

일본 요코하마시의 수변공간개발과 문화정책

† 김나영

† 한국해양대학교 국제해양문제연구소 HK연구교수

Waterfront Development and Cultural Policy in Yokohama City, Japan

† Na-Young Kim

† Institute of International Maritime Affairs, Korea Maritime & Ocean University

요 약 : 수변공간개발 사례를 중심으로 문화예술을 활용한 도시공간 재생의 의미를 이해해 보고자 한다. 특히 지역문화의 활성화를 핵심적인 의도로 가지는 문화도시전략에서 문화예술의 역할을 해항도시의 수변공간개발에서 문화정책 및 그 실현과정을 통해 고찰한다. 이를 위해 수변공간을 둘러싼 역사적 건축물이나 수변 경관 등 개성적이고 매력 있는 도시경관과 지역자원을 활용하여 문화예술공간 창출을 통한 성공적인 수변공간개발을 진행하고 있는 일본 요코하마를 대상으로 살펴본다. 요코하마는 일본의 '문화예술창조도시' 전략의 일환으로 '창조도시 요코하마'라는 문화정책을 펼치고 있는데, 그 중 공간계획정책이라고 할 수 있는 '내셔널 아트 파크 구상'은 문화예술공간 창출을 통해 수변공간 재생을 실현하고 있다. 이 사업의 기본적 의도와 구체적 실행과정 등을 살펴봄으로써 해항도시의 수변공간개발에서 문화예술이 가지는 역할을 이해하고 수변공간 재생에 있어서 문화정책의 방향성에 대해 검토한다.

핵심용어 : 해항도시, 수변공간개발, 문화정책, 창조도시 요코하마

Abstract : This article aims to understand the meanings of urban regeneration utilizing culture and art focusing on a case of the waterfront development in Yokohama, and consider the role of culture and art playing in the cultural city strategy within the revitalization of regional cultures as a main intention by means of interrogation into the cultural policy and its practice in the waterfront development of a sea-port city. Yokohama has proceeded successfully the waterfront development through the creation of culture and art space by using the characterful and attractive urban scape and regional sources around the waterfront. In the cultural policy of 'the Creative City, Yokohama' as a part of 'Culture and Art Creatvie City' strategy of Japan, 'National Art Park plan' as a space planning policy realizes the regeneration of the waterfront through the creation of culture and art space. The examination on the basic intention of this venture and its practice helps comprehend a role of culture and art playing in the waterfront development of a sea-port city and shows the direction that the cultural policy would take in the waterfront regeneration.

Key words : sea-port cities, waterfront development, cultural policy, creative city of Yokohama

1. 서론

최근 도시재생 사업은 단순히 노후화된 도시를 철거하고 새로운 도시를 만드는 방식이 아니라 지역의 역사·문화 자원을 활용한 지역중심의 도시재생으로 방향이 전환되고 있다. 이렇게 지역의 문화자원을 활용한 도시재생 사업은 특히 수변공간개발을 통해서 살펴볼 수 있는데, 이는 해항도시의 수변공간이 근대 산업화 과정과 오랜 세기동안 수변을 따라 형성된 인간정주환경이 함께 맞물리면서 풍부한 역사적 문화유물과 산업시설과 관련된 유물을 많이 남겨 놓았기 때문이다(Han et al., 2004; Yang, 2006a). 그리고 이런 수변공간개발을 통한 도시재생 사업은 사업주체 및 대상, 사업방향, 사업 효과 등 여러 가지 요소들의 작용을 통해 그 성공 여부가 다양하게 나타나고 있는데, 그 중에서 핵심적인 작용을 하는 중요한 요

소가 사업의 주체 중 하나이자 동시에 그 대상이기도 한 도시 당국의 정책적 요소인 것으로 나타나고 있다(Griffths, 1995; Ridolfi, 1995; Gospodini, 2006). 이 때문에 특히 지금과 같은 도시수변공간의 역사·문화 부문을 활용한 도시재생사업의 경우 도시의 문화정책이 수행하는 역할이 중요해진다.

본고에서는 이러한 수변공간개발 사례를 중심으로 문화예술을 활용한 도시공간 재생의 의미를 이해해 보고자 한다. 특히 지역문화의 활성화를 핵심적인 의도로 가지는 문화도시전략에서 문화예술이 가지는 역할을 해항도시의 수변공간개발에서 시행된 문화정책의 내용을 정리·분석하고 그것을 유형화함으로써 고찰할 것이다. 이를 위해 수변공간을 둘러싼 역사 건축물이나 수변 경관 등 개성적이고 매력 있는 도시경관과 지역자원을 활용하여 특색 있는 문화예술공간을 창출하고 성공적인 수변공간개발정책을 진행하고 있는 일본 요코하마

† Corresponding author : 연희원, nykim@kmou.ac.kr 051)410-5272

(주) 이 논문은 “해항도시의 수변공간개발과 문화정책 -요코하마 ‘내셔널 아트 파크 구상’을 중심으로-”라는 제목으로 “2012년 동아시아 해항도시 국제학술회의(부산대학교 한국민족문화연구소, 2012.12.6-7, pp.207-225)”에서 발표되었음.

를 대상으로 연구를 수행하였다. 요코하마시는 이미 1970년대 후반부터 문화 정책을 모색하려는 움직임이 시작되었고 문화 정책이나 문화 시설정비에 대한 기본 방침을 책정하기 위한 심의회를 설치하고 검토하기 시작했다(Noda, 2009). 현재 요코하마시는 일본의 '문화예술창조도시' 전략의 일환으로 '창조도시 요코하마'라는 문화정책을 펼치고 있는데, 그 중 공간계획정책이라고 할 수 있는 '내셔널 아트 파크 구상'은 문화예술 공간 창출을 통해 수변공간 재생을 실현하고 있다. '창조도시 요코하마'의 기본적 의도와 구체적 실행과정 등을 수변공간개발과 연계하여 살펴봄으로써 해항도시의 수변공간개발에서 문화예술이 가지는 역할을 이해하고 수변공간 재생에 있어서 문화정책의 방향성에 대해 검토한다.

이런 목적을 위해 아래에서는 요코하마시 문화정책의 핵심을 이루는 네 개의 제안서들¹⁾의 내용들을 정리하고 그것들을 관련 문헌 및 현지조사에 기초하여 유형화하여 정책적 측면에서 수변공간의 문화적 활용의 유형들로 제시하며 이를 통해 요코하마 도시재생사업에서 수변공간개발과 문화정책과의 관련성과 방향성을 보여줄 것이다. 이러한 전개를 통해 수변공간개발에서 문화정책의 역할을 구체적 사례에 근거하여 제시하고자 한다.

2. 수변공간개발

원래 해항도시의 수변공간은 삶의 터전이자 교역의 장소로서 도시의 중요한 기능을 담당하였고 도시와 수변공간은 공간적으로 기능적으로 밀접한 관계를 가지고 있었다. 이런 관계는 도시화와 산업화에 의해 항만의 물류 기능과 산업 기능이 확대되면서 일련의 단절 과정을 겪었다. 이런 상황은 1960년대 말과 1970년대 초부터 크게 변화되었는데, 특히 당시 제조업 중심의 산업구조에서 금융 및 제3부문 중심으로의 구조 변동을 겪던 북미와 서유럽의 해항도시 수변공간에서 시작되었다. 해항도시가 산업혁명 이후 왕성한 산업 활동과 원료 및 생산품을 내륙과 해양으로 분배하는 공간의 결절점으로서 기능해오다가 그 기능을 상실하거나 줄어들게 된 것이다. 그리고 이런 쇠퇴가 점진적으로 일어난 것이 아니라 단기간에 대규모로 일어난 것도 특징이다(Norcliffe, et al., 1996). 이런 기능 상실은 해항도시의 구항만 공간 및 항만과 인접한 산업공간을 유희지로 만들었고, 무엇보다 중요한 결과는 산업지로서의 '기능'과 도시와 항구 간의 '공간적 연계성'의 단절이었다. 제조업의 쇠퇴와 서비스업 중심의 경제구조 변화, 대형 컨테이너 화물선과 항공수송기술의 등장으로 인해 산업지구였던 해항도시 수변공간은 기존의 기능을 상실하고 '급속한' 쇠퇴를 겪었다. 수변공간과 직접 관련된 산업의 쇠퇴는 바로 실업을 야기

했고, 이에 부수하여 발생한 사회문제로 해항도시 수변공간은 '공동화'와 '슬럼화'로 상징되는 도시문제의 핵심지역이 되었다. 이런 문제를 해결하기 위해, 버려진 도시입해부 수변공간을 근대산업시대와는 다른 관광·레저·문화적 용도의 새로운 공간으로 재개발하는 것이 1960년대 말부터 미국에서 시작되었고, 1980년대와 1990년대에는 해항도시 수변공간 재개발이 도시계획의 핵심이 되었다(Wen-Chin Huang, et al., 2011). 이러한 도시와 수변공간과의 관계의 추이를 압축해서 보여주는 것이 아래 Table 1이다.

Table 1 Stages in the evolution of port-city interrelationships

Stage	Symbol	Period	Characteristics
	○City ●Port		
I.Primitive port/city	●	Ancient/medieval to 19th century	Close spatial and functional association between city and port.
II.Expanding port/city	○●	19th-early 20th century	Rapid commercial/industrial growth forces port to develop beyond city confines, with linear quays and break-bulk industries.
III.Modern industrial port/city	○●●●●●	mid-20th century	Industrial growth (especially oil refining) and introduction of containers/ro-ro require separation/space.
IV.Retreat from the waterfront	○●	1960s-1980s	Changes in maritime technology induce growth of separate maritime industrial development areas.
V.Redevlopment of waterfront	○●	1970s-1990s	Large-scale modern port consumes large areas of land/water space; urban renewal of original core.
VI.Renewal of port/city links	○●●●●●	1980s-2000s	Globalization and intermodalism transform port roles; port-city associations renewed; urban redevelopment enhances port-city intergration.

Reference: Hoyle, B. (2000), "Global and Local Change on the Port-City Waterfront", *Geographical Review*, Vol. 90, No. 3,p.405.

이런 해항도시 수변공간 개발은 '문화의 시대'와 '소비의 시대', 그리고 '즐거움의 시대'로 대변되는 포스트모던 사회의 특징을 반영한다고 여겨졌다(Harvey, 1994). 그래서 1960년대 말 볼티모어로부터 시작되는 수변공간 재생의 대표 사례들은 모두 문화적 요소를 중요한 재생전략으로 활용해왔다(Yang, 2006b). 포스트모던적 환경에서 촉발된 문화 패러다임의 강조와 함께 땅과 물, 그리고 도시가 만나는 특수한 자연환경이 주는 소프트웨어적인 내용의 개발을 통해 문화의 시대에 부합되는 3차 산업을 유치하고자 하는 시도로 재생사업이 진행된 것이다(Norcliffe, et al, 1996; Jang et al., 2010). 과거에는 무역과 새로운 문화 교류의 장으로, 그리고 근대에는 활발한 산업 교역과 생산 공간으로 활용되던 수변공간이 이제는 도시마케팅의 상징적 지역으로 거듭나면서 세계도시로 발전하기 위한 도시 이미지 창출과 문화적 허브로 기능하는 중심공간으로 역

1) 「文化芸術創造都市—クリエイティブシティ・ヨコハマの形成に向けた提言」(Yokohama City, 2004); 「ナショナルアートパーク構想 提言書」(National Art Park Plan Promotion Committee, 2006); 「クリエイティブシティ・ヨコハマの新たな展開に向けて」(Creative City Yokohama Promotion Committee, 2008); 「クリエイティブシティ・ヨコハマの新たな展開に向けて」(Creative City Yokohama Promotion Committee, 2010).

할하게 되었다.

이런 수변공간 재개발의 전반적인 흐름 속에서 요코하마는 이미 1980년대부터 일본의 대표적인 개항도시라는 독특한 역사적 배경과 수도 도쿄의 베드타운이라는 도시 입지적 조건 하에서 체계적인 도시 입해부 수변공간 재개발 사업을 벌여왔다. 이것이 요코하마 ‘미나토미라이 21(みなとみらい21)’로 개항도시 수변공간 재개발의 대표적 사례라고 할 수 있다(Amm Breen and Dick Rigby, 1996).

3. 문화예술공간 창출을 통한 수변공간개발

3.1 요코하마시의 도시계획과 문화정책

150년 전 개항이라는 시대적 상황 속에서 새로운 도시로 조성된 요코하마는 처음부터 대규모 외국인 거주지를 중심으로 근대도시 공간을 형성하였고, 이국적 분위기 속에서 문화도시로서의 면모를 갖추었다. 하지만 2차세계대전을 거치며 크게 파괴되고 전후 미군의 대규모 장기 점수로 인해 도시 기반시설 확충이 늦어졌고, 그러면서도 중화학공업의 발전 여파로 급속한 도시화 및 인구증가 속에서 심각한 도시 문제가 발생했다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 이미 1960년대에 요코하마는 기획조정국을 중심으로 요코하마의 역사적 특징에 기초한 ‘국제문화도시’라는 콘셉트에 맞춘 개발 사업을 시작했고, 이것이 오늘날까지 그 기본 골격을 유지하고 있다고 볼 수 있다(Noda, 2009).

1971년 요코하마시는 도시만들기행정의 일환으로 ‘요코하마다운 개성 있는 도시공간의 형성’을 목표로 도시디자인 활동을 시작했다. 당시 요코하마시는 도심부 재정비, 고후쿠(港北)뉴타운정비, 가나자와(金澤)매립, 고속도로정비, 지하철 건설, 베이브릿지 건설이라는 6대 사업(공적프로젝트)의 추진계획에 착수하던 시기였다. 이 중 도심부 재정비 사업의 하나로 도심입해부의 조선소와 철도 부지를 이전하고 그곳에서 대규모 프로젝트를 추진하였는데 그것이 ‘미나토미라이21’이다(Kuniyoshi et al., 2006).

요코하마시는 ‘창조도시 요코하마’라는 문화정책을 내세우기 이전부터 도시공간을 문화적 공간으로 활용하고자 다양한 도시정책을 펼쳤다.²⁾ 특히 도시디자인³⁾이라는 개념을 도시정책에 넣어 그 속에서 공공성을 추구하고자 했고 도시공간을 문화활동의 공간으로 인식했다. 요코하마시는 특히 요코하마

항 주변에 항만시설이나 도로하천 등의 토목유산, 요코하마를 지배한 산업의 유산 등 다양한 역사적 자원이 많이 남아 있는데 착안하여 1980년대 중반에는 도시자원을 보전하고 활용하는 계획이나 제도를 제정하기 시작했다(Kitazawa, 1996). 요코하마 미나토미라이21은 도시디자인 중 디자인 유도라는 계획수법이 도입된 대규모 프로젝트로(Lee, 2004), 총면적 186ha(기존토지 110ha, 매립지 76ha), 취업인구 19만명, 주거인구 1만 명을 목표로 사업이 진행되어 2007년 현재 취업인구 59,000명, 사업장 수 1,230개의 성과를 올렸다(Noda, 2009).

하지만 미나토미라이 21의 성공적 개발은 또 다른 문제를 낳게 되었는데, 그것은 요코하마의 원래 중심지였던 간나이(關内)·야마시타마치(山下町)의 쇠락이다. 이렇게 되자 요코하마시는 2002년 ‘문화예술과 관광진흥에 의한 도심부 활성화검토위원회’를 설치하여 요코하마 원도심의 재생과 활성화 방안을 논의하게 했다. 그 결과 유럽에서 도시재생사업으로 추진하고 있는 창조도시 전략에 착안하여, 2004년 1월 ‘문화예술창조도시-크리에이티브시티 요코하마 형성’을 위한 제안’을 작성하여 제출하였다(Yokohama City, 2004). 이 제안에서 제시된 문화예술 창조도시 형성의 방향성으로 ①예술가, 크리에이티브가 살고 싶은 창조 환경 실현, ②창조적 산업클러스터 형성에 의한 경제 활성화, ③매력 넘치는 지역자원의 활용, ④시민이 주도하는 문화예술창조도시 조성이 제시되었다. 또한 위원회는 이런 목표들을 실현하기 위한 중점 프로젝트로서 ①크리에이티브 코어(창조일대) 형성, ②영상문화도시, ③내셔널 아트파크 구성을 제시하였다. 그 대표적인 것이 역사적 건축물을 문화예술에 활용하고 도심부 재생의 기점으로 삼는 BankART 1929 프로젝트이다. 옛 제일은행 건물, 옛 후지은행 건물, 일본 창고를 무상대여하고 문화예술 공간으로 활용하여 크리에이티브 코어를 형성하고자 하는 목적을 달성했다. 이런 성공에 힘입어 요코하마는 2007년 처음 시행되는 일본의 ‘문화예술창조도시’에 선정되어 일본만이 아니라 국제적인 도심입해부 재개발 사례로 주목을 받게 되었고, 상당한 경제적 파급효과까지 거두게 되었다. 하지만 요코하마는 그에 머물지 않고 2008년 창조도시요코하마추진협의회의 주도로 ‘크리에이티브시티 요코하마의 새로운 전개를 향하여’라는 제언을 제출하여 지금까지 이루어진 개발정책과 문화정책을 “지속가능한 도시정책”으로서 영속성을 확보하고 문화예술 정책을 도시 전체로 확산하는 구상을 발표했다(Creative City Yokohama Promotion Committee, 2008). 이어 2010년 다시 창조도시요코하마추진협의회의는 ‘크리에이티브시티 요코하마의 새로운 전개

2) ‘창조도시’라는 개념은 1990년대 중반부터 영국과 독일에서 제기된 개념으로, 도시가 가진 다양한 차원의 문제들과 특히 경제적 저성장 국면으로 인해 발생한 여러 문제의 해결을 도시 자체가 지닌 창의성을 활용하여 도모하고 나아가 이에 기반하여 경제적 성장 국면의 추동을 이끈다는 것이다. 이때 이 창의성을 제공하는 요소가 도시의 문화적 요소이며, 문화적 요소의 활성화와 경제 효과의 창출로 도시의 저성장 국면을 성장 국면으로 전환시킬 것을 모색한다(Landry, 2005).

3) 요코하마시는 도시정책에 도시디자인이라는 개념을 1971년에 도입하여 ‘도시디자인의 7가지의 목표’를 세웠다. ①보행자를 위해 환경을 옹호하고 안전하고 쾌적한 공간을 제공한다. ②도시의 자연적 특징, 예를 들면 지형이나 식생을 크게 구분한다. ③밀도가 높은 시가지에는 오픈스페이스를 확보하고 녹지를 늘린다. ④사람과 사람과의 접촉이나 커뮤니티, 문화활동의 공간으로 광장을 늘려 나간다. ⑤바다나 하천, 연못 등의 주변공간에 사람들이 접촉할 수 있도록 그 보전과 활용을 고려한다. ⑥도시의 역사적 배경이나 남아 있는 역사자산을 보전하고 문화자산을 존중, 육성한다. ⑦최종적으로 도시의 형태나 아름다움을 추구한다.(Kitazawa, 1996)



Fig. 1 The Creative City of Yokohama

Reference: City of Yokohama(2012), "The Creative City of Yokohama", <http://www.city.yokohama.lg.jp>.

를 향하여 -2010년부터의 방향성'을 제안하여 새로운 창조도시 개발의 방향성을 '공간'과 '사람', '교류', '커뮤니티'로 제시하였다(Creative City Yokohama Promotion Committee, 2010). 즉 2004년에 제시된 네 가지 목표가 개항 150주년인 2009년을 기점으로 어느 정도 달성되었다고 보고 새로운 목표 네 가지를 제시한 것이다. 즉 창조도시 요코하마의 도시 및 수변 재개발 사업의 전개는 2010년을 기점으로 새로운 전환점을 맞아 기존의 개발성과에 기초하여 좀 더 수변공간에 인접하여 추진되고 도시 공공성의 확대 및 문화예술의 시민 전반으로의 확산과 관련된 내셔널 아트 파크를 중심으로 새로이 전개되고 있는 것이다. 이와 같은 요코하마시의 수변공간재개발을 위한 문화정책의 전개를 총괄적으로 요약해 보면 Table 2와 같다.

Table 2 The Process of Creative City Policy in Yokohama

	Title	Policy Goals
January, 2004.	Culture, Art, Creative City - The Proposal of Creative City Yokohama	①Realization of Creative Setting attractive to Artists & Creators ②Economic Vitalization by the Making of Creative Industrial Cluster ③Utilization of Local Sources ④Making of Culture & Art Creative City of the Citizen Initiative
July, 2008.	The Proposal of Creative City Yokohama	-Culture & Art Policy as a Sustainable Urban Policy
January, 2010.	The New Proposal of Creative City Yokohama	①Space: Making of Urban Space reviving the history and the environment ②People: Making of Place consisted of the Creative People ③Relation: Issuing the Attractions of Yokohama to the World ④Community: Organization of Local Community consisted of the Creative Citizen

3.2 '창조도시 요코하마'에서의 수변공간 구상

'창조도시 요코하마'는 요코하마가 가진 수변공간인 항만을 둘러싼 역사·문화를 활용하여 예술·문화가 가진 창조성을 살려 도시의 새로운 가치나 매력을 만들고자 하는 도시 비전이다. 이러한 도시를 실현하기 위해 공간계획정책으로서 '내셔널 아트 파크 구상'이, 문화정책으로서 '창조일대 형성', 경제정책으로서 '영상 문화 도시'와 '요코하마 트리엔날레'가 제시되었다. 그 중 내셔널 아트 파크 구상은 요코하마의 도심임해부를 무대로 개항도시로서 역사·문화자원을 살리면서 문화·예술 활동을 적극적으로 유도하여 국제적인 관광교류거점을 형성하고 창조적 산업을 육성하여 도시의 활성화를 도모하는 구상이다(National Art Park Plan Promotion Committee, 2006).

창조도시 요코하마의 공간계획정책이라고 할 수 있는 '내셔널 아트 파크 구상'은 수변공간을 6개의 '거점지구'와 3개의 '창조일대'로 나누어 문화·예술을 뒷받침하는 공간계획을 마련하였다. 그 기본 골자는 거점지구를 중심으로 창조지구를 형성하고 기존 도심부를 중심으로 창조일대를 형성한 뒤 그들을 서로 연계시킴으로써 육역과 수역을 포괄하는 문화·예술 네트워크를 형성하는 것이다.

거점지구에 대한 구상에서는, 전 세계에 요코하마의 존재를 알리는 문화예술창조도시를 실현하기 위한 상징적인 무대가 되는 내셔널 아트 파크를 요코하마 포트 사이드 지구에서 야마시타 부두까지의 도심 임해부를 중심으로 한 지역으로 설정한다. 요코하마 도심 임해부의 시가지 구조는 수제선을 따라 세 개의 가로축(워터프런트, 미나토미라이선, JR네기시선)과 내륙부에서 수제를 향한 여섯 개의 세로축에 의한 망(네트)구

조로 이루어져 있다. 이 여섯 개의 세로축을 중심으로 특히 문화·예술 활동을 집약적으로 전개하고 전략적으로 배치할 수 있는 6개 지구를 설정하여 여기서 창조성에 기초한 사업을 전면적으로 펼침으로써 이 지구들을 요코하마를 대표하는 지역으로 육성한다.

창조일대는 역사적 건조물이 많이 남아 있는 지역을 중심으로 지정한다. 요코하마는 역사적 건조물이 많이 남아있는 지역이었으나 시의 세금으로 역사적 건조물을 구입하여 유지·관리하기에는 많은 한계가 있었다. 그래서 1988년 민간시설의 소유자가 역사적 건조물을 보존·활용할 수 있도록 ‘역사를 살린 마을만들기 요강(歴史を生かしたまちづくり要綱)’을 제정하여 역사적 건조물의 보존·활용사업을 진행하였다(Urban Development Bureau of Yokohama, 1988). 특히 도심의 구시가지에 많이 남아있는 역사적 건조물이나 창고 등, 지역자원을 활용하여 아티스트와 크리에이터가 창작, 발표하고 체재, 거주할 수 있는 영역을 형성하였는데 이를 ‘창조일대’라고 한다. 이렇게 창조일대에서는 지역자원을 활용하여 창조성을 발신할 수 있는 거점을 마련하고 워크숍이나 공동제작을 통해 시민과 아티스트가 교류할 수 있는 기회를 제공하며 시민이 다양한 창조활동을 할 수 있도록 지원한다.

6개의 거점지구와 3개의 창조일대를 연결하는 두 개의 네트워크가 내셔널 아트 파크를 연결하는 내륙부 네트워크와 수변·수역 네트워크이다. 내륙부 네트워크는 ‘도심을 가로지르는 활동축의 형성’이라는 방향성을 가지고 기존의 도심부 산책로와 연계한 새로운 보행자 네트워크를 형성한다. 수변·수역 네트워크는 사람들의 활동공간으로서의 수변·수역을 만들기 위해 시민들이 수변으로 접근하기 쉽도록 한다. 또한 수역을 이용하여 도심입해부나 도쿄만 내를 연결하는 네트워크도 형성한다. 이상의 내용을 간략히 요약하면 Table 3과 같다.

4. 수변공간개발에서 문화정책의 역할

4.1 수변공간의 문화적 활용

지금까지 살펴본 요코하마시의 수변공간개발과 문화정책의 내용들은 요코하마시가 단순히 시민에게 문화 서비스를 제공하는 데 그치는 것이 아니라 문화가 가진 창조성을 이용해 도시 재생을 수행하고자 하는 쪽으로 정책을 변화시켜 왔음을 보여준다. 이런 제반 정책들을 통해 요코하마시의 수변공간개발 사업에서 나타나는 수변공간의 문화적 활용 양상을 유형별로 정리하면 다음과 같다.

① 공공공간

수변공간에서 공공공간은 공공육역과 공공수역으로 나눌 수 있는데 사람들이 이용할 수 있는 공공육역은 흔히 말하는 오픈스페이스로 공원이나 산책로 등이 있고 공공수역은 이용 가치를 상실한 선박을 활용한 해상 박물관이나 선박, 요트, 보트 등을 활용할 수 있는 수변공간이 있다.

Table 3 District Strategy of Creative City Plan in Yokohama

Projects	Areas	Range	Improvement Plan
water front Areas	6 Base Areas	① Yokoham Portside	Making of Bustling Community with Conception of Art & Design Street
		② Minato Mirai 21 King's Axis	Accumulation of the Related Enterprises as a base for Entertainment
		③ Minato Mirai 21 Queen's Axis	Offering Presentation Space of Culture & Art
		④ Shinko-Bashamichi	Creative Activities of Culture & Art utilizing the Local Resources, Accumulation of the Education Organization and the Creative Enterprises
		⑤ Osanbashi-Nihon Odori Ave.	Organization of an International Post of Cultural Tourism and Exchange
		⑥ Yamashita-China Town/Motmachi	Making of an Attractive Tourist Post utilizing the Urban scape
Kannai-Kangai Creative Delta	Vincinity of Creation Area [Model Area]	Kannai-Kangai Area, Hatsukou-Hinode Area	Utilization of Local Resources as the Creative Space and Creative Industrial Office Making of Network between Kannai and Kankai
		① Nihon-Odori Ave Area	Creation of the Energetic Space utilizing the Attractive Street
	Vincinity of creation [Inducing Area]	Hokunaka-Bashamichi Area	Reconciliation of Creation, Presentation, and Residence utilizing the Local Historic Buildings
		③ Sakuragicho-Noge-Hatsukou-Hinode Area	Revitalization of Community by the Cultivation of Local Culture
Other Area		Yamachitacho Area, GranMole Area, Former Toyoko Line Area etc.	Creation of Dynamic Urban Attraction by the Public and Civil Creative Activities
			Vitalization of Local Community by the Cooperation of Artists and Local Citizens

Reference: Creative City Yokohama Promotion Committee(2010), The Proposal of Creative City Yokohama, p.9.

기존의 공공공간인 공원이나 산책로 등 오픈스페이스를 활용하여 문화 활동을 유도한다. 야마시타 부두에서는 ‘제2회 요코하마 트리엔날레 2005’가 개최되었고 제3회는 2008년도에 신코부두 가설회장에서 개최되었다. 수변 산책로는 단지 보행자를 위한 통로의 의미를 넘어 사회·문화적 교류를 가능하게 하는 도시의 공공공간의 역할을 한다. 특히 문화적인 사용의 도시수변공간을 만들기 위해서는 넓고 연속성을 가지는 수변 산책로의 건설은 도시설계과정에서 필수적이다(Yang, 2006).

특히 요코하마 미나토미라이21에서는 ‘미나토미라이21 마을만들기 기본협정’이 체결되어 있어 이곳에서 개발을 할 때 건물과 옥외공간을 연결하는 중간 공간인 공공공간을 적극적으로 도입하도록 하고 있다.

공공수역은 육역의 산책로와 같은 물길(water-ways)을 제 공하고 크루즈 항해나 보트는 육역에서의 레저나 엔터테인먼트 역할을 하는 등 육역의 공공공간과 같은 역할을 수행한다(Yang, 2007). 요코하마 미나토미라이21은 수역을 이용하여 도심입해부와 도쿄만 내를 연결하는 수역 네트워크를 형성하여 시민들이 쉽게 수역을 이용할 수 있도록 했다.

요코하마 미나토미라이21에서 수변공간의 공공공간으로서의 문화적 활용을 적극적으로 볼 수 있는 오오산바시-니혼오도리 지구의 여객터미널은 여객터미널이 가진 기능적 특징

과 수변공간이라는 공간적 특징을 살려 국내외 여객의 출입구로 선박을 이용하는 사람들이 이용할 수 있는 공간으로 활용될 뿐만 아니라 여객터미널 내외부에 오픈스페이스를 만들어 시민들이 자유롭게 이용할 수 있는 공간인 공공공간으로 열린 공간이라는 특징을 갖는다.

② 문화시설의 활용

기존의 미술관, 박물관, 공연장 등의 문화시설을 이용하여 문화 활동을 유도한다. 요코하마 미술관과 요코하마 미나토미라이 홀 등 기존의 홀이나 갤러리 등을 연계하여 음악, 무대예술 등의 발표장을 제공하여 예술가의 직접적인 문화활동 즉 문화 서비스를 통해 지역민뿐만 아니라 예술문화에 관심 있는 사람들의 문화활동 공간으로 이용되고 있다.

창조일대의 ‘니혼오오도리(日本大通り)지구’에는 개항자료를, 신문박물관 등의 문화시설이 있어 기존의 문화시설을 연계하면서 항구로 연결하는 매력적인 가로를 만들어 문화공간을 창출하고 있다.

③ 역사 건조물 활용

도시의 수변공간이 긴 시간동안 성장하면서 형성된 역사적 유물과 산업유적, 그리고 집단적인 과거의 기억과 흔적은 문화의 내용과 관련된 레크리에이션, 레저, 관광산업과 깊은 관련이 있으며 이러한 점에서 수변의 역사적 건축환경은 문화적 생산과 소비를 자극하는 중요한 자산이 된다(Yang, 2007).

요코하마는 개항을 통해 만들어진 도시이며, 미나토미라이 21은 사쿠라기초에 있던 미쓰비시 중공업 (주)요코하마 조선소를 이전하고 그 앞바다를 매워 186ha의 토지를 만들어 거기에 업무, 상업, 주택 등의 기능을 가진 신도심을 정비하는 사업(Noda, 2009)으로 이곳은 역사적 유물과 산업유적이 많이 남겨진 곳이다. 그래서 요코하마의 수변공간을 개발할 때 역사적 건축물의 활용을 많이 살펴볼 수 있다. 역사적 건축물이 본래의 역할을 끝내고 문화시설로 바뀐 사례를 곳곳에서 살펴볼 수 있는데, 특히 창조일대의 ‘바샤미치(馬車道)지구’는 개항시기의 거류지였던 곳으로 지역자원이 집중된 지구로 구 체일은 행과 구 후지은행을 활용하여 문화 예술 활동을 위한 공간으로 제공되고 있다. 이 사업은 역사적 건조물의 보존 활용이라는 취지에서 시작되었으며 단순히 문화진흥이 아니라 지역의 문화자원으로서 역사적 건조물을 활용한 지역 재생이라고 할 수 있다. 문화예술을 바탕으로 요코하마가 가진 위치적 특성인 항구와 공간적 특성인 역사성을 가미하여 다른 도시와는 다른 요코하마다운 개성을 만들어내고 있다. 이것은 단순히 문화사업에만 그치는 것이 아니라 문화예술을 통해 도시의 매력을 만들어 내고 그것이 사람들을 연결시켜 산업의 발전뿐만 아니라 풍부한 생활을 만들어내고 있다고 할 수 있다.

④ 커뮤니티 공간 활용

미나토미라이21에서는 다양한 공간의 문화적 활용을 보여주고 있는데 그 중에는 오피스나 주거 등의 커뮤니티 공간을 적극 활용하고 있는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다.

미나토미라이21 킹 지구에서는 기존의 문화예술시설을 있

는 그대로 문화적으로 활용할 뿐만 아니라 비즈니스 존과 집합주거지의 소공원과 산책로 등을 연결하여 커뮤니티 공간의 문화공간화를 지향하고 있다. 요코하마 포트사이드 지구에서도 이러한 공간 활용이 보이는데, 이 지구는 도심형 주택을 중심으로 상업, 주택, 업무가 일체된 복합 지구로 조성되었다. 여기에서는 오피스 건물의 로비나 집합주거단지의 오픈스페이스 등 건물 내·외부를 활용하여 예술가와 시민이 다양한 문화예술활동을 전개하고 있다.

Table 4 The Cultural Uses of Waterfront

Facilities	Public Open Space		Public Space		Private Space
	Public Land Area	Public Water Area	Cultural Facilities	Reutilization of the Historic Buildings	Residence Business
Cases	-Parks -Promenade	-Water Bus -Ship -Museums	-Art Gallery -Museum -Performance Halls	-Bank -Warehouses	-Community Space -Office Building Lobby

Table 4와 같이 수변공간의 문화적 활용 형태는 공공공간인 공공육역, 공공수역, 공적공간인 문화시설, 역사 건축물 재 활용, 사적공간인 주거·업무시설 등으로 나눌 수 있다. 기존 문화시설인 박물관과 미술관이 본래의 역할을 수행하고, 역사적 건축물은 예술의 발신거점으로 작동하며, 공원과 같은 공공공간은 외부 전시시설로 활용된다. 한편 가로와 산책로 등과 같은 공공공간은 여러 커뮤니티 사이를 연결하고 수변공간과 도심공간을 연결하는 네트워크로 활용된다.

4.2 수변공간과 문화정책

요코하마에서 오랫동안 ‘창조도시 요코하마’ 사업을 수행했던 경험을 가진 노다 구니히로는 요코하마의 “창조도시 정책 방법의 특징”을 세 가지로 요약한다. 즉 ① 관영에서 민간으로 주체 전환, ② 팔길이 원칙과 비계획성, ③ 도시의 기억으로 장소의 활용이 그것이다. 첫 번째는 지정관리자 제도의 도입으로 사업의 실행과 운영, 전반을 관이 주도하지 않고 선정된 민간이 주도하여 추진해가는 것으로 질과 양 모든 면에서 서비스의 향상과 경비절감을 이루어 내었고, 말 그대로 ‘창조의 중심’을 만들어 내었다. 이는 ‘창조도시 요코하마’를 추진하는 처음부터 ‘문화예술’과 ‘경제진흥’, ‘도시조성’을 따로 추진하는 기존의 조직체계를 넘어서 민간인 등용을 통해 이 셋을 하나의 체계 속에 추진한다는 발상의 전환을 통해 가능했던 것이다. 두 번째는 관과 행정은 모든 사업의 운영주체의 선정까지만 개입하고 그 이후 사업의 운영에 대해서는 참견하지 않는 것이다. 이것은 도시행정에 유연성을 도입한 것으로, 도시개발주체의 다양성을 이끌고 이에 따라 예기치 않은 창조적 결과들을 창출하는 성과들을 이끌 수 있었다. 즉 제인 제이콥스가 도시란 즉흥성과 혁신의 교차하는 과정으로 조성된다는 때 이런 효과를 ‘팔길이 원칙’을 통해 거두었던 것이다(Jacobs, 1969). 세 번째는 도시의 기억의 장소인 역사적 건축물이나 창고를 소위 ‘대체공간’으로 활용하여 문화활동의 거점

으로 삼는 것이다. 오랜 기간 동안 도시에서 역할을 했던 이런 시설은 도시의 기억을 형성하는 것이며, 장소의 힘을 느끼게 한다. 이러한 도시의 기억을 가진 장소는 아티스트의 상상력을 북돋우고 이를 접하는 시민의 공동 기억을 불러 일으켜 시민에게 도시에 대한 관심력을 높이고 정체성 형성의 계기로서 기능할 수 있다.

‘내셔널 아트 파크’ 구상을 축으로 한 지금까지의 ‘창조도시 요코하마’ 사업의 기본적인 문화예술정책의 전개과정과 방향성을 간단히 요약하면 Fig. 2와 같다.

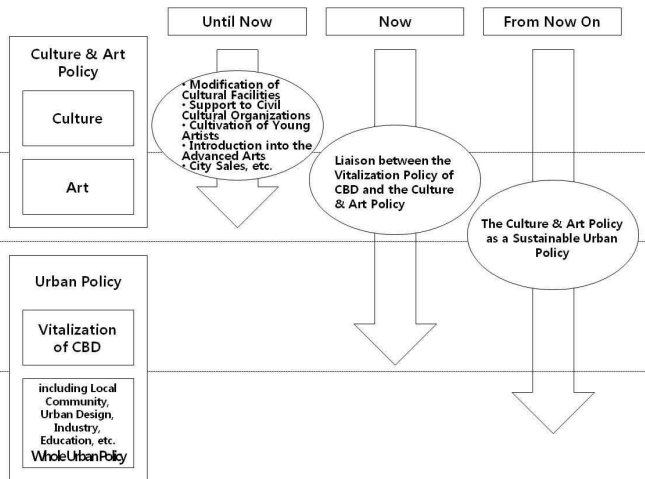


Fig. 2 The Culture and Art Policy of Sustainable City
Reference: City of Yokohama(2012), "The Middle-term Policy of Art and Culture in Yokohama City", <http://www.city.yokohama.lg.jp>.

5. 결 론

본 논문에서는 해방도시의 문화·예술을 활용한 수변공간개발에서 문화정책이 가지는 역할을 요코하마시의 수변공간개발 정책을 중심으로 이해하고, 수변공간 재생에 있어서 문화정책의 방향성에 대해 검토하였다.

요코하마는 ‘창조도시 요코하마’라는 도시 비전을 내세워 요코하마가 가진 수변공간 주위의 독특한 역사 및 문화자원을 활용하여 도시와 수변공간의 재생을 도모하고 있다. 이 과정에서 요코하마시는 공간계획정책으로서 ‘내셔널 아트 파크 구상’을, 문화정책으로서 ‘창조일대 형성’을, 경제정책으로서 ‘영상 문화 도시’와 ‘요코하마 트리엔날레’를 제시하였다. 그 중 내셔널 아트 파크 구상은 요코하마를 대표하는 도시공간인 도심 임해부를 무대로 개항도시로서 역사·문화자원을 살리면서 문화·예술 활동을 적극적으로 유도하여 국제적인 관광교류거점을 형성하고 창조적 산업을 육성하여 도시의 활성화를 도모하는 구상이다.

요코하마의 수변공간을 6개의 ‘거점지구’와 3개의 ‘창조일대’로 구성하고 거점지구 중심의 창조지구와 기존 도심부 중심의 창조일대를 형성하여 그 둘을 연계시켜 육역과 수역 연결 네트워크를 형성한다. ‘거점지구’에서는 역사적 건축물이나

수변경관 등의 자원을 살리면서 문화예술로 대표되는 창조적 활동을 유도하여 도시와 경제의 활성화를 도모하는 동시에 요코하마의 도시문화를 새로이 창출하고자 한다. ‘창조일대’에서는 도심부에 많이 남아 있는 역사적 건축물이나 낡은 창고, 빈 사무실 등을 아틀리에나 스튜디오 등으로 전용하여 아티스트와 크리에이터가 창작, 발표, 거주할 수 있는 공간을 마련하여 문화예술을 지원한다. 이는 곧 수역의 거점지구에서 육역의 창조일대로 창조지역의 확산을 의미하며 문화의 확산이라는 의미도 내포한다. 또한 창조도시 요코하마를 형성하기 위해 문화예술을 직접적으로 지원하는 방법과 지역의 역사·문화자원과 그것을 이어주는 공공공간을 정비함으로써 창조성을 견인하는 간접적인 방법을 동시에 취하고 있는 것이다. 과거 요코하마가 교역도시로서 사람과 물자가 오가던 이동의 공간으로서 물자교류의 장소였다면 현재의 요코하마는 문화예술이라는 매개체를 통해 지역시민을 비롯한 다양한 사람들의 교류의 장소가 되고 있다. 거점지구와 창조일대의 형성, 그리고 이들을 연결하는 네트워크는 수역의 거점지구에서 육역의 창조일대로 창조지역의 확산을 이루어내는 기본 틀이 되고 있다.

지금까지 살펴본 창조도시 전략에 입각해 도시 및 수변개발을 수행하는 요코하마의 사례는 단순히 문화·예술만을 위한 정책이 아니라 공간재생 내지는 공간활용을 통한 지역발전기를 보여준다. 문화·예술이 목적일 수도 있지만 그 가운데에서 발생하는 여러 가지 부차적 산물을 버리지 않고 다양한 각도에서 폭넓게 생각하여 문화정책을 경제정책, 공간정책과 연계하여 도시의 새로운 재생이라는 외양적 성과만이 아니라 문화예술의 공간적 확대를 통한 전시민으로의 파급효과라는 질적 성과까지 이루고자 하고 있다. 또한 이를 위해 ‘팔길이 원칙’ 같은 정책적 유연성도 도입하여 그 효용성을 배가시키고 있다.

창조도시 요코하마에서 보이는 수변공간의 문화적 이용은 단순히 문화정책에 의해서 기인된 것이 아니라 요코하마시가 30년 전 도시정책으로 내세웠던 도시디자인 사업이 계속해서 영향을 미치고 있기 때문이다. 도시디자인이라는 개념이 단순히 이론이나 기술로서가 아니라 실천의 방법으로서 도시정비의 과정 속에 사람들의 생활양식(일상생활, 문화, 예술)이나 도시 기능(교통, 유통, 생산, 경제활동), 형태(건축, 공공공간) 등이 관계되어 도시공간의 형태로 실현되고 있는 것이다 (Kitazawa, 1996). 도시의 수변공간은 수변이라는 자연환경과 도시라는 인공환경이 결합하는 공간으로 특히 공적 성격이 강한 공간이기에, 요코하마에서 보여주는 도시디자인 시책과 수변공간개발을 위한 문화정책의 연계성은 도시 디자인에 대한 좀 더 폭 넓은 접근에 기여한다.

후 기

이 논문은 2008년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-361-2008-1-B00001).

References

- [1] Breen, Amm and Dick Rigby (1996), *The New Waterfront: A Worldwide Urban Success Story* (Singapore: Thames and Hudson).
- [2] Creative City Yokohama Promotion Committee(2008), *The Proposal of Creative City Yokohama*.
- [3] Creative City Yokohama Promotion Committee(2010), *The Proposal of Creative City Yokohama*.
- [4] City of Yokohama(2012), "The Middle-term Policy of Art and Culture in Yokohama City", <http://www.city.yokohama.lg.jp>.
- [5] City of Yokohama(2012), "The Creative City of Yokohama", <http://www.city.yokohama.lg.jp>.
- [6] Gospodini, A. (2006), "Portraying, classifying and understanding the emerging landscape in the post-industrial city", *Cities*, Vol. 23, No. 5, pp.311-330.
- [7] Griffiths, R. (1995), "Cultural strategies and new modes of urban intervention", *Cities*, Vol. 12, No. 4, pp.253-265.
- [8] Han, J. H. and J. H. Choy (2004), "Research about the Value of the Urban Waterfront in a Urban Landscape", *The Architectural Institute of Korea*, Vol.24, No.2, pp.543-546.
- [9] Harvey, D. (1994), *The Condition of Postmodernity* (Korean edition), Hanoul.
- [10] Hoyle, B. (2000), "Global and Local Change on the Port-City Waterfront", *Geographical Review*, Vol. 90, No. 3, pp.395-417.
- [11] Jacobs, J. (1969), *The Economy of Cities*, Vintage Books.
- [12] Jung, S. W. and S. K. Woo (2010), "A Study of the Characteristic of Soft Waterfront in Post-Industrial Society", *The Architectural Institute of Korea*, Vol.26, No.5, pp.71-80.
- [13] Kitazawa Takeru(1996), "Urban Design as City Strategy of Yokohama Local Government Body", *The Architecture*, Vol. 40, No. 8, pp. 51-62.
- [14] Kuniyoshi et al., (2006), "'Guideline for City Development Reviving the History' and BankART1929, the New Evolution of 'Creative City in Yokohama'", *The Study of Regional Policy*, Vol.37, pp.34-44.
- [15] Landry, C. (2005), *The Creative City* (Korean edition), Haenam.
- [16] Lee, J. H.(2004), "A Study on 'Urban Design Control System' in Yokohama, Japan", *The Architectural institute of Korea*, Vol. 20, No. 3, pp. 149-158.
- [17] National Art Park Plan Promotion Committee, *The Proposal of National Art Park Plan*, 2006.
- [18] Noda Kunihiro(2009), *Creative City Yokohama, Yekyong*.
- [19] Norcliffe, G. et al.(1996), "The emergence of postmodernism on the urban waterfront", *Journal of Transport Geography*, Vol. 4, No. 2, pp.123-134.
- [20] Oh, J. H et al.(2011), *Creative City of Busan, The strategy and assignment*, Busan Development Institute.
- [21] Ridolfi, G. (1995), "Public policy and port development: the Italian cases", *Ocean & Coastal Management*, Vol. 27, No. 1-2, pp.73-91.
- [22] Urban Development Bureau of Yokohama City (1988), *Guidelines for City Development Reviving the History*.
- [23] Wen-Chin Huang, et al.(2011), "The concept of diverse developments in port cities", *Ocean & Coastal Management* 30, pp.1-10.
- [24] Yang, D. S.(2006a), "Cultural Use of Post-modern Urban Waterfronts and Successful Urban Design Process -The Case of Baltimore Inner Harbour Cultural Waterfront", *Seoul City Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 65-86.
- [25] Yang, D. S.(2006b), "The Landscape of Post-modern Urban Seaboard", *The Korea maritime review*, No. 259, pp. 28-44.
- [26] Yang, D. S.(2007), "An Examination of the Five Key Urban Design Elements in Creating Successful Cultural Waterfront", *Seoul Studies*, Vol. 8, No. 1, pp.85-105.
- [27] Yokohama City(2004), *Culture, Art, Creative City - The Proposal of Creative City Yokohama*.

원고접수일 : 2013년 12월 17일

심사완료일 : 2014년 5월 8일

원고채택일 : 2014년 5월 12일