

240

서울연구원 정책리포트

2017. 11. 13



— 문화지구 활성화를 위한 서울시 제도 개선방안

라도삼

서울연구원
선임연구위원

문화지구 활성화를 위한 서울시 제도 개선방안

	요약	3
I.	문화지구 개념과 현황	4
II.	운영체계와 성과	6
III.	문제의 원인	13
IV.	개선방안	16

라도삼

서울연구원
선임연구위원

02-2149-1257
kuber21@si.re.kr

2000년 서울시와 중앙정부는 개발 바람을 타고 급격히 와해하는 인사동을 보전하고자 문화지구 제도를 도입하였다. 이 제도는 〈문화예술진흥법〉 개정으로 도입된 이후 2001년 인사동을 문화지구로 지정하고, 2004년 대학로를 추가로 지정하면서 본격 시행되었다. 2017년 현재 서울을 포함하여 전국 5개 지역이 문화지구로 지정되어 있다. 현재 서울시 문화지구의 운영실태를 살펴보고 개선방안을 제시하였다.

인사동을 모태로 만든 제도, 다른 지역에는 적용하기 어려워

문화지구 제도는 인사동을 기준으로 만들었다. 1990년대 당시 인사동이 위기에 처하자 서울시는 인사동을 지구단위계획으로 선포하고, 이를 지원할 제도로 문화지구 제도 도입을 검토하였다. 과도한 지구단위계획으로 피해를 받을 수 있는 건물주를 지원함으로써 안정적인 지구단위계획 집행과 건물 내 문화업소를 보호할 수 있는 근거를 만들자는 것이 도입 취지다. 그 결과, 제도는 대부분 건물주 지원 중심의 내용으로 구성되어 있다. 관련 업소나 지역 생태 조성이 아닌, 건물주가 지원받을 수 있는 내용이 주류이다.

현 제도로는 지역 내 업소 및 생태관리가 곤란

문화지구 도입으로 지역 내 문화업소는 많이 증가하였다. 인사동의 2015년 현재 문화업소는 2002년에 비해 48.1% 증가하였고, 대학로도 공연장 총수가 191.2%나 늘어났다. 그러나 본래 인사동과 대학로가 갖고 있던 문화적 특성이 잘 보호된 것으로 보기는 어렵다. 보호하고자 했던 고미술관련 업소는 2002년 대비 53.0% 감소하였고, 대학로도 소공연장의 비율이 2004년 31.6%에서 20%로 감소하였다. 또한, 전통문화 관련업종은 이면화되었고 주(主)가로는 상업화 양상이 나타났다.

현실의 변화에 맞는 제도로 바뀌 실효성 강화

보호하고자 했던 정체성을 지키지 못했다는 점에서 문화지구 제도는 한계를 노출했다. 실제 지역주민의 반발도 거세고, 대학로 지정 이후 어느 한 곳도 추가로 지정되지 않을 만큼 관심도 크게 떨어진 상태다. 등지내몰림(젠트리피케이션)이 거세지고 있는 지금 문화지구 제도는 매우 중요하다. 이 제도가 문화지역을 관리하는 유일한 것이고, 문화도시 체계 내에서 중요한 위상을 갖기 때문이다. 인사동 중심으로 설계된 제도를 현실에 맞게 개선해 좀 더 다양한 지역이 문화지구로 지정되어 관리되도록 할 필요가 있다. 관리계획도 업종 및 용도 중심의 규제계획에서 지역에 필요한 사업을 추진할 수 있도록 변경할 필요가 있다. 지역 스스로 대응력과 발전능력을 높일 수 있도록 전반적인 운영방향을 전환하는 것이 바람직하다.

I. 문화지구 개념과 현황

문화지구란 문화화된 지역을 보전하기 위해 운영하는 지구

문화지구의 지정과 운영 근거는 <지역문화진흥법> 제18조

- 시도지사나 대도시 시장은 문화시설이 밀집한 지역, 문화축제가 지속해서 개최되는 지역, 유무형의 문화자원이나 특성이 보존된 지역 등을 법에 따라 문화지구로 지정 가능
- 지정목적은 문화화된 지역의 보전과 육성
- 법에 따라 사행행위영업과 식품접객업, 그 밖에 지정목적을 해칠 수 있는 업종 및 용도의 제한이 가능
- 또한, 설치나 운영이 권장되는 문화시설에는 행정적·재정적 지원이 가능

문화지구 제도는 2000년 <문화예술진흥법> 개정으로 도입

- 1990년대 중반, 인사동이 개발 바람에 휩싸이자 전통미술 및 공예중심 지역 생태를 보존하고자 도입
- 2014년 <지역문화진흥법> 제정 이후 이 법을 바탕으로 운영

2017년 현재 문화지구로 지정된 곳은 전국 5개 지역

- 인사동, 대학로, 파주 헤이리, 인천 개항장지역, 제주 저지예술인마을 등이 지정

표 1. 문화지구 지정현황

지 구 명	지정 연도	밀 집 자 원	지 정 목 적	면 적
서울 인사동	2002	전통문화	전통문화업소의 보존 및 육성	175,743㎡
서울 대학로	2004	공연예술문화	(소)공연장 보호 및 육성	446,569㎡
파주 헤이리	2009	다양한 전시, 창작, 예술건축	문화시설 및 문화업종 보존 및 육성	505,891㎡
인천 개항장	2010	개항장, 근대역사문화	근대 문화자원의 체계적 보존	537,114㎡
저지예술인마을	2010	입주예술인, 다양한 문화활동	문화예술 발전 및 활성화, 문화예술거점으로 육성	325,100㎡

도입된 지 17년이 지났지만 도입목적은 달성했는지는 의문

서울에 지정된 인사동과 대학로 모두 지정목적은 달성했다고 보기는 어려운 상태

- 두 지역 모두 문화지구 지정목적인 문화시설 및 관련업소 보호에는 실패
 - 인사동은 핵심 보호업종인 고미술 관련 업종이 많이 감소했고, 대부분 업소가 이면화되어 주(主)가로인 인사동길에는 금지업종인 커피집이나 옷가게가 급증
 - 대학로도 공연장 수는 늘었으나, 전체 공연장 중 100석 미만의 소극장 비율이 크게 줄어 지역 자체가 연극창작 공간에서 개그나 뮤지컬, 성인연극 등 상업적 공연활동 지역으로 변모하여 지정목적은 달성했다고 보기는 곤란

인사동과 대학로 외 여러 지역에서 문화화된 지역이 생겨났으나 문화지구 지정은 안 된 상태

- 문화지구 지정 없이 모두 다른 개념으로 지역관리를 검토
 - 서울시는 2000년 이후 여러 지역에서 문화적으로 특화된 지역이 부상하자 <창의문화도시계획>(2008)을 수립해 문화지구가 아닌 ‘문화특화지역’ 또는 ‘문화밀집지역’으로 개념화하며 지역사업을 추진
 - 정부도 <지역문화진흥법>(2014)을 제정하며 문화지구가 아닌 문화도시·문화마을 사업에 집중해, 문화지구는 정책에서 소외된 상태

실효성 있는 제도로 활성화하기 위해서는 전면 개선이 필요

- 문화지구 제도는 2000년 인사동 문화지구 지정 당시 만든 법과 조례에 따른 제도
 - 시대적 상황이 변했음에도 변화가 전혀 없었고, 운영성과가 미진함에도 개선없이 그대로 유지되고 있는 것이 현실
 - 여기저기서 우후죽순처럼 문화지역이 부상하고, 동지내몰림과 같이 급격한 지역변화에 대한 논란이 끊이지 않는 현실에 맞춘 변화가 필요

II. 운영체제와 성과

문화지구 관리운영은 법과 조례, 관리계획으로 구성

법은 지구 지정과 관리내용을 규정

- 지정대상
 - 문화시설이 밀집한 지역, 문화축제가 지속해서 개최되는 지역, 유무형의 문화자원이나 특성이 보존된 지역 등 3가지로 유형화
- 지정과 관리
 - 서울시 등 광역지자체가 지정하며, 기초지자체가 관리계획을 수립하여 광역지자체의 승인을 받아 운영
 - 광역지자체는 3년 단위로 문화지구 관리계획을 평가하여 정부에 보고하고, 정부는 우수한 문화지구에 한해 지원 가능
- 관리내용
 - <사행행위 등 규제 및 처벌 특례법>에 따른 사행행위영업, <식품위생법>에 따른 식품접객업 등은 법적으로 규제
 - 그 외 지정목적을 해칠 우려가 있는 업종과 시설은 조례로 규제할 수 있으며, 관리계획에 따라 설치나 운영이 권장되는 시설에는 행정적·재정적 지원이 가능

조례는 관리계획의 세부내용과 지침으로 구성

- 조례는 2002년 인사동 문화지구 지정과 더불어 제정
 - 법안의 주요 내용은 문화지구 관리계획 수립범위와 절차, 문화지구 지원 및 행위 제한 사항, 자치구 문화지구육성기금 설치, 문화지구심의위원회 운영 등
- 각 조항은 상세한 관리항목과 지원내용으로 구성
 - 문화지구 관리계획 수립범위는 권장시설 지원, 주민협의회 지원, 환경개선방안 마련, 재원확보방안 등으로 구성

- 문화지구 지원은 조세 및 부담금 감면, 건물주와 운영자를 대상으로 1억 원 한도의 용자 등으로 구성

조례에 근거한 관리계획 수립

- 관리계획은 자율적 결정없이 조례에 명시된 사항만 집행
- 조례에 근거해 건물주에게는 재산세 및 취득세의 50%를 감면
- 건물주와 운영자 대상의 1억 원 한도 용자지원(연리 3% 이내, 1년 거치 5년 균등분할 상환) 시행

표 2. 건물주 중심의 문화지구 지원체계

지원대상		건 물 주	운 영 자
지원항목			
조세 및 부담금 감면		취득세 50%, 재산세 50%(5년간)	-
용자지원	규모	1억 원 한도 신·개축 대수선비	1억 원 한도 시설비와 운영비
	조건	연리 3%, 1년 거치 5년 균등분할 상환	

운영결과 외형적 측면에서는 성공, 내실에서는 한계 노출

문화지구 관리를 위해 매년 15억 원 규모의 예산을 집행

- 2014년 기준으로 인사동 10억 원, 대학로 5억 원 규모를 지원
- 매년 같은 액수를 투입해 권장시설 용자지원, 지역환경 관리, 주민협의체 운영 지원
- 인사동 관리계획이 집행된 2002~2015년 용자지원은 총 206건
- 인사동 194건(총 81억 원), 대학로 12건(총 6억 7천만 원) 지원

그 결과 외형적인 측면에서 권장시설 수는 급격히 증가

- 인사동은 권장시설의 총수가 문화지구 지정 시점인 2002년 대비 48.1% 증가
 - 327개소(2002년)에서 551개소(2015년)로 증가
- 대학로도 2004년 57개였던 공연장이 2015년 현재 166개로 무려 191.2% 증가
 - 세계 최대의 공연장 밀집 지역으로 부상한 상태

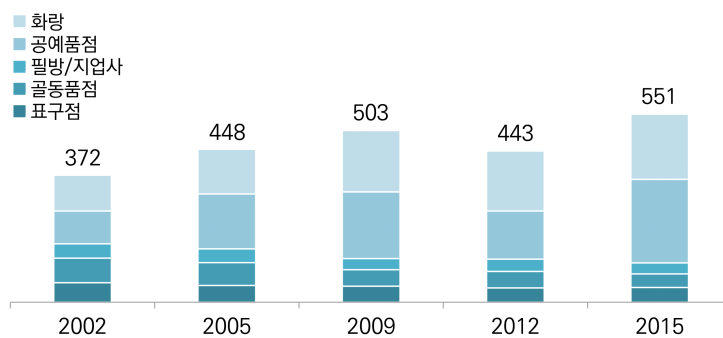


그림 1. 인사동 문화지구 내 권장시설 수의 연도별 변화

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.49.

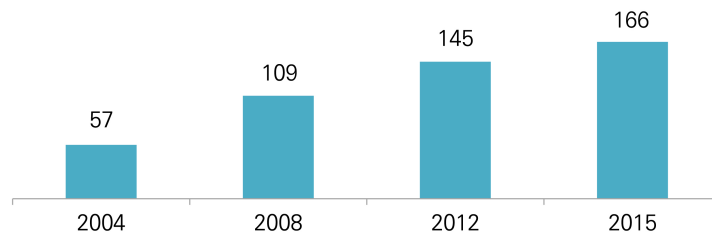


그림 2. 대학로 문화지구 내 공연장 수의 연도별 변화

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.159.

방문객 대부분은 문화지구를 긍정적으로 평가

- 2016년 「서울시 문화지구 관리계획 평가」에 따르면, 많은 방문객이 인사동을 ‘전통 문화의 거리’이고 ‘예술의 거리’로 ‘외국인에게 소개해 줄 만한 거리’라고 응답
 - 인사동 자체에 대한 만족도 및 문화지구 관리운영에도 높은 만족도 부여

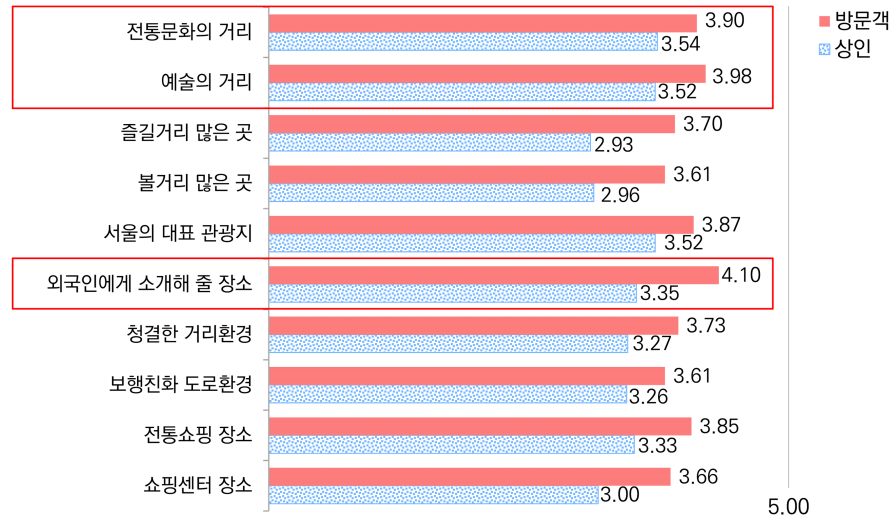


그림 3. 인사동 이미지 설문 결과(2015)

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.115, p.124.



그림 4. 인사동에 대한 방문객 인식 설문 결과(2015)

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, pp.114~117.

표 3. 설문조사 개요

구 분	인사동에 대한 방문객 인식 설문
조사기간	2015년 12월 3일~2015년 12월 6일(총 3일간)
조사대상	인사동 방문객
응답자	총 300부 중 유효응답 292부
주요항목	응답자 특성, 방문목적, 방문형태(동행 여부, 방문시간, 방문 시 한 일), 방문방법(교통수단, 진입방향, 주요 방문지역), 인사동에 대한 관심과 애정, 문화지구 인지도, 문화지구 지정 만족도, 문화지구 관리만족도 등

내실에서는 소공연장 비율 감소 등 많은 문제점을 노출

- 각 문화지구에서 핵심적으로 보호·육성하고자 했던 업종의 감소
 - 인사동에서 본래 문화지구 지정으로 보호하고자 했던 고미술관련 업소가 2002년 171개소에서 2015년 115개소로 53.0% 감소
 - 대학로도 소공연장 비율이 2004년 31.6%에서 2015년 20%로 감소

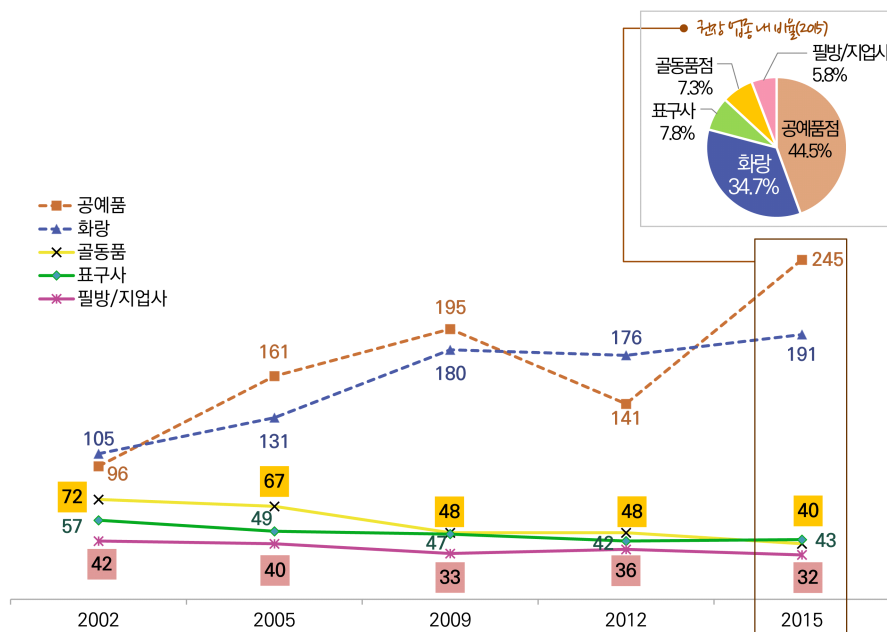


그림 5. 인사동 문화지구 권장업종 세부 현황

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.52.

표 4. 대학로 내 공연장 규모 변화

(단위: 개, %)

구 분	2004년		2008년		2012년		2015년	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
100석 미만	18	31.6	26	23.9	31	21.4	33	20.0
100~199석	29	50.9	59	54.1	77	53.1	88	53.0
200~299석	6	10.5	14	12.8	25	17.2	29	17.4
300~399석	4	7.0	6	5.5	7	4.8	6	3.6
400~499석			3	2.8	3	2.1	3	1.8
500석 이상			1	0.9	2	1.4	7	4.2
총 계	57	100.0	109	100.0	145	100.0	166	100.0

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.162. 재인용

- 또한, 관련된 업종이 이면 지역으로 밀려나 상업화 양상이 발생
- 인사동은 고미술 관련 업종이 인사동길에서 밀려나 ‘건국빌딩’ 등으로 이동
- 대학로도 혜화동 북쪽으로 많은 소공연장이 이동

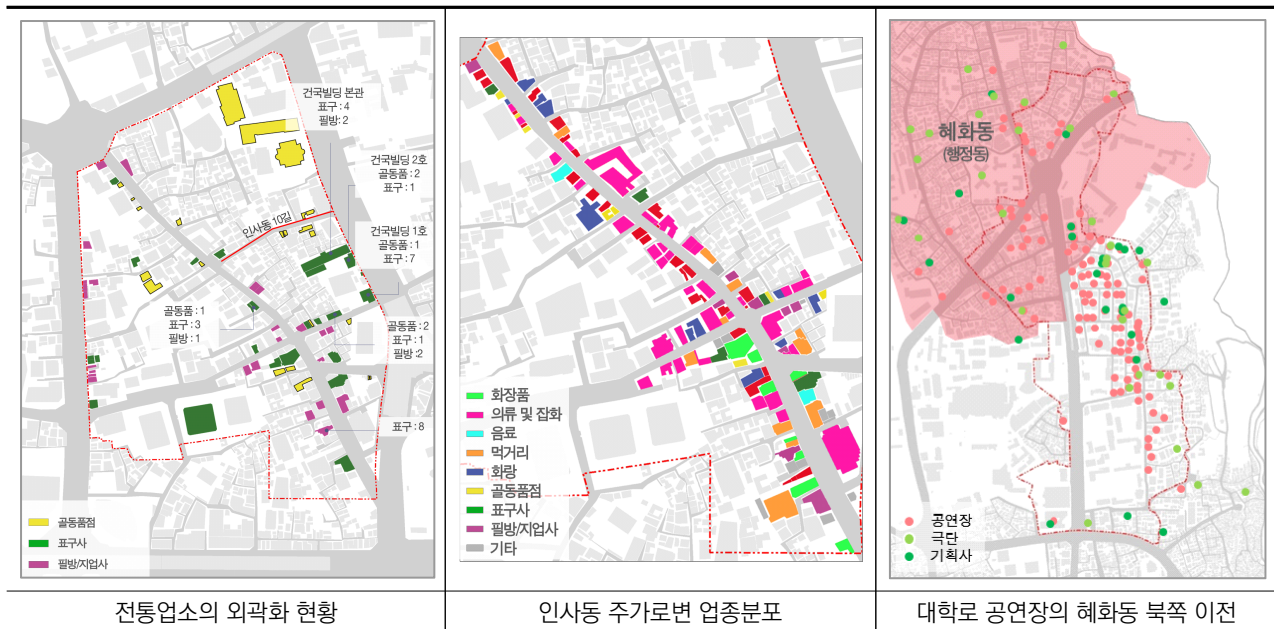


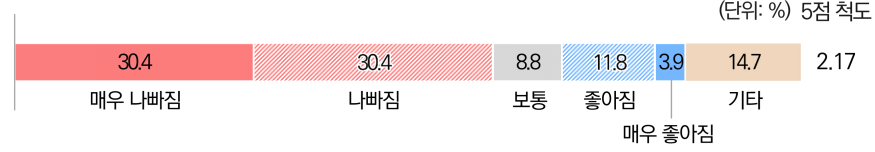
그림 6. 주요 업종의 외곽화와 중심지역 상업화 현황

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.103, p.102, p.208.

상인 등 지역주민의 문화지구에 대한 평가는 회의적

- 인사동 주민을 대상으로 한 조사결과, 주민 대부분은 문화지구에 회의적
- 전체 응답자 중 30.4%가 인사동이 ‘매우 나빠졌다’고 응답하였으며, 35.3%의 주민이 문화지구가 ‘잘못 관리됐다’고 응답해 문화지구 지정 및 관리체계 전반에 걸쳐 의견을 제기

인사동 변화에 대한 평가



인사동 문화지구 관리에 대한 평가



그림 7. 인사동 변화 및 문화지구 관리에 대한 상인 인식 설문조사 결과(2015)

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.123, p.127.

표 5. 설문조사 개요

구 분	인사동 변화 및 문화지구 관리에 대한 상인 인식 설문조사
조사기간	2015년 12월 8일~2015년 12월 14일(총 7일간)
조사대상	인사동 문화지구 내 상가운영자
응답자	총 200부 배포, 102부 응답
주요항목	업소 특성, 인사동 문화지구 이미지, 인사동 문화지구 평가 및 지정 만족도, 인사동 문화지구 문제점 및 개선방향 등

III. 문제의 원인

인사동에 초점을 맞춘 제도, 다른 지역에는 적용이 어려워

문화지구는 1990년대 개발 바람이 분 인사동을 보전하기 위해 도입한 제도

- 본래 지구단위계획의 보완 기제로 사용하고자 개발
 - 개발 바람을 막기 위해 강력한 지구단위계획을 도입하는 과정에서 건물주의 반발을 줄이기 위해 문화지구 제도를 도입
 - 조례 대부분은 인사동 문화지구를 대상으로 한 관리와 지원항목으로 구성

인사동 보존을 위한 관리계획이 바로 조례화됨으로써 다른 지역에 적용할 수 없는 한계가 발생

- 대학로 문화지구는 건축물의 규모상 건물주 대상 용자지원이 불필요
 - 조례상 규정으로 어쩔 수 없이 넣은 결과, 문화지구 관리계획이 시행된 2006년부터 2014년까지 용자지원 건수는 총 12회에 불과
- 현실에 맞지 않는 조례규정으로 지역적 확산이 어려운 것이 현 문화지구 제도
 - 각 지역의 여건에 맞춰 어느 지역이나 적용될 수 있도록 제도 개선이 필요

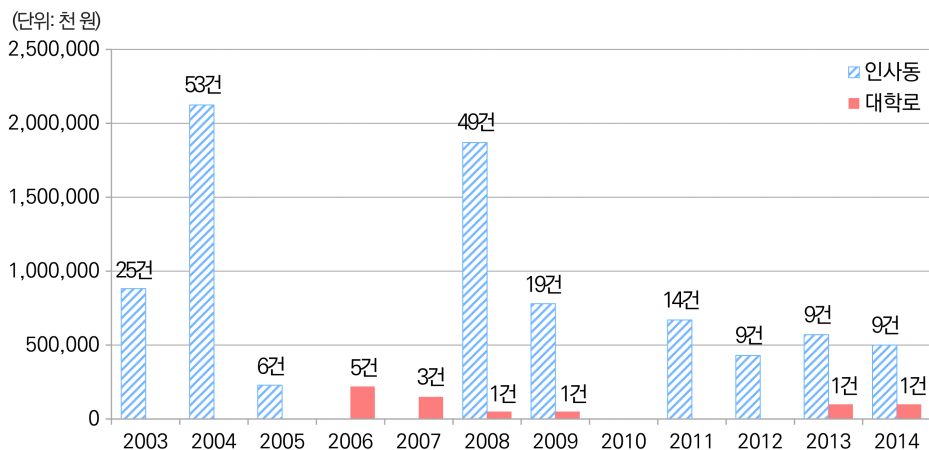


그림 8. 인사동 및 대학로 문화지구 용자지원 금액 및 건수(2003~2014)

자료: 서울시, 2016, 「서울시 문화지구 관리계획 평가」, p.68, p.174. 재구성

17년간 변하지 않은 제도, 변화된 현실을 관리하기는 곤란

문화지구 도입 이후 지난 17년간 지역에는 많은 변화가 발생

- 「Art in City」, 「문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업(문전성시)」, 「마을미술프로젝트」 등 지역을 기반으로 한 문화사업이 시행
- 이화동마을, 동피랑마을, 감천마을 등 문화적으로 주목받는 지역이 등장
- 지역관람형 소비의 성장으로 'Hot Place'라고 불리는 자연발생적 문화지역이 등장
- 삼청동, 북촌, 서촌, 가로수길, 세로수길, 경리단길, 우사단길 등 많은 지역이 새로운 소비지역으로 부상해, '동지내몰림'이라는 새로운 사회문제를 야기하는 상태

시대변화에도 운영내용이 변하지 않은 문화지구 제도의 현실

- 법적 위치만 <문화예술진흥법>에서 <지역문화진흥법>으로 이관
- 법 조항은 그대로 유지
- 서울시 조례도 2002년 제정된 당시의 상태를 유지하고 있으며, 지구별 관리계획도 처음 수립된 그 상태
- 인사동과 대학로 모두 2014년에 관리계획 일부를 변경하거나 변경을 신청한 상태

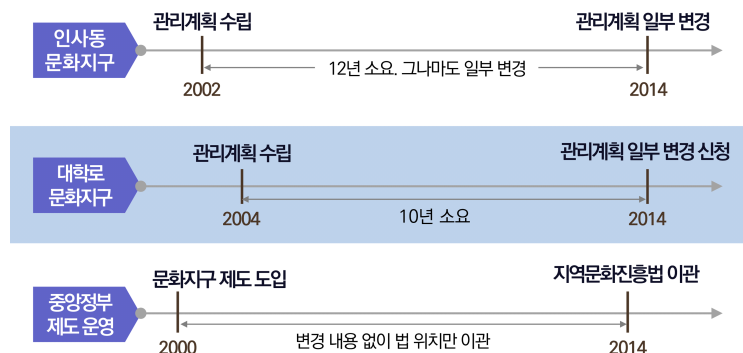


그림 9. 문화지구 관리계획과 제도의 변경

지정목적과 일치하지 않는 행사중심 관리, 보호보다 변화 유도

문화지구 지정목적은 문화업종 및 관련 업소의 보호

- 문화업종의 업소보호를 위해 건물주를 지원하고 지역 내 용도를 관리

추진된 사업 대부분은 행사와 시설 관리

- 2014년 기준, 인사동과 대학로 문화지구 예산은 대부분 축제나 행사 예산
 - 인사동은 전체 예산의 22.6%, 대학로는 전체 예산의 55.5%를 축제나 행사에 사용
- 같은 기간 권장시설의 보호에 직접 사용된 예산은 5% 이하
 - 인사동은 4.0%, 대학로는 1.1%를 사용
- 지역보전이 아닌 지역활성화에 사용함으로써 스스로 변화를 야기
 - 운영목적에 맞는 관리체계나 사업을 추진해 유효한 제도로 재편될 필요

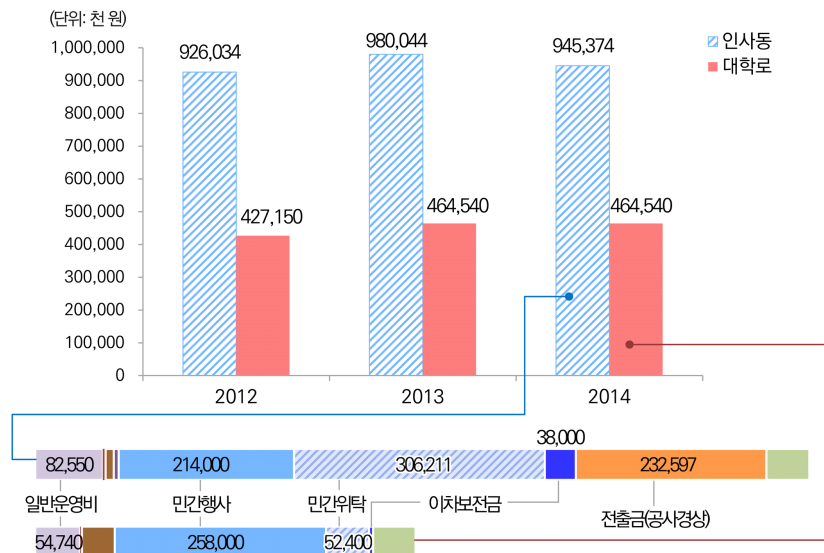


그림 10. 서울시 문화지구 예산 현황(2012~2014)

자료: 종로구청, 자체평가, 2012, 2013, 2014 재구성

IV. 개선방안

변화에 부합하는 제도와 관리체계 전반의 개선이 필요

주요 개선방향

- 여러 지역에 적용할 수 있는 유연한 제도 만들기
 - 인사동처럼 보전과 보호가 필요한 지역이 있는가 하면 육성과 활성화가 필요한 지역이 있는 것이 현실
 - 보호지역뿐 아니라 활성화 지역에도 개입할 수 있는 제도적 여건 마련
- 지역변화에 능동적으로 대응할 수 있는 관리체계 만들기
 - 보호 업종 수를 세는 방식보다 자생적인 발전구조를 갖는 것이 중요
 - 지역의 여건에 맞는 성장단계 관리전략을 통해 스스로 발전할 수 있는 구조를 형성
- 자치구와의 협력을 강화해 자율적인 운영 및 지원구조 만들기
 - 시는 운영실태를 모니터링하고 운영방향을 제시
 - 자치구에 필요한 예산을 지원해 자치구 스스로 운영하도록 유도

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
제도기반 개선	- 현 인사동 중심의 조례를 현실에 맞게 개정 - 관련 법인 <지역문화진흥법> 개정 요청
지정 및 운영체계 개선	- 자치구에 지정 권한 이양, 자치구의 자율성과 책임성 존중 - 예비문화지구 제도 등을 통한 손쉬운 지정제도 발굴 운영
관리체계 전환	- 시설 중심에서 지역생태 중심의 관리체계 형성 - 각 성장단계에 맞춘 관리체계 유형화
지원전략 변경	- 건물주 지원에서 운영자 중심의 지원으로 전환 - 직접적 지원보다 지역의 활동을 지원하는 간접적 지원으로 전환
정책체계 개편	- 서울시·자치구 간 협력플랫폼 형성 - 1~3년 단위 전략적 지원사업 추진 - 3년 단위 모니터링으로 지속 지정 및 지원 여부 결정

제도기반 개선

〈서울시 문화지구 관리 및 육성조례〉를 개선

- 인사동 외 다른 지역에 적용하기 어려운 문화지구 관리계획(제3조), 지원(제5조), 행위제한(제6조) 등을 개정
- ‘지원할 수 있다’는 근거조항만 만들어 두고, 나머지는 지역별 특성에 따라 적합한 관리계획을 수립하여 관리·운영하도록 유도

〈지역진흥법〉의 개정도 요청

- 현재 인사동 중심의 지정대상을 보편적 지역에 적용할 수 있도록 변경
- ‘문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설’(18조1항의 1호)을 ‘문화시설 및 관련 영업시설’ 등으로 변경해 인사동 중심성을 삭제
- 문화시설을 대상으로 한 지원 조항도 문화시설이 아닌 문화지구를 운영하는 자치단체를 지원할 수 있도록 변경
- 각 자치단체가 정부 지원을 받아 관리·운영할 수 있도록 제도 개선

지정 및 운영체제 개선

광역단위의 지정체제에서 자치구 중심의 관리운영체제로 개선

- 지정 및 운영에 자치구의 자율권을 부여
- 서울시는 모니터링을 시행해 적절한 사업과 관리가 이루어지고 있는지를 평가하고, 이를 바탕으로 관련된 예산을 지원

지정대상도 완성된 지역보다 발전가능성이 있는 지역으로 전환

- 다양한 지역이 손쉽게 문화지구로 지정되어 관리·육성될 수 있도록 ‘예비문화지구’ 제도를 도입
- 일정한 실험적 기간을 두어 해당 지구의 발전 가능성을 보고, 실제 문화지구 관리 필요성이 제기되는 지역을 문화지구로 지정해 더 많은 지역이 문화지구로 발전할 가능성을 마련

관리체계 전환

권장시설 수 관리보다 지역의 발전상태에 맞는 관리체계를 형성

- 문화지구 운영결과 권장시설의 수를 관리하는 방식에는 한계가 있다는 것을 증명
 - 인사동과 대학로 모두 권장시설 수는 늘었으나, 지역의 정체성은 변화
- 수보다 지역의 생태여건을 구축하는 관리체계 구성이 필요
 - 지역의 업종과 용도변화를 모니터링하여, 변화하는 요인을 찾아 그에 필요한 기반을 제공하거나 업종·용도의 변화를 제한하는 등 지역기반을 강화하는 데 주력
 - 주민의 공공활동, 사회적기업, 마을기업 등 다양한 지역기반 형성과 성장을 지원
- 발전단계에 부합하는 지역관리도 필요
 - 지역을 형성기, 성장기, 성숙기 등으로 분류
 - 각 시기에 맞춰 최적화된 관리체계를 제공할 필요

표 6. 발전단계를 고려한 문화지구 관리방안

단계	단계특징	관리방향
형성기	· 이제 막 시작되는 시기 - 관련자원이나 활동의 밀집 - 언론 등에 관심유발	· 예비문화지구로 관리 - 지원집중 - 관리계획 수립과 주민활동체 구성
성장기	· 본격적인 밀집과 유입이 이루어지는 시기 - 잦은 언론 노출 - 상업화의 요소 잉태 - 문화활동 내에서 상업화 유발	· 지역의 자율적 성장기반 마련 - 주민활동과 지역선순환 생태네트워크 지원 (사회적기업, 마을공동체기업 육성 등) - 업종 및 용도실태 조사·관리 - 지역변화 모니터링
성숙기	· 본격적인 상업화와 지역변화 - 상업적 활동 가중 - 상업적 업소의 진입 - 내부적인 지역개발 압력 가중	· 지역의 변화를 늦추는 시간관리 - 문화적으로 보호가 필요한 업종이나 자원 등에 대한 보호(시민자산화 등) - 과도한 규제보다 주민자율적 규제 관리

지원전략을 변경

건물주보다 운영자나 지역활동을 중심으로 지원

- 실제 운영자나 지역주민이 보호받을 수 있는 환경 조성
- 조세감면이나 융자지원보다 지역자산화 운동이나 프랑스의 소상공인쿼터제 같은 보호제도 운영, 사회적기업이나 협동조합 같은 자생조직을 지원하는 제도발굴이 필요

표7. 프랑스의 소상공인쿼터제

소상공인 보호를 위한 프랑스 파리의 소상공인쿼터제 운영(2009년 4월부터 시행) ☐ 프랑스 파리는 소상공인 보호를 위해 도시계획적 차원에서 시행 - 시행방식: 소상공인 밀집지역을 대상으로 각 지역의 특성에 맞는 소상공인 보호제도 운영 ☐ 대상지역 선정 - 일반적인 상업·수공업 보호거리: 건물 1층에 위치한 상업·수공업 공간은 다른 용도로 전환 불가 - 강화된 상업·수공업 보호거리: 각 건물 1층은 상업·수공업 용도로만 사용 가능 - 특수한 수공업 보호거리: 수공업 공간은 더 이상 다른 용도로 전환 불가 - 백화점 보전 지구: 사마리텐드, 프랭탕, 라파이엠티 백화점 인근 부지 활용 금지 ☐ 제도시행 - 2006년도 시행추진, 과도한 지역규제라는 이유로 소송 제기 - 2009년 승소하여 본격 시행

자료: 반정화·라도삼 외, 2013, 「세계주요도시 혁신사례: 파리시」, 서울연구원, pp.44~45.

정책체계 개편

자치구 중심으로 전환

- 자치구가 중심이 되어 문화지구를 지정하고 관리할 수 있는 권한을 부여
 - 서울시는 지정을 감독하고, 이를 평가하여 지원하는 ‘후원자’의 역할을 수행

정책협의체 만들고 협치 플랫폼 형성

- 시와 자치구, 관련 부처 간 협치 플랫폼 형성
 - 서울시와 종로구, 문화체육관광부, 문화재청 등을 잇는 협력체계 구축으로 정책의 효과성과 효율성을 증진

통상적 관리에서 전략적 관리로 전환

- 매년 일정한 예산을 주기보다 일정 기간 사업을 기획하도록 하고 이를 평가하여 지원
 - 자치구의 지역관리 및 개선 욕구를 자극하여 문화지구의 효율적 관리운영을 추구

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

발행인 : 서왕진

편집인 : 정희운

발행처 : 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

twitter.com/seoulinstitute

www.facebook.com/SeoulInstitute/

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 2015년 연구보고서 「서울시 문화지구 활성화를 위한 제도 개선방안」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로서 서울특별시의 정책과는 다를 수 있습니다.