

호주의 창조도시 개발사업에 관한 연구: 멜버른의 멜버농시를 사례로

신동호*

Developing Creative Cities in Australia: A Case Study on the City of Maribyrnong, Victoria

Dong-Ho Shin*

요약 : 호주 멜버른지역에 소재한 멜버농은 작은 시급정부로, 시 정부 주도로 과거 군수산업용지를 정화하여 주택지구로 재개발하였고, 도시기반시설을 정비하여 경관을 개선하는 한편, 도심을 활성화하고 있다. 도심의 빈 점포를 임대하여 대학 캠퍼스를 조성하고, 도심에 Little Saigon이란 베트남 촌을 조성하는가 하면, 빅토리아 대학과 연계해서 창조산업 관련 창업보육사업을 통해 기업유치 및 기업육성을 위해 노력하고 있다. 이 사례에 기초해서 볼 때, 호주는 창조도시사업을 통해 사회·경제적, 도시경관적 여건을 개선하는데 성공하고 있으며, 그러한 과정에서 대학과 각급 정부, 그리고 시민단체의 역할이 큰 것으로 파악된다.

주요어 : 창조도시, 도시재생, 거버넌스, 멜버농시, 멜버른

Abstract : This paper attempts to analyse the processes, key actors and projects contributed to the urban renewal and creative city policies of the City of Maribyrnong, Victoria, Australia. The paper introduces how former military lands are redeveloped into new urban areas mixed with arts, cultural, commercial, residential and university activities. It articulates major actors involved in the creative city policies with governments, universities and non-government organisations. It is interesting to note that Maribyrnong uses Victoria University in vitalising declining old urban areas. It is also interesting to do the same that the city does adopt the concept of “creativity” in urban renewal policies; however, it does not use the same concept of creativity appeared in the textbooks of the major authors of creative city or creative economy, such as Richard Florida and John Howkins.

Key Words : Creative City, Urban Renewal, Governance, City of Maribyrnong, Melbourne

이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A2A03047971).

* 한남대학교 도시부동산학과 교수(Dept. of Urban and Real Estate Studies, Hannam University, dhshin@hnu.kr)

1. 문제의 제기

2013년에 출범한 박근혜 정부는 ‘창조경제’를 국정의 주요 과제로 선정하였으며, 2014년 말부터 관련된 사업을 구체적으로 추진하고 있다. 박근혜 정부는 광역 지자체별로 IT, 신소재, 연료전지, 바이오 산업 등을 전략산업으로 지정하고, 그를 육성, 발전시키기 위해 ‘창조경제혁신센터’를 설립하였다. 또한 삼성전자(경북), SK(대전·세종), 효성(전북), LG(충북), 현대·기아차(전남) 등과 같은 대기업이 지역별로 중소기업과 협력관계를 형성하고 지역경제를 창조적으로 혁신, 발전시켜 나아가도록 유도하고 있다. 한편, 국토교통부는 2013년부터 한국경제가 당면한 문제를 해결하는 하나의 방편으로 대규모 도시재생사업을 실시하고 있다. ‘경제기반형’ 도시재생과 ‘근린재생형’ 도시재생으로 구분하여 집행하고 있는 이 사업은 비록 ‘창조도시’라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 ‘창조성’을 강조하고 있는 바, 선진국의 창조도시 사업과 같은 맥락에서 추진되고 있다.

영국과 프랑스, 호주, 일본 등은 1990년대 중반부터 창조도시, 혹은 창조산업 정책을 추진하고 있는 바, 효과가 가시화될 만큼 충분한 시간이 경과하였다. 따라서 그러한 사례를 분석하여 우리의 현실에 필요한 정책적 교훈을 도출할 필요가 있다(고정민, 2009; 임상오, 2008; 임상오 외 2인, 2013; 신동호 외, 8인 2009; 홍종렬, 2014 참조). 또 창조성에 기초한 각종 정책과 사업이 국제적으로 보편화되고 있는 만큼(Landry, 2000; Evans 2009; Evans & Jones, 2008 참조), 그러한 사례로부터 이론적 시사점을 도출하여 이 분야의 학문적 발전에 기여할 필요가 있다.

본 연구는 세계에서 가장 먼저 창조도시정책을 수립, 추진해 온 호주의 창조도시정책의 추진과정과 성과를 분석하고자 한다. 특별히 빅토리아(Victoria) 주의 수도인 멜버른(Melbourne)시 주변

의 소도시 멜버논(Maribyrnong)이 군수산업지구를 재개발하여 창조산업지구로 개발한 사례를 조사, 연구하고자 한다. 이 사례연구에 기초하여 정책적, 이론적 시사점을 도출하고자 하는 바, 두 사례를 체계적으로 분석하기 위해 창조도시론을 검토하여 분석틀을 제시하고자 한다. 이 연구에 필요한 자료를 수집하기 위해 필자는 인터넷자료와 문헌자료를 수집하였고, 2016년 8월 현지를 방문하여 사업지구를 견학하는 한편, 관련분야의 연구자 및 실무자들을 대상으로 면담조사를 실시하였다.

2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1) 창조도시론에 관한 연구

선진 공업국의 중심 도시들이 공통적으로 겪던 탈공업화 문제를 해결하는 방안의 하나로 영국 출신의 도시학자, 찰스 랜드리(Charles Landry)는 ‘창조도시(creative city)’란 개념으로 해결하고자 하였다(Landry & Bianchini, 1995; Landry, 2000; Landry & Hyams, 2012 참조). 인간의 ‘창조성(creativity)’에 기초하여 도시를 재개발하고 경제구조를 개선해야 한다고 주장하는 그는 자신이 자문하여 창조도시화 사업을 성공적으로 추진한 사례로 소개하였다(신동호 외 8인, 2009: 11-26, 참조). 찰스 랜드리는 영국에서 태어나 영국, 독일, 이탈리아 등에서 수학하였다. 그는 영국에서 피터 홀(Peter Hall) 등과 같은 도시학자들과 함께 영국 최고의 문화사업기획 컨설팅 조직인 ‘Comedia’를 설립, 운영하면서 도시재개발사업을 기획하고 제안하는 일을 해왔다.

랜드리的主張을 지지한 것이 리차드 플로리다(Richard Florida)의 창조계급론과 존 호킨스(John Hawkins)의 창조경제론이다. 미국의 경제지리학

자, 플로리다는 탈공업화로 위기에 처했던 피츠버그시 출신으로, 270여개에 달하는 미국 도시의 산업구조를 분석한 바에 근거하여, '창조성'에 기초한 경제활동이 경제의 중심을 이루고 있는 도시가 경쟁력이 있다고 주장하였다(Florida, 2002). 그는 그러한 경제를 주도하는 과학기술자, 예술가 등과 같은 창조적인 일에 종사하는 사람, 즉 '창조계급(creative class)'을 육성, 혹은 유지해야 탈산업화와 국가경제의 저성장 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다. 플로리다는 "The Rise of Creative Class(2002)"란 저서를 통해 선진국 경제의 중심은 이제 더 이상 대량생산체제에 기초한 제조업이 아니라, 인간의 창조적인 아이디어라고 주장했다. 그는 창의적인 도시는 창의적인 직업을 가진 이들을 유인할 수 있어야 한다고 하면서, 그러기 위해서는 '3T', 즉 Talent(재능), Technology(기술), Tolerance(인내, 혹은 수용)가 풍부해야 한다고 주장했다.

창조산업의 중요성을 랜드리나 플로리다보다 먼저 주장한 미국 UCLA의 스콧은 1980년대 중반부터 제조업에 기초한 지역경제가 쇠퇴하고 지식경제, 서비스 경제가 부각하고 있다고 주장하였다. 그는 미국 LA의 할리우드(Hollywood)에서 영화가 제작되는 과정을 분석하고, 영화산업이 그 지역에서 성장, 운영되는 양식을 규명하였다(Scott, 1984; 2002 참조). 영국의 호킨스는 "The Creative Economy: How People Make Money from Ideas(2002)"란 책을 통해 '창조경제'란 개념을 제창하였다. 그는 '한 사람의 창의성이 개인적이고 작은 문제를 해결하는 데서 출발해 공동체의 문제를 해결하고 새로운 수익창출의 원천으로써 전 세계의 산업구조를 바꿔놓을 수 있다'고 주장했다.

플로리다, 랜드리, 호킨스 등은 각기 컨설팅 회사를 설립하여 위기에 처한 선진공업국의 전통적 공업도시를 재건하기 위해 노력하는 다양한 차원의 정부를 자문하고 있다. 영국은 1998년부터 연방정부 차원에서 문화·미디어·스포츠부(Depart-

ment of Culture Media and Sports, DCMS)를 중심으로 창조산업 육성정책을 수립하여 지방정부를 지원하고 있다(DCMS, 1998; 2000 참조). 호주 연방정부는 그보다 앞서 1994년 "Creative Nation: Commonwealth cultural policy"란 보고서를 통해 창조산업을 육성하기 위한 전략을 수립, 발표하였다.

2) 사례지구에 대한 선행연구

멜버른시는 시가 가진 다양한 자산을 기반으로 창조도시정책을 꾸준히 추진하고 있지만 그러한 정책의 추진과정과 성과를 체계적으로 분석한 연구는 흔하지 않다. 다만 멜버른시에 형성된 몇몇 창조산업지구에 대한 연구가 있는데, 그 중 O'Halon & Sharpe(2009)는 멜버른 도심의 공업지구였던 피츠로이(Fitzroy)란 곳이 탈산업화되고 또 창조도시로 성격이 변해가는 과정을 조사, 보고하였다. 피츠로이는 도심에서 불과 2km 정도 떨어진 곳, 멜버른 대학 주변지역으로 과거에는 공업활동이 활발하였다. 그러나 탈산업화에 따라 도심의 비싼 임대료를 감당하지 못하는 문화예술인들과 많은 이민자들이 유입되면서 다양한 문화활동으로 활성화된 곳이다.

한편, Glow *et al.*(2014)은 특히 본 논문에서 집중적으로 분석하고자 하는 멜버른시 서부의 군수산업용지, 즉 멜버농지구를 재개발하는 과정과 결과를 조사, 보고하면서 젠트리피케이션(Gentrification)으로 서민들의 주거문제가 심각하게 타격을 받게 되는 문제를 지적하였다. 멜버농지구의 문화예술활동에 대해 연구한 Rimi Khan(2010) 역시 젠트리피케이션 문제의 심각성을 지적하고 있다. 그녀는 멜버농의 한 도심지구인 Footscary에서 개최되는 다양한 문화예술행사를 소개하고, 그러한 활동을 주도적으로 추진하고 있는 지역사회조직으로서 FCAC가 어떻게 지역사회의 문화예술활동을 활성화하고 있는지를 소개하였다. Kahn

은 멜버른의 지역사회 문화예술활동은 전통적으로 “지역공동체”에 초점을 두었는데, 최근에는 상급 정부의 정책변화로 그 중심이 “지역 공동체”보다는 순수한 문화예술활동의 수준을 제고하는 쪽으로 많이 이전되었다고 지적하였다.

그 외에도 Dovey *et al.*(2009), Overell(2009) 등은 멜버른이 창조도시 개념을 도입하여 도심을 재개발하는 과정을 보고하고 있다. 전자는 멜버른 도심과 멜버른 대학의 인근에 위치한 Fitzroy라고 하는 구역이 대표적인 변화가에서 다양한 인종이 섞여 사는 낙후지역으로 변하고, 그 과정에서 도심의 문화예술가들이 유입되고 노후화된 건물이 개조, 혹은 재개발되는 과정을 소개하였다. Dovey *et al.*(2009)은 그 가운데 Fitzroy가 가진 지역적 특성을 보존하는데 시의 도시계획이 크게 영향을 미친다고 주장하였다.

3. 사례연구: 멜버른의 멜버른

1) 호주의 창조도시 사업

영국은 산업화를 가장 먼저 실현한 나라이고, 또 탈산업화도 가장 먼저, 가장 심각한 수준으로 겪은 나라이다. 제조업의 붕괴 및 탈산업화 문제로 어려움을 겪고 있는 영국은 일찍부터 창조산업, 창조도시정책을 수립하여 국가적 사업으로, 지속적으로 추진하고 있다. 호주는 영국보다 앞서 1994년부터 연방정부 차원에서 창조산업정책을 추진하였다. 당시 연방정부는 호주가 1차 산업 위주의 국가로서 국가 경제의 다양화를 위해서는 농업과 광업 이외의 산업을 발굴해야 한다고 인식하고, 문화예술산업, 혹은 창조산업을 육성하기 시작하였다. 당시 호주 수상, Paul Keating은 창조산업은 문화정책으로 육성해야 한다고 보았다. 즉, 문화가 부를 생산한다고 보았고 문화정책이 경제

정책이라고 표현하였다.

호주 연방정부의 그러한 의지는 1994년에 발간된 “Creative Nation”이라는 보고서에 잘 나타나 있는데, 그를 추진하기 위해 2억 500만 호주 달러의 예산을 문화예술단체 및 기관에 투입하기로 하였다. 그러한 정책은 2013년에 와서 한 단계 변화되어 Creative Australia란 이름으로 발표되었다. 당시 수상 Simon Crean은 IT를 접목하여 문화로 교육개혁을 유도하고 기술과 혁신을 추구하자는 정책을 추진하였다(Cunningham, 2015: 160). 호주는 연방정부의 수상이 바뀌고 주정부의 지사가 바뀔 때 따라 추진 강도에 있어서 다소의 기복이 있었으나 호주의 창조성 관련 정책은 “창조산업”이란 이름으로 꾸준히 추진되었고, 그 중심에는 문화 및 예술활동이 있으며, 서비스업에 치중된 감이 있다. 그런 점에서 영국과 비슷하나, IT, 연료전지, 신소재 등을 전략산업으로 지정하고 과학 기술과 제조업에 초점을 두는 우리나라의 창조경제정책과는 차별화된다.

호주의 창조도시사업은 연방정부 차원에서 전략이 있고, 그 아래 주 정부와 시군 정부 차원의 정책과 전략이 있다. 연방정부 차원의 정책은 관계 부처(예술부, Ministry for the Arts)가 기본적인 가이드라인을 정하고 지방정부가 구체적인 사업을 추진하는 체계로 되어 있다. 연방정부가 정한 가이드라인 아래 주 정부는 주로 구체적인 사업을 추진하는 역할을 하고 시 정부는 그에 협력하는 구조를 가진다. 호주의 연방정부가 창조산업 중심의 경제정책을 추진하는 가운데, 퀸즈랜드 주정부의 수상, Peter Beattie은 연방정부의 정책을 적극 지지하면서 경제구조의 다변화를 위해 ‘Smart State’라는 슬로건을 내걸고 브리즈번을 생명공학 등 연구개발활동의 중심지로 발전시키고자 노력하고 있다. 브리즈번 시정부(Brisbane City Council, 2013)는 창조산업정책을 추진하기 위한 전략을 “Creative Brisbane, Creative Economy 2013-2022”에 담아 발표하였다. 이 보고서는 브리즈번

이 창조성의 허브로 성장하여 재능을 가진 이들이 모여 일하고, 놀고, 가정을 꾸리면서 개인적 역량과 경제력을 성장시켜 나아갈 수 있도록 지원한다고 주장하고 있다. 이러한 정부의 활동들이 현장에서 어떻게 구체화 되는 지를 사례지역을 통해서 파악하고자 한다.

2) 멜버른 멜버논의 창조도시사업

(1) 멜버른과 멜버논 소개

호주 멜버른시는 빅토리아주 수도로 일반적으로 멜버른이라 하면 광역 멜버른을 의미하며 전체 인구가 2015년 기준으로 약 453만이고, 9,990.5 km²의 면적에 총 31개의 시급도시로 구성되어 있다. 멜버른의 면적과 인구가 전체적으로는 이렇게 크지만 행정구역상으로는 여러 개의 작은 도시로 파편화되어 있다. 멜버른 시 자체는 인구 약 128,000명을 가졌고 면적은 36.2km²밖에 되지 않는다. 이는 도시 전체가 하나의 시 행정구역으로 되어있는 호주의 다른 도시와 대조적이다(www.Wikipedia.com).

멜버른은 금융, 여가, 고등교육, 정보통신기술, 제약, 연구개발, 건강, 물류 및 유통산업의 중심지이다. 멜버른은 호주 제2의 도시로 시민들이 교육, 연구개발, 문화, 예술 등에 있어서 시드니를 능가한다고 자부하는 도시이기도 하다. 또한 대기업 본사를 많이 가지고 있는데, 세계 최대의 광업 회사인 BHP Billiton의 본사와 호주의 4대 은행 중 두 개(호주 국책은행인 NAB와 ANZ)의 본사도 멜버른에 소재하고 있다(www.Wikipedia.com).

광역 멜버른에 속한 멜버논은 인구 약 79,000명 정도를 가진 작은 도시이지만 독립된 시 행정구역을 갖고 있다. 멜버논은 멜버른의 도심에서 약 2 km 정도 서북쪽에 위치하고 있고, 멜버논을 태평양 바다와 연결하고, 이 지역의 역사를 품고 있는 야라(Yarra)강 주변에 위치하고 있다. 멜버논시는 5개의 동(Ward)을 나뉘어져 있는데, 가장 중심이

되는 곳은 Footscray(푸츠크레이)이다. 2013년 기준으로 멜버논에는 323명(0.5%)의 원주민이 살고 있고, 전체 인구의 40%가 호주 이외의 국가에서 태어난 사람들이며, 또 전체의 43%가 영어 외의 언어를 주로 사용하는 것으로 파악되었다. 이곳은 실업률이 높고 사회적 약자의 비율이 높은 낙후된 지역이다. 실업률의 경우 멜버른 시가 6%이고 호주 전체가 5.7%인데 비해 멜버논은 7.5%에 달하는 것으로 확인된다.

(2) 멜버논의 역사

멜버논 지역에는 4만년 전부터 호주 원주민 쿠린족(Kulin nation)의 위무롱(Woimurrung) 부족과 분우롱(Boonwurrung) 부족이 살았다고 한다(www.Wikipedia.com). 지명인 “Maribyrnong”은 원주민의 ‘Mirring-gnay-bir-nong’이란 지명에서 온 지명으로, “반지꼬리 쥐소리가 들린다”라는 의미이다. 멜버논을 최초로 탐험한 유럽인은 1803년 2월에 이곳을 방문한 뉴 사우스웨일즈의 측량가 Charles Grimes였다. 멜버논은 1839년 이웃 도시인 윌리엄스타운이나 지롱(Geelong) 등지와 나룻배로 연결되었다. 푸츠크레이는 19세기에 영국의 식민도시로 발전하기 시작하여 20세기에는 공업의 중심지로 발전하였으나 지금은 행정 및 상업 도시로 부각되었다. 멜버논은 일찍부터 원주민들의 정착하고 있었으나 유럽인들이 점령하여 19세기 중반이후 부터 전투에 사용할 군마(軍馬)를 기르거나 군사용 폭약을 제조하는 곳 등으로 활용되었다. 2차 세계대전 중에는 이곳에서 폭약을 제조하는 등 군수산업이 활발하였는데, 한 때 약 5000명의 여성 근로자들이 군수공장에서 일하기도 하였다(www.Wikipedia.com).

1940년대까지 푸츠크레이 지역 인구의 대부분은 호주, 혹은 영국 출신이었다. 그러나 2차 대전 후 1966년까지 난민과 이주자들이 대거 몰려오면서 전체 인구의 3분의 1이 이탈리아, 그리스, 폴란드, 유고, 독일 출신들로 채워졌다. 1980년도에는

인도차이나, 중동, 중남미 등에서 오는 이민자와 난민들의 정착지가 되었으나, 최근에는 아프리카와 유고에서 오는 이민자들이 주로 정착하는 곳이 되었다.

푸츠크레이지구는 멜버른 강에 인접한 공업지구로 환경적으로 심각하게 오염된 곳이었다(City of Footscray, 1959 참조). 그러나 2차 세계 대전이 끝나고 1960년대 및 70년대에 제조업 경제가 쇠퇴하자 강 주변에 입지한 기업들이 조업을 중단하거나 폐쇄된 것이 오늘날에는 오히려 새로운 개발을 위한 기회를 제공하는 결과가 되었다. 대도시 멜버른의 도심 바로 인근의 수변에 양호한 주거공간, 여가공간을 조성하여 주변지역의 활성화를 유도할 수 있는 지역이 된 것이다.

(3) 멜버른의 창조도시사업

멜버른의 창조도시사업은 크게 네 가지로 구분될 수 있다. 첫째는 교외에 과거 군수산업지역, 혹은 공업지구를 재개발하여 주택단지를 조성하는 사업이고, 둘째는 도심지역을 재정비하여 보다 수준 높은 주거, 상업, 문화예술산업지구를 조성하는 것이며, 셋째는 100년 전쯤에 설립된 빅토리아 대학(Victoria University)이 시 정부와 협력하여 창조산업을 육성하는 것이며, 넷째는 푸츠크레이 커뮤니티 예술센터(Footscray Community Arts Centre, FCAC)의 활동이다(Kahn, 2010).

멜버른에서는 일찍부터 군수산업이 발달하여 여러 가지 공업활동이 활성화되어 있었다(City of Footscray, 1959 참조). 1870년대부터 이곳에서 군수용 무기를 생산하기 시작하였는데, 1988년 빅토리아 주정부가 민간을 지원하여 무기공장을 설립하도록 지원하면서, Colonial Ammunition Factory라는 공장이 푸츠크레이에 설립되어 호주 최초로 탄약과 기타 무기가 생산되기 시작하였다(<https://melbournecircle.net/2014/12/06>). 그 후 제1차 세계 대전에 임박해서 1910년 경에는 정부가 직접 나서서 Explosives Factory Maribyrnong,

Munitions Supply Lab Maribyrnong 등과 같은 군수기업을 설립하여 멜버른에서 실탄, 폭탄, 지뢰, 기타 폭발성 화학물질 등을 제조하였다. 2차 대전 당시 한 때 이곳에는 약 22,000명이 군수산업에 종사할 정도로 대규모 생산공장이 있었다(Whinnett, 2015).

그러나 1980년대를 거치면서 그러한 군수공장들은 모두 문을 닫았거나 타 지역으로 이전하였다. 멜버른시는 지난 20여 년 동안 유휴지로 남겨진 군수산업용지에 주택단지를 조성하는 사업을 추진하였다. 군수산업용지로 사용되던 부지 중 강가에 위치하여 경관이 양호하고 각종 오염물질에 의한 토양오염이 덜 심각한 지역은 이미 고급 주택단지로 조성되었다. 멜버른의 중심에서 그리 멀리 떨어져 있지 않으면서도 경관이 양호한 지역들은 멜버른 중심가에서 비싼 땅값을 감당하지 못하는 중산층들에게 인기가 있어서 중·고급 주택단지로 쉽게 분양되었다(Kahn, 2010).

그러나 토양오염이 심하고 수변으로부터 멀리 떨어져 있으며, 양호한 경관을 갖지 못한 군수산업요지는 아직도 방치된 상태이다. 멜버른 커뮤니티센터가 있는 부지는 과거 Explosives Factory Maribyrnong이 가동되던 장소였으나 지금은 버려진 창고와 공터로 남아있다. 이곳에서는 1994년까지 무기가 생산되고 있었으나, 그 후 상당 수의 건물들이 철거되었고, 그 일부는 아직도 남아있다. 철거된 부지의 경우에도 각종 화학물질에 의한 토양오염으로 인해 토지를 사용하지 못하고 있다. 현재 호주 국방부 소유로 되어있는 이 부지는 멜버른시가 양도받아 주택용지 등으로 활용하고자 한다. 그러나 오염된 토양을 정화하는데 약 1억 달러 정도의 예산이 요구되는 바, 국방부가 이를 감당할 수 없어서 아직도 미개발 상태로 남아 있다(Whinnett 2015, 참조).

멜버른시는 창조도시정책의 일환으로 도시를 재정비하고 있다. 그러한 사업 가운데 이미 완료한 사업으로 푸츠크레이 기차역과 그 주변을 정비

하는 사업, 푸츠크레이 상가를 재정비하는 사업 등이 있는가 하면, 베트남에서 이민 온 사람들을 위해 베트남촌, 즉 “Little Saigon”이라는 지구를 정비, 활성화하는 사업이 있다(Kahn, 2010). 앞에서 언급하였다시피, 멜버른에는 유럽과 아프리카는 물론 중국과 베트남 등에서 이민 온 사람들이 많이 거주하고 있다. 그래서 베트남촌 건설사업을 실시하고 있는 바, 거리에 조경수를 식재하고 환영 아치와 광장을 새로이 조성하는가 하면, 주차 공간 및 상가를 위한 공간을 마련하고 있다.

멜버른시가 위와 같이 도시 기반시설을 정비하는 것 외에도 대학과 연계해서 창조도시사업을 추진하고 있다. 멜버른에는 약 100년 전부터 빅토리아(Victoria)대학이 있었다. 그러나 이 대학은 지역 사회와 별다른 연계가 없이 운영되었다(Kerry O'Neil, 2016년 8월 24일 면담). 이 대학은 현재 1500 명의 교직원과 약 2만 명의 학생이 있지만 그들 대부분은 타 지역에서 출퇴근, 혹은 통학을 하고 있다. 그리고 학생들이 졸업을 하면 대부분은 취업을 위해 외지로 떠나곤 했다. 사실 대학은 이 지역에서 있으나 마나 한 존재였다.

그런데 2001년 멜버른 시의회에서 빅토리아 대학이 멜버른의 발전을 위해 많은 것을 할 수 있다는 주장이 제시되었다. 시의회는 멜버른시가 빅토리아 대학과 공동으로 상생할 수 있는 사업을 추진하자고 제의하였고, 이 제의가 대학에서도 흔쾌히 받아들여져 상호 발전을 위해 창조도시 사업을 주축으로 한 여러 가지 사업을 기획, 추진하고 있다. 양 기관은 상호 협약을 맺고 공동으로 2015년부터 10년간 “Footscray University Town(FUT)”이란 사업을 실시하기로 한 것이다(Victoria University and Maribyrnong City Council, 2015). FUT사업은 9개의 목표와 90개의 액션플랜을 명시하고 있는 바, 그 중 하나는 대학이 시가지내에 “Metro West”라고 하는 새로운 캠퍼스를 조성하는 것이다. 푸츠크레이 기차역과 기존의 대학 캠퍼스 사이에 대형 쇼핑몰이 있었는데, 공실률이 높아서

건물을 리모델링하고 대학 캠퍼스로 전용한 것이다.

Metro West는 학생들이 현지에서 취업할 수 있는 기회를 제공하기 위해 취업알선센터를 운영하고, 창업보육 공간을 조성하는가 하면, 학생들이 지역 주민들에게 대학을 홍보할 수 있는 홍보부스를 운영하고 있다(Kerry O'Neil, 2016년 8월 24일 면담). 시의회는 또한 기존의 대학 캠퍼스에 창조산업을 육성하기 위한 창업보육사업을 기획하고 있다(Katy McMahan, 2016년 8월 24일 면담). 주 정부의 예산을 획득하여 빅토리아 대학의 기존 캠퍼스에 창업 아이디어를 가진 학생들이나 지역 주민들이 창업을 할 수 있도록 보육사업을 한다는 것이다. 대학과 시는 또한 보다 많은 교직원과 대학생들이 외지에서 통근이나 통학을 하지 않고 지역 내에서 거주할 수 있도록 기숙사를 건립하는 등 편의를 제공하고 있다. 대학은 수영장, 체육시설 등과 같은 대학의 시설물을 지역 주민들에게도 공개하는 등 지역주민들에게 접근하고 있다.

멜버른시의 창조도시사업에서 중요한 몫을 차지하는 것이 FCAC를 통한 지역사회 예술활동 육성이다(Morgan Brady, 2016년 8월 23일 면담). 호주의 지역사회 예술문화활동은 지역사회의 독지가로부터는 기부금을, 연방이나 주 정부로부터는 예산을 지원 받아서 운영하고 있다. 호주에서는 전문 직업적인 예술가가 아닌 지역사회의 예술가들의 활동도 중요하게 취급하고 있다. FCAC가 독특한 것은 그의 철학에 있다. FCAC는 예술활동의 수월성만을 목표로 하지 않는다. FCAC는 결과보다도 과정을 중시한다. FCAC는 예술활동에의 “참여,” 그리고 “평등” 등과 같은 개념을 중시하며, 예술활동 과정 자체가 심미적이고 아름다워야 하고 누구에게나 공평하여 신체적, 경제적, 문화적, 언어적, 예술적으로 소외되는 계층이 없어야 한다는 것이다. FCAC는 지역사회 예술활동을 통해 지역사회의 부조리한 측면을 개선하여 정의 사회를 구현하고자 하는 점이 특별하다. 이는 이

민자가 많은 멜버른지역의 특색을 예술활동의 지원과 육성과정에 잘 반영하고 있는 것으로 평가된다.

FCAC는 다양한 민족들로 구성된 지역주민들을 대상으로 다양한 문화예술활동을 전개하고 있다(Morgan Brady, 2016년 8월 23일 면담). 공연, 회화, 조각 등과 같은 전통적인 순수 문화예술활동은 물론, 자수, 뜨개질 등과 같은 전통 문화활동도 전개하고 있고, 각종 예술교육을 실시하는 한편, 외부로부터 강연회, 연주회 등을 유치하고 있다. 이 센터는 또한 외국의 문화예술단체와 교류를 통해 지역 문화예술활동의 국제화를 유도하고 있고, 문화예술 분야의 기업을 육성하기 위해 벤처기업 창업을 위한 공간을 제공하고 있다. FCAC는 전문 예술인을 양성하여 보다 큰 무대로 진출시키고, 직업적으로 정착하지 못한 기성 예술가들에게 활동공간과 일거리를 제공하여 멜버른의 창조산업의 발전에도 기여하고 있다.

(4) 멜버른의 창조도시사업 추진결과

멜버른은 현재에도 심각한 변화과정 속에 있다. 주거지역의 부동산은 인기가 좋고 가격이 상승하여 젠트리피케이션이 일어나고 있다. 수천 명의 근로자를 보유하고 있던 제조업 활동의 쇠퇴와 연방정부의 군수기업체의 이전으로 발생한 공터가 대규모 도시개발이 가능한 사업의 대상지로 이미 이용되었거나 앞으로 개발가능한 부지로 부상하고 있다. 멜버른의 인구가 1990년대에 일시적으로 인구가 감소하기도 하였다. 그래서 1991년에는 인구가 61,000명이었던 것이, 1996년에는 59,000명으로 줄었고, 1996년에는 63,000명으로 다소 늘어났다가 2011년에는 71,000으로 증가하였다. 이 기간 동안 이 지구에 주택개발이 활발히 이루어졌기 때문이다.

그동안 시가 추진한 주택개발사업 이외에도 멜버른은 다양한 창조도시 사업을 추진하고 있는 바, 빅토리아 대학이 지역사회에 뿌리내리게 함으

로써, 대학인들이 지역에 거주하게 하고 학생들이 졸업 후에도 그 지역에 정착할 수 있게 하는 사업을 추진하였다. 2015년부터 시작된 이러한 사업은 아직 가시적인 효과를 나타내지는 못하고 있지만 조만간 효과를 나타낼 것으로 전망된다. 또한 FCAC가 추진하는 사업을 통해서도 관습과 언어가 익숙하지 못한 이민자들에게 문화예술활동을 추구할 수 있는 기회와 공간을 제공하고 있다. FCAC는 또한 획일적인 사회, 백인 중심의 사회문화적 분위기를 다문화적 사회로 전환하고자하는 노력을 통해 문화예술활동의 수준을 제고하는 한편, 다양한 민족들이 지역에 정착할 수 있는 분위기를 조성하고 있다. 즉, FCAC는 문화예술활동을 통해 멜버른의 창조성을 고양하는데 크게 기여하고 있다.

4. 사례가 제공하는 논점

이상에서 분석한 멜버른의 창조도시사업 추진 과정은 몇 가지 논점을 제공한다. 그 첫째는 정책 추진 체계, 즉 거버넌스이고, 둘째는 “창조산업”이라할 때 산업의 어떤 부문에 초점을 두느냐하는 것이며, 셋째는 창조산업 정책의 성과, 즉, 창조산업정책의 추진결과로 나타난 효과에 관한 것이다.

1) 사업 추진 거버넌스

멜버른시와 캘빈 그로버지구에서 추진한 창조도시, 혹은 창조산업정책의 추진 주체는 무엇이고, 그들 간의 조직체계는 어떻게 되어 있는가 하는 것이다. 멜버른의 창조도시사업에는 연방정부, 주정부, 시정부 등 정부가 중요한 행위주체로 부각된다는 것이다. 연방정부는 사업을 추진할 수 있는 사업부지를 제공하는데 결정적인 역할을 하였다는 것이다. 묘하게 두 사업지구 모두가 과거

군사용지로 사용하던 땅을 재개발 한 경우로 군사용지를 제공하는데 연방정부가 중요한 역할을 했다는 것이다. 연방정부가 호주의 창조산업정책에 관한 기본 가이드라인을 제공하는 외에도 사업부지를 제공함으로써 사업을 지원하는 결과가 이루어진 것이다.

주정부는 사업계획을 수립하는데 중요한 역할을 하고 또 필요한 재원을 지원하는 역할을 한다. 시 정부는 FCAC의 문화예술활동을 지원하기 위해 건물 등 활동공간을 제공하였고, 연방정부와 주 정부는 FCAC가 조직체계를 유지하고 각종 프로그램을 추진하는 데 필요한 예산을 지원하였다. 멜버른시는 또한 리틀 사이공 등과 같은 사업을 하면서 도시기반시설을 정비하는 한편, 자체적으로 Festival City 등과 같은 프로그램을 운영하고 있다(VicUrban, 2010).

멜버른의 창조도시정책을 추진하는 주체로서 빼놓을 수 없는 것이 대학이다. 지역에서 10여 년간 존속해 온 빅토리아대학은 시 정부와 함께 창조도시사업의 추진과정에서 중요한 역할을 하고 있다. 멜버른은 또한 과거 군수산업용지를 재활용하여 주택건설 등 여러 사업을 추진하고 있다는 점이 특징적이다. 창조도시사업을 추진하는 주체로 비정부기관, 혹은 시민단체의 역할이 중요하다는 것을 알 수 있는데, 멜버른시의 FCAC가 문화예술활동을 활성화하고 공동체내의 유대를 강화하는데 결정적인 역할을 하고 있다. 멜버른은 시와 대학이 협약을 하고 양 기관이 함께할 수 있는 사업, 즉 FUT사업에 대한 마스트플랜을 갖고 사업을 추진하고 있다.

2) 창조도시, 창조산업의 개념과 영역

플로리다는 창조산업에 문화예술부문과 과학기술부문을 모두 포함시키고 있다. 그래서 그는 3T를 강조한다. 그리고 그가 제시한 창조도시의 서열에 노스 캐롤리나의 랄리-더럼(Raleigh-

Durham), 캘리포니아의 샌프란시스코 등과 같은 과학기술도시가 선점하고 있다. 그러나 랜드리는 문화예술부문에 치중하고 있고, 영국의 문화예술부가 선정한 창조산업도 그러한 맥락을 유지하고 있다. 즉, 두 사례의 창조산업은 공히 과학기술활동 보다는 문화예술활동, 그리고 서비스활동을 중시한다는 점에서 플로리다가 말하는 “Technology(기술)”는 중시되지 않고 있다. 이는 과학기술을 강조하는 우리 나라의 창조경제정책과 큰 차이가 있는 것으로 판단된다.

또 랜드리는 창조도시의 예로써 선발 공업국의 구 공업지역에서 신산업을 육성하는 예를 주로 제시하였는데, 그러한 측면에서 본 연구에서 사례로 제시한 멜버른시의 창조도시사업은 랜드리가 암시하는 창조도시의 개념에 잘 부합하는 것으로 판단된다. 멜버른은 과거 군수산업용지를 주택단지로 재개발하고, 이용밀도가 낮은 쇼핑몰을 보수하여 창조적인 활동을 활성화하기 위한 대학 캠퍼스(Metro West)로 사용하고 있다. 또 멜버른 FCAC의 경우 과거 자동차 부품공장으로 사용되던 건물을 개조하여 문화예술활동을 유치하거나 관련 사무실 용도로 활용하고 있는 점을 고려할 때, 역시 랜드리가 제시하는 창조도시의 사례와 공통점이 많은 것으로 사료된다.

3) 창조도시사업의 성과

멜버른의 창조도시사업은 긍정적인 성과를 나타내고 있는 것으로 판단된다. 멜버른은 강변에 산재한 군수산업용지를 효과적으로 개발하여 양호한 주거공간을 조성하였다. 시와 빅토리아대학은 상호 공동선을 이루기 위해 FUT사업을 기획하여 창조산업을 육성하는 한편, 대학의 기능을 보다 활성화하고 침체된 도심에 활력을 불어 넣게 될 것으로 전망된다. FUT사업은 아직 초기 단계이지만, 그와 별도로 멜버른시는 그 동안 푸츠크레이 역사(驛舍) 건설 및 주변지역 정화사업, 베

트남촌 조성사업, Festival City 사업 등을 통해 도시 기반 시설을 개선하고, 도시에 활력을 불어넣고 있다. 또한 FCAC는 예술단체이지만 지역의 다양한 문화 예술활동을 발굴, 활성화하는 과정에서 지역에 창조성을 불어넣고 경제를 활성화하는 한편, 보다 정의로운 사회로 변화하는데 기여하고 있다.

그러나 멜버른의 창조도시사업은 모두가 성공적인 것만은 아니다. 창조도시사업을 통해 지역 사회가 변화하고는 있지만 아직도 남은 문제가 많은데, 그 대표적인 문제는 젠트리피케이션이다 (Glow *et al.*, 2014; Waldner and Hefferan, 2015 참조). 성공적인 창조도시사업은 필연적으로 토지의 용도의 고도화, 혹은 고급화를 유도하는 측면이 있다. 즉, 과거에 쓸모가 적은 땅을 쓸모가 큰 땅으로 개발하다보니 토지의 가치가 증대하고, 그에 따라 토지이용에 대한 대가를 보다 많지 지불하지 않을 수 없게 된다. 결국 이를 부담할 수 있는 능력이 있는 사람만 그곳을 차지하게 되고 그렇지 못한 사람은 그곳을 떠나야하는 것이다. 양 사례지역에서 창조도시사업을 추진할수록 서민들의 입지가 좁아지는 문제를 지적하지 않을 수 없다.

5. 결론: 이론적, 정책적 시사점

이상에서 소개한 멜버른의 창조도시사업은 이론적으로 어떠한 시사점을 제공하는가? 호주의 경우, 창조산업은 바로 문화예술산업으로 해석된다. 호주의 창조산업은 연방과 지방을 막론하고 문화예술활동이 창조산업정책의 중심을 이루고 있고, 과학기술적인 측면, 즉 플로리다가 말하는 3T 중, 재능(Talent)을 키우기 위한 정책과 사업에 비해 지역사회의 관용성(Tolerance)을 확대하거나 기술(Technology)개발을 위한 정책이나 사업은 많지 않은 것으로 파악된다. 또한 본 연구에서 제

시한 사례에 국한해서 볼 때, 호주의 창조산업정책은 도시의 물적 환경을 개선하여 지역의 경관을 고급화 하고 경제를 활성화하는 수단으로 활용되고 있다는 점을 감안할 때, 랜드리의 창조도시 개념이 잘 부합되는 것으로 파악된다.

최근 우리나라의 창조경제정책은 창조경제가 포함하는 여러 분야 중 과학기술, 특히 문화예술 활동에 IT기술을 접목시킨 분야가 주목을 받고 있다. 여러 광역시에 설립한 창조경제혁신센터의 활동방향과 입주한 기업의 업무 분야를 보면 Hard-Science에 초점을 두고 있으며 과학기술에 관한 연구개발의 결과로 특정한 제품을 생산하는 활동이 주를 이루고 있다. 그러나 본 연구에서 사례로 선정한 멜버른의 창조도시전략은 우리나라의 현실과는 상당한 거리가 있는 것으로 해석된다. 따라서 “창조성”을 강조한다고는 하지만 지역에 따라 창조도시, 혹은 창조경제 정책의 방향은 다양하게 설정될 수 있는 것으로 사료된다.

그러면 본 연구로부터 도출되는 정책적 시사점은 무엇인가? 창조도시정책과 관련하여 첫째, 창조도시정책에 있어서 대학의 역할이 크고, 시 정부가 창조도시정책을 위해 대학을 적극적으로 활용한다는 것이다. 전공교육을 통해 인력을 양성하는 것이 대학의 기본적인 역할이라 한다면, 본 연구에서 선정한 사례 도시에서는 대학이 그 이상의 역할을 한다는 것이다. 멜버른의 경우 빅토리아 대학은 시정부와 협력하여 멜버른의 한 구역에 해당하는 푸츠크레이를 대학촌(University Town)으로 가꾸어 가고 있다. 우리나라에서도 도심 공동화 현상이 발생하고 있는 도시가 많은데, 그 문제를 해결하기 위해 대학을 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있다.

둘째, 멜버른이 “축제의 도시”라고 불릴만큼 연중 다양한 축제와 문화예술활동이 개최되고 있는데, 이를 위해 시 정부는 물론 다양한 지역내 단체들이 적극적으로 활동한다. 즉, 지역사회의 다양한 문화예술단체가 활성화되어 있기 때문에 시 정

부가 모든 것을 주도하지 않아도 된다는 것이다. 그 가운데 특히 FCAC와 같은 경우에는 지역사회 내 원주민, 이민자 등과 같이 소외된 계층의 문화 예술활동을 적극적으로 발굴하고 지원하여 사회 정의를 실현하는 한편, 문화예술에 대한 서민들의 욕구도 충족시켜주고 있다. 비정부기구(NGO)를 통해 지역의 창조도시정책을 추진할 수 있다면 정부의 자원을 그만큼 줄일 수 있다는 측면에서 우리에게 교훈이 된다.

참고문헌

- 고정민, 2009, 창조지구, 문화 생산의 전위, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 구양미, 2012, “서울디지털산업단지의 진화와 역동성: 클러스터 생애주기 분석을 중심으로,” 한국지역지리학회지 18(3), pp.283-297.
- 김태운, 2014, “창조경제 패러다임에서의 지방과학기술 정책의 발전방향: 대구·경북의 사례를 중심으로,” 한국경제지리학회 17(1), pp.45-68.
- 남기범, 2014, “서울 디지털 산업단지의 경로의존과 회복,” 국토지리학회지 48(3), pp.375-388.
- 박경현, 2014, “한국 창조산업의 불균등 성장과 지리적 분포 특성에 관한 연구,” 한국경제지리학회 17(3), pp.447-464.
- 신동호 외 8인, 2009, 축제로 만드는 창조도시, 서울: 한울출판사.
- 임상오 옮김, 2005, Charles Landry, *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. London: Routledge(2000), 창조도시, 서울: 해남.
- 임상오, 2008, “창조도시 진흥을 위한 창조산업 활성화 전략,” 국토연구 322호, pp.16-23.
- 임상오·신두섭·오남숙, 2013, “창조도시의 모범사례와 정책과제: 한국의 창조지역사업을 중심으로,” 문화경제연구 16(3), pp.61-81.
- 주성재, 2013, “산업클러스터, 창조경제를 위한 정책 수단으로의 가능성,” 한국경제지리학회 16(4), pp.551-566.
- 홍종열, 2014, 창조경제란 무엇인가, 서울: 커뮤니케이션북스.
- Brisbane City Council, 2013, Creative Brisbane, creative economy 2013-2022, retrieved from http://www.brisbane.qld.gov.au/sites/default/files/creative_
- City of Footscray, 1959, *Footscray's first 100 years: The story of great Australian city*, Footscray, Australia: City Of Footscray.
- Cunningham, S., 2015, “Your hot, then you are cold: Creative industries policy making in Australia,” in Lisa Anderson, Paul Ashton and Lisa Colley, eds., *Creative Business in Australia*, Sydney: UTS ePress, pp.159-175.
- DCMS, 1998, *Creative industries mapping document*, Department of Culture Media and Sports.
- DCMS, 2000, *Creative industries: Regional dimension*, Department of Culture Media and Sports.
- Dovey, K.; Woodcock, I. and Wood, S., 2009, “A test of character: Regulating place-identity in inner-city Melbourne,” *Urban studies* 46(12), 2595-2615.
- Florida, R., 2002, *The rise of the creative class: And how it's transforming work, Leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books
- Florida, R., 2007, *The flight of creative class*. New York: HarperCollins.
- Florida, R., 2008, *Who's your city: How the creative economy is making where to live*. New York: Basic Books.
- Glow, H.; Johanson, K. and Kershaw, A., 2014, “More yuppie stuff coming soon: gentrification, cultural policy, social inclusion and the arts,” *Continuum: Journal of media and cultural studies*, 28(4), 495-508.
- Hawkins, J., 2002, *The creative economy: How people make money from ideas*. Penguin Global.
- Khan, R., 2010, “Creating a profile: Reworking ‘community’ at Footscray Community Arts Centre,” *Local-global* 7, 134-48.
- Landry, C., 2000, *The creative city: A toolkit for urban innovators*. London: Routledge.
- Landry, C., and Bianchini, F., 1995, *The creative city: Demos*. Comedia.

- Landry, C. and Hyams, J., 2012, *The creative city index: Measuring the pulse of the city*. Comedia.
- Maribyrnong City Council. Art in public spaces strategy incorporating: Footscray public art plan.
- Maribyrnong City Council. Festival city policy 2014-2017.
- O'Hanlon, S. and Sharpe, S., 2009, "Becoming post-industrial: Victoria street, Fitzroy, c.1970 to Now," *Urban policy and research* 27(3), 289-300.
- O'Regan, T. and Ward, S., 2014, "Making screen production work at the margins: path-dependent development in Brisbane and the Gold Coast," *International journal of cultural studies* 20(2), 186-201.
- Overell, R., 2009, "Pink palace, policy and power: Home-making practices and and gentrification in Northcote," *Continuum* 23(5), 681-695.
- Scott, A. J., 1984, "Territorial reproduction and transformation in a local labor market: The animated film workers of Los Angeles," *Environment and planning D* 2, 277-307.
- Scott, A. J., 2002, "A new map of Hollywood: the Production and distribution of American motion pictures," *Regional studies* 36(9), 957-975.
- Victoria University and Maribyrnong City Council, 2015, Footscray University Town: Business framework and forward program to 2020.
- VicUrban, 2010, Maribyrnong shared vision. September.
- Whinnett, E., 2015, "Delay over disused Maribyrnong munitions factory site deal drags on six years," Herald Sun, November 26, retrieved from <http://www.heraldsun.com.au/news/victoria/delay-over-munitions-factory-site-deal-drags-on-for-six-years/news-story/e75db5bd215c26535023084a7860119f> on Sept 1, 2016.
- <https://melbournecircle.net>
- <http://www.maribyrnong.vic.gov.au>
- <https://www.vu.edu.au>
- <http://www.Wikipedia.com>
- 면담자
- Brady, Morgan. Footscray Community Arts Centre 직원, 2016년 8월 23일 면담.
- Cowden, Karen. 멜버른 Docklands 개발계획가, Docklands, 2016년 8월 24일 면담.
- Gibson, Mark. Monash University 교수, 2016년 8월 22일 면담.
- Glow, Hilary. Deakin University 교수, 2016년 8월 22일 면담.
- Johanson, Katya. Deakin University 교수, 2016년 8월 22일 면담.
- McMahon, Katy. Maribyrnong City Council, 담당공무원, 2016년 8월 24일 면담.
- O'Neil, Kerry. Victoria University, Footscray 대학타운 메니저, 2016년 8월 24일 면담.
- Kahn, Rimi. Melbourne University, School of Culture and Communication 연구원, 2016년 8월 23일 면담.
- 교신: 신동호, 34430, 대전광역시 대덕구 한남로 70, 한남대학교 도시부동산학과. 전화: 042-629-7857, 이메일: dhshin@hnu.kr
- Correspondence: Dong-Ho Shin, Dept. of Urban and Real Estate Studies, Hannam University, 70 Hannam-ro, Daedok-gu, Daejeon, 34430, Korea, Tel: 82-42-629-7857, E-mail: dhshin@hnu.kr
- 최초투고일 2016년 10월 30일
수정일 2016년 11월 16일
최종접수일 2016년 11월 22일