

도시재생을 위한 문화지구정책 거버넌스 연구 : 부산광역시 또따또가를 사례로¹⁾

Building Effective Governance for Cultural District Planning : The Case of the Totatoga Project in Busan

박세훈 Park Se Hoon²⁾, 주유민 Joo Yu Min³⁾

Abstract

With the rise of cultural economy in today's post-industrial cities, cultural district planning is increasingly used as an urban regeneration tool. Korea is no exception, and many of its cities that are facing de-industrialization and population loss are following the trend, installing numerous cultural district projects for their ailing neighborhoods. These projects, however, often falter as they fail to build an effective governance structure, especially amid the conflicting interests between artists and urban bureaucrats. Against this backdrop, the study explores the Totatoga project in Busan Metropolitan City, in an attempt to clarify the factors behind effective policy governance for cultural district planning. It finds that the role of an intermediary agency, which helped to bring together different actors, including government, artists, and the local community, and the local government's non-interventionist attitude were important success factors for the project. Hence, as a conclusion, it suggests that a local government's mode of intervention should be reinvented, so as to provide flexible and horizontal governance structure for art-led urban regeneration policies in Korea.

Keywords: Cultural District, Urban Regeneration, Governance, Totatoga, Cultural City,
Busan Metropolitan City

I. 서론

금세기에 들어서 우리나라 도시정책의 뚜렷한 특징 중 하나는 문화예술을 정책의 도구로 활용하고 있다

는 점이다. 이에는 부동산 경기의 침체로 이전과 같은 개발사업 위주의 정책이 불가능하다는 점, 도시 중심부, 특히 원도심의 침체가 지속되면서 이를 재생시킬 필요성이 커졌다는 점, 그리고 무엇보다도 문

1) 본 논문은 국토연구원과 싱가포르국립대학교 리관유공공정책대학원의 재정 지원에 의한 것임. 필자는 2011년 이후 또따또가 정책과 관련된 공무원, 예술가, 문화기획자 등에 대해 조사를 지속해 왔음. 조사 결과의 일부는 박세훈 외(2011)에 정리된 바 있으며, 본 연구는 그 후속 연구에 해당함. 연구에 기여이 협조해 준 부산시청 문화예술과 관계자, 부산문화재단 관계자, 그리고 또따또가의 예술가들에게 감사의 마음을 전함.

2) 국토연구원 연구위원(제1저자) | Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary Author | shpark@krihs.re.kr

3) 싱가포르국립대학교 리관유공공정책대학원 조교수 | Assistant Prof., Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore | sppjym@nus.edu.sg

화예술에 대한 시민들의 관심이 증대하여 이에 대한 수요가 커졌다는 점이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 1990년대까지만 하더라도 문화정책은 도시정책의 주요한 고려사항이 아니었으며 고려된다 하더라도 명목적인 수준을 넘어서지 못했다. 그러나 최근의 도시정책은 문화예술을 필수불가결한 요소로 포함하고 있다. ‘문화도시’, ‘창조도시’, ‘역사도시’ 등의 이름으로 추진되고 있는 중앙정부와 지방자치단체들의 각종 도시정책이 이를 잘 보여준다(문화체육관광부 2012; 박은실 2008; 이순자, 장은교 2012).

특히 예술가를 활용하여 문화지구(cultural district)를 조성하는 정책은 대표적인 문화기반 도시재생전략(culture-led urban regeneration strategy)에 해당한다. 침체된 도심지역이나 전통시장에 예술가를 유치하여 창작활동을 자극하고 이를 기반으로 교육프로그램 운영, 축제 개최 등을 통하여 지역을 활성화하는 전략이 그것이다. 이러한 전략은 우선 사업비가 많이 소요되지 않아 낙후된 도심에서 쉽게 시도해 볼 만한 모델이다. 지역에 예술적인 기반이 있으면 좋겠지만 그러한 기반이 없더라도 시작하는 데 큰 부담이 없다는 장점이 있다. 그 때문에 오늘날 이러한 형태의 문화지구 조성정책은 그 수가 급격히 증가하고 있다. 명시적으로 문화지구를 조성하는 것이 아니더라도 창작거점을 매개로 도시재생을 도모하는 정책을 포함한다면 그 수를 헤아리기 어려울 정도로 많다. 서울의 금천예술공장, 인천의 아트플랫폼, 대구의 예술발전소, 부산의 또따또가, 창원의 창동예술촌, 광주의 대인시장 등은 모두 유사한 사업 콘셉트를 지니고 있다.⁴⁾

그러나 문화지구 조성정책의 설계와 추진이 그렇게 간단한 것은 아니다. 문화지구는 원래 예술가들의 자생적인 공간적 집적체를 의미하는 개념이다. 예술가들의 활동을 정책적으로 제어하여 공공의 목적에 부합하게 유도하는 것은 매우 복합적인 역량을 필요로 한다. 따라서 최근에는 성공사례보다는 실패사례가 훨씬 많이 보고되고 있다(Kim 2011; Ren and Sun 2012).

문화지구 조성정책의 난점은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 어떻게 예술가들의 창의성을 도시재생이라는 공공의 목표를 위하여 활용할 수 있는가 하는 점이다. 예술가들의 일차적인 목표는 개인의 창작활동이지 도시재생이라고 볼 수 없다. 예술가들은 공공이 지원한다고 해서 쉽게 작업공간을 옮기거나 지역 사회를 위해 활동하지 않는다. 따라서 창작활동을 우선시하는 예술가와 도시재생을 목표로 하는 행정 사이에 항상 갈등의 가능성이 존재한다. 특히 전통적으로 물리적 개발사업을 담당해오던 도시행정관료들은 예술가 및 문화계 인사들과 협업하는 것이 익숙하지 않다. 행정의 지나친 통제와 규제에 예술가들의 자발성과 창의성이 훼손되고 결과적으로 정책 실패로 이어지는 사례가 빈번하다. 한편, 두 번째는 문화지구의 성공이 상업화를 초래하는 젠트리피케이션(gentrification)의 문제다. 역설적으로 많은 문화지구가 ‘성공의 역설’을 경험하였다. 문화지구가 활성화되면서 입주자와 관광객이 늘어나고 이에 따라 임대료가 상승하여 당초의 문화기능이 구축(驅逐)되는 현상이 그것이다. 미국 뉴욕에서 문화지구의 성장과 쇠퇴(Zukin and Braslow 2011), 서울 대학로와 홍대

4) 본 논문의 문화지구는 기능적인 의미에서 예술가들의 집적지역을 의미함. 기능적 의미의 문화지구 이외에 제도로서의 문화지구도 존재함. 「문화예술진흥법」은 시도지사가 역사문화자원의 관리 보호와 문화환경 조성을 위해 ‘문화지구’를 지정할 수 있도록 하고 있음. 현재까지 서울의 대학로와 인사동, 인천 개항장, 파주 헤이리, 제주 저지예술인마을이 문화지구로 지정되어 있음. 그러나 이러한 제도로서의 문화지구는 별도의 논의를 요하는 분야로 본 논문에서는 다루지 않음. 문화지구 제도에 대한 연구로는 김연진 외(2011)가 대표적임.

가 상업화되면서 더 이상 젊은 예술가들의 보금자리가 되지 못하는 현상은 이를 잘 보여준다. 문화지구 정책을 ‘자기패배적 명제(self-defeating thesis)’라고 하는 것은 이 때문이다(Kang 1998). 결국 문화지구 정책은 성공과 실패 사이의 작은 길을 찾아가야 하며, 그러면서도 예술가들의 창의성을 효과적으로 활용해야 하는 어려운 과제를 안고 있는 셈이다.

이러한 과제를 염두에 두면서, 본 논문은 문화지구 조성정책의 거버넌스를 분석하고자 한다. 거버넌스는 일반적으로 정책 추진에서 관련 주체들의 협력적 관계망을 의미한다. 거버넌스가 중요한 이유는 위에 언급한 난점들이 결국 효과적인 거버넌스(governance)를 통해서만 해결될 수 있는 문제라 판단하기 때문이다. 행정이 예술가 그리고 지역사회와 효과적인 거버넌스를 구축할 때 예술가들의 창의성과 자발성을 이끌어내어 그것을 지역재생의 동력으로 활용할 수 있다. 젠트리피케이션의 문제 역시 예술가와 사회의 의식적인 노력이 요구된다. 도시재생의 목표를 단기적인 유동인구의 증가와 물리적 개발이 아닌 문화지구로서의 장기적인 발전에 두고 그에 적합한 전략을 추진할 필요가 있다. 이 역시 관련 주체들의 협력적인 노력을 통해서만 성취할 수 있는 과제다.

본 논문은 부산광역시 원도심 창작공간 조성정책(일명 ‘또따또가’ 사업)을 사례로 문화지구 조성정책의 바람직한 거버넌스의 모델을 살펴보고 그것이 가능했던 이유를 탐색하고자 한다. 2장에서는 예술가와 도시재생에 대한 기존의 연구를 살펴보고 문화지구 거버넌스에 대한 개념정리를 통해 본 연구의 분석틀을 마련한다. 여기서는 주로 해외의 문화지구 관련 연구들을 기초로 하고 있다. 3장에서는 부산시 또따또가 정책사례를 개관하고 현재까지 추진 현황을 정

리할 것이다. 4장은 2장에서 마련된 분석틀을 기초로 또따또가 정책의 거버넌스 구조를 분석한다. 주로 정부, 예술가, 지역사회가 어떠한 상호작용을 하였으며 그것이 갖는 의미가 무엇인지가 분석된다. 마지막으로 5장에서는 또따또가 사례에 대한 논의를 요약하고 그것이 문화지구 조성정책, 나아가 문화기반 도시재생정책에 갖는 함의를 제시하고자 한다.

II. 이론적 검토와 분석틀

1. 예술가와 도시재생

문화예술활동과 도시정책이 밀접한 관계를 갖게 된 것은 무엇보다도 오늘날 도시경제의 구조적 전환과 관련이 있다. 탈산업화가 심화되면서 오늘날의 도시는—적어도 1980년대 이후 선진 산업국가의 도시들은—생산의 장소라기보다는 소비의 장소이자 즐거움을 구하는 장소가 되었다(Daniels et al. 2011).⁵⁾ 이에 따라 1980년대 이후 도시계획 및 정책에서도 소위 ‘문화적 전환(cultural turn)’이 나타났다. 문화적 활동을 통하여 침체된 도심지역을 활성화하고 공동체를 재건하는 노력이 보편화되었다.

오늘날 수많은 정책 경험에도 불구하고 문화예술가와 도시재생의 관계는 논쟁거리로 남아 있다. 1980~1990년대 이 문제를 다루었던 학자들은 예술활동이 도시공간에 미치는 부정적인 영향에 더 주목했다. 대표적으로 샤론 주킨(Sharon Zukin)은, 뉴욕 소호(Soho) 지역 연구를 통해, 어떻게 예술가들이 도시개발의 수단으로 활용되는지 비판적으로 분석하였다. 그녀에 따르면, 예술가들은 부지불식간에 문화와 연계된 상업자본의 영향력을 확대하는 ‘예술적 생

5) Daniels et al.(2011)에 실린 여러 글들은 아시아의 여러 도시가 탈산업화 이후 어떠한 변화를 경험하고 있는지 생생하게 보여줌. 오늘날 문화경제(cultural economy)는 도시공간의 형태와 기능을 규정하는 가장 큰 힘이 되었음.

산양식'(artistic mode of production)의 한 부분으로서 역할을 수행한다(Zukin 1995; Zukin and Braslow 2011). 최근 저서에서 그녀는 다시 도시 엘리트들의 문화예술에 대한 선호-혹은 장소에 대한 진정성(authenticity) 추구가 어떻게 역설적으로 기존의 공동체를 해체하는 결과를 초래하는지를 조명하였다(Zukin 2011). 주킨이 제기한 소위 '젠트리피케이션(gentrification)' 문제는 오늘날까지 문화경제에 대한 논의에서 가장 중요한 논점으로 남아 있다.

이러한 비판적 시각은 최근의 예술기반 도시재생정책에 대해서도 존재한다. 특히 대규모의 문화시설-미술관, 박물관, 공연장 등-을 공급하는 선도개발(flagship development)적 문화전략에 대해서는 비판적인 평가가 많다. 이러한 형태의 문화전략은 사업 초기에는 관광객을 유치하는 효과가 있지만 그 이익이 장기적으로 지역주민에게 돌아가는지 의문시되고 있다. 많은 도시학자는 개발사업을 통해 지역을 상품화하는 전략은 지역경제의 양극화를 심화시키고 장기적으로 외부경제에 취약한 경제구조를 야기한다고 경고한다(Bailey, Miles, and Stark 2004). 예를 들어, 깁슨과 스티븐슨(Gibson and Stevenson)은 문화예술을 활용하는 도시문화전략이 오늘날 광범위하게 추진되고 있지만 그 경제적, 사회적 효과에 대한 증거는 부족하다고 지적한다(Gibson and Stevenson 2004). 한 예로, 재개발을 통한 이미지 재구축 전략(re-imaging strategies)은 막대한 공적 자금 투입에도 불구하고 공공의 이익에 부합하는 결과를 만들어냈다는 증거가 빈약하다는 것이다. 비슷한 맥락에서 영국의 지리학자인 말콤 마일즈(Malcolm Miles) 역시 예술기반의 도시재생이 근거가 빈약하다며 다음과 같이 지적한 바 있다. “개발업자는 도시를 아름답

게 만들기 위해 개발하지 않는다. 그들은 자신들의 개발방식이 자유로운 사회와 양립하기 어렵다는 사실을 숨기기 위해 도시를 아름답게 개발할 뿐이다(Miles 1997: 130).”

그러나 이러한 비판적 시각에도 불구하고 문화예술이 도시 발전의 자원으로 활용되고 있으며 그 중요성이 점차 커지고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 이미 고전이 된 플로리다(R. Florida)는 예술가를 포함한 '창조계층(creative class)'이 어떻게 도시 발전에 기여하는지를 논증함으로써 '창조도시론'에 불을 지폈다(Florida 2002; 2005). 그에 따르면 오늘날 세계적으로 인재들의 이동성이 극대화되면서 창조계층을 유치하는 것이 곧 도시 발전의 동력이 된다는 것이다. 따라서 그의 정책적 처방은 창조계층이 선호하는 사회적·문화적 기반을 조성하는 것이 된다.⁶⁾ 플로리다의 연구 이후에도 문화예술과 도시 발전의 관계에 대한 계량적·질적 연구가 꾸준히 축적되어 왔다. 예술가들의 집중도가 높은 도시가 인구 및 소득 증가를 보였다는 연구(Markusen and Greg 2006), 문화지구로 지니고 있는 도시가 그렇지 못한 도시에 비하여 성장했다는 연구(Noonan 2013; Brooks and Kushner 2001) 등이 대표적이다. 이러한 연구들은 문화예술에 대한 지원이 도시 발전에 실질적으로 기여할 수 있음을 주장한다.

실제 도시정책의 경험에서도 예술가가 지역사회 발전(community development)에 기여할 수 있다는 주장은 설득력을 갖는다. 특히 공공예술(public art)은 지역에 새로운 정체성을 부여하고 지역에 대한 자긍심을 높이며 결과적으로 공동체의 활성화를 견인할 수 있는 수단으로 여겨지고 있다(Salice 2011; Lees and Melhuish 2013). 공공예술을 옹호하는 이

6) 플로리다의 창조계층·창조도시론과 그 도시정책적 함의에 대한 비판적 검토로는 Pratt(2008)을 참조할 수 있음. 국내에서의 최근 문헌은 남기범(2014), 최병두(2014)가 대표적임.

들은 예술활동이 도시의 경제적 부의 증가에 직접적인 영향을 주는 것은 아니지만 비교적 적은 예산으로 공동체를 활성화시킬 수 있는 효과적인 수단이라고 본다. 특히 경제가 침체된 지역에서 예술가들의 활동은 공동체의 자긍심을 높이고, 장소의 정체성을 부여하며, 지역에 대한 소속감을 제고하고, 공동체의 필요를 충족시켜 줄 수 있다고 주장한다(Hall and Robertson 2001; Department for Culture, Media and Sport 2004; Evans 2005). 예를 들어, 스톤과 세이퍼트는 미국 필라델피아를 사례로 예술가 공동체가 빈곤율의 감소와 인구증가에 기여했음을 실증적으로 보여주었으며(Stern and Seifert 2007), 마커슨과 존슨은 지역의 소규모 예술센터가 지역사회 활성화에 어떻게 도움을 주는지 밝힌 바 있다(Markusen and Johnson 2006). 이러한 연구들은 예술가에 대한 지원을 통해 대규모의 개발사업에 의존하지 않고도 도시재생을 도모할 수 있음을 말해준다.

결국 정책적인 관점에서 볼 때, 예술가와 도시재생의 관계가 상호 호혜적인지 아니면 그 반대인지에 대한 논의는 큰 의미가 없다. 예술활동은 이미 도시정책의 필수불가결한 일부가 되었다. 문제는 어떻게 예술활동의 잠재력을 충분히 활용하면서 그 부정적 효과를 제어할 것인가다. 예술가는 쇠퇴한 지역에 활기를 불어넣고 지역사회를 건강하게 만드는 도구가 될 수도 있지만, 동시에 지역사회를 파괴하고 사회적 양극화를 초래하는 개발사업의 도구가 될 수도 있다. 이는 정책을 어떻게 설계하고 어떠한 방식으로 추진하는가에 좌우된다.

2. 문화지구 정책 거버넌스: 개념과 분석틀

문화지구는 일반적으로 “문화적 활동과 관련 기관이 고밀도로 집적된 지역으로 인정되는 - 공식적으로 혹은 비공식적으로 - 지역”을 의미한다(Frost-

Kumpf 2001). 학문적으로 어떠한 문화기능이 어느 정도 밀집되어야 문화지구라고 할 수 있는지에 대한 엄밀한 기준은 없다. 문화적 활동의 대상도 순수 예술 창작에서부터 전시시설 및 영화, 패션 등에 이르기까지 매우 다양하다. 단지 본 논문에서의 문화지구는 일반적인 문화지구보다는 개념을 좁혀서 예술가의 창작활동과 그 지원활동이 집적된 지역으로 정의한다.

한편, 거버넌스는 여러 분야에서 서로 다르게 정의되고 있지만, 본 논문에서의 정책 거버넌스(policy governance)는 정책 추진에 있어서 정부조직과 비정부조직 간의 협력 및 유관 조직 간 상호 의존성을 의미한다(Rhodes 1997). 오늘날 정책환경이 복잡해지면서 정부 단독으로는 정책목표를 달성하기 어려워졌으며, 시민사회 및 민간 부문의 협력이 필수적으로 요구되고 있다. 이러한 의미에서 정책 거버넌스는 “시장과 정부라는 이분법적 사고방식에서 탈피한 시장, 사회, 시민사회 등 상호 의존적 행위주체들 간의 수평적·협력적 조직”(Jessop 2000)이자, “정부의 직접 개입을 지양하고 사회적 하위체계 간의 의사소통을 증시하는 분권화되고 다중심화된 네트워크”(안병영 2000)로 이해된다.

특히 문화지구 조성정책은 이러한 거버넌스적 접근이 큰 의미를 갖는다. 문화지구 조성정책은 예술가의 자발성과 창의성을 활용하는 것이 핵심이며 동시에 지역사회의 협력 또한 필수적이다. 정부 단독으로는 아무리 잘 기획한다고 하더라도 성과를 내기 어렵다. 결국 다양한 주체들의 역량을 지역발전을 위해서 어떻게 결집시키는가가 정책 추진의 관건이 된다. 최근 서구에서는 문화지구 조성정책이 다양하게 추진되면서 이에 대한 정책 경험 역시 축적되고 있다. 그리고 성공과 실패의 경험을 통해 바람직한 정책 거버넌스에 대한 공감대가 형성되고 있다. 여기서는 기존의 논의를 종합하여 바람직한 거버넌스의 특징을 정부-예술가의 관계, 정부-시장(market)의 관

계, 정부-지역사회의 관계라는 세 가지 측면에서 살펴보고자 한다.⁷⁾

첫째, 정부-예술가의 관계다. 정부-예술가의 관계는 대체로 정부의 재정적·행정적 지원과 그에 대응하는 예술가들의 책임성을 내용으로 한다. 이 부분에 대해 많은 연구는 문화지구가 정부의 지원을 필요로 하는 것을 인정하면서도 동시에 지나친 간섭은 바람직하지 않음을 지적한다. 영국 셰필드의 창조산업지구(Creative Industry Quarter)는 정부의 과도한 통제가 문화지구의 활성화에 장애가 된 사례로 여겨진다. 조성된 지 20년이 지난 시점에서 이 지구에는 다양한 창조산업이 활동하고 있지만 대부분 자생력을 갖기보다는 정부의 보조에 의존하고 있다(Porter and Barber 2007).

정부의 통제는 시장의 활동만큼이나 예술생태계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 창조적인 문화지구는 참여자들의 자발성과 혁신능력에 전적으로 의존한다. 정부가 지원이라는 이름으로 행위자들을 통제하려 한다면 이는 참여자들의 혁신동기(motivation)를 훼손하며 결과적으로 문화생태계의 성장에 부정적으로 작용하게 된다. 많은 연구는 정부의 지원과 간섭이 문화기능의 자생적 연계망의 형성, 경쟁과 협력의 방식을 왜곡할 수 있다고 지적한다(Moss 2002; McCarthy 1998). 정부에서 지원하는 많은 문화지구가 자생성을 갖지 못하고 정부보조에 의존하게 되는 것은 그 때문이다(Park 2013).

둘째, 정부-시장의 관계다. 문화지구 정책은 시장경제와 균형과 조화를 고려하여 추진되어야 한다. 지역의 상업화 과정이 일반적으로 문화생태계에 부

정적으로 작용하기 때문에, 정부정책은 이를 세밀하게 모니터링할 필요가 있다. 많은 정책사례는 정부가 문화예술지구를 지정하여 지원하는 정책이 지가상승과 상업적 개발을 촉진시키고 예술가들을 축출해 왔음을 보여준다(Zukin S. 1995; Zukin and Braslow 2011; Montgomery 1995). 따라서 정부의 지원정책이 적어도 단기적으로는 부동산 시장에 직접적인 영향을 주지 않도록 주의할 필요가 있다. 물론 도시재생이 지역사회의 변화를 동반하는 것이라면 장기적으로 일정 정도의 물리적 개선과 지가상승은 불가피할 것이다. 그러나 단기적으로 문화기능을 축출할 만큼 급속한 상업화는 경계해야 할 요소다.

한편 지나치게 문화의 생산 부문만을 강조해서 소비 부문을 간과하는 것도 바람직하지 않다는 지적도 있다(Moss 2002; Brown et al. 2002). 상업화를 통제하기 위한 경직된 정책은 문화지구를 단조롭고 건조한 공간으로 만들 우려가 있다. 많은 연구자는 문화지구 활성화의 조건으로 야간활동(evening economy)을 들고 있다(Montgomery 2003). 이는 문화생산자들의 자연스러운 교류활동이 창조성에 핵심적인 조건이기 때문이다. 따라서 초기에는 공공영역이 중심이 되어 문화생산 부문을 지원하더라도 장기적으로는 자연스럽게 다양한 기능들이 연계될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 결과적으로 정부는 시장의 힘을 효과적으로 활용하되 그것이 단기간에 지역사회를 변화시키는 것을 통제해야 하는 어려운 과제를 안고 있는 셈이다.

셋째, 정부-지역사회 관계다. 기존의 정책 경험은 정책의 추진 과정에서 지역의 문화생산자들, 지역의

7) 대표적으로 영국의 도시계획학자인 포터와 바버는 기존의 정책 경험을 검토하면서 예술기반 도시재생정책이 순기능을 발휘하기 위한 조건으로 계획 거버넌스(planning governance), 공공영역(public realm), 그리고 건축형태(built form) 세 가지 요소를 제시한 바 있음(Porter and Barber 2007). 한편, 몽고메리는 유럽의 문화지구를 비교분석한 연구를 통해 성공적인 문화지구의 조건을 활동, 공간형태, 의미의 측면에서 제시하였음(Montgomery 2003). 여기서는 이러한 기존 연구를 종합하고 국내 사례에 적합하도록 연구자가 분석틀을 구성하였음.

문화와 역사, 사회경제적 여건이 존중되어야 한다는 것을 시사한다. 도시문화정책은 근본적으로 ‘누구의 문화’를 대변할 것인가라는 문제를 안고 있다(Miles 2005). 문화활동이 일반적으로 지역공동체의 통합과 시민정신의 고양에 도움이 되는 것으로 알려져 있지만 이는 여기서의 ‘문화’가 지역사회의 이해를 반영하는 경우에 해당한다. 많은 도시문화정책이 지역사회의 문화적 토양과 관계없이 ‘고급문화’를 무차별적으로 이식하고 있다. 그러나 글로벌한 기능-미술관, 축제, 건축물 등-을 유치한다 하더라도 그것이 지역사회에 어떻게 수용되고 기여할 수 있는지 고려해야 할 것이다(Evans 2005; McCarthy 1998). 특히 문화지구 정책이 도시재생을 목표로 한다면 지역주민을 문화적으로 지원하는 것에 정책의 우선순위를 두어야 한다. 주민이 문화활동의 수혜자이자 생산자가 될 때 장기적으로 문화지구가 지역사회에 뿌리내릴 수 있다.

이는 도시공간의 측면에서도 적용된다. 예술기반

도시재생정책은 기존의 도시공간과 조화를 이루어야 한다. 도시공간에 ‘문화적’ 요소를 도입하기 위하여 항상 세련된 디자인과 건축물이 필요한 것은 아니다. 오히려 문화생태계는 낡은 공장, 쇠락한 도심에서 성장하는 경우가 많다. 이는 요구되는 공간이 기능적, 심미적으로 뛰어난 공간이 아니라 진정성(authenticity)을 가지고 있어야 함을 의미한다. 따라서 새로운 공간 디자인이 필요할 경우 우선적으로 지역의 역사성을 고려해야 하며 지역의 디자이너 및 건축가와 협력할 필요가 있다(이영범 2014; Montgomery 1995; Miles 2005).⁸⁾

이상에서 기존 연구에서 나타난 바람직한 문화지구 정책 거버넌스를 세 가지 측면에서 살펴보았다. 이는 그 자체로 문화지구 정책 거버넌스를 평가하는 분석틀이 될 수 있다. 즉 정부-예술가 관계, 정부-시장 관계, 정부-지역사회 관계가 이상에서 언급한 바와 같이 성립할 때에 바람직한 정책거버넌스가 형성되었다고 평가할 수 있을 것이다. 이하에서는 이상의 분석틀에 기초하여 부산 원도심 창작공간 조성정책을 살피고 그 함의를 논의하기로 한다.

표 1_ 문화지구 거버넌스 모델

구분	내용
정부-예술가	<ul style="list-style-type: none"> • 예술가에 대한 직간접적 지원 • 과도한 정부간섭과 통제 배제 • 예술가/문화활동가에 주도권 부여
정부-시장	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 물리적 개발 억제 • 단기간의 자가상승 최소화 노력 • 적정 수준의 소비기능 부여
정부-지역사회	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 문화·역사와의 조화 고려 • 지역의 건축자산 활용 • 지역 출신 예술가 우선 지원 • 지역사회 주민 지원

자료: 해외의 문화지구 관련 연구(Brown et al. 2002; Evans 2005; Montgomery 2003; Miles 2005; Moss 2002; Porter and Barber 2007) 종합.

III. 또따또가 창작공간 조성정책의 성립과 전개

1. 정책의 추진배경

또따또가는 부산시가 원도심 지역을 문화창작공간으로 변화시키려는 목적으로 추진하는 ‘원도심 문화창작공간 조성 운영지원사업’의 다른 이름이다. ‘또따또가’라는 명칭은 관용과 존중, 이해와 소통의 공동체를 지향한다는 의미에서 ‘톨레랑스(Tolerance)’

8) 이는 우리의 도시문화정책에도 해당됨. 그동안 한국의 도시문화정책은 지역문화 활성화보다는 대형문화시설 조성을 통해 외부의 문화를 이식하는 것에 치중해 왔음. 박세훈 외(2014)에 편집된 사례들은 우리 도시들의 문화정책 현황을 잘 보여줌. 특히, 김윤환과 민운기의 글이 대표적임.

와 '따로 또 같이', '가(街)'를 합성하여 만들어졌다. 이 프로젝트는 2009년 부산시가 문화예술 관련 예산 일부가 남아 이에 대한 활용방안을 모색하던 중, 부산문화예술교육연합회가 원도심 내 빈 공간을 활용한 창작공간 임대사업을 제안하면서 시작되었다.

또따또가 정책은 부산광역시 중구의 구도심 지역인 중앙동 2, 3가 일대를 대상으로 건물 2~4층의 빈 사무실을 임대하여 예술 작가들에게 창작공간을 제공하는 것을 골자로 한다. 사업기간은 제1기 예술가가 2010년부터 2012년까지 3년이었으며, 2013년 제2기 예술가가 다시 입주해 있다. 사업비는 원래 연 3억 원에서 2011년에는 4억 원으로 증액되었으며 현재까지 대체로 유사한 수준에서 운영되고 있다.

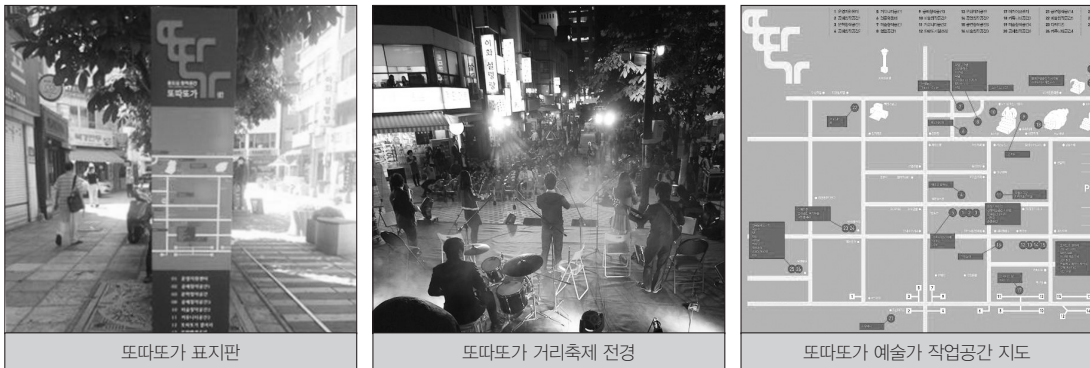
또따또가가 소재해 있는 부산광역시 중구는 남포동, 광복동과 함께 부산의 중심기능 역할을 수행하던 지역이다. 1980년대까지 시청을 비롯하여 행정기능, 기업 관리기능, 상업기능이 밀집한 부산시의 가장 변화한 거리였다. 주변에 국제시장, 자갈치시장, 용두산 공원, 40계단, 부산 북항 등 역사적 장소들이 밀집해 있는 곳이기도 하다. 특히 동광동 40계단 일대는 한국전쟁을 전후로 우리나라 예술의 중심지였다. 한국전쟁 당시 피난온 예술가들이 40계단 주변에 정착하면서 창작활동을 꽃피웠다. 그러나 1990년대

초 시청이 이전하고 중심상권이 해운대와 서면으로 이동하면서 점차 침체되기 시작했다. 빈 사무실이 늘어났고, 유동인구가 감소하였으며, 이에 따라 지역의 예술가들도 점점 사라졌다. 현재 중앙동 일대에는 일부 금융기관과 뒷골목의 인쇄업이 주요 업종으로 자리하고 있으며 기타 소매업이 분포하고 있다. 전형적인 일반상업지구로 구성되어 있어 낮에 잠시 유동인구가 있을 뿐 밤이 되면 한산해진다. 또따또가 정책은 이러한 부산의 원도심에 문화적 르네상스를 일으키는 것을 목적으로 한다.

2. 제1기 사업의 구조와 전략

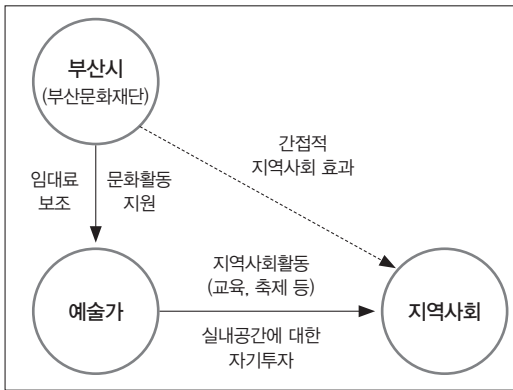
또따또가는 2010년 개소 당시 20개소 43실, 입주예술가 48인, 입주예술단체 24개로 출범하였다. 처음부터 시각예술, 문학예술, 공연예술 등 다양한 분야에서 예술가들을 모집하여 이들 사이에 협업이 이루어지도록 유도하였다. 앞서 언급한 바와 같이 또따또가 정책은 단순히 예술가 지원정책을 넘어서 원도심 활성화라는 정책목표를 가지고 있었다. 따라서 입주 예술가도 부산 지역에서 활동 중인 40세 이하의 개인 혹은 단체로 범위가 한정되었으며 입주 예술가들에게는 소정의 의무사항이 주어졌다. 모든 예술은 월

그림 1 _ 또따또가 사업지역 전경과 지도



자료: 또따또가 홈페이지, www.tttg.kr(2014년 10월 3일 검색).

그림 2_ 또따또가 정책의 구조



15일 이상 공간을 활용해야 하며, 미술작가는 2회 이상의 전시, 문학작가는 스토리텔링집을 출간하도록 했다. 또한 모든 예술가들은 연례행사인 예술문화 축전과 일반 시민을 대상으로 개최되는 문화예술 프로그램에 참여해야 한다.⁹⁾ <그림 2>는 또따또가 정책의 구조를 보여준다. 우선 부산시는 부산문화예술교육연합회의 위탁을 통하여 예술가들에게 창작공간의 임대료와 문화활동을 지원한다. 부산문화예술교육연합회는 지역사회활동에 적합한 예술가들을 선별하며 지역의 빈 사무 공간을 찾아 예술가들과 연계시켜 주는 역할을 한다. 한편, 예술가들은 지원받은 공간에 입주하여 창작활동을 하면서 교육 프로그램의 운영, 축제 참여 등 일단의 지역사회 활동에 참여한다. 또한 임대료 외에 공간에 대한 금전적 지원은 없기 때문에 내부공간에 대한 시설투자는 예술가들이 직접 부담해야 한다. 지역의 건물주 역시 정책에 참여하고 있다. 건물주들은 예술기반 도시재생정책의 취지에 공감하여 또따또가 운영센터 측과 계약을 맺어 보증금 없이 시세보다 15~20% 저렴한 임대료로 공간을 제공하고 있다.

이러한 과정을 통하여 지역사회는 여러 가지 편익을 얻게 된다. 빈 사무 공간에 예술가들이 입주하면서 공실률이 감소하고 무료로 가까운 문화예술 프로그램이 다양하게 제공된다. 매년 특정 시기가 되면 문화축제가 개최되면서 지역이 활기를 띠게 된다. 결과적으로 또따또가 정책은 참여하는 주체들 각자 자신의 자원을 제공함으로써 - 부산시는 예산을, 예술가들은 재능을, 그리고 건물주는 임대료 인하를 - 지역사회의 활성화를 도모하는 정책구조를 가지고 있다.

초기부터 또따또가의 정책 목표는 단순히 예술가를 위한 레지던시 사업이 아니었다.¹⁰⁾ 또따또가의 장기적인 목표는 지역을 활성화된 문화클러스터(cultural cluster)로 육성하는 것이었다. 즉 정책의 초점을 예술가 개인이 아닌 지역사회에 맞추고 있었다. 입주 예술가들이 역량을 키워 임대료가 만료되는 3년 후 예술가들이 해당 공간에서 스스로의 힘으로 자립하고, 이후 신규로 예술가들을 모집하여 예술가들이 늘어난다면, 지역이 자연스럽게 문화클러스터로 발전할 것으로 기대했던 것이다. 그 때문에 초기부터 단순한 예술가 지원보다는 예술가 사이의 네트워크, 지역사회와의 교류와 소통, 예술가들의 자립이 강조되었다. 이 사업을 처음 제안했던 부산문화재단의 차재근 실장은 이 점을 다음과 같이 진술하고 있다.

“기존의 창작공간 조성사례의 문제점을 알고 있었기 때문에 처음부터 저희의 방향성은 확고했습니다. 첫째는 시각예술 중심이 아닌 복합장르로 가야 한다. 두 번째는 예술가들만의 닫힌 공간이 아니라 시민과 소통하는 커뮤니티 공간으로 가야 한다. 세 번째는 시민 세금

9) 또따또가의 사업내용에 대한 정보는 또따또가 운영지원센터장과의 인터뷰와 홈페이지(www.tttg.kr) 자료를 기초로 하였음.

10) 레지던지(residency) 사업은 예술가의 창작활동을 지원하기 위해 공간(작업실 혹은 거주 공간)을 제공하는 사업을 의미함. 최근 지방자치단체별로 레지던시 사업이 증가하고 있으며, 일부는 도시재생과 연계를 추구하고 있음.

의 효용성을 높이기 위해서는 예술가 스스로 일정 부분 참여해야 하고 공공시설을 사용하는 의무감이나 자생력 확보 노력이 필요하다는 것이었습니다. …… 그 점에 있어서 저희는 서울이나 수도권외의 력서리한 창작공간하고 차이가 있습니다.”(2011년 5월 4일, 부산)

3. 제2기 사업의 출범과 지역활성화 효과

또따또가 정책은 출범한 지 2년이 되지 않아 크게 주목을 받기 시작했다. 관이 주도하여 시작하였지만 예술가들의 자발적 노력과 결합한 도시재생 사례로 주요 언론에서 보도하기 시작했다. 또따또가 운영사무국에 의하면 전국의 거의 모든 지방자치단체에서 지역을 방문하였으며 최근에는 해외에서도 공식 방문이 이어진다고 한다. 국내외 예술가들끼리의 교류도 활성화되어 서울 문래창작촌, 일본 후쿠오카, 독일 베를린의 예술가들과 정기적으로 교류하고 있다.

부산시는 초기에 큰 기대 없이 사업을 시작했지만 언론에 보도되면서 정책에 적극적인 관심을 보였다. 2013년 제1기 사업이 끝나자 제1기 작가들에 대한 지원이 만료되었으나 부산시는 지원을 중단하는 대신 지원 규모를 줄여 신규 예술가를 모집하기로 하였다. 즉 제1기 예술가들이 사용하는 공간의 규모를 줄이거나 일부 비용을 부담하는 것을 전제로 지원을 유지하고, 여분의 재원으로 제2기 예술가를 모집한 것이다. 2013년 초 출범한 제2기 사업에서는 27개소 60실 공간에 311명의 작가가 입주했다. 이 중 제1차사업 때부터 활동했던 작가들의 40%가 2차에도 남아 있고 나머지 60%는 새롭게 들어왔다. 예술단체에 소속된 예술가들까지 포함하면 실제로 중앙동 일대를 무대로 활동하는 예술가들은 300~400명으로 추산된다.

제2기 사업이 출범하면서 제1기 사업 때와는 다른 특징이 나타나기 시작했다. 첫째는 또따또가 예술

가들의 활동이 훨씬 다양하고 활발해졌다는 점이다. 또따또가 사업이 부산·경남 일대에서 이름을 얻으면서 또따또가 예술가들에 대한 인지도가 상승하였다. 치열한 경합을 거쳐서 선정된 제2기 작가들은 작가 상호 간 교류와 다양한 지역사회 활동에 더욱 적극적이었다. 지역사회 프로그램은 예술가들이 공동으로 참여하는 공동프로그램과 개별 공간별로 시행되는 공간별 프로그램으로 나뉜다. 공동프로그램으로 대표적인 것이 ‘문화예술축전’, ‘시민문화예술교육프로그램 비타민C’, ‘왔다갔다 페스티벌’이다. ‘문화예술축전’은 제1기 때와는 달리 매년 2개월 이상 장기간에 걸쳐 개최되고 있다. 기간이 길어 ‘전반典’과 ‘후반典’으로 나뉘는데 입주 작가 대부분이 참여한다. 이 행사는 실내에서만 진행한 것이 아니라, 40계단 앞 등을 활용해 다양한 거리 공연을 병행하였다. 한편, ‘시민문화예술교육프로그램 비타민C’는 입주 예술가들이 주축이 되어 문학, 미술, 연극, 건축 등 다양한 주제로 진행되는 교육프로그램으로 현재 9개의 클래스가 무료로 운영되고 있다. ‘왔다갔다 페스티벌’은 일본 후쿠오카 지역 예술가들과의 교류프로그램으로 최근 매우 활성화되어 이 역시 상시적인 교류 프로그램으로 성장하고 있다. 한편, 공간별 프로그램은 그 수를 헤아리기 어렵다. 사진작가는 사진을 가르치고, 화가는 그림 수업을 하거나 전시회를 열고, 극단에서는 공연을 한다. 인문학 강좌와 독립영화의 감상, 시 창작교실 등도 매우 활성화되어 있다. 이러한 프로그램들은 또따또가 홈페이지를 통해 공개되어 있다.

제2기 사업에 들어서면서 또 한 가지 변화는 지역 사회의 활성화가 가시화되기 시작했다는 점이다. 또따또가는 중앙동과 동광동의 빈 건물에 활력을 불어넣었고 지역 경제에도 적잖은 영향을 미치고 있다. 중앙동 일대 관광객 등 유동인구가 증가하기 시작했으며, 지원을 받지 않는 예술가들이 자발적으로 창작

공간을 확보하는 사례도 늘어났다. 이전에는 보기 어려웠던 카페와 레스토랑 등 소위 상업적 시설들도 늘어나고 있다.

이러한 변화는 정책의 성과를 보여주는 것이기 때문에 반가운 현상이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로 우려스러운 것은 이러한 상권의 활성화가 임대료를 끌어올려 예술가의 입주를 더 어렵게 할 수 있다는 점이다. 2011년 당시 조사(박세훈 외 2011)에 따르면, 지역에 유동인구는 늘어났지만 아직 임대료에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 최근(2014년)의 인터뷰에 의하면 상권이 활성화되면서 임대료가 점차 오르고 있음을 지적하고 있다.¹¹⁾ 처음 사업을 시작할 때 연계된 건물주들은 임대료를 고정하고 있지만 이 역시 장기적으로 임대료 상승을 버틸 수는 없을 것이다. 향후 인근의 복합 재개발사업이 마무리되고 이와 연계하여 관광지로써 인지도가 높아진다면 임대료 상승의 압력은 더욱 커질 것으로 보인다.

IV. 또따또가 정책 거버넌스의 구조

1. 정부-예술가 관계

문화지구를 구성하는 주체들-행정, 예술가, 지역상인, 지역주민 등-은 기본적으로 서로 다른 이해관계를 가지고 있다. 총론적으로는 지역 발전을 위한 데에 공감한다 하더라도 세부적인 사업에서 갈등이 초래되는 경우가 빈번하다. 행정의 입장에서 최소의 예산으로 도시재생의 가시적인 성과를 내는 것이 목표가 될 것이고, 예술가의 입장에서는 충분한 지원 속에서 좋은 작품을 생산하는 것이 우선적인 목표가 된다. 지역의 상인들은 이 프로젝트가 매출 증가에 기

여할 것을 기대하고 있으며, 지역주민은 정주여건 개선과 삶의 질 제고에 관심을 가진다. 이러한 서로 다른 이해관계를 어떻게 조정하여 협력을 유도할 것인가가 거버넌스의 핵심을 이룬다.

거버넌스 구조와 관련하여 먼저 정부와 예술가의 관계를 살펴보면, 또따또가 정책은 정부가 정책을 결정하고 지원을 시작했지만 구체적인 사업 내용의 결정과 그 운영은 예술가들이 주관하고 있다. 즉 정부는 큰 틀에서 예산을 설계하고 집행하고 있을 뿐 구체적인 운영에는 관여하지 않는다. 정책 기획 단계부터 문화기획자의 제안으로 시작되었으며, 운영 역시 위탁을 맡은 부산문화예술교육연합회가 특별한 간섭 없이 담당하고 있다. 예술가들은 입주 당시의 계약 내용만 준수한다면 개인 활동에 대해서는 간섭을 받지 않는다. 축제기획 등의 행사운영 역시 시에서 주관하지 않고 예술가들이 스스로 참여하고 책임을 진다.

또따또가가 이러한 정책환경을 가지게 된 것은 우선 그 출범의 계기에서 이유를 찾을 수 있다. 또따또가 정책은 2010년 부산시의 문화예술과에서 미처 집행하지 못한 예산이 발생하면서 시작되었다. 즉 처음부터 주도면밀하게 기획된 사업이 아니라 별로 주목받지 못하는 매우 소규모의 사업이었던 것이다. 따라서 부산시는 부산문화예술교육연합회에 사업을 위탁한 후 크게 관심을 가지지 않았고, 거의 전권을 담당자-그는 실질적으로 사업을 기획하고 성공적으로 출범시킨 차재근 실장이다-에게 일임하였다. 사업이 일단의 문화기획자와 현장 예술가들을 중심으로 움직이기 시작하자, 부산시에는 정책이 화제가 되어 널리 알려진 이후에도 관리방식을 바꿀 수 없었다. 시정부의 무관심이 성공적 거버넌스의 원인이었다면 이는 매우 역설적이다. 그러나 그것이 문화지구

11) 지역의 정확한 임대료 인상 추이를 파악하기는 쉽지 않음. 한 신문기사에 의하면, 2억 원 하던 임대료가 1년 만에 2억 3000만 원으로 상승했다고 적고 있음. 또따또가 2차 사업 순항. 국제신문. 2013년 9월 28일자. <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0500&key=20130829.22024194446>.(2014년 10월 3일 검색).

정책의 특징이기도 하다.

물론 또따또가의 호혜적인 정부-예술가의 관계가 전적으로 우연의 산물이라고 할 수는 없다. 지역의 문화기획자, 특히 차재근 실장을 비롯한 몇 명의 예술가의 헌신적인 노력과 리더십이 매우 중요한 역할을 하였다. 사업의 실질적인 기획자인 차재근 실장은 행정관료를 설득하여 예산을 받아내고 예술가와 지역주민을 설득하여 사업을 원하는 방향으로 이끌어 갔다. 또한 지역의 예술가 몇 명은 사업이 시작되기 전에 이미 원도심의 가치에 주목하고 문화예술활동을 추진해 오고 있었다. 이들이 헌신성이 행정에게 신뢰를 주고 새로운 예술가들이 집결시키는 힘이 되었다. 만약 행정과 예술가 사이에서 이 두 집단을 매개하는 중간집단의 역할이 없었다면, 혹은 미숙했다면, 사정은 훨씬 어려워졌을 것이다. 정부는 예술가들을 직접 통제하려 들었을 것이고 예술가들은 정부의 통제에 반발했을 가능성이 크다. 또따또가 사례는 문화지구 조성정책에서 중간지원조직의 중요성을 잘 보여준다.¹²⁾

또따또가의 제1기 사업은 부산문화재단의 차재근 실장이 운영센터의 센터장으로 핵심적인 역할을 하였고, 제2기부터는 입주 예술가 중 한 명인 김희진 감독이 운영센터장을 맡고 있다. 제2기 사업의 운영을 지역예술가가 직접 담당하게 됨에 따라 예술가들의 주도권은 더욱 강화된 셈이다. 김희진 감독은 현재의 운영방식에 대해 다음과 같이 지적했다.

“예술가 자치라는 목표에 한 발 더 다가갔다고 볼 수 있습니다.…… 개인적으로는 센터장을 맡아서 손해가 많습니다. 작품활동을 거의 못하

고 있거든요. 그래도 예술가 자치라는 명분을 무시할 수 없어서 일을 맡게 되었어요. 헌신적으로 도와주시는 동료들이 많아 잘 될 것으로 생각합니다. 벌써부터 다음 센터장을 누가 할지 고민하고 있습니다.”(2013년 12월 6일, 부산)

이처럼 정부와 예술가집단이 지원과 운영의 역할을 분담하고 있지만, 그 사이에 갈등이 전혀 없다고 할 수는 없다. 부산시에서는 지원받은 예술가들이 과연 지역을 위해서 무엇을 하고 있는지 의심스러울 때가 있고, 일부 예술가들은 지역사회 활동보다는 독자적인 창작활동에 집중하는 경우도 많다. 그러나 이러한 갈등이 표면화되지 않았던 것은 몇몇의 중심적인 예술가들이 구심점이 되어 부산시와의 관계와 예술가 사이의 관계를 원만하게 조정했기 때문이다.

2. 정부-시장 관계

문화지구 조성에서 정부와 시장의 관계는 상호 모순적이다. 정책당국자 입장에서는 시장의 힘을 적절히 활용해야 하면서 동시에 지나친 상업화를 경계해야 한다. 여기서 시장은 추상적인 시장경제를 의미하지만, 상업적 개발을 통하여 이익을 취할 수 있는 자본, 개발업자, 건물주 등의 이해를 포괄한다. 또따또가 정책에서 시정부가 직접 시장의 이해당사자를 상대한 것은 아니다. 모든 정책의 기획과 집행을 문화예술단체에게 일임하였기 때문에 이 역시 중간매개 역할을 수행했던 부산문화예술교육연합회의 몫이었다. 그러나 정부가 정책방향을 추진하고 있었기 때문에 포괄적인 의미에서 정부와 시장의 관계로 보아도 무방할 것이다.

12) 이 점에 대해 창원시 창동예술촌의 운영방식과 대비됨. 창원시 창동예술촌은 또따또가와 유사한 사업구조를 가지고 있음에도 불구하고 시정부의 통제로 중간지원조직의 입지가 좁아졌으며 결과적으로 예술가와 시정부와의 갈등이 불거졌음. 창동예술촌 사례가 도시재생의 성공 사례로 여겨지고 있지만 문화지구의 조성, 예술가의 참여 측면에서 볼 때 아쉬운 점이 있음. 유사정책에 대한 비교분석으로 Park(2013)을 참조할 수 있음.

또따또가 정책은 기획단계에서부터 문화지구 조성에 있어서 정부정책과 시장경제의 모순적 관계를 잘 이해하고 있었다. 그렇기 때문에 또따또가 정책은 장기적으로 일정 정도의 상업화가 불가피하다는 점을 인정하지만, 적어도 단기적으로 지역사회에 큰 변화를 가져오는 사업은 포함하지 않는 것으로 설계되었다. 이러한 점은 몇 가지 사업의 특징에서 나타난다. 우선 또따또가 정책은 물리적인 개발사업을 포함하지 않는다. 타 지방자치단체의 예술가 지원사업이 건물을 신축하거나 기존 건축물을 리모델링하는 데 비해, 본 사업에서는 기존 건물의 일부를 임대하는 형식이다. 그것도 임대료가 높은 1층이 아닌 2~4층의 사무공간을 대상으로 한다. 공간의 물리적인 변형이 없고, 대규모의 시설투자가 없다. 정책의 목표도 지역의 물리적인 개선보다는 공동체의 활성화와 문화예술 향유 기회의 확대와 같은 사회적 측면에 맞추어져 있다. 이는 단순히 사업예산이 적기 때문만이 아니다. 문화지구 조성정책의 부정적인 효과를 사전에 차단하기 위한 의식적인 노력이었다.

오늘날 또따또가는 정책으로서 큰 성공을 거둔 것으로 평가되지만 축제와 같은 행사가 있을 때를 제외하면 일반 관광객들의 눈에는 잘 드러나지 않는다. 예술가 작업공간에 대한 작은 표지만 있을 뿐 눈을 사로잡을 만한 시설물이 없기 때문이다. 이 역시 관광객을 끌어 모으는 것을 목표로 하는 여타의 사업방식과 다른 점이다. 관광객이 증가할 경우 음식점과 카페 같은 상업시설이 들어서고 지가가 상승하며 이는 결과적으로 지역을 문화지구로 발전시키는 데에 장애물이 될 수 있기 때문이다.¹³⁾ 이에 대해 한 예술가(K작가)는 다음과 같이 말한다.

“저희는 사진 찍기 위해서 오는 관광객들은 원하지 않아요. …… 여기 오시는 분들이 원도심의 가치를 새롭게 발견하고 문화예술을 함께 누렸으면 좋겠어요. 그렇기 때문에 저희는 여기 오시는 분들을 관광객이 아니라 ‘탐방객’이라고 불러요.”(2013년 12월 6일, 부산)

한편, 또따또가 정책이 일정 정도 성공을 거두면서 최근 중앙동 일대에 변화의 움직임이 감지되고 있다. 이전에는 볼 수 없었던 카페와 음식점이 늘기 시작한 것이다. 이는 지역의 방문객이 증가한 데에 한 원인이 있다. 최근 건물의 공실률도 줄어들고 있으며 임대료도 상승하기 시작하였다. 이는 분명히 도시재생의 측면에서 바람직한 것이기는 하지만 지역의 예술가들은 불안한 마음으로 상황의 변화를 주목하고 있다. 한 가지 고무적인 것은 지역이 활기를 되찾으면서 예술가들에 의한 투자도 동시에 늘고 있다는 점이다. 최근 원도심 일대에는 예술가들이 독자적으로 상가를 매입하거나 임대하여 카페를 운영하거나 작업실로 사용하는 곳이 증가하고 있다. 또한 또따또가 예술가가 독립하여 공방을 운영하는 사례도 나타나고 있다. 이러한 독립적 예술가들의 증가는 원도심지역이 예술가들에게 점차 매력적인 공간이 되고 있음을 의미한다. 현재 부산시에서도 몇 개의 건물을 매입하여 문화적 용도로 활용하는 것을 검토하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 여러 가지 긍정적인 현상에서 불구하고 여전히 임대료 등의 시장의 움직임, 주변의 개발상황 등은 또따또가의 미래에 위협으로 남아 있다.

13) 관광객이 아닌 탐방객을 유치하겠다는 목적으로 최근 또따또가 운영사무국은 원도심 문화투어 프로그램인 ‘또각또각’을 운영하고 있음. 이는 작가가 인솔하여 원도심 공간의 역사와 의미를 돌아보고 약 20여 곳의 작가 예술공간을 체험하는 프로그램임.

3. 정부 - 지역사회 관계

또따또가 정책의 특징은 일반적인 예술가지원사업과는 달리 정책의 목표를 예술가 개개인이 아닌 예술가들의 공동체 형성 그리고 예술가의 지역사회 기여에 맞추고 있다는 점이다. 일반적으로 예술가 지원사업의 경우, 정책결정자는 지원대상 예술가들을 경력과 역량을 기준으로 선별하는 경우가 대부분이다. 이 경우 지역사회에의 기여, 지역문화와의 조화라는 가치는 상대적으로 소홀히 취급된다. 정책이 예술가 지원 프로그램으로 이해된다면 예술가들에게 지역사회 활동에 대한 요구는 번거로운 관료적 행사동원으로 여겨질 것이다. 그러나 또따또가에서는 예술가의 선별 기준으로 원도심이 그들에게 어떤 의미가 있는지, 원도심의 활성화에 어떻게 기여할 수 있는지, 자신이 가진 재능을 어떻게 나눌 수 있는지를 내세웠다. 결과적으로 또따또가에는 지역에 대한 애정을 가지고 장기적으로 여기에 정착하기를 원하는 예술가들이 주축이 되었다. 또한 예술가들은 자연스럽게 지역사회를 위한 일꾼이 될 수 있었다. 예술가들을 대상으로 한 설문조사 결과 약 70%의 예술가들이 교육 프로그램과 축제 등 지역사회 활동에 참여하고 있었다(박세훈 외 2011)

또따또가의 각종 프로그램들은 예술가의 활동이 지역사회와 어떻게 밀착되어 있는지를 보여준다. 앞에서 언급한 바와 같이 또따또가 예술가들은 다양한 지역사회 문화프로그램을 운영하고 있는데, 프로그램의 일차적 대상자는 지역의 상인들, 인쇄골목 종사자들, 연로한 노인 분들, 금융기관의 직장인들이었다. 사진 강좌의 경우, 디지털 카메라를 만져본 적

이 없는 노인과 외국인 여성들을 대상으로 그들이 자신을 표현할 수 있도록 가르쳤다. 직장인들을 위해서 점심시간과 퇴근시간을 이용하여 짧은 강좌와 공연을 마련하였다. 앞에서 언급한 '시민문화예술교육 프로그램 비타민C'는 대표적인 예이다. 작업공간마다 지역주민을 위한 강좌 프로그램을 운영하고 있다 (<표 2> 참조).

또따또가에 마련된 거점 공간들도 지역사회와의 교류에 중요한 역할을 하였다. 또따또가에는 '또따또가 갤러리', '백년어 서원', '영화공간 보기도문'과 같이 언제든지 주민들이 찾을 수 있는 공간이 있다. '또따또가 갤러리'는 또따또가 예술가들의 창작품을 전시·판매하는 공간이며, '백년어 서원'은 카페이면서 동시에 인문학 강좌를 제공한다. '보기도문' 역시 카페이자 영화상영관이며 영화 강좌가 열리는 공간이다. 기타 예술가들의 작업실도 종종 교육 프로그램 등을 통하여 공개되고 있어 예술가의 작업실이 주민들에게 닫힌 공간이 아니라 일상적으로 이용할 수 있는 공간이 되고 있다. 지역 예술가들에 의해 운영되는 이러한 공간들은 예술가를 주민과 분리시키지 않고 양자가 일상적으로 만날 수 있는 기회를 제공한다.

한편, 또따또가의 동네프로젝트라 할 수 있는 '인쇄1길 프로젝트'와 '주꾸미골목 프로젝트'는 이 정책이 얼마나 지역사회와 밀착되어 있는지를 잘 보여주는 사례다. '인쇄1길 프로젝트'는 인쇄소 골목에서 뛰 어놀던 아이와 한 설치미술 작가와의 만남을 통해 인근 인쇄소의 셔터와 벽에 그림을 그리면서 시작되었다. 처음에는 주민들의 요청에 의해 그림을 그리던 것이 이후 골목 자투리 공간에 작가들과 함께 화분을 걸거나 화초를 심는 골목 가꾸기 사업으로 확대되었

14) 실제로 최근 임대료 상승은 입주 예술가들뿐만 아니라 지역 상인들에게도 위협이 되고 있음. 인쇄 골목의 몇몇 업체는 이미 임대료 상승을 견디지 못하고 폐업한 실정임. 예술가들이 부산시에 지역의 상징적 건물(중앙동 옛 한성은행)을 매입하여 문화적 용도로 사용할 것을 제안했지만 담보상태에 있음. 또따또가의 김희진 센터장은 이러한 상황을 장기적으로 타개하기 위해 '문화알박기'를 주장하고 있음. 즉 지역의 각 요소에 문화인들이 직접 건물을 매입하여 대규모의 개발사업을 저지하자는 것임(김희진 센터장과의 인터뷰, 2013년 12월 6일, 부산).

표 2_2014년 상반기 '비타민 C 시민문화예술프로그램' 개설 강좌

강좌명	일시	장소
초보자도 쉬운 나만의 수채화 그리기	2014. 4. 1(화)~4. 22(화), 매주 화요일 19:00	또따또가 갤러리
나만의 액세서리 만들기	2014. 4. 2(수)~4. 23(수), 매주 수요일 19:00	공예창작공간4 (은여우금속공예공방)
사진의 이해	2014. 4. 3(목)~4. 24(목), 매주 목요일 18:00	공예창작공간4 (은여우금속공예공방)
음식으로 읽는 부산현대사	2014. 4. 10(목)~5. 15(목), 매주 목요일 18:30	문학창작공간1(수이재)
그림의 기초	2014. 5. 13(화)~6. 3(화), 매주 화요일 19:00	또따또가 갤러리
금속공예교실	2014. 5. 7(수)~5. 28(수), 매주 수요일 19:00	공예창작공간4 (은여우금속공예공방)
나도 배우다	2014. 5. 29(목)~5. 30(금), 2014. 6. 4(수)~6. 5(목), 수, 목, 금 19:00	공연창작공간2 (시나위 예술중심)
생활소품 만들기	2014. 6. 3(화)~6. 24(화), 매주 화요일 14:00	협업공간1(엠펜)
내가 지어보는 우리집	2014. 6. 4(수)~6. 25(수), 매주 수요일 19:00	또따또가 갤러리

자료: 또따또가 홈페이지에서 재구성. www.tttg.kr(2014년 10월 3일 검색).

으며, 이후 또따또가 운영사무국이 참여·후원하면서 2010년 7월 2일 골목길 콘서트로 확대되었다. 또한 '주꾸미골목 프로젝트'는 또따또가 운영사무국에서 중앙동 주꾸미골목의 상인들과 예술가들의 협력을 위해 고안한 것이다. 2011년 12월 중앙동 주꾸미골목에서는 '골목과 이야기하다'라는 제목으로 벽화 그리기, 사진전, 축하공연, 콘서트, 출판기념회, 여행 이야기 모임 등이 개최되었다. 이는 일종의 지역축제로 주꾸미골목을 위한 축제로 이해할 수 있다. 이러한 프로젝트들은 또따또가 예술가들이 얼마나 지역 사회에 밀착되어 있는지를 보여준다.

그밖에도 또따또가 사업은 지역주민들과의 소통을 지속적으로 강조하고 있다. 실제로 건물주들이 사무실을 제공하지 않는다면, 그리고 지역주민들이 예술가 활동에 반감을 가지고 있다면, 장기적으로 뿌리내리기 어려울 것이다. 또따또가는 출발부터 이 점을 정확히 인지하고 있었다. 건물주와 지역상인, 나아가 지역에서 활동하는 직장인들의 눈높이에 맞는 사업을 기획하고 이들과 융합될 수 있는 방식으로 시행하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 지역사회와의

갈등의 씨앗은 남아 있다. 우선 건물주의 경우 주변의 임대료가 지속적으로 상승하게 되면 창작공간의 임대료 역시 조정하지 않을 수 없을 것이다. 현재까지 예술가들의 설득으로 임대료를 시세보다 낮게 제공하고 있지만 임대료를 둘러싼 갈등의 소지는 남아 있다고 할 수 있다. 한편, 지역주민의 대부분을 차지하는 상인들도 지역 예술가들에게도 존재가 항상 즐거운 것은 아니다. 특히 인쇄 골목 등 토박이 산업의 경우 더욱 그렇다. 관광객의 증가가 일부 요식업에는 좋은 영향을 주겠지만 기타 다른 업종에는 저해요인이 되기 때문이다. 장기적으로는 문화지구 활성화에 따라 지역 상권의 업종 전환이 불가피하다 하더라도 단기적으로 현 상권과 조화될 수 있도록 프로그램을 설계하고 변화의 속도를 조절할 필요가 있다.

V. 결론 및 정책함의

이상에서 또따또가의 정책 거버넌스를 정부-예술가, 정부-시장, 정부-지역사회의 세 가지 관점에서 살펴 보았다. 또따또가는 다른 유사 사업에서 쉽게 찾아보

기 어려운 정책 거버넌스를 가지고 있었다. 그것은 정부가 정책기획과 집행을 하는 데 예술가의 자율성과 자발성을 존중하고, 시장을 이용하되 그 파괴적 영향력을 견제하였으며, 지역사회의 눈높이에 맞추어 정책을 추진한 것으로 요약된다. 또따또가의 이러한 특성은 기존의 문화지구와 관련된 국내외 정책 경험이 제공하는 교훈과 비교적 잘 부합한다.

또따또가가 이러한 형태의 정책 거버넌스를 가진 것은 우연의 산물은 아니다. 무엇보다도 정책을 설계하고 집행했던 중간지원조직(여기서는 차재근 실장 및 관련 예술가들)의 역할이 컸다. 이들은 사업을 적합한 방향으로 기획하고 시정부와 개별 예술가 및 지역주민 사이에서 매개 역할을 뛰어나게 했다.

그러나 한편으로 효과적인 거버넌스 구축을 가능하게 했던 외부적인 환경도 주목해야 할 것이다. 우선 첫째는 또따또가 정책이 부산시로부터 크게 주목받지 못하는 소규모의 사업에서 출발하여 관료적 통제로부터 일정 정도 자유로웠다는 점이다. 부산시의 입장에서는 정교하게 기획된 사업이 아니었기에 가시적인 성과에 대한 압박이 없었다. 사업이 예상보다 성공하여 외부에 널리 알려지자 담당 공무원은 오히려 “별로 한 게 없어 당황했다”라고 할 정도였다.¹⁵⁾ 이러한 자유방임적 태도는 중간지원조직의 자율성을 크게 신장시켰으며 예술가들이 자발적으로 지역사회에 헌신할 수 있는 환경을 제공하였다. 둘째, 헌신적인 지역예술가들의 존재다. 지역사회에 대한 열정을 가진 예술가

들의 존재는 다른 지역에서 흔히 가지지 못한 자원이다. 부산시 원도심에는 ‘백년어서원’(김수우 시인 운영), ‘보기드문’(김희진 감독 운영) 등 또따또가 사업이 시작되기 전부터 지역사회에서 꾸준히 활동해 오던 예술가들이 있었다. 이들이 또따또가 사업과 연계되면서 사업의 중심점이 되었다. 개별 예술가들이 자신의 창작활동에 머물지 않고, 작업공간을 개방하고 지역사회 활동에 나서게 된 것은 이들과 같은 몇 명의 헌신적인 예술가들의 리더십이 있었기 때문에 가능했다. 다른 지역에서 또따또가를 벤치마킹할 경우에는 이러한 외부 환경의 특성을 고려해야 할 것이다.

오늘날 또따또가 정책이 바람직한 거버넌스를 구축하고 있지만 그렇다고 또따또가의 미래가 밝은 것만은 아니다. 현재 또따또가 예술가들의 활동은 상당 부분 정부의 지원에 의존하고 있다. 만약 정부의 임대

표 3_ 또따또가 사례의 거버넌스 특징

구분	내용
정부-예술가	<ul style="list-style-type: none"> 공간 운영, 축제기획, 교육프로그램 운영에 있어 예술가 자율성 보장(지원은 하되 간섭은 배제) 중간지원조직의 자율성을 최대한 보장하고 이들을 통해 예술가 지원 지역사회활동을 제외한 예술가들에 대한 요구 조건 최소화 제2기 활동은 예술가들이 직접 중간지원조직을 운영토록 함
정부-시장	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 시장에 대한 영향이 최소화되도록 사업 운영 개발사업을 최소화하고 프로그램(축제, 교육, 공동체활동 등) 중심 운영 2~4층 사무공간을 임대하여 지역사회에 미치는 영향 최소화 관광객을 위한 볼거리 만들기보다는 예술가들의 정착 여건 조성에 집중
정부-지역사회	<ul style="list-style-type: none"> 예술가 공모 시 개인적 역량과 함께 지역사회에 대한 헌신을 강조 고급예술보다는 지역사회에 눈높이에 맞춘 교육·축제 프로그램 운영 초기부터 건물주 및 상인들과의 협력관계를 구축하고 파트너십 구축 인쇄골목 프로젝트, 주꾸미골목 프로젝트 등 지역사회 밀착형 문화예술사업 기획·운영

15) 이는 부산시 문화예술과 담당자와의 인터뷰 결과에 기초한 것임(2013년 12월 5일, 부산).

료 지원이 없다면 지금 자리에서 독립할 수 있는 예술가는 많지 않을 것이다. 이는 제1기 예술가들의 자립률이 매우 낮다는 사실을 통해서도 확인된다. 초기 목표로 했던 것과는 달리 제1기의 3년이 경과한 이후 지역에서 독립한 작가는 손에 꼽을 정도다. 다행스럽게도 최근 또따또가 정책과 관계없는 예술가들이 지역에 점점 늘어나고 있다. 이들은 원도심의 문화적 분위기와 예술가들의 네트워크를 기대하고 지역으로 입주하고 있다. 향후 독립적인 예술가들이 더욱 늘어나고 또따또가 예술가들도 독립에 성공한다면 또따또가는 활성화된 문화클러스터라는 정책목표에 가깝게 갈 수 있을 것이다.

한편으로 점증하는 개발압력 역시 또따또가의 바람직한 성장에 위협요소가 된다. 해당지역은 아직까지 도심지로의 위상을 가지고 있으며, 북항 재개발, 부산역 도시재생사업 등 개발 예정지역에 둘러싸여 있다. 향후 개발사업이 진척되어 유동인구가 증가할 경우 이 지역의 지가를 상승시켜 젠트리피케이션을 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 이 부분은 또따또가라는 단위사업으로 해결할 수 없으며 부산시의 도시발전전략 속에서 논의되어야 할 과제다. 즉 부산시의 발전전략 속에서 해당지역을 문화예술지구로 설정하고 그에 걸맞는 투자-문화예술에 대한 투자-를 통해 개발압력에 견딜 수 있는 기반을 구축해야 할 것이다. 현재 문화 관련 기관의 입지, 일제시기 건물을 매입과 문화적 활용, 예술가 레지던스 공간 확보 등이 논의되고 있다. 이러한 영역에 공공투자가 따른다면 또따또가가 활성화된 문화지구로 성장하는 데에 자양분이 될 것이다.

결론적으로 또따또가의 잠정적인 성공은 지역에 애정을 가진 예술가, 중간지원조직의 역량과 헌신성, 그리고 정부의 유연하고 관대한 지원이 결합된 결과이다. 또따또가를 모델로 생각하는 다른 지역에서는 이상의 점들에 주목해야 한다. 다행히 최근 전국 어디

서든지 지역사회활동에 열정을 가진 예술가들을 쉽게 찾아볼 수 있다. 따라서 우선적인 과제는 정부가 어떻게 효과적으로 이들과 협력할 수 있는가 하는 점이다. 중앙정부가 지원하는 도시재생사업이나 지방자치단체 주도의 도시정책 모두 경직적인 예산집행과 단기간의 성과평가로부터 자유롭지 못하다. 정부가 어떻게 이러한 관료적 통제기제를 스스로 극복하고 문화기획자와 예술가들이 창의성을 펼칠 수 있는 환경을 제공할 수 있는가가 관건이 될 것이다.

참고문헌 •••••

김연진 외. 2011. 문화지구제도 개선방안. 서울: 한국문화관광연구원.
 남기범. 2014. 창조도시론, 어떻게 볼 것인가. 박세훈 외. 창조도시를 넘어서: 문화개발주의에서 창조적 공동체로. 경기: 나남출판사.
 문화체육관광부. 2012. 문화를 통한 지역재생정책 추진방안 연구. 문화체육관광부.
 박세훈 외. 2014. 창조도시를 넘어서: 문화개발주의에서 창조적 공동체로. 경기: 나남출판사.
 박세훈, 김은란, 박경현, 정소양. 2011. 도시재생을 위한 문화클러스터 활용방안 연구. 경기: 국토연구원.
 박은실. 2008. 국내 창조도시 추진현황 및 향후과제. 국토 322호: 45-55.
 안병영. 2000. 21세기 국가역할의 변화와 국정관리. 계간사상 불호 44권: 7-32.
 이순자, 장은교. 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제. 경기: 국토연구원.
 이영범. 2014. 커뮤니티 중심의 도시문화전략, 무엇을 어떻게 할 것인가. 박세훈 외. 창조도시를 넘어서: 문화개발주의에서 창조적 공동체로. 경기: 나남출판사.
 최병두. 2014. 창조도시와 창조계급: 개념적 논제들과 비판. 한국지역지리학회지 20권, 1호: 49-69.
 Bailey, C., Miles, S., and Stark, P. 2004. Culture-led urban regeneration and the revitalization of identities in Newcastle, Gateshead and the North East of England. *International Journal of Cultural Policy* 10, no.1: 47-65.
 Brooks, Arthur C. and Kushner, R. J. 2001. Cultural districts and urban development. *International Journal of Arts*

- Management* 3, no.2: 4-15.
- Brown, A. O'Connor, J. and Cohen, S. 2000. Local music policies within a global music industries: Cultural quarters in Manchester and Sheffield, *Geoforum* 31: 437-451.
- Daniels, Peter W., Ho, K.C., and Hutton, Thomas A. 2011. *New Economic Spaces in Asian Cities: From Industrial Restructuring to the Cultural Turn*. London and New York: Routledge.
- Department for Culture, Media and Sport. 2004. *Culture at the Heart of Regeneration*. London: DCMS.
- Evans, Graeme L. 2005. Measure for measure: Evaluating the evidence of culture's contribution to regeneration, *Urban Studies* 42, no.5/6: 959-985.
- Florida, Richard. 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- _____. 2005. *Cities and Creative Class*. New York: Routledge.
- Frost-Kumpf, H. A. 1998. *Cultural Districts: The Arts as a Strategy for Revitalizing Our Cities*. Washington: Americans for the Arts.
- Hall, T. and Robertson, I. 2001. Public art and urban regeneration: Advocacy, claims and critical debates, *Landscape Research* 26, no.1: 5-26.
- Jessop, B. 2000. Governance failure. Gerry Stoker ed. 2000. *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- Kang, H. B. 1998. Conservation of Insadong: A self-defeating thesis. *International Journal of Urban Science* 2, no.2: 247-252.
- Kim, W. B. 2011. The viability of cultural districts in Seoul, *City, Culture and Society* 2, no.3: 141-150.
- Lees, Loretta and Melhuish, Clare. 2013. Arts-led regeneration in the UK: The rhetoric and the evidence on urban social inclusion, *European Urban and Regional Studies* 3: 1-19.
- Markusen, Ann and Johnson, Amanda. 2006. *Artist's Centers: Evolution and Impact on Careers, Neighborhoods and Economics*. Humphrey Institute of Public Affairs. University of Minnesota.
- Markusen, Ann and Schrock, Greg. 2006. The artistic dividend: Urban artistic specialization and economic development implications. *Urban Studies* 43, no.10: 1661-1686.
- McCarthy, J. 1998. Dublin's Temple Bar: A case study of culture-led regeneration. *European Planning Studies* 6, no.3: 271-281.
- Miles, M. 1997. *Art, Space and the City: Public Art and Urban Futures*. New York: Routledge.
- _____. 2005. Interruptions: Testing the rhetoric of culturally led urban development. *Urban Studies* 42, no.5/6: 889-911.
- Montgomery, John. 1995. The story of Temple Bar: Creating Dublin's cultural quarter. *Planning, Practice and Research* 10, no.2: 135-172.
- _____. 2003. Cultural quarters as mechanisms for urban regeneration. Part I: Conceptualizing cultural quarters. *Planning, Practice & Research* 18, no.4: 293-306.
- Moss, L. 2002. Sheffield's Cultural industries quarter 20 years on: What can be learned from a pioneering example? *The International Journal of Cultural Policy* 8, no.2: 211-219.
- Noonan, Douglass S. 2013. How US cultural districts reshape neighborhoods. *Cultural Trends* 22, no.3/4: 203-212.
- Park, Se Hoon. 2013. Can we implant an artist community? A reflection on government-led cultural strategies in Korea. Proceeding of *International Conference on Cultural Strategies and Urban Regeneration: Policy Innovation from the Grassroots in East Asia*, September 25-26th 2013. Gyeonggi: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Porter, Libby and Barber, Austin. 2007. Planning the cultural quarter in Birmingham's Eastside. *European Planning Studies* 15, no.10: 1327-1348.
- Pratt, Andy C. 2008. Creative cities: The cultural industries and the creative class. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 90, no.2: 107-117.
- Ren, Xuefei and Sun, Meng. 2012. Artistic urbanization: Creative industries and creative control in Beijing. *International Journal of Urban and Regional Research* 36, no.3: 504-521.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University.
- Salice, Silvia Mazzucotelli. 2011. Art contribution to cities' transformation: The role of public art management in Italy. *Journal of Cultural Management and Policy* 1, no.1: 64-73.
- Stern, Mark J. and Seifert, Susan C. 2007. *Culture and Neighborhood Revitalization: A Harvest Document*. Philadelphia: The Reinvestment Fund.
- Zukin, S. 1995. *The Cultures of the Cities*. Oxford: Blackwell.
- Zukin, S. and Braslow, L. 2011. The life cycle of New York's creative districts: Reflections on the unanticipated consequences of unplanned cultural zones. *City, Culture and Society* 2, no.3: 131-140.

- 논문 접수일: 2014. 10. 10
- 심사 시작일: 2014. 10. 22
- 심사 완료일: 2014. 11. 10

요약

주제어: 문화지구, 도시재생, 거버넌스, 또따또가, 문화도시, 부산광역시

문화경제의 부상에 따라 오늘날 문화지구 조성이 도시정책의 핵심주제로 등장하였다. 그러나 예술가를 정책적으로 활용하는 것은 개발행정을 중심으로 했던 기존의 도시정책 관행에 비추어볼 때 매우 도전적인 과제다. 새로운 정책은 행정과 예술가, 그리고 지역주민 등이 함께 참여할 수 있는 효과적인 거버넌스의 구축을 필수적으로 요구하기 때문이다. 예술가들이 가지고 있는 창의성, 자발성, 상호협력, 역동성을 유지하면서 동시에 공공의 이익을 위해 복무하도록 유도하는 것은 오늘날 많은 도시에서 중요한 과제가

되고 있다. 본 논문은 부산광역시 원도심 창작공간 조성정책(일명 '또따또가' 사업)을 사례로 이상의 과제에 대한 답을 찾는 것을 목표로 한다. 본 논문은 주로 해외의 정책 경험과 연구를 준거로 하여 바람직한 문화지구 조성정책의 거버넌스 모델을 도출하고 이를 분석틀로 삼아 부산시 원도심 창작공간 조성정책을 평가한다. 거버넌스의 관점에서 정부 혹은 예술가의 어떠한 태도와 관심이 긍정적인 결과를 초래하였는지를 분석하고 그것이 국내 유사정책에 갖는 함의를 살펴보았다.