

A advanced Research on the Legal Culture City  
in Goyang City

# 고양시 문화도시 지정을 위한 선행연구

최연수

A advanced Research on the Legal Culture City in Goyang City

## 고양시 문화도시 지정을 위한 선행연구

### 연구책임자

최연수(한국공예산업연구소장)

### 공동연구자

권선영(고양시정연구원, 경제사회연구부, 부연구위원)

발 행 일 2020년 12월 03일

저 자 최연수, 권선영

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빗마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 고양시 정책과는 다를 수 있습니다.

## 목 차

<b>제1장 연구의 개요</b> .....	<b>03</b>
제1절 연구의 배경과 목적 .....	03
1. 연구의 배경 .....	03
2. 연구의 목적 .....	04
제2절 연구의 범위와 방법 .....	05
1. 연구의 범위 .....	05
2. 연구의 방법 .....	06
제3절 연구의 기대효과 .....	07
<b>제2장 국내 문화도시 현황 및 특성 분석</b> .....	<b>11</b>
제1절 문화도시의 개요 .....	11
1. 문화도시의 법적 정의 .....	11
2. 문화도시의 일반적 정의 .....	12
3. 문화도시의 유형 .....	13
제2절 국내 문화도시 현황 및 특성 분석 .....	19
1. 문화도시 지정 현황 .....	19
2. 문화도시 지정 절차 및 소요 기간 .....	22
3. 문화도시 기본분야 유형 .....	23
4. 문화도시 선정기간 .....	25
제3절 주요 시사점 .....	26
1. ‘준비’에서 ‘확신’으로 .....	26
2. 의사결정 ‘가이드라인’ 필요 .....	27

<b>제3장 고양시 문화도시 도입 방향 및 가이드라인</b>	<b>31</b>
제1절 시사점 분석을 통한 방향 설정	31
1. 기본방향	31
2. 방향 설정 시 고려 사항	32
제2절 참여 의사결정 가이드라인 개발	33
1. 개발 프로세스	33
2. 참여 의사결정 가이드라인	35
 <b>제4장 결론 및 제언</b>	 <b>41</b>
제1절 결론	41
제2절 제언	43
 <b>참고문헌</b>	 <b>45</b>

## 표 목차

[표 2-1] 문화도시에 대한 일반적 개념들 .....	12
[표 2-2] 지역거점 문화도시 조성사업 추진 현황 .....	13
[표 2-3] 문화특화지역 문화도시형·문화마을형 조성사업 주요 내용 .....	14
[표 2-4] 문화특화지역 문화도시형·문화마을형 조성사업 지원내역 .....	15
[표 2-5] 동아시아 문화도시 현황 .....	16
[표 2-6] 올해의 무형유산도시 현황 .....	17
[표 2-7] 지역문화진흥법 문화도시 기본분야 5가지 .....	18
[표 2-8] 1차 문화도시 지정 현황 .....	19
[표 2-9] 2차 예비문화도시 지정 현황 .....	20
[표 2-10] 경기도 문화도시 추진현황 .....	21
[표 2-11] 문화도시 지정 분야 유형 .....	23
[표 2-12] 1차 문화도시 및 2차 예비문화도시 지정 분야 유형 .....	24
[표 3-1] 참여 의사결정 가이드라인(안) 평가표(64개 평가지표) .....	36

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 배경 .....	03
[그림 1-2] 연구의 목적 .....	04
[그림 1-3] 연구의 범위 .....	05
[그림 1-4] 연구의 방법 .....	06
[그림 1-5] 연구의 기대효과 .....	07
[그림 2-1] 지역문화진흥법 문화도시 추진 필요성 .....	18
[그림 2-2] 경기도 문화도시 추진현황 .....	21
[그림 2-3] 문화도시 지정 절차 및 예상 소요 기간 .....	23
[그림 2-4] 고양시정연구원에서 본 문화도시 유형 가능성 .....	24
[그림 2-5] 문화도시 조성계획 승인 심의 기준 .....	25
[그림 2-6] 고양시정연구원과 시민연구원 연구 이슈 .....	26
[그림 2-7] 문화도시 참여여부 의사결정 가이드라인 개발 및 역할 .....	27
[그림 3-1] 시사점 분석을 통한 방향 설정 .....	31
[그림 3-2] 법정 문화도시 참여 시 마지막 기회인 4차, 5차 .....	32
[그림 3-3] 참여 의사결정 가이드라인 개발 프로세스 .....	33
[그림 3-4] 참여 의사결정 가이드라인 개발 절차 및 방법 .....	35
[그림 4-1] 참수도권 걸쳐노믹스 벨트 중심도시_고양형 문화도시 .....	43
[그림 4-2] 법정 문화도시 지정 준비과정은 결과 그 이상 .....	44

# 제 1 장

## 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제3절 연구의 기대효과





## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

#### 1) 문화도시에 대한 사회적 관심 증가와 시대적 요구

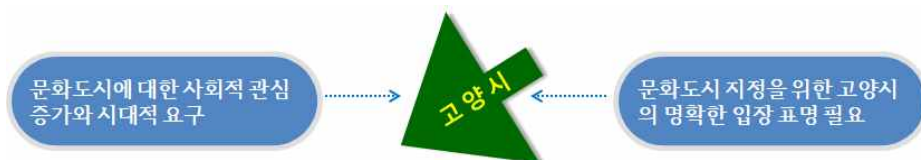
문화도시 사업은 ‘문화를 통한 도시 활성화’를 목표로 하는 지역중심의 도시단위 문화사업이자 시민주도의 문화적 방법론으로 다양한 문화가 공존하는 현대사회에서의 도시 획일화, 삶의 질, 각종 도시문제 등을 치유하고 회복하여 사회 경제 활성화를 실현하는 도시발전의 핵심수단으로 관심이 고조되고 있음

#### 2) 문화도시 지정을 위한 고양시의 명확한 입장 표명 필요

문화도시 지정은 2014년에 제정된 <지역문화진흥법>을 근거로 현재 1차 문화도시 7개, 2차 예비문화도시 12개 도시가 지정되어 있으며, 2020년 3차 예비문화도시 신청 접수가 41개로 지자체의 관심과 참여 열기가 최고조에 달하고 있어 2022년까지 약 30개 문화도시를 선정하겠다는 정부의 목표를 기준으로 볼 때 2021년 4차 또는 2022년 5차 공모에서 마감될 가능성이 큼

따라서 고양시에서는 참여할 수 있는 마지막 기회로, 법정 문화도시 참여를 위한 명확한 입장 표명이 절실한 시점이며, 고양시민 누구나 공감할 수 있으며 후회 없는 사전 검토 단계가 절실히 필요함

[그림 1-1] 연구의 배경



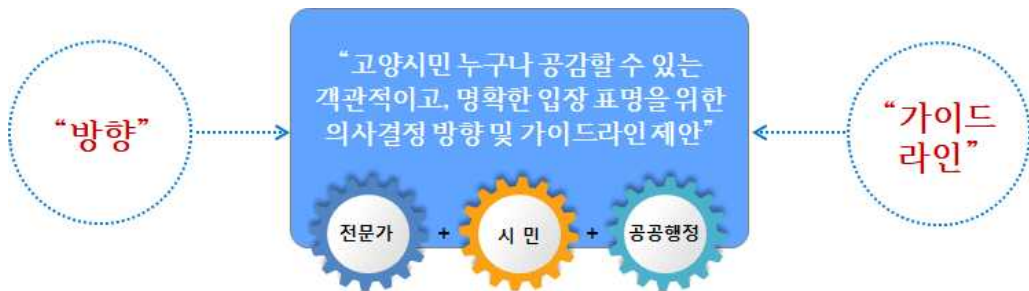
## 2. 연구의 목적

1) 국내 문화도시 추진현황 및 특성을 진단·분석하여 고양시민 전체가 이해할 수 있는 고양시의 명확한 입장 표명을 위한 의사결정 가이드라인을 제안하는 데 본 연구의 목적을 둔

문헌 및 사례조사를 통해 고양시의 명확한 입장 표명을 위한 객관적이고, 시민 누구나 공감할 수 있는 의사결정 방향 및 가이드라인 제안

정부의 문화도시 추진 기본방향이 중앙주도, 관 주도의 상의하달식 지원이 아닌, ‘전문가-시민-공공행정’이 함께 참여하는 문화협치, 즉 시민주도형 도시문화 거버넌스를 원칙으로 삼고 있기 때문에 입장표명 또한 민관 거버넌스를 통해 결정될 수 있는 절차가 요구됨

[그림 1-2] 연구의 목적



# 제2절 연구의 범위와 방법

## 1. 연구의 범위

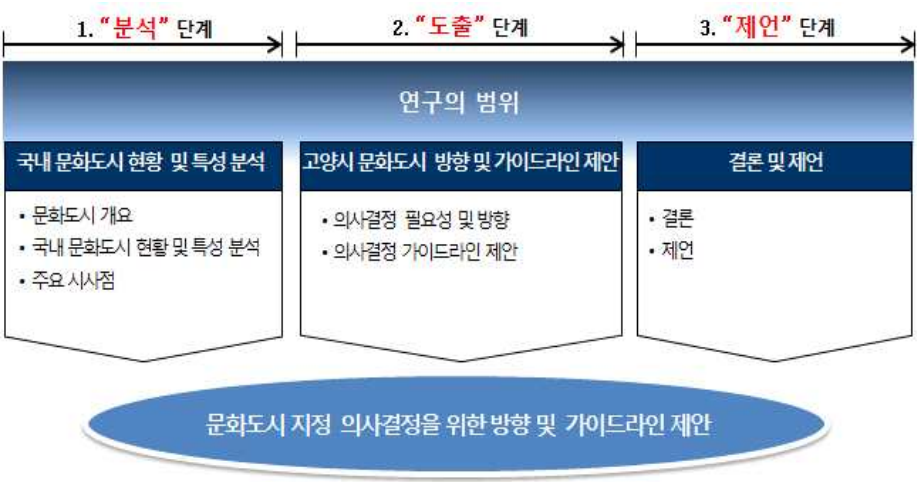
1) ‘분석’→‘도출’→‘제언’의 3단계 범위로 구성

[분석 단계] : 문화도시 개요 → 국내 문화도시 현황 및 특성 분석 → 주요 시사점 분석

[도출 단계] : 의사결정 필요성 및 방향 → 의사결정 가이드라인 제안

[제언 단계] : 결론 → 제언

[그림 1-3] 연구의 범위



## 2. 연구의 방법

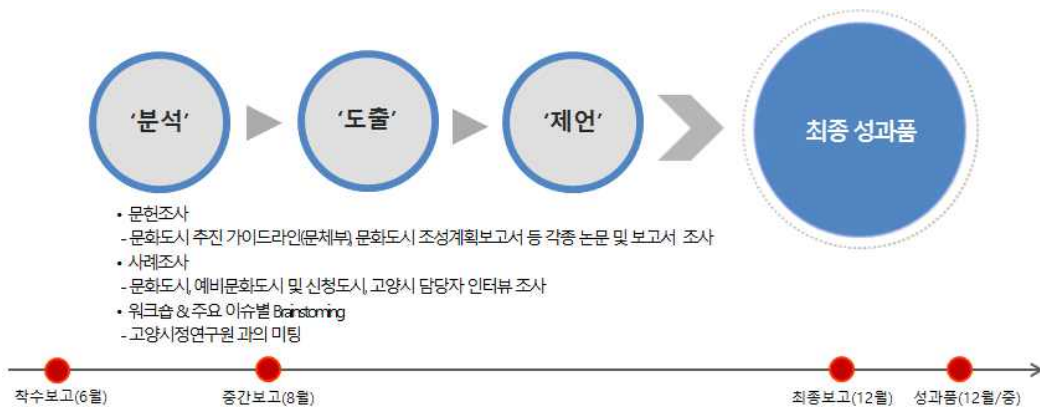
1) 연구의 방법은 [분석] 국내 문화도시 현황 및 특성 분석, [도출] 고양시 문화도시 방향 및 가이드라인 제안, [제언] 결론 및 제언의 3단계 과업에 따라 그에 적합한 어프로치 방법론에 입각하여 최종 성과품을 도출함

1단계[분석] -> 2단계[도출] -> 3단계[제언] -> 최종 성과품

착수보고(6월/초) → 중간보고(8월/말) → 최종보고(12월/초)

문헌 및 사례조사를 통해 고양시의 문화도시 참여에 대한 명확한 입장 표명을 위한 객관적이고, 시민 누구나 공감할 수 있는 의사결정 방향 및 가이드라인 제안 최종 성과물 도출을 위해 각 단계별 완결성과 연속성이 확보될 수 있는 조사 분석과 전문가 자문, 고양시정연구위원과의 주요 이슈별 미팅과 워크숍 과정 등 철저한 조사와 분석과정을 수행함

[그림 1-4] 연구의 방법



## 제3절 연구의 기대효과

고양시민 누구나 공감할 수 있는 객관적이고, 명확한 입장 표명을 위한 의사결정 방향 및 가이드라인 제안을 통해 전문가-시민-공공행정이 함께 법정 문화도시 참여를 결정하는 의사결정 기회 제공

관주도의 의사결정에서 전문가-시민-공공행정이 함께 참여하는 문화협치, 시민주도형 도시문화 거버넌스 형태에 의한 의사결정 프로세스를 도입하여 단독 결정에 따른 기회비용 최소화.

문화도시 참여 여부 검토는 고양시의 비지속성과 파편화된 각종 문화도시 관련 사업을 지속 가능한 중장기 발전전략으로서, 광역시급 자치 권한을 펼쳐나갈 특례시로서, 고양시의 의사결정이 수도권 중심 문화도시의 위상과 미래 가치를 다시 한번 고려하는 계기 제공

[그림 1-5] 연구의 기대효과



## 제 2 장

### 국내 문화도시 현황 및 특성 분석

제1절 문화도시 개요

제2절 국내 문화도시 현황 및 특성 분석

제3절 주요 시사점



## 제절 문화도시 개요

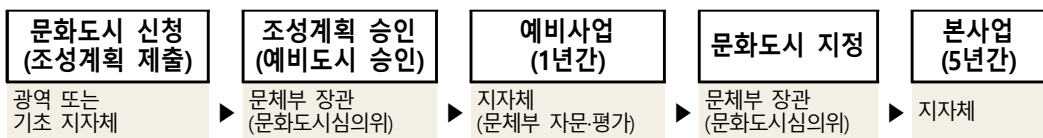
### 1. 문화도시의 법적 정의<sup>1)</sup>

1) (법정개념) 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 <지역문화진흥법>에 따라 지정된 도시

▶지역문화진흥법 제15조 1항 (2014. 1. 28.제정)

문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술, 문화산업, 관광, 전통, 역사, 영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

- 사업개념 : “도시단위의 종합적·중장기적 문화기획사업”
- 사업대상 : 광역시/도, 기초시/군/구
- 사업예산 : 최대 200억 원(국비 100억, 지방비 100억, 5년간)
- 사업목적 : 창의적이며 지속가능한 지역발전전략으로서 ‘문화도시’의 가치 확산
- 지정유형 : 역사전통, 예술, 문화산업, 사회문화, 지역자율(총 5개 유형)
- 지정개수 : 2019년 최초 7개 지정, 2022년까지 30개, 2030년까지 50개 지정 예정
- 지정절차 :



<sup>1)</sup> 문화체육관광부, 문화를 통해 도시를 활성화할 전국 지자체 공모, 보도자료, 2020.4.17., p.3. 연구자 재구성



## 2. 문화도시의 일반적 정의

1) 법적 문화도시의 정의 외에 일반적으로 논의되는 문화도시의 다양한 개념들을 함께 살펴보는 것도 본 연구의 목적에 부합된다고 판단되어 살펴본 결과 문화도시를 지칭하는 핵심 키워드는 크게 ‘창의성’, ‘문화인프라’, ‘지속가능 도시발전’ 등이 발견됨.

[표 2-1] 문화도시에 대한 일반적 개념들

구분		정의내용
법적 정의		<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조 6항(정의) "문화도시"란 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 제15조에 따라 지정된 도시</li> <li>제15조 1항(문화도시의 지정) 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정</li> </ul>
사전적 정의		<ul style="list-style-type: none"> <li>문화적인 사적(史跡)이 풍부하거나 학문, 예술 따위와 같은 문화적 활동이 활발한 도시</li> </ul>
사례적 정의	유럽문화수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 문화행사 프로그램을 전개하고, 경쟁보다는 상호 이해를 통한 협력과 연대를 증진하며 교류의 개념을 중시하는 통합프로그램 사업을 통해 유럽연합(European Union)이 지정한 가맹국의 도시</li> </ul>
	유네스코 창의도시 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> <li>유네스코가 문학·음악·민속공예·디자인·영화·미디어·음식 등 7개 분야에서 뛰어난 창의성으로 인류문화 발전에 기여하는 세계의 도시 중 심사를 통해 선정한 도시</li> <li>유네스코가 추구하는 문화다양성 증진 및 지속 가능한 발전을 추구</li> </ul>
학계 및 분야 정의 (국내)		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 문화예술과 자원을 결합한 산업육성과 이를 뒷받침하는 문화·친환경적 환경조성을 통한 창의성을 발현할 수 있는 도시</li> <li>문화적 자산이 풍부하고, 도시구성원들이 문화를 풍요롭게 향유하고, 궁극적으로는 그 문화 인프라를 토대로 도시 경쟁력을 향상하는 도시</li> <li>품격 높고 살기 좋은 인간의 삶을 가능케 하는 도시발전의 결론 등 다양</li> </ul>
국책연구원 (한국관광연구원) 정의	문화도시 문화마을 선정 및 지원방안 연구(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 문화가 공존하는 도시에서 시민이 공감하고 함께 즐기는 그 도시만의 고유한 문화가 있으며 이를 바탕으로 한 새로운 사회현상 및 효과가 창출되어 발전과 성장을 지속하는 도시</li> <li>문화도시의 핵심가치는 "도시문화 중심의 사회생태계 구축을 통한 지속가능의 도시발전 기반 마련" 으로 정의</li> </ul>
	문화도시 지정 및 지원방안 연구(2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민이 공감하고 함께 즐기는 도시문화의 고유성과 창조력을 바탕으로 미래지향적 사회성장구조와 지속가능한 도시발전체계를 갖춘 법적 지정도시로 문화의 가치와 가능성을 바탕으로 진화하는 사회적 생명체로 요약</li> </ul>

〈자료〉 문화체육관광부, 『문화도시 지정 및 지원방안 연구』, 2016, pp.82-87. 연구자 재구성

### 3. 문화도시의 유형

#### 1) 지역거점 문화도시

지역거점 조성사업은 <지역문화진흥법>에 의한 법정 문화도시 이전인 2004년부터 참여정부가 ‘유럽문화수도’를 참조하여 문화적 국가균형 발전전략의 일환으로 추진한 사업으로 현재 중앙정부 주도형 1개소(광주)와 지역중심·중앙지원형 4개소(전주, 부산, 경주, 공주/부여)가 지정되어 추진되고 있음

[표 2-2] 지역거점 문화도시 조성사업 추진 현황

구분	광주아시아 문화중심도시	전주 전통문화도시	부산 영상문화도시	경주 역사문화도시	공주·부여 역사문화도시
사업유형	중앙주도형	지역중심·중앙지원형			
사업기간	2004~2023년 (20년)	2007~2026년 (20년)	2004~2011년 (8년)	2006~2035년 (30년)	2009~2030년 (22년)
총사업비 (계획안)	5,200억원	17,109억원	1,600억원	33,533억원	12,000억원
추진현황	국립아시아문화 전당이 7대 권역을 중심으로 문화적 도시환경을 조성	전주 한옥마을 중심, 문화도시 브랜드 구축, 15년 약956만명 관광객 방문	영화의 전당 건립, 아시아 영화의 허브도시로서의 위상, 장소성 갖추는 사업	월정교 복원사업 추진, 유적지 경관조명, 교촌한옥마을 조성사업 등	유적의 정비, 복원, 도시경관 및 테마거리 백제유적관람환경 개선

〈자료〉 장세길, 문화특화지역 조성사업 주요 현황, 전북연구원 이슈브리핑, 2017.2.28., p.4. 연구자 재구성

#### 2) 문화특화지역 도시형·마을형 문화도시

하드웨어 중심과 대규모 국가 예산이 투입되는 지역거점 문화도시 조성사업의 방식에서 벗어나 2014년부터 휴먼웨어와 소프트웨어 중심, 짧은 사업기간과 소규모의 예산, 그리고 문화 거버넌스 형태의 도시문화활성화사업 모델을 새롭게 도입하여, 시민 주도의 문화콘텐츠 및 프로그램 기획을 통한 지역문화의 활성화와 지역문화의 격차 해소를 목표로 추진하게 되었고, 특히 문화특화지역조성사업 중 ‘문화도시형’ 지원대상 사업은 2018년부터 시작한 <지역문화진흥법>에 의한 법정 문화도시와 그 취지와 성격이 유사하여 법정 문화도시 지정·추진을 준비하는 지자체들의 예비단계 사업으로 인식되어 많은 참여가 이루어져 왔음

2019년까지 ‘문화도시형’으로 지원받은 지자체 중 법정 문화도시(1차 문화도시 7개와 2차 예비문화도시 12개) 지정 여부를 살펴보면, 1차 문화도시 지정 7개 도시 중 부천, 원주, 청주, 천안, 포항, 제주 서귀포 등 6개(85.7%), 2차 예비문화도시 12개 도시 중 부평, 춘천, 원주, 순천, 제주, 김해, 남원 등 7개(58.3%)를 차지함

- (사업목적) 지역의 문화자원을 활용하여 지역 자체를 브랜드화함으로써 지역문화의 활성화와 지역문화의 격차를 해소
- (지원방향) 시설건립, 경관조성 등의 인프라 구축 지원 최소화 및 지역문화 활성화 프로그램 등 소프트웨어 중심의 사업
- (지원조건) 지자체 경상보조(국고 40%, 지방비 60%)
- (지원기간) 본 사업기간 5년 + 추가 지원 2년
- (예산구성) 휴먼웨어 30% + 소프트웨어 30~40% + 하드웨어 최대 40% 이내
- (지원대상) 광역시(광역시 제외), 시·군·구 단위도시
- (지원규모) 2019년까지 총 81개소(문화도시형 36개, 문화마을형 45개) 지원

【표 2-3】 문화특화지역 문화도시형·문화마을형 조성사업 주요 내용

구분	문화도시형	문화마을형
지원대상	문화적 자산이 풍부하고 중장기 문화 기본계획을 수립하여 문화창조도시 사업을 추진 중인 시·군	주민협의체를 통한 문화적 사회활동이 활발하거나 잠재적 문화역량이 높은 마을
지원예산	1개 도시당 7.5억원 * 국비 3억, 지방비 4.5억	1개 마을당 2억원 * 국비 0.8억, 지방비 1.2억
지원기간	5년	3년
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민제안 및 공모형 문화활동 사업</li> <li>• 및 전문가 문화기획 프로그램</li> <li>• 도시문화네트워크 구축사업(휴먼웨어 네트워크, 문화기관 네트워크)</li> <li>• 도시 문화허브 활성화 사업(문화거점)</li> <li>• 지역문화 창의인재 육성사업</li> <li>• 도시재생 및 유희공간 활성화 사업</li> <li>• 도시 문화브랜드 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을단위 문화공동체 활동 및</li> <li>• 프로그램 기획 운영</li> <li>• 마을 축제 운영 및 관리</li> <li>• 마을 가치자산 활성화 프로그램(역사·전통문화 교육 및 체험)</li> <li>• 유희공간 활성화 사업</li> <li>• 지역문화 창의인재 육성 사업</li> <li>• 지역단위 마을문화 교류활동</li> </ul>

〈자료〉 문화체육관광부, 『문화특화지역 조성사업 주요 현황』, 2020.5.25., p.1.

2019년 기준 문화특화지역 문화도시형·문화마을형 조성사업 지원 개수는 총 누적 81개소로 문화도시형 36개소, 문화마을형 45개소이다. 특히 문화도시형 조성사업 지원 숫자가 <지역문화진흥법>에 의한 법정문화도시 첫 공모가 시작된 2018년 이후로 부쩍 많이 늘어나고 있음

[표 2-4] 문화특화지역 문화도시형·문화마을형 조성사업 지원내역

구분	시작연도	종료연도	대상		법정문화도시 <sup>2)</sup>	
			개소	지역	1차지정	2차예비
문화도시	2019	2023	9	도봉구, 시흥, 속초, 홍성군(충남), 안동, 영주, 영천, 칠곡군(이상 경북), 밀양		
	2018	2022	7	춘천, 수원, 창원, 김해, 순천, 완주(~23), 정읍		4
	2017	2012	3	익산, 광양, 울산 중구		
	2016	2020	10	인천부평, 부천, 가평, 원주, 청주, 서산, 나주, 담양, 포항, 제주	4	2
	2015	2019	6	대구, 천안, 군산, 여수, 서귀포, 구미	2	
	2014	2018	1	남원		1
	계		36		6	7
문화마을	2019	2012	3	포천, 인제군, 문경		
	2018	2020	8	속초, 안산, 경북 영덕군, 대구 남구, 임실, 장수, 제주본청, 충남 서천군		
	2017	2019	5	시흥, 포천, 대구 중구, 충주, 해남		
	2016	2018	16	해운대구, 대구 달성군, 수원시(2), 파주, 하동, 영동, 진안, 영천, 문경, 고령, 성주, 울산, 강릉, 평창, 영양(~19)		
	2015	2017	11	대구 중구, 부산 수영, 성남, 양평, 당진, 예산, 홍성, 여수, 양산, 제주, 세종		1
	2014	2016	2	공주, 부여		1
	계		45			2

<자료> 문화체육관광부, 『문화특화지역 조성사업 주요 현황』, 2020.5.25., p.2. 연구자 재구성

2) \*주 : 대상지역 중 굵고, 밑줄 친 지명은 1차 문화도시, 밑줄 없이 굵게 처리한 지명은 2차 예비문화도시 지정된 곳

### 3) 동아시아 문화도시

한·중·일 3국은 제4회 한·중·일 문화장관회의(2012년 5월, 중국 상해)에서 도시 간 문화교류와 협력을 통해 오랜 갈등과 반목을 해소해 나가자는데 합의하고, 매년 한·중·일 각 나라의 문화적 전통을 대표하는 도시 한 곳을 ‘동아시아 문화도시’로 각각 선정하여 연중 세 도시를 오가며 다양한 문화교류 행사를 지원함

선정기준은 도시 역량, 사업추진계획, 지역문화 발전계획, 재원조달계획을 종합적으로 검토하여 ‘동아시아 문화도시 선정 심사위원회’에서 각 나라에 한 개 도시를 선정하고, 선정된 도시에는 1년간 문화교류 행사 지원비, 행사 종료 후 2년간 매년 1억 원 추가 지원 등이 제공됨

[표 2-5] 동아시아 문화도시 현황

구분	한국	중국	일본	비고
2021년 <sup>3)</sup>	경주	-	-	지역거점 역사문화도시
2020년	순천	양저우	기타큐슈	순천 2차 예비문화도시
2019년	인천	시안	도쿄도 도시마구	인천 부평구 2차 예비문화도시
2018년	부산	하얼빈	가나자와	부산 영도구 1차 문화도시 지역거점 문화도시
2017년	대구	창사	교토	대구 1차 문화도시 탈락
2016년	제주도	닝보	나라	제주도 서귀포시 1차 문화도시
2015년	청주	칭다오	니카타	청주 1차 문화도시
2014년	광주	취안저우	요코하마	지역거점 문화도시

〈자료〉 문화체육관광부, 문화를 통해 도시를 활성화할 전국 지자체 공모, 보도자료, 2019.12.23., pp.1-2, 연구자 재구성

### 4) 올해의 무형유산도시<sup>4)</sup>

문화재청 국립무형유산원은 2014년부터 지방자치단체를 대상으로 지역 무형유산 보전과 전승 활성화를 위하여 매년 1~5개 도시를 선정하여 국고 1억 원을 보조금으로 지급하고 있음

3) 제12회 한·중·일 문화장관회의에서 최종 결정 예정

4) 문화재청 국립무형유산원, 2012년 올해의 무형유산도시 공모, 2020.8.18., pp.1-15, 연구자 재구성

- (사업목적) 자치단체와 협력하여 지역 무형유산을 재조명하고, 보전 및 전승 활성화 도모 및 무형유산 보호를 위한 국가와 도시 간 협력 네트워크 구성
- (지원대상) 광역자치단체, 시·군(전국의 기초지방자치단체), 제주특별자치도
- (지원조건) 2억(국고 50%, 지방비 50%)
- (지원기간) 1년
- (심사기준) 1차 심사에서는 자치단체의 사업운영역량(50점), 무형유산 자원 발굴 및 활용가능성(50점) 총 100점 만점, 2차 최종심사에서는 PT를 통한 종합 평가(무형유산 관련 예산 집행계획 30점, 무형유산 전문 인력의 배치 정도 20점, 단체장 등 해당부서의 관심도 30점, 특화된 지역 무형유산 현황 20점 등 총 100점)
- (지원현황) 2021년까지 총 16개소 선정

[표 2-6] 올해의 무형유산도시 현황

구분	대상		비고
	개소수	지역	
2021년	5	대구수성구, 삼척시, 공주시, 서울동대문구, 충주시	공주·부여 지역거점문화도시
2020년	5	대전시, 양주시, 평창군, 부여군, 진도군	공주·부여 지역거점문화도시
2019년	1	통영시	2차 예비문화도시
2018년	1	강릉시	2차 예비문화도시
2017년	1	전주시	전주 지역거점문화도시
2016년	1	남원시	2차 예비문화도시
2015년	1	당진시	
2014년	1	진주시	
계	16		

〈자료〉 문화재청 국립무형유산원 <https://www.nihc.go.kr/planweb/board/list.9is>, 접속일 2020.9.11.

## 5) 지역문화진흥법 문화도시

문화체육관광부장관은 <지역문화진흥법> 제15조 1항에 의거하여 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술, 문화산업,

관광, 전통, 역사, 영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있으며, 지정유형은 문화관련 근거법을 근거로 역사전통/예술/문화산업/사회문화 중심형 및 지역 자율형 등 5가지 유형으로 구분하고 있음

- 문화도시는 ‘지역 고유성 제고’, ‘쇠퇴지역 활성화’, ‘지역 자생력 강화’를 목적으로 하며, 특별히 지역이 중점적으로 추진하려는 사업추진전략 등을 근거로 하여 분야 선택
- 「문화도시조성계획」 수립 시에 각 지자체는 지정신청 분야 외에 다른 분야에 속하는 사업들도 복합적으로 포함하여 도시문화계획 차원의 종합적인 계획을 수립
- 지정분야는 지자체별 특성화된 계획의 수립과 사업추진을 위한 기초 구분의 지침으로만 운용하며, 분야별 지정도시 수에 대한 제한은 두지 않음
- 2019년 제1차 문화도시로 지정된 7개 도시의 유형을 살펴보면, 역사전통 중심형 0개, 예술 중심형 0개, 문화산업 중심형 1개, 사회문화 중심형 2개, 지역자율형 4개가 선정됨

[그림 2-1] 지역문화진흥법 문화도시 추진 필요성



[표 2-7] 지역문화진흥법 문화도시 지정 분야 5가지

기본분야	관련법 근거		세부분야(예시)	1차 문화도시
역사전통 중심형	지역 문화 진흥 법	문화재보호법, 고도보존육성특별법 등	역사/전통 등	-
예술 중심형		문화예술진흥법 등	문학/미술/음악/무용/연극/ /국악/사진/건축/어문 등	-
문화산업 중심형		문화산업진흥기본법 등	영상/음악/게임/출판/광고/만화 /대중문화예술/문화콘텐츠 등	천안
사회문화 중심형		국민여가활성화기본법, 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률 등	생활문화/여가/인문/문화교육/ 다문화/시민문화 등	부천, 원주
지역 자율형		문화도시 조성 관련법 일반	기본분야 융복합/생태문화 등 지역별 특성을 고려하여 제시	청주, 서귀포시, 포항, 부산영도구

〈자료〉 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4., p.11-12. 연구자 재구성

## 제2절 국내 문화도시 현황 및 특성 분석

### 1. 문화도시 지정 현황

#### 1) 1차 문화도시(7개소)

2019년 12월 <지역문화진흥법>에 의한 1차 법정 문화도시와 10개 예비문화도시 중 7개 도시가 최종 선정되었고, 3개 탈락 도시 중 포기 의사를 밝힌 대구광역시를 제외하고는 모두 2차 예비문화도시로 편입됨

- 경기도 내에서는 부천시가 최초 문화도시로 지정
- 현재 7개 1차 문화都市는 2020년부터 2024년까지 5개년 본 사업 추진
- 광역자치단체로 유일하게 문화도시 신청했다가 탈락한 대구광역시는 2차 예비문화도시 편입을 포기, 대신 대구 기초자치단체에서 개별 지원하는 전략으로 수정

[표 2-8] 1차 문화도시 지정 현황

구분	사업명	사업분야	비고
경기 부천시	생활문화도시 부천_말할 수 있는 도시 귀담아 듣는 도시	사회문화 중심형	경기도 내 최초 지정
강원 원주시	시민이 만들어가는 창의문화도시 원주	사회문화 중심형	
충북 청주시	기록문화 창의도시 청주	지역 자율형	
충남 천안시	시민의 문화자주권이 실현되는 문화독립도시 천안	문화산업 중심형	
경북 포항시	시민들의 행복한 삶을 응원하는 철학문화도시 포항	지역 자율형	
제주 서귀포시	105개 마을이 가꾸는 노지 문화 서귀포	지역 자율형	
부산 영도구	예술과 도시의 섬, 영도	지역 자율형	
대구광역시	새로운 리듬을 만드는 문화도시 대구	문화산업 중심형	탈락→포기(2019.1)
경남 김해시	오래된 미래를 꿈꾸는 역사·문화도시 김해	역사전통 중심형	탈락→2차 예비도시
전북 남원시	시민과 함께 만들어가는 소리문화도시 남원	사회문화 중심형	탈락→2차 예비도시

<자료> 지역문화진흥원, <http://www.rcda.or.kr/2020/business/index17.asp>, 접속일 2020.9.11., 연구자 재구성



## 2) 2차 예비문화도시(12개소)

2019년 12월 2차 예비문화도시로 10개가 선정되었고, 여기에 1차 문화도시에서 탈락한 2개소(경남 김해시, 전북 남원시)를 포함하여 현재 총 12개소가 예비사업 1년을 추진 중에 있고, 2020년 12월경에 2차 문화도시지정 결정을 기다리고 있음

- 경기도에서는 1차 문화도시 부천시에 이어 오산시가 2차 예비문화도시로 선정
- 사업분야 유형을 살펴보면, 역사전통 중심형 2개, 예술 중심형 0개, 문화산업 중심형 0개, 사회문화 중심형 5개, 지역자율형 5개로, 사회문화 중심형과 지역자율형이 주류를 이루고 있음

**(참고) 문화도시 사업분야 5가지 유형(\*자료 : 2020년 문화도시 추진 가이드라인)**

- ① 역사전통 중심형 : 도시가 사회장소로서 시간의 흐름에 따라 형성한 문화의 원형적 가치를 지향
- ② 예술 중심형 : 도시의 새로운 가치를 만들고 사회를 이끌어가는 원천동력으로서의 문화의 창조적 가치를 지향
- ③ 문화산업 중심형 : 도시가 기능을 유지할 수 있도록 사회적 쓰임과 활용을 만드는 문화의 지속가능 가치를 지향
- ④ 사회문화 중심형 : 도시에서 삶의 가치를 풍부하게 하고 도시발전의 근본 바탕이 되는 사회일반적으로 인정되는 모든 문화가치를 지향
- ⑤ 지역자율형 : 상기 4가지 유형을 융복합한 형태 또는 생태문화 등 지역별 특성을 고려하여 지역에서 자율적으로 제시할 수 있는 유형

**[표 2-9] 2차 예비문화도시 지정 현황**

구분	사업명	사업분야	비고
인천 부평구	삶의 소리와 함께 내 안의 시민성이 자라는 문화도시부평	지역 자율형	
경기 오산시	'이음'으로 생동하는 문화도시 오산	사회문화 중심형	
강원 강릉시	아름답고, 쾌적하며, 재미있는 문화도시, 시나미 강릉	지역 자율형	
강원 춘천시	시민이 일상이 문화가 되고 문화적 삶이 보장되는 전환문화도시 춘천	지역 자율형	
충남 공주시	안녕! 이야기문화도시 공주	역사전통 중심형	
전북 완주군	공동체 문화도시 완주	사회문화 중심형	
전남 순천시	정원을 품은 생태문화도시, 순천	지역 자율형	
경북 성주군	다양한 문화가치가 공존하는 생명문화도시 성주	사회문화 중심형	
경남 통영시	도시 그 자체가 예술, 통영	지역 자율형	
제주 제주시	시민이 만드는 문화, 수놓음 도시 제주	사회문화 중심형	
경남 김해시	오래된 미래를 꿈꾸는 역사·문화도시 김해	역사전통 중심형	1차 예비문화도시
전북 남원시	시민과 함께 만들어가는 소리문화도시 남원	사회문화 중심형	1차 예비문화도시

<자료> 지역문화진흥원, <http://www.rcda.or.kr/2020/business/index17.asp>, 접속일 2020.9.11., 연구자 재구성

### 3) 경기도 문화도시 추진현황

2018년 전국 10개 도시를 1차 예비문화도시로 선정한 후, 2019년 부천시가 경기도 내 처음으로 법정 문화도시로 지정되고, 2019년에 2차 예비문화도시로 오산시가 선정되면서, 경기도 31개 시군 중 최소 12개 시군이 현재 문화도시 지정·신청을 추진 중인 것으로 조사됨

[표 2-10] 경기도 문화도시 추진현황

구분	지역		비고
	개소		
1차 문화도시	1	부천시	2019년 지정
2차 예비문화도시	1	오산시	2019년 선정
3차 예비문화도시 신청	5	수원시, 가평군, 의정부시, 김포시, 군포시	2020년 신청
4차 예비문화도시 준비 중	5	연천군, 시흥시, 광명시, 의왕시, 성남시	2021년 준비 중
계	12		

\*주 : 1차 문화도시, 2차 예비문화도시는 자료는 문화체육관광부 선정 보도자료 참조

3차 예비문화도시 신청과 4차 예비문화도시 자료는 인터넷 검색을 통해 조사

문화도시를 추진 또는 준비 중인 도시에서는 ‘문화도시조성계획수립 용역’, ‘문화도시 육성조례 제정’, ‘문화도시 추진위원회 및 시민거버넌스 출범’, ‘문화도시 비전 선포식’, ‘문화특화지역조성사업(문화도시, 문화마을) 선정’ 등 예비문화도시 신청 준비를 최소 1년 전부터 준비에 임하고 있음

[그림 2-2] 경기도 문화도시 추진현황



## 2. 문화도시 지정 절차 및 소요 기간

### 1) 문화도시 지정 예상 최단기간 : 2~2.5년

사전준비(0.5~1년)에서 예비문화도시 선정 후 예비사업 1년 차 당해연도에 문화도시로 지정될 경우 예상 소요 최단기간은 약 2~2.5년으로 추정해 보지만, 1차 문화도시로 지정된 7개 도시 중 6개 도시가 문화도시 지정신청 전에 약 2~3년을 사전준비 기간으로 ‘문화특화지역 문화도시형 조성사업’을 수행한 기간을 고려하면 이 도시들은 문화도시 지정까지 거의 4~5년이 소요되었다고 볼 수 있음

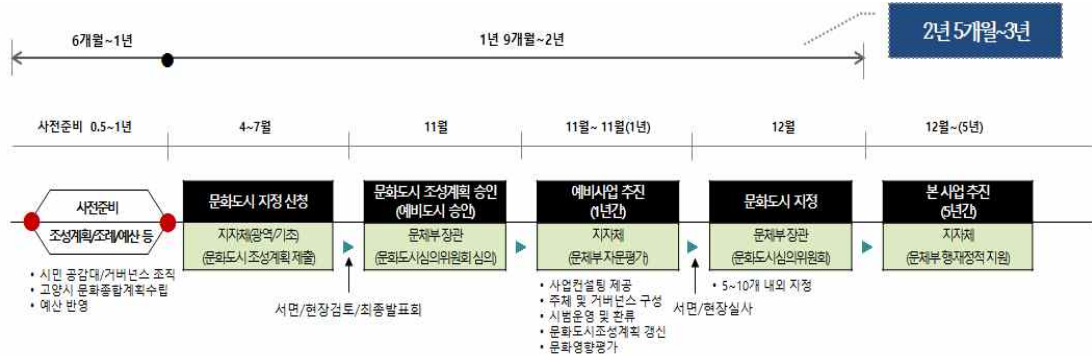
문화도시 지정 주무부서인 문화체육관광부 지역문화정책과 문의 결과, 법정 문화도시 신청은 5차(2022년) 시점이 마지막 신청 기간이 될 가능성이 크며, 2023년까지 법정 문화도시 지정개수를 30개 이내로 마감할 것으로 전망하고 있어 만약 고양시가 참여한 다면 4~5차가 마지막 기회가 될 것이며, 지정될 경쟁률은 더욱 높아질 것으로 전망됨

- 1차 : 19개 신청(‘18) → 10개 예비도시 → 예비사업(1년) → 7개 문화도시 지정(‘19) → 본 사업(‘20-‘24) [**\*1차 예비도시 선정률 : 52.6%**]
- 2차 : 25개 신청(‘19) → 12개 예비도시(1차 탈락 2곳 포함) → 예비사업(1년) → 5~10개 문화도시 지정(‘20) → 본 사업(‘21-‘25) [**\*2차 예비도시 선정률 : 40.0%**]
- 3차 : 41개 신청(‘20) → 12개 예비도시(추정) → 예비사업(1년) → 5~10개 문화도시 지정(‘21) → 본 사업(‘22-‘26) [**\*3차 예비도시 선정률 : 29.3%**]
- 4차 : 60개<sup>5)</sup> 추정(‘21) → 12개 예비도시(추정) → 예비사업(1년) → 5~10개 문화도시지정(‘22) → 본 사업(‘23-‘27) [**\*4차 예비도시 선정률 : 20.0%**]
- 5차 : 69개<sup>6)</sup> 추정(‘22) → 12개 예비도시(추정) → 예비사업(1년) → 5~10개 문화도시지정(‘23) → 본 사업(‘24-‘28) [**\*5차 예비도시 선정률 : 17.4%**]

5) 4차 신청도시 수 60개 추정은 1~3차 신청도시 연평균 증가율을 반영한 추정치

6) 5차 신청도시 수 69개 추정은 1~4차 신청도시 연평균 증가율을 반영한 추정치

[그림 2-3] 문화도시 지정 절차 및 예상 소요 기간



〈자료〉 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4. , p.13. 연구자 재구성

### 3. 문화도시 지정 분야 유형

#### 1) 문화도시 지정 유형 방식은 문화관련법을 근거로 5가지

역사전통/예술/문화산업/사회문화/지역자율형 등 5가지 유형으로 구분

[표 2-11] 문화도시 지정 분야 유형

기본분야	관련법 근거		세부분야(예시)	1차문화도시
역사전통 중심형	지역문화진흥법	문화재보호법, 고도보존육성특별법 등	역사/전통 등	-
예술 중심형		문화예술진흥법 등	문학/미술/음악/무용/연극/국악/사진/건축/어문 등	-
문화산업 중심형		문화산업진흥기본법 등	영상/음악/게임/출판/광고/만화/대중문화예술/문화콘텐츠 등	천안
사회문화 중심형		국민여가활성화기본법, 인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률 등	생활문화/여가/인문/문화교육/다문화/시민문화 등	부천, 원주
지역 자율형		문화도시 조성 관련법 일반	기본분야 융·복합/생태문화 등 지역별 특성을 고려하여 제시	청주, 서귀포시, 포항, 부산영도구

〈자료〉 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4. , pp.11~12. 연구자 재구성

## 2) 지역자율형과 사회문화 중심형이 전체의 84.2% 차지

1차 문화도시 7개, 2차 예비문화도시 12개를 기준으로 문화도시 지정 분야 유형을 살펴보면, 역사전통 중심형 2개, 예술 중심형 0개, 문화산업 중심형 1개, 사회문화 중심형 7개, 지역자율형 9개로, 지역자율형과 사회문화 중심형이 압도적으로 높음

[표 2-12] 1차 문화도시 및 2차 예비문화도시 지정 분야 유형

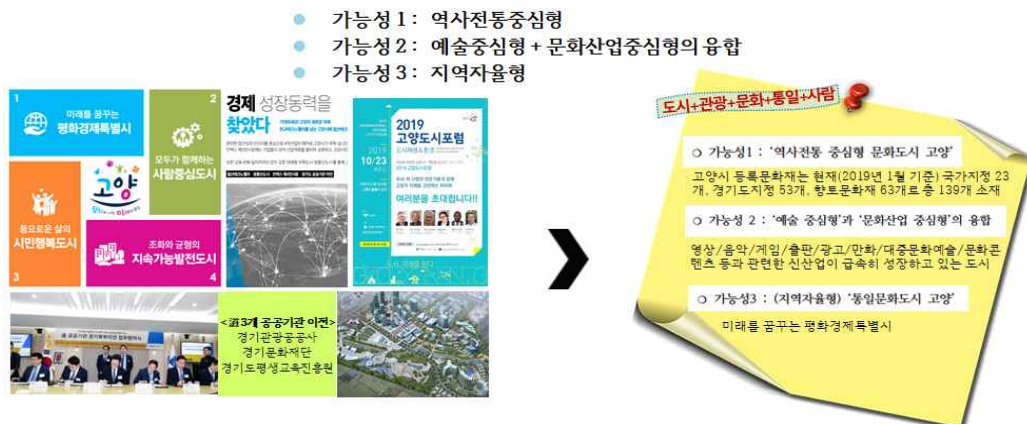
구분	1차 문화도시(7개)		2차 예비문화도시(12개)		합 계(19개)	
	개소	%	개소	%	개소	%
역사전통 중심형	0	-	2	16.6	2	10.5
예술 중심형	0	-	0	-	0	-
문화산업 중심형	1	14.3	0	-	1	5.3
사회문화 중심형	2	28.6	5	41.7	7	36.8
지역자율형	4	57.1	5	41.7	9	47.4
계	7	100.0	12	100.0	19	100.0

〈자료〉 지역문화진흥원, <http://www.rcda.or.kr/2020/business/index17.asp>, 접속일 2020.9.11., 연구자 재구성

## 3) 고양시정연구원에서 본 문화도시 유형 가능성

고양시정연구원 이슈브리프(2019년) 제11호의 “고양시 문화도시 지정을 위한 준비” 연구에서 고양시가 문화도시 참여시 가능한 유형으로 ‘역사전통 중심형’, ‘예술 중심형’과 ‘문화산업 중심형’ 융합, ‘지역자율형’의 3가지 가능성을 제시하고 있음

[그림 2-4] 고양시정연구원에서 본 문화도시 유형 가능성



〈자료〉 관선영, 고양시의 문화도시 지정을 위한 준비, 고양시정연구원 이슈브리프 제11호, 2019.12.31., pp.10-11.

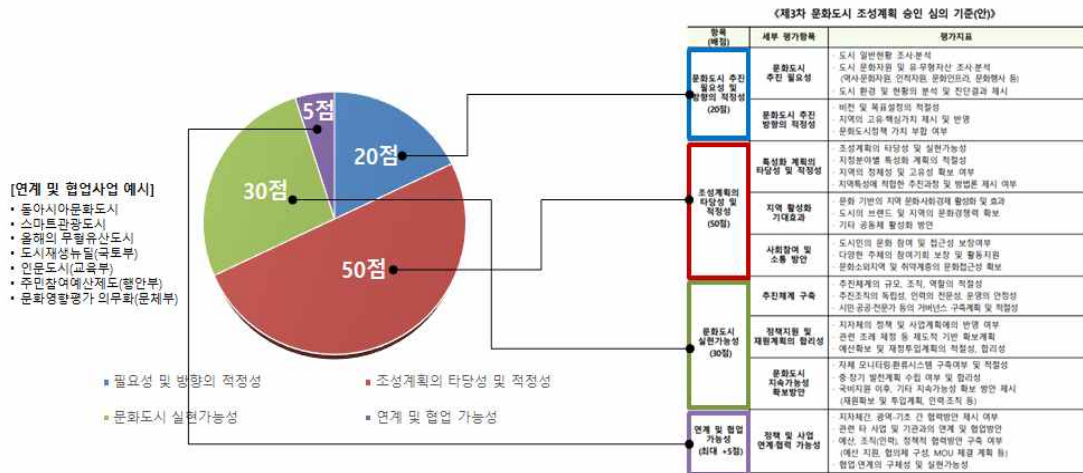
## 4. 문화도시 선정기준

1) 문화도시 지정을 받기 위해서는 문화도시 심의위원회로부터 문화도시 조성계획 승인 심의 기준 4개 항목에서 좋은 평가가 이루어져야 한다. 그중에서도 조성계획의 타당성 및 적정성 평가항목이 50점으로 가장 중요함

선정기준 및 배점은 ‘조성계획의 타당성 및 적정성’(50점), ‘문화도시 실현가능성’(30점), ‘문화도시 추진 필요성 및 방향의 적정성’(20점), 그리고 ‘연계 및 협업 가능성’(가산점 최대 5점)으로 구성

－ 연계 및 협업사업 사례 : 동아시아문화도시, 스마트관광도시, 울해의 무형유산도시, 도시재생뉴딜(국토부), 인문도시(교육부), 주민참여예산제도(행안부), 문화영향평가 의무화(문체부) 등

[그림 2-5] 문화도시 조성계획 승인 심의 기준



〈자료〉 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4., p.15. 연구자 재구성

## 제3절 주요 시사점

### 1. '준비'에서 '확신'으로

1) 고양시정연구원 이슈브리프(2019년) ‘**준비하자!**’ → 시민연구원 선행연구(2020년) ‘**결정하자!**’

고양시정연구원 연구에서는 ‘문화도시 선정을 위한 준비’와 ‘문화적 도시로의 성장을 위한 준비’에 관한 연구라고 본다면, 시민연구원에 의한 본 연구는 마지막 기회라고 볼 수 있는 ‘문화도시 참여에 대한 전문가-시민-공공행정이 함께 명확한 입장 표명을 위한 의사결정’을 위한 선행연구라고 볼 수 있음

— 관주도의 단독 의사결정에서 ‘전문가-시민-공공행정’이 함께 의사결정이라는 프로세스, 즉 공론화를 통한 합의적 의사결정이 앞으로 고양시의 지속 가능한 문화정책 중장기 발전전략 추진과 특례시로서의 고양시 위상과 미래 가치를 구현하는 데 크게 기여할 것이라고 생각함

[그림 2-6] 고양시정연구원과 시민연구원 연구 이슈



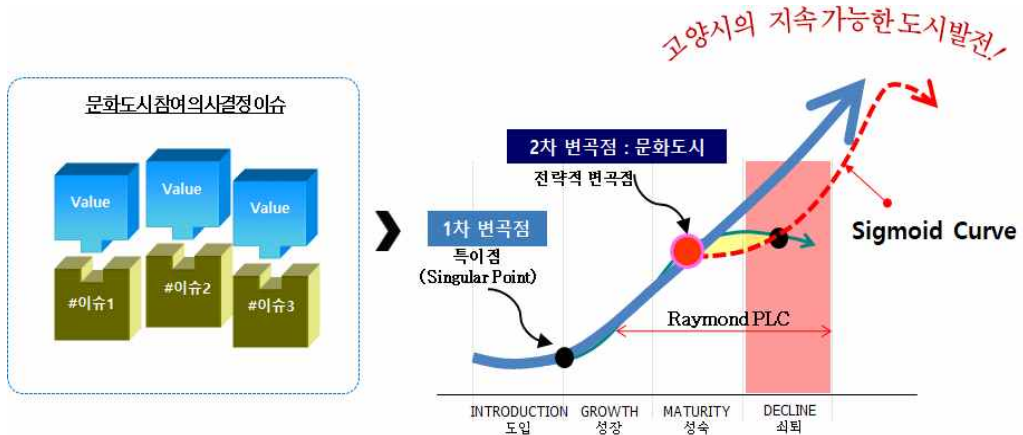
## 2. 의사결정 '가이드라인' 필요

### 1) 고양시민 누구나 공감할 수 있는 의사결정 가이드라인 제언

문화도시 참여 여부 의사결정 이슈 개발을 통해 ‘전문가-시민-공공행정’ 누구나 공감할 수 있는 의사결정 가이드라인 절실히 필요

- 고양시의 지속 가능한 도시발전은 새로운 성장동력, 즉 성장 모멘트라는 변곡점을 확보하지 못하면 시그모이드(Sigmoid Curve) 성장곡선은 급속히 저하되게 되는 것이 일반적이다. 따라서 또 다른 강력한 시그모이드 곡선이 생성될 수 있는 전략적 변곡점을 확보해야만 고양시의 지속 가능한 도시발전이 가능할 것이다. 그것이 바로 ‘범정 문화도시’라고 한다면 고양시는 이에 대한 철저한 합의적, 민주적 의사결정이 반드시 선행돼야 할 것임

[그림 2-7] 문화도시 참여 여부 의사결정 가이드라인 개발 및 역할







## 제 3 장

### 고양시 문화도시 도입 방향 및 가이드라인

제1절 시사점 분석을 통한 방향 설정

제2절 참여 의사결정 가이드라인 개발



## 제절 시사점 분석을 통한 방향 설정

### 1. 기본방향

- 1) “시민-전문가-공공행정”이 함께 문화도시 참여 여부를 결정하는 의사결정 가이드라인 개발

의사결정 가이드라인의 용도는 고양시가 “법정 문화도시로 갈 것인가?, 비법정 문화도시로 갈 것인가?”를 합리적, 민주적 공론화 과정을 통해 문화도시 참여 여부에 대한 논란의 종지부를 찍고, 후회 없는 결정이 되도록 하는 데 있음

그러기 위해서는 주요 시사점과 고양시 문화도시 여건(시정 방침, 미션, 문화정책환경, 문화도시 지정 민선7기 공약 등) 및 시대적 요구사항을 종합 고려하여 고양시 문화도시의 최종 선택지 정하는 것이 바람직하다고 판단함

[그림 3-1] 시사점 분석을 통한 방향 설정



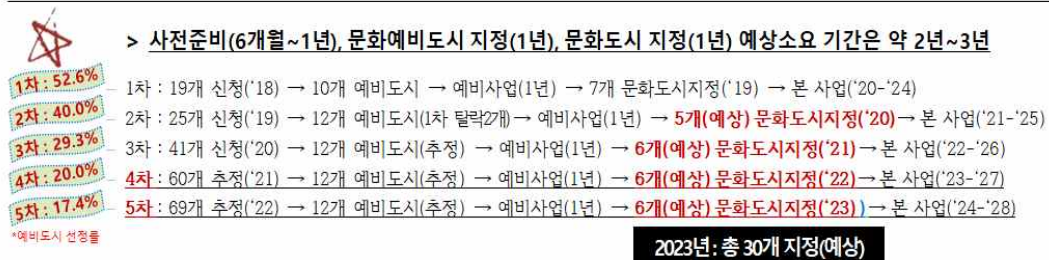
## 2. 방향 설정 시 고려 사항

### 1) 법정 문화도시를 선택한다면, 4차, 5차가 마지막 기회!

문화도시 지정 주무부서인 문화체육관광부는 법정 문화도시 총량을 2022년 5차 신청 시점을 마감으로 생각하여, 5차에서 예비문화도시로 선정된 도시가 1년 예비사업 후 2023년 12월 마지막 법정 문화도시를 지정하면 목표로 했던 총량 30개를 완수하게 됨

따라서 고양시가 본 연구에서 제안하는 대로 문화도시 참여 여부 의사결정 가이드라인 공론화 과정을 통해 참가하는 것으로 결정할 경우 4~5차는 고양시에게는 마지막 참여 기회가 아닐 수 없다. 또한, 이 시기는 그동안 탈락했던 예비문화도시들과 고양시와 같은 마지막 신청 지원 도시들이 대거 지원할 것이 분명하므로 그 어느 때보다도 치열한 경쟁이 예상되므로 의사결정 가이드라인 개발 시에 문화도시 선정기준(조성계획 승인 평가기준)을 적극적으로 고려함

[그림 3-2] 법정 문화도시 참여 시 마지막 기회인 4차, 5차



## 제2절 참여 의사결정 가이드라인 개발

### 1. 개발 프로세스

1) 참여 의사결정 가이드라인 매뉴얼은 문화도시 조성계획 승인 평가 심의 기준을 참여 의사결정 핵심 주요 이슈로 전제하고, 이를 평가지표로 정하고, 각 배점 별 평가지표에 따라 고양시 미션, 문화정책 환경, 시대적 요구사항을 담은 고양시 문화도시 여건을 평가대상으로 매칭하여 의사결정 가이드라인 매뉴얼을 개발함

**참여 의사결정 주요 이슈 도출 :** 문화체육관광부 <제3차 문화도시 조성계획 승인 심의 기준>의 문화도시 추진 필요성 및 방향의 적정성(20점), 조성계획의 타당성 및 적정성(50점), 문화도시 실현 가능성(30점), 연계 및 협업 가능성(최대 +5점)

**고양시 문화도시 여건 :** 고양시 미션, 시정방침, 공약, 고양시 문화정책 환경, 시대적 요구사항 등

**참여의사 결정 가이드라인 개발 :** 참여 의사결정 주요 이슈 + 고양시 문화도시 여건

[그림 3-3] 참여 의사결정 가이드라인 개발 프로세스



항목(배점)	세부 평가항목	평가지표
문화도시 추진 필요성 및방향의 적정성 (20점)	문화도시 추진 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 일반현황 조사·분석</li> <li>• 도시 문화자원 및 유·무형자산 조사·분석 (역사·문화자원, 인적자원, 문화인프라, 문화행사 등)</li> <li>• 도시 환경 및 현황의 분석 및 진단결과 제시</li> </ul>
	문화도시 추진 방향의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비전 및 목표설정의 적절성</li> <li>• 지역의 고유·핵심가치 제시 및 반영</li> <li>• 문화도시정책 가치 부합 여부</li> </ul>
조성계획의 타당성 및적정성 (50점)	특성화 계획의 타당성 및 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조성계획의 타당성 및 실현가능성</li> <li>• 지정분야별 특성화 계획의 적절성</li> <li>• 지역의 정체성 및 고유성 확보 여부</li> <li>• 지역특성에 적합한 추진과정 및 방법론 제시 여부</li> </ul>
	지역 활성화 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화 기반의 지역 문화·사회·경제 활성화 및 효과</li> <li>• 도시의 브랜드 및 지역의 문화경쟁력 확보</li> <li>• 기타 공동체 활성화 방안</li> </ul>
	사회참여 및 소통 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시민의 문화 참여 및 접근성 보장여부</li> <li>• 다양한 주체의 참여기회 보장 및 활동지원</li> <li>• 문화소외지역 및 취약계층의 문화접근성 확보</li> </ul>
문화도시 실현가능성 (30점)	추진체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추진체계의 규모, 조직, 역할의 적절성</li> <li>• 추진조직의 독립성, 인력의 전문성, 운영의 안정성</li> <li>• 시민·공공·전문가 등의 거버넌스 구축계획 및 적절성</li> </ul>
	정책지원 및 재원계획의 합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 정책 및 사업계획에의 반영 여부</li> <li>• 관련 조례 제정 등 제도적 기반 확보계획</li> <li>• 예산확보 및 재정투입계획의 적절성, 합리성</li> </ul>
	문화도시 지속가능성 확보방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자체 모니터링·환류시스템 구축여부 및 적절성</li> <li>• 중·장기 발전계획 수립 여부 및 합리성</li> <li>• 국비지원 이후, 기타 지속가능성 확보 방안 제시 (재원확보 및 투입계획, 인력·조직 등)</li> </ul>
연계 및 협업 가능성 (최대 +5점)	정책 및 사업 연계·협력 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체간, 광역·기초 간 협력방안 제시 여부</li> <li>• 관련 타 사업 및 기관과의 연계 및 협업방안</li> <li>• 예산, 조직(인력), 정책적 협력방안 구축 여부(예산 지원, 협의체 구성, MOU 체결 계획 등)</li> <li>• 협업·연계의 구체성 및 실현가능성</li> </ul>

〈자료〉 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4., p.15. 연구자 재구성

\* 주 : 문화도시 조성계획 승인 기준은 현재의 기본(안)을 바탕으로 문화도시심의위원회에서 최종 의결된 심의기준을 활용하며, 향후 세부내용 및 배점 등은 변동 가능성 있음

## 2. 참여 의사결정 가이드라인

### 1) 개 요

목적 : 고양시가 “법정 문화도시로 갈 것인가?, 비법정 문화도시로 갈 것인가?”를 합리적, 민주적 공론화 과정을 통해 문화도시 참여 여부에 대한 논란의 종지부를 찍고, 후회 없는 결정이 되도록 함

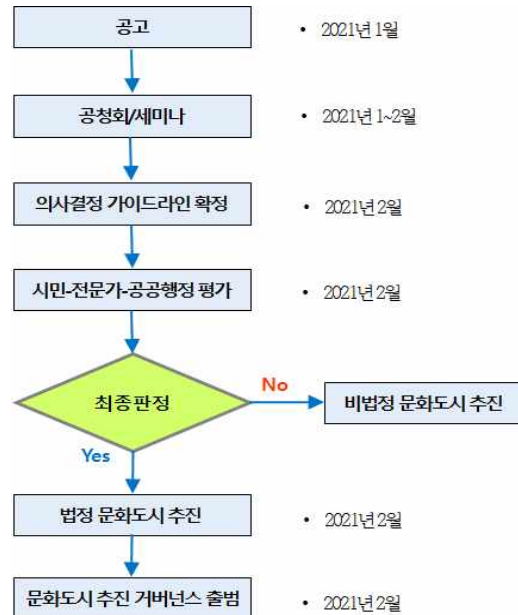
대상 : “시민-전문가-공공행정”이 함께 문화도시 참여 여부를 결정

시기 : 2021년 1~2월 내

절차 : 공고(의견수렴) → 공청회/세미나 개최 → 의사결정 가이드라인(안) 검토 및 최종 확정 → “시민-전문가-공공행정” 평가 → 참여 여부 최종 확정

판정 : 105점(가산점 +5점) 만점 기준으로 80점 미만 시 법정 문화도시 추진

[그림 3-4] 참여 의사결정 가이드라인 개발 절차 및 방법





## 2) 참여 의사결정 가이드라인(안)

참여 의사결정 가이드라인(안)은 시민연구자로서 제안하는 개인적인 견해이므로, ,  
향후 “시민-전문가-공공행정”에 의한 충분한 공론화 과정을 통한 최종안 확정 필요

[표 3-1] 참여 의사결정 가이드라인(안) 평가표(64개 평가지표)

문화도시 승인 기준 (문화도시 조성계획 승인 기준)		판단기준 (Keywords)	고양시 문화도시 여건(현황)가 (고양시 미션/시정방침/공약/문화정책 환경, 시대적 요구사항)	평가				
				5점 (탁월)	4점 (우수)	3점 (양호)	2점 (보통)	1점 (미흡)
문화도시 추진 필요성 및방향의 적정성 (20점)	문화도시 추진 필요성	도시문화자원/유무 형 자산/ 인프라/행사 도시문화 대외적 역량	<ul style="list-style-type: none"><li>도시 문화자원시설(예술인) 및 유무형자산(역사·문화 자원, 인적자원, 문화인프라, 문화행사 등) 보유</li><li>도시 문화자원(시설·예술인) 및 유무형자산(역사·문화 자원, 인적자원, 문화인프라, 문화행사 등) 정체성, 활 용역량</li><li>문화도시로서의 대내외적 이미지/인지도</li><li>코로나 19에 따른 문화예술계 위기 회복 방안</li><li>사회적 갈등 예방, 관리를 위한 문화다양성 가치</li><li>인구구조 특성에 따른 문화정책/문화복지 인프라</li><li>민선7기 문화정책 기조 “삶 속의 문화”</li><li>한국문화관광연구원·지역별 종합지수 고양시 순위</li><li>특례시로서의 문화도시 필요성</li><li>도시/지역/공간 및 문화도시 여건 접근성 등</li></ul>					
	문화도시 추진 방향의 적정성	비전/목표 지역핵심가치 문화도시정책 가치 부합	<ul style="list-style-type: none"><li>비전 및 목표, 시정방침</li><li>문화정책 중장기 발전전략 방향</li><li>문화도시정책 가치 부합 여부</li><li>문화도시 지정 민선7기 공약</li><li>‘일상’, ‘자차’, ‘향유’, ‘포용’, ‘공정’, ‘혁신’ 등 지역문 화정책 기조와의 부합성</li></ul>					
조성계획의 타당성 및적정성 (50점)	특성과 계획의 타당성 및 적정성	특성화 지역정체성/고유성	<ul style="list-style-type: none"><li>문화도시 위상 및 이미지(ex. 꽃, 행주산성, 호수공원)</li><li>지역의 정체성 및 고유성 보유 및 경쟁력</li><li>지역특성에 적합한 전략 및 실적</li><li>특례시, 인구 100만 이상 도시로서의 정체성/차별화</li><li>경기도 3개 공공기관(경기관광공사, 경기문화재단, 경 기도평생교육진흥원) 고양시 이전 MOU체결</li><li>한국예술종합대학 고양시 유치</li><li>고양관광문화단지(한류월드, 콘텐츠 방송영상) 조성</li><li>문화관련 제도(조례) 기반</li><li>문화특화지역 조성 의지 및 조례 기반</li><li>특색 있는 고양시 문화발굴 및 미래 자산화</li><li>문화전문인력 양성/발굴/활성화</li><li>고양시 전문예술단체 육성 및 지원</li><li>고양시 문화공간 확충 및 활성화</li></ul>					
	지역 활성화 기대효과	기대효과 브랜드 가치 도시경쟁력	<ul style="list-style-type: none"><li>문화 기반의 지역 문화사회경제 활성화 및 효과</li><li>도시의 브랜드 및 지역의 문화경쟁력 확보</li><li>공동체 활성화 방안</li></ul>					

문화도시 승인 기준 (문화도시 조성계획 승인 기준)	판단기준 (Keywords)	고양시 문화도시 여건(현황) <sup>7)</sup> (고양시 미션/시정방침/공약/문화정책 환경, 시대적 요구사항)	평가				
			5점 (탁월)	4점 (우수)	3점 (양호)	2점 (보통)	1점 (미흡)
문화도시 실현가능성 (30점)	사회참여 및 소통 방안	공동체 활성화					
		시민주도 문화접근성 (자치&참여가치)					
		• 문화격차 해소(지역별, 계층별)					
		• 도시민의 문화 참여 및 접근성 보장 여부					
		• 전문문화예술인들의 주요 활동무대(ex 서울의존도)					
		• 다양한 주체의 참여기회 보장 및 활동지원					
		• 문화소외지역 및 취약계층의 문화접근성 확보					
		• 문화관련 단체 수 및 활동					
		• 지역예술가 육성 및 지원					
		• 문화정책 추진조직 체계 및 네트워크					
문화도시 실현가능성 (30점)	추진체계 구축	추진체계/조직/ 거버넌스					
		• 추진체계의 규모, 조직, 역할의 적절성					
		• 추진조직의 독립성, 인력의 전문성, 운영의 안정성					
		• 시민-공공 전문가 등의 거버넌스 구축계획 및 적절성					
		• 시민과 소통하는 시민중심의 문화복지 도시					
	정책지원 및 재원계획의 합리성	정책/제도/조례/ 예산 문화도시 자립성					
		• 지자체의 정책 및 사업계획에의 반영					
		• 관련 조례 제정 등 제도적 기반 확보					
		• 문화관련 예산확충 및 재원 확보 계획					
		• 타지자체(수원 성남 용인 부천 등) 대비 문화예산 비중					
		• 예술인/단체 활동지원 및 활용					
		• 문화도시로서의 지자체 자립 역량(정부 의존도 탈파)					
	문화도시 지속가능성 확보방안	지속가능성 지자체 의지와 역량					
		• 자체 모니터링 환류시스템 구축여부					
		• 중장기 발전계획 수립 및 추진 의지					
		• 국비지원 이후, 기타 지속가능성 확보 방안 제시 (재 원확보 및 투입계획, 인력조직 등)					
		• 문화예술진흥기금이나 지역문화진흥기금 설치 여부					
		• 지자체 의지와 역량					
		• 고양도시포럼과 연계 시너지 효과					
		• 지자체간, 광역 기초 간 협력방안					
	연계 및 협업 가능성 (최대 +5점)	연계사업 중앙/광역/기초 간의 협력					
		• 관련 타 사업 및 기관과의 연계 및 협업					
		• 예산 조직(인력), 정책적 협력방안 구축 여부(예산 지원 협의체 구성, MOU 체결 계획 등)					
		• 협업 및 연계의 구체성 및 실현 가능성					
		• 연계 및 협업 사업과의 관련성 정도					

\* 주 : 문화도시 조성계획 승인 기준은 문화도시심의위원회의 결정에 따라 세부내용 및 배점 등은 변동 가능성 있음

7) 권선영, 황설화, 지역문화진흥을 위한 고양시 문화정책 중장기 발전전략, 고양시정연구원, 2020.12., 연구자 재구성

8) 동아시아문화도시(문체부), 스마트관광도시(문체부), 올해의 무형유산도시(문체부), 도시재생뉴딜(국토부), 인문도시(교육부), 주민 참여예산제도(행안부), 문화영향평가 의무화(문체부, 필수 연계) 등 가점 부여



## 제 4장

### 결론 및 제언

제1절 결론

제2절 제언



## 제절 결론

### 1. 문화도시 사업은 '도시발전의 핵심수단'이다.

문화도시 사업은 ‘문화를 통한 도시 활성화’를 목표로 하는 ‘도시발전의 핵심수단’이다. 그러므로 고양시가 문화도시냐 아니냐를 가늠하는 것은 법정 문화도시냐 아니냐가 아니라 문화도시 사업을 도시발전의 핵심수단으로 삼고, 그에 맞는 도시 활성화를 구현하고 있는냐로 판단하는 것이 바람직함

따라서 고양시의 법정 문화도시 추진 여부는 ‘남들이 한다고 나도 따라 하는 방식’도, ‘국비 100억 일단 따고 보자’ 식도 아닌 오직 고양시 문화도시 활성화를 위한 ‘도시발전의 핵심수단’인가를 먼저 생각해야 할 것임

### 2. 법정 문화도시 참여에 대한 입장 표명 시점은 '바로 지금'이다.

문화도시 지정은 2014년에 제정된 <지역문화진흥법>을 근거로 현재 1차 문화도시 7개, 2차 예비문화도시 12개 도시가 지정되어 있으며, 2020년 3차 예비문화도시 신청 접수가 41개로 지자체의 관심과 참여 열기가 최고조에 달하고 있어 2022년까지 약 30개 문화도시를 선정하겠다는 정부의 목표를 기준으로 볼 때 2021년 4차 또는 2022년 5차 공모가 고양시가 참여할 수 있는 마지막 기회임

따라서 고양시는 단순히 중앙정부의 법정 문화도시와 고양시 집행부 간의 접근 방향 차이만을 이유로 판단을 보류하거나 포기했다가는 끊임없는 시비 논란에 휘말리게 될 것이다. 민선 7기는 ‘교육문화도시’라는 비전을 달성하기 위하여 15건의 공약 중 문화도시 지정 추진을 약속하고 있는 만큼 법정 문화도시 참여에 대한 명확한 입장 표명 시점은 더는 보류·연기될 수 없는 ‘바로 지금’의 상황임을 직시해야 할 것임

### 3. 누구나 공감할 수 있는 '의사결정 가이드라인'을 통해 종지부를 찍어야 한다.

문화도시 지정 추진 여부를 고양시만의 판단으로 결정되는 것은 ‘사람이 있는 문화’를 지향하는 현 정부의 문화정책 기조, 시민주도, 시민자치, 시민참여를 그 무엇보다도 중요시하는 경기 도정과 고양시 시정방침과도 크게 어긋나는 행위이다. 따라서 “시민-전문가-공공행정”이 함께 참여하는 ‘의사결정 가이드라인’을 통해 결정해야 할 것임

의사결정 가이드라인 평가체계는 정부의 법정 문화도시 승인 기준에 근거하여 고양시 문화도시 여건을 “시민-전문가-공공행정”이 공론화 과정을 거쳐 평가하는 방식으로 제안하였다. 이는 고양시만의 독자적인 판단이 아닌 중앙, 광역 문화정책 기조와의 연계성 고려가 필요하다고 판단했기 때문임

## 제2절 제언

### 1. 수도권 걸쳐노믹스 벨트 중심도시를 통한 '고양형 문화도시'를 구현하자.

법정 문화도시 지정 여부를 떠나 고양시는 서울과 경기·인천 수도권을 연결하는 지점학적으로 매우 중요한 곳에 위치한 도시다. 또한, 최근에는 특례시로 지정되어 앞으로 그 위상과 역할은 날로 높아질 전망이다. 따라서 '고양시가 문화와 함께 성장·발전하는 도시', '문화가 일상인 도시', '문화가 곧 도시 경쟁력인 도시'가 되기 위해서는 무엇보다도 수도권 걸쳐노믹스 벨트 중심도시로서의 확고한 정체성과 역량을 펼쳐야 할 것이다. 본 연구자는 그것이 바로 고양시가 꿈꾸는 차별화된 '고양형 문화도시'라고 생각함

[그림 4-1] 수도권 걸쳐노믹스 벨트 중심도시\_고양형 문화도시

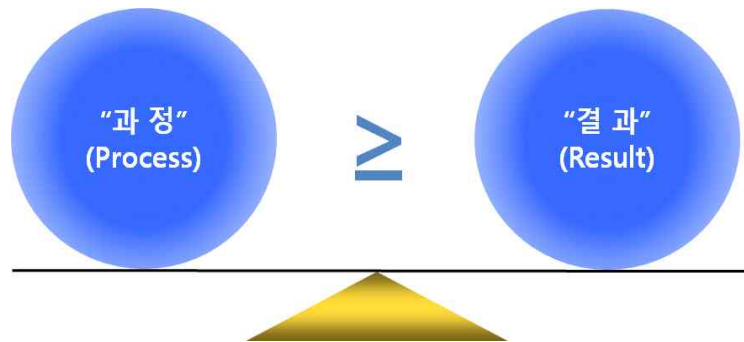




## 2. 법정 문화도시 지정 준비 '과정은 곧 결과 그 이상'이다.

본 연구는 법정 문화도시 지정이 반드시 결과가 되어야 한다는 것을 주장하지 않는다. 그 결과보다는 법정 문화도시 지정을 고양시민 누구나 공감할 수 있는 ‘의사결정 가이드라인’을 함께 만들고, “시민-전문가-공공행정”이 함께 공론화하고, 함께 결정하는 그 과정이 곧 결과 그 이상의 가치를 만들어 낼 것이라고 확신한다. 비록 법정 문화도시 지정을 선택하지 않아도, 법정 문화도시 지정 공모에 탈락하더라도 고양시는 그 준비과정을 통해 이미 ‘함께 하는 문화’를 일궈내어 명실상부한 수도권 걸쳐노믹스 벨트 중심도시, ‘고양형 문화도시’로 우뚝 서게 될 것임

[그림 4-2] 법정 문화도시 지정 준비과정은 결과 그 이상



## 참고문헌

### [인용문헌]

- 문화체육관광부, 문화를 통해 도시를 활성화할 전국 지자체 공모, 보도자료, 2020.4.17., p.3.
- \_\_\_\_\_, 문화를 통해 도시를 활성화할 전국 지자체 공모, 보도자료, 2019.12.23., pp.1-2.
- 문화체육관광부, 『문화도시 지정 및 지원방안 연구』, 2016, pp.82-87.
- 장세길, 문화특화지역 조성사업 주요 현황, 전북연구원 이슈브리핑, 2017.2.28., p.4.
- 문화체육관광부, 『문화특화지역 조성사업 주요 현황』, 2020.5.25., p.1.
- \_\_\_\_\_, 『문화특화지역 조성사업 주요 현황』, 2020.5.25., p.2.
- 문화체육관광부, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4., p.11-12.
- \_\_\_\_\_, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4. , p.13.
- \_\_\_\_\_, 2020년 문화도시 추진 가이드라인, 2020.4., p.15.
- 권선영, 고양시의 문화도시 지정을 위한 준비, 고양시정연구원 이슈브리프 제1호, 2019.12.31., pp.10-11.
- 권선영, 황설화, 『지역문화진흥을 위한 고양시 문화정책 중장기 발전전략』, 고양시정연구원, 2020.12.

### [관련문헌]

- 권선영, 황설화(2018), 『고양시 문화자원 현황 및 특성분석 연구』, 고양시정연구원.
- 문화체육관광부(2020), 『부산영도구 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『부천 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『서귀포 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『원주 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『천안 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『청주 문화도시 조성계획』.
- \_\_\_\_\_, 『포항 문화도시 조성계획』.
- 추미경, 기획특집-문화도시사업, 예술담론웹진 대문, 2017.봄.
- 장세길, 문화도시의 법적지정을 준비하자, 전북연구원 2017이슈브리핑 vol.157, 2017.2.28.
- 제주시(2019), 『제주시 문화도시 조성계획』.
- 정읍시(2019), 『정읍 문화도시 조성계획』.
- 남원시(2018), 『남원시 문화도시 조성계획』.

통영시(2019), 『경상남도 통영시 문화도시 조성계획』.

고양시(2016b), 『2030년 고양도시기본계획』.

고양시(2019), 『고양 관광진흥 중장기 발전전략 수립』, 기본좋은큐엑스(주).

성북구(2016), 『성북창조문화도시 기본계획2020』, (사)문화사회연구소.

익산시(2016), 『익산 역사문화도시 및 창조도시 조성 기본계획』, 대한국토도시계획학회.

#### [온라인 자료]

문화재청 국립무형유산원 <https://www.nihc.go.kr/planweb/board/list.9is>, 접속일 2020.9.11.

지역문화진흥원, <http://www.rcda.or.kr/2020/business/index17.asp>, 접속일 2020.9.11.

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>, 접속일 2020.9.11.