	2002~2012	202.6	청정동해안, 자연경관을 활용한 온천관광 휴양지 조성 및 지역특화 발굴
	경남함양	2002~2012	164.7	산악형 관광자원개발, 전통문화 발굴하여 상품화, 고랭지 과일단지 조성
	충북단양	2005~2014	144	지역특화사업 중심 소득원 개발을 통한 부가가치 창출로 소득 증대
	충북괴산*	2005~2014	128	지역적 특색을 살려 관광과 농업이 연계된 매력있는 실질적이고 현실적인 아이템 발굴을 통해 지역경제 활성화

주 : 괴산 지구는 계획 수립 중

자료 : 건설교통부 국토균형발전본부, 2007

한편, 2006년에는 주거·산업·연구·문화·관광단지 등 다양한 기능을 갖춘 단지와 기반시설을 상호 연계하여 종합적으로 개발하는 사업지구로서 지역 종합개발지구 제도가 새로 도입되었다. 이는 동일 지역 내에서 개별적으로 추진되고 있는 여러 사업을 통합하여 사업간 시너지 효과를 높이고자 하는 사업이다.

2000년에는 『접경지역지원법』을 제정하고 2003년 접경지역 10개년 종합계획(2003~2012)을 수립하였다. 이 사업은 고성, 인제, 철원, 포천 등 ‘접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고 자연환경의 보전·관리 및 남북 통일시대에 대비한 기반시설 구축을 위하여 14개 중앙부처가 합동으로 추진하는 사업’이다. 접경지역 지원사업의 부문별 투자계획을 보면 산업 기반 및 관광개발이 가장 많은 42%, 정주여건 개선 부문이 30%, 산림환경 보전 및 지역별 전략사업도 22%를 차지하고 있다(김진영, 2005 : 67).

신활력사업은 관주도, 인프라 구축 위주의 기존사업과 달리 지역의 내생적 발전 역량 강화에 역점을 두고 있다. 2004년 인구·산업경제·재정적 측면의 3개 분야 4개 지표에 의거, 전국 234개 기초자치단체를 대상으로 종합평가하여 낙후지역 70개 시·군을 선정하였고, 2005년부터 매년 2천억원 규모의 사업비를 신활력지역의 낙후 정도에 따라 3년 동안 차등 지원하고 있다.

〈표 2-9〉 신활력사업의 유형

유형	건수	사 례
지역특산물	35건	나비·곤충산업 클러스터 구축(함평군) 공룡나라 웰빙농업(고성군)
지역문화관광 개발	12건	친환경·유기농 그린투어리즘(화천군) 박물관고을 육성사업(영월군)
지역이미지 마케팅	7건	HAPPY 700 브랜드 강화(평창군) 생태건강산촌만들기 지역마케팅(진안군)
교육·인재 육성	5건	외국어교육 특구조성(창녕군) 국제화교육(거창군)
생명·건강산업 육성	6건	생약초 특화지역 조성(정선군) 인삼·약초를 통한 오감체험형건강사업(금산군)
해양수산자원 개발	5건	해양 생물산업 경쟁력강화(완도군) 블루투어리즘 및 특산품 브랜드화(울릉군)

한편, 2000년대에는 균형발전을 위한 더욱 적극적인 대안으로서 혁신도시 건설과 공공기관 이전(2005년 입지선정 완료, 2012년 이전 완료 예정), 행정중심복합도시 건설(2005년 지역 지정, 2007년 착공), 지방대학 지역혁신역량 강화사업(NURI, 2004~2009), 기업도시 건설(2005년 시범도시 지정 : 원주, 충주, 태안, 무주, 무안, 해남·영암) 등을 추진하고 있다.

2000년대의 대표적 기반시설 구축 사업으로는 이전 정부에서 계획하여 이 시기에 완공된 서해안고속도로(2001), 인천국제공항(2001), 고속철도(2004), 부산신항(2006) 등을 들 수 있다.

④ 평가

2000년대는 1990년대에 이전 시기의 성장 위주 정책으로 인한 불균형 발

전을 해소하기 위해 마련한 광역권 개발 계획이 본격화되었으며, 개별적으로 추진되던 여러 지역 개발 사업을 통합·체계화하려는 노력이 부각된 시기이다. 또한 공공기관 및 기업의 지방이전 지원, 행정수도 이전 등 수도권 과밀화 해소와 지역 활성화에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 사업이 다각적으로 시행되고 있다.

그러나 1990년대를 지나오면서 영호남간 불균형은 어느 정도 약화되었다고 볼 수 있으나, 수도권 집중은 여전히 심각하고 농업시장 개방 등 1차산업 부문의 쇠락이 다른 산업 등으로 대체되지 못하여 새로운 산업과 자원을 통한 지역 개발이 더욱 절실히 요구되고 있다.

나. 지역개발 정책 전개 과정 요약

지금까지 살펴본 1960년대부터 현재까지의 지역개발 정책 변화 추이를 간단히 요약하자면 ‘전체적인 성장을 위해 기능하는 지역’으로부터 ‘각 지역 발전을 통해 전체의 성장을 달성’하는 쪽으로의 방향 전환이 가장 중요한 변화라 할 수 있다.

각 시기별 주요 지역개발 정책과 그에 대한 평가를 요약하면 다음 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 1960~2000년대 지역개발 정책 비교

구분	주요개발계획	경제개발 및 국토계획의 목표	주요 지역개발정책	평가
1960~70년대	1차~4차 경제개발 5개년 계획, 1차 국토종합계획	기간산업 구축 산업구조 근대화 자립경제 확립 기술혁신과 능력 향상	경인·경부·호남·남해고속도로 및 소양·안동댐건설, 포항제철건설, 한국수출산업단지·울산미포공업단지 건설	경부축을 중심으로 한 양극화 도농간 격차 심화 생활환경 낙후
1980년대	5~6차 경제개발 5개년계획, 2차국토 종합계획 및 수정 계획	안정기조 정착 계층·지역간 균형 발전 복지수준제고 수도권 성장 관리 경제의 개방화	수도권정비계획법 제정, 전주권·광주권종합개발, 다도해·88고속도로 주변 특정지역개발 사업	불균형의 지속 SOC 투자 저조 생활환경 낙후

구분	주요개발계획	경제개발 및 국토계획의 목표	주요 지역개발정책	평가
1990년대	7차 경제사회개발계획 및 신경제5개년계획, 3차 국토종합계획	산업경쟁력강화 사회적균형발전과 국민복지향상 국제화, 자율화와 통일기반 조성	영종도신공항·고속철도·서해안고속도로·새만금간척사업 착공, 지역균형개발법 제정, 오지·도서개발계획, 개발촉진지구제도 도입	수도권 인구집중의 지속 환경 관련 쟁점 부각
2000년대	1차 국가균형발전 5개년계획, 4차 국토종합계획 및 수정계획	수도권과 지방의 상생 지역혁신체계 구축 균형, 개방, 녹색, 복지, 통일국토	광역권 재편, 국가균형발전특별법 제정, 지역종합개발지구 제도 도입, 신활력사업, 공공기관 및 행정수도 이전	불균형 해소를 위한 지역개발 사업의 체계화 추진 중

다. 지역개발 정책의 문제점

1) 60,70년대 성장 중심 경제개발에서 비롯된 불균형의 지속

1962년 제 1차 경제개발계획의 기본 목표가 ‘경제자립과 공업화를 효율적으로 달성’(대한민국정부, 1962)하는 것이었다는 점만 보더라도 균형적 발전을 추구하기에는 전반적인 경제 수준이 미치지 못한 시기였다. 또한 빠른 성장을 위해 특정 지역의 공업단지 위주의 기반시설을 마련하는 등 불균형 전략을 추진하는 과정에서 불가피하게 부작용과 폐해를 낳기도 하였다.

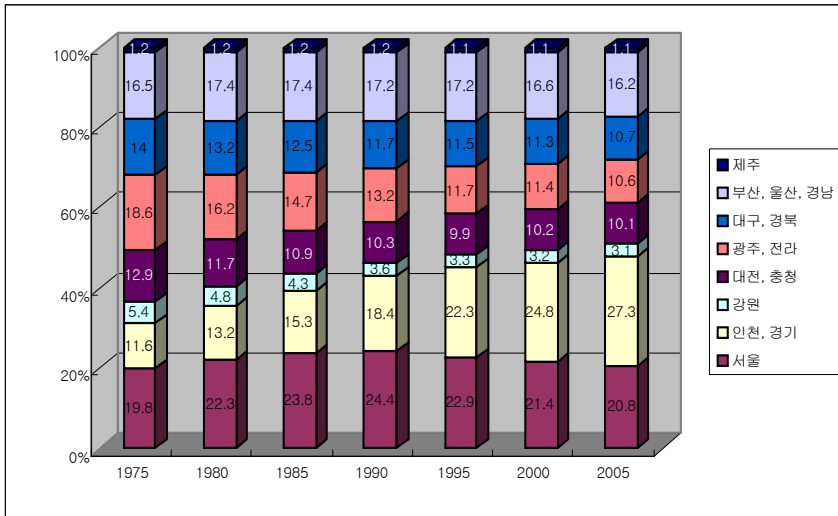
1960년대에서 1990년대까지의 인구와 산업 분포 변화를 진영환·김창현(1998)은 다음 <표 2-11>와 같이 설명한 바 있다. 여기서 볼 수 있듯이, 적어도 1990년대까지 수도권의 과밀이 확연하게 해소되는 계기를 맞이한 적이 없었다. 이는 1960~70년대의 성장 중심 발전 정책이 그 발단이었다고 볼 수 있다.

〈표 2-11〉 인구와 산업 분포 변화

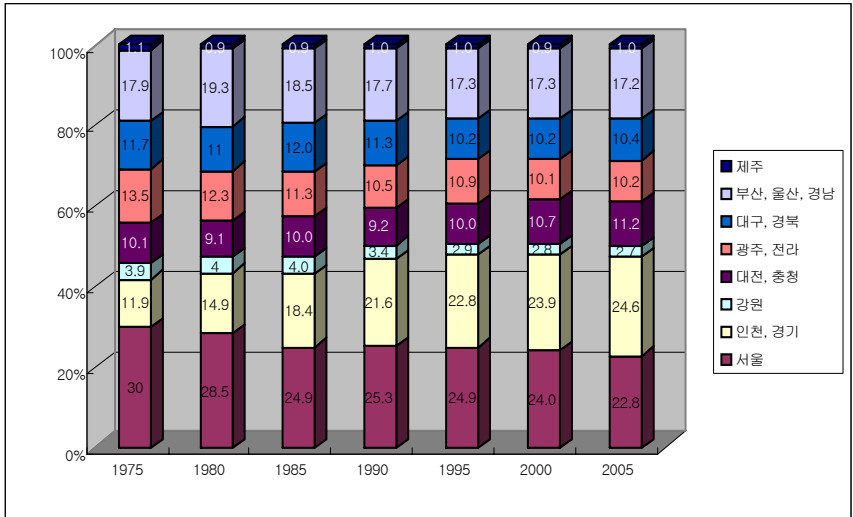
시기	인구분포와 정주체계	산업분포
1960년대	급속한 도시화와 서울로의 인구집중	서울, 부산 중심의 공업발전
1970년대	서울, 부산 양대도시의 급성장과 농촌지역의 인구유출	동남해안공업벨트의 급부상
1980년대	수도권 인구집중과 호남지역의 침체	수도권으로의 산업 재집중
1990년대	지속적인 수도권 집중과 지방의 상대적 침체	수도권의 광역화와 서해안 지역의 부상

자료 : 진영환·김창현, 1998 : 28~59에서 요약

그것은 다음 〈그림 2-3〉과 〈그림 2-4〉에서 수도권 집중 추이를 인구, GRDP를 통해 확인할 수 있다. 우선 인구의 경우, 서울의 인구 비중 자체는 1990년 정도를 정점으로 하여 낮아지고 있지만, 인천광역시와 경기도를 포함한 수도권의 인구 비중은 지속적으로 높아지고 있다. 이러한 경향은 GRDP 비중에서도 유사하게 나타난다. 〈표〉에서 각년도 인구와 GRDP의 수치를 확인할 수 있다. 이 표에서 1인당 GRDP를 보면, 서울과 대전·충청, 부산·울산·경남 지역의 1인당 GRDP가 타지역에 비해 상대적으로 높다는 사실도 확인할 수 있다.



[그림 2-3] 시도별 인구 추이 (1975~2005)



[그림 2-4] 시도별 GRDP 추이 (1975~2005)

또한 수도권과 비수도권, 권역간, 도농간의 격차는 재정자립도를 통해서도 확인할 수 있다. 시도별 재정자립도의 변화 추이는 다음 <표 2-12>와 같다. 가장 재정자립도가 높은 곳이 서울로 2004년 현재 96.5%이며, 가장 낮은 전북 지역은 42.7%에 불과하다.

<표 2-12> 시도별 재정자립도 (1992~2004)

(단위 : %)

시도별	1992	1995	1998	2001	2004
평균	73.0	66.4	63.9	62.9	69.6
서울	99.0	95.8	95.2	95.7	96.5
부산	86.4	77.6	78.2	75.6	80.9
대구	69.9	81.5	65.1	68.1	79.5
인천	94.6	86.9	78.7	75.4	79.7
광주	74.1	74.3	74.0	66.2	69.8
대전	79.8	79.4	68.1	75.6	79.7
울산	-	-	77.3	72.7	76.5
경기	84.5	84.0	80.0	81.2	84.7
강원	52.3	42.4	47.3	37.9	55.6
충북	59.0	50.6	48.5	45.4	50.4

시도별	1992	1995	1998	2001	2004
충남	48.2	38.5	44.6	43.9	55.4
전북	50.0	42.9	44.4	38.8	42.7
전남	44.4	34.5	40.4	38.4	43.1
경북	52.5	45.0	41.1	43.0	52.8
경남	66.7	56.3	53.7	50.3	64.2
제주	58.8	45.9	49.1	42.9	48.5

자료 : 행정자치부 지방재정세제본부 재정정책팀, 통계청 재인용

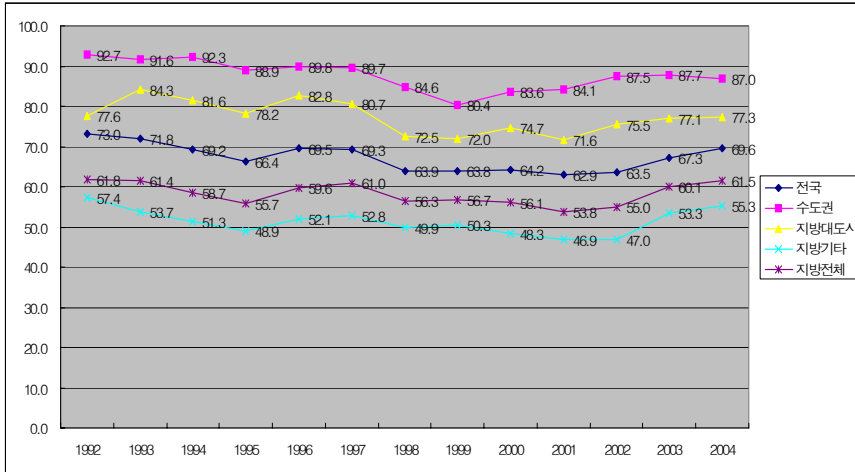
지역별 재정자립도를 수도권과 그 밖의 지역으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-13〉 지역별 재정자립도 (1992~2004)

(단위 : %)

구분	전국	수도권	지방		
			계	대도시	기타
1992	73.0	92.7	61.8	77.6	57.4
1993	71.8	91.6	61.4	84.3	53.7
1994	69.2	92.3	58.7	81.6	51.3
1995	66.4	88.9	55.7	78.2	48.9
1996	69.5	89.8	59.6	82.8	52.1
1997	69.3	89.7	61.0	80.7	52.8
1998	63.9	84.6	56.3	72.5	49.9
1999	63.8	80.4	56.7	72.0	50.3
2000	64.2	83.6	56.1	74.7	48.3
2001	62.9	84.1	53.8	71.6	46.9
2002	63.5	87.5	55.0	75.5	47.0
2003	67.3	87.7	60.1	77.1	53.3
2004	69.6	87.0	61.5	77.3	55.3

자료 : 앞의 글

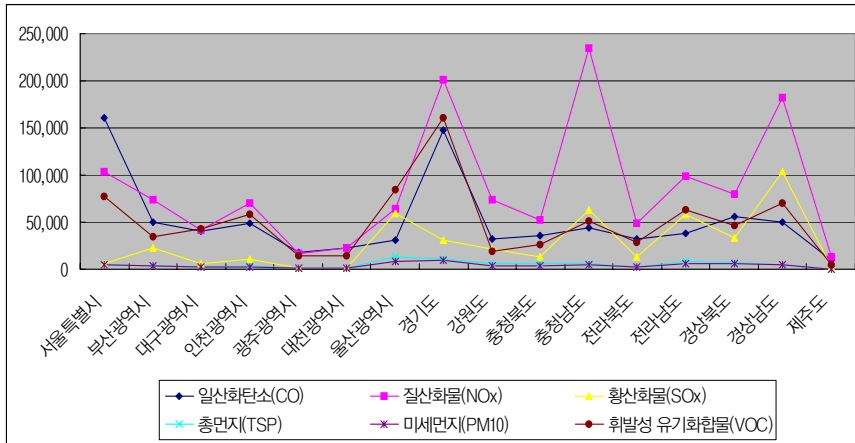


[그림 2-5] 지역별 재정자립도 (1992~2004)

불균형 성장을 해소하기 위한 많은 정책이 시행되었음에도 불구하고 아직까지는 뚜렷한 성과를 거두고 있지 못한 것으로 보인다. 수도권은 집중과 과밀로 인하여 삶의 질이 저하되고, 지방은 생산력과 물적 기반이 취약하여 인적 자원을 보유하지 못하게 됨으로서 양쪽 모두에게 악순환적 영향을 미치고 있다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 적극적인 대안이 필요하다.

2) 환경 파괴와 그로 인한 삶의 질 저하 및 지속가능한 발전 저해

앞서 살펴본 것처럼 경제성장 위주의 개발정책은 80년대 이후 지역균형을 위한 노력에도 불구하고 아직 효과가 크지 않을 뿐만 아니라 90년대 이후의 지역개발 정책도 여전히 그 내용 측면에서 기업 유치와 관광산업 활성화 위주로 추진됨에 따라 상대적으로 지역 주민의 삶의 질 제고에 소홀히 하였다. 사회방조제 등에서 볼 수 있었던 환경 파괴와 지역 내 집단간 갈등 유발, 대규모 지역개발 사업에서 해당 지역주민이 오히려 소외되는 현상, 무분별한 관광시설 개발로 인한 지속가능한 발전의 저해 등은 지금까지의 지역개발 정책이 안고 있는 현실적인 한계라고 할 수 있다.



자료 : 통계청

[그림 2-6] 시도별 대기오염물질 배출량

3) 중앙집중식 지역개발로 인한 지역의 특성과 자생력 저하

지방자치제도의 본격적인 실시 이후 지자체의 자율적인 노력이 증대되고 있으나 주요 지역개발사업이 아직도 중앙정부의 관할, 통제 하에 있는 경우가 많고, 지자체의 경험과 역량 부족, 전문인력 부족, 조직 및 제도적 체제의 취약성 등으로 인해 여전히 높은 중앙정부 의존도를 보이고 있다(김용웅 외 1999 : 40-41). 이러한 개발 방식이 지속되는 경우 결과적으로 지역의 자생력을 상실할 수 있으며, 나아가 지역의 균형적 발전에 초점에 둔 중앙정부의 지역개발정책은 결과적으로 몰개성적이고 중복적인 투자를 초래할 수 있다.

그리고 2000년대 들어서서 새로이 추진되는 사업은 지역의 자발적인 개발 사업에 중앙정부가 지원을 하는 방식을 강화하고 있지만 아직은 그 성과가 뚜렷하지 않다.

4) 문화유산의 파괴와 그로 인한 문화관광 자원 유실

성장 중심의 지역개발 정책의 문제는 많은 문화유산이 신중한 평가 없이 파괴되었던 사실에서도 찾아볼 수 있다. 일제 점령기의 파괴는 차치하더라도, 이후 1960년대 이후 지역개발정책에서 수많은 유산이 파괴 혹은 훼손되

었다. 신경철(1997)이 「개발로 인한 문화파손 : 영남지역의 사례」라는 글에서 제시한 흥해 옥성리 유적(1994년 영일군에서 흥해읍민을 위한 체육관 건립 부지 조성을 위해 파괴), 함안 도항리·말산리 고분군(일명 아라가야고분군, 1994년 함안군의회 청사 건립 사업에 의해 훼손) 등의 사례, 권오영(1997)이 「개발에 밀린 서울 강남의 백제문화」에서 보여준 풍납토성, 몽촌토성 등의 사례가 단적인 예이다. 다음 글에서도 그러한 예를 볼 수 있다.

1960년대초 도시개발 시대를 맞이하여 감영 北쪽에 있던 通引廳, 南쪽(현 全州警察署 南쪽)에 作廳, 賑恤廳 그리고 全北銀行 동쪽에 있었던 府營의 作廳 등을 가로개설 또는 공공건물 신축을 위해 철거해 버렸다.

이때 반대나 보존을 위한 어떤 목소리도 들은 일이 없으며, 오늘날에 와서는 기억조차 없어져 버렸다. (장명수, 1993 : 64)

이러한 문화유산의 손실은 그 자체의 가치를 손실한 것일 뿐만 아니라, 이후 충분히 활용될 수 있는 문화관광의 귀중한 잠재 자원을 잃어버린 것이기도 하다. 따라서 향후 지역개발에 있어서 문화유산의 보존에 대한 체계적인 대안이 필요하다.

2. 지역개발 정책에서 문화의 도입

가. 배경

1980년대까지 문화예술 부문은 지역개발 차원에서 거의 고려되지 않았으나 1990년대 이후 ① 축제 등 관광자원으로서, ② 문화산업을 통한 지역 산업 발전의 특성화 분야로서, 그리고 ③ 삶의 질 제고를 통한 인력 유입 수단 또는 조건으로서 지역개발에서 문화의 중요성이 점차 증대되고 있다.

또한 ‘경제·문화 등 다양한 분야에서 국가보다도 도시를 먼저 떠올리는 것이 일상화되었을 정도’로 세계화-지방화가 가속화됨에 따라 도시경쟁력이 ‘국가경제의 성패를 좌우하기 시작’(전영옥, 2007 : 4)하였다. 전영옥(앞

의 글: 4)은 ‘스타급 대도시’를 다음 <표 2-14>와 같이 소개하고 있는데 여기서 문화 요소가 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-14> 주요 분야별 스타급 대도시

구분	주요도시	특징
금융	뉴욕, 런던	2006년 세계 주식거래의 48.1%(뉴욕), 10.8%(런던)
영화제	칸느, 베니스, 베를린	세계 3대 영화제 개최 도시
박물관	빌바오(스페인), 뉴욕	‘Bilbao Effect’ (박물관의 도시활성화 기여 효과)라는 신조어 탄생
음악제	잘츠부르크, 바이로이트(獨)	유럽 2대 음악축제(잘츠부르크 관광객 연 600만명)
엔터테인먼트	라스베이거스, 마카오	2006년 라스베이거스의 연 관광수입 394억 달러
자동차 경주	멜버른, 몬트리올	세계대회 12년 연속 개최 도시
교육	캠브리지(美, 英), 옥스퍼드(英)	2006년 타임誌 선정 세계 1~4위 대학 입지

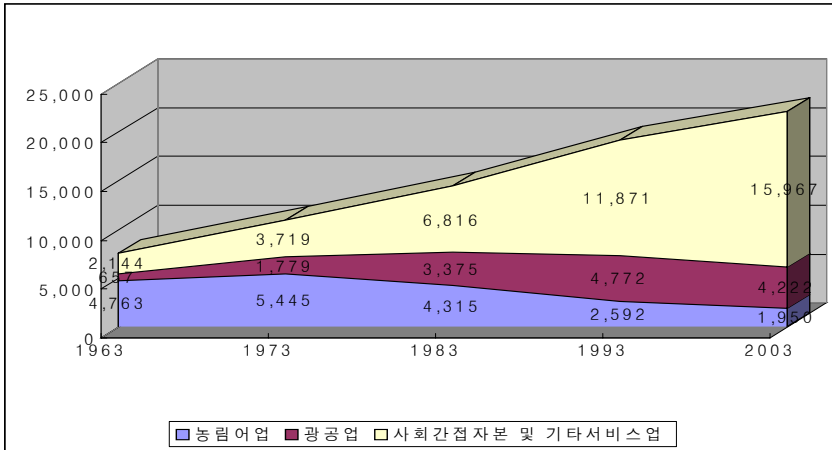
자료 : 전영옥 외, 2007 : 4

이러한 변화의 배경으로 산업구조의 변화, 라이프스타일의 변화 등 몇 가지로 요약할 수 있다.

1) 산업구조 변화와 문화산업의 대두

60-70년대 이후 3차 산업의 비중 증가, 그리고 특히 90년대 이후 정보통신기술 발달로 인한 산업 구조 변화(<표 2-15> 및 [그림 2-7] 참조)는 기존의 산업-농·임·어업과 하향세인 제조업-을 대체할 새로운 산업의 필요성을 증대시켰다.

(단위 : 천명)



자료 : 통계청

[그림 2-7] 산업별 취업자수(1963~2003)

<표 2-15> 산업구조 변화(1971~2006)

단위 : 십억원(당해년가격), %

구분	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006
총부가가치	3,132 (100.0)	12,839 (100.0)	43,227 (100.0)	87,838 (100.0)	204,461 (100.0)	402,230 (100.0)	550,008 (100.0)	753,802 (100.0)
농업·임업·어업	927 (29.6)	3,305 (25.7)	7,339 (17.0)	10,535 (12.0)	16,240 (7.9)	23,962 (6.0)	24,806 (4.5)	24,473 (3.2)
광업	52 (1.7)	198 (1.5)	840 (1.9)	1,245 (1.4)	1,611 (0.8)	2,123 (0.5)	2,021 (0.4)	2,668 (0.4)
제조업	554 (17.7)	3,059 (23.8)	10,859 (25.1)	25,483 (29.0)	56,003 (27.4)	107,356 (26.7)	151,766 (27.6)	209,835 (27.8)
사회간접자본 및 서비스업	1,599 (51.1)	6,277 (48.9)	24,188 (56.0)	50,575 (57.6)	130,607 (63.9)	268,790 (66.8)	371,415 (67.5)	516,825 (68.6)

자료 : 통계청

또한 급속한 인터넷 보급과 IT 부문의 급성장, 디지털콘텐츠 및 게임산업 성장 등은 세계 경제 변동과 외환위기를 극복할 원동력이자 지속적으로 새로운 산업 분야로 대두되었으며, 전지구화의 흐름과 맥을 같이 하여 1990년대 후반부터 나타난 이른바 ‘한류’ 현상도 이러한 흐름을 가속화하였다.

이에 따라 쇠퇴하고 있는 산업 지대의 재생 전략으로서 문화산업은-2005년 기준 우리나라 문화산업⁶⁾ 매출액은 전년 대비 7.8% 증가한 53조 9,481 억원으로 경제성장률 4.2%의 두 배에 가까운 성장률을 보여주었고, 2003년~2005년의 3년간 연평균 성장률은 10.5%에 이른다(문화관광부, 2007a : 23)-높은 기대를 받고 있다.

2) 지역 활성화를 위한 필수요건으로서 삶의 질

경제발전은 물질적 만족뿐 아니라 문화향수 등을 통한 정서적 만족이 삶의 질을 크게 좌우하게 만들었다. 즉, 과거 소수의 향수 대상이었던 문화콘텐츠가 광범위한 대중의 문화로 발전하는 예가 증가하고 있다. 또한 지식정보사회로의 변동은 산업구조뿐 아니라 생활 패턴을 바꾸어 놓았다. 대표적으로 교통통신의 발달로 인해 수도권과 타 지역간의 시간적 거리가 매우 가까워졌으며, 수도권에 위치하지 않아도 업무의 저해를 받지 않는 정보·기술적 환경에 의해 다음커뮤니케이션이나 NHN과 같이 IT 기업의 일부 부서 또는 자회사가 제주도, 춘천 등 지방으로 이전하는 사례도 생겨나기 시작하였다. 이런 기업과 기관의 지방 이전은 수도권 과밀을 해소하려는 정부의 정책이기도 하지만 정보통신기술 및 교통의 발달은 이런 현상을 더욱 가속화할 수 있는 조건이 되고 있다.

여기에 주40시간 근무제 시행으로 인해 여가시간이 증대되었고, 여가활동의 중요성도 더 커졌다. 「2006 여가백서」에 의하면 현재 관리 및 전문직 종사자의 약 45%, 사무직 종사자의 약 56%가 주 40시간 근무제에 해당되며, 주 40시간 근무제를 실시하고 있는 집단 중 약 57%가 실시 후 여가시간 증가를 경험하고 있었다. 이러한 제 조건이 맞물려 관광 및 문화예술에 대한 수요가 모든 지역에서 급증하고 있으며, 따라서 이러한 수요를 충족할 수 있는 지역개발에 대한 요구가 90년대 이후 특히 2000년 이후 급증하고 있다.

6) 여기서 문화산업은 문화산업통계의 조사 대상인 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고, 캐릭터, 디지털교육 및 정보의 10개 분야를 말한다.

나. 현황

1) 90년대 : 관광자원으로서 문화

제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 수도권 비대화를 막기 위해 지방 4대도시와 그 외 도별 중심도시의 중추관리기능을 특화 육성할 것을 제시하고 있다. 여기서 4대도시(부산, 광주, 대구, 대전) 중 광주의 특화 방향을 첨단산업에 더하여 예술, 문화로 명시하였으며, 그 외 전주, 청주, 제주, 춘천 네 곳 중 춘천을 제외한 세 개 도시의 특화 분야로 문화 또는 문화 예술을 제시한 바 있다. 이 계획에서는 도시의 전통·문화자원과 자연경관의 보전대책을 강구해야 한다는 내용과 특정지역 대상 선정에 있어 ‘문화예술 진흥을 위해 국가 특수목적상 개발지역’을 포함시키고 있다.

제2차 국토계획에서는 휴양 및 위락공간에 관한 추진전략이 제시되어 있으나 국·도립공원, 근린공원, 어린이공원 등 녹지 조성을 중심으로 서술되어 있고, 박물관 등 문화시설과 문화유적에 관해서는 매우 간략히 제시되어 있다. 또한 제3차 국토계획에서는 여가시간 증대 등에 대비하여 국민여가공간으로서 스포츠시설, 공원, 문화유적, 문화예술활동 시설 등 분야별 개선 방안을 제시하고 있으나 대체로 관광지 조성을 중심으로 한 전략에 중심을 두고 있고, 문화관광을 통해 지역을 개발한다기보다는 국민 삶의 질 향상이라는 측면에서 관광 여건을 개선한다는 취지가 더 강하게 나타났다.

그러나 동 계획의 권역별 개발 계획에서는 특히 충북권 개발 계획에 있어서 ‘자연 및 문화자원을 활용한 관광산업 육성’을 기본 방향으로 채택하고, 중원역사문화자원을 관광자원으로 활용할 것을 제시하고 있다. 대전·충남 권에 관해서도 공주·부여지역의 백제문화와 아산·홍성 등의 조선문화자원 개발, 전북권에서는 전주의 문예단지 조성 등 문화자원 개발·보전, 남원·익산의 전통문화 및 유적 보존·육성 등 비교적 상세한 계획을 담고 있는데, 이러한 내용은 제3차 국토계획에서 처음 등장하고 있다.

특정지역제도에서는 문화·관광 등 새로운 지역개발 수요에 신속적으로 대응하기 위한 중규모 지역개발 수단으로서 이중 문화관광권형(역사문화유산의 보전·정비 또는 관광자원 개발 등을 위해 기반시설의 설치, 주변지역

의 연계개발·정비가 필요한 지역)으로 1993년 백제문화권이 지정되어 2005년까지 추진되었다.

그리고 1996~7년 개발촉진지구로 지정된 17개 지구 중 영월·화천, 안동호주변, 산악휴양형(영주·영양) 등 몇 개 지구의 개발 기본 방향에서 ‘문화’를 통한 지역개발을 언급하고 있으며, 영월·화천지구의 중석박물관 건립, 청양지구의 도림사지복원과 백제문화권 연계도로 건설, 산악휴양형지구(영주·영양)의 순흥 역사유적지구(소수서원, 순흥 향교 등), 중서부평야지구(상주·의성)의 조문국(召文國)도읍지보존개발사업, 안동호주변지구(안동·청송)의 하회관광단지조성 등 대체로 주변의 관광휴양지 개발과 연계된 문화유적 보존, 정비를 중심으로 계획을 수립·추진하였다.

한편, 1994년 12월에 관광업무가 교통부에서 문화체육부로 이관되면서 1994년 한국방문의 해, 1995년 이천도자기축제(이천군·한국관광공사 공동주최 및 문화체육부 후원), '96 문화관광축제 Press Tour 등 문화체육부에서 관광활성화를 위한 문화자원 활용을 적극적으로 추진하기 시작하였다.

하지만 문화를 통한 지역개발이라는 측면에서 볼 때 1990년대는 무엇보다 지방자치제가 가장 큰 영향을 미친 시기라 볼 수 있다. 5·16 이후 중단되었던 지방자치가 다시 재개되면서 지방자치단체별로 지역을 활성화하기 위해 앞 다투어 지역축제를 새로이 기획하거나 기존의 지역축제 활성화를 도모하였고, 정부에서도 1996년부터 문화관광축제 육성정책을 시도하였다.

실제 현재 개최되고 있는 지역축제 중 약 44%(총 1,154개 중 508개)가 1991년~2000년의 기간 사이에 시작되었다. 또한 광주비엔날레(1995), 부산국제영화제(1996), 부천 국제 판타스틱 영화제(1997) 등 국제적 규모의 문화예술행사가 시작되었고, 1999년에는 문화산업을 지원·육성하는 체계를 마련하고자 『문화산업진흥기본법』을 제정하였다.

〈표 2-16〉 지역축제의 개최시작 연도별 현황

최초개최연도	축 제 수 (개)	백 분 율 (%)
1945 이전	5	0.4
1946~1950	1	0.1
1951~1955	2	0.2
1956~1960	8	0.7
1961~1965	19	1.6
1966~1970	19	1.6
1971~1975	30	2.6
1976~1980	21	1.8
1981~1985	61	5.3
1986~1990	75	6.5
1991~1995	150	13.0
1996~2000	358	31.0
2001~2005	394	34.1
2006	11	1.0
합 계	1,154	100.0

자료 : 문화관광부. 2007b : 55

2) 2000년대 : 문화산업 육성과 삶의 질 제고

제4차 국토종합계획 수정계획과 1차 국가균형발전 5개년 계획을 통해서 2000년대는 문화가 지역개발에서 매우 큰 비중을 차지하게 되었다. 즉 관광산업의 일부로서 문화자원을 활용하는 것뿐만 아니라 문화산업 자체가 지역개발의 원동력으로 작용하고 있으며, 지역민의 생활환경 측면에서도 도로와 주택 등 기본적인 여건 외에 문화적 환경 조성이 중요한 이슈가 되었다.

제4차 국토계획에서 제시된 π 형 연안국토축 중 특히 서해안축은 국제물류·비즈니스, 신산업과 더불어 문화관광분야로 특화할 것이 제안되었으며, 권역별로는 광주권의 문화관광산업지대, 대구권의 역사문화·교육자원 활용 극대화, 부산권의 영상산업 등이 특화 산업으로 언급되고 있다.

〈표 2-17〉은 시도별 전략산업 중 문화관련 산업을 정리한 것이다.

〈표 2-17〉 시·도별 전략산업

지역	전략산업	주요사업
서울	디지털콘텐츠산업	멀티미디어 콘텐츠센터 건립 애니메이션 전문인력 양성
부산	영상·IT산업	영화종합후반작업지원체계 구축 부산영상센터 건립
광주	디자인·문화산업	디자인센터 건립 및 광주디자인비엔날레 창설 디지털문화예술콘텐츠 개발
경기	문화콘텐츠산업	만화·영상·출판·게임 등 문화산업클러스터 연계 광명음악밸리 조성
강원	관광문화산업	테마관광루트 개발 애니메이션 창작기획 전문인력 양성
충남	첨단문화산업	디지털콘텐츠진흥원 설립 영상콘텐츠데이터뱅크센터
전북	전통문화·영상·관광산업	맞춤형 체험관광상품 활성화 전주전통문화중심도시 육성
전남	문화관광산업	문화·관광 복합콘텐츠 개발 21C 뉴 흥길동 및 기 문화 프로젝트 사업
경북	문화관광산업	신라천년문화체험관 건립 명상 문화콘텐츠 종합개발원 조성
제주	디지털콘텐츠산업	제주첨단문화산업단지 조성 관광과 접목된 텔레매틱스 시범도시 구축

이와 같이 각 지자체가 산업 고도화 전략의 하나로서 지역전략산업의 특성화에 주력하고 있다. 중앙정부 역시 지역의 지속가능한 성장 기반을 마련하고 국가균형발전을 이루기 위하여 누리사업, 문화산업연구센터(CRC, Contents Research Center)지원사업, 지역거점 문화도시 육성(광주아시아 문화중심도시, 부산영상중심도시 등), 그리고 특성화된 지역문화육성(울주의 옹기마을, 담양 죽공예단지 등) 등 특성화 사업을 중점적으로 지원하고 있다.

문화적인 환경 조성은 제4차 국토계획 수정계획에서 ‘아름답고 인간적인 정주환경 조성’을 위해 지역공동체 고유의 역사문화와 경관을 조성하여 우리지역에 대한 자긍심을 고취할 것을 제시한 데서 찾을 수 있다. 이와 같은

취지에서 시행되고 있는 사업으로는 「살고 싶은 도시만들기」(건설교통부), 「살기 좋은 지역만들기」(행정자치부) 등이 있다.

1990년대에 대부분 마무리되었던 특정지역개발사업도 문화유적지를 중심으로 다시 시작하였고 그 내용은 <표 2-18>과 같다.

<표 2-18> 특정지역개발사업 지정 현황

체 계	백제문화권	내포문화권	영산강문화권
지정 배경	백제문화유적을 발굴복원하고 관광자원을 개발하여 지역발전 도모	가야산권, 북부권, 내륙권, 해양권을 연계한 문화관광형 특정지역으로 개발	영산강유역에 분포한 고대 문화 자원을 복원, 관광자원화, 지역개발 도모
지정 년도	1993.6.11	2004.12.9	2005.12
사업 기간	94~2005(12개년)	2005~2014(10개년)	2006~2015(10개년)
대상 지역	3시 1군 (공주,논산시 두마면, 부여군, 전북 익산시) ※지정면적 : 1,915km ²	2시 4군 (서산,보령,태안, 홍성,예산,당진) ※지정면적 : 955km ²	전남 8군 (나주,담양,화순,해남, 영암,무안,함평,장성군) ※지정면적 : 827km ²
주요 사업	총 50건 : 문화14, 관광11, 교통10, 도시15	총46건 : 정신문화4, 유적30, 관광5, 도로7	총42건 : 문화재9, 문화유적10, 관광16, 기반7

자료 : 건설교통부 홈페이지

또한 주로 관광자원 개발 대상 지역의 지원을 중심으로 추진되고 있는 개발촉진지구사업도 지역고유의 문화자원을 활용한 관광자원 개발을 위해 지속적으로 추진되고 있다.

이와 같이 지역발전에서 문화의 중요성이 증대됨에 따라 2004년 11월에는 문화관광부 문화정책국에 지역문화과(현 지역문화팀)가 신설되었다. 지역문화팀의 업무는 다음과 같다.

‘지역문화팀’의 주요업무 내용

지역문화정책에 관한 종합계획의 수립·조정 및 추진

지역문화의 균형발전을 위한 계획의 수립·지원

문화중심도시 조성에 관한 사항

문화예술·관광·체육·청소년·문화복지 등 문화시설의 확충 및 운영기본정책의 수립·조정

지역문화자원의 네트워크 구축 및 운영

지방문화예술진흥위원회 및 지역 문화재단에 관한 사항

지역축제 등 지역특성화 문화자원(문화재를 제외한다)의 개발·육성 및 지원

지방문화원의 육성·지원

향토문화의 보존 및 조사·연구의 지원

지역주민의 문화창조 및 향유 활성화에 관한 사항

자료 : 문화관광부홈페이지(www.mct.go.kr)

제2절 문화를 통한 지역개발 현황 분석

1. 문화를 통한 지역개발 정책 분석

가. 문화관광부의 주요 시책

이전 문화관광부의 지역개발 관련 정책은 주로 관광산업을 중심으로 이루어졌으나, 참여정부는 문화를 기반으로 하여 지속가능한 지역균형발전 모델을 제시하고자 주요 시책에 문화를 통한 지역개발에 관련된 정책목표를 담기 시작하였다. 이는 상기한 문화관광부 내 지역문화과 신설과 시점을 같이하고 있다.

2004년에는 ‘지역문화를 살리는 원년’, 2005년에는 ‘문화·관광으로 지역 균형발전’을 주요 시책으로 제시한 바 있고, 2006년 이후로도 ‘지역균형발전을 위한 자생적 문화역량 강화’를 주요 성과목표로 설정하고 구체적인 내용을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 지역문화 진흥을 위한 정책기반 구축
 - 지역문화의 자생성·역동성 강화를 위한 법·제도의 정비
 - 지역별 문화예술위원회 구성, 문화도시 지정 등을 내용으로 하는 「지역문화진흥법」 제정(상반기 중)
 - 지방대학을 활용한 지역문화자원 활용 컨설팅 강화
 - 민·관·학 정책네트워크 구축으로 지역문화 발전기반 마련
 - 지역의 문화시설, 문화정책 등에 대한 종합컨설팅 실시(20개, 4.8억원)
 - 지역문화 정책·기획 역량의 확대를 위한 전문인력 양성
 - 지자체 실무공무원(4회, 60명) 및 지역문화활동가(5명, 2개월) 대상 해외 연수
 - 우수문화원 해외 문화체험 등 지방문화원 인력 재교육 강화(1.6억원)
 - 예술과 문화유산을 특화한 지역거점 문화도시 조성
 - 아시아 문화의 허브, 「아시아문화중심도시」 조성('07년 833억원)
 - 특별법에 따른 하위법령 제정, 법정 종합계획 수립, 조직의 직제화 등
 - 「국립아시아문화전당」 설계 및 건설공사 착공, 아시아문화교류센터 등 전당 시설 별 운영 조직화, 도시 조성 기반사업 등 추진
 - 역사, 전통 등 지역 문화자원의 특성화를 통한 문화도시 조성
 - 동부사적지 주변정리, 안압지 프로젝트 등 「경주 역사문화도시」 조성(40억원)
 - 한옥마을 문화적 경관 및 시대별 전통가옥의 조성 등 「전주 전통문화도시」 조성(30억원)
 - 지역문화산업의 창조·연구·보급 역량 강화
 - 「지방 문화산업 클러스터」 운영의 효율성 제고
 - 국내외 성공사례 전파 등 평가 및 컨설팅 지원 프로그램 운영(1억원)
 - 추진실적에 대한 평가를 기초로 차등 지원(10억원)
 - 「문화산업진흥지구」 지정 활성화
 - 문화산업단지조성의 유인방안 모색(세제 등 혜택 부여 방안 검토 및 추진)
 - 도시내 상업업무 구역내 문화산업 집적지 형성 유도
 - 지역별 문화산업 육성을 위한 핵심 인프라의 구축 지원
 - 「지역문화산업연구센터(CRC)」 육성(25억원)
 - 부산 영상인프라 확충을 위한 후반작업기지 건립 지원(30억원)
 - 「지역 영상미디어센터」 설치 지원(천안, 제천, 안동 3개소 / 30억원)
- (문화관광부, 「2007년도 업무계획」)

나. 문화를 통한 지역개발 정책

1) 지역문화진흥과 지역 거점 조성

① 법·제도 정비

지역문화에 관련된 법률로는 우선 『문화예술진흥법(법률 제8345호)』을 들 수 있다. 여기에 지방문화예술위원회 및 지방문화예술진흥기금에 관한 내용을 포함하여 지역문화예술위원회 설립, 한국지역문화진흥원 설치, 문화복지사 등을 골자로 하는 『지역문화진흥법』 입법이 추진 중이다. 이 법안은 지역마다의 고유한 문화를 발전시켜 지역간 문화격차를 해소하고 궁극적으로 지역 경쟁력과 지역주민의 삶의 질을 제고하기 위해 마련되었으며, 2004년 11월 제정추진위원회가 구성되어 이후 수차례 워크숍과 법안소위원회 대토론회 국회공청회 등을 거쳐 2006년 5월 입법발의 되었다.

다음으로 2006년에 『문화산업진흥기본법(법률 제7940호, 2006. 4. 28. 공포, 2006. 10. 29. 시행)』 개정을 통해 문화산업진흥지구 지정과 운영을 위한 법적 근거를 마련하였다.

그리고 2005년 12월 29일 『문화예술교육지원법(법률 제7774호, 이하 지원법)』을 공포하고, 2006년 6월 20일 시행령 의결을 거쳐 6월 29일부터 시행하고 있다. 이 법에서 지역 문화예술교육의 체계화를 위하여 지역문화예술교육지원협의회 및 지역문화예술교육지원센터의 지정, 운영에 관한 법적 근거를 마련하여 문화예술교육을 안정적으로 추진할 수 있는 법적 토대를 갖추었다.

② 지역거점 조성사업

광주, 부산, 전주, 경주를 4대 지역거점 문화도시로 지정하여, 각각 ‘아시아문화중심도시’, ‘경주역사문화도시’, ‘전주전통문화도시’, ‘부산영상도시’로 조성하는 사업이다. 이는 지역을 문화적 성격에 따라 특화 발전시켜 국가의 균형적 발전을 도모하고 문화적 다양성을 증진시키려는 목적에서 시행되고 있다.

광주광역시에는 이 사업의 일환으로 국립아시아문화전당이 건립(2004~

2010)이 추진 중에 있으며, 이것은 118,170m²의 부지에 연면적 133,078m²으로 설계가 진행되고 있다(총사업비 : 국고 7,174억원). 여기에 아시아문화교류센터, 아시아문화원, 아시아문화창조센터, 아시아아트플렉스, 어린이지식문화센터 등이 조성될 예정이다.

그밖에 문화관광부의 2007년 업무계획에는 동부사적지 주변정리, 안압지 프로젝트 등 「경주 역사문화도시」 조성(40억원), 한옥마을 문화적 경관 및 시대별 전통가옥의 조성 등 「전주 전통문화도시」 조성(30억원), 부산 영상 인프라 확충을 위한 후반작업기지 건립 지원(30억원) 등이 포함되어 있다.

③ 지역 문화예술 및 관광자원 개발

그밖에 지역에서 보유하고 있는 문화유적, 축제 등을 관광자원화함으로써 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 여기에는 전북 ‘한옥마을 테마관광로 조성’ 등 14개 시도 123개의 문화관광자원 개발 사업, 문화관광축제 지원, 한국전통가옥 관광자원화, 템플스테이체험 프로그램 활성화 등의 사업이 포함된다(국가균형발전위원회, 2007 : 20~21).

〈표 2-19〉 문화유산의 관광자원화 군특사업 현황

(단위 : 백만원)

사업명	기간	예산(이전/05/06)	내용
유교문화관광자원화	2000-2010	103,643/35,341/32,008	유적보수정비복원 및 주변환경정비
남해안관광벨트개발사업	2000-2009	130,175/71,959/65,548	유적보수정비 및 주변환경정비
백제역사재현단지조성	1994-2010	212,670/49,381/43,464	역사재현촌, 연구교육촌 조성
지역문화유산개발사업	1994-2010	50,127/8,851/8,147	전곡리선사문화체험관광벨트 조성 양주회암사지종합개발, 아차산일대보루군정비

자료 : 김효정, 2007 : 76

2) 문화예술 인프라구축 및 인력양성

① 문화산업연구센터 지정·운영사업 (2005~2010)

문화관광부는 대학과 지역 문화산업 클러스터를 중심으로 한 산·학·연·정의 창의적 협력 네트워크를 구축하고, R&D 역량을 강화하며, 지역에 잠재해 있는 연구 인력을 조직·체계화함으로써 지역 문화산업클러스터에 대한 비전을 제시하고 혁신을 주도하고 있다. 나아가 지역 문화산업의 성공사례를 창출하고, 지역 고유의 자원을 활용하여 지역 문화산업을 특성화하고 경쟁력을 확보하고자 문화산업연구센터(CRC, Contents Research Center) 지정·운영사업(2005~2010)을 추진하고 있다.

앞으로 지역별 문화산업발전 계획에 따라 기반조성형, 창작프로젝트형, 브랜드마케팅형을 단계별로 지역문화와 연계된 지역특화 전략상품 개발로 선정·지원하게 되며, 2005~13년(9년)에 걸쳐 20개소를 설립할 예정이다. 이를 통해 지역 내 문화산업인력을 양성하고 문화산업체를 육성하여 지역경제 활성화에 기여할 것으로 기대한다.

② 지역영상미디어센터 (2005~2009)

지역주민의 영상문화 접근권을 신장하고 영상문화 저변을 확대하기 위한 사업으로서 서울을 제외한 15개 시·도에 1개소씩 설립(1개소당 20억 지원)하기 위해 추진 중이다. 사업비는 인프라구축 및 기존 건물 리모델링 비용, 카메라 등 영상제작·교육·후반작업 등에 필요한 기자재 구입에 활용되고 있으며, 이를 통해 지역의 복합 영상·미디어 문화교육 및 제작활동을 지원하게 된다. 총 사업비는 300억원(균특 150억, 지방비 150억)이며, 지금까지 공모 방식을 통해 2005년 2개소(김해, 제주), 2006년 2개소(대구 디지털산업진흥원, 인천 남구)가 선정되었고, 2007년 천안, 제천, 안동의 3개소가 새로이 선정되었다.

③ ‘지역문화예술교육지원센터’지정·운영

문화관광부에서는 학교, 교육청, 자치단체, 문화예술교육 기관 및 단체 등을 잇는 네트워크 구심점으로서 일선 학교와 연계한 문화예술교육, 문화

소외계층을 위한 각종 문화예술 프로그램 등 지역단위의 지원사업을 원활하게 시행하기 위해 지역문화예술교육지원협의회⁷⁾ 및 지역문화예술교육지원센터의 지정·운영을 『문화예술교육지원법』에 명시(제10조 6항)하고 센터 설립을 추진 중이다. 법에 의하면 문화관광부장관이 지자체장과 협의하여 기존 문화예술교육시설 및 단체 중에서 일정한 요건을 갖춘 곳을 문화예술교육지원센터로 지정할 수 있다. 지역센터는 지역내 교육 수요조사, 교육시설과 관련단체·지자체 등과의 협력체계 구축, 교육현장 모니터링, 전문인력 연수 등 다음과 같은 업무를 담당하게 된다.

- 학교, 교육시설 및 교육단체 간의 상호 연계협력망의 구축 및 운영
- 문화예술교육의 지원을 위한 학술 연구 및 조사
- 교육시설 및 교육 단체에 대한 지원 평가
- 교원의 연수 지원
- 문화예술교육 전문인력의 양성 및 연수
- 문화예술교육에 필요한 시설, 장비의 확충 및 정비
- 문화예술 원격교육시스템의 구축 및 관리
- 문화예술교육의 지원을 위한 국제협력 및 관련 사업
- 기타 지원센터 설립목적을 달성하기 위해 필요한 사업

2006년 인천 연수문화원, 광주 북구 문화의 집, 강릉 문화원, 거창연극제 육성진흥회 등 6개 센터, 2007년에는 춘천시문화예술교육사업단, 고양문화재단, 제주문화예술재단 등 20개가 지정되었다. 지정기관이나 단체에는 국고와 지방비 예산이 각각 6천만원씩 지원된다.

그 외에 한국문화예술교육진흥원을 통해 예술 강사 지원과 지역문화예술교육 워크숍 지원, 지역사회 연계 학교 문화예술교육 시범사업 등을 지속적으로 전개하고 있다.

7) 시도에 설치될 지역협의회는 지자체장을 위원장, 부교육감을 부위원장, 교원·문화예술교육전문인력·학부모·관련 시민단체 관계자 등을 위원으로 하여 연차별 지역문화예술교육 시책에 대한 협의와 지역 내 관계 기관 간 협력과제를 발굴하는 역할을 수행한다(문화관광부 보도자료, □□문화예술교육지원법□□ 시행).

3) 문화산업진흥정책

① 문화산업클러스터(문화산업지구) 조성 사업 (2000~2010)

지역문화산업클러스터 육성은 1999년 2월 제정된 『문화산업진흥기본법』에 근거하고 있으며, 2000년부터 2010년까지 총사업비 6,000억원(국고 3,000억원, 지방비 3,000억원)이 투입되고 있다.

문화산업클러스터 조성사업은 지역별, 장르별로 특화된 문화산업을 중점 육성하여 낙후된 지방경제 활성화와 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 즉, 문화콘텐츠의 생산과 소비가 결합된 복합 클러스터를 조성하여 문화예술과 문화산업, 관광산업이 유기적으로 연계된 지역발전을 실현하고, 나아가 문화산업 관련 기업 및 대학, 연구소, 벤처캐피탈 등 핵심시설의 집적(cluster)과 네트워크를 통해 시너지를 창출하고자 하는 사업이다. 현재 부산, 대구, 광주, 대전, 부천, 춘천, 청주, 전주 등 8개 지역이 지정되었고, 전국 10개 지역에 지역문화산업지원센터가 건립될 예정이다. 총사업비는 6,000억원 (국비 3,000억원, 지방비 3,000억원)이다.

그리고 문화산업 관련된 시설의 집적화를 통해 문화산업 관련기업 및 대학, 연구소 등의 연구개발과 인력양성, 공동제작 등을 장려하고 촉진하기 위하여 문화산업진흥법에 따라 문화산업진흥지구를 지정·지원할 수 있다. 이와 관련하여 관련 시설, 교통·통신 등 기반시설, 문화산업 관련 교육·연구시설 등의 요건을 갖춘 곳을 지정할 예정이다. 2006년 10월 29일 「문화산업진흥기본법 시행령」 개정에 의해 문화산업 관련활동을 위한 문화산업진흥지구 지정요건과 절차가 구체화되었으며, 아직 지역 지정은 이루어지지 않았다.

지금까지 문화를 통한 지역개발 정책을 지역문화진흥과 지역거점 조성, 문화예술 인프라구축 및 인력양성, 문화산업진흥정책으로 나누어 살펴보았다. 다음 절에서는 우리나라 지자체에서 추진 중에 있는 지역개발 및 문화를 통한 지역개발 현황을 살펴본 후 1990년대부터 지금까지의 시행 과정에서 나타난 문제점을 간략하게 살펴볼 것이다. 사실 문화를 통한 지역개발

정책들이 모두 현재 진행형이기 때문에 평가를 하기는 어렵다. 따라서 지금까지 나타난 문제점과 가능한 문제 상황을 포괄하여 검토하게 될 것이다.

2. 문화를 통한 지역개발 현황 조사

가. 설문개요

1) 조사목적

본 설문조사는 지자체별 지역개발 사업 및 문화관련 지역개발 사업현황을 분석하기 위하여 지역개발사업의 추진유무 및 유형, 중요도 및 추진방법, 항목별 영향력 등을 종합적으로 살펴보고자 실시되었다. 이를 통해 현재 국내 지자체의 문화관련 지역개발정책 문제점을 다각도로 진단하고 향후 바람직한 지역개발계획 수립에 기초 자료로 활용하고자 한다.

2) 조사설계

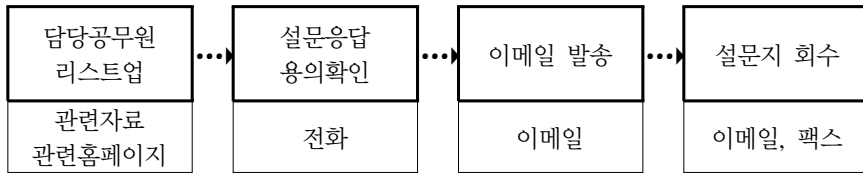
조사대상은 전국 특별시 및 광역시·도, 시·군·구의 지역개발 담당 공무원으로 주로 문화 및 관광관련 부서에 소속된 전문가들로 구성되었다.

조사는 먼저 홈페이지 및 관련 자료를 통해 전국의 지역개발 담당 공무원의 이메일 및 전화번호를 리스트업 한 후, 이메일 발송전에 전화로 설문응답 용의가 있는지 확인한 후 진행하였다.

설문회수는 조사에 응할 용의가 있는 응답자를 대상으로 이메일을 발송한 후, 이메일이나 팩스로 회수하였다([그림 2-8] 참조). 응답방법은 응답자가 스스로 기입하는 자답식 방법을 사용하였으며, 이해하지 못한 경우 조사자가 전화상으로 설문지의 내용을 설명한 후 조사를 진행하였다.

조사기간은 2007년 6월 15일부터 7월 13일까지 약 한달간 실시되었으며, 표본의 크기는 전국 지자체별로 약 300여부 배포 후 유효설문지 70부를 회수하여, 회수율은 23.3%로 나타났다.

분석은 빈도분석, 기술통계분석, 다중응답분석(MRA)이 이용되었다.



[그림 2-8] 설문조사 과정 및 방법

3) 조사항목

조사항목은 크게 ①지자체의 지역개발 사업현황, ②지자체의 문화관련 지역개발 사업현황, ③문화관련 지역개발사업의 중요도, ④응답자 일반현황의 4개 항목으로 구성되었다(〈표 2-20〉 참조).

지자체의 지역개발 사업현황 부분은 지역개발사업의 유무 및 사업추진단계(건수), 중장기비전 고려유무, 전담팀 구성유무, 지역개발사업 유형 및 사업명으로 구성되었으며, 범주형 및 개방형, 다중응답형 방식으로 측정되었다. 이 때, 지역개발사업의 유형은 지자체의 업무현황 자료를 분석하여 ①기반시설 정비형, ②첨단산업 조성형, ③경관정비형, ④축제운영형, ⑤도농교류형, ⑥관광자원 개발형, ⑦전통역사자원 발굴 및 정비형, ⑧문화 및 예술시설 조성형, ⑨생태환경 복원형, ⑩기타의 10개 항목으로 구분한 후 조사를 진행하였다.

지자체의 문화관련 지역개발 사업현황은 문화관련 지역개발사업 유형, 사업명, 지자체의 전략사업유무, 중장기적 비전 고려유무, 전담팀 구성유무, 예산규모, 경제·사회문화·환경적 영향정도, 수혜자 등의 항목으로 구성되었으며, 범주형과 5점리커트척도 방식으로 측정되었다. 이 때, 문화를 통한 지역개발사업의 영향정도에 대한 항목은 경제적 영향, 사회문화적 영향, 환경적 영향의 3개 항목으로 구분하였다. 경제적 영향은 소득증대, 고용증대, 물가상승, 관광객 증대, 사회문화적 영향은 문화보전, 삶의 질 향상, 이미지 개선, 가치혼란, 환경적 영향은 기반시설 개선, 환경개선, 생태계 파괴 항목으로 구성되었다. 문화관련 지역개발사업의 중요도는 지자체의 업무현황자료를 분석하여 문화관련 지역개발사업 중 대표적인 내용을 추출하여 11개의 세부항목으로 구성되었다. 구체적으로 축제, 박물관(도서관), 문화의 집,

공연장, 문화예술공연, 광장, 거리, 문화도시 등의 항목에 대하여 5점 리커트척도로 측정되었다.

마지막으로 응답자 일반현황은 담당공무원의 소속 및 담당업무, 근무기간 항목으로 구성되었으며, 개방형으로 측정되었다.

〈표 2-20〉 조사항목 구성

구 분	항 목	척 도
지자체의 지역개발 사업현황	지역개발사업 유무	범주형
	지역개발 사업추진단계 및 건수	범주형, 개방형
	지자체의 중장기비전 고려유무	범주형
	전담팀 구성유무	범주형
	조직 구성유무	범주형
	지역개발사업 유형	다중응답
	지역개발사업명	개방형
지자체의 문화관련 지역개발 사업현황	문화관련 지역개발사업 유형	범주형
	문화관련 지역개발사업명	개방형
	지자체의 전략사업 유무	범주형
	지자체의 중장기비전 고려유무	범주형
	지역개발사업 전담팀 구성유무	범주형
	전담팀 구성유무	범주형
	문화관련 지역개발사업의 예산규모	개방형
	문화관련 지역개발사업의 영향정도 (경제, 사회문화, 환경적 영향 : 11개 항목)	5점 리커트척도
	민감참여 여부 및 방식	범주형
	사업추진 후 수혜자	범주형
사업추진 시 어려운 점	범주형	
문화관련 지역개발사업 중요도	지역축제, 박람회, 박물관(도서관), 문화의 집, 공연장, 문화예술공연, 광장, 거리, 문화도시 등 주요 문화관련 지역개발사업 11개 항목	5점 리커트척도
응답자 일반현황	소속	개방형
	담당업무	개방형
	근무기간	개방형

나. 분석결과

1) 응답자 일반사항

① 지역별 분포

응답자의 도별분포 현황을 살펴보면, 경상도 30.0%, 서울 및 경기 22.9%, 전라도 및 충청도 각각 18.6%, 강원도 5.7%로 나타났다. 이 중 강원도의 경우, 응답을 거부하는 지자체가 많아 전체적으로 빈도가 낮게 나타났으며, 경상도의 경우 부산, 울산, 대구 등을 포함하고 있어 상대적으로 빈도가 높게 나타난 것으로 판단된다. 또한 지자체 규모별로는 시단위 응답자가 32.9%로 가장 빈도가 높았고, 군단위 28.6%, 구단위 22.9%, 특별·광역시·도 단위 11.5% 등 기초 지자체의 응답자가 전체의 84.4% 를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 전체 지자체 중 시·군·구의 비율이 월등히 높고, 광역단위 지자체의 경우 업무량과다로 설문자체를 기피하는 경향이 두드러졌기 때문으로 해석된다.

〈표 2-21〉 도별, 지자체 규모별 응답자 분포현황

도	N	백분율(%)	지자체 규모	N	백분율(%)
강원도	4	5.7	특별·광역시·도	8	11.5
서울, 경기도(인천 포함)	16	22.9	시	23	32.9
충청도(대전 포함)	13	18.6	군	20	28.6
경상도(부산, 울산, 대구포함)	21	30.0	구	16	22.9
전라도(광주포함)	13	18.6	무응답	3	4.3
무응답	3	4.3	계	70	100.0
계	70	100.0			

② 담당업무 및 수행기간

응답자의 소속 부서별 분포를 살펴보면, 문화관광과(팀) 소속 응답자가 전체의 40%로 가장 많았으나, 지자체의 조직 구성에 따라 문화관광과, 문화예술과 등의 다양한 분포를 보이는 것으로 나타났다. 응답자가 문화관광 분

야의 담당 업무를 수행해 온 기간은 최소 0.2년에서 최대 4년까지 다양한 분포를 보여주었고, 평균 담당 업무 수행 기간은 1.6년 (s.d.=0.9)으로 나타났다. 이 때 담당업무 수행기간이 짧은 것은 공무원 조직은 기간별로 순환하기 때문에 동일한 업무를 장기적으로 수행하는 경우가 적기 때문으로 판단된다.

〈표 2-22〉 소속 부서별 응답자 분포

소속부서	N	백분율(%)	담당업무 수행기간	N	백분율(%)
관광개발(관광기획, 관광진흥)	6	8.6	1년 미만	12	17.1
문화공보(문화홍보)	13	18.6	1년 이상 2년 미만	25	35.7
문화관광	28	40.0	2년 이상 3년 미만	16	22.9
문화예술(문화예술산업)	6	8.6	3년 이상	12	17.1
문화체육	10	14.3	무응답	5	7.1
기타(시립박물관, 주민복지과)	4	5.7	계	70	100.0
무응답	3	4.3			
계	70	100.0			

2) 지역개발사업 현황

① 지역개발사업 유무 및 추진단계

지자체의 지역개발 사업유무에 대해서는 무응답을 제외하고 89.6%가 있다고 응답하였으며, 10.4%의 응답자만이 관련 사업이 없다고 응답하였다. 현재 계획 또는 추진 중에 있는 지역개발사업이 지자체의 중장기적인 비전을 고려하고 있는지에 대해서는 응답자의 98.3%가 긍정적으로 응답하여, 대부분의 지역개발사업이 지자체의 장기적 계획안에서 실행되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 전국적으로 대부분의 지자체들이 지역개발사업을 추진하고 있으며, 대부분 장기계획에 따라 움직이는 것으로 나타나 지역개발사업이 일시적인 사업이 아닌 장기적 전략사업으로 자리잡아가고 있음을 알 수 있다.

지역개발사업이 있다고 응답한 경우, 사업추진 단계가 어디에 속하는지 다중응답방식으로 질문한 결과, 추진 중인 사업이 있다고 응답한 비율이

50.0%로 가장 높았으며, 계획준비 중 23.0%, 사업완료 14.0%, 계획만 수립 13.0% 순으로 나타났다. 즉, 지역개발사업이 추진 중이거나 이미 완료된 경우가 전체 응답자의 64.0%에 이르고 있어 지역개발사업의 추진실적이 비교적 양호한 것으로 나타났다. 추진 단계별로 각각 1개 이상의 사업이 있다고 응답한 경우 평균 사업수는 계획준비 중인 사업 건수가 4.9개로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 사업완료 4.8개, 사업추진 중 4.2개, 계획만 수립된 경우가 3.8개로 나타났다. 무응답을 포함하여 총 평균 사업건수는 4.6개로 나타났다.

〈표 2-23〉 지자체의 지역개발사업 유무 및 중장기 비전 고려 유무

구 분		N	백분율(%)
지자체의 지역개발사업 유무	지역개발사업 있음	60	89.6
	지역개발사업 없음	7	10.4
	계	67	100.0
지자체의 중장기적인 비전유무	고려하여 사업추진	59	98.3
	고려하지 않고 사업추진	1	1.7
	계	60	100.0

〈표 2-24〉 지자체의 지역개발사업 추진단계

구 분	N	백분율(%)	응답률(%)	평균사업건수
계획준비 중	23	23.0	39.7	4.9
계획만 수립	13	13.0	22.4	3.8
사업추진 중	50	50.0	86.2	4.2
사업완료	14	14.0	24.1	4.8
계	100	100.0	172.4	4.6

② 지역개발사업 전담팀 구성

지역개발사업을 담당하는 전담팀이 구성되어 있는지 여부에 대해서 질문한 결과, 유효 응답자 중 62.3%가 전담팀이 구성되어 있다고 응답하였으며, 응답자의 37.7%가 그렇지 않다고 응답하였다. 전담팀이 구성되어 있는 경

우, 그 조직구성에 대해서 질문한 결과 유효 응답자의 68.4%가 '팀제로 편성'되어 있다고 응답하였고, 그 다음으로는 T/F로 구성되어 있다는 응답자가 18.4%를 차지하였다. 그 외에 관련부서에 담당자가 1명 있다고 응답한 경우가 5.3%, 기타의 경우가 7.9% 순으로 나타났다. 즉, 과반수 이상의 지자체에서는 지역개발사업의 전담팀이 구성되어 있고, 그 전담팀은 팀체제로 운영되어 중요한 전략사업으로 고려되고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-25〉 지역개발사업의 전담팀 구성유무 및 조직구성

구 분		N	백분율(%)
지역개발사업의 전담팀 구성유무	구성	38	62.3
	구성되어 있지 않음	23	37.7
	계	61	100.0
전담팀의 조직구성	팀제로 편성	26	68.4
	관련부서에 담당자가 1명 있음	2	5.3
	T/F(Task Force)로 구성되어 있음	7	18.4
	기타	3	7.9
	계	38	100.0

③ 지역개발사업 유형

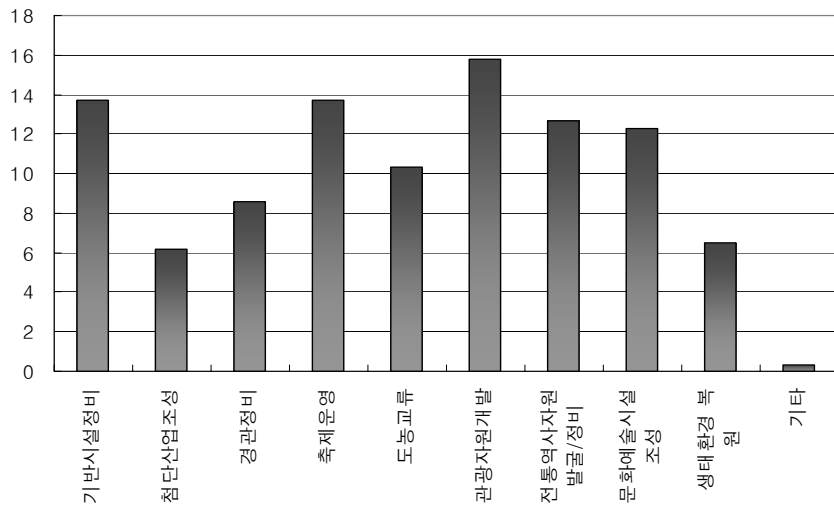
각 지자체에서 계획 또는 추진 중에 있는 주요 지역개발사업의 유형에 대해 다중응답방식으로 조사한 결과, 관광단지 및 관광휴양지, 관광특구 조성 등 관광자원 개발을 추진(계획)하고 있다는 응답이 76.7%로 가장 많았고, 다음으로는 축제 운영과 기반시설 정비 사업을 추진(계획)하고 있다는 응답이 각각 13.7%로 높은 비율을 차지했다. 또한 문화재 복원 등의 전통·역사자원의 발굴 및 정비 12.7%, 문화·예술시설 조성이 12.3%로 비교적 빈도가 높게 나타났고, 도농교류관련 사업이 10.3%로 나타났다. 반면 경관정비 8.6%, 첨단산업조성 6.2%, 생태환경 복원 6.5%로 나타나 비교적 계획 또는 추진 빈도가 낮은 것으로 분석되었다.

이들 지역개발사업을 분석해 보면, 축제운영을 제외하면 대부분 물리적 시설위주로 진행되고 있는 것을 알 수 있다. 이 때 물리적 시설위주의 계획

은 기반시설 정비, 관광자원 개발에서 전통·역사자원 발굴 및 정비, 문화·예술시설 조성, 도농교류사업, 경관정비 사업 등으로 변화하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 지역개발사업은 생활공간을 편리하게 하고 기존에 없었던 관광자원을 개발하고자 하는 목적에서, 지역의 전통문화자원의 보전 및 정비, 지역주민의 여가생활을 지원을 위한 문화·예술시설 조성, 주변경관 정비 등으로 방향성을 보여주고 있다. 즉, 현재 지역개발사업은 의식주의 문제를 넘어 삶의 질을 향유할 수 있는 방향으로 변화되어가고 있는 과도기적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

〈표 2-26〉 계획·추진 중인 지역개발사업의 사업유형(다중응답분석)

사업유형	사업내용	N	백분율(%)	응답률(%)
① 기반시설 정비	도로확충, 상하수도 시설, 주택환경 개선 등	40	13.7	66.7
② 첨단산업 조성	테크노파크(미디어밸리), 과학산업단지, 벤처타운 등	18	6.2	30.0
③ 경관정비	랜드마크, 가로경관, 역사 문화경관, 옥외광고물 정비 등	25	8.6	41.7
④ 축제운영	지역 특성을 살린 각종 문화축제	40	13.7	66.7
⑤ 도농교류	녹색농촌 체험마을, 전통 테마마을, 농·어촌체험 관광마을	30	10.3	50.0
⑥ 관광자원 개발	관광단지 및 관광휴양지, 관광특구 조성 등	46	15.8	76.7
⑦ 전통·역사자원 발굴/정비	문화재 복원, 무형문화재 전승 등	37	12.7	61.7
⑧ 문화·예술시설 조성	공연장, 전시장, 박물관, 도서관 조성 등	36	12.3	60.0
⑨ 생태환경 복원	자연형 하천 복원, 비오톱(biotope) 조성 등	19	6.5	31.7
⑩ 기타		1	0.3	1.7
계		292	100.0	486.7



[그림 2-9] 지역개발사업 유형

3) 문화관련 지역개발사업 현황

① 문화관련 지역개발사업 전략 및 비전

각 지자체에서 계획·추진하고 있는 문화를 통한 지역개발사업이 지자체의 전략사업인지를 질문한 결과, 총 응답자의 75.7%에 해당하는 53명이 지자체의 전략사업이라고 응답하였는데, 이는 이 문항에 응답한 59명 중 89.8%에 해당한다. 그리고 문화를 통한 지역개발사업을 시행하는 지자체의 대부분은 이 사업들을 전략사업으로 간주하고 있음을 알 수 있었다.

또한 지자체의 중장기적 비전을 고려하여 사업을 추진하고 있느냐는 질문에는 더욱 더 긍정적인 응답의 비율이 높다. 전체의 80.0%, 해당 문항 응답자의 98.2%가 지자체의 중장기적 비전을 고려하여 문화를 통한 지역개발사업을 계획·추진하고 있다고 응답하였다. 지자체의 중장기적 비전과 상관없이 문화를 통한 지역개발사업을 계획·추진하고 있다고 응답한 응답자는 단 1명에 불과했다.

〈표 2-27〉 문화를 통한 지역개발사업의 지자체 전략사업 및 비전고려 유무

구 분		N	백분율(%)
지자체의 전략사업 유무	전략사업임	53	89.8
	전략사업이 아님	6	10.2
	계	59	100.0
지자체의 중장기적인 비전고려 유무	고려함	56	98.2
	고려하지 않음	1	1.8
계		57	100.0

② 문화관련 지역개발사업 전담팀 구성

문화분야의 지역개발사업 전담팀 구성 여부를 질문한 결과 응답자의 40.4%가 전담팀이 구성되어 있다고 응답하였다. 이는 앞서 일반적인 지역개발사업 전담팀이 구성되어 있다고 응답한 비율이 62.3%인 것에 비해 상대적으로 낮았다.

전담팀의 조직 구성에 있어서는 응답자 61.5%가 문화관련부서 안에 전담팀이 있다고 응답하였고, 지역개발사업팀 내에 문화분야 담당자가 1명 있는 경우와 T/F로 구성되어 있는 경우가 각각 15.4%로 나타나, 대부분 팀제로 운영되고 있는 것으로 나타났다.

즉, 문화관련 지역개발사업은 일반적인 지역개발사업에 비하여 전담팀이 구성된 비율이 상대적으로 낮았으며, 전담팀이 구성된 경우에는 대부분 팀제로 편성되어 있는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 문화관련 지역개발사업이 최근 지자체에서 중요하게 다뤄지면서 나타난 현상으로, 향후 문화관련 사업이 지속적으로 증가할 경우 전담팀의 구성이 더 확대될 것으로 예상된다.

〈표 2-28〉 지역개발사업의 전담팀 구성유무 및 조직구성

구 분		N	백분율(%)
지역개발사업의 전담팀 구성유무	구성	23	40.4
	구성되어 있지 않음	34	59.6
	계	57	100.0
전담팀의 조직구성	팀제로 편성	16	61.5
	관련부서에 담당자가 1명 있음	4	15.4
	T/F(Task Force)로 구성되어 있음	4	15.4
	기타	2	7.7
	계	26	100.0

③ 문화관련 지역개발사업 민간참여

문화를 통한 지역개발사업에 민간참여가 이루어지고 있는지를 질문한 결과, 이루어지고 있다고 응답한 경우가 58.6%, 그렇지 않다는 응답한 경우가 41.4%로 나타났다. 민간참여 방식으로 가장 높은 비율을 차지한 항목은 ‘민간에게 업무의 일부 또는 전부를 위탁하는 위탁참여 방식’이 37.1%, ‘공공과 민간의 역할 분담을 통한 공동 참여’가 34.3%, ‘민간이 사업주체가 되는 직접참여방식’이 22.9% 순으로 나타났으며, 기타 응답으로는 ‘민간보조사업으로 추진’하는 경우 등의 응답이 있었다.

이러한 결과를 종합해 보면 문화관련 지역개발사업은 국가 및 지자체의 주도로 운영되고 있으나, 민간부분의 참여가 비교적 활발하게 진행되고 있는 것으로 나타났다. 민간의 참여방식에 대해서는 위탁참여나 공동참여의 빈도가 높게 나타나 대부분의 사업이 지자체와 민간의 공동으로 진행되는 것으로 나타났다.

〈표 2-29〉 문화관련 지역개발사업 민간참여 여부

구 분		N	백분율(%)
문화를 통한 지역개발사업의 민간참여 여부	이루어지고 있음	34	58.6
	이루어지고 있지 않음	24	41.4
	계	58	100.0

〈표 2-30〉 문화관련 지역개발사업의 민간참여 방식(다중응답분석)

구 분	N	백분율(%)	응답률(%)
민간이 사업주체가 되는 직접참여 방식	8	20.0	22.9
공공과 민간의 역할분담을 통한 공동참여 방식	12	30.0	34.3
민간에게 업무의 일부 또는 전부를 위탁하는 위탁참여 방식	13	32.5	37.1
공공이 주관하고 민간이 자금을 지원하는 간접참여 방식	5	12.5	14.3
기타	2	5.0	5.7
계	40	100.0	114.3

주 : 원 설문지에서는 다중응답 문항이 아니었으나 다중응답을 한 케이스가 일부 있었고, 문항의 성격으로 보아 응답자가 다중응답으로 이해했을 가능성이 높아 다중응답분석을 이용하였음

④ 문화관련 지역개발사업 수혜자 및 문제점

문화를 통한 지역개발사업을 통해 가장 많은 혜택을 누리는 수혜자에 대해 다중응답방식으로 조사한 결과, 지역주민이라고 응답한 비율이 51.5%로 가장 높았으며, 그 다음으로는 관광객 28.7%, 관련사업자 15.8%, 인접도시 거주민 4.0% 순으로 나타났다. 문화를 통한 지역개발사업에 있어서 가장 큰 애로사항으로는 응답자의 약 1/3인 66.7%가 예산확보의 어려움을 들었으며, 다음으로는 행정절차상의 문제 13.7%와 지역주민의 참여부족 13.7% 순으로 나타났다.

이상의 결과를 통해 지자체의 공무원들은 문화관련 지역개발 사업의 주요 수혜자를 지역주민과 관광객으로 보고 있으며, 이는 지역개발사업이 단순히 지역주민의 복지향상 목적만이 아니라 관광객에게 더 많은 편의와 매력성을 제공하여 이를 지역경제활성화와 연계시키고자 하는 부가적인 목적을 가진다고 할 수 있다.

문화관련 지역개발사업의 가장 큰 문제점으로는 예산과 지역주민 참여부족 등의 빈도가 높게 나타나 대부분의 사업이 물리적 계획 위주로 진행되고 있어 예산확보가 어렵고, 지역주민의 수요가 고려되지 않고 진행되어 주민 참여 실적이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 2-31〉 문화관련 지역개발사업의 수혜자 및 문제점(다중응답분석)

구 분	N	백분율(%)	응답률(%)
지역주민	52	51.5	89.7
관련사업자	16	15.8	27.6
인접도시 거주민	4	4.0	6.9
관광객	29	28.7	50.0
계	101	100.0	174.1

〈표 2-32〉 문화관련 지역개발사업의 가장 어려운 문제

구 분	N	백분율(%)
행정절차상의 문제	7	13.7
예산확보 어려움	34	66.7
관련부서 협조 또는 연계 미비	2	3.9
지역주민 참여부족	7	13.7
기타	1	2.0
계	58	100.0

⑤ 문화관련 지역개발사업 유형

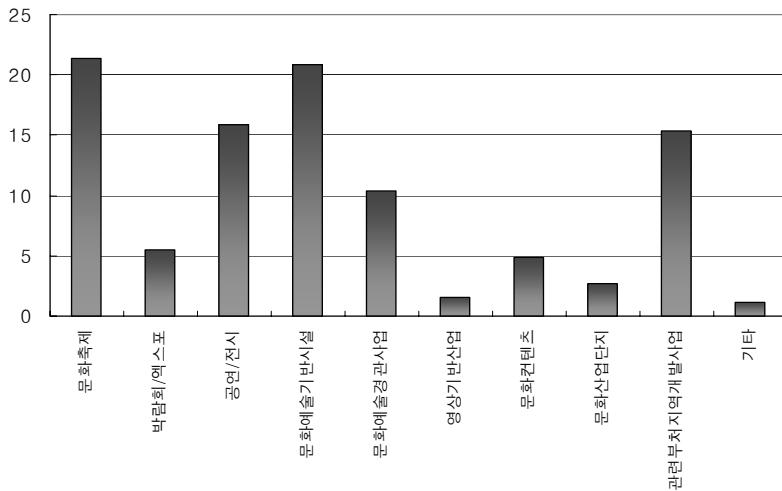
현재 계획 또는 추진 중에 있는 문화관련 지역개발 사업의 유형을 다중응답 방식으로 조사한 결과, 문화축제를 계획·추진하고 있는 경우가 21.4%로 가장 높았고, 그 다음으로 문화예술 기반시설 20.9%, 공연 및 전시 15.9%, 관련부처 지역개발사업 15.4%, 문화예술 경관사업 10.4%, 박람회 및 엑스포 5.5%, 문화콘텐츠 4.9%, 문화산업단지 2.7%, 영상기반사업 1.6% 순으로 나타났다. 즉, 지자체에서는 문화관련 지역개발사업은 지역의 독특한 축제를 운영하거나 박물관, 도서관, 미술관, 문화의 집 등과 같은 문화예술 기반 시설 건립, 문화예술 프로그램이나 각종 전시회 기획, 살기좋은 지역만들기 사업 등의 지역개발사업에 집중되어 있는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 일반적인 지역개발사업이 대부분 물리적 시설위주로 진행되고 있는 것과는 다른 특성을 보인다. 즉, 문화관련 지역개발사업의 사업의 성격상 문화축제, 공연 및 전시 등의 콘텐츠 중심의 사업과 더불어, 문화예술 기반시설이나 경관사업 등의 물리적 계획과 병행하고 있다는 점은 주

목할 만하다. 그러나 이 때의 콘텐츠 중심의 계획은 축제나 박람회, 공연, 전시 등에 집중되어 있고, 영상이나 문화콘텐츠 사업의 빈도는 낮게 나타나 다양성에 있어 약간의 문제점이 있는 것으로 나타났다. 물리적 계획의 경우에는 아직 박물관, 미술관, 공연장, 기념관 등의 문화예술 기반시설관련 사업빈도가 높으나, 최근 들어 문화·예술의 거리, 아름다운 건축물 등의 경관 관련 사업의 비중이 높아지고 있는 것으로 나타났다. 또한 국토 및 지역계획에서 관심 밖의 영역이었던 농·산·어촌의 지역개발사업이 최근 중요한 국가정책으로 채택되면서 이와 관련된 사업이 지속적으로 증가하고 있다는 점도 특이할만하다.

〈표 2-33〉 계획·추진 중인 문화관련 지역개발사업 유형(다중응답분석)

사업유형	사례	N	백분율(%)	응답률(%)
① 문화축제	안동국제탈춤 페스티벌, 지리산 매실마을 축제 등	39	21.4	67.2
② 박람회 및 엑스포	고양 꽃 박람회, 고성 공룡박람회 등	10	5.5	17.2
③ 공연 및 전시	문화예술 프로그램 공연 및 각종 전시회 등	29	15.9	50.0
④ 문화예술 기반시설	박물관, 도서관, 미술관, 문화의 집, 문예회관, 공연장, 기념관, 과학관 등	38	20.9	65.5
⑤ 문화예술 경관사업	예술·문화의 거리, 아름다운 건축물, 문화광장 및 공원 등	19	10.4	32.8
⑥ 영상기반 산업	영화제, 영상스튜디오 조성 등	3	1.6	5.2
⑦ 문화콘텐츠	출판, 광고, 음악 등 미디어 콘텐츠 산업	9	4.9	15.5
⑧ 문화산업단지	사업전통문화산업단지, 첨단문화산업단지 등	5	2.7	8.6
⑨ 관련부처 지역개발사업	살기좋은 지역·도시 만들기, 녹색농촌체험마을, 아름다운 우리마을 등	28	15.4	48.3
⑩ 기타	-	2	1.1	3.4
계		182	100.0	313.8



[그림 2-10] 문화관련 지역개발사업 유형

⑥ 문화관련 지역개발사업의 영향력

문화를 통한 지역개발사업이 향후 지역의 경제와 사회·문화, 그리고 환경에 어떠한 영향을 미칠 것인지 5점 리커트척도(1 : 전혀 영향이 없음, 5 : 매우 큰 영향이 있음)로 조사하였다. 그 결과, 가장 많은 영향을 미칠 것으로 예측한 항목은 지역의 관광객 증가가 평균 4.30으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 지역의 이미지 개선 4.18, 지역문화의 보전 및 복원 4.00, 지역의 경관개선 3.89, 지역주민의 삶의 질 증대 3.88, 지역주민의 소득증대 3.84 순으로 나타났다. 그 외 지역개발에 따른 미풍양속과 가치 등 혼란, 지역개발로 인한 주변지역 생태계 파괴의 부정적인 영향에 대해서는 두 항목 모두 평균 2.80, 2.82점으로 나타나 다른 모든 항목에 비해 낮은 점수를 나타냈다. 이를 통해, 부정적인 영향에 관한 우려도 무시할 수는 없는 수준이지만, 대체로 긍정적인 영향에 관해 더 높게 평가하고 있음을 알 수 있었다.

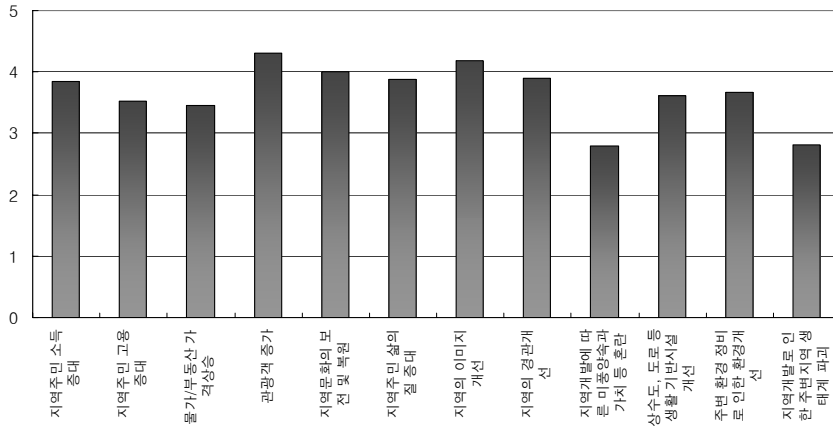
이상의 내용을 종합해 보면, 문화관련 지역개발사업은 대부분 지역이미지 개선, 지역문화의 보전이나 복원, 지역의 경관개선과 같은 사회문화적 영향이 클 것으로 예측되고 있고, 지역주민의 소득증대나 관광객 증대 같은

경제적 영향에 대해서도 기대하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 상수도 및 도로 등의 기반시설 개선이나 환경개선, 생태계 파괴 등의 환경적 영향에 대한 기대수준은 매우 낮은 것으로 나타났다.

이 중 주목할 만한 것은 문화관련 지역개발사업이 관광객 증가나 지역의 이미지를 개선하고 향상시키는데 밀접한 영향이 있을 것으로 예측하고 있어, 앞서 설명한 바와 같이 이들 사업이 지역주민의 복지향상에 국한된 것이 아니라 관광객 증대를 통한 소득향상과도 밀접하게 연계되기를 기대하고 있다는 점이다. 또한 이들 사업은 단위사업으로 진행되고 있지만, 미시적인 측면에서 지역경관 향상과 밀접하게 연계되고 있어 물리적 혹은 비물리적 사업의 시행을 통해 5차원적인 지역이미지와 연계하고자 하고 있다. 따라서 향후 문화를 통한 지역개발사업은 지역주민과 관광객을 대상으로 단순히 문화관련 기반시설을 도입하고 축제를 개최하는 2차원적인 사업이 아니라, 지역의 전체 경관을 향상시키고, 다양하고 차별화된 이미지를 구축하는데 중요한 수단으로 활용되도록 하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 2-34〉 문화관련 지역개발사업의 영향력

구 분		N	평균	표준편차	순위
경제적 영향	지역주민의 소득 증대	56	3.84	0.85	6
	지역주민 고용 증대	55	3.53	0.90	9
	지역의 물가와 부동산 가격 상승	54	3.46	0.91	10
	지역의 관광객 증가	56	4.30	0.74	1
사회 문화적 영향	지역문화의 보전 및 복원	55	4.00	0.82	3
	지역주민 삶의 질 증대	57	3.88	0.73	5
	지역의 이미지 개선	57	4.18	0.89	2
	지역의 경관개선	56	3.89	0.80	4
	지역개발에 따른 미풍양속과 가치 등 혼란	54	2.80	0.81	12
환경적 영향	상수도, 도로 등 생활 기반시설 개선	55	3.62	0.71	8
	주변 환경 정비로 인한 환경개선	57	3.67	0.76	7
	지역개발로 인한 주변지역 생태계 파괴	55	2.82	0.90	11



[그림 2-11] 문화관련 지역개발사업의 영향력

⑦ 문화관련 지역개발사업의 중요도

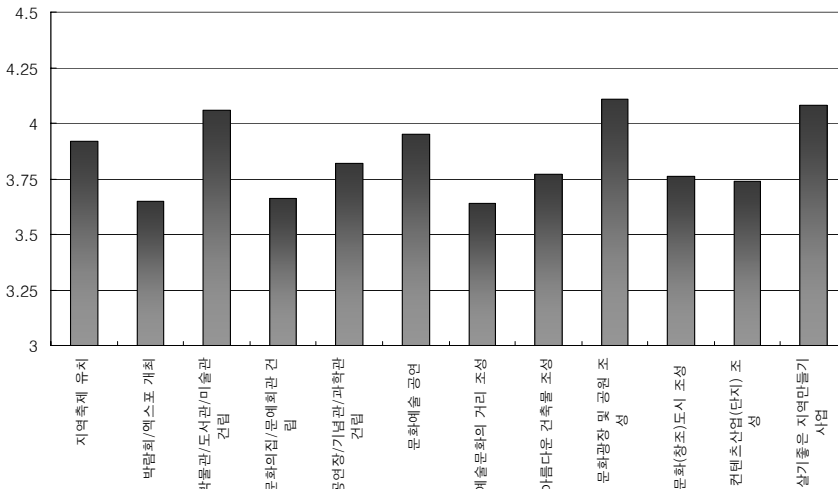
문화관련 지역개발 사업의 중요도에 관해 5점 리커트척도(1 : 전혀 중요하지 않음, 5 : 매우 중요함)로 질문한 결과, 문화관장 및 공원 조성이 평균 4.11점으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로, 살기좋은 지역 만들기 사업 4.08, 박물관, 도서관, 미술관 건립 4.06, 지역축제 유치 3.92, 아름다운 건축물 조성 3.77, 문화도시 및 창조도시 조성 3.76, 콘텐츠산업(단지) 조성 3.74 순으로 나타났다. 보기의 모든 항목이 3.5점 이상의 평균점수를 보여 문화관련 지역개발사업의 중요성에 상당 부분 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 항목별 평균값의 차이가 거의 없어 우선순위를 파악하는 것이 커다란 의미가 없는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합해 보면, 지자체 관련 공무원들은 다양한 문화관련 사업 중에서 문화광장 및 공원조성, 박물관 및 도서관, 미술관 건립, 공연장 및 기념관 건립, 살기좋은 지역만들기 등의 물리적 사업을 비교적 더 중시하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 추진 중이거나 계획 중인 문화관련 지역개발사업의 유형이 문화축제, 공연 및 전시 등의 콘텐츠 사업과 더불어, 문화예술 기반시설이나 경관사업 등의 물리적 계획과 병행하고 있다는 점과 비교해 볼 때 약간의 차이점이 있다. 즉, 현재 추진·계획 중인 사

업은 물리적 계획과 비물리적 계획이 동시에 진행되고 있으나, 일선에서 사업을 진행하고 있는 관련 공무원들은 여전히 물리적 기반시설 계획을 더 중시하는 것이다.

〈표 2-35〉 문화관련 지역개발사업의 중요도

구 분	N	평균	표준편차	순위
지역축제 유치	66	3.92	0.79	5
박람회/엑스포 개최	65	3.65	0.96	11
박물관, 도서관, 미술관 건립	65	4.06	0.79	3
문화의집, 문예회관 건립	65	3.66	0.73	10
공연장, 기념관, 과학관 건립	65	3.82	0.79	6
문화예술 공연	65	3.95	0.67	4
예술·문화의 거리 조성	66	3.64	0.89	12
아름다운 건축물 조성	65	3.77	0.86	7
문화광장 및 공원 조성	64	4.11	0.76	1
문화도시/창조도시 조성	66	3.76	0.95	8
콘텐츠산업/콘텐츠산업단지 조성	38	3.74	0.83	9
살기좋은 지역만들기 사업	65	4.08	0.83	2



[그림 2-12] 문화관련 지역개발사업의 중요도

3. 문화를 통한 지역개발 정책의 문제점

가. 정책의 문제

우선, 중앙정부와 지방정부의 이해관계 충돌이나 중앙정부의 지나친 개입에 관한 지방정부나 지역민의 불만으로 정책 시행에 어려움을 겪는 경우가 있다. 아래 ‘박물관고을 육성사업’과 영월책박물관 사이의 갈등을 그 사례로 들 수 있다.

박물관고을 육성사업과 책마을 사업에 관한 영월책박물관의 입장 표명
(영월책박물관 홈페이지 <http://bookmuseum.co.kr>)

2005년부터 영월군의 신활력사업으로 진행되는 박물관고을 육성사업에 관한 영월책박물관의 입장을 다음과 같이 표명한다.

1. 우리관은 1999년 개관이래 열 한 차례의 기획전시와 매년 5월의 영월책축제를 7회째 계속 하는 등 음악회와 세미나 등 수십여 차례의 문화행사를 통하여 영월의 박물관 문화 발전을 위해 노력해 왔다.
2. 우리관은 개관 당시부터 책박물관 일대를 책마을로 개발할 계획으로 전국의 문화계와 긴밀한 교류를 이어 왔으나, 최근 영월군의 박물관고을 사업 및 책마을 사업의 방향은 마치 관광지 개발 사업인양 우리관의 기본 의지와 배치되는 경향을 보이고 있다.
3. 영월군의 박물관고을 사업의 성패는 영월군의 각 박물관의 의지와 영월군의 행정력에 달려 있다. 그러나 현재 우리관의 의지와 영월군의 행정력으로는 본 사업을 수행할만한 능력과 역량이 부족하여 이에 대한 성공을 기약할 수 없다.
4. 그 실례로 지난 8월 18일 서면 광전리에서 거행된 책마을 선포식 및 사업 평가보고회에 우리관은 영월군으로부터 아무런 사전 연락을 받은 바도 없으며, 이에 대한 논의 및 자문을 요청 받은 바도 없다. 이는 우리관이 책마을 사업의 중심에서 영월군과는 물론 기획사와 주민들과 긴밀한 협조관계를 유지하여야 함에도 불구하고 이러한 사태의 발생은 본 사업의 성공을 의심케 한다.
5. 박물관 고을 및 책마을 사업에서의 공무원의 역할은 막중하다. 검증되지 않은 사업과 기획사의 부실한 프로그램을 검증할 수 있는 제도적 장치가 요구된다.

6. 지난 8월 8일 우리관에서 영월군에 보낸 공문 “영월책축제 보조금 지원과 관련한 영월책박물관의 입장”에서 밝힌 바와 같이, 지금과 같은 영월군의 박물관 정책과 행정체제에서의 보조금 지원 사업이라면 우리관은 정중히 거절하겠다.

7. 우리관은 1999년 개관 이래 어려운 운영 여건 속에서도 단 하루의 휴관도 없었다. 하지만 2006년 9월 4일부터 부득이한 사정으로 무기한 휴관한다.

2006년 8월 30일
영월책박물관장 박대현

[기사] 영월책박물관과 박대현 관장[강원도민일보/2007.3.27]

서울시청 뒤 프레스센터 아케이드에 고서점 호산방이 있다. 서점 주인은 영월책 박물관 박대현 관장이다. 해마다 적지 않은 적자 감수에도 영월군과의 크고 작은 부딪힘 속에서도 의연하던 박 관장이 지난해 9월 영월군과의 불화를 계기로 전격 이전한 것이다.

호산방은 영월책박물관 모체이다. 박 관장이 책박물관 개관 이전에 서울에서 운영하면서 고서 수집가와 문화예술계 인사들에게 잘 알려진 서점이다. 그러나 그는 책박물관 개관과 동시에 잘나가던 서점을 접고 온 가족과 함께 영월로 이주했다. 개관 이후 문화의 불모지나 다름없는 영월에서 수신회에 걸친 기획전시와 세미나, 음악회 등 전국 규모의 문화행사를 치르면서 문화계에 신선한 충격을 안겨준 문화적 열정과 역량은 결코 적지 않았다. 특히 책박물관을 중심으로 서점과 화랑, 문화예술인 작업실 등이 어우러진 ‘책마을’을 만들겠다는 그의 의지는 오늘의 영월을 ‘박물관 고을’로 만든 단초를 제공했다는 사실도 부인하지 못할 것이다.

그런 그가 호산방을 다시 서울로 옮긴 뒤 호산방 일에만 전력하고 있다. 일각에선 책박물관을 서울로 옮기는 수순 밟기에 들어간 것이라는 우려의 목소리도 조심스레 나오고 있다. 이 같은 배경에는 지난해 8월 영월군이 서면 광전리 책박물관 바로 옆에서 ‘책마을 선포식’ 행사를 진행할 때 박 관장을 배제하고 책축제 보조금 지원 과정에서 담당 공무원과의 불화 등과 무관하지 않다.

그 후 박 관장은 초대 영월군박물관협회장직 사퇴와 기자회견을 통해 “최근 영월군의 박물관 고을 사업 및 책마을 사업의 방향은 우리관의 기본 의지와 배치되는 경향에다 지금과 같은 영월군의 박물관 정책과 행정 체제하에서의 보조금 지원사업은 정중히 거절한다.”는 폭탄선언을 했다. 또 그 다음날 개관 이후 단 하루도 쉬지 않던 박물관을 20일 동안 폐쇄한 뒤 지금껏 아무런 열정을 보이지 않고 있다.

박 관장의 “영월에서 박물관을 운영하면서 정말 힘들었던 것은 경제적인 어려움보다도 영월군의 무관심과 일부 공무원의 무지였다”는 고백에 주목하자. 또 “지금 영월군의 박물관 고을 육성사업에서 가장 중요한 것은 얼마의 보조금 지원이 아니라 따뜻한 관심과 격려에 있다”는 말에도 영월군은 귀 기울여야 한다.

박 관장은 다시 한번 마음을 비우고 영월을 찾아올 때의 초심으로 돌아가길 바란다. 그리고 영월군도 대책을 내놓아야 한다. 그 대책은 진심에서 우러나오는 따뜻한 말 한마디면 될 것이다. 영월책축제는 지속돼야 한다.
kjbang@kado.net 강원도민일보 영월주재 방기준 차장

정책적 문제의 또 한 가지 측면으로는, 여러 부처에서 진행되는 지역개발 관련 사업에서 중복적으로 같은 주제가 다루어지는 등 타 사업과 중복되거나 이와 관련하여 관리주체가 불명확해질 우려가 있다(예를 들어, CRC와 누리사업, 신활력사업과 개발촉진지구 사업 등).

한 예로서 문화산업단지 조성사업 추진 시 지정 자연녹지, 타산업단지, 과밀억제구역 등 다른 제도와의 충돌로 인해 사업 추진에 애로를 겪는 경우가 있었다.

나. 이념의 문제

주지하다시피, 문화 개념은 매우 폭넓고 다양하게 해석된다. 여기서 각 관련 주체가 갖는 문화 개념이 서로 달라 정책의 전개에서 혼란을 겪는 경우가 존재한다. 앞서 지역개발 정책의 전반적인 문제점을 지적한 것처럼 문화유산의 파괴와 그로 인한 문화관광 자원 유실을 지적한 바 있는데, 이러한 현상도 넓게 본다면 지역개발과 문화에 관한 서로 다른 목표 지향에 기인한 것이라고 해석할 수 있다. 무엇이 보존이고, 개발이며, 발전인가에 대한 합의 그리고 정책 추진 주체의 명확한 방향 제시가 필요하며, 문화유산 보존과 삶의 질 향상을 조화롭게 달성하기 위한 방향 설정이 무엇보다 필요하다.

다. 산업의 문제

지역개발에서 문화를 도입한 가장 큰 이유 중 하나는 산업 구조 변화에 의해 지역 경제를 활성화할 필요성에 있었다. 그것은 지역개발 정책이 1960년대 이후 지속적으로 추구해 온 수도권 과밀 해소와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 문화산업단지 조성 등이 해당 산업을 수도권에서 다른 지

역으로 어느 정도로 이전시키는 데 성공했는지에 대해서는 성과를 평가할 수 없는 상황이다.

일예로 애니메이션, 게임산업 등의 유치에 힘을 기울인 몇몇 지방 도시가 있었으나 초기의 낙관적인 모습과는 달리 지방으로 왔던 사업체들이 다시 수도권으로 되돌아가버리는 일이 드물지 않게 일어났다. 이는 사업체들 간 네트워크 형성이 어려우며, 주거환경, 교육, 교통 등 다른 여건의 조성이 뒤따르지 않은 등 복합적인 문제들에 기인한다.

따라서 지역산업 구조 재편을 위해 새로운 산업의 유치도 필요하지만 무엇보다 기업이 정착하기 위해서는 지역 환경·기업 환경 개선 등이 병행될 수 있도록 지역개발 정책을 추진하는 것이 필요하다.

제 3 장 문화를 통한 지역개발
주요 사례

제1절 사례검토 개요

최근 들어 도시들은 지역개발에 있어 최우선적인 정책으로 문화에 관한 내용을 꼽고 있다. 한 예로 PwC(PRICEWATERHOUSECOOPERS)社에서 2005년 44개 도시의 시장 및 시의회 의장 등과의 인터뷰를 모아 발간한 보고서 「Cities of the future : global competition, local leadership」를 보면, 차후 10년간 우선적으로 추진할 정책으로 44명의 응답자 중 11명이 문화 부문을 최우선 정책 중 하나로 선정하고 있다(<http://www.pwc.com>). 문화 정책의 주요 키워드 및 해당 국가로는 도시 개발과 유럽의 문화 도시(발렌시아), 창조성 중심(암스테르담), 창조도시(브리스번), 전통 육성을 통한 정체성 강화(바르샤바), 살기 좋고 창조적이며 매력적인 도시(멜번), 활동과 창조성과 독창성을 발휘할 수 있는 지원체제를 갖춘 도시(요코하마) 등이다. 이들 11개 도시 중 7개가 유럽 도시였다는 것은 문화 정책에 가장 적극적인 곳이 유럽이라는 것을 보여 준다⁸⁾.

본 장에서는 이 처럼 세계 도시 및 국가의 주요 정책으로 떠오른 문화를 통한 지역개발 정책에 대하여 지역개발을 준비 중에 있거나 현재 추진 중에 있는 국내외 사례를 중심으로 3가지 측면에서 살펴보았다.

첫째, 문화자원을 활용한 지역개발로 인하여 이미 좋은 평가를 받고 있거나 명성을 얻고 있는 도시사례는 향후 국내 여건에 맞는 정책을 마련하는데 좋은 자료가 될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 모범적인 모델이 될 수 있는 몇몇 유럽 도시와 아시아 도시 사례들을 중심으로 도입배경, 문화자원·전략, 추진체계, 사업성과 순으로 검토하였다.

둘째, 문화와 관광을 접목한 산업이 국가 성장 동력 및 지역개발 수단으로 활발하게 진행되어 왔으나 최근 들어 무리한 개발과 과도한 초기투자로 인하여 지자체가 재정파탄을 맞는 사례들이 나타나고 있으며, 이러한 지역

8) 전체 44개 사례 중 유럽의 비중은 54.5%, 문화 정책을 최우선으로 삼은 도시 11개 중 유럽의 비중은 63.6%

들에 대한 사례검토는 향후 정책에 대한 초기투자모델을 설정하는데 기초 자료가 될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 한 때 성공적인 지역개발사례로 각광받던 일본 홋카이도의 유바리(夕張)市와 시무갓푸무라에 있는 ‘알파 토마무 리조트’ 를 중심으로 정책 실패 배경 및 원인에 대해 살펴보았다.

셋째, 우리나라 역시 최근 들어 ‘문화’에 대한 관심이 증대됨에 따라 많은 지자체에서 문화를 통한 지역개발정책을 계획 중이거나 사업을 실시하고 있으며,⁹⁾ 주요 사업으로는 문화축제(21.4%), 문화예술 기반시설(20.9%), 공연 및 전시(15.9%) 등이 대부분이다. 따라서 각 사업유형별로 성공적인 지역개발사례로 평가받고 있는 지역을 중심으로 검토하였다. 문화축제는 ‘보령 머드축제’, 문화예술 기반시설은 ‘금산 다락원’, 공연 및 전시는 ‘춘천 레저도시’를 대표 사례로 선정하여 도입배경과 운영현황 등을 중심으로 살펴보았다.

제2절 해외 문화자원개발 성공사례

1. 배경

최근에는 일정 정도 이상의 경제 수준에 도달한 대부분의 도시가 문화를 통한 지역개발 정책을 시도하고 있다고 할 정도로 문화에 대한 관심이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 전략적으로 문화산업을 채택하거나 문화적인 자원을 통해 관광객을 유치하고자 지역개발을 추진하고 있는 대표적인 지역들을 살펴보면 몇 가지 공통점을 찾을 수 있다.

가. 기존 산업의 쇠락

9) 제2장에서 전국지자체 지역개발 담당공무원을 대상으로 실시한 ‘문화를 통한 지역개발 현황조사’결과 현재 계획·추진 중에 있는 지역개발사업의 유형 중 문화와 관련한 지역개발사업(경관정비, 축제운영, 도농교류, 전통·역사자원 발굴, 문화예술시설 조성)은 57.6%로 높은 비율을 차지하고 있다.

기존 산업이 퇴조함에 따라 유흥지가 발생하거나 도심 공동화 등이 일어나 이를 새로운 산업으로 대체하기 위하여 문화산업이 도입되는 경우가 나타나기 시작하였으며, 실리콘밸리, 오울루, 소피아양티폴리스 등 정보통신 산업이 도입된 사례들은 이미 널리 알려져 있다. 특히 풍부한 철광석 자원을 통해 발전했던 빌바오가 1970년대의 광공업 퇴조로 인해 주민의 4분의 1이 실직 상태일 만큼 쇠락하던 도시를 구겐하임 미술관유치를 통해 재생시킨 것은 -이후에 문화자원과 전략이라는 측면에서 다시 상세하게 살펴볼 것이다-대표적인 예이다. 이 처럼 문화산업의 전략적인 육성을 통하여 도시 재생에 성공하고 있는 몇몇 도시사례를 검토하고자 한다.

1) 뒤셀도르프의 메디엔하펜(MedienHafen)¹⁰⁾

뒤셀도르프(Düsseldorf)는 노르트라인 베스트팔렌주의 주도로서 유럽최대 도시권벨트이자 발전축의 중심부에 위치해 있는 독일의 9대 도시이다. 1970년대 이후 석탄과 탄광업이 쇠퇴함에 따라 산업구조 조정이 요구되었으며, 이에 전략적으로 문화정책을 도입하여 박람회도시, 문화예술도시, 대학도시, 국제도시 등으로 발전하였다. 485개 광고중개회사, 414개 광고관련 회사, 4천명 이상을 고용하고 있는 건축사사무실들, 160개 출판사가 있으며, 방송, 통신, 유행의 중심지이기도 하다. 이후 뒤셀도르프의 일자리는 총 약 45만개로서 그 중 3차 산업이 84%를 차지한다. 특히 방송·정보·통신 관련 부문에 4만 개의 일자리가 있으며, 광고업계 매출액은 이미 독일 내에서 1위를 차지하고 있다.

뒤셀도르프 항구는 무역항에서 메디엔하펜(MedienHafen) 사업으로 재생되었다. 이 재개발 사업은 1974년부터 항구를 일부 축소하여 단계별로 추진하고 있다. 1970년대 말 1단계로 진행된 사업은 라인탑과 주의회 의사당, 서부독일방송(WDR) 스튜디오 건설이었고, 1980년대에는 방송시설 및 소규모 사무실과 작업실(특히 창조적 직업), 문화시설 등을 유치하였다. 특히 슈타트토어(Stadttor)에 주 수상실 청사가 이주해 왔으며, 이 건축물은 75m의

10) <월간 국토> 세계의 도시 105

유리로 된 에너지 절약형 건물로 항만 남쪽의 랜드마크가 되고 있다. 결과적으로 항구재개발을 통해 메디엔하펜에 창조적인 도시 경관 및 도시산업을 재편성 시켜, 도시경관 조성과 기업 유치가 적절하게 조화를 이룬 성공적인 정책으로 평가받고 있다.

뒤셀도르프의 메디엔하펜 사업의 가장 큰 특징은 개별 부지 단위로 계획을 세워 미래의 수요자에게 제공하는 수요자 중심의 개발이라는 것이다. Mercer Human Resource Consulting(MHRC)에서 발표한 「2007년 생활의 질(quality of living) 평가」에서 뒤셀도르프는 취리히, 제네바, 밴쿠버, 빈에 이어 뉴질랜드 오클랜드와 함께 공동 5위를 기록하였다. 쾌적한 주거환경뿐 아니라 경쟁력 있는 산업을 보유하고 있다는 점이 높이 평가되었을 것이다. 또한 시민들의 만족도도 매우 높다. 2006년 시에서 실시한 「시민 설문조사」에서 90% 이상이 생활의 질에 만족(1995년 62%에 비해 크게 상승)하였고, 콘서트홀, 극장, 박물관 및 도서관, 의료서비스, 공원 및 녹지 등에 대한 만족도가 특히 높았던 것으로 나타났다.



사진 : Johann H. Addicks

[그림 3-1] 메디엔하펜의 슈타트투어

2) 만화의 도시 앙굴렘¹¹⁾

앙굴렘은 인구 4만 3천명의 작은 도시이지만 지금은 전 세계에 널리 알려진 만화의 도시다. 1970년대까지는 목축, 낙농, 곡물 재배가 이 지역의 주요 산업이었으나 부가가치를 크게 기대할 수 없었으며 포도 경작이 사양길에 접어들었고 산업기반이나 기업체도 없어 활력 없는 도시였다. 또한 시가지 확장에 불리한 지형도 이 도시의 성장에 장애 요소가 되었다.

1972년 말 시에서 주최한 「1000만개의 그림」이라는 15일간의 전시회가 앙굴렘이 현재의 모습을 갖게 된 첫 번째 계기가 되었다. 많은 출판업자, 서점업자, 작가와 독자들이 참가하여 전시회가 성공리에 개최된 후, 시당국이 만화살롱(전시회)을 개최하기로 결정하여 1974년 1월 25일 앙굴렘 국제만화전시회 출범식을 가지게 되었다. 그 후 1973~77년 사이에 〈사바나의 메아리〉, 〈서커스〉, 〈아 쉬브르〉 등의 잡지가 창간되어 만화의 저변 확대와 앙굴렘이라는 도시에 대한 인지도가 함께 상승함에 따라 유명한 만화 작가들이 도시를 찾기 시작하였다. 나아가 앙굴렘은 페스티벌 기간 뿐 만이 아니라 연중 방문객을 유치할 수 있는 만화예술의 메카로 만들기 위해 1976년부터 〈앙굴렘 박물관〉에서 만화 원판을 수집하기 시작(오늘날 만화박물관의 모태가 됨)하였고, 지역미술학교 안에 만화학교 아틀리에를 설치하였다.

1985년 미테랑 대통령이 약속한 ‘국립만화/영상센터’가 1989년 개관함으로써 앙굴렘은 ‘만화의 수도’라는 칭호를 얻게 되었고, 1990년부터는 ‘저작권 국제시장’이 함께 열리기 시작하면서 비즈니스를 통한 판권 거래로 국제적 성격을 강화하였다. 1991년에는 르클레르 그룹의 후원을 받게 되었으며, 케스 데파르뉴 같은 금융기관의 후원도 시작되었다.

이후 앙굴렘 국제만화전시회는 꾸준히 성장해 왔으며, 최근에는 일본, 한국 등 아시아권 만화 및 작가에도 심도 있는 관심을 보이고 있다. 2003년에는 900여명의 작가를 포함해 총 5800명 이상의 만화관계자가 행사에 참여하였으며, 방문객 수는 20만 명을 넘었다. 특히 한국이 주빈국으로 초청되

11) 〈문화도시 문화복지〉 2002년 12월호(Vol.138); <http://www.bdangouleme.com>

어, 한국만화특별전을 선보였다.

앙굴렘국제만화전시회는 시민의 의식과 지자체, 중앙정부가 조화를 이루어 자발적이고 성숙한 문화마케팅을 이루어 내고 있다는 점이 주목할 만하다. 페스티벌의 성공과 성장에 따라 산업유통, 관광, 교통 등 연관 산업 규모가 커졌으며, 부가가치 또한 급증하였다. 이는 다른 생산이 취약한 도시의 기간산업으로서 문화산업의 잠재력을 보여주는 대표적인 예라고 할 수 있다.

나. 부정적인 도시 이미지

지역 산업의 쇠퇴 못지않게 도시에 새로운 분위기와 활력을 요구하는 것이 바로 부정적인 도시 이미지이다. 이를 개선하기 위하여 전략적으로 문화적 요소를 도입하고 있는 도시사례들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 일본 구마모토 : 미나마타병의 발원지에서 예술의 도시로 전환¹²⁾

일본 구마모토현은 미나마타병으로 인해 훼손된 이미지를 개선하고자 예술적인 환경을 조성하고 그것을 기반으로 첨단산업을 유치하려는 계획을 수립하였다, 그것이 아트폴리스(KAP, Kumamoto Art Polis) 프로젝트이다. 이 프로젝트는 구마모토 현의 각 도시에 빼어난 건축물을 만들어가는 사업으로서 1988년에 시작되어 현재까지 추진되고 있다.

구마모토현은 1953년 남쪽의 미나마타시에서 공장의 수은이 물과 환경을 오염시켜 수은중독 환자가 다수 발생하는 일이 일어났고, 이후 이 지역은 다른 어느 것보다 미나마타병을 연상시켜 도시 이미지에 큰 타격을 입게 되었다. 이에 구마모토현 지사인 호소카와는 미나마타병으로 나빠진 도시 이미지를 개선시키고자 풍부한 문화재와 풍부한 녹지를 바탕으로 아름답고 새로운 형태의 문화도시를 창조하고자 계획을 수립하게 되었다.

구마모토 아트폴리스는 건축문화 사업으로서, 건축문화와 조경환경을 통한 도시의 환경변화 도모하는 프로젝트이다. 계획은 주변 환경과 어울리는

12) 문화중심도시조성추진기획단, 2004 : 10~12

건축물 건축과 리모델링, 거리조성, 지역정비 및 활성화 사업, 전람회와 심포지엄 등 문화적 이벤트 출판과 여행 기획 등을 포함하고 있다.

2) 로테르담¹³⁾: 제2의 도시로만 알려진 항구도시

네덜란드 제2의 도시이자 유럽 최대 항구인 로테르담의 고민은 도시 이미지가 부정적이지는 않지만 문화부문이 상대적으로 다른 부문에 비해 뒤쳐져 있다는 인상을 준다고 평가되어 왔다는 데 있었다.

로테르담은 운송업 및 전통적 제조업에의 지나친 의존으로 인해 1960년대 불황을 맞이했지만 1980년대에 다수의 다국적기업 본사를 유치하고, 비즈니스 서비스 부문 성장으로 부흥했다. 그러나 많은 사람들이 암스테르담에 비해 문화적인 수준이 뒤쳐져 있다고 느낀다¹⁴⁾.

이에 ‘제2도시 증후군(second-city syndrome)’을 앓고 있던 로테르담은 국제적 수준의 문화 시설을 확충하여 ‘현대예술도시(modern art city)’로의 이미지 개선을 추진하게 된다. 이 프로젝트의 핵심에는 미래적 건축물이 있다. 국립건축박물관(1993), 쿤스트할(렘 쿨하스 설계, 1992), 현대미술센터(Witte de With, 1990) 등이 건립되었다. 또한 로테르담 시는 도시의 문화생활을 풍족하게 함으로써 다른 제2도시들(바르셀로나, 프랑크푸르트, 밀라노)과 관광객 유치, 투자, 일자리 등에서 효과적으로 경쟁할 수 있을 것으로 기대하면서, 국제적인 문화 창출, 문화축제 및 행사 도시로서의 도시 이미지 구축을 위해 건축·디자인·사진 등 응용예술 지원을 기본 방향으로 하여 개발 계획을 실행해 나갔다. 이에 시정부의 통신부(Communications Department)에 이미지매니저(image manager)가 임명되었다. 그 결과, 1990년대 네덜란드의 도시 중 행사 참가자수 증가율이 가장 높게 나타났다.

2001 유럽문화수도 사업(“Rotterdam is many cities”. 총 524개 프로젝트, 2,250천명 방문) 역시 이 같은 정책 기조에 따라 추진되었다. 로테르담 ECC 2001 행사의 기본 목표는 ① 도시 전체를 축제의 장으로 만들어 예술

13) Richards & Wilson. 2004; Palmer/Rae Associates, 2004

14) □□유럽문화수도 보고서□□의 도시 프로파일은 ‘Regional Capital, port city, industrial past, post-industrial city’이다.

애호가뿐 아니라 광범위한 관객을 끌어들이고, ② 참여, 활동, 시설의 측면에서 도시 문화 인프라를 구조적으로 강화하며, ③ 로테르담의 국제 문화적 이미지를 개선하고 ④관광 활성화 등 장기적인 수익을 창출하는 것이었다.

아직 산업도시이자 무역항으로서의 로테르담의 이미지('working port', Richards & Wilson, 2004)가 사라진 것은 아니지만, 1990년대부터의 이러한 시정부의 노력과 2001년 문화수도 사업을 통하여 로테르담은 관광산업 발전, 일반적인 문화환경 강화, 도시의 외적 이미지 개선이라는 측면에서 일정정도 성과를 거두고 있다.

다. 가치 높은 문화유산 보유

오랜 역사와 풍부한 문화유산을 가지고 있는 도시를 중심으로 현대사회가 문화적 가치에 관한 관심이 높아짐과 동시에 도시가 보유하고 있는 문화유산자원의 보전에 관해 주목하게 되자 문화유산을 활용한 지역개발을 시도하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 움직임을 보이는 지역을 살펴보면 다음과 같다.

1) 일본 교토 : 역사문화 보전¹⁵⁾

교토는 인구 147만의 일본의 내륙도시 중 가장 큰 도시이면서 1994년 건도(建都) 1200년을 맞이한 역사 깊은 도시이다. 특히 교토의 기요미즈데라(清水寺), 료오안지(龍安寺), 니쥬쥬(二條城) 등 17개의 신사와 사찰은 1994년 12월 세계문화유산으로 등록되었다.

「교토의 도시계획」에 의하면 교토의 시가지 구조를 현존하는 건물의 건설시기에 따라 다음과 같이 네 개의 층으로 구분하고, 시가지의 역사적 발전구조를 해석하고 있다.

- 제1층 : 1911년 이전의 건물이 30% 이상 분포하는 지역. 교토에서 가장 역사가 오래된 지역으로 흔히 낙중(洛中 : 락쿠츄우)이라고 불리며, 마치야 양

15) 최선주. 2000. 「세계의 도시 19] 교토의 역사문화경관 가꾸기」, □□월간 국토□□ 221호 (2000년 3월호); 세계도시정보 웹사이트(<http://ubin.krihs.re.kr/>)

- 식의 집이 많이 남아있으며, 그 보전이 집중적으로 이루어지는 지역
- 제2층 : 1944년 이전의 건물이 50% 이상 분포하는 지역. 메이지 시대에 들어서면서 시가지가 형성, 제1층과 유사한 역사경관이 형성되어 있음.
 - 제3층 : 1965년 이후의 건물이 50% 미만 분포하는 지역. 제2차 세계대전 이후 도시화가 진전되면서 형성되었음. 주로 철도를 따라 발달된 주택지들.
 - 제4층 : 1965년 이후의 건물이 50% 이상 분포하는 지역. 자동차의 보급이 늘어나면서 시가지가 확산된 지역. 넓은 면적을 차지하며, 계획적으로 건설된 두 개의 뉴타운이 위치하는 곳.

교토시는 이러한 역사경관을 보전하기 위하여 1972년 『교토시시가지경관조례』를 제정하여 미관지구 지정, 역사지구 보전¹⁶⁾, 옥외광고물 규제 등 교토의 독자적인 경관행정을 시작하였다. 조례에 의해 고쇼(御所), 니쥬쥬, 가모강 주변, 가모강 동쪽 지구는 주로 미관지구로 지정하여 건물 높이, 건물 형태 등을 심사, 관리하였다. 마치나미(町並み)는 역사지구의 명칭으로, 이에 대해 건축지도, 경비보조 등을 지원하였다. 산네자카(産寧坂)와 기온 신바시가 대표적인 마치나미다. 이러한 역사지구에는 사적지뿐 아니라 보존 가치가 있는 근세건축물군도 해당된다.

한편, 유적과 자연환경이 일체가 되어 형성된 역사경관은 1966년 제정된 『고도 시의 역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법』에 의거하여 중앙정부 주도로 보존이 이루어졌다. 역사적 풍토보존구역은 약 60km², 특별보존구역은 약 15km²에 해당한다. 현재는 1996년 마련된 새로운 경관제도에 따라 미관지구, 건조물수경지구, 녹지보전지구, 풍치지구, 자연풍경보전지구 등이 지정되어 있으며, 이들 지구의 경관은 지역의 소규모 축제들과 결합하여 많은 관광객의 방문을 이끄는 원동력이 되고 있다.

교토 역시 개발과 보존 사이의 딜레마에서 완전히 벗어나 있지는 못하지만, 선구적인 경관 보전 정책은 많은 고도(古都)에 본보기가 될 수 있을 것

16) 역사지구 보존에 있어서 최선주(2000)는 특히 원형 그대로의 보존만을 고집하는 것이 아니라 건축물 외관의 의장과 양식을 계승하면서 개축할 수 있도록 하는 방법을 채택했다는 점에 주목한다. 이를 보존수경(保存修景)이라고 하는데, 마치야는 언젠가는 개축되어야 하는 목조건축물이며, 사람들이 실제로 생활하고 있기 때문에 대체로 이 방식의 보존이 적용되었다.

이다.

라. 지역민의 삶의 질과 창조성 고양

특별히 쇠락산업을 근간으로 하는 도시이거나 나쁜 도시 이미지를 갖고 있지 않지만 문화를 통한 개발을 추진하는 사례는 드물지 않게 찾아볼 수 있다. 일례로 1995년부터 2004년까지 유럽문화수도 사업을 추진한 21개 도시는 대부분 지역민의 문화생활 기회를 확대하는 것을 주요 목표로 삼고 있다. 이는 문화수도를 유치함으로써 단지 관광객 유치나 산업 활성화뿐 아니라, 지역민들의 복지 차원에서 문화적 수준을 높이는 것이 매우 중요한 목표라는 것을 시사한다(Palmer/Rae Associates, 2004b).

21개 도시 중 테살로니키, 스톡홀름, 브뤼셀, 헬싱키, 그라츠, 릴의 여섯 개 도시는 커뮤니티 강화를 문화수도 사업의 가장 중요한 목표 중 하나로 삼았고, 코펜하겐과 같은 도시는 지역민의 삶의 질에 관한 내용이 사업의 목적으로 부각되어 있다. 코펜하겐은 창조도시로서 그 성과를 일정 정도 달성해 나가고 있다고 보여진다. 이에 대해서는 이후 성과에 관한 부분에서 다시 구체적으로 언급하고자 한다.

2. 문화자원과 전략

앞서 살펴본 지역개발의 추진배경을 살펴보면 많은 지역이 지역개발에 있어서 문화를 가장 중요한 매개로 채택하게 된다. 이때 문화자원은 유적지와 같은 문화유산, 건축물, 조형물 등의 경관, 공연이나 예술 창작 등 무형의 문화자원을 들 수 있을 것이고, 이를 지역 개발에 활용하는 전략으로는 산업적으로 문화자원의 생산과 유통을 육성하는 산업클러스터나 창작지구를 육성한다거나, 축제나 국제 행사 등 이벤트—축제는 그 자체로 문화자원이기도 하다—를 육성 또는 유치하는 방법, 문화예술인과 기업을 지원하는 방식, 경관조성사업 등으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

이러한 자원과 전략은 다양한 방식으로 결합할 수 있으나, 그 중 대표적

인 사례를 1) 문화유산과 이벤트의 결합 2) 국제 이벤트 유치 3) 랜드마크와 경관조성 4) 문화산업·창작지구 육성의 네 유형으로 살펴보고자 한다.

가. 문화유산과 이벤트의 결합

이미 세계에 널리 알려진 우수한 문화유산을 보유하고 있는 로마, 아테네 등과 같은 도시는 그 자체를 활용한 관광산업이 도시 경제에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 그러나 문화유산 자체로는 관광객이 오래 머무를 만한 매력 요소가 되지 못한다 하더라도 그 곳에서 지역의 개성 있는 문화 축제가 벌어진다면, 볼거리와 체험을 동시에 제공함으로써 관광 명소로 각광받을 수 있게 된다. 이러한 사례를 에든버러를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 에든버러성과 에든버러 프린지 페스티벌¹⁷⁾

에든버러는 고풍스러운 중세와 근대 건축물, 에든버러성, 그리고 킬트와 백파이프로 유명한 스코틀랜드의 수도이다. 최근에는 여기에 더해 페스티벌의 도시로 더욱 명성이 높아졌다. 역사문화자원과 실험적 공연이 조화를 이루고 있는 에든버러는 ‘과거와 현재가 가장 역동적으로 만나는 시대적 화합과 조화의 장소’가 되었다(강현수, 2003 : 71) 한여름 에든버러 페스티벌의 각종 공연과 행사가 바로 에든버러 성과 홀리루드궁전—에든버러성에서 동쪽으로 1마일 떨어진 곳에 있다—에 이르는 이른바 로얄 마일(Royal Mile)에서 펼쳐질 때 그러한 화합과 조화의 모습은 극대화된다.

명실 공히 세계 최고의 공연예술 축제로 인정받는 에든버러 국제 페스티벌은 전후 1947년 오스트리아 작곡가이자 글린데본 오페라단의 행정관이던 루돌프 빙(Rudolf Bing)¹⁸⁾을 위시한 몇몇 사람들이 전쟁의 상처를 치료하고 전쟁으로 분열된 유럽에 화합의 분위기를 조성하기 위한 아이디어로 시작되어 60년 동안 개최되고 있다. 에든버러 프린지 페스티벌은 첫 회 축제

17) 강현수, 2003. 「세계의 도시 59」 에든버러 : 역사속에서 펼쳐지는 축제의 도시, □□월간 국토□□ 261호 (2003년 7월호)

18) 루돌프 빙은 이 축제가 ‘인간의 정신이 만개하는 기간’ 을 제공하기 위한 것이라고 말한 바 있는데, 여기서 그 취지를 엿볼 수 있다.

때 공식초청을 받지 못한 여덟 개 단체가 공터에서 무허가로 공연을 했던 것이 시작이었는데, 사실 이제는 공식 행사보다 프린지 페스티벌이 더 유명해졌다. 공식 행사는 ‘highest possible artistic standard’를 지향하는 반면에, 프린지 부문은 그 어떤 제약이나 심사도 없다. 장르도 연극, 뮤지컬, 콘서트, 무용 등 매우 다양하게 펼쳐진다. 이러한 무 제약의 페스티벌이야말로 상상력과 창조성을 펼치기에 가장 훌륭한 장이라고 평가받고 있다.

프린지 페스티벌은 1970년대부터 널리 알려지기 시작해, 오늘날 프린지에는 세계 곳곳에서 온 이천 여 개의 공연단체(2007년 참가 공연 수 2,050편)와 만여 명의 예술가(2007년 참가자 18,626명)들이 약 250개의 공연장에서 모두 30,000회의 공연을 선보이고 있다.

잘 보존된 문화유산과 참신한 공연의 멋진 조화가 결과적으로 에든버러가 영국에서 두 번째로 관광객이 많이 찾는 도시로 발전하는 원동력이 되었다. 1990년 페스티벌 기간에 에든버러를 찾는 관광객이 40여 만 명, 3억 4천만 파운드 이상의 관광수익을 창출하였다. 또한 에든버러 국제 페스티벌과 프린지 페스티벌 외에도 많은 축제(영화, TV, 출판 등)가 열리게 하는 기폭제가 되었다. 이로 인하여 이만 개 이상의 일자리가 유지되고 있고, 외국기업들도 들어오게 되었다. 결국 에든버러를 영국의 도시 중 성장률이 가장 높은 도시로 만들었다.

그 외에도 영화제로 알려진 칸느, 음악제로 명성을 얻은 잘츠부르크나 바이로이트¹⁹⁾ 등 유럽의 많은 페스티벌 도시들이 이 범주에 든다.

나. 국제 이벤트 유치

도시 자체의 문화이벤트 이외에 국제 이벤트를 유치하여 지역 개발을 꾀하는 사례들이 있다. 넓게는 올림픽이나 월드컵과 같은 스포츠 이벤트, 엑스포나 국제회의 등 다양한 국제 이벤트 유치가 모두 포함되겠으나, 여기서

19) 바이로이트는 인구 7만여 명의 작은 도시이지만, 리하르트 바그너(1813~1883)가 세운 극장 덕분에 세계적으로 알려진 도시가 되었다. 페스티벌 기간 이 극장 방문객은 해마다 5만 명이 넘는다.

는 영국의 <아트2000> 사업 중 시각 예술의 해 사업을 유치한 뉴캐슬과 <유럽문화수도 프로그램>을 중심으로 검토하고자 한다.

1) 뉴캐슬의 시각 예술의 해 사업²⁰⁾

뉴캐슬은 조선업 쇠퇴 이후 상업시설 확충으로 영국 5대 상업도시로 성장한 도시로, 예술의 대중화라는 관점에서 ‘1996 시각예술의 해(Year of the Visual Arts 1996)’ 사업을 추진하였다.

시각예술의 해는 클래스코가 1990년 유럽 문화도시로 선정된 데 고무되어 잉글랜드예술위원회(Arts Council of England)가 추진한 <아트 2000(Arts 2000)> 중 5번째 행사로 1991년 유치, 4년의 준비기간을 갖고 1996년 한 해 동안 진행되었다.

퍼블릭섹터와 지역기업협회 대표들로 이루어진 추진단이 꾸려졌고, 시각 예술불모지였던 지역을 “the Region is the galleries”라 천명하였다. 추진단의 핵심적 기능은 파트너십 창출과 자금 확보, 고도화된 마케팅 전략 구상이었다.

예술의 대중화가 주된 목표였던 만큼 대중의 참여 확대를 위해 지역방송, 인쇄홍보물, 학교프로그램 등을 활용해 홍보에 특히 주력하였다. 전문조사기관(Harris Research Organization)에 위탁하여 600여명의 관객 면접조사 연구를 실시(행사 이전, 행사 기간 중, 행사 이후)한 결과 지역민들이 런던만큼이나 예술 향수에 적극적이며, 행사를 통해 시각예술에 대한 태도 변화가 있었다는 것을 입증하였다.

2) 유럽 문화수도 (European Capital of Culture : ECOC)

1985년 그리스 문화부장관 멜리나 메르쿠리(Melina Mercouri)의 제안에 입각한 EU 각료이사회의 발의로 ‘유럽 문화의 다양성과 풍부함을 조명하고, 유럽 시민들간 상호 이해를 증진하며, 유럽시민으로서의 시터즌십을 고취’시키기 위해 1995년 그리스 아테네를 시작으로 유럽 문화도시 프로그램

20) Bailey, Miles, & Stark. 2004; 「세계의 도시 18」 에너지 네트워크 이끄는 유럽의 지역중심지 : 뉴캐슬, □□월간 국토□□ 220호 (2000년 2월호)

이 시작되었다. 1999년 유럽문화수도로 개칭되어 지금까지 점차 큰 호응을 받으며 진행되어 왔다.

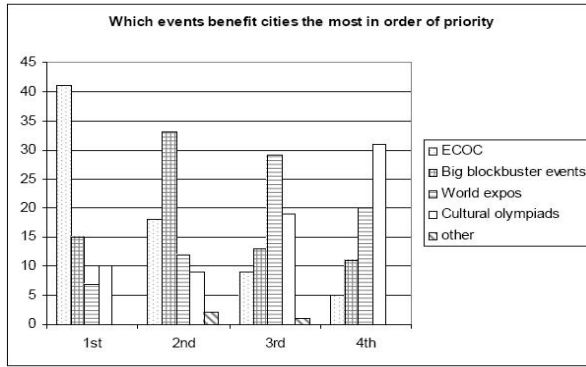
선정된 도시마다 운영 조직이나 운영 방식은 모두 다르지만 프로그램의 내용은 다음과 같은 목표를 중심으로 추진되고 있다(Decision 1419/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2005 to 2019; 김기수, 2002 : 89-90에서 재인용).

- 유럽인들이 함께 공감할 수 있으며, 그것으로부터 영감을 얻거나 많은 영향을 받고 있는 예술사조 및 스타일에 대한 재조명
- 회원국 내 여러 도시들의 문화부문에 종사하는 사람들이 포함되는 행사 활성화
- 문화정책이 추구하는 중점사항 중 하나인 창의적 활동의 지원과 개발
- 광범위한 분야에서 유럽인들의 이동과 참여 보장과 이를 통한 지속적인 사회적 파급효과 창출
- 멀티미디어를 활용한 여러 다양한 행사 기획과 그에 대한 유럽인들의 참여 촉진
- 유럽의 다양한 문화뿐만 아니라 역외 문화와의 교류 촉진
- 역사적 유산, 도시건축물 및 도시의 다양한 생활상 응용

□□유럽 문화수도 보고서□□(Palmer/Rae Associates, 2004a)에 따르면 유럽 문화수도 프로그램은 세계 엑스포 등 여러 대규모 이벤트 중 가장 이득이 많다고 평가되고 있다. 여기서는 그 중 두 차례 룩셈부르크²¹⁾와 앤트워프²²⁾의 사례를 검토하고자 한다.

21) <월간 국토> 세계의 도시 92; Palmer/Rae Associates, 2004b : 11-26

22) <월간 국토> 세계의 도시 97; Palmer/Rae Associates, 2004a : 170-172



자료 : Palmer/Rae Associates, 2004a : 156

[그림 3-2] 도시에 가장 이득이 되는 이벤트 (1~4순위)

룩셈부르크는 인구 8만 5천명의 작은 도시이지만 EU 성립에서 매우 중요한 역할을 수행하였으며, 유럽의 금융 중심지이자 서비스업 중심의 다민족 다언어 도시이다. 역사가 깊은 도시로서 룩셈부르크시의 성곽과 구시가(舊市街)는 세계문화유산으로 지정되어 있다.

문화정책 부문에서 특기할 만한 것으로는, 도시 전체를 전시회의 도시(une ville d'expositions)로 만들겠다는 계획과 시의 모든 문화예술 행사를 총괄하는 시티매니저 직제를 운영하고 있다는 점을 들 수 있다.

1995년과 2007년 두 차례 유럽문화수도로 선정되었는데, 여기서는 특히 1995년의 프로그램 추진을 중심으로 살펴보고자 한다.

우선, 1995년 룩셈부르크시의 연간 문화부문 지출(국비 및 지방비)이 약 4천만 유로인데, 이 중 유럽문화수도 예산이 1,640만 유로라는 데서 유럽문화수도 사업의 비중을 알 수 있다. 유럽문화수도 예산은 다음과 같이 구성되었다.

1. 공공 : 중앙정부 850만 유로(34.8%) / 시정부 790만 유로(32.4%) / EU 40만 유로(1.6%) / 기타 정부(UK, 독일 등) 30만 유로 (1.2%)
2. 민간 : 후원 530만 유로(21.7%)
3. 기타 : 티켓 판매 등 2백만 유로(0.2%)

문화수도 추진위원회(9인 : 시 당국 4인, 중앙정부 4인, 문화기관 1인)는 자율적, 비영리 조직으로 공동의장제(시장, 문화부장관)를 채택했으며, 문화 프로젝트 등의 최종 결정 및 재정 결정 및 관리를 맡았고, 룩셈부르크 1995 사무소(the office of Luxembourg 1995)는 프로젝트 기획, 프로그램과 단 위간 협력, 재원 및 후원 유치, 프로모션과 마케팅, 재무회계, 관광개발 등 을 담당했다. 사무소의 최대인원 55인이었고, 사업의 평가 등을 위해 1996 년 4월 까지 운영되었다.

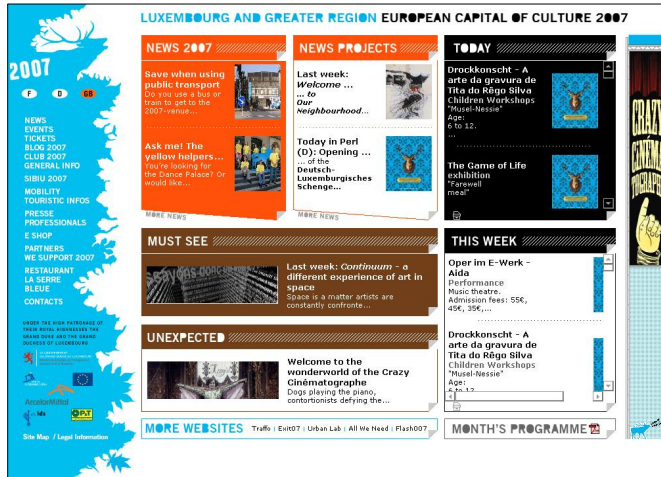
행사기간 동안 음악, 미술, 연극, 거리퍼레이드와 야외행사 등 약 500개 프로젝트가 추진되었는데, 선정 기준은 프로그램의 질, 비용과 장소, 오거나 이저의 경험, 교육적 잠재력과 훈련 기회, 장기적 효과와[또는] 지속가능성, 프로젝트가 갖는 유럽에서의 중요성 등이었고 타깃 관객층은 어린이, 청소년, 장애인, 소수자 등이었다. 선정 프로젝트에는 해당 부문의 자문위원이 지정(여러 부문에 걸친 사업의 경우 부문별로 1인씩의 자문위원 지정)되었 다. 내셔널데이 축하행사에 약 10만명이 참여하고, 롤링스톤스 공연에 약 6 만명이 참여하는 등, 총 참여 인원은 약 1,170,000명으로 추정된다.

이 기간 동안 지역 예술가 및 관련 전문가 육성을 위해 신작 의뢰, 국제교 류, 지원금 등의 방법으로 지원이 이루어졌다. 예를 들어, 현대 음악 부문에 서는 6편의 신작을 의뢰하여 행사기간에 초연했고, 8편의 영화가 제작됐다. 새로운 기획인력이 경험을 쌓을 수 있는 좋은 기회로 평가되기도 했다. 또 한 주요 인프라 구축 사업으로 카지노, 현대미술포럼, 노이뮌스터 수도원 (Neumünster Abbey) 등의 조성, 보수 등의 사업이 추진됐다.

룩셈부르크는 문화수도 보고서에서 계획 기간(3년)이 짧았고, 프로젝트 수가 너무 많았으며, 프로그램의 범위가 너무 넓었다는 점, 스타를 초청한 대중 공연을 지나치게 강조했다는 점, 결과적으로 프로젝트들간의 질이 균 일하지 못했다는 점 등을 문제점으로 평가하고 있다. 다민족 다언어의 특성 에 의해 “Luxembourg, city of all cultures”라는 슬로건을 내걸었으나 초 점이 불분명했다는 평가도 있다.

그러나 시민들의 자신감이 고양되었고, 시민들과 정치인들의 문화에 대 한 태도에 변화가 일어났다. 문화공간을 확충할 필요성이 인식되었고, 문화

예술부문에의 지원을 확대할 필요성을 인식시킨 점 등에서 성과가 긍정적으로 평가되고 있다. “Agence Luxembourgeoise d’action Culturelle”와 같이 문화수도 프로그램을 계기로 설립된 조직이 지속적으로 운영되고 있다는 점도 긍정적이다.



자료 : <http://www.luxembourg2007.org/>

[그림 3-3] 룩셈부르크 유럽문화수도 2007 공식 웹사이트

룩셈부르크는 2007년 문화수도로 다시 선정되어, 광역시 대상으로 확장된 사업을 진행 중이다.

벨기에의 앤트워프도 1993년 유럽문화수도 프로그램을 통해 기존의 문화자원을 최대한 활용하며 새로운 문화자원으로 개발할 수 있었던 사례다. <뉴스위크>誌에 따르면(2002), 앤트워프는 세계 8대 창조 도시다.

앤트워프는 벨기에 2대 도시이자 유럽의 3대 항구(로테르담, 함부르크에 이어)로, 네덜란드어권 상공업의 중심지다. 다이아몬드, 패션산업, 무역, 금융업 등으로 대표되는 경제적 풍요와 루벤스, 반 다이크, 얀 브뤼겔과 같은 플랑드르 미술의 대가가 활동한 곳이라는 문화적 전통에 의해 앤트워프 시민들(Antwerpenaren)은 플랑드르 지방 및 도시에 대한 자부심이 강하다. 한편, 모로코, 터키 등으로부터의 이주민 비율이 높은 다문화도시이기도 하다.

문화수도 추진 당해에는 문화수도 추진단과 시의회간 정치적 불화가 발생하여 주춤했으나, 97년 앤트워프 오픈(Antwerpen Open)을 설립하는 등 문화수도 지정을 계기로 관련기구의 재편 등 혁신이 이루어졌다. 앤트워프 오픈은 앤트워프 및 플랑드르 문화를 도시마케팅의 맥락에서 국제화하기 위한 독립 예술 기구로, 2~3년마다 대규모의 국제행사를 열고 그 외 소규모 행사와 매년 개최되는 “Summer of Antwerp”를 운영한다.

앤트워프에 있어서 유럽문화도시 프로그램의 성과는 우선, 여름 페스티벌로 다국적 기업을 끌어들이고, 신진 문화예술 프로그래머 및 프로듀서들이 1993년의 경험을 바탕으로 특히 현대미술 부문의 새로운 프로그램들을 개발할 수 있게 되었다는 점이다. 또한 2004년 세계 책 수도(Antwerp World Book Capital 2004)를 유치하는 바탕이 되었다는 점 등 문화예술의 전반적인 발전을 들 수 있다. 나아가 1995년 이후 문화 인프라와 그밖의 인프라(호텔 등) 투자가 증대하고, 중앙역, 불라극장(Bourla Theatre), 성모대성당 등 복원사업, 현대미술관 증축 등 지속적 투자와 인프라 개발의 계기가 되었다.

문화수도 사업을 계기로 문화산업을 도시의 주요 전략 산업으로 채택하게 되었고, 대규모의 작품과 설치미술 등에 문화기구와 비문화기구가 협력하는 등 사회적 결속력이 강화되었다. 관광산업의 측면에서도 유럽 관광 시장에서 주요 문화관광지로 자리 잡았으며, 1993년 이래로 꾸준히 방문객 수가 증가하여 벤치마킹 대상이 되기에 이르렀다. 방송·언론 보도에서 지속적으로 문화도시로 홍보되어 도시 이미지 개선의 효과도 나타났다.

다. 랜드마크와 경관 조성

랜드마크를 비롯하여 문화적 경관을 조성함으로써 개발의 단초를 마련하려는 시도는 대도시의 도심 활성화를 위해서나 중소도시의 산업구조 재편을 위해서 등 여러 이유에서 비롯되었다. 여기에는 빌바오 구겐하임 미술관 같은 단일 대형 프로젝트에서부터 앞서 살펴본 교토의 마을 보존 사업과 같이 넓은 범위에 걸쳐 여러 개의 작은 사업들이 결합된 경우, 빌바오나 구마

모토현 아트폴리스 프로젝트처럼 건축물을 중심으로 한 경관 조성에서 상하이 등의 경관조명 사업에 이르기까지 다양한 사례가 존재한다.

1) 빌바오 구겐하임 미술관

제철, 철강, 조선 산업 등 주요 지역산업이 1980년대 이후 급속히 쇠퇴하고, ‘바스크 분리주의자들의 테러로 정치 사회적으로 불안정하고 날씨가 고약해 여행자들이 피해가는 곳’²³⁾이었던 빌바오를 활성화하기 위해 바스크 지방정부는 도시 전체의 이미지 마케팅, 문화산업 육성을 통해 금융, 보험 등 서비스 부문과 하이테크놀로지 산업의 발전을 도모하는 도시재생 계획을 수립하였다. 그 중심에 있던 것이 바로 뉴욕 구겐하임 미술관의 분관 유치(1억 5천만 달러 소요)였다. 이후 웨라톤 빌바오 호텔을 유치하였고, 1700석 규모의 공연장, 미술관 주변 네리비온 강가에 대규모의 문화단지도 조성되었다.

최첨단 이미지의 구겐하임 미술관은 1997년 10월에 개관하여 1년간 136만 명(27%가 외국인) 방문객이 방문하였으며, 1억 6천만 달러의 수입을 창출하였다. 결과적으로 구겐하임 미술관은 2억 6천만 달러의 GDP를 증가시켰다고 추산되고 있으며, 많은 관광객에게 빌바오가 런던-파리-로마를 연결하는 중간기착지로 자리매김 되었다. 요약하자면 구겐하임 미술관이 우수한 건축미를 가지고 도시의 랜드마크 역할을 하여 도시의 브랜드 가치를 제고시키게 된 것이다.

2) 구마모토현 아트폴리스 프로젝트

일본 구마모토현의 아트폴리스 프로젝트도 이 경우에 해당한다. 아트폴리스 프로젝트는 지방자치단체나 민간기관이 건설할 예정인 마을회관, 다리, 미술관 등의 건축에 현 당국이 조력함으로써 예술적인 경관을 창조하고자 하는 사업이다. 기왕 진행될 공공과 민간의 건축사업들이 당국에 신청하면 심사를 거쳐 아트폴리스 사업으로 지정되고, 초대 커미셔너인 이소자키

23) ‘[달 가듯이](12) 빌바오, 스페인—‘은빛 미술관’우주에서 막 날아온 듯’(경향신문, 2006. 10. 19)

아라타(磯崎新)가 발주자들과 건축가, 때로는 사용자인 시민들 사이에서 충분한 대화를 이끌어 나갔다. 1988년 이후 현 내에서 74개의 프로젝트가 진행되었고 67개가 완성되었다(2006년 3월 현재). 「구마모토 아트폴리스」홈페이지²⁴⁾에 의하면, 일본이 근대화하는 과정에서 평범한 건물을 기계적으로 구획된 토지에 건설하는 방식으로 개발이 이루어짐으로 인해, 아름다운 경관을 만들지 못하였다. 일본의 마치(町)는 20년 정도마다 다시 세워지고 있어 전후 두 번째로 다시 세워지는 시기를 맞아 예술적인 경관을 만드는 계기로 삼고자 기획한 것이 바로 이 프로젝트였다.

이들은 아트폴리스 사업의 목적을 ‘후세에 물려줄 훌륭한 건축물을 지어, 질 높은 생활환경을 창조함과 동시에 지역문화 향상을 꾀하며, 세계로의 정보발신기지 구마모토가 되는 것’이라고 밝히고 있다. 현재 참가 프로젝트 74건 중 67건이 완료(2006년 3월 현재)되었으며, 대상 프로젝트는 일본건축학회작품상을 비롯해 많은 상을 수상하였다. 1993년에는 사업전체의 사회적, 문화적 의의와 공헌이 평가받아 “일본건축학회문화상”을 수상하는 등 건축적으로 높은 평가를 받고 있다.

아트폴리스 프로젝트는 종합적인 개발계획에 근거하여 새로운 사업을 추진하는 것이 아니라 기존의 여러 계획을 통합적으로 지원하는 방식을 채택했다는 점, 그리고 건축을 통한 경관 조성을 중심으로 하여 문화활동과 이벤트에 이르는 확장성을 갖는다는 점이 특징적이다. 한 예로 인구 200명 정도가 거주하는 세이와 마을은 아트폴리스프로젝트를 통해 건립된 전통인형극장으로 인해 연간 15만 명의 관광객이 찾는 명소가 되는 등 지역 경제 활성화에 가시적인 기여를 나타내고 있다.

24) <http://www.pref.kumamoto.jp/traffic/artpolis/>



▲ 코오다 시립 아케보노 유아원
자료 : 구마모토 아트폴리스 공식 웹사이트



▲ 세이와 마을 분라쿠(文樂)인형극장

[그림 3-4] 구마모토현 아트폴리스 프로젝트

3) 상하이의 경관조명 사업²⁵⁾

중국 최대 도시 상하이에는 30여 개의 주요 경관조명지역이 있으며 2010년까지의 계획을 포함하면 그 면적이 상하이 총 면적의 2.2%에 달한다. 8대 도심 경관지역은 다음과 같다.

〈표 3-1〉 상하이의 8대 도심 경관지역

지 구	내 용
와이탄(外灘)	1900년대초 세워진 고딕, 바로크, 로마네스크, 르네상스식 고(古)건축물의 조명
푸둥(浦東)신구	루자주이(陸家嘴)의 현대식 건축물 조명
패션중심지 후이하이루(淮海路)	터널 조명
전통 정원 위위엔(豫園)	고전 건축물의 조명
쇼핑 중심지 쉬자후이(徐家匯)	무대형 조명(stage lighting)
런민광창(人民廣場), 신화루(新華路)	정원 녹색조명
난징루(南京路) 보행거리	상업조명
둥팡밍주(東方明珠), 양푸(楊浦)대교, 고가도로	건축조명라인

자료 : 박한진, 2007

25) 박한진, 2007



▲ 푸둥신구 진마오빌딩(金茂大廈)

▲ 위위엔(豫園 사진 아래 부분)과 푸둥(浦東)

자료 : 박한진, 앞의 글

[그림 3-5] 상하이의 경관 조명

자동 통제 시스템에 의해 가동되는 이들 경관조명은 하이시 조명학회가 시정부 도시이미지환경위생관리국, 녹화관리국 등이 공동으로 관리한다.

상하이의 경관조명 정책은 다음과 같이 4단계로 구분할 수 있다.

- 1989~1992년(초기단계) : 주로 와이탄 주변 건축물 조명과 난징루 보행거리의 네온사인을 설치했다.
- 1993~1996년(확장단계) : 도심을 중심으로 약 40km의 경관조명을 설치했으며, 1996년 야간경관조명 관리강화 및 주요 경관지역 빌딩 조명 정시 점등을 결정했다.
- 1997~2000년(전면 발전단계) : 푸둥신구를 비롯, 도심 11개 지역에 약 80km의 경관조명이 설치되었다. 1998년에는 「루자주이 금융무역센터 종합관리 임시규정», 1999년에는 「난징루 보행거리 종합관리 임시규정」을 발표하여 각 지구별 경관조명 관리를 강화했다.
- 2001~2010년(지속 발전단계) : 2001년 9월 상업용 빌딩 조명방식을 건물 내부에서 외부로 발광하는 방식으로 결정했으며, 2004년에는 「상하이 도시환경(장식)조명에 관한 규범」을 제정했다. 상하이 엑스포를 목표로 '3+19' 방식의 'Green light' 친환경 조명 건설을 추진 중이며 2010년까지 절전을 40%, 경관조명 총 연장 140km를 계획하고 있다(현재 총 연장 100km). '3+19' 방식이란 황푸강 경관라인, 난징루 및 후이하이루 경관라인, 런민광창 부근 경관라인 등 3개의 시급(市級) 경관라인과 19개의 구(區)급 경관라인을 통합 관리하는 방식을 말한다.

이와 같은 상하이의 경관조명 사업은 상하이의 국제 이미지 제고 및 관광

객 유치에 크게 기여할 전망이다. 현재 상하이시 경관조명의 자산 가치는 총 30억 위안(3,600억 원) 상당으로 평가되고 있다(전기료를 제외한 연간 유지비용은 5,000만 위안(60억 원)).

라. 문화산업·창작 지구(클러스터) 육성

문화산업 클러스터나 창작지구를 육성함으로써 지역 개발을 달성하려는 노력은 대체로 정부의 재개발정책과 주민이나 예술가, 기업들의 자발적인 움직임이 다른 경우보다 더욱 유기적으로 결합해야 성공할 수 있다. 대표적인 사례로는 더블린의 템플바 지구, 런던의 애크미 스튜디오, 뒤셀도르프의 메디엔하펜, 베이징의 팩토리 798 지구 등이 있으며, 여기서는 그 중 두 사례를 살펴보고자 한다.

1) 더블린의 템플바 프로젝트²⁶⁾

템플바 지역은 웨스트무어랜드 거리와 피샘블가 사이의 세 개 블록, 약 113km²를 일컬으며, 7개의 호텔, 22개의 아이리쉬 펍과 바, 다문화적 식당과 가게들, 그리고 2,500명의 지역주민이 거주하는 곳이다.

아일랜드의 문화적, 정치적 허브인 더블린은 이른바 ‘켈틱 타이거(Celtic Tiger)’로서 IT를 통해 급성장하고 있는 도시이지만, 1980년대에만 해도 제조업 쇠퇴로 인한 도시의 쇠락을 경험하였다. 아일랜드의 일자리는 1980년에서 1984년 사이에 약 4만 개가 감소했고, 실업률이 19%에 달하였으며, 그 영향은 특히 더블린에서 심각하게 나타났다. 이는 부동산 가격, 하역시스템 변화로 인한 항만 쇠퇴, 아일랜드 정부의 서부와 남부 위주의 개발정책 등에 기인한다. 이와 함께 사회적 양극화 현상이 심화되었고, 도심은 저숙련 저학력 노동자와 노인의 거주지역이 되었다. 아일랜드 정부에서 1986년 도시재개발조례(Urban Renewal Act)를 발효하고 세제혜택 등을 통하여 도시재개발에의 민간 투자 촉진 정책을 폈으나, 템플바 지역에서는 실효성이 없었다.

26) <월간 국토> 세계의 도시 96; McCarthy, 1998 : 272-273

처음 지역 재생을 시작한 것은 CIE(Irish State Bus Company)였다. CIE는 1981년 템플바 지역의 건물들을 허물고 운송터미널로 재개발함으로써 도심 대중교통을 개선하고자 하였다. 이 계획은 더블린 코포레이션의 지지를 받았으나, 결국 부동산 가격 하락만 남긴 채 취소되었다. 이것은 지역에 예술가들의 스튜디오와 중고의류상들이 들어오는 결과를 초래하였으며, 이후 이 지역의 문화적 환경을 조성하는 잠재력을 갖게 만들었다.

CIE의 계획에 가장 먼저 공식적인 반대를 표명한 것은 아일랜드 내셔널 트러스트(An Taisce)로서 이들은 1985년 보고서를 통해 역사적인 거리와 건물을 보존하면 역사문화적 가치가 이후 도시 이미지 개선과 관광 활성화 등에 기여할 수 있다고 주장했다. 결과적으로 CIE는 이 지역의 대안적 이용에 관한 계기를 제공한 셈이 되었고, 이때부터 템플바 지역은 차별적인 문화적 정체성을 갖기 시작했다. CIE의 계획에 대한 반대가 광범위하게 형성되어 대안적 계획 수립을 위한 조직으로 지역 상업인, 예술가, 지역공동체 등에 의해 TBDC(Temple Bar Development Council)가 구성됐다.

1990년, 결국 CIE의 계획은 더블린 코포레이션에 의해 거부되었고, 더블린 코포레이션은 문화 쿼터로서의 템플바 지역을 유럽연합 지원금 대상으로 선정 받게 만들었다. 정부는 이 지역을 둘러싼 논란 속에서 TBDC의 손을 들어 주었고, 그렇게 된 데에는 더블린이 1991년 유럽 문화 도시로 선정된 것도 영향을 미쳤다. 1991년 유럽문화도시 선정 후 이 지역의 문화예술 지구 정비사업이 선도 프로젝트로 지정되어 2001년까지 재개발사업이 추진되었다.

현재 이 지역은 영화, 음악, 공연, 디자인, 시각예술 등 다양한 문화활동이 이루어지는 공간이며, 더블린의 라이프스타일에서 큰 비중을 차지하는 펍 문화에 공연장과 갤러리, 길거리 공연 등이 조화롭게 결합되어 있다. 이 지역을 개발하여 남는 수익은 모두 지역 내 14개 주요 문화예술 공간의 운영과 다양한 문화예술 활동을 지원하는 데 쓰이고 있다.

이 지역의 도심재개발이 갖는 특징은 외부에서 온 관광객보다 시민들의 생활문화가 강조되었고, 커뮤니티가 중심적인 역할을 수행했다는 점이다.

2) 런던 애크미 스튜디오²⁷⁾

런던 동부와 동남부 일대에 자리 잡은 애크미 스튜디오(Acme Studios)는 1972년에 조성되어, 시각예술분야의 작가들에게 저렴하게 주거공간 및 작업실, 해외 에이전시 프로그램, 자문 등을 제공하고 있다. 애크미 스튜디오는 두 개의 빈 상점으로부터 시작하여 현재까지 약 5천명의 작가를 지원해 왔으며, 1997년 복권 기금을 지원 받아 유휴 공간을 임대하는 데 그치지 않고 영구적인 인프라를 조성할 수 있다. 현재 11개 건물(360개 비거주형작업실, 20명의 장애/비장애 작가를 위한 거주형 작업실(4~5년 임대))로 이루어져 있다. 최근에는 잉글랜드 예술위원회에서 2백만 파운드를 지원받기도 했다.

애크미 스튜디오는 유휴 건물을 활용하여 공공미술을 발전시키고 환경 개선의 효과를 가져왔으며, 예술가들, 특히 신인작가들도 저렴한 작업장과 주거공간을 사용할 수 있게 되었고, 이와 더불어 지역의 부동산 가치 및 주거환경, 어메니티가 개선되었다는 평가를 받고 있다(Evans and Shaw, 2004)



▲ 스튜디오로 개조하기 전의 구 소방서 1층 ▲ 구 소방서에 있는 리사 청의 주거겸용 작업실(프로그램 3(2005~2010))
(사진: 존 리디)

자료: 애크미 스튜디오 홈페이지 (<http://www.acme.org.uk>)

[그림 3-6] 런던 애크미 스튜디오

27) Evans & Shaw, 2004 : 39-40; <http://www.acme.org.uk>

3. 추진조직과 재원

가. 주민과 예술가들에 의한 자생적 발전

문화자원으로 지역 발전에 기여한다는 의도보다는 매우 자연스럽게 발생한 문화적인 현상이나 아이템이 지역개발의 힘을 갖게 되는 경우가 있다. 그 중에서는 다각적인 측면에서 긍정적인 영향을 평가받아 국가나 지자체의 지원을 이끌어 내거나 정부에 의해 더욱 확대 재생산되는 경우도 있다.

1) 책마을 헤이온와이

웨일즈와 잉글랜드 접경에 자리한 인구 1,800명의 작은 마을 헤이온와이(Hay-on-Wye)를 세계적으로 유명한 책마을로 만든 것은 물론 한 사람의 손에 의한 것이 아니었겠지만, 그 시작은 분명 1960년대 초 이곳에 처음 헌책방을 연 리처드 부스(Richard Booth)라는 한 사람에 의한 것이었다.

헌책방은 주민들의 생계 수단이자 마을의 정체성을 이루고 있는 중요한 요소가 되었다. 성을 개조한 곳도 있고 영화관을 개조한 곳도 있는 약 40개의 헌책방에서 연간 100만권 이상의 책이 팔리고, 1988년부터 열리고 있는 헤이축제에는 해마다 수만 명이 몰려든다. 이 축제에서는 음악회, 시낭송회, 영화상영회, 작가와의 만남 등 헤이온와이의 마을 분위기에 잘 어울리는 행사들이 알차게 꾸려진다. 1995년 한 해 동안 헤이온와이를 찾은 관광객은 1백만 명에 달했고, 그 중 1/3이 해외관광객이다. 특히 1990~95년에 관광산업이 급성장했다. 이후 헤이온와이를 벤치마킹한 벨기에의 레뒤(Redu), 네덜란드의 브레드보트(Bredevoort), 프랑스의 몽뿔리외(Montulieu) 등의 책마을 등이 생겨나기도 했다. 파주의 헤이리를 만든 계기도 헤이온와이에서 시작되었다.

2) 예술가들과 주민이 만든 축제의 도시 에든버러

에든버러는 축제의 도시다. 앞 절에서 살펴본 에든버러 국제 페스티벌 및 프린지 페스티벌뿐 아니라 과학, 아동, 재즈, 책, 영화 등 다양한 분야에서 축제가 열리고 있는데, 대부분은 8월에 집중되어 있다. 프린지 페스티벌은

처음의 시작도 ‘주변’에서 이루어진 데다가 그러한 자발성이 가진 창조성과 자유로운 표현이 가지는 가치를 참가자와 관객 모두가 너무나 잘 알고 있는 축제다. 그래서 이 페스티벌은 정부의 지원금을 전체 사업비의 5%도 안 되는 정도(대개는 2% 정도)로 한정해서 사용하고 앞으로도 그보다 더 많은 지원을 받기를 원하지 않는다. 하지만 페스티벌을 통해 에든버러라는 도시 전체가 큰 활력을 얻게 되고 있으며, 그 잠재성이 더욱 크다는 것을 깨달은 시 정부는 다양한 부문의 축제를 지원, 개최하고 있으며, 이를 8월에 집중적으로 배치하여 시너지를 극대화하고 있다.

〈표 3-2〉 에든버러의 축제들

축제명	기간 및 내용
에든버러 호그마니(Hogmanay)	 2006. 12. 29 ~ 2007. 1. 1 새해맞이 축제. 에든버러시 주최. www.edinburghshogmanay.org
에든버러 국제 과학 페스티벌	 2007. 4. 2 ~ 15 영국 최대 과학 축제. 1990년대에 시작됨 Edinburgh International Science Festival Ltd. 가 주최하고, 시의회 및 관련기관, 기업 등이 후 원. www.sciencefestival.co.uk
스코틀랜드뱅크 국제 아동극 축제	 2007. 5. 19 ~ 28 www.imagine.org.uk
에든버러 아트 페스티벌	 2007. 7. 26 ~ 9. 2 에든버러 시, 시예술위원회, 문화복권기금 등 의 지원과 로이드 등 기업 후원에 의해 개최됨. www.edinburghartfestival.org
에든버러 재즈앤블루스 페스티벌	 2007. 7. 27 ~ 8. 5 www.edinburghjazzfestival.co.uk
에든버러 군악대 축제	 2007. 8. 3 ~ 25 에든버러성을 배경으로 펼쳐지는 퍼레이드. The Tattoo Office 주관. edintattoo.co.uk
영성과 평화 페스티벌	 2007. 8. 5 ~ 26 The Church of St. John the Evangelist
에든버러 프린지 페스티벌	 2007. 8. 5 ~ 27 The Fringe Office 주관. edfringe.com
에든버러 국제 페스티벌	 2007. 8. 10 ~ 9. 2 전통 음악, 오페라, 춤 등 에든버러를 비롯한 전 세계 예술에 관한 축제

축제명	기간 및 내용
	에든버러 시, 시예술위원회, 문화복권기금 등의 지원과 스코틀랜드 은행, IBM 등 다수의 기업 후원에 의해 개최 됨. eif.co.uk
에든버러 국제 책축제	 2007. 8. 11 ~ 27 프린지와 같은 시기에 열림. <헤럴드> 등 일간지 등의 후원을 받아 각 분야의 서적을 전시함. 스토리텔링 프로그램이 많은 것이 특징 edbookfest.co.uk
에든버러 국제 영화제	 2007. 8. 15 ~ 26 edfilmfest.org.uk
에든버러 멜라(Mela)	 2007. 9. 1 ~ 2 파키스탄, 인도, 방글라데시 단체가 만든 축제. The Arts Quarter, Gateway Theatre edinburgh-mela.co.uk

자료 : www.edinburghfestivals.co.uk

나. 정부 주도의 지역개발 계획

더욱 쉽게 사례를 찾을 수 있는 것은 정부에 의한 장기적인 계획에 의해 문화적 요소를 발굴, 혹은 개발하여 지역개발의 원동력으로 삼는 경우다. 그 중에는 기존의 문화자원의 활용을 극대화하기 위해 정부가 나서서 계획을 수립하고 추진하는 경우가 있다. 그리고 산업 구조 변화 등으로 인해 신산업을 개발하는 데 있어서 입지조건과 그 밖의 여러 여건을 고려한 정부 주도 계획에 입각해 문화산업이 배치되는 경우가 있다.

1) 바르셀로나 모델²⁸⁾

바르셀로나는 풍부한 문화유산뿐 아니라 강력한 지자체 주도의 도시재생 프로젝트가 이른바 ‘바르셀로나 모델’로 알려져 있다.

바르셀로나가 주도(州都)인 카탈루냐주는 스페인에서 경제적으로 가장 부유한 지방이며, 그 중에서도 바르셀로나는 상공업 중심지인 한편, 성가족

28) <월간 국토> 세계의 도시 53; <신동아> 세계의 ‘살기좋은도시’를 가다 ⑧; García. 2004a

교회, 카사밀라 저택, 구엘 저택, 밀라 저택, 바토요 저택 등 가우디의 건축 작품을 곳곳에서 볼 수 있고, 달리, 미로, 피카소, 카잘스 등 예술가의 고장이며, 투우, 플라멩코 등 전통문화 자산도 풍부하다.

바르셀로나는 1980~90년대부터 시의회의 강력한 주도하에 전략적 공간 계획을 펼쳤는데, 여기에는 과거 제조업 공단이었던 변두리 지역을 문화산업 권역으로 만들고, 과밀한 구시가를 해안의 상업지구로 확장, 연결하는 등의 계획이 포함된다. 순환도로, 부두 개발 등 물리적 재건으로 카탈루냐, 지중해 지방 정체성을 고무하고, 다중심적 방식으로 거대도시의 곳곳에 문화 및 비즈니스 활동의 다중 허브를 창출했다. 1992년 올림픽, 2004년 세계문화포럼 등의 행사가 촉매제로 사용되었다.

그러나 바르셀로나 모델은 전형적인 탑다운 방식의 접근으로, 지역민의 소외와 배제에 관한 우려가 있었으며, 다중심적 도시 창출이라는 전략은 하층민을 도시 외부로 이주시키는 부작용이 있었다.

2) 아라비안란타의 문화산업 클러스터²⁹⁾

아라비안란타(Arabianranta)는 아라비아의 해안이라는 뜻을 지닌 헬싱키 도심 동북쪽의 해안가 지역으로, 이곳에 있던 자기공장 ‘아라비아’가 생산을 멈춘 후 재개발이 추진되어, 예술과 디자인, ICT 산업이 집결하고 있다.

도심과 이 지역 간에는 경전철 노선이 연장되었고, 아라비아 공장 건물(민간기업 소유)에는 헬싱키 미술대학이 입주했으며, 6,000개 사업장, 8,000개 주거시설, 창업보육시설이 존재한다. 목표는 2010년까지 1만2,000명의 상주인구, 9,000개의 일자리, 그리고 6,000명의 학생들을 수용하는 공간을 만드는 것이다.

‘헬싱키 가상마을계획(Helsinki Virtual Village)’이 진행되고 있는데, 이것은 아라비안란타의 모든 사무실과 상점, 학교, 개인 집을 인터넷과 무선 통신으로 연결해 가상마을(www.helsinkivirtualvillage.fi)을 만드는 작업이다. 또한 아라비안란타 동북쪽의 주거지역 비키는 도시와 자연의 공존, 다

29) IFACCA, 2006; 동아일보, 2006. 도시, 미래로 미래로<15> 핀란드 아라비안란타

양한 계층의 공존 실험의 성공 사례로 평가받고 있다(입주민의 약 80%가 자연친화적 환경이 입주 결정에서 중요한 고려 요소였다고 답했다).

아라비안란타의 클러스터 개발에는 정부와 민간 부문이 긴밀히 협력하고 있지만 무엇보다도 시정부의 역할이 가장 크다. 지역의 재개발에서 가장 큰 특징이 시정부가 헬싱키 면적의 70% 정도를 소유하고 있다는 점이라는 데서도 알 수 있다. 헬싱키 시 정부는 택지 개발은 하되 민간에 땅을 거의 팔지 않고, 토지이용권만 장기계약으로 양도, 임대료를 받는다. 한번 분양한 땅은 시가 다시 통제하기 어렵고 그만큼 미래를 대비한 장기계획을 세우기 어려워지기 때문이다. 토지이용권을 양도하는 경우에도 정부에서 디자인을 철저히 관리하고 있다.

다. 민관 협력 체계 구축

앞서 자생적 움직임이 강한 경우와 정부 주도의 정책에 의한 경우를 살펴 보았으나, 실제로 정부와 민간 어느 한쪽만이 온전히 기여한 사례는 없다. 그래서 특히 협력 체계가 두드러진 사례를 소개하고자 한다.

1) 예르바 부에나 아트센터³⁰⁾

샌프란시스코는 인구 74만명 규모의 도시로, 미국의 태평양 연안 도시 중 로스앤젤레스 다음으로 큰 도시다. 특히 여기서는 미국 서부의 교육·문화 중심지로 알려져 있는 샌프란시스코의 예르바 부에나 아트센터(Yerba Buena Center for the Arts; 이하 YBCA)에 주목하고자 한다.

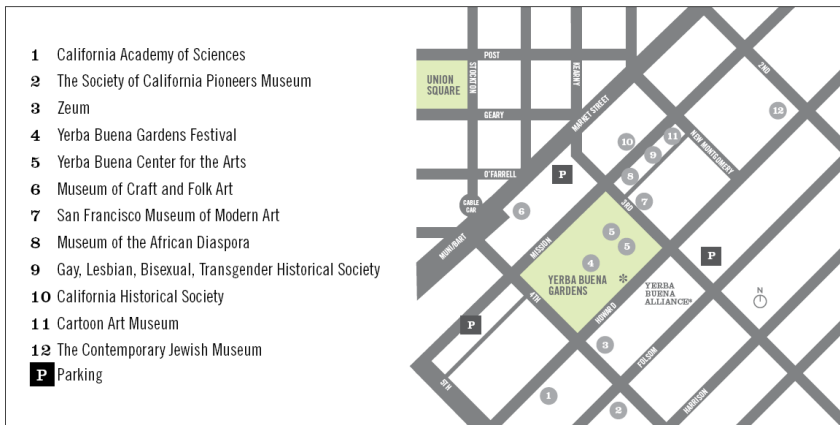
YBCA는 1970년대에 도심의 황폐한 지역을 도심 오아시스(urban oasis)로 만들려는 SFRA(San Francisco Redevelopment Agency)의 재개발계획에 의해 예르바 부에나 가든(Yerba Buena Garden) 구역 내에 1993년 완공되었다. 이 계획에는 북캘리포니아지역의 지역민 커뮤니티, 문화·교육·시민 지도자들과 예술가들이 함께 참여하였고 재원은 순수 민간자본이다.

YBCA는 문화적 다양성, 커뮤니티기반, 국내외의 현대 다원예술, 문화와

30) IFACCA. 2006 : 8; 공식웹사이트 <http://www.ybca.org> ;
<http://www.yerbabuenagardens.com/history.html>

엔터테인먼트를 추구하며, 예술과 퍼블릭라이프 사이의 논쟁, 담론, 변화와 실험에 참여하는 것을 기본적인 방향으로 삼고 있다. 운영에 있어서는 SFRA가 시설 유지, 보안, 운영을 지원하고, YBCA는 기부금, 세입 등 자금 확보를 맡는 방식으로 역할을 분담하고 있다.

복합예술공간이 된 예르바 부에나 가든에는 YBCA 갤러리와 포럼 빌딩(갤러리, 강당, 상영관, 박스오피스, 운영사무실)과 YBCA 극장이라는 두 개의 복합빌딩이 있으며, 이 곳에 처음 3년 동안 7백5십만 명 이상이 방문하였다. 우범지역(a 'no go' area)이었던 곳의 범죄율을 낮추는 등 실질적인 지역민 삶의 질 개선을 가져왔다고 평가된다. 또한 호텔 숙박요금에 붙는 예술진흥세(1961년 제정) 세입이 14% 증가하였고, 문화 구역 내에 있는 신생 호텔로부터의 기부금은 평균 연간 271US달러에 이르고 있다.



[그림 3-7] 예르바 부에나 아트 센터 약도

4. 문화를 통한 지역개발 정책의 효과

이제까지 살펴본 다양한 배경과 정책 등이 목표로 하는 것은 무엇이며, 또한 주된 목표로 삼지 않는다 하더라도 부가적으로 얻을 수 있는 효과에 대해 살펴보고자 한다. 지금부터 경제적인 효과와 사회문화적인 효과를 한

가지씩 검토하고 그 사례를 소개할 것이다. 요약하자면, 인구 증가와 투자 확대, 고용 창출 등 경제 성장, 지역민의 삶의 질 향상, 그리고 도시 이미지 개선 등이 여기에 포함된다. 이러한 영향은 정책의 효과이기도 하지만, 달리 보면, 어떤 정책이 성공적인가를 평가할 수 있는 성공의 척도로 사용될 수도 있을 것이다.

가. 인구 증가와 투자 확대

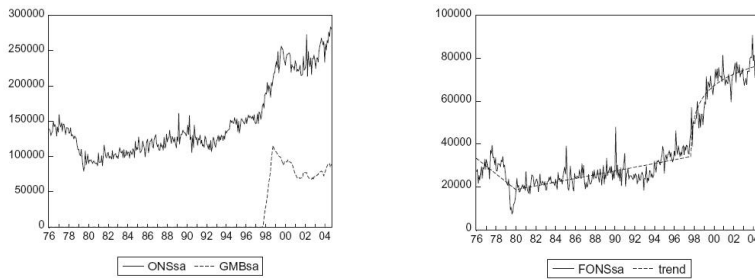
어느 지역이 쇠퇴하고 있다는 것을 보여주는 예로 가장 빈번하게 제시되는 근거 중 하나는 무엇보다 인구의 감소다. 따라서 지역 개발 정책의 긍정적인 척도 중 인구의 증가가 가장 먼저 소개되어야 할 것이다. 인구 증가는 지역에 일자리가 증가한다는 것을 의미하므로, 기업이 유입되고 투자가 유치된다는 것을 의미한다. 또한 최근에는 단순한 인구 증가가 아니라 창조적인 인력이 모여드는 창조 도시를 목표로 하는 정책이 자주 제안되고 있는데, 어떤 지역이 문화적인 곳이 된다는 것은 이러한 창조적 계급을 끌어들이는 유인책을 한 가지 갖게 된다는 것을 의미한다. 더욱이 문화산업 활성화로 인해 창조적 노동력을 필요로 하는 일자리가 창출되면 그 효과는 더욱 커질 것이다.

베일리스(Bayliss, 2007)는 문화와 창조성이 코펜하겐을 국제적인 수준의 도시로 만들고, 투자와 ‘창조적 계급(Creative Class)’을 끌어들이고 있다고 논증하였다. 그에 의하면, 21세기가 시작되면서 덴마크 정부는 예술, 출판, 미디어, 영화, 건축, 디자인, 스포츠, 패션, 관광, 광고, 에듀테인먼트 등 문화 부문에 집중하였고, 2000년과 2001년 170,000명의 전일제 고용을 창출하는 등 전체 경제 성장에 비해 월등하게 높은 경제적 성과를 나타냈다. 또한 문화적 다양성이 투자와 고학력의 창조적 노동력 유입을 발생시키고 있으며, 이때 인구의 18%는 덴마크 외 다른 나라에서 유입된 것이다.

나. 관광 활성화로 인한 경제 성장

빌바오의 구겐하임 미술관은 1997년 개관 이래 꾸준히 많은 관광객 방문

을 유지하고 있다. 개관 당시보다 약간은 줄었지만 2000년대에 들어서서도 연간 85만~95만명 정도의 방문객수가 꾸준히 유지되고 있다. 미술관 방문객과 지역의 관광객 수 증가 추이를 다음 [그림 3-8]에서 볼 수 있다. 1997~8년부터 총 방문객(그림 왼쪽) 및 외국인(그림 오른쪽)의 숙박일수가 확연히 증가하고 있다.



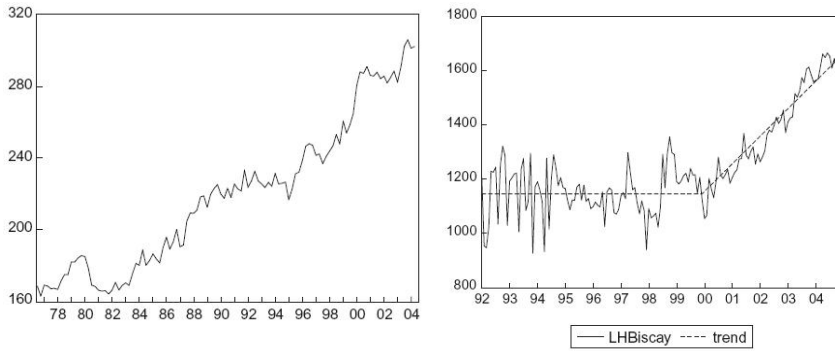
ONSsa - 바스크 지방의 방문객 숙박일수 (계절 조정)
 GMBsa - 구겐하임 미술관 방문객 수 (계절 조정)
 FONSsa - 바스크 지방의 외국인 숙박일수 (계절 조정)

자료 : Plaza, 2006 : 455, 466

[그림 3-8] 빌바오의 관광객 증가 추이

또한 이러한 관광 활성화는 지역의 서비스업 성장에 기여를 하고 있는 것으로 나타난다. 미술관 개관 직후에는 고용 증대가 명확하지 않았지만 (Plaza, 1999; Plaza, 2000; Gómez, 1998; Gómez & González, 2001 등) 2000년대 이후 고용 증대 추이는 더욱 뚜렷해졌다는 것을 아래 [그림 3-9]에서 확인할 수 있다. 8,90년대 동안 지속적으로 감소하던 인구도 더 이상 줄지 않고 약간씩 증가하는 추세에 있다.

빌바오 구겐하임미술관 효과에 대해 플라자(Plaza, 2006)는 구겐하임 미술관 투자수익률(ROI)이 영구소장품 구매를 고려하지 않았을 때 15.7%, 영구소장품 구매를 고려했을 때 10.9%이며, 후자일 경우 2015년 순현재가치(NPV)³¹⁾가 양의 값을 가지게 될 것이라 예측한 바 있다.



좌 : 비스카야주의 서비스 부문 전일제 노동자 수 (분기별 자료)

우 : LHBiscay - 비스카야주 호텔 종사자 수 (월별 자료)

자료 : Plaza, 2006 : 458, 457

[그림 3-9] 빌바오의 고용 증가 추이

두 번째 사례로, 영국 이스트 미들랜즈 지역 축제가 가져온 경제적 이득에 대해 살펴보고자 한다.

영국 이스트미들랜즈는 대도시가 없고 총 인구도 약 410만 명밖에 되지 않는 지역이다. 그런데 이 지역에서 개최되는 11개의 작은 예술 축제들에 관한 한 보고서(Maughan and Bianchini, 2004)에 의하면 평균 997,798파운드의 경제적 효과를 가져왔고, 지역민의 지출이나 대외적인 지출을 제외한 순수한 효과도 440,811파운드(약 7억 9천만 원)에 달했다.

이들이 연구 대상으로 삼은 11개 축제는 다음 <표 3-3>과 같다. 이들은 미술, 사진, 수공예, 춤, 서커스, 대중음악, 뮤지컬, 오페라, 연극, 문학, 카니발 등 다양한 장르에 걸쳐 있으며, 벅스톤 프린지 페스티벌과 같이 다양한 예술 형식을 포괄하는 페스티벌도 있고, 노샘프턴셔 오픈스튜디오와 같이 특정 장르(연극, 뉴/디지털 미디어, 미술)에 국한된 사례도 있다.

31) 순현재가치(Net Present Value)란 투자사업으로부터 사업의 최종년도까지 얻게 되는 순편익의 흐름을 현재가치로 계산, 합계한 것으로, 어떤 자산의 NPV가 0보다 크면 투자시 기업가치의 순증가가 발생하므로 투자가치가 있는 것으로 평가한다.

〈표 3-3〉 이스트미들랜즈의 11개 축제

축제명	규모	기간 (2002)	시작연도
레스터 코미디 페스티벌	공연수 : 150개	2002. 2. 8 ~ 17	1994
아트 인 더 맵 : 링컨셔 오픈 스튜디오	참여작가수 : 73명	2002. 6 (매 주말)	2000
뉴어크 워터 페스티벌	공연수 : 45개	2002. 6. 7 ~ 9	1999
더비셔 타이즈웰 웰 드레싱	-	2002. 6. 22 ~ 30	1946
빅스톤 프린지 페스티벌	공연수 : 350개	2002. 7. 5 ~ 21	1979
빅스톤 페스티벌	공연수 : 70개	2002. 7. 9 ~ 21	1979
레스터 벨그레이브 멜라	-	2002. 7. 13 ~ 14	1983
더비 캐리비언 카니발	-	2002. 7. 20 ~ 21	1975
노샘프턴셔 오픈 스튜디오	참여작가수 : 125명	2002. 9 (16일간)	1995
워크스워스 페스티벌	-	2002. 9. 7 ~ (3주)	1978
NOW	행사수 : 30개	2002. 10. (17일간)	1989

이들은 축제 자체의 지출과 관람객이 부수적으로 지출한 비용을 조사했는데, 그 결과는 다음과 같다. 여기서 오른쪽 열의 조정된 데이터는 전체 지출 중 해당 지역 관람객의 지출, 그리고 페스티벌의 지출 중 지역 밖에서 발생한 지출을 제외한 것으로, 즉 순수하게 외부에서 들어와 이 지역에서 소비한 지출만을 산출한 값이다. 특히 빅스톤 페스티벌의 경우 약 60억원의 순수 지출을 발생시킨 것으로 나타났다.

축제의 경제적 효과를 직접효과, 간접효과, 유발효과로 구분하여, 직접효과는 관람객과 축제 자체에 의한 지출 규모, 간접효과는 축제에 재화와 서비스를 공급하는 회사 피고용인에 의한 지출 규모, 유발효과는 축제에 대한 공급자들이 다른 기업에 지출하는 규모로 정의했다.

〈표 3-4〉 이스트미들랜즈 11개 축제의 경제적 효과

(단위: £)

축제명	경제적 효과 (조정 전)	경제적 효과 (조정 후)
레스터 코미디 페스티벌	514,234	116,436
아트 인 더 맵	131,999	70,886
뉴어크 워터 페스티벌	1,097,383	358,314
더비셔 타이즈웰 웰 드레싱	198,625	168,769
빅스톤 프린지 페스티벌	1,205,449	434,947
빅스톤 페스티벌	4,699,012	3,312,184
레스터 벨그레이브 멜라	3,224,520	580,414
더비 캐리비언 카니발	352,431	60,594
노샘프턴셔 오픈 스튜디오	105,051	31,258
워크스위스 페스티벌	105,445	24,091
워크스위스 트레일	196,142	88,264
NOW	143,288	43,584
합 계	11,973,581	5,289,739

다. 지역민의 삶의 질 향상

앞선 두 가지 효과가 경제적인 측면을 강조한 것이라면, 이 항목은 보다 질적이고 비물질적인, 지역민의 행복도에 관련된 것이다.

□□유럽 문화수도 보고서□□(Palmer/Rae Associates, 2004b)에 따르면 문화 수도로 선정된 도시 중 코펜하겐(1996), 헬싱키(2000)가 거주민 삶의 질 향상을 문화수도 사업의 주요 목표로 삼고 있으며 단기간에 성취할 수 있는 목표라고 보기는 어렵지만, 어느 정도 목표가 달성되었음을 보고하고 있다.

라. 지역 이미지 개선

도시 이미지 개선을 통해 거꾸로 지역에 대한 투자가 활성화되고 관광이 촉진되는 등 지역 개발의 경제적 목표가 달성되는 경우도 있고, 반대로 문화산업이나 축제, 문화시설 등을 통해 도시 이미지가 개선되는 결과를 낳기

도 한다. 어떤 경로를 거치든 간에, 이 효과는 상호적으로 일어나며, 지역개발에 있어서 문화적인 요소를 활용하는 경우, 다른 지역개발 정책보다 지역 이미지를 개선하는 데 더 긍정적인 효과를 나타내리라고 예측해 볼 수 있다. 정책에 따른 이미지 개선 효과를 비교하는 것은 이 연구의 한계를 벗어나, 이미지 개선 효과의 사례는 몇 가지 제시할 수 있을 것이다.

앞서 살펴보았던 영국 이스트미들랜즈 지역 축제 연구(Maughan & Bianchini, 2004)는 11개 축제 관람객 4,700명을 대상으로 한 설문조사를 포함하고 있는데, 이 조사에서 64.4%가 해당 장소에 대해 이전보다 더 긍정적인 느낌을 가지게 되었다고 응답하였으며(매우 그렇다 20%, 그렇다 45%), 부정적인 느낌을 갖게 되었다는 응답은 3%에 불과했다.

리버풀의 도시 이미지를 사례로 한 연구(Kokosalakis 외, 2006)를 보자면, 리버풀은 언론 등에 비쳐지는 부정적 이미지를 벗어나고자 노력하고 있으며, 이와 관련하여 특히 문화 자산으로 관광을 촉진하고 있다. 특히 2008년 문화수도 선정을 계기로 도시 이미지를 개선할 수 있으리라는 기대로 다양한 마케팅 전략을 구사하고 있다. 문화 수도 선정은 세계 문화 유산 선정과 더불어 긍정적인 언론 노출을 증가시키는 데 기여한 것으로 나타났다.

제3절 해외 문화자원개발 실패사례(일본중심)

1. 배경

일본은 1980년대 이후 공업지역의 급격한 경제쇠퇴로 인한 지역개발의 대안으로, 또는 낙후지역의 지역개발수단으로 문화와 관광을 접목한 지역개발이 활발히 이루어졌다. 특히 많은 지자체들이 문화와 관광을 접목한 문화자원개발을 통해 지역성장을 유도하였으나 무리한 개발로 인하여 지자체가 재정파탄을 맞거나 기업체의 부도로 도시가 활기를 잃고 있는 지역이 나타나고 있다. 한 때 성공적인 지역개발사례로 각광받던 대표적인 지역인 일본 홋카이도의 유바리(夕張)市와 시무갓푸무라에 있는 ‘알파 토마무 리조트’

의 실패 사례를 통해 그 배경과 원인을 살펴보았다.

가. 홋카이도 유바리(夕張)市

홋카이도의 거의 중앙에 위치하고 있는 夕張(유바리)市는 삿포로에서 약 60km 떨어진 구 석탄 산지이다. 1888년(명치21년)에 석탄의 광맥이 발견되어 마을의 역사가 시작되어 양질의 석탄 덕에 에너지 공급지로서 戰時 중에는 증산을 거듭하였고 한때 크고 작은 광산이 24곳이 있어 고도 경제 성장을 뒷받침하였다. 그러나 1965년 들어서면서 석유의 보급과 싼 가격의 수입탄에 눌려 90년에 마지막 탄광이 폐광되었다.

24개의 광산으로 풍요롭던 夕張(유바리)市는 1990년 모든 탄광이 문을 닫자 새로운 활로를 찾아 현재 석탄의 역사촌에 있는 ‘석탄박물관’, ‘탄광 생활관’, ‘모의광’ 폐광 갱도를 이용한 지역개발사업에 착수하였다. 이를 계기로 홋카이도 굴지의 스키장 마운트레스이, 유바리 국제모험, 판타스틱 영화제 등을 비롯한 다채로운 이벤트를 유치하였다. 또한 夕張(유바리)市는 일교차가 큰 지역의 특성을 살려 전국적으로 유명한 유바리 멜론과 이를 원료로 개발한 멜론브랜드 특산품을 개발하는 등 일찍부터 웅대한 자연환경을 이용하여 새로운 마을 만들기에 착수한 모범지역이었다. 특히 홋카이도의 광산이 있는 마을 가운데서는 가장 활성화된 마을로서 주목받게 되어 80년대부터 90년대 전반에 걸쳐 자타가 인정하는 지역 만들기의 톱 선두주자였다.

1979년 폐광 갱도를 이용한 박물관을 건설하여 관광의 중심지로 만들자는 발상으로 1980년 7월 ‘석탄 박물관’ 건립에 14억8,300만엔을 투자하였고, 그 이후 1983년 유원지개발에 32억3,000만엔, 1985년 메론성 건립에 6억5,000만엔, 1988년 로봇 대과학관 8억5,000만엔을 투자하였다. 이때 일본 열도도 공공사업³²⁾ 붐에 들끓고 있었고, 79년부터 2003년까지 유바리 시장

32) '89~90년에 실시된 미일 구조협의회 결과에 따라 내수 확대에 직면한 일본은 '10년 동안에 630조엔의 공공투자'라는 목표를 내걸고 지방을 끌어들이는 공공사업에 전념하였다.

을 역임했던故나카타씨는 ‘과감한 투자 없이는 유바리를 재생 시킬 수 없다’며 공공시설 건설에 기치를 내걸었다. 또한 夕張(유바리)市가 석탄산업으로부터 관광산업 중심의 마을 만들기에 전환을 도모한 것과 함께 1990년에 제1회 영화제를 개최하였는데 이것이 바로 유바리 멜론에 버금가는 지역의 상징으로 떠오른 ‘유바리 판타스틱 영화제’³³⁾이다.

이 영화제는 夕張(유바리)市가 직접 주최자가 되어 진행되며 국내외에서 60편 전후의 작품과 다수의 영화관계자나 관광객이 모이는 유바리시의 중점사업으로 영화제 기간 중에는 시민도 참가하여 각종의 행사가 이루어져 전국적으로도 유명한 사업이 되었다. 夕張(유바리)市 관광객은 1991년도 최다 231만명을 기록하기도 하였으나 그해에 버블 거품이 꺼지고 관광객은 급감하였다.

夕張(유바리)市는 2006년 7월을 기점으로 하여 자치단체가 자립적으로 경영이 불가능하다는 판단 하에 정부의 ‘재정재건단체’가 되었다. 민간기업으로 말하면 사실상의 ‘도산’이라고 할 수 있다. ‘재정재건단체’가 되면, 중앙정부의 주도하에 재정재건계획을 세워 의회의 의결을 거친 후 재정재건계획에 기초한 예산편성을 한다. 이 때 자치단체의 예산 편성권은 제약된다. 주민서비스는 삭감되지만 주민 부담은 늘어난다. 자치단체가 이미 자치단체가 아니게 되는 것이다.

夕張(유바리)市의 재정재건계획은 375억 엔(약3000억 원)에 달하는 차입금을 18년에 걸쳐 갚아 나가기 위한 노력으로 인건비를 줄이기 위해 270명인 시청 직원을 4년간 70명으로 줄이고 월급도 30~60%씩 삭감하고 市가

33) ‘제10회 유바리 국제판타스틱영화제 경제 파급 효과’라는 자료에서는 ‘99년 영화제에 관객들이 쓰고 간 돈 3억489만 엔, 그로 인한 제2차 파급효과가 7억1649만 엔, 합계 10억2137만 엔(약 102억 원). 일본과 세계 언론에 유바리가 보도되면서 얻은 도시 PR효과는 20억 엔(약 200억 원). 약 1억6천만 엔(약 16억 원)을 들여 개최하는 영화제가 엄청난 흑자를 보고 있다고 밝히고 있다. ‘국제판타스틱 영화제’는 지명도도 생겼고 주민들이 참가하여 즐길 수 있는 이벤트로 정착하기는 했으나 이 영화제는 市가 직접 주최자가 되어 진행된 것으로 夕張(유바리)市가 2006년 재정 파탄으로 더 이상 재정적 지원을 할 수 없어 영화제를 중단할 수밖에 없게 되었다.

보유한 각종 시설물도 매각하기로 했다.

하지만 이 정도로는 빚을 갚기에 충분치 않자 세금과 공공요금을 대폭 올리고 교육, 의료, 복지, 문화 등 각 부문의 행정서비스를 최소 수준에서만 유지하기로 한 것이다. 심지어 전기와 수도 요금을 아끼기 위해 이미 지어 놓은 7개의 공중화장실까지 폐쇄하기로 했다.

나. 알파 리조트 토마무

알파 리조트 토마무는 일본 북해도(홋카이도)의 중앙부, 히다까산맥 기슭에 있는 占冠村(시무갓뿌무라)에 위치하고 있다. 이 마을의 인구는 일본 전국의 랭킹 상위10위에 들어갈 정도로 인구과소지역이었다. 따라서 인구 과소화에 대한 대책으로 새로운 마을 만들기를 구상하였다.

새로운 마을 만들기 구상으로 초기에는 산악지형과 아름다운 자연환경을 살린 ‘스키장개발계획’을 세워 추진하려고 하였으나 지반이 약해 미끄러지기 쉬운 지대로 판명이 되어 계획을 중단하였다. 그 후, 1980년 1월 토마무산 스키장건설계획이 다시 세워졌고, 삿포르 철도관리국 및 철도공제회에서 이 계획에 참여할 의사를 밝혀 ‘세끼쇼고원 종합 레크리에이션 시설계획’이 작성되었다.

본 사업의 추진 방식은 ‘홋카이도도청’, ‘삿포르철도’, ‘공제회’, ‘항공3사’, ‘타쿠쇼쿠은행’, ‘홋카이도 도오후쿠개발공고’ 등과 ‘占冠村(시무갓뿌무라)’ 사이에서 제3섹터설립으로 발족준비를 진행하였다. 1981년 10월 개통된 세끼쇼센의 개통에 따라 시무갓뿌 마을과 토마무에 각 각 철도역사가 건립됨으로서 이 지역의 대규모 관광개발이 본격적으로 시작되었다. 이에 ‘세끼쇼고원 종합 레크리에이션 시설계획’협의회가 발족되어 민간자본에 의한 개발이 확정되어 1982년 3월 제3섹터방식의 리조트개발공사가 발족되었다.

토마무 리조트 개발은 占冠村(시무갓뿌무라)가 지역산업의 진흥을 통해 인구과소지역으로부터 탈피하고자 한 거대한 꿈이 구체화된 것으로 일본최대의 거대한 리조트 토마무는 센다이시에 근거를 둔 (주)세끼효오세 이바꾸와 세끼효오그룹이 투자하고, (주)호텔 알파와 (주)알파홈이 사업주

체가 되었다.

세끼효오그룹의 리조트개발적지로서 선정된 시무갯부무라는 히다까산맥을 횡단 하던 당시의 국철이 치도세공항에서 신도꾸까지 연결되는 ‘세끼쇼오센’을 1981년 개통시킴으로서 시무갯부무라에 두 개의 역사가 신설됨에 따라 지역 활성화의 전기가 마련되었다.

〈표 3-5〉 알파리조트·토마무

	구 분	주요시설 내용
개요	소재지	홋카이도 유우후츠군 시무갯부무라나까토마무
	교통편	치도세공항에서 JR특급으로 약1시간10분 삿포로에서 정기버스로 약3시간
	사업주체	알파 코퍼레이션
	총면적	약1000만㎡
	개발 면적	약7000만㎡
	입장객 수	약145만명(91년4월-92년3월), 약170만명(92년4월-93년3월 예상)
스키장	명칭	토마무 스키장
	운영회사	세끼효오세이바꾸
	개업	1983년12월
	토지소유상황	민간보유토지 약 40%, 국유지 약50% 기타 토지10%(마을 소유분)
	스키장면적	약145㎡
	스키코스 수	18개
	스키코스 총연장	약24km
	스키장 표고	최상부 1210m, 최하부540m
	경사면의 방향	동남, 남남서
	청천 비율	약41%
	최대 적설량	약210mm(92년)
	강설용 설비	없음
	시설구성	곤도라1기, 크와트리프트2기, 페어리프트6기, 싱글리프트2기
	스키장 총연장길이	1만2058m
	운송능력	1만4340명/시간

	구 분	주요시설 내용
	영업시간	9시~21시
	하루이용요금	어른4600엔, 어린이3500엔
	오후이용요금	1800엔
	주차가능대 수	2500대
	주차장영업시간	24시간
	주차요금	무료
스키장	식음시설	레스토랑1곳, 카페테리아2곳, 역내 28곳의 레스토랑
	입장객 수	총 약27만명(91-92시즌)
골프장	명칭	알파리조트·토마무 골프코스
	경영회사	세끼효오 세이바꾸
	운영회사	호텔알파
	부지면적	약 81만㎡
	홀 수	18홀
	코스길이	6810야드(파73)
	식음시설	레스토랑1곳
	영업일	92년5월1일~11월3일(92년)
	입장객 수	2만8천(92년)

토마무 리조트는 스키장, 골프장, 숙박시설 등을 갖춘 핫가이도 최대의 종합리조트 시설로 (주)세끼효오와 세끼효오그룹인 (주)알파코퍼레이션이 1980년대 초부터 개발하여 (주)세끼효오가 시설의 60%를 소유하고, (주)알파코퍼레이션이 시설의 40%를 소유한 리조트이다. 그러나 1998년 5월에 알파코퍼레이션이 자기파산을 하게 되었고 2003년에는 나머지 시설을 소유하던 (주)세끼효오가 민사재생법의 적용을 신청하였다.

1998년 5월, 토마무리조트시설의 40%를 소유하고 있던 알파코퍼레이션이 1,601억엔의 부채를 안고 파산하고, 그로부터 약 6개월 경과 후, 알파사가 소유하던 시설을 시무갓푸무라가 매입하였다. 이 때 리조트시설의 매수 자금은 마을에서 조달하지 않고, 핫가이도에서 이미 몇 개의 리조트를 운영하고 있던 (주)가모리관광이 자금을 지원하고, 마을에서 취득하는 형식으로

인수를 진행함으로써 실질적인 시설운영은 (주)가모리관광에서 담당하게 되었다. 시무캣푸무라에서는 거대한 불량채권에 대한 부담 없이 리조트를 매입하고 (주)가모리 관광은 리조트 취득으로 인한 부동산 취득세나 고정자산세 등을 지불하지 않게 되었다.

알파 리조트 토마무의 주요 시장은 대부분 홋카이도와 일본 본토로부터 오는 고객으로 분류되고 있으며 최근 들어 대만지역 등 해외관광객 유치도 함께 이루어지고 있다. 그러나 토마무 리조트의 경우 홋카이도 도내에 있는 다른 스키리조트보다 상대적으로 비싼 요금체계를 지니고 있어 스키고객유치에 가격경쟁에서 처지고 있는 현실이다.³⁴⁾

한편, 占冠村(시무캣푸무라)는 토마무 리조트가 이 지역에 들어올 수 도록 적극적인 노력을 하였다. 우선, 일본의 임야청에서 국유림지역으로 리조트가 들어오는 것을 반대하였으나 占冠村(시무캣푸무라)가 이를 허용하는데 찬성을 하였으며 농지 360ha를 개발가능지역으로 용도변경해 주었으며, 토마무 리조트의 수용권(시무캣푸무라가 사용할 수 있는 물 이용 허가권)을 확보하는 등 리조트 개발여건을 용이하게 하는데 적극적인 지원을 아끼지 않았다.

이를 통해 시무캣푸무라는 증설된 수용권의 확보로 풍족한 물을 이용할 수 있었으며 쓰레기 하수시설, 학교 건립, 병원 등 기반인프라 시설이 들어서고, 공영주택 200호가 건설되는 등 마을에 실질적인 혜택이 돌아왔다. 특히 리조트 건설 전에는 마을 주민이 100명 정도였으나 리조트 건설이후 700명으로 증가(리조트가 붐을 이루던 1990년에는 2,700명까지 증가하였고 현재는 1,350명임)하였고, 마을 주민의 증가로 인한 고정자산(세수) 수입이 늘어났다. 1977년 8천만엔 이던 세수가 1997년에는 8억엔으로 10배가 증가되는 등 개발효과를 누리기도 하였다.

34) 'JAL SKI 93홋카이도'의 경우, 둘이서 토마무에 3일간 머무를 수 있는 요금이 8만 2800엔부터인 것에 비해, 인근지역의 '루스츠 리조트'에서는 7만 4900엔부터 이용할 수 있게 되어있으며, '키로로 리조트'의 경우는, 7만 9,900엔부터 이용할 수 있는 등, 세 곳 중에서 가장 비싼 요금 체제로 운영되고 있다.

2. 실패원인

가. 무리한 시설 투자

夕張(유바리)市가 재정 파산선언을 하게 된 배경에는 탄광의 폐쇄와 더불어 산업의 쇠퇴와 인구 과소화가 진전됨에 따라 이를 극복하기 위한 수단으로 채택한 관광개발사업의 무리한 투자가 직접적이 원인이 되고 있다.

기존산업이었던 탄광을 이용하여 1983년 60억엔을 들여 석탄역사촌을 건설하였으며, 그 뒤 3개의 동물관, 로봇관을 비롯 100억엔을 들여 관광 테마 시설을 건립하고, 시민들의 일자리를 보장한다는 명목으로 적자상태의 스키장(마운트 레이지 리조트)과 호텔을 빚을 들여 인수하는 등 관광진흥에 자금을 쏟아 부었다. 총예산 111억엔(06년도)인 유바리시는 표준재정 규모(45억엔)의 약 4배인 176억엔을 관광분야에 투자하였으나 결국에는 누적 재정적자 257억엔에 장기차입금 375억엔 등 총 632억엔이라는 부채를 남기고 파산을 한 도시가 되고 말았다.

나. 거품경제 붕괴와 과다투자

토마무 리조트의 결정적인 파산이유는 90년대 말 일본의 거품경제 붕괴로 인한 회원권 판매의 부진으로 볼 수 있는데, 그 중에서도 91년부터 92년도에 걸쳐서 개업한 ‘오스카 스위트 호텔&스파’와 ‘빌라스폴트’등의 회원권판매 부진이 결정적인 요인으로 작용하고 있다. 1993년 3월 18일에는 시공사인 오오바야시구미가 공사비 150억엔에 대한 채권 확보를 위해, 동경지방법원에 리조트 시설 일부에 대해 가압류신청을 함으로써 토마무 리조트의 자금조달상황이 더욱 악화되었다.

토마무 리조트 개발회사인 알파 코퍼레이션에 총액 약 300억 엔의 융자를 해 주던 8개의 금융기관들이 불량채권 회수를 서두른 나머지 추가융자에 난색을 표한 것도 주된 원인으로 작용하고 있다.

제4절 국내 문화자원 개발 사례

1. 배경

1995년 이후 지방자치제가 정착되면서 자치단체장들이 낙후된 지역경제 활성화를 위해 문화관광개발사업에 뛰어들면서 특정한 지역관광수요를 수용할 수 있는 다품종 소량방식 또는 지역문화에 기초한 색다른 개발사업을 시작하였다. 특히 ‘문화’에 대한 관심이 증대됨에 따라 많은 지자체에서 문화를 통한 지역개발정책을 계획 중이거나 사업을 실시하고 있다.

이에 대표적인 지역개발 유형별로 성공적인 지역개발사례로 평가받고 있는 국내 지역을 검토하였다. ①문화자원과 지역축제가 결합한 사례로는 ‘보령 머드축제’, ②랜드마크와 기발시설 조성사례는 ‘금산다락원’, ③국제이벤트 유치사례는 ‘춘천레저도시’를 선정하여 도입배경과 운영현황 등을 중심으로 살펴보았다.

2. 문화자원과 지역축제의 결합

문화관광축제 제도가 도입 된지 10년이 지난 오늘 지역마다 적어도 1개 이상의 축제가 생겨났지만 지역문화발굴, 문화사회로의 지향점 보다는 아직도 지방자치단체의 실적주의 등 획일화된 행사위주의 축제들이 대부분이다. 그러나 최근에는 문화관광축제 제도의 개선과 지속적인 지자체의 노력으로 지역주민의 활발한 참여와 지역정체성을 반영한 성공적인 문화관광축제들이 증가하고 있는데 그 중에서 대표적으로 최우수 문화관광축제로 선정된 보령머드축제를 살펴보려고 한다.

가. 보령머드축제

보령시는 ‘96년 7월 대천해수욕장 인근 청정개펄에서 채취한 양질의 바다 진흙을 가공하여 머드팩 외 16종의 화장품을 개발하였다. 보령머드화장품은 외국산 제품에 비하여 게르마늄, 미네랄, 벤토나이트 성분함량이 높아

한국표준과학연구원 등 국내 우수 연구기관으로부터 인증을 받게 되었다.

이를 바탕으로 보령머드의 우수성을 알리고 머드를 상품화함으로써 대천해수욕장을 비롯한 주변 관광연소를 홍보하고자 '98년 7월에 처음으로 머드축제를 개최하게 되었다.

머드축제는 청정개펄에서 진흙을 채취하여 각종 불순물을 제거한 머드분말을 이용한 머드마사지와 머드체험랜드를 함께 운영하면서 관광객을 위한 체험프로그램과 축하공연 등 다채로운 행사가 개최된다.

□ 개요(2006년 제9회 보령머드축제)

- 기 간 : 2006년 7월 15일 ~ 7월 21일 (7일간)
- 장 소 : 대천해수욕장
- 주 최 : 보령시
- 주 관 : 보령머드축제추진위원회
- 후 원 : 문화관광부, 한국관광공사, 충청남도, 웰컴투코리아,
(주)한국중부발전 보령화력본부

□ 주요행사

- 체험행사 : 대형머드탕, 머드키드탕, 머드비누만들기, 머드교도소, 머드챌린저, 머드서핑, 머드핸드프린팅, 머드도자기체험, 머드인간마네킹, 머드씨름장, 머드장애물, 해변머드셀프마사지, 머드슈퍼슬라이딩, 머드바르고 카약타기, 전국대천해변머드풋살대회, 갯벌극기체험, 갯벌스키체험, 보령갯벌체험 마라톤대회, 침단머드마사지
- 전시행사 : 관광보령 홍보관, 물사랑체험관, 무료건강체험관, 머드화장품 전시판매, 축제 캐릭터상품 전시판매, 관광교통정보센터, 보령 특산물 전시판매, 벼루제작 시연 및 전시판매, 축제공모사진 전시, 관광보령 사진전시, 보령머드 홍보관
- 부대행사 : 웰컴투코리아 팬싸인회, 보령머드축제 전국사진공모전, 머드페이스페인팅, 어린이 머드캐릭터 이름표 달아주기, 머드인과 함께하는 우리가락, 거리퍼포먼스, KBS와 함께하는 머드체험축제기행, 관광객과 함께하기, 머드예술단 운영, 머드축제 기차여행(용산

↔ 영등포 ↔ 대천), 보령머드 세계화 학술세미나, 요트 퍼레이드, 거리퍼레이드, 관광지순환이벤트, 인터넷 실시간 동영상 생방송, KBS전국노래자랑

- 야간행사 : 머드왕선발 축하공연, 불꽃판타지, 한여름밤의 머드콘서트, 세계머드피부미용경진대회, 클래식의 밤, 해변국악공연, 머드미스터 선발대회, 전국청소년 머드댄스경연대회

보령시는 성공적인 축제개최를 위해 축제추진위원회가 구성되어 운영중에 있다. 위원회 구성은 공무원과 민간으로 60여명의 전문가로 구성되어 있으며 과거에는 축제를 담당하는 부서가 보령시 관광진흥과에서 하였으나 최근 조직개편을 통해 축제과로 분리되어 좀더 조직적이고 체계적인 축제 운영을 하고 있다.

축제가 끝나면 위원회에서 내년도 축제 일자를 정하고 그에 맞춰 준비해 나감으로써 1회성 축제가 아닌 지역문화축제에서 세계속의 축제로 자리매김하고 있다.

보령머드축제 개최기간이 일반적인 성수기 기간인 7월말~8월 중순이 아닌 장마철(7월 중순)기간에 개최되는데 그 이유는 성수기를 맞이하기 전 비수기(장마철)에 개최함으로써 비수가 타계효과 및 성수기를 위한 준비기간(홍보를 미리함)으로 활용할 수 있기 때문이다.

보령시는 10년전 이스라엘의 사해(머드)를 경험하고 와서 보령의 질 좋은 진흙을 소재로 제품(화장품 및 미용용품)으로 개발하고 이를 홍보하고 지역 개발 수단으로 머드축제를 시작하였다.

보령 머드축제는 내국인뿐만 아니라 외국인관광객의 비중도 높다. 이는 머드가 동양인보다 서양인의 피부에 더 적절하고 국내보다는 해외에서 머드에 대한 인식이 더 친숙하여 외국인에게 반응이 좋았고 입소문으로 머드축제가 더욱 많이 알려지게 되었기 때문이다. 이에 따라 2006년 제9회 보령머드축제에 참가한 외국인 관광객은 44,000여명으로 2005년 31,800여명보다 38.4%가 증가하였다.

〈표 3-6〉 보령머드축제 관광객수 및 경제효과 추이

보령머드축제	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
관광객수(명)	540,000	750,000	1,065,000	1,363,000	1,460,800	1,560,800	1,724,000
경제효과 (백만원)	17,400	11,766	27,472	26,894	33,354	39,593	43,343

출처 : 한국문화관광연구원, 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr)

현재 보령의 머드 제품은 (주)태평양과 기술제휴로 개발되기는 하였으나 제품의 관리 및 판매는 보령시에서 하고 있다. 머드 화장품은 2005년 17억 원의 매출을 기록했으며 머드축제를 통해 ‘보령머드’의 브랜드 가치를 상승시켜 300억 원의 지역 경제 가치 상승효과를 가져왔다. 현재 보령머드의 국내외 판매지점은 1,000개 망이 있으며 머드로 벌어들인 수익으로 2006년에는 농어촌발전기금으로 5억을 지원하기도 하였다.

문화관광부는 매년 문화관광부축제평가를 통해서 최우수축제를 선정하고 각 축제에 대한 장단점을 분석하여 개선방향을 제시하고 있다. 2006년 문화관광부축제평가에서 ‘보령머드축제’에 대한 평가는 내용은 〈표 3-8〉에서와 같다. 총 7개 분야인 ‘주민참여분야’, ‘홍보 및 안내’, ‘운영행사 전반’, ‘축제 프로그램’, ‘쇼핑 및 음식’, ‘외국인 관광객수용태세’, ‘숙박 및 연계관광’에 대해 축제를 평가한 것이다

보령머드축제는 축제의 대표적인 속성 중 하나인 ‘일탈성’을 최대한 체험할 수 있는 한국의 대표적인 축제로 자리매김 되고 있다. 일탈성을 키워드로 하는 해외의 다양한 축제들(토마토축제 등)과 교류하는 프로그램을 통해 머드축제의 성격을 보다 부각시켜 한국의 대표적인 일탈체험형 여름축제로 발전해 나가야한다.

〈표 3-7〉 2006년 문화관광축제평가 중 ‘보령머드축제’ 평가내용

구분	잘된점	개선점
주민참여 분야	<ul style="list-style-type: none"> 머드인간마네징의 경우 자연스럽게 주민들이 참여하여 작품을 만들 머드예술단 프로그램의 경우, 지역의 아 	<ul style="list-style-type: none"> 대천해수욕장의 지역상권이 참여하는 프로그램이 잘 눈에 띄지 않았음

구분	잘된점	개선점
	마추어 청소년 등 지역주민들이 참여하여 만든다는 점	
홍보 및 안내	<ul style="list-style-type: none"> 축제 포스터와 홍보물에 미스유니버스 출신의 명예홍보대사 활용 외국인 관광객들을 홍보물 전면에 강조함으로써 '세계 속의 머드, 머드 속의 웰빙'이라는 축제 슬로건의 홍보 국내항공기 기내 저널이나 해외에 한국을 소개하는 저널 등에 머드축제에 대한 적극적인 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 해수욕장에 임시로 개설된 버스터미널에서 행사장까지의 안내가 거의 이루어지지 않음 터미널에서의 홍보 및 안내를 보다 개선할 필요가 있음
운영행사 전반	<ul style="list-style-type: none"> 대천해수욕장을 배경으로 축제를 개최함으로써, 여름 피서객을 축제 관광객으로 전환시키는 효과 해수욕장을 축제공간으로 설정한 점이 매우 효과적 	<ul style="list-style-type: none"> 축제 기간이 일주일 정도로 매우 짧음 공동화장실을 청결하게 유지할 수 있도록 관리
축제프로그램	<ul style="list-style-type: none"> 머드 관련된 거의 모든 참여프로그램들이 무료여서 관광객 호응높음 머드체험관을 조성해, 머드탕과 해수탕, 머드마사지 체험, '머드랑'이라는 브랜드 제품 개발 보령머드 세계화 학술세미나를 개최함으로써 학술적 논의를 프로그램에 포함시킨 점도 돋보임. 	<ul style="list-style-type: none"> 머드체험관의 질을 세계적인 수준으로 높일 필요있음 머드인간마네킹과 같은 머드를 활용하여 예술가들의 참여를 적극 도모하여 축제의 예술성을 좀더 강화
쇼핑 및 음식	<ul style="list-style-type: none"> 머드체험관을 축제와 연계 운영함으로써, 머드마사지(안면마사지 15,000원, 전면마사지 30,000원), 머드탕(5,000원), 머드화장품 머드랑(1만원에서 11만원까지) 등 다양한 유료 쇼핑 및 체험상품을 개발하여 경제적 수익 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 해수욕장 주변 음식점의 가격이나 서비스, 음식종류 등이 평소와 다르지 않음
외국인 관광객 수용태세	<ul style="list-style-type: none"> 영어, 일어, 중국어로 된 축제 홍보물을 배포하여 외국인 관광객들에게 편의를 제공 축제 프로그램을 소개하는 대형플래카드도 영어판을 만들어 제공함으로써 외국인들에게 도움 외국인 관광객 서비스 부스를 별도로 제작, 외국인 전용 레스토랑과 외국인 옷 	<ul style="list-style-type: none"> 보령시의 자매도시인 일본의 에노시마시와 후지사와시를 비롯한 해외도시들과 연계관광이 이루어질 수 있도록 교류프로그램을 마련할 필요가 있음

구분	잘된점	개선점
	무료보관 및 전용 탈의실을 마련해 외국인들을 배려	
숙박 및 연계관광	<ul style="list-style-type: none"> 주변지역의 관광지를 돌아볼 수 있는 관광지순환이벤트 무료셔틀버스 운영 머드축제 기차여행(용산 ↔ 영등포 ↔ 대천) 프로그램을 운영함으로써 서울 관광객의 집객 효과 보령시의 자매도시인 일본의 에노시마 시와 후지사와시를 홍보하는 부스를 만들고 관광정보를 제공함으로써 보령과 일본의 연계관광이 이루어질 수 있는 계기 마련 한국도로공사 충청지역본부에서 주관한 머드축제 종합교통상황정보 제공을 통한 교통편의서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 관광지순회 무료셔틀버스타는 곳이 어디인지 찾기가 쉽지 않았음 축제현장에 개장한 임시 버스터미널에 대한 쾌적성과 정보제공 기능 강화

자료 : □□2006년 문화관광부축제평가□□, 2006, 문화관광부, 내용 재정리

3. 랜드마크와 기반시설 조성

최근 들어 문화에 대한 관심이 증대됨에 따라 지방에서도 지역주민들의 문화적 욕구충족 및 문화복지 향상을 위하여 문화공간 확충에 많은 관심을 보이고 있으며 최근 문화관광부가 의욕적으로 추진하고 있는 전국 문화예술회관은 2006년 155개가 운영되고 있다. 그러나 대부분의 지역 문화예술회관은 공연중심으로 운영되고 있어 문화기반이 약한 지방에서는 지역주민들의 호응을 못 얻는 경우가 많다. 그러나 금산 다락원은 예술공간을 중심으로 한 복합문화 복지공간으로 성공적인 사례로 소개되고 있다.

가. 금산다락원

충남 금산군은 지난 2000년 12월에 금산군 중도리, 금성면 양전리 일원에 ‘금산군 다목적 군민회관’을 건립하는 목표로 대지면적 36,266㎡, 건축연면적 17,143㎡의 금산다락원을 착공하여 2004년 10월에 개관하였다.

금산군은 타 지자체와 마찬가지로 재정자립도³⁵⁾가 매우 빈약하여 자체재원으로 현대적인 문화예술공간 건립이 불가능하였다. 그러나 각각의 시설 및 운영주체를 분리시켜 해당중앙부처 및 12개 유관단체의 기금 및 예산지원을 받아 각 시설을 한 단지 내에 입지시킴으로써 공간적으로는 효율성 극대화와 경제적으로는 지방자치단체의 부담을 덜고자 하였다. 이렇게 하여 건립된 다락원은 문예회관, 보건소, 스포츠센터, 문화의집(문화원), 노인의 집, 청소년의 집, 장애인의 집, 여성의 집 등 12개의 시설이 한 단지내에 입지한 복합문화복지시설이 되었다.

〈표 3-8〉 금산 다락원 유관기관 지원 및 협조현황

중앙기관	지원현황
문화관광부	문예회관, 문화원, 야외공연장
보건복지부	보건소, 노인회관, 청소년수련관, 장애인 복지회관
농림부	농업 경영인회관
행정자치부	청소년 수련관(특성화사업)
농업진흥청	여성생활과학과, 농어민건강생활권
마사회	농어촌문화체육센터(실내체육관)
체육진흥공단	국민체육센터(수영장)

출처 : 한국적 복합문화공간의 의미 재구성

다락원의 공간적 특성은 복합 문화공간의 형태를 띠고 있으며 이는 복합의 개념과 아트센터의 개념이 하나로 합쳐진 개념이다. 금산다락원은 전문적 예술공간의 형태는 아니지만 현대 문화의 개념이 확장되어 가고 있고 실제 다락원의 기능들이 예술적인 활동뿐만 아니라 다양한 문화적 활동을 하고 있다.

다락원은 금산군 다목적 군민회관으로 시작된 사업으로 시작부터 개관에서 운영에 이르기까지 지역주민들의 참여와 노력으로 탄생한 국내 유일의 평생학습센터로 그 의의를 인정받고 있다.

35) 금산군의 재정자립도는 17.5%로 서울평균 98.8%에 비하여 전국 최하위수준임

첫 단계인 부지매입에서 주민들의 적극적인 호응으로 총 51필지로 구성된 다락원 부지의 매입을 가능하게 하였다. 또한 다락원이 통합시설로 조성되는 것에 대하여 각 시설들의 주 이용계층인 여러 사회단체들로부터 반대 의견이 많았다. 일부 주민들의 경우 주로 이용하는 시설과 인접한 곳에 노인복지시설이나 장애인시설이 들어서는 것을 못마땅하게 여기거나, 문화원과 보건소가 같은 마당을 공유해야하는 것 등 그 운영에 독립성이 보장되지 못할 것이라는 우려로 인한 반대의 목소리가 많았다. 그러나 다락원이 통합·운영되었을 경우 발생하는 재정적 효율에 대한 지역주민들의 이해와 배려, 적극적인 참여로 다락원은 큰 성과를 내고 있다. 각 시설들을 연계한 다양한 프로그램들이 활발하게 진행됨으로써 운영의 시너지효과도 나타나며 관리집중화로 시설의 통합과 기능의 연계효과까지 창출하였다.

현재 다락원은 많은 전문가와 외부 사람들에게 건물의 예술성, 운영의 유용성과 경제성에 대해 높이 평가받고 있어 지역주민들의 자긍심으로 연결되고 있다. 이러한 결과는 주민들의 적극적인 참여뿐만 아니라 다락원자체 내에서도 주민들에게 문화향수를 제공하려는 노력으로 이루어진 결과이다. 이러한 노력으로 주민들은 다양한 문화교육과 건전한 여가활동으로 인해 삶의 질이 향상되고 있다.

2004년 금산군은 교육부로부터 평생학습도시로 지정되어 다락원 홈페이지를 통하여 매주·월간 진행되는 평생학습프로그램은 약 20개의 운영기관 및 실과 분야에서 약 299개이다. 또한 2004년 7월30일 정식으로 금산다락원 설치 및 운영에 관한 조례가 제정되어 다락원의 운영·관리가 더 효율적으로 진행되었으며 이 조례는 지역주민의 보건·복지향상과 문화예술, 평생교육진흥을 위한 사항을 규정하고 있다.

〈표 3-9〉 금산다락원 공간구성 및 이용현황

동별 명칭	연면적		이용현황		주요시설
	㎡	평	회	명	
생명의집	3,657	1,106	122	26,948	대공연장(804석), 소공연장(280석), 귀빈실, 카페테리아

이용 대상	연면적		이용현황		주요시설
	m ²	평	회	명	
문화의집	1,202	364	307	6,189	문화사랑방, 풍류방, 금산향토사연구소, 합창단실, 서예방, 그림방, 글방, 연공방, 소리방, 도자공방
건강의집	2,304	697	-	-	소장실, 건강증진연구실, 의사지도연구실, 회의실, 소화의실, 방문보건티실, 정신보건센터, 예방접종, 상담실 등
만남의집	1,057	320	150	2,996	관리사무실, 대·소회의실, 프레스센터/휴게실, 금산발전연구소, 자료실
장애인의집	430	130	100	1,334	심리치료실, 언어치료실, 어학실, 수화통역센터, 자료실, 휴게/다목적실
청소년의집	899	272	146	2,920	정보화교육실, 체력단련실, 인터넷실, 물품관리실, 예절방, 춤방, 노래방, 그림방, 오디오방, 상담실
노인의집	1,160	351	196	6,310	일반·특수욕실, 건강증진센터, 서예교실, 자원봉사실, 상담실, 사회교실, 노인회지회, 사랑방
여성의집	906	274	369	8,477	생활교육실, 예절실, 놀이방, 요리준비실, 요리실습실, 식품가공실, 취미교실, 강사실, 인삼요리실습실
농민의집	775	235	-	-	인삼고을명품판매장, 관리실, 농업발전연구실, 쉼터방, 자료전시실, 농업정보화실
합계	-	-	1,390	5,5177	

자료 : 금산 다락원 내부자료(2005)



[그림 3-10] 금산 다락원 문화의집

금산 다락원은 문화공간이라는 고유의 기능과 함께 그 영역을 확장하였다고 할 수 있다. 우선 문화공간의 고유한 기능으로 다양한 문화예술 콘텐츠를 소개하여 지역주민의 문화적 욕구를 충족시켜주고 있다는 것이다. 대부분의 공연장의 경우 기획 책임자 또는 극장작의 주관에 의하여 특정 장르 또는 전문성과 예술성 중심의 프로그램으로 운영되기 쉽지만 금산 다락원의 경우는 지역주민들의 광범위한 참여와 동의를 이뤄낼 수 있는 다양하고 접근하기 편한 프로그램으로 구성되어 있다.

문화공간의 기능적 확장은 문화예술의 진흥에 있어 가장 중요한 교육적 가치와 지역 문화의 발전에 기여하고 있다는 것이다. 특히 금산 다락원에서는 평생학습도시기능을 바탕으로 문화예술 교육프로그램을 병행하고 있으며 지역문화단체와 적극적인 협조체제를 구축하여 각종 금산의 축제나 다양한 지역동아리 발표회를 다락원에서 개최하도록 적극 권장하고 있다. 이는 과거 예술인들의 권위적인 모습에서 탈피하여 지역문화와 관련되는 콘텐츠 개발에 지역의 문화예술인이 적극참여하고 융화하여 지역문화를 육성하는데 중요한 역할을 담당할 수 있는 기회를 제공하고 새로운 지역적 문화예술공간 운영이라는 패러다임을 제시하고 있다

4. 국제이벤트 유치

‘2010년 월드레저총회’와 월드레저경기대회를 유치한 춘천시가 국제여가 심포지엄과 전국레저경기대회를 잇따라 개최하면서 레저도시로의 부상을 시도하고 있다. 다양한 문화기반시설과 여가산업을 통한 지역개발을 추진하고 있는 춘천시의 사례를 검토하였다.

가. 춘천 월드레드총회

춘천시는 다양한 공연장과 공원 문화센터, 미술관 등 시민들의 일상적 문화생활을 지원하는 다양한 문화기반시설과 풍부한 역사문화자원을 보유하고 있다. 또한 춘천마임축제, 춘천인형극제, 춘천막국수축제, 춘천마라톤 등 다양한 문화축제를 개최하고 있어 세계여가총회와 같은 국제행사를 유치함

에 있어 기본적인 능력을 갖추고 있다.

세계여가총회는 ‘월드레저(World Leisure)’가 주체하는 세계에서 가장 권위있는 학술행사로 전 세계 50여 개국의 여가학자, 여가정책입안자, 여가산업종사자들이 참여하는 국제적인 규모로 개최된다. 이 회의에서는 여가에 대한 학문적 논쟁과 여가현상에 대한 이론적인 논의를 다루며, 세계 각국의 여가정책개발과 여가산업동향에 대한 정보를 교류하는 학술토록의 장이다. 이를 통해 도출된 여가분석과 예측들은 전 세계의 여가관련 문제를 해결하기 위해 UN의 정책지침으로 활용되기도 하고 세계 각국의 여가정책과 산업의 방향에 주요한 영향을 미치고 있다.

세계여가총회 개최는 춘천시가 지역이미지개선 뿐만 아니라 지역의 정체성을 찾는데 중요한 역할을 하게 될 것이다. 우선, 여가도시로써의 전환의 계기가 된다. 호반의 도시 춘천을 레저라는 역동성으로 활기차고 재미있는 여가도시로 이미지를 새롭게 정립하고, 국내외에 알리는 기회를 가지게 된다. 둘째, 지역경제의 활성화를 기대할 수 있다. 여가산업을 활성화시키고 보다 많은 국내외 관광객을 유치함으로써 지역경제에 활력을 불어 넣어 준다. 셋째, 지역주민의 삶의 질 향상이다. 다양한 여가축제와 공연 그리고 전시회 등 여가도시의 테마에 맞는 인프라와 프로그램을 통해 지역주민의 삶의 질과 만족을 높여줄 것이다. 마지막으로 지역균형발전효과가 기대된다. 이는 여가도시이자 문화산업의 핵심도시로 춘천이 뻗어나갈 수 있는 발판을 마련하는 것이다.

춘천시는 2004년 세계여가총회가 개최된 호주 브리즈번에 참석하여 Trade & Exhibition show 장소에서 춘천시 부스를 설치하여 2010년 세계여가총회 유치를 위한 적극적인 홍보활동을 펼친 결과 2010년 제11회 월드레저총회를 유치할 수 있었다. 월드레저총회는 월드레저협회 회원들이 격년제로 개최하는 레저분야 세계최고의 회의이다. 이 협회는 전 세계 50개국의 레저학자, 정책입안자, 레저산업 종사자들과 기관들이 참여하고 레저를 사회, 문화, 경제발전에 필수적인 요소로 발전시키기 위한 다양한 행사활동 등의 승인을 관할하는 기구이다. 제1회 총회는 1988년 캐나다 레이크루이즈에서 개최된 이후 작년에 9회(중국 항주에서 개최됨)를 맞이하였다.

주요행사는 총 3개 부문으로 구분되고 일반적으로 협회 회원 50-60개국에서 5,000여명의 학자, 기업인, 공연자, 선수들이 참가한다.

□ 제11회 월드레저총회(여가학술 중심)

- 기간 : 2010. 9. 6~9.11

- 주제 : 여가와 정체성(Leisure and Identity)

- 여가와 문화정체성, 민족정체성, 지역정체성에 대한 학문적 논의와 정책제안, 시설개발 등 학문연구가 이루어짐
- 내용 : “여가”와 관련한 학술발표, 사전·사후관광, 역사문화탐방, 문화 예술 공연 등
 - 사전관광프로그램으로 DMZ 투어와 금강산 관광으로 우리 민족의 분단에 대한 역사관광체험을 제공한다.
 - 테크니컬 투어를 통해 춘천의 레저시설, 문화시설, 관광시설, 사찰체험을 제공하여 지역문화체험을 제공한다.
 - 동반자 프로그램을 통해 한국의 전통문호와 생활문화를 체험 할 수 있는 기회를 제공하고 김치만기 체험, 도자기 만들기 체험, 마임, 인형극 체험, 전통 놀이 등 다양한 체험프로그램을 제공한다.

□ 2010 제1회 월드레저경기대회

- 기간 : 2010. 9. 6~9.10

- 주제 : 체험을 통한 “삶의 질 향상”

- 종목 : 10종목(항공3, 육상5, 수상2)

- 참가규모는 28개국 7,100여명으로 예상된다.
- 참가종목은 항공(모형항공기, 행글라이딩, 패러글라이딩), 육상(인라인마라톤, 인라인, 스케이트보드, BMX, 스포츠클라이밍), 수상(수상스키, 스포츠 낚시)으로 구성되어 있다.
- 내용 : “기록인증제방식”으로 화합과 친목 도모
 - 경쟁을 지양하고 ‘기록인증제’방식을 통해 참여자의 화합과 친목을 도모하고 참가비를 최소화함으로써 부담 없는 국제행사를 개최하고

자 하며 모든 프로그램에 전문가 수준 외에도 일반인 수준의 경기를 포함하여 특별한 기술이 없는 일반참가자들이 간단한 교육만으로도 레저활동에 참여할 수 있도록 참여자를 확대하도록 한다.

□ 2010 월드레저 전시회

- 기간 : 2010. 9. 4~9.7
- 주제 : 레저용품 전문 100개업체(200부스)
- 내용 : 첨단 레저용품, 아웃도어 용품 전시를 통해 중소기업 중 시상품 개발업체 적극 발굴 유치하고자 한다.

순천시는 세계여가총회개최를 통해 지역의 다양한 경제적 파급효과를 기대할 수 있다. 우선 행사장 조성을 통해 59,608백 만원의 생산부분 효과와 759명의 고용창출효과, 13,031백 만원의 소득증대, 25,232백 만원의 부가가치 창출효과와 2,390백 만원의 조세증대효과가 있을 것으로 조사되었다. 또한 관광소비에 의해 138,932백 만원의 부가가치 효과, 4,937백 만원의 조세증대효과가 기대된다. 특히 건전 여가활동의 기반을 조성하고 여가 관련산업을 활성화함으로써 지역주민의 삶의 질과 지역문화 활성화에 기여하게 된다.

이를 통해 춘천은 친환경 산업시설과 주택, 복지, 여가, 문화시설을 갖춘 여가도시로 탈바꿈할 것이며, 국제 여가도시로의 브랜드파워를 통해 세계여가활동의 중심에서 세계 속의 춘천으로 발전할 수 있을 것으로 기대한다.

5. 시사점

1995년 지방자치체 정착이후 지자체의 지역활성화 수단으로 문화자원을 도입한지 10년 정도가 지났다. 지역의 사회 및 경제 활성화를 위한 전략으로 '문화'에 대한 관심이 증대되면서 현재 다양한 형태로 지역개발사업이 계획 중이거나 진행되고 있다.

특히 지자체에서 가장 많이 추진하는 문화관련 지역개발 사업으로 지역 축제가 있다³⁶⁾. 2006년 한국 지역축제는 1,176개로 집계되고 있으나 문화관광부에서 선정하는 문화관광축제는 '08년에는 54개로('07년 대비 2개 증가)약 4.6% 수준으로 일부 지자체의 지역축제만 그 위상을 인정받고 있는 것이 현실이다. 이는 유럽의 역사와 문화를 자랑하는 유수의 도시들과는 달리 우리나라의 문화를 통한 지역개발의 역사는 비교적 짧기 때문에 현 시점으로 개발정책 성과를 평가하기에는 시기상조라 할 수 있다.

그러나 앞서 검토한 일본의 유바리시와 알파 토마무 리조트(시무캇푸무라)와 같이 무리한 시설개발과 과다투자는 기업의 도산뿐만 아니라 지자체 까지도 파산 할 수 있다는 점은 현시점의 우리나라 지자체들이 한 번 더 신중한 판단을 하는데 도움이 될 것이다.

지역축제의 경우 문화관광부가 1995년도부터 시작하여 전국의 각 지역축제 중 관광 상품성이 큰 축제를 선정·지원함에 따라 해를 거듭할수록 그 브랜드 가치가 증대되고 있다. 2008년에는 대한민국 대표축제로 '안동국제탈춤축제'와 '보령머드축제'를 선정하여 세계적인 축제로 키워나가고 있으며 랜드마크로써 문화기반시설 조성사업들은 지역주민의 문화욕구를 충족시켜 주는 등 지역민의 삶의 질을 향상 시키고 지역 이미지를 개선하는 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

지역사회의 '문화'에 대한 관심과 지역개발사업은 지역 경제 및 사회에 미치는 긍정적인 영향으로 향후에도 지속적으로 증가될 것이다. 따라서 앞서 검토되었던 사례들을 통해 지자체들이 나아가야 할 방향을 모색해야 할 것이다.

36) 제2장에서 살펴본 '문화를 통한 지역개발 현황조사'의 설문결과에 따르면 현재 계획·추진 중에 있는 문화관련 지역개발사업 중 가장 많은 유형은 '문화축제'(21.4%), '문화예술 기반시설'(20.9%), '공연 및 전시'(15.9%)로 조사됨

제 4 장 문화를 통한 지역개발 방향 및
정책과제 도출

제1절 정책목표와 추진방향

2장과 3장을 통해 현재 우리나라를 비롯한 세계 여러 도시에서 추진되고 있는 문화를 통한 지역개발 정책 및 추진현황을 살펴보았다. 먼저 우리나라의 경우 지역개발은 1960년대 국가 기간산업 육성 및 경제성장을 우선 목표로 시작되었다. 이 시기는 자립적이고 근대적인 경제 구조를 확립하는 것이 우선 목표였기 때문에 균형이나 삶의 질 등에 대한 고려보다는 투자의 효율성을 고려한 성장우선의 불균형 개발전략 즉 집중개발방식을 선택하였다. 이러한 개발방식은 현재의 고도경제 성장의 초석을 마련하였으나 경부축을 중심으로 한 양극화 심화, 생활환경, 취업 및 교육기회 등 도농간의 격차심화, 개발로 인한 환경오염 등의 지역문제를 야기 시켰다.

1980년에 들어서면서 한국사회는 70년대에 이룩한 국민경제성장으로 인하여 국민복지에 대한 욕구가 증대하였고 지역개발정책에 있어서도 국민복지에 대한 개념들이 등장하였다. 이후 90년대 초반에 실시한 지방자치제는 지역개발정책에 커다란 변화를 초래하였으며, 국민복지, 환경, 지역균형, 국민의 삶의 질에 대한 고려를 강조하기 시작하였다. 특히 이 시기에 대전엑스포, 경주비엔날레 등 국제행사가 빈번해지고 지역경제자립에 대한 요구가 높아지면서 지역특성화에 기반을 둔 지역개발정책의 필요성에 대한 논의가 대두되었다.

이에 지역특성을 고려하는 한편 지역경제기반 확립, 지역민의 삶의 질 향상 나아가 국가 전체적으로 균형발전을 유도하는 지역개발정책이 최근 국가균형발전5개년계획을 중심으로 추진되기 시작하였다. 여기서 주목할 점은 지역개발정책에 있어 '문화'라는 개념이 등장하였으며, 문화를 통한 지역개발정책이 지역의 정체성을 확립하고 지역민의 삶의 질을 향상시키는 한편 대외적으로 지역이미지를 홍보하는데 효과적이라는 것을 인식하기 시작하였다는 점이다.

반면 해외사례의 경우, 문화를 통한 지역개발 정책은 70년대 이후 철강, 제철, 석탄 등 도시기간 산업의 쇠퇴로 인한 도시경제 침체를 새로운 산업

즉 문화산업을 통해 도시재생을 유도하면서 출발하였다. 그 후 일본 구마모토현의 경우처럼 미나마타병으로 인해 얻어진 부정적인 도시 이미지를 개선하기 위하여 문화적인 요소를 지역개발정책에 도입하거나 네덜란드 로테르담의 경우처럼 부족한 도시의 이미지를 문화예술로 충족시키고자 시도하기도 하였다. 아울러 앞선 경우처럼 절박하게 지역개발의 필요성은 없지만 현재 도시가 가지고 있는 문화자원을 극대화하거나 지역민의 삶의 질과 창조성을 고양시킴으로서 더욱 살기 좋은 지역을 만들기 위하여 전략적으로 문화적 요소를 지역개발정책에 적용하는 사례들이 많이 있다.

이처럼 국내외 지역개발정책에서 문화적 요소의 도입 내용은 지역의 상황이나 특성에 따라 다르지만 그 속에서 나타난 ‘문화를 통한 지역개발 정책’의 목표 및 방향을 정리하면 다음과 같다.

1. 정책목표

가. 지역 경제구조 재편성

지역개발의 배경에는 많은 경우 지역의 쇠퇴 및 인구감소 등의 문제들이 내재되어 있다. 즉 지역개발정책을 통하여 생활환경 개선, 주택문제 등 당면과제를 해결하는 한편 궁극적으로 지역산업 및 경제를 활성화할 수 있는 대안을 제시하고 지역의 지속가능성을 담보하고자 한다. 문화를 통한 지역개발 역시, 지역의 새로운 성장동력으로서 작용할 수 있는 대체산업을 창출하거나 이러한 산업구조를 변화시킬 수 있는 인력창출 및 유입을 정책목표로 설정한다.

이것은 최근 들어 ‘창조계급’의 중요성이 부각되는 이유 또한 창조인력의 흐름이 기업의 흐름을 유도하고, 기업의 흐름이 투자와 경제를 움직인다는 논리에서 출발한다. 다시 말해서 창조계급의 흐름은 새로운 산업 특히 지식기반산업(IT, BT, CT 등)의 창출 가능성을 의미하며, 이것은 2차 산업의 쇠퇴와 함께 3차, 4차 산업으로의 전환을 모색하고 있는 지역현실과 부합하고 있다. 따라서 지역은 새로운 경제구조 재편성을 위한 노력의 일환으로 창조

계급이 선호하는 환경을 조성하려는 시도를 하고 있으며, 이들은 시각적으로 아름다운 물리적 환경과 더불어 다양한 편의시설과 여가·문화시설을 추구하는 경향이 있다.

이렇게 지역은 직간접적인 성과를 얻기 위해서 과거 특정지역 중심 집중 개발 방식에서 벗어난 지역불균형해소 지방자치제도 도입으로 발생한 자립도 확보, 2산업에서 3-4차 산업으로 전환요구를 받고 있는 산업구조, 경제적 및 지식·정보 등을 기반으로 보다 나은 삶에 대한 관심이 높아지고 있는 지역민 등 외부적 환경에 대한 대응으로 문화를 통한 지역개발을 유도하면서 창조인력을 기반으로 하는 산업구조 재편성을 일차적으로 목표이자 수단으로 설정하고 있다.

나. 지역 정체성 확립

문화를 통한 지역개발로 얻고자 하는 경제적 효과 이상으로 지역민의 화합과 소통, 그것으로 인한 지역민의 자긍심 고취 및 지역정체성 확립 등을 목표로 한다. 한 예로 지금은 세계적인 축제의 성공모델이 되고 있는 영국 에딘버러의 군악대 축제의 경우, 시발점은 전쟁 후 실의에 빠진 지역민을 위로하는 한편 서로의 화합을 도모하기 위한 것이었다. 그리고 구마모토현의 경우 역시 미나타마병으로 훼손된 도시에 대한 이미지 및 자긍심 등을 회복시키기 위하여 '아트폴리스 프로젝트'라는 건축문화프로젝트를 통하여 새롭게 도시의 이미지·정체성을 확립하고 있다. 우리나라 역시 문화관련 지역개발 사업을 통하여 지역이미지 개선 및 정체성 확립 등 기대하고 있다.

이렇듯 문화는 지역민의 화합과 통합을 이룩하기 위한 매개체로 활용되는 한편 그러한 과정을 통해 새롭게 또는 기존의 지역의 이미지를 공고히 할 수 있는 최적의 수단이 되고 있다.

다. 지역민의 삶의 질 고양

문화를 통한 지역개발의 궁극적인 목표는 살기 좋은 지역을 만듦으로서 지역민의 삶의 질을 향상시키는 것이며, 이것을 실천하기 위하여 지역경제

구조재편 및 생활환경 개선, 여가·문화공간 및 프로그램 개발 등 다양한 문화전략을 수립하고 있다. 실제 유럽의 문화수도 역시 대부분이 지역민의 삶의 질 향상을 목표로 경제, 환경, 복지, 교육 분야를 수반한 다양한 문화 실천전략들을 수립하고 있다. 이는 단적으로 사람이 살아가는데 필요한 기본적인 조건-일자리(경제), 의·식·주 등-을 충족시키는 것을 전제로 보다 나은 삶의 모습들을 찾아가는 현대인의 욕구를 반영한 것이다.

다시 말해서 근대산업기술의 발전 및 경제성장으로 어느 정도 경제적 부와 여가시간이 증대한 현대인은 미디어와 인터넷 등 글로벌한 정보력을 바탕으로 타인의 삶과 비교하는 동시에 자신들의 삶의 모습에 대하여 ‘어떻게 사는 것이, 어떻게 시간을 보내는 것이 잘 사는 것인가’에 대한 의문을 제기하는 한편 ‘어떤 도시에서 사는 것이 자신의 삶에 도움이 될 것인가’하는 질문에 대하여 해답을 찾기 시작하였다.

실제 주40시간 근무제 실시자들 대부분(98.1%)은 여가가 삶의 질에 미치는 영향이 크며, 나아가 주40시간 이후 여가만족도가 높아지고 있는 것으로 나타나 여가환경이 국민의 삶과 행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 비록 여가활동이 TV시청/라디오 청취, 목욕/사우나등과 같은 휴식활동이 영화보기 등 문화활동 보다 높게 나타나고 있기는 하지만 주40시간 근무제 실시자들을 중심으로 점차 영화보기, 자기개발을 위한 시간들이 증가하고 있어 여가환경이 삶의 질에 미치는 영향은 점차 확대될 것으로 보여 진다. 특히 소득이 증가할 경우 휴식활동이나 기타사회활동을 제외한 대부분의 여가활동에 있어서 절대적인 여가경험의 빈도가 증가하며, 소득이 높을수록 문화예수관람활동, 스포츠참여활동, 취미·오락 활동 등 여가비용이 많이 소요되는 활동을 하는 경향을 나타내고 있다(윤소영, 2007: 29~64). 이는 개인의 소득이 여가경험 및 만족도와 밀접한 관련이 있으며, 삶의 질을 보장하는 절대조건은 아니지만 충분조건으로 작용한다.

나아가 현대인들은 자신들의 새로운 형태의 삶을 반영한 생활양식과 그것에 부합하는 일상적인 여가활동을 할 수 있는 여가시설이 잘 갖추어진 도시를 요구하게 된다. 이때 일상적인 여가시설은 사람들을 유인하고 지역의 경제성장을 자극하는 역할을 하게 되며, 특정 유형의 여가시설은 유능한 사

람들을 유지하고 하이테크 산업을 생성하는 데 있어 다른 유형의 문화행사(이벤트 등)보다 효과적일 수 있다(김효정, 2004:38).

이처럼 문화를 통한 지역개발 사업에 있어 ‘지역민의 삶의 질’은 ‘현대인과 지역간의 상관관계’ 속에서 경제-도시환경-사람-사회환경-도시구조-경제로 이어지는 선순환구조의 첫 번째 축이 된다.

라. 지역경쟁력 강화

최근 국제환경은 정치적으로는 냉전관계가 종식되고 경제적으로는 국가간의 경쟁과 통상마찰이 심화되는 가운데 1995년에는 세계무역기구체제가 시작되면서 각국은 국경, 이념, 체계를 초월하는 무한경쟁시대를 맞게 되었다(김효정, 2006:9). 나아가 도시는 발달된 교통수단과 정보력을 바탕으로 다양한 목적 하에 이동하기 시작한 사람들의 흐름을 유도하고³⁷⁾ 나아가 연간 700조의 거대 관광시장에서 우위를 확보하기 위하여 국가 넘어 스스로 경쟁주체가 되고 있다.

또한 도시의 경쟁력은 살기 좋은 도시, 가고 싶은 도시를 나타내는 척도로 작용하는 한편 어느 도시에 살고 있는가하는 것이 사회적 위세를 높이는 요인으로 작용한다. 여기에는 일-거주-놀이-환경 등 도시에서의 사람들의 삶과 관련된 모든 것이 포함되지만 일상적인 여가시설 및 문화자원 등은 사람들의 욕구를 충족시킬 수 있는 좋은 조건이 된다(도시경쟁력 평가지표, 건교부:2007). 이것은 국제적으로 경쟁력이 높은 뉴욕, 파리, 로마, 코펜하겐 등이 풍부한 문화·역사자원을 기반으로 하는 도시라는 사실에서 알 수 있다.

37) 사람의 흐름은 곧 재화의 흐름을 뜻한다. 세계관광객의 흐름이 연간 700조원의 재화를 창출하듯이 사람의 흐름 특히 창조인력의 흐름은 도시산업에 영향을 미치는 기업의 흐름을 유도한다. 기업은 특히 하이테크, IT관련 기업일수록 창조인력이 선호하는 도시를 찾아 이주하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다.

- 도시 경쟁력 평가지표(건설교통부, 2007, 살고 싶은 도시만들기 정책추진방향)
- 건설교통부에 의해 총 150여개의 평가지표를 활용하여 우리나라의 모든 도시(167개 시·군·구)를 대상으로 살고 싶은 도시차원에서 경쟁력을 평가하고 있음
- 평가부문은 삶터(편안한 도시, 안전한 도시, 상생의 도시), 일터(성장가능한 도시, 기업하기좋은 도시, 일하기 좋은 도시), 놀터(문화도시, 여가도시, 관광도시), 숨터(숨쉬는 도시, 깨끗한 도시, 알뜰한 도시) 등 4개의 ‘터’를 평가하고 있음

따라서 도시는 단순한 주거공간의 의미를 넘어 문화, 경제, 환경의 복합체로서 국제 경쟁력을 가진 주체로서 도시자체가 장소마케팅의 핵심기제로 작용해야 함을 의미한다. 이에 문화를 통한 지역개발정책을 추진할 때는 지역자체가 장소마케팅의 핵심제로서 작용할 수 있는 특화된 문화전략을 수립하여 실천하는 것이 필요하다. 나아가 그것이 하나의 브랜드로서 가치를 가질 수 있도록 내외적으로 홍보할 수 있는 실천수단을 마련하는 것이 바람직하다. 한 예로 덴마크 코펜하겐의 경우 ‘원더풀코펜하겐’이라는 관광청산하 조직을 통하여 도시문화전략을 수립하여 홍보 및 마케팅 업무를 대행하도록 하여 효과를 극대화하고 있다.

‘지역의 경쟁력 확보 및 마케팅 효과를 극대화’하기 위해서는 업무특성 상 다각적인 측면에서 추진주체를 고려할 필요가 있을 것이다.

- 원더풀 코펜하겐(Wonderful Copenhagen)
- 1991년 민간단체에서 시작하여 현재 코펜하겐 시청 관광청 산하기구로 75명이 코펜하겐 홍보마케팅업무를 대행함
- 1년 예산은 약 160백만 유로로 이중 운영비 50%는 중앙정부와 지방정부로 지원받음
- 주요업무는 거리공연허가 및 관광서비스 등 시청의 문화예술관련 담당업무, 관광서비스, 홍보대행업무 및 음식·패션·인어아가씨축제 등 도시문화예술프로그램 기획 등 ‘도시알리기’에 관련된 모든 시청업무를 대행하고 있음

2. 추진방향

가. 지역개발사업과 연계

우리나라 지자체 대부분(89.6%)은 중장기적 비전속에서 지역개발 사업을 추진하고 있으며, 특히 문화를 통한 지역개발사업은 지자체의 전략사업으로 추진하고 있다(75.7%). 사업유형을 살펴보면 문화축제기획, 문화예술기반시설 조성, 공연 및 전시, 문화예술 경관사업, 박람회 및 엑스포, 문화산업 관련 문화 콘텐츠 사업들이 대부분이며, 이들은 문화예술 기반시설이나 도시경관 사업 등 지역개발 사업과 연계하여 추진하고 있는 것이 특징적이다.

이는 문화예술관련 사업은 문화예술관련 인프라조성 사업 및 문화재 발굴 및 정비사업 등 물리적 계획을 수반하는 사업을 제외하고는 사업추진에 대한 성과를 측정하기 어렵기 때문이다. 또한 문화예술은 단 시간에 사람들의 이목을 집중시키는 효과와 더불어 그것을 보다 적극적으로 향유하기 위해서는 도시기반시설을 필요로 한다. 즉 지역개발사업에서 문화예술관련 사업을 수반하지 않고 추진할 수 있지만 문화예술사업은 지역개발사업과 연계 추진할 때 효과를 극대화 할 수 있다.

한 예로 스페인 빌바오의 ‘구겐하임미술관 효과’는 런던-파리-로마를 연결하는 철도의 중간 기착지가 되는 등 도시정비 및 개발계획을 추진하는 계기가 되었고, 광주 아시아문화중심도시 사업의 경우 역시 문화사업을 통해 지역개발사업까지 확장하고 있는 사업이라고 할 수 있다. 반대로, 일본의 요코하마 미나토미라이21(MinatoMirai21)사업의 경우는 ‘21세기 미래도시 창조’라는 목표로 도시개발사업에 문화적 기능을 더하여 사업성과를 극대화하고 있는 예이다.

이 사업은 총 186ha에 취업인구 19만명, 거주인구 1만 명을 계획하고 있으며, 요코하마의 업무 핵 도시기능과 항만관리 기능을 집적시켜 요코하마의 자립성을 강화하고, 나아가 도쿄에 집적된 수도기능과 기업본사 다국적 기업 등을 분담하는 최대의 대체지로서 업무·상업·문화·국제교류기능의 집적지를 도모한다. 여기에 다양한 문화·여가시설 및 공원·수변 공간 등 시민

휴식공간을 계획하고 다양한 문화예술 이벤트를 제공하는 등 도시와 문화, 인간의 삶이 어떻게 공존·발전할 수 있는가를 보여주고 있다³⁸⁾.

이외에도 최근 들어 지역개발사업에 문화기능을 포함하여 계획을 수립하거나 문화관련 사업을 통해 지역개발로 연계하는 사업들이 늘고 있기 때문에 연계추진 방안을 마련하는 것이 필요하다.

나. 문화유산 등 문화자원 활용

UNWTO에 따르면 국제관광객 수는 2005년 처음으로 8억 명을 돌파한데 이어 2006년 한 해 동안 약 8억4천6백만명, 연간 매출 700조원, 해당 종사자는 전체산업의 10%를 차지하는 등 세계 어느 곳 할 것 없이 관광에 대한 경제적 가치에 주목하고 있다. 특히 세계관광객의 55%, 세계관광수입의 53%를 차지하고 있는 유럽의 주요 관광자원인 문화유산 및 문화자원 활용에 대한 관심은 더욱 높아지고 있다.

한 예로 세계 관광의 중심지인 이탈리아는 2004년 37,071천명의 관광객이 방문하여 35,378백 만 불의 관광수입을 얻고 있으며, 이들 대부분이 유적지나 박물관 등을 통해 직간접적으로 얻고 있음을 알 수 있다(김효정, 2007).

〈표 4-1〉 관광수지(2006)

순위	방문객수	천명	관광수입	백만불
1	프랑스	75,121	미국	93,922
2	스페인	52,430	스페인	46,202
3	미국	46,085	프랑스	40,686
4	중국	41,761	이탈리아	35,378
5	이탈리아	37,071	영국	28,188

자료 : WTO, 2006E

38) 요코하마는 기존의 도심이 간나이, 이세자키초 지구와 요코하마역 주변지구로 양분되어 있는 도시를 일체화시키기 위해 새로운 도시를 조성하게 되었는데 이것이 미나토미라이 사업이다. 이 사업은 1963년부터 구상되어 1983년에 착공하여 현재 까지 진행 중이다. 미나토미라이 21은 '미나토(港)의 항구+미라이(未)의 미래+21세기'를 합성한 것으로 21세기 미래항구도시라는 의미를 가지고 있다.

〈표 4-2〉 박물관, 모뉴먼트와 유적지 관광수지/국립 (2005-이탈리아)

순위	유적지명	도시명	방문객수(명)	수입(유로)
1	콜로세움, 팔라티노 유적	로마	3,880,179	23,454,800.00
2	폼페이 유적	폼페이	2,354,471	17,397,165.20
3	우피치미술관	피렌체	1,342,558	6,988,488.00
4	아카데미 미술관	피렌체	1,177,513	6,283,091.75
5	산타안제로 성	로마	808,787	2,815,769.50

자료 : 이탈리아문화부통계, 2005

우리나라 역시 그 가치를 인식하고 - 안동국제탈춤축제가 매년 100만 여 명의 관광객들을 유치하여 439억원의 경제적 파급효과를 거두고 있는 등- 국가 정책적으로 문화유산 및 문화자원을 활용한 관광자원 개발에 주력하는 (〈표 2-18〉참조) 한편 문화유산의 보존 및 정비에도 많은 노력을 하고 있다.

이처럼 세계의 많은 도시 및 국가들이 문화유산이나 문화자원의 가치를 인식하고 그것의 보존 및 활용을 통해 지역발전을 유도하고자 시도하고 있으며, 이러한 형태의 지역개발은 문화유산 및 역사문화자원들이 풍부한 고도(古都)를 중심으로 시도되고 있다. 일본 교토의 경관조례제정 및 역사경관 보전정책이나 영국 애딘버러의 역사문화자원을 기반으로 축제이벤트 기획 추진 등이 주요 예라고 할 수 있다.

그러나 문화유산 및 문화자원과 관련하여 활용 및 경제적 측면에서 지나친 가치설정을 할 경우 이들 자산이 가지고 있는 본질을 훼손할 우려가 있기 때문에 개발·활용 및 보존·관리 측면에서 균형을 유지할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 문화재 부분 재정투자 현황 및 계획

(단위 : 억원)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
예산	2,994	3,383	3,500	3,415	3,755	3,922	4,168	4,280	44,77	4,678	4,893

자료 : 2005-2009 국가재정운용계획, 기획예산처) 문화예술 이벤트 활성화

현재 우리나라 지자체에서 계획 또는 추진하고 있는 지역개발 사업의 유형을 조사한 결과 문화축제를 기획·추진하고 있는 경우가 21.4%로 가장 높았다³⁹⁾. 실제 지방자치제 추진 이후 지역 활성화 방안으로 새롭게 지역축제를 기획하거나 기존 지역축제를 활성화한 결과 현재 1,100여개에 이르고 있다⁴⁰⁾. 이는 전시, 공연, 축제 등 다양한 문화예술 프로그램으로 구성된 유럽 문화수도 프로그램이 세계 엑스포 등 여러 대규모 이벤트 중에서 가장 이득이 많다고 평가되듯이⁴¹⁾ 문화예술 이벤트가 단시간에 도시마케팅 및 홍보에 효과적이라는 인식에서 비롯된다.

〈표 4-4〉 에딘버러 축제의 파급효과

구분	에딘버러축제의 사회/경제적 파급효과
사회	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 문화적 역량강화 • 지역의 이미지 제고 • 지역주민의 자긍심 고취 • 지역의 정체성 형성 • 예술활동의 거점 형성
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 에딘버러지역 <ul style="list-style-type: none"> - 관광객 소비 : 127,000,000 파운드 - 지역내 수입 : 31,000,000 파운드 • 에딘버러 및 로디안 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 관광객 소비 : 140,000,000 파운드 - 지역내 수입 : 36,000,000 파운드 - 고용 : 2,900명 • 스코틀랜드 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 관광객 소비 : 135,000,000 파운드 - 지역내 수입 : 38,000,000 파운드 - 고용 : 2,900명

자료 : 강원발전연구원, '도시관광 개발사례연구', 2005

사실 영국의 에든버러의 경우, 1947년 전쟁의 상처를 치료하고 분열된 유

39) 2장2절 조사내용 참조

40) 본 보고서 p.48 〈표 2-16〉참조

41) 본 보고서 p.95 [그림 3-2]참조

렵의 화합을 위해 예술가 몇몇이 시작한 문화예술 축제가 지금은 세계 곳곳에서 몰려든 2,000여 개의 공연단체와 10,000여명의 예술가들이 약 250개의 공연장에서 30,000회 이상의 공연을 선보이는 국제적인 페스티벌로 성장하였다. 이로 인해 얻어지는 직간접적인 경제적 효과 및 도시홍보 효과는 다른 도시들의 정책모델이 되고 있다.

다. 새로운 도시경관 창출

부정적인 도시 이미지를 갖고 있거나 별다른 특징이 없고 역사문화자원이 부족한 도시들에서 주로 나타나며, 새로운 랜드마크를 도입하여 도시경관을 다채롭게 변화시키는 형태이다. 대표적인 예로 호주 시드니의 오페라하우스, 빌바오 구겐하임미술관, 광주의 아시아문화전당 등이 있다. 호주 시드니의 경우, 200여년의 역사를 가진 개척도시에 새롭게 오페라하우스라는 문화적 요소를 도입함으로써 문화도시로서 새롭게 도약하였다. 다시 말해서 요트웃존(Jorn Utzon)에 의해 설계된 오페라하우스는 세계적인 공연을 향유할 수 있는 문화공간인 동시에 모든 시민들이 공연할 수 있는 창작공간으로서 문화 산실로서 제 역할을 수행하는 한편 세계문화유산으로 등재될 만큼 뛰어난 건축은 관광자원으로서 활용되는 등⁴²⁾ 시드니의 문화코드이자 관광코드로서 “시드니=오페라하우스=문화관광”라는 등식과 함께 시드니 도시경관의 주요 핵이 되고 있다.

빌바오 구겐하임미술관의 경우, 도시산업구조의 재편성 및 도시이미지 쇄신을 위해 창안한 도시재생프로젝트의 일환으로 시작되어, 프랑크 게리라는 건축가에 의해 세기적 건축물로 탄생되면서 도시의 새로운 활력 요소가 되었다. 즉 회색도시를 배경으로 네리비온 강가에 자리 잡은 3차원적 은빛 건축물이 도시의 랜드마크이자 도시문화의 상징으로 기능하면서 근대공업

42) 오페라하우스는 2007년 유네스코에 의해 20세기 건축을 대표하는 기념비적 건축물로서 인정되어 세계문화유산으로 지정되었다. 이 건물은 1957년 뉴사우스웨일즈 주정부의 주도하에 국제건축형상공모에 제출된 233개의 설계안 가운데 데마크 건축가 요른 웃존의 안이 당선되어 14년간의 공사기간을 거쳐 1973년에 개관하였다. 내부시설 관람은 30분 16달러, 1시간 코스 25달러 예약제로 운영되고 있다.

도시 빌바오는 21세기 도시들의 새로운 화두로 떠오르게 되었다. 나아가 이러한 문화적 랜드마크가 가져다 준 획기적인 성과로 인하여 새로운 도약을 준비하고 있는 수많은 도시들의 문화를 통한 지역개발의 성공모델이 되고 있다(p.114 ‘관광활성화로 인한 경제성장’ 참조).

〈표 4-5〉 빌바오 구겐하임 효과

구 분	내용
배경	1980년대 이후 지역산업(철강, 제철, 조선)의 쇠퇴로 지역경제 몰락 위기
투자	<ul style="list-style-type: none"> • 건축비 1억 5000달러(약 1,500억) - 1997.10월 개관 - 73,000여평 규모, 19개 전시관
추진	<ul style="list-style-type: none"> • 빌바오 리아 2000 개발공사 - 1992 스페인 중앙정부 50%, 바스크 주 50% 투자 • 빌바오 메트로폴리 30 - 1991년 바스크 지역 130여개 공기업, 민간기업으로 구성된 민간협력체
경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 개관 후 6년간 10억 7,000만 유로 - 개관 후 1년간 136만명 방문 : 1억 6000만 달러 수입창출 - 2004년 총 1억 5,400만 유로 : 미술관 입장료, 팸플릿, 호텔 투숙비 등 포함 - 고용유지 : 3,900명/1998년→4,500명/2004
간접 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 호텔 웨라톤 빌바오 유치 - 런던-파리-로마 유로라인 연결 - 문화단지 조성 등 도시개발 기본계획 수립 및 추진

우리나라 역시 전략적으로 문화시설을 도입함으로써 도시의 랜드마크이자 문화코드로 발전시키기 위한 노력들이 시도되고 있다. 광주의 아시아문화전당, 경주타워 등이 대표적인 예라고 할 수 있다.



국립아시아문화전당 기본설계안
(2007.4.10)

2005년 33개국 124개 팀이 공모한 국제현상설계공모에서 당선 발표된 우규승의 안 “빛의 숲”은 2007년 현재 수정, 변경, 보완하여 기본설계안을 마련하고 있음

- 다목적전시관 : 폭20m, 길이 60m 규모의 대형 그랜드 캐노피 설치
- 어린이지식박물관 : 높이지상12m, 길이165m
- 아시아문화광장 : 높이 25m, 길이72m 대형전광판 설치, 첨단막 구조 설치
- 아시아아트플렉스 : 2,000석 규모, 복합전 문공연공간화

라. 새로운 지역산업 창출

문화를 통한 지역개발사업의 효과에 대한 조사결과(표2-34)에서 나타나듯이 관광객 증가로 인한 지역경제에 대한 기대치가 매우 높다. 또한 세계적으로 많은 도시들이 추진한 문화를 통한 지역개발사업의 배경에는 궁극적으로 지역민의 삶의 질 향상을 목표로 하고 있지만 그 이면에는 쇠퇴하고 있는 도시산업을 새롭게 전환하거나 현재 산업을 보완할 수 있는 산업의 필요성이 제기되었다. 특히 근대 중공업을 중심으로 재편된 공업도시는 물론 1차 산업을 중심으로 하는 도시 또는 특정 산업을 배경으로 하고 있지 않은 도시의 경우 더욱더 새로운 산업으로의 전환을 모색하고 있다.

이러한 움직임은 현대 정보·미디어·디지털 유비쿼터스 기술을 기반으로 하는 문화산업을 육성·발전시키는 정책 및 사업으로 발전하고 있다. 앞서 예를 든 스페인 빌바오의 경우 문화산업 육성을 통해 금융, 보험 등 서비스 부문과 하이테크놀로지 산업으로 도시산업 전환을 도모하고 있으며, 독일의 뒤셀도르프 역시 석탄과 탄광중심에서 문화산업 육성을 통해 박람회도시, 문화예술도시, 대학도시로 발전하였고 특히 메인엔하펜지구를 조성하여 방송·영상·미디어의 중심이 되고 있다.

우리나라 역시 국가 정책적으로 문화산업 및 관광산업 등 대체산업을 육

성하고 있으며, 지자체 역시 1-2차 산업 중심의 산업구조를 전환하기 위한 노력 들을 추진하고 있다.

〈표 4-6〉문화산업단지 조성현황

부천	출판만화·애니메이션	춘천	애니메이션
대전	첨단영상·게임	청주	에듀테인먼트
전주	모바일콘텐츠·HD영상	대구	게임·모바일콘텐츠
광주	CGI·캐릭터	부산	영상콘텐츠

마. 다양한 문화프로그램 개발 및 여가공간 확충

특별한 도시적 위기 없이 지역민의 문화향유기회 확대 및 다양한 문화활동을 통한 문화성 고양을 위해 문화를 통한 지역개발 사례들이 많다. 특히 유럽문화수도의 경우 사업의 목표중 하나인 “회원국 여러 도시들의 문화부문에 종사하는 사람들이 포함되는 행사활성화 및 창의적 활동의 지원과 개발”이듯이 1995년부터 2004년까지 추진한 21개 도시 대부분이 지역민의 문화생활 지원을 목표로 하고 있다. 물론 이들 도시의 경우 도시경제, 문화, 역사, 인프라, 복지 등 많은 도시기반에서 어느 정도 수준을 유지하고 있는 것은 사실이다.

그렇기 때문에 도시경제기반이나 관광객 유치보다는 지역민의 삶과 연계하여 사업목표를 설정하여 다양한 문화프로그램 개발이나 도시 공간들을 문화여가공간으로 리모델링하는 정책을 추진할 수 있다. 그러나 21세기는 축적된 경제적 부와 기술, 정보력을 바탕으로 어떠한 형태로든 각각 자신의 삶에 대한 만족도를 높여가는 추세이다. 이러한 흐름 속에서 다양한 여가활동이나 자기개발을 할 수 있는 프로그램이나 공간들을 요구하게 되고 도시는 그것을 수용하기 위해 다양한 형태의 도시공간들을 확충하게 된다. 이것이 수변공간이나 공원, 광장이나 거리 등이 새롭게 해석되어지고 공연이나 전시 등 다양한 문화예술행사들이 주목받는 이유이다.

우리나라 역시 지역민의 삶의 질이나 여가활동의 중요성에 대해 공감하

고 지역개발의 궁극적인 목표로 제시하지만 아직까지는 지역의 경제적 발전을 도모할 수 있는 사업을 추진하고자 하는 경향이 많다.

바. 민-관 협력적 추진체계 구축

문화를 통한 지역개발사업은 영국 헤인온와이 책마을, 에딘버러 등과 같이 주민과 예술가들에 의해 자생적으로 발전한 경우, 바로셀로나 등과 같이 국가 및 지방정부 주도로 추진된 경우, 민간협력체계 구축을 통해 추진된 경우 등으로 나누어 볼 수 있다. 그러나 이들 3가지 경우 모두 단독 주체에 의해 추진되었다기 보다는 정부와 민간, 주민과 예술가 및 전문가들의 긴밀한 협력체계 속에서 추진되어진 경우가 많다. 특히 이러한 협력체계는 성공한 사례로 소개된 도시들에서 두드러진다.

한 예로 빌바오의 경우 바스크 광역정부와 빌바오시 정부가 주도적으로 계획을 수립하고 추진하였지만 여기에는 130여개의 공기업과 민간 전문가들로 구성된 '빌바오메트로 폴리 30'라는 민간협력체의 역할이 기반이 되었다. 또 다른 예인 예르바 부에나 아트센터 건립 역시 샌프란시스코의 SFRA의 도시재개발계획 속에서 민간자본에 의해 이루어졌다. 즉 정부와 민간 등이 도시의 장기 비전 속에서 각기 역할을 담당할 때 목표로 하는 성과들을 거둘 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 시정부차원에서 지역개발사업과 관련해서는 62.3% 담당부서가 있고 그 중 68.4%가 팀제로 편성하여 추진하고 있지만 문화를 통한 지역개발사업은 전담부서를 구성한 경우가 40%내외로 사업에 대한 관심이나 기대치에 비해 추진체계는 미흡한 것으로 나타나고 있다. 또한 민간참여 역시 60% 미만인 것으로 나타나 긴밀한 민-관 협력체계를 통해 성공적인 사업모델을 창출하는 데는 여전히 어려움이 있는 것으로 보여 진다.

이는 해외도시들이 70년대 이후부터 지속적으로 사업을 추진하고 있는 것에 반해 우리나라는 2000년대 들어와서 특히 2004년 이후 사업이 시작되어 사업기반이 약하기 때문일 것이다. 성공적인 사업 추진을 위해서는 앞으로 점진적인 민-관-산의 협력체계 구축이 필요할 것이다.

제2절 정책과제 도출

1. 프로그램 개발 및 홍보마케팅 지원 시스템

우리나라 지자체 대부분(89.6%)은 중장기적 비전속에서 지역개발 사업을 추진하고 있다. 이들이 계획 또는 추진 중에 있는 주요 지역개발 사업의 유형은 관광단지 및 관광휴양지, 관광특구조성 등 관광자원 개발을 추진하고 있는 경우(76.7%)가 많다. 문화를 통한 지역개발 사업 역시 축제운동을 제외하고는 문화시설 확충 및 문화유적지 발굴 및 정비 등 물리적 시설 확충 및 정비 위주의 사업을 추진하고 있는 실정이다.

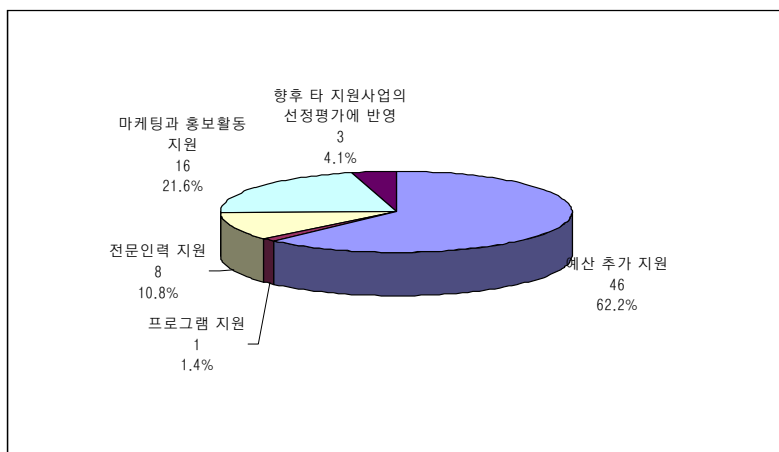
이러한 물리적 시설 확충과 관련된 사업은 지역이 추구하는 문화자원을 활용한 지역경제 재구성, 지역민의 삶의 질 향상 등을 위해서는 기본적으로 요구되는 경우가 많다. 그것을 담고 실천할 수 있는 공간이 없다면 사업의 성과를 기대하기는 사실 어려울 것이다. 그러나 과도한 시설투자로 인하여 지자체 파산과 기업 도산을 부른 일본의 유바리시와 알파 토마무리조트의 경우처럼 무리한 시설투자는 역효과를 발생시킬 수 있다. 또한 전국 개별 문화시설의 경우 투자대비 이용률이 50%내외로 현저히 낮게 나타나고 있어 시설확충에 따른 제반문제들을 사전에 고려할 필요가 있다.

반면 다양한 문화예술프로그램의 경우투자에 비해 효과를 얻을 수 있는 확률이 높다. 특히 문화예술인 및 시민들에 의한 프로그램의 개발 및 운영에 비중을 두고 있는 유럽문화수도 프로그램은 세계 엑스포 등 거대 이벤트보다 더 도시에 이득이 되는 프로그램으로 인식되고 있다. 사실 유럽의회에서 유럽문화도시프로그램에 지원하는 투자비는 전체예산의 1-2%내외이다. 그러나 다양한 문화예술프로그램을 장려하고 도시의 역사문화자원을 대내외 홍보할 수 있도록 지원함으로써 ‘유럽의 문화수도’는 명품도시로서의 브랜드 가치를 창출하는데 기여하고 있다.

비록 유럽의 도시의 경우 우리 도시와 비교하여 문화 역사적 인프라가 일정 수준 갖추어져 있기 때문에 보다 다양한 문화예술 프로그램을 시도하기에 좋은 조건을 가지고 있다. 그러나 정책의 기본방향에서 시설확충보다는

도시의 역사와 자원을 서로 이해하고 상호 소통할 수 있는 프로그램을 장려함으로써 시설과 프로그램의 균형을 맞추어 나가는 것이 필요하다. 아울러 정책 추진주체는 예산지원을 우선 지원하기보다는 개발사업에 대한 홍보, 마케팅 부분을 지원함으로써 대내외적으로 도시브랜드를 확립할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

사실 문화를 통한 대표적인 지역개발 사례인 문화도시 조성사업에 관한 설문응답 중 문화도시 지정 사업을 진행하는 도시 중 운영과 성과가 우수한 도시에 인센티브를 제공한다면 어떤 방법을 도입하는 것이 가장 바람직한지에 관해서 응답자의 과 반수 이상인 46명(62.2%)이 예산 추가 지원이 바람직하다고 응답하였으며, 그 다음으로 마케팅과 홍보활동 지원(21.6%), 전문인력 지원(10.8%) 순으로 나타나고 있다(김효정, 2007). 또한 문화관련 지역개발사업에서 가장 어려운 문제 역시 예산확보라고 66.7%가 응답하고 있다(〈표 2-32〉참조).



[그림 4-1] 문화도시 지정사업의 인센티브 제공 방식에 관한 의견

이처럼 일반적으로 문화를 통한 지역개발 사업에서 무엇보다 필요한 것이 예산지원이지만 향후 도시 브랜드화를 통해 대내외적인 경쟁력을 높이기 위해서는 지역에 대한 홍보·마케팅을 효과적으로 할 수 있는 지원체계를

마련하는 중요하다.

2. 선택과 집중을 위한 투자계획 수립

스페인 빌바오가 도시재생에 성공할 수 있었던 계기가 구겐하임미술관 건립이라고 한다면, 구겐하임미술관에 숨겨진 성공의 열쇠는 무엇일까? 첫째, 지역문제를 해결하기 위해 민-관이 적극적으로 협력관계를 구축하였다. 둘째, 사람들의 이목을 집중시킬 수 있는 건축물을 소요예산에 대한 현실적인 문제를 넘어 과감한 투자를 결정했다. 셋째, 미술관 운영과 컬렉션에 있어 지명도가 높은 솔로몬 재단의 구겐하임이라는 브랜드를 선택하여 집중 공략한 것이다. 다시 말해서 1차적으로 지역에 필요한 요소가 무엇인지를 정확히 분석하여 최선의 대상을 선택한 후 효과를 극대화할 수 있는 투자를 함으로서 세계적 관심을 받는 도시로 거듭날 수 있었다.

〈표 4-7〉 구겐하임미술관의 성공요인

구분	내용
민-관 협력체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 바스크 정부와 빌바오 시의 적극적인 투자 및 유치추진 : 빌바오리아2000개발공사(중앙정부, 바스크 정부 50%출자), 건축 및 운영재원활용 • 민간협력체인 빌바오메트로폴리30 : 싱크탱크 역할 (130여개 공기업, 민간기업으로 구성, 800여명의 전문가의 적극적 참여)
과감한 투자 : 세기적 건축물 탄생	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑크 게리에 의한 3차원적인 건축설계 수용 • 1억5000만 달러를 건축비로 투자하여 현대건축사적으로 가치 있는 건축물 탄생에 기여
세계적 운영·관리체계구축	<ul style="list-style-type: none"> • 솔로몬 구겐하임의 운영·관리경험 제공 및 근·현대 예술소장품 기증, 특별 전시프로그램 지원 • 세계와 경쟁하는 글로벌 운영관리체계 구축

자료 : 충청남도, □□충청남도 도립미술관 건립타당성 조사연구□□, 2006, 표Ⅱ-21 재구성

빌바오 외에도 해외 문화를 통한 지역개발에 성공한 도시 대부분 지역의 종합발전 계획을 마련하고 있지만 전략적으로 도시경관, 문화시설, 프로그

램 등 특정분야를 선택하여 우선 개발함으로써 그 효과를 통해 다른 것을 개발할 수 있는 계기를 삼고 있다.

이처럼 지역발전 차원에서 각 부문별 투자도 중요하지만 전략적으로 특정 분야 특정 시설 등에 집중 투자하여 발전의 전기를 마련하는 것도 중요하다. 따라서 앞으로 문화를 통한 지역개발을 추진할 경우 지역여건에 맞는 사업을 선택하고 공격적인 투자를 할 수 있도록 정책적으로 개발에 따른 투자계획수립지침 등을 개발할 필요가 있다.

3. 차별화된 지역 문화자원 조사 및 개발

문화를 통한 지역개발사업을 통해 가장 많은 혜택을 누리는 수혜자는 우선 지역주민(51.5%)과 관광객(29.7%)으로 크게 나누어 생각할 수 있다. 여기에는 지역의 문화복지 및 문화환경 조성을 통해 일차적으로 지역민의 여가·문화활동을 증진시키는 한편 더 많은 관광객 유치로 통해 경제적으로도 혜택을 누릴 수 있을 것이라는 의미가 내포되어 있다. 나아가 관광객들은 더 많은 볼거리와 즐길 거리와 관광편의를 제공받을 수 있게 될 것이다.

여기서 중요한 것은 누구를 위하여 무엇을 어떻게 개발할 것인가 하는 것이다. 앞서 살펴본 다양한 해외사례의 경우 역시 지역민의 문화생활이 우선하는지, 도시 마케팅을 통한 경제 활성화인지 분명히 하고 있다. 목적에 따라 지역개발 전략이 달라 질 수 있으며, 나아가 지역자원의 활용방향이 달라지기 때문에 무엇을 우선으로 하는지 분명히 하는 것은 매우 중요하다.

현재 우리나라에서 진행되거나 계획 중인 문화관련 지역개발 사례 유형을 보더라도 지역마케팅 및 경제 활성화를 목적으로 하는 다시 말해서 외부 방문객 유치를 위한 관광단지 및 관광휴양지, 관광특구 등 관광인프라 구축 사업 및 문화축제, 박람회 및 엑스포와 같은 이벤트 사업, 지역민의 문화향유 및 문화생활 지원을 위한 문화기반시설 조성 및 공연·전시 등 문화프로그램 사업으로 크게 나뉘어 진다. 여기에 따른 문화자원 개발 또한 전통문화, 지역특산, 역사적 인물 등을 주제로 활용하거나 지역 산업과 연계한 요소를 개발하여 축제 및 지역관광을 추진하는 경향이 강하며, 지역민의 삶의 질과

관련해서는 다소 차이는 있지만 문화시설 확충 및 공연 등 문화프로그램 개발이 대부분을 차지하고 있다.

〈표 4-8〉 축제개발 소재 유형

축제유형	대표축제
지역특산물	이천도자기축제, 금산인삼축제, 부산자갈치축제, 광주김치축제, 강진청자문화제, 서천한산모시축제, 양양송이축제 등
전통문화	남원춘향제, 경주한국의 술과떡 축제, 충주세계무술축제, 청도소싸움축제, 전남남도음식문화축제, 제주정월대보름 들불축제 등
역사인물	남강유등축제, 아산성웅이순신축제, 강화고인돌축제, 합천팔만대장경축제, 영아왕인문화축제 등
문화예술	안동국제탈춤페스티벌, 영동난계국악축제, 축천마임축제 등
지역특성	보령머드축제, 김제지평선축제, 대구약령시축제, 대전싸이언스페스티벌
자연환경	함평나비축제, 무주반딧불축제, 무안백련대축제, 진도영등제 등

이러한 사업들은 전국 각 지역에서 추진되고 있으며, 목적인 성과를 얻는 곳도 나타나고 있다. 그러나 지역별로 크게 다르지 않는 사업추진과 단시간에 진행되는 소비성 사업내용으로 인하여 지역자원의 훼손시키는 한편 지역이미지를 역효과를 얻는 곳도 나타나고 있다. 따라서 문화를 통한 지역개발을 구상할 경우 사업 목적에 부합하는 지역 자원들을 조사하여 독창적이고 차별화된 소재를 개발하는 한편 지역자원이 지속적으로 보전·관리되도록 지역자원의 관리·운영에 대한 방향 등을 정책적 차원에서 제시할 필요가 있다.

4. 자립적 추진방안 확립

우리나라에서 추진되고 있는 지역개발 사업 대부분의 경우 중앙정부 또는 광역정부에 의존하는 경우가 많으며, 추진조직 또한 문화관련 사업의 경우 전담팀을 구성하는 경우가 적어 사업에 대한 목적성은 높으나 추진의지는 소극적인 편이다. 대표적인 사업이라고 할 수 있는 지역거점문화도시의

경우 더욱 그러하다. 물론 해외도시의 경우 역시 도시개발의 필요성이 높은 반면 자립도가 낮을 경우 국가 및 광역시가 주도적으로 사업을 추진하는 경우가 있다. 그러나 우리나라의 경우 대부분의 도시 및 지역에 있어 중앙정부 의존도가 높으며, 정부정책에 따라 사업의 내용을 확대 또는 축소하는 경향이 있다. 또한 영월군의 경우처럼 중앙정부의 지나친 개입에 관한 지방정부개입으로 인해 정책시행이 어려운 경우도 있다. 따라서 앞으로 지방자치정부가 주도적으로 필요한 사업들을 전개할 수 있도록 정책적인 측면에서 검토할 필요가 있다.

〈표 4-9〉 국내 주요 문화도시 조성사례

사업	광주아시아문화중심	경주역사문화도시	전주전통문화도시
기간	2004-2023(20년)	2005-2034(30년)	2006-2026(20년)
예산	4조8,772원 (국고50%, 지방비25%, 민자25%)	3조3,000억원 (국고60%, 지방비40%)	1조6,311억원 (국고50%, 지방비25%, 민자25%)
주요사업	국립아시아문화전당건립	역사문화공원조성	무형문화유산 전당조성

아울러 지역기업과 지역민, 전문가들의 참여를 통해 정책에서부터 예산, 인력, 운영·관리에 이르기까지 자립적이고 자율적으로 추진할 수 있도록 제도적 지원체계에 대한 검토가 필요하다.

제 5 장 결 론

산업기술 및 교통의 발달과 아울러 산업화로 얻어진 경제력 및 정보력을 바탕으로 이동이 자유로워진 현대인은 세계를 대상으로 관심의 폭을 넓혀가고 있다. 이에 현대도시들은 자신이 원하는 것에 대한 태도가 분명해지진 현대인들의 요구에 부응하는 한편 도시가 안고 있는 제반 문제-쇠퇴하는 도시경제 활성화, 부정적인 이미지 개선, 와해되고 있는 공동체 재구성 등을 해결하기 위하여 새로운 개념의 지역개발 정책을 시도하기 시작하였다.

우리나라 역시 이러한 새로운 지역개발에 대한 요구 속에서 일년에 1,100여개의 문화관광축제를 진행하고 광주를 비롯한 대규모 문화중심도시개발 사업을 전개하는 등 다각적인 시도가 전국에서 추진되고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 흐름 속에서 추진되고 있는 일련의 지역개발 정책들과 특히 문화중심형 지역개발 정책에 대해 제반 현황을 분석하여 정책방향을 도출하고자 시도하였다.

국내의 경우 한국전쟁이후 전근대적이고 의존적인 산업구조를 극복하기 위해 시작된 50-60년대의 지역개발에서부터 2000년 이후 현대인의 욕구와 변화하는 도시패러다임에서 출발한 문화중심 지역개발정책의 도입에 이르기까지 경제개발계획 및 국토종합계획을 중심으로 정책 목표 및 내용을 집중 분석하였다. 그 결과 1990년대부터 지방자치제도의 도입으로 국가균형발전이라는 개념이 도입되고 있지만 여전히 국가적인 차원에서 경제성장을 목표로 특화산업중심의 집중개발방식이 전개되고 있어 진정한 의미에서 국민들의 삶과 복지, 지역균형발전차원에서의 지역개발정책이 필요하다는 것을 알 수 있었다.

반면 해외사례의 경우 주요연구에서 나타나고 있는 유럽 및 아시아 도시들을 중심으로 도시를 중심으로 분석하였으며, 이들은 대부분 60년대 말 70년대 초반부터 2차 산업 중심 특히 중공업중심의 지역산업붕괴로 인한 도시경제침체 및 도시사회문제 등을 탈피하거나 공업도시나 항구도시 등의 전근대적이고 부정적인 도시이미지를 개선하고자 하는 도시들을 중심으로 문화중심의 도시개발정책을 도입하였다.

도입된 문화전략들을 살펴보면 도시의 여건과 목적에 따라 다르지만 대부분의 도시들이 1) 지역민의 삶의 질 향상 및 문화향유기회 증대 2) 지역

산업 재구성 3) 지역의 부정적 이미지 개선 4) 지역의 역사문화자원의 효율적 관리 및 활용 등을 위한 전략들로 1) 문화유산과 이벤트의 결합 2) 대규모 국제이벤트 유치 3) 랜드마크 도입과 도시문화경관 조성 4) 문화산업 및 창작지구 육성 등을 시도하여 1) 인구증가와 투자확대 2) 지역관광활성화로 인한 경제성장 3) 지역민의 삶의 질 향상 4) 지역이미지 개선 등의 성과를 얻고 있다.

사실 이들 도시들이 오늘날과 같은 문화도시·예술의 도시 나아가 관광도시로서의 변모를 갖추기까지는 수많은 시행착오가 있었으며, 지금도 끊임 없이 문제점을 개선하고 현 사회 동향을 읽고 미래를 준비하고자 노력을 하고 있음에 주목할 필요가 있다. 특히 일본의 유후인이나 토마무리조트의 경우처럼 다른 도시들의 성과를 미루어 설정한 목표와 전략, 그것에 따르는 과대투자는 지자체 파산이나 기업파산이라는 결과를 초래할 수 있기 때문에 지역여건에 맞는 목표와 전략을 설정하여 단계적으로 추진하는 것이 무엇보다 필요하다.

아울러 지역에서 이러한 전략들을 성공적으로 추진하기 위해서는 정책추진주체 다시 말해서 중앙정부차원에서 예산지원 외에 대내외적으로 홍보·마케팅 방안을 마련하는 한편 효과적으로 지역문화자원을 개발하여 활용할 수 있도록 방향을 제시하여 주는 것이 필요하다. 또한 ‘선택과 집중’이라는 원칙 하에 부족한 예산을 효율적으로 투자·운용할 수 있도록 투자계획 수립에 필요한 가이드라인과 민-관의 협력적 관계를 형성하기 위해 필요한 제도적 지원책이 요구된다.

사실 이러한 문화중심 개발사업에 대한 사례를 조사함에 있어 우리나라의 경우는 대부분 정책도입 초기이기 때문에 자료조사에서부터 추진과정, 추진내용, 추진에 따른 문제점 등에 대한 파악이 어려웠고, 외국의 경우는 문헌에 의존하였기 때문에 기존 연구자의 시각에 의해 사례조사가 이루어졌다. 그 결과 본 연구는 다양한 사례를 통한 정책분석 및 앞으로의 정책방향 제시보다는 국내외 문화중심형 지역개발에 대한 동향파악 및 그에 따른 일반적인 방향과 과제를 도출하는데 그치고 있다.

따라서 본 연구의 한계를 극복하기 위해서는 우리나라에서 도입단계에

있는 문화중심형 개발사업에 대한 성과지표를 만들어 지속적인 모니터링을 실시함으로써 사업모델을 정립해 나가는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- KBS 보도(2007년 4월 7일) '도시파산, 유바리의 잔혹한 봄'
- 건설교통부 국토균형발전본부(2007), □□2007년도 국토업무편람□□
- 건설교통부(1997), □□1997년도 국토이용에 관한 연차보고서□□ 과천 : 건설교통부
- 건설교통부(2006), □□2003~2005 건설교통백서□□
- 건설교통부(각년도), □□국토업무편람□□
- 고병호(1994), 지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 제6권제2호
- 국가균형발전위원회(2007), □□국가균형발전시행계획□□
- 국가균형발전위원회·산업자원부(2004), □□“균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획(안)□□
- 國土開發研究院(1996), □□開發促進地區의 合理的 運營方案 研究□□ 안양 : 國土開發研究院
- 국토개발연구원(1986), □□제2차 국토종합개발계획수정(안)□□
- 권오영(1997), 「개발에 밀린 서울 강남의 백제문화」, □□역사비평□□ 1997년 가을호(통권 40호)
- 김기수(2002), 「유럽문화수도 프로그램 운영분석을 통한 한국적 적용 가능성 검토 : 지역문화정책 발전전략의 관점에서」, 경희대 경영대학원 석사학위논문(예술경영)
- 김민주(2005), □□마케팅 어드벤처 2□□, 서울 : 미래의창
- 김선기·김현호(2006), □□신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안□□, 한국지방행정연구원
- 김영모(2002), 국토 및 지역개발을 위한 지역계획론, 보성각
- 김용웅(2000), '지역개발론', 법문사
- 김용웅·차미숙(1998), □□지역개발정책의 이론과 실제□□, 국토개발연구원
- 김진범·양하백(2006), 「광역권개발계획의 평가와 진단」, □□국토연구□□ 48
- 김진영(2005), 「지역균형발전을 위한 지역개발사업 추진」, □□나라경제□□ 2005년

4월호

- 김현준(2006), 지역문화예술공간 이용자의 인식과 태도 연구 : 문화예술공간 <다락원>의 수용자를 중심으로
- 김효정 외(2004), □□문화도시 육성방안 연구□□, 한국문화관광정책연구원
- 김효정(2006), □□품격 높은 문화인프라구축 및 도시문화조성방안□□.건설교통부
- 김효정(2007), □□국토□□, 국토의 문화적 잠재력의 재발견과 정책과제
- 김효정(2007),□□지역거점 문화도시 조성방안□□, 문화관광부
- 김효정(2007), 「문화유산의 관광자원화 방안」, 문화재청, □□문화재 관리자·수리 기술 교육□□
- 대한민국정부(1962), □□행정백서□□
- 대한민국정부(1991), □□제3차 국토종합개발계획□□
- 대한민국정부(2001), □□제4차 국토종합계획□□
- 대한민국정부(2005), □□제4차 국토종합계획 수정계획□□
- 문화관광부(2007a), □□2006 문화산업백서□□
- 문화관광부(2007b), □□문화관광축제 변화와 성과(1996~2005)□□
- 문화관광부·한국문화관광정책연구원(2006), □□2006 여가백서□□
- 문화관광부·한국문화관광정책연구원(2006), □□문화향수실태조사□□
- 문화중심도시조성추진기획단(2004), 「해외문화도시 조성 사례」, 청와대
- 박석희(1995), 「국토의 균형발전과 관광공간의 개발」, □□토지연구□□ 6(4)
- 박용규(2005), 「산업활동의 입지분포와 국토공간정책의 과제」. □□제4회 지역균형발전 정책포럼 - 인구분포와 산업입지로 본 국토 불균형 실태와 대응방안□□ 자료집(2005. 3. 29, 서울시정개발연구원)
- 박한진(2007), 「상하이의 경관조명을 벤치마킹하라」, KOTRA (<http://www.kotra.or.kr>)
- 산업자원부 국가균형발전추진단(2004), 「소규모 해외 지역혁신 성공사례 조사 결과를 활용한 국내.외 지자체의 협력방안 모색」, 산업자원부
- 신경철(1997), 「개발로 인한 문화파손 : 영남지역의 사례」, □□역사비평□□ 1997년 가을호(통권 40호)
- 신혜정(2006), 금산 다락원의 행정적 건립배경과 건축계획 및 활용에 대한 연구

아사히신문(2006.9.4일자)

張明洙(1993), 「全州의 傳統文化遺産과 都市開發의 調和方向」, □□도시문제□□ 대
한지방행정공제회

재정경제부(경제기획원, 재정경제원). 각년도. □□경제백서□□

전영옥(2004), 「문화자원 개발과 지역활성화 전략」, Issue Paper, 삼성경제연구소

진영환·김창현(1998), □□국토정책의 평가와 발전방향□□. 국토개발연구원

춘천시(2004), 「제 11회 세계여가총회 2010춘천」 개최 계획서

한국문화관광연구원(2006), 「한국 지역축제 조사평가 및 개선방안 연구」

한국문화관광연구원(2006), 미래문화전략 2030 미래환경 변화

허재영(1991), 「특별강연 : 제3차 국토종합개발계획의 기본방향」, □□토목-대한
토목학회지□□ 39(3)

허재영(1992), 「90년대 도시정책의 기본방향」, □□도시행정학보□□ 5(0)

Bailey, Christopher ; Steven Miles; Peter Stark 2004 “Culture-led
Urban Regeneration and the Revitalisation of Identities in
Newcastle, Gateshead and the North East of England,”
International Journal of Cultural Policy, 10(1) : 47-65

Bayliss, Darrin. 2007. “The Rise of the Creative City : Culture and
Creativity in Copenhagen,” *European Planning Studies*, 15(7),
889-903

Evans, Graeme and Phyllida Shaw. 2004. *The Contribution of Culture to
Regeneration in the UK : A Report to the DCMS*, LondonMet

García, B. 2004a “Cultural Policy and Urban Regeneration in Western
European Cities : Lessons from Experience, Prospects for the
Future,” *Local Economy* (vol 19, n4) (pp. 312-326)

Gómez, Marí V. & Sara González. 2001 A Reply to Beatriz Plaza's ‘The
Guggenheim-Bilbao Museum Effect’ *International Journal of
Urban and Regional Research* 25 (4), 898-900.

Gómez, Marí V. 1998. Reflective images : the case of urban regeneration

- in Glasgow and Bilbao. *International Journal of Urban and Regional Research* 22.1, 106-21.
- IFACCA. 2006. "Arts and Culture in Regeneration", *D'Art Topics in Arts Policy*, No. 25, Sydney : International Federation of Arts Councils and Culture Agencies; http://www.ifacca.org/ifacca2/en/organisation/page09_BrowseDart.asp.
- Keating, Michael. 2001. "Rethinking the Region : Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia," *European Urban and Regional Studies* 8(3), 217-234
- Kokosalakis, Christina, Gaynor Bagnall, Martin Selby, Steve Burns. 2006. "Place image and urban regeneration in Liverpool," *International Journal of Consumer Studies* 30 (4), 389-397
- Markusen, A.(1987), *Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development*, Cambridge, Mass. MIT Press
- Maughan, Christopher & Franco Bianchini. 2004. *The economic and social impact of cultural festivals in the East Midlands of England : Final report*. England Arts Council, East Midlands Development Agency; <http://www.artscouncil.org.uk/regions/index.php>
- McCarthy, John. 1998. "Dublin's temple bar : a case study of culture-led regeneration," *European Planning Studies*, 6(3), 271-281
- Palmer/Rae Associates, 2004a. *European Cities and Capitals of Culture Part I*. Brussels : Palmer-Rae Associates; http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/capitals_en.html
- Palmer/Rae Associates, 2004b. *European Cities and Capitals of Culture Part II*. Brussels : Palmer-Rae Associates; http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/capitals_en.html
- Plaza, Beatriz. 1999. The Guggenheim-Bilbao Museum Effect : A Reply to María V. Gomez' 'Reflective Images : The Case of Urban

- Regeneration in Glasgow and Bilbao' *International Journal of Urban and Regional Research* 23 (3), 589-592.
- Plaza, Beatriz. 2000 "Evaluating the Influence of a Large Cultural Artifact in the Attraction of Tourism : The Guggenheim Museum Bilbao Case," *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 2, 264-274
- Plaza, Beatriz. 2006. "The Return on Investment of the Guggenheim Museum Bilbao" *International Journal of Urban and Regional Research* 30(2) : 452-467
- Pöstges, Frank. 2003. "Marketing at CentrO : CentrO Cow Culture," ICSC. 1st ICSC European Marketing Seminar(September 26 - 27. 2003, Lisbon)
- PricewaterhouseCoopers. 2005. "Cities of the future : global competition, local leadership"; <http://www.pwc.com/>
- 夕張市(<http://www.city.yubari.hokkaido.jp/>)
- 日本 地方財政再建促進特別措置法 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S30/S30HO195.html>)

□□ 부 록 □□

1. 유بار리 다큐멘터리 투어 소개

- 1) 명칭 : 유بار리 다큐멘터리 투어-유بار리의 어제·오늘·내일-
- 2) 개최일시 : 제1회 모집-2007년 7월11일(수)13:00~12일(목)
제2회 모집-2007년 7월17일(화)13:00~18일(수)
- 3) 참가요금 : 슈파로호텔 숙박(싱글룸 1인 숙박)19,800엔, (트윈2인 숙박)18,800엔
※요금에는 1인 조식, 교류회(석식), 순환버스, 가이드요금, 자료비, 입장세 포함.
- 4) 집합장소 : 슈파로 호텔 앞 12:40분까지 집합
- 5) 최소개최인원 : 20명
- 6) 일정:
 - 1일 : 슈파로 호텔(13:00)→유بار리프라자(오리엔테이션15분)→석탄역사촌→유بار리의료센터→유بار리시청 주변시설 견학(유بار리시청 청사~시민회관)→시카노다니클럽-노인복지회관-노란손수건광장→유بار리프라자(의견교류회)→슈파로호텔(18시부터 저녁식사/교류회 후 20:00종료예정)
 - 2일 : 조식 후 자유해산(순환버스와 일반버스로 시내의 관광시설을 자유견학)유بار리 에스엘관, 유بار리화석관, 쇼와레도로관, 시네마관, 세계박제관, 유بار리 미술관, 기따노레이넨, 온천(레스이유)등의 시내시설이용가능.
- 7) 내용 : 안내자는 지역학자 또는 자원봉사자 가이드가 함.
 - 석식 및 교류회의 지역인사로는 유بار리 시장을 필두로 지역시민 등으로 구성 될 예정.
- 8) 신청 마감 : 개최일 5일전
- 9) 신청 장소 : 유بار리 리조트 예약센터 Tel : 0123-52-3456
【유بار리 ‘다큐멘터리 투어’의 의도 및 목적】

1) 다큐멘트한 투어

「Documento」 「문서」, 「서류」, 「증서」, 「정보를 제공한다.」

「Documentary tour」 「기록물」, 「정보를 제공하는 투어」

- 유바리의 지리적환경과 자연, 산업으로 이루어진 역사와 문화, 일본에서 유일하게 18년이라는 기간 동안 ‘가장 높은 주민부담과 최저의 주민 서비스’ 를 하는 등 재정재건의 여정을 거쳐야하는 지역. 지금 재정재건의 배경 등에 대한 의견교환을 통해 현재의 유바리로부터 일본에 있어서 바람직한 지역의 모습을 되새겨보고자 하는 투어.

2) 유바리를 방문하고, 보고, 듣고...

- 재정 재건하에 놓여있는 유바리시의 모습 즉, 매스미디어에서 전하지 못했던 실제 유바리의 모습을 직접 걸어 다니며 자신의 눈으로 확인하는 것과 당사자인 유바리 시민과의 교류를 통해 생생한 현장 얘기를 들음으로서 현재의 유바리 현황과 이 지역의 앞으로의 전망 등을 이해하는 기회로 삼는다.

3) 유바리의 「정(正)」과 「부(負)」의 유산

- 유바리의 역사, 문화를 전하는 역사 문화유산이 행정운영실패로 인해 부(負)의 유산으로 바뀐 배경을 유바리 현지에서 직접 눈으로 확인함으로써 깊이 이해할 수 있는 기회를 갖게 함과 동시에 원래부터 지역유산이었던 유바리의 자연, 역사와 문화를 되돌아보는 기회로 하기 위함.

4) 유바리시의 행정기능의 민간 이전

- 유바리시의 재정 재건 단체화 이후, 예산이나 직원의 삭감 등으로 인해 충분히 대처할 수 없는 환경으로 바뀔. 다른 지역으로부터의 행정시찰 등에 대해 정보의 발신에 근거한 공개를 통해 숙박, 시설견학, 가이드 하는 것 등을 민간이 시찰목적으로 대행한다.

5) 지역비즈니스로의 시행

- 재정재건단체로서 자주 미디어에 오르내려 지명도가 높아진 유바리 시 라는 환경을 활용하여 ‘지방자치단체’ 또는 ‘자치단체 재정’이라는 국내에서 공통적으로 다루어지고 있는 과제를 테마로 하는 투어 사업의 성립과 전개가 기업시민이 협동하여 앞으로 유바리 지역 경제로 환원될 수 있는 선진적인 커뮤니티 비즈니스 모델로서의 정착을 도모한다.

6) 재정재건하의 시민과의 교류

- 유바리 시장을 시작으로 유바리 시민과 교류할 기회를 만들어, 시에서는 ‘재정재건계획의 책정사업’이나 ‘세출억제책’ 등의 활동에 대한 내용 등을 제공하고, 시민에게는 생활면에서의 과제나 시민활동의 실태와 실천에 대해 소개하게 한다.

【기획】

- 1) 기획 명칭 : ‘유바리 다큐먼트 투어’ -유바리의 어제, 오늘, 내일-
- 2) 기간 : 기획결정으로부터 2007년 10월 21일까지.
- 3) 대상 : 단체(각 지방자치단체 시찰, 시민단체, 기업여행 등...)
- 4) 내용 : 유바리시가 재정재건단체가 된 배경을, 시내의 행정시설이나 각 관광시설 등의 견학을 통해 깊이 있게 보고자 함. 옵션으로는 유바리 시장을 필두로 하여 시민단체 등이 활동하고 있는 지역 관계자 여러분을 게스트로 초빙하여, 역사적인 배경이나 추억어린 이야기 등을 통해 교류하며, 매스컴의 보도에서 소개되었던 유바리를 다큐멘터리로서 실제 체험할 수 있도록 기획한 것이다.
- 5) 모델 코스 : 시찰 및 견학은 약 2시간, 교류회는 1시간 코스
- 6) 요금 : 5,250엔(유바리 관광시설 견학요금 3,150엔, 가이드요금(가이드복요금 포함)2,100엔)

※숙박료, 교류 회비 미포함 가격

- 7) 옵션 : 지역 게스트(시간은 약 60분으로 유료임)
- 유بار리 시장을 포함하여 다음에서 소개하는 투어강사들의 희망에 따라 강사로 채용하고자 하나, 강사들에게 용무가 생겼을 시에는 변경될 가능성이 있으므로 사전에 양지하시기 바람.
 - 지역 게스트는, 관광시설의 설명 혹은, 호텔내의 교류회장등에 있어서 강연(의견 교환)도 함.
- 8) 비고 : 20명이상 숙박 신청
- 9) 협찬 : 유بار리시, NPO법인 유بار리 관광협회, 시민단체 등.
- 10) 문의처 및 신청 : 유بار리 리조트 예약센터
TEL : 0123-52-3456. FAX : 0123-52-1611

【 유بار리 다큐멘터리 투어 강사】

○행정관계

- 유بار리시 직원 관계자 또는 유بار리시 의회 관계자

○상공관계

- 유بار리상공회의소 관계자, 유بار리 청년회의소 관계자, 유بار리 리조트 관계자, 유بار리 시내 상점관계자

○복지관계

- 유بار리 사회복지협회 관계자, 유بار리시 노인클럽 연합회 관계자, 유بار리시 실버인재센터 관계자, 특별보호 노인 홈 케어 하우스 관계자

○교육 문화 관계

- 유بار리시 교육위원회 관계자, 유بار리 문화협회 관계자, 유بار리 시내 학교 교원 관계자

○지역 단체 관계

- NPO 유بار리 관광협회 관계자, NPO 유بار리 ‘판타영화제’ 관계자,

NPO ‘탄광의 기억 추진 사업단’ 관계자, 영화 자주 상영 단체 ‘유바리 시네마 클럽’ 관계자, ‘시민회관을 재생하는 회’ 관계자

○지역 관계

- 유바리시내 각 지역 관계자

(혼쫂지구, 와가나지구, 시미즈사와지구, 난부지구, 고요야마지구 등..)

○영화 로케관계자

- ‘행복의 노란손수건’(1977), ‘기타노레이넨’(2003)

○기타

- 유바리시에서 강사를 희망하는 사람을 소개.

【유바리시 ‘재정재건 계획실시 등에 관한 설명회’개최】

○재정재건 계획에 대한 시찰

- 유바리시가 ‘지방재정재건 특별조치법’에 근거하여 재정재건을 수행해 나아가기위해 실시해 온 ‘재정재건계획책정사무 사항’ 등에 대해 행정개혁에 들어가는 다른 지방 공공단체 등으로부터의 의뢰가 있을 경우에는 ‘유바리시 재정재건계획 실시 등의 설명대응에 관한 요강’에 근거하여 일정한 비용을 징수하여 시찰에 응하게 되었음을 알려드립니다.

○설명 대응

- 개략 : 대응일-매월 제2, 4주 목요일 시가 지정하는 시간(오후부터 실시할 예정)
요금-5명 이하의 단체 당15,000엔이 기본
시간-1단체 당 1시간 이내
기타-신청이 많을 경우, 합동으로 실시할 경우가 있음.

○신청 방법

- ‘유바리시 재정 재건 계획실시 등의 설명대응 신청서’에 필요사항을 기재한 후, ‘시청 행정재정관리계’ 에 팩스 또는 이메일로 문의 바람.

○실시 예정일

- 1) 2007년 7월 19일(목)

2) 2007년 7월 26일(목)

3) 2007년 8월 9일(목)

4) 2007년 8월 23일(목)

이하 제2, 제4목요일에 대응

○기타

- ‘유بار리시 재정 재건 계획실시 등의 설명대응 신청서’에 필요사항을 기재하여 ‘시청행정관리계’앞으로 문의 바람.

시찰에 관해서는 선착순으로 접수함으로, 접수 가능 일에 대해서는 사전에 확인하시기 바람.

【유بار리시 재정재건계획 설명 등에 따른 비용징수에 관한 요강】

제1 목적

이 요강은 유بار리시(이하 ‘시’라고 함)가 ‘지방재정재건특별조치법’(이하 ‘법’이라 함) 하에서 재정재건을 하기위해 실시해온 세출억제책등을 시작으로 재정재건계획(이하‘계획’이라 함)책정사무의 요제가된 사항 등, 시가 재정 재건을 수행하기 위해 보유, 축적하고 있는 사항 등을 타 지방공공단체 등(이하 ‘타 단체 등’이라 함)의 의뢰로 제공하는 경우에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2 타 단체 등에 제공하는 자료

(1) 직원이 해 왔던 계획책정사무의 경과나, 앞으로 해야 할 것들에 대해 시가 작성한 자료를 근거로 타 단체 등에 대해 설명 및 자료배부를 함.

(2) 타 단체 등으로부터의 의뢰에 의해, 계획에 관한 조사 등에 답하는 것.

단, 의뢰에 대응하는 내용 등을 시 홈페이지에 게재하는 경우와 같이 쉽게 접할 수 있는 것은 제외 함.

제3 설명 등의 기회

시의 활동 등에 관한 설명회 날은 매월 제2, 제4주 목요일에 시가 정한 시간에 한함. 단, 의회 등의 일정으로 인해 해당 지정일에 실시 할 수 없는

경우에는 다른 날로 대체하여 실시할 수 있다.

제4. 비용징수 및 금액

시는 계획 책정 등에 관한 설명을 할 때, 다음 기준에 의해 비용을 징수한다.

(1) 타 단체 등에 대해서 설명을 하는 경우

5명 이하 한 단체 당 15,000엔 단, 설명시간은 1시간이내(질의 의견교환 포함)로 하고, 5명 이상인 단체에 대해서는 1명이 추가 될 때마다 2,000엔을 가산한다. 또한 설명시간이 1시간을 넘는 경우에는 30분에 3,000엔을 추가한다.

(2) 타 단체 등으로부터 조사 등에 답할 경우, 1건 당 2,000엔

제5 비용징수 방법

타 단체 등으로부터 징수하는 요금은 설명 및 조사 등에 답한 후에 시간 납부고지서를 발급한 후 바로 납부하도록 한다.

제 6 기타

이 요강에 정해진 사항 이외에 이 요강의 시행에 관해 필요한 절차 등은 시장이 따로 정하기로 한다.

제 7 시행기일

이 요강은 2007년 6월 1일부터 시행한다.

2. 지역개발연표 (1962~현재)

연도	주요 계획	입법	개별 정책 및 개발사업, SOC	비고
1962		<ul style="list-style-type: none"> 도시계획법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 울산미포국가공업단지 특정공업 지구로 지정 	<ul style="list-style-type: none"> 윤보선 대통령 서임
1963	제1차 경제개발 5개년 계획	<ul style="list-style-type: none"> 국토건설종합개발계획법 제정 		
1964		<ul style="list-style-type: none"> 수출산업공업단지개발조성법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 한국수출산업공단 설립 대도시 인구집중방지대책 수립 	
1965			<ul style="list-style-type: none"> 한국수출산업단지 지정 수자원종합개발계획 특정지역개발계획 	<ul style="list-style-type: none"> 한일협정 정식 조인
1966		<ul style="list-style-type: none"> 다목적댐법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 정부선 철도 복선으로 개통 	
1967			<ul style="list-style-type: none"> 경인고속도로 착공 소양강 다목적댐 착공 	<ul style="list-style-type: none"> 한국수출산업공업단지(경인공단) 1단지 완공
1968			<ul style="list-style-type: none"> 경부고속도로 착공 경전선 개통 제주국제공항 개항 	<ul style="list-style-type: none"> 포항종합제철 설립 국토건설기본구상
1969	제 2 차 경제 개발 5개년 계획		<ul style="list-style-type: none"> 경인고속도로 개통 문경선 개통 	<ul style="list-style-type: none"> 구미공업단지 착공 국토계획조사단 설치
1970		<ul style="list-style-type: none"> 지방공업개발법 제정 석유화학공업육성법 제정 수출자유지역설치법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 경부고속도로 준공 호남고속도로 착공 	<ul style="list-style-type: none"> 포항종합제철소 착공 수도권과면역제 기본지침
1971			<ul style="list-style-type: none"> 영동고속도로 착공 	<ul style="list-style-type: none"> 백제 무령왕릉(武寧王陵) 발굴
1972		<ul style="list-style-type: none"> 국토이용관리법 제정 		<ul style="list-style-type: none"> 정부, 세미유동계획발표
1973		<ul style="list-style-type: none"> 산업기지가발촉진법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 호남·남해고속도로 개통 소양강댐 준공 	<ul style="list-style-type: none"> 포항종합제철소 완공
1974	제1차 국토종합개발계획		<ul style="list-style-type: none"> 동해고속도로 착공 한국수출산업공업단지 6단지 완공 서울 지하철호선 개통 세계은행(IBRD) 차관에 의한 부 	<ul style="list-style-type: none"> 신항 개발 시작 청원·온산·옥포·여천 산업기지 지정 울진·미포·포항·구미 산업기지 지정

1975				광주권 1단계 개발 (1975~1978)	부산항 종합개발 착공	
1976				김해국제공항 개항	안동염 준공	
1977				인시행정수도 건설 구상 수도권 인구재배치 기본계획	대정염 착공	고리원자력발전소 1호로 운전 개시
1978				국토개발연구원 설립	충주 다목적댐 착공	
1979	제 4 차 경제개발 5개년 계획			대덕연구단지 지정		정부, 경제안정화종합대책 발표 10·26사태, 최규하 대통령 취임 5·18 민주화운동 전두환 대통령 취임 국풍81 개최 프르야구 개막
1980				특정지역종합개발촉진예관 한들별조지법(94년 폐지)	과천신도시 건설 착공	
1981				수도권정비계획법 제정		
1982				88올림픽고속도로 개통		
1983	제5차 경제사회개발계획			충부고속도로 착공		
1984				농어촌종합대책 수립		
1985				중부고속도로 개통		
1986				국립공원관리공단 설립		
1987				평화의 밤 적용		
			제2차 국토종합개발계획; 수경계획 (1987)	호남선 복선화 (서대전~송정리)	제1차 수도권 정비계획	
1988				농어촌발전종합대책 수립 지역균형발전기화단 설립	시해안지역 종합개발사업계획 수립 주변200만호 건설과 수도권 신도시 건설	동남권 서남권 중부권 종합개발계획 수립 토시공개발사업 도입 시행지구 간척 착공
1989	제 6 차 경제사회개발 계획			영종도 신공항 착공 국립국기공단 착공 서해안고속도로 착공	지방자치단체 추진 과제 자산연구단지 조성 전국관광종합개발계획 확정	서울올림픽 개최
1990						지방자치법 등 지자체관계 3개법안 통과.

1991			신사업지 및 개발에 관한 법률 제정 제주도개발특별법 제정 (~2001 한시)	새민간투자사업화 공공				<ul style="list-style-type: none"> 공영항 종합개발추진 기본 계획 수립 	지자체의원 선거	
1992				경부고속전철 착공				<ul style="list-style-type: none"> 2차 수도권 정비계획 수립 수도권 미니신도시 건설 계획 발표 		
1993		제 7 차 경제 사회 개발 계획		신성장추진계획 수립				<ul style="list-style-type: none"> 대전 엑스포 개최 		
1994		신 경제 5 개년 계획	지역균형개발 및 지방중 소기업 육성에 관한 법률 제정	부산·경남권 아산 민간 개발계획 확정				<ul style="list-style-type: none"> 백제문화권 종합개발사업 착수 (~2010) 제주도종합개발계획 수립 (94~2001) 시화항조제 완공 	<ul style="list-style-type: none"> 50개 공기업 민영화 계획 확정 건설부와 교통부 통합 	
1995				국토이용관리법 개정 민자유치특구법 제정	부산가덕항만 개발				<ul style="list-style-type: none"> 특정지역제도 제도입 	<ul style="list-style-type: none"> 민선1기 지방자치단체장 선거를 통한 지방자치시대의 본격화 제회 광주비엔날레 개막 불국사·월년대장경·종묘 세계 문화유산등록
1996		제 3 차 중 종 발 합 개 계획		개발촉진지구 지정 시작						
1997					한국산업단지공단 설립					<ul style="list-style-type: none"> IMF구제금융 공식요청 및 협상 타결 김대중 대통령 당선 금강신개발 및 관광
1998				광주·목포권 대전·경주권 개발계획 확정						
1999			문화산업진흥기본법 제정	4개 광역권개발계획 확정(영남권·전주권·대구·경북권·호남권·부산·경항권, 강원동해안권)			제 2 차 도시 중 종 발 개 10 개 년 계획			<ul style="list-style-type: none"> 대우사태
2000			점경지역지원법 제정							
2001				도시첨단산업단지 제도 도입				<ul style="list-style-type: none"> 인천국제공항 개항 서해안고속도로 준공 		

저자약력

공동책임연구

김 효 정 (한국문화관광연구원 책임연구원)

김 윤 영 (한국문화관광연구원 연구원)

윤 주 (한국문화관광연구원 연구원)

윤 희 정 (한국문화관광연구원 연구원)

연구보조원

김 보 영 (한국문화관광연구원 연구원)

문화를 통한 지역개발 사례 연구

발 행 인 송 재 호

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 방화3동 827번지
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2007년 12월

발 행 일 2007년 12월

인 쇄 처 크리홍보(주)

ISBN : 978-89-6035-077-9 93300