

2015 제주문화예술정책포럼

일 시 : 2015년 11월 13일(금) 15:00

장 소 : 제주경제통상진흥원 대회의실

진행순서

시간	주요내용	
14:50~15:00	등록	
15:00	개회	
15:05~15:10	이사장 인사말	현승환 (재단 이사장)
15:10~17:00	좌장 김수열 (제주특별자치도문화예술위원장)	
	발제 1 지역문화진흥법 시행에 따른 지역문화 정책계획 수립에 대한 제언	조광호 (한국문화관광연구원 연구원/ 여가민투센터 부연구위원)
	발제 2 지역문화진흥법 시행계획 수립, 제주의 과제는 무엇인가?	박경훈 (제주민예총 이사장)
	발제 3 지역문화시행계획에 따른 시도문화재단의 역할	조정윤 (부산문화재단 기획홍보팀장)
	토론 1	황준욱 (소수연구원 대표)
	토론 2	김동현 (팀리문화연구원 특별연구원)
17:00~17:30	종합토론	
17:30	폐회	

제주 문화융성의 씨앗을 띄우다

-지역문화진흥법 시행계획, 무엇을 담을 것인가?-

발제	1. 지역문화진흥법 시행에 따른 지역문화 정책계획 수립에 대한 제언	조광호 (한국문화관광연구원 연구원/ 여가, 민투센터 부연구위원)	7
	2. 지역문화진흥법 시행계획 수립, 제주의 과제는 무엇인가?	박경훈 (제주민예총 이사장)	27
	3. 지역문화시행계획에 따른 시도문화재단의 역할	조정윤 (부산문화재단 기획홍보팀장)	49
토론	1. 주체(사람) 중심의 제주지역 문화진흥법 시행계획	황준욱 (소수연구원 대표)	63
	2.	김동현 (제주팀리문화연구원 특별연구원)	69

발제 1

지역문화진흥법 시행에 따른
지역문화 정책계획 수립에 대한 제언

조 광 호

(한국문화관광연구원 연구원/여가민투센터 부연구위원)

지역문화진흥법 시행에 따른 지역문화 정책계획에 대한 제언

한국문화관광연구원 조광호



CONTENTS

CHAPTER.01

지역문화진흥법 개요

- 법의 목적과 구성
- 법 주요내용
- 법의 의의

CHAPTER.02

지역문화진흥법에서 지역의 위상과 역할

- 지역문화진흥법에서의 지역의 위상
- 법에 근거하는 지역의 책무
- 지역 책무에 대한 세부내용 검토

CHAPTER.03

지역문화진흥을 위한 정책계획 수립 왜 중요한가?

- 가치와 의미에 대한 5가지 제언

CHAPTER.04

결언

- 물음 & 생각

CHAPTER
01

지역문화진흥법 개요

지역문화진흥법 시행에 따른
지역문화 정책계획에 대한 제언



Korea Culture & Tourism Institute
Korea Culture & Tourism Institute

CHAPTER1. 지역문화진흥법 개요
법의 목적과 구성

○ 지역문화진흥법

- 제1조 (목적)에서
지역문화진흥법의 목적을 다음
아래와 같이 명시하고 있음

- 1. 지역문화진흥에
필요한 사항을 정함
- 2. 지역간의
문화격차를 해소
- 3. 지역별로 특색있는
고유의 문화를 발전시킴
- 4. 지역주민의
삶의 질을 향상
- 5. 문화국가 실현

장구성	법 주요내용
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지역문화진흥의 기본원칙) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계) 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)
제2장 지역의 생활문화진흥	제7조(생활문화 지원) 제8조(생활문화시설의 확충 및 지원) 제9조(문화환경 취약지역 우선 지원 등)
제3장 지역의 문화진흥 기반 구축	제10조(지역문화전문인력의 양성) 제11조(지역문화실태조사) 제12조(협력활동 지원) 제13조(지역문화진흥 자문사업단)
제4장 문화도시·문화지구 지정 및 지원	제14조(문화도시심의위원회 설치) 제15조(문화도시의 지정) 제16조(문화도시의 지정 취소) 제17조(문화도시에 대한 지원) 제18조(문화지구의 지정·관리)
제5장 지역문화재단의 설립 등	제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등) 제20조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원) 제21조(지역문화진흥 재정의 확충) 제22조(지역문화진흥기금의 조성)
제6장 보칙	제23조(권한의 위임 및 위탁)
제7장 벌칙	제24조(태료)
부칙	제1조 / 제2조 / 제3조 / 제4조

제1장 총칙

- 제1조 (목적) : 법의 목적을 정함
- 제2조 (정의) : 이 법에서 사용하는 용어의 뜻
- 제3조 (지역문화진흥의 기본원칙)
- 제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무)
- 제5조 (다른 법률과의 관계)
- 제6조 (지역문화진흥기본계획의 수립등)

- 지역문화진흥법을 규정하고 있는 주요개념 및 방향과 그에 따른 원칙, 법률적 관계를 설명
- 지역문화정책의 총체적 틀이 되는 지역문화진흥기본계획을 중앙정부인 문체부에서 수립함에 대해 중요하게 설명
- 지역문화진흥기본계획과 함께 광역과 기초의 정책 및 사업 시행을 위한 지역문화진흥 시행계획 수립에 대해 제시/설명
- 지역문화진흥기본계획의 개념, 작성주체 및 수립절차, 계획 수립 시의 주요내용에 대한 주요사항을 규정

제2장 지역의 생활문화진흥

- 제7조 (생활문화 지원)
- 제8조 (생활문화시설의 확충 및 지원)
- 제9조 (문화환경 취약지역 우선 지원 등)

- 지역문화의 직접당사자이자 근본주체인 지역민이 스스로 문화적 삶을 실현하도록 지원하는 생활문화의 활성화 및 지원에 대해 설명하고 규정
- 특히 시설 및 공간의 제공과 그에 따른 예산지원에 초점을 맞춤
- 국민의 기본적 권리가 되는 문화권의 확보와 문화격차 해소의 차원에서 국가 및 지자체가 문화환경 취약지역을 우선 지원하도록 명기

5

제3장 지역의 문화진흥기반 구축

- 제10조 (지역문화전문인력의 양성)
- 제11조 (지역문화실태조사)
- 제12조 (협력활동지원)
- 제13조 (지역문화진흥에 관한 자문사업단)

- 지역문화진흥의 기초를 구성하고 있는 요소로서 지역문화 전문인력 및 문화환경 정책역량의 강화, 문화협력 및 연계에 대해 논의하고 명시
- 지역문화 진흥의 기반으로서 지역문화전문인력의 중요성을 언급하고 양성 및 지원을 위한 시책과 규정을 명시
- 지역의 문화환경 및 현황 파악을 위한 지역문화실태조사의 실시에 대해 언급
- 지역문화 정책역량 강화를 위한 목적으로 자문사업단의 설치를 제시하고 이를 지원할 수 있도록 하는 사안을 제시

제4장 문화도시·문화지구의 지정 및 지원

- 제14조 (문화도시심의위원회 설치)
- 제15조 (문화도시의 지정)
- 제16조 (문화도시의 지정 취소)
- 제17조 (문화도시에 대한 지원)
- 제18조 (문화지구의 지정, 관리)

- 지역문화진흥의 주요사안으로서 문화도시와 문화지구 지정 및 지원을 위한 제반 법규정을 명시
- 문화도시에 대한 심의 및 지정/지원사항/지정취소 등 문화도시 조성 및 관리 전반에 요구되는 중요사항 명시
- 문화지구의 지정 및 관리에 대한 전반사항을 명기 (문화예술진흥법으로부터 이관)

6

제5장 지역문화재단의 설립 등

- 제19조 (지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등)
- 제20조 (지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원)
- 제21조 (지역문화진흥 재정의 확충)
- 제22조 (지역문화진흥기금의 조성)

- 지역문화진흥 정책 및 사업의 추진에 있어 주체가 되는 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립과 운영 및 지원에 대해 규정하고 관련사항을 제시

- 이와 함께 지역문화진흥정책 및 사업의 추진과 활성화를 담보하기 위한 방안으로서 관련 재정 및 지역문화진흥기금에 대한 사항을 제시

제6장 보칙

- 제23조 (권한의 위임 및 위탁)
- 제24조 (과태료)

- 법의 기본규정을 보충하는 일반론적 의미에서의 보칙을 명기

부칙

- 제1조 (시행일)
- 제2조 (지역문화재단 등에 대한 경과조치)
- 제3조 (다른 법률의 개정)
- 제4조 (다른 법령과의 관계)

- 법의 시행과 경과, 다른 법령과의 관계를 설명하기 위한 부칙의 사항을 명기

○ 지역문화진흥법

2000년대 초반부터 본격적으로 논의된 지역문화 정책에 대하여 지방문화원진흥법·문화기본법에 이어 지역문화진흥법이 제정됨으로써 지역문화진흥정책의 체계적 추진을 위한 제도적 기반을 마련

지역의 문화자치 실현에의 기본적인 제도적 틀을 마련하였으며 지역의 문화적 삶의 질 향상과 문화격차 해소를 위한 법적 근거를 제공하고 지역의 정책 및 사업지원에 대한 기초적 근거를 정식화

지역문화진흥법 제정 및 시행의 의의

지역문화진흥정책의 체계적 추진을 위한 제도적 기반 마련

문화민주주의를 토대로 하는 지역의 문화자치 실현에의 기본틀 마련

지역의 문화적 삶의 질 향상과 문화격차 해소를 위한 법적 근거 제공

8

○ 지역문화진흥법의 올바른 시행 및 정착을 위한 개정작업 제언

1 지역문화진흥법의 한계 극복과 효율적 시행을 위한 법 개정작업 필요

- 지역문화진흥법은 지역문화진흥의 법적 체계와 틀을 구성함에 중요한 가치와 의미 지님
- 그러나 그 내용과 다루고 있는 범위에 있어 법적 한계 내포
- 특히 지역문화 재원에 관한 사항이 전반적으로 누락
- 이는 법이 가진 오류라기보다는 최초 제정된 법의 한계
- 현재 지적되고 있는 법적 한계와 관련 내용에 대해 향후 법 및 시행령의 개정을 통해 보완

2 향후 시간경과 및 시행결과에 대응하는 점차적 법 개정 작업 필요

- 현재 지역문화진흥법의 각 조항은 빠르게는 근시일 내, 느리게는 중장기로 체감 및 영향이 나타날 것들이 상당수 존재
- 따라서 법의 전체적 이해를 바탕으로 한 각 조항의 상관관계에 대한 이해와 내용별 접근방식이 요구됨
- 향후 법 개정 시 폭넓은 시각을 도입하여 지역문화정책의 동향변화 및 실제 시행여건, 결과현상을 반영해야 함
- 이를 통해 지역을 중심으로 최적화될 수 있는 법적 구조로 진화해나가야 할 것으로 사료

9

CHAPTER
02

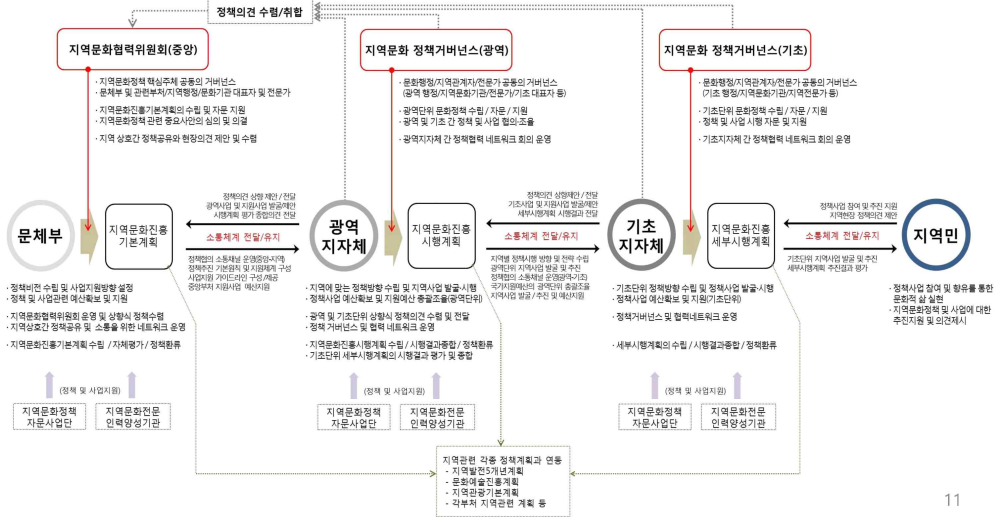
지역문화진흥법에서 지역의 위상과 역할

지역문화진흥법 시행에 따른 지역문화 정책계획에 대한 제언



지역문화진흥법과 지역문화 정책 전달체계 구성

새로운 지역문화 전달체계는 수직적 정책관계가 아닌 수평적 정책관계 형성을 지향



○ 지역문화진흥법에서 제시되는 지방자치단체의 책무

1 정책결정권자로서의 책무

2 사업개발 및 추진의 주체로서의 책무

3 지역문화진흥을 위한 지원의 주체로서의 책무

☑ 지역문화진흥법에서 지방자치단체의 책무

제1장 총칙

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다.

○ 지역문화진흥법에 제시된 지방자치단체의 책무에 관한 조항

지역문화진흥법 구성	지역책무 제시사항
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	법의 시행에 따라 국가와 지방자치체가 부여받게 되는 책임과 의무를 명시
제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)	지역이 수립 지역문화진흥법 전체 24개 조항 중 14개 조항에서 제시 지역(지방자치단체)의 책무를 명시
제7조(생활문화 지원)	지방체가 생활문화의 진흥을 위한 다양한 사업을 지원
제8조(생활문화시설의 확충 및 지원)	생활문화 지역문화진흥법은 지역을 중심으로 하고 있어 지방자치단체의 책임과 의무를 매우 강하게 제시
제9조(문화환경 취약지역 우선 지원 등)	문화환경 취약지역에 대한 선정 및 우선사업에 관한 지역시책의 강구
제10조(지역문화전문인력의 양성)	지역문화전문인력 양성 및 자질향상을 위한 시책 마련
제12조(협력활동 지원)	지역문화 활성화를 위한 지방자치단체와 민간기업과의 협력을 지원하기 위한 시책 마련
제13조(지역문화진흥 자문사업단)	지역문화진흥 자문사업단 운영을 위한 시책 마련 예산지원 등의 사항
제15조(문화도시의 지정)	문화도시 지정을 위한 조성계획의 수립과 지정사항, 문화도시 사업의 추진 및 전반관리 지역의 책무
제18조(문화지구의 지정·관리)	지역문화특화 및 고유문화보존을 위한 문화지구의 지정 및 관리와 그에 대한 조례 제정
제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등)	지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 관한 시책 시행과 관련 조례 제정
제20조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원)	지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 운영에 필요한 경비 지원
제21조(지역문화진흥 재정의 확충)	지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 지역문화진흥법
제22조(지역문화진흥기금의 조성)	지역문화진흥 관련 사업/활동을 지원하는 진흥기금의 설치·운영 관리

○ 지역문화진흥법에 제시된 지방자치단체의 책무에 관한 조항



지역문화정책을 결정하고 종합하는 지역문화진흥시행계획과 지역문화진흥조례가 지역문화에서 매우 중요한 것대중 역할을 하게 될 것



○ 지방자치단체의 책무에 관한 조항 세부 검토



법 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등) 제4항

④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다.



- 현재 지역에서는 지역문화진흥 시행계획 수립에 대한 정책적 근거를 가지고 있는가?
- 지역문화진흥 시행계획의 추진 및 관리와 평가를 위한 수단 및 체계를 가지고 있는가?



- 지역문화진흥을 위한 시행계획 수립 기본지침 형성
- 지역문화진흥을 위한 시행계획 수립/시행/관리/평가를 위한 절차 및 체계 구성
- 시행계획 수립/시행/관리/평가를 위한 실행 및 관리주체의 구성(추진단 등)

○ 지방자치단체의 책무에 관한 조항 세부 검토



법 제7조(생활문화 지원) 제1항, 제2항 / 법 제8조(생활문화시설의 확충 및 지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 생활문화를 활성화하기 위하여 주민 문화예술단체 또는 동호회의 활동을 지원할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체가 설치하여 운영하는 문화시설의 운영자는 시설 운영에 지장이 없는 범위에서 주민 문화예술단체 또는 동호회 활동을 위한 공간을 제공할 수 있다.



- 현재 지역에서 활동하는 생활문화인, 주민문화예술단체 및 동호회의 활동현황 등 지역문화실태를 조사하기 위한 작업은 이루어지고 있는가?
- 현재 지역에서는 생활문화 지원을 위한 정책적 근거 및 지원을 위한 기본 틀로서의 조례 또는 지침을 가지고 있는가?



- 생활문화 지원 기준 및 활성화를 위한 지역조례(및 기본지침)

16

○ 지방자치단체의 책무에 관한 조항 세부 검토



법 제8조(생활문화시설의 확충 및 지원) 제3항, 제4항, 제5항

- ③ 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체가 소유하는 유휴 공간을 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정하는 바에 따라 생활문화시설로 용도 변경하여 활용할 수 있다.
- ④ 지방자치단체의 장은 생활문화시설을 설립·운영하려는 자가 제3항에 따른 유휴 공간을 사용할 것을 신청하면 무상으로 사용하게 할 수 있다.
- ⑤ 지방자치단체는 생활문화시설의 확충 및 지원을 위하여 필요한 사항을 조례로 정하여 시행할 수 있다.



- 현재 지역에서는 생활문화시설의 범위에 대해 제안하는 기준을 가지고 있는가?
- 현재 지역에서는 공공소유 유휴공간의 생활문화시설 용도변경을 위한 자체적 근거를 가지고 있는가?
- 지역에는 지역문화진흥법과 공유재산관리법이 충돌하는 지점에서 대처할 수 있는 방안으로서의 정책적 지침 또는 근거를 가지고 있는가?



- 생활문화시설의 지정을 위한 시설종류 및 범위에 관한 기준
- 생활문화 지원 및 활성화를 위한 유휴공간 제공 및 무상사용에 대한 조례

17

○ 지방자치단체의 책무에 관한 조항 세부 검토



법 제10조(지역문화전문인력의 양성) 제1항, 제2항, 제3항

- ① 국가와 지방자치단체는 지역문화전문인력의 양성과 자질 향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 지역문화전문인력을 양성하기 위하여 「고등교육법」 제2조에 따른 대학, 문화진흥 관련 연구 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체를 지역문화전문인력 양성기관으로 지정할 수 있다.
- ③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따라 지정된 지역문화전문인력 양성기관에 대하여 예산의 범위에서 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.



- 현재 지역에서는 활동하고 있는 지역문화전문인력의 현황을 구체적으로 파악하고 있는가?
- 지역에서는 현재 지역문화전문인력 양성을 위한 기관 또는 단체가 그에 합당한 교육 및 양성 시스템과 그 조건을 갖추고 있는가?
- 지자체 차원에서는 전문인력 양성기관 지원을 위한 절차 및 체계가 구성되어 있는가?



- 지역문화전문인력 양성기관 지원 및 활성화를 위한 지침
- 지역문화전문인력 양성기관 지정에 대한 지역차원의 기준 및 지정 관련 조례

18

○ 지방자치단체의 책무에 관한 조항 세부 검토



법 제15조(문화도시의 지정) 제2항, 제3항

- ② 시도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.
- ③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.



- 현재 지역에서는 문화도시 지정을 위한 도시문화기본계획 또는 문화도시 조성계획 수립이 이루어지고 있는가? (도시문화기본계획의 경우 시행계획의 내용에 포함 가능)
- 문화도시 조성사업 추진과 관련하여 광역과 기초간에 협의는 이루어지고 있는가?



- 도시 문화 활성화를 위한 기본계획 및 지침(시행계획 및 세부시행계획에의 반영)
- 문화도시 조성 관련 광역-기초 거버넌스 체계 구축(시행계획의 반영에 대한 구조)

19

CHAPTER
03

**지역문화진흥을 위한
정책계획 수립 왜 중요한가?**

지역문화진흥법 시행에 따른
지역문화 정책계획에 대한 제언



Korea Culture & Tourism Institute
Korea Culture & Tourism Institute

CHAPTER3. 지역문화진흥을 위한
정책계획 수립 왜 중요한가?

가치와 의미

가치와 의미에 대한 제언

1 지역문화진흥법에 근거하는 체계적인 계획 수립과 조례 제정이 필요

- 중요시사항
 - 지역문화진흥계획은 지역문화의 틀을 새롭게 재구성하는 창조적 정책과 사업의 큰 밑그림
 - 지역문화정책은 하나의 계획 구성 하에 체계적으로 구성되고 조망되어야 효과 발휘 가능
 - 지역문화자치의 기반구축을 위한 계획과 실행근거 마련

- 목표효과
 - 지역의 문화예산 확충 및 지속과 국가지원을 위한 실제적 근거마련



가치와 의미에 대한 제언

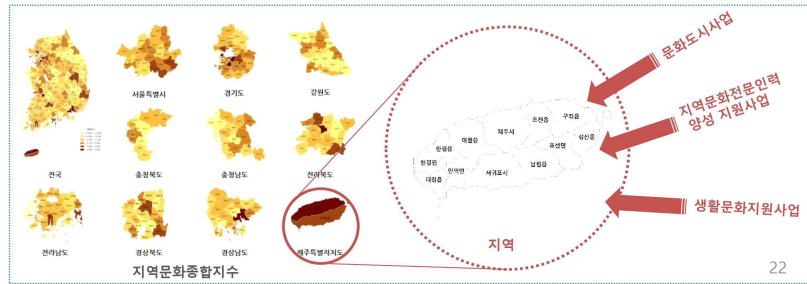
2 시행계획과 지역조례는 국가지원의 가장 강력한 근거

중요시사점

- 현재 문화체육관광부 사업계획은 지역문화진흥법에 근거한 사업이 많이 개발 중
- 법에 근거하는 지역조례는 중앙정부 사업지원의 가장 구체적이고 중요한 근거
- 향후 3년, 먼저 계획하고 먼저 정하는 지역이 더욱 유리할 수 밖에 없을 것

목표효과

지역의 문화예산 증가 및 국가지원을 위한 근거 마련



22

가치와 의미에 대한 제언

3 지역문화진흥의 마스터 키, 광역에서부터 찾아라.

중요시사점

- 지역문화 정책도, 사업도, 예산도 이제 지역이 주도하는 방향으로 점차 중심이동 중(지역발전특별회계 등)
- 이는 지역의 문화자치에 있어서 필수불가결한 인고의 과정이며 현재 그 접점에 광역시·도가 위치
- 지역 차원의 시행계획 수립과 조례 제정은 지역발전의 초석이자 원동력이 되는 원천소스
- 광역이 기초와 함께 지역문화를 이끌어갈 수 있는 정책 거버넌스는 시행계획과 조례로부터 발현

목표효과

지역의 정체성을 담은
지역문화정책의 실제적 가이드라인 구성을 통해
효과적이며 안정적인 지역문화 진흥을 선도



23

가치와 의미에 대한 제언

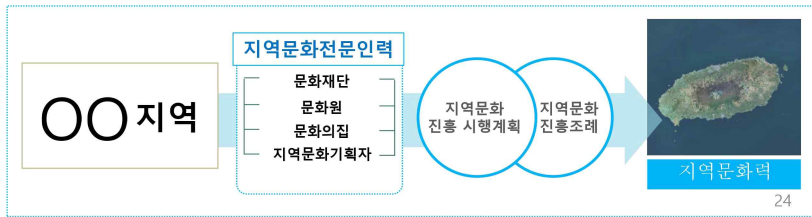
4 새로운 지역문화정책 지역문화전문인력이 함께 만들어가야

중요시사점

- 지역문화의 새로운 지형변화에 가장 잘 대응할 수 있는 사람이 바로 지역문화전문인력
- 지역문화전문인력으로서의 문화기관 및 단체, 지역활동가는 지역의 가장 중요한 자산
- 새로운 지역문화 정책의 체계 구성 시 지역문화 인력 및 단체를 효과적으로 참여시켜야 함
- 지역의 문화진흥계획 수립과 조례 제정 과정에 이들에게 권한과 책임을 부여하고 참여시켜야 할 것

목표효과

지역의 문화적인 힘을 가장 잘 알고 있는 사람들이
지역에 가장 잘 맞는 계획과 조례를 구성하여 지역문화발전의 비전을 제시



24

가치와 의미에 대한 제언

5 지역문화 정책계획은 정책융합을 통한 지역활성화의 깃대종

중요시사점

- 문화정책의 융복합은 실제로 지역에서 이루어지고 있는 중
- 새로운 지역문화정책은 만들고 사용하기에 따라 창조적인 정책융합의 초점이 될 수도 있음
- 지역문화정책 및 사업과 타부처 사업의 연계를 통한 정책효과 극대화의 새로운 기점으로 작용 가능

목표효과

지역문화 정책사업과 타부처 사업의 융복합을 통한 지역정책 시너지효과 창출 및 극대화



유럽 문화수도화 도시재생의
융복합 사례

1. 오스트리아 그라츠, 쿤스트하우스
2. 영국 런던, 테이트모던
3. 스페인 빌바오, 구겐하임 미술관

25

CHAPTER
04

결언

지역문화진흥법 시행에 따른
지역문화 정책계획에 대한 제언



Korea Culture & Tourism Institute
Korea Culture & Tourism Institute

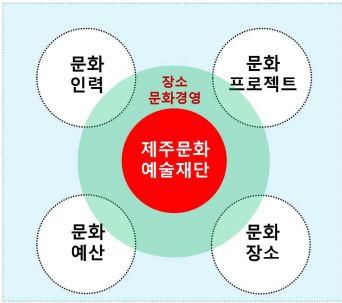
CHAPTER4. 결언
소언

○ 지역문화재단을 위한 소언

1 지역경영 지역문화를 경영하는 통찰력을 기르다

- 지금은 문화적인 사람 - 프로그램 - 공간 그 어느 하나만이 중요하게 치부되지 않는 융복합의 시대
- 시설이 있는 것만으로 문화적인 사람이 만들어지지 않고, 사람이 있다 하여 문화적인 프로젝트가 성립되지 않으며, 문화적인 프로젝트가 있다 해도 도시공간이 담아내지 못하면 의미가 없어지는 문화복합적 알고리즘이 작용
- 문화적인 사람을 통해 어떤 아이템과 운영방식으로 어떻게 문화장소를 만들어갈 것인지 통합적으로 사고하는 문화경영의 통찰력이 중요하며 이르 지역문화정책에 반영할 수 있는 능력을 신장

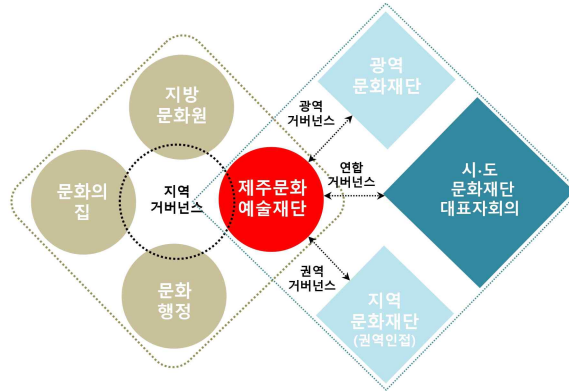
지역 문화 경영



○ 지역문화재단을 위한 소언

2 거버넌스 문화가 문화에게 이야기 하다

- 지금은 지역문화단체간 관계조율을 통해 상호 협력적 관계를 정립해야 하는 시기
- 지역에서 문화기관 및 단체 실무자가 정기적으로 모이는 통합회의가 열리고 그 안에서 거버넌스의 시작 지점을 찾기를
- 이와 동시에 광역 및 권역 내 문화재단과의 관계구조와 협력방안을 모색하는 대화의 장을 함께 열어야 할 것



28

○ 지역문화재단을 위한 소언

3 문화길찾기 문화의 다양한 결을 이해하고 꿰어가다

- 이제 문화는 문체부-미장부-국토부-안행부-고용부-산자부에도 그 루트가 열려있는 상태
- 다만 어떤 관점에서 어떤 방식으로 접근하여 문화적으로 해석하고 접목할 것인가가 관건
- 문화인, 눈을 열고 귀를 열어 문화를 찾고 새로운 길을 열어가는 방법을 모색할 필요



29

○ 지역문화진흥에 대하여 지역에게 묻기를...!!



지금, OO지역에는
지역문화진흥을 위한
준비가 되어 있습니까?

✓ 다가오는 지역문화의 시대
지역 스스로 문화정책을 기획하고 실행하고 관리하는 것이
대세이자 큰 흐름이다.

지금 현재
지역문화진흥법에 의한 정책계획과 조례 제정을 통해
지역이 지역문화 진흥을 선도해야 하는
매우 중요한 결정의 시점에 와있음을 잊지 말자.



감사합니다.

지역문화진흥법 시행에 따른
지역문화 정책계획에 대한 제언



 한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

발제 2

지역문화진흥법 시행계획 수립,
제주의 과제는 무엇인가?

박 경 훈
(제주민예총 이사장)

지역문화진흥법 시행계획 수립, 제주의 과제는 무엇인가?

박경훈
(제주민예총 이사장)

지역문화란? 또는 지역문화·예술이란?

‘좁은 의미의 문화’로서의 예술과 그 주변의 문화가 지역에서 소비된다는 것
- 바로 그 문화 또는 예술의 생산 주체들이 지역에 거주한다는 의미일 것이며, 특히 생산이 지역성을 떨 때 비로소 ‘지역문화’의 의미를 획득하게 된다는 의미
▶ 중앙에서 또는 외국에서 만들어진 ‘문화’ 또는 ‘예술’이 지역에서 활력적으로 소비된다고 해도 그건 어디까지나 ‘소비’로서의 ‘지역문화현상’일 뿐 ‘생산’이 ‘결여’됨으로 인해, 지역문화의 전통적이고 역사적인 맥락에서 유의미함을 만들어내지 못함.

그러므로 ‘지역문화’란 지역이라는 ‘장소성’과 특히 그 지역의 삶과 자연환경 그리고 역사에서 배태된 ‘생산’에 중점을 둔 개념이라고 보아야 할 것이다. 그 예로 영화 <지슬>은 철저하게 지역문화에 문맥에 속해 있다. 즉, 이 영화는 “지역의 역사콘텐츠를 소재로 하여, 지역의 생산시스템 내에서 지역에서 일차적인 소비를 이루었고, 이를 바탕으로 전국, 전 세계적인 독립영화 보급·확산 시스템을 이용하여 세계화되었다.”라는 점에서 지역문화의 전범으로 꼽을 만하다. 이는 우리가 향후 지역문화의 미래를 구상할 때 이루어질 중요한 경로를 체현시켜냈다는 점에서 눈여겨보아야 할 대목이기도 하다.

지역문화예술은 정부 수립 이후, 현재까지 언제나 위기였고 침체기였다. ‘지역문화’라는 용어 : 10여 년의 짧은 연륜을 지닌 용어는 90년대까지도 우리에게 익숙한 ‘향토 문화’ 또는 ‘지방문화’라는 용어로 지역문화를 수식해왔다. ▶ 이는 중앙에 대응하는 용어로 언제나 중앙이 있고 나서 지방을 얘기하는 구조가 될 수밖에 없었다. 즉, 중앙이 있고 나서야 지방은 존재하는 것이었다. 이번 지역문화진흥법에서 최초로 지방에서 지역으로 용어를 변경할 것을 명시하고 있다.

해방 이후 정책으로서의 문화는 ‘공보(公報)’에서 출발했다. 공보처(1948) ▶ 공보실(1956) ▶ 공보부(1961) ▶ 문화공보부(1968) ▶ 문화부와 공보처(1989) ▶ 문화부(1990)로 변화해 왔다. 이는 우리나라 문화정책의 기원이 국가의 이데올로기를 선전하는 도구적인 것에서 출발했다는 것이다. 또한 이는 강력한 국가주의를 전달하고 전파하는 데 역점을 두게 되어 당연히 중앙집권적인 정책체계를 일원화시켰다. 그 결과 중앙만 있고 지방은 없는 ‘지방배제와 소멸의 문화정책’이 오랫동안 이어진 것이다.

전근대시대에는 각 지역마다 독특한 지역문화의 문화생태계가 존재했다. 조선 후기 18세기를 전후하여 완성된 조선의 향촌문화시스템. 이 시스템은 조선의 국가이데올로기와 서로 충돌하면서도 상보하면서 중인계층의 주도하에 각 지방의 문화특성을 살리면서 존재했다. 무·불·유의 습합을 통해 이루어진 축적된 문화역량은 조선의 민중문화를 꽃피우게 한다. 18세기 조선의 지역문화는 르네상스기였다. 적어도 이러한 지역의 문화구조와 시스템은 그 자체로 조선의 문화생태계였다. 각 지방의 가락이 다르고 장르가 다르고 언어가 다르지만 각 지방의 문화로서 살아있던 시스템. 그런 지역문화생태계가 근대의 시기를 거치면서 가혹한 외세의 강점과 독재정치권력의 시대를 지나면서 극도로 의타적이면서 자생력을 잃어버린 문화로 전락한 것이다. 아직까지도 이런 지역문화의 자생성과 건강성은 회복되지 못하고 있는 상황이다.

지역문화진흥법

지역문화라는 말이 공식적인 법적 용어로 표기되고 이제는 공식적 용어로 상용되는 시 시점에서 문화예술관에 그래도 2,30년 몸 담아 온 지역에 뿌리내리고 지역을 갈무리하고자 했던 일군의 문화인들에겐 격세지감의 상황이기도 하다.

지역문화진흥법’이 제기된 것은 참여정부 들어와서 정부가 문화비전으로 제시한 ‘창의한국’과 ‘예술의 힘’을 만들 때 제출된 안이다. 2003년 말에 지역문화를 진흥발전시키기 위해서는 민간 전문가들로 이뤄진 ‘지역문화예술위원회’의 구성과 이를 위한 관계 법령에 대한 필요성이 대두됐고, 2004년부터 ‘지역문화진흥법’과 관련된 구체적인 논의가 이뤄지기 시작했다.

이에 따라 ‘지역문화진흥법제정공동추진위원회’가 구성됐고, 이후 전국을 돌면서 지역 문화진흥법과 관련된 토론회를 진행했다. 이 토론회 과정 속에서 나타난 여러 가지 문제점들을 보완해 지역문화진흥법 초안이 마련됐고, 초안을 가지고 현재의 법안 마련, 2008년 5월 발의, 12월에 상정됐으나 번번이 제정에 실패했다. 그러다 현 정부 들어 문화융성이라는 국정 기조 하에서 ‘문화기본법’이 2013년 12월 10일에 제정되었고, 「지역문화진흥법」(이하 법)이 2014년 8월 19일에 제정되었다.

지역문화진흥법 시행계획의 작성

2015년 7월 문체부가 수립한 지역문화진흥계획 2020은 지역문화진흥법 및 동법시행령에 근거한 법정계획(5년)으로 지방자치단체의 시행계획 수립·추진 방향을 제시하는 국가기본계획으로 이에 대한 법적 근거는 지역문화진흥법 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)의 “① 문화체육관광부장관은 지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다.”라는 항목이며, 계획의 내용은 다음과 같다.

1. 지역문화진흥정책의 기본 방향에 관한 사항
2. 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항
3. 생활문화 활성화에 관한 사항
4. 지역문화전문인력의 양성에 관한 사항
5. 문화도시 육성에 관한 사항
6. 생활문화시설의 설치 및 운영활성화에 관한 사항
7. 기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원에 관한 사항

8. 그 밖에 지역문화의 진흥을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 또한 지역문화진흥법 시행령 제3조(지역문화진흥기본계획의 수립)에는 위 8호의 내용을 더욱 구체화시켰는데, 그 내용은 다음과 같다.

① 법 제6조제1항제8호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 지역문화 진흥을 위한 지역 간 또는 관련 단체 간 협력 및 교류에 관한 사항
2. 고유한 지역문화의 보존·발굴 및 활용에 관한 사항
3. 문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소에 관한 사항
4. 지역문화의 진흥을 위한 조사·연구에 관한 사항
5. 그 밖에 문화체육관광부장관이 지역문화진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

「지역문화진흥기본계획」(2015~2019)에 따른 각 지역의 「지역문화진흥 시행계획」 수립 지침은 다음과 같다.

- ◆ 시·도지사는 기본계획을 반영하여 시·도 시행계획을 수립·시행하고, 시장·군수·구청장은 기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여 시·군·구 시행계획을 수립·시행하여야 함
 - 시·도지사는 시·도 시행계획 수립 시 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의하고, 시·도 시행계획을 수립한 경우 문화체육관광부장관에게 제출하여야 하며, 시장·군수·구청장은 시행계획 수립 시 시·도지사에게 제출하여야 함
 - 시·도지사, 시장·군수·구청장은 시행계획 수립 시 해당지역의 지역문화관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 함
- ◆ 시장·군수·구청장은 시·군·구 시행계획의 추진실적을 평가하여 시·도지사에게 제출하여야 하며, 시·도지사는 시·군·구 시행계획의 추진실적과 평가결과를 고려, 시·도 시행계획의 추진실적을 평가하여 문화체육관광부장관에게 제출하여야 함
- ◆ 문화체육관광부장관은 시·도 시행계획의 추진실적과 평가결과를 고려하여 5년마다 기본계획의 추진실적을 평가하여야 함

이러한 법적 요건들을 고려해보면 지역문화진흥법 시행계획은 강력한 국가단위의 강제성을 띠고 있다. 이는 사실상 지역문화의 분권성, 다양성, 불균등성, 지역특성 등을 고려할 때 다분히 중앙집권적인 본질을 지니고 있다는 점에서 아이러니한 것이기도 하다. 지역문화에 대한 강조가 되려 지역문화의 자율성을 침해할 소지를 포함하고 있기 때문이다. 하지만 지자체의 지지부진한 지역문화에 대한 관심과 국가차원의 추진을 위해서는 이 정도의 강제성이 필요한 것도 현실이다. 특히 전국의 지역의 문제는 사실 어느 한 지자체의 문제가 아니기 때문이다. 현재 처해 있는 상황은 모든 지역이 대동소이하다.

지역문화진흥기본계획 2020

《지역문화진흥법》 제6조에 따라 정부는 <지역문화진흥기본계획>을 수립해 시행해야 한다. 이 계획은 《지역문화진흥법》(제6조) 및 동법시행령(제3조)에 근거한 법정계획(5년)이며, 지방자치단체의 시행계획 수립·추진 준거 및 방향을 제시하는 국가단위 계획이다.

<지역문화진흥기본계획>은 문화의 가치와 문화적 삶의 중요성에 대한 사회적 인

식 확산, 지역문화정책 추진을 위한 전문기관 및 문화시설 기반 형성 필요성, 지역의 고유한 가치와 정체성을 활용한 문화를 통한 사회경쟁력 제고 및 지역발전 추구, 지역민의 생활권 중심 체감형 문화사업 추진, 지역간 문화격차 및 문화 불균형 개선, 지역문화 정책추진을 위한 기반체계 구축을 위한 전반적인 지역문화진흥을 위한 정책을 제시하고 있는데 이를 대략 훑어보면 다음과 같다.

<지역문화진흥기본계획>은 계획을 수립하게 된 배경분석을 통해 다음의 5가지 변화요소를 꼽고 있다.

- ① **지역의 인구 변화와 문화수요 변화** : 국가 전체적으로 인구성장이 둔화되는 가운데, 특히 지방에서의 인구 감소와 고령화 급속 진행 (통계청 자료) 되고 있는 전체 추세 가운데, 인터넷 등 통신의 발달로 문화공동체 형성이 용이한 여건의 변화와 귀농·귀촌의 지속적 증가와 청·장년층의 귀촌 급증으로 농·산·어촌 지역의 문화수요 증가
- ② **지역문화 가치에 대한 사회적 인식 제고** : 지역문화의 경제적·사회적 가치 인식 증대, 지역문화를 통한 지역의 경쟁력 제고되고 있는 현실
- ③ **지역문화 재원의 변화** : 중앙부처 소관 지역문화사업의 대규모 지방 이양을 통해 지역별 문화정책 추진의 자율성 및 책임성 강화지역문화 관련 계정의 지특회계 이관과 포괄보조금 방식 도입으로 지자체의 예산 편성 자율성 강화되고 있는 여건의 변화
- ④ **지역문화 전문기관 및 문화시설 설립 확대**가 이루어져 지역문화재단이 설립 운영되고 있으며, 지방문화원의 역할이 증대(기초 시·군·구 중심으로 229개 설립·운영 중)되고 있으며, 지역문화기반시설의 획기적인 증가가 이루어짐
- ⑤ **지역생활권 중심의 지역문화사업의 증가**로 지역주민들이 자발적으로 일상생활에서 문화를 접하고 향유할 수 있는 생활밀착형 문화 활동이 활성화되고 있으며, 작은 영화관이나 마을미술프로젝트처럼 맞춤형 지역문화서비스 욕구가 증대하고 있으며, 지역문화공간의 다변화, 다목적화, 가변화와 함께 일상 공간이 문화공간으로 활용되는 등 문화공간의 유연성 확대되는 추세 등으로 평가하고 있다.

이러한 지역문화 여건의 변화에 반하여 현실의 문제점은 다음의 6가지로 요약되는 사항들로 인해 현실, 현장의 요구에 부응하지 못하는 것으로 파악하고 있다.

① 자율적·지속적 사업 추진의 어려움

●**관주도의 사업 추진** : 대부분의 지역문화 사업이 국가주도 혹은 지방자치단체 주도로 시행

- 민간의 자치능력 배양에 한계, 지속성 확보의 어려움

●**하향식 정책 추진** : 중앙정부의 하향식 문화정책 및 공급 중심 사업추진으로, 지역 내 문화주체로서의 역량 확보 미흡

●**단기적 성과 지향** : 단기적 성과 중심으로 사업이 추진되어 지역문화정책 추진의 실효성 및 연속성 결여

② 지역문화 인력 수급의 문제

●**지역문화 인력 부족** : 지역문화 인력의 서울 및 수도권 집중 ▶ 전국 문화기반시설, 문화관련 단체 등의 종사 인력은 약 34,000명으로 추정(비정규직 제외)되나 지역 문화 발굴·기획·운영 인력은 매우 부족

●**지역인력 양성 및 활용 미비** : 지역경제를 견인할 수 있는 지역인재 양성 및 활용 시스템 마련 필요

●**지역 문화서비스 지원기능 미흡** : 지역문화 사업규모 및 예산 확대에도 불구하고, 지역의 인력·조직 및 자체예산 확보는 미비

③ 지역문화 정책의 체계적 추진을 위한 시스템 미비

●**지역문화 거버넌스 취약** : 중앙과 지역간 협력을 위한 문화행정 거버넌스 체계 및 지역과의 원활한 소통을 위한 채널 취약 ▶ 전국 주민자치센터 2,765개 (문화여가프로그램 22,277개)가 민간협의체(한국주민자치중앙회)를 구성했으나 중앙정부 차원의 연계는 미흡

●**지역문화 협력 네트워킹 미흡** : 각 부처 지역사업의 협력체계 부재로 비효율 발생 및 지역 간 경쟁 심화 ▶ 부처간 연계없는 중복사업의 난립(마을만들기 사업 : 문체부 문화도시·문화마을, 국토부 도시재생, 행자부 희망마을, 농림부 행복마을 등)

●**평가 및 환류체계 미흡** : 중앙부처의 공급자 중심 지역사업 추진으로 결과분석 및 통합적 관점의 지역문화정책 추진 곤란

●**지역 문화정책 지원기능 활성화 필요** : 지역 문화 전문기관 및 단체의 역량 강화 및 기능 활성화 필요 ▶ 지역문화재단, 지방문화원 등 지역문화전문기관이 기능을

수행하고 있으나 재원 및 운영의 자율성이 미약하고 문화행정 차원에서의 연계 고리도 취약한 실정

④ 지역별 문화 격차로 인한 문화향유 불균형 발생

- 문화자원의 집중화 : 수도권(서울, 인천, 경기)과 지방의 문화시설 운영 자원 격차
 - ▶ 지역의 시설 운영 전문 인력의 부족
- 문화향유 지역격차 잔존 : 농어촌 지역, 군 지역 주민의 문화예술 관람 기회가 점차 개선되고 있으나 여전히 지역 간 격차 존재

⑤ 지역문화기반시설의 운용 미흡

- 문화기반시설 운영의 어려움 : 예산부족으로 인한 경영난, 콘텐츠 및 인력부족 등
 - ▶ 제주도내 문화시설 문제점 (도민대상 설문) : 운영콘텐츠 부족 39.3%, 전문 인력 부족 22.1% (제주일보, '13.11.27)
- 문화기반시설 노후화 및 활용 미비 : 지역문화시설의 프로그램 운영 미흡과 시설 노후화로 인한 리모델링 문제 대두
 - ▶ 전국 문예회관 공연프로그램 가동률 34.8%, 도 지역 28.4% / 전국 220개 문예회관 중 20년 이상 된 노후 시설이 62개 (28.0%) ('13 공연실태조사)

⑥ 지자체별 지역문화진흥을 위한 재정여건 차이

- 지자체의 재정여건 변화 : 지자체의 재정자립도 저하로 인한 문화재정 상황의 악화
 - ▶ 군지역의 경우 재정자립도가 다른 지자체의 절반수준
- 문화재원 부족 : 지역의 전체 예산 대비 문화분야 예산비율*이 지속 하락
 - ▶ ('10) 16개 시도 평균 2.01% (광역시 2.23, 광역도 1.80) → ('14) 16개 시도 평균 1.78% (광역시 2.05, 광역도 1.50)

⑦ 특화된 지역문화자원 발굴 미흡

- 하향식 예산지원 : 단위사업별 하향식 지원으로 지역 특성을 반영한 현장 중심의 사업 추진 곤란
 - ▶ 기본적 사업설계 후 예산 지원. 지역의 자발성 미흡, 위탁사업의 증가로 자체 기획사업 추진 감소
- 지역문화 벤치마킹 추세 심화 : 창조성·독창성에 기반을 둔 지역문화 육성이 아닌 획일화된 지역문화의 확대
 - ▶ 문체부 '13 전국 시도별 축제총괄표 내 644개 축제 중 벚꽃축제 10개, 한우축제 8개, 인삼축제 7개, 사과축제 6개 등 유사중복축제 다수

- **결과중심의 지역문화 추세** : 지역문화가 삶의 과정이라는 인식이 미흡한 채 경제적 관점에서 결과위주의 지역문화 사업 추진 ▶ 관람객 수, 방문객 수, 경제적 효과 등 정량적 결과로 사업 평가가 이루어지고 있음

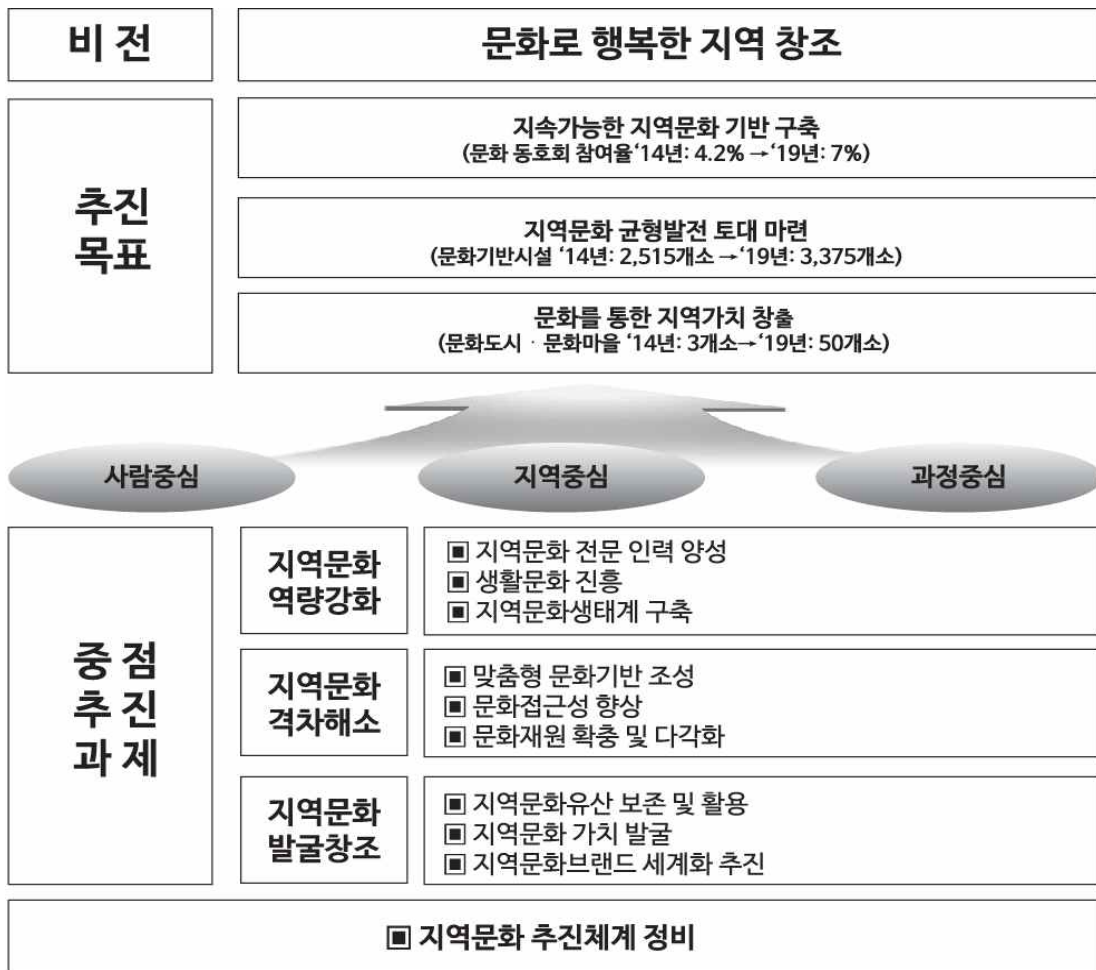
이러한 문제의식은 크게 세 가지 범주에서 요약된다.

그 첫째는 문화인력이 절대부족하다는 점이다. 이는 중앙집중식 문화정책의 오랜 산물이다. 지역에서는 문화생태계가 조성되지 않으니 결국 서울로 서울로 중앙으로 중앙으로 인재유출이 이루어지면서 지역문화의 전통과 특수성을 이해하는 한편 지역의 콘텐츠를 발굴활용하여 이를 문화적으로 가공해내는 전문가들이 부족할 수밖에 없는 것이다.

두 번째 범주는 문화행정의 갑질과 오랜 관습에서 기인한 것들이다. 특히 행정제일주의로 거버넌스의 부재와 행정의 관성주의가 낳은 폐해다. 중앙에서 하고 난 후에야 이를 베끼는 관성, 결과중심의 사업방식 등은 모두 행정이 그동안 유지해 온 오랜 전통이다.

세 번째 범주는 지역문화예산의 경우도 문화의 시대의 문화의 가치를 분별 못하는 행정의 책임이 크다. 그동안 자치단체장들은 문화는 말로만 하고 자신의 치적과 조급한 성과주의의 수단으로 문화를 인식하는 경향이 대부분이었다. 결국 현재 중앙정부에서 진단하고 있는 지역문화의 문제점은 그만큼 정부 자신의 오류에서 기인한다고 해도 무방할 것이다. 특히 지방행정의 그동안의 관성과 사업스타일을 새롭게 혁신하지 못한다면 기본계획은 계획일 뿐인 것이다.

다음은 이러한 여건분석과 현실진단에 기초해 설정된 <지역문화진흥기본계획>의 비전과 추진목표 중점추진과제다.



앞의 여건에 부합하면서 문제를 해결하기 위한 실제사업으로 물화되는 ‘중점추진과제’를 살펴보면 다음과 같다.

- ① **지역문화 역량강화**를 위해
- 지역문화 전문 인력 양성 : ① 지역문화 전문인력 양성, ② 지역문화 전문인력 현업종사 지원, ③ 지역문화 전문 인력 종합인적자원 관리체계 마련
 - 생활문화 진흥 : ① 생활문화 기반시설 확충 및 운영 지원, ② 생활문화공동체 형성 및 활동 지원, ③ 문화자원봉사 활성화 기반 구축
 - 지역문화생태계 구축 : ① 지역문화진흥관련 법·제도의 정비, ② 지역문화 현황 조사를 통한 지역문화 실태 파악, ③ 도시 및 지역의 통합적 문화계획 수립, ④ 효과적이고 실질적인 지역문화사업 지원

② **지역문화 격차해소**를 위해

- 맞춤형 문화기반 조성 : ① 지역별 인구변화와 수요 감안 문화기반시설 조성 추진, ② 지역문화기반시설 균형적 확충, ③ 지역문화기반시설 프로그램 활성화 지원
- 문화접근성 향상 ① 문화환경 취약지역 지원 확대, ② 문화소외계층 프로그램 확대
- 지역문화재원 확충 및 다각화 : ① 지역문화 지원방식 개선, ② 중앙과 지방간 협력을 통한 재정 확충 및 체계화, ③ 지역문화재원 다각화

③ **지역문화 발굴창조**를 위해

- 지역문화유산 보존 및 활용 : ① 지역문화루트 개발, ② 근·현대 역사문화공간 및 유희 공간 창조적 재생, ③ 지역전통문화유산의 체계적 활용, ④ 마을별 전통놀이 등 문화 자원 복원 및 확산
- 지역문화 가치 발굴 ① 문화자원의 발굴·개발·활용 체계 구축, ② 지역 생활문화 자원의 체계적 보존 및 활용, ③ 지역별 특화된 콘텐츠기반 마련
- 지역문화브랜드 세계화 추진으로 국토 및 지역문화 브랜드 통합적 지원체계 구축 : ① 지역문화특화사업 추진, ② 문화도시 지정 및 확대, ③ 문화지구 지정 및 육성, ④ 지역문화브랜드 선정 및 확산을 중점 추진사업으로 설정하고 있다.

3개 항의 <중점추진과제> 중 몇 가지만 살펴보면 추진과제 중 앞의 ‘지역문화 역량 강화’와 ‘지역문화 격차해소’는 현재 지역문화수준에 대한 진단에 근거한 것이다. 사업 추진방향에서 “지역문화 전문인력”이란 ‘지역문화의 기획·개발·평가 등의 업무를 수행할 수 있는 지식과 능력을 갖춘 사람을 말함(지역문화진흥법 제2조 제8항)’이라고 적시하고 있다. 즉 지역에서는 소위 문화기획전문가가 절대 부족한 현실을 인식한 것이다.¹⁾ 이 사업에서 눈여겨 볼 것은 지역문화인력 직종 개발 및 인증제(등록제) 도입하는 것으로 문화기획자, 문화매개자 등 지역문화전문분야 직종을 개발하고 지역문화 전문인력(문화여가사 등 포함) 자격증 제도 도입 검토 * 기존 문화인력관련 자격증(학예사, 문화예술교육사 등)과 연계인데 이는 제도적 도입에서 우선적으로 시행할 필요가 있는 사업이다.

1) 그리고 사업으로 ‘지역문화 전문인력 양성기관 지정 지원’으로 들고 있으나, 그 대상으로 첫 번째를 대학으로 설정한 것은 제주지역에는 부적절하다. 왜냐하면 제주지역의 경우 문화기획 관련 전문가가 절대 부족한 이유는 대학에서 이들 전공학부를 개설하지 않았기 때문이다. 즉 대학에서 시대의 변화에 부응하는 전공학과의 개설 등 사회의 변화에 부응하고자 하는 노력이 전무했던 것이다. 그 결과 지금 현재 도내 국사립대학 중 문화매개자를 배출하는 학과는 단 한군데도 없으며, 대학에 이를 수용할 전문적인 지식이나 경험을 가진 교수진 역시 전무하다.

지역문화 역량강화사업에서 특히 눈에 띄는 것은 공식적으로는 처음으로 지역문화생태계 구축을 언급하고 있다는 점이다. 이는 그동안 필자도 줄기차게 주장해왔던 것으로 지역의 문화진흥은 단순히 정책사업으로만 풀지 말고 생태계적 관점에서 정책이 수립 추진되어야 한다는 생각과 일치하는 대목이다. 계획은 문화생태계 조성을 위해 “지역자체의 역량강화를 통한 종합적·유기적 지역문화생태계 구축”과 “지속가능한 지역문화 기반조성 추진 필요”를 들고 있다. 특히 지역문화 기초현황 조사 및 지표 개발 지역문화 현황 조사를 통한 지역문화 실태 파악을 위해 2~3년 단위의 문화자원, 문화활동 등 지역문화 세부실태조사를 요구하고 있으며, 문화격차를 포함한 지역문화 현황조사, 문화통계 확대 실시를 구체적 사업으로 요구하고 있다. 문화향수 실태조사, 문화예술인 실태조사 등 기존의 양적 기초조사를 보완, 지역문화현황을 심층적으로 파악하기 위해 역문화생태계를 진단할 수 있는 다원적 지역문화생태계 지표 개발 및 평가시스템 구축과 지역규모 및 유형에 따른 지역행복지표 포함 시킬 것을 요구하고 있어 기존의 실태조사의 수준을 넘어서는 다체일한 생태계조사의 필요성을 언급하고 있다는 점에서 지역문화생태계 구축을 다체일하게 파악하고 있음이 주목된다.

또한 문화영향평가제도의 도입을 국가나 지자체의 각종 계획과 정책 수립 시 반드시 실시하도록 하고 있다.¹⁾ 이는 최근 도시재생이나 마을만들기 등과의 연관성을 고려할 때 시의적절한 것으로 보인다.

또한 지역문화생태계 구축을 위한 ‘지역문화주체역량강화사업’에서 지역문화재단 조례 제정, 지침 마련 등을 통해 문화재단의 정책적 위상과 실질적 기능 강화하는 것과 지역문화재단의 예산 편성과 사업 집행의 자율성 강화, 지자체와 지역문화기관간의 정책적 파트너십 구축을 통한 수평관계 유지, 위탁사업에 대한 사업 수행관련 자율성 확대 추진 등도 이번 계획을 통해 그동안의 제기되어 온 문화행정과 문화기관간의 문제의식을 반영한 것으로 보인다.

지역문화 격차해소 중점추진과제에서 수행될 ‘지역문화재원 확충 및 다각화’사업에서 기존의 중앙정부에 대한 지역문화 지원방식 개선을 위해 ‘문화예술진흥기금의 지역협력형 사업 운영의 경우 보조사업을 포괄보조 형태로 개편하는 것, 지방 이양사업의 평가 및 개선책으로 지역 이양사업을 전달 체계형에서 지자체 자율형 사업으로 개편하는 것, 예산지원 방식의 개선책으로 단위사업별 지원에서 관련사업의 통합추진이

1) 문화기본법 제5조제4항에 의거 국가와 지자체가 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 문화 환경, 삶의 질에 미치는 영향을 평가하는 제도

가능하도록 개선하는 것 각 부처 문화관련 사업의 연계·통합 추진 시스템 구축 및 지역의 재정자립도와 지역발전주기에 따른 매칭 비율 차등화하는 것 등은 혁신적인 계획이다. 장기적으로 (가칭) <지역문화진흥특별계정> 신설 추진사업 역시 중요한 사업이다.

또한 문화도시 개념을 지역문화진흥계획의 범주로 포착 구체화시키고자 한 것으로 지역문화진흥법 제15조에 의거한 문화도시의 지정사업을 확대시키는 것, 문화도시심의위원회 구성, 동아시아 문화도시 선정 지원사업을 문화도시·문화마을사업과 연계하여 추진하는 방안과 기존의 실패한 것으로 평가받는 ‘문화지구 운영제도’를 대폭 개선해 문화지구 관리 가이드라인을 제정, 관리체계 내실화하는 것, 부적합 업종 및 업태, 행위 등에 대한 규제방안 마련하는 것, 기타 옥외광고물 관리 등 법령 정비를 통해 문화지구 운영 내실화하는 것 등은 유명무실화한 문화지구사업에 새로운 활력을 불어넣을 것으로 기대하게 한다. 특히 문화지구 특성화사업은 기존 지정된 문화지구사업을 정상화시킬 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

지역문화진흥원 설립운영의 경우 현재 지역별 문화예술재단과의 중복성을 피할 수 없어서 이들 관계를 어떻게 정리할 것인가가 관건이다.

지역문화협력위원회의 구성·운영 역시 기존의 지역마다 구성된 문화예술위원회와의 중복성이 큰문제로 대두된다. 제주지역의 <제주특별자치도문화예술위원회>가 지역문화진흥법 제정 이후 체제를 정비하여 실질적 조직으로 가동되는 상황인데, 이 위원회의 사업이 실제로 지역문화협력위원회의 사업과 대동소이하기 때문이다.

이 두 문제를 해결하기 위해서는 국가단위에서만 기관과 위원회를 설치하고 지역별로는 분권정신과 지역자율성을 존중하는 측면에서 현재의 지역문화예술위원회와 지역문화예술재단이 수행하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

전반적으로 국가단위의 <지역문화진흥기본계획>의 내용들은 예상과 달리 상당한 부분에서 지역의 실태를 파악하고 반영하고 있음이 주목된다. 이 점은 이전의 국가계획의 문제점인 지역 현장성의 결여를 많이 극복하고 있다는 점에서 계획 수립자들의 활동이 돋보이는 계획이다.

이번에 작성할 <제주지역문화진흥시행계획>은 위의 여러 가지 변화상을 담고 있다.

<지역문화진흥기본계획>은 정부가 각 지역에 제시한 것으로 이러한 사업들은 다시 각 지역의 여건에 맞게 시행계획으로 구체화되어야 한다.

이를 구체화하는 과정은 “<지역문화진흥기본계획>(2015~2019)에 따른 <지역문화진흥 시행계획> 수립 지침”에 따라야 하는데, 지침에는 “시행계획 수립 시 해당지역의 지역문화관련 기관 및 단체의 의견을 들어서 반영해야 한다.”고 되어 있다. 따라서 제주도는 시행계획 수립을 위한 지역의 문화예술기관과 각 예술단체의 의견을 물어야 하며 이를 시행계획에 적극 반영해야 한다. 자칫 과거의 관성처럼 정부계획의 카테고리 안에 현재 시행중인 사업을 억지로 쫄여 넣는 식의 시행계획은 《지역문화진흥법》의 취지를 망각하는 일이며, 기본계획에 제시된 방향성마저 이탈하는 퇴행적인 일이 되고 말 것이다.

문제는 시간이다. 이 사업은 이미 지난 8월에 시작되었으나 본도에서는 아직까지 한 번도 공론화된 적이 없기 때문이다. 지침에서 요구하는 바의 지역문화관련기관이나 문화단체들의 요구사항을 수렴하고 이를 계획에 녹여내기에는 시간이 촉박하다는 것이다. 이를 어떻게 풀 것인가가 도정의 당면 과제이다.

지역문화진흥시행계획에 무엇을 담을 것인가?

앞서 정부가 제시한 <지역문화진흥기본계획>을 살펴보았는데, 대부분 제주지역에도 그대로 적용 가능한 것들이며 충분히 필요한 사업들이다. 또한 이는 우리나라의 지역일반이 처한 문제점들을 반영한 계획이라고 볼 수 있다. 이들 사업 중에는 제주도가 먼저 나서서 이미 시행하는 사업도 있으며, 전혀 접근해보지 못한 사업들도 열거되어 있다. 제시된 사업이 아무리 좋은 아이디어라고 해도 이를 뒷받침하는 시스템과 재원이 없다면 실현가능성이 없는 페이퍼워크에 그칠 뿐이다. 이들 사업 중 제주도가 반드시 우선적으로 반영해야 할 사업들을 제시해보고자 한다.

① 문화생태계에 기반을 둔 장단기 문화정책의 수립

생태계(Ecosystem)란 하나의 자생적 순환구조를 이루는 자연의 순환시스템(circulation system) ▶ 외부로부터 별도의 개입 없이도 스스로 생성과 소멸의 합법칙성이 관철되는 순환체계를 말한다. ‘문화(예술)생태계’란? 생산-소비-분해’라는 자

연생태계의 순환고리를 문화예술생태계로 오면 ‘생산-소비-재생산(재투입)’의 구조로 등치된다. 즉 ‘태양에너지=자본(자원)’, ‘유기체=예술가, 창작집단’, ‘무기체=정책, 지역문화전통, 자연환경, 사회환경’으로 바뀌는 것이다.

문화생태계 구축이란 이러한 문화생태계의 구성요소들은 상호작용하면서 스스로 자생할 수 있는 구조를 만들어내는 것을 말한다. 즉, 문화에도 생태계가 존재한다는 말은 자생적인 구조와 원리가 작동되는 시스템이 가능하다는 말이기도 하다. 문화 또는 문화예술계의 건강한 선순환구조는 바로 생태계의 작동원리를 따른다는 말이다. 그동안 우리는 문화계 또는 예술계를 사회 속에서 없어서는 안 될 한 부문으로 인식하긴 했지만, 이 세계가 생태계적 작동원리로 선순환 해야 한다는 관점에서 정책적으로 접근하지는 않았다. 그 결과 자생력을 지니는 문화생태계가 조성되지 못한 채 밀 빠진 독에 물붓기식의 사업만 진행되어 왔다.



<그림1> 문화예술생태계의 구조와 작동

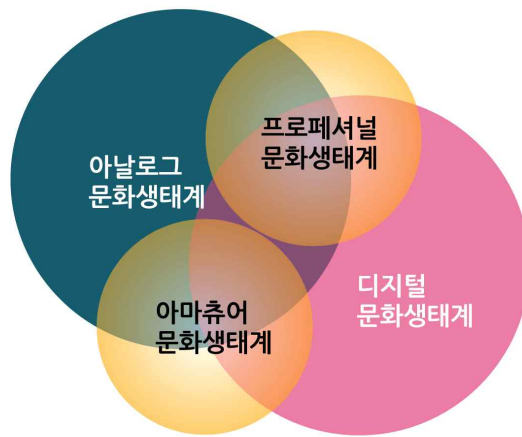


<그림 2> 제주문화예술생태계의 구조와 문제점

○ 변화하는 문화생태계 파악, 그에 기반을 둔 문화정책 필요

다음의 <그림 3>처럼 전통적 의미의 문화생태계는 아날로그 문명의 판 위에 놓여 있었으나 디지털문명의 도래로 인해, 이제는 두 개의 문명판 위에 놓인 상황이다. 또한 그 판 위에 전문가그룹을 중심으로 한 문화생태계, 즉 생산과 소비가 분리된 고전적 의미의 문화생태계 뿐만 아니라, 창조와 소비가 동시에 일어나는 새로운 주체들에 의한 새로운 문화생태계가 겹으로 존재하는 문화예술의 시대로 진입했다는 점이다. 그런 의미에서 이제, 단순히 시민이나 일반인들을 무조건 향유의 주체나 소비의 주체

로 상정하는 일은 낡은 패러다임이 되어 버렸다. 또한 이러한 구별 짓기와 경계 짓기가 더 이상 가능할지 알 수 없는 상황이다. 그러므로 이들 일반인들이 생산주체로 나서고 스스로 소비하는 영역 역시 중요한 문화예술의 생산 영역으로 인식하고 그에 대한 맞춤형 육성정책이나 병목현상을 제거하는 생태계조절의 역할을 문화정책의 과제로 안아야 할 것이다.



〈그림 3〉 문화생태계의 복합구조

○ 지역문화생태계 관점에서의 지역문화행정의 역할

지역문화를 문화생태계적 관점에서 사고한다는 것은 문화생태계의 구축과 자생적 성장에 중점을 둔 문화정책을 추진하는 것을 의미한다. 이 경우 문화행정의 역할은 생태계 내의 조절자 역할을 수행하는 것이다. 이를 위해서는 생태계의 실태를 정확히 파악할 수 있는 축적된 기초데이터들과 각종 평가지표들이 활용되어야 한다. 특히 문화예술 실태에 대한 원천데이터는 철저하게 문화생태계의 현실에서 건져 올린 충실한 정보수준이 유지되어야 한다. 마치 이것은 자연과학계의 기초D/B를 추출하는 것과 같은 중요성을 지니기 때문이다.

▶ 일종의 문화지표조사나 세부적인 문화예술인 실태조사, 각종 문화기관의 연간 행사실적 및 예술가들의 활동사항, 그리고 예술시장의 수요 및 공급 상태의 파악 등

▶ 다양한 문화생태계의 지표들을 정량적으로 파악하고 있어야 하며, 이를 위해 다양한 계량기법들을 활용해야 함

또한 문화행정의 장단기 계획의 수립 역시 철저하게 이 문화생태계의 조절자 역할에서 접근해야 한다. 5년간 시행계획 역시 이러한 데이터에 근거해 작성되어야 마땅하

다. 즉, 문화생태계에 대한 정확한 진단 없는 급작스럽게 추진되는 사업들은 오히려 문화생태계의 균형을 파괴하고 교란시킬 위험성이 크기 때문이다. 우리는 현실에서 이러한 예를 종종 목격한 바 있다. 바로 지방자치단체장의 과시성, 일회성 사업의 추진들이 그러한 예들인데, 결국 이렇게 일회성으로 추진되는 사업들은 장기적인 성과나 효과를 내기보다는 예산만 낭비하고 마는 경우가 대부분이며, 특히 퇴임 후에도 그 후유증은 지속적으로 발생한다는 점에서 악성이 되는 경우가 많다. 그러므로 도차원의 사업들은 기본적으로 문화생태계의 상시적 모니터링과 그에 의해 도출되는 장단기 계획에 의해 추진되어야 한다. 이러한 관점과 생태계적 분석에 의한 선후차성의 사업들이 이번 시행계획에 담겨야 할 것이다.

○ 현재, 제주특별자치도의 지역문화 모니터링시스템은 이러한 지역문화생태계 전반을 아우를 수 있는 시스템으로 구축되지 못하고 있다. 바로 이러한 문제 때문에 제주특별자치도에서는 제주문화예술재단 위탁사업을 통해 현재 <창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업>이라는 이름으로 제주지역 문화생태계조사사업이 이루어지고 있다. 최종보고서는 12월 중으로 1차 완료될 이 조사에는 기존 실태조사와는 다른 세부적인 사항들의 정량적으로 통계화된다. 여기에서 얻어진 지역문화데이터를 이번 시행계획에 적절하게 반영하는 일이 필요하다. 이 사업은 타 지역보다 먼저 시작한 생태계구축을 위한 기초사업이기도 하다.

- 조사대상 : 제주도에 주거지/사업장/기타공간(연습실, 작업실, 창작공간 등)을 두고 있는 문화예술인
- 조사방법 : 구조화된 설문지를 통한 조사
- 조사규모 : 1,050명(770명 응답)
- 표본추출 방법 : 제주예술인 자료(제주도 제공)을 기준으로 비례 추출하여 선정
- 조사기간 : 2015년 7월 8일 ~ 9월 10일

<지역문화진흥기본계획>에도 제시된 바와 같이 적어도 2~3년 마다 정기적으로 생태계 실태조사가 실시되어야 한다. 이렇게 누적된 생태계의 각종 정보들은 제주 지역문화생태계의 전체적인 흐름과 추세를 파악하게 해주는 가장 중요한 자료가 될 수 있을 것이다.

② 문화행정의 혁신

앞의 정부의 기본계획에서 대부분 지적된 문제점들 중 행정의 관행이 과생시킨 지역 문화의 문제점들을 살펴볼 수 있었는데, 특히 문화행정의 혁신은 다른 무엇보다도 지역문화의 발전을 위한 전제가 된다. 왜냐하면 지역문화의 경우 행정의존도가 크기 때문이다. 특히 문화직렬이 부재하고 순환보직제에 의해 문화에 대해 비전문직인 일반 행정직 공무원들이 주도하는 문화행정의 현장은 여전히 사회의 흐름, 문화계의 변화와 그 욕구를 따라 잡지 못하고 있는 듯하다. 또한 여전히 일회적인 아이디어에 의존하는 사업 발굴관행이나 정말 제주를 위한 장단기사업에 대한 정책적 안목이 부재할 때, 아무리 도지사가 문화예술의 섬을 부르짖고 문화예산을 증액시킨다고 하더라도 실질적으로 제주문화예술의 발전을 기대할 수는 없는 일이다. 특히 문화부서의 구조 개편과 인력의 수급, 문화적 마인드의 확보 등은 문화행정의 가장 시급한 요소들이다.

③ 문화인재양성을 위한 시급한 육성정책의 시행

문화인력의 부족은 비단 제주만의 문제는 아니다. 또한 제주는 그나마 최근 급증하는 이주민들 중에 소위 문화이주자들이 많아 이들을 지역문화의 현장에 잘 접맥시킨다면 당장의 부족한 인력을 커버할 수도 있을 것이나 이는 미봉책이다. 궁극적으로 제주대학교 등 대학 내에 제주의 역사문화에 대한 깊이 있는 지식정보를 습득하고 문화예술의 특수적 전문성을 함양하는 문화분야 전공과목이 개설되어야 한다. 또한 중등교육 차원에서의 예술고등학교 역시 오래도록 지역문화계에서 요구해 왔으나 여전히 이루어지지 못하고 있다. 중등과 고등교육과정이 수미일관한 학제시스템을 지역 내에 정립시키는 것은 시급하면서 장기적인 과제이다. 우선적으로 지역 내 기성문화기획자들을 속성으로 양성하는 과정이 개설되어야 한다. 현재 재단에서 문화기획자 양성과정을 시범적으로 운영하고 있으나 이를 좀 더 정규적인 과정으로 격상시키고 조속한 기간 내에 문화인재교육에 대한 본격적인 정책이 수립되어 시행계획에 단기 장기사업으로 배치해 추진되어야 한다.

④ 운영 중인 문화기반시설의 조속한 인력 확충

제주도내 문화기반시설은 인구 대비 어느 정도 확충되어 있는 상황이나 문제는 소프트웨어와 인력에 대한 투자가 훨씬 못 미치고 있다는 것이다. 모든 시설기관에 정원대로 갖추어진 것은 일반행정직과 시설관리직이 대부분이다. 그 시설과 기관을 운영하면서 생산성을 만들어내야 할 인력이 공급되지 못함으로 인하여 제대로 사용되지도 못한 채 남아가는 시설을 관리하는 행정직만 자리를 지키고 있는 셈이다.

제주의 대표도서관이라는 한라도서관의 전문사서는 단 4명이다. 직원이 없는 것이 아니다.

20여명 가까이 있는 직원들 중 다수는 관리직인 일반행정요원과 시설관리직 공무원들 뿐이다. 대표미술관인 도립미술관의 경우도 전국에서 유일하게 학예연구실이 없는 미술관이다. 엄청난 예산을 들여 시설에는 투자 한다 해도 사람에게는 투자하지 못하면 문화시설이나 기관 역시 제 역할을 할 수 없으며 결국 예산만 낭비하는 결과를 가져올 것이다.

⑤ 타 부서사업에서의 문화예술의 영역 확장과 역할 확보

최근 급증하고 있는 마을만들기나 각종 도시재생관련사업들은 기실 문화를 통한 마을이나 도시공간을 업그레이드 하자는 것과 크게 어긋나지 않는다. 하지만 분산된 각 부처들의 사업들이 지역에서 진행되는 순간 이 사업들은 공통성은 사라지고 부처 간 벽에 가려 상동되지 못한다. 그러므로 필연적으로 중복성, 낭비성은 물론 칸막이 사업의 내성만 길러주는 꼴이 되고 있다. 현재 각 부처별 사업들은 “모든 사업은 문화로 통한다”고 할 정도로 문화연관성이 높은 것이다. 제주특별자치도 행정에서는 이러한 부처간 칸막이 관성을 걷어내고 도차원에서 통합 또는 상호연관관계 속에서 사업의 시너지 효과가 나오도록 유도하거나 직접 중간자 역할을 하는 일이 중요하다. 기본계획에도 이러한 사항들은 적시되어 있지만, 특히 제주특별자치도의 특성상 관광과 연계한 각종사업들, 도시계획이나 재생과 관련한 사업추진에 있어 문화분야의 역할을 분명하게 반영시킬 필요가 있다. 특히 원도심의 경우, 문화재 관련 사업이 주종을 이루는데, 이런 경우는 공동주최자로 참여하여 문화분야의 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 적극적이고 공격적인 사업태도가 요구된다.

⑥ 급증하는 이주민 예술가들에 대한 배려와 정착 지원

1년에 1 만 명의 인구증가 폭을 보이는 현재의 제주를 가파른 변화의 기로에 서 있다. 문화예술분야 역시 이주민들이 만드는 새로운 분위기가 곳곳에서 문화적 사건을 벌이고 있다. 문화이주민의 경우, 정착성이 귀농이나 귀촌보다 떨어진다는 점에서 그들을 대상으로 장기지속적인 사업추진이 어려운 것이 현실이다.

문화이주민들의 정착률은 지역문화의 건강한 자원이기도 하다. 모든 문화는 고이면 썩는 법이다. 이주작가 등 문화이주민들은 고인 지역문화에 새로운 기폭제의 역할을 할 수도 있다. 하지만 이주민 예술가들이 지역에 정착하는 것은 개인적 차원의 문제에서부터, 마을 공동체와의 결합 여부, 지역동동체에 소속 여부 등 많은 문제를 동시에 가지고 있는 문제이다.

이주민예술가들을 위한 별도의 제도적 지원이나 사업 기회의 부여는 지역에서의 활동의 장을 만들어 준다는 데서 큰 의미가 있으나 자칫 기존 지역문화인들과의 위화감 조성, 화학적 결합의 실패에서 오는 갈등구조의 양산 등의 위험성이 동시에 존재한다.

이주민에 대한 정책적 지원 역시 문화생태계 차원에서 접근할 문제이다. 현재 이주작가들은 지역에 정착하기 위해 지역에서의 활동기회가 필요한 경우가 많다. 이런 경우 문화기획에 대한 역량을 지니고 있는 인적자원을 우선적으로 도내 사업의 추진현장에 접맥시켜 활동시킬 수도 있을 것이다. 이를 위해 우선적으로 이주민예술가들의 활동영역과 지역정주실태에 대한 면밀한 실태조사가 필요하다.

무엇보다 중요한 것은 제주도의 모든 예술가가 잘 지낼 수 있는 정책이 이루어진다면 그 혜택은 이주민들에게도 저절로 누릴 수 있는 것이기에 모두를 위한 정책에 주안점을 두는 것이 더욱 급선무한 일이다.

⑥ 제주의 지역특성에 맞는 적정사업의 추진

현재 제주도내에서는 제주시 삼도2동이 문화마을사업을 벌이고 있으며, 서귀포시 역시 올해 신청 중이다. 또한 역으로 문화도시사업은 서귀포시가 2014년 5월 문화체육관광부 주관 문화도시 조성 공모 사업에 선정되어 2015년에 본격적으로 시작했고, 문화마을사업을 신청한 상태인 것으로 알고 있다. 하지만 문화도시 사업이야 그렇다 치지만 문화마을사업은 제주지역의 특성화된 문화자원이 풍부한 문화마을 발굴하여 전통문화와 새로운 문화주체를 세우는 사업으로 농촌마을 중심으로 하는 것이 바람직한 것이 아닌가 생각된다. 가령 제주도 단위의 정책적 차원에서 ‘해녀유네스코유산’ 등재를 전면적으로 추진하고 있는 상황에서 해녀마을 선정하여 문화마을사업을 진행하면 어떨까 하는 생각이다. 부처사업이라고 무작정 끌어 오는 것이 아니라, 적어도 현재 필요한 곳이 어디이며, 어디가 최적화된 사업효과를 얻을 수 있을 것인가에 대한 깊은 인식 없이 이루어진 결과라고 생각된다.

문화의 거리사업 역시 테마거리, 특화거리, 문화거리 등 다양한 명칭으로 시 단위 도 단위사업으로 진행되고 있으나 그 효과는 미미하다. 이 또한 적절한 장소에 적정한 사업이 안착되지 못한 결과다. 마을은 마을대로 행정동은 행정동대로 마치 공모사업 시대를 만난듯하다. 또한 주민참여예산사업 역시 문화사업을 벌인다는 명목 하에 오히려 공해에 가까운 국적 없는 벽화들로 오히려 오랜 시간의 쉼을 느낄만한 벽들을 지워나가고 있다.

더욱 중요한 문제는 중앙부처의 사업은 물론 행정시, 행정동의 사업들 역시 난립하는 데도 이의 컨트롤타워가 없다는 점이다.

시행계획에는 이러한 각 부처간 행정시간의 각종 유사사업이나 사업을 위한 사업으로 진행되는 사업들에 대한 방안도 반영해야 할 것이다.

마치며

《지역문화진흥법》은 이후 지역문화와 관련해서는 가장 영향력이 큰 직접적인 상위 법령으로 작동할 것이다. 적어도 현재까지는 이 문화관련 법 중에서 이 법이 지역의 현실을 가장 잘 반영하고 있음을 인정하기 때문이다. 물론 이 법령 역시 시행에 따라 많은 지역적 특수성으로 인해 수정되고 보완되어야 할 것이다. 특히 이 법령과 시행령, 시행계획 등에 의거한 지역조례의 제·개정 및 재정비 역시 시급한 일이다.

지역문화에 대한 국가 및 지방자치단체의 책무를 담은 이 법 제4조에 따르면 “① 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다. ② 지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다.” 명시하고 있다. 그에 따라 지역문화관련 조례의 제·개정에도 지역의 문화예술인들의 많은 관심이 필요하다.

현재 원도정은 역대 어느 도지사보다도 문화예술의 발전에 많은 관심과 전폭적인 육성 및 재정지원을 약속하고 있다. 어떤 의미에서는 제주문화 역사상 가장 중요한 변화의 계기를 우리는 목도하고 있는 지도 모르겠다.

때마침 지역문화진흥시행계획 수립이라는 지역문화의 현실을 갈무리하기 위한 국가 법령에 의해 보장되고 지원되는 시대를 맞았다. 제주특별자치도의 문화예산 비율은 2.28%로 전국대비 상위 수준에 이른다. 도지사는 3%로 문화예산시대를 공언하고 있다. 여러모로 지역문화의 판을 업그레이드시키기에는 가장 호조건인 시대임은 분명하다.

필자는 <지역문화진흥기본계획>에 대한 개략적인 분석과 <제주특별자치도 지역문화진흥시행계획> 수립에 필요한 긴급한 것들을 요약 정리해 보았다. 지면 관계상 그 모두를 세세하게 달지는 않았지만, 현재 시행 중인 사업들은 사업대로, 기본계획에서 제시된 사업 중 제주지역 현실에 맞게 적용가능하고 사업의 선후차성에 따라 사업과 예산을 집중할 필요가 있다. 여기에 필자가 제시한 사업들은 시행계획의 행간에 녹여냈으면 하는 바람이다.

또한 <지역문화진흥시행계획>의 작성은 《지역문화진흥법》에 의해 설치된 ‘제주특별자치도 지역문화예술위원회’의 공론화와 예총 민예총 등 문화예술단체, 문화재단, 도립미술관, 한라도서관 등의 대표적인 문화기관들의 의견수렴과정을 거쳐, 시간적 여유가 없지만 그래도 다양한 문화예술 현장의 목소리가 반영된 시행계획이 작성될 수 있기를 희망한다.

발제 3

지역문화시행계획에 따른
 시도문화재단의 역할

조 정 윤
(부산문화재단 기획홍보팀장)

지역문화시행계획에 따른 시도문화재단의 역할

조정윤

(부산문화재단 기획홍보팀장)

1. 들어가며

지역문화예술의 진흥을 위한 사업과 정책개발, 문화예술의 특수성을 반영한 유연한 운영 체제를 위해서는 ‘행정과 별도의 조직이 필요하다는 인식’과 함께 1997년 국내 최초로 경기문화재단이 설립되었으며, 2001년에 기초자치단체에서는 최초로 부천문화재단이 설립된다. 그 후 2000년대를 거치며 지역문화재단 설립이 가속화되며, 특히 2014년 7월부터 본격적으로 시행된 지역문화진흥법의 영향으로 현재는 지역문화재단 설립이 유행처럼 전국적으로 확산되고 있다.

그동안 지역문화재단의 역할과 기능에 대한 다양한 연구와 현장의 정책제언에 의해 끊임없이 논의가 이어졌으며, 지역문화진흥법 시행과 함께 법률상 지역문화재단의 역할이 규정되었다. 올해 문화체육관광부에서 발표한 지역문화진흥기본계획(2015)에도 지역문화 진흥의 핵심 주체로 지역문화재단의 역할 강화를 계획에 포함시켰다. 무릇 지역문화정책 수립 및 실행에 있어 지역문화재단 주도의 시대가 열린 것처럼 보인다. 그러나 상황은 여전히 녹록치 않다. 지역문화재단을 둘러싼 거버넌스의 주체 간 역할에 대한 합의가 명확히 이루어지고 있지 않기 때문이다. 따라서, 본고에서는 ‘지역문화시행계획에 따른 시도 문화재단의 역할’에 초점을 맞추기보다는 ‘지역문화진흥법 법률상 규정된 역할을 왜 제대로 수행되지 못 하는가’에 대한 문제제기와 함께 그 대안을 모색해보고자 한다.

2. 지역문화재단의 역할 규정

지역문화진흥기본계획에는 지역의 문화정책 수립과 사업추진을 지원하는 전문기관으로서 지역문화재단 설립 및 기능 강화를 명확히 하고 있다. 즉, 지역문화 진흥의 핵심 주체인 지역문화재단의 역량강화를 위해 정책적 위상과 실질적 기능 강화를 명시하고 있는 것이다.

그동안 시도 문화재단 대표자회의에서는 지역문화진흥법의 시행령(안) 제정 시 구체적이고 명확한 지역문화재단의 역할규정을 요구하였고, 이는 실제로 시도 문화재단이 지속적으로 추진하고 있는 사업과 역할을 법률에 제대로 명시 해줄 것을 건의한 것이다. 즉, 지역문화진흥법을 통해 법적 근거를 마련한 지역문화재단의 위상제고 및 역할에 대한 국가 및 지자체의 인식의 전환을 위해 명확한 역할 규정이 필요한 것이었다. 시도 문화재단 대표자회의에서 제안한 지역문화재단의 역할은 아래와 같다. 지역문화재단의 당해 지역의 지역문화 진흥을 위하여 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발 및 추진·지원
2. 지역문화진흥을 위한 조사연구
3. 지역문화진흥시행계획 등을 포함한 지역문화 관련 정책개발과 자문
4. 지역문화인력 양성 및 지원
5. 생활문화 관련 사업추진 및 활동 지원
6. 지역문화예술단체의 지원
7. 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무
8. 문화환경 취약지역 지원사업의 추진 및 지원
9. 지역 문화예술교육에 관한 사업 및 지원
10. 지역 문화복지에 관한 사업 및 지원
11. 지역의 문화시설에 대한 시설운영 및 관리
12. 지역문화의 매개 및 연계·협력을 통한 지역문화 활성화 업무
13. 그 밖에 지방자치단체의 장이 지역문화진흥을 위해 필요하다고 인정하는 사항

이러한 정책 건의, 아니 실제 시도 문화재단에서 수행하고 있는 직무를 그대로 명시해 줄 것을 요청했음에도 불구하고, 지역문화진흥법 시행령 21조에

서는 지역문화재단의 사업 범위(역할)로 아래의 다섯 가지 조항만으로 확정하여 시행령이 발휘되었다.

1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원
2. 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문
3. 지역문화전문인력의 양성 및 지원
4. 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진
5. 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무

현재, 각 지자체와 지역문화재단간 지역문화진흥시행계획 수립 관련하여 이상기류(?)가 흐르고 있다. 지자체는 지역문화진흥시행계획의 중요성을 다소 간과한 측면이 있는데, 계획수립을 일반적인 행정 절차행위로 인식하고 있다. 시도 문화재단 대표자회의 차원에서 요구했던 “지역문화진흥시행계획 등을 포함한 지역문화 관련 정책개발과 자문” 조항이 지역문화진흥 시행령에 포함 되었으면 하는 아쉬움이 남는 대목이다.

3. 지역문화재단 Catch-22

지역문화재단의 역할과 기능강화에 대한 논의 그 자체가 최근 더욱 무의미해지는 것은 지역문화재단이 처한 ‘역할’과 ‘운영’에 있어 진퇴양난의 상황, 즉 모순된 규칙에 꼭 묶인 상태인 catch-22¹⁾에 빠져 있다는 점이다.

지역문화진흥법에 의해 지역문화재단은 역할 및 사업에 있어 모범이 생기게 되었다. 특히, 그동안 법률상 근거 없이 조례에 의해 설립되던 기초자치단체의 문화재단은 법적 근거를 확보하게 된 것이다. 또한, 지역문화진흥법 시행과 함께 문화체육관광부에서 수립한 지역문화진흥 기본계획(2015)에 의하면 지역의 문화정책 수립과 사업추진을 지원하는 전문기관으로서 지역문화재단의 설립 및 기능 강화를 명시하고 있다. 그동안 지역문화 사업의 문제점으로 자율적·지속적 사업 추진의 어려움을 행정은 인정하고 있는 것이다. 관주도의 사업추진, 하향식 정책 추진, 단기적 성과 지향, 하향식 예산지원을 행

1) 조셉 헬러라는 소설가가 쓴 반전 소설의 제목인데, 소설에서 catch-22는 군인으로서 지켜야할 수칙을 말한다. 그런데 이 수칙이 현실과 마주했을 때, 이럴 수도 없고 저럴 수도 없는 상황이 되어 버린다. 여기서 착안하여 catch-22는 ‘진퇴양난, 모순’이라는 의미로 사용되는데, 기본적으로 관료주의적 행정에 대한 비판이 녹아져 있다.

정(문체부)은 스스로 문제점을 제기하고 있는 것이다. 일견 자율성을 전제로 지역문화재단 운영과 역할수행이 가능한 것처럼 보인다.

그러나, 지역문화재단의 역할수행에 근간이 되는 자율성이 2014년 9월부터 본격적으로 시행된 강력한 법적 구속력을 가진 “지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률”에 의해 위협받고 있다. 지역문화진흥법이 진흥법의 취지에 맞게 임의규정이 많다면, 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률은 관리·감독을 위한 강행규정이 많다는 점이다. 따라서, 지역문화재단의 자율적 사업 운영의 근간이 되는 조직운영은 동법률이 강한 구속력을 가지게 된다. 동법의 제25조 지도·감독, 제26조 검사·보고, 제27조 운영지침의 통보, 제28조 경영실적의 평가는 지역문화재단의 통제와 관리를 법률적으로 명시하고 있다.¹⁾

행정과 거리를 둔 전문적, 자율적 운영이 필요했기에 재단이 설립된 것임을 행정(문화체육관광부)은 인정하면서도, 자율적 운영의 근간이 되는 조직운영에 있어서는 여전히 입을 대기 위한 강력한 제도를 마련하는 것 역시 행정(안행정부)인 것이다. 일선 문화예술계 현장에서는 지역문화재단에 “공무원 행정과 다른 행정절차 간소화, 유연한 행정”을 지속적으로 요구하는 반면, 행정은 재단에 국가 및 지자체의 행정절차 준수를 법률과 각종 지침으로 통제하고 있는 실정이다. 지역문화재단 Catch-22인 것이다.

4. 정책개발과 사업집행의 이원화

왜 지역문화재단은 지역문화진흥을 주도하지 못하는가? 현재 시도 문화재단은 국가 및 지자체 문화정책 사업대행의 제한된 운영과 행정 대체형 산하기관으로 전략하는 문제점이 노출되고 있다. 시도 문화재단은 법에서 규정한 본질적인 역할이 있음에도 불구하고, 실제적으로 행정은 재단을 정책 사업대행기관의 필요성에 의해 재단의 역할을 규정시키는 것이다. 즉, 정책 사업을 효율적으로 운영·관리하는 조직으로 행정 대체형 산하기관으로 시도 문화재단을 인식하고 있다. 그런데, 국가 정책사업 대행이 주된 역할이라면, 반드시 시도

1) 그동안 지방자치단체는 조례를 통해 공무원 파견, 업무감사 등의 통제를 받아 왔으나, 동법은 지자체장의 지도·감독을 명문화하였으며, 행정자치부장관은 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항에 관한 운영지침을 통보할 수 있도록 하였다.

문화재단에 사업을 위탁하는 것만이 대안이 아닌 민간위탁 등 다른 대안들도 있다는 것을 고려할 필요가 있다. 예컨대, 문화바우처 사업 같은 것이 대표적이다.

지역문화정책의 흐름은 민간주도, 민간 전문가 중심으로 이동하고 있다. 지역의 문화정책을 제언, 개발하는 지역문화 싱크탱크로서 시도 문화재단의 새로운 역할이 일선 현장에서 부여되고 있다. 그러나, 실상은 전문가 집단의 문화재단이 정책적 역할을 주도하지 못하고 문화예술 비전문가인 행정에 의해 지역문화정책이 수립되고 있다. 정책과 사업의 이원화로 일관성이 결여되고 있다. 지역문화진흥시행계획이 대표적인 사례라 할 수 있다.

지역문화재단이 법률에서 규정한 제대로 된 역할과 기능을 하기 위해서는 지역문화정책 개발 및 수립을 통해 구체적인 문화사업이 전개되어야 한다. 따라서 시도 문화재단은 지역문화를 선도하는 정책적 기능이 선행되어야 한다. 즉, '지자체가 주도하고 재단이 지원'하는 현 구조에서 과감히 '시도 문화재단이 지역문화 정책을 주도하고, 지자체는 지원'하는 구조로 바뀌어야 하는 것이다. 그동안 국내 대부분의 지방자치단체는 문화정책 기능은 문화의 비전문가인 행정의 역할로 인식하는 경향이 크다. 문화정책을 의사결정(decision making)과 예산편성과 분배(budget preparation & allocation)으로 한정시킨 결과이다. 이러한 인식이 지역문화진흥법 시행령에서 지역문화재단의 역할을 '지역문화정책 제언 및 지원'으로 규정해버린 것이다. 지방자치단체가 지역문화재단을 최초 설립 할 때는 종합적인 문화행정의 수단으로서 정책기능을 담당하는 조직으로 설립하는 취지를 보여주나, 실제로는 지방자치단체가의 문화사업의 전문적, 효율적 운영을 위한 위탁 관리운영만을 염두 해 둔 것으로 풀이할 수 있다.

현재 시도 문화재단이 문화정책 기능의 부재로 생기는 문제점은 '지역문화진흥의 거점역할 실패', '전문성과 현장성 있는 지역문화정책 수립 불가능', '문화정책과 문화사업의 이원화로 인한 재단의 자율성 저해'를 들 수 있다. 지자체의 의사결정(decision making)과 예산편성과 분배(budget preparation & allocation) 고유권한으로 인해 문화정책수립은 지방자치단체의 업무로 문화사업은 지역문화재단의 업무로 인식되는 경향이 지배적이다. 이러한 정책과 사업의 이원화로 인해 결국 지역문화재단은 시의 산하 기관으로 자리매김하는

원인이 되기도 하였다. 실제로 시행한 문화사업을 통해 구체적인 문화정책적 실천방안이 도출되기도 하므로 문화사업을 직접 시행하는 것 또한 그 자체로서의 의미가 충분히 있다. 그러나 시행 혹은 집행형 업무에 압도되어 재단이 문화정책의 큰 흐름과 관련된 고민을 하지 않거나 못한다면, 이는 단지 시 사업의 용역기관으로서의 재단으로 그 입지를 자리매김하는 결과를 초래하게 된다. 시도 문화재단은 해당 지자체의 문화예술정책과 문화생태계를 분석하고 이를 바탕으로 나아가야 할 방향과 비전을 제시 하여야 한다. 또한 각계의 다양한 전문가, 문화행정가들과의 교류를 바탕으로 발전적인 문화정책을 만들어 나아가는 작업과 함께 문화체육관광부 등 중앙의 정책입안자들, 각 지역문화재단의 전문행정가들, 예술단체 및 협회들의 비전과 지역의 특성과 상황에 맞는 재단의 고유한 정책개발을 통하여 뚜렷한 정체성을 만들어 가는 것이 필요하다.

국내 문화예술 전문가 및 관계자들은 대체로 지역문화재단의 역할로 ‘지역 문화진흥 사업대행’이 아닌 ‘지역문화 정책개발’이라는 점에 그 역할의 중요성을 제기하고 있다. 즉, 지역문화재단은 지역의 문화정책개발을 통해 지역 문화예술의 거점 역할을 하며, 수립된 문화정책을 문화사업과 일원화하는 것이다. 이러한 문화정책개발은 궁극적으로 지역문화재단이 지역 문화예술에 관련한 싱크탱크로서의 역할을 충실히 하게 되는 것이다.

5. 재단-행정의 역할분담과 수평적 협력관계

1) 행정과 재단의 협력적 수평관계를 위한 신협정을 체결하자

지역문화재단은 그동안 행정과 재단의 관계에 있어 인식의 차이가 발생하고 있는데, 기본적으로 행정과 문화예술의 본질적인 미스매치 관계에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 행정의 특성은 규범적, 공평성, 대중성, 실적, 관례주의, 일상성인데 반해, 문화예술은 개성, 자유, 비타협, 비대중성, 다면적평가, 비일상성의 특징을 가지고 있기 때문이다. 행정과 문화예술의 본질적인 차이에도 불구하고 지역 문화예술진흥이라는 공통적인 목표를 위해 행정과 재단은 명확한 역할 분담을 통해 협동적 관계라는 파트너십을 구성해야 한다.

명확한 역할 분담과 협동적 관계라는 파트너십의 첫 번째 단계로 사업 위탁에 대한 명확한 관계정립이 필요하다. 그동안 국가 및 지방자치단체는 대부분의 문화예술 진흥의 사업 운영을 지역문화재단에 위탁하고 있는데, 이러한 수·위탁관계는 기존의 거버먼트형으로 행정의 일방적인 상의하달형 구조였다. 지역문화재단의 행정과 재단의 문화예술 사업에 관한 위탁계약관계는 거버넌스형으로 전환이 요구된다.

국가와 지방자치단체는 문화예술 사업 운영을 전문적 효과적으로 하기 위해 재단에 지원한다는 명확한 인식이 필요하며, 이러한 인식과 통치구조의 거버넌스형 전환은 수위탁관계를 협력적수평관계, 평면형관계, 네트워크형, 대등협동형 관계로 정착시켜야 할 것이다. 다양한 시민 문화예술 지원사업, 문화정책 수립, 문화예술 연구·조사 등에 관한 명확한 업무 및 역할분담에 대한 수평적 협의관계가 이루어져야 하며, 지방자치단체는 협의에 의해 결정된 지역문화재단의 문화예술 진흥 사업에 대해서는 그 전문성과 자율성을 인정하며, 재단은 책임성과 투명성을 바탕으로 사업을 실시하여야 할 것이다. 물론 업무 및 역할분담을 위한 협약은 구체적이고, 명확해야 하며, 객관적 평가가 가능해야 할 것이다.

일본의 경우 공익법인제도 개혁¹⁾과 지정관리자제도²⁾ 도입으로 인해 행정과 재단의 이러한 명확한 역할 분담의 중요성이 더욱 커지고 있다. 인사와 재정의 관점에서 지자체와 재단의 합의는 필수 불가결이라 할 수 있다. 지역문화재단을 경영적으로 자립시키기 위해, 조직의 자립, 운영수법의 자립(독립한 매니지먼트 체계의 정비), 의사결정권의 위양 등의 환경이 정비되고 있다. 이러한 재단개혁에 대해서는 물론 재단 자체의 노력이 전제가 되나, 의사결정권을 가지지 않은 재단 자신만의 자조노력으로는 곤란한 부분이 있어, 출자 지자체와의 컨센서스와 지도력이 개혁에 불가결하다. 예컨대 요코하마시와 요코하마 예술진흥재단은 협력적 수평관계를 위해 상호간 신사협정(?)을 통해 재단의

1) 민간 비영리부문을 사회경제 시스템 안에 적극적으로 자리매김 시키기 위해 공익목적사업(학술, 기예, 자선 그 외 공익에 관한 사업)을 실시하는 것을 주된 목적으로 하고 있는 법인은 공익재단법인의 인정을 받을 수 있도록 하였는데, 대다수의 지역문화재단은 2009년 이래 공익재단법인으로 법적위치를 전환하게 된다.

2) 공공시설의 관리운영을 위탁할 수 있는 기관을 지방공공단체의 출자법인 등 일부 단체의 제한으로 부터 소위 "제3섹터"가 아닌 순수 민간주식회사도 관리자로서 인정받을 수 있도록 한 제도이다. 공공 문화시설 운영의 ① 공평성 ② 효율성 ③ 경제성 ④ 안정성을 목적으로 문야분야에도 2006년부터 본격적으로 시행되었다.

사업, 재정, 인사, 운영 등에 명확히 하고 있다. 구체적으로 협약내용은 여섯 개의 조항으로 하며 3년 주기로 세부사항이 바뀌는데 아래의 표와 같다.

<요코하마시와 요코하마예술진흥재단의 협약사항>

협약사항(2008~2010)	협약사항(2011~2013)
1.«문화예술의 창조성을 살린 지역 만들기 사업»을 확대해 총 72건의 사업 실시한다.	1. 재단운영 시설의 이용자수를 250만명으로 한다.
2.«어린이의 창조성을 기르기 위한 사업»«신진 예술가를 지원하는 사업»등의 참가자수를 15만명으로 한다.	2. 지역의 시민참여 협동사업을 확대하여, 참가자수를 10만명 이상으로 한다.
3. 재단 홈페이지의 총 액세스 건수를 1100만 건으로 함과 동시에, 홈페이지 시민 의견등의 접수 건수를 600건으로 한다.	3. 어린이 대상 사업의 참가자 수를 늘려, 12만 1천명 이상으로 한다.
4. 예술문화시설의 이용자 만족도를 4.0(5점 만점)으로 한다.	4. 예술문화관련 국제교류사업을 확대시, 25개 사업 이상으로 한다.
5. 재단의 사업 수입 및 그 관련 수입의 증가를 피해 자기수입 비율(재정자립도)을 30%이상으로 한다.	5. 재단의 사업 수입 및 그 관련 수입의 증가를 피해 자기수입 비율(재정자립도)을 37% 이상으로 한다.
6.직원의 동기부여를 위해 능력·역할·직무·직책에 상응한 인사·급여 제도를 고친다.	6. 직원의 의욕, 능력, 실적의 적절한 평가를 실행하기 위해 인재육성의 일환으로 인사평가제도를 도입한다.

재단과 지자체간의 협약이 이루어지면, 지자체는 재단의 사업, 재정, 인사에 자율성과 독립적 운영을 철저히 보장한다. 3년 후 협약사항의 평가는 재단에서 먼저 자체평가를 실시한다. 이를 지자체에 제출하면 지자체는 재단의 자체평가를 바탕으로 행정평가를 한다. 재단 자체평가와 지자체의 행정평가는 외부전문가에 의뢰하여 검증을 받게 된다. 행정은 최종 평가보고서를 작성하여, 협약 준수사항을 검토한다. 종합평가를 바탕으로 향후 3년간의 새로운 협약사항을 재단과 지자체는 합의에 의해 다시 결정하는 Plan-Do-Check-Action의 정책 사이클이 작동한다. 국내 지역문화재단에 요코하마시와 재단의 협약관계는 수평적 협력관계를 위해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2) 국가와 지자체는 법의 취지에 맞는 지원을 하자

현재 시도 문화재단의 국가, 지자체 위탁사업의 경우 사업의 집행에 드는 인건비, 경상비, 사업비 등은 보존 받고 있으나, 사업의 대행에 따른 대행 수수료는 지원받지 못하고 있다. 위탁사업으로 인한 조직 불안정(비정규직 고용 불안 및 차별)을 해결하기 위한 하나의 수단으로 사업 대행 수수료를 지원 받아 이를 재단의 경상경비에 포함시킨다면 사업 계약직의 처우개선에 있어 일정부분 문제가 해결 될 수 있다. 그동안 시도 문화재단 대표자회의 실무회의를 통해서도 이러한 논의는 여러 차례 있었고, 이에 대한 국가 및 지자체 차원의 개선방안이 필요한 시점인데, 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률을 적극 활용해야 할 필요가 있다. 동법 시행령 16조에서는 국가 및 지방자치단체는 출자·출연기관에 1.사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비 2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대(附帶) 경비 3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 경비 4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료를 부담할 수 있도록 명시하고 있다. 법에 보장된 사항인 사업의 대행에 따른 대행 수수료를 지자체, 국가에 적극적으로 요구할 필요가 있는 것이다.

뿐만 아니라, 지역문화진흥법에서 인정한 지역문화재단의 사업을 이제는 더 이상 지자체로부터 위탁의 형태가 아닌 재단의 고유사업으로 전환, 고유목적 사업 수행을 위한 출연금으로 받는 것도 적극적으로 요청해야 할 필요가 있다. 무엇보다 법적 근거를 마련한 지역문화재단의 위상제고 및 역할에 대한 지자체의 인식의 전환이 필요할 것이다.

3) 지자체는 안정적 예산확보를 위한 총액예산제도를 도입하자

지역문화재단이 재단설립의 전문성과 자율성 확보, 재단의 역할 수행을 위해서는 결국 재정의 자립이 필수적이다. 재단의 독립성과 적정운영은 안정적인 재원의 확보와 독립채산, 즉 자립이 전제조건인 것이다. 그러나 현 상황은 지방자치단체의 재정악화, 예산 삭감, 재정의 건전성 등의 환경변화에 직면해 있으며, 재정 및 예산의 효율성이 더욱 요구되고 있다. 대부분의 시도 문화재

단은 출연금보다는 위탁사업비의 비율이 높아 재단과 행정간 예산 및 운영을 둘러싼 갈등의 폭이 깊어지고 있는 현실이다. 매년 지자체와 재단은 예산 수립 및 확정을 위해 지자체는 될 수 있으면 예산 삭감, 반대로 재단은 예산 증액을 요구하는 절차가 연례적으로 반복된다. 이 과정에서 결국 행정의 요구대로 예산이 확정되는 것이 문화재단의 일반적인 관례이며, 재단에 꼭 필요한 운영, 관리, 사업의 예산이 삭감, 누락되는 경우도 빈번히 발생하고 있다.

지역문화재단의 예측가능하고 안정적인 예산 확보를 위한 제도 마련이 요구된다. 지자체의 적정한 출연금 및 위탁사업비에 대한 명확한 지원방침과 함께, 지역문화재단은 지자체와의 합의를 통한 총액예산제도 도입을 검토할 수 있다. 지방자치단체는 전체예산 중 재단운영의 적정 예산을 퍼센티지(%)로 산정하여 매년 지속적으로 재단에 출연금 형태로 배부하게 된다. 물론 현재 지자체 위탁사업 역시 재단의 고유 목적사업으로 확정하여, 전체 예산을 출연금 형태로 집행하여야 할 것이다. 지자체로부터 총액예산으로 출연 받은 지역문화재단은 재단의 실정에 맞게 자율적으로 예산을 편성하여 독립적으로 운영하게 된다. 재정운영의 자율성은 결국 전체적으로 재단 전체 조직운영의 독립성과 사업운영의 자율성에 바로 직결될 수 있기 때문이다. 즉, 총액예산제도는 문화재단이 설립된 본질적인 역할과 기능을 발휘할 수 있는 재정 및 예산운용의 방법론이라 할 수 있다. 지방자치단체는 문화재단과의 합의를 통하여 지자체 전체예산 대비 재단의 적정 출연금과 위탁사업비를 재단의 전체 출연금 비율로 산정하여 총액예산제도로 지원하며, 그 부족분은 문화재단 자체적으로 재원조성을 하도록 유도하는 것이다.

6. 맺으며

시도 문화재단의 역할 강화를 위해서는 국가 및 지자체와의 명확한 역할 분담과 협정을 통해 재단 자체의 미션과 비전을 설정하고, 이를 국가 및 지자체의 문화정책과 능동적으로 연계할 수 있는 구조가 필요하다. 이제는 재단과 행정이 한 테이블에 앉아 진지하게 고민하고 명확한 역할분담을 위한 소통이 우선적으로 선행되어야 한다.

국가 및 지자체 정책사업 대행기관으로 전략한 시도 문화재단의 역할과 관련하여 제기된 문제 및 제도적 개선방안은 각 개별 지역문화재단의 노력으로 해결될 수 있는 수준을 넘어섰다. 정책결정에 있어 문화재단의 전문성보다는 국가 및 지자체의 행정의 원리에 의해 이루어지는 것을 현장에서 많이 경험하였다. 행정의 권위만이 정책 수립 및 결정에 영향을 미칠 뿐이다. 이제는 지역문화재단 간 네트워크형 거버넌스 체제를 통해 산재한 정책과제를 해결할 수밖에 없다. 시도 문화재단 대표자회의, 전국지역문화재단연합회 차원의 연대와 결속을 통해 적극적인 행동이 필요한 시점이다. **No more words – It's time for action**

【참고문헌】

- 조정운(2009) 『예술경영연구 제15집, 일본의 공립문화시설의 환경변화와 운영 제안 - 재단법인 운영주체를 중심으로』, (사)한국예술경영학회
- (재)마포문화재단(2011) 『마포문화재단 중장기 발전 전략 보고서』
- 조정운(2011) 『일본 지역문화재단 운영에 관한 연구』, 성균관대 박사논문
- (사)한국문화정책연구소(2012) 『지역문화재단의 역할과 과제 - 서울지역 문화예술회관의 고유 역할과 운영 방향성에 관한 연구 -』
- 문화체육관광부(2014) 『지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼』
- 문화체육관광부(2015) 『지역문화진흥 기본계획』
- 시도 문화재단 대표자회의(2015) 『시도 문화재단 대표자회의-일반현황』
- 요코하마시예술진흥재단(横浜市芸術文化振興財団) <http://p.yafjp.org/jp>
- 미토예술관(水戸芸術館) <http://arttowermito.or.jp/>

토론문 1

주체(사람) 중심의
제주 지역 문화진흥법 시행계획

황준욱
(소수연구원 대표)

주체(사람) 중심의 제주 지역 문화진흥법 시행계획

황 준 욱
(소수연구원 대표)

○ 분야별 진흥계획

- 해당 분야의 진흥을 하기 위해 자원을 어떻게 조달하고 활용하는가라는 문제를 풀어 나가는 것
- 자원은 인적자원과 그 이외 자원으로 나누어 볼 수 있음
- 인적자원은 그 이외 자원과 특성을 달리하는 사람의 문제
- 사람과 자원으로 나누어 보른 것이 적절

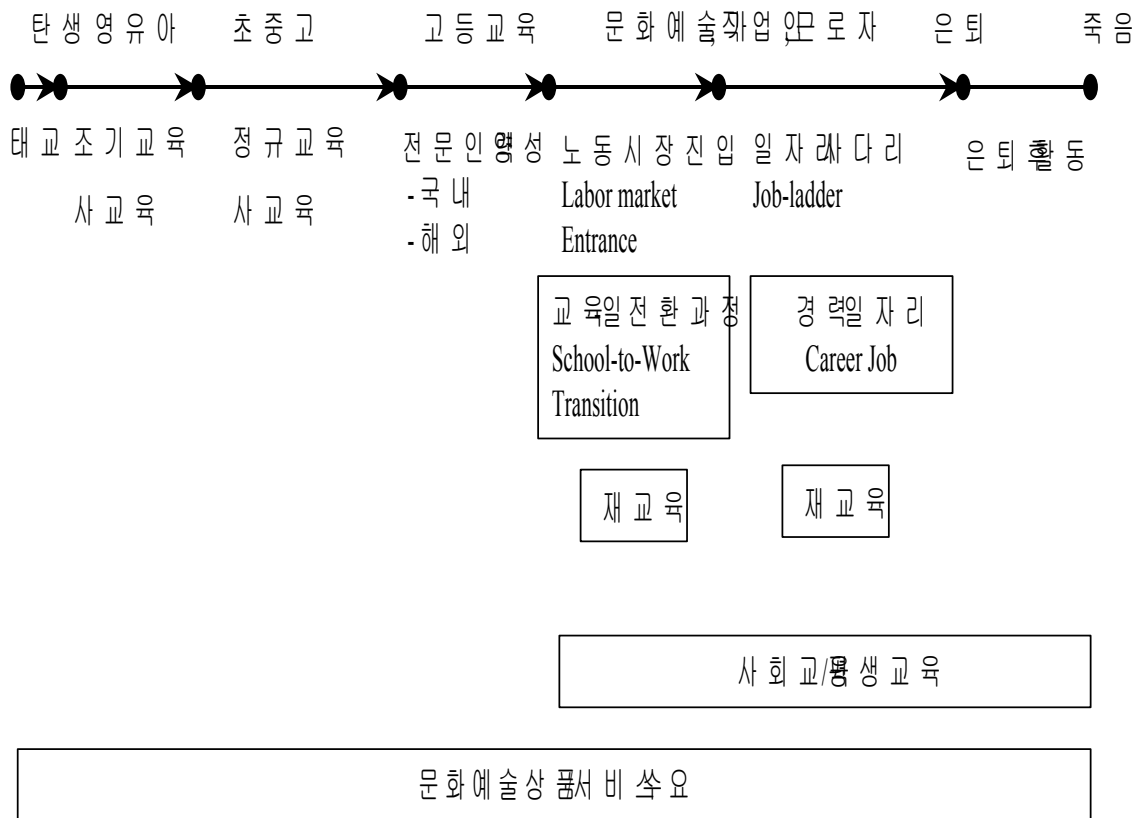
○ 지역 문화 진흥계획

- 지역 : 중앙보다 한정된 자원과 사람, 지역의 특성, 지역내 순환 생태계
- 문화 : 사람의 창의와 협력을 바탕으로 결과물의 질과 가격이 결정되는 정도가 가장 강한 분야 중 하나
- 지역문화진흥계획 : 지역의 특수한 환경하에서 지역문화를 진흥시키기 위해 지역내 문화관련 주체들의 효과적인 자원 조달과 활용을 통해 지역 문화 생태계를 선순환시킬 수 있는 구조를 만들고 이를 강화하는 계획

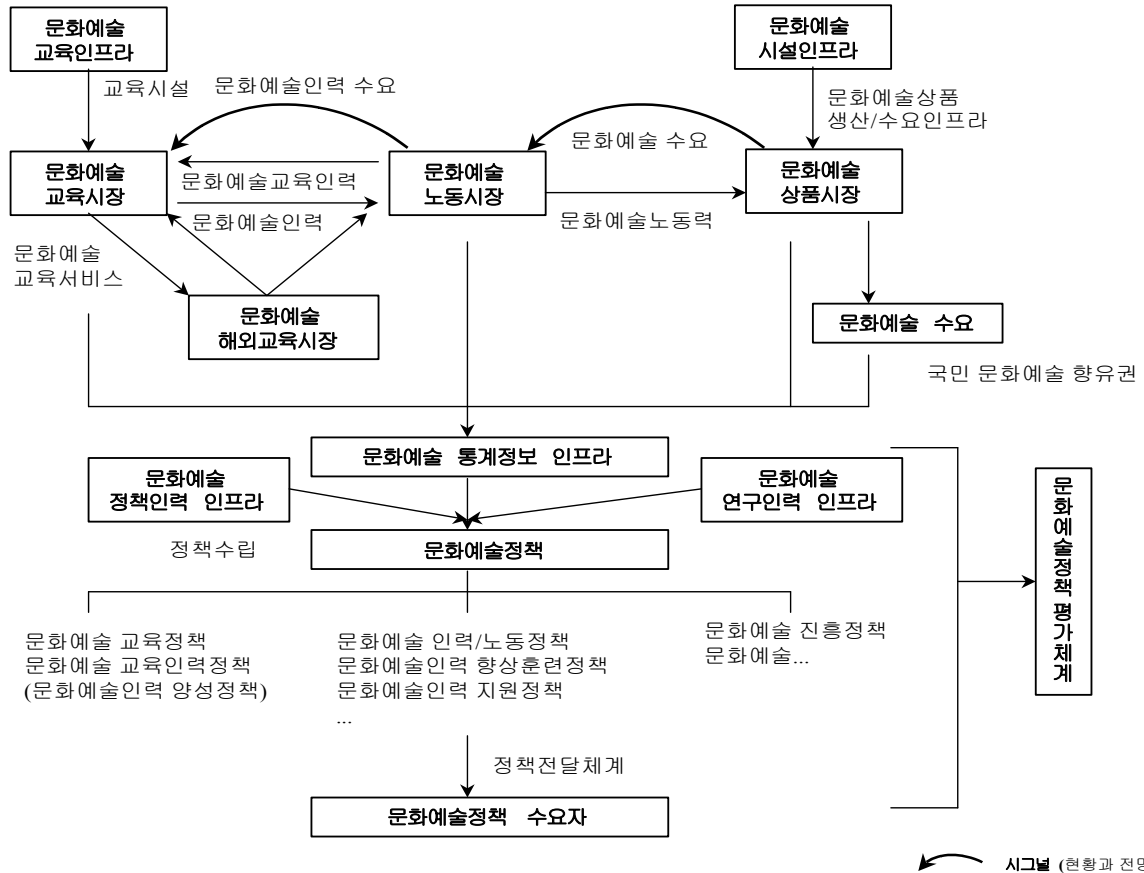
○ 사람 중심의 지역 문화진흥계획에 기본적으로 담겨야 할 내용

(1) 지역 문화예술 주요 주체(전문인력)들의 생태계 분석

<생애주기 접근(통시적)>



<활동영역(시장) 접근(공시적)>



자료: 문화관광부(2005), 문화예술 인력정책 기반구축을 위한 기초연구

○ 정기적 조사와 자료(DB) 축적 및 연구 체계 구축

- 문화예술 전문인력 정책연구 부서 신설
- 정기적 포럼 및 세미나 추진

(2) 문화예술 인력 기반 구축

○ 1단계 : 문화예술 인력 기반 구축 로드맵 작성 및 제시

- 교육, 활동(기획, 창작, 매개), 향유를 포함하는 3개 영역들을 연계하여 작성함으로써 제주 문화예술 전문인력 및 향유자 형성과정

○ 2단계 : 문화예술 인력 기반 구축 로드맵에 따른 조사 및 연구 진행

○ 3단계 : 조사결과에 따른 정책 수립 및 추진과 정기적 조사결과에 따른 정책 수정보완

<참고> 문화예술 인력 기반 구축 로드맵(2005~2007, 문화관광부)

		1	2	3	4	5	비고	
문화예술 인력분류 체계연구	직종분류체계	(→)	→				1년(준비6개월)	
	산업분류체계			→			6개월	
	학과분류체계				→		6개월	
	종합 평가				→		3개월	
전반적 (총)조사	인력 총조사(필요시)				→	(→)	1년(조사6개월)	
	산업 총조사(필요시)				→	(→)	1년(조사6개월)	
	교육기관 총조사(필요시)				→	(→)	1년(조사6개월)	
	졸업생 총조사(필요시)					→	6개월	
	시설/환경 총조사					→	6개월	
	종합 평가					→	3개월	
개별실태 조사/연구	장르별 실태조 사/연구	음악		→			6개월	
		무용	→				6개월	
		미술		→			6개월	
		연극		→			6개월	
		문학			→		6개월	
		건축			→		6개월	
		종합 평가			→		3개월	
	직군별 실태조 사/연구	기획**	→					6개월
		예술가		→				6개월
		기술	(→)*					6개월
		경영/관리**	→					6개월
		교육		→	→			6개월
		행정/정책				→		6개월
		종합 평가				→		3개월
	영역별 실태조 사/연구	인력실태조사		→				6개월
		노동 이동			→			6개월
		교육→일		→				6개월
		종합 평가			→			3개월
	수요 조사/연 구	문화예술수요(개인)					→	6개월
		문화예술인력수요(사업체)					→	6개월
		종합 평가					→	3개월
	인력정책 기반 구축사업 총 평가						→	6개월
	계		5(2)	8	7	7	10(3)	32개 과제

주 : 화살표는 조사/연구를 처음으로 진행하는 기간을 표시하며 이후 정기적으로 이루어지는 사항에 대해서는 표시하지 않음

* : 기술직군 실태 조사/연구는 장르별 조사/연구가 진행되고 난 후 진행되어야 하나 본 과제 완료 이전에 이미 개시가 된 과제임

** : 현재 기획과 경영/관리 기능이 같이 이루어지는 경우가 많아 기획과 경영/관리 직군에 대한 조사/연구는 하나의 직군으로 진행할 수 있다.

토론문 2

김 동 현

(문학박사/탐라문화연구원 특별연구원)

토론문

김 동 현

(탐라문화연구원 특별연구원)

2014년 제정된 지역문화진흥법은 지역문화 진흥에 관한 정부와 자치단체의 책임과 의무를 제시하고 있다는 점에서 의미가 크다. 그런 점에서 조정윤 부산문화재단 기획홍보팀장의 발표문은 각 시도 문화재단의 역할과 책무의 방향성을 제시하고 있다. 발표문과 현행 지역문화진흥법과 제주특별자치도의 문화예술 관련 조례 등을 중심으로 토론에 임하고자 한다.

1. 제주문화예술재단과 제주문화예술위원회의 역할 규정

지역문화진흥법은 지역문화재단의 설립근거와 역할을 제도적으로 규정하고 있다. 제주도의 경우 2000년(2009년 일부 개정) 제주문화예술재단 설립육성조례가 2015년에는 제주문화예술진흥 조례가 개정되었다. 두 조례가 정의하고 있는 사업의 목적을 비교하면 다음과 같다.

제주문화예술재단 설립육성 조례	제주 문화예술진흥조례
<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화예술정책 개발 2. 문화예술의 창작보급 및 예술활동 지원 3. 문화유산의 발굴 및 보존 4. 문화예술 정보 교류 5. 문화예술인 복지지원 6. 문화산업의 육성지원 7. 행정기관의 위임 및 위탁사업 집행 8. 그 밖에 문화예술의 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원 2. 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문 3. 지역전문인력의 양성 및 지원 4. 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 5. 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무 6. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 "특별법"이라 한다) 제179조에 따른 향토문화예술진흥계획 수립에 관한 사항 7. 「지역문화진흥법」(이하 "법"이라 한다) 제7조에 따른 전문예술법인·단체의 지정에 관한 사항 8. 특별법 제179조의2에 따른 「공연법」 제5조제1항 및 제2항의 연소자유해공연물 및 선전물에 대한 유해성 여부 확인에 관한 사항 9. 특별법 제179조의2에 따른 외국인의 국내공연 추천 및 변경추천심의에 관한 사항

	10. 문화지구 관리를 위한 심의·자문에 관한 사항 11. 「제주특별자치도 문화예술인 복지 증진에 관한 조례」 제7조제1항 각 호의 사항 12. 그 밖에 문화예술진흥에 관한 중요사항
--	---

제주문화예술재단 조례에 규정된 문화예술정책 개발은 제주문화예술진흥 조례의 지역문화진흥을 위한 사업의 개발과 추진 및 지원, 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문, 지역전문인력의 양성 및 지원, 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 등 조례 상에서 규정하고 있는 성격과 유사하다.

물론 제주문화예술진흥 조례에서 제주문화예술위원회의 역할을 자문과 지원 역할에 한정하고 있지만 실제 지역 문화예술 정책의 수립과 시행 과정에서 이러한 역할 규정이 명확하게 구분될지 의문이다. 제주문화예술위원회의 설립 목적에 대한 규정은 현행 지역문화진흥법의 규정을 사실상 원용하고 있다. 기존에 설립된 제주문화예술재단과의 역할과 기능에 대한 검토 없이 상위 법을 근거로 조례를 제정한 것으로 보인다.

이러한 상황에서 제주지역의 문화예술진흥과 관련해 누가 주체적 역할을 담당해야 할 것인가 하는 문제가 발생할 수밖에 없다. 조정운 팀장도 지적하고 있듯이 현행 문화예술재단이 행정기관의 문화예술 정책의 사업 대행의 역할에 치중하고 있다는 점을 감안한다면 이러한 조례 제정은 역설적으로 제주문화예술재단의 역할을 축소시킬 가능성이 크다고 생각된다.

그런 점에서 사실상 지역문화 정책을 제언하고 개발해야 하는 싱크탱크의 기능을 담당하지 못하고 있다는 조정운 기획홍보팀장의 지적은 의미가 있다.

지역문화진흥법은 조례 제정에 있어서 ‘지역문화 실정에 맞는’ 제정을 명시하고 있다. 그런데 제주도 문화예술진흥 조례의 경우, 기존의 제주문화예술재단의 기능과 역할에 대한 충분한 고려 없이 위원회 설립을 위한 근거 마련을 위해 제정된 측면이 있다. 지역문화진흥법의 취지를 살리기 위해서 이 두 기구의 역할과 기능을 분명히 해야 할 필요가 있다.

2. 지역 문화예술 재단의 자율성 보장

조정윤 팀장도 밝히고 있듯이 지역문화예술재단은 지방자치단체의 출자, 출연기관 운영에 관한 법률에 의해 강력한 통제를 받고 있다. 이러한 통제의 기능은 제주 지역도 마찬가지다. 재단의 자율적 운영을 지방행정이 강력하게 규제하면서 지역 문화예술 정책 개발이라는 재단 본연의 역할보다는 문화예술정책 시행의 대행기관이 되고 있는 것도 사실이다.

2015년 현재 재단의 예산규모는 95억 원(1차 추경예산 포함)이지만 이 중 81%인 71억 원이 지역협력형 사업, 통합문화이용권, 학교예술강사 등 국고 지방비 매칭 사업이다. 이들 사업은 전국 광역재단 모두 동일하게 실시하고 있는 것으로 '지역'문화 진흥이라기보다는 Top-Down 방식의 단순 예산 집행에 불과하다. 현행 조례에서 재단의 역할을 지역문화 정책 개발과 수립이라고 명시하고 있음에도 현실은 그렇지 못하다. 지역문화예술행정 정책의 수립과 집행 기관이 아닌 단지 지방자치단체의 문화예술정책, 그것도 일부 사업만을 수행하는 단순 위탁기관으로 지역문화재단의 역할이 축소되고 있는 것이 현실이다.

이러한 현실적 여건을 개선하기 위해서는 현행 지역문화진흥법과 시행령, 시행규칙에 재단의 자율적 운영을 보장하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 현재 구성된 제주문화예술위원회의 위원장에 도지사와 민간전문가가 공동 위원장으로, 재단 이사장은 위원으로 참여하고 있다. 이러한 점을 감안한다면 재단의 역할과 위상은 조례에서 규정하고 있는 역할조차 위축될 가능성이 있다. 지역문화예술정책 수립과 시행에서 지역 재단의 역할이 중요하다. 따라서 양 기관의 역할과 기능에 대한 명확한 구분이 필요하다. 때문에 재단의 자율성을 확보할 수 있는 방안이 구체적 시행규칙에 명시될 필요성이 있다.

제주도는 문화예술 관련 예산을 전체 예산규모의 3%로 확대하고 제주문화예술의 섬 조성 정책을 펼치고 있다. 문화예술 관련한 행정의 변화는 과거와 비교하면 특기할 만 하다. 하지만 이러한 행정적 선언이 문화예술 현장에서 시행되기 위해서는 그것을 구체적으로 담당할 수행 기구의 역할이 중요하다. 현재는 이러한 역할을 제주문화예술위원회가 담당할 것으로 보인다. 하지만 이렇게 될 경우 기존의 제주문화예술재단은 축소될 가능성이 크다.

지역문화진흥기본계획 2020

목표 및 추진과제

비전 문화로 행복한 지역 창조

추진 목표	지속가능한 지역문화 기반 구축 (문화 동호회 참여율 '14년: 4.2% → '19년: 7%)
	지역문화 균형발전 토대 마련 (문화기반시설 '14년: 2,515개소 → '19년: 3,375개소)
	문화를 통한 지역가치 창출 (문화도시·문화마을 '14년: 3개소 → '19년: 50개소)



중점 추진 과제	지역문화 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역문화 전문인력 양성 ■ 생활문화 진흥 ■ 지역문화생태계 구축
	지역문화 격차해소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 맞춤형 문화기반 조성 ■ 문화접근성 향상 ■ 문화자원 확충 및 다각화
	지역문화 발굴창조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역문화유산 보존 및 활용 ■ 지역문화 가치 발굴 ■ 지역문화브랜드 세계화 추진
■ 지역문화 추진체계 정비		

과제별 추진(관계) 기관

추진 과제	추진(관계) 기관
과제 1. 지역문화 역량 강화	
1-1. 지역문화 전문인력 양성	
1-1-1. 지역문화 전문인력 양성	문체부, 교육부
1-1-2. 지역문화전문인력 현업종사 지원	문체부, 지자체
1-1-3. 지역문화전문인력 종합인적자원 관리체계 마련	문체부
1-2. 생활문화 진흥	
1-2-1. 생활문화 기반시설 확충 및 운영 지원	문체부
1-2-2. 생활문화공동체 형성 및 활동지원	문체부, 지자체
1-2-3. 문화자원봉사 활성화 기반 구축	문체부, 행자부, 지자체
1-3. 지역문화생태계 구축	
1-3-1. 지역문화관련 법·제도의 정비	문체부, 지자체
1-3-2. 지역문화 기초현황 조사 및 지표 개발	문체부, 지자체
1-3-3. 도시 및 지역의 통합적 문화계획 수립	문체부, 국토부, 지자체
1-3-4. 효과적이고 실질적인 지역문화 사업 지원	문체부, 지자체
과제 2. 지역문화 격차 해소	
2-1. 맞춤형 문화기반 조성	
2-1-1. 수요맞춤형 문화기반시설 조성	문체부, 지자체

추진 과제	추진(관계) 기관
2-1-2. 지역문화기반 시설 균형적 확충	문체부, 지자체
2-1-3. 지역문화시설 프로그램 활성화 지원	문체부, 지자체
2-2. 지역의 문화접근성 향상	
2-2-1. 문화환경 취약지역 지원 확대	문체부, 지자체
2-2-2. 문화소외계층에 대한 문화프로그램 확대	문체부, 지자체
2-3. 지역문화재원 확충 및 다각화	
2-3-1. 지역문화 지원방식 개선	문체부, 기재부
2-3-2. 협력을 통한 재정확충 및 체계화	문체부, 기재부, 지자체
2-3-3. 지역문화재원 다각화	문체부, 기재부, 지자체
과제 3. 지역문화 발굴 창조	
3-1. 지역문화유산의 보존 및 활용	
3-1-1. 지역문화루트 개발	문체부, 지자체
3-1-2. 근현대 역사문화공간 및 유희공간 창조적 재생	문체부, 국토부, 문화재청, 지자체
3-1-3. 지역 전통문화유산의 체계적 활용 확대	문체부, 문화재청, 지자체
3-1-4. 마을별 전통놀이문화 복원 및 확산	문체부, 농식품부, 지자체
3-2. 지역가치 발굴	
3-2-1. 문화자원의 발굴·개발·활용	문체부, 지자체
3-2-2. 지역 생활문화자원의 체계적 개발 및 활용	문체부, 행자부, 지자체

추진 과제	추진(관계) 기관
3-2-3. 지역별 특화된 콘텐츠사업 기반 마련	문체부, 지자체
3-3. 지역문화브랜드 정립	
3-2-1. 국토 및 지역문화브랜드의 통합 지원체계 구축	문체부, 국토부, 지자체
3-2-2. 지역문화 특화사업 추진	문체부, 행자부, 농식품부, 국토부, 지자체
3-2-3. 문화도시의 지정 및 확대	문체부, 국토부, 지자체
3-2-4. 문화지구 운영제도 개선 및 활성화	문체부, 국토부, 지자체
3-2-6. 지역문화브랜드 대상 선정 및 확산	문체부, 지자체