

충남 문화정책의 방향과 과제

양현미 | 상명대 문화예술경영학과 교수

들어가며

새 정부 출범으로 충남의 문화정책을 둘러싼 환경이 변화하고 있다. 문화정책은 그동안 정부나 지자체에서 주변적인 위치에 머물러 있었다. 어느 정부나 문화가 중요하다고 말은 했지만, 문화가 실제로 중요한 정책으로 다루어지지는 못했다. 문화에 대한 정부투자 규모는 2000년도에 비로소 정부 예산의 1%가 되었고 그 후 10년이 넘었지만 문화예산은 1% 초반에 머물고 있다.¹⁾ 이러한 저간의 사정을 감안할 때, 새 정부가 문화융성을 4대 국정기조 중 하나로 설정하고 이를 실현하기 위해 문화예산 2%를 국정과제로 채택한 점은 환영할 만한 일이 아닐 수 없다. 게다가 창조경제가 국가 경제의 새로운 패러다임으로 등장하면서 문화 현장에서는 문화의 가치가 제대로 발현될 수 있는 기회가 도래했다는 기대감이 높다.

하지만 이러한 기회가 모든 지자체에 고르게 돌아가게 될 지는 미지수다. 국민행복과 직결되는 문화복지 분야에서는 어느 정도 지역적 균형을 고려하게 될 것으로 보인다. 그러나 다른 분야에서는 지역특성을 고려한 선택과 집중이 불가피할 것으로 보이기 때문이다. 정부 의존도가 높은 충남의 문화재정 구조를 감안할 때, 충남의 문화적 특성에 기반한 국책사업을 유치하지 못하게 된다면 이전보다 더 큰 기회비용을 치르게 될 위험이 있다.

충남은 이러한 정책 환경 변화에 대응할 준비가 어느 정도 되어 있는가. 충남 유교문화원 설립, 내포 문화권 특정지역 개발사업 등 몇 가지 굵직한 사업들에 대한 대응이 눈에 띈다. 하지만 문화정책에 대한 중장기적인 청사진이 마련되어 있지 못한 상태이다 보니 눈앞에 있는 기회를 놓치게 되는 것은 아닌지 우려가 된다. 다행히 충남에서 문화발전 중장기 계획을 수립하기 위한 연구가 조만간 착수될 것이라는 소식이 들린다. 다소 늦은 감이 있지만 새 정부의 정책동향을 고려한 대응전략을 함께 세울 수 있다는 점에서 적절한 시점에 연구가 이루어지게 되었다고 생각한다. 이 글에서는 향후 이루어지게 될 연구에서 중요하게 고려해야 할 새 정부의 문화정책 방향을 살펴보고 충남의 문화정책이 나아가야 할 주요 정책방향과 과제를 살펴보고자 한다.

1) 국민의 정부 시기 문화예산은 문화와 관광예산을 합한 수치를 기준으로 한 것이다. 그러나 이명박 정부 말인 2012년도 문화예산이 1.4%라고 한 것은 문화뿐만 아니라 체육, 관광분야를 포함한 문화체육관광부 전체 예산을 기준으로 한 것이다. 박근혜 정부의 국정과제인 문화예산 2%는 문화체육관광예산을 기준으로 하고 있다.

새 정부의 문화정책

새 정부는 어느 정부보다도 문화를 국정운영에서 중요하게 고려하고 있다. 국정기조는 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반조성 4가지인데 이중에서 문화융성이 한 축을 차지하고 있기 때문이다. 문화융성과 관련한 국정과제는 모두가 누리는 문화, 문화·예술 진흥, 문화와 산업의 융합이라는 3대 전략 하에 10개 과제가 포함되어 있다. 문화 분야 국정과제를 살펴보면, 문화유산이나 문화산업에 비해 문화예술과 관련된 과제의 비중이 현저히 높은 특징을 보여주고 있다. 이는 문화예술이 시대적 과제인 국민행복과 사회통합을 이루는데 일정한 역할을 할 수 있다고 보기 때문이라 여겨진다.

〈그림 1〉 문화융성 관련 국정과제



출처 : 청와대 홈페이지

정부는 문화융성을 위한 과제 개발과 실현을 위해 지난 5월 대통령 소속 문화융성위원회를 출범시키고 민간위원 19명을 위촉하였다. 9월에는 문화예술, 문화산업, 전통문화, 문화가치 확산 등 4개 분야의 전문위원회를 설치하고 분야별 전문가 35명을 위촉하였다. 문화융성위원회는 출범 직후부터 문화 영역별 토론회와 함께 전국 9대 권역에서 지역문화현장 토론회를 개최하여 정부 주도가 아닌 지역과 현장으로부터 상향식으로 문화정책을 수립하고자 하는 의지를 보여주었다. 이러한 의견수렴에 근거하여 정부는 지난 7월 〈콘텐츠산업 진흥계획〉을 발표한 바 있으며, 문화의 달인 10월 〈문화예술 진흥계획〉을 발표하기 위해 막바지 작업을 하고 있는 것으로 알려져 있다.

새 정부의 국정과제와 2013년도 업무계획을 토대로 살펴보았을 때 크게 다섯 가지 점에서 이전 정부와 차별성을 보여주고 있다. 첫째, 문화복지 정책의 중심이 소외계층에서 중산서민층으로 확대되고 있다. 이런 맥락에서 새롭게 대두된 정책영역이 생활문화정책이다. 이명박 정부가 소외계층에 대한 문화이용권 보급으로 대표되는 문화복지 정책에 집중했다면, 현 정부는 생애주기별로 국민 모두가 문화를 일상 속에서 향유할 수 있게 하는 쪽으로 무게 중심을 옮기고 있다. 생활문화정책은 문화예술을 관람하는 데서 더 나아가 자발적으로 문화예술을 배우고 아마추어로서 창작활동을 하며 문화동아리를 통해 함께 즐기도록

하는 것이다. 이를 위해 생활권 문화시설로서 복합문화커뮤니티센터를 전국적으로 조성하고 여기에 문화예술교육사, 문화복지사 등 문화예술 전문인력을 파견할 예정이다. 그동안 박물관, 미술관, 도서관, 문예회관 등과 같은 전문문화시설의 보급은 시군 단위까지 이루어지게 되었으나 문화를 생활화하기에는 접근성이 낮기 때문에 생활권 단위로 눈을 돌리게 된 것이다. 생활문화정책은 문화생태계에서 구조적 불균형을 보여 왔던 공급과잉의 문제, 즉 문화를 향유하는 사람보다 문화계에서 일하는 사람이 많은 문제를 해결함으로써 국민행복을 높임과 동시에 문화 자체의 발전과 문화계 일자리의 확대와 안정화를 가져올 수 있다.

둘째, 생활문화정책이 문화향유를 대표하는 정책이라면, 문화공급과 관련한 정책에서 커다란 변화는 문화재정 지출구조와 전달체계의 효율화이다. 문화부의 경우, 하고 싶은 정책은 많은데 예산이 적다보니 자잘한 사업들이 각기 다른 경로를 통해 민간과 지자체로 이전되는 특징을 갖고 있었다. 현 정부는 이러한 문화재정 전달체계의 난맥상을 해결하기 위해 우선 1,600여개에 이르는 지원사업을 1,000개 이하로 줄이는 재정재출구조 개편작업에 착수하였다. 이후 광역문화재단으로 문화전달 체계를 일원화하고 지역이 실정에 맞는 사업을 기획하여 집행할 수 있도록 자율사업의 비중을 높일 예정이다. 광역문화재단으로 전달되는 문화재정은 문화예술진흥기금 외에도 문화예술교육, 지역문화재생 등 문화정책국과 예술국이 관장하고 있는 다양한 국고지원사업들이 포함될 예정이다. 이 경우 광역문화재단은 더이상 문예진흥기금의 분배통로가 아니라 기초지자체나 기초문화재단과 거버넌스를 구축하여 해당 지역에서 광역 단위의 종합적 문화예술정책을 수행하는 기관으로 위상과 역할이 변화될 전망이다.

셋째, 그동안 문화정책에서 제대로 다루지 못했던 인문 정신문화정책이 새로운 정책영역으로 대두하고 있다. 인문 정신문화정책은 크게 두 가지 방향에서 이루어질 전망이다. 하나는 인문학을 문화정책 차원에서 진흥하고자 하는 것이다. 인문학 관계자와 대통령이 만나는 자리를 별도로 가질 정도로 정책의 전면에 부각되고 있다. 이 경우 도서관을 포함한 기존의 문화시설이 인문학 진흥을 위한 중요한 거점기관으로서 역할을 수행하게 될 것으로 예상된다. 다른 하나는 한국학, 한국어, 전통문화, 문화유산을 연계하여 정신문화를 진작하는 것이다. 문화부와 문화재청으로 분리되어 있던 정신문화영역이 한민족 문화이카 이브 구축 사업 등을 통해 통합관리되고 이를 현대적으로 계승 활용 확산하기 위한 사업이 전개될 전망이다.

넷째, 문화유산정책에서는 문화유산의 분야별 보존관리를 체계화하기 위해 무형문화유산, 자연유산 등에 관한 법률을 별도로 제정할 예정이며, 새롭게 전통문화산업정책이 부각될 전망이다. 전통문화산업진흥에 관한 법률은 19대 국회에 발의되어 있는 상태인데, 이 정책영역은 문화부와 문화재청이 분리되어 있기 때문에 발생하는 사각지대라고 할 수 있다. 문화부 지역민족문화과에서 추진해온 한스타일 사업, 문화재청에서 관장하고 있는 문화유산 활용사업, 문화콘텐츠산업정책의 일환으로 이루어진 문화원형 콘텐츠 개발사업 등이 여기에 해당된다. 이처럼 분산되어 각기 추진되던 전통문화산업정책이 별도의 정책

영역으로 분리될 경우 관련 지원사업이 보다 체계화되고 전통문화와 문화유산의 활용이 활성화될 전망이다.

다섯째, 문화콘텐츠산업정책은 새 정부가 경제부흥을 위한 전략으로 제시하고 있는 창조경제 패러다임 하에서 추진된다는 특징을 갖고 있다. 지난 6월 범부처 합동으로 발표된 '창조경제 실현계획'에서 제시된 창조적 생태계 조성, 창의인재 양성 등 6대 전략은 문화콘텐츠산업정책에서도 공통적으로 적용되는 것이다. 다만 현 정부의 창조경제 개념은 유럽이나 미국과 달리 과학기술과 ICT 정책을 다른 산업과 융합하는 특성을 갖고 있어, 상대적으로 강세를 보일 것이라고 여겨졌던 창조산업으로서 문화콘텐츠산업이 크게 부각되지 않고 있는 점은 아쉽다. 지난 7월 발표된 콘텐츠산업 진흥계획에 따르면, 창작과 창업을 위한 콘텐츠 코리아 랩 설립, 창의적 콘텐츠 제작을 위한 투융자의 확대가 대표적 사업이다. 그러나 지역의 관점에서 볼 때 현재의 계획은 지역 기반이 취약한 미디어 장르 중심으로 이루어지고 있어 지역에서 문화콘텐츠산업과 관련한 지원을 기대하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 지역 콘텐츠산업 육성사업으로 제시된 한국형 디지털 테마파크(가칭) 조성 추진, 작은영화관 설립, 지역별 제작인프라 연계망 구축 등은 다소 소극적인 차원에 머물고 있어 향후 정책동향을 더 지켜보아야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 이러한 문화융성 과제를 실현하기 위해 정부는 문화기본법을 제정하고 문화예산 2%를 확보하고자 한다. 문화기본법은 참여정부 시기에 제기되었던 것이나 사회경제개발 사업에 대한 규제성격이 강한 문화영향평가제도의 도입을 둘러싸고 논란이 제기되어 제정되지 못했었다. 새 정부에서 문화기본법은 문화영향평가제도를 규제가 아니라 평가 및 컨설팅 성격으로 완화하여 포함하고 있으며 현재 국회에 법안이 발의되어 있는 상태이다. 그동안 문화영역에서는 관광이나 체육분야와 달리 정부가 법정 계획을 세워야 할 의무가 없었으나 문화기본법이 제정되면 5년 단위로 정부 문화계획을 수립하여야 한다. 계획의 수립범위는 문화뿐만 아니라 체육, 관광, 여가 분야까지 아우르고 있어서 정부에서 이러한 계획이 수립될 경우 지역의 문화발전계획 수립에도 영향을 주게 될 것으로 보인다. 문화예산 2%의 경우에는 재정수지 악화로 인해서 의지는 있으나 실현은 불투명한 상태라고 할 수 있다. 그러다보니 일부이지만 타부처 문화 관련 예산을 합쳐서 문화예산 2%를 채우는 것이 아니냐는 우려의 목소리도 나오고 있다.

충남 문화정책의 발전방향과 과제

새 정부의 문화융성에 대한 의지와 관련 계획들은 전반적으로 충남의 문화진흥을 위한 기회를 제공하고 있는 것으로 보인다. 그러나 정부의 문화재정 전달체계 효율화와 관련해서는 보다 구체적 대응전략이 필요할 것으로 보인다. 충남의 2013년도 문화체육관광예산은 1,421억원으로 도예산의 3.10%이며 이중 국비 비중은 42.1%이다. 문화예술, 문화유산, 문화산업만 합한 문화예산은 문화체육관광 예산의 32%에

불과하다. 문화예산의 분야별 구성을 살펴보면, 문화유산 57%, 문화예술 32%, 문화산업 11%로 문화유산의 비중이 매우 크다. 이로 인해 충남은 문화예술과 문화산업에 필요한 적정 예산을 확보하기가 어려웠으며, 전통문화는 강하지만 현대예술과 대중문화는 상대적으로 발전하기 어려웠다. 이런 상황에서 정부 문화예산이 5년간 약 2배 정도 증가할 것이라는 소식은 부족한 충남의 문화예산을 늘릴 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다. 그러나 국비가 늘어나게 되면 그만큼 도비를 매칭하는 규모도 따라서 늘어나기 때문에 국비 매칭을 위한 도비 확보방안이 마련되어야 한다. 문제는 국비 매칭에 대부분의 도비가 들어가게 되어 자체 기획사업의 비중이 대폭 줄어들 우려가 있다는 점이다. 정부에서 지역자율사업의 비중을 높이겠다고 방향을 설정하기는 하였으나 지역간 격차를 고려하여 단계적으로 확대될 전망이므로 도 자체사업의 비중을 갑자기 줄일 경우 지역특성을 고려한 문화정책의 추진에 장애가 될 우려가 있다.

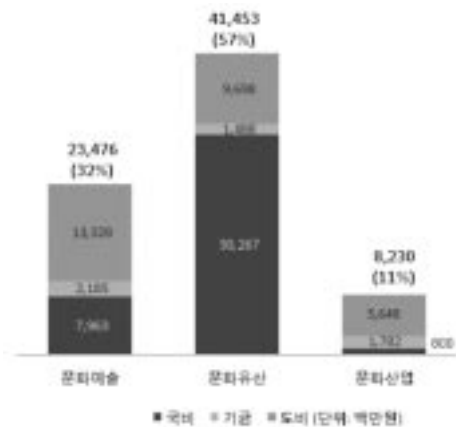
문화재정 전달체계 효율화와 관련하여 한 가지 더 짚어야 할 점은 충남문화재단이다. 현재 충남은 문화재단 설치를 위한 조례가 통과되어 설립을 준비하고 있다. 앞서 살펴본 바에 따르면, 광역문화재단의 위상과 역할이 변화하고 있다. 광역문화재단은 문예진흥기금의 분배창구에서 문화정책국과 예술국의 다양한 국고지원사업을 집행하는 주요 통로가 될 것으로 예상된다. 경기문화재단이나 서울문화재단처럼 규

모도 크고 역사가 오래된 광역문화재단들도 국고 매칭사업이 2009년 이후 급격히 늘어나게 되면서 업무량의 폭증, 비정규직 증가 등으로 운영의 안정성에 상당한 위협을 느끼고 있다. 아직 효율적인 문화행정시스템과 숙련된 전문인력을 갖추지 못한 충남문화재단에게 이는 큰 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 충남문화재단을 설립함에 있어 이와 같은 정책변화의 흐름을 정확하게 파악하여 대응시스템을 마련하는 것이 필요하다고 하겠다.

충남의 문화예술을 창작, 유통, 향유라는 문화가치사슬체계에서 분석해 보면, 유통에 해당하는 문화시설의 보급은 전국 6위이지만, 문화예술의 공급과 향유 측면에서는 전국 최하위 수준을 면하지 못하고 있다. 공급에 해당하는 전시와 공연 건수 측

면에서 살펴보면, 국내 작가의 미술전시와 공연이 전국 15위로 최하위를 차지하고 있다²⁾ 도내 창작인력과 단체의 측면에서 보면, 예체능 계열 대학생 수가 약 3만7천명으로 타 지역에 비해 매우 높은 것으로

〈그림 2〉 2013년도 도 문화예산



2) 한국문화예술위원회(2012), 2012 문예연감.

3) 충남발전연구원(2011), 충남 산학협력 실태분석과 혁신방안 연구.

나타나고 있으나⁴⁾, 이러한 인력은 대부분 지역과 무관하며 졸업 후 대부분 타 지역으로 가기 때문에 창작 도내에서 활동하는 예술인과 예술단체는 수적으로도 충분하지 않을 뿐만 아니라 지역적으로도 편중되어 있고 운영여건도 매우 열악한 실정이다. 문화시설은 앞서 살펴보았듯이 하드웨어 면에서는 전국 6위로 상위권이지만, 문화시설의 운영수준과 도민의 이용률은 전국 하위권에 머물고 있으며, 문화시설에 대한 만족도에 있어 충남의 서남부와 동북부 간 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 문화의 공급과 유통이 이러한 상태이다 보니 도민의 문화향유 수준이 낮은 것은 어찌 보면 당연한 결과라고 할 수 있다. 더구나 충남은 도농간 격차가 크고 통상 정부 문화정책에서 소외계층으로 분류하는 농어촌 주민이 도민의 절반을 차지하고 있으며, 산업단지의 경우도 정주환경이 열악하여 이곳 주민도 문화적 측면에서 보면 소외계층이라고 할 수 있다. 이러한 충남 도민의 문화향수 실태를 감안할 때, 정부의 문화복지 및 생활문화 정책에 대한 투자 확대는 매우 시의적절한 것이라 여겨진다. 그렇다면 과연 농어촌에서, 정주환경이 열악한 산업단지에서 생활문화정책을 어떻게 펼쳐야 할 것인가, 충남형 복합문화커뮤니티센터 모델은 무엇이 되어야 하는가. 충남의 문화현실에 대한 솔직한 성찰을 바탕으로 현실적인 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 전문문화시설 운영의 정상화로부터 시작해서 생활권 문화환경의 조성까지 문화가 흐를 수 있는 살아있는 네트워크를 구축해야 할 필요가 있다.

충남은 문화유산정책에서 그동안 다른 분야에 비해 상대적으로 많은 투자가 이루어져 왔으며 도민의 인지도와 자부심이 높은 편이다. [한산모시짜기] 유네스코 인류무형유산 등재, [백제역사유적지구 세계문화유산 우선등재대상 선정, [돈암서원 한국의 서원] 세계문화유산 잠정목록 등재 등 가시적 성과도 이어지고 있다. 그러나 백제문화유산에 비하면 제대로 조명되지 않고 있는 충남 유교문화 사업, 내포문화권 개발 등에 대해서도 본격적인 투자를 시작해야할 때이다. 이와 함께 전통문화산업정책에 대한 정부 지원 정책에 적극적으로 대응하여 풍부한 역사문화자원을 다양한 문화상품과 서비스의 콘텐츠로 활용하는 것이 필요하다. 특히 충남 유교문화권 사업은 문화유산정책 차원에서뿐만 아니라 인문 정신문화정책 측면에서 조명하고 이를 인문학 진흥 및 확산 사업과 연계하여 역사문화자원의 잠재적 가치를 구현할 수 있도록 정책적 노력을 기울여야 할 필요가 있다.

마지막으로 충남의 문화산업에 대해 살펴보자. 충남의 문화산업은 2012년 매출액 4,922억 원으로 전국의 0.7%를 차지하고 있다.⁵⁾ 충남의 문화산업은 가치사슬체계 측면에서 보았을 때, 기획제작 기업의 비중이 매우 낮은 편이다. 기업은 5인 미만 기업이 62.9%, 자본금 1억 미만 기업이 43.6%를 차지할 정도로 규모가 작고 영세한 실정이다.⁶⁾ 충남은 2013년 기준 문화산업정책 예산이 총 82억 원이지만 이중 78%가 지역축제 예산으로 실제 문화산업에 쓰이는 예산은 22%에 불과하며 이 예산도 대부분 충남문화산업진흥원 예산이다. 이러한 정책환경에서 충남은 게임, 영화, 음악 등 특정 미디어 중심으로 지역문화산업을

4) 문화체육관광부(2012), 2012 콘텐츠산업통계.

5) 충남문화산업진흥원(2011), 2011 충남 문화산업 기반조사.

특성화할 수 있는 기반이 조성되어 있지 않다고 할 수 있다. 오히려 현실을 직시하고 충남이 전통문화산업과 농어촌 문화콘텐츠산업처럼 문화산업을 타 산업과 융합하는 분야로 특성화하고, 가시사슬체계 면에서는 예체능대학이 많으므로 창의인재 양성으로 특성화하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이에 대해서는 보다 구체적인 조사와 의견수렴이 필요할 것이다. 만약 충남이 전통문화산업과 융합산업으로서 농어촌 문화콘텐츠산업 분야에서 창의인재 양성과 아이디어를 사업화하는 기획제작의 초기 테스트베드로서의 역할에 집중하기로 한다면, 현재 문화부가 지원하고자 하는 창의인재 양성과 창작과 창업을 위한 콘텐츠 코리아 랩 지원사업을 활용할 수 있을 것이다. 또한 창조경제 실현계획의 융복합 과제로 설정되어 있는 '창조경제 비타민 프로젝트'도 충남이 문화산업진흥에 활용할 수 있는 잠재력을 갖고 있는 것으로 보인다. 이 과제는 과학기술과 ICT를 접목하여 기존 산업에 활력을 불어넣고 국민편익을 증진하기 위한 부처간 협업에 바탕한 범정부 프로젝트로서 농업(A), 문화(C), 환경(E), 식품(F), 정부(G), 인프라(I), 안전(S) 등 각 분야별로 해당 산업의 활력 및 경쟁력 제고와 국민 편의 증진 및 사회문제 해결이 가능한 과제를 발굴 추진한다고 되어 있다. 충남에서 문화와 과학기술, 문화와 ICT를 접목한 프로젝트를 대학과 연계하여 추진하는 것이 필요하며 이 경우 충남테크노파크와 충남문화산업진흥원이 협력할 수 있도록 준비하는 것이 필요하다.

나가며

충남의 문화정책 발전방향과 과제라는 화두는 충남이 앞으로 준비하고 있는 충남 문화발전 중장기 계획에서 본격적으로 풀어야 할 문제이다. 아직 정부의 문화예술 진흥계획이 발표되지 않은 상태이기 때문에 이 글에서는 국정과제를 중심으로 새 정부의 문화정책 중에서 이전 정부와 다르게 강조하고 있는 정책을 중심으로 몇 가지 시사점을 살펴보았다. 충남은 올해 문화체육관광부에 문화재과를 신설하여 문화예술과, 문화산업과 3과 체제로 정비하였고 산하에 내년 초 충남문화재단을 설립함으로써 충남역사문화연구원, 충남문화산업진흥원과 함께 3과 체제에 대응하는 문화거버넌스 체계화를 마무리할 예정이다. 이러한 문화거버넌스의 체계화를 계기로 충남의 문화가 한 단계 더 도약할 수 있도록 새 정부가 제공하고 있는 정책환경 변화를 전략적으로 활용할 수 있는 중장기 계획 수립을 기대해 본다.