

| 경기문화재단 창립 10주년 기념 심포지엄 |

# 경기도 문화의 21세기를 그린다

일시 : 2007년 6월 26일(화) **10:00~18:00**

장소 : 경기문화재단 다산홀

주최 : 경기문화재단



## 진행순서

시간	구분	진행내용
09:30~ 10:00	등록	· 참가자 등록 및 접수
10:00~ 10:20	개회식	· 사회 : 최지연 (경기문화재단 전문위원) · 인사말 : 전종덕 (경기문화재단 대표이사 직무대리) · 축사 : 김문수 (경기도지사)
10:20~ 11:00	기조강연	<b>“경기도 문화의 21세기를 그리다”</b> · 도정일 (경희대 명예교수)
11:00~ 12:30	1부	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주제 : 문화정책에서의 가치 갈등</li> <li>· 좌장 : 김형국 (서울대 환경대학원 교수)</li> <li>· 발제 : 글로벌 시대의 지역문화 : 지역을 넘어 세계로 공유식 (아주대 사회학과 교수)</li> <li style="padding-left: 2em;">문화적 가치와 경제적 가치의 딜레마 임상오 (상지대 경제학과 교수)</li> <li style="padding-left: 2em;">문화정책의 영역확장과 충돌 라도삼 (서울시정개발연구원 연구위원)</li> <li>· 지정토론 : 노재현 (중앙일보 논설위원) 정희섭 (한국문화정책연구소 소장) 이동연 (한국예술종합학교 전통예술원 교수)</li> </ul>
12:30~ 13:30	오찬	
13:30~ 15:00	2부	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주제 : 경기도 문화정책에 대한 성찰과 전망</li> <li>· 좌장 : 이원태 (한국문화관광연구원 연구위원)</li> <li>· 발제 : 씨뿌리고 거름주고 기다리기 : 문예진흥 지원사업에 대한 검토와 재성찰 김정수 (한양대 행정학과 교수)</li> </ul>

## 진행순서

시간	구분	진행내용
13:30~ 15:00	2부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 발제 : 모두를 위한 문화 혹은 그들만의 문화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기도 향유자 문화정책의 평가와 대안모색</li> <li>양효석 (한국문화예술위원회 예술진흥실장)</li> </ul> </li>   <li style="text-align: center;">지역의 문화정책, 누가 어떻게 만들고 실현하는가 이원희 (한경대 행정학과 교수)</li>   <li>· 지정토론 : 윤봉구 (한국연극협회 경기도 지회장) 황정주 (한국민예총 성남지부장) 방영기 (경기도의회 문화공보위원)</li> </ul>
15:00~ 15:30	휴식	Coffee Break
15:30~ 17:00	3부	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주제 : 경기도 문화정책의 새로운 과제들</li> <li>· 좌장 : 임학순 (가톨릭대 디지털문화학부 교수)</li>   <li>· 발제 : 문화교류의 허브, 경기도 정정숙 (한국문화관광연구원 책임연구원)</li>   <li style="text-align: center;">생태문화적 개발의 과제와 전망 홍성태 (상지대 문화콘텐츠학과 교수)</li>   <li style="text-align: center;">깨진 신화, 단일문화사회 - 다문화 사회의 문화정책의 과제 김찬호 (한양대 문화인류학과 교수)</li>   <li>· 지정토론 : 오후석 (경기도 문화정책과장) 안창모 (경기대 건축전문대학원 교수) 노명우 (아주대 사회학과 교수)</li> </ul>
17:00~ 17:20	휴식	
17:20~ 18:00	종합토론	종합토론

<b>1부 문화정책에서의 가치 갈등</b> .....	07
글로벌 시대의 지역문화 : 지역을 넘어 세계로 .....	09
공유식 (아주대 사회학과 교수)	
문화적 가치와 경제적 가치의 딜레마 .....	21
임상오 (상지대 경제학과 교수)	
문화정책의 영역확장과 충돌 .....	31
라도삼 (서울시정개발연구원 연구위원)	
<b>2부 경기도 문화정책에 대한 성찰과 전망</b> .....	45
씨뿌리고 거름주고 기다리기 .....	47
- 문예진흥 지원사업에 대한 검토와 재성찰	
김정수 (한양대 행정학과 교수)	
모두를 위한 문화 혹은 그들만의 문화 .....	75
- 경기도 향유자 문화 정책의 평가와 대안 모색	
양효석 (한국문화예술위원회 예술진흥실장)	
지역의 문화정책, 누가 어떻게 만들고 실현하는가 .....	99
이원희 (한경대 행정학과 교수)	
<b>3부 경기도 문화정책의 새로운 과제들</b> .....	127
문화교류의 허브, 경기도 .....	129
정정숙 (한국문화관광연구원 책임연구원)	
생태문화적 개발의 과제와 전망 .....	157
홍성태 (상지대 문화콘텐츠학과 교수)	
깨진 신화, 단일문화사회 - 다문화 사회의 문화정책의 과제 .....	173
김찬호 (한양대 문화인류학과 교수)	



1부

# 문화정책에서의 가치 갈등

---

**글로벌 시대의 지역문화 : 지역을 넘어 세계로**  
공유식 (아주대 사회학과 교수)

**문화적 가치와 경제적 가치의 딜레마**  
임상오 (상지대 경제학과 교수)

**문화정책의 영역확장과 충돌**  
라도삼 (서울시정개발연구원 연구위원)

---



---

# 글로벌 시대의 지역문화 : 지역을 넘어 세계로

공유식 (아주대 사회학과 교수)

---

우리는 현재 경제를 비롯한 모든 활동 영역이 시간과 공간을 넘어서서 전지구화(globalize) 또는 세계화된 환경에서 살아가고 있다. 이는 곧 삶의 영역이 지역과 국가의 경계선을 넘어서서 확장되었음을 의미하며, 삶 자체가 외부와의 끊임없는 교류를 전제로 이루어진다는 것을 말한다.

세계화 시대에서 가장 바람직한 삶은 외부와의 교류의 과정에서 자신의 정체성은 잃지 않고 세계화의 조류에 잘 적응하여 세계인(global man)으로 변신하는 것이다.<sup>1)</sup> 논의의 단위를 개인이 아닌 지역으로 삶의 여러 차원 중 문화로 설정한다면, 소위 말하는 세방화(glocalize)의 원칙에 따라<sup>2)</sup> 밀려들어오는 외부 문화는 적절히 토착화 시키고, 지역의 고유문화는 잘 지켜 내거나(소극적 대응) 이를 외부로 전파하여 세계화 시키는(적극적 대응) 것이 전지구화 시대에서 지역문화가 살아남는 최적의 성공 전략이 될 것이다.

세계로 향한 지역문화의 대응 방향을 논의하기 위해, 먼저 세계문화가 무엇인가를 살펴볼 것이며, 세계화 시대의 문화 간 교류를 설명하는 몇 가지 관점을 소개하고, 이를 바탕으로 한국문화 나아가서 지역문화의 세계화 전략의 방향을 제시해 보기로 한다.

---

1) 이차 대전 이후 몇몇 학자들이 서구 중심적 사고의 바탕에서 후발 국가를 향해 근대인(modern man)을 가장 성공적인 삶의 형태로 제시한 것과 유사하다.

2) Roland Robertson, Globalization: Social Theory and Global Culture, (London: Sage, 1992), pp. 173-4.

## 1. 세계문화는 존재하는가?

로버트슨에 의하면, 17세기 중엽부터 전개된 세계화의 추세가 양적, 질적으로 괄목할 만한 도약(take-off)을 이룬 기간을 1870년~1925년으로 관찰 한다.<sup>3)</sup> 이 기간은 전근대로부터 근대로의 이행이 본격화 된 시기이며, 어느 시기보다 국민국가 또는 민족국가에 대한 정체성을 강조하던(있는 것을 지키기 위해 또는 새롭게 만들어내어) 시기이다. 초기 자본주의의 확산과정에서 선진국가간의 경쟁이 이러한 양상을 부추겼으며, 약육강식의 논리에 따라 힘 있는 국가가 약소국가에 자신의 문화를 자본주의와 함께 반강제적으로 전파하던 시기였다. 그러나 그렇게 강요된 문화는 결코 세계적이지도 않았고 보편적이지도 않았다. 그 것은 분명히 원산지가 뚜렷하게 각인된 즉, 강대국의 논리에 따라 특정한 삶의 방식, 믿음과 상징을 피지배국의 사람들이 인정하고 모방하도록 강요한 것이다.

따라서 지역별로 특정문화의 제한적 보편화 현상에 그쳤지만, 2차 세계대전 이후 약소국가와 새롭게 독립한 수많은 신생국가에 서구화라는 이름으로 문화적 보편화 현상은 박차를 가하였고, 신생국과 약소국은 자신의 고유의 문화를 무조건 배격하고 외래문화를 수용하려는 문화 정체성 상실의 현상을 경험하게 된다. 물론 우리나라도 예외는 아니었다.

그러나 현재 진행되고 있는 문화적 측면에서의 세계화는 두 가지 양상이 병존하고 있다. 하나는 보편화, 동질화, 획일화이고 다른 하나는 특수화, 이질화, 다양화이다. 보편화를 주장하는 관점은 영화, 음악 등 예술적 의미로서의 문화를 미디어를 통해 상업화, 흔히 미국화로 일컬어지는 추세를 강조한다. 또한 보편화 현상은 다른 문화적 차원 즉, 거주 환경 및 각종 사회 제도 등에서도 찾을 수 있다. 어느 나라를 가더라도, 대도시가 보여주는 획일적인 스카이라인, 생활공간, 사무 공간, 근대적 교육 제도의 유사성 및 기업, 관료 조직의 획일성은 쉽게 목격 된다.

그런데 세계문화가 보편화, 동질화, 획일화 한다는 견해에 대한 반론으로 보편화한 세계문화가 곧 다양성을 반영하는 것이라는 설득력 있는 주장도 있다. 교통수단, 컴퓨터

---

3) Robertson, 윌슨, pp. 179-201.

통신의 발달은 세계적인 차원에의 정보의 교환, 사람, 미디어, 기술, 자본, 이념, 사상의 자유로운 교류를 가능하게 했으며 이를 통해 서로 다른 나라의 경제, 정치, 문화 등이 전 세계적으로 뿔뿔이 흩어지는 현상이다.<sup>4)</sup> 따라서 세계문화는 다양한 지역의 문화가 서로 연관을 맺으면서 발전된 것이기 때문에<sup>5)</sup> 특별한 영토에 머물러 있지 않은, 즉 과거처럼 제국주의적 힘으로 특정 국가나 특정 지역의 특수 문화를 반영한 것이 아닌 보편성속에서 다양한 국가의 문화가 반영되어 있다는 것이다. 결국 오늘날의 세계문화는 국적도, 수반하는 고유의 역사도 없다. 따라서 어느 특정 집단의 기억과 상징이 결여되고, 지역이나 시간에 귀속되어 있는 것도 아닌 여기저기에서 다양한 문화를 뜯어 부쳐 만들어내 얽은 문화(shallow culture)에 지나지 않는다.<sup>6)</sup>

결국 보편성과 다양성의 양면을 갖고 있는 세계문화는 분명히 존재하고 있다. 그러나 세계문화가 시공을 초월하는 보편성의 원칙에서 존재하지만 여전히 서구 중심적이라는 것만은 부인할 수 없으며, 월러스타인이 주장하는 바,<sup>7)</sup> “문화란 언제나 힘을 가진 자의 것이었으며, 세계문화도 마찬가지이다.”

## 2. 세계화 시대의 문화교류

한 국가의 문화<sup>8)</sup>가 세계문화와 교류하는 현상에 대한 이론적 시각을 크레인은 문화제국주의론(cultural imperialism), 미디어 제국주의론(media imperialism), 문화네트워크이론(culture network theory) 및 수용이론(reception theory), 등으로 구분하고

---

4) Arjun Appadurai, "Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy", in Mike Featherstone (ed), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, (London: Sage, 1990), pp. 295-7.

5) Ulf Hannerz, "Cosmopolitans and Locals in the World Culture" in Mike Featherstone (ed), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, (London: Sage, 1992), p. 237.

6) Anthony Smith. 1990. *Nations and Nationalism in a Global Era*. London: Polity Press. pp. 19-22.

7) Immanuel Wallerstein, "The National and the Universal: Can there be Sush a Thing as World Culture," in King *ibid.*, p. 99.

8) 민족문화라고 할 수 있으며 이는 한 사회의 공동된 경험과 습속, 언어 또는 종교 등 다양한 역사적 조건아래 오랜

있다.<sup>9)</sup>

첫째, 강대국들이 자기 문화의 가치체계, 인식구조 및 생활양식 등을 약소국들에게 강요한다고 주장하는 문화제국주의론은 앞서 언급한대로 시기적으로 두 가지 양상을 띤다. 2차 세계대전 이전, 강대국들은 식민지를 정치, 경제적으로 지배하였을 뿐만 아니라, 자신들의 언어, 종교, 가치관은 물론 예술과 일상 생활양식까지 자신들의 것을 우월한 것으로 간주하고 식민지인들이 이를 받아들이도록 강제하였다(인도의 영국화, 아프리카의 유럽화, 한국의 일본화 등). 그러나 2차 세계대전 이후 문화제국주의는 여러 가지 측면에서 그 모습을 달리한다. 과거에는 중심부에 있는 국가 또는 정부가 문화 전파를 주도하였으나, 이제는 기업이 문화전파의 주체가 되며, 강제성도 없으며 전파하는 문화의 내용에도 차이가 있어 식민지 시대에는 주로 가치관, 생활양식, 제도 등 규범 문화(normative culture)에서 상업적 이익을 전제로 한 대중문화가 주류를 이루고 있다. 이와 같이 문화 전파에 있어서 강제성, 의도성이 결여 또는 약화됨에 따라, 의도적이고 계획적인 지배라는 의미가 함축되어 있는 문화제국주의론은 세계화시대에 적절하지 않은 않다는 비판도 제기된다.

둘째, 미디어 제국주의론은 정보화 시대의 문화전파 과정을 설명하는 이론이다. 즉 통신, 방송, 영상, 음반, 출판, 정보처리 산업은 가장 핵심적인 매체 산업으로, 이 분야의 세계 시장에서 독과점적 위치에 있는 기업들이나 국가들이 과거의 문화제국주의와 유사한 영향력을 행사한다는 것이 미디어 제국주의론의 주장이다. 이는 주로 미국을 염두에 둔 것으로 미국 기업들이 우월한 기술과 자본을 탄탄한 국내시장을 기반으로 다른 나라 기업보다 구조적으로 유리한 위치에 있어 전 세계에 걸쳐 정보, 미디어 및 오락 산업을 독점하고 있다는 것이다. 특히 지난 200여 년 남짓 영국에 이어 미국이 세계를 제패해 온 만큼 세계화는 곧 ‘영어성(Englishness)’<sup>10)</sup>과 일맥상통하는 것이며, 미디어 제국주의

---

기간을 걸쳐 형성된 것이며 사람들은 이에 의존하여 동일체감을 갖고 현실을 해석하고 자신의 행동을 결정하는 준거 틀이 된다. Anthony Smith, 1990. "Towards a Global Culture" in Mike Featherstone (ed.) Global Culture, p. 176-7.

9) Crane, Diana et. al. (eds.) 2002. Media, Arts, Policy, and Globalization. New York: Routledge

론은 미국의 매체문화에 대한 '두려움'을 전제로 한 것이다.

셋째, 문화네트워크이론은 문화제국주론과 달리 문화전파가 중심부 국가로부터 주변 국가로 일방적으로 일어난다고 보지 않고, 여러 출발점에서 다수의 종착점으로 동시 다발적으로 일어난다고 보고 있다. 즉 문화전파의 발신자와 수신자가 고정되어있지 않고 늘 변화하기 때문에 한 지역이나 집단이 발신자가 되기도 하고 수신자가 되기도 하는 것을 상정하고 있다. 따라서 세계문화는 일정한 양식에 따라 나타나는 것이 아니고 부정형적으로 일어나며 다양한 유형의 문화교류들이 종합된 결과이다. 따라서 세계 곳곳에서 지역별 문화 거점국 또는 중심국이 출현하고 있다. 예를 들어, 남미에서는 멕시코와 브라질, 동남아시아 중화문화권에서는 대만과 싱가포르, 그 밖에 인도, 불란서 등이 독자적인 문화 중심국이라 할 수 있으며, 지난 몇 년간 일본을 포함한 동남아시아 지역에 '한류' 열풍을 일으킨 한국의 경우도 이에 해당한다고 할 수 있다. 이들은 TV, 방송, 대중음악 등 다양한 문화산업 분야에서 지역 제한적이거나 문화전파의 역할을 수행하고 있다.<sup>10)</sup>

마지막으로, 수용이론(reception theory)은 다른 이론들과는 달리 문화수용자들이 문화 특히 외래문화를 수동적으로 받아들이기만 하는 것이 아니고 능동적으로 해석하고 수용한다고 보고 있다. 즉, 문화수용자들이 삶의 경험으로부터 터득하는 현실(lived reality)과 대중 매체를 통해 중개된 삶의 이미지(mediated image of reality)를 구분하지 못하리 만큼 어리석지 않다는 것이다. 따라서 매체를 통해서 동일한 문화 내용물에 접하더라도 개인이나 집단 별로 그들마다의 독특한 문화적, 사회적, 경제적 특성에 따라 그 의미를 해석하는 방법이 다르기 때문에 동질화 현상이 자동적으로 일어나지 않는다. 그러므로 외래문화는 수용과정에서 그 원형이 보존되기도 하는가 하면 다른 형태로 수정되기도 한다. 대체로 외래문화는 수용자 사회의 문화와 격차가 클수록, 시간이 지나갈수록 변형되기 쉽다.<sup>12)</sup>

---

10) Stuart Hall, 1991. "The Local and the Global: Globalization and Ethnicity", in Anthony D. King (ed.), *Ibid.*, p.20.

11) D. Laiing, D. 1997. "Rock anxieties and new music networks," pp. 116-132 in A. McRobbie (ed.) *Back to Reality: Social Experience and Cultural Studies*, Manchester University Press.

### 3. 한국문화와 세계문화의 만남

우리가 민족문화, 민족유산, 민족전통 등으로 표현 하는 ‘한국문화’ 라고 하는 것은 현재까지 수없는 변화를 거쳐 축적된 문화적 이미지, 기억 등을 정지된 상태에 놓고 말하는 것으로서, 한국인의 현재적 삶의 준거가 되는 가치관, 사고 양식, 행위양식, 그리고 우리가 일상적으로 즐기고 있는 예술의 모든 범주를 포함한다. 여기에는 또한 전근대, 근대, 탈근대의 문화가 공존한다. 한국사회를 정과 연의 사회, 극단적 폐쇄성의 사회, 권위주의적 사회라고 규정을 할 때 커다란 이견이 없는 것은 이러한 속성들이 반드시 한국인의 산술적 평균 성향을 나타내는 것은 아니나 우리의 일상생활의 준거로 작용하고 실제로 이러한 경향이 표출되기 때문이다.

그러나 우리의 삶의 양식은 고정되어 있는 것이 아니라 늘 바뀌는 것이고, 위에서 본 수용이론이 제시하는 것처럼 다른 문화와의 접촉이 빈번해 지고 보다 직접적이 된 탈근대 사회에서는 무엇이 ‘순수하게’ 토착적인 한국문화인지 가려내기 어렵다. 자발적으로 수용한 것도 있지만, 불과 한 두세대 이전에 강압적으로 받아들여진 외국의 문화도 이제 그 사실을 망각하고 우리 것처럼 여기고 있는 것도 많다. 학생복과 경찰복, 만세삼창 등은 그토록 싫어하는 일본 제국주의의 유산이며, 음식의 경우 몽골의 유산이 분명한 만두, 일본의 것인 생선회와 우동, 중국계가 이 땅에 뿌려 심어 놓은 자장면은 이미 우리만의 독특성을 가미하여 토착화 시킨 식문화이다. 한 조사에 의하면 우리 초등학교 학생들이 가장 선호하는 음식의 순위는 돈가스, 피자, 불고기 순이며, 놀라운 것은 한국의 음식문화의 상징으로 간주되는 김치가 가장 싫어하는 음식으로 꼽혔다는 점이다. 어느 세대든지 자신의 세대가 살아온 삶의 양식을 준거문화로 삼는다. 따라서 우리의 전 세대들이 외국의 음식을 토착화시켜 우리의 음식으로 만든 것처럼 다음 세대는 돈가스, 피자를 외국의 음식으로 받아들이지 않을지도 모른다. 일상생활에 관련한 전통은 필요한 경우

---

12) 예를 들어, 2차 대전이후 출범한 후발 국가와 사회주의권의 붕괴로 새롭게 등장한 국가들을 중심으로 과거 제국주의 시대에 강제로 또는 자발적으로 수용한 서구의 자본주의, 사회주의, 산업화, 민주주의 등을 그 기본적인 아이디어와 골격은 유지한 채 구체적인 실천과 적용을 달리하려는 노력에서도 찾아 볼 수 있다.

쉽게 만들어 질 수 있는 것이며, 의식적, 심미적 차원의 전통과 달리 반드시 긴 역사를 통해서만 형성되는 것은 아니다.<sup>13)</sup>

문화에 관한 한국사회는 무분별한 개방과 지나친 폐쇄가 혼합된 이중성을 보이고 있다.<sup>14)</sup> 세계화로부터 우리 문화를 보호하고 민족문화를 전승 발전시켜, 세계에 내놓자 하는 말은 국수주의적 시각에서 문화를 보는 것이며, 다른 나라와의 정치적 경계선뿐만 아니라 문화적 경계선을 긋는다는 것을 의미한다.<sup>15)</sup> 그러나 외래문화로부터 보호하자고 외치는 민족 주체성, 문화적 정체성은 오랜 기간에 걸친 문화의 연속성, 공통의 기억, 공동 운명체라는 느낌을 바탕으로 형성되는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 주체성이나 정체성은 애써 보호하려 하지 않아도 쉽게 훼손되지 않을 것이므로, 세계화 시대에 밀고 들어오는 외국 문화에 대응하여 국수주의적인 견지에서 무조건 우리의 것이 우수하다고 외치기보다는 우리 문화에 어떻게 탄력성과 유연성을 심어 넣어 줄 것인가 하는 전략을 모색할 필요가 있다.

#### 4. 세계로 향한 지역문화의 전략

현 노무현 정부가 내세운 국정과제 중 지역문화와 관련된 것은 2006년 12월 국회 문화관광위원회 법제 소위에 상정된 ‘지역문화진흥법’이다. 비록 이 법은 아직 통과되지 못한 채 계류 중이기는 하지만 모든 삶의 영역이 전 지구적으로 통합되는 상황에서, 지역의 문화에 관련하여 법 제정을 시도한 것 자체가 매우 의미 있는 일이다. 그러나 위성 통신 또는 인터넷에 의한 무한한 정보와 자본의 교환을 통해 중심부 국가에 편향적인 세계문화가 창출된 것처럼, 똑같은 수단을 동원하여 동질적 문화, 특히 하나의 언어를 공유하는 사람들 간의 상호작용을 더욱 긴밀하게 함으로서 민족 및 문화 공동체와 민족

---

13) Eric Hobsbawm and T. Ranger (eds), *The Invention of Traditions*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), p. 11.

14) 김경동, “국제화와 지방화: 개념적 고찰”, 『국제화 시대의 한국 사회와 지방화』, (서울 : 나눔, 1994), 71쪽. 또한 김성국, “국제화 지방화 시대의 시민 문화 형성”, 같은 책, 489-516쪽.

15) Tomlinson, 앞글, pp. 90-1.

16) Anthony Smith. 1990. "Towards a Global Culture" in Mike Featherstone (ed.) *Global Culture*, p. 175.

주의를 강하게 표출하는 반 세계화 현상도 동시에 전개되고 있다는 점을 감안한다면<sup>17)</sup> 지역문화진흥법의 상정은 시의적절한 시도이다. 실제로 세계 도처에서 대도시가 아닌 지방이 자체적으로 문화를 생산하고 소비하는 경향이 속속 나타나고 있기 때문에, 이제 우리의 중소도시들도 독자적인 문화거점을 개발하고 국내는 물론 세계 각국의 지역들과 문화적 연결망을 형성할 필요가 있다.

그런데 어떠한 국가에서도 모든 지역사회가 동일한 위상을 가질 수 없다. 즉, 국가라는 경계선에 안에서 경제, 정치, 문화 등 삶의 영역에 따라 중심적 기능을 수행하는 지역사회와 그렇지 못한 지역사회가 있다. 한 국가의 중심이 되는 지역사회라면 경계하여야 할 외부 문화가 외래문화 또는 세계문화라면, 그렇지 못한 지역사회는 여기에 더하여 중심부로부터 떨어져 나오는 문화적 압력을 견뎌내면서 지역문화를 유지해야하는 버거운 노력을 해야 한다. 따라서 지역사회마다 세계화에 대한 대응 방식이 다를 수밖에 없다.

단적으로 한국사회의 도시화는 수도권으로의 인구집중, 즉 서울로 향한 인구 대이동을 가장 큰 특징으로 하고 있다(〈표-1〉 참조). 지난 10여 년간 서울로의 직접적 인구 이동은 어느 정도 소강상태로 들어간 것으로 보이지만(2005년 기준 서울의 인구는 1990년에 비해 40여만 명이 줄었고 인구분담율도 2.5% 가량 줄었다), 수도권(인천광역시 포함) 꾸준히 인구가 증가하여 수도권 인구분담율은 1990년 42.8%에서 2005년의 48.2%로 늘어났으며, 2010년에는 50%를 상회할 것으로 전망된다. 결국 타 지역으로부터의 직접적인 서울 전입은 줄어들었지만, 서울 거주자의 서울 외곽 지역으로의 전출과 타 지역 거주자의 서울 주변의 근교 도시로의 전입은 여전히 지속되고 있다고 할 수 있다. 수원을 포함하여 최근에 급격히 인구가 증가하거나 새롭게 만들어진 도시들, 예를 들어 고양, 과천, 부천, 안산, 광명, 의정부, 성남 등의 존재가 수도권의 인구 팽창의 현실을 잘 대변해 주고 있다. 그런데 이러한 도시들이 단순히 지도 위에 그려 놓은 인위적인 행정구역 안에 높은 밀도를 형성하면서 사람들이 모여 사는 도시로서의 외양만 갖추고 있을 뿐인가

---

17) Anthony Smith, 1990. "Towards a Global Culture" in Mike Featherstone (ed.) Global Culture. p. 175.  
또한 M. Castells, 1997. The Power of Identity, Oxford: Blackwell Publishing.

아니면 스스로의 앞날을 알아서 챙길 수 있도록 서울로부터 독립적인 지역경제, 지역 정치, 지역문화를 형성하고 있는가는 세심히 평가해 볼 필요가 있다.

〈표-1〉 수도권 인구 증가 추이 1960-2005

단위 : 천명(%)

연도	서울	경기	인천	수도권	전국
1960	2,445 ( 9.8)	2,348 ( 9.4)	401 (1.6)	5,194 (20.8)	24,989
1970	5,433 (17.6)	2,336 ( 8.6)	631 (2.1)	8,730 (28.3)	30,882
1980	8,364 (22.3)	3,853 (10.3)	1,081 (2.9)	13,298 (35.5)	37,436
1990	10,613 (24.4)	6,064 (14.0)	1,910 (4.4)	18,586 (42.8)	43,411
1995	10,229 (22.9)	7,570 (16.9)	2,308 (5.2)	20,107 (45.3)	44,608
2000	9,895 (21.4)	8,904 (19.3)	2,555 (5.5)	21,354 (46.3)	46,136
2005	10,231 (22.9)	10,415 (22.0)	2,531 (5.5)	22,767 (48.2)	47,279

\* 자료 : 통계청, 「인구 및 주택 센서스 보고서」, 각 연도. 괄호 안의 수치는 전체인구 대비 비율(%).

문화 중심권의 집중도가 클수록 인접 지역은 고유의 정체성을 유지하기가 힘들다. 여러 모로 서울은 다른 중심권과 비교할 수 없는 엄청난 흡인력을 갖고 있다. 다른 지역사회 보다 인구규모에서나 경제력으로 보아 결코 뒤떨어지지 않는 경기도와 인천 그리고 수원도 서울의 흡인력 앞에서는 무기력하다. 이렇게 본다면 중심권과 주변 지역의 문화 교류에서 중요한 변수의 하나는 공간적 거리이다. 경기도와 인천이 고유의 정체성을 확보하는데 어려움을 겪고 있는 것도 바로 서울과의 거리가 가깝기 때문이다. 즉 서울과 가까운 지역은 고유한 지역 정체성을 유지하기가 힘들고 그렇지 않은 지역은 역설적으로 지역 사회의 문화적 상징을 생산하는데 유리하여 지역 정체성을 유지하고 쉽고, 나아가 이를 생산하여 다른 지역으로 전파할 수 있다.

제주도의 정체성이 다른 지역과 다른 매우 독특한 특징을 띠고 있는 것도 서울로부터의 공간적 거리가 멀기 때문이다. 여기서 중요한 것은 지역사회와 지역사회, 그리고 지역

사회의 중심권과 다른 지역사회의 중심권의 규모에 따라서 두 지역 간의 교류 확대가 정체성을 강화시키기도 하고 반대로 약화시키기도 한다는 것이다. 서울처럼 중심권의 규모가 압도적으로 크면 교류의 증진이 오히려 교류하고 있는 지역사회의 정체성을 약화시킨다. 그러나 두 지역사회간의 규모가 비슷하여 한 지역사회가 상대방 지역사회를 압도하지 못하면, 원래 비슷한 정체성을 갖고 있는 두 지역사회간의 교류는 많으면 많을 수록 또 거리가 가까울수록 정체성을 강화시켜 주는 요인이 되기도 한다. 예를 들어, 부산과 경남, 대구와 경북, 경북과 경남, 광주와 전남, 전남과 전북, 대전과 충남, 충북과 충남이 여기에 해당하는 사례일 것이다. 이들 지역은 각기 역사적으로나 문화적으로 동질적인 정체성을 갖고 있을 뿐만 아니라 어느 한 지역이 다른 지역을 압도할 만큼 강력하지도 않다. 이런 경우에는 거리가 가까울수록 사람이나 물류 교류가 활발하고 이에 따라 원래 갖고 있었던 동질적인 정체성이 더욱 강화된다.

따라서 도저히 필적 할 수 없는 서울이라는 문화 중심권에 붙어 있는 경기도는 문화적인 측면에서 굳이 서울에 대항하거나 경쟁할 이유가 없다. 만일 유사한 문화적 상품으로 서울과 맞서려 한다면 승패의 결과는 자명하다. 따라서 서울로부터 유입되는 문화는 저항 없이 받아들여지, 경기도의 색깔을 가미하는 개방적 전략을 선택하는 것이 낫을 것이다. 그 대신 경기도의 지역성(locality)을 담긴 상징들을 발굴하여 이를 서울을 넘어 세계로의 전파를 모색해야 한다. 앞서 언급한대로 미국이라는 강력한 문화 중심권에 붙어 있으면서도 나름대로의 대중문화 시장을 미국 안에 확보한 멕시코의 경우를 눈여겨 평가해 볼 필요가 있다.

그러기 위해서는 첫째, 지역성이 담긴 문화적 상징을 지속적으로 발굴하고 또 필요하면 만들어내는 노력이 요구된다. 두번째, 지역성이 담긴 문화적 상징이라 할지라도 단순히 보존 유지해야 하는 것들이 있는가 하면(예를 들어 문화유산), 산업화 하여 다른 지역, 다른 나라로 전파시킬 수 있는 것에 대한 전략적 구분이 필요하다. 상당한 재원이 투입되는데 반해 그에 대한 사회적 보상이 현저하게 낮은, 즉 세계화하여 다른 지역으로 전파할 수단이 전혀 없는 문화적 상징이라 할지라도, 지역성이 뚜렷하게 각인되어 있다면 과감한 투자를 해야 할 것이다.

동시에 상업화의 가능성은 높지만, 지역성과는 무관한 문화적 상징(예를 들어, 부천, 전주, 부산 등에서 개최되고 있는 일련의 영화제 등)들은 과감히 버려야한다.

지역문화 활성화 정책의 일환으로 지역축제의 예를 들어 보자.

2007년 전국적으로 이미 개최 되었거나 개최 예정인 지역 축제는 무려 716개라 한다.<sup>18)</sup> 이중 경기도에서 개최되는 축제는 모두 61개이다.

노명우가 지적한대로 대부분의 축제는 전혀 ‘축제’ 답지 못하며, 급조되어, 일회성에 그치거나 소음, 쓰레기, 혼잡함, 무질서가 난무하는 장사판이다. 이러한 축제의 범람은 1995년 지방자치제가 실시된 이후 전개된 자치단체 간의 경쟁적 과시, 전시 욕구에 기인한다. <표 2>에서 보듯이 경기도 내 31개 시군부에서 축제를 개최하는바 파주군과 여주군이 각기 5개의 축제를, 안산시와 이천시는 각각 4개의 축제를 개최하는 한편, 인구 1,000명당 소요되는 비용은 연천군(약 1,900만원), 과천(약 1,700만원), 가평군(약 1,500만원), 여주군(약 980만원) 그리 광주시(약 750만원)의 순서 이다. 우선 축제의 빈도가 너무 많으며 그에 소요된 비용도 만만치 않다.

이러한 형태로는 지역문화를 축제에 담화 문화 활성화를 도모한다는 축제 본연의 의미와 목표는 실종된 것이며, 특히 지역주민들의 자발적인 참여가 결여되어 있고, 지역성이 거의 고려되지 않았다는 점에서 하나의 행사에 불과하지 전혀 축제는 아닐 것이다.

---

18) 노명우, 2007, “경기지역 축제에 대한 문화적 평가”, 지역사회학회 정기총회 발표문 참조.

〈표-2〉 2007년 경기도 축제 현황

지역	2005년 인구	축제 수	축제 예산 (단위:백만원)	인구 1000명 당 축제 예산(원)
수원시	1,054,619	1	680	644,783
성남시	992,758	3	960	967,003
부천시	863,397	2	2,713	3,142,239
안양시	629,426	1	450	714,937
안산시	697,239	4	925	1,326,661
용인시	702,007	1	220	313,387
시흥시	397,983	1	150	376,901
군포시	280,492	1	34	121,216
화성시	310,562	2	400	1,287,988
이천시	194,130	4	1,450	7,469,222
광주시	220,705	2	600	2,718,561
안성시	160,061	1	1,000	6,247,618
하남시	134,159	1	150	1,118,076
의왕시	146,937	2	247	1,680,993
여주군	105,279	5	1,030	9,783,528
양평군	86,137	3	245	2,844,306
과천시	61,206	3	1,050	17,155,181
고양시	910,602	2	550	603,996
의정부	404,937	3	760	1,876,835
남양주	454,498	2	580	1,276,133
파주시	267,607	5	1,680	6,277,863
구리시	193,532	2	110	568,381
포천시	162,455	3	310	1,908,221
양주시	167,248	3	420	2,511,241
동두천	84,601	2	130	1,536,625
가평군	55,370	1	850	15,351,273
연천군	47,748	1	905	18,953,673
총 계	9,785,695	61	18,599,000,000	1,900,631

---

# 문화적 가치와 경제적 가치의 딜레마

임상오 (상지대 경제학과 교수)

---

## 1. 렉서스와 올리브나무 : 대립(갈등)이냐? 공생(조화)이냐?

렉서스와 올리브나무. 글로벌화 된 오늘날 우리의 선택을 기다리는 세계를 이보다 정확히 표현할 수 있을까?

렉서스는 올리브나무만큼이나 근본적이면서도 아주 오래된 인간의 욕망을 상징한다. 그것은 생계유지와 생활수준의 향상, 번영 그리고 근대화 등 오늘날 세계화 체제에서 펼쳐지고 있는 인간 욕망의 전개 모습 그대로이다. 반면에 올리브나무는 우리의 뿌리를 의미하고, 이 세에서 우리가 차지하고 있는 위치와 존재의미를 말해 주며, 우리가 한 곳에 정착하게 해줌으로써 마치 배의 닻과도 같은 역할을 한다. 특히, 올리브나무는 우리가 속한 가족과 지역사회, 민족과 종교 그리고 다른 무엇보다도 우리가 우리 집이라고 부르는 곳을 상징한다.<sup>1)</sup>

렉서스(인간의 경제적 욕구)와 올리브나무(인간의 문화적 욕구 내지는 정체성 욕구) 사이에 대립과 갈등은 어제오늘의 일이 아니다. 매우 오래 전부터 있어온 주제(유사 이래 가장 오래된 이야기 중의 하나, 즉 카인이 아벨을 살해한 이야기)의 현대판에 불과하다. 이러한 맥락에서 글로벌화 된 세계체제에서 한 나라가 생존, 번영하기 위해서는 “문화가

---

1) 토머스 L. 프리드먼(2003)

중요하다(Culture matters)”는 주장<sup>2)</sup>이 설득력을 갖게 되는 것인지도 모른다.

문화와 경제가 맺고 있는 관계는 현대 문화경제학을 개척한 사람 가운데 하나인 미국의 보우몰(William J. Baumol)이 지적한 바와 같이, 딜레마를 포함한 다면적인 것이다.<sup>3)</sup> 문화경제학계에서는 문화와 경제의 관계를 어떤 맥락에서 파악하고 있을까? 많은 사람들이 문화경제학을 연구하는 사람들의 경우에는 문화를 통한 시장의 창출이라든가, 경제적 가치의 창출(경제적 파급효과) 등과 같이, 경제적으로 이용 가능한 문화와 같은 일면적 시각으로 이들 간의 관계를 파악할 것이라는 예측을 할지도 모른다. 하지만, 오히려 뜻 있는 문화경제학자의 경우에는 이들이 모순과 긴장 관계를 내포하면서 관계하고, 상호 작용하는 것으로 파악해왔다는 것에 주목할 필요가 있다.

이러한 문화와 경제의 긴장관계는 문화의 가치론이라는 맥락에서 제기되기 시작했다. 클라머(A. Klamer)는 1996년에 출간한 『문화의 가치(The Value of Culture)』라는 책에서 경제학자와 예술가와의 대화를 시도하면서 문화적 가치가 어떻게 기존 경제학에서 말하는 가치론의 틀인 경제적 가치에 포함될 수 없는 가를 분명히 하고자 했다. 이어서, 스로스비(D. Throsby)는 2001년의 『경제학과 문화』라는 책에서 문화적인 재화만이 갖고 있는 문화적 가치는 경제적 가치로 환원될 수 없다는 것을 분명히 한 다음, 이들 가치 간의 균형을 잡는 것이 모든 사회가 공통적으로 직면한 과제에 속한다고 했다.

한편, 21세기에 들어서면서 우리에게 던진 강력한 메시지 가운데 하나는 『창조계급의 부상』이다. 예술가를 비롯한 창조적인 인력은 한 나라의 경제적 부의 창출을 지배하는 것은 물론이고, 그들의 삶의 방식이 사회 전체를 주도해간다는 것이 플로리다(R. Florida)의 기본 진단이다. 특히, 최근에는 이러한 창조적인 인력들이 전 세계를 무대로 자신들의 기호에 부합하는 곳, 특히 자신의 창조성을 발휘할 수 있는 환경을 체계적으로 조성하고 있는 곳으로 이동(flight)한다는 것을 밝히고 있다. 이제, 어떤 도시의 성장과 발전은 창조적인 인력을 어느 정도로 유치할 수 있는가에 달려 있는 시대에 접어들게 되었다.

---

2) 사무엘 P. 헌팅턴, 로렌스 E. 해리스 공편(2001); 토머스 L. 프리드먼(2005)

3) Baumol and Bowen(1966)

## 2. 우리들 문화와 문화정책의 자화상

종래의 현대사회는 그 변화와 발전이 경제정책에 힘입은 바가 컸다고 말해도 틀리지 않을 것이다. 하지만, 21세기에는 과연 경제정책이 중심이 되어 사회를 변화시키고, 발전시킬 수 있다고 자신할 수 있을까? 나는 문화정책이야말로 인간의 창조활동을 떠받치는 환경의 조성을 통해 사회의 지속적인 발전을 실현하는 것은 물론이고, 이러한 정책을 실행하는 데 필요한 노하우와 기량을 제공할 수 있을 것이라 생각한다.

여기서는 문화란 단적으로 말해, 개성 및 창조성의 상호 존중과 공존공영 시스템이라고 정의할 때, 문화정책이라고 하는 것은 이러한 시스템의 설계, 계획, 실현, 평가 관련 노하우 등 총합적인 지식의 결정체가 될 것이다.

이러한 맥락에서 문화정책은 어떤 특성을 갖고 있을까? 첫째, 문화정책이란 “창조환경을 정비하기 위한 공공정책이며, 지역사회와 도시 또는 기업과 산업에 내재하는 문화자원을 재평가하고, 이러한 것들을 창조환경 속에 자리 잡도록 하는 정책”<sup>4)</sup>이라 할 수 있다. 이처럼 지역사회나 도시 가운데 있는 지역 고유의 문화자원을 재평가하고, 또 기업과 산업 속의 문화자원을 재평가하는 사고방식은 기업 메세나의 본질을 나타내는 것이기도 하다.

둘째, 문화정책의 주체는 정부뿐만 아니라 예술가, 문화단체, 기업, NPO 등의 네트워크까지 포함한다는 것이다.<sup>5)</sup> 특히, 문화정책 담당자 혹은 정책과학의 입장에서 보면 문화정책을 담당하는 시민, 예술가, 공무원, 기업인 등 정책 참여자의 학습 프로세스가 중요하게 된다. 따라서 문화정책이란 정부만의 것이 아니라 경기도의 정책이기도 하고, 기업의 정책이기도 하며, 경기도에 사는 개인의 정책이기도 하다. 그리고 최종적으로는 개인의 인생설계에 도달하는 것이라고 생각할 수 있을 것이다.

특히, 시민과 시민단체, 각종 NPO, 극단 등 지역사회에 기반을 둔 공공단체, 기업과 산업 또는 경제단체, 각종 커뮤니티와 자치단체 등이 각각의 문화정책을 수립하고, 이들이 지역을 단위로 연합하고 협력하여 지역의 문화정책과 마을 가꾸기 정책을 수립한 다음, 최종적으로 지역의 문화정책을 담당하는 조직이 전국적으로 연대하여 국민적인 문화정책을

---

4) 고토 카즈코(2005), p.45

5) 고토 카즈코(2005), p.46

형성해간다. 아울러, 국제적 연대를 통한 국제적인 문화정책 네트워크를 형성해갈 수도 있을 것이다. 이러한 맥락에서 국가는 문화정책의 주체가 아닌 지원자가 되는 것이다.

이러한 시각에 입각하여 우리의 문화와 문화정책의 현주소를 평가할 때 어떠한 상태에 처해 있는가?

우선적으로 지적해야만 하는 것은 앞에서 제기한 바와 같이, 우리의 문화는 자연과 인간의 개성 및 창조성을 상호 존중하면서 공존공영 시스템을 추구한다고 말할 수 있을까? 최근 들어 한국의 ‘빨리 빨리 문화’ 등에 대한 긍정적 재평가 작업이 추진되고 있는 것을 사실이지만, 동남아 등에서 일상적으로 벌어지고 있는 한국인의 추태는 우리의 자화상이라고 인정하지 않을 수 없을 것이다. 이제는 경제의 양적 성장(경제자본의 축적)에 부합하는 문화자본을 축적할 때가 되었다. 언제까지 섹스 관광에 귀중한 돈과 시간을 낭비할 것인가? 이것은 다문화사회에서 요구하는 관용과 상호 존중 정신의 결여에서 비롯된 것임에 틀림 없다.

둘째, 문화정책의 주체에 대한 그릇된 인식을 갖고 있는 게 아닌가 하는 것이다. 우리는 아직도 문화정책의 주체라고 하면 의례히 정부나 지방자치단체라는 답변을 할지도 모른다. 정부와 지방자치단체가 문화정책의 핵심적인 역할을 수행한다는 것에 대해서는 이론의 여지가 없지만, 정부가 주체라는 사고방식은 경제정책의 연장선상에서 문화정책을 바라보고 있다는 반증한다. 정부가 문화정책의 주체라고 하는 시각이 지배하는 곳에서는 정부에 의한 예술지원정책은 시혜적인 성격을 강하게 띠게 마련이고, 관주도의 일방적인 문화 공간 복원과 밀실행정이 지배할 가능성이 높고, 특히 정부의 문화정책이 하드웨어 위주로 귀결될 가능성이 높다. 문화정책의 주체가 정부뿐만 아니라 예술가, 문화단체, 기업, NPO 등의 네트워크까지 포함한다는 시각에 이르게 되면, 문화 인프라는 하나의 하드웨어를 넘어, 열린 마음을 갖고서 리스크를 두려워하지 않고, 지역사회에 공헌하는 사람들을 떠받치는 시민, 기업, 행정, 대학, 문화시설, 연구기관 등의 네트워크가 될 것이다.<sup>6)</sup> 이러한 맥락에서 문화정책은 창조적인 기업(起業)의 사회적 환경 만들기가 될 것이다.

셋째, 우리는 과거의 기억을 지우기 위해 혈안이 되어 있는 것은 아닌가? 많은 도시 전문가들이 최근 아시아의 부상하는 도시들이 미국과 일본의 거대 도시와 별다른 차이를

---

6) 池上 惇 外編 (2000)

느낄 수 없다는 고백을 하고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 이것은 근대문화유산의 파괴에서 극명하게 나타난다. 이러한 현상은 서울과 원주에만 나타나는 것이 아니다. 전국적으로 나타나고 있다.

특히, 작고했거나 현존하는 유명 예술가의 생가 복원이 정책적인 의사결정과정에서 성공적이지 못한 결과를 초래하는 이면에는 유명 예술가의 가치에 대한 정확한 분석이 이루어지지 못하고 있는 것에 기인한다. 최근 원주의 박경리 선생이 지역에 거주함으로써 지역 주민들에게 가져다주는 가치(긍정적 외부효과)를 분석한 연구<sup>7)</sup>는 우리에게 많은 것을 시사한다. 시민들은 유명 예술가를 위한 시설 투자를 위해 기꺼이 추가적인 조세를 부담할 용의가 있을 뿐만 아니라 시 당국에서 계획하고 있던 투자액의 다섯 배에 달하는 투자를 할 용의가 있는 것으로 나타났다. 이것은 문화 관련 정책결정을 이룬바, 전문가의 울타리에 가둬 둘 것이 아니라 시민들에게 보다 과감하게 개방하여 그들의 의사에 맡길 필요가 있다는 것을 강력히 시사한다.

넷째, 경제정책의 잣대로 문화정책 내지는 문화적 성과를 재단하고 있는 게 아닌가 하는 반성을 요한다는 것이다. 지금까지 우리는 짧은 기간 동안 고도성장을 달성한 결과, 문화 분야의 경우에도 일정한 기간 내(특히, 정치가들의 재임 기간 내)에 세계 몇 위라는 목표를 내걸고 있는 것이 상례가 되어 있다. 우리에게서 알게 모르게 문화도, 삶의 질도 세계 몇 위 안에 들어야만 직성이 풀리게 되어 있는 것이다. 유럽의 강소국인 네덜란드와 벨기에 등에 가보면 주말에 운하에서 즐기는 사람 가운데 누가 자신의 현재 문화지수가 세계 몇 위라는 인식을 갖고 있을 것인가? 그들은 그저 주말의 자연을 즐길 뿐이다. 이제 우리의 경우에도 문화 분야에서 세계 몇 위라는 슬로건을 거둘 때가 되었다. 우리의 삶 그 자체가 예술처럼 의미 있으면서 즐겁고, 창조적인 것이 되어야만 하지 않을까?

다섯째, 앞서서도 강조한 바와 같이, 세계화 시대에 렉서스라는 경제적 욕구가 그 어느 때보다 중요한 동인이 되는 것은 사실이지만, 올리브나무를 희생하면서까지 그것을 추구 하고 있는 것은 아닌가 하는 것이다. 최근 한미 FTA 협상은 극명하게 렉서스를 위해 올리브나무의 희생을 강요하는 느낌을 갖게 된다. 이것은 문화 분야 협상과 관련된 정보(연구단체의 연구 포함)가 일반인들에게 제대로 공개되지 않고 있다는 것이 한 축을 차지

---

7) 상세한 내용은 임상오·신철오(2006) ; 임상오 외(2006) 참조.

한다면, 또 다른 한편에서는 한미 FTA 협상 개시 전체조건으로 스크린쿼터가 축소(국산 영화의 연간 상영일수 173일→146일) 되었다고 것이고, 아울러 저작권의 보호기간을 저작자 사후 50년에서 70년으로 20년간 연장하는 데 합의했다는 것이다. 특히 저작권의 연장 조치는 보호기간의 연장에 따른 국내에 미치는 사회경제적 파급효과가 과소 산정(2,111억 원)되어 있다는 주장을 넘어, 실질적인 혜택이 누구에게 돌아갈 것인가에 대한 논란이 학술적으로도 활발히 이루어지고 있다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다.

### 3. 서구의 문화정책에서 배울 점은?

향후 우리 지역을 창조적인 도시로 만들어가기 위한 문화정책을 위해서는 일차적으로 서구의 역사적 경험(문화정책의 패러다임 전환)에서 많은 것을 배울 필요가 있다.<sup>8)</sup>

주지하듯이 서구에서는 1980년대에 들어서면서 복지국가의 재정적자를 배경으로 예술 및 문화단체에 대한 보조금의 효율성과 재정책임을 강조하면서 문화정책의 방향이 근본적으로 변화되기 시작하였다. 한편에서는 종래와 같이 문화시설 및 예술의 생산자인 예술가 및 문화단체에 대한 보조금에서 예술의 향유자에게 빛을 던지는 방향으로 문화지원 정책의 전환이 있었다. 다른 한편에서는 도시의 재생이라고 하는 맥락에서 문화정책이 적용되기에 이르렀다. 특히, 1980년대 후반 이후 종래의 제조업 중심지를 문화시설로 이용하고 도시를 활성화하고자 하는 시도는 문화산업의 인큐베이션 기능을 육성하면서 문화시설의 집객력에 의한 문화소비의 확대와 고용 창출로 이어졌다. 이러한 소비지향적인 문화정책에 대해서는 긍정적인 평가와 함께 비판적인 평가가 있는 것이 사실이다.

우선, 도시재생이라는 맥락에서 문화정책을 실시한 것이 창조성과 문화적 가치를 모든 산업에 침투시킴으로써 생산과 소비의 질적 도약을 가져온 것은 분명한 성과이다. 하지만, 도시재생에 의한 고용창출이 주로 저임금, 파트타임, 미숙련 노동인력으로 한정되었다는 점은 그다지 긍정적인 측면이라고 평가하기 어렵다. 게다가, 핵심 문화시설(미술관, 갤러리, 도서관, 콘서트홀, 오페라 하우스, 극장 등)의 건설비 및 유지비에 대한 막대한 지출이 결과적으로 도시재정을 압박하는 요인이 되었을 뿐만 아니라 도시의 지속가능한 발전을

---

8) 이와 관련된 상세한 내용은 後藤和子(2005) 참조.

축소하는 경향으로 작용하게 되기에 이르렀다.<sup>9)</sup>

한편, 1990년대에 들어서면서 서구의 문화정책은 본격적으로 복지, 의료, 교육 등 기타 공공정책분야와 연계를 맺기 시작하였고, 특히 문화자원의 가치를 다면적으로 평가한 다음 그러한 것들을 도시재생에 적극적으로 활용하는 움직임이 나타났다. 찰스 랜드리가 주장하고 있듯이,<sup>10)</sup> 많은 창조적인 도시들이 경제재생을 위한 수단으로서의 문화를 활용하는 차원을 뛰어넘어 1980년대에 경시되어 왔던 사회적 약자를 보호한다거나 실험적인 문화 및 예술 활동에 대한 자원배분, 사람들의 잠재능력을 제고하는 차원에서 그들의 사회참여와 고용을 촉진하는 방향으로 나아가고 있다.

#### 4. 21세기에 부합되는 문화정책원리

첫째, 문화와 문화정책에 대한 시각을 새롭게 정립할 필요가 있다는 것이다. 앞에서 강조한 바와 같이, 향후에는 자연과 인간의 개성 및 창조성의 상호 존중과 공존공영 시스템으로서의 문화, 이러한 시스템의 설계, 계획, 실현, 평가 노하우 등 총합적인 지식의 결정체가 문화정책이라는 것을 되새길 필요가 있다. 이 경우 기초가 되는 경제, 경영, 재정, 행정, 법, 정치 등 사회과학의 전반적인 지식을 총동원하는, 이른바 사회과학의 기초 위에 구축된 개성 공존 시스템을 구축하는 것이야말로 문화정책의 핵심 목표가 되어야할 것이다.

둘째, 문화적 가치와 경제적 가치에 대한 보다 정확한 이해와 함께 두 가치간의 균형을 추구할 필요가 있을 것이다. 특히, 경제적 가치는 문화적 가치를 위한 수단에 지나지 않는다는 것을 명심하자. 그러기 위해서는 지역의 문화자본이 갖는 가치를 평가하는 작업을 보다 적극적으로 도입하고, 실시할 필요가 있다는 것을 강조하고자 한다. 이 과정에서 시민들의 지불용의가격(WTP: Willingness to Pay)에 대한 추계는 많은 정책 영역에서 그 유용성을 가질 것이다. 아울러, 지역자원에 대한 문화적인 재평가를 할 때 필수적인 사고의 특질을 비앙키니 등은 다음과 같이 정리하고 있다.<sup>11)</sup> 전체적이고, 유연하고,

---

9) 後藤和子(2005), p.208-210

10) Charles Landry(2005)

11) Bianchini and Ghilardi (1997)

측면적이고, 네트워크를 지향하고, 학제적이라는 것; 혁신 지향적이고, 독창적이고, 실험적이라는 것; 비판적이고, 탐구적이고, 도전적이고, 의문을 제기한다는 것; 인간 중심적이고, 인도적이고, 비 결정론적이라는 것; 문화적이고, 과거의 문화적 성취를 비판적으로 자각하고 있다는 것 등이다.

셋째, ‘문화의 사회적 순환 과정’에 입각하여 지역의 문화발전전략을 수립할 필요가 있다는 것이다. 일반적인 재화가 생산→유통→소비라는 단순 논리에 입각하여 순환하는 것과는 달리, 문화(적인 재화)는 누군가에 의한 창조 활동에서 시작하여 전달→소비→학습→방문→(재)창조라고 하는 순환 과정을 끊임없이 되풀이하면서 다양한 가치를 창출한다. 만약, 문화의 사회적 순환 과정을 인식하기 시작하면 다양한 차원의 네트워크가 중요한 함의를 갖기 시작할 것이다. 이것은 사람들이 자신이 원하는 국내외 축제 등 문화 활동에 참여한다는 것은 다양한 정보매체를 통한 학습과정이 선행한다는 것을 말해주는 동시에, 축제가 새로운 영감을 얻는 원천이 될 수 있다는 것을 말해준다.

특히, 문화의 사회적 순환과정에 대한 인식이 중요한 의미를 갖는 것은 보통의 재화와는 달리 문화는 그 자체의 순환 논리를 갖고 있을 뿐만 아니라 단기적인 속성을 지향하는 정치논리와도 그 맥을 달리하기 때문이다. 이것은 문화라고 하는 것은 학습과정을 통해 시민들의 향수능력이 향상되지 않고서는 발전이 어렵다는 것을 강력히 시사한다.

넷째, 문화정책과정에 도시의 다양한 계층의 시각이 골고루 반영될 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있을 것이다. 특히, 종래 문화정책의 결정권자가 40~50대의 남성이었다는 점을 감안할 때 향후에는 어린이, 노인, 여성, 사회적 약자 등 지금까지 정책결정 과정에서 소외된 계층의 시각이 보다 적극적으로 반영될 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 창조인력을 해당 지역으로 유치할 수 있는 환경(창조환경 creative milieu)을 조성하는 데 정책적인 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 최근 강원도 춘천에서 활동하던 인기 작가 이외수 씨가 자신의 창작활동을 위한 환경(감성마을)을 마련해준 화천으로 이동한 사례는 우리에게 많은 것을 시사한다. 최근 한국의 대표적 작가로 알려져 있는 박경리 선생의 유치를 둘러싼 원주와 통영(박경리 선생의 출생지) 간의 경쟁도 흥미롭다.

여섯째, 이제는 숫자로 표시하는 문화정책목표에서 탈피할 필요가 있을 것이다.

일곱째, 이제는 제발 우리의 기억을 사라지게 하는 데 열을 올리는 문화정책에서 지나간

우리의 기억을 그것이 좋은 것이든 나쁜 것이든 소중히 간직하는 정책으로 전환될 필요가 있을 것이다.

아홉째, 저작권에 대한 인식 제고와 함께 저작권을 존중하는 문화를 배양할 필요가 있는 동시에 한미 FTA 협약에서 저작권 보호기간을 연장하는 조치는 보다 신중하게 접근할 필요가 있을 것이다.

## 〈참고 문헌〉

- 고토 카즈코 역음(임상오 옮김), 『문화정책학』, 시유시, 2005
- 사무엘 P. 헌팅턴, 로렌스 E. 해리스 공편(이종인 옮김), 『문화가 중요하다』, 김영사, 2001
- 임상오, 『문화를 알면 경제가 보인다』, 해남(근간)
- 임상오 · 신철오, 「예술의 가치평가분석: 원주의 박경리 선생을 중심으로」, 『경영논집』, 서울대학교 경영대학 경영연구소, 제40권 1·2호, 2006, pp .251-269.
- 임상오 · 김기봉 · 도건우 · 신철오, 『유명 예술가 유치에 따른 가치평가분석』, 문화관광부, 2006.
- 임상오 · 이보아 · 전영철, 『박물관을 통한 창조도시 만들기』, 해남(근간)
- 토머스 L. 프리드먼(신동욱 옮김), 『렉서스와 올리브나무』, 창해, 2003
- 토머스 L. 프리드먼(김상철, 이윤섭 옮김), 『세계는 평평하다』, 창해, 2005
- 池上 惇, 『文化と固有價値の經濟學』, 岩波書店, 2003
- 池上 惇 外編, 『現代のまちづくり』, Maruzen Library, 2000
- 池上 惇 外編, 『文化政策入門: 文化の風が社會を變える』, Maruzen Library, 2001
- 後藤和子, 『文化と都市の公共政策: 創造的産業と新しい都市政策の構想』, 有斐閣, 2005
- Baumol, W. J. and W. G. Bowen(임상오 옮김), 『공연예술의 경제적 딜레마』, 해남(근간)
- Bianchini, F. and Ghilardi, S. L., Culture and Neighborhoods: A Comparative Report, Strasbourg: Council of Europe, 1997
- Florida, R., The Rise of the Creative Class, New York: Basic Books, 2002(이길태 옮김, 『Creative Class: 창조적 변화를 추구하는 사람들』, 전자신문사, 2002)
- Florida, R., Cities and The Creative Class, New York: Routledge, 2005

- Florida, R., *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*, New York: Harper Business, 2005
- Klamer, A., eds., *The Value of Culture: On the relationship between economics and arts*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1996
- Klamer, A., “Social, Cultural and Economic Values of Cultural Goods”, *Cultural Economics*, Japan Association for Cultural Economics, 3(3): 17–39, 2002
- Landry, C., *THE CREATIVE CITY: A Toolkit for Urban Innovators*, Comedia(임상오 옮김, 『창조도시』, 해남, 2005
- Throsby, D., *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001(성재환 옮김, 『문화경제학입문』, 한울, 2004)

---

# 문화정책의 영역확장과 충돌

라도삼 (서울시정개발연구원 연구위원)

---

## 1.

문화정책의 영역이 확장되고 있다. 단적인 예로 서울시는 문화도시로서 서울의 비전을 담은 『비전 2015, 문화도시 서울』(2006)을 작성하면서, 문화정책의 부문을 ‘문화예술’, ‘문화공간’, ‘문화산업’, ‘문화복지’, ‘시민문화’ 등 5개 분야로 나누어 접근했다. 보고서엔 5개 분야로 나왔지 ‘시민문화’는 문화시민과 문화행정으로 나뉘져 있는 점을 감안하면, 실상 6개 분야, 즉, 예술과 도시(공간), 산업, 복지, 시민, 행정 등으로 구성되어 있는 셈이다. 사실상 도시정책 모든 부분이 개입돼 있다 해도 과언이 아니다.<sup>1)</sup>

‘문화중심도시’는 그보다 한걸음 더 나아갔다. <광주문화중심도시 계획을 위한 기초 연구보고서>에 따르면, 문화중심도시는 “여러 가지 특징을 가진 도시 중 문화를 중심 기능으로 삼는 도시”로 규정된다. 문화가 기반이 되고, 도시형성의 바탕이 되는 도시가 바로 ‘문화중심도시’라는 것이다. 이는 당시 사용하던 ‘문화수도’론을 극복하면서 나왔다. 문화수도란 ‘문화의 중심이 되는 도시’를 의미한 반면, ‘문화중심도시’는 ‘문화가 중심

---

1) 이는 이전에 수립된 각 지자체의 문화예술진흥계획과는 그 성격을 근본적으로 달리한다. 각 지자체에서 수립한 문화예술진흥계획이 주로 문화와 예술장르 발전계획이었다면, 서울시 계획은 문화를 기반으로 한 도시정책이라는 것이 정확한 표현이다.

이 되는 도시’ 라는 것이 문화중심도시추진본부의 의견이다.<sup>2)</sup>

다른 한편 최근 문화관광부는 의미있는 발걸음을 시작했다. ‘공간문화과’ 신설과 〈예술교육진흥원〉 신설, 〈예술경영지원센터〉건립이 그것이다. 본래 문화정책의 영역이 ‘예술정책’ 과 ‘전통문화정책’, ‘미디어정책’, ‘산업정책’, ‘체육정책’, ‘관광정책’ 등이었다면, 이제 정책은 ‘공간’ 의 영역으로 확장되고, 교육과 시장자생력의 방향으로 나아가고 있음을 보여준다. 문화정책의 영역이 그만큼 넓어지고 있는 것이다.

실로 이러한 움직임은 매우 긍정적이다. 특히 이전 문화정책이 ‘장르로서 문화’ 라는 매우 제한적 범위 내에서 운영되어 왔다는 현실을 고려하면 더욱 그렇다. 그러나 ‘전부는 또 없는 것과 같다’ 는 지적처럼, 모든 영역을 포함하겠다고 나서면 정책적 컨셉과 아이덴티티가 상실될 수도 있다. 또한 다른 분야의 정책에 의해 집중적인 견제를 받을 수 있음도 현실적으로 고려해 보아야 할 사안이다. 예컨대, 문화부나 문화정책의 영역이 다른 부서나 업무영역으로 나아가려고 하면 할수록 기존 부서나 업무체계가 저항하는 것은 현실이다.

그렇다면 문화정책의 영역확장과 충돌에 어떻게 대응해 나가야 하는 걸까? 보다 궁극적으로 21세기 문화중심시대에 요구되는 정책의 컨셉은 무엇이며 문화정책은 어디로 나아가 하는 것일까? 문화의 세기라는 21세기에 문화정책의 컨셉과 방향에 대해 논의해 보고자 한다.

## 2.

문화정책의 확장은 어제 오늘 사이는 아니다. 일찍이 황기원 교수는 문화(환경)의 영역을 ‘문화를 위한 영역’ 과 ‘문화화 된 영역’ 으로 나눈 바 있는데, 이 때 ‘문화화 된 영역’ 이란 그 자체로 정체화 되어 ‘문화적 영역으로 형성된 영역’ 을 말한다. 곧, 정체화 된 지역이나

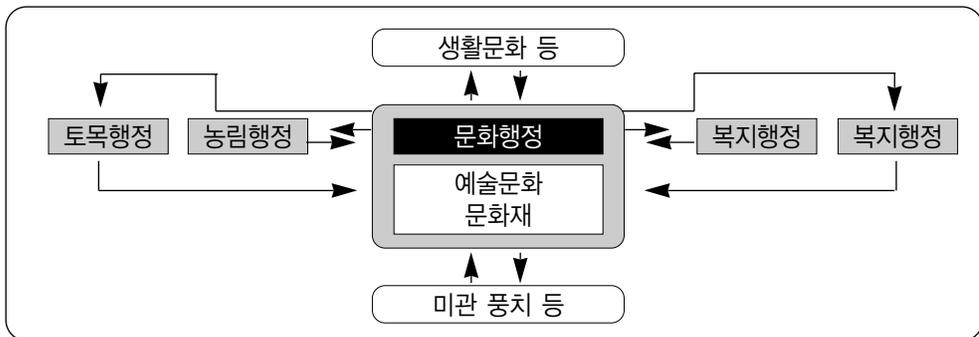
---

2) 본래 문화중심도시는 ‘문화수도’ 의 개편된 의미로 탄생하였다. 광주문화중심도시를 추진하던 초기, ‘문화수도 광주’ (김규원, 광주문화수도 육성을 위한 문화환경연구)란 용어를 사용, 문화수도가 논의의 중심이었으나, 이 논의는 문화를 바탕으로 중심과 주변, 수도와 지방을 가른다는 점으로 문화중심도시라는 개념에 그 자리를 내 주게 된다.

장소, 현상 등을 ‘문화화 된 영역’이라 명명한 것이다. 이 경우 문화를 위한 영역과는 아무런 관련없는 ‘정체화·특징화 된 장소나 현상’ 등은 ‘문화의 영역’이 된다. 예컨대 서울 마장동의 ‘도살’은 하나의 문화화 된 영역이 되고, 역삼동의 가구의 거리, 웨딩타운, 약령시 등도 문화의 영역이 된다. ‘문화를 위한 영역’을 넘어 ‘문화화 된 영역’을 가리키고자 황기원 교수는 문화의 이중화된 구분법을 사용한 것이다.

이러한 논의는 2000년 최호준 교수에게서도 보인다. 그는 문화행정을 위해선 ‘문화의 행정화 및 행정의 문화화’가 되어야 한다고 말한 바 있는데, 이 때 문화행정이란 ‘단지 문화재 보호나, 예술문화 사업을 추진하는데 그치는 것이 아니라, 보다 주민 생활에 밀착한 행정이 제반 활동에 걸쳐서 문화적 전개를 도모하는 기능을 해야 하는 것’이라고 개념 정의한다. 이를 바탕으로 그는 한걸음 더 나아가 “앞으로 도시에서 본격적으로 전개 되어야 할 문화행정은 문화과라는 일개 과가 아니라 복지와 경제, 노동, 토목, 건축 등 자치행정의 모든 분야에서 문화적 시점을 포함시켜 나가는 종합행정이나 도시의 비전이 되어야 할 것이다”고 말한다. 즉, 모든 행정분야에 문화라는 시각을 불어 넣는 것, 그것이 문화행정이고 행정이 나가야 할 방향, 문화가 나가야 할 방향이라는 것이다.

〈그림 1〉 문화행정의 구도



자료: 최호준, 「시민의 도시」, DesignNet, 2000, p.233

이러한 시각은 유럽에서도 발달한 바 있다. 1970년대 말, 산업주의 도시가 하나 둘씩 성장의 한계를 드러내면서 낡은 공장지대나 도심이 문제가 되기 시작하는데, 이 때 유럽 도시가 택한 전략은 문화를 통한 도시 재성장, 낙후지대 재개발이었다. 이른바 문화적

도시재생이라 명명된 이 프로젝트는 영국과 프랑스, 독일, 북유럽과 미국 도시들 사이에서 유행된 바 있으며, 그로부터 문화도시로 변화·발전한 도시들이 한 둘이 아니다.

이 도시재생 사례를 놓고 앞으로의 도시발전, 문화발전을 고민한 F. Bianchili와 M. Parkinson(1993)은 새로운 도시발전 문화전략으로서『문화계획적 접근전략』(cultural Planning Strategy)을 내놓게 된다. 문화계획적 접근전략이란, 도시의 5가지 차원 - ①지리적 경계, ②인위적 환경, ③공동체성과 사회성, ④경제적 구조, ⑤합의된 원칙과 규제가 지배되는 하나의 사회-에 창조성을 불어넣어 도시를 재창조하는 사업으로, 도시의 경제, 교통, 조경, 환경, 관광, 토지활용, 건축환경, 주택, 도시설계, 도시안내, 도시이미지 등 제반의 계획에 문화를 불어넣는 것을 말한다. 즉 도시의 모든 정책영역에 문화를 불어넣음으로써 도시민의 삶의 질을 높이고, 도시생산성을 증진하며, 창의적인 도시환경을 만들어 문화예술 진흥 및 지역개발과 문화유산 보존 가능케 하는 것이 문화계획적 접근전략이라는 것이다. 그는 이러한 예로 1988년 영국의 <The Centre for Local Government Strategies>가 작성한「City Centre, City Cultures」, 1990년 <Birmingham City Council>이 작성한 「버밍햄을 위한 예술전략」, 그리고 영국위원회 (Arts Council of Great Britain)가 1992년 작성한 「예술과 미디어 전략」(The National Arts and Media Strategy) 등을 지적한 바 있다. 이러한 보고서들은 도시계획 단계에서부터 문화자원을 조사하여 도시발전의 영역, 즉, ①경제영역(문화산업, 예술 디자인과 제조업 관계, 문화관광산업 ②상징적 영역(문화적 매력 개발, 시민 자존심 구축 등) ③사회적 영역(지역공동체 구성, 도시축제 활성화 등 ④환경적 영역(도시미화 프로그램, 문화적 공간환경 조성 등) ⑤정치적 영역(참여확대, 도시환경의 질 향상) ⑥교육적 영역 ⑦문화예술 영역 등에 적용시켰다는 것이다.

1980년대까지 지속된 이러한 흐름은 결국 1985년 ‘문화도시 지정’이라는 유럽의회 의결을 이끌어 낸다. 영화배우이자 그리스 문화부 장관이었던 멜리나 메리쿠리의 제안으로 시작된 ‘문화도시 지정’은 유럽 도시를 문화적으로 재생하는 데 큰 역할을 하였고, 지금도 2~5개 도시를 매년 문화도시로 지정하기도 한다.

유럽이 도시의 영역, 즉 삶과 직결된 물리적 공간영역에 집중하여 문화영역을 확장시켜

왔다면 우리 보다 현실적인 차원에서 문화정책의 영역을 확장해 왔다. 익히 알다시피 우리나라 문화정책의 역사를 살펴보면, 그 단계는 5가지 단계로 구분된다.

첫째, 제1단계는 국가가 나서 예술을 진흥하고, 예술가를 보호·육성한 국가 이데올로기적 단계라 할 수 있다. 1980년대 말, 멀게는 90년대 초까지 이어진 이러한 움직임은 다른 어느 나라 못지 않은 예술지원 사업을 추진하도록 만들었다.

둘째, 2단계는 문민정부 시절, 복지를 중심으로 문화민주주의에 대한 논의가 무성하던 시점을 말한다. 전국에 문화의 집이 건설되고, 문화의 거리가 조성되는 한편, 각종 복지 사업이 전개되던 것이 바로 이 시점이다.

그러나 이 시점은 그리 오래가지 못한다. 무엇보다 “쥬라기 공원” 이후, 우리에게 “쉬리” 이후 급격하게 퍼지던 문화산업 열풍이 디지털 산업과 더불어 우리 사회 ‘쌍끌이 성장마차’로 등장하면서, 모든 논의는 문화산업으로 파묻히게 된다. 다른 어떤 논의에 앞서 ‘문화산업’이 절대적 시대언명이 된 1990년대 말 상황. 우리 문화산업 정책으로 관심을 확장하게 된다.

이어 2000년대 초반, 우리가 주목하기 시작한 것은 환경과 생활로서의 문화다. 주5일제가 시작되고, 국민소득이 문화향수층이 가장 넓어진다는 1만 5천 달러를 넘어서기 시작하고, 몇몇 성공한 블록버스터가 나오기 시작하면서부터 우리 주변에선 문화의 생활, 생활공간의 문화화가 점차 시대적 코드로 자리잡게 된다. 이른바 웰빙의 코드가 문화정책의 한복판에 들어서게 된 것이다.

그러다 2005년 이후가 되면 다시 변하게 된다. 이전 이 흐름을 이어받아 공간과 사회, 지역과 환경의 영역으로 논의를 확장시킨 것이다. 다양한 지역에서 도시, 그 지역의 공간 구조를 문화적으로 바꾸는 사업이 진행되고, 공공예술프로젝트와 마을만들기 사업 등 다양한 사업이 추진된다. 예술을 예술로서가 아니라 실제 우리가 살아가는 공간을 바꾸기 위한 수단과 전략으로서 활용하기 시작한 것이다.

아마도 지금 이 시대의 정책코드를 얘기하라면 그것은 단적으로 말해 예술과 지역과 시민을 연결하는 사업일 것이다. 쉽게 말해 문화라는 영역과 지역이라는 공간 영역, 시민

〈표 1〉 문화영역의 확장과 시대별 문화정책의 변화

1980년대까지	1990년대 중반	1990년대 후반	2000년대 초반	2000년대 중반
국가이데올로기	문화민주주의	문화산업	환경과 생활로서 문화	도시와 지역의 전략으로서 문화
예술지원	문화복지	영상 및 디지털 콘텐츠산업 육성	문화환경 조성	지역환경 조성
대규모 국가상징시설	문화의 집 조성 문화기반시설 조성	산업지원	문화시설 확충 문화지구 지정	공공예술프로젝트 마을만들기

이라는 생활영역을 묶는 것이 하나의 정책이 되었던 얘기다. ‘문화중심도시’와 서울시의 사례와 같은 ‘문화도시론’, ‘공간문화과’의 신설 등은 바로 이와 같은 변화된 양상을 보여준다. 이제 예술이 ‘장르’라는 영역을 넘어 ‘사회’, ‘공간’, ‘지역’이란 영역으로 확장되고 있는 것이다.

### 3.

이것 무슨 의미가 있을까? 무엇보다 가장 의미깊은 것은 전통적인 전래의 우리 문화정책의 틀을 깨고 있다는 것이다. 익히 알다시피 우리 문화정책의 핵심은 ‘예술가 복지형 지원 정책’에 그 특징이 있었다. 나머지 전통문화의 육성, 순수예술 창작지원 등이 있었지만, 그것은 사실 ‘복지형 정책’을 통한 촉진정책이었다해도 과언이 아니다. 모든 것을 ‘돈’을 주어 해결하려던 방식. 그 결과 우리는 1973년 문예진흥기금이 생긴 이래 약 1조원이 가까운 돈을 창작지원 활동에 쏟아 부었다.

1974년부터 2003년까지 예술분야에 지원한 ‘정부의’ 돈만 최소한 6천억 원이다. 여기에 로또기금이 투입되고, 각 지방문화재단에서 지원한 액수를 합하면 그 액수는 족히 1조원이 넘는다. 30년에 1조원인데 무엇이 그리 많냐고 말할 사람도 있을지 모르지만, 한해도 쉬지 않고 정기적으로 지원해 왔다는 점에서 우리의 지원정책은 주목할 만 하다.

## 〈표 2〉 문예진흥기금 진흥사업 부문 집행 실적 총괄(1974~2003)

단위 : 백만원

년도	74~97	98	99	00	01	02	03
합계	311,237	49,979	50,070	93,518	41,119	33,850	38,961

\* 자료 ; 한국문화예술위원회(www.arko.or.kr)

그러나 불행하게도 이러한 지원정책은 성공적이지 못했다. 대부분 예술가들은 아직도 최악의 빈곤상태에 헤매고 있다. 2003년 문화관광정책연구원 조사에 따르면 연 평균 1백만원 이상 예술활동으로 수입을 올리는 예술인 인구는 31.6%에 지나지 않는다. 나머지 70%는 월 백만원도 예술활동으로 벌지 못한다고 말한다. 이 통계는 단적으로 우리의 지원 활동이 실질적 도움이 되고 있지 못함을 말해준다.

많은 작가가 지원사업비를 지원받아 작품을 창작해 오고 있지만, 또 그렇게 생산된 것이 현재를 이끌어 오고 있지만, 적어도 30년을 지원해서 아직까지 그대로의 상태라면 정책의 수행성에 대해 평가해 볼만하다. 과연 성공적인 정책이었냐고.

## 〈표 3〉 예술활동 월평균 수입

단위 : %

분야	없다	10만원 이하	11~ 20만원	21~ 50만원	51~ 100만원	101~ 200만원	201만원 이상	계
전체	31.2	12.2	4.1	8.6	12.3	15.4	16.2	100.0

\* 자료 : 문화관광부 · 한국문화관광정책연구원(2003), "문화예술인실태조사", p.33 정리(단, 건축 제외)

나는 결코 성공적인 정책이었다고 말할 수 없다고 본다. 보다 더 다른 유형의 정책, 다른 방식으로 접근하지 않는 한 이 문제는 해결 불가능한 영원한 난제라고 본다. 문화정책의 정책 영역 확산은 이와 같은 해결되지 않는 선순환구조, 시장 자생력을 형성하는 지름길 혹은 바탕이라고 보는 것이 나의 시각이다.

그렇다면 과연 어떤 측면에서 그러할까? 우선, 다양한 유형의 사회정책, 물리적 공간과 지역을 다루는 정책, 교육과 새로운 예술체험의 기회를 주는 마케팅과 관객개발 정책, 이러한 다양한 영역에서 예술가의 참여와 개발을 이끌어 낼 수 있다고 본다. 사실 지금까지 우리나라 문화정책은 예술인이 존재한다는 그 정당성과 당위성에 대한 지원사업이 정책의 핵심내용이었다. 그러나 존재 자체가 그 스스로를 증명하지 못한다. 그가 스스로 드러내지 않는 한, 그가 스스로 나서 사회 속에 자신이 존재하고 그 존재가 사회 내·외적으로 편익을 발생시킨다는 사실을 증명하지 않는 한 예전처럼 당위성 속에서 지원할 수 없다. 그러기엔 많은 사람들이 이데올로기 외적인 측면에서 예술을 원하고, 문화가 개입하길 원한다.

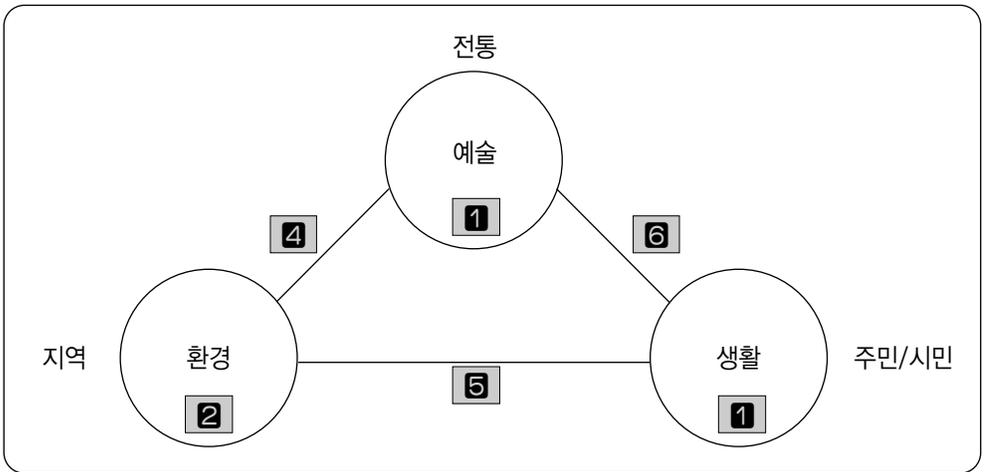
단적인 예로 캐나다 창의도시 네트워크는 예술이 가진 효과로 ▷경제의 엔진으로서 문화, ▷도시의 재생과 활성화의 수단으로서 문화, ▷공동체의 정체성과 소속감 강화로서의 문화, ▷공동체의 긍정적 변화로서 문화, ▷장소의 질로서의 문화, ▷청소년과 사회적 개발로서의 문화 등을 지적한 바 있다. 문화는 경제의 엔진인 동시에 지역사회를 재생, 활성화하며, 공동체의 소속감을 불어넣어 사회를 개발하고 장소의 질을 발전시키는 효과를 지니고 있다는 것이다. 다른 한편 루크 리트너(Luke Rittner) 자신의 저서 <도시의 르네상스>(영국예술위원회, 1989)에서 문화가 갖는 효과를 “▷사업에 대한 확신을 회복시키고 ▷환경을 질적으로 개선하며 ▷문화활동에 주민참여를 유도하는 데 긍정적인 역할을 하고, ▷공동체의 정체성을 고취시키며, ▷공동체에 필요한 것을 자각하여 변화를 이끌어 내는데 기여한다”라고 적고 있다. 또한 우리나라의 <공공예술위원회> 또한 공공미술이 주는 혜택을 ▷정신적 빈곤의 해소, ▷지역개발 효과, ▷주민 간 사회적 융합의 강화, ▷지역 정체성 강화, ▷문화민주주의 실현에 기여, ▷삶의 질 향상 등이라 제시한 바 있다. 이는 문화예술이 주는 효과가 단지 예술적 성과 뿐만 아니라 다양한 부분에서 나타나고, 또 나타나야만 해야 된다는 것을 말한다.

내가 강조하는 것은 이같은 다양한 영역 속에서 예술이 그 가치를 발휘하고 투영되어야 한다는 것이다. 그래야만 예술은 그 존재가치를 증명받을 것이고, 상위 15% 이하의 소수 주민이 그 혜택을 다 가져간다는 ‘역진성의 오해’로부터도 자유로워질 수 있을 것이다. 또한 예술가는 창작활동이 아닌 다른 사회, 지역, 도시와 교육활동 등에 참여할 것이며,

이러한 사회적 참여를 통해 보다 많은 경제적·정치적 성과를 거둘 것이다. 정부 정책은 그와 같은 참여의 유도체이자 촉진체로서 사회적 자원을 동원하고 보다 많은 시민들에게 그 혜택이 돌아가도록 조정하는 데 그 역할이 있다 해도 과언이 아니다.

그렇기에 난 새로운 성 삼위일체를 외친다. 그것은 예술(문화/전통)과 지역(환경), 주민(생활)이 결합하라는 것이다. 즉, 예술(전통)이라는 장르의 영역에서 벗어나 사회와 공간, 지역과 주민과 결합하여 그 존재가치를 스스로 증명하라는 것이다. 이를 그림으로 표현하면 <그림 2>와 같다.

**<그림 2> 문화된 문화정책의 영역과 정책대상**



<그림 2>에서 보듯, 문화정책의 영역은 예술과 전통이라는 장르로서의 문화의 영역과 지역과 환경이라는 ‘물리적 공간영역’, 주민과 시민이라는 ‘생활영역’ 등으로 구분될 수 있다. 각 영역에선 분리된 정책을 갖게 되고, 이어 각 요소가 결합한 속에서 다른 정책영역을 갖게 된다. 그 결과 정책의 대상과 내용은 다음과 같은 여섯 가지 분야로 세분된다.

- ① 영역 : 예술 - 예술지원 (예술영역)
  - 수월성 제고 : 창작의 수월성 (수월성)
  - 다양성 제고 : 종다양성과 생태계 마련 (다양성)

② 영역 : 환경 - 예술적인 환경 창출 (환경영역)

- 예술의 공간화 : 생활공간으로 예술의 창출 (예술성)
- 공간의 예술화 · 장소화 : 공간의 미학 연출, 장소적 정체발굴 (장소성, 진정성)

③ 영역 : 생활 - 예술에 대한 접근성 제고 (생활영역)

- 문화의 민주화 : 문화향수 제고 (민주성)
- 문화민주주의 : 문화활동 및 문화참여 (접근성)

④ 영역 : 예술과 환경 - 환경 속에 예술창출 (산업영역)

- 환경의 개발과 창출에 예술의 활용 (도시디자인, 문화놀이터 조성 등) (활용성)
- 예술을 보호하기 위한 환경 및 공간정책 개발 (문화의 거리, 문화지구, 관광특구 등) (환경성)

⑤ 영역 : 환경과 생활 - 생활을 우선 한 환경창출 (생태영역)

- 생태계/생활조건으로서 환경, 삶의 질을 고려한 환경의 조성 (생태성)
- 공원의 조성, 경관과 미관의 정비, 다양한 예술시설의 확충 (기반성)

⑥ 영역 : 예술과 생활 - 예술을 통한 삶의 질의 확장 (교육영역)

- 문화교육 (교육성)
- 문화에 대한 접근성을 높이는 문화마케팅 (참여성)

문화정책의 영역은 이처럼 매우 포괄적으로 확장된다. 그리고 그것은 지금까지의 지원 정책의 영역을 넘어 실질적이고 구체적인 사업이자 조성의 영역, 조정과 통합의 영역으로 넘어가게 된다. 모든 분야의 영역에 문화의 정책적인 컨셉과 아이덴티티를 투영하게 된 것이다.

#### 4.

실로 이러한 문화정책은 많은 도전 뿐만 아니라 문제점을 남기게 된다. 앞서 지적한 바와 같이 정책적 컨셉을 순간 잃어버리기도 하고, 기존 정책대상과 그룹들에게 반발을 야기하기도 하며, 업무영역 충돌로 다른 부서의 업무와 충돌되기도 한다. 한마디로 쉽게 갈 수 있는 걸 매우 어렵게 가는 결과를 나올 수도 있는 것이다.

그러나 그렇다고 해서 장르로서의 문화의 영역에 매달리게 되면 문화정책은 영구히 지원정책·보전정책에 머무르게 된다. 언제나 성과없는, 일회성 행사로 전락하게 되며 하면 좋은 것 정도로 멈추게 된다. 따라서 보다 적극적으로 문화정책의 영역을 확장해 나가는 데 주력해야 할 것이다.

이를 위해 다음과 같은 점은 눈 여겨 볼 필요가 있다.

첫째, 도시 정책 내에 문화의 요소를 투영하기 위한 법과 제도를 만들어야 한다. 한때 많은 부분에서 <지역문화진흥법>이 얘기되며 ‘지역문화예술위원회’ 구성이 논의된 바 있다. 나는 사실 이 위원회 구성에 매우 적극적으로 반대한 사람이다. 그 이유는 이렇다. 첫째는 사업비가 많지도 않은 지방문화예술진흥기금 지원사업에 예술위원회 형태의 간섭은 간접비용을 과다하게 지출하게 만들 뿐만 아니라 지원기금의 사업방식을 지나치게 경직화 시킬 우려가 있다는 점 때문이다. 즉, 얼마되지 않는 돈을 장르별 혹은 지역사회(단체)별로 나눠먹기가 될 우려가 있다는 것이다. 다른 또 이유는 그와 같은 장르로서 ‘예술위원회’가 아니라 실질적으로 필요한 위원회가 있다는 것이다. 그것은 두 가지 형태 중 하나다. 그 첫째는 도시 차원에서 각 영역의 정책을 조율할, 다시 말해 문화의 입장에서 정책을 검토하고 제안할 그런 위원회다. 그리고 다른 하나는 지역 사회에 널리 있는 많은 문화자원을 포괄하고 그 역할과 기능을 네트워킹 하는 조직으로 문화예술위원회다. 이 위원회가 된다면, 즉 도시 정책 내에서 문화를 조율하고, 지역에 분산된 문화자원을 네트워킹 하는 조직으로서 위원회라면 찬성한다. 그러나 그렇지 않다면 반대한다.

그렇듯, 도시정책 혹은 지역정책 내에 문화의 관점을 투영할 조직과 법적 지원이 필요하다.

둘째, 명목상의 선택항목이 아니라 실질적 계획으로서 ‘문화계획’이 수립되어야 한다. 지금까지 문화관련 각종 법령에서 나온 내용을 보면, 그 대부분은 ‘선택’ 사항이다. 즉, ‘할 수 있다’고 표현되어 있을 뿐, ‘해야 한다’, 또는 ‘언제 마다 한번씩 해야 한다’는 계획주기에 대한 내용은 없다. 적어도 지역과 도시, 생활과 환경 영역에 문화정책을 투영하기 위해서는 ‘강제규정’이 있어야 한다. 쉽게 말해 ‘선행계획’으로서 ‘상위계획’으로 법적 강제화 되지 않는 한 어떤 계획도 의미없다는 것으로, 적어도 한 기초자치체의 문화발전을 위해서라면 5년 단위로 종합적인 지역단위 문화계획을 수립하는 강제규정을 반드시 마련해 두어야 한다.

셋째, 모범사례를 만들어야 한다. 사실 지금까지 많은 논의가 있었지만, 모범적 사례가 나온 경우는 아직 없다. 지역개발 사업을 하면서 문화계획을 했다는 예도 들어보지 못했으며, 문화계획을 바탕으로 종합적인 지역계획을 수립했다는 얘기도 들어보지 못했다. 사실 광주문화중심도시가 그 기대를 갖게 했지만, 광주 또한 그 기대에 미치지 못하는 것이 사실이다. 그런 점에서 대도시가 아닌 중소도시, 수도권의 강력한 신도시를 중심으로 그런 문화계획을 시도했음 하는 생각이다.

넷째, 무엇보다 도시계획의 다른 영역, 즉 관련법 내에 문화계획에 대한 내용이 충분히 투영되어야 한다. 사실 공간과 환경을 다루는 정책은 건교부를 중심으로 구성되어 있고, 그 핵심은 국토법과 건축법이다. 다른 한편, 산업의 문화화와 디자인 등을 다루려면 산자부 등과 협력은 필수적이다. 문제는 관련 법 속에 그와 같은 내용이 충분히 녹아 있어야만 한다. 그래야만 움직일 수 있고, 그래야만 사업을 추진할 수 있다. 문화적인 도시와 지역만들기, 문화산업과 산업문화를 육성하는 등 문화기반의 사회를 만드는 것은 그 바탕이 제도적으로 구성되지 않는 한 배타적 분위기와 환경 속에서 결코 성공적으로 결실을 맺을 수 없다.

다섯째, 그럼에도 가장 중요한 것은 리더십과 전문적 능력이다. 모든 것을 법안에 의존하기 보다는 예술가와 다른 부처 행정가, 주민들과 손을 잡고 직접적인 예술아이템을 수행해 보는 것이다. 우리 사회 가장 부족한 것은 코디네이터이다. 즉 이와 같은 사업을

실질적으로 기획하고 수행할 전문가가 부재한 것이 우리의 현실이고 가장 큰 문제다. 따라서 우선 전문가를 육성해야 한다. 단지 교육이 아니라 다양한 사업영역개발과 실질적 사업을 통해 전문 코디네이터를 육성하고 이를 바탕으로 다른 부서와 업무부처의 협력을 받는 내부강화전략이 우선 필요하다. 예술은 그 속성이 그렇듯 좋다고 증명되지 않는 한 그 가치를 존재 그 자체로 인정받을 수 없는 게 현실이다. 해 보니까 좋고, 성과가 훌륭했다는 평가를 스스로 듣도록 하는 것, 그것이 문화정책 확산에 바탕이 된다 하겠다.

문화의 문제는 사실 ‘공존’의 문제다. 문화는 과거와 미래를 공존케 하며, 더러움을 아름다움으로 공존하게 한다. 문화의 세기가 되고, 문화가 중심이 되었다는 것은 다름 아니다. 모든 것이 공존하게 되고, 그 공존 속에서 아름다움을 갖게 되었다는 것이다. 예술이 사회 속에 공존하고, 지역 속에 살아 움직이면서 지역과 주민, 사회가 새로운 생명력을 갖도록 하는 것, 그것이 현대 문화정책이 나가야 할 방향일 것이다. 특히 지역을 기반으로 하고 있는 지자체라면, 더 더욱 말 할 것이 없다.

# MEMO

2부

# 경기도 문화정책에 대한 성찰과 전망

---

씨뿌리고 거름주고 기다리기  
: 문예진흥사업에 대한 검토와 재성찰  
김정수 (한양대 행정학과 교수)

모두를 위한 문화 혹은 그들만의 문화  
- 경기도 향유자 문화정책의 평가와 대안모색  
양효석 (한국문화예술위원회 예술진흥실장)

지역의 문화정책, 누가 어떻게 만들고 실현하는가  
이원희 (한경대 행정학과 교수)

---



---

# 씨뿌리고 거름주고 기다리기 : 문예진흥사업에 대한 검토와 재성찰

김정수 (한양대 행정학과 교수)

---

## 〈 목 차 〉

### I. 들어가는 말

### II. 경기문화재단의 문예진흥 지원사업 개요

1. 사업 내역
2. 정기공모지원사업
3. 심사제도

### III. 문예진흥 지원사업의 성과에 대한 평가와 고찰

#### IV. 문화예술행정의 본질적 한계

1. 정책목표 설정에 있어서의 한계
2. 정책수단 선택에 있어서의 한계
3. 정책집행에 있어서의 한계
4. 정책평가에 있어서의 한계

### V. 지원사업 및 평가에 관한 재고찰: 이제 어떻게 해야 할 것인가?

1. 문화예술을 위한 공적지원의 필요성?
2. 문화예술 지원의 목적은?
3. 팔길이 원칙?
4. 지원심의회는 엄정하게?
5. 선택과 집중?
6. 사후평가는 철저하게?
7. '도덕적 해이'의 가능성?

### VI. 맺는 말: 문예진흥 '지원'에 대한 재음미

## I. 들어가는 말

우리나라 문화예술진흥법은 중앙정부 및 지방정부에게 문화예술의 발전을 위해 노력할 의무가 있음을 선언하고 있다. 동법 제3조 1항은 “국가와 지방자치단체는 문화예술의 진흥에 관한 시책을 강구하고, 국민의 문화예술활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 조달하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 제4조 2항에는 “지방문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하게 하기 위하여 재단법인을 설립할 수 있다”고 규정되어 있다. 현재 광역자치단체로는 경기도를 비롯하여 강원도, 제주도, 서울특별시, 인천광역시, 그리고 기초자치단체로는 부천, 고양, 서울시 중구, 성남시 등에서 자체적인 문화재단을 운영하고 있다. 이들 문화재단의 핵심 기능은 각 지역의 문화예술활동에 대한 지원을 담당하는 것이다.

1997년에 설립된 경기문화재단은 “건강한 문화생태계를 조성하여 경기도민의 문화민주주의를 실현하기 위하여 경기도가 설립한 비영리 공익 재단법인”이다.(경기문화재단 홈페이지, <http://ggcf.or.kr>) 경기도문화예술진흥조례 제19조는 “문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원”하는 것이 경기문화재단의 설립목적임을 밝히고 있다. 아울러 제20조는 이를 위하여 ① 문화예술의 창작과 보급, ② 문화예술진흥을 위한 정책개발 및 자문, ③ 도내 문화예술단체 및 활동의 지원, ④ 도지정 테마박물관의 지원, ⑤ 문화예술 진흥을 위하여 도지사 또는 시장, 군수가 위탁하는 사업, ⑥ 국제문화교류센터의 운영, ⑦ 기타 문화예술진흥을 위해 필요하다고 인정하는 사업 등을 시행할 것을 규정하고 있다.

경기문화재단은 우리나라 지방자치단체 차원에서는 최초로 출범한 문화재단이다. 또한 출연기금이나 연간 예산 면에서 다른 지역의 문화재단에 비해 월등한 규모로 운영되고 있다.(전병태·오양열, 2005: 135-140) 이러한 점에서 경기문화재단은 다른 지역 문화재단의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 지난 10년 동안 경기문화재단은 크고 작은 다양한 사업활동을 통해 경기도 지역의 문화예술의 진흥과 발전을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 여기서는 경기문화재단의 사업 중에서 특히 문화예술 진흥을 위한 기금지원사업을 중심으로 그 성과 및 한계에 대해 고찰하기로 한다. 설립목적에 비추어볼 때 경기문화재단의 가장 핵심적인 사업이기 때문이다.

## II. 경기문화재단의 문예진흥 지원사업 개요

1997년 설립된 이래 경기문화재단은 경기도의 문화예술 활성화를 위해 다양한 지원 사업을 시행하여왔다. 지난 2004년 발표된 「경기문화재단 중·단기 발전계획 - 전망 2010」은 재단의 중·단기 이념을 ①삶의 질 제고를 위한 문화예술의 이용후생(利用厚生)<sup>1)</sup> 촉진, ②문화예술의 사통팔달(四通八達) 구축, ③문화예술을 통한 법고창신(法古創新)의 가치구현으로 정하였다.<sup>1)</sup> 그리고 이러한 이념을 실천하기 위해 매년 사업목표를 정하여 지원사업을 수행하고 있다. 2006년도의 재단 사업목표로는 ①문화예술 창작 진흥, ②도민의 문화예술 향수 및 참여기회 확대, ③문화예술교육 활성화, ④지역문화예술의 균형발전, ⑤ 국제적 위상강화를 위한 문화교류 증진, ⑥전통문화 유산의 보존과 현대화 및 실용화가 제시되었다.

### 1. 사업 내역

2006년의 경우 경기문화재단의 총사업예산은 약 280억원 규모였으며, 그 중 문예진흥사업비 항목이 약 112억원, 기문원사업비가 약 166억원 정도였다. 실별 사업예산 및 집행내역은 <표 1>과 같다. 전체 사업비 중에서 문예진흥실이 차지하는 비중은 25.8%인데, 전통문화예술과 관련된 기전문화재연구원 사업비를 제외한 총 사업비에서는 66.3%를 차지한다. 한편 <표 2>는 여섯 가지 사업목표별 세부사업 및 예산액을 정리한 것인데 전통문화예술의 보존 및 현대화가 전체의 약 70%를 차지한다. 그리고 기초예술 창작·발표 지원(문예진흥을 위한 공모지원 사업, 기초예술 창작 지원)이 그 나머지의 약 50%를 차지한다.

---

1) '이용후생'은 "문화예술의 진흥을 통하여 지역 주민들의 삶의 질을 제고하고 공공의 아름다움을 실현함"을 의미한다. 이를 위해 문화예술창작활동 활성화와 문화예술 참여기회 확대와 문화예술교육활동 활성화로 지역의 문화적 쾌적성 향상을 꾀한다. '사통팔달'은 "경기도 각 지역 간 다양성과 조화를 추구하며, 문화예술적 수준의 차이를 해소하기 위한 지원과 문화예술창작과 향유의 순환벨트를 구축할 지역문화예술의 균형발전과, 동아시아 소수민족, 생명문화, 생태, 공공·실현예술의 교두보로 성장할 수 있는 문화예술 창작환경 조성과 문화예술 교류의 확대"를 의미한다. '법고창신'이란 "경기도 문화예술의 정체성을 전통과 현대의 조화를 통해 확립하고, 경기도민의 문화적 자긍심을 제고하여 오늘날의 문화예술이 후세에도 의미 있는 문화적 자산으로 가치를 지닐 수 있게 한다"는 것이다. <없음> 『2005년 경기문화재단연감』

**〈표 1〉 2006년도 실별 사업예산 집행내역**

팀 별	예산액(천원)
문예진흥실	7,211,750
기전문화대학	1,242,710
기전문화재연구원	17,085,719
기타	2,254,680
합계	27,964,605

\* 자료: 경기문화재단 제공

**〈표 2〉 2006년도 실별 사업예산 집행내역**

팀 별	예산액(천원)
<b>1. 문화예술 창작 진흥</b>	<b>4,045,900</b>
1) 기초예술 창작·발표 지원	3,757,100
• 문예진흥을 위한 공모지원 사업	2,425,700
• 기초예술 창작 지원	1,331,400
- 경기 문학 진흥 활성화	38,000
- 경기지역 미술 흐름전(GRAF 2006)	134,400
- 무대 공연작품 제작 지원 사업	1,054,000
- 우수 공연작품 다년간 지원사업	15,000
- 제3회 천상병예술제 개최	40,000
2) 문예진흥을 위한 연구개발 및 평가	288,800
• 문예진흥을 위한 연구개발	94,800
• 문화예술 모니터링 운영	174,000
• 문예진흥을 위한 간담회 운영 및 학술회의, 워크숍 등 개최	20,000
<b>2. 도민의 문화예술 향수 및 참여기회 확대</b>	<b>849,800</b>
1) 도민의 자생적 문화예술활동 지원	500,000
• 도민과 함께 하는 문화축제	500,000
2) 소수자 문화예술 향유기회 확대	349,800
• 장애인 예술활동 활성화 사업	49,800
• 이주노동자 문화체험 행사 개최 지원	50,000
• 더불어 사는 사회문화제	50,000

팀 별		예산액(천원)
	•도민의 문화예술 접촉기회 확대	200,000
<b>3. 문화예술교육 활성화</b>		<b>616,800</b>
1) 문화예술교육 활성화 운영지원		420,300
	•교육프로그램 개발운영 지원	190,000
	•문화기반시설 문화예술교육	50,000
	•문화예술 매개자 및 예술인 연수	90,900
	•청소년 문화활동 지원	89,400
2) 문화예술교육 활성화를 위한 조사연구		196,500
	•문화예술교육 정책수립 연구	24,000
	•문화예술교육 교재개발 연구	72,500
	•문화예술 교육 영상화	100,000
<b>4. 지역문화예술 균형발전</b>		<b>1,422,910</b>
1) 지역간 문화예술 격차해소 활동 증진		252,000
	•북부지역 젊은 예술활동 지원	80,000
	•북부지역 청소년 문화예술 동아리 활동 지원	40,000
	•북부지역 가족단위 문화체험 프로그램 개발 및 운영	77,000
	•북부지역 지역축제 연구개발 및 활성화 연구	25,000
	•북부지역 문예진흥 기획사업	30,000
2) 지역문화예술 기반공간 운영 활성화		420,800
	•소극장 등 지역문화공간 운영 활성화	78,000
	•문화예술인 창작촌 프로	143,000
	•2006 아트센터 운영	199,800
3) 지역문화예술 특성연구 및 정보화		750,110
	•기전문화예술총서 발간	85,000
	•격월간 기전문화예술 발간	239,810
	•경기문화예술자료실 운영	80,000
	•예술자료 아카이브 구축	66,300
	•사이버경기문화재단 운영	260,000
	•경기문화재단 연감 발간	19,000
<b>5. 국제적 위상강화를 위한 문화교류 증진</b>		<b>880,000</b>
1) 문화예술인 국제교류 활성화		880,000

팀 별	예산액(천원)
• 국제문화교류	380,000
• 세계생명문화포럼 개최	500,000
<b>6. 전통문화유산의 보존과 현대화, 실용화</b>	<b>16,865,522</b>
1) 전통문화예술의 발굴 및 보존	14,999,322
• 기전문화재연구원 문화재 학술조사	14,827,522
• 경기도 문화재 체험 프로그램 운영	42,000
• 경기도 문화재 연보 및 기획총서 발간	129,800
2) 전통문화예술의 보급과 활용	1,866,200
• 경기실학현양사업 추진	950,000
• 효사상 고취사업	300,000
• 무형문화재 예술활동 활성화	149,000
• 경기도 문화예술 및 무형문화재 영상화	118,000
• 경기도 전통예술의 전승 및 보급 확산	140,000
• 경기지역 전통문화학교 연계 프로그램 운영	30,000
• 전통 기능장인·예능 보유자 전수 교육프로그램 개발 및 교재 지원	80,000
• 경기도 전통문화연구 및 콘텐츠 개발	99,200

\* 자료: 2006년7월 경기도의회 업무보고자료를 참고하여 작성

## 2. 정가공모지원사업

경기문화재단은 특히 설립 초기부터 예술 창작 촉진에 많은 관심을 기울여왔다. 이는 재단이 제도적으로 경기도에서 이관된 문예진흥지원금 사업의 실무 집행기구로서 기능해야 했기 때문이기도 하다. 재단의 지원사업은 크게 두 가지로 구분되어 운영된다. 하나는 경기도내 일반인과 문화예술인(단체)을 대상으로 지원신청을 받아 일정한 심사를 거쳐 지원하는 ‘정가공모지원사업’이며, 다른 하나는 재단 목적사업 실행을 위한 ‘기획지원사업’이다. 정가공모사업의 경우, 2004년까지 ‘일반공모지원사업’과 ‘특별공모지원사업’으로 분류되어있던 지원영역을 2005년부터는 문예진흥지원금 공모지원사업의 ‘목표’에 따라 분류하는 방식으로 개편하였다. 또한 각 지원영역에 해당하는 사업주체를 예술인, 매개자, 향유자로 분류하여 특성화될 수 있도록 하고, 기존 장르 분류체계를 5개의

분야로 정비하고, 각 분야별 세부 장르도 개편하였다.

2006년의 경우, 정기공모지원사업의 목표 영역은 ‘전문 예술인 문화예술활동’, ‘공공·실험 예술활동’ 등 9개 분야로 설정되었다.<sup>2)</sup> <표 3>은 지원분야별 접수 및 지원 결과를 정리한 것이다. 총 1,354건의 신청이 접수되었는데 이 중 33%인 447건에게 지원이

2) 2007년도 정기공모에서는 다음과 같이 지원분야가 좀 더 세분화되는 등의 변화가 있었다.

2006년도 지원분야	2007년도 지원분야	시기
①전문예술인문화예술활동	전문문학활동(실험, 평론, 행사 포함) 전문시각예술활동(실험, 평론 포함) 전문공연예술활동(실험, 평론, 포함) 전문전통문화예술활동(실험, 평론 포함)	1차공모 (2007.9)
⑦국제문화예술교류활동	국제문화예술교류활동	
⑤아마추어 문화예술활동	생활문화예술활동	
⑥소수자문화예술향유기회증진활동	소수자문화예술향유기회증진활동	
④문화예술교육활동	문화예술교육활동	
	전통문화예술 전수·연수활동	
②공공·실험예술활동	공공미술활동	2차공모 (2008.1)
⑧문화예술 조사·연구·평론활동	문화예술 조사·연구활동(평론 제외)	
⑨문화예술 정보화 활동	문화예술 정보화 활동	
	신진예술인활동	
	경기북부 젊은예술활동 사회소수자관련주체창작활동	
③문화예술인 연수활동	정기공모지원사업 제외, 기획지원으로 전환	

\* 자료: 경기문화재단 홈페이지

결정되었다. 공모지원사업의 지원금 총액은 23억 2천만원이며 건당 평균 지원액은 519만원이었다. 한편 <표 4>는 1997년부터 2006년까지 연도별로 정기공모지원사업의 접수 및 지원 결과를 정리한 것이다. 신청건수는 대체로 증가추세에 있는 반면 지원결정율은 초기에 비해 약 절반 수준인 33%로 떨어지는 감소추세에 있다. 이는 그만큼 신청자들 간의 선정 경쟁이 치열해지고 있음을 의미한다. 또한 공모사업 총 지원금 및 건당 평균 지원금액은 초기보다 약 3~4배 정도 많은 수준으로 증가하였다. 이는 문예진흥지원사업에 있어서 재단의 원칙이 기계적인 균형성에 초점을 맞춘 소액다건주의에서 '선택과 집중'을 강조하는 방향으로 변화되었음을 보여주는 증표라고 할 수 있다. (『2003년경기문화재단 연감』)

**<표 3> 2006년 정기공모지원 분야별 접수 및 지원 결과**

순번	지원분야	신청건수	지원건수	지원결정율 (%)	지원금 (천원)	건당지원액 (천원)
1	전문예술인문화예술활동	684	221	32.31	1,349,000	6,104
2	공공·실험예술활동	54	15	27.78	114,500	7,633
3	문화예술인연수활동	16	11	68.75	64,000	5,818
4	문화예술교육활동	130	35	26.92	124,000	3,543
5	아마추어문화예술활동	258	112	43.41	360,000	3,214
6	소수자문화예술 향유기회증진활동	84	22	26.19	96,500	4,386
7	국제문화예술교류활동	84	14	16.67	120,000	8,571
8	문화예술조사,연구,평론활동	31	13	41.94	78,000	6,000
9	문화예술정보화활동	13	4	30.77	14,000	3,500
합 계 (평균)		1,354	447	33.01	2,320,000	5,190

\*자료: 경기문화재단 제공

〈표 4〉 연도별 정기공모지원접수 및 지원 결과

년도	접수수	지원수	지원결정율(%)	총 지원금 (천원)	건당 평균 지원금액(천원)
2006	1,354	447	33.0	2,320,000	5,190
2005	1,490	469	31.4	2,198,600	4,687
2004	1,050	509	43.4	1,500,000	2,946
2003	912	556	55.0	1,500,000	2,697
2002	957	643	64.0	1,403,000	2,181
2001	1,056	495	48.2	1,200,000	2,424
2000	952	568	59.6	1,500,000	2,640
1999	1,095	465	42.4	1,500,000	3,225
1998	834	584	69.4	1,789,300	3,063
1997	484	324	66.9	533,000	1,645
합계	10,184	5,060		15,443,900	

\* 자료: 『2005년 경기문화재단연감』 및 경기문화재단 홈페이지 자료를 참고하여 재구성

주) 1. 2001~2004년 : 일반공모지원사업 + 특별공모지원사업

2. 2004년까지 일반공모와 특별공모지원사업의 장르별 지원신청/지원 내역은 「재단 2004년 연감」 참조

한편 〈표 5〉는 경기도내 시·군 별로 신청 및 지원 현황을 정리한 자료이다. 이 표를 통하여 31개 시·군 간에 매우 큰 격차가 존재하고 있음을 알 수 있다. 즉, 문예진흥지원금 사업에의 참여 및 수혜에 있어서 고양, 과천, 부천, 성남, 수원, 안양, 용인 등 7개 시가 전체의 50% 이상을 차지하고 있다는 것이다. 이는 도내 각 지역에 따라 문화예술 창작 활동이 상당히 불균형적으로 이루어지고 있음을 간접적으로 드러내는 자료라고 할 수 있다.

〈표 5〉2006년도 지역별 지원현황

지역	접수 건수	지역접수/ 총접수건수	접수 건수	지역지원/ 총접수건수	지역 총지원금액	지역지원/ 총지원금액
가평군	15	1.1%	6	1.3%	41,000,000	1.8%
고양시	106	7.8%	35	7.8%	171,200,000	7.4%
과천시	41	3.0%	15	3.4%	115,500,000	5.0%
광명시	24	1.8%	9	2.0%	54,700,000	2.4%
광주시	22	1.6%	8	1.8%	55,500,000	2.4%
구리시	14	1.0%	3	0.7%	20,500,000	0.9%
군포시	24	1.8%	10	2.2%	57,500,000	2.5%
김포시	18	1.3%	7	1.6%	26,000,000	1.1%
남양주시	35		10	2.2%	69,500,000	3.0%
동두천시	20	2.6%	4	0.9%	12,000,000	0.5%
부천시	114	1.5%	38	8.5%	147,500,000	6.4%
성남시	129	8.4%	43	9.6%	202,600,000	8.7%
수원시	194	9.5%	56	12.5%	283,300,000	12.2%
시흥시	32	14.3%	8	1.8%	67,500,000	2.9%
안산시	46	2.4%	19	4.3%	100,500,000	4.3%
안성시	45	3.4%	17	3.8%	87,500,000	3.8%
안양시	72	3.3%	23	5.1%	139,000,000	6.0%
양주시	11	5.3%	5	1.1%	13,500,000	0.6%
양평군	25	0.8%	7	1.6%	33,000,000	1.4%
여주군	16	1.8%	6	1.3%	29,500,000	1.3%
연천군	14	1.2%	4	0.9%	11,100,000	0.5%
오산시	16	1.0%	5	1.1%	12,500,000	0.5%
용인시	68	1.2%	25	5.6%	136,500,000	5.9%
의왕시	23	5.0%	9	2.0%	73,500,000	3.2%
의정부시	54	1.7%	15	3.4%	102,500,000	4.4%
이천시	34	4.0%	12	2.7%	60,300,000	2.6%
파주시	29	2.5%	6	1.3%	31,000,000	1.3%
평택시	60	2.1%	18	4.0%	80,000,000	3.4%
포천군	15	4.4%	8	1.8%	36,000,000	1.6%
하남시	12	1.1%	7	1.6%	19,000,000	0.8%
화성시	23	0.9%	9	2.0%	30,300,000	1.3%
기타지역	3	1.7%	0	0.0%	0	0.0%
합계	1,354	0.2%	447		2,320,000,000	

\* 자료: 경기문화재단 홈페이지

### 3. 심사제도<sup>3)</sup>

정기공모 지원사업의 심의절차는 1차 재단 내부의 행정심사, 2차 관련 분야 외부전문가의 질적심사, 그리고 3차 인터뷰 심사로 진행된다. 1차 심사는 재단 전문직 직원의 행정 평가를 중심으로 심사되며 30%의 배점을 반영한다. 1차 행정심의 배점 기준표는 <표 6> 과 같다.

**<표 6> 정기 공모지원사업 1차 심의 배점기준표**

심의항목		심의내용 및 배점기준					
1	신청 자격	① 휴식년 대상자 또는 사업	승 · 不				
		② 도내 거주기간 및 활동실적	승 · 不				
		③ 신청제한 대상 단체	승 · 不				
		④ 지원제한 대상 사업	승 · 不				
		⑤ 기타 의무불이행 자 또는 단체	승 · 不				
2	사업목표의 적합성(10)	최상	상	보통	하	최하	
3	대상사업의 적절성(10)	10	8	6	4	2	
4	사업예산의 타당성(10)						

2심사는 사업의 질적 평가이며, 재단 전문직 직원의 배수 추천으로 선정된 관련 장르에서 학계인사, 평론가, 현장 활동가 등을 위주로 심사위원회를 구성하여 질적 심사를 하고 배점은 70%를 반영한다. 세부 심사영역은 22개로 나누어지며 각 영역마다 외부 전문가 3~4인으로 심사위원을 구성한다. 2차 질적 심의 배점 기준표는 <표 7>과 같다.

3) 이 부분은 『2005년도 경기문화재단 연감』에서 발췌·정리한 것이다.

〈표 7〉 정기 공모지원사업 2차 심의 배점기준표

심의항목		심의내용 및 배점기준	배점기준		
			기준	20점	15점
1	문화예술적 우수성	· 작품의 예술성(작품수준)이 높은가? · 사업의 내용에 참신성·창의성·독창성이 있는가? · 작품의 완성도가 높은가?	최상	20	15
2	추진계획의 구체성·현실성	· 추진계획이 사업목표를 실현할 수 있도록 세워졌는가? · 구체적인 사업계획으로 수정없는 사업추진이 가능한가? · 총사업비 조달계획에 현실성이 있는가?	상	16	12
3	기대효과	· 문화예술진흥·발전에 기여할 수 있는 사업인가? · 도민의 문예향수기회를 확대시킬 수 있는 사업인가? · 향후 지속적으로 시행될 수 있는 사업인가?	보통	12	9
4	추진능력	· 참가자들 또는 사업주체의 역량이 뛰어난가? · 지역사회에서 추진한 활동실적 있는가? · 지역사회에서 좋은 평가(관계)를 얻고 있는가?	하	8	6
			최하	4	3

3차 심의는 1, 2차 심의를 거친 사업들의 지원금 결정을 위한 인터뷰 심의이다. 1, 2차 심의에서 분야별 배정예산의 120% 이내 순위의 상위평가 사업을 대상으로 심의한다. 3차 면접심의 결과 지원대상으로 부적합하다고 판단될 시에는 지원대상 사업에서 제외할 수 있다.

특히, 2005년도부터 3차 인터뷰 심의 시 ‘시민참관단’을 참석할 수 있도록 하였다.

### III. 문예진흥 지원사업의 성과에 대한 평가와 고찰

이 글의 서두에서도 지적했듯이 경기문화재단은 우리나라 최초의 지역 문화재단으로서 문화예술의 진흥을 위해 여러 가지 사업을 활발하게 펼쳐오고 있다. 사업비의 규모도 다른 지역 문화재단에 비해 상당히 큰 편이며 매년 증가하고 있다. 공공기관에서 특정한 정책 사업을 시행하는 이유는 물론 소기의 바람직한 결과를 얻기 위해서이다. 그러나 아무리 좋은 의도를 가지고 시행한 정책이나 사업이라고 해도 원래의 의도된 결과를 자동적으로 달성하는 것은 아니다. 정책의 의도(혹은 목적)와 그 결과는 사실 전혀 별개인 경우가

많다. 정책 혹은 사업의 집행 후에 평가작업이 뒤따르는 이유도 바로 여기에 있다. 바라는 바 목표를 어느 정도 달성했는지, 그리고 부족한 부분이 있었다면 왜 그러했는지를 파악해야만 향후의 개선과 발전이 가능하기 때문이다. 그렇다면 경기문화재단의 문예진흥 지원사업의 성과에 대해 어떻게 평가할 것인가?

정책이나 사업을 평가함에 있어서 가장 핵심적인 질문은 “원래 지향했던 목표를 어느 정도 잘 달성했는가?”이다. 따라서 재단의 문예진흥사업에 있어서도 명시된 목표가 어느 정도나 달성되었는가가 평가의 핵심이 되어야 한다. 재단의 문예진흥사업 중 가장 핵심적인 영역은 ‘기초예술 창작·발표 지원사업’이다. 이 프로그램의 목표는 ① “실질적 예술창작 기반 조성 및 자생력 제고”, ② “문화예술인들의 활동지원 및 도민에게는 수준 높은 예술 감상기회 제공”, 그리고 ③ “예술문화 창작활성화를 도모하며 장르별르기 창작된 소중한 자원 발굴”이다.(경기문화재단 홈페이지) ‘기초예술 창작, 발표 지원사업’은 다시 ‘문예진흥을 위한 공모지원 사업’과 ‘기초예술 창작 지원사업’으로 구분되어 시행된다. ‘공모지원사업’의 목표는 “문화예술의 주체인 창작자, 매개자, 향유자의 문화예술 활동을 활성화하고, 쾌적한 문화예술 환경을 조성하여 도민의 삶의 질 향상 도모”하는 것이다.(경기문화재단 홈페이지)<sup>4)</sup> 그렇다면 지난 10년간 재단이 시행하여 왔던 이러한 지원사업은 과연 그 목표를 어느 정도나 달성했는가?

안타깝게도 이 질문에 대한 솔직한 대답은 ‘모른다’이다. 다시 말하면, 그동안의 지원으로 인해 구체적으로 어떠한 변화(긍정적이든 부정적이든)가 초래되었는지 정확히 알 수 없다는 것이다. 왜냐하면 명시된 목표들 자체가 명확한 기준에 의한 객관적인 측정과 비교가 곤란한 추상적 용어들로 표현되어 있기 때문이다. 지난 10년 동안 경기문화재단의 예술지원사업으로 인해 과연 ‘문화예술 활동이 활성화’ 되었으며 또한 ‘도민의 삶의 질이 향상’ 되었는가? 또 되었다면 구체적으로 어느 정도나 활성화·향상되었는가? 이 질문에 대해 어떤 식으로든 단정적으로 확답하기란 불가능하다.

물론 그렇다고 해서 지원사업의 성과에 대한 평가가 전혀 이루어지지 않는 것은 아니다. 경기문화재단 측에서 작성한 연감이나 결과보고서 등을 검토해보면 지원사업의 성과로

---

4) 그런데 재단에서 발간한 『2005년도 연감』에는 문예진흥 공모지원제도의 사업목적은 “경기문화예술 진흥·발전, 문화예술 주체자들의 문예활동 활성화, 쾌적한 문예환경 조성 및 도민의 삶의 질 향상”이라고 약간 다르게 기술하고 있다.

보통 두 가지 요소가 제시되어 있다. 하나는 지원금 그 자체이다. 예컨대 수십 억원의 지원금이 수백 명의 예술인·단체의 창작을 위해 투입되었다는 사실 자체를 곧 그 지원사업의 성과로 치환하여 적시하곤 하는 것이다. 다른 하나는 지원금을 받아 이루어진 1차적인 결과물(혹은 활동)이다. 예컨대 무슨 공연이 몇 차례 열렸고, 어떤 전시회가 얼마 동안 개최되었으며, 어떤 자료집이 얼마나 출간되었는지 등을 열거하는 식이다. 이처럼 비용과 1차결과물을 곧 지원사업의 성과로 대치하는 것은 성과(혹은 목표달성)에 대한 객관적 측정이 불가능함에도 불구하고 어떻게든 사업평가를 하지 않을 수는 없는 상황에서 나타나는 불가피한 경향이라고도 할 수 있다.

그러나 사실 이 두 가지 항목은 지원사업의 목표달성 여부에 대한 평가는 아니다. 우선 지원금은 사업에 투입된 비용이지 그로 인해 산출되는 성과가 아니다. 만약 지원금을 성과로 취급한다면 투입을 산출과 동일시하는 셈이다. 이런 논리라면 어떠한 사업도 결코 실패작이 될 수 없으며, 더 큰 성과를 위해서는 당연히 더 많은 비용 투입이 필요하다는 이상한 결론이 도출되게 된다.<sup>5)</sup> 정기공모지원사업의 경우, 재단 출범 10년만에 총지원금이 약 4~5배 증가하였는데 그렇다고 해서 경기도의 문화예술이 그동안 4~5배 더 진흥되었다고 확신할 수 있을까?<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 1차적 결과물은 성과의 한 부분일 수는 있으나 그 자체를 가지고 목표달성 정도를 측정하는 지표로 삼을 수는 없다. 정책의 성과는 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 하나는 단기적이고 직접적인 결과를 의미하는 산출(output)이고 다른 하나는 장기적이고 간접적인 결과를 의미하는 영향(impacts)이다. 문예진흥 지원금으로 인한 1차적 결과물은 '산출'임에 비해 지원사업을 통해 추구하는 목표는 '영향'인 것이다. 1차적 산출(예컨대 연간 연극 공연 횟수)이 증가했다고 해서 그에 비례하여 도민의 삶의 질도 증가했다고 볼 수는 없는 것이다.

---

5) 정홍익(2001)은 이러한 '과대정부형 사고방식'에 대해 다음과 같이 신랄하게 비판한다. "특히 문화예술 정책은 지원 정책적인 색채가 짙기 때문에 복지정책과 함께 이러한 사고방식에서 오는 문제가 다른 분야보다 더 심각할 가능성이 크다. 이 사실은 문화행정에 종사하는 공무원이나 준공무원들은 말할것도 없고, 사립 문화기관에서 일하는 사람들, 예술가, 관련 학계의 소위 전문가들이 대부분 정부가 문화예술을 더 많이 지원해야 한다고 이구동성으로 말하고 있다는 데서 단적으로 알 수 있다. 이런 사고방식을 따른다면, 문화예산은 증가되면 될수록 좋고 정부 산하의 문화기구는 당연히 늘려야 한다. 현실적으로 이런 논리의 결과로 각종 기금이 양산되고 있고, 새로운 기구가 계속 만들어지고 있다."

6) 문화향수 및 문화예술인 실태조사 등의 통계자료를 보면 일반 국민들은 여전히 문화예술 향수에 부족함을 느끼고 있으며 예술가들 역시 창작활동에 대해 많은 불만을 가지고 있다. 그렇다고 지난 10년 동안 우리나라 혹은 경기도의 문화예술이 양적으로나 질적으로나 눈부시게 발전·번창했다고 단언하기도 어렵다.

실제로 『2006년 문화향수 실태조사』를 보면 경기도민의 문화적 삶의 질이 최소한 다른 지역에 비해 더 나아졌다고 단언하기는 어렵다. 2005년 6월부터 2006년 5월까지 1년 동안 전국 15개 광역시·도민들이 문화시설의 문화행사에 참석한 횟수는 전체 평균이 1.16회임에 비해 경기도는 절반에도 못미치는 0.55회에 불과하다.(광주, 전남에 이어 밑에서 3위) 한 번도 참석한적 없다는 응답도 전국 평균이 69.9%인데 경기도는 가장 높은 81.1%나 되었다. 같은 기간 문화시설을 방문한 횟수의 경우, 전국 평균은 3.46회이나 경기도는 2.13회에 불과하다.(전남에 이어 밑에서 2위) 한 번도 방문한적 없다는 응답도 경기도는 전국 평균 58.1%보다 훨씬 높은 67.3%(울산에 이어 밑에서 2위)였다. 반면 예술 행사를 직접 관람한 횟수의 경우에는 전국 평균이 4.66회임에 비해 경기도는 5.52회로 비교적 높은 편이었다. 한 번 이상 관람한 응답자의 비율은 전국 평균 65.2%보다 약간 높은 66.6%였다. 이러한 통계자료를 가지고 경기도민의 문화적 삶의 수준을 평가하려 한다면 어떤 항목에 주목하느냐에 따라 판정이 달라질 것이다. 보다 근본적인 문제는 위와 같은 문화활동들이 과연 재단의 문예진흥 지원사업으로 인해 얼마나 영향을 받았던 것인지 확인하기가 불가능하다는 점이다.

따라서 재단의 문예진흥 지원사업에 대한 지금까지의 평가는 사실상 그 성과에 대한 진정한 평가라고 할 수는 없다. 결국 지난 10년간 경기문화재단의 지원사업이 과연 문화 예술활동의 활성화 및 도민의 삶의 질 향상에 얼마나 기여했는지 알 도리가 없는 것이다. 적어도 현재 우리가 갖고 있는 자료를 통해서도 긍정적이든 부정적이든 정확한 판정 자체를 할 수 없다는 말이다. 그렇다면 이제 어떻게 해야 하는가? 대안의 모색은 먼저 문화행정의 현실, 특히 본질적 한계에 대한 분명한 인식에서 출발해야 할 것이다.

#### IV. 문화예술행정의 본질적 한계

경기문화재단의 지원사업 성과의 평가에 대한 위의 비관적 지적은 사실 문화예술행정에 일반적으로 적용되는 문제이자 한계이기도 하다. 문화와 예술은 기본적으로 주관적 가치 판단의 영역이며 틀에 얽매이지 않는 자유로움과 예측불가능한 창의성이 예술창작의 핵심요건이다. 반면 공공행정은 객관적이고 엄정한 규율과 위계질서가 생명이다. 따라서

문화예술과 공공행정은 본래 상호이질적이며 양자의 관계는, 비유컨대, ‘백설공주와 백마탄 왕자’ 보다는 ‘미녀와 야수’의 관계에 더 가깝다.(김정수, 2002) 문화예술행정의 본질적 한계를 정책과정에 따라 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

### 1. 정책목표 설정에 있어서의 한계

문화예술행정을 통해 추구하고자 하는 목표들은 보통 매우 추상적인 수준에서 제시된다.(임학순, 2003: 70) 사실 문화예술의 발전 혹은 진흥이 과연 어떤 것인지에 대해 모두가 동의할만한 객관적인 명시는 불가능하다. 각 단위 사업별로 구체적인 정책목표들이 표방될 수는 있다고 해도 부분을 통합하여 전체적으로 추구되는 비전이 무엇인지는 여전히 애매모호하고 불명확하다.

### 2. 정책수단 선택에 있어서의 한계

설령 문화정책의 목표가 구체적으로 설정된다고 해도 이를 잘 달성하기 위한 정책수단의 선택은 훨씬 더 어려운 작업이다. 문화·예술의 근본은 결국 사람 마음의 작용인데 사람의 마음이란 것이 참으로 변화무쌍하고 예측불가능하기 때문이다. 또한 창조적 예술작업에는 그 과정이나 동기에 있어서 어떤 체계적인 인과관계 패턴을 발견하기 어렵다.(Throsby, 2001: Ch.6) 따라서 문화예술행정에 있어서 정책의 효과성에 대한 불확실성은 대단히 높을 수밖에 없다. 아무리 그럴듯해 보이는 정책수단을 선택했다고 해도 그 결과는 매우 실망스럽게 나타날 가능성이 얼마든지 있다.

### 3. 정책집행에 있어서의 한계

설령 문화정책의 목표와 수단 모두 제대로 잘 결정된다고 해도 집행 과정에서 또 다른 한계에 부딪히게 된다. 무엇보다도 정책을 집행하는 관료조직 자체의 한계들이 있다. 예를 들어 법규에 대한 지나친 집착으로 인한 목적과 수단의 도치현상은 관료제의 대표적 병폐의 하나로 흔히 지적된다. 특히 집행을 담당하는 실무자들 입장에서는 궁극적인 정책목표나 원대한 취지보다는 하루하루의 일상적인 업무처리에 더 신경을 쓰게 된다.

---

7) 이 부분은 김정수(2003)의 논의 중 일부를 요약한 것이다.

따라서 융통성 있는 집행보다는 기계적이고 획일화된 집행이 이루어질 가능성이 크다. 결과적으로 문화예술 진흥을 위해 지원하려는 본래의 정책의도가 집행과정에서 좌절될 수 있는 것이다.

#### 4. 정책평가에 있어서의 한계

문화예술행정에서의 객관적인 정책평가는 타 분야에 비해 훨씬 더 어렵다. 왜냐하면 무엇보다도 문화 그 자체가 엄밀한 측정과 비교가 곤란한 주관적 가치의 영역이기 때문이다. 통상적인 비용편익분석과 같은 식의 정책평가는 문화예술의 세계에서는 적합하지 않다. 예컨대 예술단체에 대한 재정적 지원의 경우 사업별 지출금액 등의 수치는 상세하게 계산될 수 있다. 그러나 그 결과로 과연 문화적 발전이 이루어졌는지, 이루어졌다면 어느 정도인지를 객관적으로 측량하는 것은 불가능한 일이다. 아무리 전문가들이라고 해도 그 지원이 과연 효과적인 도움이었는지 아니면 낭비에 불과하였는지에 대해 모두가 동의하는 객관적인 평점을 내놓기는 매우 어렵다.

문화예술 지원사업의 사후적 평가를 어렵게 만드는 또 하나의 요인은 문화는 본질적으로 그 회임기간이 상당히 길다는 사실이다.(소병희, 2001) 새로운 문화예술이 창조되기 위해서는, 혹은 충분한 감상능력이 터득되려면 먼저 오랜 시간동안 문화적 경험의 축적이 선행되어야만 한다. 그러한 회임기간 동안에는 내적 숙성이 진행되고 있다고 해도 겉으로는 별다른 변화나 발전이 안보일 수 있다. 뿐만 아니라 언젠가 되어야 가시적인 성과가 나타날지도 극히 불확실하다.

문화정책의 성과에 대한 객관적인 측정과 비교가 불가능함에도 불구하고 좌우간 어떤 식으로든 평가는 이루어진다. 공적 자금이 소요된 정책사업인 이상 반드시 평가가 이루어져야 한다고 요구되기 때문이다. 그러나 불가능한 것을 억지로 하려다 보면 무리가 생기고 결과적으로 누구도 원치 않는 엉뚱한 상황이 초래될 수 있다. 표면적으로는 객관성을 띄는 것처럼 보이는 사업평가가 실상은 정치적 흥정이나 조작의 결과에 불과한 것일 수도 있다. 혹은 문화예술진흥이라는 본질과는 별 관련이 없어도 계량화가 가능한 부분이나 혹은 법규 준수 여부와 같은 지엽적인 사안에만 초점이 맞추어질 수도 있다. 이러한 정책평가는 아무 쓸모 없는, 오히려 목표 달성에 방해가 되는 왜곡된 정보만 제공할 뿐이다.

## V. 지원사업 및 평가에 관한 재고찰: 이제 어떻게 해야 할 것인가?

그렇다면 문예진흥 지원사업은 앞으로 어떻게 시행되어야 할 것인가? 개선이 필요하다면 어떠한 것들인가? 여기서는 제도의 지엽적이거나 세부적인 측면들 보다는 몇 가지 근본적인 사안들에 대해 고찰해보기로 한다.

### 1. 문화예술을 위한 공적지원의 필요성?

문화예술의 발전을 위한 공공지원의 필요성은 두 가지 전제 위에 성립된다. 첫째는 문화예술은 매우 귀한 가치가 있다는 것이며, 둘째는 시장기구만으로는 문화예술의 충분한 발전이 이루어지지 않는다는 것이다. 문화예술에는 사람의 마음에 정신적인 감동과 즐거움을 선사하는 본원적 가치 뿐만 아니라 사회적으로 다양한 차원에서 기여하는 각종 부가적 가치들도 있다.(이케가미 준, 1999: 239~240; Geursen and Rentschler, 2003) 그리고 문화예술을 순전히 시장기구에만 방임해두면 경제적, 사회적, 정치적 차원의 시장실패로 인해 충분한 발전과 진흥이 이루어지지 않을 가능성이 매우 높다.(김정수, 2006: 61~80) 따라서 문화예술을 위한 공공지원의 필요성 자체에 대해서는 의문의 여지가 없다고 할 수 있다.

그렇다면 문화예술에 대한 공공지원의 한 방법으로서 '재정' 지원은 어떠한가? 세 가지 측면에서 재정 지원의 필요성이 인정된다.

첫 번째는 상징적 차원이다. 상당한 규모의 자금이 문화예술 부문에 투입된다는 사실 그 자체가 우리 사회와 국가가 문화예술을 소중하고 가치 있는 것이라 인정한다는 상징이자 제스처가 된다. 두 번째는 사회적 관심을 측정하는 지표가 되기 때문이다. 개인이건 국가이건 예산이 많이 배정된다는 것은 곧 그만큼 관심이 크다는 것을 의미한다. 따라서 문화예술 지원자금의 규모는 우리 사회가 문화예술에 쏟는 관심의 크기를 반영한다. 마지막으로 문화예술의 창작 및 향수 활동에는 분명히 적잖은 비용이 소요되기 때문이다. 비록 돈이 예술 욕구를 불러일으키는 인센티브가 될 수는 없다고 해도 제한을 가하는 제약요건이 되기는 한다. 문화활동을 위해 현실적으로 발생하는 경비를 충당하려면 돈이 필요하다. 이 명백한 사실을 부인할 수도 없고, 부인할 필요도 없으며, 또 부인해서도 안된다.

## 2. 문화예술 지원의 목적은?

문화예술에 대한 공적지원을 통해 우리가 궁극적으로 얻고자 하는 바는 ‘문화적 공공의 부(cultural common wealth)의 극대화’라고 할 수 있다.(김정수, 2006: 96-97) 달리 표현하면 ‘최고 수준의 최대 다양한 문화예술을 최대 다수의 주민들이 누리게 하자’는 것이다. 여기서 중요한 것은 문예진흥 지원사업의 궁극적인 지향점은 결국 주민들의 문화적 삶의 질 증진에 맞추어져야 한다는 것이다. 정홍익(2001)이 강조하듯이 “정부가 문화예술을 지원하는 목적은 수혜를 받는 예술가들 개인에게 혜택을 주기 위한 것이 아니라 문화예술을 발전시키고 문화예술적 경험을 통해서 [궁극적으로는] 국민의 삶의 질을 고양하는 것”이다. 이런 관점에서 보면 예술가들의 창작 활동은 그 자체로서 지고지선의 목적이 아니라 어디까지나 주민들의 문화복지를 증진시키기 위한 수단인 것이다. 물론 예술가 개개인 입장에서는 예술 창작 그 자체가 목적일 수 있다. 그러나 적어도 공적지원을 받는 창작활동이라면 주민들의 문화향수의 대상이 될 때 비로소 의미를 갖게 된다. 왜냐하면 공적지원금이란 결국은 주민들이 지불하는 것이기 때문이다. 공공기금은 결코 ‘공짜점심’ (free lunch)이 아닌 것이다.

## 3. 팔길이 원칙?

문화예술에 대한 공적지원을 논할 때 흔히 ‘팔길이 원칙’ (arm’s-length principle)이 인용된다. 문화예술 창작활동을 지원하기 위한 재원은 정부가 조달하되 그 운용은 ‘팔 하나 정도 길이’ 만큼의 거리에서 독립성을 가진 민간기구가 담당해야 한다는 말이다. (임병호, 2001) 이 원칙은 정부에게 문화예술을 진흥할 책임이 있음을 인정하는 동시에 창작활동에 대한 정부의 간섭을 최소화할 것을 요구한다. 왜냐하면 문화예술행정의 본질적인 한계를 고려할 때 창작활동에 대한 정부의 과도한 개입은 오히려 문화예술의 발전에 걸림돌이 될 가능성이 크기 때문이다. 그런 점에서 경기도가 이미 10년 전에 경기문화재단을 설립하여 지원사업을 수행하도록 한 것은 상당히 의미 있는 결단이었다고 할 수 있다.

그러나 팔길이 원칙의 논리적 타당성에도 불구하고 자칫 공적지원금의 방만한 운영과 무책임한 낭비로 귀결될 가능성도 있음을 경계해야 한다. 특히 자금지원을 받는 예술인들이 팔길이 원칙을 오도해서 ‘지원은 받되 어떠한 책임도 지지 않겠다’는 식의 유아적

태도를 보여서는 곤란하다.(지금중, 2003: 각주 5) 앞서도 지적했듯이 문화예술에 대한 공적지원금은 결국 주민들의 부담으로 조성되는 것이기 때문이다. 따라서 공금을 사용하는 데 따르는 공공책임성(public accountability)의 확보 문제 역시 소홀히 해서는 안 된다.(임학순, 2003: 89-90) 관료기구의 지나친 간섭으로 인한 부작용을 방지하려는 팔길이 원칙이 '묻지 마' 지원을 용인해주는 논거로 변질되어서는 곤란한 것이다.

#### 4. 지원심의는 엄정하게?

앞의 제III장에서 지적했듯이 지난 10년간 재단의 지원사업으로 인한 진정한 성과가 무엇인지는 알 수 없다. 상당한 액수의 지원금이 투입되었고 상당한 규모의 1차적 결과물(혹은 활동)이 산출된 것은 틀림 없는 사실이다. 그러나 그로 말미암아 경기도 문화예술이 얼마나 진흥되었는지, 도민들의 문화적 삶의 질이 얼마나 고양되었는지 정확히 대답할 길이 없는 것이다. 이는 그동안 재단이 평가작업을 게을리하거나 소홀히 해서라기 보다는 문화예술행정의 본질적인 한계로 인한 어쩔 수 없는 상황으로 이해되어야 한다. 예술의 질적 수준에 대해 객관적인 수치로 측정 하고 평가하는 일은 불가능하기 때문이다.

지원사업 평가가 지원금의 투입 규모와 1차적 결과물들의 개요를 나열하는 식의 “실적 보고”로 대체하는 것은 각 산출물의 질적 수준에 대한 객관적 평점화가 불가능함을 암묵적으로 인정한 셈이다. 이것은 결국 수많은 신청자 중에서 심의를 거쳐 지원자를 선정하면서도 그 심의판정이 옳았는지 틀렸는지를 따져보지 않는다는 것이다. 즉, 엄정한 심의 과정을 거쳐 최종 지원결정이 이루어지기는 하지만 막상 그 결정 자체가 제대로 된 것인지에 대해서는 평가하지 않는 것이다. 요컨대 심의판정의 오차 여부에 대한 검토는 없다는 말이다.<sup>8)</sup>

지원금 수혜자들이 산출한 1차적 결과물들에 대한 객관적인 질적 평가가 불가능하다는 것은 지원심의방식에 대한 발상의 전환이 필요함을 시사한다. 사실 문화예술의 속성을 감안할 때 심의판정의 오차 여부에 대한 평가는 ‘하지 않는다’ 보다는 ‘하지 못한다’

---

8) 지원심에서 옳은 선택이란 충분한 자격을 갖춘 신청자는 선정하고 그렇지 않은 경우는 탈락시키는 결정이다. 그런데 적격자를 탈락시키는 경우 ‘거짓부정’, 반대로 비적격자를 선정하는 경우 ‘거짓긍정’의 결정오차(decision error)가 발생하는 것이다.(심준섭, 2004)

가 더 정확한 표현이다. 지원금을 배부받은 예술인·단체가 과연 진정한 적격자였는지, 그 1차적 결과물이 과연 탈락자들의 작품보다 탁월한 수준인지 등에 대한 백퍼센트 객관적인 사정이 불가능하기 때문이다. 이 말은 수많은 신청자들 중에 누가 지원금을 받게 되든 그 결과에 있어서는 큰 상관이 없다는 말이 된다. 그렇다면 굳이 심의과정을 까다롭고 엄격하게 만들 필요는 없다는 결론이 도출된다. 누가 선정되든 결과적으로 크게 달라질게 없다면 (혹은 확인이 불가능하다면) 공연히 심의절차를 복잡하게 하느니 차라리 아주 간소하게 단순화시키는 편이 나올 수 있다는 것이다.

일반적으로 결정 과정에 많은 수고와 비용을 들이면 그 결정의 질도 높아지지라 기대한다. 그래서 공모지원사업에 있어서도 보다 높은 성과를 위해서는 “객관적이고 투명한 심사를 통해 엄정하게 지원”해야 한다는 주장이 당연한 것으로 받아들여진다.(『2003년 경기문화재단 연감』) 그러나 최종 결정이 어떤 식으로 나오든 그 결과에 있어서 큰 차이가 없다면(혹은 확인할 수 없다면) 결정비용(decision cost)을 최소화하는 방식, 예컨대 제비뽑기나 무작위 추첨이 오히려 더 현명한 결정방식이 될 수도 있는 것이다.<sup>9)</sup>

## 5. 선택과 집중?

최근 문화예술에 대한 재정 지원과 관련하여 ‘선택과 집중’이 매우 중요한 화두로 제기되고 있다. 한정된 재원을 가지고 조금씩 두루 나누어 주다 보면 안이한 편의주의로 흐를 염려도 있을 뿐더러 건당 지원금의 액수가 현실적으로 필요한 금액에 턱없이 못미친다는 것이 그 논거이다. 그래서 특별히 장래성 있는 예술가 혹은 분야를 선택하여 집중적으로 지원하는 방식이 바람직하다는 것이다.<sup>10)</sup>

‘선택과 집중’ 논리가 적실성이 있기 위해서는 반드시 충족되어야 할 전제조건이 하나

9) 이는 결국 결정과정에서 계산효율성(computational efficiency)을 염두에 두어야 한다는 말이다. 불확실성이 극도로 높은 상황에서는 복잡하고 까다로운 심의방식보다는 역설적으로 제비뽑기처럼 매우 단순한 방법이 더 현명한 결정방식이 될 수 있다. 이에 관한 상세한 논의는 김정수(2007)를 참고할 것.

10) 경기문화재단에서도 같은 입장을 표방하고 있다. “한정된 재원을 ‘자체 판단 아래’ 지원하는 기구라는 점에서 최소한의 선택과 집중은 필요하다. ... 재단은 안팎의 전문가들과 깊이 토의하여 경기도 문화의 지형도를 면밀히 파악할 필요가 있다. 그리하여 고사 직전의 분야에 대해서는 우선적으로 선택적으로 지원한다든지 장차 상당한 경쟁력과 그 의미가 있는 분야에 대해서는 집중적으로 지원하는 등의 자체적 판단이 필요 ... 하다. ... 재단은 깊이 연구하고 토의하여 일시적으로는 뒷말을 날더라도 장기적으로는 고사 일보 직전의 문예를 살리고 장래성 있는 분야는 집중 육성하는 등의 ‘정책적 판단’ 아래 지원 사업을 펼쳐나갈 필요가 있다.”(『2003년 경기문화재단 연감』)

있다. 그것은 수많은 후보군 중에서 '장래성 있는 유망주'를 정확히 알아낼 수 있어야 한다는 것이다. 즉, 장래의 대가가 과연 누구인지, 미래의 걸작이 어디에서 탄생할 것인지를 미리 확인할 수 있어야 하는 것이다. 그래야만 그 유망주에 대한 집중적인 지원이 비로소 의미를 가질 수 있게 된다. 그러나 만약 그 '선택받은 자'가 불행히도 진정한 우량주가 아니라면 그에 대한 집중적인 지원은 엄청난 낭비와 손해를 야기시킬 뿐이다.

문화예술에 대한 지원은 그 예상효과가 매우 불확실하다는 점에서 주식투자자와도 같이 대단히 모험적이라 할 수 있다. "모든 계란을 한 바구니에 담지 않는다"는 것은 주식투자에 있어서 가장 기본적인 경구이다. 왜냐하면 과연 어떤 종목이 대박을 터뜨릴지 미리 알아내기란 대단히 어렵기 때문이다. 불확실한 상황에서는 특정 종목에 올인하는 것이 매우 위험하기 때문에 분산투자 방식이야말로 현명한 투자행위이다. 한두 개 종목에서 대박이 터지면 설령 나머지 모든 종목에서 손해를 본다고 해도 전부 만회하게 된다. 문화예술에 대한 지원에 있어서도 동일한 논리가 적용된다. 예술의 세계에서 장래의 진정한 유망주가 누구(혹은 무엇)인지 골라내는 것은 거의 불가능한 일이다. 그렇다면 선택과 집중보다는 소액다건 위주의 분산투자가 정책실패를 최소화할 수 있다는 점에서 보다 현명한 지원 방식이라고 할 수 있다.(정홍익, 2001)<sup>11)</sup>

## 6. 사후평가는 철저하게?

현재 재단 지원사업의 1차적 결과물에 대한 사후평가는 행정평가와 모니터링 제도로 운영된다. 행정평가는 재단 문예진흥지원금을 받은 단체나 개인에게 사업종료 후 1개월 이내에 소정양식의 정산서와 사업결과보고서, 지원금 사용증빙자료(영수증)를 제출하게 하는 것이다.

모니터링은 2001년부터 시작된 제도로 추진계획대비 실현정도, 예술성 혹은 완성도, 기대효과, 기금지원의 필요성 등의 항목별로 평점을 매기는 평가방식이다. 지원 결정된 공모지원사업 중 장르별, 지역별, 주제별로 추출된 사업을 선정하여 시민모니터링, 문예

---

11) 최근 경기문화재단은 각 지원영역별로 다른 지원방식을 적용하기로 하였다. 즉 "‘문화예술 창작활동 진흥’과 ‘전통문화예술 보급과 창조적 계승활동 지원’ 과 같이 주로 문화예술 생산자를 중심으로 지원하는 영역에 있어서는 상대적으로 ‘선택과 집중’ 지원방식을 채택하고, ‘도민의 문화예술 향수 및 참여기회 확대’ 등 주로 향유자를 중심으로 지원하는 영역에 있어서는 ‘소액·분산’ 방식을 택하였다"는 것이다.(『2005년 경기문화재단연감』)

비평가들에 의한 심층 모니터링, 그리고 언론사 연계 모니터링을 실시하고 있다.(표 8 참조)

**〈표 8〉 재단 문화예술 지원사업 모니터링 운영 방식**

구 분	구 성	역 할	평가보고
시민 모니터	자발적 시민 참여 (공개모집)	· 시민을 직접적 대상으로 하는 사업 평가 · 지원사업 궁극적 수혜자인 시민 입장반영	· 평가지표 · 참관기
심층 모니터	비평가, 기획자, 심의위원 (공개모집과 추천)	· 지원사업 결과의 질에 대한 객관적 평가 · 비평가와 창작자간의 소통	· 평가지표 · 비평문
언론연계 모니터	지역 언론 기자 분야별 전문가 (언론추천)	· 지원사업 결과의 질에 대한 객관적 평가 · 언론을 통한 사업결과의 대중적 의미공유 평가보고	· 취재기 · 비평문

\* 자료: 『2005년도 경기문화재단 연감』

정책이나 사업의 미진한 부분을 개선하기 위해 사후평가가 반드시 필요하다는 원론에 대해서는 이의가 있을 수 없다. 특히 문예진흥 지원사업의 경우, 팔길이 원칙의 변질 및 지원수혜자들의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 사후적 평가가 확실하게 이루어질 필요가 있다.(강내희, 2003) 그런데 문제는 “과연 어떻게 하는 것이 사후적 평가를 확실하게 하는 것인가?”이다.

예술작품·활동에 대한 완벽하게 객관적인 질적 평가는 불가능하다는 것은 이미 강조한 바와 같다. 그렇다고 해서 모니터링 제도가 아무런 의미도 없다는 말은 물론 아니다. 중요한 것은 모니터링 평가 결과가 결코 객관적으로 완전한 측정치가 아니라는 사실을 분명히 인식해야 한다는 점이다. 예술적 가치의 주관성과 모호성을 고려할 때 어떤 방식으로 측정하든 질적 수준에 대한 완벽한 평가는 사실상 불가능하다. 그렇다면 지원사업 결과물을 평가하는 데 너무 과도한 에너지를 쏟을 필요는 없다는 결론이 나온다. 애를 많이 쓰는 만큼 그에 비례해서 평가 결과의 신뢰성도 반드시 증가하리라는 보장이 없기 때문이다. 오히려 너무 철저하고 꼼꼼하게 평가작업을 추진하려 한다면 그 과정 자체가 상당히 큰 매몰비용이 되어버린다. 그 결과 불완전하고 한계가 있는 평가자료임에도 불구하고 지나치게 집착하거나 과신하게 될 가능성이 커진다. 그리되면 평가의 원래 취지

(정책실패의 수정·개선) 자체가 위태로워진다. 자칫하면 아예 평가를 하지 않음만 못할 수도 있는 것이다.

## 7. '도덕적 해이'의 가능성?

문예진흥 지원사업을 시행하면서 사전심사나 사후평가를 엄격하게 하지 않는다면 분명히 안이한 매너리즘과 도덕적 해이에 빠질 가능성이 있다. 지원하는 재단 관계자들이나 지원받는 예술가들 모두 '대충 대충' 일을 처리해버릴 수 있다는 말이다. 이는 문화예술진흥이라는 명분으로 조성된 막대한 규모의 공금이 별 소득도 없이 그저 낭비됨을 의미한다. 문화예술행정의 한계를 인정한다고 해서 이러한 비합리적인 자원낭비마저 용인해야 한다는 것은 물론 아니다.

이 문제의 방지책으로 생각해볼 수 있는 하나의 방안은 무작위적 부분 평가와 단호한 조치를 결합하는 것이다. 여기서 대전제는 일단 지원금을 배부한 후에는 일체의 평가를 생략한다는 것이다. 그 대신 지원대상자들 중에서 일부(예컨대 10%)를 무작위로 표집(random sampling)한 후 사후평가를 실시하는 것이다. 이 평가는 몇 가지 최소한의 객관적 요건을 충족했는지 여부만을 검토하는 단순명료한 과정이 되어야 한다. 혹시라도 평가절차상의 오차로 인해 억울한 판정을 받는 일이 있으면 곤란하기 때문이다. 그 대신 그 최소한의 요건마저 제대로 충족하지 못한 것으로 판명난 경우에는 막대한 불이익을 안겨주는 단호한 조치가 필요하다. 예컨대 향후 10년간 지원신청 자체를 금지시키거나, 받았던 지원금의 열 배 정도를 배상하도록 하거나, 혹은 예술단체 등록을 아예 취소해 버리는 식의 매우 엄중한 처분을 내리는 것이다. 말하자면 지원금 수혜자들이 성실하게 창작활동을 수행할 것으로 일단 먼저 믿어주되 그 신뢰를 저버린 이들에게는 가혹할 정도의 불이익 처분을 돌려주자는 말이다. 이 방식은 지원사업을 관리하는 재단에게는 과도한 업무부담을 덜어주는 동시에 지원대상자에게는 자신이 평가대상이 될 가능성 때문에 도덕적 해이에 빠지지 않게 주의하도록 유도할 것이다.

## VI. 맺는 말: 문예진흥 ‘지원’에 대한 재음미

사업에 있어서 예술인·단체와 경기문화재단은 종종 서로 상반된 입장에 서게 된다. 지원금을 받는 예술가 입장에서는 액수는 항상 부족하고 서류작업은 번거롭고 행정절차는 복잡하기만 하다. 반면 지원금을 배분해 주는 재단 입장에서는 막대한 공금이 투입됨에 비해 정작 구체적이고 가시적인 효과가 있는지에 대해서는 사뭇 회의적이다. 문화예술의 공공재적 성격을 인정하여 어렵사리 마련된 “공적기금이 과연 문화예술단체의 자생성과 경쟁력 강화 측면에서 ‘독(毒)’인가 ‘약(藥)’인가 라는 극단적 평가까지 나오고” 있는 것이다. (『2005년도 경기문화재단 연감』) 그렇다면 지원사업은 도대체 어떻게 이해되어야 하는가?

우리가 문화예술의 사회적 가치를 인정하는 한 문화예술을 위한 공적 지원의 필요성 또한 인정해야만 한다. 물론 예술활동에 대한 재정적 지원이 반드시 문화예술을 진흥시키고 주민들의 문화적 삶의 질을 증진시키리라는 보장은 없다. 또한 공공기금이 자칫 ‘공짜점심 나눠먹기’ 식으로 변질될 가능성 역시 무시할 수 없다. 그러나 그렇다고 해서 공적인 자금 지원이 없으면 과연 더 나은 결과가 나오리라는 확실한 보장 역시 없다.

재단의 공적지원금이 있었기에 그렇지 않았다면 불가능했을 수많은 예술창작·발표 활동이 좌우간 이루어지는 것은 사실이다. 그런데 창작활동이 많아진다고 해서 과연 문화예술이 발전한다고 할 수 있을까?

앞에서 누차 강조했듯이 예술 활동·작품의 수준 및 장기적 영향에 대한 백퍼센트 객관적인 평가는 불가능하다. 지금 당장에는 각 작품의 진정한 가치가 어떠한지 확인하기도 매우 어렵다. 따라서 일단 잠정적으로는 모든 예술적 활동의 결과물들이 질적으로 다 비슷한 수준이라고 가정할 수밖에 없다. 그러나 시간이 지남에 따라 점차 어느 정도 객관적인 평가가 윤곽을 드러내게 될 것이다.

예술사를 훑어보면 오랜 시간을 거치면서 수많은 비평가와 관객의 평가를 통하여 불후의 ‘명작’(masterpiece)들이 드러나는 사례가 숏하게 많다. 예술의 세계에 있어서 양적인 발전이 곧 질적인 발전이라고 할 수는 없다. 그러나 확실한 것은 예술 작품이 많이 생산 되면 될수록 그 중에 뛰어난 명작이 섞여 있을 가능성도 커진다는 사실이다. 이런 관점에서 보면 비록 지금 당장은 지원사업의 성과에 대한 진정한 평가가 불가능하다고 해도

지원금으로 인한 창작이 많이 누적될수록 예술의 질적 발전 가능성도 높아진다고 할 수 있다.

문화예술에 대한 지원은 마치 농사와도 같다. 파종을 하자마자 곧 열매를 따려는 것은 어리석은 일이다. 싹이 나고 열매를 맺기 위해서는 충분한 시간 동안 햇볕과 양분을 넉넉히 공급받아야 하기 때문이다. 문화예술의 세계도 마찬가지이다. 지원사업으로 인해 무언가 좋은 결과가 나타나려면 충분한 숙성기간이 필요하다. 물론 모든 씨앗이 열매를 맺는 것은 아니듯이 모든 지원금 수혜자들이 문화예술 진흥에 기여하리라 기대할 수는 없다. 또한 과연 얼마나 시간이 흘러야 결실을 보게될 것인지, 그리고 과연 어떤 씨앗이 훌륭한 열매로 자라날지 미리 알기도 어렵다. 사실 정책적으로 문화예술의 발전을 ‘기획’(plan)할 수 있으리라는 생각은 무망한 기대에 불과하다.(Fery, 1999) 결국 문예진흥 지원사업은 언젠가 될지 알 수 없는 먼 앞날을 내다보며 씨를 뿌리고 거름을 주는 장기적 투자로 이해할 필요가 있다.(김정수, 2002) 그 후에는 싹이 트기만을 그저 기다리며 지켜 볼 도리밖에 없다. 그것이 문화예술행정의 본질적인 한계이다. 열매를 원하는 이상 장래가 불투명하다고 아예 씨 뿌리는 것이나 거름 주는 것 자체를 포기할 수는 없지 않은가?

## 〈참고 문헌〉

- 강내희, “문화정책의 이념과 방향,” 『한국의 문화변동과 문화정치』, 문화과학사, 2003.
- 경기문화재단 홈페이지, <http://ggcf.or.kr>
- 경기문화재단, 『2003년도 경기문화재단 연감』
- \_\_\_\_\_, 『2005년도 경기문화재단 연감』
- \_\_\_\_\_, 『2006년도 사업결과보고서』
- 김정수, “‘미녀와 야수’ - 문화행정의 새로운 패러다임 모색,” 『한국행정연구』, 11:1, 2002.
- \_\_\_\_\_, “문화행정의 본질에 대한 재고찰: 환상과 실상,” 『문화정책논총』, 15집, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『문화행정론: 이론적 기초와 정책적 과제』, 집문당, 2006.
- \_\_\_\_\_, “불확실성, 결정오차, 그리고 제비뽑기의 역할: 문예진흥기금 지원심의방식에 대한 역발상,” 『한국정책학회보』, 16:1, 2007.
- 문화관광부·한국문화관광정책연구원, 『2006년 문화향수 실태조사』.
- 소병희, “예술에 대한 지원: 논리적 근거와 현황,” 한국문화경제학회, 『문화경제학 만나기』, 김영사, 2001.
- 심준섭, “불확실성과 정책오차의 이중성(duality of policy errors): 신용카드사 규제정책을 중심으로,” 『한국행정학보』, 38:6, 2004.
- 이케가미 준 외 공저, 황현탁 역, 『문화경제학』, 나남출판사, 1999.
- 임병호, “문화는 인간의 정신적 가치,” 『문화예술』, 2001. 1.
- 임학순, 『창의적 문화사회와 문화정책』, 진한도서, 2003.
- 전병태·오양열, “예술지원의 원칙과 기준에 관한 연구,” 한국문화관광정책연구원, 2005.
- 정홍익, “문화정책의 정치경제학과 자가성찰적 비판: 정부와 문화예술의 관계,” 『문화예술』, 2001. 8.
- 지금중, “지역문화와 시민축제”, 경기도 문화예술진흥방안과 지원정책수립을 위한 기전문화예술 심포지움, 2003. 11. 24.

- Frey, Bruno S., "State Support and Creativity in the Arts: Some New Consideration," *Journal of Cultural Economics*, Vol. 23, 1999.
- Geursen, Gus and Ruth Rentschler, "Unraveling Cultural Value," *Journal of Arts Management, Law, and Society*, 33:3, 2003.
- Throsby, David, *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

---

# 모두를 위한 문화, 혹은 그들만의 문화

## - 경기도 향유자 문화정책의 평가와 대안모색

양효석 (한국문화예술위원회 예술진흥실장)

---

### 1. 최근 문화정책의 흐름

#### 1) 창작자 중심에서 향유자 중심으로

공공부문에서 문화예술에 대한 지원정책은 문화예술의 창작과 진흥, 보전을 위한 창작자 중심의 정책과 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위한 향유자 중심의 정책이 상호 관련을 맺으면서 전개되어왔다. 1970년대 문예진흥원 설립 초기에 “예술의 수월성 제고와 예술현장의 창조역량 강화”에 머물렀던 지원영역은 1980년대 지역문화진흥시책을 계기로 지역문화육성과 문화예술의 보급에 관심을 두기 시작했고 1990년대 문화부 독립과 더불어 향유자 중심의 정책이 본격적으로 등장하게 된다.

문화부 초대 장관으로 취임한 이어령교수는 “찾아가는 문화활동” 등 국민의 문화향유 기회를 넓히기 위한 지원정책을 대폭 강화하였고 문화발전 10개년계획(1990-1999), 제 7차 경제사회발전 5개년계획(1992)을 통해 국민의 문화향유권 신장이 국가 문화정책의 주요목표로 등장하게 되었다.<sup>1)</sup>

---

1) 1990년대 이루어진 일련의 문화향유권 신장정책은 1960년대 프랑스의 문화장관 앙드레말로 Andr? Malraux가 주창했던 문화예술의 저변확대를 위한 지역순회사업, 문화의집 운동 등 이른바 ‘문화의 민주화’ 정책을 본받은 면이 있다. 1960년대 드골정부에서 10년간 문화장관을 재임(1059~1969)했던 앙드레말로는 문화의 민주화와 탈중심화를 선도한 문화의집 maisons de la culture를 비롯한 프랑스 문화정책의 골격을 세운바 있다. 문화의 집은 그 후 문화활동센터 (centres d’action culturelles/CAC)로 변경되었다가 이후 센느나시오날(국립무대)이라는 명칭으로 불리게 된다.

향유자 중심의 문화정책은 1993년 문민정부가 발표한 <문화창달5개년계획>에서 좀더 구체적으로 드러난다. 정책목표를 “문화창달을 통해 국민들의 삶의 질을 향상시켜 선진 문화복지국가로 진입”에 두고 정책기조로 “중앙에서 지역으로”, “창조계층에서 향수계층으로”를 설정, 지역문화의 활성화와 문화복지의 균점화를 정책과제로 내세우고 있다.

1998년 국민의 정부가 발표한 <새 문화관광정책>은 “창의적인 문화복지국가 건설”을 문화정책의 목표로 정하고 “문화복지의 실질적 구현을 통한 삶의질 향상”을 10대 중점과제 중 하나로 채택하여 문화를 국가발전과 사회통합의 동력으로 인식하고 있으나, 같은 시기에 발표된 <문화산업발전 5개년계획>에 의거 집중 육성한 문화산업부문에 가려 이렇다할 정책적 성과를 내지는 못하였다.

2004년 6월에 발표된 참여정부의 <새 예술정책>은 4대 기본방향 중 첫 번째로 “향유자 중심의 예술활동 강화”를 설정 하고 예술교육을 통한 문화향유능력 개발, 생활 속의 예술참여 활성화, 예술의 공공성 제고 등을 역점추진과제로 설정하였다.

특히 문화전반에 관한 정책비전인 <창의한국>은 문화의 창의성(Creativity)과 더불어 다양성(Diversity)을 중요시하고 주요 추진과제로 문화예술교육을 통한 문화역량 강화, 문화활동 증진과 여가문화의 질 향상, 양성평등 문화 확립, 문화적인 노후생활 보장, 사회적 취약계층의 문화권 신장 등을 설정, 국민의 문화향유의 관심을 문화적 소수자와 취약계층까지 확대하였다.

## 2) 문화의 민주화에서 문화민주주의로

문화정책의 궁극적 목적은 앞에서 살펴본 대로 ‘국민의 문화적 삶의 질’을 높여주는데 있다고 할 수 있다. 이러한 문화정책의 가장 전통적인 구현방식으로 등장한 것이 문화의 민주화(Democratization of Culture) 개념이었다. 문화의 민주화는 누구나 좋은 작품을 감상하고 참여할 수 있도록 문화가 모든 사람에게 개방되어야 한다는 것이다. ‘질적 우수성을 지닌 고급문화’를 모든 사람이 누리게 하기 위해서는 문화접근이 어려운 지역에 문화시설을 짓고 우수한 작품을 유치하여 지역주민에게 관람할 수 있도록 티켓가격의

---

앙드레말로가 주창했던 ‘문화의 민주화’ 정책은 향유자 중심의 정책이라기보다는 예술창작의 탈중심화, 보급화에 더 역점을 둔 정책으로 예술가의 작업을 일반 국민이 좀더 가깝게 느낄 수 있도록 하자는데 목적이 있었다고 볼 수 있다.

인하 등 접근성(Accessity)을 확대해 나가는 것이다.

그동안 한국의 문화정책은 주로 다양한 문화기반시설을 조성하고 거기에 우수하고 질 높은 예술작품을 유치하여 보다 많은 사람들이 즐길 수 있도록 하는데 중점을 두어왔다. 이에 따라 문예회관, 문화의집 등 다양한 문화시설의 건립, 소외지역을 찾아가는 문화 활동, 사랑티켓 등 관객개발사업, 대규모 예술축제의 개최 등이 중점 추진되었는데 이러한 일련의 정책들은 ‘모두를 위한 문화(Culture for All)’를 지향하는 문화의 민주화 개념과 관련된 것으로 볼 수 있다.

그러나 문화의 민주화정책은 문화예술의 범주를 오페라, 연극, 발레, 클래식음악 등 순수예술에만 국한시킴으로써 문화가 문화향수자의 삶의 방식·교육·배경·거주지 등에 따라 자칫 사회적 배제(social exclusion)의 요인이나 차별의 도구(instruments of distinction)로 작용할 수 있다는 한계를 갖게 되는데, 이러한 한계에 대한 대안적 개념으로 등장한 것이 문화민주주의(Cultural Democracy) 개념이다.<sup>2)</sup>

문화민주주의는 시민들이 스스로 지역문화를 할 수 있다는 발상으로서 문화예술은 순수예술에만 국한시킬 필요가 없고 모든 사람은 창조적 소양(creative mind)이 있으며 일상생활에서 창조적 활동을 할 수 있다고 본다.<sup>3)</sup> 즉 모든 사람들에게는 경제적, 지역적, 인종적 차이를 불문하고 ‘그들만의 문화(Culture by Them)’가 존재하며, 국가의 문화정책은 바로 그들이 스스로 문화적 역량을 확대할 수 있도록 지원해야 한다는 것이다. 따라서 문화민주주의 시각에 의하면, 문화예술은 지역문화, 소수자 문화, 아마추어 애호가들의 문화활동도 그 범주에 포함하여 문화정책의 영역을 확장시키고 있다.

요약하면, 향유자를 위한 문화정책은 문화기반시설의 확충(1980년대)→우수한 예술의 접촉기회 확대(1990년대)→문화의 다양성과 문화예술교육 증진(2000년대 이후)으로 관심영역을 넓혀왔으며, 최근에는 문화의 공공적 역할과 사회통합에 대한 관심 등 문화민주주의 개념에 기초한 다양한 정책이 새롭게 등장하고 있음을 알 수 있다.

---

2) 문화민주주의 개념은 1976년 유럽문화장관회의에서 촉진되었고 프랑스 사회당정권의 문화부장관인 자크 랑(1981~86, 88~93년 재임)에 의거 문화인식의 확장, 문화다양성의 존중 등 문화정책의 일부로 자리잡게 된다.

3) <문화의민주화와 문화민주주의의 정책적 함의>, 서순복, 2006

경기도의 향유자 정책을 진단하기에 앞서 서두에 한국 문화정책의 최근 경향을 살펴본 것은 일련의 정책 흐름 속에서 경기도의 문화정책이 어느 지점에 서있는지를 비교해볼 수 있기 때문이다. 특히 ‘모두를 위한 문화’와 ‘그들만의 문화’로 대변되는 문화의 민주화정책과 문화민주주의정책의 관점을 통해서 경기도의 향유자 문화정책의 실태와 그 문제점을 진단하고 앞으로의 방향에 대하여 제시하고자 한다.

## 2. 경기도 문화향유실태

### 1) 경기도의 문화향유를 위한 환경

박물관·미술관과 같은 문화기반시설들은 기본적인 문화향유의 거점이자 다양한 문화예술활동의 구심역할을 한다. 따라서 이러한 문화기반시설 운영현황을 다른 지역과 비교하여 살펴보면 경기도의 문화향유를 위한 환경적 특성을 알 수 있다.

문화관광부에서 발간한「2006 전국문화기반시설 총람」을 살펴보면, 경기도는 공공도서관이 80개, 박물관·미술관 98개, 문예회관 22개, 문화의집 18개 등 총 218개의 문화기반시설을 보유하고 있어 다른 광역시도에 비해 월등한 문화 인프라를 갖추고 있으며, 서울(217개)에 비해서도 뒤떨어지지 않은 수치를 보여준다. 특히 공공도서관과 문예회관은 서울을 비롯한 전국에서 가장 많은 기반시설을 갖추고 있다.

〈표 1〉 전국 시·도별 문화 기반시설 현황

(단위:명, 수)

시도	인구		면적		합계	공공 도서관	박물관·미술관			문예 회관	문화 의집
	인구수	인구당 문화시설수	면적(km <sup>2</sup> )	100km <sup>2</sup> 당 문화시설수			계	박물관 소계	미술관 소계		
계	47,584,119	35,767	99,646.16	1.3	1,298	526	457	364	93	150	165
서울	10,297,004	47,451	605.46	35.8	217	62	113	86	27	13	29
부산	3,657,840	70,343	764.43	6.8	52	25	18	15	3	5	4
대구	2,525,836	90,208	884.46	3.1	28	13	7	7	0	7	1
인천	2,632,178	114,442	994.12	2.3	23	11	6	3	3	5	1
광주	1,408,106	45,422	501.41	6.1	31	12	10	6	4	5	4
대전	1,454,638	41,561	539.78	6.5	35	15	15	13	2	2	3
울산	1,087,648	77,689	1,057.14	1.3	14	6	1	1	0	2	5
경기	10,697,215	49,069	10,130.86	2.1	218	80	98	77	21	22	18
강원	1,521,099	19,254	16,613.46	0.4	79	39	19	17	2	12	9
충북	1,500,610	23,447	7,431.44	0.8	64	25	25	20	5	7	7
충남	1,982,495	23,052	8,600.52	1.0	86	40	28	24	4	10	8
전북	1,887,347	21,693	8,054.62	1.1	87	38	20	17	3	15	14
전남	1,976,465	23,252	12,073.46	0.7	85	46	16	11	5	13	10
경북	2,702,610	23,29	19,025.96	0.6	116	52	36	27	9	16	12
경남	3,150,431	829,721	10,520.82	1.0	106	42	29	27	2	15	20
제주	557,235	9,776	1,848.27	3.0	57	20	16	13	3	1	20

「2006전국문화기반시설총람」, 문화관광부, 재구성

(공공도서관은 지자체, 교육청, 사립 포함/ 박물관·미술관은 공공, 사립, 대학 포함)

〈표2〉의 기초자치단체를 포함한 전체 〈문화기반시설 현황의 연도별 변화추이〉는 경기도 문화예술의 발전 정도를 측정할 수 있는 좋은 지표가 된다. 경기도의 31개 시·군을 포함한 문화기반시설은 1997년과 대비하여 꾸준히 증가하였는데, 특히 종합공연장은 7개에서 49개로 무려 7배의 성장을 보였고 영화관은 105개에서 326개로, 미술관은 9개에서 25개로 각각 3배 이상 증가한 반면에, 시군민회관은 27개에서 22개로 줄었고 복지

회관은 89개에서 2001년 138개로 늘었다가 2005년의 통계에서는 114개로 줄어드는 등 공연·전시 등 전문화된 시설의 증가와 대비하여 문화복지시설은 오히려 감소되는 현상을 가져왔다. 이는 기초자치단체의 종합문화회관 건립 붐과 영화산업 발전에 따른 복합상영관(multiplex)의 증가 등 문화공간이 보다 전문화되고 통합적인 컨버전스(Convergence)의 형태로 바뀌고 있고 일반인의 문화를 즐기는 방식의 변화와도 관계가 있는 것으로 풀이된다.

〈표 2〉 경기도 문화시설 현황 변화 추이

성격	공연시설			전시		문화복지시설			기타시설		
	종합 공연장	일반 공연장	영화관	미술관	화랑	시군민 회관	복지 회관	청소년 회관	문화원	국악원	전수 회관
1997	7	15	105	9	18	27	89	-	30	1	4
2001	11	22	142	21	12	24	138	13	31	1	6
2005	49	23	326	25	6	22	114	18	32	2	10

2001년, 2005경기도 통계 연보 조합

경기도의 문화기반시설 현황에 대한 분석을 토대로 살펴본 대로 경기도의 문화향유 기반환경은 다른 광역도에 비하여 매우 양호한 편이고, 문화시설이 집중화된 광역시에 비해서도 결코 뒤지지 않는다. 인구당 문화시설수는 서울, 대전, 광주와 비슷한 수준이며, 다른 광역도에 2~3배 앞선다.

문화기반시설 현황 외에 경기도의 문화향유를 위한 환경적 조건을 분석하기 위하여 문화예술단체, 예술가의 수, 공연 및 전시행사의 개최횟수, 출판사, 인쇄소, 지역축제의 개최횟수 등을 조사한 내용 역시 비슷한 결과를 보여주고 있다.

문화예술단체의 수는 290개로 서울(597개)을 제외하고 전국에서 가장 많았고 문화예술인 거주자 수는 3,699명으로 광역시에는 못미치지만 광역도 가운데서는 가장 많은 문화예술인들이 거주하고 있는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 공연·전시행사 또한 각각 3,530회,

4) 한국의 문화예술인 수는 문화예술단체의 회원 수 등을 근거로 추정하고 있으나 전문가와 아마추어집단의 구분이나 문화예술인의 범주가 불명확하여 아직까지 명확한 통계가 이루어지지 않는 부분임을 밝힌다.

283회가 이루어진 것으로 나타나 공연행사는 서울(8,336회), 대구(3,875회)에 이어 세 번째로 많이 개최되었고, 전시행사는 서울(3,012회), 대구(633회), 광주(459회), 부산(434회), 대전(371회)에 이어 여섯 번째로 많이 개최되었다. 문학 및 도서분야의 문화자원으로서 출판사와 인쇄소의 보유수는 각각 1,218개소, 696개소로 서울을 제외하고 전국에서 가장 많은 인프라를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 지역축제의 경우, 다양한 국제행사가 열리는 서울을 제외하고는 광역시 보다는 광역도가 더 많고 지역적 격차 없이 전국적으로 고르게 분포되어 있는 특징을 보이고 있는데, 경기도는 2005년 한 해 동안 103회의 지역축제가 개최되어 전북(90회), 경남(87회), 경북(86회) 등을 제치고 전국에서 가장 많은 축제를 치른 것으로 나타났다.

**〈표 3〉 전국 16개 시·도별 문화자원 및 행사 현황**

(단위 : 명, 수)

구분 년도	문화예술 단체	문화 예술인	공연 회수	전시 회수	출판사	인쇄사	지역 축제
총계	2,431 (100%)	141,734 (100%)	37,351 (100%)	6,433 (100%)	17,239 (100%)	5,795 (100%)	938 (100%)
서울	597	61,147	8,336	3,021	12,484	1,238	175
인천	99	2,771	1,080	168	349	196	29
부산	129	23,059	3,317	434	592	375	31
대구	62	24,733	3,875	633	599	388	26
광주	87	4,258	1,778	459	298	219	20
대전	137	4,559	1,227	371	370	336	17
울산	25	903	823	82	43	111	11
경기	290	3,699	3,530	283	1,218	696	103
강원	87	1,253	1,492	104	160	240	73
충북	62	1,459	1,134	153	182	210	66
충남	199	3,270	1,598	37	148	310	49
전북	144	2,705	1,798	254	177	296	90
전남	160	2,658	2,413	47	98	254	64
경북	117	2,246	1,737	16	183	382	86
경남	206	2,277	1,894	236	236	396	87
제주	30	737	1,309	135	102	149	11

「문예연감」, 한국문화예술위원회, 2005년 자료 재구성

그렇다면, 경기도의 문화향유 수준은 이러한 문화기반시설의 보유 혹은 문화행사와 축제의 개최 횟수에서 나타난 바와 같이 문화기반환경의 향상 수준과 동일하게 혹은 그 이상으로 도민의 문화적 삶의 질 향상에 기여하고 있는가? 필자가 경기도 문화향유실태를 분석한 자료에 의하면, 경기도민의 문화향유실태는 문화기반시설의 보유수준과 각종 문화예술활동의 활성화 정도에 비하여 의외로 저조한 결과를 보여준다.

## 2) 경기도 문화향유실태 비교

경기도의 문화향유 실태를 다른 광역시도와 비교 분석하기 위하여 문화관광부와 한국문화관광정책연구원이 3년마다 실시하고 있는 <문화향수실태조사>의 결과표를 기본 자료로 지역별 통계만을 추출하여 재구성하였다. 먼저 문화기반시설과 도민의 문화향유 실태의 상관관계를 살펴보기 위하여 문화시설의 방문횟수와 문화시설에서 개최되는 문화행사의 참여현황에 대한 설문을 분석하였는데, <표4-1>와 같이 다소 의외의 결과를 나타내고 있다. '지난 1년(2005.6.1~2006.5.31) 동안 경기도의 문화시설을 방문한 횟수'는 2.13회로 전국 평균인 3.46회에 훨씬 못 미치며, 충남(7.62회), 인천(6.00회), 강원(5.04회)의 절반수준에 그치고 있고 전남(1.88회)에 이어 두 번째로 낮은 수준으로 나타났다. 이러한 통계는 '문화시설에서 실시하는 문화행사의 참여현황' 조사에서도 동일하게 나타난다. 즉, 문화시설의 문화행사 참여횟수가 0.55회로 광역도에서 가장 낮으며, 전체 평균 1.16회의 절반 수준에 불과하다. 문화행사에 지난 1년간 한번도 참여한 적이 없다고 응답한 도민은 81.1%에 달하여 서울을 포함하여 전국 최하위에 머물고 있다. 향후 참여 의향 또한 48.8%로 다른 광역시도에 비하여 높지 않은 수치를 나타내고 있다. 반면 문화유적지 탐방에 대한 설문에서는 참여횟수(1.15회)나 향후 참여의향(78.3%)에서 전국 평균 수준(1.46회, 79.9%)의 응답을 보이고 있다.

〈표4-1〉 광역시도별 문화향수실태 비교(문화시설·유적지)

(단위 : 회, %)

구분	문화시설 방문횟수	문화시설의 문화행사 참여			역사문화유적지 탐방		
		없다	참여회수	참여의향	없다	참여회수	참여의향
전체	3.46회	69.9%	1.16회	54.9%	48.6%	1.46회	79.9%
서울	3.73	74.3	0.89	50.2	54.4	1.14	75.2
부산	3.20	68.8	1.16	47.1	49.2	1.48	77.9
대구	2.79	58.6	1.37	59.9	43.2	1.89	84.6
인천	6.00	66.1	1.13	69.1	47.9	1.59	89.1
광주	2.71	74.7	0.43	58.6	42.5	1.05	73.6
대전	2.70	65.6	0.83	54.8	53.8	1.59	79.6
울산	6.67	74.6	2.49	35.8	65.7	0.94	67.2
경기	2.13	81.1	0.55	48.8	55.6	1.15	78.3
강원	5.04	53.8	3.18	63.4	60.2	0.99	80.6
충북	4.58	46.9	2.42	58.3	49.0	1.28	78.1
충남	7.62	62.5	1.50	46.9	43.8	1.95	73.4
전북	2.56	74.4	0.58	49.6	44.8	1.00	76.0
전남	1.88	73.8	0.45	72.3	30.8	1.22	91.5
경북	3.20	49.4	2.31	71.6	33.0	2.53	84.7
경남	2.63	71.1	1.7	63.7	32.8	2.62	93.5

「문화향수실태조사」, 문화관광부, 2006년, 자료 재구성

반면에 문화예술행사의 관람 경험에 대한 조사는 비교적 긍정적이다. ‘지난 1년 동안 문화예술행사를 관람한 적이 있는가’라는 질문에 관람한 적이 있다고 답변한 경기도 지역 응답자는 66.6%로 전체 관람률 65.8%를 약간 상회하고 있으며 관람 횟수는 5.52회로 서울지역 응답자(5.28회)보다 높고 전체 응답자의 평균(4.66회)을 훨씬 상회하고 있다. 이러한 결과는 향후 관람 의향을 묻는 질문에서도 76.2%가 관람 의향을 갖고 있다고 답변하여 평균치(73.8%)를 웃돌고 있다. 그러나 지역축제·거리축제의 참여를 묻는 질문에는 26.4%만이 참여한 적이 있다고 답변하여 전체 평균치인 43.0%의 절반 수준을 면치 못하고 있다. 전국에서 가장 많은 축제(103회)를 개최하면서도 가장 참여율이 낮다는 조사결과는 참으로 의외이다. 더구나 같은 조사에서 다른 광역도는 대체적으로 60%대의

참여율을 보이고 있어 경기도의 참여율과 상당한 격차를 갖고 있다.

다음으로 문학, 미술, 서양음악, 전통예술, 무용, 연극, 영화 등 문화예술 관련 동호회에 참여현황에 대한 질문에서도 경기도 응답자의 1.9%만이 문화관련 동호회에 참여하고 있다고 응답하여 전국 평균 3.3%에 크게 못 미치고 있는 결과를 나타냈다. 지역별로 보면 인천(9.1%), 충북(6.2%), 대구(5.6%), 경북(4.0%) 등이 평균치를 웃도는 참여율을 나타냈고 경기도 보다 참여율이 적은 곳은 대전, 강원(각 0.0%), 울산, 전남(각 1.5%) 정도이다.

〈표4-2〉 광역시도별 문화향수실태 비교 (예술행사·축제·동호회)

(단위 : 회, %)

구분	문화예술행사			지역축제·거리축제		문화관련 동호회	
	관람율	관람횟수	관람의향	참여율	참여의향	참여율	참여의향
전체	65.8%	4.66회	73.8%	43.0%	71.4%	3.3%	14.8%
서울	71.3	5.28	79.1	27.8	65.9	3.5	18.9
부산	60.4	4.18	72.9	32.1	60.8	3.3	17.1
대구	66.7	4.20	80.2	39.5	61.1	5.6	15.4
인천	76.4	6.13	84.2	44.8	71.5	9.1	24.2
광주	75.9	5.22	75.9	73.6	85.1	4.6	8.0
대전	73.1	4.63	71.0	54.8	80.6	0.0	5.4
울산	64.2	5.94	61.2	28.4	73.1	1.5	9.0
경기	66.6	5.52	76.2	26.4	67.5	1.9	8.2
강원	50.5	2.04	68.8	60.2	76.3	0.0	18.3
충북	68.8	3.29	67.7	63.5	83.3	6.2	15.6
충남	60.2	4.96	57.0	67.2	71.1	3.9	9.4
전북	61.6	2.90	56.8	67.2	71.2	3.2	8.8
전남	51.5	1.65	53.8	62.3	90.0	1.5	11.5
경북	61.9	4.10	81.8	58.5	75.6	4.0	21.6
경남	59.2	4.41	73.6	66.7	87.6	2.5	19.4

「문화향수실태조사」, 문화관광부, 2006년, 자료 재구성

이러한 문화향수실태 조사결과가 시사하는 바는 다음 두 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 경기도의 문화기반시설을 비롯한 문화자원이 비교적 다른 시도에 비해 좋은 여건을 갖추고 있음에도 의외로 문화시설의 활용도가 낮은 것으로 보인다. 따라서 앞으로의 문화정책은 문화시설의 건립 등 문화인프라 구성에만 머물지 않고 문화시설을 활용한 프로그램을 다양화하고 관객들의 접근성을 더욱 높일 필요가 있다.

둘째, 조사 결과가 보여주는 바와 같이 경기도민의 일반적인 문화예술행사에 대한 관람 경험은 다른 지역에 비하여 뒤떨어지지 않으나 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있는 것은 거리축제, 문화관련 동호회의 참여 등 문화예술 참여활동이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 즉, 관객으로서 관람하는 부분에는 익숙하지만, 함께 참여하고 만들어가는 문화에는 익숙하지 않은 것이 경기도 문화 향유의 실체라 할 수 있다. 이러한 결과는 앞으로 문화프로그램의 내용도 공연·전시 등 우수한 예술작품을 관람, 감상하는 데 그치지 않고 문화예술교육·체험활동, 동호회활동 등 일반인이 주체가 되어 직접 참여하는 프로그램을 강화해야할 필요성을 보여준다.

### 3. 향유자를 위한 문화정책

#### 1) 경기도 문화향유자 정책의 분석

경기도의 예산편성을 통한 문화정책의 비중을 살펴보면, 경기도는 전체(일반회계 및 특별회계 포함) 예산 중에서 18.4%를 문화·관광관련 예산으로 편성하고 있다. 이 문화·관광관련 예산 중에서 관광, 체육, 교육 부분을 제외하면 1,755억원으로 경기도 전체예산의 2.46% 정도가 문화예술 분야의 예산으로 편성되어 있으며, 그 중에는 경기도 박물관·경기도미술관 운영 예산과 문화유적 복원정비 예산 등이 포함되어 있다.

문화관련 예산의 세부 내용은 문화예술 활동 활성화 899억, 박물관·미술관 운영 126억, 문화재 관련 예산 167억원으로 편성되어 있다. 경기도 북부를 관장하는 문화복지국의 예산은 563억원으로 편성되어 있으나 이 예산에는 문화예술·문화재·관광·복지가 포함되어 있다.

〈표 5〉2007년도 경기도 문화관광분야예산

(단위 : 억원)

구 분		2007년 예산	비율
도 총예산(일반)		71,252	
계		3,064	4.3
문 화 관 광 국	소 계	2,375	3.3
	문화예술활동활성화	899	1.3
	문화유적복원정비	167	0.2
	관광진흥활성화	266	0.4
	체육활동육성지원	383	0.5
	교육환경개선지원	196	0.3
	외국어교육기반조성	464	0.7
	박물관운영	79	0.1
	미술관운영	47	0.1
	문화복지국(제2청사)	563	0.8

2007.5 경기도 자료

2007년 경기도 문화관광국의 문화관광분야 사업별 예산을 성격별로 나누어 보면 ① 문화재관리 및 유적복원, ②기반시설 건립, ③문화예술활동 지원, ④박물관·미술관 운영 등으로 구분할 수 있으며, 각 성격에 따른 예산 규모는 기반시설 건립 309억, 문화유적 복원 정비 105억, 박물관·미술관 운영 126억, 문화예술활동 지원 263억(전당시설 운영비 일부 포함)으로 나타난다. 경기도 문화관광분야 예산의 대부분이 기반시설의 인프라 확충과 운영에 투입되고 있고 특히 독립예술단 운영비의 비중이 전체 예산의 23%를 상회 한다는 점 등은 예산의 경직성을 보여주는 부분이다.

〈표 6〉2007년 문화관광분야 사업별 예산(문화관광국)

(단위 : 억원)

분야별		총사업비	총사업비	비고
소계			1,512	
문화 예술	공공도서관 건립 지원		157	시군 보조
	도립예술단 운영		159	
	경기도 문화의 전당 출연금		73	
	경기문화재단 출연금		31	
	문화재 보존관리 사업		72	시군 보조
	남한산성 복원정비 사업	482	33	
	백남준 미술관 건립	360	62	계속사업
	뮤지엄 파크 조성	176	40	계속사업
	실학박물관 건립	180	50	계속사업
관광	지방문화산업클러스터 조성		57	시군 보조
	(재)경기디지털콘텐츠진흥원 출연금		55	
	(재)세계도자기엑스포 출연금		30	

2007.5 경기도 자료

2007년 경기도 업무계획에서 〈향유자를 위한 문화정책〉과 관련된 부분을 살펴보면, 지난해의 성과로 첫째, 생활권역별 도서관 인프라를 확충하여 공공도서관 102개소, 도서관 자료 1,000만점을 달성했고 둘째, 모세혈관 문화운동(379회) 및 찾아가는 문화 프로그램(111회) 운영을 통한 소외 지역·계층간 문화격차 해소를 추진한 점 등 두 가지를 들고 있다.

2007년도 업무계획 문화예술부문은 ①경기문화 정체성 확립과 문화인프라 구축 ② 도민에게 다가가는 박물관 미술관 운영 ③도민과 함께하는 문화예술진흥 등 3개영역으로 작성되었는데, 그중 향유자 문화정책이 포함된 ③번 항목의 내용은 〈표7〉과 같다.

〈표 7〉 ‘도민과 함께하는 문화예술진흥’ 사업(안)

구 분	역 할
문화예술 소외지역·계층에 대한 문화복지 강화	- ‘찾아가는 문화활동’, 독립예술단 시·군 순회공연 정례화 - ‘사랑의 문화나들이’ 지속추진
문화예술교육 활성화 및 ‘문화명품’ 육성으로 문화 경쟁력 강화	- 국악강사풀제, 경기예술교육 멘토프로그램, 학교·지역 문화예술교육 추진 - 뮤지컬 ‘화성에서 꿈꾸다’ (서울 예술의전당공연), 태권도 소재의 ‘The Moon’ (해외공연) - 지역특성화 사업인 ‘안성남사당 풍물단’ 상설공연장 건립 지원
전통문화예술의 정체성 확립	- ‘경기국악제’ 확대 우수전통 보존사업 지원 (수원 장치기 등 40개 종목) - 경기도민속예술축제 개최, 한국민속예술축제 참가 지원
북부지역 문화예술 진흥 지원	- 평화·통일 미술대전, 미술작품 전시회 개최

「2007년 경기도 업무계획」, 18. 다양한 문화예술체육 활성화 일부

〈표8〉은 경기도의 향유자를 위한 문화예술사업과 관련된 예산 현황이다. 경기도의 향유자 문화정책은 주로 문화시설을 활용한 모세혈관문화운동, 찾아가는 문화활동과 국악강사풀제 등 문화예술교육사업에 집중되고 있다.

사업별 예산내역을 살펴보면, 찾아가는 문화활동이 5억, 국악강사풀제 8억9천, 학교 문화예술교육사업 4억8천, 사회문화예술교육사업 2억1천, 지역문화예술교육센터사업 2억7천 등 총 23억5천만 원으로 전년 대비 70.2% 증액되었는데 특히 찾아가는 문화활동과 국악강사풀제 예산이 대폭 증액되었음을 알 수 있다.

향유자를 위한 문화예산은 전년 대비 괄목할 만큼의 증가세를 보여주고 있으나 아직도 전체 규모가 미약하고 대부분 국고와의 매칭시스템으로 진행되고 있는 특징이 있으며, 찾아가는 문화활동 등 전통적으로 추진되어온 〈문화의 민주화〉정책에 근간을 두고 있어 문화의 다양성 증진 등 〈문화민주주의〉 개념에 기초한 사업들의 개발이 필요한 것으로 생각된다.

〈표 8〉 향유자를 위한 문화예술관련 예산 현황(경기도)

(단위 : 천원)

사업명	2007		2006		비고
	도	국고	도	국고	
합 계	2,351,500		1,380,000		
	1,235,500	1,115,500	855,000	525,000	
찾아가는 문화활동	450,000	50,000	160,000	175,000	분권교부세
국악강사풀제	445,500	445,500	330,000	330,000	
학교문화예술교육사업	180,000	300,000	180,000		
사회문화예술교육사업	70,000	140,000	165,000		기금
지역문화예술교육센터사업	90,000	180,000	20,000	20,000	

※ 경기예술교육 멘토프로그램, 모세혈관 문화운동(2006)의 경우, 도립예술단 및 경기도 문화의전당에서 추진하는 사업으로 도립예술단 및 문화의전당 사업비에 포함되어 있음.

한편, 경기도 문화정책의 한 축을 담당하고 있는 경기문화재단의 2007년 사업예산 현황을 살펴보면 〈표9〉와 같다. 경기문화재단은 2007년 문예진흥사업비로 총 107억원을 편성하였고 그중 ①예술을 통한 창의 경기 실현에 53억7천 ②맞춤형 문화예술프로그램 개발지원에 19억 ③경기도 문화복지 증진에 15억1천 ④경기도 전통문화구축에 13억 7천만원의 예산을 편성하였다. 특히 경기도 문화복지 증진사업에 편성된 예산이 15억1천 만원으로 전체 문예진흥사업비의 14%에 불과한 것은 예년에 비해 증가된 수치라고 하지만, 재단 출범시 문화민주주의 실현을 표방했던 것에 비해 창립 10주년을 맞이하고 있음에도 너무 미미한 비중을 차지하고 있다 하겠다.

〈표 9〉 2007년 경기문화재단 문예진흥사

(단위 : 천원)

사업목표	단 위 사 업	07년 예산액	비고
	문예진흥사업비 (계)	10,786,31	
예술을 통한 창의 경기 실현	1. 문예진흥 정기 공모지원사업	2,650,000	
	2. 공연예술 활성화	1,110,000	
	3. 시각예술 활성화	140,000	

사업목표	단 위 사 업	07년 예산액	비고
예술을 통한 창의 경기 실현	4. 문학진흥 활성화	65,000	
	5. 문화예술 레지던시 프로그램 활성화	150,000	
	6. 국제문화예술 교류	700,000	
	7. 경기도 문화정책 연구개발	190,000	
	8. 계간지 발간	210,000	
	9. 문예진흥사업 평가 환류	160,000	
맞춤형 문화예술 프로그램 개발지원	10. 문화예술교육 프로그램 공모지원	230,000	
	11. 문화예술교육 연구 및 전문인력 양성	250,000	
	12. 청소년 문화예술 활동 지원	130,000	
	13. 문화예술 정보화 서비스	368,956	
	14. 경기문화재단 총서 발간	20,000	
경기도 문화복지증진	15. 문화예술 기획 발굴 지원	900,000	
	16. 소외계층 문화예술 접촉기회확대 지원	300,000	
	17. 사회 소수자 문화행사 개최 지원	240,000	
	18. 자생적 시민문화 육성	174,000	
	19. 권역별 문화예술 특성화 지원	200,000	
경기도 전통문화 콘텐츠구축	20. 지역문화축제 지원	600,000	
	21. 무형문화재 예술활동 활성화	280,000	
	22. 전통문화예술 콘텐츠 개발	399,000	
	23. 경기도 전통예술의 전승 보급	140,000	
	24. 실학현양사업	350,000	
	25. 효사상 고취사업	200,000	

한편, 경기문화재단이 금년부터 향유자 중심의 문화사업을 관장하기 위하여 사무처 직제에 문화나눔팀을 새롭게 조직하고 관련 예산을 일원화한 것은 바람직한 변화로 해석된다. 문화나눔팀의 2007년 예산을 살펴보면, 소수자를 비롯한 소외계층, 아마추어, 지역문화의 육성, 청소년 문화활동 지원 등 총 9개 사업에 11억2천9백만 원의 예산을 책정하였다. 관장하는 사업의 영역에 비하여 예산의 규모가 턱없이 적어 보인다. 다만, 문화나눔사업을 팀에서 직접 추진하는 경우, 현장 예술단체에 대한 지원사업과는 달리 전문프로그램머

등 인력이 많이 소요될 것이다. 따라서 예산을 늘릴 경우, 외부와의 연대를 통해 위탁 또는 지원방식을 확대할 필요가 있을 것이다.

## 2) 중앙정부의 사례 (문화관광부 및 예술위원회)

문화관광부의 향유자 정책은 좀더 세분화되어 추진된다. 특히 최근에는 사회적 취약 계층에 대한 정책적 지원이 급격히 늘어나고 있다. <표10>에서와 같이 2002년과 2006년의 변화양상을 살펴보면, 장애인 계층에 대한 지원이 가장 높은 비중을 차지하고 있는 가운데 증가율에 있어서는 외국인 노동자와 관련된 예산이 약 9배로 가장 큰 폭의 증가세를 나타낸다. 이러한 사실은 지난 3~4년간 우리사회의 급격한 변화 가운데 외국인노동자의 증가와 이에 대한 사회적 관심의 증가를 정책적으로 반영하고 있음을 보여준다.<sup>5)</sup>

**<표 10> 사회적취약계층 계층별 지원현황 비교(문화관광부)**

(단위 : 천원)

구 분	2002년	2006년
장 애 인	2,416	12,578
노 인	1,120	4,016
외국인 노동자	25	2,200
사회적 취약계층 일반	14,605	37,576
합 계	18,166	56,370

향유자 문화정책으로서 사회적 취약계층을 위한 지원 사업은 크게 찾아가는 문화활동이나 문화예술체험 및 학습활동 지원, 공공시설을 통한 다양한 강좌 제공, 접근권 강화를 위한 환경 조성 등의 유형으로 구분된다.

5) 문화양극화대응 중기계획연구, 문화관광부, 2006.12

〈표 11〉 사회적 취약계층 지원사업(2006/문화관광부)

	소관부서	사업명
문화관광 본부	문화정책국	문화바우처 사업, 지방문화원 활용 실버문화프로그램 운영, 결혼이주 여성, 새터민 등 문화체험 지원, 2006 이주노동자 축제, 이주노동자 문화가이드북 및 종합영상물 제작
	예술국 (문예진흥기금포함)	기초예술과 함께하는 문화나눔사업, 소외지역을 찾아가는 문화향수 프로그램 지원, 소외지역 공동체 문화환경 조성, 사회취약계층 대상 문화예술교육 등 지원, 장애학생을 위한 학교문화예술교육, 장애인 문화접근성 확대 지원
	문화산업국	찾아가는 영화관, 한국영화자막 및 화면해설 상영지원, 장애인영화제 개최 지원, 전국 장애학생 이스포츠 페스티벌 개최
	관광국	여행바우처 사업, 취약계층 복지관광
	체육국	장애인체육지원, 외국인노동자 전국체육대회, 대한장애인 체육회 지원, 장애인 생활체육 지원, 어르신 생활체육 지원
소속 기관	국립중앙박물관	국립중앙박물관 이주노동자 프로그램
	국립국어원	특수 언어 표준화, 이주노동자 한국어교육, 국제결혼 이주여성 한국어교육
	국립중앙도서관	국립장애인도서관지원센터 설립
	국립중앙극장	객석나눔사업
	국립현대미술관	장애아동 미술관 소풍, 시니어 미술강좌
	국립국악원	장애청소년 국악문화강좌, 찾아가는 국악원, 주말 소외계층 모셔오는 프로그램, 남도국악원 장애인용 화장실 개선 공사
	국립중앙도서관	국립장애인도서관지원센터 설립

사회적 취약계층을 위한 지원 사업 재원은 크게 일반회계를 통한 지출과 각종 기금을 통한 지원으로 구분해 볼 수 있다. 취약계층 지원에 투입되는 기금은 크게 문예진흥기금, 관광기금, 체육기금, 복권기금으로 구분된다. 이 가운데 복권기금은 2004년 통합복권법이 발효되면서 문예진흥기금을 통해 문화예술분야에 지원되기 시작하였는데, 복권기금의 운영은 복권이 서민들로부터 마련된 기금인 만큼 대부분의 재원을 소외계층의 문화복지 향상에 쓰도록 한정하고 있다. 복권기금은 전체 기금 지원예산 가운데 60%이상을 차지하고 있다.

〈표 12〉 2007년도 복권기금 운영계획(예술위원회)

(단위 : 백만원)

구 분	예산액
○ 작은도서관 등 복합공간 조성	9,290
- 작은도서관 조성 및 운영 활성화	5,790
- 공공미술활용 생활문화환경가꾸기	1,500
- 생활친화적 복합문화공간조성	2,000
○ 문화소외지역 대상 문화나눔	29,937
- 소외지역을 찾아가는 문화순회	7,500
- 문화소외계층대상 문화나눔	13,700
· 문학나눔	4,000
· 전통나눔	2,500
· 공연· 전시나눔	7,200
- 지역문예기반시설활용 프로그램 제공	8,737
○ 취약계층대상 문화예술교육 등 지원	9,400
- 노인· 장애인· 아동복지시설 대상 문화예술교육프로그램 제공	7,400
- 지역문화원 중심 지역향토문화체험 지원	2,000
계	48,627

예술위원회 내부자료, 2007

#### 4. 경기도의 향유자 문화정책의 방향

##### 1) 경기도의 문화적 특성

앞서 살펴본 대로 경기도의 문화향유실태가 보여주는 문제점은 경기도의 문화적·지리적 특성과 무관하지 않다. 즉, 국토의 10.1%를 차지하고 국민의 22.3%가 살고 있는 경기도는 대한민국의 축소판이라 할 수 있다. 31개의 시군은 도시와 산간, 해안, 평야지방이 골고루 섞여있고 북쪽은 군사분계선으로 가로막혀 있다. 경기(京畿)<sup>6)</sup> 라는 단어가

6) 본래 '京'은 '천자(天子)가 도읍한 경사(京師)'를, '畿'는 '천자 거주지인 왕성(王城)을 중심으로 사방 5백리 이내의 땅'을

뜻하는 바와 같이, 경기도는 서울의 주변지역이라는 의미로 수도권이며, 도민의 80%가 외지인 출신으로 향토문화에 대한 의식이 타지역에 비해 약하다. 이 말은 다시 말하면, 경기도민의 정서적 문화적 특성이 다른 어느 지역보다도 다양하다는 것을 뜻한다. 경기도라는 하나의 행정구역으로 묶여있지만, 도시와 농촌의 정서가 다르고, 서울을 중심으로 경기 남부와 경기 북부의 문화적 배경이 다르다. 여기에 남북 대치상황에 따른 군부대와 주한 미군부대의 주둔, 외국인 근로자 등 다양한 문화적 향유계층이 존재한다.

따라서 경기도의 문화적 특성은 다른 지역보다 좀더 다양한 ‘그들만의 문화’가 존재한다는 것이다. 그런데도 앞에서 살펴본 바와 같이 그동안의 문화정책의 중심은 ‘모두를 위한 문화’에 있었던 것이 사실이다. 물론 수준 높은 예술작품을 소외지역 주민들에게 관람토록 접근성을 확대하고 대형 예술축제를 활성화하는 것은 매우 중요하다. 그러나 문화향수실태조사에서 드러났듯이 복잡한 경기도의 지역적·환경적 변수들은 단순한 문화의 민주화정책만으로는 문화기반시설의 활용도를 높이고 지역축제의 참여도를 높이기 어렵게 만든다. 경기도 내에서 기초자치단체간 문화격차 또한 이러한 ‘모두를 위한 문화’ 정책에 어려움을 느끼게 하는 요인이다.

## 2) 향유자를 위한 문화정책의 두 가지 접근 방식

따라서 경기도의 문화적 특성에 대한 이해를 바탕으로 경기도의 문화정책이 갖는 문제점을 점검하고 그 대안으로 향유자를 위한 문화정책의 두 가지 접근방식을 제안코자 한다.

첫째, ‘모두를 위한 문화’를 진작시키기 위한 방식으로 경기도가 보유한 다양한 문화기반시설의 프로그램을 활성화하는 것이 급선무이다. 아직도 경기도의 문화정책의 중심은 문화인프라구축에 있는 것이 사실이지만, 문화시설을 활용한 프로그램의 활성화와 관객개발에 대한 관심을 더 이상 늦춰서는 안 된다.

이를 위해 프로그램 활성화를 위한 예산확보와 더불어 문화예술기관·시설에 경기도 지역문화예술 전문인력을 적극 고용해야 한다. 프로그램의 활성화는 운영요원의 전문성

---

의미 한다. '경기'라는 말은 당나라시대에 왕도의 주변지역을 경현(京縣, 赤縣)과 기현(畿縣)으로 나누어 통치하였던 데서 유래를 찾을 수 있다. (경기도청 홈페이지, 경기도의 유래 참조)

에 승패가 달렸다해도 과언이 아니다. 문화시설에 찾아오는 사람들은 프로그램에 참여하여 한번 실망하게 되면, 다시는 그곳을 찾지 않게 된다. 따라서 문화시설의 프로그램은 질적으로 다른 곳과 차별화된 서비스를 제공할 필요가 있다. 예를 들면, 도서관에 문학인 출신을 고용하여 문학 실기강좌나 책읽기교육을 실시할 수 있도록 문학큐레이터로 활용하고 박물관·미술관에는 전시큐레이터를, 그리고 공연장에는 예술감독 혹은 공연기획 요원을 채용하여 문화기반시설의 운영인력 전문화에 나서야 할 것이다. 실제로 최근 고양시, 안양시, 의정부시, 안산시 등 중소도시의 문예회관이 잇따라 문화예술전문가를 CEO로 공개 채용하는 사례가 늘어나고 있다. 그밖에 문화원이나 문화의집, 동사무소 시민자치센터 등에 문화전문요원이 상주할 수 있도록 정책적인 검토가 이루어질 필요가 있다.

문화기반시설의 프로그램 활성화와 관련하여 또 하나 강조하고 싶은 것은 지역의 문화기관과 문화단체가 상호 협력, 공동제작, 레지던스프로그램 제공 등의 활발한 교류가 필요하다는 것이다. 지역문화단체가 경쟁력을 가지기 위해서는 안정적인 재정기반과 창작여건이 필수적이다. 또한 지역문화시설의 경우에도 손쉽게 우수한 중앙의 예술품을 유치하여 지역주민에게 제공하는 것도 필요하지만, 장기적으로 지역의 우수한 문예단체와 손잡고 지역특성에 맞는 예술작업을 해나가는 것이 무엇보다 중요하다. 경기도나 재단, 예술위원회, 중앙정부에서도 문화기관과 지역문예단체가 공동으로 제작하거나 기획하는 프로그램에 대해 전폭적인 지원을 함으로써 지역문화예술의 자생력을 키워주는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다. 일례로 잉글랜드예술위원회(ACE)의 남동부지역위원회가 지원 하는 사업 중 볼룸프로젝트(Balloom Project)라는 프로그램은 우수한 연출가·안무가가 지역예술가와 공동작업을 통해 지역문화예술의 역량을 강화시키고 있다.<sup>7)</sup>

둘째는 ‘그들만의 문화’를 돋우는 방식으로, 문화의 다양성을 증진하고 문화민주주의의 미덕을 취하여 적극적인 향유자 중심 문화정책을 펼칠 필요가 있다. 여기에는 각기 특성

---

7) 지역에서 개발된 일종의 공연작품으로 네 명의 프로예술가가 20명의 아마추어 댄서들을 교육시켜 해당지역에서 공연을 하게 되며 현지의 무용수와 스태프 등을 고용하여 순회하는 공연프로그램이다. 이 프로젝트에는 시각 아티스트 등 각 분야의 예술가가 함께 참여한다. 이 프로젝트에 의거 지원을 받게 되는 분야는 ① 대본 작가(창작지원금) ② 기획자의 작품개발비(리서치 등) ③ 공간(극장 등)에 대한 지원(지역간 교류) ④ 작품 운영비 ⑤ 전국순회경비(중앙위원회에서 지원) 등이 있다.

과 문화를 지닌 ‘그들’만의 문화를 이해하고 진작시키고자 하는 태도가 필요하다. 즉, 소수자문화, 장애인, 노인 등 취약계층의 문화를 다양하게 발전시켜야 한다. 예를 들면, 이주노동자축제 등 사회 소수자 문화행사이나 장애인문화제 등을 지원하는 것이다. 이 부분은 경기도가 갖는 지역적 문화적 특수성과 관련하여 다양한 지원대상을 발굴할 수 있을 것이다.

특히 아마추어 예술활동에 대한 새로운 접근이 필요하다. 현대는 문화의 쌍방향 소통의 시대로 개개인이 단순히 예술작품을 감상하는데 그치지 않고 직접 예술활동에 참여하여 체험하고 느낌으로써 자아실현의 만족감을 얻게 된다. 문화예술은 소수의 훈련된 예술가의 전유물이 아니라 지상의 모든 존재가 예술활동의 주체이자 대상이 될 수 있다. 이제 국민은 문화예술의 단순한 생산자나 소비자가 아니라 서로 증위를 달리하는 생비자(생산자이자 소비자; Prosumer)인 것이다. 전국적으로 수많은 아마추어 조직을 갖고 있는 브라스밴드, 합창단 등이 좋은 예이며, 최근 인터넷을 통한 청소년 사이버문학관으로 자리잡고 있는 <문장>이 청소년 독서클럽에서 작가를 발굴해내는 경로 또한 이러한 ‘생비자’로서의 특성을 잘 말해주고 있다. 따라서 ‘그들만의 문화’가 새로운 문화정책의 영역으로 자리 잡기 위해서는 이러한 생비자 개념의 아마추어활동에 대한 전문 지도자(예술가 등)의 발굴과 육성, 파견을 지원하는 정책이 전개될 필요가 있다. 예를 들면, 아마추어합창단의 지휘자 및 반주자 지원, 아마추어 브라스밴드의 악기보급 및 연습지도, 독서클럽의 독서 및 창작실기지도 등이다. 이러한 <아마추어 예술활동 지도자육성>은 사회취약계층 혹은 청소년층에 대한 교육(강사)지원을 중심으로 이루어지고 있는 방식에서 벗어나 일반 시민을 대상으로 한 실질적인 문화향유정책으로 자리잡을 수 있을 것이다.

**〈표 13〉 향유자를 위한 문화정책의 두가지 접근방식**

구 분	‘모두’를 위한 문화	‘그들’만의 문화
정책이념	문화의 민주화 (Democratization of Culture)	문화민주주의 (Cultural Democracy)
정책대상	모든 사람(국민, 일반 문화수용자)	사회소외계층, 문화적 소수자, 개개인
정책주체	전문예술가(예술단체)	문화애호가(아마추어동호인)
정책지향	미학적 질(aesthetic quality)	사회적 동등성 (social equality)

구분	‘모두’를 위한 문화	그들’만의 문화
정책내용	문화접근성 확대 문화시설 관객개발 문화시설 운영의 전문화·네트워킹	문화다양성 증진 문화예술교육(체험 중심) 문화지도사 육성
프로그램의 예	문화시설 관람료 할인정책 국제문화예술축제 찾아가는 문화예술사업 확대 여가와 문화예술의 접목	문화예술 참여교육(소외계층 대상) 소수자문화축제 아마추어 동호회 활성화 문화와 지역 연계

## 5. 모두를 위한, 모두에 의한 문화 (Culture for All, Culture by All)

이상으로 경기도의 향유자를 위한 문화정책을 살펴보고 문제점과 앞으로의 방향에 대해 생각하였다. 문화를 보는 몇 가지 관점을 정리하면서 이 글을 맺고자 한다.

첫째, 21세기는 문화의 세기이다. 모든 관점은 문화로부터 시작된다. 이제 기업도 창조적 마인드를 가지지 않으면 지식기반사회에서 살아남을 수 없게 되었다. 따라서 향유자에 대한 문화정책의 관점도 경기도의 주무국 뿐만이 아니라 모든 부서가 고민해야 할 사항이다. 경기도민의 문화적 삶의 질 향상은 궁극적으로 경기도가 추구해야 할 정책적 목표이기 때문이다.

둘째, 창작과 향유는 다른 개념이 아니다. 결국 모든 문화정책은 창작자와 향유자가 결부되어 있다. 앨빈토플러(Alvin Toffler)는 최근의 저서 <부의 미래>에서 프로슈머(생산자이자 소비자; Prosumer)에 의한 새로운 경제형태를 예견하면서 이를 ‘다가오는 프로슈머의 폭발(The Coming Prosumer Explosion)’이라고 정의하였다.

문화예술정책에서도 프로슈머의 활동은 창작자와 향유자의 경계를 허물 것이며, 모두를 위한, 모두에 의한 문화를 지향하게 될 것이다. 여기서 ‘모두’는 창작자이자 향유자인 프로슈머가 중심이 된 다양한 ‘그들’의 집합체를 의미한다.

셋째, ‘모두를 위한 문화’란 도달할 수 없는 이상(理想)으로 존재하는 것일 수 있다. 실제로 문화향유는 ‘그들만의 문화’가 성숙하고 풍요로워질 때 신장되는 것이다. 현대사회

는 개성과 취향의 차별화, 문화매니아층의 가속화가 이루어지고, 맞춤형 서비스의 등장으로 개별화되면서 한편으로는 컨버전스 형태의 통합 서비스를 요구하기도 한다. 이제 문화정책도 이러한 사회적 요구에 부응하여 달라질 필요가 있다. 경기도의 향유자 문화정책도 경기도가 가진 다양한 ‘그들만의 문화’를 수용할 수 있는 틀로 바뀌어야 한다. 여기서 ‘그들’과 ‘모두(우리)’는 보는 관점의 차이일 뿐 실제적으로는 문화정책의 대상으로서 문화향유자인 국민, 일반시민, 도민을 뜻하는 말이다. 미국의 경영학자 피터 드러커(Peter F. Drucker)의 말을 빌면, ‘모두를 위한 문화’는 숲이고 ‘그들에 의한 문화’는 나무이다. 나무를 보고 숲을 보지 못하거나, 숲을 보고도 나무를 보지 못하는 것은 똑같이 심각한 잘못이다. 사람들은 단지 몇그루의 나무를 심을 수 있을 뿐이며 또한 몇그루를 자를 수 있을 뿐이다. 우리는 ‘모두’의 숲이 잘되기 위하여 좀더 특별한 관계로 문화적 동질성을 보유하고 있는 ‘그들’의 문화를 진작시키고 문화의 다양성을 지켜주는 것이 곧 ‘모두를 위한, 모두에 의한 문화’를 증진시키는 지름길이 될 것이다.

---

# 지역의 문화정책, 누가 어떻게 만들고 실현하는가

이원희 (한경대 행정학과 교수)

---

점차 다양화되는 우리 사회에서는, 공존에 대한 의지와 더불어 다원적이고, 다양하며, 역동적인 문화정체성을 지닌 사람들과 집단의 조화로운 상호작용을 보장하는 것이 필수적이다. 모든 시민을 포용하고 그들의 참가를 보장하는 정책은 사회적 단결과 시민사회의 역동성 및 평화를 위한 선행조건이므로, 문화다원주의는 문화다양성의 실현을 위한 기반인 것이다. 그 성격상 민주주의와 밀접한 관련을 맺고 있는 문화 다원주의는 문화교류와 공공의 삶을 유지하는 창조적인 역량을 풍성하게 하는데 이바지할 수 있다.

- 유네스코 <문화다양성 선언>(2001년 10월, 파리) 중에서 -

## I. 의의

1990년대 이후 지방문화에 대한 관심의 고조와 지방자치실시 이후 중앙과 지방자치단체들이 지역사회의 문화형성 및 문화개발을 위한 관심을 나타내기 시작한 이후로, 지역 문화개발을 위한 정책적 노력은 크게 향상되어 왔다.

특히 1998년 김대중 정부의 출범이후 문화적 측면에 관한 국가적 관심은 더욱 강조되면서 중앙정부는 삶의 질과 연관된 문화 복지 수준을 제고시키기 위한 문화 정책적 의지를 더욱 공고히 하고 있으며, 지방 정부는 지역사회발전과 지역홍보 및 지역주민의

문화향수만족을 위한 문화개발전략을 확대하고 있다.<sup>1)</sup>

경기도의 경우 급속하게 도시화가 이루어지고 있어 인구 이동이 급심하다. 이러한 상황에서 지역 주민의 정체성을 확립하고 결집을 촉발하기 위한 다양한 문화 사업을 전개하고 있다. 지역별로 축제가 있고, 또 문화관련 예산을 확대하고 다양한 정책을 개발하고 있다.

그러나 한편 시민단체에서는 지역의 문화 정책에 대해 소모적이고 낭비적인 사업이 많다는 지적도 많다.

사실 문화개발(cultural development)전략은 문화의 부정적인 요소를 수정하고 문화의 긍정적 요소를 고양시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 높인다. 따라서 지방자치시대의 문화개발전략은 한 지역사회가 자신의 미래를 개발하는 창조적 행위로 볼 수 있으며 이를 통해 각각의 지역사회는 해당 지역을 개성화 한다고 볼 수 있다. 또한 문화개발은 독특한 개성과 매력을 지닌 지역사회의 변화를 이끌어 지역주민의 삶의 질과 쾌적함을 수준 높임으로써 해당 지역주민의 지역적 소속감을 이끌어 내기도 한다.

문화의 세기로도 예견되는 21세기는 국민 생활 중에서 문화생활의 비중이 커지고 과거와는 다른 새로운 문화기능이 경제사회발전의 원동력이 되어 자원이나 자본보다 오히려 문화적 역량이 국가경쟁력을 좌우할 것으로 판단되고 있다.

이에 선진국의 중앙정부나 지방자치단체들은 문화개발을 위해 예술영역별로 진흥전략을 수립해 놓고 이에 따른 지원계획을 집행하고 있다. 그러나 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간에 문화예술정책 및 자원배분에 관한 역할분담이 아직 제도화되지 못한 상태에 있어, 지역별로 각론적이고 구체적인 개발프로그램이 마련되지 못한 실정이다. 따라서 21세기의 사회비전의 제시 및 국민의 잠재력을 일깨우는 문화입국을 위한 문화개발의 모든 노력들은 국가적 차원에서 충분히 고려되어야 할 정책사안으로 강조될 필요가

---

1) 정부는 1993년 문화 창달 5개년 계획연구에서 그 동안 소수의 창조집단 위주, 예술 위주, 중앙 집중적으로 수립되었던 문화정책에서 과감하게 탈피하여 모든 국민이 함께 새로운 문화의 창조에 참여하고 창조된 문화를 어디서나 함께 누릴 수 있는 문화정책을 수립하고자 하였다. 즉, 모든 국민에게 고루 향수될 수 있는 문화정책 둘째, 국민의 삶의 질을 높일 수 있는 문화정책 셋째, 중앙집권적인 문화정책에서 지역문화를 활성화하는 문화정책으로 나아가고자 하였다. 중앙에서 지역으로 문화 복지의 활성화를 시도하는 구체적인 사업계획을 수립하고자 하였다. 즉, 문화예술에 관한 시설 및 창조, 향수 등 여러 측면에서의 중앙 편중현상을 극복하고 지역문화확충의 관계법령 개선 및 시설확충 방안을 마련하고자 하였다(한국문화예술진흥원, 1993 : 25 - 29)

있다.

특히 중앙 편중적인 문화정책에서 탈피하여 지방자치단체들의 전략적인 문화개발로 '문화적인 마을'을 만드는 일은 시급히 요청된다고 볼 수 있다. 이는 '마을이 문화적으로 된다'는 것으로, 지방정부의 적극적인 노력이 기대되는 것이다.

이러한 맥락에서 본 논문에서는 지역에서 진행되고 있는 문화 정책을 참여라는 관점에서 특징을 분석하고, 지역 문화의 활성화를 위한 참여 활성화의 전략을 도출하고자 한다.

## 제 2 장 지방자치와 지역 문화 정책

### 1. 지방 문화의 다양성과 경쟁력

지역의 문화가 갖는 특징과 장점은 토착성과 다양성이다. 해당 지역의 역사를 바탕으로 발전하기 때문이다. 그러한 의미에서 자연발생적이기도 하다. 지역 주민의 삶의 터전에서 나오는 문화가 갖는 경쟁력은 이러한 맥락에서 출발한다.

2005년 10월 20일 국제연합교육과학문화기구(유네스코) 총회에서 통과된 세계 각국의 문화적 다양성을 인정하자는 취지로 만들어진 '문화적 표현의 다양성 보호와 증진을 위한 협약'(이하 문화다양성 협약)은 이러한 내용을 잘 소개하고 있다. 프랑스에서 열린 유네스코(유엔 교육,과학,문화기구) 총회에서 채택된 문화다양성 협약은 세 가지의 주요한 정신을 담고 있다. 첫째, 자국의 실정에 맞는 다양한 문화정책을 수립·채택할 자주권을 국제법으로 보장한다. 둘째, 기초예술 분야에 대한 국가의 지원을 국제법으로 의무화하고, 문화상품과 서비스의 특수성을 반영하여 WTO DDA 서비스협상이나 FTA 등에서 제외한다. 셋째, 국가간 문화분야의 분쟁해결 절차를 명시한다. 유네스코는 신자유주의의 세계적 확산이 지속 가능한 발전의 토대인 문화다양성을 위협하고 있으며, 약자의 문화를 소외 또는 약화시키고 자유로운 표현을 방해할 수 있다는 우려를 인식하여, 문화다양성의 진흥이야말로 이러한 시점에 있어 반드시 필요하고 또한 강화되어야 한다는 점을 분명히 하기 위해 <문화다양성 선언>을 채택한 바 있다. 이 선언이 채택된 지 4년 만에 실질적인 효력발휘가 가능한 <문화다양성 협약>이 이루어진 것이다.

물론 국가간의 관계를 전제로 제시된 내용이지만, 문화의 다양성이란 주제는 지역 문화 정책의 수립에서 가장 전제가 되어야 할 화두를 던지고 있다. 문화 다양성이란 개념은 지방자치시대에 지역 문화정책이 추구해야 할 가장 기본적인 접근 방향이기 때문이다.

## 2. 문화 분권 : top down과 bottom up의 조화

참여정부의 최대 화두는 지방분권이였다. 많은 우여곡절을 겪었지만 2004년 1월 13일엔 노무현 대통령이 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설을위한특별조치법 등 국가균형발전 3대 특별법에 서명·공포하게 되었다. 이 같은 흐름은 지역문화에도 상당한 영향을 끼칠 것이다.

참여정부가 추진하고 있는 지방분권, 국가 균형 발전전략은 분권·분산·분업이라는 3분(分)정책을 통해 '자립형 지방화'를 실현하고, 이를 기반으로 국가를 다극적 발전체제로 재구조화하겠다는 것이다. 정부의 이 같은 계획은 우리 사회의 지역간 불균형을 해소하고 각 지역의 발전 계기를 마련한다는 점에서 중요한 취지와 의미를 갖는 것이지만, 국가균형발전특별법이 지나치게 경제 중심주의적인 접근을 하고 있고 사회문화적인 관점이 실종되어 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다.<sup>2)</sup> 지방분권은 행정의 분권과 경제 기반의 조성만이 아니라 사회문화적 대안이 동시에 모색되어야 한다.

이러한 문화적 관점에서 바라보는 지방분권은 두가지 측면에서 접근되어야 한다. 첫째는 중앙 중심의 정책이 아니라 지방 중심의 정책 개발이 될 수 있는 분권이 필요하다. 물론 중앙에서 지방으로의 분권은 행정(권)력의 수직적 분권이 아니라, 집중된 권한과 자원의 분배 이후의 민주적이고 효율적인 관리·운영을 위한 자치역량 육성을 목적으로 하는 수평적 분권이 핵심이다. 둘째는 정책수립과 집행에 있어 관에서 민간으로의 분권도 중요하게 고려되어야 할 요소이다. 누구나 말하고 있는 민-관 네트워크 체제 또는 협치제도(Governance System)도 그러한 분권화의 한 형태일 수 있다.

지방분권의 핵심으로 생각되는 문화분권에 대한 참여정부의 정책적 접근은 지난 시기 중앙에 집중되어 있던 문화적 권한 및 재정의 분산, 그리고 인력과 인프라의 지역적

---

2) 매우 비약적인 사례이기는 하지만, 폐광으로 위기에 몰린 탄광도시를 살리기 위해 우리나라는 사북에 카지노를 세웠으나 프랑스는 탄광도시 랭스에 루브르박물관 분관을 짓는다.

분산 등으로 마치 한 쪽에 집중되어 있던 자원의 재배치 및 재조율을 통한 균형 유지에 주안점을 두고 있다. 하지만 보다 더 중요한 것은 분권을 이루기 위한 전제로서의 지역 문화의 자율성과 자생성, 그리고 정체성을 강화할 수 있도록 자발적인 지역 주민의 참여와 자율이 있어야 한다는 것이다. 오랜 관치의 경험으로 인해 이러한 자발성이 부족한 경우에는 이를 이끌어 내고 강화·확산시킬 수 있는 중장기적인 정착과제로서의 전략이 필요 하기도 한다.

폐쇄적인 지역에서 문화 사업을 주도하는 계층 역시 기득권과 지방정부의 공생관계에서 형성되는 경우도 많다. 각종 보조금을 지급받아 운영되는 조직의 경우 특히 선거를 매개로 적절한 거래관계가 형성되는 경우도 있다. 자생적이고 토착화된 문화 활동이 필요한 이유가 여기에 있다.

그러한 의미에서 문화 분권 운동은 중앙정부로부터 권한을 위임받는 전략과 더불어 자발적인 시민 참여를 이끌어내는 쌍방향의 노력이 필요하다.

### 제 3 장 지역 문화 정책의 특징

현재 지역의 문화 정책을 참여의 관점과 예산의 관점으로 분석한다. 참여의 관점은 누가 주도하여 결정하고 집행되는가의 관점이다. 예산의 분석은 정부의 지원 정책을 통해 문화 정책이 갖는 의미를 분석한다.

#### 1. 참여의 관점에서 본 지역 문화

참여의 관점에서 보면 지역의 문화는 정부 주도형, 민관협력형, 민간 주도형으로 구분 된다. 물론 민관협력형도 정부가 선도하고 민관이 참여하면서 이루어지는 형태와 민관이 선도하고 나중에 정부가 지원하는 형으로 구분되기도 한다.

##### 1) '정부 주도' 형

각종 특화 사업으로 진행되는 유형이다. 예컨대 경기도의 동북부지역 특화발전사업 지원금을 재원으로 추진하는 포천시의 전략사업은 지역 내에 산재하는 폐석산을 활용한

‘문화예술 관광단지 조성’ 사업이 이에 해당된다. 폐석산을 활용한 ‘문화예술 관광단지’ 개발 방향은 돌을 소재로 하는 ‘예술, 관광, 관련산업 클러스터’로 조성하며, 지구단위의 면적 개발로 진행된다. 개발 부지는 포천지역내 12개 폐석산 중 사업목적에 적합한 ‘신북면 기지리 일원’으로 선정되었으며, 사업명은 포천석 아트밸리로 하고 약칭은 『POSTART-V』로 하였다. 거점지구 개발의 전략적 컨셉은 “환경의 재생, 예술과 지역의 활성화”로 설정하고, 테마는 ‘통일·평화 그리고 희망’으로 설정하였다. 이와 같은 취지와 전략을 살려나가기 위해 상징화 프로그램, 전시프로그램, 창작프로그램, 교육/연구프로그램, 예술산업기능, 관광산업기능의 여섯 가지 프로그램/기능의 도입을 추진하고 있다.

이러한 경우는 주로 문화 산업으로 접근하며 지역개발의 전략으로 추진된다. 따라서 지역의 환경과 역사에 적합한 분야를 선정하고 주변 지역과의 연계성 그리고 마케팅 활동 등이 필수적인 요소이다. 철저한 기획과 전략적 접근이 필요한 경우이다.

## 2) ‘정부선도 - 민간 협력’ 형

정부가 선도하여 문화 사업을 추진하다가 나중에 민간이 협력하는 형태가 있다. 예컨대 각종 축제의 경우 선출된 장이 먼저 선도를 하다가 주민의 참여를 독려하기 위해 나중에 시민 참여를 유도하는 방식이 이에 해당된다. 자치시대에 추진되는 축제가 대체로 이러한 맥락에 있다. 최근 비엔날레라는 이름을 가진 축제가 우후죽순처럼 생겨나고 있는 현상이나 각 자치단체가 각종 영화제 개최를 하는 것도 이러한 예에 해당된다.

그러나 정부가 선도하는 지역 축제의 경우 형식적이고 일회성으로 진행될 우려가 매우 높다. 일상화된 주민의 참여와 활동이 결여되기 때문이다.

## 3) ‘민간선도 - 정부협력’ 형

민간이 선도하여 이루어진 성과를 정부가 지원하는 형식이다. 부천만화정보센터의 경우 민간이 주도적으로 만화를 소재로 하여 문화 활동을 전개하였고, 이에 대해 정부가 투자를 하여 센터를 건설하는 경우이다. 민간이 개발한 콘텐츠가 있고 이를 정부가 지원하는 형식이 된다.

#### 4) 민간주도형

자연 발생적인 민간의 노력으로 지역의 문화 활동이 이루어지는 경우가 있다. 지역적 특성에 따라 예술인이 자연발생적으로 모여서 하나의 예술인 마을이 형성되는 경우가 이러한 예에 해당된다. 청학동 마을도 이러한 예가 될 수 있다.

축제의 경우도 지역 주민의 전통과 관습을 중심으로 전개되는 경우도 있다. 안양에서 민예총이나 시민 주도의 문화 포럼에서 추진하고 있는 안양천 대보름 축제, 학의천 한 여름밤의 축제, 꿈나무 어린이 문화학교 등이 이에 해당된다.

#### 5) 평가

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 이론적으로 시민참여의 유형에 관한 다양한 모형이 도출되고 있다.

최근 정부와 시민사회단체간의 다양한 환경 변화에 따라 새로운 시각에서 관계를 논의하고 있는데, 이는 대체적(supplementary) 관계, 보완적(complementary) 관계, 적대적(adversarial) 관계로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

대체적(supplementary) 관계는 시민사회단체가 정부가 수행하지 못하는 공공사업과 관련한 틈새시장(niche market)의 수요를 충족시켜주는 역할을 담당하는 것을 말한다. 정부실패로 인하여 정부에 의해서는 공급되기 어려운 공공재에 대한 수요를 NGO가 충족시킬 수 있는 가능성이 있으며 이로 인해 NGO의 존립기반도 발생하게 되는데, 이러한 관점에서 정부-NGO관계는 대체적인 것이다.

보완적(complementary) 관계는 정부와 NGO관계가 복지국가로서의 정부 역할이 확장되고 확장된 정부 역할을 수행하는 하나의 동반자로서 NGO의 협력적(cooperative) 기능을 포괄하고 있다. 자원부문 실패이론(voluntary sector failure)에서는 NGO와 같은 자발적 조직의 활동과 관련한 한계를 지적하고 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 정부와의 파트너십을 강조하고 있다는 점에서 정부와 NGO간의 관계를 보완적인 관계로 인식하고 것으로 사라몬(Lester Salamon) 등이 강조하고 있다.

---

3) 김준기,, "정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서," 「한국정책학회보」(2000).

〈표 1〉 시민참여 유형

주창자	주창자	참여유형	참여활동의 예
주체/주도자	Langton (1978)	시민행동	대중옹호, 로비, 시위
		시민개입	공청회, 자문위원회, 태도조사
주체/자발성	Zimmerman (1986)	능동적 참여	주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원봉사
		수동적 참여	PR, 정보공개, 여론조사
활동/곤란도	Milbrath (1965)	관객형 활동	정치적 문제에 접촉, 투표, 정치적 담화시도, 투표에 관한 대화시도, 정치관련 배지 또는 스티커부착
		과도형 활동	공직자 접촉, 정치헌금, 정치적 집회 참가
		투사형 활동	정치운동에 가담, 정당가입 및 활동, 정당간부회의 참석, 정치기금 모집, 청원, 증언, 선거입후보, 공직 또는 정당직의 점유
활동/정책결정 참여정도	Arnstein (1969)	비참여	조작, 치료
		형식적 참여	정보제공, 상담, 회유
		실질적 참여	협동관계, 권한위양, 시민통제
활동/능동성과 건설성	Lyons & Lowery (1989)	적극적 참여	관료와의 접촉, 정치적 쟁점토론, 선거운동, 근린집단 참여, 데모
		중도적 참여	관할구역의 이탈, 공공서비스에 대한 사적 서비스의 선호
		소극적 참여	투표, 지역사회에 대한 선전과 지지표명
		참여거부	투표거부, 참여효과에 대한 불신감, 공직자에 대한 불신
활동/급진성과 합법성	Sabucedo & Arce (1991)	선거관련 참여	정치집회 참석, 투표, 투표에의 권유
		합법적,비관습적 참여	신문투고, 합법적 데모, 합법적 투쟁
		비폭력적 항의	인가되지 않은 데모 및 투쟁, 도로 및 건물 점거
		폭력적 항의	보이콧, 무장폭력, 사적소유물의 파괴
활동/합법성	Muller (1982)	합법적 참여	관습적 참여 - 투표, 선거운동, 공직자접촉, 지역사회활동 비관습적 참여 -청원 보이콧, 데모, 불복종
		비합법적 참여	불복종, 폭력행위
활동/관습화	Barnes & Kaase (1979)	관습적 참여	투표, 정치토론, 정당지원, 정치적 집회참석, 정치인과의 접촉
		비관습적 참여	서명운동 참여, 보이콧, 세금·공과금 납부 거부, 데모에의 참가, 건물점거, 기물파손, 데모과정에서의 구타행위

대립적(adversarial) 관계는 NGO의 대변적(advocacy) 기능을 강조하면서 NGO가 다양한 방법을 통해 정부의 정책결정과정에서 참여하여 정책의 변화를 유도하거나, 정부의 책임성을 높이기 위한 감독자의 역할을 수행하면서 나타나는 것으로 정부와 NGO 간의 상호견제적이고 갈등적인 측면을 강조하는 것이다.

이런 정부와 NGO관계에 대한 큰 흐름을 특정 사례에 대한 적용을 통하여 정부와 모형화하고 있는 바, 이는 재정공급 및 승인(financing and authorization)의 주체와 서비스공급(service provision)의 주체를 들고 있으며 이 두 가지 요인에 따라 정부-NGO관계를 정부주도형(government dominant), NGO주도형(NGO dominant), 이원형(dual), 협동형(collaborative) 등 네 가지 유형으로 구분하고 있다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉에서와 같이 정부주도형에서는 재정 및 서비스공급을 정부가 주도적으로 NGO 주도형은 NGO가 이런 일을 주도적으로 수행하는 경우이다. 한편 이원형에서는 각각이 개별적으로, 협동형에서는 정부가 재원을 공급하되 NGO가 서비스를 생산하는 체제로 되어 있다. 이는 주로 재정과 서비스 제공의 주체에 의한 정부와 NGO간의 관계결정을 설명하고 있기 때문에 정부와 NGO간에 발생하는 정치·경제적이고 동태적인 요인을 간과하고 있는 문제점이 있다.

〈표 2〉 정부-NGO관계의 4대 유형

구 분	유 형			
기능	정부주도형	이원형	협동형	주도형
재정	정부	정부/ NGO	정부	NGO
서비스공급	정부	정부/ NGO	NGONGO	NGO

\* 출처: Gidron(1992); 김준기(2000)에서 재인용

이런 관점에서 정부와 시민사회의 관계에 대한 재검토가 필요하다.

첫째, 정부의 보조금을 지급받는 단체의 경우 정부의 문화 정책을 협력하여 집행하는

4) Benjamin Gidron, Ralph Kramer, and Lester Salamon (eds.), Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, (San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992); 김준기, 위의 논문.

거버넌스를 구축하는 요소인지 아니면 특혜를 받는 단체인지 평가하는 노력이 필요하다. 그것은 지역 사회에서 주민의 자발적이고 광범위한 참여의 여부에 따라 결정될 것이다. 그리고 정기적인 활동이 아니라 산발적이고 정부 지원 자금이 없는 경우 활동을 중단해야 하는 정도의 토착성과 자생력이 없는 경우가 해당될 것이다.

둘째, 자생적인 활동과 조직은 정부와 단절되어 있는 경우도 있다. 지역의 토착화된 문화 활동이지만 매우 척박한 토양속에서 형성되고 있다. 이러한 조직의 활동에 대해서는 정부의 '마중물' 과 같은 지원과 협력이 필요하다.

이러한 맥락에서 볼 때 지역의 문화 활동은 지역 사회의 토착화된 활동과 정부의 지원이 상호 교류될 때 활성화가 가능할 것이다.

## 2. 예산의 관점에서 본 지역 문화

### 1) 지역별 문화예산 관련 과목 구조의 특징

아직 31개 시군별로 통일된 예산 구조가 형성되어 있지 못하다. 이로 인해 예산 구조에서 문화 관련 사업에 대한 체계적인 분석이 미흡하다. 지역 단위에서는 사업을 관리하는 것에만 관심이 있지 예산의 체계적인 관리에 대한 관심이 없다는 것을 증명한다.

현재 문화 관련 예산은 사회개발비라는 장(章)에 속해 있다. 사회개발비(2000)에는 복지 관련 예산 등이 포함되는데 이중에 교육 및 문화비(2100)라는 관(款)에 문화비가 포함된다. 여기까지는 31개 시군이 공통된 기준으로 작성되고 있다.

그러나 항(項) 과목부터는 지역별로 다양하게 나타나고 있다. 항 과목의 유형으로는 '문화 예술' 이 다수를 차지하고 있으나 안성시의 경우 특이하게 '문화 체육' 으로 분류되어 있다. 문화 관련 예산의 특징을 이해하기 위해서는 '문화 예술' 이 적합한 것으로 평가된다.

한편 '문화 예술' 의 항 과목 내에서 세항 과목도 다양하게 나타나고 있다.

공보를 포함시키는 경우 (양평), 도서관 업무를 포함시키는 경우(안산, 화성), 청소년 업무를 포함시키는 경우 (안산), 시민회관 관리를 포함시키는 경우와 포함시키지 않는 경우, 체육진흥을 포함시키는 경우(양평), 관광을 포함시키는 경우(여주), 문화에 공보를

포함시키는 경우(화성) 등 매우 다양하다. 한편 화성의 경우는 문화관광과가 총무국에 포함되어 있다.

지역간의 문화관련 예산 구조를 일관성 있게 비교하기에는 현재의 예산 구조는 표준화가 되어 있지 못하다.

## 2) 문화 관련 예산 규모의 특징 비교 분석

문화 관련 예산 규모는 매우 다양하게 나타난다. 첫째는 고양시 700억, 성남시 593억, 수원시 327억원 등과 같이 인구도 많고 예산 규모가 큰 경우에 매우 높게 나타난다. 둘째는 안산, 부천, 시흥, 안양, 포천, 양주, 하남, 의정부 등과 같이 50억 내외의 수준을 갖는 자치단체이다. 이런 시의 경우 관심은 있고 문화 관련 사업을 하려고 하는 의지는 있는 지역으로 평가된다. 셋째는 평택, 동두천, 김포, 구리, 의왕, 가평, 파주, 군포, 과천, 용인 등과 같이 30억 내외의 수준을 갖는 지역이다. 이런 시의 경우 아직 본격적으로 문화 관련 사업이 발굴되지 않거나 관심이 적은 지역이라고 평가된다.

이로 인해 규모의 편차도 크다. 이에 의하면 성남, 고양, 수원의 경우 +이 이상이다. 이들 지역의 예산은 상대적으로 타 지역에 비해 매우 높은 것으로 나타난다. +에 해당되는 지역은 안산, 부천, 안양, 양주, 등 4개 지역이다. -에 해당되는 지역은 나머지 24개 지역이다. 결국 경기도 31개 시군의 문화 관련 예산을 보면 성남, 고양, 수원의 규모가 극단적으로 높게 나타나고 나머지 지역은 전부 평균치 이하로 나타난다.

## 3) 사업의 구성

우선 자체적으로 개발한 사업이 많은지 다른 단체로부터 보조금을 받아서 집행하는 사업이 많은지를 구분하는 것은 중요한 의미가 있다. 특히 향후 문화 관련 국고보조금이 분권교부제로 편입되어 포괄적으로 교부되는 경우 지역에서 자체적으로 개발된 사업이 부족할 경우 문화 관련 예산이 감소될 우려가 있기 때문에 더욱 조심해야 할 쟁점이다. 이에 의하면 50% 이상이 되는 지역으로는 김포, 포천, 구리, 의왕, 광주, 용인 등이 해당된다. 자체적인 사업보다는 의존적인 사업이 많은 것이다. 반면 10% 이하로는 안산, 양평, 여주 성남, 부천, 안양, 오산, 연천, 양주, 하남, 고양, 군포 등이 해당된다. 이들 지역은 두 가지의 해석이 가능하다. 하나는 재정자립도가 높기 때문에 타 지역의 도움을 받지

않고 지체 재원의 사업이 많기 때문에 이러한 결과가 가능하다. 한편 또 다른 극단적인 해석도 가능하다. 재정력이 미약한 지역의 경우 자체 재원으로만 사업을 할 것이 아니라, 타 지역의 지원을 통한 보조금 사업을 확대할 필요도 있다는 것이다. 즉 적극적인 사업의 의욕이 없기 때문에 이러한 비중이 낮다는 평가를 받을 수 있다.

그리고 민간단체 보조금 집행 사업을 보면 문화 관련 예산의 경우 특히 민간이 수행하는 다양한 사업에 대한 지원금 보조 사업이 많다. 자체적인 사업을 구상하고 집행하는 것이 아니라 민간의 사업을 지원하는 것이다. 이럴 경우 자칫 하면 선심성 예산이라는 비판이 있을 수 있다. 특히 5백만원 내외의 작은 행사지원비가 그러하다. 민간단체 보조금 집행 사업이 50%에 달하는 지역으로는 안성, 양평, 여주, 시흥, 연천, 양주, 하남, 고양, 파주, 남양주 등이 해당된다. 10% 이하의 지역으로는 성남, 포천, 의정부, 가평, 광명, 수원, 군포 등이다. 이들 지역은 다시 극단적인 두 가지의 해석으로 구분된다. 하나는 민간단체 보조금 보다는 적극적인 사업을 수행하기 때문에 이러한 현상이 나타난다. 둘째는 문화 예산 규모 자체가 적기 때문에 이러한 보조금 지급 사업 조차 별다른 비중을 차지하지 못하는 경우이다.

한편 경상경비와 투자비를 구분하여 분석하여 경상비가 많게 나타나면 자본비보다 유지관리비나 행사비가 많다는 것을 의미한다. 경상비가 50%를 넘는 지역은 안산, 평택, 김포, 과천, 용인 등이다. 반면 경상비가 10% 이하인 지역은 양평, 성남, 시흥, 오산, 연천, 하남, 의왕, 가평, 고양, 남양주 등이다. 이들 지역은 상대적으로 문화 관련 건물을 건축하거나 시설 관련 사업이 많은 지역이다.

#### 4) 예산 분석을 통해 본 지역 문화 정책의 문제점

##### (1) 문화컨텐츠의 부족

문화사업에서 가장 중요한 것은 컨텐츠이 개발이다. 경기도의 경우 전체적으로 가지고 있는 문화적 자산이 충분히 활용되지 못하고 있다. 축제를 개최하면서 지역적 문화 자산을 활용하려는 노력이 진행되지만 이는 하나의 이벤트성 행사에 그치는 경우가 많다. 지역

의 문화 정책을 체계적으로 정립하고 이러한 과정에서 지역적 문화 콘텐츠가 사업 예산으로 연계되는 노력이 부족하다.

## (2) 민간단체 보조금 지원 사업

지역별로 가장 많이 눈에 띄는 사업이 민간단체 행사보조금이나 민간단체 보조금 사업이다. 지역별로 3백만원 - 5백만원 정도의 자금을 나눠 먹기식으로 배분하는 모습도 보이고 있다. 이런 경우 단체의 정치적 영향력에 의해 결정된다는 비판을 받게 된다, 민간단체 보조금 사업의 경우 사후정산과 관련하여 특히 주기적으로 사업의 효과성을 평가하는 노력이 반드시 필요하다.

## (3) 예술단, 교향악단의 운영

기초자치단체에서 예술단이나 교향악단을 운영하는 지역이 있다. 평택, 용인, 의정부, 파주, 군포, 구리, 양주, 하남, 시흥 등에서는 1억 이하의 작은 규모로 소년소녀합창단, 여성합창단, 예술단 등을 운영하고 있다. 한편 평택 2억, 포천 6억 등 중규모로 운영하는 경우도 있다, 그러나 매우 중요한 사업으로 구성된 지역도 있다. 과천 10억, 안양 17억, 고양 22억, 안산 31억, 성남 44억, 부천 47억 등이 그러하다.

지역의 동아리 활동이 확대된 수준이 아니라 전업으로 예술단, 교향악단, 합창단 등이 구성된 경우에는 활동이 적절한 지에 대한 평가가 필요하다. 즉 직접 이러한 공연단을 운영하는 것이 경제적인가에 대한 평가가 필요하다.

첫째, 경기도 여러 지역이 컨소시엄을 구성하여 경비를 지원하고 운영에 있어서도 일정을 조정하여 공동 활용하는 방안을 모색할 필요도 있다. 이럴 경우 소위 규모의 경제를 확보할 수 있고 경비도 절감할 가능성이 크다. 이럴 경우 각종 공연단은 경기도가 관리하는 방안이 될 것이다. 지방화 시대에 지역에서 직접 이러한 공연단을 운영하는 경우 전체적으로 보아 비용이 커질 위험이 있다.

둘째 보다 적극적으로 아웃 소싱(outsourcing) 하는 방안도 있다. 경비 지출대비 연주 횟수를 평가할 필요가 있다. 지역에서 동아리 활동 수준에서 지원하는 것이 아니라 전문 연주를 중심으로 이루어지는 활동이라면 경제성 여부를 판단할 필요가 있다. 이럴 경우

앞에서 살펴본 것처럼 공동 활용하는 수준이 아니라 아웃 소싱 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

자칫 지방화 시대에 문화 관련 사업을 지역별로 PIMFY(Please In My Front Yard)에 의한 할거주의로 낭비적 지출이 되지 않도록 하는 노력이 필요하다.

#### (4) 시설투자비의 확대

문화 관련 지출이라고 하면 대체로 행사비를 생각하기 쉽다. 특히 단체에 대한 보조금이 대다수를 차지하는 경우가 그러하다. 이제 문화 관련 인프라 구축도 필요하다. 지역별로 역사적 배경과 지역적 정서를 근간으로 한 시설 투자비 그리고 이를 유지관리하기 위한 지출도 필요하다.

#### (5) 공연장, 문화의 집 활용

지역별로 문화예술회관이나 문화의 집을 설치하여 운영하고 있다. 문화시설 인프라라고 하는 시설에 해당된다, 그러나 중요한 것은 이러한 인프라를 얼마나 잘 활용하느냐의 문제이다, 지역별로 외형만 번듯한 공연장만 건설되고 있을 뿐이고 지역 주민의 문화 욕구를 충족시키기 위한 적극적인 노력이 부족한 것이다. 이것은 지역의 문화컨텐츠가 부족하기 때문이기도 하다.

## 제 4 장 주민 참여형 문화도시를 위한 방안

### 1. 지역문화정책의 필요성과 방향

#### 1) 지역문화개발의 필요성

문화의 지역간 불균형현상 및 중앙 집중현상은 지역간 계층간의 갈등을 통해 중앙과 지방을 대립하게 하거나 종속관계에 놓이게 한다. 따라서 각각의 지역문화가 동등한 개념으로 인식되어 동등한 위상으로 전승, 개발되기 위해서는 다양한 문화가 제자리를 찾을 수 있도록 정책적인 배려가 이루어져야 할 것이다.

이때 국가정책은 정책으로부터 특별히 배제되거나, 혹은 특별히 배려되는 부분이 존재하지 않고 구현될 때 가장 바람직할 것이다. 만약 국가정책이 어떤 특정 지역이나 특정 계층에게 집중되거나 편향되면 지역간 계층간 위화감을 조성하여 서로 반목하게 함으로써 사회통합을 저해할 것이다.

이처럼 국가정책이 지향하는 바가 국민 모두에 대한 균등한 배려라면, 문화정책의 기본목표도 궁극적으로는 각계계층이 자기 지역특성에 맞는 지역문화를 마음껏 누리도록 하는 점에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그렇다면 오늘날 우리가 추구하는 지방자치의 의의는 지역별 특성이 잘 드러나는 지역문화정책의 추구에서도 찾을 수 있을 것이다.

독특한 역사성과 문화적 동질성 안에서 성장해 온 개개의 지역문화는 지역주민의 정신적 동일성과 통합을 이루는 근거가 된다. 이러한 지역문화는 미래사회의 지방자치시대와 맞물려 활성화의 터전을 마련할 수 있을 것이다. 따라서 지역문화의 활성화에 대한 정책적 관심은 작게는 지역의 통합과 나아가 지역간의 문화교류를 통해 지역사이의 유대를 강화할 수 있고 크게는 한 단계 높은 민족동질성을 확보할 수 있는 밑거름이 될 것이다 (한국문화예술진흥원, 1993 : 16). 따라서 지역간 문화적 평준화의 증가는 국민의 문화향수를 고르게 배분할 수 있다는 견지에서도 정책적인 배려를 대단히 필요로 한다고 볼 수 있다.

지역사회내의 집단들과 기업들이 문화개발이 가져다 주는 경제적 이득과 쾌적한 삶을 영위하는데 있어서 보탬이 되는 편익을 이해하기 시작함에 따라, 지방정부들은 전략적인 문화기획을 통한 문화개발의 압력을 받고 있다. 이미 지방자치제의 성공적인 정착을 통해 지방의회가 활성화된 나라들의 경우, 도로나 지방세 징수 및 쓰레기문제와 마찬가지로 문화개발을 피하려는 지역문화기획의 수립을 지역사회의 필수적이고 핵심적인 사업으로 다루고 있다.<sup>5)</sup>

그렇다면 지방자치단체들이 지역문화예술을 개발해야 하는 이유와 타당성은 무엇인가. 첫째, 문화예술은 자체적인 노력만으로는 생산성을 높이기 어려운 공공재이며 자본

---

5) 호주의 각급정부에 부설되어 있는 준독립적 비정부 집행기관인 예술평의회(art council)는 정부로부터 재정적인 지원과 상급직원이 임명되는 가운데, 기능적으로는 독립적인 권한을 행사하면서 지역문화개발을 위한 전략적 문화기획을 수립한다.

주의의 성숙과정에서 국민생활에 필수품화되고 있기 때문에 지방자치단체가 문화자치단체로써<sup>6)</sup> 지역문화예술을 전략적으로 개발해야 하기 때문이다. 둘째, 문화예술의 창조 및 발견은 그 불확실성 때문에 개인이 아닌 공공차원에서 이루어져야 하기 때문이다. 셋째, 지역의 문화적 특성은 지방정부차원에서 육성, 관리되어야 한다는 점 등에서 그 근거와 명분을 찾을 수 있다.

## 2) 전략적 지역문화기획의 방향

지방정부가 주민들의 삶에 필요한 기본적인 여건을 고루 갖추고 있으며, 문화적 역사와 유산이 뒷받침되며, 문화시설을 골고루 갖추어 지역 내의 문화활동이 활성화되어 있으며, 지역문화에 대한 효율적 관리체계가 갖추어져 있으며, 주민들의 문화시민의식이 향상된 지역으로 만들고자 할 경우 바람직한 문화자치단체로서의 위상을 갖게 될 것이다. 지방정부가 문화자치단체로의 조성을 유도하기 위해서는 조성된 기반의 양적·질적 수준에 대한 정책적 점검이 필요하다. 또한 하드웨어 및 소프트웨어 확충을 위한 실천적 활동을 강조해야 하며, 결과로써 주민들의 삶의 질적 수준 등을 고려해야 한다. 문화자치단체가 되기 위한 문화적 하드웨어의 수준으로는 생활환경의 조성과 문화자원의 개발, 문화자원의 산업화가 필요하며, 문화적 소프트웨어의 수준에서는 문화자치단체로서의 면모를 갖추기 위한 문화예술 행사의 개발, 문화예술 관리능력의 향상, 문화시민으로서의 향수능력제고, 지역간 문화교류의 촉진 등이 중요하게 지적될 수 있다. 이 중에서 특히 문화적 목표를 달성하려는 실천적 행동이 중요시된다고 볼 수 있다.

특히 ‘과연 주민들의 삶의 질을 높이는 문화적인 조건은 무엇인가’, ‘이의 조성을 위해서 지방자치단체들은 어떠한 노력을 기울여야 할 것인가’ 를 고민해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 지방정부가 지역문화개발을 위해 역점을 두어야 할 일들을 살펴보면 다음과 같다.

---

6) 문화자치단체의 의미와 조건은 매우 자의적이다. 좁은 의미의 문화개념에 따르면 문화자치단체란 일정한 문화재와 문화시설을 보유하며, 문화 예술 활동이 활성화되어 주민들의 향수기회가 많고, 문화예술 인사가 다수 거주하는 등의 환경을 갖춘 자치단체라고 정의할 수 있다. 보다 넓은 의미에서 보면 문화자치단체란 주민들이 보다 풍요롭고 인간적으로 삶을 영위할 수 있는 사회적 여건을 골고루 갖춘 자치단체라고 정의할 수 있다. 결국 문화적인 자치단체란 문화적 여건을 균형 있게 갖춘 문명화된 지역이라고 원론적인 규정을 내릴 수 있다.

첫째, 지역의 문화적 특색을 살릴 수 있는 예술가에 대한 경제적 지원이 가장 필요하며, 아울러 예술가의 폭넓은 기능의 확대와 창작활동에 대한 자율성을 보장해야 한다. 또한 전문적인 문화 예술 인력의 양성이 도모되어야 한다. 이는 대도시에서 중소도시 및 읍, 면지역에 이르기까지 가장 중요한 문화진흥의 전제로 지적된 사항이다.

둘째, 문화예술 관리능력을 향상해야 한다. 자치단체가 문화적으로 자립·발전하기 위해서는 해당 지역문화가 계속성과 보편성을 지녀야 하고, 이를 위한 각별한 노력이 뒤따라야 하며, 문화를 종합적·체계적으로 지원할 관리체계를 유지해야 한다. 문화자치단체를 관리하기 위해서는 독특한 지역문화를 부단히 발굴·전승·창조해야 한다. 또한 문화사업 결정에의 시민참가, 지역문화 연구담당기관의 설치와 성과 보급을 지속적으로 추진해야 한다. 또한 지역문화를 홍보, 안내하는 책자를 정기적으로 발간하며, 이와 같은 정보(예 : 프로그램 담당자의 이름과 주소, 전화번호)를 누구나 쉽게 받아볼 수 있도록 문화정보시스템을 준비하는 것이 필요하다. 또한 도시의 역사보존단체, 시사편찬위원회, 문화재감정가, 시설관리자, 문화행정전문가 등을 확보해야 한다.

셋째, 문화시민의식 및 향수능력을 개발하여야 한다. 문화는 인간성의 존중·실현에 최종 목표를 둔다고 볼 경우 문화시민의 문화의식 수준이야말로 문화자치단체의 외적조건과 함께 문화자치단체의 최종목표의 하나라고 볼 수 있다. 즉 현대 시민문화의 시대에 있어서 문화자치단체의 외적 조건과 아울러 지역에 거주하는 주민들의 시민문화가 문화시민의 조건을 충족시켜 주어야 명실상부한 문화자치단체로서 성립이 가능할 것이다. 이를 통해 지방자치단체의 정체성이 확립될 것이며, 문화 창조의 주체로서의 개별시민의 활동이 문화를 구성하게 될 것이다. 이러한 상황에서는 시민들이 언제나 살고 싶어 하고 그 지역에 사는 것을 자랑으로 여기는 지역 시민의식이 저절로 구현될 것이다.

넷째, 지역간 문화교류에 힘써야 한다. 지역간 문화교류 프로그램을 강화하여 문화향수 기회를 넓혀야 한다. 문화교류는 해당 지방자치단체의 고유하고 특징적인 것으로 추진하여 점차 확산하며, 범위는 소규모적인 것으로부터 대규모적인 것으로, 소수대상에서 다수 대상으로 나아가는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부기관, 관련단체, 전문가 등 문화교류·협력담당자들과의 유대강화가 필요하다. 제휴와 협동적인 노력을 강화하되 특히 일정 수준에 도달할 때까지는 지방자치단체가 중심이 되어 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 이를 위해 생활지향적 문화서비스를 담당할 주체의 위상을 제고해야 한다. 문화교류는

대상지역과 대상 집단을 다변화하여 공동세미나 개최, 특정분야별 인적교류, 문화생사의 교류, 자매결연, 문화이벤트 등의 다양한 전략을 지역 특성에 따라 전개될 수 있다.

다섯째, 문화예술행사를 지원하기 위해 지방자치단체는 다양한 문화예술시설을 확충하여 문화예술행사를 개발하고 개최함으로써 시설의 활용과 시민의 향수기회를 제고시켜야 한다. 문화예술행사는 각 장르별로 예컨대 음악, 미술, 조각, 사진, 연극, 영화 등의 전람회와 각종 공연회별로 지역특성을 감안하여 개발하고 활용되어야 함으로 이에 따른 장르별 시설개발이 필요하다. 이러한 시설을 통해 음악의 경우는 교향악단의 행사, 경연대회, 국제음악회, 감상자 계층별 음악회 등으로 나눌 수 있듯이, 각 장르별로도 다양한 프로그램을 편성할 수 있다. 그 외에도 대표적인 지역문화축제개회를 통한 문화 향수기회의 향상, 지역의 자기표현, 참여를 통한 감상, 체험 및 표출의 기회를 마련해 줄 수 있다. 특히 성인뿐만 아니라 감수성이 예민한 청소년과 어린이들에게도 적극적인 참여기회를 마련해 줄 수 있을 것이다. 이러한 행사를 얼마나 특성 있게 개발하고 지원하는가 하는 점이 문화개발의 기준이 될 것이다.

## 2. 지방적인 참여와 지역 문화

### 1) 주민의 관심 제고와 참여

지역문화기획에 있어 주민들의 관심도 또한 고려되어야 할 중요한 변수이다. 그 관심들이 무엇이든지 간에 지역주민의 관심은 기획과정 및 계획과의 관계를 결정한다. 따라서 기획 작업에 있어 지역주민의 관심에 근거한 문화개발을 고민해야 할 것이며, 이를 위해 고려되어야 할 수 있는 지역주민의 관심을 철저히 분석할 필요가 있다.

전략적 지역문화개발과 관련한 참여는 다음과 같은 방안이 가능하다.

우선 시작부분에서 해당 지역사회의 문화생활에서 이해당사자와 참여자는 누구이며, 이들이 현재의 상태를 어떻게 보고 있으며 향후 어떻게 변화하기를 바라는가에 대한 탐색이 이루어져야 한다. 만약 지방정부가 지역문화개발의 성공에 대한 강한 신념을 갖고 있다면 대기업에서 실업자까지, 젊은 기호에서 고령자까지 지역사회내의 모든 부문을 다 고려하여야 할 것이다. 이때 각 이해당사자는 지방정부, 지역사회, 민간부문의 3개 범주로 나누어 볼 수 있다.

지역문화개발에 참여하는 이해당사자로는 지방정부내의 기획부서등의 중심적인 역할을 하게 되며, 지역사회에서는 미술공예조직, 역사학회, 문화계, 지역사회개발 및 봉사조직, 성인조직, 청소년조직, 기획협회지방지부, 지방의 유지들이 관련될 것이다. 한편 민간 부문에서는 관광관련 사업체, 예술이나 공예관련 사업계, 여가관련 사업계, 레스토랑과 카페, 지방언론들이 관련될 것이다.

이러한 모든 관심집단과 핵심적인 인사들 중에서 운영위원회 선정회의를 개최하여 운영위원회를 구성할 수 있다. 이 때 운영위원회는 특정 조건이나 필요에 따른 집단들의 대표성을 고려해야 하며, 지역사회 내의 문화예술조직 및 사업체를 고려해야 하며, 성이나 연령, 경험, 문화적 배경을 안배해서 구성하여야 하며, 사업기간동안 충실하게 임무에 참여할 수 있는지의 여부를 고려해야 한다. 구성된 운영위원회는 앞으로 전개될 문화개발 기획을 책임을 지고 능력 있게 일해 나갈 프로젝트 매니저를 임명해야 한다. 프로젝트 매니저는 전략적 기획에 관한 기술적인 능력이 있어야 하며, 문화예술계 출신이거나 지역사회의 자문을 맡아보았다거나, 대규모 혹은 다분야 프로젝트를 관리해본 경험 있는 자이어야 할 것이다.

아울러 대인관계나 조직능력, 의사교환능력, 또는 리더십이 겸비되어야 한다. 프로젝트 매니저는 전략적인 문화 기획 전략이 어떻게 우리 삶에 도움을 줄 수 있는가를 늘 고민하며 잠정적인 청사진을 설계할 수 있어야 한다.

## 2) 사업 추진과 참여형 지역 사회

참여형 지역사회 만들기는 그 추진체계를 기존의 관주도형에서 벗어나 거버넌스형으로 전환하는 것에서부터 시작해야 한다. 지역주민이 실질적인 주체가 되어 살고싶은 지역 사회를 만들기 위해서는 사업을 종합적이고 지속적으로 추진해 나갈 수 있는 참여형 지역사회 만들기 협의회를 구성하는 방안이 검토될 필요가 있다.

그리고 이러한 거버넌스형 추진체계는 조직, 제도, 예산 등 3대 요소를 갖추어야 하는데 무엇보다도 조직화가 잘 이루어져야 하고, 이러한 조직이 제대로 활동할 수 있도록 제도와 예산의 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.

조직구성에 있어서 지방자치의 주체는 주민이고, 지역사회의 주인도 주민이기 때문에 당연히 참여형 지역사회 만들기의 추진조직체계에 있어서 그 주체도 주민이 되어야

한다. 즉, 주민이 중심에 서고 행정기관, 기업, NGO, 전문가 등이 돌레가 되어 상호 작용을 하는 주민중심형 거버넌스가 참여형 지역사회 만들기의 견인차인 것이다. 이러한 구조속에서 주민은 스스로 문제를 해결해 나가는 주체가 되고, 행정기관은 제도화와 하드웨어 중심의 자원동원화 역할을 수행하며, 기업은 기술제공과 시장창출의 역할을 수행하고, NGO는 인적자원의 네트워킹을 통해 휴먼웨어 중심의 자원봉사 기능을 수행하며, 전문가는 창조적 지식을 토대로 소프트웨어 중심의 비전과 전략 및 문제해결방법을 제시하는 역할을 수행함으로써 상호 역할분담과 협력의 과정을 통해 시너지 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

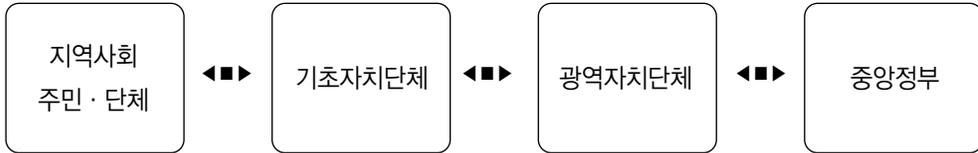
한편 지방자치단체는 재원마련이나 활동가 양성과 더불어 지역전문가들을 육성하고 지역민들을 중심으로 지방정부차원에서 추진체계를 구축하여 합리적인 대안을 지방자치단체의 주요계획에 반영하여야 한다. 그리고 지방자치단체에서 추진체계를 구축하여 안정적인 활동여건을 만들어 나가는 한편으로 지속적이고 지원방안을 모색하는데 모든 노력을 기울여야 한다.

### 3) 파트너형 사업추진체계

주민, 기업, 지방자치단체 등 지역의 주요 서비스 공급자와 수요자들이 모두 참여하여 서로 협의하여 살기좋은 지역만들기를 향한 새로운 형식의 도농활성화 계획이다. 이것은 쾌적한 농촌의 자원의 관리 책임과 의무를 도시 구성원 모두와 같이 나누어 가지는 나눔의 정신이다.

파트너쉽 정신에 의해 추진되는 계획은 주요 그룹이 참여하는 추진협의회의 구성이다. 살기 좋은 지역사회 만들기를 위한 기본적인 절차는 계획실행의 범위를 결정하고, 전체적인 계획을 조정하고 유도하며 토론이나 연구 또는 계획의 결과를 하나의 사업계획으로 통합하기 위하여 추진협의회를 구성한다. 추진협의회의 합의하에 우선 순위의 결정, 사업계획, 실행, 평가 등을 한다. 그리고 기초단체 권한과 실현 가능한 범위와 같은 법적 제도적 지원에 대한 한계 등에 대한 관계를 정의한다. 전체 사업계획과정을 통해 만들어질 지역의 전망을 제시하는 것으로 한다.

〈그림 1〉 파트너형 사업추진체제



### 3. 통합지원서비스의 방향 <sup>7)</sup>

아직 충분한 사회적 합의에 이르지 못하는 못했지만, 우리나라도 2003년부터 ‘참여복지 5개년 계획’에서 사회복지전달체계의 개편을 주요 과제로 제시하여, 지금까지 보건과 복지서비스라는 협소한 범위를 넘어선 개념으로 [지역주민통합서비스]를 제시한 바 있다. 보건과 복지 외에도 문화, 고용, 생활체육, 안전, 주거, 평생교육 등 주민생활의 질 향상에 직접 관련되는 공적 서비스를 말한다. 이러한 서비스는 보건복지부, 교육인적자원부, 노동부, 여성부, 정통부, 문화관광부, 건교부, 청소년위원회 등 수많은 부처의 정책과 관련된 것을 망라하는 것이다. 이 또한 수요자 중심의 통합서비스 제공체계로의 전환을 의미한다. 지금까지 부처마다 독자적인 전달체계 확충시도로 인한 비효율 및 예산중복으로 인한 낭비문제를 최소화 하려는 시도이다. 물론 아직까지 중앙차원이나 지역차원에서 분야별로 공공과 민간서비스 제공 주체 간 연계·협력방안이 여러 가지 한계를 드러내고 있는 실정이지만, 매우 바람직하고 시급히 해결되어야 할 시도로 보인다.<sup>8)</sup>

문화통합서비스도 통합지원서비스 체제의 한 축으로 지역문화 분권화에 기여할 필요가 있는 것이다. 사회적 필요에 합의가 이루어지면 문화권 신장을 위해 복지예산을 활용할 수 있게 되고, 서로 다른 공공문화 기반 시설 간 서비스네트워크도 수용자인 지역주민의 이용 편의를 축으로 재정립될 것이다.

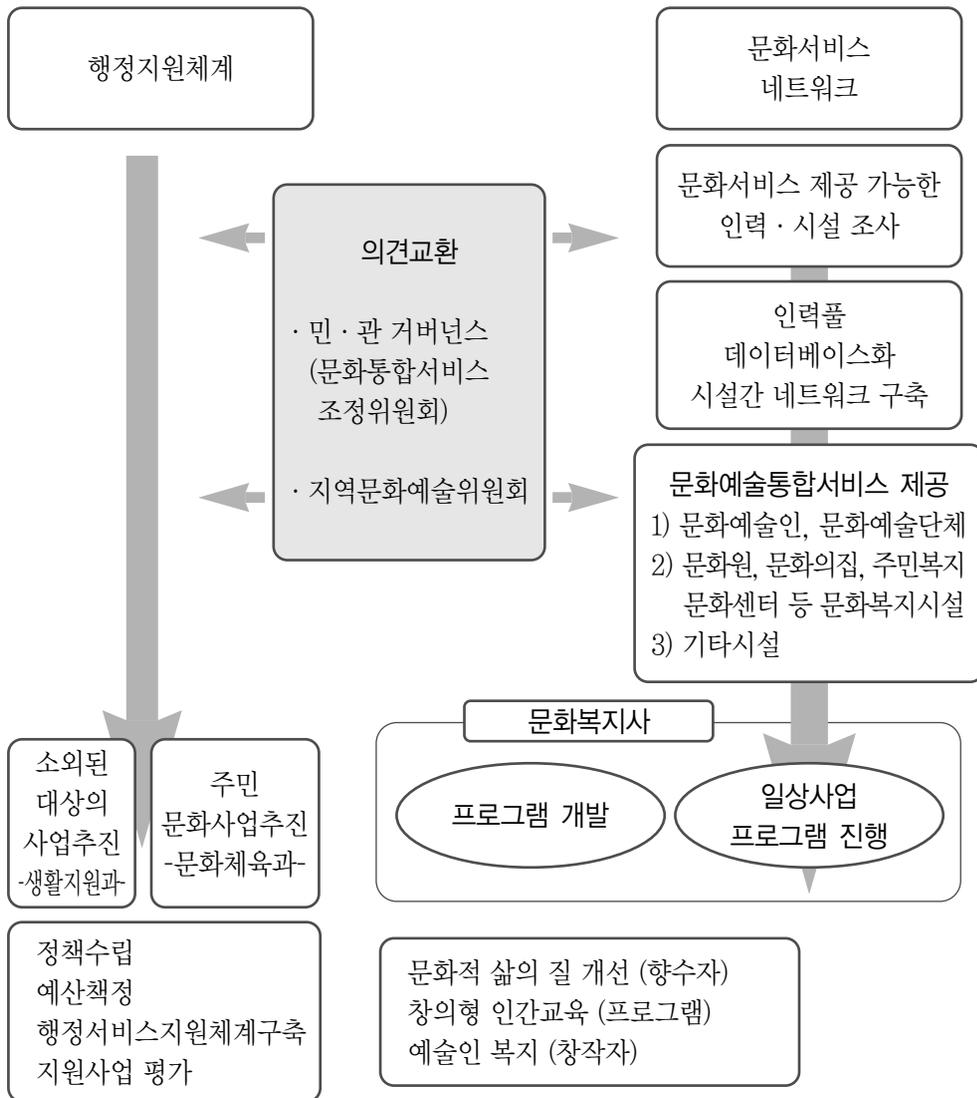
이러한 활동체계는 기존의 멀티미디어체계로부터 통합미디어체계로 질적 발전이

7) 주민통합서비스 실현을 위한 전국세미나(2005.10.07. 주민통합서비스 실현을 위한 전국네트워크(준)를 시작으로 통합서비스체제 구축을 위한 다양한 시도들이 가시화되고 있다.

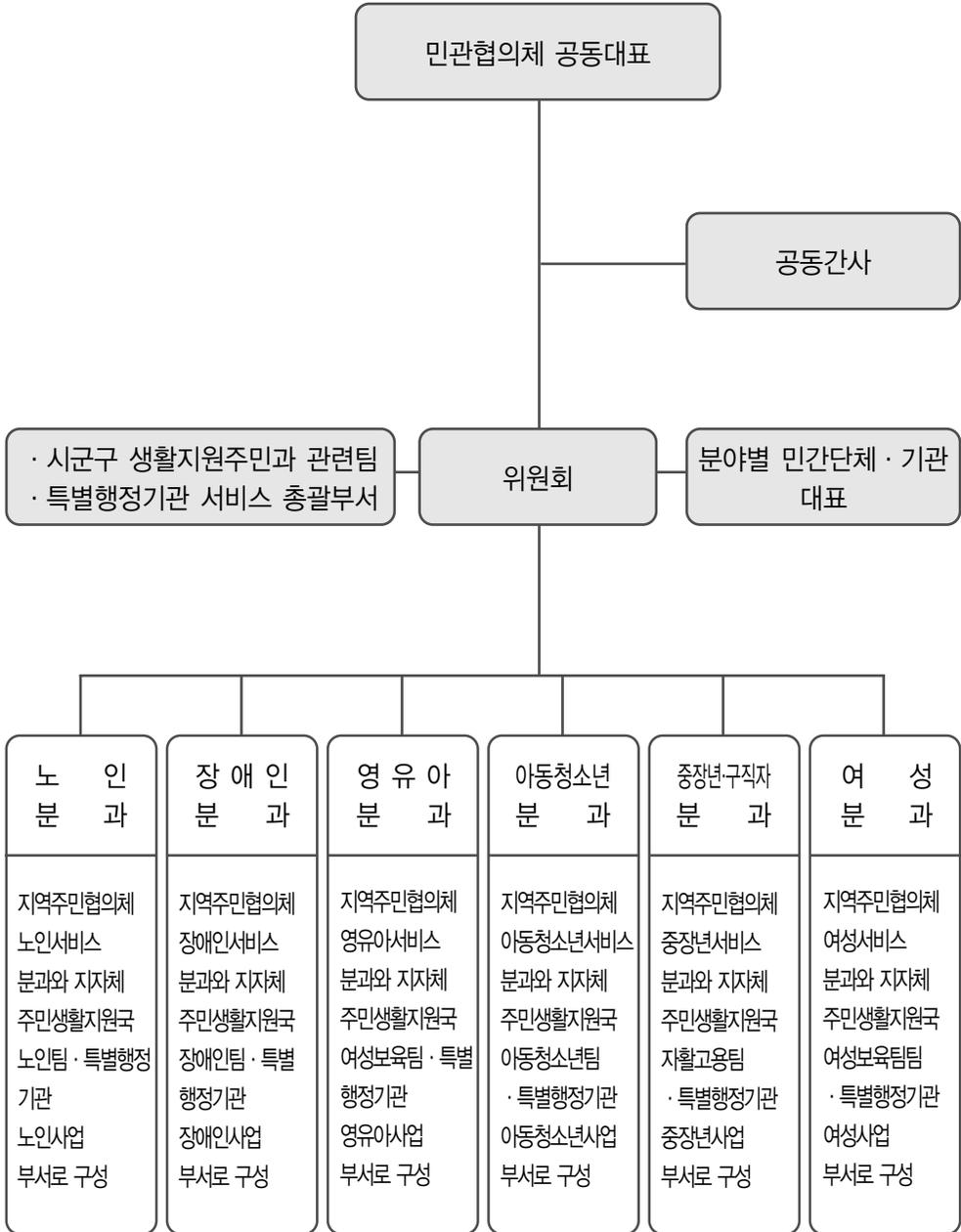
8) 지방자치단체와 기업체가 손잡고 직원식당에서 방학 중에 결식아동의 점심을 제공(중계3동 사무소와 롯데마트 중계지점, 하계1동사무소와 하계테크노타운)한 사례.

이루어진 디지털 정보통신시스템의 발전을 바탕으로 진행될 것이다. 비록 아직은 문화 분권을 위한 최소한의 네트워크체제의 실현도 미비한 현실이지만 우리의 이상적인 목표를 주민을 위한 통합지원서비스 체제의 확립에 두고 문화 분권의 구체적인 실천체계를 마련해야 할 것이다.

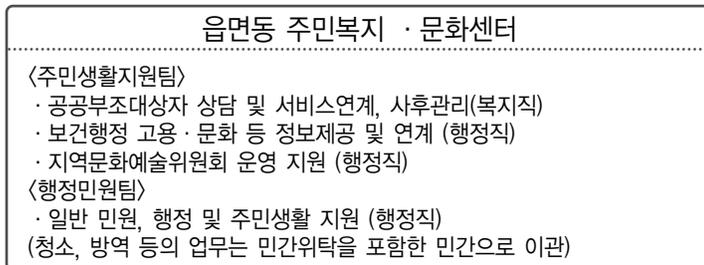
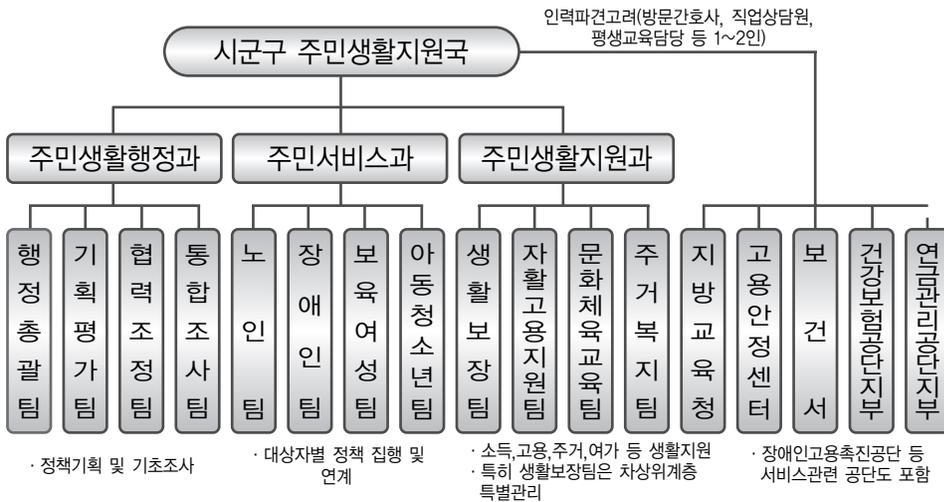
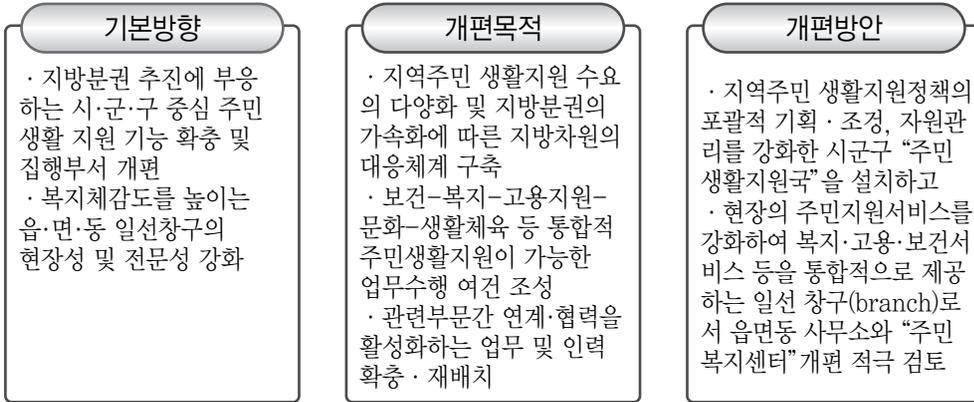
〈그림 2〉 문화통합서비스 프로세스 모형도



〈그림 3〉 지역주민 민간서비스 협의체 구성안



〈그림 4〉 시·군·구 및 읍·면·동 개편방안



\* 道外 市 및 區는 1~2개 과 및 팀 수 축소조정

\* 복지부 시범사업중인 '사회복지사무소'는 주민생활지원국으로 재배치되고, 현행 사회복지과는 주민서비스과 등으로 전환

## 제 6 장 결론 및 정책적 시사점

경기도의 정체성 확립을 위해 문화 정책의 발전은 필수적이다. 그러나 아직 체계적인 방향성 보다는 구색 맞추기식 축제에 급급한 측면이 있다. 옆의 시군에서 하나까 하지 않을 수 없다는 식의 경쟁적인 문화 행사도 있다. 그러나 보니 소비적이고 낭비적인 축제이고 문화 행사라는 비판의 대상이 된다. 그리고 각종 경상보조비도 압력 단체에 대한 지원의 성격을 가지는 경우도 있다.

이제 지역의 문화 정책에 대한 전면적인 검토를 통해 방향성을 확보하고 정부의 정책을 설정하고 지원 방안을 결정해야 한다. 특히 문화는 지역 정체성과 지역 개발이라는 두 마리의 토끼를 동시에 추구하는 노력이 필요하다. 문화는 지역 경제 활성화의 또다른 방법으로 접근될 필요도 있다.

이러한 과정에서 자발적인 시민사회의 참여와 정부의 지원 정책이 협력 관계를 이루어야 한다. 일방적인 무관심이나 대립적 구도를 넘어서 서로의 정체성을 훼손하지 않는 범위에서 상호 협력의 관계를 형성하여야 한다.

불에 너무 가까이 가면 상처를 받고 너무 멀어지면 추워지는 관계를 지역의 문화 정책 수립 과정에서 시민사회와 정부의 관계에서 이해할 수 있다. 물론 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 상호 신뢰와 존중이 바탕이 되어야 할 것이다.

## 〈참 고 문 헌〉

- 고숙희(1998), 문화정책의 경제학적 근거: 정책적 함의를 중심으로, 문화경제연구1(1):43-64.
- 고양시(1997), 91고양세계 꽃 박람회백서: 355-365.
- 권희재·김장기(2002), 지방정부간 교류협력관계의 기반조성에 관한 연구, 지방행정연구16(2):87-108.
- 김문조·박수호(1998), 한국문화정책: 회고와 전망, 아세아 연구, 고려대학교 아세아문화연구소: 297-320.
- 김장기·권혁순(2001), 현대 지역축제의 성공요인과 집행과정에 대한 연구, 지역개발연구 제9호, 강원대학교 지역개발연구소: 193-206.
- 김천영(2001)m Van Peursen의 문화담론과 정책적 함의, 2001년도 학술세미나 발표논문집, 한국행정학회·강원행정학회: 109-124.
- 노화준·송희준 공편(1994), 세계화와 국가 경쟁력: 21세기의 국가 경영전략, 나남: 15-42
- 문화관광부(1996), 한국의 지역축제.
- 박광국(1999), 문화정책의 상황론적 집행이론 구축을 위한 한·미간 비교연구, 한국정책학회보 8(1):5-23.
- 박혜자(1998). 지역문화정책에 있어서 중앙정부와 지역정부간의 관계 모형 연구, 도시행정학보 11:206-229.
- 신윤창(2001), 장소 마케팅(Marketing Place)을 통한 지방도시의 도전: 지역 이벤트를 중심으로, 2001년도 학술세미나 발표논문집, 한국행정학회·강원행정학회: 127-142.
- 신윤창·김장기(2002), 지속가능한 발전과 관광엑스포의 적용가능성 탐색, 강원행정학회·서울행정학회 추계학술심포지엄 225-251
- 신윤창·김호식·김장기·손경숙(2002), 관광문화박람회를 통한 지속가능한 발전, 한국정책과학학회보 6(3): 191-212
- 엄운섭·신윤창·김호식·김장기(2002), 2002 삼척세계동굴엑스포 개최 결과분석, 삼척시:1-99.
- 오영환(2000), 지역축제의 실제와 경제적 효과, 관광학 연구33(8).
- 이대희(2001), 문화산업론, 대영문화사: 362-391.

- 이충기·이태희(2000), 경주세계문화엑스포에 대한 축제참가 동기분석, 관광학 연구23(2): 87-88.
- 임학수(1996), 지방문화행정의 발전방안, 지방행정연구11(3): 19-37.
- 장순희(2001), 지역활성화를 위한 지역축제의 발전방안, 21세기 지방행정의 과제와 비전: 자주재원  
확충과 지역발전요인의 탐색, 2001년도 학술세미나 논문집, 한국행정학회·강원행정학회:  
203-219.
- 재단법인 광주비엔날레(1997), '97 제2회 광주비엔날레 결과보고서: 432-448.
- 정갑영(1999), 우리나라 도시무화산업의 실태와 문제점, 도시문제, 대한지방공제회: 9-18.
- 정경훈(2001), 문화이벤트 연출론, 대왕사: 83-129.
- 정민의·장양예(2000), 박람회 여행상품속성만족에 의한 재구매와 추천관계에 관한 연구, 관광학  
연구 24(2):237-239.
- 제주세계섬문화축제조직위원회(1998), '98제주세계섬문화축제 결과보고서, Chapter X:3-8.
- 홍석균·김장기(2002), 지방정부간 협력관계의 영향요인에 관한 연구, 한국사회와 행정연구  
13(3):167-183.
- Akehurst, G(1998), Community-Oriented strategy development: Kalisz, Ploand, John  
Wiley & Sons, Ltd:25-44.
- Bramwell, B and A, Shaman(2000), Approaches to sustainable tourism planning and  
community participation: The Case of the Hope Valley, G. Richards and  
D. Hall, eds.,  
Tourism and Sustainable Community Development, Routledge Advances in Tourism:  
18-21
- Getz, D(1991), Festival, Special Events adn Tourism, Van Nostrand Reinhold.
- Kearns, G & Philo, C(1993), Selling Places: The City as Cultural Capital-Past and  
Present, london: Pergamon Press.
- Kotler, P(1993), Selling Places: The City as Cultural Capital-Past and Present, London:  
Pergamon Press.

- Ikenberry, J. G(1990), The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning, and Policy Bandwagoning in Ezra N. Suleiman & John Waterbury, The Political Economy of Pubic sector Reform and Privatization, Boulder : Westview Press:88-110.
- Mowforth, M and I. Munt(1998), Tourism and Sustainability : New Tourism in the Third World, London ; Routledge : 105-113.
- Sharpe, L. J(1979), Decentralist Trends, in Western Democracies, London: Sage.
- Smith, v(1989), Hos and Guests: The Anthropology of Tourism, Philadelphia, Penn : University of Pennsylvania Press : ix-xi.
- Swaim, R. C(1982), Public Culture and Policy Analysis : An Introduction. in Mulcahy, K. V & Richard, Swaim C(ed). Puvlic Policy and the Arts. Westview Press, Boulder.
- Urry, J(1995), consuming Places, London & N.Y: Routhedge.
- Wanhill, S(1997), Encompassing the Social and Environmental Aspects of Tourism within an Institutional Contest : A National Tourist Board Perspective, Cooper, C & S. Wanhill(eds), Tourism Development: Environmental and Community Issues, John Wiley & Sons. Ltd: 61-62.
- WCED(1987), Our Common Future, Oxford and New york : Oxford Iniversity Press : 8-12

3부

# 경기도 문화정책의 새로운 과제들

---

문화교류의 허브, 경기도

정정숙 (한국문화관광연구원 책임연구원)

생태문화적 개발의 과제와 전망

홍성태 (상지대 문화콘텐츠학과 교수)

깨진 신화, 단일문화사회

- 다문화 사회의 문화정책의 과제

김찬호 (한양대 문화인류학과 교수)

---



---

# 문화교류의 허브, 경기도

정정숙 (한국문화관광연구원 책임연구원)

---

## 1. 문화교류의 비전

문화홍보는 중앙정부나 지방자치단체의 외교적 혹은 문화적 전략에 의해 일방적으로 전파되는 성격을 띠고 있어, 홍보할 내용과 주체와 시기 등 기능적인 측면에서의 테크닉이 문화홍보의 성과를 결정하는 중요한 요소가 된다.

그러나 문화교류는 문화홍보를 포함하면서도 한걸음 더 진전하여 쌍방이 정서적 소통과 공감대를 형성하여, 유대관계가 돈독해지고, 문화예술적 자극을 받음으로서 문화예술적 향유와 창조에 발전적 영향을 입는 역사적 순간 혹은 계기의 형성을 목표로 한다.

따라서 다양한 문화교류 주체들의 내적인 동기와 자발성이 우선되어야 한다. 특히 상호 소통할 수 있는 매체로서 문화예술적 마인드와 창작품이 수반되지 않으면 진정한 문화교류는 성취되기 어렵다.

따라서 본 발제문은 문화교류의 의미를 정리하고, 문화교류의 추동력이 될 경기도의 문화예술과위를 진단하여, 경기도가 문화교류의 허브가 되기 위해 입안해야 할 정책 방향과 추진과제를 간략하게 제시한다. 또한 이 과정에서 경기도가 문화교류를 할 때 주요 대상이 되거나 환경적 요소가 될 동북아권역의 문화교류 현황과 이슈를 보충해서 설명한다.<sup>1)</sup>

---

1) 본 논문 중 동북아의 문화교류 현황과 이슈 부분은 2007년 5월 30일에 발제된 '국가주의와 보편주의의 조화방안' 세미나의 "동북아 사회문화협력의 현재와 미래"의 내용을 재구성하였음.

최근에는 문화교류라는 말이 너무 난무해서 식상할 정도이다.

그만큼 모든 교류는 공공연하고 당위적인 미덕이 되었다. 따라서 교류의 의미를 정리하기 위해 객관성을 유지하는 비판적 성찰의 필요성을 제기하면 아마도 세계화의 추세를 거스르는 시대착오적인 존재로 낙인이 찍히거나 문화적인 '세계시민'이 되기를 거부하는 국수적이고 폐쇄적인 인물로 여겨질 것이다. 이렇듯 교류는 글로벌시대의 거의 절대적인 미풍양속이 되었다. 그러나 누구나 할 것 없이 권유하고 권유되던 사회적 미풍양속들이 인간들의 자율적 사고와 자율적 선택, 자율적 성숙을 제한하고 억압한 구조적 폭력의 실체가 되기도 했던 역사적 사실들을 감안한다면 이 교류가 이 시대에 진정한 의미와 가치를 창출하는 바람직한 행위인지에 대해서 확인할 필요가 있다.

만일 바람직한 행위라면 그 바람직성을 극대화할 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다. 너무나 당연하고 새로울 것이 없는 가치 있는 행위여서 자칫 특별한 목적의식 없이 의례적이거나 관행적으로 수행될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

문화교류는 그동안 문화 외교적 이벤트 등 국가나 지자체 간 행사 및 관행으로 정착되어왔다. 정치적이고 경제적인 다양한 영역에서 의례적으로 지역과 국가의 예술성을 대표하는 문화 예술적 행사들이 개최되었다. 위신과 연관된 행사였기 때문에 의전에 걸 맞는 재정지출도 따랐다. 근대 시기까지는 교류의 대상으로 정치적인 외교, 경제적인 무역만이 강조되었었다. 당연히 최근에 이르기까지도 문화교류는 이러한 정치적 관계나 경제 협력에 '곁들이는 요리(side dish)'였다.

그러나 최근에는 문화교류가 정치적이고 경제적인 교류사업의 보조 이벤트가 아니라 문화교류 그 자체로서 정책의 대상이 되고 있다. 국경의 턱이 낮아지고, 이동기술이 발달하면서 교류협력의 주체가 다양화되고 교류협력의 수단이 다변화되고 있기 때문이다.

후기 산업화시대에 지구의 모든 국가와 지방정부들이 경제침체를 극복할 수 있는 성장 동력으로서 3차 서비스 생산품인 문화상품과 미디어, 통신 등에 주목하게 된 것이다. 좀 더 중요한 것은 민간의 자발적인 문화교류를 통한 상호이해와 소통의 체험이 당사자들의 밀도 있는 유대와 신뢰관계의 형성을 가져왔고, 바로 이 지점이 개인과 개인 간의 이해를 넘어서서 지역연대의 가능성을 보여주었기 때문이다.

이러한 문화교류는 오늘도 현재진행형으로 인간과 인간을 이어주고 있으며, 역사적으로 다음과 같은 세 가지 방식으로 전개되어 왔다.

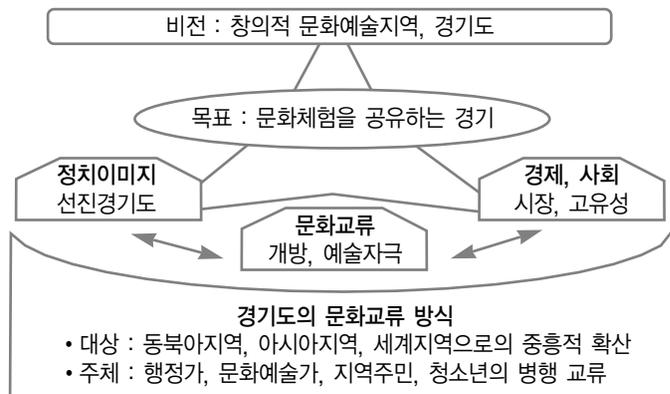
〈표 1〉 문화교류의 세 가지 단계와 방식

발전단계	성격	이론근거	의도	결과
1단계	문화지배, 진출	문화진화론	침투, 동화	동화 혹은 적대
2단계	문화교환, 홍보	문화상대론	우호, 이해	소극적 이해
3단계	문화횡단	문화연대론	공감, 유대	적극 공감

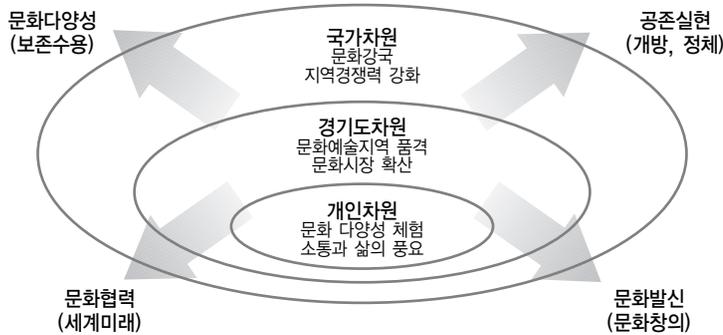
‘문화지배와 진출’이라는 1단계 문화교류는 통상적으로 한쪽에서 다른 한쪽으로 일방적으로 주입되는 것으로 문화진화론적 입장에서 “문화지배”(cultural dominance)적 교류이다. ‘문화교환과 홍보’라는 2단계의 문화교류는 인류화합과 평화공존을 위한 국제문화교류라든지 국가 간의 우호증진을 위한 문화예술교류 등을 의미한다. 3단계는 ‘문화횡단(transculturalization)’이다. 이 단계에서는 문화교류 세력들이 민족국가의 경계나 계층적, 성적, 세대적 경계를 넘어서는 것으로 수신자와 발신자의 고정된 위치를 배제한다. 횡단은 중심과 주변, 주체와 대상, 발신자와 수신자, 생산자와 소비자를 미리 규정하지 않고 문화가 다각적 방향으로 서로 교류되고 협력되는 가장 이상적인 방식을 의미한다.

현실적으로 이루어지고 있는 문화교류의 다양한 문화주체들은 어느 한 단계에 매몰되어 교류를 수행하고 있다기보다 1,2,3단계의 특성을 조합한 형태로 교류를 전개하고 있다. 이러한 문화교류를 통해 궁극적으로 지향하는 바는 아래와 같다.

〈그림1〉 문화교류의 내향적 비전



〈그림2〉 문화교류의 대외적 비전



특히 문화교류 주체에 대해서는 ‘문화복지’의 원칙에 따라 문화적 다양성의 혜택을 고루 받을 수 있도록 문화교류협력의 주체와 내용의 범주를 개방해야 할 것이다.<sup>2)</sup>

문화교류는 문화예술계의 개방성을 제고시키고, 예술 창조의 방법과 인식에 대한 자극을 주어 예술창조력의 발전을 기대하게 한다. 이러한 문화계의 발전은 자연스럽게 정치적 선진지역으로서의 이미지와 문화시장의 확대를 수반하게 되는 것이다. 이렇게 되면 경기 지역민은 문화체험을 공유하는데 적극적이 될 것이고, 경기도는 창의적인 문화예술지역으로 부흥된다.

문화교류의 대외적인 비전은 경기도민 개인과 경기도 지역민을 만족시킨 이후 국가 전체에도 영향을 미칠 뿐 아니라 지역민과 국가가 대외활동을 전개하는 데 있어서도 적극적으로 문화발신을 하고, 문화다양성을 보존하고 수용하며, 세계의 미래를 위한 문화협력 사업에도 동참하는 개방적 로드맵의 총합이라고 하겠다.

2) 문화복지는 사회복지와 다른 개념이다. 사회복지가 사후복지, 육체복지, 소비복지의 차원이 강하다면 문화복지는 예방복지, 정신복지, 생산복지적 개념이 좀 더 뚜렷하다. 인간존중의 원리 확산, 문화감수성 양육, 삶의 질에 대한 지향, 정서적 회복과 표현, 관계의 존중이 지향되는 문화정책과 실천을 통해 후기산업사회의 황폐한 정신적 삶을 예방하고, 정신적 풍요로움을 누리며, 문화상품의 생산에 기여하는 상상력을 발휘하게 된다는 관점에서 문화복지가 1990년대 중반부터 문화계에서 주장되고 있다.

## 2. 동북아의 문화교류의 현황과 현안 이슈

경기도는 동북아지역, 아시아지역, 세계지역으로 그 교류의 대상을 동심원적으로 넓혀 가는 점진적인 문화교류를 수행해야 할 것인데, 일반적으로 그 이유로는 지리적, 역사적, 문화적 근접성이 거론된다.

동북아 지역은 국가간 체제 차이, 근대 이후 국가성립의 역사, 근대 이후 동북아지역 국제관계사, 현대 경제수준과 생활수준의 격차, 문화적 차이와 가치 지향의 이질성 등으로 국가간 정치·경제·역사·문화적 갈등을 유발하는 요인들이 상존하고 있다. 현재 이 지역의 국가들은 각자 국력확대 및 안정적인 국력유지의 과제를 안고 있기 때문에 국가간 공식교류와 협력은 그러한 국가 과제로부터 자유로울 수 없다. 때로는 각 국가의 성실한 국가적 과제의 수행이 상대국가에 대한 위협으로 인식되기도 한다. 이러한 의미에서 국가들은 최소한 지역권 내부에서의 상설 대화창구를 개설하여 국가과제의 범위나 수준을 조율할 필요가 있다. 그 한 방법으로 시민사회 간 상호 이해와 소통을 활성화하여, 배타적 민족주의와 패권주의의 위협을 예방하는 것도 시대적 사명이 될 수 있다. 이윤추구를 목적으로 하는 경제 교류와 자국 중심적 외교 전략만으로 해결할 수 없는 다양한 문제들이 문화교류를 통해 지속적인 상호이해와 소통의 반경을 넓혀갈 때 해소의 실마리를 찾고, 한 단계 더 발전되면 연대감에 기초한 공동체 형성까지도 꿈꿀 수 있다.

최근 정보기술과 교통의 발달로 인해 문화의 서양화 혹은 문화의 미국화와 같은 문화의 획일화의 위험성이 높아지고 있는 것도 동북아 지역 국가들이 직면한 공동의 문제이다. 문화의 세계화라고 하는 도전을 배타적 민족주의에 따라 극복하는 전략이 아닌, 지역 협력을 통한 공동 해결로 유도하여 지역 협력 구도 정착에 기여할 수 있는 점도 문화 교류의 의의이자 가치가 될 것이다.

그러나 이와 같은 다양한 문화교류의 가치를 논하여도 문화교류가 경기도민과 동북아 권역 시민에게 어떠한 비전과 정체성과 수익과 의미를 제공하고 있는 것인지에 대해서 좀 더 논의되어야 한다.

국가차원에서의 문화교류 활동은 크게 두 범주의 실리적인 목표 속에서 추진된다. 그 하나는 자국의 문화를 국외에 알리고 이를 통해 국가 위상과 인지도를 제고하고, 가능하다면 이를 실리적인 국가 이익으로 연결시키는 것이다. 다른 하나는 타 국가와의 교류협력

활동이 전개되는 과정을 통해 자국민들의 문화적 감수성과 역량이 증진되는 기회를 확보하고 국제사회의 구성원으로서의 인식의 폭을 확대하도록 하는 것이다. 국제사회에서의 지지자 확보, 경제적 이익의 증대와 같은 것이 전자의 범주에 포함되고, 창조성이 자극을 받는다면 다양한 문화를 공유하고 이해하게 됨으로써 세계시민으로서의 의식이 성장하는 것이 후자의 범주에 속한다. 이와 동일한 맥락에서 경기도의 문화교류도 실리적인 이익을 얻을 수 있다.

결국 문화교류의 객관적인 현실은 각 국가와 지자체가 자신의 사회와 문화를 알리고 이를 통해 심정적·실질적 지지자층을 확보함과 동시에 타 국가를 이해하면서 타 국가에 대한 심정적·실질적 지지자층이 되어가는 것 사이에서 줄타기를 하며 균형을 잡아가는 것이다.

동북아를 포함하는 동아시아와 아시아라는 지역이 서구인들의 연구대상이 된 것은 문화교류와는 무관했다. 1960년대 말 이래 아시아의 신흥공업국들이 달성한 유례없는 경제적 고속 성장을 해석하기 위해 허만 칸(Herman Kahn), 에즈라 보겔(Ezra Vogel) 등은 유교문화에 내재된 가족적 인간관계, 협동과 근면, 교육열, 절제의식 등을 경제적 성공의 요인으로 지적했다. 1990년대 후반에는 아시아에 불어 닥친 경제위기의 원인으로서도 이 동아시아의 가치가 또 한번 언급되었다. 이번에는 성공요인이 아닌 실패요인으로서 아시아의 문화가 해석되었다. 1960년대 말과는 전혀 상반된 입장에서 동아시아의 가치가 비판되고 평가절하 되었다. 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)와 폴 크루그먼(Paul Krugman) 등은 정실(情實)인사, 부패, 연고주의, 정경유착 등을 아시아 경제 위기의 원인으로 지적했다. 아시아 국가들이 공유하고 있는 문화적 가치의 부정적 해악에 대한 논의가 계속되었다. 물론 여기서 언급되는 아시아의 문화에 대한 긍정과 부정적 해석은 생활문화, 생활양식으로서의 문화를 의미했다.

‘아시아’와 ‘동아시아’라는 지역은 이렇듯 시대 상황과 연구자의 시각에 따라 상반되게 평가되기도 하고 다양하게 접근할 수 있다. 즉 ‘아시아’나 ‘동아시아’라는 지리적 범위를 가지는 용어는 그것을 사용하고자 하는 상황과 사용하려고 하는 주체의 의도에 따라 각기 다른 의미를 내포한다.

‘동아시아란 고정된 경계나 구조를 가진 실체가 아니라 이 지역을 구성하는 주체들의 행위에 따라 유동하는 역사적 공간’이라거나 ‘동아시아는 선형적으로 규정될 수 없다’

는 견해 속에는 동아시아를 지역, 문화적으로 어떤 동질성에 의거해서 정의하기보다 그 말을 사용하는 사람들의 입장에 따라 전략적으로 해석하려는 기획이 들어있다. 따라서 동북아지역을 문화교류의 수행을 위한 기능적 개념으로 규정할 경우, 그 범위는 좁으면 좁을수록 기능적이고 효과적이다. 협의의 지리적 공간 개념으로 동북아지역을 제한할 경우 한국과 중국, 일본이 국가 단위별로 소속된다.

광의의 지리적 개념으로 인식할 때는 몽골, 러시아, 북한, 대만 등을 포함시킬 수도 있다. 최근 한류의 공신으로 꼽히고 있는 대중문화상품의 경우에도 수출실적을 보면 동아시아 국가들이 주된 교류 대상인 것을 알 수 있다.

**〈표 2〉 문화산업 국가별 수출 실적(국가별)**

(단위: 천 달러)

분 야	1위 수출국	금 액	2위 수출국	금 액	3위 수출국	금 액
온라인게임	중국	40,886	일본	3,073	대만	1,406
영화	일본	3,925	미국	722	홍콩	178
방송영상	대만	1,468	중국	582	일본	90
애니메이션	일본	207	홍콩	48	말레이시아	36

\* 2002년 7월부터 2003년 10월까지 외화 입금액 기준  
\* 애니메이션 부문은 OEM 제외/ 출처: 문화관광부, 『2003문화산업백서』

한국 문화콘텐츠의 수출은 연평균('00~'05년) 성장률이 20%로 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 영화(61%), 방송(56%), 만화(55%), 게임(41%), 음악(23%) 등의 수출 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

그러나 최근 소비자의 불만족은 궁극적으로 한국문화상품의 성과부진 → 수출 감소 → 한류 붐 쇠퇴으로 나타나고 있다. 국내외에서 언급된 한국 상품, 특히 텔레비전 드라마에 대한 해외 소비자의 불만을 요약하면 다음과 같다.<sup>3)</sup> 첫째, 한국 문화상품의 매너리즘과 급조된 상품의 허술함이다. 사고가 난다든가 기억 상실에 걸리는 사람이 수시로 등장하고, 이러한 이야기 형태가 패턴화 되면서 식상하게 된다는 해외 시청자들의 의견이 많았다. 뻔한 스토리 전개, 삼각관계나 주인공 중 한 명이 불치병에 걸려 죽는 것 등은 이제

3) 채지영, [일본 한류 소비자 연구-한류 마니아와 일반 소비자의 소비 행태를 중심으로] 한국문화관광연구원, 2005, pp.64-67.

한국 드라마 하면 떠오르는 정형화된 모습으로 자리 잡았으며, 틀에 박힌 이야기 구조는 곧 소비자의 싫증으로 이어지고 있다. 한국 드라마가 현실과 매우 동떨어져 있고 과장되어 있다는 비판도 있으며, 특히 빠른 템포의 줄거리와 짧은 시청기간에 적용된 해외 시청자들이 몇 달간 지속적으로 한 드라마를 집중 시청해야 하는 것과 드라마에 따라 연장방영을 감수해야 하는 것도 불편한 점으로 지적된다. 또한 슬픈 내용이 대부분인 한국 드라마가 우여곡절 끝에 해피엔딩으로 끝날 때 마지막 행복한 장면이 너무 짧아 아쉬움이 매우 큰 점도 완성도를 낮추는 요인으로 지적되었다.

〈표 3〉 한국 문화산업 수출 추이

(단위: 천 달러)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
출 판	211,153	213,967	139,074	149,644	182,181	191,346
만 화	370	685	1,700	4,113	1,909	3,268
방송영상	13,111	18,920	28,813	42,135	70,306	121,763
영 화	7,054	11,250	14,952	30,979	58,285	75,995
애니메이션	85,000	121,360	83,870	75,721	61,765	78,429
음 악	7,923	7,385	4,584	13,312	5,246	22,278
게 임	101,500	130,470	140,796	181,543	387,692	564,660
캐 릭 톱**	69,228	76,920	86,000	116,313	117,336	163,666
				16,899	4,909	5,203
계	495,399	580,957	499,789	630,659	889,629	1,226,608

\* 출처: 문화산업통계(문화부, 2005년도 기준)

\*\*2003년은 "인터넷 및 모바일 외 기타" 부분, 2004년은 "디지털교육 및 정보" 부분

〈표 4〉 주요국 소프트웨어 불법복제율 현황

(2004년 기준)

중국	필리핀	태국	베트남	미국	일본
90%	71%	79%	92%	21%	28%

\* 출처: 미국 BSA(Business Software Alliance)

문화교류 중, 인적교류 부문에서 자발적이고 양적으로 큰 비중을 차지하는 관광부문을 보면, 우리나라를 방문하는 중국과 일본인의 비율은 48.1%이고, 중국과 일본을

방문하는 한국인의 비중은 46.6%이다. 이러한 비율은 동아시아 국가 사이의 인적교류가 활발함을 알 수 있게 해준다.

**〈표 5〉 전체 출입국자 통계 중 한국, 일본, 중국국적자의 비율**

	외국인 입국(전체입국자기준)		내국인 출국(전체출국자 기준)	
	방한 중국인(%)	방한 일본인(%)	방중 한국인(%)	방일 한국인(%)
2004. 4월	11.6	36.5	27.7	18.9

\* 출처: 한국관광공사 www.knto.or.kr/자료실 128번, '2004년 4월 요약통계' 참고

2005년 한국, 일본, 중국의 총 입국, 출국자의 통계에 따르면, 한국을 방문한 중국인과 일본인이 4,700,066명이었으며, 일본을 방문한 한국인과 중국인은 5,924,730명, 중국을 방문한 한국인과 일본인은 1,380,731명이었다. 그리고 전체 동북아의 관광객은 2000년을 기준으로 40.22%가 증가했음을 볼 수 있다.

**〈표 6〉 한·중·일 관광수요 (1996~2005)**

(단위 : 명)

구분	한--일·중	중--한·일	일--한·중	총계
1996년	1,643,648	441,129	3,075,402	5,160,179
1999년	1,873,982	611,576	4,039,121	6,524,679
2002년	2,988,244	991,886	5,307,837	9,287,967
2005년	4,700,066	1,380,731	5,924,730	12,005,527

\* 출처: 자료: UN-WTO(2006), International Tourist Arrival by Region

**〈표 7〉 2000년 기준 관광객 증가율 추이 (2000~2005)**

(단위 : %)

	2001	2002년	2003년	2004년	2005년
세계전체	0.15	2.90	1.16	11.18	17.27
동북아	4.67	13.20	2.51	30.52	40.22

\* 출처: 자료 UN WTO(2006), International Tourist Arrival by Region  
(본 자료의 동북아는 중국, 한국, 북한, 홍콩, 일본, 마카오, 몽고, 대만 포함)

2005년 청소년 교류 현황은 아래〈표〉와 같으며, 한국에서 유학하고 있는 중국과 일본 학생들을 종합하면 70.5%이다.

**〈표 8〉 주요 국가별 교류 청소년현황**

(2005년 4.1. 기준)

국 가	중국	일본	미국	대만	베트남	몽골	기타	계
유학생수	13,091	2,789	892	827	705	510	3,712	22,526
비율(%)	58.1	12.4	4.0	3.7	3.1	2.3	16.5	100

\*출처: 교육인적자원부 2005 국내외 유학생 통계/www.moe.go.kr

전체 해외 예술교류 활동 중 중국과 일본과 전개하고 있는 교류활동은 50.2%에 해당되며, 예술교류의 효과에 대해 한국과 일본의 예술가들은 ‘예술가와의 인적 유대강화와 네트워크 형성에 도움이 되었다’고 예술교류의 효과를 보고 있다. 중국의 교류 전문가들은 ‘국제적 예술경향 파악’과 ‘자국 내의 예술자체의 수준향상에 도움이 되었다’고 본다.<sup>4)</sup> 또한 스포츠 분야에 있어서도 생활체육 전반의 교류 중 동북아 국가가 64%를 차지하고 있다.

**〈표 9〉 문화예술교류와 체육 교류의 동북아 비중**

(2005~4년 기준)

국 가	공식문화교류기관	예술교류활동공간	생활체육교류	엘리트체육교류
일본, 중국	38%	50.2%	-	-
일본, 중국, 러시아, 몽골	-	-	64%	25%

공식적으로 외교통상부의 산하기관으로 세계를 향한 국제교류업무를 담당하고 있는 국제교류재단의 교류협력 현황 중 아시아와 일본, 중국이 차지하고 있는 비중은 아래의 표와 같이 아시아의 비중이 40%정도 되며, 아시아에서는 일본과 중국의 비중이 높지만 한국어나 한국에 대한 연구의 비중은 중국이 월등히 높은 상태이다.

최근 문화관광부에서는 일방적 한류에 대한 반성과 한류의 문화적 소통의 효과의 확산을 통한 아시아 문화연대 비전을 실현하기 위해 아시아의 약소국 문화행정가와 예술가들

4) 한국문화관광정책연구원(2004),『동북아시아 예술교류 활성화 방안 연구』,p.17

장기 초청하는 아시아문화동반자 사업을 시작하였다. 다만 이 사업에서는 이미 교류협력이 민간차원에서 활발하게 전개되고 있는 일본과 중국의 문화행정가나 예술가는 제외하였다.

〈표 10〉 국제교류재단 교류협력 현황

	해외인사 초청	한국어 펠로우십 ( '93-'03)	한국체류 연구 펠로우십 ( '92-'03)
일본	135명(57%)	39명(13%)	29명(12%)
중국	90명(38%)	138명(46%)	146명(59%)
아시아	235명(33.8%)	297명(39.4%)	247명(38.7%)
총	695	754	637

〈표 11〉 아시아 문화동반자 사업 현황과 목표

(단위 : 억원)

	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	합계
예산	12	32	86	100	120	130	150	160	180	190	200	1,360
인원	103	395	600	600	750	900	1,000	1,200	1,300	1,450	1,680	9,978

\* 사업기간: 2005-2015년(2005년 시범사업, 총사업비: 1,253억원,  
사업규모: 매년 1,000명씩 10년간 만 명 초청, 지원 기간 1년  
분야: 문화정책, 전통·현대예술, 문화유산, 문화산업, 관광, 체육  
수행기관: 국립문화시설, 산하유관단체, 초청대상: 젊고 유명한 신진 문화, 관광, 체육인 등

중국, 일본, 러시아, 몽고, 북한 등 5개국과의 교류실태('05년)를 분석한 결과 교류가 비교적 활발하고 꾸준히 증가하는 것으로 나타나고 있다.<sup>5)</sup> 전체 조사대상 기관의 30.4%가 교류 진행 중인데, 그 중 자치단체는 67.7%, 민간단체는 17.7%가 교류 중이었다. 전체 국제교류 중 동북아 5개국과의 교류 비중이 50%이상인 경우가 65.1%였으며, 자치단체는 80.1%, 민간단체 53.8%였다. 연평균 교류 횟수는 6.2회였다.

교류협력에 대해 과반수 이상(62.8%)의 기관들이 '만족한다' 고 긍정적으로 평가하고 있으며, '불만족한다' 는 평가는 4.5%에 불과하였다.

최초로 교류협력을 시작한 시기는 '1996-2000년' 이 28.8%로 가장 높았으며, 다음으로

5) 동북아시아위원회, 2005, '동북아 사회문화교류 실태조사' 자료 참고

는 ‘2001-2003년’ (22.9%), ‘1990-1995년’ (20.7%), ‘1990년 이전’ (17.6%) 등의 순으로 나타났다.

교류협력을 실제로 실시한 횟수는 조사기관 전체의 평균이 6.2회로 나타났지만, ‘1~2회’라는 의견이 45.5%로 가장 높았다. 이는 1/2정도의 기관이 연간 1~2회의 다소 관행적인 교류협력 행사를 하고 있다는 것을 의미하고, 특정 관련 기관이 거의 전문적으로 교류협력에 치중하여 평균 횟수는 높다.

동북아 국가와의 교류협력이 ‘90% 이상’이라는 의견이 40.8%로 가장 높았고, 그 다음으로는 ‘50-89%’ (24.3%), ‘10~29%’ (14.8%), ‘30~49%’ (10.6%) 순으로 나타났다. 우리 정부기관이나 민간단체 공히 동북아와의 교류협력 비중이 높다.

**〈표 12〉 만족도, 교류 시작년도, 교류 횟수, 동북아지역 비중**

만족도	매우 불만족	다소 불만족	보통	다소 만족	매우 만족
비율	0%	4.5%	32.7%	46.6%	16.2%
교류년도	무응답	1990년 이전	1990-1995	1996-2000	2001-2003
비율	0.3%	17.6%	20.7%	28.8%	22.9%
교류 횟수	1-2회	3-4회	5-9회	10-19회	20회 이상
비율	45.5%	22.3%	13.4%	9.5%	9.2%
동북아비중	10% 미만	10-29% 이상	30-49% 이상	50-89% 이상	90% 이상
비율	9.5%	14.8%	10.6%	24.3%	40.8%

문화교류에 대해 제기되고 있는 현안 이슈들은 의식적 혹은 무의식적으로 문화교류의 의의와 성과에 대한 문제 제기성 내용들을 포함하고 있기 때문에 현안 이슈에 대해 논의를 하는 일은 곧 문화교류의 산발성과 비효율성을 극복할 수 있는 해결책을 찾아가는 작업이 된다.

첫째, 문화교류의 가치 및 목적과 연관된 이슈로서 문화교류가 반드시 필요한지에 대한 재확인용 이슈이다. 우리 국가나 지역이 문화 매력도를 내부적으로 증진시키면 저질로 아시아 국가들이 우리 국경 안으로 유입되거나 우리 상품들을 구매하게 될 것인데 굳이 동북아시아 국가와 지역의 문화를 수용하고 우리의 문화를 알리는 문화교류 사업을 정책적으로 반드시 해야만 하는지에 대한 의문이다.

우선 우리의 문화적 매력은 우리 스스로 일정부분 증진시킬 수 있을 것이다. 그러나 어느 정도의 매력을 소지하고 있는지 단독자로서 객관적으로 판단하는 것은 불가능하다. 매력은 타인, 타 지역, 타 국가와 비교하여 얼마나 고유한 것이며 우월한 것인지 판별되고 인정된다. 매력은 스스로 자아도취 되는 것과 구별되어야 한다. 누군가와 나누고 공감할 수 있을 때, 비로소 객관성을 확보한 통주관적 매력으로서의 정체성을 갖게 된다. 즉 내부만의 절대적인 평가라고 하는 폐쇄적 자체 지표에 의한 평가는 대외적인 공신력이 낮다. 한스 콘Hans Kohn(1891-1971)은 서구와 비서구의 내셔널리즘을 비교해서 비서구의 내셔널리즘 자체가 서구 내셔널리즘 사상과의 문화접촉의 산물이라고 하였다. 이렇듯 독립과 저항의 윤리를 내포하고 있는 내셔널리즘의 존재 자체도 고립상태가 아닌 타국과의 접촉과 관계 속에서 생성되고 변화되고 발전되었던 것이다.

따라서 문화적 매력의 증진은 상대적 시각이 배제될 경우 고립적 자기도취에 불과해진다. 자체적인 문화적 감수성을 키우고 문화적 창조력을 제고하기 위해서라도 문화교류는 전개되어야 한다. 문화교류를 하지 않으면 예술이 지향하는 보편적 가치와 궁극적인 목적의 방향성에 대한 감각이 둔화되며 안일해진다.

한편 보울딩(Kenneth E. Boulding)에 따르면, 이미지에에는 일상생활의 이미지, 과학적 이미지, 문서적 이미지의 세 종류가 있는데, 문제는 중첩된 국경과 문화경계로 강고하게 둘러싸인 근대 국민국가에서는 외국으로의 이동이 적은 사람들이 문서적 이미지만으로 바깥사람들을 이미지화하고 그 이미지에 의해 스테레오 타입이나 편견을 만들어 타자를 구별하고 차별하는 경향이 강했다는 점이다. 결국 이미지는 문화적 산물인 셈이다. 올바른 사실을 이미지로 '왜곡시키는' 것이 문화라고 본 것이다.<sup>6)</sup> 이러한 이미지왜곡을 바로잡기 위해서도 대면하여 이해의 폭을 넓히는 문화교류가 필요하다.

둘째, 문화교류에 비전이 필수적인가하는 점이다. 사람이 사람을 만나고 서로를 이해하는 것과 상호 소통을 통해 타자로서의 관계가 아니라 소통이 되는 관계를 맺는 것 자체가 교류협력의 알파이며 오메가이기 때문에 굳이 비전과 같은 형식적인 기획이 불필요한 것은 아닐까 하는 의문이다. 비전이 없는 개별적인 관계의 풍요로움은 개인에게는 삶의 동력이 되지만 그러한 관계가 사회와 국가와 지역을 포섭하는 사회적 파워로 발전

6) 히라노 겐이치로 지음, 장인성·김동명 옮김, 『국제문화론』, 풀빛, 2004. p.49

되기에는 무리가 있다. 따라서 개별적인 접촉의 성과들을 지역민 전체의 발전의 동력으로 승화시킬 수 있는 방향타로서의 비전은 필요하다.

셋째, 문화교류의 성과는 가시적으로 실증될 수 있는가이다. 단기적으로 성과가 드러나기는 어렵지만 전혀 가시화될 수 없는 것은 아니다. 예를 들어 ‘아시아청년작가워크숍’이 민족문학작가회의의 창립 30주년을 기념하여 2004년 에 ‘고통의 기억을 넘어 평화로운 미래로’ 라는 주제로 개최되었다. 이 워크숍에서 ‘아시아작가 평화선언’ 과 ‘합의문’을 통해 아시아작가들의 연대 형성이 추진되었다. 또한 잡지『시평』紙는 2000년 국내 무크지로 출발하였으나 현재는 중국, 일본, 대만, 베트남 등 동아시아 젊은 시인들이 공동으로 발행하고 있고, 시인들의 아시아 네트워크를 형성해가고 있는 중이다. 문화교류를 통해 대면하고 이해하고 문학장르의 공동작업을 하는 문학인들의 소통과 활동은 경제가 제공하는 물리적인 이익에 비해 상대적으로 질적 만족과 정서적 유대감 형성이라는 성과를 가져온다.

또한 문화교류가 비록 가시적인 성과가 1-2년이 아닌 5-10년 후에 나타나는 비교적 회임기간이 긴 사업이라고 할지라도 필요하다면 시작해야 한다. 시작하지 않으면 5~10년 후에도 아무 것도 기대할 수 없기 때문이다.

**〈표 13〉 한류의 문화효과가 한일관계 변화에 미칠 영향 시나리오**

단기			
	조건	변화여부	설명
제1시나리오	문화네트워크(팬클럽, 동호회등)가 영역 불변경, 비확장	변화없다	한일관계 무관한 문화향유
제2시나리오	문화네트워크가 시민단체와 연계	변화있다	한일관계에 직간접 영향
장기			
	조건	변화여부	설명
제3시나리오	다음 세대로 전승되지 않는다.	변화없다	한일관계 무관 우호이미지 현세대에서 단절
제4시나리오	다음 세대로 전승된다.	변화있다	다음세대가 협상당사자로 활동 다음세대가 한일관계관련 업무

한편 대중문화상품의 교류는 경제적 효과를 수반하지만 내용적으로는 그 상품을 통해 상호이해가 수반되고 정서적 공감대 형성이 이루어진다. 게다가 아래의 표에서와 같이

제2시나리오나 제4시나리오에서 보여주는 바와 같이 문화상품에 대한 이해를 기반으로 하는 동호회 활동이나 정서적 공감의 계승될 경우, 정치경제적 효과로 확산될 가능성도 배제할 수 없다.

문화애호가로서의 대중은 대중으로서의 취약한 성격도 소지하고 있는 존재이기 때문에 그 성격과 취향의 변화무쌍함도 놓쳐서는 안 될 것이다. 매니아층을 제외한 10대, 20대의 선호는 수시로 바뀌어서 수요파악이 어렵다는 것이 대중문화산업계의 정설이다. 또한 시대적으로 다원적 민주주의가 성숙해갈 수록 정치무관심층은 증대하는 것이 일반적 현상이기 때문에 대중의 정치의식이나 역사의식을 계몽할 계기가 주어지지 않는다면 대중이 정치적으로 한일관계에 구체적인 영향력을 미칠 것을 기대할 수 없다. 그렇지만 민주주의 체제의 주인은 불특정 대중이고 불특정 국민이다. 불특정 대중이 정치의식이나 역사의식을 갖는 시민으로 변화할 수도 있다. 역사는 무력한 집단으로 인식되었던 대중들이 지도자와 일체가 되어 변혁을 도모하는 사례를 수없이 보여주었기 때문이다.

### 3. 경기도 문화예술의 파워

경기도의 문화예술의 파워를 측정할 수 있는 지표와 기준은 다양할 수 있는데, 본 고에서는 문화교류의 추동력의 관점에서 경기도의 인구통계학적 특성과 문화예술계의 현황을 살펴보았다.

인구통계학적으로 경기도의 인구는 2007년 현재 약 1천9십만 명이고, 그 중 외국인인 약 16만 명으로 약 1.5%를 점하고 있다. 이들 외국인은 경기도민들의 내향적 국제화에 주요 동력이 될 수 있다. 경기도에 거주하고 있는 이 외국인들과의 문화를 매개로 한 소통을 통해 대외적 문화교류의 효과를 창출할 수 있기 때문이다.

그리고 문화교류를 견인할 수 있는 문화적인 전담 기구로서의 경기문화재단도 1997년 출범되어 벌써 10주년을 맞게 되었다. 10년까지는 내부역량을 키우고, 기구의 안정성을 추구하였다면 이제는 적극적으로 시야를 넓힐 시점이 되었다.

21세기의 문화교류가 쌍방의 소통이라는 점에 원칙적으로 동의한다면 남는 문제는 교류를 위한 매체이고, 교류의 방법론이다. 교류 시 공감대를 얻고 나눌 매개로서의 유무형의 문화유산과 문화예술작품의 선별에 각별히 주의를 기울여야 한다. 경기도는 대표적

으로 세계문화유산으로 등록된 수원화성이 있고, 다양한 문화유산이 축적되어 있고, 현재도 남한산성추진기획단과 전통문화실, 조사연구실 등 문화유산의 발굴과 보존과 현재화를 위한 기전문화재연구원이 운영되고 있어 이러한 문화자산의 충분한 향유와 교류매체로서의 활용이 가능하다.

〈표 14〉 경기도의 문화유산 현황

경기도 홈페이지 (2006.6.30)

구분	합 계	국가지정 문화재							도지정 문화재						
		계	국보	보물	사적	명승	천년기념물	중요민속	중요민속	계	유형	무형	기념물	민속자료	문화재자료
총계	734(33)	210(15)	10	109(10)	61	1	16	5(5)	8	524(18)	161	40(18)	183	12	128

\* 주 : ( )는 타 지역과 중복된 문화재임

또한 문화예술의 파위를 증진시킬 수 있는 적극적인 매개체인 문화예술시설이 확보되어 경기도민의 정서적 소통과 확산의 거점역할을 하고 있다.

〈표 15〉 경기도 문화시설 현황

성격	공연시설		전시시설			문화복지시설			기타시설			
연도	공공 공연장	민간 공연장	영화관	미술관	화랑	시군민 회관	복지 회관	청소년 회관	문화원	국악원	전수 회관	도서관
'00	-	-	126	13	11	25	112	4	31	-	5	52
'01	-	-	142	21	12	24	138	13	31	1	6	52
'02	-	-	171	23	12	23	139	13	31	1	7	58
'03	42	19	247	20	13	21	119	16	40	-	5	65
'04	45	21	265	20	12	23	106	19	31	1	10	65
'05	49	23	326	25	6	22	114	18	32	2	10	80

\* 출처: 2005 경기통계연보 자료 재구성

또한 지역문화예술의 성장을 견인하며 문화예술지역으로서의 정체성을 체감하도록 꾸준히 영향을 미칠 수 있는 문화예술단체가 활동을 하고 있고, 문화예술 소프트웨어도 빈

곤하지 않다. 특히 문예진흥기금 조성액은 어떤 지역에도 뒤지지 않는다. 또한 외부의 교류 참여자에게 지역문화의 진수와 현장을 직접 보여줄 수 있고 느끼도록 유도할 수 있는 100개 이상의 지역축제도 개최되고 있다.

〈표16〉 경기도 문화 소프트웨어 현황

(단위: 명, 수)

구분 지역	문예진흥기금조성목표액 / 조성액(단위:백만원)	문예 단체	문화 예술인	공연 회수	전시 회수	출판사	인쇄소	지역 축제
서울	300,000/30,195	597	61,147	8,336	3,021	12,484	1,238	175
경기	100,000/117,543	290	3,699	3,530	283	1,218	696	103
인천	100,000/35,679	99	2,771	1,080	168	349	196	29
부산	10,000./8,815	129	23,059	3,317	434	592	375	31
제주	30,000/8,023	30	737	1,309	135	102	149	11

\* 출처: "지역문화예술공간 이용자의 인식과 태도 연구", 김현준, 2005.12. 성균관대 언론정보대학원 석사논문에서 인용하였고, 문예진흥기금은 "문화중심도시와 광주문진위의 역할", 남성숙, 2005.11. "지역문화예술지원기구 무엇을 할 것인가" 심포지엄 자료집 p.47 재구성.

〈표 17〉 경기도 문화지수

지역	문화유산	문학·예술	대중문화	사회문화
경기	0.3487	0.1443	0.3367	0.3484
서울	0.5177	0.3390	0.3611	0.3541
부산	0.1634	0.1769	0.3483	0.3213
인천	0.1050	0.1472	0.3409	0.3434
제주	0.1754	0.2024	0.3388	0.3155

\* 출처: 문화관광부 한국문화정책개발원(2002), 국민문화지수개발연구

직접적으로 경기문화재단의 문화예술진흥사업 중에는 문화교류 사업이 주요한 비중을 차지하고 있다. 경기도의 많은 작가들이 국제교류신청을 하고 있거나 이미 해외진출을 통해서 국제적인 자신감을 얻어가고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다는 주장이 있을 정도이다. 이러한 사례들에 대한 정확한 통계작업은 교류의 발전적인 진행에 기여할 것이다. 국제문화예술교류 사업의 2007년도 현황을 보면 응모건수에 비해 지원건수는 약

21%로, 경쟁률이 5:1이다. 응모율이 높은 편이다.

〈표 18〉 경기문화재단의 문예진흥지원사업 분야 예시

분 야	2007(배정액기준)			2006			2005		
	접수	지원	총액(만원)	접수	지원	총액(만원)	접수	지원	총액(만원)
기초예술 창작·발표/ 전문예술인	612	178	140,650	684	221	134,900	746	202	139,860
아마추어(생활)문화예술	379	151	50,950	258	112	36,000	317	118	30,000
공공·실험예술	26	5	6,000	54	15	11,450	54	13	10,000
문화예술인 연수/ 창조력제고	-	-	-	16	11	6,400	19	12	8,000
문화예술교육	132	26	13,000	130	35	12,400	129	29	10,000
소수자 문화예술향유	95	21	12,800	84	22	9,650	92	17	7,000
지역 조사·연구 및 평론	21	5	2,868	31	13	7,800	36	20	10,000
지역문화예술정보화	9	3	1,600	13	4	1,400	15	7	5,000
국제문화예술교류	77	16	18,200	84	14	12,000	-	-	-

\*출처: 2005 경기문화재단 연감 및 경기문화재단 홈페이지 자료 재구성

또한 경기도는 해외자매결연 활동을 가장 적극적으로 하고 있는 자치체이다. 국가별로는 전국이 54개국과 결연을 맺었는데 경기도가 57%의 국가에 대응하고 있다. 또한 아시아에서 아프리카까지 폭넓은 자매결연 현황을 보여주고 있다.

한편, 일본의 3,000개 자치체 중 한국과 결연을 맺은 지역은 100개가 못되어 일본 자치단체 수준에서 보면 3%미만이 한국과 자매결연 중이다. 따라서 더 늘어나야 할 것이다.

〈표 19〉 해외 자매결연 종합 현황

지역	광역 단체수	결연대상		기초 단체수	결연대상		자치단체별소계
		외국국가	외국도시		외국국가	외국도시	
전국합계	16	41	201	193	41	535	54개국 736개도시
경기	1	17	21	30	27	114	31개국 135개도시
서울	1	20	22	25	21	83	29개국 105개도시
부산	1	17	18	12	6	20	18개국 38개도시
인천	1	9	16	10	4	21	9개국 37개도시
제주	1	7	9	4	4	10	8개국 19개도시

\* 출처: <http://www2.klafir.or.kr>

**〈표 20〉 권역과 경기도의 자매결연 현황**

구분	계	아시아	유럽	북아메리카	라틴아메리카	아프리카	오세아니아
결연수	75	49	12	22	7	2	4

그러나 한일 간 교류의 경우, 실제로는 주로 공무원 간의 교류에서 벗어나고 있지 못하다. 단체장이나 지방의원, 공무원 상호 교류가 주된 인적 교류이며 민간단체나 청소년 교류는 일회성이거나 양념 식으로 조금 덧붙이는 정도이다. 교류의 주체에 따라 1단계의 관과 관, 2단계의 민간 단체 간, 3단계의 생활자 간 교류로 분류를 해본다면, 우리의 교류수준은 아직 2단계로 옮겨가지 못하고 있는 형편이다.(양기호 2004, 22)

**〈표 21〉 국가와 경기도의 자매결연 현황**

구분	계	중국	미국	일본	베트남	러시아	호주	멕시코	브라질	기타
결연수	96	27	20	10	5	4	3	3	3	21

\* 출처: <http://www2.klafir.or.kr>

그리고 경기도의 특화도시 비전을 참고하면 국제교류, 문화도시에 대한 구상이 이미 설계되어 있다. 경기도 전 지역에서 지속적으로 문화교류의 활성화가 일어남과 동시에 지역특수성을 고려한 문화교류 사업의 집중적인 지원도 의미가 있다.

〈표 22〉 동서벨트와 특화도시

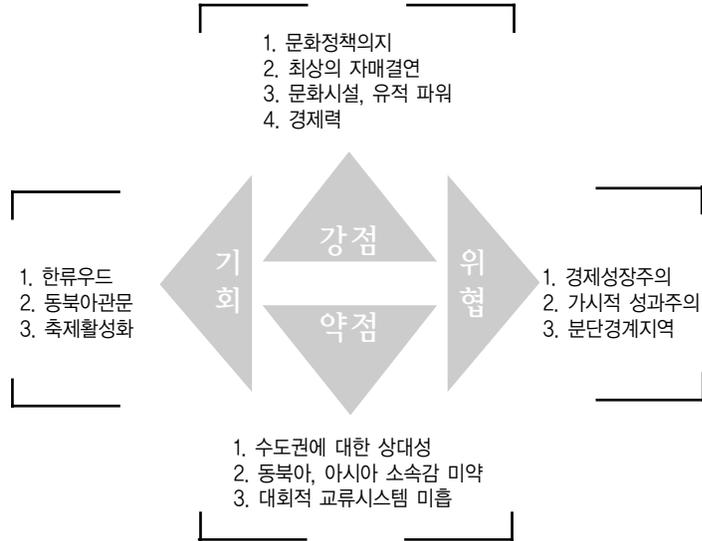
구분	기능	특화도시(핵)	특화과제
벨트 I	남북협력	파주, 연천, 동두천, 포천	파주 남북교류협력 거점도시, 동두천 전원관광도시, 연천 TSR의 길목으로 대북물류거점도시, 포천 통일의 경계관광전진기지
벨트 II	국제교류·문화	김포, 고양, 양주, 의정부, 가평, 구리, 남양주	김포 국제관광, 고양은 국제업무중심도시, 양주 역사문화도시, 의정부 신도시 개발과 연계된 기반 구축, 가평 체험적 생태관광도시, 구리 유통·생태관광도시, 남양 영상 및 수변관광도시
벨트 III	지식기반 산업	부천, 안산, 시흥, 광명, 군포, 안양, 의왕, 과천, 성남, 하남, 광주, 양평, 수원, 용인	부천 영상문화도시, 안산 첨단산업도시, 시흥 해양관광생태도시, 광명 첨단국제·음악도시, 군포 청소년교육도시, 안양 첨단벤처밸리, 의왕 청정환경도시, 과천 지식·정보·테크노밸리, 성남 디자인도시, 하남 생태환경도시, 광주 역사문화의 거점, 양평 천연무공해생태관광도시, 수원 전통·첨단산업도시, 용인 연구도시
벨트 IV	물류·첨단 제조	화성, 오산, 평택, 안성, 이천, 여주	화성 서해안의 물류거점, 오산 첨단산업도시, 평택 크루즈시티(오리엔탈), 안성 녹색관광도시, 이천 도예문화의 거점, 여주 자연친화형 관광도시

\* 출처: 2002.12, 『경기2020: 비전과 전략, 동북아의 선택 경기』, p. 68

#### 4. 문화교류의 허브, 경기도의 미래 과제

문화교류의 허브를 꿈꾼다는 것은 문화교류를 활성화해서 문화교류의 중심적 거점의 역할을 하겠다는 의지를 선포하는 것에 다름 아니다. 경기도가 핵심적인 거점이 되어 동북아지역과 세계의 문화교류의 출발지이며 종착지가 되고, 세계의 문화예술인들이 경기도를 매개로 하여 문화예술적 소통을 하도록 한다는 것이다.

〈그림3〉 문화교류의 조건: 경기도의 문화교류 환경(SWOT)



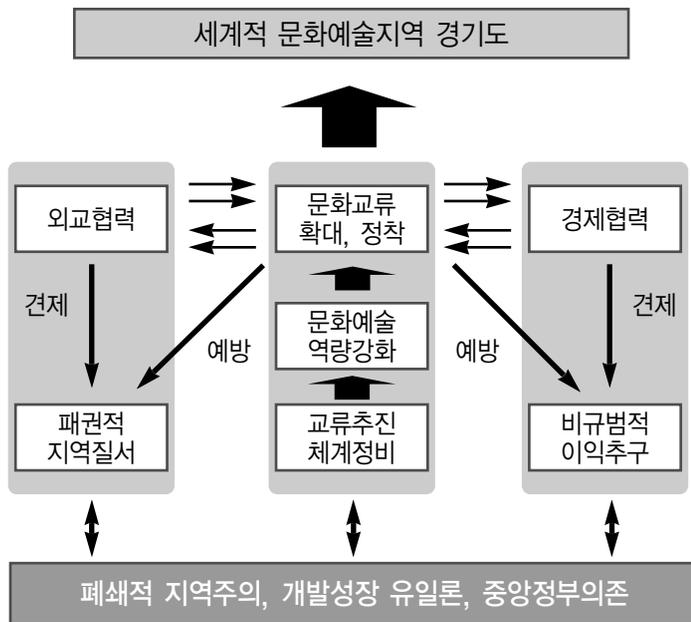
문화교류의 허브가 되기 위해서는 다양한 부문의 협력과 환경 조성이 필요하다. 우선 문화교류를 촉진하는 긍정적 요인과 장애요인으로서의 환경적 변수들을 고려하여야 한다. 강점으로서의 변수는 그 효과를 극대화할 수 있는 전략을 수립하고 취약점과 위협요인에 대한 유연한 대응책도 구비되어야 한다. 위협요인이라고 해서 단순히 배제하거나 소멸시키기 위해 전력투구할 필요는 없다. 다시 말하면, 경기도 지역의 경우 31개의 자치체가 서울특별시를 둘러싸고 있는 지리적 여건이 상대적인 박탈감을 발생시키기도 하지만 그러한 여건이 서울특별시의 장단점을 가장 잘 학습하거나 반면교사 삼을 수 있는 긍정적 요소로 전환될 수도 있다. 또한 남북 분단경계지역이라는 위협요인도 통일을 상상하고 통일을 매개로 한 다양한 작품들이 창작될 수도 있는 것이다.

또한 문화교류는 교류 주체나 교류의 내용에 있어서는 정치, 경제적인 교류와 완전히 독립되는 영역이 존재하지만, 교류의 사전과 사후에 이루어지는 매개과정이나 교류의 예산, 교류의 결과를 공유하는 단계에 이르러서는 보조를 맞추어야 한다. 경기문화재단의 경우에 레지던시를 활용한 문화교류의 활성화 계획이 있지만, 경기도에는 자매결연을 통한

교류의 채널이 문화관광국이나 문화복지국이 아니고, 국제통상과이다. 이런 점에서 상호 침투, 상호보완적 소통은 문화교류에 앞서 행정의 내부에서도 이루어져야 한다.

사실상 오늘날의 국제사회는 지방, 국가, 권역 그리고 세계의 모든 차원에서 주체가 혼성되어 국제적 및 탈국가적 관계를 만들어내고 있다. 마크 호프만(Mark Hoffman)의 표현을 빌리자면, 오늘날의 국제사회는 “다양한 커뮤니티가 중첩되고 서로 연결되어 있고, 그것들이 다소나마 서로 연관되어 있다.”<sup>7)</sup>

〈그림4〉 경기도 문화교류의 협력 체계도



7) Mark Hoffman, "Normative International Theory: Approaches and Issues," A.J.R. Groom and Margot Light, eds., Contemporary International Relations: A Guide to Theory, London: Printer Publishers, 1994, p.36.

그리고 경기도 자체에서는 문화교류의 시스템 구축에 우선적으로 정책적 관심을 기울여야 한다. 예를 들어, 경기도 문화예술진흥 조례의 3장 12조에는 국제문화예술교류 추진을 위한 계획을 문예진흥계획에 포함시키도록 하였고, 5장 20조에는 국제문화교류센터의 운영을 문화재단의 사업으로 명기하고 있다. 경기문화재단이 10년의 역사를 구축하여 재도약을 위한 새로운 발전계획을 수립해야 하는 시점에서 이러한 선진적인 문화교류의 체계 수립에 관심을 가질 필요가 있다.

또한 레지던시 시스템 간에 네트워크를 구축하는 것이 2007년의 사업목표로 설정되어 있는데, 이미 2007년의 상반기가 종료되는 시점인 바 그러한 네트워크 구축의 성과를 점검해 볼 필요도 있다. 특히 경기도는 국내 어떤 지역보다도 자매결연체결에 적극적이었다. 그러한 자매결연이 행정가들의 관행적인 연간교류행사 동원의 수단으로 전략하지 않고, 실질적으로 자매결연 도시와 문화교류를 시도하여 문화를 매개로 상호 소통의 계기를 열어 상호 발전적 영향을 획득하려는 기획이 필요할 때이다.

특히 경기도의 경우, 문화교류의 쌍방향 실현을 위해 문화적 정체성을 우선적으로 확립할 필요가 있다. 문화적 정체성이란 상상되는 것이기 때문에 경기도민의 현재의 다양성과 함께 희망을 수합한 그 무엇이어야 하므로 대단히 추상적이어서 손에 잡히지 않는 듯이 느껴질 수 있다. 그러나 최소한 경기도민이 경기도의 역사, 경제, 정치, 문화적 특수성과 고유성에 기초하여 자존감을 가지고, 그 자존감에 근거해서 상대방과 소통을 할 수 있어야 한다. 근대 이래로 국가의 정체성이 강조되면서 지역정체성은 국가 정체성에 흡수된 측면이 강하지만 21세기는 지자체가 곧바로 세계의 여러 도시와 국가와 지역을 상대로 정치, 경제, 문화적 교류를 해야 하기 때문에 새롭게 정체성을 상상하고 공감대를 확장시켜 나가야 한다. 31개의 시군이 하나의 이미지로 통합된다는 것은 불가능하고, 그러한 이미지의 통합은 단기간 안에 또 변화될 가능성이 높다. 이렇게 불가능한 하나의 이미지를 지향할 것이 아니라 다양한 지역에서의 다양한 특징을 서로 공유하면서 그러한 특징들 간에 공통성을 추출하는 방법을 제안할 수 있겠다. 경기도의 자연적 특징, 역사적 유산, 전통문화, 지역출신 문화예술인, 문화예술 작품 등의 부문별 특성을 우선 발굴해야 한다. 실학과 천주교, 분단경계, 근대개화역사, 전통문화박물관 등 과거의 역사를 기반으로 한 문화적 특징을 정체성의 근간으로 삼는 것과 함께, 근 현대 문화예술인을 기리는 기념관 등과 기념공원 조성을 통해 경기도민의 잠재된 정서적 풍요를 발굴하고

미래지향적인 문화예술지역 경기도로 형성해갈 수 있다.

끝으로 문화교류가 마치 정부와 예술단체, 시민단체들만의 업무인 것으로 인식되고 있는 점에 대한 생각의 전환이 필요하다. 문화교류가 국가와 국가 간의 우호적 행사로서 언론과 방송에 노출되는 경우가 많아서 외교적인 행위이며 전문가의 실천 영역이라고 이미지화되어 일반 대중은 별로 관심을 갖지 않는다. 그러나 국가간 문화교류는 관행적이고 형식적인 주고받기식일 뿐 아니라, 해당 시기의 국가 관계나 국제 질서 등 상황에 제약을 받기 때문에 자유로운 소통을 기대하기 어렵다.

따라서 문화교류가 활성화되고 그 효과가 제대로 나타나서 동아시아 공동체를 형성할 수 있으려면 기본적으로 일반 개인들이 교류의 주체로서 적극 활동할 필요가 있다. 실제로 특정 문화요소를 공간적으로 이동시키는 역할을 하는 사람 내지는 미디어가 있음으로 인해 문화교류가 시작된다. 이 외래 사회문화요소의 전파·제시의 담당자가 '문화 운반자'(cultural carriers)로 통칭되는데, 구체적으로는 외교관, 예술가, 유학생, 고용 외국인 교사, 외국인 기술자, 선교사 나아가 무역업자, 외국 여행자나 관광객, 때로는 군인도 밖의 문화로부터 새로운 문화요소를 운반해오고 밖으로 우리 문화를 운반해 나간다. 한편 이러한 사람들이 매개되지 않더라도 실물, 서적, 영화, 전화, 라디오·텔레비전 방송, 위성방송 등 미디어를 통한 정보 이동에 의해 문화요소가 전파되고 수용되기도 한다. 문화 운반자는 이러한 사람들과 미디어를 총칭하는 말이다.<sup>8)</sup> 이러한 문화운반자로서 정체성이 모든 국민, 모든 동북아 지역민들에게 소유되어야 한다는 의미이다.

개인들이 교류 주체가 되기 위해서는 우선적으로 교류협력의 대상이 되는 외국인, 특히 아시아인에 대한 우호적 태도와 문화교류협력을 자연스럽게 일상적인 사건으로 인식하는 국제적 마인드가 필요하다. 이러한 우호적 개방성과 국제적 마인드는 두 가지 차원에서 양육되거나 성숙된다. 우선 지금까지 자발적으로 이루어진 문화교류의 사례가 지속적으로 축적될 수 있도록 계속 지원하여 국제적 마인드의 자연발생적 현상을 점증적으로 확산시킨다. 그리고 정부가 인센티브로서 포상제도를 도입하여 문화교류에 모범이 되거나 우수한 개인이나 기관을 포상하여, 그 개인과 기관에 대해 명예로운 보상을 부여하고, 그 파급효과로서 문화교류에 열의를 가진 자들이 따를 수 있는 모델 사례를 제공하고

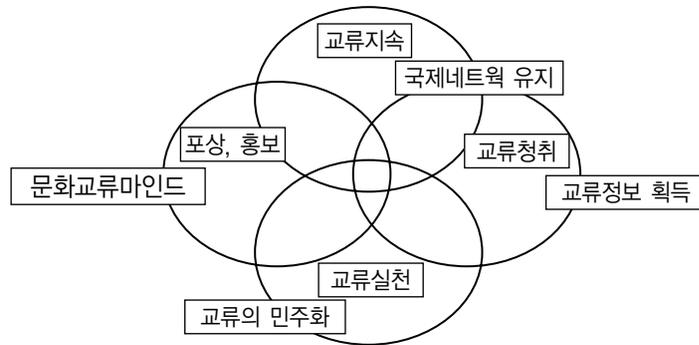
---

8) 히라노 겐이치로 지음, 장인성·김동명 옮김, 『국제문화론』, 풀빛, 2004, p.99

추적한다.

‘국제공헌론’을 전면에 내세우고 있는 일본의 경우에는 국가가 교류 정책을 주도하면서도 개인들의 교류 동기를 이끌어 낼 수 있는 표창제도를 세 가지로 제도화시켰다. 첫째, 1973년부터 매년 학술, 예술, 기타 문화활동을 통해 국제문화교류에 현저한 공헌이 있는 개인이나 단체에는 ‘국제교류기금상’(예: 2003년 ‘이시자와 요시아키(石澤 郎昭): 40년 이상 동남아시아의 문화재 조사, 문화유산 보호, 캄보디아 앙코르유적군 발굴 협조’) 둘째, 국제교류에 현저한 업적이 있고, 이후 활약이 기대되는 개인과 단체에게는 ‘국제교류장려상’(2003년 ‘극동국립총합대학부속 동양학대학(러시아 소재 일본연구기관)’을 수상한다. 셋째, 1985년부터 실시된 ‘국제교류기금 지역교류 진흥상’(2003년 ‘미노(美濃)의 종이 예술촌 실행위원회’)은 일본의 각 지방자치체의 민간단위 수준에서 이루어지고 있는 국제문화교류의 우수 모델에 대해 매년 3개 단체를 선정하여 선정 이유를 공개하고 수상을 한다. 지역성, 선도성, 계속성, 자발성 등을 기준으로 선정한다.

〈그림5〉 개인들이 체감할 수 있는 문화교류의 기본 인프라와 효과



- (1) 교류지원지속: 개별적 교류의 지속적 지원 --->국제 네트워크 유지
- (2) 포상, 홍보 --->문화교류 우수자 포상, 언론홍보로 교류마인드 제고
- (3) 교류경험담 청취 기회 제공-->교류관련 객관적, 주관적 정보의 획득
- (4) 교류실천: 지자체의 생활자 파견과 초빙----->교류의 민주화

교류의 경험이 있는 실천가들의 경험담을 청취할 수 있는 공간과 시간이 제공되어야 한다. 각 지역에 설립되어 있는 문화기반시설들을 활용하여 문화교류 경험자들이 자신의 경험을 공유할 수 있도록 배려할 경우, 일반 지역민들로 하여금 교류협력이 자신과 무관한 것은 아니라는 인식의 기회가 된다. 만일 교류협력 경험의 사례발표가 제도화되면, 그 청취를 통해 아시아인의 삶과 우리의 생활양식이나 정서에서 공유할 수 있는 공통성과 보편성에 대한 정보를 얻고, 상호이해가 확산될 것이다. 돌이켜보면 전 시대를 통틀어 우리 문화가 국경을 넘어 최근의 한류와 같이 무단으로 횡단하고, 소통해본 적이 없었다. 이 한류의 소통은 다름 아닌 일반 민간 대중들의 문화 소비와 문화 창조 행위, 그리고 그 소통의 경험 확산 및 축적을 통해 새로운 동아시아의 지역성, 문화적 정체성을 만들어가는 것이 가능하다는 신호탄이 되었다. 이러한 정감적 진지의 구축이 바로 동아시아 평화공존을 위한 가장 중요한 사회적 기반이자 동력이 될 것이다.

그러나 문화교류라는 대외적 활동에 있어서 상기해야 할 사실이 남아있다. 우리 내부의 인권존중과 문화감수성 배양 등의 과제이다. 아시아 문화동반자사업으로 한국을 방문했던 연구원(Visiting Research Fellow)은 문화교류의 효과에 대해서 역설적인 조언을 했다. “오히려 부정적인 측면에 대한 맥락을 이해할 수 있어서 이해의 폭이 더 넓어질 수 있는 것 같다. 만약 싱가포르에서 어떤 아주머니가 버스 안에서 나를 밀친다면 기분이 상하겠지만 여기(한국)서는 ‘아줌마’의 의미를 알게 되니까 그냥 넘어가게 된다.”<sup>9)</sup> 이러한 외국인의 발언은 우리가 타국과의 상호이해, 타국에 대한 문화상품 수출을 목표로 삼기 이전에 우리 내부에서 타인을 배려하는 원리로서의 문화적 삶을 가정과 제도교육, 사회를 통해 기본적으로 함양해야 한다는 사실을 지적하고 있다.

---

9) 한국문화관광연구원, '문화도시 문화복지' 2005년 12월호(vol. 174), 기획특집 '우리를 알리고 아시아를 배운다: 아시아문화동반자사업' 참고

## 〈참고 문헌〉

- 김현미, 「한국문화인류학」 36집 1호, 2003(일어판 日式韓流(Mouri Yoshitaka ed. せりか書房, 2004), 「한류 춘천포럼-춘천과 한·일 문화교류논문집」, 2005.
- 이동연, “동아시아 문화교류를 위한 이론적 모색”, 「동아시아에서 문화교류 연구, 어떻게 할 것인가」, 한국중국현대문학학회 정례학술대회, 2004.
- 조윤영, “문화적 접근을 통한 국제관계 연구: 갈등해소와 협상에 있어서 문화의 역할 분석”, 「국제정치논총」 제44집 1호, 한국국제정치학회, 2004.
- 백원담, 2002, “진정한 이해와 소통기반 다져나가야 할 때: 한중문화교류”, 『문화예술』 통권 279호, pp. 21-25.
- 신윤환, 2002, “동아시아의 ‘한류’ 현상: 비교분석과 평가”, 서강대 정치외교학과, 『동아연구』 Vol.42.
- 양기호, 2004 “한일지방간 교류의 현황과 발전방안”, 한일사회문화포럼, 『한일자치단체의 교류 현황과 과제』, 3.20, pp.21-29
- 이희옥, 2003, “동북아시아 시민사회와 문화교류”, 『평화와 번영의 동북아시아 신구상』, 대통령자문 정책기획위원회, pp.111-140.
- 최병권, 2003, 「정신인프라가 동북아 중심의 요체이다」, 『창작과비평』 120호, pp.54-67.
- 히라노 겐이치로 지음, 장인성·김동명 옮김, 『국제문화론』, 풀빛, 2004.

# MEMO

---

# 생태문화적 개발의 과제와 전망

홍성태 (상지대 문화콘텐츠학과 교수)

---

## 1. 머리말

우리는 모두 공간적 존재이다. 그러므로 삭막한 공간에서 우리는 풍요롭고 아름다운 삶을 살 수 없다. 그러나 한국의 공간문화는 대단히 삭막하다. 산이고 들이고 거대한 시멘트 아파트가 들어섰고, 가야할 도로를 찾기 어려울 정도로 온갖 도로가 건설되었으며, 건물이고 길이고 요란하고 더러운 광고물들로 뒤범벅되어 있고, 버스와 택시는 귀를 때리는 소음폭력의 공간이 되었다. 밤거리를 환하게 밝히는 거대한 형광등 통간판이나, 밤하늘에 둥둥 떠 있는 시뻘건 십자가는 결코 선진적 공간문화의 지표라고 할 수 없다.

해외여행을 하고 온 사람들이 이 나라에는 아주 많다. 대다수 공무원들이 막대한 월세를 들여서 해외연수를 다녀오기도 했다. 그러나 이 나라의 삭막한 공간문화는 도무지 개선되지 않고 있다. 왜일까? 유럽은 물론이고 일본도 한국보다 훨씬 아름답고 인간적인 공간문화를 가지고 있다. 아니, 중국이나 동남아 국가들도 한국만큼 엉망은 아니다. 한국처럼 삭막하고 시끄러운 공간문화를 가지고 있는 나라는 세계 어디서도 보기 어렵다. 그렇게 많은 사람들이 해외여행이며 해외연수를 다녀왔어도 이렇게 심각한 문제가 전혀 개선되지 않는 것은 참으로 기이한 일이 아닐까?

한국은 세계적으로 손꼽히는 개발주의 국가이다. 중앙정부와 지자체는 개발을 발전과 같은 것으로 여기며 온갖 대규모 개발사업을 끊임없이 경쟁적으로 펼치고 있다. 한국의

가장 중대한 구조적 문제로 '정관재 연합'이 불필요한 '사의'을 위해 대규모 개발사업을 벌이는 토건국가의 문제가 꼽히기도 한다. 역사적으로 토건국가는 개발독재의 가장 중대한 사회적 유산이다. 이런 점에서 토건국가의 문제는 우리의 민주화가 개발독재마저 제대로 극복하지 못했다는 것을 증명한다(홍성태, 2007). 공간을 더 많은 개발이익의 대상으로 여기는 개발주의가 위력을 발휘하는 국가에서 공간문화가 개선되기는 어렵다.

우리는 이제 하루빨리 이런 병적 상태를 극복하고 생태적 복지사회를 이룩해야 한다. 이러한 사회적 목표를 구현하기 위한 공간적 과제로 '생태문화적 개발'을 추구해야 한다. 이것은 '개발이익보다 생태적 가치와 문화적 가치를 더 중요하게 여기는 개발'을 뜻한다. 생태문화적 개발은 삶의 질을 높이기 위해 필수적 과제이다. 생태적 가치는 우리가 쾌적하고 안전하게 살기 위한 필수적 가치이며, 문화적 가치는 우리가 아름답고 우아하게 살기 위한 필수적 가치이다. '진정한 선진화'를 위한 시대적 과제인 생태문화적 개발을 위해 지자체의 책임은 갈수록 커지고 있다.

## 2. 경기도의 난개발

경기도는 '난개발 공화국' 한국에서도 각종 개발사업이 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳이다. 따라서 경기도는 생태문화적 가치를 무시한 난개발의 문제뿐만 아니라 생태문화적 개발의 중요성도 잘 보여주고 있다. 경기도의 전체 면적은 10,190.87km<sup>2</sup>로 전국의 12% 정도이며, 인구는 2006년에 1100만명을 넘어서 전국의 23% 정도이다.

경기도의 난개발은 급속한 인구집중에 따른 불가피한 결과로 볼 수도 있다. 2006년 말 현재 '주민등록인구통계'에 따르면, 경기도의 총인구는 1110,6831명이며, 2005년에 비해서 무려 25,3674(2.3%)명이 늘어났다.<sup>1)</sup> 이러한 인구급증 때문에 급속한 도시화가 추진된 측면이 있다. 문제는 그것이 '졸속적 도시화'이기도 했다는 것이다.

*경기도 인구는 지난해말 기준으로 1100만명을 넘어섰다. 경기도는 매년 10만가구*

---

1) 2004년 경기도의 인구밀도 증가율은 전국의 6배를 기록했으며, 2020년에 도시계획법상 경기도 인구는 무려 1600만명에 이를 것으로 예측되고 있기도 하다.

이상이 공급되고 있지만 주택 보급률은 97%로 전국 평균 102%에도 못 미치고, 16개 광역 지자체 중 14위다.<sup>2)</sup> 또 주민 1만명당 공무원수는 전국 평균 110명, 서울 93명이나 경기도는 38명으로 전국 최하위다. 또 교원 1인당 학생수도 29명(전국 평균 25명), 학급당 학생수 37명(전국 평균 32명)으로 꼴지를 면하지 못하고 있다. 인구 1만명당 병상수는 61병상(전국 평균 74병상)으로 16개 광역 지자체 가운데 15위에 그치고 있는 실정이다(경태영, 2007).

그런데 최근의 한 연구에 따르면, 사실은 급속한 도시화 때문에 인구급증이 이루어진 측면이 더 큰 것으로 밝혀졌다. 그 주체는 바로 중앙정부였다. 따라서 경기도의 급속한 도시화와 졸속적 도시화에 가장 큰 책임을 지고 있는 것은 중앙정부, 좀더 정확히 말해서 건교부(와 산하의 개발공사인 주택공사, 토지공사)라고 할 수 있다.

경기도의 인구 증가는 중앙정부에 의한 과도한 택지개발사업 때문으로 1980년부터 2000년 사이 300만명이 택지개발 부문에서 유입된 것으로 밝혀졌다. 경기개발연구원 김제국 연구위원은 9일 '도시기본계획 인구지표 설정실태와 관리방안에 관한 연구'에서 1980년 택지개발촉진법 제정 이후 지난해까지 경기도에서 정부 주도로 추진한 택지개발 사업은 모두 168건으로 개발 면적만도 수원시 전체면적(121km<sup>2</sup>)의 두배인 241km<sup>2</sup>에 달한다고 밝혔다(연합뉴스, 2007년 5월 9일).

노태우의 '주택 200만호 건설사업'에서 잘 드러났듯이, 중앙정부의 수도권 개발사업은 상당한 정치적 성격을 지니고 있었으며, 또한 토건국가와 투기사회의 문제를 크게 악화하는 것이었다. 나아가 아파트 중심의 난개발은 삶의 질을 높이는 데 필수적인 생태적 가치와 문화적 가치를 지키기보다는 크게 파괴하는 결과를 빚어내고 말았다.

그러나 이러한 상황에서 경기도는 더욱 더 심각한 난개발의 늪 속으로 빠져 들어가고 있다. 중앙정부도, 경기도도, 지방자치단체도 모두 광적으로 '개발경쟁'을 벌이고 있다.

---

2) 전국의 주택보급율은 이미 105%를 넘어섰다. 주택정책의 핵심과제는 무조건 더 많은 주택을 짓는 것이 아니라 무주택자가 주택을 제대로 소유하거나 점유할 수 있도록 하는 것이다. '공급중심정책'은 건설업자와 투기꾼 중심의 정책에 가깝다. 97%의 주택보급율도 결코 낮은 것이 아니다.

그러나 경기도는 이미 생태적으로 중병을 앓고 있으며, 문화적으로도 난개발의 폐해에 크게 시달리고 있다. 경기도는 과연 개발주의의 뒷에서 벗어날 수 없는가?

경기도는 공사 중이다. 정부는 정부대로, 지방자치단체는 지방자치단체대로 빈 땅만 있으면 마구 파헤쳐 아파트를 짓는 데 혈안이다. 정부는 최근 파주·검단 등 수도권 6개 신도시에 총 29만6000가구를 공급하겠다는 지난해 11·15 대책을 확정, 발표했다. 이곳에는 부동산시장 안정을 위해 평균 용적률을 175%에서 190%로 올리고, 녹지율은 31.6%에서 27.2%로 낮춰 당초 계획보다 4만3000가구가 추가 공급된다. 쾌적한 환경과 삶의 질보다는 부동산시장 안정이 우선이라는 논리다.

8일 정부와 경기도에 따르면 1989년 1월 이후 경기도 내에서 개발되거나 예정 지구로 발표된 택지지구는 모두 170개 지구 7533만평에 이른다. 이는 서울 여의도 면적(89만평)의 85배에 이르는 규모다. 이 가운데 105개 지구 3146만평은 이미 개발이 완료돼 291만 2000여명이 새로 입주했다. 또 58개 지구 3031만평은 현재 공사가 한창 진행 중이다. 12개 지구는 현재 행정 절차를 밟고 있다.

정부 신도시 계획과는 별도로 경기도도 5000만~1000만평 규모의 '명품 복합신도시' 4곳을 계획하고 있다. 우선 경기 남부와 북부 각 1곳씩을 조만간 발표할 계획이다. 또 주거 지역 50만 $m^2$ (15만평) 이상 구도심을 대상으로 한 뉴타운 사업지구도 1차로 9개시 10개 지구 1275만 $m^2$ (3백86만여평)를 선정, 2015년까지 개발할 계획이다. 이와 함께 기초 지자체들도 '도시 및 주거환경정비법'에 따라 본격적인 구도심 재개발에 나서 194곳 1500여만 $m^2$ (450여만평)를 개발할 계획이다(경태영, 2007).

경기도의 토지거래허가구역은 56%로서 전국 평균 21%보다 높다(중앙일보, 2007년 2월 14일). 이것은 경기도 전역에 걸쳐서 난개발과 투기의 광풍이 불고 있다는 것을 입증하는 한 지표라고 할 수 있다. 경기개발연구원이 2007년 2월 1일 밝힌 '도내 전역에 대한 국토환경성평가도'에 따르면 경기도의 절대보전지역은 경기도 면적의 40%<sup>3)</sup>에 이른다(뉴시스, 2007년 2월 1일). 절대보전지역을 제외한 거의 모든 지역이 토지거래허가

---

3) 경기도의 그린벨트는 경기도 면적의 23%이다.

구역인 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 토지거래허가구역에서도 개발이익을 노린 각종 불법과 투기가 극성을 부리고 있다(경인일보, 2007년 6월 6일).

### 3. 난개발의 폐해들

난개발은 한국의 가장 보편적 사회문제이다. 사실 난개발 혹은 막개발이라는 말은 오직 한국에서만 사용되고 있는 말이기도 하다. 그만큼 한국의 공간문화가 엉망이라는 것을 보여주는 말이라고 할 수 있다. 난개발은 ‘생태적 가치나 문화적 가치는 도외시키고 최대의 개발이익을 추구하는 개발’을 뜻하며, 또한 ‘주변 공간과의 조화는 완전히 무시하고 자기이익만을 추구하는 개발’을 뜻한다. 한마디로 난개발은 ‘사익을 최대한 구현하기 위해 공간의 공공성을 최대한 무시하는 반사회적 개발’이다. 그것은 생존의 한계에 내몰린 난민의 개발이지 사회의 주체인 시민의 개발은 아니다.

난개발이 난무하는 사회는 ‘난민사회’가 되기 십상이다. 생존의 한계에 내몰린 난민은 다른 사람을 배려할 여유를 가지지 못하며, 생태적 가치와 문화적 가치를 배부른 자의 사치로 여기고 혐오한다. 세계 10위권의 경제력을 자랑하면서 ‘난민사회’적 공간문화 속에서 살고 있다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 우리는 이제 난개발을 있을 수 있는 문제가 아니라 하루빨리 척결되어야 하는 절박한 문제로 파악해야 한다. ‘난민사회’에서 벗어나 ‘시민사회’에서 살기 위해서 아름답고 평화로운 공간문화를 절실한 과제로 여기고 추구해야 한다. 상호가해적 난개발이 횡행하는 곳은 결국 사람을 사람답게 살기 어렵게 만들고 만다.<sup>5)</sup>

주로 도시화와 관련해서 나타나는 ‘난개발의 폐해’는 대단히 많다. 먼저 졸속적 도시화의 문제를 들 수 있다. 인구급증에 부응하는 도시기반이 제대로 마련되지 못하는 것이

---

4) 2006년 8월 25일에 경기개발연구원이 발표한 ‘경기도 표고데이터’에 따르면, 경기도의 25%는 표고가 높아 개발불능지라고 한다. 이곳에는 과연 난개발과 투기의 광풍이 불지 않을 것인가?

5) 자기만의 최대이익을 추구하는 난개발은 사회적으로 결국 서로에게 해를 입히는 난개발이 된다. 이런 상황은 종종 극단적 결과를 낳는다. 최근에 대청호 지역에서는 강변 난개발 때문에 주민들의 갈등이 심화되다가 난개발의 당사자가 항의하는 두 명의 이웃을 잔인하게 살해하는 사건이 발생하기도 했다.

다. 경기도에서 서울에 가까울수록 대체로 도시화가 크게 진척되었으며, 따라서 서울에 가까울수록 대체로 인구밀도가 높다. 특히 서울과 인천과 수원 사이의 지역<sup>6)</sup>이 그렇다. 전철이 남으로는 천안, 북으로는 동두천, 동으로는 덕소까지 연결되면서 경기도의 난개발 면적은 더욱 더 확장되고 있다. 서울이라는 ‘블랙홀’이 주변의 경기도 지역으로 드넓게 펼쳐지는 형국이다.

둘째, 반생태적 도시화의 문제이다. 난개발은 소중한 자연을 마구 파괴한다. 산이고 들이고 가리지 않고 파괴된다. 하천이고 갯벌이고 가리지 않고 파괴된다. 생태적 수용성의 문제는 형식적으로만 검토될 뿐이다. 그 결과 경관이 삭막해질 뿐만 아니라 삶의 조건 자체가 척박해진다. 이미 2001년에 경기개발연구원은 서울과 수도권에서 대기오염으로 매년 12,000명이 넘는 사람들이 조기사망하고 있다는 놀라운 연구결과를 발표했다. 물도 땅도 모두 심하게 오염되고, 햇빛도 제대로 받지 못하고 살아야 한다.

세째, 반문화적 도시화의 문제이다. 난개발은 소중한 문화를 마구 파괴한다. 최근의 것은 물론이고 석기시대의 유물조차 필요한 보호를 제대로 받지 못한다. 무형의 문화들은 유적이거나 유물보다 더욱 심각한 처지에 놓이고 만다. 그 가치를 평가하는 것도 훨씬 어렵거니와 난개발은 지역에 스며 있는 역사와 생활 자체를 모조리 파괴하고 없애 버린다. 땅에 구현되어 있는 오랜 문화는 포크레인과 덤프트럭에 의해 완전히 파괴되어 영원히 사라지고 만다. 이렇게 해서 시멘트 아파트의 획일적 공간이 조성된다. 네째, 반인간적 도시화의 문제이다. 난개발은 사람들의 관계를 마구 파괴한다. 지역의 자연과 문화뿐만 아니라 지역의 사회 자체를 완전히 파괴해 없애 버린다. 대를 이어가며 깊은 인연을 맺고 살던 사람들이 즐지에 산지사방으로 흩어져 생사조차 확인하지 못하고 살아가야 한다. 난개발은 사람의 인정을 근본적으로 무시하며 경제적 보상으로 모든 문제를 해결하고자 한다. 난개발이 횡행하는 곳에서 사람들은 깊은 인연을 맺고 살아가기 어렵다. 난개발은 사람의 인정을 파괴하고 ‘불신사회’의 문제를 악화시킨다.

---

6) 서울은 전국의 606km<sup>2</sup>(0.6%)에 1100만명이 살고 있으며, 인천은 958.24km<sup>2</sup>(0.95%)에 266만명이 살고 있고, 수원은 121.14km<sup>2</sup>(0.12%)에 110만명이 살고 있다.

이제 ‘난개발의 양상’에 대해 살펴보자. 이것은 무엇보다 먼저 아파트 건설 중심의 주거공간으로 나타나고 있다. ‘아파트 공화국’이라는 표현이 전혀 어색하지 않을 정도로 한국에는 이미 너무나 많은 아파트들이 건설되어 있다. 그러나 중앙정부와 지자체는 경쟁적으로 더 많은 아파트를 짓겠다고 한다. 사실 한국의 난개발은 ‘아파트 난개발’로 대표된다. 산에도 들에도 갯벌에도 아파트가 들어서고 있다. 각종 페인트로 채색된 거대한 시멘트 덩어리들이 한국의 공간문화를 상징하고 있다.

둘째, 우리는 주거공간의 난개발뿐만 아니라 하부구조의 난개발에도 주의하지 않으면 안 된다.<sup>7)</sup> 우선 도로의 난개발이 있다. 한국에서 도로건설은 중복공사와 예산낭비가 가장 심한 분야로 손꼽힌다. 더욱이 그 결과 전국 곳곳에서 자연과 문화가 크게 파괴되고 있다. 송전탑의 문제도 심각하다. 거대한 송전탑들이 산과 들을 누비고 다니면서 전국 곳곳에서 지역경관의 훼손이라는 차원을 넘어서 지역사회의 파괴라는 문제를 낳고 있다. 전봇대의 문제도 마찬가지로 심각한 문제이지만 어떤 일인지 아직까지 크게 제기되지 않고 있다. 전국에 780만개 이상의 전봇대가 설치되어 있으며, 지구를 30바퀴 정도 돌 수 있는 분량의 각종 전깃줄이 어지럽게 설치되어 있다. 그 공해는 이미 인내의 수준을 넘어선 지 오래이다.

셋째, 여가공간의 난개발도 심각하다. 골프장과 스키장으로 대표되는 소비사회형 여가공간의 난개발은 도시나 공단을 건설하는 것에 못지 않게 커다란 문제를 낳는다. 골프장과 스키장은 굉장한 자원낭비형 여가공간이자 굉장한 자연파괴형 여가공간이다. 그것은 너무나 인위적으로 자연을 즐기는 방식이다. 우리는 골프장과 스키장을 자연에 가까운 시설이 아니라 도시나 공단과 유사한 시설로 봐야 한다.

넷째, 간판의 난개발에 주목해야 한다. 한국은 세계적으로 보기 드문 천박한 간판문화를 가지고 있다. 간판은 사실 ‘공공장식’이다. 그러나 한국에서 간판은 대체로 ‘호객을

---

7) 여기서 잘 알 수 있듯이 난개발의 주체는 단순히 건설과 직결된 존재들뿐만 아니라 한전, 도공 등의 공사들도 포함된다. 최근에 한전은 전봇대를 세우기 위한 토지 점용료로 자체에 1기당 600여원의 돈을 내면서 통신업체나 케이블 방송업체로부터 전봇대 이용료로 1기당 1만여원의 돈을 받아서 엄청난 ‘폭리’를 취한 것으로 드러나기도 했다.

위한 적절한 수단' 일 뿐이다. 마치 목소리 크기 경쟁을 하듯이 간판의 크기와 밝기 경쟁을 하고 있다. 도시와 농촌을 가릴 것 없이 전국이 간판공해로 시달리고 있다. 그것은 엄청난 자원의 낭비이기도 하다.

#### 4. 생태문화적 개발의 과제

한국의 공간문화는 천박하고, 시끄러운 것으로 대변된다. 이제 우리도 세계 10위권의 경제력에 걸맞은 '선진적 공간문화'를 이루어야 하지 않을까? 그렇게 해야 삶의 질도 높아지고, 따라서 사회 질도 높아질 수 있지 않을까? 공간문화의 개혁은 우리의 절박한 발전의 과제이다. 여기에는 두가지 접근이 동시에 필요하다. 첫째, 구조적 접근으로 개발주의를 확산하는 토건국가와 투기사회의 문제를 개혁하는 것이다(홍성태, 2007). 둘째, 생태문화적 접근으로 생태적 가치와 문화적 가치를 존중하는 개발이 이루어질 수 있도록 하는 것이다(홍성태, 2006).

구조적 접근은 난개발의 문제에 대한 근원적 접근이라고 할 수 있다. 그것은 예컨대 토지공개념, 아파트 분양원가공개제, 아파트 후분양제 등과 같은 제도적 개혁을 통해서 난개발의 가능성을 원천적으로 봉쇄하고자 한다. 그러나 구조적 접근만으로 '선진적 공간문화'를 이룰 수 있는 것은 아니다. '선진적 공간문화'는 생태문화적 가치를 적극적으로 구현해야 비로소 이루어질 수 있다. 따라서 우리는 한편으로 구조적 접근의 노력을 강화해서 난개발을 원천적으로 봉쇄해야 하며, 다른 한편으로 생태문화적 접근의 노력을 강화해서 아름답고 평화로운 공간문화를 만들어야 한다.

생태문화적 접근이란 생태적 가치와 문화적 가치를 적극적으로 구현하고자 하는 것을 뜻한다. 그런데 여기서 생태적 가치가 그 자체로 소중한 문화적 가치라는 사실을 유념할 필요가 있다. 다른 모든 분야와 마찬가지로 문화적 가치의 인식에서도 '생태적 전환'이 이루어져야 하는 것이다. 오늘날과 같은 지구적 생태위기의 시대에 잘 보존된 자연 또는 잘 조성된 자연은 그 자체로 소중한 문화적 산물의 의미를 갖는다. 그것은 우리가 만들어 낸 문화가 아닐지라도 우리의 마음 속에서 그 무엇보다 깊고 넓은 문화적 의미를 자아내기 때문이다. 우리는 자연 속의 존재이므로 잘 보존된 자연은 우리 마음 속에서 커다

란 문화적 올림을 낳게 마련이다(홍성태, 2004).

생태문화적 개발을 위해서 먼저 그 자원에 대해 살펴볼 필요가 있다. 1960년대 이래 엄청난 난개발이 자행되었으나 아직 우리 주위에는 많은 자연자원들이 남아 있다. ‘남이섬’의 변신이 잘 보여주듯이 중요한 것은 이러한 자연자원들의 가치를 제대로 파악하고 살릴 수 있는 문화적 상상력과 행정적 추진력이다. ‘남이섬’은 생태적 자원을 문화적 자원으로 인식해서 대성공을 거둔 사례라고 할 수 있다(강우현, 2006). 산, 들, 숲, 버드나무, 미류나무, 느티나무, 은행나무, 한강, 한탄강, 강화곶벌, 송도곶벌, 시화호, 모래밭, 섬, 바다, 새, 갈대, 풀, 꽃, 돌, 벌레, 수달, 노루, 사슴, 멧돼지, 맹꽁이, 두꺼비, 개구리, 빠가사리, 붕어, 잉어, 쏘가리 등 모든 자연존재가 생태문화적 개발의 중요한 자원이 될 수 있다. 이러한 자원을 삼시간에 대대적으로 완전히 없애 버리는 후진적 난개발은 이제 그만 중단해야 한다.

경기도는 반생태적 난개발의 전시장같다. 특히 용인 일대는 악명이 높다. 그러나 또 다른 예도 있다. 10년쯤 전에 경기도 양평 양수리에 아파트 단지가 들어섰다. 양수리는 팔당댐을 막아서 아름다운 백사장은 사라졌지만 대신에 산과 어우러진 호수 경치가 대단히 빼어난 작은 농촌이었다. 그러나 이런 곳에 난데없이 고층 아파트 단지가 들어서면서 경관이 크게 훼손되고 말았다. 아름다운 생태문화적 경관의 경제적 가치가 대폭 줄어든 것은 다시 말할 필요가 없을 것이다. 이런 문제가 곳곳에서 쉬지 않고 벌어지고 있다. 양수리에 붙어 있는 서종면 일대에서는 ‘전원주택’이 대대적으로 들어서면서 엄청난 산림파괴가 이루어졌다. 50년 동안 잘 보호되어 이제 숲다운 숲의 모습을 보이던 곳이 삼시간에 영원히 회복될 수 없는 불모지로 파괴되고 말았다. 이런 파괴적 개발은 하루빨리 중단되어야 한다.

문화자원도 아직 많이 남아 있다. 구석기 시대의 유물과 유적부터 최근의 생활공간에 이르기까지 온갖 문화자원이 곳곳에 널려 있다. 중요한 것은 그 가치를 올바르게 이해하고 잘 지키는 것이다. 특히 역사적 문화자원은 선불리 이용하려고 하다가는 그 가치를 완전히 잃어버릴 수도 있다. 이 점에 주의해서 대단히 세심하고 전문적으로 다루지 않으면 안된다. 이와 관련해서 경기도 남양주 능내리의 다산 유적지는 중요한 문제적 사례이다. 다산이 태어나 살다가 돌아가신 ‘여유당’을 잘 지키는 것이 아니라 이용하기에 급급해서 그 주변을 다시는 가고 싶지 않은 곳으로 만들어 버렸다. 심지어 길가에 초막이라고

영터리 시설물을 세우고는 싸구려 마네킹을 정약용 선생이라며 갖다 놓았다. 이것은 정약용 선생에 대한 심한 모욕이다. 이런 식으로 해서는 안 된다.

한국은 사실 어디서나 많은 문화자원을 찾을 수 있다. 경기도도 그렇다(문화사회연구소, 2006). 그러나 난개발과 투기의 광풍은 이러한 문화자원을 뭉텅뭉텅 없애고 있다. 현재 건교부가 잘못된 한탄강댐 건설계획을 강행해서 한탄강 일대에 산재한 수많은 소중한 구석기 시대의 유물과 유적들이 영원히 사라질 위기에 처해 있다. 이런 상황에서 근대 건축물들이 아무렇지도 않게 헐려 없어지는 것은 오히려 당연해 보일 지경이다. 그러나 건축물을 비롯한 골목길 등의 장소는 대단히 소중한 문화자원이다. 파리나 프라하 등의 유럽 도시들이 웅변하듯이 잘 보존된 공간은 가장 거대하고 중요한 문화자원이다. 무엇보다 이 사실을 명심해야 한다. 건축물이라는 ‘점의 보존’에서 골목길 등의 ‘선의 보존’으로, 다시 전주의 한옥마을처럼 장소나 지역이라는 ‘면의 보존’으로 나아가야 한다.

생태문화적 개발의 주체는 대규모 건설업체나 개발공사가 아니라 전문가와 지역주민과 공무원으로 이루어져야 한다. 그런데 공무원은 실무를 지원하는 정도에 머물러야 하며, 실제 내용은 전문가와 지역주민이 만들어야 한다. 아직 생태문화적 개발의 전문가가 많지는 않지만 여러 곳에서 활발히 활동하고 있는 모습을 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 서울의 문화연대나 문화우리와 연관되어 활동하는 건축가, 도시계획가가 있는가 하면, 또한 진안이나 부안에서 새로운 지역사회만들기에 몰두하고 있는 연구자와 활동가도 있다. 생태문화적 개발은 도시와 농촌을 아울러서 난개발의 문제에 대응하기 위한 새로운 개발의 패러다임이다. 따라서 세 주체의 긴밀한 협조와 이해가 대단히 중요하다.

생태문화적 개발은 난개발에서 볼 수 있는 것과 같은 ‘대규모 싹쓸이식 개발’의 문제를 바로잡기 위한 것이다. 그것은 기존의 공간을 전제로 이루어지는 ‘소규모 개량형 개발’을 더 중요시하는 개발이라고 할 수 있다. 더 많은 돈이 아니라 더 나은 삶을 위해 자연을 존중하고 문화를 보존하는 것이 무엇보다 중요하다는 절박한 인식이 생태문화적 개발의 출발점이다. 따라서 생태문화적 개발은 지역의 자연과 문화에 대한 깊은 학습을 요구한다. 이런 학습이 충실히 이루어질 수 있도록 자치체는 시설과 경비를 잘 지원해 줄 필요가 있다. 일본에서는 1990년대에 미나마타시를 중심으로 ‘지역을 지키기 위해 지역을 알자는 학문’으로서 ‘지원학(地元學)’이라는 것이 형성되었다. 이런 학문의 확산을 위해 자치체는 많은 이바지를 해야 한다.

생태문화적 개발의 필요성을 잘 알리기 위해 무엇보다 ‘실폐에서 배운다’는 태도로 현재의 상태에 대한 냉정한 평가가 이루어져야 한다.<sup>8)</sup> 더 많은 개발이익을 노리고 자행되는 난개발이 과연 사람들을 풍요롭고 행복하게 하는가? 아파트가 늘어나고, 도로가 늘어나고, 전봇대가 늘어나고, 대형간판이 늘어나면, 사람들은 더 풍요롭고 행복해지는가? 우리는 언제까지 이렇게 척박한 공간문화 속에서 살아가야 하는가? 과연 무엇이 행복이고, 무엇이 풍요인가? 우리는 유럽처럼 아름답고 평화로운 공간문화를 누리며 살 수 없는가? 이런 중요한 질문에 대해 시민들이 깊이 성찰할 수 있도록 하기 위해 난개발의 실상을 있는 그대로 파악하고 보여주는 자료집과 사진집을 만들어서 널리 배포하는 것도 좋을 것이다.<sup>9)</sup>

## 5. 생태문화적 개발의 전망

건교부는 투기에 대한 큰 우려에도 불구하고 또 다시 수도권 신도시 건설계획을 발표했다. 사실 이 계획은 지역균형발전정책에도 정면으로 위배되는 것이다. 또한 새로운 신도시는 서울에서 너무 멀기 때문에 강남의 아파트값을 잡겠다는 목표도 영 터무니없는 것이다. 이런 점에서 건교부의 새로운 수도권 신도시 건설계획은 무엇보다 건설업자와 투기꾼들을 위한 것이라고 할 수 있다. 그리고 물론 신도시 건설사업이 중요한 일거리인 건교부를 위한 것이기도 하다. 건교부는 자신을 위해 경기도를 이용하는 것이다.

경기도의 정책도 건교부와 전혀 다르지 않다. 아니, 경기도는 건교부보다 더 강력한 ‘경기도 집중정책’을 추진하고 있다. 공장도, 도로도, 아파트도, 대학도, 인구도 모두 가능한 늘리는 것이 경기도의 일관된 정책방향이다. 만일 경기도의 정책이 성공한다면, 아

8) 그러나 꼭 소규모 개발만 생태문화적 개발을 할 수 있는 것은 아니다. 대규모 개발이라도 생태문화적 가치를 살리기 위한 노력을 크게 강화할 수 있다. 아파트 용적율의 하향, 옛 도로의 보존과 도로 신설의 억제, 골목길을 비롯한 토지 조직의 보존, 언덕과 개천과 나무의 보존, 실질적 생태이동로의 개설, 근대 건축물의 보존과 개선, 간판의 개선, 전봇대의 폐기와 전깃줄의 지중화, 옥상정원의 설치, 벽면이나 창문의 화분 장식 강화 등 구조와 세부의 양 면에서 생태문화적 개발을 추구할 수 있는 여지는 너무나 많다.

9) 이러한 취지에서는 문화연대 공간환경위원회는 2000년 11월에서 2001년 3월에 걸쳐 ‘서울-수도권 대탐사’를 했으며, 그 결과는 ??문화도시 서울, 어떻게 만들 것인가??라는 책으로 묶였다.

마도 2050년 정도에는 ‘경기민국’이 될 것 같기도 하다. 전체 인구는 계속 크게 줄어드는데, 경기도 인구는 계속 크게 늘어날 것이기 때문이다. 그러나 과연 그렇게 해서 경기도가 행복한 지역이 될 수 있을까? 인구증가와 성장주의는 ‘개발독재’ 시대의 핵심적 특징이 아닌가? 이제 경기도도 삶의 질을 최우선시하는 수준높은 정책을 펼칠 때가 되지 않았는가? 그렇다면 경기도가 최우선적으로 추진해야 하는 정책은 양적 성장을 막고 질적 성숙을 추진하는 것이 아닐까? 그렇게 하기 위해서는 현재의 집중상태를 완화하기 위해 최선을 다해야 하지 않을까? 경기도는 이미 폭발상태가 아닌가?

최근에 소래갯벌에서 발생한 ‘소금창고 파괴사건’에서 잘 알 수 있듯이 생태문화적 개발은 지난한 과제로 보인다. 문화재로 지정되어 개발이 저지될 것을 우려한 소유자가 소중한 근대문화유산의 가치를 가지고 있는 수십 채의 소금창고를 하룻밤 사이에 파괴했다. 소유자로서는 자기의 소금창고가 문화유산으로 지정되어 막대한 개발이익을 손해보야 할 이유가 없었던 것이다. 생태문화적 개발이 좀더 진척되기 위해서는 우선 중앙정부와 자치체를 비롯한 공공부문부터 생태문화적 가치의 중요성은 올바르게 깨닫고 지키는 쪽으로 적극적으로 변화해야 한다. 그리고 제도적으로 개발이익의 문제를 바로잡기 위한 노력을 크게 강화해야 한다.<sup>10)</sup> 막대한 개발이익을 아주 손쉽게 누릴 수 있는 상황에서 소금창고를 문화재로 지정해서 지키는 것은 사실상 불가능에 가깝다.<sup>11)</sup>

사람의 욕심에는 끝이 없다고 한다. 그러므로 개발주의에는 끝이 없다. 문제의 원천을 막지 않으면, 난개발은 끝없이 계속되고 만다. 생태문화적 개발의 전망은 저절로 생기는 것이 아니라 난개발의 문제를 바로잡으려는 지난한 노력의 결과로 빛어지는 것이다. 다행히 일부에서 변화가 이루어지고 있기도 하다. 이런 변화에 의지해서 토건국가와 투기사회의 개혁을 촉구하는 시민의 노력이 강화되어야 한다. 잘못된 난개발의 문제를 바로잡고 삶의 질을 높이려는 시민의 노력만이 결국 생태문화적 개발을 이룰 것이다. 정치개

---

10) 이 점에서도 우리는 유럽에서 많은 것을 배워야 한다. 유럽에서 토지공개념은 당연한 상식이다. 이 때문에 투기이익을 노린 난개발은 원천적으로 봉쇄된다.

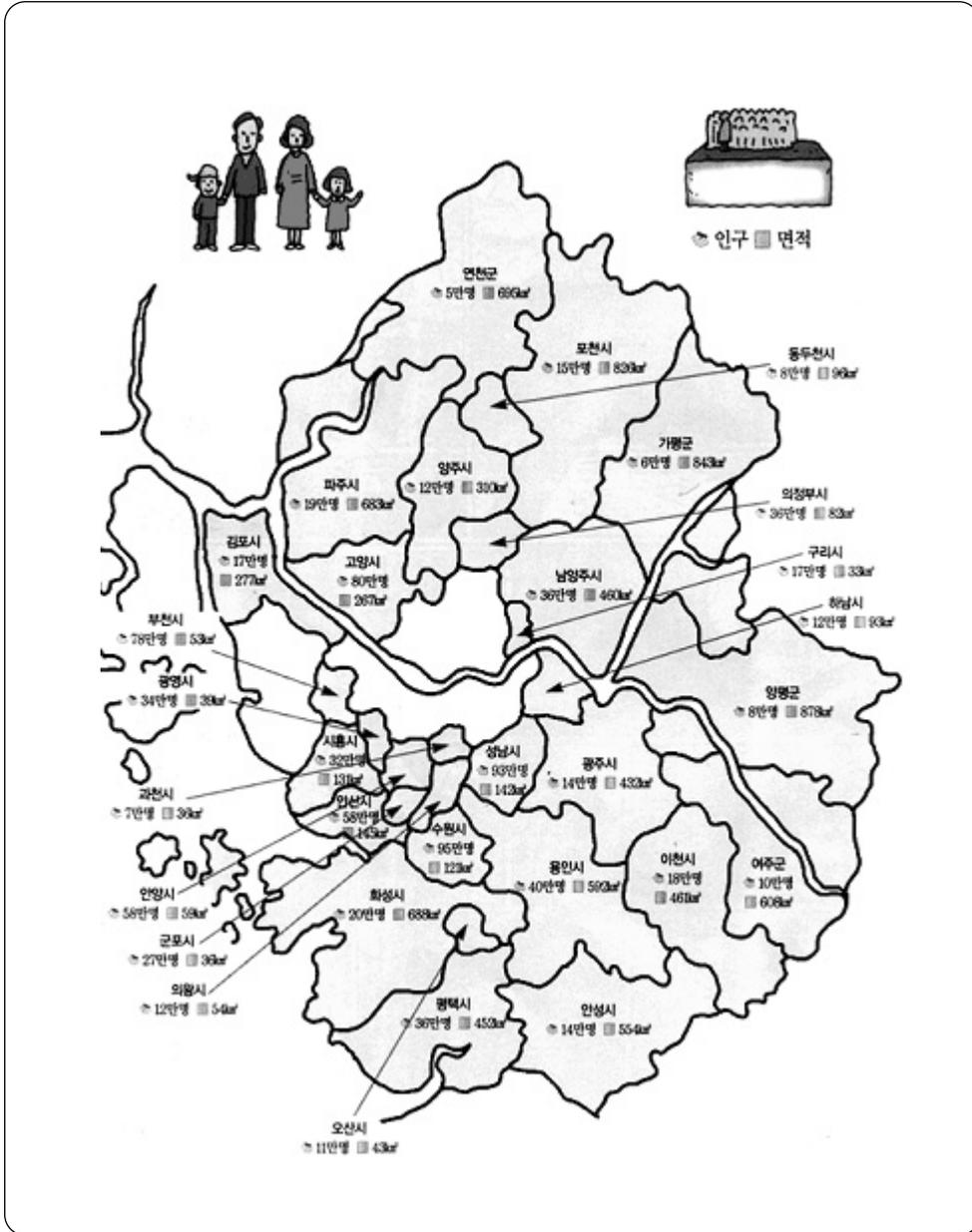
11) 이 때문에 근대 건축물들이 빠르게 대규모로 멸실되고 있다. 우리의 소중한 기억과 문화들이 사라지면서 그윽한 정취를 간직한 많은 곳이 뿌리를 잃은 부박한 공간으로 타락하고 있다.

혁이나 경제개혁에서와 마찬가지로 생태문화적 개발에서도 올바른 ‘공익’을 추구하는 시민의 관점이 무엇보다 중요하다.

### 〈참 고 문 헌〉

- 강우현(2006), 『나는 남이섬에서 산다』, 여성신문사
- 경태영(2007), ‘개발열풍 경기도’, 경향신문 2007년 1월 9일
- 문화사회연구소(2006), 『전통가옥 활성화 방안 연구 - 남양주 궁집, 화성 정용채 · 정용래 가옥』, 문화재청
- 홍성태(2004), 『생태사회를 위하여』, 문화과학사
- \_\_\_\_\_(2005), 『생태문화도시 서울을 찾아서』, 현실문화연구
- \_\_\_\_\_(2006), 『현대 한국사회의 문화적 형성』, 현실문화연구
- \_\_\_\_\_(2007), 『개발주의를 비판한다 - 박정희체계를 넘어서 생태적 복지사회로』, 당대
- \_\_\_\_외 (2002), 『문화도시 서울, 어떻게 만들 것인가』, 시지락

〈그림 1〉 경기도 시군별 인구나 면적



출처: [www.kg21.net/sp/sp\\_child/cartoon/cartoon\\_people.html](http://www.kg21.net/sp/sp_child/cartoon/cartoon_people.html)

〈표 1〉 경기도 분야별 지표

지표명	지표	시도순위	
주민등록인구	1090만6033명(내국인)	1	
기초자치단체수	31개	1	
지역내 총생산	156조원	2	
GRDP(지역총생산) 성장률	9.8%	1	
경제활동인구	5백25만명	1	
제조업체수(5인 이상)	3만4766개	1	
고등학교	358개교	1	
대학교	34개교	2	<b>비교(전국 평균)</b>
주민 1만명당 공무원수	38명	16	110명
1인당 지방세부담액	82만1000원	2	70만4000원
비경제 활동인구	313만4000명	1	서울 2백98만명
교원1인당 학생수(초)	29명	1	25명
학급당 학생수(초)	37명	1	32명
인구 1만명당 병상수	61병상	15	74병상
주택 보급률	97%	14	102%
화재 발생건수	7755건	1	2021건



출처: 경향신문 2007년 1월 9일

# MEMO

---

# 깨진 신화, 단일 문화 사회

## - 다문화 사회의 문화 정책의 과제

김찬호 (한양대 문화인류학과 교수)

---

### 1. 들어가는 글

현재 국내에는 190개국 90만 명의 외국인이 거주하고 있는 것으로 추산되는데, 이는 우리나라 전체 인구의 1.84% 정도를 차지한다. 최근에는 한국인 남성과 결혼하여 정착하는 외국인들이 점점 늘어나고 있고, 전체 결혼 가운데 15% 정도가 국제결혼이며 전라도나 충청도의 농촌의 경우 30-40% 정도나 된다. 경기도의 경우 국제결혼은 10% 내외로서 상대적으로 적은 편인 반면, 외국인 근로자가 매우 많은 편이다. 지금 한국에 거주하는 이주 노동자 약 40만 명 가운데 경기도내 거주자는 전국의 44%에 해당하는 14만 6700여명으로 전국에서 가장 집중되어 있다. 시·군 별로는 외국인 근로자가 안산이 (1만6800여명) 가장 많고, 화성(1만3200여명), 시흥(1만여명), 수원(8300여명), 용인(8천여명)순으로 나타나고 있다.

한국에 거주하는 외국인이 본격적으로 늘어난 것이 1990년대 이주 노동자들이 몰려들어오면서부터라고 볼 때, 경기도는 다문화 사회를 가장 먼저 경험하기 시작한 지역 가운데 하나라고 할 수 있다. 그동안 다양한 민간단체에서 이주 노동자들의 기본적인 인권을 대변하고 보호 시스템을 마련하는데 힘을 써왔다. 그런데 최근에는 기업들의 인권 침해가 예전에 비해서는 개선되고 있는 반면, 이주노동자들이 한국사회에 적응하고 뿌리를 내리는데 걸림돌이 되는 상황들이 부각되고 있다. 그에 따라 민간단체들도 그들이 살아

가는 한국사회의 문화적 환경에 대해 관심을 갖기 시작했다. 한국어의 효율적인 습득을 지원하는 사업, 서로 다른 문화를 갖고 있는 사람들이 동일한 공간에 살아가는데 필요한 상호 이해와 관용이 어떻게 이뤄질 수 있을까 등에 초점이 맞춰지고 있는 것이다. 그러한 작업은 이주노동자뿐만 아니라 결혼 이민자, 새터민, 유학생 등 다른 범주의 외국인들을 위해서도 중요한 일들이다. 이 발표는 점점 다문화 사회로 이행하고 있는 경기도 지역에서 그러한 차이가 갈등과 마찰을 일으키는 것이 아니라 평화롭게 공존하고 더 나아가 새로운 문화적 시너지 효과를 일으킬 수 있는 정책적인 방안에 대해 몇 가지 제안을 하고자 한다. 너무나 빠른 변화가 일어나는 한국사회에서 정책은 한 발 늦기가 일쑤다. 더구나 다문화 공생이라는 과제는 국가나 지자체로서는 아직도 생소한 과제일 것이다. 그러나 정책이 제대로 지렛대를 놓아준다면 도시와 지역사회의 문화적 다양성과 삶의 질이 매우 효과적으로 확보될 수 있는 영역이 바로 다문화 정책이기도 하다. 이 발표는 그런 문제의식에서 이뤄진다. 필자가 충분히 현황을 파악하지 못하였기에, 제안하는 아이디어 가운데 이미 시행되고 있는 것도 있을 수 있음을 밝혀둔다.

## 2. 다문화 정책의 기본 방향

경기도가 펼쳐갈 다문화 정책은 다음과 같은 방향에서 수립되어야 한다고 본다.

### (1) 정착을 전제로 장기 지속적인 작업

한국인들은 아직도 단일민족에 대한 집착이 강하고, 한국땅은 한국민족만이 살아가는 땅으로 생각한다. 그래서 이주노동자들도 잠깐 머물다가 돌아갈 이방인들로 여기며 소홀하게 대접하는 경향이 강하다. 그러나 그들의 숫자는 점점 늘어날 뿐 아니라 한국에서 2세 3세로 이어지면서 뿌리를 내릴 것이다. 마치 한국인들이 세계 각지에 뿔어나가 정착하였듯이 말이다. 그렇다면 그러한 미래를 전제로 문화 정책이 세워져야 한다. 즉 한국 내에 ‘베트남 커뮤니티’ ‘인도네시아 커뮤니티’ 등 다양한 종족들이 한국인들과 함께 영구히 살아갈 것이라는 것이다. 그렇듯 다양한 부류의 문화를 가진 인구 집단이 공존하는 사회의 모습을 전제로 하여 문화의 전략을 구상해야 한다.

## (2) 아시아 공동체의 문화 정체성

파주에는 멋진 영어마을이 들어서 있다. 그 풍경은 유럽의 어느 마을을 그대로 옮겨온 듯한 모습이다. 거기에서 만나는 외국인들도 거의 다 서양 출신들이다. 그런데 정작 한국에서 살고 있는 외국인 가운데 대다수를 이루는 아시아인들을 만나고 그들의 문화를 체험할 수 있는 공간은 지극히 빈곤한 실정이다. ‘한류’가 아시아 각국에 흘러들어 한국에 대한 관심과 선망이 높아지고, 수많은 사람들이 일자리와 결혼을 위해 한국에 들어와 살아가고 있지만 우리는 그들의 사회와 문화(어떤 이는 이를 가리켜 ‘사돈의 문화’라고도 한다)에 무지하다. 향후의 문화정책은 그러한 불균형을 시정하는 방향에서 이뤄져야 한다. 한국의 글로벌 무대에서 아시아는 일차적인 대상이다. 한국 안에 ‘베트남류(流)’ ‘버마류’ ‘필리핀류’ 등 다양한 아시아 문화의 바람이 일어나도록 촉매해 주어야 한다.

## (3) 한국인의 감수성과 의식의 변화 유도

다문화 정책은 한국에서 살아가는 외국인들만은 위한 것이 아니다. 우리의 의도와 별로 상관없이 이뤄지는 급격한 인구 집단의 구성 변화는 한국사회의 문화적 다양성과 유연성을 제고하는 계기가 될 수 있다. 단일 민족이라는 신화가 급속한 산업화와 사회 통합에 도움이 되었던 단계를 지나 이제 오히려 걸림돌이 되는 현실에서, 그렇듯 이질적인 문화가 바로 옆에 존재하고 있다는 것은 우리의 고정관념을 불편하게 만들면서 인식의 확장을 유도할 수 있다. 21세기에 피할 수 없는 글로벌 현실을 구체적으로 체험하고 대안적인 사회 원리를 시뮬레이션하는 파트너로서 한국 거주 외국인들이 재발견되어야 한다. 그를 통하여 일어나는 변화는 외국인들뿐 아니라 새터민 그리고 한국 사회 내의 다양한 소수자 집단의 사회적 입지를 넓히는데도 긍정적으로 작용할 것이다.

## 3. 몇 가지 정책 제안

### (1) 자국의 문화 정체성 보존 지원

몽고나 스리랑카 등에서 이주해온 노동자들의 자녀들 가운데 한국어는 유창한데 모국어는 전혀 하지 못하는 경우가 많다. 그들은 자신의 정체성을 아예 한국인으로 생각하고

모국으로는 돌아가고 싶지 않다고 말하기도 한다. 그 때문에 그 부모들은 고민이 많고 때로 갈등을 빚기도 한다. 아이들이 그러한 생각을 갖는 것은 경제적인 수준으로만 사회를 비교하면서 자신의 문화를 열등시하기 때문이다. 설령 그 아이들이 귀화하여 한국인으로 살아간다고 해도 그러한 태도는 바람직하지 않다. 다양한 국적이나 태생의 외국인들이 자신의 문화에 긍정적인 생각을 가지고 그것을 더욱 활기차게 가꿔가는 것은 그들 자신 뿐만 아니라 한국사회를 위해서도 도움이 된다.

행정은 주요 언어권별로 2세들이 자국어를 체계적으로 배우고 문화와 역사에 대해서도 자부심을 가질 수 있는 교육 프로그램과 시스템을 지원해줄 수 있다. 필요하다면 그 국가 출신들의 전담 교사를 선발하여 인건비를 지급할 수도 있다. 더 나아가 지자체마다 그러한 문화가 지속적으로 창조될 수 있는 거점 공간을 확보해주는 것도 생각해볼 수 있다. 그래서 그 국가 출신들이 수시로 드나들고 언제든지 모여서 교류할 수 있다면 한국사회에서 주눅들지 않고 자신의 문화적인 정체성을 재생산해갈 수 있을 것이다. 서울의 대학로에 일요일마다 필리핀 시장이 열리는 것이나 안산시 원곡동의 테마거리 조성 등은 참고가 될 만한 사례이다.

## (2) 문화 교류 네트워크의 촉진

다양한 외국 문화들이 폐쇄적으로 재생산되는 것이 아니라 한국의 문화와 만날 수 있는 접점이 필요하다. 단순히 보여주기만 아니라 한국인들이 그 문화를 배울 수 있는 장이 마련되면 어떨까. 예를 들어 ‘인도네시아 음악 동호회’, ‘베트남 문학 연구회’, ‘태국 요리 클럽’, ‘인도 영화 마니아’, ‘이슬람과 기독교의 대화 포럼’ 같은 모임이 형성되는 것을 상상해본다. 물론 거기에는 그 국가 출신의 외국인이 참여할 수 있고 해당 국가의 문화원의 도움을 받을 수도 있다. 그래서 보다 깊이 있고 지속적으로 타문화를 이해하고 체험하면서 한국 문화의 자양분으로 흡수하는 것이다. 경기도는 그러한 모임들이 형성되고 활성화될 수 있도록 여러 가지 지원을 해줄 수 있을 것이다. 주민자치센터나 문화회관의 공간을 제공하는 것도 한 가지 방안이다.

그렇게 하여 창조되는 문화를 사회에 널리 알리는 이벤트로서 ‘아시아 문화 주간’ 같은 것을 제안해본다. 일 년에 일 주일 정도를 지정하여 예술문화회관 등에서 하루에 한 국가씩 공연이나 전시를 하는 것이다. 그 프로그램은 한국에 거주하는 그 국가 출신

외국인들이 일부 채우고, 한국인 동호회가 그동안 갖고 닦은 실력을 뽐낼 수도 있다. 조금 수준 있는 것을 보여주기 위해 전문적인 예술인들을 특별히 초대할 수도 있다. 그러한 이벤트는 경기도에 많이 존재하는 대학들의 축제에서도 부분적으로 열릴 수 있다. 그를 통하여 한국인들이 아시아 여러 나라들의 사회와 문화에 대해 알게 되고, 그 지역 출신들의 외국인들이 자기 문화에 대해 자부심을 갖게 되는 효과를 기대할 수 있다.

### (3) 타문화 이해를 위한 수업 개발

필자가 10년 전 일본에서 머물 때 경험한 일이다. 어느 날 인근의 중학교에서 연락이 왔다. 토요일에 수업 대신 외국인들을 초빙하여 1학년 학생들에게 자국의 문화를 소개해주는 프로그램을 갖기로 했으니, 강사로 참여해달라는 요청이었다. 나는 중학교 어느 학급에 들어가 세 시간 동안 한국의 문화에 대해 강의를 하면서 사물놀이 비디오를 보여주고 제기 차기 등의 놀이를 가르쳐주었다. 그 학교는 그날의 특별 수업을 위하여 지역에 살고 있는 외국인들을 파악하여 10여 개국 출신들을 초빙하였다. 아이들은 대부분 그런 식으로 외국인을 직접 접하여 이야기를 나눠보는 것이 처음이었다고 한다. ‘국제 이해 교육’ 분야에 한국보다 훨씬 먼저 눈을 뜨고 다양한 시도를 펼쳐온 일본에서 그런 식의 프로그램을 배워볼 만하다고 생각한다.

그를 통해 한국 청소년들이 타문화에 대한 이해를 넓히는 것은 물론, 참여하는 외국인들의 입장에서도 한국사회와의 놀라운 인터페이스를 갖게 된다. 그런 자리에 강사로 올 수 있기 위해서는 한국어가 일정한 수준이 되어야 하고, 자기 문화에 대한 소양과 해석 및 전달 능력을 갖추어야 하기 때문에 생각보다 많지는 않을 것이다. 그러나 한국어의 경우 보조 교사가 따라붙고, 문화 콘텐츠의 경우 해당 국가의 문화원이나 위에서 언급한 동호회의 도움을 받아 개발할 수 있을 것이다. 경기도는 그것을 실행할 경우 필요한 인적 자원을 파악하여 데이터베이스로 구축하고, 학년별로 다양한 프로그램을 개발하여 공급할 수 있다. 그리고 그렇게 교실에 찾아가 강좌나 워크숍을 하는 것 이외에도 학생들이 외국인을 찾아가 인터뷰 하거나 살아가는 모습을 취재하는 프로그램을 꾸려볼 수도 있다.

### (4) 미디어 전략

미디어의 영토가 폭발적으로 넓어지고 채널이 날로 증가하고 있지만 외국인들을 위한

공간은 아직 황무지 상태라고 할 수 있다. 영어 이외의 언어로 방송되는 프로그램은 거의 없는 것으로 알고 있다. 예산이 허락하는 범위 내에서 조금씩 시도해보는다면 많은 외국인들에게 큰 도움이 될 것이다. 주요 언어권 별로 인터넷 라디오 방송이나 유선 방송을 개설하는 것이다. 또는 독자적인 인터넷 사이트나 그것을 묶어주는 포털 사이트를 생각해볼 수도 있다. 그 프로그램들에 어떤 정보를 담으면 좋을까. 우선 한국어 교육이 필요할 것이다. 주요 국가 언어권으로 나뉘 맞춤형으로 한국어 강좌가 열리는 것이다. 그리고 한국에서 살아가면서 필요한 정보를 제공하는 것도 바람직하다. 예를 들어 주택 관련 상담, 구인 정보, 한국에 살아가면서 겪는 각종 문화 충격에 대처하는 방법 등...

경기도에서는 그러한 방송이나 정보 교류가 이뤄질 수 있도록 인프라를 제공하고, 거기에 필요한 최소한의 예산을 지원할 수 있을 것이다. 이것 역시 외국인들만이 아니라 한국인들이 문화적인 감수성을 다양하게 키워가는 장이 될 수 있다. 그리고 그러한 미디어를 그 각각의 나라들에서도 접할 수 있다면, 한국에 대한 이미지를 높이는데 기여할 수 있다고 본다.

#### 4. 마무리

‘코리안’은 한국 민족만이 아니다. 필리핀계 한국인, 베트남계 한국인, 중국계 한국인 등 다양한 코리안들이 출현하고 있다. 그러나 우리의 인식은 아직 거기에 적응하지 못하고 있다. 엄연히 주민등록증이 있는데도 한국인으로 받아들이지 않기가 일쑤고, 지방자치 선거 때 투표장에서 외국인이 왜 투표를 하러 왔느냐고 의아한 눈길을 보내는 것이 우리의 현실이다. 그들이 한국사회 안에 보다 깊숙하게 섞여들 수 있도록, 사람들의 의식과 느낌이 변화할 수 있도록 제도적인 차원에서 촉진할 필요가 있다. 예를 들어 외국계 한국인들이 공무원으로 취직하여 외국인 관련 업무를 맡는다거나, 학교에서 문화 다양성에 대한 이해를 높일 수 있도록 교사 연수나 교재 개발을 시행할 수 있다. 그리고 관광 상품이나 문화 콘텐츠 개발에 외국인들의 목소리를 충분히 반영함으로써, 그들이 단순히 잠깐 머물다 갈 손님이나 보호받아야 할 대상이 아니라 한국사회를 함께 만들어가는 동반자임을 깨닫게 할 수 있다.

경기도는 지리적으로 매우 넓을 뿐 아니라 지역에 따라 특성이 다양하다. 예를 들어 동두천과 성남의 글로벌 현실이 동일한 차원에서 논의되기 어려울 것이다. 지역별로 독특한 사정들을 연구하여 정책을 수립해야 한다. 경우에 따라서는 지역별로 어느 나라의 특화된 문화 공간이 형성될 수도 있을 것이다. 경기도는 일찍부터 외국인들이 모여들어 한국사회와 갈등하기도 하고 화합하기도 하면서 섞여왔다. 그 두터운 경험은 다민족 사회로 나아가는데 필요한 문화적 감수성을 배양한 인큐베이터가 될 것이다.

# MEMO

# MEMO



# MEMO

# MEMO



# MEMO