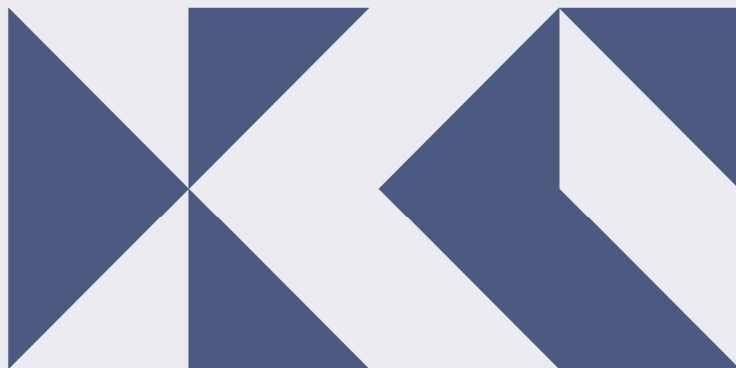




기초연구

2024-02

지방시대 문화예술 정책방향 연구

A Study on Culture and Arts policy for Decentralization and
Balanced Development

김규원·변지혜·양혜원



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

지방시대 문화예술 정책방향 연구

A Study on Culture and Arts policy for Decentralization and
Balanced Development

김규원·변지혜·양혜원



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구 책임

김규원 한국문화관광연구원 선임연구위원

변지혜 한국문화관광연구원 연구원

공동 연구

양혜원 한국문화관광연구원 선임연구위원

지방시대 문화예술 정책방향 연구



연구 개요

1. 서론

가. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

2018년 문화체육관광부가 발표한 ‘문화비전 2030’에서는 ‘중앙집권에서 자치분권의 문화’를 언급하고 있으며 2023년 ‘제2차 지역문화진흥계획’(2023)에서 핵심가치로 ‘자치, 포용, 혁신’을 제시하고 있다. 그리고 현재 2022년 출범한 윤석열 정부는 지역균형발전 3대 전략으로 ① 진정한 지역 주도 균형발전, ② 혁신성장 기반 강화와 좋은 일자리 창출, ③ 지역 고유특성 극대화를 정하고, 이를 총괄할 ‘지방시대위원회’ 설치를 추진하는 방향을 제시하였다. 정부의 정책적 변화는 문화예술분야에서도 지역이 주도하는 방향을 유도하고 있다. 그러나 이를 위한 정책적 환경과 전달체계에서 정책적 준비는 아직 미흡하다.

지역의 문화 분야 사업들이 지금까지 대부분 지역이 아닌 정부의 주도에 있어왔던 관성의 변화는 지금 현재 당면한 가장 어려운 부분이다. 지역의 예산 확보, 정책에 대한 보장 등 정부 역할에 대한 한순간의 지역 이양은 지역 주도가 아니라 지역문화소멸을 야기할 수도 있을 우려를 낳고 있으며, 이에 대한 논의가 필요한 시점이다. 지역인구소멸의 위기가 확산되는 가운데 지역에 대한 예산 삭감에 대한 문제는 아래의 기사 제목들에서 보듯이 지속적으로 제기되고 있다. 이렇듯 지역에 대한 재정과 지역문화의 패러다임에 대한 새로운 변화가 요구되고 있다.

- 문화원연합회 예산 전액 삭감 ‘충격’...지역 소멸 가속화 우려 (KBS 뉴스, 2023.10.23)
- 지역영화제 내년 국비 절반 ‘삭감’...부산국제영화제도 ‘난감’ (news1 부산경남, 2023.9.15)
- 지방 이양된 문화예술사업... 예술인들 사업 축소 우려 (충청투데이, 2022.2.24)
- 지방 이양 ‘공연장상주단체육성지원사업’ 예산확보 ‘비상’ (중부매일, 2021.8.30)
- 학교예술강사 예산 72% 삭감...‘K-컬처’ 미래를 포기하나 (한겨레신문, 2024.10.23)

급변하는 환경과 정책적 요구에 대응하여 이제는 전반적인 지역문화예술 체계의 새로운 구조를 구성할 필요에 따라 본 연구가 이루어지게 되었다. 이에 연구는 이러한 지역의 변화에 대응하여 지역 문화예술 정책의 방향을 모색하고자 진행되었다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 변화하는 정책 환경에서 윤석열 정부의 지역 정책 방향인 「지방시대 비전과 전략」에 맞추어 지역과 중앙에서 문화예술분야에서 준비할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 나아가 장기적으로 사회문화적인 환경변화와 지방분권과 이양이 지속되는 변화에 대응하기 위하여 지역과 중앙이 협력하여 지역이 주도하는 문화예술정책을 계획하고 추진할 수 있는 가능성을 살펴보기 위해 다음과 같은 내용을 연구하였다.

① 지역 현황분석

지역이 미래에 대응하여 주도적으로 지역문화예술정책을 계획하는 방향을 제시하기 위해서는 우선 지역의 문화예술정책의 현황을 분석할 필요가 있다.

② 지역 문화예술 정책방향제시

연구는 지역이 주도적으로 중앙과 협력하여 문화예술정책을 개발하고 추진할 수 있는 방향을 제시하고자 하였다.

③ 정부협력방향

본 연구는 중앙 정부(문화체육관광부 중심)를 주요 연구 및 정책의 추진 주체로 고려하였으며, 중앙 정부가 지역에서 주도적인 지역문화예술정책 수립과 추진을 지원할 수 있는 논의를 중심으로 연구를 진행 후 정책방향을 제안하였다.

나. 연구 범위 및 방법

1) 공간적 범위

본 연구에서는 대한민국 전역으로 연구 범위를 설정하였다. 이외 국외 사례 연구의 공간적 범위로는 프랑스와 대만을 선정하였다.

2) 연구 방법

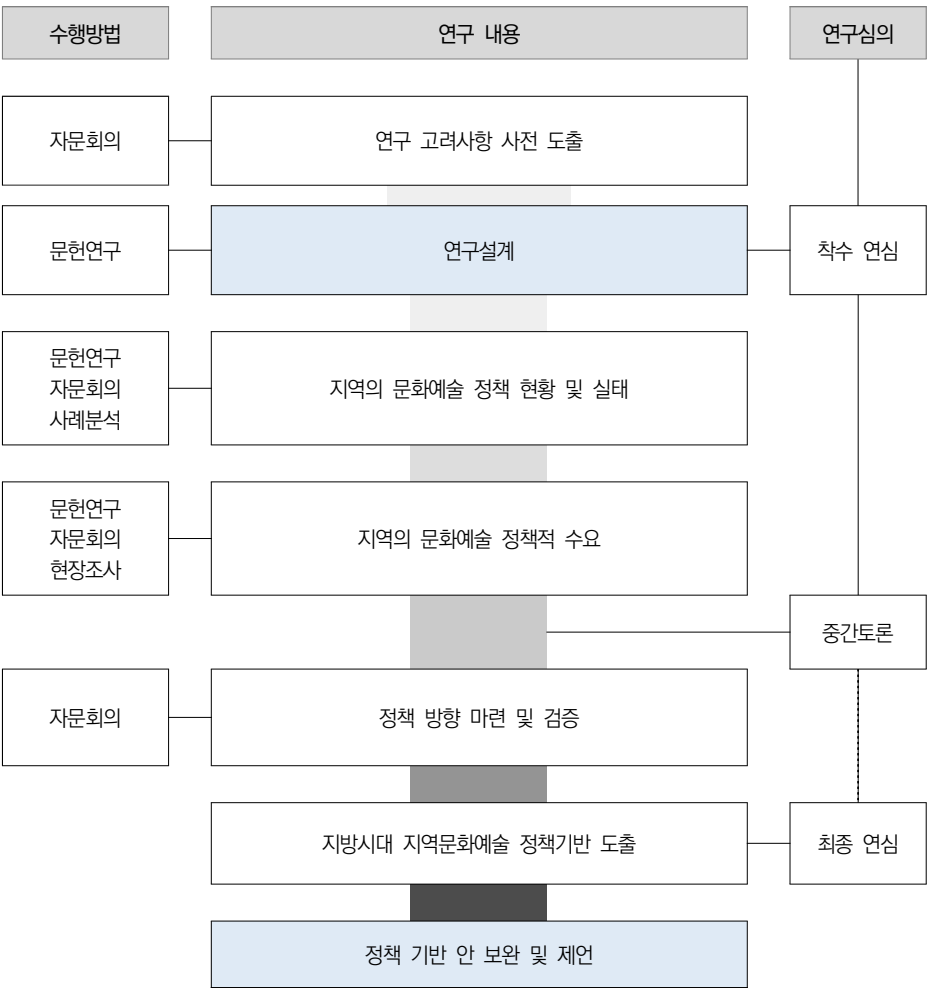
연구는 국가정책자료, 법정 계획 및 제도 관련 자료와 부처업무보고자료, 예산과 관련

한 주요 자료를 검토하고 정부 및 지방자치단체의 연구기관 및 유관 기관이나 단체의 보고서 등을 통한 관련 문헌을 조사 검토하였다.

3) 전문가 심층 인터뷰 및 자문회의

본 연구는 문화정책현장에 맞는 조사와 방향성 도출을 위하여 관련 전문가를 대상으로 하는 심층 인터뷰 및 자문회의를 개최하였다.

[그림 1] 연구의 수행방법 및 과정



2. 지역문화 및 관련 정책현황

가. 지역 자치 분권과 문화부문의 변화

대한민국은 1947년 지방자치법 공포 이후 지방자치법 개정, 지방분권법, 균형발전법 등 제정과 통합 등의 제도적 변화, 그리고 관련한 주요 정책의 발표를 통해 지역이 지역의 운명과 발전을 주도하는 지역분권을 지속해서 추진해왔다.

문화부(현 문화체육관광부)는 지방자치제도 도입 이후, 21세기 들어서면서 「지역문화 분권 실현, 지방시대, 문화자치 원년」 등 문화 분권과 자치 관련 다양한 선언과 발표가 계속 이루어졌다. 관련한 지역문화 관련 중요 계기 및 사업 별로 살펴본다면 그림 2와 같다.

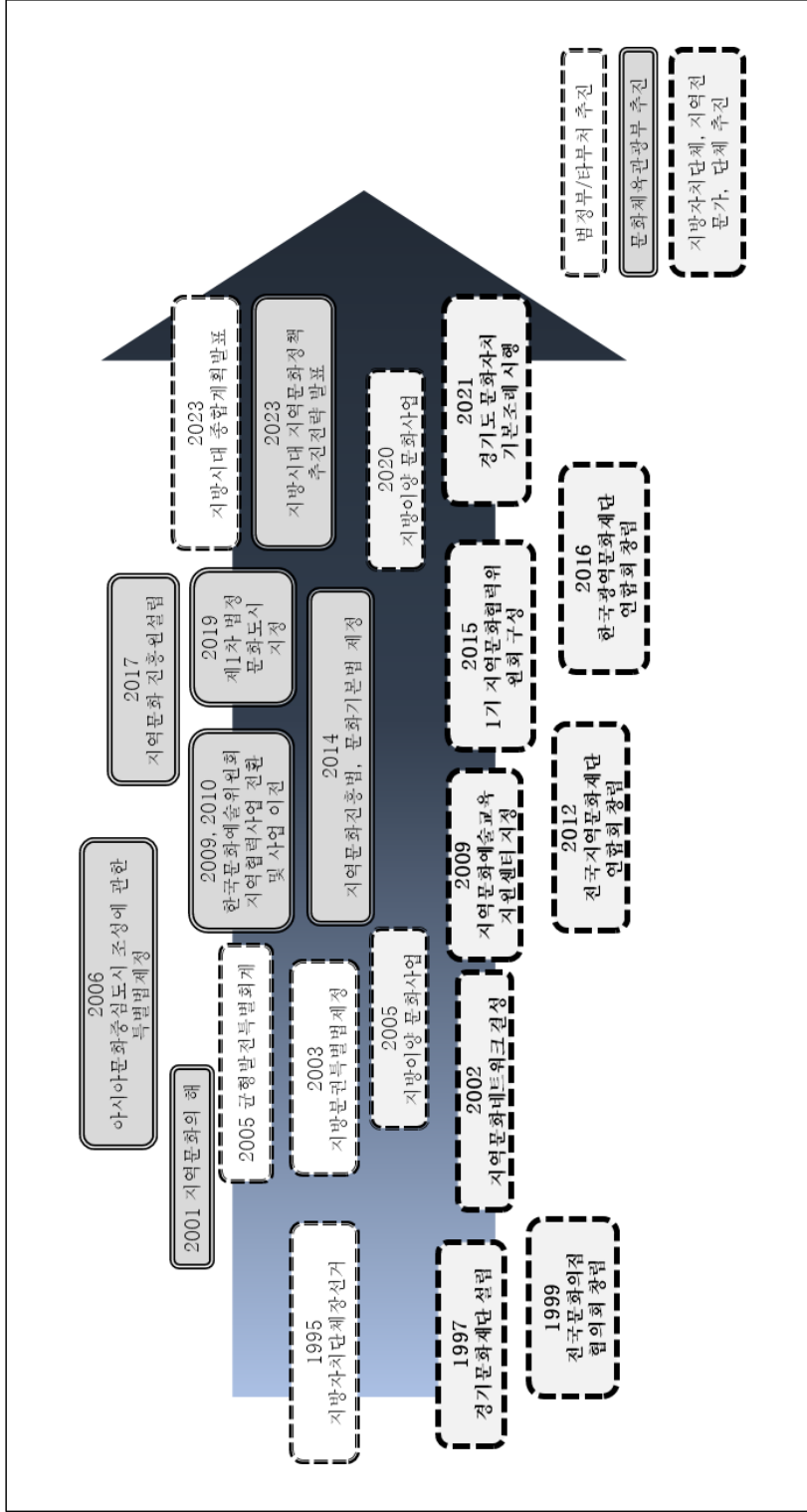
나. 재정분권 및 이양의 흐름

‘재정분권’은 지방분권의 주요한 구성요소로서, 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것을 의미한다. 윤석열 정부에서도 저출생과 수도권 집중 심화로 지방소멸이 가시화되고 있는 상황에서 지자체가 스스로 위기를 극복하고 성장을 주도할 수 있도록 중앙정부의 권한을 지방으로 과감하게 이양하기로 하고 2023년 2월 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 수립하여 시행하고 있다(국회예산정책처, 2023)

최근의 경우만 보면, 2020년은 문재인 정부의 지방이양사업이 본격적으로 추진된 해로 문화 분야에도 큰 변화가 야기되었다. 2020년~2024년 사이에 지역으로 이관된 문화체육관광부 사업규모는 약 9,815억원이며, 이 중 문화예술분야만을 별도로 집계하면 약 4,724억원에 달한다.

「지역문화진흥법」에 근거하여 지역 내에서 지역의 문화예술의 지속성과 안전성을 위해 마련된 지역문화진흥기금은 24개로 구분되며 총 규모는 1,425억원으로 기금 전체 가운데 0.3%를 차지하고 있다. 광역단위에서 지역문화진흥기금을 운영하고 있는 지자체는 서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남이며, 대구, 광주, 대전, 세종, 충북, 충남, 제주의 경우 아직 지역문화진흥기금이 운영되지 않고 있다.

[그림 2] 지역문화정책의 흐름



출처: 연구자 정리

3. 국내외 사례 검토

가. 국내 부처별 사례

본 연구에서 국내의 부처별 사례는 지역관련 종합 사례를 살펴보기보다 각 부처별 추진하고 있는 사례 가운데 문화부처에서 고려 또는 검토가 필요한 특징을 중심으로 살펴 보았다. 검토는 교육, 복지, 환경, 농업에 관련한 중앙 정부의 부처별 정책 사례를 살펴 보았다.

교육 분야의 경우 교육자치제도, 시도 교육감의 역할 등을 통해 자치분권이 진행되는 과정에 보다 작은 단위의 지역과 연계되는 방안을 모색하는 사례를 살펴보았다.

복지 분야는 지방이양사업이라도 수요자(국민)의 요구와 필수적인 필요성이라는 정책 적 근거를 통해 환원된 사례를 살펴보았다.

환경 분야는 지방분권 중심보다 중앙과 연계해서 해결할 수 있는 요소가 많은 분야임 에 따라 협력 관계를 중심으로 사례로 살펴보았다.

농업 분야는 중앙정부와 지역 간의 협약 제도를 유지하면서 이를 지속 개선하며 추진 하고 있는 사례를 살펴보았다.

국내 사례는 정부의 지역 이양은 사업의 특성에 대한 고려, 이양의 타당성에 대한 충분한 검토가 선행되어야 하며, 향후 이양에 앞서 공개적이고 합리적인 이양을 통한 지역 과 중앙정부의 논의가 선행되어야 함을 의미하였다. 중앙정부의 지역 이양은 일괄 이루어져서는 안되며 중앙정부나 지자체로 양분화하여 정책을 추진하는 것이 아니라 때로는 교육 등의 경우와 같이 군 단위, 마을단위로의 사업 등 정부와 지역이 함께 역할을 해야 하기도 하며, 혹은 범부처 차원의 통합 대응 및 정책을 통해 대응하여야 하는 사항도 고려해야 한다.

나. 국외 사례

국외 지역문화사례는 기존 중앙집권에서 지역 분권으로 향하는 과정에 있는 여건의 유사점이 있는 프랑스의 지역문화정책 현황과 변화 사례를 살펴보았으며, 지역에 중앙 정부의 위성 분산기관을 가지고 있어 지방자치와 중앙 행정이 결합하고 있는 과정에 있는 대만의 사례를 보았다. 이를 통해 중앙에서 분권, 그리고 분권에서 중앙의 차원에서

지역문화행정 및 정책이 이루어지고 있는 국외의 서로 다른 양상을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

프랑스 사례의 경우 현 지역문화정책의 변화는 다음으로 요약할 수 있다. 첫째, 도시 중심에서 농어촌 지역으로 정책의 집중으로 변화하고 있다. 둘째, 지역종합계획에서 문화예술교육의 수요에 기반한 사업을 확대하는 방향으로 가고 있다. 셋째, 기초단체 연합을 통한 연계와 협력이 강화되고 있다. 넷째, 중앙정부(DRAC)중심에서 중 광역, 기초단체 연계 정책에 대한 중요성이 확대되고 있다. 다섯째, 공공의 역할을 분담할 민간 법인 및 전문기획인력의 역할이 더욱 중요하게 부상되고 있다.

대만의 경우 문화부처가 구성된 지 10년 정도의 신생 문화부와 지역의 관계에서 볼 수 있는 중앙-지역 연계 사례, 청년과 마을에 대한 집중, 그리고 중앙정부의 유연한 지원 방식 등을 볼 수 있었다.

중앙-지역 정책연계는 대표적으로 지역과 중앙의 최소한의 정책연계를 남부, 중부, 동부, 동남부 등 대만 지역에 연합 복무 중심이라는 기관을 마련하여 추진하고 있다. 대만의 경우 지역문화는 지역이 주도하고 있으며 연합 복무 중심은 중앙정부와 지역의 최소한의 연결고리 및 지역에 시설 조성에 대한 협력 차원에서 역할을 하고 있다. 다만 대만의 경우 대부분의 중앙부처는 타이페이에 위치하지만 중앙 정부의 특정 부처가 지역에 위치하여 정책을 추진하는 경우도 있었다. 해안에 맞닿은 가오슝 지역의 특성을 고려하여 대만 남부 지역가오슝에 우리의 해양수산부와 유사한 중앙행정기관인 해양위원회(海洋委員會)가 위치하는 경우가 대표적이다.

한편 중앙정부 문화부는 창의산업, 청년, 그리고 마을 만들기 세 가지 핵심 주제와 지역을 연결하고 있다. 일반적인 예술, 시설(박물관/미술관 등)은 기존의 역할과 업무가 지속되고 있으나 특별 프로젝트는 지역의 창의 산업과 유희공간의 연계, 청년 프로젝트, 그리고 마을 만들기/공동체 사업 중심이다. 이는 우리의 법정문화도시 및 관련 사업들과 매우 유사하며 지역에 활력을 주는 문화/사람 을 엮는 사업이 진행되고 있음을 볼 수 있다. 마지막으로 중앙정부의 지역 보조금 제도가 문화분야는 매우 유연하게 운용되는 것을 볼 수 있었고 이는 장단점이 있지만, 문화정책에서의 유연성을 반영한 부분은 긍정적으로 볼 수 있다.

4. 지역문화예술 현장 수요 및 여건

현장수요조사는 지역 단위의 규모와 도시-농어촌간의 수요에 대한 차이를 살펴보기 위하여 추진되었다. 조사는 행정범위상 광역단위 지방자치단체와 기초단위 지방자치단체로 구분하여 조사를 시행하였다. 광역 단위 지방자치단체는 11개 지역을 현장 수요 조사하였으며, 기초 단위의 경우 12개 지역을 조사하여 총 23개 지역을 구분 조사하였다.

〈표 1〉 지역 수요 현장 조사 현황

행정범위	세부 범위	현장 조사 지역
광역	광역시(시)	광주광역시, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시
	광역시(도)	강원도, 경기도, 전라북도, 전라남도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도
기초지방 자치단체	광역시 내 구 단위	대구 달서구, 인천 부평구
	광역시 내 자치 시 단위	춘천시, 의정부시, 전주시, 익산시, 김해시, 충주시
	광역시 내 자치 군 단위	무주군, 청송군, 영암군, 신안군

조사는 지역의 문화예술 정책 수요에 있어 지역 내부의 상황 방향성 현황에 따른 정책 수요, 지역 외부의 여건에 대한 정책 수요를 아래와 같이 구분하여 조사하고자 하였다.

〈표 2〉 지역문화예술 사업에 대한 조사 대상자들의 정책 의견 제안사항

지역 문화 예술 정책 관련 구조 및 체계 개선	지역 문화 예술 사업 예산 확보 방안 마련	지역 문화 예술 전문성 강화
광역-기초 역할 구분	중앙정부의 문화예술에 대한 재정지원 방안 마련	문화재단, 진흥원의 지역 문화 정책 및 정책 연구 기능 명확화
문화-관광 간의 연계 정책 체계 마련	지역 내 예산 배분에 관한 기준 및 제한 마련	지역 문화예술 정책 연구 기능의 확보 및 지원
중앙-지역 간의 협력 체계 마련	타부처 지원사업에 대한 문화부처의 통합 관리 및 협력 지원	지역 문화 예술 아카이브 관련 체계 지원
지역-지역 간 협력 체계 마련		지역 청년 중심의 지역 문화 예술 활동 인력 양성 지원 확대

지역 문화 예술 정책 및 관련 사업 운영에 있어 가장 많이 지적된 사항은 지역 내 문화 예술 정책에 대한 구조와 체계의 개선에 관한 것이었다. 특히 중앙 정부와 지역으로 양분화 되었던 기존의 정책 체계에서 지역으로 정책이 이양되는 과정에서 광역 단위 지역과, 기초 단위 지역 간의 구조와 역할의 배분에 관한 요구가 가장 많은 수를 차지하였다.

광역 단위 지자체의 경우 지역 내 소재한 다수의 기초 지역 단위에 대한 예산 배분의

권한은 있으나 지역 문화 예술 사업 주체인 지역 문화 재단이나 지역 문화 예술 진흥원 등의 기관 및 조직은 각각 지역에 관한 사업을 수행하는 입장으로 추진 사업과 방식이 유사하게 이루어진다. 특히 광역 지자체 가운데 기초 지역 단위 내 별도의 문화재단이 있는 경우와 부재한 경우나 광역 도, 광역 시의 차이, 기초 시와, 군, 구 간의 차이가 존재하는 상황에서 각 지역마다 지자체와 문화재단의 관계 설정 방식과 세부 추진 사항이 차이가 있음을 확인하였다.

또한, 중앙 정부와 지역 간의 협력적 체계가 필요하다는 점을 지적하였다. 기존의 관계는 중앙 정책을 지역으로 전달하는 과정에서 한국문화예술위원회, 지역문화진흥원, 예술경영 지원센터, 한국문화예술교육진흥원 등의 문화부처 산하 기관이 전달 체계로 작동하였으나 이러한 조직들이 중앙 정부와 지역 간의 소통을 지원하지는 못하였다. 비 정기적이 간담회 형태가 이루어지기는 하였으나 이 또한 정책 사업에 한하는 것이었으며 주로 사업의 평가나 컨설팅의 형태로 이루어져왔다. 지역들은 동일한 광역 단위 내에서의 기초 지역 간의 협력이 충분히 이루어지지 않고 있어 지역 간의 협력을 통해 보다 효율을 창출할 필요가 있다.

나아가 지역 전문가들은 지역 문화 예술 사업을 위한 예산 확보에 관한 정책적 차원에서 방안 마련이 필요하다는 점을 지적하였다. 그 방향으로 가장 많이 지적된 부분은 중앙 정부 차원에서의 문화 예술에 대한 재정 지원이 지속 유지되어야 한다는 점이었다. 지역은 근본적으로 정책의 지역 이양과 재정 삭감이 어느 정도 인식 되어 있었음에도 불구하고 지역들의 재정삭감에 대해 영향이 매우 크며 대응 또한 충분히 마련되지 못하고 있다. 이에 대해 중앙정부는 지방 정부가 이러한 여건에 놓인 상황을 고려하여 문화 예술 분야에 한한 중앙 주도 예산 마련이 필요하다는 점을 지적하였다.

그리고 정책 차원에서 해당 지역들이 정책 수립 및 예산 배분을 할 경우 문화 예술 분야에 대한 배분의 기준과 가이드를 마련하여 최소한의 지역 내 문화 예술 정책 재원을 마련할 수 있도록 하는 방안이 필요하다는 의견이 제시되었다. 이에 대해 지역은 정부 부처의 지원 사업에 대해 타부처 사업이라 할지라도 문화 부처 차원에서의 통합 관리와 협력의 지원이 이루어질 수 있어야 한다는 점을 지적하였다.

마지막으로 각 지역 문화예술 전문가들은 지역 문화 재단, 진흥원 등 지역 문화 예술 사업 운영 기관 및 단체에 대한 전문성의 인정과 이들의 전문성을 강화하기 위한 정책적 노력이 필요함을 지적하였다.

중앙 정부의 정책 차원 외에도 지역자치단체 내에서 자체적으로 문화 예술 정책 및 사업 운영 시 대응이 필요하다. 수요조사 응답자들은 응답 과정에서 지역 내 대응의 필요성 또한 함께 지적하였으며 조사 대상 지역 가운데에서는 다수의 지역에서 문제로 인식하고 있는 정책적 대응 필요사항을 자체적으로 대안을 마련하여 해결하는 경우도 있었다.

5. 지역문화예술 정책 방향 설정

가. 지역문화의 가치와 역할 설정

정부(문화체육관광부)는 지역단위 뿐만 아니라 모든 예술 활동, 향유 및 창작 등의 활동을 보장하는 역할이 중요하다.

지역문화 활성화에 있어 정부의 역할과 방향성 (안)

- 지역문화정책의 철학
- 지역문화의 기본적인 정책방향을 지역과 함께 조성
- 장기적인 지역문화의 정책 목표를 수립
- 거버넌스 거점 법정기구 재구성 (지역문화진흥법 제6조의 2: 지역문화협력위원회의 설치·운영) 및 적극적인 협치 활동 유도

또한 문화예술관련 다양한 중간, 전문기관의 역할을 재검토 할 필요가 있다. 향후 중간기관은 정부의 지역문화정책목표와 지역의 목표를 연계하고, 컨설팅하고 역량을 지원할 수 있는 전문적 활동 (전문성) 중심의 중간기관으로 역할을 확대할 필요가 있다. 각 분야 및 전문성 별로 지역문화예술정책추진, 사업추진의 지원을 할 수 있는 전문기관으로 역할 개선이 필요하다.

지역문화예술의 가치는 분권과 소멸, 수도권 집중시대에 새롭게 제시되고 있다. 이러한 새로운 가치는 지역 간 협력, 특화, 지역 내 균형과 집중의 조화를 위한 정책 등이 반영되고 있다. 이와 함께 기후변화시대 등 전 지구적 변화에 대응하는 가치들이 고려되어야 한다. 예를 들어 ① 대한민국 문화예술의 모든 것이라는 철학 공유, ② 지역문화 협력과 특화 수요 반영, ③ 생태적 기반으로서 지역과 지역문화 재정립, ④ 지역문화행정과 지역문화특성의 반영에 대한 방향설정이 필요하다.

이에 새롭게 지역과 정부의 역할을 설정 안을 다음과 같이 제시 해 보았다.

① 기초지방자치단체 단위의 역할: 현장사업을 중심으로

- 기초 단위 문화예술종합계획 수립
- 생활문화 기획 및 추진, 문화다양성 및 문화예술교육 사업추진
- 문화예술생태계 확보 (예술인, 전문가, 아마추어 등) 및 연계활용
- 공간연계 지역문화계획 추진 (문화공간, 문화도시 등 포함)
- 담당 시설/공간의 운영 및 연계 프로그램 운영 (작은 도서관, 미술관 포함)
- 공동체, 시민 대상 향유 정책 추진 (축제, 공연, 전시회 등 포함)
- 기타 지역특화 사업

② 광역지방자치단체 단위의 역할: 협력사업을 중심으로

- 광역단위 문화 예산확보
- 정책 개발을 위한 정책연구 및 실태조사
- 광역 문화예술 종합계획수립 (법정계획 포함)
- 예술정책 종합: 예술인 지원, 창작지원, 예술국제교류, 예술인 복지, 예술단 운영 및 예술단체지원, 예술인양성
- 광역 문화예술생태계 확보
- 문화예술교육, 문화다양성, 문화복지 계획수립 및 기초단체 연계 추진
- 기초단체 대상 네트워크 운영을 통한 교류
- 문화예술 전문 인력 양성 기획 및 기초단체 연계

③ 정부의 역할: 비전제시와 문화예술 활동 보장

- 국가차원에서 문화예술의 가치와 활동을 보장
- 법령 등 제도적 기반 마련
- 문화예술관련 전국단위 데이터 기반 조사 및 데이터 공유
- 시대의 철학과 비전이 담긴 법정 계획수립 및 중장기적 계획 수립
- 법정계획과 연계된 사업추진 및 예산확보
- 전국단위 지역의 네트워크 구축 및 지원, 지방자치단체와 협력 구축 시스템 마련
- 매개 및 중간기관 연계
- 타 분야, 타 부처의 문화업무 조율 및 연계, 협력

④ 중간기관의 역할 (공공기관, 기타공공기관 및 산하법인)

- 중앙의 정책을 지역에 연계 사업 수행
- 행정기관을 넘어 전문영역으로 지역을 지원, 컨설팅 역할 수행
- 정책전달체계가 아닌 협력기관으로서 지역과 협력

나. 지역 문화예술정책 개선 방향

1) 지역문화예술 지원사업 개선 원칙 구상

윤석열 정부의 지방시대 방향에 맞춘 지역주도의 문화예술정책 지원방향으로 진행되기 위해서는 현재의 공모사업 중심의 지원 중심에서 중장기적으로 다음의 원칙을 통해 지원되는 방식을 고려할 필요가 있다.

① 포괄 기획형

중앙정부 개별 사업 중심의 가이드라인을 통한 지원을 지양하고 통합적인 지역 문화예술정책을 지역에서 기획하고 추진할 수 있는 포괄 기획형 사업을 지향한다.

② 지역개발 통합형

향후 지역발전 차원에서 각 부처 별 세부 사업의 지원방식을 지양하고 다(多) 부처 통합형 협약 사업을 구상한다.

③ 협력 형 사업구상

처음부터, 분야별 지역 전문기관(수행기관) 협의체와 공동으로 구상하여 추진하는 방식을 지향한다.

④ 상호 평가 및 개선방안 도출

사업이 장기적으로 개선되고 정착될 수 있도록 사업 평가에서 모든 주체가 평가의 주체와 대상이 되는 원칙을 통해 사업이 보다 효율적이고 지역문화예술을 위해 적절하게 진행될 수 있도록 고려한다.

⑤ 사람과 생태계 중심의 사업 중심으로 국가 지원

지역에 사람을 양성하고 활동하게 하며 문화 예술 생태계 확보 중심의 사업위주로 전국적으로 소외지역이 없도록 지원 원칙과 선정이 이루어져야 한다.

2) 제도기반으로서 지역문화진흥법 및 관련계획 개선 방향

지역문화진흥법 상 기본계획의 구성은 조항이 매우 세부적으로 되어 있으면서 단, 문화체육관광부 일개 국 및 과 사업(지역문화정책과)에 치중되어 있어 지역의 문화기본계획으로 보기가 어렵다. 이에 법정계획이 필요한 다양한 분야가 통합적으로 지역문화예술의 범주 안에서 운용되기 위하여 개선할 필요가 있다. 예를 들어 다음과 같은 조항 추가를 포함하는 것을 고려할 수 있다.

지역문화진흥법에 있어서 '지역문화시행계획' 관련 신규 조항 포함 제안 안

④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. 본 계획에는 국제문화교류 진흥법 제6조의 국제문화교류 진흥 지역계획, 문화예술교육지원법 제6조의 지역문화예술교육계획, 국민여가활성화기본법 제7조의 국민여가활성화 시행계획, 독서문화진흥법 제6조의 연도별 시행계획, 도서관법 제15조의 연도별 시행계획, 박물관 및 미술관 진흥법 제5조의 3 박물관 및 미술관 진흥 시행계획 (및 지방문화원, 공연예술, 문학, 서예, 공공디자인 등 포함)을 동시에 수립할 수 있다.

단 지방자치단체 (각 법정계획 수립 대상 광역단체)의 경우 각 법정계획의 수립 연도에 따라 적절히 조절할 수 있다.

3) 문화예술교육, 문화다양성과 창작/향유/복지의 영역확대

국가와 지방자치단체의 문화예술에 대한 책무는 ‘ 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리¹⁾’를 보장하는 것이다. 이러한 책무를 위하여 현재 문화예술 정책 분야에서 ‘문화복지’, ‘문화예술교육’, 그리고 ‘문화다양성’은 3대 축으로 ‘문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리²⁾’가 구현되는 기반으로 볼 수 있다.

1) 문화기본법 제3조 국민의 권리 (개정 2017.11.28)

2) 문화기본법 제2조 기본이념 중

다. 지역 문화재정의 확보 방향

지역으로의 재정 이양 이후 지역 문화예술부문의 예산이 실질적으로 감소하고, 지역별 재정격차가 커지고 있다는 점을 고려할 때 지역 문화예술정책의 안정적·지속적 추진을 위해 필요한 지역 문화재정을 확보하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 이관된 사업들 중 지역에서 꼭 필요로 하는 사업들이 지역에서 지속적으로, 그리고 더욱 확장된 형태로 지역에서 펼쳐질 수 있도록 문화예술부문 예산을 충분하게 확보할 필요가 있다. 구체적으로 첫째, 지역에서 의미있고 가치있는 사업들이 사라지는 것을 지키기 위한 지역 문화예술계 내부와 지역주민의 목소리가 지역 예산결정과정에 충분히 반영될 수 있도록 지역 내 건강한 문화 거버넌스의 구축이 이루어질 필요가 있다.

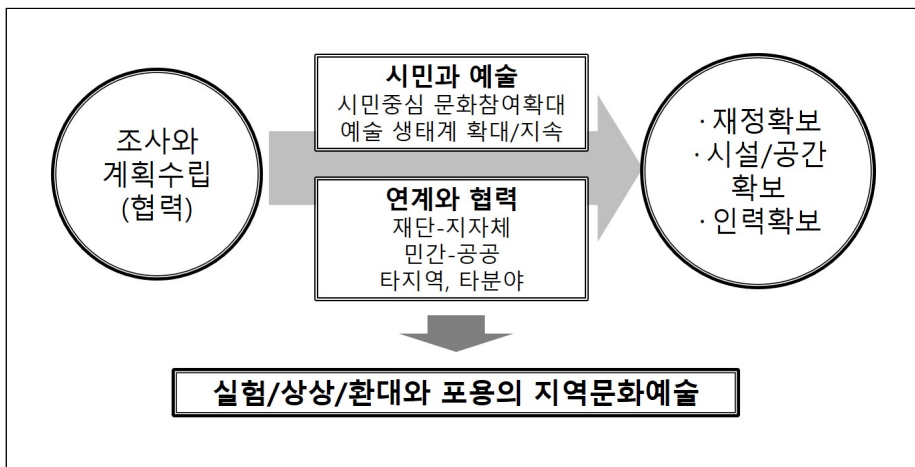
둘째, 2026년까지 지역상생발전기금을 통한 전환사업의 보전이 이루어질 수 있도록 예산주체들을 강제해내고, 그 기간 동안 향후 지역에서 해당 사업들을 추진해가기 위한 역량을 키우고, 체계를 구축하고, 사업방식을 모색하며, 추가 재원을 확보하기 위한 준비를 진행해야 할 것이다. 셋째, 인구감소지역의 경우 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거한 ‘지방소멸대응기금’을 적극적으로 활용하여 문화예술사업과 연계·결합하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 지방소멸대응기금은 2031년까지 매년 1조원이 투입되는 큰 재원이다. 지역 단위로 수립되는 시·도 및 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획 수립 시 지역 활성화에 도움이 될 수 있는 문화예술 사업을 적극적으로 포함시키고, 지역별 인구감소지역대응위원회에도 문화예술분야 인사를 포함시키는 등 적극적인 대응 노력이 필요하다. 넷째, 「지역문화진흥법」에 근거한 ‘지역문화진흥기금’을 조성하고 문화예술분야의 주요한 사업 등에 활용하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 다섯째, ‘고향사랑기부금 제도’를 적극 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 마지막으로 타 분야 사업예산을 적극적으로 연계하여 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

지역 문화재정을 확보하는 만큼이나 효과적·효율적으로 잘 운용하는 것 또한 중요하다. 중앙정부의 역할 또한 여전히 중요하다. 또한 지자체 혼자만의 힘으로는 수행하기 어려운 문화예술사업의 추진을 지원하기 위해 국가와 지자체간, 또는 지자체 상호간에 협약을 체결하고 이를 통해 지역에 필요한 자원과 서비스를 제공하는 방식을 시도해볼 필요가 있다.

라. 지역주도의 문화예술정책 추진 방향

지역이 주도하고 국가가 지원하며 지역에 가장 필요한 문화예술정책이 확산되기 위해서는 지역에서 중앙보조/지원 중심이 아닌 지역 중심의 정책을 개발, 계획하고 추진하는 기반 마련과 실행에 대한 준비가 필요하다. 이미 많은 지방자치단체에서 추진하고 있지만 간단히 요약하여 계획수립, 공감대(참여), 생태계, 협력, 기반마련 이 기본적인 정책의 틀을 만들 수 있다. 첫째, 합리적 조사/연구와 이를 통한 계획수립, 둘째, 시민과 예술인이 참여하고 문화예술생태계를 구축하는 기반마련 셋째, 협력의 모델마련 넷째, 재정 확보와 시설/공간/인력 확보, 다섯째, 이를 통한 문화예술 생태계가 풍부한 실험, 상상, 환대와 포용의 지역문화예술의 실천이 필요하다.

[그림 3] 지역 주도 문화예술 정책 추진 방향



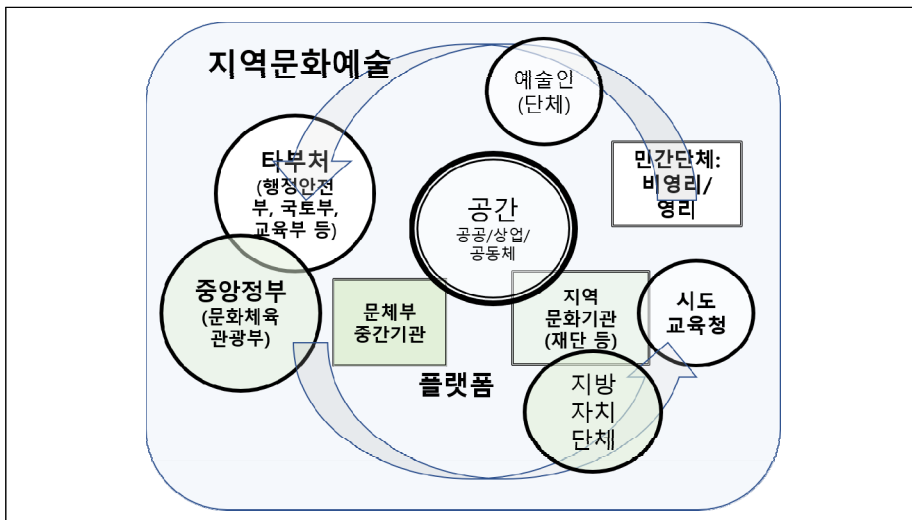
마. 정부 차원의 지원 및 협력 방향

지역주도의 문화예술정책의 성공적인 정착을 위해 향후 중앙정부 중심의 과제로 종합적인 부처 간 통합 계획의 확대를 제안한다. 이를 위해 우선적으로 제도적 근거가 있는 ‘지역발전 투자협약’의 내용적, 규모적인 확대를 꾀할 수 있다.

또한 문화예술정책 및 사업은 향후 공공의 영역을 확대하여 문화체육관광부 이외에 타 부처, 다양한 지역 정부 그리고 공공기관, 민간, 예술인(단체), 시민, 기업, 상업 등 다양한 영역의 주체가 참여하는 구조를 통해 지역문화예술 생태계를 다양화 할 기반을 마련할 필요가 있다.

또한 향후 지역주도가 공공의 주도를 넘어서 공공의 플랫폼을 통해 다양한 주체가 유연하게 연계하고 협력하는 생태계를 통해서 지역문화예술이 발전하는 모델의 구성과 활동을 지향하도록 하는 것이다. 여기에서 나아가 지역 대학, 지역 공동체 등과 협력, 지역의 다양한 문화예술 전문인력과의 협력 등을 이끌어내는 것이 과제이다.

[그림 4] 지역문화예술 생태계와 플랫폼



출처: 연구진 작성

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구의 목적	8
제2절 연구 범위 및 방법	10
1. 연구 범위	10
2. 연구 방법	12
제2장 지방시대 정책 환경의 변화	15
제1절 지역 문화분권 정책의 변화	17
1. 지역분권의 지향점과 변화과정	17
2. 문화예술분야 지역 분권과 이양의 흐름	27
제2절 문화 분야 재정분권 정책의 변화	41
1. 재정분권 및 이양 정책의 흐름	41
2. 문화재정 이양의 추진경과 및 지역 재정 현황	54
제3장 지역 문화예술 정책의 현황 분석	83
제1절 문화예술정책 추진체계	85
1. 문화예술정책에서 중앙-지역의 역할과 책임	85
2. 지역 문화예술 정책 서비스 전달 체계	94
제2절 지역 문화예술정책 추진 현황 분석	109
1. 지역에서의 문화예술정책 추진 현황	109
2. 중앙-지역의 문화재정 체계와 운용 현황	130
제3절 지역 문화예술정책에 대한 비판적 검토	141
1. 분권·이양의 과정 및 내용	142

2. 제도 및 정책적 구조	148
3. 지역의 정책 여건	153
4. 지역 문화재정	155
제4장 국내외 지역문화 정책 주요 사례 분석	161
제1절 국내 타분야 지역 정책 사례	163
1. 교육 분야의 분권	163
2. 복지 분야의 분권	166
3. 환경 분야의 분권	169
4. 농업분야의 분권	170
5. 국내 타 부처 사례의 시사점	174
제2절 국외 지역문화예술 관련 정책 사례	175
1. 프랑스 지역문화정책 사례	175
2. 대만 지역문화정책 사례	197
3. 국외 사례의 시사점	209
제5장 지역 문화예술 정책의 수요	213
제1절 지역문화예술 현장 수요 및 여건	215
1. 현장 수요 및 여건 조사 개요	215
2. 조사 결과	219
제2절 수요 및 여건 분석과 시사점	246
1. 관계자 지역 문화예술 사업의 인식적 현황 및 대응 분석	246
2. 지역 문화예술정책 수요 및 방향에의 시사점	256
제6장 지방시대 지역문화예술 정책 구상 방향	269
제1절 지역문화예술의 가치와 성과	271
1. 지방시대 문화예술정책의 가치	271
2. 지역문화예술정책 성과평가제도 재설계	277
제2절 중앙과 지역의 역할 및 책임 설정 방향	284
1. 중앙정부의 역할 및 책임 설정 방향	284
2. 지역(지방자치단체)의 역할 및 책임 설정 방향	289

제7장 지방시대 지역문화예술 정책기반 구축 방향 295

제1절 지역문화예술정책의 개선 방향	297
1. 지역문화예술 지원방식 및 운용방향의 개선	297
2. 제도기반으로서 지역문화진흥법 및 관련 계획 개선	301
3. 문화예술분야 핵심 영역 확대	305
제2절 지역문화재정 확보 및 운용 방향	309
1. 지역문화재정의 확보 방향	309
2. 지역문화재정의 효과적 운용 방향	312
3. 중앙정부의 역할과 과제	313

제8장 결론 317

제1절 지역문화예술정책의 방향성	319
1. 분권, 자치, 이양과 지역문화예술	320
2. 지역에서 문화예술의 사회적 가치 확산	321
제2절 지역 주도 문화예술 방향	323
1. 지역문화예술 수요/실태 조사와 참여적 계획 수립	324
2. 시민참여와 문화예술 생태계 구축	326
3. 다양한 분야의 연계와 협력	327
4. 재정과 공간, 인력 확보	330
5. 실험과 상상과 현대의 지역문화예술	332
제3절 중앙정부 중심 협력 향후 과제	334
1. 계획계약제도의 확대 방안 구상	334
2. 지역문화예술 생태계 확대	336
3. 네트워크의 플랫폼으로서 공공	337

참고문헌 / 339

ABSTRACT / 345

부록 프랑스 문화부문 계획계약 협약서 사례 / 349

표 목차

〈표 1-1〉 공간적 범위 구분	11
〈표 2-1〉 역대 정부의 지방분권 과제 비교	21
〈표 2-2〉 지역균형발전특별회계 연혁	25
〈표 2-3〉 지역균형발전특별회계 편성체계	26
〈표 2-4〉 정부별 문화 분권 특징	27
〈표 2-5〉 지역문화예술 분권 및 이양 과정	33
〈표 2-6〉 국고보조/국비 지원의 영향 및 개선방향	40
〈표 2-7〉 역대 정권의 재정분권정책 추진경과	43
〈표 2-8〉 지방이양일괄법의 지방이양 사무현황	44
〈표 2-9〉 지방이양 사업 현황	45
〈표 2-10〉 2023년도 국고보조금 확정 현황	46
〈표 2-11〉 연도별 시·도비 보조금 및 조정교부금 교부현황(총계)	48
〈표 2-12〉 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이전(총계)	49
〈표 2-13〉 지방세의 종류	49
〈표 2-14〉 지방자치단체 재정자립도 추이	50
〈표 2-15〉 지방이양으로 인한 지역의 자율성 및 책임성에 대한 인식조사 결과 (광역지자체 대상)	51
〈표 2-16〉 지역통합재정의 추이(2019~2023)	53
〈표 2-17〉 지방이양 및 균특회계 이관사업(2005)	54
〈표 2-18〉 균형발전특별회계 변화(2005~2009)	55
〈표 2-19〉 광역·지역발전특별회계 변화(2010~2018)	56
〈표 2-20〉 지역발전특별회계(2015~2018)	57
〈표 2-21〉 문체부 지방이양 사업 현황(2020~2023)	58
〈표 2-22〉 2024년에 지역으로 이관된 문화체육관광부 사업	59
〈표 2-23〉 지역균형발전특별회계(2019~2024)	60
〈표 2-24〉 지방자치단체별 세입예산-재원별 1(2023년 기준 총계, 당초예산)	62
〈표 2-25〉 지방자치단체별 세입예산-재원별 2(2023년 기준 총계, 당초예산)	63

〈표 2-26〉 지방자치단체별 세입예산 규모(2023년 기준 순계예산, 당초예산)	64
〈표 2-27〉 지방자치단체별 보조금 내역 (2023년 기준 총계, 당초예산)	65
〈표 2-28〉 지방자치단체별 지방교부세 내역(2023년 기준 총계, 당초예산)	66
〈표 2-29〉 지방자치단체별 조정교부금 내역(2023년 기준 총계, 당초예산)	67
〈표 2-30〉 시도별 기금 조성액 현황	68
〈표 2-31〉 지자체 기금 현황(2022년 기준)	69
〈표 2-32〉 지역문화진흥기금 현황(2022년 기준)	70
〈표 2-33〉 지자체 기능별 세출예산(2023년, 당초)	71
〈표 2-34〉 지자체 기능별 세출구조별 예산(2023년, 순계예산, 당초)	73
〈표 2-35〉 지자체별 문화 및 관광 분야 예산(2023년 순계예산, 당초)	74
〈표 2-36〉 지역상생발전기금 계정별 재원 및 용도	76
〈표 2-37〉 지역상생발전기금 출연규모(2010~2023, 22년 12월 기준)	76
〈표 2-38〉 지역상생발전기금 배분내역	77
〈표 2-39〉 지방소멸대응기금 주요 사례	81
〈표 3-1〉 예술 분야별 국가 및 지방정부 정책 대상 및 책무	88
〈표 3-2〉 기관/시설 및 활동관련 국가 및 지방정부 정책 대상 및 책무	89
〈표 3-3〉 종합법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항	90
〈표 3-4〉 장르/분야 법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항	91
〈표 3-5〉 시설/기관 관련 법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항	93
〈표 3-6〉 문화예술관련 지방자치단체 기본계획 수립 의무 조항	93
〈표 3-7〉 지역문화진흥 시행 계획상 지자체별 주요 정책 수립 현황 비교	111
〈표 3-8〉 B광역시도 문화예술 관련사업 요약(출처: 예산서/홈페이지/자문 정리)	125
〈표 3-9〉 C광역시도 문화예술 관련사업 요약	125
〈표 3-10〉 F시 문화예술관련 사업	128
〈표 3-11〉 G군 문화예술관련 사업	128
〈표 3-12〉 H자치구 문화예술관련 사업	129
〈표 3-13〉 문화체육관광부 보조금 총괄 현황	131
〈표 3-14〉 [광역시자치단체 사례] 부산시 문화체육국 예산(2024년 세출예산)	133
〈표 3-15〉 [기초자치단체 사례] 전주시 문화체육관광국 및 관련 사업소 예산 (2024년 일반회계 세출예산)	136
〈표 3-16〉 지역문화재단의 예산(2023년 1월 기준)	139
〈표 3-17〉 지역문화재단의 인력 및 사업 현황(2023년 1월 기준)	140
〈표 3-18〉 지역문화예술 문화예술 정책환경 변화	147

〈표 3-19〉 2019~2023년 전국 시도별 세입예산의 추이(총계예산-최종)	156
〈표 3-20〉 2019~2023년 전국 시도별 문화예술부문 세출예산의 추이 (총계예산-최종)	157
〈표 4-1〉 농촌 협약 선정 시·군 지역	171
〈표 4-2〉 농촌 협약 대상사업 목록	172
〈표 4-3〉 Isère 중광역(Département) 지역의 지역문화정책 조사 개요	187
〈표 4-4〉 Gironde 중광역(Département) 지역의 지역문화정책 조사 개요	191
〈표 5-1〉 지역 수요 현장 조사 현황	216
〈표 5-2〉 지역 수요 현장 조사 일정 및 대상 (표기는 지역 범위별 가나다 순임)	216
〈표 5-3〉 지역 내부 여건 현황 및 방향성 조사	218
〈표 5-4〉 지역 외부 측면의 현황 및 정책 방향성 조사	219
〈표 5-5〉 중앙 재정 지역 이양에 따른 지역별 문화예술 사업 예산 및 대응 현황	246
〈표 5-6〉 지역문화예술 사업에 대한 조사 대상자들의 정책 의견 제안사항	257
〈표 6-1〉 제1차 문화도시 1년차 성과지표체계 사례	280
〈표 8-1〉 민관협력지역상생협약 공모 선정결과	336

그림 목차

[그림 1-1] 지역문화정책의 변화	3
[그림 1-2] 제2차지역문화진흥기본계획의 문화자치	5
[그림 1-3] 전국 광역 문화(예술, 관광) 재단 현황	13
[그림 1-4] 연구의 수행방법 및 과정	14
[그림 2-1] 분권과 자치의 관계	19
[그림 2-2] 지역문화정책의 흐름	28
[그림 2-3] 분권교부세의 구조	30
[그림 2-4] 지방이양 사업 수행재원 변화	32
[그림 2-5] 국고보조사업 분야별 비중	39
[그림 2-6] 연도별 국고보조금 확정 현황	46
[그림 2-7] 지방교부세 현황(1994~2023)	47
[그림 2-8] 지방교부세의 구성(2023년 기준)	47
[그림 2-9] 연도별 시·도비 보조금 및 조정교부금 교부현황(총계)	48
[그림 2-10] 2023년 기준 지방재정의 흐름 개관	52
[그림 2-11] 지역통합재정통계의 범위	52
[그림 2-12] 국가와 지자체의 재정사용액 비교(순계예산 기준)	53
[그림 2-13] 지역균형발전특별회계의 추이(2004~2024)	61
[그림 2-14] 지방자치단체 세입예산 - 자원별 비중(%) (2023년 기준 총계, 당초예산)	62
[그림 2-15] 지방자치단체별 세입예산 규모(순계기준)	64
[그림 2-16] 시·도별 재정자립도	67
[그림 2-17] 지역문화진흥기금 현황(2022년 기준)	70
[그림 2-18] 지자체 기능별 세출예산(2023년, 당초)	72
[그림 2-19] 문화 및 관광 기능의 자원별 구성(2023년, 당초)	72
[그림 2-20] 문화 및 관광 기능의 세출구조별 예산(2023년, 순계예산, 당초)	73
[그림 2-21] 문화 및 관광 기능의 세출구조별 예산 비율(2023년, 순계예산, 당초)	73
[그림 2-22] 지역별 문화 및 관광 분야 예산과 문화예술예산(2023년 순계예산, 당초)	75
[그림 2-23] 지역상생발전기금 출연규모(2010~2023, 22년 12월 기준)	77

[그림 2-24] 지역상생발전기금 배분내역	78
[그림 2-25] 지방소멸대응기금 조합 등 구성 및 역할	79
[그림 2-26] 기금 운영절차(2022년 기준)	79
[그림 3-1] 문화서비스 전달체계 예시	95
[그림 3-2] 예술단체 지원 체계	95
[그림 3-3] 공공재정의 문화예술지원을 위한 전달체계 분석	96
[그림 3-4] 공공부문 예술지원 전달흐름	96
[그림 3-5] 문화가 있는 날 관련 국고보조사업 전달체계	97
[그림 3-6] 지역균형발전특별회계 예산편성절차	97
[그림 3-7] 바우처 관련 국고보조사업 전달체계 구조도	98
[그림 3-8] 통합문화이용권 사업 추진 체계	99
[그림 3-9] 청년문화예술패스 사업 추진 체계	100
[그림 3-10] 문화예술교육 정책추진체계	102
[그림 3-11] 문화예술교육 관련 국고보조사업 전달체계	103
[그림 3-12] 지역특성화 문화예술교육 전달체계	103
[그림 3-13] 문화예술교육 사업 전달체계	104
[그림 3-14] 문화도시 지원시스템	105
[그림 3-15] 문화도시 단계별 추진전략	106
[그림 3-16] 문화도시 사업절차	107
[그림 3-17] 문화도시 사업추진체계	107
[그림 3-18] 2023년 농촌협약 추진체계	108
[그림 3-19] 지역문화진흥 시행 계획의 수립 절차	109
[그림 3-20] 울산광역시 제2차 지역문화진흥시행계획 비전 및 목표	110
[그림 3-21] 제2차 제주특별자치도 문화진흥시행계획(2020-2024), 2020.6, p7	111
[그림 3-22] 광역시도별 문화재단 예산의 비중	124
[그림 3-23] 문화예술분야 지원을 위한 중앙재정-지방재정 전달체계	130
[그림 3-24] 지역문화재단 예산의 재원 구성(2023년 1월 기준)	139
[그림 3-25] 지역문화재단 사업의 구성(2023년 1월 기준)	140
[그림 3-26] (지역)문화분권의 가치	145
[그림 3-27] 지역문화예술 중앙-지역 사업 변화과정	146
[그림 3-28] 지역 문화예술사업 구조 예시	154
[그림 4-1] 교육분야 지방 교육자치 방향성 변화	166
[그림 4-2] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 지자체 대표 및 담당자 질문답변	181

[그림 4-3] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화적 혜택에 대한 평가	181
[그림 4-4] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 지역에서 문화의 중요성	182
[그림 4-5] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화시설 접근성	182
[그림 4-6] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화활동 경험	183
[그림 4-7] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화참여 방식	183
[그림 4-8] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 아마추어 활동	184
[그림 4-9] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동에 대한 욕구	184
[그림 4-10] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사문화활동의 장애	185
[그림 4-11] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동 확대를 위한 요건	185
[그림 4-12] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동 확대 수요	186
[그림 4-13] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 예술가에 접근하는 방식	186
[그림 4-14] Conseil départemental de l'Isère, Direction de la culture	188
[그림 4-15] Isère 문화국 백서 및 문화국 발간 자료 (본인촬영)	190
[그림 4-16] Isère 예술 활동 가이드	191
[그림 4-17] Gironde 중광역 의회 건물 및 담당 사무실, 담당자 (본인촬영)	192
[그림 4-18] Gironde COTEAC 협약 지역 지도 및 사무실	192
[그림 4-19] COTEAC 협약서 사본 (상단)	193
[그림 4-20] Les traversées imaginaires 문화예술교육 거점 가이드	195
[그림 4-21] Art de Grandir 문화예술교육 활동	196
[그림 4-22] IDDAC 로고	196
[그림 4-23] 대만의 지방자치단체 구성	199
[그림 4-24] 대만의 지방자치 체계도	199
[그림 4-25] 대만 문화부 조직도	203
[그림 4-26] 대만 마을문화발전계획 성과 사례 (자이시)	207
[그림 5-1] 지역 수요 현장 조사 지역 분포	217
[그림 5-2] 지역 자문회의 인터뷰 및 현장 방문	245
[그림 5-3] 지역의 외부 환경 대응 관련 사업 추진 인식적 현황(종합)	249
[그림 5-4] 지역별 외부 환경 대응 관련 사업 추진 인식 현황(지자체별 구분)	251
[그림 5-5] 광역, 기초 지역에 따른 외부 환경 대응 사업 인식적 추진 현황	251
[그림 5-6] 지역 특화 지역문화예술 사업 인식 현황	252
[그림 5-7] 광역, 기초 단위의 외부 협력에 대한 인식 현황	255
[그림 5-8] 무주산골영화제 운영 사진	263
[그림 5-9] 신안군 지역 공동육아 연계 문화예술사업	265

[그림 5-10] 광주문화재단 정책거버넌스 발족식	266
[그림 5-11] 제주문화재단 전문인력 양성사업 ‘문화: 소셜플래너’ 운영 체계	267
[그림 5-12] 제주문화재단 제주 소셜플래너 교육 프로그램	268
[그림 6-1] 정부업무 성과관리체계	278
[그림 6-2] 프랑스 Savoie 광역지역의 기초단체 연합 사례	292
[그림 7-1] 차세대 지방재정관리시스템 개념도	299
[그림 7-2] 지역문화예술 지원사업 시스템 개선 모델	300
[그림 7-3] 지역문화진흥정책 수립체계 개편 안	301
[그림 7-4] 지역문화진흥 기본계획 수립 절차 (안)	302
[그림 7-5] 지역 예술 정책 운용 체계	306
[그림 7-6] 문화다양성과 문화예술교육 개념 도입	307
[그림 8-1] 지방시대 비전과 목표	319
[그림 8-2] 문화영향평가 참여 현황	322
[그림 8-3] 지역 주도 문화예술 정책 추진 방향	323
[그림 8-4] 지역 주도 문화예술 종합계획 수립방안 (예시)	325
[그림 8-5] 춘천 문화도시센터 가지가지 사업	326
[그림 8-6] 영암문화관광재단 ‘강·해·영’ 오픈스쿨 포스터	328
[그림 8-7] 지역문화재단 환경관련 프로젝트	329
[그림 8-8] 지역발전투자협약의 차별성	335
[그림 8-9] 지역문화예술 생태계와 플랫폼	337

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제1장

서론

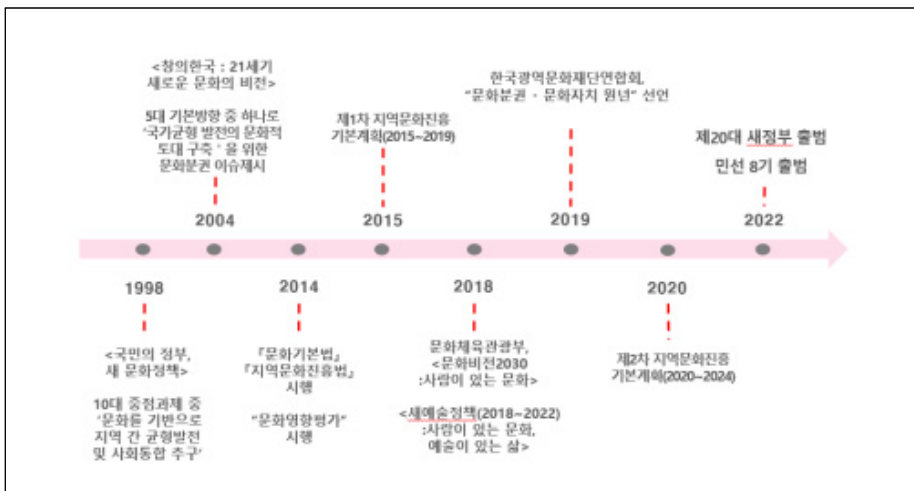
제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 문화분권과 정책 이양 사이 지역문화예술정책의 변화

대한민국의 지방자치제도는 1949년 7월4일 지방자치법이 공포되었으나 지방자치 선거를 통한 지방자치의 제도적 실시는 1991년 지방자치법 개정과 1995년 6.27 지방선거 이후로 볼 수 있다.

[그림 1-1] 지역문화정책의 변화



출처: 2022 성남문화재단 문화정책포럼(문화정책 환경변화와 지역의 대응, 김성하, 성남시 지역문화생태계구축, 2022 p.7

단, 제도적인 지방자치는 사실상 정부와 지역의 현실과는 다소 차이가 있다. 일단 지방자치제도의 실시 이후 정부는 자치, 분권 보다 기존 보편적 전국 문화 사업에서 정부 주도의 '지역 단위' 혹은 '지역'을 앞세운 문화예술 활동 관련 정책을 지방자치제도의 실시로 추진하였다. 이러한 활동을 통틀어 지역문화정책으로 볼 수 있으며 이는 실질적

인 지역 분권, 지방 자치와는 거리가 있다. 정부의 지방자치제도 도입의 본격화시기인 1995년 이후 초기에는 지역을 알리는 브랜드로서 문화관광 축제를 추진하였다. 여기서 문화관광 축제가 기존에 이루어져왔던 축제와 다른 부분은 지역에서 시작한 사업에 대해 정부 즉 문화관광부가 지원 대상을 선정하고 지원한다는 점이다. 2001년부터는 정부가 ‘지역문화의 해’를 선포하기 시작하였다.

노무현 정부에 들어서는 또 다른 정부 주도의 지역문화사업으로 아시아문화중심도시 및 거점문화중심도시 사업이 추진되었다. 초기의 정부의 ‘지역문화예술정책사업’이 지역에서 지역 차원의 문화 사업을 발굴하고 추진할 경우 중앙이 이를 지원하는 형태였다면 이 시기에는 정부가 주도적으로 문화적인 도시를 만드는 정부주도 지역문화정책의 거점화로 변화하였음을 확인할 수 있다. 이처럼 정부의 지역문화정책은 지역이 계획한 사업을 정부의 틀 안에서 지원하는 방식과 정부가 지역에 관한 정책 사업을 계획하고 주도하는 두가지 방식으로 구분 진행되어 왔다.

2005년에 시행된 ‘지방이양사업’은 문화 분야에 있어 기존의 정부 주도 지역문화정책에서 지역의 책임과 역할로 갑자기 무게 중심이 이동하게 된 기점으로 볼 수 있다. 이는 정확히는 ‘분권 교부세 제도’의 도입을 통해 이루어졌다. 당시 지방분권 차원에서 정부 기능의 지방이양과 함께 중앙정부는 국고보조금 제도를 개편하고 그 중 149개를 지방이양사업으로 선정하여 이양하는 보조금 제도를 실시하였다. 대표적인 문화 분야 경상적 주요사업으로는 ‘공공도서관 운영’, ‘지방문화원 사업 활동 지원’, ‘문화학교 운영’, ‘찾아가는 문화 활동’ 등이 있으며 비경상적 주요사업으로는 ‘문화의 집 조성’, ‘문화의 거리 조성’, ‘문화시설 운영평가 인센티브’, ‘예술창작 스튜디오 조성’ 등이 해당하였다.(서정섭 외, 2006) 아이러니 하게도 이양된 사업의 대부분은 이전 국민의 정부 시절 대표적인 정책 사업들이었으며, 제대로 지역에 정착되기 전 빠르게 이양되면서 지역의 문화예술정책에 큰 혼란을 야기하였다. 더불어 지역의 입장에서는 문화예술정책에 대한 지역의 공감대가 충분하지 않은 상황에서 지역의 책임과 역할이 부여된 상황이 되었다.

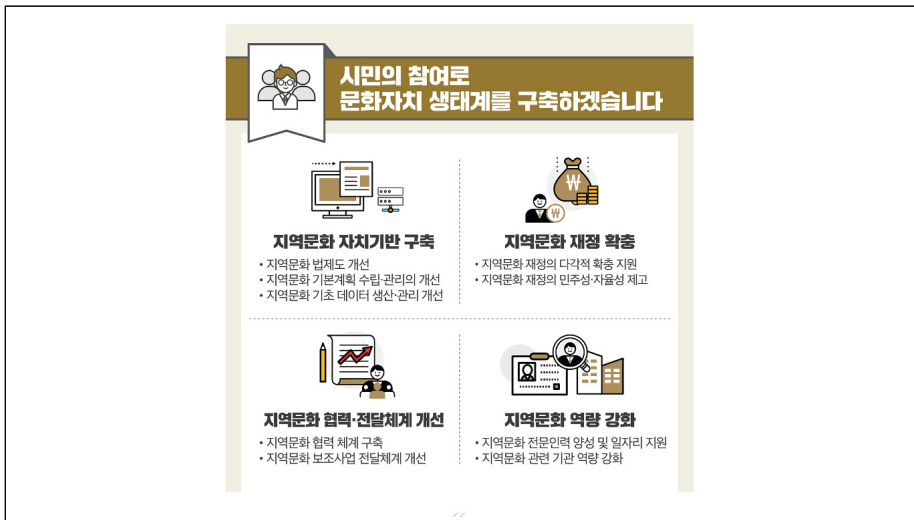
국가가 주도하는 정부차원의 ‘지역문화를 위한 제도적 기반’은 2014년 「지역문화진흥법」이 제정되면서 마련되었다. 「지역문화진흥법」에서는 정부가 주도적으로 ‘지역문화진흥 기본계획’을 수립(제6조)하도록 명시하였다. 각 지역은 이를 토대로 ‘지역문화진흥을 위한 시행계획’을 5년 마다 수립하게 되었으며 시도 등 광역지방자치단체가 지역문화종합계획을 수립해야하는 제도적 근거로 작용하게 되었다. 그러나 법제 상 지역이 정부

의 계획에 반영하고 맞추어야 하는 사항과 계획의 내용을 정부가 규정했다는 점만으로도 여전히 정부 주도의 지역문화예술정책의 틀을 벗어났다고 보기는 어렵다.

한편, 지역문화진흥법에 의한 ‘법정문화도시 사업’은 지역차원의 지역문화계획 수립의 기회와 함께 지역이 적극적으로 참여하는 지역문화예술 정책의 질적 성장을 촉진하는 계기가 되었다. 문화도시 사업은 문화체육관광부 공모 사업으로 추진되었다. 지역은 문화도시사업 공모를 위하여 응모 과정에서 자율적으로 장기간(5년) 도시의 문화 사업을 기획하였으며, 지역의 문화자원을 아울러 검토하고 타 지역과는 차별되는 경쟁력을 확보하기 위하여 노력했다. 이 과정에서 지역이 정부가 제시하는 세부사업 중심이 아닌 포괄적인 사업을 주도적으로 계획할 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 단, 중앙정부 중심의 문화도시 대상 지역의 선정, 평가, 컨설팅, 모니터링 등은 여전히 지역문화정책을 정부가 주도하는 태도를 유지한다고 볼 수 있다.

정작 중앙정부의 다양한 문화예술정책과 관련한 비전은 이미 지역에 대해 ‘자치분권’을 강조하고 있어왔다. 지역문화진흥법에 근거한 지역문화진흥계획에서 이미 ‘문화자치’가 중요하게 제시되고 있는 것이 그러하다.

[그림 1-2] 제2차지역문화진흥기본계획의 문화자치



출처: 문체부 블로그

2018년 문화체육관광부가 발표한 ‘문화비전 2030’에서는 ‘중앙집권에서 자치분권의 문화’를 언급하였으며, 이에 따라 2019년 한국광역문화재단연합회(한광연)이 문화분권·

문화자치 원년'을 선언하였다. 또한 2023년 '제2차 지역문화진흥계획'(2023)에서 핵심 가치로 '자치, 포용, 혁신'을 제시하고 있다. 2022년 출범한 윤석열 정부는 지역균형발전 3대 전략으로 ① 진정한 지역 주도 균형발전, ② 혁신성장 기반 강화와 좋은 일자리 창출, ③ 지역 고유특성 극대화를 정하고, 이를 총괄할 '지방시대위원회' 설치하였다. 그럼에도이러한 전략 및 비전에서의 '주도' 및 '자치'의 선언은 여전히 대부분 정부주도 지역문화예술사업 중심인 현실과는 다소 괴리가 있다.

재정의 경우 2005년 이후 대규모의 문화 분야 재정이양이 진행되었다. 2018년 재정분권 추진방안에 따라 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부 국고보조사업 일부를 이양하였다. 이 과정에서 '지방자치단체 전환사업'이 1단계(2020년도), 2단계 (2022~2023년)로 추진되었다. 추가로 2024년도 삭감 사업 등이 진행되었다. 1,2단계 사업은 일단 지역상생발전기금을 통해 단기간 보전되고 있으나 2024년 사업 등의 경우 중장기적으로 이양이 이루어지는 것은 기정사실이다.

문제는 이양의 추진과정에서 지역의 의견이나 향후 타당성 등이 검증 및 예측된 적은 없었다는 점이다. 지역과의 논의가 부재한 채 결정 및 추진된 지역 정책 및 사업은 지역분권, 지역 주도 혹은 지방 자치에 대한 필요성은 제기되고 있는 것과는 별개의 정책추진의 한계이다. 지역은 지역 내 문화예산 삭감과 중앙정부의 문화예술정책 변화 사이에서 혼란이 지속되고 있다.

나. 지역 문화예술분권 등 환경변화에 대한 준비 필요성

오늘날 지역(지방자치단체)의 입장에서는 중앙정부(문화체육관광부)의 사업은 정부주도 문화예술 사업으로 진행되어왔는데, 정부의 정책 비전은 지역주도 및 자치분권을 언급하고 있고 한편 재정은 갑자기 이양되고 보조사업 예산은 삭감되는, 다소 정리되지 않은 과정에 있다. 이러한 앞을 내다 볼 수 없는 지역문화예술의 정책 환경 하에 지방자치단체는 지금까지와 다른 방향의 설정과 전략 수정의 필요성이 높아지고 있다.

특히 지역에서 준비되지 못한 재정 이양 및 삭감은 지역 문화예술생태계에서 현재 심각한 문제를 야기하였고 미래를 가늠하기 어려운 상황이 되었다. 예를 들어 지역인구소멸의 위기 하에 지역 예산 삭감은 특히 아래 기사 제목들에서 보듯이 본의 아니게 대응과 새로운 지역문화의 패러다임을 요구하고 있다.³⁾

- 문화원연합회 예산 전액 삭감 '충격'...지역 소멸 가속화 우려 (KBS 뉴스, 2023.10.23)
- 지역영화제 내년 국비 절반 '삭감'...부산국제영화제도 '난감' (news1 부산경남, 2023.9.15)
- 지방 이양된 문화예술사업... 예술인들 사업 축소 우려 (충청투데이, 2022.2.24)
- 지방 이양 '공연장상주단체육성지원사업' 예산확보 '비상' (중부매일, 2021.8.30)

국가의 지역분권 행정관련 분야에서는 2005년 분권 교부세 이양사업부터 분권 및 이양이 문화예술과 관련한 주도적 정책적인 결정이 아니라 단순한 재정 분야의 결정에 의해 진행되었다. 이제는 중장기적 지역문화를 위한 준비에 대한 필요성이 지속적으로 제기된다. 이러한 점을 감안할 때 현재 지역문화예술 정책현장은 정부주도의 문화예술정책 사업의 지속성에 대한 복원의 기대보다 큰 틀에서 미래에 대한 지역이 주도할 수 있는 설계가 필요하다고 판단된다.

이미 지방자치단체 중에서는 대응의 일환으로 지역문화예술에 대한 일반적인 조례제정을 넘어서 더 나아가 '문화자치 기본조례'를 제시하는 지역이 나타났다. 경기도가 선제적으로 제정한 경우가 가장 먼저 이루어진 조례이자 대표적으로 광역지방자치단체 주도적 문화정책을 수립하고 운용할 준비를 한 경우이다. 경기도와 같이 현재 문화자치관련 기본조례가 제정된 지역의 조례는 아래와 같다.

- 경기도 문화자치 기본조례 (2023. 7.18 공포)
- 공주시민 문화자치 기본조례 (2023.9.1 공포)
- 화성시 시민중심 문화자치 지원조례 (2022.1.6 공포)
- 오산시 문화자치 기본 조례 (2021.12.13)
- 이천시 문화자치 기본조례 (2022.8.11.)

경기도의 경우 '경기도 문화자치 기본조례'의 문화자치 기본계획을 수립하는 데 있어 '제 11조(문화자치 기본계획 수립·시행 등) ① 도지사는 5년마다 경기도 문화자치 기본계획(이하 "문화자치 기본계획"이라 한다)을 수립·시행하며, 「지역문화진흥법」(이하 "법"이라 한다) 제6조 제4항에 따른 시행계획은 이 계획으로 갈음할 수 있다.'고 명시되어 있어 중앙의 정책과 연계함을 밝히고 있다. 여기서 기존의 '지역문화시행계획'과 달리 '문화자치 기본계획'은 자치를 중심으로 하는 방향으로 제시되고 있다. 경기도의 경우 이미 '문화자치 기본계획'에 따라 기초단체 대상 '문화자치 활성화 사업'을 통해 문화자치에 대한 시도를 하고 있다.

3) 2024년 예산 확정과 관련하여 일부 복원함

[참고] [이천] 경기도 문화자치 활성화 사업 공모 선정

이천시와 이천문화재단이 경기도 주관 2023 경기도 문화자치 활성화 사업 공모에 최종 선정됐다. 이에 따라 이천시는 올해 도비 6,000만원 포함 총 2억 1,000만원의 예산을 들여 시민이 주도하는 문화 활성화 사업을 추진할 수 있게 됐다. 문화자치 활성화 사업은 경기도에서 지난 21년 7월 전국 최초로 '경기도 문화자치 기본 조례'를 제정·시행했고, 조례에 따라 문화자치의 ▲제도적 기반조성 ▲이천시 지역문화진흥 계획수립 ▲역량 제고 ▲활동 확산 등의 사업을 지속적으로 추진하게 된다.

이천시 문화자치 사업의 목적과 특색은 주민자치회 및 지역 문화거버넌스와 협력해 지역 스스로 고유 특성을 살린 문화사업과 지역의 현안을 문화적으로 해소할 수 있는 사업 기획·실행, 공공예술·예술창작·지역축제 등 주민 복리 증진을 위한 다양한 문화예술 활동을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 이천시문화재단에서는 4월 중에 문화단체, 동아리 등의 문화·예술인들을 대상으로 이천시문화자치 공모사업 공고를 통해 그 첫발을 내딛는다는 계획이다.

(출처: 교차로 저널, 2023.3.15일자)

경기도뿐만 아니라 향후 타 지방자치단체들도 미래의 문화정책에 대한 주도적인 계획과 준비의 벤치마킹 등이 가능할 것이다. 문화 자치 추진에 있어 중앙정부가 주도한 정책의 한계는 있지만 '법정문화도시' 사업 등을 통해 다소 포괄적이고 자율적인 문화정책을 수립한 지역의 경험은 주도적인 미래 준비의 경험적 기반이 될 수 있을 것이다.

지역의 입장에서는 중앙의 부처 간 및 동일한 부처 내에서도 정책 방향사이의 간극, 미래 정책에 대한 불확실성, 재정 시스템과 규모의 변화, 사회문화 환경의 변화 나아가 시민의 문화예술에 대한 요구도의 변화 등을 고려한 준비가 필요한 시점이다.

본 연구는 이러한 정책 환경의 변화에 따른 준비의 필요성에 맞추어 다양한 유형과 형편의 지방자치단체가 미래 지향적으로 지역 주도 문화예술 정책을 준비하는 데 도움이 되고자 하며 나아가 정부(문화체육관광부 등)가 이러한 변화에 함께 협력할 수 있는 방안을 고민하고자 한다. 이를 통해 정부, 지방자치단체, 민간, 시민이 향후 협력관계에서 지역의 문화예술을 함께 만들어가는 기반을 마련하고자 한다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 변화하는 정책 환경에서 윤석열 정부의 지역 정책 방향인 「지방시대 비전과 전략」에 맞추어 본 계획의 목표인 「지방주도 균형발전, 책임 있는 지방분권」을 실현하기 위한 지역과 중앙의 정책적 기반 마련을 위함이다. 이를 통해 「지방시대 비전

과 전략」의 지방시대 5대 전략 중 ‘개성을 살리는 주도적 특화 발전’과 ‘자율성 키우는 과감한 지방분권’이 실현될 수 있는 다양한 방향을 보여주고자 하였다. 나아가 장기적으로 사회문화적인 환경변화와 지방분권과 이양이 지속되는 변화에 대응하기 위하여 지역과 중앙이 협력하여 지역이 주도하는 문화예술정책을 계획하고 추진할 수 있는 가능성을 살펴보고 대안을 제시 하고자 하였다.

이를 통해 지역이 시민들의 현재와 미래의 수요를 가장 적절하게 반영하고 추진하는 지역의 문화예술 정책을 수립/추진하여 지역에서 시민의 수요와 요구 그리고 참여가 함께 하는 지역 주도의 문화예술정책에서 문화민주주의가 실현될 수 있는 방향을 제시하고자 하였다.

가. 지역 현황분석

지역이 미래에 대응하여 주도적으로 지역문화예술정책을 계획하는 방향을 제시하기 위해서는 우선 지역의 문화예술정책의 현황을 분석할 필요가 있다. 중앙정부의 지역문화정책 방향 및 예산/사업 등 현황을 분석하며 나아가 현재 광역, 기초 지방자치단체의 지역문화정책 수립 및 추진 현황을 사업, 예산, 시스템 등을 통해 살펴보았다. 그리고 현재의 위기와 미래의 방향에 대한 의견을 청취하였다.

나. 지역 문화예술 정책방향제시

연구는 지역이 주도적으로 중앙과 협력하여 문화예술정책을 개발하고 추진할 수 있는 방향을 제시하고자 하였으며 이를 위해, 광역지자체의 경우 광역시, 광역도로 구분하며 기초단체의 경우 농어촌지역, 중소도시 및 대도시권 등을 구분하여 현황을 분석하고 방향을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 적절한 지역의 국내사례 및 국외 지역문화사례를 참고로 검토하였다.

다. 정부협력방향

중앙정부 (문화체육관광부 중심으로)가 지역에서 주도적인 지역문화예술정책 수립과 추진을 지원할 수 있는 형태의 정책방향을 제안하였다.

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 내용적 범위

내용적 범위는 ‘중앙 및 지방정부 문화예술정책 분석’, ‘중앙 및 지방정부 문화재정 분석’, ‘미래 지역 문화예술 정책수립 방향’, ‘국내외 주요 사례 분석’ 및 ‘중앙과 지방의 역할분담과 정부의 역할’로 설정하였다.

‘중앙 및 지방정부 문화예술정책 분석’은 연구 대상 유형을 설정하여 분석하고, 나아가 지역에서 문화예술의 필요성 등을 제시하기 위한 범위를 설정하고자 하였다. 이를 위해 관련 문서를 분석하고 중앙 및 지방자치단체 (광역 및 기초) 담당자 및 관련 전문가 면담, FGI 등을 통해 의견을 수렴하였다.

‘중앙 및 지방정부 문화재정 분석’의 경우 문화예술정책관련 기존의 보조금 및 지역 문화정책 지원 예산 흐름과 규모에 대한 분석하였다. 분석은 최근의 중앙정부 및 지방정부의 문화예술 관련 재정 현황을 분석하고, 타 부처(문체부 제외)의 지역과 관련한 혹은 문화예술과 관련한 기금, 예산 등의 재정을 분석하였다. 특히 지역균형발전 및 소멸지역 예산을 중점 검토하였다.

‘미래 지역 문화예술 자치 방향’은 지역이 주도하는 문화예술정책 방향을 제시하기 위하여 계획, 예산, 인력, 사업 및 근거 분야의 방향을 검토하였다.

‘국내외 주요 사례 분석’은 기존의 문화체육관광부 법정 문화도시 사례 중 주도적 종합 계획을 수립한 사례를 분석하였다. 국외의 경우는 지역행정의 여건이 우리와는 차이가 있으나 프랑스 사례를 통해 중앙-지역 간의 역할과 관계 정립에 관한 사항을 검토하고, 우리와 유사한 여건의 대만의 최근 창설된 문화부의 역할과 지역 간의 협력 사례를 통해 중앙-지역의 문화정책의 체계와 각 주체간의 역할, 관계의 정립, 주요 성과와 한계

를 분석하였다.

‘중앙과 지방의 역할분담과 정부의 역할’은 앞선 국내외 사례를 바탕으로 지역중심의 정책방향과 함께 중앙정부의 역할을 검토하였으며, 지역과의 파트너로서 협력할 수 있는 방안을 모색하고 주요 역할 분담 방향을 제시하고자 하였다.

나. 공간적 범위

본 연구에서는 대한민국 전역으로 연구 범위를 설정하였다. 단 연구에 있어서 분석할 수 있는 단위를 다음과 같이 구분하여 추진하였다.

〈표 1-1〉 공간적 범위 구분

단체구분	세부구분	예시
광역지방 자치단체	광역시, 특별자치도	경기도, 강원특별자치도, 충청남도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도
	광역시, 특별시, 특별자치시	서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시
기초지방 자치단체	농어촌형	농산어촌 형 기초자치단체 (군)
	중소도시형	도시형 기초자치단체(시)
	대도시형	광역시, 특별시 내의 기초자치단체(구)
	특례시	고양시, 수원시, 용인시, 창원시

한편 현 정부는 사회서비스 및 국토 균형발전에 있어 기존의 행정구역을 넘어선 ‘초광역권’의 범주에서의 계획과 정책을 추진하고 있으며 이미 윤석열 정부는 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 위해 (가칭)초광역지역연합구축 지원 특별법 제정, 메가시티 조성, 초광역권산업 육성 등 초광역권과 관련한 국정과제를 제시하였다. 이에 본 연구의 공간적 범위 구분 역시 기존 행정구역을 기반으로 하되 ‘초광역권’을 통한 지역문화예술 정책 방향에 관한 부분도 추가로 고려하였으며 상기 도표의 행정구역을 넘어선 대응전략제시도 포함하였다.

초광역 정책 추진과 관련하여 초광역권 육성방향의 재정립, 다중심 초광역권 구조로의 전환, 초광역권 메타 거버넌스 체계 구축, 초광역권 공간계획 정비 및 지원 강화 등의 정책이 지역문화예술분권과 연계될 수 있는 부분 연구의 공간범위를 대상에 고려하였다.

다. 시간적 범위

본 연구에서는 2024년을 기준년도로 하여 진행하되, 제 3차 지역문화진흥계획의 대상년도인 2025~2029년을 방향설정을 위한 1차 범위로 한정하였다.

2. 연구 방법

가. 문헌 연구

연구는 국가정책 자료, 법정 계획 및 제도 관련 자료와 중앙정부 부처 업무보고 자료, 예산과 관련한 주요 자료를 검토하고 정부 및 지방자치단체의 연구기관 및 유관 기관이나 단체의 보고서 등을 통한 관련 문헌을 조사 검토하였으며, 지역 문화자치 관련 다양한 국내외 논문 등 자료를 검토하였다.

지방분권 및 균형발전관련 주요 국가정책 자료를 검토. 예를 들어 대통령직속 지방시대위원회의 「제 1차 지방시대 종합계획 2023-2027」, 문화체육관광부 「문화로 여는 지방시대- 지방시대 지역문화정책 추진전략」, 16개 관계부처 합동 「제 1차 인구감소지역 대응 기본계획 (2023.12.18)」등의 쟁점을 검토하였다.

지방분권 및 지역문화관련 법정계획, 제도, 부처 업무 보고 자료를 검토한다. 예를 들어 문화체육관광부의 「제2차 지역문화 진흥 기본계획 2020-2024」 등이다. 나아가 지방자치단체의 관련 계획 및 조례 등을 검토한다. 예를 들어 「경기도 문화자치 기본계획」 및 각 지자체의 문화예술진흥 계획 및 지역문화실행계획 등이며 예를 들어 「광주광역시 제 2차 문화예술진흥 중장기 종합계획」 등 광역 지역문화종합 및 시행계획 등을 검토하였다.

중앙 정부의 지역문화관련 예산의 변화를 검토하며 나아가 지방자치단체의 문화예술 관련 예산의 변화와 양상을 분석한다. 동시에 지역문화와 관련될 수 있는 문화체육관광부 외의 타 부처의 예산, 지역균형발전특별회계, 지역상생발전기금 등의 쟁점을 분석하였다.

정부소속 연구기관의 정책 및 조사 보고서 및 지방자치단체 연구기관, 협회 등의 보고서 등을 검토하였다. 예를 들어 「22년 기초광역문화재단 실태조사 연구보고서」, 「2020년 기준 지역문화실태조사 및 분석연구」 등을 들 수 있다.

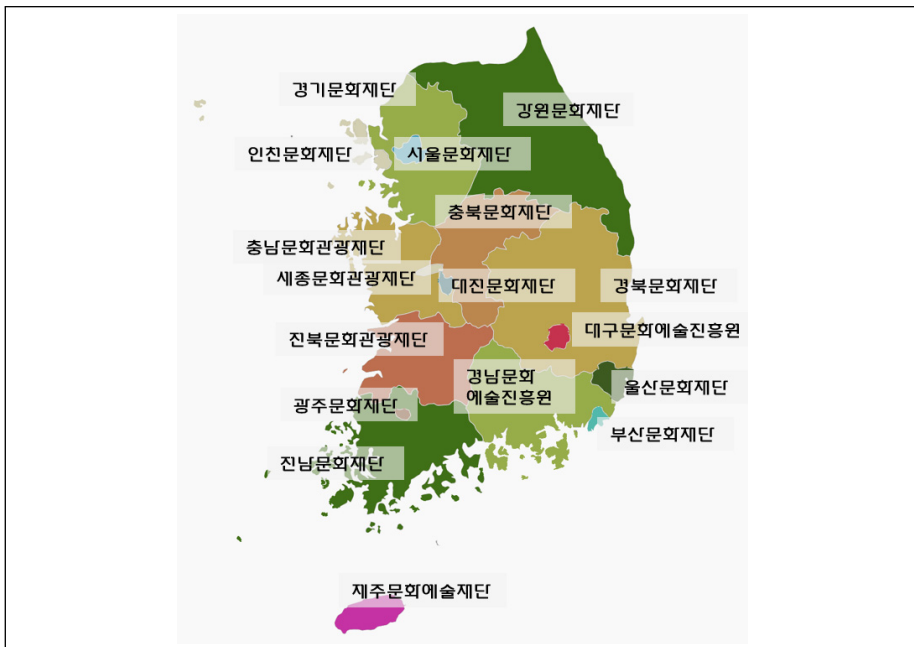
나. 전문가 심층 인터뷰 및 자문회의

본 연구는 문화정책현장에 맞는 조사와 방향성 도출을 위하여 관련 전문가를 대상으로 하는 심층 인터뷰 및 자문회의를 개최하였다.

지역문화재단 및 지역 출연 연구기관의 전문가 중심으로 인터뷰, 자문회의를 추진한다. 향후 중앙-지역의 구도와 함께 공공-민간의 구도 역시 지역문화에서 중요한 부분임을 감안하여 광역 지자체 문화예술계획 수립 담당자 및 관리자, 민간 문화기획 및 문화행정, 활동 전문가의 의견을 수렴하였으며 지역행정 및 분권관련 정부 정책 전문가 및 학계의 의견을 청취하는 자문회의를 추진하였다.

다. 국내외 현장 조사

[그림 1-3] 전국 광역 문화(예술, 관광) 재단 현황



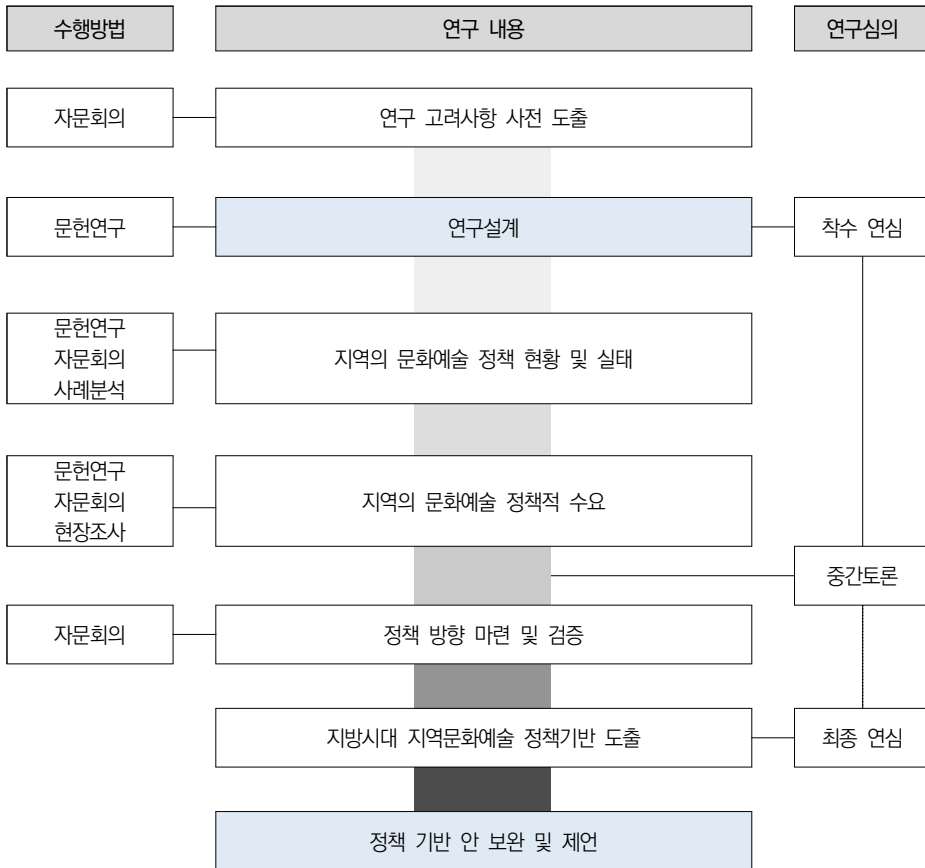
출처: 연구자 정리

국내의 경우 광역지역별 최대한 다양한 지역의 현장방문을 통하여 의견과 수요 등을 청취하고자 하였다. 이를 위해 전국 17개 광역 문화(예술, 관광) 재단 문화예술관련 및 경영관련 담당자 면담을 우선으로 하였으며, 나아가 전국 116개(23.11월 기준) 기초단

위 지역문화재단 중 선별하여 면담을 실시하여 기초단위 지역 정책 현황과 정책 요구 사항 및 방향을 조사하였다.

또한 전국 지역 문화 정책과 관련하여 정책 연구 기관 소속 전문가를 대상으로 정책의 방향에 관한 의견을 자문하였다.

[그림 1-4] 연구의 수행방법 및 과정



지방시대 문화예술 정책방향 연구

제2장

지방시대 정책 환경의 변화

제1절 지역 문화분권 정책의 변화

1. 지역분권의 지향점과 변화과정

대한민국의 “헌법은 제헌헌법 이래 일관되게 지방자치제도가 국가의 기본적 제도임을 명시하고 있다. 현행 헌법 제117조에서도 지방자치제도를 헌법으로 보장하면서 자치권의 보장과 지방자치단체의 종류의 법정주의를 규정하고 있다.(김기표, 2003) 또한 지역의 분권과 자치에 관해서 김기표는 “지방분권(地方分權)은 지방자치(地方自治)의 실질적이고도 진정한 실현을 위한 필수적인 전제조건이다. 지방분권은 국가권한을 가능한 한 지방자치단체에 분산하여 지방자치단체에 광범하고 강력한 권한을 부여함으로써 지방자치단체의 자율성과 독립성을 보장하고, 궁극적으로는 실질적인 지방자치를 실현하는 것을 목적으로 하는 것이다. 지방분권은 지방으로의 경제력 분산, 행정과 재정의 분권, 교육과 문화의 분권을 함으로써 지방에 사람과 돈과 정보가 모이고, 행정과 재정의 결정권이 지방으로 이양되는 것을 말한다고 할 수 있다.”(김기표, 2003)라고 서로의 관계를 제시하기도 한다. 단 실질적 분권은 제도적 규정과 현실적으로 상이한 부분이 있으나 국가의 정책 원칙에서 ‘지역분권’을 지향하는 것은 명백하다. 이에 거의 모든 정부가 지역의 분권을 지향해 오고 있으며, 나아가 중앙행정의 지역 이양도 지속적으로 이루어지고 있다. 이 시점에서 지역문화예술 정책 환경을 살펴볼 때 지역분권 및 자치의 변화에 대해 검토하여 미래에 대응을 논의하고자 한다.

가. 지역의 분권과 자치의 의미

우리말에서 자치(自治)는 ‘자기 일을 스스로 다스림’(우리말 샘), 분권(分權)은 ‘권리나 권력을 분산한다.’(우리말 샘) 그리고 이양(移讓)은 ‘남에게 넘겨줌’(우리말 샘)을 의미한다.

4) 김기표(2003), “지방분권의 실현과 법제지원”, 지방분권을 위한 입법과제, 법제처, p.26

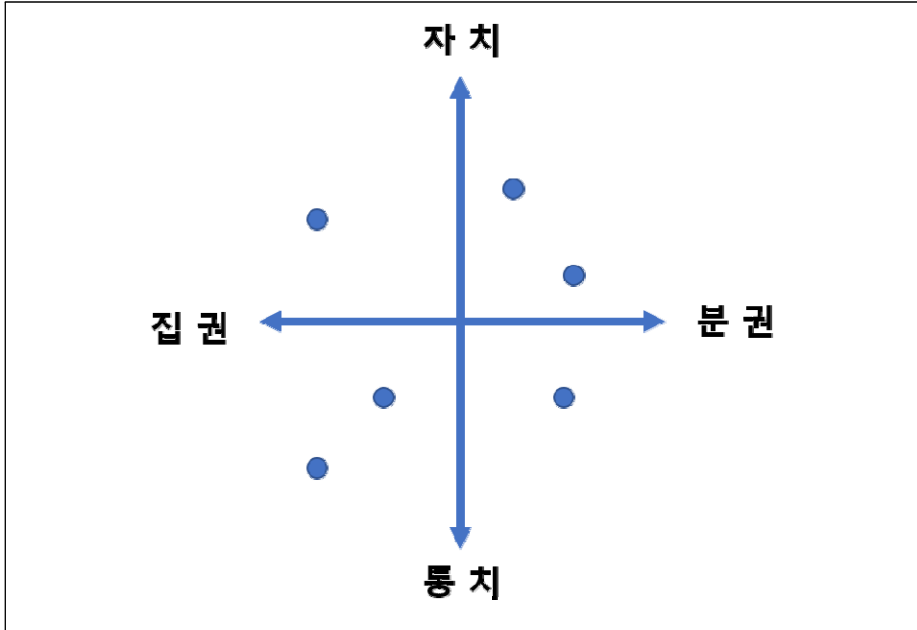
또한 지역분권(일반적으로 지방분권으로 표현)은 유형에서 정치적, 재정적, 행정적, 법률적으로 구분되기도 한다. 여기에서 ‘행정적 지방분권은 사무, 기구, 정원, 감사 등에 관한 권한을 지방정부로 이양하는 것이고, 정치적 지방분권은 지방선거, 주민투표 등에 관한 권한을 지방정부로 이양하고 지방정부의 국정참여를 강화하는 것이다. 재정적 지방분권은 지방세 신설, 국고보조금, 지방채발행 승인 등에 관한 권한을 지방정부로 이양하고 국세의 이양을 증대하는 것이다. 법률적 지방분권은 자치입법 제정권을 확대하고 법률제정에 관한 권한을 지방정부로 이양하는 것이다.’(하혜수, 2020)

분권은 정부의 문화예술정책에서의 역할분담을 포함한다. 이양은 분산에서 더 나아가 중앙 정부의 정책 및 재정 등의 권한을 포괄적으로 넘기는 것을 의미할 수 있다. 이에 대해 하혜수는 “지방분권은 중앙정부의 권한을 자치권과 자율권을 가진 지방정부에게 이양하는 것이라는 개념 정의에 기초할 때 자연히 자치권 또는 자율성과의 관계가 규명되어야 한다. 자치권과 자율성은 모두 스스로 결정할 수 있는 권한을 의미하는데, 자치권은 법적 기관 사이의 관계에 한정되지만 자율성은 다양한 기관 간의 관계에 적용될 수 있다. 그에 따라 중앙정부와 지방정부 간 관계에서는 자치권과 더불어 자율성의 개념이 함께 사용될 수 있다. 중앙정부의 권한을 지방정부에게 이양하면 할수록 지방정부의 자치권 또는 자율성이 증대될 것이므로 지방분권의 결과로 나타나는 것이 자치권 또는 자율성이라고 할 수 있다.”(하혜수, 2020)고 지적한다.

한편 강신겸.김성하(2022)는 지방자치로서의 단계적 전환을 다음과 같이 말하고 있다. “첫 번째 단계는 ‘집권과 통치’이다. 즉 국가에 모든 권력이 집중되고 정책결정과 집행이 이루어지는 단계로서... 행정의 주체도 국가이며 그 권한과 책임도 국가가 지니고 있는 단계이다. 두 번째 단계는 ‘분권과 통치’, ‘집권과 자치’이다. 분권과 통치는 지방자치단체가 행정의 권한과 책임을 갖는 분권은 이루어졌으나, 지역행정의 주체로 지역주민의 적극적이며 자율적인 참여가 이루어지지 않아 자치의 단계로 보기 어려우며 지방자치단체가 지역행정의 주체로 통치를 하는 단계이다. 집권과 자치는 지방자치단체에 지역 행정에 대한 책임과 권한이 주어지지 않은 상태 즉 단체 자치가 이뤄지지 않았으나, 국가가 직접 지역 주민의 적극적인 참여를 유도하여 지역 행정의 주체가 될 수 있는 주민자치가 이뤄지는 경우이다. 마지막으로 분권과 자치는 민주주의의 궁극적 지향점이라고도 할 수 있는 단계로, 국가의 중앙 권력이 지방과 주민에게 모두 이양된 상태로 단체 자치와 주민자치가 모두 이뤄진 경우이다. 그리고 이를 강신겸.김성하(2022)는 그림

2-1과 같이 설명한다.

[그림 2-1] 분권과 자치의 관계



출처: 강신겸, 김성하 2022, p.229

이 부분에서 분권, 자치의 차이를 대략 가늠할 수 있는데, 권력의 책임과 권한으로서 집권 vs 분권, 그리고 권력의 주체로서 통치 vs 자치를 이해할 수 있다. 따라서 분권이 자치를 의미하지는 않지만, 분권이 어느 단위의 자치를 가능하게 하는 필요조건이라고 볼 수 있다.

단 여기에서 분권/집권, 자치/통치의 지리적 대상, 행정적 대상에 따라 분권과 자치의 의미와 위상이 매우 차이가 있으며 또한 분권/자치의 정도에 따라 다양한 상태가 나타날 수 있다. 예를 들어 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권 등이 서로 다를 수 가 있다.

나. 지역분권의 정책적 흐름

대한민국은 1947년 지방자치법 공포 이후 지방자치법 개정, 지방분권법, 균형발전법 등 제정과 통합 등의 제도적 변화, 그리고 관련한 주요 정책의 발표를 통해 지역이 지역의 운명과 발전을 주도하는 지역분권을 지속해서 추진해왔다.

1) 지역분권의 추진

1947년 지방자치법 공포와 1952년 도입 이후에 대해 하혜수(2020)는 다음과 같이 설명하고 있다. "1991년과 1995년 두 차례에 걸친 지방선거에 의해 30여 년간 중단되었던 지방자치제가 다시 실시되었고, 그에 따라 주민대표의 선출, 사무의 이양과 위임, 그리고 조례제정이 이루어졌다. 문민정부는 정치적 지방분권에 성공한 후 사무이양을 추진하였으나 눈에 띄는 성과를 거두지 못하였다. 행정적 지방분권의 실질적인 추진은 국민의 정부에서 시작되었다고 할 수 있다. 김대중 정부는 지방이양을 100대 국정과제로 선정하여 국가사무와 지방사무의 전수조사를 실시하는 등 중앙행정권한의 지방이양을 위한 기반마련 및 지방분권의 분위기를 조성하였다."(하혜수, 2020)

이후 "노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전을 양대 국정지표로 삼을 정도로 국가정책의 중심 기조를 지방분권에 두었다."(하혜수, 2020) 그리고 김대중 정부에서 준비한 중앙 사업 이양을 노무현 정부에서 실제로 추진하게 되는 데 '노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전의 원활한 추진을 위한 체계정비의 하나로 지방재정조정제도를 개편하였으며 그 과정에서 국고 보조금제도를 정비하여 분권 교부세 제도를 2005년도부터 도입하였다. 노무현 정부는 분권형 선진 국가 건설을 위해 재정분권을 지방분권의 핵심적 전력 과제로 채택하고, 이에 따라 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하고 이양사업에 추진에 필요한 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 분권 교부세 제도를 도입하였다.(서정섭 외 2006)

분권관련 "이명박 정부는 5대 분야 20대 과제를 제시하였는데, 노무현 정부의 과제와 비교할 때 그 내용은 유사하다. 다만 기반세정제도 개선이 제외되고 지방행정체제 정비와 지방분권 홍보 및 공감대 확대가 추가된 것이 다르다. 박근혜 정부는 핵심과제 8개, 일반과제 10개, 미래과제 2개 등 20개의 지방분권 과제를 제시하였다. 이전의 정부와 비교하면 국세·지방세 조정과 자치입법권 확대 등의 과제가 제외되고 대신 자치단체 기구구성 다양화와 지방행정체제 개편 관련 5개 과제가 추가되었다.

〈표 2-1〉 역대 정부의 지방분권 과제 비교

구분		이명박정부	박근혜정부	문재인정부
행정적 지방분권	사무 이양	· 사무체계 개선 · 중앙행정권한의 지방이양	· 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 · 중앙권한 및 사무의 지방이양	· 중앙-지방 사무 재배분 · 중앙권한의 기능중심 포괄이양
	조직 인사	-	· 자치단체 기관구성형태 다양화	· 자치단체 형태 다양화 · 자치 조직권 강화/책임성 · 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보
	자치권 강화	· 교육자치제 개선 · 자치경찰제 도입 · 특행기관기능조정	· 대도시특례제도 개선 · 교육자치와 지방자치의 연계·통합노력 · 자치경찰제도입 · 특행기관 정비	· 대도시 특례확대 · 제주·세종형 자치분권모델구현 · 교육자치 강화 및 지자체 연계·협력 · 광역단위 자치경찰제 도입 · 특별지방행정기관정비
주민분권	주민 결정	· 주민직접참여제도보완	· 주민직접참여제도 개선	· 조례 주민 직접 발안제 도입 · 주민소환 요건 합리화 · 주민투표 청구대상 확대
	주민 참여	· 자원봉사활동 장려·지원	-	· 주민참여권 보장 · 주민감사청구 요건강화
	협치	-	-	· 숙의기반 주민참여제 도입 · 주민참여예산제도도입
재정의 지방분권	지방세	· 국세와 지방세의 합리적 조정	-	· 국세·지방세 구조개선 · 지방세입 확충기반강화 · 고향사랑 기부제 도입
	재정조정	· 지방교부세제도 개선	· 지방재정 확충 및 건전성 강화	· 지방교부세 형평기능 확대 · 국고보조사업 개편 · 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편 · 지방재정의 자율성 제고
	재정 책임	· 지방재정의 투명성·건전성 제고	-	· 지방재정정보 공개 및 접근성 확대
자치역량	내부 역량	· 지방공무원 인사 교류 확대 · 지방자치단체 진단·평가		· 지방공무원 전문성강화 · 자치분권형 평가체제 구축
	외부 역량	· 특별자치단체제도도입· 활용 · 분쟁조정기능강화·지방 분권홍보 및 공감대 확대	· 지자체 간 행정협력 체제정비	· 자치단체 간 협력활성화 지원
	체제 개편	· 지방행정체제 개편	· 도 지위·기능 재정립 · 시군구 통합 및 특례 · 자치구의 개편 · 자치구역경계 조정 · 소규모 읍면동 통합	· 지방행정체제 개편방안 모색 · 주민자치회 대표성 제고 및 활성화

출처: 연구자 정리

한편 문재인 정부는 6대 전략 33개 지방분권 과제를 제시한 점이 특징이다. 첫째, 주민 분권 중 주민결정, 주민참여, 협치 등에 관한 과제를 추가하고 있다. 주민결정과 관련하여 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 노무현 정부에서 도입된 직접민주주의의 3종 세트의 제도적 문턱을 낮추는 데 중점을 두고 있다. 아울러 다른 정부에서 시도되지 않은 협치 관련 과제로서 주민참여예산제도 확대와 숙의 기반의 주민참여방식을 강조하고 있다. 둘째, 행정적 지방분권을 위해 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보, 기능 중심 포괄 이양, 자치 분권 사전협의제 등에 역점을 두고 있다. 셋째, 재정적 지방분권을 위해 국·세·지방세 구조개선과 지방교부세 개선에 더하여 고향사랑 기부제 도입, 국고보조 사업 개편, 지역 상생발전기금 확대 등 을 제시하고 있다.”(하혜수, 2020)

또한 문재인 정부 말기 지방일괄이양이 제도적으로 시행되어 분권이 가속화 되었다. 예를 들어 20대 국회 막바지에 「중앙행정관할 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가 안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(약칭, 「지방일괄이양법」)이 제정 되었다. 이 법은 중앙행정관할을 지방으로 이양하는 내용을 담은 관계 46개 법률의 일부 개정을 일괄하여 하나의 법률에 담아 제정한 법률이다.⁵⁾ 또한 2022년 행정안전부(장관 전해철)는 제2차 지방일괄이양 추진을 위한 「중앙행정관할 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 관광진흥법 등 2개 법률의 일부개정에 관한 법률안」등 12개 법안이 1월 25일 국무회의에서 의결되었다고 밝혔다.⁶⁾

이어 윤석열 정부는⁷⁾ ‘역대 최초로 지방분권·균형 발전 5개년 계획 통합 수립하였으며 이에 따라 발표된 제 1차 종합계획에서 ‘종합계획의 지방시대 5대 전략은 지방분권, 교육개혁, 혁신성장, 특화발전, 생활복지로 구성되며, 이에 따라 중앙부처는 앞으로 5년 간 22개의 핵심과제’를 제시하였다. 4대 전략은 아래와 같다.

제 1차 지방시대 종합계획(2023-2027) 내 22개 핵심과제 부분

1. 자율성 키우는 과감한 지방분권’을 위해 자율적 자치기반을 마련하고, 지방의 자치역량과 지방 재정력을 강화하는 한편, 지역맞춤형 자치모델구축과 지방의 책임성 확보를 추진한다.
2. 인재를 기르는 담대한 교육개혁’을 위해 교육발전특구 글로벌 대학 등의 정책으로 교육 기회를 확대하고, 대학과 지역의 동반성장을 지원하는 한편, 지방자치-교육자치 간의 연계·협력을 강화한다.
3. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장’을 위해 기회발전특구 조성과 지방과학기술 진흥 등으로 지역의 지속가능한 발전 기반을 구축하고, 디지털혁신과 창업·혁신 생태계 조성 등으로 미래 성장 동력 확충을 추진한다.

5) 김수연(2020), 지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후과제, 지방자치법연구 제 20권 제4호, 한국지방자치 법학회, p.27

6) 제 2차 지방일괄이양 추진 12개 법안, 국무회의 의결, 행정안전부 보도자료, 2022.1.25

7) 윤석열 정부, 「지방시대 종합계획(2023-2027)」발표, 대통령직속 지방시대위원회 보도자료, 2023.11.1

4. 개성을 살리는 주도적 특화발전'을 지원하기 위해 지역의 자생적 창조 역량 강화(산업, 과학기술), 지역 고유의 문화·관광 육성과 농산어촌조성(문화·관광, 환경·복지, 농림수산) 및 이를 촉진할 수 있는 핵심 인프라를 확충(국도, 해양 등)하기 위한 각 분야별 지역정책과제 지원체계를 구축한다.
또한, '5. 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지'를 위해 지방소멸 위기대응을 지원하고, 정주여건 등 지역의 생활여건을 개선하는 한편, 지역 의료·보건·복지 확충과 환경·생태자원 보전에 집중한다.

본 계획에서 지방분권관련 부분을 보면 첫째, 자율적 자치 기반마련에서는 6대 분야 총 67개 과제 지방이양 추진, 지역맞춤형 특례 발굴, 특별지방행정기관 기능정비 등, 둘째, 지방재정 경쟁력 강화 관련 공유재단 특례 신설변경 시 관리강화, 유휴저활용 재산 적극 발굴, 지특회계 규모 지속 확충, 포괄보조사업 유형 확대 (예: 산림청 생활권 도시 숲 조성, 문체부: 야영장 안전 및 활성화 지원 등), 보통교부세 배분기준 개편, 조정교부금 자율성 확대 등이 제시되었다. 셋째 지방의 자치역량제고에서는 맞춤형 복지안전사 각지대 지원체계강화 등이 있다. 중요한 부분으로 넷째 지역맞춤형 자치모델 개발에서는 광역협력 수요에 대응하기 위해 별도의 조직 없이 유연한 연계가 가능하면서도 법적 구속력이 있는 공공협약제도 신설 등이 제시되었다. 이외에 본 계획에서 중요한 사업으로 기획발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구 등이 있는데 이 중 기획발전 특구는 설계단 계부터 지방정부가 주도하여 계획을 수립한 후 특구 신청을 하도록 되어 있다.(지방시대 위원회, 2023)

2) 국토균형발전 추진

지방자치에 비하여 지역균형개발은 좀 더 최근에 등장한 개념이다. 균형개발과 균형발전의 개념이 국가 운영에 있어 중요하게 인식되기 시작된 시기는 노무현 대통령의 노무현 정부가 들어서면서부터이다. 노무현 정부는 국가균형발전 정책을 최상위 국정과제로 채택하는 한편, 국가균형발전 5개년 계획과 지역혁신발전 5개년 계획을 수립하여 국정 기조를 구체화하고자 하였다. 또한 이 시기 지역 간 불균형을 해소하고 지역의 자립적 발전을 촉진하여 국가의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 '국가균형발전 특별법'이 2004년 제정되었다. 2008년 포문을 연 이명박 정부 또한 노무현 정부와 크게 다르지 않은 기조의 지역경제발전정책을 추구하였다. 다만 이명박 정부의 지역발전 5개년 계획은 기존 광역자치단체가 개별적으로 수행하여 온 균형발전 관련 사업들을 광역경제권으로 통합하여 수행하였다는 특징이 있다. 문재인 정부의 균형발전정책은 각 지방자치단체

가 보유한 자치분권을 기본 전제로 하고, 각지자체가 추구하고자 하는 사업과 정책을 중앙정부가 지원하는 분권적 형태를 추구하였다.⁸⁾ 2022년 정부는 분권 과제와 균형발전 시책이 개별적으로 추진되어 정책의 효과를 체감하기 어렵다고 판단하고, 「균형발전법」과 「지방분권법」을 통합하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)」을 통합, 2023년 제정 및 시행하고 있다. 기존의 「국가균형발전 특별법(국가균형발전법)」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(지방분권법)」이 마련되어 있었으나 이에 대한 추진 체계로의 위원회는 각각 분리되어 있었다. 균형발전과 지방분권은 밀접한 관련이 있는 「국가균형발전법」의 경우 추진 체계로 국가균형발전위원회를 두고 있었으며 「지방분권법」에 따른 추진 체계로 자치분권위원회를 두고 있었으나 균형발전과 지방분권이 상호 연계가 이루어지지 않음에 따라 추진체계를 통합하고자 함이었다. 이에 각각 수립되었던 국가균형발전계획과 자치분권 종합계획을 통합한 ‘지방시대 종합계획’으로 재개편되었으며 5년 단위 종합계획을 중앙부처가 수립하고 시도별 부문별 시행계획을 수립 평가하도록 하는 법적 근거가 마련되었다.

관련, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법의 목적과 정의는 다음과 같다.

(제1조, 목적)이 법은 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현하는 것을 목적으로 한다.

(제 2조 정의) “지방자치분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분하거나 행정수요 및 지역 특성에 따라 지방행정체제를 개편함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.

「지방분권균형발전법」에서는 특히 지역문화와 관광의 육성과 환경 보전에 관한 사항을 제 18조를 통해 명시하고 있으며, 특히 문화에 있어 지역 문화를 육성하고 지역 문화 자원의 개발, 기반조성, 관련 산업의 활성화 및 전문 인력의 양성, 지역 간 문화격차 해소, 지역 고유의 정신문화와 지역가치의 발굴 및 선양에 관한 시책을 국가 및 지방자치단체가 각각 시행하도록 하였다. 그러나 법 조항 안에서는 국가와 지방자치단체의 역할을 각각 분리하여 명시하지는 않고 있다. 다만 제 42조를 통해 국가는 지방자치단체와 상호협력관계를 위해 협의체 운영을 적극적으로 지원하고 국정에 지역의 의견이 반영될 수 있도록 하여야 한다는 점을 명시하고 있다. 또한 국가-지방자치단체 혹은 지방자치단

8) 이사빈(2023) 「지방자치분권과 국가균형발전: 지방혁신과 지방분권 사이 균형 찾기」, 행정포커스 vol.164, 2023.07+08, 한국행정연구원

체간의 분쟁을 해결하기 위한 분쟁조절에 관한 사항 마련, 지방 행정에 관한 대외적 변화에 대응하기 위한 특별지방자치단체제도 도입 및 활용을 명시하여 국가와 지방자치단체가 지방자치 분권과 지역균형발전을 위해 협력하도록 근거를 마련하였다.

이러한 균형발전관련 변화를 재정(회계)와 함께 살펴보면 아래와 같다.

〈표 2-2〉 지역균형발전특별회계 연혁

구분	국가균형발전 특별회계 (균특회계)	광역지역발전 특별회계 (광특회계)	지역발전 특별회계 (지특회계)	국가균형발전 특별회계 (균특회계)	지역균형발전특별 회계
근거 법률	「국가균형발전특별법」				「지방자치분권 및 지역균형발전 에 관한 특별법」
도입	2005년	2010년	2015년	2019년	2023년
회계 목적	· 균형발전사업 통합지원 · 국가불균형 해소	· 광역경제권 경쟁력 향상 · 지역특화발전지 원	· 지역주민 삶의 질 향상 · 지역 경쟁력 강화	· 지역 주도 자립성 성장 · 국가균형발전지원	· 지역균형발전 관련 사업 효율적 추진
세부 계정	· 지역개발사업 계정 (200여개 세부사업) · 지역혁신사업 계정 · 제주특별자치도 계정	· 지역개발계정 (24개 포괄 통폐합) · 광역발전계정 · 제주특별자치도 계정	· 생활기반계정 (25개 포괄보조사업) · 경제발전계정 · 제주/세종 특별자치(도/시) 계정	· 지역자율계정 (43개 포괄보조사업) · 지역지원계정 · 제주/세종 특별자치(도/시) 계정	· 지역자율계정 (29개 포괄보조사업) · 지역지원계정 · 제주/세종 특별자치(도/ 시)계정

출처: 국회 입법조사처, 행정안전부

균형발전에서 가장 중요한 재정 분야를 보면 ‘2004년 노무현 정부는 「국가균형발전특별법」을 제정하며 국가균형발전 5개년 계획을 수립하고 이듬해 해당 사업을 효율적으로 추진하기 위해 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 신설했다. 균특회계는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원 구성을 국고보조금 중심으로 재조정하는 것으로, 그동안 국고보조사업·지방양여금사업 등으로 분산 추진되고 있던 균형발전 관련 사업들을 균특회계로 통합 지원하기 위해 도입됐다. 이후 2010년 이명박 정부는 광역경제권·기초생활권 등 지역발전 정책을 추진하기 위해 균특회계를 광역지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편했다. 또 200여 개 세부 사업으로 운영되던 지역개발계정(현 지역자율계정)을 포괄보조금 방식으로 변경해 지자체의 자율성을 확대했다. 2015년에는 박근혜 정부에서는 ‘기초자치단체 수준의 지역행복생활권’을 정책의 슬로건으로 내걸고 이를 위해 광특회계를 지역발전특별회계(이하 지특회계)로 개편했다. 이어 지역 간 불균형 해소를 전면에 내

건 문제인 정부는 2019년 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)로 확대·개편했다. 윤석열 정부는 2022년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 제정과 7월 10일부터 시행에 따라 기존의 균특회계도 지역균형발전특별회계로 명칭이 변경됐다. 이와 관련 정부는 이를 통해 중앙정부가 아닌 지역이 주도하는 균형발전을 달성하겠다는 포부를 밝혔다.(지방정책, 2023) 현재 지역균형발전 특별회계의 구성을 보면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 지역균형발전특별회계 편성체계

계정 편성방식		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
지자체 자율 편성	사도	① 사도 자율편성사업	-	③ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④ 시도, 시군구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
	시군구	② 시군구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

출처: 2024년도 지역균형발전 특별회계 예산안 편성 지침, 기획재정부

이 중 ① 사도 자율편성사업 [지역자율계정]은 지역의 일반적 개발사업으로 각 사도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성한다. ② 시군구 자율편성사업 [지역자율계정]은 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 시·군·구가 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성한다. 단, 신규소요는 기재부와 협의를 거쳐 부처가 공모를 통해 선정 (과거의 경우 부처가 공모를 통해 선정)

⑥, ⑦, ⑧ 부처직접편성사업 [지역지원계정, 세종·제주계정]은 광역협력권 지원을 위한 사도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 사도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다.

기본 구조상의 특징으로 ① 사업 성격이 지역 간 불균형 해소 및 지역 균형발전에 부합하고, 지역 연계 투자로 효율화가 가능한 사업은 지역균형발전특별회계에서 수행하며 ② 지역자율계정은 사도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 지역지원계정은 부처 직접편성사업으로 구성한다. 또한 지역균형발전특별회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함되며 권역간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 국가의 체계적인 수요·공급 관리, 기능 조정이 요구되는 사업은 지역지원계정에 포함된다.

문화 분야 지역자율 계정 대상사업은 ‘지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업’으로 현재 지역자율계정 포괄보조사업으로는 문화관련 ‘공공도서관 개관시간 연장’, ‘폐산업시설 등 유휴공간문화재생’, ‘문화도시 조성’ (각 50%)가 해당된다. 반면 지역지원 계정 대상사업으로는 ‘지역의 문화관광자원 육성, 지역 고유정신 문화 및 지역가치 발굴·선양, 환경 보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 융자’사업이 대상이 되며 기존에 지방사무로 전환된 사업은 제외된다.

2. 문화예술분야 지역 분권과 이양의 흐름

가. 지역문화분권의 경과

1) 정책의 흐름과 이양

문화부(현 문화체육관광부)는 지방자치제도 도입 이후, 21세기 들어서면서 「지역문화 분권 실현, 지방시대, 문화자치 원년」 등 문화 분권과 자치 관련 다양한 선언과 발표가 계속 이루어졌다. 관련한 지역문화 관련 중요 계기 및 사업 별로 살펴본다면 그림 2-2와 같다.

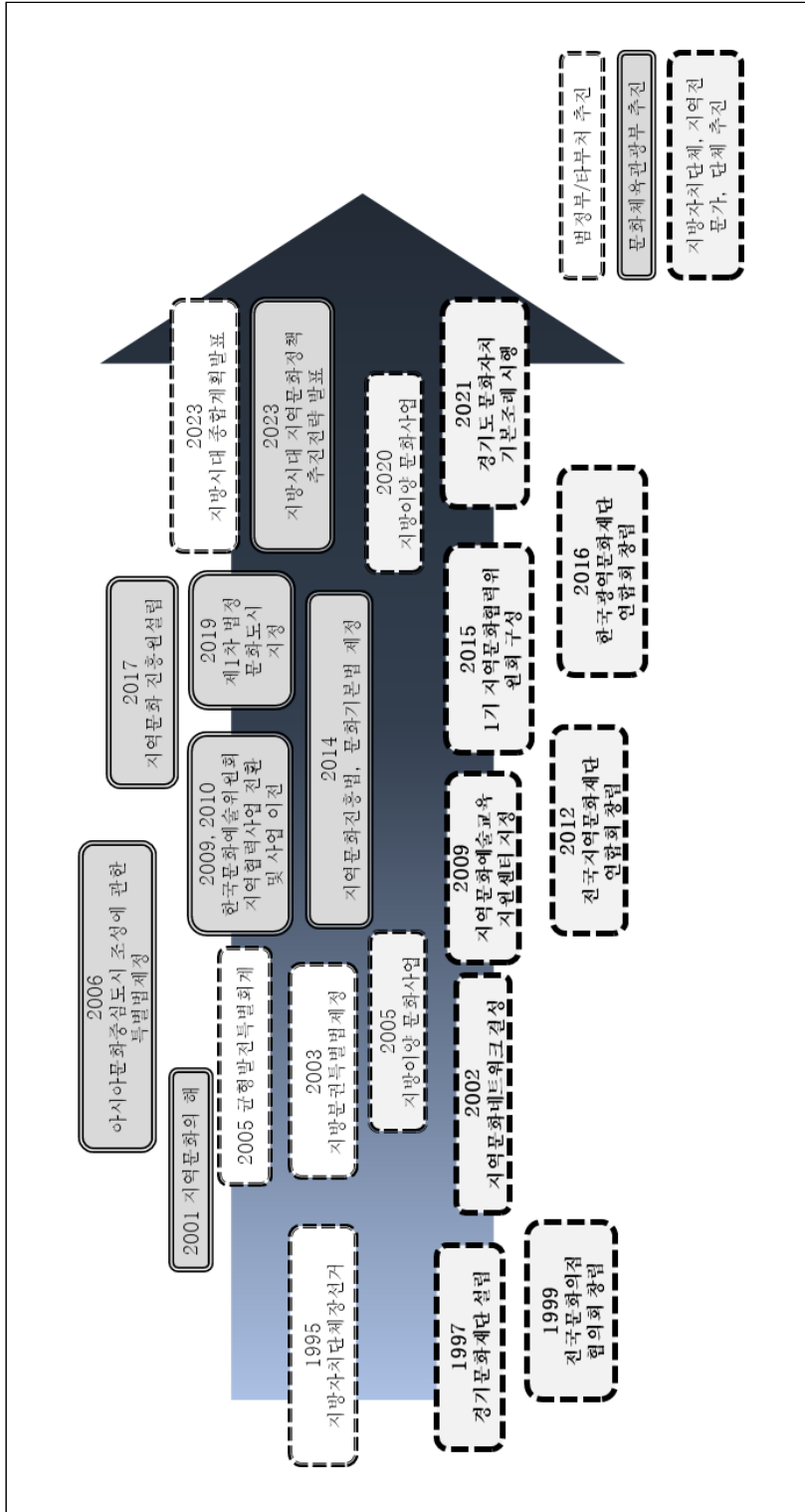
한편 지역문화분권의 변화를 정부 별 특징으로 정보람(정보람2020)은 다음과 같이 설명하고 있다.

〈표 2-4〉 정부별 문화 분권 특징

구분	김대중정부 (1998~2002)	노무현정부 (2003~2007)	이명박정부 (2008~2012)	박근혜정부 (2013~2017)	문재인정부 (2017~2022)
지역문화 정책접근	- 균형발전 - 사회통합	- 균형발전 - 지역문화 역량제고	- 지역협력 - 실용적역할 분담	- 지역문화 자생력 - 생활문화형 정책	- 문화자치와 분권 - 포용/혁신
문화분권평가	지역문화사업 본격추진, 중앙정부 소규모 일회성 사업 중심	국가 직접사업 기획 방식에서 지역 문화 기반마련 중 요성 인지	지역문화를 육성하고 협력하는 대상으로 접근, 지역 자생력 중시	지역자율과 상생 발전을 표방, 이전정부 정책 지속	문화자치 실현 강조, 정부 간 관계와 행정 체계 중시

출처: 정보람, 2020 p.18 표 재가공

[그림 2-2] 지역문화정책의 흐름



출처: 연구자 정리

표 2-4의 정리에서는 각 정부의 정책 접근과 비전 중심으로 작성되어 있으며 실질적으로 중앙·주도 지역문화사업과 분권정책에 의한 지역분권/이양 등이 구분되지 않고 전반적인 지역문화정책을 중심으로 특징을 보고 있다. 사실상 각 정부의 문화관련 전략에서의 분권과 실제 사업 추진과는 다소 거리가 있다. 예를 들어 김대중 정부의 경우 ‘지역문화사업 본격 추진’을 평가하지만 이렇게 추진된 주요 사업은 다음 ‘노무현 정부’에서 대부분 이양되었다. 또한 노무현 정부의 경우 ‘국가 직접사업 기획방식에서 지역 문화기반마련 중요성 인지’로 평가하지만 역사상 가장 거대한 문화 분야 지역 직접사업(아시아문화중심도시 및 거점문화도시)을 추진한 정부로 평가할 수 있다. 나아가 이명박 정부의 ‘자생력 중시’ 평가를 살펴보면 예술 정책에서는 자생력보다는 문화예술진흥기금(문예진흥기금)의 전환이 중심이 되었으며 문화복지의 경우 집중적인 직접사업이 추진되었다. 이는 이후 정부도 마찬가지로 비전 및 전략, 그리고 정책 목적의 평가와 실제 사업의 진행은 다소 차이가 있다. 그리고 문화체육관광부가 주도한 ‘지역문화 분권 정책’은 ‘지역문화진흥법 제정’ 이외에 미흡하다고 볼 수 있으며 대부분이 정부가 주도하는 보조사업, 공모사업의 대상이 지역으로 지역문화사업 중심으로 진행되어왔다. 단 문재인 정부 시도한 계획공모형 사업으로 문화예술분야에서 법정문화도시, 관광분야의 계획공모형 지역관광개발사업, 관광거점도시 등은 지역 주도의 사업발굴을 기초로 포괄예산을 지원하는 사업으로 분권에 이르는 기반을 마련하기에 적절한 사업으로 평가할 수 있다.

현재까지 지역문화예술분권에 영향을 끼친 주요한 문화 분야 내·외부 요인으로는 다음의 5가지를 들 수 있다.

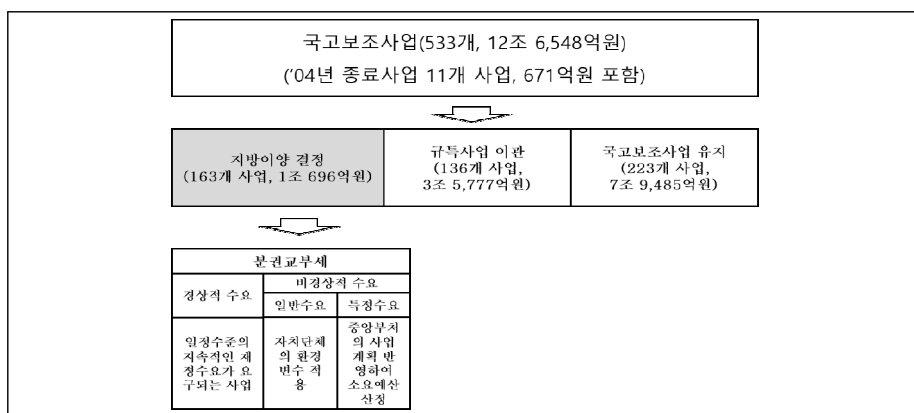
1. 국고보조금 개편과 분권교부세 이양 (노무현 정부 2005년)
2. 예술분야 지원의 재정과 권한 이양 (이명박 정부 2009년)
3. 지역문화관련 제도 마련: 지역문화진흥법 (박근혜 정부 2014년)
4. 법정 문화도시 사업 추진 (문재인 정부 2019년~) 등 계획 공모형 사업
5. 지방이양 1,2단계 사업 (문재인 정부 2020~2023년)

이 중 사실상 외압에 의해 의도하지 않았으며 지역차원에서의 요구와도 상관없이 진행된 경우이며 국가 차원에서 진행되어 지역문화분권에 영향을 끼친 것은 3번과 5번의 경우로 그 영향은 매우 컸다. 이 두 가지를 살펴보면 아래와 같다.

① 국고보조금 개편과 분권교부세 도입

2005년의 “국고보조금의 개편은 2004년 예산기준으로 원래 533개 사업 12조 6,548억원의 국고보조사업 중 233개 사업 7조 9,485억원은 국고보조사업으로 존치하고, 126개 사업 3조 5,777억원의 사업은 국가균형발전특별회계(2005년부터 지방양여금의 폐지로 인한 농어촌개발사업과 청소년육성사업 등도 국가균형발전특별회계로 흡수됨)로 이관하였다. 그리고 복지, 문화, SOC, 교육 등 1조 689억원 규모의 163개 사업을 지방으로 이양하기로 하고, 이를 분권교부세 대상사업으로 결정하였다. 이는 앞의 국고보조금 정비(안)를 중심으로 부처 재협의 등을 통해 결정되었는데 이 과정에서 보건복지부의 지방이양사업이 당초 71개 사업에서 67개 사업으로 조정되고 4개 사업 2,288억원이 지방이양에서 국고보조사업으로 환원되었다. 그 결과 지방이양사업이 당초 167개 사업에서 163개 사업, 1조 689억 원으로 되었다.”(서정섭, 조기현, 2006)

[그림 2-3] 분권교부세의 구조



출처: 서정섭, 2006

당시 경상적 수요, 비경상적 수요 통틀어 이양된 문화 예술 사업은 “전통향교문화전승 보존, 공공도서관운영, 농어촌공공도서관, 문화의 집 조성, 장애인편의시설설치, 문화시설운영평가 인센티브, 문화시설운영평가 관리책임자대회, 예술창작스튜디오 조성, 유명 예술인 기념조형물설치, 조각 공원조성, 통영국제음악제, 문화학교운영, 지방 문화원사업활동지원, 지역별 특성화사업, 문화인물기념사업, 노량해전재현, 문화의 거리조성, 조선통신사 행렬재현, 근대문인탄생 100주년 기념, 예술창작공간조성, 찾아가는 문화활동, 공주미술제, 청소년문화의 집, 청소년 상담실 운영” 등이다.

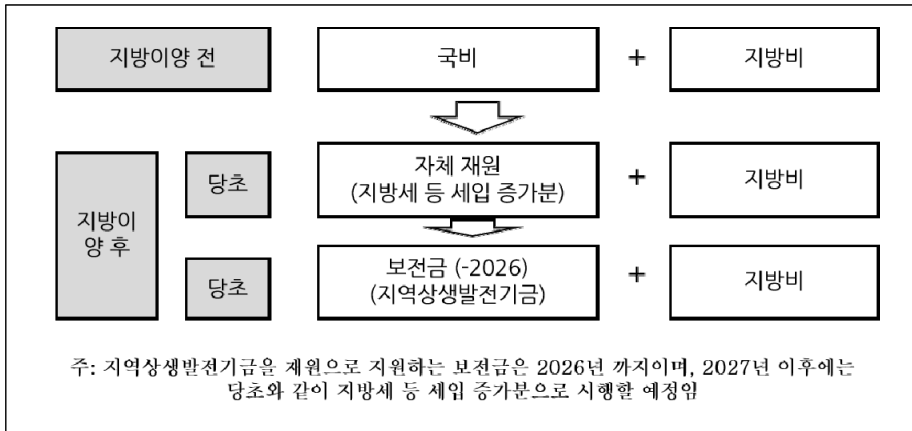
그 중 ‘문화의 집’, ‘문화시설 운영평가’, ‘문화의 거리’, ‘문화학교 운영’ 등은 이전 정부 문화부의 대표적인 사업으로 추진되었으나 아직 지역 내에서 정착이 되지 않았고 이러한 사업을 통해 지역의 문화예술 프로그램, 인력, 기반 등이 싹트기 시작한 시점이 었다. 따라서 갑작스런 이양은 지역문화행정과 생태계에 큰 변화를 가져왔다. 나아가 이 러한 이양이 필요하더라도 지방자치단체 및 문화계의 논의 및 토론, 의견수렴이 전혀 없었던 점, 그리고 중앙과 지역의 협력에 의해 과도기적 정착 과정을 가지는 부분이 고 려 안 된 점을 볼 때 비계획적이고 근시안적인 미흡함을 지적할 수 있다.

② 재정분권 추진에 의한 지방사업 1,2단계 이양

「지방이양 사업은 「재정분권 추진방안(2018)」에 따라 지방소비세를 인상과 함께 중앙정부 기능(국고보조사업) 일부를 자치단체 자체사업으로 이양한 것을 말함. 행정 안전부의 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따라 ‘지방자치단체 전환사업’으로 부르기도 함. 재정사업의 지방이양은 2단계에 걸쳐 15개 부처의 80개 세부사업 5.8조원 규모로 시행되었다. 1단계(2020)에서는 국가균형발전특별회계 포괄보조사업을 중심으로, 2단계(2022~2023)에서는 지역밀착형 사업을 중심으로 추진되었다.

1단계(2020)에서는 13개 부처 3조 5,681억 원의 재정사업이 지방으로 이양되었고, 2-1단계(2022)에서는 8개 부처 1조 312억 원의 재정사업이 지방 이양되었으며, 2-2단 계(2023)에서는 7개 부처 1조 2,210억 원이 이양되었었으며, 부처별로 살펴보면, 지방 이양 규모가 큰 부처는 국토교통부(1조 89억 원), 농림축산식품부(8,895억원), 문화체육 관광부(8,814억원), 환경부(6,443억원), 행정안전부(5,894억원), 보건복지부(5,756억 원)의 순이다. 당초 정부는 지방소비세 등 늘어난 지방재정을 바탕으로 지방이양 사업을 시행하기로 하였으나, 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상 생발전기금(전환사업보전계정)을 통해 해당 사업비의 국비 분을 2026년까지 한시적으 로 보전하기로 하였다. 재원변화를 중심으로 살펴보면, 현재(~2026년)의 지방이양 사업 은 국비 지원분이 지방상생발전기금을 통한 보전금으로 재원이 변경되었고 기본적인 구 조는 지방이양 전과 유사한 과도기적 형태로 운영되고 있다고 볼 수 있다.(국회예산정책 처, 2023)

[그림 2-4] 지방이양 사업 수행재원 변화



출처: 국회예산정책처, 2023

이러한 지방이양사업도 지역 입장에서는 기존의 사업에 대한 전면 개편 및 보완이 요구되며 역시 지역 문화예술생태계에 충격으로 다가왔다. 관련하여 지역의 인력, 사업, 시설운영 등에 급히 대응해야 하는 문제들이 발생하였다.

[참고] 지역 문화예술사업 축소에 따른 지역 우려 확산

24일 문화체육관광부와 대전문화재단에 따르면 당초 국비로 실시되던 꿈다락 토요문화학교, 지역특성화 문화예술교육, 공연장 상주단체 지원사업이 올해부터 지방으로 이양됐다. 우선 문화체육관광부는 '지역문화예술교육 기반구축 사업'의 일환으로 지역특성화 문화예술교육과 꿈다락 토요문화학교 등 2개 사업을 실시해왔다. 지역문화예술교육 기반구축사업의 총 사업비는 8억원으로 국·시비 5:5로 매칭·운영됐다. 해당 사업은 올해부터 지방이양되면서 사업비 전액을 시비로 부담하게 됐다. 공연장상주단체 육성지원사업 역시 그동안 국·시비가 5:5로 매칭돼 총 5억 7000만원의 사업비가 투입돼 왔다. 해당 사업 또한 올해 지방이양되면서 대전시가 사업비 전액을 부담해야 하는 상황에 놓인 바 있다. 다행히도 지자체의 예산 부담을 우려해 문체부에서 5년 동안 보조금 형식으로 국비를 지원함으로써 당장의 예산부담은 면한 상태다. 다만 보조금 지원이 끊기는 오는 2026년이면 예산 부담이 오로지 대전시에 전가될 것으로 보인다.

지방 이양된 문화예술사업...예술인들 사업 축소 우려, 충청투데이, 2022.02.24.

2) 문화예술 정책 및 사업의 지역 이양과 분권 과정

21세기에 들어 문화예술 분야에서 정책과 사업 관련 지역 이양, 분권 및 협력 등 변화 관련 대표적인 경과를 정리하면 표 2-5와 같다.

〈표 2-5〉 지역문화예술 분권 및 이양 과정

구분	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜정부 (2013~2017)	문재인정부 (2017~2022)	윤석열정부(2022~)
재정 이양/ 삭감 행정 이관	· 문화사업 지방이양 (2005~ 문화의 집 조성 및 운영 등)	· 문화복지 (문화이용권 사업) 확대와 지역주관처의 역할 강화		· 제1단계 지방이양(2020): 문예회관, 미술관, 복합문화시설 등, 지역문화예술특성 화, 문화지역조성, 지역특화문화행사 지원 등 · 제2단계 지방이양 (2022) · 지역문화예술교육 기반구축사업 이양(2022) · 유아 문화예술교육지원 사업 이양 (2022~)	· 한국문화원 연합회, 한국문예회관 연합회 예산삭감, · 지역문화예술 교육구축/지원 이양(2024~) · 예술인증명관련 업무 이관 논의(2023~)
문예 진흥 기금 /복권 기금	· 한국지역 문화지원 협의회 구성 (2007~)	· *9)한국문화 예술위원회 지역 협력형사업 (2009~ 2013) · 예술창작 및 표현활동 지원 분권 (2009~)	· 지역협력형사업 지역문화예술특성화 지원사업 통합 (2014~2016) · 지역문화예술특성화 사업 지특 이관 (2017~)	· 공연장상주단체 육성단체사업 이양 (2022~) · 지역대표공연예술 제 이관(2020~)	· 문화다양성 확산사업 삭감(2023~) · 문학나눔사업 삭감(2024): 향후 복원/재편성 논의
정부 제도 기반 기타사 업	· 지역문화 컨설팅 (지역/대학 주도 계획형 사업) (2005~)	· 지역문화정책 협의회구성 (2012) · 광역문화예술 교육센터설립 (2009~) · 군특회계 광역·지역발 전 특별회계 개편(2010)	· **10)지역문화진흥법 제정(2014) · 문화특화지역조성사 업 (2014~19) · 제1기 지역문화협력위원회 위촉 · 생활문화센터 조성(2014~) · ***11)군특회계포괄 보조사업 추진포함(2013~) · 박물관건립 사전평가제도 도입(2014~) · 공립미술관 사전평가(2015~)	· 계획공모형 사업의 시도 · 법정문화도시사업 지정 및 추진 (1차 2019~) · 계획공모형 지역관광개발사업, 관광거점도시	· 대한민국문화 도시 13곳 조성계획승인 (2023) · 한국문예회관 연합회 방방곡곡사업, 예술경영지원 센터 청제작 유통협력사업 통합 - 문화예술전국 유통지원사업 (2024)
	- 분권과 이양 동시 - 정부주도 지역사업 확대	- 분권화 진행 (예술위중심) - 문화복지 정부주도 (통합이용권)	- 제도기반마련과 세부사업 - 분권 준비기반 마련 - 생활문화/향유 정부주도문화사업	- 단계적 큰폭 재정이양 - 정부 주도 지역사업 - 지역주도 계획공모형 사업 실시	- 비계획적 삭감 및 이관 - 정부주도지방시대 - 지역 선택과집중

출처: 연구진 정리 및 작성

이러한 변화에서 중요한 부분으로 판단되는 것은 「① 지역의 주관단체/실행기관의 역할 확대와 이양, ② 제도적 기반과 법정사업의 전개, ③ 지역협력사업 및 계획공모형 사업의 변화 그리고 ④ 국고보조의 축소 및 이양」을 들 수 있다.

① 지역의 주관단체/실행기관의 역할 확대와 이양

: 지역의 주관/실행단체 및 기관은 사실상 지방자치단체 및 기관(재단 등)의 역할 확대를 의미하고 있다. 그리고 여기에서의 역할은 수동적 역할과 주도적 역할을 모두 포함하고 있다. 1995년 지방자치제도 시행 이후 각 지역은 전문적인 문화예술행정을 위한 기관의 필요성을 느끼게 된다. 이에 1997년 최초의 광역문화재단인 경기문화재단이 설립이 되어 지역 문화 예술 행정을 위한 전문 조직으로 지역문화재단이 등장하게 된다. 이후 다른 광역 및 기초 지자체에서도 지역 문화재단 설립 및 운영하게 된다.

본격적으로 문화예술정책 및 사업 분야에서 지방자치단체와 지역의 문화재단의 역할이 크게 확대된 계기는 이명박 정부의 문화예술교육센터 지정, 문화예술진흥기금 이양, 예술분야 협력사업 확대, 문화이용권사업 확대 및 문화예술교육센터 지정을 대표적으로 들 수 있다.

문화예술교육 관련하여 지역의 입장에서 보면 “지난 2005년에 문화예술교육지원법을 제정한 이후 문화예술교육 중장기 계획발표(2007년), 문화예술교육사 제도도입(2012년), 한국문화예술교육진흥원 설립(2005년), 전국 16개 시도 광역문화예술교육지원 센터 지정(2009년~2011년) 등 법제도 정비를 추진했다... 2009년부터 2011년에 걸쳐 17개 시도 단위 광역문화예술교육지원센터 지정을 완료했다. 우리나라 문화예술교육 정책은 지난 십여 년에 걸쳐 양적 성장을 거듭하며 급격하게 확산돼 왔으나, 중앙정부 주도의 정책 수립과 집행으로 인해 지역의 특수성과 다양성을 고려하는 데는 부족했으며 지역역량 제고에 직접적으로 기여하지 못했다는 비판이 제기돼 왔다. ‘문화예술교육

9) 2009년 지역문화진흥사업, 무대공연작품제작지원사업(기존)시도기획지원사업, 공연예술전문단체집중육성사업(추가) 등 4개 사업, 2012년 지역문화예술육성지원, 공연장상주단체육성지원, 시도기획지원, 레지던스 프로그램지원, 우리가락우리마당지원, 2013년 지역문화예술육성지원, 시도기획지원, 레지던스 프로그램지원, 우리가락 우리마당지원, 공연장 상주단체 육성지원, 2015년 지역 문화예술특성화 지원사업, 공연장 상주단체 육성지원사업 운영이 해당한다.

10) 지역문화진흥계획수립제도화, 지역문화실태조사 추진(2014~), 지역문화인력양성사업 추진(2015~), 지역문화전문인력양성(2015~), 지역문화전문인력배치(2017~) 등이 본 법에 의해 시행되었다.

11) 2019년 ‘지역문화행사’, 2023년 ‘폐산업 시설등 유휴공간문화재생사업’, ‘공공도서관 개관시간 연장’ 만을 대상으로 하였다.

지원법' 개정으로 인해 2018년 1월 중앙정부의 '문화예술교육 종합계획(2018-2022)'이 수립된 이후, 광역 단위에서도 자체적인 지역문화예술교육계획이 수립되기 시작했다. '문화예술교육 지원법'의 규정과 상위 계획인 '문화예술교육 종합계획'의 방향성인 문화예술교육정책이 지역분권화 되고 이를 통한 다각화, 내실화, 체계화의 목표를 바탕으로 17개 광역자치단체들이 지역문화예술교육계획을 수립했다는 것은 본격적으로 지역중심 문화예술교육 정책이 시작됐음을 의미하는 것이다."고 지역 언론은 지적하기도 하였다. (박은정, 울산신문, 2019.07.24.일자) 특히 2009년 광역문화예술교육지원센터의 지정 이후 단순히 분배되던 문화예술교육에서 지역의 특성에 맞는 사업의 구상 및 특화 등이 가능해졌다. 물론 전반적으로 중앙의 관점에서의 정책과 예산의 배분에 대한 행정 수행 기관으로서 역할이 대부분인 부분도 함께 진행되었다.

예술창작 지원 관련하여 1973년, 문화부 보다 먼저 생긴 '한국문화예술진흥원'의 역할이 2005년 '한국문화예술위원회'의 출범으로 이어졌는데, 지역의 역량 및 역할 증가와 함께 협력관계로서 위원회와 지역의 관계에 대한 논의가 지속적으로 이루어지다가 이명박 정부에 들어 예술창작 및 표현활동 지원 분권(2009~)과 지역협력형사업(2009~2013)을 통해 변화가 일어나게 된다.

광역·기초단위 지방자치단체에 문화예술 지원기구로서의 지역문화재단 설립이 증가하면서 중앙정부와 한국문화예술위원회(이하 예술위원회)의 지원정책의 접근방식에도 변화가 나타나게 된다. 1980년대는 지역문화예술기금 조성을 위한 출연금 형태의 지원과 종합문화회관 건립 등 인프라 구축을 촉진하기 위한 종자금 지원이 주류를 이루었다면, 1990년대에는 중앙정부와 예술위원회가 주도하는 '찾아가는 문화활동' 등 문화향수사업이 확대되면서 1990년대 후반에는 소액다건의 지원사업을 중심으로 지방자치단체 또는 문화재단이 직접 심의할 수 있도록 역할 분담이 이루어졌다. 이에 따라 2007년 예술위원회와 광역단위 문화재단의 협의체인 <전국지역문화지원협의회>가 구성되었으며, 이후 예술위원회와 지역문화진흥기금의 운영 주체 사이에 업무 분담 및 협력에 의한 사업 추진 방식이 도입되었다.

2009년에는 예술위원회가 주도해오던 예술창작 지원업무가 광역 시·도와 산하 문화재단으로 넘어가는 「제2차 지역 이관」의 정책변화가 이루어진다. 그동안 예술위원회가 시행해 오던 지역배분형 지원사업(무대공연작품제작지원사업 등) 외에 새로이 3개 사업이 지역협력형사업로 전환되어 지역문화재단으로 넘어가고 '공연장 상주단체육성 지원

사업’, ‘문예회관 특별프로그램’ 등 전국구의 대표 지원사업들이 지역문화재단으로 운영권을 넘기면서, 지역문화재단의 설립이 가속화되어, 광역문화재단은 2021년 유일하게 남아 있던 경북문화재단이 설립되면서 17개 광역지자체가 모두 문화재단을 운영하게 된다.(양효석, 2023)

물론 현재 지역협력형 사업(지역문화예술활동지원사업)이 2013년 지역문화예술특성화지원사업으로 명칭이 변경되며 사업도 특성화 사업만 배분되다가 2017년 대부분 지역특회계로 이관되고 마지막 남은 공연장상주단체육성지원사업도 현재 이양된 상태이다. 그러나 이러한 이양 이후에 현재 지역이 예술창작 및 표현 예산의 확보 및 관련한 특성화 사업의 구상 등에 있어서 역량과 역할은 확대되었다고 볼 수 있다. 이 외에 문화 복지(문화이용권), 문화다양성(무지개다리 사업 등) 등의 주관 단체로서 역할이 역시 확대되었다. 반면, 지방자치단체 및 지역의 문화재단이 주도적으로 설계할 수 있는 지역특성화 사업에 비해 정부가 구상한 사업 및 재정의 배분 및 행정 역할 중심으로 전달되어 단순 행정 업무의 과중과 주도적인 정책 개발의 기회가 미흡한 부분의 문제도 계속 확대되었다. 나아가 중앙정부(문화체육관광부)의 사업시행기관과 광역문화재단의 관계, 또한 광역문화재단의 배분 역할과 기초문화재단 및 기초지방자치단체의 관계 역시 협력관계라기보다 수직적인 전달체계 시스템 안에서 위치하는 상황이 계속되었다.

② 제도적 기반과 법정사업의 전개

지역문화진흥법은 2014년 제정되었으며, 오랜 기간 동안 지역문화관련 지역, 전문가들의 요구에 의해 중앙정부차원에서 추진된 지역문화의 대표적 제도적 기반이다. 지역문화진흥법의 제정에 이어 법에 명시된 지역문화진흥계획수립 법정 제도화, 지역문화실태조사 추진(2014~), 지역문화인력양성사업 추진(2015~), 지역문화전문인력양성(2015~), 지역 문화전문인력배치(2017~)사업 추진 및 법정문화도시 사업추진, 지역문화재단의 법정근거 마련 등이 이 법에 의해 진행되었다.

이 법은 제1조에 “지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적”으로 명시하고 있어 본 법의 제정은 국가 차원에서 지역문화의 중요성을 제도적으로 확인한다는 측면에서 매우 중요한 계기를 만들었다. 지역문화분권과 관련하여서는 사실상으로는 포괄적인 지역문화전반에 대한 법으로 특히 정부 즉 문화체육관광부 즉 정부 중심의

정책 수립과 지역문화사업 확대에 역할을 한 부분이 많다. 예를 들어 정부의 지역문화진흥 계획수립과 ‘기본계획을 반영한’ 지방자치단체의 ‘지역문화진흥을 위한 시행계획’ 수립 부분에서의 수직적인 구조, 진흥기본계획의 항목 지정 등을 들 수 있다. 그렇더라도 지역 즉 지방자치단체에서 지역의 문화예술관련 계획을 수립하도록 명시하고 나아가 다양한 사업에서의 역할과 협력을 명시한 부분은 향후 지역에서의 지역문화정책수립과 추진에 상당 근거가 되고 있다.

③ 지역협력사업, 계획공모형, 패키지 사업으로의 변화

지방자치제도 초기의 국고보조사업은 전국대상으로 ‘문화민주화’에 의거 격차 없이 문화예술정책을 전 지역에서 추진하여 국민들이 문화예술에서 지역별 차별받지 않고 문화서비스를 누릴 수 있도록 하는 것이 목적이었다. 따라서 정부가 선정한 사업 중심으로 동등하게 지역에 전달하는 것이 중요하였다. 이후 이러한 중앙에서 선정한 사업에 대해서 일괄배분보다 지역의 역할과 의지를 강조하기 위하여 다수 공모사업으로 전환하였다¹²⁾. 이러한 공모사업의 확대 중에서도 구체적인 몇몇 사업은 정부에서 세부적인 지침을 지양하고 지역에서 주도적으로 계획을 수립하는 사업으로 점차 확대되었다.

이 중 2005년 시작된 ‘지역문화컨설팅사업’은 규모는 작았지만, 지역이 대학과 연계하여 종합적이고 주도적인 계획을 수립하여 공모하는 사업으로 최근까지 진행되었다.

또한 계획공모와 함께 지역에서 통합적인 운용을 유도하는 패키지 사업이 진행되었다. 정보람은 “문체부는 “2005년 국고보조사업 개편 및 지방이양으로 국고보조사업 수를 줄이고자 노력하였고 2010년 이후부터는 유사사업의 통폐합 방식으로 접근하다가, 2015년 들어 계획에 대한 포괄보조 방식 논의가 적극 등장하였다...최근에는 지역 수준

12) 현재 국고보조사업은 크게 민간, 지자체 그리고 그 안에서는 지정사업, 공모사업으로 구분되어 있으며 문화체육관광부 2023년 보조사업 현황을 보면 지방자치단체 보조사업- 지정사업의 문화예술분야에서 종무실 사업 (종교문화활동지원, 종교문화시설건립, 전통문화체험 등), 대부분 지역을 지정한 문화다양성 축제지원, 인문정신문화유산 기반구축, 국학 및 전통생활문화, 등 사업 그리고 예술정책에서는 지역이 정해진 ‘대구국제뮤지컬페스티벌 개최지원’, ‘평택 평화예술의 전당 건립’, ‘부산국제아트센터 건립’, ‘양주 아트센터 건립’, ‘울진목공예전시관건립’ 등 및 ‘문화중심도시 육성’사업 및 광역관광개발사업 등을 들 수 있다. 전국 17개 시도 대상 사업으로는 대표적으로 ‘문화예술교육활성화’사업의 학교문화예술, 사회문화예술교육, 지역문화예술교육지원, 문화예술교육기반구축 사업 등, 그리고 문화예술향유지원(문화예술진흥기금)의 ‘통합문화이용권’ 사업이 있다. 이외 전국대상 문화예술관련 사업으로는 지역자율계정사업으로 ‘공공도서관 개관시간 연장’, ‘폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업’이 있다. 공모사업으로는 ‘공연예술진흥기반조성’, ‘사회문화예술교육지원 중 융·복합 문화예술교육’, ‘지역문화 역량강화-문화의 달 행사지원’, ‘문화도시 조성지원’ 등이 있다.

에서 개별 정책 사업들의 통합성을 높이기 위해 개별공모 사업을 ‘통합지원’하는 방식을 시도하고 있다. 2020년 개별 단위 문화사업과 지역자원(시설, 프로그램, 주민, 매개자 등)의 연계 계획에 대해 통합적으로 지원하는 ‘지역문화 생태계 구축 통합운영’이 시범 추진되었다. 지역별 수요자 중심의 자생적 생태계 구축을 위해 시설·공간·주민, 교육·양성·활동과 관련된 기존의 6개 사업(13억 96백만원 규모)을 통합(패키지) 지원하는 것이다. 시범사업에서 권역별 설명회와 선정심사를 거쳐 최종적으로 5개 지역(기초자치단체)을 선정하여 1개 지역 당 202백만 원을 지원하였다. 더불어 지역 중심의 생활문화 활성화를 마련하고자 그동안 개별단위로 지원했던 생활문화 공동체 만들기, 생활문화동호회 활성화, 생활문화센터 활성화 등 3개 사업을 통합하여 지원하는 ‘생활문화사업 통합지원’이 추진되었다. 2021년 문화체육관광부는 기초 지방자치단체 8개 지역에 총 1,382백만원(지역별 173백만원 내외)을 지원할 계획이다.”고 분석 정리하였다.(정보람 2021)

이러한 패키지 형과 주도적인 사업발굴과 계획을 통합한 사업들도 나타났는데 이는 “지역 주도의 사업발굴을 기초로 지방자치단체 계획에 대해 포괄적 규모의 예산을 지원하는 사업방식의 등장과 확대이다. 문화체육관광부의 문화도시, 계획공모형 지역관광개발사업, 관광거점도시가 대표적인 사례이다. 이들 사업은 중앙정부가 구체적인 사업내용을 기획하여 공모하는 방식과 달리 중앙정부가 포괄적인 사업유형을 제공하면 지방자치단체가 지역 특성 및 수요에 맞는 계획(제안서)을 제출하여 승인된 지방자치단체에 다년간 예산을 지원하는 방식이다.”(정보람, 2021) 이외에 예술정책관련 문예진흥기금 지원 사업에서도 협력사업, 특성화사업 등이 지역에서 주도적으로 계획하여 추진하는 사업으로 진행되었다. 이러한 유형의 사업의 확대는 지역이 지역의 자원, 인력, 시설, 주민참여 등을 종합적으로 고려하고 운용할 수 있다는 점에서 향후 주도적인 지역문화예술 정책 계획 및 추진에 긍정적이라고 볼 수 있다. 단, 법정문화도시 사업 등에서 나타나는 중앙 중심의 평가, 모니터링, 선정 등을 통해 중앙의 관점의 강요 등에서 자율성의 침해 등은 지양되어야 하며 나아가 중앙은 문화적 가치를 확실하게 보장함을 중심으로 지향할 필요가 있다고 판단된다.

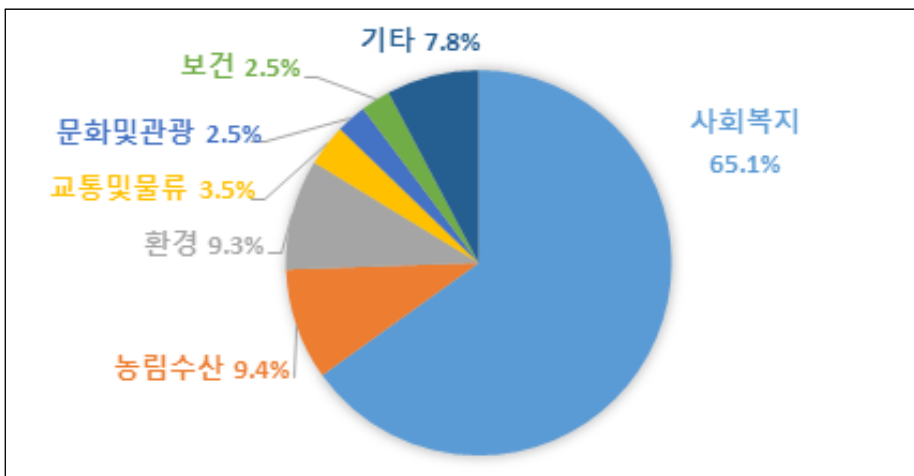
④ 국고보조 및 지원구조의 변화

2023년 행정안전부는 ‘지방자치단체가 국가와 함께 수행하는 국고보조사업이 총 121.1조에 달한다고 밝혔다. 국가 본예산 기준 이 중 국가가 지자체로 이전하는 국고보

조금은 83.1조원(국고보조율 68%)이며, 이에 대응하여 지자체는 지방비 39.0조원을 투입한다.’고 밝혔다.(행정안전부 보도자료, 2023.2.2.일자) 국고보조 전체를 볼 때 2024년도의 경우 부처별 국고보조사업의 예산 비중이 문화체육관광부소관이 3.8%인데 반해 공모사업은 전체 부처의 20.2%를 차지하고 있어 국고보조사업 자체가 문화체육관광부가 높은 편이다.

‘국고보조는 지방자치단체의 행정사무 중에서 전국적 이익과 관련이 깊거나 국가적 관심의 대상이 되는 사무에 대해서 정부가 그 경비의 일부를 보전하기 위하여 교부하는 모든 지출금이다. 국고보조는 대체로 두 가지 종류로 구별할 수 있는데, 첫째 의무교육·바·특정 건설사업비 등과 같이 법령으로 국가부담이 의무화된 보조금이 있고, 둘째 농업·개발·사회사업과 같은 지방자치단체의 자주적 사무를 국가가 장려할 목적에서 교부하는 보조금이 있다.’(나라살림백과 웹사이트) 이 중 분야별 비중은 다음과 같다.

[그림 2-5] 국고보조사업 분야별 비중



출처: 행정안전부, 2023, 2023년 국가-지방자치단체가 함께 122.1조원의 국고보조사업 추진, 2023.2.2.일자 보도자료

그리고 현실은 지속적인 국가 기능과 재정의 이양이다. 예를 들어 ‘2018년 10월, 관계부처합동으로 발표한 ‘재정분권 추진방안’은 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부의 기능을 지방으로 이양하여 2020년부터 시행한다는 내용이 담겨 있었다. 당시 국가 기능을 지방으로 이양 시 기본원칙은 ‘지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편’하는 것이었다.(나라살림백과 웹사이트)

나. 소결

앞서 살펴본 바와 같이 지방으로의 이양은 계속될 전망이다. 이러한 변화에 반드시 정부-지자체의 준비가 필요한 시점이다. 지역문화예술분권 및 자치에 대한 목표 설정 이전에 이러한 변화에 대응하는 전략을 검토하고 마련하는 것이 우선적으로 중요하다 할 것이다. 이러한 관점에서 문화예술분야의 국가의 지방자치단체 보조 및 보조금의 영향과 개선방향을 정리하면 아래와 같다.

〈표 2-6〉 국고보조/국비 지원의 영향 및 개선방향

국고보조의 영향	내용 (지방자치단체 차원)
사업/정책의 경험	정부의 정책 및 법령에 의거한 다양한 사업의 경험의 축적 및 정책에 대한 역량 확대의 기회. 향후 주도적인 계획에 대한 준비가 병행될 필요
균형/격차 해소	국가차원에서 모든 국민이 문화예술 창조/표현과 향유에 차별받지 않도록 하는 역할의 실현의 가치가 있음. 특히 향유, 문화 및 예술인 복지, 문화예술교육 등에서 격차해소의 가치와 역할이 충분히 있음.
주도적인 역할 변화필요/ 지역의 수요 반영필요	일반적인 보조보다. 다양한 현대 사회에서 지역의 특수한 수요를 충족할 수 있는 독립적이고 주도적인 문화예술정책의 수립 및 실천의 기회 필요
사업의 지속성	예고되지 않은 국고보조의 삭감 및 이양을 지양하고 계획적인 실행과 준비가 필요함. 지역의 문화예술생태계가 준비할 여지가 필요함.
예산 운용 및 매칭	보조금 증가가 지방자치단체 매칭의 증가로 이어지며 지역재정의 부담요소 있음. 지역 주도의 문화예술계획 및 예산활용의 어려움 존재
전달 방식 및 전달체계	산하기관의 전문성과 지방자치단체의 자율성을 확대하는 방식으로 전달체계 개선이 필요. 선정/평가/모니터링 등에서 중앙의 강요 및 개입보다 역할 분담과 '문화적 가치' 인증 등의 중앙의 역할 필요

출처: 연구진 작성

제2절 문화 분야 재정분권 정책의 변화

1. 재정분권 및 이양 정책의 흐름

1.1. 재정분권의 개념 및 정책의 추진경과

가. 재정분권의 개념과 목적

‘재정분권’은 지방분권의 주요한 구성요소로서, 재정분권이란 중앙정부가 가지고 있는 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 자치단체에 이양하는 것을 의미하며, 지방의 재정자율성과 책임성의 제고를 통해 행정서비스를 더욱 효율적으로 공급하여 국민의 복지를 제고하는 것이 그 목적이라 할 수 있다.(국회예산정책처, 2023).

재정분권이 작동하기 위해서는 재정자율성(fiscal autonomy)과 재정책임성(fiscal accountability)라는 2가지 원리를 필요로 한다. 재정자율성이란 기본적으로 행정의 운영에 필요한 수입을 자신의 능력으로 확보하고, 확보된 수입을 자기 판단과 결정에 의해 지역주민이 필요로 하는 공공서비스를 최적으로 공급하는 것을 의미한다. 재정책임성은 국민(주민)으로부터 세금을 징수해서 사용하는데 대한 정치·정책·예산회계의 책무를 의미한다(국회예산정책처, 2023).

나. 재정분권정책의 추진경과

재정분권정책의 추진 경과는 국회예산 정책처에서 2020년 발간한 「정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점」을 토대로 정리하였다.

우리나라에서는 1991년 1991년 지방자치제 실시 이후 지방분권을 강화하기 위한 노력을 지속해왔으나 그간 세원의 중앙편중성이 높다는 점, 낮은 재정자립도와 자치단체

간 재정불균형 등의 문제가 지적되어왔다.

그간 진행된 재정분권정책의 경과를 살펴보면 다음과 같다.

김대중 정부 시기였던 1999년 「중앙행정권한 지방이양 촉진 등에 관한 법률」이 제정되면서 지방분권정책이 본격화되었다. 2000년 지방교육세가 신설되었고, 주행세, 농업소득세, 레저세 등 지방세제의 신설 및 개편이 이루어졌다.

노무현 정부는 지방분권을 국정기조로 내세우고, 2003년 지방분권추진로드맵을 수립하고 2005년 종합부동산세를 신설했으며, 주행세율, 담배소비세율 인상, 지방세 신세원 발굴, 세율조정권 이양이 이루어졌다. 2004년 국가균형발전특별회계(균특회계)를 설치했고 2005년에는 주민참여예산제도를 도입했으며, 지방교부세 인상, 분권교부세 신설, 특별교부세 축소, 부동산 교부세 신설, 지방양여금 폐지가 이루어졌다.

이명박 정부에서는 종합부동산세 인하, 지방세 세목체계 간소화, 지방소득세와 지방소비세 신설, 지방세 신세원(新稅源) 발굴이 이루어졌으며, 기존 국가균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 확대 개편하여 2010년부터 운용했으며, 광특회계에 포괄보조금 방식을 도입하여 각 지방자치단체가 보다 자율성을 갖게 하고자 했다. 또한 자치단체간 재정격차 완화를 목적으로 2010년에 지역상생발전기금을 신설했으며, 분권교부세 연장, 재정보전금 개편이 이루어졌다.

박근혜 정부에서는 취득세 영구 인하, 지방소비세의 재원을 2014년부터 부가가치세 수입의 11%로 상향조정하고 지방소득세 과세체계를 부가세 방식에서 독립세 방식으로 전환했다. 등록면허세율이 인상되었으며 담배소비세 인상이 이루어졌다. 한편 광특회계를 지역발전특별회계로 개편했으며, 2015년부터 일몰제에 의해 분권교부세가 폐지되어 보통교부금으로 전환되었으며, 2014년부터 특별교부세의 비중을 지방교부세 총액의 4/100에서 3/100으로 축소시켰다. 2013년 재정보전금 재원을 취득세에서 보통세로 확대했고, 2015년 담배소비세액의 20%를 재원으로 하여 소방안전교부세를 신설하였다.

2017년 문재인 정부 시기 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권이 국정과제로 추진되었고, 이에 따라 2018년 10월 30일에 「재정분권 추진방안」 발표, 2019년 12월 27일에 7개 재정분권 관계법률¹³⁾ 개정안이 국회 본회의를 통과했다.(한승준, 2021) 그 결과 지방소비세율이 2018년 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%, 2023

13) 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」, 「부가가치세법」, 「지방교육재정교부금법」

년 25.3%로 인상되었고, 중앙정부 기능(국고보조사업) 일부를 자치단체 자체사업으로 이양했다.

문재인 정부의 지방이양사업¹⁴⁾은 2단계로 나누어 추진되었는데 1단계(2020년)에는 13개 부처의 39개 세부사업(3.6조원)이, 2단계(2022~2023)에는 12개 부처의 41개 세부사업(2.3조원)이 지방으로 이양되었다. 기본방향은 ‘국가의 일은 국가에서, 지방의 일은 지방에서 추진한다’는 것이었고, 선정기준은 1단계에서는 ‘국가균형발전특별회계 포괄보조 사업 중심’으로, 2단계에서는 ‘지역밀착형 사업 중심’이었다. 자치단체에서의 안정적인 전환사업 수행을 지원하기 위해 지역상생발전기금(전환사업보전계정)¹⁵⁾을 통해 해당 사업비의 국비분을 2026년까지 한시적으로 보전하기로 했으며, 2027년부터는 기존의 지방소비세 배분방식¹⁶⁾에 따라 배분하기로 하였다. 행정안전부는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 「지방자치단체 전환사업 운영 기준」을 마련하고, 자치단체의 전환사업 운영지원 및 성과관리를 실시하고 있다.

〈표 2-7〉 역대 정권의 재정분권정책 추진경과

	세입분권	세출분권	재정조정
김대중 정부	• 주행세, 지방교육세, 농업소득세 신설	-	-
노무현 정부	• 종합부동산세 신설 • 주행세율 인상 • 담배소비세율 인상 • 골프연습장 취득세 신설, 지역개발세 신세원 발굴, 자동차세 세율 조정권 전국 지자체로 확대	• 지방예산편성지침 폐지 • 국가균형발전특별회계 설치 • 주민참여예산제도 도입	• 지방교부세 인상(2006년 19.24%) • 분권교부세 신설(0.94%) • 특별교부세 비중 축소(4/100) • 부동산교부세 신설 • 지방양여금 폐지
이명박 정부	• 종합부동산세 인하(2%) • 지방세 세목체계 간소화 • 지방소득세와 지방소비세 신설 • 지역자원시설세 신세원 발굴	• 광역·지역발전특별회계로 개편 • 광특회계를 포괄보조금 방식으로 단순화	• 서울시 재산세 공동세 상향 • 지역상생발전기금 신설 • 분권교부서 5년 연장 • 재정보전금 개편
박근혜 정부	• 취득세 연구인하	• 광특회계를	• 분권교부세를 폐지하고

14) 행정안전부의 「지방자치단체 전환사업 운영기준(예규)」에 따라 지방자치단체 전환사업으로 부르기도 한다.

15) 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세 신설에 따라 수도권과 비수도권간 발생하는 세수격차 완화를 위해 신설되었으며, 수도권 지방소비세 징수액의 35%를 재원으로 한다. 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제13조의2에 따르면 지역상생발전기금은 재정지원계정, 융자관리계정, 전환사업보전계정으로 구분된다. 2022년 기준 운용규모는 재정지원(2,503억원), 융자(4,150억원), 전환사업보전(4.6조원)이다.

16) 각 시도별 소비지수에 가중치(수도루건1: 광역시2: 도3)를 곱한 비율로 배분한다.

	세입분권	세출분권	재정조정
	• 지방소비세 비율 상향(11%) • 지방소득세 과세체계를 독립세 방식으로 전환 • 등록면허세 인상 • 담배소비세 인상(1,007원)	지역발전특별회계로 개편	보통교부금으로 전환 • 특별교부세 비중 축소(3/100) • 재정보전금 재원을 취득세에서 보통세로 확대 • 소방안전교부세 신설(담배소비세 20%)
문재인 정부	• 지방소비세 세율 인상	• 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 지역밀착형 사업에 대한 지방이양	• 지역상생발전기금을 통한 한시적 보전(~2026) • 소방안전교부세 교부율 인상

출처: 국회예산정책처(2020), 정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점. 내용을 토대로 재작성

한편 윤석열 정부에서도 저출생과 수도권 집중 심화로 지방소멸이 가시화되고 있는 상황에서 지자체가 스스로 위기를 극복하고 성장을 주도할 수 있도록 중앙정부의 권한을 지방으로 과감하게 이양하기로 하고 2023년 2월 「중앙권한 지방이양 추진계획(2023)」을 수립하여 시행하고 있다(국회예산정책처, 2023).

관련 주요법령으로는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」¹⁷⁾, 「중앙행정 권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부 개정을 위한 법률(약칭 지방이양일괄법)」, 「지방자치단체 기금관리기본법(약칭 지방기금법)」, 「지방세법」 등이 있다(국회예산정책처, 2023).

〈표 2-8〉 지방이양일괄법의 지방이양 사무현황

부처	법률	사무	부처	법률	사무
기재부	1	4	복지부	3	12
교육부	2	15	환경부	2	5
과기부	1	2	여가부	1	51
국방부	1	1	국토부	9	70
행안부	6	20	해수부	7	135
문체부	3	26	식약처	1	3
농식품부	2	2	소방청	1	1
산업부	4	22	산림청	2	31

합계 : 16개 부처, 46개 법률, 400개 사무

출처: 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

17) 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭 지방분권법)」과 「국가균형발전 특별법」을 통합한 법률

〈표 2-9〉 지방이양 사업 현황

(단위: 백만원, 개)

부처	1단계(2020)		2-1단계(2022)		2-2단계(2023)		합계	
	이양 규모	사업수	이양 규모	사업수	이양 규모	사업수	예산액	사업수
국토부	751,866	5	-	-	257,066	1	1,008,932	6
농식품부	773,639	5	115,840	3	-	-	889,479	8
문체부	403,399	5	26,477	3	451,520	2	881,396	10
환경부	541,675	6	-	-	102,639	1	644,314	7
행안부	258,462	1	-	-	102,639	1	644,314	7
복지부	-	-	575,573	9	-	-	575,573	9
해수부	242,711	8	167,250	4	-	-	409,961	12
산림청	207,078	3	4,637	1	53,043	1	264,758	5
중기부	127,387	1	-	-	-	-	127,387	1
산업부	123,680	1	-	-	-	-	123,680	1
경찰청	-	-	-	-	113,400	7	113,400	7
여가부	78,180	1	2,679	1	-	-	80,859	2
농진청	35,226	1	-	-	12,453	1	47,679	2
고용부	212	1	38,623	2	-	-	38,835	3
문화재청	24,547	1	-	-	-	-	24,547	1
합계	3,568,062	39	1,031,167	26	1,220,950	15	5,820,179	80

자료: 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

1.2. 중앙정부 및 광역자치단체의 재정조정제도¹⁸⁾

가. 중앙정부의 재정조정제도

중앙정부의 재정조정제도로는 국고보조금과 교부금, 균형발전특별회계를 들 수 있다.

[참고] 우리나라 중앙정부의 지방재정조정제도

① 국고보조금

- 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄(「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방재정법」)
- 교부금 : 국가의 사무를 자치단체에 위임하였을 경우 그 경비를 부담
- 국고부담금 : 지방자치단체가 행하는 사업중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담
- 협의의 국고보조금 : 지방자치단체에 대해 특정사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원

② 지방교부세

- 국세수입의 일부를 자치단체의 행정운영에 필요한 재원으로 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도

18) 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요; 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>)

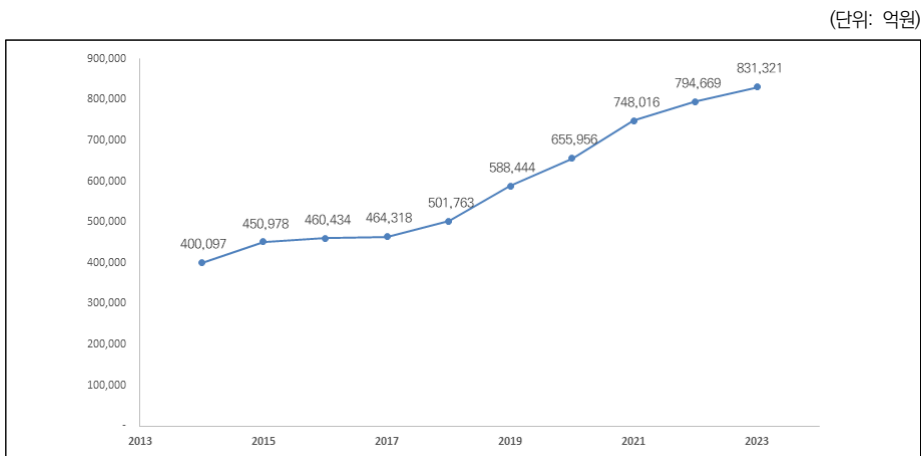
- 보통교부세 : 정률분 교수배(내국세 총액의 19.24%) 총액의 97%
- 특별교부세 : 정률분 교부세(내국세 총액의 19.24%) 총액의 3%
- 부동산교부세 : 종합부동산세 전액
- 소방안전교부세 : 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 45%

③ 균형발전특별회계

- 2003년 12월 「국가균형발전특별법」 제정하고 종전의 지방양여금 및 지역발전 관련 국고보조사업 등을 '균형발전특별회계'로 통합 운영(2005년부터)
- 이후 법률 개정을 통해 광역·지역발전특별회계(2010~2014년) → 지역발전특별회계(2015~2018년) → 균형발전특별회계(2019년~)으로 개편하여 운영 중

국고보조금의 경우¹⁹⁾ 1995년도 이후 '신청주의'를 제도적으로 정착함에 따라 지방자치단체가 희망하는 사업에 지원하고, 기준보조율을 준수토록 하여 지방비 부담의 균형을 유지하고 있다. 2023년 기준²⁰⁾ 국고보조금은 약 75.4조원(69.4%)이며, 지방비 부담은 33.3조원(30.6%)으로 나타난다.

[그림 2-6] 연도별 국고보조금 확정 현황



〈표 2-10〉 2023년도 국고보조금 확정 현황

부처명	계	일반회계	균특회계	기타특별회계	기금
전체 부처	831,321	562,202	94,953	83,088	91,078
비율	100.0	67.6	11.4	10.0	11.0
문화체육관광부	11,356	1,293	2,383	514	7,167
비율	100.0	11.4	21.0	4.5	63.1

주: 2023년도 국가예산 확정시 부처별 배분 내역(교육청으로 교부되는 교육급여 1,545억원 포함)

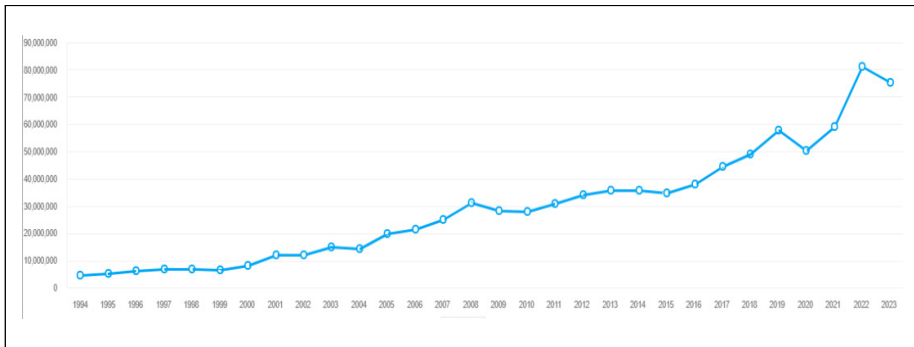
19) 주: 국가 본예산(기금 포함)에 반영된 금액 기준

20) 주: 2023년도 국가예산 확정시 부처별 배분 내역(교육청으로 교부되는 교육급여 1,545억원 포함)

지방교부세제도란 자치단체간 재정력 격차를 해소하고 지방재정의 균형을 위하여 국세 중 일정액을 법정화하여 자치단체별 재정력을 반영하여 산정·배정하는 제도로, 2023년 기준 75조 2882억원이며,²¹⁾ 보통교부세(66조 6445억원), 특별교부세(2조 611억원), 부동산교부세(5조 7133억원), 소방안전교부세(8692억원)으로 구성된다.²²⁾

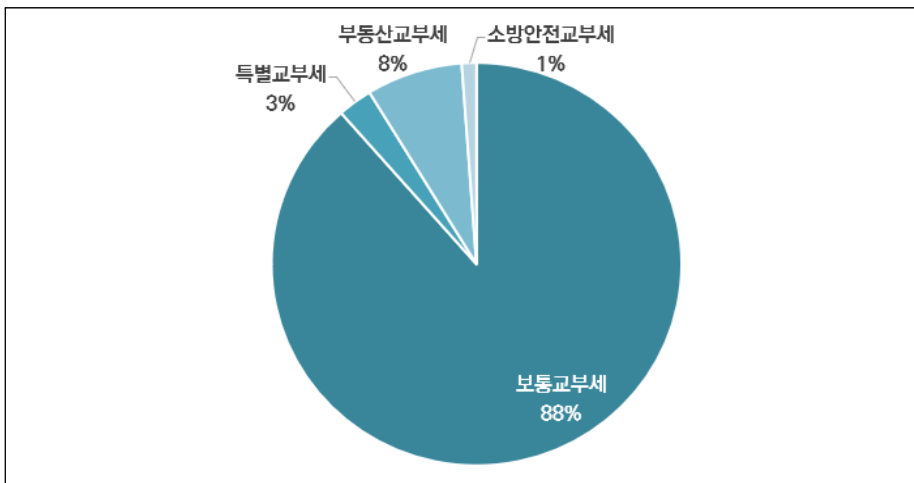
[그림 2-7] 지방교부세 현황(1994~2023)

(단위: 백만원)



출처: e-나라지표

[그림 2-8] 지방교부세의 구성(2023년 기준)



자료: e-나라지표 자료를 토대로 재작성

21) e-나라지표 (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1048)

22) e-나라지표(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1048) 자료를 토대로 재작성

나. 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도

광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도로는 시·도비 보조금과 조정교부금을 들 수 있다. 2023년 기준 시·도비 보조금(22조 2380억원)과 조정교부금(13조 5633억원)의 합계는 35조 8,014억원으로 나타나고 있다.

[참고] 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도

① 시·도비 보조금

- 특정한 지원대상사업 재정수요 총당(용도지정)
- 시·도의 일반회계 도는 특별회계, 기금

② 자치구 조정교부금

- 특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액
- 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)으로 운영

③ 시·군 조정교부금

- 광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액

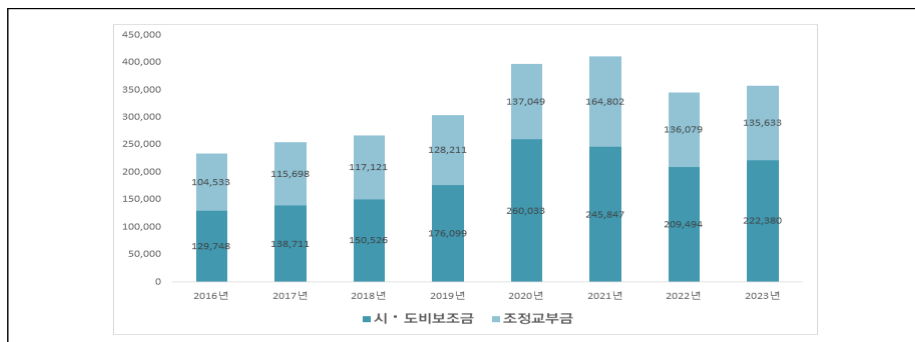
〈표 2-11〉 연도별 시·도비 보조금 및 조정교부금 교부현황(총계)

연도	계	시·도비보조금	조정교부금
2016년	234,281	129,748	104,533
2017년	254,409	138,711	115,698
2018년	267,647	150,526	117,121
2019년	304,310	176,099	128,211
2020년	397,082	260,033	137,049
2021년	410,649	245,847	164,802
2022년	345,572	209,494	136,079
2023년	358,014	222,380	135,633

자료: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-9] 연도별 시·도비 보조금 및 조정교부금 교부현황(총계)

(단위: 억원)



자료: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

〈표 2-12〉 광역자치단체에서 기초자치단체로의 재원이전(총계)

(단위: 억원)

구분		계	비율	시도비 보조금	비율	조정교부금	비율
계		358,014	100	222,380	100	135,633	100
특별시 자치구		73,517	20.5	37,422	16.8	36,095	26.6
광역시	계	83,125	23.2	54,282	24.4	28,842	21.3
	군	6,677	1.9	5,069	2.3	1,608	1.2
	자치구	76,448	21.4	49,214	22.1	27,234	20.1
도	계	201,372	56.2	130,676	58.8	70,696	52.1
	시	147,682	41.3	90,716	40.8	56,966	42.0
	군	53,690	15.0	39,960	18.0	13,730	10.1

자료: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

1.3. 지방이양 이후 재정분권정책에 대한 평가

국회예산정책처(2023)에 따르면 지방이양 이후에도 지역상생발전기금으로 보전금을 2026년까지 지원하기로 함에 따라 대부분의 지자체에서는 보전금 규모를 준수하여 예산을 편성하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 세부사업의 예산 추이는 파악이 곤란한 실정이며, 기초자치단체의 집행률이 58~59%로 낮은 수준으로 나타나고 있다.

한편 지방세 수입은 ‘지방소비세’를 중심으로 계속 증가하고 있는데, 시군세보다는 시도세 위주로 증가하여 시군구 재정확대 및 재정안정성에는 상대적으로 도움이 덜한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-13〉 지방세의 종류

시도세	시군세
• 취득세 • 등록면허세 • 레저세 • 지방소비세(국세인 부가가치세 납부세액의 일정비율을 재원으로 함) • 지역자원시설세 • 지방교육세	• 담배소비세 • 주민세 • 지방소득세(국세인 부가가치세액의 일부를 지방세로 이양하여 2010년도에 신설) • 재산세 • 자동차세

재정분권 전후 재정자립도 추이를 살펴보면 전국 평균 자치단체의 재정자립도가 2018년 53.4%에서 2022년 49.9%로 낮아지고, 광역자치단체인 시도의 감소율(-3.7%)보다 기초자치단체인 시군구의 감소율(-13.1%)이 상대적으로 더욱 크게 나타났다. 또한

기초자치단체(특히 군 지역)의 경우 재정자립도 10% 미만의 자치단체 수는 2018년 1개에서 2022년 13개로 증가했으며, 지역 간 불균등도를 측정하는 대표적 지표인 재정자립도 변이계수도 2018년 0.49에서 2022년 0.53으로 증가하여 자치단체 간 격차도 확대되고 있는 것으로 나타났다.

재정자주도 역시 2018년 75.3%에서 2022년 73.4%로 낮아졌으며, 광역자치단체인 시도 감소율보다 기초자치단체인 시군구의 감소율이 상대적으로 더 큰 것으로 나타났다(국회예산정책처, 2023).

재정자립도와 재정자주도	
▶ 재정자립도	
• 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석 지표 (자원조달 면에서의 자립 정도)	
• 일반회계의 세입 중 자체재원(지방세+세외수입)의 비율로 측정	
▶ 재정자주도	
• 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 포함 (자원 사용면에서 자주권, 자율권)	
• 일반회계 예산 규모 중 자체재원(지방세+세외수입) + 자주재원(지방교부세+조정교부금)의 비율로 측정	

〈표 2-14〉 지방자치단체 재정자립도 추이

(단위: %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국평균		53.4	51.4	50.4	48.7	49.9	48.6
시도	평균	51.5	48.9	49.4	46.6	49.6	46.1
	특별시	82.5	80.1	79.4	78.9	79.5	77.3
	광역시	53.4	49.9	47.5	44.9	47.7	43.9
	특별자치시	69.2	72.7	64.8	65.6	67.0	63.8
	도	38.8	37.0	39.4	36.3	40.2	36.5
	특별자치도	42.5	36.5	40.1	38.7	37.1	38.5
시군구	평균	31.2	30.5	28.4	27.7	27.1	27.2
	시	37.8	36.8	33.5	27.8	31.8	31.5
	군	18.5	18.3	17.3	17.3	15.9	17.2
	구	30.3	29.8	29.0	28.5	28.3	28.1

자료: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요; 행정안전부(2024), 2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요

세출측면에서도 전반적으로 지방자치단체의 자체사업 비중이 감소하고 보조사업 비중이 증가하고 있으며, 특히 비수도권 지역의 자체사업 비중이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 다만 자체사업 비중이 감소한 것은 해당 기간 중 사회복지 등 국고보조사업의 규모가 크게 증가하여 보조사업의 세출규모가 증가했다는 점을 고려할 필요가 있으며, 비수도권 지역의 경우 상대적으로 낮은 재정자립도로 인해 보조금 등에 의존하는 경향이 클 수밖에 없다는 점을 유념할 필요가 있을 것이다.

한편 지방이양 이후 중앙정부와 지자체 대상 조사 결과 예산편성 및 집행시 자율성의 증대, 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상은 긍정적 측면으로 제시되었으나, 지방재정 부담 증가, 한시보전에 따른 소극적 참여 우려, 단체장의 의지에 따른 예산 편성 집중 문제 등이 부정적인 측면으로 지적되었다(국회예산정책처, 2023).

〈표 2-15〉 지방이양으로 인한 지역의 자율성 및 책임성에 대한 인식조사 결과(광역시지자체 대상)

긍정적 측면	• 예산편성 및 집행시 자율성의 증대 • 지자체장 및 지방의회의 관심도 향상 • 재정건전성 제고(안정적 예산확보 및 예산낭비 방지) • 예산편성 기간의 축소 • 주민참여도 제고
부정적 측면	• 지방재정부담 증가 • 한시보전에 따른 소극적 참여 우려(단년도 신규사업 편성 또는 사업추진 불활성성 증대) • 단체장의 의지에 따른 예산편성 집중 • 행정비용의 증대(주민, 단체장, 의회관계 및 신규사업 발굴 어려움 등) • 사업관리 소홀 및 사업효과 파악 불가능(컨트롤타워 부재) • 예산투입 양극화로 사업별 편차 우려 (안전, 복지, 환경 등 공공성이 요구되는 사업보다 단체장 관심사업이나 지역개발 사업 위주로 편중될 우려) • 집행을 저조 및 이월액 과다

출처: 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

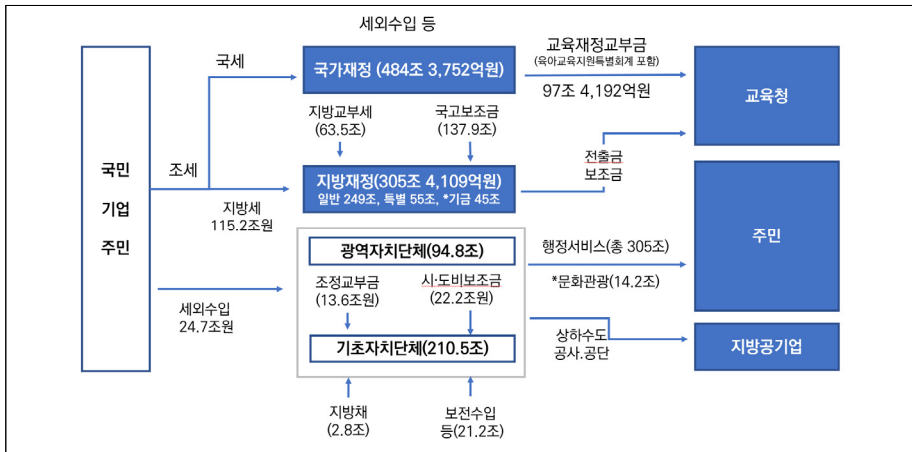
지방이양 대상 사업의 적정성에 대해서는 전반적으로는 지방사무로서 적합하다고 답하였으나, 환경·사회복지·국토 및 지역개발 분야 중 일부 사업에 대해서는 중앙부처의 업무에 보다 상대적으로 적합하다고 조사되었다.

지방이양 전후 애로사항과 향후 발전과제에 대해서는 첫째, 중앙정부의 관리 강화 둘째, 지자체간 형평성 있는 공공서비스 제공 필요 등의 의견이 제시되었다.

1.4. 지방재정의 흐름과 지역통합재정

2023년 기준으로 지방재정의 흐름을 순계예산 기준으로 정리하면 다음의 [그림]과 같다.²³⁾

[그림 2-10] 2023년 기준 지방재정의 흐름 개관



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요에서 2020년도 지방재정개관 및 예산과정 흐름을 토대로 연구진이 재작성

한편 ‘지역통합재정통계’는 지방자치단체 일반회계, 특별회계(교육비특별회계 포함) 및 기금, 지방공기업의 재정상황, 지방자치단체 출자·출연기관의 재정상황을 종합적으로 나타내는 통계를 의미하며, 이를 도식화하면 다음의 [그림 2-32]와 같다.

[그림 2-11] 지역통합재정통계의 범위



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

23) 주: 지방교부세, 국고보조금, 시·도비 보조금, 조정교부금 등은 총계예산으로 정리되었다.

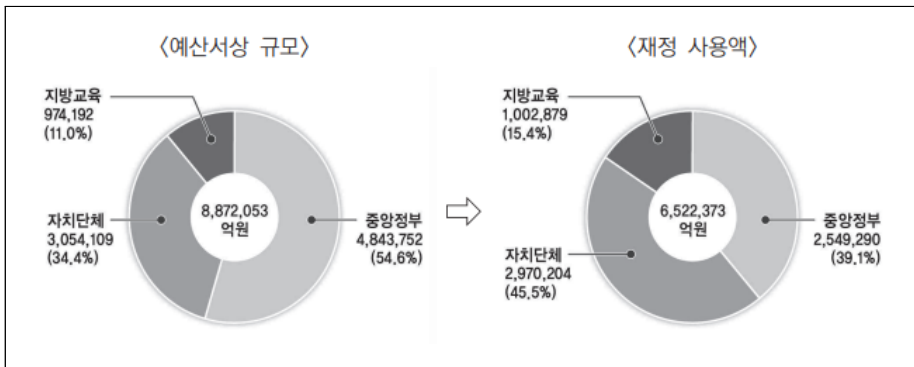
〈표 2-16〉 지역통합재정의 추이(2019~2023)

년도	합계 (A=a+b+c+d)	자치단체 (a)	지방교육청 (b)	공사·공단 (c)	출자·출연기관 (d)
2023년		477,079,015	114,198,245	36,779,070	19,308,468
비율	100	73.7	17.6	5.7	3.0
2022년	581,997,576	441,556,468	86,635,575	36,255,512	17,550,021
2021년	528,284,962	399,994,682	74,354,494	32,543,281	21,392,505
2020년	499,102,058	380,242,468	75,077,357	29,108,186	14,674,046
2019년	453,047,440	341,577,502	70,691,733	28,227,437	12,550,768

2023년 순계예산 기준으로 총 재정사용액의 “중앙정부: 자치단체: 지방교육” 비율은 “39.1: 45.5 : 15.4”의 비율로 나타난다(행정안전부, 2023).

한편 지방교육재정은 시·도 교육감이 자율적으로 편성하는 교육비 특별회계(교특회계)로 지방교육재정교부금 및 국고보조금 등의 중앙정부 이전수입과 지자체 이전수입, 기타이전수입으로 구성되며, 2023년 기준 약 85.6조원으로 나타난다. 교육분야별로는 유아 및 초중등교육이 84.1%, 고등교육이 14.2%, 평생직업교육이 1.6%로 확인되었다. (지방교육재정알리미 웹사이트)

[그림 2-12] 국가와 지자체의 재정사용액 비교(순계예산 기준)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

2. 문화재정 이양의 추진경과 및 지역 재정 현황

2.1. 지역 문화재정 이양의 추진 경과

1) 2005년 : 국고보조금 개편을 통한 지방이양과 분권교부세 도입

노무현 정부 시기였던 2005년 국고보조금의 개편을 통해 163개 사업(1조 696억원, 약 8.5%)이 지방이양 되어 분권교부세 대상사업이 되었고, 136개 사업(3조 5,777억원, 약 28.3%)은 균특사업으로 이관되었다. 문화 분야에서도 ‘공공도서관운영 지원, 문화의 집 조성 및 운영 지원, 예술창작공간 조성 지원, 찾아가는 문화활동 지원, 지방문화원 사업활동 지원, 문화학교 운영 지원, 문화의 거리 조성’ 등 20개 사업(약 303억원)이 지방이양되어 분권교부세 대상사업이 되었고, ‘공립문화시설 건립 지원, 광주문화중심도시 조성, 비엔날레 사업, 지방문화원 시설비 지원’ 등 11개 사업(약 941억원)이 균특회계로 이관되었다.

〈표 2-17〉 지방이양 및 균특회계 이관사업(2005)

(단위: 백만원)

연번	지방이양사업	예산	균특회계 이관사업	예산
1	공공도서관운영 지원	12,600	공립문화시설 건립 지원	73,480
2	문화의집 조성 및 운영 지원	2,000	경주세계문화엑스포 상징물 건립 지원	4,000
3	문화기관의 장애인 편의시설 설치 지원	700	노인건강문화시설 조성 지원	1,500
4	문화기반시설 운영평가인센티브 지원	245	광주문화중심도시 조성	6,000
5	관리책임자대회 개최	50	문화예술인 기념시설(문학관) 조성	1,200
6	근대문인탄생100주년 기념사업	200	광주비엔날레	4,000
7	예술창작스튜디오 조성 지원	200	부산비엔날레	1,000
8	유명예술인 기념조형물 설치지원	200	지방문화원 시설비 지원	1,000
9	조각공원 조성 지원	1,000	통영음악당 건립	450
10	예술창작공간 조성 지원	2,000	광주야외음악당 건립	1,000
11	통영음악제 지원	300	동해야외공연장 건립	500
12	공주미술제 지원	200	합계	94,130
13	문화인물기념사업 지원	160		
14	찾아가는 문화활동 지원	2,000		
15	지역별 특성화 사업	321		
16	노랑해전 재현	50		
17	지방문화원 사업활동 지원	5,963		
18	문화학교운영 지원	896		
19	문화의거리 조성	800		
20	조선통신사 행렬재현	500		
	합계	30,385		

출처: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요

2) 2006~2019년 : (지역)균형발전특별회계를 통한 지역이관

균형발전특별회계의 변화 추이를 살펴보면 2006년에는 노인건강문화센터와 통영음악당 건립 사업이 착제되었고, 공립박물관·미술관 건립지원사업, 지방문화회관 건립사업, 지역문화컨설팅지원사업이 신규로 포함되었다. 2008년부터는 농어촌공공도서관 건립지원사업이 공공도서관 건립지원사업에 흡수되었으며, 2009년에는 민자사업전부지급금(BTL)사업, 경주·전주·공주·부여 역사문화도시 조성사업, 지역특화문화행사지원, 근대역사경관조성지원(군사) 사업이 새롭게 포함되었다.

〈표 2-18〉 균형발전특별회계 변화(2005~2009)

(단위: 백만원)

	구분	2005	2006	2007	2008	2009
지역개발 계정	공립문화시설 건립 지원	58,497	-	-	-	-
	경주세계문화엑스포지원	3,500	6,942	11,558	-	-
	노인건강문화센터 건립	1,000	-	-	-	-
	농어촌공공도서관 건립 지원	9,851	5,556	9,650	-	-
	공공도서관건립지원	-	31,199	23,021	20,810	34,195
	광주문화중심도시 조성	6,100	596	-	-	-
	문화예술인 기념시설 조성	1,650	1,840	1,840	2,180	4,592
	비엔날레지원	1,500	5,700	2,280	5,550	4,600
	지방문화원시설비 지원	480	1,919	2,899	4,109	4,298
	통영 음악당 건립	1,000	-	-	-	-
	지방문화회관 건립	-	9,527	15,787	24,548	19,418
	민자사업정부지급금(BTL)	-	-	-	-	2,077
	경주역사문화도시 조성	-	-	-	-	4,000
	전주역사문화도시조성	-	-	-	-	5,000
	공주·부여역사문화도시조성	-	-	-	-	4,000
	지역특화문화행사지원	-	-	-	-	4,400
	근대역사경관조성 지원(군산)	-	-	-	-	2,000
	공립박물관건립지원	-	12,408	16,496	10,335	16,522
	공립미술관건립지원	-	5,050	3,758	4,559	3,140
	Pre세계군문화 축제개최 지원	-	-	-	800	-
지역혁신 계정	지역문화컨설팅지원	-	500	457	411	448

출처: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요

주: 노란색으로 음영처리된 사업은 신규편입사업 (일화성 사업은 제외), 회색음영처리된 사업은 삭제된 사업

2010년에는 전통문화진흥지원사업이, 2012년에는 유니버설문화도시조성사업이, 2014년에는 문화특화지역 조성사업이 광역·지역발전특별회계에 새로이 편입되었고, 제주특별자치도계정이 2012년에 새로이 신설되었다.

〈표 2-19〉 광역·지역발전특별회계 변화(2010~2018)

(단위: 백만원)

	구분	2010	2011	2012	2013	2014
지역개발 계정	공공도서관건립지원	48,147	51,919	41,851	38,765	59,618
	문화예술인 기념시설 조성	5,661	3,820	3,196	2,342	2,202
	비엔날레지원	5,250	2,700	4,520	3,080	4,960
	지방문화원시설비 지원	5,056	6,661	5,190	3,515	3,939
	지방문화회관 건립	16,066	10,761	12,491	17,436	12,685
	민자사업정부지급금(BTL)	8,303	13,961	11,724	11,146	11,647
	경주역사문화도시 조성	6,246	5,030	4,567	3,800	3,320
	전주역사문화도시조성	5,000	5,000	5,000	5,928	2,500
	공주·부여역사문화도시조성	4,000	3,600	3,240	2,916	2,042
	지역특화문화행사지원	6,650	5,520	2,780	7,320	2,638
	근대역사경관조성 지원(군산)	2,000	1,000	0	1,400	600
	동학발상지 성역화			700	-	-
	공립박물관건립지원	24,271	16,285	12,575	10,826	9,878
	공립미술관건립지원	4,173	10,778	12,115	14,800	8,648
	전통문화진흥지원	3,000	2,760	16,976	16,266	9,607
	유니버설문화도시조성			1,240	2,972	1,716
	문화특화지역 조성사업					460
경제발전 계정	지역문화컨설팅지원	426	405	405	385	343
제주특별 자치도 계정	[제주특별자치도계정]			2,893	2,092	3,105

출처: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요

주: 노란색으로 음영처리된 사업은 신규편입사업 (일회성 사업은 제외), 회색음영처리된 사업은 삭제된 사업

2015년부터는 세종특별자치시계정이 신설되었으며, 2015년에는 작은도서관 조성사업이, 2016년에는 생활문화센터 조성사업이, 2017년에는 지역문화예술 특성화 지원사업과 산업단지·폐산업시설 문화재생사업이, 2018년에는 지역문화행사지원사업과 복합문화시설조성사업이 지역발전특별회계에 새롭게 편입되었다. 한편 비엔날레지원사업과 지역특화문화행사지원사업은 2018년 삭제되어 지역으로 이관되었다.

〈표 2-20〉 지역발전특별회계(2015~2018)

(단위: 백만원)

	구분	2015	2016	2017	2018
생활기반 계정	공공도서관건립지원	46,041	50,683	72,140	64,434
	작은도서관 조성		1,600	1,038	922
	문화예술인 기념시설 조성	955	3,351	2,565	1,740
	비엔날레지원	2,730	4,980	2,730	
	지방문화원시설비 지원	8,183	82,90	7,682	5,389
	지방문화회관 건립	14,992	14,400	11,926	12,867
	민자사업정부지급금(BLT)	12,144	11,686	12,113	11,855
	경주역사문화도시 조성	5,824	-	-	-
	전주역사문화도시조성	2,500	-	-	-
	공주·부여역사문화도시조성	2,200	-	-	-
	역사전통문화도시조성		9,685	7,090	6,065
	지역특화문화행사지원	6,490	4,900	7,000	
	지역문화행사지원				17,473
	공립박물관건립지원	9,060	14,358	12,053	9,832
	공립미술관건립지원	9,868	8,700	5,600	10,100
	전통문화진흥지원	2,692	3,014	2,400	10,072
	문화특화지역 조성사업	2,340	6,740	7,716	8,286
	생활문화센터 조성		12,920	6,242	8,036
	지역문화예술특성화지원			15,518	16,709
	복합문화시설조성				2,800
	산업단지, 폐산업시설 문화재생			8,116	3,900
경제발전 계정	지역문화간선통지원	336	319	302	302
제주특별자치도계정		5,924	3,661	3,912	4,814
세종특별자치시계정		80	536	3,629	7,229

출처: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요

주: 노란색으로 음영처리된 사업은 신규편입사업 (일회성 사업은 제외), 회색음영처리된 사업은 삭제된 사업

3) 2020~2024년 : 본격적 지방이양 추진

2020년은 문재인 정부의 지방이양사업이 본격적으로 추진된 해로 문화 분야에도 큰 변화가 야기되었다. 균특회계에서 상당부분을 차지하고 있었던 ‘문화시설 확충 및 운영’에 포함된 상당 수의 사업(10개 세부사업, 약 1,076억원 규모)이 삭제되어 지역으로 이양되었다. 구체적으로 공립미술관 건립지원, 지방문화원 시설비 지원, 역사·전통문화도시 조성, 문화특화지역 조성사업, 민자사업정부지급금(BLT), 복합문화시설 조성, 문예

회관 건립지원, 문화예술인 기념시설 조성, 전통문화진흥 지원, 지역문화예술특성화 지원사업이 삭제되었고, 지역문화행사 지원사업 또한 지역으로 이관되었다. 또한 문화예술진흥기금으로 운영되던 ‘예술의 관광자원화’사업(91억원)도 함께 지역으로 이관되었다. 한편 일반국고로 진행되었던 ‘문화도시조성사업’은 2020년 균특회계 지역지원계정으로 새롭게 편입되었다.

2022년에는 일반회계로 이루어지던 ‘문화예술교육활성화 지원사업(107억원)’과 문화예술진흥기금으로 운영되던 ‘지역문화예술지원(61억원)’이 지역으로 이양되었으며, 2023년에는 남아있던 ‘문화시설 확충 및 운영 사업(2614억원)’인 공립박물관 건립지원, 생활문화센터 조성, 공공도서관 건립지원, 작은도서관 조성 지원사업이 삭제되어 주요 문화기반시설의 건립이나 조성을 지원하는 사업들은 대부분 2023년을 기화로 지역으로 이관되는 큰 변화가 이루어졌다. 한편 일반회계로 추진되었던 공공도서관 개관시간 연장이 균특회계로 새로이 편입되었다.

〈표 2-21〉 문체부 지방이양 사업 현황(2020~2023)

(단위: 백만원)

1단계			2단계			
재원명	세부사업명	이양규모	재원명	세부사업명	이양규모	
		2020			2022	2023
균특	관광자원개발	260,272	관광	문화관광해설사육성	9,590	-
균특	문화시설 확충 및 운영	107,564	일반	문화예술교육활성화	10,700	-
균특	지방문화산업기반조성	9,538	문예	지역문화예술지원	6,187	-
균특	지역문화행사지원	16,830	균특	문화시설확충및운영	-	261,422
문진	예술의 관광자원화	9,195	균특	체육진흥시설지원	-	190,098
균특	문화유산관광자원개발 (문화재청)	24,547				

출처: 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가

2024에도 문체부 사업 중 약 756억원 규모의 사업이 지역으로 이관되었다. 전통생활문화 진흥(119억원), 온라인미디어 예술활동지원사업(50억), 지역문화 진흥(200억원), 어르신 문화활동 지원(35억원), 국립진주박물관 이전건립 지원(36억원), 부산국악원 교육체험관 건립(15억원), 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업(제주)(18억원), 지역문화예술지원(33억원) 사업이 여기에 포함된다. 특히 지역문화진흥의 카테고리에 있던 많은 사업들이 모두 지역으로 이관되었다. 게다가 기존에 일반회계 예산으로 추진되었다가 지

방교육재정으로 이관된 학교문화예술교육 지원사업 예산까지 포함하면 이양된 문체부의 사업규모는 더욱 커진다.²⁴⁾

2020년~2024년 사이에 지역으로 이관된 문화체육관광부 사업규모는 약 9,815억원이며, 이 중 문화예술분야만을 별도로 집계하면 약 4,724억원에 달한다.

〈표 2-22〉 2024년에 지역으로 이관된 문화체육관광부 사업

(단위: 백만원)

재원명	세부사업명	2024년
일반회계	지역연계 첨단 CT 실증사업(R&D)	4,400
일반회계	문화콘텐츠 R&D 전문인력양성(R&D)	5,500
일반회계	메타버스 콘텐츠 IP 구축 연구개발(R&D)	3,300
일반회계	전통생활문화 진흥	11,963
일반회계	온라인미디어 예술활동지원	5,061
일반회계	지역문화 진흥	20,078
일반회계	어르신 문화활동 지원	3,589
일반회계	국립진주박물관 이전건립 지원	3,616
일반회계	부산국악원 교육체험관 건립	1,500
지특회계	폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업(제주)	1,814
문진기금	지역문화예술지원	3,294
체육기금	스포츠친화기업 선정지원	85
체육기금	한국스포츠 정책과학원 청사 이전	6,474
체육기금	지역사회 기반 재활운동 서비스 기술 연구개발(R&D)	5,000
합계		75,674

출처: 문화체육관광부 2024년도 예산·기금운용계획 개요

주: 노란색으로 음영처리된 사업은 문화예술분야 사업

한편 지역균형발전특별회계 지역지원계정에 있던 문화도시조성사업 예산의 대부분(345억원)이 지역자율계정으로 변경되었고, 일반회계에 있던 ‘지역문화진흥 사업’ 중 일부(문화가 있는 날 기획프로그램 운영사업 등)가 새로이 지역균형발전특별회계에 ‘국민 문화활동지원’ 사업으로 편입되었다(약 255억원).

24) 문화체육관광부의 학교문화예술교육 지원사업 예산은 지방교육재정으로 이관됨에 따라 2023년 605억원, 2024년 287억원, 2025년(안) 81억원으로 크게 감소하였다.

〈표 2-23〉 지역균형발전특별회계(2019~2024)

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
균특회계 (문화분야)	272,440	312,062	290,662	305,935	83,285	119,624
지역자율계정	261,574	294,935	268,764	271,494	43,485	87,776
▶ 문화시설 확충 및 운영	236,690	280,092	258,074	259,471	-	-
공립박물관 건립지원	13,345	17,326	14,637	16,455	-	-
생활문화센터 조성	18,609	58,844	60,987	164,645	-	-
공공도서관 건립지원	80,861	199,390	175,923	69,019	-	-
작은도서관 조성	23,278	4,532	6,527	9,352	-	-
공립미술관 건립지원	14,867	-	-	-	-	-
지방문화원 시설비 지원	14,504	-	-	-	-	-
역사·전통문화도시 조성	5,040	-	-	-	-	-
문화특화지역 조성사업	9,588	-	-	-	-	-
민자사업정부지급금(BTL)	11,881	-	-	-	-	-
복합문화시설 조성	2,800	-	-	-	-	-
문예회관 건립지원	20,613	-	-	-	-	-
문화예술인 기념시설 조성	1,236	-	-	-	-	-
전통문화진흥 지원	3,980	-	-	-	-	-
지역문화예술특성화 지원	16,088	-	-	-	-	-
▶ 박물관 정책 활성화 (공공도서관 개관시간 연장)					19,954	21,961
▶ 산업단지, 폐산업시설 문화재생산업	8,054	14,843	10,690	12,023	23,531	31,315
▶ 지역문화행사 지원	16,830	-	-	-	-	-
▶ 문화도시 조성(자율)						34,500 (계정변화)
지역지원계정	787	10,300	18,400	25,900	34,900	28,522
▶ 문화도시 조성		10,000	18,400	25,900	34,900	2,950
▶ 지역문화 컨설팅 지원	787	300	-	-	-	-
▶ 국민문화활동 지원						25,572*
제주특별자치도계정	6,399	1,310	2,650	4,751	4,125	2,385
세종특별자치도계정	3,680	5,517	848	3,790	775	941

출처: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요 (2019~2024)

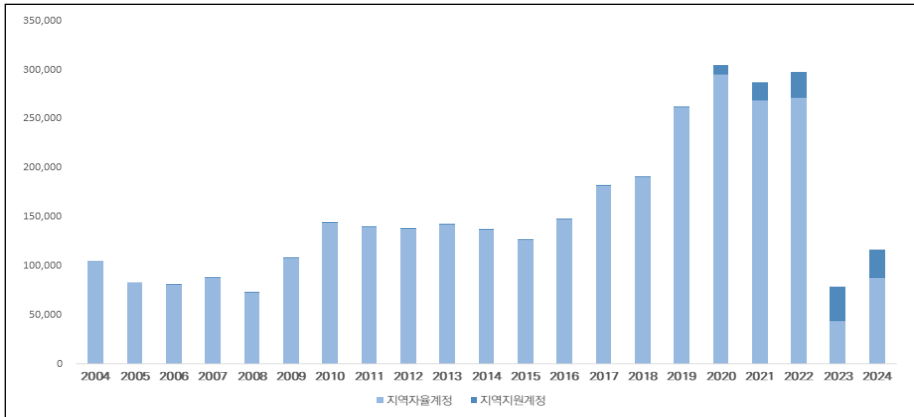
주*) 일반회계에서 이관 : 문화가있는날 기획프로그램 운영, 지역문화진흥원 지원, 지역문화 통계분석 및 연구, 문화균형발전
증진(54.7억원), 동서화합 영호남 문화예술관광박람회

주: 노란색으로 음영처리된 사업은 신규편입사업 (일회성 사업은 제외), 회색음영처리된 사업은 삭제된 사업

2004년~2024년까지 지역균형발전특별회계(균특회계, 광역·지역발전특별회계, 지역발전특별회계) 문화분야 예산의 변화 추이를 살펴보면 다음의 [그림]과 같다. 시기별로

등락은 있으나 2004년 이후 점진적으로 증가해왔던 균특회계는 2023년 대폭 하락한 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-13] 지역균형발전특별회계의 추이(2004~2024)



자료: 문화체육관광부 각년도 예산·기금운용계획 개요(2004~2024)를 토대로 연구진이 작성

2.2. 지자체별 세입예산 규모

가. 지자체별 세입예산 규모

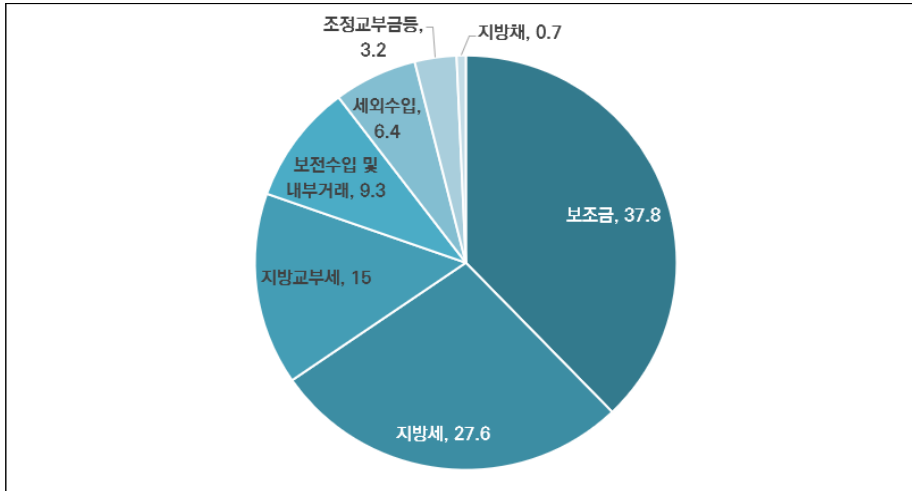
2023년 기준 지방자치단체 세입예산(총계예산²⁵⁾ 기준, 당초예산)은 총 423.9조원에 달하며, 경기(81.2조원), 서울(69.3조원), 경북(33.2조원), 경남(32.2조원), 전남(26.6조원), 충남(23조원), 전북(22.6조원), 부산(23.6조원), 인천(21.4조원), 강원(20.3조원), 충북(16.7조원), 대구(16.5조원), 광주(10.6조원), 대전(10조원), 울산(7.6조원), 세종(2조원)의 순서로 나타난다.

이를 재원별로 살펴보면 ‘보조금’이 약 160조원(37.8%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 ‘지방세수입’이 약 117조원(27.6%), ‘지방교부세’가 약 63조원(15%), 보전수입 등 내부거래가 약 39.5조원(9.3%), 세외수입이 약 27조원(6.4%), 조정교부금이 약 13.6조원(3.2%), 지방채가 약 2.9조원(0.7%)을 차지하는 것으로 나타난다.

25) 예산총계는 자치단체내의 회계 간 내부거래, 자치단체 간 외부거래 중복계상 분을 공제하지 않고 단순 합산한 금액으로 개별 자치단체 재정규모 파악 시에 활용된다. 여기에는 광역단체가 기초단체에 보조하는 국고보조금 및 시도비보조금, 시도세 및 세외수입의 징수교부금, 시도의 기초단체용자금, 자치단체간의 부담금, 회계간의 전출금 등이 중복 계상된다.

[그림 2-14] 지방자치단체 세입예산 - 자원별 비중(%) (2023년 기준 총계, 당초예산)

(단위: 십억원, %)



출처: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

〈표 2-24〉 지방자치단체별 세입예산-자원별 1(2023년 기준 총계, 당초예산)

자치단체	합계	보조금		지방세 수입		지방교부세	
			비율		비율		비율
전국계	423,941	160,111	37.8	117,211	27.6	63,490	15.0
서울계	69,340	18,078	26.1	29,531	42.6	675	1.0
부산계	23,589	10,548	44.7	6,449	27.3	1,790	7.6
대구계	16,468	7,247	44.0	4,637	28.2	1,699	10.3
인천계	21,447	8,369	39.0	6,077	28.3	1,544	7.2
광주계	10,555	4,730	44.8	2,682	25.4	1,472	13.9
대전계	10,044	4,354	43.3	2,520	25.1	1,377	13.7
울산계	7,675	2,768	36.1	2,331	30.4	911	11.9
세종계	2,003	395	19.7	872	43.5	98	4.9
경기계	81,241	30,023	37.0	29,681	36.5	4,327	5.3
강원계	20,263	7,779	38.4	3,109	15.3	6,552	32.3
충북계	16,721	6,906	41.3	3,342	20.0	4,041	24.2
충남계	22,975	9,236	40.2	4,910	21.4	5,321	23.2
전북계	22,653	10,068	44.4	3,306	14.6	6,464	28.5
전남계	26,559	11,242	42.3	4,059	15.3	8,064	30.4
경북계	33,185	13,246	39.9	5,171	15.6	10,105	30.4
경남계	32,160	13,279	41.3	6,662	20.7	6,919	21.5
제주계	7,064	1,843	26.1	1,873	26.5	2,133	30.2

출처: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

주: 순계규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금, 세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계규모로 작성하였다.

〈표 2-25〉 지방자치단체별 세입예산-재원별 2(2023년 기준 총계, 당초예산)

(단위: 십억원, %)

자치단체	보전수입 등 및 내부거래	비율	세외수입	비율	조정 교부금등	비율	지방채	비율
전국계	504	9.3	27,177	6.4	13,563	3.2	2,884	0.7
서울계	9,468	13.7	6,186	8.9	3,609	5.2	1,793	2.6
부산계	2,318	9.8	1,410	6.0	704	3.0	370	1.6
대구계	1,397	8.5	942	5.7	496	3.0	50	0.3
인천계	2,733	12.7	2,007	9.4	699	3.3	18	0.1
광주계	775	7.3	509	4.8	363	3.4	24	0.2
대전계	713	7.1	590	5.9	314	3.1	176	1.8
울산계	765	10.0	592	7.7	308	4.0	-	-
세종계	408	20.4	228	11.4	-	-	1	0.0
경기계	6,790	8.4	6,383	7.9	4,008	4.9	29	0.0
강원계	1,496	7.4	1,045	5.2	280	1.4	2	0.0
충북계	1,125	6.7	896	5.4	409	2.4	1	0.0
충남계	1,806	7.9	1,090	4.7	506	2.2	106	0.5
전북계	1,427	6.3	928	4.1	404	1.8	55	0.2
전남계	1,925	7.2	953	3.6	296	1.1	20	0.1
경북계	2,826	8.5	1,376	4.1	405	1.2	57	0.2
경남계	2,906	9.0	1,551	4.8	762	2.4	83	0.3
제주계	624	8.8	491	6.9	-	-	100	1.4

출처: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

주: 순계규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금, 세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계규모로 작성

한편 지방자치단체별 세입예산 규모를 2023년 순계예산²⁶⁾ 기준으로 살펴보면 경기(69.1조원), 서울(52.7조원), 경북(27.4조원), 경남(25.4조원), 전남(22.2조원), 충남(18.6조원), 전북(18.4조원), 부산(17.6조원), 강원(16.8조원), 인천(16.6조원), 충북(14.2조원), 대구(12.9조원), 대전(8조원), 울산(5.8조원), 세종(2조원)의 순으로 나타나 총계예산과 차이가 있음을 확인할 수 있다.

26) 자치단체 내 회계 간 내부거래, 자치단체 간 외부거래 중복계상 분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도 별 재정규모 파악 시에 활용된다. 순계예산규모 산정방법은 세입예산의 경우 세입을 받는 단체 또는 회계에서 이를 공제하고, 세출예산의 경우 세출을 주는 단체 또는 회계에서 공제한다.

〈표 2-26〉 지방자치단체별 세입예산 규모(2023년 기준 순계예산, 당초예산)

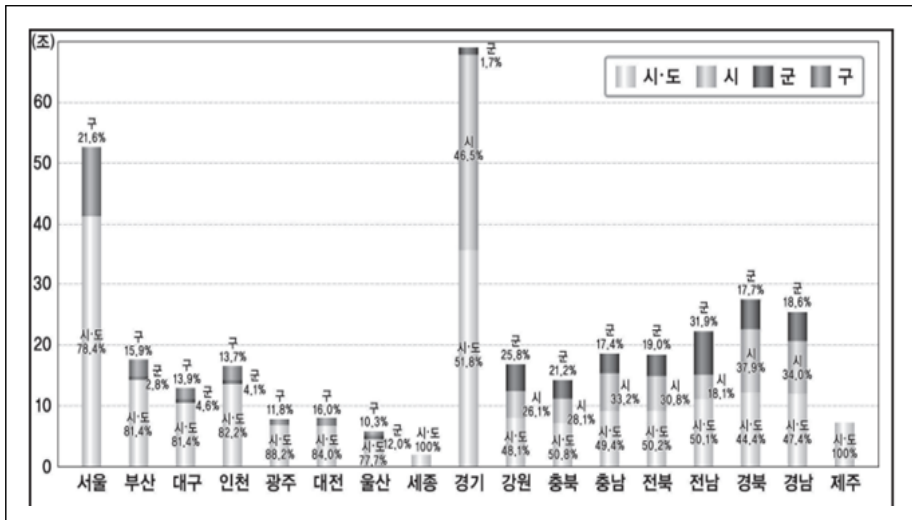
(단위: 조원)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
계	52.7	17.6	12.9	16.6	7.8	8.0	5.8	2.0
시도	41.3	14.3	10.5	13.6	6.9	6.7	4.5	2.0
시	-	-	-	-	-	-	-	-
군	-	0.5	0.6	0.7	-	-	0.7	-
구	11.4	2.8	1.8	2.3	0.9	1.3	0.6	-
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
계	69.1	16.8	14.2	18.6	18.4	22.2	27.4	25.4
시도	35.8	8.1	7.2	9.2	9.3	11.1	12.2	12.0
시	32.1	4.4	4.0	6.2	5.7	4.0	10.4	8.6
군	1.2	4.3	3.0	3.2	3.5	7.1	4.9	4.7
구	-	-	-	-	-	-	-	-

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

주: 소수점 첫째자리에서 반올림

[그림 2-15] 지방자치단체별 세입예산 규모(순계기준)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

나. 지자체 세입예산 목별 분석

보조금의 경우 국고보조금(국고보조금, 국가균형발전특별회계, 기금)과 시·도비 보조금 등으로 구분되는데, 세입예산 중 ‘국고보조금’이 114.7조원(27.1%)로 가장 큰 비

중을 차지하며, ‘시·도비보조금’이 약 22.2조원(5.2%), 국가균형발전특별회계보조금이 약 10.8조원(2.6%), 기금이 12.3조원(2.9%)을 차지하고 있다.

〈표 2-27〉 지방자치단체별 보조금 내역 (2023년 기준 총계, 당초예산)

(단위: 백만원, %)

구분	국고보조금 등			시·도비보조금등
자치단체	국고보조금	국가균형발전특별회계 보조금	기금	시·도비보조금등
전국계	114,683,025	10,853,188	12,336,592	22,238,033
비율	27.1	2.6	2.9	5.2
서울계	13,043,522	190,720	1,101,458	3,742,195
부산계	8,644,413	354,418	400,038	1,149,549
대구계	5,660,386	332,256	299,147	954,901
인천계	6,462,629	348,172	301,649	1,256,120
광주계	3,588,136	200,946	202,704	738,140
대전계	3,134,047	203,617	170,540	845,437
울산계	2,013,961	104,586	165,674	484,101
세종계	313,713	44,911	36,764	0
경기계	23,598,021	1,221,631	1,593,124	3,610,166
강원계	4,955,007	937,937	750,832	1,135,270
충북계	4,593,451	760,661	739,939	811,570
충남계	5,861,701	868,737	1,124,012	1,381,501
전북계	6,490,393	1,037,480	1,211,149	1,329,067
전남계	7,215,225	1,379,484	1,306,821	1,340,566
경북계	8,651,833	1,276,979	1,552,216	1,765,396
경남계	9,341,902	1,231,827	1,010,753	1,694,056
제주계	1,114,685	358,827	369,771	0

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

주: 비율은 전체 세입예산 대비 각 목별 예산의 비율을 의미함

주: 순계규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금, 세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계규모로 작성

지방교부세는 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세)와 지방소멸대응기금으로 구분되며, 2023년 기준 지방자치단체별 지방교부세 내역을 살펴 보면 ‘보통교부세’가 약 57조(13.4%), ‘부동산교부세’가 4.9조원(1.2%), ‘소방안전교부세’가 7880억원(0.2%), ‘지방소멸대응기금’이 약 7450억원(0.2%), ‘특별교부세’가 376억원(0.01%)로 나타난다.

〈표 2-28〉 지방자치단체별 지방교부세 내역(2023년 기준 총계, 당초예산)

(단위: 백만원, %)

구분	지방교부세				지방소멸대응기금
자치단체	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세	지방소멸대응기금
전국계	56,994,108	37,606	4,925,744	788,046	744,952
비율	13.4	0.01	1.2	0.2	0.2
서울계	155,407	0	489,967	29,225	0
부산계	1,463,200	0	271,683	43,913	11,000
대구계	1,467,000	0	186,599	32,400	13,229
인천계	1,226,600	0	260,562	41,200	15,249
광주계	1,319,040	0	125,192	22,617	4,871
대전계	1,200,000	0	146,500	23,420	6,847
울산계	806,127	2,715	79,070	23,367	0
세종계	75,000	8	9,300	13,501	0
경기계	3,683,079	1,120	525,554	114,627	2,586
강원계	5,998,969	12	412,297	14,900	125,860
충북계	3,755,954	10,653	200,455	48,900	25,486
충남계	4,812,757	62	376,391	72,600	59,556
전북계	5,982,345	9	346,283	50,074	85,253
전남계	7,321,335	8,955	526,798	79,826	126,680
경북계	9,438,373	5,684	438,325	79,500	142,793
경남계	6,289,586	8,388	427,931	69,058	123,671
제주계	1,999,336	0	102,839	28,917	1,871

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

주: 비율은 전체 세입예산 대비 각 목별 예산의 비율을 의미함

주: 순계규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금, 세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계규모로 작성

조정교부금은 자치구조정교부금(일반, 특별, 기타재원조정)과 시군조정교부금(일반, 특별, 기타재원조정)으로 구분되며, 2023년 기준 지방자치단체별 조정교부금은 ‘시·군 일반조정교부금’이 7.1조원(1.7%), ‘자치구일반조정교부금’이 6.3조원(1.5%)로 나타난다.

〈표 2-29〉 지방자치단체별 조정교부금 내역(2023년 기준 총계, 당초예산)

(단위: 백만원, %)

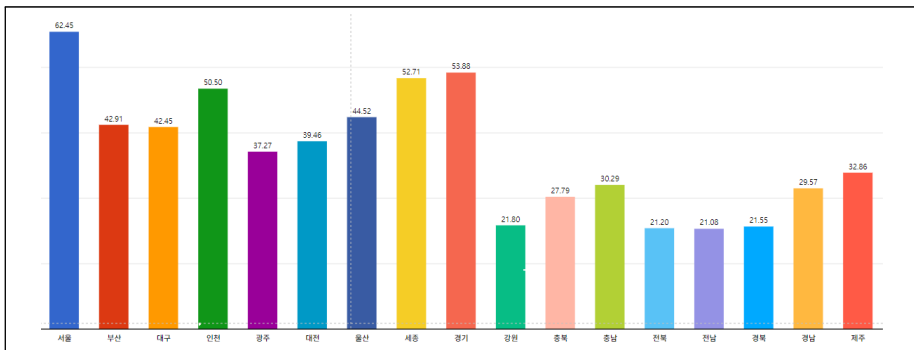
구분	자치구조정교부금등			시·군조정교부금등		
자치단체	자치구일반조정교부금	자치구특별조정교부금	자치구기타재원조정수입	시·군일반조정교부금	시·군특별조정교부금	시·군기타재원조정수입
전국계	6,261,008	3,050	78,851	7,119,601	4,715	96,113
비율	1.5	0.001	0.02	1.7	0.001	0.02
서울계	3,580,214	0	29,269	0	0	0
부산계	643,790	0	11,339	32,600	0	16,740
대구계	454,484	0	10,449	31,014	0	0
인천계	668,402	2,000	12,181	16,828	0	0
광주계	357,103	0	5,944	0	0	0
대전계	307,000	1,050	5,588	0	0	0
울산계	240,015	0	4,080	51,164	0	12,462
세종계	0	0	0	0	0	0
경기계	0	0	0	4,008,359	0	0
강원계	0	0	0	280,216	0	0
충북계	0	0	0	409,007	100	25
충남계	0	0	0	486,843	0	18,660
전북계	0	0	0	404,088	0	0
전남계	0	0	0	276,190	400	19,625
경북계	10,000	0	0	365,283	2,715	26,600
경남계	0	0	0	758,010	1,500	2,000
제주계	0	0	0	0	0	0

출처: 지방재정365 (<https://www.lofin365.go.kr/>) 통합재정개요(예산) -세입장별 세입, 세입목별 세입(총계, 당초)

주: 비율은 전체 세입예산 대비 각 목별 예산의 비율을 의미함

주: 순계규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금, 세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계규모로 작성

[그림 2-16] 시·도별 재정자립도



출처: 2022년 기준, 출처: 지방재정365

다. 문화예술 관련 지역발전기금의 현황

지자체의 또 다른 재원으로는 지역기금이 존재한다. 지역기금은 자체기금과 법정기금으로 나뉜다.

먼저 자체기금은 「지방자치법」 제142조에 따라 지방자치단체 행정목적 달성 또는 공익상 필요에 의하여 자치단체 조례로 설치한 기금으로 2023년 기준 913개(전체기금의 37.5%)로 9조 7,375억원 규모(전체기금의 17.3%)를 차지한다.

둘째, 법정기금은 중앙정부의 개별법령에 근거하여 설치한 기금으로 1,518개(전체기금의 62.4%)로 46조 6,426억원 규모(전체기금의 82.7%)를 차지하고 있다. 법정기금은 법정의무기금과 법정재량기금으로 나뉘는데 법정의무기금(개별 법률에서 의무적으로 설치하도록 한 기금)은 4조 4,162억원(7.8%), 법정재량기금(개별 법률에 설치 근거가 있는 기금)은 42조 2,264억원(74.9%)를 차지한다.

〈표 2-30〉 시도별 기금 조성액 현황

(단위: 개, 억원, %)

구분		기금수	구성비	조성금액	구성비
계		2,431	100%	563,800	100%
자체기금		913	37.6	97,375	17.3
법정 기금	소계	1,519	62.4	466,426	82.7
	법정의무기금	988	40.6	44,162	7.8
	법정재량기금	530	21.8	422,264	74.9

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

2022년 기준 지자체 기금의 구체적인 내역을 살펴보면 다음과 같다. 통합재정안정화기금이 24조 4,066억원(전체 조성액의 43.3%)로 가장 많으며, 지역개발기금 14조 7,260억원(26.1%), 중소기업육성기금 2조 4,650억원(4.4%), 재난관리기금 1조 9,648억원(3.5%), 도시주거환경정비기금 9,084억원(1.6%) 등의 순으로 나타난다.

〈표 2-31〉 지자체 기금 현황(2022년 기준)

(단위: 개, 억원, %)

구분		기금수	2022년 조성액	비율	
계		2,431	563,800	100	
자체기금		913	97,375	17.3	
법정 기금	법정 의무 기금	소계	988	44,162	7.8
		재난관리기금	243	19,648	3.5
		재해구호기금	15	2,960	0.5
		도시주거환경정비기금	27	9,084	1.6
		주민지원기금	110	2,451	0.4
		식품진흥기금	242	2,953	0.5
		옥외광고발전기금	188	1,221	0.2
		관광진흥기금	1	498	0.1
		지역농어촌진흥기금	1	2,450	0.4
		자활기금	161	2,897	0.5
	법정 재량 기금	소계	530	422,264	74.9
		통합재정안정화기금	226	244,066	43.3
		중소기업육성기금	89	24,650	4.4
		청소년육성기금	10	426	0.1
		지역문화진흥기금	24	1,425	0.3
		양성평등기금	136	3,314	0.6
		장사시설주변지역주민지원기금	22	690	0.1
		지역개발기금	17	147,260	26.1
		환경보전기금	1	28	-
		혁신도시조성및발전기금	2	55	-
		공유재산관리기금	1	303	0.1
		기후대응기금	1	47	-
		주민지원기금	1	0.8	-

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

이중에서 「지역문화진흥법」에 근거한 ‘지역문화진흥기금’은 24개로 총 규모는 1,425 억원이며, 전체 기금 중 0.3%를 차지하고 있다. 광역단위에서 지역문화진흥기금을 운영하고 있는 지자체는 서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남이며, 대구, 광주, 대전, 세종, 충북, 충남, 제주의 경우 아직 지역문화진흥기금이 운영되지 않고 있다.

〈표 2-32〉 지역문화진흥기금 현황(2022년 기준)

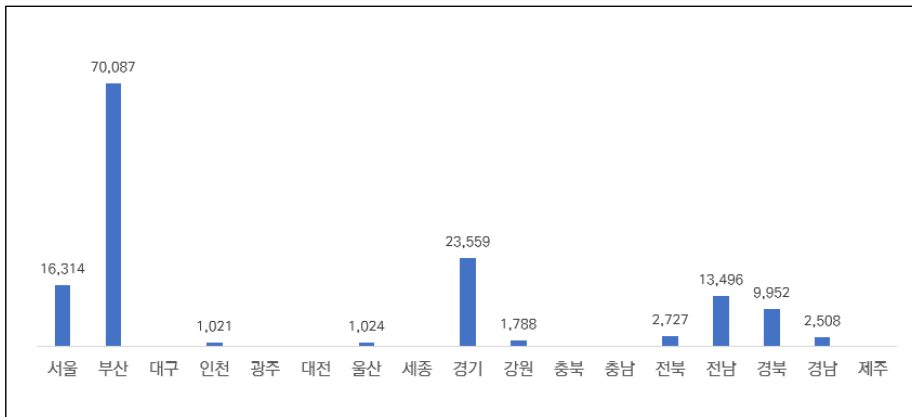
(단위: 백만원)

서울	부산	대구	인천	광주	대전
16,314	70,087	-	1,021	-	-
울산	세종	경기	강원	충북	충남
1,024	-	23,559	1,788	-	-
전북	전남	경북	경남	제주	합계
2,727	13,496	9,952	2,508	-	142,476

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-17] 지역문화진흥기금 현황(2022년 기준)

(단위: 백만원)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

2.3. 지자체별 세출예산 규모

2023년 기준 전국 지자체의 기능별 세출예산을 살펴보면 ‘문화 및 관광’ 기능 예산은 14조 2,778억원으로 전체의 약 4.7%를 차지하고 있으며, 재원별로 살펴보면 국비가 1조 4534억원(10%), 시·도비가 4조 6385억원(33%), 시·군·구비가 8조 1842억원(57%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-33〉 지자체 기능별 세출예산(2023년, 당초)

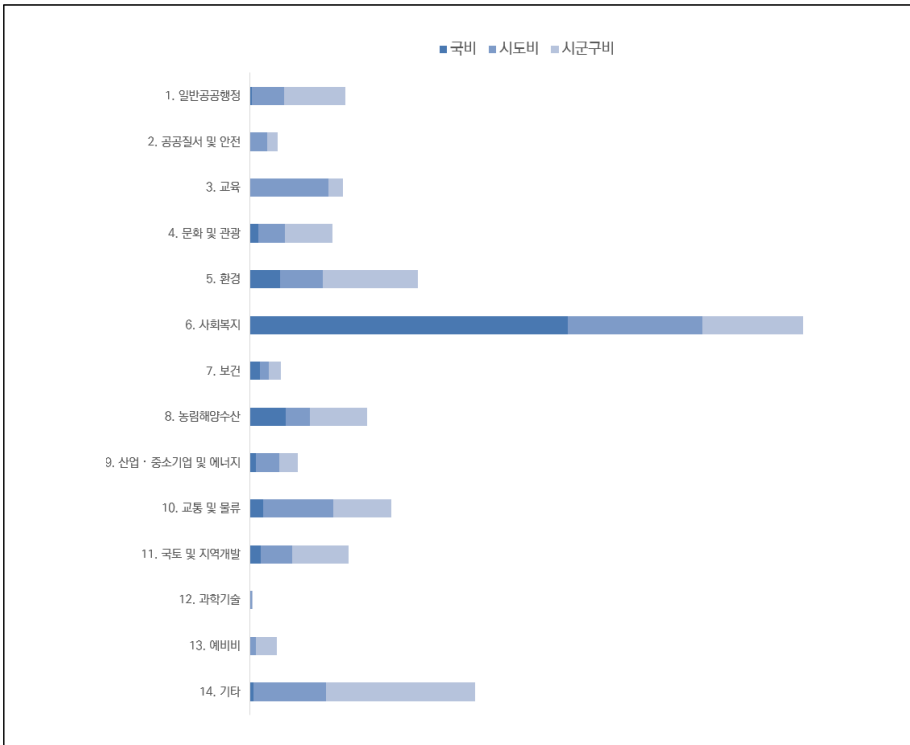
(단위: 억원, %)

구분	순계규모	비중(%)	재원			총계규모
			국비	시도비	시군구비	
총규모	3,054,109	100	769,825	991,875	1,221,658	4,239,410
1. 일반공공행정	166,086	5.4	3,205	55,938	106,847	392,274
2. 공공질서 및 안전	58,568	1.9	10,249	29,917	18,402	124,908
3. 교육	161,886	5.3	342	136,273	25,268	163,241
4. 문화 및 관광	142,778	4.7	14,534	46,385	81,842	168,404
5. 환경	293,022	9.6	51,460	74,694	166,133	378,276
6. 사회복지	963,192	31.5	553,295	233,765	175,536	1,583,068
7. 보건	53,674	1.8	16,707	15,896	21,071	77,251
8. 농림해양수산	203,673	6.7	61,437	42,739	99,123	289,310
9. 산업·중소기업 및 에너지	83,311	2.7	10,476	40,152	32,644	100,946
10. 교통 및 물류	246,100	8.1	22,451	122,547	101,050	293,226
11. 국토 및 지역개발	171,657	5.6	18,884	54,632	97,467	223,792
12. 과학기술	3,824	0.1	357	3,206	259	4,343
13. 예비비	46,423	1.5	92	10,606	35,714	46,423
14. 기타	459,916	12.0	6,336	125,124	260,301	393,948
인력운영비	365,314	3.1	6,183	117,426	241,668	365,314
기본경비	94,600	12.0	153	7,698	18,633	28,632

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

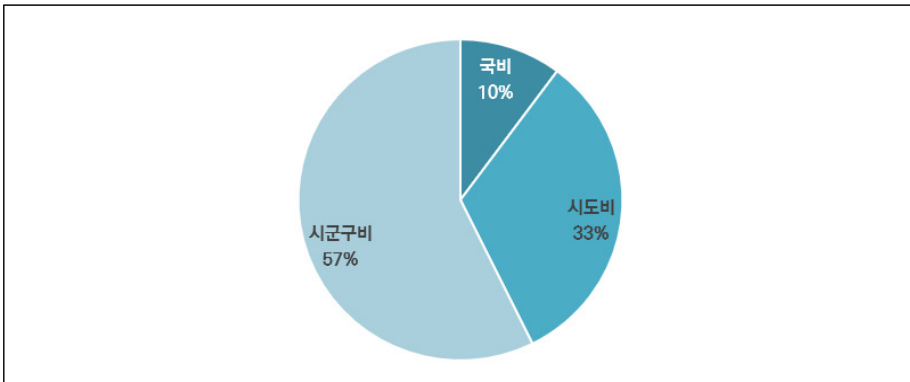
이를 세부기능별로 살펴보면 체육 부문이 36%(5조 1,496억원), 문화예술부문이 33%(4조 7926억원), 관광 부문이 17%(2조 4043억원), 문화재 부문이 10%(1조 3867억원), 문화 및 관광 일반이 4%(5456억원)를 차지한다. 이중 문화예술부문의 경우 보조사업이 29.3%(1조 4055억원), 자체사업이 69.4%(3조 3273억원)를 차지하고 있어 대략 3:7의 비율을 보이고 있다.

[그림 2-18] 지자체 기능별 세출예산(2023년, 당초)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-19] 문화 및 관광 기능의 재원별 구성(2023년, 당초)



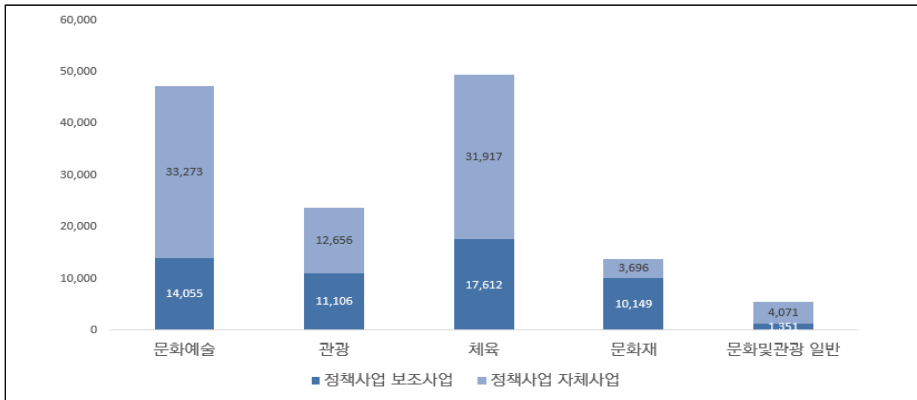
출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

〈표 2-34〉 지자체 기능별 세출구조별 예산(2023년, 순계예산, 당초)

구분	계	정책사업		행정운영경비	재무활동
		보조사업	자체사업		
총규모	3,054,109	1,398,192	1,156,103	388,473	111,341
4. 문화 및 관광	142,778	54,273	85,613	-	2,892
문화예술	47,926	14,055	33,273	-	598
관광	24,043	11,106	12,656	-	281
체육	51,486	17,612	31,917	-	1,957
문화재	13,867	10,149	3,696	-	22
문화및관광 일반	5,456	1,351	4,071	-	34

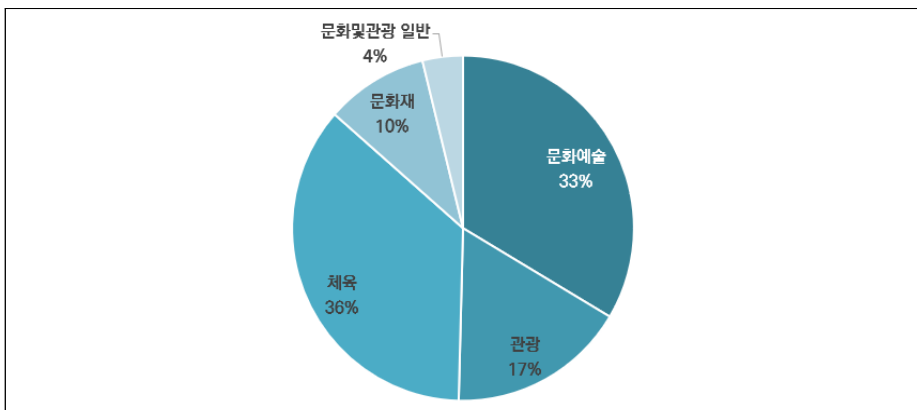
출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-20] 문화 및 관광 기능의 세출구조별 예산(2023년, 순계예산, 당초)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-21] 문화 및 관광 기능의 세출구조별 예산 비율(2023년, 순계예산, 당초)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

지역별로 살펴보면 ‘문화 및 관광 분야 예산 규모’는 경기, 경북, 서울, 경남, 전남, 강원, 전북, 충남, 부산, 인천, 충북, 대구, 광주, 제주, 울산, 대전, 세종의 순으로 나타나, ‘문화 및 관광분야 예산의 비율’은 강원, 전북, 경남, 경북, 충남, 울산, 전남, 광주, 제주, 충북, 세종, 경기, 인천, 대전, 대구, 부산, 서울의 순으로 나타난다.

한편 ‘문화예술 예산 규모’는 경기, 서울, 경북, 전북, 부산, 전남, 경남, 대구, 강원, 인천, 충남, 광주, 충북, 제주, 대전, 울산, 세종의 순으로 나타나며, ‘문화예술 예산의 비율’은 광주, 대구, 전북, 제주, 세종, 부산, 경기, 대전, 강원, 울산, 인천, 전남, 서울, 충남, 경북, 충북, 경남의 순으로 나타난다.

〈표 2-35〉 지자체별 문화 및 관광 분야 예산(2023년 순계예산, 당초)

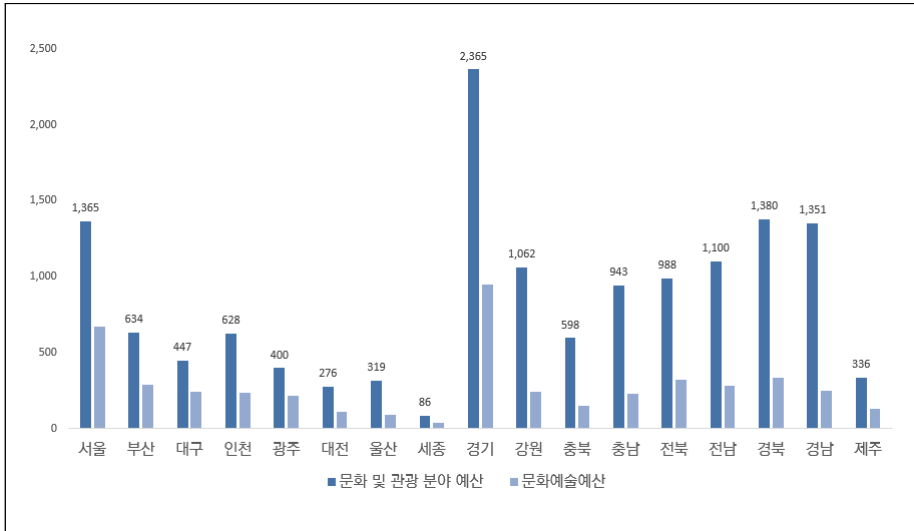
(단위: 십억원, %)

지역	전체 세출 예산	문화 및 관광 분야 예산		부문별 예산					
		예산	비율	문화예술	비율	관광	체육	문화재	문화및관광 일반
전국	305,411	14,278	4.67	4,793	1.57	2,404	5,149	1,387	546
서울	47,812	1,365	2.85	675	1.41	100	416	70	105
부산	16,813	634	3.77	291	1.73	62	225	23	34
대구	11,628	447	3.84	245	2.11	39	132	29	1
인천	15,533	628	4.04	237	1.53	72	289	25	5
광주	7,552	400	5.30	214	2.84	31	128	12	15
대전	7,046	276	3.92	114	1.62	22	125	16	0
울산	5,645	319	5.65	90	1.59	65	144	20	0
세종	1,893	86	4.54	38	1.99	3	38	3	3
경기	58,198	2,365	4.06	950	1.63	186	966	148	116
강원	14,913	1,062	7.12	241	1.61	318	415	84	4
충북	12,050	598	4.96	151	1.26	172	208	62	5
충남	16,624	943	5.67	232	1.39	152	331	199	29
전북	16,149	988	6.12	321	1.99	220	265	147	34
전남	19,545	1,100	5.63	281	1.44	317	346	132	24
경북	24,172	1,380	5.71	333	1.38	313	413	222	98
경남	23,136	1,351	5.84	247	1.07	286	598	150	71
제주	6,702	336	5.01	134	1.99	47	110	45	-

출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

[그림 2-22] 지역별 문화 및 관광 분야 예산과 문화예술예산(2023년 순계예산, 당초)

(단위: 십억원, %)



출처: 행정안전부(2023), 2023 지방자치단체 통합재정개요

2.4. 기타 지역 관련 자원 검토

가. 지역상생발전기금

지역상생발전기금은 수평적 지방재정조정제도로서 수도권 지자체가 지방소비세액의 일부(35%)를 출연한 기금을 타 지자체에 분배하는 제도이다. 2010년 지방소비세 제도 도입과 함께 지방소비세의 세원 편제로 인한 수도권-비수도권 간 재정격차 발생을 완화하기 위하여 지역상생발전기금이 도입되었다. 서울, 인천, 경기 이상 3개 지자체가 출연한 금액을 주요재원으로 하며(지방자치법 제176조, 지방자치단체 기금관리기본법 제17~21조) 2010년 이후 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 출연금액 합계는 6조 원 규모에 이른다. 아래의 <표>와 같이 지역상생발전기금은 3개의 계정으로 구분된다.(송운정, 2023)

〈표 2-36〉 지역상생발전기금 계정별 재원 및 용도

개정	재원	용도
재정지원 계정	• 수도권 지역 출연금의 1/2에 해당하는 금액 • 그 밖의 수입금 중 재정지원계정의 수입금 • 융자관리계정 및 전환사업보전계정으로부터의 전입금	• 지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 • 융자관리계정으로의 전출 • 그밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출
융자관리 계정	• 수도권 지역 출연금의 1/2에 해당하는 금액 • 지방자치단체 통합관리기금, 지역개발기금 등의 여유자금으로부터 예치받은 자금 • 발전기금 재원 조성을 위한 지방채 발행 수입 및 일시차입금 • 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 출연금 • 발전기금의 운용수익 • 그밖의 수입금 중 융자관리계정의 수입금	• 지방자치법 제124조에 따른 지방채의 인수 • 지방공기업법 제68조에 따른 공사채의 인수 • 발전기금에 예치된 예치금의 원리금 상환 • 재정지원계정으로의 전출
전환사업 보전계정	• 국가에서 지방으로 전환되는 전환사업의 비용을 보전하기 위한 금액(약 4.6조원) • 그밖의 수입금 중 전환사업보전계정의 수입금	• 국가에서 지방으로 전환되는 군특사업 등 전환사업의 비용 보전 • 재정지원계정 및 융자관리계정으로의 전출

출처: 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소

2010~2023년까지 서울, 경기, 인천의 누적 출연규모는 약 6조 28억원이다. 2023년에는 6,944억원 규모의 자금을 출연했으며, 이중 3,468억원 규모의 재원이 전국 17개 시도로 배분되었다.

〈표 2-37〉 지역상생발전기금 출연규모(2010~2023, 22년 12월 기준)

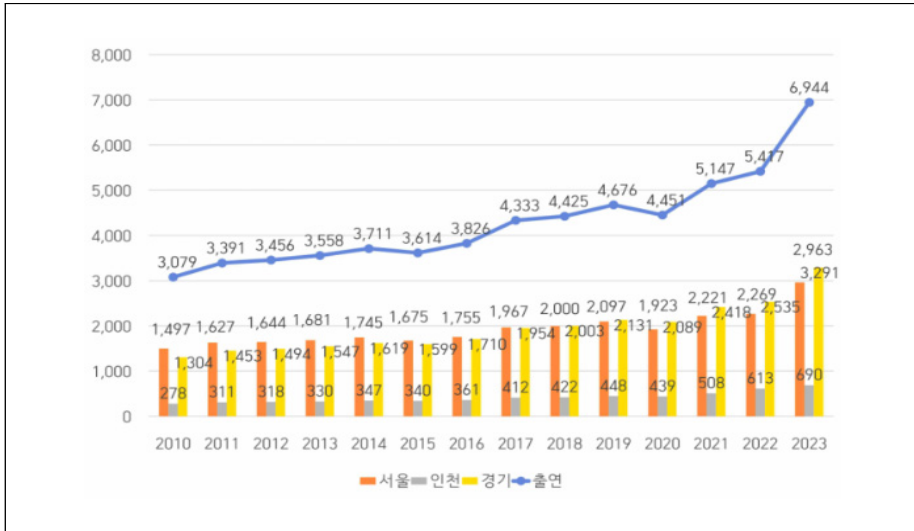
(단위: 억원)

계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
60,028	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	4,333	4,425	4,676	4,451	5,147	5,417	6,944

출처: 자료: 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소

[그림 2-23] 지역상생발전기금 출연규모(2010~2023, 22년 12월 기준)

(단위: 억원)



출처: 자료: 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소

〈표 2-38〉 지역상생발전기금 배분내역

(단위: 억원, %)

	2019	2020	2021	2022	2023	배분비율(%)
재정지원	2,336	2,220	2,567	2,703	3,468	100%
서울	89	83	98	98	132	3.81
부산	97	98	117	122	169	4.87
대구	232	214	234	214	249	7.18
인천	55	55	66	109	152	4.38
광주	271	250	273	270	303	8.74
대전	203	187	206	207	264	7.61
울산	175	162	176	236	266	7.67
세종	15	15	18	17	26	0.75
경기	95	88	105	98	132	3.81
강원	198	183	218	201	264	7.61
충북	157	156	186	188	245	7.06
충남	100	101	121	136	190	5.48
전북	106	107	128	144	209	6.03
전남	179	174	208	217	284	8.19
경북	177	164	195	214	278	8.02
경남	117	118	141	148	197	5.68
제주	70	65	77	84	108	3.11

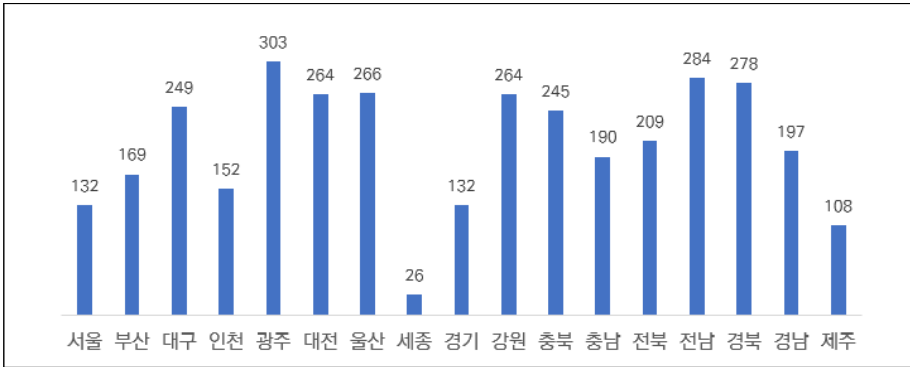
출처: 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소

주: 2022년도는 수도권 3개 시·도 예산편성기준에 따른 규모

주2: 2023년도 기금운용계획 기준

[그림 2-24] 지역상생발전기금 배분내역

(단위: 억원, %)



출처: 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소

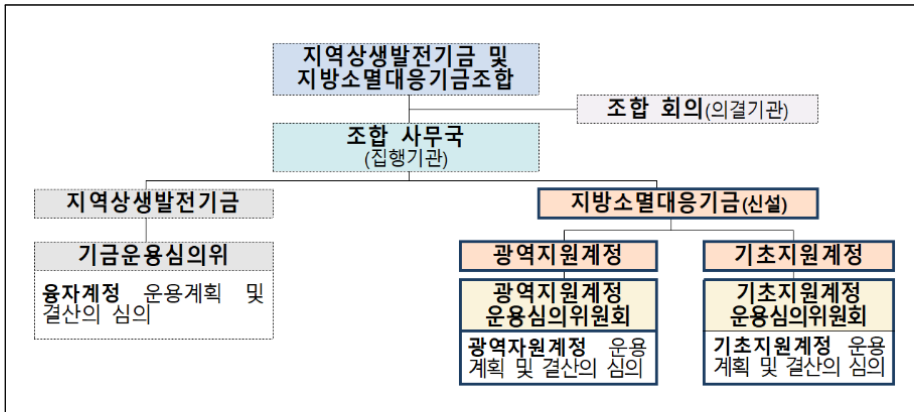
주: 2022년도는 수도권 3개 시·도 예산편성기준에 따른 규모

주2: 2023년도 기금운용계획 기준

나. 지방소멸대응기금

지방소멸대응기금은 지역 인구감소 및 지방소멸 위기 대응을 지원하기 위해 2022년부터 도입된 재원으로, 10년간(2022~2031년) 매년 1조 원 규모로 배분한다. 지방소멸 대응기금은 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개) 기초자치단체를 지원하는 기초지원계정 7,500억 원과 서울과 세종을 제외한 15개 광역자치단체를 지원하는 광역지원계정 2,500억 원으로 구성된다. 기초지원계정은 기금관리조합*에서 구성한 평가단의 평가 결과에 따라 차등 배분되고, 광역지원계정은 인구감소지역 비율 등에 따라 정액 배분된다. 기금관리조합(17개 시·도로 구성)이 관리·운용*하되, 기금 배분에 필요한 세부 사항은 행안부장관이 정하도록 되어 있으며(‘22.2월 배분기준 고시) 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 한국지방재정공제회가 위탁 운용한다(행정안전부 보도자료, 2023.11.5일자).

[그림 2-25] 지방소멸대응기금 조합 등 구성 및 역할



출처: 자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>)

2022년 기준 기금 운영절차는 다음의 그림과 같다. 지자체가 기금 투자계획을 제출하면, 평가단에서 평가와 자문을 거쳐 지역별 배분액을 확정하고 사업을 시행하는 절차로 이뤄진다.

[그림 2-26] 기금 운영절차(2022년 기준)



출처: 자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>)

행정안전부는 2024년도 지방소멸대응기금의 투자효율성을 높이고, 지방소멸 위기대응성과를 창출하기 위해 다음과 같이 제도개선을 추진하고 있다.

첫째, 국가적 차원의 문제로 부각된 지방소멸 위기를 획기적으로 극복하기 위해, 올해부터는 우수 자치단체에 대한 최고등급 배분금액을 상향하였다. 우수 기금사업을 발굴한 자치단체에 더 많은 기금이 배분되어 지방소멸 위기 극복에 기여할 수 있도록 최고등급 배분금액을 확대*하였다. 이에 따라 2023년도 기금은 '최저 64억원~최고 120억원'에서 2024년도에는 '최저 64억원~최고 144억원'까지 배분된다.

둘째, 연 1조원의 지방소멸대응기금을 넘어, 기금과 연계할 수 있는 타 사업들도 적극

발굴하여 우수 지역에 대한 지원을 강화한다. 우선 기금을 마중물로 삼아 지역 발전을 도모할 수 있도록 관계부처와 협업하여 기금사업과 연계할 수 있는 타 부처 사업들을 발굴·확산한다. 현재 기금사업과 연계하여 지역활력타운 조성 사업, 지역기업 혁신 공모 사업 등을 추진 중이며, 총 사업 규모는 약 2,300억원 이상으로 예상된다.

〈참고 : 기금 연계 사업 주요 내용〉

- ① 지역활력타운 조성 사업 : 은퇴자·청년층 등 지방 이주 지원을 위해 주거·문화·복지 등이 복합된 생활거점 (7개) 조성(총 1,500억원+α 규모)
- ② 지역기업 혁신 공모사업 : 지역기업 육성을 통한 일자리 창출을 위해 지방소멸대응기금과 중기부 지원사업 등 연계(총 800여억원 규모)

또한 각 부처 사업뿐만 아니라 민간투자와 기금사업과의 연계도 추진하여, 규모의 경제를 달성하는 한편 우수 자치단체에 대한 지원을 획기적으로 확대하고자 한다. 향후 지방소멸대응기금과 올해부터 첫 시행된 ‘고향사랑기부제’의 고향사랑기금 사업과도 연계하여, 기부로 지역과 인연을 맺은 관계인구가 생활인구나 정주인으로 확대될 수 있도록 지원할 예정이다,

셋째, 지역 주도의 지방소멸 위기 대응을 통한 기금사업 성과를 창출할 수 있도록 기금 투자계획 평가체계를 보완하였고 지역의 역량 제고도 추진한다. 올해부터는 사업 집행 실적 등 성과분석 결과를 평가에 활용하고, 평가 시 현장실사도 모든 자치단체에 대하여 추진한다. 또한 중장기적인 기금사업 발굴을 위해, 올해부터 수립하는 ‘인구감소 지역대응기본계획(5개년)’과 투자계획을 연계하고 평가에도 반영한다. 한편 자치단체 역량 제고를 위해, 각 자치단체로부터 사전에 관심 분야를 파악하는 등 수요자 중심의 맞춤형 투자계획 컨설팅도 지원하기로 했다.(행정안전부 보도자료, 2023.5.29일자).

2023년도에 지방소멸대응기금으로 추진된 주요 사례를 살펴보면 다음과 같으며 문화 분야 사업과 결합 가능성이 높다는 사실을 확인할 수 있다.(행정안전부, 2023.11.5일자)

〈표 2-39〉 지방소멸대응기금 주요 사례

지역	사업내용
강원 화천	〈화천 애플하우스 조성〉 ▶ 목적 : 노후화 및 부족한 주택난 해소를 통한 정주여건 개선 ▶ 내용 : 화천군 청년 및 신혼부부 임대주택(50세대) 거립, 커뮤니티 공간(어린이 도서관, 실외 놀이터 등) 조성, 화천 공공산후조리원 연계 등
충북 영동	〈청년 임대 일라이트* 스마트팜 조성〉 ▶ (목적) 일라이트 활용 특화농업 청년 스마트팜 조성으로 청년농 유입 유도(내용) 임대형 스마트팜 조성, 장기체류형 청년농 육성프로그램 운영, 일라이트융복합 실증단지 조성 등 * illite(비료·농업용 부직포·정수 처리제 등의 원료로 활용되는 광물자원으로, 영동군에 다수 매장)
충남 서천	〈도시민이 찾아오는 맞춤형 농촌스테이 조성〉 ▶ (목적) 귀농·귀촌 인구유입과 지속가능한 농촌 정주여건개선 기틀 마련 ▶ (내용) 농촌보금자리 임대주택 조성, 가족형 단기 임대주택 조성, 전통한옥 체험숙박동 조성, 생태 학습랜드 운영
전북 남원	〈지역혁신형 천연물 바이오소재 생태환경 기반조성〉 ▶ (목적) 바이오소재 공급기반 조성으로 정주인구 확대 및 지역정착 유도 ▶ (내용) 천연물 바이오소재 융합센터 건립, 창업 양성 프로그램 운영, 전시 및 체험 공간 마련, 천연물 바이오소재 비즈니스 모델 개발 등
전남 강진	〈강진 푸소* 시즌2〉 ▶ (목적) 체류형 농촌관광으로 생활인구 유인과 정주인구 확대 ▶ (내용) 푸소 운영농가 시설 지원 및 특화 프로그램 운영, 다산 청렴연수원 생활관확충, 사의재 주변 생활형 숙박시설 조성 등 * FU-SO(Feeling-Up, Stress-Off) : 전라도 방언 '덜어내다'에서 착안한 말로, 외지인들이 일정 기간농가에 머물면서 농작물 수확·청자 제작·청렴교육(공직자) 등 다양한 체험을 제공받는 프로그램
경북 청도	〈청려도원, 신주거 문화타운 조성〉 ▶ (목적) 복합생활 거점조성으로 정주환경 충족으로 인한 귀농·귀촌 인구유입 유도(내용) 친환경 주거공간(50개소) 조성, 생활문화센터(3층) 건립, 취·창업 지원센터 조성, 유아친화형 국민체육센터 조성 등 부처간 연계사업 추진
경남 밀양	〈수소 환경 소재·부품 지원센터 구축〉 ▶ (목적) 수소기업이 집적된 지역 특성을 반영한 특화단지 조성으로 일자리 창출(내용) 수소환경 소재·부품 지원센터 연구동 조성, 수소환경 소재·부품 시험·평가·인증 장비 구축 등

출처: 행정안전부(2023), 2024년도 지방소멸대응기금 1조원 자치단체별 차등배분 강화, 2023.11.5. 보도자료

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제3장

지역 문화예술 정책의 현황 분석

제1절 문화예술정책 추진체계

1. 문화예술정책에서 중앙-지역의 역할과 책임

지역 행정에서의 문화예술 정책의 수립과 추진은 매우 다양한 요구와 환경을 고려하고 특히 지역의 수요 (장기 수요 포함)를 우선 고려하여 계획하는 것이 중요하다. 문화예술분야에서 정부의 역할은 최소한의 정책 수립에서의 부분을 고려할 수 있도록 되도록 인증하고 독려하는 것이라고 볼 수 있다. 다양한 사업의 추진에 앞서, 지역 문화예술 생태계와 창작/향유/유통을 위해 제도적으로 문화예술의 중요성과 가치를 증명하는 것은 정부의 가장 중요한 역할 중 하나라고 볼 수 있다.

가. 문화예술정책 정부(중앙/지역)의 책무

1) 정부/지방자치단체의 제도적 책무

문화예술의 각 분야별로 중요성과 가치를 제도적으로 명시한 부분은 문화예술관련 다양한 법조문을 통해 제시되고 있다. 일단 문화예술 분야 중요 법 몇 가지에서의 책무를 보면 다음과 같다.

- **문화기본법**: 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. (제5조 국가와 지방자치단체의 책무 중)
- **지역문화진흥법**: 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 지역문화진흥 정책을 추진하여야 한다. 1. 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화 2. 지역주민의 삶의 질 향상 추구 3. 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성 4. 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존 (제3조 지역문화진흥의 기본원칙), 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다. (제4조 국가 및 지방자치단체의 책무)
- **문화예술진흥법**: 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다. (제2조 시책과 권장)

- **문화예술교육지원법:** ① 국가 및 지방자치단체는 문화예술교육의 활성화를 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다. ② 국가는 문화예술교육 지원에 관한 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 교육청 상호간의 협력 체제를 구축하여야 한다. (제5조의 2, 국가 및 지방자치단체의 책무)
- **문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률:** ① 국가와 지방자치단체는 문화다양성을 보호하고 증진하기 위한 시책을 강구하고, 문화다양성에 기반한 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다. (제3조 국가 및 지방자치단체의 책무)

문화예술 분야 가장 중요한 법으로 「문화기본법」에서는 구체적인 분야로 ‘1. 문화유산·전통문화의 보전과 활용, 2. 국어의 발전과 보전, 3. 문화예술의 진흥, 4. 문화산업의 진흥, 5. 문화자원의 개발과 활용, 6. 문화복지의 증진, 7. 여가문화의 활성화, 8. 문화경관의 관리와 조성, 9. 국제 문화 교류·협력의 활성화, 10. 지역문화의 활성화, 11. 남북 문화 교류의 활성화 (제9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진)’을 제시하고 있다.

문화예술 분야 가장 오래된 법 중의 하나이며 ‘예술정책’의 기반이 되는 「문화예술진흥법」에서는 ‘음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판, 만화, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬 등 지적, 정신적, 심미적 감상과 의미의 소통을 목적으로 개인이나 집단이 자신 또는 타인의 인상(印象), 견문, 경험 등을 바탕으로 수행한 창의적 표현활동과 그 결과물(제2조 정의)의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원(제1조 목적)’을 명시하고 있다.

지역문화정책의 제도적 근거인 「지역문화진흥법」의 정책 대상 분야는, ‘1. 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, 2. 지역주민의 삶의 질 향상 추구, 3. 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, 4. 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존 (제3조 지역문화진흥의 기본원칙)’으로 한정하고 있다.

한편 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법」에서는 ‘1. “문화다양성”이란 집단과 사회의 문화가 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현, 진흥, 전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과 예술적 창작, 생산, 보급, 유통, 향유 방식 등에서의 다양성을 포함한다. 2. “문화적 표현”이란 개인, 집단, 사회의 창의성에서 비롯된 표현으로서 문화적 정체성에서 유래하거나 문화적 정체성을 표현하는 상징적 의미, 예술적 영역 및 문화적 가치를 지니는 것을 말한다.(제2조 정의)’로 구분하고 책무로서 ‘국가와 지방

자치단체는 문화다양성을 보호하고 증진하기 위한 시책을 강구하고, 문화다양성에 기반한 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.’를 명시하고 있다.

「문화예술교육지원법」에서 문화예술교육은 ‘1. “문화예술교육”이라 함은 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호의 규정에 따른 문화예술 및 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호의 규정에 따른 문화산업, 「문화재보호법」 제2조제1항의 규정에 따른 문화재 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 자연유산을 교육내용으로 하거나 교육과정에 활용하는 교육을 말하며, 다음 각 목과 같이 세분한다. 가. 학교문화예술교육 : 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 어린이집, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교에서 교육과정의 하나로 행하여지는 문화예술교육. 나. 사회문화예술교육 : 제2조제3호 및 제4호에서 규정하는 문화예술교육시설 및 문화예술교육단체와 제24조의 각종 시설 및 단체 등에서 행하는 학교문화예술교육 외의 모든 형태의 문화예술교육(제2조 정의)’로 정의하며 이러한 문화예술교육의 활성화를 위해 국가 및 지방자치단체가 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다고 명시되어 있다.

한편 「예술인복지법」에서는 ‘① 국가와 지방자치단체는 예술인의 지위와 권리를 보호하고 예술인의 복지 증진에 관한 시책을 수립하여 시행하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 예술인이 지역, 성별, 연령, 인종, 장애, 소득 등에 따른 차별 없이 예술 활동에 종사할 수 있도록 시책을 마련하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 성희롱·성폭력으로부터 예술인을 보호하기 위한 시책을 마련하여야 한다. ④ 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 예술인의 복지 증진을 위한 사업과 활동에 필요한 지원을 할 수 있다. (제4조)’ 등의 책무를 명시하고 있다.

「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법」의 경우 지방자치단체를 별도 명시하지는 않았지만 ‘국가기관 등’의 표현으로 ‘① 예술인은 국가 기관 등 또는 예술지원기관의 예술 지원 사업에서 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니할 권리가 있다.’고 명시하고 있다. 예술 장르별 및 분야별 법률에서 국가를 포함한 지방자치단체의 책무를 다음과 명시하고 몇 가지만 예시로 보면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 예술 분야별 국가 및 지방정부 정책 대상 및 책무

법령 예시	책무
미술진흥법	제3조, ① 국가와 지방자치단체는 미술진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 시행하기 위하여 필요한 예산을 확보하도록 노력하여야 한다.
공연법	제3조, ① 국가와 지방자치단체는 공연예술 진흥을 위하여 필요한 계획을 수립하여 시행하여야 한다.
국악진흥법	제3조, ① 국가와 지방자치단체는 국악을 진흥하고 국악문화산업을 활성화하기 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.
문학진흥법	제3조, ① 국가와 지방자치단체는 문학 진흥에 관한 시책을 강구하고, 문학 창작 및 향유와 관련한 국민의 활동을 권장·보호·육성하도록 노력하여야 한다.
서예진흥에 관한 법률	① 국가 및 지방자치단체는 서예 진흥을 위하여 필요한 시책을 마련하고 시행하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 국민이 서예교육을 받을 수 있도록 교육기회의 확대를 위하여 노력하여야 한다.
공공디자인의 진흥에 관한 법률	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 공공디자인의 진흥 및 통합관리를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 필요한 재원의 확충과 운영을 위하여 노력하여야 한다

문화예술진흥법에서 문화예술에 포함되는 ‘문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 출판, 만화, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬’ 분야 중 콘텐츠 분야로 볼 수 있는 출판, 영화, 연예, 게임, 애니메이션 및 뮤지컬을 제외(대부분 00산업진흥법으로 제정되어 있음) 한 분야 중 문학, 미술, 연극 포함 공연, 국악 등의 분야와 공동디자인, 서예 분야에서는 지방자치단체의 책무를 명시하고 있다. 이외에 국토부 소관 법률인 건축기본법에서도 ‘국가 및 지방자치단체’의 책무로서 건축의 공공적 가치의 구현을 명시하고 있다.

시설로서는 박물관 및 미술관, 도서관, 작은 도서관 및 지방문화원, 그리고 국민 문화 활동 및 교류 관련 독서문화진흥, 국민여가진흥, 국제문화교류 등의 문화예술관련 법령에서 국가 및 지방자치단체의 책무를 명시하고 있다.

〈표 3-2〉 기관/시설 및 활동관련 국가 및 지방정부 정책 대상 및 책무

법령 예시	책무
도서관법	제5조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 지식정보 접근권을 보장하고 지식정보격차를 해소하여 자유롭고 평등하게 지식정보에 접근·이용할 수 있도록 도서관 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 지식정보 및 창조기반의 역할수행을 위하여 사서 등 전문인력 양성에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
작은도서관 진흥법	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 작은도서관을 진흥하는데 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 수행하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.
박물관 및 미술관 진흥법	① 국가와 지방자치단체는 박물관 및 미술관의 확충, 지역의 핵심 문화시설로서의 지원·육성, 학예사 양성 등 박물관 및 미술관 진흥을 위한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반되는 예산상의 조치를 하도록 노력하여야 한다
국제문화교류 진흥법	제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국제문화교류 진흥을 위하여 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 국제문화교류 진흥에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하여야 한다.
독서문화진흥법	① 국가와 지방자치단체는 독서 문화 진흥에 필요한 시책을 수립하여 시행하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 독서소외인의 독서 문화 활동 기회를 보장하기 위한 시책을 지속적으로 강구하여야 한다. <신설 2023. 10. 31.> ③ 국가와 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 시책의 수립·시행에 필요한 재원을 확보하고 상호 협력하여야 한다. <신설 2016. 12. 20., 2023. 10. 31.> [시행일: 2024. 5. 1.] 제3조
국민여가활성화 기본법	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 여가 활성화 관련 정책을 수립·시행하여야 한다
지방문화원진흥법	제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 지방문화원을 지원·육성하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 지방문화원을 육성·지원하기 위하여 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다.

2) 정부/지방자치단체의 계획 및 정책 수립의 의무

법령 중 단순한 지원, 육성, 시책강구를 넘어서 ‘계획수립’이 의무화된 분야는 보다 강력하게 지방자치단체의 중장기적 정책 계획 수립을 요구하고 있는 것을 볼 수 있다.

종합적인 법률(세부 분야 및 장르 제외)에서 「문화예술진흥법」, 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」은 기본계획의 의무가 없으며, 「문화기본법」, 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」, 「예술인 복지법」의 경우 국가(문화체육관광부)의 기본계획 수립의 의무만 있다.

그러나 「지역문화진흥법」, 「문화예술교육지원법」, 「국민여가활성화 기본법」, 「독서문

화진흥법」, 「국제문화교류진흥법」 등은 국가와 지방자치단체 모두 계획수립의 의무가 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 종합법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항

법령 예시	중앙 기본계획 및 지방자치단체 시행계획
지역문화 진흥법 1장 6조	문화체육관광부장관은 지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본 계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제6조의2제1항에 따른 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. 1. 지역문화진흥정책의 기본방향에 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 운영 활성화에 관한 사항, 7. 문화환경 취약지역 우선 지원에 관한 사항, 8. 기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원에 관한 사항, 9. 문화시설 및 생활문화시설의 감염병 등에 대한 안전·위생·방역 관리에 관한 사항
문화예술 교육지원법 2장 6조	① 문화체육관광부장관은 제8조에 따른 문화예술교육지원위원회의 심의를 거쳐 5년마다 다음 각 호의 사항이 포함된 문화예술교육 지원에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획을 반영하여 제9조에 따른 지역문화예술교육지원협의회의 협의를 거쳐 5년마다 지역문화예술교육계획(이하 “지역별 계획”이라 한다)을 수립하여야 한다 [세부] 삭제 2. 문화예술교육에 대한 국민의 인식 제고, 3. 교원에 대한 문화예술교육 관련 전문성 강화 지원 4. 문화예술교육사의 양성 및 연수 5. 문화예술 관련 교육과정 및 교육내용의 연구·개발 및 보급 지원 6. 교육시설 및 교육단체의 지원·평가 7. 문화예술교육에 필요한 시설 및 장비의 확충·관리 8. 문화예술교육 연구의 지원 9. 학교문화예술교육과 사회문화예술교육과의 연계 10. 문화예술교육협력망의 구축 및 운영
국제문화 교류진흥법 1장 5조	문화체육관광부장관은 국제문화교류 진흥을 위하여 5년마다 국제문화교류 진흥 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획에 따라 매년 관할 지역의 국제문화교류 진흥 지역계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 1. 국제문화교류 진흥의 정책목표와 기본 방향, 2. 국제문화교류 진흥을 위한 주요 정책의 수립·조정, 평가 및 제도개선, 3. 국제문화교류 진흥을 위한 자원 조달 및 운용 방안 4. 국제문화교류 진흥을 위한 기반 조성 5. 지방자치단체의 국제문화교류 진흥 방안 6. 민간의 국제문화교류 진흥 방안 7. 국제문화교류 진흥을 위한 전문인력 양성 8. 국제문화교류 관련 정보의 유통 방안

법령 예시	중앙 기본계획 및 지방자치단체 시행계획
독서문화 진흥법 2장 5조	① 문화체육관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 독서 문화 진흥을 위한 기본 계획(이하 “기본 계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다. ① 문화체육관광부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 “지방자치법” 제198조제1항에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 시장은 기본 계획에 따라 연도별 시행 계획(이하 “연도별 시행 계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다. 1. 독서 문화 진흥 정책의 기본 방향과 목표 2. 도서관 등 독서 문화 진흥을 위한 시설의 개선과 독서 자료의 확보 3. 독서소외인의 독서 문화 활동 기회 보장 및 소외지역의 독서 환경 개선에 관한 사항 4. 독서 활동 권장·보호 및 육성과 이에 필요한 자원 조달에 관한 사항 5. 독서 문화 진흥에 필요한 독서 자료의 생산과 유통 진흥에 관한 사항 6. 독서 문화 진흥을 위한 조사·연구 7. 도서관 등 독서 문화 진흥을 위한 시설의 감염병 등에 대한 안전·위생·방역 관리에 관한 사항
국민여가 활성화 기본법 제7조	① 문화체육관광부장관은 여가 활성화에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따라 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법을 포함한 여가 활성화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·추진하여야 한다. ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 매년 여가 활성화 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고, 문화체육관광부장관에게 시행계획과 추진실적을 제출하여야 한다. 1. 여가 활성화 정책의 목표와 방향, 2. 여가 활성화를 위한 법령·제도의 마련 등 기반조성에 관한 사항, 3. 국내외 여가환경 조사·분석, 4. 여가프로그램의 개발과 보급, 5. 여가정보의 제공에 관한 사항 6. 여가교육의 실시에 관한 사항, 7. 여가시설의 확충에 관한 사항, 8. 사회적 약자의 여가활동 지원에 관한 사항, 9. 여가산업의 육성에 관한 사항, 10. 여가시설의 감염병 등에 대한 안전·위생·방역 관리에 관한 사항

한편 예술 장르의 경우 일부 국가 및 지방자치단체의 계획 수립 의무가 있으며 「국악진흥법」, 「미술진흥법」 등은 국가의 기본계획과 시행계획의 의무는 있으나 지방자치단체의 계획수립 의무가 없다.

〈표 3-4〉 장르/분야 법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항

법령 예시	계획을 포함한 법 조항 사항	세부 내용
공연법	① 국가와 지방자치단체는 공연예술 진흥을 위하여 필요한 계획을 수립하여 시행하여야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 제2항의 기본계획에 따라 해당 지방자치단체의 공연예술진흥세부계획을 매년 수립하여 시행하여야 하며---	1. 공연예술인(장애 공연예술인을 포함한다) 육성·지원에 관한 사항, 2. 공연기획·무대기계·무대조명·무대미술·무대음향 등과 관련된 공연예술 지원 인력의 양성 및 배치에 관한 사항, 3. 공연장 등 공연시설 확충에 관한 사항,

법령 예시	계획을 포함한 법 조항 사항	세부 내용
		4. 체육시설·교육시설 등의 공연장 활용 및 그 지원·장려에 관한 사항, 5. 공연예술의 해외진출에 관한 사항, 6. 공연산업의 육성에 관한 사항, 7. 공연장 등의 안전관리에 관한 사항,
문학진흥법	① 문화체육관광부장관은 문학 진흥을 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어 문학진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ③ 문화체육관광부장관 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 세부 시행계획을 수립·시행하여야 한다.	1. 문학 진흥의 기본방향 2. 문학 창작 활성화 및 향유 증진에 관한 사항 3. 문학 관련 지식재산권 보호에 관한 사항 4. 문학 관련 전문인력의 양성 및 지원에 관한 사항 5. 문학 진흥 관련 인프라 구축에 관한 사항 6. 문학 진흥을 위한 국제협력 및 해외진출에 관한 사항 7. 법령·제도의 개선에 관한 사항 8. 재원의 확보 및 효율적인 운용방법에 관한 사항 9. 문학 관련 교육에 관한 사항
서예진흥에 관한 법률	① 문화체육관광부장관은 서예 진흥을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 서예진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ③ 문화체육관광부장관과 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 세부 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.	1. 서예 진흥 정책의 기본 방향과 목표 2. 서예 진흥을 위한 조사·연구 및 법령·제도의 개선 3. 서예의 해외교류 촉진 4. 서예교육 프로그램 개발 및 보급 5. 서예교육에 필요한 전문인력의 양성 6. 서예 진흥에 필요한 자원 조달 및 효율적인 운영방법
공공디자인의 진흥에 관한 법률	① 문화체육관광부장관은 공공디자인의 진흥을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 5년마다 공공디자인 진흥 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ① 시·도지사는 종합계획에 따라 지역 여건을 고려한 광역 공공디자인 진흥계획(이하 “광역계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.	1. 공공디자인 정책의 기본 목표와 방향에 관한 사항 2. 공공디자인의 종합적·체계적인 관리에 관한 사항 3. 공공디자인 전문인력 육성에 관한 사항 4. 공공디자인 관련 법·제도에 관한 사항 5. 공공디자인 진흥을 위한 관련 분야와의 협력 및 국민 참여에 관한 사항

시설 및 기관 관련법으로 도서관법, 박물관 및 미술관 진흥법, 지방문화원 진흥법은 국가와 지방자치단체 모두 기본계획 수립의 의무가 있다. 단 작은 도서관 법 등은 기본계획이 도서관법에 포함되어 별도의 기본계획 수립 의무가 없음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 시설/기관 관련 법률에서 국가/지방자치단체 계획 수립 의무 조항

법령 예시	계획	내용
도서관법	① 국가도서관위원회 위원장은 도서관 발전을 위하여 5년마다 도서관발전종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ① 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획에 기초하여 매년 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.	1. 도서관정책의 기본방향에 관한 사항 2. 도서관정책의 추진목표와 방법에 관한 다음 각 목의 사항 가. 도서관의 역할강화 및 환경개선에 관한 사항 나. 지식정보 취약계층에 대한 도서관서비스 증진에 관한 사항 다. 도서관의 협력체계 활성화에 관한 사항
박물관 및 미술관 진흥법	① 문화체육관광부장관은 박물관 및 미술관의 설립을 촉진하고 그 운영을 활성화하기 위하여 박물관 및 미술관 진흥 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ① 문화체육관광부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 소관 박물관 및 미술관에 대하여 박물관 및 미술관 진흥 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.	1. 박물관 및 미술관의 설립 촉진 및 운영 활성화를 위한 정책목표와 기본방향 2. 박물관 및 미술관 진흥 시책 및 추진계획 3. 진흥 시책 및 추진계획의 시행을 위한 자원조달 계획 4. 국내외 박물관 및 미술관의 현황과 전망 5. 국내외 박물관 및 미술관 간의 협력에 관한 사항 6. 박물관 및 미술관의 전문인력 양성에 관한 사항
지방문화원 진흥법	① 문화체육관광부장관은 지방문화원을 지원·육성하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여 지방문화원의 지원·육성에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ④ 시·도지사는 기본계획에 따라 시장·군수·구청장과의 협의를 거쳐 매년 지역별 시행계획을 수립·시행하고, 수립한 시행계획을 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다.	1. 지방문화원 육성·발전을 위한 기본목표와 정책방향 2. 지방문화원의 활동에 필요한 전문인력·프로그램·시설·재원 확충 등에 관한 사항 3. 지방문화원과 지역 내 문화예술 기관·단체 간의 협력에 관한 사항

종합적으로 문화예술관련 법에서 지역별 정책 및 계획을 수립하게 의무 하는 조항의 종류는 다음과 같다.

〈표 3-6〉 문화예술관련 지방자치단체 기본계획 수립 의무 조항

종합법령 관련 지방자치단체 (광역) 기본계획 수립 의무 조항								
법	지역문화 진흥법	문화예술교육지원법	국제문화 교류진흥법	국민여가 활성화 기본법	독서문화 기본법	도서관법	박물관 및 미술관 진흥법	지방문화원진흥법
계획	지역문화 진흥시행 계획	지역문화 예술교육 계획	국제문화 교류 진흥 지역 계획	국민여가 활성화 시행계획	독서문화 진흥을 위한 연도별 시행계획	도서관발전 연도별 시행계획	박물관 및 미술관 진흥 시행계획	지방문화원 지원·육성에 관한 시행계획
분야별 법령 관련 지방자치단체 (광역) 기본계획 수립 의무 조항								
법	공연법		문학진흥법		서예진흥에 관한 법률		공공디자인의 진흥에 관한 법률	
계획	공연예술진흥 세부계획		문학진흥 세부시행계획		서예진흥 세부시행계획		광역 공공디자인 진흥계획	

2. 지역 문화예술 정책 서비스 전달 체계

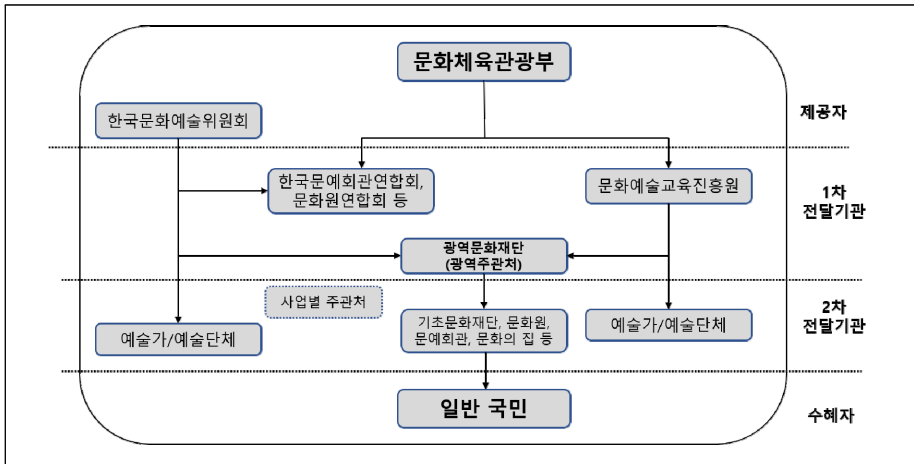
가. 지역의 문화예술 공공 서비스 전달체계의 의미

일반적으로 문화예술정책 전달체계라고 할 때는 ‘공공 서비스 전달체계’에 포함된 전달체계 의미한다. 또한 지역 단위에서의 공공서비스 전달체계를 ‘지역사회의 서비스 공급자들 사이에 존재하는 그리고 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계²⁷⁾’로 정의할 때 지역의 문화예술 공공서비스 전달체계는 문화예술 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직의 체계로 볼 수 있다. 따라서 원칙적으로는 공공성을 가진 모든 공급자(예술인 포함)와 소비자들이 연결되는 민간을 포함한 조직의 체계로 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 공공을 ‘정부’와 동일시하는 다소 제한된 해석에 의해 우리의 경우 문화예술 공공서비스 전달체계를 정부와 서비스 대상간의 조직의 체계로 보고 있다. 이러한 관점에서 여기에서 일반적으로 문화예술 공공정책에서 ‘전달체계에는 기관(조직)과 주체, 예산의 흐름과 형태, 재화나 서비스 등을 모두 포함한다. 우리나라 공공서비스 전달체계의 가장 기본적인 주체는 중앙정부, 광역정부, 기초정부 등으로 볼 수 있다. 문화예술교육 서비스전달체계는 중앙에서 집행기관에 이르는 모든 추진체계와 이들 기관 간 서비스전달체계를 말한다. 즉, 문화예술교육 서비스전달체계는 추상적인 문화예술교육정책을 구체적인 문화예술교육사업으로 전환하여 서비스를 필요로 하는 사람에게 전달하는 과정에 관한 활동을 의미한다.’고 보기도 한다.(조은영, 2018)

공공(公共)은 ‘국가나 사회의 구성원에게 두루 관계되는 것(네이버 국어사전)’으로 일반적으로는 ‘국가 또는 공적 기관에 의해 권한이 위임된 활동과 대상에만 적용’되기도 한다. 단 향후 사적인 것에 대비되는 지역의 공공 문화서비스는 공적기관 이외에도 공공성을 띤 지역의 예술인, 개인, 민간, 상업 영역에서의 서비스도 포함될 필요가 있다. 현재의 문화예술정책 공공서비스는 공적기관 중심으로 한 체계를 말하며 따라서 대표적인 정부의 문화예술관련 공적기관으로서 문화체육관광부를 중심으로 표현되는 경우가 다수이다. 예를 들어 김세훈의 연구에서 현행 문화서비스 전달체계는 아래와 같이 표현하고 있다.(김세훈, 2014)

27) Neil, Gilbert & Paul Terrell, 2005, Dimension of Social Welfare Policy(6th). 남찬섭, 유태균 역 (2007), 「사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원」, 서울: 나눔의 집, p.268

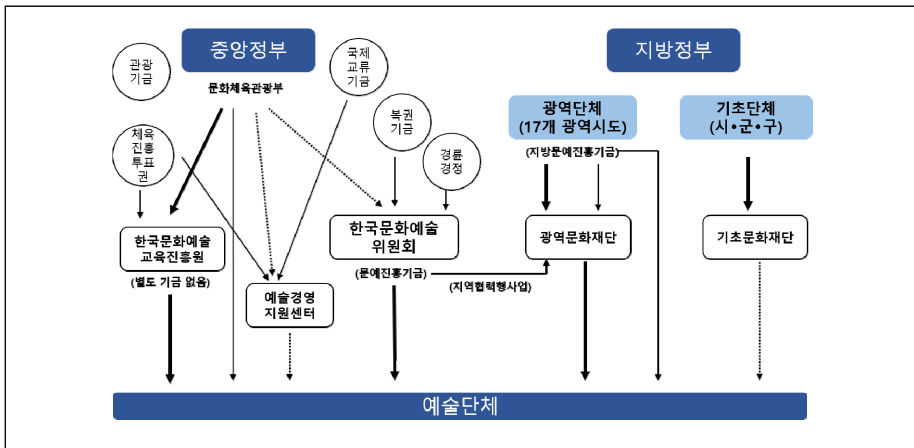
[그림 3-1] 문화서비스 전달체계 예시



출처: 김세훈, 2014 p.26 재구성

이 설명은 2014년 작성된 것으로 현재의 경우 보다 다양한 1,2차 전달기관과, 전달 경로도 다양해 졌으며 나아가 수혜자가 일반국민을 포함해 예술가, 예술단체, 매개자 등도 포함되고 있다. 한편 전달체계의 경우 재화 혹은 재원의 흐름으로 표현하기도 한다.

[그림 3-2] 예술단체 지원 체계

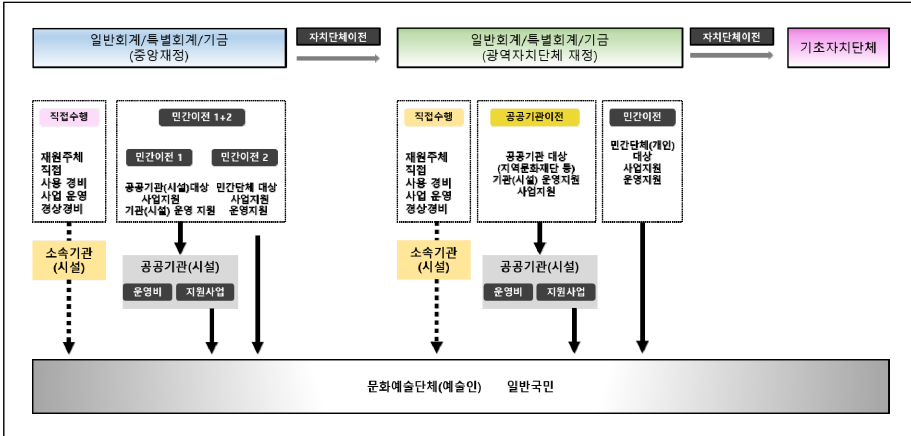


출처: 김성규, 2015 p.59 재구성

위 그림은 예술단체 중심으로 중간 기관과 자원 중심으로 하여 중앙과 지역별로 체계를 제시하고 있다. 한편 재원을 중심으로 하여 체계를 보면 한국문화예술위원회의 보고

서에서 아래와 같이 설명하고 있다. 특히 재원의 출처, 용도, 그리고 전달 중심으로 살펴 보고 있다.

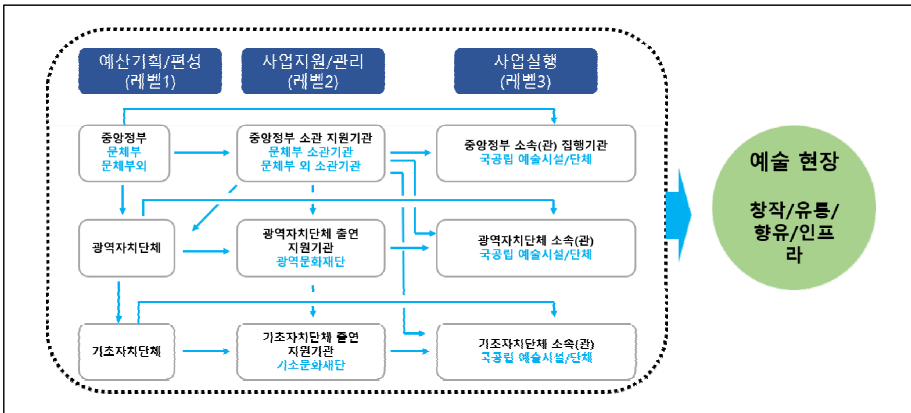
[그림 3-3] 공공재정의 문화예술지원을 위한 전달체계 분석



출처: 이음스토리, 2021 p.88 연구진 재구성

한편 종합적으로 기획, 관리, 실행 등을 설정하여 예술지원 전달을 표현한 것으로 아래의 사례를 볼 수 있다.

[그림 3-4] 공공부문 예술지원 전달흐름



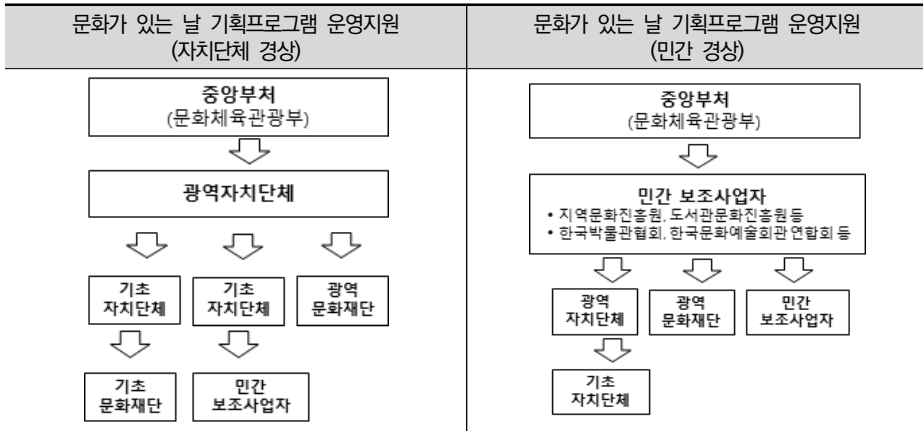
출처: 문화체육관광부 2016 p.20 연구진 재구성

이러한 표현에서 문화예술 공공서비스는 대표적으로 중앙정부의 기획, 편성이 중심이 되고 지역(광역/기초 자치단체)의 경우 전달 혹은 실행의 역할로 정부 및 학계의 표현에

서도 나타나고 있다.

한편 같은 사업인데도 재원항목에 따라 다른 재화의 전달체계를 보여주는 경우로 ‘문화가 있는 날 기획프로그램 지원’ 사업의 예를 들 수 있다.

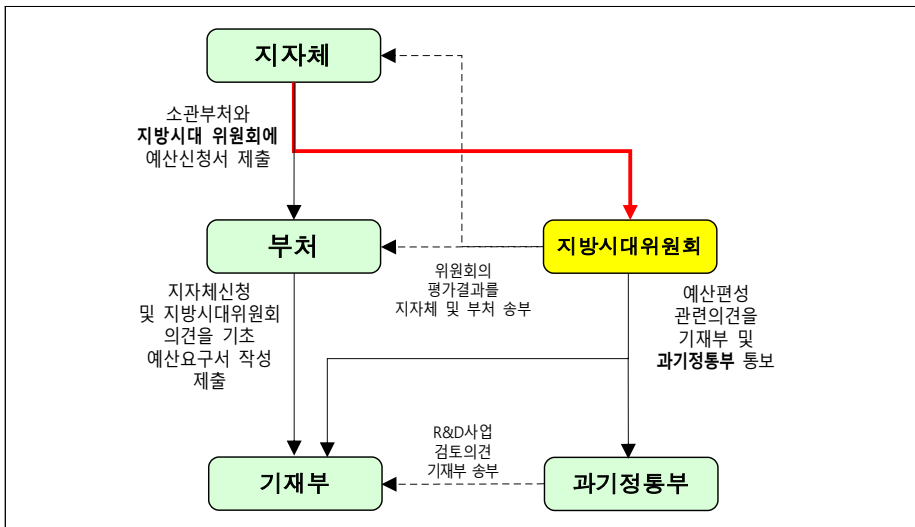
[그림 3-5] 문화가 있는 날 관련 국고보조사업 전달체계



출처: 문화체육관광부 2020, p.209 재구성

한편 지역의 주요 재원인 지역균형발전특별회계 (과거 국가균형발전 특별회계)의 편성절차와 같이 기획재정부와 지방자치단체가 중심이 되기도 한다.

[그림 3-6] 지역균형발전특별회계 예산편성절차



출처: 기획재정부 2023 p.11 연구진 재구성

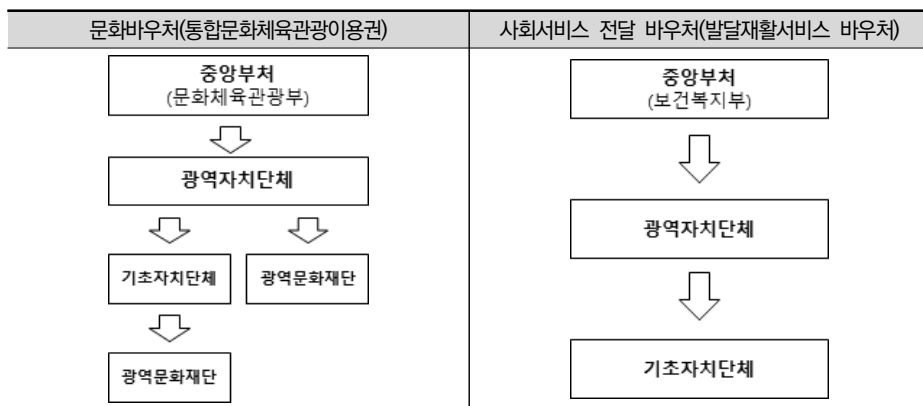
나. 사례 사업의 지역의 문화예술 공공 서비스 전달체계

현행 지역 문화예술 정책 서비스 전달체계를 살펴보기 위해 대표 사례로 문화 복지 (통합문화이용권)사업과 문화예술교육정책 그리고 법정문화도시 사업을 살펴보고자 한다.

1) 통합문화이용권 서비스 전달체계

통합문화이용권사업은 ‘저소득층 등 문화소외계층에게 문화예술·여행·체육 활동에 사용할 수 있는 이용권을 제공하여 문화양극화 완화 및 국민 삶의 질 향상’을 목적으로 하여 2004년 문예진흥기금 모금 폐지에 따라 복권기금 전입사업 개시이후 한국문화예술위원회 복권기금 사업의 일환으로 소외지역 및 계층을 찾아가는 문화나눔사업을 추진하다가 2006년 문화바우처 사업 전국 실시, 2009년 복권기금 사업의 일환으로 추진하는 문화나눔사업 추진(예술위원회) 그리고 2014년 이후 대통령 소속 국민대통합위원회 세부추진 과제의 하나로 ‘문화나눔 확산’ 선정(통합문화이용권 및 공연·창작 나눔 사업) 이후 실행된 사업이다. 해당 사업의 국고보조금 중심의 전달체계는 아래와 같다.

[그림 3-7] 바우처 관련 국고보조사업 전달체계 구조도



출처: 문화체육관광부 2020, p.207 연구진 재구성

사업시행방법은 직접수행, 보조로 구분되며 사업시행주체로는 한국문화예술위원회, 17개 시도 (보조: 70%지원) 및 주관처(보조: 정액지원), 예술단체(보조: 신나는 예술여행 정책지원)로 실행되며 사업 수혜자는 기초생활수급자 및 차상위 계층, 사회적·경제적·지리적 문화소외계층, 예술단체 및 예술인이 대상이다.

[그림 3-8] 통합문화이용권 사업 추진 체계



출처: 2024년도 예산 사업 설명자료 재구성

통합문화이용권은 전국에서 실시하는 사업으로 문화 정책의 영역이 모세혈관처럼 지역으로 촘촘히 이어지는 대표적인 문화향유, 문화복지 사업이다. 크게 통합문화이용권사업, 신나는 예술여행, 청년 문화예술패스로 구분된다. 이 들 사업은 기획재정부, 복권위원회, 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 광역문화재단, 광역시도, 기초문화재단, 기초지방자치단체, 민간단체가 세세하게 전달체계로 연결되어 진행되는 사업이다.

특히 복지 예산으로 정부 전체가 집행 율에 신경을 쓰고 있는 사업으로, 이 중 문화누리카드(통합문화이용권)사업만 보면 지방자치단체는 기본적으로는 카드발급과 사업시행을 하여 전달하는 기관의 역할이 중심이 되지만 이러한 문화누리카드 사업을 통해 집행을 맡아 자체적인 기획이 필요한 사업이다. 따라서 기초적인 행정 전달 체계를 넘어서 문화복지 기획의 기회가 있다. 단 지속적이거나 계획적으로 추진하기 다소 어려운 점이 있다. 예를 들어 대구문화예술진흥원은 ‘진흥원은 지난해 지역 내 문화누리카드 이용확산을 위해 약 151억 원 예산을 15만 여명의 취약계층을 위해 집행했다. 예산은 <우리동네 가맹점 찾기 이벤트> 등 각종 이벤트를 기획하고 지역 주요 축제 기간 동안 축제 연계

가맹점을 발굴하는 등 시즌별 맞춤형 활동을 진행하는 데 쓰였다. 특히 지역 복지시설을 대상으로 사업을 집중 홍보해 문화 취약계층의 문화누리카드 이용률을 높이는데 주력했다.²⁸⁾고 평가되어 통합문화이용권 우수 지역 주관처로 2년 연속 선정되기도 하였다. 또한 지방자치단체는 기초단위에 까지 통합문화이용권의 집행률을 높이기 위해 다양한 홍보와 실행을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 본 사업은 2024년부터 연간 지급금이 13만 원으로 증가하여 2017년 이후 가장 큰 인상폭을 보였다. 나아가 2024년부터는 ‘청년문화예술패스’ 사업이 올해(2024년) 성인이 되는 전국의 2005년생(19세) 청년들 대상 1인당 최대 15만 원의 공연과 전시 관람 비를 지급하는 사업으로 처음 시행하는 제도로 시행된다.

단, 해당 사업은 지방자치단체 입장에서는 다소 분리된 입장이 있다. 지방자치단체 차원에서는 지역 주민의 문화향유 확대로서 중요한 역할을 하는 반면 사업 실행처 (예를 들어 문화재단)의 경우는 때로는 행정전달 역할에 그치며 관련한 인력, 사업기반 등이 어려운 실정이 많아 과도한 행정력이 동원되는 대표적인 사업으로 인식되기도 한다.

통합문화이용권 사업은 문화정책에 있어 촘촘한 전달체계와 각 역할의 주체의 여건, 역할 및 파급효과에 대해 살펴볼 수 있는 중요한 분야이다.

[그림 3-9] 청년문화예술패스 사업 추진 체계

추진절차	시행주체	절차내용
① 사업 실행계획 수립	한국문화예술위원회	세부사업 실행계획 수립
↓		
② 예매처 선정	한국문화예술위원회	공개경쟁을 통해 예매처 선정
↓		
③ 바우처 제공	예매처	만 19세 청년에게 바우처 제공
↓		
④ 바우처 사용내용 증빙 제출 및 청구	예매처	월별 바우처 사용내역 제출 (예매처→한국문화예술위원회)
↓		
⑤ 증빙내역 검토 후 지원금 지급	한국문화예술위원회	증빙내역 검토 및 지원금 지급

출처: 2024년도 예산 사업 설명자료 재구성

28) “대구문화예술진흥원, 통합문화이용권 사업 우수 주관처 선정”, 서울문화투데이, 2024.2.28

2) 문화예술교육 정책 서비스 전달체계

문화예술교육이란 문화예술 및 문화산업, 문화재를 교육내용으로 하거나 교육과정에 활용하는 교육(문화예술교육 지원법 제2조 제1호)으로 국가 및 지방자치단체는 모든 국민의 문화예술 감수성 제고를 위하여 문화예술교육의 공정한 접근 기회를 보장하기 위한 정책을 추진하고 있다.(문화체육관광부, 2023)

대한민국의 문화예술교육 정책은 문화예술정책의 대표적인 사례 중 하나로 타 국가들과 차별되게 법령, 정책, 전달기관 및 지역 거점 기관 등의 전달체계와 수요에 맞춰 다양하게 20년 넘게 진행되어 왔다. ‘문화예술교육에 대한 정책적 지원이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2003년부터이다. 또한 2005년 2월 재단법인 한국문화예술교육진흥원(이하 진흥원)을 설립하고, 같은 해 12월 「문화예술교육 지원법」을 제정하며 본격적인 문화예술교육 진흥을 위한 체계를 갖추게 되었다...특히 2009년에는 교육부 및 16개 시도 교육청 예산 매칭으로 초·중등 예술강사 지원사업이 비약적으로 성장했다. 이러한 중앙부처 연계협력이 점차 지역으로까지 이동하여 16개 광역지역 문화예술교육 지원센터 지정을 완료했다. 2010년 5월 제2회 세계문화예술교육대회를 한국에서 개최하였으며, 이 행사의 성공적인 개최를 발판으로 ‘서울 아젠다 : 예술교육 발전 목표’를 발의하였다. ‘서울 아젠다’는 2011년 제36차 유네스코 총회에서 만장일치로 채택되었고, 이때 ‘세계문화예술교육 주간’이 탄생하게 되었다.²⁹⁾

문화예술교육 정책은 문화체육관광부, 한국문화예술교육진흥원을 통해 지역별 거점 센터를 중심으로 지방 자치단체와 지역, 학교, 예술인들과 매우 밀접하게 연관되고 상호 작용을 한 대표적인 문체부의 지역에 전달되는 사업이지만, 이 외에 시도교육청, 기초 자치단체, 민간단체와 연계된 다양한 유형의 사업이 진행되고 있다. 기존에 문화예술교육 지역특성화 사업의 ‘지방자치단체와 지역문화예술교육지원센터(이하 지역센터)가 지역의 현황 및 특성, 수요를 고려한 지역 밀착형 문화예술교육 정책 추진³⁰⁾’을 통해 지역별 특성에 맞춘 기획과 추진이 가능하였다. (현재 지방이전) 이러한 지역문화예술특성화 사업은 문화예술교육이 지역에서 기획하고 추진할 수 있던 ‘문화예술교육의 지역화’에 매우 중요한 사업이었다. 또한 2024년 ‘공교육 질 제고 및 관리 일원화를 위한 지방교육 재정 전환에’ 종료되는 한편 예술꽃 씨앗학교 사업과 같이 지역의 학교에서 문화예술교

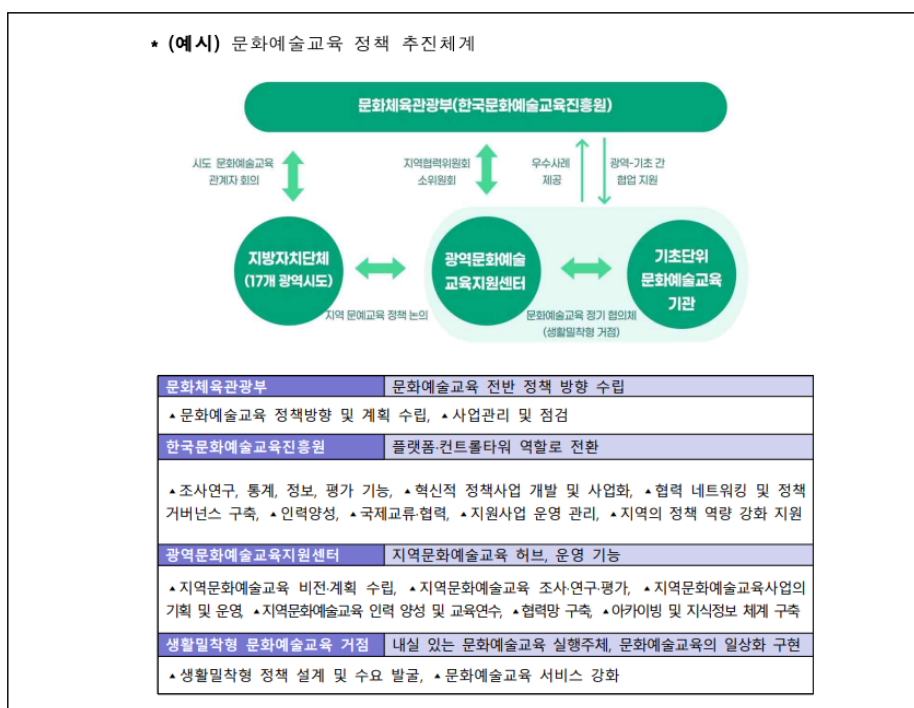
29) 한국문화예술교육진흥원 아르떼 365 웹사이트 <https://arte365.kr/?p=43847>

30) 한국문화예술교육진흥원 홈페이지 <https://arte.or.kr/business/society/local/intro/index.do>

육을 기획하고 함께하는 사업들이 진행되었다. 한편 2024년에는 문화취약지역 및 인구 소멸지역 대상 문화예술교육사업이 신설되어 문화취약지역, 인구소멸지역 주민 대상 문화예술교육을 통해 인구소멸지역 활성화 및 수도권·비수도권 간 지역격차에 따른 문화소외현상 완화에 기여할 수 있도록 하며 나아가 제2차 문화예술교육 종합계획에는 지역 특성을 반영하는 ‘생활밀착형 문화예술교육 거점 지정(인증)제 도입’ 이 제시되었다.

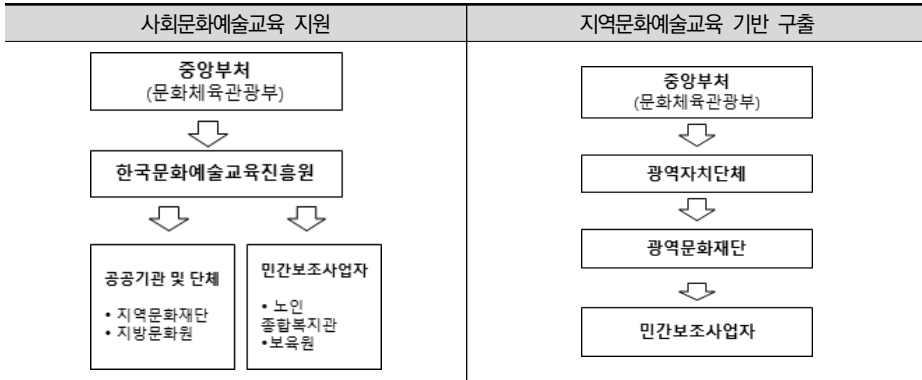
문화예술교육은 동일한 정책 내에서도 매우 다양한 정책전달체계가 운용되었다. 이는 전국 17개 광역문화예술교육지원센터와 한국문화예술교육진흥원의 전달체계 이외에도 교육청, 학교, 예술단체, 예술강사 등 다양한 주체가 연결되어 있으며 나아가 같은 문화예술교육 중에도 목표와 대상의 결이 다른 사업들로 엮여져 있기 때문이다. 예를 들어 학교 문화예술교육, 사회문화예술교육 (생애주기별, 문화예술치유, 취약계층 아동·청소년), 문화취약지역 및 인구소멸지역) 등의 사업은 문화예술교육 정책 내에서도 다양한 목표과 대상과 기대효과를 가지고 있다. 이러한 다양성은 간단하게 제시된 국고보조금 관련 전달체계의 도식에도 나타나고 있다.

[그림 3-10] 문화예술교육 정책추진체계



출처: 제2차 문화예술교육 종합계획, 문화체육관광부, p.27

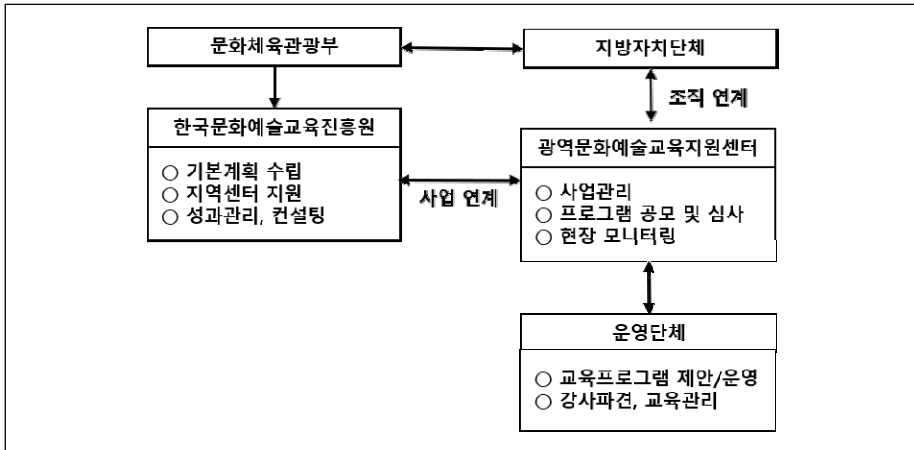
[그림 3-11] 문화예술교육 관련 국고보조사업 전달체계



출처: 문화체육관광부 2020, p.208 재구성

이 중 지역특성화 문화예술교육 전달체계를 보면 아래와 같이 센터와 진흥원, 중앙정부와 지방자치단체가 연결된 구조의 전달체계를 볼 수 있었다.

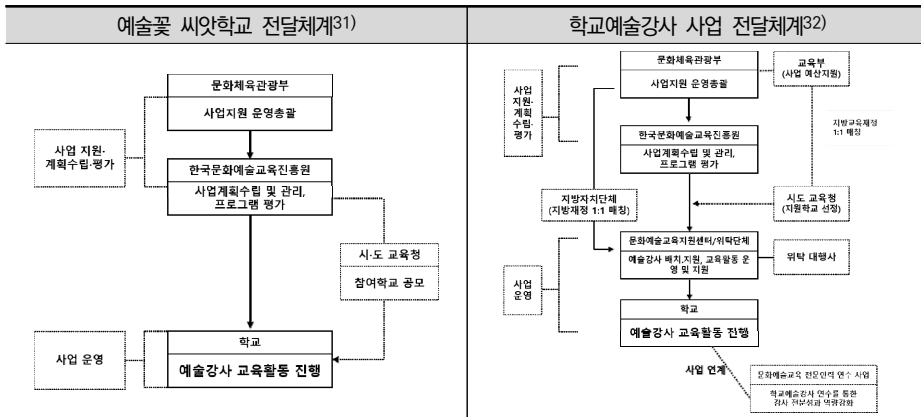
[그림 3-12] 지역특성화 문화예술교육 전달체계



출처: 정광렬, 2017 p.128 재구성

또한 문화예술교육사업 중 복잡한 전달체계의 경우가 예술 꽃 씨앗학교와 학교예술교육인데 이는 기초단위의 학교에까지 전달되며 다양한 부처와 기관이 연결되기 때문이다. 그리고 이러한 복잡한 체계는 현재 매우 다른 문화정책영역과 교육정책영역이 협력하는 어려움과 가치를 동시에 보여주는 예라고 볼 수 있다. 현재는 변화가 있지만 기존의 전달체계를 보면 다음과 같다.

[그림 3-13] 문화예술교육 사업 전달체계



출처: 정광렬, 2017 p.81, p.94

복잡한 사업이지만 그만큼의 효과는 충분이 있었다. 예를 들어 “전교생이 문화예술교육을 하는 작은 학교. 예술꽃 씨앗학교를 시작한 후 폐교 위기의 학교에 새로운 아이들이 찾아오고 마을에 활기를 되찾게 되었다는 이야기들이 자주 들려온다. 최대 4년간 지속되는 ‘예술꽃 씨앗학교 지원 사업’을 통해 아이들 모두가 학교에서 문화예술교육에 참여하는 특별한 것은 예술꽃 씨앗학교의 일상이 되어간다. 학교와 아이들, 그리고 마을의 생활이 된 문화예술교육의 활기가 지원 사업이 마무리된 이후에도 계속해서 살아 숨 쉴 수 있도록 골몰하며 내일을 준비하는 것은 예술꽃 씨앗학교의 중요한 과제이기도 하다. 예술꽃 씨앗학교 1기 부산 금성초등학교의 최윤철 교사와 전남 여수북초등학교 범준영 교사를 만나 이 과정을 한발 먼저 거쳐 온 선배 학교로서 예술꽃 씨앗학교의 의미에 대해 물었다. 이들은 결국 ‘사람’과 ‘문화’를 남기는 것이 중요하다고 입을 모아 이야기 하였다.³³⁾” 이와 같이 취약지역, 폐교위기지역 등에서 추진된 문화예술교육의 성공사례를 매우 많으며 이는 이렇게 복잡한 전달체계에서 가능한 어려운 사업이지만 이에 대한 효과를 보여준다. 단 이러한 전달체계 안에서 실행 주체인 광역센터, 일선 학교, 예술강사의 위상과 역할 및 책임, 그리고 지속적이지 못한 문제가 발생하였다. 그러나 기존의 사업의 효과가 충분하기에 지역별 사업을 삭감되거나 이양된 예산을 확보해서 추진하고자 하는 노력이 많은 지방자치단체에서 벌어지고 있는 현실이다.

31) 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.81

32) 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.94

33) 예술꽃 씨앗학교 1기 부산 금성초, 전남 여수북초 교사 인터뷰, arte 365, 2014.11.17

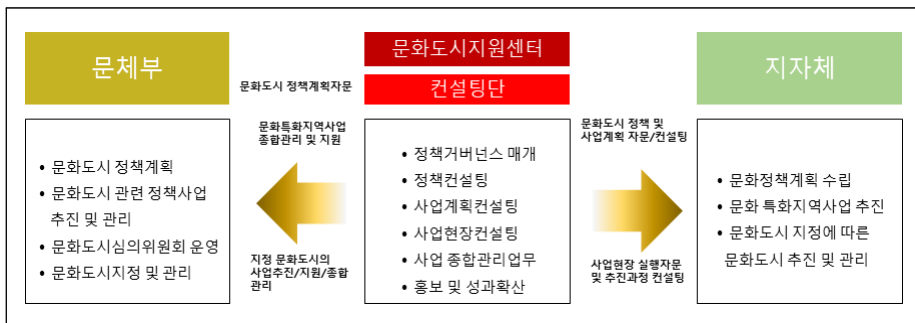
3) 법정문화도시 전달체계

① 법정문화도시의 경과

법정문화도시시는 지역문화 제17조에 (문화도시에 대한 지원)에 명시된 정책으로 도시 전체를 대상으로 지역을 문화를 중심으로 재구성하는 정책으로 출발하였다. 그리고 이 ‘문화도시’ 정책은 문화예술정책에서 드물게 지역이 주도하는 계획이 중심이 되서 운용되는 정책이다. 이러한 주도적이고 자치적인 의미는 「국정과제 56-4」 문화자치로 실현하는 지역문화균형발전³⁴⁾에 포함되어 있기에 더 분명하다. 여기에서는 이러한 법정문화도시 정책의 전달체계와 운영에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

법정 문화도시시는 2014년부터 시작된 ‘문화특화지역 조성사업’이 문화도시형과 문화마을 형으로 진행되다가 (지방이양대상사업으로 2020년 이양) 이를 포괄하고 새로운 관점에서 도시를 바라보는 사업으로 2018년 부터 본격적으로 준비하여 2019년 12월 제1차 문화도시 7곳 지정(19.12월 / 부천시, 서귀포시, 영도구(부산), 원주시, 천안시, 청주시, 포항시)면서 제1차 문화도시 본사업이 추진(‘20~’24) 추진되어 현재에 이르고 있다. 현재는 대한민국문화도시와 기존의 문화도시 사업이 병행되고 있으며 재원으로 문화도시 조성(‘23년 34,500백만원) 지원은 ‘24년부터 지역자율계정으로 이관된 상태이다. 문화도시 정책은 시작에서 부터 지역과 중앙 그리고 민간과 관의 거버넌스가 중심이 되고 주민참여가 핵심요소로 운영되었다. 이는 2021년 문화도시 추진 가이드라인³⁴⁾ 에서도 아래와 같이 협력구조의 정책 전달체계와 추진체계를 문화체육관광부가 제시하고 있다.

[그림 3-14] 문화도시 지원시스템



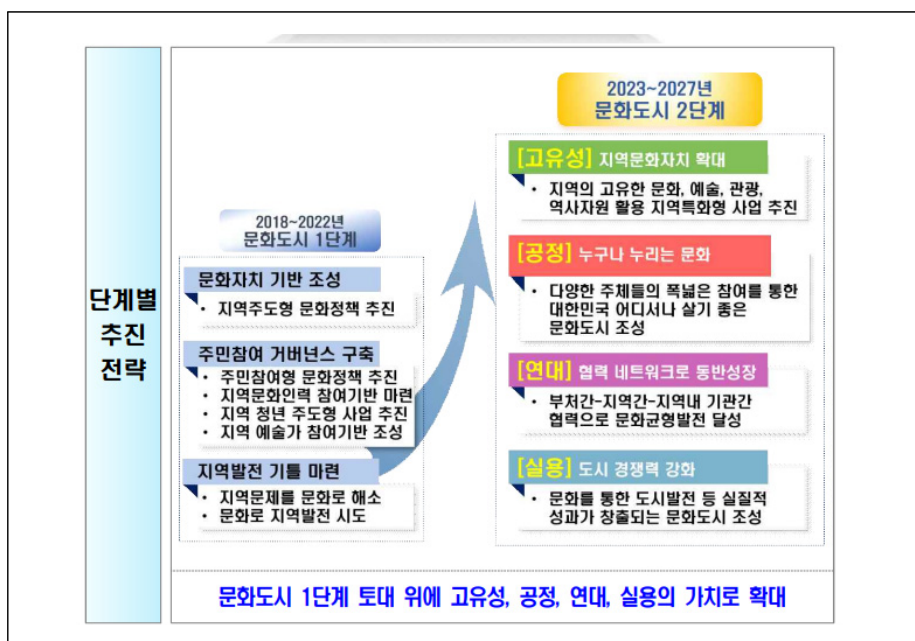
출처: 문화체육관광부, 2021, 2021년 문화도시 추진 가이드라인, p.5 연구진 재구성

34) '21년 문화도시 추진 가이드라인, 문화체육관광부, 2021.3

기존의 다른 정책과 차별되게 이러한 추진체계에서도 지역(문화도시 지원센터)가 중심이 되어 중앙과 지자체의 협력이 이루어지는 구조이다. 단, 현실에서는 선정, 평가, 운영, 협력 등에 있어서 지방자치단체, 중앙정부(문화체육관광부)의 관행과 같은 간섭과 관료주의가 없지 않았으나 기본 구조와 방향은 그대로 ‘지역의 문제와 특성을 지역에서 문화로 풀어간다’는 원칙이 진행되었다.

이는 2022년 대한민국 문화도시 추진계획³⁵⁾에서도 1단계가 ‘문화자치 기반 조성’, ‘주민참여 거버넌스 구축’, ‘지역발전 기틀마련’이었음을 명시하고 있다.

[그림 3-15] 문화도시 단계별 추진전략



출처: 문화체육관광부, 2022, p.5

2023년 대한민국 문화도시 추진전략에서는 ‘창의적 문화를 창출하는 도시’, ‘자유롭게 문화를 누리는 도시’, ‘문화로 지역경제가 살아나는 도시’, ‘지속가능한 지역발전 선도’, ‘지역문화발전 선도’, ‘지역문화동반성장 선도’의 전략으로 파트너십, 관광-산업-교육 등 연계, 지역경제, 광역형 도시 성장 등의 개념이 제시되고 있는 변화를 볼 수 있다.

35) ‘지역중심 문화균형발전 선도사업 대한민국 문화도시 추진계획’, 문화체육관광부, 2022.12.8

② 법정문화도시의 절차 및 단계

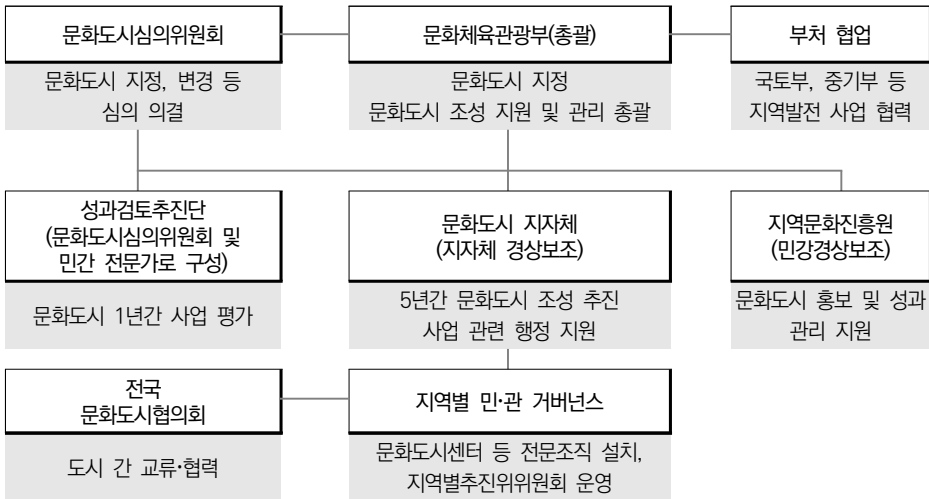
1단계 문화도시 정책은 지역 주도 계획 수립이 중심이 되어 지역 내부의 의견을 수렴하고 공감대를 형성하는 것이 핵심으로 제시되었으며 특히 광역/기초 지방자치단체의 협력의사, 제도적 준비 (조례 등), 문화영향평가를 통한 준비 등을 통해 지역 안에서의 통합적 문화예술계획을 추진할 수 있는 최초의 대표적인 법적 기회로 작용하였다. 관련한 절차를 보면 다음과 같다.

[그림 3-16] 문화도시 사업절차



출처: 문화체육관광부, 2023, 「2024년도 예산 사업 설명자료」

[그림 3-17] 문화도시 사업추진체계



출처: 문화체육관광부, 2023, 「2024년도 예산 사업 설명자료」

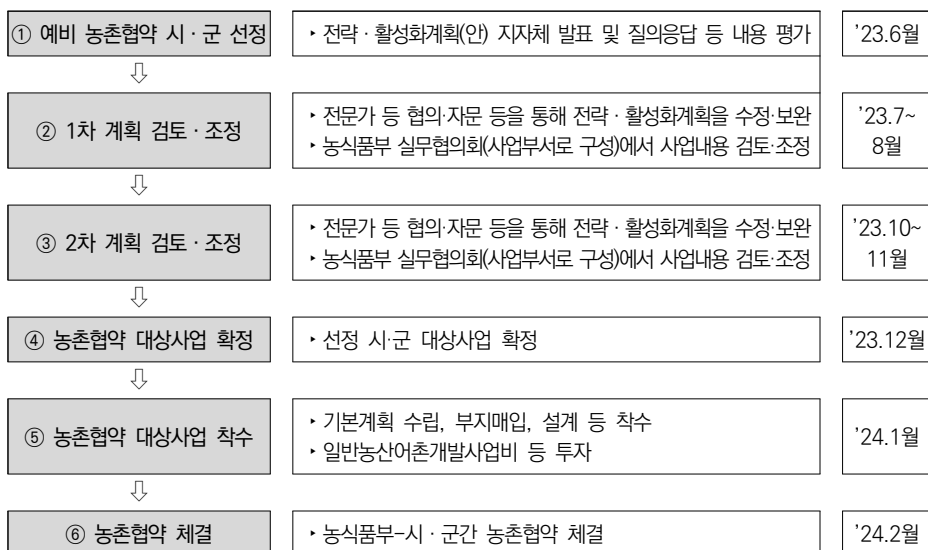
문화도시 정책은 예비도시를 통해 지방자치단체에서 예산을 자체 투입하며 준비하는 과정을 요구하였으며 진행과정에서도 다양한 행정단위에서의 협력이 필수로 진행되었고 나아가 지역의 문화외의 기관 및 단체와의 협력을 요구하였다. 나아가 ‘문화’의 중요성

이 지역에서 확대되는 역할을 하였다. 즉 전달체계가 지역 전체를 포괄하는 다양한 공적 영역과 사적영역이 네트워크 되는 체계로서 진행되었고 이는 향후 지역문화분권 및 자치 등의 초기 사례로 충분히 제시할 수 있는 경험이었다. 즉 타 정책의 전달체계와 달리 일괄적인 ‘중앙→산하기관→주관기관(단체)→현장’과 다른 양상과 나아가 지역 현장에서도 지방자치단체 중심에서 ‘문화도시 지원 센터’가 핵심 플랫폼이 되었다는 점에서 새로운 정책전달체계를 보여주었다.

③ 타 부처 사례: 농촌 협약

농촌협약은 「제1차 지방시대 종합계획 2023-2027」(지방시대위원회, 2023)의 농림축산식품부의 대표 사업으로 ‘시·군이 지역의 특성을 반영한 농촌공간계획을 수립하고 중앙정부-지방정부 간 농촌협약 체결을 통해 재정 지원’하는 사업으로 명시하는 대표적인 농촌관련 지방시대 사업이다. 해당사업은 이미 2020년 터 시행되고 있으며 무엇보다 협약주체가 ‘농식품부 장관과 시장·군수가 협약의 직접 당사자’로 명시하는 사업이다. 본 사업은 중앙과 지방자치단체가 ‘공통의 정책목표 달성을 위해 협약을 통한 정책적 협력 거버넌스를 구축하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응’하는 것이 목적으로 추진되었다. 2023년의 선정 절차는 아래와 같다.(농림축산식품부 보도자료, 2020.6.25.일자)

[그림 3-18] 2023년 농촌협약 추진체계



출처: 농림축산식품부, 2023

제2절 지역 문화예술정책 추진 현황 분석

1. 지역에서의 문화예술정책 추진 현황

여기에서는 지역에서의 문화예술정책 추진 현황을 진단하기 위해 「지역문화진흥법」 제6조 제1항과 제4항에 근거하여 지방자치단체장이 5년마다 수립·시행·평가해야 하는 ‘지역문화진흥 시행계획’의 내용을 분석하였다.

「지역문화진흥법」 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등) ① 문화체육관광부장관은 지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제6조의2제1항에 따른 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다.

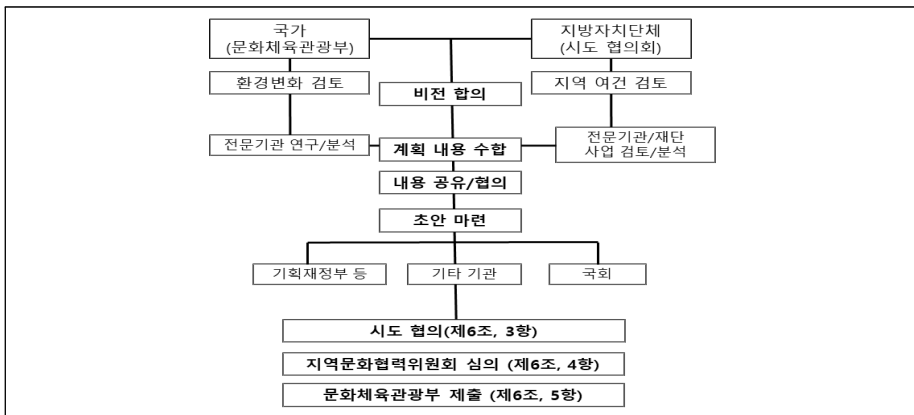
(중략)

④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 시행계획의 수립·시행·평가 시에 제6조의2제1항에 따른 시·도 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐야 한다.

가. 지역문화진흥 시행계획에서의 방향 및 전략

1) 지역문화진흥 시행계획 분석 대상

[그림 3-19] 지역문화진흥 시행 계획의 수립 절차



출처: 연구자 정리

지역문화진흥을 위한 시행계획은 「지역문화진흥법」 제6조 제1항에 근거한 지역문화진흥기본계획을 반영하여 지방자치단체장이 해당 지자체의 실정에 맞게 각 시도 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐 수립한다.

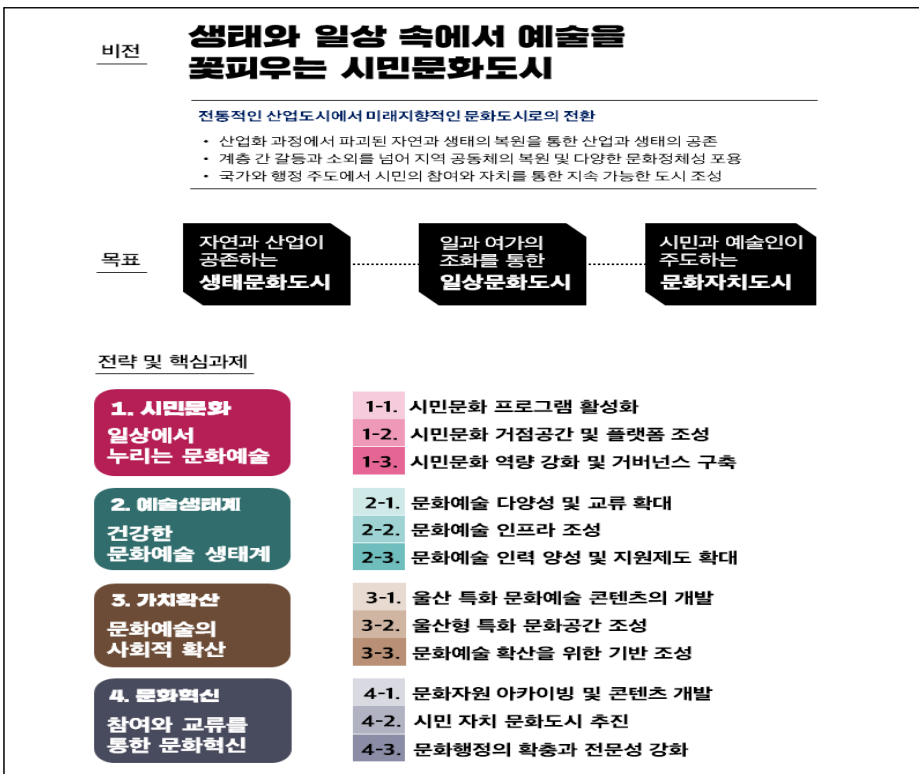
해당 시행계획은 ‘제 2차 지역문화진흥 시행계획’으로 광역지방자치단체 단위에서 수립하여 시행하고 있는 계획이며 정책 대상 연도는 2020년에서 2024년이다.

각 계획의 수립한 과정은 광역지방자치단체마다 다소 차이가 있다. 시도에서 직접 수립한 경우, 광역 연구기관을 통해 수립, 재단 등과 협의하여 수립, 혹은 학술용역을 통해 수립을 의뢰한(지방자치단체의 의견수렴을 병행하여) 경우 등이 있다.

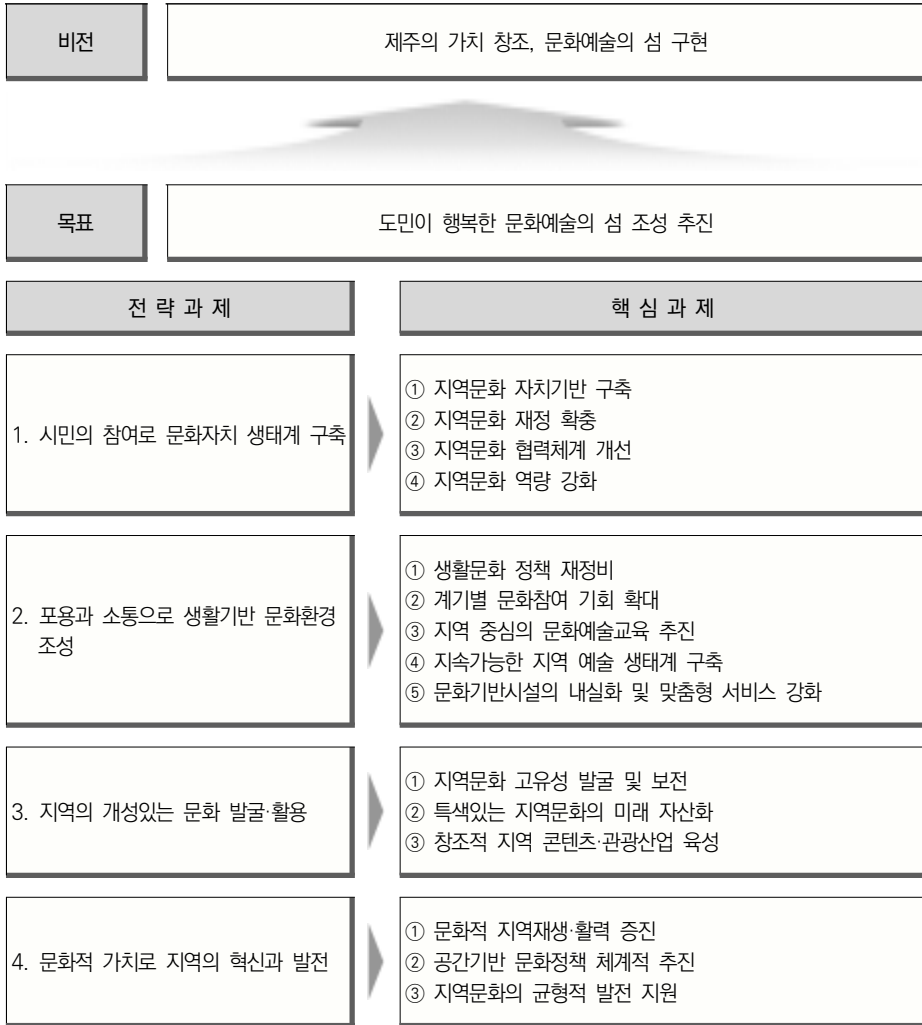
순서는 대부분 유사하여 「I. 추진 배경, II. 지난 계획의 성과와 한계, III. 비전과 목표, IV. 추진과제, V. 과제별 추진체계 및 일정, VI. 연도별 예산 계획 등으로 구성하고 있다.」

한편 각 시행계획은 지역의 비전과 목표, 전략을 제시하고 있다. 그림 3-20, 3-21은 울산광역시와 제주특별자치도의 제 2차 지역문화진흥계획에서 수립한 비전 및 목표의 사례로 그 내용은 다음과 같다.

[그림 3-20] 울산광역시 제2차 지역문화진흥시행계획 비전 및 목표³⁶⁾



[그림 3-21] 제2차 제주특별자치도 문화진흥시행계획(2020-2024), 2020.6, p7



2) 지역문화진흥 시행계획 상 지역의 주요 정책 수립 주요 현황

〈표 3-7〉 지역문화진흥 시행 계획상 지자체별 주요 정책 수립 현황 비교

지자체명	지역민 참여	문화 일상화	산업/ 콘텐츠	문화적 일자리	문화 기반	문화 유산	관광	지역 문화	국제화	지속 가능성	사회적 가치
강원도	○	○	○	○					○		
경상남도	○	○	○	○	○		○	○	○	○	
경상북도	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

36) 제2차 울산광역시 문화진흥시행계획(2020-2024), 2020.6, p.8

지자체명	지역민 참여	문화 일상화	산업/ 콘텐츠	문화적 일자리	문화 기반	문화 유산	관광	지역 문화	국제화	지속 가능성	사회적 가치
경기도	○	○			○	○	○	○			
광주광역시	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
대구광역시	○	○	○	○	○	○	○	○			
대전광역시	○	○	○	○	○	○		○			○
부산광역시	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
서울특별시	○	○			○	○	○				
세종시	○	○	○		○		○	○	○		
울산광역시	○	○	○		○	○	○	○	○		
인천광역시	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
전라남도	○	○	○		○	○	○	○		○	
전라북도	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○
제주특자치	○	○	○		○	○	○	○	○		○
충청남도	○	○	○			○	○	○			○
충청북도	○	○	○	○	○		○	○	○		

출처: 연구자 작성

지역문화진흥 시행계획의 경우 해당 광역 지자체가 계획을 수립하고 있었으며 본 연구에서는 이를 크게 11가지 항목의 포함 여부를 기준으로 분류하여 분석하였다. 주요 정책 수립 현황은 지자체가 마련한 정책 사업 안을 중심으로 주요 사항을 파악 후 재분류하였다. 주요 사업 가운데 코로나 19, 포스트 코로나 등 불가피한 외부 변화로 인한 대응에 집중된 정책은 현황 분석에서 제외하고 분석 및 분류하였다.

모든 지역은 공통적으로 지역민 참여와 지역민을 대상으로 하는 문화의 일상화를 주요 사업으로 추진하고 있었다. 특히 지역민의 문화분야에 대한 참여를 유도하여 문화 자치가 지역 단위의 관 주도가 아닌 지역민 중심의 문화자치로의 방향은 전국 지자체에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 뿐만 아니라 지역민들의 문화 향유권과 관련한 일상에서의 문화 누림과 관련한 정책 또한 공통적으로 포함되었다. 이를 상당수의 지자체는 '지역문화 생태계'로 표현하였으며 지역민 중심의 문화적 환경 조성을 생태계로 인식하고 있었다. 다만 이 생태계 내에서는 지역 예술인, 지역 예술 단체 등 예술 분야의 전문 예술 종사자에 대한 사항을 함께 거론하지 않고 있다는 점은 특징이라 할 수 있다. 대신 지역민을 위한 지역문화 매개 인력에 대한 수요와 정책이 공통적으로 나타났으며 이는 문화 일자리 정책으로 이어진다고 볼 수 있다.

지역 주민 중심의 정책은 지역문화정책이 전문 예술가 및 예술단체의 상대적 정책적

취약성을 드러낸다. 이를 반증하듯 문화적 일자리 등에 관심을 두고 있는 지자체의 수가 상대적으로 적은 상황이며 예술인 관련 정책도 기존에 운영해온 정책 또는 문화기반 차원에서 사업 형태로 이루어지는 경우가 다수였다.

조사 수합한 15개 지자체 가운데 13개의 지자체가 공통적으로 추진하는 부문은 지역 특화 산업/콘텐츠의 발굴 부문과, 지역 관광화, 지역 문화의 자산화와 확보에 관한 사항이었다. 지자체들은 지역의 활기를 위해 지역에 문화 산업, 문화 콘텐츠 활성화를 통한 지역 경제에의 기여를 문화차원에서 고려하고 있었다. 이에 특정 분야의 문화예술을 산업화하여 중점 지원 및 활성화하는 경우도 있었으며, 여러 분야의 문화예술을 복수로 채택하여 지역의 중점 문화산업으로 지목 및 관련 정책을 추진하는 지자체도 있었다.

지역 문화정책과 관광정책의 밀접성을 주목하는 지자체가 대부분이며, 특히 지역의 문화적 가치를 관광 자원화하여 지역 소멸 시대의 지역에 대한 이미지를 쇄신하고 문화기반 관광 활성화를 통한 지역 활력의 확보를 각 지자체가 적극적으로 노력해야만 하는 여건에서 비롯된다고 볼 수 있다.

지역 문화 자산을 확보하여 지역문화의 차별성을 확보하는데 보다 적극적으로 지자체들이 노력하고 있다는 점 또한 지역 차원에서 문화가 지역 자원이자 경쟁력이라는 인식에서부터 비롯된다. 여기서 지역문화는 지역문화 고유성을 확보하기 위한 노력을 의미하며 지역민들 내부에서는 공동체 의식의 고취와 문화적 정체성 기틀 마련을 힘쓰는 경향을 보였다. 대표적인 사업으로는 지역학 연구와 지역 문화 아카이브의 구축 등에 대한 사업 등이 있다.

뒤를 이어 문화 기반시설에 관한 정책사업, 문화 유산과 관련한 정책사업 등이 뒤따랐으며, 가장 취약한 부분으로는 지역 차원에서 동시대 사회 전반에서 요구하고 있는 지속가능성 문제에 관하여 지역의 문화예술 차원의 정책적 방향 논의를 들 수 있으며 15개 지자체 가운데 5개 (33%)에 불과하였다. 또한 지역 사회의 문제에 대해 문화예술이 기여하는 측면으로의 고려 또한 7개 지자체(46%)만이 관련 사업을 추진하고 있어 동시대 문화예술에 대한 사회적 요구가 지역 내에서 충분히 반영되고 있다고 보기는 어려웠다.

전체 11개의 분류 항목에 관하여 고르게 사업을 추진하는 지자체는 경상북도와 부산광역시였으며, 뒤이어 광주광역시, 인천광역시, 전라북도 등이 뒤따랐다.

가장 저조한 지자체의 경우 5개의 항목에 해당하는 강원도와 서울특별시, 6개의 항목에 해당하는 경기도 등이 있었는데 세 지자체의 공통점은 지역 내에서 문화예술의 지역 간

편차가 매우 큰 상황이라는 점이다. 다만 강원도의 경우 기존의 문화예술 기반과 여건이 열악하여 나타나는 한계에 따른 정책 추진이라면 서울특별시와 경기도의 경우 재정적, 정책적 여건이 거대하고 지역문화진흥 시행 계획 외에 지역 자체 내에서의 별도의 문화예술 종합 중장기계획이 이루어지고 있으며 예술 장르별 세분화된 별도의 계획이 수립 및 추진되는 등 지역의 문화예술 정책 전체를 포괄하는 차원의 정책으로 수립되고 있지 않는다. 오히려 지역문화진흥 시행 계획은 생활문화와 지역문화로 범위를 제한하여 수립하고 있는 상황이었다.

3) 지자체별 세부 전략 분석

각 광역 지자체마다 수립한 지역문화진흥 계획을 세부 분석하여 그 특징과 방향성을 살펴보고자 하였다. 분석은 지자체의 1차 계획 추진 상에서의 성과와 한계 상 지목된 지점과 주요 현황을 바탕으로 2차 계획에서 제시하고 있는 정책적 비전과 주요 전략의 특징을 분석하였다. 이를 통해 지자체의 주요 정책적 여건과 현황을 살펴보고 지역 내에서 수립하는 정책 전략의 경향을 분석하고자 하였다. 분석은 지자체 명에 따라 가나다순으로 정리하였다.

강원도의 경우 강원지역이 문화 분야에서의 사업 자체수가 적고 지역주민 역시 문화 정책 체감 수준이 낮은 상황이다. 또한 기초지역단위에서 지역민의 생활문화를 위한 기반과 제도를 마련한 경우도 동해시 1곳에 불과하며, 이는 강원도의 문화적 여건이 타 지역 대비 어려운 상황임을 인식하고 있었다. 또한 경제 성장을 둔화와 지역의 노령화로 인한 지역 쇠퇴 등의 문제가 있었다. 이에 강원도 지역의 문화예술 정책 비전은 ‘문화로 행복한 강원도’이며, 추진 전략으로 ‘문화로 평화, 관광, 경제 성장을 견인’을 제시하며 지역에 문화정책의 대상을 1차적으로는 지역민, 2차적으로는 강원권이 지니고 있는 문화자원을 활용한 관광인구, 또는 관계인구로 확장하는 것에 우선 목표를 두고 있었다. 이 과정에서 지역민 참여를 통한 지역 문화생태계를 고려하고 있으나 해당 생태계에서 지역 내 예술 생태계 고려는 이루어지지 않으며, 지역 예술에 대한 정책은 주로 축제나 행사 중심으로 나타났다.

경상남도는 지방 쇠퇴의 가속화에 따른 지역 소멸위기가 큰 상황인데다, 지역문화 향유율, 참여율, 기반시설, 예술인 생활 여건 등 지역문화의 여건이 타 광역 자치단체에

비하여 취약한 상황임을 문제로 인식하고 있었다. 무엇보다 도민의 참여를 기반으로 하는 문화적 활동 활성화가 중요함을 인식하고 있었다. 이를 끌어올리는 방향으로 비전을 '참여와 자치의 지역문화로 혁신하는 경남'을 설정하였으며 핵심가치에 도민참여, 문화 자치, 모두 누리는, 미래 가치, 지속가능 등 도민의 직접적 참여와 활동에 집중하였다. 이에 제시된 문화자치 생태계 구축은 지역민 중심으로 집중되었으며 문화예술 전반을 다루지는 않았다. 또한 이에 대한 제도적 기반으로의 조례 정비, 각종 계획 수립과 거버넌스, 도민 정책 참여 자문 조직 등을 구성하는 등 도민 주도의 문화예술 정책 추진에 힘쓰고자 하였다.

예술정책의 경우 예술가의 지역이탈을 위기로 인식하며 지역 내 협력체계를 마련하고 지역 예술가의 복지 등을 개선하고자 하며, 지역 문화예술 관련 기록화나 아카이브 사업을 활성화하여 지역 문화예술 자원을 재점검하고 활용할 것을 고려하고 있었다. 또한 지역 내 문화예술을 통한 지속가능한 지역발전을 목표로 삼고 「문화비전 2030」을 수립하며 이에 따른 SDGs 코드를 접목한 정책을 개발 및 운영을 목표로 한다. 지역민 주도의 정책 방향 설정을 위해 지역문화 활동가의 양성을 주요 지속가능한 문화예술의 주체로 삼고 지역민을 지역문화 활동가로 양성하는 목표로 수립하기도 하였다. 가장 적극적으로 예산을 투입하는 분야의 경우 지역문화 고유성 발굴 및 보존이며, 2020년 18억원 인 것에 대비 21년 1293억으로 급등하며, 2024년의 경우 7482억으로 급증하는 것을 확인할 수 있다. 또한 전체 예산 계획상에서 차지하는 비중은 80.2%에 달한다.

경상북도는 다른 지자체보다 지역문화정책의 수립을 위해 문체부에서 수립중인 법정 종합계획을 고르게 선행 검토하고 있었으며, 여기에는 「관광진흥기본계획」과 「국민여가 활성화기본계획」을 포함한다. 또한 기존의 경상북도 문화분야 관련계획으로 「경북문화 예술교육 5개년계획(2018-2022)」와 「경북예술인복지정책(2020-2024)」, 민선 7기 공약사항에 따른 경북 발전 10대 분야 핵심과제와 경북 문화관광국 주요 업무계획을 함께 검토하기도 하였다. 이는 지역문화진흥 계획 수립에 앞서 이를 위한 연구 용역을 추진한 성과이기도 하며, 그에 따라 지역문화를 위한 지역민의 정책적 수요 조사와 지역 전문가 대상 자문이 선행되었다. 그 결과 경상북도는 '문화의 새바람이 부는 경북'을 비전으로 삼고 자치, 협력, 성장을 핵심 가치로 제시하였다. 주요 전략은 첫째, 도민 주도 문화 자치 대응, 둘째, 협력과 소통기반 생활문화 환경 조성, 셋째, 경북형 문화 발굴 및 활용, 넷째 문화적 가치로 경북 혁신 및 지속 성장을 두고 있다. 경기도의 경우 도민이 느끼는

삶의 만족도 수준이 전국 최저수준이자, 예산비중이 전국 최하위에 속함에 따라 문화예술평정책이 지역민의 향유, 예술교육, 도민 행복 등에 집중되어있었다. 또한 남부와 북부 권역의 문화격차가 심화되고 있음에 따라 이에 대한 고려가 필요한 상황이었으며, 경기도는 이러한 문제를 도민 중심의 문화 자치 활성화를 통해 해소하고자 하였다. 이에 비전은 ‘도민이 있는 문화, 모두가 행복한 경기도’로 설정하고 2020년 문화자치 기본 조례 제정을 주요 목표로 설정하였다. 또한 예술인의 권익 신장과 기초 예술 분야 활성화를 위한 별도의 조례를 마련 및 개정하는 등 제도적 기반 마련에 보다 힘쓰고 있었다.

광주광역시의 경우 지역의 문화예산 확보를 위한 정책개발의 필요성을 지적하고, 인력의 외부 유출 심화에 대한 우려를 하고 있었다. 또한 그동안 문화기반이 하드웨어의 조성에 대부분의 예산이 집중됨에 따라 소프트웨어 강화 측면이 중요한 것으로 지적되었다. 이에 비전을 ‘문화의 일상화·광주다운 문화 창조로 품격있는 문화도시 광주’를 제시하고 문화민주주의와 문화적 지역 재생을 목표로하였다. 정책은 주로 지역 특성에 맞는 문화 강화와 지역의 문화 특색을 기반으로 지속가능성 확대를 도모하는 측면으로 고려하였다. 대부분의 지자체와 유사하게 설계된 문화민주주의, 즉 지역민의 참여와 경험을 통한 일상의 문화 향유와 지역문화의 활성화가 주 내용이다. 이를 위한 추진과제 중에서 재정 확충을 위한 관련 사업 추진의 중요성을 강조하고 있으며 연차별 재정확보를 위하여 지역 이양사업으로의 ‘지역문화예술특성화 지원 사업’외 13건 (648.54억원)에 대한 연차별 제정 확보를 타 지자체보다 구체적이고 적극적으로 제시하고 있다. 광주광역시의 경우 지역 문화의 범위를 확장하여 보고 있었는데 자연유산, 식문화 등을 아울러 정책을 수립하고 있다.

대구광역시의 경우 문화예술분야의 조례 등 제도 기반 마련이 적극적이다. 또한 문화예술 관련 축제와 행사가 많은 편인 점, 예체능 계열 대학생의 재학생 수가 전국 4위로 높은 편임에도 불구하고 일자리가 부족한 점, 기존의 정책이 예술가에 집중된 반면 문화여가에 대해 낮은 관람, 참여율 등을 문제점으로 지적하며 이를 기반으로 보다 지역민에 집중된 정책 수립을 제시한다. 이에 ‘포용과 혁신의 지역문화’를 비전으로 삼고 지역민들의 문화 자치, 문화에 대한 향유권의 보장, 지역문화에 기반 한 사회 혁신을 가치와 목표로 선정하였다. 특히 청년과 기업을 위한 문화 산업 도시를 표방하는 점은 타 지자체와 차별되는 지점이라 할 수 있다. 대구광역시의 경우 대부분의 지자체와 동일하게 지역민 중심의 예술활동과 참여의 유도, 생활문화의 활성화, 지역 문화 발굴 및 활용을

강조하고 있으나 특이점으로는 대규모 문화 창의산업 육성, 게임 산업, 출판, 영상, 웹툰 산업의 육성 등 문화산업에 대한 육성을 적극적으로 추진을 들 수 있다.

대전광역시의 경우 과학관련 도시 내 기반 및 연계 기관이 다수 포진함에 따라 융복합 콘텐츠 발굴 및 문화 실험실 등 도시 특성에 맞는 문화예술 정책을 발굴 및 추진하고 있다. 대전의 경우 지속적으로 문화예술분야의 예산을 확대해왔음에도 불구하고 대전이 보유한 각 기관 및 행정체계의 협력과 소통 부재에 관한 문제의식을 우선 지적하였다. 이에 대하여 각 기반, 주체가 상호 연계되며 협력할 수 있는 측면에서 ‘문화로 행복을 누리는 도시 대전’을 비전으로 삼고 자치, 참여, 확산을 주요 가치로 제시함과 동시에 가장 우선된 전략으로 생태계 정립과 문화 환경 조성을 제시했다. 여기서 주요한 지점은 체계에 관한 관리 및 정비와 상호 정보의 전달체계 구축, 네트워크의 확대가 핵심 과제로 지적되었다는 점이다.

부산광역시의 경우 자체적인 ‘부산문화 2030 비전과 전략’, ‘문화도시 부산 2030 실행 플랜’ 등의 계획을 선행 수립하였으며, 문화재정을 2015년부터 꾸준히 확대해 왔다. 또한 지역문화 역량 강화를 위한 인프라의 확충, 전문 인력의 양성, 생활문화 확대 등을 지속해옴에 따라 타 지자체보다 선제적으로 지역문화 관련 정책이 자리매김하였다고 볼 수 있다. 부산광역시는 이에 지역문화정책의 단순 수립을 넘어 지역문화가 국제적 위상을 지닐 수 있는 경쟁력으로 인식하고 ‘시민이 주도하는 행복한 문화 글로벌 해양문화도시’를 비전으로 삼았으며, 4대 가치와 목표, 10대 전략을 수립하고, 별도의 성과 목표 및 지표를 제시하였다. 첫째, 문화기반시설을 보다 확대하는 것이며, 둘째 부산형 문화영향 평가 모델을 개발 및 시행하는 것, 셋째 문화재정의 비율을 증대하는 것으로 구분할 수 있다. 또한 주요 정책 방향으로는 부산을 국제적인 문화교류의 도시로 발전시키기 위해 ‘문화자유구역 조성’, ‘해양문화도시 브랜드 구축’을 통한 국제문화교류 거점의 확립, ‘남북문화교류의 추진’ 등 타 지자체와는 차별되는 정책을 적극적으로 제시하고 있다.

서울특별시의 경우 문화정책의 방향이 생활문화정책과 예술인 정책, 문화시설에 기반한 서울 지역 내 문화소의 격차의 해소 등을 주요 성과로 보았으며 지역문화 관련 사업이 예술가에 집중되어 있다는 점과 도서관 분야의 지역별 격차가 심화되는 점을 주요 한계로 지목하였다. 이에 ‘문화시민도시 서울’을 비전으로 삼고 지역문화의 방향을 예술가 및 예술단체보다는 지역민의 생활문화에 보다 심화하는 방향으로 전환하며, 생활문화 센터를 권역별 거점화하고 각 지역 생활문화센터와 마을예술창작소 등의 기반을 활용하

여 이에 대한 공간 조성에 보다 힘쓰고자 하였다. 또한 서울 지역 내에 생활문화 협력체계를 구축하여 지역 내에서 인적 기반 생활문화 거버넌스 구축을 도모하고자 한다. 이를 중심으로 축제, 캠페인, 교육 등이 이루어지며 외에 문화시설의 지속 건립과 구축 등의 사항을 일부 포함하였다. 서울특별시의 경우 타 지자체보다 생활문화, 예술인 지원, 시설, 역사문화자원에 국한하여 집중하는 경향을 보이고 있는데 이는 서울특별시의 지역문화정책이 타 지자체의 지역문화 정책의 차별화와 지역소멸, 인구유출 등의 당면여건이 차이가 있다는 점, 서울 내에 여러 권역에서 내부적 지역차가 심화되고 있음에 따라 이를 우선적으로 해결해야하는 상황이라는 점 등에 따른 것으로 볼 수 있다. 또한 개별 장르별 별도의 계획이 수립됨에 따라 보다 지역 내 문화예술 정책이 세분화되어 이루어지고 있다는 점도 확인할 수 있다.

세종특별자치시의 경우 새롭게 만들어진 도시인데다 가장 젊은 층이 밀집한 도시로 문화콘텐츠 산업 구조가 취약한 대신 호수공원을 중심으로 예술 공연시설이 밀집된 독특한 공간 구조를 지니고 있다. 다만 젊은 층의 문화 수요를 충족하기 어려운 기반시설의 부족, 지역 간 문화 기반의 격차 등은 주요 문제로 지적되고 있으며 이에 '세종'이라는 이름자체를 도시문화 브랜드로 제시하고 5개의 전략을 도출하고 있다. 세종시의 경우 문화 정책을 도시 계획의 관점에서 지속적으로 바라보고 있으며 이에 공간, 사람, 활동, 생태계, 정체성 등을 주요 방향으로 내세우는 특징이 있다. 문화도시에 보다 집중하는 경향이 나타나는 것을 의미한다. 외에 글로벌 아트&아키텍처 비엔날레 등 행정수도의 이미지에서 새로운 도시의 이미지를 문화로 창출하기 위한 노력과 브랜드 전략 마련 등을 세부 과제로 제시하고 있다.

울산광역시의 경우 문화진흥시행계획으로 수립하였으며 수립 이전에 문화예술인의 심층면접, 시민문화여건 및 수요조사 등을 진행하고 공청회, 라운드테이블, 토론회 등을 선행하여 지역문화예술정책 계획을 수립하였다. 울산의 경우 당면과제로 시민 주도 문화 활동 외에 지역 문화예술인 및 단체에 대한 여건 개선을 논의하고 있었으며, 기존에 마련된 문화기반시설의 전략적 접근 필요성을 강조하였다. 이에 비전은 '생태와 일상 속에서 예술을 꽃피우는 시민문화도시'로 설정하고 전통적인 산업도시에서 자연과 생태의 보존, 지역 공동체의 보존과 다양한 문화정체성 포용, 문화 자치 등을 제시하고자 하였다. 타 지자체와 가장 다른 지점은 자연과 산업이 공존하는 생태문화도시로, 산업 도시인 울산의 특성을 반영하되, 자연회복을 통한 문화예술로의 확장 and 문화적 자원화 등을 적

극 추진하는 점을 들 수 있다.

인천광역시의 경우 지역민의 의견 조사를 기반으로 정책 수립의 체계를 마련하고 있으며 민관 협력을 기반으로 하는 정책 환경 구축을 중점 추진해왔다. 그러나 지역문화 정책의 추진과정에서 전문 인력의 지원, 협력체계의 한계 등을 지적하였으며 재정적 문제에 대한 개선의 중요성을 인식, 메세나 등 기부 활성화 필요성을 제시하고 있다. ‘함께 가꾸며 삶을 바꾸는 문화도시 인천’을 비전으로 삼고 지역의 다문화 경향에 힘입어 문화 다양성, 문화민주주의 등 새로운 가치를 반영한 조례를 재정비하고 지역별 별도의 문화 정책을 수립하도록 유도하여 기초 지역 단위에서의 문화정책에 관한 기반 마련을 추진한다. 또한 포용과 다양성을 주목하여 교육, 생활문화 활동 등을 통해 지역 내 문화적 수용을 향상하고자 하고 있다. 외에 지역문화자원의 발굴 및 활용, 문화격차 해소와 문화재생 추진 등의 전략 및 과제를 제시하고 있다.

전남의 경우 주로 생활문화 활성화 외에 지역 문화 자원의 발굴에 힘써왔으나, 이러한 지역문화자원의 지속가능성을 위한 기반과 체계, 전문성 부족 등의 문제 해결이 선행되어야 함을 한계로 지목하였으며, 문화 다양성, 청년 예술가 육성 등 지역 내 문화적 수요의 변화에 따른 대응 필요성을 주목하였다. 이에 ‘자생과 혁신의 문화 전남’을 비전으로 삼고 지자체의 문화적 자립을 위한 자생력의 확보를 첫 번째 전략으로 제시하며 외에 생활문화, 문화자원 발굴과 활용, 지역 문화 발전 등을 뒤이어 제시한다. 전남 지역은 지속적으로 지역 문화를 발굴하고 이를 활용한 지역 문화 고유성에 관한 정책을 적극적으로 하고 있는데, 특히 연구 분야에서 마한사의 정립, 한국학 호남진흥원의 운영, 이순신 관련 자원 조사 및 활용, 그 외의 지역문화 콘텐츠 발굴, 문화유산 관련 조사 및 아카이브 등 학술 연구를 기반으로 하는 경향이 뚜렷하다.

전라북도의 경우 문화재정의 감소가 뚜렷한 문제를 안고 있는 반면, 전국에서 시군별 지역문화기반 격차가 감소하고 있는 지역이다. 점점 지역의 문화자치와 지역문화생태계가 자리를 잡아가기 위해 우선적인 과제로 제시하는 것은 문화재정이며 지역 내에서 다양한 문화재정 확보를 하기 위한 노력을 최우선 목표로 제시하고 있다. 전북의 경우 재정 확보를 위해 부산 지역의 지역문화재단 총액예산제 지원 정책을 사례 삼아 도입할 수 있는지를 검토하고 있으며, 서울시의 생활문화 관련한 시민시장 제도 도입 등 타 지역의 주요 정책을 분석하고 이에 대한 수용 검토를 적극적으로 추진하고 있다.

제주특별자치도의 경우 문화예술의 섬을 지향하여 지역민의 지역문화 자체의 활성화

와 지역문화에 대한 지속적인 발굴과 활용, 이를 바탕으로 지역 발전을 도모하는 측면에 중점을 두며 ‘제주의 가치창조, 문화예술의 섬 구현’을 비전으로 제시하고 있다. 여타의 지역과 비슷한 지역 문화 자치 생태계 구축, 문화 환경의 조성, 지역 문화 발굴 및 자산화, 지역 혁신 네가지의 전략과제를 도출하고 있으며, 문화 재정 확보에 대한 필요성 또한 동일하게 인식하고 있다. 지역의 특성화 콘텐츠로는 e 스포츠의 활성화를 염두하고 있었으며, 문화 기반시설(박물관, 미술관, 도서관 등)과 문화유산 등 지역이 관광의존도가 높은 특성상 관광 자원화와 관광 활성화에 보다 적극적인 특징을 보이고 있다. 또한 지역 내 예술 전문 인력의 부족을 기존의 한계로 지목하였으나 전문인력 양성 관련 정책만 있으며 문화예술 일자리 관련 정책은 별도로 마련하지 않는다.

충청남도의 경우 세계 문화유산의 등재 개수가 2014년 이후 지속적으로 증가하고 있는 상황이며 정책 배경 및 현황의 분석에 충청남도의 인력, 시설, 활동 및 프로그램 등의 현황을 가장 구체적으로 검토하여 이를 바탕으로 2차 계획을 수립하였다. 또한 이전의 1차 지역문화계획 상에서 광역시, 도, 시, 군 등의 각 단위별, 지역민, 전문가 등 대상별 의견 수렴의 부족과 이를 반영한 중장기적 상호 연계성이 부족함을 지적하였으며 이를 바탕으로 ‘문화로 행복하고 풍요로운 충남’을 비전으로 제시한다. 가장 우선하여 추진하는 전략과제는 지역문화진흥과 관련한 중장기 계획의 수립과 협의회의 구성이며 개별적으로 이루어진 기초 및 민·관 간의 교류 협력 기반 마련을 우선으로 한다. 외에 지역문화 데이터 관리, 재정 확충 등의 과제들을 제시하고 있다. 상호 연계성 부족에 관한 사항은 추진 과제의 주관과 협력 기관 및 단체를 계획 상에 명시하여 개별 사업의 추진 주체를 명확화하고 있다는 점이며 문화기반, 지역 관광을 제외하고는 지역 문화재단, 지역 연구원 및 정보문화산업 진흥원 등과 과업을 추진함을 밝히고 있다.

충청북도는 1차 계획을 통해 문화 전문 인력을 양성하였으나 이에 대한 지역 내에서의 문화 전문 인력의 활용 문제를 지적하였으며, 광역 단위의 체계의 부재, 대표 콘텐츠의 부재 등 거시적 문화 여건의 한계를 지목하며 ‘도민이 함께 행복한 일상속의 문화’를 비전으로 제시하였다. 또한 생활 기반으로서의 문화 환경조성, 충북문화 특성화 사업 발굴, 지역문화 역량강화, 문화자치 협력체계 구축을 세부 전략으로 제시한다. 대부분의 지자체가 첫 번째 전략으로 지역 내 문화예술 정책 체계의 정비를 제시하는 것과는 달리 충청북도는 중점 사업을 우선 제시하고 있다. ‘한국의 몽마르뜨 언덕’ 조성 사업은 충북 대표 문화거리로 지역 예술가 입주, 문화시장의 형성 등을 추진한다. 외에 문화재 야행

등의 사업을 우선 제시하되 사업의 구조를 도민 참여, 협력 기반 지역 사회 주체별 기획 및 참여 유도 등의 장치를 통해 정책적 방향을 간접적으로 제시한다. 이는 지자체가 정책적 논의보다는 개별 사업 단위로 지역문화정책을 인식하고 있음을 시사한다.

4) 지역단위 정책 수립의 경향 분석

앞서 지자체별 정책 전략을 살펴본 바를 토대로 지자체 전반의 정책적 경향을 도출하고자 하였다.

첫째, 지자체 정책에 있어서 중장기적이고 미래지향적인 정책보다는 현안에 보다 집중하는 경향이 뚜렷하였다. 예를 들어 지역에 대한 국제적 경쟁력 확보나, 지역 문화예술 정책에서의 지속가능성에 대한 고려, 지역사회 문제에 대한 문화예술의 사회적 가치 발현 등에 관한 논의는 상대적으로 이루어지지 않고 특정 지자체의 특색있는 정책의 일 부분으로 소수 나타나는 경향을 보였다. 이는 해당 정책에 대한 고려가 지역문화진흥정책 내에 충분히 고려되기 어려운 지역의 여건과 함께 지역문화진흥 정책에 대한 지역의 인식이 생활예술, 문화 자치에 보다 집중될 수밖에 없는 지역 문화 정책 초기 도입 과정에서의 고려 수준에 보다 가깝다 할 수 있다. 그동안 지역 차원에서 지역문화예술 정책을 수립한 지자체가 일부 있기는 하지만 대부분의 경우 지역문화기본법의 제정 이후부터 관련 계획을 수립하기 시작한데다, 문화예술 정책을 정부에 의존한 경향 또한 결과를 초래하는 요인이 되었다고 할 수 있다. 외에 문화 예술 진흥 정책을 실제로 추진할 수 있는 인력이나 여건이 충분히 따르지 않는다는 점 또한 주목할 필요가 있다.

둘째, 지역문화에 대하여 지역민 중심으로 치우치고 있는 경향성이 뚜렷하게 나타나며 지역 예술에 기반 한 지역문화 활성화 정책은 상대적으로 도외시 되고 있다. 이는 지자체의 정책 의사결정이 지역민 중심으로 이루어져 있기 때문에 소수의 지역 예술 관련 활성화에 대한 소극적 태도가 적극적으로 나타난다. 또한 지역민 사이에서 예술가 지원이 특혜성, 호혜성 사업으로 인식되는 여건 또한 지자체의 전문 예술 분야에 대한 정책을 축소시키는 요인으로도 작용한다.

셋째, 지역문화예술정책과 관련한 문화 분야 중장기 계획과 중첩되거나 혹은 지역문화진흥 계획을 수립하지 않는 등 지역문화진흥 계획 수립에 대한 지자체별 편차가 심하다는 점이다. 이는 지자체들마다 문화와 관련한 정책적 기능을 충분히 하는 지자체의

상황과 예산, 인력 등 환경과 여건의 차이가 존재함에서 비롯된다. 지자체마다의 여건 차이는 지역문화진흥계획의 구체성, 타 부서와의 사업 연계성 등에 직접적 영향을 주므로 지역문화예술 정책 차이가 지역의 문화 환경과 문화 자산 보유의 상황보다도 큰 경향을 띤다.

넷째, 지역문화정책 추진 과정에서 지역 내 문화 예술 관련 정책 추진을 위한 체계 정비의 필요성을 각 지자체가 인식하고 있다. 제1차 지역문화진흥계획의 성과 및 한계의 분석이나 향후 방향에 관한 논의 사항에서 나타나는 특징은 지역 내 문화예술의 정책을 추진하는데 있어 지역 단위의 다양한 주체의 협력과 소통이 우선되어야 한다는 점이 지속 등장하고 있으며 특히 민간에 대한 협력과 거버넌스 구축은 중요한 과제로 등장한다. 또한 지역 내 문화 기반시설이나 연관 단체와의 협력 또한 지속 지적되고 있는 상황인데, 대부분의 기관, 시설, 단체가 기존에 지역에 소재 및 활동하고 있었으나 그동안 지역차원에서 상호 협력의 기회가 거의 이루어지지 못하거나 소통하지 못하여 상호 입장차가 뚜렷했었다는 측면을 시사한다.

다섯째, 지역문화정책 상 재정 확보에 관한 위기 의식이 대부분의 지자체에서 공통적으로 나타나고 있다. 이러한 재정의 문제는 앞서 지목한 거버넌스나 민간의 문화 정책 참여 및 협력 네트워크 구축을 통해 기부, 후원, 협력사업의 형태로 추진하려는 지역의 노력 등으로 나타나고 있으며 혹은 지역 단위의 문화 예술 관련 재정 확보 차원의 노력으로도 함께 나타난다. 이와 관련하여서는 3절에서 보다 자세히 살펴보고자 한다.

나. 지방자치단체 문화예술 사업 추진 현황³⁷⁾

향후 중앙정부와의 관계 및 지역의 주도적인 역할을 위한 정책 방향을 제시하기 위하여 본 절에서는 우선 지역에서 주도하는 사업과 중앙정부를 통해 전달되어 수행되는 사업을 분석하고자 하였다. 이에 ‘지방자치단체가 자체적으로 문화 관련 사업을 발굴하고 예산을 배정하여 추진한 문화사업의 건수를 파악하여 지역의 문화사업 추진을 위한 자치단체의 노력 정도를 파악하기 위한’ 지표로서 지방자치단체의 자체 문화사업비율을 살펴보고 이를 통해 주도적인 지역문화예술의 공급 및 수요 반영의 정도를 보고자 하였다.

37) 문화체육관광부(2022), 「2020년 기준 지역문화실태조사(현황통계분석)」을 중심으로 하여 서술함.

1) 광역지방자치단체 문화예술 사업 현황

광역자치단체를 보면 2020년 시·도별로 살펴보면, 2020년 한 해 동안, 17개 시·도 평균 27.6건의 자체 문화·예술 사업을 추진하였으며, 시·도별로 살펴보면, 시 평균 27.5건, 도 평균 27.7건의 자체 문화·예술 사업을 추진한 것으로 확인되었다.

자체 문화사업 전체 건수 상위 광역자치단체를 보면 시, 도의 구분이 크게 나지 않는게 순위별로 대구광역시, 전라남도, 전라북도, 서울특별시/강원도 (동순위), 제주특별자치도 순으로 구성된다.

반면 중앙정부(대부분 문화체육관광부)에서 기획·발주한 문화관련 사업의 수행 건수를 보면 2020년 광역자치단체는 2020년 동안 평균 15.2건(총 258건)의 중앙정부 기획·발주 문화 관련 사업을 수행한 것으로 확인되며, 시·도별로 살펴보면, 시 평균 17.9건, 도 평균 12.8건의 중앙정부 기획·발주 문화관련 사업을 수행한 것으로 확인된다.

한편 지역별 자체문화사업 비율을 확인하는데 이는 다음의 공식을 적용하였다.

※ 지역별 자체 문화사업 비율

$$= \frac{\text{자체 문화사업 건 수}}{\text{전체 문화사업 건 수}} \times 100$$

조사의 결과 17개 시·도 평균 전체 문화·예술 사업 중 자체 문화·예술 사업 비율은 56.2%이다. 시·도별 분석 결과, 시 단위 자체 문화·예술 사업 비율은 58.1%이고, 도 단위 자체 문화·예술 사업 비율은 54.5%로 나타난다.

이러한 조사는 사업별 예산 및 내용의 차이를 보지 않고 간단히 건수만 살펴본 것으로 광역자치단체가 문화예술 행정 및 수행 역량의 56.2%를 자체사업의 기획 및 수행에 투입한다고는 볼 수 없다. 그러나 건수로 보아서 50% 이상의 건수를 자체 기획 혹은 지속 사업으로 운영하고 있는 것을 볼 수 있다.³⁸⁾

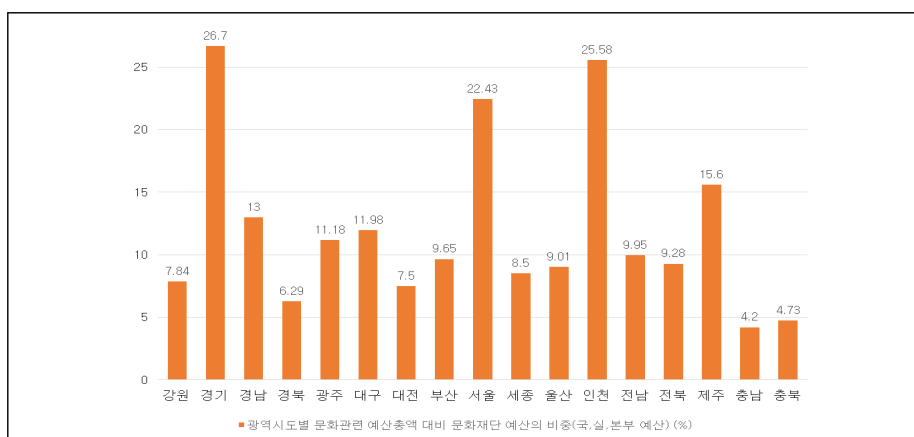
광역시의 예를 들어 A시의 경우 사업을 살펴보면 다양한 행사 즉 예술제, 아트페어, 아트페스티벌, 축제 등의 사업과 각 문예회관 및 박물관/미술관 및 도서관 등 사업소별 사업 지원, 단체별 시상식 및 행사 지원 (문학제, 문학축전, 서화예술대전, 백일장, 포럼, 사진대전, 연극제 및 합창제, 국악대전 및 축제 등) 시립단체 운영지원, 심포지엄, 종교문화행사지원, 공동체 마을 행사/축제 지원, 문화재 행사 및 운영지원 등이 있다.

38) 문화체육관광부(2022), 「2020년 기준 지역문화실태조사(현황통계분석)」, pp.21-27 인용

또한 유형문화유산관련 자체 보수 및 유지 사업이 있고 기초 자치 단체 보조 이전 사업 등이 있다. 예를 들어 기초자치단체 문화재 잔디보호, 단청보수공사, 성곽 보수정비, 등나무군락 식생정비 등의 사업도 포함이 되고 있다. 또한 많은 예산이 포함되는 것이 전문 문화시설의 건립과 보수, 리모델링 (용역, 준비 등 예산 포함)등이 포함되어 있다. 나아가 국제 행사, 마케팅, 교육사업 등을 볼 수 있다. 크게 보아 축제 및 행사, 단체별 사업 지원, 시설관련 건립/운영/보수, 사업소 및 기관 운영 및 사업, 종교 및 문화재 관련 예산, 기초자치단체 이전 사업과 교육 사업 및 기타 이벤트 등으로 볼 수 있다. 특히 매년 고정적으로 운영되는 지속 사업 (행사)의 비중이 소프트웨어 사업 중에서 매우 큰 것을 볼 수 있다.

문화예술을 담당하는 전문기관으로서 광역 문화재단의 역할을 볼 때, 단순히 광역 지방자치단체 별 문화관련 예산 총액 대비 문화재단 예산의 비중을 보면³⁹⁾ 2022년 2월 편성 액 기준 각 광역시도의 문화관련 국/실/본부 예산 총액 (56,340억원)의 약 12.64%에 해당(주무부서 기준으로는 약 42.00%에 해당)하는 역할을 담당하고 있다고 평가할 수 있다. 단, 평균만 보기는 어려운 게 아래 그림에서 보듯이 재단별 편차가 4.2%에서 26.7%에 이르고 있다. 각 재단 사업에서는 대표적으로 예술창작 지원 사업, 문화복지 및 문화예술교육사업 등이 포함되어 있다고 볼 수 있다.

[그림 3-22] 광역시도별 문화재단 예산의 비중



출처: 한국지역문화정책연구소 2022, p.31

39) 한국지역문화정책연구소, 「지역문화재단의 현황분석 및 변화방향연구」, 한국광역문화재단연합회 공동연구 2022-1, p.31

사례로 광역도인 B지역의 2024년 문화사업 (콘텐츠 제외)를 간단히 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-8〉 B광역시 문화예술 관련사업 요약(출처: 예산서/홈페이지/자문 정리)

정책단위	사업군	세부사업 (문화재 포함, 콘텐츠 제외)
문화·자치·균형 혁신	지역문화 자치기반 구축 및 지원	거점문화도시 조성, 법정문화도시 조성사업, 예술마을 프로젝트, 국악한마당, 문화원사업 지원, 빛나는 도서관, 00복합 문화시설 조성, 문화예술진흥사업, 국어문화진흥사업, 문화가 있는 날 행사지원, 국어문화진흥사업 등
	문화예술 육성 및 지원	문화재단 운영/활성화 지원, 학교 예술강사, 문화예술교육센터 운영사업, 지역 문화예술교육 기반구축, 유아문화예술교육지원, 전통예술지역브랜드 상설공연, 공연장 상주단체 육성지원, 지역문화예술특성화 지원, 예술인복지증진센터 운영, 예술회관 기능보강, 지역대표공연예술제 지원, 서예 및 민속 행사, 연극제, 무용제, 전국 문화예술행사 참가 지원, 문화예술전문단체 사업지원, 문화예술 일자리 지원, 도단위 대표 문화예술단체 운영지원, 예술제, 미술작품 심의위원회 및 각종 위원회 운영, 지역 문화예술컨설팅 운영, 신나는 예술버스, 뮤직 페스티벌, 장애인 문화예술지원, 주민참여예산(문화관련부서), 지역 문화예술사업 지원, 폐공장 등 활용 문화적 도시재생, 가요제, 통합문화이용권, 생활문화예술 동호회 지원, 국제문화예술교류사업, 문화의 달 개최 지원,
	전통문화 보존 및 전승	전통놀이 현대화 체험프로그램 운영, 전통놀이 전문지도사 양성, 아름다운 이야기 할머니 사업지원, 전통문화대회 개최지원, 전통 디지털 미디어 유산 아트센터 건립
	문화기반시설 확충 및 지원	사립미술관 문화사업 지원, 공공도서관 개관시간 연장지원, 공공도서관 건립 지원, 비에날레관 건립, 작은도서관 조성, 공립미술관 건립지원, 도서관 다문화서비스 지원, 생활문화센터 조성지원, 전용공연장 조성지원, 문화시설 위탁 운영, 작은 도서관 운영, 도청도서관 운영

여기에 정리된 사업 중에는 공립미술관, 도서관 조성, 문예회관 기능보강, 지역 대표 공연예술제 지원, 지역 문화예술특성화 지원, 공연장 상주단체 육성지원, 유아문화예술 교육 지원, 지역 문화예술교육 기반 구축, 거점문화도시 조성사업 등 이양되어 전환된 사업이 포함되어 있어 국고보조가 사라진 상황에서 이를 이어서 하려는 노력이 엿보이며, 나아가 국제사업과 기초단체 지원사업 등으로 광역지방자치단체의 문화 예술 활동을 요약해 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 C광역시 문화예술 관련사업 요약

정책단위	사업군	세부사업 (전환, 국고 사업 포함)
지역문화 창달	문화예술 활성화 추진	미술활성화(아트페어 육성), 문화정책 활성화
	문화예술행사지원	예술 축제, 연등축제, 글로벌 영상, 문화축제
	문화복지 구현	지역문화예술 활동지원, 통합문화이용권, 아름다운 이야기할머니사업
	청년 문화예술 활성화	00청년문화 창작소 운영, 공연예술연습공간지원
	전통문화활성화	전통사찰보수/정비/방재 시스템, 전통문화교육관건립

정책단위	사업군	세부사업 (전환, 국고 사업 포함)
문화도시 기반조성	문화활동 활성화	문화재단 내실운영, 문화시설 위탁, 문화화관 등 위탁, 지방문화원 운영/특성화 사업지원, 문화원연합회 사업/운영지원, 문화상시상, 문화예술 활동 지원(문화가 있는 날 행사)
	문화기반시설 확충	문화도시조성사업(자치구 문화도시 조성지원)
시민독서 문화진흥	책 읽기 편한 도시	시립도서관 관리운영, 공공도서관 개관시간 연장, 작은 도서관 운영활성화, 세계 책의 수도 기념사업, 다문화서비스 지원, 독서대전, U-도서관 시스템 구축
	고유 문화자원아카이빙	마을설화 그림책 제작 및 홍보,
	문화기반시설확충	공공도서관 건립지원, 작은도서관 건립지원
지역 예술진흥	지역예술활동 기반조성	문화공연 콘텐츠 개발 보급, 예술사 연구 및 아카이브, 지역문화예술특성화 사업, 공연장 상주단체 육성지원, 문화예술특화거리 조성, 문화예술거리 활성화 지원, 00광장 문화시설 운영
	생활문화 활성화	00생활문화축제, 생활문화동아리 지원, 생활문화 온라인플랫폼 구축, 시민문화예술공간 운영, 작은 민간공연장 활성화, 유흥시설 문화공간조성, 생활문화활동지원
	문화예술축제 지원	민속, 장르 축제, 시민, 마을 축제 지원
	공연예술 활동 육성 및 진흥	음악회, 길거리 공연장 조성지원, 찾아가는 문화공연 등
	문화예술교육추진	국악분야 예술강사 지원사업, 유아문화예술교육지원, 지역문화예술교육 기반구축, 문화예술교육사 인턴십 지원
	문화예술 활동 및 교류지원	문화예술단체 사업지원, 장애인 문화예술활동 지원, 해외 문화예술교류 사업, 예술제 지원, 안내 홍보물 제작
	음악도시 활성화구축	음악도시 생태계 조성, 음악축제/페스티벌 등, 한류콘서트 개최, 지역관련 노래 발굴, 시민참여 음악경연대회
전통문화 보존 및 전승/역사 문화유산 계승발전	문화재관리	문화재 명예관리인 보상, 세계유산활용 프로그램 운영, 민속문화시설 관리, 문화재 위원 등 운영, 문화유산 돌봄 사업, 박물관 협력체제 강화,
	문화유산 전승지원	무형문화재 보호육성, 민속놀이마당 상설화, 무형문화재 정기 공연/작품 전시/ 시민과 함께 하는 공연, 전통문화활성화, 전수교육관 활성화, 문화유산센터 운영, 향교/서원 문화유산 활용사업, 생생문화유산 사업, 문화유산 야행사업, 지역문화유산교육활성화, 자연유산 민속행사 지원, 한복입기 활성화지원, 지역문화유산 계승/보존, 전통문화예술 대축제, 향토역사 발굴/정립, 시사편찬 자료실 운영, 학술심포지엄 개최
	문화유산 보존/정비	국가지정/등록/시지정 문화재 보수정비지원, 안전경비인력 배치 및 활용, 방재시설 유지관리, 매장문화유산 유존지역 정보고도화
	전통문화활성화	전국 향교문화 전승보전, 향교 명륜학당 운영지원, 전통 놀이 지원, 지역 문화예술특성화 지원
문화도시 기반조성	문화시설 확충	민간투자사업 정부지급금, 건축물 미술품 작품 심의 및 미술품 관리
	문화 인프라 구축	뮤지엄 파크 건립, 뮤지엄 파크 개관 및 운영

출처: 문화재 포함(출처: 예산서/홈페이지/지문 정리)

위는 광역시 사례로 C시의 2024년 문화예술사업 (문화재 포함, 콘텐츠 제외) 을 정리하였다. 이 중 이양(전환)사업과 소수의 국고사업을 포함하였다.

2) 기초지방자치단체 문화예술 사업현황

기초지방자치단체의 경우 2020년 기초자치단체 평균 10.8건의 자체 문화·예술사업을 추진하였으며, 시·군·구별 분석 결과 시 평균 14.8건, 군 평균 9.2건, 구 평균 8.1건의 자체 문화·예술 사업을 추진한 것으로 확인된다.⁴⁰⁾ 기초자치단체의 전체 문화·예술 사업 중 자체 문화사업 전체 건 수 순위를 보면 전북 전주시, 전남 여수시, 전북 완주군, 전북 고창군, 경기 여주시, 경기 군포시, 서울 금천구/경북 영천시 동순위, 충남 홍성군, 충남 태안군, 충북 보은군 순위로 시 지역과 군지역의 큰 차이는 보이지 않는다.

한편 중앙 및 광역정부 기획·발주 사업 수행건수의 경우 228개 기초자치단체는 2020년 동안 평균 6.1건(총 1,402건)의 중앙정부 및 광역자치단체 기획·발주 문화관련 사업을 선정한 것으로 확인된다. 시·군·구별로 살펴보면, 시 평균 6.6건, 군 평균 6.6건, 구 평균 5.1건의 중앙정부 및 광역자치단체 기획·발주 문화관련 사업을 선정 및 수행한 것으로 확인된다.⁴¹⁾

기초자치단체의 중앙정부·광역자치단체 기획·발주 문화관련 사업 전체 건 수 순위를 보면 1위에서부터 전북 완주군, 서울 성동구, 전남 진도군/경북 경주시 동순위, 강원 삼척시/충남 홍성군, 대구 북구, 경기 하남시/경북 예천군 동순위, 경북 청도군, 전북 전주시, 전북 고창군, 서울 관악구 순⁴²⁾으로 역시 시, 군 및 광역시 내의 시와 광역도 내의 시의 차이도 크게 나지 않는다. 나아가 법정문화도시 사업에 의한 사업 건수도 큰 차이가 나지 않는다. (물론 문화도시 사업의 초기인 측면도 있다.)

몇 가지 사례를 살펴보고자 한다. 예를 들어 문화재단이 없는 D군의 경우 무형문화유산 사업 및 민속 행사 지원, 유형문화재 활용사업 및 등록문화재, 향토문화유산 정비, 예술단체 및 기타 문화단체 대상 민간경상사업보조사업, 종교문화행사, 공공미술, 예술단 육성, 문화기반시설 운영 및 지원 사업으로 구성되고 있다. 재단이 있는 E시의 경우 문화재단 운영, 지역문화행사사업, 기반시설 운영 및 관리, 단체 행사 지원, 시 단위 주요 연간 행사 운영, 축제 운영 등을 볼 수 있다.

문화재단이 있고 문화도시로 선정된 수도권에 있는 F시의 2024년 문화예술관련 사업을 중점적으로 분류 검토 하면 아래와 같다.

40) 문화체육관광부(2022), 「2020년 기준 지역문화실태조사(현황통계분석)」, p.28

41) 문화체육관광부(2022), 「2020년 기준 지역문화실태조사(현황통계분석)」, p.23

42) 문화체육관광부(2022), 「2020년 기준 지역문화실태조사(현황통계분석)」, pp.24-28 인용

〈표 3-10〉 F시 문화예술관련 사업

부서	사업군	세부사업 (문화재 포함)
문화예술 진흥	문화예술사업	박물관·미술관 지원, 종교단체 문화예술행사, 연등축제, 민속예술제, 풍물놀이 한마당, 음악콩쿠르, 미술대전, 인형극제, 예술제, 시니어축제, 연극제, 문예아카데미, 합창제, 백일장, 문학출판, 시민가요제, 소극장 기획공연, 발레축제, 재즈 페스티벌
	문화예술단체 지원	연습실 운영지원, 사회단체(예총, 민예총)지원, 지방문화원활동지원, 전통문화사회단체 지원,
	시립예술단 운영	시립 교향악단, 합창단, 공연단 운영
		문화시설 위탁운영
	문화시설 환경개선	문화시설 보수 및 유지관리,
	문화재단지원	문화재단 운영,
전통문화 보존 및 전승		문화시설 확충
	문화행정운영	문화상 시상, 문화도시 조성, 세계유산지원, 시사 편찬위원회 운영
	국가유산 계승발전	전통 길 복원, 사찰/향교/서원 활용 및 정비, 사찰음식 행사, 무형유산 지원, 국가유산 보존 및 관리,

출처: 예산서/홈페이지/자문 정리

간단하게 문화예술부서 사업을 분류하면 위와 같다. 단, 여기에서 국비 지원 사업 (통합문화이용권 등)은 포함하지 않았다. 또한 예를 들어 문화도시 사업의 경우 센터(재단 내) 경상위탁을 통해 사업이 운영되고 있으며 사업군의 세부 사업 중 다수 문화재단을 비롯한 시 소속 사업소, 소속기관 등이 운영되고 있다. 단 도서관, 문예회관 등의 사업 및 운영지원은 별도로 지정되어 해당 표에는 표시되지 않고 있다.

〈표 3-11〉 G군 문화예술관련 사업

정책단위	사업군	세부사업 (문화재 포함)
문화예술 진흥	문화유산 및 예술활동 지원 육성	문화예술활동지원(서예교육, 문학동인지, 장애인 음악활동지원, 전시회 지원 등), 국악분야 예술강사 운영, 문화유산 계승 발전 (소리 전승 보전), 연등문화행사, 국악 및 민속 축제 지원, 문화예술진흥 지원 (문화행사개최, 연구개발비), 국악 기념관 운영활성화, 등록 사립미술관 운영 지원, 작은영화관 운영, 문화향유 기획공연 및 공연유치 지원
	지방 문화원 진흥 및 발전	지방문화원 사업 활동 지원, 00문예회관 운영 지원, 문화학교 운영, 역사문화자원 발굴 및 교육, 00문예회관 건립, 지역특성화 사회문화예술교육
유형 문화재 보존	문화재 보존 및 관리	국가지정 문화재 보수 정비, 문화재 안전, 향교서원 문화재 활용사업, 문화재 방재시스템 유지 보수, 지정문화재 유지관리, 향토문화유산 보수 정비, 한옥체험관 관리, 세계유산 등재, 00역사문화센터 건립
공공 도서관 확충 및 운영	도서관 문화 인프라 구축	도서관 운영, 도서관 청사관리, 도서관 자료 확충, 이동도서관 운영, 다양한 도서관 서비스 제공, 작은 도서관 협력체계 구축, 공공도서관 협력체계 구축, 장난감 이동도서관 운영, 작은 도서관 조성, 작은도서관 육성 시범지구 조성, 도서관 특화 및 리모델링
	디지털 콘텐츠 육성사업	도서관 디지털 콘텐츠 기반 확충, 도서관 전산시스템 정비,
	독서문화 진흥사업	독서진흥운동, 독서 진흥프로그램 운영, 도서관 인문도시 조성 지원

출처: 예산서/홈페이지/자문 정리

도서관이 해당 부서 사업에 포함되어 있는 농촌지역의 군 단위 기초지방자치단체이며 문화도시사업을 추진하고 있지 않은 사례로 위의 G군을 볼 수 있다. 2024년 문화예술사업을 보면 이곳은 지역 내 2곳의 공공도서관과 작은 도서관 등을 통한 도서관 관련 사업에 중점을 두고 추진하고 있으며 재단은 문화와 관광 업무를 동시에 진행하고 있다. 나아가 전통적인 농촌지역으로 전통문화, 문화유산의 보존과 활용이 중요한 분야임을 알 수 있다.

〈표 3-12〉 H자치구 문화예술관련 사업

정책단위	사업군	세부사업
문화 인프라 확충	문화콘텐츠 개발	복합문화공간 문화콘텐츠 개발, 작은 문화공간 조성, 00영상미디어 센터 운영, 세계문화산업포럼지원, 생활문화센터 운영
	000 명소화 사업	야외공연 관리, 야외무대 상설 공연
	소규모 도서관/문고 운영 지원	사립 작은도서관 지원 (자료 구입비 등 지원)
문화재단 사업지원	00문화재단 사업지원	00문화재단 사업지원, 00문화회관 사업지원, 도서관 사업지원, 공공도서관 개관시간 연장
품격높은 문화예술도시 창조	특색 있는 문화예술행사 개최	000 페스티벌 개최, 도심속 작은 음악회, 빛 예술제 개최
	지역문화진흥	문화예술진흥(행사 및 교육), 문화도시 조성, 문화제/축제/페스티벌 개최, 여성합창단 운영, 00문화원 지원, 향토문화연구사업, 유교문화 계승발전 사업지원, 향사 지원, 지역미술 문화발전 (실기/공모대전/세미나), 야외영 화제 개최, 문화자원 보관 및 활용
문화유산 보존 관리	문화유산 보존 및 전통문화 계승발전	문화유산 보존관리, 서당 향사지원, 무형유산 보호, 사립 박물관 지원, 생생문화유산 사업, 시지정 문화유산보수사업,

출처: 예산서/홈페이지/자문 정리

위는 2024년 광역시의 자치구 사례로서 문화재단이 있는 H구의 사례를 보았다. 이 사례에서는 문화재단이 도서관, 공립 공연시설 운영을 담당하고 있다. 또한 문화도시 시범사업을 실시하고 있다.

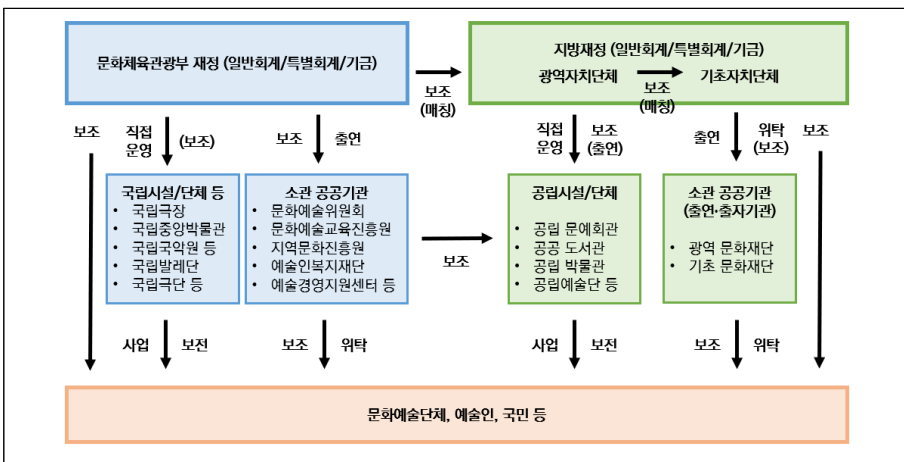
3) 종합

위에서 살펴본 광역시, 광역도, 기초 시, 군, 구의 문화예술사업 요약은 하나의 사례일 뿐 전국적으로 해당부서의 명칭, 분류 및 담당 부서 등이 상이하며 나아가 역점 정책 및 사업이 상이하여 표준 사례로 볼 수는 없다. 한편, 지역(지방자치단체 단위의 경우)의 문화예술활동 사업은 주무부서 (예를 들어 문화관광과, 문화체육과 등)도 다르며 주무부서 외의 부서에서 행정 및 예산상 사정이 달라 다른 부서에 포함되어 진행되는 경우도 많다. 또한 지방자치단체 별로 문화재단의 유무, 혹은 설립되었더라도 역할이 서로 다르

며, 재단이 역할에 따라 지방자치단체의 업무에 별도로 명시가 되지 않는 경우도 있다. 그러나 사례의 정리를 통해 지방자치단체 자체 사업과 국가사업의 항목별 구분, 지역의 중점 분야 등에 대한 일차적 검토가 가능하다.

2. 중앙-지역의 문화재정 체계와 운용 현황

[그림 3-23] 문화예술분야 지원을 위한 중앙재정-지방재정 전달체계



출처: 한국문화예술위원회(2021), 「한국 문화예술 재원흐름 동향조사: 분석 프레임 설정을 중심으로」의 내용을 토대로 연구진이 재작성

문화예술 분야 재정의 중앙-지역 간 체계와 흐름을 요약하면 그림 3-23과 같다.

1) 중앙정부 : 문화체육관광부

문화체육관광부로 대표되는 중앙정부 문화재정은 문화예술단체나 예술인, 국민 등에 게 직접 보조사업의 형태로 지원되는 경우도 있지만, 중간매개기관을 통해 지원되는 경우가 많다.

다음의 <표>에서 보듯 2024년 기준 문화체육관광부 보조금 예산은 4조 1,488억원으로 일반회계가 1조 4,902억원, 지역균형발전특별회계가 3,765억원, 아시아문화중심도시조성특별회계가 399억원, 문화예술진흥기금이 3,402억원, 영화발전기금이 241억원이며, 이들은 민간경상보조, 민간자본보조, 자치단체 경상보조, 자치단체 자본보조의 유

형으로 구분된다.

문화체육관광부는 국립극장이나 국립중앙박물관 등 국립문화시설을 직접 운영하거나, 국립발레단이나 국립극단과 같은 국립예술단체를 운영하거나 보조하고, 이들 시설이나 단체의 활동 및 사업을 통해 국민들에게 문화예술향유기회를 제공한다.

또한 문화체육관광부는 한국문화예술위원회, 한국문화예술교육진흥원, 지역문화진흥원, 한국예술인복지재단, 예술경영지원센터 등 소관 공공기관을 통해 문화예술단체나 예술인을 지원하며, 때로는 이러한 소관 공공기관이 보조사업을 민간 예술단체나 사업체에 위탁하여 사업을 추진하는 경우도 있다.

한편 문화체육관광부는 광역자치단체를 통해, 또는 기초자치단체와 직접 보조사업을 수행하기도 한다. 통상 공모사업을 통해 일정비율의 지자체 예산 매칭을 통해 이루어지는 경우가 많다.

〈표 3-13〉 문화체육관광부 보조금 총괄 현황

(단위: 백만원, %)

구분	2023년 재정(A)	2024년 재정(B)	증감(B-A)	증감(%)
보조금 예산 총계	4,311,866	4,148,759	-163,107	-3.8
〈 예 산 〉	1,919,645	1,906,562	-13,083	-0.7
일반회계	1,558,477	1,490,185	-68,292	-4.4
- 민간경상보조	1,413,326	1,301,088	-112,239	-7.9
- 민간자본보조	15,895	26,222	10,327	65.0
- 자치단체경상보조	43,030	33,008	-10,022	-23.3
- 자치단체자본보조	86,226	129,867	43,641	50.6
지역균형발전특별회계	292,699	376,452	83,753	28.6
- 민간경상보조	39,765	58,894	19,129	48.1
- 민간자본보조	14,648	3,300	-11,348	-77.5
- 자치단체경상보조	98,704	125,454	26,750	27.1
- 자치단체자본보조	139,582	188,804	49,222	35.3
아시아문화중심도시조성특별회계	68,469	39,925	-28,544	-41.7
- 민간경상보조	17,092	17,892	800	4.7
- 자치단체경상보조	23,664	15,948	-7,716	-32.6
- 자치단체자본보조	27,713	6,085	-21,628	-78.0
〈 기 금 〉	2,392,221	2,242,198	-150,023	-6.3
문화예술진흥기금	321,076	340,172	19,096	5.9
- 민간경상보조	113,860	104,692	-9,168	-8.1
- 자치단체경상보조	207,216	235,480	28,264	13.6

구분	2023년 재정(A)	2024년 재정(B)	증감(B-A)	증감(%)
영화발전기금	33,586	24,063	-9,523	-28.4
- 민간경상보조	32,286	23,163	-9,123	-28.3
- 자치단체경상보조	1,300	900	-400	-30.8

출처: 자료: 문화체육관광부 홈페이지(https://www.mcst.go.kr/kor/s_open/assistance/assistTotal.jsp)

주: 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 언론진흥기금, 지역신문발전기금 내역은 미포함

2) 지방자치단체

지방자치단체는 공립 문예회관이나 공공도서관, 공립박물관 등 공립문화시설을 직접 운영하거나, 도립·시립 예술단을 직접 운영하거나 보조하여 이들의 사업을 통해 국민들에게 문화프로그램을 제공한다. 또한 광역문화재단이나 기초문화재단과 같은 지자체 출연기관의 경상비와 사업비 지원 또는 사업 위탁 등을 통해 지역의 문화예술단체나 예술인을 지원하고 지역 주민들에게 문화예술 프로그램을 제공하는 경우도 많다. 지역문화재단이 소관 사업을 다시 지역의 민간단체나 사업체에 위탁하여 사업을 추진하기도 한다.

예를 들어 부산시 문화체육국의 2024년도 세출예산은 4,341억원으로 이중 문화예술과 예산은 1068억원 정도를 차지한다(국고 2.9%, 기금 20.9%, 시비 76.2%로 시비가 가장 큰 비중을 차지). 주요 세부사업 예산을 살펴보면 ‘예술단체 등 지원’에 약 20억원, ‘부산문화재단 출연 및 지원’에 약 173억원, ‘부산문화회관 출연 및 지원’에 약 135억원, ‘부산시립예술단 운영지원’에 약 197억원, ‘지방문화원 및 문화학교 활성화’에 약 11억원, ‘부산콘서트홀 건립’에 약 273억원, ‘시립박물관 운영’에 130억원, ‘시립미술관 운영’에 약 237억원, 현대미술관 운영에 105억원, ‘통합문화이용권 사업’에 약 300억원 정도를 할애하고 있어 국공립 문화시설 건립·운영, 단체 운영에 상당한 예산이 투입되고 있음을 확인할 수 있다. 또한 세부사업 내역에 포함되지는 않았으나 다양한 지역문화 행사에 작게는 몇천에서 크게는 10억 정도의 지원이 이루어지고 있었다.

〈표 3-14〉 [광역자치단체 사례] 부산시 문화체육국 예산(2024년 세출예산)

(단위: 천원)

국	부	정책	단위 (회계)	세부사업	예산액
문화체육국					434,139,451 (국고) 16,623,491 (균특) 41,151 (기금) 39,802,585 (시비) 377,672,224
				문화예술과	106,777,294 (국고) 3,052,151 (기금) 22,356,190 (시비) 81,368,953
				지역문화 진흥 및 문화복지 향상(문화및관광/문화예술)	97,052,448
				문화예술지원 및 시민참여 확대	62,434,980
				문화예술 활성화 지원	1,125,973
				예술단체 등 지원	1,986,850
				부산문화재단 출연 및 지원	17,300,000
				공연예술 유통 활성화	12,000
				문화도시 조성사업 지원	2,250,000
				대학생 예술활동 지원	150,000
				학생 문화공연 관람 활성화	250,000
				산업단지, 폐산업시설 문화재생사업(운영비)	400,000
				비엔날레 지원(전환사업)	2,800,000
				부산예술제(전환사업)	310,000
				영호남 지역교류 종합예술제(전환사업)	120,000
				금정산생명축전(전환사업)	150,000
				부산문화회관 출연 및 지원	13,526,000
				부산시립예술단 운영지원	19,713,000
				구·군 문예회관 공연활성화 등 지원	60,000
				공연장상주단체육성지원(전환사업)	800,000
				부산국제화랑아트페어	30,000
				부산국제아트페어(BIAF)	24,000
				미술대전 지원	100,000
				부산국제사진제	100,000
				지역대표공연예술제지원(부산국제연극제)(전환사업)	564,000
				지역대표공연예술제 지원(부산국제무용제)(전환사업)	460,000
				지역대표공연예술제지원(부산마루국제음악제)(전환사업)	350,000
				지역대표공연예술제 지원(부산국제합창제)(전환사업)	290,000
				광역 생활문화센터 운영	524,000
				문화가 있는 날 활성화	80,000

국	부	정책	단위 (회계)	세부사업	예산액
				종교문화행사 지원(시민연등축제)(전환사업)	600,000
				종교문화행사 지원(팔관회)(전환사업)	400,000
				향교 · 서원 지원	243,900
			문화복지사업		33,345,970
				전통스토리 계승 및 활용 (이야기할머니 활동 지원)	599,256
				학교예술강사 지원	427,944
				지역문화예술교육지원센터 지원	250,000
				지역문화예술교육 기반 구축(전환사업)	1,400,000
				문화예술교육사 현장역량강화 지원	168,000
				유아문화예술교육 지원(전환사업)	200,000
				꿈의 오케스트라	50,000
				통합문화이용권	30,250,770
			문화예술 기반 확충		4,204,050
				각종 문화시설 지원	1,018,000
				금정문화회관 시설 개보수(전환사업)	230,000
				생활문화센터 조성(생활SOC)(전환사업)	390,000
				부산문화포털 운영	190,000
				지방문화원 및 문화학교 활성화(전환사업)	1,123,000
				전통사찰 보수 정비	736,600
				전통사찰 방재시스템 구축	345,000
				전통사찰 방재시스템 유지 보수	171,450
			문화유산과		15,531,559
			문화유산 보존과 전승		15,177,075
			문화유산 정책 추진		3,899,984
			전수교육관 건립		900,000
			문화유산 보존		8,820,179
			문화유산 활용		677,612
			피란수도 부산유산 세계유산 등재		879,300
			행정운영경비		196,851
			문화시설개관준비과		46,117,610
			전문공연장 건립 및 운영		32,983,000
			오페라 저변확대 및 공연예술 생태계 조성		900,000
			부산콘서트홀 건립 홍보 및 시민공감대 형성		50,000
			고품격 문화시설 기반 확충		31,533,000
				부산콘서트홀 건립	27,307,000
				각종 문화시설 지원	9,600
			영상콘텐츠산업과		53,553,376
			영상인프라 조성 및 문화콘텐츠산업 활성화		53,699,426

국	부 서	정책	단위 (회계)	세부사업	예산액
				영상콘텐츠 행사지원	15,798,200
				부산국제영화제 지원(국가직접지원)	5,815,900
				영상문화산업 시설지원 및 인력양성	28,387,254
				(재)영화의전당 운영지원	9,950,000
				이스포츠산업 육성	2,805,000
				지역기반형 콘텐츠코리아랩 운영(국가직접지원)	690,000
				글로벌게임센터 운영(국가직접지원)	1,270,000
				지역콘텐츠산업 육성 거점기관 운영사업(국가직접지원)	280,000
				영상문화산업 지원	2,933,700
				유네스코 영화 창의도시 운영	675,700
				대중문화산업 지원	5,561,800
				부산원아시아페스티벌 개최	1,000,000
				부산음악창작소 운영(국가직접지원)	390,000
				부산국제코미디페스티벌 개최 지원	1,200,000
				글로벌웹툰센터 운영	1,160,000
				부산국제아동도서전 개최 지원	1,000,000
				체육진흥과	123,779,464
				건강하고 활기찬 사회 조성	79,720,642
				전문체육 기반조성	26,999,235
				시체육회 지원(직접)	16,353,400
				전국체육대회 지원(국가직접지원)	1,830,860
				생활체육 활성화	16,412,544
				스포츠강좌 이용권 지원	8,878,080
				장애인체육 활성화	10,950,623
				국내외체육행사의 완벽한 추진	4,142,100
				스포츠산업 육성	140,000
				체육시설 확충	14,347,140
				시립박물관	13,048,597
				시립미술관	23,681,665
				현대미술관	10,460,067
				부산근현대역사관	6,942,468
				총렬사관리사무소	2,653,743
				체육시설관리사업소	31,593,608

출처: 2024년도 부산시 문화체육국 본예산 일반회계 및 기타특별회계 세출예산사업명세서

주: 세부사업 예산 내역은 주요사업(규모가 일정정도 이상이거나, 국고사업 또는 전환된 사업 등)만을 포함했으며, 전체 세부사업이 아니라는 점을 유념할 필요

한편 기초자치단체에 해당하는 전주시 문화체육관광국과 유관 사업소의 예산을 살펴보면 다음의 <표>와 같다. 문화예술분야를 주로 담당하고 있는 문화정책과의 예산은 약 459억원(국고 9.6%, 기금 8.3%, 도비 6.4%, 시비 58.3%로 자체예산 비율이 높게 나타난다)으로 문화체육관광국 예산의 약 31.4%를 차지한다. 주요사업을 살펴보면 ‘전주문화재단 운영’에 약 46억원, ‘전주문화원 지원’에 1억6천만원, ‘문화시설 운영·관리’에 약 49억원, ‘문화행사 지원’에 약 18억원, 예총 및 민예총 등 ‘문화예술단체 육성지원’에 약 1억 5천만원, ‘통합문화이용권 사업’에 46억원 등이 투입되고 있음을 확인할 수 있다. 한편 전주시의 경우 예술단과 전주박물관, 한옥마을 운영을 사업소를 통해 실행하고 있는데, 각 예산을 살펴보면 예술단운영사업소에 약 155억원, 전주박물관에 약 6억원, 한옥마을사업소 약 40억을 투입하고 있다.

<표 3-15> [기초자치단체 사례] 전주시 문화체육관광국 및 관련 사업소 예산(2024년 일반회계 세출예산)

(단위: 천원)

국	부	서	정책	단위 (회계)	세부사업	예산액
문화체육관광국						146,301,223
문화정책과						45,902,493 (국고) 4,400,000 (기금) 3,804,519 (도비) 2,920,291 (시비) 26,777,683 (지방채) 8,000,000
					전통문화도시육성 기반조성	20,312,943
					전통문화도시 조성지원	3,544,000
					전주 전통문화도시 조성지원	44,000
					역사전통문화도시조성(전통문화 보존·계승·육성) (전환사업)	2,300,000
					역사전통문화도시조성(문화적 경관조성) (전환사업)	1,200,000
					지역문화육성 및 지원	11,863,283
					문화재단 운영	4,621,000
					전주문화원 지원	155,500
					작은미술관 문화사업	148,500
					수공예 거점도시 운영	360,000
					통합문화체육관광이용권	4,611,250 (기금) 3,804,519 (도비) 506,731 (시비) 300,000
					완산병커 더 스페이스 운영	1,287,536

		대한민국 문화도시 추진	300,000
		문화시설운영 관리	4,905,660
		전주대사습청 운영	264,000
		전주시립미술관 건립	2,010,000
		한국문화원형 콘텐츠 체험 전시관 건립	1,000,000
		생활문화센터 민간위탁	670,000
		문화예술화관 건립	140,000
		문화예술 육성	1,950,517
		문화행사지원	1,801,700
		전주 단오	145,000
		문화가 있는 날 지원사업	45,200
		동아시아문화도시 추진	70,000
		전주대사습놀이 전국대회(전환사업)	540,000
		전주 얼티밋 뮤직페스티벌 (도비직접지원)	300,000
		문화예술단체 육성 지원	148,817
		전주예술제	53,720
		전주예총 운영지원	58,762
		전주민예총 운영지원	16,335
		영화영상산업 기반조성	23,236,213
		전주영화산업 육성지원	23,236,213
		전주국제영화제 개최	3,500,000
		영화(영상물) 촬영유치 지원	438,175
		전주영화제작소 운영	585,000
		전주영화종합촬영소 운영	386,000
		전주 독립영화의집 건립	11,645,266
		K-Film 제작기반 및 영화산업 허브 구축	6,000,000
관광산업과			10,119,823 (국고) 5,000 (균특) 4,350,000 (기금) 1,050,000 (도비) 800,000 (시비) 3,914,823
		문화관광도시 기반 구축	4,030,537
		문화관광 진흥 지원	2,790,500
		관광객유치 홍보	1,240,037
		한문화산업 기반 구축	6,043,600
		음식 산업화	6,043,600
관광정책과			14,930,338 (균특) 5,271,000 (도비) 2,495,100 (시비) 7,164,238

	관광거점도시 기반 구축	13,971,600
	전주 관광마케팅 추진	924,740
문화유산과		17,363,872 (국고) 2,227,794 (기금) 350,000 (도비) 2,490,987 (시비) 12,295,091
	문화재 보존육성	5,652,081
	문화재 보수정비	3,069,616
	문화재 보호 및 활용	2,582,465
	역사문화도시 조성	5,267,201
	문화유산 복원 및 육성	5,044,201
	왕의공원프로젝트 운영관리	223,000
	한문화산업 기반 구축	6,396,000
	한국전통문화전당 운영	4,606,000
체육산업과		57,984,697 (기금) 3,831,407 (도비) 4,398,533 (시비) 32,754,757 (지방채) 17,000,000
	체육진흥 활성화	15,233,097
	체육진흥 육성 지원	6,409,711
	체육대회 운영 지원	3,260,145
	생활체육 활성화 지원	5,563,241
	체육 활성화	42,700,440
	체육진흥시설 지원	42,700,440
기타 유관 사업소 예산		
예술단운영사업소		15,515,401
전주박물관		609,344
한옥마을사업소		4,014,406

주: 세부사업 예산 내역은 주요사업(규모가 일정정도 이상이거나, 국고사업 또는 전환된 사업 등)만을 포함했으며, 전체 세부사업이 아니라는 점을 유념할 필요

3) 지역문화재단

이 외에 문화예술분야 재정의 흐름에서 전달체계의 구성요소이자 지역문화사업의 핵심주체라 할 수 있는 지역문화재단의 예산 현황을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 2024년 1월 기준 전국에는 광역문화재단이 17개소, 기초문화재단이 116개소로 총 133개소가 설립되어 있다. 『2023 전국 문화기반시설 총람』 자료를 분석해보면 광역문화재단의 경우 평균예산이 462.7억원, 기초문화재단의 경우 93.6억원으로 나타나며, 재원의 구성을 살

해보면 지자체 보조 비율이 가장 높고(64~77%), 국고·기금 등(5~22%), 기타, 자체자금의 순으로 확인된다. 광역문화재단의 국고 비율이 기초문화재단에 비해 높은 것은 문체부의 보조사업들이 여전히 광역문화재단을 주요한 중간 전달체계로 활용하기 때문인 것으로 보인다.

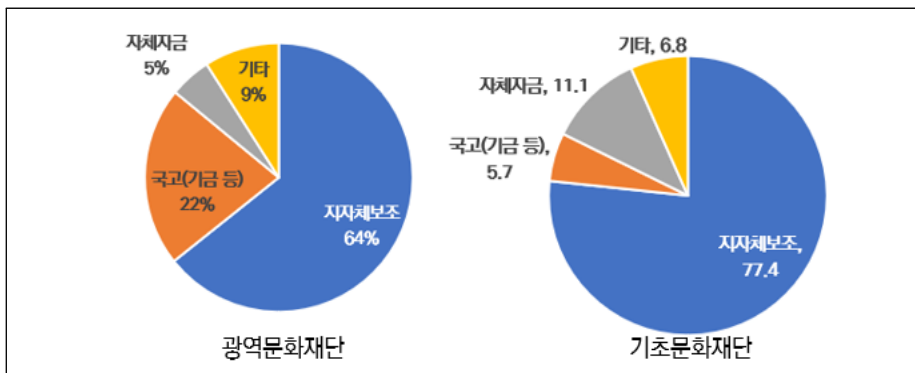
〈표 3-16〉 지역문화재단의 예산(2023년 1월 기준)

(단위: 개, 억원)

구분	개소	평균예산	예산 합계	지자체보조 (합계)	국고(기금 등) (합계)	자체자금 (합계)	기타
광역문화재단	16	462.7억	7,403억	4,761억	1,602억	371억	670억
기초문화재단	115	93.6억	1조 582억	8,189	599억	1,177억	715억

출처: 자료: 문화체육관광부(2023), 2023 전국 문화기반시설 총람 자료를 토대로 가공·분석

[그림 3-24] 지역문화재단 예산의 자원 구성(2023년 1월 기준)



출처: 문화체육관광부(2023), 2023 전국 문화기반시설 총람 자료를 토대로 가공·분석

한편 광역문화재단의 평균 인력은 120.4명, 기초문화재단은 62.7명으로 나타나 사업 단위 계약직의 수가 많아 정규직 비율은 70%에 못 미치는 것으로 나타난다. 한편 평균사업의 수는 광역문화재단이 59개, 기초문화재단이 40개로 나타나며, 기타사업 > 지원사업 > 시설사업 > 교육사업의 순으로 나타나고 있다. 정확한 예산규모 비교가 필요하겠지만 사업의 수로 비추어봤을 때 광역문화재단에 비해 기초문화재단에서 시설사업과 교육사업의 비중이 더 크다는 사실을 확인할 수 있다.

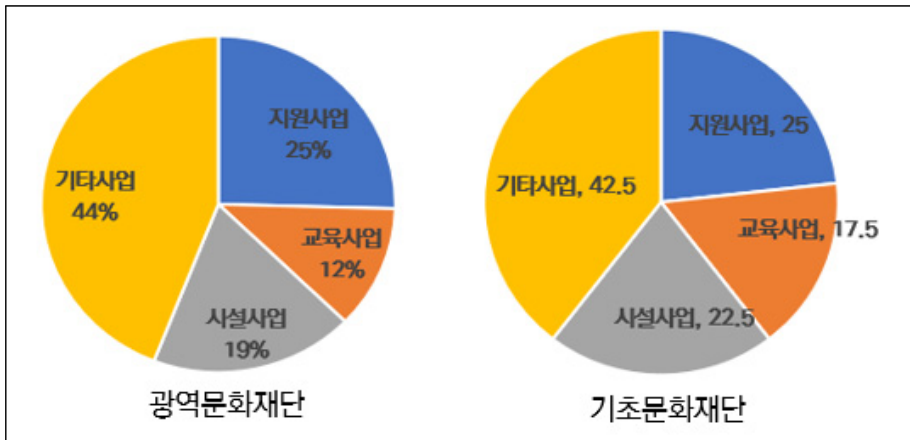
〈표 3-17〉 지역문화재단의 인력 및 사업 현황(2023년 1월 기준)

(단위: 명, %, 개)

구분	인력 (명)	평균인력 (명)	정규직 비율(%)	평균 사업(개)	평균 지원 사업 수	평균 교육 사업 수	평균 시설 사업 수	평균 기타 사업 수
광역문화재단 (16개소)	1,926	120.4명	64.2%	59	15	7	11	26
기초문화재단 (115개소)	7,212	62.7명	68.4%	40	10	7	9	17

출처: 자료: 문화체육관광부(2023), 2023 전국 문화기반시설 총람 자료를 토대로 가공·분석

[그림 3-25] 지역문화재단 사업의 구성(2023년 1월 기준)



출처: 자료: 문화체육관광부(2023), 2023 전국 문화기반시설 총람 자료를 토대로 가공·분석

제3절 지역 문화예술정책에 대한 비판적 검토

지역 문화예술정책의 현황을 진단하기 위해 앞서 분권 및 균형발전 등의 기반이 되는 「① 지방분권의 흐름과 변화, 균형발전 및 이양관련 정책적 근거」를 살펴보았다. 함께 지방자치제도 실현 이후 지역문화예술정책의 큰 틀에서 변화도 살펴보았다. 다음에 지역 문화 관련 「② 문화체육관광부 정책 및 제도 (법령 등)의 현황」을 통해 현재 지역문화정책에 영향을 끼치고 있는 중앙정부 및 문화정책의 제도적 현황과 이러한 제도에 의한 문화체육관광부와 지방자치단체의 책임과 역할을 살펴보았다. 이후 사업 중심으로 「③ 지역문화정책 수립 및 추진」 현황을 포괄적으로 살펴보았다. 한편 지역문화예술의 추진 동력이 되는 「④ 지역분권 및 지역문화예술 재정」을 살펴보았다. 이하에서는 전술한 내용을 토대로 현재 지역문화예술정책에서의 문제점 및 보완점을 다음과 같은 측면에서 비판적으로 검토하고자 한다.

- 1) 분권 및 이양의 과정과 내용
 - 균형발전 및 지방분권에서 문화예술정책분야의 특수성 반영 유무
 - 분권에서 준비 및 계획 미비 등의 문제점
 - 중장기적인 이양 및 재정, 권한, 행정 등의 계획성의 부재
- 2) 제도 및 정책적 구조 관련
 - 중앙과 지역의 역할관련 문화예술관련 법 정비의 필요성
 - 지역문화진흥법 및 지역문화관련 법 정비의 필요성
 - 정책 전달체계 및 지역문화에서의 역할 관련 개선사항
 - 정부 및 관련 매개기관의 역할에 대한 개선사항
- 3) 지역의 정책 여건
 - 지역문화예술 사업 구조 및 운영의 문제점
 - 지역 생태계, 전문성, 인력 등의 문제점
 - 협력 및 연계의 필요성
- 4) 문화재정
 - 문화예술 분야 재정 이양에 따른 성과와 문제점
 - 지역의 문화예술분야 대체재원의 문제점

1. 분권이양의 과정 및 내용

1) 분권에서 문화적 특수성의 반영 부재

분권 중에서 지역 문화 분권은 중앙정부의 문화예술정책에서의 권한을 분산함을 의미하며 이는 일반적으로 중앙의 문화예술분야 행정적, 재정적, 정치적, 정책 역량 영역에서의 이양과 분권을 의미하며 문화정책 분야에서는 정책개발, 계획 및 추진의 주체 및 권한, 재정 이양 등의 분권이다. 그러나 이러한 일반적인 분권의 과정 및 분야를 넘어서 '문화예술' 분야의 특수성을 고려할 필요가 있다. 첫 번째로 문화예술정책은 공공사회서비스차원에서 소외된 지역 및 계층이 없어야 한다는 1. 일반적 원칙과 더불어 각자의 다양성이 존중되어야 한다는 점 및 대상의 2. 독립성 및 특수성을 반영되어 정책이 추진되어야 한다는 점이다. 이러한 일반성과 특수성 및 독립성은 문화예술정책에서 문화민주화와 문화민주주의로 제시되기도 한다. 그리고 지금까지 행정의 분권정책이 문화분야에서는 독립성/특수성이 반영되기보다 중앙에서 지역에 전달되는 '사업' 중심으로 이양, 이관, 균형 등이 고민되는 점이 많았고 그나마 문화예술정책 차원에서의 고민보다 무작위적으로 사업중심으로 분권이 선정되기 일쑤였다. 이는 전반적인 행정에서 문화에 대한 몰이해와 오랜 중앙집권적 사고방식의 결과이다. 그 중에서도 2010년 대 예술창작지원 및 문화예술교육을 지역에 이관한 경우는 정부의 의지와 창작지원에 대한 분권 정책이 지역협력관 제도와 연동되는 정책을 추진하면서 실행되었다. 지역의 특수성과 독립성이 고려된 결과로 볼 수 있다.

① 문화민주화에서 출발한 지역문화정책과 현재

지방자치제도 도입 이후 현재까지 전통적인 지역문화정책은 기본적으로 전국에서 문화예술향유에서 소외된 지역이 없어야 한다는 '문화민주화'에 기반을 두고 있다.

분권에서도 마찬가지로 문화예술분야의 분권은 '문화의 민주화' 개념이 도입되었다. 여기에서 문화는 일반적인 협의의 '문화예술'을 의미하며 이러한 문화예술의 창작과 향유가 과거 일부 엘리트의 전유물이었던 것을 모든 국민에게 돌아가게 한다는 전제가 있다. 이러한 전제에 의하여 국가의 문화예술정책은 때로는 계몽주의 정책추진의 모습으로 '깨우치기 위한' 선도적 방식으로 시작된 것은 분명하다. 특히 지역문화 분야에서는 수도권권의 활성화된 문화예술역량과 수준을 '지역'에도 보편적으로 확산한다는 개념과 이러

한 확산에서 소외되는 지역이 없어야 한다는 원칙이 문화부 초기에서 현재까지 이어져 오고 있다. 이러한 문화민주화는 처음 개념이 시작된 1950년대 프랑스 뿐만 아니라 현대에도 정책에서 필요한 부분은 분명하다. 그러나 분권과 자치관점에서는 부족함이 있다. 기존의 중앙정부(문화체육관광부)가 하던 역할을 지역에서 수행한다는 것은 단순한 ‘이관’일 뿐이고 권한이 분산되고 주도하는 ‘분권과 자치’에서는 지역의 특성과 수요에 맞춘 정책의 개발이 필요하며 정부 입장에서는 사업별로 급하게 정해져서 강요하는 ‘이양과 이관’ 이전에 이러한 지역이 주도하는 정책을 실험하고 준비할 수 있는 계획에 대한 고려가 필요하다.

② ‘문화 민주주의’에 의한 지역 문화예술 분권 방향의 필요성

사실 노무현 정부의 ‘창의한국’ 부터 모든 정부의 문화관련 비전에서 언급되는 지역문화예술정책의 중심은 ‘지방문화 분권’, ‘지방문화 자치’라고 언급하고 있다. 그렇다면 이러한 과정에서 지역의 문화행정 및 기획의 역량을 강화하기 위한 준비가 필요한데 지역문화정책은 사실상 행정적인 전달체계 중심으로만 정책이 개발되어왔다. 보조사업이 그렇고 공모사업도 마찬가지이다. 그렇더라도 앞서 예술창작지원 및 문화예술교육 등과 몇몇 포괄적 사업 등을 통해 결과적으로 지역의 역량을 확대시킨 정책이 분명히 있었고 나아가 지역의 문화예술의 향유와 창작 역량도 자체적으로 진흥되어 왔다. 어찌다가 급하게 추진된 이양사업 혹은 개별 사업의 전달 혹은 강요에서 나아가 포괄적인 사업, 지역 계획형 사업의 확대도 이러한 방향으로 나아가는 데 영향을 주었다고 볼 수 있다.

그러나 현재 정부가 지방시대의 자율성과 분권에 초점이 맞추어졌고 이에 따라 대통령직속 지방시대위원회, 기획재정부, 행정안전부뿐만 아니라 전 부처가 균형발전과 자치분권을 함께 고민하고 계획하는 시점으로 이제는 목표로서 지역이 주도하는 지역문화분권이 요구되고 있다.

③ ‘문화 민주주의’의 가치 및 확보

문화 분권은 문화예술을 통한 민주주의의 가치, 다양성 확보와 지역의 정체성을 반영할 수 있는 장이다. 분권에서 더 나아간 문화자치의 경우 ‘개인 한 명 한 명의 기본적인 문화 권리가 주체적으로 보장되고 실현될 수 있도록 일반 국민 개개인 중심의 상향식 문화정책’을 의미 한다⁴³⁾.’고 말하기도 하며 지역(Local)의 단위가 이러한 시민의 권리

에 의한 주도적인 문화정책이 가장 먼저 제도적으로 실현되는 장이라는 점에서 기본적인 문화 권리의 확보 측면에서 문화 분권의 의미가 있다.

UNESCO에서는 문화를 ‘예술뿐만 아니라 생활방식, 공동체 방식, 가치체계, 전통과 신앙을 포함하는 한 사회와 집단의 성격을 나타내는 정신적, 물질적, 지적, 감성적 특성의 총체’라고 정의하는데(유네스코 용어 사전)⁴⁴⁾ 즉 문화는 개인, 단체, 사회마다 서로 다른 다양함의 가치를 가지고 발전한다고 볼 수 있다. 이러한 의미에서 일괄적인 중앙에서의 표준행정보다 다양성, 적극적인 참여, 자율성 등이 행정에서 중요하며 이를 보장할 수 있는 것은 행정의 작은 단위에서도 문화적 가치가 존중받는 주도적인 ‘자치’라고 할 수 있다. 또한 이미 2003년 지역문화네트워크에서 ‘문화 분권을 통해 우리는 ①지역 실정에 부합하는 정책결정의 다원화와 자율성 확보, ②문화시설과 행사, 문화정보, 창조와 향유의 분산, ③중앙재원의 분배에 의한 지방 재원의 확충, ④주민의 참여 증진 등의 효과를 얻을 수 있을 수 있을 것이다.’고 분권의 의의를 제시한 적도 있다.(지역문화네트워크, 2003)

현재 정부의 지속적인 지역분권 정책의 추진에도 불구하고 비전으로서의 문화 분권과 실질적인 문화 분권 사이에는 여전히 간극이 있다. 관련하여 김성하(김성하, 2022)는 현재의 상황을 ‘지역 중심 문화자치 실천을 위해서는 중앙과 지방자치단체, 지방자치단체와 시민 간 수평적 협력구조가 전제되어야 한다. 또한 형식적 행위로서 사무이양이 이루어져서는 안 되며, 지역의 필요와 요구에 따른 중앙과 지방자치단체 간 사무조정, 상시적 정책협력체계 구축과 자치분권위원회 중앙권한이양전문위원회 (사회·복지·문화)의 문화 분야 전문성 제고 등이 이루어져야 한다.(김성하, 2022)’고 밝히고 있다.

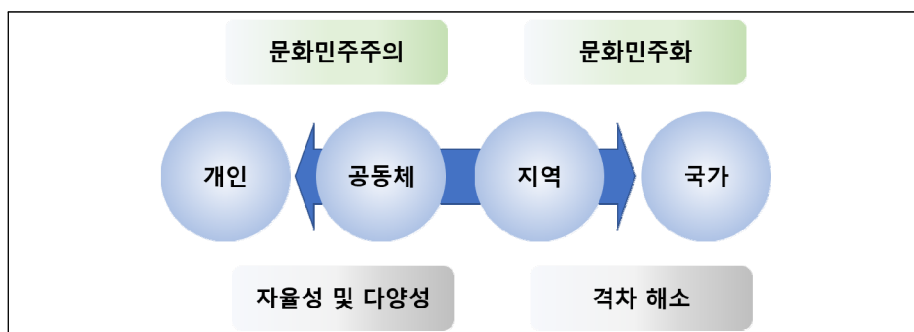
이정덕은 ‘분권화는 단순히 서울패권의 지역적 분산이 아니라 개개인으로써의 분산이다. 따라서 문화 분권화는 개개인이 자신의 삶의 주체가 되는 문화민주화이기도 하다. 이를 통해 지방/개개인이 주체적으로 문화활동에 참여하고 스스로의 의미와 가치를 느껴 스스로의 주인이 되는 그러한 사회를 추구하는 것이다. 따라서 문화 분권화는 바로 문화민주화로 가는 길이다.(이정덕, 2001)’고 밝히고 있다. 또한 김창규는 ‘문화 분권은 문화 생산 소비분배에 있어서 탈중앙화와 문화다양성(Cultural Diversity)을 강조하며 지방자치단체와 주민이 주체적으로 문화 활동에 참여하고 스스로의 의미와 가치를 느껴 주인이 되는 그러한 사회를 추구하는 것으로 의미가 전환되었다고 지적한다(김창규,

43) 제주의 새로운 청사진 문화도시 실현하는 첫걸음 문화자치, 제주의 소리, 2023.09.25

44) 유네스코 용어사전(온라인) policytoolbox.iiep.unesco.org/glossary/cultures/

2014). 이것은 지역문화자치이며, 지역문화주권의 회복을 의미한다. 이러한 문화 분권은 실제적으로 문화의 균점과 지역문화의 자율성 확립이라는 의미를 포함한다. 여기에서 문화의 균점은 지역 간에 있어서의 문화격차를 해소하고 평균적 수준의 문화를 지역에서 균점하며 국가의 균형발전을 보장하는 것이고, 지역문화의 자율성 확립은 지역별 특색 있는 고유의 문화를 발전시키며 국가의 문화다양성을 실현하는 것을 말한다. 이 경우 문화의 균점을 강조할 때에는 문화민주주의의 실현으로, ‘지역문화의 자율성 확립’을 강조할 때에는 문화민주주의의 실현으로 나타난다.

[그림 3-26] (지역)문화분권의 가치



출처: 연구자 정리

이러한 논의들을 볼 때 지역문화예술의 분권은 문화기본법 제2조의 ‘문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식’은 개개인이 참여하고 다양성을 확보할 수 있는 최소한의 바탕이라 간주할 수 있다.

지역문화예술의 분권은 이러한 문화민주주의에 기초한 과정에서 진행될 필요가 있으며 나아가 문화민주화 개념은 국민의 보편적 문화예술향유와 창작에 대한 권리 그리고 지역 간 격차해소를 위한 정책개념으로 추진 될 필요가 있다. 단 분권의 속도보다는 정부와 협력을 통해 지역 주도의 훈련과 경험이 축적되어 지역 문화 생태계와 지역 문화 정책 역량 확보가 우선되어야 한다.

2) 분권의 정책적 및 제도적 준비의 필요

지방자치제도 도입 (1995년)이후 지역문화예술정책관련 중앙과 지역의 관계의 변화를 보면 그림 3-27과 같다.

전국 문화예술 관등지원

지역 주도 문화예술정책

직접사업

거점 집중지원

중앙주도 분관/순회

맞춤형자치 제도/조례 등

지역 주도 정책/사업계획

협력사업 협약/매칭

협력 네트워크/거버넌스

직접 집행 수행

중간 매개기관

전담체계 구축

자체 역량/전문화

제도화/국가법령 - 문화예술가치확인

제도화/국가법령 - 보조/지원 근거 마련

일괄보조

공모/선별/집중

유도

격차해소

보편적 지원

선택/집중

취약 집중

포괄보조

계획/자율형

본권/이양

관리/통제

협력/거버넌스

분권형

출처: 연구진 작성

그럼 상에서는 일괄보조에서 포괄보조로, 직접에서 자체사업으로, 직접에서 지역주도 사업으로 정책적인 일관성이 있게 진행되어 온 것으로 보인다. 그러나 사실은 문체부가 정부 기조에 의해 2005년과 2019년, 2020년의 경우처럼 계획 없는 이양을 떠밀려 한 것이 문제이다. 즉 중앙정부 역시 이 모든 준비에 있어 사전 준비할 여력이 없었으며, 이에 지역차원에서 준비는 더더욱 어려운 상황이었다. 이러한 과정들에 대하여 종합하면 표 3-18과 같다.

〈표 3-18〉 지역문화예술 문화예술 정책환경 변화

변화	장점	단점
지역 주관단체 역할확대	지역의 역량강화, 다양한 사업의 경험 축적, 지역 생태계 연계 가능	중앙 사업 배분 중심의 행정 중심 추진, 매개기관과의 전달체계 준비 미미로 협력관계의 불균형, 급한 시행으로 정책구상 기능 확보 어려움
제도적 기반마련	지역문화관련 종합계획, 기관, 인력의 제도적 기반	중앙 중심의 제도적 명시, 수평적 협력 및 자율권 미흡
협력/계획공모형 및 패키지 사업 확대	분권을 준비할 수 있는 역량 및 기회 확보 가능 여건 제시	비지속성 사업이 대부분으로 미래 예측 불가, 사업선정이 비계획적으로 추진
국고보조의 이양/변화	향후 국고보조 이양에 대비하여 과정적인 준비, 협력강화, 공동과제 확대 등의 준비가 필요	

출처: 연구진 작성

단 예외적으로 광역센터를 통해 준비가 선 추진된 ‘문화예술교육’, 문화특화지역 즉 문화도시 문화마을에서 법정문화도시로 이어진 정책의 진화의 경우에는 증장기적으로 지역의 준비가 가능했고 타 분야보다 지역이 주도할 수 있는 여건이 마련되며 추진되었다. 물론 매개기관의 역할이 모호하거나 공모 중심으로 사업이 진행된 등 여러 가지 문제가 있지만 어느 정도 단계를 두고 계획적으로 추진된 사례로 볼 수 있다.

향후 국고보조 및 권한/재정의 이양의 변화를 보면 앞으로 정부와 지방자치단체 공동으로 국고보조 관련 협력, 계획형사업의 확대, 지자체와 동등한 관계에서의 협력강화 및 사업 발굴, 정부와 지역이 공동으로 과정적인 준비가 요구되고 있다.

이 외에도 지역차원에서 예술창작지원의 패러다임 변화, 예술인복지의 역할배분, 시설 및 기관관련 연합체(한국문화원연합회 및 한국문예회관연합회)와 연결성 회복, 기존 지역 특화사업의 이양에 지역의 요구 반영 필요, 지역 문화 전문 인력 활용에 대한 책무, 지역 인구구조 변화, 문화도시 사업 등의 경험에 의한 새로운 정책변화에 대한 시민의 요구 등이 지역 입장에서는 과거 중앙정부 즉 문화체육관광부 중심의 정책 환경에서의

변화를 야기한다.

가장 중요한 것은 지역의 수요와 요구가 중앙에 전달되어 협의될 수 있는 구조가 필요하며 두 번째로 이러한 분권 과정에서 중앙과 지역을 연결하는 다양한 매개 및 중간기관의 역할에 대한 새로운 정책적 접근이 매우 중요하다. 특히 정부사업을 전달하고 행정보조를 하는 중간기관이 아니라 전문성 중심으로 중앙의 정책 방향과 지역의 정책 추진을 지원하고 연결하는 역할로 바꾸는 부분이 필요하다.

2. 제도 및 정책적 구조

가. 국가 법과 지역 문화예술 행정의 불일치

문체부의 지역관련 법 혹은 문화예술정책 전반에서 가장 문제가 되는 것은 첫째 ‘문화예술진흥법’ 이고 두 번째는 ‘체계적이지 못한 다양한 법’들 즉 각 과 및 부서에 지나치게 중복되거나 세부적인 법의 존재이다. 그로 인해 보완 및 협력적이지 않고 제한적인 지역문화진흥법의 존재가 문제라고 볼 수 있다.

1) 문화예술진흥법의 문제: 예술정책관련 종합 제도 및 계획의 부재

문화의 기본을 다루는 ‘문화기본법’과 지역문화정책을 지원하는 ‘지역문화진흥법’ 사이에 가장 오래된 문화관련 법 중 하나인 ‘문화예술진흥법’ 이 있다. 그러나 문화예술진흥법은 ‘예술진흥’이 중심이 되는 법이라기보다 기존의 문화와 예술을 포괄하는 법에서 문화기본법과 지역문화진흥법이 가져간 나머지가 혼란하게 합쳐진 법이라고 할 수 있다. 게다가 기본계획에 대한 조항도 없어서 중앙과 지역이 항상 예술정책관련 비전과 계획을 추진하게 되면 비 법정 계획으로 단순한 선언에 그치게 되는 것이 사실상 반복되고 있다.

중앙뿐만 아니라 지역문화 현장에서도 예술이 중요함에도 불구하고 우선 지역이 추진되어야 하는 예술정책의 계획에 대한 제도적 근거가 정부 법에 없다. 이에 대해서는 지역문화진흥시행계획에서 매우 제한된 부분만 제시하는 것 보다 오히려 문화예술진흥법과 연동하여 예술정책 항목이 포함되는 방안 등을 통한 해결 및 보다 효율적인 방안으로

예술진흥법 등의 제정을 준비할 필요가 있다. 현재 예술정책을 대표하는 「문화예술진흥법」상에는 기본계획에 대한 명시와 근거가 없다. 따라서 이러한 문제로 인하여 울산광역시 등의 경우 ‘문화예술진흥에 관한 조례’에서 문화예술진흥법이 아닌 지역문화진흥법에 의한 지역문화진흥시행계획의 수립이 명시되어 있다.

“제3조(지역문화진흥을 위한 시행계획의 수립 등) 시장은 「지역문화진흥법」 제6조에 따른 「지역문화진흥기본계획」을 반영하여 같은 법 시행령 제4조 및 제5조에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하고 이를 평가하여야 한다.”

이러한 울산광역시의 문화예술진흥에 관한 조례의 사례는 계획수립의 근거가 있는 지역문화진흥법의 내용과 계획수립의 근거가 명시되어 있지 않은 문화예술진흥법의 내용이 애매하게 합칠 수밖에 없는 지역의 현실을 보여준다. 즉 실재 예술을 포함한 포괄적인 문화예술정책의 추진을 위해서는 국가의 법률을 합쳐서 조례가 제정되어 운용되는 문제가 발생하게 된다. 이러한 「문화예술진흥조례」는 광역, 기초 모두 합쳐서 237개 지역에서 조례가 제정되어 있으며 (명칭이 다소 차이는 있음) 그 중 광역자치단체 중 강원특별자치도, 경상북도, 광주광역시, 부산광역시의 경우 ‘문화예술진흥종합계획’의 수립이 명시되어 있고 몇몇 기초자치단체의 경우 역시 계획 수립관련 명시가 있는 경우가 있다.

나아가 조례 중 ‘문화예술진흥’과 ‘예술인복지증진’이 통합되어 있는 경우 (공주시 문화예술진흥 및 예술인 복지증진에 관한 조례)도 있으며 ‘지역문화’까지 통합되어 있는 경우(강진군 문화예술·지역문화 진흥 및 예술인복지 증진에 관한 조례)도 있다. 강진군 역시 본 조례에서 기본계획 수립이 명시⁴⁵⁾되어 있다. 서울특별시는 문화예술진흥조례가 아니라 「문화도시 기본조례」에서 대부분의 내용이 포함되어 있는 것을 볼 수 있다.

이 외에도 문화예술 창작 공간 지원조례가 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 전라남도에 제정되어 있으며 이외 9개 기초단체에도 제정되어 있고 각각 기본계획을 수립하도록 명시되어 있다. 이는 창작 공간 및 창작 스튜디오 관련 근거가 2005년 사무/재정이 지방이양 된 이후 국가법에 명시되어 있지 않지만 지역의 필요성에 의해 지역 별로 조례를 제정하여 운용되고 있음을 알 수 있다.

45) ① 군수는「지역문화진흥법」(이하 “법”이라 한다) 제6조제4항 및 같은 법 시행령(이하 “령”이라 한다) 제4조제4항에 따라 5년마다 수립하는 강진군 지역문화 진흥 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)에는 진흥·증진에 관한 사항을 포함할 수 있다.

예술인복지법에는 지방자치단체의 ‘시책을 수립하여 시행하여야 한다’고 명시되어 있으나 강원특별자치도, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주광역시, 대구광역시, 대전광역시 부산광역시, 서울특별시, 세종특별자치시, 울산광역시, 인천광역시, 전라남도, 전북특별자치도, 제주특별자치도, 충청남도, 충청북도 등 대부분 광역자치단체는 각 조례(예술인 복지 증진에 관한 조례)에서 예술인 복지증진계획을 수립하도록 명시되어 있다. 이 외 가평군, 강릉시, 강진군, 경산시, 경남 고성군, 곡성군 등 72개 기초단체에서도 별도로 「예술인 복지 증진에 관한 조례」가 제정되어 있으며 역시 대부분 ‘기본계획의 수립’을 명시하고 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 예술정책관련 조례 및 기본계획 명시에서의 차이는 지역의 특수성 및 정체성을 반영하여 주도적으로 적절하게 운용 된 것으로 볼 수 있으나, 이러한 일차적 원인은 국가 법인 「문화예술진흥법」에서 명시되지 못한 점으로 볼 수 있으며 지역에서 예술 정책관련 중장기 종합계획을 수립하고 추진하는 데 국가차원의 제도적 근거가 미흡한 부분이 개선 될 필요가 있다. 나아가 이러한 지역의 문화예술종합계획에 각 장르별 법에서의 기본계획 이 별도로 진행되는 부분의 통합에 대해서도 재검토가 필요한 시점이다. 오히려 정부는 개별법을 양산하기보다 문화예술진흥법에서 예술정책을 포괄하는 근거를 제시하고 지역 문화진흥법 및 문화기본법이 서로 연동하는 방안을 제시했어야 하며 이런 부분이 제대로 되고 있지 않아 지역에서는 예술관련 중장기적 계획을 수립하는데 어려움이 있다.

2) 산발적인 문화예술관련 법과 기본계획의 책무

문화체육관광부 관할 각 법에서는 때로는 기본계획의 의무화가 명시되어 있지만 국가 및 지방자치단체가 각 법에 의해 기본계획을 수립하지 않는 경우도 발생하고 있다. 특히 국가가 수립하지 않을 경우 지역에서의 수립에 차질이 생길 수 있고 그러한 경우도 종종 있었다. 또한 정부 입장에서는 법 별로 다양한 기본계획 수립을 의무화하고 있으나 법이 너무 많고 지역에서는 통합적이고 종합적인 사고가 필요하기에 이러한 계획을 각각 별도로 하기 보다는 종합하여 수립할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견도 많다.

예를 들어 지역문화진흥법 명시된 지역문화시행계획에서 명시된 내용은 다른 법과 중복을 피하기 위하여 매우 제한된 부분만 명시되고 있는데 오히려 여러 법의 내용을 지역 문화진흥법에 포괄해서 시행계획이 작성되고 계획되도록 하는 것이 필요하다.

예를 들어 지역문화예술의 추진에서 매우 중요한 부분인 문화기반에 대한 계획은 타 법들에서 별도로 즉 문예회관, 도서관, 박물관 및 미술관 등은 별도의 법에서 계획 수립이 요구되고 있다. (ex: 문예회관: 공연법 공연예술진흥세부계획 상 3. 공연장 등 공연시설 확충에 관한 사항) 또 다른 예를 들어 지역문화에 매우 중요한 독서문화 및 국민여가 부분 역시 별도로 계획이 요구되고 있다. 따라서 지역문화예술 행정 차원에서는 종합적인 시설, 활동, 인력, 프로그램, 예산 등이 포함된 기본계획이 포괄적으로 포함된 또한 타 법에 의한 계획이 연동되어 포함된 종합 계획에 대한 요구가 높다. 이는 행정력 및 재원의 낭비를 지양하기도 하지만, 종합적으로 지역을 바라볼 수 있는 계획의 필요성에서 요구가 있다.

이러한 부분은 중앙 정부(문화체육관광부)차원에서는 서로 다른 부서 및 담당자 별 소관 법이 중요하게 되어 별도로 법정계획이 요구되지만, 실제 지역에서는 계획의 수립이 별개로 이루어지기보다는 종합적으로 수립하는 것이 효율적이며 종합계획으로서 의의가 있다고 볼 수 있다.

예를 들어 중앙의 「도서관법」과 「독서문화진흥법」이 지방자치단체에서는 57군데에서 통합이 되어 「도서관 및 독서문화진흥조례」로 운용되고 있는데 강원특별자치도, 광주광역시, 부산광역시, 서울특별시, 세종특별자치시 등은 동 조례에 도서관발전계획과 독서문화진흥계획 (세부 명칭은 다소 차이) 두 개 계획을 모두 수립하도록 명시되어 있는 것을 볼 수 있다.

결론적으로 지역문화진흥법 상 계획이든, 문화기본법, 문화예술진흥법의 개정이든, 지역문화, 문화예술교육, 국제문화교류, 국민여가, 독서문화, 도서관, 박물관 및 미술관, 공연 시설, 그리고 장르별 계획 등이 포함된 종합 계획이 수립될 수 있도록 정부차원에서 개선노력이 필요하다.

3) 지역과 정부의 전달체계 및 문화도시의 개선 필요성

① 지역 내 전달 및 추진 체계로서 법정문화도시의 문제

문화도시의 주도적이고 자치적인 의미와 달리 실행에 있어서는 중앙 중심의 계획, 선정 및 평가에서의 기준 요구 및 심의위원회 구성과 의결 내용 등의 적절성, 일관적이지 않고 개별적인 검토 추진단 및 컨설팅의 내용성 문제는 ‘중앙’이 지역 주도 정책을 통제하겠다는 과거의 관점이 그대로 남아있어 원래 취지의 문화자치의 테스트베드로서 문화도시 정책을 희석시키기도 하였다.

또한 지역 내부에서는 기초지방자치단체의 경우 문화도시지원센터가 별도로 설립되지 않고 지역문화재단에서 추진할 경우 인력부족으로 다른 사업을 진행할 여력이 없어서 광역지방자치단체를 통해 전달되는 다양한 사업의 운영에 어려움이 있었다. 또한 법정 기본계획인 ‘지역문화진흥시행계획’과 문화도시 기본계획의 차별화에 어려움도 있었다. 이러한 어려움은 ‘문화도시’가 포괄적인 장기적인 ‘정책’이냐 아니면 문화체육관광부 지역문화정책과의 개별 ‘사업’이냐에 대한 중앙정부, 전문가, 지방자치단체 및 재단의 해석과 이해 차이에 있다. 포괄적인 정책일 경우 문화도시지원센터 내에 지역의 문화예술 정책을 통합할 수 있는 구조를 시범적으로 운영하고 향후 확대하는 준비를 할 수 있으며 이를 통해 기존의 사업과 연계됨을 모색할 수 있고 또 이러한 진행을 한 경우도 있다. 나아가 주도적인 역할 중심으로 지방자치단체의 경우 ‘지역문화진흥시행계획’과 ‘문화도시기본계획’을 동시에 작성할 수도 있을 것이다.

그리고 무엇보다도 문화도시 정책에서 중요한 효과는 과거 전문가 중심의 문화예술 정책이 지역을 대표하였다면 이제는 지역 내의 다양한 활동과 목소리, 부서의 협력을 이뤄냈으며 또한 주민의 수요와 의견을 청취할 수 있는 경험을 가능케 했다. 나아가 지역문화 전문 인력, 매개인력의 성장, 중앙-지역의 수직 교류가 아니라 지역 간의 다양한 수평 교류를 확장한 효과는 향후 지역문화의 방향에 큰 의미를 가질 수 있다.

법정문화도시 정책사업의 또 다른 효과는 지방자치단체에서 종합적인 계획과 프로그램, 및 주민참여에 대한 예산확보와 준비의 경험이다. 특히 문화도시 예비사업의 경우 자체 예산으로 실행하기 때문에 사전에 지역의 예산을 확보하는 노력과 이에 대한 가치에 대한 공감과 경험이 축전될 수 있었다. 그러나 다시 보면 2000년대 초반 중앙정부의 공모사업 및 유도 없이도 많은 기초, 광역 지방자치단체에서 자치적이고 주도적으로 ‘000 문화발전종합계획’ 등을 수립하고 이에 의하여 재단 등 기관을 설립하고 지역 내의 의견을 수렴하던 것을 보면 이미 이러한 준비는 되어 있었다고 볼 수 있고 문화도시 정책은 이를 확인하게 되는 계기였다. 단 문제는 정책계획의 수립과 전달체계에 있어 자체적인 ‘문화종합계획’과 지역문화진흥법에 의한 ‘지역문화진흥시행계획’과 ‘문화도시 기본계획’의 관계가 정립이 되고 있지 않아 향후 해결되어야 하는 문제이다. 예를 들어 ‘문화도시 기본계획’과 자체적인 ‘문화예술 발전 및 종합계획’과 지역문화진흥법에 의한 계획이 동시에 이루어지기도 하고 별도로 제시되기도 하며 혼돈이 있는 실정이다. 그리고 이는 계획뿐만 아니라 ‘문화’와 ‘예술’ 관련 정책과 부서의 협력 및 역할 분담, 법적 사업

과 공모사업 등의 혼돈, 기관(문화도시 센터와 재단)간의 혼란 등이 향후 풀어야 하는 문제로 남아있다. 지역 내 특히 문화도시의 영향이 큰 기초지방자치단체의 경우 지역 내의 포괄적인 문화예술정책의 전달체계와 문화도시 정책사업간의 관계 설정이 체계, 인력, 재정, 프로그램에서 종합적으로 고려되어야 하는 사항이다.

② 문화예술전달체계의 문제

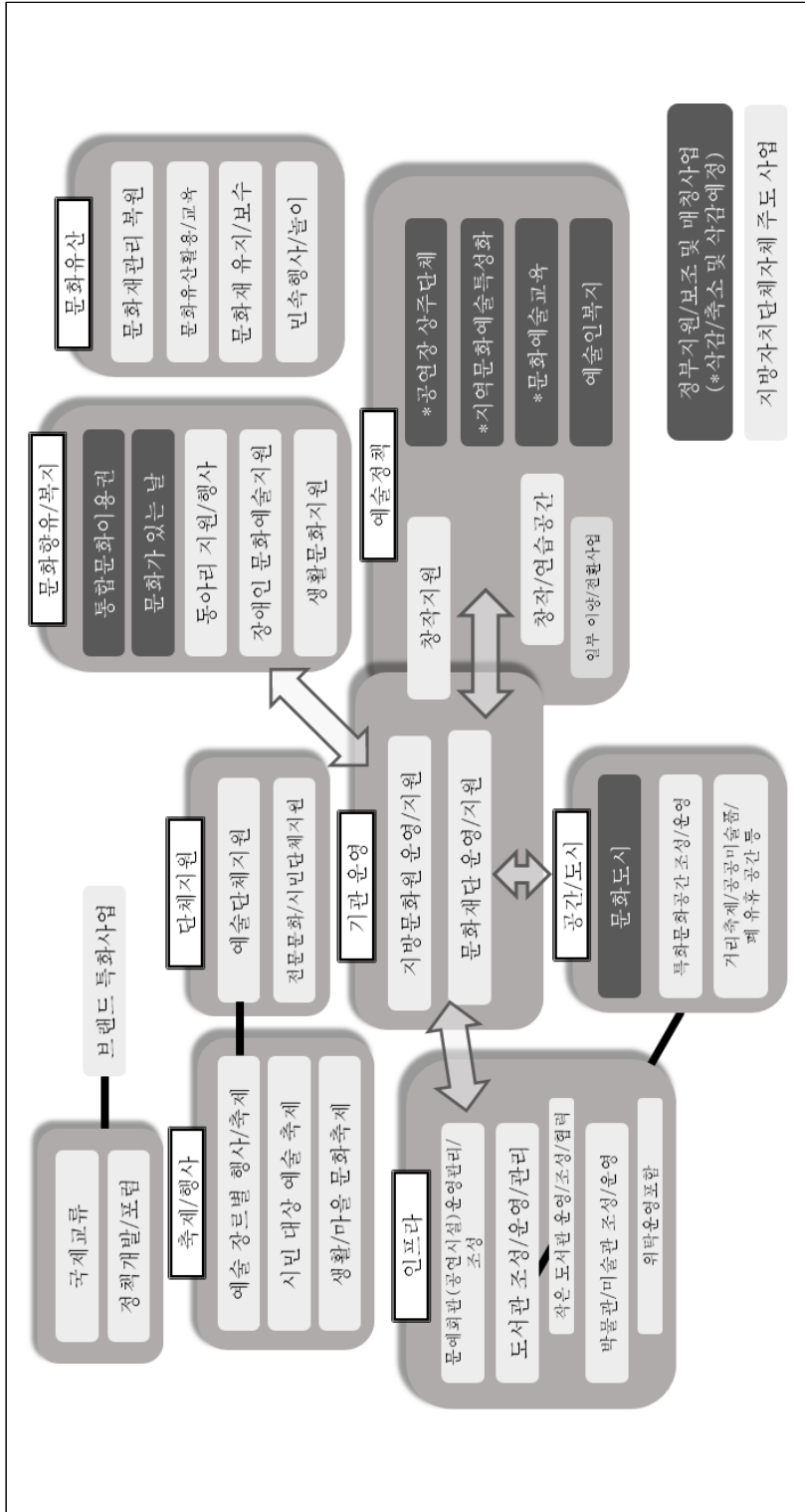
본 연구에서 조사한 바에 의하면 정부(문화체육관광부)의 보조사업 혹은 지원사업의 전달체계가 과다하게 다양하며 또한 이러한 체계도 자주 바뀌는 것을 볼 수 있다. 이는 균형관련 등 지원재정관련 특별법의 변화에 따른 부분도 있지만 지방자치단체(시도, 시군), 재단(광역, 기초), 사업자 및 단체 등이 활동하는데 과도하게 복잡해서 때로는 정책 및 사업이 왜곡되는 경우도 있다. 정부의 문화예술정책이 도입, 추진 나아가 이관 및 이양될 때 보다 중장기적이고 나아가 지역의 수요와 의견을 반영하여 추진하는 협력적인 사고가 필요하다.

또한 중앙정부의 사업이 지역에 전달되는 과정에서 매개 및 중간기관(대표적으로 예술경영지원센터, 예술인복지센터, 한국문화예술교육진흥원 등)의 전문성과 자율성을 보장할 필요가 있다. 단순한 행정지원 기관으로서의 역할이 확대되는 것은 중앙, 지역 그리고 중간기관 모두에게 장기적으로 문제가 될 수 있고 지방시대 지역 주도의 문화예술 정책의 실현이 제대로 정착되기 위해서는 '전문성'이 중심이 된 매개 및 중간 기관의 역할이 매우 중요하다.

3. 지역의 정책 여건

지방자치단체 별 다양한 형태와 구조의 문화예술 정책 체계와 사업들이 구성되어 시행되고 있으나 공통적인 부분을 요약하면 아래 그림과 유사하다. 단, 이 중 옅은 색으로 표시된 부분은 대부분 국가(문화체육관광부)의 정책 전달 서비스 사업이며 이중 전환/이양된 사업이 있다. 또한 이러한 국가 정책전달서비스 부분의 거점이 광역지방자치단체인 점 외에는 광역지방자치단체와 기초 지방자치단체의 문화예술사업 영역이 크게 차이가 나지는 않음을 볼 수 있다.

[그림 3-28] 지역 문화예술사업 구조 예시



출처: 연구자 작성

단, 지역문화, 문화 복지 등은 광역/기초 지방자치단체에서 다양한 사업을 개발하고 추진하거나 국가사업이 연계되고 있으나 ‘예술창작 및 표현’ 부분은 광역과 기초의 차이가 매우 크며 대부분 관련 재단의 업무로 추진되고 있다. 광역재단의 경우 지역별로 문화예술분야 내에서 역할과 사업이 차이가 크며, 기초재단의 경우 시설중심, 문화도시 중심, 프로그램 중심, 관광 등과 결합 등 정체성과 역할이 차이가 크며 이는 지방자치단체의 역할의 차이와도 연계가 된다.

특히 국가와 연계된 전달 서비스의 경우 광역지방자치단체의 조정 및 전달의 역할이 매우 중요하며 단순한 전달을 넘어서 향후 이양될 경우 사업의 보전 및 개선, 개편에 있어 광역지방자치단체의 역할이 매우 크다.

특히 과거에 단체 지원, 행사지원의 지역문화예술정책의 모습에서 많은 지방자치단체가 이제는 지역특성에 맞는 창의적이고 계획적인 정책을 준비하고 있는 모습을 볼 수 있다. 이러한 준비와 노력에 중앙정부의 사업들은 시범적으로 중요한 메시지를 전달 할 수 있다. 즉 공모 등 줄서기 중심의 사업 지원이 아니라 지역에 ‘문화예술이 삶에 반드시 필요하다’는 중요한 메시지를 지자체장, 의회 및 시민들에게 전달하는 목적으로 중앙정부의 사업이 추진되어야 하고 이러한 목적을 달성하는 것을 중심으로 평가되어야 한다. 나아가 이를 위해서는 광역(시, 도 차이가 있음) 및 기초(시, 구, 군 차이가 있음)지방자치단체와 수시로 소통하고 협력해야 하며 의견수렴도 수시로 이루어져야 한다. 그리고 지역에서 실제로 문화예술사업의 현장에 있는 재단들의 역할과 위상을 정부가 보다 강하게 보장하고 진흥할 필요가 있다.

4. 지역 문화재정

가. 지역 문화예술부문 예산의 실질적 감소 및 편차 확대

지역으로의 재정이양 이후 전국 시도별 세입과 문화예술부문 세출의 추이를 분석한 결과 2019~2023년까지 세입의 연평균 증가율은 6.21%인데 비해 문화예술부문 세출 예산의 연평균 증가율은 6.12%에 그쳐 세입 증가율에 비해 문화예술부문 세출 증가율은 그에 미치지 못하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

전국 시도 지자체의 세입예산은 2019년 368조에서 2023년 468조로 약 100조 가까

이 증가했으나, 문화예술부문 세출 예산은 2019년 5조원에서 2023년 6.3조원으로 약 1.3조원만 증가한 것으로 나타났다. 2026년까지 지역상생발전기금 전환사업 보전계정을 통한 전환사업의 보전이 이루어지고는 있으나 세입증기분이 온전히 문화예술부문의 세출 증가로 이어지지 않음에 따라 지역 문화예술부문 예산은 타 부문에 비해 실질적으로 감소하고 있는 것이다. 실제 상당수의 지역 단위 문화재단의 경우 지속적인 예산 삭감 또는 예산의 불안정성으로 인해 문화예술 사업의 장기적 기획이나 지속적 추진이 어렵다는 점을 토로하고 있다.

한편 각 시도 문화예술부문 세출 예산의 지역별 편차가 상당하고, 시간이 지남에 따라 그 편차가 더욱 커지고 있어 지역문화격차의 확대가 우려되는 상황이라는 점도 유념할 필요가 있다.

〈표 3-19〉 2019~2023년 전국 시도별 세입예산의 추이(총계예산-최종)

(단위: 십억원, %)

자치단체	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
전국계	367,718	428,737	457,685	482,607	467,912	6.21%
서울계	57,306	70,248	71,144	77,836	75,992	7.31%
부산계	19,938	24,186	25,753	26,460	26,196	7.06%
대구계	13,955	17,527	17,006	17,745	17,235	5.42%
인천계	17,485	19,839	23,365	23,326	22,893	6.97%
광주계	8,721	10,822	11,679	12,021	11,444	7.03%
대전계	8,127	9,494	10,653	11,206	10,640	6.97%
울산계	6,462	7,330	7,740	8,401	8,854	8.19%
세종계	1,691	1,896	2,244	2,137	2,264	7.56%
경기계	74,248	88,475	96,796	93,432	89,857	4.89%
강원계	18,586	20,564	21,567	23,999	23,182	5.68%
충북계	14,674	16,829	17,965	19,755	18,984	6.65%
충남계	20,515	23,328	24,953	27,295	26,874	6.98%
전북계	19,101	21,725	23,396	25,349	24,154	6.04%
전남계	24,576	27,077	29,349	31,284	30,368	5.43%
경북계	29,529	31,949	33,850	38,520	36,989	5.79%
경남계	27,016	31,211	33,594	36,053	34,784	6.52%
제주계	5,788	6,236	6,630	7,788	7,202	5.62%
표준편차	83,538	97,549	104,123	109,550	106,198	0.88%

자료: 지방재정 365 자료를 활용하여 분석

주: 세입예산자료는 통합재정개요(예산)-세입장별 세입(총계, 최종) 자료를 활용

〈표 3-20〉 2019~2023년 전국 시도별 문화예술부문 세출예산의 추이(총계예산-최종)

(단위: 십억원, %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2019~2023
전국계	5,013	5,202	5,701	6,336	6,357	6.12%
서울계	652	732	782	812	873	7.57%
부산계	309	338	382	418	394	6.26%
대구계	200	169	213	255	268	7.68%
인천계	202	222	256	282	271	7.64%
광주계	190	242	279	302	261	8.35%
대전계	124	160	160	160	145	4.10%
울산계	101	97	125	129	110	2.17%
세종계	20	27	49	42	36	16.65%
경기계	1,060	1,001	1,179	1,197	1,203	3.21%
강원계	281	293	321	387	325	3.74%
충북계	193	190	204	256	246	6.16%
충남계	362	364	391	438	477	7.13%
전북계	322	314	319	419	418	6.79%
전남계	282	325	304	367	430	11.05%
경북계	319	331	333	404	425	7.42%
경남계	258	285	299	335	340	7.20%
제주계	139	112	103	133	134	-0.95%
표준편차	1,136	1,177	1,292	1,430	1,437	3.69%

자료: 지방재정 365 자료를 활용하여 분석

주: 세출예산자료는 통합재정개요(예산)-부문별 세출(총계, 최종) 자료를 활용

나. 문화예술 분야 재정 이양에 대한 평가

한편 앞서 살펴본 바와 같이 2020년~2024년 사이에 지역으로 이관된 문화체육관광부 문화예술분야 사업규모는 약 4,724억원에 달한다. 이러한 문화예술 분야 재정의 지역 이관에 대해서는 긍정적/부정적 평가가 공존하나, 아직까지는 부정적 평가가 좀 더 우세하다.

먼저 예산편성 및 집행 시 지역의 권한 및 자율성의 증대로 역량과 의지가 있는 지자체의 경우 오히려 더 좋은 지역문화예술정책을 펼칠 수 있는 여건이 마련되었다는 점은 긍정적 측면이라 할 수 있다.

그러나 기존 국고보조금 사업이 지역으로 이관되었으나 실제 지역에서는 이 사업의 자체 수행을 위한 별도의 예산이 편성되지 않아 지역 문화예술정책 추진에 공백이 발생

하고, 이러한 상황이 지속될 경우 장기적으로 문화예술 분야가 축소 또는 위축될 가능성이 크다는 우려도 상당 수 제기되고 있다.

한편 사업이관과 함께 지역에서 관련 예산이 편성된다 해도 중앙정부의 모니터링이나 평가가 이루어지지 않기 때문에 원래 사업의 취지와 달리 단체장이나 기관장 등이 관심을 갖는 방식으로 사업이 왜곡 또는 변질되는 사례가 발생하고, 사업관리 소홀로 인해 사업효과를 파악하기 어려워진다는 점도 문제점으로 지적된다.

특히 이러한 문제점들은 지역으로 이관된 사업 중 중앙정부 차원에서의 개입이나 관심이 필요한 사업들이 상당 수 포함되었다는 점, 지역에서 사업의 지역 이관에 대응하여 자체적인 계획을 수립하고 대응 역량을 키울 수 있는 시간적 여유를 주지 않은 상태에서 상당 규모의 재정 이양이 빠른 시간 내에 이루어졌기 때문에 더욱 심화되고 있는 것으로 판단된다.

다. 지역문화진흥기금, 지방소멸대응기금 등 대체재원 확보에 대한 평가

지역 문화예술정책 추진을 위한 예산이 한정되어 있는 상황에서 가용한 대체재원을 개발하거나 확보하기 위한 노력이 필요하다. 그러나 현재 지역의 자체 기금으로서 ‘지역 문화진흥기금’이 설치되어 있는 지자체는 2022년 기준 전국에 24개에 불과하며, 조성 금액도 1,425억원에 불과한 실정이다. 또한 지역문화진흥기금이 조성되어 있는 지자체라 하더라도 문화예술 분야 주요 주체들 중 해당 지역문화진흥기금이 어디에, 어떻게 활용되고 있는지를 모르는 경우도 많은 것으로 나타났다.

한편 앞서 살펴본 바와 같이 인구감소지역이나 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 대체재원으로 지방소멸대응기금을 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 지방소멸대응기금 사업을 통해 추진되는 사업들 중 상당수가 문화예술분야와 관련되거나, 함께 연계·결합했을 때 더 큰 가치를 창출할 수 있는 사업이기 때문이다. 실제로 한 조사결과에 따르면 2022년~2024년 6월 말까지 지방소멸대응기금이 투입된 사업 분야별 현황을 살펴보면 문화관광이 383건으로 전체의 25%를 차지하는 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 그러나 상당수의 지자체에서 기금 집행률이 현저하게 떨어진다는 문제나, 사업이 각종 정비 사업이나 시

46) 지방소멸대응기금 사업분야별 현황조사 결과 문화관광 25%, 산업일자리 23.7%, 주거 19.2%, 교육 8.9%, 노인의료 5.3%, 보육 4.9%의 순으로 나타났다.

설물 건축 등 하드웨어 사업에 치중돼 실효성이 낮다는 문제가 제기되고 있는 것으로 조사되었다(시사저널, 2024).⁴⁷⁾ 또한 현재 지방소멸대응기금사업의 선정과 평가는 지자체 및 행정안전부 기금운용심의위원회나 평가단에 의해서만 이루어지고 있으며, 기금 집행률이 주된 평가지표임에 따라 문화예술분야의 중요 주체들이 관여하거나 개입할 수 있는 여지가 거의 없다는 점 또한 한계로 지적된다.

47) 시사저널(2024), ‘못쓰나 안쓰나’…전남 지자체, 지방소멸기금 1045원 금고서 ‘낮잠’, 시사저널 1827호. 정성환조현중, 2024.10.24. (<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=312466>)

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제4장

국내외 지역문화 정책 주요 사례 분석

제1절 국내 타분야 지역 정책 사례

1. 교육 분야의 분권 : 지역 주민과 지역 정책 추진 체계간의 협력 분권 추진

교육 분야의 경우 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 지역 분권이 우선 마련되었으며 관련한 자치사무의 이양이 선제적으로 이루어졌다. 1990년부터 논의가 시작되어 1991년 제정 및 시행되었다. 교육분야의 선제적인 지방 교육자치가 이루어질 수 있었던 것은 지방 자치를 주도하는 지자체와는 분리된 지역 교육 자치 관리체계가 별도로 마련되어 있기 때문이다.

「지방교육자치에 관한 법률」에 따르면 교육감이 시·도의 교육재정에 관한 집행기관 이면서 대표권한을 가지고 있다고 명시하고 있으며 지방 교육자치의 추진체계는 지방교육청이다. 교육감은 예산 및 결산, 교육규칙의 제정, 관련 재산의 취득과 처분 등 지역 내에서의 교육에 관련한 사항을 관장하게끔 하고 있으며 지방 교육청은 교육감과 함께 지방 교육자치를 추진 및 실행한다. 대부분의 지역교육자치 권한을 지닌 교육감은 선거를 통해 지역민들이 선정하고 있다.

지방 교육자치와 관련한 논의가 활발해짐에 따라 변화한 가장 큰 측면은 부 교육감 선정 제도의 개정이라 할 수 있다. 교육감을 보좌하여 사무를 처리하는 부 교육감의 경우 2021년 이전까지는 대통령령에 따라 교육부 소속의 국가 공무원이 선정되었다. 임명권자는 대통령이며 서 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 선정되는 방식으로 운영되어 왔다. 중앙의 부교육감 운영제도는 중앙정부와 시도 교육청의 정책방향이 다른 경우 부 교육감을 통해 중앙의 교육정책을 지역이 따를 수 있도록 하는 차원에서 운영하는 것이었다. 그러나 지방 교육자치가 선행 이루어지면서 지역의 교육자치에 중앙과의 갈등이 발생하는 사례가 증가함에 따라 부교육감의 임

명을 교육감이 할 수 있도록 하는 개정에 대한 요구가 지속되었다. 박경미의원은 「지방 교육자치법」개정안(2017.3.17.)에서 부교육감을 교육감이 임명하고, 국가 공무원이 아닌 지방자치단체 공무원으로 보할 것을 제안하였으며, 이은재의원(2017.2.10.)의 경우 대통령 임명 권한을 교육감이 하도록 제안하였다. 강민정의원 역시 교육감이 임명할 수 있도록 하여야한다고 2017년부터 지속 발의하였으며 이러한 개정 요구를 통해 2021년 해당 시도의 교육감이 부 교육감을 추천하되, 교육부 장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 개정되었다. 이는 교육자치에서의 중앙의 통제 기능을 약화하고 지역의 교육자치 권한을 강화하는 사례이다.

교육분야의 지방 자치는 상당한 시간을 사전 논의를 통해 추진해왔다. 중앙과 지역 간의 교육 자치를 위해 2017년부터 교육부와 시·도 교육감 협의회는 '교육자치정책협의회'를 구성하고 해「교육자치 및 학교자율화 추진 계획(2017.8.27)」, 교육자치 정책 로드맵(2017.12.12.)를 발효하는 등 중앙 단위에서의 지역 교육자치를 위한 계획을 수립하고 있다. 이를 바탕으로 교육분야 지방분권의 추진을 위해 관련 법률을 정비하는 포럼이 2018년 한국교육개발원 주관으로 추진되었으며, 교육 자치를 위한 이양 대상 법률(「교육기본법」,「유아교육법」,「초·중등교육법」, 「장애인 등에 관한 특수교육법」,「사립학교법」,「교육공무원법」,「정부조직법」)에 대하여 지역과 중앙의 의견을 공유하는 자리가 마련되었다.

지방 교육자치제도의 추진은 국가의 교육제도 통제권을 분산하고 지방의 자율성을 증대하는 방향으로 분권의 방향을 잡았다. 국가는 부교육감의 임명이나 국가 교육정책에 기반 한 상명 하달식 정책의 구조를 탈피하고 지역 내 교육의 자치권한을 지역과 지역의 교육청 주도로 지방교육정책을 수립하도록 하여 지역의 특성이나 주민의 의사를 교육정책에 반영할 수 있는 방향으로 전환하였다. 다만 이 과정에서 교육청과 지자체 간의 지방 교육 정책을 협력 추진하는 기반이 거의 마련되어 있지 않음에 따라 교육부의 지원하에 지자체와 지방 교육청 간의 협력을 조력 제정 등을 통해 기반을 마련하고 지원하도록 유도하였다.

2017년 전후로 지방 교육자치가 활발하게 이어졌으나 최근의 지역 분권 추진으로 국가, 지방자치단체의 지방 교육자치에 대해 역할을 명확하게 정립하여야 한다는 필요성이 제기되는 등의 변화가 확대되고 있다.(김성열, 2018) 교육 정책의 수립 주체가 지자체 차원에서 이루어지지 않고 여전히 교육청에서 이루어지고 있으나 지자체와 교육청 간의

관계 정립은 여전히 논의 중이라 할 수 있다.

다만 교육부는 지자체와 교육청의 협력 사업을 지원하여 지역사회와 지방 교육자치의 상호 연계를 유도하고 있다. 대표적인 사례가 「풀뿌리 교육자치 협력체계 구축 지원사업」이다. 지역 주민의 참정권 발현 및 지역주민의 교육에 대한 관심을 증대시켜 지역 교육 문제를 해결하고 논의하는 기회를 마련하고 지역 내에서 지역의 다양한 단위에서 지역 교육의 자치가 이루어지고 지역 문제를 교육차원에서 접근하거나 혹은 지역 교육 문제에 관한 지역 내 해결 방안 모색 등을 유도한다.

이 과정에서 민간 중심의 지역 교육정책의 주체가 마련된다. 지역 교육청과 지자체는 공적 체계로 작동하지만 개별 지역 커뮤니티 단위의 세세한 접근에는 한계가 있다. 이를 촘촘하게 해결하는 방식으로 민간에서부터 이루어지는 지역 교육이 나타나게 되며, 규모나 형태, 프로그램에 따라 다양한 양상으로 나타난다. 지역 내 교육 형태로의 돌봄, 지역의 문제에 대한 혹은 지역에 대한 교육, 마을 단위의 지역교육 공동체의 형성과 이를 기반으로 하는 지역교육 자치 등이 이에 해당한다.

[참고] 「풀뿌리 교육자치 협력체계 구축 지원사업」

혁신교육지방정부협의회* 창립(‘18.3월) 등 교육자치 협력체계를 조직적으로 발전시키려는 노력이 나타남에 따라 혁신교육지구 내실화를 지원하고 기초자치단체의 교육-일반자치 협력 체계화를 통해 풀뿌리 교육자치를 실현하기 위하여 교육부가 마련한 지원사업임

전국 [기초지방자치단체+교육청] 컨소시엄으로 구축하여 사업을 발굴하며, 거버넌스 구축분야와 교육사업 협력분야로 구분함

① (거버넌스 구축 분야) 기초지자체·교육청·학교·지역사회 간 지역교육혁신을 위한 협력적 거버넌스 체계 구축 및 내실화

- 지역교육혁신 주체가 참여, 일상적·지속적 협력체계를 구축하고 수평적 파트너십을 통한 민주적 합의 및 노력 분위기 조성

* 기초단체장·교육장·지역주민 정례협의회, 지역교육혁신 3주체 협의회 등

② (교육사업 협력 분야) 지역교육혁신을 추진함에 있어 기초지자체·교육청·학교·지역사회 간 협력을 일상화하고 성과 창출에 집중

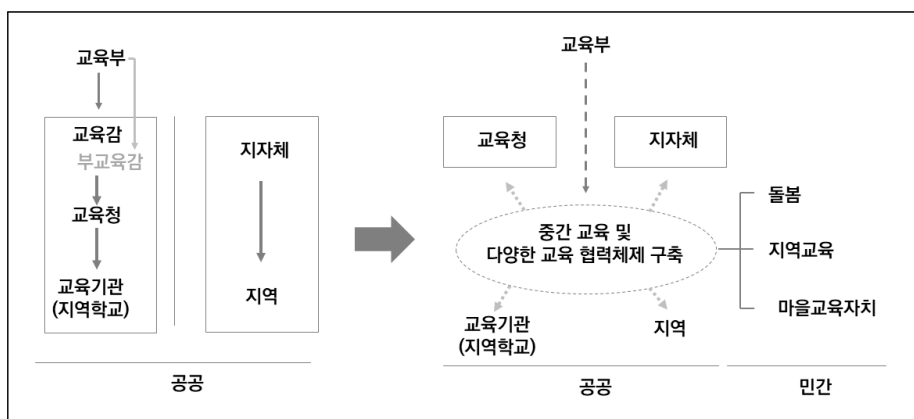
* 사례) 순천 풀뿌리교육 자치 협력센터

순천의 마을교육공동체는 지역민의 마을교육공동체 공부모임으로 출발하였으며, 순천마을학교지원센터가 2018년 설립됨에 따라 교육부에서 선정된 사례. 지자체와 교육청의 도움을 받아 마을 교육 활동가를 양성하고 교육과정, 돌봄, 교육경비, 공모사업, 기후위기 등 교육 의제 논의를 하며, 행정 재정적 지원을 위한 각 주체간 함께하는 실무협의회를 구축

지역화 교육과정을 추진하여 2021년부터 순천만 가치를 알리고 생태감수성 향상을 위한 순천만 습지마을 교육과정이 만들어져 인근 4개 중학교에서 교육이 이루어지고 있으며, 온마을온종일돌봄 프로그램을 운영하여 중간 교육지원센터 형태로 운영함

또한 중앙정부와 지방교육, 지방교육 행정의 개선과 발전을 위한 협력관계의 활성화를 촉진할 필요성이 지속 제기되고 있다. 이미 마련되어 있는 협의체인 전국 시·도교육감협의회에 대한 권한의 강화와 공동의 문제 논의 활성화, 지역별 연구기관의 설립 및 협력체제 마련 등이 대안으로 제시되고 있다.(김성열,2018, 29쪽)

[그림 4-1] 교육분야 지방 교육자치 방향성 변화



출처: 연구자 정리

2. 복지 분야의 분권 : 역할과 권한에 따라 기 이양된 사업의 중앙 정부 사업으로 환원

복지 분야의 경우 지역 분권이 논의되기 이전부터 중앙과 지역 간의 역할 및 사무의 배분이 명확하지 않았으며 별도의 체계도 마련되어 있지 않았다.(김승연,2018)⁴⁸⁾ 사회 복지와 관련한 사업의 사무권한은 대부분 중앙 정부에 집중되어 있었으나 재정부담은 공동으로 해왔으며, 이에 따른 사무 및 재정에 대한 책임의 일관성이 지적되어왔다.

그러나 2003년 보건복지부 67개(보건 분야 포함), 여성가족부(당시 여성부) 2개, 고용노동부(당시 노동부) 1개, 국가보훈처 1개 사업 등을 지방에 이양하면서 복지 분야의 재정을 중심으로 한 지방 이양이 우선적으로 나타나게 되었다. 이와 더불어 행정권한과 행정서비스의 지방 분권에 대한 논의도 중앙정부의 분권 가속화로 인해 함께 나타나게

48) 김승연(2018), 지방분권시대 중앙-지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안, 서울연구원

되었다. 2005년 복지사무의 지방이양이 대거 이루어지게 되었다. 중앙 정부에 남은 사무와 지방 이양된 사무의 기준이 불분명한 상황에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 대한 문제가 제기되었다. 특히 이양된 사회복지사업과 제정에 관한 책임 부담에 관한 문제가 중점 논의 되었다.

이에 첫 단계로 2004년 <농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법>이 제정되고 보건복지부와 지자체가 지역의 보건 복지에 관한 시책을 강화하도록 법으로 역할을 부여하였다. 그러나 대부분의 복지 분야 사업이 국고보조사업으로 이루어져왔는데 2005년 기준으로 전체의 41%의 사업이 지역으로 이양되고 재정차원에서는 54%가 지역으로 이양되었으며, 지방비가 증가하였으나 지자체의 예상 소요액은 훨씬 이를 상회하였다. 법의 제정 이후에도 지방이양사업의 합리적 배분 조정과 사무배분의 조정이 필요하며, 재정분권화 재검토, 재원마련 개선, 예산관련 책정 및 모니터링 체계 구축을 위한 방안 모색 등이 필요하다는 의견이 지속되었다. 또한 복지 수요의 증가와 함께 지자체별 여건에 따른 복지 불균형을 야기하게 되는데 이로 인해 복지 관련 업무를 완전히 지자체에 이양하기도 어려우며 지역 특성을 일일이 국가가 반영하며 주도할 수도 없다는 문제가 지속 제기되었다.

이러한 팽팽한 정부와 지역 간 입장 차이로 인하여 국무총리실에서는 <복지서비스 향상 TF>를 구성하고 지방이양사업에 대한 중앙정부의 역할 강화 방안을 모색하게 된다. 이를 바탕으로 일부 지방이양된 사업 가운데 일부 사업의 국고 전환 필요성을 검토하는 목적으로의 지역 복지 서비스와 관련한 관계부처 차관회의가 개최되었다. 그 결과를 바탕으로 2011년 행정안전부는 <자치단체 복지 예산 운영실태 조사>를 시행하고 그 결과를 동년 5월 발표하였다. 그 결과 중앙부처에서 일부 복지 사업을 국고로 전환 필요성을 도출하였으며 지방이양사업에 대한 국가 책임 방안 마련이 필요하다는 결론을 도출하였다. 이후 2013년 정부는 합동 브리핑으로 <중앙·지방간 기능 및 재원 조정방안>을 발표하고 2015년 지방 이양된 사업 중에서 관리감독권한이 보건복지부 장관에게 있는 시설인 정신·장애인·노인 시설 운영사업이 다시 국고보조사업으로 환원하였다. 이후 정부는 2018년 9월 「자치분권 종합계획」을 발표하고 국민 최저 수준 보장 성격의 복지사업에 대한 국가 책임의 강화를 하고, 지역 밀착형, 지역 특화사업은 지방으로 이양하는 등 중앙정부와 지방 정부의 역할을 새롭게 정비하여 발표하였다.

그러나 여전히 복지 분야에서는 지방 이양 된 복지사업들 가운데 사업 총괄 권한이

보건복지부장관에게 주어져 있으며 법정사업인 경우 지방정부는 재정만 부담을 가지며 실질적 권한은 없는 채로 유지되는 경우가 다수이다.

지방정부는 법정 사업의 경우 우선 재정 지출이 되어야하기 때문에 재정부담이 더욱 커지고 있다. 게다가 중앙 정부가 지역 복지 대상자에 맞추어 추진하기 시작한 2007년부터 실시하기 시작한 노인, 장애인, 아동 대상 국고 보조사업과 각종 바우처 사업과, 2010년 이후 기초연금, 보육료 지원, 아동수당 등 보편적 국고보조에 의한 복지사업이 확대됨에 따라 지방 이양의 범위와 책임 논의는 현재도 지속되고 있다.

이를 해결하기 위하여 복지분야에서는 중앙-지방 정부의 복지 관련 사업 신설 및 변경을 할 경우 국가와 지방자치단체의 책임과 사업의 중복 여부, 국민으로의 전달 체계 및 영향, 운영 방향과 관련하여 상호 협력 협의하는 사회보장 신설변경 협의 제도를 추진하여 중앙정부와 지자체간의 협의 구조를 마련하고 있다.

[참고] 사회보장 신설변경 협의제도

- 사회보장기본법 제 26조에 근거하여 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하는 제도
- 협의 대상은 사회보장(출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 등)에 관한 사항과 평생사회 안전망(생애주기)에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 욕구 등을 고려한 사회보장제도이 해당함
- 협의 절차



3. 환경 분야의 분권 : 지역단위의 삶의 질- 네트워크 활성화

전 세계적으로 기후 온난화 문제 등 기후위기에 대응하기 위한 탄소 중립 추진이 이루어지게 되면서 국토, 도시 정책 차원에서의 범 분야 차원에서 환경정책에 관한 필요성과 이행 필요성이 증가하는 상황에서 환경분야의 경우 정책의 주도권과 분권의 실현 문제가 주목받고 있다.

우리나라의 경우 환경 분야는 중앙정부의 주도성이 강하다. 이에 환경 분야에서는 일본, 영국, 오스트리아, 스위스 등 지자체가 주도하는 환경 자치관리에 대한 지속적인 해외 사례 발굴을 통해 현장 기반형 환경 자치가 이루어져야한다는 요구가 지역 연구원이나 지역 언론 등을 통해 지속적으로 나타나고 있다. 서울연구원은 서울시의 환경행정과 관련하여 현장 밀착형 분권화가 필요하다는 목적으로 연구 보고서를 2018년 발간한 바 있으며(김고운, 2018) 강원연구원은 지역 언론인 강원도민일보와 함께 2023년 제1회 리버티 환경포럼을 통해 환경분권에 관한 포럼을 개최했다.(강원도민일보, 2023.6.13일자)

이러한 지역단위의 환경 분권에 관한 높은 수요는 환경 분야의 경우 주민의 삶의 질과 직결되며 생활과 생존에 밀접한 관계를 지니고 있어 중앙정부의 환경정책과 규제만으로는 지역의 개별 여건과 특성을 반영하는데 어려움을 의미한다. 국가 주도의 환경정책은 규제를 중심으로 나타나기 때문에 지역 분권화를 할 경우 난개발이 이루어질 수 있다는 우려도 존재한다.

최근에는 환경에 관한 접근을 네트워크의 형태로 행정의 위계마다 마련하여 이를 관할하는 관할자와 공간 범위 설정을 각기 다르게 하도록 하는 시도가 나타난다. 지역 및 연결망의 개념으로 나타나는 '생태 축'이 이에 해당되는데 그동안 이루어진 개발이 분리와 단절을 야기하며 생물 서식지를 단편화하고 생물 다양성을 초래하기 때문에 환경이 유기적이고 통합적으로 보호되어야 할 필요가 있다는 관점이 제기되면서부터이다. 이에 국가 단위에서는 광역 생태 축을 마련하고 보전 및 복원을 추진하고 있다.

4. 농업분야의 분권 : 농촌협약을 통한 지방자치단체의 자율권 확대

농업분야도 오래 동안 분권의 필요성이 제기된 분야이다. 황의식⁴⁹⁾은 이에 대해 ‘사실 농정만큼이나 지방의 자율성이 중요한 분야도 없다. 농업·농촌은 지방마다 처한 문제와 여건이 다르기 때문이다. 중앙에서 획일적으로 기준을 마련하여 제시하면 지방이 집행하는 체계는 정책효과를 떨어뜨리는 요인이 된다. 다양한 농정사업을 추진하면서도 농업·농촌 발전이 지체되는 것의 한 원인을 여기서 찾을 수 있다. 중앙정부의 설계주의적 농정이 오히려 농정성고를 떨어뜨린다는 비판의 한 근거이기도 하다. 지방분권 취지에 걸맞게 농정의 분권화가 필요하다.’고 언급하고 있다.

한편 황의식⁵⁰⁾에 의하면 ‘1980년대 말 이후 신농정 42조 구조개선사업 추진과 농특세 사업, 그리고 FTA 추진에 따른 피해보전대책, 수급안정대책의 추진 등 많은 재정투자를 실시하여 왔다. 이 과정에서 중앙정부가 농업·농촌의 모든 정책을 기획하고 필요한 재정을 확보한 후 개별 정책사업별로 세세한 사업지침을 설계하여 지원하여 왔다.’며 중앙정부의 역할만이 강조된 문제를 언급하였으며 ‘지역의 농업·농촌을 발전시키는데 있어 지자체의 역할이 중요함에도 불구하고, 중앙정부가 설계하여 지자체에 지원하는 구조이다.’라고 언급하고 있다.

그 결과로 ‘중앙정부가 정책을 설계하고 자원배분을 결정하는 설계주의 농정은 지역특성을 반영하지 못하고 지역의 자발적 노력을 극대화하지 못하여 농정성고가 낮아지는 원인의 하나가 되고 있다고 생각’한다고 제시하며 나아가 ‘농업·농촌은 지역별로 다양하고, 차별성이 크기 때문에 지자체의 창의적 해법이 무엇보다도 중요하다. 농업·농촌정책에서는 지역 밀착도가 높은 정책이 필요한 경우가 많아 지역과 가까이 있는 지자체가 정책을 수립하여 추진하는 것이 더 효과적인 경우가 많다. 그러나 중앙집권적 농정추진으로 지자체는 중앙정부가 제시한 세세한 사업지침을 따르다 보니 지역특성에 적합하지 않게 사업을 추진하는 경우가 있고, 이는 농정성고의 저하로 이어진다.’는 문제점을 제기한다. 그리고 이를 해결하기 위해서 ‘지역별로 차별화되고, 지역특성을 반영한 정책이 개발되어야 하고, 스스로 책임성을 가지고 문제를 해결하려는 지역의 노력을 극대화하는

49) 지방분권과 농업, 농촌 정책의 패러다임 변화, 농업정보신문, 2018.07.06

50) 지방분권시대, 농정 무엇을 준비해야 할까?, 사선집중 Gsnj 제 264호, 2019

것이 필요하다.’고 제시하였다. 그리고 이를 위한 농업 분권화는 ‘지역과 농업인이 스스로 정책목표와 방향을 선택, 계획하고, 스스로 추진하는 것을 목표’로 하며 이를 위해 중앙정부의 책임강화와 과감한 지역에 필요한 분야의 이양, 농정에서의 중앙과 지방 간 협력적 거버넌스 구축 등을 제시하고 있다.

이러한 문제제기와 요구 및 기타 지방자치단체의 필요성에 근거하여 ‘제1차 지방시대 종합계획’에 농업 분야 계획 등이 제시되었다. 그 중 중요한 계획으로 ‘농촌협약’체결을 들 수 있는데 지방시대 종합계획에 의하면 ‘시·군이 지역의 특성을 반영한 농촌공간계획을 수립하고 중앙정부-지방정부 간 농촌협약 체결을 통해 재정 지원’이 제시되고 있다. 특히 이 부분은 생활인구 확대와 연계되어 현재 농업 정책의 주요 사업으로 제시되고 있는 시점이다.

농촌협약 사업은 2020년 농림축산식품부가 ‘중앙과 지자체가 농촌 정주여건 개선, 활력 제고 등 공통의 정책목표 달성을 위해 협약을 통한 정책적 협력 거버넌스를 구축하여 지방분권 시대에 효과적으로 대응하기 위하여 시범적으로 도입한 사업으로 윤석열 정부의 지방시대 정책에서 대표적인 농업분야 정책사업 예를 들어 ‘22년 53개소 → ’27년 200개소로 확대, 협약 체결 후 5년간 국비 최대 300억 원 지원’ 등으로 명시되고 있다.⁵¹⁾

현재까지 추진경과를 보면 2020년부터 2022년까지 총 53개 시군이 선정되었다.

〈표 4-1〉 농촌 협약 선정 시·군 지역

선정 연도	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
2020	이천	원주, 영월	영동, 괴산	홍성	임실, 순창	보성	상주	김해, 밀양
2021	안성	평창	제천, 음성	금산, 청양	김제, 진안 무주	나주, 화순 장흥, 강진	군위, 청도 고령, 봉화	고성, 산청 합천
2022	여주	양양	청주, 진천	아산, 서산 부여, 예산	군산, 익산	순천, 구례 해남, 함평	영주, 칠곡 예천, 울진	함안, 창녕 거창

출처: ‘23년 농촌협약 추진계획, 2023.2, 농림축산식품부

법적근거는 2024년 3월 시행되는 ‘농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률’이며 시행시 ‘시·군은 관할 구역에 대한 농촌공간 재구조화 및 재생계획을 수립하고, 정부는 농촌협약을 통해 시·군의 계획 이행에 필요한 사업을 통합 지원’이 가능하다.⁵²⁾

51) 농촌공간 정책의 새로운 틀(패러다임), ‘농촌협약’본격 도입, 농림축산식품부 보도자료, 2020년 6.25일’

52) ‘23년 농촌협약 추진계획, 2023.2, 농림축산식품부, p.1

2024년도 농림축산식품부 주요업무 추진계획에도 “「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」시행(24.3)에 맞추어 국가 차원의 10년 단위 기본방침을 마련(4월)하고, 지자체 스스로 지역 특성에 맞는 공간계획을 수립할 수 있도록 시범계획을 지원(5개 시·군)하는 등 농촌이 국민 모두를 위한 새로운 기회의 공간이 될 수 있도록 본격적인 재구조화에 착수한다는 사항을 포함하고 있다. 뿐만 아니라 농촌공간계획을 중심으로 농촌협약도 지속 확대(75개→95)하면서 사업통합 지원 등 농촌협약제도 개선 사항을 함께 포함하였다.⁵³⁾

〈표 4-2〉 농촌 협약 대상사업 목록

(단위: 백만원)

구분		사업명	지원단가(국비)
공간정비	농촌	농촌공간계획 및 재생지원(농촌공간정비사업)	5,000~18,000 (2,500~9,000)
	축산	가축분뇨처리지원사업(축산악취개선)	3,000(2,100)
	축산	가축분뇨처리지원사업(공동자원화시설)	43,000(30,100)
	축산	가축분뇨처리지원사업(악취측정·CT기계장비)	20(10)
주거 및 정주여건 개선	농촌	일반농산어촌개발(농촌중심지활성화)	15,000(10,500)
	농촌	일반농산어촌개발(기초생활거점조성)	4,000(2,800)
	농촌	취약지역생활여건개조사업	1,500(1,050)
	농정	귀농귀촌활성화지원(귀농귀촌유치지원)	400(200)
일자리 및 경제 활성화	농촌	농촌유휴시설활용 지역활성화사업	450(225)
	동물	농촌재생에너지보급지원(영농형태양광재배모델실증지원)	200(140)
	농촌	농촌관광활성화지원(지역단위농촌관광사업)	360(180)
	농정	농촌고용인력지원(농촌인력중개센터)	70~90 (35~45)
	농정	농업농촌교육훈련지원(경영실습임대농장)	429(300)
	유통	스마트원예단지기반조성	10,000(7,000)
	유통	농업에너지이용효율화(신재생에너지시설)	1,080~14,855 (324~8,189)
	유통	농업농촌사회적가치확산지원(직매장지원)	3000(600)
사회서비스 확대	농촌	농촌형교통모델	100~700 (50~350)
	농촌	농업농촌사회적가치확산지원(사회적농업활성화지원)	60(42)
	농촌	농촌공동체활성화지원(농촌마을배움나눔)	5~20(5~20)
	농촌	농촌공동체활성화지원(농촌축제)	10~20(5~10)
	농촌	농촌보육여건개선(농촌공동아이돌봄센터)	13(6.5)

53) “2024년 농식품부 주요업무 추진계획” 발표, 농림축산식품부 보도자료, 2024.3.4

주요 사항은 다음의 참고 자료와 같다.

[참고] 우리나라 중앙정부의 지방재정조정제도

- ① (협약 주체) 농식품부 장관과 시장·군수가 협약의 직접 당사자
 - 중간지원조직, 민간 주체, 공공기관 등도 협약의 당사자로 참여 가능
 - * 프랑스는 계약 체결 시 추진 주체로서 국가-레지옹-고민 연합체를 결성
 - 시장·도지사도 협약의 당사자로 참여 가능(시·도비 투자 시)
- ② (협약 기간) 5년
- ③ (협약 규모) 개소당 국비 기준 최대 300억원 + α
 - 중앙·지방이 재원 공동 부담, 필요시 공공기관·민간 등의 투자도 가능
- ④ (협약 대상) 불편 없는 지역 생활권 조성에 필요한 복수의 사업들에 대한 통합적 사업 추진계획인 농촌생활권 활성화계획*(5년 단위)
 - * 우선 생활권에 대해 수립하는 것이 원칙이나, 필요시 동일한 정책과제 목적 달성을 위해 해당 과제에 한해 복수의 생활권에 대한 투자도 가능
 - '활성화계획'에 포함되는 구체적 사업은 시·군의 장기 발전계획인 농촌공간 전략계획(20년 단위)의 추진전략 및 과제를 바탕으로 구성
 - 농식품부 지원사업, 지자체 자체사업, 지방이양사업, 공공기관·민간 투자사업 등을 모두 활성화 계획에 포함 가능
- ⑤ (협약 효력) 문서상 합의 내용에 대한 이행 의무 발생
 - * 농식품부와 지자체 간 사업내용 및 투자 부담, 성과목표 등
 - 농식품부는 협약대상 시·군의 생활권에 정부 사업을 패키지로 지원
 - 시·군은 활성화계획에 포함된 모든 사업에 대해 지방비를 편성*하여 사업목적에 맞게 추진**
 - * 패키지로 지원되는 농식품부 사업별 지원비율에 따라 지방비 매칭
 - ** 패키지로 지원되는 농식품분야 정책사업 추진 시 개별 사업시행지침을 준수
- ⑥ (협약 대상) 일반농산어촌지역 시·군 중 농촌협약 체결 희망 시·군
 - (참여조건) ①농촌공간 전략계획 및 농촌생활권 활성화계획 수립, ②농촌협약 추진체계* 구성·운영, ③ 지방이양된 사업과 연계
- ⑦(선정 방식) 농촌협약 가이드라인에 따라 충실하게 계획을 수립한 시·군을 선정하고, 참여 조건을 갖추지 못한 경우 평가 제외
- ⑧ (추진 절차) 예비 시·군 선정 후 전략 및 활성화계획의 수정·보완을 통해 대상사업을 확정, 농식품부-시·군 간 협약 체결
- ⑨ 신청서 평가 주체
 - (평가위원회) 농촌계획, 농촌지역개발, 경제분야 등 관련 내·외부 전문가로 평가위원회*(중앙·광역)를 구성
 - (평가지원) 제출서류 사전검토, 대면평가 등 평가 전반을 한국농어촌공사 지역개발지원단에서 지원
- ⑩ 평가 방식
 - 2단계 평가(1단계 시·도 평가 후 추천, 2단계 추천 시·군에 대한 중앙 평가)
 - (시·도 평가) 각 시·도(평가위원회)에서 평가지표에 근거한 세부지표를 마련한 후 농촌협약 희망 시·군을 평가하고 추천*
 - (중앙 평가) 평가위원회를 구성하고, 평가위원회가 시·도 추천 시·군을 대면 평가하여 선정

5. 국내 타 부처 사례의 시사점

국내의 부처 사례는 전반적인 지역관련 종합사례를 살펴보기보다 각 부처별 필요한 특성을 살펴보았다.

교육 분야의 경우 교육자치제도, 시도 교육감의 역할 등을 통해 자치분권이 진행되는 과정에 보다 작은 단위의 지역과 연계되는 방안을 모색하는 사례를 살펴보았다.

복지 분야는 지방이양사업이라도 수요자(국민)의 요구와 필수적인 필요성이라는 정책적 근거를 통해 환원된 사례를 살펴보았다.

또한 환경 분야는 지방분권 중심보다 중앙과 연계해서 해결될 문제가 많은 분야로서 오히려 권력 등의 문화 보다 협력의 중요성을 강조하는 사례로 살펴보았다.

농업 분야는 쉽지 않은 여건에서 협약 제도를 지속적으로 개선하면서 추진하는 사례를 살펴보았다.

이를 통해 국가와 지역의 연계가 계속 필요한 분야의 선정, 이양의 환원 등 국가와 지역 간의 관계에서의 사례 등에서 문화분야는 이러한 분야, 사업의 고려와 타당성이 향후 이양 및 분권 등에 앞서 철저히 조사 연구되어 타당한 분야 중심으로 이양되는 준비가 필요하다는 것을 알 수 있었다. 즉 향후 문화 분야 이양 앞서 급한 결정 및 비밀에 의한 논의가 아니라 오히려 공개하고 타당성을 검증하는 이양 및 분권 행정의 필요성을 제기한다.

또한 교육 등의 경우와 같이 군 단위, 마을단위로의 사업에 국가, 지역의 공동역할의 필요성을 볼 수 있으며 이를 통해 인구소멸지역의 문제에 대응하는 전략이 필요하다는 것을 살폈다. 또한 농업 분야의 농촌 협약에서는 향후 범부처 통합적인 계획계약 및 협약제도의 필요성을 다시 상기했다.

제2절 국외 지역문화예술 관련 정책 사례

국외 지역문화사례는 기존 중앙집권에서 분권으로 향하는 과정에 있는 프랑스의 지역 문화정책 현황과 변화 사례와, 프랑스와 유사한 분산기관을 가지고 있지만 중앙의 문화부가 최근에 설립되어 지방자치와 중앙 행정이 결합하고 있는 과정의 대만의 사례를 보면서 중앙에서 분권, 그리고 분권에서 중앙의 차원에서 지역문화행정 및 정책을 살펴보았다.

1. 프랑스 지역문화정책 사례

가. 프랑스의 지역문화정책의 변화와 집중

프랑스 지역문화는 타 행정 분야와 마찬가지로 오랜 세월 왕정시대에서부터 현대에 이르기까지 중앙집권으로 오래 진행되어 왔다. 2차세계대전 이후 문화부 창설 이후 진행된 문화의 집 등은 중앙의 문화적 역량을 지역에 전파하는 정책이었다. 그 이후 1982년에 지방분권 논의 하에 지역문화의 변화도 이루어졌다. 분권이라고 하지만 사실상은 중앙정부 중심의 권력이 이어지는 분산이라고 볼 수 있다. 즉 앙드레 말로의 중앙의 역할을 지역으로 보내는 부분에서 지역에 분산기관을 통해 역할을 나누는 정도가 1982년의 지역문화의 모습이었다. 관련하여 분산기관 즉 각 지역에 분산되어 있지만 문화부의 기관으로 지역문화를 관장하는 기관인 DRAC (Directions régionales des affaires culturelles)은 1977년 각 지역에 설립되었고 분산기관의 역할을 1992년에 되어서 시작이 되었다.

그 이후 21세기에 들어서는 각 지역에서 제대로 된 분권에 대한 요구가 있었고 프랑스 정부의 문화예산보다 지역의 문화예산의 규모가 커지기도 하였다. 단, 전반적으로 지

역문화의 발전이 이루어진 것이라기보다 거점을 중심으로 발전되었다고 볼 수 있다. 이를 Saez⁵⁴⁾는 “Les villes 'exemplaire' du développement culturel” (문화발전의 사례로서의 도시들)이라고 표현한다. 이후 발전된 도시들과 지역들 간의 협력이 활성화하는 시기가 도래하였다. 즉 주변도시들, 혹은 유사한 도시들과의 협력이 활발해진 시기가 진행되었다. 그러나 제3기에 이르러서는 협력을 통해 거점 대도시의 대두가 시작되었는데 이는 유럽문화수도 등 거점 정책과 함께 진행되었다. 이를 “La métropolisation”으로 언급되기도 한다. 이러한 움직임으로 파리(Paris)이외에 Marseille, Bordeaux, Lyon, Lille 등의 도시가 광역화되고 문화권도 형성이 되었다. 한편 기존의 기초단체인 코뮌(Commune)의 경우 서로 너무 다른 환경 (인구, 면적, 규모 등)을 극복하기 위해 1990년 이후 기초단체 연합 (l'intercommunalité)을 이루어 행정, 예산, 지역발전을 위한 연대를 하기 시작하였다. 그리고 이러한 기초단체 연합을 네트워크하기 위한 지방자치단체로서 Région(광역) 보다 Département(중광역)의 역할이 두드러지게 되었다. 이러한 변화를 행정변화를 중심으로 보면 다음과 같다.

1) 프랑스의 문화정책 개황

프랑스의 지방 분권은⁵⁵⁾ 크게 1,2,3단계(Acte I, II, III)로 구분된다. 1단계 (Acte I de la Décentralisation; 1982~1983)는 1982년을 중심으로 하여 프랑스 지방분권이 제도적으로 시작된 시기에서 2003년까지로 들 수 있다. 지방자치의 기반을 마련한 것으로 유명한 1982년 3월2일 법⁵⁶⁾ (기초, 중광역 및 광역지방자치단체의 권리와 자유에 관한 법) 과 앞서 언급한 드페르법(Loi Defferre)의 제정을 통해 지방자치단체의 구성, 자치권에 대한 제도 정비 그리고 권한에 대한 위임으로 지방자치로의 길을 연 시기이다. 그 이후 1992년에서 2000년 사이에 1992년 기초단체간의 협력의 길을 열게 된 ATR (공화국 국토 행정법)법⁵⁷⁾이 있었다. 이후 1995년에 프랑스의 전통적인 지역단위

54) Saez, guy, 2021, La gouvernance culturelle des villes, la documentation française

55) 본인논문: 김규원, 프랑스 지방 문화분권 정책의 변화와 방향성: 지방 문화분권의 시스템의 변화 분석과 메츠(Metz) 뽐피두(Pompidou)센터와 랑스(Lens) 루브르(Louvre)의 사례 비교를 통한 고찰, 문화와 정치, 제2권 제2호, 2015, pp.103-105

56) Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

57) Loi 92-125 du 6 février 1992 de l'Administration territoriale de la République

인 지방(Pays)의 개념을 개발계획 및 삶의 단위로 도입한 파스콰법 (LOADT, Loi Pasqua)⁵⁸⁾ 및 그 법을 이은 즉 ‘지속가능’, ‘생활편의’, ‘환경’의 개념을 추가한 1999년의 부아네 법 (LOADDT, Loi Voynet)⁵⁹⁾이 있었다. 여기에서 지방(pays)라는 분류는 프랑스 밖에서 바라보기에는 프랑스의 행정단위에 대한 이해를 어렵게 할 수 있지만 전통적인 농촌지역 등의 계획단위에서 매우 적절하게 활용될 수 있는 단위로서 도시지역과 다른 개념의 계획 및 부분 행정 단위로서 작용되었다. 멜랑(Merlin)에 의하면 “지방(Pays)라는 개념은 1990년대 이후 국토지역 계획 관련 정책의 중요한 부분이 되었다. 특히 이러한 개념이 정책적으로 중요해 지는 것은 파스콰⁶⁰⁾법의 제정에서 시작되었고 특히 농촌지역의 계획에서의 필요성으로 대두되게 되었다. 법에서 지방(pays)은 ‘지리적, 문화적, 경제적 그리고 사회적 일관성을 가지는 공간 범위’로 규정되고 있으며 또한 추가하여 지방은 ‘경제 및 사회적인 이해관계를 공유하는 공동체, 혹은 경우에 따라 도시와 농촌간의 상호적인 연대를 보여주는 공동체’라고 제시하고 있다” (P. Merlin, 2007, 98)고 설명하고 있다. 이러한 분류로, 예를 들어 아키텐(Aquitaine) 광역지역은 5개의 중광역 지역으로 이루어졌지만 동시에 26개의 지방으로 구성되게 된다. 한편 이후 기초단체의 협력을 1992년 법보다 적극적으로 활성화 시키게 되며 지방협력법인(ECPI)의 권리와 의무를 명시한 슈베느명법(Loi Chevènement)⁶¹⁾ 등이 앞으로 이어질 지방자치의 구체적인 협력 체계로 도입하게 하였다. 이러한 다양한 진화이후에 2단계 (Acte II de la Décentralisation; 2003)로 이어지는데 본 단계는 당시 라파랭(Raffarin) 수상이 2002년부터 준비한 과정과 노력의 결과로서 헌법의 개정을 통해 프랑스에서 지방자치의 의지를 확고하게 자리 게 한 단계로 볼 수 있다. 2003년 3월 28일 헌법 개정 투표에 제시된 안은 12항 (국토조직; collectivités territoriales) 관련 1조의 개정인데 바로 새로이 들어가는 조문은 프랑스 공화국은 ‘분권되어 있다⁶²⁾’라는 부분이다. 2단계의 헌법 개정은 곧바로 지방자치단체의 책임을 강화하고 중앙의 권한을 위임하는 ‘지방자치단체의 자유

58) Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

59) Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

60) Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

61) Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

62) l'organisation de la République française ‘est décentralisée’

와 책임에 대한 법'인 2004년 8월3일 법⁶³⁾으로 이어지는데 이 법을 통해 지방자치단체가 실질적으로 자체적인 경영과 발전을 꾀할 수 있도록 유도하고 있다. 이 법의 첫 장 제목 자체가 (지역의) 경제, 관광과 전문인력 양성의 발전⁶⁴⁾ 으로 되어 있으며 예를 들어 지방자치단체가 관광의 홍보 및 관광안내소 운영의 책임과 자유 등이 제시되어 있으며 또한 문화유산에 대한 자율권(article 95) 등이 제시되고 있다.

마지막으로 3단계 (Acte III de la Décentralisation; 2013~)는 사르코지 정부에서 시작하였지만 현재 올랑드(Francois Hollande) 정부에서 강하게 추진하는 지방자치 제도의 혁신적 변화를 의미한다. 크게 지방자치 선거제도의 개선, 메트로폴(Métropole 광역도시) 개념의 확립과 국토의 현대화, 그리고 지방자치단체 권한과 광역단위의 재편 등의 세 가지 관련된 제도, 법의 개정 등이 포함되어 있다. 올랑드 대통령은 이에 대해 소르본느 대강당에서 총리 및 정부 관료 및 지자체장 앞에서 지방자치 3단계는 4가지 원칙에 의해 진행된다고 밝혔는데(F. Vignal, 2012) 이는 '신뢰', '투명성', '적절성' 그리고 '민주주의' 4가지이며 이는 다시 말해서 '불균형의 감소', '민주화', '권한의 명확함', '실행 방식의 개선'으로 말하기도 한다. (M. Cotten, 2013) 이 중 눈에 띄이는 것은 파리와 함께 경쟁력 있는 대도시에 대한 정부차원에서의 지원과 경쟁력을 강화하고자 하는 움직임인데 이는 마팜 법⁶⁵⁾ (Loi MAPAM)에 나타나 있고 이를 통해 프랑스에서 메트로폴리스 즉 광역도시가 파리(Métropole du Grand Paris), 리옹(Métropole de Lyon), 마르세유-프로방스(Métropole d'Aix-Marseille-Provence) 세 곳에서 탄생하게 되었다는 것이다. 이러한 배경은 '유럽의 국제 도시의 기준을 맞추는 도시는 프랑스에서 사실 파리(Paris) 밖에 없는 것이 현실이다. 인근 국가의 사례, 특히 기업본사의 유치 경우를 본다면, 프랑스에서는 파리 말고는 바르셀로나, 밀라노 등 적어도 토리노, 프랑크푸르트, 나이가 최소한 스투트가르트, 브뤼셀이나 암스테르담 같은 도시가 하나도 없는 문제가 있다⁶⁶⁾'는 문제점에서 출발한다. 또한 향후 광역단위가 경제개발, 기업 유치 지원, 유럽공동체의 지원, 교육 등의 분야에서 중심 단위가 되어 지역을 이끌어 가도록 하였다

63) Loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

64) TITRE Ier ; Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle

65) Loi no 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPAM)

66) Merlin, P. 2007. L'aménagement du territoire en France. Paris: La documentation française. pp.79-80

는 점이 이 시기의 중요한 변화이다. 더 나아가 광역단위의 개편 관련 올랑드 대통령은 기자회견에서 2014년 1월에 향후 광역단체의 수를 22개에서 15개로 줄일 것이라고 발표하였다.¹⁸⁾ 물론 현실적으로 이루어지기는 어렵지만 무엇보다도 정부차원에서 경쟁력 중심 그리고 효율화 중심의 국토 재편을 꾀한다는 의지를 볼 수 있는 부분이다.

즉⁶⁷⁾ 제3기의 1999년 이후의 변화는 지방협력법인의 정비를 통해 재정 협력과 책임 운영이 가능해진 지자체 단위들의 협력시스템이 이루어졌으며 이는 곧 중앙과 다소 독립하여 자율적인 발전을 위한 전략과 정책을 실현 할 수 있는 기반이 마련되었다는 것을 의미한다. 또한 이러한 정비의 결과로 지역 문화 분권에는 두 가지 영향을 끼치게 되는 데 첫 번째는 문화협력 공공법인(EPCC)의 등장이며 두 번째는 지방분권에 있어서 선도 역할을 하는 경쟁력 있는 지역의 등장으로 볼 수 있다.

2) 도시 이외의 농어촌 지역의 중요도 확대

프랑스의 몇몇 도시가 대도시로 발전하는 사이 농어촌 지역과의 경제, 사회, 문화의 격차는 점점 심해지고 특히 2008년에서 2013년 사이 비 도시권 지역의 경제적 문제와 함께 문화적 환경역시 문제화되기 시작하였다. 특히 코로나 이후 2021, 2022년은 프랑스 전체에서 농어촌 지역의 문제가 심각해졌다. 이러한 문제의식을 가지고 프랑스 정부는 2024년 최초로 농촌지역 대상의 문화향유 및 문화 활동에 대한 조사를 실시하였다. 이중 첫 번째는 2023년 농촌지역으로 프랑스 통계청(INSEE)에서 지정한 지역을 대상으로 조사하였다. 농촌지역으로 지정된 지역은 전체 30,762 기초단체로서 전체 2천2백만 인구가 포함된다. 이 조사 결과는 ‘농촌의 봄’ (Printemps de la Ruralité)라는 이름으로 발표되었고 이 조사를 위해 농촌지역 1만4천명의 거주자, 1만1천명의 문화전문가, 5천여 단체, 5천명의 지자체 당선직 및 대표 등 총 3만5천280 표본으로 2024년 2월6일에서 3월31일까지 온라인 조사되었다. 두 번째는 온라인 설문조사로 2024년 2월19일에서 2월27일까지 농촌지역 15세 이상 2천여 명을 대상으로 조사하였다. 이러한 두 가지 조사는 프랑스에서 최초로 농촌인구 및 농촌지역 대상으로 문화 활동을 조사한 것으로 이러한 조사를 바탕으로 향후 지역문화정책의 중심을 비 도시권을 향하겠다는 의

67) 본인논문:김규원, 프랑스 지방 문화분권 정책의 변화와 방향성: 지방 문화분권의 시스템의 변화 분석과 메츠(Metz) 뽐피두(Pompidou)센터와 랑스(Lens) 루브르(Louvre)의 사례 비교를 통한 고찰, 문화와 정치, 제2권 제2호, 2015, pp.113-114

지를 보였다.

나. 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 요약⁶⁸⁾

1) 농촌의 봄 (Printemps de la Ruralité) 요약

농촌지역 1만4천명의 거주자, 1만1천명의 문화전문가, 5천여 단체, 5천명의 지자체 당선직 및 대표 등 총 3만5천280 표본으로 2024년 2월6일에서 3월31일까지 온라인 조사된 결과 중 중요한 것을 몇 가지 요약하면 다음과 같다.⁶⁹⁾

① 농촌지역 주민 대상 질문

- 지난 12개월동안 경험한 문화향유의 장르
1위 영화관(76%), 2위 문화유산(71%), 3위 박물관(63%), 4위 연주회관람(62%), 5위 도서관 (61%), 6위 연극관람(53%)
- 거주지 5km 이내 방문한 문화시설
1위 도서관(62%), 2위 문화유산(37%), 3위 음악학교(23%), 4위 영화관(16%), 7위 연극공연장 (8%)
- 타 지역에 비해 불평등하게 체험하는 문화분야
1위 조형예술 (33%), 2위 문화활동 (21%), 3위 음악활동(20%), 4위 비 문화예술활동 5위 무용 (10%)
- 당신 권역에 문화시설이 있습니까? : 예 (80%) 아니오(20%)
- 당신 지역에 예술가가 초대된 적이 있습니까? 예 (57%), 아니오 (36%), 모릅니다 (7%)
- 당신지역에서 문화활동의 어려움을 겪는 이유는?(중복 응답 가능)
1위 접근성문제(75%), 2위 가격(58%), 3위 시간부족(39%), 4위 관심부족(36%), 5위 교통수단미비(30%)
- 당신지역에서 문화관련 가장 시급한 과제는 무엇입니까? (중복 응답 가능)
1위 문화정보 홍보(71%), 2위 예술가 존재 강화(59%), 3위 맞춤형 프로그램(56%), 4위 문화예술교육 기회(54%)
- 당신지역에서 어떤 활동이 활성화되기를 바랍니다?
1위 연극 등 공연(63%), 2위 연주회(60%), 3위 체험 아틀리에(45%), 4위 축제(40%), 5위 영화 (37%)
- 당신지역에서 어떤 활동이 충분히 이루어지지 않거나 중요시 여겨지지 않습니까?
1위 시각예술(37%), 2위 비 문화예술활동 3위 거리예술(33%), 4위 연극(31%), 5위 음악(27%), 6위 무용(27%)
- 당신 시간이 허락한다면 하고 싶은 활동은?
1위 조형예술활동(23%), 2위 음악(17%), 4위 무용(12%), 5위 연극(11%), 6위 문학 (7%)

② 문화 전문인력 대상 질문

- 문화사업을 하는데 가장 큰 어려움이 무엇입니까?
1위 문화기반시설 부족(55%), 2위 정책의지 부족(26%), 3위 이동의 어려움(24%), 4위 관심부족 (19%), 5위 정보 부족(18%) 6위 주민의 경제적 어려움(7%)
- 농촌지역 문화예술 향유확대의 가장 큰 어려움은 무엇입니까?
1위 농촌지역의 이동성(40%), 2위 기반시설의 부족(32%), 3위 관심부족(24%), 4위 정보부족(18%), 5위 정책의지부족(15%), 6위 경제적 어려움(12%), 7위 도시지역의 문화집중(2%)

68) CONCERTATION NATIONALE SUR LA VIE CULTURELLE EN MILIEU RURAL, Résultats de la consultation numérique des habitants, acteurs culturels et associatifs, et représentants des collectivités territoriales, Questionnaires en ligne du 6 février au 31 mars 2024, Ministère de la Culture, France

69) 연구자 번역

③ 지자체 당선자 및 공직 대상 질문

- 지역의 가장 중요한 자산은?
1위 삶의 질(77%), 2위 자연환경(66%), 3위 지역사회의 조직화(62%)...6위 문화시설에 대한 접근성(36%)...10위 지역 기업의 활동 (17%)
- 당신 지역의 문화활동 및 예술가의 존재에 대한 생각은?
· 농촌 내 문화활동이 중요하다고 생각하십니까? · 농촌 지역 사회에서 예술가의 존재는 중요하다고 생각하십니까?

[그림 4-2] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 지자체 대표 및 담당자 질문답변



출처: Printemps de la Ruralité 설문결과 33쪽

- 지역에서 문화 사업을 실시하는데 어려움을 겪는가요?:
예(67%, 재정적 어려움, 시간의 부족, 자원봉사자 및 인구 부족, 지역주민 관심 부족 등), 아니오(33%)
- 당신 지역에 문화사업을 하는데 어떠한 재정 어려움이 있습니까?
1위 운영/경상비 (62%), 2위 사업예산 (38%) 3위 기타(전문직의 급여, 문화시설 운영, 문화유산복원, 행정경비의 부족 등)

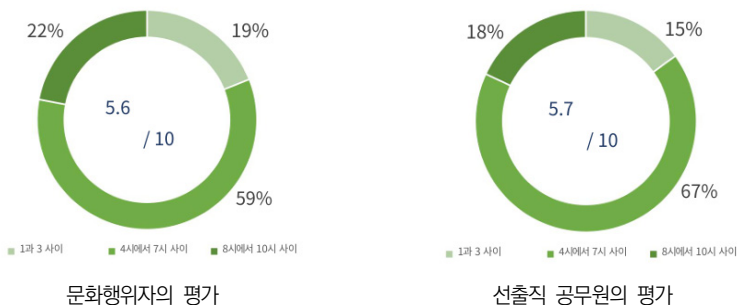
④ 주민과 문화전문가 공통 질문

- 당신 지역의 문화를 발전시키기 위해 가장 중요한 부분이 무엇입니까?
1위 프로그램, 사업의 다양화 및 계획(38%), 2위 인적/재정적 자원 확보(29%), 3위 정보 홍보확대(28%), 4위 이동성 확보(27%), 5위 다양한 대상 및 관객 확대 (23%), 6위 연대와 네트워크(주민참여포함) (18%), 7위 기반시설 확보 (16%) 등

⑤ 비교질문: 문화전문가와 지자체 담당자/대표 의견 비교

- 당신지역의 문화적 혜택을 어떻게 평가하십니까?
- 지역 내 문화적 혜택에 대하여 어떻게 평가하십니까?

[그림 4-3] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화적 혜택에 대한 평가

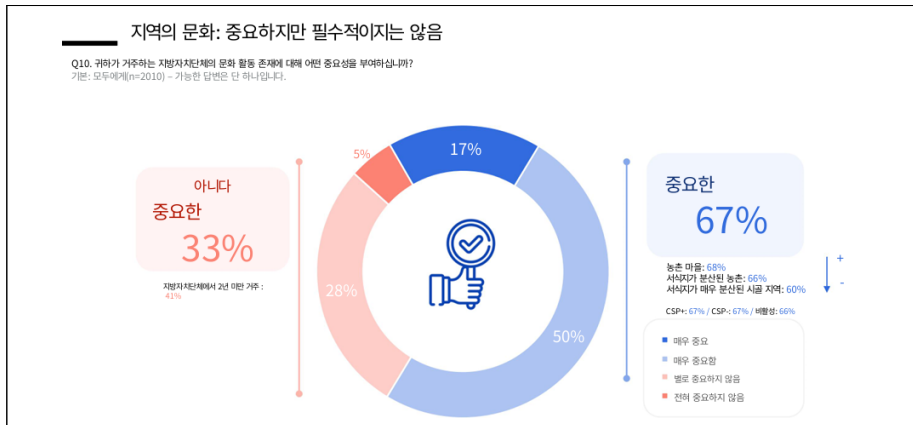


출처: Printemps de la Ruralité 설문결과 30쪽

2) 농촌지역 문화공급 설문조사⁷⁰⁾

프랑스 통계청에서 지정된 농촌지역 거주 15세 이상 2,010명의 표본을 대상으로 농촌지역의 문화공급에 대한 설문조사를 요약하면 다음과 같다.

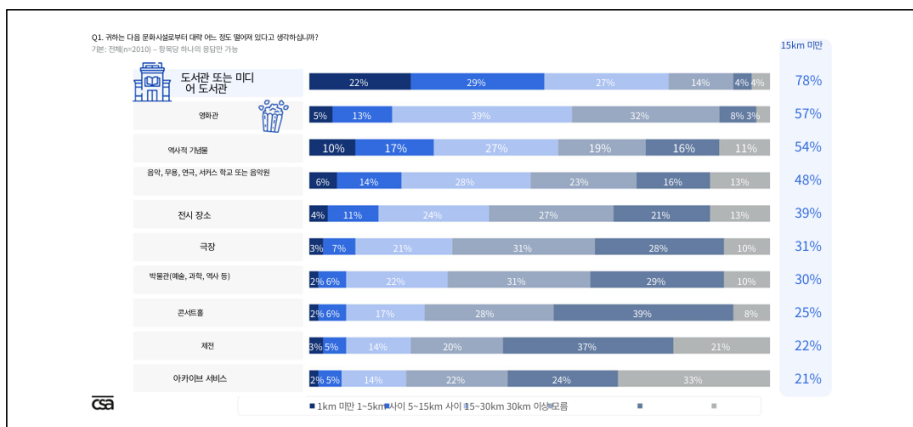
[그림 4-4] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 지역에서 문화의 중요성



출처: CSA research 4쪽

농촌지역 거주민 대상 '문화'에 대해 매우 중요는 17%, 중요하지 않다가 총 33%로 결과는 '중요하지만 필수적이지는 않다' 고 의견이 조사되었다.

[그림 4-5] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화시설 접근성

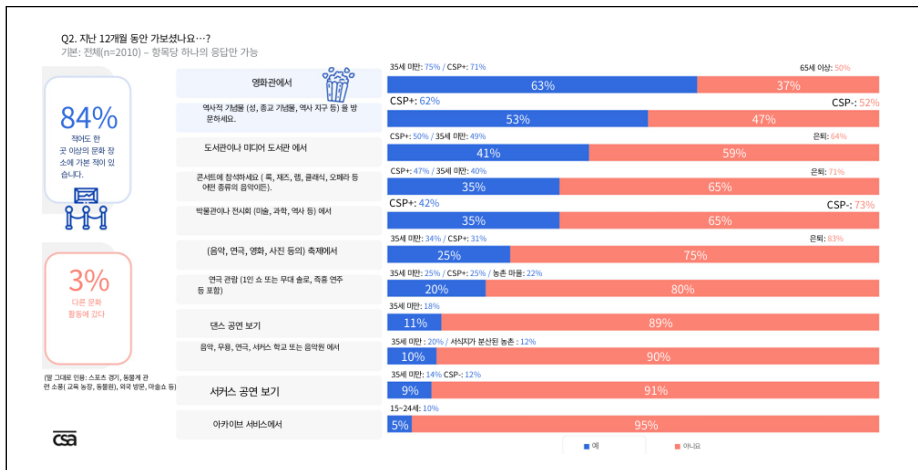


출처: CSA research 5쪽

70) L'offre culturelle dans les territoires ruraux, 2024.2.19~2.27, Ministère de la Culture, France, CSA research

가장 가까이 만날 수 있는 문화시설은 도서관이 22%가 1km 이하에 위치하여 접근성이 가장 좋은 시설로 나타났다. 한편 제전 즉 축제의 경우 아카이브와 함께 가장 멀리 만나게 되는 시설 및 활동으로 나타났다.

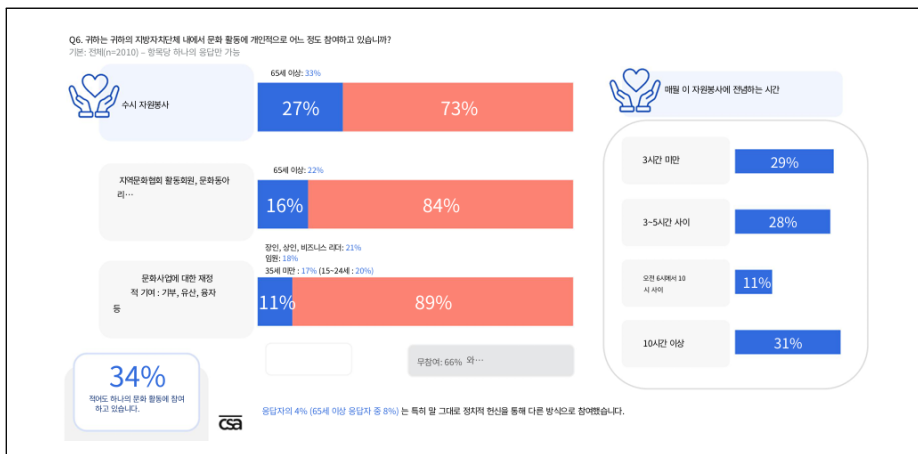
[그림 4-6] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화활동 경험



출처: CSA research 6쪽

프랑스도 마찬가지로 영화관이 가장 많이 방문되는 문화 활동으로 나타났다. 그리고 전체 84%가 적어도 한곳 이상 지난 12개월 동안 문화시설에 가본 적이 있다고 나타났다.

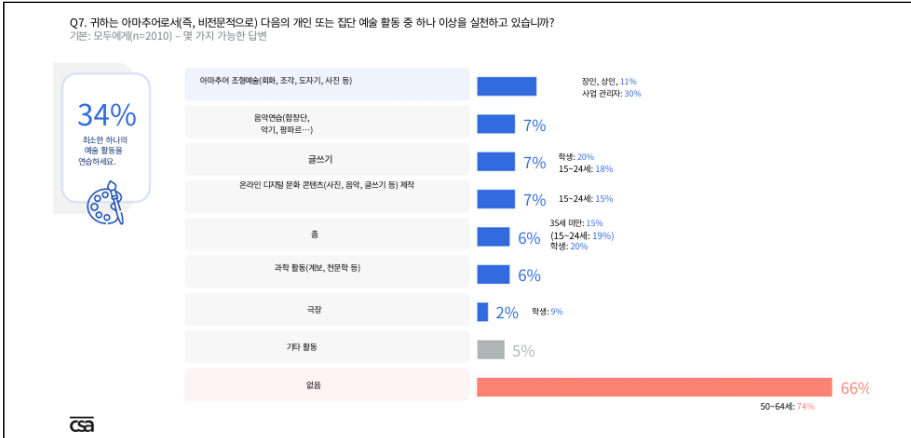
[그림 4-7] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화참여 방식



출처: CSA research 10쪽

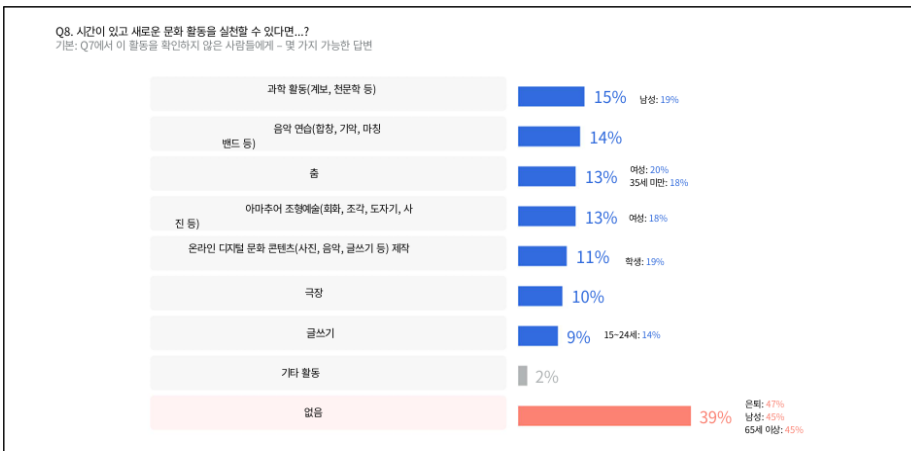
한편 문화 활동 참여가 자원봉사, 협회활동, 재정(기부 등) 지원 순으로 나타나고 있다. 응답자 중 34 %는 적어도 한가지의 문화 활동에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 4-8] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 아마추어 활동



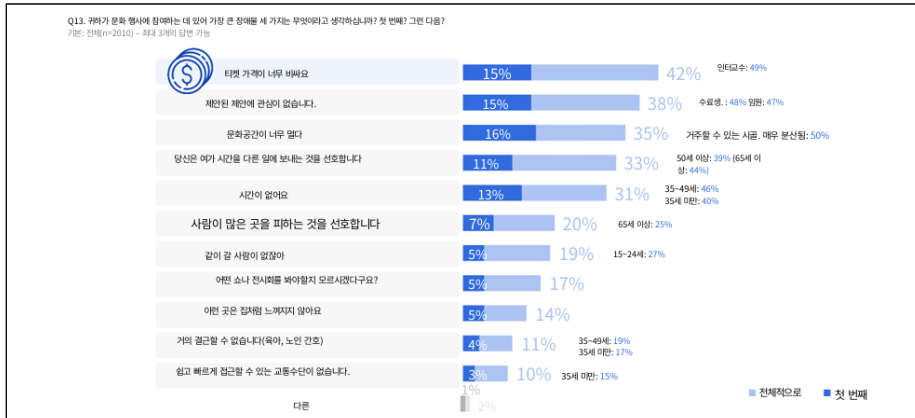
현재 하고 있는 아마추어활동은 조형예술이 11%로 가장 높고 그 다음이 음악 (7%), 작문 7%, 무용 6% 로 나타났다. 최소한 한 가지 예술 활동을 하고 있는 경우가 34%로 나타났다. 글쓰기의 경우 학생의 비율이 20%로 전체보다 높으며 무용의 경우는 35세 미만이 15%로 젊은 층에서 활동이 많음을 알 수 있다.

[그림 4-9] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동에 대한 욕구



문화 활동에 대한 욕구는 과학 활동을 제외하고 향후 음악, 무용, 조형예술 순으로 나타나고 있어서 현재 하고 있는 활동과 다소 차이가 난다. 무용분야는 욕구가 여성이 20%로 전체평균(13%)에 비해 높은 것으로 나타났고, 디지털 문화 분야는 학생이 19%로 평균 (11%)보다 높다.

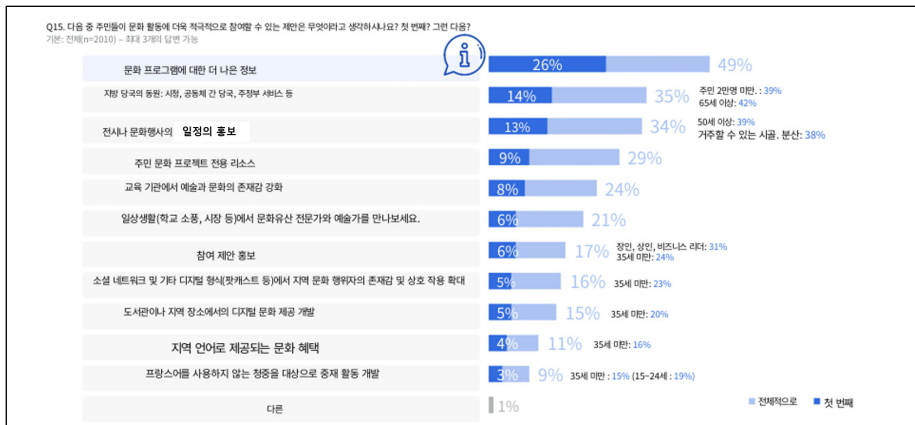
[그림 4-10] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사문화활동의 장애



출처: CSA research 20쪽

현재 문화활동을 하는데 가장 큰 장애는 가격, 관심 그리고 접근성 순서로 나타났다. 한편 ‘사람이 많은 곳을 피하고자 합니다.’도 7%로 나타났고, 농촌지역이라 접근이 불가능하다고 나타난 비율도 4%나 되었다.

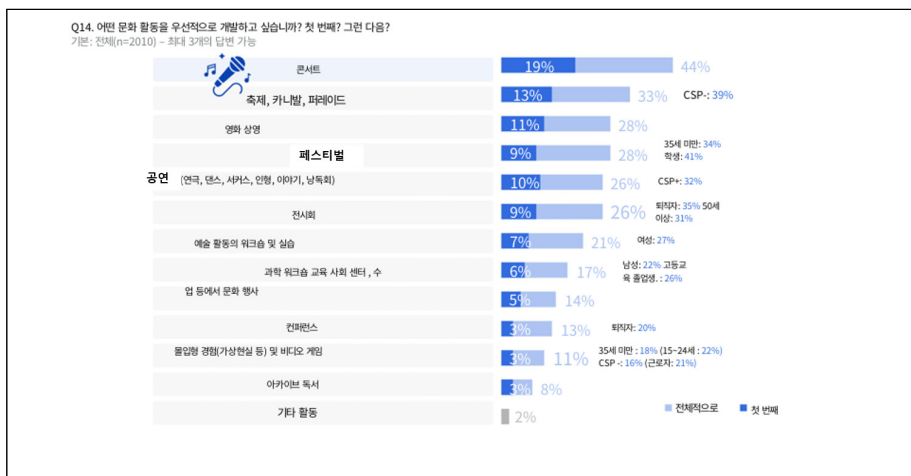
[그림 4-11] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동 확대를 위한 요건



출처: CSA research 21쪽

향후 더 많은 문화 활동을 위해서는 ‘정보’의 확대, 지자체의 노력, 일정에 대한 공유 등의 의견, 그리고 4%는 지역의 언어로 제공되는 문화에 대한 요구를 표현하였다. 나아가 3%의 경우는 비 프랑스어 사용 대상을 위한 활동개발을 요구하기도 하였다.

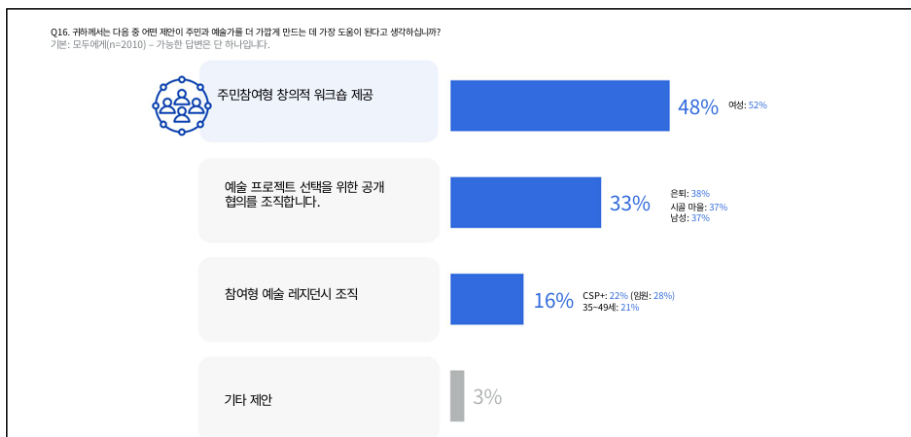
[그림 4-12] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 문화 활동 확대 수요



출처: CSA research 23쪽

문화 활동에 대한 수요는 콘서트, 축제, 영화, 페스티벌, 공연 등으로 나타났다. 전시회의 경우 퇴직자가 전체 일반(9%)보다 훨씬 높은 비중(35%)으로 나타났다. 이는 컨퍼런스 즉 토론회도 마찬가지이다.

[그림 4-13] 프랑스 농촌지역 문화활동 조사 예술가에 접근하는 방식



출처: CSA research 24쪽

예술가와 만나기 위해 주민참여형 워크숍을 가장 많이 선호하였고, 예술 프로젝트를 선택하기 위한 공개적인 컨설팅을 요구하는 경우가 그 다음 (33%)로 나타났다.

다. 프랑스 지역 사례 조사

프랑스 지역사례는 지역 중심으로 특히 정부분산기관 (DRAC)과 기초지방자치단체 (Commune) 사이에 지역의 중간 거점으로 볼 수 있는 중광역 (Département)단위의 지역문화행정, 정책을 살펴보고자 하였다. 이는 지방분권이 시작되는 단위이며 나아가 기초단체의 연결과 네트워크, 정책 기획을 추진하는 단위이기 때문이다. 본 연구에서는 프랑스 동부의 그르노블(Grenoble)가 중심인 이제르 (Isère) 중광역과 서부의 보르도 (Bordeaux)시 가 중심인 지롱드 (Gironde) 중광역의 정책 사례를 살펴보았다. 조사는 면담 및 현장 조사 방식으로 진행하였다.

1) Isère 중광역(Département) 지역의 지역문화정책

① 조사 개요

〈표 4-3〉 Isère 중광역(Département) 지역의 지역문화정책 조사 개요

조사 대상 지역	'이제르' 중광역 지역
인터뷰 대상	중광역 문화예술담당 국장 Aymeric Perroy
조사 내용	지역문화 정책체계, 지역 문화기획자 특화사업
조사 일시	2024. 09. 09.
조사 방법	현장 인터뷰 자문 조사

이제르 중광역 지역은 프랑스 동남부에 위치하고 있으며 전체 인구는 2020년 기준 1,307,146명으로 광역 지역인 Auvergne-Rhône-Alpes에 속해 있다. 중심도시는 Grenoble이며 Grenoble은 스키레저, 교육, 연구 중심의 도시이다.

조사 대상은 이제르 문화, 문화유산, 국제교류를 총괄 담당하는 문화예술담당국의 국장을 대상으로 인터뷰 현장 조사를 실시하였다.

② 인터뷰 내용

[그림 4-14] Conseil départemental de l'Isère, Direction de la culture

	
Isère 문화국 전경	Aymeric Perroy 국장 설명 사진

출처: 연구자 촬영

□ 지역 문화정책 개황: Isère 지역은 프랑스 전체 중광역 (département) 96 곳 중 가장 많은 박물관을 운영하고 있는 지역이며, 문화예산이 2-3위를 달하고, 지역중심도시 Grenoble은 문화예산이 12%로 프랑스 도시 중 최고 수준으로 광역, 지역 자체가 문화에 집중하고 있는 지역임. 도시지역, 산악지역, 농업지역 등으로 분포되면서 기초단체의 환경과 산업의 격차가 매우 심한 지역이라 각 지역마다 차별된 정책적 접근이 필요한 지역이다.

□ 지역문화 체계: 중광역제도 (département)는 프랑스 대혁명이후 이전 시대의 봉건 지역체제인 광역 (Région)을 없애면서 기본적인 행정단위로 탄생하였다. 이후 1982년 지방자치법 제정 이후 유럽연합의 타 국가의 행정구역과 균형을 맞추기 위해 광역이 다시 창설되었으며 당시 중광역을 없애려고 했다. 그러나 많고 형태, 환경이 다양한 기초단체 (commune)와 기초단체 연합 (communauté des communes)과의 중간역할이 필요하며 특히 농산어촌의 행정 시스템전달을 위해 중광역의 중요성이 더해 졌다. 이 지역만 해도 Grenoble 시 주위에 48개의 서로 다양한 기초단체들이 함께하고 있어 행정의 밀피유⁷¹⁾(le millefeuille territorial)라고 부르기도 한다.

- 중광역의 역할: Isère 중광역의 경우 문화 분야 필수 행정 분야로는 지역아카이브, 도서관 및 미디어테크 운영, 예술교육 세 가지⁷²⁾ 이다. 그러나 이곳에서

71) 여러 겹의 파이를 포개어 쌓고, 그 사이에 크림과 과일 등을 넣어 겹겹이 쌓아올린 과자이다. (나무위키)

72) 프랑스 정부 행정자료에 의하면 중광역의 문화 분야 역할은 문화유산보호, 도서관, 박물관, 아카이브 조성

는 그것을 넘어 더욱 많은 분야, 특히 지역 문화예술 창작, 향유, 박물관 운영, 지역문화기획 등 다양한 사업을 필수 분야 외에도 추진하고 있다.

- 1980년대부터 특히 선출직의 문화에 대한 관심이 예산에 반영되어 현재 문화예산이 약 3%에 달하고 있음. 중광역의 필수 역할 외에 다양한 행사, 축제, 문화 예술교육 등이 이루어지고 있음.
- 중광역의 역할은 기초단체의 문화예술프로젝트를 가능하게 하며, 또한 다양한 문화시설의 운영을 프로젝트와 연결하는 역할이 중요하다. 시설을 조성하는 것도 중요하는데 다양한 기초단체에 소프트웨어를 연결하는 것이 매우 중요하다. Isère 중광역은 특히 문화유산, 박물관, 도서관 등을 통해 멀리 떨어진 기초단체들의 활동을 연계하고 있다.
- 국가(문화부)와의 관계는 예를 들어 문화예술교육('éducation artistique et culturelle')을 들 수 있다. 이 분야는 중광역의 필수분야는 아니고 광역의 분야이지만 국가 특히 DRAC 보다 앞서서 Isère는 협정(convention)등을 통해 추진하고 있다. 특히 중광역이 기초단체들과 형성하는 협정이 중요하다. 한편 문화부(DRAC)는 협정의 한 파트너이며 이 외에 CAF (복지기금), 국가교육부 등 다양한 파트너들과 함께 하고 있다. 국가(DRAC)와는 대부분 비전이나 목표를 함께 공유하고 있으나 바라보는 관점의 차이가 있다. 예를 들어 프로젝트를 할 때 공연단체를 선정 시 DRAC이 바라보는 관점과 지역에서 보는 관점이 다르다. 지역에 꼭 필요한 공연단체가 있을 수 있으며 이는 DRAC 등에서 바라보는 일반적 수준의 눈높이에서 바라보아서는 안 된다. 같은 파트너로서 문화부는 지역이 지역에 필요한 예를 들어 극단을 지원하는 것을 협력해야 한다.

□ 지역의 특화 분야

- 문화유산관련 국가는 Monuments historiques를 지정하고 광역, 중광역과 함께 협력하여 보존한다. 이 외에 Isère는 중광역 단위에서 문화유산의 지정을 하고 있다. 나아가 보다 가까운 곳에서 지역의 역사와 공동체의 의미를 알 수 있는 '인접한 문화유산' (Patrimoine de proximité)제도를 도입하여 지정 시 국가가 보존을 책임지고 이를 통해 다양한 프로젝트도 시도하고 있다. 박물관도 마

및 운영, 지역 언어교육으로 되어 있어 다소 차이

찬가지로 현재 12번째 박물관 개관을 목표로 하고 있는데, 프랑스에서 가장 오래된 성당을 리모델링하는 계획으로 진행되고 있다. (L'église Saint-Pierre de Vienne, 5세기 건축물)

□ 문화개발 및 교류 분야 2023년 수치⁷³⁾

- 731개 프로젝트 지원, 레지던스 6개소 운영, 327개 학교 프로젝트 운영
- 8개의 기초단체와 문화예술교육 협정계획추진, 76개소 예술교육기관 지원
- 7,987,410 유로 예산 (4,083,176유로: 예술창작과 유통, 3,289,750유로: 문화 예술교육지원, 228,950유로: 인근지역 문화향유 지원, 536,584유로: 국제 교류)

□ 문화유산 관련 수치

- 152건 문화유산 보전 계획 수립, 174 문화유산 활용 계획사업 추진, 박물관 축제 53건, 1천4백만 유로: 문화유산 지원, 166건 문화유산관련 협정, 1,260 건 문화유산관련 지원 서류

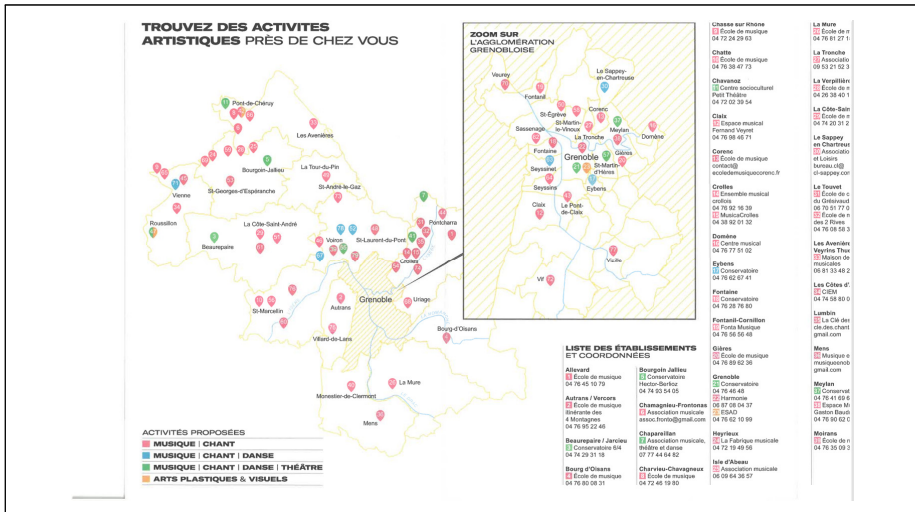
□ 장르별 시민 문화향유를 위한 예술 활동 가이드 지도

[그림 4-15] Isère 문화국 백서 및 문화국 발간 자료 (본인촬영)



73) 2023 Une année a la direction de la culture, du patrimoine et de la coopération internationale, 자료 발췌

[그림 4-16] Isère 예술 활동 가이드



□ 농촌 문화기획자의 역할: Isère 중광역 지역은 매우 고립된 산촌, 농촌이 많은 지역으로 중광역 문화부서에서 (2024년의 경우) 230명의 문화기획 전문 인력을 선발하여 그들의 활동을 지원하고 있다. 각 기초단체에 도서관 등 기관별 전문 인력이 있지만, 기획과 프로젝트 담당의 230명은 농. 산촌 지역의 문화 활동을 활성화하기 위해 별도로 프로젝트를 계획, 추진하고 담당할 수 있는 인력으로 활용하고 있다. 이들을 통해 전체 Isère 지역에서 문화 프로젝트가 운용될 수 있도록 조처하고 있다.

2) Gironde 중광역(Département)의 지역문화정책

① 조사 개요

〈표 4-4〉 Gironde 중광역(Département) 지역의 지역문화정책 조사 개요

조사 대상 지역	'지룽드' 중광역 지역
인터뷰 대상	중광역 문화예술교육담당 (Cécile Lucas, Chargée de mission Education artistique et culturelle – Médiation Culture et social (문화예술교육 담당))
조사 내용	계획계약제도와 지역의 문화예술교육정책 및 사업
조사 일시	2024. 09. 10.
조사 방법	현장 인터뷰 자문 조사

Gironde 중광역은 인구 1,623,749 명 (2020년)으로 현재 아키텐Aquitaine 광역에 속해있으며 중심도시는 보르도 Bordeaux이다.

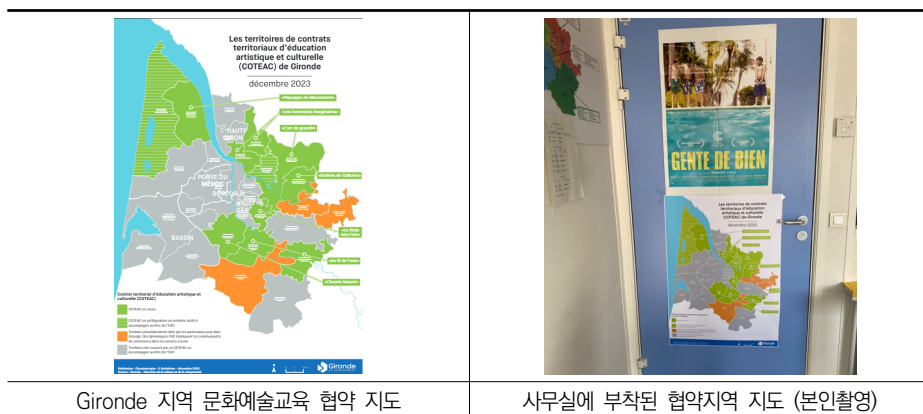
조사에서는 Gironde 지역이 프랑스의 정부-지역 간 계획계약제도(Contrat de Plan)에 활성화된 지역으로 특히 문화 분야에서 문화예술교육으로 특화된 지역계획계약제도를 추진하고 있어 해당 사항을 중점 조사하고자 하였다.

② 인터뷰 내용

[그림 4-17] Gironde 중광역 의회 건물 및 담당 사무실, 담당자 (본인촬영)



[그림 4-18] Gironde COTEAC 협약 지역 지도 및 사무실



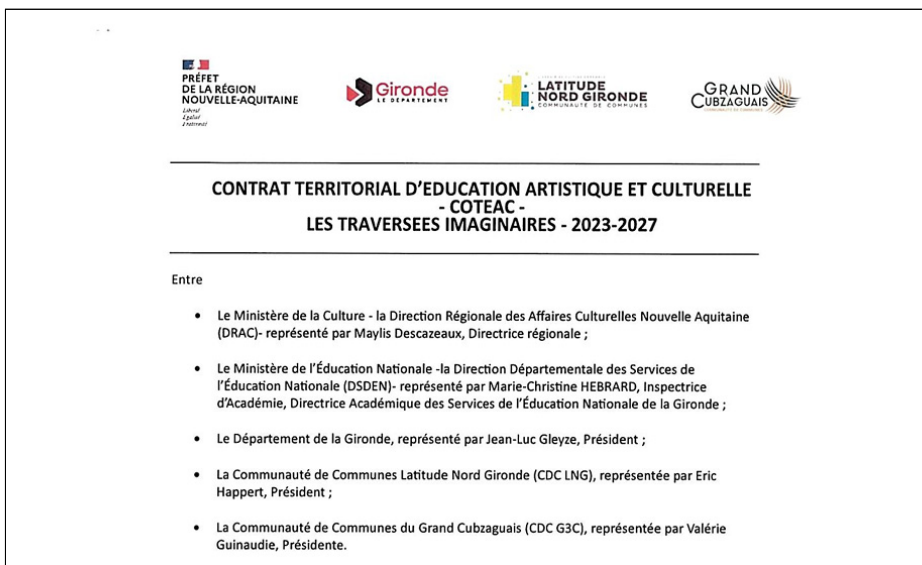
□ 계획계약제도와 문화예술교육의 의미, 개요

- Gironde 지역은 계획계약제도(Contrat de Plan) 중 문화 분야에서 문화예술교육으로 특화된 지역이다. 이를 크게 COTEAC (Contrats territoriaux

d'éducation artistique et culturelle)로 부르고 있다.

- 프랑스에서 계획계약제도에서 문화예술교육이 대세인 이유는 많은 농산어촌 지역에서 아동, 청년은 있고 시설이 있으나 문화프로그램이 없기 때문이다. 젊은 층이 문화에 참여하고 활동하기 위해서는 지역개발의 일환으로 문화예술교육이 중요하다.
- 중요한 것은 문화가 중심이 아니라 '지역의 발전'이 중심이라는 것이고 거기에 문화예술계약이 많다는 것은 지역에서 문화의 중요성이 필요하거나 인정되었다는 것을 의미한다. 특히 유아, 청소년 문제해결, 개발에 있어서 문화예술교육(EAC)은 매우 중요하고 지역의 문화시설, 문화전문가, 네트워크를 통해 실현가능하다.
- 최초에 계획계약제도는 3년 단위로 계약되었으나 현재는 4년으로 늘어났으며 또한 언제라도 협의를 통해 연장할 수 있다. 현재 Gironde지역은 4년 계획으로 진행되고 있다. (계약 내용 전문은 향후 본 보고서에 게재 예정임) 계약은 프랑스문화부(DRAC을 통해 위임), 국가교육부, Gironde 중광역, Nord Gironde 기초단체 연합, Grand Cubzaguais 기초단체 연합 등 5개 기관이 서명을 통해 이루어졌다.

[그림 4-19] COTEAC 협약서 사본 (상단)⁷⁴⁾



- 문화예술교육 대상은 대략 학교 밖 청소년 20%, 학교 내 80%, 학교 내 중 10% 중등, 90% 유아 대상으로 되어 있으며 비율은 각 권역별로 차이가 있다.

□ 계획계약 문화예술교육의 역할 구분

- 지방자치단체로서 중광역의 역할: 문화부 및 교육부의 경우 방향성과 목표, 예산 등의 조정의 역할을 하고 중광역의 경우 기초단체에 문화예술교육 프로젝트가 운영될 수 있도록 예술인 네트워크, 시설 네트워크, 프로그램 개발 및 운영지원 등을 하고 있다.

※ 교육부: 재정지원은 없고 방향성 설정에 참여

※ 문화부(DRAC): 재정지원, 전문가 및 전문성 지원, 문화 활동 방향 설정 참여

※ 중광역: 기술 및 공간적 역할. 재정지원, 지역 중등학교 관할, 지역 프로젝트 연계

- 전체적으로 문화부 지원 비율은 정해져 있으나 중광역에서 기초단체에 지원하는 예산은 협약을 통해 지역의 형편에 따라 차이가 있다. 도시지역, 농촌지역, 어촌지역 등 각 형편에 따라 동일하게 지원 비율을 책정하기는 어렵다. 또한 문화부 혹은 DRAC은 매우 전문적인 예술인의 협력을 가능하게 한다.
- Gironde 지역은 농업지역, 하천하구지역, 산촌 지역 등 다양한데 현재 9개 권역에서 7개 계약이 운영되고 있다. 각 계약은 'Paysage en Movement (움직이는 경관)', 'Les traversées imaginaires' (상상을 가로지르기), 'L'art de grandir'(성장의 예술), 'Graines de Cultures'(문화의 씨앗), 'La Ruée vers l'Art'(예술로 달려가다), 'Au fil de l'eau'(물길을 따라), 'Chemin faisant'(지나가는 길에) 고 지역의 특성과 프로젝트에 따라 명명되고 있다. 이외에 이미 계약이 거의 준비 끝난 2개의 지역과 향후 대상이 되는 3개의 지역이 있다.
- 이러한 문화예술교육을 교육부서가 할 수 없는 이유로는 예술인과의 협력, 문화예술시설의 활용, 전반적인 문화예술생태계와의 연계가 교육부서에서 수행하기는 불가능하기 때문이다. 나아가 문화예술교육은 중 광역 문화 부서를 통해 문화예술전문가 및 예술인 중심으로 진행되는데 이는 기존의 '학교 안 예술교육'과 다른 창의적이고 지역에 맞춤형 프로젝트를 교육 커리큘럼을 넘어서 진행하기 위해서는 학교 내의 여건은 어렵기 때문이다. 학교교육이 국민으로 성장하기 위한 기본적인 교육이라면 문화예술교육은 지역과 문화, 예술을 통해 창의적이

74) 본 출장을 통해 사본 입수

고 혁신적인 인재를 양성하고 나아가 지역의 문화발전을 지향하기에 이러한 차이를 살피볼 필요가 있다. 단 정부 교육부와 중광역이 관할하는 중등교육, 그리고 기타 초등교육 기관과 면밀히 협조하고 있다.

- 중광역의 역할은 정확히는 조정자의 역할로 볼 수 있다. 조정의 역할로는 프로그램의 제안, 프로그램을 담당하는 문화기획전문가의 연결, 이후 프로젝트 계획을 계획계약 상 ‘기술위원회’에서 타당성을 논의하고 이후 ‘운영위원회’를 통해 자금조달에 대해 상세한 논의와 중재를 하는 것이다.

□ 지역에서 문화예술교육의 중요성 및 매개 조직의 역할

- Gironde 중광역 문화예술교육(EAC)의 원칙은 4가지다. 1. Voir (보다, 접촉하다), 2. Rencontre (만나다, 체험하다), 3. Pratiquer (실재 해보다), 그리고 Connaître (이해하다, 알게 되다) 이다. 즉 예술을 접하고 체험하고 실험 해보고 그리고 이해하는 것을 목표로 삼고 있다. 그리고 문화예술교육의 효과는 첫 번째로 대상 시민들이 지역과 지역에서 벌어지는 예술을 알고 처음으로 예술을 해보는 것이다. 두 번째로는 지역의 예술가들의 가치를 알리는 것이다.

[그림 4-20] Les traversées imaginaires 문화예술교육 거점 가이드



[그림 4-21] Art de Grandir 문화예술교육 활동



- Gironde 지역의 특화는 지역에 오랫동안 활동해온 매개조직의 존재이다. 이 조직은 IDDAC Agence culturelle 이라는 민간공익법인임. 1991년에 설립된 법인으로 대부분 중광역 지방자치단체를 통해 재원을 마련하고 그 위에 DRAC, 광역(Région), 국가교육부, 이 외에 민간후원을 통해 운영이 이루어지고 있다. 현재 IDDAC은 중광역지역의 대부분 기초지역에서의 문화프로젝트를 수행하고 있는데 특히 문화예술교육 분야에서 중요한 역할을 하고 있다.

[그림 4-22] IDDAC 로고



출처: <https://www.iddac.net/>

- IDDAC의 대표활동은 창작, 매개, 기술과 지역자원 연계 로 말하고 있으며 특히 지역 내 문화 활동 확산, 전문예술인 창작 지원 등을 수행하고 있다. IDDAC의

역할은 ‘지역 협력 및 연계’를 기반으로 이루어지고 있으며 예술단체, 문화조직, 시민공공조직 등이 예술, 예술기관과 만나는 일을 수행하고 있다. 문화예술교육 계획계약 (COTEAC)에서는 IDDAC이 계약서에 서명한 주체는 아니지만 파트너로 되어 있으며 현재 각 기초단체 지역을 연계하고 프로젝트를 지원하는 중요한 역할을 하고 있다.

라. 프랑스의 지역문화정책 소결

프랑스의 현 지역문화정책의 변화는 다음으로 요약할 수 있다. 1. 도시 중심에서 농어촌 지역으로 정책의 집중, 2. 지역종합계획에서 문화예술교육의 수요 및 사업 확대, 3. 기초단체 연합을 통한 연계와 협력, 4. 중앙정부(DRAC)중심에서 중광역, 기초단체 연계 정책의 중요성 확대. 그리고 공공의 역할을 분담할 5. 민간 법인 및 전문기획인력의 역할 확대로 볼 수 있다.

이러한 변화는 소멸지역 확대 및 중앙정부의 위상/역할 변화를 맞고 있는 우리 경우에도 참고할 수 있는 부분이 많으며, 특히 전달체계별 역할 분담. 종합계획에서 문화(문화예술교육 등)의 위상 확대 등은 반영할 필요가 높다.

또한 지역종합계획에서 문화예술교육의 역할을 구체적으로 제시한 ‘계획계약 협약문’ 전문의 경우 참고를 위해 부록에 제시하였다.

2. 대만 지역문화정책 사례

대만 (중화민국)은 1949년 중화인민공화국 수립이후에 문화분야는 중앙에서 전담 부서가 없었으며 이러한 연유로 지방자치단체 중심으로 정책이 추진되었다. 단, 국립시설 조성 및 운영, 국제교류, 문화유산 정책 등은 타 부처에서 담당하였다. 2012년 대만 문화부가 창설한 이후에는 이러한 지역에 분배된 지역문화정책 기관과 정부의 연계를 새로이 설정하고 있어 프랑스와 반대되는 상황에서 분산기관, 분권 등의 상황을 분석하였다.

가. 대만 지방자치제도와 문화 분권 정책

1) 대만 문화 분권 정책 현황

대만은 1949년 12월 한족 중심의 군부정권이 국가를 세웠으며 대만의 민주화 운동 이전까지는 강력한 국가 중심 체제로 유지되었다.(정창원, 2023)⁷⁵⁾ 이후 1980년대 후반 계엄령이 해제되고 나서야 대만의 지방자치단체도 이루어지게 된다. 1994년 〈성현자치법(省縣自治法)〉과 〈직할시자치법(直轄市自治法)〉이 제정됨에 따라 지방자치를 법제화했으나 제대로 실현되지 못하였으며, 1999년 〈지방제도법(地方制度法)〉을 새로 제정함에 따라 본격적인 지자체 법규 체계가 마련되었다.(한국지방행정연구원, 2009)⁷⁶⁾ 현재는 대만의 중화민국 헌법 제118조의 규정에 따라 ‘지방제도법(地方制度法)’이 마련되어 이에 따른 지방자치제도가 이루어지고 있다. 이에 따라 1급 지방자치단체인 2개의 성(형식적)과 6개 직할시(直轄市)로 구성된다⁷⁷⁾.

우리로 보면 특별시 혹은 광역시로 1급 지방자치단체가 6곳이 있으며 형식적인 성(즉 중국본토 인근 푸젠성과 본섬인 타이완성) 하위에 2급 지방자치단체로서 현과 자치시가 있는 것이다. 2급 지방자치단체인 현(縣)은 13곳, 현과 동일한 위상을 가지는 자치시는 3곳이 있다. 공식적으로 1,2급 지방자치단체 모두 기관 명칭은 ‘정부’로 표기한다. 예를 들어 타이베이시의 공식명칭은 ‘타이베이시 정부’다.

1급 지방자치단체인 직할시는 타이베이, 신베이, 타오위안, 타이중, 타이난, 가오슝 6개소가 있다. 2급 지방자치단체인 현의 경우 신주, 마오리, 장화, 난터우, 윈린, 자이, 팡둥, 이란, 화롄, 타이둥, 평후, 진먼의 13개소로 구성되어 있으며 3개 자치시의 경우 지룽, 신주, 자이시가 있다⁷⁸⁾.

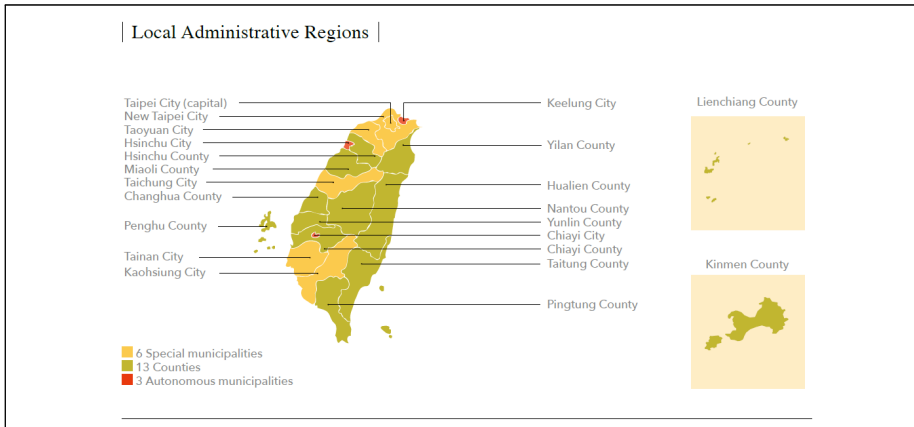
75) 정창원(2023), 대만 역사 속 원주민과 원주민 자치운동의 머나먼 여정, 주민자치, 2023.7.10.일자 (<http://www.citizenautonomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=5609>)

76) 한국지방행정연구원(2009), 위의 글, 116-118쪽

77) 第三條 地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市〔以下稱縣(市)〕；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市〔以下稱鄉(鎮、市)〕。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里〔以下稱村(里)〕以內之編組為鄰。

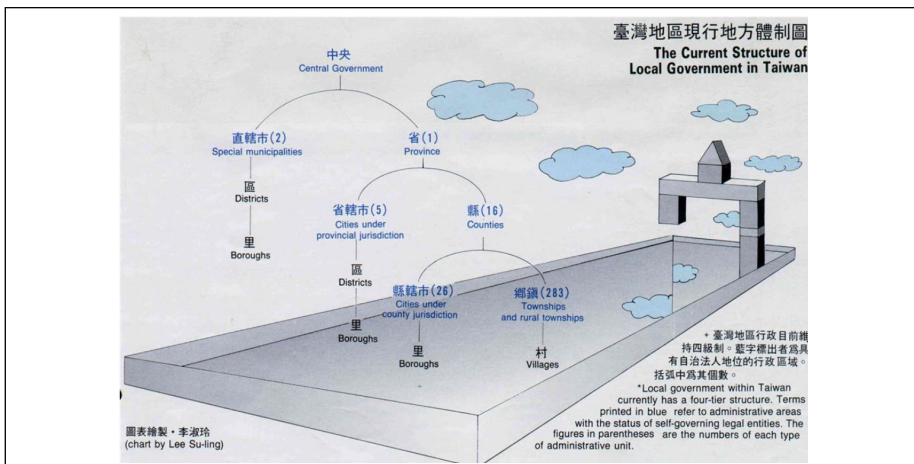
78) <https://english.president.gov.tw/Page/106>

[그림 4-23] 대만의 지방자치단체 구성



출처: <https://www.taiwan.gov.tw>

[그림 4-24] 대만의 지방자치 체계도



출처: <https://www.taiwan-panorama.com>

행정체계 차원에서는 지방 자치에 대해서 중앙정부는 지원을 위하여 권역별 ‘구역연합복무중심’을 두어 행정부처, 내무부처, 경제부처, 교통부처 등 다양한 중앙 부처 차원의 인력을 파견하고 중앙 차원의 업무 지원과 감시, 심사, 독려 등을 진행한다. 이 제도는 독특하게 운영되는 분산기관으로 지방자치단체별 주민 서비스에 있어 지역별 격차 해소와 중앙 행정의 연계를 위하여 운영되고 있다⁷⁹⁾. 이들은 현재 다음과 같이 전국에 소재하고 있다.

79) <https://eyec.ey.gov.tw/Page/A5A9CFCB467F01E9>

- 남부-행정원남부연합복무중심(行政院南部聯合服務中心) : 관할 1 직할시 가오슝시(高雄市), 2현 핑둥, 평후현(屏東縣, 澎湖縣)
- 중부-행정원중부연합복무중심(行政院中部聯合服務中心) : 관할 1 직할시 타이중(臺中市), 3현 마오리(苗栗縣), 장화(彰化縣), 난터우(南投縣)
- 동부-행정원 동부연합복무중심(行政院東部聯合服務中心) : 관할 2개 현 화롄(花蓮縣), 타이둥(臺東縣)
- 중남부-행정원운가남구연합복무중심(行政院雲嘉南區聯合服務中心) : 관할 1 직할시 타이난(臺南市), 1시 자이(嘉義市), 2현 원린(雲林縣), 자이(嘉義縣)

‘구역연합복무중심(이후 복무중심)’은 중앙의 행정원(우리로 보면 국무총리실)이 전국에 설치한 업무서비스 기관(파견기관)으로서 각 센터의 책임자는 원장이다.(보통 내각 구성원이 원장을 겸임한다.) 주로 수도가 위치한 북부 지역에서 멀리 떨어진 지역의 행정 요구에 대해 수도권과 같은 수준의 공공 서비스를 제공하기 위한 창구 역할을 한다.

이러한 복무 중심은 특히 ‘다양한 부처 및 지방정부와 협력’, ‘지방자치단체와 행정연계’를 통하여 정부 업무를 수행하는 것으로 되어 있는데 예를 들어 동부지역 복무중심의 주요 임무 (대부분 유사)를 보면 다음⁸⁰⁾과 같다.

대만 구역연합복무중심의 주요 임무

- 주민으로부터 다양한 허가 관련 업무, 허가 신청 및 처리 문제를 수행. (여권 등)
- 주민에게 필요한 정보, 상담, 서비스 및 상담 사항을 제공
- 각종 부처 소관사항에 대한 국민의 민원과 건의사항을 접수
- 다양한 부처 및 지방정부와 협력 동부 지역의 다양한 주요 건설 프로젝트를 추진
- 지방자치단체의 협조가 필요한 사항에 대하여 각 부처 및 위원회의 관련 정책 및 계획을 조정
- 동부지역에 주재하는 부처와 기관을 감독, 조정, 통합하여 국민에 대한 서비스의 질을 향상
- 동부 지역의 자원 통합을 촉진하고 지역 통합 및 조정 메커니즘을 구축
- 디지털 학습 환경을 제공하고 정부 온라인 서비스를 홍보
- 기타 여러 부처 및 위원회의 권한과 책임의 조정 및 통합과 관련된 문제

이러한 ‘복무중심’체계는 아직 지자체로 권한이 이양되지 않은 각종 허가관련 대민서비스에서 시작하여 지역의 정부에 대한 민원접수, 또한 주요 개발 프로젝트에서 각 부처/지자체 협력의 연계를 하는 매개의 역할을 수행한다.

동부 복무중심의 조직을 예를 들어 살펴보면 이들의 주 업무 가운데 교육, 문화, 관광, 원주민 관련 업무, 하카⁸¹⁾ 서비스 등 10개 분야로 구분되어 운영하고 있다. 동부 복무중심의 문화관련 영역은 문화 인프라(시설)에 집중되어 있다. ⁸²⁾

80) <https://eyec.ey.gov.tw/Page/A5A9CF67F01E9>

81) 客家를 뜻하며 대만의 주요 소수민족 중 하나. 하카 주민이 집중 거주하는 지역은 하카 전통문화와 다양성의 보존을 위하여 ‘복무중심’에 특별 조직이 구성됨.

82) 대만동부행정원 웹사이트 문화그룹 서비스 웹페이지 <https://eyec.ey.gov.tw/Page/6B3903F83637580>

대만 구역연합복무중심의 문화 영역 주요 임무

- 문화 인프라 사업과 관련된 정보, 상담, 서비스 및 안내 제공
- 문화 인프라 사업에 관한 국민의 민원을 접수
- 문화부 산하 기관과 지방자치단체 간 조정이 필요한 사항을 조정 및 소통과 통합 기능 수행
- 문화 인프라 사업에 관한 홍보활동, 정책설명회, 심포지엄 등
- 문화부 사업에 관한 여론조사 및 분석을 통해 문화부 정책수행에 참고자료로 활용
- 기타 센터가 정하는 사항 등

복무중심의 문화관련 업무에서 중요한 점은, 문화예술정책 추진과 사업은 대부분 지방자치단체의 업무로 진행되는데, 이 중 국가적인 행사 및 시설/인프라 조성 시 연계 및 컨설팅 등은 복무중심과 협의하도록 되어 있다는 부분이다.

2) 대만 중앙정부 문화분야 지방자치단체 보조 방식

대만의 2016년 제정된 보조금 관련법으로는 중앙정부의 지방자치단체(직할시, 현, 시, 군) 보조금 법⁸³⁾ (中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法) 이 있으며 본 법 3조의 경우 보조금 지급의 대상을 명시하고 있다.

제3조 국가의 균형적인 경제 발전을 추구하기 위해 중앙 정부는 직할시, 현(시) 정부의 재정 수입 및 지출 상황에 따라 다음 사항에 대해 재량에 따라 국고에서 보조금을 지급할 수 있다.

1. 지자체, 준정부 등 일반 보조금 사항:

교육, 사회복지, 기초시설 보조금은 중앙정부 직할시가 정한 군·군(시)의 기본재정수입과 지출의 차액과 할당량을 기준으로 산정한다.

2. 기획보조금의 범위는 다음 각호의 사항을 포함한다:

(1) 프로젝트 혜택이 광범위하고 포괄적인 프로젝트. (2) 직할 시, 군 (시) 또는 둘 이상의 군(시)을 포괄하는 건설계획. (3) 모범적인 역할을 하는 주요 건축 설계. (4) 주요 중앙정책이나 건설에 대응하여 시·군(시)정부의 협조가 필요한 사항.

3. 자치단체 및 군(시)정부 관련 주요사항에 대한 중앙정부의 대응 프로젝트 보조금:

중앙정부는 다음 사항에 우선적으로 보조금을 지급해야 한다.

1. 전항 제1항에서 규정하는 지방자치단체, 해당 지방자치단체에 서 규정하는 현, 현(시)의 기본재정수입 및 지출의 부족액은 준용한다.

2. 광역건설계획 또는 협력사항

보조금은 분류 별 1에서 5급으로 구분되어 보조비율이 급이 올라갈수록 높다. 분류 (보조금사항)는 가운데 지역교육, 스포츠 및 문화 프로젝트 지원이 포함되어 있으며 별도로 보조율이 지정되어 있지 않고 재량적으로 유연하게 운용된다.

83) 대만국가법률데이터베이스 웹사이트 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCODE=G0320018>

3) 종합

대만의 지역의 문화예술 정책 및 사업은 기본적으로 문화부 설립이 최근에 이루어졌기에 지방자치단체의 주요 업무이다. 단, 문화부 설립 이후 기존에 지자체 독립적으로 추진되는 문화예술 분야에서 지역 간의 격차 등을 해소하기 위해서 ‘지역격차해소’ 및 ‘지역문제해결’ 차원에서 전국단위 정책이 추진되고 있으며 또한 지방자치단체 차원에서 접근하기 어려운 콘텐츠 관련 ‘창의산업’ 부분에서 정부가 유도하는 인프라, 사업 등의 정책이 추진되고 있다. 반면 지역과 중앙정부의 연계를 위한 ‘행정원연합복무중심’이 광역권으로 구분된 지역에 위치, 운영되고 있어서 지역 내에서 협력이 필요한 문화인프라, 원주민 사업, 전통문화 등이 정부와 연계되는 분산기관이 운영되고 있다. 한편 정부의 보조는 특정한 사업이 아니라 매해 프로그램에 대해 신청하여 재량에 따라 보조율이 적용되어 지원되는 형식이며 (교육 분야도 동일) 나아가 이외에 다양한 사업을 통한 간접 보조도 이루어지고 있다.

나. 대만 문화부와 지역문화정책의 현황

1) 대만 지역문화정책 연관 제도 현황

대만의 문화관련 가장 중요한 법은 문화기본법(文化基本法)으로 2019년 제정되었다. 제 1조는 ‘이 법은 국민의 문화권을 보호하고, 문화참여를 확대하며, 다문화주의를 구현하고, 다양한 문화발전을 촉진하며, 국가문화발전을 위한 기본원칙과 정책지침을 마련하기 위해 제정되었다. 문화에 관하여는 다른 기본법에 특별한 규정이 없는 한 이 법의 규정에 의한다.’고 명시⁸⁴⁾하고 있다.

한편 지역관련해서는 제9조 4항에 ‘중앙정부는 지방정부의 문화 보존 의무 이행을 감독할 의무가 있으며, 지방정부가 법률 규정을 위반하거나 의무를 이행하지 않는 경우 중앙정부는 법률에 따라 개입하거나 이를 대행해야 한다.’(中央政府對地方政府文化保存義務之履行, 有監督義務; 地方政府違反法律規定或怠於履行義務時, 中央政府應依法律介入或代之)고 명시되어 있다.

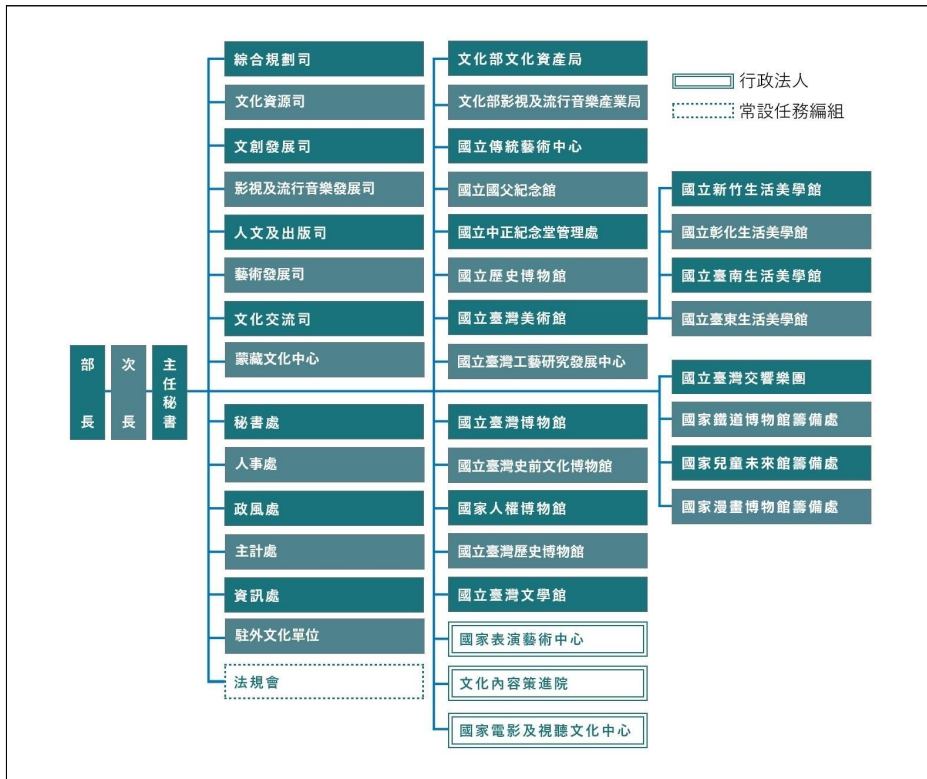
84) 대만국가법률데이터베이스 웹사이트 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0170151&kw=%e6%96%87%e5%8c%96>

2) 대만 지역문화정책 연관 문화부 부처 및 사업 방향

대만의 문화부는 2012년 설립되었다. 그러나 이미 지역문화는 대만의 지방자치단체 중심으로 개별적으로 진행되어 왔고 특히 타이베이, 가오슝의 지역문화는 도시의 위상과 걸맞게 발전해왔다. 한편 대만의 문화부는 지역문화관련 전담부서는 없지만 지역문화정책이 대부분의 부서에서 담당해야 하는 포괄적인 가치로서 제시되고 있다.

문화부에는 문화자원, 문화창조발전, 영상음악, 인문출판, 문화교류, 예술 등의 부서가 있는데 각 부서의 주요 업무에 지역문화가 제시되고 있다. 예를 들어 2019년 정책계획 비전의 1번은 ‘지역사회의 문화적 책임에 대한 증거 틀을 만들고 문화적 접근성을 향상시킵니다.’로 가장 중요하게 제시되고 있으며 관련된 내용은 아래와 같다.

[그림 4-25] 대만 문화부 조직도



출처: 대만 문화부 홈페이지 발췌

[참고] 대만 문화부의 2019년 정책 계획 비전

- ① 상향식 접근을 촉진하여 문화사업을 발전시킵니다
 - 문화 교류를 위한 포럼과 기타 공동체 검토 과정을 정기적으로 조직하여 사회 각계각층의 의견을 수집하여 공동체 내에서 문화 의식을 활성화하고 가치 통합을 통해 공동 맥락을 찾아야 한다.
 - 문화 정책 의제 안정성과 지속 가능성은 물론 다양한 인구통계의 문화적 권리를 보호하기 위해 국가 문화 정책 계획의 기준이 되는 “문화 기본법”을 장려한다.
 - 행정원 (우리의 국무조정실) 문화협의회를 소집하여 부처 간 위원회의 문화 자원을 더 잘 조정 및 통합하고 행정 부서 간의 문화 인식을 제고하며 부처 간 협력과 통합 거버넌스 문화를 촉진합니다.
- ② 지방자치단체의 '예술문화공간 운영강화사업' 지도
 - 지역 예술 및 문화 인구 통계를 교육하고 육성하기 위해 장소 및 산업 관련 시설의 운영 능력을 향상함으로써 하드웨어를 촉진하는 소프트웨어 아이디어를 통해 지역 사회 내에서 원동력으로 작용한다.
 - 다양한 광역단체의 지방 정부가 야외 공간 장비를 업그레이드할 수 있도록 전문 예술 거버넌스 메커니즘을 구축한다.
 - 기존 장소 자원을 검토한 후 업그레이드를 통해 잠재적인 장소를 선택 및 안내하고 예술 및 문화 전시 서비스의 품질을 향상시켜 사용 수요를 보다 잘 충족시킨다.
- ③ "지역지식"을 도입하고 지지한다.
 - 지역사회 통합 : 지역사회 문화 종사자, 학계와 지자체를 연계하고, 지역 학교, 도서관, 구청, 문화역사 스튜디오, 지역사회단체, 예술문화공간, 박물관, 미술관, 문화유적지 등을 통합한다.
 - 지역 지식 교육 네트워크 연결 : 문화 유산 확대, 신기술 활용에 투자하여 지역 연구 및 학습 확산을 도모한다. "접근성과 효율성"을 더욱 높이기 위한 지역 연구의 연구, 수집, 홍보, 더 나아가 학습 네트워크에 지역 문화사와 산업 생태학 및 기타 지역 지식을 포함합니다.
- ④ 젊은이들이 지역사회나 소규모 타운십으로 돌아가거나 머물도록 장려하고 지역사회 인프라의 견고한 기반을 제공한다.
 - 다양한 사회적 창의적 추구에 새로운 활력을 불어넣는 데 도움이 되는 환경을 구축함으로써 지역 문화의 지속적인 육성을 위한 교육 플랫폼으로 지역 조직과 산업을 연결하고 이를 통해 지역 지식과 지역 사회 거버넌스의 지속성을 강화한다. 지역 공동체 내에서 '상향식'으로 분산된 사회 변화를 촉진하고 발전시킨다.
 - 민간 자원 결합, 기업과 사회 통합 지원, 전문 정규 인력 도입 등의 전략을 통해 지역 사회 조직이 지역 문화를 "사회 안전망"의 일부로 발전시킬 수 있도록 지원한다. 가내 산업, 사회 복지 및 의료, 지역 사회 안전, 문화 교육, 환경 및 생태 보호, 환경 조정 및 지역 사회 돌봄 등

3) 대만의 마을만들기와 마을문화발전계획 「사구영조급촌락문화발전계획(社區營造及村落文化發展計畫)(2022-2027)」

대만 문화부의 정책 계획 비전은 ‘마을만들기’와 ‘마을문화발전계획’의 맥락에서 실천되고 있음을 확인할 수 있다. ‘마을만들기’와 ‘마을문화발전계획’은 1983년부터 논의가 시작되었으며 2002년부터 2007년까지 새로운 고향공동체 건설계획(新故鄉社區營造計畫) 사업을 통해 시도되었다. 2012년 문화부 설립이후 지역문화발전과 지역사회 건설을 기반으로 ‘마을문화예술 확대 및 지역사회 발전’을 중심으로 정책을 본격적으로 고려하였다. 2016년 「마을건설 및 마을문화발전계획 3단계」가 추진되었으며 「문화예술의 뿌리를 확장해 문화적 가치 창출’, ‘도시와 농촌의 혁신적 발전에 다양한 참여 촉진’, ‘행정 추진력을 강화하기 위한 다양한 계층의 인재양성’을 전략으로 제시했다. 이후 마을 만들

기와 마을 문화 발전 계획 「사구영조급촌락문화발전계획(社區營造及村落文化發展計畫)(2022-2027)」을 발표하였다.⁸⁵⁾

이 과정에서 대만 정부는 "대만 건강한 지역사회 6성 계획"을 확대하고 지역사회 건설 정책을 위한 보다 구체적인 분업을 제안했으며, 문화부 외에 교육부도 포함되었다. 내무부, 농업위원회, 경제부, 원주민협회, 게스트위원회 등 11개 부처 및 위원회는 인문교육, 산업발전, 사회복지 및 의료, 지역사회 등 6개 주요 분야에 관여한다. 정부 부처 전반이 "공동체 창조"라는 개념에 관심을 기울이며 각 영역에서 대중의 포괄적인 요구를 충족시키는 사업을 발굴, 추진한다. 그 결과 화련현 나우리 공동체, 타이난시 투고 공동체, 윈린현 린베이 공동체, 용림현의 린베이 공동체 건설이 추진되었다.

「사구영조급촌락문화발전계획(社區營造及村落文化發展計畫)(2022-2027)」과 관련하여 문화부는 과거의 시행 성과와 한계를 바탕으로 세계화, 고령화 인구 구조, 산업구조의 변화, 디지털 변혁, 기후변화, 젊은 세대의 상대적 박탈감 등 다양한 사회 문제의 상황에서 사회 창조를 심화하고 시민의식과 행동을 더욱 강화하며 공동체 구축에 도움이 되는 새로운 공공 거버넌스 모델을 장려하고자 대중의 참여와 직접적인 문제 해결을 시도하도록 4대 사업을 발굴, 추진하였다.⁸⁶⁾ 주요 4대 사업⁸⁷⁾은 아래와 같다.

[참고] 대만 마을만들기와 마을문화발전계획 주요 4대 사업

① 사회창조 통합 협업 플랫폼 계획:

- 중앙정부, 자치단체, 관공서 간 사회적 소통 및 교류회를 관리하고, 공공부문 정례대화 플랫폼을 구축하고, 정책 거버넌스에 대한 사고를 전환하고, 정책소통을 실시하며, 이행상황을 정기적으로 검토하고 적시에 조정한다.
- 시민사회단체가 다양한 대화와 소통을 통해 지역 사회창출 관련 이슈 등에 대한 지역 사회창출 포럼 및 세미나 개최를 지원하고, 정책 건의를 제시하며, 시민사회단체 및 네트워크를 강화한다.
- 지역문화테마와 사회창출 추진의 핵심이슈를 바탕으로 사회창출 훈련, 상호학습 등 자원을 제공하고, 지역사회 창출대학을 설립하고, 지역사회창출 추진을 위한 지원망을 강화하며, 지역사회창출 인재를 체계적으로 구축한다.
- 연결하여 시민의 숙의를 촉진하고 시민 참여를 확대하며 민주적 발전을 심화한다.
- 대만 커뮤니티 플랫폼을 최적화하고, 정보 시스템 기능의 개발 및 개선을 통해 관련 SNS 자원을 연결하고, 온라인 및 SNS 정보를 통합하여 공개한다.
- 민간단체가 사회창조정책에 대한 조사·연구를 진행하도록 독려하고, 점차적으로 사회창조 지식과 경험을 축적하여 사회창조단체가 싱크탱크로 발전할 수 있도록 지원한다.
- 사회 건설을 위한 전반적인 교육 및 프로젝트 관리 메커니즘을 계획하고, 지방 정부 및 NGO와 협력하여 상담 동반자 및 적시 상담 지원 제공을 통해 사회 건설을 촉진한다.

② 청소년 역량 강화 및 공동선 계획:

- 지역 문제에 대한 청소년 참여를 촉진하기 위해 청소년 마을 문화 활동 계획을 추진한다.

85) 대만문화부 지역사회 관련 프로젝트 웹페이지 <https://communitytaiwan.moc.gov.tw/Category/List/%E9%97%9C%E6%96%BC%E7%A4%BE%E9%80%A0>

86) 대만문화부 홈페이지 <https://www.moc.gov.tw/cp.aspx?n=128>

87) 대만문화부 홈페이지 <https://www.moc.gov.tw/cp.aspx?n=128>

- 청년층이 황금인구를 결속시켜 지역문화를 보존하고 지역지식을 구축할 수 있도록 세대 공동 제안 장학사업을 추진한다.
 - 영역 간, 국경 간 청소년 사회 건설 교류 성과 전시회를 정기적으로 조직하여 공유, 교류 및 학습 플랫폼을 구축한다.
 - 지역사회가 어린 학생들에게 지역사회 인턴십을 제공하여 사회 구성을 이해하고 지역사회, 토지 및 문화에 대한 학생들의 이해와 정체성을 함양하도록 장려한다.
- ③ 문화뿌리 계획에 대한 다양한 참여:
- 지역의 사회 건설 촉진을 지원하고, 지방 정부가 해마다 사회 건설 자원에 대한 투자를 늘리고, 지역 사회 건설 포인트를 지속적으로 탐색하며, 지역 사회가 지역 특성을 확립하고 목표를 달성할 수 있도록 다양한 사회 건설 제안을 개발하도록 장려한다. 지역 간 시민 사회 문화적 주제와 사회 문제에 대한 제안은 이 부서에서 제공하는 자원을 통해 지원된다.
 - 본 부서 소속 도서관은 사회 개발 학교의 커리큘럼과 훈련을 통해, 관련 지역 학교, 커뮤니티 칼리지, 도서관, 비정부기구와 협력하여 다문화주의, 모국어 등에 관한 그림책이나 수업 안을 공동으로 개발하고, 개발된 교재를 통합하여 홍보한다.
 - 지역사회가 주민들과 협력하여 다양한 지역사회 친화적 공간을 조성하도록 독려하고, 지역사회가 인력을 고용하고 자재를 구매하는 등을 통해 주민들이 함께 커뮤니티 공간을 조직하고 개선할 수 있다.
 - 다문화적 관점을 제시하기 위해 카운티, 도시 또는 시민단체는 국가문화기억은행의 메커니즘을 활용하여 공동체의 기억을 보존하고 지역 지식을 축적 및 구축하도록 권장된다.
 - 원주민 마을 개발 계획을 추진하고 도시 및 원주민 문화의 계승과 발전을 촉진한다.
 - 신규입주민의 사회적 참여와 실천방안 운영을 통해 문화적 자기명료성을 확립하도록 교육하고 지도한다.
 - 군과 시의 다문화 사회건설 성과전시회를 개최하여 사회건설 추진 경험을 공유하고 축적한다.
 - 문화 체험이나 젊은 여행자를 위한 커뮤니티를 구축하고, 국내 온라인 여행 플랫폼의 매칭 메커니즘을 활용해 디지털 소통의 힘으로 지역 문화의 가시성을 제고한다.
- ④ 국경을 초월한 사회 창조 공동 창조 계획:
- 민간 부문이 정부, 기업 등 관련 자원을 결합하여 사회 창조 공동 창조 기반을 구축하고 공간 창조를 통해 영역 간, 부문 간 공동 창조 기회를 개발하도록 장려한다.
 - 사회적으로 창출된 하이라이트 사례의 선정, 칭찬, 사례 공유를 담당하고, 사례의 이미지를 기록 및 공개하며, 경험 축적을 통해 창의적인 가능성을 찾는다.
 - 비정부기구가 사회적 협동조합 경제를 발전시키도록 장려하거나, 기업이 CSR과 연계하여 사회 창조에 대한 참여를 확대하도록 장려하고, 지역사회의 문화 특성과 지역사회 희망을 활용하여 지역사회와 제2 부문을 일치시켜 문화 상품을 공동 창조한다. 지역사회와 기업이 서로 윈윈(win-win)할 수 있는 환경을 조성한다.
 - 지역에서 시작하여 세계와 연결되는 민간부문이 국내외 사회창조 교류활동, 워크숍, 포럼 등을 조직할 수 있도록 격려하고 지원하며, 점차 국제적인 사회창조 교류 플랫폼으로 발전해 나간다.
 - 카운티와 도시가 SDGs 지표를 연결하고, 지역 활동에 대해 생각하고, 혁신적인 실험 계획을 제안하도록 장려한다.

현재 이 사업은 지방자치단체, 정부, 민간, 예술단체가 동일한 위상으로 총합 7,567개의 커뮤니티(단체)로서 추진되고 있으며 각 지역별 다양한 활동이 본 계획을 통해 추진되고 있다.

[참고] 대만 마을만들기 사업 사례 : 자이시 장의개척중기

- 중부 자이(嘉義市)시의 장의개척중기(長義闊掌中劇團)라는 연극단체가 추진하는 마을만들기 사업
- 지역사회인재양성과정, 지역사회점검, 성과발표회의 3가지 사업으로 구분되어 사업을 추진
- '학생들이 공동체 현장 방문을 통해 공동체의 독특한 이야기를 수집하고, 자신만의 창의적인 아이디어를 통해 흥미로운 공동체 이야기 대본을 만들고, 이를 인형극단 학생들에게 넘겨 기획하고 공연할 수 있도록 유도하며, 지역사회 자원을 완전히 활성화하고 지역사회 상호작용을 촉진 유도⁸⁸⁾

[그림 4-26] 대만 마을문화발전계획 성과 사례 (자이시)



출처: 자이시 블로그

4) 대만 문화부의 지역관련 창의정책

대만의 지역문화정책은 국가 발전 정책에 따라 대만의 국가 경제, 산업 성장을 중심으로 나타난다. 대만 정부가 국가의 신흥 산업으로 문화 창의 산업과 관광여행 산업을 선정함에 따라 지역문화정책이 국가를 성장시키는 하위 단위로의 지역에서의 문화 환경 개선과 지역문화재건, 지역문화 건설사업, 예술문화 발전, 문화자산 보존 및 활용 등을 다루게 된 것이 대표적이다.(양혜원, 2011)⁸⁹⁾

정부가 주도하는 창의 (우리의 문화콘텐츠) 관련해서는 2010년 「문화창의산업발전법 (文化創意產業發展法, Development of the Cultural and Creative Industries Act)」을 제정했고, 2012년에는 기존의 ‘문화건설위원회’를 ‘문화부’로 확대·신설해 기능과 역할을 강화하면서 국가의 산업을 문화 창조산업으로 전환하기 위한 노력을 지속하고 있다. 이에 대만 정부는 도시발전과 문화의 융합이라는 문화정책을 내세운 영국과 유럽 선진국 모델을 도입하고, 국가의 경제성장 정책 측면에서 도시개발과 지역 문화 정책이

88) 대만문화부 자이시 지역연구 및 지역 지식 홍보 지도 프로그램 웹페이지
<https://sixstar.moc.gov.tw/blog/changyige>

89) 양혜원(2011), pp.241-242

통합되어 나타나도록 유도하고 있다.(이재유, 2015)⁹⁰⁾ 주로 문화창의산업 클러스터를 통해 추진되고 있으며, 첫째, 국민의 창의력을 향상시켜 창의성이 주 생산력이 될 수 있도록 만드는 것, 둘째, 산업 클러스터의 형태로 도시에 산업을 축적하고 셋째, 문화를 통한 축적을 통해 문화 창의 인력이 집적하여 시너지를 창출하는 것을 의미한다. 특히 하이테크 관련 산업과 문화 창의 자원을 집적하여 국가의 산업 혁신을 이룩하고자 하는 형태로 나타난다.(YUAN XIAOLI, 2020)⁹¹⁾

최근의 대만은 중앙 정부의 ‘지방창생정책’의 추진에 따라 문화정책 역시 이와 연계하여 나타난다. 대만도 우리와 마찬가지로 인구감소, 고령화, 대도시화로 인한 지역 소멸에 대한 위기감이 고조됨에 따라 2017년 12월 ‘지방 창생 정책’을 처음 언급하고 2018년 대만 행정원 산하의 국가발전위원회를 통해 「지방창생국가전략계획」을 추진하기 시작하였다. 대만의 정책은 일본을 모델로 하며 주요 전략으로는 지역 소도시에 꾸준한 관심을 가질 수 있도록 ‘관계인구’를 육성하는데 치중하며, 지역의 개성을 강조하는 ‘지역 DNA’ 배양을 목표로 한다.⁹²⁾ 지방창생 정책에 따라 각 지자체는 지역 내 역사 자원과 예술자원을 발굴하여 지역의 특성을 살리고 이를 통해 관광객과 관계 인구를 유입시키는 방식으로 추진한다. 때문에 주로 관광 진흥의 성격이 강하였으나 최근에는 지역사회와 전통산업을 연결하면서도 청년들의 유입을 돕는 공간이나 단체를 지원하는 사업 등을 통해 지역 문화예술 정책이 보다 정주를 위한 생활문화 차원으로 확장되고 있는 추세이다.

대만의 주요 도시 10여 곳에 문화창의 파크를 설립하고 역사적 공간을 활용하여 문화 재생, 일상적 참여 중심의 문화공간 운영 등을 추진한다. 대표적인 사례로는 타이베이시 화산 1914 문화창의산업파크로 전시, 공연, 마켓 등 문화콘텐츠를 중심으로 상시 공간

90) 이재유(2015), 홍명치 대만 문화부 부장, 서울경제. 2015.2.27.일자 <https://www.sedaily.com/NewsView/1HSDZSR625>

91) YUAN XIAOLI(2020), 문화창의산업과 도시문화 전형의 상관성 연구, 부경대학교 석사학위논문

92) 총 134개의 지방창생우선추진지구(地方創生優先推動地區)를 우선 선정하고 각각 농산어촌형, 중개도시형, 원형으로 나누어 세부화 한다. 농산어촌형은 농업, 어업 등 1차 산업 중심의 소도시, 중개도시는 농산 어촌도시와 도시를 잇는 도시로 변두리지역이나 구도심 등을 지칭하며, 원형은 대만 원주민 거주지역을 지칭한다. 해당 지역의 산업, 특산물 등을 기반으로 관계인구 확보 및 일자리 창출을 목표로 하고 있다.

지방창생의 종합 계획 및 각 지자체의 사업을 홍보하고 분석하는 추진체로 대만 정부는 는 대만 지방경제 사회분석 데이터베이스인 TESAS(Taiwan Economic Society Analysis System)을 두고 있다. 이는 각 지방 인구 변화 및 변화를 파악하고 분석하는 시스템으로 데이터에 기반하여 신규 창업이나, 학술 연구 및 분석, 지자체의 정책 수립을 위한 데이터 기반 마련 체계라고 볼 수 있다.

을 운영하여 시민, 관광객의 참여를 유도하고 있다.⁹³⁾

이러한 창의 산업 정책과 병행하여 앞서 언급한 ‘마을 만들기와 마을문화발전계획’도 정부가 주도하여 지역소멸 대응과 지역발전을 위하여 지방자치단체와 협력하는 사업으로 추진하고 있는 것을 볼 수 있다.

3. 국외 사례의 시사점

가. 프랑스의 지역문화정책의 변화

프랑스의 현재 지역문화정책의 변화를 보면 크게 세 가지 축의 양상을 볼 수 있다. 첫 번째는 국가차원의 중점전략, 두 번째는 국가와 지역 간의 변화, 그리고 세 번째는 지역에서의 변화이다.

1) 프랑스 국가차원의 변화: 농촌에 대한 정책적 관심

프랑스는 문화부 창설 이래 처음으로 농촌지역에 한정된 문화활동 조사를 실시했다. 그리고 이러한 조사는 단순히 일회 조사로 끝나는 것이 아니라 향후 이어지는 정책과도 연관이 있다고 볼 수 있다. 1980년대 지역의 문화분권, 1990년대 대표 거점도시 브랜드, 21세기 광역 도시에 대한 관심이 이제는 농촌지역으로 향하는 것을 볼 수 있다. 지역소멸 및 위기의 기반인 농촌으로 향하는 정책방향을 발견할 수 있었다.

우리의 경우도 마찬가지로 인구소멸의 위기 지역에 정부의 역할이 집중될 필요가 있다.

2) 국가와 지역의 협약: 계획계약 형태의 변화

초기에 프랑스 계획계약 제도 (Contrat de Plan)는 대광역 (Région) 및 중앙정부의 분산기관이 중심이 되었는데, 이제는 지방자치제도의 주역으로 등장하는 중광역 (Département) 이 중심이 되는 것을 볼 수 있다. 이는 중광역을 통해 기초단체와 더욱 밀접한 관계를 통해 중앙정부와 협력하겠다는 것으로 볼 수 있고 정부와 광역의 역할이

93) 임대근, 김유미, 김은아(2023), 대만문화창의파크와 지역 문화의 상생, 중국(심천) 산업동향, 한국콘텐츠진흥원, 23-13호.

보다 더 작은 단위까지 연계되는 것을 지향하는 것을 볼 수 있다. 나아가 부처별 계획보다 통합적인 지역계획으로 지역 내에서 그리고 국가차원에서도 범 분야의 연계가 보다 활발해진 것을 볼 수 있으며 이러한 벽을 여는 연계가 지역을 활성화시키는 기반이 될 수 있음을 보여준다.

우리의 경우 역시 지역발전투자협약의 새로운 형식을 통해 통합적인 지역발전계획안에 ‘문화’가 함께 하는 정부/지방자치단체 차원의 협력이 필요하다.

3) 광역의 역할의 변화: 중광역 (Département) 중심의 지역문화

1980년대 프랑스 지역문화는 중앙 문화부에서 광역지방자치단체(Région)에 파견된 분산기관인 DRAC이 중심이 되어 추진되었다고 볼 수 있다. 그러나 현재 지역문화는 다양한 기초단체와 기초단체 연합을 연계할 수 있는 중광역 (Département)이 주도하는 것을 볼 수 있다. 그리고 중광역 문화관련 담당 공무원은 전문성 있는 인력으로 대부분 구성되어 지속적인 문화업무를 수행하며 나아가 우리의 문화재단과 유사한 공공 법인 (Agent)을 구성하여 협력하는 경우도 점차 늘어나고 있다. 이에 따라 과거 정부 주도의 지역문화정책이 DRAC을 통해 분산되었다면 현재는 중광역 중심의 지역과 중앙의 연계 그리고 지역 문화계획의 수립 등이 진행되고 있다.

우리의 경우도 새로운 지역문화의 정책 수립의 거점은 향후 ‘광역지방자치단체’ 중심으로 추진될 필요가 있다. 이를 통해 기초와 중앙의 연계와 협력, 그리고 주도적인 계획 수립을 꾀할 수 있다.

나. 대만의 지역문화정책의 변화

대만의 경우 문화부처가 구성된 지 10년 정도의 신생 문화부와 지역의 관계에서 볼 수 있는 중앙-지역 연계 사례, 청년과 마을에 대한 집중, 그리고 중앙정부의 유연한 지원 방식 등을 볼 수 있었다.

중앙-지역 정책연계는 대표적으로 연합복무중심이라는 기관을 통해 지역과 중앙의 최소한의 정책연계를 각 구역 (남부, 중부, 동부, 동남부) 전문가 인터뷰를 통해 들은 바로는 그래도 지역문화는 지역이 주도하고 있으며 최소한의 연결고리 및 지역에 시설 조성 (특히 국립관련)에서의 협력등에서 역할을 하고 있다. 그렇지만 예를 들어 우리의 해양

수반부와 같은 기관인 해양위원회(海洋委員會)는 대만 남부 지역(가오슝)에 설립된 첫 중앙행정기관으로서 이러한 지역은 오히려 지역의 특성과 중앙의 행정이 결합되고 있음을 볼 수 있다.

한편 중앙정부 문화부는 창의산업, 청년, 그리고 마을 만들기 세 가지 핵심 주제와 지역을 연결하고 있다. 일반적인 예술, 시설(박물관/미술관 등)은 기존의 역할과 업무가 지속되고 있으나 특별 프로젝트는 지역의 창의 산업과 유희공간의 연계, 청년 프로젝트, 그리고 마을 만들기/공동체 사업 중심이다. 이는 우리의 법정문화도시 및 관련 사업들과 매우 유사하며 지역에 활력을 주는 문화/사람을 엮는 사업이 진행되고 있음을 볼 수 있다. 마지막으로 중앙정부의 지역 보조금 제도가 문화분야는 매우 유연하게 운용되는 것을 볼 수 있었고 이는 장단점이 있지만, 문화정책에서의 유연성을 반영한 부분은 긍정적으로 볼 수 있다.

다. 종합

지역의 중심으로 광역지자체의 역할이 앞으로 지역문화예술을 주도하는 데 있어 핵심이 될 수 있다. 또한 정부차원에서는 농산어촌 및 인구소멸 지역의 특별한 집중 지원 등이 필요하다.

나아가 지역이 주도할 수 있는 공동체, 청년, 마을 사업에 대한 필요성은 지속적으로 확대될 수 있다. 그리고 마지막으로 부처의 벽을 넘어선 통합적인 협약/계약 제도를 통해 지역의 문제를 지역의 요구에 맞춰 해결하려는 방향성이 필요하다.

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제5장

지역 문화예술 정책의 수요

제1절 지역문화예술 현장 수요 및 여건

1. 현장 수요 및 여건 조사 개요

가. 현장수요 조사 대상

현장 수요조사는 지역의 문화예술 정책의 실효를 중심으로 검토하기 위하여 문화예술 사업 추진 관계자를 대상으로 하였다. 우선적으로 지자체 산하의 지역문화재단이 있는 경우 지역 문화재단을 우선 조사하였다. 지역 문화재단은 지역의 문화예술 정책에 대한 민감도가 가장 높으면서 지역 문화예술 사업을 추진함에 있어 지역민, 지역 예술가, 지역 문화예술 기획자 및 지역 문화예술 매개자와의 접점이 가장 많으며, 지역문화정책 추진의 실행을 소관하고 있다. 지역문화재단이 부재한 경우는 지역 문화정책에 기반하여 지역에 맞는 문화예술 사업을 추진하는 문화도시센터를 비롯한 기관 및 단체나, 직접 사업을 추진하는 지자체에 직접 조사를 실시하였다.

현장수요조사는 지역 단위의 규모와 도시-농어촌간의 수요에 대한 차이를 살펴보기 위하여 행정범위상 광역단위 지방자치단체와 기초단위 지방자치단체로 구분하여 조사를 시행하였다. 광역 단위 지방자치단체는 11개 지역을 현장 수요 조사하였으며, 기초 단위의 경우 12개 지역을 조사하여 총 23개 지역을 구분 조사하였다.

광역단위 지방자치단체의 경우 총 11개 광역 시도를 현장 조사하였다. 조사는 광역 시와 광역 도 단위를 구분하여 조사를 진행하였다. 광역시의 경우 부산광역시와 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시를 조사하였으며 광역 도의 경우 강원도, 경기도, 전라북도, 전라남도, 충청남도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도 등 총 8개 광역도를 조사하였다. 기초 지역의 경우 크게 세 가지 분류로 나누어 조사를 실시하였다. 첫째로 광역 시 내의 기초 자치단체를 조사하였으며, 둘째 광역 도 단위의 자치 시를 조사하였다. 마지막으로 광역도 단위 내 자치 군 단위 지역을 조사하였다. 기초 단위에서 광역시 내

구 단위 지역으로는 대구광역시 달서구와 인천광역시 부평구를 조사하였으며, 광역 도 내 자치 시 단위 지역 수요를 조사하기 위하여 강원도 춘천시, 경기도 의정부시, 전라북도 전주시, 익산시, 충청북도 충주시를 조사하였다. 광역 도 내 자치 군 단위 조사는 경상북도 청송군, 전라남도 영암군을 대상으로 조사하였다.

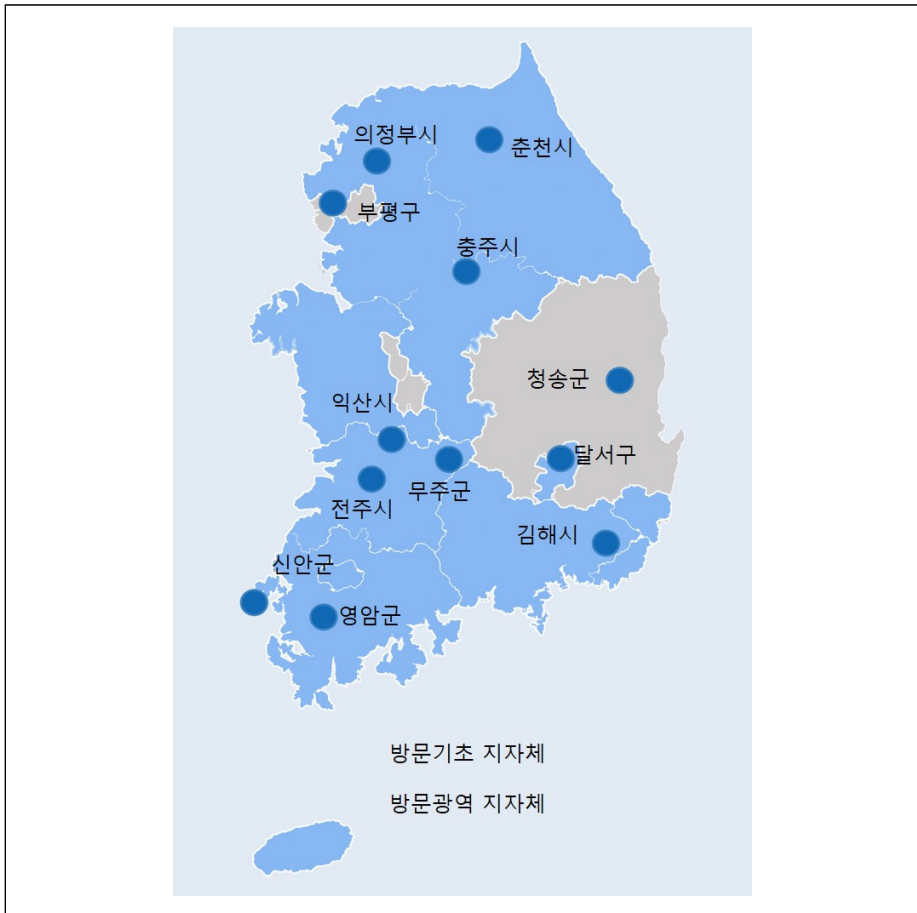
〈표 5-1〉 지역 수요 현장 조사 현황

행정범위	세부 범위	현장 조사 지역
광역	광역시(시)	광주광역시, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시
	광역시(도)	강원도, 경기도, 전라북도, 전라남도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도
기초지방 자치단체	광역시 내 구 단위	대구 달서구, 인천 부평구
	광역시도 내 자치 시 단위	춘천시, 의정부시, 전주시, 익산시, 김해시, 충주시
	광역시도 내 자치 군 단위	무주군, 청송군, 영암군, 신안군

〈표 5-2〉 지역 수요 현장 조사 일정 및 대상 (표기는 지역 범위별 가나다 순임)

지역	조사 일자	조사 대상
강원도 춘천시	24. 03. 20	춘천문화재단
강원특별자치도	24. 03. 20	강원문화재단
경기도	24. 04. 18	경기문화재단
경기도 의정부시	24. 06. 27	의정부문화재단
경상남도	24. 09. 26	경남문화예술진흥원
경상남도 김해시	24. 09. 27	김해문화관광재단
경상북도 청송군	24. 06. 13	(재)청송문화관광재단
광주광역시	24. 10. 23	광주문화재단
대구광역시	24. 06. 12	대구문화예술진흥원
대구광역시 달서구	24. 06. 12	달서문화재단
부산광역시	24. 04. 24	부산문화재단
울산광역시	24.11.18	울산문화관광재단
인천광역시 부평구	24. 05. 21	부평구문화재단
전라남도	24. 08. 05	전남문화관광재단
전라남도 신안군	24. 08. 07	신안군 문화도시지원센터
전라남도 영암군	24. 08. 06	영암문화관광재단
전라북도	24. 07. 10	전북특별자치도 문화관광재단
전라북도 무주군	24. 07. 09	무주산골영화제 조직위원회
전라북도 전주시	24. 07. 10	전주문화재단
전라북도 익산시	24. 07. 11	익산 문화도시센터
제주특별자치도	24. 10. 16	제주문화예술재단
충청남도	24. 03. 18	충남문화관광재단
충청북도	24. 08. 28	충북문화재단
충청북도 충주시	24. 08. 29	충주문화관광재단

[그림 5-1] 지역 수요 현장 조사 지역 분포



나. 조사 설계

1) 조사 항목 및 내용

조사는 지역의 문화예술 정책 수요에 있어 지역 내부의 상황 방향성 현황에 따른 정책 수요, 지역 외부의 여건에 대한 정책 수요를 구분하여 조사하고자 하였다. 조사는 현재의 정책 추진 여건과 추진 현황, 그리고 앞으로의 근미래 또는 중장기적 측면에서 고려하고 있는 계획을 조사하여 지역문화예술 정책 시 고려가 필요한 지역의 실질적 수요를 파악하는데 그 목적으로 하였다.

지역 내부의 경우 해당 지자체 내 지역 문화예술 정책과 지역 문화예술 사업 추진의

여건을 조사하는 지역 문화예술 현황을 조사 후 그에 따른 앞으로의 방향성을 조사하고자 하였다.

〈표 5-3〉 지역 내부 여건 현황 및 방향성 조사

지역 내부	조사 항목	세부 조사 항목
현황 및 문제점	예산	보조금 감소, 지원 삭감 등 예산 삭감 현황 및 문제점 지역 사업의 축소 변화 현황
	정부 정책	지역 위기(지역소멸, 인구감소) 관련 지자체 정책 대응 현황 문화체육관광부 부처 정책 변화에 대한 지자체 대응 현황
미래 정책 방향	지자체 정책	지역의 사업 계획 수립 현황 및 방향 타 지역과의 지역 문화예술 정책 상 차별화 정책 수립 현황
	지역 환경 변화 대응	인구, 지역 환경 변화에 따른 대비 현황 재정 및 시설, 인력 기반 계획 현황 지역 문화 분권 대비 현황 지역 문화예술 정책에서의 민간 연계 및 협력 현황
	지역 특화 방향	지역 특화 방향 및 전략 지역 수요 반영에 따른 특화 여부 지역 청년 문화예술인 고려 여부
	재정 방향	미래 사업 추진에 있어서의 예산 추정 및 예산 문제점 지속 예산 확보 방향성

조사는 지역 단위의 정책 현황 및 문제점을 살펴보는 항목으로 첫째는 지역의 문화예술 예산에 대한 감소와 그 영향을 파악하는 것이었으며, 둘째는 정부의 정책에 대응한 지자체 차원의 대응 정책 현황과 이를 반영한 지역 문화예술 정책 및 사업의 현황과 문제점을 확인하고자 하였다.

지역 단위 정책의 향후 방향성에 관한 조사는 미래의 지역 문화 정책수립 방향에 대한 현황 조사로, 지역 단위에서의 중장기 측면에서의 지역문화예술 정책의 방향성을 어느 정도 스스로 수립, 고려하고 있는지를 파악하고자 하였다. 이는 첫째, 지자체 단위의 지역 정책에 대한 지역 문화예술 정책의 대응, 둘째, 지역 외부 환경이나 지역 문화 예술 환경의 변화에 대한 지역 문화예술 정책의 대응, 셋째, 지역 특화나 지역 차별화, 지역 청년 문화 예술인 등 지역 단위 문화예술 경쟁력에 대한 대응, 넷째, 지역 문화예술 정책 재정에 있어 추후 발생 가능한 문제점의 예측과 대응 방향 현황을 조사하고자 하였다.

〈표 5-4〉 지역 외부 측면의 현황 및 정책 방향성 조사

지역 외부	조사 항목	세부 조사 항목
정부	문체부	문체부 지역문화예술 정책의 평가 및 문제점 지역문화진흥법 등의 관련 법안 관련 논의 수요 향후 필요 및 요구 정책 및 사업
	타부처	타부처 문화예술 정책관련 요구사항 타부처 관련 법 개정에 대한 요구사항
타 지역	기초-광역단위	광역- 기초 지역 간 전달체계, 역할 분담 등 관계 설정에 대한 의견
	타지자체 협력	타 지역과의 협력 필요성 및 정책적 개선 필요에 대한 의견

지역 외부 측면의 지역 문화 예술 정책의 수요 조사는 정부의 정책에 대한 지역의 수요와 정책적 방향성을 중앙정부의 정책 측면과 지역 간 정책의 측면으로 나누어 조사하였다.

지역 외부에 대한 여건은 크게 정부의 정책에 대한 지역 문화예술 정책의 현황 및 방향성, 타 지역과의 관계 설정과 정책 고려에 관한 사항 두 가지로 구분하여 진행하였다. 정부 정책에 관한 사항으로는 문화체육관광부의 정책에 관한 사항을 우선 살펴보았으며 여기에는 지역문화 예술 정책, 관계 법령, 그리고 그 외 향후 고려가 필요한 정책 또는 요구사항을 포함하였다. 문화체육관광부 외의 타부처 관련 정책에 있어서는 기존 정책 가운데 요구사항이 있는 정책 및 관련법에 대한 수요 의견을 조사하였다.

또한 지역 문화 예술 정책에 있어 다른 지역과의 관계 설정과 정책 고려에 있어서는 첫째, 기초- 광역 단위 간의 지역 간 관계 설정에 관한 수요를 파악하고자 하였으며, 둘째 타 지역 간의 협력에 대한 수요를 파악하고자 하였다. 여기에는 동일한 광역 단위의 기초지역 간의 협력, 전국 단위 지역 간 협력 수요 등을 함께 조사하였다.

2. 조사 결과

가. 지역 내 여건- 재정 삭감 관련 여건

해당 조사 결과는 지역의 의견을 최대한 수합, 수용하기 위하여 조사 응답 사항을 확인 할 수 있도록 광역과 기초 단위로 구분 후 선 제시하였으며, 이를 바탕으로 연구자가 종합 의견을 분석 및 도출하였다.

조사 결과는 지역의 의견을 연구자가 주관에 의하여 편집하기보다는 있는 그대로 담기 위하여 개별 조사 결과에 대한 의견 또는 분석은 제시하지 않았으며, 대신 종합 의견을 통해 광역과 기초간의 공통적인 의견과, 차이를 드러내고자 하였다.

1) 광역 재단

① 광역도 단위

□ 광역도 재단 A

- 광역은 그나마 여건이 나운데 기초단위의 문화재단은 지역 문화예술 정책 사업을 수행하기 더 힘들어지고 있으며 특히 문화예술교육사업이 특히 어렵다.
- 지역 문화재단 차원에서도 중앙정부의 재정 이양이 단계로 추진된다고 인식 하다가 이제 축소가 심화되고 있다고 느낀다.
- 지자체의 경우 국비지원사업은 국비에 상응하게 지자체가 예산을 들여야 한다는 인식이 마련되어 있다. 이는 곧 국비가 없을 경우 지자체는 예산을 들이지 않는다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 국비의 축소는 지자체의 예산의 축소를 초래하고, 지역으로의 정책적 이양이 아니라 지역 내에서 문화예술 사업 추진 자체를 어렵게 하는 요인이 된다.
- 문화정책의 지역이양이 되면서 그동안 문화 정책 기능이 없었던 지자체는 갑자기 문화정책을 수립하고 추진하게 되었다. 이 과정에서 기존의 문화예술 사업을 해오던 문화재단은 문화예술을 모르는 광역/기초 지자체의 행정 서류나 업무 보고자료를 만들어주는 일을 수행하는 업무가 급증하게 되었다. 정책 정책은 지자체가 문화재단의 사업들을 통해 수립하지만, 이로 인하여 지자체로부터 문화재단이 업무의 자율성이나 예산 권한을 잃게 되었다.
- 최근 몇 년간 지속적이고 일정한 예산과 정책의 지속성이 이루어지지 못했고 이를 개선할 필요가 있다고 생각한다. 코로나 19로 인하여 이에 대응하는 중앙 정부의 관련 예산이 대량 확보되었고 큰 돈이 지역으로 들어오게 되었다. 중요한 것은 이 예산이 얼마나 오래가는지 알 수 없고 이에 문화 예술 사업을 하더라도 사업의 지속성은 보장 할 수 없다는 점이다. 돈이 있다고 사업이 잘 되는 것이 아니다. 문화 예술사업은 단기간 내 실적을 내는 사업이 아니고 단기적으로 볼 경우 작품 몇몇 창작으로 그치기 때문에 정책 사업의 성과도 측정하기 어렵다. 지속적으로 사업을 추진하면서 성장할 방향을 모색하는 것이 아니라 단발성 문화예술 부문의 사업을 했다는 사실로 그치다 보니 지에서는 정책적 토대 없이 돈만 쓰는 사업이 되고 만다.
- 그럼에도 지역은 열심히 예산이 확보되면 사업을 기획하고 운영한다. 문제는 이러한 사업이 잘되면 갑자기 아르크, 예술경영지원센터 등 정부산하 지원 교부 기관들이 지원금 교부가 아니라 자기 자체 사업으로 전환하여 사업 자체를 뺏아가는 상황에 있다. 없는 돈으로 열심히 하면 가져가버리는 일이 반복되니 담당자들은 그만큼의 품과 정성을 들여 사업을 할 의욕을 잃는다. 그러니 지역 문화재단들도 잘되던 사업도 없애는 상황이다.

□ 광역도 재단 B

- 국고사업이 지방 이양되면 몇 년간은 꼬리표를 달아서 유지된다 하더라도 그에 대한 법적 강제력이 없으므로 결국은 축소되거나 없어지게 된다.
- 지자체 공무원들의 경우 계속 순환보직으로 인하여 지역 내 문화예술에 대한 충분한 경험을 바탕으로 전문성과 식견이 있는 상태에서 지역문화 정책을 수립하고 이를 지속적으로 추진하기 어려운 여건이다. 매번 새로운 공무원이 담당자가 되면 이전에 어떤 사업들이 있었고, 어떠한 정책을 수립, 추진하였는지, 앞으로 지속적인 지역의 문화예술 정책의 방향은 무엇인지에 대한 정보와 논의들이 인수인계되지 않는다.

□ 광역도 재단 C

- 지역 문화정책의 이행에서 중요한 것은 지역 문화 정책에 대한 문제부와 광역재단 연결고리인데, 사실상 현재는 부재하다고 느낀다. 중앙부처 산하 지원기관을 통해 간접적으로만 추진하고 있으며 지역에서 중앙 정부에 의견을 제시해도 답변이 없는 상황이다. 예를 들어 지역들이 모여 문화예술교육센터와 예술활동 증명에 관한 사업의 이관에 대하여 지역 차원에서 추진하기 어렵다는 의견을 제시했는데, 정부는 이에 대한 답변이 없는 상황이다. 정책 이관 시에도 의견을 수렴하지 않았다. 지역에 정책을 이관하면서 소통의 구조 자체가 부재한 상황은 문제가 있다고 생각한다.
- 영상 쪽 관련해서 영화지원위원회 사업비를 지역 영화에 대한 부분 전액 삭감했다. 도비로만 하고 있는 부분이 있다. 지역영상위원회의 경우 2017년 사업의 성과 등이 단편영화 등의 국제적 성과가 있었지만 그림에도 모두 삭감되었다. 영화와 같은 특정 장르의 문화 예술 활동에 대하여 지역에서 지속적으로 이러한 콘텐츠들이 유지, 발전할 수 있도록 적어도 중앙정부 차원에서의 정책적 방안이 있어야한다. 펀드 조성 등이 필요하다. 문제부 예산이 확보 되도록 기관으로 내려가는데 예를 들어 예술위의 경우 내려가야 하는데 직접사업이 상당히 많다. 예술위원회 사업도 더욱 더 지역과 같이 해야 하는데 전향적으로 생각할 필요가 있다.

□ 광역도 재단 D

- 지역에 약속했던 문화예술 교육센터의 운영비가 급작스럽게 전액 삭감되었다. 적어도 이전에 차등지원을 하겠다는 언급은 있었지만 전액 삭감은 사전 논의도 없었고 지역은 아무런 준비를 할 여지도 없었다. 이에 예산도 없이 사업을 유지하려다보니 운영 자체가 지역에선 당장 당면한 현실이다.
- 광역 지자체가 기초 지자체를 대상으로 지원할 수 있도록 협력하여 운영하는 지역 매칭 사업은 3년간 지역들이 준비했는데 이 또한 사라졌다. 광역 단위의 문화 예술 정책과 기초 단위의 정책에 대한 생태계 조성을 목적으로 지역들이 각종 아이디어를 모아 정책 사업을 계획했는데 불가능하게 되었다.
- 브랜드 상설공연 (전통예술지역브랜드사업 상설공연)의 경우 기재부가 재정자율평가를 진행하여 우리 지역이 우수 평가를 받기도 했고 이에 군비/시비 재원투자가 지속될 예정이었다. 그런데 갑자기 국비 지원 예산이 전액이 삭감되었다. 이전의 국비/도비/기초지자체 예산이 5:2:3으로 추진되었는데, 현재는 도비/기초지자체 예산 3:7 로 운영되고 있다. 지역에서 이에 대한 예산의 지속적 확보를 담보할 근거가 부재한 상황이고 이렇게 되면 결국 지역에서 언제든지 사업을 없앨 수 있는 구조가 된다.

□ 광역도 재단 E

- 중앙 정부의 기존 지원 사업가운데 지역들 간의 협력형 사업과 지역 내 문화 예술 인력의 양성사업이 전체 삭감 되었다. 이러한 지역 내 생태계와 협력 관련 사업이 우선적으로 사라지는 것은 지역에 있어서는 타격이 매우 클 수 밖에 없다. 각 지역마다 문화 정책의 지역 이양으로 자체 문화 정책을 수립하기에도 급급하고, 지역 현안에 갇혀 있는데 협력하고 지역 내 생태계를 만드는 사업을 주도적으로 할 여건이 되지 않는다. 특히 지역 인력의 경우 수도권에 집중된 문화 예술 인력을 지원을 통해 지역에서 활동할 수 있도록 하고, 또 지역 내에서 문화 예술의 인적 기반을 마련하는데 매우 중요한 사업인데, 이 부분이 사라졌다는 것은 지역의 문화예술 정책의 위기를 촉진하는 결과로 이어진다. 우리 지역의 경우 해당 사업을 3년간 준비해왔는데 갑자기 예산이 없어지면서 그동안의 노력이 수포로 돌아간 상황이다.
- 전체 보조금 삭감으로 문화예술위원회에서 하고 있던 지역 대상 지원 사업의 선정률이 급감했다. 22년의 경우 42%였으나 24년은 28%에 그친다. 정부 지원 예산의 삭감과 선정률 급감은 지역 간의 국가 지원 사업 의존도를 더욱 높이고 경쟁만 심화하는 상황을 초래한다.
- 지역 예술사 생태계, 전문 인력 생태계는 국가의 지원이 필요한 부분에 해당한다고 생각한다.
- 방방곡곡 사업 등의 폐지로 이를 통해 지역 내에서 유지되던 단체들이 사라지고 있다. 이에 지역에서 활동하던 문화 예술 인력들의 활동 기회가 위축될 뿐만 아니라 생계 유지가 어려워지고 있는 상황이다. 이렇게 되면 지역 내 문화예술 생태계가 사라지는 것은 시간문제이다.

□ 광역도 재단 F

- 국비지원이 줄면서 국비 뿐만 아니라 전반적인 지방자치단체 자체 예산도 줄고 있다. 향유 사업은 다소 늘고 있으나 특히 예술창작지원 줄고 있다.

- 지역의 경우 원래 시설 운영을 지양하고 예술가에게 많이 주고자 하였는데 이제는 시설 운영을 포함하는 것으로 계획을 변경하고 있는 중이다. 이는 지역 내에서 예산 배분에 있어 우선순위가 예술 활동에 대한 지원보다는 이미 마련되어 있는 시설의 유지가 우선되기 있기 때문이다.
- 지역 내에서 점차 지역민을 중심으로 하는 생활문화동아리는 확장되는데 예산 줄고 있다. 특히 기초단체와 광역 지자체가 함께 하는 생활문화행사에 대한 수요가 많이 늘고 있는데 예산은 명맥만 남아있게 되었다. 문화예술교육에 대한 광역생활문화센터에 수요는 증가하고, 예산은 줄어들어 지역과 지역문화재단의 고민이 커지고 있는 상황이다.

□ 광역도 재단 G

- 정부와 지역의 소통을 위해서는 이전의 한국문화예술위원회가 했던 지역협력관 사업이 지속 필요하다고 생각한다. 공식적인 소통 체계가 문화정책의 지역 이양이 될 경우 필수적이라고 생각한다.
- 정부는 이벤트 중심의 지역사업을 지양하고 단 10%라도 매칭을 통해 지역에 중앙 정부의 정책적 메시지를 전달할 수 있도록 하는 방안을 지니는 것이 중요하다고 생각한다. 지역 내에서 당연하고 있는 현안과 정책의 우선순위에 문화 예술의 입지는 너무나도 취약하다. 지역 정부의 문화 정책 및 예산 확보에 대한 취약성을 중앙정부 차원에서 보완하는 방안이 마련되어야만 한다.

② 광역시단위

□ 광역시 재단 I

- 기관의 본질은 예산이며 출연기관은 예산을 받아야 사업을 추진할 수 있다. 공공 목적으로 세워진 출연기관이 지역 내 정책적 우선순위에 밀려다니니 기관 자체의 재정 안정성도 위협을 받게 되는 상황이다. 원래 불안정한데 예산을 확보하는 방식이 중앙정부와 지방자치단체가 함께 했을 때도 어려웠는데, 지방자치단체만 남게 되다 보니 악순환에 빠지게 되었다.
- 현재 지방자치단체는 지역 소멸 위기로 지방세 수입에 기반한 지자체 예산의 확보가 충분하지 않은 상황이다. 사실상 지역의 위기 상황에서 지역 문화예술에 대한 정책 예산 확보는 심지어 주요 문제로 대두되기도 어렵다. 지자체도 어려운 상황이다 보니 문화예술에 대한 민간 지원 방식인 메세나도 어렵다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따르면 문화는 국가의 영역이며, 중앙정부는 문화 예술에 대해 정부의 역할과 책임을 다해야 하는데, 지역 이양은 이를 지역에 전가하는 상황이라 할 수 있다.
- 지역별 여건에 따라 정책적 지원의 가중치를 적용할 필요가 있다. 성장하는 지역의 경우와 소멸위기 지역은 여건이 차이가 크고, 문화 예술에 대한 수요와 지역의 여건도 차이가 있다. 당연히 예산의 확보와 정책적 지원의 추진 또한 큰 격차가 존재한다. 그러므로 중앙정부는 남아있는 정책지원사업을 추진함에 있어 지역의 재정자립도를 기반으로 차등화 필요가 있다고 생각한다.
- 문화예술교육 예산이 통합 삭감되자 우리 지역은 우선적으로 간접 지원 기능을 개발하고 지역 문화예술사업의 전체 방향을 바꾸었다. 중앙정부 주도의 정책 지원에 기반한 문화 예술의 공급이 여전히 큰 영향을 주고 있지만 어느 정도는 문화부처에서 복지차원의 교육 예산을 삭감하는 것은 일리가 있다고 생각한다. 중앙정부차원에서도 시대가 변화하는 만큼 정책적 방향전환이 필요하다고 생각한다. 예를 들어 지역이 의지가 없는 상황에서 지역과 중앙 정부의 매칭 비용이 없어서 손을 대지 않는 상황에 대한 지역의 경각심을 일으킬 필요가 있다. 경쟁이 심화되더라도 정부는 국비 100%사업을 지역이 먼저 제안하여 획득할 수 있도록 하는 등의 새로운 방안을 모색 할 필요가 있다. 이 때 중앙 정부는 지역이 특별한 문화 예술에 대한 경쟁력을 갖추어서 설득이 될 경우 지원하고, 이를 통해 지역 또한 경쟁력을 적극적으로 확보하도록 하는 구조가 되어야 한다.

□ 광역시 재단 J

- 각종 정부 지원 예산이 삭감되면서 보조 사업이 줄다보니 지역 간의 지원 예산 확보를 위한 경쟁이 너무 치열하다. 지원액이 적어서 상대적으로 광역단위에서는 상대적으로 기초단위보다는 타격이 적기야 하겠지만, 이러한 지원 축소는 지역 간의 협력보다는 경쟁을 부추기는 요인이 될 수밖에 없다.
- 우리 지역의 경우 광역단위의 지역은 조금씩 시비로 예산을 미리 확보해왔고 기초예산 또한 광역시비 예산

을 더 만들어 예산을 확보해왔다. 코로나 19 이후 2022년부터 2024년까지 30억을 증액하였다. 매년 10억씩 파격적이지만 지원 사업 예산을 지속적으로 올리고 있다. 국비를 종잣돈(seed money)으로 하여 지역 문화예술 사업을 시작하였지만 지역 예산을 안정적으로 확보하여 지역의 사업으로 만들어왔다. 자체 사업으로 발전시켜가려고 노력하고 있다.

- 우리 지역의 경우 지방정부의 정책과 지역문화재단의 문화예술 정책 사업이 상호 연계 작동할 수 있도록 정책 협의회를 만들어 협의 체계를 만들고 거버넌스를 구축해 왔다. 이제는 지자체 소관 부서 관리자와 지역 문화재단의 담당자들 간 지역 문화 예술 정책에 대한 공감대가 형성되어 있으며 문화예술 예산에 관한 사항이나, 지역의 문화예술 정책을 위한 연구 등의 논의도 함께 하고 있다.

□ 광역시 재단 K

- 전반적으로 삭감된 가운데 의외로 늘어난 것은 통합문화 이용권에 관한 예산만 늘었다. 지역 문화재단은 문화예술에 대한 사업을 전문성을 바탕으로 기획 운영하는데 집중하여야 하고 그에 대한 성과를 인정받아야 하는데 통합문화 이용권 사업은 단순 복지사업에 가깝운데도 불구하고 재단이 그 업무를 추진하고 있다. 통합문화이용권 사업은 사용자의 사용 여부에 따라 예산소진이 이루어진다. 문제는 지역문화재단이 이를 맡게 되면서 미사용 예산이 불용 예산으로 남게 된다는 것이다. 이는 곧 지역문화재단의 성과 평가에 직접적인 영향을 미치고, 지역 문화예술 활성화를 위한 업무를 아무리 노력해도 그에 따른 평가와 인정을 받기 어려운 구조를 만든다.
- 만약 국가 전체에서 문화 예술 관련 정부 예산이 유지된다 하더라도 지역 내에서는 전체적으로는 예산이 삭감되고 있는 실정이다. 지역의 실정이 그러하다 보니 지역 내에서 문화 예술 관련 사업 예산을 자체적으로 유지, 확대하기는 어렵다. 중앙정부가 정책적 이양을 결정할 때 지역의 상황과 여건을 면밀히 살펴 이양할 사업과 아닌 사업을 구분하는 것이 필요하다고 생각한다.

③ 광역 지역 단위 종합 의견

광역 단위 지역의 경우 국고 삭감의 위기는 광역도에 비해 광역시가 적극적인 대응을 하고 있어 위기를 기회로 삼고 있는 경우가 많았다. 공통적으로 광역단위의 경우 문화예술교육과 관련하여 가장 큰 타격을 입었다고 공통적으로 언급하였지만 그럼에도 불구하고 다수의 광역 지역은 시비를 통해 새롭게 지역 내에서 자체적으로 사업을 유지, 발전시키는 준비를 해왔다고 응답하였다.

그럼에도 불구하고 지역이양이 급작스럽게 이루어지고 있음에 따라 상당 부분의 문화예술 정책사업은 단기적인 대응밖에 하고 있지 못하고 있다고 응답하였으며, 지역 내 해당 사업의 지속 유지를 위해 지자체의 예산확보 또는 메세나 등 별도의 노력이 필요하다는 점을 인식하고 있었다.

광역 지역 단위에서는 지역 협력형 사업, 인력양성 사업지정 등의 폐지는 지역 문화예술 생태계에 큰 문제가 되고 있다는 점에 문제의식을 가지고 있었다. 특히 문화예술교육센터의 운영, 지역인력양성사업 등이 향후 어려워질 것으로 예상하였다. 또한 공연특화사업(브랜드) 등 및 다양한 사업을 기초단체와 매칭으로 준비한 사업 또한 현재 일단 유지된다 하더라도 장기적 담보 어렵다고 지적하였다.

반면 지역 문화예술 교육 관련 사업의 어려움에도 불구하고 소수의 광역 지역 단위에서는 문화예술교육의 경우 이제 지역의 업무화가 필요하고 공감한다는 의견을 제시하기도 하였다.

광역 지역 재단 응답자들은 점점 문예진흥기금 공모사업에 지역들이 몰리고 있는 상황이며, 선정율도 급감하고 있다는 점을 지적하였으며 이에 공모 사업 참여가 어려워지고 있는 여건이 문제가 있음을 인식할 필요가 있다고 언급하였다.

일반적인 예술창작 지원사업은 2010년부터 지역차원에서 지속적으로 해왔기에 지역 이양으로 인한 변화가 크지 않다고 응답하였다. 다만 광역에서 기초재단으로 배분되는 예산이 삭감되어 삭감은 광역지역에서 관할하는 기초지방자치단체와의 어려운 여건이 되고 있음을 인지하고 있다는 응답이 다수로 나타났다. 이는 광역-기초 간의 서로의 입장을 이해할 수 있는 소통과 협력을 위한 네트워크가 더욱 필요한 상황임을 시사한다.

연구진은 문체부 및 중간기관에서 직접 지방자치단체로 재정보조가 전달되다보니 사업의 성격이 변질되는 경우가 있다는 문제를 확인하였다. 이에 대응하는 재정 삭감, 보조 등의 업무에 문체부와 사업시행주체인 지역 문화 재단과 직접 정기적인 소통이 필요한 상황이다.

한편 예술위원회 및 기타 중간기관의 사업을 이제는 광역에서 맡아 직접하거나 함께 협력하는 등의 새로운 방향전환이 필요한 시점이라는 지적이 많았으며, 이와는 별개로 여전히 지역협력관 등을 통해 중앙과 지역의 협력을 소통하는 시스템 또한 필요하다는 의견도 다수 있었다.

2) 기초 재단

□ 기초 재단 a

- 우리 지역의 경우 문화예술부처 전반의 예산이 삭감되면서 지역의 문화재단 역시 그 영향을 받아서 20%정도의 전체 예산이 삭감되었다. 특히 예술분야의 지원 사업 예산이 특히 줄어들었다.
- 우리 지자체에서는 예술인에 대한 지원보다는 지역민의 문화예술 향유에 보다 치중하는 경향이 나타난다. 이러한 이유에는 현 정부의 기초도 영향을 주지만 지역 내 기관장의 의지와, 지역 선거 등의 요인이 그 배경이라 할 수 있다. 지역 문화 예술 정책 사업이 지역민에 대한 호혜성 사업으로 보여지는 경향이 있다.
- 최근에는 인구소멸이나 관광의 이슈가 더욱 커지는 상황이다. 인구 소멸 지역이 아닌데도 불구하고 관련 예산이 많다보니까 기존의 보조금은 사라지고 소멸지역, 혹은 관련 정책에만 집중하는 상황이다. 소멸지역이 아닌 경우는 혜택을 받지 못하니 관계 인구와 관련한 사업으로 집중하는 경향이 있다.

□ 기초 재단 b

- 공연장상주단체의 경우 예산이 줄었다. 예전에 2개 기관을 지원했는데, 현재는 지원 예산이 줄어들어 1개 기관만 가능하다. 상주단체는 지원이 줄어든다고 해도 계속 유지되어야 하기에 지원사업을 지속해 달라고 중앙정부에 요구했는데 결국 이루어지지는 못했다. 현재도 지속성이 없는 일회성 사업으로 유지되고 있으며 상주단체가 활동할 수 있는 사무공간도 없는 상황에서 유지 조차 용이하지 않게 되었다.
- 우리지역의 경우 도서관 관련 예산이 많이 삭감되었다. 특히 독서관련 지원금 삭감으로 도서관이 어려운 상황이다.
- 광역재단 예술창작활동 다양한 프로그램이 축소되며 창작의 질과 양에 부정적인 영향을 주고 있다고 생각한다. 지역 문화프로그램과 소규모 예술단체 지원 대폭 감소하였으며, 직접 예술인 보조금 또한 지원이 감소하였다.
- 지역 생활문화 등의 지원 예산이 대폭 감소하면서 지역주민 문화생활 질의 저하로 이어지고 있다. 특히 사회적 취약계층을 위한 문화 및 스포츠 강좌 이용 기회가 축소하였으며, 지역 기반 문화 프로그램 예산 또한 삭감되었다.
- 지역의 문화 경쟁력을 확보하고 지역 문화를 활성화할 수 있는 사업으로 활발하게 진행 중이었는데, 예산 삭감으로 인해 사업이 중지되면서 지역 내 문화 자생력은 약화하고 지역민간의 문화격차 또한 심화되고 있는 상황이다.

□ 기초 재단 c

- 우리 지역의 경우 중앙정부의 지원 예산 삭감에 대응하여 재정관련 문화도시 기금을 만들고 있다. 5년 적립하고 (10억) 문화도시 사업이 구비 7억5천 들어가는데 그럼에도 불구하고 예산 확보의 문제가 발생한다. BTL 끝나면 30억을 확보할 수 있을 것으로 생각한다. 부족한 부분은 4-5년 정도 여유를 두었다가 지자체에 재단 문화사업 비용으로 요청을 고려하고 있다. 아마도 BTL 이후가 가능할 것으로 예상된다. 그 외에 후원회가 있어서 연간 자체 2~3천만원 정도는 후원이 들어오고 있다. 메세나와 함께 활성화를 도모하려고 생각 중에 있다. 재단 예산 40억을 전략적으로 준비하고 있다.
- 주변 기초재단의 문화예술사업 예산이 다 줄었으나 우리지역의 경우는 문화예술 사업 예산이 오히려 늘었다. 이는 전적으로 우리 지역과 문화재단의 의지가 반영되었기 때문이라 할 수 있다. 예산은 갑자기 늘어난 게 아니라 최근 지속적으로 늘었다. 특히 도시의 이미지, 브랜드를 위해 좋은 프로그램들을 할 목적으로 지자체를 설득하여 문화예술 사업비를 증가시켰다. 낙후 시설을 보완하고, 생활문화 사업들도 확장해왔다. 우리지역의 경우 산업단지가 대부분을 차지하고 있는 특수한 성격이 있어 그동안은 문화예술이 매우 취약했지만 앞으로는 이를 특화하려고 한다. 산업단지 환경에 있는 지역민들을 위한 생활문화를 활성화하고 산업단지와 연계한 문화예술 사업을 확대할 계획이다.

□ 기초 재단 d

- 우리 지역은 문화 취약지역이라 중앙 정부의 예산이 그나마 문화예술에 관심이 없어도 재단이 노력하면 조금이라도 사업을 통해 문화 예술을 지역에 전달할 수 있는 힘이였다. 중앙정부는 지원사업을 할 때 원래도 기초, 광역, 도시별로 지역마다 격차가 큰데 특히 문화 불모지에 대한 배려나 추가적인 지원은 없었다. 그런데 2024년도의 지역 인력양성 및 수급 관련 사업의 일괄 삭감이 되면서 지역에서 문화예술 사업이 너무 어렵다는 것을 크게 체감하고 있다.
- 기초단위 지역(지자체)이 문화예술 정책의 중요성과 필요성을 인식할 수 있는 방안을 중앙 정부가 마련해야한다. 기초 지역 자체도 어려운 상황이라서 필요에 의한 단위 사업의 예산 증액도 제한적이기 때문에 재단 전체 행정 운영경비에서 감액 추경을 통해 단위 사업비를 확보하고 있다. 하지만 이러한 방식으로는 기초 지역에서 문화 예술 사업을 지속 유지하는 것은 어렵다.
- 여전히 지역문화재단과 지자체는 국비공모사업에 중점을 두고 예산을 확보해서 사업 운영에 만전을 기하고 있다. 예산이 삭감되더라도 그에 대한 대응을 할 수 있는 여건이 안된다. 결국은 줄어든 국비 지원에 의존하는데 그 의존도도 더 체감하다보니 높아지고, 경쟁률 또한 높아지게 된다.
- 지역 내에서 협력이 활성화되는데 어려움이 있다. 관광분야와 그나마 협력하여 일부 문화예술 사업을 관광사업화 하여 운영하고 있는데, 이부분도 원활하게 되고 있지는 않다. 문화예술교육의 경우 진흥원 사업을 지속적으로 공모를 통해 이어지고 있으며 관광거점 사업으로 간신히 명맥 유지하고 있다. 상설

공연사업의 경우도 예산이 전액 삭감되었으나 관광 분야의 축제 예산으로 추진하고 있다.

- 문화다양성 사업은 광역 지자체의 주도로 광역 지역 단위 내 7개 지역 문화 재단과 함께 상호 교류하며 추진하려고 준비하였으나 해당 협력 사업 역시 예산 부족으로 제대로 추진되지 못하고 있다. 예산의 삭감은 지역 간의 협력과 공존에 대한 직접적 난관을 초래한다.

□ 기초 재단 e

- 지역문화활력 촉진사업은 소멸지역 문화역량과 생태계에 매우 중요한 사업으로, 소멸위기의 지역이 청년을 지역으로 오게 만드는 중요한 정책 사업이다. 그런데 이러한 지역 소멸 위기와 문화정책이 연동된 사업 또한 단 년으로 끝나는 사업으로 진행된다. 지역 문제는 단기적 해결이 되는 상황이 아닌데, 정책은 단발성이나 지원이 턱없이 부족하다고 느낀다. 중앙 정부는 지역소멸과 관련하여 청년 인건비 보조금이 매우 중요함을 인식해야 한다. 지역으로 사람(청년 인력)이 오도록 해야 하는데 정부는 이러한 관점에서 정책적 역할을 수행해야 한다고 생각한다.
- 지역 특화 영화제 등 사업은 지역브랜드가 매우 중요하며, 강력한 지역 브랜드를 구축하기 위해서는 지역 문화 브랜드 구축을 위한 지속적인 활동의 유지가 필요하다. 지역 특화 영화제와 같은 지역에 문화적 브랜드를 입히는 사업에 대해 중앙 정부는 예산 지원을 중단했다. 하지만 이러한 지역 특화 사업은 국가적으로 지역 문화의 다양성을 촉진하고 전국민이 지역에 대한 문화 예술적 경험을 할 수 있는 계기로 작용한다. 단순히 특정 지역 특혜성 사업이 아니라고 인식하는 것이 필요하며 지역 문화 특화를 위해 중앙 정부의 지속적인 지원이 필요하다고 생각한다.
- 우리 지역은 공모사업 중에 문화다양성 사업으로 장관상을 수상할 정도로 성과도 좋았고 이에 지역에서도 적극적으로 사업을 확대하려고 했으나, 예산이 전액 삭감되었다. 지역은 비예산으로도 이 사업이 필요하고 지속해야한다고 생각하여 명맥이라도 유지하고 있다. 다양성 사업은 기초문화재단 대표적인 사업이었는데 기초문화재단 지원사업에서 가장 중요한 사업이 없어진 것이다.

3) 기초 지역 단위 종합 의견

기초지역 단위의 지역 문화재단 전문가들은 공통적으로 재정관련 기초재단의 여건은 매우 편차가 크지만, 지방이양 및 국고보조금 삭감에 의한 피해는 문제로 인식하고 있었다. 또한 국고보조삭감과 함께 매칭되던 지역 예산도 동시에 삭감되기에 수치상 재단의 사업예산이 크게 감소하였다는 점을 지적하였다.

또한 국고보조사업의 전달체계에 의한 축소로 인하여 중간기관의 공모사업에 기초 지역 단위의 지원이 물리고 있어 경쟁률이 높은 상황을 지적하였다. 농어촌 지역의 경우 공모지원사업에 있어 도시형 지방자치단체에 유리한 조건들이 많은데, 민간단체의 참여가 혼재되어 있다는 점을 문제로 지적하고 있었으며 공공 사업과 민간 사업의 목적과 방향의 차이가 있음을 지원 공모 단계에서 구분할 필요가 있다고 의견을 제시하였다. 또한 공모 사업의 세부 내용에 따라 소멸지역, 농어촌 지역 트랙을 별도로 제시할 필요가 있는 지적도 있었다.

문화도시 사업과 관련하여서는 소규모 기초재단의 경우 모든 여력이 집중되어 다른 업무가 어려운 단점은 있으나, 재정 축소, 삭감의 부분을 문화도시를 통해 살려서 활용

할 수 있는 기회가 되었다고 평가하였다. 또한 지역 특화된 사업으로 발전, 변화시키기에 좋은 기회가 된다는 의견도 있었다. 그러나 가장 큰 문제점은 사업의 지속성이 이루어지지 않는다는 점이었다. 지역 가운데 문화도시를 실행, 시도하는 지역의 경우 유독 예산삭감의 문제가 심각한 경향도 나타났다.

기초단위 지역문화 관계자들은 농어촌 단위의 지역의 경우 문체부 ‘지역문화활력사업’이 기획 사업을 시도하기에 매우 좋았고 새로운 시도가 가능했던 재정지원이 되었다. 여러 지역에서 지역문화활력사업이 확대될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

또한 기초지역 문화재단은 취약계층의 문화예술 기회가 약화되고 지역 격차가 확대 등에 대한 문제에 대해 정부의 대응이 필요한 상황으로 인식하였으며, 지역 간에도 문화 취약지역/소멸지역 등 고려 할 필요가 있음을 지적했다.

기초단위는 특히 지역 청년의 수도권 유출 및 지역 이탈에 관한 문제가 심각한 상황으로 인식하였으며, 이에 대한 정부의 청년 문화예술 인력에 대한 인건비 보조를 통해 지역에 문화예술을 통한 청년을 유입 유도하여야 한다는 의견도 제시하였다.

나. 지역 내 여건- 새로운 변화에 대비

지역내 여건(새로운 변화에 대비) 항목의 조사 결과는 개별 지역 간의 여건 차이와 그에 따른 변화 대비 방향이 각기 다르며, 상호 타 지역의 대비에 대한 방안을 참고할 수 있음에 따라 예외적으로 지역단위를 명기하여 제시하였다.

1) 광역단위

① 광역 재단 도 단위

□ 경기도

- 경기도는 전통적으로 차체 기획 사업들이 많았다. 특히 2015년 이 전에는 기획형 사업을 중점적으로 추진하였다. 그러다 2015년 전후 자체 기획사업을 일몰 시키고 대부분의 사업을 공모화로 전환했다. 이 과정에서 직원들은 문화 행정가이자 문화 기획자로서의 정체성을 지니고 있었으나, 기획 사업에 대한 의지가 적어지고, 정책성 행사위주 기획사업 담당 역할만 수행하게 되었다.
- ‘예술이 흐르는 공간’, ‘예술로 가로지르기’, 최초의 창작 레지던시 운영, 전국 최대 규모의 전문 인력 양성 학교운영 등 다양한 지역에 맞는 새로운 사업이 실험적으로 이루어졌으며 큰 호응을 얻기도 했다. 그러나 사업들은 대부분 2-3년 밖에 지속하지 못했다. 이러한 지속성이 유지되지 않는 구조는 지금도 심각한 문제이다.

- 경기도는 인구가 몇 년 사이 기하급수적으로 늘어났다. 여전히 늘고 있으며 지속 늘어날 예정이다. 그런데 인구가 늘어드는 만큼 예산이 늘어나지는 않는다. 이에 대한 대비는 단순히 문화재단에만 넘길 수 있는 상황이 아님을 정부, 지자체가 인식하여야 한다.
- 경기도의 경우 지역 예술인이라 할지라도 이들의 활동은 거주 지역에 국한하지 않고 서울, 혹은 수도권 타 지역으로 확장된다. 그러므로 서울-경기-인천이 연계되는 예술지원 및 정책 사업이 필요한 시점이라 생각한다.

□ 강원도

- 강원도는 다른지역보다 빠르게 고령사회로 진입했다. 초고령 사회가 되면서 강원도의 경우 생애주기별 문화예술 사업들이 지역민의 수요에 맞추어 많이 생겨났다. 또한 강원도 이주자를 대상으로 하는 사업도 지원하고 있다. 특별히 어린이를 위한 향유기반 프로그램 들 만들어서 인구소멸 극복의 노력을 하고 있기도 하다. 지역 인구구조에 따라 문화예술사업을 반영하려고 적극적인 노력을 하고 있고 이러한 변화는 점차 확대되어야 한다고 생각한다.
- 노령의 생활예술인 급격히 늘어나고 있고. 전문예술인의 증가는 둔화하고 있다. 생활예술인 단체를 결성 하다보니가 정기문화행사 등을 만들고 있는데 이를 광역과 기초 단위에서 주요 문화 예술 정책 역할 대상을 분담하여 각각 지원하는 것이 필요하다고 생각한다. 향후 광역은 점차 위축되는 지역의 전문예술인 또는 전문예술단체에 대한 지원을 주도적으로 해나가고 기초지역 단위는 생활예술단체 지원을 중점적으로 해 나가야한다고 생각한다. 이러한 기반으로 예술인 복지지원센터 신규 개설 하게 되었으며 내년 부터는 사업을 확보할 예정이다.

□ 충청남도

- 청년인구의 유출을 막기 위한 전략을 준비하는데 집중하고 있다.

□ 전라북도

- 문화예술교육을 생애주기보다는 횡적으로 학교, 노령, 한부모가정, 다문화가정 등의 인고 변화와 지역 환경 변화에 대응하여 문화예술 관련 사업을 준비하고 있다.
- 예술인지원센터를 통해 생태계중심으로 통합지원 거점을 마련하고 사업을 추진할 것을 고려하고 있다.
- 청년의 경우 예술인복지에 대한 사업을 이들의 '창작활동'을 지속 할 수 있도록 다각적으로 고민하고 있다. 예술작품의 주문배달, 대여 사업 등을 구상하고 있으며 청년 중심 시각/공연 일거리 사업은 현재 중점 추진하고 있다.
- 지역브랜드 상설공연 콘텐츠 중심으로 구상하고 있다.
- 예산 삭감이나 대외 환경 변화에 대응하여 최근에는 문화분야와 관광분야 간의 연계 사업 발굴 준비하고 있다.

□ 전라남도

- 문예진흥기금 200억 달성을 목표로 예산 확보를 준비하고 있다.
- 사가지 프로젝트: 청년의 사회적 가치 지향프로젝트를 진행하고 있다. 사가지 프로젝트는 지역의 청년문화기획자 양성을 위한 프로젝트로 24년도 기준 18명에 대해 월급으로 지역 문화 기획 활동을 지원하고 있다. 해당 성과를 바탕으로 청년 예술인 조례 발의 준비를 하고 있으며, 귀농귀촌 확대 등 사업 추진하고 있다.
- 문화예술교육분야 '행복전남 문화지소' 사업 진행하고 있다. 지소 개념으로 군 단위까지 가는 사업 진행하고 있으며, 지역 내 구석구석 문화배달을 통해 보다 많은 지역민들이 문화예술의 향유확대를 추진하고자 한다.
- 전남문화재단은 '남도 미술은행'을 통해 재단이 생기게 되었으며 '미술'에 대한 특화가 지속 이루어지고 있다. 미술시장 활성화를 위해 '제로베이스 사업'을 추진하거나, 지역의 갤러리/예술인 국내외 아트페어 진출 지원사업, 기업에 지역 미술을 빌려주는 미술품 대여 사업을 진행하기도 했다. 이러한 사업의 혜택 받은 예술인들의 경우 본인 작품판매액의 절반을 기부하기도 하였다. 지역이 집중하는 특정 장르에 대한 중점 사업은 앞으로도 지속 유지하고자 한다.

□ 충청북도

- 도내 극단 설립 준비하면서 프로젝트 단원으로 지역과 연계를 모색하고 있다.
- 지역민을 위한 문화소비 365 사업을 100% 도비로 진행하여 지역 내 문화향유와 소비를 확대하고자

노력하고 있다. 지역민은 문화소비 시 30% 캐시백이 가능하며 문화소비체험, 관광, 도서구매 등을 장려하고 있다. 공연전시는 무료로 제공기도 한다.

- 문화이음창 사업으로 문화소비 및 수요조사를 하고 있으며 이러한 사업으로 지역 문화수요를 분석하고 있다.

□ 경상남도

- 경상남도는 주민주도의 생활권 문화공동체 활성화를 위한 ‘문화우물사업’을 통해 경남 곳곳의 문화를 확산하고 있다. 문화우물사업은 도비와 기관(진흥원) 예산으로 3년 연속지정이 가능하며 (총 4년) 진행하는데 도, 의회에서 반응이 좋다. 지역의 콘텐츠를 가지고 마을 신문, 연극창작, 지역 노거수 가꾸기 사업 등 다양하게 진행되고 있다. 문화우물사업으로 성장하여 행안부 사업 등에 선정되는 지역들도 생기고 있다.
- 생애전환문화예술학교 ‘쓸만학교’ 사업을 통해 작은 도서관 등에서 신 중년 등 도민들이 문화 신 중년 사업으로 진행하고 있으며 이를 지속할 예정이다. 2024년부터는 자체 공모사업으로 진행하게 되었다.
- 경남 문화재단은 산단의 유휴공간 활용을 오랫동안 지속해왔다. 2017년 풀무에서 시작, 사회적 경제혁신타운 등의 문화공간을 활용했고 하나의 지역 문화 브랜드가 되었다. 지역의 큰들, 예도, 이루마 등등 극단들이 다양한 활동을 하고 있는데 이들 역시 지역의 유휴공간을 활용하여 활동하고 있다. 지역이 이러한 지역 유휴 공간을 활용하여 예술인들을 지원할 때, 정부가 지역의 예술인들의 활동을 지역 외로 유통 확산시켜 지역 예술인들이 국가적으로 지속 성장할 수 있어야한다고 생각한다. 중앙정부의 지역 예술인 지원은 이러한 측면에서 지속 필요하다고 생각한다.
- 청년관련 청년기획위원회 활동 또한 우리 지역의 특색 있는 문화예술 사업 가운데 하나이다. 도내 청년 예술인들이 위원으로 참가하여 주도적으로 ‘청년아트페스티벌’을 기획하고, 예산을 편성하여 추진하는 사업이다. 지역 문화에 기여하는 청년 문화상도 2024년부터 시상하여 지역 청년이 활발하게 지역 내에서 활동할 수 있도록 다각적 기반을 마련하려고 노력하고 있다. 지역은 청년이 와야 활기가 생기고 문화 예술이 발전한다. 이에 지역에 청년이 올 수 있도록 사업은 지속 확대할 예정이다.

□ 제주특별자치도

- 제주특별자치도는 제주의 독특한 자연 환경, 문화 환경을 바탕으로 하는 생태문화예술교육을 지향하고 있다. 문화재단 차원에서 생태문화예술교육 프로그램 개발하였을 뿐만 아니라 해당 프로그램은 지역 내 대상을 다양화하여 생애주기별로 진행을 확대할 계획에 있다.
- 제주특별자치도는 인구소멸관련 취약지역이다. 많은 제주도 내의 부속섬 지역은 인구가 소멸하고 있기 때문에 무엇보다 아이들에 대한 프로그램과 지원이 중요하다. 이에 부속섬을 대상으로하는 유아 문화예술교육 지원 사업을 추진하고 이를 통해 어린이집, 병설유치원 사업을 마련하려고 한다. 보통 섬 마을의 아이들은 그 수가 적기 때문에 문화적 사회적으로 소수에 대한 특혜를 줄 수 없다는 논리에 의해 배제된다. 혹은 섬 지역의 특성상 예술가나 예술 전문 인력의 지역 접근성이 떨어지고 기피하는 경향이 있다. 이렇수록 지역에서는 적극적으로 지원해야 한다. 최근에는 ‘섬마을 예술선생님’, ‘예술캠프’ 등을 기획하고 해당 사업이 단순히 한두번 하고 끝나지 않도록 고정 공약사업과 연계 하여 추진했다. ‘예술로 오도방정’ 사업도 지역 도서의 어린이, 유아가 살기 좋은 지역을 만들기 위한 목적으로 추진하고 있으며 앞으로도 지속하고자 한다.
- 관광이 활성화된 제주는 비행기를 타야 본토에서 올 수 있기 때문에 휴식과 휴양을 목적으로 많은 이들이 방문한다. 제주 지역의 이러한 경험적 특성을 고려하여 예술가들에게 워크숍처럼 아트케이스를 적용하는 실험적 사업을 추진하고자 한다. ‘아트케이스’ 사업은 현재 한국광역재단연합회와 연계하여 확장 준비하고 있으며 관련 협약을 진행하고 시각예술창작산실 등과 연계하는 등 사업과 관련한 다양한 주체들과 연계협력을 하여 발전시키려고 노력 중이다.
- 해녀 문화관련 어촌계와 공연예술단체 연계 브랜드 공연 개발 중이다. 해녀 문화는 제주의 독특한 문화 자원이기 때문에 어느정도 인지도와 대중적 관심이 형성되었다. 그래서 이에 대한 지원과 크라우드 펀딩을 통한 재원을 확보하고, 이를 바탕으로 마을 축제, 굿즈, 산물교류와 판매 등을 활성화하려고 한다.

② 광역 재단 시단위

□ 부산광역시

- 부산은 인구 고령화가 가장 심한 지역으로 광역시 가운데 가장 처음으로 초고령화 사회에 진입하고 대학과 기간산업 등이 소멸하는 등 도시가 직면한 위기가 심화되고 있어 보다 적극적으로 사회적 대응에 관한 사업을 고려하고 있다.
- 부산은 청년사업에 새로운 집중을 하고자 한다. 이미 별도의 청년문화팀이 조직으로 마련되어 있고 청년문화와 관련한 사업을 발굴 추진하고 있다. 청년에 특화된 예술인복지사업의 경우 전국에서 가장 먼저 시작하기도 하였다. 벚꽃지는 순서대로 대학이 사라진다는 현 상황에서 부산광역시는 청년의 지역 내 활동이 시급한 과제가 될 수 밖에 없다. 청년문화, 마켓(유통 플랫폼 마켓) 등은 선도적으로 스타트 했다. 청년관련 청년예술 작품 구입, 구독 지원 등이 차별된. 인디/세대/대학 등 아트페어 사업들은 다른 지역과 달리 사업 전문 부서가 마련되어 있기도 한다.
- 문화다양성에 관한 사업도 지속 발전시키고자 한다. 다른 지역에 비하여 부산의 경우 문화다양성 사업을 일찍 시작했으며 다문화와 관련하여 점점 더 확대되고 있다. 그 과정에서 사업에 관한 자체역량을 키워 왔다. 현재는 국비와 상관없이 영역으로 계속 하고 있고 지속 예정이다. 외에 유아문화예술교육, 장애문화예술지원도 시비로 진행하고 있으며, 세대 간 문화예술교육으로 바꾸어 지속 특화할 예정이다.
- 기후 위기 등 비치 코밍 사업도 진행하고 있다. 비치 코밍 사업은 2021년에서 시작했으며 지역 바다 쓰레기만 줍는 것에서 발전해서 예술작품, 전시로 진화하고 있다. 부산/울산/경남 바다에서 부울경 비치코밍 사업을 시도하기도 했다. 재단 특화사업 중에 조선 통신사의 역사를 바탕으로 한-일 교류 사업이 유지되고 있는데 해당 사업을 비치 코밍 사업과 연계하여 대마도에서 비치코밍 진행하였다.

□ 광주광역시

- 광주는 아시아중심도시임에 따라 지역민과 전문 예술의 접점이 무엇보다 중요하다. 이에 문화예술창작 지원 및 기초예술 활성화를 집중하고 있다. 시민과 예술가와의 교류 확대 및 순환관계 구축, 문화예술재원 다각화 등을 통해 전문적인 예술도시로서 문화도시를 완성하고 창작자들의 창작활동과, 예술인의 복지를 지원하는 것을 지속 활성화하고자 한다. 또한 시민과 교류할 수 있는 기반 및 인력 양성 등을 집중할 계획을 두고 있다.

□ 대구광역시

- 대구광역시는 생활문화 측면에서 중점을 두고 있다. 대구 지역 내 생활문화센터의 활성화를 기반으로 생활문화가 나름대로 뿌리 내리고 있으며 이를 통해 지역 문화예술 교육의 전환점에 있는 상황으로 판단하고 있다.
- 예술 교육의 인식 역시 학교나 교육 기관 주도의 교육에서 생활문화 차원으로 바뀌고 있다. 그 이유로는 소득의 향상, 지역 내 문화의식 자발성/영속성/창조성의 향상으로 추측하고 있다. 이미 지역 내의 동호인 2만명이 넘었으며, 지역 생활문화센터의 활용율 또한 70% 에 달한다. 이에 생활문화와 관련한 특화를 지속 발전시키고자 한다.
- 대구의 경우 문화재단과 문화 관계 기관들이 진흥원으로 조직을 합치다보니 기관 간 융합프로그램이 활성화되고 있다. 박물관, 문화예술본부 관련 시민의식 함양 프로그램이 많아지고 있는데 이와 관련하여 협력에 기반한 융합프로그램을 보다 강화하고자 한다. 예를 들어 지역 문화회관과 시청, 재단이 협력하여 합창, 무용, 연극, 국악, 어린이 합창에 관한 활성화가 최근 활발하게 이루어지고 있다.

③ 광역 지역 단위 종합

광역 지역 단위 인터뷰 응답자들은 지역 차원에서 보다 지역 문제에 가까운 사업을 발굴 추진할 수밖에 없는 구조에 있으며 이에 관련 사업이 다양하게 이미 마련되어 왔다는 점을 지적하였다. 이는 정부가 지역의 여건, 지역의 문화예술환경의 여건을 이해하는데 보다 적극적인 노력과 지역의 의견을 청취해야한다는 지적으로 이어졌다. 대표적으로

지역 내 초고령사회, 생애주기, 이주자 대상 사업 등이 이루어지고 있는데 지역이 농인 사회전반의 문제 인식이 문화 예술사업으로도 이어지는 것이 지역에서는 매우 중요하다고 볼 수 있다.

가장 중점화되는 사업은 청년 기획자 양성사업, 청년 예술가 지원사업 등 청년 문화예술인력의 지역 유입과 활동활성화였다. 지역 문화재단들은 공통적으로 청년의 지역 내 문화예술 활동의 지속 여부가 지역의 미래를 좌우할 것으로 지적하였다.

광역 지역단위 인터뷰 응답자들은 광역 단위이기 때문에 기초지역 단위와는 다르게 문화 예술의 전문적 부분을 전략화 하는 것이 가능하다고 응답하였다. 이는 문화예술 관련 사업이 지역과 보다 밀접하게 설계되어 사업을 추진할 수 있다는 것을 의미하며 대표적으로 문화적 도시환경의 조성, 시민과 예술의 접점 확대, 문화산업을 고려한 지역 예술 활성화 등 각기 다른 방식이지만 지역 연계의 시도를 다양하게 추진하고 있었으며 지속 확장하고자 한다고 응답하였다.

2) 기초 지역단위

① 기초 지역 재단 군 단위(농촌)

☐ 군 단위 지역 a

- 농어촌 지역에서는 관광과 연계하는 것을 막기는 어렵고 오히려 시너지를 생각해야 한다. 문화관광을 통해 인력을 양성하고 (관광두레) 이를 통해 문화시설, 콘텐츠를 개발하는 역할이 내외적으로 필요하다고 생각한다.
- 군 단위 지역에서는 문화예술의 향유를 지속적으로 늘려야하는 필요성이 계속 주된 업무다. 어린이뮤지컬 등을 통해 향유 인구를 확대하고 있다. 특화에 앞서 문화예술 생태계를 만드는 게 시급하다.

☐ 군 단위 지역 b

- 자연환경과 전통, 농산물 등을 활용한 문화관광등을 중점으로 지역소멸 해결과 문화관광으로 활용. 거주 인구가 많지 않고 그중 40% 이상이 노인 인구가 차지하고. 젊은 층의 외부 유출이 많은 편이다. 지자체에서는 유흥지를 활용한 임대 주택 건설을 통해 주택 마련, 농촌생활공간 개선을 위한 국비 확보(농촌중심지 활성화사업(180억), 취약지역 생활여건 개조사업(60억), 마을만들기사업(20억), 농촌공간정비사업(180억) 등 국비를 확보해서 정주인구를 늘리고자 하고 있다. 또한 관공서 유치를 통한 인구 유입, 관공서 내 4.5일 제 도입을 통해 근로자가 근무하기 좋은 환경을 만들어 거주 인구를 증대하고 외부 유출 인구를 줄이려 노력하고 있다. 또한 지역 환경에 맞춰 남관전시관 구성과 자연경관을 활용한 국립공원(유네스코세계지질공원 인증), 문화재, 정원, 체육대회 유치 등 문화유산 보존과 자연경관 활용 관리에 중점을 두고 사업을 운영하고 있다.

☐ 군 단위 지역 c

- 영화제를 통해 (인구 2만 명에서) 6억에서 시작한 영화제가 매진되는 영화제로 확대. 지역에 청년이 오는 영화제가 됨. 산골영화제를 통해 지역에 새로운 젊은 활력을 주려고 지속 노력하고 있다.

☐ 군 단위 지역 d

- 소멸지역인데도 '문화향유 실태조사' 등을 통해 과학적 정책 추진을 준비 중에 있다. 관광 PD 등 작은 지역에서 관광과 연계할 수밖에 없어 적극적으로 연계하고자 한다.

- 지역 특유의 한계적 여건을 역으로 '문화예술교육 연계'하여 특화하려는 시도를 추진하기도 한다.
- 대외적으로 지역 문화예술을 알리는 것도 중요하지만, 지역 내에서 지역을 알게 하는 프로젝트 적극 추진하는 것이 최 우선순위에 있다.

② 기초 재단 구 단위(도시형)

□ 구 단위 지역 a

- 문화적 도시환경, 시민과 예술의 만남, 문화산업과 예술의 만남 준비하고 있으며 문화도시와 음악도시를 지향하고 있다. 본 지역의 음악 유산은 큰 자산이다. 지역 뮤지션 키우고 발굴하며 지역의 문화예술 산업을 키워야 하는데 유통이 필요하다. 하나라도 유통 등이 들어와야 하는데 음악 창작과 가깝게 방향을 만들어 내는 게 중요하다. 음반제작은 음악창작소와 같이 하고 활동은 재단이 연계하고 라이브클럽과도 연계한다. 단 유통이 필요한 상황이다.

□ 구 단위 지역 b

- 외국인노동자, 다문화 가정 관련 정책 및 프로그램에 집중하고자 한다. 다문화축제, 다문화가족프로그램 등 방향 집중하고 있으며 나아가 젊은 인구 외부 유출을 막기 위한 프로그램을 준비하고 있다.
- 이 지역의 문화사업의 특화는 문화적 관점의 인재 양성을 집중했다는 점이 나름 잘한 점이라고 생각한다. 예술인 양성 프로그램 등을 통해 지역에 사람이 남게 하는 것을 중점 하였고 때문이다. 그렇기 때문에 더 이상은 지역에 국한된 공모가 아닌 전국단위 공모를 추진하고 있다. 먼 타 지역에서 와서 프로그램 수혜를 받고 지역 이주를 고민하는 경우도 나타나고 있으며 지속 도시 내에 거주할 계기로 문화 관련 지역의 사업이 작용하고 있다. 이는 예술생태계 관점에서의 접근인데 대부분의 지원 사업이 폐쇄성을 지니는 것과는 달리 외부에서 더 적극적으로 오게 하면서 이들의 유입이 지역에 낙수효과를 창출할 수 있도록 유도하는 상황이다. 때문에 공모도 쿼터제를 도입하여 절반은 지역 문화예술인을, 나머지 절반은 타 지역 사람들이 수혜를 받게 하고 있다. 전국에서 지역에 관심가질 계기를 만들어주는 것이 문화예술 관련 사업이 될 수 있다고 생각한다. 타 지역(홍천)에서도 이러한 방식에 관심을 가지고 있고 도시가 살롱⁹⁴⁾을 벤치마킹하려고 하고 있다.

□ 구 단위 지역 c

- 도 단위는 특성반영이 가능한데, 광역 대도시 기초재단은 어렵다. 문화정책 수립이 어렵고 콘텐츠 개발, 이론상으로는 많이 하는데 대도시 기초재단은 힘들다. 과연 옆의 지역과 차별화 가능할까? 독자적인 특성을 수립하는데 어려움이 있다. 앞으로 수도권 집중화가 급가속이 되는데, 인구가 줄고, 산업 형태가 바뀌면 지방도시 소멸이 될 때 그것에 대한 대책이 문화정책에서 도모되어야 한다. 현재는 고민하고 있지 않은데 고려해야 한다.

□ 구 단위 지역 d

- 지역을 활성화 하였던 공단관련 사업을 준비하고 있다. 지역의 대규모공단의 경우 산업단지와 연계한 근로자, 청년, 지역의 청년들을 대상으로 한 사업으로 이들을 정책 대상으로 적극적으로 반영할 필요가 있다. 문체부에서 정책이 나왔는데 촉박해서 준비하기는 어렵지만, 노후산단문제, 문화가 있는 문화산단에 관심을 가져야 하겠다는 생각에 준비 중. 지방 산단 노후화, 이주노동자 등과도 연계한 '산단'이 중심이 된 특화 사업을 준비하고 있다.
- 기후위기관련 워킹그룹을 운영하거나, 지속가능 공연예술 창작 관련 사업을 추진하기도 하고, 문화영향평가의 지표로 '환경' 제시하여 지역 내 40개 축제의 전수조사 및 이벤트 추진하기도 하는 등 지역 내 환경에 관한 사업의 발굴과 개선, 추진을 지속하고자 한다.
- 문화다양성사업을 권역 내 재단과 연계하여 진행하려고 하고 있다.

□ 구 단위 지역 e

- 청년예술지원의 경우 1. 첫 발표, 2 성장트랙, 3. 직접 예산지원 등으로 트랙을 나누어 추진하고 있다. 오디오북 지원(문학), 대학(유아교육과)과 연계 현장실습(시간당 인건비 지급), 국악과와 우수작품 시리즈 사업(라이징 스타시리즈) 추진하고 있으며, 지속 하고자 한다. 청년 기획자 양성의 경우 단계화 및 지역 문화시설과 연계화 하여 보다 체계적으로 운영 활성화를 하고자 한다.
- 문화예술통합플랫폼을 통해 예술인 장터, 인명DB 등 계획 중에 있다.

- 축제 등에서 ESG 확인 하는 제도를 실행하고 있다. 지속가능 축제 감독제 지표 등도 만들고 모니터링한다.
- 지역미디어 센터와 함께 진행하는 사업 예를 들어 배리어프리 영화제 도 준비하고 있다.
- 지역형 행복마을 만들기 사업을 마을단위로 하고 있다. 이를 통해 마을하나하나에 문화를 심는 사업을 추진 중이다.
- 공간기반 공연 창작, 국제교류, 로컬 크리에이터 연계 등 예술, 관광, 산업이 연계된 복합적인 지역발전모델을 꿈꾸고 있다.

③ 기초 지역 단위 종합

- 기초지역 단위의 농어촌은 사업의 규모와 인력이 제한적이기에 문화와 관광부서 간의 접점이 필수 불가결한 구조이며, 상호 협력관계가 전제되어야 한다고 기초 지역 전문가들은 응답하였다. 특히 지역 문화예술이 관광 분야와 협력할 경우 농어촌 주요 산업인 농업, 어업이나 혹은 지역만의 삶의 터전이라 할 수 있는 자연 경관 등과의 고려가 중요하다고 응답하였다.
- 기초 지역 가운데에서도 가장 규모와 인구 수가 적은 군 단위의 경우 문화 향유도 어려울 뿐만 아니라 지역 내 문화 예술 생태계가 마련되기 어려운 여건에 처하고 있다고 응답하였다. 이에 지역 문화재단 관계자들은 문화 향유 여건도 개선해야하지만 무엇보다 지역 내 문화예술 생태계 측면의 논의와 개선 방안 마련이 시급하다고 지적하였다.
- 기초 지역의 경우 청년, 인재양성에 대한 중요성을 공통적으로 강조하고 있었으며 이는 지역의 지속가능성, 지역 문화예술의 지속가능성으로 이어진다고 보았다. 도시 지역은 음악 등 장르 특화가 가능하다. 공단의 경우 이주민, 다문화 등에 집중할 필요가 있으며 이것이 미래방향으로 제시될 필요가 있다.
- 기초단위 인터뷰 응답자들은 기초단위에서 오히려 국제적인 연계를 통해 역량을 확대하는 경우도 있으며 지이러한 기초단위 지역이 보다 적극적으로 대외적 문화예술 확장을 고려하고 추진할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다고 지적하였다. 지역의 예술을 유통하거나 로컬크리에이터 등의 인력을 통하여 대외적으로 지역을 알리고 지역문화 예술을 활성화하는 경우도 있는데 이 방향은 예산과 규모 면에서 상대적으로 취약한 기초지역이 문화예술 경쟁력을 확보하고 지역 문화예술 생태계를 발전시킬 수 있는 방안이라 지적하였다.

다. 문체부 및 문화정책 요구 사항

1) 광역 단위

① 광역 재단 도 단위

□ 광역도 재단 A

- 문체부에서 지자체로 재정 및 사업이 내려갈 때 사업 목적 등이 왜곡되는 경우 있어 직접 사업단체와 소통할 수 있는 여건이 필요하다.
- 예술인 기화소득 사업, 예술인 복지 등은 재단의 역량 (인력포함) 고려하여 사업이 설계되어야 한다. 문체부 산하기관과 재단이 함께 고민하여 사업을 만들 필요 있다.
- 문체부 직접 지원사업으로 오랜 기간 해왔고 성과도 있고 관련 영역을 자체 예산으로 하는 등 사업에 초점을 맞췄는데 중간기관이 자체 사업으로 바꾸면서 모든 시스템이 없어진 경우가 있다. 기본적으로 역할분담과 장기적인 운영을 생각하면서 사업구상을 했으면 한다.
- 전지연, 한광연, 한지협 세 개의 협의체가 네트워크를 조성하고 협력하는 구조가 매우 필요하다. 정책의 일상적 확인과 협력이 어렵다.
- 예술창작/표현이 예술위 지원사업과 중복되는 게 있다. 예술위원회가 지역 예술위를 만들어야 한다. (창작지원 등은) 지역문화재단은 지역의 문화재단이 되어야. 기초재단은 이미 지역문화에 올인하고 있다.
- 문체부와 광역재단 연결고리를 못 느낀다. 예술위와 소통을 하지 문체부하고 연결이 없다. 내려오는 것만 알고 있다. 지역의 접점에서 현장의 소리를 좀 들었으면 한다. 문체부가 예술단체, 중간조직 등을 만나서 현장소리를 좀 들었으면 한다. 한광연을 공식 파트너로 인정해 주면 좋지 않을까.
- 장관/한광연 모임이 있었으나 짧은 시간에 진행한 일회성 회의로 그쳤다. 한광연도 좀 애매한 시점이다. 공동의 플랫폼과 아젠다 필요하다. 현재 한지협의 의의가 애매하다. 예술위에서 한지협 만든 이유는 지역 협력형 사업이 있었는데, 재단에 도움을 주는 조직이었다. 상주단체마저 없어지면 재단과 아르고하고도 접점이 없다.
- 지역에 대한 배려가 왜소하다. 영상 쪽 관련해서 영화지원위원회 사업비를 지역영화에 대한 부분 전액 삭감했다. 도비로만 하고 있는 부분이 있다. 지역영상위의 경우 2017년 사업의 성과 등이 단편영화 등의 국제적 성과가 있는데 지역영화 살릴 수 있는 방안이 필요하다. 펀드 조성 등
- 통합문화이용권 사업: 광역문화재단이 수행하는 업무는 아니다. 재단의 역할은 카드 대금지출, 지역 가맹점 발굴, 등록 해주는 것이나, 기획 사업을 할 여력이 없다. 앞으로 통합문화이용권 교통정리가 필요하다. 도에서 직접 관리하는 것이 맞다. 구조 자체가 비효율적이다. 한예위, 문체부가 안 놓고 있어서 문제다. 스포츠 바우처는 지자체(주민자치센터)로 내려가고 있다. 기획 사업은 전문성이 필요하지만 현재 이용권 사업은 아니다. 게다가 정부 평가 지표에서 뺄 필요가 있다. (통합문화이용권 성과). 바우처를 쥐도 쓸데가 없다. 문화프로그램. 초 고령화 시대인데 춘천도 일반서점이 없어져서 가맹점 발굴이 어렵다.

□ 광역도 재단 B

- 예술위원회에서 운영하고 있는 한지협과 같은 협력체계의 경우 17개 광역재단 실무자급들이 모여 지역의 이슈와 추진현황 등에 대한 이야기를 들을 수 있어서 도움이 많이 되었다. 앞으로도 한지협 차원에서 이슈를 만들고 모이게 해주는 기획의 장이 필요하다.
- 통합문화이용권사업, 예술교육사업에 대해서는 앞으로 국가에서 지역으로 사업을 내리기 위해서는 사업을 제대로 할 수 있는 시스템(권한, 인력, 인프라, 정보 등)을 제대로 갖출 수 있도록 해줘야 한다고 생각한다. 그리고 통합문화이용권 사업 등은 일이 힘들다고 (지자체)행정조직이 기피하는 사업이라 전보가 찾아 대우 수준을 높이고 의미를 부여할 수 있도록 해야 한다.

□ 광역도 재단 C

- 통합문화이용권의 경우지자체 수행인데 재단을 거칠 필요가 없다. 재단 사업비 규모만 커 보이는 역효과를 창출하고. 경영평가에서도 불리하다. 통합문화이용권 국정지표에서 이용률/체험의 7:3 비율 문제가 있다. 이용률과 수치 중심으로 평가가 이루어지고 있다.

- 지역문화진흥원 등 사업에서 기존 재단대상 사업 (청춘마이크 등)을 민간대상으로 바꾼 부분에 대해 문제가 있다고 생각한다. 기획사 중심으로 공모하는 부분. 공공과 민간의 역할이 다르며 향후 지역 생태계에 확산을 고려하면 민간 대상 공모는 문제가 있다.

- 인생나눔사업을 나라장터로 하는 문제가 있다. 수익률 중심이 아니라 향유 중심사업인데 현실의 반영이 안 되고 연결성도 (지역에서의) 없다. 재단의 경험과 축적, 생태계 연결의 문제가 있다.

- 광역지자체와 정부(문체부)의 직접 연결고리가 없다. 지원 사업 없다면, 산하기관과도 단절된다. 예를 들어 문화예술교육진흥원과 기능/정보전달이 깨진다. 산하기관의 역할에 대한 조정이 필요하다.

- 향유사업, 예술인 복지 등 에 있어 보편이나 선택이나 적절히 되고 있지 않다. 정책적인, 전략적인 사업이 연결되지 않는다.

□ 광역도 재단 E

- 대표공연단 사업의 경우 지역의 현실과 너무 동떨어져있다. 오히려 지역의 생태계를 살려야 하는 사업 (지역문화예술지원 특성화)은 폐지되고 (특히 상주공연단체사업) 매칭도 하기 어려운 대표사업만 추진하는 상황이다.

- 지역에서는 전문 인력이 정말 중요. 청년문제 및 청년유출에 대해서 정부차원의 지원이 필요. 또한 여러 부처 통합 지원이 필요하다.

- 문체부와 직접 연결이 되지 않는다.

- 각종 법정계획의 통합이 필요하다.

□ 광역도 재단 F

- 통합문화이용권: 문화바우처는 도 행정으로 넘어가야 한다. 재단이 한다고 하면 정보접근권이나 DB 접근이 가능해야 하며 이를 통해 기획과 계획적인 문화복지정책을 할 수 있다. 재단인력 투입해서 주민 센터 지원하는 광역재단들도 있다. 운영이 행정중심이다. 게다가 경영평가에서 매우 불리하다.

- 지역에 대한 생각을 재구성해야 한다. 지역의 여건에 맞추어 도시형, 농촌형 등 고려 필요하다. 농림부, 행안부, 국토부와 문체부 협력하는 사업 구도를 만들어야 한다. 문체부는 타 부처의 문화 사업을 통합 관리하는 플랫폼 역할이 필요하다.

- 사업이 문체부 편제에 따라 수시로 바뀌고 있다. 법과 원칙에 의한 사업의 지속성이 필요하다.

- 지역문화기금 등도 고려할 필요가 있다. 나아가 다양한 사업에서 유료행사 비율을 늘릴 필요가 있다.

□ 광역도 재단 G

- 지역문화시행계획 (지역문화진흥법)은 자체적으로 도에서 정리하고 문화정책 담당 계에서 과제리스트를 짜고 진흥원과 협의해서 기초단체 검토 후 취합해서 작성했다.

- 통합문화이용권: 재단 총예산의 50%에 달하고 있다. 행정으로 넘겨야 한다. 아니면 광역별로 선택할 수 있도록 해야 한다. 아니면 기획사업 비용을 보장해야 한다.

- 아트코리아랩 (예경) 사업이 초기에 전국 확대로 알고 있는데 전국에 필요한 사업이다. 확대에 대한 이야기가 없다.

- 문화예술교육사에 대한 적극적인 정책적 접근이 정부차원에서 필요하다. 지역에서도 뭔가 하기 위해서는 현장역량강화사업 DB를 확보할 필요가 있다. 데이터가 없어서 지역에서 뭔가 도모하기가 어렵다.

- 광역도와 광역시에 대한 정책적인 접근이 달라야 한다. 예를 들어 광역 도는 문화권으로 구분할 필요가 있다. 반면 시의 경우 브랜드 육성 등이 필요하다.

- 타 부처 사업이 시설 조성 이후 문화예술분야 전문적인 인력과 운영을 요구하고 있다. 타 부처사업에 문체부의 연계가 필요하다.

- 바탐업 항상 이야기 하지만 지역에서 의견내면 항상 안 된다고 한다. 문체부 건의할 수 있는 상시적인 핫라인 필요하다.

□ 광역도 재단 H

- 지역 문화예술관련 조사연구를 해야 하는데, 연구진 위축이 어려워 위탁을 통해 진행하고 있다. 재단 내에 상시적으로 조사 분석을 하는 기구가 필요하다.

- 지역문화시행계획은 도에서 취합해서 작성된다. 실적과 계획점검정도로 하는데 정책센터등을 설립하여 재단과 협력해서 작성될 필요가 있다.

- 통합문화이용권: 개선이 전혀 안 되고 있다. 행정 (지자체)로 넘기거나 재정지표 에서 제외하거나 아니면 기획 사업이 가능하도록 해야 한다.
- 문체부는 광역끼리 재단, 기관이 매우 잘 협력하고 있는데 오히려 불필요한 경쟁을 유도해서 줄 세우는 일이 많다. 협력과 소통의 중심에 문체부가 자리 잡고 있을 필요 있다.
- 추경예산 필요성 등 지역의 행정에서 어려운 점을 전혀 모르고 중앙정부가 일을 진행한다. 추경이 아무 때나 똑딱 되는 것이 아닌 것을 모르지 않을 텐데 이에 대한 고려가 부족하다.
- 예술위원회 외의 다른 문체부 산하기관은 지역 재단을 민간단체 취급한다. 간섭은 하면서도 명확한 논리를 제시하지도 못한다. 그리고 오히려 전문적인 컨설팅보다는 평가와 줄 세우기에 급급하고 있다.

② 광역 재단 시 단위

□ 광역시 재단 A

- 새로운 프로젝트가 개발, 시작될 때 문체부 및 광역지역에서 함께 사업을 만들어가는 역할이 필요하다. 공모형태가 아니라 시드머니의 판과 내용에 대해서 함께 만들어 가는 형태가 필요하다.
- 지역 안착을 위한 모델이 필요하며 무엇보다 예술 및 도시에서 실험적인 것은 정부에서 유도하는 것이 필요하다.
- 문체부의 워딩과 전략들이 워딩들이 너무 예전에 한 이야기 들이 다시 나오고 있는 듯하다 예를 들어 선택과 집중 같은 이야기들. 사후지원 같은 이야기가 나오는데 과거의 성과평가 분석이 필요하다.
- 사업 신청서들이 너무 어려워 졌다. 그 승자독식 기조가 그대로. 지원 사업에 반영되어 대표예술단체 (공연장 매칭과 대표단체는 문체부가 직접 사업을) 공연장 뚫는 게 어렵다. 생태계를 만드는 정책이 아니라 선택/집중, 승자독식 시스템이 되어 버렸다. 지역에서는 생태계가 중요하다.
- 몇 몇 중간 문체부 산하기관들은 지역 재단과 협력할 의사가 없다. 지역위원회는 형식적이고 혼자 일하고 혼자 욕먹고 있다. 문체부 대행만 해주고 정보마저 공유가 안 된다. 교통정리가 필요하다. 산하기관마저 지역에 내려 보내 준다고 생각한다. 협의보다는 던져주는 형태를 고쳐야 한다. 또한 전체적으로 무엇을 할 때 사전 협의가 없다. 산하기관이 사업을 지정 내려주는 식이고 문체부와 다르면 산하기관이 재단을 괴롭힌다. 지역의 전문성, 자율성, 독립성 논의를 다시 시작해야 한다.

□ 광역시 재단 B

- 국가가 법으로 제정된 문화관련 제도 (지역문화진흥법, 문화기본법, 예술인복지법 등) 법전에 명시된 영역을 포괄하게 지역에서의 법적근거를 재정관련 언급도 반드시 필요하다. (문화예산)

□ 광역시 재단 C

- 안정적인 재원을 위한 법령개정이 필요하다. 또한 지역균형발전 분야에서 문화예술분야의 제도화가 필요하다.
- 지역별 재정자립도, 소멸도 등 가중치를 가지고 지역 지원이 필요하다.
- 국가 정책을 함께 기획하는 협력이 필요하다. 광역문화재단과 문체부가 같이 기획할 필요가 있다.
- 지역문화를 활성화하기 위해 일정량의 국고를 기금형식으로 지역문화진흥으로 책임지고 재배분 제도가 필요하다. 광역자치단체/기초자치단체가 못한다. 문체부와 한광연, 지역재단 직접 만나서 기능강화와 소통구조를 만들고 재정에 대한 논의를 시작해야 한다.

③ 광역 재단 시 단위 종합

- 재단 협의체와 문체부 소통이 필요하다.
- 산하기관이 지역재단을 협력할 동반자로 보기보다 돈 받는 민간인 취급하는 태도 바꿀 필요가 있다.
- 지역관련 사업을 공모와 지원 중심이 아니라 문체부, 광역, 기초 지자체가 함께

만들어 간다는 생각 전환이 필요하다. 운영과 평가도 마찬가지이다.

- 지자체, 학계, 전문가와 함께 문체부 사업을 만들어가는 자세가 필요하다.
- 지방자치단체와 재단과 사업이 왜곡되기도 하기에, 오히려 문체부 사업 개발 초기에 실행단체인 한광연, 전지연등과 소통이 필요하며 협력하여 사업 개발 할 필요가 있다. 지역의 목소리를 듣고 협력하는 ‘장’이 정말 필요하다. 공모 중심이 아니라 함께 지역의 사업과 프로젝트를 만들어가는 ‘동반자’로서 문체부가 필요하다.
- 문체부 산하기관 사업과 지역사업의 중복이 있어서 교통정리가 필요하다. 산하기관이 단지 전달기능이 아니라 전문성을 가지고 지역과 소통하는 역할을 부여할 필요가 있다. 산하기관의 기능과 역할의 재조정이 필요하다.
- 통합문화이용권, 예술인복지, 문화예술교육 등 정부 결정 이전에 지역과 소통이 필요하다. 지역문화시행계획이 실행기관의 목소리가 담겨있지 않다. 오히려 역효과며 사업의 예산규모만 불려놓는다.
- 지역생태계를 고려한 사업의 개발을 요구한다. 재정자립도, 소멸정도를 고려한 가중치 정책이 필요하다.
- 지역 전문 인력과 청년 유출이 정말 심각하다. 이에 대한 국가차원의 대응이 필요하다.
- 지역문화시행계획 등 법정계획의 통합 운용이 필요하다. 지역문화시행계획에 예술 분야가 들어가고 타 법정계획 (광역에서 수리해야하는)과 통합하여 지역문화예술계획이 수립될 수 있도록 법체계 정비가 필요하다.

2) 기초 재단

① 광역시 내 구 단위

□ 구 단위 지역 a

- 기초단위를 넘어서 ‘생활권’ 단위에서의 사업지원 모델을 제시해주었으면 하다. 행정단위가 아닌 ‘문화권’, ‘생활권’에 대한 정책이 필요하다.
- 문화도시 사업 이후 지역 문화예술 활동과 성과를 지속하고 활성화하기 위한 정책이 필요하다. 일회성 사업이 아니라 지역의 생태계를 활성화하고 공감대와 참여를 확대하는 사업이 연계될 필요가 있다. 지역의 자생력을 위한 연계가 필요하다. 단순 지원으로 끝나버리는 소비성 지원이 되어 버리는, 중앙의 명망 보여주기 정책이 되어 버리는 낭비의 문제를 해결해야 한다.
- 문체부는 지역에 정확한 가이드라인, 이슈 제공이 필요하다. 자치권을 갑자기 쥐 버리면 지역 정치에 항상

왔다 갔다 한다. 예산도 삭감했다 복원한다고 하고 정책도 분권인지 공모인지 애매하며 지속성도 없다. 정부의 역할이 중요하다.

- 중간기관 등이 혼란스럽다. 문체부 산하기관 전문성이 중요하다. 중간기관의 전문성과 법적 안정성이 담보되어야 지역과 협력이 가능하며 상호 상생할 수 있다.
- 문체부 정책이 (지원정책) 공공기관, 예술가 직접 등등이 있는데, 지역문화의 환경이 안 좋아지는 이유 중 하나가 문화생태계가 무너지고 있는데 그 가장 중요한 지점이 예술 지망생이 수도권으로 가는 경우, 졸업하면 서울로 가 버리는 경우. 거기에서 독이 무너지니까. 생태계가 밑 빠진 독에 물붓기다. 청년이 지역에 남아있고 예술생태계가 살아있는 정책이 필요하다. 문체부가 문화정책 근본적으로 지역 대학 연계 개발할 필요가 있다. 나아가 청년지원이 아니라 청년예술을 길러내는 사업이 필요. 지역문화예술계 대학이 죽고 있다. 이들이 살아갈 수 있는 현장하고 연계한 뭔가가 있어야 한다.
- 승자가 아닌 사람도 역할이 있어야 한다. 지원/정책 틀이 생태계 중심으로 연구되어야 한다. 예를 들어 최고의 오페라도 있어야 하지만, 지역에서 대학 수준의 오페라도 있어야 한다. 심지어는 대학교 갓 졸업한 친구의 오페라도 있어야 한다. 수준 차이 별로 트랙이 있어야 한다. 즉 지원트랙이 다수 트랙으로 문화생태계 복원을 위하여 다변화 해 주어야 한다. 중고등학교 대학교 묶은 틀도 있어야 한다.

□ 구 단위 지역 b

- 문화도시 사업들 예를 들면, 지역에 대한 이해 없이 사업이 설계되었다. 적절한 예산으로 더 많이 하는 것이 낫다. 정책적인 기준도 애매하다. 심사평도 없었다. 나아가 문체부 사업에서 피드백이 없다. 더 나아질 수 있는 상황을 만들어주지 않는다.
- 행정사업은 동사무소에서 하지만. 문체부는 재단을 모세혈관처럼 써먹지 못한다. 예를 들어 통합문화전산망과 문화카드: 기초문화재단을 왜 만들었지? 인터파크를 꼭 써야 하나? 문체부에서 홈페이지가 행정부랑 연결이 안 되는 점 들 디테일한 부분을 고려할 필요가 있다.
- 문체부가 장기적, 네트워크 중심의 사업을 해야 한다. 전산망 등. 모세혈관을 지원하는 사업을 해야 한다. 또한 10년 장기적 사업계획을 가져와야 한다.
- 지역문화시행계획을 만드는데 재단과 행정기관과 연계가 되고 있지 않다. 시행계획이 실행적이기 위해서는 실제 일을 하는 실행기관과 연계되어야 한다.

② 광역도 내 시 단위

□ 시 단위 지역 c

- 정책결정자들이 지역의 문화정책에 관심을 가질 수 있는 환경 조성이 필요하다. 예산의 구조도 한류나 콘텐츠 분야로 넘어가고 문화예술 생태계와 관련한 사항은 논의가 거의 이루어지지 않는데, 현 경건이나 문화정책분야에서 이와 관련한 논의가 거의 이루어지지 않다보니 지역 내에서도 문화예술의 자치, 분권 등 지역의 문화예술 자생성, 생태계에 관련한 논의는 거의 이루어지지 못하고 있다.
- 대안이 필요한데 지방시대에 맞게 지역 항유정책을 강화하며 관련한 논의가 일부 있기는 하지만 예산을 쪼개기만 하고 어떤 사업에 어떻게 돈이 쓰이고 있는지 점검을 할 필요가 있다고 생각한다.
- 150개의 지역문화재단이 있고 광역-기초간의 역할도 불명확한데 이를 잡아주는 것이 필요하지 않는가. 관련 사업들이 특정 사항에 몰려있어 오히려 지역에 순기능이 아닌 역기능을 하고 있다고 생각한다. 지역 전반이 고르게 성장할 수 있는 우리나라의 지역 문화정책의 방향을 중앙에서 잡아주는 것이 필요하고, 지역의 문화재단, 지역의 문화부서가 순기능을 할 수 있도록 하는 정책이 이제는 필요할 것이라고 본다.

□ 시 단위 지역 d

- 지역에 기획, 예술 인력이 머물게 하는 정책과 지원이 아쉽다. 문체부 차원에서 지역의 일자리 (문화)에 대한 고민이 필요하다.
- 창의적이고 예술적인 문체부의 이미지가 없다. 중간조직과 지자체와의 전달체계도 합리적이지 않다.
- 지역의 문체가 중앙(문체부)로 올라가면 국/과 등의 차이로 설명이 해결이 되고 있지 않다.

□ 시 단위 지역 e

- 소신과 일관성이 정책에 필요하다.
- 과거에는 정책 수립 시 문화관광연구원, 대학, 현장전문가, 공무원이 협력하여 정책 논의하였는데 그런

것이 이제 줄어서 현상성이 떨어짐. 정부지원이 삭감이 광역예산의 삭감으로 이어지고 기초는 더 힘들게 된다. 피해는 고스란히 지역주민에게 돌아간다. 코로나시기 보다 어렵다.

□ 시 단위 지역 f

- 문체부의 조사 및 평가의 데이터 공유가 필요하다. 추가로 기초지자체도 기록원이 있어야 한다.
- 문체부는 사업 설계 시 장기적 운용을 생각해서 단년사업 이양하고 지속, 장기사업을 지향할 필요.
- 바탐업이라고 하지만 사업제한하면 안 된다는 이야기만 한다. (문체부) 정책개발/기획 과정에서 소통에 대한 경험이 필요하다. 기초, 광역, 정부 등이 소통에 대한 경험이 없고 틀을 만들어본 적이 없다.
- 타 부처 예를 들어 국토부, 행안부, 농림부 사업들에서 유사한 문화 사업이 많다. 통합될 필요가 있다.
- 현재 문화로 사회연대 등은 매우 좋은 마중물 사업이다. 마중물로 지역이 커 나가도록 보장을 해 줘야 한다.
- 보조금 사업에서도 수익사업을 가능하게 해줘야 한다. 이를 통해 향후 자체적인 사업과 성장이 가능하도록, 그리고 지역 재단에서도 재정 건전성이 가능하도록 할 필요가 있다. 김해의 '꼬마 작곡가 사업' 같은 경우는 유연성만 있었으면 더욱 효과가 클 사업이다. 콘텐츠 보조 사업은 사업이익 발생가능한데 왜 문화 예술사업은 안되는지 의문이다. 문화바우처 사업 소진하려면 수익화를 생각할 필요가 있다.
- 지역문화재단 관련 실태를 정부차원에서 조사할 필요가 있다.

□ 시 단위 지역 g

- 지역 나아가 국가의 문화예술, 관광 생태계에 대한 고민이 필요하다.
- 예를 들어 문화도시 성과지표의 경우 더 혁신적인 지표가 필요하다. 도시를 다층위로 볼 수 있는 평가에 대한 생각을 할 필요가 있다.
- 지속사업도 말없이 삭감하고 대부분 단년사업이고, 지역에서 계획적으로 하기 어렵다.

③ 광역도 지역 내 군 단위

□ 군 단위 지역 h

- 문체부 산하 콘텐츠진흥원, 광역문화재단, 지역문화진흥원 등 지원 사업이나 예산을 보면 콘텐츠진흥원은 기업 중심 지원, 광역문화재단은 민간단체 중심, 지역문화진흥원은 센터나 지역자생단체를 연계를 통한 중심으로 지원을 하고 있다. 그나마 지자체 재단에서 지원하거나 도전해볼 수 있는 경우는 지역문화진흥원인데 이곳은 지원 예산이 소규모가 많고 지역조직 연계가 필수적으로 필요한 게 많다. 문화재단 별로 예산이나 규모가 다르겠지만 소규모 지자체 문화재단의 경우 자체 예산의 수립이나 확보도 쉽지 않고 지역의 연계 자원도 매우 열악한 실정이다. 하나의 통일된 자원조건이 있다 보니 조건이 맞추는 것 자체가 어렵다. 지역 특성을 반영한 정책이 필요하다. 소규모 문화 사업을 펼치는 지역에 대한 별도의 예산 수립이나 조건 완화가 필요하다.
- 장기적인 사업이 아닌 정부기조에 따른 일회성 사업 진행으로 인해 지원되는 기준을 맞추기 어렵다. 지역 재단, 지역민간재단, 지역민간기업, 소규모 예술단체, 개인 창작가(장르불문) 등의 지원구조를 명확하고 이해/안내하기 쉽게 재편되어야 한다.
- 문체부 지원 사업을 해야 하는데, 지역안배가 되었으면 한다. 인구, 재정자립도, 지역소멸 등 고려할 필요가 있다.
- 예산 단가 등 지역여건을 반영해야 한다. (버스 or 택시) 수차 (정량적) 기준이 도시에 맞추어 나간다. 공도 시 타 지자체와 경쟁시 소멸 지역 가산점이 있어야 한다고 생각한다.

□ 군 단위 지역 i

- 문화행정에서 객역이 무엇보다 1순위 되는 것이 문제다. 지자체나 문체부, 산하 기관 등은 지역민의 취향 개발과 지역문화의 발전 보다 관람객, 이용자 수를 중심으로 평가하는데 이부분의 개선이 필요하다고 느낀다.
- 지역문화활력사업이 매우 중요하다. 중앙정부의 지원이 의미있는 이유는, 지역의 한계에서 할 수 없는 정말 예술적이고 좋은 사업을 잘 할 수 있는 근거가 되기 때문이다.
- 인구소멸지역에서는 청년 인건비 책정이 필요하다.

□ 군 단위 지역 j

- 문체부 지원 사업이 광역에서 기초로 넘어가는 과정에서 공모도 아닌데 선정 기준이 없다.
- '문화로 사회연대' 사업의 경우 민간과 공공이 경쟁하는 용역공모 경쟁구조이다. 서로의 역할과 정체성이 다른데 같이 경쟁하는게 문제이다.
- 지역의 단위와 여건이 다른데 (밀집도, 교통, 사업범위, 지리적 차이 등) 균등한 예산을 배분하고 있다.
- 인력양성과 지역에 사람이 올 수 있도록 할 필요가 있다. 지역의 터줏대감이 매년 똑같은 행사를 하고 있는 구조이며, 사람이 바뀔 수 있게 하는 마중물이 필요하다.
- 문화다양성 사업을 국적, 대상자 나누어 하는 이유를 모르겠다.

□ 군 단위 지역 k

- 섬 지역의 여건 즉 소멸지역마다의 여건을 고려한 사업 수행이 필요하며 평가도 함께 연동 될 필요가 있다.
- 인구소멸지역의 사업을 하면서 정량적 평가 (사람 수), 카드사용, 출장일수 등이 전혀 고려가 되고 있지 않다. 육지를 기준으로 하고 있어 지역의 여건에 부합되지 않는다.

④ 기초단위 종합

기초단위에서는 공통적으로 문체부 사업은 돈 자체의 의미보다, 지역의 한계에서 할 수 없는 예술적이고 문화적 가치를 증명하기 때문에 중요하다는 점을 지적하였으며, 그럼에도 불구하고 중앙 정부의 정책에 지역이 공감할 수 있는 철학과 비전이 드러나지 않음을 문제로 인식하고 있었다.

또한 중앙 정부의 정책에 있어 지역의 여건에 대한 이해가 필요함을 지적하였으며, 지역 내 생활권과 문화권에 대한 개념과 의미를 정립하고 이를 바탕으로 지역의 문화 예술 정책이 수립 될 수 있어야 한다는 의견이 제시되었다.

지역의 경우 중앙정부와 수도권, 그리고 지역 간의 격차가 크고, 지역이 주도하여 지역의 문화 정책 역량을 성장시키는 정책 사업이 중요하며, '문화도시 형의 지역주도', '지역계획형 사업' 등을 대표적으로 강조하였다.

현재의 지역문화진흥법에 대해서는 오히려 지역문화의 범위와 재단의 활동을 오히려 제한하고 있다고 문제로 인식하고 있었으며 이에 대한 개선이 필요하다고 지적하였다. 특히 정부는 지역문화 계획을 수립하는 지역에 대하여 가이드라인을 정확히 제시할 필요가 있다는 점, 정책이 수립될 때마다 지속성, 종합성이 결여되어 있어 지역의 문화 정책에 영향을 주고 있다는 점을 한계로 지적하였으며, 향후 중앙 정부가 네트워크, 플랫폼 등의 기능을 강화하여 협력과 지원을 하여야한다는 의견도 제시되었다.

중앙정부 산하의 중간기관 또한 지역예의 문화예술 정책과 사업 추진에 직접적 영향이 매우 크므로 전문성과 안정성을 확보하고 역할을 부여하여 상생할 수 있도록 해야 한다는 의견을 제시하기도 하였다.

기초단위 지역은 지역대학, 청년, 생태계가 무너지고 있는 현실을 매우 심각하게 인식하고 있었으며 이에 대한 정책이 시급함을 지적하였다. 이는 지역 내 소멸, 농어촌 지역에 대한 고려가 필요하다는 점으로 이어졌으며, 기존의 정책적 지원사업이 승자독식의 공모 중심 정책으로 이루어져있는데 지역의 문화적 취약성을 보다 배려 및 고려하는 방향으로의 전환이 필요하다는 의견으로 이어졌다. 특히 소멸지역의 경우 지역 자체의 소멸 위기에 대하여 문화적으로 대응 할 수 있기 위해서는 무엇보다 지역 소멸을 막거나 지연시킬 수 있고 지역에서 활동할 수 있는 청년에 대한 인건비, 교통비가 중요한 역할을 실제 지역에서 하고 있음을 강조하였다.

소멸지역에 대한 평가체계에 대한 문제도 지적되었다. 소멸지역에 대한 사업 참가자의 수로 정량적 평가를 하고 있다 보니 사업 단위 내에서 지역민의 규모와 수가 상대적으로 적은 기초 단위에서는 특히 평가에 취약해지는 문제를 개선하여야 한다고 의견을 제시하였다.

공공과 민간의 경쟁적 구조 또한 문제로 지적하였다. 예를 들어 ‘청춘마이크’ 등 사업의 경우 지역을 위한 공공의 사업임에도 불구하고 행사나 운영의 기술적 경험을 토대로 민간, 기획사에 유리한 입찰방식으로 추진되고 있다는 점이 단적인 예이다. 기초단위 지역 문화재단들은 사업 운영이 목적이 아닌 사업의 방향성을 토대로 지역에 경험과 생태계에 의미 있는 공공에서의 진행이 고려될 필요가 있는데 이러한 정부의 사업자 선정에 관한 정책과 사업의 취지와 방향성에 대해 지역이 능동적으로 수행할 수 있는 입장과 기회를 마련할 필요가 있다고 지적했다.

기초 지역단위에서는 중앙 정부의 지원 사업이 중도에 사라져 예산을 확보하지 못할 경우 광역에 비해 보다 대응이 취약함을 강조하였다. 단적으로 생활문화, 지역문화 인력사업 등 3개년 사업이 계획, 운영되었는데 중간에 사라진 현 상황에서 기초 단위 지역이 대응할 수 있는 실제 여건에 대한 중앙 정부의 고려는 사전에 이루어지지 못하였음을 아쉬움으로 토로하는 응답자들이 있었다. 중앙 정부의 정책으로 인하여 사업이 일몰될 수는 있으나 중장기로 계획된 사업을 일방적으로 중단할 경우 계획에 기반하여 추진을 준비해오던 기초 단위에서는 지자체의 조치가 없을 경우 지속 유지의 문제도 있으나 그동안 추진해온 사업의 효과 또한 기대하기 어렵고 중장기적 사업에 대한 기획과 운영 전반에 위축을 야기할 수 있다는 점 또한 문제로 제기되었다.

라. 협력 (민간, 타지자체, 타부처) 관련 현황 및 요구 사항

1) 광역 재단

광역 지역 단위에서는 점차 향후 지역 주민 중심으로 사업이 이루어질 경우 행정단위 별로 이루어지던 문화예술 정책과 사업이 변화 할 것으로 예측하였다. 이는 지역민의 이동권을 바탕으로 이들이 인근 지역으로 이동하며 문화 예술 향유와 활동을 하는 점 때문인데, 이러한 측면에서는 지역민을 중심으로 하는 지역 간 협력의 경향에 힘입은 정책적 지원을 선제적으로 마련할 필요가 있다고 지적하였다. 대표적으로 문화 도시 사업은 이전에는 광역과 기초간의 접점이 없었는데 이는 지역민의 생활 문화권을 기준으로 재편할 경우 접점의 발굴과 협력을 통한 사업의 추진을 고려할 수 있다.

광역 지자체의 경우 기초지역단위와의 관계가 점차 중요해짐은 인식하지만 광역 단위 지역에서도 기초 지역단위의 재단 또는 단체의 유무에 따라 그 간극이 큰 여건이 문제였다. 지자체 공무원들 중심인 기초 지역의 경우 특히 문화 재단 등이 부재할 경우 사업이 지속되지 못하고 정책과 사업의 방향성 또한 자주 변하게 되는데 이는 지역민의 문화 예술 경험과 향유, 지역문화예술 생태계에 대한 안정적 성장을 저해하는 요소가 된다고 보았다.

광역 단위의 지역 문화재단은 지역 간의 협력은 체계 정립을 바탕으로 나타나야한다고 지적하였다. 광역과 기초단위의 문화예술 정책 관계자들과의 협의회를 마련하여 정례적인 협의를 추진하고 현안을 상호 공유하여 지역의 여건과 상황을 상호 이해하면서 협력을 유도하는 것이 중요하다고 지적하였다. 또한 이러한 협력적 관계의 구축과 구성에 있어 지역의 지원과 협력이 필요함을 지적하였다.

광역 지역 단위의 경우 중앙 정부의 중간 기관과 광역기관이 협력구조가 마련되어 지역문화예술 정책을 수립, 추진할 수 있는 구조적 변화와 관계 설정이 중요하다고 지적하기도 하였다. 광역 단위 지역 재단이 기초 재단과 연계하여 지원, 협력하고 광역단위에서의 적절한 지역 문화 예술 정책의 수립과 추진이 이루어져야하는데 기초와 광역 재단의 사업이 중복하거나 서로의 방향이 차이가 나타나는 이유는 제대로 된 체계와 관계설정이 부재하기 때문이다.

이와 관련하여 광역재단들은 대부분의 지원 사업은 중간기관이 직접 기초지역 단위를 대상으로 추진하고 있는데 이 과정에서 광역 지역 단위는 역할과 입지가 위축되는 요인

을 개선할 필요가 있다고 하였다. 또한 광역단위 지역 문화재단의 경우 광역 지자체가 패싱하는 경우도 있는데 광역 지역 문화재단이 정책적 기능과 예산권을 토대로 광역 단위 지역 문화예술 정책을 기초 단위와 협력하여 추진할 수 있는 체계적 정비 방안이 빠르게 마련되어야 한다고 지적하였다. 이 과정에서 기초와 광역 지역단위의 지향점과 역할이 명확히 구분될 수 있도록 하는 것 또한 함께 고려되어야 한다는 의견도 있었다.

광역지역 재단들은 광역과 기초 단위 지역의 협력이 전제된다면 그동안 기초 지역 단위의 부재했던 카운트 파트너로 광역 재단들이 대응 할 수 있으며, 협력에 기반 한 지역 기초 단위 간의 협력을 이끌어 낼 수 있다고 보았다. 클러스터, 플랫폼 중심으로 광역이 지역을 이끌고 나간다면 기초지역단위에서 세부적인 사업을 추진할 수 있는 협력적 체계가 가능할 수 있을 것으로 제안하였다.

단위간의 협력 또한 중요하다고 보았다.

이러한 협력적 방향에는 지역 내 문화예술 관련 기관 외에도 여러 기관, 단체와의 통합적 협력을 추진하고 활성화하는 것도 중요하다고 언급하였다. 제주의 경우 제주 내 혁신도시의 기관들과 협업을 하고 있는데 이 경우 새로운 사업을 발굴하거나 협력하여 시너지를 창출함에 따라 만족도가 높다고 응답하였다. 지역 혁신 도시 관련 기관은 문화예술 외에 경제, 사회, 환경 등 다양한 분야와의 관계기관 및 단체를 의미한다. 지역 단위 내에서 지역문화재단이 주도하여 여러 분야를 아울러 지역을 위한 함께 할 수 있는 프로젝트를 제안하고 가족친화 프로그램도 진행하는데, 눈에 띄는 결과로 이어진다고 지적하였다. 예를 들어 제주 지역에 위치한 기상 과학원과 함께 지역 문화예술 사업의 일환으로 협력 프로그램을 기획 운영한 사례가 대표적이다. 기상과학원 과학자들과 예술가들이 코딩 워크숍을 진행하고 각자의 기술과 역량을 바탕으로 협력하여 새로운 형태의 지역 문제를 해결하거나 지역의 문화 예술 활동을 시도하는 기회로 이어졌다. 혹은 교육청과 협력하여 문화예술을 통한 교원연수 프로그램도 진행하고 지역의 문화예술 교육자를 중심으로 지역민이 교육 측면에서 양질의 문화예술 소양과 교육의 기회를 확대할 수 있도록 하는 경우도 있다.

조사 응답자들은 이러한 지역 내 협력의 경우 지역 단위의 지속적인 사업 운영이 중요하네 지역에서 협력 사업을 진행하는 것은 기존의 있었던 방식이 아닌 경우가 대부분임에 따라 좋은 선행 예시를 대내외적으로 공유할 수 있는 기회가 마련되어야 할 것이며, 협력을 위한 관련 지원 사업을 발굴, 제안하는 것 또한 필요하다고 요구하였다.

2) 기초 재단

기초 지역 재단들의 경우 지역 간의 협력을 위해서는 광역의 역할을 명확하게 하는 것을 지적하였다. 다만 기초 단위의 경우 광역지역 단위에서의 지원사업의 직접 운영은 기초 지역 단위와 사업의 내용과 성격이 중복됨에 따라 이를 지양하여야한다는 점을 강조하였다. 기초 지역 단위에서는 지역주민과 직접 만나는 사업의 경우 기초 단위에서 주도적으로 지역문화 사업을 추진되어야 한다는 점은 공통적으로 기초 재단들이 제시한 의견이었다. 대표적으로 청년예술, 전문예술, 예술인지원 등은 광역에서 전문적으로 추진하고 기초는 문화 복지, 생활문화에서 집중하여 각자의 역할과 전문성 신장이 필요하며 이 경우 중앙 정부 차원에서의 조정을 요한다고 제안하였다.

지역민과의 직접사업을 광역 재단과 함께 하는 경우 광역이 성과의 창출 여부에 따라 이를 뺏아가는 경우들도 발생하고 있으며, 이러한 문제가 지속 발생하면 평가, 인센티브, 보조사업에 대한 광역과 기초의 경쟁구도는 필수불가결하다는 점도 지적하였다. 이에 기초에서 잘할 수 있는 사업을 기초가 하고, 광역이 이외는 구분되는 역할을 명확하게 지닐 수 있도록 조정하는 부분은 정부가 어느 정도 방향을 제시해야 한다고 지적하였다.

이와 관련하여 광역 단위 지자체에서는 포괄예산제 및 군특 예산에서 문화 예산을 확보하는 역할에 집중해야 한다는 의견도 있었다. 광역이 이러한 예산을 확보할 경우 광역 지역 단위 내에서 다양한 협력 사업을 발굴 추진하여 이를 중심으로 정책이 수립, 운영될 수 있어야 한다고 제안하기도 하였다.

기초 지역문화재단은 민간 차원의 단체와 조직의 양성도 필요하다는 점을 지적하였다. 이는 광역 재단과는 상반된 의견이었는데, 지역 소멸의 위기에 처한 지역 내에 공공성 있는 일을 민간 단체가 활동하고 많이 생겨나 지역 내 예술 일자리와 예술 생태계의 활성화를 도모하는 것이 중요하다고 지적하였다. 기초 지역 문화재단은 민간 문화 조직을 통해 양성된 인력들이 지자체간 협력의 끈이 되기도 하고 지역의 많은 예술행사를 만들기도 한다는 점에 주목하였다. 또한 지역에 이러한 문화예술 행사는 지역의 인력을 만들어 내는 효과로 이어진다. 민간의 활성화는 자연스럽게 다른 지자체와의 사업을 연계하고 확장할 수 있는 기반이 되기 때문에 지역 간의 협력과 발전을 일으킬 수도 있으며, 그러므로 민간 단체의 활동 지원에 대한 고민이 필요한 시점이라 의견을 제시하였다.

기초 지역 단위에서는 인근 지자체와의 협력이 필요에 의해 지속 증가하고 있으며,

이러한 협력은 시너지가 분명하다는 점을 강조하기도 하였다. 이에 지역문화협의체등을 잘 활용 할 필요가 있다. 기초재단끼리 회계, 기획 등 역량을 공유할 수 있게 네트워크 및 포럼 등을 광역에서 마련해 주어야 한다는 의견이 도출되기도 하였다. 다만 기초 간 협력해도 예산을 실재 집행할 때 제약이 많은 점은 문제로 인식하였으며, 이에 대한 정리와 대안 모색은 광역 단위 지역에서 해주어야 한다고 의견을 제시하기도 하였다.

최종적으로 기초 지역재단들의 경우 정부가 광역과 기초 간의 관계, 지역 내의 협력에 대한 지원, 지역 간의 협력에 관한 사항을 정책적으로 고려 및 체계를 만들어갈 필요가 있다고 의견을 제시하면서도 정부가 지시하는 사업을 수행하기보다는 정부에 지역이 사업을 제안하고, 협력하여 의견을 전달하는 방식으로의 변화가 필요함을 강조하였다.

[그림 5-2] 지역 자문회의 인터뷰 및 현장 방문



제2절 수요 및 여건 분석과 시사점

1. 관계자 지역 문화예술 사업의 인식적 현황 및 대응 분석

관계자의 지역 문화 예술 사업에 관한 인식적 현황 분석은 앞서 살펴본 각 지역 전문가들의 의견 가운데 지역 문화 예술 정책에 대한 지역 전문가들의 인식적 현황을 분석하여 향후 대응 방향을 모색하고자 한 것이다. 해당 분석에서는 지역 문화 예술 관계자 조사 결과를 바탕으로 다음과 같이 재정 삭감에 관한 사항, 외부 환경으로부터의 대응 사항, 지역 특화에 관한 사항, 지역 외부와의 협력에 관한 사항으로 분류 구분하여 진행하였다. 조사 대상 지역은 수요조사의 대상과 같으나 인터뷰 대상자의 인식적 입장임에 따라 지역의 경우 광역과 기초로 구분하고 무기명으로 표기하였다. 조사 대상 가운데 인터뷰 설계 이전에 이루어진 조사 결과와 조사 설계에 대한 항목별 응답을 일부 누락한 지역은 제외하였다.

가. 재정 삭감으로 인한 지역의 인식 현황 및 대응

〈표 5-5〉 중앙 재정 지역 이양에 따른 지역별 문화예술 사업 예산 및 대응 현황

지역 구분	예산 삭감 여부	예산 중점 삭감 분야	지역 단위 문화 예산 변동에 대한 사전 대비 여부	지자체 예산 대응
광역 A	○	교육, 영상	x	x
기초 a	○	교육	x	x
광역 B	○	교육, 창작지원	x	.
기초 b	○	공연장상주단체/도서관	x	x
광역 C	○	교육, 지역 브랜드	x	x
광역 D	○	교육	x	.
기초 j	x	-	○	○
기초 c	x	-	○	○
기초 e	○	축제	x	x

지역 구분	예산 삭감 여부	예산 중점 삭감 분야	지역 단위 문화 예산 변동에 대한 사전 대비 여부	지자체 예산 대응
기초 d	○	메세나, 축제, 창작, 상설공연	x	x
광역시 E	○	창작, 생활문화, 교육	x	△
광역시 F	○	교육	x	x
기초 g	○	교육	x	x
광역시 G	○	교육	x	x
기초 h	○	교육, 창작, 문화복지	x	x
광역시 H	○	교육	○	○
기초 i	○	문화다양성, 교육	x	x
광역시 I	○	창작지원	x	x
광역시 J	○	교육, 메세나	x	x

정부의 공모 및 지원 예산 축소 및 정책 지역 이양에 따른 예산 삭감은 지자체들에 대한 예산 축소로 이어졌다. 전체 19개 지자체 가운데 3개의 기초 지자체를 제외한 모든 지자체는 전체 지역 문화예술 사업 예산이 축소되었다고 응답하였으며 이는 전체 85.8%에 달한다. 예산이 축소되지 않은 지자체는 각각 지자체와 지역 문화재단 간의 의사 소통이 원활하고 긴밀하게 이루어지는 곳으로 각각 전략적으로 지역의 문화예술 활성화를 추진하며 지자체장이 적극적으로 문화예술에 대한 지원을 하는 곳이 이에 해당하였다.

그 외의 총 61%에 달하는 전체 조사 대상 지자체 가운데 13개의 지자체가 급작스러운 교육 예산 삭감으로 가장 큰 타격을 입었다고 응답했다. 이어서 창작분야의 예산 삭감이 5개 지역, 메세나가 2개 지역, 공촉제가 2개 지역이었으며, 그 외 문화다양성, 영상 분야, 지역브랜드, 도서관, 생활문화, 상설공연, 생활문화 등 장르, 사업단위, 사업 주체 별로 각 지자체마다 예산 삭감으로 가장 큰 타격을 입은 분야 간에는 차이가 존재하였다.

지역으로의 예산 이양과 문화 분야에 대한 중앙 정부의 예산 축소 및 삭감이 어느 정도 이루어질 것을 이미 지역에서도 알고 있었던 상황인 만큼 연구진은 각 지역에 문화 예산의 변동에 대하여 사전에 준비해왔었는지의 조사를 실시하였다. 여기서의 사전 대비는 응답자들의 권한과 확인 여부에 따라 차이가 있으나 문화예술 사업을 하는 담당자들이 사전 대비를 했는지에 대한 인식의 측면에서 확인하였다. 예산이 축소된 지자체 가운데 지역이양에 따른 사업 예산 삭감을 사전에 대비하고 사업단위에서 이를 인식한 지역으로 부산광역시가 해당하였다. 부산광역시 외에도 예산이 축소되지 않은 지자체 역시 중앙 정부에 대한 의존도를 사전에 축소하고 지역 자체적으로 문화예술 예산의 비중을

확대하는 노력을 추진하였다고 응답하였다. 이에 예산 삭감에 따른 사전 대비 지자체는 전체 지자체의 21%에 해당하였으며, 나머지 79%의 지자체는 지역 이양 및 정부의 지원 예산 감축이 예고되었음에도 불구하고 사전 대비가 충분히 이루어지지 않았다.

총 16개 지역의 전체 사업 및 운영 예산의 축소는 문화 예술 전반의 예산 축소로 이어졌으며, 특히 광역 지자체 10개소는 모두 예산이 축소가 된 상황이었다. 6개의 광역 지자체는 문화예술 전반의 사업 축소가 이루어지고 있다고 지적하였고, 가장 우선적으로 광역지역 내의 기초 지역에 대한 지원과 관련 사업 축소가 이루어지고 있다고 응답한 경우는 4개의 광역 지자체가 이에 해당하였다. 이는 광역 지자체의 예산 삭감이 이루어지게 될 경우 기초 지자체의 문화예술 사업의 축소로 이어지는 것을 의미하는 동시에, 기초 지자체가 중앙 정부의 예산 삭감에 있어 광역 지자체보다 더 취약함을 시사한다.

연구진은 조사 대상 지역에 대하여 예산 삭감에 극복 방안을 마련하고 있는지, 그 방안은 무엇인지 조사하였다. 대부분의 지자체는 대응 방안 마련에 한계가 있으며 지역 내에서는 문화 예술 분야를 위한 재정 투입의 경우 지역 내 다른 정책 우선순위에서 밀리기 때문에 지역 차원에서 자체적으로 예산을 확보하는 것은 한계가 있다고 지적하였다. 지역 내 예산의 분배와 사업의 추진 과정에서 문화예술 분야는 복지, 환경, 기반시설 등 다른 지역 현안 및 정책의 추진보다 우선순위로 두지 않는 인식과 경향이 있으며, 기관장의 의지가 부재할 경우 그 현상은 보다 뚜렷하게 나타난다. 예외적으로 예산의 급격한 삭감 이후 적극적으로 지자체 차원에서 지역 내에 상황을 고려하여 사전에 문화 예술 사업 예산을 상향 조정하여 예산을 확보한 광역 지역이 1건 있었으나 대부분의 지역 문화재단을 비롯한 조사 대상은 공통적으로 이러한 상황에 대한 한계를 언급하는 과정에서 무기력함과 설득에 대한 피로도가 높음을 지적하였다. 단적으로 지자체 특성화 사업으로 10년 이상 지속해온 사업에 관한 예산 전체가 삭감되어 추진이 불가해진 기초 지자체 B의 경우 ‘해결 방안 없음’으로 응답하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 지자체마다 마련하고 있는 경우 기 추진한 대안으로는 첫째, 지역 민 중심의 사업 발굴을 통한 지역 내에서의 문화 예술 분야의 재정 투입에 대한 공감 확대 유도를 추진하고 있다고 응답하였다. 둘째, 지역 기업이나 지역민으로부터의 기부나 메세나를 통한 대안 마련을 하고 있다고 응답한 지역도 있었다. 다만 기부, 메세나의 경우 지자체마다 의견이 달랐다. 지역 내 기업이 다수 포진한 경우나, 지역 내 메세나 활동을 활발하게 하고 있는 기업을 확보한 경우는 메세나를 통해 실제 예산을 확보하여

예산 삭감에 직접적 대응을 하고 있는 지자체가 있는 반면, 지역 내 기업 및 후원 문화의 부재로 인한 활발한 메시지를 기대하기 어려운 지역의 경우 이를 기대하기 어렵다고 응답하였다. 셋째, 문화부처 외의 타 중앙 정부가 추진하는 타부처 사업에 대한 연계 추진을 추진하여 해결하고 있다고 응답한 지역들도 있었다. 넷째, 관광예산의 경우 증액되는 경향이 있음에 따라 관광예산 확보를 통한 문화 예술 사업의 결합 예산화를 통한 대응을 하고 있다고 응답하는 지역도 있었다. 이 경우 조사 대상 가운데 5개의 지역은 이미 지역문화사업 만을 다루지 않고 지역 문화 관광 사업을 아울러 사업을 운영, 추진하고 있었으며, 문화재단이 아닌 문화 관광 재단으로 운영 하고 있었다.

그 외에 지역 내 기관들과의 협업, 지역 문화예술 사업 단위 내에서의 단위 간 협업 등 관계 조직 및 기관과의 협업을 통한 해결 등을 시도하고 있다고 응답하기도 하였다.

나. 지역별 외부 환경 대응 관련 인식 현황 및 대응

[그림 5-3] 지역의 외부 환경 대응 관련 사업 추진 인식적 현황(종합)



지역의 외부환경 대응 분석의 경우 최근 지역 및 사회 전반에서 지역단위의 대응을 요구받고 있는 ‘인구구조의 변화’, ‘지역소멸로 인한 지역의 대응’, ‘기후변화에 따른 지역의 대응’, ‘문화다양성에 대한 지역 사업’, ‘그 외의 지속가능성(ESG)’ 항목으로 나누어 조사 분석하였다.

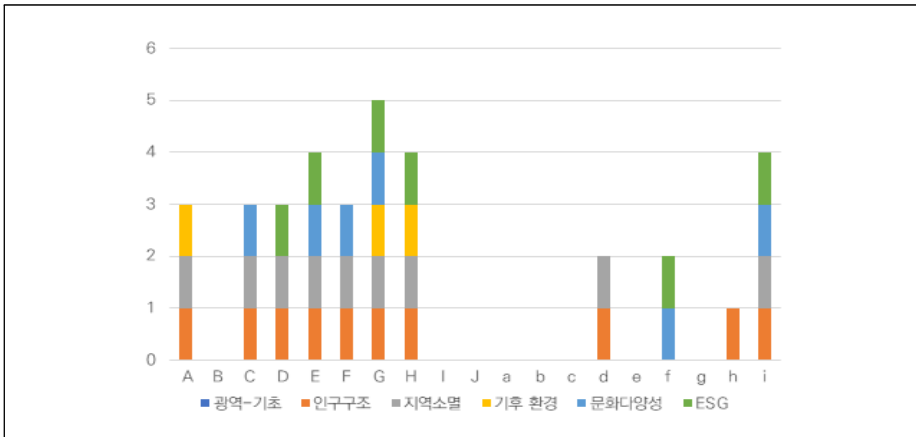
‘인구구조의 변화’에 있어서는 고령화로 인한 인구구조의 변화, 그에 따른 지역 청년

지원 및 활성화에 관한 사업을 포함하였으며, 단순히 생애주기별 정책 차원에서 응답한 지자체를 제외하고 지역 내에서의 인구구조에 대한 문제점을 인식하여 이에 대응한 사업으로 응답한 경우에 한하여 분석하였다. ‘지역소멸’의 경우 지역 문화예술 사업 내에서 예술인, 문화예술 기획자의 유치 및 유입에 관련한 사업의 여부, 지역 소멸 위기에 따른 지역 문화 예술 매력도 향상을 전제로 하는 사업의 여부 등을 포함하였다. ‘기후환경’의 경우 지역 내에서 환경보호, 기후변화에 관한 적응 또는 대응 관련 문화 예술 사업의 여부 등을 고려하였으며, ‘문화 다양성’의 경우 문화 다양성 측면에서 이루어지는 장애인 관련 사업, 성차별 관련 사업, 다문화 관련 사업 등을 포함 고려하였다. ‘기타 ESG’의 경우 지역 사회의 지속가능성을 위한 인식을 바탕으로 경제와 연계하거나, 사회문제와 연계하는 등의 사업을 하는 경우를 포함하였다. 다만 해당 조사의 결과는 조사 응답자들인 지역 문화예술 사업을 추진하는 기관 및 조직의 관리자 및 실무자의 응답에 의존하였으며, 각 응답은 실제 사업이 누락될 수 있으나 사업의 주체가 ‘인식’하고 있는 지역별 외부환경 대응 사업을 파악하는 목적으로 조사되었다. 조사 결과에 대한 분석의 방식을 방사형으로 살펴 본 것은 각 지자체별로 어느 사업을 하는 여부 자체가 중요한 것이 아니라 각 항목별로 지역이 대응을 자체적으로 하고 있는지의 여부와 항목별 대응 취약성을 확인하기 위함이었다. 전체 조사 대상 지자체의 대응 현황과 함께 광역 지자체와 기초 지자체를 함께 구분하여 분석하여 광역과 기초 지역 단위별 차이가 있는지 여부도 확인하고자 하였다.

분석 결과 가장 대응이 활발한 항목의 경우 인구구조의 변화에 대한 대응 사업이 가장 활발함을 확인할 수 있었다. 인구 구조의 변화에 관한 사업은 총 19개 지자체 가운데 10개의 지자체가 관련한 사업을 적극 진행하고 있다고 응답하였으며 그 비율은 52%를 차지하였다.

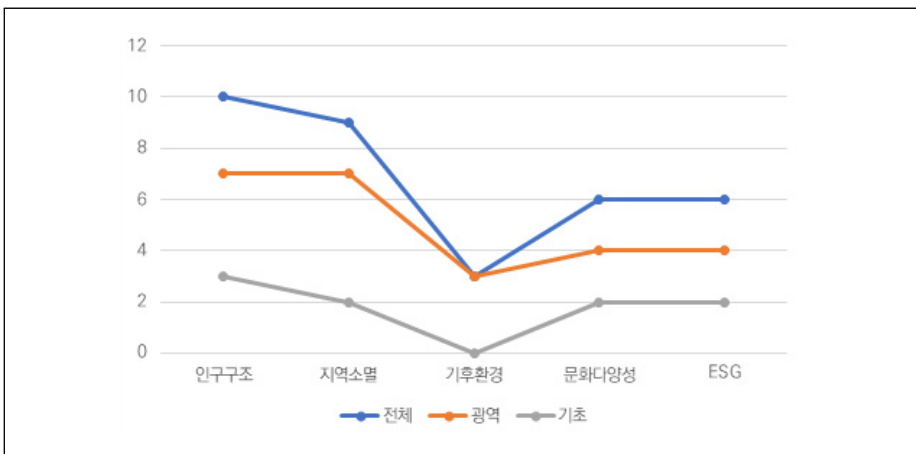
뒤이어 조사 대상 지역이 두 번째로 문화예술 사업 차원에서 대응하는 경우는 지역소멸 항목이었다. 지역 소멸 항목의 경우 총 9개의 지역에서 관련 대응을 하고 있었으며, 그 비율은 48%에 해당한다. 뒤이어 문화다양성 부문과 기타 ESG 항목에 대하여 6개의 지역이 관련 사업을 하고 있다고 응답했다. 마지막으로 기후환경의 경우 가장 낮은 사업 추진을 진행하고 있다고 응답하였는데, 기후환경에 관한 지역 차원의 대응은 전체 19개 지역 단위 가운데 3개의 지역만이 관련 사업을 하고 있다고 응답하였으며 이는 15%에 해당하였다.

[그림 5-4] 지역별 외부 환경 대응 관련 사업 추진 인식 현황(지자체별 구분)



지역별로 구분하여 외부환경 대응 관련 사업 추진에 관한 인식적 현황을 살펴보면 외부 환경에 적극적으로 대응하는 지자체의 경우 각 항목별로 고르게 대응하고 있었으며 5개 항목 가운데 4개 이상의 항목에 대하여 대응하는 적극적 대응 지역은 총 4개의 지역으로 광역 3건, 기초 1건이 해당하였다. 광역 G의 경우 전체 5개 항목 가운데 전 항목에 관한 지역 문화예술 사업을 추진하고 있다고 응답하기도 하였다. 반면 지역 가운데 외부 환경에 대응하는 차원에서의 문화예술 사업을 추진하지 않고 있다고 응답한 지역은 6개의 지역이었다.

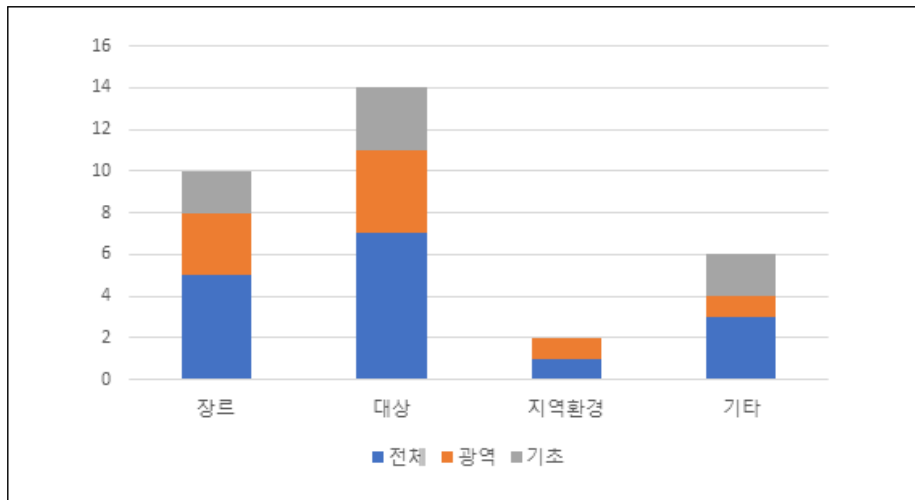
[그림 5-5] 광역, 기초 지역에 따른 외부 환경 대응 사업 인식적 추진 현황



광역 단위 지역에서는 기초 단계에 비하여 보다 적극적으로 외부 환경에 대응하는 경향을 보였다. 광역 지역 단위에서는 전 항목에 걸쳐 기초 지역 단위보다 적극적으로 외부 환경 대응이 이루어지고 있었으며, 대응이 이루어지고 있는 지역의 수 역시 기초보다 광역 지역단위가 전 항목에서 2배 이상 적극적으로 이루어지고 있었다. 예를 들어 가장 적극적으로 이루어지고 있는 인구구조의 변화에 관한 대응 사업의 경우 광역 지역 단위에서는 전체 10개 지역 가운데 7개(70%)의 지역이 대응하고 있다고 응답하였으며, 기초 지역의 경우 9개의 지역 가운데 3곳(33%)의 지역이 대응하고 있다고 응답하였다. 지역 소멸 항목에 있어서도 광역 지역 단위에서는 7개의 지역(70%)이 대응하고 있다고 응답한 반면 기초 지역 단위에서는 2개의 지역(22%)만이 대응하고 있다고 응답하였다. 가장 낮은 사업 추진 분야인 기후환경의 경우 광역 지역단위서는 3개의 지역이 대응하고 있다고 응답한 반면 기초 지역의 경우 대응을 하지 못하고 있다고 응답하였다.

다. 지역별 지역 특화 관련

[그림 5-6] 지역 특화 지역문화예술 사업 인식 현황



지역별로 문화 예술 정책에 있어 특화 정책을 고려하고 있는 지역의 경우 전체 19개 지자체 가운데 총 11개의 지자체였다. 광역 지자체 6곳, 기초 지자체 6곳이 각각 지역 특화 전략을 추진하고 있었으며 그 비율은 약 절반에 해당하였다.

지역문화 사업의 경우 서브컬처, 공연특화, 생활예술, 융합문화예술 등 문화 예술 장르별 특화가 있는 경우가 5개 지역이었으며, 사회적 약자 및 문화 다양성, 청년(대학), 해녀 등 정책 대상에 대해 특화하는 경우, 지역의 생활환경이나 주요 산업을 바탕으로 특화 한 경우가 2개 지역이었다. 외에 지역 문화예술 사업이 지역 예충을 중심으로 진행되어 지역 예충에 특화하여 사업을 진행하는 경우와, 여러 지역 내 주체간의 협업을 특화하여 사업을 운영하는 경우를 포함하여 기타 문화예술 지역특화 사업을 추진한다고 응답한 지역이 6개소였다. 이 가운데 중복 특화 하는 지역이 4개 지역이 있었다.

지역 특화에 대한 측면에서 광역과 기초 지역 단위에서의 양적 차이가 상대적으로 적은 반면 지역 특화를 특정 지역민을 대상으로 하는 경우가 다른 특화 분류에 비하여 높은 경향을 보였다. 뒤이어 장르별 특화를 하는 경우였으며, 지역 환경과 기타는 상대적으로 그 비중이 낮았다.

주목할 점은 대상을 중심으로 지역 특화를 하는 지역이 많은 반면 지역 특화로 인한 소외 특화 대상이 발생할 수 있다는 점, 장르 특화를 추진함에 따라 소외 장르가 발생하는 점 등 현재의 지역 차원에서 이루어지고 있어 지역 특화로의 접근이 지역의 문화예술의 지역 내 편중을 야기할 수도 있다는 점은 보다 지역 내에서의 논의가 이루어져야할 부분으로 볼 수 있다.

지역 특화 문화예술 사업을 활발하게 진행 중인 기초 b 지역과, 기초 c 지역의 경우 지역 이양에 따른 문체부의 예산 삭감으로 인하여 지역 특화형 사업의 예산이 일몰됨에 따라 10여년 이상 꾸준히 유지하며 문화예술 지역 특화 정책의 추진이 더 이상 어렵게 되었다고 추가 지적하였다.

반면 지역 특화에 관한 문화예술 사업을 별도로 추진하지 않는다고 지적인 지역 또한 광역, 기초를 구분하지 않고 약 절반가량의 지역에서 응답한 점 또한 주목할 필요가 있다. 지역 특화에 대한 중앙 정부의 지역 문화 정책에도 불구하고 각 지역에서는 지역 특화 보다는 지역 내 전반에서의 문화예술 정책의 수립과 활성화를 도모하는데 보다 사업의 방향이 치중되고 있었다. 또한 지역 특화를 위한 문화예술 사업이 타당하지 않다고 응답한 응답자들이 있었으며, 그 이유로는 해당 지역이 문화예술 사업 자체에 소극적임으로 이해하기 보다는 지역 문화예술에 있어 다양한 주체와 장르, 여건과 그 외 사항을 함께 고려하여 종합적으로 지역 문화 예술 사업을 추진하기 위함이라고 언급하기도 하였다.

라. 지역 외부 협력 현황

지역 문화예술 사업의 추진에 있어 지역 외부 환경과의 협력, 교류 등을 바탕으로 사업을 추진하고 있는지의 여부를 확인하였다. 분석은 타 분야와의 협업, 타 지역과의 협업, 타 국가나 부처와의 협업으로 구분하였다.

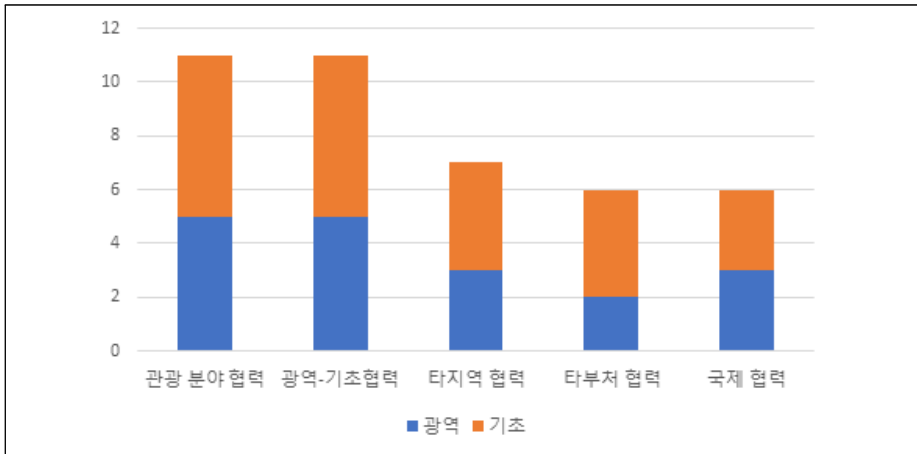
타 분야와의 협업은 문화예술이 아닌 다른 분야와 협업하는 것으로 해당 지역 내의 타 정책 분야에 대한 협업을 의미하였으며 관광 분야와의 협업이 해당 항목이 되었다. 그 외의 분야에 대해서는 조사 응답자가 응답하지 않음에 따라 제외하였다.

타 지역과의 협업은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 타 지역의 경우 동일한 광역 단위에서의 광역과 기초 단위 지역 간의 협업, 둘째 그 외 타 지역과의 협업으로 구분하였다. 타 지역과의 협업에는 동일한 광역 범위 내의 기초-기초간의 협업, 광역-광역간의 협업, 기초-타 광역 또는 타 기초 지역 간의 협업 등이 포함되었다. 조사는 지역 간의 협력을 통해 지역 간 문화 예술 교류-협력 현황을 파악하고 관련 인프라를 기반으로 상호 연계 가능성을 살펴보고자 하였다.

타 부처와의 협력은 최근 들어 활발하게 이루어지고 있는 행정안전부, 국토부, 농림수산식품부, 과학기술부 등 여러 부처에서 지역 관련 지원 사업을 추진하고 있음에 따라 해당 지역이 관련 지원사업의 수혜를 받거나 혹은 협력 사업을 추진하고 있는지의 여부를 조사하였다.

마지막으로 국제협력은 지역 문화예술 사업 가운데 타 국가의 지자체 혹은 전문 단체와 협력하여 지역의 문화예술 활동을 대외적으로 알리거나, 혹은 해외의 주요 문화예술 협력 사업을 통한 지역민의 국제적 경험 기회를 만드는 등의 협력 사업 여부를 조사하여 지역 문화예술 정책의 국제화에 관한 각 지역의 인식적 현황을 파악하고자 하였다.

[그림 5-7] 광역, 기초 단위의 외부 협력에 대한 인식 현황



가장 많은 협력은 관광분야에 대한 협력이었으며, 뒤를 이어 동일한 광역 단위 내에서의 광역 지역단위와 기초 단위의 협력을 기반으로 하는 사업이 이루어지고 있다고 응답하였다. 그 다음으로는 타 지역과의 협력을, 마지막으로 타 부처 협력과 국제협력으로의 협력 현황을 파악할 수 있었다.

먼저, 관광 분야와의 협력 및 관광 분야와의 통합 협력을 통해 지역 문화예술 사업을 추진하고 있다고 응답한 지자체는 광역 6개, 기초 5개 지역으로 총 11개 지역이 응답하였다. 해당 지자체들은 관광 분야와의 협업을 첫째, 지역 문화 예술과 관광 콘텐츠가 분리될 수 없다는 점을 지적하였으며, 둘째, 문화 예술 분야의 예산은 삭감된 반면 관광 예산은 증액된 상황에서 축소된 예산에 대한 대응의 방안 차원에서 협업한다고 응답하였다. 때문에 관광 분야와의 협업은 관광부처와 문화예술 부처의 협력 관계를 형성하여 협업 한다기보다는 지역 문화 재단이나 지역 문화예술 관계 기관 및 단체가 관광 사업을 유치하면서 이를 문화예술 사업으로 추진하는 경우, 혹은 문화예술 기관에서 문화예술 관광 기관으로 그 명칭과 범위를 변경하는 경우 등 다양한 형태로 양상이 나타났다.

지역 단위 협력의 경우 동일한 광역 지역 내의 광역-기초 지역 단위간의 협력이 각각 광역 6개, 기초 5개 지역으로 총 11개 지역이 이루어지고 있다고 응답하였다. 이는 광역 또는 기초 지역의 비율 또한 큰 차이가 없었다. 다만 광역 C의 경우 광역 C와 지역 내 기초 지역과의 협력 관계가 형성되어 있다고 응답한 반면 광역 C 지역 내 기초 단위 지역인 기초c의 경우 광역-기초 지역 간의 협력 사업이 부재하다고 지적하였다. 이 경

우는 광역이 기초가 추진한 지역 사업을 광역이 교부한 예산을 바탕으로 수행하였기에 광역 지역단위의 성과로 이해한 반면, 기초 지역의 경우 협력 사업이 광역과 지역 간 소통에 기반하여 공동으로 협력하여 추진하는 사업의 여부로 인식하여 응답하였기 때문이다.

타지역 간의 협력과 국제 협력의 경우 전체 지역 19개 지역 가운데 7개, 6개에 해당하는 지자체만이 추진하고 있다고 응답하였으며 이는 각각 36.8%와 31.5%에 해당한다. 즉 60% 이상의 지역에서는 외부 지역과의 협력 사업에 대한 시도가 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

마지막으로 타 부처와의 협력에 기반 한 사업 추진 지역은 6개로, 국제 협력과 동일한 6개의 지역이 추진하고 있다고 응답하였다. 다만 타 부처와의 협력은 광역 지역 단위가 2개, 기초 지역단위가 4개로 그 비율이 각각 10.5%와 21%에 해당하여 기초 지역이 광역 지역 단위에 비하여 2배 가량 높았다. 관련 사업을 추진하고 있는 지역에서는 타 부처와의 협력을 통해 지역 문화 예술 사업의 예산을 확보하고 있다고 응답하였다.

2. 지역 문화예술정책 수요 및 방향에의 시사점

가. 지역 내 문화 예술 정책 개선 수요 결과

조사 대상자들은 지역 문화 예술 사업에 대한 추진 경험을 바탕으로 현재의 지역 문화 예술 사업에 있어 앞으로 검토가 되어야 하는 정책적 논의 사항에 대한 의견을 제시하였다. 응답 결과는 1) 지역 문화 예술 정책 관련 구조 및 체계 개선, 2) 지역 문화 예술 사업 예산 확보 방안 마련, 3) 지역 문화 예술 정책 전문성 강화로 그 의견을 분류 할 수 있었다.

〈표 5-6〉 지역문화예술 사업에 대한 조사 대상자들의 정책 의견 제안사항

지역 문화 예술 정책 관련 구조 및 체계 개선	지역 문화 예술 사업 예산 확보 방안 마련	지역 문화 예술 전문성 강화
광역-기초 역할 구분	중앙정부의 문화예술에 대한 재정지원 방안 마련	문화재단, 진흥원의 지역 문화 정책 및 정책 연구 기능 명확화
문화-관광 간의 연계 정책 체계 마련	지역 내 예산 배분에 관한 기준 및 제한 마련	지역 문화예술 정책 연구 기능의 확보 및 지원
중앙-지역 간의 협력 체계 마련	타부처 지원사업에 대한 문화부처의 통합 관리 및 협력 지원	지역 문화 예술 아카이브 관련 체계 지원
지역-지역 간 협력 체계 마련		지역 청년 중심의 지역 문화 예술 활동 인력 양성 지원 확대

1) 지역 문화 예술 정책 관련 구조 및 체계 개선

지역 문화 예술 정책 및 관련 사업 운영에 있어 가장 많이 지적된 사항은 지역 내 문화 예술 정책에 대한 구조와 체계의 개선에 관한 것이었다. 특히 중앙 정부와 지역으로 양분화 되었던 기존의 정책 체계에서 지역으로 정책이 이양되는 과정에서 광역 단위 지역과, 기초 단위 지역 간의 구조와 역할의 배분에 관한 요구가 가장 많은 수를 차지하였다.

광역 단위 지자체의 경우 지역 내 소재한 다수의 기초 지역 단위에 대한 예산 배분의 권한은 있으나 지역 문화 예술 사업 주체인 지역 문화 재단이나 지역 문화 예술 진흥원 등의 기관 및 조직은 각각 지역에 관한 사업을 수행하는 입장으로 추진 사업과 방식이 유사하게 이루어진다. 이에 역할과 프로그램이 중복되기도 하고, 혹은 기초 지역 내에서 이루어지는 사업을 광역 지역 단위에서 실적 화하는 것에 대한 기초 지역 단위의 불만이 존재하기도 하였다. 특히 광역 지자체 가운데 기초 지역 단위 내 별도의 문화재단이 있는 경우와 부재한 경우나 광역 도, 광역시의 차이, 기초 시와, 군, 구간의 차이가 존재하는 상황에서 각 지역마다 관계의 설정 방식과 세부 추진 사항이 차이가 있어야 함에 따라 지역 단위 내 역할 구분과 협력은 필수 불가결하다고 볼 수 있다.

뒤이어 문화와 관광의 경우 부서나 업무가 분리되어 있으나 이를 연계 또는 통합하기를 원하는 지역의 수요가 다수 존재하였다. 지역 문화 예술 정책의 체계 내에서 문화 예술에 관한 예산은 삭감되고 있지만, 관광 분야의 예산은 증액 되고 있는 여건과, 지역의 문화 예술이 지역의 관광 자원으로 이어지는 특성에 따라 이 둘을 분리 구분하는데 한계가 있다는 점이다. 이에 지자체 가운데 연계 방안 마련을 모색하고 있기도 하지만 보다 적극적으로 문화와 관광 분야의 연계 정책에 대한 고려가 필요하다는 의견이 제시

되었다. 단, 전문성을 고려하지 않는 통합 및 재조직은 큰 문제를 야기하기도 한다.

세 번째는 중앙 정부와 지역 간의 협력적 체계가 필요하다는 점을 지적하였다. 기존의 관계는 중앙 정책을 지역으로 전달하는 과정에서 한국문화예술위원회, 지역문화진흥원, 예술경영 지원센터, 한국문화예술교육진흥원 등의 문화부처 산하 기관이 전달 체계로 작동하였으나 이러한 조직들이 중앙 정부와 지역 간의 소통을 지원하지는 못하였다. 비정기적이 간담회 형태가 이루어지기는 하였으나 이 또한 정책 사업에 한하는 것이었으며 주로 사업의 평가나 컨설팅의 형태로 이루어져왔다. 이에 지역의 경우 중앙 부처와 직접적인 소통을 통해 지역 문화 예술 정책에 대한 논의가 필요함을 지적하였다. 특히 중앙정부와 지역 간의 소통은 지역 이양의 과정에서 수평적인 관계가 아닌 상하 구조의 방식을 지니고 있다는 점이 문제로 지목되었는데, 복수의 지자체는 특히 <지역문화예술 교육지원센터 평가 안내와 의견 수렴>에 관한 건을 사례로 들어 설명하였다. 17개 시도 광역문화재단은 2022년 말부터 문체부의 지역문화예술 교육지원센터의 평가 방식이 지역 간의 서열화, 평가의 기준에 부합하기 위해 사업의 질적 향상에 치중할 수 없는 문제 등을 야기하므로 평가가 아닌 개선을 위한 컨설팅을 제안하는 의견을 제시했다. 문체부는 이를 수용하지 않고 평가를 지속 강행하였다. 2024년 지역 이양 및 예산 삭감 후 평가의 명분 또한 사라졌으나, 이러한 문체부의 지원 사업에 관한 평가는 다른 사업에 있어서도 반복적으로 나타나고 있는 상황이다. 조사 응답자들은 수평적 관계의 형성과 협력적 관계 형성을 위해서는 이러한 중앙 정부의 평가 방식에 기초한 지원사업의 구조적 변화가 우선되어야 함을 강조하였다.

네 번째는 지역들 간의 협력 체계에 관한 정책적 논의가 필요하다는 점을 지적하였다. 지역들은 동일한 광역 단위 내에서의 기초 지역 간의 협의가 충분히 이루어지지 않고 있어 지역 간의 협력을 통해 보다 효율을 창출할 수 있는 기회를 놓치고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 강원도 춘천시의 경우 지역민의 이동 범위에 따라 인근 지역까지 문화 예술 프로그램의 범위를 넓혀 ‘도시가 살롱’ 프로그램을 운영하고 있다. 이 경우 인제, 양구, 홍천 지역에서는 해당 사업과 다른 사업으로 차별화하여 다른 사업을 운영함으로써 각 지자체간의 유사 사업은 줄이고 이동 범위 내 지역민들이 다양한 프로그램을 누릴 수 있도록 한다.

2) 지역 문화 예술 사업 예산 확보 방안 마련

지역 전문가들은 정부의 예산 삭감이 각 지자체 차원의 예산 조정을 통한 지역 이양을 기대하지만 실제 문화 예술 사업의 경우 지자체와 지자체 문화 사업을 추진하는 주체가 문화재단, 문화 진흥원 등 기관 및 단체로 양분화 되어있음에 따라 실제 적용되기는 어렵다는 구조적 문제를 지적하였다. 문화사업 주체의 경우 지자체를 통해 사업의 정량 평가를 받게 되기 때문에 예산의 감소 여부와는 별개로 어떻게든 평가를 위해 사업을 축소시켜서라도 양적 수를 맞추게 될 수밖에 없다는 것이다.

또한 정부의 예산을 포함한 문화예술 분야 정책의 지역 이양에 있어 이전에 예고된 2027년까지의 준비기간은 고려되지 않은 채 <2024년도 예산 및 기금운용계획 집행 지침>예산의 효율성제고와 지방이양이라는 표명아래 예산 삭감이 단행 된 것에 대한 문제 제기가 많았다. 지역전문가들은 2024년의 정부의 예산삭감은 지방이 준비되지 않은 상태에서 이뤄졌고, 지자체가 예산 삭감 및 지역 이양에 대한 점진적인 유도 방안이 사전에 이루어졌어야 했다는 지적이 포함되었다.

그러한 면에서 지역 전문가들은 지역 문화 예술 사업을 위한 예산 확보에 관한 정책적 차원에서의 방안 마련이 필요하다는 점을 지적하였다. 그 방향으로 가장 많이 지적된 부분은 중앙 정부 차원에서의 문화 예술에 대한 재정 지원이 지속 유지되어야 한다는 점이 었다. 조사 응답 19개 지역은 대다수의 지역이 재정 삭감으로 인하여 어려움이 극심함을 토로하였다. 특히 지역 문화예술 교육 부분의 예산 삭감은 첫째, 지역민의 문화 예술 교육 기회의 감소, 둘째, 지역 문화예술 기획 인력 및 청년 활동인력 양성의 위축으로 이어 지는 등 직접적인 지역 문화 예술 생태계 내에 영향을 주는 방향으로 재정 삭감이 이루어 졌다고 응답했다. 반면 이에 대한 대응은 거의 이루어지지 못하였는데 임시방편으로의 지역 예산 증액이 이루어진 경우는 지속성을 확보 할 수 없다는 점에 대한 우려를 표하였으며, 관광 예산이나 타 부처 지원 사업을 통해 예산을 확보하는 경우는 상대적으로 지역 문화예술 분야 예산 확보의 채널이 다양해짐에 따라 사업의 불안정성을 어느 정도 해소하고 있었다. 이처럼 다양한 예산 확보 채널을 발굴하는 것이 방안이라 인식하기도 하였다.

그러나 근본적으로 정책의 지역 이양과 재정 삭감이 어느 정도 인식 되어 있었음에도 불구하고 지역들의 재정삭감에 대한 큰 영향, 그럼에도 불구하고 충분히 마련되지 못한 대응 방안은 근본적으로 지역의 문화 예술 분야에 대한 재정 안정성을 통한 문화 예술

사업의 지속성을 담보하기 어렵다.

지역 문화 예술 사업 추진은 일반적으로 문화 예술 정책 부서에서 소관하며 이와 연계한 기관 및 단체가 사업을 추진하는데 행정적 구분에 따라 사업이 분류 분리 되어 있기 때문에 다른 사업과의 연계가 거의 이루어지지 않는다. 문화 예술 정책이 단독으로 추진될 경우 행정의 효율성과 경제적 효과 중심의 지역 정책의 체계 내에서 지역의 문화 예술 활성화는 이루어지기 어렵다. 특히 지역 이양으로 복지를 비롯한 중앙에서 부담하던 정책이 지역으로 이양되는 과정에서 지역은 해당 분야에 대한 정책적 경험이 없으나 수행해야 하는 다양한 사업이 지역 내에서 증가하는 상황이다. 이로 인해 지역의 문화예술 정책의 수립과 지역 문화예술 사업의 추진은 미루어지기 마련이다. 그러므로 중앙정부는 지방 정부가 이러한 여건에 놓인 상황을 고려하여 문화예술 분야에 한한 중앙 주도 예산 마련이 필요하다는 점을 지적하였다.

둘째는 지역 차원에서 정책 사업 구상 및 예산 배분을 할 경우 문화 예술 분야에 대한 정책 재원 배분에 관한 기준 및 제한 마련이었다. 물론 지방자치제도의 차원에서 지역 재정과 정책은 각 지역 단위에서 추진하는 것이 타당하나 문화 예술 정책과 사업에 대한 지역 내에서의 영향력과 비중이 낮은 상황에서 지역 문화 예술 재정은 지속 감소하게 될 것을 각 지역 전문가들은 지적하였다. 이에 정책 차원에서 해당 지역들이 정책 수립 및 예산 배분을 할 경우 문화 예술 분야에 대한 배분의 기준과 가이드를 마련하여 최소한의 지역 내 문화 예술 정책 재원을 마련할 수 있도록 하는 방안이 필요하다는 의견이 제시되었다.

셋째는 타 부처 지원 사업에 대한 문화 부처 차원에서의 통합 관리와 협력의 지원이다. 최근 문화 부처가 아닌 중앙정부의 여러 부처에서는 지역과 관련한 지원 사업이 다수 등장하고 있으며 특히 지역소멸기금을 비롯한 지역 활성화 관련 정책 지원 사업이 이루어지고 있다. 이러한 사업의 가운데에는 문화 예술 분야의 지원 사업이 포함되어 있어 지역 문화 예술 기관 및 단체는 예산 확보의 방안으로 타 부처 사업을 적극 고려하고 있었다. 그러나 각 지역에서는 어느 부처에서 어떤 사업을 하고 있는지 알기 어려울 뿐만 아니라 해당 부처에서 원하는 사업의 방향과 구체적인 내용 파악이 어렵다는 점을 지적하였다. 문화 부처 차원에서도 이를 수합하여 국내 다양한 중앙 정부의 정책 사업들 가운데 문화 예술 관련 사업에 대한 파악과 관리가 협조적으로 이루어져야하며 이 경우 지역이 문화부처를 통해 보다 적극적으로 타부처 사업을 지원, 참여할 수 있게 될 것이라는 의견도 있었다.

3) 지역 문화 예술 전문성 강화

마지막으로 각 지역 문화예술 전문가들은 지역 문화 재단, 진흥원 등 지역 문화 예술 사업 운영 기관 및 단체에 대한 전문성의 인정과 이들의 전문성을 강화하기 위한 정책적 노력이 필요함을 지적하였다. 지역으로 이양된 많은 사업 가운데 통합문화 이용권 사업 등 단순 행정 및 민원 대응의 업무가 밀려드는 상황과 예산 삭감으로 인한 기획 사업의 위축은 공공 문화 예술 조직의 전문성을 떨어뜨리는 주요한 요인이 된다고 지적하였다. 이들은 지역 내 공공 문화 예술 조직 및 기관이 지역 문화 예술 사업을 진행하면서 지역과 문화 예술이라는 두 분야에 대한 교집합을 바탕으로 전문성을 확보한 조직임을 인정하고 중앙정부와 지역 차원에서 정책적으로 이들의 전문성을 강화 할 수 있는 정책적 방안 모색이 필요함을 지적하였다.

이를 위해 첫째, 이들의 정책 기능과 정책 연구 기능의 명확화를 제시하였다. 단순 사업 기획 및 운영이 아니라 지역에 필요한 문화 예술 사업을 발굴하고 지역의 문화 예술 정책을 수립하는 지역과 상호 의견을 교환하며 정책 방향에 의견을 제시할 수 있는 위치 마련이 필요하다는 것이다.

두 번째로 이를 위해서는 문화 예술 정책 기능뿐만 아니라 정책적 결정에 필요한 정책 연구 기능이 함께 필요하다는 점도 지적하였다. 정책 연구 기능은 지역 내 문화 예술 정책 및 사업에 있어 지역민, 지역 문화 예술의 현황을 파악하고 나아가야 할 방향을 모색하는데 있어 지역 상황에 맞는 조사 및 연구가 이루어져야 한다는 점에서 비롯된다. 이에 소수의 지역 문화 재단에서는 재단 산하에 정책 연구 조직 및 인력을 배치하기도 하지만 이 경우는 극소수에 불과하였다.

세 번째는 지역 문화 예술 아카이브 기능에 대한 정책적 논의 필요성을 지적하였다. 지역 내에서 지역 문화 콘텐츠, 지역 문화유산을 비롯한 지역 문화 예술에 관하여 자료를 모으고 연구하며, 관리하는 아카이브 체계가 거의 부재한 상황이라는 것이다. 지역의 문화 예술 활성화에는 지역 문화 예술의 자원의 확보가 우선시 되어야 하는데 현재의 지역 문화 예술 정책과 사업은 성과 중심의 사업 방식으로 인하여 주로 행사나 참가자 수를 기준으로 평가하고 넘어가는 구조이며 이 경우 그동안 이루어진 다양한 문화 예술 활동과 성과가 지역 문화 예술 자원으로 되지 못한다는 것이다. 지역의 경우 이에 대한 필요성과 중요성을 인식하지 못하는 경우가 대부분으로 정책적 차원에서 지역 문화 자

원 확보와 지역 문화 활성화 측면에서 이를 고려할 필요가 있다고 지적하였다.

네 번째로 지역 청년 중심의 지역 문화 예술 활동 인력 양성 지원 확대를 지적하였다. 지역 소멸 위기 가운데 많은 지역들은 청년의 수도권 이탈 문제가 심각함을 지적하고 있었으며, 지역 내에서 문화 예술 활동의 수가 감소하고 있다는 점을 지적하였다. 이에 지역 내에서의 청년의 문화 예술 활동에 대한 정책적 지원이 필요하다는 의견을 제시하였으며, 특히 청년들이 지역 내에서 문화 예술 활동을 지역민들과 갈등 없이, 지역의 문화 예술 여건과 상황에 맞게 능동적으로 수행하기 위하여 이들의 활동에 대한 교육과 활동 지원이 필요하다는 것이다. 응답자들은 지역 단위가 아닌 중앙 정부 차원에서 이루어져 수도권에 밀집된 청년들이 지역으로 이주, 활동 할 수 있는 기회를 만들고 지역 문화 예술의 활성화에 기여를 유도 할 필요가 있다는 부분을 강조 하였다.

이 외에도 인구 소멸 지역에 대한 중앙 정부 차원의 문화 예술 정책을 포괄하여 추진하는 것이 필요하다는 의견, 문화 예술 정책 및 사업 평가에 관하여 실적 평가 중심의 구조 개혁 및 컨설팅 중심으로의 전환, 대학과 청년 연계 정책 강화 등이 정책적으로 고려 될 필요가 있다고 지적하였다.

나. 지역차원에서의 개선 방향

중앙 정부의 정책 차원 외에도 지역자치단체 내에서 자체적으로 문화 예술 정책 및 사업 운영 시 대응이 필요하다. 수요조사 응답자들은 응답 과정에서 지역 내 대응의 필요성 또한 함께 지적하였으며 조사 대상 지역 가운데에서는 다수의 지역에서 문제로 인식하고 있는 정책적 대응 필요사항을 자체적으로 대안을 마련하여 해결하는 경우도 있었다. 이에 수요 조사 응답자들이 지적한 지역 내 문화 예술 정책 대응 방향에서는 공통적으로 지역 내에서 대응 필요 지적 사항을 다음과 같이 도출하고 그에 따른 몇몇 지역의 대응 사례를 살펴보고자 하였다.

1) 지역 내 문화 예술 정책의 중요성 인식 개선에 대한 정책적 고려 필요

지역 이양은 지역 단위에서 자체적으로 지역 예산을 배분하고 지역의 현실에 맞는 사업을 꾸러가기 위함이나 지역에서 상대적으로 문화 예술은 원하는 만큼의 예산을 확보하는데 한계가 있다. 이를 해결하기 위해서는 지역 내 문화 예술 정책과 사업에 대한

지역 내 추진 인식이 변화할 필요가 있다. 지역 문화 예술 정책의 필요성과 중요성을 지역민이 체감하고 관계 정책 부서가 자발적 협력과 제안이 이루어질 수 있는 환경의 조성이 필요하다. 지역 내 문화 예술에 국한 한 예산만을 지역 문화 예술 사업의 예산으로서는 극복하기 어렵다. 관광 예산과의 연계, 타 부처 관련 사업의 유치를 통한 지원 예산의 확보 등은 이러한 지역 여건에 대한 대응이라 할 수 있다. 하지만 보다 근본적으로는 지역 문화 예술 예산의 확보가 지역 내에서 투입이 필요한 예산이며 지역민의 삶에, 지역의 정책과 현안에 중요한 사항임을 공감하고 인식하게 하는 방안 모색이 필요하다.

예를 들어 지역 문화 예술 사업의 일환으로 추진되는 무주산골 영화제의 경우 지역민들 사이에서 공감을 받으며 성장한 문화 행사는 아니었으나, 지역의 유희공간을 활용하여 젊은 관객층을 끌어들이м으로서 지역을 젊고 소풍가고 싶은 이미지로 소구하여 지속적으로 성장했다. 이러한 지역 예술 축제의 성장은 지역민들 사이에서 지역 활력과 지역 문화 예술 향유의 기회를 제공함에 따라 지지를 지속적으로 확보할 수 있었으며, 영화제 역시 지역 어린이를 위한 프로그램, 지역 청년 유입 유도 등을 통해 지역민들로부터의 공감과 지지를 유도하였다.

[참고] 지역 문화 예술 사업으로의 무주산골영화제

- 무주의 경우 지역 내 축제가 대부분 지역민을 대상으로 하는 축제로 노령화되고 있는 지역의 특성상 노령층, 가족 단위 중심의 축제들이 중심임
- 무주산골영화제는 젊은 사람들의 지역 유입을 목적으로 '자연속에서 영화보러 소풍가는' 컨셉으로 지역의 유희공간인 운동장, 생활문화 체험관과 학교 강당 등에서 영화 상영을 하는 영화제를 운영
- 외지 젊은 청년의 유입, 지역 어린이를 위한 책방, 책 기증 등의 사업을 통해 지역민의 공감을 형성되어 지역민들의 영화제에 대한 지지와 관심이 확대되고 있음

[그림 5-8] 무주산골영화제 운영 사진



무주산골영화제 운영 사진

출처: 신안군 보도자료



무주 산골영화제 홍보대사 임명식

출처: 제 1회 무주산골영화제 보도자료

다만 이처럼 개별 사업이 지역 내에서 긍정적 인식을 확보하기는 매우 어려운 실정이다. 지역 내에서 문화 예술 사업을 하나의 성과로 인식하기보다는 문화 예술 활동이 지역의 인식을 개선하고 지역 문화 예술 활동을 통해 지역을 긍정적으로 변화시킬 수 있는 대안이 됨을 공감하는 것이 필요한 상황이다. 이에 지역 문화 예술 정책의 추진에 있어 지역 내 해당 행사뿐만 아니라 이를 비롯한 문화 예술에 대한 공감과 지지를 유도할 수 있는 정책적 고려가 이루어질 필요가 있다.

무주의 사례와 같이 지역 문화 예술 사업이 첫째, 지역 내에 청년을 유입할 수 있고 이들을 통해 지역이 활력을 얻을 수 있다는 점을 알리거나 둘째, 단순 영화제가 아니라 문화 예술 행사를 통해 지역 어린이들이 책방, 책 기증 이벤트 등으로 직접적인 지역의 혜택으로 이어질 수 있도록 하는 방식 등 지역 문화 예술 사업 내에 정책적으로 인식 개선의 방안이 포함 될 수 있도록 할 수 있다.

2) 지역 정책의 문화 예술 정책 연계 추진 및 대안 마련의 시도

지역에서 문화 예술 정책의 비중이 적은 것은 지역에 산적한 다른 현안들의 우선순위에서 문화 예술이 중요성 측면에서 밀리기 때문이다. 문화 예술은 지역민의 생존에 직접적인 영향을 주기 어려우며 경제적으로 직접 기여를 목적으로 하지도 않기 때문에 지자체 차원에서도 지역민 차원에서도 우선하기 어렵다. 긍정적인 인식을 유도한다 하더라도 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 최근 지역 내 문제를 해결하는데 지역 문화 예술 프로그램이 대응 방안이 될 수 있다는 관점이 등장하고 있다. 지역이 추진하는 여러 정책은 지역 사회 내 발생하는 다양한 문제와 현안을 해결하기 위하여 추진되는데, 이 과정에서 지역 문화 예술 활동이 기여할 수 있다는 것이다. 정책의 부서와 사업이 구분됨에 따라 이루어지기 어려웠으나 최근 한정된 지역 예산 내에서 문화부와 타 부서 간 협력으로 성과가 도출되는 경우가 있다.

[참고] 신안군의 지역 공동 육아 연계 문화예술 사업(그림책아일랜드)

- 지역 현안 : 섬 중심의 지역 생활에 있어 인구 수가 적어 육아를 할 경우 경제적 어려움이 야기됨
- 해결 방안 :
 - 1) (연계 협력 기반 사업 마련) '지역문화 활력촉진 지원사업'의 추진 및 교육청 등과 함께 신안군 섬 마을 공동체와 연계한 공동 육아 시스템 차원에서 사업 추진
 - 2) (지역 사회 정책 현안의 문화적 사업화) 공동 육아 과정에서 마을 커뮤니티 중심으로 그림책 읽는 프로그램을 마련

- 3) (지역 문화 자산 발굴 및 콘텐츠화) 프로그램 참가 어린이들이 가족이나 이웃 등 섬 지역민의 경험을 바탕으로 섬 내의 이야기를 발굴하여 동화책으로 제작
- 4) (연계 협력 기반 사업 홍보 및 교류) MOU 체결 연계 기관 및 단체에서 순회 전시를 통해 활동 홍보 및 지역 문화 소개

[그림 5-9] 신안군 지역 공동육아 연계 문화예술사업



신안군 하의도 그림책 아일랜드 전시 개최 기념 사진
출처: 신안군 보도자료



국립아시아문화전당-신안군
출처: 신안군 보도자료

신안군은 지역 교육 사업과 연계하여 문화예술 사업을 구상하고, 지역 사회의 여건과 한계를 고려하여 문화예술 활동을 유도하는 「그림책 아일랜드」사업을 추진하였다. 사업은 지역 교육 및 방과 후 교육에 관한 교육청의 과업과 지자체의 지역 단위별 커뮤니티 활성화를 위한 사업으로 구상되었다. 문화 예술 교육 프로그램은 해당 사업들과 연동하여 이루어지되 정책 수행 방식을 문화 예술로 추진하는 프로그램으로 추진되었다. 그 결과 지역 사회의 어려운 정책적 문제는 지역의 문화 자산이자 콘텐츠가 되고 이러한 문화적 자산화 된 콘텐츠는 대외적으로 지역을 알리고 지역 문화를 알리며 지역과 지역민이 문화 예술을 통한 지역 정책의 중요성을 인식하는 여러 측면에서의 효과를 창출할 수 있게 된다.

광주광역시의 경우 이러한 지역 문화예술 정책 수립과 문화 자치를 위해 관계 기관 및 지자체가 협력하여 ‘광주광역시지속가능발전협의회’를 구성하고 ‘문화를 통한 지속한 도시만들기’를 의제로 두어 민-관 협력에 기반한 정책 협의체를 통해 지속적으로 지역 정책과 문화예술이 연계 될 수 있는 방안을 마련하고 있다. 또한 문화예술 기관 종사자 및 관계자들을 대상으로 지역의 지속가능성을 문화예술 전문가들이 이해하고 도시와 문화예술기관의 ESG경영(지속가능한 경영)을 위하여 이에 특화된 교육 사업을 진행하기도 한다.

[참고] 광주광역시 광주문화재단의 정책거버넌스

- 지역의 문화예술 정책을 수립하고, 문화예술을 통한 지역의 발전을 도모하기 위하여 광주문화재단이 발족한 정책 거버넌스로 2024년 발족함
- 예술인, 기관종사자, 기업인, 기획자 등 지역의 문화예술 관계자 45명이 참여하며, 미래 문화도시 구상, 예술 지원 혁신 방안, 시민 중심 공간 브랜딩 3개 분과로 구분하여 운영
- 주요 의제는 문화 예술 현안의 진단, 정책 사업의 발굴 등이며, 지역의 미래 도시 방향에 필요한 문화예술 분야의 청사진 제시를 목표로함

[그림 5-10] 광주문화재단 정책거버넌스 발족식



광주문화재단 정책거버넌스 발족식
출처: 광주문화재단



광주문화재단 정책거버넌스 발족식
출처: 광주문화재단

3) 지역민 중심의 지역문화예술 정책을 통한 능동적 지역 문화예술 주체 양성 및 활동 전개

지역민들이 보다 직접적인 지역 사회 내에서의 문화 예술을 통한 지역 사회의 활동가로 성장하고 다양한 지역의 변화에 능동적으로 대응 할 수 있는 주체로 발전할 수도 있다. 앞서 지역 문화예술 전문가들은 정책적 수요에 있어서도 지역민(청년)의 지역 문화예술 활동가로 양성하는데 있어 정책차원에서의 추진이 필요하다 지적한 바 있다.

지역민은 지역에 대한 이해를 바탕으로 지역 사회에서 능동적으로 활동할 수 있으며, 지역이 외부 환경으로부터 보다 능동적으로 대응하고 지역에 맞는 논의와 대안을 마련하는데 가장 좋은 주체이다. 지역 내에서의 지역민들의 활동은 서로 간의 소통과 협력을 통해 지역 내의 사회적 갈등을 해결할 수도 있고 지역과 문화 예술 사이에서 연결 고리가 되어줄 수 있다.

지역의 인구구조로 인하여 야기되는 문제에 대한 당면 과제, 지역 소멸위기에서의 위기의식과 양상을 경험적으로 인식, 기후 변화로 인한 지역 체감 환경 변화, 지역 내 다양한 드러난 혹은 드러나지 않은 문화 다양성에 관한 이슈 등 지역 내에서 외부 정책 환경의 변화에 따라 대응이 필요하지만 지역 차원의 개별적 대응이 일일이 이루어지기 어려운 상황에 대해 지역민이 대응할 수도 있다.

제주특별자치도의 경우 지역민이 지역의 문화 예술 사업의 운영 주체가 되는 ‘소셜 플래너 양성과정’을 운영하고 있다. 문화 예술 기관 및 조직이 모든 지역의 문화 예술 사업을 기획 운영하는 것이 아니라 지역민이 지역의 문화 예술 활동의 주체가 되고 이들이 프로그램을 기획하여 지역 내에서 지역민 주도의 문화 예술 활동이 활발하게 이루어질 수 있도록 유도하는 것이다. 이는 지역 내에서 문화 예술 사업에 대한 주민들과 지역 사회의 거리를 좁히면서도 지역에 보다 가깝게 기획된 문화예술 사업을 추진하는 기반이 된다.

다만 제주뿐만 아니라 여러 지역에서 지역의 문화 기획자 양성을 위한 전문인력 양성 사업을 운영하고 있었으나 문화예술 교육 사업의 일몰로 인하여 사업의 유지가 이루어질 수 있는지의 여부가 지역마다 불투명하다는 점과, 이러한 지역 예술 활동 사업 주체의 다양화와 민간화의 과정에서 지역 문화 정책이 어떠한 구심점이 되어야하는지에 관한 논의는 앞으로 추가적인 논의가 이루어져야 할 부분이다.

[참고] 제주 전문인력 양성사업 (소셜플래너 양성 과정)

- 2015년부터 추진한 문화 예술 기획자 양성과정으로 지역 특성을 반영하여 사회적 이슈를 문화 예술로 풀어내는 프로그램으로 3개년 커리큘럼으로 운영
- 지난10년간 약 180명이 수료함
 - 2023년의 경우 5개의 지역사회에서 문제로 인식하는 리서치 주제가 제시됨
 - 참가자들은 해당 사회 문제를 조사 후 대한 해결 아이디어를 포함하여 발표
 - 예시) 혼자 일하는 노동자들을 위한 '워커스 라운지'를 제시 및 해결을 위한 프로그램으로 기록 활동, 요가 러닝, 자연 염색 등의 문화 예술활동 기회 제공을 통해 치유(2023년, 이지연 참가자)
- 해당 프로그램의 수료생들은 지역 사회에서 소셜 플래너로 활동하며 지역 사회 문제를 문화 예술 프로그램으로 제시하는 능동적 예술 활동가로 활동하고 있음
- 2021년 수료한 수료생의 경우 제주 구좌 지역 유휴 남성 목욕탕을 빌려 전시장으로 활용, 성소수자와 지역 내 다양성에 대한 질문과 인식을 다루는 전시 김민수 사진전-다시 만나 Queer Together'를 개최

[그림 5-11] 제주문화재단 전문인력 양성사업 ‘문화: 소셜플래너’ 운영 체계

3개년 추진 체계

제주문화예술전문인력 양성 플랫폼(센터) 구축 및 운영			
	2022	2023	2024
추진목표	기반 강화	안정화	고도화
추진체계 및 과제	Develop		Develop
진단	- 사업내용 구체화에 따른 구성재원 - '퍼스널 브랜딩' 등은 별도 과정으로 분리 운영 및 확장		- 전년도 현황 및 분석에 따른 커리큘럼 조정 - 사회적 요구에 따른 교육 (기술융합) 추가
양성	- 대상 확대 및 교육방법 개선 - 실효성 있는 인력 양성을 위한 참여 대상 확대 - 커리큘럼 구체화 및 운영방식 다양화(온/오프)		- 전년도 현황 및 분석을 통한 추진방향 도출 및 커리큘럼 개선 - 교육 과정 정교화 및 사후 관리 시스템 구축 - 수료 인력의 배치 및 활용 시스템 구축
확산	- 인식제고를 위한 홍보 강화 - 온라인 랜딩페이지 개발 및 온라인 콘텐츠(숏츠) 등 제작		- 인식확산을 위한 공론화 - 포럼 개최를 통해 정책적 제도적 기반 마련을 위한 담론 형성
	사업 성과 전국 확산		

[그림 5-12] 제주문화재단 제주 소셜플래너 교육 프로그램



제주 소셜아트플래너 교육 프로그램 일부
출처: 제주문화예술재단



제주 소셜플래너 교육과정
출처: 제주의 소리, 2023.11.21.일자

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제6장

지방시대 지역문화예술 정책 구상 방향

제1절 지역문화예술의 가치와 성과

1. 지방시대 문화예술정책의 가치

가. 지역문화에서 정부(문체부)의 가치와 역할

1) 문화예술 정책과 사업의 보장

정부(문화체육관광부)는 모든 예술 활동, 향유 및 창작 등의 활동을 보장하는 역할이 중요하다. 특히 지방자치단체 지방행정에서의 지역 문화예술활동을 문화체육관광부는 보장하는 역할을 해야 한다. 문화체육관광부의 가치는 각 법정계획, 다양한 형태의 비전 발표, 부처 업무계획, 정책 등을 통해서 지역에서 문화예술 활동의 필요성, 중요성과 가치의 보장이다.

2) 지역문화의 철학과 목표에 대한 방향성의 제시

다양한 지역의 의견을 청취한 결과 정부(문화체육관광부)에 가장 필요한 부분은 재정, 사업 이전에 지역문화에 대한 비전 그리고 철학에 대한 명확한 제시라고 볼 수 있다. 특히 지역문화 전반에 걸쳐 분권 혹은 격차해소, 혹은 브랜드화 등 다양한 가치를 열거하는 것이 아닌 문화체육관광부의 지역문화를 바라보는 일관된 정책 목표와 비전의 필요성이 제기되었다. 한편 이러한 정책 목표 혹은 철학을 만들어나가는 과정에 있어 지역과 함께 고민하고 협력하여 만들어가는 협치의 과정이 보다 두터워야 하거나 아니면 제도화 되어야 한다는 의견이 제시되었다. 이러한 부분은 ‘지방시대 지역문화정책 추진 전략’(2023.3)에 어느 정도 담겨 있다. 그리고 문화체육관광부의 지원 및 사업 추진은 이러한 목표와 철학 그리고 중장기적 비전의 수립 이후 이에 따라 제시될 필요가 있으며 이러한 목표에 의한 사업은 중장기적이고 갑자기 만들어내는 이벤트성 사업이 되어서는 안 된다는 의견들로 종합이 된다. 이는 ‘지역문화진흥 기본계획’ 등에서 방향성이 제시

된 것과 별개로 ‘일부분’ 새로운 사업들이 생겨나고 또한 사라지고 하는 상황에서 일관성이 없으며 정책적 방향성이 보이지 않는 상황에 대한 개선의 요구라 볼 수 있다.

그리고 이러한 협치 과정을 통해 만들어내는 정책 목표와 철학이 향후 지역문화를 지역에서 추진하는 중요한 정책적 방향으로 제시될 수 있다. 협치 및 협력 관련하여 문화체육관광부는 지역문화관련 부서뿐만 아니라 문화예술 관련 된 즉 지역의 문화예술 관련 된 모든 분야에서 (문화정책 전반, 국제교류, 독서, 시설 및 예술정책 전반 및 시각, 공연, 전통문화 등)의 협력도 필요하다. 지역문화는 이러한 문화예술의 대부분의 분야가 정부차원에서 협력된 상태에서의 방향성이 제시될 필요가 있다.

그리고 이러한 협치를 통해 이루어낸 ‘지역문화’에 대한 방향성의 제시가 정부(문화체육관광부)의 가장 중요한 역할 및 가치 중의 하나이다. 이를 통해 지역에서 문화예술 행정을 추진하고 기획하고 계획하는 분야에서 문화체육관광부가 큰 버팀목이 될 필요가 있다. 이와 관련하여 정부의 역할과 방향성을 요약하면 아래와 같다.

지역문화 활성화에 있어 정부의 역할과 방향성 (안)

- 지역문화정책의 철학
- 지역문화의 기본적인 정책방향을 지역과 함께 조성
- 장기적인 지역문화의 정책 목표를 수립
- 거버넌스 거점 법정기구 재구성 (지역문화진흥법 제6조의 2: 지역문화협력위원회의 설치·운영) 및 적극적인 협치 활동 유도

3) 문화행정의 차별성 제시

문화행정도 공공행정의 한 분야이며 보편적인 행정의 틀은 유지할 필요가 있다. 특히 재정, 행정구역 등 지리적 권역, 평가 등에서 일반 행정의 기본적인 틀은 유지할 필요가 있다. 그러나 정부의 각 부처별로 각자의 영역의 특수성이 있는 만큼 문화예술의 특수성에 대한 행정의 차별성이 필요하다. 이미 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회 등의 위원회를 통한 문화예술행정을 비롯 다양한 공공기관의 존재 자체가 문화체육관광부의 특성을 반영한 차별된 행정을 대표한다고 볼 수 있다. 나아가 지역문화의 틀에서 지역의 문화예술의 발전이라는 목표 하에 이러한 문화예술 행정 분야의 차이 및 특수성을 보장하는 것이 중앙정부(문화체육관광부)의 역할이라고 할 수 있다. 예를 들어 기획재정부의 재정논리에만 맞춘 통계, 양적 성과 등을 지역문화행정에 맞추기보다 문화예술의 다른 논리를 제시하거나 주장하는 것이 문화체육관광부 및 공공기관의 중요한 역할이라고 볼

수 있다.

예를 들어 코로나 등의 보건 의료적 국가적 재난 및 재해에 있어 ‘문화예술 시설 운영’의 특수성 이라 던지 예술인 복지의 특수성 등은 이미 중앙정부의 노력이 어느 정도 반영된 것으로 볼 수 있다. 지역문화에 있어서도 한례를 들어 지역의 문화예술행정에서 유연적이고 창의적인 정책 및 사업이 가능하게 네거티브⁹⁵⁾ 방안을 행정적으로 고민할 필요가 있다. 법령이 규제 혹은 지원으로 구분이 되는데 네거티브 및 포지티브는 일반적으로 규제법령에서 사용되는 의미이다. 단, 여기에서 네거티브 방안의 고민이라는 것은 정책 추진에서 ‘~할 수 있다.’ 외의 사항에 대해 소극적인 현행을 개선하자는 의미로 문화예술관련 지원 법에서도 다양한 사업을 추진할 수 있는 방안을 마련하자는 것이다.

문화예술의 근거 법들이 대부분 지원의 근거를 위해 포지티브 규제를 제시한 것은 의의가 있으나 향후 단순한 지원이 아니라 종합적인 정책 수립과 추진을 위해 보다 유연하고 창의적인 행정을 위한 ‘네거티브 규제’ 부분도 제시될 필요가 있다. 나아가 지역문화 정책에 있어서 일반 행정구역과 다른 권역에 대한 논리도 필요하다. 예를 들어 문화인력 부재지역, 문화창조 중심지역, 문화접근성 미흡지역, 문화향유 소외지역 등도 가능하다.

문화행정의 차별성에 필요한 제안 (안)

- 문화예술분야의 문화행정의 특수성 반영: 양적 논리 제시
- 기획재정부 논리와 차별된 문화예산의 논리 제시 (1년 단위 정산 지양, 인건비 중요, 소프트웨어 중심, 장기 사업 보장 등)
- 문화예술정책 중심의 행정구역에 대한 권역 재설정

4) 행정단위별 지역과 정부 중간기관의 역할 재확립

위의 ‘문화권’ 및 행정구역의 ‘차별된 재설정’과 별개로 정책전달체계의 구성으로서

95) 포지티브(positive) 규제는 법률과 정책에서 허용되는 것들을 나열하고 이외의 것들은 모두 허용하지 않는 규제를 의미한다. 반면 네거티브(negative) 규제는 법률이나 정책으로 금지된 것이 아니면 모두 허용하는 규제다. 규제 강도를 비교하면 포지티브 규제가 네거티브 규제보다 더 강력하다. 포지티브 규제는 "이것만 되고 나머지는 안된다"인 반면 네거티브 규제는 "이것만 안되고 나머지는 다 된다"는 방식의 규제이기 때문이다.

포지티브 규제와 네거티브 규제가 특히 주목받는 부분은 4차 산업혁명 등과 같은 신사업 분야다. 한국은 대부분 포지티브 규제 방식을 채택하고 있다. 문재인 정부는 규제 혁신 정책으로 포괄적 네거티브 규제로의 전환을 내놔다. 포괄적 네거티브 규제란 신제품이나 신기술의 시장 출시를 먼저 허용한 후 필요하면 사후에 규제하는 선허용-후규제 방식이다. 포괄적 네거티브 규제와 함께 규제 샌드박스도 도입됐다. 규제 샌드박스(sand box)는 어린이가 자유롭게 놀 수 있는 모래 놀이터처럼 신사업이나 기술 등 핵심 선도사업도 자유롭게 성장할 수 있도록 일정 기간 기존 규제를 면제, 유예시켜주는 제도다.

출처: 연합뉴스포맥스(<https://news.einfomax.co.kr>)

대한민국의 행정구역은 현재 광역단위는 특별시, 광역시, 광역도, 특별자치도 (강원, 전북, 제주)와 특별자치시(세종), 기초단위는 자치시, 특별시(고양시, 수원시, 용인시, 창원시), 행정시(제주특별자치도의 제주시 및 서귀포시), 자치구, 행정구/일반구, 군 등으로 현재 매우 다양하게 구성되어 있다.

이 중 독립적인 법적지위를 갖는 자치단체가 아닌 경우도 포함되어 있다. 이러한 다양한 행정 구역 체계 단위별 향후 역할정립이 필요하며 이는 각 지역의 의견을 수렴하여 중앙정부의 매우 중요한 역할이라고 볼 수 있다.

또한 문화예술관련 다양한 중간, 전문기관의 역할을 재검토 할 필요가 있다. 문화예술 관련 한국문화예술위원회, 예술경영지원센터, 지역문화진흥원, 한국문화예술교육진흥원, 한국예술인복지재단, 한국문화관광연구원, 한국국제문화교류진흥원 등의 역할 재정립이 필요하다. 이는 정부 보조금 및 지원금이 점차 삭감/폐지되는 시점에서 재정전달체계로서 중간(산하)기관으로서의 역할이 아닌 새로운 수요에 의한 역할이 요구되기 때문이다. 향후 중간기관은 정부의 지역문화정책목표와 지역의 목표를 연계하고, 컨설팅하고 역량을 지원할 수 있는 전문적 활동 (전문성) 중심의 중간기관으로 역할을 확대할 필요가 있다. 각 분야 및 전문성 별로 지역문화예술정책추진, 사업추진의 지원을 할 수 있는 전문기관으로 역할 개선이 필요하다.

행정단위별 지역과 정부 중간기관의 역할 제안(안)

- 지역 행정단위별 역할 차별화 근거 마련
- 지역 행정구역 단위별 문화예술정책의 책임 정책 분야 제도화
- 중간/문화체육관광부 공공 기관들의 역할 재조정 (전문성 중심, 지방분권에 맞는 역할 제시)

나. 지역문화예술정책에서 지역의 가치, 역할과 특성

지역문화예술의 가치는 분권과 소멸, 수도권 집중시대에 새롭게 제시되고 있다. 이러한 새로운 가치는 지역 간 협력, 특화, 지역 내 균형과 집종의 조화를 위한 정책 등이 반영되고 있다. 이와 함께 기후변화시대 등 전 지구적 변화에 대응하는 가치들이 고려되어야 한다.

1) 대한민국 문화예술의 모든 것

수도권을 포함하는 지역의 문화예술 활동의 합은 대한민국전체의 문화예술이라는 관점으로 지역문화를 바라볼 필요가 있다. 이는 지역의 주민의 합이 대한민국 국민 전체와 같다. 예를 들어 지역에서의 문화향유를 확대하는 것은 전 국민의 문화향유를 확대하는 것과 같으며 이는 정부의 중요한 역할로서 격차 및 소외 없이 추진되어야 하는 정책목표이다. 예술창작 및 예술인 육성의 경우 역시 인구가 집중된 수도권의 교육기관에서 이루어지는 것이 아니라 전국의 가능성 있는 모든 국민을 대상으로 이루어져야 하며 이러한 이유로 한국예술종합학교의 ‘한국예술영재교육원’이 서울, 세종, 광주광역시, 통영시 등으로 확대되고 있는 것을 볼 수 있다.

2) 지역문화 협력과 특화 수요

지역브랜드 및 특화 관련하여 이미 1995년 지방자치제도 도입 이후부터 지역의 브랜드 확산과 홍보는 중요한 지역의 가치를 확산하는 부분이었다. 그러나 지역소멸과 경쟁의 시대에 들어 관광뿐만 아니라, 귀촌, 생활문화, 위케이션 등의 시대에 지역의 문화적 브랜드는 중요해졌고 지역만의 가치를 특화해서 홍보하는 역할이 매우 중요해졌다.

협력관련 하여서는 과거의 국가와 지방자치단체의 수직적 체계의 한계를 개선하고 상생하기 위해서 정부 차원에서도 지방자치단체 간 ‘협력’을 중요시 하고 있다. 이는 지방자치법 일부 개정법률(안) 입법예고⁹⁶⁾에서도 나타나고 있는데 중요한 부분은 다음과 같다.

지방자치법 일부 개정법률(안) 입법예고

다. 지방자치단체 상호 간 협약제도 도입(안 제164조의2 신설)

- 1) 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 협력하여 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에는 사무의 종류 및 내용, 각 지방자치단체의 권한 및 업무 범위, 사무처리 비용의 조달 및 부담 기준 등에 관한 사항이 포함된 협약을 체결할 수 있도록 함.
- 2) 둘 이상의 지방자치단체가 상호 간 협약을 체결하려는 경우에는 협약안에 대하여 각 지방의회의 의결을 받도록 하고, 해당 협약을 체결한 경우에는 지체 없이 그 내용을 각 지방자치단체의 공보에 고시하도록 함.

마. 국가와 지방자치단체 상호 간 협약제도 도입(안 제183조제2항 및 제3항 신설)

- 1) 국가와 지방자치단체는 특정 사무의 공동추진을 위하여 필요한 경우, 지방자치단체가 국가의 지원이 특히 필요한 사무를 추진하는 경우 등 그 협력관계를 강화하기 위하여 필요한 경우에는 상호 간 협약을

96) 공고번호 제2024-766호, 지방자치법 일부개정법률(안) 입법 예고: ●행정안전부공고제2024-766호 「지방자치법」 일부개정법률(안) 입법예고를 하는데 있어, 그 이유와 주요내용을 국민에게 미리 알려 이에 대한 의견을 듣기위하여 "행정절차법" 제 41조에 따라 다음과 같이 공고합니다. 2024년 5월 21일 행정안전부장관

체결할 수 있도록 함.

- 2) 국가와 지방자치단체가 상호 간 체결하는 협약에는 협력 사항의 내용 및 범위, 국가와 지방자치단체의 권한 및 업무 범위, 사무처리를 위한 재원 확보 방안, 사무처리 비용의 부담 기준 등에 관한 사항이 포함되도록 함.

이는 국가와 지방자치단체의 협력의 확대뿐만 아니라 지방자치단체 간 상호 협력과 협약을 제도적으로 보장하고자 함이며 이는 지역의 협력에 대한 수요가 보다 증가하고 있음을 의미한다. 지역문화 분야에서도 이러한 수요가 늘어나고 있으며⁹⁷⁾ 나아가 수요는 계속 늘어날 전망이다. 반면 지역문화진흥법 등에는 국가와 지방자치단체 간의 관계에 집중하고 지역 간 협력에 대한 제시는 미흡하여 향후 개정될 필요가 있다. 이를 통해 연계와 협력, 연대의 지역문화체계에 대한 검토와 추진이 필요하다.

3) 생태적 기반으로서 지역과 지역문화

또한 지역은 기후위기 시대에 대응하고 지역소멸을 새로운 가치 측면에서 발전의 기반으로 역할이 필요하다. 이는 기존 개발 중심의 사고로 바라보던 ‘지역’이 아니라 지속 가능하고 생태적인 지리적 기반으로서 지역을 바라보아야 할 시점을 말하며 ‘문화예술’은 이러한 관점과 밀접한 영향이 있다. 이러한 수요들은 지역에서 ‘슬세권’, ‘15분 도시’ 등의 형태로 제시되고 있다.

따라서 새로운 지역시대를 창출하기 위해서는 보다 생태적이고, 보다 주민 친화적이며 탄소배출을 줄이고 지역 내의 협력을 확대하는 ‘생태적’ 모델로서 지역이 새로운 문화예술의 기반으로 제시되어야 한다.

즉 지역은 ‘소멸’이 아니라 새로운 삶의 방식의 기반이라는 인식이 필요하며 이러한 삶의 방식은 지역문화에서 비롯된다는 가치에 대한 생각 전환이 필요하다.

4) 지역문화행정과 지역문화특성의 반영

지역문화예술정책은 문화체육관광부가 각 국, 과, 담당으로 세분화 되는 것과 달리,

97) 부울경초광역경제동맹추진단은 부울경 문화관광 분야 상호협력과 연계 강화를 위해 지난 23일 부산시청에서 실무협의회를 했다고 25일 밝혔다. 부울경초광역경제동맹추진단은 부·울·경 협력 과제를 논의하고 성과를 창출하기 위해 실무협의회를 운영하고 있다. (부산.울산.경남 경제동맹 문화관광 협력모색, 한국경제신문, 2024.1.25일자)

다른 행정 분야와 밀접하게 연계되어 통합적으로 수행되는 차이가 있다. 따라서 지역의 문화예술정책의 계획과 추진은 통합적으로 이루어져야 함에도 불구하고 문화체육관광부의 경우 각 담당별로 법, 제도, 통계, 사업 등이 별개로 진행되어 정책이 전달된다. 이러한 차이는 결국 지역에서 정부정책의 연계가 미흡하게 되며 이는 나아가 수행기관인 재단으로 전해질 때 원래 정부정책의 목표와 괴리가 발생하게 된다.

이러한 ‘통합적’ 지역 문화예술행정과 정부 문화예술정책의 괴리를 방지하기 위해서는 첫째, ‘지역문화’ 관련 정부정책의 전달 정책의 병합과정이 필요하며 이는 정책이 직접 부서에서 전달되는 것이 아니라 종합해서 전달하는 제도적 장치 혹은 과정이 필요하다. 나아가 ‘지역문화시행계획’ 등 법정계획도 지역에서는 문화예술관련 법정계획을 통합하여 수립하는 것이 훨씬 효율적이듯 제도적인 정책도 통합 과정이 필요하다.

둘째, 정부와 지역 간의 네트워크가 보다 실질적으로 운용될 필요가 있다. 재단 혹은 지방자치단체는 정기적인 통합적인 정책 담당자 혹은 사업담당자의 미팅 등 모임이 필요하며, 나아가 ‘지역문화협력위원회’ 등의 구조가 매우 활발히 운용되어 중앙의 문화예술정책과 지역의 문화예술정책의 소통이 필요하다. 그리고 이러한 미팅은 중앙의 정책을 전달하거나 관리하는 기능보다 의견을 수렴하고 협력하는 데 방점을 두는 것이 ‘지방시대 지역문화’의 새로운 대응 방향이다. 나아가 지역문화예술 사업에 대한 사업추진 방식, 예산 행정 등에 있어 지역별로 차등된 수행방식, 기준, 성과목표 등이 제시될 필요가 있다. 이는 소멸지역의 경우 수도권 및 과밀 지역과 다른 기준으로 사업의 선정, 추진 및 차별된 성과목표가 반영되어야 향후 문화예술정책에서 소외되지 않을 수 있기 때문이다.

2. 지역문화예술정책 성과평가제도 재설계

가. 지역문화예술의 목표와 성과 설정

1) 성과에 대한 정책 평가의 필요성

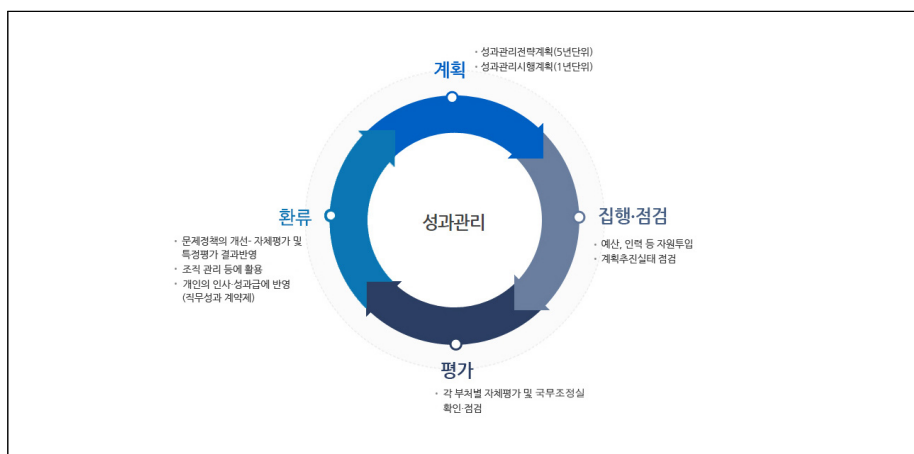
대한민국의 문화예술정책은 1990년 문화부 창설 이후 다양한 국외 사례를 접목하고 나아가 현실에서 지속적인 변화를 꾀하여 정책 자체로는 상당히 많은 실험과 진화가 이루어졌다. 문화예술진흥기금, 다양한 위원회 구조, 분야별 중간조직/기구의 창설 및 운

용이 진행되었다. 한 선례로 프랑스 문화부의 문화활동조사 (Les pratiques culturelles des Français)를 받아들여서 1994년 ‘문화향수실태조사’를 실시하였는데, 프랑스는 지금까지 1973, 1981, 1989, 1997, 2008 그리고 2018년 6회만 조사를 실시한데 비해 우리의 경우 매년 실시하고 있는 것을 볼 수 있다. 이외에 수많은 정책을 추진하고 확장하고 폐지되는 일이 의욕적으로 이루어져 왔다. 그러나 이러한 정책들이 계속 새로운 것을 요구하고 지난 정책에 대한 적절한 평가가 ‘백서’ 및 기획재정부 제시 용 자료 외에는 ‘문화예술 정책의 관점’에서의 평가는 매우 미흡했다. 정책적 관점(정치적 관점이 아닌)에서 정책의 성과를 평가하고 향후 새로운 정책을 추진하는 것은 많은 정책의 역량이 축적된 현재에 매우 중요하다.

특히 지방자치단체와 협치를 통해 추진되는 지역문화정책은 이러한 성과의 평가가 더욱 중요하며 이는 ‘지역문화진흥기본계획의 수립’과 병행하여 성과평가가 필요하고 이를 통해 향후 지역과 협력하는 지역문화정책의 방향을 설정할 수 있다.

성과관리 제도는 간단히 '성과관리'란 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동⁹⁸⁾을 의미한다. 지역문화정책에서는 중앙정부와 지방자치단체의 성과지표의 수립과 결과를 평가하고 관리하는 활동으로 볼 수 있다.

[그림 6-1] 정부업무 성과관리체계⁹⁹⁾



98) https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=41

99) https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=41

이러한 관리 및 평가를 위한 지표는 중앙과 지역의 협력구조 안에서 전문 분야에 따라 설정될 필요가 있다. 예를 들어 이정희 연구¹⁰⁰⁾에서 볼 수 있는 ‘공연분야 공공 문화예술기관의 성과측정을 위한 예술성-공공성-운영효율성 내의 구체적인 성과지표 간 우선순위를 측정하기 이전에 세 가지 부문이 어떠한 우선순위를 가지고 평가되어야 하는지를 분석한 바 있다. 그 결과 공공성(0.4381) → 예술성(0.3962) → 운영효율성(0.1657) 순으로 조사되었다.

즉, 공연분야 공공 문화예술기관에서 가장 중요한 키워드는 ‘공공(公共)’임을 확인할 수 있다. 공연분야의 전문가들은 국민들의 문화적 삶의 질 향상을 위해 문화예술을 정부에서 제공하는 공공서비스라고 생각하고 있다. 또한 공연분야 공공 문화예술기관은 공공 서비스의 여러 분야 중 문화예술을 제공하는 것이며, 국민들이 향유하는 문화예술은 예술적 완성도가 높아야 한다는 기대와 요구사항을 드러낸다. 공공성과 예술성이 담보되는 것이 공연분야 공공 문화예술기관을 효율적으로 운영하는 것보다 더 중요한 설립목적이자 운영방향이여야 한다는 결과를 내포하고 있음을 보여 준다¹⁰¹⁾

이를 토대로 특정 도시의 문화화를 시도한 법정문화도시의 성과지표사례 (제1차 1년차)를 보면 다음과 같다.

100) 이정희, 공연분야 공공 문화예술기관 성과평가지표의 상대적 중요도 분석, 문화정책논총, 2019 제33집 1호

101) 이정희, 공연분야 공공 문화예술기관 성과평가지표의 상대적 중요도 분석, 문화정책논총, 2019 제33집 1호, p.177

〈표 6-1〉 제1차 문화도시 1년차 성과지표체계¹⁰²⁾ 사례

영역	중분류 (배점)	지표 코드	지표(배점)	지표 정의	세부지표	
거버 넌스 (65)	비전과 전략 (10)	1.1	비전공유 (5)	문화도시 비전을 보다 많은 시민과 효과적으로 공유하여 문화민주주의 기반을 확대하기 위한 노력	정성	비전 제시의 적합성 비전 공감을 위한 소통 노력
					정량	비전 소통 실적 문화도시 인지도 비전 공감 정도
		1.2	전략적 접근 (5)	조성계획을 바탕으로 환경변화를 고려하여 문화도시 비전 실현을 위한 전략을 구체화하고 지속성을 확보하기 위한 노력	정성	실천전략의 구체화
					정량	실천전략의 지속성
	추진기 반 (30)	2.1	거버넌스 구축 (10)	문화도시를 시민 중심으로 추진하기 위한 다양한 주체들의 체계적인 논의와 협의 구조 발전을 위한 노력	정성	거버넌스 강화 노력 시민참여 제고 노력 문화도시추진위원회 개최
					정량	문화도시 시민참여율 문화도시 재주민주주의 수준
		2.2	사업 추진역량 강화(10)	사업 추진주체의 자율성을 바탕으로 한 역량 강화와 지자체 행정역량 강화	정성	사업 추진주체 자율성 확보 사업 추진주체 인력의 역량 강화 지자체 행정역량 강화
					정량	사업 추진주체 인력의 연수 교육 사업 추진주체 인력의 근속연수
		2.3	협력과 네트워크 (10)	다른 정책 주체 및 도시와의 협력을 통한 문화도시 발전의 노력	정성	다른 정책 주체와의 협력 다른 도시와의 협력
					정량	협력사업 및 협력프로그램 수 문화도시 상생협약체 참여 횟수
	자율관 리 (25)	3.1	여건 조성 사업 수행 (10)	문화도시 수행을 위한 법제도 환경 조성 및 재원확보, 지자체 행정지원을 통한 여건 조성 사업 수행을 위한 적정성 및 윤리성, 갈등관리 노력	정성	법·제도 환경 조성 및 재원확보 개별 사업 수행의 적정성 및 윤리성 지자체 행정지원의 적정성 갈등관리 노력
					정량	재원조성 목표 달성 사업 비율 예산집행률
		3.2	자체 성과관리 체계운영 (15)	문화도시 고유성과를 자율적으로 관리하기 위한 운영체계와 모니터링을 적정하게 운영하고 시민과 결과를 공유하는 노력	정성	자체성과관리의 충실성 모니터링 운영 및 결과 공유의 적정성 환류 활동
					정량	모니터링 수행 정도
성과 (35)	고유성 과 (30)	4.1	문화진흥 (15)	문화예술생태계 조성, 문화활동 참여 증대, 지역문화 발전, 문화공간 강화 등의 문화진흥 성과 관리를 위한 지자체 자율 지표 설정 및 지표 달성 내용	자율	세부지표와 가중치는 자율 구성 (성과관리 가이드라인 예시 참고)
		4.2	지역발전 (15)	지속가능한 성장, 포용적 지역 사회, 도시브랜딩 강화, 도시공간 발전등의 지역발전 성과 관리를 위한 자체 자율 지표 설정 및 지표 달성 내용	자율	세부지표와 가중치는 자율 구성 (성과관리 가이드라인 예시 참고)
	공통성 과 (5)	5.1	대표사업 참여자 만족도(2)	문화도시별 3개 대표사업 참여자 만족도	정량	문화도시별 3개 대표사업 참여자 만족도
		5.2	문화도시 정체성(3)	문화도시 이미지와 정체성의 창출 수준	정량	문화도시 이미지와 정체성의 창출 수준

법정 문화도시의 경우 문화체육관광부 주관이며 추진 주체¹⁰³⁾는 사업추진 주체 (문화도시센터, 지역단위 추진위원회), 사업참여 주체 (도시시민), 행정지원 주체 (문화체육관광부, 광역 시도지사, 해당지자체), 사업지원주체 (전문지원조직: 컨설팅 단, 성과평가단)으로 구성되어 있다.

문제는 성과평가는 ‘사업추진주체’ 중심으로 이루어지고 있어서 제대로 된 평가라고 볼 수 없으며 오히려 전체 주체의 다면평가가 필요한 사업이다. 따라서 개별적인 사업추진주체의 평가에 의해서 ‘법정문화도시’ 정책의 성과를 정확히 바라볼 수 없다. 이에 향후 지역문화예술정책에 대한 종합적인 성과평가의 경우 중앙정부와 지방자치단체의 공동 평가를 통한 종합적인 접근이 이루어져야 한다.

나. 평가 대상 설정과 평가를 위한 역할 분담

1) 평가 대상의 설정

지역문화예술정책의 공공 대상 성과평가를 위해서는 대상(중앙정부/지방자치단체)이 설정되어야 하며 그 전 단계로 각 평가대상의 역할에 대해 설정할 필요가 있다. 역할 설정방향은 인터뷰 및 조사 등을 종합하여 아래와 같다. 단 아래의 예시는 최소한의 역할을 제시하였다.

① 기초지방자치단체 단위의 역할: 현장사업을 중심으로

- 기초 단위 문화예술종합계획 수립
- 생활문화 기획 및 추진, 문화다양성 및 문화예술교육 사업추진
- 문화예술생태계 확보 (예술인, 전문가, 아마추어 등) 및 연계활용
- 공간연계 지역문화계획 추진 (문화 공간, 문화도시 등 포함)
- 담당 시설/공간의 운영 및 연계 프로그램 운영 (작은 도서관, 미술관 포함)
- 공동체, 시민 대상 향유 정책 추진 (축제, 공연, 전시회 등 포함)
- 기타 지역특화 사업

102) 문화도시심의위원회, 문화도시 성과관리 가이드라인, 문화체육관광부, 2021.2월, p.5

103) 문화체육관광부, 21년 문화도시 추진 가이드라인, 2021.3, p.32

② 광역지방자치단체 단위의 역할: 협력사업을 중심으로

- 광역단위 문화 예산확보
- 정책 개발을 위한 정책연구 및 실태조사
- 광역 문화예술 종합계획수립 (법정계획 포함)
- 예술정책 종합: 예술인 지원, 창작지원, 예술국제교류, 예술인 복지, 예술단 운영 및 예술단체 지원, 예술인양성
- 광역 문화예술생태계 확보
- 문화예술교육, 문화다양성, 문화 복지 계획수립 및 기초단체 연계 추진
- 기초단체 대상 네트워크 운영을 통한 교류
- 문화예술 전문 인력 양성 기획 및 기초단체 연계

③ 정부의 역할: 비전제시와 문화예술 활동 보장

- 국가차원에서 문화예술의 가치와 활동을 보장
- 법령 등 제도적 기반 마련
- 문화예술관련 전국단위 데이터 기반 조사 및 데이터 공유
- 시대의 철학과 비전이 담긴 법정 계획수립 및 중장기적 계획 수립
- 법정계획과 연계된 사업추진 및 예산확보
- 전국단위 지역의 네트워크 구축 및 지원, 지방자치단체와 협력 구축 시스템 마련
- 매개 및 중간기관 연계
- 타 분야, 타 부처의 문화업무 조율 및 연계, 협력

④ 중간기관의 역할 (공공기관, 기타공공기관 및 산하법인)

- 중앙의 정책을 지역에 연계 사업 수행
- 행정기관을 넘어 전문영역으로 지역을 지원, 컨설팅 역할 수행
- 정책전달체계가 아닌 협력기관으로서 지역과 협력

다. 평가 방식

평가 방식은 별도의 연구가 필요하며 관련하여 방향을 제시하면 다음과 같다.

1) 정기적 평가

정기적 평가는 기존의 행정안전부 등의 지방자치단체 평가 및 개별 경영평가 등의 평가와 차별되게 ‘지역문화정책의 성과와 평가’와 같은 1. 지역문화 정책영역에 특화된 백서 형식으로 큰 틀의 지역문화정책을 평가하는 방식과 2. 지역문화실태조사에서 정성적인 정책평가 항목을 추가하는 방식, 그리고 3. 지역문화협력위원회 등 법정 위원회 주관 매년 지역문화 쟁점을 평가하는 토론회개최를 우선 제시할 수 있다.

2) 정책별 평가

정책 사업을 추진할 시 예산 분담 및 주관에 따라 상호 다면평가를 원칙으로 한다. 이를 통해 정부의 정책과 지방자치단체의 정책수행을 개선할 수 있는 근거로 삼는다. 예를 들어 대한민국 문화도시의 경우 행정지원 주체가 ‘문화체육관광부’, ‘광역시도지자체’, ‘해당지자체’로 구성이 되어 있는데 우선적으로 이러한 3개 행정지원 주체간 상호 다면평가를 추진한다. 이미 수요 조사 평가 등은 문화도시센터 및 해당지자체를 대상으로 실시하고 있기에 정책평가의 경우 행정지원주체의 역할을 평가한다.

현재 「제 1차 대한민국 문화도시 추진계획」에 의하면 다음과 같이 성과관리 지침이 제시되고 있다.

「제1차 대한민국 문화도시 추진계획」(문화체육관광부) 부분

- (성과관리 강화) ‘대한민국 문화도시’ 추진 방향에 맞게 각도시의 ‘문화도시 조성계획’에 대한 재검토를 통해 성과 목표 설정 검토
- (성과평가 강화) 매년 성과평가 실시, 평가 결과를 토대로△국비예산에 대한 증액 및 삭감, △자문 및 컨설팅 수행 등 추진¹⁰⁴⁾

이러한 성과점검에 해당 지자체, 행정지원주체 (광역 및 정부)의 상호평가를 추진한다.

104) 대한민국 문화도시 추진계획, 2022.12.8, 문화체육관광부, p.9

제2절 중앙과 지역의 역할 및 책임 설정 방향

1. 중앙정부의 역할 및 책임 설정 방향

가. 문화예술의 가치화 활동을 보장하는 철학과 비전 제시

문화기본법에 의거한 문화예술의 철학과 비전을 국가가 제시할 필요가 있다. 환경변화에 따른 사업들의 나열이 아니라 큰 틀에서 향후 문화예술정책과 지역문화에 대한 철학과 비전이 필요하다. 이는 철학과 비전을 기초로 하여 지방자치단체, 지역문화단체 및 개인, 전문가 및 관련, 시민들의 문화예술 활동의 정책적 근거가 되도록 한다.

정책의 방향성은 헌법 전체(특히 10조, 21조, 22조 포함) 및 문화기본법 제2조 ‘기본이념’ “문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는”의 의미가 담겨있어야 한다. 또한 문화예술 활동의 필요성, 의미 및 가치가 전 국토에 공유될 수 있는 담론이 제시되어야 한다. 이를 통해 전국의 문화예술정책 추진이 국가의 비전을 통해 근거를 가지고 이루어 질 수 있도록 한다. 이러한 근거에는 재정 지원의 근거를 포함하며 이를 위한 재정확보를 위하여 노력한다. 특히 보조금이 재정 지원의 의미와 함께 정부가 ‘인증’하는 사업이라는 의미를 지역에서 매우 중요하게 수용되기에 보조비율보다 이러한 ‘인증’의 의미를 통해 지역에서 정책을 수행할 수 있는 ‘메시지 전달’ 부분에 정부의 역할이 매우 중요함을 인식할 필요가 있다.

나. 중앙(문체부)의 지역문화에 대한 인식의 변화

과거의 중앙-광역-기초의 전달체계의 인식에서 전국에서 문화예술 발전을 위해 협력한다는 큰 그림의 인식변화가 필요하다. 규모는 작을 수 있지만 함께 협력하는 파트너로서 인식하고 문화예술정책이 추진될 필요가 있다. 이러한 인식변화를 통해 프랑스의 경우 계획계약제도 (Contrat de Culture)가 가능하였다. 공모하고 평가하는 방식이 아니라 정책의 기획, 계획, 추진, 평가 등에서 함께하는 동반자로서의 인식이 새로운 지역문화정책에서 가장 필요한 부분이다. 추가로, 중앙의 행정이 부처, 부서의 전문적인 분야(예를 들어 도서관, 예술, 공연 등)로 이루어지는 것과 달리 지역문화행정은 종합행정 안에 포함되어 이루어진다는 차이를 이해할 필요가 있다.

다. 법령 등 제도적 기반 마련

중앙정부의 중요한 역할 중 하나는 지역에서 문화예술행정을 추진할 수 있는 근거를 마련하는 것이다. 그것 중의 하나는 필요한 법의 제정과 개정 등이다.

앞서 설명했듯이 지역문화예술 분야는 문체부의 문화, 예술, 때로는 콘텐츠 분야의 대부분의 법과 연계가 되어 있고 시대의 변화 및 요구에 따라 이러한 법의 제정, 개정은 지역문화예술을 추진하는데 가장 중요한 기반 중의 하나가 될 수 있다. 이를 위해 중앙정부차원에서 중앙, 시도, 시군, 특별자치단체 별 문화예술정책에서 역할 구분에 대한 제도적 근거와 방향을 제시할 필요가 있다. 현재의 대표도서관, 문화예술교육센터 등 제도를 포함하여 광역과 기초의 역할구분의 대안을 지역과 협력/논의하여 설정할 필요가 있다.

라. 시대의 철학과 비전이 담긴 법정 계획수립 및 중장기적 계획 수립

중앙정부의 관련 법 중 법정계획수립 조항이 있는 경우 정책철학, 비전과 새로운 시대의 변화를 반영한 중장기적 계획을 수립하여야 한다. 이 경우 지역문화예술정책과 관련된 법정계획의 경우 충분한 의견수렴을 통해 계획을 작성 하며 적절한 체계를 통하여 피드백을 통해 검토한 후 수립할 필요가 있다.

지방자치 분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 지역 주도의 균형발전과 지역의 혁신성장 기반 강화 및 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위하여 지방자치단체와 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계 각층의 의견을 수렴하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하고 예산을 확보하는 등 지방자치단체가 주도하여 관련 정책을 수립·추진할 수 있도록 지원하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 지방자치분권 및 지역균형발전과 관련되는 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 취지에 부합하도록 하여야 하며, 관련 법령을 조속히 정비하여야 한다.

③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방자치분권 및 지역균형발전의 정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 개선조치를 마련하고, 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 하며, 필요한 예산을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

마. 법정계획과 연계된 사업추진 및 예산확보

법정계획의 경우 국회, 기획재정부 등과 충분히 공유 하며, 기획재정부 중기재정운용계획에 반영하여 향후 재정확보의 근거를 사전에 정립한다.

「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등)

①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

바. 문화예술관련 전국단위 데이터 기반 조사 및 데이터 공유

국민여가생활동조사, 국민문화예술활동조사, 국민독서실태조사, 지역문화현황통계(지역문화실태조사 등), 국민문화예술교육조사, 공연예술실태조사, 예술인실태조사 등 지역문화예술행정, 정책개발에 필요한 조사 확대 및 지속을 통해 지역에서의 문화예술 정책수립 및 추진의 근거를 제시하여야 한다.

이를 위해 지역에 필요한 DB를 지역과 공유할 수 있는 제도 마련 및 공유 대상 기관 지정을 위한 제도 마련 및 실행을 통해 국가 차원조사가 지역문화예술정책에 활용될 수 있는 근거마련이 필요하다. 예를 들어 지역의 문화예술교육사¹⁰⁵⁾, 예술인실태 관련 정보를 지역에서 ‘정책추진’을 위해 공유할 수 있는 근거 등이 마련될 필요가 있다.

105) ‘문화예술교육지원법 제6조 국가 및 지방자치단체의 임무, 4항 문화예술교육사의 양성 및 연구’, 제31조 문화예술교육사의 배치’ 는 공통의 책무

사. 네트워크 구축 및 지원, 협력 시스템 마련

1) 지역 간, 광역-기초, 기초간, 국가-지역 협력 강화를 위한 기반 마련

정부는 제1차 지방시대 종합계획¹⁰⁶⁾의 ‘분권형’ 국가 경영시스템 구축에서 협력을 강조하고 있다.

「제1차 지방시대 종합계획」(문화체육관광부) 부분

- ◎ 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련
- (자치모델 마련) 지방 특화발전을 위한 특별자치 시도 모델 고도화, 지방 간 연계·협력을 강화하는 맞춤형 협력체계 구축

지역 간 네트워크를 구축하고 협력 시스템을 마련하기 위해서는 지역문화관련 국가-광역-기초 협력을 위한 지속적, 정기적, 공식적인 기반 마련을 통해 지역의 현안, 의견, 수요 등을 교류, 공유할 수 있는 장을 마련해야 한다.

또한 지역문화 협력과 소통을 위한 ‘지역문화협력위원회’ 활동강화: 시도협력위원회 호선위원과 문화체육관광부 장관 공동위원장 (지역문화진흥법 제6조의 2, 지역문화협력 위원회의 설치·운영 등) 유지 및 각 광역/기초 지역문화재단 협의회 대표 위원 추가 등 현장의 의견을 수렴할 수 있는 ‘위원회’를 설치 할 수 있는 점을 활용 할 필요가 있다.

2) 타 분야, 타 부처의 문화업무 조율 및 연계, 협력

지방시대 위원회 등 위원회를 통하여 타 부처와 문화예술분야가 지역계획에 반영될 수 있도록 적극 노력하며, 국토종합계획 및 각 부처의 예를 들어 어촌종합개발계획, 농촌협약 등에서 문화예술 분야가 적극적으로 반영될 수 있도록 노력하며 향후 지역소멸 대상 종합계획 등이 구상될 때 문화예술 분야를 적극 반영하여야 한다. 예를 들어 문화예술교육 관련 시도교육청과 긴밀한 협력을 통해 문화예술교육센터가 지역에서 교육청과 협력할 수 있는 제도, 재정, 인력 협력 근거를 마련하여야 한다. 또한 생활기반 확충 및 지역발전역량강화에서 ‘문화’의 확충에서도 충분한 협력과 논의를 통해 추진할 필요가 있다.

106) 제1차 지방시대 종합계획 2023-2027 p.27

3) 지방시대위원회 지역문화 분야 참여

『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법』에서 문화는 확충, 지속가능성과 지원의 중요한 분야로 다음과 같이 제시되고 있다.

『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법』에서의 문화 관련 조항

제13조(주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화) ① 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 고려한 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화를 위하여 지역공동체 및 지역 간 연계 활성화, 시·도 및 초광역권의 경쟁력 향상, 지방과 수도권권의 상생발전 등에 관한 시책을 체계적으로 추진하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 제1항의 시책을 추진할 때 지역 산업 육성, 인재 양성, 과학기술 진흥, 교통·물류시설 확충, 문화·관광 육성, 환경 보전, 복지·보건의료의 확충 등에 대해서 관련 부문의 지속가능성을 고려하여 체계적으로 연계하고, 관련 부문에 대한 재정 지원 및 규제완화를 추진하여야 한다.

제18조(지역문화·관광의 육성 및 환경 보전) ① 국가와 지방자치단체는 지역의 문화·관광 육성을 위하여 문화·관광자원의 개발·기반조성, 관련 산업의 활성화 및 전문인력 양성, 지역 간 문화격차 해소, 지역고유의 정신문화 및 지역가치 발굴·선양 등에 관한 시책을 추진하여야 한다.

- 동법 제64조 ‘지방시대위원회의 구성·운영’에서 당연직위원에 ‘문화체육관광부 장관’ 및 ‘지방자치법 제182조’에 의한 ‘지방자치단체의 장 등의 협의체’의 대표가 당연직으로 명시되어 있다. 이 외 위촉위원은 ‘④ 위촉위원은 지방자치분권과 지역균형발전에 관한 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 국회의장이 추천하는 4명과 대통령이 위촉하는 17명 이내로 성별을 고려하여 구성한다. 이 경우 위촉위원의 과반수는 위촉일 현재 1년 이상 수도권이 아닌 지역에 주소를 둔 사람이어야 한다.’고 명시되어 있다. 이러한 점을 고려 위촉위원에 ‘지역문화진흥법 제6조의 2의 ④항의 위촉직 ‘지역문화협력위원장’을 포함하여 지역문화부분이 지방시대위원회의 결정에 중요하게 제시될 수 있도록 한다.
- 또한 『지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령 제62조 전문위원회의 구성·운영』에서 지역문화전문분야(예를 들어 통합된 ‘한국지역문화재단총연합회’ 대표 등)의 대표성을 가지는 위원이 포함될 수 있도록 한다. 나아가 자문위원 등(동 시행령 63조) 지역문화 전문분야가 포함될 수 있도록 한다.

아. 소통과 협력의 지역문화행정

인터뷰를 통해 중앙정부 및 중앙정부 산하 및 매개기관에 대한 요구 중 가장 많은 부분이 ‘소통’의 부재로 나타났다. 특히 중앙 정부의 예산의 삭감, 혹은 사업의 변경 등에 있어 ‘통보’ 형식이 아니라 설명과 소통, 그리고 ‘함께 문화를 만들어 나간다’는 기초적인 정책철학의 전환이 필요하다. 이와 관련하여 중간매개기관(예술인복지재단, 지역문화진흥원, 한국문화예술교육진흥원 등)의 사업 진행에 있어 지역과 소통하는 의식과 역할이 매우 중요함을 인식할 필요가 있다. 나아가 지역 간의 경쟁(흔히 줄세우기)을 지양하고 지역 간 협력을 유도하고 지원하는 중앙의 역할이 필요하다.

2. 지역(지방자치단체)의 역할 및 책임 설정 방향

가. 지역 주도형 문화예술정책 모델 구축

「제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)」상 '분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련' 항목 세부 내용

- (과감한 권한이양) 주민편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방이양 추진
 - 자치조직권* 및 지역개발 관련 자치계획권 등 권한 이양('23~)
 - * 예시) 지방 기구 설치 자율성 확대, 각종 행안부 협의 규정 폐지
 - 지방-특별지방행정기관 간 중복 기능 등을 고려하여 정비 추진
- (지방재정력 강화) 지방주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운용의 자율성 강화, 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형장치 확보
 - 지특회계 재원 규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대, 조례로 지방세 감면 가능한 허용범위 개선*(「지방세특례제한법」개정)
 - * (現) 서민생활 지원 등 제한적 허용 → (개선) 「지방자치법」상 쏠 자치사무
 - 지역 간 불균형 해소를 위한 보통교부세 및 조정교부금 배분기준 개선 검토

현시점에서 중장기적인 차원에서 광역(시, 도) 특별자치(시도), 기초단체 및 기초단체 협력형 지역 맞춤형 및 주도형 문화예술정책 수립이 필요. 이는 제1차 지방시대 종합계획의 방향성¹⁰⁷⁾과도 일치한다.

구체적으로는 권한이양과 병행하여 지역별 예술 정책, 시설(도서관 등) 정책, 독서/여가/문화다양성/문화예술교육/문화 복지 등 포함 문화예술종합계획을 수립하고, 지역별 예산을 확보, 사업추진 기반(시설, 인력 등)과 사업추진의 방식의 전면개편이 필요하다. 이를 위해 우선적으로 광역단위 '문화예술 활동조사(수요조사포함)', '전문인력 및 예술인실태조사' 등을 추진하며 결과를 지역과 공유하며 문화예술 정책 및 기반(예산 포함)의 필요성을 전파하여야 한다. 광역문화(관광)재단 및 동 위상의 기관 중심으로 정책연구구실(센터)를 설립하여 지속적인 지역 문화예술 실태/수요 조사를 실시한다. 이 경우 수요조사, 미래 분석, 기반분석 등의 조사연구를 통해 향후 소요 인력, 시설, 조직의 규모와 예산에 대한 계획 수립하여야 한다. 또한 지속적인 문화예술정책 추진을 위한 지역 맞춤형 조례 제정을 위해 노력한다. 이러한 조례를 통해 예산, 인력 등 기반을 준비한다.

107) 제1차 지방시대 종합계획 2023-2027 p.27

나. 문화예술 생태계확보

지역에서 가장 중요한 문화예술정책의 자원인 ‘사람’과 ‘사람의 네트워크’ 조성을 위한 생태계 확보를 위해 노력하여야 한다. 지역문화예술생태계는 지역문화에서 가장 중요한 핵심이며 이와 연계된 인력양성은 국가와 지방자치단체의 공동책무이다. 그러므로 예술인, 지역 문화 전문 인력¹⁰⁸⁾, 기타 문화예술기획인력, 문화예술교육 전문가(교육사 포함), 예술단, 생활문화센터, 지방문화원 운영을 위한 문화예술관련 단체 등 지역 문화 예술정책을 추진할 수 있는 기본 생태계의 양성, 확보를 위한 노력에 대한 계획, 예산을 수립하고 추진하여야 한다.

인력 양성에 있어 지역 내 핵심 주체 가운데 하나인 지역 소재 대학을 통한 인력양성, 청년 기획/활동/크리에이터 양성 및 생태계 조성의 계획을 수립하고 추진할 필요도 있다.

지역 공간과 연계하여 지역의 문화예술 생태계를 확보하기 위해서도 노력이 필요하다. 지역 내 문화기반시설 뿐만 아니라 문화 공간, 예술시설 및 생활문화, 문화예술교육, 창작거점 등 체계화 및 네트워크 구성을 통한 생태계 확보가 필요하다. 또한 문화예술생태계 및 지역 예술가 및 단체, 문화예술전문가의 지역공동체와 연계에 지방자치단체는 노력해야 한다.

다. 분야별 지역 특성화 전략 수립

1) 지역에 맞는 예술정책 수립 및 추진

예술창작 및 향유 기본계획을 지역 맞춤형 수립하고 추진하여야 한다. 이 경우 장르별(공연대상) 공연, 시각예술, 문학 등 전략계획을 수립하며 동시에 예술시설 운영 및 예술단 운영, 레지던스 및 국제교류 추진 방향을 예술정책 종합계획에 반영하여야 한다. 수립 시에는 문화예술진흥법, 예술인복지법, 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률, 공연법, 공예문화산업진흥법, 국악진흥법, 문학진흥법, 미술진흥법 및 기타 장르지원법을 고려하여 지역에 맞는 계획을 수립해야 한다. 더불어 공공이 중심이 되는 정책에서 장기적으로 민간(예술인 포함)이 주도하는 예술정책의 방향성을 고려하여야 한다.

108) 지역문화진흥법 제10조 지역문화전문인력의 양성

2) 문화정책 수립 및 추진

정책의 수립은 문화기본법, 지역문화진흥법 등 관련 법을 토대로 하여 지역 공동체 및 시민문화를 위한 정책을 수립하고 추진해야 한다.

이와 함께 지역 내에서는 공동체, 다양성, 복지, 여가, 문화유산 등 중 지역 내 문화 정책에 있어 고려가 필요한 중요사항과 지역민의 수요를 고려하여 종합적인 계획을 수립하고 추진한다. 특히 문화예술교육지원법, 문화다양성의 보호와 증진, 문화 복지 등을 중심으로 지역의 창의적인 시민문화를 창출하고 문화적 기본권을 확보할 수 있는 노력을 중장기적으로 수립하고 이를 위한 인력, 예산, 시설, 프로그램을 마련하여야 한다.

뿐만 아니라 최근 지역을 둘러싼 외부 환경으로의 기후변화 위기, 지역소멸, 배리어프리 등 사회적 요구를 지역문화 정책에 반영하여 시민들이 공감하는 문화정책을 추진하여야 한다. 지역의 다양한 공공, 민간 전문가, 시민, 단체와 협력하는 중장기적 문화(도시)지역을 위한 노력을 추진한다.

라. 협력 강화

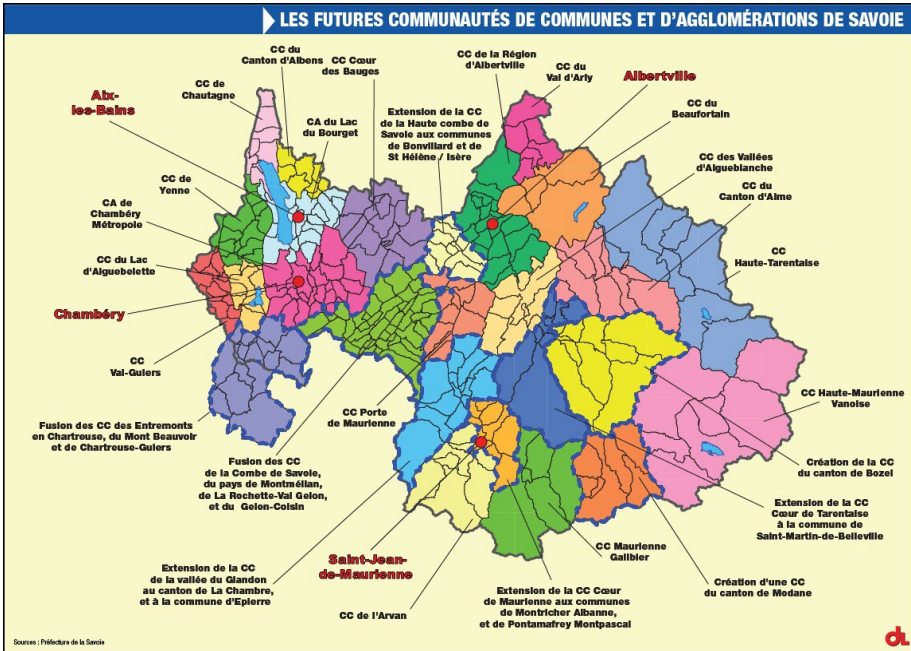
1) 국가 및 광역, 기초 단체의 협력

국가와 지방자치단체 협력은 정부의 역할에서 언급하였고, 나아가 현재 광역-기초 협력의 경우 지역별로 다양한 형태로 진행되고 있으며 이러한 협력은 각 사업에도 반영될 필요가 있다. 나아가 지역문화시행계획 등 광역단위 종합계획 수립 시 반드시 기초단체와 협의를 거쳐서 수립된 의견이 계획에 반영될 필요가 있다.

2) 기초단체의 협력

기초단체의 협력은 첫째, 타 광역에 위치하고 있는 기초단체간의 다양한 협력과 둘째, 동일한 광역지방자치단체 내에서의 협력을 구분할 수 있다. 타 광역과의 협력은 교류 차원에서 각 관련 법 및 제도를 통하여 다양하게 추진할 필요가 있으며 이러한 협력에서 인센티브 등을 국가 등이 마련할 수 있다. 반면 동일 광역단체 내 의 기초단체는 새로이 '문화권' 등을 검토하여 공동 협력 및 지원할 수 있는 방안이 필요하다.

[그림 6-2] 프랑스 Savoie 광역지역의 기초단체 연합 사례¹⁰⁹⁾



프랑스의 사례로 광역(Région)지자체인 Savoie는 2013년 지역 내 기초단체를 24개의 기초단체연합(CC: communautés de communes)와 두개의 기초단체도시연합(CA: communauté d'agglomération)으로 재구성하여 기초단체간협력과 상위 지방자치단체의 정책추진의 효율성을 꾀하기도 하는 등, 타 광역지자체 내에서도 이러한 기초단체 연합이 행정의 효율화 및 적절성을 위하여 추진하였다. 현재는 이러한 연합이 상호기초단체(L'intercommunalité)라는 협력방식으로 지역 공공서비스를 공동으로 관리하고 지역개발 프로젝트를 수행하기 위해 협력하는 방식을 전국에 구성하고 있는 모습을 볼 수 있다.

우리의 경우 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’의 ‘제21조(인구감소지역에 대한 시책 추진) 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 생활서비스 여건 개선·확충, 교통·물류망 및 통신망 확충, 일자리 창출, 청년인구의 유출 방지 및 유입 촉진, 공동체 지원 및 활성화, 주민과 지역의 역량 강화, 지방자치단체 간 시설 및 인력 공동

109) <https://www.ledauphine.com/savoie/2012/01/02/2-communautes-d-agglomeration-et-24-communautes-de-communes>

활용 등 공공서비스 전달체계 개선 등에 관한 시책을 추진하여야 한다.’ 등에서 공동 협력 공공서비스 개선 방안등의 근거를 볼 수 있다. 또한 광역간의 협력을 위한 제30조 (초광역협력사업의 추진) 등에서 향후 협력이 확대될 수 있는 근거들이 제시되고 있다.

이러한 필요성 등은 이미 경기도의 경우 연구를 통해 ‘기초자치단체 연합형 특별지방자치단체’의 가능성을 검토하고 이의 기능을 첫째 남북교류 협력기능, 둘째, 지역개발기능, 셋째, 지역경제 활성화 기능, 넷째, 문화 및 관광기능, 다섯째, 환경(생태 및 환경보호)기능, 여섯째, 재해방지기능 등 6개 기능으로 구분하여 제시하였다. 그리고 중앙정부와 경기도의 사무 중 접경지역권 특별지방자치단체에 도입이 가능한 기능과 사무는 첫째, 접경지역 발전 종합계획 기능, 둘째 주한미군 공여구역 주변 발전 종합계획 기능, 셋째 남북교류협력기능, 넷째 DMZ 보전·관리계획 및 실행 기능, 다섯째 한탄강 보전 및 관리계획 및 실행 기능, 여섯째 임진강 보전 및 관리계획 및 실행 기능, 일곱째 한강 하구 평화적 활용계획 기능 등 7개 기능¹¹⁰⁾을 제시한 바 있다.

마지막으로 문화예술행정을 위해서 향후 이러한 지방자치단체 간 공공서비스 협력은 현재 지역인구 등의 변화에서 국가, 지방자치단체가 동시에 고민하고 공유해야하는 방식으로 볼 수 있다.

110) 조성호 외, 기초연합형 특별지방자치단체 도입방안, 경기연구원, 정책연구 2020-45, p.4

지방시대 문화예술 정책방향 연구

제7장

지방시대
지역문화예술 정책기반 구축 방향

제1절 지역문화예술정책의 개선 방향

1. 지역문화예술 지원방식 및 운용방향의 개선

가. 사업 구상 형식

윤석열 정부의 지방시대 방향에 맞춘 지역주도의 문화예술정책 지원방향으로 진행되기 위해서는 현재의 공모사업 중심의 지원 중심에서 중장기적으로 다음의 4가지 원칙을 통해 지원되는 방식을 고려할 필요가 있다.

1) 포괄 기획형

첫 번째, 포괄 기획형은 중앙정부 개별 사업 중심의 가이드라인을 통한 지원을 지양하고 통합적인 지역 문화예술정책을 지역에서 기획하고 추진할 수 있는 포괄 기획형 사업을 지향한다. 이 경우 법정문화도시 등 사업과 같이 기본 원칙을 공유하되 세부 사업은 지역에서 계획, 기획, 추진할 수 있는 방향으로 설정하여 지역 맞춤형, 지역 주도형 지원 사업을 지향한다. 예를 들어, 문화예술교육, 문화 복지(통합문화이용권) 등의 사업도 지역 문화기관에서 전달하는 사업 부분에서 지역 기획사업 부분을 확대하는 방안을 고민한다. 문화복지 기획사업, 문화예술교육 기획사업의 확대 등이 이에 해당할 수 있다.

2) 지역개발 통합형

두 번째, 향후 지역발전 차원에서 각 부처 별 세부 사업의 지원방식을 지양하고 다(多) 부처 통합형 협약 사업을 구상한다. 지역소멸, 청년인구감소 등의 전반적인 지역의 문제를 해결하기 위해서는 문화체육관광부 뿐만 아니라 타 부처의 영역과 함께 공동으로 지역발전을 위한 구상을 할 수 있는 포트폴리오형 사업을 구상하여 '지역' 차원에서 다양

한 부처 사업이 통합되어 추진될 수 있는 방향을 지향한다. 또한 현재 농림축산식품부, 행정안전부, 중소벤처기업부 등 사업들에서 유사한 중복이 다수¹¹¹⁾ 있으며 여기에서 공간기반 문화기획 영역이 중복되고 있음. 통합을 통해 중복사업을 지양하는 것을 검토한다.

3) 협력형 사업구상

셋째, 원칙적으로 지역단위 문화예술사업의 구상은 용역, 전문가 자문회의 등을 통해 정당성을 부여하는 방식에서 탈피하여 처음부터, 분야별 지역 전문기관(수행기관) 협의체와 공동으로 구상하여 추진하는 방식을 지향한다. 이 경우 사업의 원활할 추진을 위한 자문위원, 컨설팅단 등 보다 오히려 중간조직의 전문인력이 사업을 지원하고 컨설턴트 역할을 수행하도록 하며 이를 통해 중간조직¹¹²⁾ (산하법인 등)이 행정 전달 기관이 아니라 전문적인 컨설팅 지원기관이 될 수 있도록 구성한다.

4) 상호 평가 및 개선방안 도출

네 번째, 사업이 장기적으로 개선되고 정착될 수 있도록 사업 평가에서 모든 주체가 평가의 주체와 대상이 되는 원칙을 통해 사업이 보다 효율적이고 지역문화예술을 위해 적절하게 진행될 수 있도록 고려한다.

나. 운용 방향 - 사람이 중심

지역문화예술 정책 및 사업은 향후 ‘사람’이 중심이 되는 사업으로 개편하여 지속적으로 지역에서 주도적인 정책과 사업이 진행될 수 있도록 한다. 예를 들어 지역문화예술정책 지원은 기존의 지역문화예술 지원사업 중 지역 현장 인터뷰를 통해 성공적이고 긍정적인 의견이 다수였던, ‘상주단체사업’, 사람 중심의 ‘법정문화도시사업’, ‘지역문화활력 촉진 지원 사업’, ‘지역문화전문인력 양성 및 활용사업’ 등을 고려하여 ‘인력’, ‘인건비

111) 중소벤처기업부: 지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원 등, 농림축산식품부: 소규모 농촌 체험프로그램 개발 지원사업 및 농촌 교육문화복지 지원사업, 농촌공간정비사업 등, 행정안전부: 로컬 브랜딩 사업 등

112) 한국문화예술위원회, 예술경영지원센터, 지역문화진흥원, 예술인복지재단, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화관광연구원 등

지원' 중심의 사업으로 전면 개편하여 지역의 문화예술전문인력 생태계를 살리는 정책 방향을 설정한다. 전문인력이 가기 어려운 소멸지역부터 전문인력이 계획, 기획, 추진할 수 있는 '사람' 중심 사업을 확대한다. 특히 문화인력이 자신의 역량을 충분히 발휘할 수 있는 기반을 마련한다.

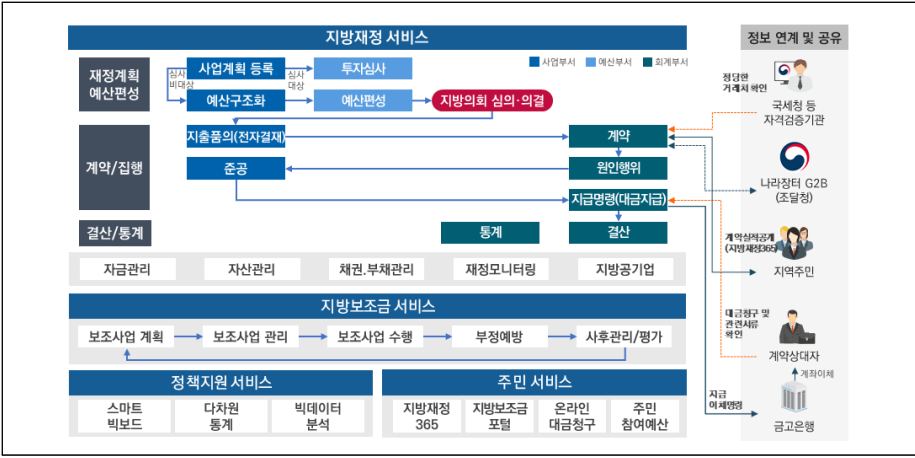
[참고] 일본의 '지방 소멸론'에 관한 오마이뉴스 칼럼

저자는 이 책에서 특히 일제 불량품 '지방소멸론'의 허구성을 잘 드러내고 있다. 우리 사회의 관료, 학계, 언론이 합작하여 끊임없이 '지방소멸'을 선동하며 또다시 지역을 중앙과 자본의 먹잇감으로 '성장 팔이'를 하는 이유는 무엇인가? 일제 불량품 '지방소멸론'의 원조인 일본의 <마쓰다 보고서>는 아베 정권의 신자유주의적 지역 정책을 뒷받침하기 위한 정치적 산물이다. 지방소멸이라는 말에 매몰되어 이른바 지방 시대, 기획 발전 특구, 지방소멸대응기금, 메가시티, 압축도시, 농촌 유토피아, 스마트팜 등 대책이 차고 넘친다. 그러나 지방소멸이라는 말을 만든 일본 정부조차 '지방 창생'이라는 긍정적 표현을 사용하는데, 왜 유독 우리만 '지방소멸'을 강조하는 것일까? 저자는 졸골 지역을 살리는 새로운 희망을 말하고 있다. 지방, 그곳에 사람이 행복하게 살고 있는 한, 지방은 소멸하지 않는다.

출처: 오마이뉴스, "일제 불량품 '지방 소멸론'에 속지 마세요"(2024.5.23.)

한편 지원사업이 1년 단위 연간사업의 틀을 벗어나 2~3년 연속 형 사업 지향하여 지역의 복지, 문화 등 사업이 끊어지지 않고 지속성을 가지고 운용될 수 있는 제도적 기반을 마련한다. 추가로 기획재정부 중기재정운용계획에 반영하여 연속/중기 사업으로 추진할 수 있는 근거를 마련하여 사업과 전문인력 활동, 생태계의 정착을 유도한다.

[그림 7-1] 차세대 지방재정관리시스템¹¹³⁾ 개념도

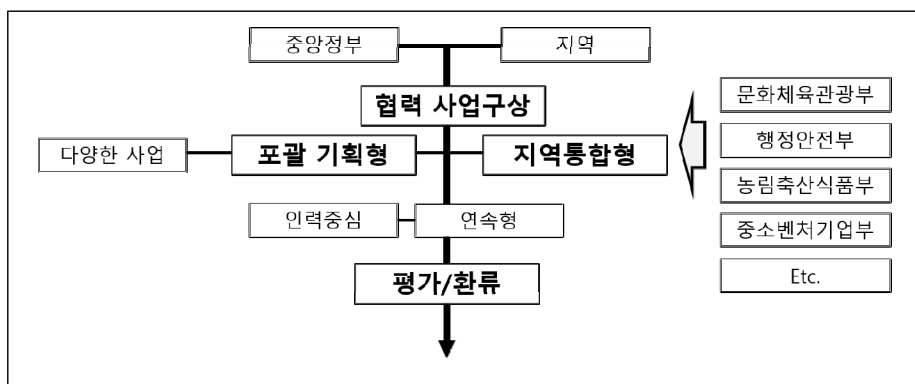


출처: 행정안전부, 2024.1.21

세부적으로는 지방자치단체의 '보템e' 'e호조' 와 국가의 'e나라도움' 사이에서 어려움을 겪는 지방자치단체, 기관, 사업자의 문제를 해결하여 통합 혹은 연계되는 보조금 시스템의 운영이 가능하도록 한다. 현재 지자체와 국가의 사업의 경우 어느 정도 체계화가 되고 있으나 사업자, 지원자, 지원 단체 의 경우 보다 쉽게 사업을 추진할 기반의 마련이 필요한 실정이며 특히 매칭 지원/보조 사업의 경우 중복 업무의 문제를 해결할 필요가 있다.

다. 지원 사업 개선방향 종합

[그림 7-2] 지역문화예술 지원사업 시스템 개선 모델



지역문화예술 지원사업에 있어 현재의 지원제도를 전면 개편하기는 어려우나 향후 지속적으로 포괄형, 통합형, 사업구상에서의 거버넌스 등을 고려하여 지역문화예술 지원 및 보조 사업의 변화를 위와 같이 고려할 수 있다. 또한 이러한 형태의 구상은 이후 지역 주도 혹은 지역분권을 준비할 수 있는 중간형 지원 형태로서 분권이 연착륙 할 수 있는 단계로 제시될 수 있다. 나아가 지원 사업은 향후 정확히 종료 연도를 명확히 지정하여 중간에 사업의 성과가 제시되기 전에 종료, 삭감되는 상황에 대해 구체적으로 보장할 수 있는 제도적인 근거가 필요하다.

113) 행정안전부, 차세대 지방재정관리시스템 전면 개통으로 건전하고 책임있는 지방재정 운영, 2024.1.21 보도자료

2. 제도기반으로서 지역문화진흥법 및 관련 계획 개선

가. 지역문화진흥기본계획 수립 개선 방향

1) 지역문화진흥 기본계획 수립 단계

「지역문화진흥기본계획」의 경우 이미 문화체육관광부가 발표한 ‘지방시대 지역문화 추진전략¹¹⁴⁾’에서 향후 「지역문화진흥법」 개정을 통하여 지역문화진흥정책 수립을 국가·지자체 동시 수립 방식으로 변경을 명시하고 있다.

[그림 7-3] 지역문화진흥정책 수립체계 개편 안

□ 지역문화진흥정책 수립 체계 개편 신규		
○ (동시 수립) 지역문화진흥법 개정을 통해 5년 주기 기본계획의 수립을 국가 우선(하향식)→국가·지자체 동시 수립 방식으로 변경 * (참고사례) 인구감소지역지원특별법(23.1.~)에 따른 인구감소 지역 대응 계획은 국가와 시도, 시군구가 각각 기본계획 및 시행계획을 수립하며(수립·변경 심의 위원회도 각각 설치), 국가 기본계획에는 시도 및 시군구 기본계획을 포함해야 함 ○ (독립적 수립) 국가사무와 지방사무를 구분하여 각각 기본계획 및 1년 단위 시행계획을 수립하여 실천성 강화하되, 연계협력 사업 발굴		
	현 행	개 선
국가	기본계획 수립(주기: 5년)	기본계획(주기: 5년) 및 시행계획(주기: 1년)
지자체	↓ 시행계획 수립(주기: 5년)	기본계획(주기: 5년) 및 시행계획(주기: 1년)

출처: 지방시대 지역문화추진전략 2023

그러나 이에 대한 구체적인 방식은 제시되지 않고 나아가 진흥법의 개정도 아직 이루어지지 않은 상태 (2024.10 현재)이다. 제 2차 계획 (2020-2024, 2020.2 수립)에서도 ‘지역문화진흥계획 수립·관리의 개선¹¹⁵⁾’에서 다음과 같이 제시하고 있다.

제2차 지역문화진흥계획 상 지역문화 진흥계획 수립 관리의 개선 부분

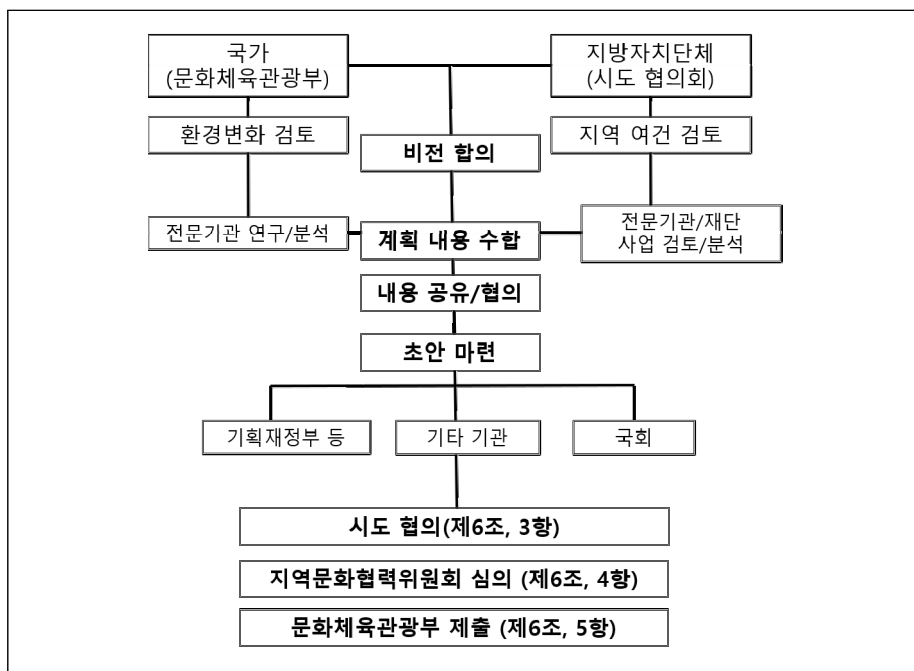
- (양방향식 계획) 일방적 계획 수립이 아닌, 국가·지자체(광역·기초)·지역문화기관·주민 등 다양한 주체들 간 유기적 소통을 통한 양 방향식 지역문화 진흥을 위한 계획의 수립 추진
- (계획 내실화) 문체부와 17개 시도가 각자 수립한 계획을 발표·토의하고, 매년 계획의 이행상황을 점검·논의하는 토론회 개최, 계획의 이행력 제고 및 상호 학습을 통한 정책 수립의 내실화 지원]

114) 문화로 여는 지방시대- 지방시대 지역문화정책 추진전략, 문화체육관광부, 2023.3, p.19

115) 포용과 혁신의 지역문화-제2차 지역문화진흥 기본계획(2020-2024), 문화체육관광부, 2020.2 p.7

다만 본 연구에서는 기존에 제시된 과정과 기본계획 항목을 고려하며 지역의 요구를 반영할 때 다음과 같은 ‘지역문화진흥 기본계획’ 수립의 단계를 제시할 수 있다.

[그림 7-4] 지역문화진흥 기본계획 수립 절차 (안)



또한 「제2차 지역문화진흥기본계획」에서 언급된 토론회(안)인 “17개 시도를 3-4개 권역별로 묶어 각 시도가 수립한 지역문화진흥계획의 목표와 과제 등을 발표·토의·학습하는 공유 토론회 개최 116)”을 추진, 절차상에 포함 할 수도 있다.

2) 지역문화진흥 기본계획 추가 및 타 계획 통합 관련

현재 지역문화진흥법 상 기본계획의 구성은 다음과 같다.

「지역문화진흥법」 부분

① 문화체육관광부장관은 지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제6조의2제1항에 따른 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. <개정 2020. 12. 22., 2021. 5. 18., 2022. 1. 18.>

1. 지역문화진흥정책의 기본방향에 관한 사항

116) 포용과 혁신의 지역문화-제2차 지역문화진흥 기본계획(2020-2024), 문화체육관광부, 2020.2 p.7

2. 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항
3. 생활문화 활성화에 관한 사항
4. 지역문화 전문인력의 양성에 관한 사항
5. 문화도시 육성에 관한 사항
6. 생활문화시설의 설치 및 운영 활성화에 관한 사항
7. 문화환경 취약지역 우선 지원에 관한 사항
8. 기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원에 관한 사항
9. 문화시설 및 생활문화시설의 감염병 등에 대한 안전·위생·방역 관리에 관한 사항
10. 그 밖에 지역문화의 진흥을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항¹¹⁷⁾

법 상에서 제 1항-10항의 사항이 지역문화예술 전반에 걸친 사항으로 통합적으로 보기는 어렵다. 예를 들어 사회보장기본법의 사회보장계획 관련해서는 기본계획에서 다음으로 오히려 포괄적으로 제시하고 있다.

「사회보장 기본법」의 부분

- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망
 2. 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향
 3. 주요 추진과제 및 추진방법
 4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
 5. 사회보장 관련 기금 운용방안
 6. 사회보장 전달체계
 7. 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항¹¹⁸⁾

그러나 「지역문화진흥법」의 경우 이미 조항이 매우 세부적으로 되어 있으면서도 문화체육관광부 단일 국 및 과 사업에 치중되어 있어 지역의 문화기본계획으로 보기가 어렵다. 문체부 과 단위 진흥기본계획으로는 적절 하더라도 이를 받아서 수립해야 하는 시도(광역시·도·자치단체)이 지역문화시행계획을 수립할 경우 많은 부분이 포함되고 있지 않은 문제가 있다. 특히 문화예술진흥법 상 예술정책이 포함되고 있지 않아 지역에서는 반쪽짜리 지역문화관련 종합계획이 될 수밖에 없다.

또한 광역(시도)의 경우 지역문화진흥시행계획, 지역문화예술교육계획, 국제문화교류진흥지역계획, 국민여가활성화 시행계획, 독서문화진흥을 위한 연도별 시행계획, 도서관발전 연도별 시행계획, 박물관 및 미술관 진흥 시행계획, 지방문화원 지원·육성에 관한 계획과 장르별로는 공연예술진흥 세부계획, 문학 진흥 세부시행계획, 서예진흥 세부시행계획, 광역 공공디자인 진흥계획의 수립이 의무화 되어 있다.

117) 지역문화진흥법 제6조 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)

118) 사회보장기본법 제16조(사회보장 기본계획의 수립)

따라서 지역 내에서는 이러한 법정계획의 수립을 모두 별도로 수립하기가 쉽지가 않으며 또한 모든 분야가 통합적으로 지역문화예술의 범주 안에서 운용되기 때문에 별도 수립이 효율적이지 못하다. 따라서 다음과 같은 ‘지역문화시행계획’ 관련 다음과 같은 조항 추가를 포함하는 것이 적절하다.

지역문화진흥법에 있어서 ‘지역문화시행계획’ 관련 신규 조항 포함 제안 안

④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. 본 계획에는 국제문화교류 진흥법 제6조의 국제문화교류 진흥 지역계획, 문화예술교육지원법 제6조의 지역문화예술교육계획, 국민여가활성화기본법 제7조의 국민여가활성화 시행계획, 독서문화진흥법 제6조의 연도별 시행계획, 도서관법 제15조의 연도별 시행계획, 박물관 및 미술관 진흥법 제5조의 3 박물관 및 미술관 진흥 시행계획 (및 지방문화원, 공연예술, 문학, 서예, 공공디자인 등 포함)을 동시에 수립할 수 있다.

단 지방자치단체 (각 법정계획 수립 대상 광역단체)의 경우 각 법정계획의 수립 연도에 따라 적절히 조절할 수 있다.

3) 지역문화진흥 수시 사업 및 정책 발굴 체계 마련

「지방시대 지역문화추진전략 2023」의 부분

□지역문화 관련 주체간 거버넌스 강화

- 관계부처·지자체 등으로 구성된 지역문화정책협의회 신설(‘24) 및 광역도서관장회의 등 분야별 협의체 활성화를 통해 국가-지자체 간 정보공유 및 협업과제 지속 발굴
- 지역문화 관련 자치권 확대를 위한 법·제도 정비과제 발굴 및 지역문화진흥기금 설치·조례 제정 확대 방안 모색

‘지방시대 지역문화추진전략¹¹⁹⁾’에 명시된 바와 같이 ‘지역문화정책 협의회’ 혹은 유사한 성격의 시스템을 마련하여 국가-지자체 간 협업과제를 지속발굴하고 ‘지역문화 관련 자치권 확대를 위한 법·제도 정비과제 발굴’ 등에 대한 내용을 포함한다.

4) 기타 추가 필요 내용

기타 사항으로 지역 간의 협력 (제12조, 협력활동 지원) 부분을 확대하여 협력을 활성화 시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 지역문화시행계획 수립 시 (제6조, 지역문화진흥기본계획의 수립 등) 반드시 실행기관 (재단, 진흥원 등) 사전 검토

119) 문화로 여는 지방시대- 지방시대 지역문화정책 추진전략, 문화체육관광부, 2023.3

및 개인/단체 대상 공람부분을 추가하여 실제 사업을 실행하는 기관의 활동을 고려하여 수행 가능한 계획이 수립될 수 있도록 한다.

3. 문화예술분야 핵심 영역 확대

국가와 지방자치단체의 문화예술에 대한 책무는 ‘모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리¹²⁰⁾’를 보장하는 것이다. 이러한 책무를 위하여 현재 문화예술 정책 분야에서 ‘문화복지’, ‘문화예술교육’, 그리고 ‘문화다양성’은 3대 축으로 ‘문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리¹²¹⁾’가 구현되는 기반으로 볼 수 있다. 문화복지는 문화를 향유할 권리, 문화예술교육은 문화를 창조하고 문화활동에 참여하는 기반을 만들어 준다. 한편 문화예술복지, 문화예술창작 정책은 ‘문화예술진흥법’에 정책의 근거가 제시되고 있다.

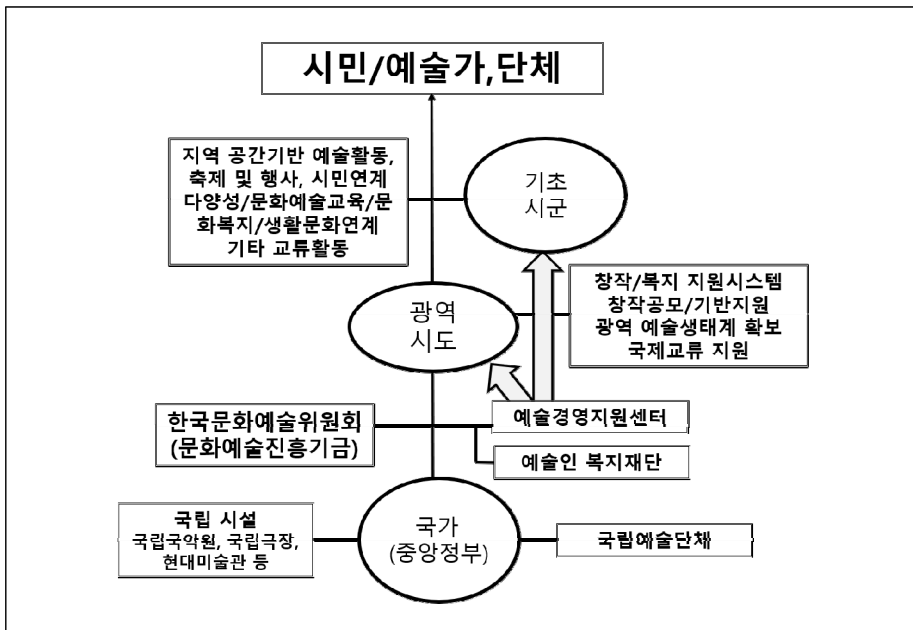
가. 예술 창작 및 예술정책 확대

예술의 창조와 표현은 기본적으로 예술생태계를 필요로 하고 있다. 그러나 지역 조사를 통해 본 결과 광역시도, 기초시군 등 다양한 지방자치단체의 문화예술 역량 중 ‘예술생태계’의 편차가 매우 크다. 소멸지역의 경우 활동하는 예술생태계가 거의 없는 경우도 있으며 큰 도시 인근 지방자치단체의 경우 예술생태계가 인접 지역으로 흡수되는 경우, 대학과 연계된 과거의 예술생태계가 대학소멸과 함께 사라지는 경우도 있어 매우 다양한 차이가 있다. 한편 생활예술과 전문예술의 관계도 지역별로 매우 다양한 양상이 나타나고 있다.

120) 문화기본법 제3조 국민의 권리 (개정 2017.11.28)

121) 문화기본법 제2조 기본이념 중

[그림 7-5] 지역 예술 정책 운용 체계



따라서 예술정책에 있어서 국가의 경우 1. 비전과 원칙 수립, 국립기관 운영, 법 및 제도적 보장, 중심적인 지원체계 (문화예술진흥기금)의 운용 등의 정책적인 수행과 기반, 국가차원의 국제교류, 그리고 광역단체의 경우 2. 예술창작 및 예술인 활동 지원체계 운용, 예술인 복지 및 광역 권역의 예술생태계 확보, 국제교류 확대의 정책 추진이 필요하며, 기초단체의 경우 3. 공간 및 공간기반 활동, 진흥을 위한 행사, 시민과의 만남, 생활 예술, 문화다양성/문화예술교육/문화 복지/생활문화와 연계 등을 통해 1,2,3 분야가 체계적으로 운용될 필요가 있다.

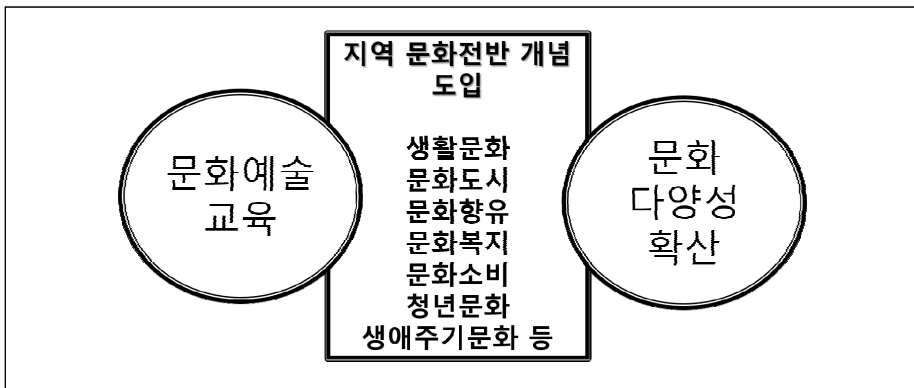
매개 및 중간기관의 경우 전문성으로 지역의 컨설팅 중심의 역할과 중앙과 지역의 정책 연계 지원 역할을 수행할 수 있다. 나아가 전국에 ‘(지역)문화예술진흥’, ‘문화예술진흥 및 예술인 복지 증진’, ‘문화예술진흥기금(위원회) 설치 및 운영조례’, ‘문화예술 및 지역문화진흥에 관한 조례’, ‘문화예술체육 및 관광기금 관련 조례’ 광역/기초 전체 약 200여건이 제정되어 있어 이러한 제도적 기반을 통해 계획수립, 추진을 확대할 필요가 있다.

나. 문화다양성 및 문화예술교육

현재 지역(센터)에서의 문화예술교육 운영과 문화다양성 확산 사업은 삭감되어 지방자치단체 차원에서의 광역과 기초 연계 및 추진 사업이 어려움을 겪고 있다. 이들은 일회성이 아닌 장기적인 목표를 통한 교육으로 예술과 시민의 연계 (문화예술교육)하고 시민의 민주적인 삶과 문화의 연계 (문화다양성)하는 정책의 위기라고 볼 수 있다.

지역의 문화예술사업 중 일반 향유 (전시, 공연, 축제) 외에 지역 맞춤형 시민 전체를 대상으로 하는 대표적인 정책이 문화예술교육 (학교 및 사회)와 문화다양성확산사업이기에 향후 이 두 가지 정책 개념이 지역문화정책의 중심 개념 혹은 틀이 될 필요가 있다. 전체 지역문화정책을 아우를 개념으로서 문화예술교육과 문화다양성은 문화도시 등 지역 전체를 대상으로 한 사업, 지역의 문화정책 전반에서의 메타 개념으로 운용할 수 있으며 이러한 과정에서 중앙정부 및 매개기관의 전문적, 제도적 지원이 필요하다.

[그림 7-6] 문화다양성과 문화예술교육 개념 도입



이미 많은 지역에서 지역 내의 문화예술교육 정책은 ‘지역문화예술교육계획’ 및 센터 중심의 계획을 통해 시도되고 있었으며 이러한 기초와 연대하는 시도는 한국문화예술교육진흥원의 전문적 지원을 통해 향후 종합 계획과 정책, 사업으로 확대될 필요가 있다. 나아가 제도관련 각 교육청의 ‘문화예술교육진흥에 관한 조례’와 지방자치단체의 ‘문화예술교육 지원 조례’ 등이 전국에 68건 제정이 되어 있으며 관련한 예산확보를 통해 지속적인 정책 개발과 추진이 필요하다.

문화다양성 보호와 증진(교육)에 관한 조례는 전국 교육청, 광역지방자치단체, 기초자

치단체에서 24건이 제정이 되어 있으며 이러한 제도적 기반이 확대되고 나아가 예산확보, 인력확보를 통해 지역의 문화정책의 중심이 될 필요가 있다.

다. 문화예술 복지 및 향유

통합문화이용권으로 대표되는 문화복지 사업은 현재 전국 광역단위 문화재단(문화관광, 문화예술, 진흥원 포함) 사업예산의 많은 부분을 차지하고 있다. (50%이상인 경우도 다수) 2025년 (복원)통합문화이용권 사업 정부예산안은 자치단체경상보조 규모가 2,587억원 규모이다. 이 중 경상사업운영비, 청년문화예술패스(17,000백만원), 방방곡곡문화공감(예술경영지원센터), 신나는 예술여행(지역문화진흥원)을 제외한 통합문화이용권은 사업규모는 사업비 카드 70% 지자체보조(258,699백만원) 및 기획사업비(70백만원X17개 시도) 1,200백만원으로 구성되어 있다. 이 외에 문화가 있는날(청춘마이크/실버마이크) 사업이 용역/제한경쟁입찰로 약 8,200백만원이 정부안으로 구성되어 있다.

현재 통합문화이용권 사업은 광역지방자치단체 재단 입장에서는 행정처리 비용이라고 할 수 있으며 사업비 규모로 착시현상을 불러일으키며 실제 기획하는 사업은 전체 예산 중 매우 미흡한 실정이다. 향후 카드이용비에서 많은 부분을 자체 기획을 통해 지역에 필요한 문화복지 사업을 추진할 수 있도록 확대 할 필요가 있으며 이를 통해 단순히 지출되는 카드가 아니라 지역 맞춤형 문화복지 사업을 ‘문화다양성’, ‘문화예술교육’, ‘문화향유’ 등 다양한 정책과 연계하여 추진할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

제2절 지역문화재정 확보 및 운용 방향

1. 지역문화재정의 확보 방향

지역으로의 재정 이양 이후 지역 문화예술부문의 예산이 실질적으로 감소하고, 지역별 재정격차가 커지고 있다는 점을 고려할 때 지역 문화예술정책의 안정적·지속적 추진을 위해 필요한 지역 문화재정을 확보하기 위한 노력이 요구된다.

이를 위해서는 먼저 이관된 사업들 중 지역에서 꼭 필요로 하는 사업들이 지역에서 지속적으로, 그리고 더욱 확장된 형태로 지역에서 펼쳐질 수 있도록 문화예술부문 예산을 충분하게 확보할 필요가 있다.

구체적으로 첫째, 지역에서 의미있고 가치있는 사업들이 사라지는 것을 지키기 위한 지역 문화예술계 내부와 지역주민의 목소리가 지역 예산결정과정에 충분히 반영될 수 있도록 지역 내 건강한 문화 거버넌스의 구축이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 2026년까지 지역상생발전기금을 통한 전환사업의 보전이 이루어질 수 있도록 예산주체들을 강제해내고, 그 기간 동안 향후 지역에서 해당 사업들을 추진해가기 위한 역량을 키우고, 체계를 구축하고, 사업방식을 모색하며, 추가 재원을 확보하기 위한 준비를 진행해야 할 것이다.

셋째, 인구감소지역의 경우 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거한 ‘지방소멸대응기금’을 적극적으로 활용하여 문화예술사업과 연계·결합하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 지방소멸대응기금은 2031년까지 매년 1조원이 투입되는 큰 재원이다. 지역 단위로 수립되는 시·도 및 시군구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획 수립 시 지역 활성화에 도움이 될 수 있는 문화예술사업을 적극적으로 포함시키고, 지역별 인구감소지역대응위원회에도 문화예술분야 인사를 포함시키는 등 적극적인 대응 노력이 필요하다.

넷째, 「지역문화진흥법」에 근거한 ‘지역문화진흥기금’을 조성하고 문화예술분야의 주요한 사업 등에 활용하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 부산광역시의 경우 「지역문

화진흥 조례」에서 부산광역시문화진흥기금 설치에 대한 근거를 두고 국고보조금, 시일
 일반회계로부터의 전입금, 문예진흥기금으로부터의 출연금, 기부금품, 사업수익금, 기금
 의 운용수익금 등을 재원으로 할 것을 제시하고 있다. 또한 기금의 용도로 지역문화의
 창작과 보급, 지역 문화시설의 건립 및 개·보수, 지역문화업계 및 지역문화시설의 위기대
 응력 제고를 위한 지원사업 등에 사용하도록 하고 있다.

「지역문화진흥법」

제22조(지역문화진흥기금의 조성) ① 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있다.

② 지역문화진흥기금은 지방자치단체의 장이 운용·관리한다.

③ 지방자치단체의 장은 지역문화진흥기금을 조성하기 위하여 개인이나 법인으로부터 기부금품을 받을 수 있다. 이 경우 기부하는 자는 특정 단체 또는 개인에 대한 지원 등 그 용도를 정하여 기부할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따라 기부금품을 받으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 가액(價額) 및 품명을 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 지역문화진흥기금의 조성·용도 및 운용 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

「부산광역시 지역문화진흥 조례」

제25조(기금의 설치) 시의 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 부산광역시문화진흥기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제26조(기금의 재원) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 국고보조금
2. 시의 일반회계로부터의 전입금
3. 「문화예술진흥법」 제18조에 따른 문화예술진흥기금으로부터의 출연금
4. 「지역문화진흥법」 제22조제3항에 따른 개인 또는 법인의 기부금품
5. 영화·영상 관련 사업 수익금
6. 기금의 운용수익금
7. 그 밖의 수입금

제27조(기금계정의 설치) 시장은 기금의 수입 및 지출을 명확하게 하기 위하여 「지방회계법」 제38조에 따라 지정한 부산광역시금고에 문화진흥계정 및 영화·영상진흥계정으로 구분하여 설치하여야 한다.

제28조(기금의 용도) ① 문화진흥계정은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

1. 지역문화의 창작과 보급
2. 전통문화예술의 발전을 위한 조사·연구·저작과 그 보급
3. 지역 문화시설의 건립 및 개·보수
4. 지역문화진흥 사업을 목적으로 시가 설립한 법인으로부터의 출연
5. 지역문화업계 및 지역문화시설의 위기대응력 제고를 위한 지원사업
6. 그 밖에 문화나눔 장려 등 지역문화진흥을 위한 사업 또는 활동 [제5호에서 이동 <2021. 9. 29.>]

② 영화·영상진흥계정은 다음 각 호의 용도로 운용한다.

1. 영상문화와 영상산업의 진흥에 필요한 사업
2. 시역 안에서 개최되는 영화제 관련 사업 및 영상 관련 행사
3. 시역 안에서 영화제작을 활성화 하기 위한 유치 및 지원 사업
4. 영화·영상 산업 관련 펀드사업
5. 그 밖에 영화·영상 산업의 진흥을 위하여 필요한 사업

제29조(회계관계공무원) 기금의 수입 및 지출에 관한 사무를 하게 하기 위하여 다음 각 호와 같이 회계관계공무원을 지정한다.

1. 기금운용관 : 문화체육국장

2. 분임기금운용관 : 계정별 업무담당과장

3. 기금출납원 : 계정별 업무담당사무관

제30조(준용) 이 조례에서 규정한 것 외에 기금의 관리 및 운용에 관해서는 일반회계의 예에 따른다.

아직 지역문화진흥기금이 설치되어 있지 않은 지역에서도 이러한 사례를 벤치마킹하여 관련 조례를 제정하고 지역문화진흥기금을 설치할 경우, 지역 문화예술계의 불요불급한 사업이나 필요에 좀 더 유연하게 대응하는 것이 가능해질 수 있을 것이다.

다섯째, ‘고향사랑기부금 제도’를 적극 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 고향사랑기부제는 개인의 자발적 기부를 통해 지방재정을 확충하고 지역특산품 등을 답례품으로 하여 지역경제를 활성화하기 위한 제도로 개인은 주민등록 주소지 외 전국 모든 지자체를 대상으로 1인당 연간 5백만원¹²²⁾까지 기부할 수 있고 이에 따라 세액공제¹²³⁾와 기부금 30% 이내에서 답례품을 제공받을 수 있다. 행정안전부에 따르면 2024년 1월 1일부터 10월 23일까지의 고향사랑 기부금 총액은 325억원(기부 건수는 24만 6천건)으로 전년도 같은 기간 누적액을 넘어서 점차 모금 속도가 빨라지고 있다(연합뉴스, 2024).¹²⁴⁾ 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제11조 제2항은 지자체가 설치한 고향사랑기금은 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성보호, “지역 주민의 문화예술보전 등의 증진”, 시민참여, 자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원, 그 밖에 주민의 복리 증진에 필요한 사업의 추진에만 사용할 수 있도록 하여 ‘문화예술 분야’에 동 기금이 사용될 수 있는 근거를 마련하고 있다. 또한 기부자에게는 지역의 공연 티켓, 공예상품, 굿즈 등을 답례품으로 제공하는 경우도 많다. 따라서 고향사랑기부금 답례품 제공을 위해 지역 문화예술인과 연계한 다양한 상품을 개발하고, 고향사랑기부금의 사용 용도에 있어 ‘지역 문화예술’을 위한 의미 있는 사업들을 잘 활용하는 것은 지역 문화예술 분야 재정 확충과 유사한 효과를 가져 올 수 있다.

마지막으로 타 분야 사업예산을 적극적으로 연계하여 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 농림축산식품부나 해양수산부, 국토교통부, 환경부 등 타 부처에서 추진하는 다양한 사업 속에 문화예술분야와 연계협업을 통해 사업의 가치를 더욱 증진시킬 수 있는 방안들을 모색하고, 지역의 예술인이나 문화단체들을 매개해줄 경우 실질적인 재정증가

122) 2025년 1월 1일부터 연간 2000만원

123) 10만원까지 전액 공제, 10만원 초과분 16.5% 공제

124) 연합뉴스(2024), 고향사랑기부, 모금 속도 빨라져... 올해 650억원 넘을 것, 양정우 기자 2024.10.24.

효과를 거둘 수 있을 것이다. 특히 기존에 국고로 추진되었던 학교 문화예술교육 지원사업과 지역문화예술교육 지원사업이 지방교육재정으로 이관되면서 지역에서의 문화예술교육에 있어 큰 공백이 우려되고 있다. 문화예술교육은 건강하고 창의적인 시민을 키워내는데 핵심적이며, 주민의 삶과 긴밀하게 연계될 필요가 있다는 점에서 지자체와 교육청 간 협력을 통해 지방교육재정을 통해 지역 내 문화예술교육이 충실하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 「지방교육자치에 관한 법률」에 규정된 지방교육행정협의회의 구성과 운영 시에 교육분야와 문화예술교육 분야 간 협업을 위한 의제와 구성원의 포함이 중요하게 다루어질 필요가 있다.

「지방교육자치에 관한 법률」

제41조(지방교육행정협의회의 설치) ①지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 지방교육행정협의회를 둔다.

②제1항의 규정에 따른 지방교육행정협의회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 교육감과 시·도지사가 협의하여 조례로 정한다.

2. 지역문화재정의 효과적 운용 방향

지역 문화재정을 확보하는 만큼이나 효과적·효율적으로 잘 운용하는 것 또한 중요하다. 지자체에서 자체적으로 수행하는 문화예술사업 중에는 해당 사업을 맡을 주인이 정해진 사업들이 생각보다 많다. 이러한 구조는 오랜 기간에 걸쳐 구축된 것이기 때문에 그 구조를 깨는 것은 매우 어려운 작업일 수 있다. 그러나 주인이 정해진 사업들의 경우 사업추진에 있어 매너리즘에 빠져 지역에 크게 도움이 되기보다는 해당 단체의 존속을 위한 자금으로 사용될 가능성이 크다. 또한 이러한 사업구조가 굳건할수록 역량과 잠재력을 지닌 개인이나 단체가 사업구조 속에 진입하기가 어려워져 사업의 개선이나 사업을 통한 효과를 창출하기 힘들어질 가능성도 크다. 이런 점에서 지역에서 추진하는 다양한 축제나 행사, 사업들에 대해 정말 필요하고 의미가 있는 사업인지를 정밀하게 진단하여 재조정하고, 수익계약이 아닌 경쟁공모 방식을 활용하여 새로운 주체들이 지역 문화예술계에 진입하고 새로운 바람이 만들어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

둘째, 문화예술분야의 사업은 대부분 사람, 즉 문화예술 프로그램을 기획하고 이를 실행에 옮기고, 문화예술 관련 시설이나 공간의 콘텐츠를 기획하고 그 곳에 사람들을 끌어

모으는 문화예술 전문인력의 투입이 절대적으로 필수이다. 그러나 많은 경우 이러한 인력에 대한 인건비나 시설 운영비의 중요성은 간과되는 경우가 많아 여전히 지역문화재단의 상당수의 인력은 사업비 기반의 계약직인 경우이다. 이로 인해 문화예술분야의 많은 인력이 1년 단위 사업이 종료되면 고용관계가 해지되고, 그들이 그동안 쌓아온 노하우나 지역 문화예술계와의 네트워크도 함께 종료되는 악순환이 반복된다. 지역의 문화예술 분야가 활력을 띠고 새로운 가치들을 풍성하게 창출하기 위해서는 그 분야에서 일하고 있는 사람들의 가치를 존중하고, 그들이 그 속에서 지속적인 경험과 가치를 획득하면서 성장할 수 있도록 할 필요가 있다. 지역문화예술 전문인력에 대한 양성 및 지원, 지역문화예술사업을 수행하는 인력들의 인건비에 대한 정당한 제공, 문화시설공간 운영비의 적절한 투입 등 휴먼웨어(Human ware)에 대한 투자 없이 대규모 시설 조성이나 사업비 투여만으로 지역 문화예술 생태계 구축은 요원한 일이라는 사실을 유념할 필요가 있을 것이다.

3. 중앙정부의 역할과 과제

중앙정부의 역할 또한 여전히 중요하다. 첫째, 중앙정부는 지역으로 이양될 국고사업을 결정하는 데 있어 보다 신중할 필요가 있다. 해당사업을 국가에서 추진하는 것이 바람직할지, 혹은 지역에서 추진하는 것이 더 바람직할지, 언제 지역으로 이관하는 것이 적절할지에 대해 지역의 주요 관계자들에 대한 의견수렴을 통해 시뮬레이션을 수행하고 지역이관의 대상사업과 속도, 규모를 결정할 필요가 있다. 특히 지역균형발전의 관점에서 국가가 최소한으로 반드시 담보해야만 하는 기능과 역할(national minimum)이 무엇인지에 대한 천착을 토대로 중앙정부와 지역 간 적절한 역할 분담을 추진할 필요가 있으며, 인구감소지역 등과 같이 재정자립도가 낮거나 문화역량이 약한 지역들의 지역문화격차를 줄이기 위한 중앙정부의 역할을 충실히 수행할 필요가 있을 것이다.

둘째, 이미 지역으로 이관된 사업이라 할지라도 이관 후 문제점이 심각하게 발생할 경우 이를 보완하기 위한 제도적 보완책을 모색하고 마련하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 지역 이관 이후 사업관리의 소홀로 도덕적 해이가 발생되거나 공공서비스의 공백이 발생하는 경우에는 이를 교정하기 위한 중앙정부의 개입이 필요하기 때문이다. 지역

문화예술정책의 현황 모니터링을 통한 평가와 컨설팅, 우수사례에 대한 포상, 일정한 수준의 서비스를 유지시키기 위한 인증제도의 시행, 등록 제도를 통한 바람직한 행태의 유도 등을 예로 들 수 있을 것이다. 이외에도 교육 분야에서 교육부가 지자체와 교육청의 협력사업을 지원하는 것과 같이 문화체육관광부도 지자체와 교육청의 협력을 지원하고 유도하여 지방교육재정을 통한 지역문화예술교육이 이루어질 수 있도록 하는 등 타 부처와의 협력체계 구축 역할도 중요할 것이다.

셋째, 개별 사업보다는 문화예술사업의 ‘전달체계’ 또는 ‘협력체계’의 구축과 효과적인 운영을 유도할 필요가 있다. 교육 분야나 사회복지분야의 경우 예산 규모가 크기도 하지만 중앙-지역 간에 아주 촘촘하게 서비스 전달체계가 구축되어 있기 때문에 서비스의 공백이 발생할 우려가 적다. 과거 지역 문화재단에 설치했던 광역 단위 문화예술교육 지원센터나 최근 많은 문화재단에서 설치되고 있는 ‘예술인지원센터’ 등과 같이 개별 사업 중심의 전달체계보다는 중앙정부-광역 지자체-기초 지자체를 통해 문화예술 관련 사업을 통한 혜택이 주민들과 문화예술관계자들에게 전달될 수 있도록 촘촘한 전국적인 체계를 만들고, 그 체계가 작동할 수 있는 기제를 모색할 필요가 있다.

넷째, 지자체 혼자만의 힘으로는 수행하기 어려운 문화예술사업의 추진을 지원하기 위해 국가와 지자체간, 또는 지자체 상호간에 협약을 체결하고 이를 통해 지역에 필요한 자원과 서비스를 제공하는 방식을 시도해볼 필요가 있다. 현재 우리나라에서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제31조와 「인구감소지역 지원 특별법」 제10조에 근거한 ‘지역발전투자협약’과 「지방자치단체 기금관리기본법」 제29조에 근거한 ‘지방소멸대응투자협약’ 등이 법제화되어 있으나 문화예술 분야에서의 활용은 매우 저조한 실정이다. 그러나 프랑스의 사례에서 살펴본 바와 같이 협약이라는 방식은 지역의 자율성 보장과 중앙정부의 적절한 개입과 지원을 동시에 실현할 수 있다는 점에서 충분히 문화예술분야에 도입해 볼 가치가 있다. 우선적으로는 ‘지역균형발전특별회계’에 ‘지역문화예술 발전투자협약사업’을 포함시키고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제31조에 근거한 ‘지역발전투자협약’ 제도를 활용하여 시범적용해보는 것을 적극적으로 고려해볼 필요가 있을 것이다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제31조 (지역발전투자협약의 체결 등)

- ① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호 간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이

- 라 한다)을 체결할 수 있다. 이 경우 미리 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제74조에 따른 지역균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.
 - ③ 지역발전투자협약의 사업범위 및 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방자치단체 기금관리기본법」

제29조(투자협약의 체결)

- ① 국가와 지방자치단체는 제24조제1항제1호 및 제2호에 따른 지방소멸대응 등을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지방소멸대응투자협약(이하 “투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있다.
- ② 투자협약의 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8장

결론

제1절 지역문화예술정책의 방향성

지역문화예술의 합은 대한민국 문화예술이라는 명제로 지역문화예술의 역량은 우리 문화예술의 국내외로 ‘높은 문화의 힘’을 구성하는 기반이다.

따라서 지역문화예술 정책은 국가, 지방자치단체, 문화예술전문인(단체), 예술인, 시민 모두가 협력하여 만들어가야 하는 과제이다.

[그림 8-1] 지방시대 비전과 목표



출처: 국가전략정보포털¹²⁵⁾

125) 국가전략포털 웹사이트

본 연구는 현 정부의 ‘지방시대’의 목표인 ‘지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권’의 ‘자율’, ‘공정’, ‘연대’, ‘희망’ 즉 ‘지방이 국가발전을 견인하는 희망찬 지방시대 추진’의 비전에 맞추어 문화예술분야에서 지역문화가 국가의 문화예술 발전을 견인하는 방안을 구상하고자 하였다.

1. 분권, 자치, 이양과 지역문화예술

지방자치단체 관련 정책이 이양, 분권, 자치 등 다양하게 제시되고 있는 현재에 개념을 다시 정리하면 ‘분권은 중앙정부와 지방정부간에 권한과 의무를 어떠한 형태로 나눌 것인가를 총괄적으로 나타내는 반면, 자치는 분권의 결과물로서 존재하는 지방(정부) 통치행위의 제반 양상을 의미한다.¹²⁶⁾ 또한 지방분권은 국가의 권한을 지방으로 분산하는 데에 중점을 두고, 지방자치는 생활공동체인 지방자치단체에 일정한 자치권을 보장해 준다는 데에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.¹²⁷⁾ 또한 사무의 지방이양은 지방에서 국가 사무를 빼앗는 것이 아니라 사무를 다시 지방으로 돌려놓는 것을 의미¹²⁸⁾ 할 수 있다.

본 연구를 통해 현 시점에서 지방이양은 종합적인 총괄적인 계획에 의한 분권 그리고 이를 통한 자치를 지향하는 과정에서 이루어진다고보다 중앙정부 보조/지원금의 삭감을 통한 결과적인 이양을 중심으로 나타나고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 나아가 이러한 과정에서 분권과 이양에 대한 지역과 중앙의 합의 및 중장기적 계획이 부재함을 알 수 있었다. 따라서 연구진은 지역의 자율적인 문화예술정책 수립 및 행정을 위한 ‘자치’를 강조하기보다 현 시점에서 중앙과 지역이 협력하는 방안을 거듭 강조할 필요성을 발견하였다. 결국 향후 필요한 사항은 ‘윤석열 정부 지방시대 종합계획(2023-2027)’에서 지속적으로 강조된 협력을 통한 지역의 ‘주도’라고 볼 수 있다.

문화예술분야에서의 지역주도를 활성화하기 위해서는 우선 지역에서 지역에 맞는 정책과 사업을 찾고 계획할 수 있어야 한다. 이를 시작으로 다음과 같은 정책의 개선을 제안할 수 있다.

① 종합계획으로서 지역문화예술계획 수립 여건 마련: 지역에서의 문화예술 정책의

126) 강명구(2009) ‘한국의 분권과 자치: 발전론적 해석’, 지방행정연구 제 23권 제3호 (통권 78호), p.5

127) 김남철(2018) ‘지방이양일괄법의 제정 배경 및 필요성’ 대한민국시도뉴스레터, 2018. 11, 대한민국시도지사협의회

128) 김남철(2018) 위의 글

주도를 위해서는 지역 안에서 중장기적이고 종합적인 문화예술계획의 수립과 수행이 우선적으로 필요하다. 나아가 이러한 지역의 종합적인 계획과 국가의 지역문화예술관련 계획(법정계획포함)이 연동 및 연계될 수 있는 시스템이 원활히 작동하는 기반을 마련해야 한다.

- ② 정책 구상 및 계획 협력: 지역이 지역 내의 문화예술정책을 주도할 수 있도록 지역에 필요한 정책 및 사업을 구상하는데 있어 정부의 정책 및 사업이 협력하여 만들어가는 기반이 필요하다. 즉 평가와 공모 중심의 정부 주도의 전달체계가 아닌 상호적인 정책 전달체계가 필요하다.
- ③ 문화예술 보증 및 지원: 지역에서의 문화예술 분야가 타 분야와 경쟁 혹은 갈등이 있을 때 (특히 재정관련) 정부는 지역에서의 문화예술활동의 가치와 의미를 보증하고 지역에서 문화예술 정책이 활발히 수행될 수 있도록 지원할 의무가 있다.

※ 문화기본법 제5조 (국가와 지방자치단체의 책무) ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.

- ④ 동반자로서 태도: 정부-지방자치단체 간 뿐만 아니라 광역, 기초, 시도, 시군, 민간, 단체 및 개인 등 문화예술 정책의 수요와 공급의 모든 생태계에서 상호간에 지역의 문화예술을 만드는 ‘동반자’로서 의식을 공유하는 것이 지역문화예술정책의 모든 단계에서 가장 중요한 부분이다.

2. 지역에서 문화예술의 사회적 가치 확산

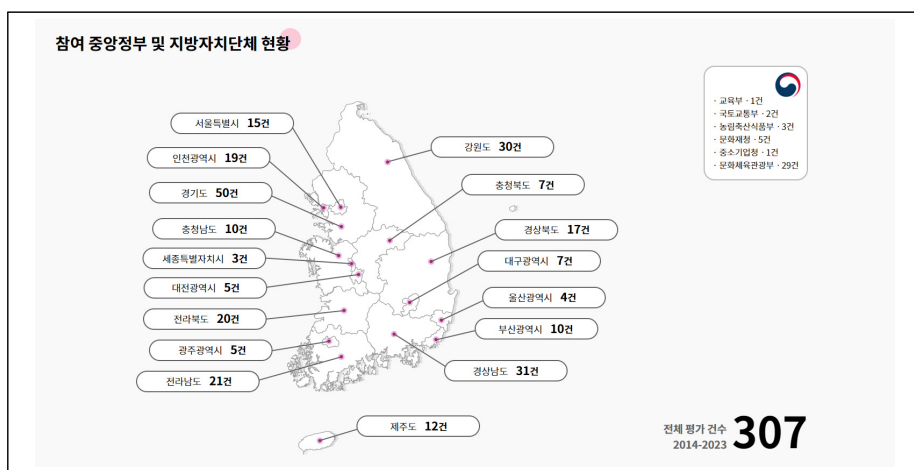
지역 차원의 지역 내 문화예술에 대한 수요와 실태의 현황 조사와 지역에서 ‘문화예술의 가치’에 대한 공감대가 형성되고 가치가 확산되는 것이 우선적으로 바탕을 이루어야 한다. 이를 위해서는 다음 부분이 필요하다.

첫째, 국가와 지역의 문화수요, 문화 활동 실태 조사 체계 개선: 지역에서의 문화예술의 수요, 활동 등에 대한 객관적인 자료가 우선적으로 뒷받침되어야 하고 이를 위한 조사가 정기적으로 이루어져야 한다. 또한 문화예술 수요와 활동의 실태관련 전국단위조사와 지역단위조사의 연동 및 체계화. 조사 데이터 공유 및 협력 등이 현재보다 더욱 치밀하게 구상되어 운용될 필요가 있다. 나아가 이러한 데이터를 기반으로 합리적인 정책의

타당성을 검증하고 정책을 기획하는 정책 개발 프로세스를 일상화 할 필요가 있다. 정부, 지방자치단체 등에서 일회적인 혹은 아이디어 수준의 정책 및 사업, 그리고 정치적인 사업이 남발하지 않으려면 우선적으로 합리적인 정책 기획 단계에 대한 제도적, 그리고 일상적인 체화가 우선적으로 필요하다. 이를 위해 적어도 광역단위 문화기관 (법인 등)에서는 정책 조사 및 연구 시스템이 고정적으로 이루어져야 한다.

둘째, 문화영향평가 등 문화적 가치의 사회적 확산 정책이 지역의 다양한 개발사업 등에서 문화적 영향을 평가하여 지역 안에서 문화적 가치에 대한 공감대가 확산되도록 할 필요가 있다. 문화영향평가는 『문화기본법』 제5조(국가와 지방자치단체의 책무) 제4항: ‘국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.’ 조항에 의하여 국가와 지방자치단체의 각종 계획과 정책이 국민 삶의 질에 미치는 영향을 문화적 관점에서 평가하는 제도이다. 문화적 관점에서 정책을 진단하고 문화적 영향을 분석하며, 문화적 가치를 정책과 계획에 반영할 수 있도록 대안을 제시하여 바람직한 정책 형성을 유도하고 지원한다.

[그림 8-2] 문화영향평가 참여 현황

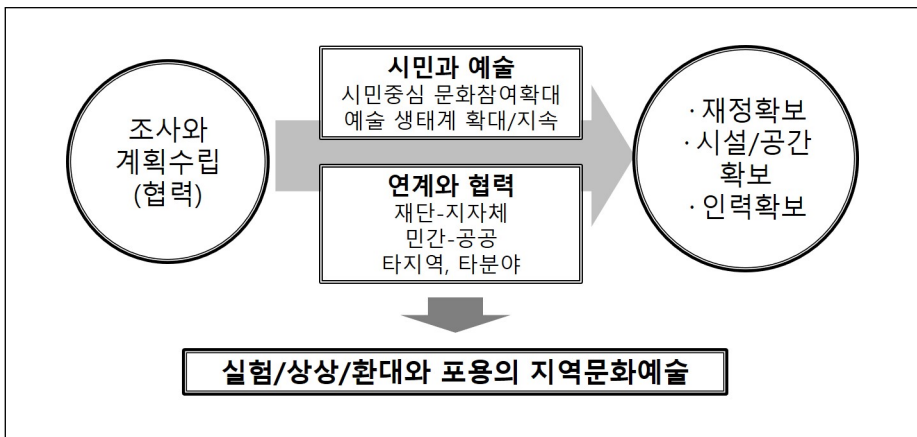


출처: <https://cupact.mcst.go.kr/>

- ③ 지속적으로 문화영향평가를 포함 정부와 지방자치단체, 민간, 예술인(단체)의 문화 예술의 가치에 대한 확산 노력이 필요하며 나아가 정부 산하 연구기관, 광역단체 연구기관의 문화예술정책에 대한 타당성 제시가 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

제2절 지역 주도 문화예술 방향

[그림 8-3] 지역 주도 문화예술 정책 추진 방향



지역이 주도하고 국가가 지원하며 지역에 가장 필요한 문화예술정책이 확산되기 위해서는 지역에서 중앙보조/지원 중심이 아닌 지역 중심의 정책을 개발, 계획하고 추진하는 기반과 준비가 필요하다. 이미 많은 지방자치단체에서 추진하고 있지만 간단히 요약하여 계획수립, 공감대(참여), 생태계, 협력, 기반마련 이 기본적인 정책의 틀을 만들수 있다. 즉, ① 합리적 조사/연구와 이를 통한 계획수립, ② 시민과 예술인이 참여하고 문화예술 생태계를 구축하는 기반마련 ③ 협력의 모델마련 ④ 재정확보와 시설/공간/인력 확보, 그리고 이를 통한 ⑤ 문화예술 생태계가 풍부한 실험, 상상, 환대와 포용의 지역문화예술의 실천이 필요하다.

1. 지역문화예술 수요/실태 조사와 참여적 계획 수립

가. 조사 및 연구

계획수립에 우선적으로 필요한 것은 지역(행정단위 혹은 광역, 협력단위)의 문화예술 관련 현황 조사이다. 이에는 수요, 실태, 활동등이 포함된다. 이미 많은 지방자치단체에서 이러한 조사를 통해 계획 수립 및 정책 추진의 근거를 축적하고 있다.

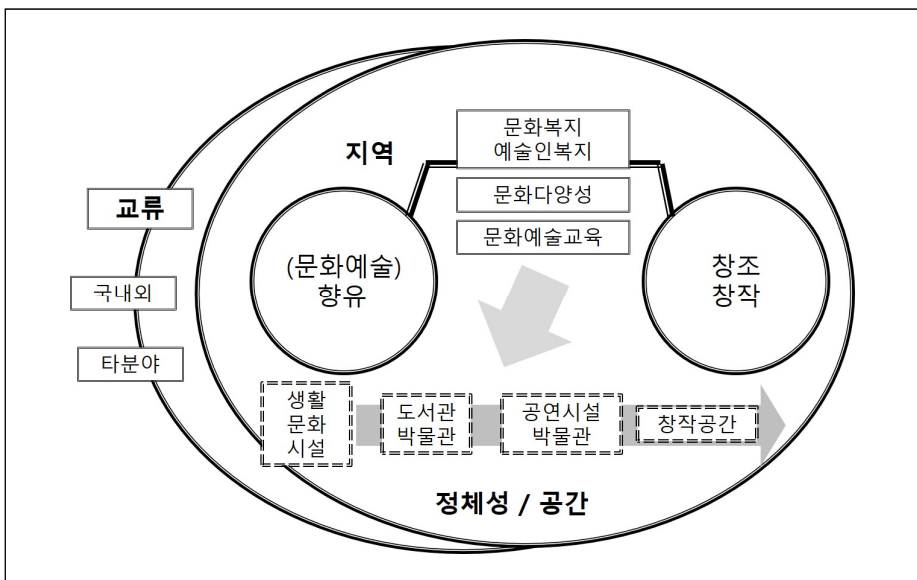
예를 들어 경기도의 경우 경기예술인지원센터가 추진한 「2022 경기도 예술인, 예술단체 전수조사」를 통해 도내 예술인 및 예술단체 총 4,845명 명부를 확보하고, 확보한 명부 총 4,603명, 이 중 예술인 4,196명 / 예술단체 407개의 표본을 통한 예술인 실태조사 등을 추진하고 있으며 이 외에 경기도민 문화예술향유실태조사를 지속적으로 추진하고 있다. 정책연구센터가 재단 안에 별도로 있는 부산광역시의 경우 「부산광역시 문화지표조사」, 「부산시민 문화예술활동 트렌드조사」, 「부산광역시 예술인실태조사(2021년의 경우 예술인, 예비예술인, 예술계종사자 2,406명 대상)」, 「장애예술인 활동 실태조사」, 「부산광역시 문화다양성 지표개발을 위한 실태조사」, 「배리어프리 실태조사」 등의 조사와 연구를 추진하고 있다. 이 밖에 광주광역시 광주문화재단 「시민문화향유실태조사, 광주예술인실태조사 및 복지정책연구, 장애예술인실태조사, 문화다양성 실태조사」를 추진하고 있다. 또한 강원특별자치도의 강원문화재단에서 「예술인실태조사」, 「강원문화지표조사 및 지역문화사업 발전방향연구」, 제주특별자치도 제주문화예술재단의 「제주문화예술정책연구 시리즈(2015까지)」 등을 진행했다.

이러한 조사는 지역의 특성을 반영한 지표 등을 통해 중앙정부 차원의 조사와 차별되는 점을 지역이 확인하고 이를 토대로 지자체의 지역문화정책 수립에 대한 기초 자료가 되므로 반드시 별도 조사가 필요한 상황이다. 다만 중앙 정부가 추진하는 「국민문화예술활동조사」, 「국민여가활동조사」, 「지역문화실태조사」, 「예술인실태조사」 등과 불일치항목을 최소화하며, 주요 지표는 공유하는 연계협력이 필요하다. 한편 중앙의 주요 조사의 경우는 지역과 원자료, 데이터를 공유하는 부분을 보다 확대하여 지역과 협력하는 것이 중요하다.

나. 계획의 수립

조사 연구를 바탕으로 계획이 수립될 때는 반드시 향후 추진하는 기관 (재단 등)과 협력하여 진행하며 시민, 예술인(단체)가 적극 참여하는 방식을 지역별 고려해야 한다. 이를 위해 최대한 위탁 혹은 수탁 용역 형태를 지양하되 불가피 한 경우 과업지시에 이러한 협력 부분이 반드시 제시되어야 한다. 이러한 계획에서는 앞에서 제시한 조사의 결과가 정확히 반영되어야 계획의 합리성이 보장되며 지역의 시민, 예술인 참여가 이루어져야 공감대가 형성이 된다. 또한 계획과정에서 향후 재정 확보 및 정책 공유를 위하여 수시로 지역 의회와 논의 과정이 필요하다.

[그림 8-4] 지역 주도 문화예술 종합계획 수립방안 (예시)



계획 수립을 위해서는 우선 전국단위 법정조사와 중복 및 연계를 먼저 파악해야 한다. 예를 들어 광역지방자치단체의 경우 ‘지역문화진흥시행계획’ 및 문화예술교육, 국민여가 활성화, 독서문화, 박물관 및 미술관 진흥 등의 법정계획과 연계되어 불필요한 정책수립의 업무 중복 및 낭비가 없도록 하는 정치작업이 필요하다. 단 비전 수준의 전략일 경우는 이러한 법정계획과 별도로 진행할 수 있되 향후 법정계획과 연동이 되도록 할 필요가 있다. 전체적으로 법정계획과 내용을 맞추면 되지만 지역 입장에서 문체부 각 부서의 내용과 종합적인 계획이 일치하기 어렵기 때문에 큰 틀에서 종합계획이 우선 진행될 필

요가 있으며 이는 위의 그림에서와 같이 문화예술의 향유와 창작의 큰 틀과, 문화다양성, 문화예술교육, 문화 복지 등의 주요 주제가 연계되며 이를 위해 재정, 시설, 인력의 계획이 수립될 필요가 있다. 전체적으로는 지역의 정체성, 공간정책, 문화예술 생태계를 고려하며 외부적으로는 교육, 복지, 환경 등 타분야와의 국내외 교류 및 협력, 연계를 고려하며 지역의 특화된 수요에 맞는 전략과 계획이 수립될 필요가 있다.

2. 시민참여와 문화예술 생태계 구축

가. 시민 참여 확대

시민참여확대는 문화예술정책의 수립과 이후 추진에 있어 정치적 등의 변화에도 불구하고 정책의 지속성을 위해 ‘시민의 공감대’를 강하게 형성하는 것이 중요하다. 이를 위한 방식으로는 소극적으로는 시민 수요 맞춤형 정책의 생산도 있으며 적극적으로는 시민 직접 참여하는 사업 개발도 가능하다. 예를 들어 춘천시 춘천문화도시 사업 중 ‘가지가지’ 사업은 지역에 중요한 “8개의 의제 (도시농업, 예술, 도시재생, 사회적 경제, 환경, 청년, 먹거리, 자율)를 풀기 위한 사업제안과 실행. 지원내용은 사업운영에 필요한 사업비 전부를 지원¹²⁹⁾”하는 사업으로 추진된 사례 등이 있다.

[그림 8-5] 춘천 문화도시센터 가지가지 사업



출처: 춘천 문화도시 홈페이지

과거 지역 주요 예술단체, 기관 중심의 참여를 넘어서 다양한 일반 시민, 예술인 참여

129) 춘천문화도시 시민참여 공모사업 안내서, 2021년, 춘천문화재단

를 확대하는 규모에 비례하여 공감대가 높아지고 나아가 지속성에 긍정적일 수 있다. 나아가 시민의 경우에도 일반시민, 영리, 비영리 다양한 단체, 개인의 참여를 적극 유도하여 정책의 지지 그룹을 확대할 필요가 있다. 한편 장기적으로 문화예술의 공감대를 확대하기 위해서는 문화예술교육 정책과 문화다양성 정책을 중심으로 저변을 확대할 수 있으며 단순한 사업이 아닌 지역의 시민문화예술 정책으로 진행할 필요가 있다.

나. 문화예술 생태계 구축 및 확대

(기초)지역 간 차이가 있으며 나아가 광역지방자치단체 시도의 차이도 분명히 있는 것이 '예술생태계'이다. 이러한 예술생태계의 다양성에 의해 지역의 문화예술의 역량, 저력과 풍부함이 결정된다.

따라서 예술인 복지, 창작지원 및 창작과 활동을 위한 물리적 공간 마련 등에 대한 부분이 충분히 진행되어야 한다. 소속 예술단이 없는 경우 프로젝트 형 등을 참조할 수 있으며 나아가 과거 정부 지원사업인 (문화예술진흥기금) 상주단체 등을 새롭게 개발할 필요도 있다. 특히 청년 예술인이 지역에서 활발하게 활동할 수 있는 다양한 여건을 정책적으로 마련하여 지역에서 예술 생태계가 소멸하지 않도록 적극적인 노력이 필요하다. 또한 생태계 자체가 미흡한 지역에서는 예술인의 지역 유치를 위한 다양한 노력이 필요하다.

3. 다양한 분야의 연계와 협력

지역에서는 문화예술이 별도로 독립된 것이 아니라 종합행정 안에 포함된 점이 중앙의 문화체육관광부 정책 환경과 분명히 차별된다. 따라서 문화예술을 넘어선 다양한 대상과 협력과 연계가 매우 중요하다.

우선적으로 지방자치단체와 수행기관인 재단 등과 밀접한 연계가 필요하다. 또한 지역 내 다양한 단체, 분야 그리고 지방자치단체 내에서도 다양한 부서 즉 환경, 교육, 복지, 도시정책 등과 연계가 필요하다. 때로는 교통정책이 문화예술활동의 핵심이 되는 경우도 있으며 교육 분야 (시도 교육청)의 경우 향후 문화예술교육과 밀접한 연결이 매우

필요한 시점이다.

나아가 지역 간의 협력도 매우 중요하며 이는 문화예술정책을 풍부하게 함은 물론 재원의 중복을 지양하고 합리적인 계획을 협력을 통해 추진할 수 있는 강점도 있다. 예를 들어 과거 광역시인 부산, 울산 그리고 광역도 경상남도의 「부울경」프로젝트의 시도가 있었고 현재 전라남도 강진, 해남, 영암군은 「강·해·영」 프로젝트를 통해 공생의 방법을 다음과 같이 모색하고 있다. “(재)영암문화관광재단은 8월 23일 가야금산조기념관 공연장에서 ‘강·해·영 문화관광 오픈스쿨’을 개최한다. 이번 오픈스쿨은 지역주민과 청년을 대상으로 강의와 워크숍을 통해 지역의 인구소멸 위기를 전망하고 대응방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 오픈스쿨은 8월 19일 강진을 시작으로 8월 21일 해남, 8월 23일 영암에서 개최된다. 강해영 프로젝트에 대한 이해를 높이고 지역주민과 청년들에게 문화관광 비즈니스 발굴 및 참여 기회를 제공하는 것이 주요 내용이다.¹³⁰⁾”

[그림 8-6] 영암문화관광재단 ‘강·해·영’ 오픈스쿨 포스터



출처: 영암문화관광재단

인근 지방자치단체 외에 국외 교류도 매우 중요하다. 충주문화관광재단의 경우 영국의 브래드포드, 미국의 포틀랜드와 타코마, 대만의 화롄과 연계하여 로컬크리에이터 해외 진출 지원을 아래와 같이 하고 있다.

130) 영암문화관광재단, ‘강·해·영 문화관광 오픈스쿨’ 개최, 뉴스로, 2024.8.19

충주 및 충청권의 문화콘텐츠 생산단체 및 개인에게 해외 진출 지원¹³¹⁾

▶ 지원 분야

- 국악, 전통미술, 국제교류, 로컬크리에이터 분야
- 공연, 워크샵, 마켓참여, 좌담회 등의 프로그램 진행
- * 브래드포드의 경우 청년예술가 창작활동

▶ 지원 형태

- 지정된 도시에 지원(지정형)or진출희망도시 자유선택(자유형)
- 지정형/자유형 간 중복지원가능, 지정형 내 중복지원불가
- 지정형 도시: (영)브래드포드, (미)포틀랜드&타코마, (대만)화롄

▶지원 내용

- 홍보물 제작, 통번역비, 작품 제작/재료비, 참가비 등 지원

또한 전라남도문화재단의 경우 ‘아트 페어 참가화랑 지원으로 전남 미술작가들의 미술품 홍보·판매 지원을 통한 미술시장 활성화를 위해 「남도예술은행 사업」을 운영하고 있다¹³²⁾.’

한편 문화예술분야를 넘어 타 분야와 연계와 협력도 중요하다. 예를 들어 기후위기 관련 지역에서 다양한 정책이 추진되고 있는 것을 볼 수 있다. 전주문화재단의 경우 그 린르네상스 프로젝트를 추진하였는데 내용은 다음과 같다.

[그림 8-7] 지역문화재단 환경관련 프로젝트

대상: 초등학교 3~6학년 장소: 수원구 향인정리(리)광남로 146) 문의: 010-3314-1385, amacahn@naver.com 장가비: 무료, 점심제공 * 코로나 19에 따른 사회적 거리두기 단계에 따라 일부 수업이 비대면(ZOOM)으로 진행될 수 있습니다. * 교육 프로그램의 내용은 진행 및 세부 일정이 변경 될 수 있습니다. 운영: EEDA EEDA 주최: 부산문화재단 후원: 부산문화재단	환경과 예술이 만나는 그린포럼 2021. 7. 8(목) 오후2시 (2021년 7월 22일 ~ 8월 12일) 기후환경 변화에 대한 공감을 형성하여 환경이슈에 관한 담론을 만들고, 기후 위기에 대처하는 예술의 역할과 방식을 고민하여 예술의 사회적 가치 실현에 대한 실천적 방안을 모색 하고자 합니다. 주최: EEDA EEDA 후원: 부산문화재단 후원: 부산문화재단 주최: EEDA EEDA 후원: 부산문화재단 후원: 부산문화재단	제주지역 문화자원과 연계하여 다양한 융·복합 문화예술교육 콘텐츠를 개발 생태 X ART 자연과 생태공감으로 생태문화예술교육 R&D 기술 X ART 미래 융합기술로 문화예술용 S/W교육 기술 + 예술 역량 개발 사람 X ART 제주지역문화를 탐구하고, 이를 주제로 문화예술교육 R&D 지역에 특화된 문화예술교육을 이끌어갈 젊은 예술가와의 예술 교육자 역량강화 및 양성기회 마련
부산 슬기로운 환경탐구생활 출처 : 부산문화재단	전주 그린르네상스 출처 : 전주문화재단	제주 창의예술교육랩 출처 : 제주 문화예술재단

● 전주문화재단 그린 르네상스 프로젝트 2021¹³³⁾

○ 사업목적

- 코로나 19로 인해 인간과 자연의 공존이 매우 중요한 사회적, 국제적 이슈로 떠오름에 따라 환경문제에

131) 충주문화재단 웹사이트 <https://cjcf.or.kr/>

132) 전라남도 문화재단 남도 예술은행 웹사이트 <https://namdogallery.or.kr/intro/artbank.html>

대한 문화예술적 접근 필요

- 지구환경을 지키기 위한 예술가의 문화예술 활동을 통해 시민의 공감대 형성과 예술의 사회공헌적 역할 강화

○ 사업내용

- 그린예술 프로젝트 : 환경문제를 예술적 시각으로 재해석한 창작품 제작 및 실연 지원
- 그린포럼 : '환경과 예술'을 주제로 한 포럼을 진행하여 담론을 형성하고 시민들과 함께 환경문제 공유
- 그린 작가 후원 운동 : 환경에 관한 예술작품을 제작하는 예술인과 기업 1:1매칭

이 외에 부산문화재단의 「슬기로운 환경탐구생활 (문화예술교육지원센터)」, 제주문화예술재단의 J-art 창의예술교육랩 등이 있다.

제주문화예술재단의 [창의예술교육랩 지원사업]은 생태-인문'을 아우르는 지역문화자원과 4차 산업혁명을 준비하는 차원에서 '과학기술'과 문화예술교육을 융복합하고, 미래 지향적 창의예술교육 프로그램을 연구·개발·실행하고자 시작 된 사업이다¹³⁴⁾.

4. 재정과 공간, 인력 확보

가. 재정확보의 필요성

지역문화진흥법 제22조에 의하면 ‘지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있다.’ 고 명시되어 있다. 반면, “국회 문화체육관광위원회 소속 더불어민주당 민형배(광주 광산을)의원이 문화체육관광부로부터 제출받은 ‘광역·기초 지방자치단체 지역문화기금 조성·운영 현황’ 자료에 따르면, 2023년 말 기준, 지역문화진흥기금을 조성한 지자체는 전체 243개 지자체 중 광역자치단체 9곳, 기초 자치단체 22곳에 불과한 것으로 나타났다. 10개 지자체 중 1곳 정도만 기금을 조성한 셈이다. 문제는 지역문화진흥기금 조성 지자체가 매년 줄어든다는 점이다. ▲2019년, 2020년 39곳 ▲2021년 37곳 ▲2022년 33곳 ▲2023년 31곳으로 감소 추세다. 기금 조성 후 폐지한 지자체는 ▲경기 광명(2019년 폐지) ▲부산 진구, 경기 수원, 평택, 구리(2020년 폐지) ▲경기 포천, 충남 논산, 경북 포항, 경남 진주(2021년 폐지) ▲경기 하남, 오산, 전북 부안(2023년 폐지), 경기 의정부(2024년 폐지)로 현재

133) 전주문화재단 홈페이지 <https://jjcf.or.kr/main/inner.php?sMenu=2021C>

134) 제주문화예술재단 홈페이지 <http://j-art.artreach.or.kr/contents/index.php?mid=030>

까지 총 13곳이다¹³⁵⁾.”

일반 회계의 재정의 경우 지속적인 사업을 보장하기 어려우며 기금은 보다 지속적이고 안정적인 재정확보에 필요하다. 그러나 현재 조성은 매우 미흡한 형편이다. 관련하여 재정분야 별도 언급하였으나 결론적으로 지역문화진흥기금의 조성이 지역에서 주도적인 문화예술정책을 추진하는데 매우 중요하다.

예를 들어 전라남도의 경우 “2022년 5월 25일 전남문화재단에 따르면 재단은 지난해 말 전남도의 추가경정예산 특별 출연으로 기금 목표액 200억 원을 달성했다. 이 기금은 앞으로 5년간 지역 예술인 창작육성 준비금, 시·군별 특화 문화콘텐츠 등 5개 사업에 연간 20억 규모로 5년 간 지원될 예정이다. 재단은 먼저 6억 2000만원을 들여 코로나 19로 창작 활동에 어려움을 겪고 있는 문화예술인들을 지원한다.¹³⁶⁾” 등을 통해 지속적이고 주도적인 문화예술 정책을 어려운 여건에서도 추진하고 있는 사례를 볼 수 있다.

나. 공간(시설) 및 전문인력

기본적인 문화기반시설 (도서관, 박물관, 미술관, 문예회관 및 공연장, 문화의 집 및 생활문화센터) 외에도 유희공간을 활용한 복합문화공간, 창작 스튜디오, 레지던스 등 공간은 지역의 문화예술정책에서 핵심적인 거점이 될 수 있다. 지역은 이러한 거점의 조성 뿐만 아니라 다양한 방식의 운영을 고민하여 변화하는 환경에 맞출 필요가 있으며 지역의 문화예술 수요를 충족할 수 있어야 한다.

예를 들어 군산의 시민문화회관은 “전국 최초 민관협력형 도시재생방식을 적용해 사업이 추진됐다. 시민문화회관은 시가 관리감독 및 소유권을 갖고, 심사 평가를 통해 민관협력형 운영자로 선정된 ‘(주)커넥트군산(이전 거인의 친구들)’이 공공서비스를 제공하는 형태로 운영된다. 새 단장에 나서는 시민문화회관은 향후 공공 및 수익 공간을 모두 갖추게 되며 기존 문화·집회시설 외에도 근린생활시설이 추가된다. 지상 1층에는 메인홀(전시장)과 세미나실·로컬샵 등이, 2층에는 로비와 카페·메인홀(공연장)이 각각 들어선다. 3층과 4층에는 일반음식점(레스토랑)과 라운지 바·전망대 등 조성될 예정이다.¹³⁷⁾” 등 새로운 방식들이 시도되고 있는 부분을 다양하게 고민할 필요가 있다.

135) 서울문화투데이 [2024 국감] “지역문화진흥기금, 광역·기초자치단체 10곳 중 1곳만 조성” 2024.10.09

136) 전남문화재단, 진흥기금 200억 확보, 광주일보 2022. 5.25

137) 전북일보, 방치됐던 군산시민문화회관, 10여년 만에 시민 품으로, 2023.2.2일자

또한 가장 중요한 것은 지역에 전문 인력이 활동할 수 있도록 할 필요가 있다. 공공의 정규직뿐만 아니라 다양한 프로젝트, 위탁 사업 등 민간과 협력하는 방식도 병행하면서 지역에 ‘문화예술일자리’를 확보하고 이를 통해 지역이 전문적으로 문화예술 사업을 추진할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 이를 위해 전국에서 ‘지역문화인력양성’, ‘문화전문인력양성’, ‘문화관광전문인력’ 등을 자체적으로 양성하고 광역-기초 연계하는 프로그램도 다양하게 추진하고 있다. 단 국비지원이 삭감되면서 자체적으로 지역이 주도하여 양성하는 방안을 마련해야 하는 어려움이 있다.

5. 실험과 상상과 환대의 지역문화예술

경상남도는 2024년 6월 12일 ‘청년이 주도하고 도민이 함께 누리는 경남 문화예술비전 2030’을 발표하였다. 이를 위해 지난(2023년) 11월 문화예술계 전문가 등 200명을 대상으로 설문조사를 실시하여 문화예술에 대한 다양한 의견을 수렴했다. 올해 1월 ‘경남 문화예술 전문가 자문회의’와 2월 ‘제1회 경남 문화예술 진흥 정책세미나’에서도 문화예술 각계각층의 의견을 반영하여, 경남문화예술진흥원 등과 합동으로 세부 실행과제 47건을 발굴했다. 경남 문화예술 비전 2030’은 ‘지속가능한 문화예술 생태계 조성으로 하나 되는 경남’이라는 비전하에 첫째, 청년들의 꿈을 키우는 문화예술 환경 조성, 둘째, 모두가 함께하는 경남문화예술 정체성 형성, 셋째, 언제 어디서나 어울려 즐기는 문화예술 생태계 조성, 넷째, 역사문화정신의 현대적 계승 및 관광자원화, 다섯째, 대한민국 문화콘텐츠 사업의 중심 실현, 여섯째 기업의 문화예술 참여 확대와 문화예술 인프라 확충 등 총 6개의 목표와 8대 추진전략, 47개 실행과제를 포함하고 있다¹³⁸⁾. 그리고 이 중 일부는 경남문화예술 청년기획위원회가 주도하여 제안한 부분이 반영되었다. 제주특별자치도의 경우에도 ‘2024년 9월 26일 오후 2시 제주문학관에서 ‘제주문화 미래가치 창출을 위한 릴레이 오픈토크 종합토론회’를 개최했다고 밝혔다. 이번 토론회에는 제주도청과 직속기관 사업소, 출자·출연기관 직원들, 문화예술인과 문화예술단체 관계자 등 100여 명이 참석해 제주 문화예술의 발전방향을 모색했다.¹³⁹⁾

138) 경상남도, 청년이 주도하고 도민이 함께 누리는 경남 문화예술비전 2030, 경상남도 보도자료, 2024년 6월 12일

이제 정부주도의 과거와 달리 지역문화는 지역 별로 다양한 기획과 계획 그리고 정책 입안과 추진이 이루어지고 그러한 다양성이 지역 문화예술을 주도하고 확장하는 시대에 도달했다. 이를 위해서는 지역의 환경이 반영된 상상, 실험 그리고 포용과 현대의 문화 예술정책에 대한 새로운 지역이주도하는 도전이 필요한 시기이다. 재정과 기반의 어려움에도 불구하고 향후 지역문화예술분권 및 자치로 향하는 과정에서 ‘주도하는’ 지역문화 예술의 시점이라고 생각된다. 이를 위해 정부차원에서도 협력과 협약, 재원의 마련 등 다양한 정책이 병행될 필요가 있다.

139) 뉴스N제주, 제주도, 문화예술미래 비전 함께 모색한다. 2024.9.26일자

제3절 중앙정부 중심 협력 향후 과제

지역주도의 문화예술정책의 성공적인 정착을 위해 향후 중앙정부 중심의 과제로 종합적인 부처 간 통합 계획의 확대를 제안한다. 이를 위해 우선적으로 제도적 근거가 있는 ‘지역발전 투자협약’의 내용적, 규모적인 확대를 꾀할 수 있다.

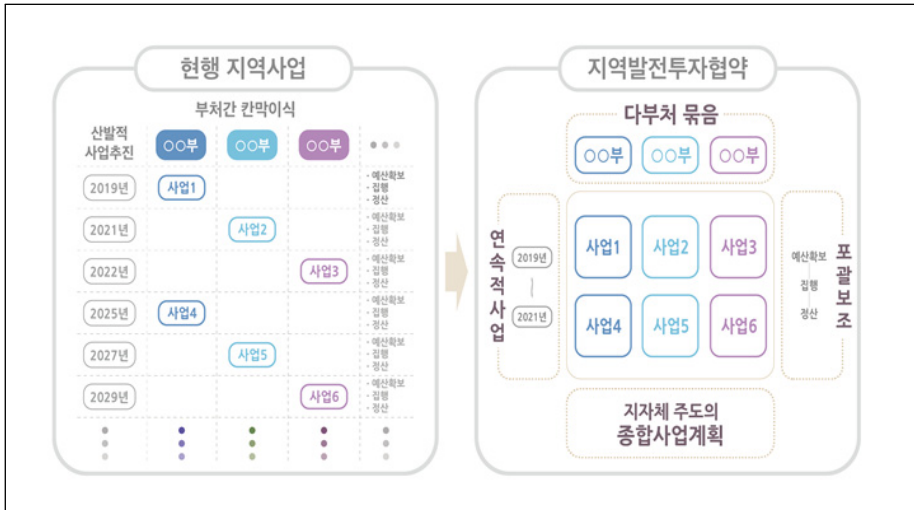
1. 계획계약제도의 확대 방안 구상

‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제31조 (지역발전투자협약의 체결 등) 관련 「① 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호 간에 균형발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역발전투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있다. 이 경우 미리 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 제74조에 따른 지역균형발전특별회계를 우선 지원하여야 하며, 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.」고 명시되어 있다. 이러한 지역발전투자협약제도를 ‘한국형 계획계약제도’라고 프랑스의 계획계약제도의 한국판으로 알려져 있다. 해당 사업은 ‘지방정부가 지역발전을 위한 중장기 계획을 수립하고 중앙정부는 안정적인 예산을 지원하는 중앙정부와 지자체간 협력 모델로서, 각 지역에서 실제로 필요한 사업들을 지자체가 주도적으로 추진하고 다수의 부처가 연계, 포괄보조형식으로 지원하여 안정적인 사업 추진이 가능토록 하는 제도이다. 즉 기존의 단일 중앙부처 중심의 지역 지원 사업과 달리 지역주도로 발굴한 사업계획에 대해 중앙과 지자체간 수평적 협의·조정 과정을 거쳐 협약을 체결하면, 장기간 안정적으로 지원하는 제도¹⁴⁰⁾’로 구상되었다.

140) 정책용어사전 : 한국형 계획계약제도- 지역발전투자협약

이 제도는 ‘지역주도-중앙지원’이라는 지역정책의 패러다임 전환을 촉진을 위해 구상되었고 기존 지역사업과 차별성은 다음 그림에서 볼 수 있다.

[그림 8-8] 지역발전투자협약의 차별성



출처: 정책용어사전 NAVIS

지역발전 투자협약 제도의 원칙과 방식은 적절하게 구상되었다. 그러나 우선 사업범위가 기존 사업에 한정되어 있으며 주도권이 정부부처에 있었고 나아가 시범사업 이후 실시된 생활 SOC 사업의 경우 단순한 시설사업 중심으로 진행되어 원래의 취지를 살리지 못했다. 또한 자원관리, 사업관리가 기존의 각 부처의 부서관리를 모아놓은 것 이상이 되지 못하였다. 전반적으로 각 부처의 칸막이를 넘지 못하였고 나아가 지방자치단체가 주도하는 것이 아니라 부처주도의 사업으로 계획이 되었다. 따라서 국가균형발전위원회의 자료¹⁴¹⁾에서도 본 계획에서 ‘부처주도의 사업단위’를 앞으로 ‘지자체 주도의 계획단위’, 현 ‘부처별 개별사업 공모에 지역이 지원, 개별사업별 실적평가’를 앞으로 ‘지역계획 하에 지자체가 사업 선정, 계획단위 성과관리 계획포함’으로 바뀌어야 된다고 제시하였다. 그리고 그나마 2019년 시범사업 추진 후 정부는 정책 방향을 전환하여 ‘시간적 여유가 부족하기 때문에 현실적인 방법을 채택¹⁴²⁾’하여 원 취지의 일부분만 반영한 생활 SOC 사업으로 축소되어 진행되었다. 즉 기존의 사업들이 묶음으로 놓아지면서 공

141) 국가균형발전위원회. 국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구」, p.98

142) 김홍규.이경진 (2024) 「중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구」, 한국문화관광연구원 수시연구, p.62

모사업으로 진행되고 각 사업의 평가, 운용은 부처별로 나뉘어 하면서 원래 취지와 상관 없는 그냥 모아 놓은 사업으로 전락하였다.

향후 지역발전투자협약이 제대로 확산되려면 문화체육관광부를 포함한 부처들의 업무와 사업의 운용 일원화, 자원 운용 및 관리 일원화 등 칸막이를 없애며 나아가 ‘지역주도, 지역에서 필요한 사업 중심으로’ 다 부처 묶음의 ‘지자체 주도의 종합사업계획’으로 추진되어야 하며 이러한 사업에서 ‘문화예술정책’이 중요한 정책으로 포함될 수 있도록 지방자치단체와 문체부의 노력이 필요할 것이다.

지역발전투자협약이 일단 본 목적대로 이루어지지는 않았지만, 지역소멸과 지역의 문제의 해결을 위해서는 지속적으로 이러한 원래 목적을 지향하는 형태의 다부처 통합 사업이 구상되어야 한다. 그리고 이러한 구상에서 문화예술분야의 적극적인 반영이 필요하고 이를 위한 연구 조사가 필요하다.

2. 지역문화예술 생태계 확대

문화예술정책 및 사업은 향후 공공의 영역을 확대하여 중앙-지역 정부 외에 공공기관, 민간, 예술인(단체), 시민, 기업, 상업 등 다양한 영역의 주체가 참여하는 구조를 통해 지역문화예술 생태계를 다양화 할 필요가 있다.

〈표 8-1〉 민관협력지역상생협약 공모 선정결과

지자체	사업명 (민간단체/총사업비)	지자체	사업명 (민간단체/총사업비)
평창 (강원)	계촌 클래식 예술마을 조성사업 (한예종/110억)	단양 (충북)	스튜디오, 다리안 W건립 및 운영 (단양관광공사 등 3개/99억)
장수 (전북)	K-샤모니 장수군 조성사업 (BYN 블랙야크 등 2개/118억)	강진 (전남)	남도 맛1번지 강진 음식타운 조성 (더본코리아/110억)
영양 (경북)	발효감각 복합 플랫폼 조성사업 (발효공방 1991/157억)	의령 (경남)	부자(父子) 의령 상생협약 프로젝트 (미스터아빠 등 4개/88억)
예산 (충남)	K-773 문화복합단지 지원시설 조성사업 (더본코리아/125억)	진도 (전남)	진도의 맛있는 협력 K먹거리의 건강한 삼합 (스마트알뜰장터 등 2개/123억)
영도 (부산)	F&B + 신산업 클러스터 “Young BLUE Valley” (봉래나루친구들 등 28개/111억)		

출처: 국토교통부¹⁴³⁾

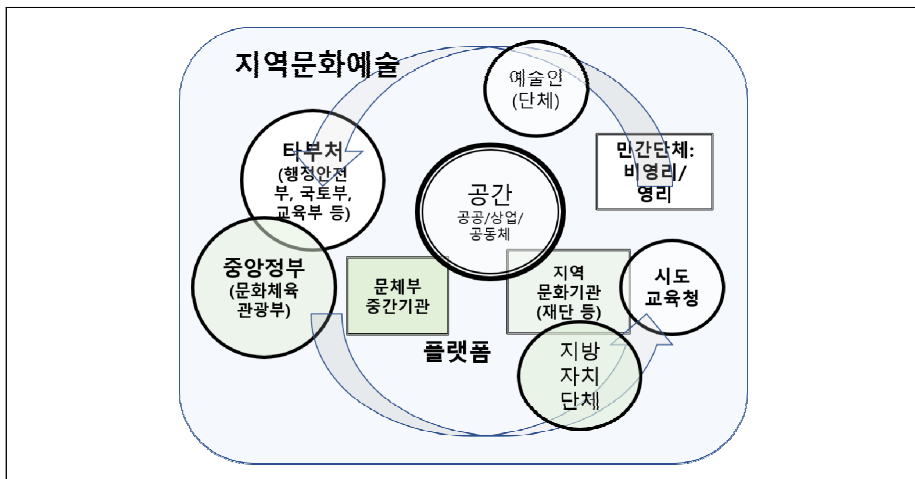
143) 대한민국 정책브리핑, 민관협력 지역상생협약 9곳 선정…3년간 최대 50억원 지원, 2024.6.21,

국토교통부의 ‘민관협력 지역상생협약’의 경우 9곳이 2024년 선정되었는데 문화 예술, 관광, 로컬크리에이터, F&B 분야가 대부분을 차지하고 있다. 국토부의 ‘민관협력 지역상생협약 사업은 전문성을 갖춘 민간기업·단체가 주도적으로 지자체와 지역맞춤 사업을 함께 계획하고 정부와 지자체가 지역발전투자협약을 체결해 필요한 맞춤형 시설을 지원하는 사업이다.¹⁴⁴⁾

이렇듯 다양한 지역의 수요와 내외부의 요구를 반영하기 위해 향후 지역 문화예술정책은 다양한 주체와 다양한 방식 (수익사업, 공공사업, 민간투자, 민관협력사업 등)으로 ‘지역의 문화예술을 통해 삶의 질을 발전’ 시킨다는 목적을 달성하는 방향으로 전개될 필요가 있다. 이러한 유연한 변화에 대비한 조사, 연구, 정책 개발이 필요한 시점이다.

3. 네트워크의 플랫폼으로서 공공

[그림 8-9] 지역문화예술 생태계와 플랫폼



출처: 연구진 작성

향후 지역주도가 공공의 주도를 넘어서 공공의 플랫폼을 통해 다양한 주체가 유연하게 연계하고 협력하는 생태계를 통해서 지역문화예술이 발전하는 모델의 구성과 활동을 지향하도록 하는 것이다. 여기에서 나아가 지역 대학, 지역 공동체 등과 협력, 지역의 다양한 문화예술 전문인력과 협력 등을 이끌어내는 것이 중요한 숙제이다.

144) 대한민국 정책브리핑, 위의 글

참고문헌

〈정부 주요 발표 및 계획〉

- 2024년도 지역균형발전 특별회계 예산안 편성 지침, 기획재정부, 2023.9
- 국회예산정책처(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가, 국회예산정책처
- 국회예산정책처(2020), 정부 재정분권 정책의 효과성 평가와 정책적 시사점, 국회예산정책처
- 농림축산식품부(2023), '23년 농촌협약 추진계획(안), 농림축산식품부
- 대통령직속지방시대위원회 (2023), 제1차 지방시대 종합계획 2023-2027
- 문화체육관광부(2020), 「제2차 지역문화진흥기본계획 (2020-2024)」, 2020.2.
- 문화체육관광부(2023), 「문화로 여는 지방시대, 지방시대 지역문화정책 추진전략」, 2023.3.
- 문화체육관광부(2023), 「제2차 문화진흥기본계획 (2023-2027)」, 2023.4.
- 문화체육관광부(2023), 제2차 문화예술교육 종합계획(2023~2027), 문화체육관광부
- 지방시대위원회(2023), 「제1차 지방시대 종합계획 2023-2027」, 2023.10.30
- 행정안전부(2023), 「인구감소지역 대응 기본계획」, 2023.12
- 대만 가오슝시(2019), 「接地氣! 高市府釋出「縣市縫合」利多 明(2020)年啟動3項容積檢討放寬 ~7火車站周邊463公頃/鐵路地下化兩側140公頃受益」, 2019.12.26

〈정책연구보고서 및 조사보고서〉

- 국가균형발전위원회.국토교통부(2020) 「지역발전투자협약 시범사업 지원 및 제도개선 연구
- 김성하(2022), 문화자치-그 의미와 조건, 경기연구원, 정책연구 2022-19
- 김홍규.이경진 (2024) 「중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구」, 한국문화관광연구원 수시연구, p.62
- 노영순 및 노수경(2023), 문화균형발전을 위한 지역문화진흥발전방안 연구, 문화체육관광부

- 문화체육관광부(2022), 2020년 기준 지역문화실태조사, 문화체육관광부
- 서정섭, 조기현(2006), 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원
- 송윤정(2023), 지역상생발전기금 개요 및 배분 내역, 나라살림연구소
- 이음스토리(2021), 한국문화예술 재원흐름 동향조사: 분석프레임 설정을 중심으로, 2020 한국문화예술위원회 예술정책연구 05
- 임기현 외(2022), 지역 문화예술 활성화를 위한 충북 11개 시·군 예술인 실태조사연구, 충북연구원 기획과제 2022-13
- 정보람(2020), 지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담방안, 한국문화관광연구원 정책연구 2020-06.
- 정보람(2021), 지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구, 한국문화관광연구원 정책연구 2021-11.
- 주성돈 (2022), 22년 기초·광역문화재단 실태조사연구, (사)전국지역문화재단연합회
- 최병권 총괄(2023), 재정분권 정책 및 지방이양 사업 평가, 국회예산정책처
- 한국문화정책연구소(2020), 지역문화예술지원 거버넌스 체계 연구, 한국문화예술위원회 예술정책연구, 한국문화예술위원회
- 황재희 외 (2020), 지역 해양수산 재정분권 대응방향, 한국해양수산개발원, 수시연구 2020-05

〈지역 관련 문화종합계획〉

- 경기도(2019), 경기도 문화예술진흥 중단기 종합계획 2020-2024, 경기문화재단
- 광주광역시(2020), 제2차 광주광역시 문화예술증장기종합계획-모두를 위한 예술·선도적 문화창조로 품격있는 문화예술도시 광주 2020~2035
- 부산광역시(2019), 부산문화2030 비전과 전략
- 서울특별시(2016), 비전2030 문화시민도시 서울,
- 인천광역시(2020), 제2차 인천광역시 문화진흥시행계획(2020~2024) 수립방향연구, 인천연구원
- 충청남도(2020), 충청남도 2030 문화체육관광발전전략 연구 방향과 범위 검토, 충남연구원 현안과제
- 제주특별자치도(2019), 제주 문화예술의 섬 활성화 전략, 제주연구원

〈단행본〉

- B.C. Smith/ 김익식 옮김(2004), 지방분권론, 도서출판 행정 DB
- 高松平藏(2016), ドイツの地方都市はなぜ クリエイティブなのか 質を高めるメカニズム, 學藝出版社
- 松本茂章 역음(2020) 文化で地域をデザインする 社會の課題と文化をつなぐ現場から, 學藝出版社
- 이동형(2020), 지역문화재단, 문화민주주의가 답이다. 푸른사상
- 장세길(2022), 지역문화의 반격, 위협에 맞서다, 책방놀지
- 하혜수(2020), 지방분권 오디세이-우리나라 지방분권의 진단과 대안, 박영사

〈학위 및 학술논문, 논단(지역문화 일반, 지역 문화예술교육, 문화재단, 기금 등)〉

- 고준환(2023), 광역문화재단 경쟁력 강화요인 연구, 전남대학교 박사학위 논문
- 김고운(2018), 서울시 환경행정, 현장밀착형 분권화 필요, 대기·에너지 등 분야별로 차별화전략 수립, 서울연구원
- 김규원(2015), 프랑스 지방 문화분권 정책의 변화와 방향성, 문화와 정치 제2권 제2호
- 김남철(2018), '지방이양일괄법의 제정 배경 및 필요성' 대한민국시도뉴스레터, 2018.11, 대한민국시도지사협의회
- 김도희(2021), 문화예술교육 활성화를 위한 지역문화기반시설 역량분석, 대구가톨릭대학교 사회학과 석사학위 논문, 2021.2월
- 김성열(2018), 지방교육자치제 발전:제도의 정착과 성과, 그리고 과제, 한국교육개발원 이슈페이퍼 2018-20호
- 김윤희(2022), 지역의 문화정책요인과 문화예술인 분포의 상관관계 분석, 2022년도 (사)한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문
- 박경(2008), 일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈과 로컬유틸리티를 중심으로, 지역사회연구 제 16권 제3호
- 박경현 외 (2023), 초광역권 육성을 위한 정책과제, 국토정책 Brief, 국토연구원 n.921, 2023.6.19
- 박윤환(2012), 지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구- 재원구조와 활동유형을 중심으로, 행정논총 제 50권 제2호
- 변철희(2020), 문화자치를 위한 지역문화재단의 역할과 과제, 경남발전 152호, 경남연구원

- 서정섭, 조기현(2006), 분권교부세의 운영실태와 개선방안, 한국지방행정연구원
- 송은아, 임준목(2018), 기초자치단체 문화재단의 역할증대와 지역주민의 삶의 질 향상, 한국엔터테인먼트산업학회 2018 추계학술대회 논문집
- 신두섭(2004), 일본의 문화분권화에 대한 일고찰, 문화정책논총 제16집, 2004.12
- 양혜원(2011), OECD 주요 국가의 문화예산 비교연구, 한국문화관광연구원, 기본연구 2011-18
- 오창룡(2017), 프랑스 문화정책의 분권화와 시장화: 리옹의 창조도시정책 사례를 중심으로, 문화와 정치 제4권 제1호
- 윤소연(2023), 지역이 주도하는 인구감소지역 대응계획 수립방안, 지방자치정책 Brief No.162 2023-2, 한국지방행정연구원
- 이기우(2009), 지방자치법 60년 회고와 과제, 지방행정연구 제23권 제3호
- 이수현(2021), '지역 중심'의 문화예술교육 활성화 방안, 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문, 2021.1월
- 이정덕(2001), 문화분권과 지역문화 부흥 정책 대안, 지역사회연구 제9권 제2호
- 이지설(2023), 기초지역의 문화예술교육 커뮤니티 형성을 위한 거점구축 탐색연구, 한국콘텐츠학회논문지 '23. Vol. 24 No.4.
- 전영옥(2021), 기초자치단체 문화재단 조직 재설계에 관한 논의, 한국비교정부학보 25권 2호, 2021년 6월
- 전인석(2019), 지역문화정책 주체의 운영실태 분석-전국 광역문화재단을 중심으로, 정책개발연구, 제 19권 제2호, 한국정책개발학회
- 전훈(2016), 지역문화진흥과 문화분권, 공법학연구 제17권 제1호
- 정경미(2019), 문화민주주의 관점에서 본 지역문화재단 효율적 운영방안, 기초조형학연구 20권 3호
- 정보람(2020), 지역문화재정 실태와 문화분권 및 자치 실현을 위한 정부간 재정관계 개선방안, 한국지방재정논집 제25권 제3호
- 조아라(2008), 일본 지방도시의 문화전략과 '지역다움'의 논리, 한국지역지리학회지 제14권 제5호
- 조은영 외 (2018), 문화예술교육 서비스 전달체계에 관한 연구: 학교예술강사 지원사업 갈등사례를 중심으로, 한국공공관리학보, 제32권 제1호
- 하상지(2015), 광역자치단체 문화재단의 예술가 지원사업 분석, 경북대학교 정책정보대학원 석사학위 논문
- 한상우(2013), 문화경남창달을 위한 문화예술교육의 활성화 필요성 및 과제, 경남정책

Brief 2013-06, 경남발전연구원

- 한승준(2021), 재정분권이 지자체 문화재정에 미치는 영향에 관한 연구: 현 정부의 재정분권을 중심으로, 융합사회와 공공정책 제4권 제4호
- 한재명(2020), 지역상생발전기금 성과분석의 문제점과 개선과제, 지방행정연구 제34권 제1호, 2020.03
- 황석만(2020), 대만 민주화와 변화하는 자본주의 체제 아시아리뷰 제 9권 제 2호, 2020.02

〈언론 보도 및 보도자료〉

- 농림축산식품부(2020), 농촌공간 정책의 새로운 틀 ‘농촌협약’ 본격도입, 2020.6.25. 보도자료
- 박은정, “지역중심 문화예술교육 정책의 시대”, 울산신문, 2019.7.24.
- 서울문화투데이 [2024 국감] “지역문화진흥기금, 광역·기초자치단체 10곳 중 1곳만 조성” 2024.10.09
- 양효석, ‘지역문화재단, 협력과 연대의 힘’, 인천문화통신 3.0, 인천문화재단, 2023.6.22.
- 영암문화관광재단, ‘강·해·영 문화관광 오픈스쿨’ 개최, 뉴스로, 2024.8.19
- 이설화, 환경관리 수준 높은 스위스, 고도화된 분권국가"... '분권과 환경' 포럼, 강원도 민일보, 2023.06.13.일자
- 전남문화재단, 진흥기금 200억 확보, 광주일보 2022. 5.25
- 전북일보, 방치됐던 군산시민문화회관, 10여년 만에 시민 품으로, 2023.2.2일자
- 지역균형발전 ① 정권 바뀔 때마다 명칭도, 목적도 달라지는 지역균형발전특별회계, 정책기관보고서·지방정책, 폴리시 코리아, 2023.09.18.
- 행정안전부, ‘2023년 국가-지방자치단체가 함께 122.1조원의 국고보조사업 추진’, 2023.2.2. 보도자료
- 행정안전부(2023), 2024년도 지방소멸대응기금 1조원 자치단체별 차등배분 강화, 2023.11.5. 보도자료
- 행정안전부(2023), 지방소멸대응기금 효율성 강화로 지역 인구감소 위기 극복, 2023.5.29. 보도자료
- 행정안전부(2023), 2024년도 지방소멸대응기금 1조원 자치단체별 차등배분 강화, 2023.11.5. 보도자료

〈웹사이트〉

- 국가전략포털 웹사이트 <https://nsp.nanet.go.kr/>
- 나라살림백과: 보조금 <http://firiall.net/>
- 정책용어사전 <https://www.nabis.go.kr/>
- 전주문화재단 웹페이지 <https://jjcf.or.kr/>
- 제주문화예술재단 웹페이지 <http://j-art.artreach.or.kr/>
- 지방교육재정알리미 <https://eduinfo.go.kr/>
- 전라남도 문화재단 남도 예술은행 웹사이트 <https://namdogallery.or.kr/>
- 충주문화재단 웹사이트 <https://cjcf.or.kr/>

ABSTRACT

A Study on Culture and Arts policy for Decentralization and Balanced Development

Kyuwon, Kim, JiHye, Byun

The purpose of this study is to realize the goal plan, “local-led balanced development, responsible local decentralization,” in line with the regional policy direction of the current government, “Vision and Strategy for the Local Decentralization and Balanced Development,” in Culture and Arts policy. Through this, we aim to suggest a direction in which ‘leading specialized development that preserves individuality’ and ‘strong local decentralization that fosters autonomy’ can be realized among the five major strategies for the Decentralization and Balanced Development.

In addition, in order to respond to long-term socio-cultural environmental changes and ongoing changes in local decentralization and transfer, our research team aim to lay the logics and basis for planning and implementing regionally-led culture and arts policies through cooperation between the region and the central government.

Through this, we devise and review to search for appropriate policy for local culture and arts that could appropriately reflect and promote the current and future demands of citizens, thereby suggesting a direction in which cultural democracy in culture and arts policies can be realized in the region.

During the research process, we first analyzed the current status of Culture and Arts policies for regional development in order to suggest a direction for the region to response to the future in culture and arts field. In addition, we analyzed the

current status of the central government's regional cultural policy direction and budget/project. And further we examined current status of local culture and arts policy establishment and promotion by regional and local governments.

Through our research, we presented directions at the local government level where regions can take the lead in developing and implementing culture and arts policies in cooperation with the central government. In addition, we proposed concepts and logic for various policies so that the central government (centered on the Ministry of Culture, Sports and Tourism) can support the establishment and implementation of local culture and arts policies that are proactive in the region.

We have suggested many directions, some of which are as follows:

1. Direction in which the region can take the lead in the field of culture and arts

- ① Establish conditions for establishing a local culture and arts plan as a comprehensive plan
- ② Government and region cooperate in policy formulation and planning
- ③ Central government's guarantee and support for culture and arts
- ④ Sharing awareness as 'partners' in creating local culture and arts not only between the central government and local governments, but also across all ecosystems of supply and demand for culture and arts policies, including metropolitan, basic, city, county, private, organizations, and individuals.

2. Spreading the social value of culture and arts in the region

- ① Improving the survey system on national and regional cultural demand and cultural activities
- ② Expansion of social diffusion policies of cultural values, such as Cultural impact assessment.

In addition, several concrete alternatives were presented in line with the concepts below.

1. Improvement and expansion of the planning contract system (current Regional Development Investment Agreement)
2. Establishment of policy to expand local culture and arts ecosystem
4. Establishing a public role as a platform for the entire culture and arts ecosystem network

Keywords

Culture and Arts policy, Local cultural policy, Balanced Regional Development, Local Autonomy and Decentralization

지방시대 문화예술 정책방향 연구

부록

프랑스 문화부문 계획계약 협약서 사례

부록 프랑스 문화부문 계획계약 협약서

지역문화예술교육협약
(CONTRAT TERRITORIAL D'EDUCATION ARTISTIQUE ET
CULTURELLE)
- COTEAC -
상상 속으로 떠나는 여행(LES TRAVERSEES IMAGINAIRES)
2023~2027

협약 기관

협약 기관	협약 대표자
문화부 누벨 아키텐(Nouvelle Aquitaine) 지방문화사업국(DRAC)	말리스 데카조 (Maylis DESCAZEUX) 국장
교육부 지롱드(Gironde) 중광역 교육서비스국 (DSDEN)	마리-크리스틴 에브라르 (Marie-Christine HEBRARD) 지롱드 중광역 교육서비스국 학구장
지롱드 중광역지방자치단체	장-뤽 글레즈(Jean-Luc GLEYZE) 지방의회 의장
지롱드 북부(Latitude Nord Gironde) 기초지방자치단체 간 연합체(CDC LNG)	에릭 아페르(Eric HAPPERT) 회장
그랑 큐브작(Grand Cubzaguais) 기초지방자치단체 간 연합체(CDC G3C)	발레리 기노디(Valérie GUINAUDIE) 회장

- 2013년 7월 8일 「공교육 재건을 위한 방침 및 교과과정 편성에 관한 법률 제 2013-595호」에 의거,
- 교육부 인가 기관 및 사업의 목적에 ‘문화예술교육’을 포함한 2016년 7월 7일 「창작의 자유, 건축 및 문화유산에 관한 법률(LCAP)」에 의거,
- 2017년 5월 10일 「문화예술교육 관계 부처 합동 지침 제2017-003호」와 2013년 3

월 20일 「지역 교육 프로젝트에 관한 지침 제2013-036호」에 의거,

- 2013년 9월 16일 문화부의 '문화예술교육 대형 프로젝트, 청소년을 위한 우선 과제'에 의거,
- 모든 학생이 정규 교육의 틀 안에서 양질의 문화예술교육을 누릴 수 있도록 교육부와 문화부가 공동으로 마련한 2018년 '예술문화학교' 사업과 2019년 '문화예술교육(EAC) 100% 달성' 사업에 의거,
- 문화예술교육고등위원회(HCEAC)에 의해 수립되었고 문화예술교육의 10대 핵심원칙을 포함하며 문화, 교육, 청소년 관계자들이 지지하고 국가 및 지방자치단체의 인증을 받은 '문화예술교육 헌장'에 의거,
- 2021년 문화부의 18세 청소년을 위한 '문화 패스(Pass Culture)' 전국 확대 방침, 이후 문화부와 교육부가 해당 '문화 패스'를 중고등학생 연령의 모든 청소년들에게 확대 적용하기 위해 2021년 11월 6일 개정된 시행령 제2021-1453호에 의거,
- 2019년 3월 8일 국가(지방문화사업국(DRAC), 지역식품농업임업국(DRAAF), 포아티에 리모주 보르도 교육청), 카노프(Canope) 네트워크 및 누벨 아키텐 광역지방자치단체가 서명한 '문화예술교육 진흥을 위한 광역지방자치단체 협약'에 의거,
- 2021년 11월 19일 국가(지롱드 중광역 교육서비스국(DSDEN), 누벨 아키텐의 DRAC)와 지롱드 중광역지방자치단체가 서명한 '2021-2025 문화예술교육 중광역지방자치단체 협약'에 의거,
- 2023년 4월 21일 가족수당기금(CAF), DSDEN, 농업사회보장기구(MSA) 및 지롱드 의회가 서명한 '2022-2027 청소년을 위한 중광역 계획'에 의거,
- 지롱드 중광역지방자치단체가 다수의 지역 협약을 통해 수립한 지역 정책에 의거,
- 지롱드 중광역 문화진흥정책의 방향성 및 '문화예술 활동 계획(2020-2025)'에 의거,
- 지롱드의 '디지털 도서관 및 협력 개발 계획(2017-2023)'에 의거,
- 지롱드가 생태적 전환 및 생산/분배 체계의 변화를 이끌기 위해 지역 탄력성 회복 전략에 문화 정책을 포함한 사실에 의거,
- 지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체와 그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합체의 '유아 - 아동 - 청소년' 및 '문화' 정책 방향성에 의거,

협약 당사자들은 이전 2017-2020년, 2020-2023년에 이어 COTEAC '상상 속으로 떠나는 여행'을 지속하기로 합의한다. 본 협약은 그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합

체(CDC)와 지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체(CDC) 관할지역에서 효력을 가지며, 생탕드레 드 큐브작(Saint André de Cubzac)을 대신하여 그랑 큐브작 CDC가 새로운 협약 당사자가 되었다.

서문

‘국가는 교육, 직업교육, 문화에 대한 아이와 어른의 평등한 접근을 보장한다.’ (헌법 전문)

문화예술교육은 문화유산과 예술 창작에 대한 인식을 적극 확산하고 개인과 집단의 창의성 계발 및 실천을 장려하여 개인적·사회적 정체성을 형성하는 청소년의 성장과 성숙을 돕고, 타인과의 교류에 이바지한다. 작품, 예술가, 문화 공간을 접하고, 집단 예술 활동을 경험하고, 창작 과정에 참여하며 비판적 사고를 함양하고 자율성과 자존감을 고취하도록 한다.

문화예술교육(EAC)은 문화부와 교육부의 최우선 과제로 지방자치단체와의 유기적 협력 속에서 수년 전부터 추진되고 있다. 문화예술교육은 지역을 위한 적극적 지원 정책의 도구로도 활용되며, 사회적 통합, 자립, 시민의식 고취에 중추적 요인으로 작용한다.

2013년 7월 8일 「공교육 재건을 위한 방침 및 교과과정 편성에 관한 법률」은 ‘모든 아동과 청소년이 정규 교육 기간 전반에 걸쳐 참여할 수 있는 과정’의 시행을 공식화하였다. 아동과 청소년은 이 과정을 거치며 지식과 학문을 습득하고, 예술 활동을 체험하고, 문화유산과 문화공간을 방문한다. 따라서 공식 교육, 비공식 교육, 비정형화된 교육뿐만 아니라 정규 교육, 방과 후 및 과외 활동 사이에 보완성과 연계성을 확보해야 한다.

이와 같은 국가적 의제에 따라 지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체(CDC)는 2015년부터 생탕드레 드 큐브작시와 함께 문화예술교육에 관한 공통의 노력을 기울이고 있다. 초기에는 ‘대소동(Tout un cirque)’ 프로젝트, 2017년부터는 COTEAC을 통해 문화예술교육 과정(2020년 갱신)에 관한 협력을 이어가고 있다. 위 협약이 이행되며 2017년부터 2023년까지 아동과 청소년 6,000명 이상이 32개의 과정에 참여했다.

이러한 지역적 맥락을 바탕으로 그랑 큐브작 CDC는 문화 정책을 적극 수립하고 아동과 청소년을 위한 문화예술교육 프로젝트를 개발하고자 한다. 이번 COTEAC ‘상상 속으로 떠나는 여행’의 3차 갱신 협약에서는 그랑 큐브작 CDC이 생탕드레 드 큐브작 기

초지방자치단체를 대신하여 협약 당사자가 되었으며 지롱드 북부 CDC와 공동 추진하는 교육과정 및 프로젝트를 지원한다. 이를 통해 지역 간 연계, 교육과정 다변화, 새로운 운영주체들의 참여를 촉진하게 될 것이다.

맥락

그랑 큐브작 및 지롱드 북부 CDC의 공동 지역통합개발계획(SCOT) 시행 지역은 주민 58,818명과 지방자치단체 27개를 아우르고 있으며, 그중 25세 미만 청소년은 17,742명에 달한다(출처: 프랑스통계청(Insee), RP2019 주요 자료, 2022년 1월 1일 기준 지리 정보).

해당 지역 인구는 연평균 2%의 속도로 빠르게 성장하고 있다. 간선 도로가 통과하는 교통 요지이자 보르도 메트로폴과의 근접성 덕분에 매년 수많은 가구가 유입된다. 그럼에도 농촌의 특성은 그대로 유지되고 있다. 이 지역은 도르도뉴강 하구와 유역에서 시작하여 구불구불한 언덕과 포도밭으로 이어지며, 이후 동쪽으로는 들판, 북쪽으로는 조림 지역이 펼쳐진다. 이에 따라 지롱드 북부와 그랑 큐브작은 공공 공간을 체계적으로 관리하고 합리적인 정책을 추진하기 위한 공동의 노력을 기울이고 있다. 지역통합개발계획, 지역기후대기에너지계획 및 지역식품계획 등을 통해 인구 유입에 대응하면서 동시에 환경을 보존하는, 체계적이며 조화로운 발전을 모색한다.

두 CDC의 문화 정책은 앞서 언급된 맥락 속에서 수립되고 있으며, 청소년에게 지역의 문화유산과 역사를 소개하고 나아가 지역에 대한 긍정적 인식을 함양하는 것을 목표로 삼는다.

생탕드레 드 큐브작의 '샹 드 푸아르(Champ de Foire)'와 지롱드 북부의 '기초지방자치단체 간 문화활동센터(CIAC)'는 오토 지롱드(Haute Gironde)의 문화적 발전과 진흥에 중추적 역할을 맡고 있으며, 지역사회와의 밀접한 관계 속에서 예술에 대한 장벽을 해소하고 접근성을 강화하고 있다. 다양한 공연, 시각 예술, 독서 활동, 디지털, 미디어 및 문화유산 분야의 주체들도 위 지역에 정착하여 활동하고 있다. 따라서 COTEAC 프

로젝트를 수립하는 과정에서 지역의 예술과 문화 자원을 결집하는 데에 각별한 주의가 요구된다.

본 협약에 서명한 파트너들은 문화예술교육을 통해 청소년의 지적, 감성적 인격을 키우고 자립과 독립에 이바지하며 타인에 대한 열린 마음을 심어주고 세상에 대한 호기심을 자극해야 한다는 필요성에 공감한다. 이러한 교육으로 인해 청소년은 사회적 유대 속에서 개인의 문화적, 시민적 정체성을 더욱 효과적으로 구축할 수 있을 것이다. 3대 원칙을 바탕으로 수립된 문화예술교육은 청소년에게 다음과 같은 경험을 제공한다.

- 현대적이고 혁신적인 표현 양식을 접하며, 다양한 미적 감각이 투영된 문화 공간, 직업 또는 예술 세계를 체험한다. ('만남')
- 집단 예술 창작에 직접 참여한다. ('실습')
- 비판적 사고를 키우고 자존감을 고취한다. ('내면화')

이렇듯 '상상 속으로 떠나는 여행'은 지역의 지리적, 역사적, 환경적, 사회적 쟁점과 특색을 문화예술교육의 교육과정 및 프로젝트에 반영하려는 의지를 표방한다. 이를 통해 주민들이 지역을 더 잘 이해하고 나아가 세상에 대한 열린 마음을 가지도록 한다.

지롱드 북부 CDC에 이어 그랑 큐브작 CDC가 새롭게 협약 당사자가 되었으므로 교육과정 구성은 물론 사회복지, 교육, 문화 기관과의 관계 구축에 있어서도 과거 COTEAC을 거치며 축적한 경험과 교훈을 적극 활용해야 할 것이다. 위 두 기초지방자치단체 간 협력체(EPCI)는 이번 지역문화예술교육협약(COTEAC)을 통해 야심차고 일관되며 체계적인 지역 문화 공공정책을 공고히 하고자 한다.

본 협약은 지롱드 북부 CDC의 CIAC와 그랑 큐브작 CDC의 문화국 간 협력을 강화하는 것은 물론, 대중, 특히 청소년층을 대상으로 적극적 문화예술교육 정책을 펼치고자 하는 협약 당사자들의 염원을 한데 모을 것이다.

제1조 목표

본 COTEAC의 주요 과제는 두 CDC 간의 원활한 조율을 바탕으로 문화예술교육(EAC) 프로젝트를 추진하는 것이다. 점진적인 변화를 이끌며 정규 교육 및 방과 후 문화예술교육 과정을 지속적으로 개발·개선하고, 신규 교육과정의 운영주체의 참여를 장려하고, 예술 및 문화 분야, 교육 대상, 지식 전달 및 인식 제고 방식을 다변화할 뿐만 아니라 프로젝트의 높은 수준을 보장할 수 있다. 이는 유관 기관 간의 상호 조력과 지역 이해관계자(교육과정 운영주체, 예술가, 교육, 유아, 아동, 청소년 및 사회 분야 전문가)와의 유기적 협력 체계를 바탕으로 이루어질 수 있다.

종합 목표

본 협약은 그랑 큐브작과 지롱드 북부의 지역 개발·정비 정책과 연계되어 추진되며 다음의 목표를 갖는다.

- 전 지역에 걸쳐 양질의 문화 프로젝트를 개발하여 문화 향유권에 관한 사회적 불평등을 해소하고 세대 간 갈등을 완화한다.
- 문화예술 작품, 유적, 동시대 창작물, 예술가와의 만남을 통해 청소년과 그 가족의 시민 의식을 고취한다.
- 교류와 토론을 통해 청소년의 비판적 사고를 함양한다.
- 문화예술 활동을 장려하고 적절한 교육과정을 통해 청소년이 현재, 그리고 그들이 성인이 되었을 때 갖춰야 할 문화·예술적 호기심과 감수성을 기르는 데 필요한 자원을 제공한다.
- 유아지원센터(RPE), 보육원, 사회생활공간(EVS) 등의 관련 시설에서 아동의 예술적 감수성을 함양한다. 이때 가족의 적극적 참여와 아이-부모 관계 강화에 각별한 주의를 기울인다.
- 청소년이 문화를 접하고 직접 체험하도록 하며 생활권에서 누릴 수 있는 문화활동을 소개한다.
- 개개인의 문화적 표현을 장려하여 문화에 대한 권리를 보장한다.
- 문화 시설(민간단체, 민간 및 시립 도서관 등), 교육 및 사회복지 시설(교육기관, 유아,

아동, 청소년 기관 등) 종사자들에게 교육 기회를 제공하고 정기적으로 소통하여 공동으로 수립한 교육과정 및 프로젝트의 예술 문화적 과제를 스스로 이해하고 내재화하도록 돕는다.

- 두 지역의 세부 과제에 기반한 EAC 과정을 수립하고, EPCI가 이끄는 다양한 정책(문화, 아동-청소년, 이동편의성, 사회복지, 공간 계획, 생태 전환 등)과의 연계를 강화하며, EPCI의 기타 하위 기관 및 문화 시민사회 단체와의 협력을 도모한다.
- 문화부 및 본 협약 기관들로부터 지원 및 인가를 받은 문화단체의 참여를 장려한다.

세부 목표

새로운 형식을 채택한 이번 COTEAC은 두 CDC 및 그 외 서명 기관이 합의한 다음의 목표를 추구한다.

- 더욱 광범위한 예술 분야를 아우른다. 문화 부문에서 활동하는 기타 파트너들에게 교육과정과 프로젝트에 참여할 기회를 확대 제공하고, 도서, 독서 활동, 음악, 시각 예술, 과학 디지털 문화, 미디어 교육, 문화예술 유산에 이르기까지 다채롭고 방대한 예술 분야에 대한 접근성을 보장하는 양질의 프로젝트를 개발한다.
- 정규 교육 외 또는 방과 후 기간 프로그램에 참여하는 청소년과 지역 청소년 통합 지원 프로그램(PRIJ), 청년 취업 지원 시설(Mission Locale), 비숙박형 여가 활동 센터(Alsh), 유아 지원 센터(RPE) 등 해당 청소년을 지원하는 기관이 참여할 수 있는 새로운 형식의 교육과정과 프로젝트를 시도한다.
- 지역의 EAC 발전을 위해 문화 주체들을 지원하고 연합하여 다음의 목표를 달성한다.
 - 유기적 협력 관계 구축
 - 지역 문화 주체들의 역량 강화
 - 문화 주체들의 지역 내 정착 장려
 - CDC는 지원·관리 임무에 전념, 교육과정의 실질적 운영은 선정된 전문 운영주체에 위임
- 두 지역의 이동 편의성(모빌리티) 문제를 고려하여 청소년이 지역 전역의 문화 자원을 체험할 수 있도록 하고, 근거리에서 즐길 수 있는 문화 프로그램을 제공하며, 합리적

인 이동 수단을 권장한다.

- EAC의 지속적 확산(지룽드 북부 CDC와 생탕드레 드 큐브작 시에 수여된 EAC 100% 라벨과 연계)을 위해 참가자 규모를 늘리고 다양성을 확대한다. 또한 COTEAC의 관리 감독을 통해 지역의 교육 주체들을 관찰·지원하여 EAC 프로그램에 대한 평등한 접근권을 보장한다.
- 청소년(CAF, 지룽드 북부 CDC 및 그랑 큐브작 CDC의 아동-청소년 코디네이터) 및 사회복지 분야(기초지방자치단체 사회복지센터(CCAS)/기초지방자치단체 간 사회복지센터(CIAS), 중광역 지역연대 및 통합센터(MDSI), 노인 요양 시설(EHPAD), 고령자 및 장애인을 위한 가정 지원 협회(AMSADHG) 등) 파트너 기관과의 연계를 통해 취약 청소년층에 각별한 주의를 기울인다.

제2조: 원칙 및 시행 방안

원칙:

- 교육과정과 프로젝트는 아이의 시간표(정규 교육 외 및 방과 후)에 맞게 구성되며, EAC의 3대 원칙을 기반으로 한다. 아이들에게 지역의 공간, 문화 자원, 문화 시설을 소개하는 워크숍이나 현장 견학을 계획할 수 있다.
- 교육과정에 참여하는 교사, 진행요원, 감독요원을 위한 인식 제고 및/또는 교육 세션을 진행하며, 교육, 사회복지, 문화 분야에 종사하는 기타 관계자들에게도 참여 기회를 제공한다.
- 프로젝트를 중심으로 청소년과 가족들을 위한 다양한 시연, 성과보고, 교류, 진행상황 공유 행사를 마련하여 그들이 교육과정 품질 개선에 참여할 수 있도록 한다.
- 이러한 활동 프로그램은 학교장, 교육기관장, 국가 교육청 교육 지도관 및 자문관, 교사, 예술가, 민간 협회장 및 직원, 문화 전문가, 청소년 전문가 등 다양한 전문인력 간의 강력한 파트너십을 기반으로 한다.

시행 방안:

관리:

- 두 기초지방자치단체 간 연합체(CDC)는 본 협약에 서명한 파트너 기관들과 유기적으로 소통하며, 지롱드 북부 CDC의 CIAC와 그랑 큐브작 CDC의 문화국을 통해 필요한 인적 자원을 제공하고 교육과정과 프로젝트를 관리한다.
- 그들의 역할은 운영위원회(COPIL), 기술위원회(COTECH), 실무조직, 평가보고회 등을 통해 체계 전반을 이끌고, 지역 운영주체의 참여를 장려하며, 계획된 프로젝트에 따라 자체 교육과정을 설계·실행하고, 행정 및 재정 관리업무를 감독하며, 사업 전반에 대한 홍보를 관장하는 것이다. 또한 본 협약에 명시된 핵심 원칙과 기대 목표에 근거하여 프로젝트의 수준을 보장하고 교육과정이 다양한 학급과 단체에 공정하게 분배될 수 있도록 모든 서명 파트너와 함께 노력한다.

문화활동 운영주체:

- 두 CDC는 공모를 통해 문화활동 운영주체들의 EAC 교육과정 제안을 받고 이행을 위임할 수 있다. CDC 자체적으로 교육과정이나 프로젝트를 제안·이행할 수도 있다.
- 신규 운영주체의 모집과 참여는 두 CDC의 지원 노력과 함께 점진적으로 이루어질 것이다.
- 문화활동 운영주체는 문화·예술 프로젝트를 시행하는 인증된 민간단체 또는 공공기관을 의미한다. 위 운영주체는 특정 예술 분야 또는 문화적 표현에 전문성을 갖춘 기관이어야 하며, 문화 매개 및 EAC에 대한 교육을 이수한 전문가를 두고, 교육기관과 예술 강사 간 조율을 비롯하여 교육과정의 전반적 이행과 기획을 수행할 수 있어야 한다.
- 운영주체가 제안한 예술, 유산, 환경, 문화 프로젝트(문화 프로그램, 예술활동, 전시회, 현장 방문 등)는 본 협약 서명 기관으로부터 승인을 받아야 한다. 해당 프로젝트는 EAC의 3대 원칙을 준수해야 하며, 운영주체가 프로젝트의 이행을 보장해야 한다.
- 생탕드레 드 큐브작의 문화여가활동프로그램(CLAP) 협회는 공연예술에 특성화된 전문 운영주체로서 지롱드 북부 CDC와 함께 제1, 2차 COTEAC에 참여하여 문화 프로젝트를 수행한 바 있기에 이번 COTEAC에서도 공연예술 부문의 중심축을 담당하기

로 한다. 따라서 이 협약의 전 기간에 걸쳐 연간 3~4개 교육과정 운영을 CLAP에게 위임한다. 교육과정의 개수는 협의를 통해 추후 조정할 수 있다. CLAP과 두 CDC 간의 3자 협의를 통해 해당 위임 사항을 승인하기로 한다.

- 두 CDC는 다양한 COTEAC 운영주체 간의 의견을 조율하고 네트워크를 형성하여 프로젝트 수립을 주도한다. 이로써 교육과정 및 프로그램의 일관성을 도모하고 중복을 방지하며 자원 공유와 상호 연계를 촉진하고 함께 숙고하여 공동의 목표를 추구한다. 이러한 활동은 DRAC, DSDEN 및 지롱드 중광역지방자치단체와 논의를 거친다.

제3조 활동 범위

COTEAC의 활동 범위는 그랑 큐브작 CDC와 지롱드 북부 CDC의 관할구역에 해당하므로 협약에 서명한 두 연합체는 동등한 수준으로 정책적 지원을 제공하기로 한다. 프로젝트의 상세 내용을 정하는 협약 및/또는 부속 합의를 작성함에 있어서도 위 사항을 고려한다. 재정적 책임과 프로젝트 분배는 두 연합체에 공평하게 나뉘지도록 한다.

제4조 파트너 기관 참여

각 파트너 기관은 앞서 정의된 목표 달성을 위한 인적·재정적 자원을 제공한다.

- 누벨 아키텐 지방문화사업국(DRAC)
 - 문화부(또는 교육부와 공동으로)의 지원을 받는 국가 및 (중)광역지방자치단체의 예술 교육기관 참여 촉진
 - 인근 지역 또는 확대 지역((중)광역지방자치단체 수준)에서 문화부의 지원을 받는 문화 파트너 참여 촉진
 - 관계자들에게 행정, 기술, 예술, 문화 분야 자문 제공
 - 연간 할당된 예산 내에서 COTEAC 프로젝트 및 두 CDC 지원
- 중광역 교육서비스국(DSDEN)
 - 교육 자문관 네트워크를 활용하여 관계자들에게 자문 제공
 - 수요조사를 통한 교사 지원 및 교육

- 교육부(또는 교육부와 공동으로)가 지원하는 국가 및 중광역지방자치단체 수준의 교육기관 참여 촉진
- 중광역 교육 자문관 및 교육부 감독관과 연계하여 학교와의 관계 활성화
- 가용 예산 내 프로젝트 공동 자금조달
- 지롱드 중광역지방자치단체
 - 가용 예산 내 COTEAC에 대한 재정 지원
 - 문화시민국(Direction Culture et Citoyenneté)을 통한 사업의 운영 지원, EAC 전속 팀과 문화활동 개발 자문관을 통한 지원
 - 지롱드 소속 기관인 IDDAC(중광역 문화예술진흥원)를 통한 예술·문화·행정 분야 전문지식 제공, 유아기와 청소년 활동 개발 프로젝트 지원, 평가 및 교훈 도출을 통한 협약 이행 지원
 - 지롱드 아카이브, 지롱드 도서관(Biblio Gironde), 플라삭(Plassac)의 갈로로망(gallo-romain) 도메인, 자연 공간 등의 문화 자원 제공
 - 지역에서 진행되는 문화예술교육 프로젝트에 중학교들의 참여 촉진
 - 청소년과 사회 및 지역 통합을 위해 지롱드 지역 프로그램 및 기관이 지원하는 프로젝트와 연계 추진
 - 지역에서 활동하는 문화 운영주체의 참여 촉진
- 지롱드는 중학교들이 본 협약서에 기재된 활동에 참여하도록 적극 노력한다.
- 그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합체
 - 본 협약의 이행과 문화예술교육 프로젝트 관리
 - 프로젝트 관리와 실행에 필요한 인적 자원 조달
 - 본 협약에 따른 프로젝트를 수립하고 이행하기 위한 지역의 예술, 문화, 교육 단체 참여 촉진 및 기술, 물류, 행정 지원
 - 사업에 대한 전반적인 홍보
 - 가용 예산 내 프로젝트 공동 자금조달
 - 지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체
 - 본 협약의 이행과 문화예술교육 프로젝트 관리
 - 프로젝트 관리와 실행에 필요한 인적 자원 조달
 - 본 협약에 따른 프로젝트를 수립하고 이행하기 위한 지역의 예술, 문화, 교육 단체

- 참여 촉진 및 기술, 물류, 행정 지원
- 사업에 대한 전반적인 홍보
- 가용 예산 내 프로젝트 공동 자금조달

제5조 협약 거버넌스, 모니터링, 평가

운영위원회

- 운영위원회는 사업 제안서와 관련 예산을 승인한다. 본 협약의 종합 목표 이행과 평가를 감독한다. 적절한 평가 도구를 개발하여 목표 달성률을 평가한다. 운영위원회는 최소 연 1회, 필요에 따라 추가 회의를 개최한다.
- 과거 COTEAC를 거치면서 목표 성찰, 모니터링 및 재수립/개정 작업에 관한 운영위원회의 필요성을 확인하였다.
- 운영위원회는 본 협약에 서명한 기관의 대표로 구성된다.
 - 그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합체: 회장 및/또는 대리인(선출직 및 임용직)
 - 지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체: 회장 및/또는 대리인(선출직 및 임용직)
 - 누벨 아키텐 지방문화사업국: 문화부 국장 및/또는 대리인
 - 중광역 교육서비스국: 국장 및/또는 대리인
 - 지롱드 지방 의회: 의장 및/또는 대리인(선출직 또는 임용직) 및 IDDAC(소속 문화기관) 원장
- 운영위원회는 사업에 기여할 수 있는 전문가를 자문 자격으로 참여시킬 수 있다. 매 회의 종료 후 두 CDC 중 한 곳에서 의사결정 보고서를 작성하도록 한다.

기술위원회

- 기술위원회는 운영위원회의 하위 기관이며 본 협약에 따른 프로젝트를 제안, 이행, 지도, 평가한다.
- 기술위원회는 다수의 위원으로 구성된다.
 - 교육부 산하 기관(DSDEN, 문화예술학술대표단(DAAC), 지역 감독기관, 사범학교 교장)
 - DRAC 하위 부서

- 지방 의회의 하위 부서 및 IDDAC
- CDC의 하위 부서
- 교육과정의 운영주체 및/또는 협회와 문화예술 기관의 대표
- 기술위원회는 COTEAC의 원활한 운영을 위해 필요한 횟수만큼 회의를 열고, 매년 상반기에 최소 1회 발표회를 열어 다음 시즌의 활동 프로그램을 보고한다.
- 기술위원회는 회의의 의제에 따라 기타 주요 관계자를 회의에 초대할 수 있다. 매 회의 종료 후 두 CDC 중 한 곳에서 의사결정 보고서를 작성하도록 한다.

실무조직

- 실무조직의 명칭은 운영위원회의 우선순위에 따라 정한다. 관련 분야의 기타 주요 관계자를 실무조직에 참여시킬 수 있다. 실무조직에 소속된 자는 주로 지역 내에서 문화, 예술, 디지털, 환경, 시민사회, 지역 발전을 위해 일하는 문화활동 운영주체 또는 단체이다.
- 실무조직은 문화예술교육과정 개발을 담당한다. 문화예술 프로그램의 중심축과 잠재적 활동 운영주체 및 참여자를 정하고, 교육과정 내 다양한 활동 간 연계를 추진한다.

본 협약이 만료된 후 운영위원회가 정한 방식에 따라 평가를 실행하며, 이를 통해 COTEAC의 강점과 잠재적 개선 사항을 도출한다.

제6조 대외 홍보

모든 대외 홍보 자료에 국가(문화부/누벨 아키텐의 DRAC, 교육부/DSDEN), 지롱드 중광역지방자치단체, 그랑 큐브작 CDC, 지롱드 북부 CDC의 지원을 받은 사실을 명시하며, 본 협약의 이행 과정에서 생성된 모든 문서에 해당 기관의 로고를 표기한다.

제7조 자금조달 방식

모든 공공 파트너 기관은 연간 지원금을 제공하며, 이는 협약 이행을 위해 사용된다. 이를 위해 두 CDC는 매년 지원금 신청서를 제출한다. 각 파트너 기관은 국가 또는 중광

역지방자치단체 정책에서 정한 지원 규정이나 조건에 따라 지원금의 액수를 설정한다. 이 지원금은 연 단위로 지급되며 재정 심의 대상이 된다.

특정 기관의 지원액이 하향 조정되어야 하는 경우, 합의를 통해 전체 파트너 기관의 재정 기여도를 재조정한다. 참여 기관 간의 연대를 통해 전체 프로젝트가 유지될 수 있도록 한다.

문화활동 운영주체가 이행하는 교육과정은 3자 파트너십 협약(해당 운영주체 및 두 CDC)을 통해 공식화한다. 위 협약에서 해당 과정에 할당된 예산을 정하며, 이는 활동비용(예술 활동, 공연 또는 기타 콘텐츠 방영, 물류, 저작권, 장비, 교육, 보험 및 교육과정 이행을 위한 기획 업무 비용)을 포함한다.

제8조 협약 기간

본 협약은 2023/2024년, 2024/2025년, 2025/2026년, 2026/2027년 총 4개 학사 연도 기간 동안 유효하다.

제9조 부속 합의서

본 협약의 조건 또는 이행 방침은 협약 기관 간의 합의에 따른 것이며, 부속 합의서 통해 해당 내용을 수정할 수 있다. 부속 합의서에 수정 사항을 명시하되, 제1조에 따른 종합 목표를 훼손하지 않도록 한다.

협약 기관 간의 평가, 협의, 합의를 통해 기타 파트너(지방자치단체 또는 조직)의 COTEAC 합류를 승인하고 목표를 공동 추진할 수 있다. 신규 파트너 기관이 합류하는 경우, 프로젝트의 재정 조달과 지역 분배에도 해당 내용이 반영되도록 한다. 신규 파트너 기관의 합류를 승인하기 위해서는 모든 협약 기관이 부속 합의서에 서명해야 한다. 이러한 부속 합의서는 본 협약의 일부로 간주하며, 본 협약의 조항 중 상충하지 않는 조항의 적용을 받는다.

제10조 협약 해지

한 기관이 본 협약에 명시된 의무를 이행하지 않는 경우 협약은 자동 해지될 수 있다.
상대 기관이 등기 우편으로 독촉장을 발송한 후 3개월이 지나면 협약은 종료된다.

생탕드레 드 큐브작, 2023년 9월 20일 (5부로 작성)

누벨 아키텐 지방문화사업국장

지롱드 중광역 교육서비스국장

말리스 데카조
(Maylis DESCAZEUX)

마리-크리스틴 에브라르
(Marie-Christine HEBRARD)

지롱드 중광역지방자치단체 의회 의장

지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체 회
장

장-뤽 글레즈
(Jean-Luc GLEYZE)

에릭 아페르
(Eric HAPPERT)

그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합체 회장

발레리 기노디
(Valérie GUINAUDIE)

(그랑 큐브작 기초지방자치단체 간 연합체
직인 및 서명)

(지롱드 북부 기초지방자치단체 간 연합체
직인 및 서명)

집필 내역

연구 책임

김규원 한국문화관광연구원 선임연구위원: 제1장, 제2장, 제3장 제1절 일부, 연구총괄
변지혜 한국문화관광연구원 연구원: 제1장, 제3장 제2절~제3절, 현장 조사 총괄

공동 연구

양혜원 한국문화관광연구원 선임연구위원: 제3장 제1절~제3절 일부, 제4장

연구 자문

김성하 경기연구원 기획정책센터장
라도삼 서울연구원 선임연구위원
신두섭 한국지방행정연구원 신두섭 지방재정경제실장
오동욱 대구정책연구원 사회문화연구실장

지방시대 문화예술 정책방향 연구

발행인 김세원

발행처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2024년 12월 23일

발행일 2024년 12월 23일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

I S B N 979-11-7198-045-1 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2024.e37>

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해 주십시오.

김규원·변지혜·양혜원(2024), 지방시대 문화예술 정책방향 연구, 한국문화관광연구원



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2024.e37>



www.kcti.re.kr

한국문화관광연구원

서울특별시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800

팩스 02-2669-9880



9 791171 980451
ISBN 979-11-7198-045-1