

SFAC Issue paper_Culture + Policy

서울문화재단 **[문화 + 정책]** 이슈페이퍼

Vol. 2024-7 (2024.8.8. 발간)

『지역-활력을 만드는 문화-매력』



서울문화재단

Seoul Foundation for Arts and Culture



『지역-활력을 만드는 문화-매력』

작성자: 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

최근 도시나 국가 간 비교에서 경제 관점의 <경쟁력>을 넘어서, 높은 삶의 질이 만드는 <매력도>에 집중하는 현상에 주목할 필요가 있습니다. OECD(2022)는 코로나, 기후변화, 디지털 전환 등 전 지구적 변혁에 따라 세계 각 지역들의 경쟁력이 재편되는 상황을 파악할 “지역매력지수(Attractiveness of Region)”를 제시합니다. 한국문화관광연구원(2023)에서는 한국의 높아진 문화적 위상을 측정하고 유지할 목적으로 <국가문화지수 : Global Culture Index>를 개발하여 <국가 매력도 : National Attractiveness>를 측정합니다. 서울시는 올해 5월에 <매력공간지수>를 개발한다고 발표했고, 지방소멸에 대응하는 대통령 직속 지방시대위원회에서는 문화 매력으로 지역 활력 만들기에 노력하고 있습니다. 그 일환으로 진행된 『지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구』(2024)에서 국내외 지역개발, 문화, 관광 관련 정책지표체계 10건에 사용된 문화-매력-활력의 개념을 비교 분석했습니다. 대부분 문화를 매력의 중요한 자원으로 언급하고, 매력으로 지역 활력을 만들겠다는 정책들이 사실은 매력이 무엇인지 정확하게 규정하지도, 공유하지도 못하고 있는 실정입니다.

매력은 “무언가를 이끄는 힘”인데, 정책지표에서는 주로 경제적 관점에서 투자, 인재, 관광객을 끌어들이는 힘으로 인식됩니다. 사실 표준국어대사전의 정의처럼 <매력(魅力)>은 “사람의 마음을 사로잡아 끄는 힘”인데, 합리적 가치 판단보다는 감성이 반응하는 이끌림, 즉 홀리는 힘입니다. 지금은 혼자서도 뭔가 할 수 있는 <역량>과 남과 비교하고 경쟁해서 앞서야 하는 <경쟁력>에 비해, 남을 홀려서라도 나와 함께 뭔가를 같이 하게 하는 힘이 중요한 시대입니다. 그리고 지금은 많은 사람들이 매력 있다고 말하면 그것이 또 매력자원이 되는, 가벼운 디지털 세상입니다. 그래서 정책적으로 매력을 측정하고 관리하려면, 문화 인프라 숫자 등 무게있는 매력자원의 물리적 분포에만 관심 가질 것이 아니라, 해당 매력자원이 가지는 내재적 가치(charm)와 그 가치가 대중에게 전달되어 매혹하는 역량(appeal)을 평가해야 합니다. 뿐만 아니라, 전달된 가치에 대한 대중들의 반응 표현과 전문가들의 평가까지 중요한 매력 요소로 파악되어야 합니다. 이처럼 매우 가볍고 주관적인 감정의 움직임이 만드는 매력도 자체를 측정하려면 빅데이터 기반의 접근이 유효합니다.

그런데, 문화는 정말 사람을 끄는 매력이 있을까요? 정책에서는 문화를 관광매력 요소로 강조하지만, <국민여행조사-2023> 중 관광여행지 활동에서 <지역문화 예술공연/전시관람>은 겨우 3.5%(중복 응답)(문화체육관광부, 2024)로 극히 미미한 것으로 나타났습니다.

국토연구원이 2024.4.1.에 발표한 『국토/주택·부동산 정책에 바란다 - 국민 2천명 대상 설문조사 결과』에서도 문화는 국민들의 거주지 선택에서 그다지 중요하게 고려되는 매력 요소가 아닙니다. OECD가 발간한 『The Culture Fix: Creative People, Places and Industries』(2022) 보고서처럼, 문화의 다양한 가치를 논증하고 주장하는 연구 결과는 차고 넘치는데, 왜 시민들에게는 문화가 매력적이지 못할까요? 문화의 가치가 오래 지켜온 전통에만 머물지 않고 동시대 매력이 되고, 지역 활력 증진에도 기여하려면, 절대 당연하지 않은 문화-매력-활력의 순환 매커니즘부터 이해해야 합니다. 그러기 위해서는 문화뿐만 아니라 도시와 공간, 취향의 변화를 이해하는 이론자원들이 폭넓게 활용되어야 하고, 정부 정책 영역을 뜻하는 말로 좁아져 버린 <지역문화 : Local culture>의 개념이 문화의 원래 의미, 즉 <지역-문화 : Locality & Culture>로 재확장되어야 합니다. 지역-문화-매력-활력 선순환을 위한 정책적 개입으로서 <3-A 활동> 즉 <가치 인식 : Appreciation> <접근성 제고 : Access> <축적 : Accumulation>이 필요합니다. 고유한 지역성과 문화를 매력 자원으로 활용하여 삶의 활력을 높이고 시민들이 지역에서 문화로 행복한 삶을 살 수 있도록 하는 <지방시대 지역문화정책>이 필요합니다.

<목 차>

1.	도시와 국가의 중요 역량으로 주목받는 <매력>
2.	매력으로 지역 활력을 높이려는 시도들
3.	<매력> 제대로 이해하기 ≈ 측정하기 + 의미 알기 + 체감하기
4.	문화는 매력있나?
5.	문화가 지역 활력에 기여하는 매력이 되려면...

(※이번 이슈페이퍼는 대통령직속 지방시대위원회의 『지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구』(김해보 외, 지방시대위원회, 2024) 결과 중 매력 관련 부분을 요약 재구성한 것임.)

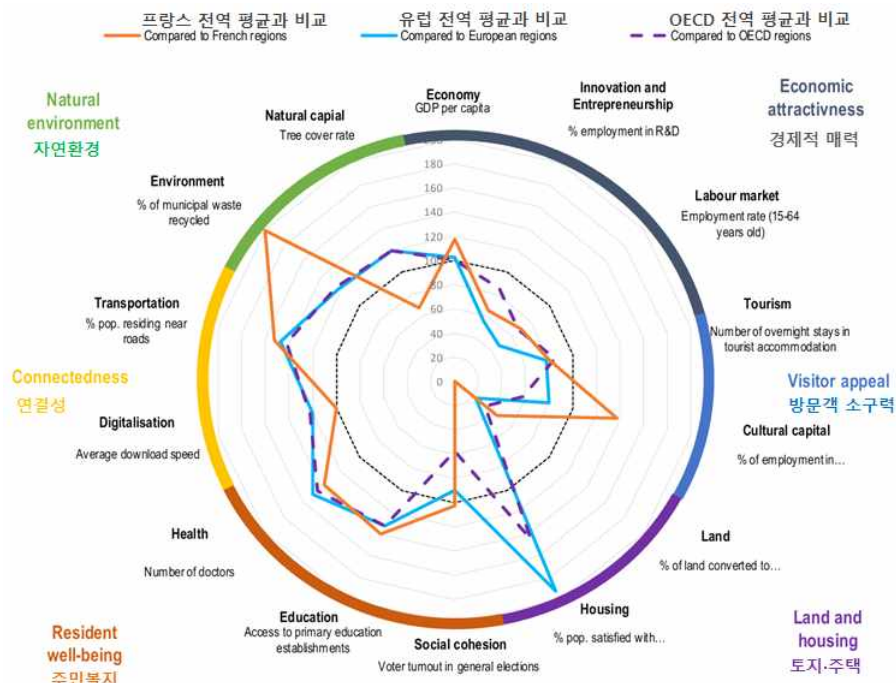
도시와 국가의 중요 역량으로 주목받는 <매력>

□ 투자와 인재를 지역으로 끌어들이는 힘 ≈ 지역 매력

○ 전 지구적 변혁에 대응한 “OECD의 지역매력지수(Attractiveness of Region)”

- OECD 국가들의 지역개발 문제를 다루는 Center for Entrepreneurship에서 『Measuring the attractiveness of regions』 (OECD, 2022)를 발간함.
- 이 보고서에서는 The European House-Ambrosetti의 <국제 매력지수 : Global Attractiveness Index> 등의 최근 유사 연구 사례를 소개하며, 기존의 비교 지수가 국가 수준의 비교이며 경쟁력 중심인 점에 대비하여 <지역> 단위의 <매력도> 비교를 제시함.
- <경쟁력>에서 <매력도>로의 전환 배경으로 최근 급격하게 진행된 전 지구적 변화를 제시하고 있음. 코로나, 기후변화, 디지털 전환 등 3가지 주요한 전 지구적 변화는 산업계의 “글로벌 가치사슬(global value chain)”의 변화로 이어지고, 이는 다시 “장소 기반의 기회(place-based opportunity)”를 만들어 낸다고 분석함(OECD, 2022).

<프랑스 그랑테스트(Grand EST)의 지역매력지수 분석 사례>



(범례 : 200은 최고 성과 수준, 100은 중위 수준) (출처 : OECD, 2022)

○ 경제 관점의 <경쟁력>을 넘어서, 높은 삶의 질이 만드는 <매력도>에 집중

- 지역은 이렇게 재편되는 글로벌 평가에서 우위를 차지하기 위해 자신의 역량, 경제적 성과와 강점을 제대로 파악할 필요가 있음.(OECD, 2022)
- 이때 외부의 투자자, 방문객, 인재를 지역으로 이끌 “매력도(attractiveness)”를 파악하는 데는 기존의 “경쟁력(competitiveness)” 관점으로 경제적 성과와 기초역량(fundamental)을 측정하던 접근법을 넘어서서 “장소와 삶의 질”(Quality of place and of life)을 중시하는 관점이 필요함.
- OECD 지역매력지수 지표 체계는 투자자를 끄는 <경제적 매력 : Economic Attractiveness> 외에 <방문객에 대한 소구력 : Visitor Appeal>, <토지·주택 : Land and Housing>와 사회적 결속력까지 포함한 <주민복지 : Resident Well-Being>, 디지털화와 교통 편리성을 측정하는 <연결성 : Connectedness>과 <자연환경 : Natural Environment> 등 총 6개 영역에서 55개 세부지표로 구성됨.

〈OECD 지역매력지수 지표 체계〉(출처 : OECD, 2022)

영역	차원	세부 지표
경제적 매력 (Economic Attractiveness)	경제	• 1인당 국내 총생산 • 노동자 1인당 총 부가치 • 10개 경제 분야별 고용의 다양성
	혁신 및 기업가정신	• R&D 고용률 • PCT 특허 출원 건수(주민 100만 명당) • 사업체 창업률 • 주관적 기업 창업에 적합한 도시/지역이라고 생각하는 인구의 비율
	노동시장	• 고용 비율(15-64세) • 청년 고용 비율(15-24세) • 이민자의 고용률(국민 고용률 대비)
방문객 소구력 (Visitor Appeal)	관광·여행	• 관광 숙박시설 객실 수(인구 1,000명당) • 관광 숙소에서 보낸 숙박 일수(인구 1,000명당) • 외국인 관광객 숙박 비중
	문화 자본	• 문화 및 창조산업 고용 비율 • 유네스코 세계유산 수
토지·주택 (Land and Housing)	토지	• 토지 면적 비율 등 4개 항목
	주택	• 주택가격지수 등 4개 항목
주민복지 (Resident Well-Being)	사회적 결속력	• 밤에 혼자 걸을 때 안전하다고 느끼는 인구 비율 등 7개 항목
	교육	• 세계 500위 내 대학 개수 등 5개 항목
	건강	• 인구 1,000명당 의사 비율 등 5개 항목
연결성 (Connectedness)	디지털화	• 초고속 인터넷 접속 가구 비율 등 4개 항목
	교통	• 대중교통, 도로 및 고속도로에 대한 만족도 등 4개 항목
자연환경 (Natural Environment)	환경	• 환경보전 노력에 만족하는 인구 비율 등 4개 항목
	자연 자원	• 전체에서 나무로 덮인 면적의 비율 변화 등 3개 항목

○ 지방자치단체가 지역 매력도 제고의 핵심 주체

- 특히 지역의 매력도를 높이는 전략에는 어떤 요소가 어떤 그룹의 사람들에게 매력 있는지를 잘 구분해서 파악하는 “삶의 영역 기반 관점(territory-based view)”이 필요함. (예 : 독일 쾰니츠(Chemnitz)시가 2008년에 “Chemnitz is Booming”이라는 캠페인을 통해 청년세대와 첨단 기술산업 기업가들 유치에 집중하여 도시를 R&D 허브로 바꾸면서 높은 삶의 질과 자연환경 조건을 내세웠던 사례) (OECD, 2022)
- 이 보고서는 OECD 국가들에서 공공지출의 40%를 책임지며 공적 투자의 60% 이상을 담당하고 있는 지방자치단체들이 지역 매력도의 주요 요소가 되는 교육, 보건, 주택, 경제 개발, 사회복지 등의 문제를 담당할 핵심 주체라고 강조함.(OECD, 2022)

□ 문화국가로서 위상을 유지하는 힘 ≈ 국가 매력

○ 한국의 높아진 문화적 위상 측정과 유지 목적으로 개발된 <국가문화지수 : Global Culture Index>

- 한국문화관광연구원이 최근 한류의 인기, 국제 예술콩쿨에서의 연이은 입상 등으로 확인되는 한국의 높아진 문화적 위상을 제대로 파악하기 위해 『지속가능한 문화매력국가를 위한 국가문화지수 개발 연구』(양혜원 외, 2023)를 진행하였음.
- 세계경제포럼(WEF)의 글로벌경쟁력지수(Global Competitiveness Index : GCI) 등 기존에 통용되던 국가 간 비교 지수들이 문화적 위상을 진단하는 데 한계가 있다고 파악하고, 한국이 앞으로 나아가야 할 방향성을 제시하는 ‘길잡이로서의 문화지표체계(Indicator framework)와 이들을 종합한 <국가문화지수 : Global Culture Index>를 개발한다고 그 취지를 밝히고 있음.
- 국가문화지수(Global Culture Index)는 지속가능한 문화매력국가가 되기 위해 일국의 민간 부문과 공공 부문이 갖추어야 할 문화 분야의 자원과 활동, 그 결과로서의 문화역량을 종합적으로 보여주는 지수(양혜원 외, 2023)로 정의하였음.

○ 자연스럽게 형성되는 주관적 인상 <국가 매력도 : National Attractiveness>

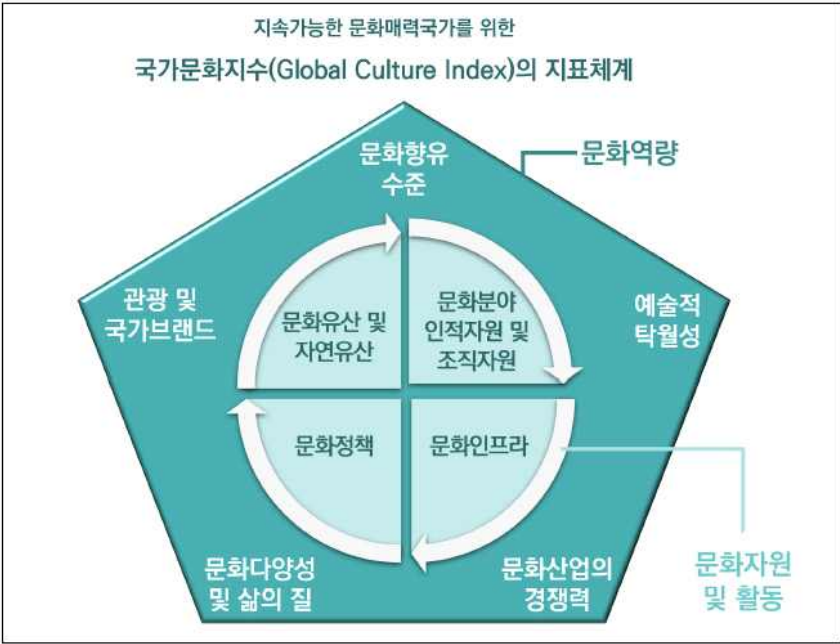
- 이 보고서에서 정의한 <국가 매력도 : Nation Attractiveness>는 한 국가에 대한 총체적인 심상으로, 자연환경, 경제력, 정치 요소, 전통문화, 문화·예술, 기술·산업, 국민성, 일상생활, 상품, 관광지, 스포츠 등 다양한 측면의 유무형 자원 또는 정보, 경험과 관련한 복합적인 요소들로 구성되며 오랜 시간에 걸쳐 자연스럽게 형성된 주관적인 인상임.(양혜원 외, 2023)
- 국가 경쟁력이 한 나라가 세계를 대상으로 경제적으로 경쟁할 수 있는 능력에 초점이 맞춰져 있다면, 국가 매력은 삶의 질을 기반으로 하여 살고, 일하고, 방문할 수 있는 장소로서 그 나라의 바람직함을 보다 종합적으로 검토하는 데 초점이 맞춰져 있음.(양혜원 외, 2023)
- 이러한 국가 매력은 소프트파워처럼 강제력보다 호감과 신뢰를 바탕으로 타인에게 영향을 미칠 수 있는 역량임.

○ <국가 매력도>의 핵심 가치가 되는 <문화>

- 이 보고서는 문화가 한 국가의 정체성을 구성하는 중심 요소이듯이, 국가 매력도를 높이는 핵심 가치로 작용한다고 파악했음. 문화는 국가 브랜드, 국가 이미지뿐만 아니라, 국가 성장의 중요한 동력으로 활용됨.
- 국가문화지수(GCI)의 세부지표 시스템은 문화자원 및 활동과 문화 역량을 측정하기 위한 9개의 구성 요인과 그 아래 35개 지표로 구성됨.

- 〈문화자원 및 활동〉 영역은 문화유산 및 자연유산, 문화 분야 인적자원 및 조직자원, 문화인프라, 문화정책의 요인들로 구성됨.
- 〈문화 역량〉 영역은 문화향유 수준, 예술적 탁월성, 문화산업의 경쟁력, 문화다양성 및 삶의 질, 관광 및 소프트 파워 요인들로 구성됨.
- 이 보고서는 문화 영역을 계량화하고, 일국의 문화적 차원을 하나의 지수로 가늠하여 그 수준을 평가하는 것이 문화를 구성하는 다양한 영역이 가진 고유한 가치와 특성을 간과할 수 있고, 문화상대주의 관점에 반할 수 있다는 점에서 위험성이 있음(양혜원 외, 2023)을 지적하기도 하였음.

〈국가문화지수(GCI) 지표체계〉



영역	구성 요인	세부 지표
문화 자원 및 활동	문화유산 및 자연유산	• UNESCO 세계유산(문화유산, 자연유산, 복합유산) 등재 점수(점) 등 4개 항목
	문화 분야 인적·조직자원	• 인구 대비 예비 문화예술 인력의 비율(%) 등 3개 항목
	문화 인프라	• 고정 광대역 가입자 수(백 명당) 등 5개 항목
	문화정책	• 문화 분야 주요 국제조약 비준 및 권고 이행 수준 등 3개 항목
문화 역량	문화향유의 수준	• 가구당 총지출 대비 오락문화비 지출 비중 등 4개 항목
	예술적 탁월성	• 세계 3대 문학상을 수상한 국적인의 누적 수(명) 등 7개 항목
	문화산업의 경쟁력	• 전체 수출액 대비 문화상품 수출액의 비중(%) 등 3개 항목
	문화다양성 및 삶의 질	• 문화 간 관용 등 4개 항목
	관광 및 국가브랜드	• 연간 외래관광객 수 등 2개 항목

(출처: 양혜원 외, 한국문화관광연구원, 2023)

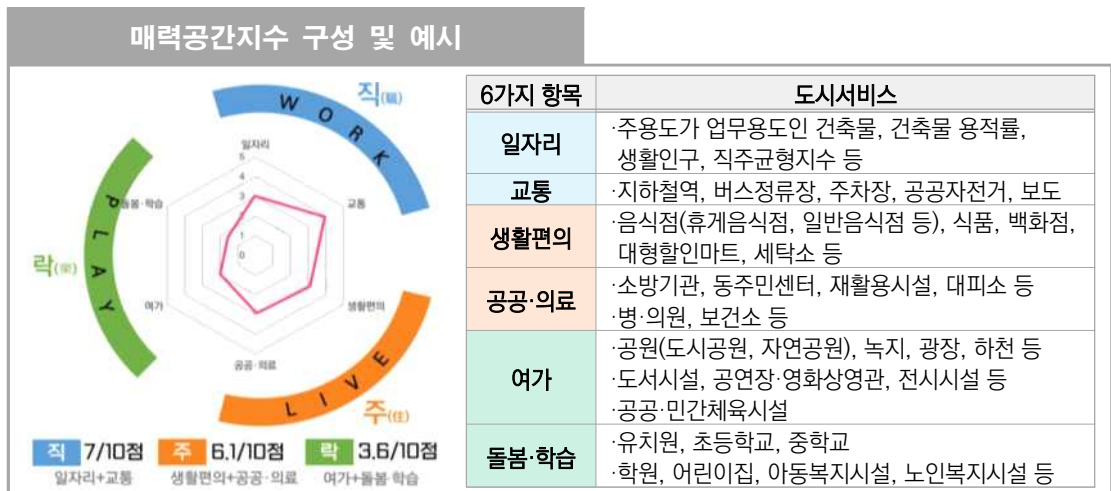
2.

매력으로 지역 활력을 높이려는 시도들

□ 서울시의 <매력공간지수> 개발 추진 발표 (2024.5월)

○ 보행거리 내 다양한 도시서비스가 집약된 ‘매력공간’을 지수화

- 일자리, 교통, 생활편의, 공공·의료, 여가, 돌봄·학습 6가지 항목 지수로 구성됨.
- 116개 지역생활권마다 항목별로 시민들에게 도시서비스를 얼마나 공급할 수 있는지 지수화하여 제시할 예정임.
- 수변감성도시, 공간 대개조 등 각종 공간시책사업의 성과 측정에도 활용할 예정이라고 밝힘(서울시, 2024).



(출처 : 서울시, 2024)¹⁾

□ 대통령 직속 지방시대위원회의 문화 매력으로 지역 활력 만들기 노력

○ “로컬리즘(지방다움)”으로 지역의 매력-활력 증진 추구

- 지방시대위원회의 <제 1차 지방시대 종합계획 : 2023 ~ 2027> 중 문화 관련 중점 추진 과제는 “로컬리즘(지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성”임.
- <2024년 지방시대 시행계획>의 연차별 이행계획 <4+10 중점 이행과제> 중 하나로 <문화특구와 로컬 콘텐츠로 지역활력 강화>가 추진됨(지방시대위원회, 2024.4.4.). 이는 문화를 매력자원으로 활용해서 지역활력에 기여한다는 전략임.

1) 오세훈 시장, '매력공간지수' 개발 발표·작·주·락 도시 조성에 나선다 (서울시 보도자료, 2024.5.14., 서울시장 홈페이지)

○ 『지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구』

- 지방시대위원회 문화·관광 전문위원회에서 시행 : 2024.1~7월
- 지방소멸에 대응하여 지역의 독특한 정체성과 문화를 활용하려는 각 부처별 정책들이 어떤 매력과 어떤 활력을 지향해야 할 것인지 개념 설정을 위한 매력 요소 분석, 관련 프로젝트 사례 비교와 현장의견 수렴을 통한 미래 정책과제 제안을 위한 연구를 진행함.
- 지역의 독특한 장소성과 문화가 매력과 활력으로 순환되는 체계에 대한 분석 후 지속가능한 순환을 위한 공공정책의 적절한 개입 방향도 제시함.
- 이 연구는 아울러 지방시대 지역문화정책의 기조 전환 필요성과 방향을 제시함. 지역의 문화자치 역량 강화보다는 문화향유 서비스 격차 해소를 추구해 온 중앙정부 주도 지역문화진흥 사업영역을 뜻하는 것으로 축소되어버린 <지역문화 : local culture>의 개념을 문화의 본래 의미인 <지역-문화 : Locality & Culture>로 재확장하여, 지역 주체들이 주도하는 매력-활력 만들기 활동의 자원으로 활용할 것을 제안하였음.

연구 제목	지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구		
연구 기간	2024.1~7월		
연구 주체	대통령 직속 지방시대위원회 문화·관광 전문위원회 (㈜이음스토리 주관, 한국광역문화재단연합회 부설 한국지역문화정책연구소 협력 연구)		
연구 목적	문화를 활용한 지역 매력·활력 증진 방안 제시 ⇒ 분절적으로 진행되는 문화-관광-지역 활성화 정책을 통합할 수 있는 정책 프레임 제시		
세부 과제	① 요소 분석 (Understanding Elements)	② 사례 파악 (Exploring Practices)	③ 정책 제안 (Suggesting Policies)
연구 질문	Q1. 지역의 매력·활력을 이루는 요소는 무엇이며, 문화는 어떻게 지역 매력·활력에 기여할 수 있나?	Q2. 이미 지역의 매력·활력을 증진하고 있는 사례는 어떤 것들이 있고, 어떤 것들이 더 필요한가?	Q3. 문화를 활용한 지역의 매력·활력 증진을 위해 공공정책은 어떻게 협력하고 지원해야 하는가?
연구 내용	<p>-문화-매력-활력 관련한 국내외 정책관리 지표체계 분석을 통해 정책적 관심 요소와 개념 정립</p> <p>-문화⇒매력⇒활력으로의 지속가능한 선순환 매커니즘 파악</p> <p>-지역-문화-매력-활력 증진을 위한 적절한 정책적 개입 방안 제시</p>	<p>-관광100, 로컬100 등 기존의 지역 문화-매력-활력 증진 시책의 현황 및 문제점 분석</p> <p>-지역 문화-매력-활력 관련 우수 프로젝트 사례들 조사</p> <p>-전문가 자문 및 사례집중 분석, 현장 탐방 통해 정책적 지원 필요사항 파악</p>	<p>-지역 문화-매력-활력 증진 관련 부처별 정책 현황 조사</p> <p>-〈매력·활력 발굴투어 간담회〉, 문화관광재단 관계자 FGI 등을 통해 현장 이해관계자들의 의견 수렴</p> <p>-문화를 활용한 지역 매력-활력 증진 실천과제 도출</p>

□ 국내외 문화, 관광, 지역개발 정책 지표체계들 안에서 살펴본 <매력>

○ 『지역-문화-매력-활력 증진 방안 연구』의 일환으로 국내외 지역개발, 문화, 관광 관련 정책지표체계 10건에 대한 비교 분석 시행

- 각 지표체계에서 사용된 문화-매력-활력의 개념과 관련 지표항목들을 비교 분석하였음.
- 정책지표체계는 그 구성, 사용된 세부 지표항목과 개념 정의에서 정책 대상을 바라보는 시각과 달성 목표 지향점이 드러남.
- 따라서 이 연구는 그 동안 분절적으로 진행되어 온 지역개발, 문화진흥, 관광진흥 정책 안에서 문화, 매력, 활력을 바라보는 관점의 차이와 향후 통합 방향성을 확인하는데 의의가 있음.

<문화-매력-활력의 개념 비교분석 대상 10개 정책지표 체계들2>

구분	지표 체계	발표 기관	비교 대상	분야
국내 사례	국가문화지수 (Global Culture Index)	한국문화관광연구원	국가	문화
	지역 문화종합지수 ³⁾	문화체육관광부	228개 시·군·구	문화
	지역 활력 지수 ⁴⁾ (Vitality Index)	국토연구원	시군구/읍면동	경제
	지역관광발전지수 ⁵⁾	문화체육관광부	17개 광역시·도, 152개 시·군	관광
	지역관광활성화지수 ⁶⁾	한국관광공사	250개 시·군·구	관광
국외 사례	관광발전지수 ⁷⁾ (TTDI : Travel & Tourism Development Index)	세계경제포럼 (World Economic Forum)	국가 (117개국)	경제
	유럽연합 문화 및 창의도시 모니터 ⁸⁾ (C3 Index : Cultural and Creative Cities Monitor)	유럽위원회 (European Commission)	유럽 문화수도, 유네스코 창의 도시, 최소 2회 이상 국제 문화축제 정기 개최 도시	문화
	OECD 지역매력지수 ⁹⁾ (Attractiveness of Regions)	OECD	OECD 국가 및 지역	경제
기타 참조 (민간)	세계도시활력지수 ¹⁰⁾ (World City Vitality Index)	BOP 컨설팅 (영국, WCCF 연계)	250개 세계도시	문화
	예술문화지수 ¹¹⁾ (ACI : Arts and Culture Indicators)	Urban Institute (미국, 록펠러재단 지원)	10개 미국 대도시	문화

- 2) 본 이슈페이퍼에 수록된 지표체계 분석 결과는 『지역-문화 매력-활력 증진방안 연구』에 참여한 서해나 연구원이 정리한 자료를 주로 활용하였음.
- 3) 『2020년 기준 지역문화실태조사 및 분석연구-현황통계분석 제1권』 (한국문화관광연구원, 2022).
- 4) 『지역경제 모니터링을 위한 지역활력지수(Vitality Index) 개발 및 활용방안』 (이영주 외, 국토연구원, 2022)
- 5) 『지역관광발전지수 표준모델 개선방안 연구』 (문화체육관광부, 2023)
- 6) 『지역 관광활성화 진단도구 및 시각화 서비스 강화』 (한국관광공사, 2024)
- 7) 『Travel Tourism Development Index 2021-Rebuilding for a Sustainable and Resilient Future. Insight Report』 (WEF, 2021)
- 8) 『Cultural creative cities monitor』 (European Commission, 2023)
- 9) 『Measuring the attractiveness of regions』 (OECD, 2022)
- 10) 『World Cities Vitality Report』 (BOP Consulting, 2023)
- 11) 『Measuring Cultural Vitality in Communities (Arts and Culture Indicators Project (ACIP))』 (The Urban Institute, 2006)

〈경제-관광-문화-지역개발 관련 국내외 지표체계에서 사용된 문화-매력-활력 개념 비교 요약〉

지표체계들	문화 관련 언급	매력 관련 언급	활력 관련 언급
국가문화지수 (Global Culture Index)	· 문화는 UNESCO FCS(Framework for Cultural Statistics)에서 제시한 문화 영역(문화유산, 문화-예술, 문화콘텐츠산업)과 일부 관광부문 포함 · 문화는 한 국가의 정체성과 매력을 구성하는 핵심가치	· 매력도(Attractiveness)는 다양한 정보를 바탕으로 연상되는 총체적인 속성들의 집합을 의미 · 살고, 일하고, 방문할 장소에 대한 인상으로서 “국가 매력도 (Nation Attractiveness)” 개념 도입	-
지역활력 지수 (Vitality Index)	· 문화는 지역 활력의 다차원적 개념으로서 지역경제, 지역자원(사람, 문화, 사업, 역사, 경관, 인프라 등), 정주 여건, 사람과 물자의 이동 등 다양한 자원을 구성하는 요소 중 하나로 정의	-	· 지역 활력(vitality)이란 지역에서 발생하는 인구와 소비, 생산과 관련된 활동을 계량적으로 측정된 것을 의미함
유럽연합 문화 및 창의 도시 모니터링 지표 (Cultural and Creative Cities Monitor)	· 문화(Culture)는 문화 공간 및 시설 그 자체와 문화 참여활동을 의미함 · 문화는 문화적 활기(Cultural Vibrancy), 창조경제(Creative Economy), 환경 활성화(Enabling Environment)의 개념을 포함하며, 도시 활성화의 중요한 역할을 함	· 문화적 활기(Cultural Vibrancy)의 하위 요소로서 <문화적 참여 및 매력도 : Cultural participation & Attractiveness> 측정	· 활력(Vitality) 대신 활기(Vibrancy) 개념 사용
OECD 지역매력지수 (Attractiveness of Region)	· 문화에 대한 별도 정의 없음 · 문화는 지역매력을 구성하는 6개의 영역 중 <방문객 소구력 : Visitor Appeal>의 하위지표인 <문화 자본 : cultural capital>으로 표현됨 · 문화 자본은 경제적 발자국과 고용 측면에서 중요한 역할을 하며, 경제혁신과 사회적 영역에 긍정적으로 기여함	· <Attractiveness of Regions>이 외부의 인재(Talent), 투자자(Investor), 방문객(Visitor)을 해당 지역으로 이끄는 요소로 제시될 뿐 매력에 대한 명확한 정의 없음. · 하위 지표요소 중 <경제적 매력 : Economic Attractiveness>과 <방문객 소구력 : Visitor Appeal>이라는 표현을 사용함	
세계도시 활력리포트 (World Cities Vitality Report)	· 문화에 대한 별도 정의 없이 창조산업(Creative Cultural)을 포함하는 넓은 의미로 해석	-	· 활력(Vitality)은 모든 생명체에 생명을 불어넣는 상태를 뜻하며, 정신을 고양 시키고 세상에 활기를 불어넣는 감각의 경험임. · 문화적으로 활기있는(Culturally vibrant) 도시는 방문객을 흥분시키고 투자자를 유치하며 역동적인 경제를 육성하는 장소임.
지역사회의 문화적 활력지수 (Cultural Vitality in Communities)	· 문화(Culture)는 고급 예술뿐만 아니라 일상생활에서의 예술과 문화의 활동, 참여의 개념을 포함 · 문화와 예술 그 자체의 의미를 넘어 지역사회 구성원들의 참여와 옹호, 그리고 그것들이 지역 공동체에서 지니는 의미와 변화 발전의 맥락까지 포함함	-	· 문화적 활력(Cultural Vitality)이란 지역사회 일상생활의 한 차원으로서, 예술과 문화를 창조하고(creating), 전파하며disseminating), 가치를 부여하고 지원하는 (validating, and supporting arts) 실제 수준을 의미함

○ 개념 정의 없이 상식 수준에서, 뭔가를 이끄는 힘을 뜻하는 말로 사용되는 <매력>

- 주목할 점은 예전의 <경쟁력>에 대비되는 국제 비교 지표로서 <활력>이 활용되고 있고, 매우 주관적 요소인 <매력>이 숫자로 관리되는 정책지표로서 언급되는 현상임.
- 그런데, <매력>은 상세한 개념 정의 없이 주로 외부의 자원과 인재를 “끌어들이는 힘(Attraction)”이라는 뜻으로 사용되고 있음. 그리고 주관적이어서 계량화 하기 어려운 매력 수준의 측정이 아니라, 매력 유발 요소의 객관적인 보유 정도를 주로 제시하고 있음.
- <매력>은 그 작용 결과로서 나타나는 <활력>과 구분되기 어려운 측면도 있어서, 성공적으로 활성화된 지역의 모습을 ‘매력’과 ‘활력’이 넘치는 상황으로 혼용하여 묘사하기도 함.
- OECD(2022)도 기존의 경쟁력 지수와 차별화되며, 외부의 인재(Talent), 투자자(Investor), 방문객(Visitor)을 지역으로 이끄는 역량으로서 <지역매력지수 : Attractiveness of Regions>를 제시하지만, 그 하위 지표요소들을 제시할 뿐 명확한 매력의 개념을 정의하지 않음. 그 하위 지표요소 중 <경제적 매력 : Economic Attractiveness>과 <방문객 소구력 : Visitor Appeal>에서 “매력”과 연관된 표현을 층위가 다르게 중복적으로 사용하기도 함.
- <유럽연합 문화 및 창의도시 모니터링 지표 : C3 Index>에서는 문화(Culture)에 대한 직접적인 정의는 없고, 지표를 구성하는 하나의 차원으로서 <문화공간 및 시설 : Cultural Venues & Facilities>과 <문화참여 및 매력도 : Cultural Participation & Attractiveness>의 정도를 <문화적 활기 : Cultural Vibrancy>로 설명하고 있음. 그런데 종합지수화 결과로는 비슷한 인구 및 GRDP 규모의 도시들 간의 상대적 역량(relative strength) 비교에 활용한다고 밝히고 있어, 도시 경쟁력 지수를 대신할 매력지수 개념을 적용하고 있다고 보기는 어려움.

〈유럽연합 문화 및 창의 도시 모니터링 지표 체계〉 (출처: European Commission, 2024)

영역	개념	구성 요인	세부 지표
문화적 활기 (Cultural Vibrancy)	문화인프라와 문화 참여 측면에서 측정된 도시의 문화적 활력	문화 장소 및 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 명소 및 랜드마크 • 박물관 예술 갤러리 • 영화관 • 콘서트 및 음악 홀 • 극장
		문화적 참여 및 매력도 (Cultural participation & Attractiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 숙박 • 박물관 방문객 • 영화관 방문
창조경제 (Creative Economy)	문화 및 창조 부문이 고용, 일자리 창출 및 혁신 측면에서 도시의 경제에 기여 정도	창의적 및 지식기반 일자리	<ul style="list-style-type: none"> • 예술, 문화 및 엔터테인먼트 분야의 일자리 • 미디어 및 커뮤니케이션 분야의 일자리 • 기타 창조영역 일자리
		지적재산 및 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • ICT 특허 출원 • 커뮤니티 디자인 애플리케이션 개발
		창조 부분의 새로운 일자리	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 예술, 문화 및 엔터테인먼트 기업의 채용 • 뉴 미디어 및 커뮤니케이션 기업의 채용 • 기타 창조 부문의 기업 채용
사회환경적 요인 (Enabling Environment)	도시가 창의적 인재를 유치하고 문화적 참여를 촉진하는 데 기반이 되는 인프라 구축 정도	인적자본 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 예술 및 인문학 분야 졸업생 • ICT 분야 졸업생
		개방성, 관용 및 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 졸업생 • 외국 출생 인구
		지역 및 국제적 연결성	<ul style="list-style-type: none"> • 여객기 숫자 • 도로 접근성 • 철도 접근성
		거버넌스의 질	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 거버넌스의 질

○ 지역에 필요한 매력과 활력의 핵심 자원으로 인식되는 <문화>

- 미국 Urban Institute의 <예술문화지수 : Arts and Culture Indicators>는 문화와 예술이 지역사회에 미치는 영향을 관찰, 평가하기 위해 개발되었음. 지속가능한 지역사회를 위해 “문화적 활력”(cultural vitality)의 중요성을 강조하면서, 이를 예술과 문화를 창조하고(creating), 전파하며(disseminating), 가치를 부여하고 지원하는 (validating, and supporting arts) 실제 수준으로 정의하였음.

<예술문화지수 지표 체계> (출처 : The Urban Institute, 2006)

세 개 영역		세부 지표
문화적 활력 (Cultural Vitality)	문화 참여 기회 (Presence of Opportunities for Cultural Participation)	• 예술과 관련된 영리 및 비영리, 공공영역 조직
		• 예술상품 유통 장소(서점, 음반 상점, 영화관, 공예 상점 등)
		• 예술 학교
		• 문화예술 프로그램을 운영 중인 비예술 공간(공원, 도서관, 커뮤니티 등)
		• 축제, 퍼레이드, 예술 및 공예 프리마켓 등
		• 예술가들이 모이는 공식/비공식적 문화지구
		• 웹 기반의 문화체험 기회
	문화 및 예술 참여활동 (Participation in Arts and Cultural Activity)	• 아마추어 예술창작
		• 공동체/공동 예술창작
		• 초중고(K-12) 예술 교육
		• 방과 후 예술프로그램
		• 관객 참여
		• 예술상품(artistic goods) 구매
		• 미디어의 문화예술 담론
	문화 및 예술 활동 지원 (Support for Arts and Cultural Activity)	• 전문적인 예술기관 및 조합 가입
		• 문화예술에 대한 정부지출
		• 명확한 문화예술정책 수립
		• 문화예술에 대한 재단들(비영리, 공공, 기업 재단)의 후원
		• 봉사활동 및 개인 후원
		• 다른 정책영역과의 통합(문화예술과 지역사회개발, 교육, 공원, 레크레이션 등)
		• 직업적 예술가

- 반면, 세계경제포럼(WEF)이 발간하는 <관광발전지수 : Travel & Tourism Development Index>는 지역의 <관광수요 촉진 요인>의 하위요소로서 <문화자원 : 세계문화유산 수, 구전 및 무형 문화재, 대형 스포츠경기장 수, 문화 및 엔터테인먼트 관광 디지털 수요 등>을 인식함.
- 이처럼 경제, 관광지표에서는 <매력>뿐만 아니라 <문화>도 따로 정확하게 정의하지 않은 채, 특히 경제적 활기에 도움 될 문화 관련 인프라 규모 중심으로 파악하는 한계 보임.
- 세계도시들의 경쟁력 관점에서 문화적 활력(cultural vitality)을 강조한 <세계도시활력지수 : World City Vitality Index>는 활력있는 도시를 문화적으로 활기 넘치는(culturally vibrant) 공간으로 정의하고, 지속 가능한 도시 발전을 위해 문화요소의 역할이 강조되어야 한다고 주장함.

- 결국 대부분의 정책지표에서는 <매력도> 자체를 측정하는 것이 아니라 매력을 유발하는 주요 매력자원으로 인식되는 문화시설이나 예술단체의 분포 현황을 계측하고 있는 상황임.
- 하지만 사람들에게 매력을 유발하는 지역의 문화적 요소는 문화예술 뿐만 아니라 독특한 지역성과 음식 요리법까지 다양하고 폭넓음. 따라서 문화의 범위를 문화예술에서 문화산업, 심지어 지역의 정체성까지도 폭 넓게 인식할 필요가 있음.
- 지역문화 정책분야 지표인 <지역문화종합지수>는 문화를 “지역의 문화진흥을 위해 중앙정부 및 지방자치단체가 예산을 편성하고 관여하는 공공문화정책의 영역(문화정책, 문화자원, 문화 활동, 문화향유)”으로 가장 좁게 보고 있음. 이것을 지역문화의 매력을 활용해 지역활력을 증진하려는 지방시대 문화정책에 적용하기에는 한계가 있음.

○ 문화를 목적 또는 수단으로 보는 시각 차이

- 문화나 매력에 대한 개념 정의가 없지만 문화를 지역 활력 증진에 기여하는 매력의 핵심요소로 파악하는 것은 공통적임.
- 그런데, 문화-매력-활력의 전개과정을 이해하는 시각과 그 사이 위계를 설정하는 입장은 지표체계가 개발된 정책분야에 따라 문화를 바라보는 시각을 반영하기도 함.
- 예를 들면, 문화분야 정책지표이지만 도시 차원의 경쟁력을 비교하는 <C3 Index>에서는 문화활동의 결과로 나타는 <활기 : Vibrancy>의 하위 요소로서 <매력 : Attractiveness>을 인식하고 있고, 문화활동을 그 매력의 자원 요소로 파악하고 있음. 그런데, 이 지표체계를 통해 궁극적으로 파악하고 관리하려고 하는 것은 도시의 문화적 성과임.
- 이처럼 문화, 지역개발, 경제, 관광진흥 등 다양한 정책영역의 지표체계들을 비교해보면 정책영역에 따라 문화를 <목표>로 추구하거나 <수단>으로 활용하는 관점의 차이를 확인할 수 있음.
- 특히 정책 실행의 대상이 될 세부 지표항목 선택에서도 관점의 차이를 내보이는데, 기존 문화정책에서는 문화의 가치만 중시하며 지역 활력에 대한 관심이 부족했고, 관광 및 지역개발 정책에서는 문화의 다양한 가치와 활용 가능성에 대한 이해가 부족했음을 알 수 있음.
- 문화를 도시와 국가의 매력자원으로 활용하여 활력을 만들고 싶다면 이와 같은 정책 주체들 간 인식의 차이부터 확인하고, 합의된 개념 도출과 공통 목표 조율이 필요함.

<문화-매력-활력에 대한 정책 분야별 인식 차이>

지역성	예술	문화	관광	산업	지역개발	국가경쟁력
문 화			⇔	매 력	⇔	활 력
목적으로서 문화			⇔	수단으로서 문화		

<매력> 제대로 이해하기 ≈ 측정하기 + 의미 알기 + 체감하기

□ 매력 = 무언가를 이끄는 힘

○ 돈을 끌어오는 힘 !?

- 지역이나 특정 산업계 등 새로운 시장으로 투자자를 끌어들이는 매력은 기대 수익률 등 경제적 관점이 주로 반영된 판단임.
- 이는 마이클 포터(Michael Porter)가 1979년에 발표한 <5가지 경쟁 요인 모델 : Five Forces Model>에 근거함. 포터는 특정 산업 분야에서 기존 기업 간의 경쟁 강도 등 이 5가지 요인이 강하면 해당 산업계에 속한 기업들의 평균수익률이 떨어져서 전반적인 산업의 매력도가 감소한다고 평가했음¹²⁾.
- 반면, OECD 지역매력지수가 추구하는 바와 같이 투자 이외에 인재, 관광객을 끌어들이며 현금으로 환산되지 않는 다양한 이익을 발생시키는 매력을 측정하려면 경제적 관점을 넘어서서 정확한 개념 정의부터 필요함.
- 앞서 살펴본 바와 같이 매력에 대한 명확한 개념 정의 없이 정책영역별로 서로 다른 관점의 상식에 근거하여 지표체계를 구성하는 것은 향후 문화-매력-활력 증진을 위한 통합적 정책을 추진하는데 제약 요인이 될 것임.

○ 매력(魅力) : 「명사」 사람의 마음을 사로잡아 끄는 힘 (국립국어원 표준국어대사전)

- 매력은 ‘어떤 사물이나 경험에 대해 의식적 충동이나 선호를 가지고 즐거움이나 만족을 추구하는 사람의 마음을 끄는 힘’(안영면·주현식, 2000¹³⁾, 양혜원 외, 2023, 재인용)으로서, ‘유인’(Pulling Power)의 요소를 갖추고 있음(양혜원 외, 2023)
- 독일어 Attraktivität(Attraction)의 어원은 라틴어 ‘attrahere’(끌어당김)로, 외적 특성(美), 본질적 속성(성격, 정신, 카리스마, 사회적 지위), 물질적인 것 등에 기반하며, 개인에 따라 차별화되고 주관적 가치로서 사회적 변천에 영향을 받는다”고 풀이됨.(양혜원 외, 2023)
- 매력의 매(魅)는 '도깨비'를 의미하고, 도깨비가 홀리는 힘, 즉 “매혹(魅惑)하는 힘”이 매력인 점을 감안하면, 결국 물리적 유인력 보다 사람의 마음을 끄는 힘을 뜻함.
- “매력 있다”의 순우리말을 찾아보면, 가치있어 “귀하다”와 친근하고 사랑스러워 “귀엽다”의 뉘앙스를 모두 포함한 전라도 사투리 “권 있다”가 가장 가깝다고 볼 수 있음¹⁴⁾.

12) 5가지 경쟁요인 모델(Five Forces Model) (시사경제용어사전, 기획재정부 홈페이지, 2024.8.6.) 참조

13) 안영면, 주현식(2000), DMZ 관광이미지와 매력속성에 따른 관광자원화방안에 관한 연구, 「관광레저연구」

14) 디지털광주문화대전 “권” 참조 (<https://www.grandculture.net/gwangju/toc/GC60004673>)

□ 매력 = 무언가 할 수 있는 힘 ≈ 역량 ≈ 경쟁력 ?

○ 뭔가 해내는 힘 vs. 남과 비교되는 역량

- 국가나 도시 또는 개인의 매력에 관심 갖는 이유는 그것이 새로운 역량이기 때문임.
- 주로 개인이 직무를 수행해 낼 수 있는 능력 차원으로 논의되다가, 기업이나 정부 조직의 과업수행 능력, 더 나아가서 국가의 능력 차원으로 논의되기도 하는(신진옥, 2020)¹⁵⁾ <역량>은 뭔가를 해낼 수 있는 힘을 뜻함.
- 경제적 관점에서의 경쟁력은 시장에서 남과 경쟁하는 상황을 전제로 한, “비교 되는 역량”을 의미함.

○ 남을 홀려서 함께 하게 하는 힘이 중요한 시대

- 혼자서도 뭔가 할 수 있는 <역량>과 남과 비교하고 경쟁해서 앞서야 하는 <경쟁력>에 비해, <매력>은 남이 나와 함께 뭔가를 같이 하게 하는 힘이므로, 근본적인 관점의 전환이 필요함.
- 상품, 서비스, 체험, 정체성과 취향까지 파는 자본주의가 돈을 버는 핵심 요소가 결국 <마음 움직이기>가 된 지 오래되었음.
- 특히 초연결된(hyper-connected) 가상이 지배하는 현대사회에서는 일이 일어나는 방식이 예전과 바뀐 것을 고려해야 함. 물리적인 힘 보다는 많은 사람들이 믿고, “끌리고 쫓리고 들끓는”(클레이 서키, 2008)¹⁶⁾ 방향으로 자원의 이동과 실제 세계의 변화가 누적적으로 일어남.
- 매력은 콘텐츠와 상품을 구매하도록 자본 흐름을 이끌 뿐만 아니라, 대중의 행동을 한쪽으로 이끌어서 더 큰 이득을 만들어 낼 수 있는 힘로서, 인지자본주의와 정동(精動)경제 체제 하에서 가장 강력한 역량이 됨.

□ 설명할 수 없는 이끌림, 대중의 반응으로 재생산되는 매력

○ 합리적 가치 판단 보다는 감성이 반응하는 이끌림

- 마음이 끌리는 데는 상대가 가진 가치가 나에게 얼마나 이득이 될 것인가를 합리적으로 계산한 결과 보다는, 비이성적인 감정의 움직임, 즉 정동(精動)과 이를 만드는 홀림의 힘이 더 큼.
- 매혹보다 더 강력하게 “아름다움이나 매력 같은 것에 홀려서 정신을 못 차림”을 뜻하는 <고혹(蠱惑)>은 “뱀 속에 있는 알 수 없는 벌레(蠱)가 유혹한다”는 뜻임¹⁷⁾
- 설득 이전에 감각할 수 있는 느낌인 매력(이무열, 2024)은 현장에서 몸으로 감각되어야 하는 것임.

15) 신진옥, 2020, 국가역량의 개념과 다차원적 분석틀: 국가역량 레짐의 다양성 연구를 위한 이론적 고찰, 한국사회학회 제54집제1호

16) 클레이 서키 저, 송연석 역, 끌리고 쫓리고 들끓다 - 새로운 사회와 대중의 탄생, 갤러리온

17) 박영철의 잡학사전-고혹(蠱惑) > 매혹(魅惑) > 매력(魅力) (박영철, 주간조선, 2009, 8.28)

...매력은 설득 이전에 감각할 수 있는 느낌이다. 부산역에 도착했을 때, 영도로 들어왔을 때 어떤 느낌이었나? 아무리 논리적으로 지역에 오게 할 이유와 혜택을 설명하더라도 지역이 매력적으로 느껴지지 않는다면 굳이 지역을 찾게 되지 않는다. 0.4초 찰나의 느낌과 자기(自己) 서사를 활성화하는 스토리가 가고 싶은 지역을 선택하게 한다...

- “지역매력 _ 문화로 발견하기 vs. 예술로 발명하기” 중

(이무열, 한국지역문화학회-한국광역문화재단연합회 춘계학술대회, 2024)

○ 많은 사람들이 매력 있다고 말하면 더 매력 있게 되는, 가볍게 끌리는 디지털 세상

- 알고리즘이 개개인의 취향 맞춤 서비스를 제공하는 시대에 아이러니하게도 사람들은 자신의 취향을 대중의 반응으로 만들어진 <트렌드> 위에서 확인하고자 함.
- 디지털 플랫폼 위의 수많은 사용자 정동(精動)을 <보이지 않는 손 = 디지털 알고리즘>과 <보이는 손 = 인플루언서, 미술평가이드 등 저명 매체>이 통제하며 구동함. 이런 새로운 인지자본주의의 정동경제 메커니즘이 동시대 매력을 규정하고 확산함.
- 개인의 마음이 어떤 곳에 반응하여 매력을 느낄지는 완전히 예측이 불가능하기 때문에 <매력>을 만들어 낼 <매력자원>은 다양하고 무궁무진함.
- 그리고 대중들의 매력 반응으로 파악되는 해당 매력자원의 <매력도>는 온라인 상의 정동 트레픽 빅데이터로 파악되거나, 미술평가이드와 같이 저명한 감식자의 평가로 결정됨.
- 이와 같은 매력에 대한 반응을 인용하는 대중의 반응을 통해 매력은 재생산됨. 즉 매력에 대한 반응이 중요한 매력 요소가 되는 시대임.

○ 매력자원의 보유 여부뿐만 아니라 내재된 가치와 표현·평가된 매력도 자체를 측정해야

- 종합하면, 정책적으로 매력도를 측정하고 관리하려면, 문화 인프라 숫자 등 매력자원의 물리적 분포에만 관심 가질 것이 아니라, 해당 매력자원이 가지는 내재적 가치(charm)와 그 가치가 대중에게 전달되어 매혹하는 역량(appeal)을 평가해야 함. 뿐만 아니라 전달된 가치에 대한 대중들의 반응 표현과 전문가들의 평가까지 매력 요소로 측정되어야 함.
- 객관적으로 계측되는, <무게 있는> 매력 자원 보유 숫자를 넘어서 주관적이고 <가벼운> 감정의 반응인 <매력도> 자체를 측정하려면 기존의 정책지표 관리체계 보다 빅데이터 기반의 접근이 유효함.

<정책적 관심 대상으로서 고려되어야 할 매력 요소들>

매력 (Attraction)	내재된 가치 (charm) + 매혹하는 힘 (appeal)	평가된 매력	-권위와 감식안을 가진 전문가 집단의 평가에 의해 파악되는 매력 : 미술평가이드, 관광**선, 가장 가보고 싶은 TOP 10, 도시경쟁력 순위 등
		표현된 매력	-대중들이 표현한 호감과 관심의 양으로 파악되는 매력 : 콘텐츠의 정보 검색량, 소셜미디어 언급(태그), 만족도 등

4.

문화는 매력있나?

□ 문화는 사람을 끄나?

○ 문화는 <놀고 싶은 사람>을 끄는 매력이 있나?

- 관광개발지수(TTDI) 등 대부분의 관광정책 지표체계들에서 문화를 관광매력 요소로 강조하지만, 실제 시민들의 인식을 조사한 결과에서는 그 매력을 확인할 수 없음.
- <제 4차 관광개발기본계획 2022~2031> 수립 시 문화체육관광부가 조사한 설문결과에 따르면 국민들이 “가장 선호하는 관광활동” 1~3순위에 문화활동은 아예 없음.
- 2024.6월에 문화체육관광부가 발표한 <국민여행조사-2023>에서도 관광여행지에서의 활동 중 <지역문화 예술공연/전시관람>은 겨우 3.5%(중복 응답)로 나타나는 등 문화활동은 극히 미미함. 선호하는 관광 활동 중 1순위인 음식까지 지역의 고유한 문화로 폭넓게 인식하지 않으면 문화의 매력을 주장하기가 무색해짐.

〈가장 선호하는 관광활동〉 (중복응답, 1순위 기준 상위 5개, 단위 %)

현재			5년 후			10년 후		
관광활동	1 순위	1+2+3 순위	관광활동	1 순위	1+2+3 순위	관광활동	1 순위	1+2+3 순위
맛집/먹거리/식도락/음식	25.1	55.8	맛집/먹거리/식도락/음식	21.8	50.5	자연/자연 체험	17.2	26.7
쇼핑	18.4	45.1	자연/자연 체험	16.2	26.6	여가/휴식/휴양	14.2	21.2
자연/자연 체험	12.9	21.4	여가/휴식/휴양	8.8	15.9	맛집/먹거리/식도락/음식	13.6	42.7
여가/휴식/휴양	6.0	14.1	쇼핑	8.7	30.6	레저스포츠/운동	7.6	22
레저스포츠/운동	5.4	20.4	레저스포츠/운동	8.6	26.4	쇼핑	6.4	25.9

〈출처 : 제 4차 관광개발기본계획 2022~2031 (문화체육관광부, 2023)〉

〈관광 여행 시 여행지에서의 활동〉

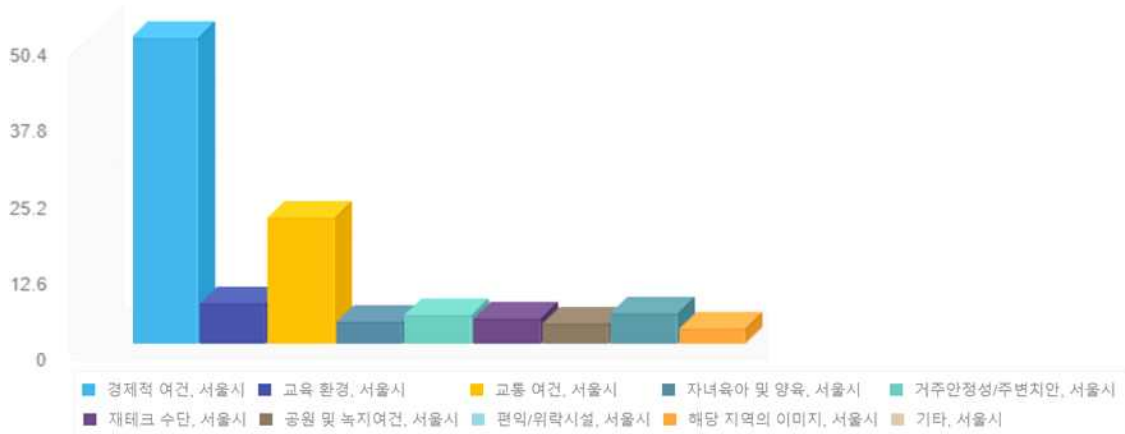
활동 내용	자연 및 풍경 감상	휴식 휴양	음식 관광	가족 친지 친구 방문	역사 유적지 방문	테마파크 놀이 시설 동식물원 방문	쇼핑	야외 위락 및 스포츠 레포츠 활동	시티 투어	도시 문화 체험 방문	지역 문화 예술 공연 전시 관람	지역 축제 이벤트 참가	종교 성지 순례	온천 스파
% 중복 응답	78.3	60.8	60.2	13.7	9.7	7.9	6.1	6.1	5.4	3.9	3.5	2.7	2.5	1.6

〈출처 : 국민여행조사-2023 통계편(문화체육관광부, 2024.6)(재구성)〉

○ 문화는 <살고 싶은 사람>을 끄는 매력이 있나?

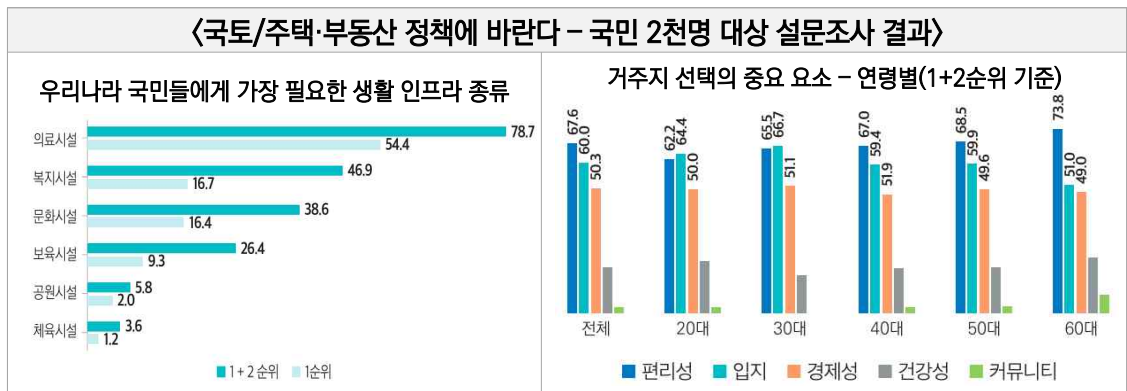
- 서울시 도시정책지표조사에서 파악된 서울시민의 거주지 선택 시 고려 요인에는 아예 문화 관련 항목이 없음. 이는 설문지의 선택지를 제시한 조사 당국의 인식의 문제일 수도 있고 실제로 시민들의 인식을 반영하는 것일 수도 있음.

〈서울시민의 거주지 선택 시 고려 요인 (2017년)〉



〈출처 : 서울시 도시정책지표조사 (서울 열린데이터 광장 2024.8.6. 검색결과, 자료갱신일 2022.7.18.)〉

- 국토연구원이 발표한 『국토/주택·부동산 정책에 바란다 - 국민 2천명 대상 설문조사 결과』에서도 국민들은 거주지 선택 시 편리성(67.6%) > 입지(60.0%) > 경제성(50.3%)을 우선 고려하는 것으로 조사되었음. (※2023.12.15.~12.20, 주택/부동산 정책으로 각각 1천명씩 나누어 총 2천명 대상 온라인 조사 실시, 2024.4.1. 발표)
- 아울러 문화시설은 <우리나라 국민들에게 가장 필요한 생활 인프라> 6개 중에서 의료와 복지시설에 이어 세 번째로 중요한 것으로 파악되었음.
- 심지어 도시의 매력을 만들 창조인력들을 유치하기 위해서도 도시매력 외에 생활기반서비스, 직업 및 주거환경의 질적 향상이 필요하다고 파악됨.(김은란 외, 2015¹⁸⁾)



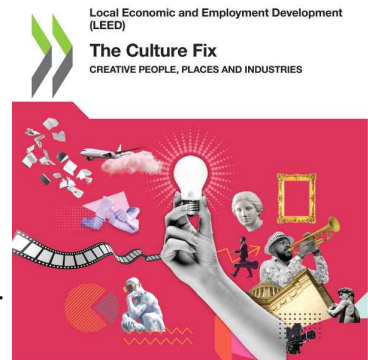
〈출처 : 국토연구원(2024)¹⁹⁾〉 (N=1,000, 단위: %)

18) 김은란 외, 2015, 창조산업·창조계층 입지특성과 도시경쟁력, 국토정책브리프, 국토연구원, 2015.3.30

□ 가치는 분명히 있다! 그런데...

○ 지역활력에 기여하는 문화의 가치를 증명하거나 주장하는 수 많은 연구들

- 문화의 가치 논의는 20세기에 들어와서 문화정책이 본격화된 이후 문화예술의 본질적 가치를 모두가 향유하자는 논의에서부터, 1990년대 경제적 효과, 2000년대 교육적 효과, 2010년대 도시재생에 이르기까지 문화의 활용적 가치 논의로 확대되어 왔음. 최근에는 “문화예술의 사회적 역할과 가치 구현”이 문화정책의 핵심과제가 되고 있음.²⁰⁾
- 지역 활력증진도 문화정책이 주목하는 중요한 사회적 문제 중 하나로서 대응되고 있는데, OECD 지역경제 및 고용부(LEED)는 코로나 이후의 지역문제를 해결할(fix) 뿐만 아니라 문화가 사람과 산업을 지역으로 끌어들이고 고정시킨다(fix)는 이중적 의미를 담은 『The Culture Fix: Creative People, Places and Industries』(2022)(문화는 Fix 한다 - 창조적인 사람, 장소, 산업을) 보고서를 발간한 바 있음.



○ 증명된 가치는 공유되고, 공유된 가치는 활용되는가?

- 미국예술진흥협회(Americans for the Arts)는 매년 『10 Reasons to Support the Arts』(2023)(예술을 지원해야 할 10가지 이유)를 통해 신뢰자본 축적 등의 사회적 효과 이외에, 청소년 문제, 범죄, 정신 및 육체 건강에 대한 문화예술의 기여도를 정량적 증거로 제시하고 있음.
- 하지만 눈에 보이는 증거를 더 보편적인 것으로 신봉하는 실증주의 정책기조에 따라 계량적으로만 파악함으로써, 눈에 보이지 않는 문화의 가치가 장시간에 걸쳐 나타나는 효과를 파악하지 못하게 되기도 함.
- 반대로 문화의 가치를 인문학적으로 주장하기만 하는 것은 그 가치의 확장을 제약하기도 함.

○ 문화의 가치가 오래 지켜온 전통에만 머물지 않고 동시대 매력이 되려면

- 문화정책 연구자들이 문화의 가치와 효과를 보다 엄정하고 보편적으로 설명할 방법을 제시하는 것도 중요하지만, 시민들이 그 가치를 직접 경험하여 매력을 몸소 느끼는 것이 더 중요함.
- 이처럼 문화에 내재된 가치가 시민들을 끄는 매력 요소로 작동하기 위해서는 이를 시민들에게 전달(appeal)하고 매력을 인식(appreciate)할 수 있게 연결하는 문화기획적 노력이 필요함.
- 시민들이 문화와 예술의 가치를 매력으로 공감하고 지지하는 분위기 속에서 지역-문화(Locality & Culture)를 활용한 지역활력 증진 등 보다 다양한 정책적 시도가 더 빈번해질 수 있을 것임.

19) 조만식 김지혜, 2024, 국토/주택부동산 정책에 바란다 - 국민 2천명 대상 설문조사 결과, 국토정책브리프 2024.4.1., 국토연구원

20) 한국광역문화재단연합회에서 2024년에 발간한 『사회문제해결 문화정책 현장 - 지역문화재단들의 사례와 시사점』 참조

문화가 지역 활력에 기여하는 매력이 되려면...

□ 절대 당연하지 않은 문화-매력-활력의 순환 매커니즘 이해하기

○ 도시와 문화를 이해하는 이론들을 동원하여 문화⇒매력⇒활력 발생 매커니즘 파악하기

- 이상호(2024)²¹⁾는 인구감소 도시들의 <소멸위험지수>를 대체하여 청년 인재들에게 어떤 지역이 <매력> 있으며, 지역에 활력을 불어넣기 위해 어떤 요소가 갖추어져야 하는지를 제시하는 긍정적-희망적 개념의 지표체계가 필요하다고 제안하기도 했음.
- 앞서 살펴본 바와 같이 문화가 지역활력을 높일 매력 요소로 언급되지만, 정작 문화가 어떤 매력으로 어떻게 지역에 활력을 가져오는지에 대한 이해는 부족함. 특히 외부의 관심과 방문객 유치를 위해 주민들에게 불편만 주는 일회성 호들갑(FAD)이 아니라 주민의 삶의 질 제고에 기여하는 문화적 활력이 만들어지고 유지되는 매커니즘 이해가 필요함.
- 외지 방문객을 이끄는 문화의 매력에 주목하여 도시 활력증진 시책에 문화예술을 동원하지만, 예술의 가치가 정책의 기획 의도 대로 발현되는 것도 아니고, 그 활력 때문에 오히려 예술가가 쫓겨나는 경우도 허다함. 이에 대한 비판의 목소리도 큼²²⁾.
- 관광지로서뿐만 아니라 거주지로서 지역 매력의 생멸을 파악하려면 도시공간의 변화와 그 안으로 사람을 유인하는 매력요인을 장기간에 걸쳐 관찰하고 해석하는 이론이 필요함.
- 문화의 가치 증명과 주장 중심의 문화정책 연구보다는 “도시씬 이론(Urban Scene Theory)” 등 도시와 공간과 문화의 변화를 연구하는 다양한 이론자원들을 활용할 필요가 있음²³⁾.
- 도시 공간의 문화적 역량을 강화하여 다양한 시민들을 끌어모으기 위해서는 사람들이 선호하는 도시씬의 조합을 고려한 지역 매력-활력 만들기 시책이 필요함(김상현, 2024²⁴⁾).
- 나아가 도시 공간의 매력 발생과 변화의 메커니즘에 대한 이해에 기반한 (가칭)“도시문화매력지표” 개발이 필요함.

21) 이상호, 2024, 지방소멸 2024 - 광역대도시로 확산하는 소멸위험, 「지역산업과 고용 통계프리즘」, 한국고용정보원

22) “...단기적으로는 높은 예술성 씬에 유인된 청년층의 활동으로 지역의 경제적 성장이 일어나지만, 이에 지가 상승이 동반되어 장기적으로는 청년 인구를 외부로 밀어내는 현상이 일어나는 것이다...” (김상현·장원호, 2016, 도시 씬(urban scene)과 지역발전, 지역사회학 제17권), “...Perhaps we can return to a focus on how to integrate opportunities for engaging in artistic consumption and production in everyday life and channel this knowledge toward fostering more inclusive places...” (Carl GRODACH, 2016, Arts, Gentrification, and Planning for Creativity, Carolina Planning Journal : Volume 4)

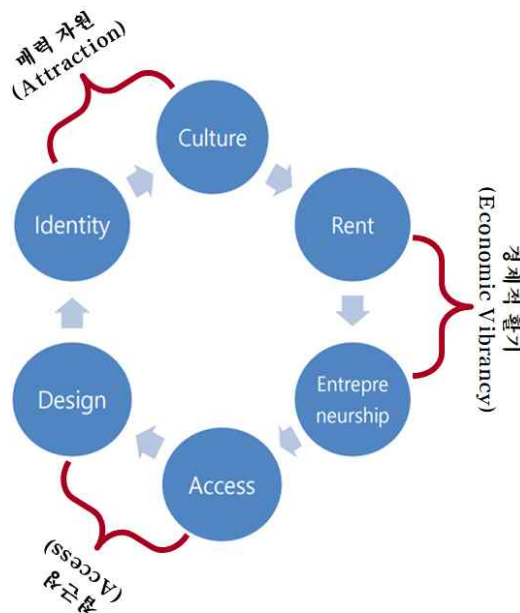
23) 2016년 Silver&Clark가 <Scenescapes: How Qualities of Place Shape Social Life>로 정립한 도시씬 이론(Urban Scene Theory)은 지역의 어메니티들을 파악하여 그 지역의 문화적 특징을 유형화 및 계량화하고 지속적인 관측으로 변화를 이해함. “엔터테인먼트 기구로서 도시 : The City as an Entertainment Machine”(Terry Clark, 2013 Urban Studies Vol. 50, No. 4)를 바라보는 도시 이론에서는 어메니티 요소가 전문가, 고학력, 젊은이들을 유인하고 그에 따라 도시가 발달한다고 주장함.

24) 김상현, 2024, 도시씬 이론과 빅데이터를 접목한 도시공간의 특성 이해-도시씬(Scene)을 활용한 서울의 문화적 특징 파악, 서울연구원

○ 매력자원, 접근성, 경제적 활기가 만드는 선순환과 악순환

- 모종린(2019) 교수는 문화와 디자인을 활용한 지역상권 활성화 과정을 “C-READI” 순환으로 파악했음.
- C-READI 모델을 원용하면, 트렌디한 문화와 지역의 정체성 등 <매력 자원(attraction) : C-I>, 더 많은 방문객을 수용하는 서비스화를 통한 접근성 개선과 물리적 환경 변화 등 <접근성(access) : A-D>, 그리고 로컬리티를 활용한 기업활동과 이로 인한 지가 상승 등 <경제적 활기(economic vibrancy) : E-R>를 문화와 지역성이 활력을 만드는 순환의 주요한 세 가지 요소로 파악할 수 있음.
- 그런데, 각 요소들이 반드시 단계적으로 작용하는 것도 아니며, 상호 보완적이면서도 상호 충돌적인 관계가 어떤 조건에서 발생하는지를 이해하는 것이 중요함.
- 특정 지역의 고유한 정체성(I)이 동시대 문화트렌드(C)에 부합하는 라이프스타일 비즈니스(E)로 만들어 더 많은 사람들에게 서비스 되고(A), 이를 수용하기 위한 지역의 투자로 물리적 환경이 개선(D)되는 선순환(C-READI 모델)을 상정할 수 있음.
- 반면, 매력이 만드는 경제적 활기가 지나쳐서 임대료 상승과 젠트리피케이션으로 결국 지역 정체성이 상실되고 쇠락의 길로 들어서는 경우도 많음.
- 특히 지역에서 확인된 일시적 유행문화(C)를 지역의 정체성(I)으로 홍보하면서 (주로 프랜차이즈화로 규모의 경제를 이루는) 물리적 환경개선(D)으로 더 많은 손님 끌기(A)에 집중하는 비즈니스 모델(E)에 집중한 결과 임대료 상승(R)으로 지역 활력이 지속되지 못하는 경우, 즉 반시계 방향으로 전개되는 악순환을 경계해야 함.

〈지역에서 문화가 개입한 활력의 순환과 세 가지 핵심 요소 : C-READI 모델〉



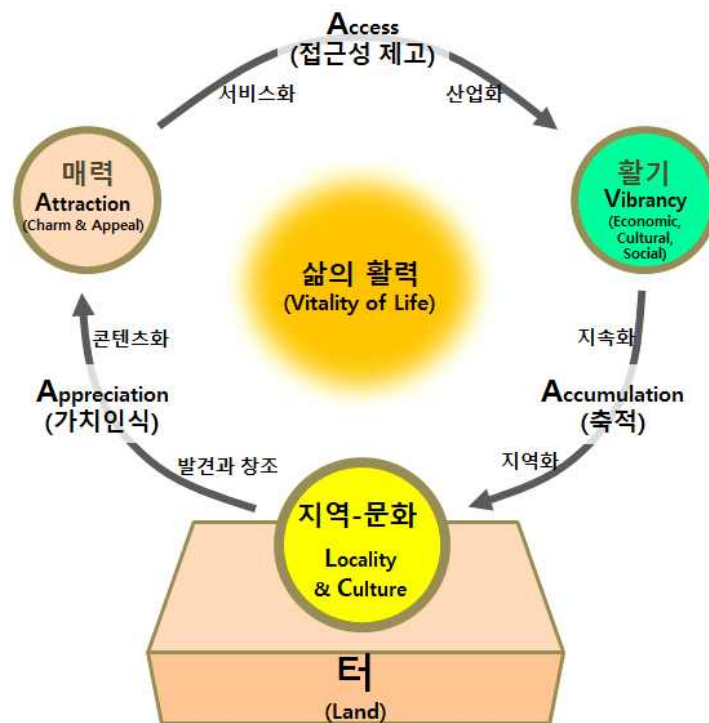
〈출처 : 모종린(2019)²⁵ 재구성〉

□ 문화-매력-활력의 선순환을 위한 공공의 역할 챙기기

○ 고유한 지역성과 문화를 매력자원으로 활용하여 삶의 활력 높이기

- 『지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구』(지방시대위원회, 2024)에서는 다양한 리듬의 삶을 담아내는 <터 : land> 위에서 이루어지는 사람들의 문화적 활동들이 만드는 <삶의 활력>을 <터의 활력>과 함께 <지역활력>을 이루는 가장 중요한 요소로 파악했음.
- <지역-문화 : Locality & Culture>에 기반한 다양한 문화적 활동이 만드는 <매력>이 경제-사회-문화적 <활기>로 순환되는 과정을 통해 <삶의 활력>이 만들어짐.
- 이때 <지역-문화 : Locality & Culture>는 2000년대 이후 정부의 지역문화정책 업무범위로 그 개념이 좁아져 버린 <지역문화 : Local culture>에서 문화/지역정체성/문화환경까지 포함하는, 문화의 본래 의미로 재확장된 개념으로서 제시됨.
- 이런 문화적 <삶의 활력>을 인구소멸 지역으로 새로운 인구를 유입하는 매력 자원으로만 활용할 것이 아니라, 지역에서 살고 있는 사람들이 문화로 활기차고 행복하게 살도록 하는 것이 궁극적인 <지방시대 문화정책>의 목표가 되어야 한다고 제안함(지방시대위원회, 2024).

<지역-문화-매력-활력의 순환 체계>



$$\text{지역 활력} = \text{삶의 활력} + \text{터의 활력}$$

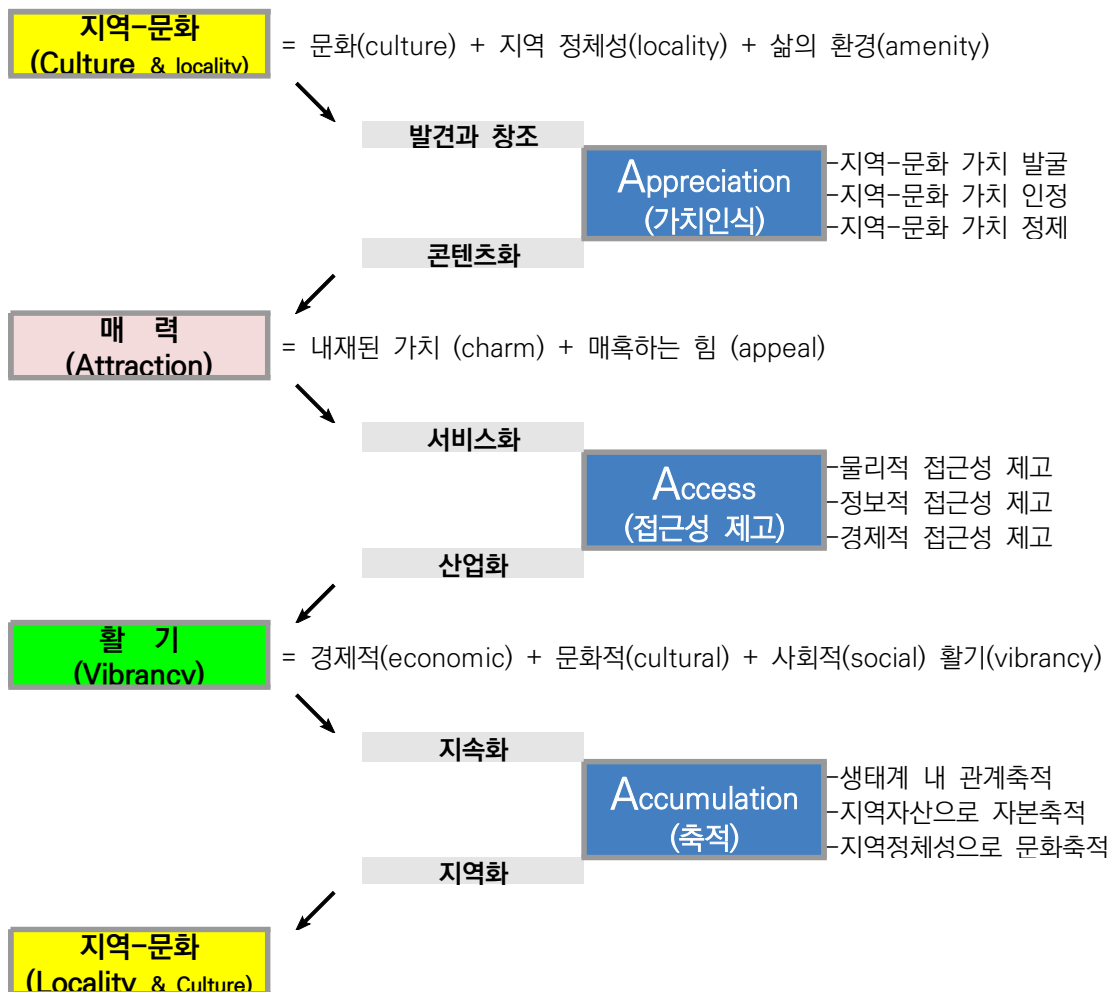
(출처 : 김해보 외, 지방시대위원회, 2024)

25) 모종린, 2019, Creative City and Region-Centered Growth, CGCSE International Conference

○ 지역-문화-매력-활력 선순환을 위한 정책적 개입 : 3-A 활동

- 지역-문화(Locality & Culture) 요소가 매력과 활력으로 선순환하도록 촉진하는 공공의 개입 활동으로서 3-A 활동, 즉 <가치 인식 : Appreciation> <접근성 제고 : Access> <축적 : Accumulation>이 필요함.
- 그동안 주로 문화정책이 담당해 온 <가치 인식 : Appreciation>, 관광 및 경제정책이 주로 담당해 온 <접근성 제고 : Access> 활동을 지방시대 지역 활력 제고 정책 차원에서 통합적으로 기획할 필요가 있음. 이는 관광까지 포괄해야 할 지역문화재단의 역할이기도 함.
- 기존의 <경제적 활기> 중심의 활력 제고 방식에서 탈피하여 <문화적/사회적 활기>를 함께 고려해야 함. 당장 눈에 보이는 <활기 : Vibrancy>뿐만 아니라 이를 지역의 <활력 : Vitality>으로서 지속가능하게 하는, <축적 : Accumulation> 차원의 정책적 노력이 특히 중요함.
- 문화의 매력 중에서 <내재된 가치 : Charm>보다는 <사람을 매혹하는 힘 : Appeal>에 정도된 지역활력 만들기 전략은 방문객 유치로 일시적인 <활기>를 만들 수 있으나, 이를 통해 생산된 가치의 외부 유출로, 오히려 지역 황폐화(젠트리피케이션, 사회갈등 등)로 이어지기도 하기 때문임.²⁶⁾

〈지역-문화-매력-활력 선순환을 위한 정책적 개입 : 3-A 활동〉 (출처 : 김해보 외, 지방시대위원회, 2024)



26) 다음 호에서는 『지역 문화 매력-활력 증진 방안 연구』에서 제시한 8대 전략과 실천 과제를 소개할 예정임

Vol. 2024-7 (2024.8.8. 발간)

『지역-활력을 만드는 문화-매력』

작성자: 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

발 행 일 : 2024. 8. 8.

발 행 인 : 이창기

발 행 처 : 서울문화재단(www.sfac.or.kr)

기획·집필 : 서울문화재단 정책협력실 김해보 전문위원

편 집 : 서울문화재단 미래전략팀

디 자 인 : 서울문화재단 홍보마케팅팀