

유럽 ‘문화수도(Capital of Culture)’ 추진전략의 성과와 시사점

- 기존 공업도시들의 산업 공동화 및 사회·경제적 쇠퇴에 따라 유럽, 미국 등을 중심으로 도심재생 및 지역활성화 도구로서 문화에 대한 관심이 증폭되면서, 문화는 도시 및 지역문제 해결을 위한 새로운 지역경제 핵심자원으로 부각
 - 1985년 그리스 아테네를 시작으로 2008년 현재 총 37개 도시가 유럽의 문화수도로 선정되었으며, 그동안 다양한 문화예술 프로그램이 추진되면서 문화도시로서 대내·외적 인지도 제고, 방문객 증가, 문화산업 증대 등 긍정적인 효과가 발생
 - 다만 추진과정에서 문화수도 개념의 모호성, EU의 불충분한 예산지원, 목표의 불명확성, 문화수도 선정방식에 대한 논란, 모니터링 및 성과평가 시스템의 부재 등 문제점도 표출
- 문화기반 지역발전전략으로서 한국형 문화도시 육성을 위한 시사점
 - 지역이 보유한 문화자원의 단순한 보존에서 더 나아가 그 잠재력을 최대한 활용함으로써 창조적 문화산업으로의 육성 및 관광산업과의 연계성 강화 필요
 - 시민의 삶 속에 문화를 직접 연관시키기 위해서는 지역 정체성의 확립과 더불어 문화와 연계된 새로운 도시공간 창조가 필수
 - 지속가능한 문화도시로의 성장은 문화인프라의 양적 증대뿐만 아니라 문화콘텐츠의 질적 향상이 함께 고려될 때 가능
 - 21세기는 ‘문화의 시대’란 문화적 역량이 곧 한 국가, 한 지역의 경쟁력과 직결된다는 것을 의미하는 것으로, 가장 보편적이면서도 동시에 우리 여건과 특성에 맞는 한국형 문화도시 발전모델 구축이 필요

1. 새로운 지역경제 핵심자원, ‘문화’

- 1960, 1970년대 급속한 산업구조 변화로 그동안 선진국 성장에 견인차 역할을 하였던 기존 공업도시들은 산업 공동화 및 지역경제 쇠퇴를 경험하게 됨
- 1980년대에 들어 세계화·지방화와 함께 생활양식, 도시공간구조, 경제구조의 변화에 효과적으로 대응할 만한 새로운 도시 및 지역정책 패러다임을 요구하기에 이룸
- 이에 유럽, 미국 등을 중심으로 지역 재활성화 도구로서 문화에 대한 관심이 증폭되었고, 또 문화 자체가 도시 및 지역문제 해결전략 중 핵심 역할을 담당하게 되면서 문화는 후기산업화시대의 새로운 지역경제 핵심자원으로 부각됨
 - 미국의 Main Street Approach는 조직, 판촉, 디자인, 경제 재건이라는 네 가지 전략을 이용한 지역커뮤니티 중심의 종합적 전통상업지구 보존 및 활용전략으로 현재 전국적으로 1,200개 프로그램이 운영 중

【표】 문화의 창조성에 기반한 지역발전전략의 활용가능한 분야 및 긍정적 효과(예시)

구 분	활용가능한 분야	긍정적 효과(예시)
물리적 측면 (도시 및 지역의 지속가능한 발전)	• 황폐화된 부지 재활용 • 다목적 이용 • 도시디자인 설계 • 역사적 유산 보존 • 접근성 및 이동성 확보 • 삶의 질 및 거주적합성 제고 • 오픈스페이스·어메니티 제고 • 압축도시 조성 • 다양성 향상 • 도심재생	• 박물관, 갤러리, 스튜디오 등 건축물 재활용 • 공적 공간사용 증가(폭력 감소·안전성 제고) • 문화시설과 일터의 복합적 사용 증가 • 공공예술·건축물을 통한 도시환경 개선 • 접근성, 대중교통 이용 및 안전성 제고 등
경제적 측면 (도시 및 지역의 경쟁력 제고 및 성장 촉진)	• 무역 외 거래(관광 등) • 혁신과 지식축적 • 클러스터 형성 • 고용 증대 및 고용의 질 제고 • 중소기업/초소형기업 활성화 • 야간경제활동 활성화(레저, 문화, 쇼핑 등) • 외부 투자유치 • 부의 창출 • 지역개발	• 재산가치 및 임대료 증가 • 일자리 창출, 창업, 고부가가치 생산형태로의 전환 • 다양한 인력확보 가능(기술, 성별, 인종 등) • 고용주, 예술인 등의 지역 내 정주 보장 • 창조적 클러스터 및 지구 형성 가능 • 공공-민간분야 협력투자 증대 등
사회적 측면 (도시 및 지역의 사회적 통합)	• 사회적 결속력 강화 • 건강 및 웰빙 제고 • 사회적 자본 확충(협력, 신뢰) • 사회적 다양성 제고 • 지역거버넌스 형성 • 근린지역 재개발 • 지역정체성 확보 • 공유유산 보존 • 시민권 부여	• 주민의 지역에 대한 긍정적 인식 제고 • 문화활동을 통한 범죄, 반사회적 행위 감소 • 지역수준의 조직적 역량 증대 • 지역 및 주민의 이미지 및 명성 쇄신 • 문화예술 관련 사업에 대한 가치 제고 • 주민의 교육수준 증가, 자신감·열정 증대 등

자료: 2005년 5월, Urban Studies Vol. 42에 실린 Graeme Evans의 논문의 일부를 참조하여 재구성

- 유럽의 Capital of Culture는 지역문화예술이 지닌 창조성을 활용하여 도시공간과 지역주민의 삶, 지역경제 활성화를 연계시키려는 전략으로 현재 37개 도시¹⁾ 선정
- 찰스 랜드리(Creative City) 전략은 볼로냐, 요코하마 및 가나자와, 홍콩 등 여러 국가에서 창조적 문화의 힘과 창조산업을 연계, 지역활성화에 적용하려는 새로운 개념

2. 유럽 ‘문화수도’의 선정과 운영

● 배경 및 추진경위

- 문화를 이용한 도심재생 및 지역활성화 전략의 하나로 현재 제도적으로 추진되고 있는 문화도시의 대표적인 예가 바로 유럽 문화수도(European Capitals of Culture, ECoC)²⁾

- EU 각료회의에서 당시 그리스 문화부 장관이자 배우인 멜리나 메리쿠리가 문화수도를 제안하였고, 1985년 그리스 아테네를 시작으로 매년 문화수도를 선정, 1년 동안 재정 지원
- 1985~2004년은 EU 회원국 간 만장일치로 문화수도를 선정하였으나 1999년, 국가 간 과열 경쟁 방지를 위해 2005년부터 순환시스템을 도입하여 해당연도 회원국에 지정권한을 부여
- ‘2008 유럽 문화수도’인 영국 리버풀과 노르웨이 스타방게르를 포함하여 총 37개 도시가 유럽 문화수도로 선정되어 운영 중임

〔그림 1〕 유럽 문화수도 추진경위



1) 아테네·파트라스·테살로니키(그리스), 로테르담·암스테르담(네덜란드), 스타방게르·베르겐(노르웨이), 코펜하겐(덴마크), 바이마르(독일), 시부(루마니아), 룩셈부르크(광역지역), 룩셈부르크(룩셈부르크), 브루게스·브루셀(벨기에), 서베를린(서독), 마드리드(스페인), 앤트워프(벨기에), 스톡홀름(스웨덴), 산티아고·살라망카(스페인), 글래스고·리버풀(영국), 더블린·레이카비크·코크(아일랜드), 그라츠(오스트리아), 볼로냐·제노바·플로렌스(이탈리아), 프라하(체코), 크라쿠프(폴란드), 헬싱키(핀란드), 리스본·포르투(포르투갈), 릴·아비뇽·파리(프랑스) 등 37개 도시(국가명 가나다순)

2) 명칭은 European Cities of Culture(1985~2004년)이었던 것이 2005년부터 European Capitals of Culture로 변경됨

- 2009~2012년에는 오스트리아 린츠 등 9개 도시³⁾가 유럽 문화수도로 이미 선정 완료되었고, 2013~2019년은 문화수도 선정권한을 지닌 국가만 지정된 상태

[그림 2] 리버풀과 스타방게르의 위치



● 선정절차 및 평가기준

- 유럽 문화수도 선정절차는 ‘사전 선정(pre-selection)’과 ‘최종 선정(final selection)’의 두 단계로 나뉘며, 사전 선정된 공모도시들만 최종 선정의 심사대상이 됨
 - 사전 선정단계에서 공모도시들은 관련자료 및 정보와 자신들의 계획 프로그램 등을 제출하되, 선정주최가 제시한 모든 질문에 응답할 의무는 없음
 - 다만, 최종 선정단계에서는 모든 질문과 요구사항에 매우 구체적으로 응답해야 함
 - 질문지는 기본 원칙 관련 16문항, 이벤트 프로그램 관련 3문항, 이벤트 개최조직 및 자원 관련 10문항, 도시 인프라 관련 3문항, 커뮤니케이션 전략 관련 3문항, 이벤트 평가 및 모니터링 관련 1문항 및 기타 추가 3문항으로 구성
- 유럽 문화수도 선정절차에 앞서 EU는 공모도시들이 제시하게 될 문화도시로서 추진할 프로그램의 평가기준을 제시하는 바, 일반적으로 다음과 같음

- 해당 프로그램이 유럽인들이 공유하는 예술적 운동과 스타일을 강조하는가
- 해당 프로그램이 타 도시민들의 문화활동 참여와 지속적 문화협력을 제고시키는가
- 해당 프로그램이 창조적 활동(creative work)을 지원하고 발전시키는가
- 해당 프로그램이 유럽의 대다수 일반대중의 참여를 이끌어낼 수 있는가
- 해당 프로그램이 유럽인들의 방문을 증대시킬 수 있는가
- 해당 프로그램이 유럽문화와 다른 지역의 이질적 문화 간 교류를 촉진시키는가
- 해당 프로그램이 장기적으로 도시의 문화생활 영위 및 사회발전에 기여하는가
- 해당 프로그램이 지속가능한가

3) 에센(독일), 빌리우스(리투아니아), 마리보르(슬로베니아), 탈린(에스토니아), 린츠(오스트리아), 이스탄불(터키), 기마랑스(포르투갈), 튀르쿠(핀란드), 페치(헝가리) 등 9개 도시(국가명 가나다순)

● 재원 확보방안

- 유럽 문화수도로 선정될 경우, 각종 이벤트 개최나 도시기반시설 및 문화인프라 구축에 소요되는 비용에 충당되는 재원은 크게 다음과 같이 구분됨
 - EU는 ‘Culture 2000’ framework programme을 통해 1년간 각 문화수도에서 추진하는 프로젝트당 20만~100만 유로를 지원하게 되는데, 지난해의 경우 한 도시당 2개의 프로젝트 추진을 전제로 50만 유로를 지원(다만, 이 보조금은 각 프로젝트의 총 소요비용의 60%를 초과하지 못함)
 - EU 유럽위원회로부터 받는 보조금 이외에도, 경우에 따라서는 특별프로젝트 수행을 위해 EU funding programme으로부터 추가적 보조금을 지원받음
 - 해당 도시들이 속한 국가나 광역 및 기초지자체 등으로부터 사업비를 지원받음
 - 대규모 소요비용이 필요한 사업을 추진할 경우, 질적으로 우수한 이벤트 개최를 위해 민간기업의 후원이 가능한데, 이는 현금지원과 물물지원으로 구분
 - 문화수도 선정연도에 개최될 각종 문화예술행사의 티켓 발매 수입원
- 이렇게 모은 수입은 주로 프로그램 개최 비용, 홍보 및 마케팅 비용, 기술지원 비용, 기타 간접비용으로 지출되는 것으로 나타남

3. 유럽 ‘문화수도’의 성과와 한계

● 성과 및 효과

- 도심재생 및 지역활성화 추진전략으로서 유럽 문화수도의 육성은 몇 가지 중요한 지속적이고 긍정적인 효과를 가져왔는데 요약하면 다음과 같음
 - 문화도시로서 대내·외적 인지도 향상 및 국내·외 대중매체 홍보에 힘입은 관광객 증가(1995~2003년간 평균 12% 증가하였고 그 증가폭은 대도시보다 중소도시에서 더욱 뚜렷)
 - 문화예술 관련 프로그램 및 이벤트 준비과정에서 도시기반시설 확충 및 환경 개선, 공공장소의 재개발, 역사적·문화적 장소의 환경 개선, 신규 문화기반시설 확충

- 지역 문화활동의 지속적인 역동성 부여. 특히, 지역 예술인들에게는 그들의 재능을 선보일 기회를 제공하고, 다른 지역 예술인들과의 상호 교류를 촉진
- 지역 관광자원과 문화자원을 연계한 문화관광산업 증대 및 지역경쟁력 제고 등

● 추진과정상의 문제점

- 반면 그동안 유럽 문화수도의 성공적 결과에도 불구하고, 추진과정상 몇 가지 문제점들이 도출되고 있는 바, EU의 자체적인 예산지원 부족, EU 내 전담 책임조직 부재, 목표의 명확성과 측정가능성 및 실현가능성 미흡, 회원국 간 순환시스템에 의한 문화수도 선정방식 등에서 문제점이 표출됨
- 그러나 앞으로 EU의 행·재정적 지원 확대, 문화수도라는 전략과 이를 통해 달성하고자 하는 목표의 부합성 제고, 모니터링 및 성과평가 시스템 구축, 문화수도 간 네트워크 구축, 관광산업과 문화의 연계성 제고, 지역주민 삶의 질 개선 등을 위해 적절한 개선방안이 추진된다면 ‘지속가능한 발전’의 좋은 모델로 자리매김할 수 있을 것임

[그림 3] 유럽 문화수도의 추진성과 및 한계



● 기타 문화수도 육성 사례

- 유럽 문화수도 추진전략은 유럽 이외의 다른 지역에도 큰 영향을 미치고 있는데, 특히 아메리카와 아랍 등에서 비슷한 형태의 문화수도 개념이 도입되고 있음⁴⁾
- 1997년 설립된 American Capital of Culture Organization(ACC)은 아메리카 대륙 35개국의 도시들을 대상으로 매년 아메리카 문화수도(American Capital of Culture)를 선정함
 - 아메리카 내 국가들의 문화적 통합 및 결속강화, 국가 및 지역적 다양성과 함께 아메리칸들이 공유하는 문화적 자산에 대한 인식 제고, 문화수도로 선정된 도시들의 발전 촉진, 타지역 내 문화도시들과의 협력 강화 등을 주된 목적으로 함
 - ACC는 독립된 비영리·비정부 조직으로 국가 간 문화적 교류와 협력 증진, 문화를 통한 지역사회 발전을 목적으로 설립
 - 재원은 주로 보조금 등 특별기금과 회원국 연합에서 기부하는 비정기적 분담액에 의존하며, 2000년 멕시코 메리다를 시작으로 2008년 브라질 브라질리아까지 총 10개 도시를 선정⁵⁾
- 아랍 문화수도(Arab Cultural Capital) 선정은 문화관련 국제기구인 UNESCO의 Cultural Capital Programmes에 의해 2000년 처음 시작됨
 - 아랍 문화에 대한 대외적 인식 제고, 아랍지역 내 국가 간 문화적 협력 증진 등을 주된 목적으로 함
 - 1996년 이집트 카이로를 시작으로 2009년 팔레스타인 알쿠즈까지 총 14개 도시를 선정⁶⁾

4) 또 다른 형태로 국제산업디자인단체협의회(International Council of Societies of Industrial Design)가 디자인을 이용해 도시발전을 도모하겠다는 취지로 선정하는 세계디자인수도(World Design Capital)가 있음. 이는 2년마다 국제공모를 통해 선정되며, 선정도시는 ICSID 가이드라인에 따라 사업을 추진함. 2007년 10월, 서울시가 첫 번째 '2010 세계디자인수도'로 선정됨

5) 과달라하라·메리다(멕시코), 코르도바(아르헨티나), 산티아고·이키케(칠레), 마세이오·브라질리아·쿠리티바(브라질), 파나마시티(파나마), 쿠스코(페루) 등 10개 도시

6) 베이루트(레바논), 라바트(모로코), 리야드(사우디아라비아), 하르툼(수단), 다마스쿠스(시리아), 샤르자(아랍에미리트), 알제(알제리아), 사나(예멘), 무스카트(오만), 암만(요르단), 카이로(이집트), 쿠웨이트시티(쿠웨이트), 튀니스(튀니지), 알쿠즈(팔레스타인) 등 14개 도시

4. 정책적 시사점

- 최근 우리나라에서도 광주 아시아문화중심도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 부산영상문화도시 등 다양한 문화도시 사업이 활발히 진행 중이며, 이들의 법·제도적 뒷받침을 위한 「지역문화진흥법(안)」이 현재 국회에 상정 중임
- 도시나 지역마다 고유한 역사와 공간구조, 사회·문화적 분위기, 경제적 여건 등에 따라 재활성화를 위한 처방도 달라져야 하지만, 문화가 시민들의 삶 속에 살아 있다면, 그 문화적 잠재력을 활용한 재활성화 가능성을 고려해 볼 수 있을 것임
- 이런 점에서, 유럽 문화수도 육성 노력은 선진국보다 다소 늦었지만 서비스중심 경제 구조로의 전환과 생활양식 변화를 계기로 문화를 화두로 한 본격적인 정책목표와 이와 연계된 사업추진에 고심하는 우리에게 시사하는 바가 있음
- 문화에 기반한 지역발전모델로서 유럽 문화수도는 지역이 지닌 문화자원과 그 창조성을 활용하여 경제 활성화와 삶의 질 제고라는 두 마리 토끼를 동시에 잡으려는 전략임
- 특히 일부 사례는 1970년대 이후 쇠퇴한 공업도시가 보유 문화자원을 산업과 연계함으로써 지역경제 활성화를 도모하고 더 나아가 문화(관광)산업이 근대적 산업을 대체할 수 있음을 보여주고 있음
- 또한 이들은 문화도시란 문화인프라의 양적 확대와 더불어 문화의 질적 향상을 함께 포함할 때 성공할 수 있음을 보여주고 있으며, 시민의 삶과 직접 연관되기 위해서는 지역정체성 확립과 함께 문화와 연계된 도시공간 창조가 필요함을 보여줌
- 21세기는 ‘문화의 시대’란 단순히 시민들의 문화적 접촉이 증가한다는 것을 넘어서 문화적 역량이 곧 한 국가, 한 지역의 경쟁력임을 의미하는 것으로서, 이러한 흐름 속에서 외국 사례의 발굴과 벤치마킹으로 세계와 통하는 가장 보편적이면서도 우리 환경에 맞는 한국형 문화도시 발전모델 구축이 필요한 때임

● 국토연구원 국토·지역연구실 이순자 책임연구원 (031-380-0250, sjalee@krihs.re.kr)

● 국토연구원 국토·지역연구실 장은교 연구원 (031-380-0257, egchang@krihs.re.kr)