

## 주민참여와 지역문화 거버넌스 -청주시 문화도시 조성사업을 중심으로-

손유진 · 김성수

### [국문초록]

본 연구는 지역문화 거버넌스의 변화를 주민참여의 관점에서 연구하였다. 주민참여는 Arnstein이 제시한 8단계의 참여 사다리 모형을 활용하여 분석하였다. 이를 통해 청주시의 문화도시 조성사업을 대상으로 문화도시 거버넌스 변화 양상을 살피고, 세부 사업별로 주민참여가 어떻게 발생하고 있는지를 고찰하였다. 청주시의 문화 거버넌스는 문화체육관광부, 충청북도, 청주시, 청주시문화산업진흥재단, 시민위원, 워킹그룹 협의체, 예술단체, NGO·지역단체, 문화기업·문화단체 등을 포함하는 정책네트워크로 진화하고 있다. 주민참여의 단계는 단순히 제공되는 문화 프로그램을 소비하는 비참여를 넘어 정보제공, 협의(자문), 회유 단계의 형식적 참여단계를 지나 부분적으로 파트너십과 권한위임의 실질적 참여단계로 발전하고 있음을 확인하였다. 주민참여를 강화시키는 요인으로는 중앙정부의 정책기조 변화 그리고 정부와 지역주민을 매개하는 중간지원조직의 적극적인 역할이 있다. 현행 사업방식의 한계로는 주민참여의 형태가 행정에 의하여 사전에 기획되고 유도되고 있으며, 주민참여 및 거버넌스 구축에 대한 정량적 성과 제시가 어렵다는 점이 있다.

[주제어] 주민참여, 지역문화 거버넌스, 문화도시 청주, 참여사다리, Arnstein

\*본 연구는 2022년도 한국외국어대학교 교원연구비로 수행되었음.

투고일: 2023. 2. 13. 심사일: 2023. 3. 3. 게재 확정일: 2023. 4. 5.  
<https://doi.org/10.16937/jcp.2023.37.1.145>

손유진\_한국외국어대학교 글로벌문화콘텐츠학과 박사과정/주저자(ireneson0605@daum.net)

김성수\_한국외국어대학교 행정학과 교수/교신저자(seskim@hufs.ac.kr)

## I. 서론

주민의 적극적 참여가 요구되는 정책 사례가 점차 증가하고 있다. 이는 지역 정체성의 일부인 주민의 생각과 가치를 반영하여 지역적 특성과 다양성에 맞는 사업을 추진하고자 하는 움직임이다. 특히 도시재생, 문화도시 조성, 마을만들기 등의 지역 활성화 및 도시 브랜딩 정책에서 주민참여가 활발하다. 해당 사업들은 주민의 직접적인 삶에 영향을 미치는 지역적 문제와 이슈에 대해 정부의 생각이 아닌 주민의 시선과 눈높이에 맞는 해결방안과 대책을 모색하기 위해 시작되었다. 이를 위해 지역은 수평적 거버넌스를 구성하고자 노력하고, 다양한 주체들이 지역 현안을 논의하고 해결해 나간다. 과거에는 강력한 중앙 집권의 방식으로 중앙 통제에 의한 지방행정이 수행되었으나, 점차 지역정부로 그 권한을 위임하게 되고, 나아가 지역의 다양한 주체들이 공공 영역의 역할을 부여받게 되었다.

이와 같이 정책 과정에 직접적으로 주민의 의견을 반영하고자 하는 움직임을 뒷받침하기 위한 제도적 기반들이 구축되었다. 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지역문화진흥법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등을 통해 지역주민의 정책 참여를 위한 법적 근거가 마련되었으며, 상위법에 근거한 지방자치단체의 조례에서도 주민참여의 내용을 담고 있다. 이에 따라 법에 근거한 정책 사업들이 추진되었고, 주민들의 역할이 심화되기 시작했다.

문화정책 분야에서는 「지역문화진흥법」이 제정됨에 따라 지역의 문화 거버넌스가 구축되고, 중앙과 지역 그리고 지역의 구성원 간의 협력과 연계가 강화되었으며, 지역의 문화정책에서 주민참여가 증가하였다. 대표적인 주민 주도 정책인 생활문화정책은 2009년부터 시작되어온 ‘생활문화공동체만들기 사업’이 법 제정 이후 ‘생활문화동호회 활동 지원’, ‘전국생활문화축제 개최 지원’, ‘생활문화센터 프로그램 활성화 지원’ 사업으로 확장되었다. 이와 더불어 주민참여를 기반으로 하는 문화도시 조성사업도 시작된다. 2014년 ‘문화특화지역 조성사업’을 시작으로 2018년에는 ‘법정 문화도시 사업’이 추진되었다. 많은 도시들은 문화도시로 지정되기 위해 사업의 추진방향에 따라 지역의 문화적 기반을 다지고 전문가·지역주민·행정의 협치에 의해 추진되는 거버넌스 체계를 구축하여 문화도시 조성계획을 수립하고 있다.

이처럼 지역에서는 문화와 지역 구성원의 창의력에 기반한 지역발전을 추구하고 있으며, 주민참여를 통한 문화민주주의가 대두되면서 문화정책과 정책결정에서 문화자치가 강조되고 있다(노영순, 2017: 137). 즉 지역문화정책에서 주민의 역할이 향유자에서 나아가 주도자로 확장되고 있는 것이다. 이는 정책의 결과로서 바람직한 성과를 얻기 위해 지역의 주체들이 원하고 공감하는 정책이 필요하기 때문이다. 주민들 또한 생활문화, 문화도시와 같은 사업을 통해 정책의 주체로서 자리매김해 나가고 있으며, 정책참여에 대한 인식 또한 변화되고 있다. 정책의 주축으로서 지역의 다양한 주체들이 거버넌스를 구성하여 지역의 현안을 고민하고 주체적인 태도가 필요함을 인지하게 된 것이다.

이러한 배경에서 본 논문은 청주시의 문화도시 조성사업을 살펴보고자 한다. 청주시는 2016년 문화특화지역 조성사업에 문화도시형으로 선정되어 주민참여를 통한 문화정책 사업 추진의 기틀을 마련하였으며, 2018년에는 법정 문화도시 조성사업 지정에 도전하여 예비사업을 거쳐 2020년 1차 문화도시로 선정되었다. 2016년부터 현재까지 청주시를 문화도시로 만들기 위한 과정에 주민참여가 필수로 작용하였고, 점차적으로 심화된 형태로 참여가 강화되고 있다. 또한 자생적 발전을 위해 시 정부와 담당 기관뿐만 아니라 지역 내 주민, 예술가, 관련 기관 및 단체 등으로 구성된 거버넌스가 구축되어 문화도시 조성사업에 다양한 목소리가 반영되고 있다. 청주시는 특히 2020년 추진된 1차 문화도시 성과평가에서 시민위원 활동, 통합형 거버넌스 구축, 자율예산제 운영 등의 성과로 높은 점수를 획득하여 최우수 평가를 받은 바 있다. 이와 같은 청주시의 문화도시 조성사업을 Arnstein이 제시한 8단계의 참여 사다리 모형에 대입하여 분석해 보고자 한다. 이를 통해 청주시 문화도시 조성사업에서 주민참여 수준이 어느 단계까지 도달했는지 확인하고, 어떠한 요인으로 주민참여가 심화되었으며, 주민참여 과정에서 어떤 어려움과 문제점이 발생하였는지 살펴보고자 한다.

## II. 주민참여 거버넌스와 유형 구분

### 1. 주민참여 거버넌스

주민참여는 정부 및 전문가만이 정책을 계획하고 집행하는 것이 아니라 주민이 정책 과정에 참여하는 것을 의미하며, 정책 집행에 영향을 미치는 적극적 참여와 영향을 미치

지 않는 소극적 참여 모두를 포함하는 광범위한 개념이다. Cunningham(1972: 595)은 시민참여를 “지역사회의 일반 비전문인들이 지역사회의 일반적 문제와 관련된 결정에 권력을 행사하는 과정”으로 정의하였으며, 엘리트가 아닌 자들이 투표를 넘어 정책 결정 과정에서 그들의 역할을 확장하는 것이라고 하였다. Robert(2004: 315)는 20세기 후반부터 삶에 영향을 미치는 결정에 시민이 참여하는 행태가 심화되었으며, 이와 같은 추세는 “민주주의 사회가 보다 분권화되고, 상호의존적이며, 네트워크화되고, 새로운 정보 기술로 연결되고, 난제(wicked problem)에 도전받게 됨에 따라 성장하였음이 예상된다”고 하였다. 또한 “시민은 거버넌스 과정의 필수적 요소로 간주되며, 지역의 공동체가 직면한 실질적인 결정에 시민의 적극적인 참여가 필수적이어야 한다”고 한 바 있다(Robert, 2004: 320).

최근 우리나라에서는 이와 같은 참여를 위한 다양한 제도가 점차 확대되고 있다. 2021년 1월 전면 개정된 「지방자치법」에서는 주민의 권리에 대해 “주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 이와 더불어 2021년 10월에는 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되어 18세 이상의 주민들이 직접 의회에 조례안을 제출하여 제·개정 및 폐지를 요구할 수 있게 되었다. 주민조례발안에 대한 법적 근거는 1999년에 일부 개정된 「지방자치법」에서부터 존재했지만, 청구 요건으로 인해 제도 활용이 저조하였다. 그러나 독립된 법 제정으로 실질적인 법적 근거를 마련하여 해당 제도를 활용하고자 하는 움직임이 확대되고 있다. 주민참여예산제도의 경우 일부 지방자치단체에서 자체적으로 운영하던 제도였으나 2005년 「지방재정법」 개정을 통해 전국적으로 도입되어 활성화되었다. 이처럼 관련 법 개정 및 제정을 통해 주민에게 생활에 미치는 정책결정과 집행 과정에 참여할 권리를 부여한 것을 알 수 있다.

이뿐만 아니라 지역이라는 공간을 기반으로 하는 정책에서도 주민참여가 확장되고 있다. 국토교통부의 도시재생 뉴딜 사업, 농림축산식품부의 농촌교육문화활성화 사업, 문화체육관광부의 문화도시 조성사업, 생활문화 사업, 관광두레 등 주민참여와 지역 공동체 활성화를 핵심으로 두고 있는 사업들이 활발하게 진행되고 있다.

주민참여는 정책평가 과정에서도 중요한 역할을 한다. 다양한 분야의 정책평가 지표에는 주민참여, 거버넌스 항목으로 얼마나 많은 주민이 적극적으로 해당 정책 사업에 참여하였는가를 담고 있다. 도시재생 뉴딜 사업의 종합성과지표를 살펴보면 정책목표

4의 '공동체 회복 및 사회통합'에 따른 종합성과지표로 '공동체 인식'을 제시하고, 산정 방법으로 지역사회 참여 정도 변화율을 포함하고 있다(국토교통부, 2021). 국가 및 지역의 계획과 정책을 문화적 관점에서 평가하는 문화영향평가의 경우 문화기본권 평가 영역 '표현 및 참여에 미치는 영향'에서 사업 계획 및 시행에 있어 주민참여 및 정보공개를 통한 의견수렴 수행 여부를 평가하고 있다. 또한 문화정체성 평가영역의 '공동체에 미치는 영향'에서도 사업 계획 및 시행과정에서 주민, 문화예술인, 지역단체 간 교류와 협력이 보장 여부를 평가한다.

이처럼 정책과정에서 주민참여가 확대되는 것은 지역의 주민참여적 거버넌스가 구축되는 것을 의미한다. 지방자치제도가 시행된 초기의 지역정책은 지방정부가 독자적으로 주도하는 방식이 주를 이루었으나, 거버넌스의 부상과 더불어 점차 지역사회의 다양한 행위자들이 참여하는 형태로 변화하고 있다. 주민참여적 거버넌스는 통치관계에서 벗어나 주민이 정치·관료 엘리트와 함께 정치적 권리와 책임을 공유하고 실질적인 권한을 부여받는 시민주도형 사회를 지향한다(김정희, 2014: 268). 주민을 포함한 행위자들이 공동으로 추구하는 목적을 실현하기 위해 정책에 참여하고 수평적 입장에서 네트워크를 구축하는 것이다. 이처럼 지방정부와 주민이 협력하여 지역적 이슈를 해결하기 위해서는 정책과정에서 주민의 역할 강화와 적극적인 참여가 요구된다. 즉, 단순한 참여에 그치는 것이 아니라 정부, 주민, 기업, 시민단체 등의 행위자들이 상호작용과 협력을 통해 지역사회의 문제를 해결해나가는 것이다(김상민·이소영, 2018: 38).

## 2. 지역문화 거버넌스

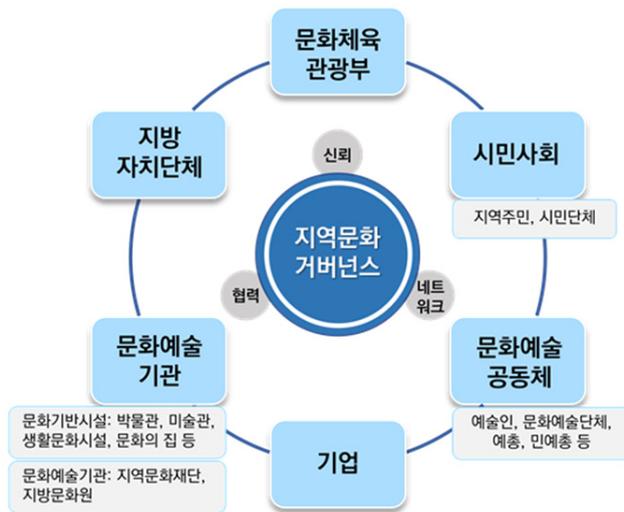
문화예술에 대한 지역의 관심이 증가하고 정책 추진 단계에 참여하는 다양한 주체들이 생겨남에 따라 지역문화정책에서도 거버넌스의 중요성이 증대되고 있다. 지역에서는 지방자치단체와 관련 기관, 예술가, 지역주민, 관련 기업 등 다양한 주체들이 상호작용하며 정책을 추진해 나가고 있다.

문화거버넌스는 문화예술 정책의 과정에서 정부, 시민사회, 시장이 신뢰와 협력을 기반으로 한 수평적인 네트워크로 정의할 수 있다(김홍수 2004, 조광식 외 2007, 윤정국 2012, 임재웅 외 2019). 이외에도 이수철(2008: 192)은 사회환경 변화에 적응하기 위해 지방자치단체의 문화를 통한 발전전략을 추진하기 위한 새로운 관리 양식으로 지역의 문화 거버넌스를 정의하였으며, 지역이라는 범위 안에서 사회적으로 상호작용하

는 형태의 네트워크적 관리 양식으로 정의하고 있다. 박종일(2010: 27)은 지역민의 문화적 삶의 질 향상을 통해 지역의 경쟁력을 제고하고자 하는 목표를 추구하는 국가, 지방자치단체, 시민사회 간의 상호작용이라고 하였다. 강경화 외(2017: 56)는 “지역민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 다양한 행위자 주체가 문화정책과정에 자발적으로 참여하고 협력하여 지역공동의 문제를 해결하고 협력적 통치구조”를 가지는 것을 지역문화정책 거버넌스라고 정의하였다.

이러한 정의를 종합해 보면 지역문화 거버넌스는 지역의 문화적 발전과 지역주민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 중앙정부는 지원의 역할을 담당하고, 지역 내 주체들이 협의와 조정을 통해 사업을 이끌어 나가는 방식으로 거버넌스를 형성하여 문화정책 계획 수립 및 사업을 추진하는 것을 의미한다. 지역문화 거버넌스에는 다양한 이해관계를 가진 행위자들이 있다. 지역문화재단, 도서관·박물관·미술관·생활문화시설·문화의 집과 같은 문화기반시설, 지방문화원, 지역의 예총과 민예총 등의 문화 관련 기관 및 단체가 있으며, 지역주민 그리고 문화예술 관련 기업 등이 있다. 이와 더불어 중간지원조직으로서 지역문화진흥원과 문화기관 및 단체 간 협력을 위한 한국광역문화재단연합회, 전국 지역문화재단연합회, 한국문화원연합회 등이 있다. 이와 같은 다수의 행위자들이 이해관계를 가지고 있으며, 상호 소통과 협력을 필요로 하며, [그림 1]은 이를 보여주고 있다.

[그림 1] 지역문화 거버넌스



[그림 1]의 내용 중에서 본 논문은 지역문화 거버넌스의 한 축이 되는 지역주민의 참여에 주목한다. 문화정책이 주민참여에 기반한 문화민주주의를 강조하면서 지방자치단체와 주민에 의한 문화자치가 문화정책 및 정책결정에서 강조되고 있다. 이에 따라 주민의 생활에 영향을 주는 지역이라는 공간을 기반으로 문화기반시설을 건립하거나 지역 내 문제를 문화적으로 해결하여 지역 활성화를 이끌어내는 정책들이 등장하면서 주민이 문화정책 과정에 참여할 수 있는 여건이 마련되었다. 이는 2014년 제정된 「지역문화진흥법」에 의해 심화된다. 해당 법을 통해 “지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유형·무형의 문화적 활동”을 말하는 생활문화, 주민참여 거버넌스를 기반으로 하는 법정 문화도시 조성사업이 법에 근거하여 활발하게 추진되기 시작했기 때문이다.

### 3. Arnstein의 참여 유형

주민참여는 다양한 유형으로 구분되는데, Zimmerman(1986: 6-13)은 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 참여 유형을 분류하였다. 수동적 참여는 정부에 의해 제공되는 정보와 여론조사 등이 해당되며, 능동적 참여는 공청회, 주민투표, 주민소환, 민간자문위원회 등에 해당된다. OECD(2001: 23)는 참여의 유형을 정보(information), 협의(consultation), 적극적인 참여(active participation)의 세 가지로 구분했다. 정보 유형은 시민들에게 정보를 제공하는 일방적인 관계 양상을 보이며, 수동적인 공공기록, 관보, 정부의 웹사이트에 대한 접근이 이에 해당한다. 협의 유형은 시민들이 정부에 환류를 제공하는 양방향적 관계로 여론 조사, 법안 초안에 대한 의견조사 등이 이에 해당한다. 마지막으로 적극적인 참여 유형은 시민과 정부가 파트너십을 형성하여 정책 과정에 시민이 적극적으로 참여하는 형태로 합의회의, 시민 배심원제가 이 유형에 해당한다.

주민참여의 양상을 세분화하여 제시한 것이 Arnstein(1969)의 참여 사다리 모형이다. Arnstein은 미국의 지방자치단체의 도시개발 관련 사업에 참여하며 참여의 구체적 사례를 분석하고, 참여의 정도에 따라 3가지 참여형태와 8단계의 참여 단계를 구분하였다. 이는 “지역사회와 정부 간의 상호작용을 범주화하여 참여에 대한 연속성을 제안”한 모형이다(김성균·김찬수, 2016: 158). Arnstein은 참여의 형태에 따라 시민을 범주화하는 것에서 나아가 공공행정에서 실제로 시민의 참여가 얼마나 영향력을 행사하였

는지, 어느 수준의 결정권을 가지고 있는지를 기준으로 단계를 구분하였다.

Arnstein(1969: 216-224)은 시민참여 형태에 따른 참여단계를 여덟 가지로 구분하여 제시한다. 여기서 참여형태는 비참여(non-participation)와 형식적 참여(degree of tokenism) 그리고 실질적 참여(degree of citizen power)로 구분된다. 비참여에는 시민참여 사다리의 가장 하위 단계로 프로그램 계획 및 수행에 참여를 요구하는 것이 아니라 교육 혹은 치유하는 단계다(Arnstein, 1969: 217). 비참여에는 공무원이 시민들을 단순히 교육하는 단계로 진정한 의미의 시민참여가 아닌 홍보를 위한 수단으로 작용하는 단계인 ‘조작(manipulation)’과 사회적 약자에 대해 문제가 발생할 때 정부의 문제를 배제하고 그들의 문제만을 치유하고자 하는 단계로서 행정의 일방적인 지도에 그치는 단계인 ‘처방(therapy)’이 있다.

형식적 참여에는 정보제공(informing), 자문(consultation), 회유(placation)가 있다. 정보제공은 행정이 시민에게 일방적으로 정보를 제공하고 피드백이나 협상은 일어나지 않는 단계이며, 대체로 계획의 후반부에 정보가 제공되어 시민들은 자신의 이익을 위한 영향을 미칠 기회가 없는 단계다. 자문은 의견조사, 공청회, 반사회 등의 방법으로 행정에 참여하기를 유도하는 단계로 형식적인 단계이며, 이와 같은 형식적 참여를 통해 권력자들은 시민을 참여시켰다는 필요한 행위만 수행할 뿐이다. 회유는 형식적 참여임은 틀림없지만, 시민들이 어느 정도 영향력을 갖기 시작하는 수준이다. 각종 위원회를 통해 시민의 참여 범위가 확대되지만, 정책에 관한 중요한 정보는 얻지 못하며 시민의 의견이 결정적인 영향력을 미치지 못하고 최종적인 판단은 행정기관이 한다는 점에서 제한적인 단계이다.

마지막으로 실질적 참여에는 파트너십(partnership), 권한위임(delegated power), 시민통제(citizen control)가 있다. 파트너십은 시민과 권력자들 간의 협상에 의해 권력이 재분배되는 단계로 공동 정책 위원회, 기획 위원회 등을 통해 계획과 결정에 대한 책임을 공유하게 된다. 시민공동체의 대표가 전문가로 위촉될 수 있으며, 시민들은 계획의 결과에 대해 어느 정도 진정한 협상의 영향력을 지니게 된다. 권한위임은 특정 계획과 집행단계에 대해 시민과 공무원의 협상에서 우월한 결정권을 행사할 수 있는 단계이며, 시민들이 과반 의석을 차지하며 특정 권한을 가질 수 있다. 그러나 이 단계에서도 최종적인 권한은 정부에게 있다. 시민통제는 시민이 정책 의제 설정, 정책결정, 집행, 평가 등의 정책과정 전 단계를 관할하는 단계다. 이 단계에서는 시민이 관련 기관과 정책을

관리하는 가장 높은 통제권을 가진다.

Arnstein이 제시한 참여 사다리 모형 중 비참여 단계는 진정한 참여 대신 권력을 지니지 못한 사람들은 의도적으로 오도되거나 정부가 이미 내린 결정을 뒷받침하도록 조작된다(Karner et al., 2019: 237). 즉 권력자에 의해 시민은 홍보 수단으로 전락하는 것이다. 형식적 참여단계에서는 정부의 독점적인 지시와 심의적 태도를 동반하며 나머지 시민은 정책적 상황을 반전시키기 위한 결정적인 조치를 취할 수 없다(Kotus & Sowada, 2017: 82). 정보제공, 의견수렴 등의 행위가 일어나지만 실질적으로 정책 결정 과정에 영향을 미치지 못하는 단계로 볼 수 있다. 마지막으로 실질적 참여단계는 시민이 영향력을 행사하는 단계로 정책과정에서 시민의 통제 권한이 확대된 것을 의미한다.

〈표 1〉 Arnstein의 시민참여 사다리 모형

참여단계	내용	참여형태
⑧ 시민통제 (Citizen control)	시민이 정책 의제 설정, 정책결정, 집행, 평가 등의 정책과정 전 단계를 관할하는 단계	실질적 참여 (degree of citizen power)
⑦ 권한위임 (Delegated power)	특정 계획과 집행단계에 대해 주민과 공무원의 협상에서 우월한 결정권을 행사할 수 있는 단계이며, 시민들이 과반 의석을 차지하며 특정 권한을 가짐	
⑥ 파트너십 (Partnership)	시민과 권력자들 간의 협상에 의해 권력이 재분배되는 단계로 공동 정책 위원회, 기획 위원회 등을 통해 계획과 결정에 대한 책임을 공유	
⑤ 회유 (Placation)	각종 위원회를 통해 시민의 참여 범위가 확대되지만, 정책에 관한 중요한 정보는 얻지 못하며 시민의 의견이 결정적인 영향력을 미치지 못하고 최종적인 판단은 행정기관이 한다는 점에서 제한적인 단계	형식적 참여 (degree of tokenism)
④ 자문 (Cosultation)	의견조사, 공청회, 반사회 등의 방법으로 행정에 참여하기를 유도하는 단계로 형식적인 단계	
③ 정보제공 (Informing)	행정이 시민에게 일방적으로 정보를 제공하고 피드백이나 협상은 일어나지 않는 단계	
② 처방 (Therapy)	사회적 약자에 대해 문제가 발생할 때 정부의 문제를 배제하고 그들의 문제만을 치유하고자 하는 단계로서 행정의 일방적인 지도에 그치는 단계	비참여 (non-participation)
① 조작 (Manipulation)	공무원이 시민들을 단순히 교육하는 단계로 진정한 의미의 주민참여가 아닌 홍보를 위한 수단으로 작용하는 단계	

자료: Arnstein(1969: 216-224).

앞에서 소개한 Arnstein이 제안한 참여 사다리 모형은 다양한 연구를 통해 수정·보완되어 왔다(Hart 1992, Wilcox 1994, Burns 1994, Choguill 1996, 박준혁·김

수영 2021). 시민참여를 측정하기 위해 다양한 분야에서 상황에 맞게 모형을 변형하거나, Arnstein의 모형의 한계를 보완하기 위해 모형을 수정한 것이다. 참여 사다리 모형의 한계로 규범적인 접근 방식을 취하고 있고, 아울러 정책과정에서 발생하는 복잡한 내용을 담지 못하고 단순화했다는 문제가 지적되고 있다. 실제로 정책 현장에서는 시민참여가 이러한 여덟 가지 단계에 따라 순차적이고 단선적으로 발전하기보다는 다양한 참여의 형태가 혼재하고, 병행되면서 복합적인 형태로 진행되기 때문이다.

이와 같은 참여 사다리 모형에 대한 한계와 비판에도 불구하고 Arnstein의 모형은 주민참여를 분석하는데 기본적인 개념틀로 활용되고 있다. Cornwall(2008: 270)은 참여 사다리 모형을 시민참여를 이해하는 가장 널리 알려진 모형이라고 하였으며, 1960년대 후반에 개발되었음에도 상당한 현대적 관련성을 유지하고 있다고 평가한 바 있다. 국내에서는 도시재생, 환경, 주민참여예산, 산림 등의 다양한 분야의 연구에서 참여 양상을 확인하기 위해 Arnstein의 참여 사다리 모형 원형을 적용하여 분석한 바 있다(윤성일·임동환 2016, 허자연·정창무·김상일 2016, 김영환·배재수·조민우 2017, 유아문·이현성·김주연 2022, 진상현 2022).

Arnstein의 참여 사다리 모형을 통한 정책 분석은 특정 정책에 대한 시민의 권한 정도를 유형화하여 구분할 수 있으며, 권한의 범위에 따라 정책에 미치는 시민의 영향력을 확인할 수 있다. Contreras(2019: 222)는 참여 사다리 모형의 핵심은 참여 과정에서 나타나는 권력의 역할에 대한 가정이며, 시민과 지역 공동체에 대한 권한 부여가 참여의 궁극적인 목표라고 주장한다. Arnstein은 시민의 권한과 정책에 대한 영향력이 비례한다고 판단하고 있기 때문에 시민에게 부여되는 권한의 정도를 중요하게 본 것이다. 이에 따라 특정 정책에 참여 사다리 모형을 적용하면 주민이 정책결정에 대한 권한을 얼마만큼 지니고 있는지에 따라 참여의 정도를 가늠할 수 있다.

본 논문에서는 참여 사다리 모형을 원용하여 실제 사례 운영에서는 어떠한 참여 양상과 얼마만큼의 권한이 주민에게 부여되는지 확인하고자 한다. 주민참여 및 권한 부여의 정도를 확인함과 동시에 주민참여가 심화되는 과정에서 나타나는 어려움과 주민참여의 한계를 함께 살펴보고자 한다.

### Ⅲ. 사례연구: 청주시 문화도시 조성사업

#### 1. 문화특화지역 조성사업 및 법정 문화도시 조성사업

문화특화지역 조성사업은 「지역문화진흥법」 제정과 함께 시작된 사업으로 하드웨어가 아닌 소프트웨어와 휴먼웨어를 중심으로 하여 문화적 도시를 만들어 내는 정책사업이다. “지역의 문화자원을 활용, 지역 자체를 브랜드화하여 지역문화 활성화 및 지역 문화 격차 해소”를 목적으로 하며, 사업의 유형은 지역의 특징에 따라 문화도시형과 문화마을형으로 구분된다. 문화도시형은 “문화적 자산이 풍부하고 중장기 문화 기본계획을 수립하여 문화·창조도시 사업을 추진 중인 시·군”이며, 문화마을형은 “주민협의체를 통한 문화적 사회활동이 활발하거나 잠재적 문화역량이 높은 마을”이 대상이 된다(문화체육관광부, 2020).

문화특화지역 조성사업 이후 2018년부터 「지역문화진흥법」 제4장에 근거한 법정 문화도시 조성사업이 시작되었다.<sup>1)</sup> 「지역문화진흥법」에 따르면 “문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정”할 수 있다. 법정 문화도시 조성사업은 “문화를 통한 지속 가능한 지역발전 및 지역주민의 문화적 삶 확산”을 정책 비전으로 설정하고, 4대 목표로 “지역의 공동체 활성화, 문화를 통한 균형발전, 창의적이고 지속 가능한 성장기반 구축, 사회혁신 제고”를 제시했다(문화체육관광부, 2022: 3). 1차부터 5차까지 약 30개 도시를 문화도시로 지정하여 지역이 스스로 지역문화발전을 위한 종합계획을 수립하는 것을 지원하고, 중앙이 아닌 지역이 중심이 되고 시민이 주도하는 도시문화 거버넌스를 통해 문화도시를 조성하고자 한다.

특히 문화도시 조성사업은 거버넌스 영역을 중요시하는 정책이다. 문화도시를 선정하는 과정에서도 <표 2>와 같이 평가지표를 통해 주민참여를 필수로 하기 위해 ‘주민참

1) 문화특화지역 조성사업은 「지역문화진흥법」 제정과 함께 시작되었지만, 법상에서 지칭하는 문화도시 사업은 2018년부터 시작한 법정 문화도시 조성사업이다. 그러나 별개의 사업임에도 불구하고 법정 문화도시 추진 가이드라인에 따르면 예비사업을 기존 문화특화지역 조성사업으로 대체할 수 있으며, 문화도시센터 구성 또한 문화도시특화지역 조성사업의 도시협의체를 전문조직으로 구성 및 운용 가능하다(문화체육관광부, 2018: 13-34). 또한 1, 2차 문화도시로 지정된 도시들은 문화특화지역 조성사업을 수행해오던 도시들로 이루어져 있다. 이에 따라 문화특화지역 조성사업을 법정 문화도시 조성사업의 예비사업으로 보기도 한다.

여 거버넌스의 체계적 구축 및 활성화’ 그리고 ‘지역주민의 참여 확대 및 보장’을 포함하고 있다.

〈표 2〉 ‘제4차 및 제5차 문화도시 지정 심의 기준(안)’의 주민참여 관련 내용

평가항목	세부 평가항목 및 평가지표
문화도시 추진기반 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ‘문화도시 추진조직 및 주민참여 거버넌스’의 체계적 구축 및 활성화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화도시 추진을 위한 정식의 문화도시지원센터 및 지원체계를 안정적으로 확보함.</li> <li>- 문화도시 사업추진을 위한 지역주민 기반 거버넌스가 구축되어 성과를 보임.</li> <li>- 예비사업 과정에서 도시의제 발굴 및 사업수행에 대한 지역주민이 적극적으로 참여함.</li> <li>- 문화도시 추진을 위한 전문인력과 인적자원(기획자/실행인력 등)을 확보함.</li> <li>- 문화에 기반한 도시정책(경영) 추진 역량을 향상시키고, 지속가능성을 확보함.</li> </ul>
문화도시 추진효과 및 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역주민의 문화향유 기회 확대 및 보장</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화도시 사업으로 주민의 참여기회가 보장되고, 문화향유가 확대됨.</li> <li>- 지역자원을 활용하여 문화거점을 조성 및 활용하여, 지역주민의 문화적 삶 확산에 기여함.</li> <li>- 문화 소외계층의 문화권 보장이 확대됨.</li> </ul>

자료: 문화체육관광부(2022: 11)

사업 추진 도시를 대상으로 하는 성과평가의 지표 또한 거버넌스 영역을 주요 성과로 포함하고 있다. 성과지표는 ‘거버넌스’와 ‘성과’ 두 가지 영역으로 구분하고 있으며, 거버넌스 영역에는 시민을 중심으로 하는 사업 추진 내용을 성과로 요구하고 있는데, 사업 비전을 시민과 공유하는 것, 다양한 주체들이 사업에 참여할 수 있도록 체계를 마련하는 것, 사업의 결과를 시민과 공유하는 것 등을 평가하고 있다(문화도시심의위원회: 2021).

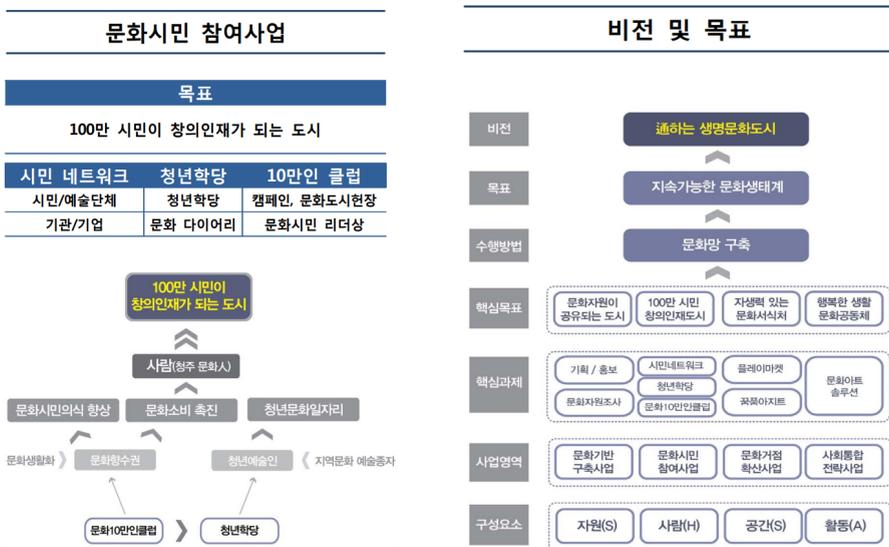
이처럼 법정 문화도시는 지역의 문화적 기반을 다지고, 주민이 원하는 문화적 도시를 만들어 가는 것을 중요시하는 사업임을 알 수 있다. 2018년 1차 문화도시 공모를 시작하여 19곳이 신청하였고 10곳이 후보도시로 사업을 수행했으며 2019년 12월 7곳이 1차 문화도시로 최종 선정되었다. 2023년 현재까지 지정된 문화도시는 총 24곳이다.

## 2. 청주시 문화도시 조성사업 추진 경과

청주시는 2016년 시작한 ‘문화특화지역 조성사업’에서부터 문화활동에 대한 지역주민의 직접 참여 기회를 마련하기 시작한다. 이전까지 문화예술 관련 사업들이 관 주도로 운영되어 주민은 수혜적 입장으로 문화를 소비하고 향유하는 역할에 그쳤다. 그러나 문화특화지역 조성사업을 기점으로 주민을 포함한 다양한 주체들이 사업을 이끌어가게

된다. 사업 방향의 한 축으로 시민참여가 포함되었으며, [그림 2]와 같이 ‘100만 시민이 창의인재가 되는 도시’로 목표를 설정하고, 시민 네트워크, 청년학당, 10만인 클럽 등의 사업을 추진하였다.

[그림 2] 청주 문화특화지역 조성사업의 비전 및 목표



자료: 청주시(2016)

해당 사업의 구체적인 주민참여 성과를 살펴보면 3년간 주민, 활동가, 예술가 784명이 참여하여 96개의 정책과 20개의 지역문화 프로젝트를 제안하였으며, 초·중·고등 학생의 경우 4년간 539명이 참여하여 44개의 문화 프로젝트를 기획한 바 있다(청주시 문화산업진흥재단, 2021: 19). 또한 2016년부터 2019년까지 주제별 시민 라운드 테이블을 진행하여 총 1,531명의 주민이 372회의 모임을 진행했고, 이를 통해 지역 내 주요 이슈 논의와 더불어 문화도시의 정책의제와 차후년도 방향을 모색했다(청주시문화산업진흥재단, 2021: 26-27). 이처럼 청주시는 문화특화지역 조성사업을 통해 지역주민이 문화활동에 주도적으로 참여하고 정책 제안을 하는 주민참여의 기틀을 형성하기 시작했다.

이와 같은 흐름에 힘입어 청주시는 법정 문화도시 조성사업을 시작하였다. 2018년

법정 문화도시 조성사업이 시작됨에 따라 조성계획을 수립하여 지정도시가 되기 위해 문화체육관광부의 공모에 지원하였고, 조성계획이 통과되어 2019년에는 예비사업, 2020년부터는 본격적인 문화도시 사업을 추진하고 있다. 청주시의 문화도시는 [그림 3]과 같이 ‘다음세대를 위한 문화씨앗, 청주의 가치로 꽃피다. 기록문화 창의도시 청주’라는 비전 아래 핵심가치로 ‘시민’, ‘기록’, ‘창의’로 설정했다.

[그림 3] 청주 문화도시 조성사업 사업비전 및 목표



자료: 청주시문화산업진흥재단(2022: 10).

전술한 바와 같이 법정 문화도시 조성사업은 안정적인 거버넌스 체계 구축을 강조하고 있는데, 이는 이전의 문화사업과는 달리 지역주민의 적극적인 참여가 필요하기 때문이다. 이에 따라 청주시는 중앙정부, 지방정부, 지역의 담당조직과 더불어 문화특화지역 조성사업으로 축적된 지역 내 다양한 주체들을 포함한 시민력을 지닌 성숙한 구조의 협력적 거버넌스를 구축할 필요성이 증대하였다.

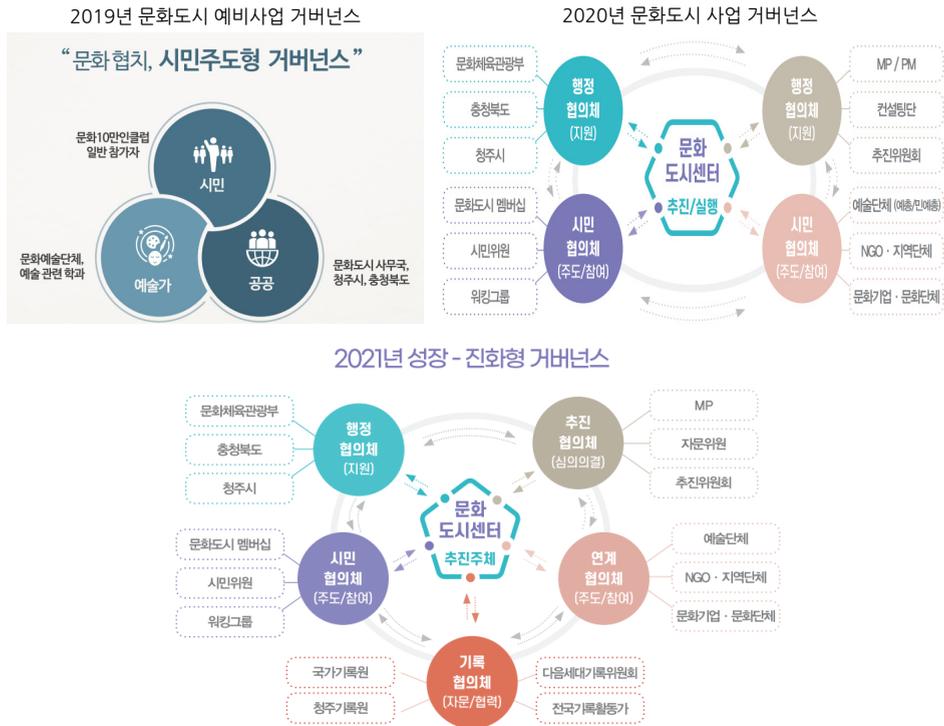
### 3. 청주시 문화도시 조성사업의 거버넌스

#### 1) 청주시 문화도시 조성사업 거버넌스 형태 변화

청주시 문화도시 조성사업의 거버넌스는 [그림 4]와 같이 진화된 형태로 나타난다.

2019, 2020, 2021년 3개년을 대상으로 이루어진 거버넌스의 형태 변화는 다음과 같다. 먼저, 2019년 문화도시 예비사업의 거버넌스는 시민-예술가-공공으로 구성된 형태를 제시하고 있다. 이 시기에는 문화도시 조성사업을 위한 민관 거버넌스 체계를 구축하는 초기 단계로 보여진다. 시민 그룹에는 문화예술 정보를 제공함과 동시에 문화도시 조성사업에 참여하고 문화시민리더 역할을 하는 ‘문화10만인클럽’과 일반 참가자가 포함되어 있다(청주시, 2020). 이처럼 청주시는 2019년 예비사업을 청년기획자와 활동가 그리고 주민들이 주도하는 민관 거버넌스 중심의 상향식 사업 추진을 통해 문화도시에 선정되었다(김미라, 2020: 25).

[그림 4] 청주시 문화도시 거버넌스 변화(2019~2021년)



자료: 청주시(2020), 청주시문화산업진흥재단(20201, 2022).

둘째, 본격적인 사업 추진연도인 2020년의 거버넌스는 문화도시센터를 중심으로 행정협의체와 시민협의체로 구성되어 있다. 행정협의체는 문화체육관광부와 충청북도 그리고 청주시로 구성되다가, 이어서 MP(master planner)·PM(project manager),

컨설팅단, 추진위원회로 확대되었다. 시민협의체는 문화도시 멤버십, 시민위원, 워킹 그룹으로 이루어진 협의체와 예술단체(예총 및 민예총), NGO·지역단체, 문화기업·문화단체로 구성된 협의체가 있다.

셋째, 2021년에는 성장·진화한 형태로 행정협의체, 추진협의체, 시민협의체, 연계협의체, 기록협의체 5개 협의체로 구분하여 거버넌스 체계를 제시하고 있다. 2020년의 거버넌스 체계에서 MP, 자문위원, 추진위원회가 포함되어 있는 행정협의체를 추진협의체로, 예술·문화·지역단체로 구성된 협의체를 연계협의체로 변경하였으며, 새롭게 기록협의체를 추가하였다. 청주시의 문화도시 방향이 기록문화 창의도시임에 따라 기록 관련 기관과 위원회 및 활동가가 포함되는 기록협의체가 새롭게 추가된 것이다.

## 2) 청주시 문화도시 조성사업의 주민참여 양상

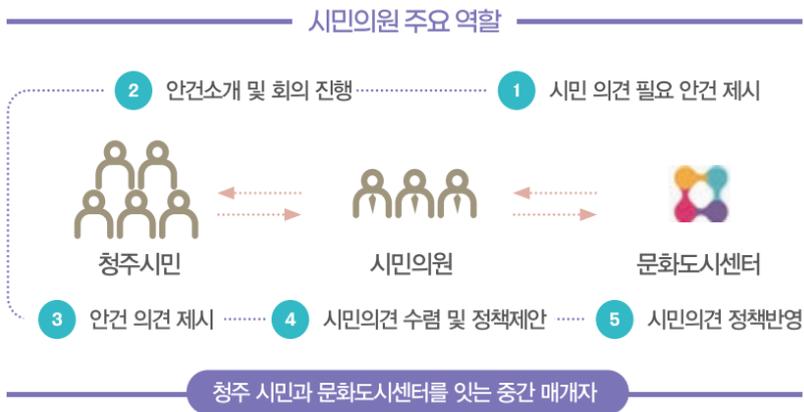
청주시 문화도시 거버넌스에서 지역주민은 시민협의체와 추진협의체에 포함되어 있다. 먼저 시민협의체에는 문화도시멤버십과 시민위원 그리고 워킹그룹이 있다. 이들의 역할과 참여 형태는 다음과 같이 나타난다.

먼저, 문화도시멤버십은 문화특화지역 조성사업의 일환으로 추진한 문화10만인클럽에서 출발한다. 문화10만인클럽은 “곧 100만 도시가 될 청주 시민들의 10%인 10만인은 문화예술을 즐기자는 의미”를 가지고 문화예술 정보를 제공하고, 문화도시 조성사업에 참여하며 문화시민 리더를 선발하는 프로그램이다. 프로그램 추진 첫해인 2016년에는 10,394명이 문화10만인클럽에 가입하였으며, 2017년에는 29,556명, 2018년 34,421명, 2019년 40,447명으로 누적되었다. 문화도시멤버십으로 사업명이 바뀐 2020년에는 49,398명, 2021년에는 55,236명의 누적회원을 기록하였다(청주시문화산업진흥재단, 2022: 62). 문화도시 조성사업 내에서 멤버십 회원들의 역할은 상이하게 나타난다. 약 5만 명의 회원들이 모두 같은 형태로 사업에 참여하는 것이 아니라, 사업에 참여하는 시민, 문화예술 정보만을 취득하는 시민으로 구분된다. 청주시 문화도시 거버넌스에서 제시한 문화도시 멤버십은 사업에 참여할 잠재적 가능성이 있는 주민을 포함하는 것으로 볼 수 있다.

두 번째, 문화도시 시민위원은 사업에 지속적으로 참여하고 주도하는 집단이다. 상호추천제를 통해 시민들에 의해 선출되며, 시민들이 제시한 안건을 수렴하여 실질적 사업 집행 조직인 문화도시센터에 정책제안을 하는 역할을 수행한다. 이들의 역할을 청주

시민과 문화도시센터를 잇는 중간 매개자라고 정의하고 있다. 2020년 지역 내 연령, 성별, 지역구를 고려하여 위촉하였으며, 이들의 역할은 2020년에는 문화도시 정책 의제를 제안하는 한정적인 역할이었으나, 2021년에는 정책 의제 제안과 더불어 사업 심의 배심원단 활동과 현장 모니터링 역할을 수행하는 것으로 확장된다. 2021년에는 단위사업 모니터링 59개 지표 개발 및 6개 사업에 대한 모니터링을 110회 진행하였으며, 시민회의 총 29회 및 75개 의제를 도출한 바 있다(청주시문화산업진흥재단, 2022: 23).

[그림 5] 청주시 문화도시의 시민위원 주요 역할



자료: 청주시문화산업진흥재단(2022: 23)

세 번째, 문화도시 워킹그룹은 “지역 청년 문화예술·단체·기업가들의 자생적인 네트워크 구축 및 활성화”를 위해 운영되며, 예술가 그룹과 활동가 그룹으로 구분된다(청주시문화산업진흥재단, 2022: 25). 워킹그룹은 시민위원이 제안한 정책을 구체화하는 역할을 하며, 워킹그룹이 기획하고 추진한 사업을 시민위원이 모니터링하는 구조로 사업이 진행된다.

시민협의체에 포함된 세 가지 형태 외에도 심의의결 역할을 담당하는 추진협의체에 문화도시 추진위원회 구성원으로 지역주민이 포함되어 있다. 추진위원회는 「청주시 문화도시 조성 및 지원에 관한 조례」에 근거하여 문화 관련 전문가 및 공직자 14명과 시민위원 1명으로 구성되는데, 지역주민이 추진위원회 구성원이 되어 문화도시 조성에 관한 기본시책과 계획에 관한 사항, 문화도시 조성을 위한 문화정책 연구·개발에 관한 사

항, 그밖에 문화도시 조성을 위하여 필요한 사항을 협의하게 된다.

정리하면 청주시의 문화도시 조성사업은 문화특화지역 조성사업 시기인 2016년부터 2018년까지는 주민이 일부 프로그램에 참여하여 도시의 문화적 의제를 발굴하고, 주민 주도에 의한 프로그램이 기획되어 운영되었다. 예비 문화도시 조성사업을 추진하는 시기인 2019년에도 주민참여 활동으로 문화특화지역 조성사업과 동일하게 주민 참여를 통해 의제 발굴과 일부 프로그램을 주민이 기획하고 운영하였다. 이와 더불어 이 시기에는 시민 모니터링단을 운영하여 추진되고 있는 사업에 대한 주민의 의견을 반영하고자 했다. 나아가 법정 문화도시 조성사업이 본격적으로 추진된 2020년과 2021년에는 기존의 참여 형태와 더불어 시민위원, 문화도시 추진위원회, 문화도시 자율예산제 등을 통해 더 심화된 형태의 주민참여가 나타난다(〈표 3〉 참고).

〈표 3〉 청주 문화도시 조성사업의 연도별 주민참여 변화(주요 사업)

시기	주민참여 형태		특징
	명칭	활동내용	
2016~2018년 (문화특화지역 조성사업)	시민문화네트워크	시민문화네트워크 포럼(시민들이 논의하여 발굴한 문화적 제안을 청주시 문화특화지역 조성사업 마스터플랜에 반영), 인문살롱(시민의견 수렴을 통한 정책과제 도출), 소설픽션(다양한 세대의 시민들과의 생각을 공유하고 청주시의 문화정책 수립에 필요한 의제 발굴)	시민에 의한 도시의 문화정책 의제를 발굴하여 정부 주도가 아닌 시민이 원하는 의 정책을 추진하고자 함
	청년학당	대학생 대상 문화다이어리 기획/제작, 문화프로젝트 기획/실행 중·고등학생 문화기획/실행	청년들의 문화사업 기획과 주관을 통해 문화적 역량 강화 및 지역 창의인재를 발굴하고자 함
	문화도시축제	문화도시 주간행사 문화10만인 투게더 축제 문화도시 페스티벌	기획부터 실행까지 시민의 아이디어를 통해 추진되는 문화 행사
2019년 (예비 문화도시 조성사업)	문화소통원탁회의	포럼/살롱	도시 문화정책 의제 발굴
	문화소통시민모임	문화10만인 클럽에서 시민 모니터링단 운영	사업 및 행사에 방문하여 모니터링 수행
	청년 기획자 양성	청년학당, 청년전문가 모임	청년 그룹 주도 문화도시 축제 기획
	청년활동공간조성	유휴자원 활용 공간조성	청년 단체의 주도로 공간 조성 사업 추진

〈표 계속〉

시기	주민참여 형태		특징
	명칭	활동내용	
2020~2021년 (법정 문화도시 조성 사업)	시민위원	청주시 4개 권역에서 연령 및 성별을 고려하여 21명 선발, 문화도시 자율예산제 운영체계 논의와 마련, 안건 결정, 문화도시 조성사업 및 자율예산제 사업 모니터링 및 정책 제안	문화도시 멤버십 회원 중 시민대표를 중심으로 한 시민참여 의결기구로서 시민주도형 문화도시를 만들어가고자 직접 참여 체계 구축
	문화도시 추진위원회	문화도시 추진 관련 각종 정책 계획 의결·심의 자문을 위한 기구로서 시민위원 1명을 포함하여 15명으로 구성	시민위원의 역할에 한정하지 않고 추진위원회에도 포함되어 정책 전반에 대한 심의와 자문 역할 부여
	문화도시 시민회의	시민대표를 중심으로 한 시민참여 의결기구 구성으로 지역의 문제와 갈등을 스스로 해결	문화력 강화 및 공동체 활성화
	문화도시 자율예산제	도시의 이슈·문제를 시민들의 창의적인 정책 제안·기획 사업으로 추진	시민 주인의식 제고 및 사회적 역할 수행
	동네기록관 조성 및 운영	주민들 스스로가 지역의 역사, 현재, 미래를 나누며 마을의 기록문화를 만들어 가는 커뮤니티 공간을 조성하여 주민이 참여한 기록물 전시	주민이 만들어어나가는 지역의 기록 아카이빙을 통해 주민 공동체 활성화 도모

자료 : 청주시(2016), 청주시문화산업진흥재단(2021, 2022)의 시민참여 관련 내용 정리.

### 3) 청주시 문화도시 거버넌스와 주민참여의 관계

청주시 문화도시 거버넌스 체계에서 나타나듯이 청주시의 문화도시 조성사업에는 다양한 주체들이 존재하는 것을 알 수 있다. 이전과는 다르게 하나의 문화사업에 대한 주체가 더욱 복잡하게 나타난다. 사업 초반에 제시한 거버넌스 모형은 지역주민-중간지원조직-행정기관으로 이루어지는 단순한 형태였다면, 현재는 지역주민-시민위원-문화도시센터-지역행정기관-중앙행정기관으로 구성된다. 특히 행정기관과 지역주민의 중간에서 매개 역할을 하는 문화도시센터와 더불어 지역주민과 문화도시센터를 연결하는 시민위원회에 의해 두 가지 유형의 중간지원조직이 존재하는 것을 알 수 있다.

문화특화지역 조성사업에서부터 법정 문화도시 조성사업까지 중간지원조직 역할을 담당하고 있는 청주시문화산업진흥재단(문화도시센터)은 문화특화지역 조성사업에서는 직접적으로 주민들을 만나며 사업을 이끌어 갔다. 주민이 주도하는 사업을 만들기 위해 참여를 독려하고 주민들의 역량을 제고하기 위한 역할을 담당하였다. 나아가 문화도시에 지정된 이후에는 지역의 다양한 주체를 아우르는 거버넌스를 구축하여 재단이 주도하여 사업을 이끌어 가는 것이 아니라, 시민협의체와 연계협의체 거버넌스의 구성원들이 주도적으로 사업을 이끌어 나갈 수 있도록 지원하는 중간 다리 역할을 담당하게 되었다.

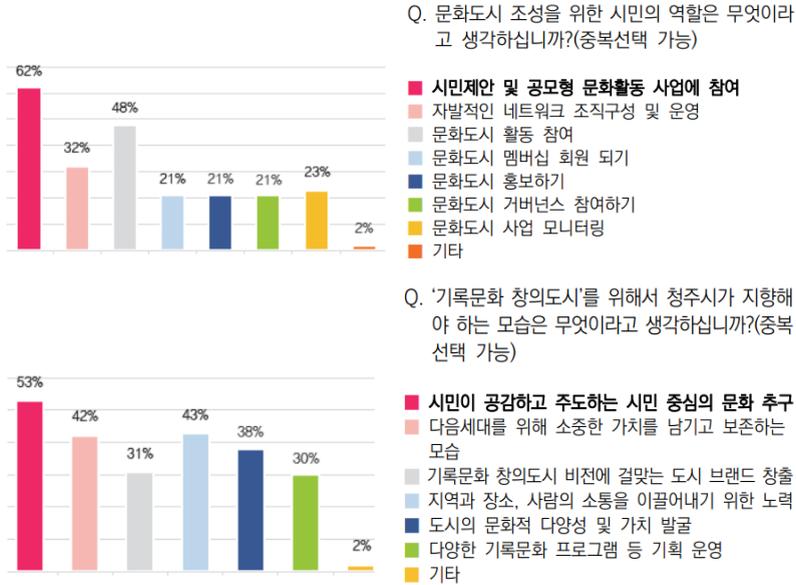
2020년과 달리 청주시가 제시한 2021년 문화도시 조성사업 거버넌스 모형을 살펴 보면 행정협의체는 지원 역할을 하며, 추진협의체는 심의의결, 기록협의체는 자문 및 협력 그리고 시민협의체 및 연계협의체는 주도와 참여 역할을 한다고 명시하고 있다. 문화도시 조성사업 이전에 실질적인 정책을 이끌어 나가던 행정 그리고 행정과 연계된 전문가 집단에 의한 운영이 아닌 주민과 지역의 문화예술 단체가 주도하는 정책임을 강조하고 있다. 또한 문화도시 조성사업 주체들의 역할을 명확하게 제시하고 그에 맞는 활동을 수행할 수 있도록 함을 알 수 있다. 이와 같은 변화는 주체별 명확한 역할 분배와 더불어 주민참여를 확대하여 사업 내에서 주도적 역할을 할 수 있도록 추진 체계를 정비하는 단계라고 볼 수 있다.

즉 문화도시 거버넌스 형태가 변화함에 따라 주민들의 역할이 명확해짐과 동시에 점차 확대되고 있으며, 이는 청주시 문화도시 조성사업에서의 주민참여 변화에서도 확인할 수 있다(그림 4 및 <표 3> 참고). 청주시의 문화정책 과정에서 실질적인 주민참여는 문화특화지역조성사업에서부터 시작되었는데 해당 시기에는 문화 거버넌스를 구축하는 초기 단계로 주민참여를 주도하기 위해 단순히 거버넌스의 한 축으로 주민을 포함하였다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 문화도시의 거버넌스는 2020년 그리고 2021년을 거치면서 단순히 거버넌스의 한 축으로의 주민이 아니라 다양한 협의체에 걸쳐 주민이 포함되었으며, 행정협의체를 제외한 모든 협의체에서 주민이 활동하고 있다. 이에 따라 2016년부터 2021년까지 주민참여의 질적·양적 증가가 이루어졌다.

문화도시 조성사업에 대한 주민의 역할은 2019년 12월 「청주시 문화도시 조성 및 지원에 관한 조례」의 전부개정을 통해 제도적으로도 뒷받침되어 있다. 해당 조례의 제7조(시민의 책무)에 따르면 “시민은 건전한 시민문화를 발전시키고, 이를 확산·정착시키기 위한 시책에 적극 참여하여야 한다”고 명시되어 있다. 문화도시 조성사업에 참여한 주민들 또한 해당 사업에는 주민참여가 필요하다고 인식하고 있으며, 참여에 대한 의지를 보여준 바 있다. 2020년 문화도시 조성사업 참가자 988명을 대상으로 한 설문조사에 따르면 [그림 6]과 같이 ‘문화도시 조성을 위한 시민의 역할’에 대한 질문에 ‘시민제안 및 공모활동 사업에 참여’가 62%로 가장 높게 나타났다(청주시문화산업진흥재단, 2021). 해당 결과는 ‘문화활동 참여(48%)’보다 높게 나타나 단순 참여보다 적극적 참여가 필요함을 인지하고 있는 것을 나타낸다. 이와 더불어 ‘기록문화 창의도시를 위해 청주시가 지향해야 하는 모습’에 대한 질문에도 ‘시민이 공감하고 주도하는 시민 중심의

문화추구'가 53%로 가장 높게 나타났다. 즉 사업 참여자들 또한 시민에 의한 시민이 필요로 하는 사업 추진을 지향하고 있음을 알 수 있다.

[그림 6] 2020 청주 문화도시 조성사업 관련 설문조사 결과



자료: 청주시문화산업진흥재단(2021).

## IV. 주민참여 특징 분석

### 1. 특징 분석의 관점

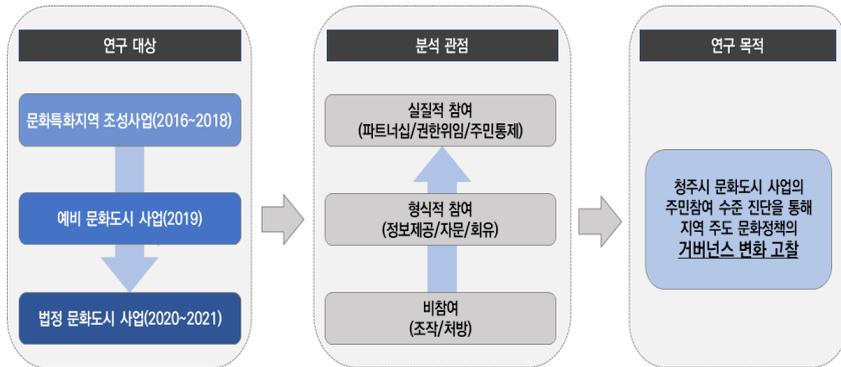
앞서 살펴본 청주시 문화도시 조성사업의 주민참여를 Arnstein의 참여 사다리 모형에 대입하여 문화정책 사업에 대한 청주시의 주민참여 양상을 분석해 보고자 한다. 2016년 시작한 문화특화지역 조성사업에서부터 2019년의 문화도시 예비사업 그리고 2020년부터 2021년까지의 법정 문화도시 조성사업에서의 주민참여 활동과 주민의 의견이 반영된 결과가 8단계의 참여 수준 중 어느 정도까지 도달했는지 살펴볼 것이다.<sup>2)</sup> 참여 사다리의 단계가 올라갈수록 주민들의 참여 수준과 정책에 미치는 영향력이 증대

2) 법정 문화도시 조성사업은 현재 진행 중에 있으나 본 연구에서는 2021년까지의 사업만을 다루고자 한다.

되는 것을 유형화한 Arnstein의 이론을 통해 문화도시 사업에서 나타나는 정보 제공, 참여 수준, 정책에 대한 주민들의 영향력을 확인할 수 있을 것이다.

문화특화지역 조성사업과 법정 문화도시 사업이 주민참여를 핵심으로 하는 사업이기에 이를 진단하는 과정은 사업에서 나타나는 주민참여 성과를 돌아보고, 향후 사업 추진 방향성에도 도움이 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 문화도시 조성사업을 통해 지역의 문화정책에서 주민참여가 얼마만큼 심화되었는지 확인할 수 있을 것이며, 주민참여 수준 진단을 통해 지역 문화정책의 거버넌스 변화 또한 고찰할 수 있을 것이다.

[그림 7] 청주시 문화도시 조성사업 분석 체계



## 2. 주민참여 방식의 변화

청주시 문화도시 조성사업에서 2015년까지는 주민참여가 관 주도 하에 주민은 프로그램을 소비하는 비참여 형태가 주를 이루었다. 이후 2016년부터 2019년까지는 형식적 참여가 활성화되고 이어 2020년부터는 실질적 참여로 발전하고 있다. 여기서는 형식적 참여와 실질적 참여에 초점을 두어 주민참여의 변화 내용을 살펴보았다.

### 1) 비참여 및 형식적 참여 단계

청주시 문화도시 조성사업의 주민참여는 문화도시특화지역 조성사업 시작 이전인 2015년까지는 관 주도의 사업 추진으로 주민참여는 비참여 형태로 나타난다. 주민의 역할은 관에서 주도하는 사업에 따라 단순히 문화를 소비하는 것에 한정되었다. 그러나 2016년부터 시작해온 문화특화지역 조성사업을 통해 주민참여의 초석을 다지게 된다.

해당 사업을 통해 적극적으로 참여할 주민을 확보하였으며, 이 시기는 문화정책 계획 수립 및 추진 과정에 필요한 역량을 강화하는 단계라고 볼 수 있다. 3년 동안 784명이 96개의 정책 제안을 하였으며, 지역의 청소년들에 의해 문화 기획이 이루어지기 시작했다(청주시문화산업진흥재단, 2021: 19). 그러나 문화특화지역 조성사업을 추진하면서 시민문화네트워크 포럼, 인문살롱, 소설픽션 등의 프로그램을 통해 주민들의 의견을 수렴하는 창구를 마련하였으나 실질적인 의사결정에 대한 권한은 없었기에 4단계인 자문에 그친다고 볼 수 있다.

2019년 법정 문화도시 조성사업의 예비사업 시기에는 5단계인 회유 단계로 나아간다. 물론 해당 사업에 참여하는 주민들의 형태가 다양하게 나타나기 때문에 비참여에 해당하는 조작의 단계도 포함되어 있다. 주민을 단순 교육 대상으로 여기는 조작 단계는 문화도시센터가 주민들을 대상으로 하는 사업 홍보 활동과 더불어 문화예술 프로그램을 실시한 것에 해당한다. 나아가 형식적 참여의 정보제공 단계는 문화 10만인 클럽과 다양한 매체를 통해 주민의 권리와 책임에 대한 정보를 제공한 것이 해당한다. 이와 같은 단계는 주민참여를 위한 첫걸음의 단계로도 해석되는데, 실질적 참여를 위한 주민을 확보하고자 하는 움직임으로 볼 수 있다.

이와 더불어 청주시의 문화도시 정책 방향을 설정하는데 있어서 주민의 의견을 반영하고자 하는 움직임 또한 확인할 수 있다. 문화소통 원탁회의를 통해 살롱 및 토크 프로그램과 포럼을 추진하면서, 청주시가 문화도시 조성사업을 이끌어 가면서 지향해야 할 가치에 대해 주민과 함께 논의했다. 숙의 과정을 거쳐 공동의 지역적 현안을 살펴보고 지역 공동체의 공동 목표를 설정하는 과정으로 볼 수 있다. 이와 같은 단계는 형식적 단계 중 가장 상위에 있는 회유에 해당한다고 볼 수 있다. 회유는 공식적인 의사결정 과정에서 어느 정도 영향력을 행사할 수 있는 단계다. 이 단계에서 주민참여에 통해 반영되는 영향력의 정도는 주민 의견의 전달체계 및 주민들의 압력 행사 역량에 따라 다르게 나타난다(진상현, 2022: 196). 문화특화지역 조성사업을 통해 역량을 키운 주민들이 그 경험을 토대로 사업 추진 과정에 영향력을 행사하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

예비도시 이후 2020년부터 시작된 문화도시 본 사업에서도 지속적으로 참여를 유도하기 위해 정보를 제공한다. 2021년에는 160건의 온라인 콘텐츠와 274건의 보도자료를 통해 문화도시 브랜드 인식을 확산하고자 노력했다. 이와 더불어 문화도시 멤버십 회원을 모집하고 회원들을 대상으로 관련 정보를 지속적으로 전달하고 홍보하였다. 회

유 단계에 해당하는 100인의 원탁회의는 정책 방향성에 대한 논의를 문화도시 멤버십을 통해 사전 신청한 청주시 4개 구의 세대별(10~70대) 남녀 시민 100인의 의견을 수렴했다.

## 2) 실질적 참여 단계

2020년부터의 문화도시 본 사업은 회유의 단계뿐만 아니라 실질적 참여 형태인 파트너십과 권한위임까지 도달하고 있다. 조례에 근거한 문화도시 추진위원회에 주민이 포함되고 사업에 조성사업에 대한 기본시책과 계획에 관한 사항을 심의하고 자문하는 역할을 맡는다. 이는 파트너십에 해당한다고 볼 수 있는데, 파트너십은 정책 관련 결정권이 지배세력과 주민에게 분산된 형태의 단계로 주민은 다양한 형태로 지역의 계획을 함께 수립하고 의사결정의 책임을 공유한다(진상현, 2022: 196). 추진위원회의 구성원에는 소수의 주민이 포함되지만, 주민이 위원회의 일원으로 정책 전반에 대한 심의의 역할을 맡은 것에 의의가 있다.

권한위임은 공공계획에서 주민의 결정권을 부여하여, 주민이 중심이 되어 결정권을 행사하는 단계다. 이는 청주시 문화도시 거버넌스 중 시민위원이 행하는 역할들을 의미한다. 2020년부터 조직된 시민위원들은 전술한 바와 같이 시민위원 회의와 현장 모니터링 등의 역할을 통해 정책의 방향성을 제시하고 거버넌스의 행위자들과 협력하여 계획을 수립한다. 이들은 단순히 의견을 개진하는 역할에서 나아가 문화도시 자율예산제 사업에 대한 안전을 결정하고 모니터링하는 역할까지 맡게 되어 주민참여가 심화된 것을 알 수 있다.

이와 더불어 본 사업 추진연도부터 시작한 문화도시 자율예산제도 또한 권한위임에 해당한다고 볼 수 있다. 문화도시 자율예산제는 도시에 내재한 다양한 문제들을 시민들의 자율적인 문화적 정책 제안으로 해결하며, 이를 통해 시민의식을 제고하고 사회적인 역할을 수행하고자 시작되었다. 시민참여형과 시민제안형으로 구분하여 추진했는데, 시민참여형은 일반 시민을 대상으로 시민이 스스로 사업을 기획하고 참여하여 도시의 문제를 해결하는 방식으로 이루어진다. 시민제안형의 경우에는 시민위원 및 청주시민 900명을 대상으로 추진한 조사를 통해 6가지 의제를 도출하고, 시민위원 정기회의를 거쳐 선정한 의제 대분류에 맞는 주제로 지역의 문화예술 단체 및 기업이 사업을 이끌어 간다(청주시문화산업진흥재단, 2022: 34-35).<sup>3)</sup> 두 가지 유형 모두 시민이 세부 사업을

제안하고 결정하는 역할을 맡고 있음을 알 수 있다.

정리해 보면 청주시 문화도시 조성사업의 주민참여 정도를 Arnstein이 제시한 주민 참여 사다리 모형에 대입했을 때 <표 4>와 같이 주민참여는 과거 결정적 권한이 없으며, 비참여 형태에 해당하는 조작과 처방의 단계에서 나아가 문화특화지역 조성사업 추진을 통해 결정적 권한은 없지만, 적극성을 지닌 정보제공, 자문의 형식적 참여 형태를 확보했음을 알 수 있다. 이후 법정 문화도시 조성사업에 접어들면서 권한과 적극성을 지닌 실질적 참여단계까지 도달했음을 알 수 있다.

<표 4> 청주시 문화도시 조성사업에서 나타나는 주민참여 단계 발전

구분	형식적 참여			실질적 참여		
	정보 제공	자문	회유	파트 너십	권한 위임	시민 통제
2016~2018년	문화 10만인 클럽	-시민문화 네트워크 -청년학당 -문화도시축제				
2019년	문화 10만인 클럽	-청년기획자 양성 -청년활동 공간조성	문화소통 원탁회의			
2020~2021년	문화도시 멤버십	-동네기록관 조성 및 운영	100인의 원탁회의	문화도시추진 위원회	-시민위원 -문화도시 자율예산제	

### 3. 주민참여 변화요인과 한계

#### 1) 실질적 주민참여 단계로의 변화요인

청주시의 문화정책에 주민참여가 강화된 시기는 2016년부터 추진한 문화특화지역 조성사업부터이며, 2019년 예비 문화도시 조성사업을 거쳐 2020년부터 본격화된 법정 문화도시 조성사업에서 심화되었다. 이와 같은 변화에는 크게 중앙정부의 정책 변화

3) 시민제안형 사업은 2021년 문화예술 7개팀, 아카이빙 8개팀, 문학·기록 6개팀, 도시재생 6개팀, 연구조사 8개팀으로 나누어 사업을 추진하였으며, 분야별 전문가를 컨설턴트로 초빙하여 시민들이 이끌어가는 사업에 대한 컨설팅을 진행하였다. 시민참여형 사업은 시민에 의해 도출된 의제 총 6가지인 ① 문화다양성에 입각한 문화도시 사업 실시와 문화격차 해소 사업, ② 세대간 갈등 해소와 연대를 위한 문화도시 사업, ③ 환경과 사람이 공존하는 지속가능 사회를 위한 문화사업, ④ 도시의 기억이나 흔적이 사라지고 있어 이를 문화자산화하는 사업, ⑤ 코로나 극복이나 적응을 위한 문화 사업, ⑥ 문화도시 청주를 알릴 수 있는 비전 홍보형 사업을 기반으로 총 12개 사업을 선정한다. 이처럼 자율예산제는 주민 간의 속의를 통해 정책 방향을 제시하고 세부 사업 또한 주민이 행하는 사업이다. 즉 정부가 제안하는 정책에 따른 사업이 아니라 주민 스스로 내가 사는 도시와 사회, 주변의 이슈를 해결할 문화적 방안을 직접 기획하고 실현하여 적극적인 주민참여가 수행된다.

와 중간지원조직인 청주시문화산업진흥재단의 역할의 두 가지 요인이 영향을 미쳤다.

첫째, 중앙정부 차원에서 문화체육관광부는 문화도시 조성사업을 주민참여형으로 설계하기 시작했다. 2013년부터 문화체육관광부는 문화도시·문화마을 포럼 운영을 통해 지역거점문화도시<sup>4)</sup> 이후 새로운 문화도시 사업에 관하여 논의한 바 있다. 4회차의 포럼에서는 인프라 조성을 중심으로 한 문화도시 사업, 하향식 사업 추진과 같은 한계를 극복하기 위해 중간지원조직의 필요성을 제기하고, 각 구성원들 간의 신뢰와 책임을 바탕으로 하는 거버넌스 구축, 주민 중심의 사업 추진 등과 같은 방향성이 제시되었다.

이와 같은 과정을 통해 2014년부터 문화특화지역 조성사업이 전개되었고, 지역에서는 각 지역의 사정에 맞게 문화도시 혹은 문화마을 유형을 선택하여 사업을 추진하였다. 해당 사업은 기본적으로 주민참여를 전제하고 있다. 2016년부터는 법정 문화도시 조성사업이 계획되었으며, 2018년부터 본격적으로 추진되었다. 본 사업 또한 핵심으로 내세우는 요소가 주민참여 그리고 주민을 포함한 거버넌스를 구축하는 것이다. 이전의 문화도시 사업이 문화적 인프라를 조성하고, 문화적 브랜드 구축 및 지역의 문화 및 관광 진흥을 중시했던 것과는 다른 방향으로 사업이 설계되어 사업의 체질이 변화한 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 문화체육관광부의 문화도시 정책 방향성 변화에 따라 지역의 문화정책에 주민참여가 확산됨을 알 수 있다.

둘째, 실질적인 사업 추진 주체로서 사업 운영을 지원하는 청주시문화산업진흥재단의 역할이다.<sup>5)</sup> 문화체육관광부가 주관하는 문화특화지역 조성사업 그리고 법정 문화도시 조성사업을 추진한 청주시문화산업진흥재단은 사업의 비전과 방향에 따라 지역이 중심이 되고, 주민이 사업을 주도할 수 있도록 단계적으로 사업을 이끌어 갔다. 재단은 실질적인 사업 추진과 동시에 중간지원조직의 역할을 맡아, 주민과 항상 마주하고 소통하면서 참여를 도울 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하였다.

이와 같은 주민참여 강화를 위한 재단의 노력은 문화특화지역 조성사업에서 재단과 주민들의 지속적 소통을 통해 주민이 포함되는 거버넌스를 구축하는데 기여하였다. 이후 법정 문화도시 조성사업을 추진할 때에는 기존 사업에 참여하고 있는 주민을 중심으로 사업을 추진하면서 새로운 참여 주민을 늘려가는 접근을 취하였다. 또한 기존 참여주

4) 지역거점문화도시사업에는 광주 아시아문화 중심도시, 부산 영상문화도시, 경주 역사문화도시, 전주 전통문화도시, 공주·부여 역사문화도시가 있다.

5) 본 논문에서는 지방정부인 청주시와 산하기관인 청주시문화산업진흥재단을 따로 구분하지 않았다. 재단의 역할이 변화하는 과정에서는 청주시의 정책 의지가 당연히 포함되어 있다고 보아야 할 것이다.

민은 재단에서 운영하는 프로그램을 통해 단순히 문화 프로그램에 참여하는 주민에서 나아가 문화활동가 그리고 정책 제안자의 단계로 그 역할이 발전하게 된다.

## 2) 주민참여 과정에서 나타난 어려움과 한계

문화도시 조성사업을 통해 청주시 문화정책에서 실질적인 주민참여가 강화되었지만, 사업을 수행하는 과정에서 어려움이나 한계도 발생한다. 먼저 주민참여 사업을 운영하는 과정에서 관리기관이 당면하는 행정부담이 있다. 주민들이 참여사업을 진행하면서 실무적인 행정 및 회계 처리나 통합적인 전산시스템 활용 등에서 어려움을 갖는 것은 쉽게 이해할 수 있는 일이다. 이와 같은 어려움은 사업을 관리하는 중간지원조직이 대응해 주어야 하는데, 이에 따라 자연스럽게 관련 사업 운영에 대한 관리 피로도가 증가할 우려가 있는 것이다. 특히 이러한 현상은 다음의 두 번째 요인인 성과관리의 어려움과 결부될 경우 더욱 심각해질 우려가 있다.

둘째, 주민참여를 장려하는 거버넌스 사업의 경우에 가시적인 성과를 제시하기 어려운 문제가 있다. 문화도시 조성사업은 중앙정부의 지원을 받아 추진되는 사업으로 사업의 정량적, 정성적 성과를 제시해야 한다. 그러나 사업의 정량적 성과는 거버넌스 구축 및 주민참여 관련 개별 사업 수, 참여 주민 수 정도로만 성과를 나타낼 수 있고, 사업수행에 따른 질적인 변화 내용은 수치로 제시하기 어려운 부분이 있다. 거버넌스 사업의 기본적인 속성은 문화도시를 만드는 과정에서 행정기관, 공공기관, 지역주민, 전문가 집단 등의 관계양식을 변화시키는 것이라고 볼 수 있다. 그런데 이러한 속성은 정량적인 수치로 나타낼 수 있는 활동들이 아니기 때문에, 구체적인 성과물로 제시하기가 쉽지 않은 측면이 있는 것이다. 관련하여 현재 성과평가는 예산을 배분하는 중앙정부와 사업을 시행하는 지방정부 사이에 중요한 이슈로 부상하고 있다. 이러한 맥락에서 주민참여 사업의 성과 제시 방법 및 측정은 향후 중요한 연구과제가 될 것이다.

셋째, 현재 추진되고 있는 주민참여 사업이 당면하고 있는 한계점으로는 무엇보다도 청주시 문화도시 조성사업에서 구현되고 있는 다양한 주민참여 활동(〈표 3〉 참조)들이 시민들의 요청에 의해서 설계된 것이 아니라, 사업 기획과정에서 사전 설계되어 추진된다는 것이다. 즉, 주민들의 자생적이고 능동적인 참여가 아니라, 행정에 의하여 기획되고 유인된 참여인 것이다. 일부 사업의 경우, 주민이 첫 단계에서부터 주민에 의해 기획되고 심의하여 추진되고 있지만, 문화도시 조성사업 전반으로 봤을 때는 한정적인, 유

도된 주민참여가 구현되고 있다. 본 논문이 앞의 <표 4>에서 현행 주민참여 사업방식이 Arnstein의 참여 단계에서 가장 높은 단계인 시민통제로까지 보기 어렵다고 평가한 것도 이와 관련되어 있다.

하지만 지속적으로 주민들에게 참여의 기회와 학습 계기를 제공함으로써 참여 문화가 안정적으로 제도화되면, 미래에는 주민이 보다 능동적으로 문화적 사업들을 기획하고 실행할 수 있는 단계로 발전할 수 있을 것이다. 나아가 주민이 자발적으로 주도하는 자생적인 지역문화 사업들이 생성될 수 있을 것이다.

## V. 결론: 요약 및 향후 과제

본 연구는 청주시의 문화도시 조성사업을 Arnstein이 제시한 8단계의 참여 사다리 모형을 통해 문화정책 과정에서 나타나는 주민참여 수준을 분석하였고, 그 결과 주민참여는 7단계인 권한위임의 단계까지 확대된 것을 확인하였다. 청주시는 2016년부터 문화특화지역 조성사업을 통해 참여의 기반을 다져왔으며, 법정 문화도시 조성사업을 추진하기 시작한 시기를 기점으로 참여의 단계를 심화시켰다. 단순히 제공되는 문화예술 프로그램을 소비하는 비참여를 넘어 정보제공, 협의(자문), 회유 단계의 형식적 참여단계를 지나 부분적으로 파트너십과 권한위임의 실질적 참여단계로 발전하고 있는 것이다.

지역의 문화정책 과정에 있어서 주민을 직접적인 주체로 참여시키고, 지역의 구성원들이 협력의 형태로 거버넌스를 구축하고자 하는 움직임은 문화특화지역 조성사업을 추진하고 문화도시 조성사업으로 지속되면서 짧은 시간 내에 급속도로 이루어졌다. 그동안 많이 전개되었던 지역문화 거버넌스에 대한 이론적 논의가 위의 사업들을 통해서 지역에서 시민사회를 포함한 다양한 주체가 네트워크를 이루어 문화정책 과정에 참여하는 실질적 사례로 구현되고 있는 것이다.

또한 이와 같은 주민참여의 강화는 지역문화정책이 지역의 내생성과 고유함에 기반하여 형성되어야 하기 때문에 중앙정부가 정책적으로 주민참여를 강조하고 있지만, 보다 중요한 것은 이것을 지역의 입장에서 구현할 수 있는 제도적 주체와 방법이 무엇인지를 고찰하는 것이다. 이러한 맥락에서 주민의 참여를 유인하는 중간지원조직인 청주시

문화산업진흥재단의 역할에 주목할 필요가 있다. 동 재단은 중앙정부 차원에서 설계된 문화도시 조성사업의 방향인 '전문가-지역주민-행정이 함께 만들어가는 도시문화 거버넌스'를 구축하고자 사업 연차별로 심화된 주민참여 방안을 고안해 왔으며, 이를 통해 진화하는 형태의 문화도시 거버넌스를 만들어왔다. 이러한 현상에는 주민참여의 형태가 안정적인 궤도에 들어서기 위해 중앙·지방정부와 시민을 매개하는 중간지원조직의 역할이 매우 중요하다는 것을 시사한다. 중간지원조직의 사전 설계에 따른 제한적으로 유도된 주민 주도라는 한계가 존재하지만, 이는 성숙한 주민참여를 이끌어내기 위한 과정으로 볼 수 있기 때문이다.

실질적인 주민참여 거버넌스로의 변화는 지역의 주체인 주민에게 결정권과 의사결정에 대한 권한과 책임감을 부여함으로써 지역의 문화정책을 질적으로 성숙시킬 수 있다. 이러한 변화는 기념물이나 시설과 같은 하드웨어적인 측면에서 바라보는 지역 경쟁력 관점을 탈피하고 주민의 역량과 책임을 통해 발현할 수 있는 창조성을 지역발전의 주요 자원으로 활용할 수 있다는 점에서 지역의 문화정책을 업그레이드하는 계기가 될 것이다.

관련하여 향후 과제로는 문화도시 조성사업을 구성하는 세부 사업별로 주민참여가 어떻게 차별적으로 발생하는지 개별사업 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 예를 들면 실질적 참여의 내용 중에서 7단계인 권한위임은 [그림 3]에 나타난 문화도시 조성사업의 여러 가지 세부사업 중에서 시민위원과 문화도시자율예산제의 두 가지 사업에 대해서만 시행되고 있다. 즉 7단계 권한위임은 문화도시 조성사업을 전체적으로 보았을 때 특정 세부사업에만 해당하고 있는 것이다. 이러한 현상은 각 세부사업별 특징에 따라서 적합한 주민참여의 정도가 있음을 시사한다. 문화도시 조성사업을 미시적으로 보면서 이를 구성하는 개별적인 세부사업의 특성을 감안하여 효과적인 주민참여의 방식을 선택할 필요가 있는 것이다. 더 나아가 주민참여 사업의 성과(performance)와 책임성(accountability)을 어떻게 확보할 수 있을지, 그리고 성공적인 주민참여의 조건은 무엇인지 등에 관한 논의가 보완될 필요가 있다○.

## [참고문헌]

- 가상준(2018), 주민참여와 지방 거버넌스, 『한국과 국제정치』, 100호, 51-81.
- 강경화·최화성·이시원(2017), 지역문화정책 거버넌스의 수준 및 활성화 요인에 관한 연구: 경남의 비영리민간단체 종사자의 인식을 중심으로, 『지방정부연구』, 제21권, 51-76.
- 공용택·김재범(2011), 도시와 기업의 문화거버넌스 연구모형에 대한 개념적 연구, 『예술경영연구』, 제18집, 35-66.
- 국토교통부(2021), 『도시재생 종합성과지표 구축 매뉴얼(안)』.
- 김미라(2020), ‘기록문화창의도시’ 청주문화도시의 성공과제, 『도시정보』, 제459호, 24-27.
- 김상민·이소영(2018), 『사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안』, 한국 지방행정연구원.
- 김성균·김찬수(2016), ‘참여의 사다리’로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로, 『NGO연구』, 제11권, 153-187.
- 김영환·배재수·조민우(2017), 선도산림경영단지의 산주참여 확대 방안. 『한국산림과학회지』, 제106권, 441-449.
- 김정희(2014), 주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구, 『지방정부연구』, 제18호, 267-290.
- 김찬동(2015), 『지방자치시대 주민참여 제도화 방안』, 서울연구원.
- 김흥수(2004), 『문화 거버넌스 모형 평가에 관한 연구: 한국 문화축제 정책사례 분석을 중심으로』, 세종대학교 박사학위논문.
- 노수경(2022), 지역문화실태조사 자료를 통한 1차 문화도시 사업 성과 분석, 『문화콘텐츠연구』, 제24호, 103-139.
- 노영순(2017), 『지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제』, 한국문화관광연구원.
- 문화도시심의위원회(2021), 『문화도시 성과관리 가이드라인』.
- 문화체육관광부(2018), 『문화도시 추진 가이드라인』.
- \_\_\_\_\_ (2020), 『문화특화지역 조성사업 주요현황』.
- \_\_\_\_\_ (2022), 『‘22년 문화도시 추진 가이드라인』.

- \_\_\_\_\_ (2022), 「포용과 혁신의 지역문화 -제2차 지역문화진흥기본계획 (2020~2024)-」.
- 박민권(2021), 「문화도시 거버넌스 비교 연구 : 부천과 원주 사례를 중심으로」, 홍익대학교 박사학위논문.
- 박종일(2010), 「지역문화정책 거버넌스 활성화 요인 및 참여 주체 간 인식 차이에 관한 연구 : 충남 계룡시의 지역축제를 중심으로」, 한남대학교 박사학위논문.
- 박준혁 · 김수영(2021), 디지털 공공행정에서 시민참여 단계에 관한 연구, 「한국사회복지행정학」, 제23권, 175-205.
- 박지호 · 박정우 · 남광우(2021), 스마트도시사업 단계별 시민참여 수준 진단에 관한 연구, 「한국지리정보학회지」, 제24호, 12-28.
- 손예령(2019), 지속가능한 도시발전을 위한 문화거버넌스 체계에 관한 연구, 「문화정책논총」, 제33집, 137-166.
- 오수길 · 김홍수(2004), 새로운 문화거버넌스의 가능성과 한계: 문화축제에 대한 Q 방법론의 적용을 중심으로, 「문화정책논총」, 제16집, 33-45.
- 유아문 · 이현성 · 김주연(2022), 주민참여의 효과성 개선을 위한 도시재생 프로세스에 관한 연구, 「한국공간디자인학회논문집」, 제17권, 397-410.
- 윤성일 · 임동완(2016). 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유형과 시사점. 「한국콘텐츠학회논문지」, 제16권, 40-53.
- 윤정국(2012), 문화예술단체 모금을 위한 문화예술기부거버넌스 모형 연구, 「문화정책논총」, 제26집, 1-30.
- 이수철(2008), 지역의 문화거버넌스: 성남시의 '우리동네 문화공동체 만들기' 사업을 중심으로, 「지역사회학」, 제9권, 183-213.
- 이영라(2020), 「지역문화정책에 나타난 주민참여 과정 연구 : 생활문화공동체 만들기 사업을 중심으로」, 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위논문.
- 임재용 · 표정재 · 이재훈(2019), 로컬 문화정책 거버넌스 모델에 관한 연구, 「KBM Journal」, 제3호, 117-133.
- 임학순(2005), 지역 기반 문화콘텐츠 학습프로그램의 문화거버넌스 모델 개발에 관한 연구, 「지방정부연구」, 제9권, 131-149.
- 정정길 외(2022), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

- 조광식 · 이시경 · 윤광구(2007), 기초자치단체 문화 거버넌스의 형성수준과 영향요인: 지역과 행위자에 따른 차이분석을 중심으로, 「한국지방자치연구」, 제9집, 21-42.
- 진상현(2022), 고리 원전 1호기의 수명 연장 및 폐로 결정 관련 시민참여 과정 분석: 참여 사다리 모형을 중심으로, 「NGO연구」, 제17권, 179-221.
- 청주시(2016), 「문화격차 해소를 위한 청주 문화도시 마스터플랜 2016~2020」.  
\_\_\_\_\_(2020), 「문화도시 조성계획」.
- 청주시문화산업진흥재단(2021), 「2020 문화도시 청주 성과기록집」.  
\_\_\_\_\_(2021), 「2020 청주 문화도시조성사업 성과관리 연구 보고서」.  
\_\_\_\_\_(2022), 「2021 문화도시 청주 성과기록집」.
- 허자연 · 정창무 · 김상일(2016), 상업공간의 젠트리피케이션과 지역 상인 공동체에 관한 연구, 「공간과 사회」, 제26권, 309-335.
- Arnstein, Sherry R.(1969 · A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Choguill, M. B. G.(1996), A ladder of community participation for underdeveloped countries, *Habitat International*, 20(3), 431-444.
- Contreras, S.(2019), Using Arnstein's ladder as an evaluative framework for the assessment of participatory work in Postdisaster Haiti, *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 219-235.
- Cornwall, A.(2008), Unpacking 'Participation': Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269-283.
- Cunningham, J. V.(1972), Citizen participation in public affairs. *Public Administration Review*, 32, 589-602.
- Hart, R. A.(1992), Children's participation: From tokenism to citizenship (No. inness92/6).
- Irvin, R. A., & Stansbury, J.(2004), Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Karner, A., Brower Brown, K., Marcantonio, R., & Alcorn, L.(2019), The view from the top of Arnstein's ladder. *Journal of the American*

*Planning Association*, 85(3), 236-254.

Kotus, J., & Sowada, T.(2017), Behavioural model of collaborative urban management: Extending the concept of Arnstein's ladder, *Cities*, 65, 78-86.

OECD.(2001), Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD.

Roberts, N.(2004), Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353.

Wilcox, D.(1994), The guide to effective participation. Brighton: Partnership.

Zimmerman, J. F.(1986), Participatory democracy: Populism revived. New York: Praeger.

청주일보(2022.01.20.), “문화도시 청주 3년차 첫 프로젝트 ‘100인의 원탁회의’ 개최”

충북일보(2021.04.12.), “문화도시 청주 ‘전국 최우수’ 성과 빛났다”

국가법령정보시스템, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20220113&lsiSeq=238325#0000>

청원구청, <https://cheongju.go.kr/cheongwon/selectBbsNttView.do?key=1309&bbsNo=514&nttNo=40354&searchCtgry=&searchCnd=all&searchKrwd=&pageIndex=174&integrDeptCode=000100251>

청주 문화도시, <https://www.cjculture42.org/sub.php?code=134>

[Abstract]

## Resident Participation and Local Cultural Governance –Focused on the Cheongju Cultural City Program

Son, Yu-jin · Kim, Seong-soo

This study examined the changes in local cultural governance from the perspective of resident participation. Focused on the case of the Cheongju Cultural City Program, resident participation was analyzed using the 8-step participation ladder model proposed by Arnstein

The local cultural governance has evolved into a policy network that encompasses multiple stakeholders, such as the Ministry of Culture, Chungcheongbuk-do Province, Cheongju City, Cheongju Cultural Industry Promotion Foundation, citizen committee members, working group consultation systems, art organizations, NGOs, regional organizations, and cultural companies/organizations. It has been confirmed that the stage of resident participation extends beyond the non-participation stage of simply consuming the provided cultural projects and the formal participation stage of information provision, consultation, and placation. It has partially progressed towards the actual participation stage of partnership and delegated power.

Active involvement of intermediary organizations as mediators between the government and residents, alongside changes in the policy stance of the central government, are among the key factors that foster resident participation. Regarding problems with the participation program, firstly, the forms of resident participation were previously planned and induced by the administration rather than being initiated by residents. Secondly, measuring the outcomes of citizen participation and governance programs can be quite difficult.

[Keywords] resident participation, local cultural governance, cultural city of cheongju,  
participation ladder, Arnstein

---

Son, Yu-jin\_Ph.D Candidate, Hankuk University of Foreign Studies / First Author  
(ireneson0605@daum.net)

Kim, Seong-soo\_Professor, Hankuk University of Foreign Studies / Corresponding Author  
(seskim@hufs.ac.kr)

