

지역개발전략으로써 지방문화의 창달

Fostering Local Cultures as a Strategy for Regional Development.

최 상 철

(서울대 환경대학원 교수)

〈목 차〉

- I. 문제의 제기
- II. 지방문화와 지역개발
- III. 지방문화의 실태와 문제점
- IV. 지방문화의 창달방안

I. 문제의 제기

우리나라는 '60년대 이후 강력한 중앙집권 체제와 대도시 편향적인 경제사회발전과 지역개발을 수행한 결과, 고도의 경제성장을 이룩한 것은 사실이지만 중앙과 지방, 대도시와 중소도시, 도시와 농촌 간의 불균형 현상이 누적, 심화되어 온 것도 부인할 수 없는 현실이다.

다시 말해 대도시 특히 서울에로의 줄기찬 인구집중은 지역간 균형을 가속적으로 파괴함으로써 균형적 성장을 표방하는 지역의 자생적 발전을 저해하였으며¹⁾ 중앙정부 주도형의 하향적 개발방식은 성장거점과 주변지역간의 격차를 초래하였다는 것이다.²⁾

그런데 진정한 의미의 지역개발은 양적인 고도성장의 지속과 더불어 국토의 균형적 발전과 지역주민의 복지향상에 있으며 궁극적으로는 개인의 발전, 즉 삶의 보람을 늘리는데 있는 것이라면³⁾ 새로운 지역개발의 전략은 중앙의 집권적 사고에서 탈피, 지방의 자율적 기능의 확보라는 측면에서 모색되어야 할 것이다.

이러한 지방의 자율적 개발을 유도하기 위해서는 지방정치 및 지방경제의 활성화와 함께 바람직한 삶의 가치를 추구하는 행위인 지방문화의 창달이 무엇보다 우선적으로 요구된다고 할 수 있다. 다시 말해 지방자치시대를 맞이할 새로운 지역개발의 전략을 모색함에 있어 우선 중간지역(meso-region) 수준에서 만이라도 다양성과 다원성을 속성으로 하는 지방문화, 즉 문화지역주의(cultural regionalism)적 관점에서 개발에 접근하여야 할 것이다.

1) 조 순, "경제발전의 방향" 진덕규의 5인 「한국사회의 발전논리」, 흥사단출판부, 1984, pp.98~99.

2) 최상철, "지방정주생활권 개발의 배경과 방향" 「환경논총」, 제10권, 서울대학교 환경대학원, 1982, pp. 99~105

3) 김형국, "문화의 탈중심화방안" 「세계의 문화」, 1988, 겨울호, p.70.

이에 본 연구에서는 지역발전의 원동력으로서 작용하게 될 지방문화의 창달을 위해 현 지방문화의 실태와 문제점을 분석해 보고 나서 이를 감안한 우리 실정에서의 창달 방안을 제시하고자 한다.

II. 지방문화와 지역개발

1. 지방자치와 지역개발

지방의 안정적 질서와 발전적 성장을 위한 지방적 일을 지방주민들 스스로가 다스려 나가는 것을 지방자치라 할 때 지역단위의 제 여건을 보다 나은 수준으로 향상시킴에 그 목적을 두고 있는 지역개발이야말로 지방자치가 추구하는 목표이자 과제인 것이다.⁴⁾

그런데 지금까지 우리나라의 지역개발과정 내지 정책은 중앙정부의 획일적인 목표 가치에 의해 유도되어 온 것이 사실이다. 즉, 전국적 토지이용의 효율성 제고, 전국적 도시체계의 합리화, 전국적 인구 및 산업배치의 합리화 등과 같이 전국토 공간구조의 정비의 필요성이라는 관점에서 각 지역의 개발지침과 투자배분기준이 세워졌다. 또한 이러한 뜻에서 전국적·일반적 개발지침으로부터 각 지역 또는 지방의 개발전략이 도출되는 하향적·연역적 지역개발과정이었다. 이러한 지역개발과정의 가장 큰 문제점은 그 개발전략의 실천성·실효성이 적다는 것이다. 하향적 개발과정에서는 그 개발전략의 지방적 적실성(local relevency)이 제1차적

타당성 평가의 기준이 되기 어려울 뿐만 아니라 이러한 지방적 적실성이 고려되지 아니한 개발사업은 그 지방에 토착화되기 어렵고 따라서 지역개발의 실효성이 보장될 수 없을 것이다. 그리고 또 다른 문제점은 계획과 집행과정에서 개발현장 지역사회의 정치적·경제적·사회적·문화적 활력이 소외되어 버릴 수 있다는 것이다. 하향적 개발과정은 기본적으로 기술관료적 작업과정에서 현장의 관심과 참여는 오히려 합리적 개발계획안 작성과정에 부담이 될 뿐이라고 생각하는 것이다. 그런데 지방자치시대에 부응하는 바람직한 지역의 모습은 지나친 동질사회를 극복하여 국민과 국토공간에 다원성과 다양성을 살려나갈 수 있고 비교의 비극이나 상대적 박탈감 등과 같은 부정적 지역주의를 극복할 수 있도록 상향적이고 참여적인 개발이 되어야 하며, 나아가서 지역의 잠재력을 찾아내서 개발가능성을 제시함으로써 개발에의 참여의식을 고취하는 것이 무엇보다 우선되어야 할 것이다.⁵⁾ 즉 지방자치의 자율화 및 지방경제의 활성화와 더불어 지방문화의 창달이 결여된 지역개발은 지방주민의 입장에서 볼 때 큰 의미가 없을 것이다.

2. 지역주의와 지역개발

지역개발 나아가 국가발전이 그 의도한 대로 성공적으로 되기 위해서는 두가지 사항이 전제되어야 하는데 그 하나는 성장의 과실(development pie)이 지역간, 계층간 공평하게 배분되어야 하며 — 이는 주로 하향

4) 김안제, 「지역개발과 지방자치행정」(서울: 대명출판사), 1988, p.829.

5) 최상철, 「지방의 시대와 지역개발」, 최상철(편), 「지방의 개발전」(서울: 민음사, 1985), pp.13~16.

적 계획에 의해 이루어진다 — 다른 하나는 모든 정부단위의 정책결정과정에서 주민의 활발한 참여가 있어야 하는 — 상향적 계획과정이라고 한다 — 것이다.⁶⁾ 이러한 하향적·상향적 지역계획 및 개발을 변증법적으로 연결시켜 줄 수 있는 이른바 지역주의 (regionalism)라는 개념이 최근 지역개발연구에서 주목을 받고 있다.

자연적, 문화적 동질영역인 지역을⁷⁾ 구획, 분석하는 과학적 작업 즉, 지역적 사고 (regional idea)를 행동화하는 지역주의는 정치적·문화적·정신적 자율과 균형의 추구이며 인구와 산업, 자본과 기술을 비롯하여 문화의 과도한 집중으로부터 분산과 재분배의 수단적 의미를 가진다.⁸⁾ 다시말해 전체내에서 별개의 正體性 意識, 자율적 계획의 필요성, 문화적 특이성의 발현, 그리고 관리상 자유에의 전망 등이 이론적으로 정립되고 실제로 실천되는 정도내에서의 환경적·사회적·경제적·정치적 제 요소의 묶음이 곧 지역주의인 것이다.⁹⁾

이러한 의미의 지역주의가 최근 주로 공간정책과 관련하여 대두된 현실적 이유는

다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 인간의 생활공간을 형성하는 기초로서의 지역은 상이한 입지효용의 잠재성을 갖는다는 지리학의 고전적 원리에 대한 새로운 인식이다.

둘째, 총량적 성장이 반드시 지역주민의 복지를 증진시키지는 않았다는 경험적 인식이다.

셋째, 지역격차 특히 수평적 지역간의 격차보다 수직적이고 계층적인 격차와 그 구조적 원인에 대한 낙후지역주민의 저항의식이 고조되고 있다.

넷째, 정책결정과정에서 지역주민의 참여의식이 높아지고 있다는 점이다.

다섯째, 공간적 경험과 인식에 기초한 고유영역의 개념을 중심으로 인간의 영역성 (territoriality)에 대한 연구가 상당히 관심을 끌고 있다.

요컨대 지역주의는 중앙정부의 과도한 책임을 덜어 주고 지방의 역량을 육성하여 지역적 독자성을 살리는 적극적 수단이며 지방정부를 재조직하고 정치·행정력의 이양을 위한 운동이며¹¹⁾ 자조 (self-help), 자립발전 (self-development) 및 地方發議 (initiative)를 위한 철학이며 기술인 것이다.¹²⁾

우리나라에서도 지역개발과 관련하여 지역주의적 사고는 제2차 국토종합개발계획에서 다소나마 찾을 수 있다. 즉, 지방에서도 고용기회의 증대를 통한 소득향상과 도시적 서비스편익을 향유할 수 있게 하여 인구의 지방정착을 유도하며 적정규모의 공업을 지

6) Tai-Joon Kwon, "Regionalism as a New Motif for Regional Planning in Korea", 『환경논총』, 제20권, 서울대학교 환경대학원, 1987, pp.52~56.

이 논문에서 권태준교수는 생산 및 분배과정의 지방화 (communalization)를 실현시킬 수 있는 가장 적절한 수단으로써의 지역주의를 논하고 있다.

7) R. B. Vance, "Region", *International Encyclopedia of Social Science*(New York: Crowell Collier Macmillan, 1974), p.377.

8) H. W. Odum & H. E. Moore, *American Regionalism: A Cultural Historical Approach to National Integration* (New York: Henry Holt & Co., 1938), pp.3~5.

9) M. E. Dimock & G. C. S. Benson, "Can Interstate Compact Succeed?" *Public Policy Pamphlet*, No.22.

10) 유우익, "중심도시문화와 지역주의", 『도시문제』, 1981년 11월호, pp.38~39.

11) R. E. Dickinson, *City and Region*(London: Routledge & Kegan Paul, 1967) p.3

12) H. W. Odum & H. E. Moore, *op. cit.*, p.10.

방도시에 분산·배치하고 도시와 농촌의 연계 및 지역간 통합을 촉진하기 위한 교통망 구축으로 개발가능성을 전국적으로 확대한다는 계획의 기본목표가 그것이다.¹³⁾

3. 지방문화와 지역개발

지역의 경제발전에만 초점을 두어온 종래의 지역개발연구에서는 예술문화는 경제개발의 성장과실이 가져다 준 파급효과이며 따라서 문화는 지역의 경제개발과는 직접적으로 연결되지 않는다고 보았다.

그러나 '80년대에 들어오면서 예술문화활동이 지역개발에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 새로운 시각이 확산되어 이에 관한 이론적, 실증적 연구가 활발히 이루어졌다. 다시 말해 예술활동과 문화단체가 지역사회의 활성화, 산업의 유치, 지방세원의 확충, 취업의 기회와 질의 제고, 그리고 관광객이나 고객의 증가 등에 기여할 수 있다는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 주장을 도시 내지 지역개발의 제 측면에 비추어 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다.¹⁵⁾

첫째, 경제적 개발이라는 측면에서 볼때 i) 예술이 지방경제기반의 일부분으로서 주

민들에게 취업기회와 소득을 창출하며 ii) 예술생산 산업은 소모성자원을 최소한 이용하여도 육성, 발전하며 iii) 따라서 예술감상도 소모성 자원을 덜 낭비하는 소비형태이므로 다른 어떤 것의 소비보다 환경에의 위해가 적다는 것이다. 요컨대 예술(산업)이 후기산업사회에 있어 서비스경제를 통합하는 경제부문이 될 수 있다는 점이다.

둘째, 물리적 개발이라는 측면에서 볼때 i) 도심의 쾌적한 물리적 환경을 조성함에 있어 예술적 기교나 성과품을 활용해야 하며 그렇게 함으로써 경제적 발전도 기할 수 있으며 ii) 예술활동과 문화적 쾌적성을 활용하는 것이 산업 및 인구 재배치의 수단이 되며 인적 자원의 유출방지의 요인이 될 수 있다는 것이다. 다시 말해 예술이 도시계획의 패러다임적 역할을 하며, 물리적 환경이 경제적 골격을 형성한다는 점이다.

셋째, 교육 및 인간개발에 있어 i) 예술은 근린지역사회의 정체성과 결속력을 제고시키며 ii) 예술은 도시민의 정신건강에 중요한 사람들간의 유대성을 강화시킬 수 있으며 iii) 예술을 발전시킴으로써 실업자와 반실업자를 흡수할 수 있으며 이렇게 함으로써 근린지역사회의 경제가 활성화될 수 있다는 것이다. 이는 미적 가치와 예술적 방법이 소비기술을 개발시키면서 생산기술의 제고에 예술이 교육적 역할, 즉 인간의 잠재력을 개발시키는 기능을 갖고 있다는 점이다.

한편 지역개발의 일차적인 목표는 무엇보다도 지역의 경제성장에 있으므로 문화활동의 경제성장에의 영향은 세가지로 구분할 수 있는데 직접효과, 간접효과 및 유발효과

13) 국토개발연구원, 「제2차 국토종합개발계획수정(안)」(1987~1991), 186. 12., p.18.

프랑스, 미국, 서독 등 선진제국에서 지역주의가 지역개발정책의 이론적 기초로써 이미 정책되어 있음에 주목할 필요가 있다.

이에 관한 내용은 다음 문헌을 참조할것.

박영한, "문화와 지역주의" 최상철(편), 「지방의 재발견」, pp.213~216.

14) D. Cwi, "Models of the Role of the Arts in Economic Development", in W. S. Henden, J. L. Shanahan & A. J. Mac Donald(eds.), *Economic Policy for the Art* (Mass: Abt Books, 1980), p. 308.

15) J. L. Shanahan, "The Arts and Urban Development", *Ibid.*, pp. 295~305.

가 그것이다.¹⁶⁾

첫째, 직접효과는 예술활동을 함으로써 그 지방의 경제에 직접적으로 기여를 하는 것으로 예를 들어 예술활동을 위해 지방상인과 직접적인 거래를 함으로써 지역경제행위자가 되는 것을 말한다.

둘째, 간접효과로 이는 산업연관분석에 의해 확인될 수 있는 효과인데 예술활동을 위한 지출은 그 지방경제의 특정부문에 영향을 미치는 이른바 산업부문간 상호작용에 의해 그 지방의 經濟乘數效果가 증가되는 것을 의미한다.

셋째, 유발효과로서 우수한 예술활동이 이루어지면 그 주변의 경제부문(유흥음식점, 호텔 등)에 대한 관객의 소비지출에 따른 효과와 나아가서는 지역에 대한 인상(image)이 좋아져서, 티지역으로부터 인구나 산업이 유입되므로 그 지역의 경제가 활성화될 가능성이 증대되는 것을 말한다.

이렇게 문화예술이 지역개발에 기여하는 순기능적 역할은 문화예술에 대한 공공지원의 타당성 근거를 제공할 수도 있다. 정부나 공공기관의 문화예술에 대한 지원의 논리적 근거를 찾으려는 노력은 Baumol & Bowen에서 시작되어¹⁷⁾ Ronnins와 Peacock간의 논쟁으로 이어졌으며 최근에는 Blaug, Netza, Cwi등의 저술이나 논문에서 나타나고 있다. 이와 같은 여러 주장은 정부지원에 대한 반대입장과 찬성입장, 그리고 중간입장 등으로 구분될 수 있다.¹⁸⁾

첫째, 반대입장의 경우 그 논리적 근거를 주로 문화예술서비스의 경제적 성격에서 도출하는데 문화예술은 공공재가 아니기 때문

에 정부의 지원대상이 될 수 없다는 주장이다.

둘째, 찬성의 경우는 정부지원의 타당성을 주로 정치적 관점에서 찾고 있다. 즉, 문화예술이 공익(public interest)에 도움이 되거나 적어도 바람직한 사회적 가치로 인정되는 가치재(merit goods)이기 때문에 정부가 지원을 해야 한다는 주장이다. 또한 경제적 측면에서도 그 타당성을 찾으려는 노력도 있는데 문화예술은 시장경제에서는 충분히 성장될 수 없으며 일종의 외부효과도 가지고 있기 때문에 완전한 의미의 공공재는 아닐지라도 공공이 개입, 지원해야 한다는 논거이다.

그런데 최근에는 이러한 두가지 타당성에 대한 논거를 조합할 때보다 설득력 있는 논거를 찾을 수 있다는 소론도 있으며¹⁹⁾ 나아가서 문화예술서비스가 가분성(selectivity)을 가지나 소비의 비배제성(freely consumed)을 갖고 있기 때문에 공공재이며 또한 그 개발과정의 비용은 많이 드는 반면 그 소유권의 보호가 곤란하기 때문에 정부가 지원해야 한다는 주장도 나타나고 있다.²⁰⁾

셋째, 반대 및 찬성입장을 절충하는 견해로써 문화예술에 대한 지원을 공공과 민간으로 구분하여 양자의 상호작용을 분석하여 지원정도를 결정해야 한다는 것인데 특히 지방정부의 보조적 역할을 강조하고 있는

17) W. J. Baumol & W. G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma* (Mass: M. I. T. Press, 1966)에서 본격적으로 논의하였음.

18) W. S. Henden, J. L. Shanahan & A. J. MacDonald (eds.), *Economic Policy for the Art* (Mass: Abt Books, 1980), pp.21~23.

19) D. Austen-Smith, "On Justifying Subsidies to the Performing Art", *Ibid.*, pp.24~32.

20) H. Abbing, "On the Rationale of Public Support for the Art: Externalities in Arts Revisited," *Ibid.*, pp.34~42.

특징이 있다.²¹⁾

이러한 세가지 견해를 종합할 때 문화예술에 대한 정부 지원의 타당성을 주장하는 편이 우세한 것 같다.

이와 같이 볼때 문화예술은 지방발전의 총체적 잠재성을 가지고 있으며 따라서 예술에 대한 공공지원은 보조금(subsidy)이라는 차원이 아니라 지역을 개발하기 위한 투자(investment)로 간주하여야 할 것이다.

Ⅲ. 지방문화의 실태와 문제점^(*)

1. 문화예술활동의 공간적 중추화

가. 공간적 편재현상

주민의 정신적 단합을 통해 의사의 통일성과 행동의 결속을 강화시킴으로써 일정지역주민의 생활을 유도해갈 수 있는 힘을 지방문화력이라고 한다.²²⁾ 이를 가능케 할 수 있는 객관적 지표로서 한 지역내의 문화예술인의 거주와 그들이 전개하는 문화예술활동을 들 수 있고, 이를 통해 지역간 문화적 수준을 가늠해 볼 수 있다.

문화예술활동의 공간적 편재현상을 살펴

보기 위해 우선 미술, 음악, 문학의 주요 3부문의 문예인들의 거주분포를 살펴보면 <표 1>에서와 같이 이들 총수 7,616명중 3,844명(50.5%)가 서울에 집중하여 있음을 알 수 있다. 이는 전국 인구의 약 25%정도가 서울에 집중하여 있음을 감안한다면 이러한 집중도의 2배 이상이 접적되어 있는 셈이다. 또한 4개 직할시를 포함하여 본다면 전체의 69.6%가 인구 100만 이상의 대도시에 집중해 있는 셈이다.

본시 문화예술은 도시문명의 산물이어서 도시 특히 대도시 지역에 집중해 있음은 지극히 당연하다고 하겠으나 서울과 나머지의 대도시 지역들 간의 격차 그리고 중소도시들과의 격차를 살펴보면 그 공간적 편재정도가 극심함을 알 수 있다.

이들을 종목별로 살펴보면 미술인의 서울 집중도(73.6%)가 음악인(44.0%)이나 문학인(49.4%)의 경우보다 월등히 높는데 이는 작품의 상품성이 높고 그에 따라 수요자의 근접에 대한 필요성이 상대적으로 높기 때문인 것으로 판단된다. 문화예술인들의 거주와 그들의 창작활동이 반드시 일치하지 않을 것이라는 것을 가정하여 기존의 분석자료에 의한 문화활동의 공간적 분포를 살펴보면 다음과 같다.

서울에서의 미술전시회수는 전 도시에서의 전시회수의 51.7%, 음악공연은 46.9%, 문학행사는 37.2%, 무용연극이 58.6%로 나타나²³⁾ 문화예술활동의 공간적 편재현상보다는 문화예술인들의 공간적 편재, 즉 서울의 집중현상이 더욱 심한 것으로 분석된다. 이러한 것은 문예인들의 주거가 반드시 그들의 예술활동에만 관련되는 것이 아니라는

21) E. A. Seaman, "Economic Models and Support for the Arts", *Ibid.*, pp.80~95.

22) 박영한, 전계논문, p.218.

(*) 지방문화의 실태와 문제점을 좀더 구체적으로 파악하기 위해서 다음과 같은 연구조사를 행하였다. 표본으로는 문예진흥원에서 발간한 문화예술인 주소록에서 문화예술인 1000명(서울소재 예술인 200명, 그 외 지역 소재 예술인 800명)을 무작위 추출하여 우편으로 설문서를 발송해 각 지방의 문화예술인들이 직접 기재후 반송케 하여 회수하였다. 회수결과 배분 1000개중 279개의 설문이 회수되어 회수율 27.9%를 기록하였다.

설문응답자의 특성을 파악해 보면 활동면에서 문학 148명(53.0%), 조형예술 95명(34.1%), 공연예술 및 기타가 36명(12.9%)이었다. 이들의 연령은 주로 40~50대가 67.3%로 주를 이루었고, 활동기간은 25년 이상이 39.8%, 15~20년이 26.9%, 10~125년이 14.3%의 순으로 나타났다.

23) 김형국, 전계논문, p.72~76.

것을 암시하는 것이다.

〈표 1〉 문화예술인 지역별 분포

	미 술 인	음 악 인	문 학 인
총 계	1,028(100%)	3,303(100%)	3,285(100%)
서울	757(73.6%)	1,463(44.0%)	1,624(49.4%)
부산	46(4.5%)	214(6.5%)	205(6.2%)
대구	48(4.7%)	164(4.9%)	157(4.8%)
광주	27(2.6%)	197(5.9%)	141(4.3%)
인천	6(0.6%)	174(5.3%)	76(2.3%)
경기	57(5.5%)	175(5.3%)	237(7.2%)
강원	8(0.8%)	73(2.2%)	82(2.5%)
경북	2(0.2%)	122(3.7%)	117(3.6%)
경남	8(0.8%)	75(2.3%)	162(4.9%)
전북	30(2.9%)	208(6.3%)	156(4.7%)
전남	5(0.5%)	219(6.6%)	76(2.3%)
충북	6(0.6%)	107(3.2%)	73(2.2%)
충남	26(2.5%)	71(2.1%)	144(4.4%)
제주	2(0.2%)	41(1.2%)	35(1.1%)

자료 : 1) 미술인 ('89 열화당 미술연감)

2) 음악인 ('88 한국음악협회)

3) 문학인 ('88 12월호 문학정신)

나. 도시로의 관성적 집중성향

문화예술인들이 서울 및 일부 대도시지역에 집중해 있는 기존의 바람직스럽지 못한 상황도 그렇지만 기존 대도시 지역으로의 계속적 집중현상이 관성을 가지고 작용하는 것 또한 심각한 문제이다. 문화예술활동에 종사하는 인구는 지역간의 기대소득의 차이와 같은 경제적 이유로 인한 지역간 거주이동의 빈도가 높지 않은 것 같이 여겨짐에도 불구하고 실제에 있어서는 그 이동상황이 아래와 같이 매우 빈번한 것으로 나타났다.

(〈표 2〉참조)

1) 이주정도

먼저 문화예술인들이 처음으로 문화예술 활동을 시작한 지역과 현재 주로 활동하고 있는 지역을 비교해 본 결과에 따르면 조사 대상 문화예술인들의 73.5%가 처음 문화예술활동을 시작한 지역과 현재 주로 활동하고 있는 지역이 서로 다른 것으로 나타났으며, 같은 곳에서 계속 활동하고 있는 문화예술인들은 26.5%에 불과한 것으로 나타나 문화예술인들의 지역 이동이 상당히 심한 것

으로 나타났다.

〈표 2〉 문화예술인들의 처음과 현재 활동지역 비교

응답내용	응답수	비율 (%)
처음 활동지역과 현재 활동지역이 같은 경우	74	26.5
처음 활동지역과 현재 활동지역이 다른 경우	205	73.5
계	279	100

2) 이주방향

문화예술인들의 이동 유형을 분석해 본 결과에 따르면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 서울과 군지역에서 처음 문화예술활동을 시작한 사람수가 현재 활동하고 있는 사람수보다 많은 것으로 미루어 보아(서울: -22, 군지역: -20), 서울과 군지역의 사람들이 직할시나 시지역으로 이주하여 갔음을 알 수 있다. 반면에 직할시와 시의 경우는 현재

활동하고 있는 사람의 수가 처음 활동을 시작한 사람수보다 많아(직할시: +11, 시지역: +31) 외부에서 문화예술인들이 유입했음을 알 수 있다. 여기서 서울지역에서 문화예술활동을 처음 시작한 경우가 현재 활동하고 있는 경우보다 많은 이유는 대부분의 유명 문화예술교육기관이 서울에 집중되어 있으며 각종 발표기회나 데뷔기회도 서울에 편중되어 있기 때문으로 여겨진다.

〈표 3〉 이 동 유 형

현재 \ 처음	이 동 유 형					현재-처음
	서울	5개 직할시	시 지역	군 지역	합 계	
서울	33	16	22	-	71	-22
5개 직할시	9	60	16	2	87	+11
시 지역	5	12	52	2	71	+31
군 지역	2	10	12	26	50	-20
합 계	49	98	102	30	279	0

주: 이동을 하지 않은 문화예술인도 포함된 수치임.

문화예술인들의 이동은 보다 큰 도시에서 작은 도시로 내려가는 하향이동과 작은 도시에서 큰 도시로 올라가는 상향이동으로 크게 구분해 볼 수 있는데, 하향이동이 전체 이동의 28%(58명)이고 상향이동이 전체 이동의 24%(50명)로 거의 비슷하지만 하향이동이 약간 더 많은 것으로 나타났다. 한편

나머지 48%(97명)은 같은 수준의 도시를 이동한 것으로 나타났다.

여기에서 하향이동이 상향이동보다 많은 이유는 조사대상이 주로 서울이외의 지역에 거주하는 문화예술인 때문이기도 하지만 대부분의 유명문화예술관련 교육기관이나 발표무대 및 발표지 등의 데뷔기회가 서울에

집중되어 최초의 활동을 서울에서 출발하기 때문으로 여겨진다.

〈표 4〉 처음 활동지역과 현재 활동지역이 다른 이유 (이동 유형별)

응답내용	1	2	3	4	5	응답수	비율
직장관계로	28	4	8	17	66	123	60.0%
보다 나은 활동여건의 지역을 찾아서	1	6	9	—	17	33	16.1%
보다 나은 생활편의시설 지역을 찾아서	—	4	14	—	7	25	12.2%
연고지역을 찾아서	6	1	1	2	4	14	6.8%
기타	3	—	2	1	5	10	4.9%
계	38	16	34	20	97	205	100%

- 주 : 1) 서울에서 지방(직할시, 시, 군)으로 이동한 경우 1
 2) 지방(직할시, 시, 군)에서 서울로 이동한 경우 2
 3) 시에서 직할시, 혹은 군에서 시나 직할시로 이동한 경우 3
 4) 직할시에서 시나 군으로, 혹은 시에서 군으로 이동한 경우 4
 5) 기타 (직할시에서 직할시, 시에서 시, 군에서 군) 5

3) 이주동기

문화예술인들은 창조적 활동인으로서의 역할과 일상생활인으로서의 역할을 동시에 수행함에 있어 다른 어느 분야의 활동인들보다 역할갈등(role conflict)이 심하다. 이는 문화예술활동에 종사하는 사람들의 대부분이 생활을 영위할 수 있을 만큼 소득을 올리지 못하는 소득차질(income gap)이 발생하거나 고율의 실업이 발생하는 데에서 기인한다.²⁴⁾

따라서 이들의 거주지와 예술활동지역은 이와 같이 역할갈등을 어느 정도 해소할 수 있는 지역이어야 하므로 문화예술인들은 이러한 이유로 보다 나은 지역을 향해 이동하게 된다. 즉, 직장관계가 지역이동의 중요한 요인이 되며 보다 나은 생활편의시설, 보다 나은 활동여건의 지역을 찾아서 또는 연고

지역을 찾아서 이주하는 경우가 발생한다. 본 연구의 조사대상 문화예술인의 경우 응답자 205명중 60%인 123명이 직장관계로 처음 활동지역을 떠나 현 거주지로 이동했으며 보다 나은 활동여건 33명(16.1%), 보다 나은 생활 25명(12.2%), 연고지역 14명(6.8%)의 순으로 나타났다. 이러한 이주동기를 도시계층별 이주방향과 관련하여 보다 세밀하게 분석한 것이 〈표 4〉이다.

우선 처음 서울에서 활동하던 71명의 문화예술인중 33명은 서울에 그대로 남고 앞의 〈표 3〉에서 본 것처럼 38명(53.5%)이 지방으로 이동하게 되는데 다시 이중 16명이 5개 직할시로, 22명이 시지역으로 이동한 반면, 군지역으로 이동한 사람은 거의 없다. 이들의 이주동기를 보면 28명(74%)이 직장관계로, 6명(15.8%)이 연고지역을 찾아서로 응답하고, 문화활동여건이나 생활여건으로 인해 지방으로 특히 군지역으로 이주하는

24) W. J. Baumol and W. G. Bowen, *op. cit.*, pp.167~172.

경우가 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 직할시에서 시·군의 경우나 시에서 군으로 가는 경우에서도 마찬가지로 도시계층이 낮아질수록 문화예술인의 창작활동 여건이나 생활환경이 점점 더 열악해지고 있음을 반영하고 있다.

반면에 지방에서 서울로 이동하는 경우와 시에서 직할시, 군에서 시나 직할시로 이주하는 도시계층에 따른 상향이동의 경우는 총 50명이었다. 이중 12명(24%)이 직장관계로 이주한 반면 15명(30%)이 보다 나은 문화예술활동여건을 찾아서, 그리고 18명(36%)이 더 나은 생활여건을 찾아서라고 답하고 있는 것도 바로 위에서와 같이 지방일수록 활동과 생활여건이 열악한 상태에 있음을 반영한다.

한편 직할시에서 직할시, 시에서 시, 군에서 군처럼 같은 단위의 자치단체로 수평적인 이주를 할 경우는 대부분이 직장관계(68.0%)이고 다음으로 보다 나은 활동여건을 찾아서(17.5%)의 순으로 되어 있다. 이는 비록 적은 표본으로부터 얻어진 결과이기는 하나 같은 단위의 자치단체간에서는 생활환경요인보다는 문화예술활동에 관계된 지원시설이 갖추어져 있고 문예활동이 활발한 지역으로 이주하려는 성향이 있음을 보여준다. 이러한 지역들은 대체로 직할시급의 대도시와 도청소재지급의 도시인데 도시의 규모가 크고 경제기반이 튼튼하며 지역의 경제·사회·문화의 중심지로서 역사성을 가진 도시들이다.²⁵⁾

결국 이상의 내용은 문화예술인의 주거이동은 주로 보다 나은 활동여건이 구비되어 있고 보다 좋은 생활환경여건이 갖추어진 대도시 지역을 지향하려는 성향이 있으나

이러한 인구이동의 主流에 소득차질이 주원인이 된 구직관계가 하향이동의 역류를 발생케 하는 큰 힘으로 작용하고 있다. 이렇게 본다면 대부분의 이주 유발 요인은 국가 또는 지역중심지로 문화예술인과 활동을 흡인하는 求心力으로 작용하고 있지만 이중에서 직장관계라는 요인은 이러한 구심성에 어느 정도의 제약을 가하는 遠心力으로 작용하는 역할을 하고 있다고 하겠다.

4) 이주희망지역

만약에 원심력으로 작용하는 직장관계라는 제약조건을 감안하지 않을 때 이주희망 정도 즉, 중심지로의 견인력(pulling force)이 어느 정도일 것인가를 가늠해 보기 위해 각 지역의 문화예술인에게 만약 현재의 활동지역을 옮길 의사가 있다면 어느 지역으로 옮길 것인가를 물었다. 응답자 279명중 40%인 112명이 다른 계층의 도시로의 이전을 희망하고 있는데 서울에서는 20.4%, 군지역은 26.7%가 그리고 직할시가 35.8%, 시지역에 47.1%가 이주를 희망하고 있어 일반 중소도시지역, 직할시, 군지역, 서울 순으로 강한 이주성향을 보이고 있다.

문화예술인들이 이주를 원하는 경우를 먼저처럼 상향이동과 하향이동으로 구분하여 살펴볼 경우에는 상향이동지향자가 76명인

25) 한 연구에서는 예술활동의 도시분포를 입지상법에 의해 분석하여 종목별 문예활동의 도시별 수준을 분석하였다. 전반적으로 보아 광주·대전 등의 직할시급 대도시와 춘천·청주·전주·마산 등의 도청소재지급 도시에서 광범하게 이루어지고 있으며, 반면에 문예활동이 빈약한 도시로는 i)수도권 소재의 도시 ii)정부공업육성책으로 급격한 성장한 도시 iii)시승격의 역사가 일천하고 경제력이 취약한 도시 등에서는 문예활동이 지극히 빈약함을 밝히고 있다.

김형국, 전제논문, 참조.

데 비해 하향이동지향자는 17명에 불과해 (나머지는 이동을 원하지 않거나 같은 수준의 도시로 이동을 원함) 상향이동지향자가 하향이동지향자에 비해 4배 이상 많음을 알 수 있다.

이러한 설문결과가 시사하는 바는 문화예술인의 상당수가 보다 나은 문화예술활동을

할 여건이 갖추어져 있고 생활편의시설이 잘 갖추어져 있는 대도시를 선호하고 있다는 것을 의미하는 것으로, 여건만 허락한다면 현재 활동지역보다 보다 큰 대도시로 이주를 희망하고 있음을 보여주고 있다. (<표 5>참조)

<표 5> 앞으로 이전 희망지역

미 래 현 재	서 울	5개 직할시	시 지 역	군 지 역	합 계	미래-현재
서 울	39	2	6	2	49	+32
5 개 직 할 시	22	61	10	2	95	-4
시 지 역	18	25	54	5	102	-26
군 지 역	2	3	6	19	30	-2
합 계	81	91	76	28	279	0

이상의 조사결과로서 기존의 문화예술활동과 문예인들이 서울 및 일부 대도시지역에 과도하게 집중해 있음을 알 수 있고 그 나머지 지방에 거주하는 문화예술인들은 비문화예술적 요인인 생계를 꾸려나가기 위한 직장 때문인 것으로 밝혀졌다. 또한 이들은 언제든지 기회만 주어지면 활동여건이 보다 나은 서울과 대도시지역으로 옮기려는 의지를 가지고 있음을 알 수 있다. 이는 예술이 도시의 산물이고 궁극적으로는 대도시지향성을 띄는 생태적 속성을 가지는 것임과 예술활동이 각 지역에 뿌리를 내리고 성장할 수 있는 기본적 여건이 갖추어지지 못한 때문이다. 지역발전이 단순히 산업진흥의 결과에 따른 경제적 성장 뿐만 아니라 그 속에 지역주민의 본질적 삶이 뿌리내리기 위한 사회문화적·질적인 성숙을 의미한다고 할

때 지방화시대의 지방개발방향은 보다 장기적 안목에서 어떻게 하면 그 지역내에서 문화예술활동이 착근할 수 있도록 할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 이를 위해 중앙정부의 지방문화육성을 위한 각종 제도적·재정적 지원은 물론 각 지방정부의 지방문화기반조성을 위한 종합적이고 체계적인 전략이 마련되어야 할 것이다.

2. 지방문화예술인의 물적기반의 취약

지방문화가 활성화되지 못하는 중요한 요인중의 하나로 문화예술인들이 의욕적인 활동을 통해 지역발전에 기여할 수 있도록 하기 위한 물적 기반이 취약하고, 문화인으로서 자긍심을 가질 수 있을 만큼의 사회적 지위를 보장받고 있지 못하다는 점이다. 이러한 것의 원인은 문예인의 생활을 위한 소

특과 예술활동에의 지출능력 등에 관련된 경제적 요인과 문화예술활동에 대한 사회적 평가 및 관심도와 같은 사회적 요인 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

가. 경제적 토대의 빈약

물질문명이 풍미하는 현대사회에 들어와서 정신적 효용을 창조하는 문화예술활동이 물질적 효용을 창조하는 재화와 서비스의

생산물 처럼 시장체제안에서 서로 정당하게 교환될 수 없는 상황에 처하게 되었다. 이와 같은 산업사회에서의 문화가치에 대한 저평가는 문예인들이 그들의 활동을 통해 생활인으로서의 삶을 영위할 만큼의 충분한 소득을 올리지 못하게 하고 있다. 이로 인해 그들의 활동에 관련되는 직업을 가져야 하거나 비정상적인 취업에까지 이르게 한다.

〈표 6〉 직장과의 예술활동과의 관련성 여부

	서울	5대 직할시	시 지역	군 지역	합 계
전 체	35	72	88	23	218
직접적인 관련이 있다	24 (68.6)	29 (40.3)	30 (34.1)	10 (43.5)	93 (42.7%)
약간의 관련이 있다	7 (20.0)	27 (37.5)	38 (43.2)	10 (43.5)	82 (37.6%)
거의 관련이 없다	10 (43.5)	10 (43.5)	10 (43.5)	10 (43.5)	10 (43.5)

본 조사에 의하면 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 현재 우리나라 문화예술인의 80%정도 (서울 85.4%, 5대 직할시 78.4%, 시지역 78.0%, 군지역 79.3%)가 직장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 한편 이들의 직장과의 예술활동과의 관련성 여부를 물어본 결과 〈표 5〉에서와 같이 218명중 93명(42.7%)이 직접 관련이 있다고 답했고 약간 관련이 있는 경우가 37.6%이며, 거의 관련이 없는 분야에 종사하고 있는 경우도 19.7%가 되어 있다.²⁶⁾ 이는 결국 문예인들의 절반이상(57.3

%)이 창작활동에 전념할 수 없는 상황에 있음을 말해주는데 이러한 현상은 시지역(65.9%)과 직할시급도시(59.7%)에서 더욱 심각하게 나타나고 있다.

문화예술인들의 월평균소득액은 잘 밝히려 하지 않고 있으나 문화예술활동에 관련된 수입은 30만원 이하가 67.2%를 차지하고 있으며 이중 10만원 이하의 경우가 41.7%나 되어 순수 작품활동만을 통해서만 생계유지가 곤란할 정도로 나타났다.

한편 예술활동에의 월평균 지출액은 1인당 약 15만원 가량이며 이는 전체 월소득중에서 상당한 부분을 차지하며 이러한 현상은 지방의 경우 더욱 심각하다. 이러한 예술

26) 이들의 직업을 살펴보면, 교사가 65명, 교수가 53명으로 교직에 있는 경우가 전체의 53.9%에 해당하며 예술단체단원 37명(16.8%), 학원강생이 35명(16%) 및 기타의 순으로 나타났다.

활동지출비용에 대해 전체 응답자 265명중 12.5%(33명)가 전혀 도움이 안된다고 하였고 55.1%(146명)가 불충분하다고 답하고 있다. 이는 문예활동이 비록 물질적인 생산활동과 그 성격이 다른 창조적 활동이기는 하

나 보다 수준높은 문예활동을 위한 제반경비의 지출이 생활비에 의해 억제되고 있음을 나타내고 있다. 이에 비해 그저 그렇다(28.9%), 충분하다(3.7%)는 30%정도에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 한달평균 예술활동에 지출하는 금액과 월소득중 예술활동비의 비율

	서울	5대 직할시	시 지역	군 지역	합 계
전 체	41	91	92	21	245
5만원 이하	3 (7.3)	23 (25.3)	21 (22.8)	7 (33.3)	54 (22.0)
6~10만원	6 (14.6)	25 (27.5)	28 (30.4)	8 (38.1)	67 (27.4)
11~25만원	6 (14.6)	24 (26.4)	24 (26.1)	4 (19.1)	58 (23.7)
26~50만원	15 (36.6)	17 (18.7)	16 (17.4)	1 (4.8)	49 (20.0)
51만원 이상	11 (26.8)	2 (2.2)	3 (3.3)	1 (4.8)	17 (7.0)
전 체	41	91	92	21	245
10% 이하	17 (41.5)	48 (52.8)	46 (50.0)	9 (42.9)	120 (48.9)
11~25%	11 (26.8)	16 (17.6)	20 (21.7)	5 (5.4)	52 (21.2)
26~50%	9 (21.9)	20 (22.0)	18 (19.6)	5 (5.4)	52 (21.2)
51~75%	2 (4.9)	6 (6.6)	6 (6.5)	1 (4.8)	15 (6.1)
75% 이상	2 (4.9)	1 (1.1)	2 (2.2)	1 (4.8)	6 (2.5)

그런데 〈표 7〉에서와 같이 소득에 대한 활동비지출은 12%로서 전국적으로 비슷한 수준임에도 대도시 지역일수록 예술활동에의 지출비가 높다는 것은 대도시 지역일수록 타지역에 비해 상대적으로 고소득임을

알 수 있다. 특히 서울의 경우는 정규 직장을 가지고 있는 비율이 높고 제반활동에 대해 정부로부터 보조금을 받을 수 있기 때문으로 보여지는데 이러한 것들이 각 지역문예인들의 대도시 특히 서울집중을 유도하는

요인으로 작용하는 것으로 풀이할 수 있다.

나. 문예인들에 대한 사회적 저평가

문화예술인들의 대부분이 창작활동에 전념할 수는 없으나 자신들의 생활수준이 보통이라고 느끼며 자신들의 활동자체에 대해 매우 긍정적으로 느끼고 있음에도 불구하고 그들의 사회적 지위에 대해서는 상당한 불만을 느끼고 있다.²⁷⁾

본 조사의 경우도 거의 마찬가지여서 8.2

%만이 만족하고 있으며 그저 그렇다가 39.1%이고, 47.7%가 보잘것 없는 대우를 받고 있다고 느끼고 있다.

이러한 현상은 <표 8>에서 보는 바와 같이 대도시일수록 상대적으로 높게 나타나고 있어 대도시에 거주하는 문예인들이 지방거주문예인들 보다 경제적으로 보다 여유가 있지만 사회적 지위면에서는 약간 덜 대접받게 되는 것으로 평가된다.

<표 8> 지역사회에서 문화예술인에 대한 사회적 대우

	서울	5대 직할시	시 지역	군 지역	합계
전체	49	98	102	30	279
괜찮은 대우를 받고 있다.	3 (6.1)	4 (4.1)	12 (11.8)	4 (13.3)	23 (8.2)
그저 그렇다.	17 (34.7)	37 (37.8)	42 (41.2)	13 (43.3)	109 (39.1)
보잘것 없는 대우를 받고 있다.	23 (46.9)	53 (54.1)	44 (43.1)	13 (43.3)	133 (47.7)
잘 모르겠다.	6 (12.2)	4 (4.1)	4 (3.9)	—	14 (5.0)

이러한 문화예술인에 대한 사회적 평가수준은 결국 문화에 대한 사회적 평가수준을 반영하는 것으로 이는 뒤의 <표 11>에서 볼 수 있는 바와 같이 문화예술활동에 대한 가장 큰 애로사항으로 대두되는 요인인 “관객이나 독자의 관심부족”에 기인하는 것임을

알 수 있다. 비록 이러한 평가수준이 문예인의 주관적 만족도이기는 하지만 문화예술이 일반적인 경제계의 생산과 달리 문예인의 창의력과 창작의욕을 바탕으로 한다고 볼 때 이러한 사회적 저평가 현상은 문화경제학적 시각에서의 지역발전을 위한 지방문화창달을 어렵게 하는 걸림돌의 하나로 등장하고 있다.

27) 한국문화예술진흥원 문화발전연구소의 “문화예술인 실태조사 보고서 (1989. 1)”에서는 생활수준이 보통이상이라고 느끼는 경우가 전체대상자 1,873명중 1,560명 (83.3%)나 되었고 자신들의 활동이 만족을 느끼는 경우가 71.3%나 되었다. 그러나 사회적 대우에 대한 의견에서는 “그저 그렇다” 41.8%(774명), “좀 부당한 대우를 받고 있다.” 25.9%, “형편 없는 대우를 받고 있다.”도 13.4%나 되어 전체의 80.7%나 되는 상당수가 그들의 사회적 대우에 대해 불만을 표시하고 있다.

3. 문화축매기반의 취약

국가와 지역발전을 위한 창조적 능력과 기반을 조성하기 위한 문화축매자로서의 국가 및 지방자치단체의 문화정책은 문화발전

의 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 文化行政은 문학·예술·역사적 유물 등에 관한 보존, 훈련, 창작, 보급의 4가지 기능을 여러 가지 調整手段을 통해 각 지역별 각 부문별로 적절하게 수행할 수 있어야 한다. 여기에서 조정의 수단(재정적 수단(보조금 등), 법적 수단(법률·제도), 조직적 수단(행정통제 등) 및 관리적 수단(극장, 박물관, 민속관 등 각종 시설관리) 등으로 구분되는 바 이들에 적합한 각종 시책 등이 고안되어야 한다.²⁸⁾

가. 재정적 지원의 불충분

문예진흥기반을 확충하기 위한 문화발전 부문에의 투자는 제1차 문예진흥 5개년 계획(1974~1978)에 의한 485억원을 포함하여 1971년부터 1980년까지 총 1,921억원을 그리고 제5차 경제사회발전계획에 “文化部門”의 신설에 따른 투자를 포함 1981년부터 1986년까지 6년간 8,312억원이 투자되었다.²⁹⁾ 그러나 이러한 투자의 대부분은 공연장, 전시장, 박물관, 도서관 등 문화공간을 마련하여 문예활동이나 작품에의 접근을 유도하는 補給機能에 쓰여지고 있으며 창작활동을 지원하기 위한 補助金으로 지출되는 부분은 매우 미약한 상태에 있다. 이러한 점은 본 연구의 조사결과에서도 그대로 나타나고 있다. 조사대상 문화예술인들에게 문화예술활동과 관련하여 보조금을 받은 적이 있는가를 물어본 결과 전체 예술인의 30.4%만이 지금까지 보조금을 받아본 경험이 있다고 대답했을

뿐 나머지 59.6%는 어떠한 보조금도 받아본 적이 없다고 답변하여 전반적으로 문화예술활동이 외부지원이나 보조없이 문화예술인들의 스스로의 부담으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다(<표 9참조>).

지역별로는 서울이 다른 지역에 비해서는 다소 보조금 혜택을 많이 받은 것으로 나타났는데, 특히 서울의 문화예술인들에게 민간단체나 외국기관으로부터의 보조금혜택이 많은 것으로 나타났다. 이러한 점은 각 지방문화인이 보다 나은 창작활동 여건을 찾아 대도시 특히 서울로 계속 집중하는 원인이 되어 왔으며 앞으로도 각 지방문화의 계속적인 침체를 초래하는 악순환의 직접적인 요인으로 작용할 것이다.

나. 법적 및 행정적 장치의 미비

우리나라의 경우 1970년대에 들어서서야 그런대로 체계적인 문화행정이 전개되기 시작하여 「제1차 문예진흥 5개년 계획(1974~1978)」을 수립하여 각종 제도적 장치와 행사를 마련하는 등 문예진흥기반을 확충하려는 노력이 시작되었다. 또한 1980년대에서는 제5, 6차 경제사회발전 5개년계획에 ‘文化部門’을 신설하였고 1988년까지 265억원의 지방문예진흥 기금을 적립하였다.³⁰⁾ 이와 같은 문화정책의 노력은 남북분단과 그에 따른 문화사상적 대립, 근대화 촉진을 위한 경제성장 우위정책 등 어려운 여건속에서 이루어진 것이기에 문화발전의 촉매자로서의 역할은 충분하지 못했으며 또한 강력한 중앙집권체제 속에서 중앙(서울)문화와 지방(지

28) 이종인, “문화예술행정론”, 「'88문화 촉매반 강의 교재」(한국문화예술진흥원, 1988), p.221.

29) 16년간의 총투자액 10,253억원의 조당원을 살펴보면 국고 27%, 문예진흥기금 6%, 공익자금 6%, 민간투자 61%로 구성되어 있다.

30) 이에 관한 보다 상세한 내용은 박종국, “한국문화정책사”, 「'88문화촉매반 강의 교재」(한국문예진흥원, 1988) pp.177~184.

역)문화의 격차를 심화시켜 왔다.

〈표 9〉 보조금을 받은 경험이 있는지의 여부

	서울	5대 직할시	시 지역	군 지역	합 계
전 체	47	96	98	29	270
공공기관으로부터	16 (34.0)	25 (26.0)	37 (37.8)	14 (48.3)	92 (34.1)
민간단체로부터	4 (8.5)	3 (3.1)	2 (2.0)	2 (6.9)	11 (4.1)
외국기관으로부터	4 (8.5)	—	—	—	4 (1.5)
위의 두군데이상	4 (8.5)	1 (1.0)	—	—	5 (1.9)
받은 적이 없다.	19 (40.4)	67 (69.8)	59 (60.2)	13 (44.8)	158 (59.6)

이 가운데 특히 지방문화예술의 진흥에 관한 사항을 보다 더 상세히 살펴보면 다음과 같다.

우선 법제적 측면에서 1965년에 地方文化事業造成法이 제정되어 지방문화사업자(비영리법인)를 보호·육성하도록 한 것이 유일한 제도적 장치였으나 그나마 이를 실현할 투자재원이 뒷받침되지 못하므로써 실효성을 확보하지 못했다. 다음으로 지방정부의 문화행정 실태를 〈표 10〉에서 살펴보면, 우선 자치단체가 수행하는 전체 사무중 문화공보 부문이 차지하는 사무는 2%내외에 머물고 있으며 그나마 공보에 관련된 사무를 제외하면 1%정도의 미미한 수준이다. 이러한 현상은 자치단체들의 규모에 관계없이 전지방자치단체가 같은 수준에 머물고 있는바 이는 각 자치단체의 문예진흥담당 부서면에서도 그대로 반영되어 통상 기획관리실내 문화공보담당관실을 두고 그 안에서도 1~2개의 文化係 또는 文化財係가 담당하고 있

는 점에서도 엿볼 수 있다.³¹⁾ 또한 이나마 지역별 특성을 무시한 획일적인 조직구조를 가지며 몇몇 시·군의 경우는 아예 文化係를 설치않고 公報係가 총괄하고 있는 실정이다. 이와 같은 행정조직으로는 장차 증대될 문화예술행정수요를 감당하기 힘든 것으로 판단된다.

이와 더불어 지방자치단체의 총세출예산액중 문화예술관련된 문화공보비의 비중을 살펴보면 역시 각 자치단체가 4.5%내외의 일정수준에 머무르고 있음을 알 수 있다. 비록 기적립된 지방문예진흥기금을 활용한다고 하더라도 위와같은 각 자치단체의 문예활동에 대한 미미한 투자는 결과적으로 지

31) 지방정부의 조직기구중에서 문화행정은 직할시와 도의 경우 기획관리실 문화공보담당관실의 文化係와 文化財係(전남의 경우 예술지원계가 추가 설치되어 있음)가 관장하고 있다. 그리고 시의 경우 문화관광국이 설치되어 있는 경주시를 제외하면 대체로 文化係(또한 文化公報係나 文化觀光係)가 郡과 區의 경우 文化係(또는 文化公報係)가 각각 文化行政을 관장하고 있다.

방문화의 활성화에 커다란 제약을 가하게 될 것이다.

〈표 10〉 자치단체별 문화공보분야 사무건수

(단위 : 건, %)

기 능		자치단체	직할시 · 도		시 · 군 · 구		
			직할시	도	시	군	구
총 계			2,280(100.0)	2,202(100.0)	1,486(100.0)	1,399(100.0)	1,072(100.0)
일 반 행 정	계		702(308)	676(30.7)	562(37.8)	434(31.0)	436(40.6)
	문 화 공 보		62(27)	24(1.1)	34(2.3)	37(2.6)	27(2.5)
	기 획 관 리		156(6.8)	99(4.5)	57(3.8)	78(5.6)	55(5.1)
	내 무 재 무		323(14.2)	212(9.6)	160(10.8)	167(11.9)	211(19.7)
기 타 행 정	사 회 봉 사		356(15.6)	276(12.5)	290(19.5)	233(16.6)	195(18.2)
	산 업 경 제		657(28.8)	851(38.7)	296(19.6)	447(32.0)	201(18.3)
	공 공 사 업		443(19.4)	287(13.0)	236(15.9)	196(14.0)	148(13.8)
	민 방 위		122(5.4)	112(5.1)	102(6.9)	89(6.4)	92(8.6)

자료 : 한국지방행정연구원, 「지방행정기능분석에 관한 연구」, 1985, pp.50~58의 표에서 제작성.

다음으로 각 地方計劃에서 보면 도계획(도종합 개발계획)에서는 통상 문화예술진흥방향과 주요대상만을 언급하여 실천계획이 마련되지 않고 있는 실정이며 또 시·군계획(도시기본계획, 군지역 종합개발계획)에서는 주로 도시생활환경시설이나 문화·관광 등에 포함시켜 생활권 계획차원에서의 도서관, 학교, 문화원 등의 공공시설이나 문화재 관리의 수준에 그치고 있는 실정이다.

이상과 같은 내용을 종합적으로 검토해보건대 주민 등의 문화복지수요의 급격한 증대와 더불어 지방문화예술인의 창작활동을 보장하는 문화예술 기반시설의 절대 부족에도 불구하고 아직도 중앙정부의 지방문화에 대한 보조에 그치는 소극적인 문화행정에서 탈피하지 못하고 있다. 그나마의 중

양정부지원마저 문화부문에 겨우 2~3%에도 못미치는 수준이며 다만 지방수요를 고려한 것이 아닌 중앙정부라는 공급자의 측면만을 고려하고 있는 실정이다. 이에 더하여 각 지방정부는 충분한 예산을 확보하지 못한 때문이긴 하겠으나 모두 문화재관리 등의 保存機能에 집중투자 할 뿐 '산文化'의 보급을 위한 기반시설에의 투자는 도시생활편익시설의 한 종류로 포함하여 계획하는 등 지방문화축매의 주체인 지방정부가 그 지역문화 진흥을 위한 구체적인 전략을 가지고 있지 못한 실정이다.

다. 지방문화활동기반시설의 취약

지방문화진흥을 위한 조정수단의 하나로서 문화예술활동에 관련된 각종 시설의 부족은 지방문화예술인들의 창작활동에 대한

중요한 제약요건의 하나가 되고 있다. 이는 <표 11>에서 보는 바와 같이 본 연구의 조사대상 문화예술인 등이 그들의 활동에 있어 주민 등의 관심부족 다음으로 애로사항으로 느끼고 있는 것이 공연장이나 전시관 등 문화예술관련시설의 미비(22.2%)라고 답한 데에서 알 수 있다. 이러한 시설부족을

가장 큰 애로사항으로 꼽는 경우는 대도시의 서울(14.3%)이나 직할시급 도시(23.5%)보다는 시(23%) 군(30%)에서 더 높은 비중을 차지하고 있는 바 이는 그들이 거주하는 곳에 그들의 활동을 보장해 줄 수 있을 만큼의 충분한 시설이 갖추어지지 못하고 있음을 반영해 주고 있다.

<표 11> 문화예술활동을 하는데 있어서 가장 큰 애로사항

	서울	5대 직할시	시 지역	군 지역	합 계
전 체	49	98	100	30	277
관객, 독자의 관심부족	19	43	46	10	118 (42.2)
문화예술시설의 미비	7 (14.3)	23 (23.5)	23 (23.0)	9 (30.0)	62 (22.2)
단체활동의 부재	—	2	5	2	9 (3.2)
생활편의시설의 부재	1	1	1	2	5 (1.7)
지역간 교류가 힘들	1	1	4	—	6 (2.1)
생계수단의 부족	7	13	9	2	31 (11.1)
간섭으로 인한 활동제약	3	1	2	1	7 (2.5)
기 타	7	7	7	3	24 (8.5)
애로사항 없음	4	7	5	1	15 (5.4)

지방문화발전에 있어 중앙 및 지방정부는 문화축매를 위한 文化發展計劃을 수립하고 이에 따라 각 영역, 기능 및 조정수단을 구분·설정하여 체계적인 정책을 시행할 것이 요청되는 바 우리나라의 경우 각종 공간·비공간적 국가 및 지방발전계획상의 문화발전에 관한 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 장기종합공간개발계획인 제2차 국토종합개발계획(수정안)에는 별도의 문화발전에 관한 내용이 없고 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~91)의 地方發展部門에서는 지방문화의 진흥에 대해서 언급하고 있다. 여기에서는 문화의 시대, 지방의 시대를 지향하기 위해 다음과 같은 主要推進事業을

계획하고 있다.³²⁾

① 지방문화기반시설의 확충 : 175억원의 중앙지원에 의한 37개 시설의 신개축 (<표 12참조>).

② 지방문예진흥기금조성 : 문예진흥원의 지원금과 지방자치조성기금을 바탕으로 '88

년까지 270억원 적립.

③ 지방예술단의 육성 : 1시도 1교향악단 국악단의 창단과 서울 초청공연.

④ 향토문화행사의 주민축제화.

⑤ 시·군 단위의 「향토지」발간 활용.

⑥ 시·도 단위의 「향토역사관」설치운영 등.

<표 12>

地方文化 基盤施設 擴充計劃

(單位 : 百萬元)

구 분	施設當 支援基準	'84~'88計劃		'87	'88	'84~'86 着工
		施設數	支援金			
計		個所 37	17,500	4,400	2,900	個所 23
綜合文藝會館建立	1,500	7	10,500	2,500	2,000	5
特長專門施設建立	500	10	5,000	1,500	500	6
既存文化會館改修	150	10	1,500	300	300	6
無形文化財傳授會館改修	50	10	500	100	100	6

자료 : 내무부, 제6차 경제사회발전 5개년계획 (지방발전부문), 1987, p.17.

IV. 지방문화 창달방안

최근들어 지방문화육성에 많은 관심을 갖는 이유는 지방문화가 지역발전의 상징이 되므로 이를 척도삼아 지역발전에 박차를 가하자는 것이 아니라 한 지역의 문화예술행동이 지역주민들의 건전한 지역의식을 통해 발전적 의식을 고취하고 또 지역경제 및 사회면에 직접적 영향을 미칠 수 있기 때문에 이의 창달을 통해 지역발전의 원동력으로 삼고자 하는 것이다. 이는 국토의 균형적 개발없이 장기적으로 지속적 국가발전이 어려우며, 폭넓은 문화적 하부구조 없이 경제발전이 총체적 국가발전에 기여하는데에는 한계가 있음을 염두에 두고 문화적 요소를 하나의 정책수단으로 선택함을 말한다.

본시 문화를 배태하고 창조하는 것은 개인이고 또 개인의 집합인 사회이기 때문에 정부가 문화발전의 주체가 될 수는 없는 것이지만, 현실적으로 일반대중이 문화활동을 유발하기에는 적지 않은 장애요인이 있으므로 이를 극복하여 문화예술활동을 촉매, 활성화 할 수 있도록 행정의 개입이 필요한데 이를 문화행정이라고 한다.³³⁾

사실 그간의 우리 문화정책이 '70년대 들

33) 문화정책의 필요성 유무에 관한 논쟁으로는 우선 자유주의와 구성주의가 있다. 자유주의는 경제사회의 발전에 따라 문화도 자생적이고 자율적으로 발전하므로 문화정책이 불필요하다는 견해이고 구성주의는 현실적으로 이러한 것이 불가능하거나 자유방임 상태에서 바람직 하지 않을 경우 무질서이기 때문에 체제의 자율적 작용을 조정하는 문화정책의 목표를 설정하고 그의 달성을 위한 수단을 강구하는 것이다.

이들 양자는 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 적절한 조화를 통한 문화정책이 구사되어야 할 필요가 있다. 이에 대한 상세한 내용은 김여수, 「문화와 문화정책」, 「'88문화축제만 강외 교재」, (한국문화예술진흥원, 1988), pp.196~201을 참조.

32) 內務部 (제6차 경제사회발전 5개년계획중의)지방발전 부문계획 (1987~91), pp.16~19.

어와 전형적인 構成主義적 문화정책의 모습을 띠어 오면서 지역간의 균형된 문화력 향상이라는 특별한 배려없이 그간에 결핍되어 온 제도나 문화기간시설의 건설에만 역점을 두고 또 체제 정당화에 초점을 맞춘 것이어서³⁴⁾ 오늘날과 같은 중앙과 지방간의 문화적 골이 깊게 형성되었다고 볼 수 있다. 이러한 골 깊은 문화적 격차를 시정하고 지방의 문화력 제고를 통한 지역발전을 추진하기 위해서는 건전한 구성주의적 문화정책을 통해 문화촉매기능 즉, 문화행정을 강화해 나가야 할 것이다.

따라서 이 글에서는 앞의 장에서 보았던 우리 지방문화의 실태와 문제점을 개선하기 위한 지방문화 활성화 방안의 하나로써 우리실정에 적합한 구성주의 문화행정의 조정적 기능내용을 기술하기로 한다. 다만 논의의 진행의 편의상 제도적 정비, 재정적 보조, 계획적 관리체계 확립의 세가지 내용으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 문화 행정의 제도적 정비

이제 우리도 국가의 장기발전을 위한 토대로서 문화발전의 중요성을 인식하고, 문화민주주의(cultural democracy)를 실현한다는 차원에서 그간의 문화공보부의 역할을 일신하여 문화부로의 개편을 서두르고 있다. 여기에서 문화민주주의 혹은 문화의 민주화(democratization of culture)를 상세히 논할 바는 아니나³⁵⁾ 이것이 어느 사회계층, 어느 지역, 또는 어느 문화집단에 속하는지를

막론하고 누구나 고급문화, 발전된 문화에 접근할 수 있도록 보장받아야 된다는 것을 의미하는 것이고 이것이 현실적으로 분산정책을 통해 가능한 것이라면 새로운 문화부에 의한 문화정책은 특히 지방적 분산에 관심을 두고 지방문화창달에 주력하여야 할 것이다.

그러자면 우리 문화예술행정에 다음과 같은 노력을 기울여야 할 것이다.

첫째, 문화행정이 우선 그 내용면에서 그간의 문화재보호 등 역사적 유물을 보존하는 보존기능위주의 소극적인 내용과 주로 민간의 창작활동을 규제하는 차원의 통제 위주의 방식에서 탈피하여 예술행정인을 훈련하고 창작을 지원하며 많은 사람을 문화예술에 접근시키기 위한 관련시설 보급기능을 수행할 수 있도록 체질 개선을 해나가야 한다.

둘째, 문화행정기능의 상당부분을 지방분권화하여야 한다. 문화생활이란 자발성, 책임성, 창의성을 전제로 하기 때문에 거대한 관료제 조직하에서는 새로운 욕구나 현실에 부응하기 힘들기 때문인데 이로 인해 1967년 모나코에서 열린 UNESCO회의에서는 중앙당국은 보조금을 통해 지방을 지원하고 전국적 조정을 위한 법적 행정적 장치를 마련하는데 그치고 가능한 집행상의 문제는 지방정부에 맡기도록 할 것을 권유하고 있다. 따라서 중앙부처는 대체로 다음과 같은 역할을 수행하여야 한다는 것이다.³⁶⁾

(1) 홍보활동과 전문가의 양성 : 문화행정은 공공분야에서 미개척분야이므로 새로 습득할 내용이 많고 이를 지방정부에 제공하여

34) 김여수, 상계논문, p.202.

35) 이에 관한 보다 상세한 내용은 Jean-Marie Moeckli, *Cultural Democracy: the Development of Cultural Policies in Europe* (Finnish National Commission for LINESCO, 1982)를 참조.

36) 이종인, 전계논문, pp.221~223.

야 하기 때문에 전문적인 예술행정가를 양성하여야 한다.

(2) 기술지원과 조정의 역할: 지방문화기관에의 지속적인 기술지원, 문화예술 보급시설 설치에 관한 조정 및 지역간의 경쟁적 개발에 의한 문화발전 저해요인을 규제한다.

(3) 연구와 창작: 사회변천과 국가정책에 따르는 문제를 다루며 문화활동의 목표와 방법결정 및 국제협력 증진을 통해 궁극적으로 지방문화발전에 기여토록 한다.

이와같은 역할이 바람직한 방향으로 수행되자면 우선 문화예술행정에 대한 특수성을 인정하고 그에 대한 많은 연구와 기술개발, 그리고 이를 다룰 수 있는 예술행정가의 육성이 시급한 실정이다.³⁷⁾ 현재 한국문예진흥원에서 추진하고 있는 <문화축매반 강의>와 같은 프로그램이 보다 다양한 내용과 전문적인 내용을 다룰 수 있도록 꾸며져야 한다. 다음으로 지방문화육성에 관한 법제를 확충정비할 필요가 있다. 현재 지방문화의 창달에 직·간접 관련된 주요 법제로서 “지방문화사업법 (1965)”과 “문화예술진흥법 (1972)” 등이 있는바 이들의 내용이 너무 형식적이고 소극적이어서 차후 지방정부와 관련민간부문이 지방문화 육성에 기여할 수 있도록 강제하는 적극적인 법적 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

셋째, 문예진흥에 관련된 예산을 충분히 확보하는 것이다. 장차 우리의 국가발전목표가 Pax Koreana라면 이는 경제적, 군사적 강대국으로서 세계속에 서는 것이 아니라

文化大國으로서 세계문명을 선도해 나가는 것이다. 이렇게 본다면 현재의 우리 문화부문에 대한 투자, 특히 지방문화에 대한 투자는 너무 적은 형편이다. 현재 우리의 경우는 88년을 기준으로한 문화공보부 예산이 756 억원으로 전체 국가예산의 0.43%에 불과하고 이중에서 문화예술관련 예산은 68.3%로 되어 있어 실제 국가예산중의 비중은 0.29%에 불과해 선진제국의 문화부문예산이 전체의 1%를 넘는 것에 비하면 너무나 부족하다.

문화대국으로서의 국가발전에 대한 비전을 가진 정치행정가 등의 문화에 대한 배려에 의해 현재 예산수준의 4~5배 이상이 확충되어야 할 것이고 또한 이 확충되는 예산의 상당부분이 지방문화예산으로 쓰여져야 할 것이다.³⁸⁾

우리의 경우도 지방문화창달을 통한 지역개발활성화와 국토의 균형개발을 추구하겠다는 발상을 가진다면 '60년대 후반의 프랑스 문화진흥정책에서 배워와야 할 점이 많을 것인데, 문화개발위원회(The Cultural Development Commission)를 구성하고 문화개발계획을 수립하여 체계적인 사업운용을 한 것 등이 그에 속한다고 하겠다.³⁹⁾

2. 문예창작활동의 지원

문화예술중에서 전통문화의 보존은 그렇다 하더라도 '산문화'의 창조과정에서 정부의 역할은 극히 간접적이고 한정적일 수 밖에

37) 문화예술행정에 관한 개념과 그 방법에 관한 개요는 John Pick의, 이주역 옮김, 「예술행정론」(Art Administration) (현암사, 1984) 등과 같은 책을 참고로 할 수 있다.

38) 최근 수년간의 문화예술관련예산중 지방문화예산이 차지하는 비중을 보면 년평균 약 33%수준에 머물고 있으며 이중 서울지역에 상당부분이 쓰여진다고 하면 순수한 의미의 지방문화예산은 대단히 미약한 상태라고 하겠다.

39) 이에 관해서는 송영택, 「프랑스의 지방문화예술행정」, 「地方行政」, 1989, 1월호, pp.74~87을 참조.

없다. 문화행정의 기능은 產婆의 역할이라고 하겠는데 이는 창작활동에 대한 행, 재정적 뒷받침과 문화활동에 대한 지역주민의 인식을 고취하기 위한 교육에 관계되는 역할이다.⁴⁰⁾ 이러한 문화예술의 창작 및 공연활동에 대한 지원은 창작보조금의 확대, 문예작품 수요증대를 통한 간접보조, 문예인 발표 기회 확대 및 생활환경시설 조성 등과 문화예술인에 대한 교육과 주민의 문예인식의 고취를 위한 교육 등을 들 수 있다.

이러한 여러가지 지원책 중 문화예술인들 입장에서 가장 시급하게 여기고 있는 것에 대한 의견을 조사해본 결과 <표 13>에서 처럼 응답자의 65.7%가 공공부분의 문화관련 예산(보조금)확대, 그리고 기업 등 민간부분의 지원이 15.9%로 대부분이 직접적 지원을 가장 필요로 하고 있으며 18.4%만이 주민이나 예술가에 대한 교육확대 등을 중요시하고 있다.

<표 13> 지방문화예술진흥을 위해 제도적으로 가장 시급한 일

응답 내용	응답 수	비율
국가나 지방자치단체의 문화관련 예산확대	182	65.7
기업 등 민간부문에서의 지원 유도	44	15.9
초·중등 교육과정에 문예 부문 강조	26	9.4
지방대학의 문화예술관련학과의 육성	13	4.7
기 타	12	4.3
합 계	277	100

가. 창작보조금의 확대

문화예술은 본질적 선(intrinsic good)에 입각한 가치재(merit goods)이므로 공공지원이 불가피하고 그 재화의 생산결과가 소수 특권계층에만 향유되지 않도록 문화민주주의가 이루어지도록 한다면 창작활동에의 보조정책은 분명한 명분을 갖게 된다. 또한 이러한 공공지원에 의한 예술활동이 문화경제학에서 주장하는 대로 지역경제성장에 직접, 간접, 유발효과를 통해 기여하게 된다면 보다 많은 보조금이 투자의 형태로 문예창작활동에 주어지는 것이 바람직하다.

이러한 보조는 문예진흥기금형태로 조성·지원되는 바 정부는 현재 279억원에서 1992년까지 3,000억의 규모로 조성하려 하고 있다. 물론 이중에서 일부를 지방문예진흥기금으로 조성하고 있는데 현재 30~40% 정도에 머물고 있는 지방지원의 비중을 50~70%까지 높여 지방에 거주하는 문예인들에 대한 지원이 서울이나 일부 대도시 지역에 대한 지원보다 상대적으로 훨씬 높아지도록 함으로써 문화예술인과 그 활동들의 지방분산을 유도할 수 있을 것이다.

또한 이러한 금전적 지원외에도 안정된 창작기반조성을 위해 문예인들의 각종 권익에 대한 법적보호, 세제 혜택 및 지역상황에

40) 최상철, “국가발전과 지방문화”, 『地方行政』, 1983년 9월호, p.14.

따른 여러가지 혜택을 부여하도록 하는 장치가 마련되어야 한다.⁴¹⁾

나. 기업 등 민간부문의 지원 유도

다음으로 일부 신흥공업도시일수록 문예활동수준이 낮은 점을 감안하여 그 지역에 있는 기업들, 특히 대기업의 경우 지역사회와의 유대(community relation)를 강화한다는 차원에서 지역문예진흥기금으로의 기부액만큼 면세 및 감세조치 등을 통해 지역문화예술인에 대한 지원을 유도하도록 하여야 한다.

그런데 우리 대기업의 상당부분이 서울에 집중해 있는 점을 감안하여 지방에 분공장을 두고 있을 경우는 그 소속 본사에서 지원토록 하고 분공장이 없는 일정 규모이상의 자산을 갖는 기업의 경우 기업가의 연고라든가 다른 형태로 지역문화단체와의 결연을 통해 보조를 하도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

다. 지방예술인의 작품 구입을 통한 문화수요 확대

지방문예인 등의 창작활동은 지원하는 방법으로 위와 같은 공급측면에서 지원하는 방법 외에도 有效需要를 창출케 함으로써 문예활동을 활성화 할 수 있다.

이를 위해서 지금 우리나라에도 도입하여 사용하고 있는 “문화를 위한 1%시스템”을 확대 적용하도록 하여야 한다. 현재 서울에만 적용하고 있는 이 제도를 각 지역으로 점차 확대시켜 나가도록 하여야 할 것이다.

그러자면 현재 “문예진흥법”에 권장사항으로 되어 있는 내용을 의무조항으로 바꾸어야 할 것이다.

또한 문화예술의 수요가 점차 증대함에 따라 예술품이 투기성 상품으로 변할 가능성도 생각해 볼 수 있다. 이렇게 되면 ‘예술품 거래상의 매상고중 1%’를 特別基金으로 조성하여 문예인들에게 필요한 생활지원 혜택을 주는 프랑스의 특별지원제도와 같은 것의 도입도 검토해 볼만 한다.

라. 지방문화형 산업육성을 통한 문예수요 확대

전통민예품과 같이 그 지역고유문화와 결합된 산업을 육성시켜 부가가치가 높은 상품으로 개발함으로써 전통문화의 승계와 계발을 위한 물적 토대를 제공해 줄 수 있다.⁴²⁾ 일본의 경우 一村一品運動이라 하여 각 지방정부들이 지방문화와 결합된 특산품 개발 운동을 벌이고 있는데 이 노력은 지역경제의 활성화는 물론 지방문화예술인들의 창작활동의 수요를 증대시키면서 그들에게 물질적인 지원을 가능하게 한다.

마. 지역주민들에 대한 문화교육을 통한 문예수요 확대

앞의 실태에서 살펴보았듯이 문예활동에 장애가 되는 가장 큰 요인은 주민들의 문예에 대한 이해와 관심의 부족이라고 할 수 있다. 따라서 중고등학교에서 문예교육을 강화하고 지역사회교육에서 문화예술에 대한 교육을 활성화함으로써 주민들이 고급문화에의 접근과 향유가 가능하도록 하여야 할

41) 문예활동에 있어 세계각면 등의 혜택을 가장 효과적으로 사용하는 나라로서는 미국을 들 수 있다. 이에 대한 내용은 송영택, “미국의 문화예술행정”, 「지방행정」, 1968년 10월호, pp.36~38.

42) 안충영, “지방문화와 지방산업”, 「지방행정」, 1983년 9월호, pp.24~26.

것이다. 이를 통해 문화의 민주화를 달성할 수 있을 뿐만 아니라 장기적인 안목에서 문화예술에 대한 유효수요를 증대시키는 방안의 하나가 될 수 있다.

바. 문화예술인들의 활동공간 확보 및 생활 환경정비

상당부분의 문화예술인들이 그들의 작업 공간이나 발표무대를 확보하지 못하는 경우가 많다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해 각 지방정부의 다각적인 노력이 요구된다.

특히 시각 예술인들의 경우 작업실을 구하기 어려운 여건들을 감안하여 공공과 민간의 협동에 의해 작업실을 확보하는 프랑스방식 등이 좋은 참고가 될 것이다. 이는 파리에 예술가들이 집중되어 있어 주택사정이 곤란한 점을 감안하여 개발업자에게 보조금을 주고 신축건물의 일부에 스튜디오를 마련케 하여 예술가들에게 저렴한 임대료로 빌려 주도록 하는 제도인데 우리의 경우는 비록 공간부족 때문이 갖는 이유외에도 경제적 여건이 어려운 문화예술인들에 대한 지원이라는 차원에서 점차 이러한 제도의 도입을 검토해 볼 만한 것이다.

연주인이나 무대예술의 경우는 공연시설이 부족한 점을 감안하여 커뮤니티 시설 특히 학교와 같은 준개방공간(semi-public space)의 유휴시간대를 활용하는 방안 등이 검토되어야 한다. 특히 지방도시처럼 특별한 공연시설이 갖추어지기 어려운 상황에서는 지역사회 주민과의 호흡을 같이하며 문예활동을 통한 사회교육의 일종으로도 활용될 수 있는 방안 등이 검토되어야 할 것이다.

다음으로 지방문예인들의 주거환경개선을

위해 그들이 선호하는 쾌적한 공간을 마련해 특별히 <예술인촌(artist colony)>를 구성하여 창작활동을 지원하는 것이다. 이는 그 지역문예인 뿐만 아니라 예술가들의 상주적 지방유치를 가능케 하여 지역문예활동을 활성화시킬 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다.

3. 지방문화행정의 문화축매운동 지원

앞에서 보았던 바대로 지방문화의 창달은 초기에는 중앙집권화된 상태에서 각종 보조나 법적, 행정적 장치 등의 마련 등에 의해 지역적으로 보완되고 전국적 수준에서 조정되는 것이 필요하겠지만 궁극적으로는 다양하면서 창의적인 문화창달이 가능하도록 각 지역의 문화양식에 맞추어 정책목표와 수단이 강구되는 것이 바람직하다. 따라서 여기에서는 우리의 지방정부차원에서 지방문화창달을 위해 어떠한 노력을 해야 할 것인지에 대해 문화축매라는 관점에서 중점적으로 논의하기로 한다.

문화축매(cultural animation)는 문화활성화라는 말로 쓰여질 수 있는데 이 활성화운동의 영역은 지역적으로는 행정구역단위를 토대로 하며, 내용적으로는 문화예술적 내용(문화, 무용, 연극, 음악, 문화유산 등), 사회문화적 내용(시민 또는 사회생활, 생활방식, 예의범절, 세계에 대한 지식) 및 체육적 내용 등이 광범위하게 다루어지는 것이다.⁴³⁾ 이러한 문화축매운동 또는 문화운동론은 1980년대 중반에 들어서면서 우리나라에서도 본격적인 논의가 이루어졌는데⁴⁴⁾ 이러한

43) 김문환, "문화축매의 개념", 한국문화예술진흥원, 「88문화축매 반감의 고재」

44) 한국문화예술진흥원, 「86문화축매운동을 위한 포럼 종합보고서」, 1986, p.117.

촉매운동의 효율적 추진을 위해 다음과 같은 몇가지 사항이 지방문화행정차원에서 이루어져야 할 것이다.

가. 문화촉매기반의 마련

문화촉매는 참여와 학습에 의해 지역문화를 주민자신이 창출하려는 문화활동이기 때문에 주민들이 자유롭게 접근하여 문화적 활동을 전개할 수 있도록 하는 문화시설이 전제되어야 한다. 이러한 시설을 문화촉매기반이라 한다면 주민 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 지역사회의 다목적적 종합시설을 마련하여야 한다.⁴⁵⁾ 중규모급 도시이면 이러한 문화센터의 설립을 추진하고, 소도시 이하의 지역에서는 새마을 회관이나 지역별 국민학교 등을 중심으로 하여 출발하는 것도 바람직하다. 이렇게 해서 촉매기반시설이 마련되면 그 안에서 다양한 프로그램을 가지고 운영될 수 있도록 이를 행정적으로 지원하는 것이 중요하다.

나. 문화보급시설의 확충

문화행정의 중요한 역할의 하나가 문화예술과 대중이 가까와지도록 촉매기능을 하는 것이라고 할 때, 주민을 예술적, 문화적 작품에 접근시키기 위한 여러가지 보급시설을 충분히 갖추도록 해야 한다. 즉 박물관, 전시장, 극장, 음악당, 체육관, 운동장 등 흔히 커뮤니티 시설이라 하는 것 중에서 문화와 관련된 시설을 갖추 수 있도록 지역개발계획 속에 포함시켜 추진하는 것이 바람직하다.

우리의 경우 이미 수립된 몇몇 지방 정부 생활권계획을 살펴보면 이러한 내용들을 생활 편의시설 차원에서 다루고 있을 뿐, 지방문화진흥계획이라는 부문별 추진계획이 결여되어 있는 실정이다. 이러한 사항들은 국가계획인 경제사회발전 5개년 계획의 지방발전부문중 지방문화육성계획과 연계하여 적으나마 문화보급시설을 위한 국가보조를 얻어내도록 하여야 할 것이다.

이러한 경우 지방문화행정은 충분한 공간이나 예산이 확보되어 있지 않을 경우 다음과 같은 4가지의 목적을 동시에 달성할 수 없고 이중 어느 하나를 지원할 경우 다른 활동이 위축되게 되는 갈등에 빠지게 될 것이다.⁴⁶⁾

- i) 모든 예술을 보다 많은 사람에게 접근하게 하는 것
- ii) 향토예술을 육성하는 것
- iii) 전통예술의 보존
- iv) 지역사회예술활동을 성장 발전시키는 것

이들중 어느 하나의 정책목표를 택하거나 혹은 이들의 우선순위를 결정할 때는 문화예술행정가의 독자적인 판단보다는 주민들의 참여기회를 확대하여 그들의 욕구대로 결정하도록 하는 지혜가 필요하다.

다. 문화성이 가미된 도시 가꾸기

문화예술은 그 속성상 도시지향적이다. 따라서 대도시이건 아니면 지역중심의 소도시이건 그 지역특성을 가장 잘 반영할 수 있는 개성있는 도시로 가꾸어 질 수 있도록 노력하여야 하고 이를 통해 다양한 도시문

45) 이러한 형태로서 프랑스의 「문화의 집 (Maison de la Culture)」나 멕시코의 컨벤션센터 (The Acapulco Convention Center) 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

46) John Pick, 이주혁 옮김, 「예술행정론」 (현암사, 1984), p.61.

화가 서로 어우러져 조화로운 문화국가를 형성해 갈 수 있다. 이러한 개성있는 도시가 꾸기는 도시계획이나 관련된 각종 공간계획에 풍부한 문화성이 반영되도록 함으로써 달성될 수 있다. 원래 도시계획은 도시의 개발과 문화창조의 과정으로서 시행되는 일종의 공간구성의 미학으로서 이러한 계획이 이루어지는 권역은 기능적이고 안전하며 편리할 뿐만 아니라 거기에 사는 주민생활을 즐겁고 풍요롭게 할 수 있는 창의적인 것이어야 한다.⁴⁷⁾

일본에서는 이러한 노력을 일컬어 <손으로 가꾸는 도시> <마음의 행정> 등의 용어를 사용하기를 좋아하는데 손으로 가꾼다는 것은 다른 것은 흉내내지 않는 것이며 기계생산적 규격품화 하거나 대량생산적인 것이어서는 안되며 지역특성에 알맞은 개성적인 복지와 지역사회의 풍요로움을 추구하는 것이라고 한다.

이러한 도시가꾸기에 있어 가장 필요한 것은 자질있는 전문인력이 필요한 바 이들이 갖추어야 할 소양으로 다음과 같은 것을 들고 있다.⁴⁸⁾

- i) 높은 기술수준 ii) 높은 교양수준 (미의식, 인간공학, 사회공학, 도시생태학 등의 일반적 교양과 도시마다의 특유한 역사, 전통, 풍습, 자연, 인종에 관한 지방적 교양)
- iii) 강한 애향심, 애정, 자부심 iv) 도시 만들기의 강열한 정열

그들 뿐만 아니라 우리나라의 경우도 지방도시의 풍정이 각기 다양한 것이 아니라

점차 서울을 닮아가면서 능률적이고 기계적인 생산공간으로 변해가고 있음을 볼 수 있다. 이는 지방도시의 개발계획 수립시에 중앙인 서울의 전문가가 서울시를 모델로 하는 능률적인 공간을 계획하는 탓에 우리나라 전 도시가 다양성, 향토성을 상실해 가고 있기 때문이다. 文明後期社會의 가장 큰 인류의 위기가 문화적 다양성을 상실하고 모든 것이 획일화 되어가는 것이라는 어느 저명학자의 경고를 되새기면서 지방문화창달을 위한 도시개발에서 한 일본의 학자가 그의 저서<郷土都市論>에서 제시한 문화도시 개발의 8가지 지표를 생각해 본다.⁴⁹⁾

우리의 도시개발 또는 문화축매운동에 있어서 우리나라의 지표를 개발하고 그에 맞는 개발이 이루어지도록 해야 할 것이다.

라. 지방문화 행정제도의 보강

이상과 같은 바람직한 지방단위의 문화행정 추진되려면 전문성 있는 지방문화행정요원의 확보, 행정기능의 보강 및 조직개편 그리고 그에 따른 예산확보 등의 제도적 보완이 전제되어야 할 것이다.

1) 문화예술행정교육의 강화

우선 문화(예술)행정인을 양성할 수 있는 교육이 이루어져야 한다. 문화예술행정의 전

49) 服部鑑二郎은 도시의 活力과 도시潛在力 두가지로 구성되는 도시문화를 다음과 같은 8가지 지표를 토대로 측정되고 그의 기준에 맞추어 창조될 수 있다고 한다. 그 지표를 표현상 즉, 그 도시의 표정이라고 하는바 그 내용은 다음과 같다.

- ① 중앙역과 역전부조 - 제1의 표정 - ② 시청사나 공공시설 - 제2의 표정 - ③ 중심가의 매력 - 제3의 표정 - ④ 도시의 산업기획력 - 제4의 표정 - ⑤ 시민이 배양하는 문화적 센스 - 제5의 표정 - ⑥ 향토선각의 출현상황 - 제6의 표정 - ⑦ 향토의 차원과 정신풍토 - 제7의 표정 - ⑧ 도시의 자랑 '심벌' - 제8의 표정 -

47) 이재창, "지방문화육성과 지방행정", 「지방행정」, 1983년 9월호 p.37.

48) 田中和夫 "손으로 가꾸는 도시(1)", 「比較行政」, (지방행정연구소, 1985년 9월호), p.136.

통적 역할은 기획, 활성화 그리고 교육이라 할 수 있는데 이는 i) 예술가를 대중에게 접근시키는 일 ii) 예술가가 지역사회에 있어서 활동하도록 하는 일 iii) 지역사회의 잠재력을 개발(참여촉진, 청중교육, 전문예술인의 발굴과 훈련)하도록 하는 일을 의미한다.⁵⁰⁾ 사실 문화예술행정이란, 예술과 관련한 창의성과 행정이 요구하는 합리성의 양자를 겸비해야 하기 때문에 매우 까다로운 행정분야이어서 이러한 역할을 담당할 수 있는 지방공무원을 양성하기란 쉽지 않다.

따라서 임용시나 직무분담시 적성검사나 소양교육을 통해 신규행정요원을 확보하여 기존의 지방직 문화행정요원은 공무원 교육의 보수교육이나 현재 한국문예진흥원에서 실시하는 文化觸媒班 교육의 강화를 통해 직무수행능력을 보장토록 한다.

다음으로 문화예술인을 양성할 수 있는 전문교육기관의 설립 특히 지방대학에의 예술교육 강화를 위한 관련학과의 설치, 우수교육요원 유치 및 장학금의 지급 등을 확대해야 한다.

또한 지역주민들의 문화예술에 대한 관심을 확대시키기 위한 문화교육 확대를 위해 地域社會教育의 활성화가 요구되는 바 현재의 새마을운동에 관련된 조직과 교육체를 활용하는 방안을 강구해야 한다.

2) 지방문화행정조직의 보강

문화부의 신설 등 중앙행정조직이 개편되면 그에 따라 지방행정조직의 개편이 뒤따라야 할 것이다. 현재 집중화되어 있는 문예행정기능증에서 중앙에는 종합적인 연구, 기

획, 조정 등의 업무만 맡게 하고, 세부적인 결정권은 지방자치단체에 맡겨 각 지역실정에 맞는 창의적이고 신속성있는 행정이 이루어지도록 해야 한다. 그러자면 시·군·구의 기존 자치단체에까지 문화행정을 담당할 수 있는 부서가 설치되어 최소한 일개 課 정도의 부서가 설치되어 문화축매운동을 충분히 지원할 수 있도록 하여야 한다.

3) 지방문화관련예산의 확충

지방주민의 文化享有權 보장이라는 차원에서 문화 축매의 조성을 위한 하드웨어(시설)확충 뿐만 아니라 소프트웨어(프로그램)에도 많은 투자가 요구되고 이를 집행할 수 있는 예산지원이 요구된다. 이를 위해 지방자치단체 예산의 일정비율 이상을 문화예산으로 책정토록 하는 방안이나 지방에서 모금된 문예진흥기금의 지역별 전액환급 및 조정제도 등을 고려해 보아야 하고,⁵¹⁾ 지방교부세액의 산정시나 국고보조금 지급시에 지방문화활성화를 위한 特別行政需要가 반영되도록 하는 노력이 필요하다.

50) John, Pick, 이주혁 옮김, 위의책, pp.48~49.

51) 유진룡, "지방문화육성을 위한 문화정책 방향 연구", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1987. 7. pp.136~137.