

# '창의적 문화콘텐츠관광' 기반조성을 위한 정책공동체 모형 -성남시 사례를 중심으로-

김형수

단국대학교 행정법무대학원 조교수

## A Policy Community Model for 'Creative Cultural Contents Tourism' Infrastructure : A Case Study on Seongnam City

Hyeong-Soo KIM

Graduate School of Legal Studies And Public Administration, Dankook Univisity

**요약** 최근 들어 우리 사회는 문화적 가치를 새로운 부가가치의 창출 요소를 재인식하고 있다. 이러한 흐름을 반영하여 각급 지방자치단체에서는 문화역량 강화 및 문화관광 산업 육성을 통한 지역경제 활성화에 역점을 두고 있다. 이 글은 성남시의 도시재생 전략의 일환으로 제기된 “성남시 국제문화관광 거점도시 구축을 위한 행정 지원 방안”이라는 정책 과제를 수행하기 위해서 작성된 논문이다. 본고는 성남시가 추구하는 정책목표 달성을 위한 방안으로 ‘창의적 문화콘텐츠관광’ 기반 조성을 위한 ‘정책공동체(policy community)’ 구축을 제안하고 있다. 논의의 주요 관심은 정책공동체란 무엇이며, 어떠한 방법으로 작동되고, 제기된 정책을 성공적으로 집행하기 위한 지방정부의 역할은 무엇인지에 대한 정책공동체의 구성 변수를 이론적으로 살피고 있다. 특히, IT 기반이 충실히 갖추어진 도시에서 CT기반을 재구성하여 ‘창의적인 문화콘텐츠관광’ 도시로 어떻게 전환할 것인가의 문제가 중심으로 다루어지고 있다. 이 글에서 제안된 정책공동체 모형에 준거하여 정책공동체를 구성한다면 현장에서 실용적으로 활용 가능한 대안이 될 것으로 기대한다.

**주제어** : 문화관광, 문화콘텐츠관광, 정책공동체, 문화도시, 창조도시

**Abstract** Recently, our society is seeing cultural value in a new light, perceiving it as an element that creates new values added. Reflecting this trend, the local governments in various levels focus on reviving the regional economies by enhancing cultural competencies and developing the culture and tourism industries. This research is conducted to perform the policy project 'administrative support plans to make Seongnam a hub of international culture and tourism,' which was proposed as part of the urban renewal strategy of the city. This study proposes the establishment of 'policy communities' to build the infrastructure for 'creative cultural content tourism' as a plan to accomplish the policy goal pursued by Seongnam. The focuses include what the policy communities are, how they work, and what the local government has to do with them for a successful implementation of proposed policies, by theoretically examining the composition variables of policy communities. In particular, the study concentrates on how to reconstruct the infrastructure for the culture content technology (CT) in the IT-based city and to transform itself into a city of “creative cultural content tourism”. If the policy communities are formed under the proposed model in this paper, it is expected that they will become the viable alternatives in the field.

**Key Words** : culture and tourism, culture contents tourism, policy community, culture city, creative city

\* 본 논문은 한국국제문화교류학회 춘계학술대회에서 발표된 논문을 수정한 것임

Received 1 November 2013, Revised 20 November 2013

Accepted 20 November 2013

Corresponding Author: Hyeong-Soo KIM(Dankook Univisity)

Email: songmook@dankook.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

“21세기는 문화의 세기이다.”라는 명제는 이제 수사에 그치지 않고 구체적인 대안 제시를 통해 다양하게 확장되고 있다. 이러한 변화는 지식기반 경제의 새로운 부가 가치 창출 요소로서 문화를 핵심 가치로 인식한 결과이다. 특히 창의역량을 강조하는 신경제 패러다임의 전개와 함께 문화는 다방면에서 이제 필요적 요소로 강조되고 있다. 행정 과정에서 가치와 문화가 사람들의 감정 및 정서와 연결되어 이미 현대 행정의 일부분으로 진입한 상태이다. 이제 문화는 단순히 ‘현존하는 삶의 양식’으로 인식하는 수준을 뛰어 넘어 ‘품위 있는 삶의 양식으로서 문화’로의 지향이 필요한 시점이다[20].

이 글은 성남시의 도시재생 전략의 일환으로 제기된 “성남시 국제 문화·관광 거점도시 구축을 위한 행정 지원 방안”이라는 정책 과제를 수행하기 위해서 작성된 논문이다. 성남시는 그동안 추진해 온 “문화정체성 확립을 위한 문화예술 창조도시 성남만들기 기본계획”의 연속선상에서 국제 문화·관광 거점도시 건설 가능성에 대한 탐색을 시도하고 있다. 상대적으로 관광자원이 취약한 성남시가 이러한 미래지향적 구상을 어떻게 실현할 것인지에 대해서는 많은 논란이 있을 것으로 예상된다. 따라서 이 글은 국제 문화·관광 거점도시 구축이라는 ‘정책의 창(policy windows)’이 닫히기 전에 실현 가능한 대안을 모색하는 데 초점을 두고 있다. 특히, 정책사업가(entrepreneurs)의 역할과 기능에 대한 탐색을 통해 행정적 차원에서 실현 가능한 방안은 무엇인지를 살펴보고 관련된 대안을 제시할 계획이다.

이러한 목적을 달성하기 위해 이 글에서는 성남시가 추구하는 정책목표 달성을 위한 방안으로 ‘창의적 문화콘텐츠관광’ 기반 조성을 위한 ‘정책공동체(policy community)’ 구축을 제안하고자 한다. 논의의 주요 관심은 정책공동체란 무엇이며, 어떠한 방법으로 작동되고, 제기된 정책을 성공적으로 집행하기 위한 지방정부의 역할은 무엇인지에 대한 정책공동체의 구성 변수를 이론적으로 검토를 하고자 한다. 이와 같은 논의 아래 이 글은 제안된 정책공동체 모형에 준거하여 구체적인 정책공동체의 적용 방안을 설명함으로써 현장에서 실용적으로 활용 가능한 정책적 제안이 될 것으로 기대한다.

## 2. 관련 개념의 검토

### 2.1 문화도시, 창조도시, 창조관광

1990년대 중반 이후 한국 사회는 신성장산업 육성이라는 논의 속에 문화콘텐츠(CT)에 기반을 둔 도시개발의 관점에서 등장한 ‘문화도시’ 개념에 관심을 기울인 바 있다. 문화도시의 개념은 1985년 6월 13일 유럽연합 각료 회의에서 처음으로 제기된 개념으로, 우리나라에서는 2001년 <도시계획법>(현 국토기본법) 상에서 문화도시를 시범도시로 지정할 수 있도록 개정하면서부터 등장하였다[22]. 김세용(2007)은 “주민 스스로가 문화 창조와 향유의 주체가 되고 지방정부가 이를 적극 뒷받침하는 거버넌스의 도시”를 문화도시의 일종으로 정의하고 있다[5]. 동시에 문화를 도시개발의 수단이자 목표로 보는 도구적 문화도시 전략이 과연 성공적인 도시발전모델인가라는 비판도 존재한다[18].

이러한 흐름 속에서 2000년대를 전후로 하여 등장한 ‘창조도시’ 전략이 새롭게 주목 받고 있다. 창조도시론은 특정 도시의 국제경쟁력의 차원이나 창조적인 아이디어를 핵심으로 하는 신경제(new economy)에서 시민의 활발한 창의 역량이 창조산업을 유발한다는 관점에 기인한다. 창조도시(creative city)의 개념 접근에 있어서 이진희(2008)의 “창조적인 장소가 풍부한 도시”[23]라는 시각이나, 이희연(2008)이 강조하고 있는 “창조성과 혁신적이고 유연한 도시경제 시스템의 구축”[25] 등과 같은 논의를 이를 잘 반영하고 있다. 이들 논의는 도시에 내재한 문화적 가치의 재발견, 창의의 원천으로서 문화적 요소의 개발, 개인의 창의 역량 강화를 위한 문화적 기반 구축 등을 공통적인 요소로 하고 있다. 세계적으로 각광받고 있는 스페인의 빌바오(Bilbao), 영국의 게이즈헤드(Gateshead)와 셰필드(Sheffield), 일본의 가나자와(Kanazawa, 金澤) 등을 그 좋은 예로 들 수 있다[29].

따라서 이 글에서 논의하고자 하는 ‘창의적 문화콘텐츠 관광도시’는 다음과 같은 특징을 갖는 것으로 설명한다. ① 도시 내에 내재하는 유·무형의 역사적·문화적 자산들을 발굴하고 지속적인 관리와 보존을 통해 문화콘텐츠를 풍부하게 재생산할 수 있는 기반을 갖춘 도시이며, ② 역사·문화적 기반 아래 특정 이미지를 형성하고 문화적 가치가 체화된 산업의 발전과 역사적 경관 보유를 통해 도시정체성을 확보하고 있는 도시로, ③ 시민들

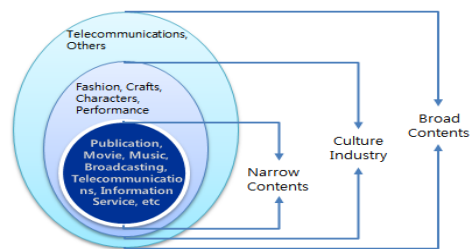
의 자발적인 참여와 연대를 통해 창의를 발휘할 수 있는 환경이 조성되어 지속가능한 문화향유를 제공하는 도시이며, ④ 주민 삶의 질 향상 아래 창의적 아이디어와 여가를 찾기 위한 방문과 인구유입을 유발하는 도시이며, ⑤ 문화콘텐츠 요소 간의 연계협력(network)을 통해 지속 가능한 관리가 유지되며 유연성과 다양성을 갖춘 행정지원체계를 보유한 도시로 정의할 수 있다. 이러한 '창의적 문화콘텐츠 관광도시'의 기반을 조성하기 위해서는 문화콘텐츠가 가지고 있는 산업 특성에 대한 이해가 필요하며, 그 지원 체계로서 정책공동체의 형성을 통해 실현 가능할 것으로 파악된다.

최근 관광트렌드의 변화와 함께 '소비자가 주도하는 창조관광 시대'를 예고하고 있다. 심원섭(2012)은 체험하는 관광소비자(tritoursumer)의 부상에 따른 '현명한(WISE) 관광' 개념<sup>1)</sup>을 제시하고 있다[16]. 창조관광사업은 관광산업과 타산업간의 융복합화를 통한 관광산업 발전과 전문 관광인력 육성, 관광시장 저변확대 등을 통한 미래지향적인 관광벤처 발굴과 육성을 목적으로 하는 신사업으로서 관광산업을 발전시킬 수 있는 중요한 대안이라고 할 수 있다[29]. 이렇게 볼 때 창조관광은 "현명한 관광 소비자의 증가에 따라 기존의 관광 모델에 혁신적인 관광콘텐츠의 개발을 접목하여 관광객들에게는 새로운 경험을 제공하여 창의를 유발하고, 관광경쟁력을 확보하는 관광"으로 정의할 수 있다. 창조관광은 기존에는 존재하지 않았던 새로운 일자리를 창출할 수 있다는 점과 관광경쟁력 강화에 따른 민간 투자를 유도할 수 있다는 점, 환경 친화적이고 사회통합적인 관광 형태를 만들어 낼 수 있는 등의 장점이 있다[4]. 문화관광부와 한국관광공사는 창조관광사업(관광벤처육성)을 본격적으로 추진하고 있으며, 각종 아이디어를 공모하고 있다. 몇몇 관광 선진국에서도 관광 관련 업계 중 창의적인 혹은 발전 가능성이 있는 사업을 선별하여 자금을 지원하고 있다 영국 웨일즈의 지방에서 시행하고 있는 'TISS(Tourism Investment Support Scheme)'나 호주의 'TQUAL(Tourism Quality Project)'에서 이러한 사례를 찾을 수 있다[13].

1) WISE란 온라인(Worldwide web) 관광, 내면의 아름다움과 개성을 추구하는 지적인(Intelligent) 관광, 지속가능한 상품을 선호하는 감각적 (Sensitive) 관광, 개인의 가치에 부합하는 합리적(Economic) 관광을 의미한다. [16] 심원섭의 p.182 참조.

## 2.2 문화콘텐츠, 문화산업, 문화콘텐츠 관광

오늘날 문화를 산업의 관점에서 접근하고 있는 문화산업(cultural industry)이라는 용어의 등장은 1940년대이며[31], 이를 문화의 산업화라는 관점에서 본격적으로 구체화된 시기는 1980년대 이후이다[2, 24]. 1990년대 들어서 첨단 디지털 기술과 온라인 기술이 문화산업에 융합되고 새로운 창작산업으로 지속적인 확대가 이루어짐에 따라 이제, 문화산업은 지식기반사회의 핵심 산업으로 인식되기에 이르렀다[13]. 선진 산업국에서는 문화산업을 "대중을 위한 문화상품을 제작함으로써 영리를 추구하는 산업"로 이해하고 있다. 여기에는 영화, TV, 라디오, 출판, 음반 및 각종 문화콘텐츠 등이 포함된다[37]. 일본의 경우 문화, 오락산업분야와 콘텐츠 분야를 동일시하고 있으며[26, 30], 영국은 창조산업(creative industry)과 문화산업(cultural industry)을 함께 사용하고[14], "경제적인 부가가치와 고용창출의 잠재력을 가진 산업 활동"이라고 이해하고 있다[12]. 넓은 의미의 문화산업은 "전통과 현대를 아우르는 문화와 예술 분야에서 창작되거나 상품화되어 유통되는 모든 단계의 산물들"로 파악된다[11]. 이 경우 문화산업은 문화, 음악, 건축, 연극, 춤, 사진, 영화, 산업디자인, 미디어 예술, 출판, 도서관, 박물관, 라디오 및 TV 프로그램업 뿐만 아니라, 이들의 제작에 필요한 컴퓨터 주변기기 및 정보통신 등도 포함된다. 이를 도식화하면 [Fig. 1]과 같다[14].



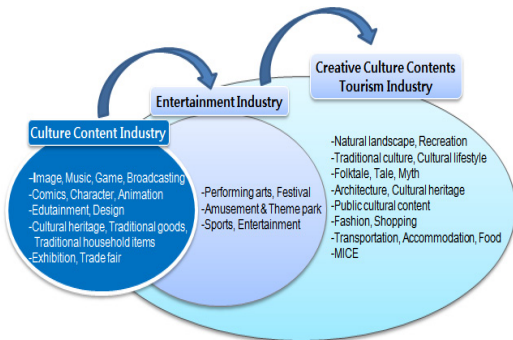
Source: [11] p.67.

[Fig. 1] Content Industry & Cultural Industry

이러한 맥락에서 기존 연구들은 문화산업과 문화콘텐츠산업의 개념은 관점에 따라 약간 상이한 개념으로 또는 동의적인 것으로 규정하거나, 법률적 유추를 통해 정의하기도 한다. 본고에서는 "문화적 가치가 체화된 문화

상품을 기획, 제작, 가공하여 생산하거나 유통 마케팅 및 소비과정에 참여하여 경제적 부가가치를 창출하거나 이를 지원하는 연관산업”으로 정의한다[6]. 문화콘텐츠산업에 대한 정부 차원의 관심은 2001년 ‘국민의 정부’에서 국가 ‘6대 핵심기술’의 하나로 CT를 선정할 이래 새로운 부가가치로 인식하기 시작하였다. ‘참여정부’에서는 일명 6T(CT, IT, BT, ET, ST, NT)를 10대 차세대 성장 동력으로 인식하고, 21세기 국가 핵심전략 산업의 하나로 지목한 바 있다[12]. 지난 이명박 정부 역시 “신 성장 동력 비전 및 발전 전략”을 통해 6대 분야 22개 영역의 과제를 제시하고, 지식서비스 분야에 문화콘텐츠산업을 포함하고 있다[28].

이와 같이 문화콘텐츠산업에 대한 지속적인 공감대의 형성은 창조산업으로서 문화산업이 차지하는 위상의 중요성 때문인 것으로 파악된다. 동시에 문화산업은 그 산업적 특성상 정부의 지속적인 관심이 필요한 분야로 설명된다. 이는 문화콘텐츠가 갖는 ‘OSMU’(One-Source Multi-Use)적 성향으로 인한 창구효과(window effect)를 유발할 뿐만 아니라 국가 또는 지역의 이미지 제고를 통해 대외 소비나 수출에 기여할 수 있기 때문이다. ‘이상의 문화산업 및 문화콘텐츠산업에 대한 개념 검토를 기초로 ‘창의적 문화콘텐츠관광산업’의 범위를 규정하면 [Fig. 2]와 같다.



Source : Article 2, “Framework Act on the Promotion of Cultural Industries”, Article 2, “Framework Act on the Promotion of Content Industries” and Article 2-3, “Tourism Promotion Act”, modified.

[Fig. 2] Scope of ‘Creative Cultural Content Tourism Industry’ based on the Culture Content Industry

문화콘텐츠관광산업은 일차적으로 문화콘텐츠산업에 기반을 둔 산업이다. 문화콘텐츠는 문화적 요소가 체화된 콘텐츠로서 창구효과를 유발하여 디지털문화콘텐츠나 에듀테인먼트 등으로 전환되는 특징을 갖는다. 여기에 오락적 요소가 강조된 엔터테인먼트산업은 공간 집적의 이익을 통해 관광객을 유치하는 효과를 낳는다. 이러한 맥락에서 창의적 문화콘텐츠 관광산업은 문화적 가치가 체화된 문화콘텐츠산업과 엔터테인먼트산업 등의 체험과 결합된 여가 활동을 통해 기성세대에게는 개인 삶의 질을 제고하고, 후속세대에게는 문화적 가치의 공유를 통해 새로운 아이디어와 가치를 창출하는 미래지향적 산업으로 이해할 수 있다. 따라서 창의적 문화콘텐츠 관광산업의 기저에는 보유 자산으로서 문화원형과 문화콘텐츠를 보유하고 이를 재창조하여 새로운 가치로 전환할 수 있는 사회적 능력을 전제로 구성된 개념이다.

### 3. ‘창의적 문화콘텐츠관광’ 기반 조성 전략

#### 3.1 ‘창의적 문화콘텐츠관광’ 기반 조성을 위한 정책공동체 모형

특정 분야의 정책에 대한 정책공동체(policy community)를 연계하여 필요한 자원을 공유하거나 나눔으로써 정책공동체의 이해관계를 극대화시킬 수 있는 방법을 정부차원에서 제도화하거나 구조화하여 운영하는 것을 ‘네트워크 거버넌스’라고 한다. 네트워크 거버넌스는 특정분야와 관련된 정책 관련 집단들에게 정책형성과 집행과정에 필요한 사항에 대해 자문(consultation)하고, 합의(consensus)를 유도하기 위하여 이들을 연계하여 (networking) 관리하는 제도적 장치로서 정책공동체를 대상으로 이루어진다. 정책공동체는 특정 정책과 관련하여 이해관계를 같이 하는 집단과 개인들로 구성되는데, 정책공동체에서의 이해관계인들은 서로 연계되어 있기 보다는 개별적 관심에 따라 활동하는 객체들이다[33]. 정책공동체를 구성하는 중요한 요소로는 정부기관, 정부출연 연구소, 해당 분야의 전문가, 관련 지식과 정보를 담당할 수 있는 교육기관, 그리고 이들의 재정적 지원이 가능한 정부 또는 민간기관 등으로 구성된다. 이러한 특정 정

책적 이슈에 대한 정책공동체가 유기적인 연계 속에서 기능하게 된다면 정책 목표의 달성은 전통적인 관료제에 의한 문제해결 방식보다는 효과적인 정책을 집행하고 정책목표를 달성할 수 있다. 물론 정책공동체는 해당 정책 이슈가 가지고 있는 특성에 준하여 구성되어야 하며, 정부는 정책공동체가 활동할 수 있는 환경을 조성함으로써 정책공동체와 조화를 이룬다[10].

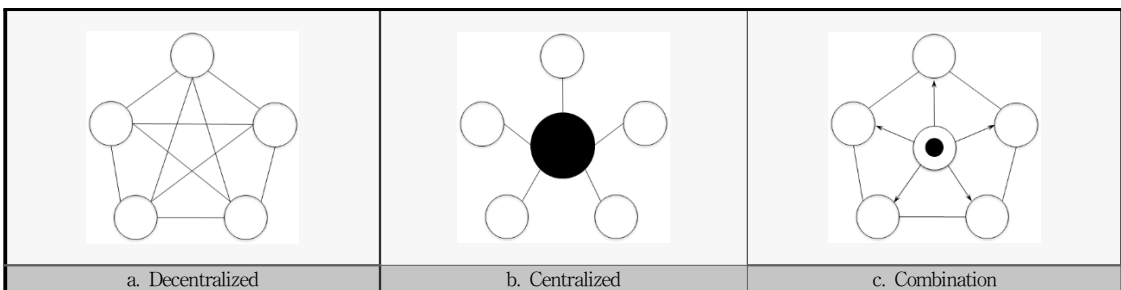
이와 같은 정책공동체를 구성해 그들로 하여금 네트워크를 형성케 하여 정책을 만들고 집행해야 하는 데는 다음과 같은 네 가지 이유로 설명된다. 첫째, 정책문제 해결에 있어서 정부를 강제적 권력으로 간주하기 보다는 사회를 구성하는 다양한 집단 가운데 하나로 보고, 자문 기관과 같은 역할을 담당하도록 하여 정책목표에 대한 사회적 합의를 통해 원활한 정책집행을 기대할 수 있다. 둘째, 정책공동체 구성을 통한 정책 네트워크의 형성은 정책 갈등을 최소화 할 뿐만 아니라, 관련 쟁점들을 탈정치화(depoliticize)하여 소모적 논쟁과 불협화음을 최소화 할 수 있다. 셋째, 정책 네트워크에 의한 정책과정에서 정책과 관련된 문제와 쟁점을 충분히 인지할 수 있기 때문에 예측 가능한 수준에서 정책이 형성되고 집행된다는 장점이 있다. 넷째, 정책공동체에 의한 정책 요구는 담당 부서를 비교적 쉽게 파악할 수 있고, 책임 소재를 명확히 할 수 있다[9]. 이와 같이 정책공동체의 구성이 갖는 장점들을 정책과정에 활용한다면 성공적인 정책집행을 이끌어 내어 정책목표에 도달할 수 있을 것으로 기대된다.

한편 정책공동체 내에서 네트워크를 어떻게 이해하고 설명하느냐의 문제는 정책공동체의 구성과 관련된 중요한 요인 중의 하나로 부각된다. 네트워크는 “상호의존적인 정책행위자들의 협력과 결합에 의해 생산된 자원을 공동된 정책문제 해결에 활용될 수 있도록 동원하는 안

정적·계속적인 관계망”[35]으로, “다양한 조직과 사람들이 포함되고 구조적으로 안정성을 가진 제도적 매개에 의해 깊게 연관된 관계를 포괄하는 상호의존적 구조”[38]로 구성된다. 이때 네트워크는 공공조직-민간기업-비영리조직 등을 연계하는 포괄적인 의미이며, 이것은 곧 정부 간 관계뿐만 아니라 정부의적인 모든 조직과 연계되어 상호작용을 할 수 있다는 것을 뜻한다[17]. 네트워크에 의한 거버넌스는 정책공동체를 구성하고 있는 집단이나 개인을 명령하고, 통제하기보다는 설득(persuasion)에 의해 관리하기 때문에[18], 네트워크는 ‘상호의존적인 특정 주체들 간 관계’에 의해 결정된다. 이러한 네트워크에 의한 정책공동체의 구조는 네트워크를 구성하고 있는 다양한 행위자들이 어떻게 혹은 어떤 관계를 형성하는가에 의해 매우 다양하게 나타날 수 있다.

네트워크의 구조는 공식화 수준, 집권적 조정기제의 유무와 역할, 행위자 간 상호작용 정도 등 여러 요인들에 의해 유형화된다. 이 가운데 중핵기관(hub agent or central agency)의 존재여부에 따라 설명되고 있는 이상의 네트워크 유형을 도식화하면 다음 <Fig. 3>과 같은 세 가지 형태의 네트워크 구조[3]를 활용하고자 한다.

첫째, 분권형 네트워크(decentralization network)는 중핵기관이 존재하지 않거나 미약한 상태로 자원의존성에 기인한 군집체(cluster)들의 동등·평등한 수평적 연계 구조의 특성을 갖는다. 둘째, 이에 대치되는 집권형 네트워크(centralization network)는 중핵을 담당하는 특정 주체에 권력·역할 비중이 집중되는 수직적 연계를 핵심 특성으로 한다[17] 셋째, 혼합형 네트워크(combination network)는 각종 네트워크 구조 중 가장 지향되는 유형으로 앞선 두 유형의 네트워크를 결합한 형태의 네트워크이다. 각 주체들은 모두 책임과 권한이 평등하게 배분



Source : [34] p.255. modified

[Fig. 3] Structure of Network Depending on Hub Agent

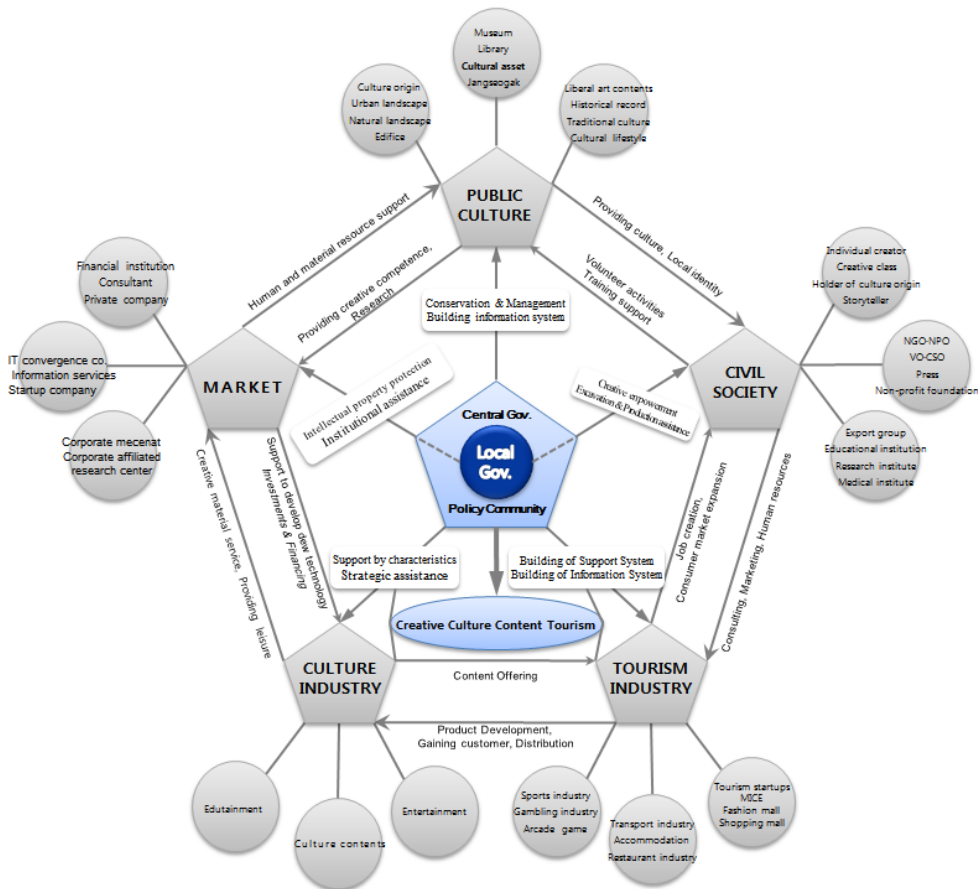
된 대등한 관계를 형성하고 있으며 다른 주체들에게 영향력을 행사하거나 통제하지 않는 범위 내에서 특정 주체가 네트워크의 안정을 위한 협력과 조정, 관계유지 등 중심조정자(central coordinator)의 기능을 단독으로 수행하는 구조이다[34].

이와 같은 정책네트워크를 활용하여 정책공동체를 형성하고 이를 정책과정에 활용할 때 정치적 순응은 물론 성공적인 정책집행을 이끌어 낼 수 있는 장점이 있다. 정책공동체는 이해관계를 공유하는 공공부문과 민간부문의 객체들이 그들의 이해를 극대화하기 위해, 필요한 인적·물적 자원, 정보, 장소 등을 공유하는 형태를 띤다 [32]. 이 과정에서 참여자들의 상호의존도를 높이고 안정적인 이익증개 구조를 형성하게 하여 참여자들의 합의를 통한 합리적인 자원 배분을 이룰 수 있다. 또한 정부와

사회의 상호침투인 수평적 관계 구조는 동태적인 정책 환경에 지속적 반응을 통해 선택적이고 의도적인 적응을 하는 장점이 있다.

정책공동체를 구축하기 위해서는 정책공동체 내의 네트워크를 연결하기 위한 다양한 구성요소들을 세부적으로 고찰해야 한다. 특히, 네트워크에 참여하는 객체(행위자)의 수, 행위자의 역할, 상호작용 및 교류 빈도, 네트워크 내의 자원분배 방법과 권력분배와 같은 관계 구조 등을 고려해야 한다. 이들 변수의 작용에 따라 정책공동체의 형태는 다르게 나타난다. 이상의 논의를 바탕으로 창의적 문화콘텐츠 관광도시 기반 조성을 위한 이상적인 정책공동체 모형을 제시하면 <Fig. 4>와 같다.

본 연구에서는 정책집행의 방향성 접근방법인 정책네트워크 개념을 적용하여 정책공동체(policy community)



[Fig. 4] Policy Community Model for Building Infrastructure for Creative Cultural Content Tourism City

로 규정하고 이를 적용하고자 한다. '창의적 문화콘텐츠 관광' 기반 조성을 위한 정책공동체는 이상과 같은 논의 아래 제안된 개념이다.

### 3.2 창의적 문화콘텐츠 육성을 위한 지방정부의 역할

이상의 특징을 바탕으로 창의적 문화콘텐츠 육성을 위한 지원 방향을 구상해 보면 다음과 같은 축으로 구성할 수 있다. 첫째, 문화콘텐츠의 특성에 따른 지원 체계를 달리해야 한다. 문화콘텐츠의 범위가 광범위하고 다양함에도 불구하고 이들은 일정한 특성을 가지고 있다. 즉, 문화콘텐츠 생산자의 작업 환경의 특성으로 개인적 차원의 지식에 머무르거나 또는 지식을 독점하는 성향으로 인해 문화적 지식과 자원을 사회화(socialization) 하는데 한계점이 있다는 점이다. 따라서 정부 지원의 일차적 방향은 이러한 문화적 자원의 암묵지(tacit knowledge)에서 형식지(explicit knowledge)로 사회화하는 차원에서의 지원이 강구되어야 한다.

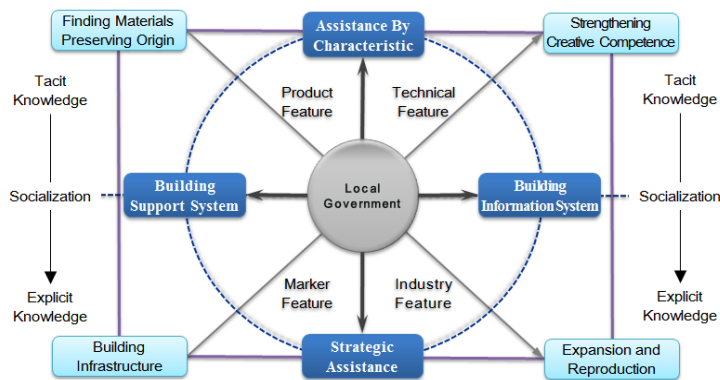
둘째, 문화콘텐츠를 생산하는 개별 콘텐츠 생산자가 시장에 새로운 상품을 산출해 내기 위해서는 초기 비용 부담이라는 위험 요소를 안고 있다. 동시에 시장의 특성상 부담해야 하는 제한된 공급과 과잉수요, 정보의 비대칭성 등이 존재한다. 따라서 이를 고려한 전략적 지원이 필요하다[7].

셋째, 기술적 특성상 문화콘텐츠는 디지털문화콘텐츠나 멀티미디어 문화콘텐츠로 전환이 용이한 상품특성을 가지고 있다. 또한 공공문화콘텐츠와 같이 대형시설물과

연계되어 배치되는 복합상품의 특징도 가지고 있다. 동시에 보존과 관리가 고비용이 투입되는 재화이기도 하다. 따라서 디지털화를 통한 뉴 미디어콘텐츠로의 전환에 대한 지원과 사회적 서비스 제공을 위한 체계적인 정보체계의 구축을 필요로 한다는 점이다.

넷째, 산업 특성에 기초하듯이 문화콘텐츠는 지식 집약적이며 동시에 지식의 융합화 경향이 강하게 나타나고 있는 분야이다. 일반적으로 산업자원은 물리적 자산, 재정적 자산, 인적 자산을 포괄하는 것이다. 초기 과학기술 사회(STS) 분야에서는 지식과 정보 자원의 자원을 특히 강조하는 경향이 있었고 이를 위한 지원체계의 구축이 일반적인 경향이였다. 이 글에서는 문화콘텐츠관광 산업이 초기산업이면서 동시에 지식기반 경제체제 아래서의 전략산업이고 거점산업이라는 인식 아래 사회적 자산의 통합적 연계에 강조점을 두고자 한다. 이를 위해서는 개인과 개인, 개인과 기업, 기업과 연구기관, 민간과 정부 등을 연계하는 기업 또는 개인(생산자)-정부(지원체제)-연구기관(협력자 또는 생산자)의 네트워크 구축을 통한 협력적 지원체계의 정립에 초점이 있다고 하겠다.

그렇다면 문화콘텐츠산업 기반 조성 과 활성화를 위한 지방정부의 지원체계는 어떠한 형태로 띠며 어떤 방법으로 구축되어야 하는가는 중요한 문제이다. 그 형태는 협력네트워크를 활용한 정책공동체 형태가 적합한 것으로 판단된다. 이와 같은 내용을 종합한 지방정부의 역할을 도식화하면 <Fig. 5>와 같다.



[Fig. 5] Roles of Local Government to Build Infrastructure for Cultural Content

## 4. '창의적 문화콘텐츠 관광도시' 기반 조성 현황 및 정책적 제언

### 4.1 성남시 문화콘텐츠 기반 조성 현황

성남시는 2006년 “문화정책성 확립을 위한 문화예술 창조도시 성남만들기 기본계획 연구(2006)”를 발표하고 이를 적극적으로 추진하고 있다. 보고서의 제목에서 살필 수 있듯이 문화도시와 창조도시 개념을 결합하여 성남을 문화예술 창조도시로 위치 지우고 있다. 이에 따르면 ‘문화예술 창조도시, 성남’의 초점을 다음과 같다. 첫째, 문화도시를 지향하되 그것을 만들어 나가는 주체의 창의적 측면을 강조하여, 문화예술을 통해 시민 한 사람 한 사람이 창조적인 활동에 참여하여 함께 문화도시를 펼쳐나가는 비전으로서의 『문화예술 창조도시, 성남』을 추구하고 있다. 둘째, 문화예술 창조도시를 문화예술을 통해 시민의 주체적 참여와 창의성을 바탕으로 문화도시를 창조해 나가고자 하는 성남의 의지를 표현한 개념으로 제안하고 있다[21].

성남시는 “시민이 주체가 되어 펼쳐 나가는 ‘문화예술 창조도시, 성남’ 구현”을 비전으로 제시하고 “① 시민에 의한 문화예술 활동의 활성화를 통해 예술시민의 도시 만들기, ② 생활예술이 꽃피는 문화예술 창조도시 성남, ③ 문화예술을 통한 도심의 공간정비 및 도시재생, ④ 지

역문화예술의 창조적 산업화, ⑤ 문화예술 창조도시 성남 만들기의 새로운 추진체계 구축”과 같은 이를 위해 다음의 다섯 가지 목표를 수립하고 있다[21].

이 보고서[21]에서 주목할 만한 것은 위의 비전을 효과적으로 달성하기 위해 기본 방향으로 ① 시민 한 사람 한 사람이 주체로 참여하는 문화적 삶, ② 시민이 누리며 향유할 수 있는 문화기반 조성, ③ 문화예술의 창조, 매개, 향유의 선순환 시스템 구축, ④ 동네로부터 문화적 삶의 질을 드높이는 문화복지 공동체 구현, ⑤ 세계 속 문화예술 창조도시로서의 성남시 위상 제고 등을 제시하고 있다. 이를 위한 5대 문화정책 사업으로 ① 문화도시 성남시의 정체성 구축, ② 우리동네 문화공동체 만들기, ③ 사랑방 문화클럽 네트워크 구축, ④ 성남인의 창작활동 진흥사업, ⑤ 문화통화(화폐) 시스템의 기반조성을 5대 문화정책 과제로 삼고 있다. 5대 문화정책사업은 『문화예술 창조도시, 성남』을 창조해 나가는 핵심 사업으로서 1단계 3개년(2006~2008년), 2단계 5개년(2009~2013), 3단계 7개년(2014~2020)의 3단계 중장기계획을 추진하고 있다. 특히 5대 문화정책사업은 각 사업의 요체인 비전, 시민, 창작, 공간, 시스템이 유기적으로 연계되어 시너지를 발휘하게 함으로써 정책실천의 목표를 충실히 담아야 함을 강조하고 있다. 올해는 2단계 5개년 계획이 완료되는 해로 그 구체적인 계획을 살펴보면 <표 2>

<Table 1> Three phase plans to establish cultural identity of Seongnam [21]

Phase 1: 'Three Year Plan'			Phase 2: 'Five Year Plan' (2009~2013)	Phase 3: 'Seven Year Plan' (2014~2020)
2006	2007	2008		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basic Research</li> <li>-Research on establishing identity of the culture City, Seongnam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Follow-up projects to establish identity</li> <li>• Establishment of basic plans</li> <li>-Suggesting model to build cultural and urban infrastructure</li> <li>-Suggesting to build infrastructure for the culture industry</li> <li>• System Maintenance</li> <li>-Research survey in preparation for the ordinance of creative cultural and artistic city and ordinance development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Follow-up projects under the identity establishment (public promotion, hearing)</li> <li>• Yearly plan</li> <li>• Development of participation program for citizens and confirmation of network establishment</li> <li>• Measures to train specialists</li> <li>• System maintenance</li> <li>-Enacting the ordinance of the creative cultural and artistic city</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Building infrastructure for the culture industry</li> <li>• Development of model for culture industry</li> <li>• Development of regional culture brand</li> <li>• Initiation of the project to train specialists</li> <li>• Initiation to develop the participation program for citizens and network establishment project</li> <li>• Relevant ordinance management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Business promotion of urban remodeling</li> <li>  </li> <li>• Function-oriented urban planning</li> <li>↓</li> <li>• Culture-oriented urban planning</li> </ul>



와 같다.

성남시의 이러한 기본 구상은 시민중심의 문화정책이라는 방향 제시를 통해 일정한 기여를 하고 있는 것으로 파악된다. 그러나 창조도시의 개념을 도입하고 있는 기본 구상이 궁극적인 비전에 도달하고 있는 지에 대해서는 기본계획이 완성된 후이나 평가가 가능할 것으로 판단된다. 성남시 기본계획과 그 실천을 위한 노력들은 일정한 성과를 얻고 있는 것으로 보고되고 있다. 특히, 지방자치단체로서는 최초로 실시된 문화클럽조사(2006)에서 성남에는 총 1,103개의 문화클럽이 있다는 것에 착안하여 이들이 지역사회에 공헌하고 함께 연대할 수 있도록 지원하는 것이다[24]. 이 사업은 실제 '사랑방문화클럽축제'를 통해 활발한 시민사회 내의 문화교류를 실현하고 있으며, 2011년 문화관광부의 '문화예술 10대 트렌드'에 선정된 바 있다. 또한 문화통화 시스템 기반 조성이라는 목표는 '넘실'이라는 화폐시스템을 조성하여 문화통화로 활용하는 등의 풍부한 시민사회의 자원을 확보하고 있다는 점이다. '넘실'은 교육 수강, 공연 관람 등에 활용되며, 자체 제작한 통장을 통해 관리된다. 아울러 '예술인 워크샵'이나 '성남연극인합동공연', 전국 규모의 무용대회나 국악경연 등은 30여 년의 역사를 가지고 있다. 이러한 성남시의 문화적 자산은 창의 역량 강화를 통한 문화콘텐츠 관광 기반을 조성하는데 소중한 자원으로 활용될 수 있을 것이다. 공공문화 기반이 상대적으로 부족한 성남은 70여점의 문화재를 보유하고 있다. 이 중 사적 제57호'로 지정된 '남한산성'은 성남을 대표하는 전통 문화유산으로 기록되고 있다. 지난 2011년 치러진 제1회 남한산성 전국가요제는 전통문화에 기반 한 관광콘텐츠 개발의 사례로 살필 수 있다.

성남시가 보유하고 있는 문화산업 기반은 상대적 우위를 점하고 있다. 성남시는 융합형 지식창조를 통한 도시경쟁력을 확보하기 위해 전략산업으로 시스템 반도체, 차세대 이동통신, 의료·바이오 산업을 지정하고 있다. 또한 게임(Digital Contents) 산업 경쟁력 강화를 위해 게임산업 기반조성(게임정부과제 발굴 등 7개사업), 게임업체육성 및 개발지원(게임 시나리오 발굴 등 7개사업), 클러스터 활성화(게임 콘텐츠 유통 활성화 등 7개사업)를 추진하고 있다[15]. 첨단지식산업을 지원하기 위해 글로벌 게임 허브센터, 모바일게임센터, 성남콘텐츠융합센터, 경기모바일앱센터 등을 개설하고 콘텐츠 제작, 계

임시나리오 발굴 지원 및 경기기능성게임페스티벌, 디지털콘텐츠 개발, 실무자 양성교육 등을 실시하고 있다. 이러한 다양한 사업들은 창의적 문화콘텐츠 관광 기반 조성의 시금석이 될 것으로 기대된다.

성남시의 시장 기반으로서 가장 주목받고 있는 판교 테크노밸리는 'IT 중심의 글로벌 연구개발(R&D) 허브'라는 비전에 걸맞게 국내 주요 IT 기업들이 자리하고 있다. 국내 최대 보안업체인 안랩을 비롯해 SK텔레시스, 엠택비전, 시공테크, 위메이드엔터테인먼트 등이 입주해 있다. 방위산업체인 삼성테크윈·LIG넥스원 등도 이곳에 R&D 시설을 운영하고 있다. 향후 게임업체인 넥슨과 엔씨소프트, 네오위즈 등과 포털업체인 NHN의 입주가 예정돼 있고, 차병원그룹과 메디포스트 등 BT(생명공학 기술) 업체들도 건물을 짓고 있다. 경기도 경제투자실에 따르면 2013년 3월 말 현재 634개의 크고 작은 업체가 입주한 상태로, 종사자 수는 3만 명을 넘어섰다. 입주기업의 절반 이상(52%)을 IT 업종이 차지하고 있고 BT와 CT 업종도 각각 10% 가량 된다. 이러한 판교테크노밸리가 창출하는 고용유발효과는 4만 8,320명에 달한 것으로 예상된다[42].

지금까지 성남시의 창의적 문화콘텐츠관광 기반 조성 현황에서 살필 수 있듯이 성남시는 비교적 안정적인 콘텐츠를 보유하고 있다. 문제는 이러한 자산들을 어떻게 관광산업과 연계하느냐의 문제로 귀착된다. 성남시는 안정된 시민사회의 역량과 문화산업 기반 및 비교우위에 있는 시장 기반을 자산으로 활용하여 취약한 관광산업 기반을 확보하는 것이 당면한 과제이다. 이를 위해서는 생성된 콘텐츠의 활용을 통해 창의 역량을 강화하여 지역 내에 산재한 문화적 자산의 발굴을 위한 노력이 강조된다.

## 4.2 정책적 제안

### 4.2.1 스토리 제작을 통한 '감각적 관광' 만들기

성남은 산업화의 부작용을 해소하기 위해 시작된 '철거민 강제이주' 형식으로 도시가 형성되어 분당 및 판교라는 '신도시 개발을 계기를 발전된 도시이다. 그 결과 도시 기능은 이원화 된 형태를 띠고 있으며, 동시에 정서적인 이원화를 내포하고 있다. 물론, 신·구 도시민 간의 심리적 갈등은 성남 시민들이 극복해야 할 과제이다. 1971년 발생한 광주 대단지 사건<sup>2)</sup>의 현장에서 첨단과학 기술

2) 광주 대단지 사건은 정부와 서울특별시의 일방적 행정행위

이 융합된 IT신도로 변모하기 까지 성남시 발전과정의 스토리는 한국 현대사의 쟁점을 이해하는 데 있어서 좋은 소재이다.

역사를 거슬러 병자호란과 남한산성, 그리고 삼전도의 굴욕은 우리 역사의 비극적인 한 소재이다. 주전파(主戰派)와 주화파(主和派)의 갈등에서 인조의 북벌정책이 수립되기까지 고난 극복의 역사는 또 다른 소재이다. 경술국치 이후 경기도연합의병진의 성격을 갖는 '이천수의창소'를 결성하여 남한산성을 중심으로 근방의 의병진을 연합하여 남한산성에서 항전한 김하락·구연영의 의병전쟁은 한국 근대사의 한 소재이다. 여기에 남한산성을 중심으로 한 삼국의 패권전쟁과 백제 온조왕 13년에 남한산성은 축조하게 된 배경은 고대사의 한 소재로 기록하고 있다[1]. 이러한 스토리들은 역사서와 문학 작품을 통해 다양하게 구성되어 출판물로 보존되어 있기 때문에 스토리 소재 발굴에 대한 많은 노력을 필요로 하지 않는다.

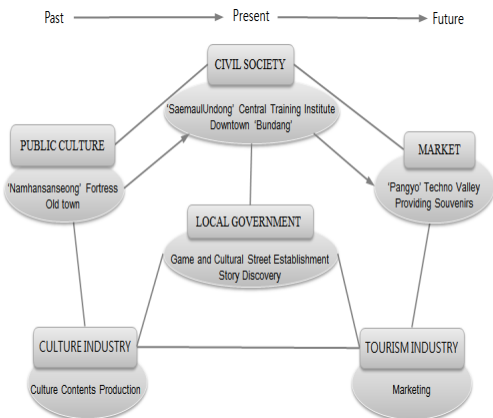
또한 현대사의 전개과정에서 산업화의 그늘을 소재로 한 소설 '난장이가 쏘아 올린 작은공(난쏘공)'<sup>3)</sup>은 중등 검정 교과서의 주요 작품으로 다루어지고 있다. 이러한 고난 극복의 과거와 성공의 현재를 스토리로 재구성하여

교육콘텐츠로 제작하고 창조관광 콘텐츠로 개발하는 방안을 [Fig. 6]과 같이 제안할 수 있다.

[Fig. 6]는 전술한 정책공동체 모형을 과거, 현재, 미래라는 스토리를 중심으로 성남시의 현실에 적용한 예시이다. 네트워크 내의 행위자의 기능과 역할은 [Fig. 4]에 준해서 설명되며, 지방정부의 역할은 [Fig. 5]에서 소개한 바 있다.

#### 4.2.2 공공문화콘텐츠 활용한 '지적인 관광' 만들기

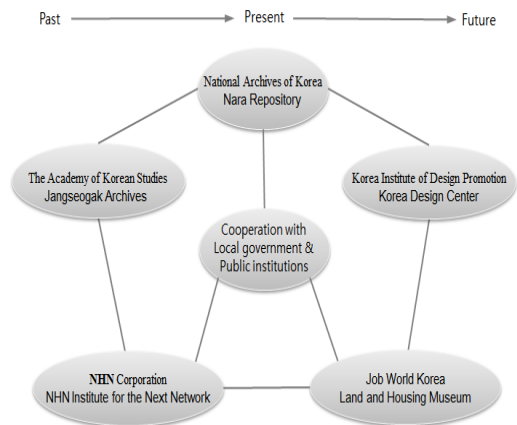
성남시는 도심을 중심으로 다양한 공공문화콘텐츠들이 산재하고 있다. 중앙정부가 보유하고 있는 '장서각'과 '나라기록관'은 잠재되어 있는 공공문화 기반 시설이다. 또한 청소년들에게 직업교육을 담당하고 있는 '잡월드'는 연간 100만 명의 인원이 자발적으로 참여하는 대표적인 지적 관광 상품이다. 공공기관인 LH공사가 보유하고 있는 '토지구택발물관'과 민간기업인 'NHN'의 넥스트학교와 같은 시설은 교육용 콘텐츠로서 유용하다. 이와 같은 도서관, 박물관, 역사적 기록물 등과 같은 공공문화콘텐츠들은 에듀테인먼트로 전환하거나 문화콘텐츠로 재구성할 수 있다. 지역사회 내에 산재한 문화원형과 결합될 때 그 창구효과는 더욱 클 것으로 기대된다. 여기에 시민사회의 스토리텔러(storyteller)나 문화해설사 같은 전문가 그룹들이 자원봉사를 통해 부가가치를 더한다면 충분히 관광자원으로 활용 가능하다. 이를 도시화하면 [Fig. 7]과 같다.



[Fig. 6] Examples of Story-Based Cultural Content Development

에 항거하여 1971년 8월 10일부터 8월 12일까지 경기도 광주군(지금의 경기도 성남시 수정구 중원구 일원) 개발 지역 주민 수만 명이 공권력을 해체시킨 채 도시를 점령하고 무력시위를 벌인 사건을 말한다.

3) 조세희의 연작 '난쏘공'은 서울시 낙원구 행복동에서 강제철거된 가족이 지금은 구시가지가 된 성남으로 이주한 배경을 소재로 하고 있다. 후에 영화화 되었다.



[Fig. 7] Example of 'Making Intelligence Tourism using Public Cultural Content'

[Fig. 7]은 공공문화콘텐츠를 보유하고 있는 중앙정부와 지방정부 간의 협력에 의한 정책공동체 형태이다. 여기에 행위자로서 시장이 참여함으로써 공공문화콘텐츠를 보유하고 있는 스토리의 약점을 보완하는 특징을 가지고 있다. 이와 같은 적용은 [Fig. 4]에서 제시한 정책공동체 모형이 이상적인 형태임을 암시함과 동시에 네트워크 내 참여자의 확장성을 내포하고 있다.

#### 4.2.3 하드시티에서 소프트시티로 전환하기

최근에는 도시 재생을 놓고 건설, 기능, 효율 중심의 '하드시티(hard city)'에서 인간, 자연, 문화가 중심인 '소프트시티(Soft city)'로 거듭나야 함을 강조하고 있다. 특히 단순한 시각적 아름다움이 아니라, 도시를 구성한 창조계급(건축가, 예술가 등), 행정가, 그리고 시민 등의 다양한 주체가 긴밀한 소통을 통해 일궈낸 성과와 그의 과정에 초점을 맞추고 있다. 이를 이해서는 식당, 숙박, 민박, 체험시설 등이 서로 협력체계를 구축하는 위생거버넌스나 안전거버넌스의 형성은 필수적인 요소이다. 여기에 쇼핑센터나 관광기념품 수요 등이 접목되었을 때 문화콘텐츠 관광 기반이 완성되어 가는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 도시 내에는 상설 문화관광 프로그램이 유지되어야 하며, 현대생활과 전통문화의 접목이 이루어지는 체험관광, 무형문화재공연 전시의 활성화 및 교육콘텐츠와 결합된 문화콘텐츠 관광상품 개발에 대한 지속적인 노력이 필요하다. 결과적으로 [Fig. 4]에서 설명되고 있는 정책공동체 모형은 지방정부에 의한 지속적이고 장기적인 자원 관리 능력 및 네트워크 내 행위자 간의 관계 구조의 특성에 따라 완성되어지는 특징을 보이고 있다.

## 5. 결론

일반적인 정책과정에서는 정책문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각각 독립적인 활동을 경주하다 특정 시점에서 동시에 결합되면서 아주 짧은 시간 동안 드물게 '정책의 창(policy windows)'이 열리게 된다 [36]. 순간적인 시간에만 창이 열리기 때문에 만약 정책의 창이 파손되거나 폐쇄되면 정치적 지지와 조건이 적합한 다른 시기까지 기다려야 한다[39]. 정책의 창은 정책문제와 정책대안, 정치의 흐름의 통합에 의해 열리지

만 실제 창을 여는 결정적 역할은 주로 정치의 흐름이다. 즉 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 별도로 활동하고 있는 상황에서 정치의 흐름이 결정적인 촉발기제로 작용하여 창을 열게 된다는 의미이다[19]. 창이 열려있는 동안 공식적 정책결정이 이루어지는데 정책결정에는 결합논리(coupling logic)와 결정방식(decision style)이 영향을 미치게 된다[41].

정책사업가(entrepreneurs)는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 상호 결합시키는 역할을 수행하는 존재로 특정한 아이디어의 관철을 위해 자신의 시간과 돈, 역량, 명성 등 각종 자원을 기꺼이 투자한다 [27]. 또한 정치 및 경제적으로 중대한 영향을 미치며 (power broker), 정책결정에서 특정 정책을 지지하는 역할 이상을 담당하게 된다. 정책의 창은 아주 짧게 열리기 때문에 주어진 짧은 시간에 자신들의 요구에 부합하는 정책을 채택시키기 위해 신속하게 행동해야 한다. 따라서 정책의 채택 확률을 높이기 위해서는 정책결정자들과의 접근성이 매우 높아야 하며, 가용 자원이 풍부해야 하고, 보다 전략적인 태도를 견지하여 전략의 구상과 단계적 해결 기술(Salami tactics), 상징 활용 기술, 감정 점화 기술 등에 익숙해야 한다[41].

성남시는 그간 논의되었던 도시발전 계획과 달리 관광산업 거점도시로 육성하기 위한 정책계획을 수립하고 논의를 전개하고 있다. 이는 2006년에 구상된 문화예술 창조도시 프로젝트의 후속조치로 이해되며, 관광산업 거점도시로 거듭나기 위한 '정책의 창'을 일시적으로 열게 된 것으로 파악된다. 언급한 바와 같이 정책의 창은 아주 짧게 열리기 때문에 신속하게 행동해야 한다.

첫째, 성남시의 문화예술창조도시 프로젝트에 대한 전환적 검토가 필요하다. 성남시의 문화예술창조 계획은 시민중심의 문화예술 기반 조성을 통해서 도시 정체성 제고하고, 문화기반의 구축을 통해 시민의 문화향수권을 확대하는 문화도시를 지향하고 있다. 이러한 프로젝트가 실질적인 성과를 창출하기 위해서는 경제적 가치를 창출할 수 있는 관광산업과 결합을 통해 시너지 효과를 유발해야 한다. 따라서 본고가 제안하고 있는 '창의적 문화콘텐츠 관광' 기반 조성을 위한 정책공동체의 형성과 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 현 성남시 문화재단의 기능을 재편하여 콘텐츠개발 분야를 추가하거나 창의적인 문화콘텐츠 관광 개발을 위한 독립적인 기구의

설치를 통해 정책공동체를 적극적으로 형성하는 단계별 전략의 구상이 필요함을 제안한다.

둘째, 문화도시 계획의 내재화와 관광도시로서 외연을 확대할 수 있다는 취지에서 현행 프로젝트의 내실 있는 검토가 필요하다. 이 프로젝트는 시민중심의 콘셉트를 강조하여 문화상품의 경제적 가치로의 전환보다는 문화 복지에 초점을 맞추어 사업이 전개되고 있는 것으로 파악된다. 물론, 문화를 경제적 가치로 접근하는 논의들에 대한 비판이 고려되기는 하지만, 문화복지의 본질이 소외 계층에 방점을 두는 것이기 때문에 문화접근권의 양극화를 초래할 우려가 있다. 따라서 문화향수에 대한 접근이 보편적 서비스로 전환될 수 있는 후속 초지가 필요하다. 또한 문화도시에서 창의적 문화콘텐츠 관광도시로의 전환하기 위해서는 그동안 프로젝트에 의해 개발되고 조성된 문화적 인프라를 경제적 가치로 전환할 수 있는 플랫폼(platform)과 코스웨어(courseware)의 개발을 서둘러야 한다.

셋째, 성남시가 지향하는 문화도시는 모든 것을 다 하는 도시가 아니라 문화에 대한 정확한 이해와 개념의 검약 아래 문화정체성의 확보를 통해 달성할 수 있는 가치 지향적 개념이다. 즉, 문화도시는 가치·창조·상상의 공동체가 협업에 의해 생산해 낸 관념과 지식에 의해 형성된다는 점을 상기할 필요가 있다. 동시에 문화는 한 사회가 생산해 낸 생활양식의 총체라는 관념을 뛰어넘는 문화적 다양성의 유지 속에 형성된 지속성 있는 개념임을 강조할 필요가 있다. 따라서 지역 내에 산재된 아직 발굴되지 않은 다양한 소재들을 찾아서 발굴하고 보존하는 이야기꾼(storyteller)의 양성이 필요하다. 스토리텔러는 창조 계급(creative class) 보다는 평범한 시민들의 공간 속에 폭 넓게 내재되어 있기 때문에 이를 '성남문화 스토리텔러 공모전'의 형식을 통해 개발할 것을 제안한다.

넷째, 성남의 문화원형 및 문화콘텐츠들과 연관을 맺고 있는 주변의 자치단체들과 연계협력을 통해 창의적인 문화콘텐츠 관광루트(tourist route)를 공동으로 개발하는 협의체의 구성을 제안한다. 성남의 상징 중 하나인 탄천(炭川)은 용인시에 소재한 범화산에서 발원하여 성남으로 흘러 한강으로 이어진다. '탄천'이라는 지명이 숲가마에서 유래한다는 설도 있지만, 용인시에 전하는 삼천갑자(三千甲子)를 살았다는 '동방삭(東方朔)'의 설화화도 연관을 갖고 있다. 또한 남한산성은 경기도 광주시와 경

계를 같이 하고 있어 완전한 콘텐츠의 제공을 위해서는 성남시의 경계를 넘어 서야 하는 단점이 있다. 이와 같은 사례를 통해 살필 수 있듯이 주변 자치단체와의 연계와 협력은 필수적인 요소이다.

마지막으로 성남시의 향토문화 유산에 대한 정확한 유래와 내용을 재정립하여 정보를 제공할 수 있는 통일된 기록보존이 필요하다. 예를 들어 남한산성의 축조시기에 대한 엇갈린 정보나 관교(널다리)의 지명 유래에 대한 견해가 다양한 것은 기록의 부정확성에서 기인한 것으로 판단된다. 따라서 성남의 향토자료에 대한 지속적인 발굴 활동을 통해 정확한 정보를 제공하려는 성남시의 노력과 해당 공공기관의 협력이 요청된다. 이를 이해서는 현 문화원의 기능을 보완하거나 독립적인 '향토자료 기록보존위원회'를 설치하고, 여기서 발굴된 자료를 디지털 콘텐츠로 전환하여 제공하는 '디지털 향토문화 자료관'의 개설을 제안한다.

## References

- [1] Gyeonggido, Learn Gyeonggido, pp. 170-172, 2009.
- [2] Kwon Oh-hyuk · Kim Heung-seok, Measures to Local Cultural Industry, Korea Research Institute for Local Administration, p. 7, 2000.
- [3] Kim Myeong-hwan, Seeking Effective Network Structure: Focusing on IF on the International Level, Research on Public Administration, Vol. 15, No. 2, Korea Institute of Public Administration, p. 277, 2006.
- [4] Kim Bae-ho, Measures to Foster Creative Tourist Company, Korean Tourism Policy, Vol.47, Korea Tourism Research Institute, p. 47, p. 49, 2012.
- [5] Kim Se-yong, Culture in the City, City in the Culture, International Conference Source Book for Cultral City, Ministry of Culture and Tourism, pp. 83, 2007.
- [6] Kim Hyeong-soo, Measures to Strategically Manage the Cultural Content Industry as a National Strategy, Northeast Asia Research, Vol. 24, No. 2, Chosun University, The Institute for North-East

- Asian Studies, p. 187, 2009.
- [7] Kim Hyeong-soo, Administrative Assistance Strategy for Development of Cultural Content Industry, Society of Digital Policy & Management Symposium Journals: New Growth Engine and the Role of the Government, Society of Digital Policy & Management, p. 345, 2003.
- [8] Ryu Ji-seong, Research on Policy for Cultural Content Industry: Focusing on the Measures to Connect the Policy Communities, Digital Policy Research, Vol. 3, No. 1, Society of Digital Policy & Management, p. 93, 2005.
- [9] Ryu Ji-seong, Policy Studies, Daeyeong Publishing House, pp. 432-433, 2007.
- [10] Ryu Ji-seong · Kim Hyeong-soo, Theoretical Discussion on Northeast Asian Cultural Community, Social Science Journals, Vol. 1, No. 2, Chosun University Academy of Social Sciences, p. 295, 2008.
- [11] Ministry of Culture and Tourism, 2000 Cultural Industry White Paper, Ministry of Culture and Tourism, p. 2, 2000.
- [12] Ministry of Culture and Tourism, Cultural Industry White Paper 2004, pp. 350-351, 2004.
- [13] Ministry of Culture and Tourism, Cultural Industry Vision 21, Ministry of Culture and Tourism, p. 5, 2000.
- [14] Seo Jeong-gyo, Cultural Economics, Hanul Publishing House, pp. 93-94, p. 49, 2003.
- [15] Seongnam City, Seongnam 2010-2011, Political Achievements and Major Project Planning, 2010.
- [16] Sim Won-seop, Recent Change and Future Political Direction on Trend in Tourism, Korea Culture and Tourism Institute, p. 182, pp. 184-186, 2012.
- [17] Oh Jae-rok. Empirical of Government Network: Measurement of 43 Horizontal and Vertical Network of Central Administrative Agencies, Research on Public Administration, Vol. 15, No. 4, Korea Institute of Public Administration, p. 30, 2006.
- [18] Won Doh-yeon, Research on the Development of Creative City and Correlation, Humanities Content Research, Vol. 22, Korea Humanities Content Society, pp. 12-13, 2009.
- [19] Yoo Hong-rim · Yang Seung-il, Analysis on Political Change using PSF: Focusing on Saemangum Reclamation Project. Korean Association for Policy Studies Report, Vol. 18, No. 2, Korean Association for Policy Studies, p. 193, 2009.
- [20] Lee Dae-hee, Emotional Government, Daeyeong Publishing House, pp. 180-181, 2007.
- [21] Lee Myeong-gyu, Park Seung-hyeon, et al.. Research on the Basic Framework to Make Seongnam a Creative Cultural and Artistic City to Establish Cultural Identity. Seongnam Cultural Foundation, p. 1, p. 12, pp. 111-112., p. 118, 2006.
- [22] Lee Myeong-gyu, Park Seung-hyeon, Research on the Basic Framework to Make Seongnam a Creative Cultural and Artistic City to Establish Cultural Identity, Seongnam Cultural Foundation, p. 1, 2006.
- [23] Lee Jin-hee, Glossary. National Land. Serial No. 322, Korea Research Institute for Human Settlements, p. 120, 2008.
- [24] Lee Hyeon-sik, Local Culture and Theory of Creative City: Focusing on Examples of Seoul and Seongnam, Korean Folk Culture, Vol. 35, pp. 333-334, 2009.
- [25] Lee Hee-yeon, Creative City: Concept and Strategy. National Land. No. 322, Korea Research Institute for Human Settlements. p. 7, 2008.
- [26] Yoo Seung-ho · Hwang Ju-seong · Hong Yoo-jin, Measures to Establish Cultural and Industrial Support Center, Korea Cultural Policy Institute, p. 8, 2000.
- [27] Jung Ik-jae · Kim Jeong-soo, Review of U.S. Information Policy: Understanding IT Policy through "Policy Window", Korean Policy Review, Vol. 7, No. 2. p. 36, 1998.
- [28] Ministry of Knowledge Economy New Growth Engine Planning Group, 'Briefing Data for Vision

and Development Strategy for New Growth Engines', p. 3, 2008.

[29] Korea Tourist Service, Strategy for Creative Tourism Project Nurturing Startups in Tourism, Korea Tourist Service, 2012.

[30] The Korean Cultural Economic Review, Research on Industrially Categorizing the Cultural Content Industry, Korea Culture & Content Agency, p. 40, 2004.

[31] Bernstin, M.(Ed), The Culture Industry(2nd), N.Y. : Routledge, p. 98, 2001.

[32] Dowding, Keith, Model or Metaphor? : A critical Review of Policy Network, Political Studies, Vol. 43, pp. 136-158, 1995.

[33] Hill, Michael & Peter Hupe, Implementing Public Policy, London: Sage Publications, p. 200, 2002.

[34] Kaldis, E. E. K. Koukoravas and C. Tjortjis, Reengineering Academic Teams Toward a Network Organizational structure, Decision Sciences Journal of Innovative Education, Vol. 5, No. 2, p. 255, 2007.

[35] Kenis, P. and V. Schneider. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. in B. Marin, and R. Mayntz(ed.), Policy Networks Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Westview Press, p. 36, 1991.

[36] Kingdon, J., Agendas, Alternatives, and Public Policies. N.Y: Harper Collins, p. 175, pp. 168-169, pp. 180-181, 1984.

[37] Koivnen, H., Value Chain in the Cultural Sector. Paper Presented in Association for Cultural Economics International Conference, Barcelona. pp. 14-17, 1999.

[38] O'Toole, Jr. L. J., Treating Networks Seriously : Practical and Reserch-Based Agendas, PAR, Vol. 57. No. 1, p. 45, 1999.

[39] Parsons, W., Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham : Edward Elgarp, p. 194, 1995.

[40] Sorman, Guy, The IGE/KITA Global Trade Forum, The Creative Economy and Culture in Korea, 2013.

[41] Zahariadis, N., Ambiguity and choice in public policy : political decision making. Modern Democracies, p. 175, p. 153, 2009.

[42] <http://economy.hankooki.com/lpage/estate/201304/e2013042415575469550.htm> (2013. 06. 03.)

### 김형수(KIM, Hyeong Soo)



· 1995년 2월 : 단국대학교 정경대학 행정학과(행정학사)  
· 1997년 2월 : 단국대학교 대학원 행정학과(행정학 석사)  
· 2004년 8월 : 단국대학교 대학원 행정학과(행정학 박사)  
· 2012년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 행정법무대학원 조교수

· 관심분야 : 문화행정, 문화산업정책, 정책공동체, 동북아문화공동체

· E-Mail : songmook@dankook.ac.kr