

# 경북 북부도시에서 창조성의 의미

- 지역개발의 실행을 중심으로 -

이 상 율\*

## The Implication of Creativity in the Northern Cities of Gyeongbuk Province : Centering on the Practice of Regional Development

Lee, Sang-Yool\*

**요약** : 창조도시가 도시 발전의 패러다임으로 점차 받아들여지는 가운데, 창조도시를 구성하는 주요 개념들 창조성, 창조계층, 창조산업 등의 의미를 살펴보았다. 창조도시의 개념에 관해서 지역 및 국가 간 다소 다르게 적용되고 있다는 점에서 관점의 차이가 나타난다. 본 연구는 상대적으로 창조도시에 관한 의미가 잘 부각되지 않는 국내의 중소 도시, 경북 북부 지역을 대상으로 그 의미를 파악하고자 하였다. 특히 창조산업의 의미가 지역의 자연, 농·특산물, 문화·역사적 자원의 관광자원화를 바탕으로 점차 문화, 체육 분야로 확대되어 나가고 있음을 확인할 수 있었다. 반면에 창조성의 의미가 그 지역의 자원을 활용하여 지역 활성화를 위한 모색하는 과정에서 어떠한 과정에 의해서 구체적으로 실현되어 가는지의 여부에 대해서는, 지방자치단체의 역할이 지역 내에서 비교적 뚜렷이 차이가 나타나고 있다. 주로 인터뷰에 의해서 파악된 그 역할은 리더의 역할, 지역 내 네트워크 체계, 외부와 네트워크 관계에 그 비중의 차이점을 보인다.

**주요어** : 창조도시, 경북 북부도시, 창조산업, 지역축제

**Abstract** : As creative city is increasingly considered as a paradigm of urban development, it was explored that some of major concepts consisting of creative city such as creativity, creative class and creative industry have an implication. Those concepts reveal a diverse meaning rather than universal one in the application depending on regions and countries across the world. This study tried to grasp the meaning of creative city in the northern region of Gyeongbook where the concept itself was not apparently distinctive. The result is that the inherent meaning of creative city was expanded to culture and athletic fields, though it was originated from taking advantage of nature, agricultural products in the region, and cultural and historical based tourism. On the other hand, the role of regional authority was examined to explore how the concept of creative city is realized in practice. There are some differences among the local authorities in the aspect of leadership, network system within the region, and social network with outside.

**Key Words** : creative city, the northern cities of Gyeongbuk, creative industry, regional festival

### 1. 서론

창조도시(creative city)가 최근에 도시 발전의 새로운 발전패러다임으로 제기되고 있다. 새로운 전략으로서 창조경제와 창조성에 관한 논의는 경쟁력이 있는 도시를 만들기 위해서 1990년대 이후 서구 도시에서 활발하게 진행되고 있다(이희연, 2008). 즉 창조도시는 도시경쟁력의 원천으로서 창조성에 주목하면서 문화예술 분야의 창조활동에서부터 문화 예술적 창조성에 첨단기술을 입혀 산업화한 창조산업(creative industry), 도시경쟁력을 결정하는 인적 요소인 창조계층(creative class) 그

리고 도시 관리와 도시문제 해결의 창의적 방식을 일컫는 창조도시 등 다양한 영역으로 확장되고, 그 분석 수준 또한 창조도시의 개념적 차원에서 실제적인 분석의 수준으로 전개되고 있다(박재훈·김호범, 2011). 그러나 우리나라에 있어서 창조 도시는 아직 도입단계에 있는 도시발전 전략이다. 따라서 창조 도시에 관한 주요 특성이 어떠한 것인지 정의가 분명하지 않을 뿐만 아니라, 어떠한 프로세스를 통해서 창조도시의 의미가 실현되는지 등 개념적인 논의에 머무르고 있다. 실제 바람직한 창조도시라고 여겨질 정책적 성과를 이루고 있는 도시도 많지 않은 실정이다(Scott, 2010).

\* 대구가톨릭대학교 지리교육과 부교수(Associate Professor, Department of Geography Education, Catholic University of Daegu)(sangyool@cu.ac.kr)

이러한 창조도시에 대한 접근 방식에 기초하여 본 연구는 북부도시의 인구 및 산업의 변화 추이와 창조산업의 발달 정도를 살펴본다. 또한 이 지역의 경제 활성화 및 지역의 이미지 제고를 위해 북부도시에서 진행되고 있는 지역의 자연 및 문화, 역사적인 자산을 장소마케팅과 최근 실행되고 있는 문화 활동을 중심으로 살펴본다. 아울러 상대적으로 취약한 경제구조를 극복하기 위한 접근 방식에 관해서 지방자치 단체의 기획 담당 및 지역경제부서의 책임자와 인터뷰에 의해서 창의성에 관한 그 역할을 살펴보고자 한다.

## 2. 창조도시

### 1) 창조 및 창조성

창조도시에 관한 논의는 기존 산업시대의 도시가 발전의 한계에 직면하면서 대안으로 등장하게 되었다. 많은 문헌에서 그 개념이 소개되었지만 우선 도시 경쟁력의 제고에 도시의 창의성이 그 기저에 있다. 영국 정부의 ‘창조산업 전략보고서’ 발간을 계기로 유럽과 미국, 그 후 일본 등에서는 창조도시를 지향하는 방향으로 도시의 전략을 재조정하고 있다. 먼저 창조성이란 무엇인가에 대한 논의에서 창조성은 일련의 과정으로서 이해하려는 시도에서 비롯된다. 즉 상상-착상-발상-구상-정리-구체적 표현에 이르는 과정이 이미지를 구축하는 다소 추상적인 논의와 더불어 창의성은 현대 사회의 자본의 한 형태로 평가되어 주요 자원의 개념으로 간주되기도 한다. 또한 창조성의 의미는 지성, 창의력, 학습 같은 요소와 연관된 내적 능력의 함양으로 평가되어 가치 체계에서 중요한 역할을 하는 의미가 내포된다(임상오, 2005).

창조성은 목적지가 아닌 여정이며, 상태가 아닌 진행과정이다. 창조성에는 상식을 벗어난, 혹은 생산적인 사고방식이 포함되며 이는 곧 혁신으로 이어진다(원재무, 2011). 한 도시가 얼마나 창조적인가를 평가하기란 매우 어렵다. 예를 들어 단순히 축제를 기획하고, 관련 농·특산물 또는 지역 문화를 발굴하는 것만으로는 창조적인 도시가 되기에는 부족할 수 있다. 최근 창조성은 관료적인 부분에 초점이 맞추어져 있다. IT 산업이 가져오는

혁신이나 경제 집단이 중시되기 때문이다. 오늘날 창조성 운동에 담긴 가장 중요한 인식은 창조적인 경제를 개발하기 위해서는 창조성이 일어날 수 있는 사회·조직 환경이 필요하다는 것이다. 또한 창조성은 하나의 사고방식이자 생각의 틀이라는 점에서 보편적인 동시에 특정 영역에 적용된다는 점에서 과제 중심적이다. 따라서 창조성 조사는 공간, 산업 부문, 인구, 다양성 및 민족·인종 등 여러 측면에서 창조성을 평가한다.

창조성은 지성, 창의력, 학습 같은 요소를 활용하여 상상력을 발휘하는 것으로 보면서, 어떻게 창조도시로 구체화 되는가에 실천적 전략의 논의 과정에서 나타나는 학습과 혁신을 위한 환경 조성 등 많은 혁신에 관한 논의와 분리된 것이라기보다는 창조성은 보다 넓은 의미의 지식과 정보를 사용하여 혁신을 낳는 과정의 매개물로 이해되기도 한다(Pratt, 2008; 임상오, 2005). 즉 혁신은 창조성의 산물이고 지식, 정보는 창조성의 도구라는 관점이다.

### 2) 창조산업 및 창조도시

한편 창조적인 도시를 지향하는 곳은 지역자원에 대한 평가와 함께 지역자원의 창조적인 비즈니스화 전략을 채택한다. 특정한 장소로 집적하는 경향을 갖는 창조산업은 도시의 규모에 관계없이 육성해야 하는 과제이다(O'Connor, 2009). 정책적인 측면에서 창조산업이란 용어는 1997년 영국의 국가 이미지 제고를 위해 기존의 문화산업이라는 용어 대신 창조산업이라는 용어를 정책 슬로건으로 제시하면서 사용되었다. 창조산업의 정의는 “개인의 창조성, 기술, 재능 등을 이용해 지적재산권을 설정하고, 이것을 활용함으로써 부와 고용을 창출할 수 있는 잠재능력을 갖고 있는 산업”으로 규정하면서, 광고, 건축, 미술품 및 골동품, 출판, 소프트웨어와 컴퓨터 서비스, TV와 라디오 서비스 등 13개 업종이었다. 그 후 창조 산업의 분류는 국가 간 또는 연구자의 관심에 따라 영국에서의 창조산업 분류에 더 추가되거나 유사한 업종을 포함하거나 하면서 재조정하면서 분류되었다. 창조산업은 일반적으로 다음과 같은 특성을 보인다. 첫째, 창조산업은 고부가가치산업이지만 위험부담

이 크다. 둘째, 창조산업은 과점산업적인 특성을 가지면서, 종래의 수직적 통합에서 수평적인 네트워크로 변화하고 있다. 셋째, 창조산업의 핵심 인력은 다른 인력이나 생산요소로 대체가 어렵고, 아울러 종사자 간의 협동을 필요로 한다. 넷째, 창조산업은 지리적, 공간적으로 집중하는 경향을 보인다. 집적의 경향은 대도시의 도심에서 뿐만 아니라 교외지역에서도 나타난다(임상오, 2008).

도시문제를 창조적으로 해결할 수 있는 역량을 갖춘 도시를 창조도시라고 한다면 창조도시의 모습은 다양하다. 창조도시가 반드시 문화도시 내지는 예술도시가 아닌 환경도시, 학습도시, 산업도시 등을 지향할 수 있지만 그 바탕에는 그 도시의 고유한 문화와 예술에 대한 이해, 그리고 창조적인 환경조성이 필요하다는 점이다(임상오, 2008). 창조도시론에서는 창조계층은 창조성을 통해 경제적 가치를 부가하는 사람들이라고 정의하면서, 도시의 창조성은 이들 계층이 창조도시형성에 큰 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 그래서 지역발전을 위해서는 창조자본을 보유한 창조계급이 두터워져야 하고 그렇게 하기 위해서는 창조계급이 선호하는 환경을 조성해야 한다는 주장이다.

플로리다(이원호 등, 2005)에 의하면 창조자본이 창조적 환경 조성에 사회적 자본보다 더 중요하다고 주장하면서, 창조계층의 선호하는 지역의 도시경쟁력이 뛰어나다는 것을 구체적인 지표로 제시하였다. 그러나 플로리다의 창조도시에 관한 연구는 북미지역에 대체로 국한되고 있고, 지역발전의 조건을 이해하는데 창조계급 개념은 도움이 되지만 인재환경에 대한 설명은 기업환경에 대한 설명에 비해 과장되었다고 평가되고 있다. 즉 창

조계급론은 대도시권에 유리한 이론이고 따라서 유럽에 있어서는 일종의 대도시 현상으로 이해되어야 한다는 주장이다. 한편 ‘창조도시’에 관한 유럽의 방식은 영국에서 국내 이주 경향이 비교적 낮고, 대졸 노동력의 이동 방향은 주로 런던과 동남권이라는 현실에 비추어 미국과는 다르게 이해되고 있다. 영국을 비롯한 유럽경제는 1980~90년대를 통하여 전통 제조업의 후퇴 속에서 탈산업화 경제로의 이행이 불가피하다는 인식하에서 혁신과 경제의 글로벌화와 장소들 간의 경쟁 등을 강조하였다. 영국의 도시들이 창조산업 전략을 채택하게 된 이유 중 하나는 이를 통해 지역 주민의 재능과 능력을 표출시킬 수 있다는 점이었다. 또한 창조산업의 성격은 아이디어의 글로벌 유통에 있어 지역이나 장소가 객체보다는 주체적 역할을 할 수 있는 기회를 준다. 이렇게 볼 때 영국의 창조도시는 외부의 창조인력에 의존하기보다는 내생적 발전전략을 추구하는 셈이다(이철호, 2010). 또한 창조도시의 핵심 수단으로서 문화에 대한 접근법은 크게 산업 관점에서 미국과 유럽에서 차이가 난다. 미국의 경우 경제적 가치를 제고하기 위해 문화의 발전과 창조환경의 정비를 추구한다면, 유럽의 경우에는 지역의 문화적 가치를 재평가함으로써 도시의 재생을 추구한다(Barnes et al., 2008). 미국의 플로리다가 기업가 정신과 문화적 창조성을 결합하여 도시개발에 있어 창조산업의 역할에 대한 인식을 넓힌 반면, 영국의 랜드리(Landry) 등은 문화를 도시재생을 자극할 수 있는 창조적 자원으로서 넓게 이해하고 이러한 도시의 문화 자원을 ‘장소 특성화’의 맥락에서 파악한다.

유럽과 일본의 창조도시들은 도시 문제를 해결

표 1. 창조도시의 유형별 분류

분류기준	환경조성형	인재유입형	산업추구형
대상	창조적 환경	창조적 인재(창조계급)	창조적 산업구조
주요개념	· 문화예술, 네트워크 등을 통해 도시의 창의성을 이끌어냄	· 창조적 인재(창조계급)이 선호하는 도시환경구축	· 전통장인산업과 첨단산업의 창조적 융합
키워드	· 문화· 예술환경 · 유연한 조직문화	· 근린적인 문화· 예술공간 · 공공· 민간· 대학의 유기적 네트워크	· 창조산업 · 전통장인과 첨단산업
사례도시	요코하마, 게이즈헤드	바르셀로나	가나자와

자료: 남해안시대 창조도시화 전략, 2009

하기 위해서 문화와 예술 분야에서 특히 관심을 가지고 창조도시를 형성하고 있음을 많은 예를 통하여 알 수 있다. 국내의 창조도시와 관련한 실증적인 연구들의 경우에 두 가지 유형의 연구가 진행되어왔는데, 즉 창조도시의 형성과정에서 물리적 개발을 위한 방향(정철모·노형규, 2009; 이해은·최재현, 2009)과 창조산업과 창조계층 등 도시의 창조성에 초점을 두는 경향으로 나누어 볼 수 있다(김의준·윤민경·이창근·최명섭, 2009; 이유직·이자원, 2010). 전지훈(2007)은 창조도시의 핵심적으로 추구하고자하는 개념적 요소에 따라 창조도시의 유형을 창조적 환경조성형, 창조족 인재유입형, 창조적 산업추구형으로 구분하고 있다(표 1).

### 3) 창조적 지방도시의 필요성

90년대 후반에는 세계화시대의 도시경쟁력 강화를 위한 창조도시론이 부상함에 따라 도시규모는 작아도 뛰어난 산업과 문화, 기술의 창조력을 갖고 국제적인 네트워크를 갖는 많은 도시들을 보편성이 있는 현대도시로 개념화한 것이 창조도시이다. 또한 창조도시라 하는 새로운 도시모델은 예술, 문화의 창조성을 신산업이나 고용의 창출에 이용하여 도시빈곤문제와 환경문제를 종합적으로 해결함으로써 낙후된 지방도시를 재생시키는 새로운 전략이 제기되어왔다. 서구 주요 도시에서 후기 산업자본주의의 주요한 특징으로서 언급되고 있는 산업의 집적 또는 클러스터에 초점을 둔 필름, 음악, 디자인, 패션 등의 창조 산업은 주로 대도시를 기반으로 한 논의가 대다수이다(Scott, 2006). 이에 비해 소규모의 지역, 교외지역, 농촌 및 대도시로부터 멀리 떨어진 장소에서 문화 및 창조 산업이 어떻게 형성되는지 그리고 그 산업이 그 지역의 사회 및 경제적, 기술적 변화와 어떻게 관련되어 있는가에 대해서 연구되고 있다. 그러한 지역에서 창조성은 일부 예술가들의 창의적인 활동을 위한 공간적 의미로 부각되기도 하지만 가장 주목할 만한 특징은 관광산업과 밀접한 관계를 가지고 있다는 것이다. Gibson(2010)은 Myers(2002)의 연구결과를 언급하면서 창조성이 무엇을 의미하는가는 여전히 논란이 되고 있지만 창조성이 체시하는 대도시에서 적용된 의미를 소규모의 농촌

지역에서는 그대로 적용하기는 어렵다고 주장한다. 창조성은 창조성을 제고하기 위한 수단으로서 상호작용 그 자체라기보다는 상호작용을 증진시키기 위한 수단으로서 그 사회의 목표에 기여한다(Felton and Graham, 2010). 또한 창조성은 그 지역사회와 다른 장소의 사람들을 결합하고자 하는 목표의 수단이 된다고 주장한다. 이러한 맥락에서 창조도시의 의미가 지방도시에 적용된다면 기존의 각종 지방자치단체의 활동 역시 창조성의 시각에서 조명될 수 있지 않을까 여겨진다. 그러나 지나친 창조성의 범위를 확대하는 것 역시 우려되는 점이지만 적어도 지역의 재생 또는 활성화에 힘입어 지역의 경쟁력을 높이려는 노력은 창의성의 관점에서 논의가 될 수 있으리라 여겨진다.

한국 도시의 계층구조로 볼 때 사회·경제·정치 제반에 걸쳐 다른 나라에 비해 중앙 집중현상은 매우 심각하다. 문화·예술·교육 분야도 마찬가지다. 우리나라에서 창조도시는 문화도시 정책과 유사한 의미로 사용되면서, 주로 대도시를 중심으로 한 문화도시가 추진되고 있다. 서울시의 창의문화도시 마스터플랜(2008~2010), 경기도의 문화콘텐츠비전 2020전략(2008), 부산의 부산발전 2020비전과 전략 7대 프로젝트(2006~2020), 인천의 경제자유구역, 대구의 문화중장기 발전계획(2006~2015), 대전의 창조도시 대전만들기 연구, 광주 중심도시조성 종합계획(2004~2020), 전주의 전주 전통문화도시 육성 기본계획(2006~2025) 등 주로 대도시 중심의 창조도시 추진을 위한 정책이 진행되어 왔다. 그럼에도 국내의 창조도시 관련정책은 1990년대 지방자치가 시작되면서 비롯되었으며, 이후 지역축제가 활성화되고 대규모의 문화시설이 건립되는 등 지자체의 문화산업이 외형적으로 확대되어 온 것으로 볼 수 있다(정재희, 2009). 사사키 마사유키(2001)는 글로벌한 세계에서 도시와 사회가 생존해 나갈 수 있는가에 대한 문제를 창조적으로 헤쳐 나가는 것이 필요하다고 주장하였다. 또한 각 도시들은 과거의 중앙집권적이고 획일적 도시발전방식에서 벗어나 지방자치권을 살리며, 환경, 문화, 복지, 경제 등의 분야에서 자율적으로 창조적인 도시를 설계하고 내발적 발전을 통해 창조도시를 구현할 수 있는 방법론을 찾을 것을 주문하였다(김태경, 2010). 최근 국내에서도

전국 여러 중소도시에서 도시발전의 비전을 창조 도시에 두고서 사업을 추진하고 있다. 그 예로 김해와 강릉 등 중소도시들은 유네스코 창조도시 가입을 하려는 움직임을 보여주고 있다(이유직·이자원, 2010). 경북 북부 도시에서는 그와 같은 추진 전략은 안동시가 2011년 8월에 창의도시 포럼을 개최하였고, 그 회의에서 유네스코 창조도시 네트워크에 가입하고자 하는 의도가 논의되었다.

서구의 창조도시 논의에서 나타난 지표는 적절한가? 지역이 창조성과 혁신을 이루어내기 위해서는 도시 및 지역경제가 구조적, 기능적으로 결합되어 그 지역의 문화와 경제의 복합체로 성장해야 한다. 즉 어떤 도시를 지향하는가? 창조도시 조성을 위한 각 지역의 독특한 문화를 인식하고 명확한 목표와 비전 아래 독창적인 방식과 구체적인 정책을 구사하는 것이 창조도시 조성의 핵심이다(김태경, 2010). 창조도시의 사례지역으로 일부 지역을 참고하면, 일본의 자그마한 소도시 가나자와는 찰스 랜드리의 이론에 부합하는 도시다. 인구 규모 40만의 지방도시가 창조도시로 손꼽히는 이유는 그 도시의 오랜 전통문화유산을 바탕으로 장인 정신과 대대로 내려오는 수공업 기술을 기반으로 한 가나자와 중소기업들이 그 중심이 되고 있다. 과거 문화유산을 보존하면서 전통문화를 문화산업으로 성장 발전시키고 있다. 독일의 작은 도시 오부하이젠은 루르 공업지대의 도시 중 하나로서 70년대까지만 해도 독일 전역뿐만 아니라 세계 여러 나라에서 모여든 일꾼들로 이곳 도시는 급속히 성장하였다. 그러나 석탄 산업은 쇠퇴했고, 철강 산업도 신흥공업국에 밀려나면서 80년대 이후 이 지역 도시들은 급속히 몰락했다. 그러나 그 후 새로운 프로젝트를 통해서 작동이 멈춘 발전소 시설이 나이트클럽이 되고, 석탄터미에서 발생하는 가스를 저장하던 시설이 독특한 문화전시공간으로 재탄생하게 되었다. 본 연구는 기존의 창조도시의 의미를 바탕으로 도시 활성화를 위해서 어떠한 활동이 전개되고 있는지를 파악하기 위해 과거 30~40년 동안 성장이 위축된 경북 북부 4개 도시(문경시, 상주시, 안동시, 영주시) 가운데 문경시, 상주시, 영주시를 대상으로 지역의 경쟁력을 위한 노력을 창조성의 의미에서 논의하고자 한다.

### 3. 지방도시의 실태 및 활성화 노력

중소도시의 연구는 서구에서 뿐만 아니라 국내에서도 도시에 관한 연구에서 상대적으로 주목을 덜 받았다. 그러한 이유는 지역 및 국가에서 경제, 사회, 문화 및 정치의 영역에 걸쳐 대도시의 역동성과 그 영향에 미치지 못하는 까닭일 것이다. 일부 중소 도시의 연구도 대도시 연구의 경향을 반영한 도시화, 인구 및 산업 구조의 변화, 도시내부 구조를 다루는 분야가 대부분이었다. 우리나라에서도 중소도시에 관한 연구에서는 인구 5만 이상 50만 미만의 시, 군 지역을 중소도시라 지칭하면서 중소도시의 기능을 중심으로 연구가 주로 진행되었다. 즉 중소도시가 배후농촌지역의 중심지로서 역할, 결정기능으로 상위도시와 배후지역을 연결하는 결절지로서 기능, 배후 농촌 지역 변화의 거점으로서 거점기능, 그리고 정주기능으로 인간다운 삶을 영위할 수 있는 주거 환경과 도시 편의시설을 제공함으로써 중소도시 차원의 삶의 질 등에 관한 관심이 제기되었다.

그러한 연구의 예로서 김정연과 김창석(2000)은 충남지역 중소도시의 기능특징 및 유형을 분석하였는데, 생산성, 고용성, 기능규모, 성장주체 및 수요기반, 기능의 변수를 통하여 중소도시의 기능유형을 분류하였다. 이양재(2007)는 중소도시와 배후농촌지역의 연계 활성화방안에서 중소도시 중심으로의 국토정책의 전환의 당위성을 제시하며 중소도시의 외부 및 내부 환경개선과 생활서비스 강화 방안을 제시하였다. 오점섭(2007)은 중소도시의 입지유형을 분류하여 각 입지별 산업구조의 변화에 따른 인구성장에 관한 연구에서 성장거점 도시, 종합적 서비스 중심지, 산업화 진행 소도시, 공공서비스 의존 소도시, 영세 소도시 등의 다섯 가지 도시유형을 제시하며 성장지역과 정체, 쇠퇴 지역을 구분하여 각 지역의 특성에 맞는 경쟁력강화가 필요하다고 주장하였다.

우리나라의 지방도시는 그동안 여러 차례의 국토종합발전계획상에서 그 중요성을 인식하고 지방도시의 육성을 위한 다양한 지역균형발전 정책을 추진해 왔지만 새로운 성장 동력을 마련하지 못하여 지속적으로 낙후되어 왔다. 지방도시가 주변 농촌지역에 대한 정치·행정적 및 경제·사회적

표 2. 경북 북부도시 인구변화

연도	안동		영주		상주		문경	
	시부	군부	시부	군부	시부	군부	시부	군부
1980	101,903	135,655	77,846	85,551	-	191,716	-	147,242
1990	116,958	80,270	84,361	56,528	51,868	96,332	47,802	71,614
2000	182,098	-	126,507	-	116,493	-	90,846	-
2010	166,197	-	108,888	-	98,103	-	69,021	-

출처: 해당년도 인구주택총조사

활동의 중심인 동시에 하위농촌과 상위 대도시를 연결하는 가교이며, 동시에 지역 경제의 핵이자 주민 생활의 중심으로서 지역균형개발을 위한 주요한 기능과 역할을 담당해 할 위치에 있음에도 불구하고 많은 지방의 도시들은 쇠퇴와 저발전의 경향을 보이고 있다. 지방도시의 쇠퇴요인은 개별 도시들의 지역의 입지여건이나 도시가능과 인구특성 및 지역자원 등에 따라서 다양한 형태의 쇠퇴요인이 내재하기 때문에 여러 가지 측면에서 쇠퇴원인을 분석하여야만 하겠으나, 2007년 충남발전연구원이 조사한 결과를 보면 교육서비스 부족(11.2%), 기반산업 경쟁력 약화(11.11%), 주변도시의 성장(11.0%), 상업업무기능약화(9.6%), 일자리감소(7.6%) 등으로 나타난 바 있다(정철모·노형규, 2009).

전국적인 추세이기도 하지만 경상북도 중소도시들 특히 북부의 도시는 꾸준히 인구가 감소하고 있다. 1975년을 기점으로 인구는 감소하면서, 도·농 통합이후부터 2010년까지 상주시는 -20.1%, 안동시는 -11.8%, 영주시는 -16.9%, 문경시는 -25.2%로 인구가 감소하였다.

경상북도 북부 지역의 중소 도시는 농업 중심의 산업구조 및 인구 등 지역자원의 역외유출로 경상북도 남부 지역과의 격차가 점차 심해지고 있는 상황이다. 또한 낮은 재정자립도, 열악한 개발여건과 경쟁력의 약화, 대도시와의 낮은 접근성 등의 위협요인 더해져 경상북도 북부지역은 점차 쇠퇴하고 있는 상황이다. 다음은 북부도시 가운데 하나인 영주시의 사업체수와 종사자수의 변화를 살펴봄으로써 전체 경향이 유사한 이 지역 산업의 흐름을 파악하고자 한다.

채승희(2009)의 연구에 따르면 영주시의 1994년에서 2006년간 사업체수의 증가율은 3.8%이고 종사자수의 증가율은 1.2%이다(표 2). 특히 종사

자수가 대체로 1,000명이 넘는 사업체를 살펴보면 건설업은 사업체수의 경우 30.3%, 종사자수는 32.2% 증가하였다. 도매 및 소매업의 사업체수는 19.0%, 종사자수는 5.4% 감소하였다. 숙박 및 음식점업은 사업체수 10.0%, 종사자수 5.9% 증가한 것으로 나타나고 있는데, 이는 영주시의 지역개발정책의 일환인 관광산업 육성으로 관광지 주변의 숙박 및 음식점업의 증가가 원인이라 생각된다. 운수업의 경우 사업체수는 63.7% 증가하였으나, 종사자수는 71.4% 감소하였다. 이는 개인이 혼자 운영하는 사업체수의 증가로 인한 것으로 여겨진다. 공공행정, 국방 및 사회보장행정의 경우 사업체수는 39.0%, 종사자수는 8.5% 감소한 것으로 나타나고 있다. 교육 서비스업의 사업체수는 10.2%, 종사자수는 20.4% 증가한 것으로 나타나고 있다. 보건 및 사회복지사업은 1994년부터 꾸준히 증가세를 유지하여 사업체수는 56.8%, 종사자수는 63.1% 증가한 것으로 나타나고 있다. 기타 공공, 사회 및 개인 서비스업역시 오락, 문화 및 운동관련 서비스업과 마찬가지로 현상을 보이고 있고, 사업체수는 10.9%, 종사자수는 9.2% 증가한 것으로 나타나고 있다. 제조업은 1994년부터 꾸준한 감소추세를 보이고 있다. 영주에서 사업체수는 19.0%, 종사자수는 15.0% 감소한 것으로 나타나고 있다.

영주시의 경우 제조업 내에서 음·식료품 제조업체가 약 40%로 가장 높게 나타나고 있는데, 이는 경북 북부지역 활성화 정책의 일환으로 지역 특산물을 이용한 음·식료품 가공업체의 증가에 기인한 것으로 여겨진다. 이러한 변화는 상주와 문경에서도 대체로 유사하다. 상주시는 제조업에서 음·식료품 제조업의 사업체수 비중은 약 50%, 문경에서는 약 45%를 정도를 점유하는 비율을 보

표 3. 1994~2006년 영주시 산업별 사업체수, 종사자수 및 증감율

산업별	1994		2000년		2006년		94~06년간 증감율	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
전산업	8,135	27,616	8,685	28,705	8,454	27,955	3.8%	1.2%
농업 및 임업	6	60	4	53	7	80	14.3%	25.0%
어업	0	0	0	0	0	0	0.0%	0.0%
광업	23	214	10	149	10	130	-130.0%	-64.6%
제조업	801	4,505	699	3,900	673	3,918	-19.0%	-15.0%
전기·가스·수도사업	4	137	3	48	8	178	50.0%	23.0%
건설업	189	1,082	212	1,592	271	1,595	30.3%	32.2%
도소매업	3,096	5,882	2,843	5,885	2,602	5,583	-19.0%	-5.4%
숙박 및 음식점업	1,638	3,444	1,924	3,920	1,820	3,661	10.0%	5.9%
운수업	279	3,090	624	2,503	768	1,803	63.7%	-71.4%
통신업	15	290	25	289	21	220	28.6%	-31.8%
금융 및 보험업	120	1,426	115	1,361	102	1,289	-17.6%	-10.6%
부동산 및 임대업	193	326	152	359	107	353	-80.4%	7.6%
사업 서비스업	81	246	115	455	108	423	25.0%	41.8%
공공행정, 국방, 사회보 장행정	82	1,677	62	1,886	59	1,546	-39.0%	-8.5%
교육 서비스업	325	2,492	322	2,768	362	3,132	10.2%	20.4%
보건 및 사회복지사업	76	537	154	933	176	1,457	56.8%	63.1%
오락, 문화 및 운동관 련 서비스업	257	457	335	667	294	658	12.6%	30.5%
기타 공공, 사회, 개인 서비스업	950	1,751	1,086	1,937	1,066	1,929	10.9%	9.2%

출처: 통계청, 해당년도, 사업체기초통계조사보고서

이는 것 또한 지역 특산품을 이용한 건강보조식품 제조업체의 수 증가에 기인한다.

한편 창조도시를 구성하는 창조산업의 분류는 다양하게 전개되었다. 국가별 또는 연구자의 관심에 따라 창조산업의 분류는 차이가 있고, 창조산업이라고 여겨지는 산업의 분류 내에서도 그 업종에 종사하는 사람이 그 분류에 해당될 수 있는지는 논의의 여지를 많이 남기고 있다(Peck, 2005). 그럼에도 일반적으로 적용된 창조산업 성장의 어떤 흐름을 보기 위해서 창의적이고 문화적인 산업업종과 관련된 일부 정보통신산업분야와 관광문화산업분야를 북부도시에 추출하였다. 그 결과는 <표 4>와 같다.

북부 도시에서 사업자 수와 종사자수의 측면에서 2000년 자료와 2009년 자료를 비교하면, 먼저 건축기술, 엔지니어링 및 관련기술서비스업에서는

안동시와 문경시에서는 증가를 보이고 있으나 영주시와 상주시에서는 감소 추세를 보이고 있다. 지역 공예품과 관련된 항목인 일반도자기 분야에서는 문경시의 도자기가 주목된다. 즉 특정 지역의 자원과 직접 관련된 분야가 두드러지게 나타나고 있어 다른 지역과 차이가 나고 있다. 인쇄물과 출판업에서는 상주시와 문경시에서 아주 미약하게나마 증가가 있으나 전반적으로 성장의 흐름과는 반대로 작용하고 있음을 알 수 있다. 소프트웨어 개발, 공급, 데이터베이스 온라인 제공업에서는 자료의 분류상의 어려움이 있지만 거의 나타나지 않는 경향을 보이고 있다. 연구개발업에서도 안동시의 경우를 제외하고는 거의 나타나지 않고 있는 실정이며, 광고업의 경우 영주, 상주, 문경시의 경우 의미 있는 정도가 아닌 수 증가인데 비해 안동시에서는 비교적 대행 광고대행업이 그 지역에서

표 4. 경북 북부 도시의 창조 산업의 변화

	경상북도				안동시				영주시				상주시				문경시			
	2000		2009		2000		2009		2000		2009		2000		2009		2000		2009	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
건축기술, 엔지니어링 및 관련 기술 서비스업	375	1995	568	4596	27	124	34	184	11	99	13	57	11	47	10	30	8	23	15	114
일반도자기 제조업	113	1358	149	955	3	12	4	6	0	0	2	3	3	14	2	7	16	39	34	61
인쇄물 출판업	107	1746	101	1666	12	56	10	39	9	36	8	30	4	22	7	26	1	4	4	11
소프트웨어 개발, 공급, 데이터베이스 온라인정보 제공업	68	741	59	567	1	14			4	12	1	4					1	3	1	8
박물관 및 사적지 관리 운영업	19	125	66	766	1	24	8	133			4	32	1	2	6	24	1	7	6	38
연구 개발업	51	1300	126	2248	5	61	28	265	4	33			3	22	7	67				
광고업	116	415	126	223	15	135	12	22	6	10	8	11	3	3	9	11	4	4	4	6
전문디자인업	31	78	26	71	1	3	2	7	2	4	1	6	3	5	1	1	1	2	1	1
영화, 방송 및 공연산업	275	1181	205	1586	23	165	25	270	19	66	8	57	13	31	9	44	11	21	6	41

출처: 통계청, 해당년도, 사업체기초통계조사보고서

없어진 경우여서 종사자 수에서 상당히 줄어든 모습이다. 전문디자인업에서도 의미 있는 정도가 아닌 사업체와 종사자 수를 보이고 있을 따름이다. 영화, 방송 및 공연산업 역시 자료의 구조상 해석하기 어렵지만 전체적으로 안동시, 상주시, 문경시에서는 증가추세를 보이는 것에 비해 영주시에서는 감소 경향을 보인다. 박물관 및 사적지 관람업의 경우 북부도시에서 모두 증가한 점은, 관광업이 비교적 다른 분야보다는 활성화되고 있는 것으로 파악된다. 그러나 해당 지역의 관련자들과 인터뷰에 의하면 대부분 체험형 중심의 지역 축제여서 서비스업의 발전 또한 그렇게 활발하지 않다는 점이다. 따라서 북부 도시에서 사업체 및 종사자의 측면에서 서구에서 볼 수 있거나 대도시에서의 창조산업의 성장 추이는 매우 발견하기 어렵다고 할 수 있을 것이다.

다음은 창조산업, 특히 문화산업 분야에서 국내 연구는 문화예술, 관광경영, 정보통신, 산업경제 및 지역경제 분야에서 다양하게 이루어지고 있지만, 북부 도시의 성장과 관련한 분야는 대체로 관광 혹은 지역경제 분야에서 진행되고 있는 축제 및 지역특산물을 활용한 지역경제의 활성화, 지역 정체성의 재고 등에 그 의미를 찾아볼 수 있을 것으로 여겨진다. 어떤 분야가 창조 산업이냐는 부

분과 대도시에서 적용된 창조산업의 영역은 지방 중소 도시의 여건상 매우 제한적일 수밖에 없다. 또한 창조 도시의 특성에 관한 랜드리의 개념을 적용한다 하여도 어떤 분야가 그 지역의 활성화에 얼마나 기여하게 되었는가는 여전히 평가하기 어렵다. 그럼에도 지역 경제의 활성화를 위한 어떤 분야에 그러한 노력이 기울여 졌으며, 창조산업 그 자체의 정의보다는 지역 경제 및 지역의 자산을 통해 지역의 이미지가 재고되고 있는가에 본 연구에서는 관심을 가지고 있다. 경북의 북부 도시 가운데 안동을 제외한 비교적 농촌적인 경제 기반이 강한 문경, 영주, 상주를 중심으로 해당 지역에서 현재 진행 중인 각종 이벤트와 지역경제 활성화 노력은 다음과 같다.

### 1) 문경시

문경시는 국토의 내륙 산악지역에 위치하여 주변에 월악산국립공원, 속리산국립공원이 있으며 문경새재도립공원을 비롯한 자연경관과 다양한 문화유산이 산재해 있어 관광지로 개발하기에 좋은 조건을 갖추었다. 1996년 폐광지역진흥지구 지정을 계기로 온천개발, 석탄박물관 개설, KBS촬영장 건립 등 폐광지역에서 관광휴양지로 탈바꿈하기



위해 노력하여 관광객이 급증하는 관광지로 부상하고 있으나 숙박시설 등의 부족으로 단순 경유 관광지로서 산업의 연관효과와 주민소득 증대에는 미흡한 편이다. 문경의 대표적인 축제인 문경전통 찻사발축제는 1999년 제1회를 시작으로 이 지역의 지명도를 높이고 특화된 관광 상품으로 브랜드화하기 시작하였다. 이 지역의 도자기는 인근의 삼림에서 연료공급이 용이하였고 도토 매장량 또한 풍부하였으며, 당시의 문경새재가 인근에 있었기 때문에 수송이 편리하였던 점도 기여한 것으로 여겨진다. 아직도 문경도자기는 옛 가마 옛 기구를 사용하여 자기를 빚기 때문에, 색채와 형태가 아름다워 특히 일본인들이 많이 찾고 있다. 현재 중요무형문화재 제105호 사기장 기능보유자인 김정옥을 비롯하여 20여명의 도예가들이 전통도자기의 이어가고 있다. 관광특산품으로서 도자기 생산은 문경읍과 마성면에 주로 집중되어 있다.

2000년 KBS 촬영장 개장에 이어서 2008년 궁궐과 관련된 주요 건물 130동이 세워진 문경세계오른세트장의 건립으로 관광객의 숫자는 꾸준히 증가 추세에 있다. <표 5>의 문경의 주요 관광요소는 문경세계도립공원, 문경온천, 석탄박물관, 도자기전시관, 구한말 한일의병장 이강년 선생의 업적을 기리기 위한 시설물, 관광사격장, 자연휴양림, 청소년수련관 등이 있다. 이러한 관광과 관련한 제반시설의 구축은 폐광이후 문경이 개발촉진지구 및 폐광지역진흥지구로 지정되고 이듬해 관광종합개발계획이 수립되면서부터 시작되었다.

지역의 농 특산품을 이용한 경제활동은 문경사과, 오미자, 쌍샘배, 영지버섯, 문경한우, 약돌돼지, 한과, 칩즙, 표고버섯 등이 있고, 최근에는 문경의 중 산간 지역인 동로면 일원에서 250호의 농가의 140ha에서 재배되고 있는 오미자는 차와 술로 가공하여 판매하기도 하고 가공공장으로 직접 출하하기도 한다. 특히 전국 산출량의 45%를 차지하

는 오미자를 재배, 생산하여 오미자 음·식료품 생산이 집중 지원되고 있다. 또한 지역의 주요 농작물인 사과 생산을 기반으로 한 생산, 유통의 분업, 전문화 등의 상품성 제고로 부가가치를 창출하여 농민들의 소득을 높일 수 있는 여건이 조성되고 있다. 지역의 농·특산품 및 축제 외의 문경의 주요 지역 활성화를 위한 노력에는 다양한 국내의 체육대회를 유치 및 개최함으로써 스포츠마케팅을 지역 경제와 이미지 제고에 힘쓰고 있다. 체육과 관련하여 문경시는 국군체육부대 이전과 더불어 최근 2015년 세계군인체육대회라는 굵직한 국제행사를 성공적으로 유치하는 등 각종 테니스, 배구, 씨름 등 전국 대회를 지속적으로 유치하고 있다.

## 2) 영주시

영주시의 축제는 소백산 철쭉제, 풍기인삼축제, 선비문화축제, 부석사화엄축제, 무섬마을 외나무다리축제가 있으나 관광객의 수에 있어서 2009년 기준 풍기인삼축제의 100만 및 선비문화축제의 25만 명이 대표적인 영주시의 축제로 자리 잡고 있다. 1997년에 시작된 영주 풍기인삼축제는 소백산 일원인 풍기가 이미 삼국시대 때부터 산삼이 자생적으로 자랄 수 있을 정도로 인삼재배지로서 역사성에 기초하여 성공적인 축제로 평가받고 있다. 외지 관광객이 참가자의 92%를 차지할 정도로 많은 사람이 참여한 축제이다. 축제와 더불어 풍기인삼클러스터사업단이 주관하는 ‘풍기인삼 발전 세미나’가 열리기도 하는 등 비교적 산·학·연 관계가 잘 접목된 이벤트이기도 하다.

한편 선비문화축제는 소수서원이 있는 영주시에서 선비촌, 소수박물관, 선비문화 수련원, 무섬 전통마을 등 유교문화 인프라를 바탕으로 선비촌에 조선시대 상황을 그대로 옮겨놓아 관광객들이 선

표 5. 문경 주요 주요 관광 요소와 관람객 수

연도	계	문경새재도립공원	문경온천	석탄박물관	도자기전시관	운강기념관	관광사격장	자연휴양림	청소년수련관	기타
2008	5,053,243	1,556,326	404,772	433,857	685,621	16,388	33,347	18,960	17,347	1,886,625
2009	5,472,414	2,805,773	457,685	360,964	251,786	17,140	33,847	17,377	10,126	1,517,716

출처: 2010 문경 시정 연감

비문화와 전통문화를 자연스럽게 체험할 수 있도록 하고 있다. 그러나 영주시를 찾는 관광객은 선비촌, 소수서원, 부석사를 연결하는 단순 견학형 관광객이 증가한 것으로 평가되어 지역경제에 기여보다는 지역이미지 제고에 그 역할을 한다고 평가하고 있다.

영주의 주요 경제기반은 전국에서 가장 많은 생산량을 보이는 사과와 점차 재배면적, 생산량, 재배농가 수에서 감소하고 있으나 지역의 대표적인 특용작물인 인삼은 여전히 영주시의 특화 산업으로 자리를 잡고 있다. 최근에는 인견직이 영주시의 특화 산업으로 자리를 잡고 있다. 이 지역에서 인견직이 차지하는 비중은 그 역사성과 더불어 매년 50% 이상의 성장을 보이고 주요 산업으로 성장하고 있다. 인견은 원료가 목재펄프에서 나오는 섬유로서 1934년에 풍기방직을 시초로 하여 전국 최대 인견직물 생산지였으나 60년대 중반 이후 합섬섬유의 인기가 높아지면서 그 위기를 맞기도 하였다. 그러나 최근 친환경제품에 대한 선호도가 증가함에 따라 원사는 전량 수입에 의존하고 있으나 영주는 국내 인견생산량의 80%를 차지하고 있다. 영주시 인근지역의 인견 산업의 육성을 위해 동양대학교에 1개 학과와 1개의 관련 연구소가 설치되어 있다.

### 3) 상주시

상주시는 전통적으로 농업을 기반으로 성장한 도시로서 농업환경 조성에 집중하고 있다. 이 지역의 축제로는 이지역의 주요 농산물인 전국 1위의 생산량과 전국 4위의 생산에 기반을 둔 상주감고을축제와 상주 고랭지포도축제를 통해서 지역의 농업 경쟁력 구축에 힘쓰고 있다. 상주감고을축제는 곱감과 호랑이의 전래동화를 바탕으로 스토리텔링의 흐름을 축제에 추가하기도 한다. 상주는 대한민국 농업의 수도-상주라는 슬로건과 더불어 농업 및 농촌 관광조성의 일환으로서 2011년부터 2015년까지 2,043억원 전액국비에 의한 국립 농업생명미래관 건립, 삼백 농업. 농촌 테마공원 조성, 상주곶감공원 조성, 상주 쌀 프라자 건립, 누에고치권역 명품마을 조성등 주로 물리적 환경 조성에 집중하고 있다.

또한 상주의 대표적인 상징이 되고 있는 자전거 축전은 저탄소 녹색성장 프로젝트와 병행하여 지역의 대표적인 이벤트가 되고 있다. 최근에는 지역의 낙동강과 관련된 조성 사업, 재정적으로 가장 큰 규모인 2009년부터 2011기간의 전액 국비 지원금 4,838억원이 투입되는 낙동강 살리기 사업, 1,073억원의 낙동강 자전거 이야기촌 조성, 703억원의 낙동강 역사문화 생태체험 특화단지 조성, 전액국비 지원에 의한 1,085억원의 국립 낙동강 생물자원관 건립 지원, 143억원의 낙동강 신나루 문화벨트 조성 사업 등의 국비지원이 상당 부분 차지하는 낙동강과 관련한 관광 인프라 중심의 조성 사업에 중점을 두고 있는 경향이다.

## 4. 창조도시의 주체로서 지방도시

신경제의 흐름은 창조도시뿐만 아니라 산업클러스터(industrial cluster), 지역혁신환경(innovative regional milieu), 지역혁신체제(regional innovation system) 등과 같은 슬한 개념들을 파생시켰다. 또한 세계화와 더불어 지방화(localization)의 구체적인 방안으로서 각 지역에서는 지역성장의 경쟁을 확보하기 위해서 지역에 기초한 여러 가지 축제와 더불어 장소마케팅의 전략을 추진하고 있다(신동호 등, 2009). 경북 북부 지역의 도시들은 공간적으로 농촌을 배경으로 하고 있기 때문에 일반적으로 분류된 창조 산업의 발달은 거의 발견되지 않고 있다.

그러나 지역사회와 외부 지역과의 관계를 높이는 도구로서 활용되는 다양한 축제는 지역의 경쟁성을 확보하기 위한 노력이라는 측면에서 창조도시에서 의미하는 지역고유의 문화 특성을 발굴하고자 전략은 그 지역의 장소 및 공간적인 맥락 속에서 이해될 필요가 있다. 창조도시란 그 지역의 고유한 가치에 기초해야 한다는 논의는 북부 도시의 지방자치 단체들의 관광 및 문화 분야에서 현재 활동에 비추어볼 때 비교적 성공적인 편이다. 반면 창조도시가 지향하는 소위 '창조적인 환경'이란 창조적인 인재와 기업들을 지역 내 유치하기 위한 환경의 구축은 경북 북부지방도시에서는 현실적인 여건의 제약으로 매우 제한되고 있다. 박규택·이상봉(2011)은 창조도시에 관한 개념적 틀

의 제시, 즉 문화·예술, 주체(행위자), 장소/공간의 상호관계에서 창조도시를 이해할 필요가 있다고 하면서, 창조도시 형성에서 주체의 역할을 강조하고 있다. 경상북도 북부지역에서 주체로서 지방정부의 역할 역시 제한적인 여건에 직면하고 있다는 점이다.

그 이유 가운데 가장 두드러진 점은 창의성을 실현할 수 있도록 하기 위한 지방재정이 매우 열악하다는 점이다. 문경, 상주, 영주시의 경우 12%~18% 내외의 지방재정 자립도를 기반으로 하고 있다. 이는 전국 각 지방자치 단체의 평균 재정 자립도 53.6%에 비해 매우 낮은 수준이며, 경상북도의 재정자립도 27.7%와 비교해서도 이 지역의 재정 자립도는 매우 낮다는 점이다. 이 점은 북부도시들이 독자적인 계획과 실행에 집중할 여력이 많지 않다는 점이다. 이러한 상황은 해당 지역의 관계자들과 면담에서 쉽게 확인될 수 있는 이 지역의 가장 약점이다. 그 결과 독자적인 사업의 모색보다는 전반적으로 중앙 정부나 도 단위의 사업 시책에 부응하는 방향으로 사업을 진행하면서 최대한의 지역 경제에 기여할 수 있는 방법을 모색하고 있다. 그 결과 지역 경제에 도움이 되는 독자적인 지역의 창의성에 기인하기보다는 중앙정부의 정책 추진과 관련하여 지방정부로서 역할을 수행하는 환경이기 때문에 지역 내부의 발전 과정보다는 외부적인 상황에 따른 역할이어서 지역개발의 주체로서 지방정부는 그 기능이 미약할 수 없는 구조로 보인다.

창조도시의 흐름은 이 지역에서 현재까지는 매우 미약하다. 최근 안동에서 ‘창의도시와 지역의 미래비전 포럼’을 개최하고 유네스코 창의도시 네트워크에 가입할 필요성이 제기되었을 뿐이다. 다른 북부 도시에서는 창조도시에서 추구하는 창의성에 기초한 지역경제 성장의 방향에 관해서는 그 의미에 관해서도 표면화되어 있지 않다. 또한 창의성과 관련한 도시 정책이 아직은 구체적인 프로세스로 이어지는 경향을 보이지는 않고 있다. 반면에 지역의 고유한 문화와 각종 축제를 바탕으로 관광문화산업의 성장은 모든 북부도시에서 주목할 만한 성장을 보여주고 있다. 그러나 많은 국내의 축제 가운데서 일부 축제를 제외하고는 성공한 축제는 많지 않다고 지적되는 것처럼 북부도시에서

도 각 도시 마다 년 중 5개 정도의 축제는 지나치게 많다. 일부 축제는 지역 내 축제로 머무는 경우도 나타나고 있는데, 이와 같은 축제는 그 지역의 고유한 특성에 기초한다고 하더라도 단순히 이벤트로 진행되는 경우 볼거리가 별로 없기 때문에 지속되기는 어려운 것이다. 지역축제 형태의 문화산업과 관련된 분야가 지역 경제에 얼마나 기여하는가에 대한 평가는 쉽지 않다. 더 나아가 지역 특성에 맞는 창의성이 계속 발휘될 수 있는 인력구조의 유입 또는 양성이 필요하나 북부도시의 경우 대부분 이러한 점은 잘 발견되지 않는다.

북부 지방도시의 현정책의 구상, 결정, 그리고 집행으로 이어지는 흐름은 도시 간 비교적 다르게 진행되고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 무엇보다 해당 지역에서 리더의 영향에 크게 힘입어 진행되고 있는 사업들이 있다. 지역의 내부 자원을 적극적으로 활용하고자 하는 사업에 관해서는 지방자치 단체장은 리더로서 창조성을 이끌어내는데 매우 중요한 역할을 하게 된다(이정록, 2006). 지방정부의 민선 체제의 영향도 있지만 지역 경제 발전에 적극적으로 대처하기 위한 팀이 구성되어 지역발전의 창의성이 그 성과를 나타내는 경우가 조사되었다. 대표적인 사례가 각종 체육대회를 적극적으로 유치하고 있는 문경의 경우가 특히 두드러진다. 또 다른 경우로서, 지역 개발의 주체로서 지방 정부가 지역의 역사성에 기초한 자원을 활성화하기 위해 산·학·연·관의 공식 및 비공식적인 네트워크 체계와 정보에 의해서 산업 발달을 모색하는 사례로서는 영주의 풍기인삼과 인견 산업이 그러한 경우에 해당한다. 영주시의 지역 내 또는 인근 북부도시의 대학교, 지역 내 관련 산업 협의체, 시 당국의 기획부서, 관련 연구소 등과의 비교적 잘 수립된 상호관계에 의해서 사업의 선정되고 지역의 새로운 주요 산업으로 부상하고 있다. 상주시의 경우 오래전부터 경북의 주요 농산물 생산지였기 때문에 국내의 다른 지역과 마찬가지로 지역의 자원을 활용하고, 또한 지역 내 역사적 경관과 연계를 하고 있다. 그러나 최근에 4대강 사업과 더불어 본격적으로 진행된 인프라 구축과 연계된 관광 문화 자원이 중심이 되는 지역 개발이 진행되고 있다. 그 결과 지역의 창의성에 바탕을 둔 지역 문화 사업의 진흥에 있어 지방정부

는 비교적 수동적인 역할에 머물게 될 가능성이 높다. 이 점은 창조도시가 의미하는 지역내부의 과정보다는 외부적인 요인에 의해서 영향을 받기 때문에 창조적 환경 조성에 필요한 협력 네트워크 구축과는 거리가 멀 수도 있을 것이다. 물론 지역 협의회의 기능이 일부 형식적인 틀에 머문 반성에 따른 결과로 지방자치 단체 내에서 위축된 사정을 감안하더라도 창의성을 높이는 수단으로서 지역협의회와 같은 협력과 네트워크에 기초한 조직이 필요하다. 상주시에서는 출향인과의 인적 네트워크 구축하고자 하는 시도는 다른 북부도시들과는 차이가 있다.

## 5. 결론

창조도시란 지역에서 근거하거나 지역에서 창출되는 자원을 활용하여 지역 내 산업연관과 기술, 조직혁신의 메커니즘에 의해서 도시의 문화와 경제에 가치가 부가되어 창조산업이 활성화된 도시를 말한다. 창조도시에 대한 개념은 세계화의 흐름에서 정치, 경제 패러다임이 포드즘에서 포스트포드즘으로 변화에 따른 결과로서 진전되어 오고 있다. 창조도시가 무엇인가에 관한 논쟁의 주요 배경은 시·공간적으로 다소 다르게 적용된 사례 및 접근 방식에 기인한다. 즉, 창조도시에서 문화에 대한 접근이 미국의 경우 정책적 차원에서 창조계층을 수용할 수 있는 환경 구축에 비중을 두고 있는 것에 비해, 유럽 및 일본에서 창조도시는 문화를 도시재생의 수단으로서 이해하고 도시의 문화자원을 '장소 특성화'의 맥락에서 파악하고 있다(이철호, 2010). 국내에서 창조도시에 관한 연구는 제도적인 측면에서 문화산업과 대체적으로 사용되는 경우가 대다수이다. 특히 국내 지방자치단체들은 도시의 경쟁력을 제고 하기위한 도구로서 문화산업 진흥 정책에서 창조도시의 의미를 재조명하는 형태로 진행되었다. 학술적인 의미에서 창조도시의 논의는 많은 연구에서 다른 국가에서 진행된 경우를 그 개념과 더불어 소개하는 정도에 머문 경우가 많다. 또한 국내에서는 대도시에서의 문화 산업의 논의가 첨단 산업의 성격이 결합된 형태로서 창조 도시의 성격과 도시 특성을 규명하려는 연구가 중심이 되었다. 그 결과 창조성의 의

미가 도시에 어떻게 접목 될 것인가 하는 실천적인 측면과 더불어, 기존의 지역개발의 개념과는 어떠한 관계에 있는지에 대한 비판적인 시각도 아울러 있다. 중·소도시에서 창조도시의 논의는 이천도자기 축제, 금산인삼축제, 안동탈춤페스티벌, 보령머드축제, 함평나비축제 등 지역의 문화관광 축제들이 지역 개발 및 지역의 이미지에 기여한 측면에서 논의되었다.

경북 북부도시의 지역 발전을 위한 문화, 예술 분야 역시 주로 축제를 통해서 지역의 농·특산품을 만들어내고 있다. 그 가운데서도 풍기인삼축제, 문경차사발축제, 상주감고을축제 등이 대표적인 축제이다. 그 외 북부 지역의 청정 자연조건과 문화, 역사적 전통을 바탕으로 한 관광자원을 개발하여 지역의 자긍심을 높이고 주민의 삶을 제고하기 위해 경쟁적으로 문화행사를 개최하고 있다. 최근 관광 및 여가 활동의 증가로 북부 지역의 도시에서는 그 기회를 이용하기 위해서 드라마 촬영지로서, 또는 체육활동의 적극적인 유치 등도 지역의 문화, 예술 분야에 기여하는 분야로 부각되고 있다. 반면에 국가적 사업과 병행한 지역의 문화, 관광 자원의 물리적 환경 구축은 문화, 예술의 진흥이라는 목적을 두고 있지만 지역 내부의 창의성에 기초하고 있는지는 의문이다.

북부 도시들의 경우 비교적 상대적으로 인구 및 산업 측면에서 다른 지역보다 불리한 조건에 있지만 내부의 자원으로 지역에 맞는 가능한 관광 사업을 육성하고 있는 것은 바람직하다. 지방에 내재한 고유한 문화적 자산과 자연적 조건에 기초한 창의적이며 혁신적인 아이디어의 발굴과 개발이 지방문화를 활성화하고 그 결과 지역경제의 성장에도 기여함은 물론, 지역주민들의 긍지를 높이고 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 사실을 확인하게 된다. 경북 북부의 도시들은 북부지방(안동시, 영주시, 상주시, 문경시)과 남부지방(경주시, 김천시, 영천시, 경산시)의 경제·산업의 격차의 심화로 경북북부지역은 권역 내 공동혁신사업의 추진을 위해 경북북부혁신협의회를 구성하기도 하였다. 2015년 세계군인체육대회의 문경시의 유치는 지역 내 협력과 공동의 발전을 위한 계기가 될 수 있을 것이다. 세계적인 체육대회의 개최와 더불어 지역 내의 시·군 단위지역에서 각종 경기가 펼쳐지는

것으로 예정되어 있기 때문에 실제 북부 지역 내에서 연계와 협력 사업이 구축될 수 있을 것이다.

도시의 창조성을 나타내는 지표들은 시간과 장소에 따라서 달리 적용될 필요가 있다. 창조도시의 개념이 일반적으로 받아들여질 수 있는 보편적인 측면이 있는 반면 우리나라의 중소도시에서 창조도시의 구성요인들은 그 지역의 특성에 따라 달리 적용하는 것이 필요하다. 창조도시의 전제조건 가운데 중요한 요소로서 조직이 갖는 역량은 핵심적인 요소로 평가된다. 조직의 역량은 쉽게 파악될 수 있는 부분은 아니지만 북부도시의 경우에서 확인된 점은 창의성과 혁신의 요소가 도시의 의사결정 과정 전체로 스며들 필요가 있다는 점이다. 창조도시가 되는 선결조건으로 손꼽는 것으로 창조성을 성공적으로 이끌려는 의지와 새로운 아이디어가 구체화되기 위해서는 리더쉽과, 그리고 신뢰를 바탕으로 한 암묵적 지식 교환이 활성화될 수 있는 혁신적 조직문화이다. 본 연구에서 북부도시의 관련자들과의 인터뷰 결과 북부도시들은 자연 및 문화, 역사적인 측면의 공통성은 있지만 창의성의 의미와 관련된 리더쉽, 조직 문화, 그리고 최근 주요 사업의 성격은 지역 내에서도 비교적 차이가 있었다. 이러한 차이점이 보다 어떻게 지역의 창조성에 영향을 미치는지에 관해서는 심층적인 연구가 필요하다고 여겨진다.

## 문헌

- 김익준·윤민경·이창근·최명섭, 2009, 창조산업의 도시 고용 효과 분석, 한국지역개발학회지, 21(2), 13-34.
- 김태경, 2010, 창조도시이론과 미래도시 발전방향에 관한 연구, 경기개발원.
- 박규택·이상봉, 2011, 창조도시 담론의 비판적 검토: 생성의 로컬리티 모색, 한국지역지리학회지 하계학술대회 발표집, 57
- 박재운·김호범, 2011, 한국창조산업의 부가가치구조와 부가가치유발효과 분석, 한국경제통상학회, 29(2), 153-185.
- 신동호·이영준·이규식·배준구·이연자·백선혜·홍성흡·이정록·정강환, 2009, 축제로 만드는 창조도시, 도서출판 한울.
- 신정철·김의식·김형진, 2004, 지방중소도시 활성화 방안 연구, 국토연구원
- 원제무, 2011, 창조도시의 예감, 한양대학교 출판부.
- 이도선·윤기찬, 2008경북북부권의 낙후실태와 광역적 발전방안 연구, 대구경북연구원.
- 이양재, 2007, 중·소도시와 배후 농촌 지역의 연계 활성화방안, 한국지역학회 학술세미나자료집, 78-102.
- 이원호·이중호·서민철 옮김, 2008, 도시와 창조계급, 푸른길(Florida, R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge).
- 이유직·이자원, 2010, 거창군의 창조도시적 특성에 관한 분석, 국토지리학회지, 44(4), 671-682.
- 이정록, 2006, 문화관광축제의 성립과 전개과정: 함평나비축제를 사례로, 한국경제지리학회지, 9(2), 197-210.
- 이철호, 2010, 창조계급과 창조자본: 리처드 플로리다 이론의 비판적 이해, 세계지역연구논총, 29(1), 109-131.
- 이희연, 2008, 창조도시: 개념과 전략, 국토 322, 6-15, 국토연구원.
- 이혜은·최재현, 2009, 도시 내 녹지공간의 창조와 활용: 도시재생의 관점에서, 한국도시지리학회지, 12(1), 1-10.
- 임상오 역, 2005, 창조도시, 도서출판 해남(Landry, C., 2000, *The Creative City*, Earthscan).
- 임상오, 2008, 창조도시 진흥을 위한 창조산업 활성화 전략, 국토 322, 16-23, 국토연구원.
- 전지훈, 2007, 창조도시의 개념과 특성에 관한 연구, 추계예술대학교 문화예술경영대학원 석사학위 논문.
- 정강환, 2009, 충남 보령의 머드축제와 경북 고령의 대가야체험축제, 축제로 만드는 창조도시, 한울아카데미, 339-358.
- 정재희, 2009, 남해안시대 창조도시화 전략, 경남발전연구원.
- 정철모·노형규, 2009, 도시재생을 통한 창조도시 만들기, 한국지역개발학회지, 21(2), 35-64.
- 조성철·임업, 2009, 창조도시의 가능성과 지속가능한 창조도시, 한국지역개발학회지, 21(3), 367-384.
- 채승희, 2009, 경상북도 중소도시 제조업 특성과

- 변화, 대구가톨릭대학교 대학원 석사학위논문.
- 하성규 · 김재익, 1995, 지역균형발전을 위한 중소 도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구, 국토 계획, 30(30), 35-55.
- Barnes, K., Waite, G., Gill, N., and Gibson, C., 2006, Community and Nostalgia in Urban Revitalisation: a critique of urban village and creative class strategies as remedies for social 'problems', *Australian Geographers*, 37, 335-354.
- Felton, E., Collis C., and Graham P. 2010, Making Connections: creative industries networks in outer-suburban locations, *Australian Geographer*, 41, 57-70.
- Gibson, C., 2010, Guest Editorial - Creative geographies: tales from the 'margins', *Australian geographer*, 41(1), 1-10.
- O'Connor, J., 2009, Creative Industries: a new directions?, *International Journal of Cultural Policy*, 15(4), 387-402.
- Peck, J., 2005, Struggling with the Creative Class, *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740-770.
- Pratt, A. C., 2008, Creative Cities: The Cultural Industries and the Creative Class, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90(2), 107-117.
- Scott, A. J., 2006, Creative Cities: Conceptual Issues and Policy Questions, *Journal of Urban Affairs*, 28(1), 1-17.
- Scott, A. J., 2010, Cultural Economy and The Creative Field of the City, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 92(2), 115-130.

(접수: 2011.8.14, 수정: 2011.9.12, 채택: 2011.10.16)