

정부의 지역문화실태조사와 제주의 대응과제



제주연구원 문 순 덕 책임연구원



JRI

정책이슈브리프

제주연구원

제주연구원 정책이슈브리프 2017년 11월 30일 Vol. 284

발행처 : 제주연구원 발행인 : 강기춘

주 소 : 63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253 TEL. 064-726-0500 FAX. 064-751-2168

- 제주연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고자 다양한 정책 방안을 선제적으로 제시하고 있습니다.
- 본 연구를 토대로 보다 합리적이고 발전적 대안들이 도출되어 도민의 삶의 질적 향상과 제주발전에 디딤돌이 되기를 기원합니다.

정부의 지역문화실태조사와 제주의 대응과제

Contents

- I. 들어가며
- II. 지역문화실태조사 추진 과정
- III. 지역문화실태조사의 주요 내용과 특징
- IV. 제주에 주는 시사점

I. 들어가며

- 우리나라에서 그동안 정부 주도로 전개되어 온 문화정책이 점차 지역으로 이관되고, 지역문화의 중요성을 부각시키며, 지역 주민들의 생활문화 활성화에 역점을 두고 있음. 이는 국민의 문화향유 기회 확대를 위해 문화시설 설립에 목적을 두었던 것에서 벗어나서 지역·세대·계층 간 문화 격차를 해소할 수 있는 보편적 문화복지의 관점으로 접근한다고 볼 수 있음.
- 정부에서는 국민의 문화적 권리를 기본권으로 인식하여 「문화기본법」(2013)을 제정하고, 지역 간 문화 격차를 해소하고 지역의 고유한 문화를 정책에 반영하며, 지역 주민들의 생활문화를 활성화할 수 있도록 「지역문화진흥법」(2014)을 제정하여 법적 지원 체제를 갖추었음.
- 정부의 문화정책은 모든 국민을 대상으로 하는 보편적인 정책이 될 수 있는데 비해 지역은 그 나름대로 지금까지 유지되어온 지역성이 있고, 그 지역성을 바탕으로 한 지역 주민의 기대와 요구를 해소해 줄 수 있는 정책이 수립되고, 추진되어야 함.
- 또한 정부에서 지역문화지표를 개발하여 정부 차원에서 전국의 문화정책 현황을 표준화된 기준으로 조사하고, 지역의 문화 발전 정도를 측정할 수 있는 지역문화지표 개발 및 적용이 필요하다고 보았음.
- 정부에서는 중앙과 지역의 문화 격차를 해소할 수 있는 지역 중심의 문화정책 진흥 방안을 권장하고 있으며, 제주특별자치도는 문화향유의 소외지역이라는 문화격차의식을 해소할 수 있는 지역문화진흥 정책이 필요함.
- 이에 정부에서는 중앙과 지역 간 문화 격차 해소를 통해 지역문화 발전을 도모하고, 지역문화 정책의 균등한 발전을 위하여 지역문화지표를 개발하고(2012), 이를 시범적으로 실시한 후(2014), 더 나아가 전국적으로 지역문화실태조사(2016)를 실시하였음.
- 이에 제주특별자치도는 제주 도민의 문화행복 지수를 높일 수 있는 문화정책을 추진하고 있으나 문화정책의 수요자인 도민들의 정책 만족도가 어느 정도인지, 정책 제공자인 제주도정의 다각적, 행·재정적 지원사업들이 어떻게 실현되는지에 대한 가시적인 검증이 필요함.
- 여기서는 『2014년 기준 지역문화실태조사 분석 연구』를 기본 자료로 이용하고, 『2013 지역문화지표 지수화를 통한 비교 분석』(문화체육관광부, 2014)을 참고하여 전국 지방자치단체와 제주특별자치도의 지역문화지표실태조사 결과를 재분석하였음.
 - 지역문화지표 적용 대상은 광역자치단체와 기초자치단체(시군 지역)를 구분하여 조사·분석하였음.
- 따라서 이 글에서는 지역문화지표 시범조사, 2회의 실태조사 결과¹⁾에 기초하여 향후 제주지역의 문화정책 방향을 제안하고자 함.

II. 지역문화 실태조사 추진 과정

1. 지역문화지표 개발 및 시범 적용 결과(2013)²⁾

- 1) 지역문화지표에 필요한 기초자료는 세부지표에 따라 기초자치단체 담당 공무원이 직접 입력하고, 그 외는 문화관련 행정자료와 통계자료에 근거하여 분석함. 특히 2014년 지역문화실태조사 시 자료수집 출처는 지방자치단체 직접 입력, 문화재청 홈페이지, 전국문화기반시설총람, 국가도서관통계시스템 제공자료, 예술경영지원센터 등이 해당됨.
- 2) 정부에서는 2012년 지역문화지표를 개발하여 전국 158개 기초자치단체를 대상으로 시범 조사를 실시하였으며, 2013년에 분석결과물이 나왔으므로, 이 글에서는 2013년 『지역문화지표 개발 및 시범적용 연구』를 분석 자료로 활용하였음.



- 지역문화지표는 “지역문화 진흥 정책의 목표와 가치가 내재되어 있는 통계자료이며, 지역문화의 발전 현황과 변화 추이를 파악할 수 있는 측정도구”(문화체육관광부, 2013 : 15)의 의미로 쓰임.
- 지역문화지수는 “지역문화를 구성하는 제반요인을 포괄하여 지역의 발전 정도를 종합적으로 평가할 수 있는 수치”(문화체육관광부, 2013 : 173)라는 의미로 쓰임.
- 정부에서는 2012년 지역문화지표를 개발하여 특별시와 광역시를 제외한 전국 158개의 기초자치단체를 대상으로 시범 조사하였으며, 조사 결과는 『지역문화 지표개발 및 시범적용 연구』(문화체육관광부, 2013)에 반영됨.
- 정부에서는 최종적으로 지역문화지표를 6개 영역에 54개 지표를 확정하였으며, 이 중에 38개의 세부지표를 대상으로 시범 적용하였음(〈표 1〉 참조).
 - 지역문화정책 영역 세부지표 7개, 지역문화인력 영역 세부지표 7개, 지역문화활동 영역 세부지표 5개, 지역문화 인프라 영역 세부지표 11개, 지역문화자원 영역 세부지표 4개, 지역문화 향유 및 복지 영역 세부지표 4개 등 6개 영역에 38개 세부지표를 적용하여 각각에 대한 행정자료를 수집·분석함.

〈표 1〉 2012년 지역문화지표

지표 영역	세부지표(시범적용 지표/비적용 지표)
지역문화정책 (10)	지역문화정책 중장기 발전방안 수립 유무, 최근 5년간 문화분야 발전을 위한 보고서 발행 수, 지역문화재단 및 문화산업진흥원 설립 유무, 지자체 예산 대비 문화정책 예산 비율, 인구 천 명당 문화정책 예산 규모, 인구 천 명당 문화행정 인력 수, 문화분야 담당 공무원 근속년수 (시범적용 7)
	지역문화정책의 업데이트 여부, 연구 및 보고서 발행 후 문화정책 입안 수, 성인지 문화정책 수립 유무 (비적용 3)
지역문화인력 (10)	인간문화재 수, 지역문화재 대비 문화재관리 인력 비율, 학예사 수, 문화복지 전문인력 지역별 배치 수, 사서 1인이 감당하는 도서관서 수, 인구 천 명당 사서 수 (시범적용 7)
	노동부 지정 공예 분야 명인 수, 여성 공무원 학예사·복지사 수, 각 지역의 예총 및 민예총 지부 회원 수 (비적용 3)
지역문화활동 (6)	문화원 사업비 총액, 문화예술단체 지원 총액, 지역문화 예술인 대상 공모사업 지원 건 수, 등록 문화예술단체 수, 인구 천 명당 도서관대여 수(시범적용 5)
	지자체 관리 문화 동호회 및 동아리 수 (비적용 1)
지역문화 인프라 (14)	작은도서관 수, 인구 천 명 당 서점 수, 대표 공연장 가동일 수, 대표 전시장 가동일 수, 문화시설 관람객 수, 인구 십만 명 당 문화기반시설 수/면적 대비 문화기반시설 수, 시군별 축제 및 행사경비 지출금액(인구대비), 인구 천 명 당 문화사업체 수, 문화산업분야 매출액, 문화산업분야 종사자 수 (시범적용 11)
	문화 관련 특성화 지구 여부, 각 지역의 예총 및 민예총 지부 설립 여부, 문화시설 어린이 보호시설 유무 (비적용 3)
지역문화자원 (6)	국가지정 유형문화재 수, 국가지정 무형문화재 수, 인구 천 명 당 지역축제 수, 1인당 도서관서 수 (시범적용 4)
	고유 콘텐츠 활용 프로그램 및 사업개발 수, 양성평등 문화콘텐츠 개발 수(비적용 2)
지역문화 향유 및 복지 (8)	각 지역별 문화향유를 위한 무료 공연 진행 건수, 지역문화예술 프로그램 수, 지역별 문화이용권 발급 대비 이용률, 지역별 문화이용권 예산대비 집행률 (시범적용 4)
	전체 인구 수 대비 예술행사 관람율, 예술 창작 발표 활동 횟수, 문화예술 관련 지출 총액/인구 수, 문화예술교육 기회 제공/인구수 (비적용 4)

- 정부에서는 지역문화지표 개발과 시범조사를 통해 지역의 문화 실태를 조사하여, 지역 주민들의 문화 향유 실태와 지역의 문화발전 정도를 측정하여 균형 잡힌 문화진흥 정책 추진의 근거로 삼고자 했음.
- 따라서 지역문화지표는 지역의 문화다양성과 발전 정도를 확인할 수 있는 기준이라 할 수 있고, 지표 조사 결과에 따라 지역별 문화정책의 미래전략을 수립할 수 있는 준거로 활용 가능함.

2. 1차 지역문화지표조사 결과(2014)³⁾

- 『2013 지역문화지표 지수화를 통한 비교분석』(문화체육관광부, 2014)에 기초한 1차 지역문화지표 조사 결과는 다음과 같음.
- 2012년 지역문화지표 시범조사 결과에 따라 2013년에는 특별시(세종특별자치시 제외)와 광역시 까지 확대하여 전국 기초자치단체 229개 지역을 대상으로, 4대 대분류, 12개 중분류, 37개 세부지표 대상 지역문화정책을 조사함.
 - 서울특별시 25개 구, 인천광역시 5개 구, 울산광역시 4개 구, 부산광역시 15개 구, 대구광역시 7개 구, 대전광역시 5개 구, 광주광역시 5개 구, 세종특별자치시, 제주특별자치도 2개 시(제주시, 서귀포시) 등임.
- 제주특별자치도는 광역자치단체에 속하지만 기초자치단체가 없으므로, 행정시인 제주시와 서귀포시가 지역문화지표실태조사 지역에 포함됨.
- 1차 조사 결과 지역문화지수 종합순위가 시·군·구별 상위 10개 지역은 <표 2>와 같음.
 - 제주특별자치도 제주시와 서귀포시는 상위 10개 지역에 포함됨.
 - 지역문화지수가 전체적으로 가장 높은 시지역은 경기 수원시이고, 군지역은 전남 강진군, 구지역은 서울 송파구가 가장 높은 것으로 조사됨.

<표 2> 지역문화지수 종합순위 시·군·구별 상위 10개 지역

구분	상위 10개 지역
시	경기 수원시, 경기 부천시, 제주 제주시, 경기 성남시, 전북 전주시, 경남 창원시, 경북 경주시, 경기 고양시, 제주 서귀포시
군	전남 강진군, 경기 양평군, 경북 울릉군, 경북 고령군, 경북 성주군, 강원 인제군, 충북 청원군, 충남 부여군, 경남 거창군, 충북 단양군
구	서울 송파구, 서울 서초구, 서울 종로구, 서울 구로구, 서울 중구, 서울 용산구, 대구 중구, 서울 서대문구, 울산 중구, 서울 노원구

- 지역문화 대분류 및 지수 값이 높게 나타난 지역을 보면, 문화정책 영역에서는 경기 수원시, 문화 자원 영역에서는 경기 성남시, 문화활동 영역에서는 제주 제주시, 문화향유 영역에서는 경기 수원시가 가장 높게 나타남(<표 3> 참조).

3) 여기서 1차 지역문화지표 조사는 2013년에 진행되었으며, 그 결과물은 2014년에 『2013 지역문화지표 지수화를 통한 비교분석』으로 발간됨. 따라서 이 글에서는 2014년 결과물을 활용하였으므로, 본문 설명자료는 지역문화지표조사 시기가 2013년으로 되어 있음.

- 문화향유 영역에서는 제주시가 4순위에 해당됨.
- 제주특별자치도 제주시가 문화활동과 문화향유 영역에서 문화지수 값이 높게 나타난 것을 보면 문화 예술인의 창작활동 기회가 확대되고, 그에 따라 도민들의 문화향유 기회도 많아졌다고 볼 수 있음.

〈표 3〉 지역문화 대분류 및 지수 값이 높게 나타난 지역

대분류	내 용	상위지역
문화정책	정책수립, 정책실행, 정책예산 집행이 안정적으로 진행되고 있는 지역	경기 수원시, 전남 강진군, 경북 경주시, 경북 울릉군, 경기 부천시
문화자원	문화유산, 문화인력, 문화자원에 대한 보유 및 관리가 안정적으로 수행되고 있는 지역	경기 성남시, 경기 고양시, 부산 해운대구, 충북 청주시, 전북 전주시
문화활동	기초자치단체 내 문화예술인 및 문화예술단체에 대한 지원 및 활동이 활발한 지역	제주 제주시, 서울 종로구, 경기 수원시, 경남 창원시, 전북 전주시
문화향유	지역민의 문화향유 증대를 위한 무료 공연 및 문화이용권 사업이 가장 활성화 되어 있는 지역	경기 수원시, 경기 부천시, 경기 성남시, 제주 제주시, 경남 창원시

- 2013년 지역문화지표조사 결과물인 『2013 지역문화지표 지수화를 통한 비교분석』에 기초하여 분석한 결과 제주특별자치도가 상위권에 속한 영역은 지역문화정책, 지역문화활동, 지역문화향유 관련 지표들이 유의미하게 측정되었음을 알 수 있음.
- 반면 지역문화자원 관련 지표 순위는 낮게 나타나서 향후 이 지표 순위를 높일 수 있는 문화정책이 추진되어야 할 것임.
- 1차 지역문화지표조사 결과 세부지표별 제주특별자치도의 문화정책 진흥 정도를 측정할 수 있는 결과는 다음과 같음.
- 2012년 1년간 민간 문화 전문인력을 가장 많이 고용한 기초자치단체는 제주 서귀포시가 28명이고, 그 다음이 서울 송파구와 강원 춘천시 18명, 경기 안양시 14명 순으로 나타남.
- 지역축제가 가장 많이 개최된 기초자치단체로는 제주시가 14개로 가장 높게 나타났으며, 서귀포시가 11개로 제주특별자치도에서 25개가 개최된 것으로 조사됨. 그 다음은 경기도 파주시 10개, 경남 거제시 9개 순으로 나타남.
- 지역문화예술인 대상 공모사업 지원 총액이 가장 많은 곳은 전북 남원시(1,796,000천원)이고, 그 다음이 경남 창원시(1,666,820천원), 제주 제주시(1,314,400천원), 경기 부천시(1,255,610천원) 등의 순으로 나타남.
 - 광역자치단체로는 제주특별자치도가 공모지원 사업 예산이 가장 높고, 그 다음이 충청남도, 경기도 순으로 나타남.
- 학예사를 가장 많이 보유하고 있는 기초자치단체는 제주시가 19명이고, 수원시 14명, 경기 부천시 12명, 양평군 11명 등의 순으로 나타남.
- 문화관광해설사 수가 가장 많은 기초자치단체는 경기 수원시가 172명으로 가장 높고, 제주 서귀포시는 95명으로 3순위로 나타남. 또한 기초자치단체 평균 1.47명으로 보면, 광역시도인 제주특별

자치도는 62.50명으로 가장 많고, 그 다음은 전라북도 21.29명, 경기도 19.94명 순으로 나타남.

- 지역주민 대상 문화예술교육 강좌 개설 및 운영 건수가 가장 많은 기초자치단체는 경기도 수원시로 연간 884건을 진행하였으며, 제주 제주시는 482건으로 4순위에 해당됨.
- 소외계층 대상 문화관련 프로그램 운영 건수가 가장 많은 기초자치단체는 경기 부천시 240건 이고, 제주 제주시는 49건으로 6 순위로 나타남.

3. 2차 지역문화실태 조사결과(2016)⁴⁾

- 지역문화지표 시범조사(2012)와 1차 조사(2013)에 이어, 2014년 2차 지역문화실태조사는 전국으로 확대하여 실시함.
 - 지역문화지표조사는 「지역문화진흥법」이 제정(2014)됨에 따라 ‘지역문화실태조사’로 사업명이 변경되었으며, 향후 5년 단위로 주기적인 조사의 근거가 마련됨.
- 「지역문화진흥법」 1장에는 지역문화진흥 정책 추진, 지역문화진흥 기본계획 수립이 포함되어 있어서 이것이 지역문화지표에 반영됨. 또한 2장 지역의 생활문화진흥에는 지역의 문화예술단체와 동호회 활동 지원, 생활문화시설 설립·운영이 명시되어 있어서 이 역시 지역문화지표에 반영됨.
- 동법 3장에서 지역의 문화진흥기반 구축에는 전문인력 양성, 지역문화실태조사 당위성이 명시되어 있음.

「지역문화진흥법」

법률 제12354호 신규제정(2014. 01. 28.)

제1장 총칙

제1조 (목적)

이 법은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 한다.

제3장 지역의 문화진흥기반 구축

제11조 (지역문화실태조사)

① 문화체육관광부장관은 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립 등을 위하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

- 『2014 기준 지역문화실태조사 분석 연구』(문화체육관광부, 2016)에 따르면 지역문화지표는 4개 대분류, 10개 중분류, 27개 세부지표로 확정되어 실태조사에 활용됨.
 - 2013년 지역문화지표에서는 중분류 영역이 12개이고, 세부지표로 37개를 선정하였는데, 2014년 지역문화지표에서는 중분류 영역이 10개에 세부지표 27개로 조정됨(〈표 4〉 참조).

4) 2차 지역문화실태조사는 2014년을 기준연도로 하여 2015년에 조사되었으며, 그 결과물이 2016년에 발간되었으므로, 이 연구에서는 2016년 분석 자료를 활용하였음.

〈표 4〉 2014년 지역문화지표 확정안

2013 지역문화지표

2014 지역문화지표 확정안

대분류	중분류	지표수	
문화정책	정책수립	2	7
	정책실행	3	
	정책예산	2	
문화자원	문화유산	2	15
	문화기반시설	7	
	문화시설활용	2	
	문화자원	4	
문화활동	활동지원	2	10
	활동현황	3	
	활동인력	5	
문화향유	문화향유	2	5
	문화복지	3	

⇒

대분류	중분류	지표수	
문화정책	수립 및 실행	3	7
	정책환경	2	
	문화예산	2	
문화자원	문화유산	1	8
	기반시설	4	
	자원활용	3	
문화활동	활동현황	1	5
	활동인력	4	
문화향유	지역주민	4	7
	소외계층	3	

- 2016년 2차 지역문화실태조사 결과에 따른 지역문화지수 종합순위를 보면, 시지역은 전북 전주시, 군지역은 전남 강진군, 구지역은 서울 성동구가 상위 10개 지역에 포함되어 있음(〈표 5〉 참조).
- 시·군지역 중에 경기도를 제외하고는 비수도권 지역이 상위지역에 해당되고, 구지역은 광역시가 해당됨.

〈표 5〉 지역문화지수 종합순위 시·군·구별 상위 10개 지역

구 분	상위 10개 지역
시	전북 전주시, 경기 수원시, 경남 창원시, 경기 부천시, 경북 안동시, 충북 청주시, 경북 경주시, 전북 익산시, 경기 고양시, 경기 구리시
군	전남 강진군, 경기 양평군, 전남 진도군, 전북 무주군, 전북 완주군, 충북 보은군, 경북 울릉군, 강원 양구군, 전북 순창군, 충북 영동군
구	서울 성동구, 부산 사상구, 서울 중구, 서울 노원구, 서울 동작구, 부산 서구, 서울 종로구, 서울 강동구, 부산 북구, 광주 동구

- 지역문화 대분류별 지수 값에 따른 전국 시·군·구 지역의 순위를 보면, 문화정책 영역에서는 전남 강진군, 문화자원 영역에서는 경남 창원시, 문화활동 영역에서는 경기 수원시, 문화향유 영역에서는 부산 사상구가 높게 나타남.
- 경기도를 제외하고는 비수도권에 속하는 기초자치단체가 대분류별 지수 값이 높은 지역으로 조사됨.

〈표 6〉 지역문화 대분류별 지수 값이 높게 나타난 지역

대분류	내 용	상위지역(5개)
문화정책	정책수립, 정책실행, 정책예산 집행이 안정적으로 진행되고 있는 지역	전남 강진군, 전북 전주시, 강원 평창군, 경북 영주시, 경북 안동시
문화자원	문화유산, 문화인력, 문화자원에 대한 보유 및 관리가 안정적으로 수행되고 있는 지역	경남 창원시, 경기 부천시, 경기 고양시, 경북 포항시, 광주 동구
문화활동	기초자치단체 내 문화예술인 및 문화예술단체에 대한 지원 및 활동이 활발한 지역	경기 수원시, 전북 전주시, 경남 창원시, 서울 동작구, 충북 청주시
문화향유	지역민의 문화향유 증대를 위한 무료 공연 및 문화이용권 사업이 가장 활성화 되어 있는 지역	부산 사상구, 전북 완주군, 경기 구리시, 경기 양평군, 전북 무주군

III. 지역문화 실태조사의 주요 내용과 특징

- 이 장에서는 2016년 2차 조사 결과물인 『2014 기준 지역문화실태조사 분석 연구』를 토대로 전국 기초자치단체와 제주특별자치도의 문화정책 현황을 비교·분석하고자 함.⁵⁾
- 2차 지역문화지표로는 문화정책, 문화자원, 문화활동, 문화향유 등 4개의 대분류와 10개의 중분류, 27개의 세부지표가 선정되었으며, 이러한 분류 기준과 조사 순서에 따라 주요 내용을 살펴보고자 함.

1. 지역문화정책 영역

- 문화정책 분야는 문화정책 수립 및 실행, 정책환경, 문화예산 등 3개의 중분류로 구분됨.

1) 지역문화정책 수립 및 실행

(1) 지역문화진흥을 위한 종합계획 수립 유무

- 종합계획을 수립한 기초자치단체는 광주광역시 기초자치단체가 40%로 가장 높게 나타나고, 그 다음이 부산광역시 기초자치단체가 37.5%(6개), 서울특별시 기초자치단체가 36.0%(9개) 순으로 나타남.
 - 반면 제주특별자치도를 비롯하여 인천광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 경상북도 기초자치단체는 문화정책 수립 및 실행 결과가 없는 것으로 나타남.
- 제주특별자치도 행정시인 제주시와 서귀포시는 자체적으로 지역문화진흥 시행계획을 수립하지 않기 때문에 이 세부지표의 실적이 없는 것으로 조사됨.

5) 이 장에서 인용한 세부지표별 조사 결과는 『2014 기준 지역문화실태조사 분석 연구』(2016 : 38-120)를 참조하여 정리하였으며, 각 지표별 결과표(그림 포함)에 대한 출처는 생략하였음.



- 지역문화실태조사 대상 범위가 기초자치단체인데, 제주도는 특별자치도의 특성상 기초자치단체가 없음.
- 다만 제주특별자치도 차원에서 10년 단위로 『제주향토문화예술진흥 중·장기계획』을 수립하고 있는데, 「지역문화진흥법」 제정에 따른 지역문화진흥 시행계획 수립과 중복되는 부분이 있음.
- 현재 정책계획의 중복 해소 조정 방안이 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 6단계 제도개선에 반영되어 있음.

(2) 중앙정부 및 광역자치단체 기획·발주 문화관련 사업 선정 건수

- 세부지표인 사업 선정 건수는 국비 또는 도비 지원 없이 100% 기초자치단체 예산으로 추진된 사업을 의미하는데, 제주시와 서귀포시는 자체 예산이라고 해도 도비 지원의 성격을 띠고 있음.
- 이 사업 선정 건수 관련 세부지표 조사결과 세종특별자치시가 100%로 가장 높고, 충청북도 90%, 대구광역시 87.5% 순으로 나타남. 이에 비해 제주특별자치도는 50.0%로 대전광역시 다음으로 낮아 16위를 차지하고 있음.

2) 정책환경

- 지역문화정책 추진을 원활하게 할 수 있는 환경을 검증하는 지표에는 지역문화진흥기관 설치 유무, 문화 관련 조례 제정 유무와 관련된 사항임.

(1) 지역문화진흥기관 설치 유무

- 지표에서 정의한 지역문화진흥기관은 지역문화재단, 지역문화예술위원회, 문화산업(콘텐츠) 관련 기관 등이 포함됨.
- 울산광역시 기초자치단체의 80.0%는 지역문화진흥기관을 설립한 것으로 나타났으며, 제주특별자치도와 대전광역시, 세종시 등은 지역문화진흥기관이 설치되지 않은 것으로 조사됨.
- 제주특별자치도는 광역단위로 지역문화재단이 1곳만 있고, 행정시(제주시, 서귀포시)에는 문화재단이 설치되어 있지 않아서 실적이 없는 것으로 나타남.
- 또한 지역문화예술위원회는 제주특별자치도에만 조직되어 있으며, 문화콘텐츠진흥원은 제주특별자치도 출연기관으로 설립 예정임(2018. 01.).
- 현재 문화산업 관련 기관은 제주테크노파크, 아시아CGI애니메이션센터, 제주영상위원회 등이 있음.

(2) 문화관련 조례 제정 유무

- 세종특별자치시의 모든 기초자치단체는 문화관련 조례를 제정한 것으로 나타났으며, 그 다음이 광주광역시와 울산광역시가 60%의 추진 실적을 보임. 반면 2014년 조사 기준연도에는 제주특별자치도는 문화관련 조례가 제정되지 않은 것으로 조사됨.

- 제주특별자치도만이 문화관련 조례를 제정할 수 있으므로 행정시(제주시, 서귀포시)는 독자적으로 조례 제정 권한이 없어서 이 세부지표 관련 추진실적이 없는 것으로 나타남.
 - 제주특별자치도에서 제정한 문화관련 조례 건수는 2017년 10월 기준 42건에 이르고 있음.
- 지역문화실태조사 대상이 기초자치단체에 해당되기 때문에 행정시인 제주시와 서귀포시는 지역의 문화정책 환경 관련 추진 실적이 없는 것으로 나타나는 구조적 한계를 가지고 있음.

3) 문화예산

(1) 기준연도 총예산 대비 문화관련 예산 비율

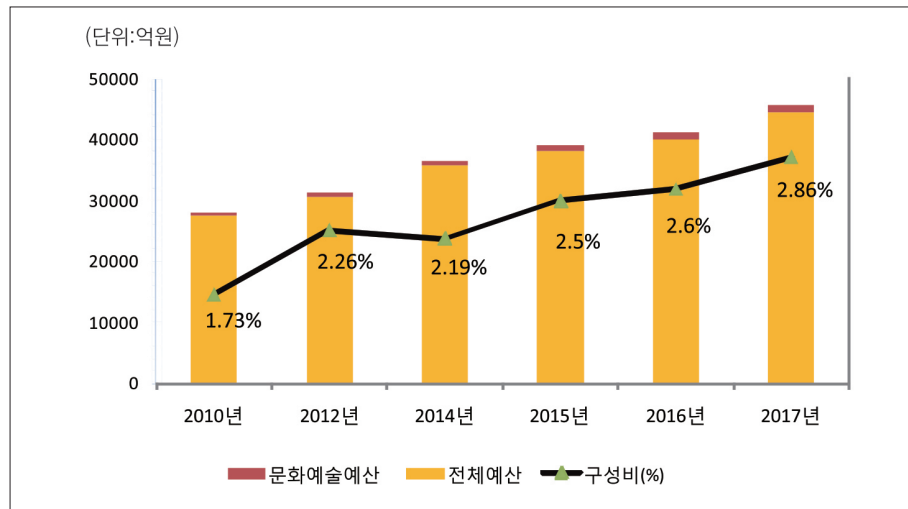
- 문화관련 세부지표 조사결과 229개 기초자치단체의 평균 문화예산이 1.93%로 나타났고, 평균 이상 지역이 98개임.
 - 문화관련 예산 비율이 평균 이상인 시 지역은 총 47개로 경기도 19개(수원시 등), 제주특별자치도 2개(제주시, 서귀포시) 등임.
 - 문화관련 예산 비율이 평균 이상인 군 지역은 총 38개로 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시 각각 1개 지역이 있음.
 - 문화관련 예산 비율이 평균 이상인 구 지역은 총 13개로 서울특별시 2개(성동구, 광진구) 등이 있음.
- 한편 제주특별자치도의 전체 예산 대비 문화예술정책 투자 예산 비율을 보면(〈표 7〉 참조), 민선5기 시작 해인 2010년에는 문화예술 예산이 전체 예산의 1.73%이고, 2012년부터 2%대로 증가하였음.
- 특별히 민선6기 원희룡 도정에서는 문화예술 재정을 3%까지 확대한다는 목표하에 매년 예산 증액에 노력하고 있음.
 - 2014년 제주특별자치도 전체 예산 대비 문화예술 예산은 2.19%이고, 2016년에는 2.60%, 2017년에는 2.86%까지 증가하여 제주도정 목표인 3%에 근접하고 있음.
- 총예산 대비 문화관련 예산 비율이 높아졌다는 것은 지역문화정책이 안정적으로 추진될 수 있는 조건을 갖추었다고 볼 수 있음.

〈표 7〉 제주특별자치도 문화예술 분야 예산 확보 추이

(단위 : 억원)

구 분	2010	2012	2014	2015	2016	2017
전체예산	27,498	30,763	35,824	38,194	40,128	44,493
문화예술 예산	476	696	785	957	1,065	1,273
전체예산대비 구성비(%)	1.73	2.26	2.19	2.50	2.60	2.86

· 자료 : 제주특별자치도(2017) 「문화정책과 내부자료」.



[그림 1] 제주특별자치도 문화예술 분야 예산 확보 추이

(2) 천 명당 기준연도 총예산 대비 문화관련 예산 규모

- 이 세부지표는 지역 주민들이 인지하고 있는 문화정책의 수준을 파악해 보기 위한 것으로, 문화예술과 문화재 예산만 합산하여 비교함.
- 이 세부지표에서 문화관련 예산액의 전국 평균은 80,289천 원으로 나타났으며, 평균 이상인 지역은 87개로 나타남.
 - 제주특별자치도 서귀포시는 평균 이상 지역에 속한 것으로 나타남.

2. 문화자원

- 문화자원 영역에는 문화유산, 기반시설, 자원활용 등이 중분류로 설정되어 있으며, 세부지표 조사 결과는 다음과 같음.

1) 문화유산

- 세부지표인 '기초자치단체 지정 문화재 수'를 조사한 결과 229개 기초자치단체 중에 2014년 한 해 동안 문화재를 지정한 곳은 80개로 나타남.
- 또한 2014년 한 해 동안 시도 지정문화재를 등록한 기초자치단체는 총 35개(15.3%)이고, 경상남도 합천군이 가장 많은 11건을 지정하였음.
 - 등록문화재를 등록한 기초자치단체는 총 40개(17.5%)이고, 문화재자료를 등록한 지역은 총 24개(10.5%)로 나타남.
- 반면 제주특별자치도인 경우 2014년 한 해 동안 시도 지정문화재와 문화재자료 등록은 없는 것으로 나타남.

- 제주특별자치도는 2017년 9월 기준 385건(국가지정 109, 도지정 276)의 문화재가 지정되어 있음 (<표 8> 참조).

〈표 8〉 제주특별자치도 문화재 총괄 현황

(단위 : 건)

구 분	계	유형문화재 (보물)	기념물 (사적·천연 기념물·명승)	무 형 문화재	민 속 문화재	문화재자료 (등록문화재)
계	385	42	193	26	91	33
국가지정	109	7	65	5	9(8)	23
도지정	276 (123)	35 (32)	128 (51)	21	82 (10)	10 (9)

※ () 안의 건수는 부번호를 본번호에 계수한 건수임

- 제주특별자치도 지정문화재는 총 276개로 제주시에 177건, 서귀포시에 99건이 있음(<표 9> 참조).

〈표 9〉 제주특별자치도 지정문화재 현황

(단위 : 건)

구 분	계	유 형 문화재	무 형 문화재	기념물	민 속 문화재	문화재 자 료
계	276 (123)	35 (32)	21	128 (51)	82 (10)	10 (9)
제 주 시	177	24	13	82	49	9
서귀포시	99	11	8	46	33	1

출처: 제주특별자치도 문화재 현황(2017. 09. 기준)

2) 기반시설

(1) 문화기반시설의 평균 및 총 개수

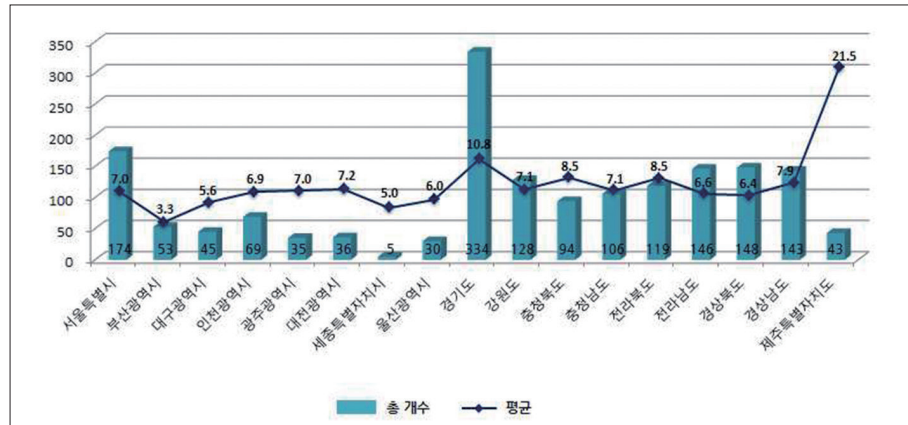
- 광역시도 내 문화기반시설의 총 개수를 살펴보면, 경기도가 334개로 가장 많았으며, 제주특별자치도는 43개로 13위에 해당함.

- 문화기반시설은 기초자치단체 소속 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관 등을 가리킴.

- 광역시도 기초자치단체 대비 문화기반시설 수 평균을 보면, 제주특별자치도가 관내 1개 기초자치단체 당 평균 21.5개로 가장 많고, 그 다음이 경기도 10개, 서울특별시 7개 순으로 나타남.

- 문화기반시설을 가장 많이 보유한 기초자치단체는 경기도 수원시와 경상남도 창원시로 각각 25개가 있으며, 그 다음은 제주특별자치도 제주시가 24개로 나타남.

- 서귀포시는 19개를 보유하고 있어서 조사대상 전국 기초자치단체 가운데 7 번째에 해당됨.

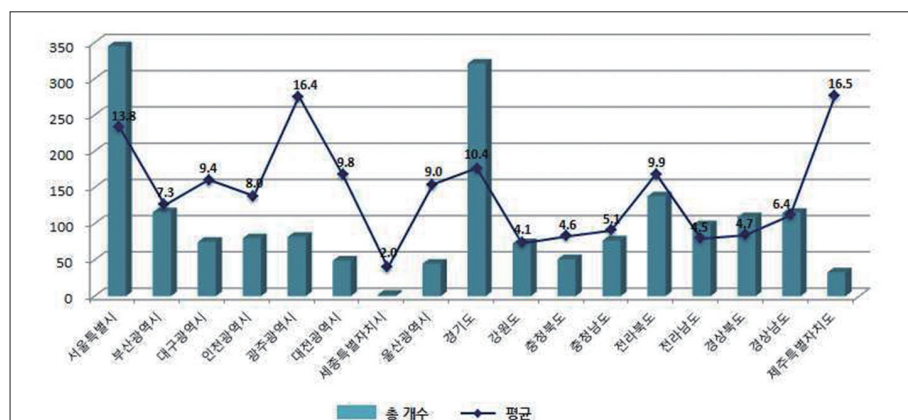


[그림 2] 시도별 문화기반시설 평균 및 총 개수(개)

- 기초자치단체별 인구 십만 명당 문화기반시설 수를 광역시도별로 보면, 강원도가 약 8.3개로 가장 많이 보유하고 있으며, 그 다음은 전라남도 7.7개, 제주특별자치도 7.2개 순으로 나타남.

(2) 생활문화시설의 평균 및 총 개수

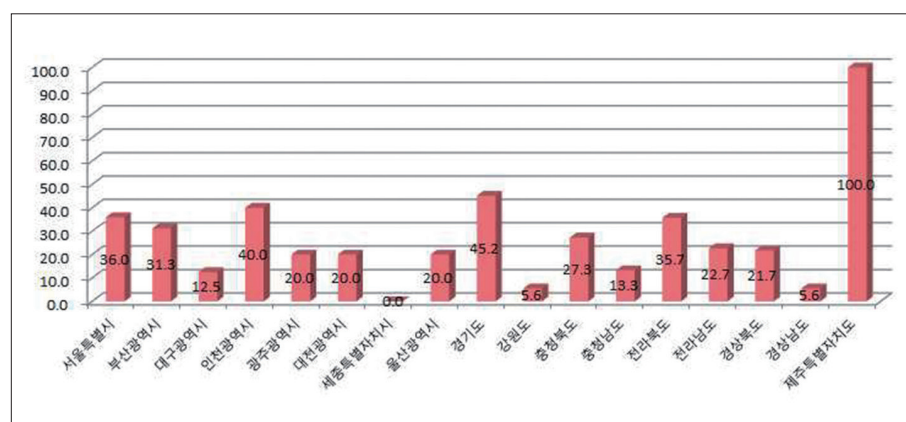
- 광역시도별 생활문화시설 총 개수는 서울특별시가 345개로 가장 많았으며, 경기도가 321개로 나타난 반면, 제주특별자치도는 50개 미만으로 16위를 차지함.
 - 지역문화지표에서 정의한 생활문화시설은 생활문화센터, 평생학습관, 문화의집, 생활영상시설 (지역영상미디어센터, 작은영화관), 작은도서관 등을 가리킴.
- 광역시도별 관내 기초자치단체의 생활문화시설 수 평균 개수는 제주특별자치도가 16.5개로 가장 많고, 그 다음이 광주광역시 16.4개, 서울특별시 13.8개, 경기도 10.4개 순으로 조사됨.
- 인구 십만 명당 생활문화시설 수의 결과를 보면 전라북도가 인구 십만 명당 7.4개로 가장 많은 생활 문화시설을 보유하고 있으며, 제주특별자치도는 5.6개로 2순위에 해당됨.



[그림 3] 시도별 생활문화시설 평균 및 총 개수(개)

(3) 공연장 및 전시장 내 모유수유시설 보유 현황

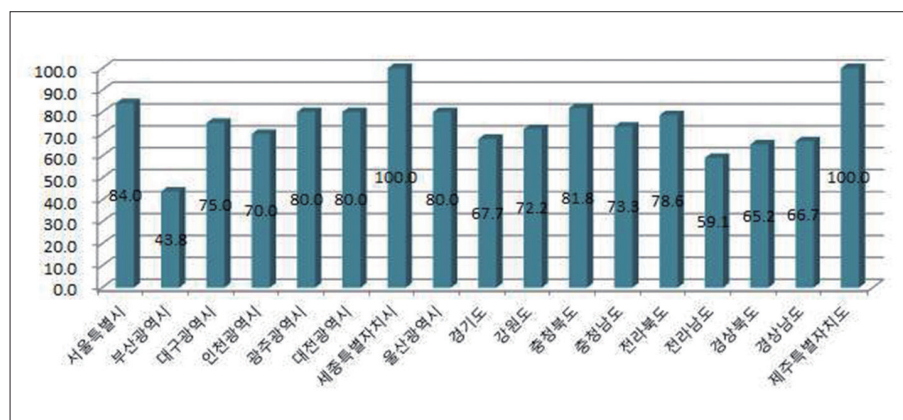
- 이 세부지표는 공공기관에서 설립 및 운영하고 있는 공연장과 전시장 내에 모유수유 시설을 보유함으로써 양성평등권을 보장하는 정책에 긍정적인 영향을 미침.
- 제주특별자치도 내 공연장 및 전시장은 100% 모유수유시설을 갖춘 반면, 다른 지방자치단체는 50% 미만으로 조사됨. 특히 강원도와 경상남도는 5.5%의 낮은 비율을 보임.
 - 경기도는 45.2%, 인천광역시 40.0%, 서울특별시는 36.0% 등 대부분 수도권지역이 높게 나타났으며, 비수도권 지역은 전라북도 35.7%, 부산광역시 31.3%를 제외하면 대체적으로 10%~20%에 해당됨.



[그림 4] 공공설립 운영 공연장 및 전시장 내 모유수유시설 보유 현황(%)

(4) 공공설립 운영 공연장 내 장애인 좌석 설치

- 이 세부지표는 공연장 내 장애인 좌석 준수 여부 및 좌석 확보 점검을 통해 사회적 약자의 문화 향유권 보장을 권장하려는 정책임.



[그림 5] 공공설립 운영 공연장 내 장애인 좌석 설치 현황(%)



- 제주특별자치도와 세종특별자치시에 설치된 공연장의 장애인 좌석 설치 비율은 100%를 보이는 가운데, 서울특별시 84.0%, 충청북도 81.8%, 광주광역시·대전광역시·울산광역시 등은 80.0%로 조사됨.

(5) 공공설립 운영 공연장 내 장애인 좌석 준수 여부 및 좌석 비율

- 법적으로 확보되어야 할 장애인 좌석이 전체 좌석 중 1.0% 이상인 점을 볼 때, 제주특별자치도와 세종특별자치시 내 공연장은 모두 법적 기준을 준수하고 있음.
 - 서울 84.0%, 충북 81.8%, 광주와 대전이 80.0%의 준수율을 보이고 있는데 비해 부산광역시는 43.8%로 가장 낮게 나타남.

〈표 10〉 공공설립 운영 공연장 내 장애인 좌석 설치 현황(%)

시도명	준수여부	좌석비율	시도명	준수여부	좌석비율
서울	84.0	1.10	경기	67.7	0.81
부산	43.8	0.83	강원	72.2	1.15
대구	75.0	0.91	충북	81.8	1.31
인천	70.0	1.14	충남	73.3	0.75
광주	80.0	1.41	전북	78.6	1.96
대전	80.0	1.05	전남	59.1	0.96
세종	100.0	1.38	경북	65.2	0.87
울산	80.0	1.07	경남	66.7	1.35
			제주	100.0	1.02

3) 자원 활용

- 문화자원은 주로 문화시설, 지역축제 개최, 도서관 장서 등 지역 주민들의 문화생활 활성화에 필요한 대상을 가리킴.

(1) 평균 이상 공연장 가동일 수 보유 기초자치단체 수

- 전국 229개 기초자치단체 중 평균 공연장 가동일 수인 151.65일 이상 공연장을 가동한 자치단체는 105개이며, 그 중 제주특별자치도는 1개를 보유하고 있어서 15위에 해당됨.
 - 이 지표에 쓰인 공연장은 기초자치단체가 운영하는 문화시설을 가리킴.
 - 경기도는 17개, 서울특별시는 15개, 충청남도과 경상북도 10개를 보유하고 있으며, 세종특별자치시와 울산광역시는 1개를 보유함.
- 이 세부지표 조사결과를 보면 평균 이상 공연장을 가동하는 기초자치단체는 수도권과 비수도권 지역에서 격차가 발생함을 알 수 있음.

- 문예회관 공연장 가동일 수는 문예회관 내에 있는 공연장 가동일 수를 조사한 것으로 전체 평균 가동일 수인 151.65일 이상 공연장을 가동한 광역시도는 8개로 조사됨.
 - 전국 평균 이상 공연장 가동일 수를 지킨 광역시도는 세종, 서울, 대구, 충남, 광주, 경기, 제주, 전북 등으로 나타났으며, 제주특별자치도는 7 번째에 해당됨.
- 문예회관 내 공연장 가동일 수가 많은 것은 지역 주민들의 문화 향유 기회가 확대된다는 의미이며, 공연 콘텐츠에 따라 문화향유 만족도는 다를 수 있음.

(2) 전국 지역축제 총괄표 기준 평균 지역축제 예산

- 지역축제 평균 예산은 충청남도가 1,635.2백만원으로 가장 높았으며, 제주특별자치도는 1,003.0백만원으로 6 번째로 높게 나타남.
 - 평균 지역축제 예산 규모는 서울특별시가 가장 낮게 나타나고, 그 다음이 인천광역시, 대구광역시 순으로 조사됨. 이를 통해 수도권지역에서는 지역축제 예산 지원이 비수도권지역에 비해 적다고 볼 수 있음.
- 2017년 기준 제주지역의 축제는 지역단위로 80여 개 이상이 개최되고 있음(광역축제 6개, 지역축제 21개 포함).

(3) 1인당 장서수 증가율

- 1인당 장서수 증가율은 광주광역시가 33.56%로 가장 높았고, 제주특별자치도는 1.80%로 16 번째에 해당함. 이는 세종시를 제외하면 전국 최하위에 해당됨.
- 향후 제주지역의 공공도서관에서는 1인당 장서수를 확대할 수 있도록 예산 확보가 필요함.

3. 문화활동

- 문화활동 영역에 속하는 중분류는 활동현황, 활동인력 등이 해당됨.

1) 활동현황 - 지역문화예술법인 단체 및 사회적 기업 수 평균 및 총 개수

- 제주특별자치도 내 법인·단체·기업의 수는 총 11개이며, 관내 기초자치단체당(행정시) 평균 5.50개의 법인·단체·기업이 활동하는 것으로 나타남.
- 서울특별시의 법인·단체·기업의 수는 총 265개이고, 기초자치단체 평균 10.60개가 활동하고 있음. 그 외 부산광역시는 총 91개가 있고, 기초자치단체 평균 5.69개가 활동하고 있음.

2) 활동 인력

(1) 기초자치단체 소속 학예 전문인력 및 문화재 전문인력



- 조사지역(229개) 중 65.9%에 해당하는 151개 기초자치단체가 전문인력을 고용하고 있는 것으로 나타났으며, 경기도 수원시가 가장 많이 고용한 것으로 조사됨.
- 기초자치단체 당 평균 1.99명의 활동인력을 고용하는 것으로 나타남.
- 2013년 지역문화지표 조사결과에 따르면 제주특별자치도 제주시가 전국 대비 가장 많은 수인 19명의 학예사를 보유한 것으로 나타났는데, 2014년 조사에는 상위 순위에 포함되어 있지 않음.

(2) 시도별 평균 문화관광해설사 수

- 이 세부지표는 제주특별자치도가 평균 39.50명으로 가장 많고(1순위), 그 다음이 경기도(평균 15.61명), 충청북도(15.00명), 전라북도(14.07명) 순으로 나타남.
- 2016년 조사결과와 2013년 조사결과를 비교해 보면 제주특별자치도가 62.5명으로 가장 높게 나타나서, 2회 연속 1순위에 해당함. 따라서 이 조사결과를 보면 제주 도민들의 문화활동 영역이 긍정적인 방향으로 정책에 반영됨을 알 수 있음.
- 제주특별자치도에서 문화관광해설사를 많이 배출하고, 활동기회를 제공하는 것은 관광지의 특성으로 보이지만 결국은 관광객과 제주 도민들도 전문인력의 도움을 많이 받고 있음을 의미함.

〈표 11〉 시도별 평균 문화관광해설사 수(명)

시도명	평균 해설사 수	시도명	평균 해설사 수
서울	2.72	경기	15.61
부산	4.44	강원	6.78
대구	0.38	충북	15.00
인천	7.30	충남	9.33
광주	3.00	전북	14.07
대전	0	전남	12.82
세종	4.00	경북	11.26
울산	0	경남	9.06
		제주	39.50

(3) 시도별 문화예술교육사 평균 및 총 인원수

- 서울특별시가 535명으로 가장 많은 문화예술교육사를 보유하고 있으며, 제주특별자치도는 17명으로 16위에 해당되는데, 이는 세종시를 제외하면 최하위에 해당되는 수임.
- 경기도가 377명, 전라북도가 221명, 광주광역시가 190명 순으로 나타남.
- 한편 시도별 평균 문화예술교육사 수는 광주광역시가 38.00명으로 가장 높고, 제주특별자치도는 8.50명으로 8 번째로 높게 나타남.
- 서울특별시는 21.40명으로 2 번째에 해당되고, 그 다음이 전라북도 15.79명으로 조사됨.

- 문화예술교육사는 학교교육 이외에 지역과 세대를 고려하여 맞춤형 문화예술교육 기회를 제공하는 데 중요한 역할을 담당하고 있어서 문화예술교육사와 같은 전문 인력의 활동 능력에 따라 지역 주민들의 문화예술 교육 참여 기회와 만족도가 높아질 수 있음.

〈표 12〉 시도별 평균 문화예술교육사 수(명)

시도명	평균	총계	시도명	평균	총계
서울	21.40	535	경기	12.16	377
부산	5.06	81	강원	3.00	54
대구	11.75	94	충북	3.55	39
인천	9.70	97	충남	4.27	64
광주	38.00	190	전북	15.79	221
대전	11.40	57	전남	3.64	80
세종	7.00	7	경북	3.78	87
울산	6.40	32	경남	4.72	85
			제주	8.50	17

4. 문화향유

- 문화향유 관련 중분류에는 지역주민과 소외계층 등이 선정됨.

1) 지역주민

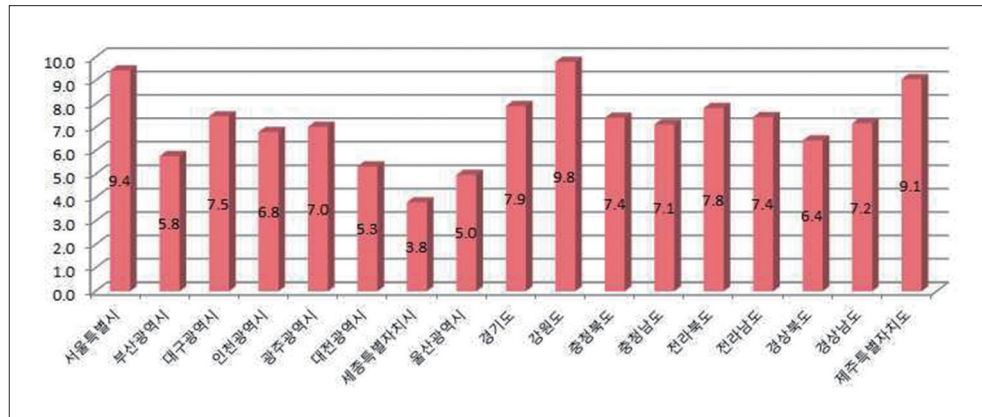
(1) 인구 천 명당 무료공연 진행 건수

- 이 세부지표는 충청북도가 0.48회로 가장 많고, 제주특별자치도는 0.16회로 11 번째로 많음.
 - 경기도가 0.42회, 전라북도가 0.44회로 높은 편이며, 서울특별시 0.10회, 인천광역시 0.15회 등 수도권 지역의 무료공연 건수는 낮은 편임.
- 무료공연 진행 건수의 과다 현상이 지역 주민들의 문화향유 기회 확대와 반드시 일치하지는 않으며, 기초자치단체의 여건에 따라 무료 공연 횟수가 많을 수도 있지만, 이런 현상이 지속된다면 문화예술 창작 여건 활성화에는 부정적일 수도 있음.
- 문화 향유자들이 정당한 대가를 지불하고 문화를 향유할 수 있는 사회환경을 조성하는 것이 궁극적으로는 지역의 문화발전에도 바람직한 영향을 미칠 것임.

(2) 시도별 1인당 문화기반시설 평균 이용횟수

- 강원도의 1인당 문화기반시설 평균 이용횟수는 9.8회로 가장 높았으며, 이어서 서울특별시 9.4회, 제주특별자치도 9.1회(3위) 순으로 높게 나타남.

- 실태조사 결과를 보면 제주 도민들은 문화향유 기회를 잘 활용한다고 볼 수 있음.



[그림 6] 시도별 1인당 문화기반시설 평균 이용횟수 현황(회)

2) 소외계층

(1) 통합문화이용권 집행률

- 정부에서는 문화 소외계층 대상 문화향유권을 보장해 줌으로써 계층 간 문화 격차 해소에 도움을 줄 수 있는 정책을 추진하고 있음.
- 이에 지방자치단체별로 통합문화이용권 집행률을 조사한 결과 경상남도 97.2%, 울산광역시 96.9%에 이어 제주특별자치도는 9 번째로 높은 94.2%로 나타남.
- 통합문화이용권 집행률이 다른 지표에 비해서 추진 실적이 높게 나타난 것은 이 사업비는 국비 지원이 필수이고, 그에 따른 지방비가 연계되어 집행되는 항목이기 때문임.

(2) 다문화가족 지원 운영 예산 평균 현황

- 여성가족부 지정 다문화가족지원센터는 각 시도별로 설치되어 있으며, 이 기관의 운영비에는 국비와 지방비가 포함됨.
 - 지방자치단체별로 다문화가족 지원 사업비가 별도 책정되기도 함.
- 제주특별자치도의 다문화가족지원 운영 예산 평균 금액은 310,737천원으로, 17개 시도 중 7 번째로 높게 나타남.
 - 2017년 제주특별자치도의 다문화가족 관련 사업비는 556,053천원(국비+지방비)임.
- 정부에서 소외계층 대상 문화향유 기회를 확대할 수 있는 지표를 설정한 것은 지역의 문화정책이 문화다양성 정책으로 전환되는 계기를 마련한 것으로 볼 수 있음.

IV. 제주에 주는 시사점

1. 지역문화실태조사와 문화정책의 재정립

- 정부에서는 2012년에 지역문화 지표를 개발하고 광역시(특별시 및 광역시)를 제외한 전국 158개 (도 단위) 기초자치단체를 대상으로 시범조사를 실시함.
- 시범조사 결과에 따라 문화지수 분석 방법을 보완하여 2013년에는 전국 229개 기초자치단체를 대상으로 전수조사를 실시하는 등 전국을 지역문화지표 조사지역에 포함하였음.
- 정부의 지역문화실태조사와는 별개로 제주지역 내에서 지역 간 문화 격차 해소를 위한 연구(2015)가 진행되었고, 최근에는 '제주 문화지표 조사'를 실시하여(2017) 제주지역의 문화정책 방향을 정립할 계획임.
- 지역문화실태조사는 표준화된 기준 지표를 적용하여 기초단위 지역까지 문화정책의 현황을 확인할 수 있는 장점이 있는데, 이 조사결과에 따르면 중앙과 지방, 지역과 지역 단위까지 문화 격차 해소를 위해 정부의 정책 방향이나 지원정책 범위가 구체화되어 있지 않음.
- 따라서 지역문화실태조사 결과에 따라 정부에서는 수도권-비수도권, 도시-농산어촌 등 지역 간 문화 격차 해소는 물론 계층·세대 간 문화 격차를 해소할 수 있는 지역문화정책이 실현 가능하도록 예산 확충에 적극적인 정책 의지를 가져야 할 것임.

2. 제주지역 문화인프라의 질적 개선

- 정부에서 17개 시도 대상으로 지역문화실태를 조사한 결과 제주특별자치도가 1순위에 해당되는 세부지표에는 '문화기반시설 수 현황(평균), 생활문화시설 수(평균), 공연장 및 전시장 내 모유수유 시설 보유, 공공설립 운영 공연장 내 장애인 좌석 설치 현황, 평균 문화관광해설사 수' 등이 있음.
 - 이는 문화기반시설과 활용 인력을 위한 정책이 잘 추진됨을 보여주는 자료임.
- 또한 1순위 세부지표 외에 '인구 십만 명당 생활문화시설 수'가 많은 것은 2순위로 나타났고, '1인당 문화기반시설 평균 이용 횟수'가 많은 것은 3순위로 나타나서 제주특별자치도의 문화정책은 문화 자원과 문화향유(문화복지 측면) 영역에서 높은 평가를 받고 있음.
- 지역문화실태조사 결과 세부지표 27개 지표 중에 8순위 이하(17개 시도 기준)에 속하는 세부지표는 15개가 있는 것으로 나타남.
 - 지역문화지표인 문화정책, 문화자원, 문화활동, 문화향유 등 모든 영역에서 낮은 순위를 보이는 시도들이 있음.
 - 이에 제주특별자치도에서는 이 조사 결과를 참고하여 제주 도민들이 문화를 생활화하는 데 필요한 문화관련 인프라를 개선할 수 있는 정책 추진이 필요함.
- 지역문화지표는 지역의 문화정책, 지역민들의 문화향유 시설, 문화활동 기회 제공, 문화향유 환경 조성(인력 배치 등), 문화복지 등을 향상시킬 수 있는 근거를 마련해 줄 수 있는데 비해 창작의 주체인 예술가들의 활동과 지원 정책을 검증할 수 있는 지표는 부족해 보임.
- 따라서 지역문화지표와는 별개로 제주특별자치도에서는 제주 도민들의 문화활동과 문화향유 기회 확대를 위해서도 예술가들의 복지증진정책을 추진해야 함.

3. 제주지역의 문화정책 진흥 기반 조성 강화

- 표준화된 기준 지표를 적용하여 전국 단위로 지역문화실태를 조사하고 비교하는 것은 용이하지만, 지방자치단체 간 지역문화지표 지수화 순위에 따라 지역문화정책 진흥 정도를 서열화하는 등 경쟁 구도를 유발할 수도 있음.
- 따라서 지방자치단체들은 지역문화실태조사 결과를 분석하여 해당 지역의 문화적 특성과 강점을 특성화하고, 약점을 보완할 수 있는 문화정책을 수립해야 함.
- 이에 제주특별자치도에서는 지역문화지표조사 결과에 따라 지역 간 문화 격차를 해소하고 지역의 고유성을 지니고 있는 지역 문화자원을 발굴하여 정책화하는 데 활용해야 함.
- 또한 지역문화 발전의 경쟁력 강화를 위해서도 지역문화실태조사 결과를 재분석하여 각 지방자치단체 간 정책 교류와 공유가 가능한 기회를 만들고, 지역문화정책 네트워크를 구축하여 정부와 정책적 협력 추진에 있어 제주특별자치도가 주도적인 역할을 할 수 있는 행정체계를 구축할 필요가 있음.
- 결국 지방자치단체에서는 지역문화실태조사를 문화정책의 기초자료 활용하는 데만 그치지 말고 정부의 문화정책이 온 국민에게 골고루 전파될 수 있도록 정책의 다양화를 요구해야 함.

4. 지역문화실태조사 시 담당 부서의 적극적 참여 필요

- 정부에서는 전국 229개 기초자치단체 대상 27개 지역문화지표를 적용한 결과 각 지표별 실적 순위를 제시하여 지역문화지표에 따른 전국의 순위를 비교할 수 있는 근거로 활용될 수 있음.
- 이에 제주특별자치도와 행정시에서는 지역문화지표별로 제주지역의 기초자료를 정확하게 제시하여 제주 문화정책의 현주소를 분명하게 전달하여야 함.
- 제주특별자치도 소속 2개 시(제주시, 서귀포시)가 조사대상 지역에 포함되었으나, 기초자치단체가 아닌 행정시여서 지역문화지표 적용에 문제가 있으므로, 향후 전국단위 문화 분야 실태조사 시에는 제주특별자치도의 추진 현황이 지표에 반영될 수 있도록 조사기관과 적극적인 협의가 필요함.
 - 행정시 담당부서에서 지역문화실태조사 관련 기초자료를 제출할 때 지표별 문제점을 검토하여 제주지역의 추진 실적들이 정확하게 반영될 수 있도록 제주특별자치도와 협력을 강화해야 함.
- 따라서 제주특별자치도와 행정시(제주시, 서귀포시)에서는 지역문화실태조사 결과를 비교 분석하고 미비점을 보완하여 각종 문화관련 자료에 반영할 수 있도록 행정조직 간의 협력 방안을 모색해야 함.

5. 지역문화정책의 다변화 · 전문화 및 특성화 전략 구축

- 정부가 2회에 걸쳐 조사한 지역문화실태조사에는 예술가들의 창작활동을 보장하는 지표는 없지만, 제주특별자치도 자체적으로 조사하는 문화정책 관련 통계자료와 지표조사에는 이 부분이 포함되어 있어서 향후 제주 문화정책에 반영하여 추진이 가능할 것임.
- 한편 제주특별자치도에서는 지역문화실태조사 결과를 문화정책 계획에 반영하여 도민들이 자유롭게

문화활동에 참여할 수 있도록 생활문화 참여 환경을 조성해야 함. 이를 위해서 생활문화센터 등 문화시설을 정비하고, 운영 활성화, 프로그램의 다양화, 문화 전문인력의 고용 등이 필요함.

- 또한 정부에서는 문화복지정책으로 소외계층과 다문화가족에 한정하여 문화향유 기회를 제공하는 정책을 추진하고 있는데, 제주지역에서는 외국인주민들도 다양한 문화활동에 참여할 수 있는 문화 환경을 조성하고, 그에 따른 정책 추진까지 범위를 확대할 필요가 있음.

- 외국인주민들이 직접 참여할 수 있도록 문화시설 접근이 용이해야 하고, 그들이 이용하는 데 필요한 시간을 고려하여 시설과 프로그램을 운영해 주어야 함.

- 새 정부의 지역문화 진흥정책 중에 국민들의 여가활동 활성화 정책과 연계하여 제주 도민들의 여가 생활에 필요한 문화향유 기반 조성 및 다양한 문화활동 참여 기회 제공 등을 제주 문화정책에 적극적으로 반영할 필요가 있음.

참고문헌

- 국정기획자문위원회(2017), 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』.
- 문순덕 · 강세현(2015), 『제주지역 내 지역 간 문화 격차 의식과 해소 방안 연구』.
- 문화체육관광부(2013), 『지역문화 지표개발 및 시범적용 연구』.
- 문화체육관광부(2014), 『2013 지역문화지표 지수화를 통한 비교분석』.
- 문화체육관광부(2016), 『2014년 기준 지역문화실태조사 분석연구』.
- 문화체육관광부 홈페이지(<http://www.mcst.go.kr/>)

※ 본 내용은 연구자의 개인적 견해이며 제주연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

※ 내용 문의 : 제주연구원 문 순 덕 책임연구원 (T. 064-726-7407/ sena725@jri.re.kr)

JRI 정책이슈브리프

제주연구원

Jeju Research Institute

63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253

Tel. 064-726-0500, Fax, 064-751-2168

www.jri.re.kr

