
**지역 중심의 문화자치시대,
지속 가능한 문화도시 발전 전략 연구**

2024. 07.

**문화체육관광부
류 현 욱**

목 차

◆ 국외 훈련 개요	1
◆ 훈련기관 개요	2
◆ 훈련 결과보고서 요약	3
제1장 서론	6
제1절 연구 배경 및 목적	6
제2절 연구 방법	7
제2장 문화도시 정책환경 및 현황분석	9
제1절 문화도시 추진 배경	9
제2절 법정 문화도시 정책 추진 현황 및 성과	25
제3장 해외 유사 사례 분석	43
제1절 유형별 국외 문화도시	43
제2절 분석 및 시사점	57
제4장 문화도시 중장기 발전을 위한 세부 방안	63
제1절 중장기 정책 비전 및 목표	64
제2절 중앙정부 및 지자체 역할	72
제3절 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화	86
제5장 결론	100
제1절 종합정리 및 정책 제언	100
제2절 향후 과제	104
◆ 참고 자료	105

국외 훈련 개요

1. **훈련명** : 지역 중심의 문화자치시대, 지속 가능한 문화 도시 발전 전략 연구
2. **훈련기관명** : NaAC (National accessArts Centre)
3. **훈련분야** : 문화정책
4. **훈련기간** : 2023. 8. 1. - 2024. 7. 30.

훈련기관 개요

명 칭	National accessArts Centre(NaAC)
소재지	8038 Fairmount Drive SE Calgary, Alberta T2H 0Y1, Canada
홈페이지	https://accessarts.ca
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캐나다 앨버타주법 「the Societies Act 」(1975년)에 따라 최초 설립된 예술, 교육, 창작 전시 지원센터로 캐나다에서 가장 오래되고, 가장 큰 장애 예술 및 다원 문화예술 지원 단체 ○ 예산의 50% 이상은 앨버타 주정부, 캘거리예술지원국, 캐나다문화예술위원회 등에서 조달, 나머지는 자체 모금
조직	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Office of the President & CEO ➢ Artist and Program Development ➢ Visiting Faculty / Sessional Instructors ➢ Artist Services <p>* CEO 포함 28명의 직원 및 약 300명의 예술가 근무 중</p>
주요기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 캐나다의 재능있는 장애인 예술가 발굴, 지원 ○ 장애인 예술가 훈련, 창작, 전시 기회 등 제공 ○ 장애인 예술가의 지역 및 국제 교류 지원 ○ 지역 장애인 대상 문화예술 프로그램 지원 ○ 현재 연방정부 등의 지원을 받아, 세계적인 수준의 장애인 다원 예술공간 건립(Accessible arts hub) 추진
주요인사 인적사항	<p>Jung-Suk Ryu(NaAC 대표)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 캐나다 ‘National accessArts centre’ 대표(원장) 재임(2017~2023) - 제39대 캐나다 연방국회 보좌관, 캐나다 예술 창작지원 센터인 ‘Banff Centre for Arts and Creativity 등 근무

훈련결과 보고서 요약서

2018년 문화체육관광부는 문화도시 추진계획을 발표하고, 2019년 제1차 문화도시 7곳, 2020년 제2차 문화도시 5곳, 2021년 제3차 문화도시 6곳, 2022년 제4차 문화도시 6곳을 지정하였다. 지난 4년을 돌아볼 때 문화도시 사업으로 전국 104개 지자체에서 문화도시 조성계획이 만들어졌고, 88개 지자체에서는 문화도시 조례가 생기는 등 지역 주도의 문화정책 기반이 조성되었다. 최근에 12곳의 1차, 2차 문화도시를 대상으로 성과평가를 진행하였는데, 유희 공간(빈집, 옛 건물 재생 공간 등)에 대한 큰 규모의 공사 없이 민간 시설(서점, 음식점, 카페, 생활 체육시설 등)과 함께 총 685곳이 지역 문화공간으로 변모하였고, 지역 주민 108만 명이 문화도시 관련 활동에 참여하는 등의 성과를 보였다.

이처럼 외연이 확대된 문화도시 사업은 분명 지역에서 여러 성과를 보이고 있으나, 국비 지원이 종료된 후에 선정된 문화도시에 대한 관리 및 사업 지속성에 대한 정책적 방향성에 대한 고민이 필요한 시점이다. 본 연구 보고서는 이러한 이슈를 다루고 효과적으로 대응하기 위해 지속 가능한 문화도시 발전 방안을 국내 및 해외 사례 등을 통해 살펴보면서 중장기 관점에서의 발전 방안을 제시하였다.

제1장에서는 연구 배경 및 목적과 연구 방법을 서술하였다. 구체적으로 국내 문화도시 추진 과정, 기본방향 등 사업의 전반적 추진 과정을 파악하고 성과 분석도 함께 도출하였다. 이와 함께 캐나다, 영국 등 해외 문화도시 사례도 국내 문화도시 발전 방안을 도출하는데, 중요한 부분이므로 별도의 장으로 할애하였으며. 본 연구에는 여러 통계 자료와 연구 보고서, 해외 자료, 현장 방문 자료 등을 활용하였다.

제2장에서는 문화도시 정책환경 및 현황을 분석하였다. 구체적으

로 제2장 제1절에서는 전반적인 해외 문화도시와 국내 문화도시의 전개 상황을 살펴보았다. 특히 국내 법정 문화도시 사업이 탄생하기 까지 기존의 다양한 문화도시 정책 사업의 전개 흐름을 파악하였다. 이 과정에서 국내 문화도시 관련 정책 사업이 도시 자원을 기반으로 교류를 목적으로 하는 ‘문화도시 브랜드형’ 과 도시의 사회 문제를 재정 지원을 통해 문화적 수단으로 해결하고자 하는 ‘문화도시 개발형’ 두 가지 형태로 추진되었음을 확인하였다. 제2장 제2절에서는 법정 문화도시 정책 추진 현황과 성과를 살펴보았다. 법정 문화도시의 추진 배경 및 구체적 사업 내용 및 절차 등을 분석하였으며, 이를 토대로 지역 문화 균형발전, 지역 문화 자치 기반 조성, 문화도시 브랜드 확립 세 가지 측면에서 그간의 정책 성과도 제시하였다.

제3장에서는 해외 정책 사례를 분석하였다. 해외 문화도시 사례를 ‘문화도시 브랜드형’, ‘문화도시 개발형’, ‘혼합형(브랜드+개발형)’ 으로 분류하여, 각각의 유형에 해당하는 정책 사례를 소개하였다. 유형 분석을 위해 한국문화관광연구원 노수경의 연구인 「지역단위 문화정책 사업 분석」(2022)에서 언급된 해외 문화도시 정책 사업의 유형을 참고하였으며, 이러한 분류가 본 연구에서도 적합한 분석 틀로 활용할 수 있어, 동 분류 체계를 인용하여 유사 해외 사례를 분석하였음을 밝힌다. 구체적으로 문화도시 브랜드형에는 유럽문화수도, 유네스코 창의도시 네트워크가 있으며, 문화도시 개발형에는 이탈리아, 프랑스, 캐나다 문화수도 사업을 조사하였다. 혼합형에는 영국 문화도시 사업을 사례로 제시하였다. 어떤 유형의 사업이든 해외에서는 도시 발전에서 문화정책의 역할을 강조하였고, 문화도시 사업을 통해 시민 참여, 문화 자치와 지역 활성화를 도모하고 있었으며, 이는 우리에게 중요한 정책적 함의를 제공해 주고 있다.

제4장에서는 문화도시 중장기 발전을 위한 세부 방안에 대해 고찰하였다. 문화도시 중장기 정책 비전 및 목표, 정부와 지자체의 역할, 마지막으로 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화라는 세 가지 측면에서 현재 현황을 분석하고 정책 제언을 도출하였다. 문화도시 중장

기 정책 비전 및 목표에서는 향후 문화도시 정책 방향의 다양화 필요, 비전의 재정립, 성과 관리 강화 등을 제시하였고, 정부와 지자체의 역할에서는 사업추진 방식의 다양화, 문화도시 사업의 연속성 확보, 광역과 기초지자체 간의 역할 정립 등을 제언하였다. 끝으로 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화에서는 민·관 파트너십 확대, 민간 지역 문화 진흥 기관의 자율성과 역량 강화 등을 제시하였다.

마지막 제5장에서는 앞의 내용을 바탕으로 문화도시 중장기 발전을 위한 정책 제언을 종합정리하고, 후속 연구가 필요한 사항에 대하여 향후 과제를 도출하고 끝맺음하였다.

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

문화체육관광부에서는 문화도시의 법적 근거인 지역문화진흥법(2014년 제정)에 따라 지역의 특색있는 문화적 자산을 활용하여 도시 브랜드를 재창출하고 지역사회의 경제 활성화를 목표로 국내 문화도시 사업을 추진해 왔다. 그간의 추진 경과를 요약하면, 2018년에 문체부는 문화도시 추진계획을 발표하고 2019년 제1차 문화도시 7곳, 2020년 제2차 문화도시 5곳, 2021년 제3차 문화도시 6곳, 2022년 제4차 문화도시 6곳을 지정하였다.

최근 문화체육관광부 발표('22.12.8.)에 따르면 대한민국 대표 문화도시 육성으로 문화균형발전을 선도하면서 기존 문화도시 1단계 토대 위에 고유성, 공정, 연대, 실용의 가치를 반영하여 2단계 문화도시(2023~2027년) 사업을 추진할 계획임을 밝힌 바 있다.

한편 지역에서는 문화도시로 지정받고자 하는 수요는 꾸준히 증가하고 있다. 현황을 살펴보면, 2018년 제1차 문화도시 신청 지자체 수는 19곳이었으나, 19년 2차 문화도시에는 25곳, 20년 3차 문화도시에는 41곳, 21년 4차 문화도시에는 49곳이 신청하는 등 매년 신청 지자체 수는 증가하고 있다.

지난 4년 동안 지역의 문화도시에 대한 지역의 수요 증가와 함께, 지자체 104곳에서 문화도시 조성계획을 수립하고, 88곳에서 문화도시 조례를 제정하는 등 지역 주도로 문화정책을 추진하는 기반이 조성되었다. 문체부에서 1차·2차 문화도시 12곳을 대상으로 성과평가를 시행하였는데, 대규모 시설 건립 없이 유희 공간(빈집, 마을회관, 도시재생 공간 등)과 민간 시설(서점, 카페음식점, 체육시설 등) 총 685곳이 지역 문화공간으로 재탄생했고, 지역 주민 108만 명이 문화도시에 참여하는 등의 성과를 보였다.²⁾

1) 문화체육관광부 '문화로 지역균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진' 보도자료('22.12.8), P2 문구 참조

2) 문화체육관광부 '문화로 지역균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진' 보도자료('22.12.8) 발췌

양적으로 외연이 확대된 문화도시 사업은 분명 지역에서 여러 성과를 보이고 있으나, 국비 지원이 종료된 후에 선정된 문화도시에 대한 관리 및 사업 지속성에 대한 정책적 방향성에 대한 고민이 필요한 시점이다. 본 연구는 중장기적으로 국비 지원 후에 문화도시의 내실화 및 지속 가능한 문화도시 발전 방안을 국내 및 해외 사례 등을 통해 살펴보면서 중장기 관점에서의 발전 방안에 관한 연구를 목표로 삼았다.

먼저 국내 문화도시 정책환경 및 현황을 살펴보았다. 국내 문화도시 추진 과정, 기본방향 등 사업의 전반적 추진 과정을 파악하고 성과 분석도 함께 도출하였다. 이와 함께 캐나다, 영국 등 해외 문화도시 사례도 국내 문화도시 발전 방안을 도출하는데, 중요한 부분이므로 별도 장을 할애하여 자세히 분석하였다. 이를 위해 여러 통계 자료와 연구 보고서, 해외 자료, 현장 방문 자료 등을 다양하게 활용하였다.

본 연구의 목적은 본격적인 지역 중심의 문화 자치 시대를 맞이하여 지속 가능한 문화도시의 중장기 관점의 사업 비전 및 발전 방안을 위한 실질적인 정책 제언을 도출하는 것이다. 이와 함께 문화도시의 지역 특색의 브랜드 형성, 철학, 가치 체계 등을 반영한 중장기 비전과 사업추진 방향 정립을 통한 문화도시 사업의 안정성을 제고하고 지방분권 체계에 맞는 문화도시 전략과 정책을 모색하고자 한다.

제2절 연구 방법

본 연구는 문화도시의 지속 가능한 발전 전략을 도출하기 위해 다음과 같은 연구 방법을 활용하였다.

첫째, 국내외 문화도시 관련 동향 및 정책을 분석하기 위해 광범위한 문화체육관광부 정책 및 통계 자료와 연구 보고서를 종합적으로 조사하였다. 이를 통해 국내외 문화도시 관련 동향 및 선행 연구를 수집하여 분석하였다.

둘째, 해외 선진국인 영국, 프랑스, 캐나다 등을 대상으로 문화도시 정책 사례를 조사하였다. 여러 국가의 사례를 통해, 국내 문화도시 추

진 방향에 대한 적절한 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

셋째, 캐나다 캘거리(Calgary)시에 소재하고 있는 훈련기관(National accessArts Centre)의 관계자 인터뷰, 수입·지출 관련 재정 운영 현황과 문화예술 현장을 직접 방문한 내용도 다를 것이다. 이를 통해 현지에서 문화예술 기관이 어떻게 작동하고 기능하고 있는지와 함께, 국내 문화도시 관련 문화예술 기관과의 유사성과 차별성도 제시할 수 있을 것이다.

위의 조사 방법을 통해 본 연구자는 지역 중심의 문화 자치 시대의 지속 가능한 문화도시 발전 전략 방안과 중장기 관점에서의 사업 비전과 정책 제언을 제시할 것이다.

제2장 문화도시 정책환경 및 현황분석

제1절 문화도시 추진 배경

2-1-1. 해외 문화도시 전개 상황

유럽을 중심으로 해외에서는 2000년대 접어들면서 탈산업화에 따른 도시 발전 패러다임의 전환이 대두되었으며, 세계의 각 도시는 새 도시 발전 패러다임을 이끌 이슈 및 의제를 발굴하기 위한 중요한 화두로 ‘문화’를 언급하였다. 이에 창조 도시, 문화중심의 도시 재생(문화적 재생), 문화클러스터 등 문화를 통한 도시 활성화에 대한 논의들이 이루어졌다.

대표적으로 그레이엄 에번스는 문화를 통한 도시 재생 유형을 세 가지로 제시하였다. 첫째 공공문화시설과 문화 이벤트를 활용한 도시 재생을 실현하는 전략인 문화 주도 재생(Culture-led regeneration), 둘째로 문화 활동이 도시 발전을 위한 환경, 사회, 경제 분야의 계획과 함께 이루어지는 장기적 발전 전략인 문화적 재생(Cultural regeneration) 그리고 마지막으로 도시 내 공간에서 개별적, 시민단체에 의해 추진되는 문화 활동을 통한 전략인 문화와 재생(Cultural and regeneration)이다.³⁾

한편 리버풀, 빌바오, 게이츠헤드 등에서는 문화시설의 상징화를 통해 도시 활성화 사례에 집중하여 해당 지역들의 사회문화적, 경제적 효과에 대해 주목하였다. 구체적으로 20세기 스페인 대표 산업도시였던 빌바오는 정치적 변화로 인해 경제적, 사회적 침체를 맞이하였으나, 문화예술 주도 도시 재생계획을 통해 항구시설, 조선소, 철도역 등이 있었던 공간에 구겐하임미술관과 에우스칼두나 국제회의장 및 음악당을 건립함으로써 지역의 활성화를 불러왔다.⁴⁾



그 후 하드웨어 측면에서 대규모 문화시설에 치중한 문화도시 사례

3) Grame Evans, Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration, Urban Studies, 2005, p9-12

4) 이은해, 「유럽의 전통산업도시에서 문화·예술도시로의 변모」, 『EU 연구』, 제25호, 2009, p119~122 인용

에서 지역민이 소외되는 등의 한계가 나타남에 따라, 지역이 지닌 고유 문화자원과 공동체 문화, 문화프로그램 등의 소프트웨어 측면에 더욱 주목하게 되었다.

< 해외 주요 문화 재생 사례 >

<p>【 리버풀 】</p> <p>- (배경) 17세기 해상무역으로 성장하면서 세계적 항구도시였으나 산업변화에 대응하지 못하면서 19세기 말부터 도시경제가 쇠퇴하면서 가난과 실업을 대표하는 쇠락한 도시로 전락. 또한, 인종차별 문제 등 항구 주변이 우범지대화됨</p> <p>- (과정) ·머지사이드 구조계획(Merseyside County Council Structure Plan)' 수립 항구 주변 창고와 시설을 문화 및 상업 공간화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 강변에 버려진 앨버트 도크(부두)를 수리, 문화예술단지로 조성 · 1986년 '머지사이드 해양박물관' 이전, 1988년 테이트 분관인 '테이트 리버풀' 개관, 1990년 리버풀의 자랑이자 상징인 '비틀즈 스토리' 개관, 1994년 세계 최초 '국제 노예박물관' 개관 · 앨버트 도크 내 창고 공간들은 레스토랑, 카페, 상점, 화랑, 서점, 기념품 가게 등으로 재구성 <p>- (결과) '도시 속 세계'라는 구호로 2008년 유럽 문화 수도로 선정, 이후 비틀즈로 대표되는 예술 도시 및 유럽 예술의 중심지로 재탄생</p>	
<p>【 빌바오 】</p> <p>- (배경) 1980년대 스페인 빌바오 지역은 주력산업인 철강과 조선업이 쇠락하고 문화와 관광산업을 통한 도시 재생 전략을 수립</p> <p>- (과정) 1997년 구겐하임미술관 건립, 수변공간 재개발, 현대예술 문화를 접목하여 쇠퇴 지역에 새로운 문화적 기반을 형성</p> <p>- (결과) 미술관 개관 첫해 4천여 개 일자리 창출, 현재는 관광객 연 1백만 명 방문, 이로 인한 경제적 파급효과로 지역경제를 회생했다는 평가(빌바오 효과)</p>	

* 출처: 문화체육관광부 해외 문화 재생 사례 정책 참고 자료 재구성

이후 소프트웨어 측면에서의 문화가 드러나고 관련 논의와 더불어 유럽 문화 수도, 유네스코 창의 도시 네트워크 등의 사업이 추진되기 시작하였다.

유럽문화수도는 1985년부터 유럽연합이 가맹국을 대상으로 지정한 도시로, 도시의 대외이미지 향상, 지정지역의 재생, 유럽공동체 상호 교류 추진을 목적으로 하였다. 유럽 문화 수도로 지정된 도시는 다양한 문화프로그램(공연, 전시, 학술행사 등)이 포함된 행사를 진행한다. 2007년부터 EU 집행위원회는 선정 도시에 재정적 지원(도시당 최고

150만 유로)을 해오고 있다. 1985년 아테네를 시작으로 매년 특정 도시를 유럽 문화 수도로 지정하고 1년 동안 지역 특색의 다양한 문화 프로그램을 집중적으로 추진하고 있다.

< 유럽 문화 수도 주요 사례 >

- △ 지역단위 협동조합을 구성하여 가죽 등 지역 전통의 장인산업을 고도화하여 도시성장 요소로 활용한 이탈리아 '볼로냐' (2000),
- △ 낙후된 산업도시에서 문화예술 축제, 복합문화지구 활성화를 통해 프랑스 4대 도시로 성장한 프랑스 '릴' (2004),
- △ 가난과 실업으로 쇠락한 항구도시에서 비틀스로 대표되는 예술 도시로 재탄생한 영국 '리버풀' (2008) 등

유네스코 창의도시 네트워크⁵⁾는 유네스코가 2004년부터 전 세계 도시를 대상으로 선정하는 도시로, 문화 다양성을 위한 국제연대사업을 일환으로 시작되었다. 공예, 민속예술, 문학, 디자인, 음식, 영화, 미디어아트, 음악 총 7개 분야를 선정하고 있으며, 창의도시로 지정받으면 공식적인 유네스코 이름과 로고 사용이 가능하며, 국제협력 네트워크를 통해 다른 도시와 정보 및 지식 교류 사업을 추진한다.

2004년 영국 에든버러가 문화도시로 최초 가입 후 전 세계 253개 도시(2021년 기준)가 유네스코 창의도시 네트워크에 가입하고 있다. 우리나라는 서울(디자인), 이천(공예 및 민속예술), 전주(음식), 광주(미디어아트) 등이 가입한 바 있다.

유럽문화수도와 유네스코 창의도시 네트워크는 공통으로 지역 경제 활성화와 도시문화의 사회·문화적 가치 제고를 목표로 하고 있으며, 각 도시가 문화적 관점에서 장기적 도시계획을 수립·추진하도록 체계를 구축하고 도시별 고유한 문화자산을 발굴하고 육성하는 것을 장려한다.

5) 영문명: UNESCO Creative Cities Network

2-1-2. 국내 문화도시 전개 상황

국내 문화도시라는 용어는 1970년대에 대한지방행정공제회 「도시문제」 간행물에 처음 등장하였으나, 이 당시에는 문화도시라는 용어가 주로 도시개발과 관광과 관련된 의미로 한정되었다. 90년대 중반 이후부터 정부 차원의 간행물인 「문화도시 문화복지」에 각 지역의 도시계획, 문화의 거리, 공원 조성 등 도시문화환경, 도시미관, 문화복지시설, 지역 문화축제 등 문화 관련 정보와 자료를 수록한 것으로 보아 이때부터 지역 고유의 문화자산에 관한 관심이 본격적으로 시작되었음을 알 수 있다.

이후 문화도시에 관한 관심과 논의는 2000년에 「문화예술진흥법」 개정을 통해 문화적 자산이 풍부하고 문화 활동이 활발한 지역 및 문화적 삶의 질 향상을 위해 문화지구 지정이 필요한 지역을 ‘문화지구’로 지정할 수 있도록 한 제도로 구체화 되었다.

당시 개정된 내용을 살펴보면, 문화지구의 대상은 ① 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령이 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하고자 하는 지역, ② 특성화된 문화예술행사·축제 등 문화예술 활동이 지속해서 이루어지는 지역, ③ 기타 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위하여 문화지구로 지정함이 특히 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역으로 규정하였다.

해당법에 따라 문화지구로 지정된 지역 현황은 아래와 같다.

< 문화지구 지정 현황 >

지구명	지정 연도	밀집 자원	목적
서울 종로구 인사동	2002	전통문화	전통문화 업종의 육성과 보존
서울 대학로	2004	공연예술문화	문화시설이나 문화업종 보존 및 육성

6) 지역문화진흥법 제18조(문화지구의 지정·관리) 인용

7) 문화체육관광부(2017), 「문화지구의 효율적 관리를 위한 제도 개선 방안 연구」 참조

파주 헤이리	2009	다양한 예술건축, 전시, 창작	문화시설이나 문화업종 보 존 및 육성
제주 저지문화예술인마을	2010	입주예술인, 다양한 문화 활동	문화예술인 지원 및 발전, 문화예술거점 육성
서울 서초음악 문화지구	2018	음악 문화(클래식), 생활문화	클래식 음악 관련 문화시설 이나 문화업종 육성

2014년에는 「지역문화진흥법」 제정으로 문화지구 지정 조항을 이
관하여 관련 제도가 지속되고 있다. 문화자원 보호와 활성화를 위한
유사 제도는 문화지구 외에도 문화자원보존지구, 역사문화특화경관지
구, 문화의 거리 조성 사업, 역사 문화 탐방로 조성 사업 등이 있으며,
여러 지자체에서 다양한 이름으로 나타나고 있다.

문화지구 제도는 분명 지역 내 문화자원을 보호·육성하여 당해 문화
자원이 지역 자체에서 생존할 수 있는 환경을 조성에 이바지해 왔다.
다만 일부 연구에서는 문화지구가 문화적 자산에 대한 보호 및 육성을
위한 제도로 설정됨에 따라 규제 항목이 많고, 문화적 고급지화(젠트리
피케이션)에 따른 문화지구 내 권장시설이 이탈하고 있는 등 제도의
실효성에 대한 문제를 제기하기도 하였다.⁸⁾

가. 지역 거점형 문화도시 사업

지역 내 문화자원을 보호·육성하는 것을 목적으로 하는 지역문화진흥
법상의 문화지구 제도와 별개로 지역 균형발전과 지역 문화자원을 발
굴하려는 목적으로 2004년부터 중앙정부(문화체육관광부) 주도로 지역
거점형 문화도시 조성 사업을 추진하였다.

8) 김연진, 「문화지구제도 개선 방안」, 한국문화관광연구원, 2011, p4 참조

< 지역 거점형 문화도시조성사업⁹⁾ >

구분	광주아시아 문화중심도시	부산영상문화 도시	경주역사문화 도시	전주전통문화 도시	공주·부여백제 역사문화도시
법적근거	아시아문화중심 도시조성에 관한특별법	없음	없음	없음	없음
계획수립	종합계획(2007) 등	종합계획(2005)	기본계획(2007)	기본계획(2007)	기본계획(2009)
사업기간	2004~2023(20년)	2004~2011(8년)	2006~2035(30년)	2007~2026(20년)	2009~2030(22년)
사업내용	국립아시아문화 전당 건립·운영, 5대문화권 환경 조성 등	부산국제영화제 육성 부산영상센터, 영화체험 박물관 등 건립	문화유산 발굴 및 정비, 문화유산 환경정비, 문화산업 및 관광기반 구축	한스타일진흥원 건립, 전주한옥마을 정비, 전통문화자원 브랜드 가치 제고 등	금강 옛 뱃길 복원, 고마백제 문화복합단지 조성, 부여공주 백제거리 정비 등

먼저 2004년 광주 아시아문화중심도시 사업을 시작으로, 같은 해 부산이 영상문화도시로 지정되었고, 2006년에는 경주역사문화도시, 2007년 전주전통문화도시와 2009년 공주·부여 백제역사문화도시가 각각 추진되었다. 한편 국토연구원(2012년)은 본 사업 중 광주아시아문화중심 도시는 중앙도시형으로 부산영상문화도시, 경주역사문화도시 등 4개 사업은 지방 중심-중앙지원형으로 분류한 바 있다.

나. 문화특화지역 조성사업

지역 거점형 문화도시 사업이 하드웨어 중심의 물리적 성장을 중심으로 추진되어, 문화 향유 주체인 지역민이 소외된다는 지적이 제기되었다. 이에 지역 자체가 고유 브랜드로 발전시키고 지역민이 문화 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 소프트웨어(콘텐츠 중심) 중심의 지역문화 활성화 정책 필요성이 대두되었다.

문화체육관광부에서는 문화적 삶을 기초로 정주 여건이 좋고 지속 가능한 사회적 기반을 갖춘 마을과 도시를 육성하기 위해 2014년부터 당시 지역발전특별회계(현 국가균형발전 특별회계)로 ‘문화특화지역 조성’ 사업을 시작하였다.

9) 문화체육관광부, 「문화도시사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p13 표2-2 참조

이 사업은 기존 하드웨어 중심의 지역 거점형 문화도시 조성 사업과 비교해 볼 때, 지역민의 문화적 삶과 문화 활동 참여를 강조하여 지역 사회의 문화자생력을 키워나갈 수 있는 여건을 조성하고 사회적 공간인 마을과 도시에서 지역 주민의 문화적 삶을 실현하려는 가치를 강조하는 것에서 큰 차이가 있다.

문화특화지역 조성사업은 사업 대상, 기간, 내용에 따라 ‘문화도시’ 형과 ‘문화마을’ 형으로 구분하여 추진하였다. 문화도시는 다양한 문화가 공존하는 도시에서 시민이 공감하고 함께 누리는 도시만의 고유한 문화를 통해 새로운 사회현상 및 효과가 창출되어 발전과 성장을 지속하는 도시로 정의하였고, 문화마을은 마을의 공동체 의식을 바탕으로 주민 스스로 문화 활동을 통해 마을을 고유한 문화를 만들고 마을문화와 주민 생활의 복합을 통한 사회효과를 창출하여 지역사회에서의 자생력을 키워나가는 마을로 정의하였다.¹⁰⁾

< 문화도시·문화마을 주요 내용¹¹⁾ >

- **(문화도시)** 문화적 자산이 풍부하고 중장기 문화기본계획을 수립하여 문화·창조도시 사업을 추진 중인 시·군·구 대상으로 특화된 문화환경을 조성
 - * (지원예산) 1개 도시당 연간 7.5억원(국비 3억, 지방비 4.5억), 5년간 총 37.5억 지원
 - * (주요내용) 시민이 제안한 문화 참여 사업, 문화공간 조성, 문화 전문 인력 육성, 유희공간 리모델링 사업 등
- **(문화마을)** 주민협의체를 통한 문화적 사회활동이 활발하거나 잠재적 문화 역량이 높은 읍·면·동 중심으로 문화마을 조성
 - * (지원예산) 1개 마을당 연간 2억 원(국비 0.8억, 지방비 1.2억), 3년간 총 6억 지원
 - * (주요내용) 마을 축제 개최, 마을 자산 활용 체험·교육프로그램, 유희공간 활성화 사업 등

10) 문화체육관광부, 「문화도시 문화마을 선정 및 지원방안 연구」, 2013, p40

11) 문화체육관광부 문화특화지역 조성사업 가이드라인(2017) 참조

2014년 문화도시 남원과 문화마을 공주, 부여를 시작으로 문화특화지역 조성사업이 본격적으로 추진되었다. 이후 2019년까지 매년 전국에 문화도시와 문화마을을 선정하여 문화도시 36개소와 문화마을 45개소를 지원하였다. 문화특화지역 조성사업을 추진한 지역을 살펴보면 아래와 같다.

< 문화특화지역 조성사업 추진 현황¹²⁾ >

구분	시작연도	종료연도	대상	
			개소수	지역
문화 도시	2014	2018	1	남원
	2015	2019	6	여수, 서귀포, 구미, 대구, 천안, 군산
	2016	2020	10	부천, 가평, 원주, 청주, 인천 부평, 담양, 포항, 제주, 서산, 나주,
	2017	2021	3	울산 중구, 광양, 익산
	2018	2022	7	창원, 김해, 춘천, 정읍, 수원, 순천, 완주
	2019	2023	9	안동, 영주, 영천, 도봉구, 홍성, 칠곡, 시흥, 속초, 밀양
	계		36	
문화 마을	2014	2016	2	공주, 부여
	2015	2017	11	대구 중구, 부산 수영, 성남, 양평, 당진, 예산, 홍성, 여수, 양산, 제주, 세종
	2016	2018	16	해운대구, 대구 달성, 수원시(2곳), 진안, 영천, 문경, 파주, 고령, 성주, 울산, 하동, 영동, 강릉, 평창, 영양
	2017	2019	5	시흥, 대구 중구, 포천, 해남, 충주
	2018	2020	8	대구 남구, 임실, 속초, 제주본청, 서천, 안산, 경북 영덕, 장수
	2019	2021	3	문경, 인제, 포천
	계		45	

2014년부터 시작된 사업은 2019년을 마지막으로 2020년부터 지방 이양 대상 사업으로 전환되어, 중앙정부 예산 지원이 종료되었다.

다. 문화적 도시재생 사업

그동안 도시의 양적인 재개발로 지역공동체와 정체성의 파괴 등의 단점을 극복하고 문화적 측면에서 지속할 수 있는 지역 성장 전략의 필요성이 국내에서 꾸준히 제기되어 왔다. 특히 지역의 원도심 지역이

12) 문화체육관광부(2020), 「문화특화지역 조성사업 주요현황」 참조

경제·사회적 변화로 쇠퇴하고, 유휴 공간이 발생함에 따라 해당 장소에 대한 활성화 방안을 마련하고, 지역이 지닌 가치 보전과 공동체 회복에 관한 관심이 높아져 갔다.

이러한 상황에서 문화체육관광부는 2018년 ‘문화적 도시재생 사업’이라는 4억 규모의 신규사업을 마련하였다. 이후 도시 공간을 문화적으로 활용해 침체한 도심과 공동체의 기능을 활성화하고 공모를 통해 4개 지역(천안, 군산, 포항, 부산 영도구)을 선정하고 사업을 추진하였다.

< 문화적 도시 재생 사업 개요 >

구분	내용
정의	사회·경제적 변화로 침체 또는 쇠퇴한 지역이 문화를 통하여 지역 활력을 제고하고 도시의 기능과 역할을 회복하고, 지역의 가치를 회복·보전하여 활성화하는 사업
사업 목표	기능을 잃고 침체한 지역이 다시 사회 활력을 회복하고 도시 내에서 지역 가치를 보전하는 것을 목표로 함.
추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시 내 공공 공간 활용, 장소 기반의 문화가치 향상을 위한 문화기획 및 활동, 공공 및 장소 개선에 대한 종합지원 ○ 휴먼웨어(전문 인력)-소프트웨어(문화기획 및 문화프로그램)-하드웨어(공간디자인 등) 종합지원을 통해 장소 기반의 문화재생 및 지역 문화 활성화 추진 ○ 분야별 전문가로 구성된 자문단을 통한 집중 컨설팅과 사업 지역 간의 정보공유 및 상호교류, 협력을 위한 공동연수회 지원

* 출처: 한국문화관광연구원, 「도시 재생, 문화의 길을 묻다」, 2020, p2 재구성

한편 국토부에서 추진하고 있던 도시재생 뉴딜사업도 획일적인 재개발 방식에서 벗어나, 문화적 관점에서 지역재생 모델을 확산하는데 많은 관심을 두었다. 이에 문화체육관광부와 국토부는 문화적 관점에서 도시재생을 추진하면 사업 성과를 높이고 지역 문화 발전에도 이바지할 것이라는 데에 공감하고, 문화적 도시재생 촉진을 더욱 활성화하기 위해 2018년 8월 13일에 문화 재생 대표 사례인 옛 청주 연초 제초장에서 양 부처 장관이 참석하여 업무협약을 체결하였다.

업무협약의 주요 내용은 국토부 도시 재생 사업과 문체부의 문화 관련 사업 간의 실질적 연계를 강화하고, 공동 연구·홍보와 교류 활동을 확대하는 것이다. 업무협약 후속 조치로 문체부에서 추진 예정인 법정 문화도시 지정과 국토부 도시재생 뉴딜사업 선정 시 상호 가점을 부여

하고, 각 심사 과정에 양 부처 관계자가 참여하는 등 실질적 협력을 강화하였다.

< 문체부-국토부 업무협약서 내용 >

<p>별첨 문체부-국토부 업무협약서 내용</p>	<p>라. 양 부처는 부처 간 협력 및 원활한 사업 추진 등을 위하여 문화도시 조성사업과 도시재생 뉴딜사업을 함께 추진하는 지역에 문화 및 도시재생 관계자 등이 참여하는 협의체를 구성·운영한다.</p> <p>마. 양 부처는 국민들의 알 권리 증진 및 사업 조기정착 등을 위하여 관련 사업 연계 추진계획 및 그 성과에 대해 합동으로 홍보를 실시하고, 우수사례를 지속적으로 발굴하여 확산시키는 데 적극 노력한다.</p> <p>바. 양 부처는 업무의 원활한 추진과 사업성과 제고 등을 위해 관련 연구기관 및 지자체 관계자 등과 포럼 운영 등 소통을 확대하고, 사업추진 실적 및 효과 등에 대해 공동 연구를 실시한다.</p> <p>제3조(효력) 본 업무협약서의 효력은 서명한 때부터 발생하며, 협의에 의하여 개정되거나 폐지되지 않는 한 유효하다.</p> <p>제4조(협약의 해석·변경) 본 업무협약서에 명시되지 않거나 해석상 의문이 있는 사항은 양 부처가 협의하여 결정하고, 필요한 경우 서면 합의 등을 통해 그 내용을 변경할 수 있다.</p> <p style="text-align: right;">2018년 8월 13일</p> <p style="text-align: center;"> 문화체육관광부 국토교통부 장관 조종환 장관 김현미 </p>
<p style="text-align: center;">문화사업과 도시재생 뉴딜사업 상호 연계 등을 위한 문화체육관광부-국토교통부 업무협약서</p> <p>문화체육관광부와 국토교통부(이하 “양 부처”라 한다)는 다양한 문화사업과 도시재생 뉴딜사업을 연계하여 도시의 고유 브랜드 창출 및 국민 삶의 질 향상을 위해 다음 협약을 체결한다.</p> <p>제1조(목적) 본 업무협약서는 문화체육관광부가 신규로 추진하는 문화도시 조성사업을 비롯한 기존의 다양한 문화사업과 국토교통부가 추진하는 도시재생 뉴딜사업 간의 실질적 연계에 필요한 사항을 정하는 데 그 목적이 있다.</p> <p>제2조(협약내용) 양 부처는 다음 사항에 대하여 상호 적극 지원협력한다.</p> <p>가. 양 부처는 문화도시 조성사업 및 도시재생 뉴딜사업 간 연계를 강화하기 위하여 문화도시 조성 사업지와 도시재생 뉴딜사업지를 서로 연계하여 선정·지원하고, 선정 과정에 양 부처 관계자가 참여하는 등 적극 협력한다.</p> <p>나. 국토교통부는 기존 문화사업이 지원되는 구도심 등에 대해 도시재생 뉴딜사업을 적극 추진하고, 문화체육관광부는 도시재생 뉴딜사업지에 각종 문화사업 등을 적극 지원한다.</p> <p>다. 문화체육관광부는 기존의 문화사업과 도시재생 뉴딜사업 간의 연계를 강화하고 문화적 도시재생을 촉진하기 위해 신규 도시재생 뉴딜사업지를 대상으로 문화영향평가 등을 연계 실시한다.</p>	<p style="text-align: center;">- 4 -</p>

문화적 도시재생 사업은 2018년 4개 지역의 시범사업을 시작으로 2019년 45억의 국비 예산으로 총 19개 지역으로 확대되었다. 특히 도시 재생 뉴딜 등 국토부와의 업무협약에 따라 별도의 도시재생 사업과 연계하면 가점을 부여해 연관 사업 간의 협력을 강화하였다.

< 2019년 문화적 도시재생 사업 선정 결과¹³⁾ >

연번	지자체	위치	사업명
1	경기 남양주시	화도읍 마석 구도심	맷돌 모루
2	경기 동두천시	생연동 604 일대	동두천 문화터미널
3	경기 하남시	신장 1동 일대	다시 찾은 문화로 신장 777
4	강원 강릉시	중앙동 서부시장 일대	강릉 문화적 도시재생
5	강원 춘천시	약사동 25-4번지 일대	도시를 잇는 터무니
6	강원 태백시	철암동 366-46 철암역일대	태백 역사·문화 장터 만들기
7	충남 천안시	동남구 문화동 및 사직동 일대	세대-장르 간 문화 연결
8	전북 전주시	완산구 서노송동 일대	사람이 심고 꽃이 답하다
9	경북 구미시	금오시장로 일대	금오시장로, 문화로 리-디자인하다
10	경북 포항시	북구 중앙로, 여천동 일대	포항 문화적 도시재생
11	경남 밀양시	밀양대로 1853 일대	진장(陣場)거리, 문화예술의 진(陳)을 치다
12	대구 달성군	화원읍 인흥길 33-4 일대	화원청춘 옥상실험실
13	서울 영등포구	영등포구역 및 경인로 일대	문화생산도시 리빙랩
14	부산 중구	40계단 주변 및 동광동 일대	시민주도형 예술교육도시 플랫폼
15	부산 영도구	영도구 전체	예술과 도시의 섬
16	인천 서구	원적로 및 장고개로 일대	문화더하기+
17	광주 남구	월산동 323번지 일대	달뫼 달팽이 문화마을
18	광주 동구	예술의 거리 일대	궁동예술마당
19	대전 대덕구	한남로 88번길 일대	In 88Street

문화적 도시재생 사업은 전문 인력(휴먼웨어), 문화기획 및 프로그램(소프트웨어), 공간디자인(하드웨어)으로 구분하여 종합 지원하는 사업이다. 국토부의 도시재생 사업이 기반 및 경관 구축 등 주로 하드웨어 중심의 사업인 것과 비교해 볼 때, 문화적 도시재생 사업은 인력과 프로그램 지원에 집중하였다.

구체적으로 휴먼웨어는 사업추진에 필요한 전문인력의 인건비와 활동비 그리고 민간의 사회적 창의 집단에 대한 지원이고, 소프트웨어는 쇠퇴 지역의 문화적 장소 특성에 대한 연구형 사업비와 거버넌스 구축 사업비 그리고 문화적 지역 활성화를 이끌 수 있는 프로그램 운영비에 대한 지원이다. 마지막으로 하드웨어의 경우 신규 건설 및 시설 공사가 아닌 문화 활동이 일어나는 장소 디자인 사업비 지원으로 구분되었다.¹⁴⁾ 동 사업은 2018년 시범사업을 시행하고, 2019년 마지막 대상 지역을 선정하고 종료되었다.

13) 문화체육관광부, '문화적 도시재생 전국 19곳으로 확대 지원' 보도자료('19.4.4.) 참조

14) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p18 참조

< 국토부 및 문체부 사업 비교표 >

구분	도시재생 뉴딜사업	문화적 도시재생 사업
소관 부처	· 국토교통부	· 문화체육관광부
사업 근거	· 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(제3조 등) - 특별법에 따라 '14년부터 추진	· 지역문화진흥법(제4조 등) - 지역문화 진흥을 위한 정책의 하나로 추진('18년~)
개념	· 도시 재생 : 인구 감소, 산업구조의 변화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경 측면으로 활성화하는 것(법 제2조 1호)	· 문화재생 : 문화적 가치를 중심으로 지역을 재생하고, 지역 주민의 문화적 삶의 질 제고, 지역사회를 활성화하는 종합적 정책 또는 사업(이론적 개념)
사업 개요	· 사업명 : 도시재생 뉴딜사업 · 예산 : 5년간 50조원 규모 (재정 10조, 기금 25조, 공기업투자 15조) · 사업지 : '17.12월 68곳 '18.8월 100곳 내외 등	· 사업명 : 문화적 도시재생 사업 · 예산 : '18년 4억 원 ('19년 45억 원) · 사업지 : 도시재생 사업지와 연계된 지역, '18년 4곳 선정, '19년 19곳 지원
사업 기간	도시당 3~6년	단년도 사업 (단 사업성과 평가 후 우수지자체 연속지원)
유형	· 5개 유형(규모별) 우리동네 살리기, 일반근린형, 주거지 지원형, 경제기반형, 중심시가치형	· 유형 구분 없음
사업 내용	· 공간 매입, 기반·경관 구축 등 하드웨어 중심 사업	· 역사 문화자원 기록, 문화프로그램 기획·운영 등 콘텐츠 중심 사업 *구도심 쇠퇴지역 내 문화적 활용이 가능한 공간에 문화활성화 프로그램 지원
부처 간 연계 현황	· (국토부) 도시재생 뉴딜 사업지 선정 시, 관계부처와 협업하여 문화적 도시재생 사업 등 관계부처 연계사업에 가점 부여 · (문체부) 문화적 도시재생 사업 등 17개 사업을 도시재생 뉴딜 연계사업으로 협업 지원 중(대상지 선정 시 우대, 공동 홍보 등) · 문화적 도시재생의 확산을 위해 문체부-국토부 MOU 체결('18.8.13.)	

* 출처: 문화체육관광부 정책 자료 재구성

< 문화적 도시재생 사업 주요 사례¹⁵⁾ >

◆ (포항) 원도심 꿈틀로에 지역 주민 문화 카페 ‘청포도 다방’ 조성

- 일제강점기부터 한국전쟁에 이르는 격동기에 지역문화 예술인들의 사랑방이었던 ‘청포도 다방’을 문화 카페로 조성하여 지역의 문화 담론 생산 및 문화거점으로 활용
- 꿈틀로에 ‘문화공판장’을 조성하여 입주작가들을 통한 다양한 커뮤니티 프로그램, 지역 예술단체 및 문화사업의 활동 거점으로 활용

* 주요 프로그램 : 철수와 목수, 문화품앗이, 주민영화제, 한일교류포럼(일본 후쿠시마) 등

◆ (천안) 복합문화 소통 공간 ‘삼거리’ 구축

- 문화거점(중양동 주민센터 ‘남산별관’)을 중심으로 천안의 대표적인 재래시장인 중앙시장과 남산별관, 남산공원으로까지 문화적 영향력 확대
- 지역 문화예술 실험장 ‘삼거리 스튜디오’, 지역상인 연계 ‘삼거리 식탁’ 등 다양한 문화 프로그램 기획, 추진

* 주요 프로그램 : 하루 한 끼 일일 요리 프로그램, 남산 생동 프로그램, 청년문화기획단 등

◆ (부산 영도구) 영도 갯강이 1) A & C(예술 앤 커뮤니티) 프로젝트 추진

- 지역 내 갯강이 생활문화센터, 마을공작소를 중심으로 주민역량 및 유대감 강화, 공간 운영 자립 기반 마련
- 지역이 보유한 기술적 자원과 예술가, 주민들의 소통을 통한 생활문화예술 향유, 문화콘텐츠 제작

* 주요 프로그램 : 갯강이 투어, 마을 목수·자서전·마을다방 동아리, 예술가의 밥상, 메이커스 프로그램 등

[주요 프로그램 사진]



1) 갯강이 : 배 수리할 때 나는 망치 소리

15) 문화체육관광부, ‘문화적 도시재생 전국 19곳으로 확대 지원’ 보도자료(‘19.4.4.) 참고

라. 법정 문화도시 사업

앞서 지역단위 사업으로 추진한 도시 기반의 문화사업과는 별도로 2014년 1월 제정된 「지역문화진흥법」의 제4장 제15조에 따라 문화도시 지정의 법적 근거가 수립되었다.

< 지역문화진흥법 제15조 >

- 문화체육관광부 장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역 발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.


이에 정책 사업으로 시행하고 있던 문화도시 개별 사업들은 법정 문화도시 사업으로 전환할 수 있는 계기가 되었으며, 안정성과 지속성을 확보할 수 있게 되었다.

2016년 문화체육관광부는 한국문화관광연구원과 함께 법정 문화도시 조성계획, 지정 기준 및 절차 등 정책 추진 방안 수립을 위한 ‘문화도시 지정 및 지원방안’ 선행 연구를 추진하였고, 이를 바탕으로 2018년 5월 문화도시 추진계획을 발표하였다. 관련 세부 내용은 제2절 법정 문화도시 정책 현황 및 성과 부분에서 자세히 언급할 것이다.

한편 앞서 언급된 지역 거점형 문화도시 조성 사업, 문화특화지역 조성사업, 문화적 도시재생사업은 각각의 개별 정책 필요에 따라 추진된 사업이었으며, 결국 법정 문화도시 사업으로 전환하기 위한 기초 사업 또는 마중물 사업이었다.

특히 문화적 도시재생 사업은 법정 문화도시 사업 내용과 유사성이 많아, 문체부에서 정책적으로 2019년까지 추진하고 2020년에는 문화도시 조성사업 신규사업으로 재편성하였다.

< 문화적 도시재생과 문화도시 사업 관계 >

구분	문화적 도시재생	문화도시
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> · 문화를 통한 쇠퇴 장소 (원도심) 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화를 통한 지역발전 및 주민 삶 향상 · '문화도시' 브랜드 육성

사업근거	· 개별 법적 근거 없음 · 지역문화 진흥, 도시재생 뉴딜 연계사업으로 추진	· 지역문화진흥법 제15조(문화도시)
사업내용	· 지역 내 유휴공간의 문화적 재활용 기 획안 지원/ (예시) 범죄다발지역 전 시갤러리 공간 운영, 지하보도 내 문 화공급소(소규모 문화행사) 운영	· 각 도시 문화적 특색에 맞는 공간 +프로그램+인력 통합 지원/ 예비 사업(문화특화지역) 대표사례 : 원주 그림책도시, 남원 소리기반 전통예술도시

* 출처: 문화체육관광부 정책 자료 재구성

이상으로 국내 문화도시 관련 제도 및 관련 정책 사업의 전개 상황에 대해 개괄적으로 살펴보았다. 선행 연구¹⁶⁾에서는 국내 문화도시 관련 정책 사업을 두 가지로 분류하였는데, 도시의 자원을 기반으로 교류를 목적으로 네트워크를 맺고 관련 행사를 개최하는 ‘문화도시 브랜드형’ 과 도시의 문제를 해결하기 위해 재정 지원을 추진하여 문화적으로 사회 문제를 해결하고자 하는 ‘문화적 도시 개발형’ 이다. 이에 대한 분류는 아래와 같다.

< 국내 문화도시 정책 사업 목적 및 분류 요약¹⁷⁾ >

사업명	사업목적	예산 지원 여부	유형분류
지역거점형 문화도시 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> · (국가차원) 문화를 통한 지역 특화 발전의 거점 조성, (지역차원) 지역경제 발전, 관광진흥, 지역민의 삶의 질 제고 · 사업 주요 추진 내용으로는 문화기반시설 조성, 문화경관 정비, 도시 브랜딩, 문화산업 기반 확충 등이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 예산 지원은 지역별로 상이함 · 광주 아시아문화중심도시: 5조 3천억 원, 부산 영상문화도시: 1,699억 원, 경주 역사 문화도시: 3조 3,533억 원, 전주 전통문화도시: 1조 7,109억 원, 공주·부여 역사문화도시: 1조 2,577억 원 	문화도시 브랜드형
문화특화지역 조성사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 문화자원 활용, 지역 자체를 브랜드화하여 지역문화 활성화 및 지역 문화 격차 해소 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화도시형: 5년 간 7.5억 원(국비 3억, 지방비 4.5억) · 문화마을형: 3년 간 2억 원(국비 0.8억, 지방비 1.2억) 	문화적 도시개발형

16) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p5~6 참조

17) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p5~6 표 인용

사업명	사업목적	예산 지원 여부	유형분류
	<ul style="list-style-type: none"> 인프라 구축 지원을 최소화하고 지역문화 활성화 프로그램 등 소프트웨어 중심의 사업 지원 시·군을 대상으로 중장기 문화기본계획을 수립하여 사업을 추진하는 문화도시형과 주민협의체를 통한 문화적 활동이 활발한 마을을 대상으로 하는 문화마을형으로 구분하여 지원 		
<p style="text-align: center;">문화적 도시재생 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> 경제적이고 물리적인 도시 개발의 한계에 따라 지역 정체성을 살리고 공동체를 활성화시킬 수 있도록 문화적 요소를 활용하여 도시의 활력을 제고하고자 추진됨 도시의 문화적 활동을 활성화하고, 원도심 혹은 인접지의 공공 공간을 사업대상지로 선정하여 소프트웨어와 하드웨어 사업을 추진함 	<ul style="list-style-type: none"> 시범사업(2018년): 1개소당 최대 1.6억 원(국비 8천만 원, 지방비 8천만 원) 2019년 사업: 신규사업은 6억 원 내외(국비 3억 원, 지방비 3억 원), 연속사업은 5억 원 내외(국비 2억 5천만 원, 지방비 2억 5천만 원) 	<p style="text-align: center;">문화적 도시개발형</p>
<p style="text-align: center;">법정 문화도시 조성 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> 문화를 통한 지속 가능한 지역 발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산을 추구 지역공동체 활성화, 지역 고유의 문화가치 증진을 통한 지역 균형발전 도모, 문화와 창의성을 활용한 지속 가능한 성장 기반 구축, 문화적 도시 재생과 접목한 사회혁신 제고를 목표로 함 	<ul style="list-style-type: none"> 5년간 최대 200억 원 지원 (국비 100억 원, 지방비 100억 원) 	<p style="text-align: center;">문화적 도시개발형</p>

제2절 법정 문화도시 정책 추진 현황 및 성과

2-2-1. 법정 문화도시 정책 추진 현황

2014년 제정된 「지역문화진흥법」의 ‘문화도시 지정 및 지원’ 근거에 따라 문화도시 사업을 추진하기 위한 구체적인 정책 방안 및 체계 마련이 요구되었다. 이에 문화체육관광부에서는 문화도시 사업의 추진계획, 지정 기준 및 절차 등을 마련하기 2016년 「문화도시 지정 및 지원방안 연구」를 한국문화관광연구원과 함께 추진하였고, 정책 지원방안을 마련하였다. 연구 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 문화도시의 정책 개념을 ‘시민이 공감하고 함께 즐기는 도시문화의 고유성과 창조력을 바탕으로 미래지향적 사회성장구조와 지속 가능한 도시발전 체계를 갖춘 법적 지정 도시’¹⁸⁾로 규정하였다.
- ② 지역문화진흥법 제15조에 근거하여 문화도시 기본 분야를 구분하였으며, 그 범주는 역사·전통, 문화예술, 문화산업, 사회문화로 분류하였다.
- ③ 문화도시 사업은 ‘도시의 문화 계획을 통한 사회발전 프로젝트로서 기초 지자체(시·군)과 광역 단위의 도와 시를 대상으로 하고, 사업의 예산 규모는 지정된 도시에 5년간 100억 원에서 최대 200억 원의 총사업비 규모를 지원하도록 설정하였다.
- ④ 문화도시 정책단계별 추진 로드맵은 0기 문화도시 준비단계, 1기 문화도시 최초 지정단계, 2기 문화도시 발굴·육성 단계, 3기 문화도시 네트워크 구축단계로 구분하여 정책 방향을 설정하였다.

이러한 연구 결과와 외부 전문가 자문, 내부 의사결정 과정을 거쳐,

18) 문화체육관광부(2016), 「문화도시 지정 및 지원방안 연구」, 문화도시 개념 인용

2018년 5월 문화체육관광부에서 「문화도시 추진계획」을 발표하였다.

가. 문화도시 추진 배경 및 사업 내용

2018년 발표된 문체부의 문화도시 추진계획에는 ‘문화를 통한 지속 가능한 지역 발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산’¹⁹⁾을 비전으로 설정하고 구체적으로 계획의 배경 및 방향을 제시하고 있다.

< 문화도시 추진배경²⁰⁾ >

- 지속 가능한 지역 발전 전략으로서 ‘문화도시’의 가치 확산
 - 지역 고유의 문화적 자산을 활용하여 도시브랜드를 창출하고 지역사회·경제 활성화를 모색하는 ‘문화도시’에 대한 세계적 관심 지속
 - * 유럽 문화수도 사업(‘85~), 아메리카 문화수도(‘00~), 유네스코창의도시네트워크(‘04~) 등
 - 지역문화진흥법 제정(‘14)으로 문화도시 지정 근거가 마련됨에 따라 지속 가능한 지역 발전 전략으로서 문화도시 조성에 대한 기대 확산

▶ 지역문화진흥법 제15조 제1항

- 문화체육관광부 장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역 발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술, 문화산업, 관광, 전통, 역사, 영상 등 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

- 지역별 특색있는 문화도시 조성으로 문화균형발전 견인
 - 그동안 문화특화지역 사업(도시형, 마을형) 및 지역 거점 문화도시 등 정부·지자체 차원에서 추진한 도시문화 관련 사업 경험 축적
 - △ 거점형 문화도시(‘06~현재 추진 중) : 역사·전통 문화도시(경주, 전주, 공주·부여)
 - △ 문화특화지역 조성사업(‘14~현재) : ‘18년 문화도시형 26곳, 문화마을형 25곳
 - 문화적 기반과 역량을 갖춘 도시를 대상으로 장기적 관점에서 문화를 통한 지역 발전 계획 전반을 종합적·체계적으로 지원할 필요
 - 2018년도부터 지역문화진흥법 상 문화도시 지정 사업추진을 통해 각 지역에 특화된 사업모델로 발전시켜 성공 사례 창출
 - * 2022년까지 문화도시 30개 내외 지정 및 성공모델 발굴 목표
 - 장기적으로 ‘모든 도시는 특별하다’라는 관점하에 지역의 자율성, 다양성, 창의성을 살리는 문화도시 지정 제도 확산

19) 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진계획」의 비전 참고

20) 문화체육관광부 ‘문화도시 추진 가이드 라인’(2018) 인용

위의 표 안의 문화도시 추진 배경에는 지속 가능한 지역 발전 전략으로서 문화도시 가치를 확산하고, 지역별 특색있는 문화도시 조성으로 문화균형발전을 견인한다고 명시하였다. 이를 위해 중앙정부 차원에서 문화에 근거한 지역 발전 계획 전반을 종합적·체계적으로 지원할 필요성을 강조하였다. 이러한 배경을 바탕으로 문화도시 추진 방향을 아래 세 가지로 제시하였다.

- ① 대규모 문화시설 지원 아닌 지역문화발전 계획에 대한 종합 지원
 - 구체적으로 지역 스스로 중장기적 관점에서 도시의 문화환경을 기획하고 단계적으로 실현해 나가는 지역문화 발전 종합계획을 지원하고, 대규모 시설 조성과 일회성 행사를 지양하고, 문화적 소프트파워(인력, 콘텐츠)가 사회발전과 연결되는 도시 문화생태계 조성 지원을 첫 번째로 추진 방향으로 설정²¹⁾
- ② 중앙정부 주도에서 지역과 시민이 중심이 된 도시문화 협치로 전환
 - 중앙정부 주도의 일방적 지원이 아닌, 지역 고유의 창의성과 책임성을 기초로 수립된 문화정책을 지원하고 지역사회 각 전문가와 시민들이 주도하는 도시문화 거버넌스(문화 협치)를 통한 문화도시 추진
- ③ 국가 재정 지원뿐만 아니라 추진체계의 효과적 구축과 자문 지원
 - 문화도시 조성 과정이 새로운 문화가 될 수 있도록 전문적으로 지원하고 문화도시 추진체계가 효과적으로 구축될 수 있도록, 과정 전반에 대해 민관협력을 기반으로 한 평가, 진단, 자문 등 다양한 지원 추진, 특히 법령상 문화도시 지정과 심의, 평가를 목적으로 운영해야 하는 「문화도시심의위원회」의 지원을 위한 전문가 자문단 운영

이러한 추진 배경과 방향을 토대로 앞서 언급한 대로 ‘문화를 통한 지속 가능한 지역 발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산’²²⁾을 비전으

21) 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진계획」 참고

22) 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진계획」의 비전 참고

로 제시하고 비전에 따른 “지역공동체 활성화, 문화를 통한 균형발전, 지속 가능한 성장 기반 구축, 사회혁신 제고”의 4대 추진 목표를 수립하였다.

< 문화도시 추진의 비전 및 4대 목표²³⁾ >

비전	문화를 통한 지속 가능한 지역 발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산
4대 목표	① 지역사회 주도의 지역공동체 활성화
	② 지역 고유의 문화가치 증진을 통한 지역 균형발전
	③ 문화의 창의성을 활용한 지속 가능한 성장 기반 구축
	④ 문화적 도시 재생과 접목한 사회혁신 제고

나. 문화도시 사업 내용 및 지정 절차

2018년 발표된 문화도시 사업 내용을 살펴보면, 지역 특성에 따라 문화도시 유형을 구분하고 그에 따른 문화도시 조성계획을 종합 지원한다는 것이 주요 핵심이다. 아래는 문화도시 조성 사업의 주요 개요를 정리한 표이다.

문화도시 조성사업 개요
<input type="checkbox"/> (개념) 지역별 특색있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지역문화진흥법에 따라 지정된 도시(지역문화진흥법 제2조)
<input type="checkbox"/> (근거) 지역문화진흥법(제15조), 문체부 장관이 심의위원회 심의를 거쳐 지정
<input type="checkbox"/> (지정대상) 광역 지자체(시, 도), 기초 지자체(시, 군, 자치구)
<input type="checkbox"/> (지정분야) 역사·전통, 예술, 문화산업, 사회문화, 지역 자율 분야
<input type="checkbox"/> (사업규모) 5년간 행정적·재정적 지원 * 구체적 규모는 관계부처 협의 진행 중
<input type="checkbox"/> (지정절차) 지역문화진흥법(제15조) 상 지정절차 ○ 문화도시 조성계획 수립(지자체) → 문화도시 지정 신청(지자체) → 문화도시 조성계획 승인(문체부) → 예비사업* 추진(지자체, 1년) 및 전문기관 컨설팅 → 추진 실적 평가 및 문화도시 지정 심의(심의위) → 문화도시 지정(문체부) * 지자체 자체 예산편성·추진 또는 기존 문화특화지역 사업으로 대체 가능

출처: 문화체육관광부 ‘문화도시 추진계획’(2018) 참조

23) 문화체육관광부 ‘문화도시 추진계획’(2018), 비전과 4대 목표 인용

문화도시 사업의 지정 대상은 광역지자체와 기초지자체이며, 각 지역은 중심으로 추진하고자 하는 사업을 근거로 기본분야를 설정해야 한다. 기초지자체의 경우 지역문화진흥법에 따라 광역지자체와 사전 협의를 거쳐 지정을 신청해야 하며, 문화도시 신청 지자체는 담당 지역 전체를 대상으로 문화도시 조성을 추진해야 한다.

지정 방식의 경우 지역이 문화도시 사업을 통해 중점적으로 추진하고자 하는 사업 및 전략을 토대로 다섯 가지 기본분야 중 한 가지 분야를 선택해야 한다. 지정 분야는 여러 문화 관련법을 토대로 분류하였고, 자세한 내용은 아래 표와 같다.

< 문화도시 지정 분야 유형²⁴⁾ >

기본분야	관련법 근거	세부 분야(예시)
역사전통 중심형	문화재보호법/ 고도보존육성특별법 등	역사/전통 등
예술 중심형	문화예술진흥법 등	문학/미술/음악/무용/연극/ /국악/사진/건축/어문 등
문화산업 중심형	문화산업진흥기본법 등	영상/음악/게임/출판/광고/만화 /대중문화예술/문화콘텐츠 등
사회문화 중심형	지역문화진흥법, 국민여가활성화기본법, 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률 등	생활문화/여가/인문/문화교육/ 다문화/시민문화 등
지역 자율형	문화도시 조성 관련법 일반	기본분야 융·복합/생태문화 등 지역별 특성을 고려하여 제시

지자체가 수립한 문화도시 조성계획을 문체부가 승인하여 사업을 지원받는 형태로 진행되며, 문화적 콘텐츠(Software), 문화적 장소(Hardware), 전문 인력(Humanware) 분야를 통합적으로 지원하여 문화도시 브랜드를 구축하고 도시문화 활성화를 추진하고자 하였다.

① (문화적 장소) 기존 유희장소를 도시의 문화적 활동이 집중되는 문화 허브로 재구축하고, 사업 확장에 따라 문화클러스터로의 확대가

24) 문화체육관광부 ‘문화도시 추진계획’(2018) 참고

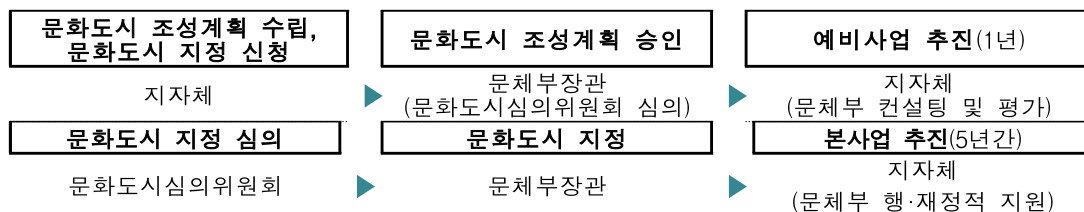
주요 내용이다. 사업 예시로 사회적 문화실험 장소 조성, 문화도시 테마벨트 조성, 문화 장소 플랫폼 및 원도시 문화 재생 사업 등을 들 수 있다.

② (문화적 콘텐츠) 지역 문화자원을 재발견하고 다양한 분야의 융합을 통해 여러 형태의 문화프로그램을 기획하고 추진하는 것이 주요 내용이다. 사업 예시로는 문화도시 포럼 및 아카이브, 도시문화학교, 시민문화클럽, 문화 기획프로그램 등 문화 창작, 창업, 향유, 교육 복지 등의 프로그램을 포함한다.

③ (문화 전문 인력) 지역민과 청년층을 대상으로 교육, 커뮤니티 형성, 문화프로젝트실행을 끌어 나갈 문화 리더 양성이 주요 핵심 내용이다. 사업 유형 예시로 문화도시 연구·개발, 도시문화 총괄 기획자 제도, 문화 청년 기획자 양성사업 등이 속한다.

문화도시 지정 방식과 절차는 기본적으로 지역문화진흥법의 절차를 근거²⁵⁾로 진행되었다. 문화도시 지정을 신청하고자 하는 지자체는 먼저 문화도시 조성계획을 수립하여 문체부 장관의 계획 승인을 받아야 한다. 승인받은 지자체는 문화도시 예비사업을 1년간 추진하고, 관련 전문가로 구성된 자문단이 모니터링과 자문을 통해 사업을 지원한다. 문화도시 조성계획 승인 1년 후 문체부 장관은 추진 실적을 평가하여 문화도시심위원회의 심사를 거쳐 최종적으로 문화도시를 지정한다.

< 문화도시 지정 절차 >



출처: 문화체육관광부 '문화도시 추진계획'(2018), 지정절차 인용

25) 지역문화진흥법 제15조 제3항: 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망 연도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부 장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다. 이 경우 지방자치단체는 승인받은 문화도시 조성계획에 따라 조성계획의 승인일부터 1년 동안 예비 사업을 하여야 한다. <개정 2020. 12. 8.>

한편 기초지자체와 광역 지자체 간 문화도시 추진을 위한 협의 여부 및 법령상 문화도시 조성계획의 적격성이 주된 지정 기준이었으며, 문화도시 조성계획에는 아래 사항이 반드시 포함되어야 한다.

< 문화도시 조성계획 포함 사항²⁶⁾ >

- 문화도시 조성의 기본방향
- 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
- 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적 프로그램 개발에 관한 사항
- 문화도시 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
- 해당 도시의 문화환경 및 자원 현황에 관한 사항
- 문화도시 조성 사업에 필요한 조직 및 추진체계에 관한 사항
- 문화도시 조성 사업에 필요한 전문 인력의 운용 및 양성에 관한 사항
- 그밖에 문화체육관광부 장관이 문화도시 조성을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

문화도시 조성계획을 문체부로부터 승인받으면, 해당 지자체는 절차에 따라 예비 사업을 1년간 추진하고 예비 사업 결과 및 준비상태, 문화도시 추진 기반 확보 및 실현 가능성, 사업효과 등을 종합 심의한다.²⁷⁾ 그 과정에서 3단계 심의가 진행되는데, 1차 서면심의, 2차 현장실사, 3차 심의위원회 지정심의 등을 거치게 된다.

문화도시 정책은 장기적으로 ‘모든 도시는 특별하다’라는 관점에 전국적인 문화도시를 지정하고 확산하여 권역 간 문화도시 벨트를 구축하면서 지역 상생발전 촉진하려는 것을 목표로 추진되었다. 아울러 유네스코 창의도시 네트워크, 동아시아 문화도시, 유럽문화수도(EU) 등과 지속적인 교류와 연계를 모색하여 문화도시의 위상을 국제적으로 높이고 도시브랜드 가치를 확산하는 것도 주된 목적이었다.

26) 지역문화진흥법 제15조 제3항 및 같은 법 시행령 제12조 제1항

27) 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진 가이드라인」 참고

다. 문화도시 추진체계 및 역할 분석

문화도시 추진체계는 크게 중앙, 지역, 부처 간 협업 단위로 구분할 수 있다.

중앙 단위에서는 문화체육관광부와 민관으로 구성된 문화도시심의위원회, 문화도시 지원센터가 속한다. 문체부와 문화도시심의위원회에서는 문화도시 정책 수립과 문화도시 조성계획을 승인하고, 문화도시 지정 및 취소 업무 등을 관장한다. 문화 도시지원센터는 문화도시 사업 컨설팅과 연구개발, 평가와 사업 관리 등을 담당한다. 2018년 처음 문화도시 사업을 추진할 때 단기적으로 문화기본법 제11조의 2에 따라 한국문화관광연구원이 그 역할을 맡았고, 현재는 지역문화진흥원이 전담 기관으로서 관련 업무를 맡고 있다.

지역단위에서는 민·관으로 구성된 문화도시 추진위원회와 문화도시 추진 전문 조직이 이에 해당한다. 문화도시 추진위원회는 지역 행정, 지역 주민, 지역 전문가가 함께하는 위원회로 그 지역의 문화도시 비전, 사업계획 수립, 평가 등 문화도시 전반의 주요 의제를 검토하고 지역의 문화도시 계획을 실질적으로 수립하는 주체로 볼 수 있다. 지역단위에서 문화도시 추진 전문 조직이란 문화도시 사업을 총괄적으로 기획하고 추진하는 조직으로 관련 사업을 추진하고 문화도시 추진위원회를 운영하며, 주민 의견수렴 등의 업무를 수행한다. 전문 조직은 지자체 실정에 맞게 설치할 수 있으며, 문화 도시총괄 기획자(Project Manager)가 사업 수행 리더로 이 조직에서 활동한다.

< 문화도시 추진 전문조직 개요²⁸⁾ >

- 설치근거 : 조례 등에 따라 지자체 자율 설치
- 운영방식 : 지역 실정에 맞게 ①기존 민간기관 내 설치 ②지자체 행정 부서 내 팀 구성(전문관 영입) 등 다양한 방식 활용
- 주요기능 : ▲문화도시 조성계획 수립 및 사업 추진 ▲행정-시민-전문가 문화도시 추진위원회 운영 ▲주민 교육 및 의견수렴 ▲그밖에 지자체 조례로 정하는 사항 등

28) 문화체육관광부 '문화도시 추진계획'(2018) 참조

마지막으로 부처 협업은 국토부 도시 재생 뉴딜사업 등과의 유기적인 연계 등이 이에 해당한다. 부처 간 연계를 통해 지역 활력을 높이고 주민 삶의 질 개선의 체감 효과를 제고하려는 것이다. 문화도시 사업과 도시 재생 뉴딜사업(국토부)의 연계를 통해, 지역 문화자산을 활용한 도시 기능을 회복하고, 도시 재생으로 확충된 다중 이용 공간을 활용하여 지역문화 활성화 프로그램을 운영하는 것을 예시로 들 수 있다.

라. 문화도시 추진 현황

2018년 5~8월 최초 지정 신청을 시작으로 문화도시 사업이 본격적으로 진행되었다, 2018년 5~8월 1차 문화도시 지정을 위한 신청접수를 시작하여 2019년 1차 문화도시 7곳, 2020년 2차 문화도시 5곳, 2021년 3차 문화도시 6곳, 2022년 4차 문화도시 6곳 등 2023년 현재까지 총 24곳을 지정했다.

< 문화도시 지정 현황 >

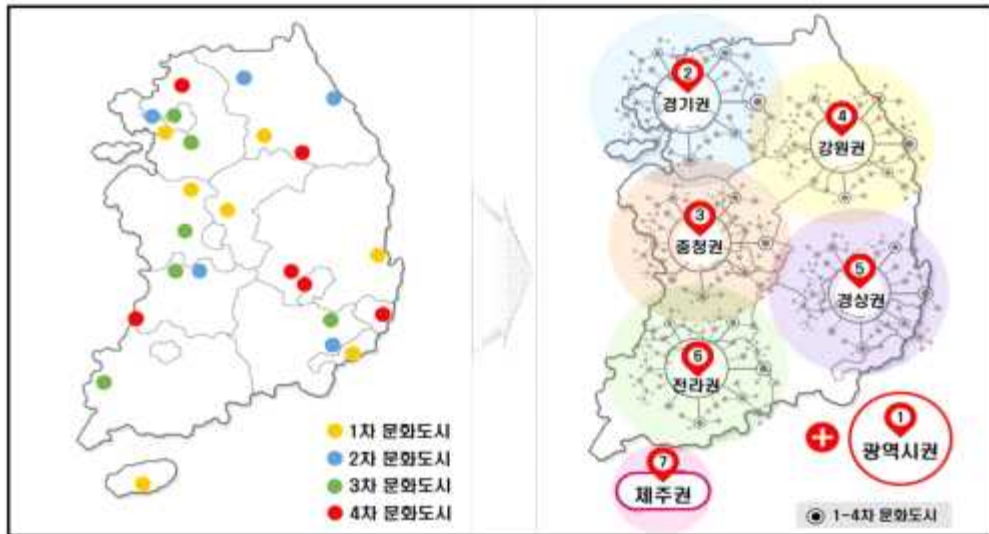
구분	지정 연도	사업 기간	지자체	문화도시 사업명
1차 문화도시 (7곳)	'19.12.	'20~'24	부천시	말할 수 있는 도시, 귀담아 듣는 생활문화도시 부천
			서귀포시	105개 마을이 가꾸는 노지(露地)문화 서귀포
			영도구(부산)	예술과 도시의 섬, 영도
			원주시	36만 5천개의 문화도시 원주
			천안시	시민의 문화자주권이 실현되는 문화독립도시 천안
			청주시	기록문화 창의도시 청주
2차 문화도시 (5곳)	'21.1.	'21~'25	포항시	철의도시, 문화도시 포항
			강릉시	아름답고, 쾌적하며, 재미있는 문화도시, 시나미 강릉
			김해시	오래된 미래를 꿈꾸는 역사문화도시 김해
			부평구(인천)	삶의 소리로부터 내 안의 시민성이 자라는 문화도시 부평
			완주군	함께하는 문화로 삶이 변화되는 공동체문화도시 완주
3차 문화도시 (6곳)	'21.12.	'22~'26	춘천시	시민이 낭만이웃으로, 전환문화도시 춘천
			공주시	삶을 품은 유산, 미래기억도시 공주
			목포시	새로운 개항 문화항구도시 목포
			밀양시	삶의 회복, 새로운 미래, 햇살문화도시 밀양
			수원시	서로를 살피고 문제에 맞서는 문화도시 수원
			영등포구(서울)	우정과 현대의 이웃, 다채로운 문화생산도시 영등포
4차 문화도시 (6곳)	'22.12.	'23~'27	익산시	역사로 다(多)이로운 문화도시 익산
			고창군	문화, 어머니 약손이 되다. 치유문화도시 고창
			달성군(대구)	달성살면 달성사람, 들락(樂) 날락(樂)하는 누구에게나 호혜로운 문화도시
			영월군	시민행동으로 빛나는 문화충전도시 영월
			울산광역시	꿈꾸는 문화공장, 문화도시 울산
의정부시	시민을 가꾸는 도시 미래를 준비하는 시민 머물고 싶은 도시 의정부			
칠곡군	인문 경험의 공유지, 칠곡			

* 출처: 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.)

한편 문체부는 2022년 12월에 새 정부 ‘대한민국 문화도시 추진계획’을 발표하였다. 이 과정에서 문체부는 윤석열 정부 국정과제 ‘지역 중심 문화균형발전’ 선도 사업으로 ‘문화로 지역혁신-(가칭) 문화도시 2.0’을 추진하기 위해 문체부 내부에 자문기획단을 운영하고, 현장간담회, 정책토론회 등 공개 토론회를 거쳐 전국 광역·기초지자체, 문화 관련 기관 관계자와 전문가 등 다양한 분야의 의견을 수렴했다고 밝혔다.²⁹⁾

새 정부 문화도시 추진계획의 핵심은 국내를 대표할 수 있는 문화도시 7곳 내외를 선도 문화도시로 지정하고, 그 도시와 인근 도시 간의 연계를 강화해 문화균형발전을 유도한다는 것이다.

< 문화도시 추진 방향: 권역별 선도 도시와 인근 도시 간 연계망 강화 >



* 출처: 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.)

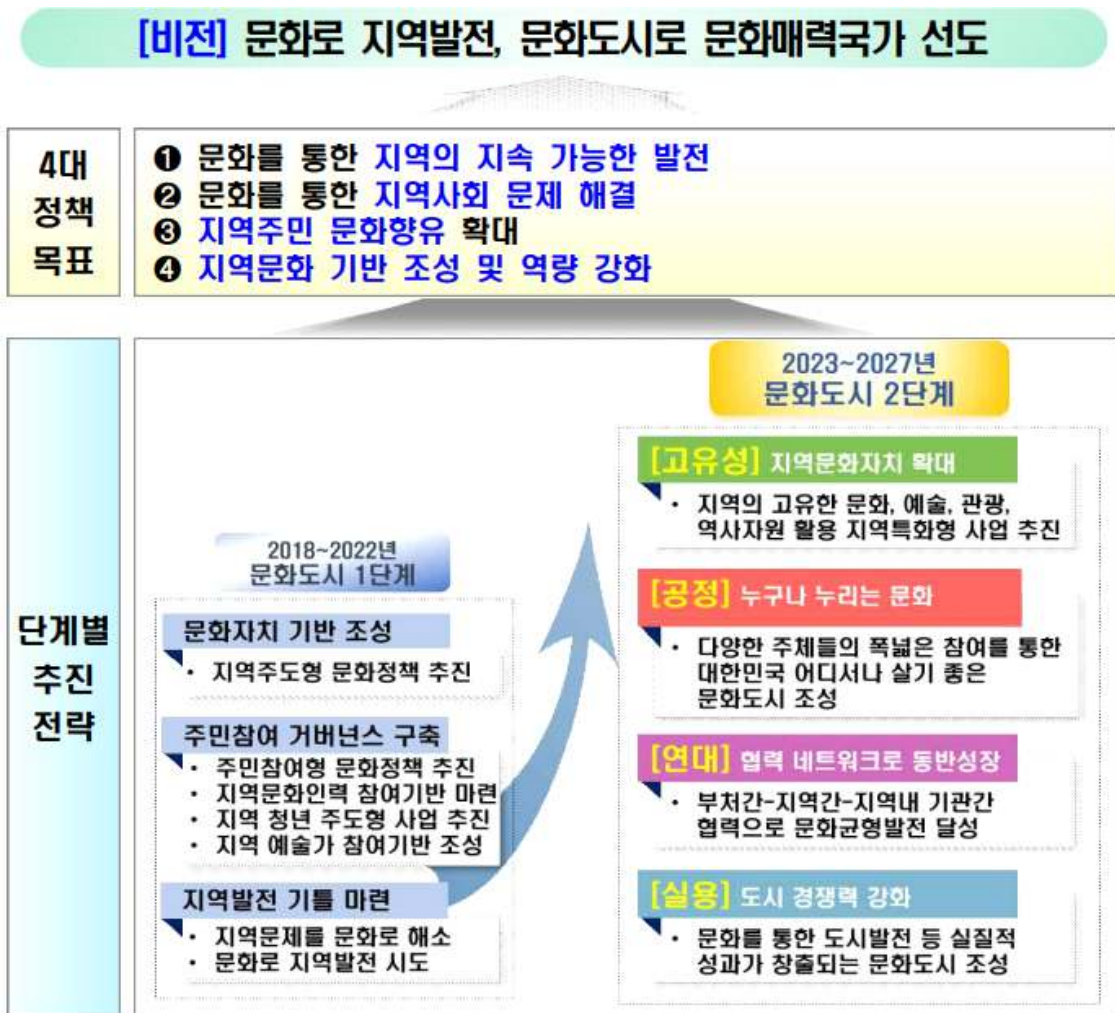
구체적으로 새 정부 ‘대한민국 문화도시 추진계획’을 살펴보면, 2018년~2022년까지 문화도시 사업을 제1단계(2018~2022년)로 구분하였고, 1단계 정책성과를 더욱 발전시켜, ▲ 고유성에 기반한 지역문화 가치 확대, ▲ 누구나 누리는 공정한 문화환경 조성, ▲ 협력 네트워크로 지역 동반 성장, ▲ 실질적 성과 창출의 가치를 강조하는 ‘대한민국 문화도시’를 지정해 제2단계 문화도시(2023~2027년) 사업을 이어 나가는 것이 주된 내용이다.³⁰⁾

29) 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.) ‘문화로 지역 균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진’, 참조

30) 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.) ‘문화로 지역 균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진’, 일부 내용 인용

문체부는 ‘대한민국 문화도시’의 비전을 ‘문화로 지역 발전, 문화도시로 문화 매력 국가 선도’로 정하고, 정책 목표로 ▲ 문화를 통한 지역의 지속 가능한 발전, ▲ 문화를 통한 지역사회 문제 해결, ▲ 지역 주민 문화 향유 확대, ▲ 지역문화 기반 조성 및 역량 강화를 설정하여 추진할 계획임을 2022년 12월 보도자료에서 밝혔다.³¹⁾

< 대한민국 문화도시 비전 및 추진 전략 >



* 출처: 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.)

앞으로 문화도시 2단계(2023~2027) 사업은 그간 지정된 문화도시에 대한 성과 관리 강화와 실질적인 성과를 확산하는 것과 더불어, 문화도시 간 필

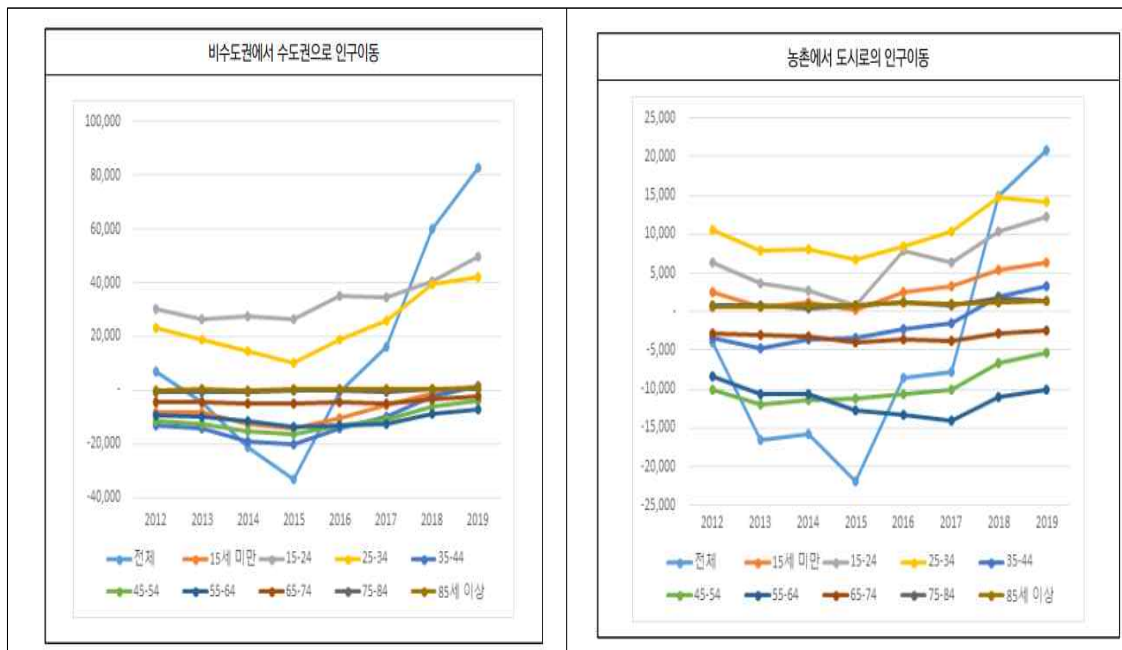
31) 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.) 내용 인용

수적 연계협력 사업을 추진하여, 협력 네트워크를 강화해 7개 권역별 문화 균형발전을 선도하는 방향으로 추진할 것으로 예상된다.

2-2-2. 법정 문화도시 정책 추진 성과 분석

2023년 9월 주민등록인구 통계³²⁾에 따르면 우리나라 총인구는 51,370,001명이며, 그중 50.66%가 수도권에 해당하는 서울, 경기, 인천에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한 최근 연구에서 비수도권에서 수도권으로의 인구 이동은 2015년 이후 지속해서 증가하고 있으며, 농촌에서 도시로의 인구 이동도 많이 증가하는 추세로 나타났다.³³⁾

< 연령별 비수도권에서 수도권으로 인구 이동 >



* 출처: 민성희·배인성, 「지역 간 인구 이동 특성 분석 및 정책 방안 연구」, 국토연구원, 2020

우리나라 지역 간 인구 이동의 가장 큰 문제점은 위 그림에서 나타나 듯이 20~30대 청년층에 집중되어 있다는 것이며, 이는 청년층의 수도권으로의 이탈로 인해 비수도권 지역은 성장 동력을 잃어가고 있다는 것을 의

32) 행정안전부 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>) 참조

33) 민성희·배인성, 「지역 간 인구 이동 특성 분석 및 정책 방안 연구」, 국토연구원, 2020, p18~p19 참조

미한다. 이에 국가 위기 지역, 축소 도시, 지역소멸 위기 지역 등이 지속해서 언급되고 있는 이유이기도 하다.

한편 수도권 인구 집중 현상과 더불어 지역 간 문화 격차로 인한 불균형 또한 나타나고 있다. 2017년 기준 전국 지역 문화실태조사 결과³⁴⁾에 따르면 지역문화 종합지수는 도시(0.208), 도농복합(0.078), 농촌(-0.059) 순으로 나타났는데, 종합지수는 지역의 문화정책, 문화자원, 문화 활동, 문화 향유 지표를 토대로 산출한 것으로 종합지수가 높을수록 문화 관련 지표가 높다는 것을 의미한다. 따라서 실태조사 결과는 농촌 지역이 문화지표에서 상대적 열위에 있는 것을 보여준다.

또한 다른 통계³⁵⁾에서도 2019년 17개 시도별 문화예술 활동 총 44,183건 중 13,863건이 서울에서, 5,955건이 경기에서 개최된 것으로 나타나 수도권에서의 문화예술 활동이 집중되고 있어, 지역 간 문화 활동 격차가 나타나고 있음을 보여준다.

이렇듯 우리나라에서 지역 간 문화 격차가 나타나고 상황에서, 문화 도시를 통해 어느 정도 국가 문화 균형 발전에 이바지했는지 분석함으로써, 그간 문화도시 정책 사업의 성과를 제시할 수 있을 것이다. 또한 문화도시는 지역 고유의 문화가치 증진을 통해 지역문화 균형발전을 목표로 추진되었다는 점을 상기할 필요가 있을 것이다. 구체적 성과 분석을 위해 그간의 연구 문헌과 문화체육관광부 보도자료 등을 조사하였으며, 이 연구에서는 지역문화 균형발전, 지역문화 자치 기반 조성, 문화 도시 브랜드 확립으로 분류하여 성과를 구분하였다.

가. 지역문화 균형발전

문화도시 사업의 성과로 첫 번째로 언급되고 있는 것이 문화도시를 통해 지역 균형발전이다. 한국지방행정연구원 「지역 인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」에서 지역 인구감소 대응을 위한 추진 과제로 인구 활력, 경제회복, 공간혁신을 언급하였는데, 이 중 공간 혁신전략 사업에 문화도시가 포함되어 있다.³⁶⁾

34) 문화체육관광부, 「2017년 기준 지역문화실태조사」, 2019년, p40

35) 한국문화예술위원회, 「문예연감 2020」, 2021, p72

36) 한국지방행정연구원, 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」, 2019, p209

문화도시 사업은 지역 공간 재구조화 등을 통해 지역사회 활성화를 도모하고 지역 주민의 삶의 질을 제고하는 사업 및 제도에 해당하는 것이다. 지역소멸 위기 속에서 청년층 유입과 미래성장동력 확보를 위한 다양한 문화도시 사업이 전개되었고, 충북 충주시, 경북 포항시 등 1, 2차 문화도시 지역에서 청년 정착 및 이주를 위한 문화사업을 추진하고 있다.

< 문화도시 사업 청년 정착 및 이주 확대 사례 >

문화도시	주체(기관, 청년) 및 사업	주요 내용 및 성과
(1차) 충북 충주시	1377 청년콘텐츠 협동조합	- 영상, 사진, 설치 등 시각 분야 지역작가로 구성 - 동네기록관 운영 등 문화도시 사업에 참여
	문화예술단체 젊X젊	- 청주에 정착하여 창업 및 신규 인력 고용 - 기획·디자인·문화예술 교육 활동가로 구성 - 문화도시 실무협의단으로 활동 - 청주에 정착하여 창업 및 신규 인력 고용
(1차) 경북 포항시	신스틸러프로젝트 (伸Steeler)	- 문화기획자 양성을 통해 지역 내 창업자 양성 - 신규창업을 한 9명은 기획, 디자인, 국내여행업, 목공, 전자상거래, 영상 등 다양한 업종에 사업자 등록을 하고 지역에 정착
	삼세판 사업	- 삼삼오오(3명 이상) 모여 세상을 바꾸는 문화판(시민 커뮤니티+문화활동공간)으로 지역민 문화공간 확충 및 시민 문화 향유 기회 향상 - 도시 전반에 걸쳐 문화적 욕구를 지닌 시민 커뮤니티(삼세판)를 모집하여 시민 참여 범위 확장('21년 15팀 선정)
(1차) 충남 천안시	청년 정착 사례	- (김대환 아토 플래닛 대표) 에듀테크+청년 공작소, 직원 12명, '20년 매출 13억 - (송재영 스킵 대표) 3D 프린팅, 직원 10명, '20년 매출 5억 원
(2차) 전북 완주군	완주 컬처메이커 디자인 랩	- 정주 환경 개선을 위한 청년들의 자발적 문화 형성 사업 지원

문화도시	주체(기관, 청년) 및 사업	주요 내용 및 성과
		* (완주군 인구통계: '21년 기준/ 완주군청 자료) 전체 91,024명 중 청년층 19,482명으로 전체인구의 21.4%, 청년 중 11%(2,063명)는 '20년에 귀농 귀촌
	작은 성공 프로젝트 100	- 청년들이 사회적 가치를 담은 문화 활동 제안 및 실천·확대 - SNS를 통해 주민이 제안하고 실천하는 문화 확대('21년 진행프로젝트 100개, 517명 참여 등)
(2차) 강원 춘천시	청년 정주 환경 개선	- (모두의 살롱) 빈집 장기 임대 통한 문화도시 사업 확산 - (인생 공방) 빈집 활용, 예술단체 입주 통한 지역 슬럼화 방지 - (전환가게) 빈집 활용, 청년 창업 육성을 통한 창업 기반 조성

* 출처 : 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p37~38

위의 사례처럼 문화도시 사업은 지역의 인구 유출을 막고, 지역소멸로 인한 사회경제적 붕괴를 막는데 일정 역할을 했음을 알 수 있다. 앞으로도 지역문화 균형발전 측면에서 지역 특성에 맞는 다양한 문화도시 사업을 마련하는 것이 중요할 것이다.

나. 지역문화 자치 기반 조성

지난 4년에 걸친 문화도시 정책 사업은 지역이 주도적으로 문화정책을 추진할 수 있도록 하기 위한 기반과 역량을 강화하도록 유도하는 방향으로 추진됐다.

구체적으로 먼저 지역문화 예산 분야를 살펴보면, 1차 문화도시와 2차 문화도시 지정 전과 후를 기준(2017년 재정-2020년 재정)으로 도시의 재정을 살펴보면 지역별로 차이는 있지만, 전반적으로 문화예술 예산의 증가가 나타났다.

< 제1차, 제2차 문화도시 지역의 문화예술예산 증가율 >

(단위: 천원, %)

문화도시	지역	2017년 예산	2022년 예산	예산증감률
1차	부천시	49,577,154	133,436,179	169.1
	원주시	17,523,026	24,793,468	41.5
	청주시	51,972,203	52,501,354	1.0
	천안시	44,633,070	44,480,049	△0.3
	포항시	21,472,225	31,260,665	45.6
	부산 영도구	2,463,774	4,752,283	92.9
	제주 서귀포시	7,813,253	9,784,426	25.2
2차	인천 부평구	14,181,736	18,579,210	31.0
	춘천시	21,090,995	42,076,547	99.5
	강릉시	18,994,640	24,746,240	30.3
	완주군	12,149,618	10,357,203	△14.8
	김해시	14,998,505	17,629,148	17.5

* 출처 : 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p39

또한 예산 증가와 함께 지역의 문화 자치 기반이라 할 수 있는 문화 계획, 문화조례, 문화기관과 주민 참여형 문화프로그램, 문화공간 등이 양적으로 증가하였다.³⁷⁾

- ① 지역에서 문화정책에 관한 관심이 높아졌는데, 문화도시 지정 신청을 위해 2022년까지 전국 104곳에서 문화도시 조성계획을 수립하였고, 전국에 문화도시 조례도 88곳에서 제정되었는가 하면, 기초지자체 단위에서 실질적인 문화예술 집행 업무를 담당하는 지역문화재단도 2017년 60개에서 2022년 117개로 약 2배 증가하였다.
- ② 문화도시 사업 지역에서는 주민 제안형 문화프로그램을 운영하고, 문화공간과 연계하여 문화콘텐츠를 발굴하는 등 주민 참여 기반이 마련되었으며, 2021년 기준 12개 문화도시에서 108만 명의 주민이 문화프로그램에 참여한 것으로 나타났다.
- ③ 문화프로그램과 함께 문화공간도 많이 조성되었는데, 유휴 공간(빈집, 옛 건물 재생 공간 등)에 대한 큰 규모의 공사 없이 민간 시설(서점, 음식점, 카페, 생활 체육시설 등)과 함께 총 685곳이 지

37) 문화체육관광부, 「대한민국 문화도시 추진계획」, 2022, p7 내용 참고 및 재구성

역 문화공간으로 변모하였다.

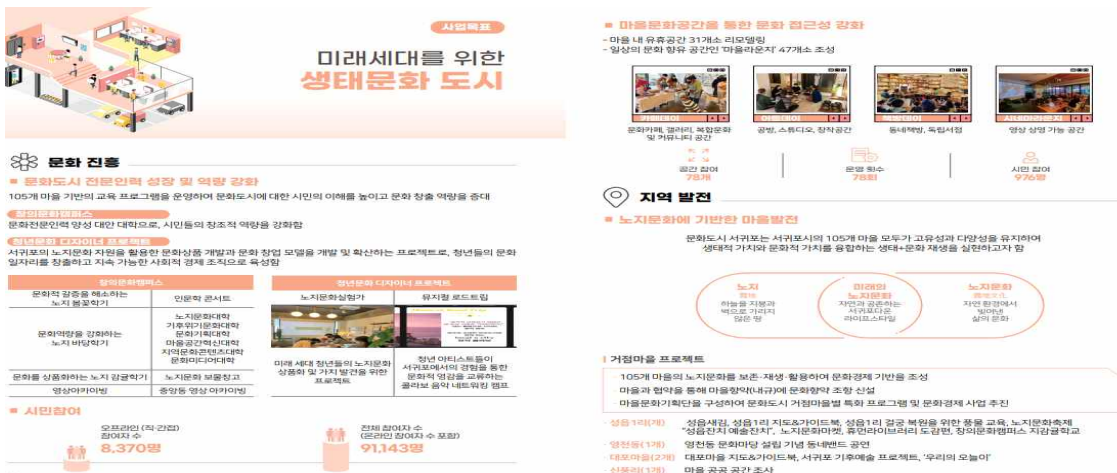
지난 4년간의 문화도시 정책으로 지역 주민 주도형 문화사업이 추진되었고, 지역 주민의 문화 향유 기반이 조성되는 등의 성과가 나타났음을 알 수 있다. 향후 이런 양적 성과는 더욱 발전시키되, 도시의 고유성에 기반한 특화 발전 전략 및 도시 간 연계형 사업으로 실질적 성과 창출이 필요할 것이다.

다. 문화도시 브랜드 확립

지역의 고유한 문화가치를 발굴하기 위해 추진된 문화도시 정책의 또 다른 성과는 지역이 특색의 ‘문화도시 브랜드’를 확립했다는 것을 거론할 수 있을 것이다. 이는 지역 고유의 문화가 브랜드화되었다는 것이다.

제1차 문화도시로 지정된 서귀포시의 경우, 자연생태 유산을 토대로 105개 마을의 ‘노지문화’를 토대로 문화적 가치와 생태적 가치가 융합된 도시브랜드를 구축하였다. 노지문화에 기반한 청년문화기업가 양성, 지역상품화를 위한 워크숍 운영, 105개 마을의 노지문화 축제 개최 등 생태문화도시 브랜드를 구축해 왔다

< 문화도시 서귀포 사업 목표 및 주요 성과 >



* 출처: 문화체육관광부·지역문화진흥원, 「2022 문화도시 성과자료집」, 2023

청주시는 세계문화유산 ‘직지’를 기록문화 창의 도시 비전으로 계승하고, 3대 전략을 수립하였는데 ‘시민 중심 문화적 도시 재생’, ‘기록문화 브랜드 창출’, ‘창의문화 생태계 구축’으로 나누어 각각 브랜드사업과 주민 참여형 사업을 추진하여 효율성을 높였다는 평가를 받고 있다. 즉 도시브랜드의 구축을 위한 전문적 활동과 시민의 문화 향유를 위한 활동, 그리고 인적자원이 연계하는 생태계 구축 활동을 분리하여 다양한 성과 도출을 위해 노력한 것이다.³⁸⁾

< 문화도시 청주 조성사업 비전 및 목표 >



* 출처 : 청주시문화산업진흥재단(2022), 「2021 문화도시 청주 성과기록집」, p10

사례에서 보듯이 문화도시를 통해 도시 고유의 문화적 가치를 재발견하고, 새로운 문화적 도시브랜드를 생산하는 계기를 마련한 것이 문화도시의 대표 성과로 뽑을 수 있을 것이다.

38) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p47 참고

제3장 해외 유사 사례 분석

제1절 유형별 국외 문화도시

해외에서도 도시재생과 발전에 있어서 문화는 중요한 요소로 고려되고 있으며, 문화도시로 나아가기 위한 다양한 유형이 있다. 해외 정책 주요 사례로 1985년부터 시작한 ‘유럽문화수도’를 거론할 수 있다. 유럽의 여러 도시에서 성공 사례가 나타남에 따라, 다른 대륙(중남미, 아랍, 아시아 등)에서도 이를 벤치마킹하였다. 우리나라도 유럽 문화 수도와 같은 서구사회의 성공 사례를 기반으로, 지역 거점형 문화도시 사업, 문화특화지역 조성 사업, 법정 문화도시 사업 등의 한국형 문화도시 모델을 정책적으로 추진하였다.

한국문화관광연구원 노수경의 연구인 「지역단위 문화정책 사업 분석」(2022)에서 해외 문화도시 정책 사업의 유형을 ‘문화도시 브랜드형’과 ‘문화적 도시개발형’, ‘혼합형’으로 분류³⁹⁾하였는데, 이러한 분류가 본 연구에서도 적합한 분석 틀로 활용될 수 있어, 동 분류 체계를 사용하여 유사 해외 사례를 분석하고 시사점을 제시하고자 한다.

< 해외 문화도시 사업 유형분류 >

구분	개념	사례
문화도시 브랜드형	대규모 예산 지원보다는 국가 외부의 도시들과의 교류하는 방식으로 추진하는 사업	유럽문화수도, 유네스코 창의도시 네트워크 등
문화적 도시개발형 (문화도시 개발형)	정부 예산 지원과 함께 문화를 통한 도시 재생 및 지역 활성화를 목적으로 국가 내에서 추진되는 사업	이탈리아 문화수도, 프랑스 문화수도, 캐나다 문화수도
혼합형 (브랜드+도시개발형)	지정 과정에서 후보 도시에 예산 지원, 문화를 활용한 도시개발 계획 강화 독려, 지정 후에는 추가적인 예산 지원 없으며 ‘문화도시’ 타이틀 부여	영국 문화도시 (UK City of Culture)

39) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p117 참고

3-1-1. 문화도시 브랜드형

문화도시 브랜드형 사업은 앞서 언급하였듯이 대체로 큰 규모의 예산을 지원하는 것을 지양하고, 문화도시 타이틀의 중요성에 집중하는데, 도시 간 경쟁으로 대표 도시를 뽑는다는 인식으로 대외적으로 관광 효과를 높이고 도시이미지를 강화하는 데 중점을 두어 부가적인 이익 창출하는 형태를 보인다. 이 유형에 해당하는 구체적 사례는 아래와 같다.

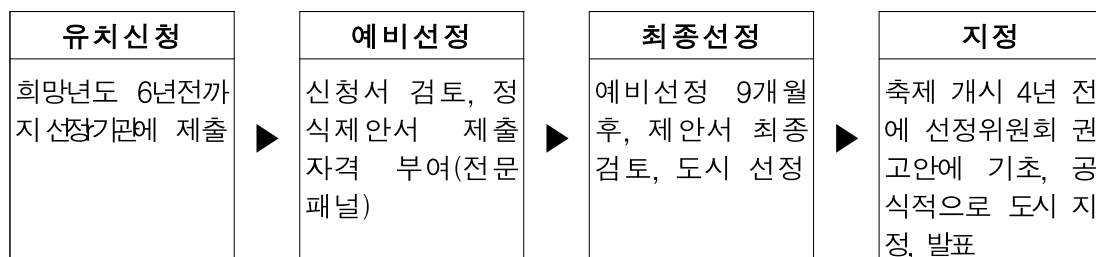
가. 유럽문화수도⁴⁰⁾

유럽 국가들의 문화적 교류와 협력을 강화하기 위한 목적으로 그리스 문화 장관 멜리나 메르쿠리의 발의로 유럽연합각료이사회에 의해 1985년 6월 시작되었다고 알려져 있다.

유럽 문화의 풍부함과 다양성을 강조하면서 유럽연합 회원국의 시민들이 더 친밀감을 가지고 공통적 요소를 강조하기 위해 추진된 사업이다.⁴¹⁾

처음에는 서유럽 국가만 대상으로 선정하다가, 2004년 5월부터 동유럽 국가 도시도 선정하였고 유럽연합 국가들이 문화행사를 공평하게 유치할 수 있도록 순번을 정해 문화 수도를 지정하고 있다.

< 유럽 문화 수도 선정 절차 >



* 출처 : 문화체육관광부, 「문화 도시사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p108~109 재구성

40) 영문명: European Capital of Culture

41) Gomes, P., & Librero-Cano, A. (2018). Evaluating three decades of the European Capital of Culture programme: a difference-in-differences approach. Journal of Cultural Economics, 42(1), pp.3-4

선정 도시는 유럽 문화 수도 타이틀을 받고 도시이미지를 제고할 수 있는 혜택과 함께, 각종 문화행사 재정 지원을 받을 수 있다. EU로부터 보조금 형태인 재정 지원은 도시당 최대 150만 유로까지 받는다. 또한 이와 별도로 민간기업의 후원도 받는다.

유럽 문화 수도 행사에 포함되는 내용으로는 국제 영화제, 미술전, 사이버 문화제, 연극제, 문학 심포지엄, 민속축제 등과 같은 전 문화 예술 분야를 아우르고 있다. 행사 프로그램은 도시와 그 주변에 거주하는 사람들의 참여를 독려하고 관심을 고무시키도록 하고, 지속적이고 장기적인 도시문화와 사회발전 일부분이 되어야 한다는 원칙 아래 추진된다.

1985년 그리스 아테네를 시작으로 매년 도시가 선정되었고, '22년 현재까지 총 75곳이 유럽 문화 수도로 지정받았다. 1999년까지는 1개 도시가 선정되고 2000년부터 복수의 도시가 선정되었다. 대체로 매년 2~3개의 도시가 유럽 문화 수도로 선정되는 경향을 보인다.

유럽 문화 수도 사업은 장기간 사업추진을 통해 단계적 변화를 거쳐 도시에 문화적으로 의미 있는 사업으로 거듭나고 있다고 평가받고 있는데, 문화체육관광부 정책 연구에 따르면 아래와 같은 시사점을 제시하고 있다.⁴²⁾

- ① 유럽 문화 수도는 개최 도시의 지역문화를 중심으로 범유럽적 차원의 문화행사를 운영하면서, 도시 브랜딩을 구축하였다. 이를 통해 도시의 사회적 경제적, 산업적 이익을 창출하는 기회를 가져 오고, 지역적, 국가적, 국제적 이미지를 제고하는 결과를 창출하고 있다.
- ② 유럽 문화 수도는 35년이 넘는 기간에 걸쳐 행사의 성격과 프로그램의 운영형태를 단계적으로 발전시켜 왔다. 처음에는 저명한 도시를 중심으로 홍보성 이벤트에 중점을 두었으나, 점차 낙후된 도시를 중심으로 사업이 추진되면서, 지역이 갖고 있는 고유의 문화콘텐츠를 도시 활력의 성장 동력으로 삼아서 도시이미지를 쇄신하는 역할을 모색하도록 하고 있다.

42) 문화체육관광부, 「문화도시사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p112 내용 재구성

③ 유럽 문화 수도 프로그램이 장기간에 걸쳐 시행착오와 단계적 변화를 거쳐 오늘날의 의미 있는 사업으로 정립되었다는 점에 주목해야 한다. 문화도시 사업도 단기적인 성과에 몰두하기보다는 지역문화 정책의 숙성기간과 시민 사회의 점진적 성장 과정을 유도하는 장기전략이 더 고려될 필요가 있다.

< 유럽 문화 수도 선정 도시 현황 >

연도	선정도시	연도	선정도시	연도	선정도시
1985	아테네	1986	피렌체	1987	암스테르담
1988	서베를린	1989	파리	1990	글래스고
1991	더블린	1992	마드리드	1993	앤티워프
1994	리스본	1995	룩셈부르크	1996	코펜하겐
1997	테살로니키	1998	스톡홀름	1999	바이마르
2000	레이카비크, 베르겐, 헬싱키, 브뤼셀, 프라하, 크라쿠프, 아비뇽, 볼로냐, 산티아고데콤포스텔라	2001	로테르담, 포르투	2002	브뤼헤, 살라망카
2003	그라츠	2004	제노아, 릴	2005	코크
2006	파트라	2007	룩셈부르크, 시비우	2008	리버풀, 스타방에르
2009	린츠, 빌뉴스	2010	에센, 페치, 아스탄불	2011	탈린, 투르쿠
2012	기마랑이스, 마리보르	2013	코시체, 마르세유	2014	리가, 우메오
2015	몽스, 플젠	2016	산세바스티안, 브로츠와프	2017	오르후스, 파포스
2018	레이우아르던, 발레타	2019	마테라, 플로브디프	2020	리예카, 골웨이
2021	티미쇼아라, 엘레프시나, 노비사드	2022	카우나스, 예슈쉬르알제트	2023	엘레프시나, 티미쇼아라, 베스프렘

* 출처: 문화체육관광부, 「문화도시사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p111

< 유럽 문화 수도 사례 >

	
2016년 유럽 문화 수도 산 세바스티안	2016 유럽 문화 수도 발레타

* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p109 사진

나. 유네스코 창의도시 네트워크⁴³⁾

유네스코 창의도시 네트워크는 창의성을 지속가능한발전의 전략적 요소로 인식하는 도시 간 국제협력을 강화하기 위하여 2004년 영국 에든버러(문학 분야)를 최초 지정하면서 시작되었다. 유네스코 창의도시 네트워크는 창의 산업 분야를 육성하기 위해 공공분야와 민간 분야의 협력과 국제시장 진입을 장려하는 동시에, 패션, 문학, 현대 미술, 공예, 음악, 디자인 등의 분야에서 교육을 통해 창의 인재 육성을 목적으로 한다.

창의도시 네트워크에 가입을 원하는 도시는 7개의 창의 분야⁴⁴⁾ 중 한 가지를 선택하고 사업계획을 수립하여 유네스코에 신청서를 제출한다. 신청 후 유네스코 사무국은 내외부 전문가의 평가를 거쳐 최종적으로 UNESCO 집행이사회에서 지정한다.

< 유네스코 창의도시 네트워크 목표 및 활동 사항 >

유네스코 창의도시 네트워크는 다음과 같은 목표를 지향한다:

- 창의성을 지속가능발전의 전략적 요소로 인식하는 도시 간 국제협력을 강화하고;
- 공공부문·민간부문·시민사회 참여를 통해 창의성을 도시 발전의 필수 요소로 활용하고자 회원도시들이 주도하는 이니셔티브를 고무·향상시킨다.
- 문화 활동, 문화상품, 문화서비스의 창조, 생산, 분배, 확산을 강화하고;
- 창의성과 혁신의 중심지를 개발하고 문화 분야 창작자와 전문가를 위한 기회를 확장하며;
- 특히, 소외집단·취약집단과 개인을 위한 문화상품 및 문화서비스의 향유, 문화생활의 접근성 및 참여를 증진시키고;
- 문화와 창의성을 지역 발전 전략 및 계획 전반에 합한다.

유네스코 창의도시 네트워크는 목표를 달성하기 위하여 회원도시 차원 및 국제적 차원에서 협력하며 특히 다음과 같은 활동을 포함한다:

- 경험, 지식, 모범 사례 공유;
- 공공부문·민간부문·시민사회가 참여하는 시범사업, 파트너십, 이니셔티브;
- 전문적이며 예술과 관련된 교류 프로그램과 네트워크;
- 창의도시들의 경험에 대한 학습, 연구, 평가;
- 지속가능한 도시발전을 위한 정책 및 조치;
- 소통 및 인식제고 활동

* 출처: 유네스코한국위원회(2020), 「유네스코 창의도시 네트워크 길잡이」, p172

43) 영문명, Creative Cities Network

44) 공예, 민속예술, 미식, 문학, 미디어아트, 음악, 디자인, 영화

2022년 기준 전 세계 93개국 295개 도시가 창조 도시로 지정되었으며, 기업 도시는 연례회에 참석하여 창의 도시에 대한 경험과 아이디어를 공유하고, 분야별 워크숍을 추진하여 도시 간 교류와 논의의 장을 마련하고 있다.

< 유네스코 창의도시 네트워크 활동 사례 >



* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p111 사진

우리나라는 2010년 서울시(디자인)와 이천시(공예)를 시작으로 2022년 기준으로 총 11개 도시가 지정되었다.

< 한국의 창의도시 네트워크 가입 도시 현황 >

분야	도시	지정연도
공예와 민속예술	이천시	2010
	진주시	2019
	김해시	2021
디자인	서울특별시	2010
영화	부산광역시	2014
미식	전주시	2012
문학	부천시	2017
	원주시	2019
미디어아트	광주광역시	2014
음악	통영시	2015
	대구시	2017

* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p112 표

유네스코 창의 도시로 선정될 경우, 공식적인 유네스코 이름과 로고를

사용할 수 있으며, 국제협력 네트워크를 통해 다른 도시와 정보 및 지식 교류 등을 추진할 수 있는 혜택이 있다. 다만 유네스코로부터의 별도의 지원 예산은 없으며, 해당 도시의 자체사업 예산이 네트워크 가입을 위한 사업 개발, 성과관리, 관련 행사 개최에 활용된다.

유네스코 창의 도시 네트워크는 도시별 고유한 문화자산을 발굴하고 육성·장려하고, 도시 간 교류를 통해 창의 도시 사례를 공유하고 확산하는 방식으로 사업을 진행한다. 이는 대규모 중앙정부의 예산 투입이 없이도 도시이미지와 브랜드를 확산시킬 수 있는 좋은 사례로, 향후 국내 문화도시 사업 방향 설정에 충분히 활용 가치가 있을 것으로 보인다.

3-1-2. 문화도시 개발형

문화도시 개발형은 국가 주도적으로 문화를 통한 도시재생 및 지역 활성화를 목적으로 비교적 많은 정부 예산이나 기금을 투입하여 도시의 문화적 역량을 향상하는 방식이다. 즉 문화를 중심으로 문화유산 강화, 지역예술인, 지역 주민 참여 등 지역 활성화에 문화가 이바지할 수 있도록 도시개발을 추진한다. 이 유형의 대표적인 사례로 프랑스 문화 수도, 이탈리아 문화 수도가 있으면, 비교적 덜 알려진 캐나다 문화 수도 사업도 이 범주에 해당한다.

가. 프랑스 문화 수도⁴⁵⁾

2019년 프랑스 범부처 관광 회의에서 ‘프랑스 문화 수도’ 사업이 제안되었다. 이러한 정책은 1997년에 제정된 ‘행정분산법’에 근거가 있으며, 앞서 영국과 이탈리아 문화수도 사례를 참고한 것으로 알려졌다.

프랑스 문화수도 사업은 2년을 주기로 하며, 중소 도시 혹은 소규모 도시인 인구 2만~20만 명의 지방자치단체 및 지방자치단체연합을 대상으로 실시된다. 창작 지원, 문화유산 강화, 문화예술 전승, 지역 주민 동원, 지역 예술가나 문화인 참여, 지역 경제 활력에 대한 문화 기여

45) 프랑스어로 ‘Capitale Française de la Culture’ 로 표기

등을 목적으로 실시되고 있다. 사업의 주무 부처는 프랑스 문화부이며 실질적인 사업 담당 기관은 국립박물관 연합-그랑팔레(Réunion des Musées Nationaux-Grand Palais)이다. 또한 외무유럽부, 재정경제부, 지자체 협력 및 지역 통합부와의 범부처 협력으로 사업이 추진되고 있다.⁴⁶⁾

선정 과정은 먼저 희망 도시는 신청서를 별도의 프랑스 문화수도 웹 사이트에 제출할 수 있으며, 그 과정에서 지역문화사무국(DRAC, Direction régionale des affaires culturelles) 또는 문화사무국(DAC, Direction des affaires culturelles)을 통해 자문할 수도 있다.⁴⁷⁾

신청서는 지역문화사무국 또는 문화사무국이 검토하고, 전문가 심의를 거쳐 최대 10개 후보 도시가 선발된다. 이때 전문가 심의위원은 예술기관장 급의 문화전문가, 지역 문화관광 전문가, 공공문화정책 전문가 등으로 구성되며, 어느 한쪽의 성별이 60%를 넘지 않도록 구성한다. 후보 도시는 상세 계획서를 제출하고 PT 면접을 수행하고, 마지막으로 1개 도시가 문화수도 타이틀을 받게 된다. 선정 기준은 법에 8개 기준으로 명시되어 있으며, 프로젝트 혁신성, 문화예술의 전파, 시민 참여, 국제협력, 장애인 접근성, 지역연대, 수행 능력, 지속성이다.

이와 같은 선정 기준은 우리의 ‘문화도시’와 많은 부분에서 일치하고 있다. 다만 차별적인 시사점으로는 ‘지역연대’와 ‘접근성’을 들 수 있으며, 우리의 경우 대도시에서 ‘국제협력’을 고려해 볼 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

또한 프랑스 문화수도는 대도시보다는 중소 도시(2~20만명 규모)를 대상으로 추진하고 있는 것이 주목할 만한 사항이다. 이는 문화를 통해 중소 도시의 지역 활력을 제고하기 위함이다. 선정 도시에는 국가지원 보조금으로 2년에 걸쳐 50만 유로(약 7억)를 지원하고, 동시에 공공 운영 기금에서도 50만 유로(약 7억)가 2년에 걸쳐 지원된다.

2022년 프랑스 문화수도 선정을 위해 2020년부터 공모를 시작하여 2021년 3월에 빌뢰르반(Villeurbanne) 시가 선정되었다. 빌뢰르반 시에서는 문화도시 사업을 위해 각종 축제, 공연, 전시, 문화유산 산책로

46) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p116

47) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p116 일부 문구 인용

48) 문화체육관광부, 「문화도시사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p118

등 700여 개 이벤트를 계획하고 추진한 것으로 알려져 있다. 현재 프랑스 문화수도 사업은 초기 단계이므로 향후 사업 운영에 대해 지속적인 관찰이 필요하다.

< 2022 프랑스 문화수도 빌리르만 사례 >



* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p117 사진

나. 이탈리아 문화수도⁴⁹⁾

이탈리아 문화수도는 ‘대중의 참여’, ‘문화명소 강화’, ‘문화혁신 분야에서의 지속 가능한 성과의 실현’, ‘문화격차의 극복’ 등을 목표로 2014년 시작되었다.

선정 절차는 다음과 같이 진행된다. 먼저 이탈리아 문화 수도 타이틀을 희망하는 지방자치단체 및 광역시·지방자치단체 연합은 참여 의사를 서면으로 제출하고, 절차에 따라 신청서 및 문화 프로젝트 요약문을 제출한다. 심의위원회는 기준에 따라 신청서를 검토하고 최대 10개의 후보 도시를 선정하며, 공청회를 위해 후보 도시를 소집한다. 공청회는 대면 혹은 비대면 회의를 통해 60분간 진행되며, PT 발표와 심의위원의 질의로 구성된다. 이후 심의위원단은 문화부 장관에게 이탈리아 문화 수도에 적합한 도시를 추천하고, 문화부 장관의 제안에 따라 이탈리아 문화 수도 타이틀은 각료위원회에서 수여된다.⁵⁰⁾

49) 이탈리아어로 ‘Capitale Italiana della Cultura’로 표기

50) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p115

지정 도시에는 6년간 100만 유로(약 13억 원)가 지원된다. 지금까지 선정된 도시는 총 13곳이며, 현황은 아래와 같다

< 연도별 이탈리아 문화수도 선정 현황 >

연도	지정 도시
2015	칼리아리(Cagliari), 레체(Lecce), 페루자(Perugia), 라벤나(Ravenna), 시에나(Siena)
2016	만토바(Mantova)
2017	피스토이아(Pistoia)
2018	팔레르모(Palermo)
2020~2021	파르마(Parma)
2022	프로치다(Procida)
2023	브레시아(Brescia), 베르가모(Bergamo)
2024	페자로(Pesaro)

* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p116 재구성

다. 캐나다 문화수도(Culture Capital of Canada)

캐나다의 문화 수도는 유럽 문화 수도, 이탈리아, 프랑스 문화 수도 사업에 비해 비교적 덜 알려져 있으나, 연방정부의 재정 지원을 받는 국가적인 프로그램이다. 본 연구 과제의 수행 도시인 캐나다 캘거리시도 2012년에 캐나다 연방정부로 문화 수도로 지정받은 바 있다.

캐나다 문화 수도 프로그램을 이해하기 위해서는 먼저 추진 배경을 살펴봐야 하는데, 캐나다는 전통적으로 각 지역공동체가 문화의 역할에 대한 인식을 제고시키고 문화 부분의 창작과 문화유산의 보호 활동에 적극 참여하도록 지원하고 상호 협력체계를 구축하기 위한 정책을 펼쳐왔다.

이를 구체화하기 위한 지원프로그램 중의 하나가 캐나다 문화수도(Culture Capital of Canada)인 것이다. 예술과 문화 및 유산 활동에 두드러진 실적이 있거나 미래의 창조적이고 야심에 찬 계획을 제시하는

지역공동체를 지정하여 지원하는 제도이다.⁵¹⁾

2002년 5월 31일, 우리의 문화체육관광부에 해당하는 캐나다 문화유산부⁵²⁾는 도시문화 발전의 우수성을 인정하고 지역사회의 문화유산과 문화를 통한 지역 정체성을 확립하는 프로젝트 활동을 지원하기 위해 최대 50만 캐나다 달러의 기금을 제공하는 프로그램을 발표하였다.

이 프로그램은 두 가지 선정 기준을 두었는데, 다음과 같다.

- ① 지역사회 계획을 통해 문화를 기념하고 예술과 문화의 유산을 구축하는 활동
- ② 여러 지역사회 간의 문화 교류를 통해 지역사회 정체성을 기념하는 동반관계 활동을 포함하는 혁신적인 프로젝트

2007년 문화수도로 지정된 앨버타주의 에드먼턴(Edmonton)시 홈페이지에서는 문화 수도를 아래와 같이 설명하고 있다.

“캐나다 문화수도는 국가 프로그램으로 지방자치단체를 인정하고 지원합니다. 이는 지역사회의 예술, 문화 및 유산에 대한 지원으로 지역공동체에 “문화 수도“라는 명칭에 걸맞게 능력을 보여주는 도시에 수여됩니다. 예술과 문화에 대한 유산, 그리고 과거의 좋은 실적을 보여줘야 합니다. 문화수도 신청서에는 현실적으로 달성할 수 있는 야심 찬 계획이 포함되어야 합니다.”⁵³⁾

캐나다 문화수도는 지역의 문화유산을 보존·강화하고 정체성을 확립, 지역 주민의 참여와 교류를 강조하는 점에서 프랑스 문화수도와 이탈리아 문화수도 사업과 유사한 측면이 있다. 이는 국가가 주도적으로 정부예산을 투입하여 문화유산 강화, 지역예술인과 지역 주민의 예술에 대한 접근성 제고 등을 위한 도시개발 사례로 문화도시 개발형에 해당한다고 볼 수 있다.

51) 서헌제·정병윤, 「캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2006, p48

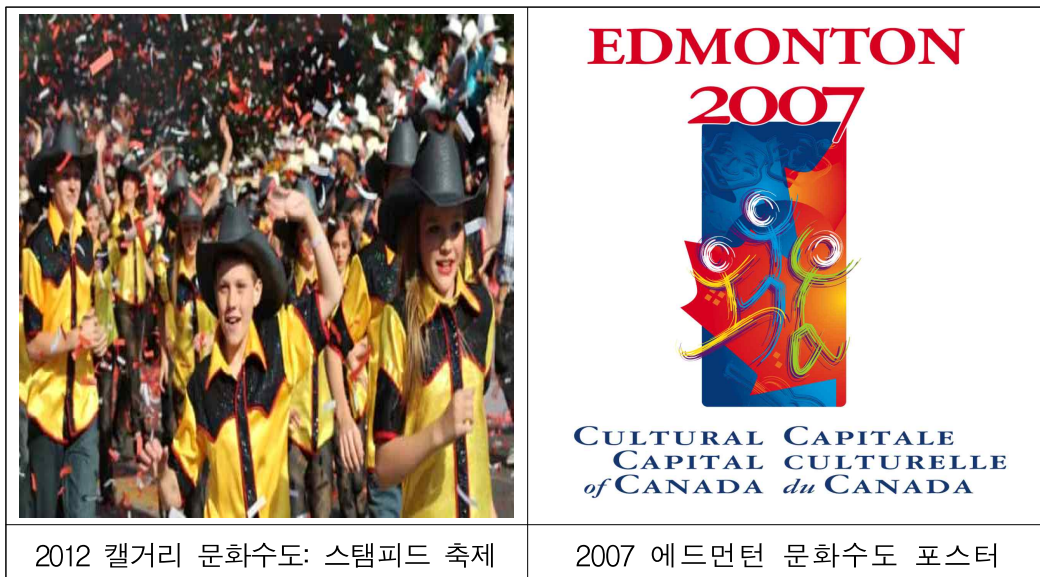
52) Department of Canadian Heritage

53) <https://www.edmontonculturalcapital.com/ccoprogram.asp>

초기에는 2003년 밴쿠버, 2004년 레지나, 2005년 토론토 등 대도시가 지정되었고 2006년 새스커툰, 2007년 에드먼턴에는 중소도시가 지정되었다. 2012년에는 앨버타주 캘거리 시가 문화수도로 선정된 바 있다.

현재는 캐나다 정부에서 문화수도를 추가로 지정하고 있지 않다. 다만 캐나다의 다양한 지역에서 다양한 문화적인 활동을 지원하여 문화적 다양성을 보존하고, 문화적 자산을 알리는 프로그램을 지원하고 있다.

< 캐나다 문화수도 사례 >



* 출처: CBC 뉴스/ 에드먼턴 문화도시 홈페이지

3-1-3. 혼합형(문화도시 개발형+문화도시 브랜드형)

가. 영국 문화도시⁵⁴⁾

영국 문화도시 사업은 문화도시 개발형과 문화도시 브랜드형이 혼합된 형태로 운영되는 양상을 보인다. 영국 문화도시 사업 선정 과정에서 후보 도시는 문화적 역량과 계획을 영국의 담당부처인

54) 영문표기, UK City of Culture

디지털문화미디어스포츠부(영문약자: DCMS)에서 검토받고 그 과정에서 예산 지원이 이루어진다. 여기까지는 문화도시 개발형과 같다. 그 후에는 추가적인 예산 지원은 없이, 최종 선정 도시에 ‘문화도시’ 타이틀을 부여하고 선정 도시의 역량으로 도시브랜드를 구축하게 되어, 문화도시 브랜드형과 가까운 모습을 보인다.

즉 선정 전에는 문화를 활용한 도시 개발 계획을 강화 독려하는 문화도시 개발형, 최종 선정 후에는 ‘문화도시’ 타이틀을 부여하여 지역의 문화적 특수성을 강조하면서 도시 브랜드를 구축해 나가는 문화도시 브랜드형 사업과 혼합된 형태의 사업 체계를 보여준다.

영국 문화도시 사업의 추진 배경에는 과거 1990년 글래스고 및 2008년 리버풀이 유럽 문화 수도에 선정되어 성공적인 문화행사의 개최와 이에 따른 도시 활성화의 경험이 자리 잡고 있다.

특히 리버풀은 음악, 연극, 문학, 스포츠 등 문화·예술·체육 다양한 분야에서 7천여 개의 행사를 개최하였고, 2008년 초 전례 없는 수준의 국내외 언론의 관심을 끌어들였고. 전체보도 건은 전년 대비 2배의 증가세를 보였다고 한다. 유럽 문화 수도로서 리버풀 지역의 경제적 이익은 8억 파운드(1조 3천억)로 추정되며(리버풀 컬처컴퍼니 추산, 2008), 방문객 수가 45% 증가하여 420만 명으로 집계되었다.⁵⁵⁾

사업 대상 도시 선정 절차는 총 4단계로 구성된다. 먼저 디지털 문화 미디어스포츠부가 영국 전 지역으로부터 사업 참여의향서를 받고, 이를 전문가 자문 패널이 입찰 지침에 게시된 평가 기준에 따라 평가한다. 평가를 통해 전문가 패널이 신청자 명단을 추천한다. 두 번째 단계에서는 최종 명단에 있는 도시가 사업추진을 위한 구체적 계획서 수립을 위해 4만 파운드의 보조금을 받는다. 또한 6 달 동안 사회적, 문화적, 경제적 영향과 더불어 자금 조달 계획서까지 작성해야 한다. 전문가 패널은 평가 핵심 기준인 적격성(Eligibility), 장소 만들기(Place making), 회복과 성장(Recovery and growth), 레벨업(Levelling up), 혁신(Innovation), 영국 및 국제

55) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p120 재인용

협력(UK and international collaboration), 동반관계(Partnership), 문화에 대한 접근과 참여 개방(Opening up access and participation in culture), 유산(Legacy), 지속가능성(Sustainability)을 고려하여 후보 도시를 평가하고, 후보 명단을 디지털 문화 미디어스포츠부 장관에게 추천한다. 세 번째 단계에서는 전문가 패널들이 후보 도시를 방문하여 현장 평가와 사업 비전 및 계획에 관한 토론을 진행한다. 네 번째 단계는 전문가 패널이 디지털 문화 미디어스포츠부 장관에게 영국 문화도시로 선정될 최종 도시에 대한 추천서를 제출하고, 디지털 문화 미디어스포츠부 장관이 최종 결정을 내리게 된다.⁵⁶⁾

이런 절차를 통해 영국 문화도시는 4년마다 선정하고, 1년 동안 문화도시 명칭을 부여하며 선정된 도시는 문화 주도의 재생을 통해 문화축제를 운영하고 지역관광 촉진 등 지속 가능한 지역 활성화를 추진하였다. 2013년 데리 런던데리를 시작으로, 2017년 헐 시티, 2021년 코번트리가 문화도시로 선정되었다.

< 영국 문화수도 사례 >



* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p115 사진

영국 문화도시 사업가 우리에게 주는 시사점은 개최 도시는 지역의 문화적 특수성을 강조하면서 문화예술과 문화유산을 활용하여 다양한 행사를 통해 도시브랜드와 정체성을 형성해 나간다는 점을 들 수 있다. 이러한 점은 지역 고유의 문화가치를 강조하는 우리의 법정 문화도시 사업과 매우 유사하다.

또한 중장기 관점에서, 특히 재정 부분에 있어서 영국 문화도시

56) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p114 재인용

사업은 중앙정부의 직접적인 예산 지원을 보장하지 않아, 해당 도시에서는 시의 예산, 투자, 모금 등 자체적인 예산을 마련해야 하는 등 우리가 지속 가능한 재원 구조, 정부 지출 효율화 등을 고려할 때 참고할 만한 사례로 언급될 수 있을 것이다.

제2절 분석 및 시사점

3-2-1. 해외 사례 분석 종합

해외 문화도시 사례를 ‘문화도시 브랜드형’과 ‘문화도시 개발형’과 ‘혼합형’으로 분류하여, 해외 사례를 제시하였고, 비교적 최근이라 할 수 있는 프랑스 문화 수도와 영국 문화도시 사례도 살펴 보았다.

앞서 기술했듯이 일반적으로 문화도시 브랜드형 사업은 큰 규모의 예산 지원 대신에 문화도시 타이틀에 집중하는데, 이는 경쟁을 통해 대표 도시를 선택한다는 개념으로 요약할 수 있다. 대표 도시 타이틀을 통해 관광 효과를 강화하고 도시이미지를 높여, 부가적인 수익을 창출하는 데 집중한다. 반면 이탈리아, 프랑스, 캐나다 문화수도 등과 같은 문화도시 개별형 사업은 국가 내에서 문화를 통해 도시 재생 및 지역 활성화를 목적으로 한다.

단, 혼합형인 영국 문화도시는 지정 후보 도시들이 4단계의 과정을 거치는데, 그 과정에서 후보 도시에 예산을 지원하여 문화를 활용한 도시개발 계획 강화를 독려하고, 마지막 단계인 4단계에서 지정된 문화도시에는 추가적인 예산을 지원하지 않고, ‘문화도시’ 로의 타이틀을 부여함으로써 ‘문화도시 브랜드형’으로 사업을 완료 짓는 형태를 보였다.⁵⁷⁾

아래 표는 해외 문화도시 사업의 사업 유형과 내용을 최종적으로 정리한 것이다.

57) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p117~118 인용

< 해외 문화도시 사업 목적 및 분류 요약58) >

사업명	사업내용	예산 지원 여부	유형
유럽문화수도 (European Capitals of Culture)	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽 문화의 풍부함과 다양성을 강조하면서 연합 회원국의 시민들이 더 친밀감을 가지고 공통적 요소를 강조하기 위해 추진 • 도시재생, 도시의 국제적 인지도 증진, 주민의 눈높이에 맞는 도시이미지 제고, 관광증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 집행위원회로부터 사업기간 중 도시 당 최고 150만 유로(약 20억)까지 재정 지원 • EU 모금 프로그램 추가 보조금 가능 • 사업추진 국가 및 지자체의 별도 예산 및 민간기업 후원금 활용 	문화도시 브랜드형
유네스코 창의도시 네트워크 (Creative Cities Network)	<ul style="list-style-type: none"> • 창의성을 지속 가능한 발전의 전략적 요소로 인식하는 도시 간 국제협력 강화 • 공공부문, 민간 부문, 시민 사회 참여를 통해 회원 도시들이 주도하는 이니셔티브 고무·향상 • 문화 활동, 문화상품, 문화서비스의 창조, 생산, 분배 확산 강화 • 창의도시 간 경험, 지식, 모범 사례 공유 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 예산 없음 • 유네스코 창의도시 네트워크 가입을 위한 성과 관리 및 사업 개발, 관련 행사 개최를 위한 도시(지자체)의 자체 사업예산 활용 	문화도시 브랜드형
영국 문화도시 (UK City of Culture)	<ul style="list-style-type: none"> • (선정도시의) 문화 주도 재생에 대한 비전 제시 • 문화를 통한 도시의 활성화 • 4년에 한 번 지정함 	<ul style="list-style-type: none"> • 총 4단계의 지정단계 중 2단계에서 영국 디지털문화미디어스포츠투부(DCMS)로부터 '전체 지원서 강화'를 목적으로 4만 파운드(약 6천3백만 원) 보조금 수령 	혼합형
이탈리아 문화수도 (Capitale Italiana della)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화적 제안의 진보, 사회적 포용의 성장 및 문화격차의 극복 • 사회적 포용 및 통합의 강화와 대중 참여의 발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정 도시는 6년간 각 100만 유로(약 13억 원) 지원 • 매년 심사하지만, 지 	문화도시 개발형

58) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p118~119 재인용 및 캐나다 문화수도 사례 분석 추가

사업명	사업내용	예산 지원 여부	유형
Cultura)	<ul style="list-style-type: none"> • 관광객 유입 발전과 문화명소 강화 • 젊은 세대의 참여와 접근성 향상을 위한 새로운 기술 적용 • 문화 및 창조 분야의 혁신 및 기업가 정신 촉진 등 	정 도시가 없을 수 있음	
프랑스 문화수도 (Capitale Francaise de la Culture)	<ul style="list-style-type: none"> • 중소도시 혹은 소규모 도시인 인구 2만~10만 명의 지방자치단체 및 지방자치단체연합을 대상으로 실시, 2년에 한 번 지정 • 창작지원, 문화유산 강화, 문화예술 전승, 지역 주민 참여, 지역 예술가나 문화인의 참여, 지역의 경제적 활력에 대한 문화의 기여 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가지원 보조금은 2년에 걸쳐 500,000유로(약 7억 원) 지원 • 동시에 공공 운용 기금에서 500,000유로(약 7억 원)가 2년에 걸쳐 지원, 이는 국가지원 보조금으로 활용하지 못하는 부분을 활용할 수 있음 	문화도시 개발형
캐나다 문화수도 (Culture Capital of Canada)	<ul style="list-style-type: none"> • 예술과 문화 및 유산 활동에 두드러진 실적이 있거나 미래의 창조적이고 비전 있는 계획을 제시하는 지역공동체를 지정하여 지원하는 제도 • 지역의 문화유산을 보존·강화하고 정체성을 확립, 지역 주민의 참여와 교류를 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시문화 발전의 우수성을 인정하고 지역사회의 문화유산과 문화를 통한 지역 정체성을 확립하는 프로젝트 활동을 지원하기 위해 최대 50만 캐나다 달러의 기금을 제공 	문화도시 개발형

어떤 유형의 사업이든, 해외에서는 도시 발전에서 문화정책의 역할을 강조하였고, 문화도시 사업을 통해 시민 참여, 문화 자치와 지역 활성화를 도모하고 있다는 점은 우리가 주지해야 할 부분이다.

3-2-2. 시사점 및 정책적 함의

‘문화도시’의 세계적 정책 방향은 다양성과 포용성의 가치를 기반으로 지역사회의 포괄적인 참여와 문화 자치의 실천을 강조한다. 이는 해외 문화도시 사례에서 참여 계층의 다양화로 나타나고 있다.

이와 함께, 해외 사례를 통해 정책적 함의를 갖는 네 가지 시사점은 아래와 같다.

- ① (지속가능한발전 전략으로서의 문화도시) 유네스코는 2019년에 한 국가와 도시의 문화 분야 측면을 평가하고 문화의 기여도를 더욱 가치적으로 명백하게 진단할 수 있는 방법론을 제시하기 위해 Culture 2030 지표를 발표⁵⁹⁾하였다. 유네스코의 Culture 2030 지표는 지속 가능한 발전(SDGs:Sustainable Development Goals)의 정책 이행 과정에서 문화의 기능을 강조한 것으로 사회, 경제, 환경 분야에서 문화가 이바지하는 역할을 분석할 수 있는 방법론으로 의의가 있다. Culture 2030 지표는 네 가지 범주로 구성되어 있는데, 환경 및 회복력, 번영과 생활, 지식 및 기술, 포용과 참여이다. 이 지표를 통해 문화도시는 한 국가와 도시의 지속 가능한 발전 전략으로서 가치가 있다는 점을 시사하고 있다.

< Culture 2030 네 가지 주제의 프레임 >



* 출처: 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p102 그림

59) UNESCO·SDGs, CULTURE 2030 INDICATORS, 2019.

- ② (장기적 전략과 관점에서의 지역문화 정책 필요) 유럽문화수도는 약 35년에 걸쳐 진행된 사업으로 다양한 시행착오와 단계적 변호를 거쳐 지금의 모습을 갖추었다. 유럽의회 보고서⁶⁰⁾에 따르면 문화수도 사업을 1단계(1985~1996년), 2단계(1997~2004), 3단계(2005~2019년)로 구분하였다. 1단계는 12개국 유럽의 대표 도시를 지정하였으나, 자금 지원 등 체계가 확립되지 않았고, 2단계는 14개국 19개 도시가 참여하여 새롭게 개편되어, EU 전용 자금이 증가하였다. 3단계는 29개 도시가 선정되었으며, 체계적인 입법 시스템이 확립되었고, 공동체 강령이 세워지고 명확한 선정과 지침이 준수되었다. 유럽문화수도 사례처럼 장기간 사업추진과 단계적 변화를 거쳐 도시에 문화적으로 의미 있는 사업으로 발전한 것을 볼 때, 문화도시 사업도 단기적인 성과에 매몰되기보다는 지역문화의 숙성과 시민 사회의 점진적 성장을 유도하여 지역 자생력을 제고하는 장기적 관점에서 문화도시 사업을 발전시킬 필요가 있다.
- ③ (문화도시 사업 목표의 재설정) 해외 사례에서 나타나듯이, 중앙정부의 문화도시 정책의 목표가 ‘우수한 도시 브랜드’ (문화도시 브랜드형) 또는 ‘문화를 통한 지역발전 제고’ (문화도시 개발형)로 설정할 것인지에 대해 명확화가 필요한 시점이다. 국내 20년간 문화도시 정책 방향은 지역과 장소를 기반으로 지역 문화자원을 통해 지역을 재생(문화 재생)하고 발전시키고, 지역민이 향유하고 참여하는 문화적 기반을 갖춘 도시를 지향했다면, 이제는 리버풀, 빌바오 등 세계적인 문화도시 이미지를 갖춘 도시와 견줄 수 있는 국가 대표 문화도시 개발도 필요한 시점이다. 물론 영국 문화도시 사례처럼 선정 과정에서 문화를 활용한 도시개발을 추진하고 선정 후에는 타이틀을 부여하여 특정 기간 도시 브랜드를 지속하여 도시이미지를 제고하는 혼합형 방안도 모색할 수 있을 것이다.

60) EUROPEAN PARLIAMENT, European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-Term Effects, 2013

- ④ (지자체 간 협업 강화 및 협력체계 구축) 프랑스 문화 수도의 사업 단위는 중소도시(인구 2만~10만 단위) 규모로 제시하고 있으며, 특히 인접 지자체와 공동으로 참여할 수 있게 개방형으로 운영되고 있다. 또한 광역단체(1차 후보 도시 선정 추진)와 중앙정부 역할(최종 선정 및 예산 지원)을 명확히 제시하고 있다는 점도 주목할 만한 부분이다. 영국 문화도시 사업의 경우 중앙정부(영국 문화부)뿐만 아니라 영국문화예술위원회, 영국 문화유산 기관, 헤리티지 복권 기금, 영국방문 기관 등 관련 단체들이 포괄적인 지원에 이바지하는 다각적인 협력체계를 구축하여 운영하고 있다는 사실도 정책적으로 참고할 만한 사례이다.

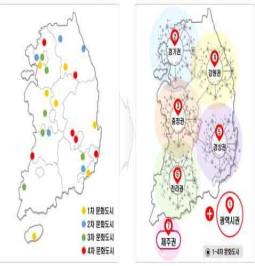

제4장 문화도시 중장기 발전을 위한 세부 방안

국내 문화도시 사업은 문화도시 최초 지정기를 거쳐 발굴 육성기로 지나가고 있다. 문화도시 사업을 통해 중앙정부 주도형에서 지역과 시민이 주도하는 문화정책을 촉발하였으며, 문화균형발전기반을 조성하고, 지역문화 역량의 성장 발판을 마련했다는 평가가 있다. 다만 문화도시 지정을 위한 예비 도시와 본 도시 평가에 따른 과도한 지자체 경쟁이 발생하고, 코로나19로 인한 제약 등으로 다양한 문화 주체 참여가 미흡했다는 한계도 지적받는다.

이런 한계를 극복하고, 윤석열 정부 국정과제 ‘지역 중심 문화 균형발전’을 달성하기 위해 문화체육관광부는 ‘문화로 지역혁신-(가칭) 문화도시 2.0’을 추진하고, 지역 의견수렴과 정책토론회 등을 거쳐 새 정부 「대한민국 문화도시 추진계획」을 지난 2022년 12월 8일에 발표한 바 있다.⁶¹⁾

계획의 핵심은 문화균형발전과 함께 문화도시 발굴 육성기를 넘어 문화도시 네트워크를 구축하는 단계로 나아가는 것으로, 지역의 문화자원을 종합적으로 연계·활용해 문화중심의 지역발전 모델을 완성한다는 것이다. 즉 윤석열 정부의 문화정책 키워드인 고유성, 공정, 연대, 실용의 가치를 담아 문화도시 2단계(2023~2027) 비전을 제시하고 있다.

< 새 정부 ‘대한민국 문화도시’ 추진 방향 >

<p>① 대한민국 대표 강소도시 육성으로 문화균형발전 동반성장 유도</p> <p>□ (선도모델) 대한민국을 대표하는 권역별 문화도시를 집중육성하고, 既지정 문화도시 및 인근 도시와의 연계·네트워킹 강화로 문화균형발전 선도</p> <p>[세 정부 문화도시 추진 방향: 문화균형발전 선도모델 육성]</p> 	<p>② 지역중심 특화발전 전략으로 지속가능한 지역발전 도모</p> <p>□ (특화성) 지역 고유의 문화자원을 활용한 차별적 도시브랜드 창출로, 도시의 경제적 발전 및 지역주민 문화향유 확대 도모</p> <p>< 영국문화도시 · 코벤트리 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (영국 문화도시) 영국 문화부(DOCS)가 4년마다 지역경제 및 관광 활성화를 위한 1개 도시 선정 및 집중 지원 ○ (내장도시) 테라(2013, 2017), 코벤트리(2021) ○ (개요) 18세기 영국 자동차산업 중심지에서 2차 세계대전에서 폐허가 된 도시에서 문화력 부흥을 위해 변혁, 젊은 화력 등을 주제로 1년간 도시 전역에서 축제 이벤트 집중 개최 ○ (기대효과 및 달성목표) 25억만 신규 방문객, 약 3천억원 경제적 효과, 1만명 주민 참여, 900개 일자리 창출 기대 	<p>③ 문화자원의 종합적 연계활용으로 문화중심 지역발전 모델 완성</p> <p>□ (문화로 지역발전) 지역이 보유하고 있는 문화·예술·관광 자원 등이 많고, 지역의 종합적·포괄적 지역문화계획에 기반한 지역발전 추진</p>
---	---	---

* 출처 : 문화체육관광부, 「대한민국 문화도시 추진계획」, 2022, p2

61) 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.), 「문화로 지역균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진」 일부 문구 인용

이 장에서는 문화체육관광부에서 발표한 「대한민국 문화도시 추진 계획」의 비전과 추진 방안과는 별도로, 문화도시 중장기 정책 비전 및 목표, 정부와 지자체의 역할, 마지막으로 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화라는 세 가지 측면에서 문화도시 중장기 발전 방안을 도출하고 제시하고자 한다.

제1절 문화도시 중장기 정책 비전 및 목표

4-1-1. 문화도시 정책 방향의 다양화

‘문화도시’ 사업은 약 20년간 중앙정부(문화체육관광부) 주도로 기획하고 실행해 왔다. 제2장 제1절 문화도시 추진 배경에서 언급되었던 문화특화지역 조성사업, 지역 거점형 문화도시 사업, 문화적 도시재생 사업 그리고 법정 문화도시 사업 등이 대표적이다. 이 사업들의 공통점은 전국 지자체를 대상으로 공모하여 브랜드를 먼저 부여하고 사업을 추진하였다는 점이다. 이는 중앙정부 주도로 문화도시를 육성하고 지원하는 ‘문화도시 개발형’의 정책 방향성을 보여주었다.

최근 연구⁶²⁾에 따르면 그동안 문화체육관광부는 ‘문화를 통한 지역 발전 도모’를 정책 우선순위에 두고, 약 20년간 지속해서 언급되어 온 ‘문화도시’가 지역과 장소를 기반으로 문화자원을 통해 지역을 재생하고, 발전시키고, 지역민이 향유하고 참여하는 문화적인 모든 것을 갖춘 도시를 지향하는 의미로 활용하였다는 점을 언급하면서, 이제는 국가 대표 문화적 도시로 표현(문화도시 브랜드형)할 것인지, 혹은 전국토의 문화 역량의 상향평준화를 위한 문화 기반 도시 개발 사업(문화도시 개발형)의 목적으로 추진할 것인지를 검토해야 할 시점임을 지적하였다.

그러나 지역문화 실태조사 등 여러 연구에서는 도시-농촌, 대도시-소도시, 도농복합 간 문화적 격차가 여전히 있음을 보여주고 있어, 문화적 자원이 풍부하고 문화적 토대가 확립된 일부 도시의 브랜드를 육성하는 쪽으로 정책의 방향성을 전환하기에는 현실적인 어려움도 존재한다.

62) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p180

결국 국내 문화도시 정책 방향은 영국의 사례처럼 문화도시 브랜드형과 개발형이 적절히 혼합된 형태가 적절할 것이다.

현재 2022년까지 문화도시로 지정받는 지자체는 총 24곳으로, 권역별(경기, 충청, 강원, 경상, 전라, 제주)로 분포되어 있다. 이는 권역별로 기존 문화도시를 세계적 도시 브랜드로 육성할 수 있는 기반이 마련되었다는 것을 의미한다. 2024년에는 1차 문화도시로 지정받은 지자체 7곳의 공식 사업 기간(5년)도 종료될 예정이다. 정부 지원 등으로 문화적 성장을 달성한 도시를 이제 세계적인 도시 브랜드로 육성이 필요한 시점이다. 대부분 해외 문화도시 브랜드형 사업처럼 중앙정부의 대규모 예산 투입에 기대하지 말고, 국내 기존 문화도시는 그간 쌓아온 문화적 토대 위에 도시 브랜드를 구축하기 위해 끊임없이 자생력을 제고할 필요가 있다.

한편 지역의 문화를 통한 발전도 계속되어야 한다. 지역 간 문화 격차가 존재하기 때문에, 현실적으로 문화도시 사업은 이들 지역의 격차를 줄이면서 문화 역량을 제고하는 한편 소규모 도시 단위의 문화도시 발굴도 강화할 필요가 있다.

결국 국내 문화도시 정책 방향은 기존 문화도시를 중심으로 도시 브랜드를 개발하는 ‘문화도시 브랜드형’을 적용할 필요가 있으며, 지역 간 문화 격차를 줄이기 위해, 소규모 중소도시를 문화강소 도시로 적극 육성하는 ‘문화도시 개발형’ 사업도 필요하다.

새 정부 「대한민국 문화도시 추진계획」에도 광역 단위에서 7곳의 선도형 강소 문화도시를 지정하고 기존 문화도시 간 네트워크를 강화한다고 발표했는데, 이는 기존 문화도시를 세계적 브랜드로 육성하려는 ‘문화도시 브랜드형’의 정책 방향성을 엿볼 수 있고, 지속해서 권역별로 문화강소도시를 육성·지정한다고 한 부분에서는 지역의 문화 역량도 계속해서 강화하겠다는 ‘문화도시 개발형’의 정책 의도도 담겨있다.

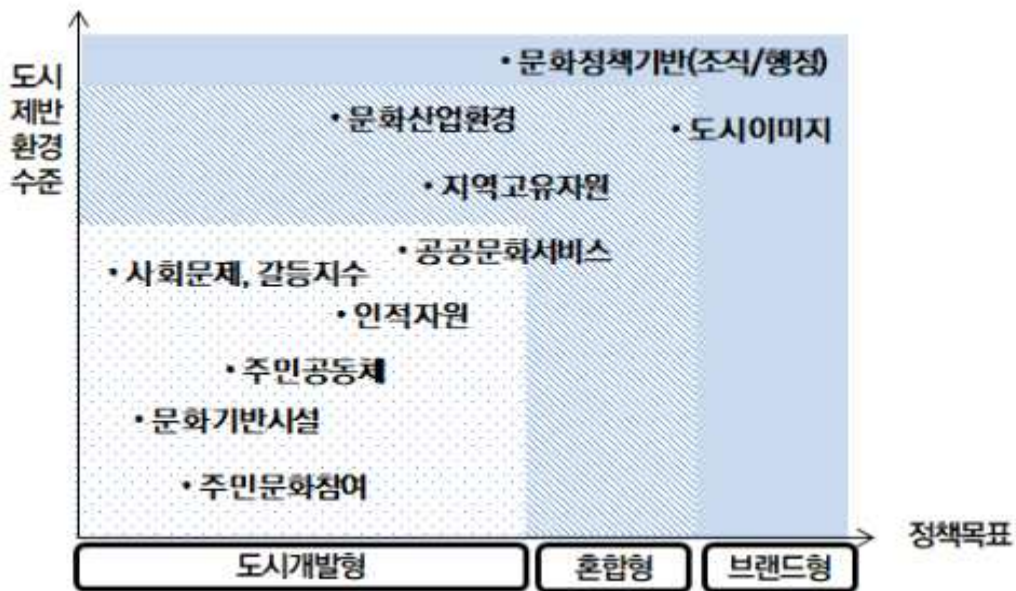
다만 한국문화관광연구원 노수경의 연구⁶³⁾에 따르면 두 가지 방향을 모두 목표로 할 경우, 사업의 다양화 혹은 지원 및 지자체 규모에 따른 공모 방식의 다양화 등이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 발표된

63) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p184

계획에는 공모 방식의 큰 변화 없이 기존 문화도시 절차를 따르고 있으며, 권역별 선도 문화도시 지정에 따른 구체적 방안이 명확히 드러나 있지 않다. 향후 이런 부분은 후속 연구를 통해 정책적 보완이 필요할 것으로 보인다.

끝으로 지역단위를 기반으로 추진하고 있는 법정 문화도시와 같은 사업은 정책 방향성을 도시 브랜드 육성이나, 문화적 도시개발에 두느냐의 문제는 도시가 가진 제반 환경 수준에 따라 달라야 한다는 점이다. 이는 국내 법정 문화도시 사업 정책 방향에도 충분히 적용될 수 있으며, 정책목표가 어느 한쪽에 치우치지 않게 유연하게 혼합해서 추진되어야 한다는 당위성을 내포한다.

< 도시 제반 환경에 따른 문화도시 정책목표 구분(안) >



* 출처 : 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p180 그림 인용

4-1-2. 문화도시 비전의 재정립

그간 문화도시 사업 비전은 ‘문화를 통한 지속 가능한 지역발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산’이라는 정책 지향점을 보여주었으나, 그 성과를 측정하거나 해석하는데, 지역마다 다양하게 나타나고 있어 성과 목표로는 한계가 있다는 지적이 있다. 또한 문화도시 사업이 과정

중심적 성격으로 달성 목표와 가치에 대한 설명 논리의 미흡도 꾸준히 제기되어 왔다.⁶⁴⁾

이는 문화도시 사업 내에 개별 사업의 산출물과 성과가 현장에서 정책 사업의 성과로 인식되는 경향과 함께 문화도시 전반을 다루는 성과 목표의 부재에 따른 것이다.

한편 국내 연구에 따르면 현재 문화도시의 목표가 층위가 다른 세 가지 목표(문화적 기반 조성, 내셔널 탑, 글로벌 탑)로 구성된 점을 언급하면서, 세 가지 목표가 층위가 달라서 현장에서 실질적인 사업계획을 수립하고 추진하는데, 어려움이 있다는 점을 지적하였다. 이에 문화도시 사업의 목표 재설정을 통해 명확한 방향성과 세부 전략을 제시할 필요가 있으며, 구체적인 실현 목표와 정량적으로 검토해야 하는 사안들을 지정된 문화도시들에 공유하여 최종적인 정책목표 달성이 가능하도록 독려 및 컨설팅이 지속되어야 함을 강조하였다.⁶⁵⁾

결국 문화도시 사업의 지속성을 위해서는 포괄적이고 통합적인 비전이 제시되어야 한다. 중앙정부(문화체육관광부)는 지역문화 현황 진단과 목표를 구체적으로 제시할 수 있는 포괄적인 정책목표를 제안하고, 세부 목표는 지자체가 수립할 수 있도록 해야 한다. 이 과정에서 중앙정부는 컨설팅을 지원하여, 지자체의 정량 및 정성적 성과 지표를 수립 관리하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

최근 문화체육관광부에서 발표한 새 정부 「대한민국 문화도시 추진 계획」의 비전으로 ‘문화로 지역발전, 문화도시로 문화 매력 국가 선도’를 내세웠다.⁶⁶⁾ 이전 정책 비전인 ‘문화를 통한 지속 가능한 지역발전 및 지역 주민의 문화적 삶 확산’⁶⁷⁾과 비교해 보면, 문화를 통한 지역발전은 지속적인 정책목표로 두고, 리버풀이나 빌바오와 같은 세계적 도시 브랜드를 지닌 문화도시를 양성하겠다는 의지도 엿볼 수 있다.

이는 1차 문화도시 사업 종료(2024)가 다가옴에 따라 정부 지원 등으로 문화적 성장을 달성한 도시를 새로운 대한민국 문화도시와 연대하여 국가 균형발전을 이루고, 기존 문화도시를 세계적인 도시브랜드로 육성하겠다는 정부의 정책 방향성에 따른 것으로 볼 수 있다.

64) 문화체육관광부(2021), 「문화도시 성과관리체계 구축 및 적용 연구」 p109

65) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p174 참고

66) 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.), 「문화로 지역균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진」 비전 인용

67) 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진 가이드라인」 내용 중 문화도시 비전 문구 인용

이처럼 문화도시의 지속적 발전을 위해서는 정책 현장의 변화와 제반 수준 등에 따라 비전의 지속적인 발전이 필요하다.

포괄적 새 비전의 제시는 선정된 법정 문화도시에는 최종 목표 달성을 위한 마중물로, 예비 문화도시는 세부 정책목표를 수립하고 정량 및 정성적 성과 지표를 개발하는 지침으로, 문화도시 지원을 준비하는 도시에는 중앙정부가 지향하는 문화정책의 방향성을 명확히 보여주는 계기가 될 것으로 기대된다.

4-1-3. 문화도시 성과 관리 강화

최근 연구에서 진행된 전문가 자문회의⁶⁸⁾에서 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다. 문화도시 사업 신청 시 지자체가 문화도시 조성계획을 수립하여 신청하는데, 지역 자체 역량 부족으로 외부 연구 용역사에 의존도가 높고, 무분별한 연구용역 양산과 더불어 동일 용역사의 계획 작성으로 판박이식 조성계획이 난립하고 있고, 문화도시를 추진하고 있는 지자체 간 유사 사업 사례가 다수 발견된다는 문제점을 제기하고 있다.

이는 지자체들이 자칫 실패에 대한 두려움 등으로 우수사례를 벤치마킹하여, 안정적으로 문화도시 사업을 추진하려 하기 때문이다. 다만 문화도시 사업 취지가 지역의 문화 다양성과 특화 브랜드를 창출하는 것임을 고려할 때, 이러한 현상은 문화도시의 다양성을 훼손하는 결과를 초래할 수밖에 없다.

이를 해결하기 위해 도시 고유 사업을 컨설팅으로 발굴하고, 지자체가 이것을 직접 성과 지표화하여 집중 육성 및 관리할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 결국 문화도시를 지정하고 대규모 예산 투입을 통해 육성도 중요하지만, 기존 문화도시의 성과 관리를 통해 창의적인 사업 확산과 성과 연계도 간과해서는 안 된다.

새 정부 「대한민국 문화도시 추진계획」에는 기존 문화도시 성과 관리 방안이 담겨있는데, 기존 ‘문화도시 조성계획’에 대한 재검토를 통해 성과평가를 강화하고, 평가 결과를 통해 예산 증액 등의 유인책

68) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p180 참고

을 제시하겠다고 밝히고 있다.

성과평가를 통해 도시의 우수사례를 적극 발굴하여, 도시 간 성과를 공유하고 확산하기 위해 도시 간 교류도 강화하여 문화도시와 인근 도시 간 동반 성장도 기대해 볼 수 있을 것이다. 나아가 문화도시와 타 지자체 간, 세계 도시(유럽문화수도, 영국 문화수도 등) 간 교류 강화로 도시 브랜딩도 강화할 수 있는 계기가 될 것이다.

< 기지정 문화도시 성과 관리 방향(안) >

[기지정 문화도시 성과관리 방향(안)]

문화도시	사업기간(잔여기간)	추진 방향 및 내용
1차(7곳)	'20~'24년(2년)	-지역 고유성 및 브랜드 강화, 5년 이후 지속가능성 계획 수립
2차(5곳)	'21~'25년(3년)	-지자체 주도로, 조성계획 및 사업추진상황 중간 점검 후, 조성계획 변경 추진
3차(6곳)	'22~'26년(4년)	-지자체 주도로, 조성계획 및 사업추진상황 중간 점검 후, 조성계획 변경 추진
4차(6곳)	'23~'27년(5년)	-대한민국 문화도시 추진 방향 고려, 조성계획 변경 추진

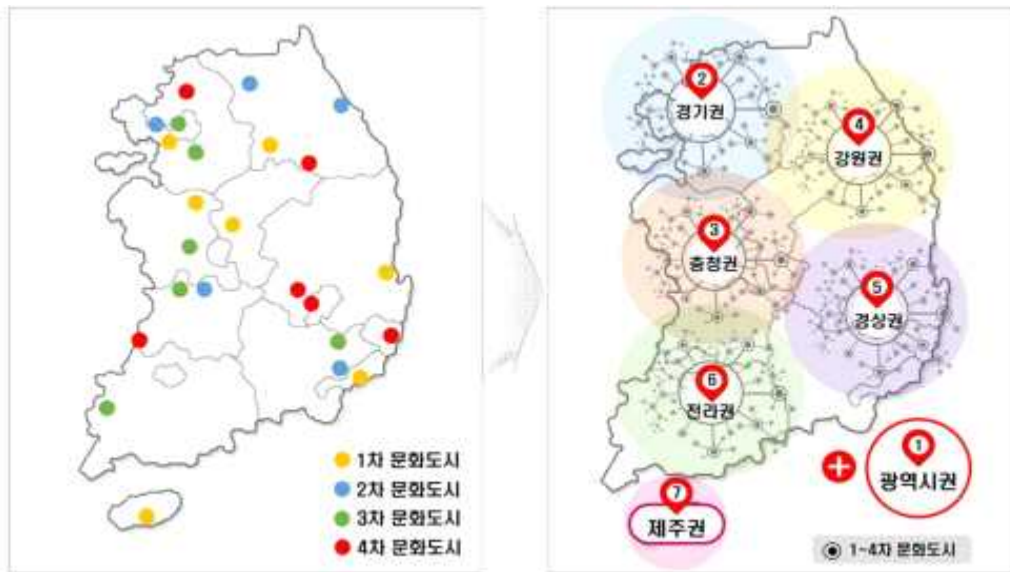
* 출처 : 문화체육관광부, 「대한민국 문화도시 추진계획」, 2022, p8

이미 지정된 문화도시의 성과 관리를 강화하겠다는 것은 분명 환영해야 할 일이다. 다만 문화도시가 제대로 관리되고 지역 특색의 창의적 사업 발굴을 위해서는, 중앙정부의 컨설팅 지원이 필수적이라 할 수 있다. 현재 문화도시 컨설팅 관련 예산은 3억 내외로, 4차까지 지정된 문화도시가 24곳임을 고려할 때, 터무니 없이 낮은 수준이다. 이 중 3억도 온전히 컨설팅 지원 예산이 아니라, 문화도시 심의를 위한 운영비가 큰 비중을 차지하고 있어, 지자체 지원을 위한 실제 컨설팅 예산은 매우 부족한 상황이다. 문화도시 사업이 중장기적으로 내실 있게 운영되기 위해서는 중앙정부 차원에서 지자체 지원 컨설팅 예산 확보가 무엇보다도 우선시 돼야 할 것이다.

4-1-4. 지속 가능한 성장 기반으로 문화도시 브랜드 가치 창출 강화

문화도시 사업은 현재 발굴·육성기를 지나 도시간 네트워크 단계로 나아가고 있다. 최근 발표된 「대한민국 문화도시 추진계획」에도 이 부분이 잘 나타나 있는데, ‘대한민국을 대표하는 권역별 문화도시를 집중적으로 육성하고, 이미 지정한 문화도시 및 인근 도시와의 연계·네트워킹을 강화하여 문화균형발전을 선도’ 하겠다고 표현되어 있다.

< 새 정부 문화도시 추진방향: 문화균형발전 선도모델 육성 >



* 출처 : 문화체육관광부, 「대한민국 문화도시 추진계획」, 2022, p2

정부는 문화도시 2단계(2023~2027)를 통해 지역 주민 문화 향유, 문화 기반, 지속 가능한 지역 발전, 지역사회가 당면한 문제 해결의 4대 정책목표를 제시하였다. 물론 계획에는 도시브랜드를 창출하고 세계 진출 확대 및 세계적 도시가 교류로 도시 경쟁력을 강화하겠다고 밝혔으나, 전반적인 정책 기조는 문화균형발전을 더 강조하는 것으로 보인다.

최근 연구 문헌⁶⁹⁾에서는 계획된 1차 문화도시 사업 종료(2024) 이후 법정 문화도시의 지위 및 역할에 대한 논의가 필요하다는 시점임을 강조하면서, 향후 지속 가능한 계획의 필요성과 사업성과를 연계

69) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p187 참고

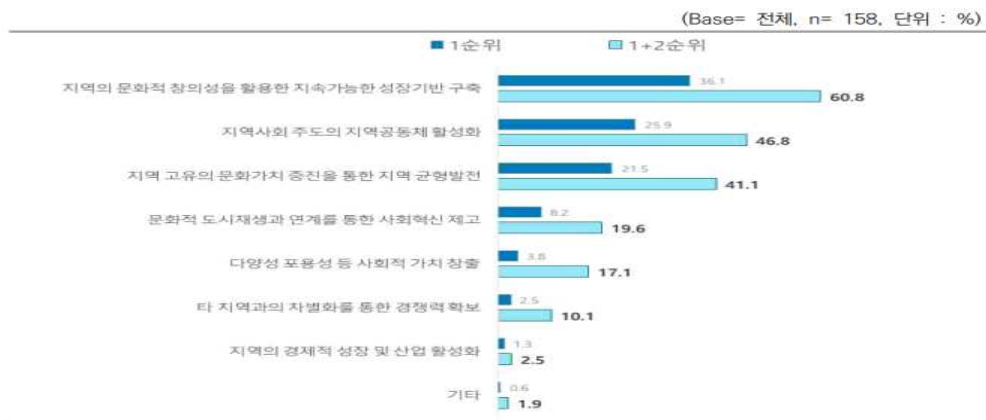
하여 지자체에 부여될 수 있는 유인책과 브랜드 가치 부여가 중요하다는 점을 지적하였다. 이는 이미 지정받은 문화도시들이 공식 사업 종료 후, 자체적인 장기 사업과 브랜드를 유지하기 위해 중앙정부와 지자체가 함께 노력해야 한다는 점을 시사한다.

앞 장에서 살펴본 ‘프랑스 문화수도’는 문화를 통한 지역 활성화를 목적으로 하는 ‘문화도시 개발형’이지만, 국제협력과 문화예술의 전파를 주요 정책목표로 삼고 있다. 프랑스 문화수도는 관련 법에 선정 기준 8가지를 지정하고 있으며, 그중 네 번째 기준이 ‘국제협력’으로 ‘문화수도’로서 국제적 협력과 연계 계획을 평가하고 있다.

문화도시는 문화적 역량과 기반이 우수한 도시를 발굴하고 더 강화하는 정책이므로 중장기적으로 지정 도시들의 성과를 확산할 수 있는 목표 지향점이 필요하며, 이것은 ‘프랑스 문화수도’ 사례처럼 지역문화 향유를 넘어 국제 협력과 연대하여 지속 가능한 도시 브랜드 가치 창출을 정책 목표로 삼아야 한다는 당위성을 제시한다.

전문가나 사업담당자 의견조사에도 도시가 문화도시 사업을 통해 이루고자 하는 것에 대한 의견으로 1순위가 ‘지역의 문화 창의력을 활용하여 지속적이고 성장 가능한 기반 구축’으로 나타났다. 이는 문화도시 사업이 지속 가능한 도시 브랜드 창출 기반 구축을 지향하고 있음을 전문가와 사업담당자들도 충분히 인지하고 있다는 사실을 보여준다. 향후 지속 가능한 도시 브랜드 가치를 창출하기 위한 핵심 정책으로서 문화도시의 역할을 부여하고 계속해서 강조해 나갈 필요가 있을 것이다.

< 도시가 문화도시 사업을 통해 이루고자 하는 것 >



* 출처: 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p161 그림

제2절 중앙정부 및 지자체 역할

정부의 문화도시 정책이 어떤 형태로 진행되느냐에 따라 그 유형은 여러 가지로 나누어질 수 있는 것을 살펴보았다. 다만 문화 자치 혹은 문화 분권적 관점에서 문화도시는 기본적으로 지역의 처한 환경을 구체적으로 분석하고 지역 내 문화자원을 직접적으로 활용하는 지자체가 주도권을 가지고 추진해야 한다.

한국문화관광연구원 노영순 박사⁷⁰⁾는 그 간의 지역 문화정책이 사업의 기획과 추진 등에 있어 여전히 ‘중앙정부 주도형’인 것은 부인할 수 없는 사실이므로 개선될 필요성이 있음을 언급하면서도 법·제도적 환경조성, 재정분배, 격차 해소 및 종합적·체계적 지역 문화정책 추진 등에 있어 중앙정부와 관계 공공기관의 역할 또한 간과할 수는 없을 것이라고 하였다. 따라서 지역문화 진흥과 관련된 주체별 역할과 주요 기능에 대한 정립과 이에 대한 합의, 그리고 구체적인 실천 방안이 마련되어야 할 것임을 주장하였다.

지역문화 정책의 핵심인 문화도시 정책에서도 중앙정부의 역할과 지방정부의 역할 및 기능에 대한 논의가 필요하며, 이에 대한 관계 재정립이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 제2절에서는 관련 문헌 연구와 본 과제 연구를 위해 본 연구자가 수행하고 있는 국가인 캐나다 사례를 통해 문화도시 사업의 중장기 발전을 위한 중앙정부 및 지자체 각각의 바람직한 역할과 기능에 대해 구체적으로 살펴볼 것이다.

4-2-1. 중앙정부의 역할

박혜자는 그의 연구⁷¹⁾에서 문화도시 사업과 같은 지역문화 정책에 있어 중앙정부와 지방 정부 간의 관계, 중앙정부의 개입 정도, 문화예술의 정부 목표 등에 따라 문화행정 모형을 ‘문화부 모형’, ‘부처 분산화 모형’, ‘위원회 모형’ 3가지로 분류하였는데, 문화부 모형에서 위원회 모형으로 내려가면서 행정조직과 권한 배분은 물론 재정과

70) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p159

71) 박혜자, 「지역 문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계 모형 연구」, 도시행정학보 11, 1998

자원 배분이 분산적이고, 정부의 역할은 간접적인 경향을 보이며, 문화예술에 대한 정부의 지원 목표도 생산 위주에서 보도 과정 중심적인 경향을 보이며, 효율성보다 자율성과 다원성, 창조성을 강조한다고 주장하였다.

< 각국의 문화행정 모형 >

중앙행정조직	중앙-지방정부간 관계	중앙정부의 역할	정책목표	사례
문화부 모형	중앙정부주도형	설계가	문화복지	프랑스, 일본, 스웨덴, 캐나다
부처분산화 모형	공동주도형 (중첩형)	후원가	문화발전	이태리, 독일
위원회 모형	지방정부주도형	촉진가	다양성	미국, 영국

출처: 박혜자(1998), 「지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계 모형 연구」, 도시행정학보 11, p212 인용

문화도시 사업은 이 분류 체계에서 본다면, 중앙정부 주도형에 가까운 ‘문화부 모형’에 해당하며, 중앙정부의 역할은 바람직한 설계자의 모습에 가깝다고 볼 수 있다. 그러나 문화도시 사업이 지역의 고유성과 다양성의 가치를 강조하고 있고, 국정과제인 문화 자치 실현을 위해서도 정부가 주도하는 ‘문화부 모형’은 중장기적으로 바람직한 방향은 아닐 것이다.

노수경은 그의 연구의 전문가와 사업담당자 대상 설문조사에서 지자체의 문화 자치 기반이 아직은 확보되지 않았다는 응답이 61.0%라는 사실을 제시하면서, 현 상황에선 정부가 발전적 방향으로 지역사업 추진을 구상하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

< 문화 자치 기반 확보 관련 응답 현황 >



* 출처: 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p190 그림 인용

즉 문화도시 사업과 같은 지역단위 문화정책 사업은 추진 방식의 다

양화가 필요하며, 중앙정부의 역할은 지역이 가진 제반 환경에 따라 다양한 기능을 제시해야 한다는 것이다. 앞서 해외 사례를 통해 분석한 세 가지 유형을 언급할 수 있는데, 먼저 큰 규모의 예산 지원 없이 인증 등의 간접 지원을 통한 ‘브랜드형’ 과 문화적으로 낙후한 지역의 지원을 위한 ‘개발형’ 또는 ‘성장형’ 사업이 중앙정부의 역할로 거론될 수 있으며, 나아가 성장형 사업과 더불어 도시 브랜드를 부여하는 혼합형(복합형) 사업 또한 추진이 가능할 것이다.

한편 노영순⁷²⁾은 중앙정부의 핵심 기능으로 법·제도 정비 등 지역 문화정책 기반 조성, 예산 및 기금 확보와 관련된 정책 사업의 체계적 관리와 투명성 제고 등이 강조되고 있다고 하면서, 지역 문화정책의 설계가가 아닌 후원가 혹은 촉진자로서 중앙정부가 제 역할을 하기 위해서는 문화 자치 혹은 분권적 관점에서 법·제도 및 재정구조를 개편하는 한편, ‘문화영향평가(문화기본법 제4조 4항)’, ‘지역문화실태조사(지역문화진흥법 제11조)’, ‘지역문화진흥 기본계획 수립(지역문화진흥법 제6조)’, ‘지역문화전문인력의 양성(지역문화진흥법 제10조)’, ‘문화도시·문화지구의 지정 및 지원(지역문화진흥법 제4장)’ 등과 같은 조사·통계, 평가, 컨설팅 등 기반 구축 및 지원 기능이 보다 강화되어야 한다고 주장한다.

이 연구에서는 지역문화 정책에 있어 중앙정부는 후원자, 촉매자 역할을 해야 하며, 법·제도 신설 및 정비, 재정구조 혁신, 전국 문화기반 시설 관련 조사, 문화통계·컨설팅 등의 간접 지원에 집중해야 한다는 것이다. 이런 관점에서 본다면, 문화도시 사업에서의 중앙정부가 지자체에 직접 지원하기보다 간접 지원하는 것이 더 바람직하고, 여러 지역 문화 주체와 협업을 통한 지원 방식의 중요하다는 점을 우리에게 시사한다.

추가로 문화도시 사업에서 중앙정부의 역할에 관한 참고 사례로, 캐나다 문화예술 지원 시스템도 고려될 수 있을 것이다.

캐나다의 문화·예술 지원 체계⁷³⁾는 정부의 강력한 지원과 개입 아래 펼쳐지는 프랑스식 지원 체계와 사설 문화재단의 기부금에 크게 의존하는 미국의 지원 방식의 결합한 절충식 지원 방식(Hybrid Funding

72) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p160

73) 주캐나다 문화원, 「주캐국 문화행정 조직 및 정책 현황 조사」, 2017

model)이다. 이러한 지원 방식은 ▲ 공공지원(Public Funding) ▲ 사설 지원 (Private Funding) ▲ 공공과 사설 지원이 결합한 공공-사설 동반 관계 지원(P3 - Public Private Partnership) 프로그램으로 분류되는데, 여기서 주의 깊게 볼 부분은 공공-사설 연계 지원이다.

이것은 정부가 사회발전의 측면에서 정책적인 개입이 절실히 필요하다고 생각되는 문화정책 안건들이 있는 경우, 그런 안건들에 관여하고 있는 문화예술 관련 단체나 사설재단들이 운영하는 지원프로그램들에 대해 공공자금을 투자함으로써 해당 안건들을 해결해 나가는 방식으로 정부와 민간 부분과의 연계와 협업을 통해 지원하고 있다는 점이다.

캐나다의 문화예술 지원 사례는, 국내 문화도시 조성 재정을 중장기적으로 정부의 지자체에 대한 공적 지원에만 의존할 것이 아니라 여러 문화 분야의 주체들과의 연계를 통해 다양한 지원 방식 개발의 중요성을 일깨워 주고 있다.

한편 문화도시 정책 사업의 추진 방식의 다양화와 함께, 도시브랜드를 관리하고 지원하는 정부 조직의 효율적 제고도 필요하다.

문화체육관광부 내에서 문화도시와 관련된 사업들이 여러 부서에서 분절적으로 추진되고 있는데, 법정 문화도시는 지역문화정책과에서, 동아시아 문화도시, 유네스코 창의도시 네트워크 사업은 국제문화과에서 수행하고 있다.

이에 대해 노수경(2022)⁷⁴은 지역단위 문화사업은 단순 문화 지원 사업이 아닌, 도시 전반에 영향을 주는 복합 정책 사업이며, 인구·사회적 변화와 지역의 역사 및 자원과 긴밀하게 영향이 있으며 인적자원의 능력에도 영향을 받는 유기적 정책 사업임을 언급하면서, 법정 문화도시 사업뿐만 아니라 동아시아 문화도시, 올해의 관광도시처럼 문화체육관광부가 지정하는 도시브랜드와의 적합성, 유네스코 창의도시 네트워크와 같이 국제 사회에서 교류를 목적으로 하는 문화도시 브랜드와의 사업 연계를 통한 시너지 효과 등을 검토하여 정책 사업의 효용성을 높일 방안이 모색되어야 함을 주장한다.

이는 중앙부처 내의 문화도시와 같은 지역브랜드를 총괄적으로 관리하여 효율적으로 육성하고 중복을 방지하는 기능을 담당하는 부서가

74) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p188

필요하다는 것이다.

이를 통해 지자체에서는 지역의 문화자원을 활용하여 중·장기적으로 어떠한 브랜드를 어떻게 효율적으로 육성하고 성장시킬지에 대한 가이드와 컨설팅을 제공받을 수 있고, 중앙정부 차원에서는 유관 사업을 특정 지자체가 중복지원을 받지 않는지 효율적으로 검토할 수 있을 것이다. 게다가 지역에서는 문화 분야뿐만 아니라, 예술, 관광, 체육, 콘텐츠 등 다양한 분야의 문화도시의 가능성이 있어서, 도시 브랜드를 관할하고 총괄하는 부서가 필요한 시점이다.⁷⁵⁾

아울러 문화도시 브랜드 전담 부서는 사업에 평가, 환류를 체계적으로 전담할 수 있는 부서로 역할도 수행할 수 있을 것이다.

또한 새로운 부서는 분절적으로 추진되고 있는 문화, 체육, 관광 분야 지정 도시에 대한 모니터링에 체계성을 가질 수 있다는 측면에서 행정의 효율을 기대할 수 있을 것이다. 또한 지자체가 브랜드 가치의 향상을 위해 국내뿐만 아니라 세계적인 네트워크를 활용하여 추진할 수 있도록 정부 차원의 다양한 지원을 하는 기능을 함께 수행할 수 있을 것이다. 특히 국내에서 문화적 브랜드를 인정받은 도시들이 국제 사회 네트워크를 활용하여 컨벤션, 페스티벌 등을 적극적으로 유치 및 연계할 수 있도록 중앙부처가 홍보 등의 간접 지원을 함께할 수 있는 새로운 역할도 기대할 수 있다.⁷⁶⁾

앞서 언급한 새 정부 「대한민국 문화도시 추진계획」에는 기존 문화도시 성과 관리와 이에 대한 환류를 강화하겠다는 내용이 담겨있다. 성과평가를 통해 우수사례를 적극 발굴하여, 도시 간 성과를 공유하고 확산하는 것은 바람직한 방향일 것이다. 다만 문화도시 정책의 성과평가는 주로 예산 집행률이나 단순 계획 대비 실적, 수혜자 수 등으로 요약되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

본 연구자가 2019년 문화도시 사업 담당 시절, 지역 현장에 가서 사업담당자와 전문가를 만나면 나뉘던 많은 의견 중에 나왔던 이야기가 이런 단순 지표가 실질적인 지역의 문화적 영향력이나 성과를 대변하기에는 한계가 있다는 것이었다. 특히 “문화도시와 같은 정책 사업은 단기성 성과를 바로 도출하기에 한계가 있으며, 만족도 등과 같은 상대적

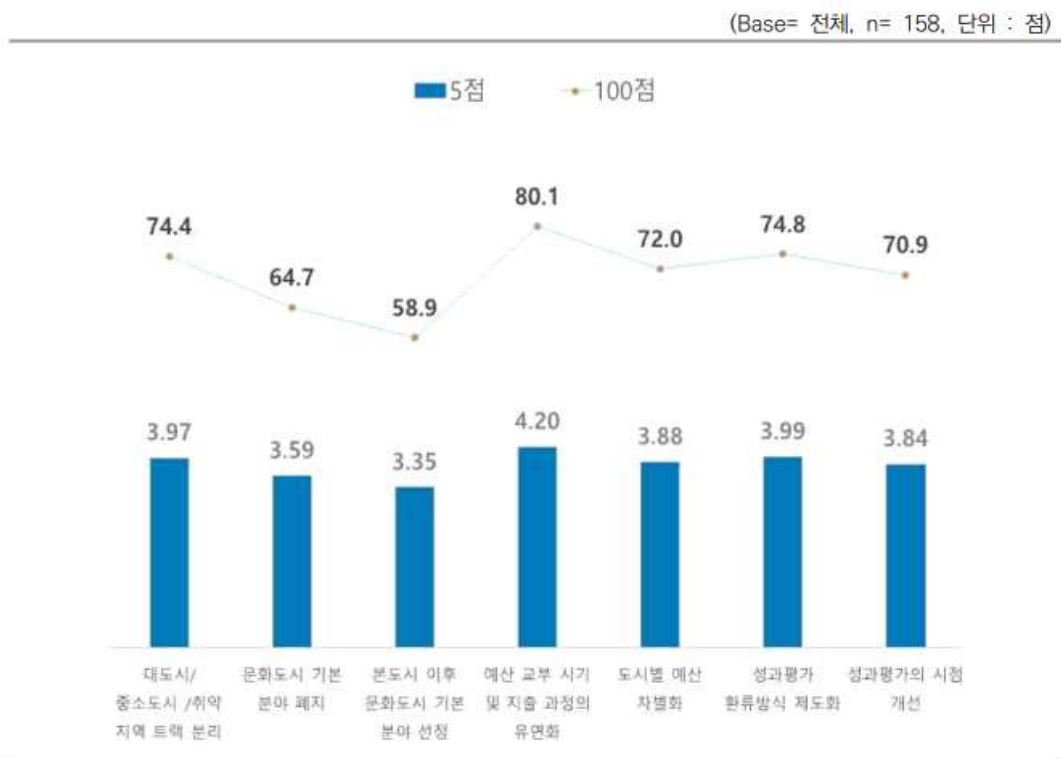
75) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p189 일부 문구 인용

76) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p189

인 지표로 사업 영향을 드러내기에는 적절하지 않다” 라고 언급하였다.

최근 연구의 전문가와 사업담당자를 대상으로 추진한 설문에서도 ‘문화도시 목적을 실현하기 위한 향후 사업의 추진 방식에 대해 개선이 필요한 부분에 대한 중요도’ 에서 ‘성과평가 환류 방식 제도화’ 가 5점 만점에 3.99점으로 나타나, 예산교부 시기 및 지출 유연화(4.2점) 다음으로 문화도시 사업에서 개선에 필요한 사항으로 나타났다.

< 문화도시의 목적 실현하기 위한 향후 사업의 추진 방식에 대해 개선이 필요한 부분 >



* 출처 : 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p167 그림

이러한 결과를 통해, 간접적으로 현재 문화도시 사업에서 성과 관리와 평가, 이에 대한 환류에 대한 어려움이 있음을 유추할 수 있다. 문화도시 사업의 목적이 다양하여 분명 성과 관리의 한계점은 많을 수밖에 없다.

노수경(2022)도 성과 관리의 체계성을 갖추는 것이 중앙정부의 장기적 과제가 될 것이며, 단기적으로도 사업을 수행하는 지자체에 환류 체계를 갖추으로써 정책 참여에 대한 동기를 지속해서 유발하는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 성과 환류는 비예산 사업에서 더욱 필요하

게 될 것으로 예측되는데, 지자체가 정책에 참여하는 동력을 자체 성과의 환류에서 찾을 수 있도록 준비하도록 하는 것이 중앙정부의 역할로 제시하고 있다.⁷⁷⁾

결국 본 연구자가 지역 현장을 방문해서 얻었던 정보와 최근 연구 문헌 등에서 제기된 주장을 종합해 보면, 문화도시의 중장기 발전 방안으로 중앙정부 차원에서 문화도시 사업의 체계적인 성과 관리와 환류 방식의 체계화는 지금보다 강화되어야 할 것이다. 또한 성과 관리 체계화는 중장기적으로 중앙정부의 비예산 사업추진 방식 등 간접 지원 방식과도 연결되어 있다는 점도 충분히 인식해야 할 것이다.

이상으로 문화도시 정책 사업에 있어서 바람직한 중앙정부의 역할과 기능에 대해 다양한 문헌 연구 자료와 사례를 통해 살펴보았다. 이를 요약하면 아래와 같다.

- ① **(사업추진 방식의 다양화)** 지역이 가진 제반 환경이 달라서 중앙 정부는 정책 방향은 일률적인 것보다, 도시의 여건에 따라 다양한 기능을 제시해야 한다. 해외 사례에서 분석했듯이, 인증과 같은 간접 지원의 ‘브랜드형’과 문화적 낙후 지역 지원을 위한 ‘개발형’ 또는 ‘성장형’ 사업이 중앙정부의 역할로 거론될 수 있으며, 나아가 성장형 사업과 함께 브랜드를 부여하는 혼합형 사업 또한 추진이 가능할 것이다. 이와 함께 문화정책에 있어, 중앙정부가 대규모 재정을 투입하여 주도적으로 이끌어가는 ‘설계자’ 역할도 필요하지만, 사안에 따라서는 촉매자, 후원자 역할(재정구조 혁신, 문화기반시설 조사 지원, 문화통계·컨설팅, 지자체와 민간 협업구조 조성 등)의 전환도 필요하다. 이는 현재 국내 문화도시 조성 재원이 정부 공적 지원에만 의존하고 상황에서, 중장기적으로 정부의 촉매자·후원자 역할을 통해 과도한 정부 지출을 줄이고, 여러 문화 분야의 주체들과의 연계로 지원 방식의 다양화를 도모할 수 있을 것이다.

- ② **(도시 브랜드 전담 부서 필요)** 법정 문화도시, 동아시아 문화도시,

77) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p193

유네스코 창의도시 네트워크, 관광도시 등 다양한 도시브랜드 사업이 문화체육관광부 내 여러 부서에서 분절적으로 추진되고 있는데, 이러한 정책 사업들은 도시의 모든 분야에 영향을 주는 복합적인 정책 사업이며, 지역의 역사 및 문화자원, 그리고 인구·사회적 변동 등과 밀접한 관련이 있는 유기적이고 종합적인 정책 사업이다. 즉 명칭은 다르지만, 근본적으로 도시 브랜드를 제고하여 지역 발전을 도모하는 사업이므로, 각 사업 간의 연계를 강화하는 방안과 그 연계 효과 등을 검토하여 정책 사업의 효율성을 높일 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해 중앙부처 내의 문화도시와 같은 지역브랜드를 총괄적으로 관리하여 효율적으로 육성하고 중복을 방지하는 기능을 담당하는 부서가 필요하다. 이를 통해 분절적으로 추진되고 있는 도시브랜드 사업에 대한 체계적인 모니터링과 중복지원 방지 등 행정의 효율성을 기대할 수 있을 뿐만 아니라, 국내 문화적 인지도가 있는 도시들이 국제 사회 연계망을 활용하여 다양한 문화 컨벤션, 페스티벌 등을 적극적으로 개최할 수 있도록 중앙부처가 홍보 등과 같은 간접 지원을 함께할 수 있는 새로운 역할도 기대할 수 있을 것이다.

- ③ **(성과 관리 및 환류 체계 강화)** 그동안 문화도시 사업은 지역의 문화도시 우수사례를 적극 발굴하고 성과를 단기간에 창출하는 것에 치중했으나, 지역 현장에서는 문화도시와 같은 정책 사업은 단기성 성과를 바로 도출하기에 한계가 있으며, 만족도 등과 같은 상대적 지표로 사업 영향이 얼마나 있는지에 관해서는 적절하지 않다는 점을 지적하고 있다. 최근 연구 설문조사에서도 ‘성과평가 환류 방식 제도화’가 문화도시 사업에서 중요하게 개선되어야 할 부분으로 언급되기도 하였다. 이는 간접적으로 현재 문화도시 사업에서의 성과 관리와 평가, 이에 대한 환류에 체계성이 부족했다는 것을 보여준다. 향후 성과 관리의 체계성 구축이 중앙정부가 장기적으로 해야 할 과제가 될 것이며, 지자체가 정책에 참여할 수 있도록 하는 동력을 성과 환류에서 찾을 수 있도록 하는 것도 중앙정부의 역할이 될 것이다.

4-2-2. 지방자치단체의 역할

법정 문화도시 사업은 기존 문화특화지역 조성 사업성과를 토대로 추진되었다는 사실은 앞선 문화도시 추진 배경에서 언급한 바 있다. 문화특화지역 조성 사업이 추진된 전국 80여 곳 지자체 중 실제 법정 문화도시 사업에 신청한 지자체는 무려 반 이상에 달한다. 이처럼 문화특화지역 조성 사업을 통해 지역 특색의 문화자원이 발굴되고, 이를 기반으로 법정 문화도시 신청까지 이어졌다고 볼 수 있다.

노수경(2022)은 이들 지역이 발굴한 지역문화의 특성화 성과가 이어지고, 문체부가 개발한 도시형 문화정책 브랜드가 사장되지 않도록 지자체 차원에서 후속 조치가 필요하다는 점을 강조하였다.⁷⁸⁾ 이것은 국비 지원 종료 후, 성과를 확산하고 사업의 연속성을 갖도록 해당 지자체가 의지를 갖추고, 문화기반시설의 확충 및 리모델링, 문화전문인력의 양성과 활용을 위한 기반 확충 등의 자체 노력을 지속해야 함을 의미한다.

강원도 원주시는 2016년부터 2020년까지 문화도시형 문화특화지역 조성 사업을 추진하였으며, ‘그림책 도시’라는 도시 브랜딩을 강화하고 관련 지역문화 콘텐츠를 집중 발굴 육성하였다. 그 성과를 토대로 2019년 제1차 문화도시로 지정받게 되었다.

위 사례처럼 지자체가 지속해서 기존 성과를 유지하여, 궁극적으로 법정 문화도시 신청을 통해 문화도시 지정을 받는 일련의 과정들은 해당 지자체가 문화도시 사업의 연속성을 계속해서 유지하고 결과를 창출한 좋은 사례로 거론할 수 있다.

한편 우리나라의 지자체 구조가 광역 단위와 기초 단위로 나누어진 상황에서, 기초지자체의 의지만으로는 사업의 연속성을 확보하기는 어려울 것이다. 선행 연구에서 노영순(2016)⁷⁹⁾은 실질적인 지역문화 진흥을 위해 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 역할을 강조하였는데, 구체적 내용은 아래와 같다.

78) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p192

79) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p160~161 참고

- ① (매개자) 광역지자체는 문화정책의 기획가이자 정책 사업 시행자 임과 동시에 중앙정부와 기초자치단체를 중재하는 매개자의 역할도 수행한다. 특히 관할 기초자치단체 간에 균등한 자원 배분으로 지역 내의 문화 균형발전을 추구해야 할 책무가 있다. 광역지자체는 지역 여건에 대해 면밀한 분석을 해야 하며, 이에 광역자치단체는 기초자치단체의 문화적 자원과 환경, 건의사항을 수시로 점검하고 이를 광역 단위의 문화 종합계획과 세부 문화정책에 반영할 수 있어야 한다. 또한 중앙정부와 광역자치단체 간의 고위급 정례적인 협의체(예시: 전국 문화예술 분야 실·국장 회의)를 개최하여 상호 정보 교환을 통한 정보 비대칭성을 해소하고 지역 문화, 관광 정책에 관한 폭넓은 의견수렴 및 공감대 형성이 필요한 시점이다.
- ② (실행자) 기초자치단체는 지역특색의 문화자원을 발굴·활용하고 지역의 문화 여건 개선과 지역문화 역량 강화, 문화소외계층 지원뿐만 아니라 문화도시로 나아가기 위한 실효성 있는 계획수립과 사업 실행 능력을 강화해야 할 것이다. 특히 지역의 문화 발전을 위한 강한 지도력과 내부적인 문화 역량 강화가 필요하므로 자치단체장과 자치 의회 간 문화정책에 관한 이해관계 조정, 문화 담당 전문인력의 채용, 자체 지역문화 전문인력 발굴 및 양성이 중요한 과제가 될 것이다.⁸⁰⁾

노영순의 연구는 지역문화 진흥의 실질적 담당 주체라 할 수 있는 광역지자체와 기초지자체의 역할과 기능을 구체적으로 분석해서 제시했다는 점에서 의의를 지닌다.

노수경(2022)⁸¹⁾도 비슷한 맥락에서 지역단위 문화정책 사업에서 광역지자체와 기초지자체의 역할을 구분하였는데, 광역지자체는 기초지자체의 인구, 문화 환경, 인적 역량 등을 파악할 수 있는 근거 마련 및 실제 조사를 기반으로 예산 매칭, 기반 및 인적자원의 개발 지원 등을 체계적으로 수행할 수 있는 환경을 조성해야 하고, 기초지자체는 실제

80) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p161 참고

81) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p187

사업을 추진하는 주체로서 기능하되 세부적인 문제 발굴과 이에 따른 자체 성과 목표 및 관리 체계를 도출하여 상향식으로 정책 개발에 힘써야 하며, 이는 광역을 거쳐 향후 중앙정부의 공모사업에 성과 및 향후 계획을 반영하여 국비와 지방비의 매칭을 통해 성장하는 방식을 도모하는 체계를 검토해야 한다는 것이다.

결국 문화도시 사업에서도 광역지자체의 역할과 기초지자체의 역할을 구분해 볼 수 있는데, 노영순과 노수경의 선행 연구가 유용한 분석틀로 활용될 수 있을 것이다.

지난 문화도시 전문가 자문회의(2021)⁸²⁾에서도 문화도시 사업에서 광역과 기초지자체의 추진 주체별 역할을 명확히 구분하고, 향후 광역의 역할 모색이 필요하다는 점을 제시하였다. 요컨대 문화도시 사업추진시 광역은 기초를 지원하고, 기초는 실질적인 사업을 추진해 나가는 역할로 구분해야 한다는 것이다. 또한 현재 광역은 담당 지역이 문화도시로 선정된 것에 대해 발표만 할 뿐, 컨설팅이나 예산 지원 등의 적극적인 역할이 없다는 점을 지적하였다. 이에 문화도시 사업 내 광역의 역할이 부재함으로 광역의 역할 모색이 필요하다는 것이다.

더 나아가 문화도시 사업 지원 도시 수는 지속해서 증가하고 있기에 중앙정부에서 관리하는 것은 물리적 한계에 도달할 것이므로, 향후 광역이 중앙의 역할을 담당해야 한다면서, 문화도시 사업에서 적극적인 광역지자체 역할을 요구하였다.

결론적으로 문화도시 사업에서 광역과 기초지자체의 추진 주체별 역할과 기능에 대한 재정립이 필요한 시점이다.

구체적으로 광역지자체는 관할 기초지자체의 문화적 자원과 인적자원들을 수시로 확인하고 이를 광역 단위에서 문화도시 계획 및 정책에 반영하고, 중앙정부와 정례적인 소통(전국 문화예술 분야 실·국장 간담회)을 통해 상호 정보를 교환하고 우수사례도 공유하며, 중앙정부의 문화도시 정책에 관한 의견수렴과 공감대 형성에 적극 나서야 한다. 또한 광역 내 기초지자체를 아우르는 네트워크를 구축하고 문화도시 선정 도시와 주변 도시들과의 연계·협력을 통해 광역 내 기초 지역들의 성장을 도모해야 한다.

82) 한국문화관광연구원 주제 문화도시 관련 전문가 자문회의 회의록(2021.7.27) 참고

기초지자체는 지역 특색의 문화자원을 발굴·활용하는 것에서 시작하여 문화도시로 나아가기 위한 실효적 계획수립과 사업추진을 모색할 필요가 있다.

< 문화도시 사업에서 광역지자체와 기초지자체의 역할과 기능 >

구 분	역할과 기능
광역자치단체	<p><역할: 매개자></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 관할 기초지자체의 문화 여건 실태 파악, 광역 단위에서 문화도시 계획 및 정책 반영 ● 중앙정부와 정례적인 소통(정보공유 및 공동 정책 추진) ● 광역 내 기초 지역 간 네트워크 구축, 문화도시 선정 도시와 주변 도시 간의 연계협력 및 지원 ● 문화도시 재정 확보를 위한 기초지자체 간 효율적 자원 배분
기초자치단체	<p><역할: 실행자></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 지역 특색의 고유자원 발굴 및 활용 ● 지역문화 여건 분석을 통해 문화도시 실효적 계획수립과 사업추진 ● 문화도시 사업의 연속성을 위한 지속 노력(사업 종료 후에도 문화기반시설의 확충 및 리모델링, 문화전문인력의 양성과 활용을 위한 기반 확충 등)

한편 광역지자체와 기초지자체의 역할 및 기능에 대한 추진체계 개선과 더불어, 향후 문화도시는 도시 브랜드를 구축하고 확산하는 전략을 꾸준히 모색해야 한다.

문화도시 사업의 대부분 성과 지표는 지역민의 문화 향유에 맞춰 주민 참여자 수나 방문객 수에 집중되는 경향이 있다. 이는 문화도시 사업이 지역문화 활성화를 통해 주민 문화 향유를 높여 궁극적으로 문화격차를 해소하는 것에 우선 가치를 둔 것에 따른 것이다.

노수경(2022)⁸³⁾은 전주시가 지역 거점형 문화도시 사업으로 전통 문화도시로 브랜드를 구축하고 관광도시가 되었듯이, 문화도시 지역에서도 관광브랜드 구축과 관광객 유입이 중요한 성과로 이어져야 한다는 점을 강조하였다. 또한 문화도시 지정 과정에서 탈락한 몇몇 도시는 문화도시 목표인 지역문화의 특성화를 통해 지역발전의 계기가 만들기

83) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p193

도 했다면서 이러한 성과가 지역문화 분야만이 아니라 도시 재생, 관광, 지역경제 등에 연계되도록 도시브랜드 확산 전략을 문체부와 지자체가 함께 추진하는 방안을 검토해야 한다고 주장하였다.

유럽문화수도, 영국 문화도시 등 해외 사례를 보더라도, 지역 주민의 문화 향유를 강조한 것뿐만 아니라 관광을 통해 지역의 경제적 부흥을 추구했다는 점을 유심히 봐야 한다.

유럽문화수도로써 리버풀 지역의 경제적 이익이 8억 파운드(1조 3천 억)로 추정되며(리버풀 컬처컴퍼니 추산, 2008), 관광객 수가 45% 증가한 420만 명이 되었다는 통계가 있다. 또한 영국 문화도시는 도시를 문화적 목적지로 홍보하고, 신규 및 재방문 관광객을 적극 유치하고, 영국에서 특정 위치를 강조하여 지역 전체에 관광을 촉진하여, 현지 강점과 자산을 구축 및 확장하고 영국 및 해외 지역과의 공유 연결 및 특성을 보여주는 고품질 문화프로그램을 제공하고 있다.⁸⁴⁾

이처럼 지자체는 문화도시 계획을 수립할 때 관광 등 다양한 분야와 연결하여, 도시 브랜드를 확산하는 전략을 세워야 한다. 물론 도시가 갖고 있는 제반 환경에 따라, 문화도시 계획이 ‘문화도시 개발형’, ‘문화도시 브랜드형’ 또는 ‘혼합형’으로 다양하게 나타날 수 있고, 문화도시 사업을 통해 이루고자 하는 목적의 우선순위는 각각 다를 수 있다. 그러나 지자체가 문화도시 사업을 관광, 도시 재생, 지역경제 등 기존 계획들과 연계하고 도시브랜드를 확산하는 방안을 제시한다면, 중장기적으로 문화도시 성과가 해외 사례처럼 지역에서 지속되는 효과는 분명 얻을 수 있을 것이다.

이상으로 문화도시의 중장기 발전을 위한 지방정부의 역할과 기능에 대해 여러 문헌 연구와 사례를 통해 고찰하였다. 이를 요약하면 아래와 같다.

- ① **(문화도시 사업의 연속성 확보)** 문화도시 사업의 5년간 국비 지원 후, 이들 지역에서 개발한 지역 문화의 성과가 중단되지 않고, 문체부가 지원하고 발굴한 문화정책 브랜드가 사라지지 않도록 지자체 차원에서 후속 조치가 필요하다. 즉 문화도시 사업의 연속

84) 문화체육관광부, 「문화도시 사업 중장기 발전 방안 연구」, 2021, p120, p122 참고

성을 유지하는 것이 중요한데, 공식 사업 종료 후, 지자체가 이론 성과를 확산하기 위해서는 해당 지자체가 의지를 갖추고, 문화 기반 시설의 확충 및 리모델링, 문화전문인력의 양성과 활용을 위한 기반 확충 등의 자체 노력을 지속해야 해야 할 것이다.

② **(광역과 기초지자체의 추진 주체별 역할 명확 필요)** 여러 전문가는 문화도시 사업에 있어 현재 광역의 역할이 없다는 점을 지적한다. 이는 문화도시 사업 발전을 위해서는 광역의 적극적인 역할이 필요하다는 것을 시사한다. 요컨대 문화도시 사업추진 시 광역은 기초를 지원하고, 기초는 실질적인 사업을 추진해 나가는 임무를 수행해야 한다. 광역지자체는 관할 기초지자체의 문화적 자원과 인적자원들을 수시로 확인하고 이를 광역 단위에서 문화도시 계획 및 정책에 반영하고, 중앙정부와 정례적인 소통(전국 문화예술 분야 실·국장 간담회)을 통해 상호 정보를 교환하고 우수사례도 공유하며, 필요시 지방 재원을 확보하기 위해 관할 기초지자체의 효율적 자원 배분도 고려해야 한다. 이는 문화도시 사업을 원활히 이끌어 갈 중간 매개자 역할이라 볼 수 있다. 한편 기초지자체는 지역 특색의 문화자원을 발굴·활용하는 것에서 시작하여 문화도시로 나아가기 위한 실효적 계획수립과 사업추진을 모색해야 할 뿐만 아니라 문화도시 사업의 연속성을 유지하기 위한 노력도 지속해야 할 것이다. 이는 사업의 실질적 실행자로서 기초지자체의 역할을 강조한 것이라 할 수 있다.

③ **(도시브랜드 확산 제고)** 문화도시는 지역문화의 특성화를 통해 지역 발전의 계기를 만들었다. 이렇게 창출된 성과가 지역의 문화 분야만이 아니라 지역관광, 자역도시재생, 지역경제 등과 연계할 수 있도록 도시브랜드를 확산할 수 있는 전략을 고민해야 한다. 유럽문화수도 등의 해외 사례를 보더라도 문화도시로 구축된 도시브랜드를 관광 분야 등과 연계하여 지역의 경제적 부흥을 추구하고 있다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 향후 지자체가 문화도시 사업을 관광, 도시 재생, 지역 경제 등 기존 계획들과 연계하고 도시브랜드를 확산하는 방안

을 제시한다면, 중장기적으로 문화도시 성과가 지역에서 지속되는 효과가 나타날 것이다.

제3절 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화

제1절과 제2절에서는 각각 문화도시 사업에서 중장기적으로 바람직한 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능에 대해서 살펴보았다. 요컨대 중앙정부와 지자체 등 공적 영역에서의 역할은 주도적 계획수립과 이에 따른 재정 투입과 같은 적극적 행정 행위의 결과로, 앞서 살펴보았던 ‘설계자’, ‘후원자’, ‘매개자’, ‘실행자’의 역할로 나타났다. 또한 그동안 주로 공적 영역에서의 역할과 기능에 관해서는 여러 연구가 이루어졌으나 사실상 문화도시 사업에서 실질적 실행자이자 수혜자인 민간 부문의 참여가 공적 영역만큼 중요하다는 사실은 인식하고 있었지만, 이에 대한 정책 제언이나 협력 방안과 같은 논의는 다소 부족했다고 볼 수 있다. 따라서 제3절에서는 문화도시 사업의 발전에 있어 정부와 지자체가 할 수 있는 민간 영역과의 협력 강화와 민간의 바람직한 역할 등에 대해 고찰하고 제언하고자 한다.

4-3-1. 민·관 파트너십 확대

‘민’과 ‘관’의 동반관계에 의한 공적 업무의 수행은 정부와 민간이 서로의 장점을 활용, 공공서비스의 질적 향상과 비용 절감 및 민간 부문의 새로운 비즈니스 기회, 고용증대 창출 등 경제 활성화에 이바지하는 시스템으로 인식되고 있다.⁸⁵⁾ 민관협력 사업은 대표적으로 3P(Public Private Partnerships)로 불린다.

PPP라는 용어는 처음 미국에서 교육프로그램에 필요한 재원을 민관이 공동으로 조달하는 상황에서 쓰였다가 1950년대에 전기·수도를 조달하기 위한 자원 마련 그 자체를 지칭하는데, 1960년대 들어서 도시 재생을 위한 민관합작(public-private joint venture)을 가리키는 용어로 널리 사용되었다. 우리나라에서는 건축도시공간연구원에서 PPP 형태

85) 강문수, 「민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구」, 2011, 한국법제연구원

시 재생을 “민간의 창의성과 자본력을 활용한 자립형 도시재생 사업을 위해 행정주체와 민간 주체가 계약에 기초하여 책임과 위험을 분담하여 성과 지향적 목표를 추진하는 과정”으로 정의하고 있다.⁸⁶⁾

캐나다의 예술지원 체계 중 공공과 사설 지원이 결합한 공공-사설 동반관계 지원(P3 - Public Private Partnership)이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 이것은 정부가 사회발전의 측면에서 정책적인 개입이 절실히 필요하다고 생각되는 문화정책 안건들이 있는 경우, 그런 안건들에 관여하고 있는 문화예술 관련 단체나 사설재단들이 운영하는 지원프로그램들에 대해 공공자금을 투자함으로써 해당 안건들을 해결해 나가는 방식으로 정부와 민간 부분과의 연계와 협력을 보여준다.

국내 문화예술 분야 사례로는 군산시의 군산 시민예술회관이 있다. 군산 시민예술회관은 1989년 대지면적 9,451㎡에 858석의 객석을 갖춘 공간으로 군산을 대표하는 문화공간이었으나 2000년대 후반 인근에 군산예술의전당(1만 2,000석)이 지어지며 기능을 상실하였다. 해당 건물은 유명 건축가(김중업)의 작품이며, 123억에 달하는 대형 공공시설을 인수하겠다는 대상을 찾기 어려웠고 약 9년간 운영이 중단됐다. 그 과정에서 국토부 도시 재생 인정 사업으로 선정되며 기회를 맞이하게 되었다. 군산시는 건축공간연구소와 협력하여 PPP 형 도시 재생의 형태로 이 공간의 재생을 도모하게 되었는데, 단순 민간 위탁 사업이 아닌 착한 건물주와 주체적 세입자의 관계로서의 민관협력의 방식을 추구하였다. 2021년에는 공모를 통해 민간 운영자를 선정하고, 2022년 현재 선정된 담당자들은 이 공간에 대한 계획을 수립하고 있다. 이 과정에서 정해진 과업이나 연간위탁료를 없애고, 공모참가자가 직접 공간의 용도와 단계별 사업계획을 구상하도록 자율성을 확보하였다.⁸⁷⁾

한편 해외 사례⁸⁸⁾로 일본 도쿄, 치요다구에 소재하고 있는 ‘아츠치요다 3331(Arts Chiyoda 3331)’을 들 수 있다. 이곳은 도심(치요다구)속 폐교를 활용해 예술 문화 센터로 리모델링한 건물로 지하 1층, 지상 3층으로 구성되어 지역 주민들의 문화 향유 기회 향상에 기여하고 있다. ‘3331’은 에도시대부터 일본인들이 일을 마무리할 때 박수를

86) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p194

87) 노수경, 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원, 2022, p195

88) 문화체육관광부, 「공무국의여행 결과보고서: (구)도청 활용 및 유휴 공간 문화재생 관련 일본 선형 사업 조사」, 2018, 내용 참조

3·3·3·1번 컷던 것에서 착안하여 붙인 것이라고 한다.

본 연구자는 2018년에 해외 도시 재생 사례 연구를 위해 이곳을 방문하였는데, 우리의 경우 대개 관에서 활용 방안에 대한 연구용역을 추진하거나 전문가, 시민 등의 의견수렴을 통해 결정하는데, ‘아츠 지요다 3331’ 사례는 활용 방안과 개발 방안을 민간 대상 공모를 통해 결정하고 공모 과정에 시민이나 전문가 참여를 유도하는 방식으로 민원을 최소화하며 활용 대안을 모색했다는 점⁸⁹⁾에서 깊은 인상을 받았다.

이곳을 조성하게 된 계기는 2005년 중학교 폐교 이후, 지요다 구청에서 폐교 시설 활용 방안에 대해 2008년 민간 공모하였고, 당시 민간 단체인 ‘commendA’ 측에서 마련한 아트센터 활용 방안이 채택되어, 2010년 예술 문화 센터로 개관하게 되었다. 지요다구는 문화예술과 관련 시설로 운영하는 것이 바람직하다고 판단하여 단체의 제안을 수용, 최초 2억 엔 규모의 구청 지원을 받아 리모델링을 진행하였다고 한다.

현재 20명의 직원으로 다양한 문화사업을 추진 중이며, 연간 약 85만 명이 방문하고 있다고 한다. 주요 수익은 갤러리, 사무실 임대료이고, 연간 약 2억~2.5억엔 정도라고 한다. 또한 본 시설 내 여러 문화공간이 혼재되어 있어 시설 활용도를 높이고 있었다.

< 아츠지요다 3331 주요 사례 사진 >



89) 문화체육관광부, 「공무국외여행 결과보고서: (구)도청 활용 및 유휴 공간 문화재생 관련 일본 선형 사업 조사」, 2018, 일부 문구 인용

이처럼 민관협력(3P)은 문화도시 사업의 다양성을 제시해 줄 수 있다. 관 주도의 사업은 수익을 창출하기 어려우며, 이에 따라 민간의 참여가 제한될 수밖에 없다.

정부나 지자체가 추진하는 정책 사업을 단순 위탁이 아닌, 권한과 책임을 민간사업자에게 어느 정도 부여하면, 성과와 행정의 효율성을 동시에 잡을 수 있다는 점을 우리는 군산과 도쿄 사례를 통해 충분히 배울 수 있다.

문화도시가 중앙정부 주도에서 지역 주도의 도시문화 협치를 추구하고, 중앙중심의 명령 하달식 지원 정책이 아닌 지역의 창의력과 책임성을 기반으로 한 문화정책을 지원하고 지역사회 여러 분야 리더와 주민들이 참여하는 시민 주도형 도시문화 협치를 목표로 해왔다.

따라서 장기적으로 ‘모든 도시는 특별하다’라는 관점에서 지역의 창의성, 다양성, 자율성을 보장하는 문화도시 지정 제도의 취지를 살리기 위해서는 민관협력 사업을 적극 발굴하고 지원해야 한다. 관 주도의 문화도시 사업만으로는 민간의 주체적인 전문 문화 역량을 활용할 수 없어 중장기적으로 한계가 있다.

결국 문화도시 사업에서 일정 부분 특히 문화시설의 경우, 수익적인 부분(자율적 운영보장)과 공익적 부분(문화 향유)을 함께 추구하는 것은 문화예술공간 운영에서 수익 창출에 많은 어려움을 겪는 우리 지자체가 참고할 수 있는 좋은 사례이다.

또한 중장기적으로 민관협력 사업의 확대는 군산과 도쿄의 사례처럼 문화도시 사업에 참여하는 민간의 자율성, 다양성과 창의성을 보장하는 방식으로 추진되어야 할 것이다.

4-3-2. 지역문화 전문인력 체계적 양성을 위한 민·관 협력 강화

문화도시 사업에 있어, 각 지자체는 자체 실정에 맞게 문화도시 지원센터 등과 같은 이름으로 문화도시 전문 조직을 설치·운영하고 있으며, 문화도시 총괄 기획자(Project Manager)가 사업 수행 리더로 이 조직에서 활동한다.

문화도시 총괄 기획자는 지역문화전문인력에 해당하며, ‘지역문화진흥법’ 제2조에서 “지역문화의 기획·개발·평가 등의 업무를 수행할 수 있는 지식과 능력을 갖춘 사람”으로 지역문화인력을 정의하고 있다.

구체적으로 문화도시 사업에서 이들의 활동 영역은 “실무 운영·경영·교육·분석·감독의 임무를 수행하는 자, 분야별로는 순수문화예술, 문화산업, 문화협력 등의 임무를 수행하는 자, 문화예술을 대중과 공감할 수 있는 교육 및 사회화하는 임무를 수행하는 자”⁹⁰⁾ 등을 포함하여 매우 포괄적인 임무를 수행하고 있다.

이처럼 지역 현장에서는 문화도시 기획자(이하 문화기획자)는 문화도시 사업 전반에 많은 영향을 미치고 있어, 이들의 역량은 문화도시 사업 발전에 매우 중요한 요소라 할 수 있다.

결국 문화도시 발전과 지역 문화의 자생력을 활성화하기 위한 전문인력의 역할과 역량 강화에 대한 요구는 더욱 증대하고 있으며, 많은 지자체에서 유능하고 참신한 문화기획자를 고용하려고 노력하는 것은 자연스러운 현상이 되고 있다. 실제로 유능한 문화기획자의 역량에 따라 문화도시 사업의 질적 수준과 실행력이 큰 차이를 보이기도 한다.

아래 표는 문화 관련 인력의 개념 정의와 사례를 보여주고 있는데, 지역 문화 관련 인력의 개념이나 범주, 활동 영역이 매우 다양하므로 지역문화전문인력의 개념에 대한 합의가 쉽지 않은 측면이 있으나, 일반적으로 특정한 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 활동하고 지역문화사업 업무를 직접 기획하거나 수행할 수 있는 직

90) 김홍규·이상열, 지역문화전문인력 양성체계 구축방안 연구, 2014, 한국문화관광연구원, p17

업적인 전문성을 갖춘 사람’ 이라고 간주할 수 있을 것이다.

< 문화 관련 인력의 개념 정의 사례 >

구분	용례	개념
문화일반	문화인력	"문화행정, 예술경영, 문화시설, 대중문화제작과 관련된 업종에 종사하는 사람" (조현성, 2004 ⁹⁾ : 1-2)
	문화전문인력	"문화행정가와 문화경영자를 포함하며 문화촉매자, 문화매개자, 문화예술요원, 문화종사자, 관광종사원 등의 명칭을 포괄하는 개념" (노수진, 2009: 3)
	문화매개인력	"기관, 지역공동체, 협회, 기업, 단체, 문화시설 등에 소속되어 활동하며, 문화서비스(예술교육서비스 포함)에 참여하는 전문인력" (장세길, 2012 ¹⁰⁾ : 6) "대중과 문화(예술)를 연결하는 고리" "문화 활동 전반에 걸쳐 참여, 향유, 교육 등을 통해 접근성을 강화하는 활동 및 그러한 활동을 전문적으로 수행하는 전문직" (김규원, 2014: 15)
	문화마케터	"상품으로서의 문화를 기획하고 판매하는 사람" (한국고용정보원 ¹¹⁾)
지역문화	지역문화인력	"중앙과 대비되는 개념의 비수도권 문화인력을 의미하기도 하며 지역공동체를 바탕으로 활동하는 문화인력을 의미" (류정아, 2012: 132)
	지역문화매개자	"지역문화를 주요한 활동대상으로 삼거나 지역문화환경에 기반을 둔 문화, 예술 매개활동 영역에서의 다양한 인력층을 포괄하고 있으며 큰 차원에서 문화예술교육 전문인력, 지역문화 매개자 등은 모두 문화·예술 매개인력" (추미경, 2009: 5)
	지역문화 행정가	"중앙정부의 정책결정을 지역차원에서 수행하고 이의 실행을 위해 다양한 공사단체와의 조정업무를 책임진 행정가" (김용범 외, 1997 ¹²⁾ : 6)
문화예술	문화예술 기획인력	"문화예술 창작자와 문화소비자(향유자) 사이에서 창의적인 문화예술프로그램을 기획 및 설계하는 기획 기능의 수행자" (김혜인, 2013 ¹³⁾ : 23)
	문화예술교육 전문인력	"문화예술교육 관련 교원과 기획·분석·평가 등의 업무를 하는 인력들뿐만 아니라 문화예술교육 관련 행정이나 경영업무를 하는 인력들" (김민경, 2008 ¹⁴⁾ : 16)
여 가	여가전문인력	"전문적인 여가활동을 하는 지원자로서 여가에 대한 개발, 기획, 경영, 관리, 시행, 교육 등에 종사하는 자" (오훈성, 2007 ¹⁵⁾ : 27)

출처: 김홍규, 이상열, 지역문화전문인력 양성체계 구축방안 연구, 2014, 한국문화관광연구원, p16

문화도시 발전의 핵심 동력으로서 민간 전문인력에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이를 인식하여 문화체육관광부에서는 2015년부터 전국의 6개 지역기관과 협력하여 지역문화전문인력 양성사업을 추진하고 있다. 또한 중앙정부뿐만 아니라, 여러 지자체에서도 자체적으로 지역문화전문인력을 양성하는 프로그램을 진행해 오고 있다.

다만 보다 체계적인 지역문화 전문인력 양성을 위해 다음의 두 가지 개선 방안을 제시⁹¹⁾하고자 한다.

첫째 앞에서 제시된 표와 같이 지역문화 관련 인력의 영역과 역할은 많고, 공식·비공식적으로 양성기관 또한 매우 다양하다. 이에 전국적으로 진행하고 있는 개별적인 문화인력 교육사업을 조사하고 데이터베이스화하여 적극적으로 관리하고 지원해야 하며 이들 교육 간 인적 및 정보 교류를 위한 단일 플랫폼 구축도 적극 추진할 필요가 있다. 즉 정부-지역문화재단-민간 간 긴밀한 연계망 구축으로 관련 인력의 인증, 활용 등을 체계화하고 민관 간의 협업을 통해 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 문화도시의 핵심인 ‘지역성’이 부여된 교육프로그램을 더 많이 개발하여 현장과의 연계성을 보장, 나아가 취업과 연결되는 생태계 구축이 필요하다. 매년 다양한 기관에서 인력양성 프로그램으로 많은 인력이 배출되나, 실상은 과정이 종료되면 거기에서 그치는 경우가 많다. 이것은 아마도 전문인력에 대한 관리가 체계적이지 못하고, 실제 교육과 현장과의 괴리감이 크기 때문에 인력 배출에서 끝나버리는 것이 큰 이유일 것이다. 이를 위해 각 지역 또는 민간에서는 지역의 문제를 해결할 수 있는 문화 인력의 자격, 능력 등을 스스로 정해야 하며, 교육과정을 통해 교육생이 달성할 수 있는 수준도 같이 연동시켜야 할 것이다. 따라서 문화 보편성을 강조한 전문인력 양정보다는 ‘지역성’을 핵심 가치로 둔 프로그램 마련으로 지역문화의 특수성을 고양하고 문화도시 현장과의 연계성도 증대시킬 수 있을 것이다.

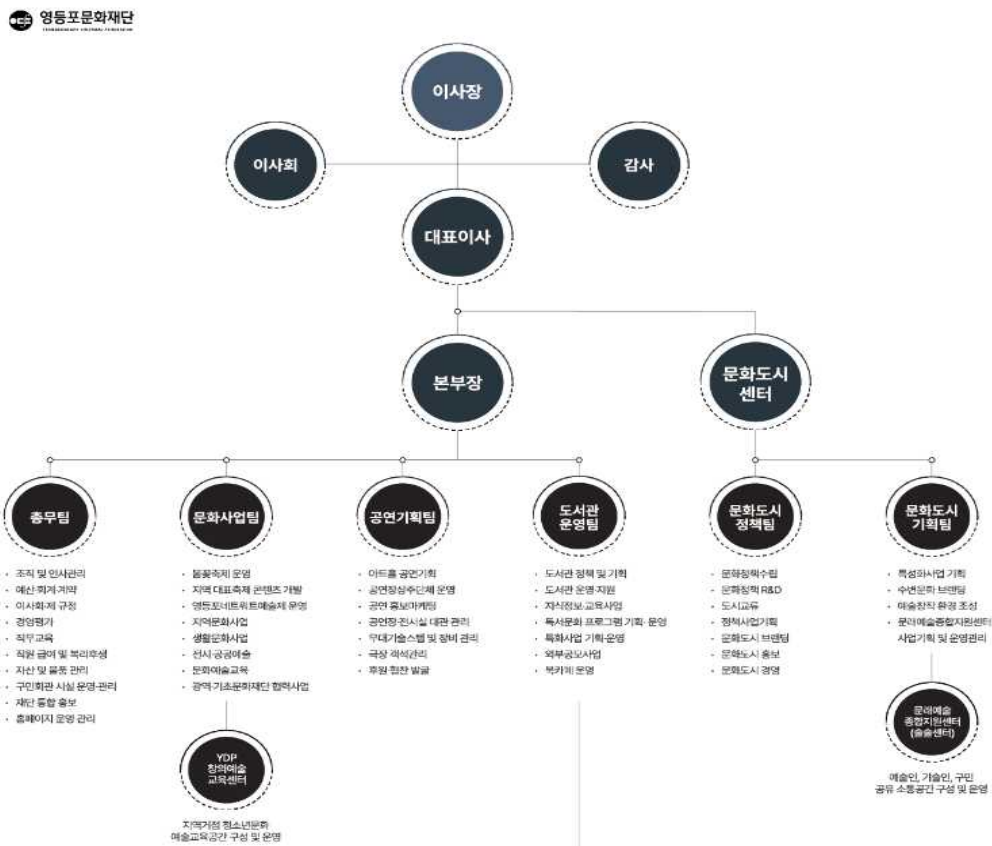
91) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p169, 지역문화전문인력 양성을 위한 정책 방안 참고.

4-3-3. 민간 지역 문화진흥기관의 자율성과 역량 강화

문화도시 사업에 있어 지역에 기반하고 있는 지역 문화진흥기관, 특히 지역문화재단은 실제적 집행기관으로서 중추적 임무를 수행하고 있다. 대부분 문화도시 사업추진 지역에서 지역문화재단에 문화 도시센터를 설립하여 문화도시 사업 전반을 기획하고 실행하고 있다.

예를 들어 2021년 문화도시로 지정된 영등포는 영등포의 다채로운 문화자원과 문화 시민력을 인정받아 법정 문화도시로 2022년부터 2026년까지 5년간 사업을 추진하는데, 별도의 문화 도시센터 조직을 만들어 문화도시 계획을 실질적 수립하고 집행하는 임무를 수행하고 있다.

< 영등포 문화재단 조직도 >



* 출처 : 영등포 문화재단 홈페이지(<https://www.ydpcf.or.kr/foundation/organization.do>)

지역문화재단은 지방자치단체가 설립한 민간 비영리 법인이다. 민간 비영리 조직이나, 지역문화재단은 지역문화 진흥을 담당하므로 공적인

임무를 수행하는 조직이라고 할 수 있다. 지역문화재단의 설립 근거는 2014년에 제정된 지역문화진흥법인데, 지역문화재단을 ‘지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의, 지원하고, 지역문화진흥 사업을 수행하는 법인’으로 규정하고 있다. 이를 근거로 지자체에서는 지역문화재단 조례 등을 제정하여 지역문화재단을 설립하고 운영하고 있다.

기초지자체에 설립된 기초문화재단의 경우, 전국에 116개가 있으며 이는 전체 기초자치단체의 약 44% 수준에 해당한다. 광역의 경우에는 전국 17개 시도 모두가 광역문화재단을 운영하고 있으며, 지역문화재단이 지역문화 생태계에서 차지하고 있는 위상과 영향력은 무시 못 할 수준으로 성장했다.

이처럼 문화도시 사업을 포함하여 각종 지역문화 사업을 안정적으로 이끌고 지원하고 매개하는 것은 결국 지역문화재단이라고 해도 과언이 아니다. 문화도시 발전에 있어 지역문화재단의 역할과 기능은 서로 떼려야 뗄 수 없는 관계이고 지역문화재단의 발전이 곧 문화도시의 중장기 발전과 직접적으로 연결될 수밖에 없다.

한편 류정아⁹²⁾는 지역 문화 발전의 거점으로서 지역문화재단의 주도적·선도적 역할이 미흡하다고 하면서, 그 예로 지역문화재단이 현재 중앙부처와 지자체의 문화행정 업무를 대행하는 수준에 머물러 있으며, 지자체 지원 예산에 지나치게 의존하여 스스로 자율성 정립 기회를 확보하지 못한다는 점을 지적하였다.

노영순 또한 그의 연구⁹³⁾에서 같은 문제를 지적하고 있는데, “지역문화재단의 중앙정부에 대한 재정적·정책적 종속화는 지자체로부터의 지역문화재단들의 독립성 문제에서 나아가 문화정책의 민간 전문성과 자율성 확보 차원에서 설립된 기관의 능동적 역할이 제한받는 문제 상황으로 지적되고 있다” 라고 언급하였다.

결국 기존 연구는 지역문화재단의 중앙정부 또는 지자체의 재정적 종속화에 대한 문제를 제기한 것이고, 이는 지역문화재단의 자율성과 독립성을 저해하는 원인으로 파악했다.

정책 효과성 측면에서 문화도시 사업이 성공하기 위해서는 지역문화재단의 전문성과 유연성, 소통과 협력네트워크 역량이 중요한데, 이는

92) 류정아, 「지역문화재단의 독립성과 자율성 제고 및 인력 역량강화 방안」 요약 보고자료, 2017

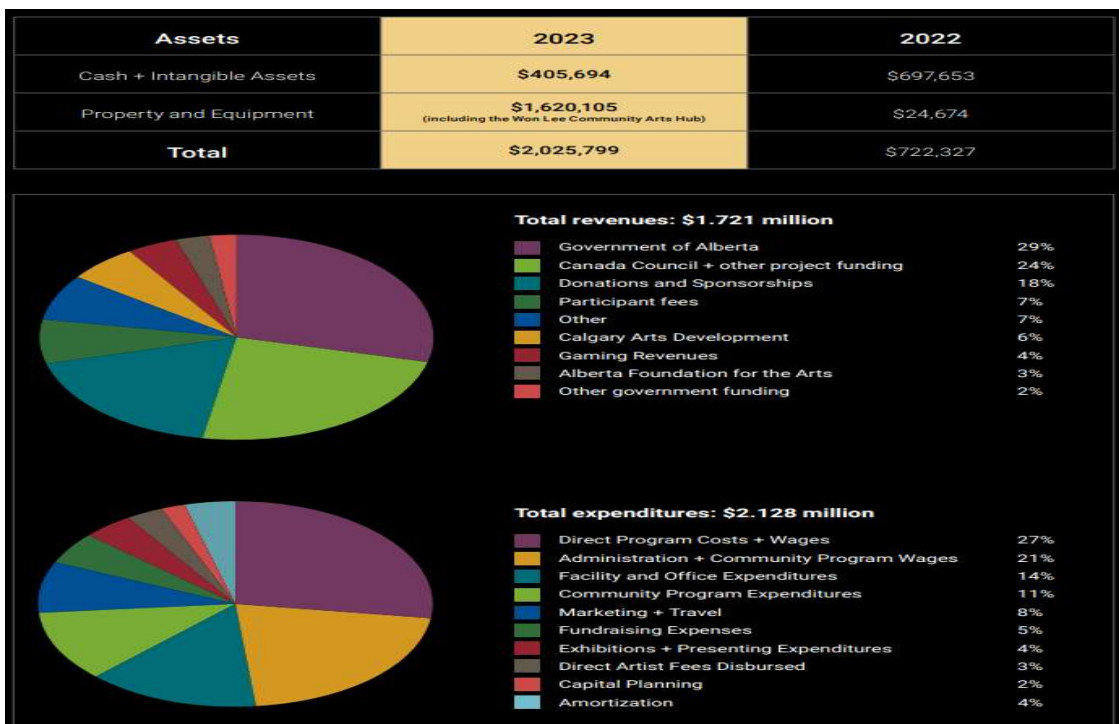
93) 노영순, 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원, 2016, p164

지역문화재단의 자율성과 독립성이 확보될 때 가능한 것이다. 즉 지역 문화재단의 자율성과 독립성이 약화하면, 지역에서 문화도시 사업의 추진 동력이 약화할 수밖에 없다.

문화도시 정책 추진에 있어 지역문화재단의 자율성과 자체 기획력 강화를 위해서 재정적 여건 개선은 필수적이다. 지역문화재단의 재정적 자율성을 확보하기 위해, 정부 차원에서의 제도적 개선과 관련 기금 조성 등의 방안⁹⁴⁾도 있지만, 현실적으로 지역문화재단에서도 다양한 재원 확보 방안을 모색하여 자체 재원 확보를 위해 노력해야 한다. 즉 다양한 보조금의 유치, 수익사업 및 후원금 조성, 자원봉사자 운영 등을 통한 자주재원 확보를 모색해야 할 것이다.⁹⁵⁾

본 연구자의 훈련기관인 National accessArts Centre(NaAC)의 재정 현황은 민간 영역에서 다양한 재원 확보를 어떻게 하고 있는지 우리에게 보여주고 있다.

< NaAC 2023년 수입·지출 현황 >



* 출처: NaAC 홈페이지(<https://accessarts.ca/about-us/reports-and-statements/>)

94) 노영순은 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」(2016)에서 국고지원금의 포괄보조금화와 지역문화진흥기금 조성의 현실화를 통해 문화재정의 자율성을 확보할 수 있도록 해야 한다고 주장하였으나, 본 연구에서는 제도적 개선보다는 민간 영역인 지역문화재단 차원에서의 재원 확보 방안에 더 초점을 맞추었다.

95) 조정윤, 「지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대 방안」, 지역문화진흥 공동학술대회 자료, 2014

위의 현황표를 보면 2023년 NaAC의 주요 재정 수입은 앨버타주 정부 지원 29%, 연방정부 재정(캐나다 예술위원회) 24%, 기부 및 후원금이 18%로 구성되어 있다. 주 정부와 연방정부 지원이 53% 정도이고 나머지 47%는 기부 및 후원금, 투자 등 다양한 재원으로 구성된 것이 특징이다.

국내 지역문화재단과 비교해 보면, 이 차이가 뚜렷한데, 대부분 지역문화재단은 해당 지자체 및 국가(공모사업)에서 운영비 및 사업비를 비롯하여 전액에 가까운 지원을 받는 것이 현실이다.

물론 국가 또는 지자체의 재정 지원은 지역문화재단의 재정 안정성에는 도움이 되나, 전액 보조금 등에 의존하는 경우, 법령에 따라 지자체 등 상급 기관의 관리 감독을 받게 되어, 기관의 자율성과 독립성이 위축되는 것은 물론이고, 국가 및 지방정부의 재정 소요가 계속해서 발생하기 때문에 재정 건전성 측면에서도 자주 재원의 확보는 분명 필요하다.

이에 대해 NaAC의 CEO인 J.S.Ryu는 본 연구자와의 인터뷰⁹⁶⁾에서 다음과 같이 말하였다. “NaAC는 다양한 재원 운영 방식을 통해, 주 정부와 연방정부의 보조금은 장애인 예술진흥과 문화 향유라는 목적에 맞게 사용하고, 나머지 47% 재원으로 NaAC가 추구하고자 하는 소수자 예술 활동 지원에도 집중할 수 있습니다. 즉 정부 지원에만 의존하면, 기관이 추구하고자 하는 사업을 자유롭게 하지 못할 확률이 높습니다. 즉 기관의 자율성은 그만큼 저하될 수밖에 없습니다.” 또한 그는 “재원의 다양화는 NaAC가 예술의 다양성을 보장하고 자유로운 예술 창작 활동 기반을 마련해주고 있습니다.” 라고 하면서, “NaAC는 민간 후원금과 투자 유치를 전문적으로 수행하는 직책(Director, Development/ 개발 담당 이사)을 별도로 신설하여, 운영 재정의 다각화에 대응하고 있습니다.” 라고 언급하였다.

NaAC의 사례처럼 복합 재정 운영 방식을 통해 장애인 예술뿐만 아니라 소수자 활동도 촉진 시킬 수 있어, 예술의 다양성을 보장하고 자유로운 예술 창작 활동 기반을 마련할 수 있는 장점은 분명 존재한다. 지역문화재단이 국비와 지자체 예산에 과도하게 의존하고 있는 현실과 비교해 볼 때, 향후 자주 재원 확보를 위한 해외 참고 사례로 적합할 것이다. 이처럼 문화도시 정책 추진에 있어, 자주재원 확보를 통해 자율성을 확보하면

96) NaAC CEO, J.S. Ryu 대면인터뷰 진행, 12.14. NaAC 대표 집무실

민간의 역량과 창의성을 제고하여, 문화도시 정책 효과성에 분명 많은 도움이 될 것이다.

한편 재원의 독립성 강화와 함께 문화도시 정책 거버넌스 민간 주체로서 향후 지역문화재단은 다음과 같은 역할이 필요할 것으로 보인다.⁹⁷⁾

- ① **(문화도시 정책 협치 기관으로서 위상 정립)** 지역문화재단은 문화도시 정책 집행의 최일선 현장에서 활동하고 있는 공적인 성격을 지닌 민간 분야의 문화정책 기관이다. 문화도시 현장을 가보면 지역 주민과 지역예술인이 있고, 해결해야 할 지역사회 문제가 존재한다. 따라서 지역문화재단은 이러한 문화도시 현장과 문화도시 정책이 연결되는 위치에 놓여 있다. 이런 위치에서 지역문화재단은 문화도시 현장과의 소통을 통해 협력관계를 형성하며, 지역 상황에 적합하고 적절한 문화도시 세부 실행 계획을 개발하고 추진할 필요가 있다. 지역문화재단이 중앙정부의 문화도시 정책을 추진할 때 정책 과정에서 문화도시 현장의 특수성과 당면 과제를 찾아낼 수 있어야 한다. 이를 위해서 우선으로 미래 예측을 통한 정책환경 분석, 지역민과 예술인과의 소통의 장 마련, 정보 체계 구축, 정책개발 및 평가 등 자체 문화정책 역량을 갖추고 있어야 한다. 이러한 역량을 갖고 있을 때 지역문화재단은 미래의 문화 분권과 문화 자치 시대의 문화도시 정책 주체로 그 위상이 한층 더 높아질 것이다. 또한 지역문화재단은 중앙정부와 지자체의 각종 문화사업 대행 및 하청기관이라는 인식에서도 벗어나야 한다. 앞으로 중앙정부와 지역문화재단의 관계는 문화도시 사업추진 과정에서 상호 정책 협의와 조정할 수 있는 단계로 나아갈 필요가 있다. 이를 통해 지역문화재단은 독립성과 자율성을 갖추고, 공공 책임성을 지닌 지역의 전문 문화정책기관으로 역할과 위상을 정립해야 할 것이다.

- ② **(문화도시 생태계의 소통자·연결자·조정자)** 문화도시 정책환경

97) 임학순, 「지역문화재단의 역할과 미래」, 2021, 예술경영 467호 내용 참조: 이 연구에서는 지역 문화 정책에 있어 지역문화재단의 역할 모델을 제시하였고, 이러한 분석 내용이 문화도시 정책 실행자로서 미래 지역문화재단의 역할을 설명하는 데 적합하여, 동 연구 내용을 인용함을 밝힘.

에서 지역문화재단의 위상은 높아지고 있지만, 지역문화재단은 여전히 사업 실행자, 관리자 역할에 한정되어 있고 소통자, 조정자의 역할은 미흡한 실정이다. 문화도시 사업을 실행하고 관리하는 임무는 지역문화재단의 중요한 역할이라고 볼 수 있지만, 그 역할은 문화도시 사업 관리·집행에만 한정하지 않는다. 이와 관련하여 지역문화재단은 문화도시 정책 환경을 구성하는 여러 주체들과 진정성 있는 소통을 바탕으로 공감대를 형성하고, 문화도시 정책을 함께 구성해 나가는 정책연계 체계를 만들어야 한다. 이를 위해 지역문화재단은 지역민, 문화예술인, 문화예술단체, 문화시설 운영자 등을 정책 수혜자 관점이 아니라 정책 주체 또는 정책 협력자라는 관점으로 새롭게 바라봐야 할 필요가 있다. 지역문화재단은 또한 지역 문화예술 인력들을 문화 자원들과 연결하는 협업 플랫폼을 구축해야 할 필요가 있다. 이를 기초로 지역문화재단은 예술가 간의 소통, 예술가와 지역 전문가와의 소통, 문화예술 인력과 비 문화예술 인력의 소통 등을 통한 창조적인 문화도시 네트워크 환경을 만들어 가야 한다.

- ③ **(지역 문화예술의 가치 옹호자·혁신자)** 지역문화재단은 문화예술의 가치에 대한 사회적 공감을 확보하여 문화도시 정책의 합의와 협력 기반을 넓혀 나가는 임무를 수행해야 한다. 문화도시 정책은 예술계뿐 아니라 지역사회 전체의 지지와 협력이 필요하기 때문이다. 문화도시를 통해 지역사회에 이루고자 하는 것이 무엇인가? 왜 도시계획과 지역재생을 문화적 관점에서 수행해야 하는가? 지속 가능한 발전에 문화도시는 어떠한 역할을 해야 하는가? 지역문화재단이 문화도시 정책을 지역사회 맥락에서 총체적으로 추진하기 위해서는 이러한 질문들에 대답해야 하며, 문화예술의 특성과 가치에 대해 지역사회 전반에 걸쳐 공감을 확보해야 한다. 이러한 맥락에서 앞으로 지역문화재단은 지역 문화예술의 가치 옹호자와 지역 문화예술의 가치 창조를 위한 혁신자 역할을 강화해야 한다. 그러나 그동안 지역문화재단의 문화예술 가치 옹호 활동은 활발하게 이루어지지 않았다. 지역문화재단이 무엇이

고, 어떤 임무를 수행해야 하는지에 대한 사회적 인식도 낮은 편이다. 지역사회에서 문화예술의 가치에 관한 논의는 주로 예술적 가치와 경제적 가치에 치중해 왔으며, 사회적 가치에 관한 논의는 상대적으로 미흡했다. 앞으로 지역문화재단은 문화예술의 가치를 예술적 측면, 사회적 측면, 경제적 측면을 모두 아우르는 총체적인 가치 인식을 가질 필요가 있다. 이를 통해 문화도시 거버넌스가 한층 더 확장되어 나갈 것이다.⁹⁸⁾

98) 임학순, 「지역문화재단의 역할과 미래」, 2021, 예술경영 467호, 일부 문구 인용

제5장 결론

제1절 종합정리 및 정책 제언

지금까지 문화도시 중장기 발전을 위한 방안을 크게 중장기 정책 비전 및 목표, 중앙정부 및 지자체 역할, 그리고 민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화를 중심으로 살펴보았다. 본 연구에서 제시한 주요 분석 내용과 정책 제언을 정리하면 다음과 같다.

< 문화도시 중장기 발전 방안 정책 제언 >

구 분	현 황	정책 제언
문화도시 중장기 정책 비전 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 문화도시 정책 방향은 지역 문화 향유 증진에 기반한 문화도시 개발형에 치중 	<문화도시 정책 방향의 다양화> <ul style="list-style-type: none"> • 문화도시 정책 방향의 다양화 필요, 기존 문화도시를 중심으로는 도시 브랜드를 개발하는 ‘문화도시 브랜드형’이 필요하고, 지역 간 문화 격차를 줄이기 위해, 소규모 중소도시를 문화강소 도시로 적극 육성하는 ‘문화도시 개발형’ 사업 병행 필요
	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 문화도시 사업 비전(문화를 통한 지역발전과 문화 향유 확산)에 대해 그 성과를 측정하거나 해석하는데, 지역마다 다양하게 나타나고 있어 성과 목표로는 한계가 있다는 지적 • 문화도시 전반을 다루는 포괄적 성과 목표의 부재 	<문화도시 비전의 재정립> <ul style="list-style-type: none"> • 문화도시 사업의 지속성을 위해서는 포괄적이고 통합적인 비전 제시 필요 • 중앙정부(문화체육관광부)는 지역 문화 현황 진단과 목표를 구체적으로 제시할 수 있는 포괄적인 정책목표를 제안, 세부 목표는 지자체가 수립 필요. 이 과정에서 중앙정부는 컨설팅을 지원하여, 지자체의 정량 및 정성적 성과 지표를 수립 관리하는 데 도움
	<ul style="list-style-type: none"> • 문화도시를 추진하고 있는 지자체 간 유사 사업 사례가 다수 	<문화도시 성과 관리 강화> <ul style="list-style-type: none"> • 기존 문화도시의 성과 관리를 통해 창의적인 사업 확산과 성과

구 분	현 황	정책 제언	
	<p>발견, 판박이식 조성계획 난립</p>	<p>연계 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 문화도시가 제대로 관리되고 지역 특색의 창의적 사업 발굴을 위해서는, 중앙정부의 컨설팅 지원 예산 우선 확보 필요 	
	<ul style="list-style-type: none"> 기 지정 문화도시들이 공식 사업 종료 후 구체적인 계획 부재 향후 지속 가능한 계획 수립의 필요성과 사업 성과와 연계, 지자체에 부여할 수 있는 유인책과 브랜드 가치의 중요성에 대한 관심 증대 	<p><문화도시 브랜드 가치 창출 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> 중장기적으로 문화도시의 성과를 확산할 수 있는 목표 지향점이 필요하며, ‘프랑스 문화수도’ 사례처럼 지역문화 향유를 넘어 국제 협력과 연대하여 지속 가능한 도시 브랜드 가치 창출을 정책목표로 제시 필요 	
<p>중앙 정부 및 지자체의 역할</p>	<p>중앙 부처 역할</p>	<ul style="list-style-type: none"> 문화도시 지원에 있어, 중앙정부 역할이 지나치게 과도한 측면이 있음 	<p><사업추진 방식의 다양화></p> <ul style="list-style-type: none"> 문화도시 조성에 있어, 중앙정부가 대규모 재정을 투입하여 주도적으로 이끌어가는 ‘설계자’ 역할도 필요하지만, 사안에 따라서는 촉매자, 후원자 역할(재정구조 혁신, 문화기반시설 조사 지원, 문화통계·컨설팅, 지자체 또는 민간 협업구조 조성 등)로 전환 필요
		<ul style="list-style-type: none"> 문체부 내에 다양한 도시브랜드 사업이 여러 부서에서 분절적 추진되어 비효율 야기 	<p><도시 브랜드 전담 부서 필요></p> <ul style="list-style-type: none"> 중앙부처 내 문화도시와 같은 도시 브랜드를 총괄적으로 관리하여 효율적으로 육성하고 중복을 방지하는 기능을 담당하는 부서 필요, 이를 통해 체계적인 모니터링과 중복지원 방지 등 행정의 효율성을 기대
		<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 차원의 성과평가 환류 체계 부족 	<p><성과 관리 및 환류 체계 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> 성과 관리의 체계를 구축하는 것이 중앙정부의 과제이며, 지자체가 정책에 참여하도록 할 수 있는 동력을 성과 환류 체계에서 찾을 수 있게 준비하는 것이 중앙정부의 역할

구 분	현 황	정책 제언
지자체 역할	<ul style="list-style-type: none"> 80여 곳의 지자체가 문화특화지역 조성 사업 후, 반 이상의 지자체가 실제 법정 문화도시 사업에 신청하였으며, 문화특화지역 조성 사업을 통해 지역 특색의 문화자원이 발굴되고, 이를 기반으로 법정 문화도시 신청까지 이어짐 	<p><문화도시 사업의 연속성 확보></p> <ul style="list-style-type: none"> 현황의 사례와 같이 문화도시 5년간의 공식 사업 종료 후 지자체가 이룬 성과를 확산하기 위해서는 해당 지자체가 의지를 갖추고, 문화기반 시설의 확충 및 리모델링, 문화전문 인력의 양성과 활용을 위한 기반 확충 등의 자체 노력 지속 필요
	<ul style="list-style-type: none"> 현재 문화도시 사업에 있어, 광역지자체의 역할이 미비, 향후 문화도시 사업 지원 도시 수의 지속적 증가가 예상되어, 중앙정부에서 관리하는 것은 물리적 한계에 도달할 것이므로, 향후 광역이 중앙의 역할 담당 요구가 증대하고 있음 	<p><광역지자체와 기초지자체 간의 역할 확립></p> <ul style="list-style-type: none"> 문화도시 사업추진 시 광역은 기초를 지원(매개자)하고, 기초는 실질적인 사업을 추진해 나가는 역할(실행자)을 수행 필요. 예컨대 광역은 관할 기초의 문화자원과 인적자원을 수시로 확인하여, 광역 단위의 문화도시 계획 및 정책에 반영하고 중앙정부와 정례적인 소통 등을 추진. 기초는 실효적 계획수립과 사업추진을 모색해야 할 뿐만 아니라 문화도시 사업의 연속성을 유지하기 위한 노력 필요
	<ul style="list-style-type: none"> 문화도시 사업성과는 주로 지역민의 문화 향유에 맞춰져 있음. 영국 등 해외 사례를 보더라도 지역 주민의 문화 향유를 강조한 것뿐만 아니라 관광을 통해 지역의 경제적 부흥을 추구했다는 점을 주목해야 함. 	<p><도시브랜드 확산 제고></p> <ul style="list-style-type: none"> 지자체가 문화도시 사업을 관광, 도시 재생, 지역 경제 등 기존 계획들과 연계하고 도시브랜드를 확산하는 전략을 제시하여, 중장기적으로 문화도시 성과가 지역에서 지속되는 효과 창출. 즉 지자체의 문화도시 계획이 지역문화 분야에만 국한된 것이 아니라 지역재생, 지역관광, 지역경제 등과 연계하여, 실질적 지역발전을 유도할 수 있도록 수립 필요
민간 분야의 참여 확대 및 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> 현재 문화도시 사업의 대부분이 관 주도로 이루어지고 있으며, 	<p><민·관 파트너십 확대></p> <ul style="list-style-type: none"> 장기적으로 ‘모든 도시는 특별하다’라는 관점에서 지역의 다양성

구 분	현 황	정책 제언
	<p>민간 분야의 참여가 많지 않아 사업의 다양성이 부족</p>	<p>성, 자율성, 창의성을 보장하는 문화도시 제도 취지를 살리기 위해서 민·관 협력 사업을 적극 발굴하고 지원하여 민간의 참여를 적극 유도</p>
	<ul style="list-style-type: none"> 문화도시 사업에 있어, 민간 분야의 지역문화 전문인력에 대한 중요성은 매우 높으나, 이에 대한 체계적 관리와 실질적 지원이 부족 	<p><지역문화 전문인력양성 관련 민·관 협력 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> 정부-지역문화재단-민간 간 네트워크 구축으로 전국의 문화인력의 양성, 경력 관리, 인증, 활용을 체계화하고 민관 간의 협치를 통한 연계 확립 필요 문화도시의 핵심인 ‘지역성’이 부여된 교육프로그램을 더 많이 개발하여 현장과의 연계성을 보장, 나아가 취업과 연결되는 생태계 구축이 필요
	<ul style="list-style-type: none"> 문화도시 사업의 실질적 실행자인 ‘지역문화재단’이 지자체에 대한 재정적 종속 등으로 인해 자율성이 낮은 상황으로, 이에 따라 문화도시 추진 동력이 약화 	<p><민간지역 문화진흥기관의 자율성과 역량 강화></p> <ul style="list-style-type: none"> 지역문화재단의 자율성과 자체 기획력 강화를 위해서 재정적 여건 개선은 필수, 다양한 보조금 유치, 수익사업 발굴 및 후원금 조성 등 자주재원 확보 모색 필요 문화도시 정책 협치 기관으로서의 위상을 정립하고, 문화도시 생태계의 소통자·연결자·조정자의 역할과 지역 문화예술의 가치 옹호자·혁신자의 역할 수행 필요

제2절 향후 과제

본 연구에서는 국내·외 문화도시 전개 현황과 전반적인 추진 배경을 살펴보고, 현재까지 국내 법정 문화도시 정책 추진 현황과 성과도 도출하였으며, 해외 유사 사례 분석과 함께 문화도시 중장기 발전을 위한 여러 정책 방안을 제시하였다.

다만 여기서 제시된 상황 진단과 정책 제언이 지역의 현실을 적절하게 반영하지 못하거나 심도 있게 다루지 못하였을 수도 있다. 이에 문화도시를 통해 문화 자치 시대를 여는 현실적 가능성 진단과 여기에서 제시된 개별적 정책 제언에 대한 보다 심도 있는 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

특히 문체부가 최근 발표한 문화도시 추진계획(2022년 12월)에는 공모 방식의 큰 변화 없이 기존 문화도시 절차를 따르고 있으며, 권역별 선도 문화도시 지정에 따른 구체적 방안이 다소 명확히 드러나 있지 않는 것으로 보인다. 향후 사업 개선 측면에서 별도의 후속 연구가 진행되기를 기대해 본다.

참고 자료

[국내외 문헌]

- 강문수(2011), 「(민관협력(PPP, Public Private Partnership) 활성화를 위한 법제개선연구」, 한국법제연구원
- 김연진(2011), 「문화지구제도 개선 방안」, 한국문화관광연구원
- 김홍규·이상열(2014), 「지역문화전문인력 양성체계 구축방안 연구」, 한국문화관광연구원
- 노수경(2022), 「지역단위 문화정책 사업 분석」, 한국문화관광연구원
- 노영순(2016), 「지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원
- 류정아(2017), 「지역문화재단의 독립성과 자율성 제고 및 인력 역량 강화 방안」 (요약보고자료)
- 문화체육관광부·지역문화진흥원(2023), 「2022 문화도시 성과자료집」
- 문화체육관광부(2022), 「대한민국 문화도시 추진계획」
- 문화체육관광부(2021), 「문화도시 성과관리체계 구축 및 적용 연구」
- 문화체육관광부(2021), 「문화도시사업 중장기 발전 방안 연구」
- 문화체육관광부(2020), 「문화특화지역 조성사업 주요 현황」
- 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사」
- 문화체육관광부(2018), 「해외 문화 재생 사례」
- 문화체육관광부(2018), 「국토부 및 문체부 사업 비교」
- 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진 계획」
- 문화체육관광부(2018), 「문화도시 추진 가이드라인」
- 문화체육관광부(2018), 「문화적 도시재생과 문화도시 사업 관계」
- 문화체육관광부(2018), 「공무국외여행 결과보고서」
- 문화체육관광부(2018), 「2018 문화적 도시재생사업 공모」
- 문화체육관광부(2018), 「문체부-국토부 업무협약서」
- 문화체육관광부(2017), 「문화지구의 효율적 관리를 위한 제도 개선 방안 연구」
- 문화체육관광부(2017), 「문화특화지역 조성사업 가이드라인」

- 문화체육관광부(2016), 「문화도시 지정 및 지원방안 연구」
- 문화체육관광부(2013), 「문화도시 문화마을 선정 및 지원방안 연구」
- 민성희·배인성(2020), 「지역 간 인구 이동 특성 분석 및 정책 방안 연구」, 국토연구원
- 박진경·김현호·김상민·임태경(2019) , 「지역인구감소 대응을 위한 종합 대책 마련 연구」, 한국지방행정연구원
- 박혜자(1998), 「지역 문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부 간의 관계 모형 연구」, 도시행정학보 11
- 서헌제·정병윤(2006), 「캐나다와 영국의 문화정책 및 법제에 관한 연구」, 한국법제연구원
- 유네스코한국위원회(2020), 「유네스코 창의도시 네트워크 길잡이」
- 이은해(2009), 「유럽의 전통산업도시에서 문화·예술도시로의 변모」, 『EU 연구』, 제25호,
- 임학순(2021), 「지역문화재단의 역할과 미래」, 예술경영 467호
- 조정윤(2014), 「지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대 방안」, 지역문화진흥 공동학술대회
- 주캐나다 문화원(2017), 「주캐국 문화행정 조직 및 정책 현황 조사」
- 청주시문화산업진흥재단(2022), 「2021 문화도시 청주 성과기록집」
- 한국문화관광연구원(2020), 「도시 재생, 문화의 길을 묻다」
- 한국문화관광연구원(2017), 「문화도시 관련 전문가 자문회의 회의록」
- 한국문화예술위원회(2021), 「문예연감 2020」
- G. Evans.(2005), 「Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture' s Contribution to Regeneration, Urban Studies」, Vol.42.
- Gomes, P. & Librero-Cano, A.(2018), 「Evaluating three decades of the European Capital of Culture programme: a difference-in-differences approach」, Journal of Cultural Economics, 42(1).
- EUROPEAN PARLIAMENT(2013), 「European Capitals of Culture: Success Strategies and Long-Term Effects」
- UNESCO-SDGs(2019), CULTURE 2030 INDICATORS

[법령 및 규정]

- 「보조금 관리에 관한 법률[시행 2022.2.18.] [법률 제18425호]
- 「지역문화진흥법[시행 2022.07.19] [법률 제18780호]
- 「지역문화진흥법 시행령[시행 2024.03.19] [대통령령 제34312호]

[보도자료]

- 문화체육관광부 보도자료(2022.12.8.), “문화로 지역균형발전 선도, 대한민국 문화도시 조성추진”
- 문화체육관광부 보도자료(2019.4.4.), “문화적 도시재생 전국 19곳으로 확대 지원”

[웹페이지]

- 에드먼튼 문화수도 홈페이지
 - <https://www.edmontonculturalcapital.com/ccsprogram.asp>
- 영등포 문화재단 홈페이지
 - <https://www.ydpcf.or.kr/foundation/organization.do>
- 행정안전부 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>)
- CBC News
 - <https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/calgary-named-culture-capital-of-canada-for-2012-1.1072325>
- NaAC 홈페이지
 - <https://accessarts.ca/about-us/reports-and-statements/>