

# 분권화시대의 지역문화정책과 지역경쟁력 강화전략

류정아 | 한국문화관광연구원 정책기획팀장

## 분권화시대 지역문화정책의 의미와 가치

정치적 지역분권화가 시도된 지 벌써 10년을 훌쩍 넘어서고 있는 상황에서 지방분권의 궁극적인 목적점인 문화분권화는 어느 정도 달성되고 있는지, 아니 보다 정확하게 말하면 달성되어가고 있는 지에 대한 보다 냉정한 검토의 시점에 있다고 판단된다.

수백 년 간 지속되어 온 중앙집중화의 흐름과 뿌리를 하루 아침에 뒤바꾸거나 뽑아낼 수는 없지만, 이제는 중앙집중화로 얻어내고자 했던 ‘효율성’이 지나친 집적으로 인한 ‘ 획일화’로 표현되어 인간의 다양한 욕구의 창의적인 표현과 충족에 방해가 되어 궁극적으로 삶의 질적 수준을 고양하는데 걸림돌로 작용하게 된다면 문제가 아닐 수 없다. 그리고 거대국가적 차원에서 제기된 이러한 문제는 개인의 노력만으로는 극복 불가능하며 반드시 중앙정부와 지방정부의 적극적인 노력과 의지가 필요해진다.

특히 최근에는 국제적인 교류가 단지 국가적 단위로만 이루어지는 것이 아니라 지역과 지역이 직접 만나면서 추진되는 경우가 많아지고 있는 추세이다. 세계화의 흐름이 가속화되어 가면서 지역의 문화적 특성이 중요한 문화교류의 자원으로 부각되고 있다. 즉 지역의 사회문화적 특성과 차이점이 세계화의 장애요인이 아니라 장점으로 인식되어 세계 각국의 각 지역에서 구체적인 세계화의 실천전략으로 적극 활용되고 있는 상황이다. 지역적 차원의 문화적 특성이 국가라는 매개를 거치지 않고 독자적인 차원에서 세계적인 무대와 직접 연결되는 경향이 강하게 나타나고 있다는 것이다.

이러한 상황에서 중앙집권적 체제에 익숙해져 있던 우리나라에서도 각 지역 또는 지방이 가지고 있는 고유한 문화적 속성을 전면적으로 재평가하고 그 가치를 재인식해야 하는 필요

성이 본격적으로 대두되고 있는 상황이고, 이에 적극적으로 대응하기 위한 각 지역의 노력이 가속화되고 있는 상황이다. 이에 따라 개별 지역이 가지고 있는 문화적 다양성과 고유성의 정도가 지역의 경쟁력을 결정하는데 중요한 역할을 하고 있다.

즉, 지역분권화란 단지 중앙집중화된 권력의 지방 분산화라는 국내적 차원의 문제해결을 위한 것이 아니라 세계적인 경쟁체제에서 살아남기 위한 중요한 전략이 되어가고 있는 것이다. 이러한 상황에서 현재 우리나라의 지방분권화 정도, 특히 문화적 차원의 지방분권화의 정도와 수준에 대한 분명한 분석 작업은 그 어느 때보다도 중요해졌다.

지역문화란 주민의 구체적인 생활기반인 지역의 자연적, 역사적, 사회적 특성을 바탕으로 주민들 스스로가 생활환경과 생활양식을 개선해 나가면서 삶의 질을 향상시키기 위한 활동의 소산, 또는 그 과정이라고 볼 수 있다. 지역문화는 지역적인 특수성으로 지역민의 자긍심과 애향심 및 일체감과 주민통합을 유발하고, 지역주민의 자발성과 참여의식 및 창의성과 자주성을 함양함으로써 지역사회 발전의 활력소라는 의미를 가진다. 이러한 의미에서 지역문화는 주민자치의 기초단위인 일상생활의 권역에서 가꾸어진 기층문화이며, 공간적 개성과 사회적 공동체성을 지닌 문화이고, 지역주민의 자발성, 창의성, 책임성을 전제로 하기 때문에 주민책임의 자주적인 활동의 소산이라는 특징을 지닌다.

지역이 가진 고유한 문화적 가치가 적극적으로 표현되고 그것을 일상생활의 삶의 질과 연결시킬 수 있는 지역민의 창조적인 문화 활동의 발전 토대를 마련하기 위해서는 각각의 지역에서 자체적인 지역문화를 발전시킬 수 있는 방향 정립은 물론 이를 구체화할 수 있는 지역문화정책의 추진체계가 확립되어 있어야 한다. 그러나 여전히 그 성과보다는 문제점들이 더 부각되고 있는 것이 사실이다. 즉 개별적이고 단발적인 개별사업들만이 남발되고 가시적이고 행정편의주의적인 정책들이 난무하고 있는 상황에서는 우리가 10년 넘도록 노력해 온 지방분권화의 노력이 결실을 맺기도 힘들고, 보다 희망적인 미래를 예견하기도 어렵다.

문화기반시설 활용의 비효율성은 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고, 여전히 시설부족을 얘기하고 있고, 지역의 문화인력 부족문제는 해결되지 않고 있으며, 체계적인 지역의 문화인력 양성체제도 자리를 잡지 못하고 있다. 지역문화를 발전시키기 위한 재원은 부족하고 이에 관련한 지원은 여전히 부족함에도 불구하고, 누구를 위한 것인지도 모를 가시적이고 일회적인 행사에 투입되는 예산은 상상을 초월할 정도의 금액이 단번에 투입되고 있다. 지방분권화를 궁극적으로 실현하기 위해서 가장 중요한 것이 문화분권화라는 말은 여전히 공염불에 불과할 정도로 문화는 필수적인 사항이 아닌 선택사항이 되거나 때로는 건설 사업에 밀려 완전히 무시되기 일쑤이다.

## 지역문화정책 어떻게 발전되어 왔는가?

지역문화정책은 중앙정부의 입장에서 보면 지방을 대상으로 한 문화정책이고, 지방의 입장에서 보면 각 지역의 문화정책으로 간주되었다. 그러나 지역문화정책은 지방만의 문화정책이라는 단순한 관점으로 보기에는 현대 사회에서 내포하는 의미가 대단히 광범위하다. 단지 중앙과 지방의 차이나 차별만이 아니라 지역 간 차이와 차별성, 지역 간 경쟁 및 지역과 세계와의 만남, 문화적 다양성, 문화경쟁력, 지역매력도 등의 개념들과 밀접한 관계를 가지고 발전하면서 시대적인 특성을 두드러지게 보여주고 있다.

60년대까지만 해도 지역문화정책이 문화유산의 보존관리에 치중하여 문화예술 진흥을 위한 실질적인 투자는 이루어지지 않았다. 이것은 근대화라는 경제성장의 논리와 문화에 대한 인식 부족에서 기인한 것이었다. 70년대에는 문화유산의 보존과 계승을 통한 민족정체성 확립에 집중하여 문화예술 기반조성, 전통문화 보존관리, 예술진흥, 대중문화 등에 관심을 두었다. 그러나 당시의 문화는 정권의 홍보기능을 맡거나 지배이데올로기 확산의 도구로도 자주 사용되었고, 자유로운 표현은 억압당했다.

80년대는 문화발전이 지역의 사회경제적 발전 전략과 긴밀하게 연결되기 시작하였고, 헌정 사상 처음으로 헌법에 국가의 문화진흥 의무를 명기하였고, 문화에 대한 적극적인 진흥정책을 수립하여 경제개발 5개년 계획에 문화예술부문을 포함시키게 된다.

90년대는 문화부가 발족되고 모든 국민을 대상으로 정책방향을 변화시키고 제7차 경제사회발전 5개년 계획 중 문화부 계획에 지방문화활성화 정책이 분명히 명시되기 시작한다. 문민정부가 출범하면서 지역문화 활성화와 문화복지의 균등화에 역점을 두게 되고, 국민의 정부 때는 문화예산 1%를 달성하면서 문화정책의 변환기를 보낸다. 2000년대에는 지역화와 세계화가 동시에 강조되면서 지역과 문화가 보다 복잡한 경로를 통해서 만나고, 만남의 양태에 보다 체계적이고 전문적인 관심을 가지기 시작한다. 특히 도시와 문화가 결합되어 도시개발이 문화에 대한 투자와 연결되면서 지역개발에서 문화의 역할과 중요성은 점차 커지게 된다. 지역별 특성을 고려한 문화중심도시가 지정되고, 생활환경 개선에서 문화 역할의 강조되고, 다문화사회에서 문화적 다양성과 공생의 개념이 지역의 문화발전과 연계되기 시작한다.

## 지역문화정책 무엇이 문제인가?

중앙집권적 시대의 문화정책과 지방분권화 시대의 문화정책은 그 지향하는 목표나 방향, 그리고 추진내용이 달라질 수밖에 없다. 지역문화정책의 방향과 내용에서 가장 많이 지적되는 문제는 정부의 문화정책이 중앙의 시각에서 지방을 바라다본 입장으로 수립되었기 때문에 지방주민들의 고유한 요구사항이나 필요성을 제대로 파악하지 못한 상태에서 추진되어 시행착오가 반복되고 있다는 것이다.

문화의 의미가 종래의 고급예술 혹은 정신적 교양이라는 협의의 개념을 벗어나, 대중문화나 문화산업을 포함하는 광의의 개념으로 확장되고 있다. 이는 문화가 사회생활의 모든 측면과 관계되면서 사회발전의 주된 동력으로 부상하고 있다는 것을 의미한다. 지방자치제가 실시되고 국민경제의 규모가 커지면서 이제 문화는 특정한 장르의 문화를 가리키는 협의의 의미에서 확장되어 일상적인 삶의 전반을 아우르고 평가하는 중요한 삶의 질의 척도로서 등장하였다. 그러나 이러한 다양한 각 지역민의 문화적 수요에 부응하는 지역문화 발전을 위한 인프라는 여전히 부족한 상황이다.

21세기는 지식경제의 시대에서 보편적 문화복지는 정책의 기본전제가 되어야 하고, 여기에서 문화가 차지하는 위상은 일반 경제사회적인 요소들보다도 상위의 가치를 가지는 것이어야 함에도 불구하고, 현실적으로는 즉각적인 가시효과에 급급한 나머지 실질적인 지역민의 삶을 풍요롭게 하는 일반 지역민의 문화적 삶의 문화적 복지체계가 완성되기에는 여전히 갈 길이 먼 것이 사실이다.

지역문화와 관련해서 일반적으로 제기되고 있는 여러 문제 중에서 본 글에서는 인력과 시설의 문제를 대표적으로 지적해 보기로 하자.

첫째, 지방의 전문적 문화 인력의 부족문제는 가장 심각한 문제이다. 모든 것의 기본은 일하는 '사람' 이고 창조하는 '사람' 이다. 정책을 결정하고, 추진하며, 그것을 구체적으로 실현해 내고 향유하는 모든 이들이 각자 제 자리에서 자신의 의무와 권리를 수행하고 있어야 한다. 특히 문화적 영역은 개개인의 구체적이고 일상적인 삶의 질을 향상시키는 데까지는 상당히 많은 숙성의 시간이 필요한 것이기 때문에 이와 관련된 인력의 양성도 상당한 시간을 요구하는 일이다. 지방자치제 실시 이후에 각 자치단체는 문화적 영역에 대한 관심과 지원을 조금씩 늘려가고 있는 것은 사실이다. 그러나 대부분의 경우에 주로 하드웨어 구축에 막대한 예산이 지원되고 있다. 그러나 전국의 주요 문화예술회관이 자체 기획프로그램은 연 10회를 넘지 못하고, 연간 가

동률은 44.1%에 불과하다. 기초자치단체에 소속되어 있는 극장으로 갈수록 그 비율은 더욱 더 떨어진다. 물론 운영예산의 부족문제도 있지만 그것보다 더 중요한 것은 시설을 활용한 인력 및 활동의 부족 그리고 무엇보다도 시설경영의 전문성이 떨어지기 때문이다. 대부분의 지방 문화시설들이 공무원들에 의해 운영되고 있고 이들은 대부분 순환보직의 형태로 업무를 배정받기 때문에 전문성을 축적할 수 없다. 이런 식의 운영이 지속될 수밖에 없는 이유는 무엇보다도 문화 전문 인력을 양성하고 이들을 보다 더 많이 요구하고 있는 곳이 수도권에 집중되고 있고, 지방은 이들을 흡수할 여건이 열악하기 때문이다.

둘째, 문화시설의 지역적 편차와 효율적 운영프로그램이 부족하다. 단적인 예로 수도권에 공공도서관 25.1%, 박물관 40.6%, 미술관 63.5% 등으로 집중되어 있으며, 지방 역시 공공문화시설이 대도시에 편중되어 있다. 이것은 수요자중심의 문화공간 운영전략의 부재에서 오는 것으로 수도권과 비수도권 및 도·농간 특성을 무시한 채 획일적으로 문화공간을 건립하였기 때문에 생긴 문제이다. 2005년 공공도서관은 총 499개소로 108,000명당 1개의 도서관이 있으며, 박물관·미술관은 총 457개소로 94,000명당 1개관을 보유하고 있어 OECD 가입 선진국의 평균보유수준에 크게 미달하고 있다. 문화시설의 보유·운영 및 주민시설 이용현황을 보면 격차는 더욱 심한 편이다. 박물관의 경우 광역시·도 중 울산광역시에는 단 한 개의 박물관이 있을 뿐이며, 전국적으로 한 개소도 없는 기초자치단체도 적지 않다. 특히 공공미술관이 없는 시·도는 4곳이나 된다. 또한 산업의 수도권 집중률을 보면 제조업(42.4%)이나 서비스업(56.6%)에 비하여 문화산업부문의 수도권 집중률이 90%를 상회하고 있는 실정이다. 문화행사의 서울 및 대도시 집중과 지역의 전통적 특성의 약화는 더욱 심하다. 서울을 포함한 대도시 미술전시회의 80.8%, 양악공연의 73.8%, 국악공연의 61.9%가 집중되어 있고, 문화행사관람률 역시 수도권이나 대도시 주민이 압도적으로 높다.

문화시설을 운영하는 프로그램의 문제는 더욱 심각하다. 문화시설 건립이 각 지역주민의 문화적 환경이나 고유한 생활방식을 고려하지 않아 외지인들을 위한 일회성 행사를 위해 사용되거나 전시용으로 남아있는 경우가 허다하다. 당연히 지역주민의 이용률은 떨어질 수밖에 없다. 같은 지역에 유사한 프로그램이 중복 운영되는 것은 물론이고, 지역의 문화발전보다 치적 위주의 메가 이벤트가 남발되어 진정으로 지역주민과 밀착된 고유한 소프트 콘텐츠 개발과 향유로 이어지지 않는다.

이는 문화시설을 만들기 이전에 구체적인 프로그램과 운영방법을 먼저 검토하지 않고 예산만큼의 시설을 만들고자 하는 관행에서 비롯된 문제이다. 장르 면에서도 공연과 미술에 관한 시설에 집중되어 있어서 문학·영상·전통문화·문화예술교육 등에 필요한 시설이 부족하다.

대부분의 시설들이 전문적 예술시설이라기보다는 행사용 건물로 건축되었다는 한계를 안고 있으며, 운영 면에서도 자치구나 시설관리공단 등에서 운영하기 때문에 전문적 기획이나 콘텐츠 개발이 이루어지지 못하고 있다. 콘텐츠를 생산할 수 있는 예술단이 입주하거나 주민중심의 예술동호회가 구성되어 있지 않아 현실적으로 예술중심의 운영이 어려운 실정이다.

## 어떻게 지역문화를 발전시킬 것인가?

지역문화정책은 자율·분권·참여의 기초 아래 지역문화진흥을 통한 국가균형발전을 지원하고, 주민수요에 부합하는 문화 서비스를 제공하며, 문화의 자치역량을 강화하여 지역문화의 역동성을 제고하는 것이다. 이를 달성하기 위해서는 국민문화복진 증진을 위한 인프라 구축 및 제도화, 사회 취약계층대상 문화지원 확대, 지역균형발전을 위한 자생적 문화역량 강화, 예술과 문화유산을 특화한 문화도시 조성, 지역생활공간에 대한 문화적 가치 확산 등을 들 수 있다.

구체적인 지역문화 발전전략과 함께 항목별로 몇 가지만 구체적으로 설명해 보기로 하자.

첫째, 지역문화정책의 시스템과 인프라를 구축해야 할 것이다. 여기서 가장 우선되어야 할 것은 지역에서 문화정책을 효율적으로 추진할 수 있는 법적 기반을 다지는 일이다. 현재 각 지자체의 문화 환경과 관련된 조례는 단순히 문화예술 소관부처에만 한정되어 있는 것이 아니라 사회복지·여성복지·도시계획·세무 관련부서의 조례와도 긴밀히 연결되어 있으므로 문화 환경과 관련한 통합적인 조례검토가 필요하다. 문화예술재단과 문화진흥원 및 문화예술위원회의 기능 또는 목적이 유사하여 변별력이 없고 지역문화정책의 방향과 과제에 대한 명확성이 제시되어 있지 않아 조례의 기능과 실제 역할이 어긋나는 경우가 발생하기도 한다.

문화 인프라 조성을 위한 정책방향의 모색이 필요한데, 문화 인프라 관련 계획을 보면 정작 사용자에게 대한 고려가 미약한 것을 알 수 있다. 문화 인프라시설 건립의 경우 면적·인구·개수·예산액으로 시설투자기준이 결정될 뿐, 사용방안과 결부되어 시설투자가 이루어지지 않는다는 점이 심각한 문제이다. 반면 정책방향의 제안에서는 사용자와 운영 프로그램을 고려한 시설투자가 필요하다는 언급은 계속되었다. 시설운영과 관련된 소프트웨어가 확실하게 구축되어 있을 필요가 있다는 것, 지역주민들을 실제 이용객으로 전환시킬 수 있는 노력이 문화시설을 통해 이루어져야 한다는 것 등이다.

지역사회의 시설과 공간을 조사하여 진행되고 있는 프로그램·행사·공급자 등에 대한 자료



를 데이터베이스화하고 이용자들을 대상으로 한 만족도나 참여도를 분석한 뒤 참여하지 않는 주민들에 대하여 다양한 조사방법 등을 통해서 문제점을 찾아내야 한다. 이러한 자료들을 토대로 개선방향 또는 정책건의를 해야 한다.

둘째, 지역문화를 구성하는 기초자료를 구축하고 이를 적극적으로 활용할 수 있는 인력을 양성하여야 할 것이다. 각종 정책을 추진하기 위한 기초자료의 부족문제를 해결하기 위해 예술관련 정책연구와 문화관련 지표조사의 기능을 부여하여 문화예술 관련으로 한정짓기보다는 역사·문화·자연환경·사회복지 등 확장된 문화의 영역을 수용하는 자세가 필요하다. 또한 인적 네트워크는 인적 자원의 데이터화를 기초로 하고, 분야별·장르별·관심별 네트워크로 집적하여 바람직한 사업과 행사 네트워크로 시행착오를 줄이고 예산과 인적 자원을 효율적으로 활용해야 한다.

지역의 문화단체는 광역의 경우, 예총·민예총·문화원을 비롯하여 문화의 집, 각 대학 문화센터, 각종 평생교육원 등의 제도적인 단체, 그리고 독립적인 전문예술가조직과 문화조직 등이 있다. 지역문화단체 네트워크 구축은 조직 간의 네트워크와 인적 네트워크, 그리고 사업과 행사의 네트워크, 프로그램 공유 등을 들 수 있다. 인적 네트워크는 인적 자원의 데이터화를 기초로 하고, 분야별·장르별·관심별 종횡의 네트워크로 집적해야 한다. 사업과 행사 네트워크는 시행착오를 줄이고 예산과 인적 자원을 효율적으로 활용하기 위하여 시행한 사업의 결과를 공유해야 한다. 프로그램 공유는 네트워크의 실제적인 효과를 볼 수 있는 분야로써, 한 조직에서 개발한 프로그램을 표준으로 설정하여 상황과 조직에 맞추어 변형시킬 수 있는 열린 프로그램으로 개방하는 것을 의미한다. 지역문화단체의 네트워크는 단일성이나 동질성을 가진 조직이 되어서는 안 되고, 연대와 협력을 위해 유연하게 연계되어야 한다.

지역의 문화역량을 강화하기 위해서는 지자체의 문화역량 강화만으로는 한계가 있다. 따라서 지역문화예술의 향수자로서 지역민의 문화역량을 강화하기 위한 각종 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 지역주민과 시민단체 및 민간단체의 지역문화정책 참여의 제도적 보장, 문화예술관련 시민단체·지역문화예술인 지원책, 지역대학의 참여를 촉진할 수 있는 방안 등이 고안되어야 한다. 특히 개방적이고 다원화된 열린 문화를 추구하되, 문화적 정체성을 잃지 않도록 그 문화의 주체인 인적 자원의 육성을 위한 다양한 문화교육 프로그램을 정책적으로 개발할 필요가 있다. 이를 위해서는 초·중·고등학교에서의 지역문화 예술교육 강화를 통해 일찍부터 지역문화에 대한 관심과 자부심을 불러 일으켜야 한다. 또한 지역대학은 문화예술 인력의 체계적 양성을 통해 지역의 독창적이고 창의성있는 문화전문가 제공의

산실이 되어야 할 것이다.

지금까지의 중앙정부의 지역문화정책이 하드웨어 구축, 즉 문화시설 건립중심이었다고 한다면, 이제는 휴먼웨어로 바뀌어야 한다. 그러기 위해서는 문화전문 인력을 양성하여 그들로 하여금 지역의 문화자원을 발굴하고 지역주민의 문화적 욕구나 요구조사를 실시하여 필요한 문화 서비스를 개발하게 해야 한다. 지역사회에서 현재 운영되고 있는 시설과 프로그램 등에 대한 만족도 및 활용도를 조사하여 이에 대한 종합적이고 계획적인 대책을 수립하는 방안이 필요하다. 이러한 문화인력을 바탕으로 지역에 맞는 문화지표를 만들어 지역맞춤형 문화 서비스가 제공될 수 있도록 공급자·시설·문화수요자를 융합하는 방법을 모색해야 할 것이다.

셋째, 문화예술 활동 지원체계를 정비하여 지역의 창작활동을 위한 지원을 증대해야 할 것이다. 각 지자체에 문화재단이 설립되면서 각 지역의 문화예술인 또는 단체가 받을 수 있는 지원금은 양적으로 확대되었지만, 그 지원현황을 살펴보면 창작의 결과에 대한 지원이 대부분이다. 기존의 지원방식은 직접 지원형태와 창작발표에 대한 지원이 대부분이었기 때문에 지원금의 총량을 확대하는 것보다 다양한 지원경로를 확보해야 한다. 현재와 같은 창작 작품의 발표활동에 대한 지원뿐만 아니라 창작의 기반과 활동의 기반을 조성할 수 있는 다양한 형태의 간접지원이 필요하다.

그리고 자발적으로 이루어지고 있는 문화예술 활동에 대한 지원을 늘려야 한다. 문화예술진흥기금의 대부분은 일정하게 그 분야에서 정치적 힘을 가지고 있거나 오래 활동을 했던 문화예술 인력이 참여한 단체를 중심으로 배분되고 있다. 이것은 사업의 안정성은 확보될지는 모르나 제도권 밖에서 이루어지는 자발적이고 창의적인 예술 활동은 소외시키는 결과를 낳았다.

전문적인 훈련의 과정을 거친 예술단체와 개인, 취미활동의 동호인 그룹, 전문예술활동지향적인 동호인 그룹, 법인단체, 미등록단체 등 다양한 형태로 문화예술활동이 진행되고 있다. 이처럼 다양한 조건에서 활동을 펼치고 있지만, 단체성격을 구분하여 보다 효율적이고 체계적인 지원은 이루어지지 않고 있다. 여기에는 행정편의주의가 한 몫 하는 것도 사실이다. 문화예술의 영역은 확장되는데, 전문적인 문화예술 인력이 부족하다는 것은 문화예술인의 양적인 증가와 실질적 활동과의 괴리에서 오는 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 문화예술 인적자원현황과 단체 활동 시스템 및 운용 프로그램의 내용 등 기초적인 데이터를 근거로 단체의 활동성격을 구분하고 그에 맞는 지원과 육성방안이 제시되어야 한다.

물론 선택과 집중이라는 원칙이 준수된다면 지원에만 의존하는 무력한 문화예술이라는 문제도 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 본다.