

문화예술을 통한 지역재생 사업에 있어 참여 주체 간의 역할에 관한 해외사례 연구*

- 네덜란드 NDSM 재생 사례를 중심으로 -

A Case Study on Cooperative Relationship between the Participations in Cultural Revitalization

- Focused on Netherlands' NDSM Revitalization -

임동선** · 김정빈***
Lim, Dong-Sun · Kim, Jung-Bin

Abstract

Throughout the deindustrialization, regional regeneration way of using culture and arts is increasing rather than the physical maintenance. Urban regeneration which is carried out by culture and arts presents in a various form and in a way that needs participation of artistic group, the network of them plays crucial role. In this context, the public tries to establish a strategy by attracting the group in a region or making their working space. However, most cases can be categorized that a network of an artistic group naturally led regional revitalization or the public tried to enforce the similar strategy. Both of them show shortcomings for example limits to institutional or financial backing of the public, pressure of development and possibility of maintaining the identity of the region. Thus, this study investigates the relationship between the participation of regional revitalization project which was conducted by both the public and artistic group and cultural industries from the beginning. In this way this study suggests a way of cooperation and having partnership between for both the public and non government organization to achieve effective regional revitalization.

키 워 드 · 지역 재생, 참여 주체, 협력 방식, NDSM, 문화 재생

Keywords · Regional Regeneration, Participation, Cooperation, NDSM, Cultural Regeneration

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

탈산업화를 거치면서 쇠퇴한 지역의 물리적인 정

비방식을 넘어 문화예술과 같은 콘텐츠를 활용한 지역 재생의 가치가 높아지고 있다. 이는 이용자들의 문화적 욕구 향상에 대한 대응과 더불어 지역 정체성 확보의 중요성이 높아짐에 따라 문화를 통한 지역 재생 전략이 부각되고 있기 때문이다(정희

* 2014 대한국토·도시계획학회 추계학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임.

** University of Seoul (First author: ddss324@gmail.com)

*** University of Seoul (Corresponding author: binkim@uos.ac.kr)

선, 김희순, 2011). 문화를 매개로 하는 도시재생은 대규모 복합문화예술시설 건립, 문화지구 조성, 창작 공간 지원, 문화클러스터 및 예술촌 형성, 공공 예술 사업 등 다양한 형태로 나타난다. 이러한 형태는 재생사업 구역의 토지를 기반으로 하는 토지 등 소유자 및 임차인 또는 조합 등이 참여하는 일반적인 지역 재생과 달리 문화예술을 실행하는 주체로서 예술가들의 참여가 요구된다(조명래, 2011).

이와 같은 맥락에서 공공에서도 지역 재생의 거점으로서 문화예술 네트워크가 지니는 파급력을 인식하고 예술가와 문화산업 주체의 직접적인 참여를 통한 지역 재생을 시도하고 있다. 즉, 상대적으로 임대료가 저렴한 낙후 지역에 예술가와 문화산업 집단이 작업 공간 및 문화 소비 공간을 형성하며 생겨난 창작네트워크의 파급효과가 쇠퇴한 지역을 활성화 하는 전략을 차용하여 직간접적인 제도를 마련하거나 사업을 진행하고 있다. 국내의 사례는 크게 자생적으로 형성된 예술가집단의 네트워크가 지역 활성화를 유도하거나, 이러한 방식을 공공이 차용하여 조성한 것으로 구분될 수 있다. 그러나 두 경우 모두에서 제도적·재정적 지원의 한계, 활성화지역에 대한 개발압력과 그에 따른 지역 정체성의 지속 여부 등과 같은 문제점들이 발생 해 오고 있다(박세훈 외, 2011).

본 연구는 문화를 통해 쇠퇴한 지역을 활성화하는데 있어 공공 주체와 문화예술 집단이 계획 수립 단계에서부터 함께 참여한 해외사례를 각 주체의 특성과 참여방식을 중심으로 분석한 것이다. 이를 통해 첫째, 문화예술을 통한 지역 활성화를 위해 참여 주체가 가져야 할 협력방식에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 문화예술을 수행하는 예술가집단의 네트워크를 활용한 지역 활성화에서의 공공의 역할을 제언하고 마지막으로 이러한 지역이 지속적인 지역 재생의 거점 역할을 할 수 있는 전략 수립 방향을 모색하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공공주체와 예술가집단의 네트워크가 함께 참여하여 지역 재생을 이루어 오고 있는 네덜란드 NDSM¹⁾ 재생 사업의 초기 단계를 분석 범위로 설정하였다. 사례 분석에 앞서 선행 연구에서 나타나는 문화예술 네트워크를 활용한 국내의 지역 재생 흐름과 공공주체와 문화예술 클러스터의 관계 유형을 검토하였다. 이를 통해 문화예술 실행 주체와 공공주체 간의 새로운 관계 정립의 필요성과 그에 대한 전략 수립의 필요성을 이끌어내었다.

NDSM 재생 사업은 1999년에 시작되어 최근까지도 진행되어온 장기 프로젝트로, 재생 전략 수립 초기 단계부터 공공주체와 문화예술집단이 협력하여 낙후된 지역에 문화예술지역으로서의 새로운 정체성을 구축한 사례이다. 네덜란드에서도 정부 기관과 민간 예술가집단이 협력하여 대규모 지역의 재생을 시도한 최초 사례 중 하나로, 프로젝트의 초기 단계에 참여한 주체를 중심으로 분석함으로써 사례에서 나타난 협력 방식과 전략에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

따라서 NDSM 재생 사업이 수립된 1999년부터 공공주체와 문화예술조직의 계약이 체결된 2003년까지 나타난 주체들을 대상으로 주체들의 특성과 사업 참여 방식을 분석하였다. 분석을 위해 박인석 외(2009)에서 사용된 분석을 틀을 참고하였다.²⁾ 먼저 주요 참여 주체를 소속에 따라 <정부부문>, <민간부문>, <정부-민간 협력부문>으로 구분하여, 각 주체의 기본적인 구조와 재생 사업을 통해 얻고자 하는 목표 및 그에 따른 방향 등을 분석하였다. 그 후 활동내용을 중심으로 크게 사업 수행 주체와 사업 지원 주체로 구분하고 각 주체가 사업에 참여한 방식을 세분화하였다.

NDSM 재생 사업에 대한 분석 자료는 2014년 2

월에 방문한 NDSM 현장 답사 자료와 NDSM 프로젝트의 민간 예술가집단 대표인 Eva de Klerk³⁾와의 인터뷰, 그리고 1999년과 2006년에 작성된 민간 참여 주체의 보고서 및 공공기관 측 프로젝트 담당 부서의 문헌을 토대로 하였다.

II. 선행연구 검토

문화예술을 매개로 하는 도시재생에 대한 국내 연구는 다양한 분야와 관점에서 진행되었다. 박세훈 외(2011)는 이와 관련된 최근 연구 동향에 대해 문화기능이 집적한 지역의 장소성과 창조성에 관한 연구, 창조도시와 전략에 대한 이론적·실증적 연구, 문화클러스터와 도시재생의 관계에 대한 연구로 구분하였다. 본 연구에서는 지역 재생의 관점에서 국내의 문화예술가와 공공주체의 관계를 분석하기 위해 문화클러스터와 창작예술촌⁴⁾을 분석한 연구를 중심으로 검토하였으며 그 내용은 <표1>과 같다.

표 1. 선행 연구 검토 목록

Table 1. Review list of precedent study

Study	Contents	Case
Park, S. et al. (2011)	Social network, Effect on community	Totatoga, Daein Art Market
Kim, H. Park, S. (2012)	Comparison of networking attributes	Mullae Art Village, Totatoga
Kim, H. (2012), (2013)	Analysis on areal attributes and creation network	Totatoga, Daein Art Market, Mullae Art Village
Lee, S. et al. (2013)	Network level and its factors	Mullae Art Village, Sindang Art Arcade
Chung, H. Kim, H. (2011)	Locational attributes and charge in community	Art spaces Gemcheon, Mullae and Seogyo

<표1>에서 나타나는 국내의 문화클러스터 및 예술창작촌에 관한 연구는 실제 사례를 통해 예술가들의 네트워크와 요인, 활동 등과 그로 인한 지역 재생의 효과를 분석하고 있다. 즉, 창작촌 예술가들의 내부에 형성된 네트워크 형태와 관계를 중심으로 분석한 것이다.

김홍주(2012)와 박세훈 외(2011), 이승훈 외(2013)는 예술촌 및 문화클러스터의 공간 형성에 있어 주체를 중심으로 유형을 구분하고 있으며, 그

표 2. 공간 형성의 주체를 기준으로 구분한 클러스터의 유형

Table 2. Types of cluster according to the place-making subject

연구 Study	유형 Types
김홍주 (2012) Kim, H.	• 공공형 public • 자생형 self-initiated • 복합형 combined
박세훈 외 (2011) Park, S. et al.	• 자생형 self-initiated • 민간주도형 nongovernment-led • 정책지원형 policy-based
이승훈 외 (2013) Lee, S. et al.	• 자생적 창작클러스터 self-initiated creation cluster • 계획적 창작클러스터 planned creation cluster

내용은 <표2>과 같다.

세 연구에서는 공통적으로 예술가들이 자발적으로 집적하여 형성된 지역에 대해서는 자생형 또는 자생적 창작클러스터로 구분하고 있으나, 공공이 특정 목적에 따라 형성하거나 지원한 지역에 대해서는 공공형, 정책지원형, 계획적 창작클러스터로 구분하고 있다. 그 외에 자생적으로 형성된 지역에 공공이 지원하는 방식은 복합형으로 구분하거나 공공이 아닌 민간 예술집단에 의해 형성된 지역은 민간주도형으로 구분하고 있다.

한편, 박세훈 외(2011)와 김홍주(2012)에서는 이러한 창작촌 및 클러스터 조성을 위해 공공주체가 시도한 제도와 사업에 대하여 분석하고 있는데, 그 내용을 정리하면 <표3>과 같다.

표 3. 공공이 문화예술공간을 마련함으로써 도시재생을 시도한 사례

Table 3. Urban Regenerations by providing spaces for culture and art led by the public

시 기 Year	명 칭 Title	주 체 Subject	내 용 Contents
1998년	미술창작스튜디오 확충 기본계획 Master plan for expansion of art-creating studio	문화관광부 Ministry of Culture and Tourism	유휴공간인 폐교를 활용하여 창작스튜디오, 복합문화공간 조성 지원 Support for making closed school into art-creating studio, cultural complex
1999년	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 Special Act for the promotion of closed school	교육인적자원부 Ministry of Education and Human Resources Development	
2008년	문전성시 프로젝트 Munhwasijang project	문화체육관광부 Ministry of Culture, Sports and Tourism	문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업 Pilot project for revitalizing traditional market through culture
2008년	지역근대산업유산을 활용한 문화예술창작벨트 조성 사업 Culture & art creating belt project by utilizing local industrial heritage	문화체육관광부 Ministry of Culture, Sports and Tourism	산업유산을 활용한 문화공간 조성 Creating cultural space by utilizing industrial heritage
2009년	마을미술프로젝트 Village art project	문화체육관광부 Ministry of Culture, Sports and Tourism	작가 육성 및 대규모 미술마을 조성 Incubating artists and creating art-village
2009년	인천아트플랫폼 사업 Incheon Art Platform project	인천광역시 Incheon Metropolitan City	근대건축물의 리모델링을 통한 복합예술공간 조성 Creating art complex by remodeling modern buildings
2009년	서울시 창작공간 조성 사업 Seoul Creation space project	서울특별시 Seoul Metropolitan City	지역거점형 예술창작지원 공간 마련 creating art-creation supporting space as a local strategic point
2010년	원도심 창작공간 또따또가 조성 운영지원 사업 Totatoga Project	부산광역시 Busan Metropolitan City	원도심 활성화를 위한 예술가 작업 공간 조성 지원 Creating spaces for artist to revitalize old downtown

출처: 박세훈 외(2011), 김홍주(2012)를 종합하여 작성 tabulate from Park, S et al.(2011) and Kim, H.(2012)

초기에는 중앙 정부를 중심으로 유휴공간을 활용한 예술가들의 작업 공간 조성을 위해 간접적인 정책들이 시도되었으나, 이후에는 쇠퇴한 지역 내에 작업 공간을 마련할 수 있도록 직접적인 사업의 형태로 나타나고 있다. 또한 그러한 사업의 주체로서 지자체의 참여가 늘어나고 있다.

이상에서 검토된 선행연구는 예술촌 및 문화클러스터 조성 사례에서 나타난 내부 조직의 네트워크 분석을 통해 지역 재생에서의 창조적 네트워크의 역할과 중요성을 시사하고 있다. 또한 이러한 클러

스터의 형성에 있어 조직 네트워크와 공공주체의 관계를 유형화하고 있다. 그러나 아직까지는 국내의 분석 사례가 적으며, 두 주체가 주도적으로 함께 클러스터를 형성하기보다는 자생적으로 조성된 지역에 공공이 협력을 시도하거나, 공공의 주도적인 프로그램을 통해 입주 예술가들을 모집하는 방식이 대부분이다. 이에 본 연구는 문화예술가들의 내부 조직 네트워크가 아닌, 예술가들과 공공기관을 비롯한 관련 주체의 참여 방식과 관계를 중심으로 사례를 분석함으로써 국내에서 시도되지 않았던 새로운

형태의 유형을 제시하였다. 또한 그러한 유형이 지역 재생의 거점으로서 작용하기 위한 전략 수립 방향을 도출하였다.

III. NDSM 재생 사업 사례⁵⁾

1. 시대적 흐름 및 배경

네덜란드 암스테르담을 동서로 흐르는 IJ강의 북부지역(Amsterdam-Noord)은 1950년대 유럽 최대 규모의 조선 산업이 입지했던 지역이다. 그러나 1980년대 유럽의 제조업 및 2차 산업이 쇠퇴하면서 조선 산업을 기반으로 했던 북부지역이 전체적으로 쇠퇴하였고, 이곳의 지역 개발과 관련하여 산업지역으로서 재개발을 주장한 자유당(VVD)과 주거지역으로의 탈바꿈을 주장한 노동당(PvdA)의 대립으로 인해 오랫동안 정치적 교착지로서 개발이 이루어지지 못하였다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).

네덜란드의 Bestemmings plan⁶⁾에 따르면 북부 지역은 경제개발지역으로 토지이용계획이 수립되어 있었다. 1990년대 초반, 지정 용도에 따라 이 지역에 대한 민관합동방식의 대규모 오피스지구 개발 계획이 수립되었으나 사업 자금 조달과 실현 가능성 및 개발 지역의 입지적 효율성과 관련하여 문제가 제기되면서 개발이 무산되었다⁷⁾. 이에 시 정부와 지방정부는 침체된 지역을 활성화하기 위한 새로운 방안을 모색하게 되었다.



그림 1. 1968년의 NDSM과 현재의 NDSM
Fig 1. NDSM in 1968 and current NDSM

출처: www.ndsm-werfmuseum.nl, www.ndsm.nl

한편, 1980년대 이후 암스테르담의 소비중심의 문화에 대한 반성⁸⁾과 더불어 도심의 빈 건물을 불법으로 점거하는 스쿼팅(squatting)⁹⁾을 통해 문화생산을 중심으로 하는 하위문화(subculture)가 다시 대두되면서 문화예술의 생산적 측면의 중요성이 강조되었다. 이에 따라 암스테르담이 문화예술 생산 도시를 지향하고 이를 성취하기 위해 하위문화를 생산·육성하기 위한 공간을 보호하고 장려해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이러한 요구에 따라 시 정부 및 각 지자체는 지역 내에서 하위문화를 생산·육성하고, 이것이 지속적인 문화예술의 생산·소비 흐름으로 이어질 수 있는 방안을 수립하고자 하였다.

당시 NDSM 지역은 1984년 NDSM 조선 회사의 부도 후 산업 시설과 오염 물질만 남은 채 방치되어 있었다. 이후 1991년과 1993년에 걸쳐 Aarding과 Vervaco와 같은 다른 조선 회사들에게 매입되어 중소기업의 회사들에게 일부 공간이 임대되었다. NDSM 조선소 시설은 국가지정 산업유산시설로 등록되어 있어 건물의 주요 개보수가 허락되지 않음에 따라, 지역 대부분이 산업 구조물들과 오염물질로 방치되어 있었고 불법 도박, 매춘 등 범죄와 함께 불법 점거(squatting)가 성행하며 'No go area'라는 이미지를 가지고 있었다.

암스테르담 북부지역의 지방정부는 이처럼 IJ강 북부지역에 대한 대규모 경제 개발이 불가능한 점, 암스테르담 전반에 걸친 문화예술 공간에 대한 높은 수요와 같은 상황과 맞물려 있었다. 이에 지방정부는 경제개발 지역으로 지정되어 있는 IJ강 북쪽 지역 중 예외적인 계획 수립이 가능한 NDSM 지역¹⁰⁾을 대상으로 일시적인(temporary) 기간 동안 문화예술을 통한 새로운 방식의 지역 활성화를 시도하고자 하였다¹¹⁾. 따라서 지방정부는 1996년 NDSM 동쪽 지역을 조선회사로부터 매입하고 북부 지역 전체를 문화지구로 활성화하기 위한 기폭제로

서 NDSM 지역의 재생 계획을 추진하였다.

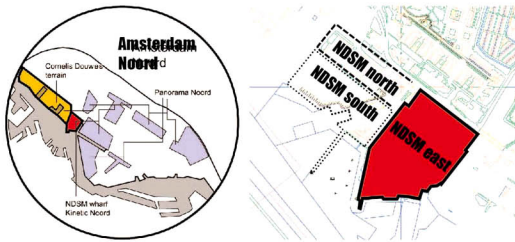


그림 2. NDSM 지역의 위치 및 사업구역

Fig 2. Location and project boundary of NDSM

출처: City Administration Amsterdam Noord(2003)

2. NDSM 재생 사업 개요

1999년 암스테르담 북부 지역의 지방정부(Stadsdeel Amsterdam Noord, SDAN)는 NDSM 지역을 대상으로 하는 공모전을 개최하였다. 이 공모전은 NDSM 재생 사업에 대한 아이디어뿐만 아니라 이를 실행할 주체를 함께 공모하는 것이었다. 이에 스쿼팅을 기반으로 하는 예술가 네트워크 조직인 Stichting Kinetisch Noord(Kinetic North Foundation, KN)는 NDSM 지역을 다양한 문화예술 분야를 육성할 수 있는 커뮤니티 지역으로 개발할 것을 제안하였다. 지방정부 SDAN은 예술가조직 KN의 계획안을 당선시켰고,¹²⁾ 이후 계획안에 대한 타당성 계획과 운영계획 수립을 요구하였다. 이에 KN은 공공과 외부전문가와 함께 단계별 개발계획과 비용 및 타당성 계획, 프로그램 운영계획을 수립하였고, 당시 첫 실행된 Broedplaatsenbeleids(Breeding Place Policy, BPP) 제도를 비롯한 정부 부문의 지원금과 자체 재원을 통해 2002년부터 NDSM 지역 개발에 착수하였다.

지방정부 SDAN은 IJ강 북부 지역의 전체적인 개발 수립을 위한 초석을 마련하기 위해 5년간의 임대기간을 목적으로 공모전에 당선된 예술가조직 KN과의 계약을 체결하고자 하였다. 그러나 KN이

자체적으로 진행한 타당성계획과 운영계획에서 NDSM 지역의 개발과 초기 운영 정착에 있어 10년이 소요된다는 결과를 수용하고, 2003년 예술가조직 KN과의 10년 장기 임대 계약을 체결하였다.

현재 NDSM은 다양한 분야의 비영리 예술가와 단체들을 육성하는 '문화예술 인큐베이터(Breeding Place)'로서 작용하고 있으며, 2006년 대중에게 공개되면서 문화예술 소비 공간의 역할도 하고 있다. 또한 NDSM의 인접지역으로 문화산업과 관련된 대규모 기업들과 중소규모의 창조적 기업들, 암스테르담의 주요 문화예술시설이 입지하면서 IJ강 북부지역 전체가 암스테르담의 대표적인 문화예술 생산 및 소비 지역으로 자리매김하고 있다.

IV. 소속부문별 주요 참여 주체

1. 정부부문

1) 암스테르담 북부지역 지방정부

(Stadsdeel Amsterdam Noord, SDAN)

암스테르담 시의 북부지역을 총괄하는 지방자치단체로서 자체 지역 의회와 의장 및 시의원을 지니고 있어 도시개발을 포함한 다양한 분야에서 자치권을 지니고 있다. IJ강 북부 지역이 새로운 문화 지역으로 개발될 수 있는 첫 단계로서 NDSM 지역이 가지고 있는 가능성을 발견하고, 기존의 공급위주의 정부주도 계획 수립 방식에서 벗어나 창의적인 지역 재생 방안 공모를 시도함으로써 NDSM 재생 사업의 발판을 마련하였다.

1996년 NDSM 지역의 2/3를 매입한 지방정부 SDAN은 이 지역을 문화예술을 매개로 하는 지역 활성화의 가능성을 실현하고, 향후 북부 지역 전체 개발에 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있는 사례로서 작용할 수 있는 지역으로 개발하고자 하였다.

또한 지역의 기존 시설들을 존치하면서 문화적 과급력을 가진 산업을 육성하고 이러한 계획을 수립하고 운영하는 데 있어 실질적인 역할을 할 주체를 모색하였다.

이에 1999년 지방정부 SDAN은 (1)쇠퇴한 지역에 대한 대안적인 이용방안 제시 (2)향후 지역 전체 개발의 중심지역 역할을 위한 문화예술 산업 유치 (3)건물 및 구조물, 외부 공간 등 NDSM 지역이 불법으로 점유되지 않도록 보호하는 것을 목표로, 문화를 기반으로 하는 중소규모 기업과 단체를 대상으로 재생 방안을 공모하였다(City Administration Amsterdam Noord, 2003). 약 30개의 조직이 공모에 지원하였으나 NDSM 지역을 예술가 커뮤니티를 위한 곳으로 계획하고 각 프로그램에 대한 구체적인 실행방안을 제안한 Kinetisch Noord를 당선시켰다.

NDSM 지역의 본격적인 개발에 있어, 지방정부 SDAN은 토지와 건물의 소유주로서 오염된 지역의 정화와 낙후된 기본 시설 정비에 자체적인 지방정부의 재원을 투자하였다.¹³⁾ SDAN은 창고와 공공공간의 보수, 건물의 임대와 도시계획과 관련된 법적인 개발 계획, 산업 폐기 지역에 관한 토지환경 허가를 중점적으로 담당하였다. 또한 이러한 직접적인 사업 시행과 더불어 NDSM 지역을 포함하는 북부 지역 전체에 대한 재생 방안 수립을 진행 하였다.

2) Panorama Noord

암스테르담 북부지역 지방정부의 주택·사무국(Office for housing & work) 산하의 부서이자 비전의 명칭으로, Panorama Noord는 암스테르담 북부지역의 미래를 위한 새로운 비전을 구상하는 Noordwaarts(Towards the North) 과정의 일부분이다. Panorama Noord 부서는 20명 내외로 조직된 특별 부서로서, 지역 안팎의 전문가와 단체들이

연구에 참여하였다. 2002년 부서의 창설과 함께 2030년까지의 동명의 장기계획을 수립, 암스테르담 북부 지역 전체에 대한 선언적인 계획과 장기적인 투자계획을 포함하고 있다(City Administration Amsterdam Noord, 2003). 이 계획에서 변화(transformation)를 위한 6개의 '재생 지역'을 지정하고 있는데, NDSM 지역은 이 중 IJ강 북쪽 연안 지역에 속한다.¹⁴⁾ Panorama Noord 부서는 IJ강 북부지역의 미래 개발을 담당하는 부서로서 지방정부인 SDAN이 기획한 NDSM 지역에 대한 공모전을 실질적으로 조직하고 재생 사업에 대한 지침을 작성하였다. 따라서 Panorama Noord 비전 수립 당시부터 NDSM 지역의 재생 사업 전략이 고려되었으며, NDSM 재생 사업의 지침에도 Panorama Noord 비전을 반영함으로써 재생 사업이 상위계획의 성격 및 방향에 부합하도록 하였다¹⁵⁾.

3) Broedplaatsen 기금과 암스테르담 시 정부

Broedplaatsenbeleids(Breeding Place Policy, BPP)는 1999년 암스테르담 시 정부가 수립한 하위 문화 산업 육성 공간 지원 정책으로, 이를 담당하는 부서는 시 정부 산하의 Bureau Broedplaatsen(the Bureau of Breeding Places, BB)이며 Broedplaatsen Fonds(Breeding Places Fund)의 기금을 통해 지원된다. 암스테르담 시정부 소속 도시·주택 서비스(Urban Housing Service)부서 내의 사업관리부(Project Management Bureau)에 의해 설립되었으며, 기금은 도시·주택 서비스부서에 근간을 둔다. 그 외에 공간계획부서(Spatial Planning Office), 공공복지부서(Common Welfare Office)가 참여하고 있으며, 예술가를 위한 주택 및 작업 공간 조직(Society for Housing and Working spaces for Artists, SWWK), 토지소유주 조직, 주택개발회사, 민간개발회사, 컨설팅회사 및 자문위가

참여하고 있다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).

1990년대 대규모 재개발에 의해 하위문화 산업이 사라져 감에 따라 ‘IJ 산업 건물 길드(Gilde van Werkgebouwen aan het IJ)¹⁶⁾’는 이러한 현상에 대한 사회적 부작용과 하위문화 산업의 보호·육성 방안에 대하여 암스테르담 시 정부에 청원하였다. BPP 정책은 이러한 필요성에 대한 암스테르담 시의 정책적 대응으로 1999년 수립되어 2000년부터 시행되고 있다. BPP 정책은 ‘No culture without subculture’라는 슬로건과 함께 비영리적인 문화적 기업들을 육성하기 위한 하위문화 산업의 인프라를 구축하는 정책으로, 이러한 인프라가 암스테르담 도시 내에서 지속 가능한 형태를 유지하는 것을 목적으로 한다. BPP 정책의 도입은 비주류 문화이자 ‘사회의 무질서함(the dirt and disorder)’으로 여겨지던 하위문화 산업이 시장으로부터의 보호가 필요한 문화 육성을 발판으로 인식되었음을 보여준다(Porter and Shaw, 2009).

BPP 정책은 예술가들의 작업 공간 또는 레지던시 기능을 제공하는 건물의 소유주에게 임대료를 보조하는 정책으로, 물리적인 개보수나 공간을 조성하는 데에는 지원하지 않는다. 이러한 BPP 정책의 첫 번째 지원 프로젝트는 NDSM 재생 사업으로, Broedplaatsen Fonds는 임대료를 지원하는 대신 NDSM 지역의 기본 시설 정비와 건물의 개보수에 소요되는 비용을 보조하였다.

2. 민간부문 - Stichting Kinetisch Nood (Kinetic North Foundation, KN)

지방정부 SDAN이 기획한 공모에 참가하기 위한 실무조직으로, NDSM 지역의 전체 세입자들로 구성되어 있다. NDSM 지역 내 프로그램을 기획하고

공간을 운영하는 실질적 운영 주체로, 오랜 스쿼팅을 배경으로 한 예술가 네트워크를 중심으로 일부 비예술가들을 포함하고 있다. NDSM 지역 활용방안에 대한 공모전이 개최되자 이 지역에 대한 스쿼팅 계획을 가지고 있었던 ‘IJ 산업 건물 길드’ 소속 예술가들 일부는 NDSM 지역에 스쿼팅 중이던 기존 예술가들 몇몇과 함께 1999년 Kinetisch Noord를 조직하였다. 공모전에 당선된 뒤 2000년에 Stichting Kinetisch Noord로 정식 재단을 설립하여 NDSM 지역에 대한 본격적인 개발에 착수하였

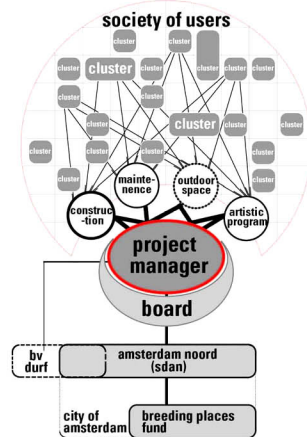


그림 3. Kinetisch Noord의 상호작용

Fig 3. Interaction of Kinetisch Noord

출처: City Administration Amsterdam Noord, 2003 재구성

다.

예술가조직 Kinetisch Noord는 약 120명의 세입자를 포함하고 있으며 모든 공간 사용자는 ‘세입자 사회(the Vereniging van Werfgebruikers, association of users yard)’의 일원이다. 모든 입주자들은 비슷한 영역의 다른 입주자들과 함께 클러스터를 형성하고 있으며 재정, 건설 및 유지관리, 예술프로그램, 오픈스페이스로 4개의 클러스터 대표가 있다. 또한 고위 전문가로 구성된 이사회와 세입자들과 이사회의 중간 역할을 하는 7인의 프로젝트 매니저(artistic and concept coordinator, business coordinator, artistic project leader,

external program manager, maintenance coordinator, office coordinator, construction coordinator)로 이루어져있다(City Administration Amsterdam Noord, 2003). 프로젝트 매니저는 내부로는 새로운 세입자를 선정하고 예술 프로그램을 조직 및 운영하는 등에 있어 전체 세입자들과 함께 의견을 조율하며, 외부로는 지방정부 SDAN, Broedplaatsen Fonds 등 재정적, 제도적 파트너들과 협력하는 역할을 한다(그림 3 참조).

KN은 주요 활동공간인 창고건물 내부를 조직하고 운영하는 데 있어 'Stad als CASCO(the city as a hull)¹⁷⁾'를 도입하였다. CASCO의 주요 골자는 건물 내부의 기본 골격까지는 공급자가 제공하되, 내부 공간은 임차인들이 직접 조성하는 것이다. KN의 운영진은 CASCO를 통해 기본 규격만을 제공함으로써 임차인의 초기 임대료 부담을 낮추고 내부 공간 조성에 대한 자율성을 보장하였다. 임차인들은 자신이 할당받은 규격에 대해서만 저렴한 임대료를 지불하고 직접 작업공간이나 사무실을 조성하게 된다. 이러한 CASCO 방식을 통해 최종사용자(end user)는 공간을 자율적으로 구성하기위해 공간에 대한 투자를 하게 되고, 이는 세입자들로 하여금 공간에 대한 애착을 증진시키게 된다. 예술가 조직 KN은 이러한 방식을 통해 다수의 다양한 세입자들



그림 4. NDSM 지역의 창고 내부 CASCO 조성
Fig 4. CASCO in the warehouse of NDSM

이 지역 내에 응집하게 되는 효과를 얻게 되었다.

KN은 산업폐기물이 방치되어 있던 NDSM 지역에 대한 환경오염물질 제거 및 정화 단계부터 참여하여 자신들의 활동 공간을 직접 만들어갔다. 뿐

만 아니라 소속된 문화예술집단과 함께 NDSM 지역에 대한 다양한 활용 방안을 구상하고 조직 내부의 전문가들과 함께 구체적인 시행 방법을 모색하고 실행 해 왔다.

3. 정부-민간 협력부문 - BV¹⁸⁾ Durf

3개의 주택개발회사와 투자자, 상공회의소, 암스테르담 대학으로 구성된 연구조직 Noord Lonkt!는 지방정부 SDAN과 1999년 파트너십을 체결하고 NDSM 전체 지역을 대상으로 하는 대안적 개발 전략을 수립하고자 하였다. 이 그룹의 주요 목적은 15년 이상 지속되어온 지역의 개발 교착상태를 타개하는 것으로, 3개의 보고서를 완성한 뒤 지방정부와의 개발 방향에 대한 갈등으로 해체되었다.

Noord Lonkt!의 세 번째 연구 단계에서 구체화되어 2001년에 설립된 BV Durf는 민관합동파트너십의 성격을 지니며, BV Durf 역시 NDSM 전체 지역을 대상으로 하는 개발을 위해 설립되었다. 지방정부인 SDAN과 투자자, 3개의 주택개발회사가 개발과 관련된 주주로서 BV Durf를 구성하고 있다.

BV Durf는 조직에 참여한 민간 기업의 개발이익과 예술가 조직 KN, 지방정부 SDAN의 사회적 환원을 목적으로 한다. 각자의 목적을 존중하는 동시에 공동의 전략을 수립하기위해 설립되었다. 예술가 조직 KN은 BV Durf의 설립에 투자하지 않았으므로 '공인된 주주(certified stakeholder)'로서 참여하였다. 따라서 정책 결정에는 참여할 수 있으나 투자 결정에는 참여가 제한되었다. KN이 NDSM 재생 사업의 핵심 주체 역할을 수행하면서 NDSM 지역의 개발과 유지 관리를 담당하는 조직으로 성격이 전환되었다. 그러나 개발 방향과 목적달성에 있어 BV Durf와 KN은 갈등을 빚어, 2003년 지방정부 SDAN에 의해 해체되었다.

V. 활동내용 중심의 참여 방식

1. 재생 사업 수행

NDSM 재생 사업은 토지와 건물을 소유하고 재생 사업을 기획한 정부부문의 주체인 북부지방청 SDAN과 실질적인 재생 전략을 수립하고 운영 프로그램을 마련한 민간부문 주체인 Kinetisch Noord에 의해 이루어졌다. 지방정부 SDAN은 지역의 전반에 대한 물리적 환경 개선 측면을 중심으로 사업에 참여한 반면, 예술가조직 KN은 운영 프로그램을 기반으로 지역의 물리적인 환경을 구축하고 NDSM 지역의 정체성이 될 문화예술 프로그램 및 운영·관리 전략을 중심으로 사업에 참여하였다.

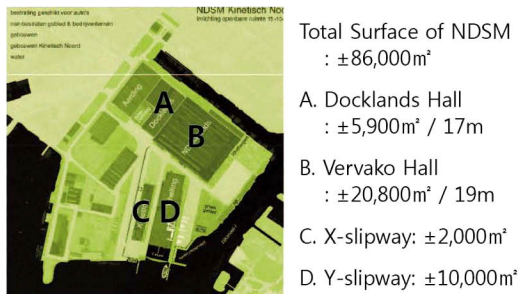


그림 5. NDSM 지역의 면적 및 내부시설
Fig 5. Surface area and facilities of NDSM

출처: Stichting Kinetisch Noord, 2002

1) 환경 개선

NDSM 지역의 소유주인 지방정부 SDAN은 산업 폐기물 제거와 오염물질 정화 및 노후시설 개보수를 중점적으로 담당하였다. 이것은 크게 3개의 프로젝트로 구분되며, 소방안전과 관련된 부분은 예술가조직 KN과 함께 진행하였다.

① 창고 외부골격 유지관리

2003년부터 NDSM 지역 내 창고의 지붕에 대한 전체적인 보수를 진행하면서 환기구와 연기 감지

시스템을 설치하였다. 또한 2003년 하반기에는 수도, 전기와 같은 기본적인 시설을 설치하였으며 지역 내 세입자들에게 필요한 난방 시설을 설치하였다. 이후 2004년부터는 창고의 대규모 정화작업이 시행되었는데, 석면 제거를 비롯하여 건물 내의 불필요한 위험 시설물들을 제거하고 오염물질을 정화하였다.

② 외부공간 보수

2003년부터 시행되었으며 외부공간 지면의 불순물을 제거하고 공원으로 사용될 부지 조성, 배수 및 하수와 관련된 정비를 시행하였다.

③ 기본 시설 및 응급 시설 설비

2003년부터 전기와 수도 공급을 위한 기본 설비 및 하수·배수 시스템 구축, 소화 설비 설치 등을 진행하였다. 이 작업은 예술가조직 KN이 주도적으로 진행하였는데, 지방정부 SDAN은 이에 대한 지원금으로 40만 유로를 지불하였다. 특히 소방안전 설비와 관련되어 KN은 2002년부터 건축회사와 함께 소방안전 설비에 대한 타당성 계획을 진행하였다. NDSM 지역 내 건물은 국가에서 지정한 국가 기념물로서 대규모 물리적 수리는 불가능하였다. 이에 KN은 연기 및 열 감지 시설을 지붕에 설치하고 창고 건물 내 비상 탈출로를 계획하였다. 이로써 2005년 소방안전부서로부터 건물 사용 승인을 받을 수 있었다.

2) 프로그램 수립 및 운영

지방정부 SDAN이 건물과 구조물 및 지역의 기본적인 보수와 설비를 담당하였다면, 예술가조직 KN은 그 외의 모든 공간 구성에 있어 자체적인 프로젝트 및 프로그램을 기획하여 진행하였다. KN의 시설 구축 및 운영은 크게 세 부분 건설 및 개발(지방정부 SDAN과 함께 진행되었으며, 위의 ‘③ 기본 시설 및 응급 시설 설비’ 참고), 관리 및 운영,

예술적 개발(프로그램 기획)로 나뉜다.

① 관리 및 운영

NDSM 지역에 입주한 모든 세입자들은 제곱미터 당 22유로를 임대료로 지불하였고 이 비용에서 NDSM 지역에 대한 임대료(11유로/m²)와 조직 관리에 소요되는 비용을 충당하였다. 예술가조직 KN은 CASCO를 기반으로 하는 공간 임대를 통해 제곱미터 당 연간 7.85유로의 수익을 산출하였다. 이와 같은 수익을 기반으로 지방정부 SDAN의 보증을 통해 차후 750만 유로를 대출받을 수 있었다.¹⁹⁾ KN은 이러한 CASCO 방식을 통해 임차인과 직접적으로 계약을 맺음으로써 NDSM 지역의 운영에 대한 권한을 확보하였다. 또한 자체적인 수익 모델을 통해 지속적인 관리운영의 틀을 마련하였다.

② 예술적 개발(프로그램 기획)

예술가조직 KN은 NDSM 지역의 창고 내 공간을 구획하고 Oostvleugel, Kunststad, Noordstrook, Sectie 4 등과 같은 프로젝트를 기획하였다. 외부 공간에서는 공간 전체에 대한 프로그램으로 Dazzlevill, Hellingbanen, Noorderlicht, Docklandshal 등과 같은 프로젝트를 수행하였다. 이러한 대규모 프로젝트 외에도 세입자들 간의 클러스터를 조직함으로써 개인 예술가나 문화예술조직 간의 커뮤니티를 형성하여 NDSM 지역 전체가 문화예술 도시와 같은 기능을 하도록 하였다. 또한 내부적인 문화예술 생산 프로그램에 그치는 것이 아닌 북부지역의 주민 및 암스테르담 시민 전체가 향유할 수 있는 다양한 프로그램을 기획함으로써 NDSM 지역 내에서의 문화예술 소비 활동을 발생 시켰다.

3) 재정 투자

재생 사업의 시행 주체인 지방정부 SDAN과 예술가조직 KN은 NDSM 재생 사업에 소요되는 자금

에 대해서도 적극적으로 투자를 진행하였다. 먼저 지방정부 SDAN의 경우, 2002년 노후화된 NDSM 지역의 긴급보수에 대하여 225만 유로를 투자하였다. 이후에도 토지수요주로서 NDSM 지역의 기본적인 시설 구축과 건물 개보수에 재정적으로 지원함으로써 총 410만 유로를 투자하였다.

지방정부 SDAN을 비롯한 BPP 제도의 보조금, 중앙정부인 VROM의 IPSV 지원금, 암스테르담 시 정부의 보조금 등이 지원되었으나, 이는 대부분 NDSM 지역 정비와 기본 시설 구축 및 노후 건물의 개보수에 투자된 것으로 예술가조직 KN과 세입자들의 운영 및 관리에 대한 지원비용은 아니었다. 따라서 초기 세입자들의 기부금 약 7만 유로를 통해 초기 KN의 운영관리 조직 및 외부 전문가 유치에 대한 비용을 충당하였다.

2. 재생 사업 지원

1) 정책적·재정적 지원

① 지역 계획 수립

지방정부 SDAN은 Panorama Noord를 조직하여 IJ강 북부지역의 산업지역 재생과 북부지역 전체의 지식 집약적이며 다양한 범위의 창조산업(creative business) 육성을 목적으로, 2030년까지의 장기 미래 비전을 제시하였다(City Administration Amsterdam Noord, 2003). Panorama Noord의 발전 방향 및 목표 설정은 NDSM 재생 사업과 상호 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. NDSM 재생 사업 공모 당시, IJ강 북부지역 전체의 개발 방향과 비전을 5년이라는 일시적인 기간 동안 시도해 보고자 하였으나, 사업 공모에 당선된 예술가조직 Kinetisch Noord의 운영 타당성을 위한 기간을 수용하여 10년의 장기계약을 체결하면서 Panorama Noord의 개발 방향과 개발 과정에 NDSM 재생 사

업을 반영하였다. 또한 NDSM 재생 사업을 기획하고 예술가조직과 함께 재생 사업을 진행 해 온 지방정부 SDAN 소속 인력을 특별부서인 Panorama Noord로 조직함으로써, NDSM 재생 사업이 장기적인 관점에서 II강 북부지역의 재생 방향과 조율될 수 있도록 하였다.

② 보조금 정책

암스테르담 시 정부는 2002년 NDSM 지역의 최종 계획 승인과 함께 사회 개발 부서인 DMO(Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Dept. of Social Development)를 통해 시설 설립에 대한 114만 유로를 지원하였다.²⁰⁾ 또한 예술가조직 KN에게 NDSM 지역 임대에 대한 보상비로 42만 유로를 지원하였다(Stichting Kinetisch Noord, 2006). 또한 암스테르담 시 정부는 NDSM 재생 사업과 비슷한 시기에 Broedplaatsenbeleids 정책을 수립하여 문화예술 육성 공간의 자립과 지속적인 운영이 가능하도록 제도적 발판을 마련하였다.

Broedplaatsen Fonds는 자신들의 정책을 적용할 수 있는 첫 번째 사례로 NDSM 지역을 선정하여 2002년 680만 유로의 보조금을 암스테르담 시 정부를 통해 지원하였다(Pot, 2011). 현재 Broedplaatsen Fonds는 문화산업 공간을 육성하기 위해 임대료를 지원하고 있지만 NDSM 재생 사업에는 초기의 기반 시설 설비 및 공간 정비에 소요되는 비용을 보조하였다.

네덜란드 중앙정부 기관인 VROM²¹⁾은 네덜란드 전반의 도시 재생을 활성화하기 위해 도시재생 투자 예산인 ISV(Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, Urban Renewal Investment Budget)를 마련하였다. 2002년부터 2004년까지 시행된 ISV-1의 일부인 IPSV(Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing, Innovative Projects in Urban Renewal)는 혁신적인 도시계획 전략과 프로

젝트 실행에 인센티브를 지원하는 제도로, 2002년 IPSV2002를 통해 NDSM 지역 창고 내 Kunststad 조성에 125만 유로를 지원하였다(Ministeire van VROM, 2006).

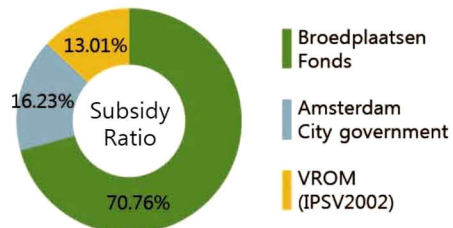


그림 6. NDSM에 지원된 보조금 비율
fig 6. Subsidy Ratio of NDSM

2) 기타 지원

시설 컨설팅 기업으로서 지방정부인 SDAN에 의해 고용된 Fred Stammeshaus는 지방정부 SDAN과 예술가조직 KN의 의견을 조율하는 역할을 담당하였다. 민간기업이나, 공공에 의해 사업에 참여하였으므로 NDSM 재생 사업에 있어서는 정부-민간 협력부문으로 분류하였다. Fred Stammeshaus는 특히 SDAN이 KN에게 타당성계획 수립을 요구하였을 때 생겨난 두 주체의 마찰을 조정하면서 조직과 재정, 법률, 유지관리 기술 측면의 전문가를 연결해 주거나 직접 자문을 하였다.

VI 결론

1. NDSM 재생 사업 참여 주체 종합

NDSM 재생 사업에 참여한 주체들을 소속부문과 활동내용 및 투자비용을 중심으로 정리하면 <표4>와 같으며, 소속과 재정지원여부로 구분하여 각 주체들의 관계를 단순화한 모형은 <그림 7>과 같다.

토지소유주인 북부지방청 SDAN과 민간 예술가조직 Kinetisch Noord는 협력을 통해 쇠퇴한

표 4. NDSM 재생 사업 참여 주체의 분류

Table 4. Categorizing of participation subject of NDSM urban regeneration

Sector	Activity	Organization	Characteristics	Detailed Activity	Investment
the Public	Perform	Stadsdeel Amsterdam Noord	Local gov. (landowner)	● Revise the plan for introducing the actors with programs ● Accept the private sector's plan and contract long-term lease ● Invest in organizing initial spaces and facilities	appr. 410 mio euro
	Support	Panorama Noord	Special dept. of local gov.	● Master plan for overall region considering regeneration project ● Study with the private research institute	-
	Support	City Administration Amsterdam	City gov.	● Found Broedplaatsenbeleids ● Subsidize setting up initial spaces	appr. 156 mio euro
	Support	Broedplaatsen Fonds	Fund for incubating spaces for artists, entrepreneur	● Protect and promote subcultural industries, set up by City government ● Subsidize renovation of infrastructure and facilities	appr. 680 mio euro
	Support	VROM	National gov.	● Subsidy for innovative urban regeneration strategy and practice(IPS2002)	125 mio euro
the Private	Perform	Kinetisch Noord	Network of artist, entrepreneur (tenant)	● Devise programs, management plan and cost plan for programs ● Set up and manage the spaces with programs	appr. 7 mio euro
Public-Private Partnership	Perform	BV Durf	Public private partnership	● Develop whole NDSM region ● Decide investments by the development plan	-
	Support	Fred Stammeshaus	Consulting firm	● Hired by the government to meditate the public and the private sector	-

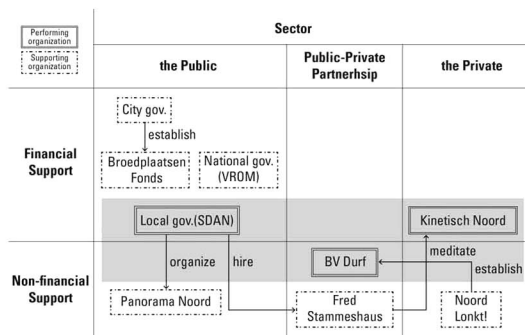


그림 7. NDSM 재생 사업 참여 주체의 역할 모형

Fig 7. Model of participants of NDSM project

NDSM 지역을 정비하고 각 공간의 세부 프로그램을 수립하였으며, 그 과정에서 다양한 정부부문의 제도적, 재정적 지원이 이루어졌다. 또한 민간 컨설팅 기업을 고용하거나 민관협력 위원회를 구축하는 등 지방정부 SDAN과 예술가조직 KN의 수평적인 관계를 위해 다양한 형태의 주체가 참여하였다.

NDSM 재생 사업에 소요된 초기 투자비용 중 KN의 임차인들로부터 마련된 투자비를 제외하면 대부분은 정부부문에서 이루어진 것으로, 이러한 투자 및 보조금 대부분은 NDSM 재생 사업의 기본 시설 정비와 노후한 건물을 개보수 하는데 사용되

었다. KN이 지역 내 초기 임차인들로부터 투자의 형태로 모금한 비용의 일부만 조직을 운영하고 유지하는데 소요되었으며, 이러한 형태의 수익을 통해 KN은 지방정부 SDAN에 NDSM 지역 임대료를 지불하고 있다.

2. 결론 및 시사점

NDSM 재생 사업 사례는 선행연구를 통해 분석한 유형에 따르면 새로운 복합형으로, 공공부문과 민간부문이 함께 지역 재생 계획을 수립하고 시행한 형태로 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 NDSM 재생 사업이 실현되어 현재까지 지속되어 온 흐름을 살펴보면, 일반적인 공급 위주의 대규모 개발 계획의 한계에 부딪힌 정부가 ‘대안적’인 재생 계획을 수립하고자 하였고, 그러한 큰 틀로써 문화예술 및 하위문화(sub-culture) 생산을 목적으로 하였다. 이에 공공부문은 문화예술의 전문가로서 실질적으로 공간을 사용하고 운영해 나갈 실행 주체의 중요성을 인식하고 이를 계획의 일부로서 수용하였다. 이 과정에서 민간기업과의 컨소시엄 형태를 수립하였으나 사업이 진행될수록 공간의 실사용자인 문화예술집단과의 직접적인 접촉을 통해 사업을 진행하면서 민간조직 스스로 공간을 기획하고 운영하는 것에 초점을 맞추었다. 이 과정에서 정부의 보조금은 재생 사업의 지역 기반을 마련하는 데 소요되는 초기 비용을 지원함으로써, 지속적인 보조금 지원이 없이도 공간의 사용자들이 자체적인 운영 모델을 수립하여 지속적으로 운용해 갈 수 있도록 하였다. 이와 같은 흐름에서 NDSM 재생 사업 사례의 초기 참여 주체 분석을 통해 문화예술을 매개로 하는 지역 재생 활성화에 있어 주체 간 협력방식과 전략 수립에 대하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

먼저 공공부문은 도심 내의 대규모 유휴 공간에

대해 문화를 통한 대안적 전략 수립을 목적으로, 해당 목적에 적합한 주체를 계획 단계에서 수용하여 협력하였다. 공모전 형식을 통해 재생 사업에 대한 아이디어만을 차용한 것이 아닌 실질적인 사용 주체와 그러한 주체가 수립한 실행 전략 및 운영 전략을 함께 공모함으로써 재생 사업의 실현 가능성을 높이고, 공간 사용자들의 지역에 대한 책임감을 강화하였다. 비전문가들로 구성된 민간부문의 주체가 주도적인 역할을 하는 협력방식은 공공에 있어 실험적인 시도였으나, 문화예술을 매개로 하는 지역 활성화에 있어 이러한 조직이 가지고 있는 네트워크의 중요성을 인식한 것으로 볼 수 있다.

두 번째는 실험적인 협력에 있어 민간부문과 공공부문의 주체가 각자의 역할을 특화하여 적극적으로 재생 사업에 참여하였다는 것이다. 민간부문은 재생 사업의 현실적인 문제 해결을 위해 타당성계획과 운영 전략 및 연차별 계획과 같은 보고서를 작성하고, 최종 사용자들로부터 공간에 대한 직접 투자를 유도하였다. 이를 통해 재생 사업에 대한 실증적인 전략을 수립하고 자립적으로 지속적인 운영이 가능하도록 수익 모델을 구축함으로써 재생 사업에 대한 주체성을 유지하였다. 이에 공공부문은 사업 주체로서 직접 재생 사업에 참여하여, 재생 사업의 공간 마련에 대한 재정적인 투자를 시행하고 전담 부서를 조직하였다. 이러한 공공부문의 직접적인 참여는 재생 사업의 공공성을 확보하였다.

세 번째, 주도적인 주체 외에 다양한 주체가 참여하여 재생 사업을 보조하여 사업에 참여한 민간 주체가 향후 지속적인 운영이 가능하도록 하였다. 즉, 공공은 재생 사업의 공간을 정화하고 토대를 마련하는 데 있어 필요한 기반시설의 설비와 구조적인 문제 해결을 중심으로 보조금을 지원하였으며, 공간을 운영하는데 있어서는 운영 주체가 자립적인 수익 구조를 수립하여 지속적인 운영 및 관리가 가능하도록 하였다. 또한 민간 컨설팅 기업과 민관협

력위원회의 참여를 통해 민간 주체가 공공과 소통하고 외부전문가로부터의 지원을 통해 주체적으로 재생 전략을 구축하도록 하였다.

따라서 마지막으로 지역 전반의 기본계획을 수립하고 지원 제도를 마련하는데 있어 지역 재생 사례가 활용되었다는 것이다. 문화 육성 공간 지원 제도인 Broedplaatsenbeleids 정책의 첫 번째 지원 사례로서 해당 지역 재생 사업이 제도 설립에 직접적으로 연관이 있는 것은 아니나, 입주자들을 선정하고 저렴한 임대료를 지원하는 유사한 방식의 가능성을 입증함에 따라 제도적인 정착을 유도하였고 볼 수 있다. 즉 단일 프로젝트로서 재생 사업이 시행된 것이 아니라, 연속성을 가진 지역 전체의 장기 비전과 방향에 상호 영향을 미침으로써 향후 지역 전체가 문화예술지역으로 발전되는 데에 기폭제로 작용하였다.

하지만 NDSM 재생 사업 사례는 토지와 건물이 공공부문의 소유이고, 초기 투자비용의 대부분이 정부기관의 보조를 통해 이루어졌다는 점에서 한계를 지닌다. 또한 문화예술에 대하여 오랜 사회적 기반을 가진 암스테르담의 조직 네트워크는 국내와는 다른 사회문화적 배경을 지니고 있다. 그러나 국내에서도 NDSM 재생 사업 사례의 배경에서와 같은 대규모 개발을 통한 재생 방식의 한계에 부딪히고 있으며 그에 대한 대안적인 개발 계획의 필요성이 높아짐에 따라, 문화예술을 매개로 하는 재생 전략 및 재생 사업들이 시도되고 있다. 그러나 선행 연구에서 나타나듯, 국내의 사례는 자생적으로 형성된 문화예술지역에 공공이 지원을 하거나, 유사한 방식을 공공이 차용하여 예술가들을 활용하는 데에 그쳐 재생 사업의 자립성이 떨어지고 지역의 지속성이 위협받고 있다. 또한 문화예술을 매개로 하는 재생 사업에 있어, 사업의 기반이 되는 토지 또는 공간과 연계되는 공공부문의 지원이 미흡하다. NDSM 재생 사업 사례에서 나타나는 토지 또는 도

시공간을 기반으로 하는 부서의 참여에 비해 국내의 사례에서는 문화산업을 담당하는 공공기관이 주 최한 사업의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 즉, 프로그램을 기반으로 하는 재생 사업은 도시공간을 기반으로 하는 지역적인 특색이 고려되지 못함에 따라, 프로그램이 유사한 지역의 생산 가능성이 높다. 따라서 문화예술을 통한 재생 사업에 있어 공공부문과 민간부문의 수평적인 협력 관계를 지속할 수 있는 시스템과 토지 및 도시공간을 기반으로 하는 제도를 마련함으로써 다양한 형태의 주체가 참여할 수 있도록 유도하고, 재생 사업의 지역적인 정체성과 특색을 통해 지속적 자립도가 높은 재생 전략 수립이 필요할 것이다.

- 주1. NDSM은 Nederlandsche Dok en Scheepsbouw Maatschappij (Dutch Dock and Shipbuilding Company)의 약자로 기업의 명칭이 지역의 명칭이 되었다.
- 주2. 박인석 외(2009)는 영국의 재생 사업 사례에서 나타나는 사업 참여 주체들의 관계와 역할을 분석하기 위해 소속부문과 활동 지역 범위, 활동 내용을 분석을 틀로 설정하였다. 본 연구에서는 그러한 분석의 틀을 참고하여, 소속부문과 활동내용을 중심으로 NDSM 재생 사업 사례의 참여주체를 분석하였다. 참여 주체의 소속을 구분함으로써 기본적인 성격을 파악하고, 활동내용을 통해 해당 사례에서의 역할을 구조적으로 분석하고자 한다.
- 주3. Kinetisch Noord의 주요 설립자이자 조직을 대표하는 예술가. Kinetisch Noord의 대표로서 공공기관과 협의하고 NDSM 재생 사업과 관련된 문서 작성에 직접 참여하였다.
- 주4. 예술가들이 지리적으로 집적하여 문화를 생산하는 기능을 하는 지역을 일컬어 문화클러스터, 창작클러스터, 창작촌, 예술촌, 예술인 마을 등 다양하게 사용되고 있으며, 그러한 지역 내의 예술가들이 맺고 있는 네트워크 또한 창작네트워크, 창조네트워크 등 여러 명칭이 혼재되어 사용되고 있다. '문화클러스터(cultural cluster)'에 대해 Stern and Seifert(2007)는 펜실베이니아 대학의 SIAP(Social Impact of the Arts Project) 프로젝트를 통해 "경제적 및 사회문화적인 과정과 그에 따르는 결과물을 포함하는 문화의 생산과 소비가 도시적인 스케일에서 이루어지는 자발적으로 조직된 문화적 활동의 집적"으로 정의하고 있다. 박세훈 외(2011)에서는 Stern and Seifert(2007)를 인용하여 "서로 밀접한 연계를 가지고 상호작용하는 문화예술의 생

- 산 및 관련 기능의 지리적 집합체"로서 문화클러스터를 정의하면서, "문화의 생산과 소비 및 유통기능이 지리적으로 집적된 지역"인 일반적인 문화클러스터(cultural district or quarter)와 문화산업에 종사하는 기업 간의 네트워크가 중심이 되는 문화산업클러스터(cultural industrial cluster)와 구분하고 있다. 또한, 이승훈 외(2013)에서는 예술가들의 지리적 집적과 문화적 생산 기능에 초점을 맞춰 '창작클러스터'라는 용어를 사용하고 있으며 문지현(2011)에서는 '창조문화클러스터'로 지칭하고 있다. 한편 '창작촌'이라는 용어는 국내의 대표적인 예술가 집적 지역인 문래창작촌의 입구에 안내판이 설치되면서부터 예술가들의 '창작실'이 밀집된 지역을 일컬어 사용되고 있다(김홍주, 2011). 본 연구에서는 예술가들이 집적하고 있는 지역의 명칭이나 정의보다는 그러한 지역적인 네트워크를 기반으로 하는 예술가집단이 외부의 다른 집단(공공기관 또는 민간기업 및 단체)과의 관계에 초점을 맞춘 것이므로, 본 연구에서 사용되는 문화클러스터 또는 창작예술촌 등은 예술가들의 네트워크를 중심으로 문화의 생산 및 예술가들의 창작 기능이 강조된 지역을 통칭하여 사용하였다.
- 주5. Kinetisch Noord의 대표인 Eva de Klerk와의 인터뷰와 Kinetisch Noord에서 작성된 문서, City Administration Amsterdam Noord에서 작성된 "AmsterdamNoord.tmp: Urban Catalyst at Amsterdam Noord"을 참고하여 작성하였다.
- 주6. 국내의 기본계획과 비슷한 성격의 토지이용계획으로 지방자치단체가 공간 계획을 수립하는 데 있어 기본 지침이 된다.
- 주7. The Amsterdam Waterfront Finance Group(AWF): 1990년대 초반 I강변을 재개발하기 위한 민관합동 조직으로 건축가 렘 쿨하스(Rem Koolhaas)가 마스터플랜을 설계하였다. 그러나 이 지역의 입지적 가능성에 대해 투자자와 기획자들이 지속적으로 문제를 제기하였고 ING 은행이 투자를 철회하면서 계획이 무산되었다. 이 계획으로 인해 I강 주변의 전체 계획과 민관파트너십에 중요한 영향을 끼쳤다.
- 주8. 1999년 영국의 문화 전문가인 Trevor Davies는 암스테르담이 박물관, 미술관과 같은 대규모 문화 소비 시설에만 집중하여 문화 생산의 중요성을 인식하지 못한다고 비판하였고, 이는 암스테르담 시 전체에 문화적 경각심을 일깨웠다.
- 주9. 1960년대 높은 실업률과 더불어 투기가 성행하면서 도심 곳곳에 빈 건물들이 발생하였고 이곳을 불법 점거하며 생활하는 새로운 대안적 생활 방식이 나타났다. 항우 운동가들에 의해 대규모 스쿼팅 운동이 일어나면서 확산되었다. 네덜란드 정부는 스쿼팅에 대하여 '관용(tolerance)'적으로 묵인하였다. 스쿼팅은 특히 가난한 젊은 예술가들에 의해 행해졌는데 일정기간 이상 방치된 빈 건물에 입주하여 작업 공간을 마련함으로써 암스테르담의 하위문화 산업을 발전시켜 왔다. 2010년 이후 스쿼팅은 법으로 금지되었다(Porter and Shaw, 2009).
- 주10. NDSM 지역은 공업 소음선의 경계(50db 지역과 55db 지역)에 입지한 지역으로서 ontheffing(exception)이 적용되어 지정된 용도지역 외에 특별 계획을 수립할 수 있었다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).
- 주11. NDSM 지역 내 낙후된 산업시설을 점거하고 있던 예술가들이 몇 차례 퍼포먼스를 시행하고, 북부지방청 또한 'IJ over festival'을 몇 년간 성공적으로 개최하면서, 문화예술 활동이 사람들을 이끈다는 것을 알게 되었다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).
- 주12. 지방정부 SDAN은 당시 암스테르담의 시대적 흐름 및 배경과 같이 대규모 건설 개발이 불가능한 지역에 대한 대안 마련이 시급하였고, 버려진 공간이 불법으로 사용되어 슬럼화(slum)되는 것을 예방할 필요가 있었다. 또한 NDSM 지역을 개발하는 것과 동시에 해당 지역을 사용하고 운영해 나갈 주체를 함께 공모하고자 하였다. 한편, 1987년부터 기능을 상실한 Graan Silo(곡식 저장소)를 점거(squatting)하면서 극장, 워크숍 공간, 박람회장, 카페와 레스토랑 등 암스테르담의 문화 육성 공간(breeding ground)으로서 사용해 온 스쿼터(squatter)들이 1998년 해당 지역에 대한 고급 주거단지 개발 계획으로 인해 쫓겨나게 되면서 새로운 공간을 필요로 하게 되었다(City Administration Amsterdam Noord, 2003). NDSM 지역에 대한 공모전에 개최되자, 지금까지 버려진 공간을 활용해 온 자신들의 방식에 확신을 가지고 있던 예술가 네트워크(squatting network)는 당시 NDSM 건물을 점거하고 있던 스쿼터들과 함께 Kinetisch Noord를 조직하고 합법적으로 공간을 사용할 기회로서 공모전에 참가하였다. 이처럼 예술가조직 KN이 공모전에 참가하고 지방정부 SDAN이 이들의 계획안을 당선시킨 것은 당시 두 조직의 시대적 요구가 부합하였기 때문으로 볼 수 있다.
- 주13. 1990년대 후반 시정부와 지방정부가 소유하고 있던 부동산 가격이 상승하면서 정부차원에서의 재원 투자가 가능하였다(Poter and Shaw, 2009).
- 주14. Panorama Noord에 언급된 재생지역은 (1) Centrum Amsterdam Noord(CAN) (2) De Bongerd (3) Van Hasselt zone (4) The Northern Banks of the IJ (5) De Banne (6) Nieuwendam-Noord이다. NDSM 지역은 Cornelis Douwes 지역과 Buiksloterham, 6개의 항구와 함께 The Northern Banks of the IJ 지역에 속한다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).
- 주15. Kinetisch Noord가 당선된 공모전은 1999년에 개최되었으며 Panorama Noord 부서는 2002년에 조직되었다. 공모전이 추진될 당시에는 Panorama Noord 부서가 조직되지 않았으나, 암스테르담 대

- 학과 상공회의소 등으로 구성된 Noord Lank와 같은 자문 연구와 함께 북부지역의 향후 개발을 위한 계획을 준비하고 있었다. 그 후 2002년 특별 부서로서 Panorama Noord가 조직되면서 NDSM 재생 사업을 조직하고 Kinetisch Noord와 관계를 맺고 있던 지방 정부의 구성원들이 Panorama Noord 부서로 대거 편입되었다(City Administration Amsterdam Noord, 2003).
- 주16. Gilde van Werkgebouwen aan het IJ (IJ Industrial Buildings Guild): 1978년부터 IJ강 남부의 18개의 항만시설을 점거(squatting)하였던 이용자들의 네트워크로 1993년 Amsterdam Waterfront Finances Group에 대한 직접적인 반응으로 조직되었다. 길드 가입자의 대부분은 예술가들과 장인(craft)들로 이루어져 있다. Broedplaatsen Fonds 설립의 간접적인 역할을 하였으며 기구에 자문역할을 하고 있다. 또한 스퀘어링을 기반으로 하는 예술가 조직 사이에서 존경 받는 자문 기구로 자리 잡았다(City Administration Amsterdam Noord, 2003, www.evadeklerk.com).
- 주17. 1990년대 초반 주택조합이 소유하고 있던 일단의 건물군은 스쿼터 집단에게 임대되었는데, 주택조합은 건물의 외관을 유지할 책임이 있었고 세입자들은 내부 공간을 구성하고 관리하였다. 이러한 방식을 통해 건물은 자율적으로 운영하되, 혼합 용도를 실현할 수 있었다. 이 건물군은 'Casco-building'이라고 불렸다(Porter and Shaw, 2009). 이후 1997년 IJ강 산업 건물 길드에 의해 발행된 간행물에서 CASCO 방식에 대해 자세히 기술되었다.
- 주18. BV는 'Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid'의 약자로 네덜란드와 벨기에의 유한책임회사(Private company with limited liability)를 일컫는다.
- 주19. 2014년 2월 진행된 Eva de Klerk와의 인터뷰를 통해 작성하였다.
- 주20. 암스테르담 시 정부의 부서인 DMO에서 지원한 114만 유로는 창고 건물 내의 스케이트파크(Skatepark)를 건설하는 데에 지원되었다(Werkgroep Kinetisch Noord, 1999).
- 주21. Ministere van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer(Dutch Ministry of Public Housing, Spatial Planning and the Environment)은 네덜란드의 주택, 교통, 도시계획, 환경 및 에너지 등과 관련된 업무를 담당한다.
- 조네트워크와 도시재생: 문래창작촌, 광주대인예술시장, 부산또따또가를 중심으로", 2012 한국정책학회 춘계학술발표대회, 전주시: 전주대학교
- Kim, H., 2013. "Creation Network of Artists' Village and Urban Regeneration: Mullae in Seoul, Daein Art Market in Gwangju, Totatoga in Busan", Paper presented at 2012 Spring Conference of the Korean Association for Policy Studies, Jeonju: Jeonju University
2. 김홍주, 2013. "문래창작촌·광주 대인예술시장·부산 또따또가의 창조네트워크 비교 연구", 「서울도시연구」, 14(3): 159-173.
- Kim, H., 2013. "A Comparative Study on Creation Network of Mullae in Seoul, Daein Art Market in Gwangju, Totatoga in Busan", *Seoul Studies*, 14(3): 159-173.
3. 김홍주·박세훈, 2012. "창작촌의 예술가 창조네트워크 비교 : 문래창작촌과 또따또가 사례를 중심으로", 「도시행정학보」, 25(1): 181-200.
- Kim, H. and Park, S., 2012 "The Comparison of Artists 'Creating Networks at Artists' Villages: Focusing on Munrae Artists' Village and Totatoga", *The Journal of the Korean Urban Administration Association*, 25(1): 181-200.
4. 문지현, 2011. "창조문화클러스터의 개발 및 운영에 관한 연구: 서울시 신당창작아케이드를 중심으로", 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- Mun, J., 2011. "Strategic development and management of creative cluster : case of Seoul Shindang creative arcade", Master's Degree Dissertation, Graduate School of Environmental Studies Seoul National University.
5. 박세훈, 김은란, 박경현, 정소양, 2011. 「도시재생을 위한 문화클러스터 활용방안 연구」, 경기: 국토연구원.
- Park, S., Kim, E., Park, K., Jung, S., 2011. *Cultural Cluster Strategy as a tool for Urban Revitalization*, Gyeonggi: Korea Research Institute for Human Settlements.
6. 박인석, 염철호, 차주영, 2009. "영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계: 통합재생사업과

인용문헌

References

1. 김홍주, 2012. "문화예술을 매개로 한 창작촌의 창

- 마을재생사업 사례를 중심으로”, 「대한건축학회 논문집 : 계획계」, 25(12): 349-360.
- Park, I., Youm, C., Tchah, C. 2009. "Actors and Collaboration System in English Urban Regeneration Program - Cases of Single Program and Neighbourhood Renewal Program", *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 25(12): 349-360.
7. 정희선·김희순, 2011. "문화예술의 매개로 한 도시 재생과 창조성의 배양: 서울시의 금천예술공장, 문래예술공장, 서교예술실험센터를 중심으로", 「국토지리학회」, 45(2):279-293.
- Chung, H., Kim, H., 2011. " Revitalizing Urban Space and Cultivating Its Creativity by Culture and Arts: A Case Study of Seoul Art Spaces Geumcheon, Mullae, and Seogyo", *Journal of the Korean Association of Professional Geographers*, 45(2): 279-293.
8. 조명래, 2011. "문화적 도시재생과 공공성의 회복 한국적 도시재생에 관한 비판적 성찰", 「공간과 사회」, 27:39-65.
- Cho, M., 2011. "Cultural Urban Regeneration and the Recovery of Publicness: Critical Reflections on the Korean Practices of Urban Regeneration", *Journal of the Korean Association of Space and Environment Research*, 27:39-65
9. 이승훈, 김희철, 안건혁. 2013. "창작클러스터 내 네트워크 수준과 그 영향요인에 관한 연구". 「한국도시설계학회지」, 14(3): 29-44.
- Lee, S., Kim, H., Ahn, K. 2013. "Studies of Network Level in Creation Cluster and Its Factors - Focused on the Cases of Mullae Art Village and Sindang Art Arcade", *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 14(3): 29-44
10. City Administration Amsterdam Noord, 2003. "AmsterdamNoord.tmp: Urban Catalyst at Amsterdam Noord Book 1- Unconventional Coalitions in Amsterdam Noord", Stealth group (in press).
11. City Administration Amsterdam Noord, 2003. "AmsterdamNoord.tmp: Urban Catalyst at Amsterdam Noord Book 2- Tools and Scenarios", Stealth group (in press).
12. Ministerie van VROM, 2006. *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)*, Rotterdam: ECORYS Nederland BV.
13. Porter, Libby and Shaw, Kate, 2009. *Whose Urban Renaissance? : An international comparison of urban regeneration strategies*, Oxon: Routledge.
14. Pot, M., 2011. "Amsterdam's Creative Breeding Places: Similarities and differences regarding motivations, goals and practices of different actors engaged in the realisation of broedplaatsen," Master's Degree Dissertation, Universiteit Utrecht.
15. Stern, Mark J. and Seifert, Susan C., 2007. *Culture and Urban Revitalization: A Harvest Document*, Philadelphia: the Reinvestment Fund.
16. Stichting Kinetisch Noord, 2002. *Plan van aanpak NDSN-Werf*, Amsterdam: Stichting Kinetisch Noord, <http://www.evadeklerk.com>
17. Stichting Kinetisch Noord, 2006. *Kunststad NDSM-Werf - Projectverslag IPSV 22409*, Amsterdam: Stichting Kinetisch Noord, <http://www.evadeklerk.com>
18. Werkgroep Kinetisch Noord, 1999. *Projectvoorstel NDSM-terrein Amsterdam-Noord*, Amsterdam: Werkgroep Kinetisch Noord, <http://www.evadeklerk.com>
19. <http://www.evadeklerk.com>
20. <http://www.ndsm.nl>
21. <http://www.ndsm-werfmuseum.nl>

Date Received 2014-11-30
Date Reviewed 2015-01-28
Date Accepted 2015-01-29
Date Revised 2015-03-04
Final Received 2015-03-04