

작은 차이와 원칙이 지자체별 성장 차등 가져와

글 **지금종** 문화연대 사무처장

이 글을 쓰는 목적에 부합되기 위해서는 먼저 '문화예술'에 대한 개념 규정과 논의의 범위를 설정할 필요가 있다. 우선 '지방자치제 실시 이후'라는 제도적, 시·지역 단서에 따라 시간적 범위는 지방자치제 실시 이후로 잡되, 실질성에 비추어 민선 자치단체장이 들어선 1995년 이후를 중심으로 논의하는 것이 좋을 듯하며, 또한 지방자치제라는 제도적 범위를 설정한 이유가 제도의 도입이 문화예술에 어떠한 영향을 끼쳤는가에 대해 살펴본다는 의미를 담고 있다고 생각되기 때문에 문화정책의 행위 주체인 문화행정을 중심으로 논의를 전개하도록 하겠다. '문화예술'에 대한 개념 규정은 문화의 사회적 위상과 기능이 날로 확대되는 추세를 반영하여 예술정책을 포함하지만 넓은 의미의 문화를 논의하는 것이 옳다고 생각된다. 요컨대 민선 자치단체장 이후의 지역문화정책에 대해 논의하고자 한다.

그런데 본격적인 논의에 앞서 지적하지 않을 수 없는 문제가 있다. 바로 기본적인 데이터 구축이 너무 미비하다는 것이다. 어느 정도 짐작은 했지만 자료를 구하기 위해 여러 경로를 확인했으나 전반적이고 구체적인 데이터는 물론이고 문화예술 행사에 대한 마땅한 통계가 없었다. 문화관광부, 한국문화정책개발원, 문예진흥

원에서 발간한 각종 통계, 연감 등은 부분적인 영역에 한정되어 있어 지역 차원의 문화예술에 관한 전반적인 추이와 현황을 파악하기 어려웠다.

『문예연감』의 경우 순수예술을 중심으로 한 장르별 조사라는 한계 때문에 넓은 의미의 문화 활성화 추이를 파악하는 데 적절치 않았고, 게다가 예총이라는 한 예술단체의 회원을 조사대상으로 삼고 있어 조사결과가 제한적일 수밖에 없다. 따라서 예총 이외의 다양한 예술단체의 자생적 예술행사를 파악할 수 없으며 행사의 성격별 분류와 질적 분류가 불가능하다는 명백한 한계를 안고 있다.

한편 지방자치제 실시 이후에도 각 지역에서 문화예술과 관련된 각종 데이터가 거의 구축되고 있지 못한 것이 현실인데 그럼에도 불구하고 해마다 문화행정에서 업무계획을 세우고 있어 시급한 개선이 요구된다. 이처럼 현황 파악도 안 된 상태에서 문화정책을 입안하고 실행하는 행위는 의사가 진단 없이 환자에 대한 처방을 내리는 것과 다르지 않다. 이러한 점에 비추어볼 때 문화행정 담당자들은 한국 축구의 월드컵 신화를 진두지휘한 히딩크의 과학적 분석과 전략수립 태도로부터 한 수 배워야 할 것 같다. 향후 문화관광부는 활용성

이 높은 기초 데이터를 구축하는 데 보다 많은 투자와 노력을 기울이는 한편 각 지방자치단체와 정책적 연계를 통한 행정지도와 협력을 강화해 나가야 할 것이다.

지방자치제 이후의 변화, 혹은 성과

1995년도 본격적인 지방자치제 실시 이후 지역문화 정책의 두드러진 변화라고 한다면 '문화도시'를 표방하는 자치단체가 점차 늘고 있다는 것이다. 이에 따라 자치단체들의 문화정책 영역이 확장되고 문화행정 조직이 정비되고 있으며 아직은 미약하나마 전문성을 띠기 시작했다. 공보기능을 따로 떼어내고 문화, 체육, 관광행정 업무의 연계를 위한 조직체계를 갖추어가는 등 문화행정을 전담하는 조직체제로 전환하는 추세를 보이고 있는 것이다.

또한 광주광역시와 광주비엔날레를 독립된 재단법인을 설립해 운영하는 것처럼 경기, 부산, 부천 등 각 지방자치단체에서 문화행사를 위한 별도의 기구를 설립해 전담하는 사례가 늘고 있으며 문화담당 부서로의 배정은 좌천이라거나 쉬어가는 자리라고 하는 공무원들의 기존 인식도 많이 개선되었다. 자치단체의 문화재정도 꾸준히 늘어나는 추세를 보이고 있다.

지난해 문화관광부에서 발간한 「문화정책백서」에 따르면 “중앙정부의 문화예산 증가는 곧바로 지방자치단체의 문화예산 증가로 이어졌다. 그 원인으로는 대부분의 국고지원사업 지원율이 20~50% 정도인 점을 감안할 때 나머지 예산은 지방자치단체가 부담해야 하기 때문”이라며 국고보조금을 포함해서 “1999년은 지방자치단체 총예산 61조 7,667억원의 2.1%인 1조 2,872억원, 2000년은 57조 3,196억원의 3.1%인 1조 7,668억원, 2001년은 59조 1,585억원의 3.3%인 1조 9,285억원으로 조사

됐다”고 밝히고 있다.

또한 경기문화재단을 비롯해 강원문화예술재단, 인천문화재단 등 광역자치단체에서부터 부천문화재단 등 기초자치단체에 이르기까지 문화재단 설립이 줄을 잇고 있으며 성남시, 용인시, 논산시, 정읍시, 남원시, 목포시, 여주시, 문경시, 곡성군, 강진군, 영암군, 완도군, 의령군, 합천군 등 여타 기초자치단체에서도 문화예술진흥기금을 조성하는 사례가 점차 증가하고 있다. 한편, 기존의 지역문화정책이 주로 전통문화예술과 문화재 관리 및 문화 인프라 건립 사업에 한정되던 것에 비해 근래에는 문화복지 차원의 프로그램이 다소 증가하고 있으며 축제 등 문화예술을 활용한 지역활성화 사업의 비중이 커지고 있다. 따라서 1995년 이후 축제 등 각종 문화예술 행사가 대폭 양산되었고 지금도 꾸준히 증가하고 있다.

기존의 문화시설들의 운영의 합리화에 대한 문제제기가 여전한 가운데서도 문화시설의 건립은 꾸준히 증가하고 있는데 그 중에서도 문화관광부의 주도 아래 이루어지고 있는 '문화의 집'은 현재 98개소에 이르고 있고, 동사무소 기능 전환에 따라 용도가 변경되어 문화시설의 기능을 하는 '주민자치센터'는 전국적으로 수천 개에 달해 폭발적인 증가 양상을 보인다. 이 밖에도 박물관, 문예회관, 도서관 등 문화기반시설이 지속적으로 이루어지고 있다. 「문화정책백서」에 따르면, “2011년까지 박물관은 인구 9만 명당 1관 수준인 500관, 공공도서관은 인구 6만 명당 1관 수준인 750관, 문예회관은 지방자치단체당 1관씩 248관을 확충”하도록 지원하겠다는 것이 정부의 계획이다. 또 '문화의 거리' '문화지구' '문화산업단지' 등도 새로 조성되거나 계획 중에 있는 지방자치단체가 상당수 있다.

이 같은 전반적인 변화의 흐름은 몇 가지 동인에 의

해 형성되고 있다고 보여지는데 첫째는, 문화지형의 변화이다. 과학기술의 발달로 촉발되어 산업생산과 소비, 일상생활 등 사회 시스템 전반에 걸쳐 혁명적인 변화를 수반할 산업 패러다임의 대전환은 문화의 위상과 기능을 새롭게 재조정할 것을 요구하고 있다. 본격적인 '문화경제' 시대가 도래함에 따라 창의성과 감수성을 기반으로 하는 문화적 역량이 국가와 지역의 생존력을 결정짓는 요소가 될 것이며 호혜와 평등, 자유 등 문화적 가치들은 긍정적인 사회적 관계를 생성함으로써 보다 풍요롭고 인간다운 삶을 영위할 수 있는 기제로 작동할 것이다. 문화에 대한 이 같은 인식이 점차 확산되는 추세에 있어 향후 산업, 복지, 교육, 도시계획 등 각 정책 분야에 정책적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 이른바 '행정의 문화화'가 가속화될 전망이다. 아직은 충분하지 않지만 이러한 흐름이 다소 반영되고 있다고 생각된다.

둘째, 지역화의 가속화와 1995년 이후의 본격적인 지방자치제의 실시이다. 지역화의 흐름에 따라 지역민의 정치적 성격과 위상에 대해 변화가 일고 있는데 특히 행정학에서는 지역민과 지방정부의 관계에 대한 인식론적 논의가 이루어지고 있으며 고객(customers)으로서의 주민과 주인(owners)으로서의 주민이라는 두 가지 인식론적 대상을 설정하여 설명하고 있다. 이러한 논의는 결과적으로 한편으로는 기업가적 지역정부를 지향하게 만들어 자치단체장의 경영능력을 시험하게 만들고, 다른 한편으로는 시민참여를 높이는 결과를 나타내고 있다. 자치단체장의 경영능력의 주요 시험무대가 시대적 흐름에 따라 문화예술 분야에서 이루어지고 있는 것이다.

마지막으로, 삶의 질 향상에 대한 지역민의 문화적 요구를 들 수 있다. 사회가 고도로 분화되고 삶의 방식이

다양해짐에 따라 문화적 욕구 또한 갈수록 커지고 있으며 노동시간의 축소로 여가시간이 증대됨에 따라 문화향수 계층도 세대별, 성별로 확대되는 추세에 있다. 이 같은 시민의 욕구에 부응해야 하는 자치단체장의 정치적 필요가 문화 인프라의 조성, 문화예술 행사를 활성화시키는 요인으로 작동하고 있다고 할 수 있다. 한편 문화생산자들과의 정치적 이해관계에 따라 행사를 남발하는 경우도 비일비재한 것으로 알려지고 있다.

지역문화정책의 문제점 및 개선방안

전체적으로 지역문화는 양적 성장은 이루어졌다고 판단되지만 질적인 측면에서는 그다지 개선되지 못했다고 할 수 있다. 지역문화 활성화에 걸림돌이 되는 요인을 크게 나뉘보면 첫째, 문화에 대한 잘못된 관점이다. 아직도 문화를 장식적이거나 도구적으로 바라보는 관점이 횡행하는 것이다. 문화를 예술로 좁혀보거나 소일거리 정도로 치부하고 아니면 돈벌이의 수단으로 이용한다. 이는 여러 정황들을 살펴보면 알 수 있는데 예컨대, 예산의 사용을 소프트웨어나 프로그램에 쓰기보다는 하드웨어에 지나치게 사용한다거나 일회성 행사에 투입하고, 거의 모든 행사에 대한 평가는 경제적 효과에 포커스가 맞춰져 있는 것을 보면 추정이 가능하다. 종합적인 문화발전 계획을 세우지 않는 것도 하나의 반증이라 하겠다.

둘째, 대부분의 지방자치단체가 문화정책의 입안과 실행, 평가 등에 있어 과학성이 결여되어 있다. 문화정책 수립을 위한 각종 조사와 연구, 실행을 위한 추진체계를 정비하고 실행에 대한 평가와 환류체계가 갖추어져야 하는데 이러한 기초적인 과정마저 마련되어 있지 않다. 이로 인해 정책의 일관성이 없고 기존의 문화자

원과 인프라를 효율적으로 활용하지 못하고 있다. 또 이런 것들이 제도화되지 못해 단체장이 바뀌면 사업의 연속성이 깨지는 일이 허다하다.

셋째, 행정의 낡은 관행이 여전히 통용되며 전문성이 대체로 떨어진다. 지역문화행정은 관료적이고 불투명하며, 지역의 문화권력과 결탁해 무원칙하고 형평성이 떨어지는 문화정책을 집행하고 있다. 전문성이 떨어져 종합적이고 체계적인 문화정책 수립과 집행이 이루어지지 않으며 민간의 전문성을 활용하는 파트너십을 모른다. 무엇보다도 수요자인 시민을 기준으로 하는 정책 마인드가 없는 것이다. 그런데 답답한 것은 대부분의 지역문화행정의 실태가 이러함에도 견제와 감시, 대안을 내놓아야 할 지방의회 의원들이 행정보다도 더 문화 마인드가 없거나 무관심하다는 사실이다.

넷째, 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체간의 효율적인 업무 연계와 역할 분담이 이루어지지 않는 점과 분권화, 분산화, 분업화를 통한 지방자치제도의 정착이 제대로 실현되지 못하고 있는 것도 큰 장애가 되고 있다. 우리나라의 근대화가 중앙집중식 개발방식에 따라 이루어진 결과로 인해 각종 자원의 분배가 심하게 왜곡되어 있는 것이 지역문화 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 재정 규모와 재정 자립도는 물론 문화 관련 인력, 생산시설을 비롯해 교육을 포함한 각종 문화기반시설의 극심한 중앙 편중은 각 지역을 피폐하게 만들었는데 특히 인구의 감소가 심각하다. 이에 따라 소도시와 농촌으로 갈수록 지역문화를 담당할 지역문화 주체의 형성이

안 되어 있는 실정이다. 이런 상황은 한편으로는 중소기업의 지역까지 유행처럼 번지는 문화행사의 과잉 속에서 지역문화인력의 빈곤 때문에 이른바 중앙의 전문가나 상업 이벤트 회사를 불러들이는 현상을 빚고 있다.

구체적으로 들어가면 수많은 문제점과 과제를 안고 있는 것이 오늘날의 지역문화의 현실이다. 예술행사에 대한 분석이라는 점에서 제한적이지만 지난 몇 달간 『문화예술』지가 특별기획 프로그램으로 다룬 〈지방자치단체 이후의 지역 문화예술 현황〉을 나름대로 분석해보니 여러 현상과 원인이 밝혀졌다.

지면의 제한상 길게 말할 수 없지만 각종 수치의 변화 뒤에 흐르는 문화적 코드들을 면밀히 들여다볼 필요가 있다는 것이다. 시민의 자발적인 문화적 생성의 흐름에 물꼬를 튼 곳과 그렇지 않은 곳, 문화재단이라는 문화예술 활성화를 위한 제도를 만든 곳과 그렇지 못한 곳, 자치단체장의 문화 마인드의 유무, 문화 토호의 권력 작동 여부 등 차이들에 주목할 필요가 있다. 작은 차이와 원칙이 문화의 자생성, 다양성, 자립성 등에 커다란 차이를 발생시킨다. 바꾸어 말해 나타난 수치 결과의 이면에 주목하자는 것이다.

문화예술과 지역 발전은 어떤 연관을 갖는가? 예술행위의 사회적 의미는? 문화의 공공성은 어떤 것인가? 지원의 대상이 되는 예술의 범위와 대상은, 또 방법은? 등의 상식적이고도 기본적인 질문과 원칙이 새삼스레 필요한 것이 우리 현실일지도 모른다는 생각을 해봤다. ✨