



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

창조도시요소의 문화적 도시재생 사업  
적용에 관한 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과

김명수

2019년 6월

# 창조도시요소의 문화적 도시재생 사업 적용에 관한 연구




지도교수 황 경 수

김 명 수

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2019년 6월

김명수의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 강 영훈   
위 원 박 병욱   
위 원 황 경수 

제주대학교 행정대학원

2019년 6월

A Study on How to Apply  
Elements of Creative Cities  
to the Culture Urban Regeneration Project

Myoung-Su Kim

(Supervised by Professor Kyung-su Hwang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Master of Social Science

2019. 6.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY



# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 연구의 방법 및 구성 .....	3
1) 연구의 방법 .....	3
2) 연구의 구성 .....	4
<b>II. 이론적 배경 및 선행연구 검토</b> .....	6
1. 창조도시 이론적 배경 .....	6
1) 창조도시 개념 .....	6
2) 창조도시에 대한 선행연구 .....	12
3) 창조도시 요소 도출 .....	17
(1) 인재 .....	17
(2) 공간 .....	18
(3) 유연성 .....	18
2. 문화적 도시재생 사업 .....	21
1) 문화적 도시재생 사업의 배경과 특성 .....	21
2) 문화적 도시재생 사업의 유형 .....	22
3) 문화적 도시재생 사업에 대한 선행연구 .....	32
3. 분석의 틀 설정 .....	35
1) 분석의 틀 .....	35
<b>III. 사례분석</b> .....	36
1. 사례선정 기준 .....	36
2. 전주 한옥마을 문화적 도시재생 사업 .....	37

1) 문화적 도시재생 사업 추진 과정 .....	37
2) 전주 한옥마을의 창조도시 요소 분석 .....	40
3. 인천개항장 문화적 도시재생 사업 .....	44
1) 문화적 도시재생 사업 추진 과정 .....	44
2) 인천 개항장 문화적 도시 창조도시 요소 분석 .....	50
<b>IV. 제주 함덕 문화적 도시재생 사업 적용방안 .....</b>	<b>53</b>
1. 인재 영역 .....	53
2. 공간 영역 .....	54
3. 유연성 영역 .....	54
<b>V. 결론 .....</b>	<b>56</b>
1. 연구의 요약 .....	56
2. 연구의 한계 및 향후 과제 .....	57
 참고문헌 .....	 59

# 표 목 차

<표 1> 유네스코 창조도시 네트워크 (UCCN) 국내 가입도시 .....	11
<표 2> 창조도시의 개념 .....	12
<표 3> 창조도시에 관한 이론적 선행연구 .....	15
<표 4> 창조도시에 관한 실증적 선행연구 .....	16
<표 5> 창조도시 주요 구성요소 .....	19
<표 6> 에반스(Evans)의 문화 도시재생 사업 유형 .....	23
<표 7> 빈스(Binns)의 문화적 도시재생 사업 유형 .....	25
<표 8> 기존 정책과 도시재생 뉴딜 비교 .....	27
<표 9> 도시재생 뉴딜사업 유형 .....	28
<표 10> 2018 문화영향평가 평가지표 .....	29
<표 11> 문화영향평가 기관별 기능 및 역할 .....	30
<표 12> 문화적 도시재생 사업 선행연구 .....	33
<표 13> 한옥마을 주요 사업 내용 .....	39
<표 14> 유형별 주요 문화 재생자원 예시 .....	44
<표 15> 인천 아트플랫폼 레지던시 주요지원 프로그램 .....	47
<표 16> 인천개항장 문화지구 권장시설 및 준권장시설 지원내용 .....	49
<표 17> 근대건축물 복원을 통한 전시공간 확충사업 .....	51

# 그림 목 차

<그림 1> 연구의 흐름 .....	5
<그림 2> 산업의 변천사 .....	7
<그림 3> 리처드 플로리다의 창조도시 구성 3요소 .....	8
<그림 4> 창조도시의 구성 3요소 .....	20
<그림 5> 문화영향평가 추진체계 및 기관별 역할 .....	31
<그림 6> 전주시의 한옥보전정책 전개 과정 .....	38
<그림 7> 전주 한옥마을 도시재생 성과 .....	40
<그림 8> 전주 전통문화 중심도시 추진 내용 .....	41
<그림 9> 전주시 문화적 도시재생 거버넌스 구축 .....	43
<그림 10> 제주 함덕 문화적 도시재생 사업 추진방향 .....	55

<국문초록>

## 창조도시요소의 문화적 도시재생 사업 적용에 관한 연구

지도교수 황경수

제주대학교 행정대학원 행정학과 지방자치전공

기존의 낡은 패러다임으로는 해결이 쉽지 않은 지역 현안문제 해결 및 도시의 지속적 성장을 위한 대안으로 문화를 접목시킨 도시재생의 개념이 강조되고 있다. 각 도시마다 독특한 역사, 환경, 문화로 대변되는 정체성이 다르기 때문에 그 도시에 특화된 도시재생의 추진은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 세계 여러 도시에서는 새로운 도시성장 모델 및 도시발전의 정책적 키워드로 ‘문화’를 부각시키고 있는데 이는 문화 기반의 도시재생 사업이 도시발전과 지역경제 활성화에 새로운 대안으로써 그 실효성이 나타나고 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 문헌적 고찰을 통해 창조도시와 문화적 도시재생에 대한 개념과 흐름, 주요 연구자들의 이론을 정리하였다. 특히 창조도시의 주요요소를 인재(Man of ability), 공간(Creative Space), 유연성(Flexibility)으로 도출해 내고 사례지역으로 선정된 전주 한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업에 대입해서 제주 함덕의 문화적 도시재생 사업에 적용 가능한 방안을 제시하였다.

하지만 본 연구는 문헌조사 위주로 진행되었고 문화적 도시재생 사례 선정에 있어서 해외의 사례 없이 국내 일부 대도시 지역의 한정된 사례만을 대상으로 하여 중소도시인 제주의 함덕에 적용하는데 한계를 가지고 있다. 이에 따라 향후 과제로 중소도시의 문화적 도시재생과 관련한 국·내외의 다양한 사례를 분석하고 동시에 행정 및 지역주민 등 이해관계자들에 대한 인터뷰 등 현실적으로 적용 가능한 추진 방향모색을 위한 다각적인 시도가 필요할 것이다.

주제어 : 문화적 도시재생 사업, 창조도시 요소, 도시재생, 도시성장 모델

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

제주특별자치도의 「2018 제주 인구변화 보고서」에 따르면 제주 인구 순이동율<sup>1)</sup>은 1992년 0.3%에서 증감을 반복하다가 2010년 0.1%로 소폭하락 이후 해마다 증가하여 2016년에는 2.3%까지 증가했다. 이러한 증가의 주요요인은 제주도로 이주와 정책을 위해 오는 귀농·귀촌인, 은퇴 노인, 창업 청년 등의 다양한 인구계층에서 늘어났기 때문이다. 인구는 지역 사회에서 경제, 사회, 문화 분야 등의 중요한 기본요소이며 자원이기도 하지만, 때로는 발전 저해 요소로 작용하기도 한다. 제주도는 주거·환경·교통 등 인구의 단기간의 증가세로 많은 사회적 문제에 직면하고 있다. 또한 신도시 개발로 원도심의 공동화와 교외지역 난개발에 따른 환경파괴의 문제가 발생하는 것이 작금의 현실이다.

그리고 제주특별자치도는 2시간 비행거리 이내 60여개의 인구 백만 명 이상의 대형 도시들이 위치한 지정학적 배경을 바탕으로 2007년 3월7일 「제주특별자치도 투자유치 촉진 조례」<sup>2)</sup>가 신규로 제정되어 국·내외 대규모 개발 사업이나 신규 기업 유치나 또는 시설 이전 등 제주의 성장기반 구축을 위한 제도적 기반이 마련되었다. 하지만 제주의 외국자본의 투자유치는 주로 중국자본에 의존하고 있는데<sup>3)</sup> 이마저도 ‘사드배치’ 등 다양한 한·중간의 이슈로 투자유치는 소강상태에 있으며, 신규기업 유치 및 시설이전 등도 제동이 걸린 상태<sup>4)</sup>이다.

이처럼 기존의 낡은 패러다임으로는 해결이 쉽지 않은 지역 현안문제 해결 및

1) 인구 순이동율은 전입인구에서 전출인구를 빼는 방법으로 계산되며, 각종 정책수립의 자료와 지역별 인구추계에 필요한 기초자료로 사용된다.(통계청, 2019)

2) 제주도내 국내·외 투자유치 촉진목적으로 제정되었으며 외국인투자비율 30%이상 또는 외국인이 제1대 주주인 외국인 투자기업 또는 문화산업, 정보통신사업, 지식기반산업 등에 입지보조금, 설비투자보조금, 기반시설 등을 지원하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

3) 제주도에 중국자본이 투자된 것은 2008년 서귀포시에 말레이시아 버자야그룹이 예래휴향형주거단지 개발에 대하여 투자계획서를 제출한 것이 처음이다.

4) 세계일보, 2018.10.25., 지자체 너도나도 외자유치...국제자유도시 제주는 ‘시들’

도시의 지속적인 성장을 위한 대안으로 문화를 접목시킨 도시재생이 개념이 강조되고 있다. 문화적 도시재생은 다양한 현안을 극복하기 위해 지역민이 창조를 실천하는 개념으로 이는 고정된 것이 아니라 지역성을 바탕으로 유기적으로 변화·발전해 나가는 개념이다. 도시의 문화적 정체성이 도시의 부가가치를 높이고 도시발전 전략의 원료가 되어 문화예술의 창조적 활동을 위한 환경을 제공함과 동시에 방향성과 지속성을 제시하는 역할을 하고 있다. 오늘날 세계 많은 도시에서 새로운 성장가능성이 있는 모델과 정책의 키워드로 ‘문화’의 중요성이 크게 부각되고 있는데 이는 문화를 기반으로 도시영역을 재창조하는 과정이 도시발전과 지역경제 활성화의 새로운 대안으로 그 실효성이 나타나고 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 문화적 도시재생 사업의 성공사례로 평가받는 다른 지역의 성공요소를 분석하여 제주지역에 적용 가능한 문화적 도시재생 사업에 대한 방안을 제시하고자 한다.

## 2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 창조도시 구성요소를 제주지역 문화적 도시재생 사업에 적용해 향후 활용 가능한 전략적 방안을 제시하는데 있다. 문화적 도시재생은 문화를 매체로 한 도시재생의 새로운 방법으로 문화예술의 가치와 잠재력이 도시정책의 보다 근본적인 역할을 수행하며 다양한 패러다임으로 변화하고 있다.

최근 국내 도시들은 기반산업의 성숙기 단계에 진입하여 도시의 쇠퇴와 저출산, 고령화로 인한 인구 감소 문제에 직면함에 따라 도시경쟁력으로 창조성의 패러다임에 눈을 돌리고 있다. 문화적 도시재생 사업은 새로운 발전전략이 필요한 도시에 문화라는 창조성을 가미한 도시재생사업으로, 각 도시마다의 독특한 역사, 문화로 대변되는 정체성이 다르기 때문에 그 도시에 특화된 도시재생의 추진은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이렇게 문화를 통한 도시 경쟁력 강화에 많은 노력들이 투입되는 현실에 비해 관련 연구는 아직 미진하다. 대부분의 연구는 대부분 특정도시나 수도권권을 중심으로 다소 국한적으로 진행되어 도시 쇠퇴나 정체성 문제를 겪는 중소 도시에 적용이 어렵다는 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 우선, 창조도시가 도시의 발전전략으로 연구된 배경과 개

념을 살펴보고, 선행연구를 바탕으로 창조도시 구성요소를 유형화 한다. 둘째, 문화적 도시재생에 대한 이론적 고찰과 선행연구를 기반으로 다른 지역에서 추진 중인 문화적 도시재생 사업의 성공사례를 창조도시 요소에 대입해 분석한다. 마지막으로 제주지역의 문화적 도시재생에 대한 방향을 도출된 창조도시 구성요소인 인재, 공간, 유연성의 영역으로 구분하여 제주지역 함덕의 문화적 도시재생 사업에 적용할 것이다. 이를 통해 제주지역의 문화적 도시재생 사업 추진에 대한 새로운 방향성을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 방법 및 구성

### 1) 연구의 방법

본 연구는 문헌적 연구방법으로 진행하였다. 관련 선행연구와 보고서, 정기간행물, 정부자료, 관련 인터넷 사이트 등의 자료 수집과 조사를 실시하였는데 수집된 자료를 바탕으로 문헌을 연구하여 창조도시와 문화적 도시재생 사업에 대한 개념과 흐름, 주요 연구자들의 이론들을 정리하였다. 특히 창조도시의 주요요소 도출을 위해 Florida(2002)의 창조도시 기본 3요소인 인재(Talent), 기술(Technology), 관용(Tolerance)을 인재(Man of ability), 공간(Creative Space), 유연성(Flexibility)의 개념으로 일부 조작적 정의하여 본 연구에 적용 가능한 새로운 개념으로 정리하였다.

또한 문화적 도시재생 사업의 성공적 사례로 평가받는 두 곳의 지역을 사례로 선정하여 추진경과, 배경 및 성공요소를 새롭게 정의된 창조도시 요소에 대입하여 도출해내었다. 사례연구<sup>5)</sup>는 연구자가 당면하고 있는 상황과 유사한 사례를 찾아내어 총체적으로 분석하는 연구를 말하며, 사례분석을 통해 같은 상황 속에 있는 다른 사례들을 이해하는데 도움을 줄 수 있는 연구방법이다.

본 연구의 사례로 선정된 전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업은

---

5) 사례연구(case study)는 대량 관찰이나 대표 표본에 의하지 않고 하나의 사례 또는 여러 사례를 집중적으로 연구하는 방법으로 단일한 사례를 연구함으로써 장기간에 걸쳐 면밀한 탐색이 가능하다. 또한 복잡한 문제에 대해 보다 완성된 연구를 수행하기 위한 초기 준비단계에서 활용되기도 한다(고영복, 2000)



각 지역 정체성이 상이해서 기본적인 출발배경 및 추진내용, 한계점 등에서도 유의미한 차이를 보여주었다. 이에 본 연구의 사례인 제주 함덕 지역에 대입하여 연구를 진행하는데 적절한 사례표본이라 여겨진다.

## 2) 연구의 구성

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있으며 각 장의 내용은 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 배경 및 필요성, 연구의 목적, 연구의 방법과 연구의 구성에 관해서 제시하였다.

제2장 이론적 배경에서는 본 연구와 관련된 문헌과 선행연구 고찰을 통한 창조도시 구성요소를 도출하고 문화적 도시재생사업의 개념과 특징에 대해 이론적 논의를 검토하였다.

제3장 사례분석에서는 문화적 도시재생 사업의 성공 사례로 언급되고 있는 전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업의 현황과 성공요소를 고찰하고 앞서 제2장에서 도출된 창조도시 구성요소인 인재(Man of ability), 공간(Creative Space), 유연성(Flexibility)의 관점으로 세부적인 분석을 진행하였다.

제4장 제주 함덕 문화적 도시재생 사업 적용방안에서는 제주지역에서 진행 중인 다른 문화적 도시재생 사업에 대해 살펴보고, 앞서 살펴본 전주와 인천의 문화적 도시재생 사업의 창조도시요소를 제주 함덕 지역에 적용하였다.

제5장 결론 부분은 앞서 진행된 연구에 대한 결과를 해석하고 요약 및 정리하여 본 연구의 시사점을 제시하였다. 또한 연구의 한계점과 연구방향에 대한 제언을 하였다.

본 연구를 위한 흐름은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 흐름



## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

본 장에서는 이론적 배경으로 창조도시와 문화적 도시재생 사업에 대해 살펴보고 도출된 창조도시의 주요 요소를 제주의 문화적 도시재생 사업에 적용을 위한 이론적 고찰을 수행한다.

창조도시의 용어의 개념, 흐름 등에 대한 이론적 고찰과 관련 선행연구의 검토를 통해 창조도시의 다양한 구성요소를 분석하고 본 연구에 적용가능한 주요요소를 도출하였다.

문화적 도시재생 사업은 용어의 개념, 분류 및 유형 등 이론적 고찰과 관련 선행연구의 검토를 진행한다. 대표적 사례로 선정된 전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업의 성공사례에, 앞서 도출된 창조도시의 주요요소를 대입하여 세부적인 분석을 진행하였다.

### 1. 창조도시 이론적 배경

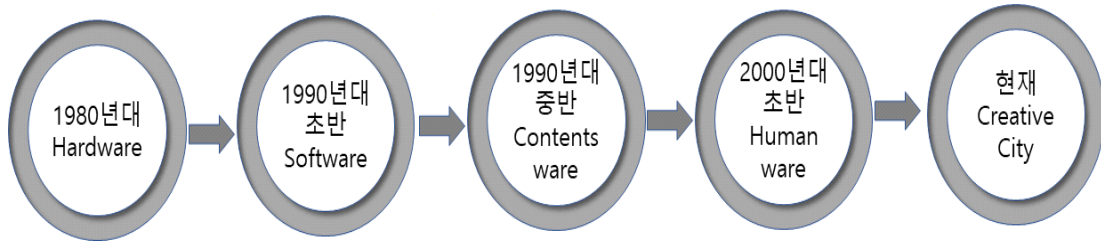
#### 1) 창조도시 개념

최근 각 나라나 도시는 산업중심형의 20세기 산업도시에서 21세기 문화·예술중심형의 창조도시로서의 전환을 시도하고 있다. 창조도시에서 창조는 창조성을 일컫는데 창조성은 새로운 생각이나 개념을 찾아내거나 기존에 있던 생각이나 개념들을 새롭게 조합해 내는 것과 연관된 정신적이고 사회적인 과정<sup>6)</sup>으로 이러한 창조성의 의미를 기반으로 탄생한 것이 창조도시의 개념이다. 한편 정주환경의 개선과 지역균형발전의 개념인 생태도시와 혁신도시 등이 추진되고 있으나 주민의 참여와 거버넌스, 인적네트워크 구성에 대한 구체적인 대안이 부족하다는 지적이 있다. 창조도시의 창조적 환경을 통해 도시의 성장을 이끌어낸다는 전략으로 제조업 등과 같은 2차 산업의 성숙기에 직면한 많은 선진국의 도시들의 각종 문제를

6) 위키백과사전(<http://ko.wikipedia.org>)

해결하기 위한 새로운 도시발전 패러다임으로 등장하게 된다.

<그림 2> 산업의 변천사



자료: 정재희, 남해안시대 창조도시화 전략(2009)을 바탕으로 연구자 재작성

창조도시의 개념은 학자마다 바라보는 시각이 다르다. 창조도시의 정의는 다양하나, 공통적으로 창조성을 강조하고 이를 바탕으로 문화와 예술 초점을 두면서 도시재생이나 경제 산업과 연계하며 도시 성장 동력으로 활동한다고 말한다.

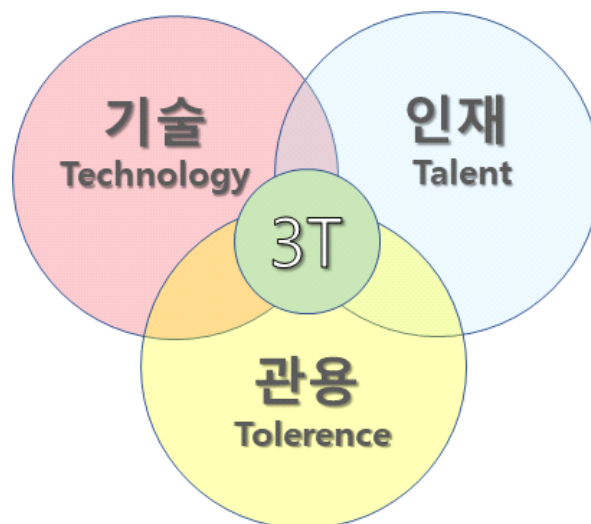
영국의 도시계획가인 찰스 랜드리(Charles Landry)는 1995년 창조도시라는 용어를 자신의 저서에서 처음으로 사용하였으며, 도시 재생에 관한 새로운 개념으로 2000년에 발행된 저서 「창조적 도시-도시재생을 위한 도구상자」에서 제창된다. 랜드리 는 문화와 예술이 가진 창조적인 힘에 주목하여 자유롭게 창조적 문화 활동을 할 수 있는 문화적인 인프라가 갖추어진 도시를 창조도시라고 하고 있다. 창조적 환경은 그 도시의 문화·창의·혁신의 역량 관계가 있기에 창조성이 사회적 유전자로서 각인되고, 그 이후 다양한 영역까지 그 영향력이 파급될 수 있도록 도시가 가진 고유한 창조적 환경을 구성시키는 것이 중요하다고 하고 있다. 랜드리 는 각자의 개성과 특성을 살려 고유의 색을 경쟁력으로 변모시키는 도시가 성공할 수 있다고 말한다. 도시에 잠재된 유무형의 자원을 예술적 활동으로 창조도시 구성에 좋은 소재가 되며 상호 협력과 존중을 바탕으로 창조적 아이디어 창출과 성공적인 활용이 가능하다고 보고 있다.

각 도시가 처한 상황이 다르기 때문에 모든 도시에서 추진 가능한 전략이나 세부실천 방안이 다를 수 있지만 창조도시 는 새로운 고용을 창출하고 다양한 기술이 발휘될 수 있는 환경을 만들어가는 혁신적인 시도라고 표현될 수 있다. 지역의 문화적 정체성이 도시의 부가가치성을 높이고 도시발전전략의 원료임을 강조하고 있는데 문화예술의 창조적 활동을 위한 환경을 제공하는 동시에, 방향성과

지속성을 제시하는 역할을 한다. 개방적 공간으로의 도시는 다양한 요소들 간의 시너지를 창출하고 생산하는데 기여한다고 강조했다.

리처드 플로리다(Richard Florida)는 창조도시를 창조계층이 지향·선호하는 환경을 체계적으로 갖춘 도시를 의미한다고 하면서 다양한 문화가 공존하는 환경이 조성될수록 창조산업이 발달하고 창조계층이나 창의적 인재들이 마음껏 역량을 펼칠 수 있다고 주장하였다. 창조계층이 선호하는 환경이 조성되면, 지식과 정보 그리고 문화의 융성을 핵심으로 하는 창조가 생겨난다. 결국, 창조성이 발휘될 수 있는 환경을 갖춘 도시에서 창조적 인재와 같은 창조계층이 모여 활발한 교류가 생겨나고 창조도시의 정체성인 창조활동이 산업과 지역 문제를 유연하게 해결할 수 있다고 하면서 다양성을 인정하고 관용적이며 개방적 도시를 강조하고 있다. 또한 그는 창조성에 대해 종합하는 능력, 비순응적, 각 개인의 능력, 다차원적이고 경험적, 상호 신뢰적 교류 등 다양한 특징을 제시하고 있는데 창조계급과 창조산업이 특정한 장소에서 상호 유기적으로 작용해야 한다고 주장하고 있다. 다양한 계층이 다양한 능력을 펼칠 수 있을 때 비로소 창조성이 발휘된다는 것이다. 하지만 플로리다가 강조하고 있는 기술의 영역은 하이테크 산업에만 치우친 분석이라 약점이 있다.

<그림 3> 리처드 플로리다의 창조도시 구성 3요소



자료 : 리처드 플로리다, 도시와 창조계급(2002)

일본의 사사키 마사유키(佐佐木雅幸)는 자신의 저서 「창조하는 도시-사람·문화·산업의 미래」에서 근대 산업화 과정을 통해 급격한 도시화를 완성하였지만 탈산업화로 인해 도심이 노쇠화·공동화 되고 다시 사람·문화·산업의 융합을 통해 문화적 생산도시로 패러다임을 탈바꿈하여 창조적 도시로 세계적 주목을 받고 있는 일본의 가나자와 사례를 통해 창조도시를 설명하고 있다. 그는 창조도시는 사람들이 자유로운 창조활동을 함으로써 문화와 산업의 창조성도 풍부하게 하는 동시에 혁신적이고 유연한 도시경제 시스템을 갖춘 도시라 정의했다. 문화예술의 창조성이 역동적인 도시 성장과 고용창출, 도시 문제 해결 등 지속 가능한 전략이며 고유 문화자산이 지닌 중요한 의미를 강조했다.

창조도시의 성공사례로 뽑히고 있는 가나자와는 문화공간을 활용한 도시재생 전략으로 도시계획, 문화정책, 산업정책을 통합하고 보존과 개발의 융합을 이루고 있다. 가나자와는 방직 공장을 문화예술 공간으로 재구성하여 시민 예술촌을 만들고 그곳을 누구나 제한 없이 사용할 수 있도록 하였다. 예술 활동을 위한 문화 커뮤니티 참여를 통해 창조적인 인재 양성하고 지역민의 능동적 예술 활동에 참여할 수 있는 공공 문화시설을 갖추고 있다. 지역민의 자발적 참여로 확대 방안으로 시민 디렉터 제도를 도입하여 공간에 대한 애착과 공간 활성화 기능을 강화하였다. 지역민의 삶을 우선시하고 의견을 수렴하고 창조성과 상상력을 발휘될 수 있는 다면적인 문화정책을 펼치고 있으며 가나자와 예산 중 3%~6%를 문화 관련 지출 비율로 운용하며 지역민과 행정이 협력해 의제를 논의하고 정책을 도출하고 있다. 사사키에 따르면, 문화예술은 지식정보사회의 핵심인 사회적 인프라가 조성되어야 하며, 도시는 체계적인 도시계획을 구축으로 도시민의 창조성을 이끌어 내야한다고 말한다. 즉, 창조도시는 문화적 가치를 기반으로 창의적 사고를 하고 미래를 내다보는 창조적인 시각으로 도시를 만들어 나가야 하며 시민 스스로의 시각이 매우 중요하다는 의미이다.

유네스코 창조도시 네트워크(The Creative Cities Network, UCCN)<sup>7)</sup>는 도시마다의 고유문화를 살린 창조적 산업을 발전·성장시킴으로써 경제적, 사회적 문화적 발전 및 더 나아가 유네스코가 추구하는 문화의 다양성을 제고하고 글로벌 문화

7) 유네스코 창조도시 네트워크는 '공예와 민속예술, 문학, 영화, 음악, 디자인, 미디어아트, 음식' 총 7개의 분야가 있으며, 2018년 7월 현재 총 72개국 180개 도시가 네트워크에 참여하고 있다.

플랫폼 완성을 위해 2004년 ‘문화성을 위한 국제연대사업’의 일환으로 형성된 도시네트워크이다. 원래는 대상도시를 ‘세계적으로 별로 이름이 알려지지 않은 중견도시’라는 이미지로 구성하였으나 현재 인정된 도시는 저명한 도시가 되어 국제적인 명성을 얻고 있다. 유네스코는 문화발전이 핵심요소인 창조성에 관심을 가지고 주의 깊게 보고 있으며, 도시 마다의 문화적 자산을 기초로 문화산업 육성과 협력을 통해 경제적, 사회적, 문화적 발전을 장려해 지속 가능한 발전과 문화 다양성 증진을 목표로 세웠다. 도시의 잠재력을 발굴하고, 시민의 창의력을 자극해 도시의 어메니티<sup>8)</sup>를 향상시킨다면 창조도시 모델로 개발할 수 있다는 것이다.

유네스코 창의도시 네트워크는 6가지 구체적인 목표를 설정하고 있다. 첫째, 지속 가능한 도시발전의 전략적 요소로 문화예술을 기본으로 창의성을 발현하고 도시 간 국제적 협력을 강화한다. 둘째, 시민사회와 공공 및 민간부문의 파트너십을 통해 도시 개발 요소를 창의적으로 만들기 위한 활동을 강화한다. 셋째, 네트워크 활동을 통해 상품과 서비스 문화 활동의 창조, 개발, 전파와 나눔을 강화한다. 넷째, 문화 분야의 생산자와 매개자를 위한 기회 확대 및 창의성과 혁신의 중심지로 개발한다. 다섯째, 소외된 취약집단과 개인의 문화생활을 넘어 문화 상품 및 문화 서비스 향유를 위한 접근성을 강화한다. 여섯째, 지역의 발전전략과 계획에 창의산업과 문화를 통합한다. 유네스코 창의도시 네트워크 6가지 목표는 찰스 랜드리 외 창조도시 연구자의 핵심요소들과 의미를 나란히 하고 있다. ‘유네스코 창의도시 네트워크 신청 핸드북’에 따르면 창의도시 네트워크 평가기준은 해당 도시의 기여도 모색, 창의도시 네트워크 활성화 하기 위한 해당도시의 국제적, 공동적 프로젝트, 파트너십 등이 담겨져 있어야 하며 다음과 같은 기준을 권고·권장하고 있다. ① 창의도시 강령에 기준에 부합하고 창의도시 프로그램의 목적 달성을 위한 활동적 의지, ② 도시 내 인지도 갖춘 창의센터의 현황과 향후 발전계획은 물론 1개 이상 창의 분야의 활동 촉진 현황 및 계획, ③ 1개 이상 창의분야의 전문학교나 기관, 아카데미 등의 고등교육기관 현황 및 향후 개발 계획, ④ 비전문가 대상 정책을 포함하여 신청대상 창의분야에서의 활동, 소비에 적절한 문화공간 등이다.

8) 인간이 문화적·역사적 가치를 지닌 환경과 접하면서 느끼는 쾌적함이나, 쾌적함을 불러일으키는 장소를 뜻하는데, 환경, 상태, 행위를 포괄하는 의미의 새로운 개념의 환경을 말한다.

현재 유네스코 창조도시 네트워크에 가입된 우리나라 도시를 살펴보면 2010년 서울시와 이천시가 디자인과 민속공예 분야에 가입되었고 전주는 음식, 부산은 영화, 광주는 미디어 아트, 대구는 음악 등의 분야에서 회원국으로 활동하고 있다. 유네스코 창의도시로 가입되면, 각 도시의 특색 있는 창의도시 로고를 만들어서 도시 홍보자료에 유네스코라는 브랜드를 활용하여 도시 이미지 고양 등 다양한 혜택이 주어진다. 아울러, 네트워크에 가입된 창의도시들은 시범사업, 모범사례 홍보 연구, 회의, 협력사업, 훈련 및 역량 강화 등 다양한 분야에서 파트너십을 구축할 수 있다.

<표 1> 유네스코 창조도시 네트워크 (UCCN) 국내 가입도시

도시명	분야	가입년도
서울	디자인	2010
이천	민속공예	2010
전주	음식	2012
광주	미디어 아트	2014
부산	영화	2014
통영	음악	0215
부천	문학	2017
대구	음악	2017

자료: 유네스코 한국위원회(2019년 1월 기준), <http://unesco.co.kr>

앞서 고찰된 주요 연구자 및 기관의 창조도시의 개념을 표로 나타내면 다음과 같다.



<표 2> 창조도시의 개념

연구자 및 기관	창조도시 개념	
Jacobs	<ul style="list-style-type: none"> <li>창조성을 바탕으로 한 창조적 커뮤니티를 도시발전의 혁신과 성장동력으로써 에너지, 창조성, 아이디어 제시</li> </ul>	
Landry (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술과 문화가 지닌 창조성을 바탕으로 역동적 문화 활동이 가능한 문화적 인프라를 갖추어진 도시</li> <li>도시민이 창조적 사고, 계획, 활동이 가능한 유기체적 도시</li> </ul>	
Florida (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>창조계급이 선호하는 환경조성, 도시 정체성, 다양성을 인정하는 관용적, 개방적 도시</li> <li>도시의 창조성을 나타내는 3T(Technology, Telent, Tolerance) 강조</li> </ul>	
사사키 마사유키 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>창조적 활동으로 문화와 산업이 창조적 활동으로 도시를 혁신적이고 유연한 도시경제 시스템 갖춘 도시</li> <li>창조적으로 사회 문제 등을 해결할 수 있는 창조공간이 풍성한 도시</li> </ul>	
Smith and Warfield (2008)	문화중심적 접근	창조도시는 다양성과 포괄적으로 예술과 문화가 공존하는 장소
	경제중심적 접근	경제적 혁신이 생겨나고 창조적 인재가 모여 창조적 산업이 번영하는 장소
유네스코 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>창의 인재가 창의성을 발휘할 수 있는 환경이 조성된 도시</li> <li>고유의 문화적 정체성을 기반으로 창조산업을 연계한 도시</li> </ul>	

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재구성

## 2) 창조도시에 대한 선행연구

최근 국내에서도 창조도시에 관한 연구가 활발히 진행되고 있는데 선행연구의

흐름은 크게 이론적 연구와 실증적 연구로 구분될 수 있다. 이론적 연구들에서는 창조도시의 개념과 특성에 대한 이론적 고찰을 중심으로 국·내외 사례분석으로 진행(한상진, 2008; 정성구, 2008; 이희연, 2008; 정성훈, 2012; 이승권 외, 2014; 남기범, 2014; 이미숙, 2018; 조동진, 2018)되었고 실증적 연구는 창조도시의 측정 방법에 대한 지수개발, 영향력 분석(김유미, 2009; 김영주, 2011; 이주형외 1명, 2011; 김경아 2016) 등의 방법으로 진행되었다.

우선 창조도시 개념과 특성에 대한 이론적 고찰을 바탕으로 사례분석을 통해 접근한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 한상진(2008)은 창조도시 연구의 핵심 연구자라 할수 있는 플로리다, 사사키 랜드리외의 창조도시 담론을 소개하고, 사회적 경제관점에서 비판적으로 검토하였다. 우선 세 접근의 이론적 맥락을 구분하고, 플로리다의 ‘창조계급’론을 평가·비판 하였다. 그리고 사사키와 랜드리외의 ‘사회적 경제모델’에 대한 논의를 재조명하였는데 생활방식이라는 의미의 문화와 호혜적 경제를 융합시키는 대안적인 창조 도시론의 가능성을 모색하였다.

정성구(2008)는 창조산업의 발전을 위해서는 무엇보다 창조활동이 활발하게 일어날 수 있는 도시의 역할이 중요하다는 인식과 도시의 능력을 키우고, 도시지역 내의 민간과 공공의 연계 구축 등 외국 도시들과의 네트워킹을 형성을 강조하였다. 이에 UNESCO 창조도시 네트워크(The Creative Cities Network)의 창조도시 지정 요건 및 기준을 제시하며 ‘Creative 광주’를 위한 세부적인 실천과제와 전략을 제시하고 있다. 창조도시의 총 7개의 분야 중에서 광주의 전략산업<sup>9)</sup>과 아시아문화중심도시 조성을 위한 문화산업 5대 분야<sup>10)</sup>를 고려해 비교적 접근성 높은 민속예술과 디자인, 미디어아트 분야에 대해 세부적으로 분석을 실시하였다. 또한 광주가 지향하여야 할 궁극적 모습의 창조도시 달성을 위한 6대 과제 및 전략을 제시하였다.

정성훈(2012)은 경제와 정치에 초점을 맞추어온 기존의 도시 개념들에 맞서 대안으로 제시되는 ‘창조도시’와 ‘문화도시’가 지닌 개념적 모호함과 한계를 지적하고 이와 결부된 두 가지 도시 개념의 위험성에 대해 비판하고 있다. 이에 대한 대안적 도시 개념으로 ‘새로운 인재가 꾸준히 유입되고 창조적 발상이 새로운 문

9) 광주의 전략산업은 광산업, 자동차산업, 디자인 산업, 전자부품, 소재산업임

10) 문화산업 5대 분야는 음악, 공예, 디자인, 게임, 첨단영상임

화로 꽃피울 수 있는 도시'를 언급하고 있다.

이승권 외(2014)는 광주전남의 창조도시 모델로 유럽 문화수도인 독일 루르지역과 일본 고베의 성공사례를 들며 창조도시 지정과 관련한 심도있는 제언을 하고 있다. 루르 지역은 문화를 중심으로 통합된 다양한 도시의 모습을 확인할 수 있으며, 고베는 지역의 역사·문화자원을 디자인으로 재생한 사례이다. 우선 루르지역의 유럽문화도시는 주변 여러 도시의 공동의 목표를 우선적으로 설정하고 각 도시의 역사·문화적 특성을 존중을 기본으로 창조도시 구축을 진행하였는데 이는 광주와 전남지역이 함께 문화도시를 개발하는데 좋은 사례가 될 수 있다고 하였다. 그리고 고베시의 경우, 거버넌스 구축의 관점에서 문화도시의 시민이 갖춰야 할 시민의 문화적 역량, 즉 문화를 통해 정보와 지식을 획득하고 관련 내용에 대한 이해도를 향상시키기 위한 다양한 활동을 소개하고 있다. 가장 대표적인 활동으로 일반 시민들에게 좋은 디자인을 자주 접하게 하고 일반 시민이 문화예술 향유권을 보장하는 등 일상생활에서 창의성을 발휘하기 위한 조직구성 등 거버넌스와 시민의 공동 노력에 대한 실제 사례를 들고 있다. 이를 통해 단순한 행정적 차원이 노력이 아니라 민·관·산·학이 연계를 기본으로 시민 주도적·통합적인 사업진행이 필요하다고 제언하고 있다.

남기범(2014)은 창조도시 논의의 인문학적 배경과 플로리다 중심의 창조 도시 논의의 문제점을 지적하면서 도시정책차원, 도시경제성장의 이론적 차원, 창조성의 창출 논의차원으로 구분하여 비판적으로 분석하였다. 그리고 도시의 창조성에 있어 문화뿐만 아니라 경제와 기업조직 등 다양한 분야에서도 창조적 문제해결과 사회적 연관성으로 이어진 반응을 통해 기존의 시스템을 변화시킬 수 있는 역동성을 강조하고 있다. 아울러 창조도시를 추진함에 있어서 지역주민들과 지역사회 시민단체들과의 충분한 협의와 논의를 거친 파트너십에 입각한 문화 거버넌스 시스템의 구축이라는 과제를 제시하고 있다.

이미숙(2018)은 창조적 도시재생의 성공을 위해 도시정체성의 핵심인 컨셉의 중요성에 대해 영국의 도시재생 성공사례를 들어 탐색하고 그 활용에 대해 제안하고 있다. 영국의 뱅크사이드(Bankside) 화력발전소, 발틱 제분소(Baltic Flour Mill), 커스터드 팩토리(Custard Factory)의 창조도시로의 사례를 들며 창조적 도시재생의 초점이 시스템의 효율보다는 창조적 컨셉 중심으로 변해야 하며, 컨셉

을 중심으로 한 지역만이 가지고 있는 차별적인 새로움을 창조해야 한다는 점, 그리고 외부관광객이 아닌 해당 시민들의 삶의 질을 향상시키는데 그 해답이 있다고 주장하고 있다.

<표 3>창조도시에 관한 이론적 선행연구

선행연구	내용
한상진 (2008)	창조도시의 대표학자인 플로리다, 사사키, 랜드리의 창조도시 담론을 소개하고 사회경제적 관점에서 비판적으로 검토하며 대안 제시
정성구 (2008)	Creative 광주를 위한 전략산업을 선정하고 이를 달성하기 위한 6대 과제 및 전략제시
정성훈 (2012)	‘창조도시’ ‘문화도시’에 대하여 인문학적 비판을 바탕으로 더 나은 대안적 도시개념 모색
이승권 외 (2014)	유네스코 창조도시와 유럽 문화수도의 사례를 통해 21세기 아시아 문화도시 지향의 정책적 방향 제시(루르와 고베의 사례)
남기범 (2014)	창조도시 논의의 인문학적 배경과 플로리다 중심의 창조도시논의 문제점 등에 대한 비판적 분석을 통한 창조도시 정책 과제 제시
이미숙 (2018)	창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략으로 도시 정체성의 핵심의 컨셉의 중요성을 탐색하고 그 활용방안 제시(에던버러 사례)

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재구성

다음으로 창조도시 대한 실증적 연구를 살펴보면 다음과 같다. 김현민 외 (2009)는 ‘창조성’의 관점에서 도시의 창조성과 도시 경쟁력의 관계를 분석함으로써 21세기 도시경쟁력 향상을 위한 정책적 방향을 제안하고 있다. 특히 창조적 인재와 창조적 산업 그리고 사회적 다양성이 도시의 창조성이라 제시하고 있으며, 한국과 일본의 도시들을 주제로 창조성이 도시경쟁력에 미치는 영향을 다중회귀 분석을 실시하였다. 이를 통해 ‘첨단산업육성’ ‘창조적 산업’ ‘다양성’ 등에서 일본의 도시정책이 한국의 도시 정책보다 경쟁력이 더 높은 것으로 나타났다.

김영주(2011)는 Florida가 제시한 창조성 지수를 2005년과 2008년 두 시점에 도시의 경제발전애 미치는 영향관계를 분석하였다. Florida의 창조성 변수는 ‘3T’ 즉, 인재(Talent), 기술(Technology), 관용(Tolerance)을 계량화하여 창조성 지수를 측정, 도시 창조성과 도시의 경제발전과의 다중회귀분석을 수행하였다. 그 결과 종합 창조성이 높은 지역은 서울시와 경기도로 나타났으며 한국적 맥락에서도 Florida의 창조계층 이론이 도시발전 전략에 영향을 미치고 있음을 확인하였다.

이주형 외(2011)은 우리나라 전국 69개 도시의 창조성에 대하여 부문별 특성을 분석하였고, 도시 창조성에 영향을 주는 요인을 분석하여 도시경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 창조성 요소를 도출해내었다. 그 결과로 지역별로 특화된 특성을 보이는 것이 도시의 창조성을 구성하는 것으로 나타났으며, 부문별로 상관관계도 다양하게 나타났다. 지역의 특성에 따라 나타나는 창조성이 다르기 때문에 지역 특성에 맞는 정책 방향 설정을 필요하다는 제언을 하고 있다.

최종석(2014)은 한국의 많은 도시들에 의해 주창되어 지고 있는 창조도시가 전략적 수단으로 논의되고 있는 도시의 창조성과 이를 통한 도시 재생이라는 두 가지 측면을 실증 분석함으로써 그 관계성을 살펴보았다. 우리나라 도시 중 살고 싶은 지역을 매력도 구분해 상위 10개 도시와 하위 10개 도시를 여러 변수를 활용하여 관련성을 증명하고 있다.

<표 4> 창조도시에 관한 실증적 선행연구

선행연구	내용
김헌민 외 (2009)	도시의 창조성을 검토하고 도시의 창조성과 도시 경쟁력에 영향관계를 ‘창조성’의 관점에서 접근
김영주 (2011)	Florida가 제시한 창조성 지수를 2005년과 2008년 두 시점에 도시의 경제발전애 미치는 영향관계를 분석
김용일 외 (2011)	우리나라 도시를 3개년도의 시점에서 창조성을 분석하여 도시 경쟁력과 창조성 요소를 도출하고 상관관계 분석
최종석 (2014)	창조도시의 전략적인 수단인 도시창조성과 도시재생의 측면의 실증분석을 통한 관계성 입증

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재구성

### 3) 창조도시 요소 도출

앞선 이론적 고찰을 통해 창조도시란 창조적인 인재가 창조성과 재능을 발휘할 수 있는 정도로 관용적이고 창조적인 문화·예술이 지배적인 환경을 갖춘 도시로 정의 될 수 있다. 창조도시를 구성하는 요소들은 기존 연구자들의 창조도시 이론에서 도출이 가능한데 그 구성요소는 연구자마다 조금씩 상이하게 나타나고 있지만 공통적으로 언급되는 ‘인재’, ‘공간’, ‘유연성’으로 구분하였다.

#### (1) 인재

랜드리(2000)는 창조적 개인은, 융통성과 자발적으로 주어진 문제해결의 사고를 통해 전과 다른 관점에서 문제를 해결할 수 있는 능력을 가진 사람이며 실천적 지혜를 지닌 사람이라고 하며 창조도시의 주요 구성요소들 중 인재의 중요성을 강조하고 있다. 한편 플로리다(2002)의 실증연구에 따르면 도시에서의 창조계층의 등장은 창조성이 높은 도시들의 특징이라고 주장하였는데 하이테크 산업, 문화산업, 생산자 서비스산업 등의 종사자를 ‘창조계급’으로 지칭하면서 창조계급들이 거주하는 지역이 타 지역에 비해 경제적 성과가 우수하다는 것을 밝혀내며 창조계급이라는 인재의 중요성을 강조하였다. 또한 그의 연구에서는 창조계급이 거주하는 도시는 다른 지역과 비교하여 경제적인 성과가 좋은 곳임을 지표로 통해 입증하였다. 슈퍼 창조적 핵심그룹은 자연과학, 사회과학, 수학 등의 직종이 포함 된다고 하였고 창조적 전문직 그룹은 건축, 예술 등의 직종이라고 말하고 있다.

사사키(2001)는 창조적 인재의 장인정신이 산업과 예술·문화의 일체화 전략을 통해 다품종 소량 생산체제의 포스트 포디즘(Post Fordism)식 생산방식과 거듭되는 혁신을 강조하고 있고 제인 제이콥스(2004)도 같은 맥락에서 인재의 중요성을 강조하고 있는데 도시의 모든 문제는 계획가들의 환상으로 해결되지 않고 지적하고 하면서 시민이 주도하고 이를 전문가와 계획가 모두 함께 참여하는 시스템 구축을 강조한다. 한편, 김태경 외(2010)는 창의적인 사람들 모두가 창조계급으로 인정하는 것에 대해 의문을 제기하고 있다. 창조계급 즉 창조적 인재는 자신이 속한 사회의 제약 속에서 자신만의 생각을 실천하고 실행에 옮길 수 있

는 사람만이 창조적 인재 자격이 부여될 수 있다고 한다. 인재는 자신이 즐거움 속에 새로운 아이디어를 내고 창조적 가치를 창조하는 사람들의 분류이며, 단순히 직업군이나 산업군에 한정적이지 않다고 하고 있다. 유네스코 창의도시 네트워크는 인재를 신청분야가 속한 창의 산업에서 활동하는 문화행위자로 여기고 있으며 창의성을 육성할 수 있는 잠재적 가능성이라 보고 있다.

## (2) 공간

랜드리(2000)는 새로운 도시 공간이 만드는 가치를 공유하는 것에 대해 강조하고 있는데 생산된 가치가 여러 사람에게 환원되고 이러한 성공적 모델 확산을 통한 도시와 예술·사람에 대한 총체적 접근이 필요하다고 하고 있다. 물리적 공간은 전문성과 사회적 관계를 뛰어넘을 수 있는 창의성의 발전을 도움을 주는데 즉 도시의 공간은 다양한 종류의 문화 활동이 가능한 도시의 경제·사회적 기능의 통합 요소로 작용한다고 제시하고 있다. 플로리다(2002)에 따르면 창조계급이 모여살 수 있는 공간의 계획 및 설계의 기법은 창조적 산업이 발전할 수 있는 기본이 되므로 매우 중요하다고 주장하고 있는데 이는 문화·예술이 공간에 도입되고 사람들의 삶에 영향을 줄 수 있는 문화적 도시재생과도 연결될 수 있다고 하고 있다. 제이콥스(2004)는 공간은 최적 수준의 인구밀도와 다양함이 유지되는 물리적 공간 조성보다 인간적 공간 조성을 강조하고 있다. 공간은 도시민의 활동 무대로써 다양한 계층이 복합적으로 활용할 수 있는 곳이라야 한다고 주장하고 있다.

## (3) 유연성

제이콥스(2004)는 도시 창조성의 주요한 요소로 창조적 인재의 네트워크와 그 교류를 통한 창조성의 발현이라고 하면서 유연한 조직내의 시스템, 다양성 등을 강조하였다. 네트워크로 연결된 유연성, 효율성, 적응성, 공생관계 등에 주목하면서 이들 소규모 도시들의 혁신과 대응 능력에 기초한 자생적인 발전이 경제적 자기조절 능력과 같은 공통점을 가지고 있다고 주장했다.

Florida(2002)는 길거리문화, 소규모의 하위 문화 등이 다양한 환경을 아우를 수 있는 관용과 개방성을 강조한 창조계층에 대한 미국의 사례를 들어 설명하였다. 이 관용성과 개방성은 유연성의 토대위에 존재한다고 하고 있다. 창조적인 유연성이 발현되기 위해서는 법제도의 적용이 유연해야 하며, 새로운 것에 대한 포용. 내·외부 조직의 협업, 조직의 유연한 사고, 단체장의 리더쉽 등이 필수적이다. 대표적인 예로 프랑스의 소피아 앙티폴리스(Sophia Antipolis)<sup>11)</sup>를 들 수 있는데 유연성을 바탕으로 한 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 민간 조직의 균형 발전은 성공적 창조도시의 핵심요소임을 분명하게 보여주고 있다.

<표 5> 창조도시 주요 구성요소

선행연구	창조도시 구성요소
Landry (2000)	창조적 환경, 방향성, 지속성, 개방적 공간
Florida (2002)	기술, 인재, 관용, 관용성, 개방성, 유연성
사사키 마사유키(2001)	창조적 인재양성, 독자적 컨셉 확립, 민관산학의 협력,
Jacobs (2004)	인재의 중요성, 인간적 공간구성, 유연한 시스템, 조직내부 다양성
Smith and Warfield (2008)	문화·예술의 공존 공간, 혁신, 창조인재, 창조산업

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재구성

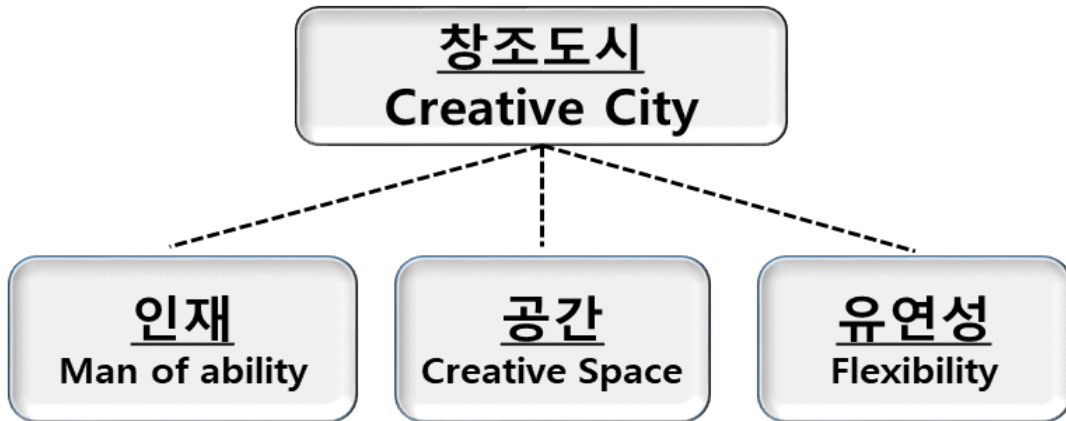
결론적으로 창조도시는 창조적 인재들이 자유롭게 창조적 활동을 영위할 수 있는 거주환경의 창조성이 풍부하여 독자적 예술문화의 육성이 가능하고 더 나

11) 프랑스에 위치한 국제 첨단과학 기술단지로서, 파리에 국한된 국토의 불균형 해소를 위한 지역 혁신거점 육성의 필요성에 의해 구축되었으며 현재 유럽 최대의 첨단산업단지 중 하나로 성장하였다. 특히 IBM과 같은 다국적 기업이 입지해 지역대학 및 지역산업과의 협력체계를 구축하여 성공적인 클러스터가 형성되어 있다.



아가 새로운 산업을 창조할 수 있는 유연한 능력을 갖춘 도시로 재정의 내릴 수 있을 것이다.

<그림 4> 창조도시의 구성 3요소



자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재정의

## 2. 문화적 도시재생 산업

### 1) 문화적 도시재생 사업의 배경과 특성

도시재생은 도시문제 해결을 위한 도시정책의 한 방법으로 도시의 다양한 사회적 문제와 무분별한 도시 확산 등 도시정책의 근본적 역할을 수행하기 위한 영역으로 다양한 패러다임으로 변화하고 있다. 도시산업 구조 및 도시체계의 변화를 원인으로 대두된 개념인 도시재생은 1980년대 유럽에서 시작된 개념이라고 할 수 있다. 도시재생이란 용어는 도시쇠퇴 문제가 발생한 유럽에서 도입되었기 때문에 재생에 대한 개념적인 이해가 무척 중요하다. ‘재생’의 사전적인 의미는 오래되거나 더 이상 용도가 없는 물건 등을 재가공하여 다시 쓸 수 있도록 하는 것을 말한다. 그리고 도시재생은 산업화 및 도시의 무분별한 확장 등 도시 확장의 개념에 상대적으로 발생하게 되는 낙후된 기존의 도시에 다양한 기능을 도입하여 새로운 산업적 가치를 창출함으로써 도시의 경쟁력을 재부흥 시키는 것으로 정의될 수 있다.

유럽의 산업혁명과 세계대전 이후 급성장을 이룬 도시들은 탈산업화의 시기를 거치게 되면서 과거산업의 쇠퇴와 도심부의 몰락으로 새로운 도시구조의 개편을 모색하게 되었다. 이러한 도시에 경제·사회·문화·환경 등의 분야에서 다양한 문제들이 발생했고, 이에 도시재생 도시재생(Urban Regeneration)의 개념이 대두되게 되었다. 도시재생이란 쇠퇴한 도심지역을 다시 재생시켜 도시의 경쟁력을 다시 회복하는 것으로 이는 물리적 환경 뿐만 아니라, 도시내의 사회·문화·경제·생태 환경 등 다각적인 부분에서의 부흥이라는 보다 포괄적인 의미를 가지고 있다. 이러한 도시재생 중에서 문화의 요소를 중심으로 한 도시재생을 문화적 도시재생(Cultural Urban Regeneration)이라고 부르며, 문화콘텐츠를 활용한 문화적 도시재생은 지역고유의 정체성을 부각시키고 도시재생의 원동력으로 삼아 도시에 새로운 가치를 부여하는 방법이다.

유럽 등 서구에서는 2차 세계대전이후 기존 산업구조변화로 인한 지역정체성 상실, 원도심 공동화 등 다양한 사회적 문제들이 발생하면서 원도심의 재활성화를 위한 도시재생 정책이 부각되기 시작하였다. 한국에서도 1960년대 이후 고도

경제 성장기와 맞물려 농촌인구의 도시 집중화현상이 심화되면서 도시가 무분별하게 확산되었다. 이에 대한 해결책으로 물리적 환경정비 위주의 재개발·재건축 등이 이루어졌지만 이해집단간의 갈등, 기존 도시와의 부조화 등 본질적인 한계에 봉착하여 구 시가지를 활성화시키는데 한계가 있었다. 기존의 낡은 패러다임으로는 도시의 지속적인 성장이 어렵다는 절박한 위기의식에 대한 대안으로 2000년대에 접어들어서는 도시재생의 개념이 낙후된 지역이나 도심지의 일차적 원인 물리적 정비가 아닌 경제·사회·문화적 개선을 통한 도시재생을 추진하려는 지속가능한 방법론이 등장했다. 특히 지자체들은 지역의 고유한 문화적 자원들을 도시재생에 중요한 요소로 인식하여 이를 산업화하는 문화적 도시재생전략을 추진하기에 이른다. 이렇게 해서 도시재생에 문화가 결합되어 문화적 도시재생이라는 새로운 패러다임이 제시되고 최근에는 문화도시적인 시설과 다양한 문화적 자산의 활용, 삶의 방식과 철학을 강조하는 창조도시의 발전도 문화정책의 중요한 영역으로 대두되고 있다(이희연, 2008).

문화적 도시재생의 개념에서 재생이 가능한 대상은 장소, 환경 등 물리적 기반을 넘어서서 도시 내의 교육, 사회문화적 기능, 경제적 기능 등 비물리적인 영역까지 확장되었다. 궁극적으로 문화적 도시재생이란 사회적 재생과 장소적인 재생이 동시에 일어나며, 서로 상호적인 영향을 주고 받으면서 새로운 가치와 창조적인 도시구조를 만들어내는 것에 그 핵심이 있다. 즉, 문화적 도시재생은 기존의 한정된 도시공간과 도시자원을 활용하는 실천적인 도시재생으로 도시가 가지는 유무형의 문화적 자원을 활용하여 문화적 욕구와 경제적 파급효과를 유발하는 도시재생의 유형이라 할 수 있다(김민제, 2014).

## 2) 문화적 도시재생 사업의 유형

도시의 정체성은 역사성, 문화성, 장소성의 결합을 통해 표출되며, 도심은 이러한 도시의 정체성이 가장 대표적으로 나타나는 공간이다(윤정란 외, 2012). 문화적 도시재생 사업은 산업구조의 변화로 쇠퇴한 도시에 문화라는 창조성을 가미한 도시재생 사업으로 각 도시마다 역사, 발전과정, 지니고 있는 고유한 문화로 대변되는 정체성이 모두 다르기 때문에 각 도시의 특성에 맞게 도시재생이 추진

되어야 한다. 매우 독창적인 아이디어로 문화적 도시재생 사업이 성공을 거두어도 그러한 아이디어는 매우 빠른 속도로 전파되어 곧 일반적인 것이 되어 버리며, 많은 도시들은 한 가지 전력에만 집중하기 보다는 동원할 수 있는 다양한 전략 모두를 복합적으로 동시에 진행하므로 문화적 도시재생 사업을 특정 분류의 틀로 구분하는 것은 큰 의미가 없을 수 있다. 그럼에도 각 도시에서 추진되는 문화적 도시재생 사업의 의미, 기준, 실제적 추진내용 등에 따라 몇 가지로 유형화가 가능하다.

우선, 에반스(G. Evans, 2005)는 문화활동이 어떠한 방식을 통하여 도시재생에 개입되는가를 기준으로 크게 ‘문화주도형 도시재생(Culture-led Urban Regeneration)’, ‘문화적 재생(Cultural Regeneration)’, ‘문화와 재생(Culture and Regeneration)’으로 구분하고 있다.

<표 6> 에반스(Evans)의 문화 도시재생 사업 유형

구분	의미	실제 추진내용
문화주도형 도시 재생 (Culture-led Urban Re-generation)	문화활동 자체가 도시 재생의 촉매제이자 원동력으로써 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시발전을 위한 우선분야로 문화분야를 선정</li> <li>차별화되는 복합용도 건물의 건설, 엑스포 부지, 워터프론트와 같은 오픈 스페이스의 재개발</li> <li>특정장소의 명소화 위한 예술축제·이벤트·공공예술계획</li> </ul>
문화적 재생 (Cultural Re-generation)	문화활동이 사회·경제·환경 등의 다른 분야와 함께 전략적으로 연관	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역발전의 장기적 전략으로 문화전략 선택</li> <li>산업·경제·사회 등 타 분야와 통합이 가능한 문화사업 실시</li> <li>바르셀로나의 도시디자인·문화계획 사례</li> </ul>
문화와 재생 (Culture and Re-generation)	빈번한 문화활동을 개별적·독립적으로 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화활동이나 문화공급이 도시재생계획과 직접 연관되지 않고 개별적·독립적으로 시행</li> <li>문화시설 등이 공간적인 연계성이 부족한 입지 특성을 보임</li> </ul>

자료 : Evans(2005), 최영화(2017) 재인용

이중에서 문화주도형 도시재생은 문화 활동이 도시재생의 원동력이자 촉매제로 역할을 하는 형태의 재생 방식을 일컫는다. 엑스포 부지 및 워터프론트와 같은

오픈스페이스 개발, 기존의 건물과 차별화가 가능한 복합 용도의 건물 구축 그리고 특정장소의 명소화를 위한 예술축제나 이벤트, 공공예술계획 등이 이에 속한다. 그동안 우리나라에서 추진되고 있는 문화를 활용한 도시재생 전략은 문화주도형 도시재생에 가장 가깝다고 할 수 있다(최영화, 2017).

한편, 이현미(2006)는 Binns(2005)의 문화적 도시재생 모델을 바탕으로 유형화 하였는데, 서구의 일반적인 도시재생 전략의 경향이 선도프로젝트 → 문화산업단지 조성 → 주민통합 프로그램의 흐름을 보여주고 있다는 점을 고려할 때 일반적인 분류의 틀이 될 수 있다. 우선 문화소비형 유형은 1960년대와 70년대에 미국의 여러 도시들에서 도심의 이미지를 새롭게 하고 도심의 공동화 현상을 극복해보려 도시들의 의도와 도심 프로젝트를 통해 이해관계를 같이 하는 개발업자나 예술단체들에 의해 시작되었다. ‘Mixed use development(MXD)’라는 새로운 형태의 파트너십 정책을 통해 예술적 공간이 오피스나 전통적인 소매업 구역에 나란히 들어설 수 있는 문화구역을 창출하였다. 그 예로 면화를 바탕으로 한 직물산업에 기반 한 미국 최초의 산업도시인 로웰(Lowell)을 들 수 있는데 로웰은 1970년대부터 도시 쇠퇴의 일로에 놓여 있었지만 버려진 대형창고를 문화유산자료관이나 박물관, 식당으로 개조하는 총 22개의 문화프로젝트 추진으로 도시가 가지고 있는 이미지를 성공적으로 변신시키며 관광지로서의 이미지로 구축하게 되었다. 미국 도시재생 전략의 가장 주요한 특징은 관광지 개발 등을 위해 공공 미술, 장소마케팅, percent-for-art<sup>12)</sup> 전략 등 예술의 가치를 지역경제에 활용하는 모델이라는 점인데, 이런 전략은 영국을 비롯한 세계의 많은 나라들이 수입하였다. 다음으로 문화산업형 유형은 도시의 산업 재구조화를 통한 도시재생으로, 대표적인 성공사례로 셰필드(Sheffield)를 꼽을 수 있다. 셰필드는 영국 산업혁명의 핵심도시 중 하나로 돈강과 시프강의 합류점이라는 교통의 요지에 위치하여 초반부터 철의 시티(Steel City)로 불리었다. 하지만 셰필드 역시 다른 초기 산업도시처럼 철강 중심의 전통산업이 경쟁력을 잃게 되면서 도시인구의 유출, 건물 공실률 증가, 원도심의 슬럼화 등 악순환이 반복되어 결국 도시쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 하지만

12) 1950년대 프랑스에서 처음 등장한 ‘Percent for Art Scheme’을 모델로 한 것으로, 도시문화 환경을 개선하고 미술창작활동을 진흥시키기 위한 공공 미술 지원책으로 보통 건물을 지을 때 건축비용 중 일정한 비율로 조각, 벽화, 회화 등 미술작품을 설치하는데 사용하도록 의무화하는 제도이다.

쉐필드는 대대적인 지역혁신 전략을 통해 도시의 관광문화산업, 지식정보산업 등을 미래를 이끄는 차세대 산업으로 선택·육성 하였는데 특히 문화예술 및 미디어 산업에 주목하여 문화산업지구(Cultural Industries Quarter: CIQ) 조성산업을 탄생시켰다. 쉐필드 도시재생의 중심전략은 도심을 떠난 사람들을 다시 모이게 하는 ‘도심 주거 확보’, ‘보행자 공간의 확보’, ‘역사문화 환경조성’, ‘소매업 활성화’ 등 막연하게 추진되는 사업이 아니라 구체적인 목적의식을 가진 사업추진으로 현실적인 실현가능성을 제시했다는 점이다. 또한 새로운 일자리 창출과 다양한 양질의 소매업종의 집중적 육성을 위해 노후 건물이 밀집된 도시중심부에 소매상점가 육성정책(The New Retail Quarter)을 추진하였다. 굴뚝산업으로 대표되던 도시의 첨단문화 산업도시로의 성공적인 변신은 문화산업 도시 및 도시혁신의 대표적 성공 사례로 전 세계 도시들의 벤치마킹의 대상이 되고 있다.

<표 7> 빈스(Binns)의 문화적 도시재생 사업 유형

구분	문화 소비형	문화 산업형	지역 참여형
목표	문화 프로젝트를 통한 선도 이미지 마케팅	도시 산업의 재편성 및 재구조화를 통한 재생	시민통합, 지역 정체성 확립
정책	관광산업의 대대적 육성	문화산업 육성 정책	문화적 복지의 구현, 시민문화활동의 적극적 장려
내용	대형시설물의 건립, 대형 이벤트 적극적 유치	포괄적 문화산업단지 조성	시민 문화예술교육 실시, 시민문화활동 전폭적 지원
사례	요코하마, 빌바오, 상하이, 독일에센지역,	브리스톨, 글래스고우, 맨체스터 쉐필드	볼로냐, 아바나, 오스틴,

자료 : 이현미(2006), 재인용

마지막으로, 지역정체성을 확립하여 문화적 도시재생을 이루는 지역참여형 유형이다. 유럽의 경우에는 문화영역을 포함하는 전반적인 정책이 공공적인 목표에 부합되도록 설계된다는 점에서 미국의 도시재생의 사례와는 차이를 보인다. 이러

한 공공적 목표들은 축제나 건축 프로젝트에도 그대로 드러나게 되는데 옛 것과 새것을 뛰어난 상상력으로 적절하게 결합시켜 새로운 프로그램을 만들어 내었다는 것이다. 이러한 유럽의 도시에 대한 접근들 중 영국은 지자체가 주민들 스스로가 자신들의 도시를 재발견하도록 독려한다. 이러한 전략의 목표는 축제, 보행 구역, 문화센터 조성, 가로등, 대중교통 개선 등을 통해 보다 안전하게 도심에 접근 가능하도록 하여 모든 시민에게 매력적인 도시를 제공하는 것이다. 지역참여형의 대표적 사례로 이탈리아의 볼로냐(Bologna)를 들 수 있는데, 볼로냐는 관광으로 유명한 도시는 아니지만 그 지역 자체의 예술적 풍모가 느껴지는 다양한 문화유산이 있는 도시로 인식이 되고 있다. 볼로냐가 이런 지역 정체성을 가질수 있었던 계기는 유럽문화수도 지정이 그 배경에 있다고 할 수 있다. 볼로냐의 예로부터 농산물 집산지로 식품가공업이 발달하였고 규모가 크지 않은 목재가공, 금속, 정밀기계 등의 산업이 주를 이루었다. 1970년대부터 대규모 기업들이 외곽 지역에 입주하게 되면서 교외지역은 급속하게 팽창되었고 전통적 도심지역은 쇠락의 길을 걷기 시작했다. 원도심의 공동화가 심화되는 것을 막기 위한 볼로냐의 전략은 ‘과거를 지워버리지 않고 그 위에 새로운 것을 다시 쌓아올리는 것’ 이었다. 유럽문화수도 지정을 계기로 볼로냐는 역사적 공간의 외부는 그대로 보존하면서 내부는 최첨단의 문화·예술 공간으로 바꾸는 ‘볼로냐 2000 프로젝트<sup>13)</sup>’ 라는 전략을 구사하였다. 지역참여형 모델로 볼로냐를 주목하는 가장 큰 이유는 바로 주민들에 대한 직접적인 문화적 서비스의 제공이다. 유치원생의 어린아이들부터 성인에 이르기까지 참여 가능한 예술 프로그램들을 지속적으로 제공하였고 단지 제공에 그치지 않고 참여자 토론 등과 같은 에프터 프로그램을 추진했다는 점이 남다르다. 그리고 예술가들도 상시적인 활동과 지속적인 수입을 보장받기 위한 일종의 노동조합의 형태의 조직을 구성 할 수 있도록 하는 등 지역 커뮤니티를 위한 볼로냐의 배려가 바로 문화적 힘의 원천이 되었다. 다른 유럽의 도시들처럼 화려하고 유명한 관광자원도 없고 원도심 공동화 현상으로 고전하던 볼로냐는 내용적인 면과 물리적 방식에서 모두 문화의 공공성이 도시에 기여할 수

13) 도심 건축물의 외관은 보존하되 내부는 첨단 문화공간으로 바꾸어 과거의 주식거래소는 이탈리아 최대의 디지털 도서관으로 변신했고, ‘팔라초 디 렌초’ 등 중세 귀족들의 저택은 대규모 이벤트와 회의 장소로 복원되었다.

있는 가장 긍정적인 모범을 보여준다는 점에서 매우 이상적이고 성공적인 도시 재생 모델이라 평가받고 있다.

한편, 현 정부에서는 ‘지역공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시’라는 비전하에 도시의 새로운 경쟁력 창출을 위한 도시재생 뉴딜사업을 공표하였다. 주거복지·삶의 질 향상, 공동체회복 및 사회통합이라는 정책목표로 추진되는 도시재생 뉴딜사업은 기존의 재개발·재건축 사업 등 전면철거를 전제로 한 도시재생 사업과 달리 정부의 과감한 재정지원과 지역에 대한 역량 강화를 강조한다는 점에서 그간의 도시재생 사업과는 차이가 있으며 또한 주민이 직접 참여하고 체감할 수 있는 형태의 사업으로 진행되고 있다.

<표 8> 기존 정책과 도시재생 뉴딜 비교

기존 도시재생 사업	도시재생 뉴딜정책
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 주도(Top-Down) 방식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부 위주의 사업추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 주도(Bottom-up) 방식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체가 주도하고 정부가 적극 지원</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 계획 중심               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획 수립에 집중</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모 사업 중심               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민이 체감할 수 있는 동네단위 생활밀착형 편의시설</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미흡한 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 46곳에 지원 불과 (도활사업 포함 연평균 1,500억)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전폭적인 지원 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5년간 50조원 규모 (재정 10조, 기금 25조, 공기업투자 15조)</li> </ul> </li> </ul>

자료: 도시재생 뉴딜 추진배경, 도시재생 종합정보체계(2019)

도시재생 뉴딜사업의 주요 세부내용을 살펴보면, 첫째 구도심의 활성화와 주거환경의 개선이다. 뉴딜사업은 매해 100곳의 구도심과 노후 주거지역을 선정하여 재생사업의 지원 및 소규모 정비사업에 대한 모델 개발과 노후한 주택을 매입하여 공공주택으로 임대하는 방안을 제시하고 있다.

둘째로 도시재생사업과 연계한 일자리 창출부분이다. 재래시장등의 전통산업을 도시의 경쟁력 자산으로 전환시키고 문화 및 관광등과 연계한 활성화의 기반을 구축하고 있다. 아울러, 산업기능이 쇠퇴한 지역에는 4차 산업혁명과 연계하여 신산업 발굴 등을 추진하며 일자리 창출에 기여한다.



셋째 젠트리피케이션(Gentrification)<sup>14)</sup> 방지를 위해 쇠퇴한 도시에 활기를 불어넣어 주민의 삶의 질 향상을 도모할수 있으나 이와 연계하여 임대료의 상승 등으로 인한 세입자 및 저소득층과 같은 사회적 약자들을 위한 지원방안을 마련하도록 하고 있다. 이를 위해 공공재원을 투입하거나 도시 계획적인 측면에서의 인센티브를 제공하여 일정기간동안 임대료의 상승을 억제할수 있는 규정을 마련하고 있다.

<표 9> 도시재생 뉴딜사업 유형

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지원형			
법정유형	-	근린재생형			경제기반형
기존사업 유형	(신규)	일반근린형		중심시가지형	경제기반형
사업추진 지원근거	국가균형발전 특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
활성화 계획 수립	필요시수립	수립 필요			
사업규모 (권장면적)	소규모주거 (5만㎡이하)	주거 (5만㎡~ 10만㎡내외)	준주거, 골목상권 (10만㎡~ 15만㎡내외)	상업, 지역상권 (20만㎡내외)	산업, 지역경제 (50만㎡내외)
대상지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지	상업,창업, 역사,관광, 문화예술 등	역세권,산단, 항만 등
국비지원한도/ 집행기간	50억원/3년	100억원/4년	100억원/4년	150억원/5년	250억원/6년
기반시설 도입	주차장,공동 이용시설 등 생활편의시설	골목길정비, 주차장, 공동 이용시설 등 생활편의시설	소규모 공공·복지·편의시설	중규모 공공·복지·편의시설	중규모 이상 공공·복지·편의시설

자료: 도시재생 뉴딜 사업유형, 도시재생 종합정보체계(2019)

마지막으로 국가 사업으로 도시재생사업의 추진인데 기존의 중앙정부 주도형

14) 낙후된 구도심 지역이 활성화되어 중산층 이상의 계층이 유입됨으로써 기존의 저소득층 원주민을 대체하는 현상으로 기존의 하층계급 주민이 주거 비용을 감당하지 못하여 결과적으로 살던 곳에서 쫓겨남으로써 지역 전체의 구성과 성격이 변하는 현상을 말한다.

사업구도에서 벗어나 중앙정부와 지방정부가 같이 지방분권적인 사업을 추진할 수 있도록 하고 이를 위해 지방정부에 권한의 위임하여 주도적인 사업 추진이 가능한 여건을 조성하였다. 그리고 지방공기업 및 기업의 사업 참여를 적극적으로 유도하여 인센티브 지급 및 기금 마련 등 지역별로 차별화된 도시재생 모델 개발이 가능하도록 하였다.

현 정부의 도시재생 뉴딜사업의 주요한 특징은 지역문화 정책의 틀로 문화적 도시재생을 추진한다는 점이다. 이는 도시의 기능에 문화를 접목해 지역적 유대감 형성과 지역의 정체성 제고 등을 포함하여 기존의 도시재생 모델과는 틀 자체가 다른 새로운 방식의 재생사업이다. 그 실천 방안으로 2017년부터 문화체육관광부와 국토교통부는 도시재생 뉴딜사업지에 대한 문화영향평가<sup>15)</sup>를 공동으로 실시하고 있다.

<표 10> 2018 문화영향평가 평가지표

구분	문화기본권	문화정체성	문화발전성
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화향유에 미치는 영향</li> <li>문화 접근성/향유 수준</li> <li>표현·참여에 미치는 영향</li> <li>생활·문화표현/참여수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화유산·경관에 미치는 영향</li> <li>문화유산·경관보호/활용</li> <li>공동체에 미치는 영향</li> <li>사회적자본/문화공동체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화다양성에 미치는 영향</li> <li>문화적 種 다양성/소수집단</li> <li>창조성에 미치는 영향</li> <li>창조자본/창조기반</li> </ul>
특성화 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별평가기관에서 대상과제의 특성을 고려하여 자율적으로 개발</li> </ul>		

자료 : 문화체육관광부 보도자료(2018.11.19.)

문화영향평가는 다양한 정책이나 추진계획 수립 시 해당 정책이나 계획이 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가해 정책적 대안을 제시해주는 제도이다. 문화영향평가는 문화적 관점에서 국가와 지자체의 계획과 정책을 바라보고 대안을 제시할 수 있는 제도적 장치의 필요성이 제기됨에 따라 「문

15) 2017년 18곳(중심시가지형), 2017년 13곳(중심시가지형 3곳, 주거지지원형 10곳)에 문화영향평가를 실시하였다.

「문화기본법」 제5조<sup>16)</sup>에 근거하여 정부의 각종 추진계획과 사업, 정책을 대상으로 국민의 삶에 미칠 수 있는 영향요소를 평가하고 추진사업이 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 지원책을 마련하는 제도이다. 국토부에서 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업은 국민 삶의 질을 개선한다는 측면에서 문화영향평가제도의 핵심 평가 대상이 된다.

<표 11> 문화영향평가 기관별 기능 및 역할<sup>17)</sup>

기 관	주요 기능	주요 역할
문화체육 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가 총괄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가 시행 감독</li> <li>문화영향평가 결과 공표</li> </ul>
국토 교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생뉴딜사업 총괄</li> <li>도시재생활성화계획 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생뉴딜사업 문화영향평가 실시 지원</li> </ul>
한국문화관광 연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가 시행·관리 주관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 평가수행기관 선정</li> <li>중앙 평가·컨설팅단 구성 및 운영지원</li> <li>공동 워크숍 실시 및 관리</li> <li>지역별 문화영향평가 품질 관리</li> </ul>
종합 평가단	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업별 평가 및 컨설팅 (중앙평가·컨설팅)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업별 평가 및 컨설팅</li> </ul>
지역별 평가수행기관 (지방연구원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역별 도시재생 뉴딜사업평가 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 평가·컨설팅단 구성 및 운영지원</li> <li>현장실사, 사업별 워크숍 실시 및 관리</li> <li>평가보고서 작성</li> </ul>
전문가평 가단	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업별 평가 및 컨설팅 (지역평가·컨설팅)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업별 평가 및 컨설팅</li> </ul>
지방 자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생뉴딜사업 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화영향평가 실시 지원 (자료제출, 현장실사, 지역주민 및 기본계획 실무진 미팅 지원 등)</li> <li>문화영향평가결과 도시재생활성화계획에 반영</li> </ul>

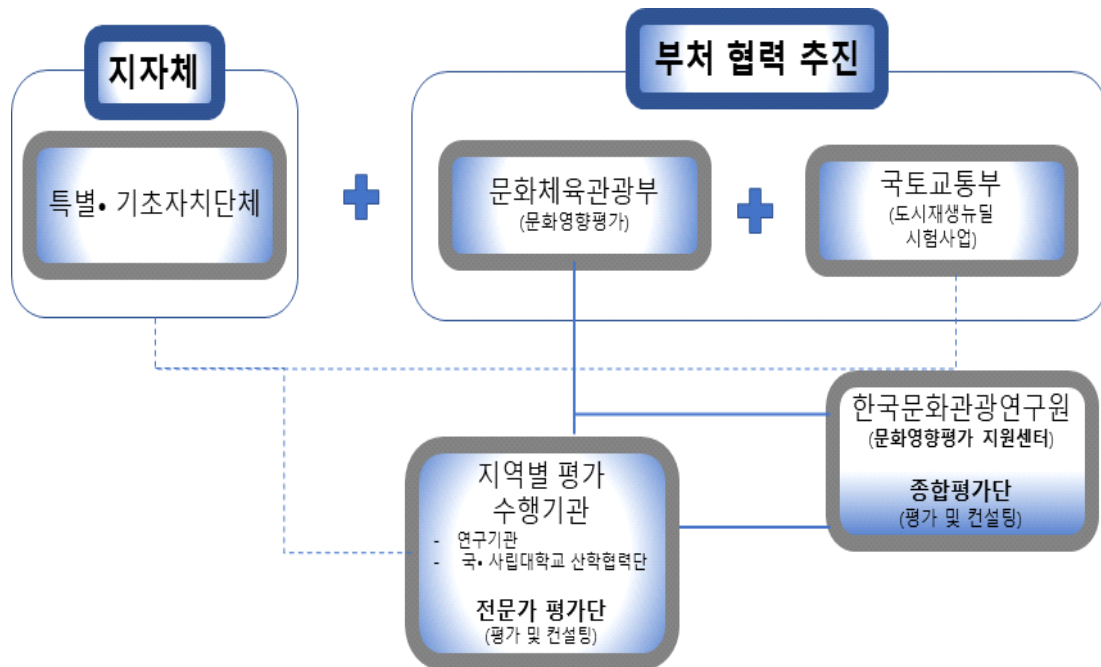
자료 : 문화체육관광부

16) 문화기본법은 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 국민의 삶과 질을 향상시키고 국가 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하는 법으로 제5조 ‘국가와 지방자치단체의 책무’에서 국민의 문화권을 보장하기 위해 정책수립·재원확충과 효율적 운영을 위해 노력해야 한다고 하고 있다.

17) 문화체육관광부 보도자료(2018.11.19.)

문화영향평가는 3대 문화적 요소인 문화 기본권, 문화 정체성, 문화발전을 지표화 하여 평가하고 있다. 문화기본권은 문화향유에 미치는 영향으로 문화의 접근성과 향유의 수준을 평가하고 있다. 다음으로 문화 정체성은 문화유산과 경관 보호 및 활용에 대한 영향을 지표화 하고 있으며, 문화발전은 문화 다양성에 미치는 영향으로 문화적 종의 다양성과 소수집단 영향을 지표화 하고 있다. 결국 뉴딜사업의 성공을 위해서는 지역의 특성에 맞는 특화된 도시재생 모델 수립이 필수적인데, 문화적 영향평가는 뉴딜사업을 문화적 관점에서 진단하고 각 사업지의 정체성이 녹아있는 역사문화 콘텐츠를 발굴하는 주요한 역할을 하고 있다.

<그림 5> 문화영향평가 추진체계 및 기관별 역할



자료: 문화체육관광부 보도자료(2018.11.19)

도시재생 뉴딜사업의 문화영향평가의 기관별 역할을 살펴보면 문화체육관광부는 영향평가의 시행 감독과 결과 공표 등 총괄적 기능을 수행하고 있고, 국토교통부는 도시 재생뉴딜 사업의 문화 영향평가 지원하고 도시재생 활성화 계획을 승인하고 있다. 시행과 관리는 한국문화관광연구원이 지역별 평가수행기관을 선정하고 컨설팅단 구성 및 운영지원, 품질관리 등을 하고 있다. 종합평가단과 전

문평가단은 중앙과 지역을 구분해 구성되어 있으며 지자체는 도시재생 뉴딜사업을 추진해 문화 영향평가결과를 사업계획에 반영하고 있다. 즉 문화적 가치가 내포된 평가지표로 해당사업의 문화 수준을 측정하여 긍정적 혹은 부정적 문화 영향을 보완 억제하는 판단근거로 활용되고 있다.

### 3) 문화적 도시재생 사업에 대한 선행연구

그간 광의적인 범위에서의 도시재생에 관련한 연구는 다양하게 진행되었으나 문화적 도시재생에 대한 직접적 연구가 수행된 것은 2000년대 중반 이후이다. 최근에는 문화적 도시재생에 관한 관심이 높아지면서 관련 연구들이 활발하게 진행되고 있지만 대부분이 학위논문 혹은 특정지역을 대상으로 한 사례연구이다

윤정란 외(2012)는 우리나라 도시들에서 추진되고 있는 문화적 재생사업 중 성공사례로 평가받고 있는 전주시와 군산시에 대한 이론적 고찰을 통해 문화적 재생의 성공요소와 문제점 등을 분석하였다. 또한 이를 토대로 하여 향후 문화적 도시재생의 올바른 추진방향 및 개선방향 등을 제안하고 있다. 두 사례지역 모두 각 지역의 역사문화 콘텐츠를 활용하여 문화적 재생사업을 추진하고 있는데 전주시의 경우 도시한옥마을을 매개로한 전통문화 재생사업이 추진되고 있으며, 군산시는 개항기에 건립된 근대건축물을 매개로 한 근대문화 재생사업이 추진되었다.

손진영(2014)은 울산지역이 도시화·산업화 되는 과정에서 형성되어진 지역의 문화적 정체성을 새롭게 설정하고, 울산 원도심 재생사업의 일환으로 추진된 ‘문화의 거리’ 조성사업을 사례로 하여 울산시 문화적 도시재생의 관점에서 고찰하였다. 원도심의 문화정체성을 지향하고, 이를 문화 공론장을 통해 논의해야 한다는 의견과 함께 문화플랫폼의 기획, 민간주도의 문화 거버넌스 기구 등의 설립을 제안하고 있다.

장세영(2015)은 문화적 도시재생에 대한 개념 고찰을 통해 도시재생의 흐름을 이해하고 이와 연계된 지역문화 매개자의 역할에 대한 고찰을 진행하였다. 이를 위해 광주광역시 양림동이라는 공간적 장소를 선택하여 이곳에서 활동하고 있는 지역의 문화매개자의 다양한 활동에 대해 현장조사, 심층인터뷰, 자료조사 등을 통해 그 역할을 도출하였다. 그 결과 지역문화 매개자의 활동은 문화적 도시재생

유형에 따라 달라지고, 지역이 직면한 문제와 갈등에 따라서 역할의 범위가 달라질 수 있다는 시사점을 도출해 내었다.

<표 12> 문화적 도시재생 사업 선행연구

선행연구	내 용
윤정란 외 (2012)	문화적 재생의 실제사례인 전주시와 군산시에 대한 고찰을 통해 그간 진행성과와 문제점 분석(전주시와 군산시)
장세영 (2015)	문화적 도시재생의 관점에서 지역문화매개자 활동사례를 분석하여 그들의 역할에 대한 심층 연구 진행(광주광역시 양림동)
손진영 (2016)	울산지역의 원도심 재생사업인 ‘문화적 거리’조성사업을 문화적 도시재생의 관점으로 고찰하고 활성화 방안 제시(울산시)
최영화 (2017)	문화적 도시재생의 목표에 따른 분류를 하고 인천시에서 추진중인 도시재생사업과 비교하여 한계점 도출
안지연 외 (2018)	지속가능한 문화적 도시재생을 실현하기 위해 ‘협력적 거버넌스’의 가치에 주목하여 성북과 신림지역의 사례를 선정하여 비교·분석(성북문화재단과 민간예술단체 작은 따옴표)

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 재구성

최영화(2017)는 문화적 도시재생의 목표에 따른 분류를 진행하고 이를 인천시에서 추진 중인 도시재생사업과 비교하여 한계점을 도출하였다. 또한, 최근 정부의 ‘도시재생 뉴딜정책’ 연계할 수 있는 인천시 차원의 다양한 추진방안 즉, 도시재생사업에의 문화영향평가 전면적 도입, 시민 공공 문화예술 프로젝트의 전폭적 지원, 다양한 파일럿 프로그램 사전운영 후 공간 리모델링 추진 등이 보다 현실적이고 직접적인 추진방안을 제시하고 있다.

안지연 외(2018)은 상대적으로 낙후된 기존도시에 문화적 도시재생 사업에 대

한 인식에 관한 진단을 위해 성북과 신림 지역의 두 가지 사례를 선정하고 성북 문화재단과 민간 예술단체인 작은따옴표를 비교 분석하는 질적 연구를 진행하였다. 지역 주민 스스로 주체성을 가지고 다른 문화적 도시재생사업의 주체들과 협력적인 거버넌스를 이루는 것은 지속적인 도시재생 사업 추진의 핵심이라고 보고 그 개념을 ‘자율적이고 혁신적인 환경에서 다양한 주체들이 실질적 협치 과정을 통해 사회문제에 대한 해결방안을 도출해 내는 과정’으로 정의하였다.

### 3. 분석의 틀 설정

#### 1) 분석의 틀

본 장에서는 선행연구에 대한 이론적 고찰과 정기간행물, 정부자료, 보고서 등의 자료 수집과 조사를 통해 창조도시의 주요 구성요소와 문화적 도시재생에 대해 살펴보았다. 도시의 현안문제를 해결하고 지속가능한 도시성장을 위해서 문화적 요소를 가미한 도시재생 사업은 이미 새로운 패러다임 등장했고 유사한 문제에 직면한 세계 여러 도시들의 생존을 위한 선택이 아닌 필수가 되었다. 문화적 도시재생 사업은 도시에 문화라는 창조성을 가미한 것으로 각 도시마다의 역사나 문화 등으로 대변되는 정체성의 차이로 정형화된 틀로 유형화 하는 것은 무리가 있다. 하지만 선행연구에서 도출된 창조도시 추진을 위한 주요 요소들은 문화적 도시재생을 추진하고자 하는 어느 도시에서든 공통적으로 적용 시킬 수 있는 유용한 접근 방법이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 창조도시가 도시의 발전 전략으로 연구된 배경을 살펴보고 선행연구를 바탕으로 창조도시 구성요소를 유형화 한다. 특히 본 연구에서 창조도시의 주요요소로 도출된 인재(Man of ability), 공간(Creative Space), 유연성(Flexibility) 요소는 이미 성공적인 문화적 도시재생을 이룬 도시이든, 현재 문화적 도시재생을 추진하는 도시이든 모두 적용이 가능한 유연한 개념으로 본 연구의 사례로 선정된 전주한옥마을과 인천개항장문화적 도시재생 사업에도 적용이 가능하다. 이에 사례 도시의 성공요소를 창조도시 요소에 대입해 분석하여 향후 문화적 도시재생 사업 추진을 예정하고 있는 제주지역 함덕의 문화적 도시재생 사업에 적용할 것이다. 이를 통해 제주지역의 문화적 도시재생 사업 추진에 대한 새로운 방향성을 제시하고자 한다. 아울러 지금까지의 연구들이 대부분 특정 대도시를 중심으로 국한되어 있어 사례 적용에 무리가 있었던 중소도시의 경우에도 성공적 도시재생의 전략방안을 수립하는데 적용이 가능할 수 있을 것이다.



### Ⅲ. 사례분석

#### 1. 사례선정 기준

본 연구의 사례된 전주 한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생사업은 모두 도시재생 사업의 성공적 사례로 평가받고 있다.

전주한옥마을은 대표적인 도시재생 성공사례로 전주한옥마을이 1997년 한옥보존지구로 지정된 이후 도심내의 공동화 등 도시쇠퇴 현상이 일어나는 원도심에 지속가능한 도시재생 모델로 개발되었다. 이는 전주의 역사적 환경을 생활환경 조성의 시각으로 재접근하여 창조의 원동력으로 삼고 그 지역만의 역사·문화적 차별성을 바탕으로 하여 문화적 도시재생을 성공적으로 이끌어낸 사례이다. 한옥이라는 오래되고 낡은 것에 새로운 가치를 부여함과 동시에 새로운 브랜드를 창조한 즉, 가치의 재발견 성공사례로 손꼽힌다. 전주한옥마을은 도시가 역사적 자원을 활용해 관광도시의 이미지를 구축한 산업적 측면과 침체 되어 있던 원도심의 재생적 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다.

인천시는 노후산업단지와 폐산업시설 등의 지역자산을 문화적 도시재생의 주요 수단으로 설정하여 지역주민의 생활문화 공간, 문화예술인들의 창작 공간, 문화콘텐츠 생산 공간 등으로 전환해 새로운 지역문화의 중심축 역할을 담당하도록 하였다. 특히 인천시가 중점 사업으로 추진 중에 있는 중·동구 일원 인천개항장 도시재생 사업은 기본적으로 문화를 통한 원도심의 활성화를 도시재생의 핵심 수단으로 전제하는 사업이다. 도시재생을 위한 지역특화·공간창조의 전략으로 예술, 인문학, 누들 플랫폼 등의 공간을 기반으로 하여 문학가, 셰프, 예술가 등과 같은 창조인재를 적극적으로 유치하여 이들의 다양한 창조활동들을 도시재생의 원천으로 삼겠다는 전략적 개념이다.

이렇듯 본 연구의 사례로 선정된 전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업은 각 지역 고유의 정체성이 반영되어 기본적인 출발배경 및 추진내용, 한계점이 모두 상이하지만, 각 도시만의 역사·문화적 정체성을 바탕으로 성공적인 문화적 도시재생 사업을 이뤄냈다는 점에서 적절한 사례라 할 수 있다.

## 2. 전주 한옥마을 문화적 도시재생 사업

### 1) 문화적 도시재생 사업 추진 과정

우리나라 지방의 주요도시 중 역사·문화적 상징성이 뚜렷한 전주시는 1990년대 이후 도심지내 중심 사업지와 도심주변의 주거지의 급격한 노후화로 인해 인구의 감소, 지가 하락, 전북도청 등 공공기관 이전 등으로 도심공동체 붕괴, 슬럼화 등 쇠퇴현상이 발생하였다. 하지만 2002년 대한민국 월드컵 개최도시로 전주시가 포함됨에 전주의 관광자원 개발에 대한 필요성이 대두되며 구도심 상업지역 인근의 한옥 700여 채를 정비하고 구도심 특화거리 조성사업을 추진하는 등 도시재생사업이 본격화되었다. 월드컵을 계기로 촉발된 도시재생 사업은 구도심 상가 활성화를 위해 특화거리, 공영주차장, 광장 등을 정비하고 2003년에는 「구도심 활성화 지원조례」를 제정하는 등 제도적 기반도 마련하였다.

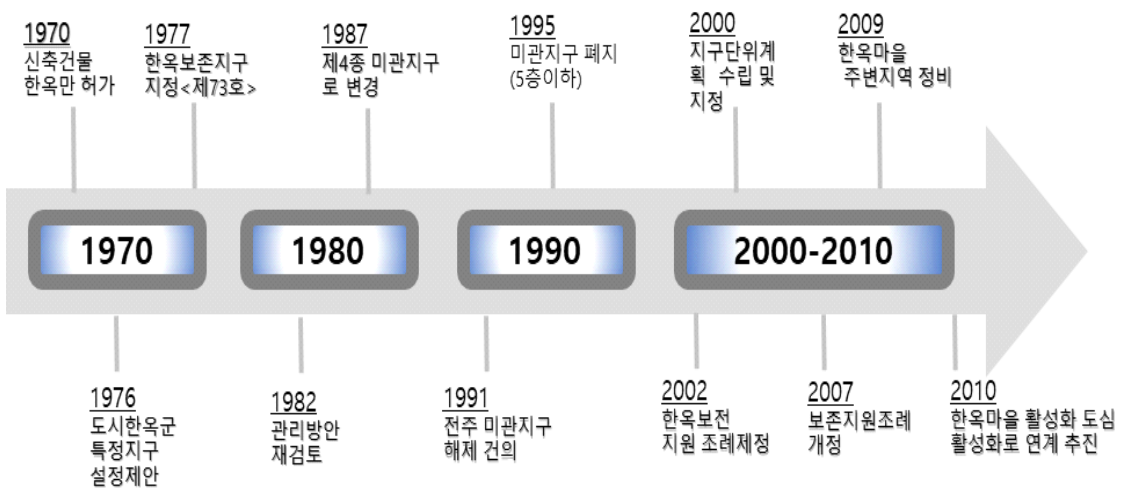
전주시에서 추진한 도심활성화 정책은 ‘1단계(1999~2006년): 전통문화 중심의 도시재생 기반 조성’, ‘2단계(2007~2012년): 전통문화 도시재생 거점 전략사업 추진’, ‘3단계(2013~현재): 도심 내 거점시설 정비, 국가의 도시재생 전략계획과 활성화계획에 따른 활성화사업 준비 및 추진’의 3단계로 구분되어 전개되었다. 1~2단계에는 전주를 전통문화 중심의 도시재생으로 추진하기 위한 제도적인 기반을 마련하고 거점 전략사업들이 진행되었다. 대표적인 예로, 한옥마을 조성사업, 도심지상업지역 정비, 다양한 문화축제 개최 등이라 할 수 있는데, 도심지상업지역에서는 도심내 상가들을 지원하기 위해 영화의 거리(2000년), 걷고 싶은 거리(2002년), 청소년의 거리(2011년) 등 거리별로 특화하여 8개소를 정비하였고, 오거리 공영주차장(2003년), 오거리 광장(2006년), 청소년 광장(2012년) 등 공공적 성격이 강한 기반시설 구축사업을 추진하였다. 아울러, 전주국제영화제, 청소년 문화사업 지원 등 영화의 거리 및 그 주변일대에는 물리적 정비와 함께 지속적인 프로그램을 개발함으로써 젊은 층의 활동이 더욱 활발하도록 하였다.

3단계에 들어 도심지 쇠퇴의 주요 원인 중 하나로 지적되어온 구 전북도청 1, 2청사에 대한 문화적 활용방안이 결정되어 관련 사업이 추진 중이다. 우선 구전북도청 1청사의 부지는 전라감영의 복원 및 시민복합 문화센터로 리모델링이 진

행되고 있으며, 1청사 부지 동쪽으로는 전통문화근대화거리 조성사업이 한참 진행 중이다. 또한 구전북도청 2청사는 한국전통문화전당<sup>18)</sup>으로 새롭게 탈바꿈되어 전통문화 산업의 육성거점이 되고 있다. 최근에 추진중인 국가 도시재생 전략 및 활성화 계획에 따라 전주시는 2015년부터 도시재생 활성화지역(전통문화의 계승과 창조를 통한 도시재생)으로 선정되어 현재 개별적인 활성화사업을 추진중에 있다. 이처럼 전주시는 끊임없이 전통문화도시 기반 및 거점 시설등을 새롭게 확충하고 다양한 주제의 문화축제를 개발하면서 전통문화 기반의 ‘문화·관광형 도시재생 전략 및 사업’을 추진하고 있다.

한편 전주한옥마을 정비사업의 경우 도시재생의 차원에서도 매우 중요한 역할을 하였다. 당시에 한옥마을 정비사업은 도시재생으로 추진된 사업이라기 보다 한옥군락지 정비를 통해 전주만의 문화적인 정체성을 발굴함과 동시에 관광지로서의 활용이라는 두 가지 관점에서 추진된 문화적 도시재생사업이라 할 수 있다.

<그림 6> 전주시의 한옥보전정책 전개 과정



자료 : 전북발전연구원(2010)

전주한옥마을에 대한 독창성 및 역사적 가치를 재평가하고 전주를 한국의 대표적인 전통문화도시로 육성하기 위해 1999년 「전통문화특구 기본 및 사업계획」을 수립하였다.

18) 한국전통문화전당의 원래 명칭은 한스타일진흥원으로 한문화의 브랜드화 및 산업화를 위하여 건립되었으며 2015년부터는 한문화 관련 총 17개의 공방이 입주하여 운영되고 있다.

획」이 수립된 후 ‘한옥마을을 한국의 대표적인 마을로 가꾸어간다’는 비전 아래, 기본계획 및 지구단위계획 등 법제도의 기반을 마련하여 보다 체계적이고 실질적인 보전대책이 마련되었다. 특히 전주 한옥마을은 주민 삶의 질 향상을 위한 실질적인 지원 대책을 추진하고 지속적인 보전·정비 등을 통해 다른 도시와는 차별화된 마을로 명성을 얻게 되었고, 한식·한지 등과 함께 전주의 문화적 정체성을 견고히 확립할 수 있는 근간이 마련되었다.

<표 13 > 한옥마을 주요 사업 내용

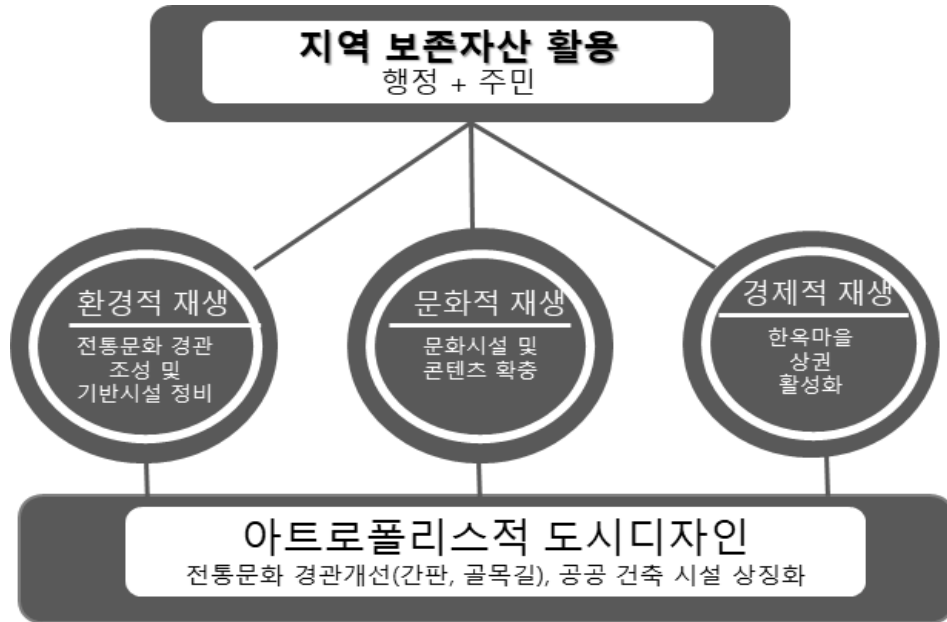
사업명	사업내용
한옥마을조성 계획수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본 계획 및 지구단위계획등 법제도 기반 마련,</li> <li>• 한옥보전지원조례 제정</li> </ul>
기반시설 및 가로경관 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 은행로, 태조로, 가로정비</li> <li>• 공공주차장 조성</li> <li>• 테마관광로 조성, 오목대 정비, 야간경관 조명</li> <li>• 소규모 골목길 정비사업 및 도시가스 공급</li> </ul>
문화시설 건립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통술박물관, 최명희문학관, 공예공방촌, 한옥생활체험관, 공예품전시관, 관광안내소 등 문화시설 건립(13개소)</li> </ul>
한옥건축물 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 한옥 수선 및 신축 보조금 지급</li> <li>• 전통한옥지구 매수청구</li> </ul>

자료 : 전북발전연구원(2010)

전주 한옥마을의 그 생성과 쇠퇴의 시기는 다른 도시의 한옥군과 유사하였지만 여러 가지 어려운 상황에서도 주민의 동의와 참여가 바탕이 되어 한옥보전행정이 지속됨으로써 현재는 우리나라의 전통 주거문화를 계승·발전시켜 나아가는 선진모델이 되었다(전주시청, 2014). 역사적 자원을 활용한 전주의 도시재생 전략은 문화적 도시재생 모델의 관점에서 살펴볼 때 한옥마을은 낙후된 주거지역을 단순하게 정비하는 차원의 사업이 아닌 전통문화를 매개로 하여 외적·내적

인 변화를 이끌어내고 자생력을 갖춘 마을로 변화하였다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다고 할 수 있다.

<그림 7> 전주 한옥마을 도시재생 성과



자료 : 전주, 도시재생 성과와 비전(전주시청, 2014)

## 2) 전주한옥마을의 창조도시 요소 분석

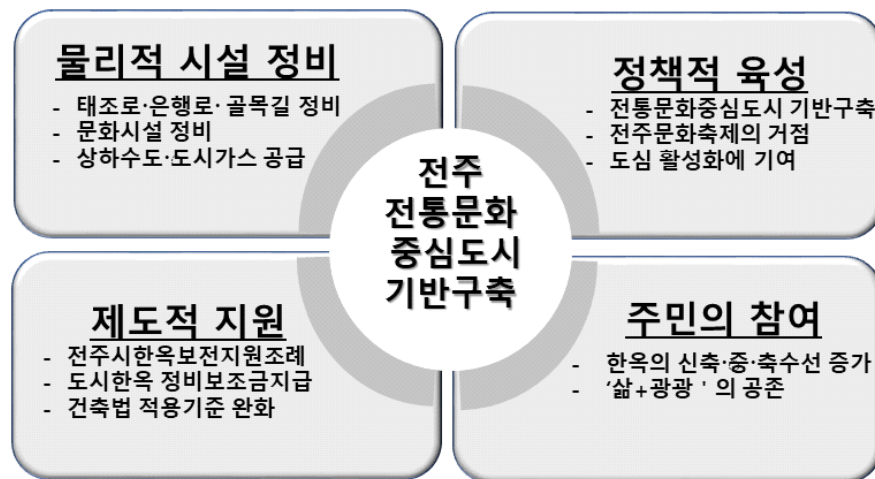
전주의 문화적 도시재생 사업은 한옥이라는 역사·문화적 자원을 활용한 전략으로 앞서 이론적 고찰을 통해 도출된 창조도시 구성요소에 적용하여 분석하면 다음과 같다.

### (1) 인재 영역

전주의 성공적인 문화적 도시재생 사업의 배경에는 인재영역의 다양한 활동들이 있다. ‘전주 전통문화 중심도시 추진단’을 비롯한 ‘도시재창조 시민포럼’, ‘도시재생 대학생 서포터즈’, ‘마을 재생 코디네이터’, ‘동(洞)·동(同)·동(動) 마을 재생 학교’ 등 다양한 모습의 인재영역의 활동들은 대부분 지역주민이 자발적으로 참여로 이루어져 지역 재창조의 플랫폼 역할을 하였다.

특히 전주를 가장 한국적인 ‘전통문화 중심도시’로 지키기 위해 발족된 민간 단체인 ‘전주 전통문화 중심도시 추진단’은 행정조직의 한계를 극복하고 보다 실질적인 도시재생 사업 추진을 위해 다양한 프로젝트를 실시하였다. 추진단은 전통문화를 기반으로 한 전략적이고 체계적인 문화정책을 지속적으로 발굴하고 현실적이고 실효성 있는 실천방안을 제안하는 등 지역고유의 생산적인 문화역량을 강화시켰다. 추진단과 지역 문화예술인들이 함께 추진한 ‘전주플러스 천 프로젝트<sup>19)</sup>’는 전통문화의 공간, 전통문화 전문인력 양성, 전통문화 산업화 기반구축의 3대 전략하에 10대 선도사업을 제안하였는데 이 가운데 7개의 선도사업이 2006년 정부의 정책으로 반영되기도 하였다. 또한 추진단은 시에서 예산을 지원하기는 하지만 사업에 대해서는 간섭하지 않고 산·학·민·관의 추진 주체들의 역량을 집결해 지역문화 정책을 발전시키는 통로 역할을 하며 가장 이상적인 문화 민관 협치 모델로 평가받기도 한다.

<그림 8> 전주 전통문화 중심도시 추진 내용



자료 : 전주시청(2014), 전주 도시재생을 말하다

## (2) 공간 영역

19) 전주의 과거 천년과 미래 천년을 잇는다는 기치 아래 천년의 역사가 고스란히 녹아 있는 전통문화를 계승해 현대적 삶을 구현하려는 프로젝트로 그 중심에 한옥마을 문화적 도시재생 사업이 있다.

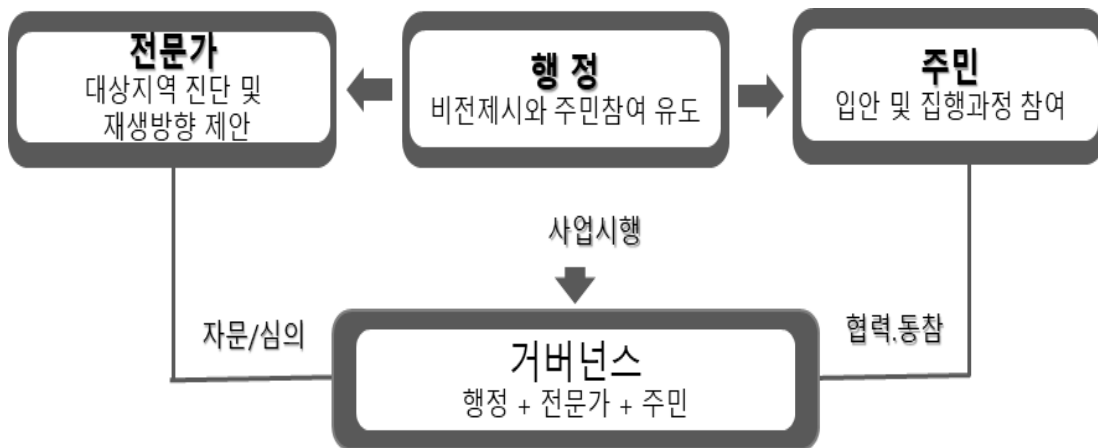
전주의 문화적 도시재생 사업은 ‘천년 전주’라는 슬로건 아래 한옥마을을 중심으로 한옥의 보전·육성 및 구도심 지역에 전통문화를 콘텐츠로 한 다양한 시설물들을 조성하였다. 객사 중심의 상업지 밀집지역에서는 청소년 문화의 거리, 영화의 거리, 걷고 싶은 거리 및 웨딩거리 등을 조성하는 등 새로운 공간적 구성을 시도하였으며, 공영주차장이나 광장 등 공공 시설물들을 대폭적으로 조성하여 활성화를 유도하였다. 아울러, 한옥마을내 공공시설등에 대한 효율적 접근을 위해 2003년부터는 한옥마을 내 건물 및 토지 소유자의 매수청구 수요가 있는 경우, 한옥보전위원회의 심의 등을 거쳐 해당토지를 매입하고 한옥체험생활관, 승광재, 공예공방촌, 술박물관, 국악박물관을 구축하고 한옥마을의 공공기능을 강화하였다. 아울러, 기존의 휴게공간 등을 우리나라 최대 규모의 전주한옥마을과 어울리는 휴게공간으로 리모델링을 실시하고, 한옥마을 상징 조형물을 설치하는 등 다양한 시도로 전주한옥마을의 정체성을 보여주었다.

### (3) 유연성 영역

유연성은 창조도시의 또 다른 창조환경으로 제도를 운영하는 조직이 갖춰야 할 중요 요소이다. 전주시는 2004년 전통문화도시 지정을 위해 ‘전통문화도시추진단’을 설립·운영한 경험을 토대로 2009년에는 도시재생 추진단을 구성하여 도시재생 프로젝트의 원활한 추진을 도모하게 된다. 추진단은 국토해양부의 도시재생 R&D 담당자와 건축·도시·교통뿐만 아니라 경제산업, 문화 관광 등을 포괄할 수 있는 관련 전문가 조직으로 구성하여 구체적인 도시재생의 방향을 설정하게 된다. 도시재생추진단은 우선 10대 핵심 프로젝트를 발굴하고, 행정과 전문가 간 유기적인 협력 및 공조체계 유지를 통해 사업추진의 실행력을 제고하였다. 이러한 시점에 국토부의 도시 활력 증진지역 개발사업 공모(2009)가 시행되었고, 전주시는 민관의 협력을 통해 공모사업에 선제적으로 대응하여 4개의 사업이 선정되는 결과를 가져왔다. 한편 2000년대 초반부터 추진된 도시재생 사업을 통해 한옥마을이 다시 활성화되고 구도심내 특화거리 일원의 활력이 높아지는 성과를 거두었지만 확장되어가는 원도시 쇠퇴지역과 활성화에 한계를 보이는 전통시장이 나타남에 따라 도시재생 관련 부서도 모두 참여하는 행정적 T/F팀을 2008년

부터 구성하고, 각 부서에서 별개로 추진중에 있었던 도시재생 관련 사업에 대한 통합적이고 전면적인 검토와 정책에 대한 논의를 시작하였다. 특히 각 권역별 추진 세부사업은 기존에 각 권역별 사업을 총 망라하여 선별되었으며, 권역별 특성을 반영하는 신규사업을 발굴하며 전주시의 모든 부서가 참여하는 프로젝트로 추진되게 되었다.

<그림 9> 전주시 문화적 도시재생 거버넌스 구축



자료 : 전주, 도시재생 성과와 비전(전주시청, 2014)



### 3. 인천개항장 문화적 도시재생 사업

#### 1) 문화적 도시재생 사업 추진 과정

인천시의 문화적 도시재생 사업은 2005년 이후 원도심 쇠퇴 문제 등의 해결을 위해 추진되어 왔으며, 중·동구내 원도심 일대의 차이나타운, 역사문화의 거리 사업 등 근대역사 문화예술을 주요 테마로 구분하여 지역의 활성화차원에서 추진되었다. 인천시가 가장 역점적으로 추진한 중·동구 일원의 개항장창조도시 재생 사업은 원도심 관광의 활성화를 도시재생의 주요한 수단으로 전제하는 사업이다. 2014년 수립된 인천 개항창조도시 재생 정책은 2009년 제안된 MWM City 재생 전략의 연장선상에서 진행되고 있는 구도심 활성화를 위해 인천항 내항과 인근에 위치한 동인천 역세권 개발사업, 중구 신포동 일대 개항장 문화지구 등을 연계해 각종 관광 프로그램을 개발하고 기반시설을 확충 하는 것이 주요 골자이다.

<표 14 > 유형별 주요 문화 재생자원 예시

구분 지역자산		잠재력
근대 문화자원	근대문화	• 근대골목, 개항기건물, 근대건축물
역사 문화자원	문화유산	• 성곽, 읍성, 전시기 역사문화재
근대 산업유산	산업시설	• 기능 정지된 산업시설 : 공장, 발전소, 폐광 등
	군사시설	• 부대 내 시설 : 창고, 탄약고, 병커 등
	교통시설	• 항만시설 및 철도시설 : 부두, 창고, 철도창고 등 • 기타 교통시설 : 고가도로 하부, 고속도로 유희부지
	교육시설	• 폐교 등
	기타시설	• 기타 유희공간으로서 가치가 있는 것으로 판단되는 시설(관공서 및 공공기관 시설 등)
상업공간	전통시장	• 각 지역 재래시장 등

자료 : 최영화(2017), 인천형 문화적 도시재생 뉴딜정책 추진방향

인천시의 개항장 창조도시 재생사업의 대상지는 근대도시·산업도시로 성장하였

으나 1990년대 이후 산업구조 전환과 외곽신시가지 개발에 따라 인구 감소 및 지역 쇠퇴가 진행되어 온 것이다. 한편으로는 근대역사문화자원 밀집과 개항기 특유의 경관을 유지한 곳으로 2000년대 이후 지역자산을 활용한 도시재생 경험이 축적된 곳이며, 인천공항 근접 입지 및 인천항 배후 지역이자 수도권 각지와 연결되는 광역도로·철도 교통망을 보유하여 도시경제 기반형 재생사업 효과를 극대화 할 수 있는 입지적 강점이 있는 곳이다(인천시, 2014).

또한 개항창조도시 구상계획에서는 ‘플랫폼’ 전략을 도시재생을 위한 지역특화·공간창조 전략으로 설명하고 있다 이때, 플랫폼 전략은 예술, 인문학, 누들<sup>20)</sup> 플랫폼과 같은 공간을 기반으로 예술가, 문학가, 셰프와 같은 창조적 인력을 확대·유치하여 이들의 창작활동을 도시재생 원천으로 활용한다는 전략 개념이다. 지역 자산의 맥락에서 ‘예술-인천아트플랫폼’, ‘문학-한국근대문학관’, ‘누들-누들플랫폼’의 연계 전략을 취함으로써 예술, 문학, 누들을 개항도시창조 재생사업의 핵심 요소이자 자산으로 규정하고 있다(인천시, 2014)

인천시 개항창조도시 재생사업은 2016년 국토교통부의 경제기반형 도시재생사업의 공모 대상지로 선정되었다. 이로써 2016년부터 2021년까지 6년간 총 250억 원의 예산이 마련되어 본격적인 사업추진에 탄력을 받게 된다. 이전까지 지역의 성장을 견인했던 항만, 철도 등의 산업 구조를 대폭적으로 전환시키고 쇠퇴해버린 원도심 지역에 문화·사회·경제 기능의 재부여를 통해 일자리 창출 등 고용기반을 확충하고 도시를 활성화한다는 점에서 이전까지 추진되었던 도시개발 전략과는 근본적으로 차별화된다. 이에 인천시는 도시전체의 경제진단 및 산업구조 분석 등 기초자료를 분석하고 창조경제도시로 도약할 수 있는 목표를 모델로 제시하게 된다. 인천시는 지역이 지난 공간 및 장소의 특수성에 착안하여 개항창조도시의 목표를 ‘해양, 문화, 관광을 융합한 창조경제 모델 도시’로 설정하고 이를 실현할 5가지 기본방향<sup>21)</sup>을 세우게 된다. 또한 도입 산업기능 선정과 경제거점

20) 누들이 재생사업의 주요 요소이자 자산이 된 이유는 짜장면과 쫄면의 탄생지로서의 장소성, 인천항 배후지역의 제분업 발달, 차이나타운 등 소상공인 운영 누들 레스토랑 집적 등 이 지역의 특성과 여건에 기초하고 있다.

21) ① 한중 FTA 체결에 따른 관광서비스 산업 전진기지 육성  
 ② 창조 인재유치와 일자리 창출을 위한 플랫폼 시스템 구축  
 ③ 역사와 수변이 어우러진 워터프론트 문화공간 재생  
 ④ 정부와 지자체, 주민, 기업, 유관기관과 함께 지속적인 파트너십 구축  
 ⑤ 사람 중심의 편안한 보행네트워크 구축

형성전략을 수립했다. 또한, 신규도입 사업 선정을 위해 인천 8대 전략산업 육성 계획과 유기적으로 연계시켜 국내·외 경제 환경 분석, 인천 산업 생태계와 경쟁력 분석, 마지막으로 개항창조도시에 적합한 산업 기능을 도출했다. 그 결과에 따르면 철도 및 항만부지 활용, 역사에 기반한 유·무형의 고유의 지역자산 활용, 중국 크루즈 모객 및 기항지 관광, ICT 등 다양한 지식과 문화콘텐츠 기반의 신성장동력 산업군을 도출해내고 이에 맞는 공간을 재구성하여 인천역과 인천 내항은 창조경제거점지역, 월미도 지역은 해양관광거점지역, 개항장과 차이나타운 지역은 역사문화거점지역 형성전략을 수립하여 산업기능을 배분하고 거점별로 특화사업과의 연계를 강화 했다.

#### (1) 인천 아트플랫폼

인천 아트플랫폼은 인천시의 원도심 재생사업의 일환으로 조성된 복합문화예술 창작공간이다. 2003년부터 2008년까지 중구 일대의 개항기 및 1940년대 건축물을 매입·리모델링을 진행하여 2009년 개관하였다. 대지면적 8,450m<sup>2</sup>, 건축면적 4,165.0m<sup>2</sup>, 연면적 5,593.4m<sup>2</sup> 규모로 재단법인 인천문화재단이 운영하며, 예술 창작 인큐베이팅을 목적으로 설립되었다. 주요 시설은 다목적실 및 다목적공연장, 공동작업실, 전시장, 창작작업실, 게스트하우스 등 13개의 동으로 구성되어 있다. 레지던시 입주작가들은 인천 아트플랫폼에 직접 거주하면 창작활동을 하고, 같은 공간에 작품을 전시하며 지역주민과의 교류하는 등 다양한 프로그램 등의 진행이 가능한 교육공간으로 만들어졌다. 인천 아트플랫폼은 예술 창작의 공간을 제공하고 다양한 프로그램의 지원을 통해서 예술가를 발굴하고 지원하는 등 지역 예술 창작 발전소로서의 기능을 수행하고 있다. 그리고 국내 뿐만 아니라 국외 예술가와의 교류를 통한 네트워크를 형성하고 관련기관과의 유기적 협력을 구축하는 플랫폼 역할을 담당하고 있다. 그 외에도 시민의 직접 참여가 가능한 예술 및 교육 프로그램을 상시적으로 진행하여 시민 문화의식을 고취시키고 인천을 소재로 한 다양한 기획행사를 발굴 하는 등의 역할을 하고 있다. 인천 아트플랫폼의 주요한 사업들과 프로그램은 레지던시 운영을 통한 예술가들의 창작활동과 긴밀히 연계되는 구조라 할 수 있으며, 관련한 레지던시 주요 지원 프로그램은

다음과 같다.

<표 15 > 인천 아트플랫폼 레지던시 주요지원 프로그램

구분	주요 내용
창작지원 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주작가들에게 다양한 전시 및 프로그램 참여 기회 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘프리뷰 전시’, ‘결과보고 전시’, ‘플랫폼 페스티벌’ 등 당해 연도 개최 전시 3회 참여지원</li> <li>- 창작지원 프로젝트 및 소규모 기술 워크숍, 건강검진 진행 등</li> </ul> </li> </ul>
역량강화 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주작가 역량강화를 위해 교육 프로그램 진행 및 교류 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입주작가 프리젠테이션 및 교류 워크숍 ‘플랫폼 살롱’ 개최</li> <li>- 인천 소재 창작활동을 지원하기 위해 인천 리서치투어 진행</li> <li>- 저작권, 계약 관련 강의 Development 아카데미 진행</li> </ul> </li> </ul>
이론가 매칭 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주작가와 관련분야 이론가의 학술적 만남을 통해 작가의 작품 및 제작 과정에 대한 피드백 유도 및 인적 네트워크 형성</li> </ul>
국제교류 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입주작가들의 해외 진출 지원 및 국외 작가와의 네트워크 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입주작가 중 외국 레지던시 기관 참가자를 선정·교류지원</li> <li>- 국외 작가를 선발·초청하여 예술 활동 지원</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 인천아트플랫폼 홈페이지(www.inartplatform.kr)

## (2) 한국 근대문학관

한국근대문학관은 1890년~1950년대 까지 한국근대문학의 주요한 자료를 전시하는 우리나라 최초의 공공종합문학관이다. 2013년 인천시는 일제 강점기에 만들어진 김치공장, 물류창고 등 4개동을 리모델링하여 한국근대문학관을 개관하였다. 대지면적 1,064m<sup>2</sup>, 건축면적 781.4m<sup>2</sup>, 연면적 1,604.9m<sup>2</sup> 규모로 재단법인 인천문화재단이 운영하며 교육, 전시등의 행사 등을 개최할수 있는 공간과 한국근대문학과 인문학을 체험할 수 있는 공간 등으로 구성되어 있다. 한국근대문학관은 1890년대 근대계몽기부터 1948년 분단까지 한국근대문학작품을 수집·분류·보

존하고 전시하는 기능을 수행한다. 아울러 한국근대문학과 인문학에 대해 연구하고 관련 서적 등을 출판하는 역할을 담당하고 있다. 이 외에도 지역주민을 대상으로 하는 인문학 강좌와 세계 각국의 해외문학가들과의 네트워크 등을 추진하고 있다. 주요 사업으로는 전시, 교육, 연구출판 등을 추진하고 있는데 전시사업은 상설전시와 기획전시, 작은전시로 구분된다. 상설전시는 근대계몽기(1904년~1910년)부터 해방기(1945년~1948년)까지의 한국 근대문학작품을 연중 전시한다. 기획전시는 소장 자료 연구 및 문학과 미술 등 타 장르가 결합된 형태로 전시된다. 작은 전시는 분기별로 다양한 주제의 문학자료를 전시한다. 그 외 연구 출판 사업으로는 격월간 문화비평지 ‘플랫폼’과 지역의 역사·문화를 소재로 하는 ‘인천 문화재단 총서’를 출간하고 있다. 또한 서구 중심의 세계문학을 검토하고, 새로운 세계문학 논의를 목적으로 아시아, 아프리카 등 작품을 소개하는 번역서 ‘인천 AALA문화총서’를 출간하고 있다<sup>22)</sup>.

### (3) 누들 플랫폼

누들 플랫폼은 제분산업이 발달했던 지역고유의 장소성에 짜장면과 쫄면의 탄생지, 냉면·칼국수 등 면요리 집합처라는 지역 특수성의 자산을 활용한 창업지원, 누들체험 콘텐츠의 신규개발, 창작활동 등을 주요 목적으로 추진되는 사업이다. 누들 플랫폼 사업은 인천시가 추진하고 있는 아시아누들타운 사업<sup>23)</sup>의 선도핵심 사업으로 추진되기 시작했으며, 인천시의 인천 개항창조도시 플랫폼 전략의 핵심 기반중 하나로 반영되었다. 누들플랫폼은 북성동 차이나타운과 신포동 문화의 거리 등 타 지역에 비해 혼재된 상업거리와 열악한 거리환경 및 경기 침체로 상대적으로 비활성화된 관동2가 일원에 지하2층부터 지상 3층까지 연면적 약 2,520m<sup>2</sup> 규모로 지어질 예정이다. 누들 플랫폼은 국내 여행 트렌드와 최근 레트로 문화의 유행 및 급증하고 있는 음식관광 수요에 선제적으로 대응하여 국내외 관광객을 유치하는 것이 핵심목표이다<sup>24)</sup>.

22) 한국근대문학관(<http://lit.ifac.co.kr>)

23) 북성동 짜장면, 신포동 쫄면 등 누들 관련 음식자원 및 상가들과 대한제분, 동화제분 등 제분 기업이 밀집되어 있는 자유공원 중심 반경 6km 내 지역으로 2014년 국토교통부 도시활력증진지역 개발사업 공모에 선정되어 추진되는 사업이다.

(4) 민간문화·예술공간

개항창조도시 일대에는 민간이 운영하고 있는 예술 카페와 체험공방 등 문화·예술 공간이 증가하였는데 이는 개항장 문화지구 권장시설 및 준권장시설에 대한 지원사업의 영향으로 해석된다.

<표 16 > 인천개항장 문화지구 권장시설 및 준권장시설 지원내용<sup>25)</sup>

구분		주요 내용
지원 대상	권장 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화예술진흥법의 문화 및 영업시설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>문화시설 : 공연시설, 전시시설, 도서시설, 지역문화복지시설, 문화보급·전수시설, 그 밖의 문화시설</li> <li>영업시설 : 민속공예품점, 골동품점, 필방, 표구점, 도자기점 등</li> </ul> </li> </ul>
	준권장 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술단체활동 관련 업종 : 연극, 무용, 음악 등 공연단체</li> <li>장인·수공예 업종 : 공방, 양장점, 한복점, 악기판매점</li> <li>집객·편의업 : 기념품점, 사진관, 전통찻집, 커피 전문점</li> </ul>
지원 내용	재정적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>취득세 : 권장 업종 및 시설 용도로 취득한 부동산 취득세 50% 경감</li> <li>재산세 : 권장 업종 및 시설 용도의 건축물 및 부속토지의 재산세 50%를 3년간 경감</li> </ul>
	금융적 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>신축·개축·증축·대수선비 : 5천만원 한도 내 80%까지 저리용자</li> <li>편의시설 확충 및 옥외광고물 개선을 위한 시설비</li> <li>근대경관조성사업 보조금 : 근대적 경관 건축물의 신축·개축·증축·대수선을 대상으로 최대 3천만원 보조금 지원</li> </ul>

자료 : 인천광역시

2013년부터 인천시 중구는 개항장 문화지구 일대의 지역주민과 예술가, 예술공간 운영자들이 함께 참여하는 개항장 문화지구 아트프로젝트를 진행하며 방문객

24) NBN 내외통신뉴스, 2018.07.27., 인천중구, 국내최초 ‘누들플랫폼’ 새로운 음식관광의 포문 열다.

25) 인천광역시 중구, 인천개항장문화지구(2012)

들에게 다양한 문화체험의 기회를 제공하고 문화예술 활동 참여를 유도하여 지역경제 활성화를 이뤄내고 있다.

## 2) 인천 개항장 문화적 도시 창조도시 요소 분석

### (1) 인재 영역

인천개항장 개문화지구의 아트마켓, 문화·예술 공연 등은 주민 협의회 중심으로 운영되며 사회적 기업의 영역을 확장할 수 있는 기회를 제공해 창조적 인재 유치에도 힘쓰고 있다. 원도심과 신도시와의 균형적 발전을 위한 문화마을 조성 사업으로 문화예술 콘텐츠 확보에 노력하고 있고 지역의 젊은 인재를 위한 프로그램 구성에도 노력하고 있다. 이를 통해 지역협력체계 구축을 통한 주민참여 활성화를 바탕으로 여건변화 부응하는 탄력적 대응방안을 마련할 수 있다. 또한 인천시는 도시재생 사업추진을 총괄하는 운영조직의 필요성이 대두됨에 따라 행정기관, 주민협의체, 사업시행주체 등 이해관계자 간 의견 조정기구로 지역의 경제, 관광, 금융, 문화화 등의 분야별 전문가로 구성된 인천개항장 재생사업 총괄 코디네이터를 도입하였으며 그 결과로 지역 내 마을공동체의 성공사례 발굴과 네트워크 형성에 기여하고 있다. 이는 지역 고유의 근대역사문화자원 자원들의 연계는 단지 장소만의 특징으로 나타나는 단순한 결과가 아니라 복합적 현상으로, 인재 유치 및 지역 유연성과도 연결이 되어 있음을 확인할 수 있다.

### (2) 공간 영역

인천시 개항장 문화도시 추진사업은 우리나라 근·현대사의 문화·역사 유산의 새로운 접근과 해양·문화의 공간으로서의 랜드마크 공간 조성사업을 동시에 추진하며 다양한 시너지 효과를 가져오고 있다. 각 사업 연계 방안으로 해양거점으로 월미도 중심의 콘텐츠를 확충하고 해상교통 네트워크의 중심으로 육성하고 있는데 경제기반 거점으로 상상플랫폼, 인천역, 1·8부두 중심으로 보행체계를 구축을 통해 연계성을 확보하고 있다.

과거에는 문화도시의 새로운 공간 창출이 역점적으로 추진되었다면 최근에는 역사문화 콘텐츠를 바탕으로 복원·조성되는 도시재생 마케팅을 통해 지역경제활성화의 동력으로서의 가치를 지니고 있다. 공간을 거점으로 활동하는 것은 공간을 기반으로 한 자율성과 자생적 창조성이 발휘된다. 이를 통해 지역의 매개자 협업을 할 수 있는 기반을 강화시킬 수 있다. 역사·문화적 공간인 근대건축물 복원 및 건축물 활용한 전시공간 확충을 통해 활용해 전시공간 확충에 노력하였고 그 외 한중문화관과 한국 근대문화관 등 문화적 공간으로 활용되고 있다.

<표 17> 근대건축물 복원을 통한 전시공간 확충사업

사업명	주요내용
인천개항 박물관	사업기간 : 2006 사업비 : 1,853백만원 내용 : 개항 후 근대 문화 모습과 근대 인천의 모습을 학습 가능 공간
인천 개항장 근대건축 전시관	사업기간 : 2004 ~ 2005 사업비 : 2,330백만원 내용 : 개항기 이전 물품 전시와 근대 건축물
짜장면 박물관	사업기간 : 2006 ~ 2012 사업비 : 6,500백만원 내용 : 박물관 주요 공간 및 차이나타운 연계 프로그램 아시아 누들타운 조성사업 연계 (거점공간 플랫폼)
아트 플랫폼	사업기간 : 2003 ~ 2008 사업비 : 22,316백만원 내용 : 교육 및 창업 공간 (시민창작지원공간), 비즈니스, 연구개발(창의공간)
제물포 구락부	사업기간 : 2003 ~ 2013 사업비 : 742백만원 내용 : 박물관, 국제문화교류 페스티벌 외

자료 : 인천 개항창조도시 활성화계획을 바탕으로 연구자 재구성

인천시는 보행로 및 경관 정비를 통해 개항역사문화의 거리와 일본풍의 거리 조성을 지역 활성화를 위해 정비하고 있다. 개항역사문화 거리인 경우 안내시스



템 개선과 열린광장 조성 일본풍 거리는 테마형 리모델링으로 인천 개항누리길은 도보 탐방 프로그램으로 구성 하고 아트플랫폼 사업은 레지던시 프로그램, 전시, 공연, 교육 프로그램으로 지역민의 공간으로 문화적 삶을 목표로 운영되고 있다.

### (3) 유연성 영역

인천시의 성공적인 문화적 도시재생에는 사업초기부터 구성된 민간기관과 유관기관의 협조체계와 TF 팀 등을 들 수 있다. 이를 통해 인·허가 및 규제완화 등 현실적 지원방안과 구체적 세부추진 방안들이 모색되었기 때문이다. 또한 기관들의 원활한 업무 협력을 위해 중간지원 조직으로 도시재생 지원센터가 설립되어 지역주민, 연구진, 출연기관 등과의 소통을 담당하며 상향식 거버넌스 체계가 마련의 기초가 되었다.

인천시는 재생사업 추진을 위해 도시재생전담조직의 역할을 보완하는 행정지원협의회 구성하여 운영하였다. 전담조직은 기존 3개팀, 16명 규모에서 5개 팀, 22명 규모로 확대 보완하고 도시재생사업 총괄, 조직, 관리, 지원 등 컨트롤 타워 역할과 부서 간 종합적 통합적 업무추진을 통해 맞춤형 도시재생 서비스를 추진하고 있다.

지역민 역량강화 사업으로 인하대학교에 인천도시재생 대학을 개설하고 워크숍, 특강 등을 통해 원도심 주민역량 강화와 마을 공동체 만들기, 사회적 경제조직 연계로 공동 성장 기반 조성에 노력하고 있다. 사회적 재생은 고용, 교육훈련 등 다양한 지원활동을 통해 개인의 삶의 질을 향상시키고, 사회통합에 기여하며, 지역사회를 활성화한다. 이는 재생이 공간에서 인재로 이전되면서 사회적 재생이 갖는 의미가 늘어나게 되는데 사회적 재생은 양극화된 사회구조의 해결책이며 지속가능한 전략이다.

## IV. 제주 함덕 문화적 도시재생 사업 적용방안

전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업의 사례분석을 바탕으로 문화적 도시재생 방향 설정에 있어 창조도시 주요 요소가 어떻게 적용되는지 살펴 보았다. 창조도시 요인들과 문화적 도시재생 성공 요인에 나타나는 창조도시 요인들은 지역의 역사·환경·문화에 따라 다양한 형태의 크고 작은 성공과 실패로 나타날 수 있으며, 지역이 가진 문화적 정체성에 따라 다양한 모습으로 나타난다. 이러한 다른 지역의 문화적 도시재생 사업의 분석을 통해 제주지역의 성공적인 문화적 도시재생을 이루기 위한 요소의 확인은 정책적 함의 도출과 성공모델을 구축하는데 매우 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다. 두 사례에서 공통적으로 나타난 지역의 역사·문화자산이라는 문화적 도시재생 사업의 유사한 출발 배경은 시사하는 바가 매우 크다.

### 1. 인재(Man of Ability) 영역

성공적인 문화적 도시재생 사업의 배경에는 항상 인재영역의 다양한 활동이 존재한다. 전주한옥마을의 ‘전통문화 중심도시 추진단’을 비롯하여 인천개항장 도시재생 사업의 핵심에도 항상 창의적이고 자발적인 지역주민의 참여가 있었다. 또한 창의적인 도시재생 정책을 계획하고 수립함에 있어 창의적 인재가 갖는 역량과 역할은 정책방향 설정에 있어 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 리처드 플로리다가 주장한 것처럼 창조계급이나 창의인재들이 마음껏 역량을 펼칠 수 있는 환경을 제공하기 위해 다면적인 문화정책이 필요하다고 할 수 있다. 함덕은 음악예술 기반의 문화적 도시재생이 요구되는 곳으로, 지역주민을 대상으로 1인 1악기 교육 프로그램이나 함덕고의 음악예술 중점학교 선정, 마을 오케스트라 구성 외에도 개인의 창의적 역량을 발휘할 수 있는 다양한 문화예술 환경 마련이 필요하다.

## 2. 공간(Creative Space) 영역

문화적 도시재생을 위해 물리적 공간인 함덕 해수욕장의 창의적 활용방안의 검토가 필요하다. 함덕해수욕장은 제주를 대표하는 해수욕장으로 스테핑스톤 페스티벌, 함덕 뮤직위크<sup>26)</sup> 등 다양한 음악 장르의 축제가 매년 진행하고 있다. 문화적 공간 조성은 창조적 인재 육성을 위한 환경조성과 지역의 문화적 분위기를 향상뿐만이 아닌 잃어버린 공간의 의미와 가치를 부각시킬 수 있다. 그런 의미에서 기존 유희시설을 재활용 함으로써 지역민에게 문화적 경험을 제공하고 지역의 문화적 경쟁력을 높여주는 역할을 수행해야 한다. 특히 공간의 기능과 성격에 따라 다양한 프로그램을 적용하여 창의적 공간구성을 도모할 수 있다. 그러나 공간의 운영에만 집중하다 보면 지역민의 삶 속에 필요한 부분을 놓칠 수 있다. 공간과 주민 그리고 문화가 조화를 이루는 공간으로 목표를 설정해야 한다.

## 3. 유연성(Flexibility) 영역

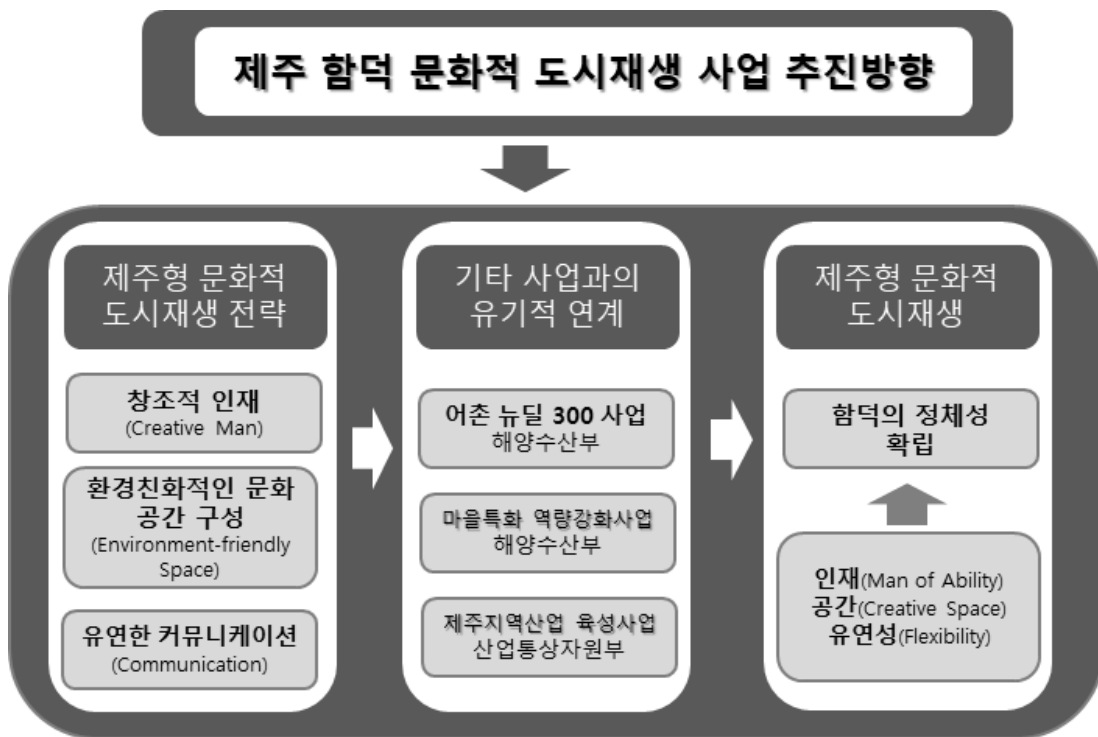
유연성은 창조도시의 또 다른 창조환경으로 제도를 운영하는 조직이 갖춰야 할 중요 요소이다. 문화적 도시재생 사업을 추진하기 위해서는 문화·관광 뿐만 아니라 건축·교통 등을 포괄하는 전문가 조직과 지역주민, 행정담당자들의 유기적 협력이 필요하다. 가장 이상적인 문화 민관 협치모델로 평가받고 있는 전주한옥마을의 ‘전주 전통문화 중심도시 추진단’의 사례에서 살펴본 바와 같이, 행정주도의 일방적 정책 추진의 한계를 극복하고 산·학·민·관의 다양한 추진 주체들의 역량을 집결해 각 기관들의 유연한 커뮤니케이션의 통로가 필요할 것이다. 협업을 통해 문화적 도시재생의 방향성을 설정하고 세부절차를 준비하고 단계별 이행상황 점검을 위한 ‘함덕 문화적 도시재생 매뉴얼’ 구성을 제안해 본다.

최근 함덕 지역은 어촌 재생을 위한 ‘어촌뉴딜 300 사업’ 선정되어 해양관광 활성화에도 기대를 모으고 있다. 단편적이고 독자적인 사업추진 보다는 함덕 문

26) 2012년부터 함덕해수욕장에서 매해 진행되고 있는 음악 축제로써, 락페스티벌, 라틴문화페스티벌, 핫썸머워터워 페스티벌, 클래식 페스티벌등이 5주간 진행된다.

화적 도시재생 사업의 큰 설계도 속에서 유기적인 협업이 필요할 것이다. 이외에도 해양수산부는 주민주도형 마을 자원 발굴, 공동체 형성, 마을 특화발전계획 수립 지원을 위해 ‘마을특화 역량강화사업’, 산업통상자원부의 지역의 미래 성장 동력 육성을 통해 지역경제 활력을 제고하기 위한 ‘제주지역산업 육성사업’과의 유기적 연계와 협력이 가능해진다면 지역 경쟁력을 더욱 강화될 것이다.

<그림 10> 제주 함덕 문화적 도시재생 사업 추진



자료 : 연구자 작성

## V. 결론

### 1. 연구의 요약

본 연구는 도시지역의 현안문제와 지속가능한 도시의 성장을 위한 도시정책의 대안으로 떠오르고 있는 문화적 도시재생 사업에 대해 고찰해보았다. 문화적 도시재생은 다양한 현안을 극복하기 위해 지역민이 창조를 실천하는 개념으로 이는 고정된 것이 아니라 지역성을 바탕으로 유기적으로 변화·발전해 나가는 개념이라 할 수 있다. 도시의 문화적 정체성은 도시의 부가가치를 높이고 도시발전 전략의 원료가 되어 문화예술의 창조적 활동을 위한 환경을 제공함과 동시에 방향성과 지속성을 제시하는 역할을 하고 있다. 이에 세계 여러 도시에서 문화를 통한 도시경쟁력 강화에 많은 노력을 투입하고 있는 현실에 비해 관련연구는 대부분 성공사례 분석에 머물고 있다.

이에 본 연구에서는 우선, 창조도시의 주요요소 도출을 위해 Florida(2002)의 창조도시 기본 3요소인 인재(Talent), 기술(Technology), 관용(Tolerance)을 인재(Man of ability), 공간(Creative Space), 유연성(Flexibility)의 개념으로 새롭게 정리하여 본 연구에 적용하였다. 성공적인 문화적 도시재생 사업의 대표 사례라 평가받고 있는 전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업에 재정의된 창조도시의 주요인 인재, 공간, 유연성의 요소를 대입하여 성공요소를 분석하였다. 우선, 전주한옥마을의 경우 문화적 도시재생 사업의 배경에는 인재영역의 다양한 활동이 있었음을 알 수 있었다. ‘전주 전통문화 중심도시 추진단’을 비롯한 ‘도시재창조 시민포럼’, ‘도시재생 대학생 서포터즈’, ‘마을 재생 코디네이터’, ‘동(洞)·동(同)·동(動) 마을 재생학교’ 등 다양한 모습의 인재영역의 활동들이 대부분 지역주민이 자발적으로 참여로 이루어져 지역 재창조의 주요한 플랫폼 역할을 하였다. 특히 ‘전주 전통문화 중심도시 추진단’은 행정조직의 한계를 극복하고 산·학·민·관의 다양한 추진 주체들의 역량을 집결해 지역문화 정책을 발전시키는 통로 역할을 하며 가장 이상적인 문화 민관 협치 모델로 평가받기도 한다. 공간 영역에서는

‘천년 전주’라는 슬로건 아래 한옥마을을 중심으로 한옥의 보전·육성 및 구도심 지역에 전통문화를 콘텐츠로 한 다양한 시설물들을 조성하여 전주한옥마을의 정체성과 상징성을 성공적으로 표현했다고 평가받고 있다. 유연성 영역에서 고찰해보면, 원활한 도시재생 프로젝트를 위해 현실적 진단 및 재생방향을 제안하는 전문가와 비전제시와 주민참여를 유도하는 행정, 입안 및 집행과정에 적극적으로 참여하는 주민이 함께 거버넌스를 구축한 사례로 설명되고 있다. 인천개항장 문화적 도시재생 사업의 경우 지역의 젊은 인재를 위한 프로그램 구성 및 금융·회계·관광·문화 등 분야별 총괄 코디네이터 제도 도입 등을 통해 지역 인재간 네트워크 형성을 위한 시도를 하고 있다. 공간영역으로 한국 근·현대사의 역사문화적 유산을 바탕으로 지역의 정체성이 드러나도록 복원 및 전시공간 확충 등 창의적 공간구성 전략을 수행하였다. 마지막으로 사업초기부터 유관기관과 민간기업의 TF 구성 등을 구성하여 원활한 업무 협력체계를 구축하였으며 중간지원 조직으로 도시재생 지원센터를 설립하여 출연기관, 학계, 주민조직 등과 소통과 교류를 확대하여 상향식 거버넌스 체계를 마련하였다.

전주한옥마을과 인천개항장 문화적 도시재생 사업은 각 지역 고유의 정체성이 반영되어 기본적인 출발배경 및 추진내용이 모두 상이하지만, 각 도시만의 역사·문화적 정체성을 바탕으로 성공적인 문화적 도시재생 사업을 이뤄냈다는 공통점이 있다. 결국 다양한 연구자들이 주장한 바와 같이 창조적 인재들이 문화라는 언어를 통하여 자유롭게 창조적 활동을 영위할 수 있는 공간을 조성하고 지역 구성원간 유연한 협력체계가 이루어진다면 성공적인 문화적 도시재생 사업이 가능하다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 연구방법적인 면에서 문헌조사 위주로 진행이 되어 문화적 도시재생 사업의 구체적인 방법과 전략을 제시하는데 한계가 있었다. 문화적 도시재생 사업은 각 도시마다의 독특한 역사, 문화로 대변되는 정체성이 모두 다르기 때문에 문헌조사 위주의 연구결과만을 유형화 하여 실제 사례에 적용하는데 무리가

있을 수 있기 때문이다. 향후 연구방법을 다양화하여 현실적으로 적용 가능한 전략적 방안이 도출된다면 더 설득력 있는 연구가 될 수 있을 것이다.

그럼에도 본 연구는 제주 함덕의 특화된 문화적 도시재생 사업의 방향성 제시에 대한 시도를 함으로써 지역쇠퇴나 원도심 공동화를 겪고 있는 다른 중소도시의 특화된 문화적 도시재생 사업에 대한 방향성을 제시했다는 데 의의가 있다. 앞으로 문화적 도시재생의 함의와 중소도시에 맞는 프로세스 연구가 지속적으로 진행되기를 기대한다.

## < 참고 문헌 >

### [관련법률 및 지침]

1. 「도시재생 종합정보체계」, 2019
2. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, [법률 제15317호, 2017. 12. 26., 일부개정]
3. 「도시개발법」, [법률 제14795호, 2017. 4. 18., 타법개정]
4. 「도시재생전략계획수립 가이드라인」, 국토교통부, 2014

### [학위논문]

1. 김민재, 「문화적 도시재생 관점에서 항만재개발 계획의 평가 및 발전방향 연구」, 인하대학교 석사학위논문, 2014
2. 이미숙, 「창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략방안; 영국의 도시재생 성공 사례를 중심으로」, 조선대학교대학원 석사학위논문, 2018
3. 이현미, 「원도심의 문화적 재활에 관한 연구」, 성공회대학교 석사학위논문, 2006
4. 윤현석, 「문화적 도시재생전략 연구」, 전남대학교 석사학위논문, 2011
5. 장세영, 「문화적 도시재생을 위한 지역문화매개자의 역할 분석」, 전남대학교 석사학위논문, 2015
6. 하지영, 「문화적 도시재생에 대한 시민의 영향인식과 태도에 관한 연구」, 전남대학교석사학위논문, 2013
7. 홍옥범, 「문화적 도시재생을 통한 도시관광 활성화 방안: 광주광역시 양림동을 중심으로」, 전남대학교 석사학위논문, 2015

### [학술논문 및 단행본, 보고서]

1. 고영복, 「사회학사전」, 사회문화연구소, 2000
2. 구자훈, 「중심시가지 활성화를 위한 근린재생사업의 전략 및 추진방향」, 대한국토도시계획학회, 2015
3. 계기석, 「도시재생을 위한 문화전략모형의 적용방안 연구; 부천시를 중심으로」,



도시행정학보, 2010

4. 남기범, 「창조도시 논의의 비판적 성찰과 과제」, 도시인문학연구, 2014
5. 리차드 플로리다, 「도시와 창조계급」, 푸른길, 2008
6. 사사키 마사유키, 「창조를 디자인하라」, 미세움, 2010
7. 안지연 외, 「문화적 도시재생으로 협력적 거버넌스의 가치와 인식에 대한 질적연구; 성북문화재단 공유원탁회의와 신림예술창작소 작은따옴표 사례를 중심으로」, 인문사회21, 2018
8. 이계만 외, 「도시발전을 위한 창조도시 발전전략 접근의 유용성」, 한국거버넌스학회보, 2013
9. 이승권 외, 「유네스코 창조도시 연구; 유럽문화도시와 고베의 사례를 중심으로」, 유라시아연구, 2014
10. 이하리 외2명, 「도시재생 : 지구단위계획을 통한 서울 도심부 노후건축물 관리방안 연구」, 한국도시설계학회, 2008
11. 윤정란 외, 「문화적 도시재생전력 비교연구; 전주시 및 군산시 사례를 중심으로」, 국토지리학회지, 2012
12. 오병호, 「도시재생의 방향」, 서울경제 통권 23호, 2007
13. 조광호, 「문화를 통한 지역 구도심 재생·활성화 방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2013
14. 전주시청, 「전주, 도시재생을 말하다」, 전주발전연구원, 2014
15. 장성화, 「전주한옥마을 조성사업의 도심재생 성과분석 및 개선방안」, 전북발전연구원, 2010
16. 정재희, 「남해안시대 창조도시화 전략」, 경남발전연구원, 2009
17. 제인 제이콥스, 「도시와 국가의 부」, 나남출판, 2004
18. 주상현, 「도시재생사업 성공요인 중요도 분석과 정책적 함의; 전문가와 지역주민 인식비교를 중심으로」, 한국자치행정학보, 2019
19. 찰스 랜드리, 「크리에이티브 시티 메이킹」, 역사넷, 2009
20. 최영화, 「인천형 문화적 도시재생 방안」, 인천발전연구원, 2017
21. Graeme Evans(2005), 「Measure for Measure : Evaluating the evidence of Culture's Contribution to Regeneration」, Urban Studies, 2005

<ABSTRACT>

**A Study on How to Apply  
Elements of Creative Cities  
to the Culture Urban Regeneration Project**

Myoung-Su Kim

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

(Supervised by Professor Kyung-su Hwang)

As an alternative method of addressing local issues that are hardly tackled down by existing and old paradigms and of constantly growing cities, the concept of urban regeneration grafted with culture has been stressed. It is very significant to carry forward urban regeneration specified with an individual city as each and every one of the cities has its own identity shown in its unique history, environment and culture. ‘Culture’ has emerged as a policy keyword for a new urban growth model and urban development in many cities around the world because the culture urban regeneration project, as a new alternative method, is having a practical effect on developing cities and vitalizing local economies.

By looking into reference books, I have stated the concept & trends and theories of main researchers on creative cities and culture urban regeneration

in this Research. In particular, I have drawn ‘Man of Ability’, ‘Creative Space’ and ‘Flexibility’ out of creative cities’ key elements and suggested an applicable method for the project of regenerating Hamdeok, Jeju into a cultural city by comparing with Jeonju Hanok (Korea’s traditional house) Village and a culture urban regeneration project for Incheon Open Port, both of which were selected as case regions.

This Research, however, has been carried out mainly by looking into documents and reference books and thus is showing a limited number of cases found only in large-sized urban regions in Korea without any of them found overseas. As a result, it has its own limitations to apply such cases to a small-sized city of Hamdeok, Jeju. As such, it would be necessary to analyze various cases home and abroad in relation with culture urban regeneration of small-sized cities and to make many-sided trials to find practical and applicable ways including interviews with authorities, locals and other stakeholders and others.

Keywords: Culture Urban Regeneration Project, Elements of Creative Cities, Urban Growth Model