

정책의 실효성을 위해 지방자치단체의 자기혁신 필요

지 금 중 · 문화연대 사무처장

노무현 정부와 함께 출범한 이창동 장관 체제의 문화관광부가 1년여의 산고를 거쳐 마침내 '새 예술정책'을 선보이게 되었다. 정책수립이 다소 더딘감이 있게 진행되어 일각에서 비판이 있었지만, 비교적 장기적 발전을 고려한 관점에서 접근했으며 주로 공무원들이 일방적으로 정책수립을 하던 예전과 달리 각 해당 분야의 전문가들의 참여를 통해 정책수립이 이루어졌다는 측면에서 기존 관행과의 변별성이 있는 것은 분명한 사실이다. 그 결과 각 분야 현장의 목소리가 정책에 상당 부분 반영된 것으로 판단된다.

이제는 각 분야의 폭넓은 의견수렴을 통해 정책을 수정·보완해 더욱 정교하게 다듬는 일만 남은 것 같다. 물론 차질 없이 정책을 집행하는 것이 더욱 중요하다는 전제에서 말이다.

구조적 정책 전환 시도

지역문화정책도 이러한 과정을 거쳐 성안(成案)되었다. 사실 지역에서 활동하는 문화활동가들의 입장에서 볼 때, '지역문화'가 '새 예술정책'의 한 분야에 불과한 것으로 취급받는 것이 불만일 수 있다. 지역문화는 예술의 한 분야라는 좁은 의미의 문화가 아니라, 지역예술의 총합·생활문화·나아가 지역의 정치·경제와의 유기적 연계 속에서 파악하고 지역의 독자적 삶의 방식을 포괄하는 넓은 의미의 문화로 접근해야 하기 때문이다. 이렇게 본다면 지역문화는 예술정책 범주를 넘어서 지역민의 삶의 질을 높이고 지역발전을 위한 재구조화의 기제로서 보다 높은 위상에서 국가문화정책의 일환으로 다루어졌어야 마땅했다. 이는 '지방화와 균형발전시대'를 지향하는 정부이기에 더욱더 그랬어야 했다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 지역문화를 새롭게 정책의 대상으로 삼게 된 것은 큰 변화이며, 지역문제 해결의 시금석이 될 것으로 보인다. 그 동안 중앙정부의 지역문화정책이 문화 관련 하드웨어 조성 and 문화유산 보존·관리 등에 제한적으로 치우치거나, 과학적이고 체계적인 정책수립과 집행체계를 가지지 못해 산발적이고 지속성이 떨어진 정책 집행의 한계를 가지고 있었던 것에 비해, 이번 정책에는 지역문화를 분명한 정책대상으로 상정하고 '지역문화과' 신설 등 그에 따른 행정체계를 갖추었기 때문이다. 이는 문화관광부가 국가 차원의 문화정책과 지역 차원의 문화정책을 분별하여 시행할 수 있게 되었다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 지역문화발전을 위한 행정의 역할을 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 본다면, 그 중 하나인 중앙정부 행정체계의 최소한의 기반이 마련됨으로써 체계적이고 지속적인 문화행정이 가능하게 되었으며, 나아가 다른 하나의 추진기반인 지방자치단체 문화행정의 역할 강화를 유도하는 효과를 기대할 수 있게 되었다.

이번에 새로 마련된 지역문화정책은 그동안의 문화정책이 서울 중심의 일극 집중 발전방식에서 파생된 지역간 문화격차의 심화, 사회환경의 변화에 따른 문화가치 및 시민의 문화적 욕구 증대 등 시급한 정책적 요구에 효과적으로 대응하지 못했다는 자성을 바탕으로 작성됐다. 그 동안 사회와 사회구성원은 빠르게 변화하고 있는데 정책은 그에 따르지 못한 것이 사실이다. 따라서 지역문화의 획일화, 전통문화의 멸실, 자연파괴적 문화개발, 문화격차 심화, 저열한 소비·퇴폐문화 확산, 문화향수 기회 축소 등 지역문화가 절대적 위기를 맞고 있는 상황에 처하게 되었다. 이런 상황에서 문화를 통한 시민의 삶의 질 제고와 지역발전을 꿈꾸는 것은 어불성설이 아닐 수 없다.

문화부에 집중된 권한과 자원을 분권·분산하는 동시에 문화행정시스템을 정비하고, 지자체 문화행정의 혁신과 지역민의 문화적 역량 강화를 통해 지역문화의 자생성을 살리는 것이 새로운 지역문화정책의 핵심이라고 할 수 있다.

이러한 결과를 부른 요인은 두 가지 관점에서 분석할 수 있다. 먼저 거시적으로는 경제성장 과정에서의 고도의 중앙 집중 및 정치·경제 중심의 기형적 발전방식이 근원이라고 할 수 있을 것이다. 또한 미시적으로는 일천한 문화인식, 비민주적이고 전문성이 떨어지는 지역문화 행정, 지역민의 문화 역량 부족, 문화행정 권한 및 각종 자원의 중앙 집중 등을 그 요인으로 꼽을 수 있다. 한마디로 문화와 관련된 철학, 행정시스템, 전문성, 시민의식 등이 모두 문제인 셈이다. 이러한 실정임에도 중앙정부가 지역문화 발전을 위한 종합적인 청사진을 제시하기보다는 재정 지원을 통한 문화시설 건립 위주의 인프라 구축 등 단편적인 사업에 치중해온 것도 사실이다.

따라서 새로운 지역문화정책은 이런 문제점을 극복하기 위해 구조적이고 대대적인 정책 전환을 시도하고 있다. 우선 정책비전으로 삼고 있는 것을 살펴보면 ▶지역간 문화 격차 해소 ▶전국 최소기준(National Minimum Level) 설정을 통한 전국적으로 고른 문화향수 기반 마련 ▶특색있는 지역문화 육성 및 지역문화예술의 자생력 확보 ▶문화의 분권과 분산 강화를 통한 문화적 관점과 인식 확산 ▶전통 및 지역문화자원의 가치 재인식과 문화의 경제가치 제고 등이다.

그리고 이를 실현하기 위한 주요 정책과제를 살펴보면 다음과 같다. ▶지역문화예술 발전 추진체계 정립 및 재정 확충(중앙-광역-기초간의 문화행정협의회 구성, 문화부 내에 지역문화발전위원회 설치, 지방자치단체에 지역문화예술위원회 설치, 지자체 문화예산 비율 제고 유도, 국고보조금 및 문예진흥기금 지원 개선) ▶문화공간 확충 및 수요자 중심의 문화공간 운영(전국 최소기준 미달 지역에 문화공간 우선 지원, 문화벨트 및 지역문화예술특구 지정지원, 주요

거점별 문화중심도시 선정 및 육성, 문화기반시설 관리, 운영 평가제도를 통한 운영방식 개선) ▶다양한 지역문화예술 프로그램 개발 지원(지역문화시설 연계 프로그램 활성화, 특색있는 지역축제 육성, 지역문화자원 발굴 및 문화콘텐츠 개발) ▶지역문화 전문인력 양성(지역문화 행정가 및 전문인력 교육과정 확충, 지역문화 전문인력 채용 기회 확대, 지역문화 전문인력 네트워크 및 인력풀제 운영) ▶지역문화 관련 법·제도 정비(지역문화예술진흥법 제정, 지역문화예술진흥 조례 제/개정 권장, 문화영향평가제도 도입)

제도적 장치에 기반한 지자체 자기 혁신 중요

이 글에서 모든 분야를 충분히 설명하기는 어렵지만 이 같은 계획을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지역문화발전을 위한 행정 체계를 대폭 정비해 소통을 원활히 하고 역할 분담을 분명히 함으로써 효율성과 연속성, 지속성을 높이도록 했다. 또한 중앙정부에서 지자체로의 분권만이 아니라 관(官)에서 민(民)으로의 분권도 병행함으로써 민주성과 전문성·자생성을 강화하는데 역점을 뒀다.

둘째, 재원의 경우 중앙에 집중된 것을 분산하는 한편, 지자체 자체의 문화예산 비율을 높이도록 다양한 제도적 장치를 통해 유도하고 있다.

셋째, 시설 확충은 절대적으로 부족한 지역을 우선적으로 지원하는 것을 원칙으로 하지만 시설 확충보다는 운영의 활성화·합리화에 더욱 노력을 기울인다.

넷째, 문화인력 양성을 정책의 우선과제로 삼으며, 전문인력들이 각 지역에 정착해 활동할 수 있는 조건을 만들어 간다.

다섯째, 모든 문화시설·행사 등에 평가시스템을 도입함으로써 환류작용의 효과를 거두어 지속적인 사업 개선을 유도하는 한편, 합리적인 지원근거로 활용한다.

여섯째, 지역문화 발전을 위한 법적 근거를 마련하는 것이다.

요컨대, 문화부에 집중된 권한과 자원을 분권·분산하는 동시에 문화행정시스템을 정비하고, 지자체 문화행정의 혁신과 지역민의 문화적 역량 강화를 통해 지역문화의 자생성을 살리는 것이 새로운 지역문화정책의 핵심이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 정책이 실효성을 거두기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체의 자기 혁신이 필요하다. 단체장의 취향과 정치적 이해관계에 따라 문화사업을 벌이는 것이 아니라, 지역발전과 시민의 삶의 질 제고에 모든 문화사업의 초점이 맞춰져야 한다는 것이다.

그러기 위해서는 단체장의 문화마인드를 높이는 것도 중요하지만, 지속적이면서도 전문성이 담보되는 제도적 장치가 요구된다. 그것이 바로 민간의 문화전문인력 중심으로 구성되는 '지역문화예술위원회'이다. 이는 민간의 참여를 통한 문화부문의 지역지배구조(Local Governance)의 구축으로, 지방자치단체 문화행정의 혁신을 이루고 전문성을 강화하는 일이다. 지역의 문예진흥사업과 지역문화 활성화를 위한 조정·컨설팅·정책생산 등의 기능을 수행할 이 위원회의 적극적 도입 및 활성화가 새로운 지역문화정책의 성패를 가름할지도 모른다.

문화관광부는 조만간 공청회를 거쳐 광주광역시를 필두로 하여 올해부터 이 제도를 시범적으로 가동할 계획이며, 우선 광역시를 중심으로 시행하는 것을 계획으로 잡고 있다. 그러나 이 제도는 어느 정도 도시 규모를 갖춘 경우라면 오히려 기초자치단체에서 더욱 효력을 발휘할 것으로 보인다. 따라서 광역과 기초자치단체에서 동시에 시범 실시를 하고, 결과에 따라 확대시켜 가는 것이 바람직할 것이다. 