

도시 어메니티 형성과 도시문화정책의 방향



용호성*

문화체육관광부 문화여가정책 과장

pastamania@naver.com

들어가며

최근 들어 문화정책에 관한 논의 가운데 자주 등장하게 된 용어로서 ‘어메니티(amenity)’ 라는 단어가 있다. 라틴어 amoenitas에서 유래하는 이 단어는 원래 ‘편의시설’ 을 의미하지만, 이제는 좀 더 포괄적인 방향에서 도시가 갖고 있는 쾌적성이나 매력도를 의미하는 학술적인 용어로 자주 활용되고 있다. 즉, ‘어메니티’ 라고 하는 경우는 한 도시가 갖고 있는 각종 편의시설만이 아니라 그 도시 내에서 만들어지는 다양한 물리적 생산물, 문화 콘텐츠, 구성원 간의 상호관계 등을 망라하여 그 도시가 삶의 공간으로서 갖고 있는 환경적 요소의 속성을 총체적으로 의미하게 된다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 고려대 행정학과 졸업, 서울대 행정학석사, American Univ. 예술경영학석사, 경희대 예술경영학박사
- New York Univ. 미술품감정사 Certificate과정 수료, Columbia Univ.(Teachers College) Visiting Scholar
- 문화체육관광부 부이사관, 문화예술교육과장, 예술정책과장, 국무총리실 문화체육과장 등 역임
- 예술경영(김영사, 2010), 뉴욕오감(삼성출판사, 2010), 필립 코틀러의 공연마케팅 전략(번역: 김영사, 2007), 문화예술단체의 재원조성(공저: 김영사, 2007), 컬덕 시대의 문화마케팅 (공저: 미래의창, 2005), 예술경영, 어떻게 할 것인가 (공역: 민음사, 1997) 외 다수

근대사회에서 도시가 형성될 무렵의 ‘어메니티’에 관한 논의는 주로 도시가 갖고 있는 부정적 속성을 제거하는 것에 비중을 두고 있었다. 예를 들어 상하수도 건설을 통해 도시의 위생 수준을 높인다던가, 주택건설이나 개량을 통해 거주공간의 쾌적도를 높이는 방식이 그 중심이었다. 하지만 이 같은 ‘어메니티’에 관한 논의는 이후 도시의 성장과 더불어 지속적으로 확장해가게 된다. 이에 20세기 후반에는 주로 교통이나 환경 문제가 ‘어메니티’의 핵심을 형성하기도 했으며, 좀 더 나아가 ‘어메니티’의 구성요소로 역사적 기념물이나 수려한 풍광 혹은 랜드마크형 기념물이나 대형 건축물 등이 이야기되기도 했다. 리처드 플로리다와 같은 학자는 도시에 거주하는 창조적인 계급 그 자체가 도시 ‘어메니티’의 핵심이라는 주장을 펼치기도 했다. 이 같은 논의의 발전을 거쳐 이제는 한 도시의 ‘어메니티’에 관하여 이야기할 때 가장 많이 거론되는 주제가 바로 문화적 환경에 관한 부분이 되었다.

도시 문화정책의 역사적 변천¹⁾

한 도시가 갖고 있는 문화적 환경은 다양한 요소들로 구성된다. 일차적으로는 문화공간을 들 수 있다. 현대의 대표적인 문화공간은 공연장과 박물관이다. 하지만 역사를 거슬러 올라가보면 과거의 문화공간 역시 이 범주에서 크게 벗어나지 않았다. 고대 그리스에서는 야외극장과 신전이 대표적인 문화공간이었다. 시민들은 매년 디오니소스 축제가 열리는 시기가 되면 도시마다 건설되어 있는 야외극장으로 몰려들었다. 공간으로서의 야외극장은 축제가 열리는 도시민들을 모아주는 구심점인 동시에 이를 통해 주변 도시의 사람들을 끌어들이는 역할을 했다. 매년 도시국가의 행정관 아콘 에포니무스는 부유한 시민 중 한 명을 코레구스로 지정하여 무대에 올라 노래와 춤과 연기를 선보이는 코레이아의 운영을 지원하도록 했다. 이 과정에서 극작가가 섭외되기도 했고, 때로는 축제 형식의 경연대회가 펼쳐지기도 했다. 이 시기에 만들어진 신전들의 역할도 크게 다르지 않았다. 신전은 도시민들이 신에게 제사를 드리는 공간인 동시에 화려하게 설치된 조각이나 부장품 등을 통해 도시민에게 자부심을 불어넣어주고 사람들을 불러 모으는 볼거리의 기능을 했다. 그리하여 당시 뮤즈라는 신을 모시는 공간을 지칭하는 용어인 뮤제이온은 바

1) 여기서 설명하는 도시문화정책에 관한 내용은 졸고, <예술경영>(김영사, 2010) 중 ‘예술경영의 역사’에서 관련 내용을 상당부분 참고하여 요약, 인용한 것이다.

로 현대의 박물관을 지칭하는 뮤지엄이라는 용어의 기원이 되었다. 당시의 신전들은 말하자면 현대의 문화관광 상품과도 같은 기능을 했다.

이후 본격적인 중세에 접어들게 되면 유럽의 경우 도시마다 교회 건축이 이루어지게 된다. 당시의 교회 역시 종교적인 권위를 내보이는 신앙적 공간인 동시에 종교적 주제를 담은 회화, 조각 혹은 그 밖의 성물들을 보관하는 문화적 공간으로서의 역할도 했다. 화려한 스테인드글라스를 설치한 고딕 양식과 로마네스크 양식의 교회 건축물은 유럽 전역에 걸쳐 600여개가 만들어지며 그 자체로 당대의 문화적 산물을 집대성한 공간으로 자리잡았다. 이후 르네상스시기에 이르면 무역이나 그 밖의 경제활동으로 부를 축적한 도시 귀족들이 서로가 경쟁하듯 종교적 의미를 담은 그림이나 조각들을 주문하여 자신의 이름으로 교회에 기증했다. 때로는 좀 더 거대한 부를 투입하여 교회 그 자체를 건축해 헌납하기도 했다. 말하자면 당시의 교회는 이처럼 도시의 부(富)를 바탕으로 한 기증품들을 통해 그 시기를 대표하는 천재적 예술가들의 예술작품들이 집중되는 공간이었다. 이후 바로크와 로코코로 이어지는 초기 근대국가 시대에는 왕궁이 그 역할을 이어받았다. 집중된 부를 바탕으로 절대권력을 누리던 군주들은 아카데미라는 이름으로 당대의 모든 예술가들을 줄 세우며 직접 이들을 육성하는 역할까지 담당했고, 화려하게 건설된 왕궁에서 이들이 자신을 위해 예술로 봉사하도록 했다.

하지만 근대 이후에는 이른바 퍼블릭 스페이스(public space), 즉 공공의 문화공간들이 만들어졌다. 현대적인 의미의 공연장과 박물관들이 등장하기 시작한 것이었다. 공연장은 왕궁과 교회 안에 갇혀 있던 음악과 무용과 연극을 대중들에게 선보이는 공간이 되었고, 박물관은 폐쇄된 지배 그룹 내의 유희와 자랑거리에 불과했던 희귀품의 컬렉션에 누구나 접근할 수 있도록 해주었다. 예술 분야에 따라 그리고 지역에 따라 다소의 시차가 있기는 하지만, 18~19세기 시민사회를 배경으로 만들어진 이러한 문화공간들은 시민들에 대한 접근성을 점차 확대하면서 도시를 구성하는 필수적인 시설로 성장해갔다.

국내 도시 문화정책의 발전

국내에서 이러한 문화공간에 관한 논의가 본격화되기 시작한 것은 1980년대 이후이다. 이전에도 세종문화회관, 덕수궁미술관 등의 문화시설이 없었던 것은 아니지만, 엄밀한 의미에서 전문적인 문화공간으로 건축된 것은 아니었다. 그리하여 1984년의 예술의전당 음악당과 서예관 건립, 그리고 1986년의 과천 국립현대미술관 건립은 국내에 전문 문화공간이 만들어지는 시발점이 되었다. 이러한 공간들은 비단 건축물 그 자체로서만이 아니라 새로운 형태의 운영시스템이 도입되는 계기가 되기도 했다. 이러한 문화공간들을 바탕으로 다양한 장르별 문화프로그램들이 공급되면서 서울은 드디어 세계 각국들과 적어도 형식적인 측면에서는 보조를 맞출 수 있게 도시로 변모해갔다. 여기에서 일인당 국민소득이 1977년 1,043달러, 1983년 2,113달러, 1988년 4,548달러, 1993년 8,402달러로 꾸준히 증가하면서 개인들의 가처분소득의 증가가 1980년대 내내 이어졌고, 동시에 졸업정원제의 도입과 폐지에 따른 결과로 대학 교육 수혜율이 큰 폭으로 확대되었다. 이러한 소득의 증가와 고등교육의 확대는 무엇보다 고급예술의 수요층을 형성하는 기반이 되었다. 또한 86 아시안게임과 88 올림픽게임 및 89 해외여행자유화 등으로 인해 다양한 해외 문화예술 프로그램을 접할 기회가 넓어지면서 시민들의 삶 속에서 문화예술은 점차 그 비중과 폭이 넓어져갔다. 이렇듯 1980년대는 전문문화시설 건립을 바탕으로 문화예술의 공급과 수요기반이 변해가던 시절이었다.

이어지는 1990년대는 문화정책의 패러다임 변화를 바탕으로 지역 문화공간의 확충이 이루어진 시기였다. 1990년에는 이전의 문화공보부가 문화부로 탈바꿈하여 출범하면서 문화예술 진흥정책이 본격화되기 시작했다. 이른바 규제에서 진흥으로 문화정책의 중점 정책방향이 전환되기 시작한 것이다. 또한 1995년에는 지방자치단체장 선거제가 도입되면서 드디어 지역문화공간의 경쟁적 건립이 시작되었다. 당시만 해도 이러한 문화공간의 운영에 관한 문제는 크게 부각되지 않았다. 하지만 1998년에 이르러 되면서 정부에서는 공공자금으로 건립된 지역 문화공간들의 운영상의 문제점들을 지적하기 시작했고, 이에 대한 평가와 더불어 그 관리운영의 문제가 크게 부각시키기 시작했다. 그리고 그 여파로 1999년 세종문화회관 재단법인화 등 문화공간의 운영 전문화가 본격적으로 진행되었다. 이와 비슷한 시기에 있었던 또 다른 변화는 1997년 경기문화재단의 설립이었다. 이는 중앙정부 중심의 획일적인 국가 지원에서 벗어나 지역예술가와 지역민들을 위한 지역문화

정책이 시작됨을 의미했다.

2000년대에 들어와서는 민간 예술시장이 양적으로 성장하고 질적으로 변화하면서 예술 지원정책의 내용이 바뀌기 시작했다. 현재 전국에서 운영되고 있는 800여 개의 공연장 중 절반가량이 2000년 이후 건립되었다. 가히 폭발적인 성장이 아닐 수 없다. 여기에는 물론 공공 공연장인 문예회관만이 아니라 민간 소극장들이 상당수를 차지하고 있다. 그 결과 이제 서울시에는 아래와 같이 289개에 달하는 문화공간들이 운영되고 있다.

<표> 서울시의 문화공간²⁾

구분	공공 도서관	등록 박물관	등록 미술관	문예회관	지방 문화원	계
서울	109관	106관	33관	16관	25관	289관
전국	786관	694관	154관	209관	229관	2,072관

서울시에 소재한 289개의 문화공간은 전국의 2,072개 문화공간의 13.9%에 해당된다. 이는 경기도의 378관(18.2%)에 이어 전국적으로 2위에 해당하는 비율이다. 하지만 인국 백만 명 당 문화공간 수를 살펴보면, 제주 164개소, 강원 104개소, 전남 77개소인 반면, 서울은 28.2개로서 가장 낮은 수준에 속한다. 다시 말해 흔히 알려져 있는 것처럼 서울에 문화공간이 집중된 것은 아니며, 지역별 인구대비 문화공간의 비율 측면에서는 서울보다 오히려 다른 지역의 여건이 더 나은 편이라고 할 수 있다. 이는 수도권으로 뭉더라도 마찬가지로서 인구 백만 명당 문화공간이 수도권은 29개소, 지방은 51개소로서 두 배 가까운 차이가 나는 것을 볼 수 있다. 하지만 이러한 물량적인 수치는 글자 그대로 물량적인 측면만을 이야기하며, 서울시의 문화공간들이 접근성을 비롯하여 그 보유자원과 이용현황 등 실질적인 운영성과 측면에서는 다른 시도를 단연 압도하는 것이 사실이다.

2000년대에는 이러한 하드웨어 인프라의 확대와 더불어 뮤지컬 등 공연시장이 크게 확대되었고, 공연시장에 대규모 투자자본이 유입되기 시작했다. 또한 주5일 근무제 실시와 기업의 문화마케팅 확산에 따른 시장 확대가 이루어졌고, 동시에 중장년 관객이 공연장의 중심 관객층으로 등장하기 시작했다. 그리고 2000년대 중반에 이르러서는 문화예술교육정책의 시작과 더불어 문화정책의 방향 전환이 이루어졌다. 공급 분야에 대한 일방적

2) 전국문화기반시설 총량 2012 자료를 바탕으로 재구성

인 지원에서 벗어나 공급과 수요 분야에 대한 지원이 균형을 이루이기 시작한 것이다. 또한 지난 시절의 구호 중심의 문화복지 정책에서 탈피하여 실질적으로 경제적, 문화적 소외계층을 지원하기 위한 다양한 문화사업들이 기획되었다. 찾아가는 문화예술 프로그램이나 바우처 지원사업이 대표적이다. 또한 공연장에서는 상주단체 지원제도가 도입되면서 공연단체의 입장에서나 공연장의 입장에서나 지역을 기반으로 자신의 관객을 개발해야 하는 상황이 만들어졌다. 2010년대에 이르러서는 광역문화예술교육지원센터, 중앙정부로부터 사도로 이관된 블록그랜트 형태의 문예진흥기금, 문화바우처사업 등을 바탕으로 지역문화재단의 활동이 크게 활성화되면서 지역 중심 문화정책이 주요한 의제로 거론되기 시작했다. 또한 지방자치단체들마다 너나할 것 없이 문화공간이나 축제 등을 바탕으로 지역 문화자원을 확보하기 위한 노력과 경쟁을 가속화시켜 나가고 있다. 아울러 문화예술로 낯은 도시에 매력을 입힌다는 취지하에 문화이모작, 문화를 통한 재래시장 활성화, 폐 산업공간의 문화공간화 등 문화를 통한 도시재생 사업들이 이어졌다.

서울시 도시문화정책의 방향

이제 서울시에서는 새로운 문화정책 방향으로 ‘마을공동체’ 사업을 내세우고 있다. 지난 5월에 발표된 자료에 따르면 무려 725억 원의 사업비를 투입하겠다는 야심찬 계획이 마련되었다. 특히 이 가운데 문화 분야는 ‘신나고 재미있는 문화공동체’ 라는 이름으로 499억원의 사업비가 책정되어 있다. 예산 규모만으로 보면 이전에 서울시에서 추진했던 어느 문화사업보다도 큰 규모이다. 물론 하드웨어 조성 사업을 제외한 경우를 말한다. 그런데 이 같은 서울시의 과감한 시도는 이제까지 우리가 가져온 문화공간에 관한 인식과는 크게 차이가 있다. 우리에게 있어서 전통적인 도시문화 정책은 앞서 말한 것처럼 공연장과 박물관 등 문화공간을 조성하고 이를 효율적으로 운영해내는 것이었다. 하지만 서울시에서 시도하는 마을공동체 사업은 이 같은 전문화된 문화공간을 바탕으로 전개되는 사업은 아니다. 이 사업을 구성하는 ‘마을 예술 창작소 조성’ 같은 사업은 아직 구체적인 모습이 드러나지는 않았지만 소규모 마을 단위 창작공간을 조성하여 그 지역공동체의 구성원들이 활동하게 함으로써 예술과 개인의 삶이 분리되지 않도록 하는 것을 지향하는 것으로 보인다. 따라서 전통적인 형태의 문화공간에 관한 정책과는 상당한 차이가 있다. 두 가지 방향 가운데 어떤 정책이 과연 좀 더 효율적인가 하는 점은 여기서 주요

논점이 아니다. 이는 정책에 관한 가치 판단의 영역이기 때문이다. 시민들의 입장에서 과연 어떤 정책 방향이 좀 더 그들의 삶을 의미 있는 방향으로 바꿔주고 도시에서의 삶은 덜 팍팍한 것으로 만들어줄 수 있을지에 대해 판단하기 위해서는 앞으로 진행될 다양성 사업들의 구체적인 성과에 대한 분석과 평가가 필요하다. 이러한 서울시의 도시문화정책은 커뮤니티 예술의 발전에 기대고 있는 바가 크지만, 커뮤니티 예술이 그 속성상을 만들어내고 향유하는 공동체 구성원의 자발성에 기대고 있는 점을 고려해볼 때 공공 분야에서 만들어진 지원금에 의존하여 만들어진 성과물들이 과연 그러한 지원이 중단되거나 축소된 이후에도 자체적인 생존력을 어느 정도 확보할 수 있을지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

어쨌거나 이러한 서울시의 새로운 도시문화정책은, 문화공간을 도시 어메니티 증진의 첨병으로 내세우며 노들섬 프로젝트를 주도했던 이전의 서울시 문화정책과는 상반된 위치를 차지하고 있다. 노들섬 프로젝트가 처음 기획되던 당시 서울시에서 주로 내세웠던 논리는 문화관광의 활성화를 위한 랜드마크형 건축물 조성이었다. 이로 인해 관련 건축물의 입지부터 구성내용에 이르기까지 다양한 논쟁이 전개된 바 있다. 이 같은 이전의 서울시 문화정책이 외부로부터의 시각에 중점을 두어 도시를 찾는 관광객 등을 대상으로 한 도시 어메니티 형성에 중점을 두었다면, 새롭게 시도하는 정책은 거주민 즉 서울시민들의 일상적인 삶의 어메니티를 개선하는 측면에 좀 더 다가가고자 하는 노력이라는 의미가 있다. 그런 의미에서 이처럼 새로운 문화정책 방향은 좀 더 관심을 갖고 지켜볼 필요가 있다. 이러한 시도는 설사 그것이 이전의 문화공간에 대한 전통적인 정책을 대체하지는 못한다 할지라도, 최소한 이전의 정책이 미처 채워주지 못했던 빈 부분을 보완하는 역할을 해줄 수 있을 것이기 때문이다.

참고문헌

- 경기문화재단(2011), 커뮤니티와 아트
- 김영미(2011), 주민복지를 위한 지역사회무용의 역할과 활성화 방안, 한국무용교육과학회지, 제25권
- 김정이 외(2011), 생활문화공동체만들기 시범사업 중장기발전방안 연구, 한국문화예술교육진흥원
- 김희순 외(2011), 커뮤니티 아트를 통한 다문화주의의 실천: 안산시 원곡동 '리터머스' 의 사례, 국토지리학회지 제45권 1호
- 문화체육관광부/한국문화관광연구원(2010), 문화향수 실태조사
- 문화체육관광부/한국문화관광연구원(2011), 2011 문화이모작 농어촌마을문화심기 결과보고서
- 문화체육관광부(2012), 전국문화기반시설 총람 2012
- 박소현(2011), 2012 문화예술의 새로운 흐름 분석 및 전망, 한국문화관광연구원
- 박혜자(2011), 문화정책과 행정, 대영문화사
- 서울문화재단(2010), 예술마을 가꾸기
- 서울연구원(2012), 서울시 마을공동체 기본계획(안)
- 서울시(2012.5.2), 보도자료-주민이 주도하는 '마을공동체' 로 '사람가치' 회복
- 성남아트센터(2010), 성남아트센터 5주년 기념 마을만들기 포럼 자료집: 마을만들기, 문제는 주체다! - 그 방법론과 대안 찾기
- 윤소영 외(2009), 공동체 활동 관련 사례분석 및 지원방안, 한국문화관광연구원
- 옹호성(2012), "문화 바꾸어 정책의 쟁점과 방향", 문화정책논총 제26집 1호
- Borwick, Doug(2012), Building Communities, Not Audiences: The Future of the Arts in the United States, ArtsEngaged
- Crehan, Kate(2012), Community Art: An Anthropological Perspective, Berg Publishers
- DiMaggio, Paul and Toqir Mukhtar(2008), "Arts Participation and Cultural Capital in the United States, 1982-2002", Steven J. Tepper and Bill Ivey ed., Engaging Art, New York: Routledge
- 똑똑 talktalk 커뮤니티아트: www.communityart.co.kr
- 한국문화예술교육진흥원: www.arte.or.kr/
- 서울문화재단: www.sfac.or.kr