

## 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제

The Korean Cities of Culture as Regional Development Hub :  
A Review of the First-Phase Projects and Future Directions

국토연 2012-1· 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제

지은이·이순자, 장은교 / 펴낸이·박양호 / 펴낸곳·국토연구원

출판등록·제2-22호 / 인쇄·2012년 4월 11일 / 발행·2012년 4월 15일

주소·경기도 안양시 동안구 시민대로 254 (431-712)

전화·031-380-0114(대표), 031-380-0425(배포) / 팩스·031-380-0486

ISBN·978-89-8182-892-9

한국연구재단 연구분야 분류코드·B170101

<http://www.krihs.re.kr>

©2012, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2012-1

## 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제

The Korean Cities of Culture as Regional Development Hub :  
A Review of the First Phase-Projects and Future Directions

•

이순자장은교



## 연 구 진

---

연구책임 이순자 연구위원

연구반 장은교 책임연구원

---

연구자문위원 김인순 전주시정발전연구원 박사  
류정아 한국문화관광연구원 연구위원  
이병민 건국대학교 교수  
이인배 충남발전연구원 선임연구위원

## 발 간 사

세계의 수많은 도시가 문화도시를 지향한다. 유럽의 문화수도를 비롯해 아메리카의 문화수도와 아랍의 문화수도, 그리고 미국의 메인스트리트, 이탈리아와 일본의 창조도시 등 그 지역이 지닌 문화적 자산을 활용하여 도시공간과 시민의 삶, 그리고 경제활성화를 도모하려는 전략이 다양한 모습으로 나타나고 있다. 우리도 예외가 아니라서 IMF 이후 산업화의 한계가 현실화되고 국민의 문화적 욕구가 높아지면서 문화도시에 관한 논의가 활발해졌다. 지역거점 문화도시 조성사업이 정부 주도 하에 시작되었고, 서울이 창의문화도시 마스터플랜을 발표했으며, 강릉, 춘천, 부천, 파주, 과천 등 다수의 지자체들이 자체적으로 수립한 관련계획들을 발표하고 있다. 이들은 그 비중과 내용은 비록 다를지라도 모두 문화도시화를 통한 도심 재생과 지역경제 활성화를 추구하고 있다.

2003년, 정부는 문화중심도시와 살기 좋은 도시만들기를 국가정책과제로 공표하고, 이를 뒷받침하기 위해 광주, 부산, 경주, 전주 등을 지역거점 문화도시로 조성하려는 계획을 수립하였다. 지역거점 문화도시 조성사업이란 지역을 문화적 성격에 따라 특화 발전시켜 균형발전을 도모하고, 국가의 문화적 이미지 강화와 함께 문화적 다양성을 증진시킨다는 취지에서 20~30년의 계획기간을 두고 추진되는 중·장기 사업이다. 1기 문화도시로서 광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업기간이 완료되었다. 경주역사문화도시와 전주전통문화도시는 2007년 기본계획이 수립된 이래 2011년에 1단계 사업이 완료되었다. 후발주자인 공주·부여역사문화도시는 2009년 기본계획

이 수립되어 2010년부터 1단계 사업이 추진되고 있다.

이렇게 문화가 우리 도시계획의 핵심테마이자 도시발전전략으로 자리잡고 있다. 그러나 여전히 바람직한 문화도시가 무엇인지에 대한 규정이나 개념정의가 모호한 채로 남아 있는데다 도시의 공간계획과 어떻게 조화를 시킬 것이냐의 문제, 문화도시를 표방하는 지역 간의 경쟁 심화, 시민참여의 한계 등 비판이 있는 것 또한 사실이다. 국가정책으로 시작된 지역거점 문화도시 조성사업 또한 과도한 시장이나 경제논리로 공공성이 담보되지 못하고 있다는 점, 지나치게 관주도라는 점, 물리적 시설공급 위주, 차별화 및 지역다움 미흡, 법적 근거의 부재, 소요예산 확보의 어려움 등의 지적이 끊임없이 제기되고 있는 실정이다.

21세기는 문화의 시대란 단순히 시민들의 문화적 접촉이 증가한다는 것을 넘어서 문화적 역량이 곧 한 국가, 한 도시의 경쟁력임을 의미하는 것이다. 이런 관점에서 지금이 바로 대내·외적 여건 변화를 계기로 문화를 화두로 한 본격적인 정책목표와 이와 연계된 사업추진실태를 점검하고 문제점과 개선과제를 도출하여 성공적인 문화도시 조성방안을 찾아야 할 때이다. 더구나 1기 지역거점 문화도시 조성사업의 1단계가 마무리되고 2단계를 막 추진하고 있는 이때 사업의 추진실태를 중간점검하는 일은 무엇보다 필요하다.

이와 같은 배경 하에서, 이 연구는 우리가 추구하는 문화도시란 과연 어떠한지 하는지에 대한 개념을 정의하고, 전반적인 문화정책의 동향과 문화도시의 등장 배경을 살펴본다. 또한 그동안 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 살펴보고 문제점을 찾아내어 대응방안을 제시함으로써 정부와 지자체가 앞으로 문화도시 조성사업을 어떻게 이끌어 나갈지 그 추진방향과 실천전략을 설정하는 데 도움을 주고자 하였다.

문화도시 조성에 관한 정책적 관심과 구체적 사업이 시작된 지 얼마 되지 않았다. 따라서 새로운 도시개발 패러다임으로서 문화도시의 이론적 배경, 필요성, 기대효과 등에 관한 연구는 다소 축적되어 있는 것에 비해, 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석한 실증적 연구가 적은 것은 어쩌면 당연하다. 문화도시 조성사업의 전반적인 추진현황에 관한 실증적 분석이 부족한 상황에서 이 연

구의 수행은 관련분야의 기초자료 축적에 기여할 것으로 기대된다. 다만, 문화관련 사업의 경우 그 파급효과가 가시화될 때까지 상대적으로 오랜 시간이 걸린다는 점에서 사업의 추진실적 및 효과의 평가는 아직 시기상조라는 전제에서 중간 점검의 형태로 시도된 연구이기 때문에 부족한 점이 있는 것도 사실이다. 이를 극복하기 위해서는 다양한 방법론이나 지표를 이용한 후속연구들이 지속적으로 수행되어야 할 것이다. 이번 연구가 앞으로 문화도시에 대한 기존과는 다른 차원에서의 실질적인 논의를 촉발하는데 기초역할을 하기 바란다.

끝으로 국가의 정책과제로 추진되어 온 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 파악하고 정책대안을 제시하는 연구에 최선을 다해준 연구책임자 이순자 연구위원과 장은교 책임연구원의 노고에 깊은 감사의 마음을 전한다. 또한 이 연구를 수행하는 과정에서 다양한 자문을 해 주시거나 설문조사와 인터뷰에 흔쾌히 응해 주신 관련분야 전문가와 담당공무원 분들께도 감사를 드린다.

2012년 4월

국토연구원장 박 양 호





## 요 약

## 1. 서론

21세기는 ‘문화의 시대’라고 일컬어질 만큼 문화 자체에 대한 관심이 증대되고 있다. 우리나라도 예외가 아니어서 수많은 도시가 문화도시를 비전으로 표방하고 있다. 광주아시아문화중심도시, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시가 정부의 지역거점 문화도시 조성정책의 일환으로 추진되고 있고, 서울, 강릉, 나주, 강진, 대전, 청주, 춘천, 부천, 파주, 문경, 포항, 울산, 익산, 무주, 동해, 대구, 과천 등이 역사자원이나 문화이벤트 등을 활용한다는 계획을 발표하고 있는데, 그 비중과 내용은 조금씩 다를지라도 모두 문화도시화를 통한 도심 재생과 지역경제 활성화를 추구하고 있다.

2003년 이후 우리 정부가 지역의 문화적 특화전략을 통한 국가균형발전을 도모하려는 목적에서 추진하기 시작한 광주, 부산, 경주, 전주, 공주·부여 문화도시 조성사업도 본격적으로 추진되기 시작한 지 벌써 5년이 지나고 있다.

이렇게 문화가 우리나라 도시계획의 중요한 테마이자 도시발전전략으로 자리 잡고 있다. 그러나, 여전히 바람직한 문화도시가 과연 무엇인지에 대한 규정이나 개념정의가 모호한 채로 남아 있는데다가, 도시의 공간계획과 어떻게 조화를 시킬 것이냐의 문제, 문화도시를 표방하는 지역 간의 경쟁 심화, 시민참여의 한계 등 비판이 있는 것 또한 사실이다. 국가정책으로 시작된 지역거점 문화도시 조성

사업 또한 과도한 시장이나 경제논리로 공공성이 담보되지 못한다거나, 지역이 배제된 채 중앙정부 주도로 사업이 추진된다는 점, 물리적 시설공급 위주로 사업이 추진된다는 점, 차별화나 지역다움이 불분명하다는 점, 법적 추진근거 부재, 소요예산 확보 어려움 등의 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

1기 지역거점 문화도시의 1단계 조성사업들이 마무리되고 2단계 계획기간이 막 시작되고 있는 이때 사업의 추진실태를 중간 점검하는 작업이 필요한 이유가 여기에 있는 것이다. 이에 이 연구는 우리가 추구하는 문화도시란 과연 어떠한지 하는지에 대한 개념을 정의하고, 전반적인 문화정책의 동향과 문화도시의 등장 배경을 살펴보고, 국가사업으로 시작된 지역거점 문화도시 조성사업의 지난 5년간의 추진실태를 살펴보고 문제점을 찾아내어 대응방안을 제시한다. 궁극적으로는 중앙정부와 지자체가 함께 문화도시 조성사업이 나아가야 할 바람직한 방향을 설정하고 전략을 마련하는데 도움을 주는데 이 연구의 주된 목적이 있다.

이 연구는 광주, 부산, 경주, 전주, 공주·부여의 지역거점 문화도시 조성사업 모두를 대상으로 한다. 다만, 광주아시아문화중심도시 조성사업은 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시 조성사업도 2011년 계획기간이 완료되었으며, 후발주자인 공주·부여는 2010년부터 사업이 본격적으로 추진되고 있다는 점을 감안하여, 현장조사 및 관련자 인터뷰에 있어서 2007년 기본계획이 수립된 이래 2011년에 1단계 사업이 완료된 경주와 전주에 좀 더 초점을 맞추고자 한다. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석하고 향후 과제를 제시하기 위해 문헌조사, 설문조사, 관련자 인터뷰, 현장조사 등을 병행한다. 더불어, 연구결과의 질적 향상과 객관성 확보를 위하여 전문가 자문회의도 실시한다.

## 2. 문화도시 담론의 등장과 실천적 전개

### □ 새로운 도시개발 패러다임의 요구

도시개발이란 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 행위로서 협의로는 물리적 측면에서의 신개발, 재개발 등과 같은 도시공

간개발을 의미하며, 광의로는 도시성장을 관리하고 도시발전을 도모하기 위한 경제, 사회 등 모든 개발행위의 총체로 정의된다(대한국토·도시계획학회 편저, 2002: 21). 따라서 도시개발의 패러다임이 시대적 상황에 따라 변화하는 사회적 요구와 수요를 반영하기 위해 전환되는 것은 당연하다. 즉, 도시를 둘러싼 여건 및 환경의 변화는 도시발전을 위한 새로운 전략적 도구를 필요로 한다는 것이다.

이러한 환경 속에서 문화가 하나의 산업으로 등장했다는 점, 도시마케팅과 경쟁력이 강조되고 있다는 점, 도시의 경쟁조건으로 삶의 질이 중요해졌다는 점, 도시의 다양한 문화적 특성의 출현과 도시공동체 형성조건이 달라졌다는 점 등은 점차 문화를 기반으로 한 도시로의 전환에 단초를 제공하였다. 즉, 도시경쟁력 강화, 특색 있는 도시개발 필요, 문화적 도시공간 요구 등은 도시개발의 새로운 패러다임, 즉 문화도시의 탄생을 촉진시킨 것이다. 최근에는 문화적인 것들이 다른 영역에 있는 지식 및 환경·생태적인 요소와 결합하고 상호 교류가 활발하게 진행되면서 창조적 문화도시가 주목받기 시작하고 있다. 도시의 창조성과 상상력에 관한 담론이 급속하게 부상하고 있는 것이다.

## □ 바람직한 문화도시의 개념과 요건

문화도시의 조성은 문화적 이미지를 담은 도시를 만드는 것과 같다. 한 도시를 문화도시로 만드는 일은 인위적인 기획을 필요로 한다는 것이다. 그 도시에 어떤 전통이나 역사가 남아 있다고 해서 그 도시가 곧 문화도시가 되는 것이 아니라는 얘기다(원도연, 2006: 18). 그렇다면 이러한 문화가 담겨진 도시는 어떻게 해야 하는가. 문화와 도시에 대한 개념이 사람마다 또는 목적에 따라 다르게 정의되듯이, 문화도시 또한 보는 시각과 입장에 따라 다의적으로 정의될 수 있다. 다만, 어떤 정의든지, 즉 문화도시라는 말 앞에 어떤 수식어가 붙든지 상관없이 이들 모두는 ‘바람직한 도시’를 지향하는 것이어야 할 것이다(서울시정개발연구원 2001: 121). 바람직한 문화도시는 ‘살기 좋은 도시’ 또는 ‘살고 싶은 도시’의 다른 이름이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서, 문화도시란 결국 도시계획적 측면이 강조된 개념으로 문화적 자산이 풍부하고, 구성원들이 문화를 풍요롭게 향유하며, 궁극적으

로는 문화인프라를 토대로 경쟁력이 향상된 도시를 의미한다고 볼 수 있겠다.

문화도시에 대한 개념과 마찬가지로 문화도시가 갖추어야 할 구성요건도 보는 관점에 따라 다소 차이가 있다. 다만, 여러 연구들을 종합해 볼 때 대체적으로 역사성과 정통성, 도시문화 정체성, 풍부한 문화·예술 콘텐츠 및 인프라, 독특하고 개성적인 도시경관, 지역공동체성, 기능적 도시기반시설, 문화산업, 차별화된 조직체계, 창의성과 창조성 등으로 축약되는 것 같다. 여기서 분명한 것은 많은 도시들이 문화도시가 되기를 열망하지만 모두가 그 꿈을 이루지는 못한다는 것이다. 원도연(2008)이 강조한 것처럼 문화도시가 되기 위한 조건은 생각보다 까다롭고 많은 전제조건을 가지고 있기 때문이다.

#### □ 문화도시의 다양한 전개유형과 사례

문화도시전략이 정책적 차원에서 처음 등장한 것은 1985년 EU가 한 해 동안 주목할 만한 문화프로젝트를 진행한 도시를 유럽의 문화수도로 선정하면서부터이다. 유럽의회에서 그리스 문화부 장관인 멜리나 메르쿠리(Melina Mercouri)가 문화유산의 보존과 유럽의 문화적 통합에 기여한 도시를 문화수도(European Capitals of Culture)로 지정할 것을 제안한 것이 계기가 되었다. 아테네를 시작으로 2012년 포르투갈의 기마랑이스와 슬로베니아의 마리보르를 포함해 2016년까지 총 54개 도시가 유럽의 문화수도로 선정하였다. 유럽의 문화수도 추진전략은 다른 지역에도 영향을 미쳤다. 아메리카 문화수도(American Capital of Culture)는 2000년 멕시코 메리다르를 시작으로 2011년 브라질의 상루이스와 에콰도르의 키토까지 14개에 이르고, 아랍의 문화수도(Arab Cultural Capital)는 1996년 이집트의 카이로를 시작으로 2012년 바레인의 마나마, 2013년 이라크의 바그다드까지 모두 18개 도시가 해당된다. 또한, 세계디자인수도(World Design Capital)로서 2008년 이탈리아 토리노가 시범도시로 지정되었고, 2010년 서울이 첫 세계디자인수도로 공식 선정되었다. 핀란드 헬싱키와 남아프리카공화국 케이프타운도 각각 2012년과 2014년 세계디자인수도로 선정되었다.

우리나라에서도 문화도시와 관련된 계획들이나 논의들 대부분이 문화를 활용

한 기존 도심의 재생이나 지역경제 활성화 차원에서 이루어지고 있다. 다만, 문화도시 조성의 중심주체에 따라 크게 두 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있는데, 그 하나가 광주아시아문화중심도시, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시 및 공주·부여역사문화도시 등 중앙정부가 불균형발전 해소를 위한 전략적 차원에서 특정지역을 문화적 거점으로 집중 지원하는 지역거점 문화도시이고, 다른 하나는 지역경제 활성화와 지역정체성 형성을 목적으로 지자체 차원에서 자신들의 도시를 문화적으로 조성하려는 접근방식이다.

문화도시는 다른 어떤 도시보다 복합성과 다양성을 추구한다는 특징을 지니고 있어 명확하게 유형을 구분하는 것은 쉽지 않다. 김효정 외(2004)는 도시경영형, 도시설계형 및 커뮤니티형으로, 유승호(2008)는 체험형, 네트워크형, 스토리지향형, 창조도시형 및 도시재생형으로, 원도연(2008)은 문화유산 관광형, 현대적 문화산업 개발형 및 전통·현대 혼합형으로 구분하고 있다. 이렇게 문화도시를 명확하게 유형화하는 일은 용이하지 않을 뿐만 아니라, 어떤 측면에서는 크게 의미가 없다. 왜냐 하면, 보는 시각과 강조하는 기준에 따라 하나의 사례가 각기 다른 유형으로 분류가 될 수도 있기 때문이다. 다만, 최근의 수많은 도시들이 문화와 그들이 지닌 창의성을 발전의 핵심자원으로 삼고 있는 것만은 분명하다.

### 3. 우리나라 문화정책과 지역거점 문화도시 조성사업

#### □ 문화정책의 변천과 흐름

문화란 다양한 의미를 내포하고 있으며 시대의 요구에 따라 강조되는 점이 달라져 왔다. 문화의 개념이 시대에 따라 달라지면서 이에 맞춘 문화정책의 관심과 초점도 변천해 왔다. 예를 들면, 1970년대까지 문화가 예술과 전통을 의미했다면, 1980년대는 문화민주주의, 1990년대는 산업으로서의 문화, 2000년대 들어서면서는 환경과 생활로서의 문화가 강조되고 있다. 요약하면, 우리나라 문화정책의 흐름은 1960~70년대에는 문화·예술 진흥정책이었다면, 1980년대는 문화기반시설 확충정책, 1990년대는 문화산업 중점육성으로 정책의 중심이 전이되었고, 2000

년대에 들어서는 문화도시 담론이 형성되기 시작했다(라도삼, 2006: 18 및 박광무·이언용, 2008: 678). 점적 보존에서 점차 선과 면적인 개발로, 그리고 공간계획적 관리로 그 영역이 변화한 것이다.

#### □ 문화도시 조성정책의 도입배경 및 추진경위

우리나라에서 정책적 차원에서 문화도시라는 용어가 처음 등장한 것은 2000년 1월 28일 전문 개정된 「도시계획법(현, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률)」 제5조제1항에서 문화도시를 시범도시 유형의 하나로 규정하면서 부터이다. 1990년대 후반부터 시작된 문화도시에 대한 담론이 정책적 차원에서 언급된 것이다. 다만, 문화도시에 대한 개념이 포괄적으로 조망되기 시작한 것은 참여정부 때로 거슬러 올라간다. 당시 정부는 문화관광부를 중심으로 문화도시에 집중하기 시작하는데, 그 첫 번째 사업이 문화중심도시 조성이었다. 2002년 노무현 대통령 후보가 광주를 문화도시로 조성하겠다는 선거공약을 내세우면서 국가균형발전사업의 일환으로 주목받기 시작해 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시로 이어졌다.

이렇게 중앙정부 차원에서 특정지역을 문화의 거점 또는 중심으로 만들어가는 문화도시는 광주아시아문화중심도시를 중앙주도형으로, 그리고 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시를 지방중심·중앙지원형으로 구분해 볼 수 있다. 다른 하나는 지자체 차원에서 각종 축제나 이벤트, 관광단지 조성 등 장소마케팅을 적극적인 문화도시만들기로 전환하는 지방주도형이 있다(김기곤, 2008: 14).

#### □ 타 유사정책과의 차이점

다양하게 형성된 문화요소를 바탕으로 추구해야 할 기초적인 문화공간의 개념을 이해하고 문화도시 조성사업에 대하여 논하기 위해서는 문화의 거리, 문화지구, 문화벨트 등 몇 가지 유사정책을 살펴볼 필요가 있다. 이들은 점적인 문화적

요소가 선적 또는 면적 관점으로 표현되는 개념이라고 할 수 있는데, 선적 공간은 문화의 거리와 문화벨트가, 면적 개념은 문화지구와 문화도시가 포함된다(황동렬 외, 2000 및 문화관광부, 2007).

관광특구로 지정된 경우 「관광진흥법」의 적용을 받는 ‘문화의 거리’는 1990년대부터 정책사업의 하나로 정부가 지원하거나 또는 지자체가 스스로 추진하는 사업이다. 거리에 대한 본래 기능의 회복과 시민이 직접 참여하고 경험할 수 있는 최소의 문화공간인 문화의 거리는 일정지역의 점적인 문화요소를 선적으로 연결하는 사업으로 문화벨트의 하부개념이자, 문화의 거리를 중심으로 형성된 시설물과 프로그램은 장래 문화지구를 조성하기 위한 방안에 포함될 수 있다. ‘문화지구’는 문화예술자원이 밀집되어 독특한 문화적 특성과 다양한 가치를 창출하는 지역을 계획적이고 전략적으로 보호하고 육성하기 위한 공간이다. 우리나라에서 문화지구라는 개념은 1990년대 중반 이후 사용되기 시작했으며, 1999년 「문화예술진흥법」에 반영되었다. 문화도시는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정이 있기는 하나, 현재는 문화체육관광부의 지역거점 문화도시 조성정책이 대표성을 띠고 있는 사실에 비추어 볼 때 해당정책 추진을 위한 법적 근거가 존재하지 않는다. 전반적인 문화적 주제와 특징을 보여줄 수 있는 도시적 공간으로서 문화도시는 일반적으로 문화의 거리, 문화지구, 도시문화벨트 등을 1개 이상 포함한다. 마지막으로, 별개의 법적인 장치나 지원정책이 가시화되지 않은 ‘문화벨트’는 기존의 점적인 문화자원, 문화의 거리, 문화지구 등을 잇는 연계형 지역개발전략으로 2000년 이후 꾸준히 제시되어 왔다.

## □ 지역거점 문화도시 조성사업의 주요 내용

지역거점 문화도시 조성사업이란 문화체육관광부가 지역을 문화적 성격에 따라 특화 발전시켜 국가의 균형적 발전을 도모하고, 국가의 문화적 이미지 강화와 함께 문화적 다양성을 증진시키려는 취지에서 시행하는 사업이다. 2003년 출발한 참여정부는 문화중심도시 및 살기 좋은 도시만들기를 국가정책과제로 공표하고, 이를 뒷받침하기 위해 광주, 부산, 경주, 전주를 지역거점 문화도시로 지정하

였다. 이후 공주·부여가 새롭게 지역거점 문화도시로 추가지정 되었다. 광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업기간이 완료되었다. 경주역사문화도시와 전주전통문화도시의 경우, 2007년 기본계획 수립과 함께 1단계 사업기간이 완료되었고, 후발주자인 공주·부여 백제역사문화도시의 경우에는 2009년 기본계획이 수립되어 1단계 사업을 추진 중이다.

#### < 요약 1> 지역거점 문화도시 조성사업의 개요

구 분	광주	부산	경주	전주	공주·부여
법적근거	특별법 (2006.9)	없음	없음	없음	없음
계획수립	종합계획 (2007.10)	종합계획 (2005.10)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2009.12)
계획기간	20년 (2004~23)	8년 (2004~11)	30년 (2006~35)	20년 (2007~26)	22년 (2009~30)
사 업 비	5.3조원	1천6백억원*	3.4조원	1.7조원	1.3조원
주요사업	국립아시아문화전당 및 7대문화권 특화발전	4개 핵심과제	4대 선도사업군 (65개 전체사업)	4대 선도사업군 (64개 전체사업)	5대 선도사업군 (57개 전체사업)

주 : \*는 4대 핵심사업에 대한 추정사업비이며, 「부산영상문화도시 육성을 위한 종합계획」상 전체 실행과제 44개를 수행하기 위한 사업비는 총 6,938억 원임.

## 4. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 분석

### □ 지역거점 문화도시 조성사업의 추진현황

광주아시아문화중심도시 조성사업의 경우, 그 추진이 순탄했던 것만은 아니다. 국립아시아문화전당 건립과 관련해 세 차례의 갈등을 겪는 등 우여곡절 끝에 2008년 드디어 국립아시아문화전당 공사를 착공했고, 2012년 4월 현재 30% 이상의 공정률을 보이고 있다. 골조공사 대부분이 완료되면 국민들에게 건립 현장을 공개하여 조성사업 및 전당 건립에 대한 이해를 도울 예정이다. 이러한 사



업진척에도 불구하고 몇 가지 사안에 대한 문제점이 지적되고 있는데, 종합계획 및 연차별 실시계획에 대한 문화체육관광부와 광주시의 시각차가 존재한다는 점, 하드웨어 구축 위주인 도시환경 조성사업에 지나치게 편중되어 있다는 점, 국가 직접 시행사업을 제외한 지자체 매칭사업에 적정예산이 제대로 반영되지 못하고 있다는 점, 7대 문화권 설정에 광주의 장소성과 정체성 및 역사성 등 특성이 충분히 고려되지 못하였다는 점 등이 그것이다.

부산영상문화도시 조성사업은 2005년에 부산국제영화제의 전용관인 부산영상센터의 국제현상설계공모 및 한글이름공모를 시작으로 본격화되었다. 목표연도보다 늦은 2011년 10월 드디어 길이 163m와 폭 62m 규모로 1,500톤의 철골 지붕 구조를 지닌 부산영상센터, 두레라운(‘두레’=함께 모여 + 라움=즐거움)이 그 모습을 드러냈다. 2004~2011년을 계획기간으로 하는 부산영상문화도시 조성사업은 종결되었으나, 부산은 ‘아시아 영상중심도시’를 목표로 영화영상산업을 시의 핵심전략산업으로 지정하고 영화영상관련 인프라를 꾸준히 확충하고 있다.

2006~2012년 간 경주역사문화도시, 전주전통문화도시 및 공주·부여역사문화도시 조성사업 추진에 투입된 예산은 총 1,427.3억 원인 것으로 나타났다. 이는 경주 약 556억 원(문화재청 추진사업은 제외), 전주 565억 원, 공주·부여 약 307억 원으로 구성된다. 예산투입액의 재원분담 형태를 보면, 국비가 773.8억 원으로 전체 사업투입액의 52.2%를 차지하고 있다.

경주, 전주 및 공주·부여의 문화도시 조성사업 추진내역을 살펴보면, 먼저 경주역사문화도시 조성사업의 경우 2006~2011년 간 교촌한옥마을 조성 등 31개 사업이 완료되었거나 진행 중이다. 매장문화재 조사 및 발굴로 인해 사업의 진척도와 계획대비 사업비 투입실적이 타 지역에 비해 낮은 수준이나 이는 경주가 지닌 특수상황에 기인하는 것으로, 선도사업으로 선정된 대부분 사업들의 추진 상태는 양호한 편이다. 다만, 경주역사문화도시의 거점으로서 선도사업의 하나로 제시된 역사도시문화관은 여전히 사업추진 여부가 불투명한 상태이다. 가장 큰 원인은 다양한 프로그램 부재나 운영·관리에 대한 재정부담 등을 이유로 정부의 정책방향이 대규모 하드웨어 시설 설치를 지양하는 방향으로 전환되고 있

다는데 기인한다고 판단된다.

전주전통문화도시 조성사업의 경우, 2006~2011년 간 한스타일진흥원 건립 등 선도사업으로 제시된 대부분 사업들이 완료되었거나 추진 중으로 그 동안의 사업추진은 비교적 원활했다고 볼 수 있다. 특히 전주한옥마을 정비사업의 경우 그 성과가 가시적으로 나타나고 있는데, 2008년 약 130만 명이었던 방문객 수가 2011년에는 약 409만 명으로 지속적으로 증가하는 추세이다. 다만, 전주전통문화도시 거점으로서의 역할과 기능을 부여받았던 한스타일진흥원의 향후 활용방안은 여전히 과제로 남아 있다. 건립 후 운영과 관리의 주체가 누가 될 것이냐의 문제는 곧 소요비용을 누가 분담할 것이냐는 문제로 연결된다. 전주시 입장에서는 한스타일진흥원 자체가 국가사업으로 건립된 것이니 만큼 당연히 광역·지역 특별회계로 이관된 문화도시 조성사업을 위한 국가예산을 활용할 수 있어야 한다고 주장한다. 반면, 전라북도는 광역·지역특별회계는 국비라기보다는 도비의 개념으로 이해해야 하며, 따라서 이관 사업비 전액을 전주시에 할당하는 것은 곤란하다는 입장이다. 이러한 현상은 운영·관리에 대한 재정부담 등을 이유로 정부의 정책방향이 하드웨어적 사업을 지양하고 소프트웨어적 사업 발굴로 유도하는 방향으로 전환되고 있다는 것과 무관하지 않다.

지역거점 문화도시 조성사업의 후발주자인 공주·부여역사문화도시 조성사업은 그동안 공주 무령왕릉길 조성, 부여 성왕로 경관정비 등을 추진해 왔다. 사실 공주와 부여는 정부가 추진하는 「백제문화권 특정지역 개발계획」의 대표적인 대상지인데다 「고도 보존 및 지원에 관한 특별법」에서 지정한 4대 고도(경주, 공주, 부여, 익산) 중 하나로 문화도시 조성사업의 실현가능성이 높은 지역들이다. 다만, 공주·부여역사문화도시 조성사업의 경우 두 개 지자체에서 추진하다 보니 지역 간 사업유치 경쟁 가열, 집행주체의 불투명, 자원배분으로 인한 집중 지원 곤란 등 사업추진 효율성이 저하될 수 있다는 점, 문화도시 조성사업 전담 조직이 없다는 점 등이 사업추진 부진의 원인으로 작용할 수 있다.

## □ 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제에 관한 의견조사

지역거점 문화도시 조성사업에 있어서 추진방향의 적절성, 행·재정 지원정책, 추진성과, 한계 및 문제점, 개선방안 등을 파악하기 위한 설문조사는 관련정책이나 시책, 계획 및 사업을 점검하고 정책이슈나 수요 등을 도출한다는 차원에서 브레인스토밍 형태로 관련분야 전문가와 관련업무 담당공무원을 대상으로 실시하였다. 설문조사와 함께 현장조사와 전문가 및 지자체 공무원을 대상으로 하는 인터뷰를 병행함으로써 실태파악의 내실화를 도모하였다.

먼저, 설문조사는 2012년 3월 5일부터 16일까지 10일간 문화도시 조성사업과 관련된 교수, 연구원, 지역단체의 전문가와 지자체 담당공무원 및 시·도 지방의회의원 등 150명을 대상으로 이메일을 통해 실시하였다. 설문내용은 크게 ▶ 문화도시 조성관련 일반사항, ▶ 문화도시 조성사업 추진실태에 관한 의견, ▶ 향후 문화도시 조성사업의 추진방향에 관한 의견으로 구성되었다. 설문조사 결과, 전체 설문대상자의 39%인 58명이 설문에 응한 것으로 나타났다. 관련자 인터뷰는 2012년 3월 12일부터 16일까지 경주와 전주의 담당공무원 및 관련분야 전문가 11명을 대상으로 실시하였다. 사업의 진척정도를 파악하기 위한 현장조사도 인터뷰와 동시에 경주와 전주의 선도사업 대상지를 중심으로 진행되었다.

지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제에 관한 의견조사 결과 및 시사점을 간략하게 제시하면 다음과 같다. 먼저 문화도시 조성관련 일반사항과 관련해서는, 우리나라 문화도시 조성의 목적도 다른 국가들과 다르지 않아서 역사 및 문화자원의 발굴과 보전 및 계승 이외에도 도시이미지를 활용한 문화산업의 육성이나 장소마케팅을 통한 지역활성화가 중요한 포지션을 차지하고 있었다. 문화도시 조성을 통해 얻고자 하는 기대효과에 대해서는, 경제적 효과나 환경적 효과보다 지역의 공동체의식 및 자부심 형성, 문화적 역량 및 경쟁력 제고, 지역이미지 및 브랜드 가치를 제고하는 사회·문화적 효과에 더 우선순위를 두는 것으로 나타났다. 이러한 설문결과는 상당히 고무적인 결과로 경제성에 치우쳐 문화도시 조성사업을 추진하던 기존 접근방식에 대한 반성과 함께 정책입안자나 예산집행권한을 지닌 정부가 염두에 두어야 할 결과라고 생각된다.

문화도시 조성사업 추진실태와 관련해서는 몇 가지 측면에서 비판이 제기되고는 있으나, 그럼에도 불구하고, 문화도시 조성사업에 들인 공과 예산이 낭비되고 있지는 않음을 보여주고 있었다. 이제 1단계 사업이 완료되었음에도 불구하고, 그 효과가 어느 정도 가시화되고 있다고 평가되고 있었는데, 이는 시간이 흐를수록 더욱 분명해 질 것으로 예상된다. 1단계에는 문화도시 기반조성에 집중 투자하기로 한 기본계획의 의도가 성과로 나타나고 있는 것으로 보이며, 이러한 결과는 시간이 흐르면서 지역의 문화 및 예술 진흥과 생활문화 향상, 문화도시 시민으로서의 자긍심 증대 및 도시이미지 강화, 문화관광산업으로 성장으로 이어질 것으로 예상되기 때문이다.

다만, 이러한 효과를 거두기 위해서는 조성사업의 지속성 확보와 실효성 제고가 필요한데, 이를 위해서는 무엇보다 소요예산을 안정적으로 확보하고, 전담조직이나 기구를 구성하여 운영하며, 다양한 문화원형을 발굴하고 활용하는데 힘써야 할 것이다. 또한, 1단계 사업을 통해 어느 정도 갖추어진 기반의 활용도 제고도 필요한데, 선도사업으로 마련된 핵심거점시설의 활용도 제고를 위하여 총괄, 기획 및 조정을 담당할 전문인력 양성이나 다양한 교육 및 체험 프로그램 개발, 마케팅기법을 도입한 전문적 경영마인드 도입 등 지금까지 공공부문에서 고려되지 않아 왔던 방안들도 적극적으로 활용할 때라는 인식이 자리잡고 있었다.

앞으로 문화도시 조성을 어떻게 해야 하는지에 대해서는, 지자체나 지역주민 등 지역이 핵심주체가 되어야 한다고 인식하면서도, 중앙정부도 지나친 하향식 의사결정을 지양하되 지속적이고 성공적인 문화도시 조성을 위해 안정적인 재원을 확보하고 인센티브제도를 도입하는 등의 노력과 법적 근거를 마련하고 전담추진기구 및 조직을 구성해야 한다는 의견이 제시되었다. 또한 문화도시 조성사업에 대한 평가시스템 및 환류체계를 구축함으로써 사업의 실효성을 제고할 수 있어야 한다고 인식하고 있었다.

## 5. 정책과제의 도출 및 대응방안

기존 연구들은 지역거점 문화도시 조성사업이 제도적 기반, 운영, 평가·환류 등의 측면에서 문제점이 있다고 지적하고 있다. 이 연구에서의 분석결과도 제도적 측면에서의 한계뿐만 아니라, 운영의 문제, 관련주체들의 역량 부족, 사회·정치적 환경 등이 문화도시 조성사업의 추진현황을 결정하는 데 복합적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 문화도시 조성사업의 지속성과 안정성을 확보하고 실효성을 제고하기 위한 방안을 제도적 차원, 운영적 차원, 역량제고 차원, 사회·정치적 차원에서 제시하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 이 연구에서의 분석이 문화도시 조성사업에 관한 제도적 측면과 운영적 측면에 초점을 두고 있다는 점을 감안하고, 연구결과를 활용할 정책담당자에게 보다 실질적인 방안을 제공한다는 차원에서 제도와 운영을 중심으로 방안을 제시한다. 제도와 운영은 실제 상호 보완적으로 작동한다는 것은 주지의 사실이다.

제도적 차원에서의 정책과제로 ▶ 관련법률의 제정 또는 정비, ▶ 소요재원의 안정적 확보, ▶ 계획의 유연성 확보, ▶ 사후 평가 및 모니터링체계 구축, ▶ 문화도시 선정의 합리성 제고를 도출하고 대응방안을 제시하였다. 운영적 차원에서는 ▶ 문화도시 조성사업의 추진방향 및 분명한 목적의 설정, ▶ 중앙정부-지역 간 역할 재정립, ▶ 지역구성원 참여 확대 및 자립적 추진능력 제고, ▶ 지역고유의 문화자원 발굴 및 차별화전략 마련, ▶ 연관사업의 공간적·기능적 네트워크화, ▶ 도시 및 지역개발사업과의 연계성 강화를 정책과제로 도출하고 대응방안을 제시하였다.

## 6. 결론

이 연구는 무엇보다 국가사업으로 시작된 1기 지역거점 문화도시의 1단계 조성사업들이 마무리되고 2단계 사업들이 본격화되고 있는 때에 맞추어 개략적으로나마 그동안의 추진실태를 중간점검하고 한계와 문제점을 찾아내어 정책과제

와 대응방안을 제시함으로써, 문화도시 조성사업의 향후 추진방향과 효과적인 전략을 설정하는데 도움을 주고자 했다는 데에 의의가 있다. 학술적인 측면에서도 문화도시 조성사업의 전반적인 추진실태와 문제점에 대한 실증적 분석이 부족한 상황에서 관련분야 기초자료 축적에 기여할 것으로 기대된다.

다만, 지역거점 문화도시 조성사업의 성과와 파급효과를 분석하는 데 있어서 다양한 지표들에 대한 심층분석이 수행되지 못했다는 한계를 지닌다. 사실, 문화도시 조성사업 추진의 직·간접적인 효과는 방문객 증가, 지역이미지 개선, 지역주민 만족도 향상, 지역정체성 확립, 경제성장률 제고, 고용 증대 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 그러나 방문객 증가 등 단순 통계자료를 근거로 확인할 수 있는 결과를 제외한 나머지 효과는 단기로 수행되는 이 연구에서는 다루기 어렵다는 한계와 문화 관련사업의 특성상 문화도시 조성사업의 효과를 측정하기에는 다소 시기상조라는 점 등을 감안하여 여기서는 깊이 있게 다루지 못하였다.

따라서 향후 연구에서는 좀 더 유용한 정책방안 도출을 위하여 문화도시의 추진실태를 파악하는데 있어서 그곳에 살고 있는 주민들이 실제 피부로 느끼고 있는 것, 시각이나 인식, 만족도 등에 대한 심층조사가 수행될 필요가 있다. 또한, 좀 더 폭 넓고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 향후 연구에서는 5대 지역거점 문화도시 모두에 대한 현장방문과 관련전문가 및 공무원 인터뷰를 수행해야 할 것이다. 마지막으로, 보다 더 다양한 접근방식과 지표들을 활용해 더 많은 실증 심층연구가 수행될 필요가 있다.

- 색인어 \_ 도시개발 패러다임, 문화정책, 지역거점 문화도시, 균형발전
- 한국연구재단 연구분야 분류코드 \_ B170101

## 차 례

발간사 .....	i
요 약 .....	v
 제 1 장 서 론 .....	 1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구범위와 대상 .....	3
3. 연구 수행방법 .....	4
4. 본 연구의 차별성과 기대효과 .....	5
1) 선행연구 검토 .....	5
2) 본 연구의 필요성 및 기대효과 .....	7
 제 2 장 문화도시 담론의 등장과 실천사례 .....	 9
1. 새로운 도시개발 패러다임의 요구 .....	9
1) 도시환경의 변화 .....	9
2) 문화도시의 등장과 진화 .....	11
3) 문화도시계획의 특징 .....	13
4) 문화도시 조성의 궁극적인 목표 .....	17
2. 바람직한 문화도시의 개념과 요건 .....	19
1) 문화라는 개념의 이해 .....	19
2) 문화가 담겨진 도시의 의미 .....	21
3) 문화도시가 갖추어야 할 요건 .....	23

3. 문화도시의 다양한 전개유형과 사례 .....	25
1) 정책적 차원에서 문화도시에 대한 고려 .....	25
2) 문화도시의 전개유형과 사례 .....	29

### 제 3 장 우리나라 문화정책과 지역거점 문화도시 조성사업 ..... 33

1. 문화정책의 변천과 흐름 .....	33
2. 문화도시 조성정책의 도입배경 및 추진경위 .....	36
3. 타 유사정책과의 관계 및 차이점 .....	39
4. 지역거점 문화도시 조성사업의 주요 내용 .....	41
1) 광주아시아문화중심도시 조성사업 .....	43
2) 부산영상문화도시 조성사업 .....	45
3) 경주역사문화도시 조성사업 .....	46
4) 전주전통문화도시 조성사업 .....	47
5) 공주부여역사문화도시 조성사업 .....	49

### 제 4 장 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 분석 ..... 53

1. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진현황 .....	53
1) 광주 및 부산의 문화도시 조성사업 .....	53
2) 경주, 전주 및 공주·부여의 문화도시 조성사업 .....	57
2. 지역거점 문화도시 조성사업의 성과와 과제에 관한 의견조사 .....	64
1) 조사의 개요 .....	64
2) 분석결과 .....	66
3. 종합 및 시사점 .....	85

### 제 5 장 정책과제의 도출 및 대응방안 ..... 87

1. 정책의 기본방향 .....	87
2. 정책과제 도출 및 대응방안 .....	89
1) 제도적 차원 .....	89
2) 운영적 차원 .....	96



제 6 장 결 론 .....	103
1. 연구의 의의 및 한계 .....	103
2. 향후 과제 .....	104
참 고 문 헌 .....	107
SUMMARY .....	113
부 록 .....	115
1. ‘문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제’에 관한 설문조사지 .....	115
2. 지역문화진흥법안(대안) .....	124



## 표 차 례

<표 2-1> 문화의 창조성에 기반을 둔 도시발전전략의 활용가능분야 및 효과(예시) .....	16
<표 2-2> 문화도시가 갖추어야 할 구성요건 .....	24
<표 2-3> 문화도시의 전개유형과 사례들 .....	31
<표 3-1> 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 시범도시 관련규정 .....	37
<표 3-2> 문화도시 관련 특별법 제정 노력들 .....	38
<표 3-3> 지역거점 문화도시 조성사업의 개요 .....	42
<표 3-4> 광주아시아문화중심도시 조성계획의 단계별 추진전략 .....	44
<표 3-5> 부산영상문화도시 조성계획의 4대 핵심사업 .....	45
<표 3-6> 경주역사문화도시 조성계획의 단계별 추진전략 .....	47
<표 3-7> 전주전통문화도시 조성계획의 단계별 추진전략 .....	48
<표 3-8> 공주부여역사문화도시 조성계획의 단계별 추진전략 .....	49
<표 3-9> 지역거점 문화도시 조성 기본계획 상 주요 선도사업 요약 .....	50
<표 3-10> 지역거점 문화도시 조성 기본계획 상 사업비 투입계획 요약 (단위 : 억원) ...	51
<표 4-1> 경주, 전주 및 공주부여 문화도시 조성사업의 예산투입 실적 (단위 : 억원) ...	57
<표 4-2> 지역거점 문화도시 조성사업의 예산확보방안별 장·단점 비교 .....	58
<표 4-3> 응답자 직업(소속) 현황 .....	64
<표 4-4> 응답자 전문(전공)분야 현황 .....	65
<표 4-5> 응답자 실무 및 연구경력 현황 .....	65
<표 4-6> 문화도시 조성의 목적 .....	66

<표 4-7> 문화도시 조성분야별 가장 적합한 전략 또는 수단 .....	68
<표 4-8> ‘사회·문화적 효과’의 지표별 중요도 .....	70
<표 4-9> ‘경제적 효과’의 지표별 중요도 .....	70
<표 4-10> ‘환경적 효과’의 지표별 중요도 .....	71
<표 4-11> 문화도시 조성사업 추진방향의 적절성 .....	71
<표 4-12> 문화도시 조성사업 중 선도사업의 추진실태 .....	72
<표 4-13> 문화도시 조성사업 추진효과의 가시화 정도 .....	72
<표 4-14> 그동안 문화도시 조성사업의 추진성과 .....	73
<표 4-15> 문화도시 조성사업의 ‘추진방식 및 내용’ 상 한계 또는 문제점 ....	74
<표 4-16> 문화도시 조성사업 ‘추진과정’에서 겪는 애로사항 .....	74
<표 4-17> 원활한 문화도시 조성사업 추진을 위해 가장 시급한 해결과제 ....	75
<표 4-18> 문화도시 조성사업의 가장 중요한 추진주체 .....	77
<표 4-19> 문화도시 조성사업의 지속성 확보를 위한 중점 고려사항 .....	78
<표 4-20> 문화도시 기반으로서 핵심거점시설들의 질적인 향상방안 .....	79
<표 4-21> 문화도시 조성사업에 대한 중앙정부의 역점 지원분야 .....	80
<표 4-22> 문화도시 조성사업의 추진여부 결정기준별 중요도 .....	83
<표 4-23> 문화도시 추가지정에 관한 동의여부 .....	84
 <표 5-1> 「지역문화진흥법안(대안)」상 문화도시 관련규정 .....	90

## 그림 차례

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	8
<그림 2-1> 도시의 발달과 문화도시의 등장 .....	12
<그림 2-2> 21세기형 문화도시의 특징 .....	12
<그림 2-3> 문화도시의 출현과 조성방향 .....	13
<그림 2-4> 문화도시 조성정책의 목표 및 정책추진과정 .....	14
<그림 2-5> 문화도시를 통한 도시재생 순환체계 구축 .....	15
<그림 2-6> 문화국토의 개념도 .....	18
<그림 2-7> 국토품격 제고의 기본 틀 .....	18
<그림 2-8> 문화를 구성하는 요소 .....	20
<그림 2-9> 유럽의 문화도시 추진경위 .....	26
<그림 3-1> 우리나라 문화정책의 변천 .....	35
<그림 3-2> 문화도시의 공간적 위상 .....	40
<그림 3-3> 지역거점 문화도시 조성사업의 대상지역 .....	42
<그림 4-1> 국립아시아문화전당 건립현장 .....	54
<그림 4-2> 부산영상센터 ‘두레라움’ 모습 .....	56
<그림 4-3> 경주, 전주 및 공주부여 문화도시 조성사업 예산투입액의 재원별 증감 추이 .....	59
<그림 4-4> 안압지 정비 모습 .....	60
<그림 4-5> 월정교 복원현장 .....	60

<그림 4-6> 교촌한옥마을 정비현장 .....	60
<그림 4-7> 한지산업지원센터 모습 .....	61
<그림 4-8> 한옥마을 실개천 모습 .....	61
<그림 4-9> 한스타일진흥원 건립현장 .....	62
<그림 4-10> 문화도시가 갖추어야 할 요건별 중요도 .....	68
<그림 4-11> 문화도시 구성에 따른 기대효과의 우선순위 .....	69
<그림 4-12> 문화도시 조성사업에 소요되는 자원 확보방안 .....	81
<그림 4-13> 문화도시 조성사업의 사후 관리방법 .....	81
<그림 5-1> 정책과제 도출 및 대응방안 제시의 기본방향 .....	89
<그림 5-2> 일본 「역사마을조성법」에 의한 역사마을 조성절차 .....	96

## 서론

이 장에서는 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석하고 향후 과제를 제시하는 연구의 필요성과 목적을 서술하고, 연구의 범위와 대상을 설정한다. 또한 연구목적 달성을 위하여 활용된 연구방법들과 연구의 흐름을 소개하고, 본 연구의 차별성과 기대효과를 소개함으로써 전체 연구보고서에 대한 이해를 돕는다.

## 1. 연구의 배경 및 목적

1960, 70년대 급속한 산업구조 변화로 선진국 성장에 견인차 역할을 했던 기존 공업도시들은 산업 공동화와 경제 쇠퇴를 경험하게 되었다. 이어 1980년대에 들어서면서 생활양식, 도시공간구조, 산업구조 등의 변화는 이에 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 도시개발 패러다임을 요구하게 된다. 이러한 환경 속에서 유럽, 미국 등을 중심으로 급변하는 도시환경에 적응하기 위한 수단으로서 문화에 대한 관심이 증폭되었고, 문화 자체가 도시문제에 대한 해결전략 중 핵심역할을 담당하게 되면서 후기산업시대의 새로운 자원으로 조명되기 시작하였다.

이렇게 도시발전차원에서 문화는 도시의 새로운 산업적 기반으로 자리잡고 있다. 정보통신산업과 미디어산업의 발전으로 문화가 하나의 산업으로 성장하면서 문화산업이 새로운 성장기반으로 등장한 것이다. 다른 한편, 문화는 도시의 경쟁과 삶의 조건을 결정짓는 중요한 항목으로 받아들여지고 있다. 오늘날 도시는 하나의 지역커뮤니티일 뿐만 아니라, 세계적으로 경쟁해야 하는 시장이 되고 있다.

이런 경쟁상태에서 우선시 되는 것은 그 도시가 투자할 매력을 지니고 있느냐 하는 것이다. 여기서 문화적 환경을 지닌 도시는 높은 삶의 질과 문화산업에 대한 비전, 그리고 문화적인 도시이미지를 창출함으로써 국제적인 창출을 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 그러나 문화가 정작 중요한 것은 도시민의 삶과 향수에 관련되어 있다. 급격한 산업화로 인해 지역적인 삶의 공동체로서 의미를 상실해 가고 있는 현실에서, 문화는 새로운 공동체의식을 심어주고 지역적 정체성과 삶에 대한 새로운 공간과 여가를 제공해 준다. 이렇듯 급변하는 여건 속에서 문화는 새로운 가치이자 도시성장의 새로운 전략이 되고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

21세기는 문화의 시대라고 일컬어질 만큼 문화 자체에 대한 관심이 증대되고 있다. 우리도 예외가 아니어서 거의 모든 도시가 문화도시를 비전으로 표방하고 있다. 광주아시아문화중심도시, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주부여역사문화도시가 정부의 지역거점 문화도시 조성정책의 일환으로 추진되고 있고, 서울, 강릉, 나주, 강진, 대전, 청주, 춘천, 부천, 파주, 문경, 포항, 울산, 익산, 무주, 동해, 대구, 과천 등이 전통 및 역사자원, 문화이벤트 등을 활용하거나 문화콘텐츠산업을 육성하려는 계획을 발표하고 있는데, 그 비중과 내용은 조금씩 다를지라도 모두 문화도시화를 통한 도심 재생과 지역경제 활성화를 추구하고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

특히 2003년 이후 우리 정부는 지역의 문화적 특화전략을 통한 국가균형발전을 도모하려는 목적에서 문화도시 조성사업을 추진해 오고 있다. 이렇게 정부의 정책적 고려에 의해 광주, 부산, 경주, 전주, 공주·부여 등 우리나라의 대표적인 도시들을 중심으로 추진된 지역거점 문화도시 조성사업이 본격화 된지도 5년 정도가 경과하고 있다. 광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업기간이 완료되었다. 경주역사문화도시와 전주전통문화도시는 2007년 기본계획이 수립된 이래 2011년에 1단계 사업이 완료되었

---

1) 라도삼 외, 2002, 서울시 문화정책의 효율화 방안 연구 : 문화도시화 전략을 중심으로의 일부내용을 정리함.

2) 문화관광부, 2007 및 이순자, 2009(4), “백제 역사문화도시 조성의 필요성과 향후 추진과제”, *백제 역사문화도시 조성방안 모색을 위한 국제심포지엄* 발제자료.



으며, 후발주자인 공주·부여역사문화도시는 2009년 기본계획이 수립되어 2010년부터 1단계 사업이 추진되고 있다.

이와 같이 문화가 우리 도시계획의 중요한 테마이자 도시발전전략으로 자리잡고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 바람직한 문화도시가 과연 무엇인지에 대한 규정이나 개념정의가 모호한 채로 남아 있는데다가, 도시의 공간계획과 어떻게 조화를 시킬 것이냐의 문제, 문화도시를 표방하는 지역 간의 경쟁 심화, 시민참여의 한계 등 비판이 있는 것 또한 사실이다. 국가정책으로 시작된 지역거점 문화도시 조성사업 또한 과도한 시장이나 경제논리로 공공성이 담보되지 못한다거나, 지역이 배제된 채 중앙정부 주도로 사업이 추진되고 있다는 점, 물리적 시설 공급 위주로 사업이 추진된다는 점, 차별화나 지역다움이 미흡하다는 점, 법적 추진근거 부재, 소요예산 확보의 어려움 등의 지적이 끊임없이 제기되고 있다. 게다가 2010년부터는 관련재원도 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로 전환되면서 실질적으로 국책사업으로서의 위상을 갖지 못하고 있는 실정이다.

광주, 부산, 경주, 전주 등 1기 지역거점 문화도시의 1단계 조성사업들이 마무리되고 2단계 계획기간이 막 시작되고 있는 이때 사업의 추진실태를 중간점검하는 작업이 필요한 이유가 여기에 있는 것이다. 이에 이 연구는 **첫째**, 우리가 추구하는 문화도시란 과연 어떠한지 하는지에 대한 개념을 정의하고, **둘째**, 전반적인 문화정책의 동향과 문화도시의 등장배경을 살펴보고, **셋째**, 국가사업으로 시작된 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 살펴보고 문제점을 찾아내어 대응방안을 제시해 보고자 한다. 궁극적으로는 관련 중앙정부와 지역이 함께 문화도시 조성사업이 나아가야 할 바람직한 방향을 설정하고 실질적인 효율화 방안을 모색하는 데 도움을 주는데 이 연구의 주된 목적이 있다.

## 2. 연구범위와 대상

국가사업으로서 지역거점 문화도시 조성사업의 대상지역은 광주아시아문화중심도시, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역

사문화도시 등 5개(6개 지자체 포함)이다. 다만, 이 연구에서는 광주아시아문화 중심도시 조성사업은 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시 조성사업도 2011년 계획기간이 완료되었으며, 후발주자인 공주·부여 역사문화도시에는 2010년부터 본격적으로 사업이 추진되었다는 점을 감안하여 경주역사문화도시와 전주 전통문화도시 조성사업에 좀 더 많은 비중을 두려고 한다.

주요 연구내용은 크게 네 가지로 구성된다. 우선, 문화도시에 대한 이론적 배경을 검토하고 개념을 정립하는 것이다. 두 번째는, 우리나라 문화정책의 동향을 파악하고, 큰 흐름 속에서 문화도시의 등장배경과 주요 내용들을 살펴보는 것이다. 세 번째는, 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석하는 것이다. 이를 위해 주로 계획대비 사업의 진척상황이나 사업비 투입실적 등을 파악하는 한편, 지역거점 문화도시 조성사업에 대한 전반적인 의견을 조사한다. 사실, 문화도시 조성사업 추진의 직·간접적인 효과는 방문객 증가, 지역이미지 개선, 지역주민 만족도 향상, 지역정체성 확립, 경제성장률 제고, 고용 증대 등으로 파악될 수 있다. 다만, 방문객 증가 등을 제외한 사업의 효과는 이 연구처럼 단기로 수행되는 연구에서 다루기 힘들고, 문화 관련사업의 특성상 지역거점 문화도시 조성사업의 효과를 측정하기는 아직 이르다는 점을 감안하여 여기서는 분석에서 제외하고 향후 연구과제로 제시한다. 마지막으로, 추진실태 분석결과를 기초로 정책과제를 도출하고 대응방안을 제시하는 것이다.

### 3. 연구 수행방법

이 연구에서는 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석하고 향후 과제를 제시하기 위해 문헌조사, 설문조사, 관련자 인터뷰, 현장조사 등을 병행한다. 더불어, 연구결과의 질적 향상과 객관성 확보를 위하여 전문가 자문회의도 실시한다. 연구내용별로 적용된 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 문헌조사를 실시한다. 지역거점 문화도시 조성 기본계획서, 공식·비공식 정부자료, 연구보고서나 논문 등을 통해 지역거점 문화도시 조성사업의 주요 내

용, 사업의 집행실적, 자원배분 등의 현황을 파악한다.

둘째, 설문조사를 실시한다. 관련분야 전문가(교수 및 연구원), 문화도시 조성사업 관련부처, 광역 및 기초지자체 담당공무원, 지방의회 문화예술 관련위원회의원 등을 대상으로 문화도시 조성 일반에 관한 사항, 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태, 지역거점 문화도시 조성사업의 지속성과 실효성 확보를 위한 추진방향과 전략 등에 관한 의견을 조사한다.

셋째, 관련자 인터뷰와 현장조사를 실시한다. 관련업무 담당공무원(전북도청, 경북도청, 전주시, 경주시)과 문화 및 관광분야 전문가(전북발전연구원, 대구경북연구원)를 대상으로 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태와 문제점을 수렴한다. 또한, 경주와 전주를 중심으로 1단계 계획기간 내의 주요 사업대상지를 방문하여 사업의 진척정도를 살펴본다.

마지막으로, 전문가 자문회의를 실시한다. 분석결과의 해석, 정책적 대응방안 도출, 향후 추진방향 설정 등을 위하여 도시계획, 문화예술, 관광 등 관련분야 전문가로 구성된 자문회의를 개최함으로써 연구보고서의 내실화를 도모한다.

#### 4. 본 연구의 차별성과 기대효과

##### 1) 선행연구 검토

문화도시에 관한 연구는 다양한 관점과 주제로 진행되고 있는데다 하나의 연구에서도 여러 가지 주제를 다루는 경우가 있으므로 몇몇 기준을 적용해서 이들을 일률적으로 정리하는 것은 어렵다. 다만, 주된 연구대상 또는 주제가 무엇인냐에 따라 구분한다면, 문화도시 탄생 배경과 발전과정을 다루는 연구, 문화도시의 의미와 갖추어야 할 구성요건을 대상으로 하는 연구, 문화도시 유형을 구분하고 특징을 도출하는 연구, 문화도시에 대한 개념정의와 함께 구체적인 문화도시 조성사례를 다루는 연구, 정책적인 차원에서 문화도시 만들기의 효과와 특징 및 한계를 지적하는 연구 등으로 나누어 볼 수 있다.

임동근(2006)은 바람직한 문화도시 만들기를 위한 정책제언을 통해 문화도시 만들기의 내용을 채우고 예산을 결정하는 것은 시민이라고 강조하였고, 조명래(2007)는 우리나라에서 현재 유행하고 있는 문화도시 만들기의 기대효과와 특징 및 한계를 검토하고 올바른 문화도시 만들기의 조건과 방안을 모색하였다. 원도연(2008)은 문화도시론이 탄생하게 된 배경과 발전과정을 조망하고, 문화도시 유형과 그 핵심요소인 스토리텔링 사례를 설명하며, 최근 부상하고 있는 창조도시론의 개념과 사례를 분석하고 그 의미를 되짚었다. 또한, 이병훈(2010)은 문화도시 조성사업이 국가 및 지역발전과 도시재생에 중요한 역할을 하는 데 이바지할 수 있도록 문화도시의 지속가능한 발전을 위한 속성을 개발하여 제시하였다.

진명양숙(2007)은 전주전통문화도시 조성사업을 중심으로 문화도시가 어떻게 기획되고 그 기획이 어떤 속성을 지니는지 또 그 기획이 어떤 의미를 지니는지를 찾고자 하였고, 박광무·이언용(2008)은 광주아시아문화중심도시 조성사례를 중심으로 문화도시 조성을 둘러싼 갈등해소과정과 네트워크 거버넌스 작동을 살펴봄으로써 문화정책의 패러다임이 전환되고 있음을 보여주었으며, 안영규·임배근(2009)은 우리나라의 대표적인 문화도시 경주의 비전과 미래상을 실현하기 위한 컬처노믹스<sup>3)</sup> 전략을 제시하였다. 정혜선(2009)은 시스템다이내믹스기법을 활용해 지자체가 지역경제파급효과 측면에서 낙관적인 기대치를 제시하면서 백제역사문화도시 조성사업의 동태적 분석과 문제점 및 대응방안을 제시하였고, 정성구·박현주(2011)는 광주아시아문화중심도시 연차별 실시계획의 체계적 추진과 관련해 2010년도 사업을 중심으로 성과 및 문제점 분석과 향후 방향을 모색하였다. 최근 지역거점 문화도시 조성사업의 추진현황과 문제점을 지적한 연구로서 이병민(2011)은 문화정책의 대표적인 투영의 결과로 실제 진행되고 있는 문화도시 정책의 추진현황과 문제점을 짚어보고, 창조도시의 관점을 적용해 문화도시 조성에서의 창조성의 의미와 필요성, 창조적 문화도시 조성을 위한 전략방향과 과제 등을 제시하고 있다.

---

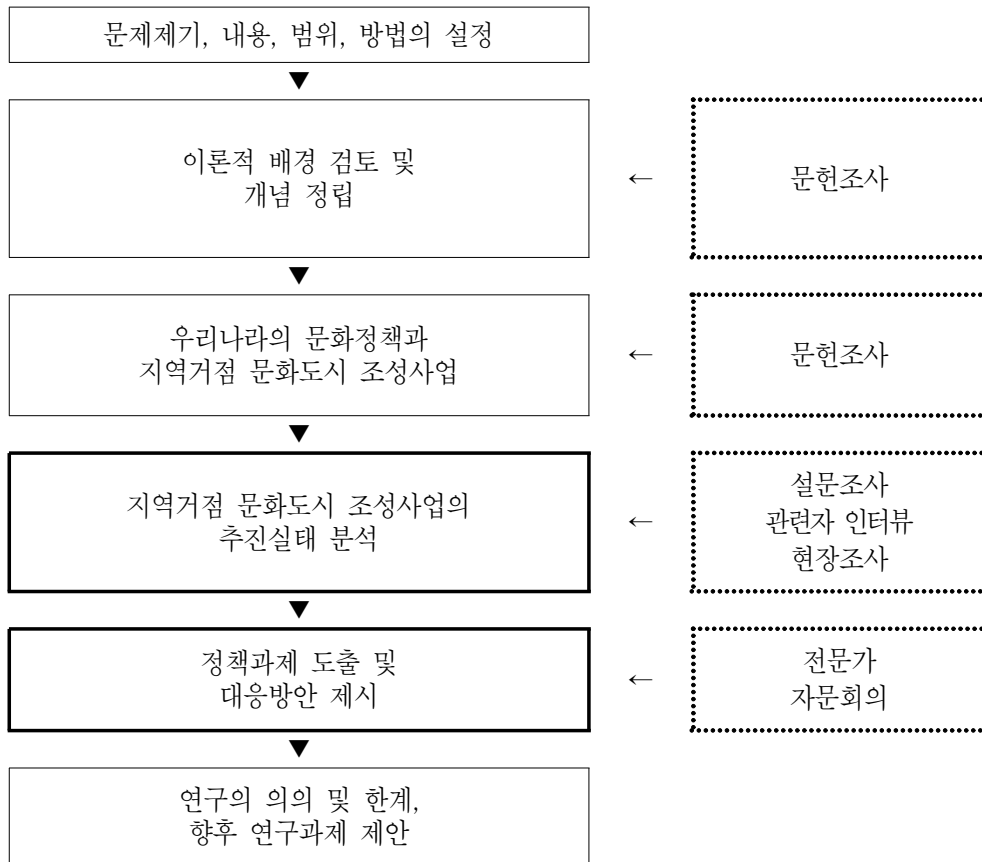
3) 1990년 코펜하겐대학교 Peter Duelund 교수가 처음 사용한 컬처노믹스(culturenomics)는 문화(culture)와 경제(economics)의 합성어로 문화의 경제적 가치를 적극 활용하는 현상을 말한다.

## 2) 본 연구의 필요성 및 기대효과

이들 선행연구들 모두 나름의 연구목적과 논리에 따라 수행되어 결과를 도출하고 있으므로 연구 자체에 대한 평가나 한계를 지적하는 것은 곤란하다. 더구나, 지역거점 문화도시 조성에 관한 정책적 관심과 구체적 사업이 시작된 지 5년 정도 경과했고, 지금도 사업이 진행 중이며, 문화관련 사업의 경우 그 효과가 가시화될 때까지 상대적으로 오랜 시간이 걸린다는 점을 감안한다면, 그 성과나 파급효과에 관한 연구수행은 조금 이른 감이 있다. 새로운 도시개발 패러다임으로서 문화도시의 이론적 배경, 의미와 필요성, 기대효과, 유형별 추진전략, 도시재생전략으로서 문화도시의 기능과 역할 등에 관한 연구는 다소 축적되어 있는 것에 비해, 국가사업인 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 분석하고 성과 및 파급효과를 실증적으로 분석한 연구가 거의 없는 것은 당연하다. 다만, 1기 지역거점 문화도시들의 1단계 조성사업들이 마무리되고 2단계가 본격화되기 시작한 이때, 개략적으로나마 그 동안의 추진실태를 중간점검하고 발전방안을 모색하는 일은 매우 중요하다.

이렇게 우리나라 지역거점 문화도시 조성사업의 전반적인 추진실태와 문제점에 대한 실증적 분석이 부족한 상황에서 이 연구는 관련분야에 대한 기초자료 축적에 기여할 것으로 기대된다. 정책적 측면에서도 그 동안의 조성사업 추진실태를 살펴보고 문제점을 찾아내어 대응방안을 제시함으로써 현재 정부와 지역이 모색하고 있는 문화도시 조성사업의 향후 추진방향과 효과적인 전략을 설정하는데 도움을 줄 것으로 기대된다.

<그림 1-1> 연구 흐름도



## 2

## 문화도시 담론의 등장과 실천사례

이 장에서는 새로운 도시개발 패러다임으로서 문화도시 담론의 등장과 발전과정을 살펴보고, 도시발전과 문화도시 및 국토의 문화적 품격과 문화도시와의 관계를 짚어본다. 또한 바람직한 문화도시에 대한 개념을 정립하고 문화도시가 갖추어야 할 요건들을 정리한 후, 문화도시가 실제로 어떻게 전개되고 있는지 그 유형과 사례들을 소개한다. 이러한 일련의 작업은 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 분석과 향후 추진 방향 제시를 위한 이론적 토대와 실증적 자료를 제공할 것이다.

## 1. 새로운 도시개발 패러다임의 요구

### 1) 도시환경의 변화

도시개발이란 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 행위로서 협의로는 물리적 측면에서의 신개발, 재개발 등과 같은 도시공간개발을 의미하며, 광의로는 도시성장을 관리하고 도시발전을 도모하기 위한 경제, 사회 등 모든 개발행위의 총체로 정의된다.<sup>4)</sup> 따라서 도시개발의 패러다임이 시대적 상황에 따라 변화하는 사회적 요구와 수요를 반영하기 위해 전환되는 것은 당연하다. 다시 말하면, 노령화나 인구저성장, 가구구성의 변화, 낮은 경제

4) 대한국토·도시계획학회 편저, 2002, 도시개발론, 보성각, p.21.

성장률과 같은 사회·경제적 여건변화가 급격히 진행되고 있으며, 이러한 변화는 도시용 토지에 대한 개발수요의 변화를 유발하고, 이는 다시 도시개발형태에 있어서 근본적인 변화를 요구하는 등<sup>5)</sup> 기존 도시계획의 문제점이나 한계를 극복하고 새로운 방향성과 담론을 제시하기 위한 노력이 끊임없이 일어나는 것이다.

그동안 경제성장기에 맞추어진 도시정책이나 도시계획, 도시개발형태에서 탈피해 이러한 변화에 걸맞는 대응방안이 필요하게 되었는데, 기존의 도시개발 중심에서 도시재생 및 관리 등 지속가능한 개발에 대한 요구가 높아져 왔다. 이러한 변화 속에서 1960, 70년대 이후 선진국을 중심으로 압축도시(Compact City), 스마트성장(Smart Growth), 어반빌리지(Urban Village), 마치츠쿠리((まちづくり), 뉴어바니즘(New Urbanism), 슬로시티(Slow City), 지방의제21(Local Agenda 21) 등이 등장했고, 우리나라에서도 유사한 형태로 살고 싶은 도시만들기 등이 나타났다.<sup>6)</sup>

이와 같이 도시를 둘러싼 사회·경제적, 제도적, 문화·예술, 도시개발의 환경 변화는 도시발전을 위한 새로운 전략적 도구를 필요로 한다. 이러한 환경 속에서 문화가 하나의 산업으로 등장했다는 점, 도시마케팅과 경쟁력이 강조되고 있다는 점, 도시의 경쟁조건으로 삶의 질이 중요해졌다는 점, 도시의 다양한 문화적 특성의 출현과 도시공동체 형성조건이 달라졌다는 점 등은 점차 문화를 기반으로 한 도시로의 전환에 단초를 제공하고 있다.<sup>7)</sup> 즉, 문화의 경제적 가치가 증대되고, 문화의 세계화 및 융합화가 진행되는 등 사회·경제적 변화에 문화의 다양성과 공공서비스로서 문화적 요구의 증대, 문화분야의 예산 확충 등 문화·예술적, 제도적 환경변화가 수반됨으로써 문화의 중요성이 날로 커져 가고 있다. 여기에 도시경쟁력 강화, 특색있는 도시개발 요구, 문화적 도시공간 요구 등이 도시개발의 새로운 패러다임, 즉 문화도시의 탄생을 촉진하고 있는 것이다.

특히 우리나라의 경우, 1990년대 중반 이후 지방화시대의 정착이 문화도시론을 발전시키는 중요한 배경으로 작용하였다. 지방화는 우리 사회가 서울 집중의 발전모델에서 균형발전과 지방의 성장이라는 일정한 흐름을 따르고 있음을 보여

5) 이왕진, 2006(9), “스마트성장을 위한 도시개발 방향”, 국토 통권 299호, p.7.

6) 이삼수, 2006(10), “도시패러다임 변화의 의의”, 도시/정보 통권 295호: pp.2-11를 요약함.

7) 라도삼 외, 2002, 전거서.



주었다. 결과적으로 지방자치제의 출발은 도시의 산업적 발전을 목표로 격렬한 도시 간 경쟁을 가져왔고, 이 경쟁에서 이기기 위해서는 도시의 정체성을 강화하고 그것을 대중들에게 설파할 수 있는 문화적 기획을 요구하게 되었다. 이러한 문화적 변화는 결과적으로 장소판매전략의 중요성을 불러 왔다. 도시의 긍정적 이미지를 창출하고 판매할 필요를 느끼게 되었는데, 이 같은 도시판매의 전략은 도시재생사업과 긴밀하게 연관되고 있다. 우리나라의 경우 문화도시 조성대상인 역사·전통문화 도시들이 모두 심각한 도심 상권붕괴와 공동화 현상으로 도시재생전략이 핵심과제로 부상한 곳들이라는 점이 이를 잘 반증해 준다.<sup>8)</sup>

## 2) 문화도시의 등장과 진화

이처럼 도시개발의 국내·외 추세를 감안하면 문화를 코드로 하는 공간발전의 모색은 시대적 요청이며, 이 점에서 우리 도시들이 문화로 특정 지어지는 도시로 탈바꿈하려는 시도는 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 우리나라에서 문화가 화두로 등장하기 시작한 것은 1990년대 국민 소득수준이 향상되고 소비양식이 고도화되면서 부터로, 도시공간 전체가 하나의 스펙터클로 변하고 있다.<sup>10)</sup>

앞서 언급한 바와 같이, 도시계획이란 도시변화의 수요에 대응하여 도시발전을 도모하기 위한 일련의 의도적 행위이며, 따라서 도시계획 패러다임도 그 시대 상황에 따라 변화하는 요구와 사회를 반영하여 전환되기 마련이다. 효율성과 능률성 위주의 사회에서 친환경성, 문화성 및 개성을 존중하는 사회로의 전환은 도시를 개발을 통한 가치를 창출하는 경제활동공간에서 역사, 문화, 환경, 지식을 통한 가치를 창출하는 경제활동공간이자, 여가, 휴식 및 문화공간으로 탈바꿈시켜 왔다. 20세기 중, 후반부터 일어난 환경 및 여건의 변화는 환경도시, 정보도시, 문화도시, 창조도시 등 새로운 비전을 추구하는 도시들을 등장시킨 것이다.

최근에는 문화적인 것들이 다른 영역에 있는 지식 및 환경·생태적인 요소와

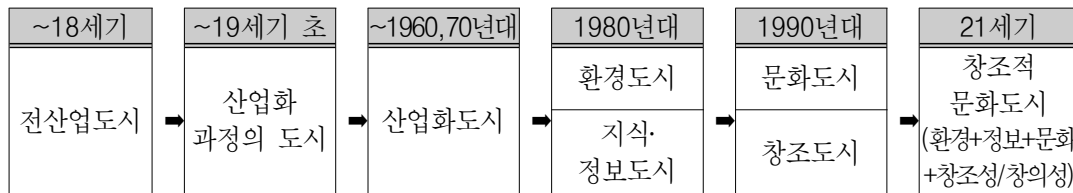
8) 원도연, 2008, “문화도시론의 발전과 도시문화에 대한 연구”, *인문콘텐츠* 제13호, pp.139-145.

9) 손진상, 2010(2), “역사문화도시의 보존법제에 관한 연구”, *공법학연구* 11(1), p.300.

10) 조명래, 2005(10), “청계천 복원의 스펙터클과 그 너머”, *프레시안*, p.2.

결합하고 상호 교류가 활발하게 진행되면서 창조적 문화도시가 주목받기 시작하고 있다. 도시의 창조성과 상상력에 관한 담론이 급속하게 부상하고 있는 것이다. 창조성의 중시는 결과적으로 도시문화에 대한 새로운 인식을 가져왔고, 기존의 문화도시론에 많은 영향을 미치고 있다.<sup>11)</sup>

<그림 2-1> 도시의 발달과 문화도시의 등장



이렇게 최근 문화도시에 대한 담론은 한 단계 진화되고 있다. <그림 2-3>에서 알 수 있듯이, 관광이나 볼거리 중심, 일반계층 대상, 관광수입 증대, 일회성, 관광산업에 종속 등이 20세기형 문화도시의 특징이었다면, 21세기형 문화都市는 정주 중심, 일상적 여가시설 및 거리문화 중시, 고급 전문인력 대상, 세수수입 증대, 기본적 기반시설 설치 등의 특징을 지닌다.

<그림 2-2> 21세기형 문화도시의 특징

	20세기형 문화도시	21세기형 문화도시
테 마	관광중심	정주중심
중심시설	문화재 등 볼거리 중심	일상적 여가시설, 거리문화
타겟계층	일반계층	고급전문인력
도시수입	관광수입	기업, 매출 등에 의한 세수수입
지속성	일시적(일회성)	영속적
커뮤니티	커뮤니티 형성 개념 없음	커뮤니티 형성 중요
교육, 환경 등	관광산업에 종속	기본적 기반시설

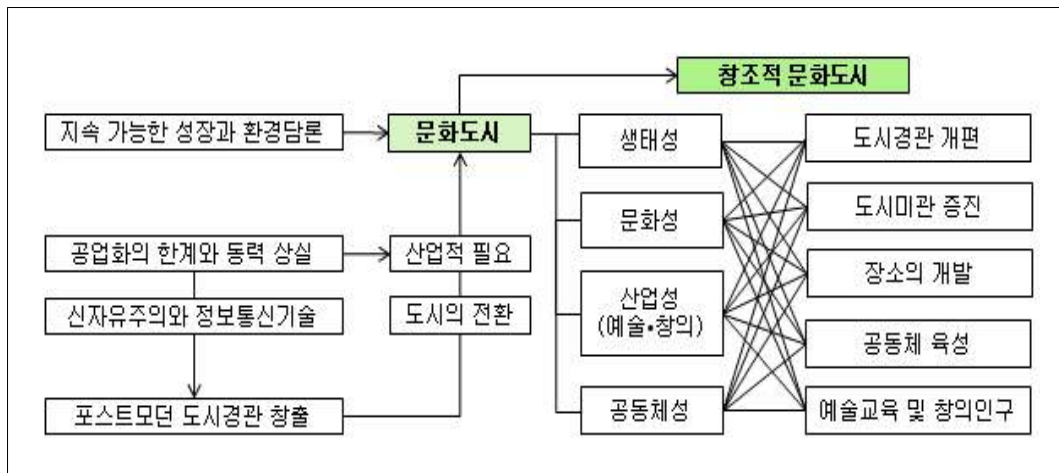
자료 : 김효정 외, 2004, 문화도시 육성방안 연구, 한국문화관광정책연구원, p.15

기존의 문화도시가 전통의 복원과 공동체성 창출, 미학성의 추구 등을 중심으로 하였다면, 창조적 문화都市는 산업성과 예술·생태성, 창조인구와 자원의 유통, 창의지대 형성 등을 핵심으로 한다. 즉, 문화관광에서 문화와 산업이 융합하

11) 원도연, 2008, 전계서, p.138-139.

는 컬처노믹스를 거쳐 2000년 이후 하이테크, 오락, 예술, 미학산업, 감성마케팅 등의 등장으로 보다 적극적인 의미의 창조적 문화도시로 발전하고 있는 것이다.

<그림 2-3> 문화도시의 출현과 조성방향



자료 : 라도삼, 2006(1), “문화도시의 요건과 의미, 필요조건”, *도시문제* 41(446), p.21에서 인용함. 다만, 창조도시를 창조적 문화도시로 문구 수정함.

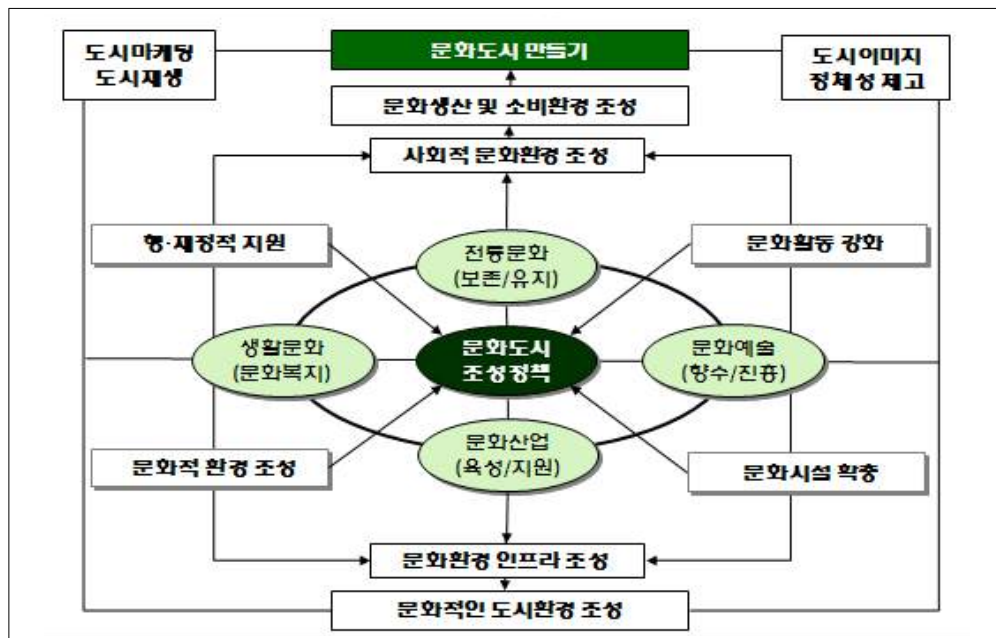
### 3) 문화도시계획의 특징

문화도시 조성정책은 역사적인 전통문화의 보전과 유지, 문화·예술활동의 진흥, 생활문화활동의 진흥, 문화산업의 육성을 통해 도시를 유지 발전시키고, 문화적인 도시이미지와 정체성을 제고하여 도시를 문화적인 도시로 만들어 내며, 이를 통해 활발한 도시마케팅과 도시를 문화적으로 재생해 내는데 그 목적을 두고 있다. 문화도시 조성정책의 추진과정은 <그림 2-4>와 같다.

이와 같은 정책이 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 문화도시 조성을 위한 도시계획이 필요하다. 모든 도시는 도시계획을 통해 그 기본형태와 내용을 방향짓게 되며, 그 틀 내에서 개발의 일상적인 행위들을 허용한다. 일반적으로 도시계획이 다루는 것은 물리적 시설의 배열과 그 형태적 구성 및 기능적 배치에 관한 것으로, 이들은 도시의 형태미학을 결정하는 바탕이 된다. 문화가 도시를 통해 고도화되고 문화적 요소를 중심으로 하는 도시기능이 활성화되는 상황에서 재인식되는 도시계획의 역할은 바로 문화의 생산에 관한 것이다. 우리는 문화생

산자로서의 역할을 수행하는 도시계획을 문화도시계획이라고 부른다.<sup>12)</sup> 따라서, 문화도시를 만들기 위한 도시문화정책의 체계 또한 문화계획적인 체계를 갖추어야 한다. 도시문화의 정책체계는 크게 경제영역, 상징영역, 사회영역, 환경영역, 정치영역, 교육영역, 문화예술영역으로 나눌 수 있으나, 우리 현실적 여건을 감안하면, 공간환경적 영역, 문화예술적 영역, 산업경제적 영역으로 구성된다.<sup>13)</sup>

<그림 2-4> 문화도시 조성정책의 목표 및 정책추진과정



자료 : 라도삼 외, 2002, 서울시 문화정책의 효율화 방안 연구 : 문화도시화 전략을 중심으로, 서울시정개발연구원.

문화도시계획은 몇 가지 특징을 지닌다. 우선, 도시역사를 중요한 문화적 자원으로 엮어내고 활용한다. 둘째, 도시의 구성, 형태, 배열 하나하나에 문화적 코드와 품격을 담아낸다. 셋째, 다양한 문화활동을 도시 전체의 공간 속으로 배열시키는 동시에, 문화적 결절의 형성을 통해 집중시킨다. 넷째, 다양하면서도 풍부한 문화적 이벤트를 조직해 문화·예술적 활동이 도시공간이란 무대를 통해 지속적으로 연출되게 함으로써 도시 이미지와 상징을 제고한다. 다섯째, 도시경관 자체로서 도시의 문화적 남다름을 만들고 표출한다. 마지막으로, 황폐화되거나 은폐

12) 조명래, 2000(12), “문화경제화와 문화도시계획”, *도시연구* 제6호: p.119.

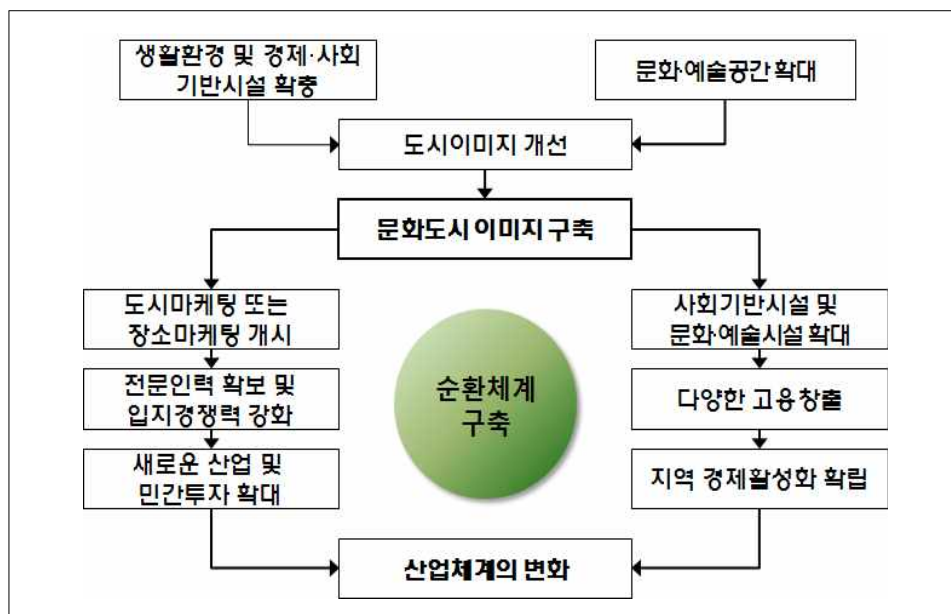
13) 라도삼 외, 2002, 전게서.

된 도시의 자연환경을 적극적인 문화적 요소와 장치로 복원하고 활용한다.<sup>14)</sup>

즉, 종래 도시계획이 도시공학적 측면에 집중했다면, 문화도시계획은 문화, 환경, 사회적 고려를 병행하고 있으며, 협의의 문화가 아니라 삶의 양식이라는 광의의 개념으로 접근해<sup>15)</sup> 문화가 도시를 통해 고도화되고 문화적 요소를 중심으로 도시기능이 활성화되는 상황에서 재인식하는 계획인 것이다.

문화도시는 도시재생과도 밀접하게 관련된다. 1990년대 후반부터 도시마케팅기법과 도시브랜드전략을 추진하게 되고, 그 핵심으로서 문화를 바라보기 시작하면서 문화정책을 통한 도시재생전략이 각광을 받게 된 것이다. 도시재생의 순환체계란 문화도시 이미지 구축을 통해 도시경제·사회의 활성화를 순환적으로 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 즉, 문화도시 이미지가 주거인구 확대, 투자의 산업 유입, 산업구조의 변화, 경제 활성화, 고용 창출, 기반시설 강화 등 순환적으로 영향을 미치면서 도시를 점차 변화시켜 나가는 것을 의미한다. 이러한 순환체계의 구축

<그림 2-5> 문화도시를 통한 도시재생 순환체계 구축



자료 : 서준교, 2006(4), “문화도시전략을 통한 도시재생의 순환체계 확립에 관한 연구”,  
한국거버넌스학회보 13(1): p.202.

14) 조명래, 2000(12), 전계서, pp.119-120.

15) 이병훈, 2010(6), “지속가능한 문화도시 속성 개발에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 22(2): p.197.

은 문화도시전략을 실행함에 있어서 중요한 과제로 여겨지고 있다.<sup>16)</sup> 도시계획적 측면에서 문화도시 이미지 구축을 통한 도시재생 순환체계는 <그림 2-5>와 같다.

<표 2-1>은 문화의 창조성에 기반을 둔 도시발전전략의 활용가능분야와 효과를 세 가지 측면에서 예시하고 있다. 문화도시 발전전략은 하드웨어적인 것에서부터 소프트웨어적인 분야에까지 광범위하게 활용되고 효과를 낼 수 있음을 발견할 수 있다. 첫째, 물리적 측면에서 문화도시를 통한 도시발전전략은 황폐화된 부지 재활용, 도시디자인 설계, 접근성 및 이동성 확보, 삶의 질 및 거주적합성

<표 2-1> 문화의 창조성에 기반을 둔 도시발전전략의 활용가능분야 및 효과(예시)

구 분	활 용 가 능 분 야	효 과 (예시)
물리적 측면 (도시 및 지역의 지속가능한 발전)	·황폐화된 부지 재활용 ·다목적 이용 ·도시디자인 설계 ·역사적 유산 보존 ·접근성 및 이동성 확보 ·삶의 질 및 거주적합성 제고 ·오픈스페이스어메니티 제고	·압축도시 조성 ·다양성 향상 ·도심재생 ·박물관, 갤러리, 스튜디오 등 건축물 재활용 ·공적 공간사용 증가(폭력 감소안전성 제고) ·문화시설과 일터의 복합적 사용 증가 ·공공예술건축물을 통한 도시환경 개선 ·접근성, 대중교통 이용 및 안전성 제고 등
경제적 측면 (도시 및 지역의 경쟁력 제고 및 성장 촉진)	·무역 외 거래(관광 등) ·혁신과 지식축적 ·클러스터 형성 ·고용 증대 및 고용의 질 제고 ·중소기업/초소형기업 활성화 ·야간경제활동 활성화(레저, 문화, 쇼핑 등)	·외부 투자유치 ·부의 창출 ·지역개발 ·재산가치 및 임대료 증가 ·일자리 창출, 창업, 고부가가치 생산형태로의 전환 ·다양한 인력확보 가능(기술, 성별, 인종 등) ·고용주, 예술인 등의 지역 내 정주 보장 ·창조적 클러스터 및 지구 형성 가능 ·공공-민간분야 협력투자 증대 등
사회적 측면 (도시 및 지역의 사회적 통합)	·사회적 결속력 강화 ·건강 및 웰빙 제고 ·사회적 자본(협력, 신뢰) 확충 ·사회적 다양성 제고 ·지역거버넌스 형성	·근린지역 재개발 ·지역정체성 확보 ·공유유산 보존 ·시민권 부여 ·주민의 지역에 대한 긍정적인 인식 제고 ·문화활동을 통한 범죄, 반사회적 행위 감소 ·지역수준의 조직적 역량 증대 ·지역 및 주민의 이미지 및 명성 쇄신 ·문화예술 관련 사업에 대한 가치 제고 ·주민의 교육수준 증가, 자신감·열정 증대 등

자료 : 이순자·장은교, 2008(4월), “유럽 문화수도(Capital of Culture) 추진전략의 성과와 시사점,” 국토정책브리프 173호. Evans, Graeme, 2005(May), Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture’s Contribution to Regeneration, *Urban Studies*, Vol. 42 Nos 5/6, pp.971-972의 내용을 재구성한 것임.

16) Kong(2000: 387) 및 Landry(2000), Bianchini & Parkinson(1993), Paddison(1993)을 정해진 외, 2009(12), “System Dynamics를 활용한 백제역사문화도시 조성사업의 동태적 효과 분석”, *지방행정연구* 3(4), p.284에서 인용함.

제고 등을 통해 도시의 지속가능한 발전을 도모할 수 있다. 둘째, 경제적 측면에서는 혁신과 지식 축적, 클러스터 형성, 고용 증대 및 고용의 질 제고, 외부투자 유치, 지역개발 등을 통해 도시의 경쟁력을 제고하고 성장을 촉진할 수 있다. 셋째, 사회적 측면에서는 사회적 결속력 강화, 협력이나 신뢰 등 사회적 자본 확충, 사회적 다양성 제고, 지역정체성 확보, 지역거버넌스 형성, 공유유산 보존 등을 통해 도시의 사회적 통합을 제고할 수 있다.

#### 4) 문화도시 조성의 궁극적인 목표

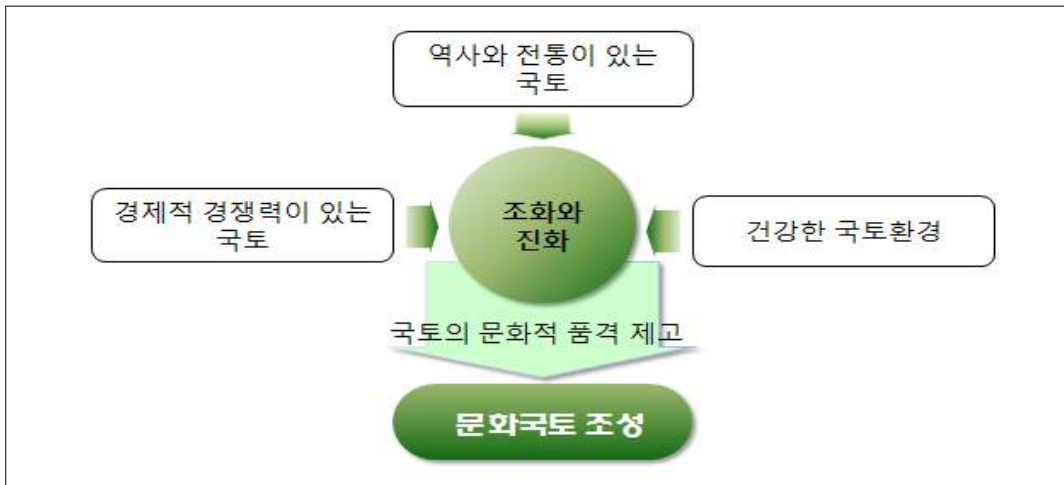
특정 문화시설은 상징적 랜드마크로서 도시경제에 영향을 미치고, 문화구역은 문화예술활동이 집중되어 시민과 관광객을 모으는 역할을 한다. 이 속에서 문화는 도시와 시민을 특징지우면서 지역사회의 정체성, 소속감, 창조성 등을 활성화한다. 이러한 활동은 도시에 경제적 이익을 가져다준다. 시민과 외래 관광객이 문화상품을 소비함으로써 직접적인 수입이 발생하고, 음식점, 숙박시설, 운송업 등 간접적인 수입이 발생하며, 더 나아가 문화산업의 성장으로 직·간접적인 고용 효과와 소득이 증대된다. 또한 문화가 도시경제와의 연관성이 강해지면서 결국에는 시민의 결속력과 자긍심을 동반하게 되고, 더불어 삶의 질이 제고되며 국가 경쟁력이 강화되는 것이다.

대외적인 국가경쟁력 강화가 중요한 국정과제가 된 지 오래다. 최근 들어, 그 일환으로 국가의 품격을 높이자는 논의가 활발하다. 국민의식과 국가정신은 국토공간과 밀접한 영향관계를 형성하기 때문에 ‘국토의 문화적 품격’은 ‘국가의 품격’을 좌우하는 중요한 요소 중 하나라고 할 수 있다. 국토의 문화적 품격을 높이는 것은 궁극적으로 문화국토를 조성하는 것이라고 할 수 있다.

여기서 문화국토란 한 지역의 문화가 다른 지역의 문화로 동화되어 유사해지는 획일적인 모습의 국토가 아니라, 각 지역의 역사·문화가 고유성과 장소적 개성을 가지고 일상생활에 녹아들어가 있는 국토를 말한다.



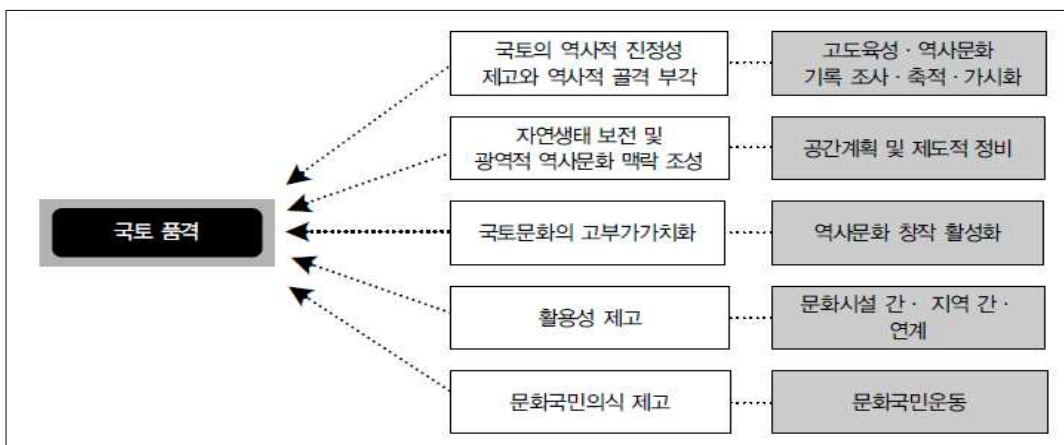
<그림 2-6> 문화국토의 개념도



자료 : 채미옥, 2010(5), “국토품격 제고를 위한 문화국토 조성전략”, 국토 통권 343호, p.17.

다시 말해, 국토의 역사적 고유성과 장소정신이 자연환경과 함께 잘 보전되어 있고, 이러한 역사·문화환경이 생활공간과 조화를 이루어 발전적으로 진화해 나가며, 이를 기반으로 경제활동이 활기차게 이루어지는 경제적 경쟁력을 갖춘 국토가 바로 문화국토인 것이다.<sup>17)</sup> 문화가 도시로, 도시가 국가경쟁력으로 이어지는 과정에서 문화도시의 조성은 도시발전과 국토의 품격 제고, 즉 문화국토 구현을 위한 전략이 되고 있다.

<그림 2-7> 국토품격 제고의 기본 틀



자료 : 채미옥, 2010(5), “국토품격 제고를 위한 문화국토 조성전략”, 국토 통권 343호, p.18.

17) 채미옥, 2009(3), “문화국토를 위한 고도(古都) 육성방안”, 문화국토심포지엄 발제자료, 국토연구원, p.3.



## 2. 바람직한 문화도시의 개념과 요건

### 1) 문화라는 개념의 이해

문화도시의 개념을 규정하고 방향을 설정하기 위해서는 먼저 문화란 무엇인지에 대한 정의와 도시란 어떠한지 하는지에 대한 전제가 필요하다. 문화와 도시라는 용어는 광범위하고 모호하여 언제나 정책적 대상으로 접근하는데 어려움이 있고, 더 나아가 도시의 규모나 자원 등을 기초로 한 문화도시의 전략적 모델 구축에 한계가 있기 때문이다.

오늘날 문화라는 단어만큼 많이 회자되는 말도 드물 것이다.<sup>18)</sup> 그 만큼 문화는 현대사회를 이해하는 중요한 단면이 되고 있다. 그럼에도 문화가 갖는 다원성과 다의성으로 그 개념을 정의하기란 쉬운 일이 아니어서, Kroeber와 Kluckhohn(1952)는 문화의 개념을 수집한 결과 무려 175개에 달하는 정의가 있다고 밝힌바 있고, 유네스코(UNESCO)도 각 학자들이 논의를 종합하여 문화를 정의하면서 “이것은 이전 정의에 또 다른 하나의 정의를 추가하는데 지나지 않는다”고 강조한 바 있다.<sup>19)</sup> 다만 문화도시의 다양성과 역사문화도시의 당위성을 이해하는 측면에서 정리하면 다음과 같다.

영국의 인류학자 에드워드 버넷 타일러는 Primitive Culture(1871)에서 문화란 지식, 신앙, 예술, 도덕, 법률, 관습 등 인간이 사회구성원으로서 획득한 능력 또는 습관의 총체라고 정의하였다.<sup>20)</sup> 한글사전에서는 사람이 본래 가지고 있는 이상을 실현하려는 인간활동의 과정 또는 성과, 특히 예술, 도덕, 종교, 제도 따위 인간의 내면적, 정신적 활동의 소산을 일컫는 것으로 정의하고 있다.<sup>21)</sup> 황동렬 외(2000: 6)는 문화는 오랜 역사로부터 생성되고 전승되어 온 언어, 예술, 도덕,

18) 조성룡, 2004(9), “문화를 생각하는 몇 가지 에피소드”, *문화과학* 통권 39호, p.153.

19) 백대흠·김세용, 2008(12), “서울시 자치구를 대상으로 한 문화도시 지표개발에 관한 연구: 구청별 문화정책, 시설 및 프로그램의 분석을 중심으로”, *계획경제* 24(12): p.227.

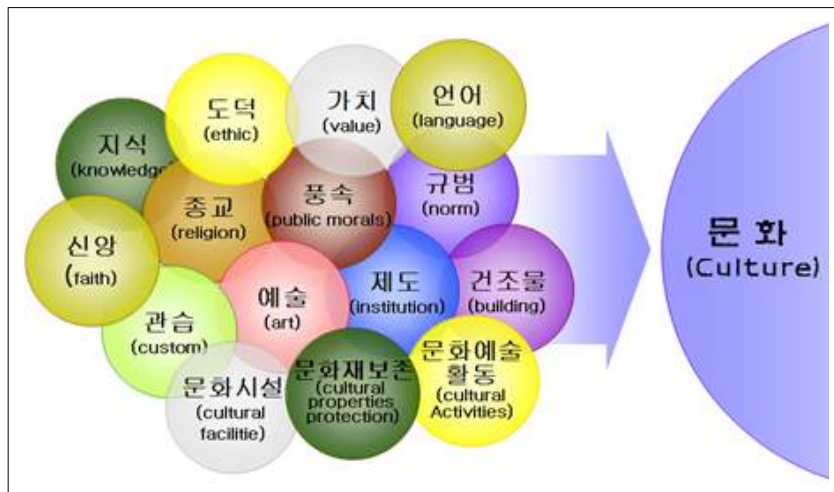
20) 양하백 외, 2007, 전주 역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 문화체육관광부·전주시, p.127.

21) 채미옥, 2009, 전계서, p.2.

풍속 등이 있고, 시대의 특성에 따라 나타난 종교, 지식, 제도 등이 있으며, 역사성을 지니면서 보존되어 온 건조물 등 하나하나의 요소가 함축되어 어느 지역에 특징적으로 형성된 정신적이고 지적인 것들이라고 정의하였고, 서순복(2006: 133-134)은 실체로서의 문화와 과정으로서의 문화로 구분하면서, 전자는 생활양식으로서 가치, 규범, 습관 등을, 후자는 활동영역으로서 문화재 보존, 문화시설 확충, 문화예술 진흥 등을 포함한다고 하였다.

이처럼 문화란 본래 전통과 예술 등만을 의미하는 것이 아니라, 그것들을 부분적으로 포함하고 있다. 따라서 문화는 그 보다는 광역적인 것, 즉 한 사회가 지니고 있는 맥락(context)과 같은 것으로, 오랜 역사로부터 내려와 현재의 개인에게 습속화 된 것을 의미한다. 이 때문에 문화는 오랜 역사로부터 현재화되어야 한다는 ‘시간성’과 모든 사람들에게 통용되어야 한다는 ‘공간성’을 지녀야 한다. 아울러 이 두 가지 요소와 함께 문화를 완성시키기 위해서는 아름다워야 하는 미학성과 늘 새로운 것을 만들어내야 하는 창의성도 지녀야 한다.<sup>22)</sup> 종합하면, 문화란 사람들의 ‘삶’의 모습을 담은 총체적 개념으로 한 국가, 한 도시의 모습을 나타내고 규정짓는 광범위한 것으로 이해된다.

<그림 2-8> 문화를 구성하는 요소



자료 : 이순자, 2009(4), “백제 역사문화도시 조성의 필요성과 향후 추진과제”,  
백제 역사문화도시 조성방안 모색을 위한 국제심포지엄 발제자료, p.83.

22) 라도삼, 2006(1), “문화도시의 요건과 의미, 필요조건,” *도시문제* 41(446): pp.19-20.

## 2) 문화가 담겨진 도시의 의미

문화도시의 조성은 문화적 이미지를 담은 도시를 만드는 것과 같다. 한 도시를 문화도시로 만드는 일은 인위적인 기획을 필요로 한다. 그 도시에 어떤 전통이나 역사가 남아 있다고 해서 곧 그 도시가 문화도시가 되는 것이 아니라는 얘기다. 전통적인 의미에서 도시의 상징은 그 도시가 겪어온 전통과 역사 속에서 형성되었으나, 현대적인 의미에서 도시는 상징과 이미지에 의해서 새롭게 창조된다.<sup>23)</sup>

그렇다면 이러한 문화가 담겨진 도시는 어떠한가. 문화도시라는 말 앞에 어떤 수식어가 붙든지 상관없이 이들 모두는 ‘바람직한 도시’를 지향하는 것 이어야 할 것이다.<sup>24)</sup> 여기서 바람직한 도시란 구조적 측면에서는 적정하고, 기능적 측면에서는 원활히 작동되며, 형태적 측면에서도 아름다움을 지닌 도시를 뜻한다. 이 정의에 의하면, 바람직한 문화도시는 결국 ‘살기 좋은 도시’ 또는 ‘살고 싶은 도시’의 다른 이름이라고 할 수 있을 것이다. 따라서, 문화도시란 문화시설이 잘 갖추어져 있고 문화예술에 대한 정책지원이 풍부해야 할뿐만 아니라, 이러한 문화적 지표에 앞서서 기초적인 생활의 측면을 충실히 고려할 수 있는 곳이다. 문화의 내용은 예술처럼 고도로 형식화되고 제도화된 형태로부터 분방하기 이를 데 없는 일상적 삶의 형태에 이르기까지 다양하게 나타나기 때문이다. 이 개념 속에서는 도시가 만들어낸 공간적 조직, 도시가 작동하는 구조, 그 도시 속에서 체험하는 경관과 매일의 일상 속에서 시민들이 도시를 살고 이용하는 방식들이 섬세하게 상호 연관 지어져 있다.

이러한 관점을 염두에 두고 문화도시에 대한 정의를 살펴보면, 먼저 황동렬 외(2000)는 문화도시란 풍부한 문화자원과 문화시설 등 문화적 기반이 구비되어 있으며, 문화지구, 문화의 거리, 도시문화벨트가 1개 이상 존재하고, 문화예술에 대한 정책지원이 갖춰진 도시로, 김효정 외(2004)는 문화도시란 지역의 문화예술과

---

23) 원도연, 2006, 도시문화와 도시문화산업전략, 한국학술정보, p.18을 진양명숙, 2007, “문화도시 기획의 의미와 해석: 전주전통문화중심도시를 중심으로”, *지역사회연구* 15(2), p.152에서 재인용.

24) 서울시정개발연구원, 2001, 문화도시 서울을 위한 문화공간 기획에 관한 연구, p.121.

자원을 결합한 산업육성과 이를 뒷받침하는 문화적·친환경적 환경조성을 통한 창의성을 발현할 수 있는 도시인 동시에, 주민의 입장에서 매력, 느낌, 즐거움이 있는 도시로 정의하였다. 김세용(2007)도 문화도시는 아직은 모호한 개념이나 대체로 지역의 문화예술자원을 활용한 산업을 육성하고 이를 뒷받침하는 다방면의 환경조성을 시도하는 도시, 주민의 입장에서 삶의 질을 즐길 수 있고 관광객의 입장에서 다시 찾고 싶은 도시, 주민 스스로가 문화창조와 향유의 주체가 되고 지자체에서는 이를 적극 뒷받침하는 거버넌스도시라고 정의하였고, 백대흠·김세용(2008)은 문화적 기반과 문화예술에 대한 정책지원이 풍부하고, 도시의 모든 문화적 자원들이 충분히 활용가능한 도시라고 개념화하였다.

종합하면, 문화도시는 도시계획적 측면이 강조된 개념으로 문화적 자산이 풍부하고, 도시구성원들이 문화를 풍요롭게 향유하며, 궁극적으로는 문화인프라를 토대로 도시경쟁력이 향상된 도시를 말하는 것이다. 문화연대(2002)는 여기서 문화도시를 기본이 바로 선 도시, 고유한 자기정체성을 가진 도시, 공공성이 확보되고 보장되는 도시, 삶이 문화가 되는 도시, 문화도시를 위한 접근이 문화적인 도시라고 정의하고 있다<sup>25)</sup> 무엇보다 문화도시는 단순히 문화적 측면에서 전통이나 예술에 초점을 맞추었던 것에서 벗어나 그 관점이 ‘환경’이나 ‘도시’의 관점으로 확대되었음을 의미한다.<sup>26)</sup>

문화나 도시가 그렇듯이 문화도시에 대한 하나의 통일된 정의는 쉽지 않다.<sup>27)</sup> 20세기의 문화도시는 환경문제, 교통혼잡, 사회비용 증가, 교외화로 인한 공동체 의식 결여 등 도시문제에 대한 공통관심사에 대응해 등장한 것으로, 그 개념과 전략도 분명하였다. 그러나 21세기형 문화도시는 새로운 인간의 욕구에 대응하면서도 문화에 대한 사로 다른 해석으로 그 개념과 전략이 도시마다 다를 수밖에 없고, 따라서 해당도시가 추구해야 할 문화도시가 각각 다르게 해석될 수 있어서 개념이 혼란스럽다. 그러므로 문화도시란 이러저러한 것이라고 설정한 뒤 외국의 사례를 무작정 반영하여 정책을 입안하고 제도를 세운다고 문화도시가 만들

25) 채미옥, 2009, 전계서, p.3에서 재인용하였다.

26) 정주환, 2008, “문화도시의 요건과 법적 과제”, *경영법률* 18(4), p.84.

27) 김영기·한선, 2007(9), “문화도시 만들기에 대한 인식유형 연구”, *언론과학연구* 7(3): p.40.

어지는 것은 아니며, 중요한 것은 어떤 관점에서 그 도시를 바라보고 무엇을 위해서 문화를 생각하는가 하는 것에 대한 고민이 선행되어야 한다는 점이다.

### 3) 문화도시가 갖추어야 할 요건

문화도시에 대한 개념과 마찬가지로 문화도시가 갖추어야 할 구성요건도 보는 관점에 따라 다소 차이가 있다. 예를 들면, 김효정 외(2004)는 기존 문화도시의 특징과 성공요인 분석을 통해 ‘기능적 도시기반시설’, ‘개성적인 도시경관’, ‘차별화된 문화·예술인프라’, ‘저(低)속도의 도시교통’ 및 ‘유기적인 성장’을, 정주환(2008)은 ‘문화기반’, ‘문화적 정체성’, ‘창조성’ 및 ‘산업화’를 제시하였다. 추동욱 외(2006)는 ‘역사성과 정통성’, ‘유기적인 문화인프라와 문화정책’ 및 ‘개성적이며 특징적인 문화공간과 도시경관’을, 같은 맥락에서 라도삼(2006)도 ‘역사성과 정통성’, ‘공동체성’, ‘아름다운 도시미학’ 및 ‘지속가능한 동력’을 제시하였다. 김은경·변병설(2006)은 문화도시가 도시의 정체성을 갖추기 위해서는 풍부한 문화·예술 콘텐츠인 ‘문화친화성’과 문화적 시각이 내포되고 인간주의적으로 설계된 ‘공간미학’이라는 두 가지 요소를 충족해야 한다고 보았다. 또한 유승호(2008)도 문화도시의 성공요건으로 ‘도시의 기본적인 인프라’, ‘도시만의 독특한 경관’ 및 ‘도시에 내재된 다양하고 창조적인 자원’을 꼽았다. 이병훈(2010)은 문화도시의 지속가능한 발전을 강조하면서, 이를 위한 경제적 특성으로 문화산업의 클러스터화, 도시이미지의 브랜드화 및 문화산업을 통한 지역경제 활성화를, 환경적 특성으로는 녹지와 생태 보존 및 도시기반 구축, 도시구성의 미학적 특성 및 공공여가시설의 구비를, 사회적 특성으로는 지역이해당사자의 참여 및 문화공동체 의식의 함양을, 문화적 특성으로 문화 창조활동의 촉진, 문화적 교류 및 네트워크, 문화지대의 활성화 및 문화콘텐츠 개발 등이 있다고 제시하고 있다.

많은 도시들이 문화도시가 되기를 열망하지만 모두가 그 꿈을 이루지는 못한다. 원도연(2008)이 강조한 것처럼 문화도시가 되기 위한 조건은 생각보다 까다롭고 많은 전제조건을 가지고 있기 때문이다.

<표 2-2> 문화도시가 갖추어야 할 구성요건

구 분	주 요 내 용	
김효정 외 (2004)	① 기능적 도시기반시설	주거환경, 교통, 녹지환경, 고용창출, 교육, 위락시설이 상호 유기적 관계를 맺으며 상생할 것
	② 개성적인 도시경관	미학적, 철학적 사고에 바탕을 둔 도시만의 독특한 도시경관을 보유할 것
	③ 차별화된 문화·예술 인프라	생활과 밀접하게 관계되는 문화시설, 문화·예술품, 문화·예술 행위가 있을 것
	④ 저속도의 도시교통	보행자도로, 자전거도로, 통행속도 제한 등 물리적 저속화 노력 및 생활화
	⑤ 유기적인 성장	녹지 확보, 하천 복원, 자연에너지 사용 등 도시생태와 환경개선
추동욱 외 (2006)	① 역사성과 정통성	역사적 유산과 전통적 문화가 도시 곳곳에 묻어나고, 도시공간 구조와 시민들의 일상적인 삶 속에 보존되어 있을 것
	② 유기적인 문화 인프라와 문화정책	과거-현재-미래를 담을 수 있는 문화인프라와 지역문화를 만들고, 문화생산자 및 소비자가 다양한 체험을 할 수 있을 것
	③ 개성적·특징적 문화 공간과 도시경관	그 도시만의 문화적 개성과 특징을 경험할 수 있는 문화공간이 있을 것
라도삼 (2006)	① 역사성과 정통성	역사를 보존하는 동시에, 새로운 역사를 창출할 수 있을 것
	② 공동체성	공동의 목표, 공동체 이익을 위해 포기할 수 있는 여유, 민주주의와 주민 스스로 결정하는 구조로 구성되어 있을 것
	③ 아름다운 도시미학	시민 일상의 삶과 커뮤니케이션이 강조된 인간주의적 도시설계
	④ 지속가능한 동력	풍부한 문화예술과 문화산업, 산업경제가 하나의 생태계를 형성하는 네트워크로 구성
김효정 (2006)	① 도시기반시설	주거, 환경, 교통, 녹지, 교육, 일자리, 문화·여가시설 등 도시기반시설이 갖추어지고 제 기능을 발휘할 수 있는 최적의 상태
	② 독특한 도시경관	도시의 얼굴이자 문화의 척도이며 도시에 대한 첫인상을 남기는 도시만의 독특한 경관을 보유하고 있을 것
	③ 차별화된 조직체계 (도시경영시스템)	도시에 맞는 장기비전과 목표를 설정하고 이를 점진적으로 추진할 수 있도록 차별화된 조직체계,(도시경영시스템)
정주환 (2008)	① 문화기반시설	시민들이 생활 가까이에서 문화활동을 하는데 필요한 각종 문화기반시설 확보 및 효율적 활동이 가능할 것
	② 도시문화 정체성	지역 특징에 대한 새로운 의미를 부여하고, 시민의 지역문화에 대한 자부심 고양을 위해 지역문화자원을 재인식하고 활용
	③ 창조성	도시의 문화적 창조력 향상을 위해 문화예술활동을 지원
	④ 산업화	문화산업을 통해 도시활성화 도모하고, 고용 및 고부가가치 창출을 위한 정책수단으로 활용할 것
유승호 (2008)	① 도시의 기본인프라	가로수, 건물, 공원 등 물적 시설 그 자체를 의미하는 것이 아니라, 사람답게 살 수 있는 환경과 질적으로 풍부한 문화환경
	② 독특한 도시경관	차별화된 아름다운 도시경관
	③ 다양하고 창조적인 자원	문화예술인, 공예가 등이 창조적 역량을 산업자원으로 직접 활용하여 도시의 경제 축을 이끌면서 내적 경제성장을 추진

다만, 문화도시가 갖추어야 할 구성요소들을 종합하면, 문화도시란 살아있는 생명체로서 중추적 역할을 하는 문화산업, 문화시설, 프로그램, 인력 등 다양한 요소들이 유기적으로 연결되면서 도시공간에 영향을 미치는데, 이들 문화도시의 성공을 가늠하는 가장 중요한 요소가 바로 창의성과 상상력이라는 것이다.

### 3. 문화도시의 다양한 전개유형과 사례

#### 1) 정책적 차원에서 문화도시에 대한 고려

##### (1) 유럽 등 외국에서의 관련논의

실제 문화 자체가 도시문제를 해결하고 도시발전을 위한 핵심기제로 등장한 것은 1960, 70년대 탈공업화에 따라 기존 공업도시가 쇠퇴하고, 1980년대 들어서면서 급속한 생활양식, 도시공간구조, 경제구조의 변화에 효과적으로 대응할 새로운 도시정책 패러다임이 요구되던 때로 거슬러 올라간다. 유럽, 미국 등을 중심으로 도심 재생과 지역경제 활성화의 도구로서 문화에 대한 관심이 증폭되었고, 문화 자체가 도시문제 해결전략의 핵심역할을 담당하게 된 것이다.

이러한 배경 속에서 문화도시라는 화두는 지식과 정보, 문화의 가치가 중요하게 대두된 후기자본주의 사회에서 도시발전 전략의 하나로 회자되기 시작하였다. 문화라는 접두어 때문에 박물관이나 예술품 등 자원이 풍부하고 관련정책이 잘 갖추어진 도시를 연상하지만, 문화都市는 거의 모든 현대도시가 지향하는 이념적·실천적 모델이라고 하도 과언이 아니다.<sup>28)</sup>

문화도시전략이 정책적 차원에서 처음 등장한 것은 1985년 처음 EU가 한 해 동안 주목할 만한 문화프로젝트를 진행한 도시를 유럽의 문화수도로 선정하면서 부터이다.<sup>29)</sup> 유럽의회에서 그리스 문화부 장관인 멜리나 메르쿠니(Melina Mercouri)가 문화유산의 보존과 유럽의 문화적 통합에 기여한 도시를 문화수도

28) 김영기·한선, 2007(9), 전계서, p.40.

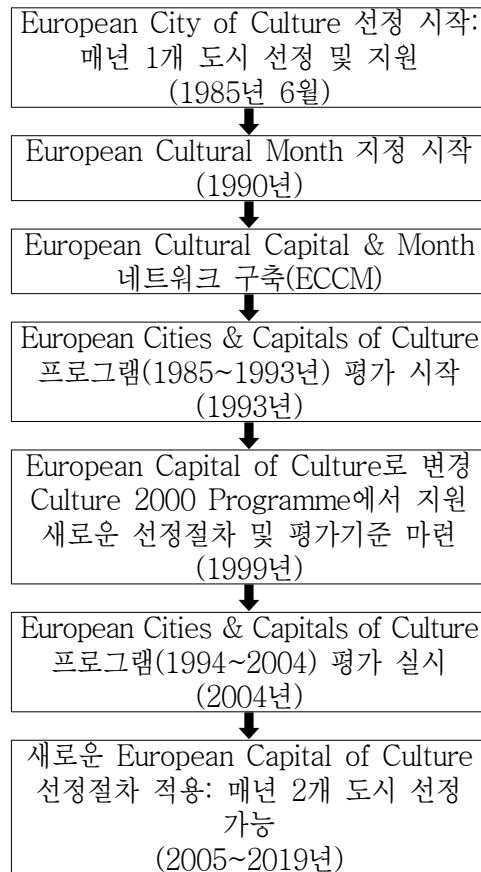
29) 서준교(2006: 198)은 문화예술을 활용한 새로운 의미의 도시정책은 1970년대 북미대륙에서부터 시작되어 1980년대 서구 유럽에 전파되었다(Griffiths, 1993)라고 쓰고 있다.

(European Capitals of Culture) 로 지정할 것을 제안한 것이 계기가 되었다. 아테네를 시작으로 매년 1~3개 문화수도를 선정하였고, 2012년 포르투갈의 기마랑이스와 슬로베니아의 마리보르를 포함해 2016년까지 총 54개에 이른다. EU 회원국 만장일치로 문화수도를 선정했으나, 2005년부터는 국가 간 과열경쟁을 방지하기 위해 해당연도 회원국에 지정권한을 부여하는 순환시스템을 도입하였다.

유럽의 문화수도 정책은 문화도시로서의 대내·외적 인지도 향상과 대중매체 홍보에 힘입은 관광객 증가, 문화예술 관련 프로그램 및 이벤트 준비과정에서의 도시 기반시설 확충, 공공장소의 재개발, 역사적·문화적 장소의 환경 개선 및 신규 문화기반시설 확충, 지역 예술인들이 재능을 선보일 기회 제공 및 다른 지역 예술인들과의 상호교류 촉진 등 지역문화활동에 지속적인 역동성 부여, 관광자원과 문화자원을 연계한 지역문화관광산업 증대 등 긍정적인 효과를 가져왔다.<sup>30)</sup>

그 동안 유럽 문화수도의 성공적 추진에도 불구하고 추진과정에서 몇 가지 문제점이 표출되고 있는데, EU의 자체적인 예산지원 부족, EU 내 전담조직 부재, 목표의 명확성, 측정가능성 및 실현가능성 미흡, 회원국 간 순환시스템에 의한 문화수도 선정방식의 한계 등이 그것들이다. 다만, EU의 행·재정적 지원 확대, 문화수도라는 전략과 이를 통해 달성하고자 하는 목표의 부합성 제고, 모니터링 및 성과평가시스템 구축, 문화수도 간 네트워크 구축, 관광산업과 문화의 연계성

<그림 2-9> 유럽의 문화도시 추진경위



30) 이순자·장은교, 2008, “유럽 문화수도(Capital of Culture) 추진전략의 성과와 시사점”, 국토정책브리프 173호, p.8.



제고, 지역주민 삶의 질 개선 등을 위한 적절한 방안이 추진된다면 지속가능발전의 좋은 모델로 자리매김할 수 있을 것이다.

유럽의 문화수도 추진전략은 다른 지역에도 영향을 미쳤다. American Capital of Culture Organization은 매년 아메리카 문화수도(American Capital of Culture)를 선정하고 있는데, 2000년 멕시코 메리다를 시작으로 2011년 브라질의 상루이스와 에콰도르의 키토까지 14개이다. 유네스코(UNESCO)도 아랍문화와 아랍지역의 협력을 장려하기 위해 Cultural Capital Programmes을 통해 아랍의 문화수도(Arab Cultural Capital)를 선정하고 있는데, 1996년 이집트의 카이로를 시작으로 2012년 바레인의 마나마, 2013년 이라크의 바그다드까지 모두 18개 도시이다. 또한, International Council of Societies of Industrial Design은 디자인을 이용한 도시발전 도모를 위해 세계디자인수도(World Design Capital)를 선정하고 있는데, 2008년 이탈리아 토리노를 첫 시범도시로 지정했고, 2010년 서울을 첫 세계디자인수도로 공식 선정했다. 핀란드 헬싱키와 남아프리카공화국 케이프타운도 각각 2012년과 2014년 세계디자인수도로 선정되었다.

이 밖에도 미국의 메인스트리트(Main Street Approach)는 조직·판촉·디자인·경제재건이라는 4대 전략을 통해 지역커뮤니티 중심의 종합적 전통상업지구를 보존·활용함으로써 도심 재생을 꾀하고 있으며, 이탈리아 볼로냐, 일본 요코하마 및 가나자와, 홍콩 등 여러 도시들은 창조도시(Creative City) 개념을 도입하여 지역의 창조적 문화의 힘과 산업을 연계시키려고 노력하고 있다.

## (2) 우리나라에서의 관련논의

유럽의 문화수도는 유럽의 문화적 다양성 및 깊이와 유럽 공통의 특징을 부각시키고 유럽인의 공동체 의식을 높이는 것을 주된 목적으로 하는 것인데 반해, 대부분의 문화도시는 산업구조의 변화와 도시의 생애주기에 따라 쇠퇴하는 도시의 기운을 되살리고 새로운 동원력을 문화적 변개를 통해 모색하고자 한다.

우리나라에서의 문화도시와 관련된 계획들이나 논의들도 대부분 문화를 활용한 기존 도시의 재생이나 지역경제 활성화 차원에서 이루어지고 있다. 다만, 문

화도시 조성의 중심주체에 따라 크게 두 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있는데, 그 하나가 광주아시아문화중심도시, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시 및 공주·부여역사문화도시 등 중앙정부가 불균형발전 해소를 위한 전략적 차원에서 특정지역을 문화적 거점으로 집중 지원하는 지역거점 문화도시이고,<sup>31)</sup> 다른 하나는 과거 산업화의 한계를 극복할 대안으로 지역경제 활성화와 지역정체성 형성을 목적으로 지자체 차원에서 자신들의 도시를 문화적으로 조성하기 위해 축제나 문화거리, 각종 도시문화 콘텐츠 개발 등 유·무형 자산을 상품화하는 문화도시 조성방식이다. 여기서 문화는 문화산업, 지역축제, 관광과 장소마케팅 등을 포함하여 도시발전을 이끄는 핵심동력으로 설정되고 있다.<sup>32)</sup> 2008년 4월 서울이 창의문화도시 마스터플랜을 발표한데 이어 강릉, 나주, 강진, 대전, 청주, 춘천, 부천, 파주, 대구, 문경, 포항, 울산, 익산, 무주, 동해, 과천 등도 자신들이 지닌 고유의 전통과 역사적 유산의 관광자원화, 지역축제 등 문화이벤트 등을 활용하거나 영상, 게임, 애니메이션, 마임 등 새로운 콘텐츠산업을 도시발전의 성장동력으로 삼으려는 문화도시계획을 발표하고 있다.<sup>33)</sup>

공간적으로 좀 더 소규모적인 접근에 의한 지역활성화 사례를 보면, 최근 살기 좋은 마을만들기 사업을 들 수 있다. 공공예술이나 역사·문화자원 또는 전통시장 등을 활용한 경우들인데, 벽화그리기 등 공공미술프로젝트를 실천하는 청주 수암골 생활문화공동체와 수원 행궁동 사람들, 도심일대 빈 공간을 활용해 예술창작공간을 조성한 부산 토가또가 프로젝트, 전통적 농촌마을을 미래지향적 미술마을로 만든 안성 복거마을, 지붕없는 미술관을 꿈꾸는 울산 신화마을, 간판으로 공동체를 디자인한 진안 원촌마을 등이 있고, 부산진구 부전시장의 문전성시 프로젝트, 서천의 한산오일장, 청주의 가경터미널시장, 여주의 여주오일장 등은 문화예술을 바탕으로 지역관광형 전통시장의 기반을 구축한 사례들이다. 서울 마포구의 염리동 창조마을 만들기, 순천기적의 도서관, 무안 월선리 예술인촌 마을,

31) 김세훈, 2007, 문화클럽 조성 및 활성화 방안, 한국문화관광연구원, p.164.

32) 박해광·김기곤, 2007(가을), “지역혁신과 문화정치 : 광주 문화중심도시 조성사업을 중심으로”, *경제와사회* 통권 제75호, p.43.

33) 문화관광부, 2007, 지역거점 문화도시 조성 기본계획 연구, 37-46 내용을 참조하여 구성함.

부평구 십정동의 열우물길 프로젝트, 남해의 독일마을, 서귀포의 월평 예술자치 마을, 공공예술을 통해 주민의 공동체의식을 고양시킨 사례들이며, 2011 청주국제공예비엔날레, 제주 건입동 마을만들기, 경주 양동마을, 군산 근대문화도시 조성 사업, 대구 신타리지 프로젝트 등은 지역의 고유한 자원을 활용한 사례들이다.<sup>34)</sup>

## 2) 문화도시의 전개유형과 사례

문화를 구성하는 요소가 그렇듯 도시를 수식하는 용어도 수없이 많다. 그 동안은 공업, 행정, 무역 등 도시의 중심기능을 지칭하는 경우가 일반적이었다면, 환경, 생태, 정보, 건강, 첨단산업 등 도시의 장래 목표나 비전을 나타내는 경우가 많아졌고, 지금은 문화 또는 창조나 창의를 포함하는 경우가 대세이다. 이는 과거 산업시대에서 탈산업시대로 넘어가는 과도기적 상황, 즉 패러다임이 근본적으로 변화하는 과정에서 나타나는 특징적 현상이다.<sup>35)</sup>

도시에 대한 새로운 패러다임의 출현과 함께 도시 간 경쟁도 본격화되고 있다. 이 과정에서 도시의 역사와 문화가 도시활성화를 위한 전략의 핵심수단이 되고 있다. 문화가 고부가가치의 미래형 산업으로서 뿐만 아니라 국가나 도시의 경쟁력과 삶의 질에 지대한 영향을 미치는 핵심요소로 인식되고 있기 때문이다.<sup>36)</sup>

이처럼 도시가 어떤 기능을 지니든, 어떤 목표와 비전을 제시하든 늘 공존하는 것이 문화이다. 따라서 도시라는 용어 속에는 문화라는 수식어가 늘 붙어 다닌다고 이해하는 편이 좋다. 이는 박광무·이언용(2008)이 지적한 바와 같이 문화도시의 형태가 다양하게 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 다만, 문화都市는 다른 어떤 도시보다도 복합성과 다양성을 추구한다는 특징을 지니고 있어 명확하게 유형을 구분되는 것은 쉽지 않다. 따라서 유형은 문화도시로서 해당도시의 가장 특징적인 것에 초점을 맞추어 구분하는 것으로 이해하는 것이 바람직할 것이다.

34) 국토연구원 도시재생지원사업단, 2011, 한국의 참여형 도시·마을 만들기, 창조적 도시 재생 시리즈 18의 내용을 요약함.

35) 최병선, 2008(8), “창조도시 가설”, *도시정보* No.317: p.2.

36) 서준교, 2005, “시의 경제·사회혁신에 있어 문화도시 건설의 중요성”, 한국거버넌스학회 학술대회자료집을 이병훈, 2010(6), 전게서, p.194에서 재인용함.

전 세계 문화도시들은 주제 및 슬로건을 선정하고 국내·외에 집중 홍보하는 과정을 통해 도시 특유의 문화적 이미지를 창출해 왔다. 유승호(2008)는 전체적인 이미지별로 문화도시를 ‘체험형’, ‘네트워크형’, ‘스토리지향형’, ‘창조도시형’, ‘도시재생형’ 등 다섯 가지로 구분하고 구체적인 사례들을 제시하고 있다.

김효정 외(2004)는 새로운 미래형 도시이자 국가경쟁력 인프라 구축으로서의 문화도시를 창조성이 강조된 ‘도시경영형’, 어메니티가 강조된 ‘도시설계형’, 공동체의식이 강조된 ‘커뮤니티형’으로 등 세 가지로 구분하면서, 이들 중 어느 한 유형을 중심으로 해서 성장할 수 있지만 원칙적으로 세 가지 유형의 속성을 모두 포함하는 것을 목표로 한다는 점을 지적하고 있다.

원도연(2008)은 문화도시는 그 자체로 다양성과 상상력을 갖고 다양한 형태로 나타난다고 지적하면서, 한국의 문화도시를 도시의 역사와 전통을 기반으로 문화유산을 자원화하는 ‘문화유산 관광형’, 완전히 새로운 스타일의 도시문화를 형성하면서 이를 바탕으로 문화도시 전략을 추진하는 ‘현대적 문화산업 개발형’ 및 도시의 전통과 역사를 통해 전통문화도시를 지향하면서 한편으로 현대적 문화산업을 병행 추진하는 ‘전통-현대 혼합형’의 세 가지 유형으로 구분하고 있다.

문화관광부(2007)는 문화적 이미지를 갖게 된 60여 개의 도시들을 대상으로 주요 전략을 분석하여 대표적인 구성요소로 가로환경재생, 랜드마크, 축제 및 스토리를 도출하였고, 이들 결과를 기준으로 문화도시를 가로환경재생을 중심으로 하는 ‘도시재생형’, 랜드마크 중심의 ‘관광 중심형’, 축제 중심의 ‘축제교류형’ 및 스토리 중심의 ‘스토리지향형’으로 구분하고 각각의 특성을 제시하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 문화도시를 명확하게 유형화하는 일은 용이하지 않을 뿐만 아니라, 어떤 측면에서는 크게 의미가 없다. 왜냐 하면, <표 2-3>에서 발견할 수 있듯이, 보는 시각과 강조하는 기준에 따라 하나의 사례가 각기 다른 유형으로 분류가 될 수도 있기 때문이다. 다만, 최근의 수많은 도시들이 ‘문화’와 그들이 지닌 ‘창의성’을 발전의 핵심자원으로 삼고 있는 것만은 분명해 보인다.

<표 2-3> 문화도시의 전개유형과 사례들

유형	테마	주요 사례
체험형	역사문화 유산	로마와 베네치아 / 파리 / 런던 / 부다페스트 / 교토 / 카이로 / 이스탄불 / 베이징 / 경주 등
	랜드마크	뉴캐슬 발틱미술센터 / 빌바오 구겐하임 미술관 / 뉴욕 휘트니 미술관과 모아 미술관 / 시드니 오페라하우스와 하버브릿지 / 프라이부르크 태양의 도시 / 가마쿠라 역사와 자연 / 구마모토 아트폴리스 프로젝트 / 요코하마 BankART 1929 / 나가하마 구로카베 Square / 부다페스트 아름다운 도시 / 잘츠부르크 음악의 도시 / 베네치아 물의 도시 / 도빌 아름다운 해변과 문학 / 바르셀로나 전통 건축예술 / 두바이 현대 건축예술 등
	가로환경 정비	시애틀 장기 경관조성전략 / 뉴욕 센트럴파크 / 도쿄 도쿄경관계획 / 원촌마을 간판이 만드는 도시경관 / 안양 공공예술프로젝트 등
	축제	프랑스 아비뇽축제 / 에든버러 프린지페스티벌 / 바스의 하프마라톤, 국제음악페스티벌, 프린지페스티벌, Taste of Bath페스티벌, 칠드런 문학페스티벌, 필름페스티벌 / 스톡홀름 물의 축제 / 뮌헨 맥주축제 / 앙굴렘 국제만화페스티벌 / 괴테보리 괴테보리영화제, 과학페스티벌, 아트비엔날레, 재즈페스티벌, 국제도서박람회, 댄스 앤드 시어터 페스티벌 / 리우데자네이루 리오 카니발 / 마인츠 라인 카니발 / 삿포르 눈축제 / 춘천 인형극, 만화, 마임 / 전주 국제영화제 / 수원 화성음악제 / 보령 머드축제 등
	테마파크	원저 레고랜드 / 하우스텐보스 / 아사히마야 동물원 등
재생형	문화콘텐츠 산업에 의한 도시재생	세필드 문화산업지구제(음반산업) / 버밍엄 재래시장 불링을 셸프리지 백화점, 주거, 오피스 등 복합건물로 재개발 / 게이트헤드 폐광촌에서 예술도시로 / 리버풀 풍부한 문화자산의 산업화 / 뒤셀도르프 메디엔하펜(미디어타운) / 일본 유바리(탄광촌→판타스틱 영화제) / 히타치 시(철광→음악도시) / 아스펜(광산촌→세계적인 아트타운) / 헤이 온 와이(헌 책방) / 상하이 M50 / 파주출판도시 등
	대도시 재생	요코하마 이해당사자들의 긴밀한 협조 / 파리 주변 낙후지역 재정비 / 아트팩토리 운동 - 영국 런던 테이트 모던, 독일 칼스루헤 ZKM, 베이징 파산쯔-798 예술특구, 서울시 창작공간조성사업, 인천 아트플랫폼, 부산 아트팩토리의 숨 등
	도시 속의 소규모도시 운동	세인트루이스 주말여가 프로그램 / 로스엔젤레스 도시공동체 텃밭 / 필라델피아 무료공연 프로그램 / 베를린 주거지 정비 등

<표 계속>

유형	테마	주요 사례
창조도시형	캐나다	밴쿠버 문화지향적 계획 / 토론토 다민족 피플 시티 / 오타와 전통 계승 및 발전 / 할리팩스와 브리즈번 다양한 네트워크 성장 / 퀘벡 작은 파리 / 사스카툰 경제, 사회, 문화적 혁신 등
	미 국	노스캐롤라이나 주 세계적 IT단지 육성 / 피츠버그 공해 탈출과 도시 재개발 / 리치몬드 대학, 기업, 연구의 유기적 연계 / 시애틀과 포틀랜드 고급문화와 디자인의 도시 등
	아시아	파산쯔 예술특구(중복)/ 도쿄 10년 계획에 의한 문화부흥 / 일본 가나자와 / 일본 구마모토 / 일본 오사카 / 홍콩 / 싱가포르 등
	유럽	이탈리아 볼로냐 / 스페인 빌바오(중복)/ 영국 리버풀 등
스토리형		엑상프로방스 폴 세잔 / 오덴세 안데르센, 오만과 편견(제인오스틴) / 바이마르 괴테 / 브라쇼브 드라쿨라 / 트루크 무미동산, 크리스마스 시, 가장 오래된 세계 록페스티벌인 루이스록 / 산티아고 데 콤포스텔라 성 야곱의 순례지 / 바스 전설 / 잘츠부르크 사운드 오브 무직 / 클라겐푸르트 민족다양성 문화 / 로마 로마의 휴일 / 런던 셉템버 홀즈 / 베로나와 로미오와 줄리엣 등
네트워크형		낭트 세계 시민의 집 / 오덴세의 7개 박물관 네트워크 / 제3의 장소이론 실리콘벨리와 루트128 암묵지가 창출되는 곳 / 사이버스페이스 LA와 런던의 가상도시 등

자료 : 유승호, 2008, 문화도시 : 지역발전의 새로운 패러다임, 일신사에서 제시된 유형구분을 기본 틀로 하되, 문화관광부, 2007, 지역거점 문화도시 조성 기본계획 연구, 원도연, 2008(11), “문화도시론의 발전과 도시문화에 대한 연구”, *인문콘텐츠* 제13호: 137-164 등에서 소개한 사례들을 추가함.

## 우리나라 문화정책과 지역거점 문화도시 조성사업

3장에서는 본격적으로 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태를 살펴보기에 앞서, 우리나라 문화정책의 전체적인 변천과정 속에서 문화도시 조성정책의 등장배경과 추진 경위를 살펴본다. 또한 5대 지역거점 문화도시 조성 기본계획을 중심으로 주요 내용과 특징을 소개함으로써 지역거점 문화도시 조성사업에 대한 전반적인 이해를 돕는다.

### 1. 문화정책의 변천과 흐름

우리는 1960년대부터 급속한 압축성장 과정을 거치면서 최단기간 내에 G20의 일원으로 부상할 정도로 고도 경제성장을 이루었다. 이제는 성장의 결실에 걸맞는 문화적 역량을 배양하여 국가의 품격과 브랜드 가치를 높일 때이다.

그 동안 국토공간정책에서 문화는 큰 비중을 차지하지 못해 왔다. 과거에는 산업단지, 주거단지, 도로, 철도 등 물적 인프라를 제공하여 국토를 경제활동과 생활의 장소로 만드는데 집중했기 때문이다. 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)에서는 문화재 보전의 필요성을 제시하는 수준이었고, 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)에서는 관광자원 개발의 일환으로 문화를 다루었으며, 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)에서는 제2차 계획의 경향이 심화되어 국민 여가공간 조성이나 관광산업 육성을 위한 문화자원 이용을 강조하였다. 그러던 것이 제4차 국토종합계획(2000~2020)에 이르러 단순한 관광자원 개발에서 벗어나 지역경쟁력 강화의 일환으로 다루기 시작하였고, 제4차 국토종합계획 수정계획

(2006~2020)에서는 문화 그 자체를 단순히 보전의 대상이나 관광의 하위자원에서 벗어나 독립된 상품이나 산업으로 인식하기 시작하였다. 국토정책에서 문화역량이 점차 중요하게 자리잡은 것은 삶의 질 향상, 장소매력도 증진을 통한 지역브랜드 가치 제고, 장소마케팅을 통한 관광객 유치, 문화자산을 활용한 도시재생, 창조산업을 통한 신성장동력 창출 등이 정책과제도 등장한데 기인한다.<sup>37)</sup>

문화란 다양한 의미를 내포하고 있으며 시대의 요구에 따라 강조되는 점이 달라져 왔다. 문화의 개념이 시대에 따라 달라지면서 이에 맞춘 문화정책의 관심과 초점도 변천해 왔다. 예를 들면, 1970년대까지 문화란 예술과 전통을 의미했다면, 1980년대는 문화민주주의가, 1990년대는 산업으로서의 문화가, 2000년대 들어서면서는 환경과 생활로서의 문화가 강조되고 있다. 초기 우리 정책은 주로 이데올로기적 차원에서 전통문화의 보존과 예술창작 지원이라는 두 가지 축으로 형성되었다. 그러다 1980년대 후반부터 문화적 다양성과 문화민주주의 논의가 확산되면서 문화복지로 정책적 초점이 맞추어졌다. 그러나 1990년대 중반 이후 문화산업의 성장과 함께 콘텐츠산업 등으로 급격히 이동하기 시작하더니, 2000년대 들어서면서 생활환경과 삶으로서의 문화로 바뀌었고, 지역과 장소의 문화가 강조되기 시작하였다. 문화도시는 바로 이런 지역과 장소, 즉 물리적 공간으로 진화하는 문화정책의 흐름에 맞춰져 있다.<sup>38)</sup>

이러한 변화과정을 요약하면, 우리나라 문화정책의 흐름은 1960~70년대에는 문화·예술 진흥정책이었다면, 1980년대는 문화기반시설 확충정책, 1990년대는 문화산업 중점육성으로 정책의 중심이 전이되었고, 2000년대에 들어서서는 문화도시 담론이 형성되기 시작되었다. 즉, 점적 보존에서 점차 선과 면적인 개발로, 그리고 공간계획적 관리로 그 영역이 변화한 것이다. 박광무·이언용(2008)도 문화정책의 흐름이 시기별로 명확히 단절적으로 변화를 보이는 것은 아니지만, 정권의 변화와 시대적 상황과 국민의식의 성숙과정 및 문화발전의 단계에 따라 1970년대의 장르 중심 지원기, 1980년대의 문화기반시설 확충기, 1990년대의 문화부

37) 윤성원, 2010(5), “국토의 역사문화 역량과 국토정책 방향”, 국토 통권 343호, pp.6-10의 내용을 요약함.

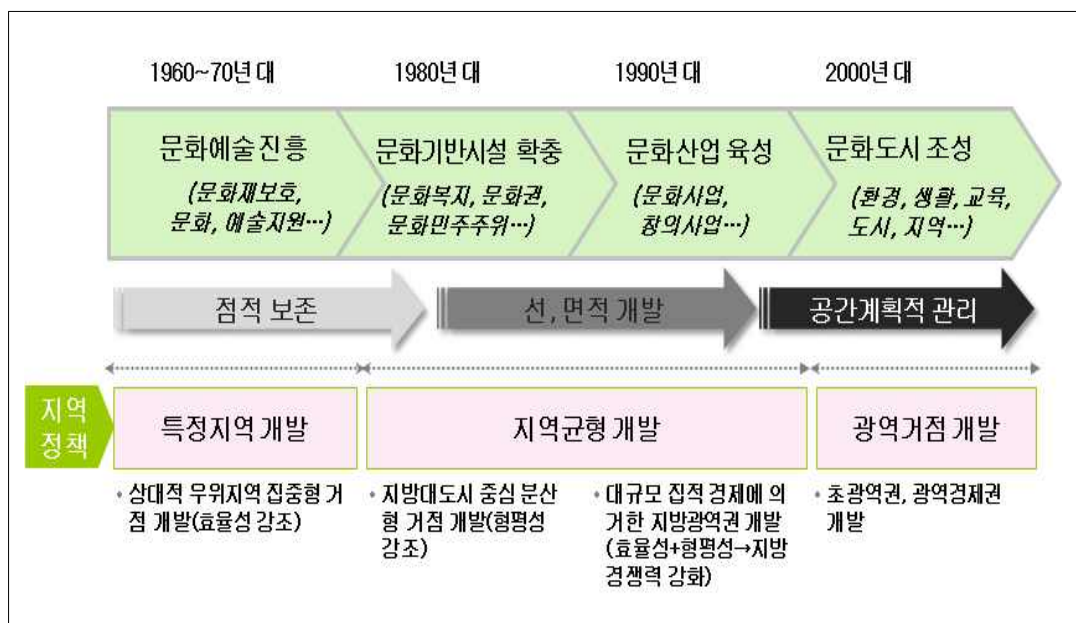
38) 라도삼, 2006(1), “문화도시의 요건과 의미, 필요조건”, 도시문제 41(446), p.18-19.



발족과 문화발전 종합계획 수립기, 1990년대 후반의 문화산업 진흥기, 그리고 2000년대의 문화정책 확산과 문화도시 조성기로 구분된다고 보고 있다.

실제 우리나라에서 문화도시와 관련된 논의는 IMF를 맞아 산업화의 한계가 현실화되고 국민의 문화적 욕구가 높아지기 시작한 1990년대 말 이후 지자체별로 산발적으로 진행되었다. 그러던 것이 2002년 대통령선거를 계기로 지자체 수준의 관심을 넘어 국가사업으로 주목을 받게 된 것이다. 지자체 스스로를 문화도시로 표방하게 된 것이나 국가차원의 정책을 만들어 지원하게 된 것은 우리 사회에서 매우 새로운 현상으로 다양한 의미를 함축한다. 많은 도시들이 문화도시를 추구하는 배경에는 기존 제조업 위주 산업구조에 의존한 경제성장에 대한 반성과 함께, 부가가치가 높은 새로운 자원을 활용한 지역경제 발전에 대한 기대, 문화에 대한 인식변화와 시민의 욕구 증대 등이 있다는 것이다. 특히 우리나라의 경우, 지역 정체성을 확립하고 강화하는 것뿐만 아니라 이것이 도시재생과 지역 활성화로 이어질 수 있다는 기대감이 정부와 지자체의 문화도시 조성사업을 출현시킨 계기가 되었다고 볼 수 있다.

<그림 3-1> 우리나라 문화정책의 변천



자료 : 이순자, 2011(9), “전주 전통문화도시 조성계획 2단계 사업발굴 및 추진방향”, 전주 전통문화도시의 새로운 10년 구상 세미나 발제자료.

## 2. 문화도시 조성정책의 도입배경 및 추진경위

일반적으로 문화도시 조성정책을 추구하는 배경에는 기존 제조업 위주 산업구조에 의존한 경제성장에 대한 반성과 부가가치가 높은 새로운 자원을 활용한 지역경제 발전에 대한 기대, 문화에 대한 인식변화와 시민욕구 증대 등이 있다. 우리나라도 이들과 크게 다르지 않아 관련계획들이나 논의들 대부분이 문화적 활동공간의 창출, 문화를 활용한 도시의 재생이나 지역경제 활성화 차원에서 문화도시 조성정책이 도입되었다.

문화도시 조성은 문화정책의 흐름에 있어 중요한 변화의 선도시책이었다. 이제까지 문화부문에서 해보지 않은 신규 대형 국책과제라는 점과, 국가가 특정도시를 문화적으로 변개하여 문화적 환경조성과 문화기반의 산업화를 동시에 추구하며 국제적 문화중심도시로 조성한다는 거대계획으로 추진되었기 때문이다.<sup>39)</sup>

우리나라에서 정책적 차원에서 문화도시라는 용어가 처음 등장한 것은 2000년 1월 28일 전문 개정된 「도시계획법(현, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률)」 제5조제1항에서 문화도시를 시범도시 유형의 하나로 규정하면서 부터이다. 도시계획법을 이은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제127조는 국토해양부장관은 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성 있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요하면 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 요청에 의하여 경관, 생태, 정보통신, 과학, 문화, 관광, 그 밖에 교육, 안전, 교통, 경제활력, 도시재생 및 기후변화 분야별로 시범도시를 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해 동법 시행령 제126~130조는 시범도시의 지정기준, 시범도시의 공모, 시범도시사업계획의 수립·시행, 시범도시의 지원기준, 시범도시사업의 평가·조정에 관한 내용을 구체적으로 담고 있다.

---

39) 박광무·이연용, 2008(6), “문화도시조성 관련 갈등해소 과정의 네트워크 거버넌스 작동 사례연구”, 한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집(1), p.678.

< 법률 >

제127조(시범도시의 지정·지원) ① 국토해양부장관은 도시의 경제·사회·문화적인 특성을 살려 개성 있고 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 필요하면 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 요청에 의하여 경관, 생태, 정보통신, 과학, 문화, 관광, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 시범도시(시범지구나 시범단지를 포함한다)를 지정할 수 있다.

< 시행령 >

제126조(시범도시의 지정) ②시범都市는 다음 각 호의 기준에 적합하여야 한다.

1. 시범도시 지정이 도시경쟁력 향상, 특화발전 및 지역균형발전에 기여할 수 있을 것
2. 시범도시 지정에 대한 주민의 호응도가 높을 것
3. 시범도시 지정목적 달성에 필요한 사업(이하 "시범도시사업"이라 한다)에 주민이 참여할 수 있을 것
4. 시범도시사업의 재원조달계획이 적정하고 실현가능할 것

제127조(시범도시의 공모) ① 국토해양부장관은 법 제127조제1항의 규정에 의하여 직접 시범도시를 지정함에 있어서 필요한 경우에는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 그 대상이 되는 도시를 공모할 수 있다.

제128조(시범도시사업계획의 수립·시행) ① 시범도시를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 다음 각호의 구분에 따라 시범도시사업의 시행에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

②시범도시사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시범도시사업의 목표·전략·특화발전계획 및 추진체제에 관한 사항
2. 시범도시사업의 시행에 필요한 도시·군계획 등 관련계획의 조정·정비에 관한 사항
3. 시범도시사업의 시행에 필요한 도시·군계획사업에 관한 사항
4. 시범도시사업의 시행에 필요한 재원조달에 관한 사항
- 4의2. 주민참여 등 지역사회와의 협력체제에 관한 사항
5. 그 밖에 시범도시사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 사항

제129조(시범도시의 지원기준) ① 국토해양부장관, 관계 중앙행정기관의 장은 법 제127조제2항에 따라 시범도시에 대하여 다음 각 호의 범위에서 보조 또는 융자를 할 수 있다.

1. 시범도시사업계획의 수립에 소요되는 비용의 80퍼센트 이하
2. 시범도시사업의 시행에 소요되는 비용(보상비를 제외한다)의 50퍼센트 이하

② 시·도지사는 법 제127조제2항에 따라 시범도시에 대하여 제1항 각 호의 범위에서 보조나 융자를 할 수 있다.

제130조(시범도시사업의 평가·조정) ① 시범도시를 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 매년말까지 당해연도 시범도시사업계획의 추진실적을 국토해양부장관과 당해 시범도시의 지정을 요청한 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

이렇게 1990년대 후반부터 시작된 문화도시에 대한 담론이 정책적 차원에서 언급된 것은 2000년도에 들어서면서 부터였다. 다만, 지금은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 문화시범도시보다는 참여정부 때부터 문화체육관광부가 정책적으로 추진하고 있는 ‘지역거점 문화도시’가 우리가 말하는 문화도시의 대표성을 띠고 있는 것이 사실이다. 즉, 문화도시에 대한 개념이 포괄적으로 조망되기 시작한 것은 참여정부 때로 거슬러 올라간다는 것이다.

당시 정부는 문화관광부를 중심으로 문화도시에 집중하기 시작하는데, 그 첫 번째 사업이 문화중심도시 조성이었다. 2002년 노무현 대통령 후보가 광주를 문화도시로 조성하겠다는 선거공약을 내세우면서 국가균형발전사업의 일환으로 주목받기 시작해, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시로 이어졌다. 이때 참여정부는 균형발전 차원에서 지역문화육성에 관심을 기울이기 시작했고, 이를 위해 문화관광부 내에 지역문화과(현재, 지역민족문화과)를 신설하였다. 다른 한편, 도시의 환경과 공간문화에 관심을 가지면서 공간문화과(현재, 디자인공간문화과)도 신설하였다.<sup>40)</sup>

조직 개편과 함께 정부는 지역거점 문화도시 지정에 관한 법제화를 위하여 2006년 5월 「지역문화진흥법(안)」을 입법 발의하였다. 또한 국가 주도로 2006년 10월 광주아시아문화중심도시 조성사업을 위해 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」이 제정된 이후, 문화도시 사업추진의 실효성 제고를 위하여 부산, 경주, 전주, 공주, 부여 등 지자체들도 특별법 제정을 위한 노력을 경주하였다. 그러나 17대 국회에서 발의된 7개 특별법은 국회 종료로 모두 폐기되었다.

#### <표 3-2> 문화도시 관련 특별법 제정 노력들

- 경주 : 세계 역사문화도시 조성 및 지원에 관한 법률 (2006. 9)
- 부여 : 사비 역사도시 복원·조성 및 지원에 관한 특별법 (2006. 12)
- 전주 : 전주 전통문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 3)
- 공주 : 동아시아 역사예술도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 6)
- 익산 : 백제왕궁 체험도시 복원·조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 11)
- 수원 : 수원화성 역사문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2008. 1)
- 부산 : 부산 아시아영상문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2008. 9)

40) 라도삼, 2006(1), 전계서, p.15.

이렇게 중앙정부 차원에서 특정지역을 문화의 거점 또는 중심으로 만들어가는 문화도시는 광주아시아문화중심도시와 같은 중앙주도형과 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 부산영상문화도시, 공주·부여역사문화도시와 같은 지방중심·중앙지원형으로 구분해 볼 수 있다. 다른 하나는 지자체 차원에서 각종 축제나 이벤트, 관광단지 조성 등 장소마케팅을 적극적인 문화도시만들기로 전환하는 지방주도형이 있는데, 2002년 월드컵을 기점으로 서울을 선두로 다수의 지자체들이 앞 다투어 문화도시 건설에 대한 도시비전과 계획들을 쏟아내고 있다.<sup>41)</sup>

종합하면, 초기 문화관광부의 관심은 특정지역을 문화적인 거점으로 조성하는 것으로 1990년대 중·후반 문화의 거리, 문화지구, 문화벨트 조성 등이 그 대표적인 사례들이다. 그러나 참여정부에 들어서면서 점차 보편적인 도시의 환경과 지역, 거리 등에 관심을 갖기 시작했고, 점차 문화를 위한 공간에서 공간의 문화화 또는 문화적 공간 창출에 관심을 갖기 시작하여 지금에 이르고 있는 것이다.<sup>42)</sup>

### 3. 타 유사정책과의 관계 및 차이점

다양하게 형성된 문화요소를 바탕으로 추구해야 할 기초적인 문화공간의 개념을 이해하고, 지역거점의 문화도시 조성사업에 대하여 논하기 위해서는 먼저 문화의 거리, 문화지구, 문화벨트 등 몇 가지 유사한 정책을 살펴볼 필요가 있다. 이들은 점적인 문화적 요소가 선적 또는 면적 관점으로 표현되는 개념이라고 할 수 있는데, 특히 선적인 공간은 문화의 거리와 문화벨트가, 면적인 개념은 문화지구와 문화도시가 포함된다. 여기서는 문화도시에 대한 이해를 제고하기 위하여 타 유사정책들을 간략하게 소개한다.<sup>43)</sup>

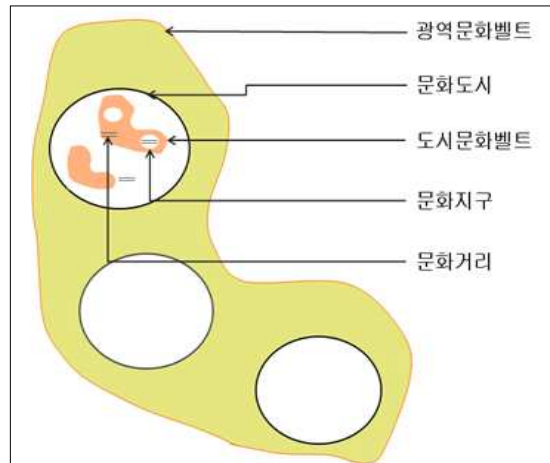
41) 정책추진의 주도력이라는 관점에서 문화도시를 중앙중심형, 지방중심중앙지원형, 지방중심형으로 구분한 것은 김기곤, 2008, “문화도시의 구성과 공간정치 연구: 광주, 전주, 부천의 문화도시 조성사업을 중심으로”, 전남대학교 사회학과 박사학위논문, p.14에서 참조함.

42) 라도삼, 2006(1), 전게서, p.15.

43) 황동렬 외, 2000, 문화벨트 및 문화도시 조성방안 연구, 한국문화정책개발원 및 문화관광부, 2007, 지역거점 문화도시 조성방안 연구 등을 참조하여 구성함.

우선, 관광특구로 지정된 경우 「관광진흥법」의 적용을 받는 ‘문화의 거리(cultural street)’는 1990년대부터 정책사업의 하나로 정부의 지원 또는 지자체가 스스로 추진하는 사업이다. 문화도시화를 위한 유사한 시도들 중 상대적으로 일찍 시작된 문화의 거리는 거리에 대한 본래 기능 회복과 시민이 직접 참여하고 경험할 수 있는 최소의 문화공간

<그림 3-2> 문화도시의 공간적 위상



자료 : 황동렬 외, 2000, 문화벨트 및 문화도시 조성 방안 연구, 한국문화정책개발원, p.14.

으로 조성되었다. 문화의 거리는 일정지역의 점적인 문화요소를 선적으로 연결하는 사업으로 문화벨트의 하부개념인 동시에 문화의 거리를 중심으로 형성된 시설물과 프로그램은 문화지구를 조성하기 위한 방안에 포함된다고 볼 수 있다.

‘문화지구(cultural district)’란 문화를 기반으로 하는 가장 기초적인 공간개념이라고 할 수 있다. 문화예술자원이 밀집되어 그 지역의 독특한 문화적 특성과 다양한 가치를 창출하는 곳으로, 계획적이고 전략적인 보호와 육성이 요구되는 장소인 것이다. 우리나라에서 문화지구라는 개념은 1990년대 중반 이후 사용되기 시작했는데, 1999년 「문화예술진흥법」에 반영되었고 관리계획 등에 관한사항이 동법 시행령에 규정되어 시행되고 있다. 「문화예술진흥법」 제8조제1항과 제2항은 시·도지사는 문화시설과 민속공예품점, 골동품점 등의 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지는 지역 및 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키기 위하여 문화지구로 지정하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 지역을 대상으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 조례에 의한 문화지구로 지정할 수 있다는 것과, 문화지구를 관할하는 시장·군수·구청장 또는 특별자치도지사는 문화지구관리계획을 작성하도록 규정하고 있다. 공간적으로 일정규모를 지닌 문화지구에는 상위개념인 문화벨트의 중심핵으로서의 기능을 부여할 수 있다.

‘문화도시(cultural city)’는 2000년 「도시계획법(현재, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률)」이 문화도시를 시범도시의 유형중 하나로 규정하면서 시작되었다고 밝힌바 있다. 다만, 현재는 지금은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 문화시범도시보다는 지역거점 문화도시 조성정책이 대표성을 띠고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 해당정책 추진을 위한 법적 근거는 아직 존재하지 않는다. 공간적 측면에서 문화도시는 일반적으로 문화의 거리, 문화지구, 도시문화벨트 등이 1개 이상 존재하여 전반적인 문화적 주제와 특징을 보여줄 수 있는 도시적 공간으로 볼 수 있다. 문화도시를 구성하는 이들은 나름대로 타 지역과 차별화된 특징을 보유함으로써 도시발전과 도시기능의 중심이 되는 것이다.

별개의 법적인 장치나 지원정책이 거의 가시화되지 않은 ‘문화벨트(cultural belt)’는 기존의 점적인 문화자원이나 문화의 거리, 문화지구 등을 잇는 연계형 지역개발전략으로 2000년 이후 꾸준히 제시되어 왔다. 조성규모와 기능 측면에서 도시 내 여러 문화지구를 연계한 도시문화벨트, 문화거점이 도시와 도시에 걸쳐 있는 경우로 행정구역상으로는 다르나 문화적 기반이 서로 연계되는 중역문화벨트, 그리고 다수의 대규모 문화적 거점들을 연계하는 것으로 도시 간 및 문화권역 간 조성되는 광역문화벨트로 나누어 볼 수 있다.

이들은 모두 고유한 목적과 특징을 지니면서 공간적 위계를 형성하고 있다. 다만, 그 목적에 있어서 문화의 거리, 문화지구, 문화벨트 등은 필연적으로 관광 상품화가 최종목적이지만, 문화도시에서 관광은 부수적인 것이며 거주민의 사회적, 문화적, 경제적 욕구발현이 핵심적인 내용이라는 점에서 차이가 있다.<sup>44)</sup>

#### 4. 지역거점 문화도시 조성사업의 주요 내용

지역거점 문화도시 조성사업이란 문화체육관광부가 지역을 문화적 성격에 따라 특화 발전시켜 국가의 균형적 발전을 도모하고, 국가의 문화적 이미지 강화와 함께 문화적 다양성을 증진시키려는 취지에서 시행하는 사업이다.

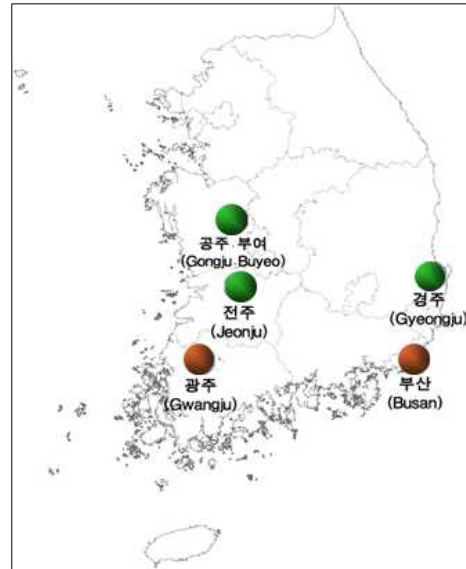
---

44) 이승영, 2005, “문화도시 조성방안에 관한 연구”, 홍익대학교 석사학위논문.

2003년 출발한 참여정부는 문화중심도시 및 살기 좋은 도시만들기를 국가정책과제로 공표하고, 이를 뒷받침하기 위해 부산, 광주, 경주, 전주를 지역거점 문화도시로 지정하였다. 이후 공주·부여가 새롭게 지역거점 문화도시로 추가 지정되었다.

광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업기간이 완료되었다. 경주역사문화도시와 전주전통문화도시의 경우, 2007년 기본계획 수립과 함께 1단계 사업기간이 완료되었고, 후발주자인 공주·부여 백제역사문화도시의 경우에는 2009년 기본계획이 수립되어 1단계 사업을 추진 중이다.

<그림 3-3> 지역거점 문화도시 조성사업의 대상지역



<표 3-3> 지역거점 문화도시 조성사업의 개요

구 분	광주	부산	경주	전주	공주·부여
법적근거	특별법 (2006.9)	없음	없음	없음	없음
계획수립	종합계획 (2007.10)	종합계획 (2005.10)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2009.12)
계획기간	20년 (2004~23)	8년 (2004~11)	30년 (2006~35)	20년 (2007~26)	22년 (2009~30)
사 업 비	5.3조원	1천6백억원*	3.4조원	1.7조원	1.3조원
주요사업	국립아시아 문화전당 및 7대문화권 특화발전	4개 핵심과제	4대 선도사업군 (65개 전체사업)	4대 선도사업군 (64개 전체사업)	5대 선도사업군 (57개 전체사업)

주 : \*는 4대 핵심사업에 대한 추정사업비이며, 「부산영상문화도시 육성을 위한 종합계획」 상 전체 실행과제 44개를 수행하기 위한 사업비는 총 6,938억 원임.



## 1) 광주아시아문화중심도시 조성사업

지난 2002년 16대 대통령 선거 당시 행정수도 이전론이 정치적 쟁점이 되면서 경제수도, 해양수도 등과 함께 문화수도라는 용어가 등장하였다. 행정수도 이전론에 대한 수도권의 반발을 무마하는 동시에, 여타 지방에 대한 선거공약을 제시하면서 등장한 것이다. 그러나 2002년 12월 문화수도 공약이 의제를 형성하게 되면서, 주무부처 장관은 “아직 광주문화수도 육성계획이 없다”고 하는가 하면(광주일보, 2003.3.27.), 대통령도 ‘문화도시’로 말해야 할 것을 선거 중이라 급한 김에 ‘문화수도’로 해 버렸다”고 하였다(광주일보, 2003.4.21.). 또한 문화수도라는 단어 대신 ‘아시아의 문화메카’라는 개념을 사용하기도 하였고(광주일보, 2003.5.20.), 광주만을 문화수도로 만드는 것은 사실상 어려우며 국토의 문화적 균형발전 차원에서 경주역사문화도시와 부산영상문화도시와 함께 광주를 ‘아시아 문화중심도시’로 육성한다는 계획을 발표하였다(광주일보, 2004.3.21.) 그러나 2004년 9월 10일 노무현 대통령은 광주 비엔날레 개막식에 참석해 ‘광주 문화수도 원년’ 선포식을 갖게 된다.<sup>45)</sup>

이렇게 최초의 광주 문화중심도시 구상은 유럽의 문화수도 개념이었다.<sup>46)</sup> 2002년 대통령 선거공약으로 제안된 이후, 2004년 3월 11일 관련정책의 입안이나 추진계획 수립 등 주요 사항을 심의하기 위해 아시아문화중심도시 조성위원회를 구성하였고, 곧이어 2004년 3월 20일에는 아시아문화중심도시추진단을 발족하였다. 2006년 9월 27일 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법(2007.3시행)」을 제정함으로써 대형 국책사업으로서의 법적인 추진근거를 마련하였고, 2007년 10월에는 「아시아문화중심도시 조성 종합계획」이 대통령 승인으로 확정되면서 본격적인 추진체도에 들어섰다.

2005년 12월 7일, 국립아시아문화전당의 착공식이 개최되면서 본격화된 광주

45) 서순복, 2006(8), “문화수도 선정을 통한 도시 장소마케팅 전략 활동의 연구 : 영국 글래스고우 문화수도 선정사례를 중심으로”, *한국사회와 행정연구* 17(2), pp.132-133.

46) 박해광·김기곤, 2007(가을), “지역혁신과 문화정치 : 광주 문화중심도시 조성사업을 중심으로”, *경제와사회* 통권 제75호, p.59.

아시아문화중심도시 조성사업은 아시아 문화교류도시, 아시의 평화예술도시, 그리고 미래형 문화경제도시를 통해 “세계를 향한 아시아 문화의 창 : 문화로, 아시아와 함께, 세계로”라는 비전과 문화교류를 통한 아시아문화중심도시 ‘광주’ 조성이라는 정책목표를 구현하기 위해 추진되고 있다.

20년(2004~2023년)을 계획기간으로 하고 있으며, 장기계획임을 감안하여 단계별 추진전략을 제시하고 있다. 2008년 발표된 총괄보고서에 의한 연차별 실시계획 단위사업의 구성은 문화적 도시환경 조성 42개, 예술의 진흥 및 문화관광·산업 육성 46개, 문화교류도시로서 역량 및 위상 강화 26개 등 총 114개이며, 주요 사업으로는 7대 문화권(문화전당권, 아시아문화교류권, 아시아신과학권, 아시아전승문화권, 문화경관생태환경보존권, 교육문화권, 시각미디어문화권) 특화사업과 국립아시아문화전당 건립사업이 있다. 총 사업비는 약 5.3조원(국비 2.8조원, 지방비 0.8조원, 민자 1.7조원)이며, 이 사업비는 주로 국립아시아문화전당의 건립과 운영, 국제수준의 문화적 도시환경 조성, 기초예술 진흥 및 문화·관광산업 육성 및 문화교류도시로서의 역량 및 위상 강화에 투입될 계획이다.

<표 3-4> 광주아시아문화중심도시 조성계획의 단계별 추진전략

기반 조성단계 (2004~2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조성사업 추진 근거법률 제정 및 추진단 구성</li> <li>· 국립아시아문화전당 기본 및 실시설계 완료</li> <li>· 아시아문화중심도시 조성 기본사업 추진</li> <li>· 예비종합계획 및 법정종합계획 수립</li> </ul>
본격 추진단계 (2009~2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화전당 개관 및 운영</li> <li>· 7대 문화권 사업 중 문화전당권 및 아시아문화교류권 우선 조성</li> <li>· 투자유치 활성화 여건 조성</li> <li>· 문화산업 육성 및 문화예술 진흥을 위한 물적·인적 인프라 구축</li> </ul>
성숙 단계 (2014~2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화전당 운영 활성화 및 내실화 도모</li> <li>· 7대 문화권사업 확대</li> <li>· 문화·관광산업의 성숙 및 문화교류 활성화</li> </ul>
정착 단계 (2019~2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화전당 운영 정착</li> <li>· 7대 문화권 조성 및 도시리모델링 완료</li> <li>· 문화산업 수익모델 창출 및 성장기반 확보</li> <li>· 아시아문화중심도시로 정착</li> </ul>

자료 : 아시아문화중심도시추진단 홈페이지(<http://www.cct.go.kr/index.do>).

## 2) 부산영상문화도시 조성사업

1996년부터 시작된 부산국제영화제를 통해 대외적으로 영상도시로서의 이미지를 형성해 왔으며 부산영상위원회, 부산영상벤처센터, 영화촬영스튜디오 등 영상관련 인프라가 구축되어 있는 등 부산을 영상문화도시로서 조성하기 최적의 조건을 갖추고 있다는 판단 하에 부산영상문화도시 조성사업을 추진하게 되었다. 특히 수도권에 집중되어 있는 영상기반시설 및 인력을 지방으로 분산시킴으로써 영상문화산업의 균형적 발전을 도모하는 동시에, 후반작업시설이 부족한데 기인하여 영화촬영에 대한 적극적인 지원에도 불구하고 경제성이 미비한 지역여건을 개선하려는 목표를 달성하기 위해 시작된 것이다.

문화관광부는 2005년 4월 부산시를 통해 「부산영상문화도시 육성을 위한 중합계획」을 수립하였다. 동 계획에서는 3대 기본전략(ABC 전략 : Asia, Both, Cluster)과 기업유치, 인프라, 네트워크, 국제화 강화, 인력 양성 및 관광산업 연계 등 6대 실행전략에 총 44개 실행과제를 제시하였다. 계획기간은 8년(2004~2011년)이며, 주로 부산국제영화제를 세계 5대 영화제로 집중 육성하고, 영화촬영 유치 및 제작 지원을 통해 관련 기관단체 네트워크화를 추진하며, 영화 후반작업시설 등 산업인프라, 미디어테크, 영화아카이브 등을 구축하는 사업이다. 문화도시의 핵심사업은 부산영상센터, 영상후반작업기지, 영화체험박물관 및 문화콘텐츠콤플렉스 건립이며, 이 4대 핵심사업에만 약 1,600억원(국비 550억원, 지방비 550억원, 민자 500억원)의 사업비가 소요되는 것으로 계획되었다.

<표 3-5> 부산영상문화도시 조성계획의 4대 핵심사업

사 업 명	사업기간	장 소	주요시설
부산영상센터	2004~2008	해운대구 센텀시티	부산국제영화제 전용관, 영상문화관, 전시문화공간
영상후반작업기지	2005~2011	해운대구 센텀시티	현상소, 편집실, 녹음시설, 디지털 스튜디오
영화체험박물관	2005~2008	중구 동광동	영상체험관, 영상홀, 교육관
문화콘텐츠콤플렉스	2006~2009	해운대구 센텀시티	입주업체공간, 인력양성센터, 공동제작센터

자료 : 우석봉, 2006, “문화도시 부산 프로젝트”, *부산발전포럼* 48-51 및 김준섭, 2006, “영상문화도시 부산 조성방안”, *부산발전포럼* 16-21 등을 참조함.

### 3) 경주역사문화도시 조성사업

문화관광부는 신라의 천년고도 경주의 역사문화자원에 대한 정비, 복원 및 활용을 통해 국가의 정체성을 확립하고 지역경제를 활성화시키고자 2003년 8월부터 2004년 9월까지 ‘경주역사문화도시 TF’를 구성하여 운영하였다. 이어 2004년 7월에는 본 사업을 국가균형발전 5개년 계획에 반영하였고, 동년 10월 기본구상안을 마련하였다. 이를 바탕으로 2007년 12월에는 체계적이고 종합적인 로드맵과 실효성 있는 사업추진방안을 담은 「경주역사문화도시 조성사업 타당성 조사 및 기본계획」을 수립하여 본격적인 사업추진 발판을 마련하였다. 아울러 2009년 4월 문화예술 및 유산, 문화관광 및 콘텐츠, 생태환경 및 도시디자인, 도시계획 및 경영 분야의 전문가로 구성된 ‘경주역사문화도시조성사업 추진위원회’를 발족하여 공공과 민간이 함께 만드는 문화도시 조성체계를 구축하였다.

30년(2006~2035년)을 계획기간으로 하며, 신라 천년고도의 역사문화자원을 정비, 복원 및 활용하기 위한 문화유산 발굴·정비, 문화유산 환경정비, 문화산업 기반 확충, 관광활성화 기반 구축, 도시기반 정비, 문화기반 육성 등 총 65개 사업에 약 3.4조원(국고 1.8조원, 지방비 1.2조원, 민자 0.4조원)의 사업비가 소요될 계획이다. ‘선택과 집중전략’에 의해 역사문화도시 기반을 마련하는데 기여할 수 있다고 판단되는 21개의 선도사업<sup>47)</sup>과 4대 핵심선도사업(역사도시문화관 건립, 도심고분공원 조성, 신라탐방길 조성, 도심경관 개선)을 선정하여 구체적인 사업계획을 제시하였다. 또한, 경주역사문화도시 조성사업이 중·장기적으로 추진된다는 점과 매장문화재 등으로 사업지연 가능성이 많은 지역임을 감안하여 1에서 4단계까지의 ‘단계별 추진전략’과 5년 단위 정기적 수정계획 및 수시 보완계획을 수립할 수 있도록 하는 ‘계획의 유연성 확보전략’을 제시하였다.

---

47) 21개 선도사업은 황룡사 복원, 월정교 및 일정교 복원, 월성유적 발굴 정비, 월성해자 복원 정비, 경주읍성 정비, 신라고분 학술 발굴, 용강동 원지 정비, 남산 정비, 동학발상지 성역화, 도심고분공원 조성, 금척리고분공원 조성, 역사도시문화관 건립, 신라탐방길 조성, 안압지 정비 및 활용, 전통 테마마을 조성, 관광안내시스템 개선, 도심경관 개선, 봉황로 경관 개선, 교촌 한옥마을 조성, 유적지 간 이동체계 개선, 역사문화도시 하천경관 정비 등이다.

<표 3-6> 경주역사문화도시 조성계획의 단계별 추진전략

거점 육성단계 (2006~2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 수행 프로젝트 우선 추진</li> <li>· 가장 시급하고 중요한 사업 시행</li> <li>· 역사문화유산 집적지 정비 및 활용과 도심 재생과 문화 및 관광 활성화가 가능한 선도사업 선정 및 집중 육성지원</li> </ul>
네트워크 구축단계 (2011~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거점 육성단계 추진사업과 다른 사업의 연계 및 활성화</li> <li>· 역사문화자원 간 체계적 연계</li> <li>· 도심과 문화유산 간 유기적 연계</li> <li>· 경주와 타 도시 간 연계</li> </ul>
자족적 성숙단계 (2016~2025)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공, 민간, 지역주민, 기업, NGO 등의 자발적 참여와 상호협력을 통해 역사문화도시로서의 자생력 확보</li> <li>· 홍보, 시민문화예술 활성화, 지속적인 제도 개선</li> </ul>
확산단계 (2026~2035)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업들의 자가발전을 통해 긍정적 파급효과를 발산</li> <li>· 역사문화도시로서 경주 이미지를 세계에 확산</li> </ul>

자료 : 양하백 외, 2007, 경주역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 문화체육관광부·경주시.

#### 4) 전주전통문화도시 조성사업

문화관광부는 2004년 7월 전주전통문화도시 조성사업을 국가균형발전 5개년 계획에 반영하였고, 이어 2004년 11월부터 2006년 2월까지 인간과 문화가 살아있는 생활공간환경 조성 및 문화산업의 국가경쟁력 제고를 위한 방안을 마련하기 위하여 ‘전주전통문화도시 육성 TF’를 구성하여 운영하였다. 국가차원의 노력과 함께 지역에서는 자발적으로 광주아시아문화중심도시나 경주역사문화도시와는 차별화된 문화도시 조성을 위하여 2004년 7월에는 지역의 전문가를 중심으로 ‘전주전통문화중심도시추진단’이 발족됨으로써 문화도시 조성의 기본방향과 전략 등 초기단계의 기반을 다졌고, 2004년 10월에는 순수한 민간단체로서 범국민적 차원의 전주사랑 지킴이 모임인 ‘천년 전주 사랑모임’이 발족되었다. 이어 2006년 9월 정부는 전주전통문화중심도시추진단을 잇는 자문기구로서 다양한 분야의 전문가로 구성된 ‘전주전통문화도시조성위원회’를 구성하였고, 전주시는 지자체 단위의 전담행정조직으로 전통문화국을 설치하고 TF를 가동하는 등 전통문화도시 조성을 위한 적극적인 활동을 전개하기 시작하였다.<sup>48)</sup>

48) 정부는 우리 문화의 가치 재발견과 문화정체성 확립, 한류의 지속적 확산의 동력 마련,

2006년 2월에는 기본구상안을 마련하여 전통문화도시로서 전주가 나아가야 할 방향, 추진사업의 성격 등을 제시하였고, 이를 바탕으로 체계적이고 종합적인 로드맵과 실효성 있는 사업추진방안을 마련하기 위해 2007년 11월 「전주전통문화도시 조성사업 타당성 조사 및 기본계획」을 수립하였다. 20년(2007~2026) 동안 총 64개 사업에 총 1.7조원(국비 0.4조원, 지방비 0.9조원, 민자 0.4조원)의 사업비가 소요될 것으로 예상되며, 주로 전통문화자원 브랜드 가치 제고, 전통문화자원 활용기반 확충, 전통문화 교육 및 인적체계 구축, 전통문화도시홍보 및 관광활성화, 도시공간구조 정비 및 교통체계 개선, 도시경관 조성에 투입될 계획이다.

‘선택과 집중전략’에 의해 19개의 선도사업<sup>49)</sup>과 4대 핵심선도사업군(한스타일 진흥사업, 무형문화유산 전승사업, 전통문화 체험·교육사업, 전통문화 도시경관 조성사업)을 선정하여 사업계획을 제시하였다. 또한, 조성사업이 중장기적으로 추진된다는 점을 감안하여 1~3단계의 ‘단계별 추진전략’과 5년 단위 수정계획을 수립할 수 있도록 하는 ‘계획의 유연성 확보전략’도 제시하였다.

<표 3-7> 전주전통문화도시 조성계획의 단계별 추진전략

기본 조성단계 (2006~2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한스타일 거점화</li> <li>· 핵심선도사업 추진</li> <li>· 제도 및 추진체계 마련</li> </ul>
자립적 성장단계 (2012~2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보유자원 브랜드 제고</li> <li>· 다양한 콘텐츠 개발</li> <li>· 인적 및 물적 기반 조성</li> <li>· 내생적 역량 강화</li> </ul>
가치 확산단계 (2017~2026)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국적 도시이미지 확립</li> <li>· 관련사업의 민자유치 활성화</li> <li>· 한문화의 세계화</li> </ul>

자료 : 양하백 외, 2007, 전주전통문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 문화체육관광부·전주시.

한국의 문화이미지 제고를 통한 ‘코리아 프리미엄’ 향상, 전통문화 상품화로 경제적 부가가치 창출 등을 목표로 2007년 2월 6대 핵심분야를 담은 「한(韓)스타일 육성 종합계획」을 발표하였는데, 그 중심에 전주가 있었다.

- 49) 19개 선도사업은 한스타일진흥원 건립, 한국음식종합지원센터 건립, 한지산업종합지원센터 건립, 한옥지원센터 건립 및 운영, 무형문화유산의 전당 건립, 아태무형문화유산센터 유치, 한국전통문화체험관 건립, 한옥마을 전통문화 콘텐츠 확충, 조선왕조 상징공간 조성, 전라감영 복원, 지역특성화 문화행사 활성화, 전통문화도시 홍보방안 확충, 도심 보행네트워크 정비 및 보행환경 개선, 전통문화 테마거리 조성, 도심 주요 특화거리 정비, 한옥마을 전통문화경관 조성, 근대 역사건축물 주변 정비 및 도심 랜드마크 야간경관 조성, 도심 공영주차장 확충, 재래시장 활성화 및 문화자원 연계 등이다.

## 5) 공주·부여역사문화도시 조성사업

2007년 6월 “공주·부여역사문화도시 조성사업 당위성 연구”에 이어 2008년 5월에 기본구상안이 마련되었다. 이를 바탕으로 2009년 12월 문화체육관광부는 충청남도를 통해 「공주·부여역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획」을 수립하면서 역사문화도시 조성사업의 추진발판을 마련하였다.

계획기간 22년(2009~2030) 동안 총 57개 사업에 총 1.3조원(국비 0.4조원, 지방비 0.5조원, 민자 0.4조원)의 사업비가 소요될 것으로 예상되며, 주로 백제 도읍지로서 유적의 체계적 조사·발굴·복원, 유적지 주변환경 정비, 관광거점 조성 및 인프라 확충, 연구·산업·인적 기반 구축, 협력적 지역역량 강화, 개성있는 도시경관 형성, 접근성 및 연계성 강화 등을 위한 사업에 투입될 계획이다. ‘선택과 집중전략’에 의해 5대 선도사업군이 제시되었는데, 금강 옛길 복원, 고마백제문화 COMPLEX 조성, 구드래나루터 정비 및 연계화, 웅진 문화의 길 조성, 사비 역사의 길 조성이 그것이다. 또한, 조성사업이 중장기적으로 추진되는 계획이라는 점을 감안하여 1~3단계의 ‘단계별 추진전략’과 5년 단위 수정계획을 수립할 수 있도록 하는 ‘계획의 유연성 확보전략’을 제시하였다.

<표 3-8> 공주·부여역사문화도시 조성계획의 단계별 추진전략

기반 조성단계 (2009~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵심선도사업 추진을 통한 성공가능성 확보</li> <li>· 관련 제도 및 추진체계 마련</li> </ul>
성장 단계 (2016~2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화도시 조성사업의 본격적 추진</li> <li>· 문화도시 관련사업의 활성화</li> </ul>
확산 단계 (2021~2030)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민자유치 활성화</li> <li>· 역사문화도시로서 국내·외 위상 제고</li> </ul>

자료 : 이순자 외, 2009, 백제역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 충청남도.

<표 3-9> 지역거점 문화도시 조성 기본계획 상 주요 선도사업 요약

구 분	주요 선도사업명
광주 아시아문화 중심도시	<b>핵심추진과제</b> - 국립아시아문화전당 조성 <b>7대 문화권</b> - 문화전당권, 아시아문화교류권, 아시아신과학권, 아시아전승문화권, 문화경관·생태환경보존권, 교육문화권, 시각미디어문화권
부산 영상문화도시	<b>4대 핵심사업</b> - 부산영상센터 건립, 영상후반작업기지 조성, 영화체험박물관 건립, 문화콘텐츠컴플렉스 건립
경주 역사문화도시	<b>21개 선도사업</b> - 황룡사 복원, 월정교 및 일정교 복원, 월성유적 발굴 정비, 월성해자 발굴 정비, 경주읍성 정비, 신라고분 학술 발굴, 용강동 원지 정비, 남산 정비, 동학발상지 성역화, 도심고분공원 조성, 금척리고분공원 조성, 역사도시문화관 건립, 신라탐방길 조성, 안압지 정비 및 활용, 전통 테마마을 조성, 관광안내시스템 개선, 도심경관 개선, 봉황로 경관 개선, 교촌 한옥마을 조성, 유적지 간 이동체계 개선, 역사문화도시 하천경관 정비 <b>4대 핵심선도사업</b> - 역사도시문화관 건립, 도심고분공원 조성, 신라탐방길 조성, 도심경관 개선
전주 전통문화도시	<b>19개 선도사업</b> - 한스타일진흥원 건립, 한국음식종합지원센터 건립, 한지산업종합지원센터 건립, 한옥지원센터 건립 및 운영, 무형문화유산의 전당 건립, 아태무형문화유산센터 유치, 한국전통문화체험관 건립, 한옥마을 전통문화 콘텐츠 확충, 조선왕조 상징공간 조성, 전라감영 복원, 지역특성화 문화행사 활성화, 전통문화도기 홍보방안 확충, 도심 보행네트워크 정비 및 보행환경 개선, 전통문화 테마거리 조성, 도심 주요 특화거리 정비, 한옥마을 전통문화경관 조성, 근대 역사건축물 주변 정비 및 도심 랜드마크 야간경관 조성, 도심 공영주차장 확충, 재래시장 활성화 및 문화자원 연계 <b>4대 핵심선도사업군</b> - 한스타일 진흥사업(한스타일진흥원 건립, 한국음식종합지원센터 건립, 한지산업종합지원센터 건립), 무형문화유산 전승사업(무형문화유산의 전당 건립, 아태무형문화유산센터 유치, 전통가교 설치), 전통문화 체험·교육사업(한국전통문화체험관 건립, 한옥마을 전통문화 콘텐츠 확충), 전통문화 도시경관 조성사업(역사의 길 조성, 맛과 멋의 거리 조성, 은행나무길 조성, 한옥마을 전통문화경관 조성, 향교문화광장 조성, 주요 랜드마크 야간경관 조성)
공주·부여 역사문화도시	<b>5대 선도사업군</b> - 금강 옛 뱃길 복원(금강 수계·수중 유적의 조사·발굴, 금강보·부여보 주변 수변공간 조성, 금강 수변 나루터 및 정자 복원 및 정비, 금강수변~유적~기가지간 연계성 강화), 고마 백제문화COMPLEX 조성(백제문화진흥센터 조성, 전통숙박촌 조성, 공예공방촌 조성, 주변 역사문화자원과의 연계성 강화), 구드래나루터 정비 및 연계화(구드래나루 재현, 전통한옥숙박촌 및 장터 조성, 퓨전 공연공간 조성, 왕흥사지 정비 및 연계화), 웅진 문화의길 조성(이야기가 있는 시장거리 정비, 시간이 흐르는 주제거리 조성), 사비 역사의길 조성(궁남로(멋의거리, 역사거리, 연꽃거리) 정비, 부소산성길 정비)



<표 3-10> 지역거점 문화도시 조성 기본계획 상 사업비 투입계획 요약 (단위 : 억원)

구분	계		국 비		지방비		민 자	
	사업비	연평균	사업비	연평균	사업비	연평균	사업비	연평균
광주	52,912 (100%)	2,646	27,679 ( 52%)	1,384	7,896 ( 15%)	395	17,337 ( 33%)	867
부산	1,602 (100%)	200	550 ( 34%)	69	716 ( 45%)	90	336 ( 21%)	42
경주	33,533 (100%)	1,118	17,662 ( 53%)	589	11,799 ( 35%)	393	4,072 ( 12%)	136
전주	17,109 (100%)	856	4,112 ( 24%)	206	9,433 ( 55%)	472	3,564 ( 21%)	178
공주·부여	12,577 (100%)	572	4,001 ( 32%)	182	5,019 ( 40%)	228	3,557 ( 28%)	162
계	117,733 (100%)	-	54,004 ( 46%)	-	34,863 ( 30%)	-	28,866 ( 24%)	-

주 : 연평균 사업비 투입계획은 이해를 돕기 위해 5대 지역거점 문화도시 조성 기본계획에 제시된 총사업비를 각각의 계획연도로 나눈 수치임.



## 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 분석

이 장에서는 문헌자료를 근거로 지역거점 문화도시 조성사업의 추진현황을 파악한다. 문헌조사와 함께, 관련분야 전문가와 담당공무원을 대상으로 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제에 관한 설문을 실시한다. 또한 주요 사업대상지에 대한 현장조사와 전문가 및 공무원 인터뷰를 병행함으로써 문헌조사 및 설문조사 결과를 보완한다.

### 1. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진현황

#### 1) 광주 및 부산의 문화도시 조성사업

##### (1) 광주아시아 문화중심도시 조성사업 추진실적과 과제

광주아시아문화중심도시 조성사업의 추진이 순탄했던 것만은 아니다. 특히 광주아시아문화중심도시 육성을 위한 역점사업으로 건립 및 운영 소요비용만 1조 9천억 원에 이르는 국립아시아문화전당 건립과 관련해 세 차례의 갈등이 있는 등 우여곡절이 많았다.

그 첫 번째가 아시아문화전당 부지선정과 관련된 갈등이다. 도시외곽에 조성하는 것이 경제적으로 유리하다는 광주시와 도청 이전에 따른 공동화현상에 대응하기 위해서는 구(舊) 전남도청 부지를 활용해야 한다는 도청주변 지역민들과의 대립으로, 입지를 구(舊) 전남도청 일원으로 결정하면서 갈등은 종결되었다.

두 번째 갈등은 국립아시아문화전당 국제건축설계공모 당선작(‘빛의숲’)을 둘러싼 대립이었다. 국제적인 랜드마크로서의 역할을 할 수 없는 설계안은 변경해야 한다는 광주시 및 주변지역 주민들의 주장과 신축시설은 지하로 배치하고 지상은 공원화함으로써 환경성과 공용성 모두를 만족하는 당선 설계안에 찬성하는 건축전문가 및 환경단체들과의 대립으로, 당선 설계안이 포함된 종합계획안을 확정하면서 갈등이 일단락되었다. 세 번째 갈등은 구(舊) 전남도청(별관)의 보존을 둘러싼 갈등이다. 기존 설계안대로 철거하겠다는 문화체육관광부와 광주항쟁의 역사적 의미를 지니고 있는 것이므로 보존해야 한다는 시민단체들 간의 대립으로, ‘부분보존 중재안’으로 갈등상황이 종료되었다.<sup>50)</sup>

갈등 끝에 드디어 2008년에 착공하여 2014년 완공을 목표로 옛 전남도청 일대에 건립 공사가 진행되고 있는 국립아시아문화전당은 2012년 4월 현재 30% 이상의 공정률을 보이고 있다.

골조공사 대부분이 완료됨에 따라 국민들에게 건립 현장을 공개하여 조성 사업 및 전당 건립에 대한 이해를 도울 계획이다. 이에 추진단은 5월부터 ‘국립아시아문화전당 건립현장 탐방 프로그램’을 진행 할 예정이다. 또한 국립아시아문화전당 전면 개관에 앞서 문화전당의 활성화 방안에 관해서도 고민 중이다.

광주아시아문화중심도시 조성사업의 경우, 경주, 전주 및 공주·부여 지역거점

<그림 4-1> 국립아시아문화전당 건립현장



50) 이순자 외, 2011, 공정사회를 향한 지역개발사업 갈등관리 실태평가 및 실효성 제고방안 연구, 국토연구원, pp.127-128.

문화도시 조성사업과는 달리 특별법이라는 법적 근거가 있기 때문에 지속적인 정부의 투자가 어느 정도 보장받고 있다. 그럼에도 불구하고 여러 측면에서 문제점<sup>51)</sup>을 드러내고 있는 바, 경주, 전주 및 공주·부여의 지역거점 조성사업을 추진하는데 있어서 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

첫째, 종합계획 및 연차별 실시계획에 대한 문화체육관광부와 광주시의 시각차가 존재한다는 것이다. 즉, 동 사업의 경우 특별법에 규정된 국가적 사업에도 불구하고 해당지자체 입장에서는 지역의 민원성 사업이나 현안사업을 아시아문화중심도시 조성사업으로 추진하려고 함으로써 갈등을 야기할 수 있다는 것이다.

둘째, 종합계획 상 기반 조성단계에서는 7대 문화권 사업 중 아시아문화전당과 문화교류권 사업을 우선 추진하도록 되어 있다. 그러나 하드웨어 구축 위주인 도시환경 조성사업에 지나치게 편중되어 있어서 예술 진흥, 문화교류 및 관광 활성화, 전문인력 양성을 위한 사업의 추진실적은 저조할 수밖에 없다는 것이다.

셋째, 장르나 조성 특성에 따라 중복사업이 아님에도 불구하고 사업명칭 자체가 아시아문화중심도시 조성사업의 취지에 부합되지 못한다고 보이거나 또는 유사사업이 존재하는 것처럼 인식되면서 예산배정에서 제외될 수 있다는 것이다.

넷째, 2009년의 경우만 보더라도 국가 직접 시행사업에는 452억 원의 예산이 반영되었으나, 광주시와의 매칭사업에는 117억 원만 배정되는 등 승인사업에 대한 적정 예산이 반영되지 않고 있다는 것이다.

마지막으로, 7대 문화권 설정이 광주의 장소성과 정체성 및 역사성 등 특성을 충분히 고려하지 않은 채 이루어졌다는 것이다. 예를 들면, 대체의학, 아시아전송의료 등의 개념을 구현하고자 하는 아시아신과학권인 광산구 첨단 비아동 일대는 LED 광산업 업체, 과학관, 과학기술원, 과학고, 테크노파크 등이 들어서 있는 산·학·연 과학기술산업 집약형 단지로 실제 계획된 문화권으로의 특화에 어려움이 예상된다. 또한 전체 문화도시 조성 차원에서 문화권 설정이 고려되기 보다는 5개 자치구별로 설정되다보니 마치 지역사업처럼 인식되어 경쟁적으로 시설 건립 위주의 사업들을 추진하려고 한다는 것이다.

---

51) 정성구·박현주, 2011, 아시아문화중심도시 조성사업의 2010년 성과분석과 향후 과제, 광주발전연구원, pp.30-33의 내용을 요약함.

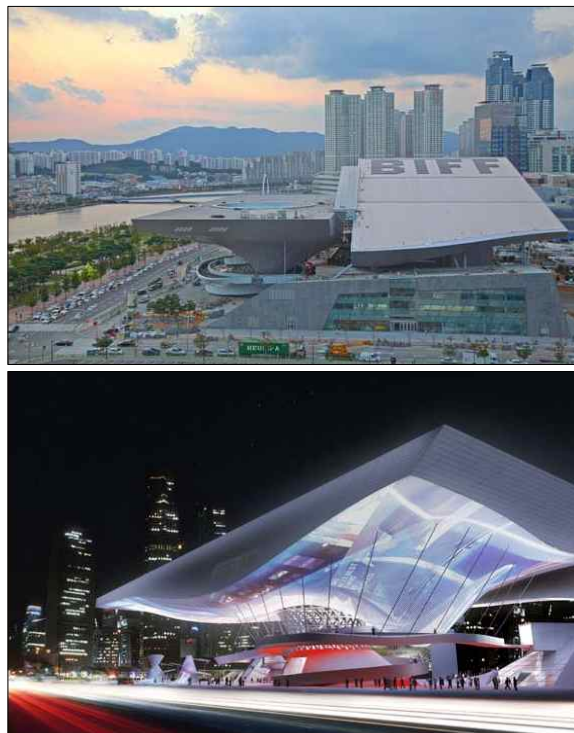
## (2) 부산영상문화도시 조성사업 완료현황과 전개전망

부산영상문화도시 조성사업은 2005년에 부산국제영화제의 전용관인 부산영상센터의 국제현상설계공모 및 한글이름공모를 시작으로 본격화되었다. 같은 해 10월 7일, 부산시와 부산국제영화제 조직위원회는 해운대구 센텀시티 문화테마파크에서 국제현상설계공모 초청작가 등이 참석한 가운데 부산영상센터 건립 기념식을 열었다. 이날 기념식에서는 영상센터의 한글이름 공모결과가 발표되고 설계공모 출품작들이 소개되었다. 이어 10월 14일에는 국제현상설계공모를 통해 지명초청된 건축가들의 설계작품 가운데 조선시대 임금의 면류관을 기본 컨셉으로 제안된 건축가 쿡힘멜블라우의 설계가 당선되었고, 이를 기초로 2008년 10월 완공을 목표로 200~1200석 규모의 상영관, 영상문화관, 산학관 협력센터, 시청각실, 전시장, 시네마테크 건립공사가 착수되었다.

<그림 4-2> 부산영상센터 ‘두레라움’ 모습

부산영상센터의 한글이름은 ‘두레(함께 모여)’와 ‘라움(즐거움)’을 조합한 ‘두레라움’으로 결정되었다. 이는 ‘함께 모여 영화를 즐기는 자리’라는 뜻을 담고 있다. 당초 완공 목표연도보다 늦은 2011년 10월에서야 드디어 길이 163m와 폭 62m 규모로 1,500톤의 철골 지붕 구조를 지닌 건축물로서 그 모습을 드러냈다.

2004~2011년을 계획기간으로 하는 부산영상문화도시 조성사업은 종결되었다. 그러나 부산은 ‘아시아 영상중심도시’를 목표로 영화영상산업을 시의 핵심전략산업으로 지정하고 영화영상관련 인프라를 꾸준히 확충하고 있다. 그 예로 영화산업의 대형화 및 첨단 기술화에 대응해 대형·실감형 영화제작이 가



능한 세계적인 글로벌 스튜디오인 부산종합촬영소 조성사업도 2013년 공사 착공을 목표로 속도를 내고 있다. 게다가 2006년 6월 정부의 ‘공공기관 지방이전 계획’에 따라 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회 등 영상관련 공공기관 이전을 기다리고 있다. 지난 2012년 3월 23일 부산시는 영화진흥위원회와 신사옥 부지매매계약을 체결한 바 있는데, 2014년까지 업무시설, 아카데미, 후반작업시설 등을 포함하여 건립될 계획이다. 중요 공공기관들의 이전과 함께 부산은 아시아의 영상중심도시를 향한 사업을 지속적으로 추진할 계획이다.

## 2) 경주, 전주 및 공주·부여의 문화도시 조성사업

### (1) 사업비 투입실적과 여건변화

2006~2012년 간 경주역사문화도시, 전주전통문화도시 및 공주·부여역사문화도시 조성사업 추진에 투입된 예산은 총 1,427.3억 원인 것으로 나타났다. 이는 경주 약 556억 원, 전주 565억 원, 공주·부여 약 307억 원으로 구성된다. 경주의 예산투입액의 경우 문화재청 추진사업은 제외된 것으로, 2011년 말까지 문화재청 18개 사업에 총 1,900.4억 원이 기 투입된 것으로 조사되었다.

<표 4-1> 경주, 전주 및 공주·부여 문화도시 조성사업의 예산투입 실적 (단위 : 억원)

연도	총계					경주			전주			공주·부여		
	계	국비(%)	지방비(%)			계	국비	지방비	계	국비	지방비	계	국비	지방비
2006	110	70	63.6	40	36.4	60	40	20	50	30	20	-	-	-
2007	124	70	56.5	54	43.5	64	40	24	60	30	30	-	-	-
2008	131	80	61.1	51	38.9	61	40	21	60	30	30	10	10	-
2009	247	130	52.6	117	47.4	72	40	32	95	50	45	80	40	40
2010	294.6	152.5	51.8	142.1	48.2	114.6	62.5	52.1	100	50	50	80	40	40
2011	266.6	136.3	51.1	130.3	48.9	94.6	50.3	44.3	100	50	50	72	36	36
2012	254.2	135.1	53.1	119.1	46.9	89.3	52.7	36.7	100	50	50	64.8	32.4	32.4
2006~2011	1,173.2	638.8	54.4	534.4	45.6	466.2	272.8	193.4	465	240	225	242	126	116
2006~2012	1,427.3	773.8	54.2	653.5	45.8	555.5	325.4	230.1	565	290	275	306.8	158.4	148.4

자료 : 문화체육관광부, 2012(3), 2012년도 문화도시 조성사업 지원계획 : 경주, 전주, 공주·부여 전통역사문화도시 조성, 내부자료.

예산투입액의 재원분담 형태를 보면, 국비가 773.8억 원으로 전체 사업투입액의 52.2%를 차지하고, 나머지 653.5억 원은 지방비(도비+시·군비)로 구성되어 있다. 여기서 국비는 지금의 포괄보조금을 의미하는데, 우리나라의 포괄보조금은 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하면서 2010년 이후 지역개발계정사업을 대상으로 도입되었다. 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고 사업군 내에서는 내역사업에 대한 자치단체의 선택권을 허용하는 포괄보조금 제도는 지자체 자율성 확대라는 장점에도 불구하고, 배분기준의 합리성과 투명성 결여, 비포괄보조사업의 배치, 과도한 지방비 부담, 용도자율성 제한 등에 있어서 비판이 제기되고 있다. 이들 쟁점들은 직·간접적으로 지방재정의 건전성에 영향을 주는 요인들이다. 이 밖에도 대규모 개발사업이 포괄보조사업에 편입됨으로써 지자체의 세출한도액을 잠식하게 되는 문제점도 지적되고 있다. 또한, 지방비 분담과 관련하여 시·도와 시·군·구 간 이해상충이 발생되고, 이로 인해 기초자치단체의 재정부담이 가중되는 어려움도 현안과제로 대두되고 있다.<sup>52)</sup>

지역거점 문화도시 조성사업의 예산계정도 [2010년도 예산안 편성지침]에 의해 국가일반회계에서 광역·지역특별회계의 지역개발계정(시·도 자율편성사업)으로 이관된 상태이다. 지역거점 문화도시 지자체들이 일반회계로 환원해 줄 것을 지속적으로 요구하고는 있으나, 지역거점 문화도시 조성사업의 지속성을 담보할 근거법률 조차 없는 상황에서 이러한 요구의 반영은 쉽지 않아 보인다.

<표 4-2> 지역거점 문화도시 조성사업의 예산확보방안별 장·단점 비교

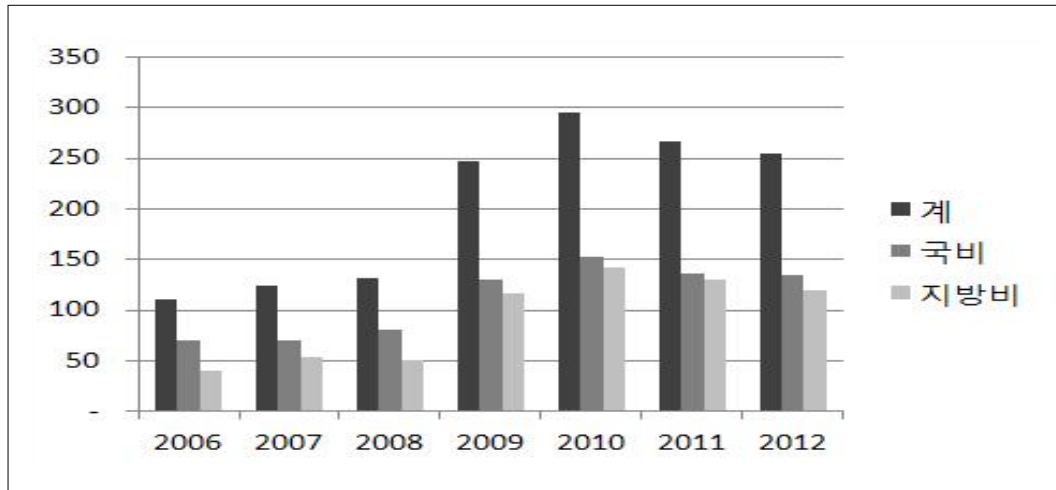
구 분	국가일반회계	광역·지역특별회계
장 점	· 지속적 국가예산 확보 가능	· 지역 자율성 증대 · 포괄적·융통적 예산 활용 · 예산편성절차 간소화
단 점	· 국가재정부담 가중 · 중복투자 및 사업간 연계 부족	· 용도 포괄지정으로 사업비 확보 한계 · 지자체 단위사업으로 전략 우려 · 국가사업에 대한 신뢰성 저하

52) 조기현, 2011, “VI. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안: 광역·지역발전 특별회계를 중심으로”, 임성일 외, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안, 한국지방행정연구원, p.605-607의 내용을 요약함.



3대 지역거점 문화도시 조성사업의 연도별 총 예산투입 추이를 살펴보면, 2006년에 110억 원에서 2010년에는 294.6억 원으로 매년 조금씩 증가했다. 그러나, 2011년에 266.6억 원, 2012년에 254.1억 원으로 감소하는 추세로 돌아섰다. 이러한 추세는 국비의 투입액이 감소했기 때문으로 판단되는데, 전체 예산투입액에서 국비가 차지하는 비율이 2006년에 63.6%이던 것이 2012년에는 53.1%로 감소했다. 물론 이러한 현상이 단순히 문화도시 예산계정이 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로 이관된데 따른 결과라고 보기는 어렵다. 2011년에 1단계 계획기간이 완료되는 경주와 전주의 경우 핵심적인 선도사업들이 완료되었거나 추진중이기 때문에 실질적인 국비투입이 줄어들 수 밖에 없는 구조이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 3대 문화도시 조성사업 모두가 20~30년 계획기간의 중장기적 사업으로 당분간은 예산확보가 매우 중요하다는 점과 예산체계 변경으로 국가사업화 되지 못하고 있다는 점을 감안하면, 해당지자체 입장에서는 어려운 상황임에 분명해 보인다.

<그림 4-3> 경주, 전주 및 공주부여 문화도시 조성사업 예산투입액의 자원별 증감 추이



## (2) 사업 추진내역 및 과제

사업 추진내역을 보면, 경주역사문화도시 조성사업의 경우 2006~2011년 간 교촌한옥마을 조성, 신라탐방길 및 전통화원 조성, 관광안내시스템 개선, 안압지 정

비 및 활용, 도심경관 개선, 봉황로 경관정비, 도심고분공원 조성, 유적지간 이동체계 개선, 지역축제 발굴 및 육성, 동학발상지 성역화, 영지설화공원 조성, 황룡사 복원, 월정교·일정교 복원 등 31개 사업이 완료되었거나 진행 중이다. 2012년에는 2011년까지 추진 하던 사업들을 계속 진행하고, 한옥보존지구 정비사업도 실시할 계획이다. 매장 문화재 조사 및 발굴로 인해 사업의 진척정도와 계획대비 사업비 투입실적이 타 지역에 비해 낮은 수준이나, 이는 경주가 지닌 특수상황에 기인하는 것으로 선도사업으로 선정된 대부분 사업들의 추진상태는 양호한 편이다.

다만, 경주역사문화도시의 거점으로서 선도사업의 하나로 제시된 역사도시문화관 건립사업은 현재 경주시 자체사업비가 투입되어 발굴조사 중이기는 하지만, 여전히 향후 사업추진 여부는 불투명한 상태이다. 방폐장 유치지역 지원사업에 포함된 역사문화도시 조성사업은 총 22개 사업으로<sup>53)</sup> 거의 모든 사업이 추진되고 있는데 반

<그림 4-4> 안압지 정비 모습



<그림 4-5> 월정교 복원현장



<그림 4-6> 교촌한옥마을 정비현장



53) 방폐장 유치지역 지원사업의 경우 국비 20% 가산 지원이 가능하다. 이 지원사업에 포함된 역사문화도시 조성사업은 문화체육관광부 소관사업 10개(동학발상지 성역화, 역사문화도시관 건립, 신라탐방길 조성, 관광안내시스템 개선, 교촌 한옥마을 조성, 봉황로 경관정비, 전통 도자기 전승 공방마을 조성, 보문단지 관광객 휴게공간 조성, 한옥지구 보존 정비, 신라문화 체험단지 조성)와 문화재청 소관사업 12개(황룡사 복원, 월정교·일정교 복원, 월성유적 발굴 정비, 경주읍성 정비, 신라고분 학술발굴, 도심고분공원 조성, 금척리고분공원 조성, 보문리사지 유적정비, 명활산성 정비복원, 나정건물지 복원정비, 문무대왕릉 주변정비)이다. 경주시 내부자료를 참조함.

해, 역사도시문화관 건립의 경우에만 어려움을 겪고 있는 것이다. 그 원인을 여러 차원에서 찾아볼 수 있겠으나, 가장 큰 원인은 다양한 프로그램 부재나 운영·관리에 대한 재정부담 등을 이유로 정부의 정책방향이 대규모 하드웨어 시설 설치로 지양하는 방향으로 전환되고 있다는 데 기인한다고 볼 수 있다.

전주전통문화도시 조성사업의 경우, 2006~2011년 간 한옥마을 문화적 경관조성, 한옥마을 체험콘텐츠 확충, 한옥마을 상징조형물 및 휴게소 건립, 한옥마을 시대별 전통가옥 조성, 한옥마을 전수조사 및 표시, 한브랜드 문화상품 개발, 한스타일진흥원 건립, 전통생활문화 체험프로그램 운영, 무형문화유산의 전당 건립, 한지산업지원센터 건립 등이 완료되었거나 진행 중이다. 2012년에는 2011년까지 추진되던 한스타일진흥원 건립, 한옥마을 문화적 경관조성, 전통생활문화 체험프로그램 운영사업들을 계속 진행할 계획이며, 특히 한스타일진흥원이 완공될 예정이다. 따라서 핵심선도사업으로 제시된 대부분 사업들이 완료되었거나 완료 예정으로 그 동안의 사업추진은 비교적 원활했다고 볼 수 있다.

특히 전주한옥마을 정비사업의 경우 그 성과가 가시적으로 나타나고 있는데, 2008년 약 130만 명이었던 방문객 수가 2009년에는 약 285만 명, 2010년에는 약 350만 명, 2011년에는 약 409만 명으로 지속적으로 증가하는 추세이다. 또한, 시민이 뽑은 BEST 10대 정책 1위에, 지난해 2월에는 한국관광 으뜸명소로, 3월에는 관광안내소 명소화로 선정되는 등의 영예를 누렸다.

다만, 「전주전통문화도시 조성사업 타당성 조사 및 기본계획」상 전주전통문

<그림 4-7> 한지산업지원센터 모습



<그림 4-8> 한옥마을 실개천 모습



화도시의 거점으로서의 역할과 기능을 부여받았던 한스타일진흥원의 향후 활용 방안이 여전히 과제로 남아 있다. <그림 4-9> 한스타일진흥원 건립현장

건립 후 운영과 관리의 주체가 누가 될 것이냐의 문제는 곧 소요비용을 누가 분담할 것이냐는 문제로 연결된다. 전주시 입장에서는 한스타일진흥원 자체가 국가사업으로 건립된 것이니 만큼 당연히 광역·지역특별회계로 이관된 문화도시 조성사



업을 위한 국가예산을 활용할 수 있어야 한다는 것인 반면, 전라북도는 광역·지역특별회계는 국비라기보다는 도비의 개념으로 이해해야 하며, 따라서 이관 사업비 전액을 전주시에 할당하는 것은 곤란하다는 입장이다. 이러한 현상은 운영·관리에 대한 재정부담 등을 이유로 정부의 정책방향이 하드웨어적 사업을 지양하고 소프트웨어적 사업 발굴로 유도하는 방향으로 전환되고 있다는 것과 무관하지 않은 것 같다.

지역거점 문화도시 조성사업의 후발주자인 공주·부여역사문화도시 조성사업은 2008~2011년 간 공주 무령왕릉길 조성, 공주 무령왕릉 입구 정비, 부여 성왕로 경관정비, 공주 황새마위 및 송산리 고분군 주변정비, 부여 사비고도 공간 회복사업 등을 추진해 왔으며, 2012년에는 공산성 정비, 정지산·고마나루 주변유적 정비, 부여 사비고도 공간 회복사업 등을 추진할 계획이다.

사실 공주와 부여는 정부가 추진하는 「백제문화권 특정지역 개발계획」의 대표적인 대상지인데다 「고도 보존 및 지원에 관한 특별법」에서 지정한 4대 고도(경주, 공주, 부여, 익산) 중 하나로, 도시개발에 있어서도 고도경관을 살리는 사업과 기존 백제역사유적과 연계한 다양한 도시공간을 재현하는 사업을 추진할 예정이어서 문화도시 관련사업의 실현가능성이 높은 지역들이다.

그러나 선도사업으로 선정된 사업들 중 부여의 주작대로(궁남로) 정비사업을 제외한 대부분 사업들의 추진여부는 여전히 불투명하다. 이는 본격적인 사업이



실질적으로 2010년부터 이루어졌다는 점에서 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 사업의 추진실적이 미미한 이유는 몇 가지 다른 이유에서도 찾을 수 있다. 예를 들면, 광주, 부산, 경주, 전주 등 타 문화도시가 단일 행정구역을 대상으로 하고 있는 반면, 공주·부여역사문화도시 조성사업의 경우 두 개 지자체에서 추진하다 보니 지역 간 사업유치 경쟁 가열, 집행주체의 불투명, 자원배분으로 인한 집중지원 곤란 등으로 사업추진의 효율성이 저하될 가능성이 크다. 이에 적극적으로 대응하기 위해 공주·부여 공동 백제역사문화도시추진위원회 또는 추진기구를 구성하여 운영하거나, 또는 금강 물길 잇기 사업, 공주와 부여의 역사문화자원 거점들을 연결하는 역사문화탐방 및 관광루트 개발과 활성화사업 등 공주와 부여의 지역 간, 및 자원 간 연계개발과 지역통합성 제고를 위한 사업을 추진해야 하지만, 여전히 두 지자체간 협력·연계를 위한 분위기는 무르익지 않는 것 같다.

또한, 적극적인 사업추진을 방해하는 이유의 하나로 공주와 부여에는 지역거점 문화도시 조성사업 전담조직이 없다는 점도 지적할 수 있다. 경주시의 경우 지역거점 문화도시 조성사업 전담을 위하여 1개 과(역사도시과)에 총 16명의 인원(과장, 총괄기획팀, 고도육성팀, 황룡사복원팀, 월정교복원팀, 교촌한옥마을조성팀으로 구성)을 두고 있고, 전주시의 경우에도 지역거점 문화도시 조성사업 전담을 위해 2개과(전통문화과와 한스타일진흥과)에 총 11명의 인원을 두고 있는 것과 대조적이라고 할 수 있다.

이러한 내적 요인과 함께 2010년부터 문화도시 예산계정이 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로 이관되었다는 점, 지역의 문화관련 공공사업들의 성격을 하드웨어적인 것에서 점차 소프트웨어적인 사업으로 유도하는 방향으로의 정책 변화가 이루어지고 있다는 점 등의 외적 요인들이 공주·부여 역사문화도시 조성사업 추진에 미치는 영향도 간과할 수는 없을 것이다.

## 2. 지역거점 문화도시 조성사업의 성과와 과제에 관한 의견조사

### 1) 조사의 개요

지역거점 문화도시 조성사업에 있어서 추진방향의 적절성, 행·재정 지원정책, 추진성과, 한계 및 문제점, 개선방안 등을 파악하기 위한 설문조사는 관련정책이나 시책, 계획 및 사업을 점검하고 정책이슈나 수요 등을 도출한다는 차원에서 브레인스토밍 형태로 관련분야 전문가와 관련업무 담당공무원을 대상으로 실시하였다. 설문조사와 함께 관련분야 전문가 및 공무원을 대상으로 하는 인터뷰와 주요 사업 대상지에 대한 현장조사를 병행함으로써 실태파악의 내실화를 도모하였다.

설문조사는 2012년 3월 5일부터 16일까지 10일간 문화도시 조성사업과 관련된 교수, 연구원, 지역단체의 전문가와 지자체 담당공무원 및 시·도 지방의회의원 등 150명을 대상으로 이메일을 통해 실시하였다. 설문조사 결과, 전체 설문대상자의 39%인 58명이 설문에 응한 것으로 나타났다. 설문내용은 크게 문화도시 관련 일반사항, 문화도시 조성사업 추진실태, 향후 문화도시 조성사업 추진방향의 세 분야로 구성되었다.

설문조사 응답자 특성을 살펴보면, 먼저 직업(소속)에 따라 구분했을 때 공무원이 29명(50.0%)로 가장 많았고, 연구원이 16명(27.6%), 대학교수가 6명(10.3%), 의회의원이 4명(6.9%), 문화관련 단체·기업 종사자가 3명(5.2%) 순이었다.

<표 4-3> 응답자 직업(소속) 현황

구 분	계	대학교수	연구원	문화관련단체	의회의원	공무원
인원(명)	58	6	16	3	4	29
비율(%)	100.0%	10.3%	27.6%	5.2%	6.9%	50.0%

전문(전공)분야별로는 문화·예술분야가 26명(44.8%)로 가장 많았고, 역사·고고학·문화재분야가 13명(22.4%), 관광분야가 7명(12.1%), 도시계획·조경·건축분야가 6명(10.3%) 순으로 나타났다. 문화·예술분야 응답자의 절반이 넘는 15명과 역사·고고학·문화재분야 응답자의 대부분인 10명은 해당지자체 공무원들이었다.

<표 4-4> 응답자 전문(전공)분야 현황

구 분	계	국토·지역개발	도시계획·조경·건축	경제·산업	문화·예술	역사·고고학·문화재	관광	무응답
인원(명)	58	3	6	2	26	13	7	1
비율(%)	100.0	5.2	10.3	3.4	44.8	22.4	12.1	1.7

실무 및 연구경력은 5년 이상 해당분야에 종사한 응답자가 34명(59.6%)으로 가장 많은 반면, 3년 이하의 경력을 가진 응답자도 14명(24.6%)으로 높게 나타났다. 이는 3년 이하 응답자의 대부분인 11명이 해당지자체 공무원으로 업무순환시스템에 따라 담당부서 이동에 기인하는 것으로 보인다.

<표 4-5> 응답자 실무 및 연구경력 현황

구 분	계	3년 이하	3~5년	5년 이상	무응답
인원(명)	58	14	6	34	4
비율(%)	100.0	24.6	10.5	59.6	5.3

관련자 인터뷰는 2012년 3월 12일부터 16일까지 전주전통문화도시 조성사업과 관련된 전북도청, 전주시청, 전북발전연구원의 담당공무원 및 전문가와 경주 역사문화도시 조성사업과 관련된 경북도청, 경주시청, 대구경북발전연구원의 담당공무원 및 전문가 11명을 대상으로 실시하였다. 지역거점 문화도시 조성사업 중 공주·부여전통문화도시 조성사업은 후발주자로서 2010년에 이르러서야 실제로 1단계 사업이 본격적으로 시작되어 상대적 추진실적이 미흡할 것이라는 판단 하에 이번 인터뷰에서는 제외하였다. 인터뷰 내용은 주로 1단계 사업들의 주요 추진실적 및 성과, 전담조직 및 인력 현황, 문화도시 조성사업의 성공을 위한 법적 근거 마련의 필요성 여부, 문화도시 조성사업의 지속성을 확보하기 위한 지역 공동체 및 지역위원회 구성여부, 문화도시 조성사업 추진에 있어서 중앙정부와 지자체의 역할, 문화도시 조성사업 추진을 위한 재원 확보방안 등이었다. 이 밖에 사업의 진척정도를 파악하기 위한 현장조사는 경주와 전주의 주요 선도사업 대상지들을 방문하는 방식으로 이루어졌다.

## 2) 분석결과

### (1) 문화도시 조성 일반에 관한 의견

#### ① 문화도시 조성의 목적

문화도시를 조성하는 가장 중요한 목적이 무엇인지를 묻는 질문에 대하여, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 전체의 43.1%인 25명이 ‘역사·문화자원의 발굴, 보전 및 계승’에 응답하였고, 그 다음 15명(25.9%)이 ‘역사적 배경과 도시이미지를 활용한 문화산업 육성’에, 12.1%(7명)이 ‘장소마케팅을 통한 지역활성화와 자생력 확보’에 응답하였다. 1, 2, 3순위를 모두 고려한 결과도 역시 1순위만 고려했을 때의 결과와 크게 다르지 않았으나, ‘관광명소화를 통한 관광효과(소득, 일자리 등) 증대’에 대한 응답률이 13.8%로 ‘장소마케팅을 통한 지역활성화와 자생력 확보’의 12.1%를 약간 상회한다는 점에서 차이를 보이고 있었다.

이러한 분석결과는 역사·문화자원의 발굴, 보전 및 계승뿐만 아니라, 역사 및 전통문화도시 문화도시 조성사업을 통한 도심 재생 또는 지역경제 활성화에 대한 기대감도 적지 않음을 보여주는 것이다.

<표 4-6> 문화도시 조성의 목적

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 역사·문화자원의 발굴, 보전 및 계승	23.6	25	43.1	11	19.0	5	8.6
② 문화·예술분야의 진흥과 수준 제고	8.6	4	6.9	1	1.7	10	17.2
③ 역사적 배경과 도시이미지를 활용한 문화산업 육성	23.6	15	25.9	19	32.8	7	12.1
④ 장소마케팅을 통한 지역활성화와 자생력 확보	12.1	7	12.1	7	12.1	7	12.1
⑤ 관광명소화를 통한 관광효과(소득, 일자리 등) 증대	13.8	3	5.2	8	13.8	13	22.4
⑥ 도시공간과 환경의 질 개선	7.5	1	1.7	3	5.2	9	15.5
⑦ 지역주민의 문화향수기회 확대 등 생활문화 향상	6.9	2	3.4	7	12.1	3	5.2
⑧ 지역구성원 통합 및 공동체의식 함양	2.3	0	0.0	1	1.7	3	5.2
⑨ 기타	1.7	1	1.7	1	1.7	1	1.7



## ② 문화도시 조성분야별 가장 적합한 전략 또는 수단

문화도시 조성분야는 크게 역사·문화자원 발굴, 문화·예술 진흥, 생활문화 향상, 문화산업 육성, 문화자원 관광자원화 등으로 구분해 볼 수 있다. 이들 분야 각각에 대하여 가장 적합한 전략 또는 수단을 묻는 질문에 대하여, 역사·문화자원 발굴분야의 경우 ‘공간(지구, 단지, 거리 등) 조성’에 응답자의 37.9%가 응답하였다. 이 결과는 응답자들이 해당 문화도시를 대표하는 곳, 즉 ‘장소’를 중요하게 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 그 다음 중요한 전략 또는 수단으로는 29.3%가 ‘행·재정 지원’이라고 응답하였다.

문화·예술 진흥을 위해 적합한 전략 또는 수단을 묻는 질문에 대해서는, ‘전문인력 양성’이 응답자의 36.2%로 가장 높았고, 그 다음 ‘관련시설 확충’이 17.2% 순으로 나타났다. ‘지역커뮤니티 형성’도 13.8%나 응답해 지역문화와 예술을 진흥하는데 있어서 사람들 간의 자발적인 네트워크 구축과 공감대 형성이 점차 중요해지고 있다는 것을 발견할 수 있었다.

생활문화 향상을 위해 적합한 전략 또는 수단으로는 예상한 바대로 46.6%가 ‘지역커뮤니티 형성’에 응답하였고, 그 다음으로는 ‘관련시설 확충’과 ‘행·재정 지원’에 각각 13.8%씩 응답한 것으로 분석되었다.

문화산업 육성을 위한 전략 또는 수단으로는 ‘행·재정 지원’에 25.9%가, ‘관련시설 확충’ 및 ‘전문인력 양성’에 각각 22.4%가 중요하다고 응답하였다. 조금 특이한 점은 응답자의 13.1%가 문화산업 육성을 위해 ‘공간(지구, 단지, 거리 등) 조성’도 중요하게 생각하고 있다는 점이다. 이 결과를 기초로 향후 문화산업 육성을 위한 정책과제 발굴시 잠재력이 높은 공간을 중심으로 거점개발방식 또는 클러스터화를 제안하거나 주요 지점 간 공간적·기능적 연계 개발 및 네트워크 구축의 필요성을 강조할 필요가 있어 보인다.

마지막으로, 문화자원 관광자원화를 위한 전략 또는 수단에 대해서는 34.5%가 ‘축제·이벤트 개최’에 응답하였고, 그 다음으로 24.1%가 ‘공간(지구, 단지, 거리 등) 조성’에 응답한 것으로 나타났다.

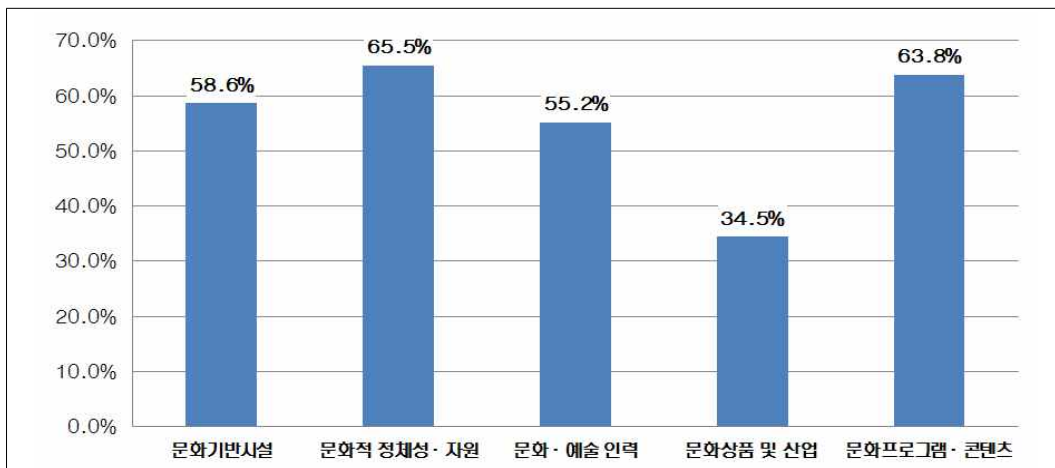
<표 4-7> 문화도시 조성분야별 가장 적합한 전략 또는 수단

구 분		계	관련시설 확충	공간 조성	축제 이벤트 개최	전문인력 양성	행·재정 지원	지역커뮤 니티 형성	무응답
역사·문화자원 발굴	명	58	9	22	1	7	17	0	2
	비율(%)	100.0	15.5	37.9	1.7	12.1	29.3	0.00	3.4
문화·예술 진흥	명	58	10	4	6	21	6	8	3
	비율(%)	100.0	17.2	6.9	10.3	36.2	10.3	13.8	5.2
생활문화 향상	명	58	8	6	3	5	8	27	1
	비율(%)	100.0	13.8	10.3	5.2	8.6	13.8	46.6	1.7
문화산업 육성	명	58	13	8	4	13	15	4	1
	비율(%)	100.0	22.4	13.8	6.9	22.4	25.9	6.9	1.7
문화자원 관광자원화	명	58	8	14	20	4	7	2	3
	비율(%)	100.0	13.8	24.1	34.5	6.9	12.1	3.4	5.2

### ③ 문화도시가 갖추어야 할 요건

문화도시가 갖추어야 할 요건은 대체로 문화기반시설, 문화적 정체성 및 자원, 문화·예술인력, 문화상품 및 산업, 문화프로그램 및 콘텐츠 등이라고 할 수 있다. 이들 요건 각각에 대한 중요도를 묻는 질문에 대하여, 거의 모든 요건들에 있어서 ‘매우 중요하다’고 응답한 비율이 50%를 상회하는 것으로 나타났다.

<그림 4-10> 문화도시가 갖추어야 할 요건별 중요도



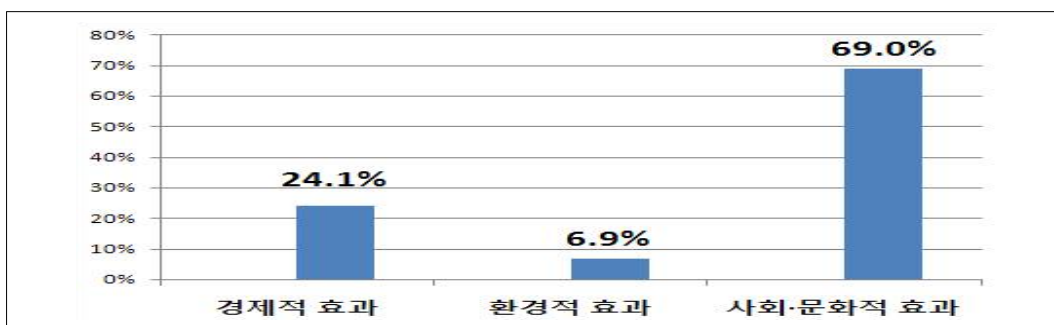
‘매우 중요하다’라고 응답한 비율을 기준으로 했을 때, 문화도시가 갖추어야 할 요건들 중 ‘문화적 정체성 및 자원’에 대한 중요도가 65.5%로 가장 높았고,

그 다음으로 ‘문화프로그램 및 콘텐츠’가 63.8%, ‘문화기반시설’이 58.6%, ‘문화·예술인력’이 55.2% 순으로 나타났다. 반면, ‘문화상품 및 산업’이 매우 중요하다고 응답한 비율은 34.5%로 상대적으로 낮은 것을 볼 수 있는데, 이 결과에 대해서는 문화도시 구성요건으로서 ‘문화상품 및 산업’이 중요하지 않다기보다는 다른 요건들이 제대로 갖추어진 기반 위에서 자연스럽게 또는 의도적으로 형성이 가능한 요건이기 때문인 것으로 이해해야 할 것으로 판단된다.

#### ④ 문화도시 조성에 따른 기대효과

문화도시 조성에 따른 기대효과는 크게 경제적 효과, 환경적 효과, 사회·문화적 효과 등으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 중요도에 따라 이들 세 가지 효과의 우선순위를 표기해 달라는 질문에 대하여, 69.0%가 ‘사회·문화적 효과’에 응답하였고, 그 다음 ‘경제적 효과’ 24.1%, ‘환경적 효과’ 6.9% 순으로 응답하였다. ‘사회·문화적 효과’를 가장 중요하다는 응답이 거의 70%에 육박하는 결과는 상당히 고무적인 결과로, 계량적인 경제성을 강조해 온 그 동안의 문화도시 조성사업 추진 방식에 대한 반성이 필요해 보인다. 이 결과는 경제적 효과보다는 지역에 특화된, 즉 그 고유성과 차별성이 강조될 수 있는 각종 프로그램 개발이나 콘텐츠 발굴을 통해 부가가치를 창출하는 방향으로 문화도시 조성사업을 유도하는 정책적 배려가 필요함을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<그림 4-11> 문화도시 조성에 따른 기대효과의 우선순위



문화도시 조성에 따른 기대효과 가운데 사회·문화적 효과를 나타내는 지표별 중요도를 묻는 질문에 대해서는, ‘지역이미지 및 브랜드 제고’와 ‘문화적 역량 및

경쟁력 제고’에 각각 70.0%와 63.8%가 매우 중요하다고 응답하였다. 반면, ‘외부 문화 유입’의 중요도는 상대적으로 낮았는데, 이는 문화도시 조성에서는 지역의 내생적 또는 내재적 역량 강화가 더 중요하다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-8> ‘사회·문화적 효과’의 지표별 중요도

구 분		계	전혀 그렇지않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다
지역이미지 및 브랜드가치 제고	명	58	0	0	1	16	41
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	1.7	27.6	<b>70.7</b>
지역공동체의식 및 자부심 향상	명	58	0	0	7	27	24
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	12.1	<b>46.6</b>	<b>41.4</b>
문화적 역량 및 경쟁력 제고	명	58	0	0	4	17	37
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	6.9	29.3	<b>63.8</b>
문화원형 발굴, 보존, 복원	명	58	0	0	7	26	25
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	12.1	<b>44.8</b>	<b>43.1</b>
외부문화 유입	명	58	3	11	23	20	1
	비율(%)	100.0	5.2	19.0	39.7	<b>34.5</b>	1.7

‘경제적 효과’를 나타내는 지표별 중요도의 경우, 예상대로 응답자의 58.6%가 ‘관광명소화 및 관광객 증가’가 문화도시 조성을 따른 매우 중요한 기대효과라고 대답하였고, 그 다음으로 ‘지역주민 소득증대’, ‘지역일자리 창출’ 순으로 나타났다. 반면, ‘지가 등 부동산 가격 상승’의 중요도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이 결과는 부동산 가격 상승이 문화도시 조성사업의 기대효과라기보다는 문화도시 조성에 따른 부산물의 성격을 지니기 때문으로 해석할 수 있다.

<표 4-9> ‘경제적 효과’의 지표별 중요도

구 분		계	전혀 그렇지않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다	무응답
지역주민 소득증대	명	58	0	2	10	27	18	1
	비율(%)	100.0	0.0	3.4	17.2	<b>46.6</b>	<b>31.0</b>	1.7
지역일자리 창출	명	58	0	3	10	28	15	2
	비율(%)	100.0	0.0	5.2	17.2	<b>48.3</b>	<b>25.9</b>	3.4
관광명소화 및 관광객 증가	명	58	0	0	7	16	34	1
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	12.1	27.6	<b>58.6</b>	1.7
지가 등 부동산 가격 상승	명	58	2	13	19	20	3	1
	비율(%)	100.0	3.4	<b>22.4</b>	<b>32.8</b>	<b>34.5</b>	5.2	1.7

문화도시 조성에 따른 환경적 효과를 나타내는 지표별 중요도에 대해서는, ‘도시미관 및 경관 개선’에 대해 응답자의 43.1%가 매우 중요하다고 생각하고 있었고, 그 다음으로는 ‘친환경적 도시공간 조성’, ‘도로 등 생활기반시설 개선’ 순으로 중요도가 높다고 인식하고 있었다.

<표 4-10> ‘환경적 효과’의 지표별 중요도

구 분		계	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다
친환경적 도시공간 조성	명	58	0	1	12	32	13
	비율(%)	100.0	0.0	1.7	20.7	<b>55.2</b>	22.4
도시미관 및 경관 개선	명	58	0	0	6	27	25
	비율(%)	100.0	0.0	0.0	10.3	<b>46.6</b>	<b>43.1</b>
도로 등 생활기반시설 개선	명	58	1	1	19	25	12
	비율(%)	100.0	1.7	1.7	32.8	<b>43.1</b>	20.7
수질, 대기 등 환경오염 개선	명	58	1	8	19	30	0
	비율(%)	100.0	1.7	13.8	<b>32.8</b>	<b>51.7</b>	0.0

## (2) 문화도시 조성사업의 추진실태에 관한 의견

### ① 문화도시 조성사업 추진방향의 적절성 및 선도사업 추진실태

지금까지 지역거점 문화도시 조성사업의 추진방향이 바람직한지를 묻는 질문에 대하여, ‘매우 바람직하다’와 ‘조금 바람직하다’에 응답한 비율이 모두 62.0%로 사업 추진방향에 대해서는 전반적으로 긍정적인 것으로 나타났다.

<표 4-11> 문화도시 조성사업 추진방향의 적절성

구분	계	전혀 바람직하지 않다	바람직 하지 않다	보통	조금 바람직하다	매우 바람직하다
명	58	0	5	17	18	18
비율(%)	100.0	0.0	8.6	29.3	<b>31.0</b>	<b>31.0</b>

문화도시 조성사업들 중 선도사업으로 제안된 사업들이 원활히 추진되고 있는지에 대한 질문에 대해서도 응답자의 69.0%가 ‘매우 원활하다’와 ‘조금 원활하다’에 답하고 있어 전반적으로 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 현장조사 및 인터뷰에서도 발견할 수 있었는데, 특히 경주와 전주에서 문화

도시 기반조성을 위해 1단계에 투자하기로 계획되어 있는 선도사업들 대부분이 이미 완료되었거나 또는 진행 중이었다. 매장문화재 발굴 등 지역적 특성으로 인해 사업이 지연되거나 기간이 연장되는 경우가 발생하는 경주의 경우도 대부분 선도사업들이 가시화되고 있었다. 인터뷰에 응한 지자체 공무원들 대부분도 사업의 추진실적에 대해서는 대체로 긍정적이었다.

<표 4-12> 문화도시 조성사업 중 선도사업의 추진실태

구분	계	전혀 원활하지 않다	원활하지 않다	보통	조금 원활하다	매우 원활하다
명	57	0	6	12	28	12
비율(%)	100.0	0.0	10.3	20.7	<b>48.3</b>	<b>20.7</b>

## ② 문화도시 조성사업 추진효과의 가시화 정도

지역거점 문화도시 조성사업의 추진효과가 실제로 가시화되고 있는지에 대한 질문에 응답자의 53.4%가 ‘조금 그렇다’고 대답해, 그 효과에 대해서도 어느 정도 긍정적으로 인식하고 있었다.

<표 4-13> 문화도시 조성사업 추진효과의 가시화 정도

구분	계	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다
명	58	0	8	10	31	9
비율(%)	100.0	0.0	13.8	17.2	<b>53.4</b>	15.5

## ③ 그동안 문화도시 조성사업의 추진성과

그동안 추진된 문화도시 조성사업의 성과 가운데 가장 뚜렷하게 나타나는 것을 묻는 질문에 대하여, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 44.8%가 ‘문화·예술 시설 등 물리적 기반 확충’이라고 응답했고, ‘문화도시로서의 대외적 이미지 강화’에 20.7%, ‘문화관광산업 성장’에 17.2% 순으로 응답하였다.

그동안 문화도시 조성사업 추진성과는 전주의 사례에서도 발견되는데, 한옥마을 은행로 개선, 실개천 조성 등의 기반 확충으로 2008년 130만 명이었던 관광객 수가 2011년에는 400만 명으로 늘었다고 한다. 또한, 선도사업의 하나였던 한지

산업지원센터도 2011년 개관 이래 연간 4만여 명의 학생, 외국인 등이 방문하여 체험을 한 것으로 집계되고 있다. 물론 관광객 수 증가가 반드시 문화도시 조성 사업의 효과로만 해석할 수는 없다고 하더라도, 관광객 수 증가추이가 이전의 그 것보다 컸다면 이들 사업이 어느 정도 기여한 것은 분명해 보인다.

<표 4-14> 그동안 문화도시 조성사업의 추진성과

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 문화예술시설 등 물리적 기반 확충	<b>24.1</b>	26	<b>44.8</b>	7	12.1	9	15.5
② 지역문화예술 진흥	5.7	0	0.0	4	6.9	6	10.3
③ 지역주민 생활문화 향상	2.3	0	0.0	2	3.4	2	3.4
④ 문화관광산업 성장	16.7	10	<b>17.2</b>	9	15.5	10	17.2
⑤ 문화적 도시환경 조성	<b>21.8</b>	8	13.8	22	37.9	8	13.8
⑥ 문화도시 시민으로서의 자긍심 증대	4.0	1	1.7	2	3.4	4	6.9
⑦ 문화도시로서의 대외적 이미지 강화	<b>22.4</b>	12	<b>20.7</b>	10	17.2	17	29.3
⑧ 기타	2.9	1	1.7	2	3.4	2	3.4

#### ④ 문화도시 조성사업의 ‘추진방식 및 내용’ 상 한계 또는 문제점

문화도시 조성사업의 추진방식 및 내용의 한계 또는 문제점을 묻는 질문에 대해서는, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 ‘총괄적인 정책을 기획·조정할 추진기구나 조직이 미비하다’에 응답자의 25.9%가 대답하였고, ‘하드웨어 기반구축을 중심으로 접근하고 있다’에 19.0%, ‘왜 추진하고 무엇을 구현할지 문화도시 자체에 대한 고민과 이해가 부족하다’와 ‘지나치게 관 주도적이고 하향식이다’에 각각 13.8%, ‘차별성과 지역다움이 분명하지 않다’에 10.3%가 응답하였다. 반면, ‘문화예술 관련 전문가들이 독점하고 있다’나 ‘문화관련 교육이나 인적자원의 양성노력이 미흡하다’의 응답률은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

한계 또는 문제점으로 제시한 항목별 응답률이 어느 한 항목에 치우치지 않고 골고루 분포하는 것을 발견 할 수 있는데, 이러한 결과는 그 동안 다수의 선행연구들을 통해 제기된 문화도시 조성사업의 전반적인 한계 및 문제점을 다시 한번 확인시켜 주는 것이라고 해석할 수 있다. 따라서 이 설문문항에 대한 분석결과는 정책과제를 도출하고 개선방안을 제시할 때 대부분이 고려되어야 할 것이다.

<표 4-15> 문화도시 조성사업의 '추진방식 및 내용' 상 한계 또는 문제점

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 지나치게 관 주도적이고 하향식이다.	10.9	8	13.8	3	5.2	8	13.8
② 왜 추진하고 무엇을 구현할지 문화도시 자체에 대한 고민과 이해가 부족하다.	13.2	8	13.8	9	15.5	6	10.3
③ 하드웨어 기반구축에 치중하고 있다.	13.8	11	19.0	9	15.5	4	6.9
④ 물리적 공간 개선과 지역경제 활성화 수단으로만 생각하고 있다.	13.2	5	8.6	12	20.7	6	10.3
⑤ 문화도시에 대한 총괄적인 정책을 기획·조정할 추진기구나 조직이 미비하다.	19.0	15	25.9	5	8.6	13	22.4
⑥ 차별성과 지역다움이 분명하지 않다.	7.5	6	10.3	3	5.2	4	6.9
⑦ 문화예술 관련 전문가들이 독점하고 있다.	4.0	2	3.4	4	6.9	1	1.7
⑧ 시민의 문화향수권 충족이나 문화역량 제고는 소홀히 하고 있다.	8.0	0	0.0	4	6.9	10	17.2
⑨ 문화관련 교육이나 인적자원의 양성노력이 미흡하다.	8.6	2	3.4	8	13.8	5	8.6
⑩ 기타	1.7	1	1.7	1	1.7	1	1.7

⑤ 문화도시 조성사업의 '추진과정'에서 겪는 애로사항

문화도시 조성사업의 추진과정에서 겪는 애로사항에 대해서는, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 '중앙정부의 행·재정 지원 부족'이라고 43.1%가 응답하였고, '지자체의 총체적인 예산 부족과 낮은 재정자립도' 및 '총괄 및 조정을 담당할 추진기구나 조직체계 미흡'에는 각각 20.7%가 응답한 것으로 나타났다.

<표 4-16> 문화도시 조성사업 '추진과정'에서 겪는 애로사항

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 총괄 및 조정을 담당할 추진기구나 조직체계 미흡	19.0	12	20.7	10	17.2	11	19.0
② 중앙정부의 행·재정 지원 부족	24.7	25	43.1	10	17.2	8	13.8
③ 지자체의 총체적인 예산부족과 낮은 재정자립도	26.4	12	20.7	23	39.7	11	19.0
④ 문화도시 조성 전담인력 부족	12.1	4	6.9	9	15.5	8	13.8
⑤ 지자체장 등 지역리더들의 추진의지 부족	6.3	1	1.7	3	5.2	7	12.1
⑥ 지역주민의 관심 부족	6.9	0	0.0	2	3.4	10	17.2
⑦ 지역구성원 간 첨예한 이해관계 대립	2.3	2	3.4	0	0.0	2	3.4
⑧ 기타	2.3	2	3.4	1	1.7	1	1.7



⑥ 원활한 문화도시 조성사업 추진을 위해 가장 시급한 해결과제

문화도시 조성사업을 원활히 추진하기 위해 가장 시급하게 해결해야 할 과제를 묻는 질문에 대해서는 1순의 응답결과를 기준으로 했을 때 응답자의 43.1%가 ‘소요예산 확보’라고 대답하였다. 그 다음 ‘다양한 문화원형의 발굴, 보전 및 계승’이 25.9%, ‘전담조직 구성 및 운영’이 12.1% 순으로 응답한 것으로 나타났다. 1, 2, 3순위 모두를 고려했을 때도 ‘소요예산 확보’, ‘다양한 문화원형의 발굴, 보전 및 계승’, ‘전담조직 구성 및 운영’ 순으로 응답률이 높은 것으로 나타났다. 1순위만 고려했을 때의 응답률과 약간의 차이를 보이는 것은 ‘문화·예술관련 장인 및 전문가 육성’ 및 ‘기존/신규 문화시설 기능 부여 및 프로그램 운영’의 응답률도 높게 나타났다는 점이다.

재원확보의 중요성에 대해서는 인터뷰 과정에서도 발견할 수 있었는데, 피인터뷰자 대부분은 정부가 문화도시 조성 기본계획 상 예산을 계획하고 집행하는데 있어서 해당 문화도시의 특성보다는 경제성에 더 초점을 맞추고 있다고 지적하고 있었다. 이러한 관행은 결국 단기적 효과의 가시화가 곤란한 문화 관련사업들이 예산을 받기가 어렵게 만든다는 것이다. 게다가 문화도시 관련사업 예산도 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로 이전된 상황에서 동일 시도 내 타 기초지자체들과 경쟁할 수밖에 없는 어려움을 토로하고 있었다.

<표 4-17> 원활한 문화도시 조성사업 추진을 위해 가장 시급한 해결과제

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 다양한 문화원형의 발굴, 보전 및 계승	23.6	15	25.9	13	22.4	13	22.4
② 문화·예술관련 장인 및 전문가 육성	12.6	4	6.9	8	13.8	10	17.2
③ 지역거점 문화시설 건립	8.0	2	3.4	3	5.2	9	15.5
④ 기존/신규 문화시설 기능 부여 및 프로그램 운영	12.1	3	5.2	9	15.5	9	15.5
⑤ 소요예산 확보	26.4	25	43.1	15	25.9	6	10.3
⑥ 전담조직 구성 및 운영	12.6	7	12.1	9	15.5	6	10.3
⑦ 홍보 및 마케팅활동 강화	2.9	0	0.0	1	1.7	4	6.9
⑧ 기타	1.7	2	3.4	0	0.0	1	1.7

여기서 특히 주목할 설문결과는 문화도시 조성사업 추진에 있어서 가장 시급한 과제로 ‘다양한 문화원형의 발굴, 보전 및 계승’가 예산확보 다음으로 중요하게 인식되고 있다는 점이다. 이는 진정한 문화도시 건설은 물리적인 시설 배치에 의해서라기보다는 각 도시가 지닌 풍부한 문화원형의 보전과 계승 및 활용으로 완성될 수 있다는 점을 보여주는 것으로 이해된다. 반면, ‘지역거점 문화시설 건립’에는 3.4%만이 응답해 시급성 정도가 상대적으로 낮은 것으로 인식되고 있었다. 이러한 설문결과는 이미 1단계 계획기간 동안 어느 정도 문화도시의 거점역할을 수행할 시설들이 갖추어졌다는 것을 의미하는 것으로, 앞으로는 이들 시설들을 어떻게 활용할 것이냐가 중요한 과제가 될 것임을 보여주는 것이다.

### (3) 향후 문화도시 조성사업의 추진방향에 관한 의견

#### ① 문화도시 조성사업의 가장 중요한 추진주체

지역거점 문화도시를 조성하는데 있어서 가장 중요한 추진주체가 누구인지를 묻는 질문에 대해서는, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 ‘지자체’가 37.9%로 가장 높았고, 그 다음으로는 ‘지역주민’ 24.1%, ‘민·관·학·연 등 다양한 분야 구성원으로 조직된 (가칭)000위원회’ 20.7% 순으로 나타났다. 반면에, ‘중앙정부’와 ‘문화·예술·역사 관련전문가 및 단체’라고 응답한 비율은 전체 응답자의 8.7% 및 5.2%에 불과한 것으로 나타났다.

이러한 설문결과는 앞서 문화도시 조성사업의 추진방식 및 내용 상 한계 또는 문제점을 묻는 질문에 대하여 ‘지나치게 관 주도적이고 하향식이다’라고 응답한 경우 또는 우리나라의 지역거점 문화도시 조성사업은 관과 전문가 주도적이라는 비판 등과 같은 맥락에서 해석해 볼 수 있다. 즉, 지금까지는 실질적인 사업추진에 있어서 중앙정부나 지자체가 주도해 왔고, 따라서 도시에 구현하고자 하는 문화에 대한 해석과 그 실현방식에 자연히 관과 관련기구 및 전문가의 입김이 과도하게 작용했다면, 앞으로는 문화도시로 신규로 조성되는 경우나 기존의 문화도시 모두에게 있어서 사업을 추진하는 핵심주체는 지역이 되어야 하며, 지역이 중심을 되는 상향식 또는 자발적 참여방식에 의해 이루어져야 함을 보여주고 있다.

<표 4-18> 문화도시 조성사업의 가장 중요한 추진주체

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 중앙정부	12.6	5	8.6	7	12.1	10	17.2
② 지자체	<b>28.7</b>	22	<b>37.9</b>	19	32.8	9	15.5
③ 지역주민	<b>16.7</b>	14	<b>24.1</b>	7	12.1	8	13.8
④ 지역의회 의원	0.6	0	0.0	0	0.0	1	1.7
⑤ 지역(시민)단체 및 NGO	8.6	1	1.7	3	5.2	11	19.0
⑥ 문화·예술·역사 관련전문가 및 단체	11.5	3	5.2	9	15.5	8	13.8
⑦ 민·관·학·연 등 다양한 분야 구성원으로 조직된 (가칭)000위원회	<b>15.5</b>	12	<b>20.7</b>	11	19.0	4	6.9
⑧ 지역의 문화관련 민간기업	4.0	1	1.7	1	1.7	5	8.6
⑨ 기 타	1.7	0	0.0	1	1.7	2	3.4

## ② 문화도시 조성사업의 지속성 확보를 위한 중점 고려사항

지역거점 문화도시 조성사업을 지속적이고 장기적으로 추진하기 위해 공공이 특히 중점적으로 고려해야 할 사항이 무엇인지는 질문에 대하여, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 36.2%가 ‘선도사업의 안정적 추진을 위한 자원 확보’에, 27.6%가 ‘관련법률 제정’에 응답한 것으로 나타났다. 또한 ‘문화도시 총괄·기획자 또는 관련분야 전문인력 양성’이나 ‘전담 추진기구 및 조직 구성’도 각각 10.3%와 8.6%를 차지하고 있었다. 1, 2, 3순위를 모두 고려했을 때는 ‘주민 등 다양한 주체의 참여 확대 및 합의형성’에 대한 응답률이 ‘전담 추진기구 및 조직 구성’의 응답률을 약간 상회하는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 관련자 인터뷰에서도 발견되며, 사업의 지속성과 안정적 추진이 담보되기 위해서는 무엇보다 문화도시 규정을 담고 있는 근거법률 제정이 필요한 사항임을 알 수 있었다. 다만, 인터뷰결과 중에는 근거법률이 굳이 필요하겠느냐는 반문과 함께 주관부처의 추진의지가 더 중요하다는 지적도 있었다. 같은 맥락에서, 문화도시 조성사업의 예산계정을 국가일반회계로 돌리려는 것은 단순히 예산확보를 위한 것이라기보다 국가사업이라는 위상을 부여받기 위한 것이며, 이

경우 민자유치가 용이해지기 때문이라는 것이다. 물론 근거법률의 존재는 정권이  
나 정책변화에도 사업의 지속성 확보를 위해서 반드시 필요하지만 말이다.

<표 4-19> 문화도시 조성사업의 지속성 확보를 위한 중점 고려사항

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위		3순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0	58	100.0
① 관련법률 제정	16.7	16	27.6	6	10.3	7	12.1
② 전담 추진기구 및 조직 구성	10.9	5	8.6	8	13.8	6	10.3
③ 선도사업의 안정적 추진을 위한 재원 확보	24.1	21	36.2	15	25.9	6	10.3
④ 문화도시 총괄기획자 및 관련분야 전문인력 양성	8.0	6	10.3	4	6.9	4	6.9
⑤ 지역리더십 및 추진의지와 해당관청 역량 강화	6.9	2	3.4	7	12.1	3	5.2
⑥ 주민 등 다양한 주체의 참여 확대 및 합의형성	11.5	4	6.9	5	8.6	11	19.0
⑦ 민·관·산·학 협업시스템(거버넌스) 구축	8.6	2	3.4	7	12.1	6	10.3
⑧ 핵심시설의 기능 설정(구체화) 및 프로그램 구성	8.0	0	0.0	5	8.6	9	15.5
⑨ 홍보 및 마케팅활동 강화	0.6	1	1.7	0	0.0	0	0.0
⑩ 사업의 사전검증 및 사후평가체계 구축	3.4	1	1.7	0	0.0	5	8.6
⑪ 기타	1.1	0	0.0	1	1.7	1	1.7

### ③ 문화도시 기반으로서 핵심거점시설들의 질적인 향상방안

각각의 지역거점 문화도시 조성 기본계획에서는 해당도시가 문화도시로 발전  
하는데 가장 중요하다고 평가된 사업을 선도사업으로 선정하여 1단계 계획기간  
내에 집중 투자하는 것으로 계획하였다. 이렇게 선도사업을 통해 갖추어진 핵심  
거점시설들의 질적인 향상을 위하여 가장 적절한 방안은 무엇인지를 묻는 질문  
에 대하여, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 ‘총괄, 기획, 조정을 담당할 등  
전문가 양성’에 50.0%, ‘다양한 교육·체험 프로그램 개발’에 19.0%, ‘마케팅기법  
을 도입한 전문적 경영마인드 도입’에 15.5%가 응답하고 있었다. ‘주변지역 환경  
정비’도 좋은 방안이라고 응답한 비율이 12.1%에 달하는 반면, ‘대내·외적 공연,  
전시, 축제, 이벤트 유치’는 3.4%에 불과한데, 이는 핵심거점시설의 활성화를 위  
해 일회성 행사 위주의 홍보전략에 의존하기 보다는 중장기적인 안목에서 활성  
화 방안을 마련하는 것을 중요하게 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-20> 문화도시 기반으로서 핵심거점시설들의 질적인 향상방안

구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0
① 총괄, 기획, 조정을 담당할 등 전문가 양성	34.5	29	50.0	11	19.0
② 마케팅기법을 도입한 전문적 경영마인드 도입	21.6	9	15.5	16	27.6
③ 주변지역 환경 정비	9.5	7	12.1	4	6.9
④ 대내·외적 공연, 전시, 축제, 이벤트 유치	5.2	0	0.0	6	10.3
⑤ 다양한 교육·체험 프로그램 개발	25.0	11	19.0	18	31.0
⑥ 기타	4.3	2	3.4	3	5.2

#### ④ 문화도시 조성사업에 대한 중앙정부의 역점 지원분야

문화도시 조성사업을 추진하는 데 있어서 중앙정부가 역점을 두고 지원해야 하는 분야는 무엇인지에 대한 질문에, 1순위 응답결과를 기준으로 했을 때 응답자의 과반수가 ‘예산, 인센티브 등 재정적 지원’이라고 대답했고, 37.9%가 ‘법적 근거 마련을 위한 지원’이라고 생각하고 있었다.

이러한 설문결과는 지역거점 문화도시 조성사업을 지속적이고 장기적이며 성공적으로 추진하기 위해 공공이 특히 중점적으로 추진해야 할 사항은 무엇이라는 질문의 응답결과와 동일한 것으로, 전문가와 공무원들은 중앙정부가 특히 재정적 지원과 법적 근거 마련에 적극적인 역할을 해 주기를 기대하고 있다고 볼 수 있다.

상대적으로 재정적 지원이 근거법률의 제정보다 더 필요하다고 나온 응답결과는 인터뷰에서 문화도시 관련법률 제정이 사업추진의 지속성과 안정성을 확보하는데 도움을 줄 수는 있으나, 해당 법률이 특정지역(들)만을 대상으로 하는 특별법 형태가 아닌 이상 다른 지역과의 경쟁만 심화되고 결국 정해진 예산 선점에 한계를 가져오기 때문에, 오히려 주무부처의 확실한 의지와 예산지원이 더 필요하다는 지적과 일치하는 것으로 생각된다.

<표 4-21> 문화도시 조성사업에 대한 중앙정부의 역점지원분야

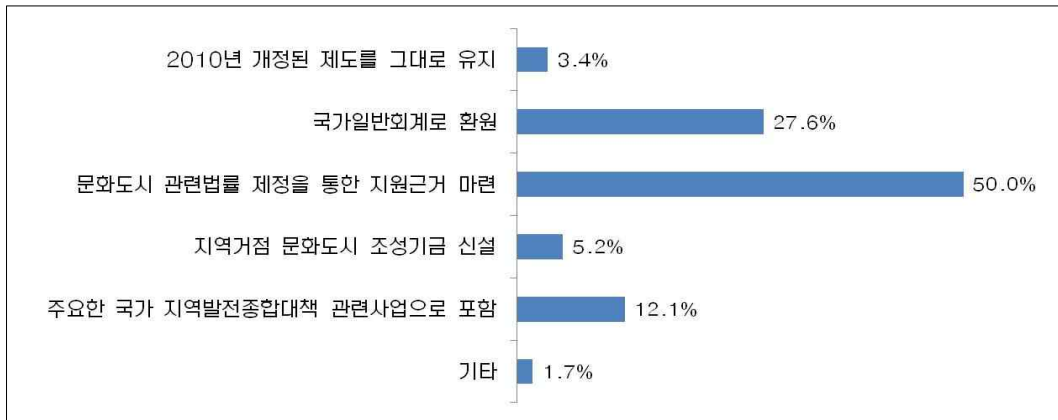
구 분	1+2+3 (%)	1순위		2순위	
		명	비율(%)	명	비율(%)
계	100.0	58	100.0	58	100.0
① 법적 근거 마련을 위한 지원	34.5	22	37.9	18	31.0
② 예산, 인센티브 등 재정적 지원	40.5	29	50.0	18	31.0
③ 전문인력 및 관련기술 지원	9.5	4	6.9	7	12.1
④ 추진위원회 구성·운영 등 행정적 지원	6.0	0	0.0	7	12.1
⑤ 홍보 및 마케팅활동 지원	2.6	0	0.0	3	5.2
⑥ 국제적 교류 및 네트워크화 지원	2.6	1	1.7	2	3.4
⑦ 기타	4.3	2	3.4	3	5.2

#### ⑤ 문화도시 조성사업에 소요되는 자원 확보방안

문화도시 조성사업에 소요되는 자원 확보방안에 대해서는 응답자의 50%가 ‘문화도시 관련법률 제정을 통한 지원근거 마련’이 가장 적절한 방안이라고 인식하고 있었고, 27.6%는 ‘광역·지역특별회계를 국가일반회계로 환원’이라고 대답하였다. ‘국가의 주요 지역발전종합대책의 관련사업에 포함(국가정책과의 부합성 제고)’하는 방안에 대한 응답도 12.1%나 차지하는 반면, ‘지역거점 문화도시 조성기금 신설’이나 ‘2010년 개정된 제도를 그대로 유지(광역·지역특별회계)’하는 것에 대한 응답률이 각각 5.2%와 3.4%에 불과한 것으로 나타났다.

관련자 인터뷰에서는 광역·지역특별회계에 대한 광역지자체와 기초지자체의 의견이 상이했다. 기초지자체는 문화도시 조성사업 초기에 국가일반회계에 배정된 예산이 광역·지역특별회계로 전환되었을 뿐 항목 자체가 없어진 것이 아니므로 당연히 매년 예산액을 해당지자체에 배정해야만 한다는 입장인 반면, 광역지자체는 일단 시·도로 내려온 광역·지역특별회계는 포괄보조금 형태의 재원으로 어느 한 기초지자체에 배정하기보다는 타 기초지자체들과의 형평을 배려해서 골고루 분배해야만 한다는 입장이다. 즉, 기초지자체는 광역·지역특별회계로 이관된 예산을 국비로 인식하고 종전대로 배분해야 한다는 것이고, 광역지자체는 해당 예산은 국비가 아닌 시·도비로 광역지자체에 자율성이 있다는 것이다.

<그림 4-12> 문화도시 조성사업에 소요되는 자원 확보방안

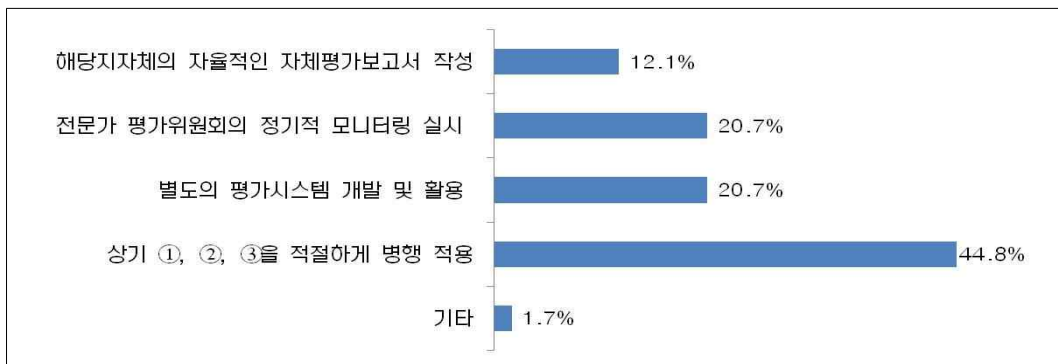


#### ⑥ 문화도시 조성사업의 사후 관리방법

문화도시 조성사업의 사후관리를 위해 가장 적절한 방법에 대해서는, ‘평가시스템 개발 및 활용’, ‘평가위원회 모니터링 실시’, ‘지자체 자체평가보고서 작성’ 등 여러 수단을 병행하는 방법의 응답률이 44.8%로 가장 높은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 현재 문화도시 조성사업에 대한 평가제도가 없다는 상황에서 시사하는 바 있는데, 복합적인 모니터링 시스템 구축과 인센티브제도 도입 등 적극적으로 사업의 실효성 확보방안을 마련한 필요가 있음을 보여준다.

<그림 4-13> 문화도시 조성사업의 사후 관리방법



#### ⑦ 문화도시 조성사업의 추진여부 결정기준별 중요도

앞으로 문화도시 조성사업의 추진여부를 결정할 때 고려되어야만 할 기준은 일반적으로 경제성 항목, 공공성 항목, 입지적정성 항목, 지역발전효과성 항목 등

으로 구분해 볼 수 있다.

경제성 항목을 나타내는 지표는 다시 사업의 수익성, 사업주체의 재원조달 가능성, 사업추진 용이성 등으로 세분되는데, 이들 각각에 대한 중요도를 묻는 질문에 대하여 ‘매우 중요하다’에 대한 응답결과를 기준으로 했을 때 ‘사업주체의 재원조달 가능성’에 58.6%가 응답한 것으로 나타났다. ‘사업의 수익성’의 중요도는 상대적으로 덜 중요한 것으로 나타났는데, 이는 앞서 문화도시 조성에 따른 기대효과 중 응답자의 69.0%가 ‘사회·문화적 효과’에 응답하였고, ‘경제적 효과’ 24.1%, ‘환경적 효과’ 6.9% 순으로 응답한 결과와도 어느 정도 연관성이 있다고 보여진다. 즉, 문화도시 조성사업은 대부분 장기적으로 그 효과가 가시화되는 것으로 수익성을 중요기준으로 사업을 결정할 경우 대부분의 사업이 제외될 수밖에 없다는 특성을 지닌다는 것이다.

공공성 항목을 나타내는 지표는 다시 지역공동체 및 자긍심 형성, 지역참여 확대, 문화적 도시환경 조성 등으로 세분되는데, 이들 각각의 중요도를 묻는 질문에 대하여 ‘지역참여 확대’, ‘지역공동체 및 자긍심 형성’, ‘문화적 도시환경 조성’ 모두가 골고루 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

입지적정성을 나타내는 지표는 다시 국가 또는 지역수요 대비 규모의 적절성, 기반시설 등 물리적 입지적절성, 동일 또는 유사 사업계획 등 중복성, 타 계획과 연계 및 조정가능성 등으로 세분되는데, 이들 각각의 중요도를 묻는 질문에 지표 모두에 대하여 ‘조금 중요하다’에 응답한 비율이 가장 높았다.

지역발전효과성을 나타내는 지표는 다시 지역산업 연계, 지역특성 반영 등 지역잠재력 제고가능성, 상위계획과의 부합성, 소득증대, 일자리 창출 등 주민 삶의 질 향상성 등으로 세분되는데, 이들 각각의 중요도를 묻는 질문에 대하여 모든 지표들이 중요하다고 인식되고 있었다. 다만, ‘상위계획과의 부합성’이 상대적으로 중요도가 낮게 평가되고 있었다.

이들 지표들은 향후 문화도시 조성사업의 추진여부를 결정할 때 기준이 되는 지표로서 활용이 가능할 것이다. 경주, 전주 및 공주·부여 문화도시 조성사업의 우선순위를 결정할 때도 여러 가지 기준을 적용하였다. 예를 들면, 사업의 중요



도, 지역활성화 정도, 도시이미지 제고효과, 타 사업과의 연관성, 계획기간 내 실현가능성, 재원확보 가능성, 사업추진의 시급성, 공간적·기능적 연계성 등이 그것이다. 이들 항목들에 대한 고려는 정치적 결정이 가급적 배제된 사업 선정절차의 합리성 제고에 기여할 뿐만 아니라, 좀 더 문화도시다운 사업을 선정하고 일단 시작된 사업의 실효성을 제고하는데 도움을 줄 수 있을 것이라고 판단된다.

<표 4-22> 문화도시 조성사업의 추진여부 결정기준별 중요도

구 분			계	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통	조금 중요하다	매우 중요하다
경제성 항목	사업의 수익성	명	58	1	3	16	25	13
		비율(%)	100.0	1.7	5.2	27.6	<b>43.1</b>	22.4
	사업주체의 재원조달 가능성	명	58	0	0	3	21	34
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	5.2	36.2	<b>58.6</b>
	사업추진용이성 (장애, 갈등유발 등)	명	58	0	0	11	32	15
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	19.0	<b>55.2</b>	25.9
공공성 항목	지역공동체 및 자긍심 형성	명	58	0	1	4	26	27
		비율(%)	100.0	0.0	1.7	6.9	44.8	<b>46.6</b>
	지역참여 확대	명	58	0	0	4	25	29
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	6.9	43.1	<b>50.0</b>
	문화적 도시환경 조성	명	58	0	0	5	27	26
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	8.6	<b>46.6</b>	<b>44.8</b>
입지 적정성 항목	국가/지역수요 대비 규모의 적절성	명	58	0	2	8	28	20
		비율(%)	100.0	0.0	3.4	13.8	<b>48.3</b>	34.5
	기반시설 등 물리적 입지적절성	명	58	0	2	12	29	15
		비율(%)	100.0	0.0	3.4	20.7	<b>50.0</b>	25.9
	동일/유사 사업계획 등 중복성	명	58	0	2	8	33	15
		비율(%)	100.0	0.0	3.4	13.8	<b>56.9</b>	25.9
	타 계획과 연계 및 조정가능성	명	58	0	0	7	34	17
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	12.1	<b>58.6</b>	29.3
지역 발전 효과성 항목	지역산업 연계, 지역 특성 반영 등 지역 잠재력 제고가능성	명	58	0	0	5	19	34
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	8.6	32.8	<b>58.6</b>
	상위계획과의 부합성	명	58	0	1	11	36	10
		비율(%)	100.0	0.0	1.7	19.0	<b>62.1</b>	17.2
	소득증대, 일자리 창출 등 주민 삶의 질 향상성	명	58	0	0	7	22	29
		비율(%)	100.0	0.0	0.0	12.1	37.9	<b>50.0</b>

#### ⑧ 문화도시 추가지정에 관한 동의여부

현행 지역거점 문화도시 이외에 앞으로 문화도시를 추가적으로 지정하는 것에 대해서는 다소 부정적인 것으로 나타났다. 36.2%(조금 동의 + 매우 동의) 동의하는 반면, 41.4%(전혀 동의하지 않음 + 동의하지 않음)가 동의하지 않는 것으로 분석되었다.

찬반 이유를 묻는 개방형 질문에 대해, 추가지정에 반대하는 주된 이유로는 기존 문화도시와의 차별성 및 정체성 구분이 모호하다는 점, 그리고 선택과 집중을 통한 기존 문화도시 활성화가 선행되어야 하기 때문이라고 응답한 반면, 찬성하는 이유로는 기존 문화도시가 지역적·정치적으로 편중되어 있어 소외된 지역 육성차원에서 필요하고, 지역별 자생력과 특화 및 선의의 경쟁 유도로 기존 문화도시도 자극을 받을 수 있기 때문이라고 응답하고 있었다.

이 질문항목에 대해 대비되는 의견도 인터뷰과정에서 발견되었는데, 한편에서는 문화도시의 추가지정을 좀 더 유연성 있게 하는 것은 문화국토 실현에 기여할 뿐만 아니라 국가로 하여금 지원부담에서 좀 더 자유로워 질 수 있다는 것이다. 즉, 문화도시 추가지정과 함께 그 동안의 하드웨어적 사업에서 탈피하여 소프트웨어적 사업에 대한 지원을 위주로 한다면 실질적으로 국가의 사업비 부담을 줄이면서도 여러 개의 도시를 문화도시로 만들 수 있다는 것이다. 그러나 다른 한편에서는 문화도시의 일반화는 결국 지역 경쟁만 부추기게 되고, 중복사업 투자 등 재원의 효율적인 배분도 어렵게 한다고 주장하였다.

<표 4-23> 문화도시 추가지정에 관한 동의여부

구분	계	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통	조금 동의한다	매우 동의한다
명	58	9	15	13	11	10
비율(%)	100.0	15.5	25.9	22.4	19.0	17.2

### 3. 종합 및 시사점

지금까지 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제에 관한 의견 조사결과를 소개하였다. 분석결과에 의하면, 우리나라 문화도시 조성의 목적도 다른 국가들과 다르지 않아서 역사 및 문화자원의 발굴과 보전 및 계승 이외에도 도시이미지를 활용한 문화산업의 육성이나 장소마케팅을 통한 지역활성화가 중요한 포지션을 차지하고 있었다. 반면에 문화도시 조성을 통해 얻고자 하는 기대 효과에 대해서는 예상과는 조금 다른 견해를 보이고 있었는데, 소득 증대라든가 일자리 창출, 관광객 증가 등으로 대표되는 경제적 효과나 도시의 경관 개선, 친환경적 도시공간 조성 등으로 대표되는 환경적 효과보다 지역의 공동체 의식 및 자부심 형성, 문화적 역량 및 경쟁력 제고, 지역이미지 및 브랜드 가치를 제고하는 사회·문화적 효과에 더 우선순위를 두고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 이러한 결과는 상당히 고무적인, 즉 향후 문화도시 조성사업 관련 정책입안자나 예산 집행권한을 지닌 정부가 염두에 두어야 할 결과라고 생각된다.

문화도시 조성사업 추진실태와 관련해서는 이러니저러니 해도 문화도시 조성 사업에 들인 공과 예산이 낭비되고 있지는 않음을 보여주고 있었다. 1기 문화도시(광주, 부산, 경주, 전주)의 경우 이제 1단계 사업이 완료되었음에도 불구하고, 그 효과가 어느 정도 가시화되고 있다고 평가되고 있었는데, 이는 시간이 흐를수록 더욱 분명해 질 것으로 예상된다. 기본계획에서 의도한 대로 1단계에는 문화도시로서의 기반조성에 집중 투자한 결과에 따른 성과가 나타나고 있는 것으로 보이며, 이러한 결과는 시간이 흐르면서 지역의 문화 및 예술 진흥과 생활문화 향상, 문화도시 시민으로서의 자긍심 증대 및 도시이미지 강화, 문화관광산업으로 성장으로 이어질 것이기 때문이다.

다만, 이러한 효과를 거두기 위해서는 조성사업의 지속성 확보와 실효성 제고가 필요한데, 이를 위해서는 무엇보다 소요예산을 안정적으로 확보하고 전담조직이나 기구를 구성하여 운영하며 다양한 문화원형을 발굴하고 활용하는데 힘써야 한다는데 다수가 인식을 같이하고 있었다. 또한, 1단계 사업을 통해 어느 정도

갖추어진 기반의 활용방안 마련도 필요한데, 선도사업으로 마련된 핵심거점시설의 활용도 제고를 위하여 총괄, 기획 및 조정을 담당할 전문인력 양성이나 다양한 교육 및 체험 프로그램 개발, 마케팅기법을 도입한 전문적 경영마인드 도입 등 지금까지 공공부문에서 고려되지 않아 왔던 방안들이 적극적으로 고려되어야만 한다는 것이다.

앞으로 문화도시 조성을 어떻게 해야 하는지에 관한 의견에 대해서는, 지자체나 지역주민 등 지역이 핵심주체가 되어야 한다고 인식하면서도, 중앙정부도 지나친 하향식 의사결정을 지양하되 지속적이고 성공적인 문화도시 조성을 위해 안정적인 재원을 확보하고 인센티브제도를 도입하는 등의 노력과 함께, 법적 근거를 마련하고 전담 추진기구 및 조직을 구성하여 운영하는 등에 힘써야 한다는 인식이 지배적이었다. 이를 위해서는 무엇보다 재정지원을 위한 법적 근거 마련 등 다양한 방안을 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다. 또한, 문화도시 조성사업에 대한 평가시스템을 구축하여 추가 재정재원의 근거를 제공한다거나 환류체계 구축을 통해 사업의 실효성을 제고할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 5

## 정책과제의 도출 및 대응방안

이 장에서는 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제에 관한 설문조사, 현장조사 및 관련자 인터뷰, 전문가 자문회의 등을 종합하여 문화도시 조성사업의 지속성 확보와 실효성 제고를 위한 정책과제와 대응방안을 제시한다.

## 1. 정책의 기본방향

우리나라의 경우 지역적 불평등 또는 불균형의 문제가 가장 뚜렷한 부문은 문화분야이다. 문화산업의 수도권 집중도가 90%에 육박하고 있다는 사실만으로도 이를 확인할 수 있다. 이러한 사정은 문화산업 사업체수와 종사자수의 분포에서도 발견될 뿐만 아니라, 정부의 정책적 지원이 집중적으로 이루어지고 있는 전략적인 문화산업부문에서도 나타나고 있다. 뒤늦게나마 이러한 지역 간 문화 불균형 문제를 완화하기 위해 추진하고 있는 대표적인 것이 광주, 부산, 경주, 전주, 공주·부여의 지역거점 문화도시 조성사업들이다.<sup>54)</sup>

그러나 우리나라의 문화도시는 지금 딜레마에 빠져 있는 것 같다. 경제적 성장 모델이 아니므로 단기간에 엄청난 소득증대나 고용창출을 파생시키는 것도 아니고, 그렇다고 해서 도시민의 삶의 질을 높이는 경우도 드물다. 심지어 많은 지방

54) 이성철, 2007, “부산의 문화정책과 문화도시화를 위한 정책방향”, 김성국 외, 부산광역시 문화도시화 전략을 위한 방향과 과제 : 상하이 및 오사카의 문화도시 전략의 비교연구, 부산발전연구원, p.23-24.

도시의 문화도시 전략이나 이벤트가 장소정치(place politics)의 하나로 전략하고 있으며, 정책유행에 편승하고 있고, 결과적으로 문화적 아이덴티티를 잃었다는 비판들에 직면하고 있다. 원도연(2008: 161-162)이 지적했듯이, 지금 문화도시론은 분명한 자기반성이 필요한 시점이다.

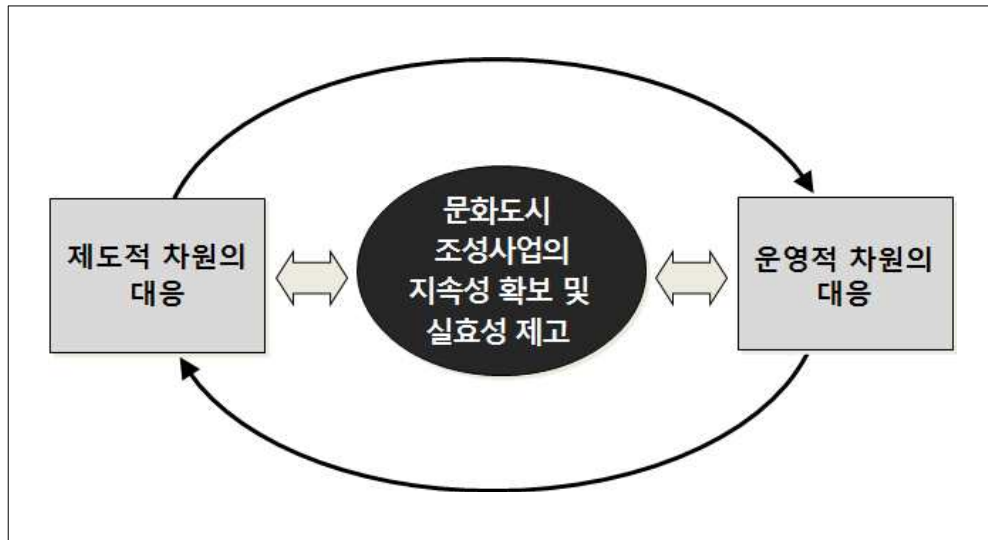
문화 관련사업이라는 것이 단기적 효과를 가시화시키기에 무리가 있다는 특성을 감안하면 사실 현 단계에서 지역거점 문화도시 조성사업의 성과나 파급효과를 평가하기는 좀 이른 감이 있다. 따라서 앞서 밝혔듯이 이 연구에서는 평가라기보다는 개략적으로나마 현재 사업의 추진실태와 한계 및 문제점을 파악하고 이를 기반으로 정책과제와 개선방안을 제시함으로써 향후 문화도시 조성사업의 추진방향과 전략을 설정하는데 도움을 주고자 하였다.

기존 연구들은 지역거점 문화도시 조성사업이 제도적 기반, 운영, 평가·환류 등의 측면에서 문제점이 있다고 지적하고 있다. 이 연구에서의 분석결과도 제도적 측면에서의 한계뿐만 아니라, 운영의 문제, 관련주체들의 역량 부족, 사회·정치적 환경 등이 문화도시 조성사업의 추진현황을 결정하는 데 복합적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 문화도시 조성사업의 지속성과 안정성을 확보하고 실효성을 제고하기 위한 방안을 제도적 차원, 운영적 차원, 역량제고 차원, 사회·정치적 차원에서 제시하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 이 연구에서의 분석이 문화도시 조성사업에 관한 제도적 측면과 운영적 측면에 초점을 두고 있다는 점을 감안하고, 연구결과를 활용할 정책담당자에게 보다 실질적인 방안을 제공한다는 차원에서 제도와 운영을 중심으로 방안을 제시한다. 제도와 운영은 실제 상호 보완적으로 작동한다는 것은 주지의 사실이다.

제도적 차원에서의 정책과제로는 ▶ 관련법률의 제정 또는 정비, ▶ 소요재원의 안정적 확보, ▶ 계획의 유연성 확보, ▶ 사후 평가 및 모니터링체계 구축, ▶ 문화도시 선정의 합리성 제고 등이 도출될 수 있다. 운영적 차원에서는 ▶ 문화도시 조성사업의 추진방향 및 분명한 목적의 설정, ▶ 중앙정부-지역 간 역할 재정립, ▶ 지역구성원 참여 확대 및 자립적 추진능력 제고, ▶ 지역고유의 문화자원 발굴 및 차별화전략 마련, ▶ 연관사업의 공간적·기능적 네트워크화, ▶ 도시 및 지역개발사업과의 연계성 강화 등을 정책과제로 도출할 수 있다.

<그림 5-1> 정책과제 도출 및 대응방안 제시의 기본방향



## 2. 정책과제 도출 및 대응방안

### 1) 제도적 차원

#### (1) 관련법률의 제정 또는 정비

광주아시아문화중심도시를 뒷받침하는 특별법 제정에 자극 받아 경주, 전주, 공주, 부여, 익산, 수원, 부산 등 해당 지자체들은 제각기 자신들만의 특별법의 필요성을 강조해 왔다. 지난 17대 국회에서 7개의 특별법이 발의되었으나 국회 종료로 모두 폐기되었고, 2006년 5월에는 정부발의법안으로 지역거점 문화도시 조성사업의 지원근거가 될 「지역문화진흥법안」이 발의되기도 하였다. 이어 2008년 12월과 2011년 5월에 「지역문화진흥법안」이 국회에 상정되었다. 2011년 이병석 의원 등 17인이 발의한 법률안에 의하면, 제4장 문화도시의 지정 및 지원에서 문화도시에 대한 법적근거를 찾아볼 수 있다. <표 5-1>은 법안 중 문화도시 관련내용만 발췌한 것이다(법률안에 대한 자세한 내용은 <부록2>를 참조).

< 제4장 문화도시의 지정 및 지원 >

제15조(문화도시의 지정) ①문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화도시심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

②특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사는 문화체육관광부장관에게, 기초자치단체의 장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.

③문화도시 선정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 선정희망년도 2년 전까지 선정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.

④제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 문화도시 조성의 기본 방향
2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
4. 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

⑤문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인 일로부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.

⑥문화도시 조성계획 승인과 지정에 관해 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(문화도시심의위원회 설치) ①문화도시 조성사업을 효율적으로 추진하기 위하여 문화체육관광부장관 소속 하에 심의위원회를 둔다.

②심의위원회는 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 승인 신청한 지방자치단체의 문화도시 조성계획에 대한 심의 및 추진실적 심사
2. 문화도시의 지정, 취소, 변경에 관한 사항
3. 지정된 문화도시의 지원과 관련된 사항
4. 그 밖에 문화도시 심의에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

③위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

④위원장은 문화체육관광부 장관이 위원 중에서 임명한다.

⑤위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다.

1. 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
3. 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

⑥그 밖에 심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(문화도시의 지정 취소) ①문화체육관광부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 문화도시심의위원회의 심의를 거쳐 문화도시의 지정을 취소할 수 있다.

1. 거짓이나 부정한 방법으로 이 법에 의한 문화도시로 선정된 경우
2. 지방자치단체의 장이 정당한 사유 없이 승인받은 조성계획을 이행하지 않는 경우
3. 지방자치단체의 장이 문화도시 조성계획의 이행이 불가능하다고 판단하여 자발적으로 취소를 요청하는 경우
4. 지정된 문화도시가 지역여건 등 환경변화에 의하여 조성계획을 이행하기 곤란한 경우

②그 밖에 문화도시의 지정 취소에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(문화도시에 대한 지원) 문화체육관광부장관은 지정된 문화도시에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 의하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.



설문조사 결과에 따르면, 전체의 27.6% 관련법률 제정이 문화도시 조성사업을 지속적이고 성공적으로 추진하기 위해 가장 중점적으로 추진할 사항이라고 응답하고 있는데, 이는 재원 확보라고 응답한 비율(36.2%) 다음으로 높은 것이었다. 또한 37.9%가 법적 근거 마련이 중앙정부가 가장 역점을 두고 지원해야 할 분야라고 응답하고 있는데, 이것도 또한 예산, 인센티브 등 재정적 지원에 응답한 비율(50.0%) 다음의 순위에 해당하는 것이다. 게다가 문화도시 조성사업 추진을 위한 재원 확보방안으로서 관련법률 제정을 통한 지원근거 마련이 가장 적절하다는 의견이 50%나 차지하고 있어서 양자는 불가분의 관계처럼 인식되고 있었다.

다만, 관련자 인터뷰에서는 대부분이 사업 추진에 있어서 관련법률 제정보다는 주관부처가 얼마나 사업의 추진의지를 갖고 있는지가 더 중요하다는 의견이었다. 이러한 입장과 우려를 나타내는 인터뷰 내용을 인용하면,

“법이 중요하지는 않다. 다만, 안정적인 예산 확보차원에서 법률을 제정하기를 원하는 것이지, 지자체에서도 그것을 그렇게 원하지는 않는다. 문화도시 조성사업과 관련된 법률이 제정되면, 다른 도시들도 그 법률을 근거로 문화도시 조성사업을 해 달라고 요구할 것이다. 국가의 일반사업으로 추진하겠다는 주무부처의 의지가 문제이지 법률안의 제정여부가 문제는 아닌 것 같다.....특별법의 형태가 아니라면, 일반법으로서는 그 실효성이 거의 없을 것이다... 일반법에 특정지역을 지정해서 규정한다면 몰라도..”

실사 「지역문화진흥법안」과 같은 관련법률 제정이 확실히 된다고 하더라도 여전히 고려되어야 할 사항이 남는데, 그 하나가 「지역문화진흥법안」이 담고 있는 규정들이 기존의 타 법률에도 포함되어 있어서 검토 또는 조정이 필요하다는 것이다. 예를 들면, 「지역문화진흥법안」에 있는 문화도시 선정, 문화도시 육성 및 지원 등에 관한 조항, 지역문화 전문인력 양성에 관한 조항 및 지역문화에 술진흥기금 조성에 관한 조항은 「문화예술진흥법」에서 규정하는 (「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상) 문화지구 지정 및 관리에 관한 조항, 전문인력 양성에 관한 조항 및 문화예술진흥기금 조성에 관한 조항과, 지역문화실태 조사에 관한 조항과 지역문화 컨설팅 지원에 관한 조항은 「지방문화진흥법」의 지역문화 발굴, 수집, 조사, 연구 및 활용에 관한 조항 및 지역문화 활성화를 위한 컨설팅사업에 관한 조항과 유사 또는 중복될 수 있다.

두 번째는 「지역문화진흥법안」 제4장 문화도시의 선정 및 지원에 관한 규정에 의하면 마치 유럽의 문화수도 선정방식을 따르는 것처럼 이해되지만, 이러한 조항들과 기존에 지정된 지역거점 문화도시들과는 어떤 관계가 있는 것인지, 기존 문화도시들도 이 법안에 의한 문화도시로 신청이 가능하다는 것인지, 매년 일정 수의 문화도시들을 지정하겠다는 것인지 등이 여전히 불분명하다는 것이다.

## (2) 소요재원의 안정적 확보

2006년부터 올해까지 경주, 전주 및 공주·부여 지역거점 문화도시 조성사업의 예산투입액 증감 추이에서 볼 수 있듯이 국비가 감소하고 있을 뿐만 아니라, 「2010년도 예산안 편성지침」에 의해 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로의 전환되면서 소요재원 확보도 담보할 수 없게 되었다.

이러한 상황을 반영하듯, 설문조사 결과는 중앙정부의 행·재정 지원 부족이 문화도시 조성사업의 추진과정에서 겪는 가장 큰 애로사항인 것으로 나타났으며(응답자의 43.1%), 원활한 문화도시 조성사업 추진을 위해 소요예산을 확보하는 일이 가장 시급한 개선과제라는 점을 보여주고 있다(응답자의 43.1%).

피인터뷰자 대부분도 재원 확보가 가장 큰 문제라고 지적하면서, 광역·지역특별회계로의 전환으로 사업추진이 더욱 어렵게 되었다고 토로하고 있었다. 이러한 어려움은 광역지자체와 기초지자체 간 대립으로 이어지고 있는데, 해당 기초지자체가 이관된 국비는 원래 문화도시를 위한 예산이었으므로 문화도시 조성사업에 배분해 주는 것이 당연하다고 주장하는 반면, 광역지자체는 이관된 예산은 포괄재원으로 국비라고 보기 어려우며 타 지자체와의 형평성을 고려해서 예산이 배분되어야 한다는 입장이기 때문이다. 관련자 인터뷰 내용을 인용하면,

“광특회계 지역개발계정이란 포괄재원이어서 도 입장에서는 줄 수도 있고 안 줄 수도 있다... 2012년까지는 기존대로 광특회계가 50억 원이 지원되지만, 내년부터는 50억 원까지 들여서 할 일이 없다고 생각한다. 이제 하드웨어 사업이 완료되었으니까, 기초지자체는 국비나 지방비로 가능한 사업을 자체 발굴하는 것이 당연하다(광역지자체).” 반면, “문화재 관련사업이라는 것의 사업기간이 길다 보니 집행률도 낮을 수밖에 없다. 그런데, 광특회계 배정시 집행률을 기준으로 한다. 그러다보니 도와 우리 시와 마찰이 생길 수밖에 없다... 도의 담당공무원이 바뀌게 되면 해당예산이 문화도시 조성사업에 배분되어야 할 예산이라는 것을 또 다시 설득해야 하는 등 도와의 갈등이 상존해 있다(기초지자체).”

문화도시 조성사업의 재원을 확보하는 방안은 여러 가지 차원에서 고려될 수 있다. 예를 들면, 관련법 제정을 통한 지원근거를 마련하는 방법, 광역·지역특별회계에서 국가일반회계로 다시 환원하는 방법, 광역·지역특별회계로 남아 있되 주관부처의 계속사업으로 변경하는 방법, 기금을 신설하는 방법 등이 있고, 국가 지역발전종합대책이 간접사업에 포함시키는 방법도 고려될 수 있다. 다만, 응답자의 50.0%가 관련법률 제정을 통한 지원근거 마련이 가장 적합한 재원 확보방안이라고 응답한 결과에 주목할 필요가 있다.

### (3) 계획의 유연성 확보

2007년 및 2009년에 각각 수립된 경주, 전주, 공주·부여의 문화도시 조성 기본 계획들은 모두 문화도시 조성이 20~30년을 기간으로 하는 중·장기적인 계획임을 감안하여 5년 단위의 정기 수정계획이나 수시 보완계획을 수립할 수 있도록 계획의 유연성 확보전략을 제안하고 있다.

그러나 1기 문화도시들의 경우 2011년 1단계 계획기간이 완료되었음에도 불구하고 정기적인 수정계획은 수립되지 않았다. 국토종합계획, 도로정비기본계획, 국가기간교통망계획, 수자원장기종합계획 등 중·장기 계획들은 모두 법령에 사회·경제적 여건변화와 수요에 적극 대응하기 위하여 5년마다 계획의 타당성을 검토하여 재수립하고 있는 것과는 대조적이라고 할 수 있다. 이는 관련사항을 규정하는 근거법률이 부재한 데서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

따라서, 계획의 유연성을 확보하기 위해서는 무엇보다 이를 규정한 근거법률 제정이 우선되어야 할 것이다. 다만, 법률 제정이 여의치 않을 경우 주무부처 지침 등의 형태로라도 지켜질 수 있도록 명문화 시킬 필요가 있다. 이러한 과정에서 주무부처는 정책전환 등에 관해 지역과 소통하는 공감대도 형성하는 등 부수적인 효과도 거둘 수 있을 것이다.

### (4) 사후 평가 및 모니터링체계 구축

문화도시 조성사업을 보다 더 효율적으로 추진하고 소기의 성과를 거두기 위

해서는 구상단계에서부터 사업의 경제성, 공공성, 입지적정성 등에 대한 검토가 필요하다. 또한 시설이나 인프라에 대한 예산지원 시 운영 및 관리 현황, 콘텐츠 및 프로그램 발굴 등에 대한 평가를 통해 추가예산을 지원하거나 인센티브를 지급하는 시스템 구축도 필요하다. 즉, 사업 추진 후 일정기간 내에 집행실적, 성과, 파급효과 등을 평가하고 그에 상응하는 상벌이 주어져야 한다는 것이다.

사업추진의 평가기준을 만들기 위해 기존에 활용되고 있는 국토 및 지역개발 사업 관련 집행평가, 성과평가, 효과평가 등의 기준을 검토해 볼 수 있다. 이들을 기초로 문화도시 조성사업에 대한 평가지표를 만들고 지속적인 모니터링을 실시함으로써 성공적인 문화도시 사업모델을 정립해 나갈 수 있을 것이다. 전문가 자문회의에서도 문화도시 조성사업에 대한 자본보조는 이미 많이 투입된 상태이며, 따라서 이제부터는 성과위주의 모니터링을 실시하고 그 결과에 따라 인센티브나 보조금을 지급하는 방식으로 지원제도를 전환하는 것에 대해서도 검토가 필요하다는 의견도 제시되었다.

#### (5) 문화도시 선정의 합리성 제고

설문조사 결과에 의하면, 문화도시 조성사업의 추진방식 및 내용에 있어서 한계 또는 문제점 중 하나가 지나치게 관 주도적이고 하향식이라는 것이다. 사실 광주아시아문화중심도시의 지정은 대통령 후보의 선거공약에 의해 이루어졌고, 나머지 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여역사문화도시도 거의 모두가 광주아시아문화중심도시 지정에 따른 유사도시들의 반발을 무마하기 위하여 지역별로 배분하는 형태로 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 합리적인 절차나 기준보다는 정치적인 결정이 더 큰 영향을 미쳤다는 이야기다. 물론 이들 지역들이 우리나라의 타 지역들보다 역사자원이나 전통문화자원에 있어서 우위를 점하고 있는 것만은 분명하고, 문화도시 지정에 대해서도 별다른 이론의 여지가 없던 것만은 사실이다. 다만, 철저한 사전 준비가 없이 정치적으로 이루어진 사업의 지역안배는 근거법률 부재라는 문제점을 발생시켰고, 이는 다시 정권이나 정책이 바뀔 때마다 해당사업의 추진여부나 재원 등도 일관

성 없이 좌지우지하는 결과를 초래하게 되었다.

이에 「지역문화진흥법안」이 문화도시심의위원회를 설치하고 문화도시 선정, 취소 및 지원을 위한 심사권한을 부여하는 조항을 포함하고 있는 고무적인 일이라고 볼 수 있다. 선정단계에서부터 정치적 개입을 배제하고 절차적·내용적 합리성을 보장할 수 있는 장치를 마련하는 것은 무엇보다 중요하기 때문이다. 다만, 이러한 관련기구나 조직의 정비에도 불구하고 실제 어떤 기준과 방식 및 절차로 문화도시를 선정하느냐는 별개의 사안일 수 있으므로, 객관성을 확보할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

여기서 일본의 「역사마을조성법」이 시사하는 바 있을 것으로 판단되는 바, 간략하게 소개하면 다음과 같다. 그동안 일본은 역사적 가치가 높은 문화자원과 그 문화자원에서 영위되는 생활을 보존하기 위한 다양한 노력을 해 왔다. 그 결과가 바로 「고도보존법」, 「문화재보호법」, 「경관법」, 「도시계획법」 등이다. 다만, 역사문화유산을 활용한 마을 조성과 관련해서는 이들 법령이 갖는 한계와 문제점이 있었다. 예를 들면, 「고도보존법」의 경우 그 보존 대상을 고도 주변(교토, 나라, 카마쿠라 등 10개 시·정·촌) 자연적 환경에 한정하고 있으며, 건조물과 택지 조성에 관해서는 신고·허가에 관한 사항들만을 포함하고 있어서 현상 동결적 보존의 성격을 지닌다는 한계가 있었다. 「문화재보호법」은 문화재의 보존과 관리를 주된 목적으로 하는 것으로, 문화재 주변 환경정비를 위한 직접적인 지원책은 제공하지 못한다는 문제점이 있었다. 「경관법」과 「도시계획법」도 개발 행위 규제를 목적으로 하는 것으로, 역사적 건축물이나 문화재 복원 및 역사자원을 활용한 마을만들기와 같은 사업을 직접 지원할 수는 없었다.

이에 이들 한계와 문제점을 보완하기 위해 일본 정부는 「역사마을 조성법」을 제정하였다. 동법은 2008년 11월부터 시행된 것으로 ‘지역의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률’의 줄임말이다. 특이한 점은 해당법률의 주요 담당 행정기관은 국토교통성의 도시지역정비국이지만, 문부과학성 및 농림수산업성과 공동으로 기본방침을 책정하도록 되어 있다는 것이다. 일본의 「역사마을조성법」의 제정은 역사적 건조물(하드웨어)과 역사적 풍치(소프트웨어)의 소통과 조화의 방식을 통



면, 가장 적합한 전략 또는 수단으로는 ‘축제 및 이벤트 개최’나 지구, 단지, 거리 등과 같은 ‘공간의 조성’ 및 ‘관련시설 확충’ 등을 우선적으로 고려하는 것이 좀 더 바람직하다는 것이다.

문화도시 조성의 목적의식이 분명하지 못하다면, 경제성과 효율성 측면에서 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높다. 이것은 1기 지역거점 문화도시 조성사업들이 2단계 계획기간에 들어선 시점에서 반드시 고민해야 할 과제이기도 하다. 전문가 의견조사를 분석한 결과, 문화도시 조성사업의 추진방식이나 사업내용의 한계 또는 문제점을 지적함에 있어서 ‘왜 추진하고 무엇을 구현할지 문화도시 자체에 대한 고민과 이해가 부족하다’는 항목(10개 항목 중)이 세 번째로 높은 응답률(13.2%)을 보였던 결과를 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다.

문화도시에 대한 논의는 지금처럼 사업의 추진방향과 목적으로 관광자원화 및 외부인 유입을 통한 소득 증대와 지역경제 활성화가 적절한지 등 보다 본질적인 부분에서부터 시작할 필요가 있다. 문화도시 조성의 추진방향과 목적을 설정하는데 있어서 ‘문화도시 조성에 따른 기대효과’를 묻은 설문조사 결과에 주목할 필요가 있다. 가장 중요한 문화도시 조성에 따른 기대효과로 69.0%가 ‘사회·문화적 효과’라고 응답한 반면, ‘경제적 효과’에 대한 응답률은 24.1%에 불과하였다. 따라서, 지금까지는 구도심 재생이나 지역경제 활성화 측면이 강조된 문화도시 조성사업이었다면, 이제부터는 지역공동체의식 및 자부심 향상, 문화적 역량이거나 경쟁력 제고, 문화원형 발굴, 보존 및 복원, 지역이미지 및 브랜드 제고 등의 측면이 강조된 문화도시 조성사업 추진이 필요하다. 유럽의 문화수도 선정 및 지원정책이 궁극적으로 지향하는 바가 삶의 방향성을 제시하고 지역의 공동체의식을 강화하려는 것이라는 점은 우리에게 시사하는 바 있다.

## (2) 중앙정부-지역 간 역할 재정립

특별법에 근거한 광주아시아문화중심도시는 중앙중심형이고, 조례에 근거한 서울, 부천 등의 문화도시는 지방중심형인 반면, 경주, 전주, 공주·부여는 지방중심-중앙지원형 문화도시의 성격을 지닌다고 밝힌바 있다. 이러한 태생적 한계는

결국 광주아시아문화전당과 같이 국가사업으로 편입시켜 줄 것을 요구할 수 있는 근거를 제공하게 되었고, 중국에는 지역의 중앙의존도를 심화시키는 결과를 초래하였다.

그러나 국가의 정책변화에 따라 국가사업으로서 지속적인 추진여부도 불투명해지면서 정부의 입장과 지역거점 문화도시들과의 의견충돌이 있을 수밖에 없다. 게다가 이러한 현상은 최근 들어 지역거점 문화도시 조성사업에 대한 지원근거인 지역문화진흥법 제정에 대한 관심이 약해지고 관련재원도 국가일반회계에서 광역·지역특별회계로 이전되면서 더욱 심각해졌다.

문화도시 조성사업을 추진하는 데 있어서 가장 중요한 주체를 묻는 질문에 지자체라고 응답한 비율이 37.9%, 지역주민이 24.1%, 민·관·학·연 조성위원회가 20.7% 순으로 높게 나온 결과와 8.6%는 중앙정부가 중요한 핵심주체라고 응답한 결과는 문화도시 조성사업 추진에 있어서 중앙정부-광역지자체-기초지자체 간 역할이 어떻게 재정립되어야 하는지에 대한 시사점을 던져 준다.

다시 말하면, 앞으로는 국가주도의 문화도시 조성사업은 지양하고, 지자체, 지역주민 등 지역이 중심이 되는 문화도시 조성사업을 추진해야 한다는 것이다.

「지역문화진흥법안」에 의하면, 문화도시 조성계획은 해당지자체가 수립하도록 하되, 중앙정부와 심의위원회는 조성계획을 승인 또는 심의하는 권한을 갖도록 규정하고 있다. 따라서, 중앙정부는 문화도시 조성사업 추진을 위한 기본방향이냐 가이드라인을 지역에 제공하는 역할을 담당하고, 지역은 중앙정부의 지침은 준수하되 자율성이 최대한 보장된 상태에서 조성계획을 수립하거나 사업을 추진하는 핵심주체가 되어야 할 것이다. 다만, 행·재정 지원 등 중앙정부의 역할은 여전히 중요하다고 할 것이다. 이것을 뒷받침하는 관련자 인터뷰를 인용하면,

“사업비는 사업비더라도 국가사업으로서의 위상을 갖게 해 달라. 광특회계로 넘어가는 순간 지역의 일반사업과 똑같아져 버렸다. 예산액수와 관계없이 국가일반회계로 환원시키려는 노력은 해당사업 자체가 갖는 위상 때문이다.” 또는 “2단계 사업으로 들어가는 시점에서 정부는 2단계 사업구상과 함께 예산을 반드시 고민해야 할 것이다. 2단계 사업을 어떻게 가져갈 것이냐 하는 기저에는 정부가 뭘 어떻게 해줄 수 있는지가 함께 논의되어야만 한다...”



### (3) 지역구성원 참여 확대 및 자립적 추진능력 제고

외국의 문화를 통한 개발사업은 모두 어느 주체의 단독에 의해 추진되었다기보다 정부-민간, 주민-예술가, 민간-민간 등의 긴밀한 협조체계 속에서 거버넌스를 형성하여 추진된다는 특징을 지니고 있다.

그러나 우리나라의 지역거점 문화도시 조성사업은 관과 전문가 주도적이라는 비판을 받아 왔다. 표면적으로는 자치와 거버넌스의 원리를 활용하고 있는 것처럼 보이지만, 실질적인 추진에 있어서 중앙정부가 주도하고 있고 도시에 구현하고자 하는 문화에 대한 해석과 그 실현방식에 자연히 관과 그와 관련된 기구나 전문가 입김이 과도하게 작용하고 있다는 것이다. 이는 지역공동체 거버넌스의 중요성은 인정하면서도 추진방식 자체를 반기지 않는 사람들이 있기 때문이다. 이들은 이 시스템의 당위성을 공개적으로 부인하지는 않지만, 공적프로그램에 민간 간섭은 타당하지 않고 관주도 프로그램 성공률이 더 효율적이라고 믿는다.

그러나 이것은 잘못된 생각이다. 지속가능한 지역발전은 몇 개 프로그램이 성공했느냐에 따라 결정되는 것이 아니라, 성공할 수 있는 프로그램이 계속 생산될 수 있는 제도화된 시스템이 도시 내부에서 작동되고 있는가에 의해 판단되어야만 한다. 공동체적 거버넌스 모델이 지향하는 최종목표는 성공적인 지역발전 프로그램의 재생산 시스템의 제도화이고, 이것이 일상적으로 작동하기 위해서는 상당기간 동안 상당한 정보의 비용과 인내가 필요하다. 이것은 궁극적으로 지역의 자립적 추진방안을 확립하는 것이다.

우리나라의 경우 대부분의 도시가 중앙정부 의존도가 높고, 정부정책에 따라 사업의 내용을 확대 또는 축소하는 경향이 강하다. 이를 극복하기 위해서는 지역이 주도적으로 사업들을 전개하도록 정책적인 측면에서 검토가 필요하며, 지역기업과 지역주민, 전문가의 참여를 통해 정책에서부터 예산, 인력, 운영 및 관리에 이르기까지 자율적으로 추진할 수 있는 분위기가 조성되어야만 한다. 앞으로 문화도시 조성사업의 추진여부를 결정할 때 꼭 고려해야만 하는 항목들 중 응답자의 50.0%가 지역참여 확대가 매우 중요하다고 인식하고 있다는 설문조사 결과는 문화도시 조성사업의 추진에 있어서 지역의 중요성을 확인시켜 준다.

#### (4) 지역고유의 문화자원 발굴 및 차별화전략 마련

우리나라의 경우, 문화도시 조성사업이라는 것이 대부분 축제 운영 등을 제외하고는 문화시설 확충이나 문화유적지 발굴 및 정비 등 물리적 시설 확충 및 정비 위주의 사업을 추진하고 있는 실정이다. 물적 시설 확충과 관련된 사업들은 지역이 추구하는 문화자원을 활용한 지역경제의 재구성, 지역주민의 삶의 질 향상 등을 위해 기본적으로 요구되는 경우가 많다. 그것을 담을 공간이 없다면 사업의 성과를 기대하기는 어렵기 때문이다.

그러나 과도한 시설투자로 인해 지자체 파산을 부르는 경우에서 보듯이 무리한 시설투자는 오히려 역효과를 발생시킨다. 게다가 우리나라의 경우, 전국 개별 문화시설의 경우 투자대비 이용률이 50% 내외로 현저히 낮게 나타나고 있어서 시설확충에 따른 제반문제들을 사전에 고려할 필요가 있다. 반면, 다양한 문화·예술 프로그램의 경우 투자대비 높은 효과를 얻을 확률이 높다. 예를 들면, 문화·예술인이나 시민들에 의한 프로그램의 개발과 운영에 비중을 두고 있는 유럽문화수도 프로그램의 경우 거대 이벤트보다 더 큰 효과를 나타내고 있다.

따라서, 무엇보다 차별화된 지역고유의 문화자원을 조사 및 발굴할 필요가 있다. 문화도시 조성사업의 목적에 부합하는 지역의 문화자원들을 조사하여 독창적으로 차별화된 소재를 개발하는 한편, 지역의 문화자원들이 지속적으로 보전 및 계승될 수 있도록 관리 및 운영에 관한 방향 등을 정책적 차원에서 고려할 필요가 있다는 것이다.

더불어, 이제부터 문화도시 조성사업은 지역차원에서 전략적으로 접근할 필요가 있다. 예를 들면, 어느 한 도시 자체를 문화도시로 지정하기 보다는 지역 스스로 중앙정부의 지원을 얻어낼 수 있는 좋은 프로그램을 발굴하여 추진할 수 있도록 유도할 필요가 있는데, 이때 중앙정부 차원에서 염두에 둘 것은 계량적인 경제성 효과에 매몰되지 말고 지역의 특화콘텐츠나 프로그램 발굴을 중요한 잣대로 평가하고 지원함으로써 부가가치가 창출되도록 유도하는 것이다. 다만, 여기서 콘텐츠란 문화상품 개발 등을 의미하는 것이라기보다는 문화원형이나 스토리 발굴을 의미하는 것으로 이해해야 할 것이며, 중앙정부는 지역이 스스로 이러한

고유의 것들을 발굴할 수 있도록 유도하는 역할을 해야 할 것이다.

#### (5) 연관사업의 공간적·기능적 네트워크화

설문조사나 인터뷰 결과에서 발견할 수 있듯이, 1기 문화도시들의 경우 어느 정도의 물리적 기반이 갖추어졌다는 데 대체로 공감하고 있었다. 이제는 이들 핵심거점시설들을 활용하여 그 효과를 극대화할 것이냐가 과제로 남는다.

여기서는 특정지역의 거점화전략을 통한 성장을 강조하는 성장거점론(growth pole theory)이나 집적지역 내부의 효율적인 결합을 통한 발전을 주장하는 클러스터론(cluster theory), 또는 주요 거점 간 연계 및 산업적 네트워크를 통해 지역 간 협력체계를 구축하고 상생 발전하는 현상을 설명하는 네트워크론(network theory) 등 지역발전이론들을 검토해 볼 수 있겠으나, 문화도시에 있어서 핵심거점시설의 활용과 연관사업의 기능적 네트워크화는 hub & spoke 개념과 네트워크론으로 가장 잘 설명될 수 있을 것 같다.

예를 들면, 전주의 한지산업지원센터라는 거점을 중심으로 완주와 임실의 한지 관련기능을 연계함으로써 한지문화산업권을 구축하는 것이다. 즉, 전주는 거점으로서 한지산업지원센터를 중심으로 한지관련 전문인력 양성, 한지제품 디자인 개발 및 보급, 한지관련 프로그램 개발 등의 기능을 담당하고, 완주는 닥나무를 활용한 체험 및 관광프로그램이나 팬션형 한지게스트하우스 기능을 담당하며, 임실은 야외작업장 기능을 담당하게 하고, 상호 기능의 네트워크를 구축하는 것이다.

#### (6) 도시 및 지역개발사업과의 연계성 강화

각종 도시 및 지역개발사업에 문화기능을 포함하여 계획을 수립하거나, 문화 관련 사업을 통해 도시 및 지역개발로 연계하여 추진하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들면, 산발적으로 분산 지원되는 부처별 도시재생 관련사업을 장소중심적 문화사업으로 집중하여 지원하는 방식이라든가, 기존의 물리적 정비와 주택공급 위주의 사업에서 경제, 사회, 문화, 복지 등 쇠퇴지역 문제를 포괄적이고 종합적으로 접근하는 방식 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.



6장에서는 이 연구의 정책적·학술적 측면에서의 의의와 한계를 되짚어보고, 이를 기초로 향후 연구과제를 제시하면서 보고서를 마무리한다.

## 1. 연구의 의의 및 한계

지역거점 문화도시 조성에 관한 구체적인 사업이 본격화되기 시작한 지 5년 정도가 경과하고 있고, 지금도 사업이 한창 진행 중이며, 문화관련 사업의 경우 그 효과가 가시화될 때까지 상대적으로 오랜 시간이 걸린다는 점을 감안하면, 그 성과나 파급효과를 분석하는 연구의 수행은 다소 이른 감이 있다. 새로운 도시개발 패러다임으로서 문화도시의 이론적 배경, 의미와 필요성, 기대효과, 유형별 추진전략, 도시재생전략으로서 문화도시의 기능과 역할 등에 관한 연구는 어느 정도 축적되어 있는 것에 비해, 국가사업인 지역거점 문화도시 조성사업의 성과 및 파급효과를 실증적으로 분석한 연구를 발견하기 어려운 이유가 여기에 있는 것이다.

이러한 상황에서, 이 연구는 무엇보다 국가사업으로 시작된 1기 지역거점 문화도시의 1단계 조성사업들이 마무리되고 2단계 사업들이 본격화되고 있는 때에 맞추어 개략적으로나마 그동안의 추진실태를 중간점검하고 한계와 문제점을 찾아내어 정책과제와 대응방안을 제시함으로써 문화도시 조성사업의 향후 추진방향과 전략을 설정하는데 도움을 주고자 했다는 데서 의의를 찾을 수 있다. 학술

적인 측면에서도 우리나라 지역거점 문화도시 조성사업의 전반적인 추진실태와 문제점에 대한 실증적 분석이 부족한 상황에서 관련분야 기초자료 축적에 기여할 것으로 기대된다.

다만, 지역거점 문화도시 조성사업의 성과와 파급효과를 분석하는 데 있어서 다양한 지표들에 대한 심층분석이 수행되지 못했다는 한계를 지닌다. 사실, 문화도시 조성사업 추진의 직·간접적인 효과는 방문객 증가, 지역이미지 개선, 지역주민 만족도 향상, 지역정체성 확립, 경제성장을 제고, 고용 증대 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 그러나 방문객 증가 등 단순 통계자료를 근거로 확인할 수 있는 결과를 제외한 나머지 사업의 효과는 단기로 수행되는 이 연구에서는 다루기 힘들고, 문화 관련사업의 특성상 지역거점 문화도시 조성사업의 효과를 측정하기에는 다소 시기상조라는 점을 감안하여, 이 연구에서는 문헌조사를 통해 사업의 개략적인 추진실적을 파악하고 전문가 및 공무원 의견조사와 현장조사 및 인터뷰를 병행함으로써 연구결과에 대한 신뢰성을 제고하고자 노력하였다.

## 2. 향후 과제

앞서 지적한 연구의 한계는 향후 연구방향의 지침이 될 수 있다. 첫 번째, 설문조사 대상자 또는 대상계층의 다양화를 도모한다. 이 연구에서는 정책이슈 및 수요를 도출하고 대응방안을 강구한다는 측면에서 브레인스토밍 형태로 관련분야 전문가와 공무원만을 대상으로 설문을 실시하였다. 대상자를 한정된 것은 단기수시과제의 특성상 인력이나 시간적인 제약이 있었기 때문이기도 하였다. 따라서 향후 연구에서는 좀 더 유용한 정책방안 도출을 위하여 문화도시의 추진실태를 파악하는데 있어서 그곳에 살고 있는 주민들이 실제 피부로 느끼고 있는 것, 시각이나 인식, 만족도 등에 대한 심층조사가 수행될 필요가 있다.

두 번째, 현장조사 및 인터뷰 대상지역을 확대한다. 이 연구에서는 특별법으로 추진되는 광주아시아문화중심도시 조성사업이나 기 완료된 부산영상문화도시 조성사업, 그리고 후발주자인 공주부여역사문화도시 조성사업을 제외하고, 1기

문화도시로서 1단계 계획기간이 완료되고 2단계 계획기간이 이제 막 시작된 경주역사문화도시와 전주전통문화도시만을 대상으로 하였다. 좀 더 폭 넓고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 향후 연구에서는 5대 지역거점 문화도시 모두에 대한 현장방문과 관련전문가 및 공무원 인터뷰를 수행해야 할 것이다.

마지막으로, 보다 더 다양한 지표들을 활용한 심층분석을 실시한다. 이 연구에서는 지역거점 문화도시 조성사업이 추진실태를 파악하기 위해 문헌조사, 설문조사, 현장조사, 인터뷰 등을 병행하였다. 그러나 여러 가지 제약으로 인해 다양한 측정지표들을 활용하여 각 지역거점 문화도시 조성사업의 성과 및 파급효과를 심층분석하는 작업은 실시하지 못하였다. 따라서 향후에는 보다 더 다양한 접근방식과 지표들을 활용해 더 많은 실증 심층연구가 수행될 필요가 있다.





## 참 고 문 헌

- 강문화·김창수, 2008(1), “지방정부의 정책추진과 갈등관리의 단계별 영향요인: 남양주시 소각잔재매립장 건설사례를 중심으로”, 한국정책과학학회 2008 하계학술대회: 97-124.
- 강종원, 2002, 충청남도 백제 문화재의 체계적 보존관리 및 활용방안, 충남발전연구원.
- 국토연구원 도시재생지원사업단, 2011, 한국의 참여형 도시·마을 만들기, 창조적 도시 재생 시리즈 18.
- 김규원, 2007(4), “지역문화시설 건립의 성공과 실패: 문화예술회관 사례를 중심으로”, 국토 통권 306호: 38-50.
- 김기곤, 2008, “문화도시의 구성과 공간정치 연구: 광주, 전주, 부천의 문화도시 조성사업을 중심으로”, 전남대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김세용, 2007, “도시 속의 문화, 문화 속의 도시”, 2007년 5월 17일 개최된 *지속가능한 문화도시의 형성과 운영에 관한 문화도시 조성 국제컨퍼런스* 발표자료.
- 김세훈, 2007, 문화클럽 조성 및 활성화 방안, 한국문화관광연구원.
- 김영은, 2006(1), “문화도시의 도래와 도시개발 방향”, *도시문제* 41(446): 42-51.
- 김영정, 2007, “현대사회에서의 지역공동체 의미와 지역문화 활성화 방안: 문화(생태)지향형 지역발전모델과 공동체 거버넌스”, 국토연구원이 2007년 7월19일 주최한 *지역문화발전과 지역공동체 형성전략 모색* 토론회 발표자료.
- 김은경·변병설, 2006, “문화도시의 충족요건: 인천 남구의 문화환경정책을 중심으로”, *한국경제지리학회지* 9(3): 441-458.
- 김준섭, 2006, “영상문화도시 부산 조성방안”, 부산발전포럼: 16-21.
- 김효정, 2006, “특집: 행정중심복합도시 건설의 추진현황과 향후 과제 3; 사람과 도시

- 가 하나되는 문화도시 조성”, 국토 통권 296호: 26-34.
- 김효정 외, 2004, 문화도시 육성방안 연구, 한국문화관광정책연구원.
- 김효정 외, 2007, 문화를 통한 지역개발 사례 연구, 한국문화관광연구원.
- 대한국토도시계획학회 편저, 2002, 도시개발론, 보성각.
- 라도삼, 2006(1), “문화도시의 요건과 의미, 필요조건”, *도시문제* 41(446): 11-25.
- 라도삼 외, 2002, 서울시 문화정책의 효율화 방안 연구 : 문화도시화 전략을 중심으로, 서울시정개발연구원.
- 문화관광부, 2007, 지역거점 문화도시 조성 기본계획 연구.
- 박해광·김기곤, 2007(가을), “지역혁신과 문화정치 : 광주 문화중심도시 조성사업을 중심으로”, *경제와사회* 통권 제75호: 39-75.
- 박광무·이언용, 2008(6), “문화도시조성 관련 갈등해소 과정의 네트워크 거버넌스 작동 사례연구”, 한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집(1): 675-702.
- 백대흠·김세용, 2008(12), “서울시 자치구를 대상으로 한 문화도시 지표개발에 관한 연구: 구청별 문화정책, 시설 및 프로그램의 분석을 중심으로”, *대한건축학회논문집 계획계* 24(12): pp.225-235.
- 서순복, 2006(8), “문화수도 선정을 통한 도시 장소마케팅 전략 활동의 연구 : 영국 글래스고우 문화수도 선정사례를 중심으로”, *한국사회와 행정연구* 17(2): 131-157.
- 서준교, 2006(4), “문화도시전략을 통한 도시재생의 순환체계 확립에 관한 연구: Glasgow의 문화도시전략을 중심으로”, *한국거버넌스학회보* 13(1): 197-221.
- 손진상, 2010(2), “역사문화도시의 보존법제에 관한 연구”, *공법학연구* 11(1): 295-323.
- 안영규·임배근, 2009(12), “컬쳐노믹스를 활용한 도시경쟁력 확보전략: 역사문화도시 경주시를 중심으로”, *문화산업연구* 9(2): 5-22.
- 양하백 외, 2007, 경주역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 문화체육관광부·경주시.
- \_\_\_\_\_, 2007, 전주역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 문화체육관광부·전주시.
- 우석봉, 2006, “문화도시 부산 프로젝트”, 부산발전포럼: 48-51.

- 유승호, 2008, 문화도시 : 지역발전의 새로운 패러다임, 일신사.
- 유지운 외, 2008, 백제 역사문화도시 기본구상, 충청남도.
- 윤성원, 2010(5), “국토의 역사문화 역량과 국토정책 방향”, 국토 통권 343호: 6-15.
- 이병민, 2011, “창조적 문화중심도시 조성전략과 문화정책 방향”, 문화정책논총 25(1): 7-36.
- 이병훈, 2010(6), “지속가능한 문화도시 속성 개발에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 22(2): 193-210.
- 이삼수, 2006(10), “도시패러다임 변화의 의의”, 도시정보 통권 295호: 2-11.
- 이성철, 2007, “부산의 문화정책과 문화도시화를 위한 정책방향”, 김성국 외, 부산광역시 문화도시화 전략을 위한 방향과 과제 : 상하이 및 오사카의 문화도시 전략의 비교연구, 부산발전연구원: 17-39.
- 이순자, 2009, “백제 역사문화도시 조성의 필요성과 향후 추진과제”, 2009년 4월 30일 충청남도 · 공주시 · 부여군이 주최하고 국토연구원이 주관한 백제 역사문화도시 조성방안 모색을 위한 국제심포지엄 발제자료.
- \_\_\_\_\_, 2011(9), “전주 전통문화도시 조성계획 2단계 사업발굴 및 추진방향”, 전라북도가 주최한 전주 전통문화도시의 새로운 10년 구상 세미나 발제자료.
- 이순자 · 장은교, 2008(4월), “유럽 문화수도(Capital of Culture) 추진전략의 성과와 시사점,” 국토정책브리프 173호.
- 이순자 외, 2009, 백제역사문화도시 조성사업 타당성 검토 및 기본계획 수립연구, 충청남도.
- \_\_\_\_\_, 2011, 공정사회를 향한 지역개발사업 갈등관리 실태평가 및 실효성 제고방안 연구, 국토연구원.
- 이승영, 2005, “문화도시 조성방안에 관한 연구”, 홍익대학교 석사학위논문.
- 이용연, 2001, “문화도시계획을 위한 해정문화의 쇄신”, 정근식 · 이종범, 문화도시 만들기 이론과 구상, 경인문화사: 359-367.
- 이인배 · 김경태, 2007, 공주·부여 역사문화도시 조성을 위한 당위성 연구, 충남발전연구원.
- 이왕건, 2006(9), “스마트성장을 위한 도시개발 방향”, 국토 통권 299호: 6-14.

- 이재우, 2010, “도시재생 중심의 도시정책을 위한 법제화 방향”, 2010년 10월 29일 국토해양부·국토연구원이 주최한 *전환기의 도시정책-도시재생 중심의 도시정책*이라는 주제의 제10차 도시·건축정책포럼 발표자료.
- 임동근, 2006(6), “바람직한 ‘문화도시’를 만들기 위한 정책 제안”, *문화과학* 통권 46호: 237-249.
- 원도연, 2006, 도시문화와 도시문화산업전략, 한국학술정보.
- \_\_\_\_\_, 2008(11), “문화도시론의 발전과 도시문화에 대한 연구”, *인문콘텐츠* 제13호: 137-164.
- 정성구·박현주, 2011, 아시아문화중심도시 조성사업의 2010년 성과분석과 향후 과제, 광주발전연구원.
- 정주환, 2008, “문화도시의 요건과 법적 과제”, *경영법률* 18(4): 73-104.
- 정혜진 외, 2009, “System Dynamics를 활용한 백제역사문화도시 조성사업의 동태적 효과 분석”, *지방행정연구* 23(4): 281-309.
- 조기현, 2011, “VI. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안: 광역·지역 발전 특별회계를 중심으로”, 임성일 외, 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안, 한국지방행정연구원: 605-698.
- 조명래, 2005(10), “청계천 복원의 스펙터클과 그 너머”, *프레시안*.
- \_\_\_\_\_, 2000(12), “문화경제화와 문화도시계획”, *도시연구* 제6호: pp.115-130.
- \_\_\_\_\_, 2007(6), “문화도시만들기의 문제점과 특성화 전략”, *NGO연구* 5(1): 59-80.
- 조성룡, 2004(9), “문화를 생각하는 몇 가지 에피소드”, *문화과학* 통권 39호: 153-163.
- 주영하, 2006(1), “문화도시와 지역활성화”, *도시문제* 41(446): 53-62.
- 진양명숙, 2007, “문화도시 기획의 의미와 해석: 전주전통문화중심도시를 중심으로,” *지역사회연구* 15(2): 151-168.
- 채미옥, 2008, “고도를 그리다,” 2008년 12월 15일 개최된 고도보존협의회 창립회의 발표자료.
- \_\_\_\_\_, 2009(3), “문화국토를 위한 고도(古都) 육성방안”, 문화국토심포지엄 발제자료, 국토연구원.
- \_\_\_\_\_, 2010(5), “국토품격 제고를 위한 문화국토 조성전략”, *국토* 통권 343호: 16-31.

최병선, 2008(8), “창조도시 가설”, *도시정보* No.317: 2.

황동렬 외, 2000, 문화벨트 및 문화도시 조성방안 연구, 한국문화관광정책연구원.

Evans, Graeme, 2005(May), “Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture’s Contribution to Regeneration,” *Urban Studies*, Vol. 42 Nos 5/6: 959-983.

Miles Steven & Ronan Paddison, 2005(May), “Introduction:The Rise and Rise of Culture-led Urban Regeneration,” *Urban Studies*, Vol. 42 Nos 5/6: 833-839.

Shaw, David & Alex Lord, 2007(Feb.), “The Cultural Turn? Culture Change and What It Means for Spatial Planning in England”, *Planning Practice and Research*, Vol.22, No.1: 63-78.

Ryuichi, Wakisaka, 2009, “日本における歴史まちづくりに関する法制度について”, 2009년 4월 30일 충청남도·공주시·부여군이 주최하고 국토연구원이 주관한 *백제 역사문화도시 조성방안 모색을 위한 국제심포지엄* 발제자료.

국토연구원: <http://www.krihs.re.kr/>.

경주시: <http://www.gyeongju.go.kr/>.

공주시: <http://www.gongju.go.kr/>.

문화체육관광부: <http://www.mcst.go.kr/>.

법제처: <http://www.moleg.go.kr/>.

부여군: <http://buyeo.go.kr/>.

아시아문화중심도시추진단: <http://www.cct.go.kr/>.

전주시: <http://jeonju.go.kr/>.

한국문화관광정책연구원: <http://www.kcti.re.kr/>.



## SUMMARY

### The Korean City of Culture as Regional Development Hub : A Review of the First-Phase Projects and Future Directions

Soonja Lee and Eun Gyo Chang

A lot of cities in the world put culture-based plans into action in order to regenerate depressed downtown areas and boost their economy. As expected, cultural resources are becoming major target as well as subject in Korean urban planning. In the same vein, the Korean government has been pushing forward with projects to make the five cities of culture as regional development hub since 2003. The results of these projects are just showing up with some problems.

In this context, this study aims to review the first-phase projects in the culture-based urban plans, to draw major limits or issues concerned, and to propose useful countermeasures or improvements for the policy progress in the future. Based on this work, it ultimately purposes to give the central and local governments to find their policy directions and proper strategies to apply. The objects of this study are five city plans of culture: Gwangju, Busan, Gyeongju, Jeonju and Gongju/Buyeo. The main methods employed in this study are paper survey, field survey and interview with experts and public officials related to the Korean cities of culture.

The results show that the leading projects, carried forward during the first phase, have visible effects and these will be clear as time goes on. However, the central

and local governments should prepare follow-up measures to activate the core cultural facilities so that they can achieve good performances or intended outcomes. On the basis of the results, it finally suggests 11 specific measures to improve the city plans of culture as follows: the establishment of related law or regulation; the securement of financial resources; the flexibility of plans; the building of evaluation or monitoring system; the procedure rationality to select city of culture; the setting of clear directions and purposes to make the city of culture; the reorganization of roles between the central government and local governments; the guarantee of local stakeholders' participation and the strengthening of self-supporting capability; the excavation of local owned cultural resources and the preparation of different strategies depending on their uniqueness; the networking of projects closely connected in the spatial and functional aspects; and the enhancement of connection with urban and regional development projects.

There are few studies that focus on the empirical analysis of the Korean cities of culture. It means that it is too early to evaluate economic and social effects of them, because it is only a few years to be implemented. Even though it may have some limits to find out possible policy application, however, this attempt could provide useful suggestions to the central and local governments seeking for the desirable directions and strategies of the policy for the second phase.

- Key words \_ Paradigm Shift, Policy of Culture, City of Culture as Regional Development Hub, Balanced Development



## 부 록

## 1. ‘문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제’에 관한 설문조사지

## 문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제에 관한 설문조사

안녕하십니까? 국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용, 개발, 보전에 관한 정책을 종합적으로 연구하는 국책연구기관입니다.

IMF 이후 산업화의 한계가 현실화되고 국민의 문화적 욕구가 높아지면서 문화도시에 관한 논의가 활발해졌습니다. 이에 정부는 지역거점 문화도시 조성사업을 추진하였는데, 2002년 대통령후보 선거공약으로 출발한 광주아시아문화중심도시와 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 백제(공주·부여)역사문화도시 조성사업이 그 예들입니다.

특히 경주와 전주의 경우 2007년부터 사업을 시작하여 2011년 1단계 사업기간이 완료되었고 공주·부여는 2010년부터 사업을 추진하고 있는바, 이 시점에서 사업의 추진실태를 중간 점검하고 개선과제를 도출하여 향후 방향을 설정하고자 본 수시연구를 수행하게 되었습니다.

그 일환으로 관련분야 전문가와 공무원을 대상으로 지금까지의 지역거점 문화도시 조성사업 추진방향의 적절성, 행·재정 지원정책, 추진성과, 한계 및 문제점, 개선방안 등에 대한 의견을 조사하고, 그 결과를 바람직한 향후 추진방향 설정에 활용하고자 합니다.

응답해 주신 내용은 본 연구에 유용하게 활용될 것입니다. 바쁘시더라도 설문에 응해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2012년 3월

국토연구원 국토계획연구본부 이순자 연구위원, 장은교 책임연구원

※ 응답하신 내용은 통계법 제13조에 의해 통계적 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

Tel : (031) 380-0310, 0250, 0257, Fax : (031) 380-0486

E-mail : ifyou0735@naver.com, sjalee@krihs.re.kr, egchang@krihs.re.kr

질문에 대한 대답은 맞고 틀리는 것이 따로 없습니다. 평소 생각하신대로 해당 칸에 ‘O’ 또는 ‘✓’를 해 주시거나 ‘해당번호’를 기입하시면 됩니다.

## ■ 응답자 일반사항에 대한 설문입니다.

귀하의 직업(소속)	■ 대학교수 ( )	■ 연구원 ( )	■ 문화 관련단체·기업 ( )
	■ 의회의원 ( )	■ 공무원 ( )	
귀하의 담당/전문분야	■ 국토·지역개발 ( )	■ 도시계획·조경·건축 ( )	■ 경제·산업 ( )
	■ 문화·예술 ( )	■ 역사·고고학·문화재 ( )	■ 관광 ( )
귀하의 실무/연구경력	■ 3년 이하 ( )	■ 3~5년 ( )	■ 5년 이상 ( )

## 지역거점 문화도시 조성사업에 대한 참고설명

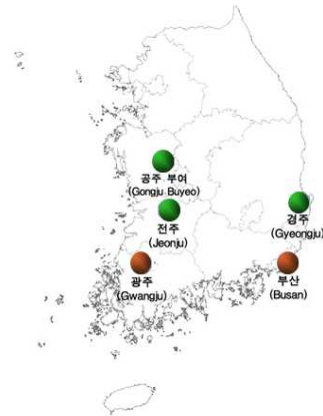
지역거점 문화도시 조성사업이란 문화체육관광부가 지역을 문화적 성격에 따라 특화 발전시켜 국가의 균형적 발전을 도모하고, 국가의 문화적 이미지 강화와 함께 문화적 다양성을 증진시키려는 취지에서 시행하는 사업입니다.

2003년 출발한 참여정부는 문화중심도시, 살기좋은 도시만들기를 국가정책과제로 공표하고, 이를 뒷받침하기 위해 부산, 광주, 경주, 전주를 지역거점 문화도시로 지정하였습니다. 이후 공주·부여가 새롭게 지역거점 문화도시로 추가지정 되었습니다.

광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업기간이 완료되었습니다. 경주역사문화도시와 전주전통문화도시는 2007년 기본계획 완료와 함께 사업이 본격적으로 추진하였고, 후발주자인 공주·부여 백제역사문화도시는 2009년 기본계획이 수립되어 오늘에 이르고 있습니다.

본 연구에서는 특별법을 근거로 하는 광주와 사업기간이 완료된 부산을 제외하고, 현재 사업이 진행 중인 경주, 전주, 공주·부여의 문화도시 조성사업을 대상으로 설문을 실시하고 있습니다.

아래 표는 각 지역거점 문화도시 조성 기본계획의 개요입니다.



< 지역거점 문화도시 조성 기본계획의 개요 >

구분	부산	광주	경주	전주	공주·부여
법적근거	-	특별법 (2006.9)	-	-	-
계획수립	조성계획 (2005.10)	종합계획 (2007.10)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2009.12)
계획기간	8년 (2004~11)	20년 (2004~23)	30년 (2006~35)	20년 (2007~26)	22년 (2009~30)
사업비	1천6백억원	5.3조원	3.4조원	1.7조원	1.3조원
사업내용	부산영상센터, 문화콘텐츠컴플렉스 등 4개 사업	국립아시아문화전당 및 7대 문화권 특화발전	65개 전체사업 (4대 핵심선도사업군)	64개 전체사업 (4대 핵심선도사업군)	57개 전체사업 (5대 핵심선도사업군)



문4. 문화도시 조성에 따른 기대효과들입니다. 세 가지 기대효과 분야의 우선순위를 표기해 주십시오.

① 경제적 효과 : (     ), ② 환경적 효과 : (     ), ③ 사회문화적 효과 : (     )

문4-1. 문화도시 조성에 따른 분야별 기대효과 항목들입니다. 각각의 기대효과별로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

기대효과		전혀 그렇지않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다
경제적 효과	지역주민 소득증대					
	지역일자리 창출					
	관광명소화 및 관광객 증가					
	지가 등 부동산 가격 상승					
환경적 효과	친환경적 도시공간 조성					
	도시미관 및 경관 개선					
	도로 등 생활기반시설 개선					
	수질, 대기 등 환경오염 개선					
사회· 문화적 효과	지역이미지 및 브랜드 제고					
	지역공동체 의식 및 자부심 향상					
	문화적 역량 및 경쟁력 제고					
	문화원형 발굴, 보존, 복원					
	외부문화 유입					

■ 그동안의 지역거점 문화도시 조성사업 현황에 관한 설문입니다.

문5. 지금까지의 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 백제역사문화도시 등 지역거점 문화도시를 조성사업의 추진방향이 바람직하다고 생각하십니까?

전혀 바람직하지 않다	바람직하지 않다	보통이다	조금 바람직하다	매우 바람직하다

문6. 지금까지 추진된 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 백제역사문화도시 등 지역거점 문화도시를 조성사업의 효과가 가시화되고 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	조금 그렇다	매우 그렇다

문7. 지금까지의 지역거점 문화도시 조성사업의 추진성과 중 가장 뚜렷하게 나타난 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 : (            ),      2순위 : (            ),      3순위 : (            )

- ① 문화·예술시설 등 물리적 기반 확충
- ② 지역 문화·예술 진흥
- ③ 지역주민 생활문화 향상
- ④ 문화관광산업 성장
- ⑤ 문화적 도시환경 조성
- ⑥ 문화도시 시민으로서의 자긍심 증대
- ⑦ 문화도시로서의 대외적 이미지 강화
- ⑧ 기타 ( )

문8. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진방식이나 주요 내용에 있어서 한계나 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 : (            ),      2순위 : (            ),      3순위 : (            )

- ① 지나치게 관 주도적이고 하향식이다.
- ② 왜 추진하고 무엇을 구현할지 문화도시 자체에 대한 고민과 이해가 부족하다.
- ③ 하드웨어 기반구축을 중심으로 접근하고 있다.
- ④ 물리적 공간 개선과 지역경제 활성화 수단으로만 생각하고 있다.
- ⑤ 문화도시에 대한 총괄적인 정책을 기획·조정할 추진기구나 조직이 미비하다.
- ⑥ 차별성과 지역다움이 분명하지 않다.
- ⑦ 문화예술 관련 전문가들이 독점하고 있다.
- ⑧ 시민의 문화향수권 충족이나 문화역량 제고는 소홀히 하고 있다.
- ⑨ 문화관련 교육이나 인적자원의 양성노력이 미흡하다.
- ⑩ 기타 ( )

문9. 해당 지자체가 지역거점 문화도시 조성사업 추진과정에서 나타나는 어려움은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 : (            ),      2순위 : (            ),      3순위 : (            )

- ① 총괄 및 조정을 담당할 추진기구나 조직체계 미흡
- ② 중앙정부의 행·재정 지원 부족
- ③ 지자체의 총체적인 예산 부족과 낮은 재정자립도
- ④ 문화도시 조성 전담인력 부족
- ⑤ 지자체장 등 지역리더들의 추진의지 부족
- ⑥ 지역주민의 관심 부족
- ⑦ 지역구성원 간 참여한 이해관계 대립
- ⑧ 기타 ( )





- ① 법적 근거 마련을 위한 지원
- ② 예산, 인센티브 등 재정적 지원
- ③ 전문인력 및 관련기술 지원
- ④ 추진위원회 구성·운영 등 행정적 지원
- ⑤ 홍보 및 마케팅활동 지원
- ⑥ 국제적 교류 및 네트워크화 지원
- ⑦ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

문16. 지역거점 문화도시 조성사업의 공공부문 재원은 국가일반회계 예산에서 지원되었습니다. 그러나 [2010년 예산안 편성지침]에 의거해 2010년부터는 광역·지역특별회계 지역개발계정의 시도 자율편성사업이 되었습니다. 지역거점 문화도시 지자체들이 일반회계 환원을 요구하면서 어려움을 겪고 있습니다. 향후 문화도시 조성사업의 재원 확보방안으로 가장 적절한 것은 무엇이라고 생각하십니까? (       )

구분	국가일반회계	광역·지역특별회계
장점	지속적 국가예산 확보 가능	지역 자율성 증대, 포괄적·융통적, 예산편성절차 간소화
단점	국가재정부담 가중, 중복투자 및 사업간 연계 부족	용도 포괄지정으로 사업비 확보 한계, 지자체 단위사업으로 전략 우려, 국가사업에 대한 신뢰성 저하

- ① 2010년 개정된 제도를 그대로 유지
- ② 국가일반회계로 환원
- ③ 문화도시 관련법을 제정을 통한 지원근거 마련
- ④ 지역거점 문화도시 조성기금 신설
- ⑤ 주요한 국가 지역발전종합대책 관련사업으로 포함(국가정책과의 부합성 제고)
- ⑥ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

문17. 문화도시 조성사업의 실효성 확보를 위해서는 사후관리가 필요합니다. 가장 적합한 방법은 무엇이라고 생각하십니까? (       )

- ① 해당지자체의 자율적인 자체평가보고서 작성
- ② 중앙정부에 의해 전문가집단으로 구성된 평가위원회의 정기적 모니터링 실시
- ③ 별도의 평가시스템(항목, 기준, 시기, 주체, 상벌 등) 개발 및 활용
- ④ 상기 ①, ②, ③을 적절하게 병행 적용
- ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )



문18. 향후 문화도시 조성을 위한 추진사업을 결정할 때 특히 고려해야 할 항목  
들입니다. 각각의 항목별로 어느 정도 중요하다고 생각하십니까?

항 목		전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통 이다	조금 중요하다	매우 중요하다
경제성	사업의 수익성					
	사업주체의 재원조달 가능성					
	사업추진 용이성(장애, 갈등유발 등)					
공공성	지역공동체 및 자긍심 형성					
	지역참여 확대					
	문화적 도시환경 조성					
입지 적합성	국가/지역수요 대비 규모의 적정성					
	기반시설 등 물리적 입지적절성					
	동일/유사 사업계획 등 중복성					
	타계획과 연계 및 조정가능성					
지역발전 효과성	지역산업 연계, 지역특성 반영 등 지역잠재력 제고가가능성					
	상위계획과의 부합성					
	소득증대, 일자리 창출 등 주민 삶의 질 향상성					

문19. 기존의 부산, 광주, 경주, 전주, 공주·부여 이외에 중앙정부가 문화도시의  
추가지정이 필요하다는데 동의하십니까?

전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	조금 동의한다	매우 동의한다

문20. 문화도시의 추가지정을 반대했거나(①이나 ②에 체크) 또는 찬성했다면(④  
나 ⑤에 체크), 그 주된 이유는 무엇입니까?

반대이유 :

찬성이유 :

**설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다!**

## 2. 지역문화진흥법안(대안)

### 1. 제안 경위

건 명	발의자	의안번호	회부일	상정일
지역문화진흥법안	김재윤 의원 등 15인	1803312호	2008.12.30	제282회국회(임시회) 제8차 2009.4.28
지역문화진흥법안	이병석 의원 등 17인	1811921호	2011.5.26	제303회국회(정기회) 제10차 2011.11.08

위 2건의 법률안을 제306회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위(2012. 2.22)에서 심사한 결과 본회의에 부의하지 않고 대안을 제안하기로 의결하였고, 제306회 국회(임시회) 제3차 문화체육관광방송통신위원회(2012. 3. 6)에서는 법안심사소위에서 심사 보고한 대로 국회법 제51조에 따라 위원회 대안으로 제안하기로 의결함.

### 2. 제안이유

지역간의 문화격차를 해소하고 지역주민의 문화생활 향상을 도모하며, 지역별로 특색 있는 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지역문화진흥에 필요한 법률적 기반을 마련함.

### 3. 주요내용

- 가. 문화체육관광부장관은 지역문화 진흥을 위하여 지역문화진흥정책의 기본방향에 관한 사항 등이 포함된 지역문화진흥기본계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제6조).
- 나. 국가와 지방자치단체는 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동을 지원할 수 있도록 하며, 생활문화시설의 확충에 필요한 지원과 시책을 강구하도록 함(안 제7조 및 제8조).
- 다. 국가와 지방자치단체는 농산어촌 등 문화환경이 취약한 지역을 우선 지원지역으로 선정하여 주민의 문화예술 향유기회를 보장하기 위한 사업을 우선적으로 시행할 수 있도록 함(안 제10조).
- 라. 국가와 지방자치단체는 지역문화 진흥에 필요한 전문인력 양성을 위하여 전문인력 양성기관을 지정하고 이에 필요한 경비를 지원할

수 있도록 함(안 제11조).

마. 국가 및 지방자치단체는 지역문화 활성화를 위하여 지역 대학, 문화 예술 관련 기관·단체 등을 지역문화진흥 자문사업단으로 지정할 수 있도록 하고, 이에 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제14조).

바. 지역의 문화자원을 활용하여 지역발전을 촉진할 수 있도록 문화도시 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있도록 함(안 제15조).

사. 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여 지역문화재단을 설립할 수 있도록 함(안 제19조).

아. 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 함(안 부칙 제1조).

## 지역문화진흥법안

### 제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 문화창조력을 강화함으로써 지역주민의 문화향수권 신장과 문화국가 실현을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지역문화”란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 이루어지는 문화유산, 문화예술, 생활문화 및 이와 관련된 유·무형의 문화적 활동과 결과물의 총체를 말한다.
2. “생활문화”란 지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유·무형의 문화적 활동과 그 결과물의 총체를 말한다.
3. “문화시설”이란 「문화예술진흥법」 제2조제3호의 규정에 의한 시설을 말한다.

4. “생활문화시설”이란 지역주민의 생활문화가 직·간접적으로 이루어지는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.
5. “문화도시”란 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 이 법에 의하여 지정된 도시를 말한다.
6. “지역문화전문인력”이란 지역주민의 문화향수권 신장을 도모하고 지역문화의 발전을 위하여 지역문화의 기획·개발·평가 등의 업무를 수행할 수 있는 지식과 능력을 갖춘 자를 말한다.

제3조(지역문화진흥의 기본원칙) ①지역문화진흥은 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화를 추구하여야 한다.

②지역문화진흥은 지역주민의 일상생활 속에서 이루어지는 생활문화가 활성화될 수 있는 여건을 조성하여야 한다.

③지역문화의 고유한 원형을 보존하기 위하여 지역의 유형·무형의 전통 문화유산을 우선적으로 보존하여야 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다.

②지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례로 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 지역문화진흥에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

제6조(지역문화진흥기본계획의 수립) ①문화체육관광부장관은 지역문화 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 종합적인 기본계획(이하 “지역문화진흥기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

1. 지역문화진흥정책의 기본방향에 관한 사항
2. 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항
3. 지역주민의 생활문화 촉진에 관한 사항
4. 지역문화 전문인력 양성에 관한 사항
5. 문화도시 육성에 관한 사항
6. 지역 내 문화시설 및 생활문화시설의 설치·운영 및 활성화에 관한 사항

7. 그 밖의 지역문화 진흥을 위하여 필요한 사항

②문화체육관광부장관은 지역문화진흥기본계획을 수립하기 위하여 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③문화체육관광부장관은 지역문화진흥기본계획을 수립하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

④지방자치단체의 장은 지역문화진흥 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 기본계획을 수립하여 시행하여야 한다.

⑤그 밖에 지역문화진흥기본계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제2장 지역의 생활문화진흥

제7조(지역주민의 생활문화활동 지원) ①국가와 지방자치단체는 지역주민의 생활문화활동을 활성화하기 위해 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동을 지원할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체가 설치하여 운영하는 문화시설의 운영자는 시설 운영에 지장이 없는 범위 내에서 주민 문화예술단체 또는 동호회 활동을 위한 공간을 제공할 수 있다.

③개인·기업 등 민간이 설립한 문화시설의 운영자가 주민 문화예술단체 또는 동호회에게 활동 공간을 제공할 경우, 국가 및 지방자치단체는 이와 관련한 비용을 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제8조(생활문화시설의 확충 및 지원) ①국가와 지방자치단체는 지역주민을 위한 생활문화시설의 확충에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 생활문화시설의 건립·운영 및 사업수행에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

③지방자치단체의 장은 그 지방자치단체 소유의 유휴 공간을 「공유재산 및 물품관리법」으로 정하는 바에 따라 생활문화시설로 용도 변경하여 활용할 수 있다.

④지방자치단체의 장은 생활문화시설을 설립·운영하려는 자가 제3항에

다른 유휴 공간을 대여할 것을 요청하면 무상으로 대여할 수 있다.

⑤지방자치단체는 생활문화시설의 확충 및 지원을 위하여 필요한 사항을 조례로 정하여 시행할 수 있다.

제9조(문화시설의 확충 및 운영 활성화) ①국가와 지방자치단체는 지역의 문화환경을 조성하고 지역문화활동과 지역주민의 문화향수 기회를 확대하기 위하여 문화시설을 확충하고 그 운영의 활성화를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

②제1항에 따라 문화시설을 설치할 때에는 지역주민의 접근성과 시설의 활용도를 고려하여야 하며, 장애인 편의시설의 확보에 노력하여야 한다.

제10조(문화환경 취약지역 우선 지원 등) ①국가와 지방자치단체는 지역 간 문화격차를 해소하고 지역문화의 균형발전을 위하여 농산어촌 등 문화환경이 취약한 지역에 필요한 지원과 시책을 강구하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 문화환경이 취약한 지역을 우선 지원지역으로 선정하여 주민의 문화예술 향유 기회를 보장하기 위한 사업을 우선적으로 시행할 수 있다.

③문화환경 취약지역에 대한 선정 및 지원과 관련한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 지역의 문화진흥기반 구축

제11조(지역문화 전문인력의 양성) ①국가와 지방자치단체는 지역문화 진흥에 필요한 전문인력의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

②문화체육관광부장관은 제1항에 따른 전문인력을 양성하기 위하여 「고등교육법」 제2조에 따른 대학, 문화진흥관련 연구·활동 등을 목적으로 설립된 연구소·기관·단체를 지역문화 전문인력 양성기관으로 지정할 수 있다.

③문화체육관광부장관은 제2항에 따라 지정된 지역문화 전문인력 양성기관에 대하여 예산의 범위 안에서 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있다.

④지역문화 전문인력 양성기관의 지정 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(지역문화실태 조사 등) ①문화체육관광부장관은 지역문화진흥계획의 수립 등을 위하여 지역간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 한다.

②문화체육관광부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제13조(협력활동 지원) ①국가와 지방자치단체는 지역문화 활성화를 위하여 지역 간 및 지역과 기업 간 협력을 강화하기 위한 노력을 하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 협력활동에 대하여 각종의 지원 정책을 강구할 수 있다.

제14조(지역문화진흥에 관한 자문사업단) ①국가 및 지방자치단체는 지역문화 정책역량 강화를 위해 지역 대학을 비롯한 문화예술 관련 기관·단체 등을 지역문화진흥 자문사업단으로 지정할 수 있다.

②국가 및 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 제1항에 따른 자문을 수행하는 데 따른 경비의 일부를 지원할 수 있다.

③지역문화진흥 자문사업단 지정 및 지원에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

## 제4장 문화도시의 지정 및 지원

제15조(문화도시의 지정) ①문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화도시심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

②특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사는 문화체육관광부장관에게, 기초자치단체의 장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.

③문화도시 선정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 선정희망년도 2년 전까지 선정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.

④제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 문화도시 조성의 기본 방향
2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
4. 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

⑤문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인일로부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.

⑥문화도시 조성계획 승인과 지정에 관해 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(문화도시심의위원회 설치) ①문화도시 조성사업을 효율적으로 추진하기 위하여 문화체육관광부장관 소속 하에 심의위원회를 둔다.

②심의위원회는 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 승인 신청한 지방자치단체의 문화도시 조성계획에 대한 심의 및 추진 실적 심사
2. 문화도시의 지정, 취소, 변경에 관한 사항
3. 지정된 문화도시의 지원과 관련된 사항
4. 그 밖에 문화도시 심의에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

③위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

④위원장은 문화체육관광부 장관이 위원 중에서 임명한다.

⑤위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다.

1. 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
3. 도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자



⑥그 밖에 심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(문화도시의 지정 취소) ①문화체육관광부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 문화도시심의위원회의 심의를 거쳐 문화도시의 지정을 취소할 수 있다.

1. 거짓이나 부정한 방법으로 이 법에 의한 문화도시로 선정된 경우
2. 지방자치단체의 장이 정당한 사유 없이 승인받은 조성계획을 이행하지 않는 경우
3. 지방자치단체의 장이 문화도시 조성계획의 이행이 불가능하다고 판단하여 자발적으로 취소를 요청하는 경우
4. 지정된 문화도시가 지역여건 등 환경변화에 의하여 조성계획을 이행하기 곤란한 경우

②그 밖에 문화도시의 지정 취소에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(문화도시에 대한 지원) 문화체육관광부장관은 지정된 문화도시에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 의하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

## 제5장 지역문화재단

제19조(지역문화재단의 설립·운영) ①지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여 지역문화재단을 설립할 수 있다.

②지역문화재단은 법인으로 하되, 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

③지역문화재단의 설립 및 지원·육성에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제20조(지역문화진흥재정의 확충) ①지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

②국가는 제1항에 따른 지역문화진흥재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다.

제21조(권한의 위임 및 위탁) 문화체육관광부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁할 수 있다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) ① 「문화예술진흥법」 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항을 삭제한다.

② 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「문화예술진흥법」을 인용하고 있는 경우에는 이 법 중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정에 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 조항을 인용한 것으로 본다.

제3조(지역문화재단 등에 대한 경과조치) 이 법 시행 전에 설립된 지방자치단체의 지역문화재단은 이 법에 따른 지역문화재단으로 본다.