

연구보고 2008-

도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제정비방안 연구

정 상 우

도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제정비방안 연구

The Legal System for Local Cultural
Contents and Urban Amenity

연구자 : 정상우(부연구위원)

Chong, Sang-Woo

2008. 10. 31.

국문 요약

최근 우리나라에서도 국민들이 자신들의 삶을 영위하는 지역에서 문화적인 삶을 누리하고자 하는 욕구가 증가하고 있다. 중앙 정부와 지방자치단체에서도 문화도시 육성을 목표로 각종 지역문화를 육성하고 도시디자인과 개성적인 경관 등 공간문화를 조성하고 있다. 그러나 우리나라의 도시문화 육성을 위한 법제는 고도(역사문화도시)와 아시아문화중심도시 이외에는 기존의 문화 관련 법제와 도시계획 관련 법제가 분리된 채 정책이 수립되고 있어 문화와 도시를 조화롭게 발전시키는데 한계가 있다. 그리고 도시문화콘텐츠를 실제로 육성할 수 있는 법체계는 각 지방의 조례임에도 불구하고, 조례의 내용이 획일적이어서 필요한 역할을 감당하지 못하고 있다. 따라서 이 연구에서는 관련 법제를 정비함으로써 도시문화콘텐츠 활성화에 기여하고 문화도시로 자연스럽게 성장할 수 있도록 법적 기반을 마련하고자 하였다.

이를 위하여 우선 우리나라에서의 문화도시, 창조도시, 살고 싶은 마을 등의 목표 개념을 살펴보고, 이들의 목표 달성에 필수적인 요소가 되는 것이 도시문화콘텐츠임을 서술하였다. 도시문화콘텐츠는 유형이 매우 다양하고 각 지역의 정체성에 맞게 개발될 필요가 있는데, 규범적 차원에서는 지역문화로서의 도시문화콘텐츠와 공간문화로서의 도시문화콘텐츠로 유형화할 수 있다. 그리고 각각에 적용되어야 하는 법리를 헌법적 차원에서 도출하고자 하였다.

이 연구에서는 외국의 법제와 정책에 대하여도 살펴보았다. 미국의 경우 지역문화에 있어 표현의 자유에 대해 고도의 보장이 이루어지고 지역 문화에 대한 재정적 지원이 풍부한 반면에 최근에는 정부 지원의 대상에 외설적이거나 차별적인 내용이 들어가지 않도록 입법부와

사법부에서 일정한 논의가 있었고, 공간문화에 있어서는 경찰 목적이 아닌 예술 목적으로도 가로 조성이나 간판 정비가 가능하며 특히 공중을 위한 공간 마련을 위해 조례 등이 제정되어 있다. 일본의 경우 문화도시·고도보존·창조도시 육성을 위하여 다양한 법체계가 발전되어 왔고, 특히 지방자치단체의 입법 수준이 매우 높아 조례로서 각 지역의 특색에 맞는 지역문화를 육성하고 공간문화를 창출하고 있다. 유럽연합의 경우 유럽의 공통된 문화 기반 위에서도 문화적 다양성을 존중하고, 문화수도 프로그램을 통해 지정된 문화도시에 대해 집중적인 지원을 함으로써 일정한 성과를 나타내고 있다.

이러한 내용을 바탕으로 지역문화 육성에 있어서는 문화, 예술, 축제, 문화 관련 기관 및 시설, 문화재 등과 관련된 각각의 법률에서 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 요소들을 정비하거나 개선 방안을 제시하였다. 공간문화 육성에 있어서는 각종 도시계획, 도시디자인, 건축, 거리조성, 녹지 또는 경관 등과 관련한 법제에 있어서 도시문화 콘텐츠를 활성화할 수 있는 요소들을 정비하거나 개선 방안을 제시하였다. 아울러 새로운 입법과제로서는 도시문화계획 제도의 도입과 문화영향평가 제도의 도입, 문화도시 육성 법체계의 바람직한 방향에 대해 검토하였으며, 그 외에 지난 제17대 국회에서 논의되었던, 지역문화진흥법안과 공공디자인법안을 검토하여 이러한 단일화된 법안이 필요한지를 평가하고, 보완되어야 할 내용을 제시하였다.

※ 키워드 : 도시문화콘텐츠, 도시문화정책, 문화도시, 창조도시, (유럽)문화수도, 지역문화콘텐츠, 공간문화콘텐츠, (도시) 에너티, 도시경관, 도시계획, 공공디자인.

Abstract

Recently there has been a wide spread of general consensus to revitalize cities through utilization of local cultural contents and urban amenity, to create 'Cultural city' or 'Creative city'. The purpose of this study is to find a legislative proposals for revitalization of local cultural contents and urban amenity. For They are essential elements for cultural city. But domestic legal system for culture and city have put their main focus on economical growth, so there are many contradictions between laws about local culture and laws about city planning. So I want to derive a principle of law for city's cultural contents from a constitutional law and refer to the legal systems and policies for city's cultural contents of foreign countries.

The scope of this study is as follows, consisting of total 6 chapters.

In chapter 1: purpose, methods, and scope of this study.

In chapter 2: the definition and type of city's cultural contents. a principle of law for city's cultural contents.

In chapter 3: A survey on the legal systems and policies for city's cultural contents of foreign countries(U.S.A., Japan, E.U., England and Germany).

In chapter 4: An analysis on domestic legal system for culture and city, Improvements of current legislations.

In chapter 5: A new legislative proposals for revitalization of city's cultural contents.

In chapter 6: conclusion and suggestion.

※ Key words : Cultural city, Creative city, Cultural policy, Cultural contents, European Capital of Culture, Local cultural contents, Urban amenity, landscape resources, City planning, Public design.

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
I. 연구의 필요성과 목적	11
II. 연구 방법론 및 주요 내용	14
1. 연구 방법론	14
2. 연구의 주요 내용	15
제 2 장 도시문화콘텐츠의 의의 및 이론적 배경	19
I. 도시문화콘텐츠 개념의 등장 배경	19
1. 도시와 문화의 관계	19
2. 우리나라에서의 등장 배경	22
3. 현행 법제 및 정책의 현황과 문제점	26
II. 도시문화콘텐츠 개념의 정립	31
1. 문화도시와 도시문화콘텐츠의 관계	31
2. 도시문화콘텐츠 의의	48
3. 도시문화콘텐츠의 유형	51
III. 헌법과 도시문화콘텐츠	61
1. 문화국가의 원리 실현	61

2. 기본권 보장	63
3. 국가의 정책적 책무	68
4. 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법리	70

제 3 장 외국의 도시문화 관련 법제와 정책

I. 미 국

1. 서 설	75
2. 문화예술 진흥 정책	78
3. 공간문화 조성을 위한 법체계	81
4. 뉴욕 주 사례	84
5. 기타 조례	92
6. 평가 및 시사점	98

II. 일 본

1. 서 설	99
2. 문화예술 관련 법제도와 정책	100
3. 공간문화 관련 법제도	108
4. 창조도시 관련 사례: 문화예술 창조도시-요코하마(横浜)	115
5. 평가 및 시사점	119

III. 유럽연합(EU)

1. 서 설	120
2. 유럽연합의 문화정책	121
3. 유럽문화수도	124
4. 평가 및 시사점	136

IV. 영 국

1. 서 설	136
--------------	-----

2. 문화예술 정책 개관	137
3. 공간문화 관련 법제	141
4. 평가 및 시사점	151
V. 독 일	152
1. 서 설	152
2. 지역문화 관련 법제	153
3. 공간문화 관련 법제	156
4. 평가 및 시사점	157

제 4 장 현행 도시문화콘텐츠 관련 법제의 분석 및 정비 방안	159
I. 정비 방안의 지침	159
1. 법체계 정비 지침	159
2. 도시문화콘텐츠 활성화의 지침	160
II. 문화도시 조성 법제의 정비	162
1. 고도보존에 관한 특별법	162
2. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	166
3. 제주특별자치도법	170
III. 도시문화콘텐츠로서의 지역문화 관련 법제	172
1. 문화·예술	172
2. 축제(페스티벌)	177
3. 문화 관련 기관 및 시설 지원	181
4. 문화재	185
IV. 도시문화콘텐츠로서의 공간문화 관련 법제	187

1. 문화적 공간 조성을 위한 도시계획	187
2. 도시디자인(건축·거리조성 등)	194
3. 녹지 또는 경관 관련	206
제 5 장 새로운 입법 과제	213
I. 입법 과제의 쟁점	213
1. 국가 및 지방자치단체의 역할	213
2. 도시문화계획 제도의 도입	215
3. 문화영향평가 제도의 도입	218
4. 문화도시육성 법체계	223
II. 지역문화 조성 및 진흥	225
1. 서 설	225
2. 지역문화 조성 및 진흥의 단일법 제정 검토	225
3. 대 안	227
III. 공간문화 조성 및 진흥	231
1. 서 설	231
2. 공간문화 조성 및 진흥의 단일법 제정 검토	231
3. 대 안	234
제 6 장 결 론	237
참 고 문 헌	243

제 1 장 서 론

I. 연구의 필요성과 목적

최근 우리나라에서는 국민들이 자신들의 삶을 영위하는 지역에서 문화적인 삶을 누리하고자 하는 욕구가 증가하고 있다. 그리고 정부와 지방자치단체에서도 문화도시 육성, 도시경관 정비, 문화자원 개발, 지역축제 활성화, 공공디자인, 도시재생 등 도시 내에서 문화를 향유하고 문화적 공간을 창출해내고자 하는 연구와 노력들이 진행되고 있다. 이러한 현상은 2000년 이후 시민들의 문화적 욕구가 상승하고 문화를 통한 국가경쟁력을 높일 수 있다는 비전이 구체화되면서 나타나고 있는 현상이다.

이미 유럽의 여러 나라들과 미국, 일본 등 선진국에서는 복지국가의 패러다임에서 문화정책으로 전환하여 ‘문화수도’, ‘창조도시’, ‘창조적 기업’이나 ‘Creative America’ 등에 많은 관심을 두고 투자를 하고 있다. 이는 문화정책이 곧 국가경쟁력이라는 인식 하에 주민의 문화적 삶의 질을 보장하고자 하는 방향으로 문화정책을 진화하였음을 의미하는 것이다.¹⁾

우리나라에서도 지난 1월 대통령직인수위원회에서 새 정부 핵심정책의 하나로 ‘디자인 코리아’를 발표했다.²⁾ 서울시는 이미 2006년 7월부터 ‘디자인 서울’을 주창하였고,³⁾ 다른 지방자치단체들도 ‘문화도시’를 주요 정책과제로 선정하면서 각 도시에 맞는 문화도시, 창조도시 혹은 생태도시 등을 지향하고 있다.

1) 鹽澤由典・小長谷一之 編著, □□創造都市への戰略□□, 京都: 晃洋書房, 2007, 2-62쪽; 리처드 플로리다 지음/ 이원종·이종호·서민철 옮김, □□도시와 창조 계급□□, 푸른길, 2008, 11-41쪽.

2) 제17대 대통령직인수위원회, □□(백서1) 성공 그리고 나눔: 이명박정부의 국정철학과 핵심정책과제□□, 215쪽 참조.

3) 서울특별시 디자인총괄본부 <http://design.seoul.go.kr/main.php> 참조.

그러나 실제 문화도시의 요소가 되는 도시문화콘텐츠가 전혀 없이 맹목적인 문화도시 지향도 나타나고 있는 실정이다. 각 지방자치단체(도시)가 지향하는 도시의 이미지 혹은 개념이 아직 모호하고, 구호만 난무한 상황이기 때문이다. 여기에는 우리나라 도시의 지리적 특성을 이해하지 못하거나 도시계획과 문화계획의 괴리, 도시문화의 이벤트화 등 여러 가지 이유가 있을 것이다. 뿐만 아니라 문화도시 육성 혹은 도시문화콘텐츠 활성화라는 정책 목표는 정해졌으나 이를 제도적으로 뒷받침할 법제도가 정비되지 못한 상황이기 때문이기도 하다. 입법과 제도화에 있어 이론적 논의가 선행되지 못하고 정치적 혹은 정책적 필요에 따라 획일적이고 모방적인 프로그램들이 제시되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제도적 연구는 다음의 몇 가지 측면에서 연구의 필요성이 절실하다고 본다.

첫째, 문화활동에 대한 국가나 지방자치단체의 관심과 지원, 시민들의 관심이 고조되고 있는 상황이다. 문화재 보존이나 자연환경 보존에 있어서는 법적 근거나 지원체계가 어느 정도 마련되어 있다. 그러나 도시문화의 발전을 특성화하고 활성화할 수 있는 도시문화콘텐츠의 개발과 활용에 대한 법적 근거나 지원체계는 미비하여 즉흥적인 사업에 머물고 있는 한계가 있다. 따라서 최근 지방자치단체를 중심으로 콘텐츠를 발굴하고 활성화하려는 계획들을 세우고 있는데 이를 법적 측면에서도 제도화할 필요가 있는 것이다.

둘째, 「지방문화원진흥법」이나 「문화재보호법」, 「문화예술진흥법」, 「저작권법」, 「공연법」, 「박물관 및 미술관진흥법」, 「고도 보존에 관한 특별법」, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 등 관련 법률들에서는 지구 등의 지정, 조성계획 등의 수립 등 문화를 조성하기 위한 각종 정책을 제도화하고 있다. 그러나 이러한 법률들은 정책의 대상을 중심으로 규율하고 있어 문화도시의 중요한 요소라고 할 수 있

는 도시문화콘텐츠 활성화에 대한 구체적 규정은 많지 않은 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여서는 법체계를 전환하여 도시를 중심으로 하는 문화정책의 근거가 되는 법률들로 정비하고 그와 함께 각종 조례, 프로그램이 유기적으로 체계화되어야 한다. 이 연구는 이러한 관점에서 법제정비방안을 모색해 보고자 한다.

셋째, 최근 주요 지방자치단체를 중심으로 문화도시라는 목표를 정하여 입법안을 제안하거나 조례를 제정하고 있다. 그러나 문화도시 육성을 위한 법률안들은 대체로 개발을 위한 지원법에 불과한 경우가 많았다. 오히려 도시문화의 육성을 위한 법과 제도가 어떠해야 하는지에 대한 논의는 부족한 상황이다. 또한 역사문화나 자연환경의 보존도 중요하지만 시민이 실제로 누릴 수 있는 다양한 문화콘텐츠가 있는 도시가 될 수 있도록 법제가 뒷받침할 필요가 있다. 따라서 각 도시의 정체성을 살릴 수 있는 도시문화콘텐츠가 활성화될 수 있도록 법의 수준에서 그리고 조례의 수준에서 정비가 필요한 사항들을 살펴 보고자 한다.

넷째, 도시문화콘텐츠에는 공연, 음악, 미술, 축제뿐만 아니라 시민들의 라이프스타일, 디지털 문화콘텐츠 등이 포함되며 이러한 지역문화적 자원들이 일정한 공간을 형성할 수 있는 문화거리, 문화공간과 문화산업단지까지 포괄될 수 있다. 그런데, 현재의 관련 법률과 지자체 조례들은 산발적인 콘텐츠 활용에 머물게 하고 있다. 도시라는 공간을 전달매체로 한 문화콘텐츠를 풍부하게 하고 그 지역의 정체성을 나타낼 수 있다면 문화도시로의 자연스러운 발전을 가능하게 할 것이라는 점을 염두에 둔다면, 이러한 법제도가 체계적으로 운용될 수 있도록 정비할 필요가 있다. 따라서 이러한 차원에서 도시문화콘텐츠를 형성하고 활성화시키며 나아가 이를 성장동력화 하기 위한 새로운 전략 마련을 위한 법제정비방안을 모색해야 한다.

이러한 연구 필요성에 따라 이 연구는 다음과 같은 목적을 설정하여 연구를 진행하고자 하였다. 즉, 도시문화콘텐츠 관련 법제의 체계화, 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 지원체계의 제도화, 기존의 문화도시 육성과 관련한 법제도의 실질적 활용을 위한 법정비, 도시문화콘텐츠를 동력삼아 문화도양을 배양하고 문화역량을 강화하는 정책의 제도화, 지방자치단체 중심의 문화관련 사업들을 육성하는 법적 근거 마련, 도시문화콘텐츠의 확산을 위해 다양한 분야의 융합 시도(도시계획의 융합, 문화예술교육 등) 등이다.

II. 연구 방법론 및 주요 내용

1. 연구 방법론

첫째, 이 연구는 문화와 법, 정책과 법, 행정과 법, 도시공학과 법 등 복합적이면서도 다양한 연구분야의 성과를 전제로 하는 것이다. 따라서 학제간 연구 방법을 채택하였다. 그래서 법제의 정비가 실제로 도시문화콘텐츠 활성화에 어떤 영향을 끼칠 것인지 도시계획, 조경학, 사회학, 문화콘텐츠, 예술·공연 등 다양한 전문가들의 선행연구를 참조하고 관련 전문가들과 함께 워크숍을 개최하고 자문을 받음으로써 공동연구에 준하는 성과를 내하고자 하였다.⁴⁾

4) 이러한 취지에서 이 연구를 수행하는 동안 두 차례의 워크숍을 개최하였다. (1) 우선 첫 번째 워크숍(2008년 2월 26일)에서는 한민호(문화관광부 공간문화팀 팀장), “공공디자인과 문화법제”; 라도삼(서울시정개발연구원 연구위원), “도시문화육성을 위한 법제개선방안”; 오민근(문화관광부 전문위원), “도시문화콘텐츠에 의한 도시활성화 방안과 법적과제” 등의 주제로 발표가 이루어졌다. 이에 대한 토론으로는 홍성태(상지대학교 문화콘텐츠학과 교수), 김명용(창원대학교 법과대학 교수), 전훈(경상대학교 법과대학 교수), 강주영(제주대학교 법과대학 교수), 전재경(한국법제연구원 연구위원) 등이 참여하였다. (2) 그리고 두 번째 워크숍(2008년 6월 12일)에서는 전훈(경상대학교 법과대학 교수), “프랑스의 시민의 문화예술접근성 제고를 위한 도시계획 법제의 지원”; 이순태, “일본의 창조도시 조성을 위한 법제 및 프로그램”; 박재길, “살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할” 등의 주제로 발표가 이

둘째, 선행연구의 분석(문헌조사)을 통해 인접학문의 성과를 반영하고, 법제 분야에 있어서는 현행 법제와 도시문화콘텐츠와의 관련성, 법제의 정책에의 관련성 정도를 분석하고자 하였다. 특히 최근에 법학에서도 문화법과 문화정책에 대한 관심이 증가하였는데, 같은 시기에 수행된 연구 결과물들이라는 점에서 이 보고서에서도 중요한 자료로 참고하였다.⁵⁾

셋째, 현장조사를 실시하였고, 지방자치단체에 근무하는 관련 공무원들의 의견을 청취하였다. 통영, 과주, 전주, 광주, 경주, 서울(청계천, 인사동, 홍대 앞거리) 등 특히 최근 문화도시를 지향하는 지방자치단체를 방문하여 도시문화정책의 현안과 법제도에 관한 실태를 조사하였다.

넷째, 해외 입법례에 관한 조사는 문헌조사를 기본으로 하되, 외국 기관의 홈페이지를 방문하여 정책의 실태를 파악하고 우리 연구원의 외국법제조사위원의 보고를 받는 등의 방법을 병행하여 활용하였다.

2. 연구의 주요 내용

이 연구는 기본적으로 도시문화콘텐츠의 활성화에 기여할 수 있는 법제를 조망하고, 선진 외국의 입법례를 통해 얻은 시사점을 통해 우리나라 관련 법령들의 정비 방안을 도출하고자 하였다. 따라서 연구의 주요 내용은 다음과 같은 것에 중점을 두고자 하였다.

투어졌다. 이에 대한 토론으로는 정광렬(한국문화관광연구원 연구위원), 최환용(한국법제연구원 연구위원) 등이 참여하였다. 두 차례의 워크숍에서 발표되고 토론된 내용은 이 연구보고서의 중요한 기초가 되었다. 참여해 주신 분들께 감사를 드린다. 아울러 중요한 쟁점마다 자문에 응해주신 분들께도 감사를 드린다.

- 5) 예컨대, 제18회 한국입법정책학회 학술대회에서는 “문화, 문화입법 - 학제간 연구”(2008. 6. 14)라는 주제로 개최되었다. 그리고 국토연구원에서 발간하는 □□(월간) 국토□□(2008년 8월)에서는 “창조도시, 문화가 도시를 살린다”라는 특집 주제로 관련 논문들을 게재하였다. 이 연구가 진행되는 동안 이러한 연구결과들로부터 많은 시사점을 받을 수 있었다.

첫째, 각 인접 학문 분야에서 사용하는 다양한 개념들을 규범적으로 재정립하고자 하였다. 도시문화콘텐츠의 규범적 의미를 밝히고, 그에 따른 유형을 살펴보고자 하였다. 이를 통해 기존의 법제를 활용하고 정비하여 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. 그리고 도시문화콘텐츠의 유형을 분석함으로써 법체계를 분명히 하고, 문화적 입법과 조례로 규율해야 하는 부분과 기존의 도시계획 관련 법제들에서 문화적 시각이 반영되어야 하는 부분이 어떻게 조화를 이루어야 하는지 검토하고자 하였다.

둘째, 선진 외국의 도시문화 현실을 분석하고 도시문화콘텐츠 관련 외국입법례를 분석함으로써 도시문화와 관련한 문화법체계를 어떻게 체계화해야 하는지 시사를 받고자 하였다. 선진 외국의 경우 지역문화를 육성하고 문화친화적인 도시 조성을 위하여 애쓰고 있다. 특히 도시 공간이 주민들에게 삶의 여유를 느끼고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 도시계획 단계에서부터 쾌적하고 아름다운 경관과 환경이 될 수 있도록 세심한 배려를 하고 있다. 그런데 실제 문화정책과 문화공간을 위한 도시공간 정책은 지방정부 또는 지방자치단체 수준에서 이루어지기 때문에, 단순히 법률의 차원에서 연구하는 것이 아니라 조례의 수준까지 연구를 병행하였다. 이를 통해 우리 법체계와 현실에 적용 가능한 시사점을 도출하고자 하였다.

셋째, 도시문화콘텐츠 관련 우리나라의 법제 분석을 하고 정비 방안을 모색하고자 하였다. 우선 현행 문화법의 체계에서 도시문화콘텐츠의 규율 방식 검토하고 문제점을 분석한 후 정비 방안을 제시하고자 하였다. 도시문화콘텐츠의 규율 방식에 있어서는 지역문화와 도시문화 부분으로 나누어 고찰하였다. 정비 방안에서는 지역문화의 경우 국가와 지방자치단체의 역할, 문화시설 지원, 관련인력 양성교육, 재정확보 방안 등을 함께 다루고자 하였다. 공간문화의 경우 현행 도시

계획, 경관, 공원 관련 법제에 있어서 문화적 시각을 어떻게 투영시킬지를 중심으로 고찰하였다.

넷째, 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제 개선을 위해 새로운 입법이 필요한 부분들을 밝히고자 하였다. 이 부분에서는 문화계획제도의 도입, 문화영향평가 제도의 도입, 문화도시 지정을 위한 입법 체계 문제가 선결 과제를 제시하고자 하였다. 그리고 도시문화콘텐츠의 유형에 따라 지방문화의 발전을 위한 법제, 공간문화의 발전을 위한 법제의 필요성과 입법방향을 중심으로 논의하고자 하였다.

제 2 장 도시문화콘텐츠의 의의 및 이론적 배경

I. 도시문화콘텐츠 개념의 등장 배경

1. 도시와 문화의 관계

서구 유럽에서는 1950년대 문화가 보급되면서 이후 문화의 독점 시대를 벗어나 문화의 민주화 시대를 이루어 왔다. 이 시기에 이르러 국민들은 문화를 대중적으로 향유하게 되었다. 문화의 특성상 사회 공동체에서의 자발적인 발전과 성장이 있었지만, 국가와 지방자치단체에서도 정책 대상으로서의 문화 유형마다 그에 알맞은 정책 수단을 구체화하게 되었다. 이러한 정책은 세계 2차 대전 이후 경제 성장의 관점에서 문화적 성장을 지향한 결과였다고 할 수 있다. 그러나 1980년대에 이르러서는 주민들의 삶의 현장에서 문화적 욕구가 표출되었고, 이에 따라 1980년대부터 1990년대에 걸쳐 도시와 문화가 밀접한 관계를 이루게 되었다. 그리고 그러한 결합에는 주민의 문화적 삶을 향유하는데 국가와 지방자치단체가 과거와는 다른 방법으로 접근할 것이 요구되었다. 그러한 배경이 되는 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

과거 전통적인 도시는 산업 발전과 함께 성장하였지만, 그러한 도시들은 산업의 사양화와 함께 도시 역시 쇠퇴하게 되었다 (예: 영국의 버밍엄, 글래스고 등). 그 결과 전통적인 도시들은 도시 중심부부터 공동화·슬럼화 되었고, 경우에 따라서는 범죄의 온상이 되기도 하였다. 빈부격차가 심해지고 민주적이고 문화적이어야 하는 도시민의 삶

6) Franco Bianchini and Michael Parkinson ed., *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester: Manchester University Press, 1993; 문화정책의 변천에 관해서는 고토 카즈코 엮음·임상오 옮김, □□문화정책학□□, 시유시, 2004, 67쪽 이하 참조.

은 도시 환경의 악화로 오히려 피해를졌다. 이러한 상황에서 각 도시들은 경제 구조의 변화에 상응하여 도시를 재생시키는 계획을 수립하게 되었고, 여기에는 지식 산업, 문화 산업 등이 중요한 계기가 되었다. 즉 도시로 재생시키는 계획을 수립하는 입안자들은 지식·감성 집약형의 문화산업을 유치하는 것이 앞으로의 지역경제의 발전 방향임을 인식하게 된 것이다. 따라서 전통적인 도시의 재생이나 도시발전을 통한 삶의 질을 향상하고자 할 때, 지방 정부들은 문화에 대한 투자를 중요한 요소로 포함시키게 되었다.

이렇게 중앙정부나 지방정부가 각 도시에 있어 문화에 대한 인식을 전환한 것에는 경제적 배경도 존재한다. 즉 문화를 보존하거나 유지하게 하는 대상으로서가 아니라 그 자체가 지역 주민의 삶과 관련성을 맺을 때 경제적으로 파급효과를 만들어내고, 궁극적으로는 문화산업으로 연결될 수 있다는 인식이 자리 잡게 되었기 때문이다. 과거의 경험에 의하면 문화는 공공성을 전제로 하여 비영리를 추구하였고 보존과 유지비용만 들었지만, 1980년대 이후 문화시설이 관광이라는 경제적 효과 외에도 사회통합과 지역성장의 계기가 됨에 따라 도시와 문화의 결합은 더욱 가속화되었다. 미국과 유럽에서는 이러한 현상을 경제적으로 분석하기 시작하였고, 도시문화의 지원에 있어서도 경제적 기대치를 고려하게 되었다. 이러한 단계에서는 전통적인 문화도시 논의가 창조도시의 논의로 전환되기도 하였다.

이러한 결과 선진국의 도시와 문화의 관계에서는 전통적인 문화재와 문화유적뿐만 아니라 도시계획, 도시의 디자인, 경관계획, 가로 및 간판 등에까지 문화적 관점 혹은 예술적 성향을 도입하게 되었다. 이러한 과정은 지방분권과 함께 급속하게 진행되어, 지방자치단체들 사이에 도시의 문화적 ‘정체성’이라는 개념이 강조되었다. 그 결과 각 나라의 수도 외에도 지방도시들이 그 도시만의 정체성과 매력을 갖추기 위하여 노력하였다. 문화에 대한 투자는 비록 전통적인 의미의 문

화가 아니라 하더라도 삶의 질과 관계되는 모든 것에서 문화적 관점을 도입함으로써 “경제적인 것도 문화적인 것”의 관점에서 다루기 시작하였다. 도시마다 도시계획과 건축에 예술가를 직접참여시키고, 정부 부처의 개혁에 있어서도 문화를 담당하는 부서가 도시건설의 분야까지 부분적으로 간섭하게 되었다. 이렇게 함으로써 도시 조성의 각 분야에 예술가의 창조적 사고가 스며들 수 있도록 하였고, 그러한 공간 조성과 문화 조성을 통해 시민들의 삶의 창조적으로 전환될 수 있게 하고자 하였다.

이러한 성과는 종국적으로 도시와 문화를 융합하게 되었고 도시 내의 문화를 바탕으로 ‘도시 마케팅’에까지 이르게 하였다. 도시에 대한 투자와 성장이 문화적 역량에 따라 달라지는 상황이 된 것이다. 그 결과 문화산업은 부가가치가 높은 지식집약형 산업으로 받아들여졌다. 전통적인 문화재, 문화시설도 그 자체로서가 아니라 콘텐츠로서 인식하게 되었고 도시의 매력을 주는 요소로 간주되었다. 시설 자체의 중요성보다 박람회 등 문화시설과 일체화된 축제나 이벤트가 얼마나 활성화되었는지가 문화산업 발전의 척도가 되었다. 이러한 배경과 문화와 도시의 결합 결과 문화도시, 창조도시, 문화관광이라는 용어가 성행하게 되었다. 예컨대 스페인의 빌바오(Bilbao)같은 옛 탄광도시가 도시와 문화를 결합하여 기획한 결과, 미국의 구겐하임 미술관(Guggenheim Museum)의 분관 유치에 성공하고 이 미술관이 갖고 있는 독특한 건축, 도시 전체의 경과 조성, 수준 높은 예술·문화를 갖추으로써 관광도시로 새롭게 태어난 것은 좋은 사례이다.⁷⁾

7) 한겨레신문, 2008년 10월 13일 13면 참조. 세계적인 건축가 시저 펠리가 설계한 아반도이바라 지구. 왼쪽이 구겐하임 미술관, 가운데 오피스타워, 오른쪽이 오스칼 두나 국제회의장. 사진 빌바오리아2000 제공. 우리나라의 경우 통영시의 윤이상 음악제를 기초로 한 수준 높은 현대 음악의 발전과 함께 음악당, 도시 경관을 갖추게 된다면 대표적인 문화도시로 성장할 수 있을 것이라 기대된다.

<그림 1> 스페인의 빌바오(Bilbao) 전경(좌)과 우리나라의 통영시 전경(우)



이러한 유럽의 문화도 도시가 결합하는 정책은 도시문화콘텐츠의 유형으로 본다면 1990년대 후반 이후 그 범위를 상당히 넓혀 가고 있다. 즉 문화정책이 전통적인 무대예술과 미술관 등을 넘어서 광고, 건축, 출판, 방송, 컴퓨터 소프트웨어, 음악 비즈니스, 디자인, 공예 등에 까지 아우르고 있다.

제안 1 선진국의 문화정책은 정책의 대상에 따른 보존·관리에서 벗어나 도시와 문화가 결합된 형태로 전환되어 지역의 문화적 발전을 지향하고 주민의 문화적 삶을 고양시키는 방향으로 발전하고 있다. 문화의 비영리성이라는 시각에서 벗어나 사회통합과 지역 주민의 삶의 질에 기여, 경제적 효과의 창출과 관련하여 접근하고 있다. 우리나라의 문화정책도 정책 대상에 한정될 것이 아니라 지역 주민의 삶과 연결되는 형태가 되어야 한다.

2. 우리나라에서의 등장 배경

(1) 문화도시 육성 차원

도시문화콘텐츠의 개념 정립에 앞서 최근 우리나라에서는 도시문화의 개념이 폭넓게 받아들여져 왔다. 과거 개발 중심의 도시 건설에서 최근에는 삶의 질을 고려하는 도시로 전환이 추구되면서 논의되는 개

념이라고 할 수 있다. 즉 문화도시가 단순히 문화시설과 문화예술에 대한 정책지원이 풍족한 도시만을 의미하는 것이 아니라 “삶의 질을 더 높이 고양시킬 수 있는 상태로 나아가는 도시”를 의미한다고 할 때,⁸⁾ 과거의 문화도시의 요소가 되는 전통적 예술 문화에서 탈피하여 도시민의 문화적 삶의 질을 고양시킬 수 있는 모든 것을 포괄하는 개념으로 도시문화콘텐츠의 개념이 등장한 것이다.

그런데 도시문화콘텐츠의 개념이 아직 불확실한 것은 다음과 같은 상황 때문이다. 즉 문화도시의 육성이라는 목표 자체는 국가나 지방자치단체, 시민사회에서까지 일반적으로 받아들여졌지만, 문화도시의 요소에 대한 각 도시의 정책은 아직도 개발 사고와 모방에 머무르고 있기 때문이다. 문화도시 육성이라는 목표는 있지만, 문화도시의 요소가 무엇인지는 논의가 분분한 것이다. 아직까지 도시문화정책이라고 한다면 문화도시의 지정, 문화벨트 조성, 문화시설의 개발 등에 머무는 경우가 대부분이라고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 중요한 것은 문화도시 육성이라는 목표보다 문화도시를 구성하는 ‘도시문화콘텐츠’이기 때문에 최근 이에 대한 관심이 증가하였고 도시문화콘텐츠를 활성화하고자 하는 노력이 경주되고 있다. 따라서 규범적 측면에서도 도시문화콘텐츠가 과연 무엇을 의미하는지, 문화도시의 육성이 어떠한 방향으로 진행되어야 하는지 규범적 측면에서 논의될 필요가 있다고 본다.

(2) 도시문화에 대한 관심 증대

초기 도시문화정책은 별다른 정책 방향성 없이 단순한 문화발전 혹은 전통문화의 계승으로 이해되어졌다. 그러나 최근의 도시문화 정책은 지역환경 자체를 문화화할 수 있는 공공예술 프로젝트, 커뮤니티 예술, 시민문화교육, 도시예술 축제의 개최 등으로 확대되었고, 이러

8) 문화연대 공간환경위원회, □□문화도시 서울 어떻게 만들것인가□□, 시지락, 2002, 16쪽.

한 문화자원을 활용함으로써 도시문화 전반을 향상시켜 지역 발전으로 연결시키고자 하는 노력과 관심이 등장하였다. 이러한 현상은 다음의 도시문화정책의 전환에서도 확인할 수 있다.

<도표 1> 시대별 도시문화정책의 전개

연대	1990년대	2000년-2005년	2006년 이후
정책 방향	복지 정책	문화적 도시브랜드 창출	도시환경의 문화화
주요 사업	문화의 거리 지정	축제의 개최 문화콘텐츠 산업 육성	공고예술프로젝트 시민문화교육

이상과 같이 도시문화콘텐츠가 단순한 문화예술이나 문화산업 육성보다 이러한 것이 아우러져 도시환경 자체가 하나의 문화적 자원으로서 조성되는 정책방안으로 전화하였다고 할 수 있다. 따라서 도시문화콘텐츠는 도시환경을 문화화할 수 있는 문화재, 예술, 축제, 도시건축, 공간 등 모든 것을 포괄하는 방향으로 나아가고 있다.

(3) 축제 등 문화향유에 대한 욕구 증대

도시문화콘텐츠라는 개념 등장 이전부터 지방자치단체에서는 지역 주민에 대한 문화적 향수 기회의 확대, 지역 정체성의 확립, 관광이나 지역경제 활성화 등을 목표로 축제와 관련된 활동을 대대적으로 확대하여 왔다. 이러한 노력은 과거 관광 중심의 문화정책에서 지역 정체성 확립과 지역 주민의 문화향유권 중심으로 문화정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다.

이와 관련하여 도시문화를 형성하는데 있어 축제가 하나의 요소로 등장하여 왔다. 특히 전통적 축제뿐만 아니라 도시 내에서 지역 주민의 참가를 위해 이루어지는 축제의 조성, 영화제나 각종 페스티벌, 관

광 상품으로서의 축제 등 다양한 축제가 도시문화콘텐츠로서 자리 잡고 있다. 이것은 축제 자체로서도 중요한 주제이지만, 축제가 지역 문화로 자리 잡고 그것이 공간문화와 결합하여 도시마케팅으로까지 이어진다는 점에서 도시문화콘텐츠 활성화의 배경이 되고 있다.

(4) ‘문화권’과 삶의 질의 실질적 보장

우리나라에서 경제적 성장 이후 시민들의 문화에 대한 참여 욕구와 문화적·환경적 삶에 대한 욕구가 증대하였다. 이에 따라 도시 내에서의 문화활동의 수요가 증가하였고, 정부나 지방자치단체로서는 이러한 시민들의 문화권 향유에 대한 수요를 충족시키고 삶의 질을 고양시키기 위한 문화정책을 요구받게 되었다. 그런데 문화의 향수는 지역적으로 발생하고 일정한 삶의 공간을 전제로 하는 것이어서 문화와 도시가 함께 발전해야 하는 필요가 생기게 된 것이다.

(5) 살고 싶은 도시 만들기 정책

마을 만들기(마찌즈끄리, まちづくり)는 1962년 일본의 나고야(名古屋)시 에이토(榮東)지구의 도시 재개발 시민운동에서 처음 사용되었다. 그리고 마을 만들기라는 말이 일반화된 것은 1970년대 초 도로 확장을 위한 구획 정리나 아파트 건설에 따르는 일조권 침해 등에 대한 반대 운동이 일어나면서부터였다.⁹⁾ 이 운동의 결과 도시계획에 주민이 참여하는 길이 열렸는데, 이를 통해 주민들은 개발 중심의 정책에서 탈피하여 문화적 삶의 기반을 조성하는 것을 요구하게 되었다. 우리나라에서도 일상 생활환경을 스스로 개선해 나가는 사례들이 점차 늘고 있다. 우리나라의 경우 주민들 주도의 골목 가꾸기, 차 없는

9) 다무라 아키라·강혜정 역, □□마을 만들기의 발상□□, 소화, 2005; 야마모토마사유키·충남발전연구원 역, □□도시와 농촌이 공생하는 마을 만들기 農ある暮らしで地域再生: アグリルネッサンス□□, 한울아카데미, 2006.

골목 만들기, 공원 만들기, 이벤트 개최, 학교 통학로 만들기, 문화공간 만들기 등으로 나타났고, 정부에서의 살고 싶은 도시 만들기 정책으로 구체화되었다. 이러한 운동과 정책은 주민들이 거주하는 지역의 현안과도 관련되지만, 최근의 문화적 욕구와도 결부하여 문화콘텐츠의 발굴과 함께 진행되기도 한다.

(6) 관광개발·지역개발 등 경제 활성화 목적

한편 각 지방자치단체는 지역의 정체성을 살릴 문화 지원뿐만 아니라, 이러한 문화조성이 그 지역의 관광개발, 산업 육성, 나아가 지역개발 등 지역 경제 육성이라는 현실적 목표에 직면하게 되었다. 그런데 이러한 현실에 대응하는 것은 이미 유럽과 일본 등지에서 20여 년 전부터 문화도시, 창조도시, 도시재생 등의 목표로 수행되어 왔고, 지방자치단체에서는 이러한 도시들을 모델로 하여 도시문화콘텐츠를 발굴하고 육성하고자 하였다.

3. 현행 법제 및 정책의 현황과 문제점

(1) 현행 법제의 현황과 문제점

우리나라는 아직까지 전통적인 정책 대상에 따라 유형화된 문화법 체계를 갖고 있다.¹⁰⁾ 「문화재보호법」, 「문화예술진흥법」, 「저작권법」, 「공연법」, 「박물관 및 미술관진흥법」 등이 그것이다. 「지방문화원진흥법」상의 지방문화원의 설립과 그 업무에 관한 내용이 있지만, 이 기구만으로는 지역의 문화정책이 도시의 정체성과 깊은 연관 속에서 추진되지는 못하고 있다. 최근 「고도 보존에 관한 특별법」과 「아시아 문화중심도시 조성에 관한 특별법」이 제정되어 지역 단위의 문화도시

10) 문화법 체계에 관한 설명은 김세훈 외, □□문화분야 법제 정비 방향 연구□□, 한국문화관광연구원, 2007, 18쪽 이하를 참조.

육성을 위한 법제가 마련되었지만 일부 지역에 한정되는 한계가 있다. 그래서 각 지방자치단체마다 문화도시 육성이라는 목표는 설정되었지만, 관련 법체계의 전환은 이루어지지 않고 있고, 지방 문화 육성을 위한 조례는 각 지역의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 제정되고 있다. 문화관련 법제에 대하여는 아직 인식의 전환이 늦어 전통문화 보존 중심의 법제가 많고 다른 부처와 업무의 중복 등을 이유로 법안의 제·개정이 늦어지는 사례가 많다.

도시문화를 육성하기 위하여서는 도시계획에서 문화적 시각을 도입하는 것이 중요한데, 이렇게 도시계획에 문화적 시각을 갖고 참여할 수 있는 방안이 거의 없고 아직도 개발 중심의 사고로 도시계획이 이루어지고 있다. 마을만들기 역시 관련 조례가 거의 없어 주민의 참여가 어렵고 지방자치단체장의 의지에 따라 추진되는 사례가 많다.

이러한 상황에서 지역의 예술·문화 육성을 위한 법제와 문화적 공간의 마련을 위한 도시계획이나 관련 법제는 서로 조화를 이루지 못하고 동떨어져 있다. 문화예술을 위한 공간뿐만 아니라 일상공간을 위한 공간도 문화적이어야 함에도 이러한 이상에 이르기에는 규범의 뒷받침이 아직은 미비한 상황이라고 할 수 있다.

국가와 지방자치단체의 역할과 지원 정책의 방향 설정에 있어서도 예산의 확보도 의무화 되어 있지 않고, 여러 정책의 영향에 대한 고려에 있어 문화적 기준은 제시되지 않고 있다.

(2) 현행 정책의 현황과 문제점

최근의 각 지방자치단체는 문화도시 혹은 창조도시라는 목표를 세우고 다양한 문화도시 육성 정책을 펼치고 있다(<도표 2> 참조). 이러한 정책의 내용들은 과거보다 문화정책에 있어 진일보한 것이지만, 여전히 다음과 같은 문제점도 발견된다.

우선 문화에 관한 법제는 많지만 각 문화 영역과 정책 대상에 따라 분류되어 있어, 문화도시 육성을 위한 정책 역시 그러한 법체계에 묶여 있다고 할 수 있다. 그 결과 문화도시 정책에 있어서는 문화도시 육성의 목표만 설정되었고 문화도시의 요소가 되는 도시문화콘텐츠 발굴을 위한 실태조사나 문화계획이 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 해당 도시의 정체성을 가지고 있어야 할 도시문화콘텐츠가 모방에 머물거나 정치적 시도에 따라 이벤트화 되는 경우가 많다.

아울러 법에 근거한 문화도시 육성으로 이어지지 못하여, 지방자치단체장의 의지에 따라 좌우되고 있다. 물론 문화도시 육성 정책이 지방자치단체장의 의지에 따라 강력하게 추진되는 경우도 없지 않지만, 대부분 정치적 요소의 개입이 많고 각종 문화 관련 위원회에 공무원이 임명되는 사례가 많다. 또한 같은 맥락에서 문화도시 육성 자체가 하나의 과정으로 이해되지 못하고 결과의 측면에서 이해되는 경향이 강하다.

다음으로 도시문화콘텐츠의 발굴과 지원은 사실 중앙 정부 차원에서 이루어지기보다 지방자치단체에서 이행되어야 하는 것인데, 조례의 제정이 활발하지 않을 뿐만 아니라 재정 역시 넉넉하지 못하여 지속성 있는 사업 수행이 어려운 상황이다. 또한 도시문화콘텐츠 육성이 대도시만을 중심으로 이루어지고 있는 것도 하나의 문제점이라고 지적할 수 있겠다.

제안 2	우리나라에서도 문화도시라는 목표는 설정되었지만, 이를 뒷받침하기 위한 법제도는 미비한 상황이고 정책 역시 해당 지역의 정체성을 무시하고 도시문화콘텐츠의 발굴보다 모방, 문화적 가치보다 경제적 가치를 중심으로 하는 정책을 펼치고 있다. 관련 법제를 정비하고 지방자치단체의 역량을 강화하며, 관심의 초점을 문화도시 그 자체에서 도시문화콘텐츠로 전환하여야 한다.
------	---

<도표 2> 지방자치단체의 문화도시 추진정책 및 계획¹¹⁾

도시	문화도시지정계획	개요	사업내용	관련 법제도(조례)	비고
서울	창의문화도시 마스터플랜 (2008-2010)	* 3개 분야 10대 과제 * 서울문화지도, 컬처노믹스 * 2010년까지 1조 8,500억원	* 유희공간의 문화시설 * 한강르네상스 * 디자인 중심도시	* 문화도시 기본조례 * 문화예술진흥에 관한 조례 * 문화예술축제의 육성 에 관한 조례 * 도시디자인 조례 * 공공디자인 가이드라인 등	* 창의문화도시
경기도	문화콘텐츠비전 2020전략 (2008.2)	* 3대 목표 6대 정책 로드맵 * 기업하기 좋은 환경 * 국제경쟁력 증진 * 창의적 콘텐츠 육성	* 문화콘텐츠 클러스터 조성 * 1천억원 경기콘텐츠 진흥기금조성: 투자 펀드 형식	* 문화예술진흥 조례	* 경기문화비전2020 * 5대 분야 30대 역 점 사업
부산	부산발전 2020 비전과 전략 7대 프로젝트 (2006-2020) (문화도시프로젝트)	* 경제, 문화, 생태 종합 * 아시안게이트웨이 * 서부산프로젝트 * 도시재창조 프로젝트 * 국제자유도시 추진 등	* 아시아게이트웨이 * 세계적인 미술관 유치 * 부산 예술의 전당 건립 * 부산영상센터, 영화박물관 * 국립해양박물관	* 문화예술 진흥 조례 * 영화·영상진흥기금 조례 * 시네마테크 운영 조례 * 가로수 조성 및 관리 조 례	* 창조도시 * 영상문화산업도시 * 혁신도시 * 부산·진해 경제특 구
인천	인천경제자유구역	* 송도: 첨단지식의 국제도시	* 송도: 컨벤션, 문화센터	* 범시민축제지원에관한조례	* 창조도시

11) 박은실, “국내창조도시 추진형환 및 향후과제”, □□월간 국토□□, 2008년 8월, 49쪽. 박은실의 연구 자료에 관련 법제도를 추가하여 작성하였다.

제 2 장 도시문화콘텐츠의 의의 및 이론적 배경

도시	문화도시지정계획	개요	사업내용	관련 법제도(조례)	비고
	송도, 영종, 청라	* 영종: 항공·항만의 물류도시 * 청라: 레저·스포츠 관광도시	* 영종: 관광, 복합레저단지 * 청라: 걸쳐, 아쿠아파크	* 도시재정비 촉진을 위한 조례	* 인천경제자유구역
대구	대구문화증상기 발전계획 (2006-2015)	* 2010년까지 1조9천억원 (민자 1조 5천억원)	* 대구문화재단 설립 * 도심문화활성화 등		* 대구·경북 창조도시 * 혁신도시
대전	창조도시 대전만들기연구	* 4대 전략영역과 비전 10개 어젠더 및 38개 중점 과제	* 창조적 인재양성 * 과학기술과 문화예술 등		* 창조도시 * 과학도시 * 유네스코 창조도시 추진
광주	광주문화중심도시 광주조성 종합계획 (2004-2023)	* 2023년까지 4조 8천억원	* 7대 문화지구 조성 * 아시아문화의 전당 등	* 광주광역시 아시아문화 중심도시 조성에 관한 조례 * 재단법인 광주비엔날레 지원 조례 * 재단법인 광주비엔날레 지원 조례 * 광주광역시북구아름다운 마을만들기조례	* 아시아문화중심도시 * 혁신도시 * 유네스코 창조도시 추진(예술, 디자인, 관소리)
전주	전주 전통문화도시 육성 기본계획(2006-2025)	* 2025년까지 2조원 * 전통생활문화도시 등 3대 지향목표	* 5대 핵심전략사업 * 무형문화유산전당 건립	* 문화시설 설치 및 관리 운영조례 * 한옥보전 지원 조례 * 전주시향토전통음식발굴 육성및관광상품화관리조례	전주전통문화중심도시 * 유네스코 창조도시 추진(전통음식) * 전북혁신도시

II. 도시문화콘텐츠 개념의 정립

1. 문화도시와 도시문화콘텐츠의 관계

(1) 문화도시의 의의

1) 문화도시의 개념

문화都市는 사전적 개념으로 “문화적인 사적(史跡)이 풍부하거나 학문, 예술 따위와 같은 문화적 활동이 활발한 도시”라고 할 수 있다. 그러나 사실학에서도 문화都市는 매우 다양한 개념으로 서술되고 있는데, 대체로 광의의 개념으로 문화都市는 문화·예술이 풍부한 도시, 문화적 아이덴티티가 분명한 도시, 주민의 문화적 삶의 질을 향상시킬 수 있는 환경을 갖춘 도시, 도시의 개성과 역사를 살린 도시, 살기 좋은 도시, 안전한 도시, 아름다운 도시 등을 포함한다고 할 수 있다.¹²⁾

2) 문화도시의 요건

문화도시의 요건 또는 개념요소로는 문화를 중심으로 본다면 문화자원 및 문화기반시설, 문화프로그램, 도시공간의 심미성과 무대성, 문화환경 정책체제 등을 드는 견해가 있다.¹³⁾ 또는 기능적 도시기반시설, 개성적인 도시경관, 차별화된 문화·예술 인프라, 저속도의 도시교통, 유지적인 성장 등을 문화도시의 요소로 들기도 한다.¹⁴⁾ 다른

12) 문화연대 공간환경위원회, 앞의 책, 17쪽 이하에서는 기본이 바로 선 도시, 고유한 자기정체성을 가진 도시, 공공성이 확보되고 보장되는 도시, 삶이 문화가 되는 도시, 문화도시를 위한 접근이 문화적인 도시와 같은 5가지를 제시하였다. 그리고 문화도시를 바라보는 관점의 근거로 시간성, 역사성, 현실성, 일상성, 신뢰성, 생산성, 공공성의 개념의 제시하였다.

13) 김문환, “21세기 도시문화환경 조성을 위한 비전과 전략”, □□문화도시화를 위한 국제학술 심포지엄□□ 자료집, 1997.

14) 김효정, □□문화도시 육성방안 연구□□, 한국문화정책개발원, 2004, 35-37쪽. 김효정은 문화도시의 기본적인 특징으로 풍부한 문화적 자산, 생활의 쾌적성, 문화적 다양성

견해에 의하면 역사성과 전통성, 공동체성, 도시미학, 지속가능한 동력을 문화도시의 요건으로 보기도 한다.¹⁵⁾ 또는 역사성과 전통성, 유기적인 문화 인프라와 문화정책, 개성적이며 특징적인 문화공간과 도시경관을 제시하기도 한다.¹⁶⁾

이러한 내용을 토대로 본다면, 문화都市는 지역의 문화·예술적 자원(=지역문화)을 뒷받침하는 문화적·친환경적 환경조성(=공간문화)을 통해 창의성을 발현할 수 있는 도시라고 할 수 있다. 여기에는 지자체의 민주적 운영, 도시설계, 예술 지원, 도시 마케팅, 문화산업 육성 등의 전반에 걸친 요소들을 포함한다.

나아가 문화도시의 요소를 전통적인 개념에서 문화와 도시를 연결하는 ‘문화적’인 모든 것으로 확대하게 된다. 이러한 문화도시의 요소를 통해 문화도시의 목적을 설정한다면, 새로운 도시 개념을 통해 문화적 환경과 도시경관을 개선함으로써 주민의 삶의 질을 향상하고 궁극적으로는 국토를 리모델링하여 국가의 경영 시스템을 개선함으로써 국가경쟁력을 강화하고자 하는 것이 된다.¹⁷⁾

3) 규범적 개념

문화도시가 법령에 처음 도입된 것은 2000년 개정된 『도시계획법』에서였다. 당시 “건설교통부장관은 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성 있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요한 때에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 요청에 의하여 생태·정보통신·과학·문화·관광 기타 대통령령이 정하는 분야별로 시범도시(시범지구 또는 시범단지를 포함한다)를 지정할 수 있”

을 들고 있다. 앞의 책, 13-14쪽.

15) 라도삼, “지속가능한 성장과 문화도시”, □□민예총 문화정책포럼□□, 한국민족예술인총연합, 2004, 20쪽.

16) 추용욱·강준모·황기연, “문화도시 조성을 위한 도시경관 관리방안 연구 -장소 의미적 문화공간조성과 경관 재생-”, 한국도시설계학회, 84쪽 참조.

17) 김효정, 앞의 책, 3쪽 이하 참조.

도록 하였다. 그리고 현재에는 (구) 도시계획법을 폐지하고 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 동일하게 규정되어 있다.¹⁸⁾

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조

제127조 (시범도시의 지정·지원) ① 국토해양부장관은 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요한 때에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 요청에 의하여 경관·생태·정보통신·과학·문화·관광 그 밖에 대통령이 정하는 분야별로 시범도시(시범지구 또는 시범단지를 포함한다)를 지정할 수 있다

그러나 현행법에서 문화도시의 개념에 관한 직접적 규정은 없고 다만, 관련한 몇 가지 규정이 있다.

우선 「문화중심도시조성위원회규정」(대통령령 제19513호)에서는, “시민의 삶과 도시환경에 문화적인 가치를 부여하는 문화중심도시를 효율적으로 조성하고, 이를 민족문화와 세계문화의 핵심 축으로 발전시키는 데 필요한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 문화중심도시조성위원회를 둔다.”라고 하여 문화중심도시의 개념을 규정하고 있다(동규정 제1조 참조).

그리고 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제2조 제1호에서 관련 규정을 볼 수가 있다. 즉 “아시아문화중심도시”라 함은 아시아 각국과의 문화 교류를 통하여 아시아 문화의 연구·창조·교육 및 산업화 등 일련의 활동이 최대한 보장되도록 국가적 지원의 특례가 실시되는 지역적 단위를 말한다고 규정하고 있다.

또한 「고도보존에 관한 특별법」은 “우리 민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 전통문화유산을 전승함”을 목적으로 제정된 것인데, 여

18) 원래 이 조항은 「도시계획법」(전문개정 2000.1.28 법률 제6243호) 제5조에 규정되었던 것이다. 도시계획법은 국토이용관리법과 함께 2002.2.4 폐지되었다.

기에서 “고도”란 과거 우리 민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 의미를 지닌 경주·부여·공주·익산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말한다고 규정하고 있다.

현행 법령은 아니지만, 규범적으로는 “문화적 활동을 위한 공간과 시설의 확충, 문화이벤트 및 지역축제의 개최, 도시미관과 경관의 개선 등 지속적인 문화투자가 이루어져 독자적 개성과 전통을 유지하고 문화적 삶의 질을 갖춘 도시”라고 할 수 있다(지역문화진흥법안 제2조 제1항 제5호 참조).

한편 문화도시의 육성을 위한 업무는 문화체육관광부의 지역문화과와 공간문화과, 아시아문화중심도시추진단에서 주로 담당하고 있다.¹⁹⁾ 고도에 관해서는 문화재청의 고도보존과가 업무를 맡고 있다.²⁰⁾

(2) ‘문화도시’의 유사 개념

1) 창조도시

창조도시(Creative City)는 1990년대 후반 21세기 도시모델로 제안되면서 주목을 받기 시작했다. 이미 세계 100여 개가 넘는 도시가 스스로 창조도시라고 하고 있고 유럽과 미국, 일본 등에서 급속히 증가하여 왔다. 일본의 경우 가나자와, 요코하마, 삿포로, 오사카 등에서 추진되어 왔고, 중국의 상하이, 홍콩, 그리고 우리나라의 서울, 부산, 인천, 대전 등에서 그 추진이 모색되고 있다. 창조도시의 이론이 발전한 경로에 관해 살펴보면 다음과 같다.²¹⁾

19) <http://www.mcst.go.kr/web/introCourt/introOrgan/mainConts.jsp>

20) http://www.cha.go.kr/korea/introduce/organization_info.jsp?mc=KS_07_04_03

21) Charles Landry, *The creative city :a toolkit for urban innovators*, London: Earthscan Pub., 2000; Charles Landry 지음·임상오 옮김, □□창조도시□□, 해남, 2005. 일본의 경우는 다음의 문헌을 참조할 것. 佐佐木雅幸, □□創造都市の經濟學□□, 東京: 勁草書房, 1997; 佐佐木雅幸, □□創造都市への挑戰: 産業と文化の息づく街へ□□, 東京: 岩波書店, 2001; 사사키 마사유키 지음·정원창 옮김, □□창조하는 도시: 사람·문화·산업의 미래□□, 소화, 2004; 佐佐木雅幸·總合研究開發機構 編, □□創造都市への展望: 都市の文

창조도시의 원류로 평가되는 제이콥스(Jane Jacobs)는 수입대체의 기능이 풍부한 창조적인 도시경제를 실현하는 것이야말로 국민경제 발전의 전제라고 주장하면서 경제학에서의 도시경제 연구의 중요성을 지적하였다. 제이콥스는 뉴욕과 같은 세계도시보다 이탈리아의 볼로냐, 베네치아 등에 주목하고 이 지역에서 장인기업으로 발전된 모습을 높이 평가하였다. 제이콥스는 이러한 도시들의 특징을 Innovation과 Improvisation(즉흥: 환경의 변화나 기술혁신의 물결에 유연하게 대응할 수 있는 상상력)으로 요약하고 있다.

영국의 도시계획가이자 문화계획 컨설턴트인 Charles Landy는 그의 저서 □□창조도시□□에서 산업의 쇠퇴나 인구 감소 등 심각한 도시적 과제를 극복하고 재생할 수 있었던 도시의 사례를 소개하면서 그 성공요인을 분석하였다. 그는 일정한 도시의 성공 사례로부터 성공요인을 귀납적으로 파악하여 ‘창조도시’라는 개념을 도출했다.

이러한 Charles Landy의 창조도시 개념은, 예술문화로 대표되는 ‘창조성’이 탈공업화시대의 새로운 산업을 창조하고, 나아가 ‘창조성’이 시민사회의 시스템을 개혁하여 세계화 속에서도 그 도시의 아이덴티티를 함양하는 것을 통하여 도시의 활력 및 재생의 기반이 된다는 폭넓은 개념이다.

창조도시와 관련한 또 하나의 흐름으로는 미국의 도시사회학자 Richard L. Florida를 들 수 있다. Florida는 ‘Creative Class’라는 새로운 사회계층을 제시하고 있으며 그에 대한 실증적 연구를 하고 있다. 그리고 ‘Creative City’란 새로운 가치관, 워크 스타일, 라이프 스타일을 가진 창조성의 공급자로서 기술자, 예술가, 크리에이터, 매니저, 전문가,

化政策とまちづくり□□, 京都: 學藝出版社, 2007; 鹽澤由典・小長谷一之 編著, □□創造都市への戰略□□, 京都: 晃洋書房, 2007; 인천발전연구원 편, □□‘창조도시 인천’ 조성을 위한 공간적 문화정책의 방향□□, 인천, 인천발전연구원, 2006. 아울러 <http://www.murc.jp/report/quarterly/200801/19.pdf>; http://www.kcti.re.kr/newsletter/info/letter_info_078_02.htm. 참조.

기술자 등을 포함하고 있다. 또한 Florida는 □□The flight of the creative class□□(2005)에서 세계의 주요지표 45개국을 대상으로 하여 ‘창조성’을 평가하기 위한 ‘국제창조성지표’를 체계화했다. 여기에서 ‘국제창조성 지표’란, ‘국제관용도지표’(Tolerance), ‘국제 테크놀로지’(Technology), ‘국제인재지표’(Talented)와 같은 세 개의 ‘T’로 구성된다.

한편 유네스코는 창조도시의 개념을 채택한 이후, ‘창조도시 네트워크’ The Creative Cities Network 라는 제도를 2004년에 개시했다. 창조도시 네트워크는 예술문화에 관한 세계수준에서의 경험이나 지식, 전문 기술을 가진 도시들의 네트워크이다.

문화·예술면에서 특색이 있는 도시에 대해서 유네스코가 Creative City 라는 칭호를 부여함으로써 도시에 문화관련산업을 진흥하고 국내시장 및 세계시장에서의 문화적 생산물의 공급을 활발하게 하여 문화 관련 고용을 촉진하며 세계의 지속적 발전에 공헌하는 것을 목적으로 한다.²²⁾

그리고 佐佐木雅幸는 창조도시에 대하여 “인간이 자유롭게 창조적 활동을 함으로써, 문화와 산업의 창조성이 풍부하며, 동시에 탈대량생산의 혁신적이고 유연한 도시경제 시스템을 갖춘 도시”로서 “전지구적인 환경 문제와 부분적인 지역 사회의 과제에 대하여, 창조적으로 문제해결을 할 수 있는 ‘창조의 장’이 풍부한 도시”라고 한다.²³⁾

우리나라에서는 문화도시와 창조도시를 구분하고자 하는 견해는 다 음과 같이 구별하고 있다.²⁴⁾

22) 유네스코 지정의 창조도시는 2004년 10월 제170차 집행위원회 결의에 따라 문학, 영화, 음악, 공예 및 미술(민속예술), 디자인, 미디어예술, 음식(요리) 등 7개 영역을 대상으로 하고 있다. 2007년 12월 현재 지금까지 선정된 것은 5분야의 9도시이다. 선정된 도시는 다음과 같다. 영국 에딘버러(문학), 이탈리아 볼로냐, 스페인 세빌라(음악), 이집트 아스완, 미국 산타페(공예 및 미술), 독일 베를린, 아르헨티나 부에노스 아이레스, 캐나다 몬트리올(디자인), 콜롬비아 포파얀(음식) 등이다.

23) 佐佐木雅幸·정원창 옮김, 앞의 책, 53쪽.

24) 라도삼, 앞의 책(2006), 24쪽 참조하여 수정·보완하였다.

<도표 3> 문화도시와 창조도시의 비교

구분	문화도시(Cultural City)	창조도시(Creative City)
발의자	Melina Mericuri: 그리스 장관(영화배우)	Richard Florida: 카네기 멜론대학 교수(지역개발학자)
발의 시기	1985년: 유럽도시의 도시재생 프로젝트 추진기	2002년: 신경제체제에 의한 하이테크 산업 변환기
적용 국가	유럽: 공업도시의 재생 프로젝트로 활용	미국, 호주, 일본 등: 하이테크 중심의 도시개발 프로젝트 활용
개념	문화적인 도시환경 창출	창조적인 인구유입이 가능한 지역개발
주요 정책	문화적인 도시기반 환경의 정비: 역사문화의 보존, 도시환경의 미관화·미학화, 예술활동의 활성화	창조산업의 유치 및 도시매력 창출: 오락, 여가, 예술 활동 강조, 도시 내 다양성 측정, 산업적 클러스터의 형성
산업 육성	도시의 문화적 재생, 문화산업 단지의 조성	하이테크 산업 육성, 정보통신-사이버산업지구 조성

창조도시의 추진 동기가 문화도시와 다르고 분석 방법에 있어서도 산업경제적인 측면을 고려하는 등 그 개념이 동일한 것은 아니다. 다만, 문화도시와 창조도시의 주민들의 문화적 삶의 질을 향상시킨다는 목적에서는 동일하고, 그 지역의 정체성이나 환경에 따라서 추진 전략이 달라지는 것뿐이다. 문화도시를 육성하고자 했던 유럽에도 창조도시가 있을 수 있고, 창조도시를 육성하고자 하는 일본에도 문화도시가 있을 수 있다. 물론 추진 수단이나 프로그램에 있어 차이가 나는 부분도 많지만, 그것이 규범적 차원에서 구별해야 할 의미를 가질 정도는 아니라고 본다.

또한 문화도시가 예술적 혹은 역사적 의미를 다소 강하게 내포하고 있고 창조도시의 문화도시를 극복하고자 하는 의미도 있는 것이 사실

이지만, 문화도시를 폭넓게 해석할 경우 창조도시는 문화도시의 발전적 하위 개념이라고 볼 수 있다는 점에서 구별의 실익은 크지 않다고 본다. 이러한 현상은 특히 우리나라에서 문화도시를 추진하는 도시들이 곧 창조도시를 추진하는 점에서도 알 수 있듯이, 사회학이나 도시공학적으로는 구별의 실익이 있겠지만, 적어도 규범적으로는 문화도시와 창조도시를 구별하여 별도의 법리나 입법체계를 논할 실익은 없다고 생각된다. 아울러 문화도시이든 창조도시이든 그 추구하는 도시의 성격에 맞게 도시문화콘텐츠는 공통적으로 그 요소가 되기 때문에 이하의 논의에서는 원칙적으로 구별하지 않기로 한다.

2) 역사(문화)도시

‘역사도시’(=역사문화도시, Historic Town 또는 Historic City)는 과거 적어도 한 나라의 정치·문화의 중심지로서, 역사적으로 중요하고 상당한 지위를 갖고 있었던 곳을 말한다.²⁵⁾ 역사도시를 보존하고자 하는 것은 국가마다 고유의 전통문화를 후대에 계승시켜 민족적 자긍심을 고양하고자 함을 목표로 하는 것이다.²⁶⁾

우리나라 경우 문화도시라고 하면 역사도시나 전통문화도시가 연상될 정도로, 개념상 문화도시와 역사都市는 밀접한 관련을 갖고 있다. 우리나라에는 『고도보존에 관한 특별법』 상의 고도(古都)가 여기에 해당한다.

그런데 우리나라의 특수성에 비추어 법체계나 규범적으로 역사문화도시를 별도로 ‘고도’라고 하여 특별법으로 규정하고 있으나, 전체 문화도시의 개념에 비추어 본다면 역사都市는 문화도시의 하위 개념이

25) 예: 로마, 아테네, 콘스탄티노플(이스탄불), 바빌론, 쿠스코(잉카제국), 테베(이집트), 시안(西安) 등.

26) 이러한 양상은 대부분의 국가에서 나타나고 있다. 프랑스의 경우에 대하여는 송영선, □□역사도시보존을 위한 프랑스의 법제 연구□□, 한국법제연구원, 2003 참조. 한편 일본의 경우 후술하겠지만, 이미 1966년 『고도에 있어서 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법』이 제정되어 있다.

라고 보아도 무방하다고 본다. 다만, 역사도시의 특성상 훼손 방지 및 보존에 대한 필요성, 해당 도시의 전체 풍경과 문화재 보호의 밀접성 등의 현실적 필요에 따라 별도의 법체계의 규율을 받도록 할 뿐이다.

3) 생태(문화)도시 등

‘생태도시’(生態都市, ecological polis)는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 지구 환경보전 문제를 협의하기 위해 개최된 리우회의 이후, 전 세계적으로 개발과 환경보전을 조화시키기 위해 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발”(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)이라는 전제 아래 등장한 개념이다.

특히 도시지역의 환경문제를 해결하고 환경보전과 개발을 조화시키기 위한 방안의 하나로서 도시개발·도시계획·환경계획 분야에서 새로이 대두된 개념이다. 전원도시(garden city), 자족도시(self-sufficient city), 녹색도시(green city), 에코시티(ecocity) 등이라고도 한다.

영미에서는 ‘도시 어메니티’(urban amenity)라고 하여 “도시의 쾌적성(快適性) 및 그 쾌적성을 위한 편의시설”을 의미하기도 한다. 이와 관련하여 장소·기후풍토·자연·사회환경·주민기질 등 도시생활의 환경개선 추구가 도시학과 도시정책면에서 일어나고 있으며, 도시를 쾌적사회의 중심으로 만들어야 한다고 주장하는 사람도 있다.

우리나라에서는 규범상 생태도시라는 개념은 없지만 ‘자연경관’ 등의 개념은 존재한다. 『자연환경보전법』(일부개정 2007.5.17 법률 제 8468호) 제2조에 의하면, ‘자연경관’이란 자연환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어우러진 자연의 경치를 말하고(동조 제10호), ‘생태·경관보전지역’이란 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로서 제12

조 및 제13조제3항의 규정에 의하여 환경부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다(동조 제12호). ‘자연유보지역’이란 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역 중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말하고(동조 제13호)하고, ‘생태마을’이란 생태적 기능과 수려한 자연경관을 보유하고 이를 지속가능하게 보전·이용할 수 있는 역량을 가진 마을로서 환경부장관 또는 지방자치단체의 장이 제42조의 규정에 의하여 지정한 마을을 말한다(동조 제17호).

생태마을의 경우 지정권자가 다른 문화도시 개념과 달라질 수 있으나, 문화도시의 유형이 다양하고 반드시 그 권한이 문화 관련 부처 장관에게 귀속되어야 하는 것은 아니다. 생태도시 역시 문화도시를 광의로 파악한다면 그 하나의 유형에 포함되고, 생태도시에서도 생태와 관련한 도시문화콘텐츠는 그 요소가 된다.

4) 살고 싶은 도시-문화도시

‘살고 싶은 도시’란 ① 도시가 사람들의 삶터(Living), 일터(Working), 놀이터(Playing)로서 ② 주거, 복지, 교통에 대한 기초 욕구를 해결해 주면서 도시민의 건강하고 쾌적한 삶을 보장해주는 ‘어울려 사는 건강한 도시’ ③ 활기찬 경제기반을 갖추어 풍부한 일자리를 제공하는 ‘일하기 좋고 활력 있는 도시’ ④ 다양하고 개성 있는 문화와 아름다운 경관을 제공하는 ‘여유 있고 문화적인 도시’를 지향하는 것을 말한다.²⁷⁾ ‘살고 싶은 도시’는 다양하고 개성있는 도시문화 창출, 아름답고 품격있는 경관 조성, 자연과 공존하는 환경친화적 도시관리, 활기찬 경제기반 마련, 대중교통과 보행 중심의 녹색교통, 안심하고 살 수 있는 도시안전 확보, 건강을 보장하는 의료복지 구현, 미래지향적 교육환

27) 건설교통부·대한주택공사, 『살고싶은 도시만들기 국내외 사례연구』, 2006. 9, 14쪽.

경 조성, 주거 복지의 실현 등을 9개의 전략과제로 두고 있다.²⁸⁾ 그리고 살고 싶은 도시의 유형분류를 다음과 같이 하고 있다.²⁹⁾

<도표 4> 살고 싶은 도시의 유형분류

구 s분	유 형		내 용
특화 발전 도시	* 지역이 가진 자원, 특성을 활용하여 경쟁력과 삶의 질을 높이는 '살고싶은 도시' * 자원과 기능 중심의 구분	기업고용 도시	* 일자리창출을 활용한 도시
		문화예술 도시	* 도시문화예술자원을 활용한 도시
		환경생태 도시	* 환경생태자원을 활용한 도시
		농촌특화 도시	* 농촌자원을 활용한 도시
주민 참여 도시	* 참여적 절차(행정/주민)에 의하여 만들어 나가는 '살고싶은 도시' * 절차와 방식에 의한 구분	행정주도형 도시	* 다양한 자원을 활용하여 행정 당국과 주민, 시민단체의 협력에 의하여 조성된 도시
		주민주도형 도시	
종합 사례			* 다양한 특성과 방식이 포함된 종합사례

살고 싶은 도시의 경우 복지, 교육, 안전 등의 개념까지 포괄하고 있고, 담당 부처나 관련 근거 규정이 다소 다른 측면도 있다. 살고 싶은 도시의 유형 중에서도 문화예술도시, 환경생태도시 등이 있는 것을 고려하면 살고 싶은 도시는 문화도시의 상위 개념으로 삼고자 한 것으로 보인다. 그러나 살고 싶은 도시와 문화도시는 추진 부처와 관

28) 건설교통부·대한주택공사, 앞의 보고서, 15쪽.

29) 건설교통부·대한주택공사, 앞의 보고서, 18쪽. 구체적 사례는 같은 보고서 19쪽을 참조.

점에 따라 의미 범위를 다르게 잡은 것일 뿐 큰 차이는 없다고 본다. 문화도시나 창조도시의 경우에도 도시의 민주주의를 강조하는 점, 문화도시의 관점에서 살고 싶은 도시는 문화적 관점보다 개발 위주의 관점에 입각하고 있다고 비판하는 점 등에 비추어 보면 서로 다른 개념은 아니라고 본다. 문화도시와 살고 싶은 도시는 중복적인 개념이고 동시에 추진이 가능한 개념이라고 할 것이다. 다만, 문화도시와 살고 싶은 도시를 다소 다르게 이해하는 경우에도 ‘도시문화콘텐츠’는 두 가지 모두에서 유용한 개념이라고 할 것이다.

5) 각종 신도시

최근 각종 신도시 개발과 관련하여 행정중심복합도시(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」), 혁신도시(「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」), 기업도시(「기업도시개발 특별법」) 등의 새로운 도시 개념이 등장하였다.

이러한 개념과 관련된 법률들은 문화적 요소들의 고려를 일부 하고 있으나 ‘문화도시’의 개념과는 다른 것이라고 할 수 있다. 물론 이러한 도시들도 각각의 목적에 맞게 조성되면서도 도시문화콘텐츠가 함께 활성화되어야 주민이 정주할 수 있는 문화적 도시가 될 것이다.

6) 문화도시와 문화적 도시

‘문화도시’(Culture City)가 시각예술, 공연예술, 전통예술을 내용으로 하는 문화예술 자체에 초점을 맞추고 문화관광(관광, 컨벤션, 장소 마케팅), 문화산업(게임, 애니메이션, 영화, 음반, 방송, 출판, 디지털 콘텐츠), 문화행사(이벤트, 축제), 역사문화(도시문화 계승발전, 문화유산), 문화창작(예술가 창작 지원) 등을 그 분야로 한다면, ‘문화적 도시’(Cultural City)는 일상생활 영역 확대에 초점을 맞추고 문화철학(정

체성, 장소성, 이미지), 문화환경(지역문화환경, 도시경관, 거리 디자인), 문화생활(생활문화시설, 소비문화공간), 문화생태(자연자원의 문화자원화), 문화복지(시민의 여가, 문화향수), 문화행정(행정문화의 혁신) 등을 그 분야로 삼는다고 하여 구별하는 견해도 있다. 이 경우 ‘문화도시’의 특징이 예술문화 영역을 도시의 산업경제적 영역으로 전환한 것이라면, ‘문화적 도시’의 특징은 사회, 정치, 복지, 행정, 공간환경, 자연환경 등 사회적 제반 영역들을 일상영역으로 문화화하는 것을 의미하게 된다. 특히 문화적 도시는 문화도시가 혹 신개발주의로 흐를 수 있는 문제점을 경계하면서 등장한 개념이라고 할 수 있다.

이 경우 문화사회적 관점에서 ‘문화적 도시’는 공간 개념에 전환을 가져 온다. 즉 경제적 공간관에서 문화적 공간관으로, 인공적 공간관에서 생태적 공간관으로, 권력의 공간관에서 시민의 공간관으로, 문화예술의 지적공간관에서 문화교육적 사회공간관으로, 신개발주의 공간관에서 자생적 공간관으로의 패러다임 전환을 요청하게 된다. 이렇게 된다면 ‘문화적 도시’ 혹은 넓은 의미에서 문화도시는 문화적 삶을 자생적으로 키워갈 수 있는 도시, 성찰적으로 변형시킬 수 있는 도시, 민주적으로 생성할 수 있는 도시, 평등하게 누릴 수 있는 도시를 의미한다. 도시문화가 도시라는 공간을 문화화하고 그 속에 시민문화를 배출하는 방식이라면 문화도시는 문화라는 삶의 양식으로 공간을 생성해 문화시민을 창출하는 방식이 된다고 한다.³⁰⁾

이러한 문화도시와 문화적 도시의 구별 문제가 기존의 문화도시 추진 전략에 내포되어 있는 문제점을 극복하고자 한 점에서는 평가할 수 있다. 그리고 사회학적인 개념에서 충분히 이해할 수 있는 의미라고 본다. 다만, 규범적 차원에서 문화도시라고 하는 경우에도 그 개념은 시대적 요구에 따라 변화될 수 있고, 현실에서 나타나는 한계를

30) 류계홍, □□문화도시 조성 정책의 문제와 개선방안□□ 발표문, 문화정책개혁포럼, 2006. 8. 18. 참조.

극복해 가는 과정에 있는 때문에 굳이 규범학에서 문화도시와 문화적 도시를 구별하여 사용할 필요는 없다고 본다.

7) 도시재생-도시재개발-문화도시

도시재생이란 기계적 대량생산 위주의 산업에서 전자공학·하이테크·IT산업 등 신산업으로 변화된 산업구조의 변화 및 신도시 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입하고 창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 도시 사업을 말한다. 이러한 도시재생은 선진 외국에서 보편화된 도시개발의 한 형태인데, 경우에 따라서는 문화도시, 창조도시를 논할 때 하나의 수단적 개념으로 사용되기도 한다.

일본의 경우 도심활성화를 위한 도시개발사업이 도시재생이라는 이름으로 추진되어 왔고 그 목적은 창조도시의 조성에 두기도 한다. 우리나라의 경우 도시재생의 개념에 환경재생, 경제재생, 생활재생(문화·복지·교육 등)을 개념 요소로 내세우고는 있고 실제 도심재개발이나 서울시의 ‘뉴타운 사업’에서 유사한 취지를 나타내기도 하지만,³¹⁾ 우리나라의 경우 다른 나라에 비하여 문화적 요소의 고려가 실제로 거의 없다는 점에서 도시재개발을 외국의 도시재생과 같은 의미로 받아들이기는 어렵다고 본다.³²⁾

31) 우리나라는 이를 『도시재정비 촉진을 위한 특별법』에 규정하고 있다. 이 법의 목적은 “도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여”하는 것이다. 이 법에 관한 연구로는 대표적으로 김종보, “도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계”, □□토지공법연구□□ 제35집, 한국토지공법학회, 2007. 2, 71-90쪽 참조.

32) 한겨레, 2008년 9월 8일 기사 참조. 국토해양부와 지방정부들은 도심재생을 위한 조치로 2006년~2007년 전국 주요 도시에서 41개의 도시재정비 촉진지구를 지정했으며, 이 가운데 서울 종로구·중구 세운상가, 대전 동구 대전역세권, 대구 동구 동대구역세권, 부산 영도구 영도제1지구 등 7개를 시범 지구로 선정해 주거환경 개선, 기반 시설 확충, 도시기능 회복 등을 추구하고 있다. 국토해양부는 또 지난 해

8) 소 결

문화도시, 문화예술도시, 창조도시, 환경도시, 생태도시, 살고 싶은 도시 등 도시의 성격과 그 이론의 발전 맥락에 따라 용어는 다양하게 사용될 수 있고, 연구자의 입장에 따라서 특정 용어를 선호하기도 한다. 일반적으로는 문화도시라는 개념이 상대적으로 널리 사용되기도 하였지만, 최근에는 창조도시를 많이 사용하기도 한다. 다만, 연구자는 문화도시를 광의로 해석하여 이상과 같은 여러 유형의 도시들을 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다.

그러나 ‘도시문화콘텐츠’라는 개념에 입각하여 본다면 문화도시나 창조도시, 환경도시, 생태도시 등을 개념상 구별하든 구별하지 않든 크게 문제가 되지 않는다. 도시문화콘텐츠의 내용은 그 지역의 특성에 따라 달라질 수 있는 중립적 개념이기 때문이다. 예컨대 도시는 그 정체성을 고려하여 문화예술을 지향할 수도 있고, 새로운 문화조성 계획을 통해 문화를 이식할 수도 있고, 지역문화의 범위가 협소한 경우 단순히 지역주민의 안전과 편리성을 추구할 수도 있으며, 자연환경을 하나의 콘텐츠로 삼을 수도 있고, 심지어 의료나 복지도 하나의 도시문화콘텐츠로 삼을 수도 있다. 각 도시에는 그 지향하는 바에 따른 도시문화콘텐츠를 발굴하고 육성하면 된다.

제안 3	문화도시, 창조도시, 생태도시, 살고 싶은 마을 등의 개념은 사실학에서는 유의미한 구분이 될 수 있지만, 규범학에서는 이들을 포괄하는 의미에서 ‘문화도시’라고 규정해도 무방하다. 어느 경우에 든지 도시문화콘텐츠는 필수적 구성요소가 된다.
------	--

1월 ‘도시재생사업단’을 출범시켜 2013년까지 1500억원을 연구개발에 투자해 쇠퇴한 도시에 활력을 불어넣을 방안을 찾는다. 앞으로 5년 동안 국내의 주요 8개 대도시에서 벌어지는 도시재생 사업의 규모는 200조원이 넘을 것으로 추정된다.

(3) 기존의 ‘문화도시’·‘창조도시’ 논의의 한계

이제 우리나라에서도 문화도시라는 정책목표는 어느 정도 분명해졌다. 특히 각 지방자치단체들은 자신들의 도시를 각종의 문화도시 명칭을 부여하면서 필요한 정책을 수립하고 있다. 그런데 어떻게 하면 문화도시가 될 수 있는지에 대한 명확한 전략이나 방법론은 아직 구체화되지 못한 것으로 보인다. 서로의 지방자치단체끼리 벤치마킹 하는 수준이고 특히 서울의 예를 모방하는 경우도 많다. 그리고 이러한 방법은 대체로 과거 문화예술정책에 있어온 문화예술지원 외에 문화공간 신축 등 문화환경 조성과 경제활성화와 직결될 수 있는 문화산업 활성화를 추가한 형태인 것으로 보인다.

여기에서 문화환경 조성은 해당 지방자치단체의 특색이 있다기 보다는 시설 건축 중심의 사업이 되다보니 시민들의 문화의 향수 기회를 확대하는 기회는 과거보다 많이 제공되지만 시민들이 직접 문화를 창조해낼 수 있는 기회까지 제공하지는 못하고 있다. 즉 시민들은 여전히 수동적으로 문화를 공급받고 자신의 경제적 여력에 따라 선택하게 되었을 뿐이다. 그리고 이러한 상황은 각 도시의 재정에 따라 도시 큰 편차를 보이고 있다.³³⁾

이마저도 예술의 전당 등 복합문화공간은 전체 도시계획이나 장기적인 문화계획에 따라 수립된 것이 아니라 그때그때 예산이 확보될 때마다 부지를 확보하는 경우가 대부분이어서 전체 시민들의 삶이 일상생활에서 어떠한 동선을 그리는지 확인하지 않고 접근하기 어려운 곳이나 신시가지 중심으로 건축되고 있는 문제점도 있다. 아름다운 도시환경의 조성보다는 이를 기회로 대규모의 문화시설을 건립하거나 이벤트성 축제를 우선시 하는 경향에 따른 것이다.

33) 예: 2004년 개관한 고양 덕양어울림 누리, 안산 문화예술의 전당. 2007년 고양 일산아람누리. 2010년 개관 예정인 광주 국립아시아문화전당.

문화산업 활성화의 경우 전주 등 특수한 문화산업이 활성화할 수 있는 곳이 없지 않지만 서울이나 몇몇 전통문화도시를 제외하면 각 도시에 걸맞은 문화산업체계를 구축할 인적 역량이 부족하다. 그리고 이를 위한 문화예술 교육도 갖추어지지 못하고 있다.

이러한 정책의 모습은 아직도 도시를 하나의 삶의 구조, 그리고 시민들의 삶의 현장으로 이해하지 못하고 시설 중심의 정책, 그리고 자치단체장이나 몇몇 문화산업 종사자들의 편의대로 정책이 결정되고 있기 때문에 나타나는 현상이다.

이처럼 규범적으로 문화도시의 의미, 성격 등은 규명되고 있지만, 실제 문화도시를 조성할 수 있는 수단들은 한국적 도시의 특수성을 이해하지 못하고 자생력 없는 문화공간이나 문화산업단지만 양산하고 있는 실정이다. 지방자치단체가 자치단체장의 업적을 위해서 혹은 자치단체의 이벤트나 일종의 사업으로 문화시설을 건립하거나 지역성이 반영되지 않은 문화산업단지의 조성은 시민들의 참여를 배제시키고 오히려 지방자치단체의 재정을 압박하거나 과잉투자로 인한 부작용만 나타낼 수 있다.³⁴⁾

따라서 도시문화콘텐츠의 육성은 문화도시 육성 정책 혹은 문화도시 육성을 위한 단일한 법제도만으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 현행 법체계 하에서도 문화와 도시를 연결하는 정책은 매우 다양한 법제도와 정책에 의해서 이루어지고 있기 때문에, 우선 기존의 법제도를 정비하고 활용할 수 있는 논의를 선행해야 할 것이다. 그러한 차원에서 논의의 중심을 단일화된 법체계에 의하는 ‘문화도시’보다는, 각 도시의 정체성에 맞고 다양한 법·정책 수단을 동원할 수 있는 ‘도시문화콘텐츠’에 두어야 할 것이다.

34) 전영옥은 이를 “일반인과 괴리된 박제문화”라고 지적한다.

제안 4	현재 진행되고 있는 문화도시 정책은 기존의 문화예술지원 + 문화공간 신축 등 문화환경 조성 + 문화산업 활성화(자치단체 경제 활성화) 정도에 불과하다. 이 보다는 주민들의 문화적 삶의 질 차원에서 접근할 필요가 있다. 또한 ‘문화도시’라는 논의에 앞서 각 지방자치단체가 자생적으로 발전시킬 수 있는 ‘도시문화콘텐츠’에 논의를 우선하여야 한다.
------	---

2. 도시문화콘텐츠 의의

(1) 도시문화콘텐츠의 개념

1) 논의의 어려움

도시문화콘텐츠에서 ‘도시’, ‘문화’, ‘콘텐츠’ 어느 개념 하나 명료한 것이 없는 것이 사실이다. 그리고 도시문화콘텐츠는 사실학에서 발전한 개념이고 규범학에서는 이미 그 유형과 정책 대상에 따라 법제도화되어 있기 때문에 도시문화콘텐츠 자체가 일반적인 의미로서 규정될 성질의 것이 아니기도 하다. 도시문화콘텐츠의 개념을 규정할 경우 법적 안정성이나 예측가능성은 확보되겠지만, 각 도시마다 지역을 대표할 수 있는 도시문화콘텐츠가 다르기 때문에 획일적인 도시문화의 형성을 방지하기 위해서는 구체적인 개념정의를 할 필요 없이 단순히 문화도시를 지향하는데 도시라는 공간을 통해서 표출될 수 있는 문화적 콘텐츠 정도의 사회학적 의미로 이해하는 것도 한 방법이라고 생각된다.³⁵⁾

2) 도시문화콘텐츠의 개념요소

도시문화콘텐츠의 개념은 개념이 발전하게 된 배경에서 우선 찾아야 할 것이다. 그렇다면 사회학적 관점에서 도시문화콘텐츠는 “① 도시라는 공간

35) 일본의 경관법의 경우 경관의 개념을 법률에서 정의하지 않는 것도 마찬가지로 취지이다. 최환용, □□일본의 경관보호법제□□, 한국법제연구원, 2005. 81-82쪽 참조.

안에서 발생하는 ② 문화도시의 요소가 되는 ③ 문화적 콘텐츠”라고 할 수 있다.

첫째, 도시문화콘텐츠는 도시라는 공간 안에서 발생하는 문화콘텐츠이다. 후술하겠지만 이와 관련하여 ‘지역문화자원’이라는 용어를 사용하기도 하는데,³⁶⁾ 도시문화콘텐츠는 지역문화보다 상위개념이라고 할 것이다. 지역문화자원이 도시 수준에서 공간 또는 도시 내의 시간과 결합하여 문화콘텐츠화 된다면 도시문화콘텐츠라고 할 수 있다.

둘째, 도시문화콘텐츠는 개발 가능한 문화자원을 발굴하여 해당 도시의 공간과 연계함으로써 도시 자체가 문화공간이 될 수 있도록 복합화를 추구하고 이를 통해 도시민이 상시적으로 누릴 수 있는 도시를 만들고자 하는데 목적이 있다. 그리고 그러한 문화공간을 조성하는 데에는 일반적으로 지역적 특성이 반영된 예술·축제·문화재 등 ‘지역문화’와, 이를 포괄하여 도시의 분위기를 조성하도록 하는 도시계획·경관·도시디자인 등의 ‘공간문화’로 구분된다고 할 수 있다.

셋째, 일반적으로 ‘문화’라고 하면 자원으로서의 문화, 창조로서의 문화, 이데올로기로서의 문화, 총체적 삶의 양식으로서의 문화 등 다양하게 개념지워질 수 있다. 따라서 문화적 콘텐츠도 그 유형은 매우 다양하다고 할 수 있다.³⁷⁾

36) 예컨대 주정민·서준교·이효원, □□문화도시의 도시재생과 문화콘텐츠 -글래스고, 빌바오, 도크랜드-□□, 전남대학교출판부, 2005, 174쪽.

37) 전영옥 박사의 견해에 따르면 도시문화콘텐츠는 도시공간을 이용하여 도시민에게 전달하는 각종 콘텐츠를 의미한다. 여기에서 문화콘텐츠는 영상물(영화, 비디오, DVD 등), 방송, 음반, 게임, 애니메이션, 캐릭터, 출판(만화 포함), 모바일 등 디지털 기술에 기반을 둔 콘텐츠를 의미하지만, 도시문화개발이라는 차원에서 도시의 공간까지도 활용가치를 가지고 있기 때문에 그 영향의 확대 필요성을 주장한다. 따라서 실제 공연이나 작품과 같은 오프라인 콘텐츠 뿐만 아니라 이들의 공연이 이루어지는 공간과 주변의 영향권까지 포함하게 된다. 이렇게 볼 경우 도시개발 차원에서 문화적 필수 인프라를 ‘전달 플랫폼’(문화콘텐츠의 경우 컴퓨터, 미디어, 통신 등이 이에 해당)으로 이해하고 도시문화콘텐츠의 전달플랫폼으로서 문화시설, 공원, 녹지, 광장, 시장 등 다양한 도시공간을 예로 들고 있다. 이렇게 보면 결국 도시문화콘텐츠는 이러한 전달플랫폼을 어떻게 조성하느냐에 따라 도시활성화를 좌

(2) 도시문화콘텐츠의 성격

도시문화콘텐츠는 그 개념상 다음과 같은 성격을 갖는다. 지방자치단체가 도시문화콘텐츠를 발굴, 육성하거나 중앙 정부가 이를 지원할 때에는 다음의 성격을 고려하여야 한다.

- ① 일상적인 문화로서의 성격
- ② 지역의 정체성으로서의 성격
- ③ 주민 참여적 성격(문화 향유적 성격)
- ④ 소통의 요소로서의 성격(또는 사회통합적 성격)
- ⑤ 전체 도시와 조화로운 성격

(3) 문화도시와 도시문화콘텐츠의 관계

전술한 문화都市는 몇몇 주요 도시 중심의 도시성장정책의 표현이라고 할 수 있다. 그러나 도시문화콘텐츠는 어떤 도시든지 그 도시의 성격, 기능, 역사 등에 맞추어 발전시킬 수 있는 개념이다. 굳이 문화도시를 지향하지 않는다고 하더라도 도시문화콘텐츠는 그 도시의 주민의 생활을 풍요롭게 하기 위한 문화적 개념이라고 할 수 있다.

도시문화콘텐츠의 개념은 국가적인 차원에서 접근하는 것이 아니라 해당 지방자치단체에서 자율적으로 발전시킬 수 있는 개념이다. 그리고 그 종류도 매우 다양하여 열린 개념이라고 할 수 있다. 도시문화콘텐츠는 도시환경을 개선하고 해당 도시의 주민들이 문화와 환경을 향유할 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다. 그리고 도시문화콘텐츠는 그 유형에 따라 문화예술의 발전, 관광 산업 육성, 문화콘텐츠 산업의 발전 등 도시 내의 다른 산업으로 큰 파급효과를 나타낼 수 있다.

우하게 될 것이다. 나아가 문화자원과 도시민 또는 방문객이 집중적으로 모일 수 있는 도심부의 일단의 공간을 ‘도시문화터미널’로 정의한다. 도시문화터미널은 도심재개발에 적합한 형태로 공원과 결합을 시킴으로써 시너지 효과를 기대할 수 있다고 한다. 전영옥, □□신문화도시 전략과 시사점□□, 삼성경제연구소, 2006, 23쪽 이하.

결국 도시문화콘텐츠는 주민의 삶의 질을 향상시키고, 해당 도시의 도시문화콘텐츠가 많아지면 자연스럽게 문화도시로 발전할 것이다.

3. 도시문화콘텐츠의 유형

(1) 서 설

1) 전영옥의 견해: 도시공학에서의 구별

전영옥 박사는 한 보고서에서 우리나라의 도시문화콘텐츠를 시간과 결합한 경우와 공간과 결합한 경우로 전제하고, 내용에 있어 그 지역에 내재되어 있는 문화적 가치를 발굴하는 경우와 새롭게 인식하는 경우로 크게 구분하고 다음과 같이 유형화하였다.³⁸⁾

<도표 5> 도시문화콘텐츠의 유형과 사례



문화적 가치를 발굴하는 경우는 누구나 공감할 수 있는 공유가치 형성이 쉬워 성공할 가능성이 높다고 한다. 홍대앞 클럽문화의 경우 미술대학에서 시작된 창조적인 젊은 예술인의 문화지역이라는 가치를 공간과 결합하였고, 통영 국제음악제는 국제적 현대음악가인 윤이상의 고향이라는 가치를 재발견하고 음악제라는 시간속성과 결합하여 성공한 경우이다.

38) 전영옥, 앞의 책, 7쪽.

문화자산이 부족함에도 불구하고 문화적 가치를 인식하여 성공하는 경우는 강력한 리더십이 성공의 열쇠라고 보고 있다. 파주 헤이리 아트벨리는 문화예술마을 공동체를 조성하기 위하여 관련 인사들의 자발적 참여를 이끌어냈고, 부산국제영화제는 영화제가 전무하던 시절, 서울이 아닌 지방에서 국제영화제를 성공리에 정착시킨 경우에 해당한다.

홍대 앞 클럽문화와 헤이리 아트벨리는 도시 가운데 일정한 경관을 이루어 냈다는 점에서 평가 할만하다. 통영국제음악제와 부산국제영화제는 공통적으로 민간단체 중심의 재단과 조직위원회 구성으로 운영의 효율성뿐만 아니라 시민의 참여를 이끌어 냈다는 점에서 중요하다고 생각된다.

이러한 내용에서 살펴보면, 문화가치를 발굴하고 인식하는 단계에서는 정부나 지방자치단체가 시민사회 영역에서 이를 찾아내고 활성화할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 나아가 이를 도시 전체로 확산시키는 단계에서는 도시계획과 융합되어야 한다. 따라서 도시계획 단계에서 문화적인 안목을 갖고 계획을 입안해야 하며 도시계획과 문화계획이 전혀 별개로 이루어져서는 안 된다.

2) 라도삼의 견해

라도삼 박사는 지역에서 문화적 활동을 할 수 있는 요소를 문화환경으로 보면서, 문화환경의 유형을 다음과 같이 구분한다.³⁹⁾

<도표 6> 문화환경의 다양한 유형 및 형태

분류		점적 시설	면적 지역 (거리/지구)	동적 축제/행사
문화 를	예술	공연	공연장	예술축제
		전시	미술관, 박물관	

39) 라도삼, □□문화환경이 지역가치에 미치는 영향 연구□□, 서울시정개발연구원, 2006.

분류		점적 시설	면적 지역 (거리/지구)	동적 축제/행사
위한		창작	창작스튜디오 연습실	
		체육	스타디움, 스포츠 시설	체육공원 여가공간 체육행사
환경	전통	역사	문화재	고궁 문화재보호구역 역사유물전시회
		전통	지방문화원	한옥마을 역사보존지구 전통문화행사
문화화 된	생활	여가	공원, 운동장 등	산, 하천 시민의 날 행사
		생활	쇼핑센터, 상가, 영화관	쇼핑몰 등 상가축제
		향수	문화예술회관 등	문화의 거리 발표회, 학예회
		공동체	구민회관, 주민자치센터	지역문화시설 밀집지역 발표회
		교육	도서관, 어린이집	어린이놀이터, 문화놀이터 발표회, 행사
환경	공간	정체성	특화시설	특화거리 거리축제
		미학	거리미관, 경관	걷고 싶은 거리, 미관지구 예술축제
		관광	기념품 가게 등	관광특구 관광축제
		랜드 마크	오페라 하우스	남산, 한강 등 월드컵, 하이스쿨페스티벌 등 상징 축제

이러한 문화환경의 유형과 형태에 따른 구별은 정책의 입장에서 접근하기 쉬운 장점이 있다.

3) 소결: 지역문화와 공간문화의 구별

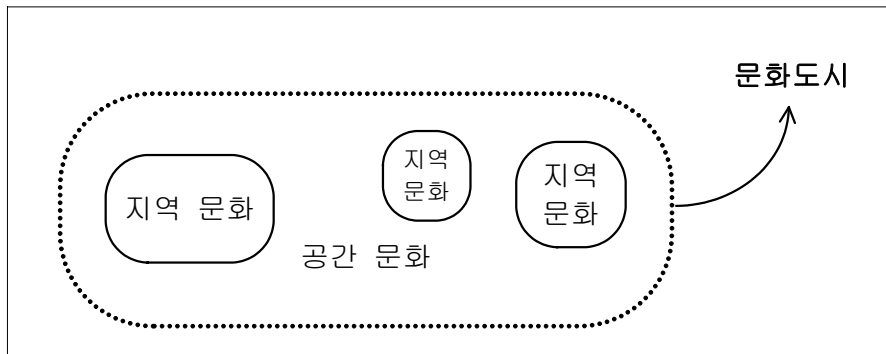
이상의 내용을 토대로 연구자는 문화법, 사회학, 도시공학, 조경학 등의 개념을 전제로 하여 규범학적 관점에서 도시문화콘텐츠를 유형화하고자 한다. 도시문화콘텐츠가 ‘문화도시’의 요소가 되는 것으로 보았기 때문에 ‘문화’적인 것과 ‘도시’적인 것으로 구분하여 접근할 수 있다고 본다. 이렇게 보면 전통적인 법체계가 ‘문화’적인 것에 있

어서는 정책 대상별로 유형화되어 있고, ‘도시’적인 것에 있어서는 도시 공간을 형성하는 법체계로 형성, 발전하여 왔기 때문에 법체계 관점에서 도시문화콘텐츠를 활성화하는 법제를 구분하여 접근하기 쉽게 된다. 이러한 관점에서 본다면 지역문화와 공간문화는 잠정적으로 다음과 같이 구분하여 설명할 수 있다.

<도표 7> 지역문화와 공간문화의 구별

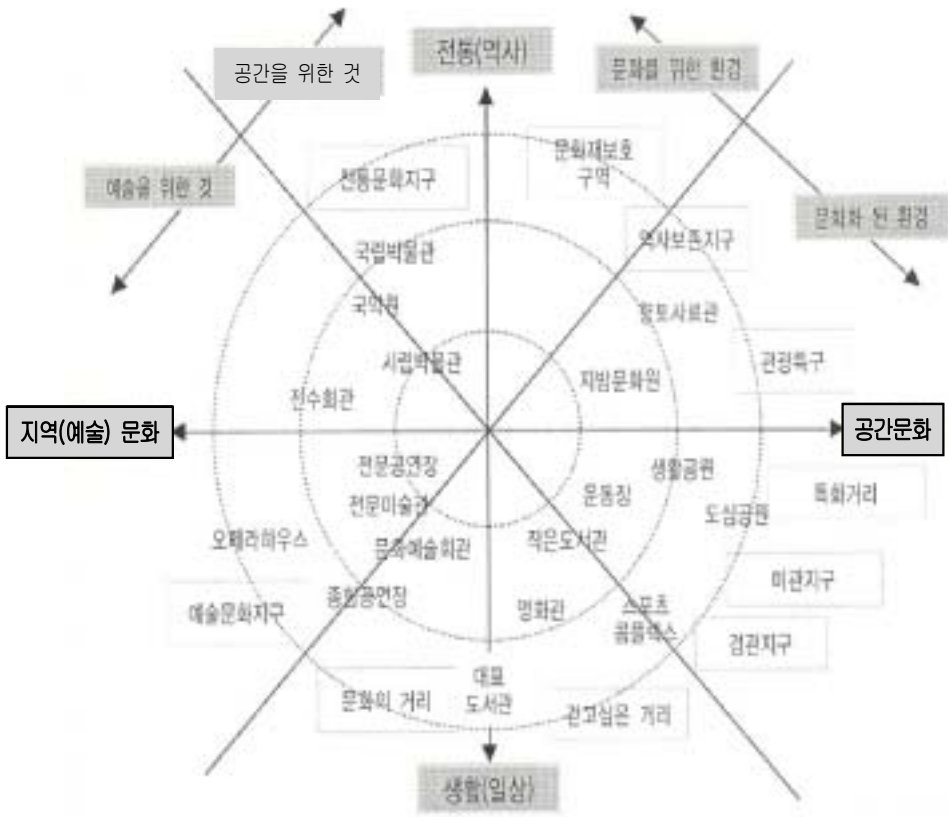
	지역문화	공간문화
성격	soft	hard
유형	예술(무형문화재) 축제(페스티벌) 예술 단체 및 시설 문화재 문화산업	문화적 도시계획 도시의 문화적 공간 도시디자인 경관, 생태계 문화산업단지
도시에서 차지하는 영역	시간 지역 정체성	공간 주민의 문화적 삶
관련 법률	주로 문화체육관광부 소관	주로 국토해양부 소관
정부 개입 정도	최소 (자율성 강함)	어느 정도 규제 필요 (지방자치단체 중심의 규제)

그리고 이것을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



이러한 도시문화콘텐츠로서의 지역문화와 도시문화콘텐츠로서의 공간문화를 그 유형과 성격에 따라 시설과 장소를 중심으로 보면 다음과 같다.⁴⁰⁾ 이 경우 전형적인 예술 문화는 그 성격에 따라 특정 장소에서 행하여지지만, 대중을 위한 예술과 축제 같은 것은 특정 장소에 관계없이 행하여질 수 있다.

<도표 8> 시설과 장소를 중심으로 본 도시문화콘텐츠의 유형과 범위



40) 라도삼, 앞의 책, 25쪽의 <그림 2-8> '문화환경의 영역과 범위'를 일부 수정한 것이다.

제안 5 도시문화콘텐츠는 규범적 관점에서 지역문화와 공간문화로 구분될 수 있다. 도시문화콘텐츠는 해당 지역의 정체성을 내포하고 있어야 하고, 지역문화와 공간문화가 상호 조화를 이루어야 한다.

도시문화콘텐츠 = 문화도시의 요소
= 지역문화 + 공간문화

(2) 도시문화콘텐츠로서의 ‘지역문화’

1) 예 술

도시문화콘텐츠로서의 지역문화란 각 지역의 특색을 갖고 그 도시에 거주하는 주민이 일상적으로 향유할 수 있는 문화·예술을 말한다. 이를 위해 문화예술인 및 문화예술단체 지원을 포함한다. 물론 예술의 특성상 일정한 예술이 펼쳐지는 일정한 시간에 한해 향유될 수 있겠지만, 그러한 시간이 일회적이지 않고 반복되어지거나 주민이 예상할 수 있는 정도 관례화될 때 도시문화콘텐츠라고 할 수 있다. 문화·예술의 향유뿐만 아니라 그 지역의 주민이 비록 어느 정도의 수준에 이르지 않을지라도 예술 교육을 받거나 직접 예술 창작을 하는 것을 포함한다.

2) 축제, 페스티벌

축제나 페스티벌은 예술을 전제로 하는 것도 있지만, 그렇지 않은 유형도 많다. 축제와 페스티벌의 개최는 도시민들에게 문화적 영향을 주고 그 지역 주민의 자발적 참여를 전제하기 때문에 주요한 도시문화콘텐츠가 된다.

3) 문화 시설

도시문화콘텐츠로서의 시설은 예컨대 광장, 녹지 등에서의 문화공간, 도시공원, 옥상의 정원, 페스티벌을 즐기는 공간 등을 포함한 개념이다. 문화 시설은 단순히 문화·예술을 전달하는 공연자에게만 중

요한 장소가 아니라 그러한 문화를 관람하고 누리는 도시민 전체에게 하나의 문화콘텐츠라고 할 수 있다. 그리고 문화 시설이 도시문화콘텐츠로서 활성화되기 위해서는 문화 시설 안에서 공연되어지는 문화 콘텐츠의 중요성뿐만 아니라 도시 내에서 각 문화 시설의 위치, 접근성 등도 중요한 요소가 된다.

4) 문화재

전통적으로 가장 중요한 도시문화콘텐츠의 종류이지만, 보존이라는 개념에 초점을 맞추어 문화향유의 대상으로서는 인식되지 못하였다. 따라서 문화재 자체는 보존·관리되어야 하지만 규제 대상으로서가 아니라 생활 속에서 접할 수 있는 개념으로 전환되어야 한다고 본다.

<그림 2> 지역문화로서의 도시문화콘텐츠의 예



부산 국제영화제(남포동 PIFF광장)



보령 머드 축제



전주대사습놀이



각종 문화재(수원성)

(3) 도시문화콘텐츠로서의 ‘공간문화’

1) 문화적 지역·지구

도시계획은 한 도시가 문화적인 공간 구조를 갖게 되는데 가장 기본적인 영향을 끼치는 공간문화의 한 요소라고 할 수 있다. 전통적으로 도시계획 자체는 공간문화가 아니지만, 문화도시를 조성하기 위해서는 도시계획 내에 문화적 요소를 고려해야 하는 것이 필수적으로 요구된다.

2) 도시디자인

도시디자인은 도시계획, 조경 건축, 건축의 교차점에서 활동하는 일종의 설계행위이다. 도시 내 타운의 배열, 외관, 기능, 공공기관의 설계와 관리가 도시디자인의 대상이 된다. 개인이 소유한 건축물의 옥외광고물에 대한 규제도 도시디자인의 대상에 포함된다.

도시디자인에는 지역의 정체성, 도시의 구조, 접근성, 활동성, 사회성, 미적 환경, 사회성, 여성·장애인에 대한 배려 등이 고려 요소이다. 따라서 도시디자인은 그 자체로 시민들에게 일정한 이미지를 주거나 정서적 안정 등을 줄 수 있고 여유로운 생활을 할 수 있게 하기 때문에 도시문화콘텐츠로서 중요한 역할을 한다. 도시디자인을 어떻게 하느냐에 따라 보행, 휴식 등 일상적 삶이 문화적 차원에서 상당부분 달라질 수 있게 된다.

3) 개성적인 경관·자연환경

‘경관’이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말한다(경관법 제2조 참조). 경관은 ① 지역의 고유한 자연·역사 및 문화를 드러내고 지역주민들의

생활 및 경제활동과의 긴밀한 관계 속에서 지역주민의 합의를 통하여 양호한 경관이 유지되고, ② 개발과 관련된 행위는 경관과 조화·균형을 이루며, ③ 우수한 경관을 보전하고 훼손된 경관을 개선·복원함과 동시에 새롭게 형성되는 경관은 개성 있는 요소를 가지도록 유도하고, ④ 각 지역의 경관이 고유한 특성과 다양성을 가질 수 있도록 자율적인 경관행정 운영방식을 권장하고, 지역주민이 이에 주체적으로 참여할 수 있도록 함으로써, ⑤ 국민이 아름답고 쾌적한 경관을 향유할 수 있도록 해야 한다(동법 제3조 참조).

‘자연환경’이란 지하·지표(해양을 제외한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다(자연환경보전법 제2조 제1호 참조).

4) 문화콘텐츠 산업단지

문화콘텐츠(Culture Content)란 창의력, 상상력을 원천으로 ‘문화적 요소’가 체화되어 경제적 가치를 창출하는 문화상품(Cultural Commodity)을 의미한다. 문화콘텐츠의 창작 원천인 ‘문화적 요소’에는 생활양식, 전통문화, 예술, 이야기, 대중문화, 신화, 개인의 경험, 역사기록 등 다양한 요소들이 포함되어 있다. 그리고 문화콘텐츠는 그 내용에 따라 애니메이션, 영화, 게임, 캐릭터, 만화, 음악, 예술, 출판, e-book, 방송 영상, 디자인, 패션, 공예, 에듀테인먼트, 광고 등 다양하다. 이러한 문화콘텐츠는 흔히 새로운 디지털콘텐츠산업으로만 이해하기 쉽지만, 각 지역의 성격에 맞게 발전할 경우 도시문화콘텐츠의 요소가 될 수 있다. 예컨대 특정 지역의 생활양식이나 전통문화, 신화, 역사적 기록 등은 그 지역의 도시문화콘텐츠가 된다(예: 전주의 한브랜드). 이러한 문화콘텐츠는 문화산업클러스터를 형성하는 계기가 된다.

<그림 3> 공간문화로서의 도시문화콘텐츠의 예



전주 한옥마을



서울 인사동



공공건물 내 소공원(통영시청)



시가지 도로변 소공원(통영시)



프랑스 마른라 발레



도심 내 하천 공원(서울시)

제안 6

도시문화콘텐츠는 전통적인 문화 개념에서 탈피하여 지역의 정체성을 상징하고 문화의 다양성을 보장하며 지역의 문화적 창의성과 향유를 증진할 수 있는 것이어야 한다. 도시문화콘텐츠의 활성화를 위해서는 기존의 문화법체계를 지역단위로 적용 가능하도록 정비하여야 한다.

Ⅲ. 헌법과 도시문화콘텐츠

1. 문화국가의 원리 실현

(1) 헌법 규정

우리나라 헌법의 기본원리가 무엇인지에 대해서는 학자들마다 다소 차이를 보이고 있지만, 대체로 문화국가원리를 그 중 하나로 보고 있다. 헌법재판소도 “우리나라는 건국헌법 이래 문화국가의 원리를 헌법의 기본원리로 채택하고 있다”라고 한다(헌재 2004.5.27. 2003헌가1등).

우리나라 헌법에는 문화와 관련된 규정이 곳곳에 산재되어 있다. 전문에서 “유구한 역사와 전통”을 강조하고 있고, 제9조에서 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”라고 하고 있으며, 제69조에서 대통령의 취임선서시 “민족문화의 창달에 노력”함을 선서하도록 하고 있다. 그 밖에도 학문, 교육, 예술, 가족제도, 종교 등의 영역에서 권리와 제도를 정하여 문화를 헌법의 영역 안으로 포섭하고 있다. 이렇게 헌법에서 문화와 관련한 규정들을 두고 있고 이를 토대로 일정하게 문화국가원리를 도출하는 것이 학계의 대체적인 입장이라고 할 수 있다.

(2) ‘문화’의 개념

문화란 매우 다의적이고 광범위하여 일의적으로 정의하기 어렵다. 다만 사전적 개념으로는 자연 상태에서 벗어나 일정한 목적 또는 생활 이상을 실현하고자 사회 구성원에 의하여 습득, 공유, 전달되는 행동 양식이나 생활양식의 과정 및 그 과정에서 이룩하여 낸 물질적·정신적 소득을 통틀어 이르는 말이라고 할 수 있다. 의식주를 비롯하여

언어, 풍습, 종교, 학문, 예술, 제도 따위를 모두 포함한다. 교육·학문·문학·예술 등 인간의 정신적·창조적 활동영역이라고 정의할 수도 있을 것이다.

우리나라 법제에 있어서는 정책 대상을 규정하면서 다음과 같이 범위를 규정하고 있다. 『문화예술진흥법』상 “문화예술”이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판을 말하고, “문화산업”이란 문화예술의 창작물 또는 문화예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것을 말하며, “문화시설”이란 공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설을 말한다.

(3) ‘문화국가’의 의미

문화국가란 국가가 개인이 문화적 자유와 자율을 보장해 주어야 할 뿐만 아니라, 적극적으로 개인의 문화적 생활을 구현하기 위하여 노력하는 국가를 말한다.

문화국가개념에 따르면 국가는 개인의 자율적인 문화생활과 활동을 보장해 주어야 한다. 또한 그것에 그쳐서는 안 되고 헌법 제9조의 정신에 입각하여 개인의 자율적인 문화생활과 활동이 제대로 실현되도록 노력하여야 한다. 헌법재판소도 “문화국가원리는 국가의 문화국가실현에 관한 과제 또는 책임을 통하여 실현되는바, 국가의 문화정책과 밀접 불가분의 관계를 맺고 있다. ... 오늘날 문화국가에서의 문화정책은 그 초점이 문화 그 자체에 있는 것이 아니라 문화가 생겨날 수 있는 문화풍토를 조성하는데 두어야 한다”라고 하고 있다(헌재 2004.5.27. 2003헌가1등). 또한 헌법재판소는 문화국가의 성립을 위하여 불가결한 기본권으로 양심의 자유, 종교의 자유, 언론의 자유, 학문과 예술의 자유에 대한 보장을 들었다(헌재 2000.4.27. 98헌가16등).

앞에서 살펴본 것처럼 우리나라 헌법은 문화국가원리를 곳곳에서 천명하고 있다. 이러한 문화국가원리를 통하여 개인은 자유로운 문화생활이나 활동을 할 수 있으며, 문화적 기본권을 향유하게 된다. 그런데 문화적 기본권은 전통적인 기본권 분류에 따를 때, 자유권적 성질뿐만 아니라 사회권적 성질도 지니고 있다. 따라서 국가는 개인의 자유로운 문화생활에 대해서는 최소한의 개입에 그쳐야 하고, 문화환경의 조성·육성·진흥 등을 위해서 노력해야 한다. 이러한 국가의 노력은 문화정책을 통하여 실현될 수밖에 없고, 문화정책은 입법을 통하여 구현될 것이다. 그러므로 국가는 문화환경의 조성·육성·진흥 등에 관한 정책과 입법을 할 필요가 있게 된다.

(4) 문화국가의 원리와 도시문화콘텐츠

그런데 우리 헌법이 민족문화를 강조하는 등 문화적 다양성의 입장보다는 민족주의적 입장에서 있는 것도 사실이라고 할 것이다. 그러나 이러한 규정으로 인하여 민족문화만 국가에서 양성해야 하는 것은 아니며, 문화적 다양성의 존중을 방해하는 것도 아니다. 문화국가의 원리에 입각하는 경우에도 국가는 각 도시의 다양성을 인정하고, 지방자치단체는 주체적으로 도시문화콘텐츠를 활성화해야 하는 의무를 부담하게 된다.

2. 기본권 보장

(1) 문화권

1) 서 설

『세계인권선언』 제27조는 “모든 사람은 공동체의 문화생활에 자유롭게 참여하고, 예술을 감상하며, 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권

리를 가진다. 모든 사람은 자신이 창조한 모든 과학적, 문학적, 예술적 창작물에서 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.”라고 하여 문화적 권리에 대해 명시하고 있다. 이는 모든 사람이 자신들의 문화를 창작할 권리와 향유할 권리를 가진다는 점을 명시적으로 나타내고 있다. 우리나라 헌법에서는 문화권을 기본권으로 규정하고 있지는 않지만, 문화국가원리에 근거하여 문화권을 긍정하고자 하는 견해가 있다.⁴¹⁾ 그리고 문화권의 경우 우리나라보다 일본에서 보다 강하게 주장되고 있다.

2) 문화권 논의 현황

문화와 헌법에 관한 학설 가운데에는 문화국가의 원리 차원에서 뿐만 아니라, 문화에 관한 권리를 기본권 보장 차원에서 언급하는 문화권, 문화적 권리에 관한 논의도 있다. 생활환경의 여러 요소로서 문화에 대한 향유권을 포함하여 역사문화환경이 보장되는 것으로 이해하는 견해도 있다. 그리고 국제적 인권법 수준에서 문화향유권이라고 하면 사회적 소외계층의 문화적 향유권을 의미하는 경우도 있다. 국내 학자 가운데에서는 문화적 자유권, 문화적 평등권, 문화적 참여권, 문화적 환경권으로 확대하기도 한다. 우리 헌법재판소에서도 “문화 향유에 관한 권리”를 인정한 판례가 있다.⁴²⁾

일본의 경우 ‘문화권’에 관해서는 자유권과 사회권의 양면에서 주장되고 있다.⁴³⁾ ① 우선 자유권의 관점에서는 일본 헌법 제13조의 행복추구권이 그 근거가 된다. 인간이 자유롭게 문화를 창조하고, 이것을

41) 김수갑, “문화재향유권의 법리에 관한 고찰: 일본에서의 논의와 한국헌법상의 법리구성을 중심으로”, □□법과사회□□ 제23호 (2002 하반기), 법과사회이론학회, 2003, 227쪽 이하 참조.

42) 예컨대 헌재 2004. 5. 27. 2003헌가1, 2004헌가4(병합), 학교보건법 제6조 제1항 제2호 위헌제청, 학교보건법 제19조 등 위헌제청 참조.

43) 최철호, “일본의 문화입법과 문화정책”, 제18회 한국입법정책학회 학술대회 자료집, 2008. 6. 14 참조.

향수하는 것은 행복추구에 대한 권리로서 최대의 존중을 필요로 한다. 그리고 헌법 제13조를 보충하는 것으로서 제19조의 사상 및 양심의 자유, 제21조의 표현의 자유, 제23조의 학문의 자유가 그 배경을 이룬다고 한다. ② 다음에 사회권의 관점에서는 헌법상 명확한 규정을 결하고 있는데, 헌법 제25조의 생존권은 이념을 나타낼 뿐인 프로그램적 규정이고, 구체적인 권리성을 발생시키는 것은 아니라고 하는 것이 일반적인 해석이다.⁴⁴⁾

또한 세계인권선언(제27조)이나 국제인권규약(제15조, 1966년 채택, 1976년 발효, 일본은 1979년 비준)의 ‘문화적 생활에 참가할 권리’에 관한 규정은 ‘문화를 향수할 권리’가 국제수준에서 “단지 자유권적 법리에 의해서 취해짐에 그치지 않고, 적극적으로 모든 사람의 풍부한 생존의 미래상을 실현하고, 문화적 생활, 문화적 활동에 대한 능동적인 참가를 보장하는 사회권적 법리로서 심화되어 왔던” 것을 의미하며, 특히 제19회 유네스코총회에서 채택된 “대중의 문화적 생활에 대한 참가 및 기여를 촉진하는 권고”(1976년)를 계기로 하여 ‘문화적 생활에 참가할 권리’를 보장하는 공공적인 문화정책의 기본원칙이 비로소 확인되었다”고 하고 있다. 그러나 한편에서 ‘문화를 향수할 권리’는 아직 ‘생성 도상에 있다’고 하여 신중한 태도를 나타내고 있는 견해도 있다.⁴⁵⁾

유네스코는 그 후에도 ‘예술가의 지위에 관한 권고’(1980년), 제2회 세계문화정책회의의 개최(1982년)라고 하는 대응을 하고 있다. 소위 문화권의 사회권으로서의 인식에는 이와 같은 국제적 동향의 영향도 무시할 수 없다. 문화향유권에 관한 논의는 일본 학설의 영향을 받은 측면도 있고, 국제적 인권 차원에서의 논의도 소개하고 있다. 이러한 내용은 새로운 우리의 삶에서 문화적 이익을 향유하고 이를 통해 인

44) 佐藤一子, □□文化協同の時代□□, 青木書店, 1989, 2-3쪽; 小林眞理, “第3章 文化政策の法的枠組み”, 後藤和子 編, □□文化政策學: 法・經濟・マネジメント□□, 東京: 有斐閣, 2001, 75쪽 이하 참조.

45) 佐藤一子, 앞의 책, 6-8쪽 및 11쪽; 최철호, 앞의 글 참조.

간의 존엄과 행복추구권을 실현하는 전제로서 일응 타당한 측면이 있는 것으로 보인다. 다만, 문화에 대한 권리를 주장하는 것은 우선 그 권리의 범위가 보다 구체적으로 규정될 필요가 있다고 본다. 그리고 문화권의 인정이 국가의 기본권 보장 의무와 연결되어 국가의 문화정책에 관한 의무를 어떻게 구체화하는지에 관해서 논의를 보다 구체화할 필요가 있다고 본다. 이러한 점이 구체화되는 경우에도, 통상 권리가 배타적인 개인적 권리라는 의미가 내포되어 있는데 반하여 문화를 향유할 수 있는 권리는 공동체 전체에 속하는 성질이 강하기 때문에 종래의 기본권과는 그 성질이 다소 다르다고 할 수밖에 없다.

3) 도시문화콘텐츠와 문화권

문화권을 적극적으로 해석한다면, 전통적인 의미에서의 사회복지의 요구를 넘어서는 구체적인 문화적 향수기회와 조건을 요구하는 적극적인 문화복지를 주장하는 것이며, 나아가 문화복지의 영역으로 포함할 수 없는 감성의 자유를 함께 주장하는 권리가 된다. 이러한 의미에서 문화권은 ‘접근’과 ‘참여’의 의미를 갖고 있다. 문화권을 인정하는 경우거나 혹은 기본권으로서의 법적 개념을 인정하지 않는 경우에도, 도시문화콘텐츠의 활성화는 시민의 접근과 참여를 통한 문화향유를 전제로 하여야 하는 것이다.

(2) 환경권: 쾌적한 환경에서 생활할 권리

1) 논의의 쟁점

헌법은 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여 환경권을 헌법상 보장함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위해 노력할 의무를 부과하고 있다. 그러면서 제2항에서는 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.”라고 규정하

여, 헌법에서는 환경권의 구체적인 내용이나 그 행사에 대하여 정하지 아니하고 이를 입법자에게 맡겨 두고 있다.

우리나라에서는 1960년대 이후 산업과 과정에서 환경보전의 필요성이 제기되었고 1977년에 환경보전법(제정 1977. 12. 31. 법률 제3078호; 1978년 7월 1일부터 시행)이 제정된 바 있다.⁴⁶⁾ 환경권이 헌법에 처음 도입된 것은 1980년헌법에서이다. 1980년헌법에서는 제33조에서 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보호를 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하였다. 그리고 1987년 헌법에서는 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”로 개정하여 협의의 자연환경에서 벗어나 광의의 사회적 환경으로 확대하는 경향을 보이고 있다.⁴⁷⁾

2) 학설의 논의

우선 협의설은 헌법 제35조 제1항은 “건강하고 쾌적한 환경”이라고만 규정하고 있어서 이러한 환경에서 생활할 권리의 내용과 범위가 명확하지 않다고 본다. 즉 협의설은 여전히 헌법이 정하고 있는 환경은 산, 산림, 대기, 물, 일조 등과 같은 자연환경을 의미한다고 본다. 환경권이 논의되고 형성된 배경과 환경권을 권리로서 실효성 있게 보호하려면 환경의 개념을 이 이상으로 확대하는 것은 타당하지 않다고 본다. 한편 광의설은 헌법이 정하고 있는 환경은 자연환경 이외에 유적·문화유산과 같은 문화적 환경이나 공원·도로·교육·의료와 같은 사회적 환경도 포함된다고 본다. 환경권을 넓게 이해하는 견해에 의하면 도로·공원이용권, 일조를 이용하여 쾌적한 생활을 향수하는 권리인 일조권, 자연경관을 손상당하지 않고 이를 볼 수 있는 조망권, 자연경관권, 생활환경조성 청구권, 문화유산을 향유할 권리 등을 포함한다.⁴⁸⁾

46) 환경보전법[폐지 1990.8.1 법률 4257호]

47) 성낙인, □□헌법학□□, 법문사, 2008, 711쪽.

48) 김철수, □□학설판례 헌법학(상)□□, 박영사, 2008, 1225-1227쪽.

한편 『환경정책기본법』에 의하면 ‘환경’이라 함은 자연환경과 생활 환경을 말하고, 이 가운데, ‘자연환경’은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말하고, ‘생활환경’은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말하는 것으로 규정하였다(동법 제3조 참조). 전자는 협의설의 개념에 한정되지만, 후자는 광의설의 개념까지 확장되는 것으로 보인다.⁴⁹⁾

3) 환경권과 도시문화콘텐츠

도시문화콘텐츠는 지역문화로서의 도시문화콘텐츠와 공간문화로서의 도시문화콘텐츠로 구별할 수 있는데, 지역문화의 경우 일정한 환경이나 환경과 결합한 축제(예: 나비 축제, 머드 축제)가 있을 수 있고, 공간문화의 경우에 있어서도 공간은 결국 환경 가운데 인간의 행위가 개입하여 조성되는 것이므로 환경권과 도시문화콘텐츠는 밀접한 관계에 있게 된다.

3. 국가의 정책적 책무

(1) 문화정책

문화의 영역에서는 국가의 개입이 필요하면서도 개입으로 인한 실패가 쉽게 나타난다. 그것은 문화의 영역이 개인과 사회 공동체의 자유와 자율이 보장되어야만 창의적인 활동이 가능하기 때문이다. 국가가 문화예술진흥을 명분으로 문화의 내용에 개입할 때에는 오히려 문

49) 이렇게 환경 개념이 광의로 확대되고 있는데 대하여 반대하는 견해의 논거는 계희열, □□헌법학(중)□□, 박영사, 776쪽, 정종섭, □□헌법학원론□□, 746쪽, 홍성방, □□헌법학□□, 현암사, 2007, 592-593쪽에 있다. 이러한 논의들을 분석한 것으로는 박진완, “환경권과 자연보호 -환경기본권의 기본권의 기능적 측면에서의 검토-”, □□자연환경보전의 법적 문제□□ 한국환경법학회 제92회 학술대회 자료집, 2008. 7. 11 참조.

화의 자율성을 침해당하고, 반대로 문화에 대한 개입(‘지원’)을 자제할 경우 국가 전체의 문화적 역량이 후퇴하여 국가 전체의 후진성에 직면하게 된다. 따라서 국가의 문화정책은 개입의 필요성이 인정되는 부분과 개인의 자율성을 최대한 보장해야 하는 부분을 엄밀히 구분하여야 한다. 도시문화의 형성에 있어서도 국가의 지원과 사회의 자율성 보장은 조화를 이루어야 한다.

(2) 국가의 환경보전노력 의무(제35조 제1항)

헌법 제35조 제1항이 정하고 있는 국가목표규정에 해당하는 내용에서는 입법자는 광범한 입법형성의 자유 속에서 환경보전을 위한 정책을 수립하여야 하고, 환경과 관련하여 개개인에게 일정한 권리를 부여할 필요가 있는 경우에는 권리도 부여하여야 한다.

(3) 쾌적한 주거생활(제35조 제3항)

헌법 제35조 제3항은 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하여 국민의 쾌적한 주거생활을 특별히 강조하여 보장하고 있다.⁵⁰⁾ 쾌적한 주거생활은 환경친화적인 주거에 한하지 않고, 주거를 둘러싼 모든 환경이 주거생활의 안전과 쾌적함을 유지할 수 있게 하는 것을 필요로 한다. 헌법 제35조 제3항은 주거의 ‘자유’의 내용은 아니지만, 주거의 자유와 주거생활을 실질화하는 가치의 보장이다. 이에 따라 국가는 적극적인 주택개발정책 등을 통하여 주택을 개발하여 국민에게 공급하고 국민이 건강하고 쾌적한 생활을 영위할 수 있는 주거환경을 조성하여 줄 의무가 있다. 그러나 헌법 제35조 제3항에서 기본권이 도출되는 것은 아니다.⁵¹⁾

50) 1987년 헌법에서 신설되어 주택개발정책의 근거가 되고 있다.

51) 정종섭, 앞의 책, 330쪽.

도시의 환경보전은 쾌적한 환경상태를 유지·조성하는 데 그 목적이 있으므로, 폐기물, 소음·진동, 악취 등의 제거·예방과 깨끗한 공기, 맑은 물은 도시민이 쾌적한 주거생활을 영위하기 위한 중요한 조건이 되는 것이다.⁵²⁾

(4) 국토에 대한 계획 및 국토의 이용·개발

“국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”(헌법 제120조 제2항). 국가는 국토의 이용과 개발 부분에 대한 계획을 수립할 수 있다. 이는 시장경제를 전제로 시장경제에서 나타날 수 있는 여러 가지 모순을 극복하고자 합리적인 조절의 성격을 갖는 것이다.⁵³⁾

“국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.”(헌법 제122조) 국토는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되기 때문에 국토는 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전이 필요하다.

4. 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법리

우리 헌법에 의하면 문화 관련 조항과 환경 관련 조항, 국토 관련 조항 등을 통하여 국가·지방자치단체는 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법과 제도를 마련하고 지원 정책을 강구하여야 한다. 이상에서의 논의를 토대로 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법리를 개략적으로나마 추출해 보고, 외국 법제의 비교 검토와 우리나라 법제의 정비 방안을 도출하는 과정에서 일정한 지침으로 삼아보고자 한다.

52) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13. 국토이용관리법 제21조의 3 제1항, 제31조의 2의 위헌심판.

53) 성낙인, 앞의 책, 262쪽.

(1) 문화국가·문화도시의 목표 설정

도시의 문화적 발전의 제도적 기반이 될 수 있도록 문화법과 도시 관련법의 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 다음의 법리의 적용이 필요하다.

- 문화도시의 조성은 국가의 책무이자 지방자치단체의 책무이고, 주민의 참여가 필요하다.
- 국가는 지역 문화·예술의 활성화를 위하여 각종 지원을 하되 문화의 내용에 간섭하여서는 안 된다.
- 지방자치단체는 지역 주민의 삶에 적합한 도시를 형성하여야 하고 문화적 삶을 누릴 수 있도록 문화 향수의 기회를 제공하여야 한다.
- 문화도시의 육성은 각 도시의 정체성에 맞게 문화예술도시, 역사 문화도시, 생태문화도시, 창조도시, 살고 싶은 마을, 도시 재생 등으로 다양하게 전개될 수 있다. 중요한 것은 각 도시의 목표에 맞는 도시문화콘텐츠의 발굴과 활성화이다.
- 문화도시의 육성은 문화체육관광부나 국토해양부 등 하나의 부처에서 집행될 수 있는 것이 아니라, 행정안전부, 국토해양부, 환경부, 문화체육관광부 등 각 부처가 법률의 입안에서부터 집행단계까지 유기적인 협조가 필요하다.
- 지방자치단체는 문화도시 육성에 지역사회의 단체, 주민과 협조 관계를 구축하여야 한다.

(2) 지역문화 육성을 위한 법리

- 지역문화 육성에도 법률적 지원이 필요하다. 지역문화의 육성에 있어서는 전통문화의 개념에 한정될 것이 아니라 적극적으로 문화적 다양성을 수용할 필요가 있다.

- 지역문화 육성을 위한 조례는 그 지방의 정체성에 걸 맞는 것이어야 한다.
- 지역문화 육성을 위한 문화계획은 도시계획과 조화를 이루어야 한다. 이를 위해 도시계획 단계에서부터 지역문화의 방향과 지침을 반영하여야 한다.
- 지역문화 육성에는 주민들의 문화향유와 문화복지에 관한 배려가 있어야 한다.
- 지역문화의 육성은 시민들의 창조적인 삶을 증진시키는 방향으로 작동되어야 한다.

(3) 공간문화 육성을 위한 법리

- 순수 문화 예술 관련 법령 외에도 도시계획, 건축, 경관 등과 관련된 법령이 문화적·환경적 시각에서 정비되어야 한다.
- 도시계획은 도시의 정체성을 살리고 시민들이 문화와 환경을 누릴 수 있도록 관점이 전환되어야 한다. 관련 법률도 이러한 관점이 투영될 수 있도록 정비되어야 한다.
- 공간문화를 형성하는 법령들은 지역문화의 육성 지침을 반영하고 부처간 협력의 기회를 늘리는 방향으로 정비되어야 한다.
- 각 지역 특성에 맞는 조례를 제정할 수 있도록 근거를 마련하여야 한다.
- 공간문화 계획에는 각계 전문가와 지역 주민이 참여할 수 있도록 정비되어야 한다. 특히 시민 참여의 보장이 이루어져야 한다.
- 공간문화는 쾌적한 삶의 환경, 문화적 소통을 위한 공간, 삶의 질을 개선하는 공간, 사회적 통합의 기제가 되는 공간들을 마련할 수 있어야 한다.

제안 7

- (1) 도시문화콘텐츠의 활성화는 문화국가의 원리 실현, 문화권·환경권의 보장, 국가의 문화정책·환경정책의 책무 이행에 관한 법리에 근거할 수 있다.
- (2) 단순히 민족문화의 전통 계승이라는 차원에서 탈피하여 각 지역의 정체성 차원에서 문화적 다양성을 확보하고자 하는 시각을 도입할 필요가 있다.
- (3) 공간문화의 조성을 위하여서는 관련 법제에 문화적 시각이 투영될 수 있도록 정비되어야 한다.

제 3 장 외국의 도시문화 관련 법제와 정책

이 장에서는 외국의 도시문화 관련 정책과 법제에 관해 서술한다.⁵⁴⁾ 그런데 각국의 문화정책의 담당 기관이나 국가의 문화적 영역에 대한 개입 수준, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담, 도시문화의 담당 기관이 상이하어 일정한 접근 방법을 갖고 논의하기 어렵다. 대체로 문화정책을 개관하면서 그 가운데 도시를 중심으로 하는 지역문화 정책을 살펴보고, 공간문화의 경우에는 도시계획, 건축 등의 관련법제 가운데 문화적 시각이 투영된 법제를 중심으로 검토하고자 한다.

I. 미 국

1. 서 설

미국에 문화도시 육성을 위한 단일한 법체계는 존재하지 않는다. 문화예술 차원에 있어서도 미국은 전통적으로 민간의 개인과 단체에 의한 원조활동이 정착해 있어, 연방정부 차원의 문화 예술에 대한 개입과 원조의 근거 법제가 마련되지 못하였다. 다만, 민간의 문화산업에 대한 자발적 기부 등을 장려하기 위한 세제상의 우대조치 등을 강구하는 것이 주된 내용이었다. 또한 연방제이기 때문에, 문화의 진흥도 주로 각 주에 의해 이루어져 왔다.⁵⁵⁾

54) 이에 관한 선행연구 및 세미나 자료로는 다음과 같은 것들이 있다. 문화정책개혁 포럼, □□문화도시 조성 정책의 문제와 개선방안□□, 2006. 8.18; 문화예술정책과 관련하여서는 다음의 자료들을 참조하였다. 이호영, □□선진국의 문화예술 지원프로그램 사례□□, 서울시정개발연구원, 2003; 양건열 외, □□주요 국가 문화예술지원 프로그램 연구□□, 한국문화관광정책연구원, 2003. 笠原潔・西村清和 編著, □□世界の藝術文化政策□□, 東京: 放送大學教育振興會, 2008; 西村幸夫・町並み研究會 編著・서울대학교 도시설계 포럼 譯, □□도시경관과 도시설계□□, 태림문화사, 2003.

55) 후술하는 미국의 문화예술 진흥 정책은 주로 다음의 글을 참조하였다. 박찬호, □□문화산업지원법제에 관한 비교법 연구□□, 한국법제연구원, 2006, 57-66쪽; 양중희・

그러나 전국적으로 문화산업에 대해 자문·조정하는 기관이 필요하다는 관점에서, 미국예술·인문과학재단(The National Foundation on Arts and the Humanities)이 1965년에 설립되고, 그 산하에 예술문화활동에 대한 공적 원조를 목적으로 연방예술진흥원(National Endowment for the Arts, NEA)이 설립되었다. NEA는 연방정부가 실시하는 예술문화의 진흥과 민속문화의 보호를 중심으로 하는 기관이다. 그 외에 연방정부의 독립적 문화기관으로서, 미국박물관협의회(The American Association of Museums, AAM), 스미소니언 협회(Smithsonian Institute), 내셔널 갤러리 오브 아트 등이 있다.

주(州)정부에서는 문화시설의 직접운영, 문화국으로부터의 예술단체의 조성 및 지원, 호텔숙박세나 음식세, 공적 건물의 건설비의 일부를 예술에 할당하는 것을 조례로 정하는 경우가 있다.⁵⁶⁾ 주(州) 문화국은 예술단체에의 조성금 교부, 시민의 감상 기회의 확대 등을 실시하고, 예술단체의 연간운영자금 또는 특정사업자금에의 보조금 교부, 개인 예술가에의 조성, 예술가·예술단체에의 기술적 원조, 일반시민에의 문화정보의 제공 등도 실시하고 있다.

한편 공간문화의 조성과 관련하여서도 연방 차원의 단일 법체계는 존재하지 않는다. 그러나 미국의 경우, 문화도시(창조도시)의 육성에 대한 사항은 전적으로 연방정부가 아닌 주정부에, 더 나아가 주정부가 아닌 각 지방자치단체(실제적으로는 시(city))의 재량에 맡겨져 있다. 따라서 도시 내에서의 문화·예술의 진흥과 문화공간의 조성, 도시디자인(경관)의 조성 및 규제는 각 지방의 수준에서 규율되고 있다. 그리고 이러한 규율의 수준은 시민의 안전을 위한 것이 아니라 단순히 예술적인 것을 위한 규율도 통용되고 있는 실정이다.

김우식·송도영·이호영, □□미국의 문화산업체계□□, 지식마당, 2004, 243-279쪽 참조.
56) 日本文化廳, “諸外國における文化行政”, □□新しい文化立國の創造をめざして□□, 2004, 209-220쪽.

예컨대, 도시 내의 공공디자인을 위한 각 시의 조례(City Ordinance), 그리고 도시 내의 문화증진을 위한 각 시의 조례가 직간접적으로 공공 디자인과 문화도시에 관한 부분을 다루고 있다. 문화적 거리의 조성에 따른 건축 규제와 간판 규제 역시 경찰행정 차원에서가 아니라 예술적 차원에서의 규율도 합헌적인 것으로 인정한다. 그리고 시민의 인간다운 삶의 질을 향상시키기 위하여 열린 공간(Open Space) 보호를 위한 주정부 차원의 가이드(Guide)도 다수 제정되어 있다.

미국적 시각에서는, 그들은 ‘공간’이라는 단어에 역점을 두어 그 공간(open space)자체의 보호와 확보를 통하여 그로 인한 삶과 문화적 질을 지키려고 하고 있다. 더 나아가 상업적 개발, 산업적 개발, 도시 개발에 있어서는 의무적으로 공공 예술품을 그 부동산에 부가하도록 강제함으로써 도시의 문화적 분위기와 가치를 증진하려고 노력하고 있다.⁵⁷⁾

구체적으로 한국의 서울과 같이 극심한 도시개발 등을 체험하면서 인간다운 삶의 질과 문화적 삶의 위기를 느낀 뉴욕 주는 주정부차원에서 법적 구속력이 없지만 대단히 효율적인 정책권고안이라고 말할 수 있는 소위 ‘열린공간계획가이드’(Local Open Space Planning Guide)를 주정부, 각 산하행정기관, 환경단체, 일반시민, 개발전문가 등과 협력하여 만들어 내었다. 본 가이드를 통하여 구체적인 법, 경제, 정책적 방법론을 제시함으로써 한국에서의 시군구에 해당하는 뉴욕 주의 카운티(County), 시(City), 타운(Town), 빌리지(Village) 등의 지방자치단체들을 이끌어 자발적인 문화공간 등을 창출 또는 보존하도록 독려하고 있다.

따라서 이하에서는 미국의 문화예술 정책을 개관하면서 주와 지방의 차원에서는 어떻게 실행되는지를 살펴보고, 공간문화 조성을 위한 법체계를 개관하고자 한다. 아울러 뉴욕 주의 열린공간 가이드상의 시민의 인간다운 삶의 질 또는 문화적 삶을 유지하기 위한 열린공간

57) 유진호, “미국에서의 공공디자인 또는 문화도시 관련법”, 『최신외국법제정보』 2008-3, 한국법제연구원, 2008, 3쪽 이하 참조.

보존 정책, 캘리포니아 주 멘로 파크 시(City of Menlo Park)의 공공디자인 관련 조례, 메인 주(State of Maine)의 뱅고어 시(City of Bangor)의 문화도시관련 조례 등을 소개하고자 한다.

2. 문화예술 진흥 정책

(1) 연방 예술·인문 지원법

예술에 대한 국고 지원의 법적 근거는 1956년에 제정된 「연방 예술·인문 지원법」(National Foundation on the Arts and Humanities Act)에 구체화 되어 있다. 동법은 “사상, 창조 및 탐구의 자유를 촉진하는 환경과, 창조적 재능의 배출을 촉진하는 중요한 상황을 양성하고 지지하여”, 예술과 과학에서의 탁월한 것(excellence)을 지원하고, 연구의 자유를 촉진하는 환경을 용이하게 하는 목적을 가지는 것이다.⁵⁸⁾

이 법에 의해 ‘연방 예술·인문 지원기금’(National Foundation on the Arts and Humanities)이 설립되고, 예술촉진 국가기관으로서 ‘연방예술진흥원’(NEA)이 창설되었다.

(2) 연방예술진흥원(NEA)

NEA는 1965년에 대통령 직할 독립기관으로 설립되어, 대통령에게 지명된 의장이 총괄하는 내부조직과 NEA의 활동을 체크하는 전미예술평의회(National Council on the Arts)로 구성된다.

연방예술진흥원의 기본 목적은, ① 예술의 보급, ② 문화기반의 충실, ③ 문화진흥·문화유산의 보호 등이다. 이를 위하여 예술가, 예술단체 등에의 경제원조와 예술진흥을 위한 다양한 리더십의 발휘를 주요한 사업 내용으로 삼고 있다.

58) <http://www.nea.gov/about/Legislation/Legislation.html>

연방예술진흥원의 주요 기능 중 하나는 예산배분에 대한 감독이다. 연방예술진흥원은 보조금 교부 심사에 있어서는, 예술분야에서의 광범위하고 전문적 지식이 있는 민간의 전문가 등의 패널(자문위원회)을 마련하고 그 추천을 받음으로써, 민의의 반영과 공평성의 유지를 도모하고 있다. 또한, NEA의 재원은 연방정부의 예산과 민간으로부터의 기부금에 의존하고 있다. NEA는 예술지원의 분배를 감시하는 행정기관으로서 설치되어, 예술에 ‘중사하거나 혹은 관여하는’ 개인 또는 그룹에 후원금 혹은 자금을 지원하는 권한을 가지고 있다.

지원금을 분배하는 것은 위원장(Chairperson)과 26명의 위원으로 구성되는 심의회(Council)이고, 구성원은 상원의 승인을 얻어 대통령이 임명한다. 심의회의 권고를 기다려 지원금을 최종적으로 판단하는 권한을 가지는 것은 위원장이다. 위원장은 전문가위원회의 조언을 구해, 심의회에 권고할 수 있다.

이러한 내용은 연방의회가 예술과 문화에 있어 정부의 개입을 최소화하기 방안으로 고안된 것이다. 즉, 미국 연방의회는 예술에 대한 해석을 정치적 영역과 정부 공무원의 영향에서 독립시키고, 보조금을 지원하는 예술적 기준의 판단을 아티스트와 그 대표기관에 위임하는 것을 상정했다. 따라서 이 법률이 추구하는 문화·예술의 원리는 예술축진은 사적 부분이 담당한다는 점과 예술의 자유라는 두 가지이다.

물론 이러한 원칙에도 불구하고 NEA의 지원금 결정이 정치적이란 비판이 제기되거나 외설적인 작품에 대한 지원으로 문제되기도 하였다.⁵⁹⁾ 그 결과 1990년 의회는 NEA법을 수정하고, ‘외설적’ 작품에의 조성을 배제했다.

59) 이러한 내용에 관하여는 양종희·김우식·송도영·이호영, 앞의 책, 252-258쪽 참조.

(3) 예술 활동에 대한 정부의 역할

미국에서는 예술 그 자체는 표현의 자유 또는 자유로운 언론과 같은 수준에서 보장된다. 국가의 지원이 없는 한 표현의 자유는 대단히 중시되고 있다. 그러나 정부의 지원이 있을 경우에 그 지원 결과에 관해서는 입법부와 사법부에서 매우 격렬한 논쟁이 진행되어 왔고, 정치적 입장에 따라 흐름의 변화를 보여 왔다. 즉 이것은 특히 연방 예술 지원 기금이 지원되는 경우, 그 결과가 과연 표현의 자유를 보장하는 외에 예컨대 특정 종교를 비판적으로 표현하거나 혹은 외설적인 내용을 포함하여 그것을 관람하는 사람에게 어떤 예술 외적 영향을 끼치는 경우에도 지원이 필요한가에 관한 논란은 존재한다.

물론 일반적으로 입법부가 예술에 대한 재정 지원을 근거로 예술 자체의 내용을 규제하거나 통제하는 것은 표현의 자유를 침해하는 것으로 이해된다. 그러나 정부가 예술 자체에 대해 중립적인 입장을 취하는 경우에도 일정한 고려가 필요하다는 것이 입법부나 사법부의 판단이다. 그것은 아무래도 예술이 정부의 보조를 통해 일반 시민에게 문화향유의 기회로 제공될 때, 일정한 공공성을 띤다고 보기 때문이다.

그래서 미국의 경우에도 외설적이거나 어린이 학대, 특정 종교 지지, 성별·인종·출신국 등을 차별하는 내용을 표현하거나 보급, 홍보하는 내용에 관해서는 입법이나 사법적 판단을 통해 제한하려고 하는 입장을 취한다. 가령 입법에서는 지원사업이 불가능한 부분을 명시하기도 한다.

정부에 의한 예술지원이 법적으로 승인되게 되면, 그 다음 문제가 되는 것은, 어느 범위까지의 지원이 인정되는가가 문제된다. 일반적으로 정부가 예술에 대해 지원을 하는 경우에도 문화와 예술 자체의 내용을 규정하지는 않게 된다. 즉 문화와 예술의 내용을 일정한 방향으로 유도하지는 않는다. 그리고 미국의 국가적 특성상 문화의 다양성

과 창조성을 보호하는 입장에 서 있는 듯하다. 결국 미국의 문화·예술 지원은 내용에 대한 간섭이 아니라 문화·예술의 생산적 구조를 유지해주고자 하는 데에 목적을 두고 있다.

(4) 기타 기구

스미소니언 협회(Smithsonian Institute), 박물관·도서관 서비스 연구원(Institute of Museum and Library Services, IMLS) 등이 있다. 아울러 록펠러 재단, 카네기 재단 등의 민간재단을 통하여 각종 문화 사업이 진행되기도 한다.

제안 8	정부는 문화의 공공성을 인식하여 문화향유를 확대하는 방향으로 지원을 해야 하고, 사회에서 자발적으로 문화향유를 확대하기 노력하는 단체와 개인에 대한 지원을 병행해야 한다. 그러나 이 경우에도 국가가 문화 내용 자체에 개입하거나 강제해서는 안 된다. 정부의 지원은 사회에서 문화가 생산되는 구조를 유지하는 것에 머물러야 한다.
------	---

3. 공간문화 조성을 위한 법체계⁶⁰⁾

(1) 지방정부의 토지이용관계 규율권

미국에서 도시 내 건물이나 부동산에 대한 이용규제, 상업적 디자인에 대한 규제 등은 해당 카운티, 시, 타운, 빌리지 등의 지방자치단체의 규정에 의해 규율을 받는다. 이를 규율하는 법체계를 통상 ‘토지이용법’(Land Use Law)이라고 통칭하는데, 토지이용법은 판례(코먼로, common law)와 각 자치단체의 조례 등에 의해 발달된 것이다.

60) 이 부분에 관한 내용은 한국법제연구원 유진호 조사위원의 조사 결과를 기초로 수정·보완하거나 부분적으로 전재하였다. 유진호, 앞의 글, 5-7쪽 참조.

토지이용법은 전통적으로 연방정부의 권한이 아니라 주정부 및 지방자치단체의 권한으로 인정되어 왔다. 미 연방대법원도 일관되게 토지와 강 이용에 대한 주정부의 전통적이고 우선적 권한을 인정하고 있다. 따라서 주정부 및 지방자치단체가 토지이용관련 법을 제정하고 지방에서 선출되거나 임명된 위원회를 통하여 법을 집행하며, 해당 법을 제정하거나 개정할 경우에는 일반인을 대상으로 하는 공청회를 여는 것을 핵심사항으로 하고 있다. 이렇게 중앙정부가 아니라 지방정부가 토지이용의 규제 권한을 갖는 근거는 다음과 같다.

첫째, 토지의 항구성, 부동산성에 근거하여 기본적으로 그 사용에 관한 사항은 그 토지와 지리적으로 밀접한 관련이 있는 자에 의해 이루어져야 한다는 인식, 둘째, 토지의 이용에 관계된 사항은 해당 지역사회가 함께 하여 우선순위를 정하고 재정적, 미적, 생활양식상의 필요를 해결하여야 하는 필수적인 구성요소라는 인식, 셋째, 이러한 토지사용관계법을 지역화함으로서 시민들은 자신들의 대표에게 직접적으로 접근하여 자신의 이해를 관철시킬 수 있다는 인식 등이 그것이다.

예를 들어, 뉴욕 주의 각 도시들은 자신의 토지에 관한 사항에 직접 규제할 수 있는 일반적 권한을 가지고 있다. 뉴욕 주 헌법 제9조는 지방정부가 『지방정부법』(the Statute of Local Government)에 근거하여 자기에 부여된 권리를 행사할 권한이 있다고 밝히면서, 『지방정부법』 제10조 7항(Section 10(7))에서 각 지방정부가 자신의 사법권내의 ‘종합적 계획사업’(planning work)을 수행할 권한을 가지고 있음을 명시하고 있다. 따라서 카운티, 시, 타운, 빌리지는 자연자원, 여가문화 및 민감한 환경적 지역에 대한 규제 뿐 아니라, 질서 있는 성장 및 개발과 관련된 종합적인 개발계획을 수립할 권한을 가지고 있다.⁶¹⁾

61) General Municipal Law 239-d, General City Law 28-a, Town Law 272-a, Village Law 7-722.

이에 따라 도시 안에서 일관되지 못한 토지사용을 예방하고 건축물의 높이와 크기 및 대지상의 배치에 관한 사항을 규제하기 위하여 토지구획(zoning)이 중요한 도구로 이용되고 있다. 예를 들어, 『표준 도시 계획 및 토지구획(지대법)』(Standard City Planning and Zoning Enabling Acts)은 토지계획 및 구획을 순전히 각 지방자치단체에 맡겨진 일로 보고 지방정부에게 경찰권 부여를 분명하게 명시하고 있다. 본법은 사적 재산권의 보호뿐만 아니라 도시가 슬럼화되거나 황폐되거나 과잉밀집으로 혼잡하게 되거나 오락시설을 상실하게 되는 것으로부터 도시를 보호하기 위하여 제정되었다. 동시에 주 법원이나 연방법원에서 통과될 수 있는 국가 전체적으로 통일화된 토지계획 및 구획 틀을 확립하고자 하는데 역점을 두고 있다.

한편, 『1974년도 지역공동체 개발법』(The Community development Act of 1974)은 지역사회 발전을 위하여 지방정부에게 재정지원을 하는 것을 내용으로 하는 연방법률이다. 구체적으로 첫째, 황폐되거나, 쇠퇴하였거나 쇠퇴하고 있거나, 저개발되었거나 건전한 공동체 발전 및 성장이라는 견지에서 볼 때 부적절하게 개발된 부동산을 지방정부로 하여금 매수할 수 있도록 재정지원을 함, 둘째, 재건 또는 보존 활동을 위한 재정지원, 셋째, 유적지 보존 또는 복구, 도시구역의 미화(beatification), 열린 공간(open space), 자연 자원, 경관 지역(scenic areas)의 보존, 휴양시설의 공급 또는 도시개발의 가이드 등을 위한 재정지원을 함, 넷째, 공공시설, 설비 및 개선을 위한 재정지원을 함 등을 내용으로 하고 있다.⁶²⁾

(2) 토지이용관계상 미학적 건축 통제(Aesthetics and Architectural Control)

1950년대 중반까지만 하더라도 미 법원은 종종 토지이용 규제에서 미학적 고려는 지방정부의 경찰권 사용의 충분한 근거가 되지 못한다

62) 42 U.S.C.A. 5305(a)(1) (1974).

고 판시하여 왔다. 이유인즉, 개념정의가 힘든 미적 감각이나 아름다움에 근거한 규율은 법이 감당할 수 있는 영역이 아니라는 데에 있었다. 그러나 1954년 미 연방대법원 판례(Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954))에서 판사 Douglas는 도시 정비(urban renewal)를 목적으로 한 토지수용은 공공이용(public use)을 위한 것이고, 미학적 고려는 유효한 공공이익(valid public interest)의 일부를 구성한다고 판시하였다. 그 이후로 각 주 항소심 법원은 미학적 요소가 공공규제의 적합한 근거가 될 수 있는가의 여부에 대해 검토하기 시작하였다. 최근 주된 전개상황은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 간판(signs) 및 광고게시판(billboards)에 대한 규제, 둘째, 건축물의 외관(appearance)에 관한 규제 등이다. 미학적 요소와 관련된 규제에 대해서 법원은 이하의 요소를 전반적으로 고려하여 그 유효성 여부를 심사하고 있다. 즉, 각 주정부의 법률이나 사법제도상의 특정 정책의 존재여부, 미학적, 환경적, 기타 관련 고려요소가 해당 사법권 안에서 얼마나 높은 가치의 순위 안에 위치하고 있는가, 그러한 고려가 합법적으로 경찰권내에 포함될 수 있는가의 여부, 그러한 가치의 지지 및 강제가 유효한 경찰권 행사로 인정된다 하더라도 공용징수에 해당할 만큼 개인의 재산권을 제한하고 있는지의 여부, 사법적 입법적 승인결과 몇몇 개인의 미적 감각이 모든 이들로 하여금 그 수준에 따르도록 강제하고 있는지의 여부 등이 전반적으로 고려된다.

4. 뉴욕 주 사례

(1) 뉴욕 주 공공예술지원기구

뉴욕 주에는 공공예술지원기구로 뉴욕 주 예술위원회(New York State Council on the Arts, NYSCA)와 뉴욕 주 예술재단(The New York Foun

ation for the Arts, NYFA)이 있고, 뉴욕 시에 문화국(The Department of Cultural Affairs, DCLA)이 있다.⁶³⁾

1) 뉴욕 주 예술위원회

뉴욕 주 예술위원회는 연방예술진흥원(NEA)으로부터 지원을 받는 뉴욕 주 정부 차원의 문예진흥기구이다.⁶⁴⁾ 뉴욕 주 예술위원회의 설립목적은 뉴욕 주 시민들에게 수준 높은 문화예술 프로그램을 전달하는 것을 돕기 위한 기금지원이다. 기금지원을 위한 프로그램(사업 분야)은 Architecture, Planning & Design, Capital Projects, Arts in Education, Dance, Electronic Media & Film, Folk Arts, Individual Artists, Literature, Museum, Music, Presenting, Special Arts Services, Stabilization, State & Local Partnerships, Decentralization, Theatre, Visual Arts 등과 같이 세분화되어 있다. 그리고 각각의 프로그램별로 Director 등의 전문 인력에 의해 운영되고 별도의 정책 보고서가 있다.

2) 뉴욕 주 예술재단

NYFA는 뉴욕 주 정부 산하에 NYSCA에 의해 설립된 공공재단으로서 독립된 형태를 갖고 있다.⁶⁵⁾ NYFA의 공식 목표는 개별 예술가의 영감이 창작으로 이어질 수 있도록 지원하는 것이며, 특히 예술가 및 예술단체에게 창의적 마인드와 예술적 영감을 주기 위해 시간과 자원을 제공하는데 중점을 두고 있다. NYFA는 뉴욕 주의 예술 관련 지원이 단체에 집중되는 점을 고려하여 화가, 시인, 안무가, 작곡가, 영화 제작자, 희곡작가, 기타 창조적 예술창작자 등 예술가를 중심으로 지원하고, 수혜자는 뉴욕 주 거주자에 제한하지 않는다.

63) 양종희 · 김우식 · 송도영 · 이호영, 앞의 책, 280-296쪽 참조; 추미경, “미국의 지역 문화 행정체계와 뉴욕주의 문화예술”, □□기전문화예술□□, 2003. 5/6월호, 42쪽 이하.

64) <http://www.nysca.org/>

65) <http://www.nyfa.org/>

NYFA는 형식상 비정부 독립 조직(Arm's length body)면서 법적으로는 비영리 문화재단의 성격을 갖는다. 수입구조에 있어서는 공적 지원이 30% 안팎이고 민간기부수입이 60% 정도이다. 특히 수입구조에 있어 민간기부 수입이 많은 것은 미국의 민간기부체계가 조세감면제도의 혜택을 받기 때문이다.

NYSCA가 예술단체에 대한 지원을 주로 한다면 NYFA는 예술가 지원에 집중하고, 특히 현대예술의 창작과 혁신에 대한 지원을 주로 한다. 단체에 대한 지원은 기술, 행정, 법률, 경영 자문 등 간접 지원에 치중한다. 예술가에 대한 재정 지원 사업에는 뉴욕문화예술재단상, 예술가장려금, 특수기회장려금, 재정후원사업, 예술가기금 등을 통해 지원하고, 예술가들의 발표기회를 확대하는 프로그램을 진행하고 있다. 또한 예술가들에 대한 정보 제공 프로그램이 있다.

지원사업 분야는 대단히 포괄적이고 다양한데, 건축·도시계획·디자인 사업에서는 현대건축과 복원건축, 환경건축, 도시계획 및 농촌계획, 도시디자인, 역사보존, 산업디자인 등의 작업을 지원한다. 자산지원에서는 극장, 박물관, 미술관, 역사적 건물 등의 리노베이션, 확장, 보수 등을 지원한다. 시각예술에서는 전시, 설치, 작업 등에 지원금을 주고, 예술교육 사업에서는 학교와 파트너십을 형성하여 커리큘럼에 대한 지원을 한다.⁶⁶⁾

(2) 뉴욕 주 ‘열린공간계획가이드’(Local Open Space Planning Guide)

1) 열린공간(Open Space)의 개념

뉴욕 주는 ‘열린공간계획가이드’(Local Open Space Planning Guide)를 만들어 주정부 뿐만 아니라 각 지방자치단체에게 열린 공간확보를 위한 법적 규제가 아닌 구체적인 방법, 전략, 각 공적, 사적 단체간의

66) 이호영, 앞의 보고서, 96쪽 이하.

파트너십 형성방법 등을 안내하고 있다.⁶⁷⁾ 본 가이드에서의 열린공간(Open Space)의 문자적 정의는 ‘주거용, 상업용, 산업용 또는 기관용으로 집약적으로 개발되지 않는 토지’이다.

실제적으로는 문화적 여가생활의 기회(recreational opportunity)를 제공하고 위험성있는 과도한 개발을 피하며 자연자원 및 경관이 좋은 지역을 보존하고자 하는 노력으로부터 나온 비개발 지역이라고 이해할 수 있다.

열린공간은 커뮤니티 또는 지역공동체의 삶의 질의 중요한 부분을 차지하기 때문에, 우리가 집(home)이라고 부르는 장소를 함께 구성하는 커뮤니티의 일부분이라고 뉴욕 주 가이드는 정의내리고 있다.

뉴욕 주 일반시 법 제247조(General Municipal Law §247)는 열린 공간을 ‘자연적 경관미를 가진 공간 또는 지역, 또는 현재 개방된 공간(existing openness), 또는 자연조건 및 현재 사용상태가 도시발달과 관련되어 도시의 현재 및 잠재적 가치를 증진하거나 또는 자연 및 미적 자원보존에 기여하는 특색을 가진 공간 또는 지역’으로 정의하였다. 본 법 제 239조는 카운티(County) 계획위원회는 토지사용계획위원을 소속 지자체에 제공하는 것을 규정하고 지자체간의 상호 협력을 촉진시키는 것을 내용으로 하고 있다. 구체적으로, 열린공간은 그 소유의 국가 또는 개인을 떠나 절대보호농지, 삼림, 비개발 해안지대, 아름다운 경치를 가진 비개발 지역, 공공 공원, 보존지역 등을 포함한다. 나아가 열린공간은 공터(vacant lot), 커뮤니티 소공원(community garden),

67) 2004년도에 만들어져 2007년도 5월에 재승인되어 제시된 뉴욕 주 열린공간 계획 가이드는 뉴욕 주 환경보호부(Department of Environmental Conservation), 뉴욕 주 내무부(Department of State)가 허드슨 강 계곡 녹지부(Hudson River Valley Greenway), 뉴욕 주 농경시장부(department of Agriculture and Markets), ‘공원 레크리에이션 역사보전국’(Office of parks, Recreation, and Historic Preservation) 등과 공동 협력하여 만든 것이다. 허드슨 강 계곡 녹지부(Hudson River Valley Greenway)는 뉴욕 주의 혁신적인 주행정기관(agency)으로서 각 도시 등 지방자치단체들이 수립한 기존의 토지이용에 관한 지방조례 등과 배치되지 않으면서, 각 지역이 경관, 자연, 역사적 문화적, 레크리에이션 자원을 보존하는 것을 돕는 일을 하고 있다.

작은 늪지(small marsh), 작은 골목(narrow corridor)이나 보행용 또는 자전거용 길(pathway)까지 포함된다.

2) 열린공간 확보를 위한 노력

지역주민의 삶의 질은 그들이 살고 있는 지역환경의 질과 특색에 달려있다. 자연 또는 문화적 자원의 제공은 교통, 고용 패턴 뿐 아니라 사람들이 사는 곳, 사람들의 자신에 대한 인식에까지 영향을 미친다는 것이 본 가이드의 주장이다. 뉴욕 주는 사실상 100년 이상 공원 조성 및 열린공간자원을 보호하기 위해 노력해 왔다. 뉴욕 주는 1885년 나이아가라 폭포를 미국에서 첫 번째 국립공원으로 만들었고, 뉴욕시의 센트럴 공원(Central Park)은 도시공원의 대표적인 모델이 되고 있다. 각 지역 커뮤니티(community), 타운(town), 카운티(county)는 각자의 고유한 레크리에이션 자원, 사적지, 자연자원을 갖고 있다.

각 커뮤니티는 각자의 지역토지이용규율(local land use regulations)를 수립하여 이러한 열린공간들을 보호하고 있다. 뉴욕 주는 1992년 최초로 주 전체에 적용되는 첫 번째 열린공간 보존계획을 채택하였고 이는 지역시민이 적극 참가하는 소위 ‘풀뿌리 절차’(grassroots process)를 통하여 만들어졌다. 예를 들어, 2000년 1월 뉴욕 주지사인 파타키(Pataki)는 뉴욕 주 전체에 걸쳐 지역 커뮤니티에서의 문화적 삶의 질을 보존하기 위하여, 지역정부, 각 개인 토지소유자, 보존단체 등과의 공동협력을 위한 ‘퀄리티 커뮤니티 테스크 포스’(Quality Communities Task Force)를 수립하였다. 본 테스크 포스는 뉴욕 주의 경제적 발전 및 환경 보호를 위하여 효과적인 토지개발, 보존, 재활전략을 수행하기 위한 권고를 제시하였다. 점차적으로 많은 지방 도시(municipalities)들은 열린공간보존활동을 위한 펀드를 만들어 이용하고 있다. 사실상 미국내 토지 신탁(Land Trusts) 등 기타 사적 비영리 보존단체 등은 사

적 자금모집, 토지 기증, 열린공간 관리, 자원봉사자 제공, 기술지원제공 등에 큰 역할을 수행하고 있다.

타주와 구별되는 뉴욕 주의 열린공간과 관련된 노력으로 「주 환경 퀄리티 검토법」(State Environmental Quality Review Act, SEQRA)을 들 수 있다.⁶⁸⁾ 본 법은 환경적 요소를 기존의 도시계획, 심사, 및 결정과정에 필수고려요소로 강제함으로써, 지역행정기관이 개발관련 프로젝트를 심사할 때, 환경적으로 민감한 지역 및 중요한 열린공간자원 보호를 의무적으로 고려하도록 강제하고 있다. 특히 본법 제 617.14조 (g)항 (SEQRA §617.14(g))은 ‘환경적으로 중대한 지역’(a critical environmental area, CEA)의 지정에 대해 규정하고 있다. 환경적으로 중대한 지역 (CEA)이란 해당 커뮤니티 안에서 보호를 필요로 하는 민감한 또는 고유한 성질을 지닌 특별한 지역이다. 이러한 지역으로 지정되기 위해서 다음과 같은 특징 중의 하나를 지녀야 한다. 첫째, 인간 건강위생에 이익이나 위협이 될 수 있는 지역, 둘째, 열린공간이나 미적 경관이 아름다운 지역과 같은 자연지역, 셋째, 농업적, 사회적, 문화적, 역사적, 고고학적, 레크리에이션 차원이나 교육차원이 가치를 지닌 지역, 또는 넷째, 부작용을 일으킬 수 있는 변화에 본래적으로 생태적, 지리적, 수질환경적으로 민감한 지역 등이다.

따라서 뉴욕 주 내의 도시계획위원회(planning boards), 타운 위원회 (town boards), 시의회(city councils) 기타 정부행정기관은 그들이 승인하게 되는 개발 계획에 대한 환경영향 검토절차를 엄격하게 따라야 한다. 만약 절차가 지켜지지 않은 경우에 일반 시민은 행정기관의 결정을 법원에서 다투어 결정을 무효화시키고 환경영향평가절차(Envrionmental Review Process)를 다시 시작하도록 할 수 있다.

68) 본법은 뉴욕 환경보전법(N.Y. Envtl. Conservation Law (ECL) § 8-0101)안에 편제되어 있고, 구체적인 내용은 N.Y.C.R.R. § 617 (Part 617)에서 찾을 수 있다.

환경적으로 중대한 지역(CEA)으로 지정되기 위하여 지역 행정기관이나 정부기관은 서면으로 공공 통지를 하여야 하고 공청회를 열어야 한다.

3) 열린공간가이드의 제안내용

‘열린공간계획가이드’(Local Open Space Planning Guide)는 지방자치단체들이 열린공간보존 프로그램을 개발하고 수행하는 것을 돕는 것을 의도하고 있고, 결국 지방 관리, 사적 단체, 개인 등의 이러한 역할 수행을 격려하고 있다. 본 가이드의 권고(Suggestion or Recommendation)은 엄격히 말해서 자발적인 것이다. 구체적으로, 본 가이드는 단순하고 점진적인 지역 열린공간보존계획 수립절차를 담고 있으며, 어떻게 열린공간보존을 위하여 현 법제도, 프로그램, 기술적 지원, 자금모금 등을 이용할 수 있는지를 보여주고 있다. 더 나아가 특정한 전략, 방법, 기술, 유용한 정보 등을 제시하고 있다.

본 가이드는 토지수용계획과는 큰 차이가 있다. 본 가이드는 지역사회의 사회적 삶을 향상시키는 새로운 레크리에이션 시설을 설치할 것을 권고하고, 그늘을 만들어주는 나무나 앉아서 쉴 수 있는 작은 공원을 다운타운에 만드는 것을 제안한다. 도시내 열린공간은 자연지대나 운동할 수 있는 큰 공원에서 몇 그루의 나무나 벤치로 구성된 작은 공원까지 포함한다. 특히 도시내 열린공간은 레크리에이션 목적 및 미적 목적을 가지고 있어서 주변환경에 큰 기여를 하게 된다. 본 가이드는 더 나아가 녹색길과 자전거 길을 만들어 각 지역을 연결하는 것까지 제시하고 있다. 사실상 이러한 열린공간계획은 개발계획의 동전 반대면과 같다. 왜냐하면 중요한 열린공간을 확인함으로써 개발이 어디에 이루어져야 하는지 더 분명해지기 때문이다.

또한 열린공간계획에 의하여 토지사용규제가 효과적으로 이루어질 수 있다. 특히 자연적, 문화적 자원이 한정되어 있는 뉴욕의 경우는

더욱 열린공간의 확보가 중요하다. 특히, 도시환경 내에서 녹색길(Greenway)은 중요한 부분을 차지한다. 녹색길(greenway)은 일련의 선모양의 연결된 길인데 이는 레크리에이션을 할 수 있는 공간, 자연자원과 문화자원의 중요지대를 연결하거나 합쳐서 전체적으로 열린공간을 보존하는 것이다. 대표적인 것으로 뉴욕 주의 허드슨강 녹색길(Hudson River Valley Greenway), 델라웨어 북부 경관 및 레크리에이션 강(the Upper Delaware Scenic and Recreational River), 기네스 녹색길(Genesee Valley Greenway), 뉴욕 주 운하 녹색길(the New York State Canal Recreationway) 등을 들 수 있다.

본 가이드는 각 지방정부의 열린공간 보존 및 창출을 위하여 지대제(zoning), 지대계획승인(Site plan approval), 필지분할 규제(subdivision regulations), 클러스터 개발(Cluster Development), 단위계획개발(planned unit development, PUD), 레크리에이션 토지기증 또는 레크리에이션 비용납입(Recreation Land Dedication or Alternatively Recreation Fees) 등의 여러가지 법제적 방법을 소개하고 있다. 특히, 레크리에이션 토지기증 또는 레크리에이션 비용납입(Recreation Land Dedication or Alternatively Recreation Fees)제도는 개발업자로 하여금 특정 퍼센티지의 토지를 레크리에이션 또는 공원조성목적용으로 의무적으로 배정하도록 요구하는 것이다. 또는 특정액수의 자금을 이용하여 그 용도를 위한 부지를 매입하도록 하는 것이다. 정확한 퍼센티지는 해당 도시의 계획위원회(planning board)에 의해 결정된다.

제안 9	미국의 경우 공간문화 조성 정책에 있어서는, 시민의 휴식 공간의 제공, 예술적 거리의 조성 등을 위하여 각 지방자치단체에서 세심한 가이드라인을 만들고 있다.
------	---

5. 기타 조례⁶⁹⁾

(1) 캘리포니아 주 멘로 팍 시(City of Menlo Park) 조례.

1) 조례의 소개

캘리포니아 주 멘로 팍 시의 공공디자인 조성에 관한 구체적인 절차 및 규제를 포함하고 있다. 구체적으로 도시 내 상업적 또는 산업적 건축물이 신축이나 증축시 의무적으로 일정규모이상인 곳에서는 예술디자인 공작물 등을 설치하도록 의무를 부여하고, 그에 관한 구체적인 절차를 규제하고 있다.⁷⁰⁾ 그 체계는 다음과 같다.

조례. 913(ORDINANCE NO. 913)

제16.69장 (Chapter 16.69) 새로운 상업적, 산업적, 도시 건축물에 대한 의무적 예술작품(Artwork)

조문(Sections):

- 16.69.010 목적(Purpose).
- 16.69.020 서언(Findings).
- 16.69.030 적용대상 부동산(Property subject to requirements).
- 16.69.040 예술작품(Required artwork).
- 16.69.050 예술작품 할당(Artwork allocation).
- 16.69.060 대체납입금(In lieu fee).
- 16.69.070 허가(Permit required).
- 16.69.080 절차(Procedure).
- 16.69.090 승인 가이드라인(Guidelines for approval).
- 16.69.100 시의회 항소(Appeal to the City Council).

69) 유진호, 앞의 글, 11-19쪽 이하를 수정·보완하였다.

70) 본 조례안은 2002년 21월에 제안되어 캘리포니아 멘로 팍 시(City of Menlo Park)의 조례로 2002년 6월 4일 통과되었다.

2) 조례의 목적(Purpose) 및 선언(Findings)

이 조례는 공중에 의해 볼 수 있는 예술작품을 상업, 산업 그리고 도시 개발 프로젝트에 포함시키기 위한 기준을 규제하고 확립하는 것으로 목적으로 하고 있다.

시의회는 다음과 같은 선언을 한다.

- ① 도시 내 개발프로젝트의 시각적 미적 질은 부동산의 가치, 도시의 경제적 복지, 그리고 질서있는 발전에 상당한 영향을 준다.
- ② 공공의 시각적 예술품이 상업적 산업적 도시개발 프로젝트에 통합될 때 그것은 그러한 개발의 시각적 미적 질과 부동산의 가치와 도시의 질서있는 개발을 향상시키고, 지역공동체의 고유한 감각과 자기 이미지, 타인에 비추어지는 공적 이미지 등을 창조하고, 이것은 곧 긍정적으로 부동산 소유자에게 영향을 미쳐 그들이 자발적으로 자신의 부동산과 그 가치를 유지하도록 하게 한다.
- ③ 그러한 예술작품을 설치하도록 요구하는 것은 공공의 이익과 복지를 위한 것이다.

3) 적용대상 부동산(Property subject to requirements)

- ① 모든 신축 및 증축된 상업적, 산업적, 도시 건축물이 총 건축비용 25만 불(\$250,000)이상인 경우에는 그러한 부동산은 본 장 조례의 적용 대상이 된다. 본 장의 목적상, 현존 건물이 그 건축물 교체비용의 50%이상까지 리모델링된 경우에는 신축건물로서 본 장의 적용을 받는다. 한편, 만약 비영리 상태가 오직 본 장의 적용을 회피하기 위해 획득된 것이 아닌 한, 모든 주거용, 비영리 또는 비도시적 정부개발은 본 장의 적용에서 제외된다.
- ② 본 장의 어떤 사항도 시의회나 토지구획위원회가 특정 프로젝트에 예술작품 포함요구를 하는 것을 금지하지 못한다. 이러한 시의회 등의 재량적 요구는 특별 토지구획, 사용허가, 특별 개발허

가 또는 다른 재량적 심사에 의거하여, 해당 개발상의 특수한 사실관계에 기초한 정당한 조건부 승인이 된다.

- ③ 시의회는 5분의 3이상의 투표에 의하여 도시건축물을 본 장의 조례적용으로부터 면제시킬 수 있다.

4) 예술작품(Required Artwork).

건축허가 신청서가 2002년 9월 1일 이후에 제출된 모든 부동산은 대체납입금(In lieu payment)이 가능한 경우는 제외하고, 외부 예술품의 설치 및 유지를 제공하여야 하고, 그 외부 예술품은 공공 도로나 다른 일반 부동산으로부터 가시적(visible)이어야 한다. 해당 부동산의 소유자는 설치이후에 계속하여 좋은 상태로 예술작품을 유지하거나 유지되도록 하여야 한다. 본 장에 따라 승인된 예술작품은 그 일부분이라도 제거될 수 없다. 단, 부분의 교체를 조건으로 시가 승인하거나 유지보수가 필요한 경우에는 제거가능하다. 예술작품의 교체나 제거는 예술위원회의 승인을 위하여 이 조례에서 규정한 절차에 따라 이루어져야 한다.

사용될 수 있는 예술작품은 ① 조각물: 환조(in the round), 부조(bas-relief), 움직이는 조각(모빌, mobile), 분수(fountain), 움직이는 미술(kinetic), 전자적 작품(electronic) 등 또는 기타 다른 재료나 재료의 결합물, ② 그림: 모든 미디어나 벽화, ③ 그래픽 아트: 프린트메이킹(printmaking), 드로잉(drawing), 서예 나 그림, 그러나 공중적 규모이어야 함, ④ 모자이크(Mosaics), ⑤ 수공예품: 진흙이나 섬유, 모직, 나무, 금속, 플라스틱 기타 재료, ⑥ 혼합 미디어: 다른 형태, 미디어 또는 콜라주(Collage)의 결합, ⑦ 기타 예술위원회나 시의회에 의하여 결정되는 다른 형태의 예술작품 등이다. 원칙적으로 예술작품허가가 획득되고, 해당 부동산에 그 예술작품이 설치되기 까지는, 최종건축물 심사통과(final inspection sign-off)나 입주확인서(certificate of occupancy)가 발급되지 못한다. 만약 입주예정일에 앞서 그러한 설치가 불가능한 경우에는, 의무적 예술작품

에 대한 허가가 이미 발급되어 있고 이에 더하여 신청자가 충분한 담보를 시에 제공하여 예술품의 설치를 보증한다면, 커뮤니티 개발부서의 책임자나 그의 지정인은 예술작품의 설치이전에 건축물 또는 일부에 대한 입주를 허락할 수 있다. 담보형태는 채권(bond), 신용장(letter of credit), 현금 또는 유사한 유가증권으로서 예술작품 설치 동의서와 함께 제출되어야 하고 그 액수와 형태는 커뮤니티 개발부서 책임자 또는 그의 지정인 그리고 시 변호사가 승낙하여야 한다.

5) 예술작품 할당(Artwork allocation)

(a) 본 장에 의해 요구되는 모든 예술작품은 총 건축비용의 최소한 1%에 상응하는 가치물이어야 하며, 해당 건축 및 증축물 당 최대 10만 불(\$100,000)의 예술작품까지 가능하다. 총 건축비용은 건축허가비용을 산출하게 되는 시 건축부서(Building Department)에 의해 결정된 건축소요비용에 기초하여 결정된다. 예술품 할당액수는 시 건축부서가 결정한다. 포함비용에는 예술작품 그 자체, 운송 및 설치비 배제되는 비용은 예술가를 찾는 비용, 건축업자 및 조경업자 비용, 토지 비용, 선전 비용, 공공요금, 야간 조명 비용 등이다.

6) 대체납입금(In lieu fee).

예술위원회의 의견에 의거 해당 부동산이 공공 예술품장소로 적합하지 않다고 판단된 경우에는 신청자는 시가 설립한 공공예술펀드(Public Art Fund)에 최소 예술 할당액에 상응하는 금액을 납입할 수 있다.

(2) 메인 주(State of Maine)의 뱅고어 시(City of Bangor) 조례

1) 소 개

메인 주(State of Maine)의 뱅고어 시(City of Bangor)의 ‘문화개발조례’(Chapter 95)는 기본적으로 도시 내 문화예술의 중요성을 인정하고

5년마다 문화조사를 실시하고 문화예술 활동에 대한 각종 행정적 재정적 지원, 공공예술 기념사업 등을 규정하고 있다.⁷¹⁾

조례 95장. 문화 개발

- 95-1. 입법 선언(Legislative Findings and Declaration)
- 95-2. 정의(definition)
- 95-3. 예술문화지구 지정(Art and Cultural District established)
- 95-4. 행정(Administration)
- 95-5. 문화 조사(Cultural Survey)
- 95-6. 예술 문화 정책(Arts and cultural policy)
- 95-7. 문화 재정지원 프로그램 및 예산권고(Cultural grant program and budget recommendation)
- 95-8. 공공예술 및 기념물에 관한 정책(The Public Art and Monuments Policy)

2) 입법 선언

입법선언의 내용 가운데 주요한 것은 다음과 같다.

“예술, 인성, 문화의 사회적 교육적 예술적 경제적 영향은 역동적이다. 도시는 각 영역에서의 변화에 적합하게 대처하여야 한다.” “예술과 문화는 풍요로운 자들만의 것이 아니라 공공장소에서의 예술은 모든 자들의 유익을 위한 것이다. 예술문화적 활동은 모든 자들에게 접근가능하여야 한다.” “예술과 문화는 경제적 성장의 엔진으로서, 양성되고 촉진됨으로서 경제적 이익을 달성(한다.)” 시가 예술·문화를 지원하자는 목적은 “시민의 접근가능성의 수준을 유지하기 위한 것이다.” “시는 ... 예술·문화 단체의 조직적, 재정적 안정성을 향상시키기 위하여 지역공동체의 모든 부문과 협력할 수 있도록 노력하여야 한다.” “시는 메인 주립대학(University of Main)과의 충분한 대화 관계를 유

71) (Cultural Development)

<http://www.bangormaine.gov/documents/COrd-CulturalDevelopment.pdf>.

지하고 뱅고어 시와 대학공동체의 공동 이익을 위하여 필요시 언제든지 문화적 프로젝트에 협력하여야 한다.” “시는 사회기반시설과 관광 환경(도시 내 안내게시판 상황과 보행자 안전)이 예술·문화적 장소를 찾거나 이용하는데 도움이 되는지 확인하여야 한다.”

3) 정 의

문화개발 위원회(=이하 ‘위원회’라고 약칭, Commission of Cultural Development)와 예술문화지구(Art and Cultural District)에 관한 규정을 정의 규정에 두었다. 문화개발위원회는 행정의 중심 기구로서 다른 부서의 협력을 받을 수 있다.

4) 문화조사

위원회는 문화조사를 5년마다 실시하며 뱅고어 시의 문화적 필요를 측정한다. 조사 결과는 뱅고어 시 의회에 보고된다. 문화조사는 도시의 문화적 자산(assets) 목록,⁷²⁾ 문화적 필요(cultural needs) 목록, 그러한 필요해결 및 현존 문화자산보존에 대한 전략을 포함하여야 한다.

5) 예술문화정책

위원회는 뱅고어 시의 문화적 필요와 자산의 평가에 기초하여 5년 비전 선언과 비전 선언을 지원하는 전략목표를 포함한 ‘종합적인 예술문화정책’을 작성하여야 한다.

이때 예술문화정책은 ① 예술가에 대한 지원 및 그 경제환경 사항, 그들의 작품과 서비스를 판매할 수 있는 공간, 이용 가능한 숙박시설,

72) 문화적 자산(cultural asset)이란 폭넓은 다양한 목록을 포함하도록 넓게 해석되어야 하고 음악적 예술인과 장소, 그림·벽화·조각과 같은 시각적 형태의 표현, 문학적 자원, 춤 그리고 행위예술, 전통민속예술 및 그러한 행위 등까지 포함한다. 문화적 자산과 문화적 필요는 해당 지역의 문화적 현실과 지향해야 할 목표를 찾기 위한 것이라고 할 수 있다. 여기에서 시사 받을 수 있는 점은 문화적 자산을 폭넓게 해석하여 단순히 다른 지역을 모방하고자 하는 것이 아니라, 그 공동체의 정체성을 찾을 수 있도록 하는 것이다.

② 시민들의 기초적인 생활경제사정, 지역공동체의 수준을 고려한 예술문화활동의 지원수준, ③ 현존하는 문화자산의 질과 경제적 영향 등을 고려하여야 한다. 정책초안은 뱅고어 시의회에 제출되어야 하고, 뱅고어 시의회는 그 초안을 채택, 거부, 수정할 수 있다.

6) 문화 재정지원 프로그램 및 예산권고

위원회는 매년 문화 지원금과 공공예술에 관련된 ‘프로그램 및 예산 권고’를 만들어 시의회에 심사를 받아야 한다. 위원회는 예술 및 문화단체로부터의 지원금 신청서를 심사하여야 하고 일련의 실행조치를 시의회에 그 심사 및 고려를 권고하여야 한다. 뱅고어 시의회는 이러한 권고에 대한 채택, 거부, 수정에 관한 고유권한을 가진다.

7) 공공예술 및 기념물에 관한 정책

위원회는 공공예술과 기념물(기념시설)에 대한 승인, 처분, 설립, 이전, 위탁, 보존, 유지에 관한 ‘공공예술 및 기념물에 관한 정책’(The Public Art and Monuments Policy)을 심사하여야 한다. 시의회는 해당 정책안의 채택, 거부, 수정에 대한 고유한 권한을 갖는다.

6. 평가 및 시사점

미국은 기본적으로 문화를 국가의 사회의 영역에 두고 국가의 개입을 자제하여 왔다. 그리고 연방제 국가의 특성상 문화에 대한 지원은 각 주의 권한으로 하였다.

그러나 연방 단위의 기금을 조성하고 적극적인 물적 지원을 하고 있으며, 민간 부분에서 문화·예술을 지원하는데 대한 여러 가지 세금 감면 등의 제도를 두고 있다. 다만, 국가적 지원의 대상이 예술적이지 않은 것에 미치는 것은 종종 논쟁의 대상이 되기도 한다. 문화

에 대한 국가의 개입, 특히 내용에 대한 규제에 대해서 부정적으로 보는 것이 하나의 전통이며 각 주와 지방의 수준에서 그 지역의 특성과 형편에 따른 갖가지 예술·문화를 증진하고 있다. 이것은 각 주정부와 지방정부의 의무로 인식되고 있다. 아울러 문화 예술의 지원은 문화재뿐만 아니라 다양한 문화가 미국 사회로 수용되고 소통될 수 있도록 지원하고 있다.

도시 공간의 문화적 형성에 대해서는 지방정부의 개입이 더욱 적극적이다. 각 도시의 디자인도 각 도시의 디자인도 도시계획 단계에서부터 규제되고 있고 지구 지정에 따른 가로 정비, 간판 등에 대한 규제가 시행되고 있다.

가로 정비와 간판 등에 대한 규제는 공공의 안전의 수준에서 뿐만 아니라 오로지 미학적인 관점에서 규제하는 것도 인정되고 있다. 대도시를 중심으로 열린 공간을 확보하고자 하는 노력이 오래 전부터 시도되었고, 법률과 조례, 가이드라인 등 여러 수준에서 강제되거나 유도되고 있다. 민간단체에서도 이러한 활동의 중요성을 인식하고 자원봉사, 기술지원 등의 역할을 하고 있다.

II. 일본

1. 서 설

일본의 창조도시를 위한 특별한 법제는 존재하지 않지만 문화예술 관련 법령과 공간문화 관련법률, 그리고 각각의 조례, 협정들이 도시의 문화형성의 배경이 되고 있으므로,⁷³⁾ 이들 법령들 가운데 창조도

73) 일본의 지방자치법 제14조는 “보통지방공공단체는 법령에 위반하지 않는 한, 제2조제2항의 사무에 관해 조례를 제정할 수 있다(제1항). 보통지방공공단체는 의무는 과하거나 권리를 제한하기 위해서는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례에 의해야 한다(제2항). 보통지방공공단체는 법령에 특별한 규정이 있는 경

시 형성에 기여하는 법령들을 중심으로 소개하고 이를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

2. 문화예술 관련 법제도와 정책

(1) 법적 근거⁷⁴⁾

동법은 문화정책 내지 문화예술진흥의 기본에 관계된 사항 외에 제 3장에서 28개조에 걸쳐 문화예술의 진흥에 관한 기본적인 시책을 구체적으로 규정하고 있다. 따라서 동법은 문화예술진흥의 기본법임과 동시에 실시법에 가까운 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 『독립행정법인일본예술문화진흥회법』은 1990년 예술문화진흥기금의 창설시에 舊 국립극장법의 개정에 의해 일본예술문화진흥회법이 제정되었는데, 예술문화진흥회는 국립극장, 신국립극장의 설치운영과 함께 예술문화진흥기금에 의한 조성을 하게 되었고, 이후 이 법에 의하여 2003년 10월부터 예술문화진흥회는 독립행정법인으로 이행했다.⁷⁵⁾

문화재보호와 관련하여서는 문화재보호법 외에도 古都에 있어서 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법(1966년 법률 제1호),⁷⁶⁾ 明日香村

우를 제외하고는 그 조례 안에, 조례에 위반한 자에 대해, 2년 이하의 징역 또는 금고, 백만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형 또는 5만엔 이하의 과료를 과하는 취지의 규정을 둘 수 있다(제3항).”고 규정하고 있다. 지방자치법 제14조는 조례의 제정에 관한 우리나라 지방자치법 제22조와 구조에 있어서는 유사하나, 조례제정권의 범위에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 법령에 위반하지만 않으면 원칙적으로 조례제정을 할 수 있는 것으로 되어 있다.

74) http://www.bunka.go.jp/bunka_gyousei/kihonhou/kihonhou.html

75) 동법 제3조에 의하면 독립행정법인일본예술문화진흥회는, 예술가 및 예술에 관한 단체가 하는 예술의 창조 또는 보급을 도모하기 위한 활동 기타 문화의 진흥 또는 보급을 도모하기 위한 활동에 대한 원조를 하는 것, 일본 고래의 전통적인 예능의 공개, 전승자의 양성, 조사연구 등을 하고, 그 보존 및 진흥을 도모하는 것, 일본에서 현대의 무대예술의 공연, 실연가 등의 연수, 조사연구 등을 하고, 그 진흥 및 보급을 도모하는 것을 목적으로 수행한다.

76) 일명 古都保存法이라고도 하는데, 鎌倉市에 의한 古都保存운동을 계기로 해서 古都(京都市、奈良市、鎌倉市와 그 외 정령(대통령령에 해당)에서 지정된 市町村)

에 있어서 역사적 풍토의 보존 및 생활환경의 정비 등에 관한 법률(1980년 법률 제60호),⁷⁷⁾ 지역전통예능 등을 활용한 행사의 실시에 의한 관광 및 특정지역상공법의 진흥에 관한 법률(1992년 법률 제88호), 지역에서의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률(2008년 등이 있다.

저작권과 관련해서는 저작권법(1970년 법률 제48호), 저작권 등 관리사업법(2000년 법률 제131호), 프로그램의 저작물에 관계된 등록의 특례에 관한 법률(1986년 법률 제65호)이 있다. 그 외에 미술품의 미술관에서의 공개촉진에 관한 법률(1998년 법률 제99호), 음악문화의 진흥을 위한 학습환경의 정비 등에 관한 법률(2004년 법률 제107호), 아이누문화의 진흥 및 아이누의 전통 등에 관한 지식의 보급 및 계발에 관한 법률(1997년 법률 제52호) 등이 있다.

뛰어난 창조활동을 하여, 문화의 발전에 공헌한 사람의 명예를 칭하고, 우대함으로써 그 사람의 업적을 사회에 알리고, 장려의 표본으로 하며, 또 후진에 대한 자극으로 하는 것을 목표로 하는 현창(顯彰)제도에는 문화훈장령(1937년 勅令 제9호),⁷⁸⁾ 일본예술원령(1969년 政令 제281호), 문화공로자연금법(1951년 법률 제125호) 등이 근거로 되어 있다.⁷⁹⁾ 일본의 경우 자치체문화진흥조례, 자치체문화진흥기금조례, 공립문화시설설치조례 등이 상당한 수준에서 발달해 있다고 할 수 있다.

의 역사적 풍토를 보존하여 다음 세대에게 이어가게 하는 것을 목적으로 해서 제정된 법률. 역사적 풍토지구의 지정, 지구내의 개발규제, 그 토지의 소유자에의 보상 등에 대해서 규정하고 있다.

77) 나라현의 중앙부에 위치하고 있는 기초자치단체이다. 「일본의 마음의 고향」이라고 불리는데 현재 일본에서 유일하게 전구역이 古都保存法の 대상지역이 되고 있다.

78) 일본의 구헌법인 大日本帝國憲法 제9조에 규정되어 있던 법형식으로서, 법률을 집행하기 위해서 또는 공공의 안녕질서의 유지 및 국민의 행복을 증진하기 위해서 천황이 발하는 법적효력을 가진 명령을 말한다. 현재 내각이 발하는 政令이 이에 해당한다.

79) □□我が国の文化行政□□ 참조.

http://www.bunka.go.jp/bunka_gyousei/wagakuni/pdf/bunkacho2008.pdf 참조.

(2) 문화정책의 실현 수단⁸⁰⁾

1) 문화행정계획

『문화예술진흥기본법』(이하 ‘기본법’이라 한다) 제7조 제1항에 기초하여 ‘문화예술의 진흥에 관한 기본적인 방침’(이하 ‘기본방침’이라 한다)을 정해야만 한다. 이 기본방침은 지침적 계획으로서의 성격이 강한 것인데, 그 절차로서 문화심의회회의 의견을 듣는 것이 필요하다(제7조 제3항). 한편 기본법은 제2조 제8항에서, “문화예술의 진흥에 있어서는 문화예술활동을 하는 자 기타 널리 국민의 의견이 반영되도록 충분히 배려”해야 하고, 제34조에서 “문화예술의 진흥에 관한 정책형성에 민의를 반영하고 그 과정의 공정성 및 투명성을 확보하기 위해, 예술가 등 학식경험자 기타 널리 국민의 의견을 구하고, 이것을 충분히 고려한 후에 정책형성을 하는 시스템의 활용 등을 도모하는” 취지를 규정하고 있다.

2) 문화행정상의 계약

문화행정은 ‘문화의 진흥과 보급’이라는 대상영역에 관해서는 문화예술단체 등에 대한 지원행정, 문화시설의 설치·관리행정을 중핵으로 하고 있다. 문화예술단체에 대한 지원행정의 중심적 내용은, 재정적 원조 즉 조성금의 교부이고, 문화시설의 설치·관리의 그것은 문화시설을 문화예술단체를 시작으로 하는 국민의 이용에 제공하는 것이다. 이것들은 원칙적으로 행정상의 계약으로서의 성격을 가지고 있다.

문화시설의 국민에의 공여는, 문화시설의 이용계약으로서 나타난다. 지방자치법상, 문화시설은 ‘공공시설’(지방자치법 제244조 제1항)에 포괄되고, 이러한 공공시설의 이용에 대해서는 공평성, 평등성의 일반원

80) 최철호, 앞의 글 참조.

칙을 바탕으로 하는 것이 필요하다고 되어 있다(동조 제2항, 제3항). 그러나 공공시설도 특정한 개인과 단체에 장기적이고 독점적으로 이용하게 하는 것이 요청되는 경우가 있다. 특히 문화회관 등의 문화시설에 대해서는 문화예술활동의 성격상, 특정 문화예술단체 등에 장기적이고 독점적으로 이용하게 할 필요성이 강하다. 이런 것에 대해 지방자치법 제244조의 2 제2항은 의회에서 출석위원의 3분의 2 이상의 동의를 얻음으로써, 예외를 인정하기로 하고 있다.

3) 문화행정상의 행정지도

급부행정으로서의 측면을 가지는 문화행정에 있어서는, 법령의 근거가 적기 때문에 행정지도로써 이루어지는 경우가 많다. 문화행정에서의 행정지도는 지원적 행정지도, 규제적 행정지도, 조정적 행정지도의 세 가지로 분류되는데, 급부행정 면에서는 지원적 행정지도로 나타난다. 그리고 이러한 지원적 행정지도에 있어서는 ‘요강’이 정해지는 경우가 많다.

(3) 문화정책 지원 제도⁸¹⁾

1) 예술문화진흥기금

1990년 ‘예술문화진흥기금’이 설립되었다. 기금의 운영모체는 일본예술문화진흥회이다. 기금의 창설에 의해 예술문화활동과 문화산업은 종래에 비해 비약적으로 발전하기에 이르렀다. 현재 기금에 의한 지원은 후술하는 ‘아트플랜21’과 함께 예술문화활동의 지원에 있어서의 양축으로서 기능하고 있다. 기금은 1990년도부터 사업을 개시하고, 지금까지 공적조성을 국가에만 의지했던 각종 예술문화활동은 보다 폭넓은 관점에서 지원을 받는 것이 가능해졌다. 지원대상분야는 예술창조보급활동, 지원문화진흥활동, 문화진흥보급단체활동으로 나누어진다.

81) 최철호, 앞의 글을 참조하여 수정·보완하였다.

2) 아트플랜21

일본 정부는 1996년도부터 종래의 예술창조활동에의 지원 즉 민간예술 등 진흥비보조금, 일미무대예술교류사업, 우수무대예술공연장려사업, 예술활동특별추진사업을 편성하여 ‘아트플랜21’이라는 이름으로 재편성하고 충실을 꾀했다. 이것은 문화의 신장은 국가의 책무라는 것을 보다 선명하게 하고, 그로서 예술문화진흥기금의 역할을 명확히 하고자 한 것으로 생각될 수 있다. ‘아트플랜21’은 중핵적인 예술단체의 기간적인 활동에 대한 지원을 중심으로 예술문화기반의 정비와 그 수준의 향상의 역할을 담당하게 되고, 그 사업은 ‘예술창조활성화사업’과 ‘무대예술진흥사업’의 두 가지로 크게 구분되어 있다.

3) 문화의 도시 형성 사업

문화의 도시형성 사업은 문화적 유산, 풍토 등을 살리면서, 지역에 뿌리내린 특색 있는 예술문화를 창조함과 동시에 뛰어난 예술문화를 가까이 감상할 수 있도록 하는 것을 통한 도시 형성을 지원하고 이로써 지역에서의 문화기지를 창조하고 지역문화의 진흥에 토대 구축을 목적으로 하고 있다. 그리고 지원 대상으로서의 사업내용은 ① 새로운 예술문화의 창조활동, ② 지역의 문화시설을 활동거점으로 하는 뛰어난 예술단체의 육성, ③ 예술문화의 지역간 교류, ④ 지역 미술관 등의 기획전, 공모전 등의 충실, ⑤ 기타 계속적이고 특색있는 예술문화활동으로 되어 있다.

4) 예술가 체류 사업

‘예술가 체류 사업(Artists in residence)’은 국내외의 예술가가 어떤 지역에 일정기간 체재하여 창작활동과 교류 등을 함으로써, 지역예술문화의 향상의 계기가 되는 것, 일본이 국제사회에서 세계문화의 창조에 적극적으로 기여하는 것이 요구되고 있는 가운데, 문화 선진국인 미국 등의 예

술가를 초빙함으로써, 고도로 독창성 넘치는 예술문화의 창조를 도모하는 것을 목표로 하고 있으며, 1997년부터 시작되었다. 대상이 되는 사업 내용은, ① 국내외에서의 초빙예술가에 의한 창작 및 발표활동, ② 초빙 예술가에 의한 지역주민에 대한 워크숍 실시, ③ 대상분야는 음악, 무용, 연극, 영화, 무대미술, 회화, 도예, 조각, 사진, 문예 등으로 되어 있다.

(4) 문화예술진흥조례: 가와사키 시 문화 예술 진흥 조례

1) 소 개

가와사키 시는 문화예술진흥 조례를 제정하는데 있어 역사적 발전 과정, 현대에서 공업도시로 발전한 배경, 국제화에 따라 외국인 시민이 증가하게 된 배경을 바탕으로, 자연적 배경을 함께 고려하면서, 문화가 주민의 삶의 증진에 이바지하는 것을 확인하면서 조례를 제정하였다(『川崎市文化芸術振興条例』).⁸²⁾

2) 목적 및 기본이념

이 조례는 문화 예술의 진흥과 관련해 기본 이념을 정하고, 시민과 기업의 역할을 분명히 하고, 문화 예술 진흥에 관한 시책(=‘문화예술진흥시책’)의 기본이 되는 사항을 결정하여 문화·예술 활동을 수행의 자율성과 독창성이 발휘되도록 문화예술진흥시책의 종합적 추진을 도모함으로써 시민들이 풍요로운 생활을 할 수 있는 마을 만들기에 기여하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 조례의 기본 이념에는 문화예술 진흥에 있어서는 문화예술 활동을 하는 사람들의 자율성과 창조성이 존중되어야 하는 점, 시민들이 문화 예술을 감상하고 참여하거나 또는 창조할 수 있는 환경을 정비하여 문화 예술이 발전되도록 해야 하는 점, 문화 예술의 다양성을 존중하고 특색있는 문화 예술의 보존과 활용, 교류를 도모해야 하는 점 등을 강조하였다.

82) <http://www.city.kawasaki.jp/25/25bunka/home/jyourei/jyourei.htm>

3) 시, 시민, 기업의 역할

조례에서는 시와 시민·기업의 역할을 각각 규정하였다. 시는 시민들이 문화 예술 활동을 자주적이고 창조적으로 할 수 있도록 환경을 정비하는 한편, 문화 예술 진흥 시책을 추진하는 역할을 담당한다. 시민과 기업은 문화예술 활동의 담당자로서 그 활력과 창의를 살리는 것과 동시에 문화 예술 활동을 지원함으로써 문화 예술을 진흥하는 역할을 한다.

4) 문화예술진흥시책 등

시는 문화 예술 진흥 시책의 추진에 있어서는, 시민들이 문화 예술의 혜택을 폭넓게 누릴 수 있도록 노력하는 것과 동시에 시민과 기업과 협동하여 실행할 것을 유의하여야 한다. 시는 문화 예술 진흥 시책을 추진하기 위해 필요한 재정적 조치를 취하도록 노력하는 것으로 한다(제5조). 시는 시가 추진하는 시책에 있어서 문화적인 관점에서 배려하도록 노력하는 것으로 한다(제6조).

5) 문화예술진흥계획

시장은 문화 예술 진흥 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 가와사키 시 문화 예술 진흥 계획 (이하 “진흥 계획”이라고 한다)을 책정해야 한다. 진흥계획에는 문화예술진흥을 지속적으로 추진하는 데 필요한 기구의 정비에 관한 것, 문화예술진흥에 필요한 사항을 포함하여야 한다. 그리고 시장은 진흥계획을 수립하고자 하는 경우 문화예술진흥회의의 의견을 듣는 것과 함께 시민의 의견을 반영하기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다. 진흥계획이 수립되면 이를 공표해야 한다.

6) 문화평가(문화영향평가)

시장은 진흥 계획에 따라 사업의 성과 또는 경과에 대하여 문화예술진흥회의의 문화영향평가(文化アセスメント)를 받아야 한다. 가와사키 시 문화예술진흥회의는 문화 평가를 수행한 경우에 있어서 필요가 있다고 인정하는 경우에는 사업의 재검토 그 외의 권고를 할 수 있다. 시장은 문화영향평가의 내용을 공표해야 하고 계획의 변경에 문화영향평가의 내용을 반영하도록 노력하는 것으로 한다.

7) 문화예술진흥회의

이 조례 외에 문화 예술 진흥에 관한 중요 사항, 시장의 자문에 응하고 조사 심의하기 위해 문화 예술 진흥위원회(이하 ‘진흥 회의’)를 둔다. 진흥 회의는 위원 10명 이내로 조직한다. 위원은 시민 및 학식 경험이 있는 사람 중에서 시장이 위촉 한다. 위원의 임기는 3년이다.⁸³⁾

(5) ‘문화 예술에 의한 창조의 마을’지원 사업

『문화 예술에 의한 창조의 마을’지원 사업 실시 요강』의 주요 내용은 다음과 같다.⁸⁴⁾

지역의 문화 예술 창조 발신과 교류를 통해 문화 예술 활동의 활성화를 도모함으로써, 국가의 문화 수준의 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다. 대상 사업은 지역 문화 예술 활동을 위한 환경 조성 및 인재 육성이나 어린이들이 참여하는 문화 활동의 활성화에 기여하는 사업으로 ① 지역문화의 지도자를 육성하거나, ② 지역 예술 문화 단체

83) 진흥회의에 공무원이 위원이 아닌 점은 주목을 요한다. 업무의 효율성이나 시책 추진을 위하여 공무원이 참여하는 방안도 고려될 수 있지만, 문화에 있어 개입을 방지하고 중립성을 유지해야 하는 점, 문화영향평가가 객관적으로 이루어져야 하는 점에 비추어 볼 때 진흥회의의 구성은 전문성과 중립성을 요건으로 하여야 한다.

84) 문화청, 地域における文化の振興－文化で地域を元気にするために－ http://www.bunka.go.jp/geijutsu_bunka/chiikibunka/shinkou/sisaku/souzou/jissi_youkou.html 평성 15년 4월 1일 문화청 장관 결정, 평성 16년 4월 1일 일부개정, 평성 19년 4월 1일 일부개정.

육성, ③ 심포지엄 등에 의한 문화 교류, ④ 대학교 지역과의 교류, 협력의 촉진 등을 내용으로 하는 사업이다.

이 사업은 원칙적으로 문화청, 도도부현, 시정촌, 대학, 지역의 예술 문화단체 및 문화시설 등과의 공동 개최에 의해 실시하는 것으로 한다. 이 사업의 실시에 필요한 기획을 행하고 사업을 수행하기 위해 해당 지역에서 실행위원회를 조직해야 한다. 실행위원회는 도도부현, 시정촌, 대학, 예술문화단체 및 문화시설 등에 의해 구성된다.

실행위원회 대표자는 사업계획을 작성하여 문화청 장관에게 제출한다. 문화청 장관은 제출된 사업 계획 중 이 사업에 맞는 사업을 선정 결정한다. 문화청 장관은 선정을 결정하기 전에 학식과 경험이 있는 자의 자문을 받을 수 있다. 문화청 장관은 사업을 실시함에 있어서 필요한 조건을 부가할 수 있다. 결정은 연도별로 실시하지만 지속적인 사업의 실시가 상당할 경우 2년을 넘지 않는 기간 내에서 계속할 수 있다.

제안 10	(1) 일본과 같이 문화계획제도 및 문화향평가제도가 도입되어야 하고 위원회는 전문성과 중립성을 전제로 구성되어야 한다. (2) 지방자치단체의 다른 시책(예: 가로 조성, 공원 등)에도 문화적 관점이 투영되어야 한다.
-------	---

3. 공간문화 관련 법제도

(1) 경관법

1) 제정 배경

일본이 고도(古都), 문화도시, 창조도시에 대한 연구와 실천이 진행 된 것은 상당히 오래되었다. 일본에서는 1950년대부터 국제문화관광

도시, 국제온천문화도시 등을 위한 각종 법률들이 제정되었고, 1980년 명일향촌 특별조치법까지 이어졌다.

이들은 기본적으로 각 지역에 실정에 맞는 특별법을 제정하였으며 특별법들이 도시계획을 주도할 수 있도록 규정하였다. 최근에는 경관법의 제정으로 도시계획의 패러다임을 다시 변화시키고 있다고 할 수 있다. 경관 조성에 대한 법제는 주로 경관 조례에 의하였으나 보다 실효성을 기하고 지방공공단체의 노력을 지원하기 위해 국토교통성에서 『경관법』 등을 제안하여 제정된 것이다. 일본 국토교통성은 2003년 7월에 발표한 『아름다운 국토만들기 정책대강』에서 『양호한 경관 형성』을 국정의 주요 과제로 삼고 이른바 “경관녹화 3법”이라고 하는 『경관법』, 『경관법의 시행에 따른 관계법률의 정비 등에 관한 법률』(=이하 ‘경관법정비법’), 『도시녹지보전법 등의 일부를 개정하는 법률』을 제안하였다. 특히 경관법은 일본에서 처음으로 시도된 경관에 관한 종합적인 법률로서, 농림수산성, 환경성과 부분적으로 공동 관리하는 점이 특징이다.⁸⁵⁾ 경관정비법에 의해서는 도시계획법, 건축기준법, 옥외광고물법 기타 관계법률들을 정비하게 하였다.

2) 주요 내용

① 경관행정단체

하나의 지역에서 도·도·부·현과 시·정·촌에 의한 이중 규제가 이루어지는 것을 피하기 위해 경관법에 따라 경관계획을 책정하여 경관행정을 실시하는 주체를 일원적으로 경관행정단체로 하였다. 정령지정도시, 중핵시는 자동적으로, 기타 시·정·촌은 도·도·부·현과

85) 일본의 경관법에 관해서는 최환용, 앞의 책과 오민근, “일본의 경관법 제정과 그 의미”, □□월간 국토□□통권279호 (2005. 1), 국토연구원, 2005; 高松諭, “일본의 경관법에 대해서”, □□道路交通□□ 통권 제99호(2005. 봄), 한국도로교통협회, 2005. 3, 20-27쪽 참조.

협의하여 동의를 얻어 경관행정단체가 된다. 그 이외의 시·정·촌에서는 도·도·부·현이 자동적으로 경관행정단체가 된다.

② 경관협의회

경관협의회는 경관행정단체, 경관계획에 정해진 경관중요공공시설의 관리자 등이 조직할 수 있는 단체로, 필요에 따라 공안위원회 등의 행정기관이나 전기사업 등의 공익사업을 경영하는 자, 주민 그 밖에 양호한 경관 형성 촉진을 위해 활동을 하고 있는 자를 추가하여 다양한 입장의 관계자나 경관계획구역에서 양호한 경관형성을 두모하기 위해 필요한 협의를 갖는다. 이 협의 결과에 대해서는 존중의무가 부과된다.

③ 기타 경관법의 체계

그 외 경관법의 체계는 다음과 같다.⁸⁶⁾

<도표 9> 경관법(景觀法)의 체계

총칙	* 기본이념 * 국가·지방공공단체·사업자·주민의 책무	
경관계획 경관행정단체(원칙: 시, 정, 촌)에 의해 책정(전국에서 책정 가능)	경관계획 구역내 행위 규제	* 신청권고제 * 건축물 등의 디자인이나 색체에 관해서는 조례로 변경명령이 가능
	경관중요 건축물 경관중요 수목 지정	지역 경관상 중요한 건축물이나 공작물, 수목을 지정해서 보전
	경관중요공공시설 정비	도로, 하천, 도시공원, 향만 등의 경관을 배려한 정비 * 전선공동구법 특례
	경관협정	* 주민과의 합의에 의해 경관상의 세세한 규칙 책정

86) 高松諭, 앞의 글 참조.

총칙	* 기본이념 * 국가·지방공공단체·사업자·주민의 책무	
	경관정비지구	* NPO 법인이나 공익법인을 지정하여 주민 조직을 지원
	기타 기관과의 유대	* 경관농진계획 책정 * 자연공원법 특례(환경성) * 중요문화적 경관(문화청) <문화재보호법 개정>
경관지구 (특히 우수한 경관을 가진 지역에 대해서 도시계획으로서 시, 정, 촌이 결정)	건축물의 형태의장 등 제한	* 건축물 디자인이나 색채를 시, 정, 촌이 인정 * 건축물의 높이, 벽면의 위치제한 등은 건축기준법의 건축 확인
	공작물 외 행위 제한	* 조례를 정함으로써 공작물의 디자인이나 색채를 제한 * 폐기물의 축적, 독립의 별채 등을 규제
	준경관지구	* 경관지구와 같은 규제가 가능 * 도시계획구역 외의 양호한 경관을 보전하기 위해 시, 정, 촌이 결정
	지구계획 등의 특례	* 지구계획 등에서도 건축물 디자인, 색채 인정제도를 창설

(2) 건축기준법의 경관지구 규정

일본의 건축기준법 제68조 경관지구에 관한 근거법령으로서 아래에 그 내용을 소개하고자 한다.⁸⁷⁾

1) 건축물의 높이 제한

경관지구 내의 건축물의 높이는 경관지구에 관한 도시계획에서 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도를 정하고 있을 때에는 당해 최고한도 이하 또는 당해 최저한도 이상이어야 한다.

87) 이순태, “일본의 창조도시 관련 법제”, 제2차 워크숍 발제문 일부 발췌 및 요약.

다만, 공중화장실, 파출소 그 밖에 이와 유사한 건축물로서 공익상 필요한 것 또는 특정행정청이 용도상 또는 구조상 부득이하다고 인정해서 허가한 것은 예외로 인정한다.

2) 건축물의 벽 또는 기둥

경관지구 내에서는 건축물의 벽 또는 이를 대신하는 기둥은 경관지구에 관한 도시계획에서 벽면의 위치제한이 규정되어 있을 때에는 건축물의 지반면하의 부분을 제외하고, 해당 벽면의 위치제한에 위반하여 건축해서는 안 된다.

다만, 공중화장실, 파출소 그 밖에 이와 유사한 건축물로서 공익상 필요한 것 또는 학교, 역사, 도매시장 그 밖에 이와 유사한 공익상 필요한 건축물로서, 특정행정청이 용도상 또는 구조상 부득이하다고 인정하여 허가한 것은 예외로 인정한다.

3) 건축물의 대지면적

경관지구내에 건축물의 대지면적은 경관지구에 관한 도시계획에서 건축물의 대지면적의 최저한도를 규정하고 있을 때에는 당해 최저한도 이상이어야 한다.

다만, 공중화장실, 파출소 그 밖에 이와 유사한 건축물로서 공익상 필요한 것 또는 특정행정청이 용도상 또는 구조상 부득이하다고 인정하여 허가한 것은 예외로 인정한다.

4) 건축물의 높이

경관지구에 관한 도시계획에서 건축물 높이의 최고한도, 벽면위치의 제한(도로에 면한 벽면의 위치를 제한한 것을 포함한 것에 한함) 및 건축물의 대지면적의 최저한도가 규정되어 있는 경관지구(경관법 제72조 제2항의 경관지구공작물제한조례에서, 벽면후퇴구역(해당 벽

면의 위치제한으로서 규정된 한도의 선과 대지경계선 사이의 토지의 구역을 말한다.)에서 공작물(토지에 정착한 공작물 이외의 것을 포함한다.)의 설치제한(해당 벽면 후퇴 구역에서 연속적에 유효한 공지를 확보하기 위해 필요한 것을 포함한 것에 한함)이 정해져 있는 구역에 한함)안의 건축물로서, 해당 경관지구에 관한 도시계획의 내용에 적합하고, 또한 부지내에 유효한 공지가 확보되어 있는 점 등에 따라, 특정행정청이 교통상, 안전상, 방화상 및 위생상 지장이 없다고 인정한 것에 대해서는 제56조(건축물의 각 부분의 높이)는 적용하지 않는다.

(3) 건축기준법의 건축협정 등

1) 건축협정

건축협정이란 건축기준법 제69조 이하에 규정된 법정의 협정이고, 이 협정의 체결요건, 절차, 효과는 이하와 같다.

① 요 건

협정을 체결할 수 있다는 취지를 정한 시정촌 조례의 존재를 전제로 하여, 토지소유자, 건축물소유를 목적으로 한 지상권자, 토지의 임차권자 등이(동법 제69조), 전원의 합의로(동법 제70조 제3항) 일정한 ‘구역 내의 건축물의 부지, 위치, 구조, 용도, 형태, 의장 또는 건축설비에 관한 기준’에 대해 협정을 체결하고자 하는 경우(동법 제69조).

② 절 차

요건에 해당하는 토지소유자 등이 건축협정구역, 건축물에 관한 기준, 협정의 유효기간, 협정위반에 대한 조치를 규정한 건축협정서를 작성하고(=요식계약, 동법 제70조 제1항), 제출을 받은 시정촌의 장은 20일 이상의 상당 기간 내에 관계자에 대한 협정서의 열람하게 하고

(동법 제71조), 관계인으로부터의 공개에 의한 의견청취 등을 거친 후에 특정행정청(건축주사를 두고 있는 지방자치단체의 장)의 인가를 받아야 한다(동법 제70조 제1항).

③ 효 과

인가의 공고 이후, 이 협정의 효력은 협정체결자만이 아니라, 협정 구역내의 토지소유자 등이 된 자에 대해서도 미친다(대세효, 동법 제75조). 이처럼 협정의 체결로서 양호한 주거환경에 대한 약속을 체결하고, 환경을 유지할 수 있게 된다.

이 협정은 민사계약과 비교해서 세 가지의 특색을 가지고 있다. 첫째로, 시정촌 조례의 존재를 전제로 하고 있고, 둘째로 협정체결 절차의 규정이 있고 투명성이나 참가가 중시되고 있으며, 셋째로 인가를 조건으로 하여 제3자효가 미친다.

2) 녹지협정

일본에서는 녹지가 풍부한 거리조성을 위해 녹지협정의 수법을 사용하고 있다. 녹지협정은 도시녹지보전법 제14조 제1항 내지 제20조 제1항에 근거한 것으로, 토지소유자 등의 전원합의를 조건으로 시정촌장의 인가를 받아서 공고된다(동법 제16조 제1항, 제2항).

계약은 시민상호간에 체결되고, 행정은 계약당사자가 아니다. 계약의 내용은 녹화사항이 중심이 되고, 구체적으로는 식재하는 식목의 종래, 식재장소, 담장이나 울타리의 구조, 수목의 보존·육성의무 등이다. 협정의 유효기간은 10년으로 하는 경우가 많다.

협정의 위반자에 대한 제재로서는 문서에 의한 시정요구, 위약금의 징수, 원상회복명령, 운영조직이 정한 조치 등 다양하다. 건축협정과 마찬가지로 녹지협정도 제3자효를 가진다(동법 제18조).

제안 11 경관법은 국가의 관여가 극히 적고, 지역의 독립성과 주체성을 최
 대한 중시하여야 한다. 지방자치단체는 법률과 조례, 협정, 가이드
 라인을 통하여 경관형성에 적극 활용할 수 있다.

4. 창조도시 관련 사례: 문화예술 창조도시 -요코하마(横浜)⁸⁸⁾

(1) 배 경

요코하마는 개항 후 채 150년이 안되었지만, 인접하는 도시인 『도쿄』와는 다른 문화를 가지고 있는 도시로서 인구 360만 명의 일본 제2의 대도시로 변모되었다. 그 결과, 항구를 둘러싸고 있는 역사적 건조물이나 항구의 풍경 등, 개성적이며 매력있는 도시경관이나 지역 자원을 가지고 있으며, 그러한 매력이 많은 시민이나 관광객을 불러들여 다양한 예술이나 문화가 형성되었다. 또, 요코하마에는 오랜 세월에 걸친 도시디자인 활동으로 도시의 독자성을 확립해 온 실적이 있을 뿐만 아니라, 문화인이나 예술가도 많이 거주하며, 시민이나 NPO에 의한 예술 문화 활동도 황성하게 일어나는 토양을 가지고 있다.

정보화가 진전됨에 따라, 사회나 경제가 세계화되는 한편으로, 비『성장·확대』의 시대에서 요코하마가 도시로서의 자립과 지속적인 성장을 유지하기 위해서는 인구 등과 같은 도시의 규모뿐만 아니라, 새로운 가치나 매력을 발견하고 높여나가야 한다.

(2) 창조도시 요코하마

문화예술 분야에서 가장 현저하게 나타나는 인간의 창조력은 우리 주변의 불안이나 곤란, 나아가서는 환경, 평화, 공존 등 세계적인 과

88) 이순태, 앞의 글 참조.

제에 대응하는 힘이 된다. 도시에 있어서 문화예술은 시민생활을 충실하게 할 뿐만이 아니라, 도시의 활성화 나아가서는 국제적 경쟁력에 있어서 큰 효과를 가져오는 것이다.

시민생활의 풍요를 추구하면서, 도시의 자립적 발전을 지향하기 위해서는, 요코하마의 최대강점인 『항구도시로서의 독자적인 역사나 문화』를 활용하여, 예술이나 문화가 가지고 있는 『창조성』을 살려서, 도시의 새로운 가치나 매력이 있는 도시창조를 진행시키는 것이 바람직하다. 즉, 문화 예술, 경제의 진흥과 요코하마다운 매력적인 도시공간 형성이라고 하는 소프트와 하드의 시책을 융합시킨 새로운 도시 비전, 그것이, 『문화예술 창조도시 크리에이티브 시티·요코하마』이다.

(3) 창조도시 요코하마의 목표

1) 아티스트·크리에이터가 살고 싶어지는 창조 환경의 실현

도심부에 스튜디오나 연습장 등의 활동거점을 확보하고, 빈오피스·창고 등에 대한 정보제공, 전람회 회장이나 조성제도의 소개 등, 아티스트를 위한 상담기능을 충실히 한다.

또, 신진 예술가를 육성하기 위해, 체재형의 예술창조나 해외에서의 활약기회를 제공하는 예술가의 교류나 도시간 교류 등을 실시한다.

2) 창조산업의 집적(클러스터의 형성)을 통한 경제의 활성화

디자인·영화·영상·음악·컴퓨터 소프트웨어 등의 『창조적 산업』은 향후의 경제에 큰 영향과 활력을 준다. 그래서 도쿄예술대학 대학원 영상연구과를 유치하는 등, 창조적 인재를 육성함과 동시에, 유치조성제도의 설치나 산학제휴에 의해 영상계 관련기업을 위시하여 창조적 산업의 집적을 추진하여 경제의 활성화를 도모한다.

3) 매력있는 지역 자원의 활용

워터프런트를 중점적으로 정비하고, 요코하마의 매력인 도심부에 있는 근대건축을 활용하여, BankART1929Yokohama나 ZAIM, 영상문화 시설 등, 문화예술 분야에서의 이용을 촉진하고, 이로써 요코하마다운 분위기를 만들어 낸다.

4) 시민이 주도하는 문화 예술 창조 도시 만들기

시민이 문화예술과 사회를 연결하는 활동을 주체적으로 담당할 수 있도록, 트리엔날레 등을 계기로 시민·NPO 등이 부담없이 문화예술에 참가할 수 있는 환경을 만들고, 청년 아티스트 등 창조성이 풍부한 인재를 지원·육성한다.

(4) 보조제도

요코하마시에서는, 도심 임해부의 창조 도시 형성을 진행시키기 위해, 2007년도부터 요코하마를 무대로 한 메세나(mecenat) 활동이나 새로운 상업적 문화 사업에 대해서 지원하는 공모 형식의 보조금 제도를 실시하고 있습니다.

1) 創造都市横浜推進事業補助金

계속적인 창조적 활동으로 도시의 활성화를 도모하기 위해, 내셔널 아트파크 구상에 따라 요코하마도심임해부에 있어서의 CSR 활동(기업의 사회공헌 활동)이나 민간기업의 새로운 상업적 문화 사업의 출발을 지원한다. 2년을 한도로 매년도 최대 300만 엔을 조성한다(2년간의 계속 보조를 약속하는 것은 아니다).

2) 요코하마시 영화제 개최 지원 사업

도심임해부에서 개최되는 영화제로서 일정한 요건을 갖춘 단체에 대해 영화제 개최의 지원을 실시하는 제도이다.

지원내용은 후원명의의 사용, 개최장 확보에 대한 협력, 홍보협력, 티켓판매 협력 등과 그 밖에 보조대상 경비의 2분의 1 이내에서, 최대 200만엔의 보조를 지원한다.

3) 요코하마시 창조적 예술행위활동 지원사업 보조금(横浜市創造的芸術文化活動支援事業補助金)

보조대상 경비총액 2분의 1 이내에서, 하나의 활동에 대해 최대 100만엔 이내로 보조를 실시한다.

4) 창조도시에 관한 교육·연구사업 보조금(創造都市に関する教育·研究事業補助金)

요코하마시에서는 개항 이래의 역사나 항구의 풍경, 역사적 건조물 등의 자원, 문화예술이 가진 창조성을 활용한 도심임해부의 활성화를 도모하는 창조도시 전략을 추진하고 있다.

창조도시 요코하마의 추진을 위해서는 대학 등 고등교육기관이 가지는 씽크탱크 기능과 제휴하여, 상호 네트워크의 구축이나 창조활동을 실시하는 인재육성을 도모하는 것이 불가결하다. 새로운 창조도시 실현을 전개하기 위해, 고등교육 기관이 실시하는 창조성을 살린 교육·연구를 지원하여, 그 성과를 요코하마시와 고등교육 기관이 공유하는 제도를 마련한다.

(5) 조성제도

1) 영상콘텐츠 제작기업 등 입지촉진 조성제도(映像コンテンツ制作企業等立地促進助成制度)

영상에 관련되는 사무소 등의 신설, 이전을 위한 조성이다. 영상문화도시 조성을 위해 영상콘텐츠(애니메이션, 실사, CG, 게임, Web 등) 제작기업·교육기관을 모집하고 있다. 최고 조성액은 5,000만 엔으로 하고, 사업소 등을 입지하고자 할 때에 필요한 설비공사비·개장공사비의 일부를 조성한다.

2) 크리에이터 등 입지 촉진 조성 제도(クリエイター等立地促進助成制度)

소규모 거점의 신설, 이전을 위한 조성이다. 크리에이터, 아티스트, 기업, NPO 법인 등에 대해, 최고 조성액수 200만 엔으로 하고, 초기비용의 일부를 조성한다.

5. 평가 및 시사점

일본은 고도보존, 창조도시의 조성 논의를 계기로 문화예술의 대상과 객체에 대한 지원 중심에서 각 지역과 결합한 문화정책으로 전환하였다고 할 수 있다. 문화정책의 실현 수단도 그에 맞추어 단순히 지원 대상의 선정-지원이 아니라 각 지역에 맞는 문화·예술 정책의 채택-그에 대한 지원의 구도로 이루어진다. 각 지역에서는 민간영역에서의 문화·예술 지원을 장려하고 지방자치단체의 역할 범위를 조례 등을 통하여 분명히 하고 있다. 놀라운 것은 지방자치단체의 문화 지원에 대한 시각과 수준이 이미 중앙 정부의 것을 넘어서고 있다는 점이다. 그리고 창조도시 조성을 위한 지방정부, 사업자, 주민의 역할 분담을 분명히 하고, 창조도시조성을 위해서는 도시 또는 지역의 문

제를 지역민의 주체적 의사로 자유로이 표현하고 반영될 수 있는 구조를 갖고 있다. 대한민국에 있어서의 창조도시 내지 도시문화의 창조 및 형성을 위해서는 이러한 근본적 문제에서의 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

공간문화의 형성에 있어서도 경관법이 도시계획의 중심적 기준이 되고 있다. 그런데 경관법이 중앙보다는 각 지방에서 주도적으로 계획을 할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 경우에도 주의할 것은 지방 자치단체가 과거의 경험과 반성을 토대로 개발 위주의 계획이 되지 않도록 세심한 주의를 하고 있다는 점이다. 도시계획을 담당하고 있는 국토교통성과 각 지방자치단체의 부서에서 마련하는 경관 계획 등은 우리의 유사한 부서에서 마련하는 각종 계획보다 훨씬 더 문화적이고 환경적이다. 각 건축물의 외관에 대한 철저한 계획과 지도를 통해 각 도시의 문화적 공간과 특유의 경관을 이루어냄으로써 문화도시의 콘텐츠가 공간 영역에 있어서도 풍성하게 만들어 내고 있다.

제안 12	도시문화콘텐츠를 구체적으로 조성하여 창조도시(문화도시)로 성장할 수 있도록 실질적으로 기여하는 것은 조례, 협정, 가이드라인 등이다. 문화·예술 정책은 특정 대상에 대한 지원이 아니라 지역 중심의 문화·예술 조성 정책이 되어야 한다.
-------	--

Ⅲ. 유럽연합(EU)

1. 서 설

유럽연합은 전통적으로 교육과 문화의 영역이 회원국 고유의 관할임을 밝히고 있었고, 이러한 태도는 최근의 ‘유럽헌법’안에서도 그대로 나타나고 있다. 그러나 다른 한편으로 유럽연합은 1949년의 유럽참사회의 건립 때부터 유럽문화의 개발·보존을 위한노력을 시작하였다고 볼 수 있다. 2007년에 유럽연합은 유럽문화권(Der europäische Kulturraum)을

궁극적인 목표로 하는 KULTUR 프로그램을 설정하였고 이러한 유럽연합의 프로그램은 회원국에도 그대로 영향을 끼치고 있다.

유럽연합의 문화정책은 크게 유럽연합이 경제공동체단계⁸⁹⁾였던 시기와 유럽연합인 시기로 구분하여 볼 수 있다. 경제 공동체 시절에는 유럽경제공동체의 법적인 차원에서 유럽경제공동체의 문화정책을 뒷받침하고 있진 않았다. 이후 유럽연합조약인 1992년의 마스트리히트 조약(Maastricht-Vertrag)부터 유럽연합의 문화정책을 위한 조약상의 근거가 마련되기 시작했다. 그후 유럽연합은 문화정책은 1997년 암스테르담조약에서 법적 토대를 마련하였고 2007년 문화축진을 위한 범주 프로그램을 내놓기까지 느리지만 꾸준한 진전을 하고 있었다. 이하에서 소개하고 하는 것은 ‘문화프로그램 2000’, ‘문화프로그램 2007’, ‘유럽문화수도’이다.⁹⁰⁾

2. 유럽연합의 문화정책

(1) 문화프로그램 2000

유럽연합의 문화축진을 위한 ‘문화프로그램 2000’(KULTUE 2000, 2000-2006)은 1999년 쾰른 정상회담에서 가결된 것으로 기존에 존재하고 있던 다양한 프로그램인 “Raphael”, “Kaleidoskop”, “Arina”를 포괄하는 것이다.⁹¹⁾ 동 프로그램은 ① 문화적인 대화, ② 역사적 지식, ③

89) 1957년 유럽경제공동체의 설립 당시 공동체의 주요 관심은 경제에 있었다. 이는 다음과 같은 유럽경제공동체의 목적에서 잘 나타나고 있다. “공동체의 목적은 공동 시장의 구축과 회원국의 점진적인 경제정책의 근접을 통하여 공동체 내에서 경제생활의 조화로운 발전, 확고하고 균형 있는 경제의 상승, 안정화, 신속한 삶의 태도의 고양, 공동체 회원국가간의 강한 결속을 촉진하는 데에 있다.”

90) EU의 문화정책에 관한 이하의 설명은 신옥주, “유럽연합의 문화정책이 독일의 문화정책과 법제에 끼치는 영향”, □□문화, 문화입법-학제간 연구□□ 제17회 한국입법정책학회 학술대회, 2008. 2. 16. 발표문 가운데 도시문화콘텐츠의 활성화와 관련된 부분을 요약·정리하였다.

91) Entscheidung 508/200/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.

문화의 형성과 확산, ④ 예술가 및 그들의 작품교류, ⑤ 유럽문화유산, ⑥ 문화적인 표현의 새로운 형식, ⑦ 문화의 경제·사회적 의미 등의 축진을 통하여 공동의 문화권(Gemeinsamer Kulturraum)의 형성에 기여하려는 것이다.

‘KULTUR 2000’은 문화를 창조하는 사람들의 초국가적인 협동 및 동 프로그램에 참여하는 국가들의 문화기구들 사이의 협동을 촉진한다. 동 프로그램은 2006년까지 지속되었으며 ‘KULTUR 2007’ 프로그램을 통하여 대치되었다.

동 프로그램의 성립을 위하여 문화·예술인 및 문화·예술인 단체가 큰 역할을 하였다. 동 프로그램을 통하여 문화정책은 이제 독보적인 유럽연합의 한 요소가 되었다고 볼 수 있다. 유럽연합은 21세기에 서 유럽문화의 중요성을 깨닫고 문화영역에서의 역할의 효율성과 통일성을 제고할 필요성을 깨달았던 것이다. 문화와 예술을 경제적인 가치로서만 파악 하던 것을 지양하고 이제 문화는 고유의 가치를 가지며 유럽의 통합을 위해 매우 중요한 기능을 가진다는 점을 인정한 것이다. 유럽연합은 ‘유럽인의 공동 문화권’(gemeinsamen Kulturraum der Europäer) 형성하려는 의도를 나타내면서 ‘문화 다양성의 보존과 촉진’이라는 그들만의 특유한 문화적 주제들을 정립하기 시작했는데 이를 위하여 기본권 목록에 ‘종교와 언어’를 포함시키게 되었다. 그리고 2000년의 니짜(Nizza) 조약에서도 제22조에서 암스테르담조약 제 151조 4호의 내용을 그대로 받아들여 “공동체는 동 조약의 결정을 근거로 행위를 함에 있어서 문화적인 측면을 고려해야 하는데, 이러한 문화적 고려는 특히 회원국의 문화적 다양성의 촉진과 보존을 위한 측면에서 요청 된다”라고 하여, 문화와 관련한 규정을 명시하고 있다.

본 프로그램이 설정하고 있는 목표들은 ① 특별히 혁신적이고(또는 혁신적이거나) 실험적인 조치들(예산의 45%지원), ② 문화적인 협동을

Februar 2000 ueber das Programm “Kultur 2000”, ABI. L. 63 vom 10.3.2000.

위한 구조화된 장기간의 협정의 범주내에서의 통합적인 조치들(예산의 35%지원), ③ 특히 유럽적이고(혹은 유럽적이거나) 국제적인 색채를 가지는 문화행사개최 등과 같은 조치(예산의 10%지원)들을 통하여 실현되었다.

동 프로그램에는 25개의 유럽연합회원국과 당시의 2개의 회원 예비국가들⁹²⁾ 그리고 3개의 유럽경제권나라⁹³⁾ 등 총 30개의 국가들이 참여하였다.

(2) 문화프로그램 2007

유럽위원회는 2007년부터 2013년까지 ‘문화프로그램 2007’(KULTUR 2007, 2007-2013)의 이름으로,⁹⁴⁾ 문화적인 협동을 위하여 통일적인 재정 및 계획기구의 설립을 제안하였다.⁹⁵⁾ 이러한 제안의 배경에는 “유럽은 하나의 문화이지 않으면 의미가 없다(Europa ist eine Kultur oder es bleibt bedeutungslos)”라고 하는 인식의 자리하고 있었다.

동 프로그램의 주요 목적은 유럽인 공동의 문화권을 촉진하는데 일조하고 또한 이를 통하여 연합시민(Unionsbuergerschaft)의 탄생을 최적화하려는 것이다. 동 프로그램에서는 다음과 같이 고도의 유럽적 가치를 가지는 세 가지 목표를 설정하였다. 첫째, 문화영역에서 활동하는 사람들의 국경을 넘는 유동성을 지원, 둘째, 예술·문화적인 작품과 생산물들의 초지역적인 확산을 지원, 셋째, 문화 상호간의 대화를

92) 불가리아, 루마니아.

93) 아일랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이.

94) Beschluss Nr. 1855/2006/EG des Europaeischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 ueber das Programm Kultur (2007-2013), ABI. vom 27.12.2006.

95) Mitteilung der Kommission an das Europaeische Parlament, den rat, den europaeischen Wirtschafts-und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19.09.2007. 유럽위원회는 동 프로그램을 위해 408,000,000 유로의 예산을 제안하였다. 유럽위원회는 다양성을 통일성을 위한 기초로 삼고, 차이를 분리하기 위해서가 아니고 풍성하게 하기 위해서 심화 한다는 기본 사상을 가지고 본 제안을 하게 되었다.

촉진하는 것이다. 공동체의 재정적 도움을 받기 위해서는 해당 프로젝트들은 위의 목표들 중 최소 1개의 목표를 추구해야 한다.

유럽위원회는 이러한 목표들을 실현하기 위해 활동영역을 정하고 있는바 ① 문화 프로젝트의 지원, ② 장기간의 협조프로젝트, ③ 협조조치, ④ 특별조치, ⑤ 문화시설의 지원, ⑥ 분석, 정보수집, 정보확산의 지원 및 문화적 협동과 정치적인 발전의 영역에서 프로젝트의 효과의 극대화를 위한 조치들의 지원 등의 활동영역을 정하고 있다. 그리고 동 프로그램의 실행을 간편하게 하기위해 지원금수급자를 위한 절차들을 간소화 했고 프로그램행정은 ‘전권위임위원’(Exekutivagentur)에게 위임하였다. 위원회는 또한 지원금에 대한 사기를 방지하기위한 조사체계를 확립하여 프로젝트 지원금을 통제하고 있으며 지원금수급자는 지원금관련 영수증을 5년간 보관해야 한다. ‘유럽연합의 회계감사원과 사기척결을 위한 유럽청’(Das europäische Amt fuer Betrugbekämpfung, OLAF)이 이러한 업무를 위해 동등한 권리를 가지고 있다.

3. 유럽문화수도⁹⁶⁾

(1) 개 요

‘유럽문화수도’(European Capital of Culture)의 기원은 1985년 6월 13일 시작된 ‘유럽문화도시’(European City of Culture)로 거슬러 올라간다. 당시 그리스 문화부 장관이었던 Melina Mercouri의 제안으로 유럽이사회가 유럽문화도시 프로그램을 주도하였다. 1985년 그리스의 아테네가 최초의 유럽문화도시로 지정된 이래 현재까지 유럽의 많은 도

96) 유럽문화수도에 관하여는 우리 연구원 외국법제조사위원의 조사(□□(최신) 외국법제정보□□, 한국법제연구원, 2008)를 바탕으로 하였다. 홍강훈, “유럽문화수도(Kulturhauptstadt Europas): 유럽공동체 결정 Nr. 1622/2006/EG를 중심으로”; 석중욱, “유럽문화수도(European Capital of Culture) 프로그램과 그 근거규정으로서 Decision No 1622/2006/EC”; 정영진, “유럽 문화수도의 선정과 효과”.

시들이 본 행사를 유치해 내부적으로는 유럽인들의 문화적 결속을 강화하고, 외적으로 유럽의 문화적 다양성을 알리는 데 크게 기여를 해왔다. 1999년 유럽문화도시 프로그램을 유럽공동체의 범주에 통합하기 위하여 같은 해 5월 25일 유럽의회와 유럽이사회가 결정(Decision 1419/1999/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2005 to 2019)을 채택하고,⁹⁷⁾ ‘유럽문화도시’에서 ‘유럽문화수도’로 명칭을 변경하였다. 유럽연합 회원국은 유럽문화수도 축제를 개최할 수 있는 자격을 갖추며 2005년부터 매년 두 개의 도시가 유럽문화수도로 지정된다. 아일랜드의 Cork이 유럽문화수도 명칭을 획득한 첫 번째 도시였다.

유럽문화수도(Cultural Capital of Europe) 행사에 포함되는 내용으로는 국제 영화제, 미술전, 연극제, 사이버 문화제, 민속축제, 문학 심포지엄 등과 같은 음악, 미술, 연극, 영화, 무용, 문학 등 전 문화예술분야를 아우르고 있다. 이렇게 문화의 풍요로움과 다양성 그리고 공통된 유럽 문화의 특성을 바탕으로, 1년간 문화프로그램을 소개 및 진행할 수 있는 기회이다. 또한 전 시민이 동참해 이루어지는 유럽문화수도 이벤트는 유럽통합과 함께 이루어지는 하나의 축제로서 시민들에게 문화의식 고양과 더불어 역사적 자긍심을 더욱 강화할 뿐만 아니라, 해당 도시에게는 자신의 미를 세계에 알리고 나아가 국제적인 문화관광도시로 발돋움할 수 있는 계기가 되고 있다. 지난 20여 년간 유럽문화수도 축제는 미디어의 영향으로 인해 해당 도시의 문화적 및 사회적·경제적 발달 측면에서 큰 성공을 거두었다는 평가를 받았다.

97) Official Journal L 166 , 01/07/1999 P. 0001 - 0005

<도표 10> 현재까지 지정된 유럽문화수도

지정도시	
1985	아테네(Athens)
1986	플로렌스(Florence)
1987	암스테르담(Amsterdam)
1988	베를린(Berlin)
1989	파리(Paris)
1990	글라스고(Glasgow)
1991	더블린(Dublin)
1992	마드리드(Madrid)
1993	안트워프(Antwerp)
1994	리스본(Lisbon)
1995	룩셈부르크(Luxembourg)
1996	코펜하겐(Copenhagen)
1997	테살로니끼(Thessaloniki)
1998	스톡홀름(Stockholm)
1999	바이머(Weimar)
2000	아비뇽(Avignon), 베르겐(Bergen), 볼로냐(Bologna), 부루셀(Brussels), 헬싱키(Helsinki), 크라쿠프(Krakow), 프라하(Prague), 레이카비크(Reykjavik), 산타이코데스콤포스텔라(Santiago de Compostela)
2001	로테르담(Rotterdam), 포르토(Porto)
2002	부뤼헤(Bruges), 살라망카(Salamanca)
2003	그라츠(Graz)
2004	제노바(Genova), 릴(Lille)
2005	코크(Cork)
2006	파트라스(Patras)
2007	시부(Sibu), 룩셈부르크(Luxembourg)
2008	리버풀(Liverpool), 스타방게르와 산네스(Stavanger and Sandnes)

예정도시	
2009	린즈(Linz), 빌니우스(Vilnius)
2010	이스탄불(Istanbul), 페츠(Pecs), 에센(Essen)
2011	투르쿠(Turku), 탈린(Talinn)
2012	기마레스(Guimaraes), 마리보(Maribor)
2013	프랑스(France), 슬로바키아(Slovakia)
2014	스웨덴(Sweden), 라트비아(Latvia)
2015	벨기에(Belgium), 체첸공화국(Czech Republic)
2016	스페인(Spain), 폴란드(Poland)

2017	덴마크(Denmark), 싸이프러스(Syprus)
2018	네덜란드(Netherland), 말타(Malta)
2019	이탈리아(itlay), 불가리아(Bulgaria)

그러나 최근에는 유럽문화수도 명칭을 획득하기 위한 경쟁이 치열해지자 이를 피하기 위하여, 유럽문화수도 지정에 관한 절차적 개선이 요구되었다. 결국 2006년 유럽의회와 유럽이사회는 결정(Decision n° 1622/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community action for the European Capital of Culture event for the years 2007 to 2019)을 채택하였다.⁹⁸⁾

(2) 유럽 문화수도 사업의 목적

EU의 문화수도 육성 사업은 다음 세 가지 목적을 가지고 있다.

1) 문화의 다양성과 문화상호 간의 교류촉진

유럽 연합의 확대와 더불어 피할 수 없는 문제는 지리적으로 인접하고 있음에도 불구하고 각기 복잡하게 얽혀 있는 유럽 회원 국가들의 문화적 차이를 극복하는 것이다. 이러한 오랜 문제인식과 그 극복 노력은 세계화를 뛰어넘는 지구화라는 시대적 발전이념의 인식 속에서, 사고의 전환을 통한 새로운 가치로 재조명 되고 하나의 경쟁력으로 개발되고 있는 것이다. 이에 발맞춰 그 문화가치를 개발하고 경제화 하는 것은 정치지도자들의 중요한 업무가 되는 것도 당연하게 보인다. 그의 일환으로 이뤄지는 한 가지 예를 들면, 유럽연합이 2007년부터 2013년 사이에 4억 유로를 투자하여 공동의 문화유산에 기반하고 있으면서 동시에 지역적 다양성을 가지고 있는 유럽문화공간(European Cultural Space)을 개발 보조하는 것을 들 수 있을 것이다.

98) Official Journal L 304 , 03/11/2006 P. 0001 - 0006

이러한 작업의 이면에는 각 회원국 간 문화영역에 종사하고 있는 관련자들의 교류를 촉진하려는 노력도 엿보이는데, 이를 통해 문화예술 기반의 생산물과 작품 등의 유럽 내 순환도 예측할 수 있으며 동시에 경제적 순기능도 기대되는 대목이다.

2) 리스본 전략(Lisbon Strategy)에 근거한 창조와 혁신의 촉매제로서 문화의 이용⁹⁹⁾

문화와 그 관련 영역(음악, 미술 등)이 유럽의 경제에 미치는 영향은 지대하다. 2003년도 자료를 따르면 이 부분에서 653억 유로 가치를 발생시켰는데 이는 당시 유럽연합 GDP의 2.6%에 해당한다. 또한 해당부문에 종사자는 5백만 명을 넘어서고 있다. 더욱이 2000년에 세운 리스본 전략에 따른 지식기반 사회로의 이전에 있어 문화영역은 그 기초체력과도 같다고 할 수 있을 것이다.

3) EU의 대외관계에 있어 문화가 중요한 도구로 기능하도록 확보

멀지 않은 시일 내에, 유럽연합은 유네스코의 문화적 표현의 다양성의 보호와 촉진에 대한 협정(The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Diversity of Cultural Expressions)¹⁰⁰⁾을 수용할 것이다. 그 이전에 유럽연합은 본 문화전략을 통해 유럽내부의 다양성에 스스

99) 리스본 어젠더(Lisbon agenda)라고도 불리며, 2010년까지 유럽을 세계에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반경제로 만들겠다는 목표로 2000년 3월 포르투갈의 수도 리스본에서 유럽연합(EU) 15개국 정상들이 합의, 서약한 유럽연합의 장기적인 발전전략을 말한다. EU는 리스본 전략의 추진에 평생학습을 포함한 교육훈련이 핵심적인 위치를 차지한다고 보고 이에 따라, 인적자원에 대한 투자를 개선하고 새로운 필요 능력에 대응하여 교육훈련 시스템을 혁신하도록 요구하고 있다. EU 회원국의 합의하에 리스본 전략을 달성하기 위한 교육훈련 분야의 전략으로, 3대 전략 목표와 13개 실행계획이 설정되었으며, 매 2년마다 진척 상황에 대한 평가가 이루어지고 있다. (참고: http://en.wikipedia.org/wiki/Lisbon_Strategy), (http://ks.hmall.com/pf/top/qa_detail?eid=06NJC)

100) 정식명칭: Convention On The Protection and Promotion of The Diversity of Cultural Expressions(자료: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>)

로를 개방함과 동시에, 전세계의 상대국가들의 다양성도 인정할 수 있는 적응기간을 가지게 되는 것이다. 이미 국제무대에서 문화 통합과 교류를 통한 활발한 논의와 파트너십 체결이 생기고 있다는 것은 강조할 필요가 없을 것이다.

(3) 유럽문화수도의 근거규정과 그 내용(Decision 1622/2006/EC)

1) Decision 1622/2006/EC¹⁰¹⁾

유럽문화수도의 규정들을 살펴려면, 엄밀하게 2012년까지와 2013년 이후로 나누어 보아야 한다. 그 이유는 2012년까지의 문화도시프로그램에 대한 규정은 Decision 1419/1999/EC¹⁰²⁾에서 이루어 졌고, 이는 Decision 649/2005/EC¹⁰³⁾를 통해서 개정되었기 때문이다. 따라서 유럽문화수도에 대한 내용은 2012년까지와 2013년 이후를 나누어 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 개정결정이 기존의 결정을 수정, 보완하는 것으로서 본 보고서에서는 개정된 Decision 1622/2006/EC의 내용만을 다루도록 하겠다.

2) 각 조항의 구성

본 결정의 각 조항 별 구성을 보면 다음과 같다.

Decision 1622/2006/EC
제 1 조 주제 (Subject matter)
제 2 조 본 운동에 접근 (Access to the action)
제 3 조 신청 (Applications)
제 4 조 문화적 프로그램들의 범위 (Criteria for the cultural programme)
제 5 조 신청서의 제출 (Submission of applications)

101) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:304:0001:0006:EN:PDF>

102) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999D1419:20040501:EN:PDF>

103) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:EN:PDF>

제 6 조 선정위원 (Selection panel)
제 7 조 예비선정 (Pre selection)
제 8 조 최종선정 (Final selection)
제 9 조 지명 (Designation)
제10조 감시와 권고위원 (Monitoring and advisory panel)
제11조 수상 (Prize)
제12조 평가 (Evaluation)
제13조 철회 (Repeal)
제14조 경과규정 (Transitional Provisions)
제15조 효력발생 (Entry into force)

(4) 적용되는 문화프로그램들의 범위

문화수도 이벤트가 정해진 목적에 부합하게 진행될 수 있도록 하기 위해서는, 유럽문화수도로 신청 가능한 도시나 프로그램의 특성이 가능한 범위에서 뚜렷하게 규정되어 있어야 할 것이다. 이에 본 결정 1622/2006/EC 은 제3조와 제4조의 규정을 통해, 적용되는 프로그램으로 인정될 수 있는 객체를 열거하거나 예시하는 방법이 아닌 두 개의 포괄적인 틀을 기준으로 제시하고 있다. 그 기준의 첫 번째는 “유럽차원의 이벤트 일 것(the European Dimension)”이며 두 번째는 “도시 그리고 도시민(City and Citizen)”이다.

1) The European Dimension

신청도시는 유럽의 문화영역에 있어 스스로의 역할, 유럽과의 관련성 그리고 그 위치 자체로서 유럽이라는 공동체로의 소속감 등을 보여야 한다. 현재까지 치러진 프로그램들로 미루어 보아 유럽차원 (European Dimension)의 개념은 두 가지 특징을 보여주는데, 그 특징 중의 하나는 이벤트의 주제 자체가 그러한 경우이고,¹⁰⁴⁾ 다른 하나는

104) 예를 들어, 2007년 룩셈부르크(Luxembourg)의 프로그램 타이틀은 “Great European Personalities” 이었고, 2009년 빌리누스(Vilnius)의 타이틀은 “European Baroque Dialogues” 이다.

당해 이벤트가 구성되고 진행되는 방법이 그러한 경우이다.¹⁰⁵⁾

2) City and Citizen

“도시 그리고 도시민“ 이라는 내용의 특히 도시인은 유럽연합 내에 거주하는 유럽시민을 포함함은 물론이며 일시적으로 거주하는 시민 그리고 더 나아가 해당 도시 주변의 관심 있는 시민들을 모두 아우르는 개념으로 볼 수 있다.¹⁰⁶⁾ 결정 1622/2006/EC의 제4조 제2항에서 해당 이념과 관련된 규정을 보면 다음과 같다.

결정 1622/2006/EC의 제4조 제2항
Art. 4 1. …… 2. 도시와 도시민을 고려하여 프로그램은, (a) 도시와 그 주변에 거주하는 시민들의 참여를 독려하고 그들과 그 이외의 지역인들의 관심을 고무시키도록 해야 한다. (b) 지속적이어야 하고 장기적인 도시의 문화와 사회발전의 일부분이 되어야 한다.

(5) 문화수도의 선정방법

통상 문화수도의 선정은 관련회원국가의 준비, 신청과정을 거쳐 선정위원회의 구성을 통한 평가작업 그리고 각료이사회의 지정으로 마무리된다. 유럽연합 회원국가와 도시가 문화수도를 유치하기를 희망하는 연도를 기준으로 5년 전에 신청서를 제출하면 유럽연합 집행위원회가 선정한 문화 부문의 전문가 7인과 회원국이 선정한 위원 6인을 합한 총13인으로 이루어진 선정위원단을 구성해 결정하는 방식으로 선정한다. 유럽각료이사회(Council)가 유럽문화수도를 최종 선정할

105) 2004년 제노바(Genova)에서는 타이틀 “Theatres of Europe”로 진행된 행사는 구성면에서 예술계와 문화계 등 서로 다른 국가들에 기반을 둔 그룹들이 협력하여 프로젝트를 완성하는 것에 초점을 두고 있었다.

106) 제4조 2항 a.

수 있는 단일 선정기관이며, 선정과정은 결정(Decision)문으로 규정된다. 다음에 살펴볼 내용은 Decision 1622/2006/EC에 규정된 선정방법의 과정으로서 해당 결정문의 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

1) 신청서의 제출(Submission of applications)

신청서제출을 위한 알림(Call)은 관련회원국가¹⁰⁷⁾에 의해 최소 행사 시작 6년 전에 출판되어야 하고, 신청서 제출을 위함 마감일은 최소 그 알림의 출판 후 10개월이 지나야 한다. 이는 각 도시들이 신청서를 준비할 시간을 충분히 가질 수 있게 하기 위함이다. 신청서들은 관련 회원국에 의해 집행위원회에 보고되어야 한다(이상 제5조 참조).

2) 선정 위원회(Selection panel)

각 관련회원국가, 각 신청국을 위해 선정위원회가 구성되어야 하며 이들은 신청도시의 신청서를 평가한다. 각각의 선정위원회는 관련 회원국에 하나의 도시를 선정한다. 각 선정위원회는 13인의 구성되며, 그 중 7인은 본 결정 동조 제4항에 언급된 유럽연합의 기관에 의해 지명된 자여야 하고, 그 외 6인은 집행위원회의 자문에 따라 관련 회원국에 의해 지명된다. 관련회원국은 선정위원회를 지명하고, 그 선정위원회는 유럽의회, 이사회, 집행위원회와 지역위원회에 의해 지명된 자중에서 그의 의장을 임명한다. 추가적으로, 선정위원회의 구성원은 신청서를 제출한 도시와 감안된 이해관계의 충돌이 없는 독립된 전문가이어야 한다(이상 제6조 참조).¹⁰⁸⁾

107) 결정의 규정에는 Member states concerned으로 규정하고 있으며, 이는 해당 유럽 문화수도 선정에 있어 이해관계를 가진 회원국 즉, 유럽문화수도행사의 신청국 또는 지원국으로 생각할 수 있을 것이다.

108) 제6조 4항에는 각 유럽연합기관별로 선정위원을 지정하는 숫자를 명확히 하고 있으며 동시에 예외적인 경우 다음과 같이 규정하고 있다. “유럽연합의 기관은 다음과 같이 3년 단위로 선정위원회의 구성원을 지명한다. 유럽의회에 의해 2인, 이사회에 의해 2인, 집행위원회의 의해 2인 그리고 지역위원회에 의해 1인이 지명된다. 예외적인 경우, 결정이 유효한 첫1년 내에 집행위원회는 1년 기간의 2인, 유럽

3) 예비선정(Pre selection)

각 관련회원국은 늦어도 행사 시작 전5년 내에 예비선정회의를 위하여 제6조에 언급된 해당 선정위원회를 소집해야 한다(제7조 제1항). 선정위원회는 동 결정 제4조의 규정에 부합하여 작성, 제출된 각 도시들의 신청서를 평가한다. 선정위원회는 다음의 평가 단계로 올라가는 도시들의 목록을 작성하고 신청도시들의 신청서에 대한 보고서와 짧은 추천도시 목록을 작성한다(동조 제2항). 선정위원회는 그 보고서를 관련회원국과 집행위원회에 제출해야 하고 각각의 관련회원국은 선정위원회의 보고서에 의거해 작성된 도시목록에 대해 승인해야 한다(동조 제3항).

4) 최종선정(Final selection)

선정위원회의 목록에 포함된 지원도시들은 그들의 신청서를 마무리하고 관련회원국들에게 전송하고 그 후 그 신청서들은 집행위원회로 전달되어야 한다. 각 관련회원국들은 예비선정회의 후 9개월 후에, 최종선정을 위해 해당 선정위원회를 소집해야 한다. 선정위원회는 유럽문화수도 프로그램의 목적을 기준으로 삼아, 목록에 포함된 지원도시들의 개선된 프로그램들과 예비선정회의에서 작성된 추천서들을 평가한다. 선정위원회는 목록에 있는 지원도시들의 프로그램과, 유럽문화수도로써 선정될 도시에 대한 추천서에 대한 보고서를 작성한다. 당해 보고서에는 선정될 도시에 대한 권고서를 포함하는데, 그 내용은 유럽문화수도로 선정될 경우 해당 년도에 이루어져야 할 과정과 정비사항을 담고 있다. 본 보고서는 관련회원국가와 집행위원회에 제출되고 집행위원회의 웹사이트에 출판된다(이상 제8조 참조).

의회는 2년 기간의 2인, 이사회는 3년 기간의 2인 그리고 지역위원회는 3년 기간의 1인의 전문가를 지명할 수 있다.”

5) 지정(Designation)

각 관련회원국은 유럽문화수도로 하나의 도시를 지명하고 이를 유럽의회, 이사회, 집행위원회와 지역위원회 알려야 한다. 이는 최소한 이벤트가 시작하기 4년 전에 이루어져야 한다. 고지(Notification)는 선정위원회 보고서에 기반한 선정임을 인증하는 것을 포함하며, 도시를 지명함에 있어서는 선정위원회의 추천서를 고려하여야 한다. 유럽의회는 관련회원국의 지명을 수령하기 최소 3개월 전에 집행위원회에 의견을 개진할 수 있으며, 유럽각료이사회는 공식적으로 해당년도의 유럽문화수도 도시를 지정한다(이상 제9조 참조).

(6) 감시(Monitoring)와 권고(Advisory)

당해 결정은 또한 이벤트의 준비과정을 지원하기 위한 목적으로 그 모니터링(monitoring)과 권고를 위한 위원회를 상정하고 있다.

1) 위원회 구성

감시위원의 구성은 제6조 제4항에 언급된 유럽의회(European Parliament), 이사회(Council), 집행위원회(Commission)와 지역위원회(Committee of the Regions)에 의해 지명된 7인의 전문가로 구성된다. 관련 회원국은 본 위원회에 참관자(Observer)를 지명할 수 있다(제10조 제2항).

2) 업 무

감시위원은 행사의 준비과정을 평가하고 가이드라인을 제시하며, 당해 프로그램이 문화도시로 지정된 목적을 준수하고 있는지를 감독한다. 이를 위해 해당 도시들은 당해 위원의 회의가 있기 전 최소 3개월 전에 집행위원회에 경과보고를 하여야 한다. 집행위원회는 감시위원과 관련도시의 대표를 소집한다. 감시위원은 문화수도 이벤트를 유럽차원의 높은 수준의 프로그램으로 발전시키기 위한 조력적 관점에

서 행사의 준비에 조언을 제공하기 위해 2번 소집된다. 첫 번째 회의는 최소한 행사의 2년 전 그리고 두 번째는 최소한 행사의 8개월 전에 이루어진다. 각 회의 이후에, 감시위원은 행사를 위한 준비과정과 취해진 조치들에 대한 보고서를 제출하여야 한다(이상 제10조 참조).

(7) 재 정

유럽연합은 문화에 관한 프로그램 즉, 2000-2006년에는 ‘Culture 2000’, 그리고 2007-2013년에는 ‘Culture’를 통하여 유럽문화수도 축제에 재정 지원을 한다. 보조금 형태인 이러한 재정지원은 2007년부터 유럽문화수도로 선정된 도시 당 최고 1,500,000유로까지 지급될 수 있다. 2010년부터 유럽문화수도로 선정된 도시는 유럽연합 보조금과 전 그리스 문화부 장관 Melina Mercouri을 기리기 위하여 제정된 상금을 동시에 수여받을 수 있다. 그러나 이 상금은 유럽문화수도 축제를 위한 유럽연합의 보조금을 구성하기 때문에 곧, 보조금을 대신한다. 따라서 유럽연합 자체 보조금과 Melina Mercouri 상금을 모두 포함한다 하더라도, 앞에서 언급한 바와 같이 1개 도시가 받을 수 있는 최고 재정지원은 1,500,000유로이다. 유럽연합의 보조금은 유럽문화수도 축제 총 예산의 60%를 초과할 수 없다.

유럽문화수도로 선정된 도시는 문화와 직접적으로 관련된 유럽연합 프로그램 이외에도, ‘유럽지역개발기금’(European Regional Development Fund)과 ‘유럽사회기금’(European Social Fund)을 통하여 도시개발에 필요한 재정을 지원받을 수 있다. 예컨대 이 두 기금은 지역 기반시설의 개선, 사회연대성의 강화, 지역 혁신을 위한 정책지원 그리고 고용 창출을 위해 사용된다.

또한 유럽문화수도로 선정된 도시는 ‘유럽 구조개선기금’(European Structural Funds)으로부터도 재정지원을 받을 수 있다. 구조개선기금은 유럽문화수도 축제 개시 전 수년에 걸쳐 각 회원국에 배분된다.

4. 평가 및 시사점

유럽연합의 문화정책의 특징 역시 각 도시를 중심으로 공동체 안에서 이루어지는 모든 문화적 활동을 기초로 이루어진다. 그 특징을 통해 우리가 시사받을 수 있는 점은 다음과 같다. 첫째, 유럽의 공통된 문화 바탕 위에서도 문화적 다양성을 인정한다. 둘째, 시민의 참여가 활발하다. 셋째, 재정적 지원이 풍부하다. 넷째, 문화 상호간의 교류가 활발하다는 점 등을 꼽을 수 있다.

한편 유럽연합의 문화수도 프로그램을 통해서도 우리나라 문화도시의 선정과 육성 방법에 대한 일정한 시사점을 얻을 수 있다. 특히 대도시 중심은 아니라는 점, 일정 기간 집중적인 지원·육성을 한다는 점, 일정한 평가제도가 존재한다는 점 등이 그것이다.

제안 13	(1) 유럽연합은 공통된 문화 바탕 위에서도 문화적 다양성을 인정하고 시민의 참여를 존중한다. (2) 유럽의 문화수도 프로그램은 문화도시를 선정하여 일정기간 집중육성하는 방식을 채택한다.
-------	---

IV. 영 국

1. 서 설

영국은 문화예술에 있어서는 정부의 적극적 개입을 삼가고 중립적인 지원을 중심으로 하는 ‘팔길이 원칙’(불간섭주의)이 전통적으로 발전하여 왔다. 한편 과거의 석탄, 조선 등의 산업이 사양화되면서 대처 정부 이후 문화산업이 활발해졌으며, 현재에는 창조적 산업에 대한 지원이 중심을 이루고 있다. 문화도시 육성을 위하여서는 경관 규제

에 있어 도시 내에서의 조망을 보전(Atrategic Views)하고 역사적으로 가치 있는 지구 환경을 보전지구로 지정하며 등록건조물 보전 제도를 두고 있고, 가로 안전성을 확보하면서 가로 환경을 개선하기 위한 광고 규제 등을 두고 있다. 이러한 내용의 중심을 이루고 있는 것이 바로 1990년 『도시농촌계획법』이다.

2. 문화예술 정책 개관

(1) 행정조직

영국은 전통적으로 문화·예술을 왕족, 귀족, 부유 계층 등 특권계층의 향유물로 인식하여 사적 영역으로 이해하였다. 따라서 1940년대 이전까지는 국립박물관과 오페라와 같이 순수예술 등 특별한 경우 외에는 예술에 대한 국가의 지원이 거의 이루어지지 않았다. 이에 따라 정부 부처 체제에서도 문화예술을 책임지는 단일 부처가 존재하지 않았다. 1940년대 복지국가의 저책 차원에서 영국예술위원회(Arts Council England)가 설립되었는데, 이는 당시 케인즈의 주도로 세계 최초의 국가적 예술 지원기구가 된 것이었다.¹⁰⁹⁾ 그러나 1992년 문화유산부가 설립되기 이전까지 방송과 출판은 내무부(Home Office), 건축 및 문화유산은 환경부, 조세관련 부분은 재정부, 기타 고용부(Department of E mployment)와 심지어 국방부까지 포함해 9개의 중앙부처가 문화정책에 관여하고 있었다. 정부 부처 외에도 공예품은 공예협회(Crafts Council), 디자인은 디자인 진흥원(Design Council), 영화는 영국영화원(British Film

109) <http://www.artscouncil.org.uk/> 예술위원회 설립의 기초가 된 왕실헌장(Royal Charter)은 1946년 제정되었다. 1967년 왕실 헌장에는 영국예술위원회의 설립 이념을 ① 예술에 관한 지식, 예술적 행위를 발전시키고, ② 대중들의 예술에 대한 접근을 높이며, ③ 위의 목적들을 위해 중앙정부와 지방정부의 부처, 그리고 관련된 기관들과 협력하고 서로 조언하는 것으로 되어 있다. 전병태, “팔길이 원칙, 문화 민주주의, 창조적 산업”, □□문화예술□□, 2007. 겨울, 89쪽 참조. 영국 예술위원회의 2008년-2011년의 3개년 계획(‘Great art for everyone’)에 관하여는 <http://www.artscouncil.org.uk/plan/>을 참조할 것.

Institute)이 관할하였다. 예술차관보는 이 외의 공공도서관, 국립박물관과 미술관, 고전음악, 오페라, 극단, 댄스, 문학과 미술을 관할했다. 예술도서관국은 권한이 제한적이고 예산 규모도 적었으며, 그 예산의 절반은 예술진흥원(Art Council)이 사용하였다.

그러나 대중들의 문화활동 참여의 필요성이 제기되었고, 문화가 다수의 대중이 접근해야 한다는 인식 하에 문화를 사회적 가치가 있는 공공재로 인식하게 되었고 국가의 개입이 활발해지게 되었다. 1992년 문화유산부(Department of National Heritage)가 설립되었고, 장관급 각료가 임명되었다. 설립 당시 문화유산부는 예술도서관국이 갖고 있는 권한 외에 미디어 정책 등의 문화산업과 문화유산에 대한 권한이 추가되었다. 문화산업의 경우 이전에는 영국영화원 등 여러 기구에 분산되었던 것이고, 문화유산은 이전에 환경부가 담당하던 것이었다.

현재는 문화, 미디어, 스포츠 부(=이하 ‘문화부’, Department of Culture, Media and Sports, DCMS)로 되어 있다.¹¹⁰⁾ 문화부는 문화, 미디어, 스포츠, 관광과 여가에 관한 업무를 담당하고 있다. 담당하고 있는 업무와 정책은 주류 공급과 엔터테인먼트(alcohol and entertainment), 건축과 디자인(architecture and design), 예술(arts), 방송(broadcasting), 커뮤니티와 지방정부(communities & local government), 창조적 산업(creative industries), 문화재(cultural property), 교육 및 사회정책(education and social policy), 도박과 경마(gambling and racing), 정부의 예술품 수집(government art collection), 역사적 환경(historic environment), 훈장(honours), 인도적 지원(humanitarian assistance), 국제교류(international), 도서관(libraries), 박물관과 미술관(museums and galleries), 복권(national lottery), 스포츠(sport), 관광(tourism), 2012년 올림픽 및 장애인올림픽(2012 olympic games & paralympic games) 등이다.¹¹¹⁾

110) <http://www.culture.gov.uk/>

111) http://www.culture.gov.uk/what_we_do/default.aspx

여기에서 주목되는 것은 문화부가 건축과 디자인에 대하여 책임을 지고 좋은 디자인이 상업적 생산력과 공공 서비스의 전달, 그리고 사람들이 삶의 질을 어떻게 느끼는지에 영향을 미친다고 인정하고 문화부가 이를 책임지기로 하였다는 점이다. 그리고 건축과 디자인이 건축과 장소의 환경을 개선하고 지속가능한 삶의 방식으로 추진하고 있다. 그리고 문화부는 예술, 지방정부의 문화단체와의 관계, 공공미술관 등의 무료입장 등을 통해 문화적 기회를 균등하게 보장하려고 노력한다. 특히 우수한 예술과 박물관, 미술관, 도서관, 건축과 역사 유적 등에 폭넓게 접근할 수 있도록 지원하고 있는데 중점을 두고 있다. 특히 블레어 정부 이후 영국에서는 문화산업의 중요성이 부각되고 문화에 있어서의 민주주의에 많은 관심을 갖고 있다.

(2) 예술 정책의 주요 내용

영국의 문화예술정책은 오랜 기간 ‘팔길이 원칙’(arm's length principle)을 유지하여 왔다. ‘팔길이 원칙’은 문화예술에 대한 지원시 정부가 직접 개입을 하지 않고 지원에 관한 권한을 다른 조직(예술위원회)에 양도하는 것을 말한다. 이것은 영국예술위원회 설립 당시부터 정권에 교체에도 불고하고 문화예술 지원에 대한 간섭하지 않기 위해 합의된 것이다. 즉 정부는 예술위원회를 통해 지원은 하되 위원회에 간섭은 하지 않는 것이다(불간섭주의). 따라서 문화예술에 대한 지원과 예산 배분이 문화부의 관료가 아닌 예술위원회의 전문가들에 이루어진다. 이러한 양상은 프랑스 등 대륙과 달리 자유주의 전통이 강한 영국의 민주주의의 특색이라고 할 수 있다. 다만, 최근에는 지원에 대한 결정 과정의 불투명성, 보다 적극적인 개입의 필요성 등의 의견이 제기되기도 한다.

최근의 영국 정부의 예술 정책은 다음 두 가지로 요약된다.¹¹²⁾

첫째는 문화예술을 통한 사회적 통합이다. 이러한 목표는 1980년대 대처 정부 이후 보수적인 정책에 따라 경제적 불균형, 양극화 현상이 두드러지고 이것은 사회 안전망에 대한 위협으로 작동하였는데, 이러한 문제점의 치유 방안의 하나로 문화·예술 정책의 중요성을 강조하게 된 것이다. 특히 2001년 영국 문화부의 사회통합 정책 보고서(Progress Report on Social Inclusion)에서는 실업, 낮은 임금, 높은 범죄율, 빈약한 공공서비스, 열악한 주거 및 의료 환경, 가난, 가정 붕괴 등 복합적인 문제들을 야기하고 있는 사회의 가장 낙후된 지역에 대해 예술과 스포츠를 활용하여 생활·교육·의료 환경 개선, 고용 증가, 범죄예방 등의 방안을 제시하여 사회적 통합을 모색하고 있다. 이 보고서는 스포츠와 더불어 문화예술이 낙후된 지역의 발전과 이를 통한 사회통합에 도움이 된다는 점을 인정하고 있다.

둘째는 영국 문화부는 창조적 산업(creative industries)이라는 개념 아래 종래의 문화산업을 발전시키고자 하였다. 이것은 과거 석탄, 조선 등의 전통적 산업에 이은 대처 정부에서 주장된 문화산업의 한계를 극복하면서 발전하게 된 것이다. 1998년 영국 문화부에서 발간된 ‘창조적 산업의 영역 구분 문서’(Creative Industries Mapping Document)에 의하면, 창조적 산업은 “개인의 창의성, 기술, 재능과 본질적으로 연관된 산업 그리고 지적 재산의 적극적인 활용과 생산을 통한 고용과 부를 창출해 낼 수 있는 잠재력을 가진 산업”으로 규정되어 있다. 그리고 창조적 산업에 포함되는 13개의 분야로 광고, 건축, 공예, 디자인, 패션, 영화산업, 미술품 및 고미술, 게임 소프트웨어, 음악, 행위예술, 출판업, 소프트웨어, 텔레비전과 라디오 산업을 선정하고 있다.

112) 전병태, 앞의 글, 93-95쪽.

제안 14

영국 문화부에서 건축과 디자인을 업무로 하는 것은 건축과 디자인을 문화로 보기 때문이다. 영국 문화부는 건축과 디자인이 환경을 개선하고 지속가능한 삶을 보장하는 방식으로 추진하고 있다. 문화부는 지방정부의 문화단체와의 관계, 공공미술관 등의 무료입장 등을 통해 문화적 기회를 균등하게 보장하고자 한다.

3. 공간문화 관련 법제¹¹³⁾

(1) 영국의 도시·농촌 계획 관련 법제 개관

영국은 오래전부터 경제발전과 환경보호라는 두 가치 사이의 균형을 유지하고자 토지 이용에 대한 체계적인 규범을 정립하고자 하는 노력을 기울여 왔다. 이에 대한 가장 기초적인 법적 틀은 「1947년 도시·농촌계획법」(Town and Country Planning Act 1947)에 의해 마련되었다. 이 법은 「1919년 주택·도시계획법」(Housing and Town Planning Act 1909, 1919), 「1925년 도시계획법」(Town Planning 1925), 「1932년 도시·농촌계획법」(Town and Country Planning Act 1932) 등을 종합하고 수정하여 만든 법이다. 이 법에 따라, 지방자치단체는 지방계획당국이 되어 지방계획 또는 통합개발계획의 수립·공지, 개발에 대한 규제(Development Control), 개발계획(Development Plans)의 수립, 토지 수용권 등의 문제를 관장하는 주체가 되었고, 중앙정부는 이러한 개발계획을 승인하고, 지방계획당국의 결정에 이의를 제기하는 청원을 처리하는 일을 담당하는 것으로 업무가 분담되었다.

113) 이하의 내용은 우리 연구원의 외국법제조사위원의 『The Local Government, Planning and Land Act』 조사에 관한 두 가지 보고, 즉 홍성수, “영국의 Town and Country Planning Act 1990”, □□최신 외국법제정보□□ 2008-3, 한국법제연구원, 2008, 20-27쪽 및 김봉철, “영국의 Town and Country Planning Act 1990”, □□최신 외국법제정보□□ 2008-3, 한국법제연구원, 2008, 28-33쪽을 참조하여 수정·보완하였다.

그리고 1990년에는 잉글랜드와 웨일즈 지방에만 적용되는 법으로 개정된 「1990년 도시·농촌계획법」(Town and Country Planning Act 1990)이 마련되어 지금에 이르고 있다. 한편 스코틀랜드에는 「1997년 도시·농촌계획(스코틀랜드)법」(Town and Country Planning <Scotland> Act 1997)이, 북아일랜드에는 「1991년 계획(북아일랜드)명령」(Planning<Northern Ireland> Order 1991)과 「2003년 계획(수정)명령」(Planning <Amendment> <Northern Ireland> Order 2003)이 각각 적용되고 있다.

한편 1990년에는 「1990년 도시·농촌계획법」과 더불어 「1990년 계획(등록된 건물과 보존지역)법」(Planning <Listed Buildings and Conservation Areas> Act 1990), 「1990년 계획(위험물질)법」(Planning <Hazardous Substances> Act 1990), 「1990년 계획(결과적 규정)법」(Planning <Consequential Provisions> Act 1990) 등의 관련 법률들이 함께 제정되었다. 그 후에도 「1991년 계획 및 보상법」(Planning and Compensation Act 1991), 「1995년 도시·농촌계획(일반허용개발)명령」(Town and Country Planning <General Permitted Development> Order 1995), 「2004년 계획 및 강제수용법」(Planning Compulsory Purchase Act 2004), 「2007년 도시·농촌계획(광고규제)(잉글랜드)규칙」(Town and Country Planning<Control of Advertisements><England> Regulations 2007) 등이 제정되었다. 이러한 법률들의 기본법으로서 도시·농촌 지역 개발 및 계획에 관한 기본적인 법률적 틀을 제공하는 것이 바로 「1990년 도시·농촌계획법」이고, 이 법과 위에서 나열한 관련 법률들을 통틀어 흔히 ‘계획법’(Planning Acts)라고 부른다.

이하에서는 「1990년 도시·농촌계획법」의 개요를 살펴보도록 하겠다. 특히 이 법의 핵심 내용이라고 할 수 있는 도시·농촌계획과 관련한 지방계획당국과 중앙정부의 역할분배, 개발계획에 대한 승인제도를 통한 규제시스템, 개발승인에 관련한 보상, 정부와 지방계획당국의 강제집행 등을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

(2) 1990년 도시·농촌계획법의 구조

1990년 도시·농촌계획법은 총 15편 337조와 부칙 17개로 구성된 방대한 법률이다. 전체의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

1990년 도시·농촌계획법
제 1 편: 계획 당국
제 2 편: 개발 계획
제 3 편: 개발에 대한 규제
제 4 편: 특정명령-통지에 대의 효과에 대한 보상
제 5 편: 제한된 경우에 있어서 새로운 제약에 대한 보상
제 6 편: 이익의 매수를 요구하는 토지소유자 등의 권리
제 7 편: 강제집행
제 8 편: 특별 규제
제 9 편: 계획 목적을 위한 토지의 취득 및 사용 등
제10편: 고속도로
제11편: 공익사업자
제12편: 타당성
제13편: 왕실 소유지에 대한 법률의 적용
제14편: 재정조항
제15편: 기타 일반규칙들 (부칙 17개)

(3) 주요 내용

1) 계획 당국

먼저 도시·농촌계획법은 제1편에서 계획을 담당하는 기본적인 단위라고 할 수 있는 지방계획당국(local planning authorities)에 대한 내용을

규정하고 있다. 지방자치단체가 바로 이 지방계획당국의 구실을 하게 되고, 중앙정부는 이러한 계획을 승인하고 감독하며, 관련 청원을 처리하는 등의 기능을 수행하도록 되어 있다. 영국의 카운티(county, 우리나라의 ‘도’에 해당)는 각각 광역 카운티(metropolitan county)와 비광역 카운티(non-metropolitan county)로 나뉜다. 먼저 비광역 카운티의 경우에는 카운티의 관청(the council of a county)이 그 카운티의 카운티계획당국(county planning authority for the county)이 되고, 디스트릭트의 관청(the council of a district, 디스트릭트는 우리나라의 ‘군’에 해당)이 그 디스트릭트를 위한 디스트릭트 계획당국(the district planning authority of the district)이 된다. 한편 광역 디스트릭트의 경우에는 광역디스트릭트관청이 그 디스트릭트의 지방계획당국이 되며, 런던자치구(London borough)의 경우에는 런던자치구청이 그 자치구의 지방계획당국이 된다(이상 제1조 제1·2항 참조).

2) 개발 계획

도시·농촌계획법의 제2편은 개발 계획(development plans)을 다루고 있다. 이것은 다시 런던을 포함한 광역 지역의 통합개발계획과 비광역 지역에 대한 구조계획·지방계획으로 나뉜다.

① 런던을 포함한 광역도시지역의 통합개발계획

먼저 지방계획당국은 그 지역의 개발이나 그 개발계획에 영향을 미칠 수 있는 문제를 검토해야 하며, 적절하다고 판단되는 경우에는 해당 지역에 대한 조사를 수행할 수 있다. 지방계획당국이 수행하는 조사에는 그 지방의 (또는 그 지방에 영향을 줄 수 있는 인근지역의) 주요한 물리적·경제적 특징, 그 지역의 인구 분포, 크기, 구성, 그 지역 (또는 그 지역에 영향을 미칠 수 있는 인근지역)의 통신, 대중교통체계, 교통, 기타 이에 관련하여 영향을 줄 수 있는 것들, 기타 정부가 정한 문제 등이 포함될 수 있다(제11조).

또한 지방계획당국은 정부가 정하는 일정한 기간 동안 ‘통합개발계획’(unitary development plan)이라고 불리는 그 지방에 대한 계획안을 준비해야 한다(제12조). 이 계획안 1부에는 개발과 그 지방의 토지 이용에 대한 그 지방계획당국의 일반적 정책들이 담겨야 하며, 2부에는 지방계획당국이 적당하다고 판단되는 세부사항을 담아 그 지역의 토지에 대한 개발·사용의 세부사항에 대한 기획안, 그것을 설명하는 지도, 그 정책에 대한 정당화 근거, 기타 도표, 도해 등이 담겨야 한다. 1부의 일반 정책은 정부가 이 계획의 준비를 위해 도움을 주려고 제공한 전략적 지침, 현재 전국적, 지방적 정책들, 이용 가능한 자원들, 정부가 검토하라고 지시한 기타 문제 등이 검토되어야 하고, 2부의 기획안은 이 일반정책에 따라 수립되어야 한다(이상 제12조 참조).

한편, 해당 지역의 통합개발계획을 준비하는 과정이나, 그것이 최종 결정되기 이전에, 지방계획당국은 그들이 제안하려고 하는 문제들이 적절하게 공개될 수 있도록 하는 적절한 조치를 취해야 한다(제13조). 즉, 통합개발계획을 준비할 때, 그리고 그것을 채택하기 전에, 문서를 여러 부 만들어 열람이 가능하도록 사무실에 비치해야 하고, 정부에도 한 부 보내야 한다.

이 통합개발계획은 지방계획당국에 의해 채택되고, 정부가 승인하기 전에 언제라도 철회될 수 있으며, 정부가 철회하도록 명령한 경우에는 반드시 철회되어야 한다(제14조). 그리고 통합개발계획에 대한 이의(objections)를 제기할 수 있도록 정한 기간이 만료된 경우 또는 정해진 기간에 이의가 제기되었다면, 그것을 검토한 후에 지방계획당국은 그 계획을 채택할 수 있다(제15조). 통합개발계획에 대한 이의제기를 검토하기 위하여, 지방계획당국은 지방 조사(local inquiries)를 수행하거나 또는 정부가 지정한 사람에 의해 개최되는 청문(hearing)을 행할 수 있다(제16조).

통합개발계획은 정부로 전달되도록 되어 있는데, 만약 정부가 이 계획안이 만족스럽지 않다고 판단하면, 그것이 지방계획당국에 의해 채택되기 이전에 정부는 그 수정을 요구할 수 있다. 만약 이러한 정부의 수정요구를 만족시키지 못한다면, 지방계획당국은 그 계획을 채택할 수 없다(이상 제17조). 정부는 통합개발계획의 전체 또는 그 일부를 승인하거나 거부할 수 있으며, 승인하는 경우에 수정이나 유보사항이 부가될 수 있다(제19조).

정부는 통합개발계획을 승인하는 결정을 하기 전에 그에 대한 이의제기를 검토해야 한다. 정부는 지방계획당국으로 통합개발계획을 전달 받은 후 그 계획에 대한 이의가 제기되면, 정부는 그 이의제기를 검토하기 위하여 지방 조사나 청문을 개최해야 한다. 또한 이와 관련하여 1인 또는 다수의 사람을 지정하여, 공개 심사(examination in public)를 할 수도 있다. 또한 정부는 이러한 검토를 하면서, 지방계획당국이나 다른 사람들의 견해를 검토하거나 그들로부터 자문을 구할 수 있다(이상 20조 참조).

지방계획당국은 어떤 시기에나 이 법에 의해 채택되고 승인된 통합개발계획의 수정 및 대체를 제안할 수 있으며, 만약 정부가 그렇게 하도록 명령한 경우에는 반드시 이행해야 한다. 그러나 만약 정부에 의해 승인을 이미 받았다면, 정부의 동의 없이는 그러한 수정·대체제안을 할 수 없다(제21조 제1항).

정부는 통합개발계획의 형태와 내용에 관련하여, 그와 관련된 시행규칙을 만들 수 있다(제26조). 여기에는 통합개발계획의 형태와 내용, 그것의 준비, 철회, 채택, 제출, 승인, 변경, 대체 등에 관한 절차가 담길 수 있다.

② 비광역지역에 대한 구조계획과 지방 계획

비광역지역(non-metropolitan areas)에 대해서도 광역지역과 유사한 절차가 시행되고 있다. 먼저 비광역지역에 대하여 지방계획당국은 광역지역과 동일한 조사를 수행하도록 되어 있다(제30조). 그리고 이 지역에 대한 계획으로는 ‘구조계획’과 ‘지방계획’이 있다. 구조 계획(structure plans)이란 해당 지방의 토지 이용과 개발에 관한 정책과 일반적 제안을 담은 문서이다(제31조). 그리고 지방계획(local plans)이란 그 지방의 토지 이용과 개발, 그리고 물리적 환경과 교통관리의 향상을 위해 장당하다고 생각하는 조치, 그러한 제안을 보여주는 지도, 그 제안을 설명하는데 적당하다고 판단되는 도표, 도해 등으로 구성되는 문서이다(제36조). 구조계획이 좀 더 넓은 범위의 일반적인 계획이라면, 지방계획은 그 보다 작은 범위의 세부적 계획이라고 할 수 있다. 기타 이 계획들에 대한 정부의 승인, 공개, 이의제기, 수정·대체 등에 대한 것들은 위의 광역지역에 관한 규정들과 대동소이하다.

3) 개발에 대한 규제

다음으로 도시·농촌계획법 3편은 개발에 대한 일정한 규제조치들을 담은 조항들을 담고 있다. 여기서 개발(development)은 토지 위에서 진행되는 건축, 공사, 채광, 기타 작용 어떤 건축물의 사용에서의 실질적 변화 등을 뜻한다(제55조 제1항). 하지만 건물의 인테리어에만 영향을 미치거나, 건물의 외관에 실질적 영향이 없는 경우는 포함되지 않는다. 지방 고속도로를 관할하는 당국이 그 도로의 유지보수와 성능향상을 위해 수행하는 도로의 경계 내에서의 작업, 하수구, 가스관, 파이프 케이블 등에 대한 조사·교체, 주거를 목적으로 사용되는 집의 택지 내의 건물-토지의 사용, 농업이나 임업을 목적으로 하는 토지의 이용 등도 개발의 개념에 포함되지 않는다.

① 계획승인과 개발명령

이러한 토지 개발을 하기 위해서는 계획승인(planning permission)을 받아야 한다(제57조 제1항). 계획승인은 정부의 개발명령(development order) 또는 (개발명령에 따라 지방계획당국에 신청하도록 되어 있는) 지방계획당국에 의해 내려질 수 있다(제58조 제1항).

먼저 정부는 개발명령에 의해서 계획을 승인할 수 있다. 개발명령은 명령에 특정되어 있는 개발에 대하여 그리고 어떤 특정된 종류의 개발 자체에 대해서 내려지거나, (개발 명령에 의해서 계획승인을 받지 않는 개발에 대해서는) 지방계획당국(또는 정부)의 계획승인에 대하여 (계획승인신청이 지방계획당국에 제출된 경우에) 내려질 수 있다. 이러한 개발명령은 모든 토지에 적용되는 일반명령으로 내려지거나, 특정 토지에게만 적용되는 특별명령으로 내려질 수 있다(이상 제59조). 개발명령에 대한 이러한 계획승인은 조건 없이 내려지거나, 아니면 명령에 특정되어 있는 조건이나 제한이 부가되어 내려질 수 있다(제 60조). 일반적인 개발명령은 토지의 여러 가지 세부사항과 관련하여 여러 가지 조치를 취할 수 있다(제61조). 지방계획당국에 대한 계획승인신청은 이 법의 시행규칙에 특정되어 있는 방법으로 진행되어야 한다. 이 신청은 그 시행규칙이나 지방계획당국이 제시하는 지시사항에 요구사항에 따른 증거에 의해 입증되어야 한다(이상 제62조).

한편 개발명령은 개발의 특정한 종류(class)를 지정할 수 있다. 지정된 종류의 개발에 대한 계획승인신청은 신청통지에 의해서, 그리고 신청자(또는 그 대리인)가 관련된 그 토지가 위치한 지역에 배포되는 지역신문에 그 통지가 광고되었다는 증거를 제출해야만 그 신청이 지방계획당국에 의해 받아들여질 수 있다. 또는 신청자가 (또는 신청자 대신에) 서명한 증명서를 제출해야 하며, 그 증명서에는 토지에 그 통지가 일정 기간 동안 부착되어 있었다는 내용이 적혀 있어야 한다(이상 제65조 참조).

② 신청등록부의 유지

또한 모든 지방계획당국은 개발명령에 특정되어 있는 방법으로 계획승인에 대한 신청서와 관련한 정보들을 담은 등록부(registers of applications)를 유지해야 한다. 이 등록부에는 계획승인신청들이 처리된 방법에 대한 정보 등이 담겨 있어야 한다. 또한 이 등록부는 적절한 시간에 언제라도 조회가 가능하도록 공개되어 있어야 한다(이상 69조 참조).

③ 계획의 신청과 승인

한편, 계획을 승인받기를 원하는 자는 지방계획당국에 계획승인을 신청해야 한다. 계획승인신청을 받은 지방계획당국은 조건 없이 승인하거나, 거부할 수 있으며, 일정한 조건을 부가하여 승인할 수도 있다(제70조). 그리고 지방계획당국이 신청승인을 거부하거나, 조건을 부가한 경우에 신청자는 정부에 이의를 제기할 수 있다(제78조). 이 이의제기에 대해 정부는 받아들이거나 기각할 수 있으며, 지방계획당국의 결정의 일부를 취소하거나 변경할 수도 있다(제79조). 정부는 계획승인신청 또는 개발명령에 의해 요구된 지방계획당국의 승인신청 등을 정부로 이첩시키도록 하는 명령을 내릴 수 있다(제77조 1항). 이 명령은 특정 지방계획당국에게만 적용되거나, 모든 지방계획당국에게 적용되도록 할 수 있으며, 특정 승인신청이나 특정 종류의 승인신청에만 적용될 수도 있다(제77조 제2항). 한편 정부는 계획조사위원회(Planning Inquiry Commission)를 구성해서 위의 승인결정이나 신청자에 이의제기에 대한 보고나 조사를 수행하게 할 수 있다(제101조).

④ 개발에 대한 기타 규제

지방계획당국이, 개발명령이나 다른 실질적인 검토사항들을 살펴볼 때, 어떤 토지의 사용을 중지시키거나 그 사용에 조건을 부과하거나,

건조물을 변경·해체하는 것이 그 지역에 적절한 계획에 적절한 것으로 판단되면(궤적한 환경 ‘amenity’에 유리한 것으로 판단되는 것도 포함), 그 토지의 사용 중지·제한, 건조물의 변경·해체를 명령할 수 있다(제102조). 이 명령은 정부의 승인을 받아야 그 효력을 가질 수 있다(제103조). 또한 정부 스스로도 이러한 명령을 내릴 수도 있으며, 이 경우 위와 같이 지방계획당국이 명령하고 정부가 승인한 경우와 동일한 효력을 갖는다(제104조).

4) 보 상

지방계획당국이 개발 승인을 취소하거나 수정하는 것이 바람직하다고 판단한 경우에, 명령에 의해 그렇게 바람직하다고 생각되는 정도까지 변경 또는 취소를 할 수 있다(제97조). 이 때 지방계획당국은 개발계획이나 기타 다른 고려사항을 주의 깊게 살펴야 한다. 이 경우 토지나 광물에 이해관계가 있는 자가 이러한 변경·취소로 인해 허사가 된 일에 관련하여 드는 비용, 변경·취소로 인해 직접적으로 야기된 손실·손해에 대해서 지방계획당국은 그 비용·손실·손해를 보상해야 한다(제107조).

5) 강제집행

지방계획당국은 계획규제를 위반한 사실이 있다고 판단되고, 그 침해의 회복을 요구하는 것이 바람직하다고 판단되면, 그 침해의 회복을 요구하는 통지를 발부할 수 있다(= ‘강제집행통지’, *forcement notice*). 강제집행통지는 계획승인 없이 건축, 공사, 채광 등의 일을 하거나 계획승인에 부과된 조건·제한 규정을 어긴 경우에 발부되며, 위반사실이 발생한 이후부터 4년 안에 발부될 수 있다(제172조). 여기에는 계획규제 위반의 사실과, 그것을 회복하기 위해 필요한 조치를 적시해야 하는데, 필요한 조치란 개발이 진행되기 이전의 상태로 토지를 원상회

복시키기 위하여 취해지는 조치, 그리고 계획승인에 부과된 조건·제한을 준수하게 하기 위한 조치 위한 조치(건조물의 해체·변경, 토지 사용의 중지, 건축이나 기타 작용 등의 수행, 조건이나 제한을 준수하기 위한 조치 등 포함), 토지와 관련하여 내려진 계획승인의 조항들을 준수하도록 하기 위한 조치, 개발에 의해 야기된 쾌적한 환경(amenity)에 대한 피해를 제거·경감하기 위한 조치를 말한다(이상 제173조). 정부도 이와 같은 강제집행통지가 발부하는 것이 바람직하다고 판단되면, 동일한 효력을 갖는 강제집행통지를 발부할 수 있지만, 이 경우 반드시 지방계획당국과 협의를 거쳐야 한다(제182조).

한편 강제집행의 대상이 된 자는 정부에 이의를 제기할 수 있다(제174조). 그리고 이 강제집행통지를 어기는 자는 형사처벌(벌금형)을 받게 된다(제179조).¹¹⁴⁾

제안 15	영국의 도시계획은 경제발전과 환경보전이라는 두 가지 원리에 의해 추진한다.
-------	---

4. 평가 및 시사점

영국은 문화를 사회 공동체에 맡겨 두되, 문화정책은 사회통합의 일환으로 인식한다. 따라서 문화와 예술은 지역을 근간으로 할 수밖에 없고, 나아가 최근에는 문화에도 민주주의 원칙 혹은 문화복지의 차원에서 접근하는 점이 중요하다. 영국 문화부는 건축과 디자인을 문화로 인식하여 그들의 정책으로 하고 있고, 건축과 디자인을 통해 도시 환경을 개선하여 도시민에게 지속가능한 삶을 보장하고자 한다. 영국의 도시계획에서 시사 받을 수 있는 점은 다음과 같다.

114) 강제집행 통지 외에, 지방계획당국은 토지의 이용을 중지시키는 ‘중지통지’(stop notice)도 발부할 수 있다. 중지통지에 관해서는 제183조 이하에 규정되어 있다.

첫째, 도시 내의 쾌적성을 중시한다. 둘째, 중앙정부와 지방정부의 역할을 분명히 구분하여 지방정부의 계획 권한을 부여하되 중앙정부의 감독권한을 엄격히 하였다. 셋째, 영국의 문화정책에서 볼 수 있듯이 영국의 도시계획 역시 민주주의(민주적 절차)를 중시한다.

V. 독일

1. 서 설

독일에서 도시의 문화발전은 연방제와 지방자치제가 중요한 영향을 끼치고 있다. 독일의 경우 지방자치를 가미한 연방제이기 때문에 독일의 도시에서의 문화도 이러한 시스템 안에서 발전된다. 따라서 독일은 연방정부의 차원에서 문화정책의 방향과 목표를 설정하는데 아직까지는 회의적이다. 연방정부는 주 또는 지방정부의 문화행정에 대한 자율권을 최대한 보장하고 있다.

우선 독일기본법상의 규정에 따라 문화는 원칙적으로 주(Land)의 업무가 된다. 기본법 제30조의 규정에 따라 연방은 기본법이 연방에 명시적으로 정한 사항에 대해서만 권리를 갖는데, 연방의 고권에 문화는 포함되지 않는다.¹¹⁵⁾ 따라서 대부분 공적인 문화축진이 지방의 문화고권사항에 속하는 것이 되었고, 연방은 공적인 문화지출비용의 약 10%를 부담하고 나머지는 주와 소규모지방(Gemeinde)이 부담한다. 특히 기본법 제28조는 소규모 지방이 시민의 기본적인 책임을 진다고 하고 있는데 전통적으로 교육과 문화가 이 영역에 속한다.¹¹⁶⁾ 연방의

115) 동 조항은 연방과 지방의 관할권분할에 관한 규정으로 “이 기본법이 다른 규정을 만들거나 다른 규정을 허용하지 않는한 국가적인 권한의 실행과 국가적인 업무의 충족은 지방의 사항이다.”라고 하고 있다.

116) 동 조항은 균질화명령(Homogenitaetsgebot)와 지방의 자치행정을 규정하고 있다. 동조 제2항은 “법률이 정한 범위내에서 게마인테에게 공동체의 공공의 사안을 규율할 수 있는 권리가 보장된다”고 하고 있다.

이러한 특성상 독일은 많은 지방들에 문화적 재화들이 산재하여 있고 국가 전체적으로 보아 고르게 균형이 잡힌 높은 수준의 문화를 가지고 있다. 독일의 경우 연방 차원에서는 문화에 관한 법제가 많지 않고 지방(Land)을 중심으로 살펴보아야 한다.

2. 지역문화 관련 법제

독일의 문화예술법제는 연방정부의 권한이 거의 없기 때문에, 지방(Land)을 중심으로 고찰하여야 한다. 아래에서는 베를린의 문화촉진정책을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 소개: 베를린시의 문화촉진정책¹¹⁷⁾

2006년 9월에 베를린에서는 다시 “rot-rot” 주정부가 구성되었다. 이때 주정부는 그동안 통합되어 업무가 진행되던 학문, 연구, 문화를 재조직하였고 특히 문화는 베를린 시장의 관할 하에 두었다. 시장은 중앙부서와 상원(Senatkanzlei)소속의 다섯 개의 전문부서의 도움을 받는다. 베를린에서 문화·예술 촉진을 위한 주무관청은 문화업무를 위한 국무위원(Staatssekretär fuer Kulturelle Angelegenheit)이다. 이처럼 연관부서를 따로 구성하는 것에 대하여는 비판이 제기되고 있다.

베를린의 심각한 재정상황의 요소가 어울려져 베를린의 문화정책은 어려움을 겪게 되었고 베를린의 문화정책에 대한 집중적인 토론을 유발하였다. 이때 집중적으로 논의된 사안들은 첫째, 베를린은 브란덴부르크·프로이센·독일·유럽정치적의 장이라는 점, 둘째, 도시국가(Stadtstaat)로서 베를린의 역할과 과제 및 다른 지역과의 연결망, 셋째, 현대의 예술가들의 만남의 장소인 동시에 영향력발휘장소로서의 베를린, 넷째, 베

117) Foehl, S. Patrick/ Neisener, Iken, Kulturförderung des Landes Berlin, KUF 1 17 07 08, <http://regional-governance-kultur.de/uploads/media/Berlin-PF-IN.pdf>을 참조한 것임. 신옥주, 위의 글 재인용.

를린에서 문화의 점진적인 국제화 경향, 다섯째, 베를린에서 연방의 역할 등이었다. 이러한 논의들을 통하여 베를린의 문화정책은 ① 현재와 과거의 주제다양성의 관점에서 명확한 축진의 방향이 결정되어야 한다는 점과 ② 베를린의 문화정책을 관찰함에 있어서는 도시국가와 연방의 수도로서의 베를린이 중점에 놓여져야 한다고 결론지어졌다.

문화수도 계약과 더불어 연방은 베를린이 가지는 문화를 위한 특별한 책임을 인정하고 독일연방공화국의 문화적 대표성을 인정하여 베를린 유대인 박물관과 법인의 재정, 베를린의 연방문화행사들¹¹⁸⁾에 대한 재정, 2004년 1월 1일부터 베를린에 있는 문화시설에 추가적으로 222,000,000유로 지급, 연방의 ‘문화수도기금’(Hauptstadtkulturfonds) 조성 등 여러 가지 급부를 제공하였다.

(2) 베를린의 문화축진을 위한 원칙

베를린의 문화축진을 위한 원칙은 「2006-2011 베를린정부의 문화정책을 위한 지침」에 잘 표현되어 있다.¹¹⁹⁾

베를린의 상원(Senat)은 문화에 확실한 전망을 제공하는 일을 주 업무로 삼았다. 정부의 지속적인 재정적인 안정은 극장의 영속성과 특히 사립금장의 계획 설립, 오페라하우스, 현대무용의 발전, 박물관들의 발전 등을 위해 필요하며 이는 장기적인 안목으로 보아 베를린 시민의 문화 수준의 상향에 있어 매우 중요하다.

베를린 정부의 문화를 위한 주요 기본방침은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 문화참여를 가능하게 한다. 베를린 상원은 공공 박물관과 도서관의 무료입장 및 아동·청소년의 할인의 단일화를 통하여 더 많은 사람들이 문화를 향유할 수 있도록 하고 있다.

118) 국제영화제, 베를린 축제, 세계문화의 전당 등

119) <http://www.berlin.de/rbmskzl/rictlinien/index.html#kultur>

둘째, 과거를 회피하지 않는다. 상원은 정치적으로는 나찌 정권, 독일의 분단, 구 동독 문제들과의 해결을 우선적으로 추진한다. 여기에는 베를린 장벽의 기억을 위한 구상, 유대인 박물관 등의 지원 등이 속한다.

셋째, 창조적인 공간을 제공한다. 현재의 활성화된 예술적인 발전을 촉진하기 위하여 상원은 현대예술미술관 또는 현대예술을 대표할 장소 등을 구상 중에 있다.

이외에도 타 지역과의 연결, 타 국가의 도시들과 파트너십 체결, 오더(Oder) 강 국가의 나라들과 파트너십 체결, 베를린을 방송도시로 건설하는 것 등도 베를린이 문화정책상 중요하게 생각하는 사안들이다.

베를린이 문화를 위해 지출하는 비용은 현재의 재정악화로 인한 베를린 시 차원에서 이루어지고 있는 절약 정책에도 불구하고 다른 주들과 비교하여 월등하게 높다. 서독지역이 평균 일인당 73.06유로, 구 동독지역이 평균 115.12 유로를 1인당 문화비용으로 지출하는 것에 비해 베를린은 문화를 위하여 평균 주민 1인당 158.8유로, 총 538.6 밀리온 유로를 지출하고 있다.¹²⁰⁾

(3) 베를린의 문화촉진을 위한 법적 토대

첫째, 지방예산명령(Landeshaushaltordnung, LHO)의 §23의 기부금(Zuwendung), §44의 재산객체 및 재산수단의 행정에 관한 규정에서 베를린의 문화촉진을 위한 토대가 마련되어 있다.¹²¹⁾

둘째, 이외에도 2006/2007년의 예산계획에서도 법적인 토대를 발견

120) 이를 도시국가로 불리는 독일의 2개의 다른 도시와 비교해 보면 브레멘 시는 주민 1인당 157.1유로(총 104.1밀리온 유로)를 지출하고 있고 함부르크 시는 주민 1인의 문화 비용으로 141.8유로(총 245.8밀리온 유로)를 지출하고 있다. 한편 독일에서 현재 최저문화비용을 지출하는 2개의 주는 리안란트-팔츠(53.08유로), 쉐레스빅-홀슈타인(51.74유로)이다. Statistische Aemter des und der Laender: Kulturfinanzbericht 2006, Wiebaden, 2006. S. 27.

121) <http://www.berlin.de/sen/kultur/index.html>에서 동 규정에 대한 자세한 정보와 기부금의 신청방법 등을 볼 수 있다.

할 수 있다. 여기에서는 헌법 및 주법상의 토대뿐만 아니라 예컨대, 베를린 박물관재단법, 베를린 필하모닉 재단법등 문화축진을 위한 특별법적인 토대도 마련되어있다.

3. 공간문화 관련 법제

(1) 법적 토대

도시개발정책도 2차 대전이 끝난 후에 이미 나치 시절의 ‘중앙집중화 경향’(Deutschen Gemeindeordnung, 1935)을 벗어나 지방자치권에 속하게 되었다. 그러나 독일은 제도적으로 지방분권이 발달하였을 뿐만 아니라, 다른 국가와 달리 현실적으로 인구가 고루 분산되어 있고 지역간 평등주의 영향으로 세계적인 대도시의 발전은 없었다. 한편 EU에서는 국토개발정책관련 주무장관들이 2004년 로테르담에서 다음의 7개 국토공간개발 어젠더에 합의를 하였는데, 이러한 내용은 독일의 새로운 국토계획 방향 수립에 반영되었다. 어젠더(Territorial Agenda)의 내용은 다음과 같다. ① 대도시지역과 지방도시의 도시중심부들을 서로 연계시키기 위한 조치, ② 도시와 농촌의 협력지원, 특히 개발이 지체된 지역들의 협력지원, ③ 국제적인 혁신지역 클러스터 구축 및 지원, ④ 범 유럽 교통·에너지 회랑의 활용 및 개선, ⑤ 연안 및 하천 주변지역에서의 자연환경 위험 대비, ⑥ 환경적, 문화적으로 가치 있는 지역의 마케팅 개선.

(2) 건축문화운동

건축과 도시의 문화자산화로 경제적 고부가가치 창출뿐만 아니라, 국토 및 지역의 균형적 발전과 도시와 국가적 이미지 전환의 계기를 마련하고 있다. 독일은 ‘건축문화운동’(Architecture and Building Culture Initiative)을 전개하여 건축문화는 도시경관 및 삶의 질과 직접적인 연

관이 된다는 인식하에 연방차원의 건축물 재생 및 보전 정책을 전개하고 있다.¹²²⁾

(3) 도시디자인 위원회

도시디자인 위원회는 독일의 경관 정책상 중요한 역할을 담당한다. 슈투트가르트 시의 경우를 위원회는 임기 5년의 18명으로 구성되어 있다. 위원의 구성은 각계 전문가로서 상공업협회 1명, 의사회 1명, 직인조합 1명, 건축가협회 3명, 조경가협회 2명, 교통계획가 1명, 시의회의원 9명이다. 이 위원회에서는 도시디자인 뿐만 아니라, 환경, 교통, 경제 등 도시계획 전반에 걸쳐 심의된다. 위원회는 의결권은 없지만 시의회나 계획담당부서에 자문을 하는 입장이다. 그리고 중요한 프로젝트가 개시되기 전에 반드시 소집되어 시민을 대표하는 전문가의 의견으로써 시의회에 제출된다.

베를린 시의 경우 시 행정관청에 도시개발국, 자연보호국 및 기술국에 부속되는 건축가, 도시계획가, 조경가 등으로 구성되는 디자인위원회가 자문기능으로 설치되어 관련 건설계획이나 건축구성에 대해서 전문적으로 판단을 내리기 위해 비정기적으로 개최되고 있다.¹²³⁾

4. 평가 및 시사점

독일의 도시문화 정책은 전통적인 문화에 대한 란트 중심의 정책에다가 최근의 유럽연합 차원에서의 문화 정책의 영향을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 문화에 있어서 지방의 특성이 강조되고, 문화에 대한 정치중립적 지원이 특징이다. 최근에는 다문화의 관점에서 문화적

122) 이와 유사한 운동은 이미 다른 국가에서도 전개되었다. 예컨대 프랑스의 ‘미테랑 프로젝트’, 영국의 1993년 ‘밀레니엄 위원회’, 구마모토 현의 ‘아트 폴리스(Art Polis) 프로젝트’ 등이 그것이다.

123) □□도시경관과 도시설계□□, 168-169쪽.

다양성을 통한 사회통합을 시도하고 있다.

공간문화 정책에 있어서 독일은 일찍이 중앙집중화 경향에서 벗어나 중앙의 큰 도시가 없을 뿐 아니라 지방분권 중심의 국가가 되었다. 이것은 중앙과 지방간의 평등사상의 발현이라고 할 수 있다. 도시계획에 있어서 최근에는 도시디자인이 강조되고 있다.

제 4 장 현행 도시문화콘텐츠 관련 법제의 분석 및 정비 방안

I. 정비 방안의 지침

1. 법체계 정비 지침

도시문화콘텐츠의 유형은 매우 다양하기 때문에 각 유형에 적용되는 관련 법제 역시 광범위하고 종류가 다양하다. 다만, 다음과 같이 ① 특정 도시를 문화도시로 조성하려는 법제, ② 지역의 예술문화를 진흥하기 위한 법제, ③ 도시의 경관을 조성하기 위한 도시계획 및 경관 관련 법제로 구분할 수 있다.

우선 전체적으로 특정 지역 중심의 도시문화를 발전시키기 위한 법제가 있다. 이는 도시 자체를 문화도시로 선정하여 그 도시에 대한 지원을 규정한 법률들이다. 이 법률들은 경주·공주·부여·익산 등 고도(古都: 역사문화도시)들을 위한 법률(예: 「고도보존에 관한 특별법」)과 새로운 문화중심도시를 조성하고자 하는 법률(광주)이 있다. 그러나 문화도시 일반에 관한 법률은 없다고 할 수 있다. 다만 후술할 「지역문화진흥법안」에 문화도시를 지정·육성할 수 있는 법률적 근거를 마련한 바 있었다(안 제2조 제1항 제5호, 제14조, 제16조 등 참조; 이 법안은 제17대 국회가 끝남에 따라 자동 폐기되었다).

다음으로, 도시문화콘텐츠와 관련한 지역문화 법제에 대하여서는, 각종 문화예술을 진흥하고자 하는 법률들과 문화예술관련 시설들을 진흥하고자 하는 법제 등을 예로 들 수 있다. 문화 영역의 법체계가 과거에는 규율 대상을 중심으로 체계화되어 있었지만, 선진 외국의 경우 각 도시 단위를 중심으로 가장 적합한 법제도를 적용하여 도시 중심의 문화를 발전시키고 있다. 비록 우리나라의 법체계는 아직 과

거의 전통적 문화법 체계를 유지하고 있지만, 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 정비방안은 현재의 상황에서도 모색될 수 있을 것이다.

끝으로, 도시문화콘텐츠와 관련한 공간문화 법제에 대하여서는, 각종 도시계획과 관련한 법제에서 문화적 요소들을 반영하는 법제에 관해 논의하고자 한다. 도시계획 법제 자체는 문화법 영역에서 논의될 수 있는 것은 아니지만, 선진 외국의 경우 도시계획 법제의 적용에 있어 문화적 시각, 창조도시를 육성을 위한 시각, 경관 조성 및 환경보존에 관한 시각을 투영시키고 있다. 우리나라의 법제에서도 도시계획 관련 법제의 정비를 통해 문화적 시각이 투영될 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

2. 도시문화콘텐츠 활성화의 지침

외국의 사례와 우리나라의 특성을 고려하여 다음의 몇 가지 점을 도시문화콘텐츠 활성화의 지침으로 삼아 정비방안을 마련하여야 할 것이다.

첫째, 각 도시의 특성에 맞는 도시문화콘텐츠의 발굴이다. 전통문화가 도시문화콘텐츠의 주요한 소재가 될 수 있지만, 전통문화만 강조하는 것은 바람직하지 않고, 문화적 다양성을 존중하고 각 도시의 역사와 환경에 맞는 도시문화콘텐츠를 개발할 수 있도록 지원하는 것이 요구된다.

둘째, 자연환경과의 조화를 이룰 수 있는 방향으로 활성화하여야 한다. 도시계획에 있어 자연환경을 고려하지 않고 다른 도시나 외국의 것을 그대로 모방하여 이식하는 것은 자칫 주민들의 삶을 황폐하게 할 수 있다. 공간은 폐쇄적이지 않고 개방적이어야 한다.

셋째, 장기적 안목에서 접근하여야 한다. 우리나라의 문화시설 도입의 양상을 보면 재원이 확보되는 대로, 단기간에 의해 시설을 마련하

게 된다. 따라서 도시 내의 문화시설이 시민들의 삶의 동선을 반영하지 못하고, 그리고 도시의 규모에 걸맞지 않게 건축되는 경우가 많다. 시설은 있지만 시설을 채울 수 있는 콘텐츠가 빈약한 경우도 상당수 있다고 보고되고 있다.

넷째, 지역문화정책과 공간문화정책이 조화를 이룰 수 있어야 한다. 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제도는 건축 및 도시계획 행정에 문화적 관점을 도입할 수 있도록 근거를 마련하여야 한다. 이때 기존의 법체계와 모순되거나 중복되지 않도록 유의하여야 하며, 기존의 법제도에 문화적 관점이 투영될 수 있는 것으로 충분하다면, 굳이 새로운 법을 제정할 것이 아니라 기존 제도를 활용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

다섯째, 사람이 중심이 되어야 한다. 건물·자동차를 중심으로 경제성, 개발, 효율을 강조하던 관점에서 인간 존중, 자연과 사람의 조화를 강조하는 방향이 되어야 한다.

여섯째, 소비 중심에서 생산 중심으로 전환되어야 한다. 각종 축제도 단순히 경제 활성화를 목적으로 하여 판매 중심의 사고로 접근할 것이 아니라 시민들이 문화를 누림으로써 다시 삶의 현장에서 생산력을 증가시킬 수 있는 방향으로 활성화되어야 한다.

일곱째, 정치적 목적과 개입이 배제되어야 한다. 문화는 정치적 개입이 용이하면서도 개입으로 인한 실패와 폐해가 심각하다. 효율을 명목으로 정치적 개입이 강화될수록 민주적 절차는 붕괴되고 시민의 삶의 질과는 멀어질 뿐이다. 지역 공동체의 문화적 자생력도 말살될 것이다. 따라서 도시문화콘텐츠가 자치단체장의 치적으로 삼기 위하여 단기적으로 계획·시행되거나 이벤트화하는 일이 없도록 유의해야 한다. 따라서 도시문화콘텐츠 활성화를 위한 법제도는 지원의 근거로 작용되어야 하며, 개입과 규제의 근거로 이용되어서는 안 된다.

여덟째, 법제정비방안은 국가나 지방자치단체의 문화정책결정 과정에 각계 전문가와 시민의 참여가 활발해지도록 제도화해야 한다. 이를 통해 도시에서 시민들의 문화적 생산력을 증대하도록 도와주고, 도시의 문화가 보다 민주적으로 융합되도록 해야 한다.

II. 문화도시 조성 법제의 정비

1. 고도보존에 관한 특별법

(1) 「고도보존에 관한 특별법」의 성격 및 주요 내용

1) 고도보존법의 성격

「고도보존에 관한 특별법」(이하 ‘고도보존법’)은 “우리 민족의 문화적 자산인 고도의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로” 제정된 법률이다.¹²⁴⁾ 고도(古都)는 고대국가 도읍지로 오래 지속되어 당시의 문화유적이 복합적으로 산재해 있으나, 문화재보호법은 문화유적지나 문화재의 개별적 보호에 중점을 두고 있어 역사적 문화환경의 포괄적 보호·전승에 어려움이 있어 제정되었다. 즉 고도보존법은 문화재보호법이 문화재보호의 규범적 체계에서 갖는 한계를 극복하고 역사적인 문화도시를 그 지역의 풍토 일체로 보존할 수 있도록 하기 위하여 제정된 것이다.¹²⁵⁾ 고도보존법은 법상에 “경주·부여·공주·익산, 그

124) 2004년 3월 5일 법률 제7178호로 제정되었다. 우리의 고도보존법 제정에는 일본의 「고도의 역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법」의 영향이 적지 않았다. 일본의 고도보존 법체계에 대하여는 정종섭, “국가의 문화유산보호의무와 고도의 보존”, □□(서울대학교)法學□□제44권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2003. 9.을 참고할 것.

125) 고도보존을 위한 입법 당시의 논의의 현황과 고도보존의 법리에 관해서는 국회 문화관광위원회, □□고도보존법제정관련 정책토론회 자료□□, 국회 문화관광위원회, 2003; 외국의 고도보존 사례에 관하여는 장호수, □□문화재학개론□□, 백산자료원, 2002, 180쪽 이하; 남궁승태, “역사적 문화환경권과 고도보존의 문제: 문화재법의

밖에 대통령령으로 정하는 지역”을 ‘고도’라고 정의함으로써 원칙적으로 국회가 고도(역사문화도시)를 직접 지정하는 형태를 취하였다. 이 법은 도시나 마을 전체를 보존지역으로 정하여 역사적 문화환경과 자연경관을 전체적으로 보존하고 주민의 생활이 안정적으로 발전할 수 있도록 지원하고자 하였다.¹²⁶⁾

2) 고도보존법상의 도시문화콘텐츠 활성화 내용

이러한 차원에서 고도보존법이 도시문화콘텐츠를 활성화하는 데에는 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 주요한 보호대상 지역을 법률로 직접 규정하고 문화재보호에서와 같은 점으로서의 보존에서 면으로서의 보존으로 전환하였다. 따라서 해당 지역 전체에 대하여 체계적인 계획을 세울 수 있도록 하였다. 둘째, 해당 지역의 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여 해당 지구에 관한 고도보존계획을 세워야 하고(동법 제9조), 이 과정에서 주민 등의 의견청취를 하여야 한다(동법 제10조).

그러나 고도보존법은 도시문화콘텐츠를 활성화하는데 몇 가지 문제점도 안고 있다. 우선 규제중심의 법률로 지구 지정에 따른 행위 제한이 많고 상대적으로 국가적 지원과 주민에 대한 보상이 적어 주민의 참여를 이끌어 내기 어렵다. 둘째, 행위제한 가운데 다른 법률들과의 관계를 고려하지 않아 중복 규제의 가능성이 많다. 특히 문화재보호법상 중복지역이 존재하는데, 문화재보호법이 고도보존법보다 강력한 규제를 하고 벌칙 조항이 있음에도 고도보존법과의 관계를 분명히 하지 않아 중복 처벌의 가능성도 존재한다. 셋째, 보존 중심의 내용이 원칙

현재와 미래”, □□법과 사회□□ 제19호, 동성출판사, 2000. 12, 9-45쪽; 정종섭, “국가의 문화유산보호의무와 고도의 보존”, □□(서울대학교)法學□□제44권 제3호, 서울대학교 법학연구소, 2003. 9, 28-66쪽 참조.

126) “역사적 문화환경”이란 역사적 의미를 갖는 전통과 문화를 구현·형성하고 있는 건조물·유적 등과 주위의 자연환경이 일체를 이루고 있는 것을 말한다.

적으로 타당하지만 주민의 일상적 생활이 어려울 정도의 규제는 오히려 해당 지역 주민이 삶의 장소를 떠나게 하는 역효과도 있을 수 있다. 이렇게 될 경우 도시 전체가 하나의 박물관은 될 수 있을지 몰라도 주민의 삶을 느낄 수 있는 역사문화도시로서의 성격은 소멸되기 쉽다.

(2) 법률의 정비 방향

첫째, 고도보존에 관한 특별법이 규제 중심의 한계를 극복하기 위해서는, 보존 및 복원을 위한 지원과 활용을 위한 지원이 필요하다. 따라서 법률의 목적을 개정할 필요가 있다.

현행법	개정 방향
<p>제 1 조(목적) 이 법은 우리 민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로 한다.</p>	<p>이 법은 우리 민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사문화환경을 보존하고 주민의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 고도의 정체성을 회복하고 전통문화의 계승·발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>

둘째, 주민 지원을 대폭 확대할 필요가 있다. 주민 지원에는 각종 세제 혜택과 주거환경 개선, 공공시설물 설치와 개선 등 생활편익과 복지증진 등의 지원사업을 포함한다. 지방자치단체의 장은 관할 구역에서 주민 재산권의 보호와 고도보존 사업에 관한 각종 사업 시행에 있어 고도지역 주민을 우선 고용할 수 있도록 노력하여야 한다. 아울러 적극적 지원을 위하여서는 재원 마련을 위한 고민이 필요하다. 고도의 정체성에 부합하는 문화콘텐츠 산업을 육성하기 위한 내용도 필요하다.

셋째, 고도의 문화재, 경관 등을 보존·조성하여 도시문화콘텐츠로 활용할 수 있는 지원 내용을 포함시키고, 각 지역에 적합한 도시마케

팅과 문화산업을 육성하기 위한 내용으로 전환되어야 한다. 아울러 도시계획 등 다른 법률들과 체계적 정합성을 고려할 필요가 크다. 도시계획에서 고도보존의 목적을 반영하는 방법을 보다 구체적으로 강구할 필요가 있다. 이때 도시 전체를 역사문화를 고려하여 계획될 수 있도록 관련 연구자들의 참여를 의무화해야 한다.

넷째, 각 도시에 적합한 조례가 제정되고 시행될 필요가 있다. 법률로는 각 도시에 적합한 구체적인 정책을 규정하기 어려울 뿐만 아니라 중앙정부의 지원이나 재원은 한정되어 있기 때문이다. 이때 시민과의 협약(경관법 또는 경관 조례 활용 가능)이 필요하다. 구체적인 도시디자인은 가이드라인 같은 것이 협약으로 체결될 필요가 있다. 이를 위하여 주민의 책무도 법에 규정할 필요가 있다. 국민의 의무 또는 책무를 규정하는 것이 국민에게 무리한 의무 부담이 된다는 견해도 있을 수 있지만, 고도보존은 국민적 관심과 배려, 지방자치단체와 주민의 협조 없이는 성공하기 어려우므로 최소한의 노력의무를 법규정으로 표현하는 것이 바람직하다고 본다.

현행법	개정 방향
신설	제 3 조 (국가와 지방자치단체 등의 책무) ① ... ② 국민은 고도의 정체성 회복을 위한 고도 보존 및 지원에 관한 국가 및 지방자치단체의 시책에 적극 참여하고 협력하도록 노력하여야 한다.

아울러 고도보존사업 시행에 있어 주민과의 협약 같은 것이 필요하다면 그에 관한 근거 조항을 두는 것도 고려할만하다. 지원을 확대하는 개정안 마련된다면, 지원을 통해 주민의 참여를 유도하고 이 과정에서 지방자치단체와 주민 간의 협약을 통해 고도보존사업을 보다 본격적으로 추진할 수 있다고 본다.

2. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법

(1) 아시아문화중심도시법의 성격 및 주요 내용

1) 아시아문화중심도시법의 성격

『아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법』(2006. 9. 27 공포, 2007. 3. 28 시행)(이하 ‘아시아문화중심도시법’)은 광주지역에 문화의 창의성과 다양성을 기반으로 아시아 문화와 자원의 상호 교류 및 연구·창조·활용을 통하여 국가경쟁력을 확보하는 아시아문화중심도시 및 미래형문화경제도시를 조성하는 사업을 2026년까지 한시적으로 시행하여 국가균형발전과 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 제정된 것이다. 이 법률 역시 광주라는 도시를 국회가 법률로 특정하여 한시적으로 육성하기 위하여 제정된 것이다. 아시아문화중심도시법은 사업에 대한 논란을 방지하기 위하여 특별법의 형태로 국책사업임을 분명히 하였다.¹²⁷⁾

아시아문화중심도시법은 광주를 아시아문화의 중심도시로 육성하기 위하여 각종 문화콘텐츠 육성을 위한 지원 근거를 마련하고 있다. 아

127) 예산: 총 추계비용 : 2조5,748억원(아시아문화중심도시 특별법안 비용추계서 참조) [연도별 재정소요추계표](단위 : 억원)

	구 분	2005 이전	2006	2007	2008	2009	2010 이후~	계
사업별	추진기획단/조성위 운영	35	27	43	43	43	366	557
	국립아시아문화전당 건립·운영 (아시아문화개발원)	970	1,927	1,117	1,260	1,788	4,402	11,464
	아시아문화중심도시조성 기반 구축 및 사업	137	172	1,273	1,222	1,438	9,496	13,727
	계	1,142	2,126	2,433	2,525	3,269	14,253	25,748
재원별	중앙정부(국고)	1,131	2,106	1,756	1,823	2,501	10,940	20,257
	지방자치단체(지방비)	11	20	677	702	768	3,313	5,491
	계	1,142	2,126	2,433	2,525	3,269	14,253	25,748

올러 문화도시의 기반이 되는 시설을 지원하도록 하여 문화도시 육성을 위한 개발 중심의 법률이라고 할 수 있다. 다만, 광주가 아시아문화중심도시라는 컨셉이 역사적으로 형성되어 온 것은 아니므로 앞으로 각종 프로그램을 통하여 얼마나 도시의 성격을 발전시킬 수 있을지는 앞으로의 과제라고 하겠다.¹²⁸⁾

2) 아시아문화중심도시법상의 도시문화콘텐츠 활성화 내용

첫째, 문화체육관광부장관은 아시아문화중심도시의 조성을 촉진하기 위하여 아시아문화중심도시 조성을 위한 기본적이고 종합적인 계획을 수립·시행하고(동법 제5조),¹²⁹⁾ 광주광역시장은 종합계획에 따라 매년 실시하는 계획(= ‘연차별 실시계획’)을 수립·시행하여야 한다(동법 제7조).

둘째, 광주광역시장은 아시아문화중심도시 조성을 위한 문화예술의 연구·창작 및 향유가 활성화되도록 문화예술 창작 및 향유 활성화 프로그램 지원, 문화시설의 설치·운영 지원, 전통 및 지역문화의 진흥 프로그램 지원, 전문예술법인의 육성, 문화예술시장의 조성기반 구축 등을 시행하여야 하며, 국가는 이를 지원할 수 있다(동법 제10조). 그리고 문화산업 등의 기반조성을 위한 규정들을 두었다(동법 제15조 이하 참조).

128) 아시아문화중심도시 조성계획은 국립아시아문화전당 건립·운영, 문화적 도시환경, 기초예술 진흥 및 문화·관광산업 육성, 문화교류도시로서의 역량 및 위상강화 등의 사업을 2004년부터 2023년까지 4단계로 나눠 진행토록 돼 있다. 2008년 제1단계 사업 기간(2004~2008년)이 만료되고 2009년부터 2단계 사업이 시작될 예정이다.

129) 종합계획에 포함되는 사항은 다음과 같다. “1. 아시아문화중심도시 조성을 위한 기본시책에 관한 사항 2. 문화예술·시민문화 및 생태문화의 진흥에 관한 사항 3. 시민문화교육 및 전문인력 양성 등에 관한 사항 4. 아시아문화중심도시 조성과 관련된 문화시설의 설치·운영에 관한 사항 5. 문화교류 활성화에 관한 사항 6. 지역문화산업·관광산업의 진흥 및 기반조성에 관한 사항 7. 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항 8. 아시아문화중심도시 조성사업과 문화적 통합성 및 기능적 연계성을 지니는 광주광역시 외의 지역과 공동으로 추진하는 사업에 관한 사항 9. 그 밖에 아시아문화중심도시 조성을 위하여 필요하다고 인정되는 사항”

셋째, 아시아문화중심도시법(일부개정 2007.12.27 법률 제8820호)에 서는 자연환경에 친화적인 도시문화를 진흥하기 위하여 다음과 같은 사업을 시행해야 한다고 규정하고 있다.

아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
<p>제12조 (생태적 도시문화 진흥) ①광주광역시장은 아시아문화중심도시를 조성함에 있어 다음 각 호의 사업을 시행하여야 하며, 국가는 이를 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도시 생태계의 보존 및 조성에 관한 사항 2. 공공시설 및 도시의 문화적 경관 조성에 관한 사항 3. 지속가능한 도시 생활공간의 조성에 관한 사항 4. 문화 복지적 도시 공간의 조성에 관한 사항 5. 도시의 문화적 경관 형성을 위한 경관 협정 체결의 지원에 관한 사항 6. 『문화예술진흥법』 제10조의2의 규정에 따른 문화지구 지정·관리에 관한 사항 7. 그 밖에 생태적 도시문화 진흥을 위하여 필요한 사항

넷째, 국가는 아시아 문화에 대한 교류·교육·연구 등을 통하여 국가의 문화적 역량을 강화하는 기지의 역할을 수행할 국립아시아문화전당을 광주광역시에 설립하고(동법 제27조), 문화체육관광부장관은 아시아 문화의 창의성과 다양성 개발을 통한 문화 콘텐츠 제작·유통 활성화와 연구·개발을 위하여 아시아문화개발원을 설립하도록 하였다(동법 제28조).

다섯째, 아시아문화중심도시 조성에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 아시아문화중심도시 조성위원회를 두고(동법 제29조), 아시아문화중심도시 조성사업을 효율적으로 수행하고, 조성위원회의 업무를 지원하기 위하여 문화체육관광부에 아시아문화중심도시 추진단을 두도록 하였다(동법 제30조).

다섯째, 아시아문화중심도시 조성사업에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 아시아문화중심도시 조성 특별회계를 설치하였다(동법 제42조).

(2) 법률의 정비 방향

아시아문화중심도시법은 문화도시 육성에 관한 체계적인 내용을 담고 있어 다른 문화도시 육성의 법제와 정책에 모델이 될 수 있는 요소를 포함하고 있다. 그러나 문제점도 없지 않은데, 우선 문화도시의 육성은 지역의 문화적 역량을 강화하는데 중점을 두어야 하는데, 중앙에서의 지원을 바탕으로 개발 중심의 문화도시를 조성할 경우, 자생적 도시문화콘텐츠 활성화의 역량은 축소되고 오히려 콘텐츠 없는 시설만 들어설 가능성도 배제할 수 없다. 아울러 아시아문화중심도시법은 위원회와 추진단의 설치에 아시아문화중심도시의 조성이 국가적인 사업임을 분명히 하고 사업의 위상을 높이는데 기여할 수 있지만, 법체계상 무리가 없지 않고 다른 문화도시 발전과의 형평에 있어 문제가 없지 않다.

따라서 우선 법개정을 통해 위원회는 굳이 대통령 소속으로 둘 필요가 없고 지원단도 지방자치단체로 이전하는 것을 고려할 만하다. 다만 이러한 정비 방향도 기존의 지원을 전제로 하는 것이다.

한편, 아시아문화중심도시법과 동법 시행령에서 위임된 사항 및 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 「광주광역시 아시아문화중심도시 조성에 관한 조례」가 제정되어 있다. 그리고 동조례는 실시계획심의위원회, 시민사회협약의 체결을 위한 위원회 구성과 절차, 민자유치위원회의 구성 등이 주요한 내용을 이루고 있다. 그러나 이보다는 동법상의 시민사회협약(동법 제4조), 시민문화진흥(동법 제11조), 시민문화교육의 활성화(동법 제13조), 전문인력의 양성 등(동법 제14조)이 보다 활발히 실천될 수 있도록 조례에 보다 상세히 규정하고 구체적인 프로그램을 마련하는 것이 중요하다고 본다.

3. 제주특별자치도법

(1) 성격 및 주요 내용

1) 성격

『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』(이하 ‘제주특별자치도법’)¹³⁰⁾은 “종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로” 제정되었다(동법 제1조).¹³¹⁾ 이 법에서는 제13장에서 “국제자유도시의 여건조성”을 위해 “제3절 관광 및 향토문화의 진흥”을 두고 있어 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 근거 조항들을 갖고 있다.

2) 주요 내용

이 법률 가운데 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 근거가 되는 조항들은 다음과 같다.

첫째, 향토문화예술의 진흥을 위한 규정을 두고 있다(동법 제179조). 도지사는 주민생활의 질적 향상과 전통문화예술을 계승하고 향토문화를 발전시키기 위하여 중·장기 향토문화예술진흥계획을 수립·시행하여야 한다.¹³²⁾

130) [제정 2006.2.21 법률 제7849호]

131) 윤양수, “제주특별자치도법에 관한 소고”, □□法과 政策□□ 제13집 제1호, 제주대학교 사회과학연구소, 2007. 2, 239-275쪽; 윤양수, “제주특별자치도, 정책·입법 평가”, □□토지공법연구□□제35집, 한국토지공법학회, 2007년 2월, 41-70쪽; 박영욱, □□쟁점으로 보는 제주특별자치도법□□, 파주: 한국학술정보, 2008.

132) 동계획에는 향토문화예술진흥에 관한 기본시책 및 계획, 전통문화예술의 전승계

둘째, 향토문화관광지구의 지정 등에 관한 규정을 두고 있다(동법 제 180조). 도지사는 향토문화의 발굴·유지·보존 및 계승·발전과 관광진흥을 위하여 필요한 경우 도조례가 정하는 바에 따라 향토문화관광지구를 지정·육성할 수 있다. 이 경우 도지사는 향토문화관광지구의 개발에 필요한 경비의 일부 보조 또는 지구조성을 위한 도로·용수시설·하수시설·통신 및 에너지 공급시설 등 기반시설을 지원할 수 있다.

셋째, 영상산업진흥지구의 지정 등에 관한 규정을 두고 있다(동법 제181조).

넷째, 도시의 경관을 이루는 각종 법률을 도조례로 정하거나 중앙정부의 권한을 도지사의 권한으로 하는 특례를 두고 있다. 제250조에서는 옥외광고물 등의 관리에 관한 특례를 두고 있고, 제251조에서는 도로관리 등에 관한 특례, 제252조에서는 도시개발에 관한 특례, 제253조에서는 택지개발에 관한 특례, 제253조의2에서는 도시 및 주거환경정비에 관한 특례, 제255조에서는 공원녹지기본계획 수립에 관한 특례, 제256조에서는 도시경관의 관리에 관한 특례를 두고 있다.¹³³⁾

(2) 법률의 정비 방향

제주특별자치도법의 주요 내용은 고도의 자치권을 보장하는 것이고, 이 가운데 지역문화의 육성이나 경관 등 공간문화의 육성을 위한 규정들에 관해서는 재정비되어야 할 만한 것이 거의 없다. 따라서 앞으

발에 관한 사항, 향토문화예술단체의 지원에 관한 사항, 문화예술활동 및 문화산업 육성지원에 관한 사항, 문화예술 관련시설의 확충 및 정비에 관한 사항, 문화예술의 교류증진 및 세계화에 관한 사항, 그 밖에 향토문화예술의 진흥에 필요한 사항 등이 포함된다(제179조 제2항 참조).

133) 예컨대 제256조 (도시경관의 관리에 관한 특례) ①도지사는 제주자치도의 지리적 특수성과 특유의 생활 형태 및 정주 환경을 고려하여 지역별로 특색 있는 경관을 조성하고, 이를 관광자원으로 활용할 수 있도록 경관관리계획을 수립·시행할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 경관관리계획의 수립·시행 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.

로 제주특별자치도의 각 지역, 혹은 도시의 문화발전은 자치입법과 각종 계획, 프로그램에 따라 결정될 수 있게 되었다. 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 전문가 양성과 재원 확보, 그리고 계획 참여자들의 문화적 안목이 중요하게 되었다고 할 수 있다. 제주특별자치도가 도시문화를 더욱 풍성하게 하고 그것이 창조적인 도시 형성으로 이어질 경우, 다른 시도에서도 자치단체가 중심이 되는 도시발전의 모델이 될 수 있을 것이라 기대된다.

Ⅲ. 도시문화콘텐츠로서의 지역문화 관련 법제

1. 문화·예술

(1) 문화예술진흥법

1) 성격: 도시문화콘텐츠 활성화의 기본법

이 법의 목적은 “문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로” 하는데(동법 제1조), 문화예술의 범위는 문학, 미술(응용미술을 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판을 포함한다(동법 제2조).

문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다(동법 제3조 제1항). 지방문화예술 진흥에 관한 중요 시책 및 사업을 심의하고 지원하기 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방문화예술위원회를 둘 수 있다(동법 제4조). 따라서 문화예술진흥법은 각 지역의 도시문화콘텐츠의 활성화를 지원하는 기본적인 법률이 된다. 한편 각 지방자치단체에서는 『문화예술진흥에 관한 조례』를 두고 있다.

2) 문화예술공간의 설치

도시문화콘텐츠로서 문화예술은 일정한 공간에서 창조되는 것이기 때문에 이러한 활동을 펼칠 수 있는 공간을 마련하여 주는 것이 필수적이다. 동법에서 이와 관련한 규정들을 두고 있다. 우선 문화예술 공간의 설치를 권장하고 있다(제5조). 이는 문화예술 활동을 진흥시키고 국민의 문화 향수 기회를 확대하기 위한 것이다. 아울러 문화시설의 전문적 운영에 필요한 기획·관리 전문인력의 양성에 관한 규정을 두고 있다(동법 제6조). 다음으로 문화지구 지정에 관한 규정을 두고 있다(동법 제8조). 즉 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역, 즉 ① 문화시설과 민속 공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설(“문화시설등”)이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, ② 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역, ③ 그 밖에 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로 대통령령으로 정하는 지역을 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따라 조례에 의하여 문화지구로 지정할 수 있다. 문화지구 내 문화시설 등에 대하여는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 조세와 부담금을 감면할 수 있다. 서울특별시에서는 인사동이 문화지구로 지정되어 있으며, 이와 관련하여 『서울특별시종로구문화지구육성기금설치및운용조례』(제정 2002. 12. 31. 조례 제0531호)가 제정되어 있다.¹³⁴⁾

3) 미술장식품 설치

도시문화콘텐츠의 활성화를 위하여 건축물에 대한 미술장식 제도를 두었다(동법 제9조). 이 제도는 도시문화환경 개선과 문화예술진흥을 위해 일정 규모 이상의 건축물을 건축할 때 건축 비용의 일정 비율에

¹³⁴⁾ 유사한 취지에서 전주시에서는 『전주시 한옥보전지원조례』가 제정되어 있다.

해당하는 금액을 회화·조각·공예 등 미술장식에 사용하도록 한 것이다. 이 조항은 1982년에 권장사항으로 근거 조항이 마련되어 1995년 의무사항으로 제도화 되었고 이후 지방자치단체의 조례들이 제정되면서 보편화되었다.¹³⁵⁾ 이 제도를 통해 주민들이 거리에서 미술품을 감상할 수 있는 기회가 확대되었고, 도시공간을 문화적으로 고양하는데 일정한 기여를 했다고 생각된다. 그러나 2000년 1월 12일 법률 06132호에 의해 규제정비계획에 따라 기준을 완화되었고 현재에는 대략 건축비용의 0.1-0.7%에 불과하다.¹³⁶⁾ 이것은 설치 근거 규정을 단순히 과도한 규제로 이해한 탓인데, 이러한 태도는 외국의 사례에 비추어 도시문화의 형성에 대한 몰이해라고 할 수 있다. 한편 미술장식품 선정에 있어 편파성 문제가 제기되거나 민주적인 절차를 밟지 않아 투명성에 적지 않은 문제를 야기하기도 하였다.

4) 예술활동과 예술가 지원

문화예술진흥법에는 전문예술법인 또는 전문예술단체를 지정하여 육성할 수 있는 근거를 두고 있다(동법 제7조). 이에 따라 지정된 전문예술법인은 『기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률』에도 불구하고 기부금품을 모집할 수 있다. 지방자치단체는 문화예술진흥조례를 통해 해당 지역에 거주하거나 창작활동을 하는 예술인에게 특별한 지원을 할 수 있다.

5) 예술교육과 주민의 문화활동 지원

문화예술진흥법 상에서는 국민이 높은 문화예술을 누릴 수 있도록 문화예술을 보급하기 위하여, 문화강좌 설치 기관 또는 단체를 지정

135) 예: 『전주시문화예술공간및미술장식품설치에관한조례』, 『창원시 문화예술 공간 및 미술 장식품의 설치조례』, 그 외 제주시, 군산시, 나주시, 여주시, 부안군 등.

136) “문화예술진흥법 제9조 (건축물에 대한 미술장식) ①대통령령으로 정하는 종류 또는 규모 이상의 건축물을 건축하려는 자는 건축 비용의 일정 비율에 해당하는 금액을 회화·조각·공예 등 미술장식에 사용하여야 한다. ②제1항에 따른 미술장식에 사용하는 금액은 건축비용의 100분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정한다.”

할 수 있고 경비를 지원할 수 있도록 하였다(제12조 참조). 또한 학교 및 직장의 학생·직원, 그 밖의 종업원의 정서와 교양을 높이기 위하여 학교 및 직장에 학생·직원, 그 밖의 종업원으로 구성된 문화예술 활동 단체를 하나 이상 두도록 권장하여야 하며, 그 단체를 육성하기 위하여 그 활동비의 일부를 지원할 수 있도록 하였다(제13조).

(2) 문화예술진흥법의 정비 방향

첫째, 문화예술진흥법의 목적이 “전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로” 하고 있기 때문에 문화적 다양성을 기반으로 새로운 시대에 걸맞은 문화창조나 지역 실정에 맞는 다양한 문화의 형성, 생활 문화의 조성에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 문화예술진흥법은 전문개정할 경우 목적을 개정할 필요가 있다.¹³⁷⁾

현행 문화예술진흥기본법	문화기본법 제정안
<p>제 1 조(목적) 이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 문화에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고, 문화정책의 기본이 되는 사항을 정하여 문화의 다양성·창의성·자율성 및 정체성을 보장함과 아울러 국민의 문화적 생활의 향유기회를 제고함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 문화국가의 실현에 이바지함을 목적으로 한다.</p>

137) 문화예술진흥법의 개정 방향에 관해서는 문화기본법의 제정 등이 논의되고 있다. 이에 관해서는 김세훈·박영정·정정숙·허은영, □□문화분야 법제 정비 방향 연구□□, 한국문화관광연구원, 2007 참조.

둘째, 문화적 공간 조성에 있어 도시계획관련 법률들과 조화를 이루어야 한다. 문화예술공간의 설치에 관한 조항은 주민들이 실제로 친밀하게 이용하는 곳까지 포괄할 수 있도록 그 유형을 다양화하고, 도시계획 관련법 개정을 통해 이를 반영하여야 한다.

셋째, 민간 영역을 규제하기보다 공적 영역이 문화적 공간을 창출할 수 있도록 해야 한다. 특히 학교나 주민자치센터 등의 건물이 문화적으로 리모델링 되도록 근거 조항을 신설해야 한다. 이들 건물이 반드시 예술적이어야 한다는 의미가 아니라, 문화적이고 민주적이며 참여적이며 공동체적인 건물이 될 수 있도록 유도되어야 할 것이다. 민간 영역을 규제하기에 앞서 공적 기관들을 중심으로 공공미술의 활성화 등이 필요하다. 제9조 미술물의 건축장식은 공공기관에서는 의무화하고, 민간 영역은 인센티브 제도를 활용하여 유도하여야 한다. 이때 미술물의 건축장식은 투명한 절차를 통해서 할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 문화복지에 관한 규정이 신설되어야 한다. 이때 문화 정보의 제공에 관한 내용이 함께 법제화된다면 바람직할 것이다. 문화복지에 관한 내용은 현행 문화예술진흥법 상에 별개의 장을 신설하여도 되고, 문화예술진흥법이 문화기본법으로 전환된다면, 별도의 법률로 제정하여도 좋을 것이다. 별도의 법률로 제정될 경우 문화복지는 지역 주민의 문화 향수에 관한 구체적 내용들을 규정할 수 있을 것이다.

다섯째, 지역 중심의 문화예술 활동의 지원(예: 지역 대학의 인적 자원 활용) 등은 구체적 내용으로 규정되거나 조례로 제정될 필요가 있다. 도시문화콘텐츠 활성화를 위하여는 특히 현행 문화예술진흥법 제13조(학교 등의 문화예술 진흥)와 같은 조항이 정책적으로 보다 활용될 필요가 크다고 본다.

2. 축제(페스티벌)

(1) 축제의 가치 및 지원의 필요성

축제(페스티벌)는 지역 정체성을 표현하는데 가장 중요한 역할을 한다.¹³⁸⁾ 지역 축제는 그 지역의 역사성, 정체성을 반영하고 지역을 중심으로 이루어지면서 지역민이 참여하여 지역에 대한 소속감, 정체성을 고양시킨다. 또한 지역축제가 관광과 연결될 경우 지역 경제의 활성화의 계기가 된다. 최근의 각 지방자치단체는 지역 축제를 지역 발전의 원동력으로 삼고자 축제에 대한 지원을 아끼지 않고 있다.

문화체육관광부에서 지난 10년 이상 지역 축제를 지원하여 2006년 현재 지역 축제의 수는 1,176개로 집계되고 있고, 그 종류도 예술문화 축제, 전통민속축제, 관광문화축제, 관광특산축제 등 매우 다양하다.¹³⁹⁾ 축제는 해당 지역의 주민들 간의 공감대를 형성시키고 지역성에 대한 재인식의 계기가 된다. 또한 여가활용의 기회를 제공함으로써 시민의 문화향유권에 기여할 수 있으며, 지역공동체 의식과 문화공동체 의식을 함양시키는 등의 역할을 담당한다.¹⁴⁰⁾

그러나 우리나라 축제의 경우 아직까지 예산의 중앙지원 혹은 재정 지원 미비, 축제의 관광 측면 강조, 이벤트성 혹은 정치적 성격의 강조, 특색 없는 축제의 남발 등이 문제점으로 지적되고 있다. 여기에는 축제의 본래 의미를 무시한 중앙정부와 지방정부 간의 업무의 중복과 법제의 미비도 하나의 원인이 된다고 할 수 있다.¹⁴¹⁾

138) 예: 하이서울페스티벌 <http://www3.hiseoulfest.org/>, 보령머드축제 <http://www.mudfestival.or.kr/> 부산국제영화제 <http://www.piff.org/> 2008 함평세계나비곤충엑스포 <http://www.hampyeongexpo.org/>, 안동민속축제, 강릉단오제 <http://www.danojefestival.or.kr/>

139) 문화관광부·한국문화관광정책연구원, □□한국 지역축제 조사평가 및 개선방안 연구□□, 문화관광부, 2006, 41쪽 이하; 류정아, □□지역축제 평가 및 지원체계 연구□□, 한국문화관광연구원, 2007, 3쪽 이하 참조.

140) 류정아, 앞의 책, 17-19쪽.

141) 문화관광부, □□문화관광축제 변화와 성과□□, 문화관광부, 2006 참조.

(2) 축제 지원 법률의 문제점

문화체육관광부는 축제에 대한 예산지원을 하고 있지만, 축제를 지원할 수 있는 법적 근거가 분명한 것은 아니다. 『관광진흥법』에서는 문화체육관광부장관 및 지방자치단체의 장이 관광객의 유치 등을 위하여 “관광상품의 개발에 관한 사업”을 추진할 수 있도록 하고(동법 제 46조 제4항 제3호), 이를 위하여 보조금을 지급할 수 있도록 하였다(동법 제71조). 한편 『관광진흥개발기금법』은 “관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화 수입의 증대에 이바지하기 위하여 관광진흥개발기금을 설치하는 것을 목적으로”하는 법률로서, 이 법에 의해 관광진흥개발기금이 설치되어 있다(동법 제1조 및 제2조). 기금의 용도 가운데에는 “관광상품 개발 및 지원사업”이 규정되어 있는데, 이것이 지역 축제를 재정적으로 지원하는 근거가 된다(동법 제5조 제3항 제5호). 그런데 2004년부터는 축제에 대한 재정지원이 ‘관광진흥개발기금’으로 이루어지고 있으므로 『관광진흥개발기금법』에 근거하여 지원이 이루어지고 있다고 할 수 있다.¹⁴²⁾ 이러한 지원 근거가 축제에 대한 지원을 위한 일반적 법적 근거가 없는 상황에서 불가피한 것이라고 할 수 있겠지만, 축제의 기능이 관광에만 그치는 것은 아니므로 관광진흥개발기금으로 지원이 이루어지는 것은 문제가 전혀 없는 것은 아니다.¹⁴³⁾

142) 류정아, 앞의 책, 28쪽.

143) 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법』 제5조 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획의 수립에서는 “농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항”을 포함하고 있는데, 이 규정을 통해 지원할 수 있는 근거를 마련할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에도 축제의 본질에 적합하다고 보기에는 힘들다.

(3) 축제 지원 조례

1) 서 설

이에 비해 각 지방에서는 정책적으로 축제를 지원하는 조례를 제정하여 왔다. 조례의 규정 유형은 문화예술과 함께 축제 지원을 규정하는 유형, 축제 자체를 규정하는 유형, 축제위원회를 구성하도록 하는 유형 등으로 구분된다고 할 수 있다. 다만 그 내용에 있어서는 크게 다르지 않다. 즉 위원회 구성, 예산 범위 내 지원 등이 규정되어 있다. 대표적으로는 「서울특별시 문화예술축제의 육성에 관한 조례」, 「부천시 축제위원회 설치 및 운영 조례」, 「강릉시지역축제발전위원회 조례」 등과 같이 일반조례가 대부분 제정되어 있지만, 특정 축제를 지원하기 위한 조례를 제정한 경우도 있다. 이에 대해서는 아래에서 설명하기로 한다.¹⁴⁴⁾

2) 부산국제영화제

「부산광역시 영화·영상진흥기금 설치 및 운용 조례」는 “영화·영상산업의 진흥을 도모하기 위하여 부산광역시영화·영상진흥기금을 설치하고, 이를 효율적으로 관리·운용하는데 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있다. 이 조례에 의해 조성된 기금의 용도는 “1. 부산지역에서 개최되는 국제영화제 관련 사업 2. 부산지역 영화제작 및 촬영유치 활동을 위한 지원사업 3. 영상산업 육성에 관한 사업 4. 기타 시장이 영화·영상산업 진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사업”이다(제4조). 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의위원회를 두는데, 위원장은 행정부시장이 된다(제6조).

144) 그 밖의 예: 「이천시 도자기축제추진위원회 조례」, 「재단법인 함평 세계 나비·곤충엑스포 조직위원회 설립 및 지원 조례」(제정 2005. 4. 26 조례 제1795호), 「함평군 세계나비·곤충엑스포공원 관리 및 운영 조례안」(제정 2008. 09. 06 조례 제1913호)

3) 『통영시 재단법인 통영국제음악제 지원조례』

통영시의 통영국제음악제의 경우 「통영시 재단법인 통영국제음악제 지원조례」를 두고 있다. 이 조례 목적에 있어 “윤이상 선생의 음악세계를 기리기 위해 개최되는 통영국제음악제의 준비와 운영을 위하여 설립된 재단법인 통영국제음악제를 지원함으로써 통영국제음악제의 성공적인 개최를 도모하여 국제적 위상제고와 향토문화예술진흥에 이바지함”을 규정하면서, 통영시의 재단에 대한 행정적, 재정적인 협조와 지원(제2조), 출자, 보조금의 교부, 시유재산의 사용허가, 공무원의 파견, 사업계획서 및 정산보고서의 제출 등을 규정하였다. 민간 중심이라는 점에서 평가할 만하다.

(4) 축제 관련 법제의 정비 방향

첫째, 우선 법률에 지역축제의 지원에 관한 분명한 근거 규정을 마련하여야 한다. 이 때 지역축제를 관광과 연계하는 것은 축제의 본질에 비추어 무리라고 하겠다. 또한 지역축제의 본래 의미에 맞게 지역 특성에 맞는 축제를 개발하고 지속하기 위해서는, 발전 초기 중앙정부에서 지원하고 평가하는 체제가 필요하겠으나, 중앙정부가 지원하는 범위가 어디까지이어야 하는지는 축제의 정착에 따라 진지하게 고민되어야 할 부분이다. 원칙적으로 중앙정부의 지원은 축제의 모델을 개발하고 널리 알리는데 머물러야 할 것이다. 재정이 지역에 따라 편파적으로 지원되지 않도록 각 지역의 대표적인 축제를 지원하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

둘째, 지역주민 참여를 우선 확대시킬 수 있는 제도·정책이 필요하고, 부수적으로 관광과 연결될 수 있는 부분에 노력을 기울여야 할 것이다. 축제의 지원 초기에는 지방자치단체가 직접 개입할 수 있지만, 축제가 정착된 이후에는 재단법인 설립 등을 통하여 자치단체의

개입을 최소화하고 지역 사회가 축제를 운영할 수 있는 기반을 조성해 주는 것이 필요하다.

셋째, 축제의 내용이 도시계획 또는 행위제한과 관련된 경우도 있을 수 있다. 이 경우 도시계획이 축제의 장(공간)을 마련해 주어야 하고, 주민들의 삶이 필요 이상으로 제약되지 않도록 유의해야 한다.

3. 문화 관련 기관 및 시설 지원

(1) 현 황

문화시설이란 공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설을 말한다(문화예술진흥법 제2조 제3호). 국가와 지방자치단체는 문화예술 활동을 진흥시키고 국민의 문화 향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 설치하고 그 문화시설이 이용되도록 시책을 강구하여야 한다(동법 제5조).¹⁴⁵⁾ 문화시설의 종류에는 공연시설(공연장, 영화상영관, 야외음악당), 전시시설(박물관, 미술관, 화랑, 조각공원), 도서시설(도서관, 문고), 지역문화복지시설, 문화보급 전수시설 등이 있다(동법 시행령 제1조의 2 참조).

현재 우리나라는 양적인 면에서는 과거보다 상당히 확충되었다고 할 수 있다. 그러나 문화 관련 시설의 건립 자체만으로 도시문화콘텐츠가 활성화될 수는 없다. 지역의 현실을 고려하지 않고 양적으로만 증가한 측면도 있고, 시설 건립 이후 프로그램 개발이나, 인력, 예산 등의 부족으로 운영이 부실해지는 경우가 없지 않다. 이러한 현상은 문화시설의 확충이 문화적 관점에서 진행되었다기보다 정치적인 측면에서 진행되었기 때문이라고 할 수 있다.

145) 예컨대 최근 안산 문화예술의 전당, 고양 덕양 어울림 누리, 고양 일산아람누리, 광주 국립아시아문화전당(2010), 성남, 통영 등 주요 도시에서 복합문화공간이 건립되었거나 건립될 예정이다.

한국의 지역문화의 특성을 바르게 이해한다면, 문화관련 시설보다 시설을 채울 수 있는 도시문화콘텐츠를 우선 육성하는 정책이 필요하다고 본다. 통영 윤이상 음악제의 성공에서 볼 수 있듯이, 통영의 경우 문화 시설을 전제로 축제가 형성된 것은 아니라 콘텐츠가 어느 정도 형성된 이후 시설이 들어선 것이었다. 그렇다면, 문화관련시설 지원을 위한 제도 설계에 있어서는, 반드시 지역의 문화자원을 고려해야 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서는 각 지역문화활동의 질적 제고를 위한 노력이 전제되어야 할 것이고, 민주적인 의견 수렴 과정을 거치는 것이 성공을 좌우할 수 있다고 본다.

(2) 관련 법제

지역의 문화시설을 진흥하기 위한 법률들에는 문화예술진흥법 상의 “문화예술 공간의 설치”에 관한 규정 외에도, 『박물관 및 미술관 진흥법』, 『도서관법』, 『지방문화원진흥법』, 『청소년활동진흥법』 등이 있다. 『지방자치법』 제9조 (지방자치단체의 사무범위)에서는 지방자치단체의 사무 가운데 “교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무”를 두고 있다.¹⁴⁶⁾

그리고 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제2조의 기반시설 가운데, ‘공공·문화체육시설’은 학교·운동장·공공청사·문화시설·

146) 지방자치법 제9조 (지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. (1-4호 생략)

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥

마. 지방문화·예술단체의 육성 (제6호 이하 생략)

체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소
년수련시설 등을 말한다.

(3) 관련 조례

문화시설 설치 및 운영에 관한 조례, 미술관운영조례, 박물관 운영
조례, 문예회관 설치조례(또는 사용조례) 등이 있는데, 이들 조례들은
대부분 운영위원회, 관람료, 자료 대출 등에 관한 규정 등에 관한 규
정들로 되어 있다.

그리고 문화예술단체와 예술인들을 지원하기 위한 조례로는 문화예
술진흥조례, 문화예술 단체설치 및 운영 조례, 합창단 운영조례, 시립
예술단 설치 조례 등이 있다.

(4) 평 가

문화시설은 주민의 ‘문화적 권리’를 보장하고 증진하는 중요한 시설
이며, 문화의 공공성을 확대하고 지역문화를 육성하는 중요한 거점이
 된다. 그러나 우리나라의 문화시설은 양적 팽창에 집중한 나머지, 중
 양(서울) 중심, 공급자 중심, 시설 중심, 이른바 고급 예술 중심으로
 발전되어 왔음을 부인할 수 없다. 따라서 이제는 문화·예술 공연시
 설을 문화를 쉽게 향유할 수 있는 도시문화콘텐츠로 활용할 수 있는
 문화법제 및 문화정책이 필요하다. 이렇게 될 경우 문화시설을 거점
 으로 문화도시의 환경이 조성될 수 있을 것이다.¹⁴⁷⁾

이를 위하여 첫째, 문화관련 기관과 시설은 그 자체로서 문화가 완
 성된 것이 아니라 그 곳에서 이루어지는 문화가 공급자와 수요자가
 함께 공유하고 소통의 장소가 되어야 한다. 그리고 문화적 소통의 수
 단은 바로 도시문화콘텐츠, 특히 지역문화가 될 것이다. 문화시설의

147) 김종한, “서울시 문화예술공연시설 운영활성화 방안 연구”, □□서울도시연구□□제3
 권 제1호(서울시정개발연구원, 2002. 3), 53-68쪽 참조.

활용을 보다 적극적으로 개방하고, 지역 대학과 지역에 거주하는 예술인들이 활용할 수 있도록 해야 한다(동법 제7조 제3항 참조).

둘째, 도시계획 관련 법제에서 문화적 시각을 도입하거나 문화계획 등을 통하여 문화시설에의 접근성, 외부와의 연결성, 공개성 등 주변 지역과의 공간구조 배치 등에 있어서 문화적 요소를 고려할 수 있도록 제도화해야 한다.

셋째, 문화시설이 단지 공연을 제공하는 곳으로 뿐만 아니라 창작의 중심이 될 수 있도록 상주 연주단체나 예술인들을 함께 육성해야 할 것이다. 즉 문화시설 자체보다 문화시설 안에서 향유될 수 있는 문화 콘텐츠를 지원할 수 있는 법제가 필요하다. 특히 각 지방의 조례는 이러한 점을 고려해야 한다.

넷째, 문화시설을 활용한 지역주민의 문화복지제도의 확충이 필요하다. 문화시설과 문화예술 단체에 관한 지원 조례가 대부분인 반면에 문화복지에 관한 조례는 거의 없는 상황이다. 각 지역의 문화적 특성을 반영한 문화복지에 관한 조례 제정이 시급하다. 이러한 조례는 문화복지에 관한 법률이 없더라도 가능한 것이다.

제안 16

- (1) 도시민의 문화적 삶의 질을 향상하기 위하여 문화복지에 관한 법률 또는 조례의 제정이 시급하다.
- (2) 문화시설의 의미와 범주는 도시민의 문화수요에 맞게 확대되고 다양화되어야 한다.
- (3) 대학의 문화예술과 문화시설은 지역 주민과 소통되어야 발전할 수 있고 지역 문화발전에 기여할 수 있다. 이를 뒷받침하기 위한 조례의 정비가 필요하다.

4. 문화재

(1) 서설: 도시문화콘텐츠로서의 활용 요소

문화재는 전통적인 지역문화로 인식되어 왔지만, 이를 도시문화콘텐츠로서 활용하는 측면은 부족하였다고 할 수 있다. 즉 문화재 자체의 보존에만 힘쓰고 있어 교육 또는 관광자원으로만 인식하였을 뿐 주민들의 문화향유의 대상으로 생각하지는 않았던 것이다. 그리고 문화재를 점으로서 보호하는 데에만 치중한 나머지 다른 지역문화 혹은 공간문화와의 조화로운 발전에 기여하지 못하였다고 할 수 있다.

(2) 관련 법률 및 조례

문화재와 관련해서는 문화재보호법이 기본법을 이루고 있고, 문화재보호법에서 문화재의 유형, 지정, 보존 및 관리, 수리, 행위제한, 문화재위원회 등에 관하여 규정하고 있다. 문화재 행정에 관해서는 문화재청이 중심을 이루고 있지만, 문화체육관광부(국립중앙박물관 등 포함), 교육과학기술부, 각 지방자치단체에 업무가 분산되어 있다. 그러나 각 지방자치단체의 경우 재원과 전문 인력이 부족하고, 문화재청은 기본적인 계획 수립과 지침만 마련할 뿐 실제적인 집행 기능이 없어 문화재의 보호에 여러 가지 문제를 야기하고 있다. 이러한 상황은 문화재를 문화콘텐츠로 활용할 수 있는 전제조건이 매우 미약하다는 것을 의미한다.

한편 각 지역에서는 문화재보호조례, 문화재위원회조례, 문화재보호자문위원회 설치 및 운영 조례, 향토문화재보호조례, 무형문화재 보존 및 지원 조례, 문화재관람료징수조례 등이 제정되어 있다.¹⁴⁸⁾ 그런데

148) 안동시 도산서원 관람료징수조례, 안동시안동하회마을관람료징수조례는 있지만 이들을 보존하고 활용하기 위한 지원 조례는 없는 것으로 보인다.

문화재 관련 조례는 문화재보호법의 영향으로 문화재위원회, 문화재의 지정, 문화재의 보존·관리, 무형문화재의 전승, 문화재 조사 등에 관한 규정이 대부분이다. 문화재는 도시문화콘텐츠의 중요한 대상임에도 불구하고 재정의 지원이나 인적 자원은 매우 열악한 상황이다.

(3) 평 가

문화재는 관광 자원보다 문화 자원으로 인식해야 한다. 따라서 보존을 중심으로 하되 보존을 전제로 한 문화향유의 실질화도 고려하여야 한다. 이 문제는 단순히 문화재를 어떻게 활용할 것인지의 문제에 머무는 것이 아니라, 문화재 행정 전반의 체제를 개혁하고 재원을 확보하여 전문가를 양성하고, 각 지역의 문화재 현실에 맞게 문화재를 도시문화콘텐츠로 활용하는 방안을 연구하는 것에서부터 시작하여야 한다. 그러나 문화재보호법상에 문화재를 활용한 문화콘텐츠 육성이나 문화재의 활용에 관한 규정을 두기는 어렵다고 본다.

일본 문화재보호법의 경우 “지역에 있어서 사람들의 생활 또는 생업 및 해당 지역의 풍토에 의하고 형성된 경관지로 우리나라만의 생활 또는 생업의 이해를 위해 빼놓을 수 없는 것”을 ‘문화적 경관’이라고 하고, “주위의 환경과 일체를 하고 역사적 풍치를 형성하고 있는 전통적인 건축물군으로 가치가 비싼 것”을 ‘전통적 건축물군’이라고 하는데, 우리나라에도 이러한 규정을 도입할 필요가 있다.

한편 문화재가 많은 지역은 일반적으로 산업이 발전하기 어려우므로, 그 지역에 맞게 문화콘텐츠 산업이 발전할 수 있도록 지원하는 정책을 마련해야 할 것이다. 문화재활용에 관한 내용도 문화재 보존의 새로운 기술들이 많이 소개되고 있으므로 보다 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 정책을 개발하는 것이 요구된다. 물론 문화재의 원상보존이 중요하겠지만, 정보의 제공이라든가 문화재 관련 상품의 개발이라든가 여러 가지 활용의 방법들을 생각해 볼 수 있을 것이다.

IV. 도시문화콘텐츠로서의 공간문화 관련 법제

1. 문화적 공간 조성을 위한 도시계획

(1) 국토기본법

『국토기본법』은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 제정된 것이다(제1조).¹⁴⁹⁾ 그러나 국토기본법은 도시문화콘텐츠를 활성화하기 위하여서는 다음과 같은 점에서 보완이 필요하다.

첫째, 『국토계획법』의 총칙에는 목적, 국토관리의 기본이념, 국토의 균형있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성, 환경친화적 국토관리에 대해 규정하고 있는데(제1조-제5조 참조), 이 조항들은 ‘발전’, ‘경쟁력’, ‘지속 가능한 개발’을 강조한 나머지 주민의 삶이 인간의 존엄성을 존중해야 하는 점을 간과하고 있고 문화라는 관점은 전혀 언급하고 있지 않다는 점에서 문제가 있다고 본다.

둘째, 국토계획에는 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분되어 있는데, 국토계획 가운데 문화 부분에 관하여 계획을 수립할 수 있는 경우는 다음과 같다.

우선 ① 도종합계획은 시행령에 “문화·관광기반의 조성에 관한 사항”을 포함시키도록 하고 있다(동법 제13조 제1항 제7호 및 동법 시행령 제5조 제2항 제2호). 그리고 ② 시군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이

149) 국토기본법은 (구) 국토건설종합계획법을 폐지하고 이를 보완·발전시키고자 제정한 것이다(제정 2002. 2. 4 법률 제6654호).

용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수립되는 도시계획을 말한다(법 제6조). ③ 지역계획 가운데 “특정지역개발계획”을 세울 수 있는데(동법 제16조 제3호), 이는 특정한 지역을 대상으로 경제·사회·문화·관광 등을 전략적으로 발전시키기 위하여 수립하는 개발계획이다.

그러나 이 조항들은 다분히 문화와 관광이 동렬의 수준에서 검토되어 지역 경제발전 등의 기반 조성에 관한 것을 염두에 둔 것으로 보이고, 도시문화콘텐츠로서 공간문화에 대한 인식을 하고 있는 것으로는 보이지 않는다. 따라서 시민이 일상생활을 하는 도시공간이 인간을 우선 배려하는 문화적·친환경적 공간이 될 수 있도록 근거 조항을 신설할 필요가 있다. 시민들이 도시에 대한 새로운 요구를 반영할 수 있도록 기본 방향에 대한 재정립이 요구된다.

(2) 수도권정비계획법

『수도권정비계획법』은 수도권 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것이다. 동법은 우선 순위에 있어, 수도권의 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 도시계획, 그 밖의 다른 법령에 따른 토지 이용 계획 또는 개발 계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다. 다만, 수도권의 군사에 관한 사항에 대하여는 그러하지 아니하다(동법 제3조)

그러나 동법은 입법목적에 나타나고 있듯이 인구를 기준으로 한 계획이 중심으로 이루고 있다. 따라서 공간문화 조성에 대한 고려가 전혀 없다. 최근 도시문화에 대한 욕구는 수도권에서 가장 강하게 나타나고 있는 점에 비추어 보면, 이렇게 동법의 입법목적이 도시문화에

대한 고려는 포함하고 있지 않음으로 인해 문화와 전혀 관계없는 정비계획이 수립될 소지가 많다.

따라서 이 법의 정비사항으로는 다음과 같은 것을 제시할 수 있다. 첫째, 수도권정비계획의 수립(제4조)시 문화에 관한 사항을 포함하여 입안하도록 개정해야 한다. 둘째, 대규모개발사업에 대한 규제(제19조)에 있어 인구영향평가, 교통영향평가 및 환경영향평가 외에 ‘문화영향평가’를 도입할 필요가 있다(문화영향평가에 관하여는 제5장 I.에서 후술).

(3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

1) 서 설

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(이하 ‘국토계획법’)은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 제정된 것이다. 국토의 이용 및 관리의 기본원칙에 “주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상”과 “지역의 정체성과 문화유산의 보전”이 포함되어 있어 문화적 공간 형성에 대한 고려의 여지가 전혀 없는 것은 아니다(동법 제3조).

2) 광역도시계획

‘광역도시계획’이란 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다.¹⁵⁰⁾ 광역도시계획에는 ‘광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항’, ‘경관계획에 관한 사항’이 포함되어 있고(제12조 제1

150) 국토해양부장관은 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있다(동법 제10조 제1항)

향), 문화공간의 구성에 관한 직접적인 내용은 없다. 다만, 녹지관리체계와 경관계획에 문화와 관련된 내용을 함께 검토할 수 있을 것이고, 특히 문화벨트의 경우 광역도시계획에 포함시킬 수 있을 것이다.

3) 도시기본계획

‘도시기본계획’이란 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다. 도시기본계획에는 ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항 ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항 ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항 ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항 ⑥ 기반시설에 관한 사항 ⑦ 공원·녹지에 관한 사항 ⑧ 경관에 관한 사항 등의 사항에 대한 정책방향이 포함되어야 한다(동법 제19조). 따라서 도시기본계획에는 문화적 요소에 대한 고려가 많고 이를 통해 도시문화콘텐츠를 활성화할 수 있는 여러 계기를 마련할 수 있다. 도시기본계획 수립시 문화전문가의 참여가 요청된다.

4) 도시관리계획

‘도시관리계획’이란 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획을 말한다(동법 제2조). 도시관리계획단계에서는 문화지역, 문화지구, 문화구역 등 용도계획을 수립할 수 있고, 그에 따른 규제 내용을 결정할 수 있게 된다.

5) 지구단위계획

‘지구단위계획’이란 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여

수립하는 도시관리계획을 말한다. 지구단위계획에서는 용도지역 세분화에 따라 구역에 맞는 조성계획을 수립한다. 문화적 입장에서 미관의 개선과 환경 확보를 위해서는, 지구단위계획에 문화적 시각의 도입이 요청된다.

6) 평 가

국토계획법상 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획(용도지역·용도지구·용도구역, 도시계획시설, 지구단위계획) 등에서는 각각의 내용과 수준에 맞게 도시문화콘텐츠로서의 공간문화를 조성하는 계획을 수립할 수 있다. 다만, 외국의 사례에서도 알 수 있듯이 도시계획 단계에서 참가자들이 얼마나 문화적인 시각을 도시계획에 투영시킬 수 있는지가 도시문화를 형성하는데 크게 좌우한다고 할 수 있다.

(4) 도시재정비촉진을 위한 특별법

『도시재정비촉진을 위한 특별법』은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 제정된 것이다(제1조). 외국의 사례에서 알 수 있듯이 도시문화콘텐츠의 활성화나 문화도시의 육성은 이미 낙후된 기존의 도시를 대상으로 ‘도시재생’을 한 경우도 많으므로 동법은 이러한 경우에 비추어 의의가 있다고 본다.

그러나 일본의 『도시재생특별조치법』이 도시재생을 통한 경제발전을, 우리나라의 『도시재정비촉진을 위한 특별법』이 광역개발 또는 뉴타운 건설을 목적으로 하고 있기 때문에 차이가 많다. 또한 ‘재정비촉진계획’에는 “교육시설, 문화시설, 복지시설 등 기반시설 설치계획, 공원·녹지 및 환경보전계획, 교통계획, 경관계획” 등을 포함시키고 있

어(제9조 제1항) 문화시설에 관한 고려는 포함하고 있지만, 문화적 공간에 대한 시민들의 요구를 반영할 수 있는 기회가 마련되어 있다고 보기에는 어려움이 있다.¹⁵¹⁾

(5) 도시개발법

『도시개발법』은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 제정된 것이다. 도시개발사업이란 “도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.”

그러나 개발계획의 내용에 있어서는 문화에 대한 고려가 전혀 없고 시행령에서만 ‘문화재 보호계획’, ‘전시장·공연장 등의 문화시설계획’을 포함시키고 있다(동 시행령 제8조 참조). 최근의 도시문화에 대한 관심과 필요성에 비추어 본다면 시행령 상의 내용들을 법에 규정하는 것이 타당하다.

아울러 도시개발사업계획시 기초조사와 목표 설정, 주요 지표의 설정, 부문별 계획 단계에서부터 공간문화의 조성을 감안하여, 계획에 문화적 시각이 도입될 수 있도록 해야 한다.

(6) 도시 및 주거환경 정비법

『도시 및 주거환경 정비법』은 “도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로” 제정된 것이

151) 이 외에 이 법률의 한계에 대하여는 김종보, 앞의 글, 86-89쪽 참조.

다. 동법상의 정비사업에는 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업이 있다.¹⁵²⁾

도시·주거환경정비기본계획은 10년 단위로 수립하는데, “사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획”(제3조 제1항 제7호 참조), “역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획”(동법 시행령 제8조 제4호)을 포함하여야 한다. 각각의 사업계획에서 사업의 기본방향에 있어 공간문화의 조성을 고려하는 시각이 반영되어야 한다.

제안 17	<p>(1) 도시기본계획이나 도시개발에 있어 문화적 시각이 반영되어야 도시의 발전이 문화도시로 승화될 수 있다.</p> <p>(2) 도시계획 관련법 상에 문화적 요소의 고려를 강화할 필요가 있고 도시계획 입안시 문화관련 전문가들이 필수적으로 참가할 수 있도록 제도화하여야 한다.</p> <p>(3) 문화영향평가 제도를 도입하여 도시계획에 반영하여 문화적 공공성을 높여야 한다.</p> <p>(4) 공간문화의 형성은 공공공간(도로 등), 공원 및 녹지, 정부 청사, 상업건축물, 단독주택, 문화시설 등을 포함하여 도시 전체에 걸쳐 조화롭게 추진되어야 한다.</p>
-------	--

152) 동법 제2조 제2호에 의하면, ‘정비사업’이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시 기능을 회복하기 위하여 정비구역안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음 각목의 사업을 말한다. 다만, 다목의 경우에는 정비구역이 아닌 구역에서 시행하는 주택재건축 사업을 포함한다.

가. 주거환경개선사업 : 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

나. 주택재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

다. 주택재건축사업 : 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

라. 도시환경정비사업 : 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

2. 도시디자인(건축·거리조성 등)

(1) 건축기본법 및 건축법

건축법은 도시형성의 가장 주된 개발행위인 건축행위에 대한 법률이므로 건축법의 내용에 따라 도시의 형태가 상당히 달라진다고 할 수 있다. 우리나라는 「건축기본법」과 「건축법」을 두고 있다.

1) 건축기본법

「건축기본법」은 최근 건축물의 미적 요소 및 문화적 풍부함은 도시 이미지와 문화산업에도 큰 영향을 미쳐 궁극적으로 국가경쟁력이 된다는 인식이 확산되고 있으며 선진국에서는 이미 건축물과 주변공간의 조화, 도시경관의 고려를 공익으로 규정하고 환경과 문화에 있어 건축의 질의 중요성을 강조하는 각종 건축정책을 추진 중에 있는 것을 배경으로 제정된 것이다. 이에 따라 「건축기본법」은 “건축에 관한 국가 및 지방자치단체와 국민의 책무를 정하고 건축정책의 수립·시행 등을 규정하여 건축문화를 진흥함으로써 국민의 건전한 삶의 영위와 복리향상에 이바지함을 목적으로” 2007년 12월 21일 법률 제8783호로 제정되었다.

이 법률에 의하면 건축정책의 기본방향으로 ① 건축의 생활공간적 공공성 구현 ② 건축의 사회적 공공성 확보 ③ 건축의 문화적 공공성 실현을 규정하고 있다는 점에서 중요하다(동법 제7조 - 제9조). 국토해양부장관이 5년마다 건축정책기본계획을 수립하도록 하였고(제10조), 기본계획에는 “도시경관 향상을 위한 통합된 건축디자인에 관한 사항”이 함께 포함되어야 한다(제11조). 건축분야의 중요한 정책을 심의하고 관계 부처의 건축정책의 조정 및 그 밖에 이 법으로 정하는 사항을 시행하기 위하여 대통령 소속으로 국가건축정책위원회를 두도록 하였다

(제13조). 지역건축위원회(제18조)를 활용한다면 한 지역의 건축 문화를 획기적으로 개선할 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것이다.

특히 “건축문화의 증진”을 위하여 별도의 장을 두고 있어 그 내용이 주목된다(제20조-제24조). 여기서는 우선 건축물 및 공간환경의 개선과 건축문화 진흥을 위한 사업 등에 대하여 국고보조 등 재정지원을 할 수 있도록 하였다(제20조).

건축기본법
<p>제20조 (건축문화진흥을 위한 재정지원) 국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관 및 지식경제부 장관과 협의하여 건축물 및 공간환경의 개선과 건축문화의 진흥을 위해 다음 각 호의 사업에 대하여 국고보조 등 재정지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건축문화 관련 시설의 설립 및 운영 2. 출판·전시·축제 등 건축문화 관련 사업 3. 국민의 건축이해 증진을 위한 교육 4. 건축 관련 해외 진출 및 국제교류 5. 제21조에 따른 건축디자인 기준의 설정 6. 제22조에 따른 건축디자인 시범사업 7. 그 밖에 건축문화진흥을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

그리고 임의규정이지만 건축디자인 기준을 설정할 수 있는 근거를 두고 있다. 즉 국토해양부장관은 지식경제부 장관과 협의하여 건축디자인(공공공간을 제외한다)의 기준을 설정할 수 있고, 문화체육관광부장관 및 지식경제부 장관과 협의하여 공공공간의 건축디자인 기준을 설정할 수 있다(동법 제21조 제1항 및 제2항 참조).

건축기본법
<p>제21조 (건축디자인 기준의 설정) ① 국토해양부장관은 지식경제부 장관과 협의하여 건축디자인(공공공간을 제외한다)의 기준을 설정할 수 있다. ② 국토해양부장관은 문화체육관광부장관 및 지식경제부 장관과 협의하여</p>

공공공간의 건축디자인 기준을 설정할 수 있다.

- ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항의 기준의 범위 안에서 지역 내 건축디자인 기준을 따로 정할 수 있다.
- ④ 지방자치단체의 장은 건축물 및 공간환경 시설물의 소유자·관리자 및 공공기관의 장에게 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준에 따르도록 권장할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 건축디자인 기준 설정에 대하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 외에도 국가 및 지방자치단체는 공공의 이익을 증진하고 건축디자인의 경쟁력 강화를 위하여 건축디자인 시범사업을 지정하고 재정 지원 등을 통하여 지원할 수 있도록 하였고(동법 제22조), 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 건축 관련 민원, 인·허가 업무나 도시개발사업 등의 시행에 있어서 민간전문가를 채용하여 해당 업무의 일부를 진행·조정하게 할 수 있도록 하였다(동법 제23조).

2) 건축법

우리나라 『건축법』은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.¹⁵³⁾

우리나라 건축법에는 위험방지라는 경찰법적 요청과는 무관한 허가요건을 두고 있는데, 이는 건축법상 공간디자인을 염두에 둔 것이다.¹⁵⁴⁾

첫째, 개별적인 건축물마다 일정한 조경공간을 확보함으로써 도시에 일정한 비율의 녹지를 확보하도록 하였다

153) “건축물의 안전·기능 및 미관”이 명시된 것은 1991. 5. 31 전문개정시이고(법률 4381호), 여기에 다시 “환경”이 추가된 것은 2005. 5. 26 일부개정(법률 제7511호)에 서였다.

154) 김종보, □□건축행정법□□, 학우, 2005, 134-136쪽 참조.

건축법
<p>제42조 (대지의 조경) ① 면적이 200제곱미터 이상인 대지에 건축을 하는 건축주는 용도지역 및 건축물의 규모에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 따라 대지에 조경이나 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 조경이 필요하지 아니한 건축물로서 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여는 조경 등의 조치를 하지 아니할 수 있으며, 옥상 조경 등 대통령령으로 따로 기준을 정하는 경우에는 그 기준에 따른다.</p> <p>② 국토해양부장관은 식재 기준, 조경 시설물의 종류 및 설치방법, 옥상 조경의 방법 등 조경에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있다.</p>

둘째, 건축법에는 공개공지에 관한 조항이 있는데, 공개공지(公開空地)란 쾌적한 도시환경을 조성하기 위하여 건축물에 일반인이 사용할 수 있도록 휴식시설 등을 설치한 것을 말한다. 공개공지를 확보하는 이유도 도시미관을 향상시키고 일반 공중의 휴식공간 등을 확보하기 위한 것이다.

건축법
<p>제43조 (공개 공지 등의 확보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 환경을 쾌적하게 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도와 규모의 건축물은 일반이 사용할 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 따라 소규모 휴식시설 등의 공개 공지(공지: 공터) 또는 공개 공간을 설치하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일반주거지역, 준주거지역 2. 상업지역 3. 준공업지역 4. 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 도시화의 가능성이 크다고 인정하여 지정·공고하는 지역 <p>② 제1항에 따라 공개 공지나 공개 공간을 설치하는 경우에는 제55조, 제56조와 제60조를 대통령령으로 정하는 바에 따라 완화하여 적용할 수 있다.</p>

3) 한계 및 대안

우선 『건축법』 상의 조항에 대하여는 국토계획법적 허가요건들이므로 모두 국토계획법으로 이전되어야 한다는 견해가 있다.¹⁵⁵⁾ 그리고 공개공지가 설치되는 경우 건폐율, 용적률, 사선제한에 관한 건축허가요건이 완화될 수 있는데, 이러한 조항들에도 불구하고 실제 공개공지가 토지 소유자에 의해 일반 공중에 제한되는 경우가 있다(예: 주차장으로 활용하거나 입간판, 에어컨 실외기 설치, 담장 설치 등). 그러나 제 42조에 대하여는 벌칙조항이 있지만, 제43조에 대하여는 벌칙이나 과태료 조항이 없다. 따라서 공개공지가 사적인 용도로 사용되지 않도록 처벌규정을 강화할 필요가 있다. 예컨대, 공개공지 설치 대상 건축물에 일반인이 쉽게 접근할 수 있도록 ‘공개공지 표지판’ 설치를 의무화하고 이를 위반할 때는 과태료, 이행강제금 등을 부과하도록 해야 한다.

제안 18 공개공지가 소유자에 의해 일반 공중에 제한되는 경우 과태료 또는 이행강제금 등을 부과하도록 근거조항을 신설하여야 한다.

(2) 옥외광고물 등 관리법

1) 법률의 성격

옥외광고물은 도시 미관 형성에 중요한 부분을 담당하고 있다. 이를 위하여 『옥외광고물 등 관리법』은 옥외광고물의 질적 향상을 위한 기반을 조성하고, 옥외광고물의 설치·표시 등에 관한 사항을 정하여 미관풍치와 미풍양속을 유지하고 공중에 대한 피해를 방지하며 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성함을 목적으로 제정된 것이다(제1조).¹⁵⁶⁾

155) 김종보, 앞의 책, 136쪽.

156) 신정철, □□도시미관증진을 위한 가로간판 정비방안 연구□□, 국토연구원, 2002.

2) 주요 내용

2007년 12월 21일(공포) 개정된 법률에서는 동법의 성격에 있어 상당부분 전환을 가져왔다.

시·군·구의 행정 역량만으로 불법광고물을 정비하고 지역특성에 맞는 도시 미관을 조성하는데 한계가 있어 행정자치부장관은 옥외광고물의 질적 향상과 관련산업 진흥을 위한 종합계획을, 시·도지사는 광역단위의 지원계획을 마련토록 하는 등 광고물 정비를 위한 범국가적 추진체계를 구축하도록 하였다(안 제5조의2 신설).

옥외광고물 등 관리법
5조의2(국가와 시·도의 지원 및 시·군·자치구 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 광고물등의 질적 향상과 옥외광고산업의 진흥을 도모하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

옥외광고 관련 주요정책의 수립과 제도개선, 옥외광고물 정비 및 관련산업의 진흥, 주민참여 활성화 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 학계, 시민단체, 공무원 등 전문가로 구성된 옥외광고정책위원회를 두도록 하였다(안 제7조의2 신설).

옥외광고물 등 관리법
7조의2(옥외광고정책위원회의 설치) ① 광고물등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 옥외광고정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 광고물등에 관한 중요 정책의 수립 및 제도개선에 관한 사항 2. 옥외광고물 정비 및 관련 산업의 진흥을 위한 종합계획의 수립에 관한 사항 3. 주민참여 및 민간단체 활동의 활성화를 위한 제도 및 기반조성에 관한 사항 4. 광고물등의 표시 및 설치 등의 기준에 관한 사항

5. 다른 법령 또는 국가등의 광고물의 기준 수립에 관한 사항
6. 제6조제3항 단서에 따라 국가등이 행하는 옥외광고사업에 대한 심의
7. 그 밖에 광고물등의 제도와 관련하여 행정자치부장관 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

옥외광고 관련 정책수립과 연구조사, 신소재·신기술 개발·보급 및 옥외광고사업의 운영 등을 위하여 한국지방재정공제회에 옥외광고진흥센터를 두도록 하였다(안 제11조의4 신설).

옥외광고물 등 관리법
<p>제11조의4(한국옥외광고센터의 설립) ① 옥외광고의 획기적 개선 및 관련 산업의 육성·발전을 전문적으로 지원하기 위하여 『한국지방재정공제회법』에 따라 설립된 한국지방재정공제회에 한국옥외광고센터(이하 “센터”라 한다)를 둔다.』</p> <p>④ 센터는 다음 각 호의 사업을 행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 옥외광고산업의 육성·발전을 위한 정책의 수립 및 개발 2. 신소재·신매체 기술의 개발·보급·지원 및 외국기술의 도입 3. 옥외광고물에 대한 경관·교통·안전 관련 영향평가에 관한 사업 4. 옥외광고산업 전문인력의 양성 및 교육 지원 5. 옥외광고 관련 정보의 수집·공유·활용에 관한 사업 6. 옥외광고에 관한 홍보, 의식개혁 등에 관한 사업 7. (이하 각호 생략)

3) 한계 및 대안

첫째, 여전히 업무의 성격과 소관 부처가 법규간 혼선이 존재한다. 정부조직법 제30조에 의하면 “문화체육관광부장관은 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·관광에 관한 사무와 국정에 대한 홍보 및 정부발표에 관한 사무를 관장”하도록 되어 있다.

또한 『문화산업진흥 기본법』에 있어서도 광고는 문화산업의 한 종류로 규정되어 있다(동법 제2조 제1호). 그러나 『옥외광고물 등 관리법』의 경우 1962년 『광고물등단속법』으로 출발하여 본래 미관풍치 또

는 미풍양속의 유지와 공중에 대한 위해의 방지를 위한 목적이 강하였던 탓에 아직까지 행정안전부 소관법률로 이해되고 있다. 그리고 그 내용들 대부분이 허가, 행위 금지 또는 제한 등으로 이루어져 있다. 그러나 최근 광고물 등은 지방자치단체 수준에서 지역 주민들과 협정을 통해 예술적으로 디자인되고 있는 점에 비추어 법제도가 단순히 단속 목적으로서만 활용되어서는 안 된다고 본다.

둘째, 간판을 통해 거리를 조성하거나 도시 경관을 이루어 낼 경우, 간판도 하나의 도시문화콘텐츠가 될 수 있고 도시민의 쾌적한 삶에 영향을 미치고 해당 지역의 경제적 효과를 창출할 수 있다. 따라서 옥외광고물로 인한 안전 문제 같은 것은 종래의 법제로 규율하더라도 옥외광고물이 도시디자인 혹은 공공디자인으로 발전할 수 있도록 문화적인 부분은 조례에 위임하거나 지역 공동체에 위임하는 범위를 대폭 확대하여야 한다. 따라서 광고물에 대한 시민과의 협정 또는 가이드라인의 제정 근거가 필요하다.

<그림 4> 부산시 광복동 시범사업¹⁵⁷⁾



157) 국민일보, 2007년 12월 10일. <http://www.kukinews.com/life/article/view.asp?page=1&gCode=all&arcid=0920739088&cp=nv>

<그림 5> 안양시 광고물 간판 정비사업¹⁵⁸⁾



(3) 도시디자인 · 공공디자인 조례

1) 조례 제정의 배경 및 현황

우리나라에서도 선진 외국의 사례를 모델로 하여 경관 외에 도시디자인을 하나의 도시문화콘텐츠로 인식하기 시작하였다. 도시디자인 또는 공공디자인과 관련한 조례의 현황은 다음과 같다.¹⁵⁹⁾

158) 안양시의 특정구역 지정고시 내용 및 광고물 표시방법에 의하면 3층 이하 업소는 간판 1개, 지층 및 4층 이상 업소는 돌출 및 연립간판 2개만을 허용하고 있다. 또 LED 등 신소재 절전형 방식으로 설치토록 하고, 플렉스 소재는 사용할 수 없도록 강제했다. 가로형 간판의 경우 1~3층 업소는 입체형으로 1개만 표시하도록 했으며, (꼭각지점은 2개 허용), 글씨 크기는 중앙로와 주요도로변, 그리고 안양1번가 구역을 별개 크기로 지정했다. 돌출간판은 지층 또는 4층 이상 업소가 표시할 수 있으며 크기는 1.2m×1.2m 이내로 제한된다. 지주이용간판은 도로경계선으로부터 건물 외벽선까지 10m 이상 이격된 건물에 한해 설치가 가능하지만 이 역시 높이 3.5m 가로 폭 1m 두께 0.5m 이내로 제한했다. 지층 또는 4층 이상 업소에서 설치할 수 있는 연립형 간판은 건물 주출입부에 가로 폭으로 설치하되 건물 형태를 훼손하지 않는 선에서 설치토록 했다. [출처] 건물과 간판의 조화있는 거리로(안양시 정비사업)

159) 자치법규정보시스템(ELIS) <http://www.elis.go.kr/> 2008년 4월 8일 방문. 검색어를 ‘디자인’으로 하여 조례 및 규칙 31건이 검색되었고 이 가운데 도시디자인과 관계 없는 것을 제외한 결과이다. 『서울특별시 도시디자인 조례』는 검색결과에 나타나지 않아 별도로 추가하였다.

<도표 11> 도시디자인 관련 조례 현황

자치단체	종류	법규명	제정일(공포일)	소관부서
서울	조례	서울특별시 도시디자인 조례	2006-07-19 제정 2007-11-01 개정	
서울 성동구	조례	서울특별시 성동구 도시디자인 조례	2007-11-12	도시선진화 추진단
서울 송파구	조례	서울특별시 송파구 도시디자인 조례	2007-07-23	도시경관과
광주	조례	광주광역시 공공디자인 조례	2008-01-01	건축주택과
울산 남구	조례	울산광역시 남구 도시디자인 조례	2008-01-11	도시 디자인과
경기 구리시	조례	구리시 공공디자인 조례	2008-01-11	정책추진단
충남 아산시	훈령 [규정]	아산시도시경관디자인 인심의운영규정	2004-05-15 (2006-03-27)	도시 디자인과
전남 순천시	규칙	순천시 아름다운 건축디자인 조정위원회 운영에 관한 규칙	2008-03-17	건축과
경북 포항시	조례	포항시 테라노바 디자인 자문위원회 운영 조례	2007-12-20	테라노바팀
경북 구미시	훈령[규 정]	구미시도시디자인자 문위원회 구성 및 운영규정	2007-04-13	건축과

이 조례 또는 규칙들의 특징은 다음과 같다. 첫째, 최근에 관련 법상 조례 제정의 근거 없이 제정되었다. 둘째, 지방자치단체 수준에서 추진되고 있으며 그 업무를 담당하는 부서가 도시디자인과, 도시경관과, 건축과, 정책추진단 등으로 다양한 편이다. 셋째, 경관과 도시디자인이 구분되기도 하지만 중복되는 부분도 있을 수 있다.

서울시의 경우 공공디자인을 도시경관, 야간경관, 공공공간, 공공건축물, 공공시설, 공공시각매체, 옥외광고물, 공공미술 등의 분야로 구분하고 일부 분야에 대하여 □□디자인서울 가이드라인□□을 작성하고 있다. 다만 서울시 역시 근거 법령은 미비한 상황인 것으로 보인다.¹⁶⁰⁾

2) 향후 정비 과제

첫째, 각 지역에 알맞은 도시디자인 조례의 제정되어야 하고 경관조례와의 관계가 상호 모순되거나 중복되지 않도록 하여야 한다. 법률에서 경관과 도시디자인의 관계를 명확히 구분한다면, 지방자치단체의 필요에 따라 선택적으로 혹은 모두에 대해 조례를 제정할 수 있을 것이다. 둘째, 대부분 위원회 구성에 있어 관련 공무원이 참여하는데, 공무원을 배제하고 도시계획과 건축, 예술, 문화, 경관, 조경, 환경 분야 전문가 10여 명으로 위원회를 구성하게 하는 것이 보다 중립적이고 전문적일 수 있다. 셋째, 이 조례는 해당 도시의 디자인을 가장 실질적으로 변화시킬 수 있는 중요한 규범이다. 따라서 결정 내용을 주민에게 공개하고 필요한 경우 협의하며 참여할 수 있는 절차를 보장해야 한다. 끝으로 각 지역에서 해당 지역의 정체성을 이해할 수 있는 전문가를 육성하고 참여시키는 방안이 마련되어야 할 것이다.

160) □□디자인서울 가이드라인□□은 디자인서울 홈페이지(<http://design.seoul.go.kr/>) 디자인 DB / PDF 책자보기(http://design.seoul.go.kr/designdb/book_list.php)를 참조. 이 외에 최근 서울시는 벤치, 가로판매대, 버스정류장표지, 자전거도로 등의 공공디자인에 대해 ‘서울시 우수공공디자인 인증제’(Seoul Public design, SPD)를 도입한다고 밝혔다(연합뉴스, 2008년 10월 17일). 우수디자인이 되기 위하여는 디자인서울 가이드라인에 부합하는 것이어야 한다.

(4) 기 타

도로, 노점, 주차, 쓰레기 처리, 송전탑/송전선, 전봇대/전깃줄 등은 그 자체로서 도시문화콘텐츠라고 할 수 없지만, 도시디자인이나 도시의 경관을 형성하며 시민의 보행, 안전, 쾌적한 삶과 관련된 중요한 것들이다.¹⁶¹⁾ 아울러 걷고 싶은 거리, 축제의 배경이 되는 거리나 장소, 문화지구 지정에 따른 거리가 되는 경우 그 지역의 도시디자인은 특히 중요한 도시문화콘텐츠로 평가받을 수 있다. 지역의 정체성을 강조하기 위해서는 이 분야에 대한 특별한 조례의 제정이나 정책의 수립을 추진하는 것이 좋을 것이다. 전봇대의 경우 주민의 보행 및 도시의 미관과 중요한 관련성을 갖는데, 이에 대한 처리를 위해서는 한국전력의 전향적인 자세가 필요하다.

그리고 학교와 같은 경우, 경우에 따라서는 한 지역공동체의 정체성을 결정할 수 있는 계기가 될 수도 있고, 교육적 특성 때문에 학교건물의 디자인이나 건물의 배치 등은 학생들의 정서나 민주적 교육에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히 학생들의 정체성 확립과 문화적 만족도를 높이기 위해 현재의 학교 구조에 일정한 변화를 줄 필요성은 높다고 할 것이다. 또한 학교의 운동장을 활용하여 시민의 문화적 활용도를 높이는 방법도 가능하다.

161) 행정안전부는 “차량 위주의 도로체계를 보행자 우선으로 전환하는 내용의 ‘보행자 안전도로 정비법’ 제정안을 올 정기국회에 제출할 방침”이라고 밝혔다. 이 법은 도심지 도로 중 차도만 있고 인도가 없는 지역에 대해 우선적으로 인도를 설치토록 하는 내용을 담고 있다고 행안부는 설명했다. 또 인도 위에 방치된 각종 전화부스를 비롯해 케이블선·전봇대·쓰레기통·보도블록 등을 정비할 수 있는 법적 근거도 마련된다. 행안부는 도심내 인도에 대한 대대적 정비를 통해 보행자들이 공원내 산책길(위킹 로드) 수준의 인도를 다닐 수 있도록 보장할 방침이다. 도심내 시장이나 백화점은 물론 도심내 특정 지역을 정해 차량 통행을 금지하고 보행자만 다닐 수 있는 ‘보행자몰’도 만들기로 했다. 2008년 4월 30일 보도기사 참조.

3. 녹지 또는 경관 관련

(1) 경관법

1) 배경 및 제정 목적

경관법은 자연경관 및 역사·문화경관을 보전하고 도시·농산어촌의 지역특성을 고려한 경관을 형성함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경을 조성할 수 있도록 경관계획의 수립, 경관사업의 시행, 토지소유자에 의한 경관협정의 체결 및 이에 대한 지원 등 경관자원의 보전·관리 및 형성에 관한 제도적 근거를 마련하려는 것이다.¹⁶²⁾ 경관법 제정 이전부터 지방자치단체에서는 경관형성조례, 자연경관보전조례, 경관관리조례, 도시경관조례 등을 제정하고 있었다. 그런데 경관법은 도시공간에서 도시경관 및 도시디자인과 관련해서 주목해야 할 법률임에도, 제정 이후 아직까지 도시계획 법체계 내에서 적당한 지위를 차지하고 있지 못한 상황이다.

2) 경관법의 도시문화콘텐츠 관련 주요 내용 및 정비 방향

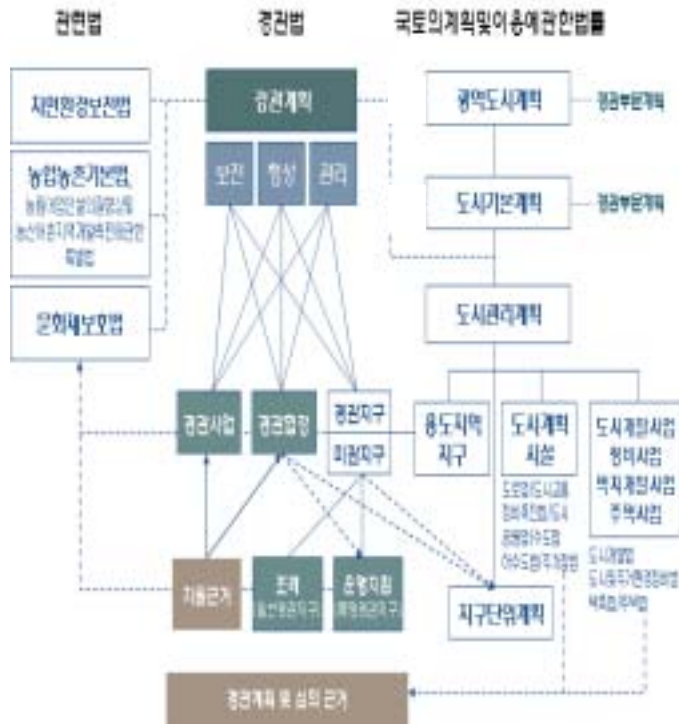
경관법 제8조 제3항에서는 “경관계획은 도시기본계획(=『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제2조제3호에 따른 도시기본계획)에 부합되어야 하며, 경관계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 때에는 도시기본계획의 내용이 우선한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 도시기본계획이 경관을 크게 고려하지 않는 상황에서, 경관계획이 도시기본계획의 하위 범주로 편입되는 것은 경관법의 실효성을 떨어뜨리는 것이 된다. 아울러 경관법의 이념이 다른 법률에 반영될 수 있도록 관련 법률들을

162) 『경관법』 제1조(목적) 국토의 체계적 경관관리를 위하여 각종 경관자원의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항들을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성을 나타내는 국토환경 및 지역환경의 조성에 기여함을 목적으로 한다.

함께 정비하는 것이 필요하다. 일본의 경우에는 「경관법의시행에따른 관계법률의정비등에관한법률」을 제정하여 도시계획법 등 경관과 관련된 다른 법률들을 함께 개정하고자 하였다.

경관사업의 대상에는(제13조), “1. 가로환경의 정비 및 개선을 위한 사업 2. 지역의 녹화와 관련된 사업 3. 야간경관의 형성 및 정비를 위한 사업 4. 지역의 역사·문화적 특성의 경관을 살리는 사업 5. 농산 어촌의 자연경관 및 생활환경을 개선하는 사업 6. … 지방자치단체의 조례로 정하는 사업”을 규정하고 있다. 경관사업에 문화적 관점을 도입하면서도 개발사업으로 변질될 가능성을 열어두고 있다. 따라서 경관법을 해석할 때에는 경관법의 목적과 본질에 보다 충실해야 한다.

<도표 12> 경관법을 중심으로 본 경관법과 다른 법률의 관계¹⁶³⁾



163) 국회 경관법 제정 검토보고서 참조.

(2) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

1) 법률의 성격 및 주요 내용

도시공원 및 녹지는 도시경관을 형성하는 중요한 요소이고 주민들에게 문화적 삶의 질을 제고시킬 수 있는 중요한 도시문화콘텐츠라고 할 수 있다. 최근 이에 대한 인식이 제고되고 있고 지방자치단체마다 도시공원이나 하천, 임야 등 녹지를 정비하는 사업이 추진되고 있다. 이에 대하여는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』이 제정되어 있는데, 이 법은 도시민의 요구수준에 맞도록 도시공원과 녹지를 확충·관리·이용하기 위하여 도시녹화와 관련된 계획수립 및 관리체계를 법제화하고, 도시의 자연환경 및 경관을 보호함과 아울러 도시민에게 건전한 여가와 휴식공간을 제공하기 위한 것이다.¹⁶⁴⁾ 경우에 따라서는 『용산공원 조성 특별법』과 같은 경우가 있다.

2) 정비 방향

『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에서는 ‘공원녹지기본계획’을 수립하도록 하고(제5조) 도시녹화계획 및 조례 제정의 근거 마련하였으며(제11조), 도시공원 또는 녹지의 확보(제14조), 도시공원 등에서의 금지행위(제49조), ‘도시공원위원회’(제50조)에 관한 규정들을 두고 있다.

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
제50조 (도시공원위원회) ①공원녹지와 관련된 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시 또는 도에 시·도도시공원위원회를 둔다. 1. 공원녹지기본계획에 대한 자문 2. 공원조성계획의 심의

164) 동법 제1조 (목적) 이 법은 도시에 있어서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 형성하여 건전하고 문화적인 도시생활의 확보와 공공의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

- 3. 도시녹화계획의 심의
- 4. 그 밖에 공원녹지와 관련하여 시·도지사가 부의하는 사항
 - ②공원녹지기본계획에 대한 자문, 공원조성계획 및 공원녹지와 관련하여 시장·군수가 부의하는 사항을 심의하기 위하여 시·군에 시·군도시공원위원회를 둘 수 있다.
 - ③시·도도시공원위원회 및 시·군도시공원위원회는 위원장·부위원장 각 1인을 포함하여 10인 이상의 위원으로 구성한다.
 - ④시·도도시공원위원회 및 시·군도시공원위원회의 위원은 관계행정기관의 공무원과 도시공원·녹지·도시계획·경관·조경·산림·도시생태 등 공원녹지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시·도지사 또는 시장·군수가 임명 또는 위촉한다.
 - ⑤시·도도시공원위원회 및 시·군도시공원위원회의 운영과 관련하여 필요한 사항은 특별시·광역시·도·시 또는 군의 조례로 정한다.

경우에 따라서는 「용산공원 조성 특별법」과 같은 경우가 있다. 여기에서 용산공원정비구역에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 ‘용산공원조성추진위원회’를 두는데, 특이할만한 사항은 위원회의 민간위원은 “역사·문화·도시계획·토지이용·건축·환경·교통·조경 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받아 국토해양부장관의 제청에 의하여 국무총리가 위촉하는 자”로 되어 있다. 문화적 시각을 강조한 것으로 보인다.

(3) 기타 경관 관련 개별 법률

경관과 관련한 다른 법률들은 다음과 같다.

<도표 13> 경관관련 개별법률 현황

법률명	내 용	소관부처
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 도시기본계획·도시관리계획·지구단위계획 중 경관계획 - 용도지구 중 경관·미관·보전지구 지정 및 지구 안에서의 행위제한	국토해양부
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	- 경관녹지 - 조경시설 관리 등	국토해양부
경관법	- 경관계획, 경관협정, 경관위원회	국토해양부
자연공원법	- 자연보존지구, 자연환경지구	환경부
자연환경보전법	- 자연경관 보전·조례근거, - 자연경관심의제 - 자연경관심의위원회	환경부
문화재보호법	- 기념물 및 보호구역의 지정	문화체육관광부 (문화재청)
고도보존에 관한 특별법	- 특별보존지구, 역사문화환경지구	문화체육관광부 (문화재청)
농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	- 농산어촌경관보전·형성 - 경관보전협약(동법 제30조)	농림수산식품부

그런데 중요한 것은 경관 조성이 개발 보다는 도시민의 문화적 삶, 환경과 어울리는 삶을 얼마나 고려하는가에 달려 있고, 이것은 특히 각종 위원회의 구성에 있어 문화와 환경의 시각을 가진 사람이 얼마

나 참여할 수 있는가, 각종 계획과 협약에 도시민의 삶이 어떻게 반영되고 민주적인 절차에 따라 결정되는가에 달려있다고 본다. 살펴본다면 관련 제도와 법적 근거가 미비한 것으로는 보이지 않고, 구체적인 가이드라인의 형성에 있어 문화적 시각을 얼마나 투영시키느냐의 문제라고 할 수 있다.

제 5 장 새로운 입법 과제

I. 입법 과제의 쟁점

1. 국가 및 지방자치단체의 역할

(1) 국가의 역할

도시문화 발전을 위하여서는 국가와 지방자치단체의 역할이 구분되어야 한다. 일반적으로 국가는 문화가 조성될 수 있도록 재정을 확보하고 문화 생산의 구조가 유지될 수 있도록 지원해야 하며, 지방자치단체는 각 지역의 정체성에 부합하는 도시문화콘텐츠를 발굴하고 활성화할 수 있도록 실천적인 계획을 수립하고 집행해야 한다.

다만, 국가는 특정 도시를 집중 육성할 수 있는 권한과 재정이 있으므로 이러한 범위에서 지원을 할 수는 있다. 현행 법제에서 문화도시 지정에 관한 법제는 법률에서 직접 해당 지역을 지정하는 형태(예: 고도보존법, 아시아문화중심도시법)와 시범도시의 지정에 관한 규정을 둔 형태(예: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조)가 있다. 그러나 이러한 형태를 지속하기 위해서는 입법의 관점에서 몇 가지 문제가 제기된다.

첫째는 누가 결정할 것인가 하는 점이다. 원칙적으로 국회가 결정해야 한다고 본다면 고도보존법이나 광주아시아문화중심도시법처럼 국회에서 특별법의 형태로 제정하면 된다. 반면에 일반법으로 문화도시 선정의 주체, 절차 등에 관한 규정만 두는 방안도 있을 수 있다. 후자의 방안을 채택하되 각 지역 안배나 선정 분야, 예산 지원 방안, 평가에 관한 규정들을 두는 것이 보다 편파성 논란에서 벗어날 수 있을 것이라 생각된다. 일반법을 두는 경우에도 고도보존법이나 그 외의 특별법

을 제정하는 것을 금지하는 것은 아니다.

둘째, 문화도시를 어느 정도로 선정해서 어떻게 지원할 것인지를 결정해야 할 것이다. 문화도시를 몇 개로 한정하여 선택해서 집중 육성할 것인지, 국가 전체적으로 각 도시가 문화도시가 될 수 있도록 할 것인지 정책 결정이 우선되어야 할 것이다. 이는 문화도시의 유형, 지원 기간, 지원 범위를 종합적으로 고려하여 정책적으로 결정할 문제이다.¹⁶⁵⁾

(2) 지방자치단체의 역할

지방자치법 제9조에서는 ‘문화·예술의 진흥에 관한 사무’를 지방자치단체의 사무범위로 규정하고 지방문화재의 지정·보존 및 관리, 지방문화·예술의 진흥, 지방문화·예술단체의 육성을 그 내용으로 들고 있다. 이러한 사무는 법률에 이와 다른 규정이 없는 한 자치사무에 속한다. 따라서 이에 근거하여 지방자치단체는 지역의 정체성을 살릴 수 있는 도시문화콘텐츠를 발굴하여 그 진흥을 위한 조례를 제정하고 지원하여야 한다. 그러나 이러한 경우에도 문화의 속성상 지방자치단체가 문화의 내용에 대한 직접적으로 개입하는 것은 지양되어야 한다. 특히 지방자치단체장 등이 과도하게 개입하거나 1회성 사업으로 되는 것을 방지하고, 자생력을 가진 문화를 발전시킬 수 있도록 지원하여야 한다. 지역문화의 경우 위원회의 구성에 있어 공무원의 개입은 최소화해야 하고, 다만 공간문화의 경우 관민협치적인 구성이 필요하다고 본다.

재정 마련에 있어서도 지방자치단체의 부담이 많은 경우, 국가, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 주민이 부담해야 할 부분을 상세히 규정하는 것이 바람직하다.

165) 아울러 문화도시의 일반법을 제정할 경우, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제127조의 시범도시 지정 규정과 충돌하지 않는지 문제될 수 있다. 관련법이 제정된다면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 관련 내용은 삭제되거나 적용범위를 달리하여(예: 도시·마을) 규정하여야 할 것이다.

제안 19

도시문화콘텐츠를 발굴하고 활성화하는 책임은 지방자치단체에 있고, 현실적으로 이를 뒷받침하는 법제는 지방자치단체의 조례이다. 지방자치단체는 획일적인 조례를 제정할 것이 아니라, 각 자치단체의 정체성에 맞게 창조적인 지역문화와 공간문화를 생산할 수 있도록 조례를 정비하여야 한다.

2. 도시문화계획 제도의 도입

(1) 필요성

문화정책은 다른 정책과 달리 쉽게 성과를 이룰 수 없어 장기적인 관점에서 접근해야 하는 특성도 있지만, 반대로 누구나 쉽게 개입할 수 있고 프로그램화하여 전시하기 쉬운 특성도 함께 갖고 있다. 우리나라의 경우 경제적 상황이 어려울 경우 단기간에 성과를 내기 어려운 문화 분야에 대한 재정 지출을 줄이는 반면에, 정부나 지방자치단체장은 정치적으로 필요할 경우 문화 행사나 축제 등을 즉흥적으로 지시하기도 한다.

게다가 예산이 주로 1년 단위이기 때문에 행정 실무상 장기의 계획을 수립하는 것에는 어려움이 있다. 도시문화계획이 없을 경우 예산이 배정되는데 따라 즉흥적으로 시설이 들어서고 우선순위에 따라 시설에만 투자가 집중될 염려가 있고 현실도 그러하다

그러나 도시계획에 있어 도시문화계획이 도입된 것은 극히 최근의 일이고 그것도 주로 신도시 조성이나 재개발에 한정되어 도입되고 있다. 또한 관련 전문가가 참여하는 방법이나 기준 역시 명확하지 않아 부처 이기주의에 따라서는 문화계획 조항이 사문화될 염려도 있다.

(2) 현 황

최근 특정 도시의 조성을 위한 법제에서 도시문화계획에 관한 규정이 등장하고 있다. 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』(일부개정 2007.12.27 법률 제8820호) 제20조에서 개발계획의 한 내용으로 ‘도시문화계획’을 두고 있다.

「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」
<p>제20조 (개발계획의 수립) ①건설청장은 행정중심복합도시건설사업(예정 지역을 개발하는 사업을 말한다. 이하 같다)에 관한 계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>②사업시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 건설청장에게 제안할 수 있다.</p> <p>③개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2006.12.28></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인구수용계획 2. 이전대상 중앙행정기관등의 수용계획 3. 토지이용계획 3의2. 원형지로 공급될 대상토지 및 개발방향 4. 교통처리계획 5. 도시문화계획 6. 경관계획 7. 환경보전계획 8. 교육·문화시설 및 보건의료·복지시설의 설치계획 9. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획

(3) 대 안

따라서 앞서 설명한 폐단을 없애기 위하여는 이렇게 개별적인 법률에만 문화계획을 둘 것이 아니라, 일반적으로 지방자치단체가 실행조사와 함께 5년 단위의 계획을 세우도록 하고 장기적인 비전은 20년 정도의 기간을 염두에 두고 수립할 수 있도록 해야 한다. 이때 광역자치단체장은 기본계획 또는 종합계획(5년)을, 기초자치단체장은 매년

연차별 실시계획을 수립하는 방안도 가능할 것이다. 그리고 중점 지원 지역이나 문화도시로 발전할 가능성이 있는 경우 기초자치단체를 단위로 기본계획을 수립하게 할 수도 있다.

문화계획은 그 성격에 비추어 실태조사와 후술하는 문화영향평가를 고려한 것이어야 한다. 각 지방자치단체는 전문가의 제안과 지역 주민들의 의견 수렴을 거쳐 해당 지역의 도시문화콘텐츠 발굴에 역점을 두어야 한다. 지역 주민들의 문화적 수요를 폭넓게 수용하고 전문가가 진단하는 도시문화콘텐츠의 발전 가능성이나 경제성을 주민들과의 민주적 절차를 통해 설득하고 합의해 나가야 한다. 문화환경의 진단에서부터 문화계획에 이르는 과정은 그 지역의 문화적 콘셉트를 결정하고 도시문화콘텐츠의 성공을 좌우하는 단계이다. 그리고 그러한 문화계획은 도시계획에 반영되기 때문에 광범위한 합의 과정이 전제되어야 한다.

그리고 문화계획을 수립할 때에는 단순히 그 지역의 역사적 문화자원에 한정해서는 안 되고, 지역 인물이나 자연 환경, 공원의 분포, 학교의 분포나 성격, 동원 가능한 문화적 자원, 주민의 구성, 지역특산물, 디자인, 공동체의 성격 등을 고려해야 하고, 아울러 외부에서 문화적 이식을 하는 방법도 고려할 수 있다.

문화계획의 제도화는 가급적 일반법에 해야 할 것이다. 만약 (가칭) 문화도시기본법이 제정된다면, 고도보존, 아시아문화중심도시 법 등의 상위법으로 역할해야 할 것이다. 그리고 일반법으로 규정된다 하더라도 일정규모 이상의 재건축 및 재개발, 뉴타운 조성, 신도시개발 등 새로운 지역개발이 일어나는 경우에는 별도의 문화계획을 수립하도록 의무화해야 한다. 특정한 자원이 밀집되어 있어 지역의 정체성을 형성하거나 특정한 자원을 밀집시켜 지역을 특화하려는 경우에는, 별도의 문화계획을 수립할 수 있도록 해야 한다.

문화계획 제도에 포함되어야 할 내용은 다음과 같다.

첫째, 실태조사에 대한 결과를 밝혀야 한다. 해당 지역의 역사성, 장소성, 정체성 등 지역의 현재의 문화적 모습을 밝히고, 지역 주민의 문화적 수요, 주민 구성, 소득 수준, 정주 환경 등 지역의 문화적 여건과 그에 따른 개발 방식을 제안해야 할 것이다.

둘째, 도시문화계획에는 해당 지역 내에서 문화도시로 지정되는 경우나 전통마을 보존 및 축제에 대한 중점 지원이 필요한 경우를 선정하여야 한다. 문화도시 지정의 경우 중앙 정부에서 선정하는 방식도 있겠지만, 중앙정부에서는 지원만 하고 각 광역지방자치단체 별로 선정하고 중앙정부는 승인과 지원만 하는 방식도 가능할 것이다(예: 기초지방자치단체의 신청 → 광역지방자치단체에서 선정 및 추천 → 문화체육관광부 장관 또는 위원회에서 승인 또는 지정 → 중앙 정부의 지원).

셋째, 도시문화기본계획과 다른 법제에서의 계획과의 관계를 구체적으로 설정해야 할 것이다. 문화계획은 반드시 도시계획에 지침으로 활용되어야 하고, 지역문화와 공간문화와의 관계를 보다 명확하게 할 필요가 있다.

넷째, 문화계획에는 반드시 재정지원 방안을 강구해야 한다. 그리고 재정지원 방안에는 중앙정부의 부담 부분, 광역지방자치단체의 부담 부분, 기초지방자치단체의 부담 부분을 세세하게 구분하여 명시하여야 한다.

다섯째, 주민 참여 제도를 구체화해야 한다.

3. 문화영향평가 제도의 도입

(1) 필요성

‘문화영향평가’(Cultural Impact Assessment, CIA)는 문화와 문화환경의 관계가 삶의 양식에 어떤 부정적, 긍정적 효과를 만들어내는지 결정하는 사회적 판단이다. 여기에서 ‘문화’는 인간의 주체적 능력(자격)과,

이 능력(자격)의 사회적 표현이자 객관적 조건인 문화환경을 아우르는 삶의 양식이다. 주체적 능력은 신체적, 지적, 감성적, 의지적인 차원으로 구성되는 능력(문화적 리트러시 literacy)을 가리키며, 문화환경은 시공간적 조건, 문화콘텐츠·프로그램·행사, 사회의 제도와 관행, 시대정신 등을 가리킨다. ‘문화영향’은 문화와 문화환경이 서로 맺고 있는 부정적이거나 긍정적인 역학관계를 일컫는다. 166)

문화영향평가의 목표는 문화적 가치의 사회적 확산, 삶의 질의 제고, 사회전반에 문화적 관점을 반영, 문화비전과 삶의 가치에 대한 사회적 합의 등이 된다.

(2) 관련 제도 및 현황

문화영향평가와 유사한 제도로는 환경영향평가가 있다. 이에 대하여는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 제정되어 있으나 「환경영향평가법」(전부개정 2008.3.28 법률 제9037호)으로 개정되어, 2009년 1월 1일 시행을 앞두고 있다. 환경영향평가법의 목적은 “환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행할 때 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발이 되도록” 하는 것이다(동법 제1조 참조). 그리고 법률 제정이나 개정과정에서 동반되는 부패영향평가, 규제영향평가 등이 있다. 이 외에도 과학기술기본법에는 “과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가”하는 ‘기술영향평가’를 두고 있고(과학기술기본법 제14조 참조),¹⁶⁷⁾ 국어기본법에서는 “어문규범이 국민의 국어사용에 미치는 영향과 어문규범의 현실성 및 합리성 등을 평가하여 정책에 반영”하는 ‘어문규범의 영향평가’ 제도를 두고 있다(국어기본법 제12조 참조).

166) 심광현 외·문화사회연구소 편, □□문화영향평가제도 연구□□, 2003, 13쪽 이하.

167) 과학기술기본법 제14조 (기술영향 및 기술수준의 평가) ①정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 “기술영향평가”라 한다)하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다.

한편 현행 관계 법령에도 문화영향평가의 내용은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상의 광역도시계획, 도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등에 반영할 수 있다고 보는 견해도 있다.¹⁶⁸⁾

(3) 대안

전술한 제도들과 달리 문화영향평가제도는 환경·사회·경제의 상관관계를 고려하는 입체적인 영향평가를 목적으로 삼는다. 문화영향평가의 대상이 되는 ‘문화’가 삶의 질을 의미하기 때문이다.

또한 문화영향평가는 특정 사업의 사전 단계에서 각 관심의 영역에 미치는 부정적 영향을 조사하는 기존의 영향평가와 달리 긍정적·부정적 반응을 포함하여 평가한다.

이러한 의미에서 문화영향평가의 내용도 다른 기존의 영향평가와 다른 점이 있다. 즉 문화영향평가의 사전평가 단계에서는 기존의 영향평가처럼 도시계획, 공공건축, 조경, 공공디자인, 공공미술, 문화예술프로그램, 문화기반시설 설립, 특정 법제도의 제정 및 지방자치단체의 각종 사업에 대해 승인 및 제재를 목적으로 하는 법규를 만들 수 있다. 그러나 사후평가의 단계는 일단 예측이라는 과정이 될 수 없을 뿐더러, 평가결과를 토대로 집행의 정지를 요구하고 이를 거부할 경우 처벌을 하기는 곤란하다.

따라서 문화영향평가에서 ‘평가’는 조사 및 분석, 그리고 긍정적인 유도책을 마련하는 과정을 포괄하는 개념이 된다. 결국 문화영향평가제도는 “환경·사회·경제 영역이 인간의 삶의 질(문화)에 미치는 긍정적·부정적 효과를 조사·분석하고 삶의 질(문화)을 높이기 위한 방향 및 과학적 수단을 마련하는 과정”으로 정의될 수 있다.¹⁶⁹⁾

168) 심광현 외·문화사회연구소 편, 앞의 책, 48쪽 이하.

169) 심광현 외·문화사회연구소 편, 앞의 책, 39-40쪽.

문화영향평가는 다음과 같은 긍정적 효과를 기대할 수 있다.¹⁷⁰⁾ 첫째, 국가정책 전반에 문화적 과점이 스며들게 할 수 있다. 문화예술 정책에 한정되지 않고 도시개발 등의 정책에 문화적 관점을 제공할 수 있어, 과거 성장제일주의 정책으로 편향되어 온 정부정책을 문화와 경제가 상호작용할 수 있도록 한다. 둘째, 문화법과 문화영역의 정책이 홀로 떨어져 실효성 없는 정책으로 머물지 않고 다른 부처와 지방자치단체의 다양한 협력을 통해 정책의 효율성을 제고하도록 한다. 예컨대 복지와 문화, 지방자치단체 주민 사업과 문화, 문화시설의 건설과 문화적 환경 조성, 방송영상산업과 문화콘텐츠, 교육에 있어 문화예술교육 등은 다른 부처와 업무가 중복되거나 협력이 꼭 필요한 부분이다. 이 경우 기존의 법으로 부처 간의 권한을 다투면 중복집행 등의 문제점이 발생할 수 있으므로 문화영향평가를 통해 각 사업에 문화적 관점과 개선방안을 제시하여 정책의 중복과 낭비요소를 제거할 수 있다고 본다. 셋째, 사회문화적 공공영역을 확대하여 국민 다수의 삶의 질 향상을 위한 방안을 마련할 수 있다. 문화영향평가를 통해 전국적으로 불균형을 이루고 있는 공원, 문화시설, 체육시설의 숫자와 규모를 지속적으로 확대하고 대학의 문화예술 활동이 사회공동체에 파급될 수 있는 방안을 강구할 수 있다. 넷째, 문화영향평가가 일상화되면 전국적인 문화정책이 향상되고 그로 인해 사회와 국민의 문화적 역량이 강화될 것이라 기대된다. 이러한 사회로 발돋움할 경우 사회의 지식기반이 확대되고 창의적인 사회로 발전하여 국가경쟁력 향상의 기초가 될 것이 기대된다.

기존의 영향평가는 개발업자들이 그 과정을 장악함으로써 거래의 수단으로 악용되는 사례가 적지 않았다. 그러나 문화영향평가는 시민들의 참여와 공동체의 문화전문가들이 참여함으로써 그러한 부작용을 줄여줄 수 있다. 따라서 도시의 건설도 보다 민주적인 환경을 조성하

170) 심광현 외·문화사회연구소 편, 앞의 책, 10-12쪽 참조.

는데 유익을 줄 것이다.

이러한 차원에서 문화영향평가를 통한 도시문화콘텐츠의 활성화는 사회의 창조성을 확보하고 민주적인 도시공간을 구축하는데 기여할 것으로 생각된다. 그리고 이러한 문화영향평가는 지역문화와 공간문화의 조화를 위하여 도시계획 단계에서 반영될 수 있도록 의무화(제도화)해야 한다.

이처럼 문화영향평가제도의 법적 근거 마련과 확대의 필요성은 있지만, 실제 제도화 과정에서는 몇 가지 어려움도 존재한다. 우선 문화영향평가의 대상의 추상성이다. ‘문화’의 개념 자체가 추상적이기 때문에 그 평가 대상과 평가기준을 선정하는 것이 쉽지 않다. 그리고 문화영향평가를 평가에서 흔히 사용되는 계량화의 방법을 사용할 수 있을지도 문제된다. 또한 평가 주체로서 어떤 전문가에게 맡길 것인지도 평가의 정당성의 어려움을 줄 것이다. 보다 근본적으로는 다른 사회·경제 정책에 문화적 시각을 적용한다고 했을 때 기존의 사회·경제적 시각에서 수용할 수 있는가 하는 점이다.

이러한 문제점을 극복하기 위하여서는 첫째, 평가대상에 있어서는 공적인 건물, 공공기관이 주체가 되는 것부터 적용 대상에 포함해야 할 것이다. 둘째, 평가기준과 내용에 있어서는 객관적이어야 한다. 셋째, 평가절차에 있어서는 전문가의 활용과 시민의 참여 보장을 주요한 내용으로 하여야 한다. 넷째, 평가결과의 반영에 있어서는 문화계획에 그 내용을 포함시켜야 하고, 규제중심이 아니라 인센티브 중심이 되어야 한다.

제안 20	문화영향평가제도는 사회의 지식기반을 확대시키고 창의적인 사회를 구축하며, 도시구조 형성에 민주주의적인 요소를 보다 잘 반영할 수 있는 계기가 된다. 도시계획 단계에서 문화영향평가를 실시하거나 문화계획을 반영하도록 제도화해야 한다.
-------	--

4. 문화도시육성 법체계

(1) 각종 문화도시법안의 제안 배경 및 주요 내용

1) 제안 배경

지난 제17대 국회에서는 여러 가지 문화도시를 조성하고 지원하기 위한 입법안이 제안된 바 있다. 경주 지역에 대한 「세계역사문화도시 조성 및 지원에 관한 특별법안」,¹⁷¹⁾ 부여 지역에 대한 「사비(泗泚)역사도시 복원·조성 및 지원에 관한 특별법안」,¹⁷²⁾ 전주 지역에 대한 「전주전통문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법안」,¹⁷³⁾ 공주 지역에 대한 「동아시아역사예술도시 조성 및 지원에 관한 특별법안」,¹⁷⁴⁾ 부산 지역에 대한 「아시아영상문화중심도시 조성에 관한 특별법안」,¹⁷⁵⁾ 수원 지역에 대한 「수원화성 역사문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법안」 등이 그것이다.¹⁷⁶⁾

이들 법안은 특정 도시를 역사문화도시, 전통문화도시, 영상문화중심도시 등으로 육성하고자 하는 특별법이라고 할 수 있다. 그러나 이 법안들은 국회에서 제대로 심의되지 못하고 제17대 국회 임기 만료로 자동폐기 되었다.

2) 주요 내용

이 법안들의 내용은 대동소이한데, 대체로 기본계획의 수립, 대통령 직속의 위원회 설치 및 중앙부처에 추진단 설치, 특별회계의 설치 등을 포함하고 있다.

171) 정중복 의원 대표발의, 2006. 9. 22.

172) 김학원 의원 대표발의, 2006. 12. 21.

173) 이광철 의원 대표발의, 2007. 3. 8.

174) 정진석 의원 대표발의, 2007. 6. 5.

175) 이재웅 의원 대표발의, 2007. 9. 11.

176) 남경필 의원 대표발의, 2008. 1. 15.

(2) 평 가

이상의 법률들은 전술한 『아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법』¹⁷⁷⁾과 같이 특정도시를 문화도시로 지정받아 국가적 재정지원을 통해 도시발전을 지원하고자 제안된 것이다. 따라서 이 법률안들은 지역 국회의원들이 자신들의 지역구에 대하여 문화도시를 조성하고 지원할 목적으로 제안한 이른바 ‘정치적’ 혹은 ‘지역 현안적’ 성격도 갖고 있는 법안들이라고 할 수 있다. 또한 문화적 다양성에도 불구하고 대부분 전통문화를 소재로 하여 문화도시를 육성하고자 하는 한계가 있다.

또한 법체계적으로 이러한 법률들이 제안된 것을 계기로, 과연 문화도시 육성을 위한 법체계를 어떻게 할 것인지에 관한 근본적인 해결책이 모색되어야 한다. 즉 문화도시의 지정을 국회의 입법을 통해서 할 것인지(특별법 형태), 또는 문화도시 지정 절차에 관한 규정을 통해 지정 행위는 중앙정부에서 별도로 할 것인지(일반법), 대상 지역의 선정 개수는 어느 정도가 합리적인지, 지원 예산은 어느 정도가 타당한지 등 종합적인 논의가 필요하게 되었다.

제안 21	국회는 조속히 (1) 특별법의 형태로 특정 지역을 선정하여 문화도시로 육성하는 방안과 (2) 일반법을 통하여 특정 지역을 문화도시로 선정하는 방안 가운데 선택하여 입법하여야 한다.
-------	--

177) 동법은 2006. 9. 27. 공포되었고, 2007. 3. 28.부터 시행되었다.

II. 지역문화 조성 및 진흥

1. 서 설

기존의 문화예술진흥법은 지역문화의 조성에는 일정한 한계가 있으므로 별도로 지역문화의 조성 및 진흥을 위한 별도의 법률을 제정하는 방안을 고려할 수 있다. 이러한 법안은 도시문화콘텐츠로서의 지역문화를 육성하고 특히 지방의 문화를 선진화할 수 있는 계기가 될 것이라 기대된다.

2. 지역문화 조성 및 진흥의 단일법 제정 검토

(1) 논의 배경

지난 국회에서 2006년 5월 10일 이광철 의원을 대표로 『지역문화진흥법안』이 제안된 바 있다(의안번호: 4375). 이 법안은 법률 제정의 목적을 “지역문화 진흥에 필요한 사항을 정하여 지역문화 발전의 기반을 조성하고 지역별로 특색있는 문화창조력을 강화함으로써 지역주민의 문화 향수권 신장과 문화국가 실현”이라고 규정하였다(법안 제1조). 특히 제안 이유에서 지역 문화 진흥의 근거로서 수도권 문화 편중화로 인해 지역 간 문화격차가 더 심화되었고, 지역주민의 기본적인 문화적 욕구조차 지역 스스로 해결하지 못하는 상황에 이르게 되었으며, 이는 지역주민들의 수도권 이주를 부채질하는 하나의 요인이 되었다는 점을 들고 있다.

(2) 법안의 주요 내용

이 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

① 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위하여 필요한 법적·재정적·행정적 지원을 하여야 한다(안 제4조).

② 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위하여 지역문화진흥 기본계획을 수립·시행하여야 한다(안 제7조제1항).

③ 국가는 지역 간 문화격차를 해소하고 지역문화 균형발전을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(안 제9조제1항). 이를 위하여 국가는 지역 간 문화실태를 정기적으로 파악하고 이를 지역 간 균형발전 정책에 반영하여야 함(안 제9조제2항).

④ 국가와 지방자치단체는 지역주민 밀착형 소규모 문화공간인 문화의 집 육성에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다(안 제11조 제1항). 국가와 지방자치단체는 문화의 집 건립·운영 및 사업시행에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있음(안 제11조제2항).

⑤ 국가는 지역의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 균형적이며 지속 가능한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화예술·문화산업·관광·전통·역사 그 밖에 대통령령이 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다(안 제14조).

⑥ 시·도지사는 관할 구역 지역문화진흥에 관한 중요시책 및 사업을 심의·지원하기 위하여 지역문화예술위원회를 설립·운영하여야 한다(안 제20조제1항).

⑦ 지방자치단체는 지역문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여 지역문화재단을 설립할 수 있다(안 제26조제1항).

⑧ 지역문화의 진흥을 위하여 문화관광부장관 소속 하에 한국지역문화진흥원을 둔다(안 제27조제1항).

⑨ 지방자치단체의 장은 해당 관할 구역의 문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 정부 및 지방자치단체의 출연금, 복권기금, 개인 또는 법인으로부터의 기부금품 등을 재원으로 하는 지역문화진흥기금을 설치할 수 있다(안 제30조제1항).

(3) 평 가

기존의 문화 관련법이 정책 대상을 중심으로 하는 것이었다면, 이 법안은 문화의 발전 양상이 지역을 중심으로 이루어지고 있다는 점을 수용하여 다른 법률들보다 선진적인 것이라 할 수 있다. 다만, 기존의 법률들과 성격을 달리하기 때문에 법체계상 다음과 같은 문제점도 없지 않다. 즉 문화예술진흥법과의 관계가 문제되고, 문화도시 지정은 기존의 법률들과의 관계를 정리해야 하며, 지역문화의 육성에 초점을 맞춘 나머지 도시민들의 문화향유에 대하여는 내용들이 누락되어 있다.

그런데 이러한 내용들은 결국 법체계 전반에 관한 것이라고 할 수 있다. 문화예술진흥법과의 관계는 문화예술진흥법이 문화기본법 혹은 문화예술기본법으로 전환되고 그에 맞지 않는 내용들은 오히려 지역문화진흥법안에 규정하여야 한다. 문화도시의 지정 문제는 (가칭) 「문화도시 지정·육성에 관한 법률」이 제정되지 않는 한 우선적으로 지역문화진흥법에 규정되는 것도 크게 무리는 아니지만, 시범도시 지정과 관련하여 부처가 협의가 필요하다. 지역주민의 문화향유에 관해서는 (가칭) 「문화복지법」을 제정할 것인지 아니면 문화예술진흥법이나 지역문화진흥법에서 다룰 것인지를 문제들이다. 이러한 문제들은 과거 중앙 중심, 정책 대상 중심의 문화법 체계에서 전환되어야 할 내용이므로 지역문화진흥법 제정을 계기로 극복해야 할 문제들이라고 본다.

3. 대 안

도시문화콘텐츠 가운데 지역문화는 그 유형별로 이미 여러 관련 법률들이 있으므로 유형에 따른 관련법 전체에 대한 조망을 하고 각각

에 대한 개선안을 도출하되 그것만으로 어려울 경우 단행법을 제정할 수 있을 것이다. 또한 기존의 『문화예술진흥기본법』과 『지방문화원진흥법』이 한계가 있으므로 이들 법률의 개정을 전제로 『(가칭) 지역문화진흥법』을 제정할 수 있을 것이다. 이 법률은 제17대 국회에서 제안되었던 『지역문화진흥법안』을 발전적으로 재구성하는 것을 전제로, 공급자 중심에서 탈피하여 수요자 중심(시민 또는 주민)의 법률로 전환시키는 점이 중요하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 김명용 교수는 지역문화진흥을 위한 입법 정책적 방안을 다음 4가지 범주로 나누어 제시하고 있다. 이 방안은 지역문화진흥법안이 지난 국회에서 임기만으로 폐안되었기 때문에 여전히 유효한 방안이어서 소개하고자 한다.¹⁷⁸⁾

<도표 14> 지역문화진흥을 위한 구체적 입법 정책 방안 예시

구분	구체적 입법 정책 방안
1. 지역문화 정책상의 방안	1) 중앙-광역-기초자치단체로 구성된 문화행정협의회의 설치 2) 문화관광부장관 직속 지역문화발전위원회의 설치 3) 지역문화예술위원회의 설립 4) 지역문화예술위원회 내 지역문화지원전담부서 (가칭) 지역문화지원센터의 설치·운영 5) 문화예술지원기구간의 협의 기능 및 지역문화네트워크의 구축 6) 지방자치단체의 문화예산비율의 상향조정 7) 문화예술분야에 대한 국고보조금지원제도의 개선 8) 문예진흥기금의 지방문예활동에 대한 지원의 확대
2. 문화기반 시설과 관련한 개선방안	1) 문화시설의 운영의 활성화사업과 건립 확대정책의 병행 추진 2) 수도권집중현상의 해소와 지역별 균형건립정책의 추진 3) 주민친화적 생활문화시설의 확충 4) 지역특성을 살린 거점문화공간의 조성 및 특성화된 전략적 기반예술의 확보

178) 자세한 내용은 김명용, 앞의 책, 31-43쪽 참조.

구분	구체적 입법 정책 방안
	5) 문화공간운영의 전문성과 자율성 확보를 위한 수요자 중심의 운영
3. 지역문화 예술프로그램 개발과 관련한 개선방안	1) 우수문예프로그램 DB화 및 공유체계의 구축 2) 차별화된 민간주도형 지역축제의 육성 3) 지역문화시설의 활용프로그램의 개발 활성화 4) 지역문화자원 발굴 및 문화콘텐츠의 개발
4. 지역문화예술 전문인력과 관련한 개선방안	1) 문화예술연수원 프로그램의 확충 2) 지역문화 전문인력의 교육(정규과정) 확대 3) 공공문화기관, 문화시설의 문화인턴십 제도 지원 4) 문화시설 CEO, 예술감동 등 전문인력 임용 확대 5) 문화전문인력 네트워크화 및 인력풀 운영 6) 문화전문직 제도의 도입

이러한 내용에 비추어 지역문화진흥법에 보완되어야 할 내용은 다음과 같다.

- 도시문화콘텐츠로서 지역문화의 정의 및 유형을 포괄적으로 제시해야 한다. 이로써 각 지방의 특성과 정체성에 맞는 콘텐츠를 선택할 수 있게 해야 한다.
- 지역문화의 진흥 책임은 중앙정부가 아니라 지방자치단체에 있는 것으로 해야 하며, 따라서 그 권한을 과감히 지방자치단체에 위임하여 조례로서 구체적인 내용을 규정하도록 해야 한다.
- 문화의 내용 결정과 방향 설정 등에 관해서는 중앙정부나 지방자치단체가 개입해서는 안 된다.
- 지역문화 진흥 계획은 지방자치단체의 의무로 해야 한다. 이 경우 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 역할 분담을 해 주어야 한다.

- 축제 등의 지원, 마을 단위의 지원(전통마을, 예술마을, 다문화마을 등) 근거를 마련해 주고 이에 대한 각종 조례를 제정할 수 있도록 근거를 마련해야 한다.
- 각 지방자치단체 필요에 따라 도시환경 디렉터 또는 마이스터 Meister 제도를 둘 수 있도록 한다.
- 문화와 관련된 도시계획, 공간의 조성 및 도시디자인에 문화계획, 문화영향평가가 반영되도록 한다.
- 민간의 자발적인 도시문화콘텐츠에 대한 지원 근거를 마련해야 한다. 이 경우 자치단체의 과도한 개입이나 행정 관여, 위원회 장악은 하지 못하도록 해야 한다.
- 문화정보 시스템의 구축을 위한 근거를 마련해야 한다.
- 지역간 문화교류 지원에 관한 규정을 마련한다.
- 재원확보 방안을 구체적으로 규정하여야 한다. ① 우선, 중앙정부 일반회계로부터의 재원조달 극대화에 필요한 조항을 둔다. ② 문화 관련 부서나 지방자치단체는 총액배준자율편성제도 활용하여 재원의 우선순위 배분을 할 수 있도록 권장하는 규정을 둔다. ③ 그 외 검토할 수 있는 추가적인 재원조달방안(예: 기금)은 재정정책상 부정적인 견해가 많으므로 기존의 기금제도를 활용하는 방안을 우선 고려하도록 한다. ④ 끝으로 다른 영역의 예산 집행시 문화적 활용 방안 강구하도록 한다(예: 공공기관의 건축의 경우에도 문화적 요소를 도입할 수 있도록 함).
- 전문 인력 양성에 관한 내용을 둘 필요가 있다. 다음의 내용을 규정할 수 있을 것이다. ① 각 지방 소재 대학의 지원·활용, ② 해당 지방자치단체 거주하는 전문 예술가 지원 제도.
- 주민 참여 제도를 구체화함으로써 문화 영역에 있어서도 민주주의 원칙이 관철되어야 한다. ① 도시발전에 있어 민주주의적 요소 도입. 도시계획, 문화계획의 사전 공개 강화, 의견진술권의 실질적

보장, 주민의견청취 절차 강화, ② 문화권에 있어서 주민복지의 강조, 주민의 창의적 문화활동에 대한 지원과 지방자치단체의 개입을 최소화, ③ 민간단체 지원 강화 및 평가제도 구체화, ④ 민간 영역에서의 문화교류 지원 등.

Ⅲ. 공간문화 조성 및 진흥

1. 서 설

최근 도시공간계획을 넘어서 공공디자인에 대한 관심이 증대되고 있다. 관련 법안이 발의된 바 있고 각 지역에서 관련 조례가 제정되고 있다. 이를 통해 건물의 색, 간판, 거리 조성(이태원, 홍대), 문화공간 디자인 등에 대한 관한 관심이 증가하고 있다. 다만, 공공디자인은 종래 산업디자인과, 도시디자인은 도시계획이나 경관 관련 법제와 유사한 측면도 존재한다.

2. 공간문화 조성 및 진흥의 단일법 제정 검토

(1) 논의 배경

지난 17대 국회에서 국회에서 「공공디자인에 관한 법률안」(박찬숙 의원 등 33인 2006. 11. 8)을 발의한 바 있다. 공공디자인에 관한 관심은 지난 정부에서부터 시작되어 당시 문화관광부에서 중점사업으로 추진하면서 업무의 영역이 확대되었고 이를 제도적으로 뒷받침할 법률이 필요하게 된 것이라고 할 수 있다. 즉 법률안의 제안이유에서도 밝히고 있듯이, 국민의 삶의 수준이 전반적으로 향상됨에 따라 도시환경이나 공공분야에 대한 기대수준이 높아지고 있음에도 불구하고 공공디자인에 관하여는 정부 부처 간 단편적이고 단절적인 정책수립으로 인하여 종합적인 시너지 효과를 내지 못하고 국가의 문화적 경

쟁력을 약화시키고 있는 상황이었다. 특히, 국가 및 지방자치단체 등 공공기관이 조성·제작·설치·운영 및 관리하는 공적 영역의 디자인은 산업디자인에 비하여 전반적으로 낙후되어 있고 그 영역과 소관 기관이 달라 통합적인 공공디자인이 곤란하여 국가이미지 제고에 부정적 영향을 미치고 있었다고 할 수 있다.

동 법안은 이러한 상황을 배경으로 공공디자인을 진흥하고 체계적으로 관리하는 법률을 제정함으로써 공공디자인 발전의 기반을 조성하고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 문화 역량 강화에 이바지하고자 제안된 법률이었다.

그러나 입법의 영역을 ‘공공디자인’으로 함으로써 단순히 공간문화로서의 도시문화콘텐츠 외에 공적 영역의 모든 디자인을 포괄하게 되었고, 그 결과 산업디자인과 정책 대상이 중복된다는 비판이 제기되었다.

(2) 주요 내용

법안의 주요 내용은 다음과 같다.

① 공공디자인에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공디자인 발전의 기반을 조성함과 동시에 아름답고 쾌적한 생활환경을 조성하여 국가의 문화 역량 강화 및 국가경쟁력 제고에 이바지함을 목적으로 한다(안 제1조).

② 공공디자인은 공공적 가치와 목적의 구현, 역사·문화·자연환경과의 조화, 예술성·창의성·절제의 추구, 편리함과 접근의 용이함, 국가정체성 및 지역특성의 고려를 기본원칙으로 한다(안 제4조).

③ 문화관광부장관이 공공디자인의 진흥을 위하여 공공디자인의 발전을 위한 종합계획을 5년마다 수립·시행하도록 한다(안 제7조).

④ 지방자치단체의 장이 지역의 공공디자인 진흥을 위한 조례를 제정할 수 있도록 하여 조례가 정하는 바에 따라 지역공공디자인계획을 수립·시행·변경할 수 있도록 한다(안 제9조).

⑤ 공공기관의 장이 공공기관의 공간·시설·용품·정보 등을 제작·설치함에 있어 소요되는 비용의 일정비율 이상을 공공디자인에 관한 비용으로 계상하도록 한다(안 제12조).

⑥ 공공디자인에 관한 종합계획의 수립·시행, 공공디자인의 발전에 관한 정책의 수립 및 조정, 공공디자인에 관한 법률·제도의 개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 공공디자인위원회를 둔다(안 제14조).

⑦ 문화관광부장관이 공공디자인의 진흥에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 공공디자인연구센터를 설치·운영할 수 있도록 한다(안 제17조).

(3) 평 가

『공공디자인에 관한 법률안』은 국회 산업자원위원회에서 “디자인산업 전반에 대한 총괄부처를 지정하여 단일한 디자인 관련 법제를 마련…할 필요”가 있다는 의견을 제시함으로써 법안의 통과가 어렵게 되었고,¹⁷⁹⁾ 결국 국회의 임기만으로 자동 폐기되었다.

『공공디자인에 관한 법률안』은 사실 법제정의 필요성에도 불구하고, 『산업디자인진흥법』의 개정 방향에 따라서는 일부 중복되는 규정이 있을 수 있기 때문에 이 법과의 관계가 우선 해결되어야 할 것이다. ‘산업’디자인의 경우 생산자와 소비자에 관련된 것으로 한정할 수 있지만, 공공디자인의 일부를 포함할 경우 논란의 소지는 있을 것이다. 이 문제는 결국 부처간 업무 영역을 조정함으로써 해결해야 하는데, 이와 관련한 정부조직법 상의 규정은 디자인업무의 소관부처가 명확하지 않다. 다만 『문화산업진흥 기본법』에는 산업디자인을 제외한 디자인이 문화산업의 하나로 지정되어 있지만, 이 조항을 두고 해석상 논란도 없지 않기 때문에 문제가 완전히 해소된 것은 아니다.¹⁸⁰⁾

179) 국회사무처, “제267회국회(임시회) 산업자원위원회회의록 제5호” 2007. 4. 19.

3. 대 안

비록 공공디자인이라는 개념이 법제도적으로 없지만, 공공디자인 개념이 없다 하더라도 예컨대 학교나 공공기관 등에서의 일정한 디자인을 구축하여 왔고, 건축법 입장에서도 디자인이라는 개념이 발전하여 왔다. 미국에는 도시디자인이라는 개념이 있고, 유럽에서도 도시계획 단계에서 도시디자인 개념이 발전하여 왔다. 그리고 산업디자인이 아직은 공공디자인 전반에 업무를 집행하는 것은 아니기 때문에 향후 업무의 범위를 정책적으로 조절하는 작업이 필요하다. 그리고 이러한 업무조정은 법적 근거를 명확히 함으로써 해결될 수 있을 것이다.

이를 위하여서는 디자인의 세부 영역별로 담당 부처를 지정하는 방안, 별도의 기구를 설립하여 종합계획을 수립하여 분야별로 부처에 업무를 위임하는 방안과 디자인산업 전반에 대한 총괄 부처를 지정하여 방안이 검토될 수 있다. 세 번째 안이 디자인정책을 종합적, 체계적, 효율적으로 추진할 여지도 있지만, 현재의 상황에서 디자인을 단일한 부서가 하는 것 역시 정책 결정상 쉽지 않다고 보인다.¹⁸¹⁾

180) 『문화산업진흥 기본법』 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “문화산업”이라 함은 문화상품의 기획·개발·제작·생산·유통·소비 등과 이에 관련된 서비스를 행하는 산업으로서 다음 각목의 1에 해당하는 것을 포함한다.

바. 만화·캐릭터·애니메이션·에듀테인먼트·모바일문화콘텐츠·디자인(산업디자인은 제외한다)·광고·공연·미술품·공예품과 관련된 산업

181) 한편, 단일한 디자인 관련 법제를 마련하는 방안도 제안되었다. 즉 최근 남경필 의원등 31인이 『디자인기본법』 제정안을 2008년 10월 2일 제안하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. ① 국민의 행복한 생활에 이바지하고 공공의 이익을 증진하며 사회적 약자를 배려하고 환경 친화적 가치를 지향하는 디자인의 기본이념을 규정함(제2조). ② 디자인을 통한 생활문화의 질적 향상과 지역적 특성을 살린 디자인 정책 수립을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정함(제5조). ③ 디자인의 진흥 및 지원에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가디자인위원회를 설치함(제7조). ④ 국가디자인위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둠(제8조). ⑤ 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 디자인정책의 목표 및 추진방향, 디자인 발전을 위한 제도

따라서 현재로서는 공공디자인법(제명은 『공공디자인진흥법』으로 수정)의 적용 대상을 법상에 구체화하여 산업디자인과 중복되는 점을 방지하고, 경관이나 산업디자인 등과 관련하여 이미 기관이 설치된 경우는 중복을 최대한 피하는 내용으로 법안을 수정하는 것이 필요하다고 본다(첫 번째 안).

<도표 15> 공공디자인의 구성요소¹⁸²⁾

구 분	적용유형
공공공간	도시경관, 공공건물, 도로, 개방공간(공원, 광장 등), 역사공간, 특별지역(문화, 관광 등 특별지정지역), 도시색채 계획, 야간조명 계획
공공시설	가로 시설물(street furniture, 거리에 설치되는 각종 장치물), 개방공간에 설치되는 각종 장치물
공공정보	국가기구 상징물, 국가행사 상징물, 국가인증물(화폐, 우표, 주민등록증 등), 국가정보시스템, 정부 간행물과 포스터, 지방자치단체 상징물, 교통안내시스템(도로표지판, 신호 체계 등), 관광정보시스템, 옥외광고물
공공용품	공공기관용품(내구재, 소모용품 등), 공공서식류(각종 행정 서식 등), 국가조직 통합물(군·경 제복 등), 공공관리용품(재난대비 민방위 용품 등)

개선 등이 포함된 디자인진흥종합계획을 5년마다 수립·시행함(제9조). ⑥ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대통령의 승인을 얻은 디자인진흥종합계획에 따라 매년 연도별 실행계획을 수립·시행함(제12조). ⑦ 문화체육관광부장관은 국민의 디자인에 관한 이해 증진 및 전문 인력의 육성과 자질 향상을 위하여 디자인 교육에 관한 시책을 수립·시행함(제14조).

다만, 이 법률안도 디자인의 주요 정책결정은 문화체육관광부가 담당하되, 실제 산업디자인과의 관계에 대하여는 규정하고 있지 않아 혼란이 있을 수 있다. 디자인기본법을 제정하는 경우에도 이 법은 디자인에 관한 기본법이 되고 집행법의 성격을 갖는 산업디자인과 공공디자인에 관한 분리된 입법이 필요한데, 굳이 그렇게 할 필요까지 있을지 의문이다.

182) 서울대 환경계획연구소, “공공디자인진흥법 제정을 위한 기초 연구”, 문화관광부, 2006. 7.

공공디자인(도시디자인) 법안에는 공공디자인 또는 공간문화의 내용이 지방자치단체 실정에 따라 다양화될 수 있는 경우도 많으므로, 관련 조례, 협약, 가이드라인의 제정의 근거를 마련하여 두는 것이 필요하다. 나아가 법률 제정이 당장 어렵다면 지방의 실정에 맞게 경관조례, 도시디자인 조례, 도시디자인 협약, 도시디자인 가이드라인을 우선적으로 제정하는 것이 오히려 실천적인 방안이 아닌가 생각한다.

한편, 공공디자인에 관한 법률의 내용을 도시디자인 영역에 대한 입법으로 축소하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 경관법과의 관계를 정밀히 규정하지 않으면 법체계의 중복의 소지가 있다. 경관법이 도시계획 차원에서 규율하는 것이라면, 도시디자인은 그 외에 문화적 공간의 조성, 공공건물 또는 개개 건축물이나 도시경관의 예술적 디자인을 규율하게 하는 방안이 가능하다고 본다. 이 경우 (가칭) 『도시공간의 예술적 조성을 위한 지원법』을 제정하면 될 것이다.

제 6 장 결 론

문화영역에서의 입법은 대부분 정책 대상이 분명히 확정되기 어렵고 입법이 미루어지는 경우에도 입법의 미비로 인한 절박성 같은 것이 쉽게 짐작되지 않는다. 이것은 한 사회의 문화역량이 입법 자체만으로는 즉각적으로 사회 전체에 영향을 미치는 것은 아니기 때문이다. 그러나 과거 우리나라와 주변국의 문화역량을 비교하여 보았을 때 장기적으로 사회의 생산성이나 국가 발전의 원동력은 문화에서 나온다고 해도 과언은 아니다. 따라서 도시문화콘텐츠의 활성화는 국민의 일상적 삶을 풍요롭게 하고 이를 국가발전의 중요한 근간으로 삼는 문화정책의 중요한 전환점이 될 것이다.

우리나라도 이제 문화와 도시의 관계에 입각하여 문화정책을 수립해야하는 시기에 와 있다. 그러나 우리나라의 문화법제는 아직 정책의 대상별로 체제가 구성되어 있어서 지역문화의 진흥에 미흡하고, 실제 정책 집행과정에서도 지방자치단체는 해당 지역의 문화적 정체성을 발굴하는데 미숙한 측면이 없지 않다.

또한 문화계획이나 문화영향평가가 제도화되어 있지 못하고, 일부 시행되는 경우에도 지역적으로 체계화되어 있지 못하다. 이러한 현상은 법적 근거가 미비한 측면도 있고 아직 문화도시라는 목표만 설정되어 있고 그를 실현하는 방법론에 대한 깊은 성찰이 진행되지 못했기 때문이다.

문화도시를 육성하기 위하여서는 공간문화도 중요한 하나의 축이 되고 있고 이를 규율하는 법제는 도시계획 법제라고 할 수 있다. 그러나 우리나라 도시계획에서 문화적 요소의 고려는 거의 없는 상황이라고 할 수 있다. 간혹 있는 경우에도 시행령에서 관광을 위한 수준에서 머물고 있다. 이것은 외국이 도시계획 단계에서부터 문화와 환

경을 고려하는 체제와 비교하여 보면 상당히 후진적인 수준이라고 할 수 있다.

외국의 법제를 살펴 본 결과 문화법제에 있어서는 국가의 체계적인 지원이 제도화되어 있었지만, 이것은 대부분 예산확보에 관한 것이었고 문화 그 자체에 대하여는 중립적인 입장을 취하고 개인과 사회에서 자발적인 발전을 할 수 있도록 지원하는 체제를 갖추고 있었다. 문화복지의 차원에서 이미 10-20여년 전부터 사회 통합의 방법으로도 도입되어 많은 발전을 이루고 있었다.

공간문화에서는 문화와 환경을 강조하고 도시계획 단계에서부터 문화와 경관 전문가가 투입되어 문화적 시각을 투영시킨 도시계획을 수립하고 있다. 도시계획을 통해 문화도시, 창조도시를 조성하는 것이 각 도시의 최대 프로그램이 되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이를 뒷받침하는 법제들의 특성은 도시계획의 권한이 철저히 지방으로 분권화되어 있고, 도시계획을 수립하는 과정이 제도적으로 투명하고 전문화되었으며 민주적이고 문화적이었다.

이러한 연구 결과에 따라 앞으로의 과제로서 법제정비방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도시문화콘텐츠 조사의 방법을 개선하여야 한다. 이것은 도시문화콘텐츠에 대한 이해에 필수적인 것인데, 해당 도시에 대한 깊은 이해와 성찰이 필요하다. 도시문화콘텐츠는 문화도시, 창조도시, 전통문화도시, 생태도시, 도시재생 등 어느 도시의 형태를 목적으로 하든 필수적인 개념 요소가 된다. 그런데 그러한 도시문화콘텐츠는 해당 지역의 정체성을 반영하여 주민들의 동의를 얻은 컨셉이 되어야 한다. 다른 지역의 문화를 이식하는 수도 있지만, 단순한 모방이 되어서는 안 된다. 이러한 도시문화콘텐츠의 발굴을 위하여는 실태조사에 관한 제도를 법제화하고, 이를 통해 지역의 문화 정체성을 탐구하고

지역 주민들의 문화향수 실태 조사를 정밀하게 실시해야 한다. 이 때 문화개념을 폭넓게 해석하여 자연환경, 역사적 인물, 풍습, 예술, 스포츠, 유형·무형, 과거·현재·미래, 예술인, 청소년, 외국인, 자연 경관, 인문 경관, 문화산업단지 입지 여건, 관광상품 개발 등 다양한 모색을 전개하여야 한다. 물론 경제성에 대한 영향도 평가해야 하겠지만, 그보다는 주민의 삶의 질 향상, 지속가능성에 기여할 수 있는 정도를 검토해야 할 것이다. 실태조사 이후에는 지역 주민의 동의를 얻을 수 있는 민주적인 의견 수렴 과정을 거쳐야 한다. 주민 대상의 조사와 의견 수렴 과정도 필요하다. 이러한 도시문화콘텐츠 발굴 과정은 법률에는 절차를 의무화하는 규정만 정하고 자세한 내용은 각 지역 현실에 맞게 조례로 제정하는 것이 적당하다고 본다.

둘째, 지역의 정체성을 확립할 수 있는 도시문화콘텐츠가 발굴되는 경우 이를 구체화하고 정착시킬 수 있는 계획 단계의 근거가 되는 법제가 정비되어야 할 것이다. 도시문화콘텐츠는 도시문화콘텐츠로서의 지역문화와 도시문화콘텐츠로서의 공간문화가 있기 때문에 각각에 계획의 수립이 문화적으로 이루어질 수 있도록 법제가 정비되어야 한다.

지역문화로서의 도시문화콘텐츠를 활성화하기 위하여서는, 기존의 시설 중심, 공급자 중심에서 탈피하여 콘텐츠 중심, 수요자 중심으로 전환되어야 한다. 예술가에 대한 지원도 각 지역의 성격에 맞게 지방자치단체가 지원 체계를 선택해야 한다. 이러한 차원에서 육성·지원 계획은 지방 수준에서 조례와 지침(가이드라인), 협약, 프로그램 등으로 이루어져야 한다.

다음으로 도시문화콘텐츠로서의 공간문화를 육성·지원하기 위하여서는 물적 기반과 시설의 배치가 장기적 안목으로 이루어져야 하고 경관과 도시디자인이 도시계획과 건축 등에서 차지하는 위상이 재평가되어야 한다. 이를 위하여서는 ① 도시계획 단계에서부터 도시계획의 내

용에 문화에 관한 것을 포함시키고 ② 문화, 환경, 조경 등의 전문가의 참여를 법제화하며 ③ 각 도시의 디자인을 선도할 수 있는 가이드라인이 제정될 수 있도록 하여야 한다. 이로써 도시문화의 도시계획에는 문화적 시각이 투영될 수 있어야 한다. 이렇게 된다면 공간문화에서도 삶의 질을 향상시키고 민주주의적인 요소가 도입될 것이라 기대된다.

셋째, 각 지역의 도시문화콘텐츠가 발굴되고 어느 정도 발전 가능성이 있을 때에는 국가나 지방자치단체의 지원이 필요하다. 이때 국가적 지원의 성격은 지원은 하되 내용에 대해서는 간섭하지 않고 주민의 참여가 확대되는 방향으로 지원을 하여야 한다. 공공 영역에서의 도시문화콘텐츠에 우선적 변화를 도모해야 하고 사적 영역은 인센티브로 유도하는 것이 바람직하다.

지방자치단체는 현실적으로 각 지역에 적실성 있는 계획을 세우고 집행을 하는 기관이 되므로, 사회 공동체와 협력적인 관계를 수립하여야 한다. 문화의 내용에 지방자치단체가 개입하는 것은 문화의 자생력을 없애고 오히려 도시문화콘텐츠 활성화를 자치단체장의 사업으로 전락시켜 버린다. 우선 필요한 예산을 확보하고, 문화적 영역이 아닌 예산도 문화적인 시각에서 집행될 수 있도록 세심한 배려를 기울여야 한다. 계획의 수립에서부터 집행에 이르는 과정이 투명하게 공개되어야 하고 다수의 전문가를 확보하며 전문가에 의한 의사결정이란 하더라도 지역 주민의 의견을 듣는 과정을 거침으로써 도시문화가 민주적인 방향으로 형성될 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 함으로써 지방자치단체는 문화를 공급하는 주체가 아니라 지역 주민이 문화를 창작하고 향수할 수 있도록 지원하는 지위에 머물러야 한다. 이를 통해 사회에서의 문화가 ‘자발적 성장’을 거쳐 ‘문화운동’으로 발전할 수 있도록 지원하게 되는 것이다.

<그림 6> 도시문화콘텐츠 활성화의 체계



끝으로 도시문화콘텐츠를 활성화하는 각 주체들이 유의해야 할 점이 있다.

중앙정부는 부처 간 이기주의로 문화 영역과 문화가 아닌 영역으로 구분하면 안 된다. 문화 영역의 법제는 실제 문화를 진흥하는데 한계가 있고 동원 가능한 예산도 미약한 형편이다. 중요한 것은 모든 정책에 있어서의 문화적인 시각이다. 도로나 주택을 건설하고 공원의 위치를 정하고 공립학교의 디자인을 어떻게 할 것인지부터 문화적으로 접근한다면, 굳이 문화영역의 예산 증가 없이도 문화적인 도시를 건설하게 되고 주민의 삶의 질이 고양되며 인간이 존중받는 민주적인 도시가 되는 것이다.

지방자치단체는 더 이상 문화가 자치단체장의 정치적 의지에 따라 좌우되도록 해서는 안 된다. 우선 재원을 마련하고 지역의 문화전문가와의 협력체계를 구축하여야 한다. 단순히 다른 지역을 모방할 것

제6장 결론

이 아니라 자신의 지역의 정체성을 탐구해야 한다. 문화향유에 있어 지역간·계층간 격차가 상당히 크다는 점도 고려하여야 한다.

아울러 중앙정부, 지방자치단체, 국민들 모두 도시문화콘텐츠는 도시 주민의 정체성을 확립할 뿐만 아니라 사회통합의 기제가 된다는 점을 명심하여야 한다.

참 고 문 헌

단행본

- 건설교통부, □□‘살고싶은 도시만들기’ 추진계획□□, 2006. 11.
- 경기개발연구원 편, □□경기도내 지역·산업브랜드 제고를 통한 특화산업
육성방안 기초 연구: 지역 브랜드 현황과 발전전략을 중심으로□□,
수원: 경기개발연구원, 2001.
- 계기석·천현숙, □□지방화시대의 도시정체성 확립 방안 연구□□, 안양:
국토연구원, 2001.
- 계희열, □□헌법학(중)□□, 박영사, 2008.
- 고정민, □□산업화에 접어든 공연예술□□, 삼성경제연구소, 2003.
- 고토 카즈코 엮음·임상오 옮김, □□문화정책학□□, 시유시, 2004.
- 김규원 [외저]·부천문화재단 [편], □□지역문화정책과 도시마케팅: 박물관
문화도시, 부천의 새로운 도전□□, 디프넷, 2005.
- 김규원·라도삼·이현식, □□대도시에서의 지역문화활동 활성화 방안 연구□□,
한국문화정책개발원, 2001.
- 김명용, □□지역문화예술진흥을 위한 법제정비방안□□, 한국법제연구원,
2005.
- 김세훈 외, □□문화분야 법제 정비 방향 연구□□, 한국문화관광연구원,
2007.
- 김세훈·박영정·정정숙·허은영, □□문화분야 법제 정비 방향 연구□□,
한국문화관광연구원, 2007.
- 김철수, □□학설판례 헌법학(상)□□, 박영사, 2008.

참고문헌

- 김효정, □□문화도시 육성방안 연구□□, 한국문화정책개발원, 2004.
- 다무라 아키라·강혜정 역, □□마을 만들기의 발상□□, 소화, 2005.
- 라도삼, □□문화환경이 지역가치에 미치는 영향 연구□□, 서울시정개발연구원, 2006.
- 라도삼, □□문화환경이 지역가치에 미치는 영향 연구□□, 서울시정개발연구원, 2006.
- 류정아, □□지역축제 평가 및 지원체계 연구□□, 한국문화관광연구원, 2007.
- 문화관광부 편, □□공공미술이 도시를 바꾼다□□, 문화관광부, 2006.
- 문화관광부 편, □□문화관광축제 변화와 성과: 1996-2005□□, 문화관광부, 2007.
- 문화관광부·한국문화관광연구원 공편, □□문화정책백서 2006□□, 서울 : 문화관광부, 2007.
- 문화연대 공간환경위원회, □□문화도시 서울, 어떻게 만들 것인가□□, 시지락, 2002.
- 문화정책개혁포럼, □□문화도시 조성 정책의 문제와 개선방안□□, 2006. 8.18.
- 민범식 외, □□커뮤니티 중심의 도시정비 활성화 방안□□, 국토연구원, 2007.
- 박영도, □□문화중심도시 조성관련 법령 제정방안 연구□□, 한국법제연구원, 2005.
- 박영도, □□오스트리아의 문화예술진흥법제□□, 한국법제연구원, 2005.
- 박재길 외, □□살고싶은 도시만들기 추진방안 연구□□, 국토연구원, 2005.
- 박찬호, □□문화산업지원법제에 관한 비교법 연구□□, 한국법제연구원, 2006.

- 박찬호, □□문화산업지원법제에 관한 비교법 연구□□, 한국법제연구원, 2006.
- 백선혜, □□장소성과 장소마케팅□□, 한국학술정보, 2005.
- 사사키 마사유키 지음·정원창 옮김, □□창조하는 도시: 사람·문화·산업의미래□□, 소화, 2004.
- 서울시정개발연구원, □□서울시 문화정책의 효율화 방안 연구: 문화도시화 전략을 중심으로□□, 서울시정개발연구원, 2002.
- 서헌제·정병윤, □□캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구□□, 한국법제연구원, 2006.
- 성낙인, □□헌법학□□, 법문사, 2008.
- 송영선, □□역사도시보존을 위한 프랑스의 법제연구□□, 한국법제연구원, 2003.
- 송진희, □□문화도시 경쟁력과 디자인: 공공디자인으로 가꾸는 도시 이미지□□, 기문당, 2007.
- 야마모토마사유키·충남발전연구원 역, □□도시와 농촌이 공생하는 마을 만들기 農ある暮らしで地域再生: アグリルネッサンス□□, 한울아카데미, 2006.
- 양건열 외, □□주요 국가 문화예술지원 프로그램 연구□□, 한국문화관광정책연구원, 2003.
- 양종희·김우식·송도영·이호영, □□미국의 문화산업체계□□, 지식마당, 2004.
- 이무용, □□지역발전의 새로운 패러다임 장소마케팅 전략□□, 논형, 2005.
- 이원중·이종호·서민철 옮김, □□도시와 창조 계급□□, 푸른길, 2008.
- 이호영, □□선진국의 문화예술 지원프로그램 사례□□, 서울시정개발연구원, 2003.

참 고 문 헌

- 인천발전연구원 편, □□‘창조도시 인천’ 조성을 위한 공간적 문화정책의 방향□□, 인천, 인천발전연구원, 2006.
- 전영욱, □□문화자원 개발과 지역활성화 전략□□, 삼성경제연구소(Issue Paper), 2004.
- 전영욱, □□신문화도시 전략과 시사점□□, 삼성경제연구소(Issue Paper), 2006.
- 정정숙, □□국제기구를 통한 문화협력사업 활성화 방안□□, 한국문화관광정책연구원 2005.
- 정정숙, □□동북아문화공동체의 의의와 전망□□, 동북아시아위원회, 2006.
- 정중섭, □□헌법학원론□□, 박영사, 2008.
- 정태용, □□건축법해설□□, 한국법제연구원, 2006.
- 정태용, □□국토계획법□□ 개정2판, 한국법제연구원, 2007.
- 주정민 · 서준교 · 이효원, □□문화도시의 도시재생과 문화콘텐츠 -글래스고, 빌바오, 도크랜드-□□, 전남대학교출판부, 2005.
- 진영환 외, □□시민이 참여하는 살고 싶은 도시 만들기: 사례연구□□, 국토연구원, 2007.
- 최환용, □□일본의 경관보호법제□□, 한국법제연구원, 2005.
- 한국문화정책개발원 [편], □□영국과 유럽의 도시문화정책: 문화계획 접근을 지향하며□□, 한국문화정책개발원, 1995.
- 한국입법정책학회, □□문화, 문화입법-학제간 연구□□ 제17회 한국입법정책학회 학술대회, 2008. 2. 16.
- 홍성방, □□헌법학□□, 현암사, 2007.
- Charles Landry 지음 · 임상오 옮김, □□창조도시□□, 해남, 2005.
- Guy Sorman 외 저 · 한국문화관광정책연구원 편, □□국립중앙박물관 개

관 및 한국문화관광정책연구원 개원 3주년 광복 60주년기념
국제 심포지움 자료집□□, 한국문화관광정책연구원, 2005.

Charles Landry, *The creative city :a toolkit for urban innovators*, London:
Earthscan Pub., 2000.

Franco Bianchini and Michael Parkinson ed., *Cultural Policy and Urban
Regeneration: The West European Experience*, Manchester:
Manchester University Press, 1993.

Ray Oldenburg, *The Great Good Place*, New York: Marlowe &
Company, 1997.

Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, 이길태 역, □□Creative
Class: 창조적 변화를 주도하는 사람들□□, 전자신문사, 2002.

根木 昭, □□文化政策の法的基盤: 文化藝術振興基本法と文化振興條例□□,
東京: 水曜社, 2003.

根木 昭, □□文化行政法の展開: 文化政策の一般法原理□□, 東京: 水曜社,
2005.

根木 昭, □□日本の文化政策: ‘文化政策學’の構築に向けて□□, 東京: 勁草
書房, 2005.

上野征洋 編, □□文化政策を學ぶ人のために□□, 京都: 世界思想社, 2002.

西村幸夫・町並み研究會 編著・서울대학교 도시설계 포럼 譯, □□도시
경관과 도시설계□□, 태림문화사, 2003.

鹽澤由典・小長谷一之 編著, □□創造都市への戰略□□, 京都: 晃洋書房,

참고문헌

2007.

日本文化廳, “諸外國における文化行政”, □□新しい文化立國の創造をめざして□□, 2004.

笠原潔・西村清和 編著, □□世界の藝術文化政策□□, 東京: 放送大學教育振興會, 2008.

井上典之・畑屈 剛 공역, □□文化科學の觀點からみた憲法國家:(Peter Haeberle): 1999年 日本における講演= Der Verfassungsstaat in kulturwissenschaftlicher Sicht Vorlesungen in Japan 1999□□, Japan: 尚學社, 2002.

佐佐木雅幸, □□創造都市の經濟學□□, 東京: 勁草書房, 1997.

佐佐木雅幸, □□創造都市への挑戦: 産業と文化の息づく街へ□□, 東京: 岩波書店, 2001.

佐佐木雅幸・総合研究開発機構 編, □□創造都市への展望: 都市の文化政策とまちづくり□□, 京都: 學藝出版社, 2007.

中川幾郎, □□分權時代の 自治體文化政策: ハコモノづくりから総合政策評價に向けて□□, 東京: 勁草書房, 2002.

池上 惇・端 信行 編, □□文化政策學の展開□□, 京都: 晃洋書房, 2003.

後藤和子 編, □□文化政策學: 法・經濟・マネジメント□□, 東京: 有斐閣, 2001.

後藤和子, □□文化と都市の公共政策: 創造的産業と新しい都市政策の公共政策の構想□□, 東京: 有斐閣, 2005.

後藤和子, □□芸術文化の公共政策□□, 東京: 勁草書房, 2004.

논문

- 高松諭, “일본의 경관법에 대해서”, □□道路交通□□ 통권 제99호(2005. 봄), 한국도로교통협회, 2005. 3.
- 김갑수, “문화예술법제의 현황과 과제”, □□법학논문집□□ 제30집 제1호, 2006. 8. 31.
- 김기수, “유럽문화수도 프로그램 운영분석을 통한 한국적 적용 가능성 검토: 지역문화정책 발전전략의 관점에서”, 경희대 경영대학원 2002.
- 김문환, “21세기 도시문화환경 조성을 위한 비전과 전략”, □□문화도시화를 위한 국제학술 심포지엄□□ 자료집, 1997.
- 김봉철, “영국의 Town and Country Planning Act 1990”, □□최신 외국법제정보□□ 2008-3, 한국법제연구원, 2008.
- 김중보, “도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계”, □□토지공법연구□□ 제35집, 한국토지공법학회, 2007. 2.
- 김하림, “문화중심도시 광주의 도시 마케팅 현황과 과제: ‘문화, 도시 그리고 광주’, □□문화도시문화복지□□ vol.160, 한국문화관광정책연구원, 2004. 10.
- 김현수, “살고 싶은 도시만들기의 사례와 추진체계”, □□살고싶은 도시만들기의 필요성과 정책과제□□, 대한국토도시계획학회 세미나, 2006-3. pp19-47.
- 라도삼, “지속가능한 성장과 문화도시”, □□민예총 문화정책포럼□□, 한국민족예술인총연합, 2004.
- 박영도, “현행 문화관련법령체계의 과제”, □□문화법 수요 및 문화법제

참고문헌

- 정비방향 세미나□□, 한국문화관광연구원·중앙대학교 문화예술법센터, 2007. 10.
- 박진완, “환경권과 자연보호 -환경기본권의 기본권의 기능적 측면에서의 검토-”, □□자연환경보전의 법적 문제□□ 한국환경법학회 제92회 학술대회 자료집, 2008. 7. 11.
- 사순옥, “유럽연합(EU)의 문화수도 구상과 독일의 도시”, □□獨逸文學□□ 46권 3호 통권 제95집, 한국독어독문학회, 2005. 9.
- 서순복, “문화수도 선정을 통한 도시 장소마케팅 전략 활동의 연구: 영국 글래스고우 문화수도 선정사례를 중심으로”, □□한국사회와 행정연구□□제17권 제2호, 서울행정학회, 2006. 8, 131-157쪽 참조.
- 손경년, “문화도시를 만든다”, □□지역문화□□ 통권 제2호, 2007년 봄.
- 신옥주, “유럽연합의 문화정책이 독일의 문화정책과 법제에 끼치는 영향”, □□문화, 문화입법-학제간 연구□□ 제17회 한국입법정책학회 학술대회, 2008. 2. 16.
- 오민근, “문화에 의한 도시활성화 방안”, □□문화정책논총□□제17집, 한국문화관광정책연구원, 2005.
- 오민근, “일본의 경관법 제정과 그 의미”, □□월간 국토□□통권279호 (2005. 1), 국토연구원, 2005.
- 오민근, “일본의 경관법 제정과 그 의미”, □□월간 국토□□통권279호 (2005. 1), 국토연구원, 2005.
- 오민근, “해외 창조도시 사례 및 시사점”, □□월간 국토□□통권322호 (2008년 8월), 국토연구원, 2008.
- 오민근, “문화의 창조적 활용, 도시재생에서 창조도시로: 일본의 경

- 우”, □□황해문화□□통권59호(2008년 여름), 새얼문화재단, 2008.
- 임문영, “유럽연합(EU)의 문화수도(文化首都)와 그 시사점”, □□한국프랑스학논집□□ 제55집, 2006. 8.
- 전병태, “팔길이 원칙, 문화 민주주의, 창조적 산업”, □□문화예술□□, 2007. 겨울.
- 조창희, “지역문화콘텐츠와 지역산업 개발”, □□인문콘텐츠□□ 제8호, 인문콘텐츠학회, 2006. 12.
- 최철호, “일본의 문화입법과 문화정책”, □□문화, 문화입법-학제간 연구□□ 제17회 한국입법정책학회 학술대회, 2008. 2. 16.
- 추미경, “미국의 지역문화 행정체계와 뉴욕주의 문화예술”, □□기전문화예술□□, 2003. 5/6월호.
- 추용욱 · 강준모 · 황기연, “문화도시 조성을 위한 도시경관 관리방안 연구 -장소 의미적 문화공간조성과 경관 재생-”, 한국도시설계학회.
- 홍성수, “영국의 Town and Country Planning Act 1990”, □□최신 외국법제정보□□ 2008-3, 한국법제연구원, 2008.