

발 간 등 록 번 호

12-1073500-000054-01

지역 여가·문화 향유 여건 개선을 통한 균형발전 방안연구

2021.01



대 통 령 직 속

국가균형발전위원회

Presidential Committee for Balanced National Development

제 출 문

균형발전위원회 귀하

본 보고서를
「지역 여가·문화 향유 여건 개선을 통한 균형발전 방안연구」
최종보고서로 제출합니다.

2021년 1월

서울시립대학교산학협력단

연구진

■ 연구책임

서우석 서울시립대학교 도시사회학과 교수

■ 공동연구

신인철 서울시립대학교 도시사회학과 교수

손동기 호남대학교 교양학부 교수

유상진 런던 골드스미스대학 예술행정, 문화정책 전공

■ 연구보조

설효정 서울시립대학교 도시사회학과 석사

요약보고서

제1장. 연구개요

1. 연구배경과 필요성

- 수도권 중심 국토발전과 일 중심 개발주의의 한계를 극복하기 위한 노력이 2003년 참여정부 초기에 행정기관 이전 및 지역혁신체제에 바탕을 둔 국가균형발전정책으로 구체화됨
- 국가균형발전 정책 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권의 격차가 오히려 증가하고 있는 가운데 여가·문화 이슈에 대한 논의가 대두됨
- 국가균형발전 차원에서 여가·문화에 대한 관심이 부상되는 반면, 지방분권화 추진으로 여가·문화 차원의 불균형이 오히려 심화될 우려가 제기됨
 - 특히, 재정여건이 열악한 지방자치단체에서 자율재정에 따라 여가·문화 재정이 심각하게 위축될 우려가 있어 결과적으로 지역 간 여가·문화 부문의 불균형 심화로 귀결될 가능성 높아짐
- 지방분권화 추진이 진행됨에 따라 지역 여가문화의 균형발전 추진을 위하여 기존 행정단위 중심 시설·서비스 정책을 넘어서는 새로운 정책 설계가 요구됨
 - 행정단위 중심의 균일적 여가문화시설 및 서비스 공급은 규모의 경제 달성 어려움과 접근성 차원의 불균형 등으로 인해 실제적으로 지속가능한 전략이 되지 못할 수 있음
 - 특히, 문화기반시설이 양적으로 크게 팽창했음에도 지역의 특성과 주민의 수요를 고려하지 않고 문화시설을 조성한 결과, 콘텐츠 부족과 운영 부실로 주민들의 외면을 받아 활용도가 저조한 경우가 상당수 발생하고 있음
- 이러한 배경 하에 본 연구를 통하여 여가·문화 차원에서 균형발전의 목표를 달성하기 위해서 다음과 같은 정책 기본방향을 제시하는 것이 필요함
 - 첫째, 균형발전론의 발전적 모색이 필요하고, 둘째, 균형발전과 여가문화의 관계에 대한 분석과 함께, 셋째, 국내외 사례 연구를 바탕으로 시사점을 도출하여, 넷째, 균형발전에 기여하기 위한 여가문화 정책의 기본 방향을 제시하는 것이 필요함

2. 연구 목적

- 본 연구는 여가·문화 요인이 국가 균형발전에서 어떠한 중요성을 가지는지를 밝히고, 현재 우리나라의 여가·문화 향유 여건 분석을 토대로 하여 정책대안을 제시함으로써, 국가균형발전 정책의 실효성을 제고하는 것을 목적으로 함
- 지역의 불균형 발전 상황에서 혁신도시, 농산어촌, 지방도시 등 각 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계성을 찾을 수 있는 전략을 제시하고자 함
- 국민의 삶의 질을 지속적으로 향상시킬 수 있도록 지역 간 여가·문화의 불균형 상황을 진단할 수 있는 지표개발 전략을 제안함

3. 연구 기대효과와 한계

- 본 연구는 광역 도시권 내 여가문화 기능 연계를 통해 기존 행정구역 단위 정책 수행의 한계를 극복하고 여가문화시설 및 서비스 제공의 효과성을 제고할 수 있는 인식 틀을 제공하였다는 측면에서 연구 의의가 있음
- 지역 간 균형발전에 대한 지표로서 광역 단위 사회조사 시 기본문항을 의무화를 제안하고, 이를 바탕으로 지역 간 격차와 지역 내 격차를 확인할 수 있는 ‘여가문화향유 균형지표’ 개발 및 산출 방향을 제시하였다는 것은 의미가 있음
- 그러나 관련법과 제도들이 규정하는 여가와 문화 관련 정의, 정책 대상, 정책 범위 등이 서로 상이하고 모호한 것을 해결하지 못한 것은 본 연구의 한계임
- 본 연구는 지역 여가 문화 향유 여건 개선을 위한 실태 분석과 정책방안을 탐색적으로 추진함으로써 인하여 여가·문화가 균형발전에 미치는 영향에 대한 구체적인 분석이 미흡한 것이 한계임

제2장. 균형발전론의 발전적 모색

1. 지역균형발전론

- 우리나라에서 지역균형은 헌법에 국가의 균형발전에 관한 책무를 명시할 정도로 중요성을 강조하고 있으며, 국토개발에 있어서도 중요한 명제가 되어 왔음
- 국가균형발전 정책의 지속적인 추진에도 불구하고 수도권과 지방 간

격차가 줄어들지 않기 때문에 더욱 적극적이고 강력한 균형발전 정책의 추진에 대한 요구가 있음

- 문재인 정부에서는 지역균형발전 정책과 함께 지방 분권을 핵심 공약으로 제시하고 있으며, 국민들의 삶에 있어서 여가·문화의 중요성에 대한 관심이 증가하고 있음

2. 지자체 간 연계 협력

- 도시 간 협력 및 네트워크 참여를 통해 도시가 보완적 관계를 바탕으로 규모의 경제를 확보하고 협력적 활동을 통해 시너지 효과를 얻을 수 있음
- 지자체 간 협력은 협력과 경쟁의 병행 개념인 코피티션(Co-petition) 혹은 협력형 경쟁으로 이해되며, 이와 같이 지자체 간 협력의 복합적 성격은 서비스 전달체계라는 관점에서 해석하고 있음

제3장. 균형발전과 여가·문화의 관계 분석

1. 여가·문화 관련 제도분석 결과

- 여가와 관련해서는 국민여가활성화기본법, 관광기본법, 국민체육진흥법을 살펴보고, 문화와 관련해서는 문화기본법, 지역문화진흥법이 각기 담당하고 있어 이에 따라 통합적 추진의 어려움을 제시하였음
- 혁신도시, 산업단지, 농산어촌 등 지리적 입지 유형별 여가·문화 관련 제도분석을 통하여 각 지역별 입지조건과 거주민의 특성에 따라 여가·문화 환경이 각각 다른 양상으로 변화되어 왔음을 확인함
- 특히 여가·문화 관련 재정 및 인프라 운영의 주요 현황 분석을 통해 문화재정의 빠른 증가에도 불구하고 문화사업의 후순위 편성으로 인해 지역 간 문화격차의 심화 현상이 나타나고 있음을 파악함

2. 「2019 국민여가활동조사」를 통해 본 지역여가 환경 진단 결과

- 본 보고서에서는 지역여가활동에 관한 자료의 제약과 한계로 일반적인 국민여가활동 실태 중 본 연구와 관련하여 고려할 만한 조사내용을 중심으로 살펴봄
- 지난 10년 지속적으로 제기된 사항으로 많은 투자가 있었음에도 불구하고 여

전히 수요가 높은 것으로 나타나 앞으로 지속적 인프라 확대와 함께 운영 및 관리 효율성 등도 함께 검토, 시행되어야 할 것으로 판단됨

3. 「2018 문화향유실태조사」를 통해 본 지역문화 환경

- 지역별로 지역민의 문화향유 지역 분석 결과를 고려해 보면, 향후 여가·문화공간 및 시설 관련 정책은 각 단위 지자체별 건립보다는 지역 공유자원으로써 인근 지역 몇 개 지자체가 함께 이용, 관리하여 투자 중복성을 피하고 운영 및 관리의 효율성을 제고하며 다양한 프로그램 제공이 가능한 방안이 강구될 필요가 있음
- 인구감소와 초고령화에 따른 지역 문화예술 관련 인프라 확충의 어려움, 귀농 귀촌인구 증가에 따른 지역문화 수요 상승 등에 대응하기 위해서는 물리적 인프라 확충에 대한 필요성과 효율성을 함께 고려한 투자가 필요할 것임
- 문화예술활동 공간 위치를 살펴보면 외 다른 행정구역에서 활동하는 경우도 많은 것으로 나타났기에 행정단위 간 협력 공동 이용과 관리방안의 적극적 검토가 필요함

4. 「국민문화예술활동조사」를 통해 본 문화예술 향유 변화

- 지역규모가 작아질수록 타광역 시·도의 행사를 관람하는 비율이 증가하고 있으나 교통불편으로 인해 문화예술 향유에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남을 볼 때, 앞으로 교통편의 제공 방안이 마련이 요구됨

5. 국내 여가·문화 균형지수를 통해 본 지역 간 여가·문화 격차 현황

- 각 지수별 결과를 살펴보면 공간 및 시설, 예산, 제도 등 지역문화발전 및 문화격차 완화를 위한 물리적, 제도적 환경은 상당한 개선이 이루어지고 있으나, ‘양적 격차’ 완화가 ‘질적 격차’까지 해소한 것으로 판단하기에는 무리가 있음
- 지역문화여가 격차해소와 발전은 국토종합발전계획에의 반영, 국가균형발전 전략의 주요 과제 중 하나로 실행되어야 그 실질적 개선과 효과를 기대할 수 있음

제4장. 국외 사례분석 - 프랑스

- 프랑스의 국토균형발전은 파리에 대한 집중화를 막는 것이 아니라 각 지역이 가진 경쟁력을 강화하는 방향으로 정책이 전환되고 있음. 한편 2017년 12월부터 ‘Action Coeur de Ville’ 정책을 통해서 222개 코뮌에 대한 재정적 투자를

하고 있음. 이처럼 프랑스는 중소도시의 주거환경 개선을 통해서 지역간 불균형이 줄어들도록 하기 위해서 노력을 하고 있음

- 프랑스 지방분권화와 여가문화정책의 특징은 지방자치단체들이 연합해서 혹은 중앙정부와의 협업을 통해서 주민들의 삶의 질을 보장하고 하는데 있음.
- 이처럼 프랑스는 최소 단위의 지역에서 시민들의 여가문화를 보장하기 위해서 지방자치단체 연합체를 통해서 기존의 행정적인 범위와 틀을 깨고 광역의 개념에서 서비스를 제공하기 위한 노력을 하고 있음. 이를 통해서 여가·문화정책의 효율성을 높이하고자 노력하고 있음
- 한편 프랑스가 지역균형발전을 추구하면서 시민들의 여가권을 보장할 수 있는 것은 ‘공급 중심의 정책’이 아니라 공개적인 사업 추진과 이 과정에서 지역 주민들의 의견을 수렴하는 노력을 진행하고 있기 때문임

제5장. 충청권 사례분석

1. 충청권 지역주민 및 관계자 FGI의 주요 내용 및 함의

- 지역 간 여가·문화 협력 현황 및 향후 방안 모색을 위해 충청주민 7명을 대상으로 실질적 여가 활동과 여가 범위 현황을 파악하고자 FGI를 실시함
- FGI를 통해 지역에서 발생하는 여가제약을 인프라 부족과 다양성, 시간제한, 연령·성별 차이 등 네 가지 범주로 분류하여 분석함

2. 충청권 여가·문화 관계자 FGI의 주요 내용 및 함의

- 충청권 여가·문화 관계자 3명을 대상으로 FGI를 실시한 결과, 다음과 같은 정책적 함의를 도출함
- 충청권 여가·문화 관계자도 주민과 마찬가지로 여가·문화 불균형의 원인으로 인프라 부족을 지적하였기에 지역 간 시설 이용뿐만 아니라 인적교류 방안이 함께 추진되어야 함
- 수도권과 비교하면 공연 및 프로그램이 단조롭고 다양한 콘텐츠의 여가·문화 사업이 부족하기에 광역단위의 규모를 확보한 공연 및 프로그램 진행과 함께 지역의 중복 사업과 행사를 통합하고 다양한 활동에 지원이 필요함

3. 충청권 문화예술 관계자와 청년활동가 FGI의 주요 내용 및 함의

- 충청권 문화예술 관계자와 청년활동가들도 역시 인프라 부족과 다양성 부족이 여가제약요인으로 인식하고 있었으며, 이를 해결하기 위한 방안으로 광역권 간 여가·문화시설 및 인력/프로그램 공유가 필요함을 지적함
- 여가·문화 환경이 지역 이주의 요인이 되지는 않지만, 거주 지역에 대한 만족도를 높이는 요인이기에 지역별 여가 요구를 파악해 지역에 적합한 프로그램 및 시설 연계가 필요하다는 함의를 도출함

4. 지역사회조사를 통해 본 충청권 여가·문화 향유 실태 분석 결과

- 충청지역의 여가·문화인프라 구축 현황에 따라 지역민들이 향유하는 여가·문화의 생활의 차이, 불만족 정도와 시설부족에 따른 불만족의 정도를 분석함
- 지역의 여가·문화인프라 구축 정도에 따라 향유하는 여가·문화의 정도가 달라지며, 그만큼 여가·문화 향유에 대한 불만족도도 증가하는 것으로 나타남

5. 지역 간 연계를 통한 지역문화격차 해소 실태 분석 결과

- 지역 간 연계의 효과성을 분석하기 위해 「지역문화실태조사」의 원자료를 활용하여 충청권을 광역계획권별로 재분석하였음
- 광역/기초단체별로 추진하고 있는 문화사업을 기준으로 보면, 지역별로 상당한 격차를 보이고 있으나 광역계획권 내 지역 간에 문화사업을 연계하여 많은 지역민들이 문화를 향유할 수 있게 되고, 문화자원의 지역 간 격차도 해소 가능성이 입증함으로써 여가·문화자원과 사업의 지역 간 연계가 매우 중요함
- 문화조직과 인력을 연계시킬 경우 조직과 인력 부족으로 문화예술 프로그램 운영과 개발에 어려움을 겪었던 문제를 해소할 수 있을 것으로 사료됨

제6장. 정책 방향

1. 분석의 시사점

- 지역 간 연계 협력의 효과 및 영향 확인

- 지역주도 균형발전전략으로의 전환
- 새로운 사회조정 양식으로서의 네트워크 거버넌스 제안 확장
- 지역 여가·문화 환경의 중요성 확대 및 질적 향상 추구 필요

2. 정책의 기본방향

□ 분석 시사점

- 지역 간 연계 협력의 효과 및 영향 확인
- 지역주도 균형발전전략으로의 전환
- 새로운 사회조정 양식으로서의 네트워크 거버넌스 제안 확장
- 지역 여가·문화 환경의 중요성 확대 및 질적 향상 추구 필요

□ 지역 균형발전을 위한 여가·문화 환경 조성

- 여가·문화 관련법상의 ‘지역균형발전’ 관련 조항 설치 및 보완
 - 사회적 제약을 개선하고 접근성을 향상시키기 위해 관련법을 개정함
 - 지역 여가·문화 관련법인 「문화기본법」, 「지역문화진흥법」, 「문화예술진흥법」, 「국민여가활성화기본법」 등에 ‘균형발전’, ‘지역격차’, ‘문화격차’, ‘상호 연계, 협력’ 관련 조항을 추가함
- 여가·문화 관련법상의 ‘연계, 협력’ 관련 조항 설치 및 보완
 - 지역 여가·문화활성화를 위해서는 관련 주체들 및 영역 간 상호 연계, 협력이 필수적임에도 불구하고 현행 관련법상에는 관련 내용이 미흡함
 - 상기 언급한 관련법에 관련 조항을 설치 및 보강함

□ 균형 있는 여가·문화환경 구축을 위한 지역 간 연계협력

- 지역균형발전을 위한 여가·문화 정책 및 사업 추진구조 개선
 - 기존 중앙정부 주도의 전달체계를 지역주도 협력체계로 전환함
 - 정책 및 사업추진의 계층적 하향 분업 방식에서 탈피하여, 상향적 협업 방식으로 전환함

○ 지역단위 다자 간 네트워크 구축과 상호 협력 증진

- 공공 행정기관(중앙정부, 광역 및 기초자치단체), 여가.문화 관련 공공 중간지원조직(지역 문화재단 등), 민간 참여자 및 단체 등 각 참여 주체들 간의 협력 네트워크를 구축함
- 여가.문화 정책 및 사업 추진에 필요한 사항들의 협의, 조정, 심의, 평가 등을 협력을 통해 추진함

○ 광역협력권 중심의 지역 여가.문화 정책 및 사업 협력

- 「국가균형발전 특별법」이 정하고 있는 ‘광역협력권’ 개념을 지역균형발전을 위한 여가.문화 정책 및 사업에 도입, 적용함
- 광역협력권 내 공공 행정기관(광역 및 기초자치단체), 공공 중간지원조직(지역 문화재단), 민간 참여자 및 단체 등 상호간 교류 및 협력을 증진함
- 광역협력권 내 지역문화협의회를 구성하여 운용함

□ 지역 여가·문화 환경의 질적 향상과 투자 및 운영관리의 효율성 제고

- 국가와 지자체간 협력 단위 사이의 계획계약 체결로 지역의 자율성, 책임성, 지속성 확보
- 지역균형발전을 위한 여가·문화 분야의 통계 및 데이터 생산과 활용 강화

□ 광역협력권 내 여가·문화 환경 조성 및 개선을 위한 협력재원 조성

- 국가와 지자체간 협력 단위 사이의 계획계약 체결로 지역의 자율성, 책임성, 지속성 확보
- 지자체간 협력을 위한 지자체 상호간 계약과 중앙정부와의 계약을 바탕으로 분권화에 따른 문화재정 불확실성을 관리함
- 「제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)」에서 국가균형발전위원회는 중앙정부-지역 상호 간 협약을 체결하고 상호 협력 하에 지역균형발전을 도모하기 위한 ‘지역발전 투자 협약제도’(계획협약제도)를 제시함
- 국가균형발전을 위하여 여가문화 분야의 ‘지역발전 투자 협약제도’를 확대해 나가도록 함
- 광역협력권 내 여가·문화 환경 조성 및 개선을 위한 협력재원 조성

- 광역협력권 내 여가·문화 환경 조성 및 개선, 정책 및 사업 추진에 필요한 재원을 조성 및 확보함
- 「지역문화진흥법」에서 명시하고 있는 ‘지역문화진흥기금’을 설치 및 운용함
- 또한 광역협력권 내 여가·문화 환경 격차 및 사각지대 해소를 위해 집중적인 관심과 투자를 추진함

○ 지역균형발전을 위한 여가·문화 분야의 통계 및 데이터 생산과 활용 강화

- 2020년 6월 「데이터 기반 행정 활성화법」이 제정됨에 따라 데이터와 통계를 기반으로 객관적이고 과학적인 행정을 통해 공공기관의 책임성, 대응성, 신뢰성을 높여 국민 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대함
- ‘지역문화정보 플랫폼’과 같이 여가·문화의 지역균형발전 관련 정책 수립과 사업 추진 또한 다양한 데이터와 통계를 반영, 적용하기 위한 노력을 경주해 나갈 필요가 있음

3. 균형 있는 지역 여가·문화 향유 여건 개선을 위한 국가균형발전위원회의 역할 확대

□ 지역 여가·문화 환경 및 실태의 종합 모니터링 시행

- 본 연구를 수행함에 있어 가장 큰 난제는 지역 여가·문화환경의 격차를 살펴볼 수 있는 통계 및 데이터의 확보였음
- 향후 문화체육관광부 지역문화과가 추진 중인 ‘지역문화 통합정보 시스템’이 구축, 가동되면 상당부분 해소되리라 기대함
- 국가균형발전위원회가 주기적 종합 조사와 분석을 통해 지역 여가·문화환경의 지역 격차와 균형을 살피고, 그 원인과 해법을 제시할 수 있어야 할 것으로 전망함

□ ‘지역균형발전특별회계’의 광역 협력사업 확대 및 조정 역할 강화

- ‘분권과 자치’ 의제는 ‘지역균형발전’의제와 충돌하고 갈등이 발생할 수 있는 여지가 있음
- 그동안 여가·문화 관련 ‘지역균형발전특별회계’는 문화예술기반시설 건립, 지역축제, 예술창작 지원 등 여가·문화의 지역 격차 해소를 목적으로 사용되어옴

- 한국문화관광연구원의 정보람 박사(2020)의 우려와 같이 앞으로 ‘지역균형발전특별회계’가 지역 자율성이 강화되어 운용된다면 여가·문화 분야의 투자 위축과 현재의 중복 투자 문제는 지속적으로 발생할 것으로 전망함
- 현재 국가균형발전위원회의 권한과 기능에 있어 제약요소와 한계가 있는 점을 인정함. 그러나 한편으로 향후 본 보고서에서 제안하는 광역 내 협력사업 추진에 있어 ‘지역균형발전특별회계’의 사용에 있어 일정 정도 국가균형발전위원회의 역할이 요구된다고 사료됨

□ ‘등가치적 생활여건 조성’을 위한 지역 여가·문화균형 기준 수립과 적용

- 여가·문화 분야를 포함하여 지역민 삶의 질 제고와 인구이동 및 지역활력 제고를 위해서는 지역균형발전을 지속적으로 모니터링하고 점검할 체계가 필요하다고 사료됨
- 독일정부가 1965년 「연방국토계획프로그램」을 수립할 당시 ‘독일 전체의 생활조건이 최소한 동일가치가 되어야 한다’라고 명시하고 ‘등가치적 생활여건 조성’을 위해 노력함
- 국가균형발전위원회 차원에서 이러한 노력을 전개해 온 바 이를 보다 체계적이고 정책적 측면에서 발전시키기 위해서는 지역균형발전을 체감할 수 있는 실질적 실천을 위한 방안이 마련되어야 할 것으로 사료됨

□ 지역 여가·문화 환경 조성사업의 예비타당성 조사 역할 강화

- 신규 건립 또는 보수가 필요한 지역 여가·문화사업 중 예비타당성 조사에 해당하는 사업의 경우 국가균형발전위원회의 검토의견 및 수정, 보완사항 첨부 의무화를 추진하도록 함
- 이는 향후 인구감소에 따른 사회구조 재구성과 산업체계 변동에 따른 지역산업 구조 재편에 따라 발생할 수 있는 과도한 사회 및 생활 SOC의 투자와 중복투자로 인한 지방재정의 위기를 방지해야 할 역할이 필요할 것으로 전망됨
- 또한 공공재원을 최대한 적재적소에 투입함으로써 공공재원의 효율성과 효과성을 높이는 한편 전 국민 누구나가 어디서든지 인간적 삶과 행복을 추구할 수 있는 권리실현의 기반이 되기 때문임

목 차

제1장. 서론	1
제2장. 균형발전론의 발전적 모색	7
제1절. 지역균형발전론	9
제2절. 지자체간 연계 협력	14
제3장. 균형발전과 여가문화의 관계 분석	19
제1절. 여가문화의 개념과 영향	21
제2절. 여가·문화 정책과 제도	27
제3절. 여가·문화 환경과 문화 격차	36
제4절. 여가·문화 여건과 인구변동	73
제5절. 소결	93
제4장. 국외 사례분석－프랑스	95
제1절. 프랑스의 균형발전과 광역권 정책	97
제2절. 프랑스의 지역 여가·문화 정책	109
제3절. 소결	136

목 차

제5장. 국내 사례분석－충청권	139
제1절. 충청권 사례분석 배경 및 연계 현황	141
제2절. 충청권 지역주민 및 관계자 FGI	149
제3절. 충청권 여가·문화 향유 실태	185
제4절. 지역 간 연계를 통한 지역문화격차 해소 실태	193
제5절. 소결	204
제6장. 정책 방향	207
제1절. 분석의 시사점	209
제2절. 정책의 기본방향	214
제3절. 제언	236
참고문헌	241

표 목 차

<표-1> 국가균형발전특별법 제정 목적	10
<표-2> 국정운영 5개년계획과 지역균형발전	11
<표-3> 여가생활 만족도	24
<표-4> 법정근로시간의 변화(일반사업장 근로자)	27
<표-5> 삶의 질 향상 계획 문화·여가 부문의 성과지표 달성 목표와 실적	33
<표-6> 연도별 운영수지 현황	34
<표-7> 연도별 순수지 추이	35
<표-8> 매년 50억 원 이상 운영손실 시설 현황	35
<표-9> 평일/휴일 실제 여가시간과 희망여가시간의 차이	38
<표-10> 지역규모별 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 충분도의 변화	41
<표-11> 지역규모별 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 프로그램 충분도의 변화	42
<표-12> 지역규모별 생활권 내 공공 문화여가시설 이용률의 변화	42
<표-13> 권역별 생활권 내 공공 문화여가시설 이용률의 변화	42
<표-14> 지역규모별 생활권 내 공공 문화여가시설 서비스 만족도	43
<표-15> 지역규모별 전반적인 여가생활 만족도의 변화	43
<표-16> 문화예술활동 공간 위치	48
<표-17> 지역규모별 문화예술행사의 주된 관람지역	49
<표-18> 지역규모별 문화예술행사 관람방법의 변화	50
<표-19> 지역규모별 문화예술행사를 관람하는 데 가장 큰 어려움의 변화	51
<표-20> 지역규모별 가장 선호하는 교육기관의 변화	52
<표-21> 지역규모별 학교교육 이외 문화예술교육 받고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화	53
<표-22> 지역규모별 문화공간의 문화행사에 참여하고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화	54
<표-23> 지역규모별 문화예술행사에 참여하고자 할 때 가장 중요한 기준의 변화	55
<표-24> 문화균형지수의 구성	59
<표-25> 문화균형지수 산출 결과의 이해	59
<표-26> 광역 시·도별 지역문화 공급 및 수요부문 수준	60
<표-27> 문화균형지수 시범분석 결과	61
<표-28> 지역문화지수 구성 및 산출공식	61
<표-29> 지역문화지수별 산출 결과	62
<표-30> 지역문화종합지수 산출 결과	62
<표-31> 수도권-비수도권 종합지수 비교	63
<표-32> 수도권-비수도권 각 지수별 비교	64
<표-33> 일본 중앙정부와 지방공공단체의 지역문화진흥을 위한 역할 비교	65
<표-34> 도시-농촌-도농복합 지역 간 종합지수 비교	66
<표-35> 도시-농촌-도농복합지역 간 각 지수별 비교	66

표 목 차

<표-36> 특별·광역시도와 광역도 간 종합지수 비교	67
<표-37> 특별·광역시도와 광역도 간 각 지수별 비교	67
<표-38> 시·군·구 간 종합지수 비교	67
<표-39> 시·군·구 간 각 지수별 비교	67
<표-40> 전국 극장 현황(2019년 기준)	68
<표-41> 보행 소요시간 10분 이내와 기타 비율	74
<표-42> 광역자치단체별 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수의 평균	77
<표-43> 광역자치단체별 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 평균	84
<표-44> 프랑스 행정 구역(2019년 기준)	105
<표-45> 2017년 기준 레지옹(Région)별 주요 문화시설 수	114
<표-46> 행정위원회 거버넌스 구성	119
<표-47> 인구밀집지역에 따른 문화예술기관	127
<표-48> 이용한 이동 수단에 따른 이동 시간	127
<표-49> 지역에 따른 사용 이동 수단	127
<표-50> 인터뷰 대상자 여가활동 요약	152
<표-51> 충청권 지역주민 FGI 응답자료 범주화(여가.문화 제약)	155
<표-52> 문화행사에서 보완이 필요한 부분	179
<표-53> 충청지역의 광역계획권	194
<표-54> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(1)	196
<표-55> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(2)	197
<표-56> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(3)	198
<표-57> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화자원의 변화-(1)	200
<표-58> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화자원의 변화-(2)	201
<표-59> 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화조직 및 인력 지표의 변화	203
<표-60> 여가·문화의 지역균형발전을 위한 다자간 상호 협력체계	223
<표-61> 예시: 독일의 중심지별 생활시설 제공 기준	227
<표-62> 중심지별 핵심시설	228
<표-63> 지역거점 생활인프라 국가최소기준 최종안(국토교통부, 2018)	229
<표-64> 지역 여가·문화 환경 조성 기준(안)	229
<표-65> 정부 및 광역단위 투자협약제도 확대 개선	230
<표-66> 균특회계 관련 지역 여가·문화사업 추진 시 균형위 역할(안)	237

그림 목 차

<그림-1> 수도권 비수도권 주요 격차 현황	4
<그림-2> 한국판 뉴딜정책의 지역균형 뉴딜 주요사항 요약	12
<그림-3> 가장 많이 참여한 유형별 여가활동 변화 추이	37
<그림-4> 성별·연령별 지속적 여가활동 비율	37
<그림-5> 여가시간 변화 추이	38
<그림-6> 월 평균여가비용과 희망 여가비용 변화 추이	38
<그림-7> 월 평균여가비용과 희망 여가비용 대비 차이 추이	39
<그림-8> 여가공간	39
<그림-9> 희망 여가공간	40
<그림-10> 중요한 여가관련 정책	40
<그림-11> 여가생활 불만족 이유	41
<그림-12> 문화예술행사 관람률	44
<그림-13> 문화예술 관람지역	45
<그림-14> 문화예술행사 보완 사항	45
<그림-15> 문화예술행사 참여율	46
<그림-16> 문화예술행사 참여의향	46
<그림-17> 문화 관련 동호회 경험률	47
<그림-18> 문화예술공간 이용률	48
<그림-19> 여가 정책 평가별 중요도	56
<그림-20> 가장 중요한 정책(복수응답): 1+2+3순위	56
<그림-21> 문화균형지수의 정의와 개념	58
<그림-22> 지역문화 공급과 수요를 결합한 문화균형지수 분석 개념	59
<그림-23> 생활SOC 공급의 공간적 불평등 수준 변화(2007~2016)	59
<그림-24> 인구십만명당 문화기반시설수의 지역별 분표	69
<그림-25> 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율의 지역별 분표	70
<그림-26> 도서관 서비스권역 내 인구비율의 지역별 분표	71
<그림-27> 공공체육시설 서비스 권역 내 인구비율의 지역별 분표	72
<그림-28> 정주 환경 편의 시설 만족/불만족 비율 및 만족도 분표	73
<그림-29> 혁신도시의 여가·문화 환경 만족도 수준	74
<그림-30> 여가영역 만족도	75
<그림-31> 여가활동과 보육·교육환경의 개선 요소	75
<그림-32> 전국 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계	78

그림 목 차

<그림-33> 광역자치단체의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계	78
<그림-34> 광역자치단체를 제외한 시도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계	79
<그림-35> 충청도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	80
<그림-36> 충청도의 지역소멸위험지수	80
<그림-37> 충청도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수 간의 관계	80
<그림-38> 전라도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	81
<그림-39> 전라도의 지역소멸위험지수	81
<그림-40> 전라도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수 간의 관계	81
<그림-41> 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	82
<그림-42> 경상도의 지역소멸위험지수	82
<그림-43> 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수 간의 관계	82
<그림-44> 강원도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	83
<그림-45> 강원도의 지역소멸위험지수	83
<그림-46> 강원도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수 간의 관계	83
<그림-47> 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	85
<그림-48> 광역자치단체의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	86
<그림-49> 광역자치단체를 제외한 시도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	86
<그림-50> 충청도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	87
<그림-51> 충청도의 인구증가율	87
<그림-52> 충청도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	87
<그림-53> 전라도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	88
<그림-54> 전라도의 인구증가율	88
<그림-55> 전라도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	88

그림 목 차

<그림-56> 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	89
<그림-57> 경상도의 인구증가율	89
<그림-58> 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	89
<그림-59> 강원도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	90
<그림-60> 강원도의 인구증가율	90
<그림-61> 강원도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계	90
<그림-62> 2016년에 통합된 13개 신규 레지옹 행정구역	104
<그림-63> 메트로폴(métropole) 지역	105
<그림-64> 2016년 기준 프랑스 공공문화지출	113
<그림-65> 파리 여가시설 분포도	126
<그림-66> 영화관 접근 가능 시간과 이동 수단	128
<그림-67> 공연장 접근 가능 시간과 이동 수단	129
<그림-68> 미술관 등 접근 가능 시간과 이동 수단	130
<그림-69> 프랑스 여가시설 인근 주차장	131
<그림-70> 문화여가 대체시설	131
<그림-71> 야외 공연	132
<그림-72> 메트로폴리탄 작은길 지도	133
<그림-73> 지역연계	133
<그림-74> 낭뜨 메트로폴 여가·문화·체육 공공서비스 지도	134
<그림-75> 2018년 주요 이동지역	142
<그림-76> 충청권 문화관광 루트	145
<그림-77> 세종시 광역도시계획 상 도시거점별 기능 배분	147
<그림-78> 여가생활을 위한 지역 간 이동 현황	154
<그림-79> 도시 농촌의 정주 만족도 비교	156
<그림-80> 확충이 필요한 공공서비스	157
<그림-81> 전국 인구변화 비교	164
<그림-82> 2018년 충청권 전입사유별 이동자수 구성비	165
<그림-83> 한국 독립영화 예술영화 영화관 지도	174
<그림-84> 지역별 연간 문화 예술 활동 건수	175
<그림-85> 도시민이 향후 농촌에서 희망하는 일	178
<그림-86> 40대 이하 농어촌 주민이 하고 싶은 여가·문화 활동	179

그림 목 차

<그림-87> 세종-충남 금강 루트	183
<그림-88> 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	186
<그림-89> 충북 문화예술 관람율	186
<그림-90> 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 문화예술 관람률 간의 관계	186
<그림-91> 충남 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	187
<그림-92> 충남 문화예술 관람률	187
<그림-93> 충남 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 문화예술 관람률 간의 관계	187
<그림-94> 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	188
<그림-95> 충북 여가문화 불만족도	188
<그림-96> 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 여가문화 불만족도 간의 관계	188
<그림-97> 충남 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	189
<그림-98> 충남 여가문화 불만족도	189
<그림-99> 충남 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 여가문화만족도 간의 관계	189
<그림-100> 충북공연문화시설 서비스권역 내 인구비율	190
<그림-101> 충북 시설/정보부족으로 인한 불만족도	190
<그림-102> 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 시설/정보부족으로 인한 불만족도 간의 관계	190
<그림-103> 충남 문화시설 서비스권역 내 인구비율	191
<그림-104> 충남 시설/정보부족으로 인한 불만족도	191
<그림-105> 충남 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 시설/정보부족으로 인한 불만족도 간의 관계	191
<그림-106> 충남의 지역별 문화예술 관람률과 삶의 만족 간의 관계	192
<그림-107> 지역균형발전을 위한 여가.문화정책의 추진체계 전환	222
<그림-108> 찾아가는 프로그램 사례: 문예회관연합회 시행<방방곡곡 문화공감>	225
<그림-109> 생활인프라 국가최소기준과 지역최적기준	228
<그림-110> 지역문화통합정보시스템 구축 시 주요 서비스	234

제1장 서론

제1절 연구배경과 필요성

제2절 연구 목적

제3절 연구 방법

제4절 연구 기대효과와 한계

제1장. 서론

제1절. 연구배경과 필요성

- 수도권 중심 국토발전과 일 중심 개발주의의 한계를 극복하기 위한 노력이 2003년 참여정부 초기에 행정기관 이전 및 지역혁신체제에 바탕을 둔 국가균형발전정책으로 구체화됨
 - 1990년대까지 추진된 수도권 집중 억제 정책과 국토종합개발계획에 의한 균형발전정책이 한계를 보이면서 2003년 참여정부의 출범과 함께 신행정수도 건설과 지역 혁신발전체계 구축의 내용을 담은 국가균형발전특별법(이하 균특법)이 제정되고, ‘국가균형발전특별회계’가 설치됨
 - 1988년도부터 논의되기 시작한 주5일 근무제는 여러 차례 무산된 끝에 2003년 근로기준법 개정으로 1주 법정 근로시간이 44시간에서 40시간으로 단축되는 주5일 근무제가 본격 도입되었고, 이를 계기로 여가에 대한 정책화가 본격적으로 시작함
 - 국가균형발전정책이 산업육성, 국토개발, SOC확충, 일자리 창출, 교육여건 개선 등 다양한 측면에서 추진되는 동안에도 여가·문화 주제는 정책적 문제로 크게 부상하지 못하였음
- 국가균형발전 정책 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권의 격차가 오히려 증가하고 있는 가운데 여가·문화 이슈에 대한 논의가 대두됨
 - 여가정책은 균형발전정책의 강화와 함께 도입되었으나 균형발전 관점에서 여가·문화 이슈는 큰 관심을 받지 못했음
 - 그동안 균형발전정책 추진에도 불구하고 수도권의 인구 비중이 오히려 더 증가하였으며, 경제발전에서도 수도권과 비수도권의 격차가 벌어지는 상황임
 - 그러나 대도시와 농어촌 지역 간의 문화향유 격차가 심화되고 있고, 혁신도시 등에서 여가문화 향유 여건에 대한 관심이 증가하면서 국가균형발전 정책에서 여가·문화 요소의 중요성이 부각됨

- 혁신도시 이주자의 주요 불편사항 및 가족 동반 이주를 꺼리는 주요 원인으로 여가·문화 향유 여건의 부족이 꼽히고 있음. 정부 차원에서 농어촌지역 등을 대상으로 문화서비스가 60분 내 이용 가능하도록 3-6-5 생활권 구축이 제시되고 있음(송미령, 2018)

〈그림-1〉 수도권 비수도권 주요 격차 현황



출처 : 「지역과 함께하는 하는 지역균형 뉴딜 추진방안」, 관계부처 합동, 2020

- 국가균형발전 차원에서 여가·문화에 대한 관심이 부상되는 반면, 지방분권화 추진으로 여가·문화 차원의 불균형이 오히려 심화될 우려가 제기됨
 - 균형발전과 함께 지방분권이 추진되면서 지방분권이 불평등과 불균형을 확대시킬 가능성이 제기됨(김승태·전용주, 2017; 마강래, 2018)
 - 특히, 재정여건이 열악한 지방자치단체에서 자율재정에 따라 여가·문화 재정이 심각하게 위축될 우려가 있어 결과적으로 지역 간 여가·문화 부문의 불균형 심화로 귀결될 가능성 높아짐
- 지방분권화 추진이 진행됨에 따라 지역 여가문화의 균형발전 추진을 위하여 기존 행정단위 중심 시설·서비스 정책을 넘어서는 새로운 정책 설계가 요구됨
 - 행정단위 중심의 균일적 여가문화시설 및 서비스 공급은 규모의 경제 달성 어려움과 접근성 차원의 불균형 등으로 인해 실제로 지속가능한 전략이 되지 못할 수 있음
 - 특히, 문화기반시설이 양적으로 크게 팽창했음에도 지역의 특성과 주민의 수요를 고려하지 않고 문화시설을 조성한 결과, 콘텐츠 부족과 운영 부실로 주민들의 외면을 받아 활용도가 저조한 경우가 상당수 발생하고 있어서 GIS

network 분석을 통한 서비스 권역 기반 시설 배치 필요성 제기됨(양혜원, 2015)

- 소멸 위험에 놓인 지방도시와 농촌에 여가문화시설 뿐 아니라 필요 인력, 콘텐츠를 공급하기 위해서는 지방 대도시를 중심으로 중소도시, 농촌을 연결하는 전략(마강래, 2018)의 확장적 적용이 필요함
- 아울러 귀농귀촌 인구의 증가가 가지는 균형발전 차원의 긍정적인 효과를 확산시킴으로써 균형발전정책의 실제적 효과 증진을 추진할 필요성이 제기됨
- 이러한 배경 하에 본 연구를 통하여 여가·문화 차원에서 균형발전의 목표를 달성하기 위해서 다음과 같은 정책 기본방향을 제시하는 것이 필요함
- 첫째, 균형발전론의 발전적 모색이 필요하고, 둘째, 균형발전과 여가·문화의 관계에 대한 분석과 함께, 셋째, 국내외 사례 연구를 바탕으로 시사점을 도출하여, 넷째, 균형발전에 기여하기 위한 여가문화 정책의 기본 방향을 제시하는 것이 필요함

제2절. 연구 목적

- 본 연구는 여가·문화 요인이 국가 균형발전에서 어떠한 중요성을 가지는지를 밝히고, 현재 우리나라의 여가·문화 향유 여건 분석을 토대로 하여 정책대안을 제시함으로써, 국가균형발전 정책의 실효성을 제고하는 것을 목적으로 함
 - 본 연구에서 다루는 여가·문화는 여가 시간을 활용하여 이루어지는 다양한 문화로서 문화예술, 콘텐츠, 관광, 체육 활동 등을 포괄하는 것으로 이해함¹⁾
- 지역의 불균형 발전 상황에서 혁신도시, 농산어촌, 지방도시 등 각 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계성을 찾을 수 있는 전략을 제시하고자 함
- 국민의 삶의 질을 지속적으로 향상시킬 수 있도록 지역 간 여가·문화의 불균형 상황을 진단할 수 있는 지표개발 전략을 제안함
 - 삶의 질에 대한 국민적 관심이 증가하는 상황에서 정주요건으로서 여가문화가 가지는 의의를 기반으로 국가 균형 발전의 목표에 여가정책의 성과를 접목시키고자 함

1) 3장에서 세부 논의를 전개함

제3절. 연구 방법

- 본 연구에서는 국가균형발전에 대한 2차 자료 분석과 함께 선행 연구 논문 등의 문헌조사를 실시하며, 여가·문화에 대한 기존 조사 자료와 전국 단위 사회조사 결과를 토대로 여가 향유 여건 분석과 불균형 등을 분석함
 - 가용한 집계조사 및 사회조사 자료의 분석에 바탕을 둔 정량적 분석과 국내외 사례 조사에 기반을 둔 정성적 분석을 종합적으로 수행함
- 국내외 사례 분석을 통해서 지역 내 제한된 자원 및 여건 속에서 여가문화 수준을 지속적이고 자생적으로 유지, 향상, 발전시킬 수 있는 가능성을 모색함
 - 본 연구에서는 충청권²⁾ 내에는 도시와 농·어촌, 대도시와 중소도시, 공업도시와 행정복합도시, 혁신도시, 도농복합 다양한 지역유형을 살펴볼 수 있음

제4절. 연구 기대효과와 한계

- 본 연구는 광역 도시권 내 여가문화 기능 연계를 통해 기존 행정구역 단위 정책 수행의 한계를 극복하고 여가문화시설 및 서비스 제공의 효과성을 제고할 수 있는 인식 틀을 제공하였다는 측면에서 연구 의의가 있음
 - 시민과 민간의 참여를 이끌어 여가 수요공간을 행정단위를 넘어 규모의 경제를 확보하고 실질적인 접근성을 높이는 방향을 모색함
- 지역 간 균형발전에 대한 지표로서 광역 단위 사회조사 시 기본문항 의무화를 제안하고, 이를 바탕으로 지역 간 격차와 지역 내 격차를 확인할 수 있는 ‘여가문화향유 균형지표’ 개발 및 산출 방향을 제시하였다는 것은 의미가 있음
- 그러나 관련법과 제도들이 규정하는 여가와 문화 관련 정의, 정책 대상, 정책 범위 등이 서로 상이하고 모호한 것을 해결하지 못한 것은 본 연구의 한계임
 - 현황 분석, 정책 방향 설정 및 방안을 제시할 때, 여가·문화관련 분석과 정책의 일관성을 담보하기 어려움이 발생함
- 본 연구는 지역 여가 문화 향유 여건 개선을 위한 실태 분석과 정책방안을 탐색적으로 추진함으로써 인하여 여가·문화가 균형발전에 미치는 영향에 대한 엄밀한 과학적 분석은 추후 연구를 통해 보완되어야 함

2) 충청남도·충청북도·대전광역시·세종특별시의 광역시도와 총 28개 시·군·구를 포괄하는 권역

제2장

균형발전론의 발전적 모색

제1절 지역균형발전론

제2절 지자체간 연계 협력

제2장. 균형발전론의 발전적 모색

제1절. 지역균형발전론

- 우리나라에서 지역균형은 헌법에 국가의 균형발전에 관한 책무를 명시할 정도로 중요성을 강조하고 있으며, 국토개발에 있어서도 중요한 명제가 되어 왔음

- 우리나라는 헌법에서 국가의 책무로 균형발전을 다룰 정도로 강력한 의지를 표명함

※ 헌법 제123조 2항
 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 가진다.

- 세계적으로 보면 지역균형은 자유, 평등, 시민권과 같은 근대 국민국가를 구성하는 기본원리와 함께 공동체적 가치를 지향하는 정치적 담론 수준에서 다루면서 자유, 평등, 시민권 보다는 하위범주 가치로 인식하는 경향이 있음(박배균, 2018)
- 참여정부 이전에도 지역균형정책은 수도권 집중 억제와 국토종합개발계획의 형태로 도입되었음(김용웅, 2020)
 - 이는 발전주의 국가의 공간프로젝트와 공간전략이 지닌 내적 모순에 따른 정치적 위기를 해소하기 위한 헤게모니 프로젝트의 성격을 가짐(박배균, 2018)
- 그러나 지역균형 발전은 그동안 주로 도덕적이고 정치적 당위의 문제로 인식되며 규범적 주장에 치우쳐 지역에 대한 왜곡된 문제의식과 비현실적 정책 가정을 기초로 시행착오를 반복해 왔다는 평가를 받기도 함(박배균, 2018, 김용웅, 2020)
 - 국가균형발전 정책은 지역 간 수평적 형평성 추구가 도덕적으로 정당하며 국가 공동체 유지, 발전에 필수적임을 강조함
 - 헌법이념, 사회정의, 수도권 경쟁력 제고, 자립적 지방화 등을 위해 그 가치의 실현과 구체적 실행이 필요함
 - 이는 중앙과 지방 간 역할과 기능 분담을 통한 경제 인프라 분포의 재배치 등 견제와 균형을 광범위하게 포괄함

- 국가라는 하나의 정치공동체를 유지하고 발전시키기 위해 도덕적 이데올로기적으로 요구되는 정치, 사회적 민주주의의 확대와 권력관계의 조화를 지향함

□ 참여정부(노무현 정부)의 국가균형발전체계로 제시된 균형발전정책은 이명박 정부에서는 신지역발전체계로 전환되었고, 박근혜 정부는 지역생활권 중심의 지역발전정책을 제시함

- 참여정부는 균형발전정책을 효율적으로 추진하기 위하여“국가균형발전위원회”를 설립하였고, 세종시 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등 공간적 분산 정책을 통해 지역 간 불균형 시정 및 국가균형발전 토대를 마련함
- 이명박 정부는 지역의 자율과 창의를 중시하는 특화발전과 경쟁력 증진에 우선순위를 부여하면서, ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’를 위한 5+2 광역경제권정책을 추진함
- 박근혜 정부는 지역생활권이 중심이 되는 지역행복(HOPE) 프로젝트를 지역발전정책으로 설정하면서, 시·군·구간 연계를 통한 생활권 중심 정책으로 주민 체감도를 높이기 위해 새뜰마을사업과 지역행복생활권 선도사업 등을 시행함
- 이와 같이 2009년, 2014년, 2018년에 새로운 정부가 출범함에 따라 국정방향, 사회적 여건 및 정책수요 등을 반영하여 세 번에 걸쳐 전면적인 법의 개정이 이루어짐

〈표-1〉 국가균형발전특별법 제정목적

정부	목적
참여정부	지역 간 불균형 해소와 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통한 자립형 지방화를 촉진하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회 건설
이명박 정부	지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통한 지역 경쟁력 제고와 삶의 질 향상으로 지역 간의 균형발전에 기여
박근혜 정부	지역 간 불균형 해소, 지역특성에 맞는 발전과 지역 간 연계 및 협력을 통해 지역경쟁력제고와 삶의 질 향상으로 지역 간 균형발전에 기여
문재인 정부	지역 간의 불균형 해소와 지역특성에 맞는 자립적 발전을 통한 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 기여

출처: 법제처 법령정보사이트(www.moleg.go.kr)

□ 문재인 정부는 국가균형발전 비전과 목표로 ‘분권, 포용, 혁신’의 3대 가치를 토대로 국가균형발전 패러다임을 전환시켜 국민 ‘모두’가 ‘어디서나’ 고루 잘사는 정책을 역점과제로 추진함

- 2017년 출범한 문재인 정부는 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’이라는 분권, 포용, 혁신을 추구하는 국가균형발전 비전을 제시함
 - 5대 국정목표의 하나인 ‘전 지역이 고르게 발전’에 초점을 두고 국가균형발전 정책을 다시 강화하며, 4대 복합·혁신과제 가운데 하나로 ‘국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전’을 제시함.
- 문재인 정부의 국가균형발전위원회는 2018년 2월 1일에 ‘국가균형발전 비전과 전략(비전 선포식)’을 발표함
 - 수도권 위주의 불균형성장 극복, 지역의 신성장거점으로서 대단지 산업클러스터를 육성하고, 4차 산업혁명에 대응한 新성장거점으로 혁신도시, 산단, R&D 특구, 대학 등 주변 거점을 연계한 「국가혁신클러스터」 육성계획을 발표함
- 국가균형발전을 지향하는 ‘지역 주도의 혁신적 포용국가’ 구현을 위해 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」을 수립하여 추진함

〈표-2〉 국정운영 5개년계획과 지역균형발전

국정목표	전략	국정과제
고르게 발전하는 지역	풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	<ul style="list-style-type: none"> • 획기적인 자치분권 추진과 주민참여 실질화 • 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 • 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 • 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델 완성
	골고루 잘사는 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> • 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 • 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진 • 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설
	사람이 돌아오는 농산어촌	<ul style="list-style-type: none"> • 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 • 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 • 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 • 깨끗한 바다, 풍요로운 어장

출처: 「문재인정부 국정운영 5개년계획」, 국정기획자문위원회, 2017

- 또한 문재인 정부는 한국판 뉴딜과 지역연계 강화를 목적으로 「지역균형 뉴딜 추진방안」을 제시함(2020. 10. 23)
 - 한국판 뉴딜정책의 지역별 특성에 맞는 양질의 창의적 사업 발굴과 추진을 강화하여 지역민이 체감할 수 있는 균형정책 성과를 제고시켜 나가고자 함
 - 한국판 뉴딜정책 전체 예산인 160조원의 약 47%인 75.3조원을 지역균형 뉴딜에 투자할 계획임

〈그림-2〉 한국판 뉴딜정책의 지역균형 뉴딜 주요사항 요약



출처: 「지역과 함께하는 하는 지역균형 뉴딜 추진방안」, 관계부처 합동, 2020

- 국가균형발전 정책의 지속적인 추진에도 불구하고 여전히 수도권과 지방 간 격차가 줄어들지 않기 때문에 더욱 적극적이고 강력한 균형발전 정책의 추진에 대한 요구가 있음
- 역대 정부에서 균형발전정책이 지속되었음에도 불구하고 수도권과 지방 간 격차가 줄지 않고, 지역소멸의 위험이 가중되는 상황에 대한 반성적 성찰이 최근 제기되고 있음
 - 김용웅(2020)은 지난 정부들에서 다양한 지역균형발전정책의 개선책이 제시되었으나 소기 성과를 거두지 못했음을 지적하고, 지역정책의 관행적 논리와 접근방식, 정책실패의 근본 원인을 극복하기 위해 기존의 규범적 지역정책 패러다임을 대체할 현실적이고 실용주의적인 정책 패러다임의 필요성을 주장함
- 균형발전의 긍정적 징후로서 지역 발전 동력으로 혁신도시가 기여하는 사례와 함께, 귀농 귀촌 인구의 증가가 이루어짐(송미령, 2018)

- 혁신도시가 속한 시·군의 지역발전 약진 사례로서 완주, 진천/음성을 주목하고 있음
- 귀농, 귀어, 귀촌인의 증가가 이루어지고 있는데, 특히 30대 이하 젊은 층의 증가가 두드러지면서 도시의 발달된 기술능력, 문화적 감수성을 갖춘 인력의 농촌 정착으로 농촌 지역 발전의 주축 세력으로 성장할 가능성이 있음
- 문재인 정부에서는 지역균형발전 정책과 함께 지방 분권을 핵심 공약으로 제시하고 있으며, 국민들의 삶에 있어서 여가·문화의 중요성에 대한 관심이 증가하고 있음
- 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」에 따르면, 2022년까지 “사람, 공간, 산업”의 3대 부문 9개 과제에 5년간 국비 113조 원, 지방비 42조 원 등 총 175조 원이 투입될 예정임
- 국가균형발전 정책은 산업육성, 국토개발, SOC확충, 일자리 창출, 교육여건 개선 등 다양한 측면에서 추진됨. 그러나 그동안의 균형발전 정책에서 국민의 여가·문화 향유 여건 측면의 정책적 문제의식은 상대적으로 미약한 실정임
- “전국이 골고루 잘사는 대한민국”이라는 슬로건 아래, 지방 분권을 위하여 중앙권한의 지방 이양과 지방의 자치 역량 강화, 지방의 재정 자립 실현을 위한 강력한 재정분권, 주민참여 확대로 자치 분권과 풀뿌리 민주주의의 강화를 약속함. 이와 같이 지방 분권과 지역균형발전의 양립이 중요한 이슈로 제기됨(김승태·전용주, 2017)
- 혁신도시의 조사에서 나타나듯이 국민들은 생활의 질 개선과 함께 여가·문화 향유 여건의 개선에 대한 요구가 높아짐에 따라 국가균형 발전 정책에서 여가·문화 요소의 중요성이 어느 때보다도 부각되고 있음

제2절. 지자체 간 연계 협력

- 시민들의 문화 등 공공서비스 기대 수준을 충족시키는 방안으로 지자체 간 협력의 사례가 유럽과 북미에서 증가하고 있음
 - 지자체 간 병합이나 공공서비스의 민영화가 여의치 않은 상황에서 규모의 경제를 확보하면서 시민들의 서비스 기대수준을 충족시킬 수 있는 대안으로서 지자체간 협력의 사례가 유럽과 북미에서 빠르게 증가함
 - 지자체 간 협력(inter-municipal cooperation)은 둘 이상의 지자체가 서로 수혜를 얻기 위한 목적으로 특정한 과제를 함께 수행하도록 동의하여 추진하는 것임.
 - 최근 지자체 간 협력이 강조되는 배경 요인은 다음과 같음(서우석 외, 2013)
 - 지자체의 규모는 작는데 시민들이 기대하는 서비스의 수준은 계속 높아져서 서비스의 기대와 현실 사이의 격차가 증대됨
 - 공공서비스와 관련된 사회적 과정이나 복잡성 증가로 현대 과학기술 의존 비중과 이를 위한 비용이 증가함
 - 경제 위기와 재정 압박으로 지자체 어려움이 가중됨
 - 지자체 병합으로 인한 자기 결정권의 훼손을 우려하고 지역 정체성의 약화를 거부하나 민주적인 기초지자체의 가치에 대해서는 적극적으로 수용함
 - 민영화가 지자체의 문제를 해결하는 대안으로 부상하기도 하였으나, 도시서비스 전달을 위한 거래비용(transaction cost)이 상당히 높고 경비 절감 효과도 시간이 경과함에 따라 약화되어 한계가 있음(Warner, 2006; 2011; 2012)
 - 경제글로벌화의 상황에서 도시경쟁 단위가 개별 도시가 아니라 메트로폴리스 권역이 됨으로써 광역권역의 중요성이 증가하면서 지방정부 간 광역적 협력 네트워크 필요성이 제기됨(박재욱, 2008; 양현모.이준호, 2003)
- 도시 간 협력 및 네트워크 참여를 통해 도시가 보완적 관계를 바탕으로 규모의 경제를 확보하고 협력적 활동을 통해 시너지 효과를 얻을 수 있으며(Capello, 2000), '네트워크 브랜드(Pasquinelli, 2011)' 공유를 통해서도 도시 간 협력의 효과를 볼 수 있음
 - 도시 네트워크 이론에 따르면 지리적 근접성이 중요하지만 공간적으로 연속적이지 않은 지역들 사이에서 나타나는 협력도 배제하는 것은 아님

- 도시 간 지역적 거리는 많이 떨어져 있어도 정보의 교류와 상호 자극을 받음으로써 네트워크 효과가 발생하는 것으로 나타남
- 지자체 간 협력은 다양한 형태로 다양한 영역에서 수행되는데 다음과 같은 긍정적인 효과 외에 부정적인 부작용도 가짐(Council of Europe, 2010)
 - 지자체 간 협력의 장점으로서는 규모의 경제(economies of scale), 서비스 수준 제고, 서비스 공급의 다양성 증가, 서비스 혜택의 지역 범위 확대가 기대됨. 대외적 협상력이 강화되고 지역의 가시성이 제고될 수 있음. 공동 마케팅 수행도 기대할 수 있으며, 외부 지원 및 민간 투자 유치 가능성이 증대되며 노하우를 공유하고 우수사례를 전파하기에 용이함
 - 부작용으로는 협력을 위한 비용이 발생하며, 지자체 협력을 위해 기구 운영과 인력 배치를 하면서 의사소통의 복잡성이 증대하고 의사결정 속도가 저하됨. 또한 투명성이 저하되며 책임관리 소재가 불명확해지면서 민주적 통제의 어려움이 생김(Warner, 2006). 지자체의 자율성 및 단체장 권한 제약의 문제는 근본적으로 지자체가 협력에 소극적인 이유가 될 수도 있음
- 지자체 간 협력 추진을 위해서는 지역 거버넌스³⁾의 역할, 더 나아가 해당 지자체를 뛰어넘는 통치 질서가 중요함
 - 공간적으로 인접해 있는 도시들 사이에 존재하는 네트워크에 대한 이론으로서 거버넌스에 중점을 둔 ‘다핵도시지역(polycentric urban region)’ 이론이 있음
 - ‘다핵도시지역’ 논의는 지역 내 다수 도시들 사이의 긴밀한 상호작용, 공통된 정체성과 문화, 전체 시스템을 지배하는 거버넌스에 초점을 맞추고 있으며(권영섭·임상연, 2009), 도시 사이의 보완적 협력관계가 군집되어 있는 상태에서 발생하는 이점에 초점을 맞추어 있음(손정렬, 2011)
 - 광역 지자체 단위에서 협력 관계가 작동하기 위해서는 정형화된 정부 이외에 해당 지자체를 넘어서는 통치 질서가 필요함
 - 지자체 간 협의체가 중요한 역할을 하지만 공식 행정 조직 이외에 다양한 주

3) 거버넌스란 ‘자기조직화하는 조직상호간의 네트워크(self-organizing, inter organizational network)’를 말하며(Rhodes, 1996), 다양한 수준에 적용될 수 있는 개념인 지역(region)은 여기에서 주로 광역단위와 기초 지자체 사이의 중간 단위를 의미함(Peters, 2003).

체들의 참여도 필요함

- 외국 사례에서는 공공과 민간의 경계가 허물어지고 시장, 정부, 시민사회가 협력하는 모형이 대두되고 있음(Knoblich & Scheytt, 2009)
- 기능별로 특화된 기관, 단체, 조직 등의 연합체가 지역적 범위를 확대하여 형성되었을 때 그 영향력이 더 강화될 수 있음

○ 지자체 간 연계협력에서 규모차입(borrowed size) 현상을 바탕으로 개별 지자체 단위에서 고려되는 수요보다 더 큰 수요의 시설을 운영하는 것이 가능함 (Burger et al., 2015)

- 규모차입 현상은 미국 북동부의 도시화나 유럽 북서부의 도시화 현상을 설명할 때 작은 도시들이 도시 자체만의 수요를 넘어서는 시설이나 기능을 유치하고 운영하는 현상에 대한 설명을 하고 있음
- 규모차입과 달리 인접한 지자체 간의 경쟁으로 인해서 지자체의 크기에 부합하는 수요 시설을 운영하지 못하고 소규모의 기능 밖에 운영하지 못하는 경우에는 축적의 그늘(agglomeration shadows)이 존재하기도 함
- 대도시와 도시네트워크의 여가·문화 어메니티를 비교하면, 대도시에는 다양한 규모와 수준을 가지는 시설이 존재하는데 비해, 도시네트워크에서는 도시들의 규모 합계가 대도시와 같더라도 대도시와 같은 규모의 경제를 가지지 못하여 실제 복지기능에 한계를 가짐(Meijers, 2008)
- 도시네트워크에서 규모차입에 따른 다양성이 발생하기 위해서는 정책적 개입이 필요함을 시사함

□ 여가·문화 분야는 지자체 간 협력이 일어나는 주요 영역 중 하나로 지자체 간 협력을 통해 구체적인 이점을 달성할 수 있음

- 유럽의회는 지자체 간 협력 Toolkit에서는 문화서비스, 시설, 이벤트 부문을 커뮤니티 서비스와 인프라 제공의 주요 영역으로 보면서, 지자체 간 협력을 통해서 다음과 같은 목적 달성이 가능한 것으로 제시함(Council of Europe, 2010)
- 지자체 간 문화발전정책을 조화시킴
- 주요 스포츠, 문화 시설의 공동 관리를 통해 이용을 극대화시킴
- 축제와 문화이벤트를 공동 개최함으로써 언론의 관심을 높이고 내방객을 확

대함

- 지자체 간 계약과 협력이 활성화된 캐나다의 경우, 지역주민의 생활수준에 대한 높은 기대 수준을 충족시키기 위해서 여가·문화에 해당하는 레크레이션 분야 지자체 협력이 활성화되었으며, 협력 사례로 다음 경우들이 제시됨(, 2015)

- 레크레이션 분야 감독이나 스태프 공동 고용
- 레크레이션 프로그램 및 시설의 공동 관리 및 공동 이용
- 신규 레크레이션 시설 복합용도로 공동 설립
- 공동 자원 조성 및 공동 레크레이션위원회 운영
- 스포츠팀의 광역 운영으로 주민의 팀스포츠 참여 기회 제고 등

□ 지자체 간 협력을 통한 이벤트 공동 개최의 대표적인 사례로는 루르 지역의 2010년 유럽 문화수도 사업을 볼 수 있음

- 루르 지역에서 다수의 지자체들간 협력을 바탕으로 2010년 유럽의 문화수도 역할을 수행됨(Scheytt & Grandmontagne, 2009)

- 루르 지역 문화수도 사업은 2010년 문화수도 행사기간 동안 53개 도시, 300여개의 프로젝트, 5,500개의 행사를 개최하는 등 양적 측면에서 방대한 규모로 진행됨
- 2010년 유럽의 문화수도 사업이후 방문객 숫자가 1천만 명을 넘었고 관광객 수도 전년 대비 13.4%가 증가했으며 특히 외국인 관광객의 증가 비율은 18.1%가 되었음
- 사업의 추진 원칙으로 지역 거버넌스를 표방한 것은 실제 사업 운영의 현실적 방안이면서 동시에 이념적 지향점을 내포함

- 유럽문화수도 사업의 활동을 통해 다종다양한 성격의 공간적 주체들이 하나의 정체성을 공유하는 메트로폴리스로 변화하겠다는 목적의식이 이념적 지향점이었음

- 루르지역 전체를 하나의 메트로폴리스로 생각하는지에 대해서 행사 방문객의 76%, 주민의 59%가 동의하였으며, 주민의 평가를 조사한 결과 “문화수도 행사는 모든 사람에게 의미를 주었다”는 의견에 대해 95%, “함께 참여할 수 있는 프로젝트들이 많았다”는 의견에 대해 96%가 동의함(Scheytt et al., 2011)

- 지역 거버넌스를 위해서는 여러 방향의 거버넌스가 동시에 수반되어야 하는데, 이는 지역 내 주체들 사이의 수평적 거버넌스, 측면적 거버넌스, 수직적 거버넌스(Föhl & Pröbstle, 2011; Betz & Niederbacher, 2011) 등이 있으며, RUHR.2010 GmbH이 구심점 역할을 수행함
- RUHR.2010 GmbH가 공식적인 네트워크의 구심점이었으나 전체적인 운영은 비공식적인 협력에 크게 의존함.
- 비공식적인 조정을 통하여 자기조절적으로 움직이는 네트워크에 기반을 둔 지역 거버넌스를 통해 방대한 문화 행사가 성공적으로 운영됨(Betz & Niederbacher, 2011)
- 수평적 거버넌스에서는 다양한 장르들의 예술가 집단과 기관 참여가 중요한 역할을 수행하였고, 측면적 거버넌스에는 기업의 스폰서링이 중요한 역할을 했으며, 수직적 거버넌스로는 지자체간 연합의 상위 수준에 있는 노트라인베스트팔렌(NRW)주 정부가 특히 경제 위기 당시 재정적으로 어려운 지자체들을 위한 지원 제공이 중요한 역할을 하였음

제3장

균형발전과 여가·문화의 관계 분석

- 제1절 여가·문화의 개념과 영향
- 제2절 여가·문화 정책과 제도
- 제3절 여가·문화 환경과 격차
- 제4절 여가·문화 여건과 인구변동
- 제5절 요약 및 시사점

제3장. 균형발전과 여가·문화의 관계 분석

제1절. 여가·문화의 개념과 영향

1. 여가·문화의 개념

- 본 연구에서 여가·문화는 여가 시간을 활용하여 이루어지는 다양한 문화로서 문화예술, 콘텐츠, 관광, 체육 활동 등을 포괄하는 개념으로 정의함
- 여가와 문화는 학술적으로 매우 다양한 이해와 정의가 혼재되어 사용되는 개념으로서 이에 대해 보편적인 정의나 기준을 정립하기는 어려운 상황임
- 여가는 주관적 정의도 존재하나 대체로는 일이나 학습과 같은 시간과 생활유지를 위해 필수적인 활동에 투입되는 시간을 제외한 나머지의 특별한 구속이 없이 자유롭게 선택할 수 있는 시간으로 이해됨
- 국민여가활성화기본법 제3조 1항에서 여가는 자유 시간 동안 행하는 강제되지 아니한 활동으로서 문화예술진흥법에 따른 문화예술, 문화산업진흥기본법에 따른 콘텐츠, 문화콘텐츠, 디지털콘텐츠, 디지털문화콘텐츠, 멀티미디어콘텐츠, 공공문화콘텐츠, 에듀테인먼트, 관광기본법에 따른 국민관광, 국민체육진흥법에 따른 체육, 생활체육 등을 포함함
 - 동법 제3조 1항에서는 "여가시설"이란 실내와 야외 그리고 사이버공간 등에서 문화예술, 관광, 체육, 자기계발, 사교, 놀이, 휴양, 오락 등을 목적으로 국민들이 여가활동을 할 때 지속적으로 사용하는 시설과 공간으로 정의함
- 문화는 크게 보아 예술활동과의 관계 속에서 협의로 이해되는 경우와 삶의 다양한 양식과 활동을 포괄하여 광의로 이해되는 경우가 존재하는데, 정책적으로는 후자의 광의의 개념을 사용하는 경우가 증가하고 있으며, 우리나라 문화정책에서도 근래 광의의 문화 개념 사용이 보편화되고 있음
 - 문화기본법 제3조 정의에서는 문화를 문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치 체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체로 규정함으로써 광의의 문화 개념을 적용함
 - 2013년 기존의 문화바우처 사업에 여행, 스포츠관광권을 통합하여 통합이용권으로서 문화누리카드 사업이 추진된 것은 광의의 문화 개념을 사용하여 문

화예술, 관광, 스포츠 활동 등을 포괄한 사례로 볼 수 있음

- 2020년 수행된 문화안전망 구축에 관한 연구에서도 문화안전망의 개념이 대상으로 삼는 정책 영역을 문화예술, 체육, 관광을 포괄하는 것으로 제시함(윤소영 외, 2020)

2. 여가·문화와 삶의 질

□ 여가는 삶의 질에 영향을 미치고, 사회적 자본 형성에 기여함으로써 정주여건의 핵심요인으로 작용할 수 있으며, 지역 발전 요인으로 작용됨

- 여가는 개인의 삶에 영향을 미치며 여가가 인지되고 내면에서 구성되는 과정에서 삶의 질에 영향을 줌
 - 여가가 상업화(commercialization)되면서 대량소비(mass consumption)가 일어나고, 탈분화(blurred divisions)로 여가활동의 사회적 분절을 가져왔던 이전의 경계들이 불분명해지면서, 연령, 성, 사회계층, 지역의 경계가 허물어지고, 개개인의 독특한 여가활동 경력 추구 개인화(individualization) 현상이 나타남
- 여가는 고유한 여가기회 제공과 체험 공유를 통해 지역 정체성 형성에 기여하며, 활동기회 제공과 지역 배경의 사회적 네트워크 형성을 통해 지역 정체성을 강화시킴
 - 지역 여가·문화 시설의 가치는 당장 직접 이용하지 않더라도 잠재적인 이용가능성에서 발생하는 선택가치(Option Value)의 성격을 가지면서 지역의 정체성 형성에 기여함
- ‘삶의 질’이라는 말은 개인마다 접근하고 인지되는 바가 다르며 개인이 인지하는 내면에서 주관적으로 인식됨(Dissart & Deller, 2000).
 - ‘삶의 질’은 추상적이고 복합적인 단어로 삶의 ‘즐거움’, ‘행복’, ‘안녕’, ‘만족’ 등 다양한 용어로 사용함(김선화, 2011)
- 이와 같이 여가는 다양한 경로를 통해서 삶의 질이나 주관적 안녕감에 영향을 미치는 요인으로 작용하는데, 긍정적인 감정이나 여가를 통해 경험되는 웰빙, 여가를 통한 긍정적인 정체성과 자존감을 획득, 여가를 통해서 사회적 문화적 관계망에 속하게 되며, 생애주기 전체에 걸쳐서 여가를 통해 학습기회를 갖고

전인격적 발전의 기회를 갖게 됨(Iwasaki, 2007).

- 현대사회는 인간의 삶의 질과 행복을 중시하는 여가중심사회로 일의 양을 중시하는 노동중심사회에서 일의 질을 중시하는 여가중심사회로 국민의 라이프스타일이 변화함
 - 여가를 향유하려는 의식이 증가하면서 자신만을 위한 여가 활동 시간 관심은 다양한 여가활동을 개발하고 육성하는 연구로 이어짐(윤소영 외, 2007)
 - 삶에 보다 종합적인 접근방법(holistic approach)으로 노동과 여가를 동시에 추구할 때 삶에 만족이 높아진다는 걸 알 수 있으며(김광득, 1990) 현대사회에서는 삶의 질을 결정하는데 노동보다 여가가 필요하다고 생각하면서 주된 관심사가 되었으며(Sigy & WU, 2009) 삶에 있어 중요한 영역 중 하나로 여가시간과 활동이 주목받고 있음(윤소영, 2019)
 - 여가의 중요성이 확대되면서 개인의 행복한 삶을 위한 삶의 질 개선 요구가 증가하였고, 세계적으로 삶의 질에 대한 관심이 증가함
 - 통계청 자료에 의하면 ‘국민 삶의 질 지표’ 12개 영역 중 문화여가영역에는 여가시간 및 활용과 문화 활동 등의 지표가 2014년부터 포함됨
 - 유엔의 세계 행복보고서(World Hapines Report), OECD의 BLI(Beter Life Initiative)지수를 살펴보면 행복한 삶을 위해선 일과 삶의 ‘균형’이 중요해짐
- 문화체육관광부가 발표한 국민여가 활성화 기본계획의 목표는 ‘일과 삶’의 균형이며 국민여가활성화 기본법 제정은 보다 나은 삶을 위한 일과 여가의 혁신적 균형이라는 비전을 담음
 - 여가를 매개로 ‘일 중심의 사회’에서 ‘휴식 있는 삶’을 구현하기 위해 국가적으로 노력하고 있음
 - 삶의 질 문제는 박근혜 정부정책의 화두로 등장하면서 정치적 지원과 여가 기반을 조성하면서 삶의 질 향상을 위해 범정부적 의무를 규정해 여가를 증진시키기 위한 노력을 이어감
- 문재인 정부는 “생활형 SOC 공급”정책을 내세우면서 주민중심의 편의시설 설치를 위한 예산수립과 실행계획을 추진하고 있음

- 소득의 증가(1인당 국민소득 3만 불 수준)로 문화 및 여가활동에 대한 주민들의 욕구가 증가하였으며, 삶의 질을 증진하기 위해 거주 장소 인근의 마을에서 문화, 체육, 학습, 여가 등의 사회적 활동을 할 수 있는 생활편의시설을 요구함
- 중앙정부는 삶의 질 개선을 위해 여가, 건강활동, 생활안전, 환경 등의 생활 SOC의 구성에 8.7조원(2019년)을 책정하였으며, 지자체에서 계획한 예산까지 포함하면 약 12조원(2019년) 수준이라 발표됨

□ 여가생활만족도와 삶의 질 사이에는 높은 상관관계를 가지고 있음

- 여가생활만족도는 개인의 주관적 기준을 바탕으로 만족수준을 보여주며 여가생활이 삶의 질의 중요한 구성요소로 부각되면서 여가만족도와 삶의 만족도 사이에 높은 상관관계를 보여주고 있음
- 국민의 여가생활만족도는 2013년 27.1%로 높아진 후 소폭 상승해서 2019년 여가생활만족도는 28.8%이며, 남자가 여자보다 조금 더 높고 연령별로는 나이가 들수록 여가생활에 대한 만족이 낮음

〈표-3〉 여가생활 만족도

(단위: %)

구분	전체	성		연령					
		남자	여자	20세 미만	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상
2009	21.8	23.3	20.4	25.2	26.1	20.9	21.3	21.4	18.5
2011	19.3	20.6	17.9	29.8	23.1	16.8	18.1	18.6	14.3
2013	27.1	28.4	25.8	40.0	33.9	26.5	27.4	23.8	18.1
2015	26.0	27.1	24.8	40.6	32.1	25.9	25.6	23.4	17.6
2017	27.2	27.6	26.9	43.7	33.9	26.5	26.9	25.1	19.2
2019	28.8	29.4	28.2	43.3	35.5	29.6	29.8	26.4	21.0

출처 : 「사회조사」, 통계청, 2019

3. 여가·문화와 사회적 자본

□ 여가·문화는 사회적 자본이 형성되는 주요한 삶의 영역으로 볼 수 있음

- Putnam(2000)은 사회적 자본의 중요성을 밝힌 대표적인 저술인 Bowling Alone에서 보울링과 같은 여가·문화는 사람들의 사회적 자본 형성이 이루어지는 삶의 영역이자, 사회적 자본이 영향을 미치는 활동이 된다고 함

- 여가·문화는 또래, 동료들과의 사회적 자본 형성을 통해 개인적인 정체성과 집단 정체성이 형성되는 기제로 작용하고 있음
 - 청소년 집단은 여가·문화를 통해서 또래와의 관계 형성을 하고 사회화 과정을 거치게 됨
- 사회적 자본은 삶의 질 향상에 영향을 미치는 중요한 요인이며, 여가·문화는 사회적 자본을 통해서 간접적으로 삶의 질 향상에 기여하게 됨
 - 특히, 노인 집단이나 1인 가구의 경우 여가·문화는 개인적으로 단절되고 고립된 삶의 위험에서 벗어날 수 있는 가능성을 제공함
- **균형발전에 대한 시사점으로 지역의 여가·문화는 귀촌을 저해하거나 정착을 도와주는 요건으로서 작용할 수 있음**
 - 귀촌을 저해하는 요인으로서는 기존의 대도시 환경에서 여가·문화를 중심으로 형성되었던 사회적 관계 및 사회적 자본을 잃게 되는 위험을 볼 수 있음
 - 귀촌의 어려움 중 하나인 낯선 환경에서 사회적 관계 형성의 어려움이라는 점에서 여가·문화는 귀촌의 초기 단계의 어려움을 극복하고 정착을 용이하게 만드는 작용을 수행할 수 있음

4. 여가·문화와 이주 및 정주환경

- **여가·문화는 정주환경의 중요한 요건으로 간주됨**
 - Lee & Kim (2019)은 노동시장조건과 생활환경여건이 연구인력의 이동 결정에 미치는 영향을 분석해 본 결과, 일반 인구에 비해 연구인력은 생활환경여건에 의해 더 크게 영향을 받는 것으로 나타남
 - 마강래 외(2019)는 베이비붐 세대의 귀향지원정책으로 경제적 지원, 사회적 관계망 지원, 정주여건 개선 지원의 필요성을 제시하였는데, 이 중 사회적 관계망 지원으로 지방의 문화여가가 인프라에 대한 지원 필요성을 제기함
 - 노인세대(65세 이상)에 비해 문화활동 욕구가 큰 베이비붐 세대에게 지방의 부족한 문화여가시설이 귀향 저해 요인으로 작용됨을 주장함
- **정주환경 분야에서 물리적 요소뿐만 아니라 비물리적 요소의 필요성과**

개선이 필요하다고 보고 있음

- 2017년 우리나라의 삶의 질은 주거, 주민참여, 교육 등에서 OECD 평균보다 높지만, 소득, 주관적 웰빙, 건강, 환경 분야에서 낮음. 특히 사회적 관계, 주관적 웰빙과 일과 삶의 균형을 의미하는 워라밸에서 저조함
- 사회적 특성을 포함하는 주민들의 유대관계, 사회적 활동, 정서 등을 고려한 융합적인 개선이 필요함
- 물리적 정주환경은 주민이 살고 있는 주택, 생활용품을 구매하거나 근린활동을 제공하는 상업 및 근린 시설물, 의료, 문화, 복지 등의 각종 공공서비스를 제공하는 시설물로 구성함

□ 여가문화는 이주를 추동케 하는 요인으로 작용함으로써 라이프스타일 이주, 어메니티 이주를 가능하도록 작용함

- 어메니티의 중요성이 최근 강조되면서 다양한 학문 분야에서 중요한 개념으로 다루어지고 있음
 - 어메니티는 특정한 장소가 살기나 일하기에 좋은 곳이 될 수 있도록 만드는 장소 및 지역 특장적인 재화나 서비스를 지칭하는 것으로 자연 어메니티(natural amenities)와 인공 어메니티(human amenities)로 구분할 수 있음(Mulligan & Carruthers, 2011).
- 어메니티의 중요한 특징이 특정한 장소와 연계된다는 점에서 인구 변동이나 경제적 발전의 요인으로서 주목 받게 됨
- 고학력, 고숙련 인력(창조계급)일수록 여가문화 어메니티에 영향을 많이 받으며, 지역성장의 주요 요인이 됨
 - Florida(2002)의 창조계급 논의와 Clark(1988)의 도시문화어메니티 이론은 경제적 요인을 도시 이주의 주요 요인으로 제시했던 이전 논의와 달리 문화적 요인이 중요하게 작용하는 것을 주장하여 여가문화가 정주여건의 핵심 요인이 됨으로써 지역성장에 중요한 요인이 됨을 제시함

□ 특히 서구에서 여가 이주가 주목받는 것은 도시로부터 벗어나 농촌으로 이주하는 동기로 작용하기 때문인 것으로 대도시로 집중되는 인구이동 완화할 가능성을 시사함으로 균형발전에 중요한 시사점을 제공함

제2절. 여가·문화 정책과 제도

1. 여가문화 정책의 전개과정

- 2000년대 들어서 주5일 근무제 대비 여가정책 및 국민 여가생활에 대한 논의를 시작하였으며, 2004년 주5일근무제가 단계적으로 확대 적용됨
- "주 5일 근무제" 대비 여가정책 추진과 함께 문화체육관광부, 문화관광연구원, 한국여가문화학회 중심으로 국민의 여가생활에 대한 정책 지원 방안 논의가 있었음
- 2004년부터 『근로기준법』에 따라 주 5일 근무와 주 40시간제가 단계적으로 확대 적용됨(제50조)

〈표-4〉 법정근로시간의 변화(일반사업장 근로자)

법제개정일	법정근로시간	전체 적용시점
1953.5.10	48시간/주	
1989.3.29	44시간/주	1991.10.1
2003.8.29	40시간/주	2011.7.1

출처 : 고용노동부 홈페이지 (www.moel.go.kr)

- 주5일 근무제 도입에 따른 범정부 후속대책 일환으로 문화체육관광부가 주관 이 되어 「건전한 여가문화 활성화 대책」을 마련하면서, 문화체육관광부 자체 「주5일근무제 대비T/F」를 구성, 운영하였고, 2004년 4월 주5일 근무제 도입에 따른 범정부 후속대책 일환으로 문화체육관광부가 주관 이 되어 「건전한 여가문화 활성화 대책」을 발표함
- 초기 여가정책의 성격을 보면, 정책목표는 ‘여유롭고 풍요로운 여가생활을 통한 선진형 복지사회 건설’이며, 정책영역으로 ‘여가교육, 여가시설, 행정기구, 여가산업, 프로그램, 여가복지’를 설정하였음
- 여가정책 추진을 위하여 여가학, 심리학, 사회학, 체육학, 관광학, 커뮤니케이션 등 학제적 접근을 추진함
- 2005년 한국문화관광정책연구원 여가정책실이 설치되었고, 문화체육관광부는 2005년 「선진여가문화정착을 위한 국민여가진흥법 제정방안 연구」 과제를 통해 한국의 여가문화 및 여가산업, 정책 현황과 문제 등을 고찰하면서 여가진흥법 제정의 타당성에 대해 논의하기 시작함

- 여가정책은 ‘여가친화기업’ 실시, ‘문화기본법’ 제정 및 ‘문화가 있는 날’ 시행, ‘국민여가활성화기본법’ 제정, 여가활성화기본계획 수립 등의 성과를 보임
 - 여가친화기업은 근로자가 일과 여가생활을 조화롭게 병행할 수 있도록 모범적으로 운영하는 기업을 선정해 인증하고 지원하는 제도로 2012년 10개 기업 인증으로 시작하여 2018년 39개 인증까지 사업을 확대하여 현재 110개사 여가친화기업을 인증하고 있으며, 2019년 실행 주체가 한국문화예술위원회에서 지역문화진흥원으로 이관함
 - 「문화기본법」의 제 9조 문화진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진 조항에는 ‘여가문화의 활성화’를 포함하고 있으며, 제12조의 문화행사를 위한 추진 조항에 ‘문화가 있는 날’을 지정해 운영하면서 여가시간 확보와 여가 향유에 영향을 줌
 - 정부의 여가비용지원정책으로, 「문화예술진흥법」은 경제적·사회적 여건 등으로 인해 문화를 향유하지 못하고 있는 소외계층을 위한 문화복지사업으로 ‘문화누리카드’를 발급하여 공연·전시·영화·도서 등 다양한 문화예술프로그램과 여행 및 스포츠 등의 관람비용을 지원함
 - 2016년 제정된 「국민여가활성화기본법」에 의해서 국민의 일과 여가균형을 지원하는 사회문화구축과 구체적인 여가생활 지원이 법제화하면서, 일과 여가의 조화, 기본계획 및 시행계획, 조사 및 연구, 여가프로그램, 여가정보, 여가교육, 여가시설과 공간, 여가전문인력 양성, 사회적 약자, 민간단체 지원, 우수사례 등의 17조를 구성, 여가정책의 법적 기반을 제공함
 - 국민여가활성화 기본계획 수립(2018년)을 통해서 일 중심 패러다임 한계, 여가수요계층 변화, 소극적 여가활동 집중, 공급자 중심 정책 추진, 여가 다양성 부족에 대한 문제의식 바탕으로 여가참여 기반 구축, 여가접근성 개선, 여가생태계 확대를 추진전략으로 제시하였고, 특히 ‘여가권’의 사회적 확산을 명시하면서 여가친화기업 인증제 확대를 제시함
- 문재인 정부의 『문화비전2030』에서는 여가정책으로 일과 삶의 균형이라는 관점에서 삶의 질 향상, 여가친화기업인증제, 주52시간제 효과, 근로자 여가 활동 모니터링 증가를 시도하였으나, 지역과 관련된 여가정책은 미흡한 상황임

- 『문화비전2030』에서는 “개인의 문화권리 확대” 의제에서 “일과 삶의 균형으로 여가친화 사회환경 조성” 제시하고, “종단적 여가시간”을 통해서 생애주기 관점 바탕으로 일과 삶의 균형 지향을 제시함
 - 주요 내용은 '쉽이 있는 삶' 캠페인, 노동시간 총량 관리 및 근로자 휴가권 강화, 휴가시간 확보로 여가 경력 개발, 여가친화환경 조성 기반 마련 등임
- 근로자가 일과 여가생활을 조화롭게 병행할 수 있도록 모범적으로 지원·운영하는 기업을 선정하여 인증하고 지원하는 제도로 여가친화기업을 선정함
- 2018년 2월 근로기준법 개정으로 주 52시간 근무제 도입하면서, 국민여가 활동조사 주기를 단축하고, 근로자 휴가 실태조사를 도입함

2. 관련법 제정 현황

□ 정부는 헌법이 보장하는 기본권인 문화권 실현과 국민 삶의 질 제고를 위해 여가·문화 관련법을 제정하여 시행해 옴

- 여가·문화 관련법은 여가 및 문화 진흥과 활성화를 목적으로 다음과 같은 사항을 주요 조항으로 설정하고 있음
 - 여가·문화 환경 조성 및 개선과 관련한 사항
 - 여가·문화 진흥 및 활성화를 위한 국가와 지방자치단체의 책무
 - 여가·문화 진흥 및 활성화를 주요 방안(계획수립, 조사시행, 재원조성, 관련기구 설치 등)
- 정부의 여가·문화 관련법 제정은 광역 및 기초지방자치단체가 여가·문화를 주요 지역사무로 인식하고 실제 추진해야 할 의무를 부과하는 법적 근거를 제공함
- 또한 광역 및 기초지방자치단체가 여가·문화와 관련한 중장기적 실행을 계획하고 추진할 수 있는 동력을 제공하여 지역 여가·문화 진흥과 활성화를 위한 중요한 역할을 담당하고 있음

□ 여가관련 주요 법으로 「국민여가활성화기본법」과 「관광기본법」, 「국민체육진흥법」을 들 수 있음

- 그러나 「국민여가활성화기본법」에는 균형발전을 위한 여가의 지역 간 격차해소 및 완화 관련 조항이 없음

- 또한 「관광기본법」은 관광발전에 적합한 지역을 관광지로 지정, 개발 명시하고 있는데, 여가관련해서는 제12조에 관광지 등의 지정 및 개발에 대하여 규정하고 있을 뿐임
 - 법 제12조: 정부는 관광에 적합한 지역을 관광지로 지정하여 필요한 개발을 하여야 한다.
- 「국민체육진흥법」은 법 제8조에 지방 체육의 진흥을 명시하고 있음
 - 법 제8조: ① 지방자치단체는 지역 주민의 건강과 체력 증진을 위하여 건전한 체육활동을 생활화할 수 있도록 시설 등 여건을 조성하고 지원하여야 한다. ② 지방자치단체는 그 행정구역 단위로 연 1회 이상 체육대회를 직접 개최하거나 체육단체로 하여금 이를 개최하도록 지원하여야 한다. ③ 지방자치단체는 직장인 체육대회를 연 1회 이상 개최하여야 한다.

□ 문화관련 주요 법은 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」이 있음

- 「문화기본법」은 제4조에서 국민의 권리 측면에서 문화를 지역차별 없이 자유롭게 향유할 것을 강조하고 있음
 - 법 제4조(국민의 권리): 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.
- 「지역문화진흥법」은 제1조 목적에 지역 간 문화격차 해소와 지역별 고유문화 발전 명시하고 있음
 - 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.

3. 입지 유형별 여가·문화 제도 혹은 프로그램 운영

□ 여가·문화 환경은 각 지역별 입지 조건과 거주민의 특성에 따라 각각 다른 양상으로 변화해 옴. 본 연구에서는 혁신도시, 산업단지, 농산어촌 등으로 구분하여 여가·문화 관련 제도 운영을 분석함

- 각 상이한 지역별 입지 상황은 그에 따라 각각의 특성화된 제도의 설치와 추진을 요구함
- 본 연구에서는 그동안 추진해 온 지역균형발전 추진 전략 중 수도권 인구의 지역이동 관련 현안을 고려하여 혁신도시, 산업단지, 농산어촌 등 크게 3개 유형으로 나누어 관련 제도를 살펴보았음

□ 혁신도시의 경우에 ‘혁신도시 상생협력 우수사례’에서 여가·문화관련 프로그램의 추진을 다수 추진하고 있음을 볼 수 있음

- 광주·전남혁신도시, 울산혁신도시, 충북혁신도시는 지역주민과 함께하는 문화·예술 협력 사업을 추진함
 - 광주·전남혁신도시: 공공기관 공동으로 빛가람공연 동아리를 구성하여 매년 2회 이상 혁신도시 가족 및 주변지역 주민들의 소통·화합을 통한 일체감 조성을 위해 콘서트를 개최함
 - 울산혁신도시: 중구문화의 전당에서 ‘행복나눔음악회’를 기획하고 공공기관 동호회 밴드 공연, 타악 공연 등을 성황리에 개최함
 - 충북혁신도시: 「1이전 기관 1문화 활동」을 계획하고 충청북도와 공공기관이 공동으로 문화예술 행사를 개최함(마술쇼, 주민초청 팝스오케스트라, 가을여행 콘서트, 어린이 생활안전 뮤지컬 등)

※ 혁신도시 개발유형

누구나 살고 싶은 친환경 녹색도시

자연지형을 최대한 보전하고 생태계의 다양성, 순환성을 확보한다.

에너지와 자원을 절약하는 지속가능한 도시공간구조와 교통체계를 구축한다.

학습과 창의적 교류가 활발한 교육과 문화도시

특목고 설치 등 교육여건의 선진화로 우수한 교육환경을 조성한다.

지역의 특성과 아름다운 경관이 살아있는 품위 있는 도시문화 연출한다.

지식정보시대 첨단도시 운영시스템이 구축된 U-City 조성한다.

- 부산, 충북, 전북, 제주혁신도시에서는 청소년 등을 위한 ‘열린특강’ ‘평생학습’ 프로그램을 운영함
 - 공공기관 임직원들의 전문지식을 활용해 청소년, 주민을 대상으로 분야별 특강 및 평생학습프로그램을 운영
- 광주.전남혁신도시, 강원혁신도시, 경남혁신도시 등은 혁신도시와 연계한 도시재생 뉴딜사업을 추진한 사례가 있음
 - 광주.전남혁신도시: 나주원도심에 ‘현대화로 재조명한 역사문화 복원도시’라는 이름으로 학생운동 역사문화 특화거리 조성 등 도시재생사업을 ’18년부터 추진하고 있으며 사업비 396억 원 중 국비 150억 원, 한전과 LH 등 공공기관에서 146억 원, 나주시에서 150억 원을 분담함
 - 강원혁신도시: 원주원도심에 ‘지나온 기억을 공유하는 원주원도심 어울림 공간’의 도시재생 뉴딜사업을 추진하고 있으며, 사업비 400억 원 중 국비 180억 원, 공공기관 100억 원, 원주시 120억 원을 분담함
 - 경남혁신도시: 진주원도심에 ‘나눔과 비움, 도심을 치유하다’의 도시재생 뉴딜사업을 추진하고 있으며, LH에서 거점사업에 참여하는 등 공공기관에서 원도심을 살리기 위한 사업에 적극 참여함
- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」과 「국민여가활성화 기본계획」 등을 적용하여 여가·문화관련 시설 및 프로그램을 추진할 수 있음
 - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」이 2019년 9월 17일 국무회의 심의·의결을 거쳤음. 그 내용을 보면, 다음과 같음
 - 정부가 산업단지에 극장 등 여가시설이 들어설 수 있도록 규제를 완화했음
 - 편의시설을 늘려 취업 선호도를 높이기 위해서임
 - 산업단지는 제조업 중심이어서 편의 복지시설이 부족하다는 지적을 반영함. 산업단지에도 야외극장, 레저시설, 펍 등 다양한 편의 복지시설이 들어설 수 있게 되었음
 - 「국민여가활성화 기본계획」에는 2018년 수립되었는데, 계획에 산업단지 내 일상의 여가공간 확대에 대한 내용을 담고 있음
 - 여가공간이 부족한 중소기억 밀집 지역의 산업단지 대상으로 근로자 생활권 여가시설 건립을 지원함(지자체)
 - 청년일자리 대책과 연계해 산단 리모델링을 통해 주거, 복지, 문화, 교통을 개선함

□ 농산어촌 지역에 대한 여가·문화관련 사항은 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 종합평가」에 담고 있음(한국농촌경제연구원, 2018)

- 제3차 삶의 질 향상 계획의 문화여가 부문은 다양한 문화·여가 향유 및 활동참여 여건 조성을 목표로 4개 정책군에 대한 주요과제를 추진하고자 함
 - 문화·여가 인프라 구축: 문화·여가 인프라 구축 확대, 문화·여가 전문 인력 양성
 - 문화소외지역 지원 강화: 생활밀착형 인프라 확충, 문화프로그램 및 찾아가는 문화 서비스 확대
 - 주민의 능동적 문화 참여 확대: 생활문화 기반 확충, 생활문화공동체 지원, 주민참여 프로그램 확대
 - 전통·향토문화의 전승·활용: 전통·향토문화자원 복원·전승 및 활용 확대
- 제3차 삶의 질 향상 계획의 정책목표 달성도를 보면, 농어촌 지역의 생활문화센터 및 농어촌문화마을 지정, 문화소외지역 생활문화 공동체 지정, 문화가 있는 날 참여 프로그램 수, 문화예술 관람률 등이 모두 목표치를 상회하고 있음

〈표-5〉 삶의 질 향상 계획 문화·여가 부문의 성과지표 달성 목표와 실적

평가지표	제2차	제3차 삶의 질 향상 계획 문화·여가 부문				
	2014년 (목표/실적)	2015년 (목표/실적)	2016년 (목표/실적)	2017년 (목표/실적)	2018년 (목표)	2019년 (목표)
생활문화센터 조성 (개소)	16/26	48/47	70/67	92/81	95	138
농어촌 문화마을 지정(개소)	- / 2	13/13	23/29	32/32	25	50
문화소외지역 생활문화 공동체 지정 (개소 누계)	13 (실적)	13 (실적)	13 (실적)	11 (실적)	미확인	120 (누적목표)
문화가 있는 날 참여 프로그램 수(개)	- / 1,5674	1,800/ 2,081	2,400/2, 657	1,750/2, 832	2,800	3,000
문화예술 관람률(%)	71.3 (실적)	- (2년주기)	78.3 (실적)	- (2년주기)	미확인	73

출처: 「제 3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 종합평가」, 한국농촌경제연구원, 2018

- 2015년부터 2017년까지 문화소외지역 생활문화 공동체 지정 누적 수는 27개로 2019년까지의 누적 목표 120개의 22.5% 수준임
- ‘농어촌 문화마을 지정’과 ‘문화가 있는 날 참여 프로그램 수’는 매년 목표를 초과달성하고 있는 반면, ‘생활문화센터 조성’은 추진 실적이 목표를 조금 하회하고 있음

4. 여가·문화 관련 재정 및 인프라 운영 주요 현황

□ 지방이양으로 인하여 지역문화사업 후순위 편성이 우려되며, 지역문화 격차 심화가 예상됨

- 정부의 문화재정은 그동안 빠르게 증가해왔으나, 문체부의 지자체 국고보조금 상당규모가 지방 이양됨에 따라 예산제약으로 인한 문화사업 후순위 편성 우려 제기되고, 지역 문화격차 심화가 예상됨(정보람, 2020)
 - 지난 10년 동안 연평균 8.1% 증가하여 국가 총지출 증감률(6.9%)을 상회하며, 재정비중이 중앙정부(1.6%)보다 지자체(4.8%)에서 더 높은 특징임
 - 문체부 국고보조금의 82%가 균특회계로 이관되었고, 8.3%가 지방 이양됨
- 문화분야 기존사업 축소와 대규모 전략사업 불투명해졌고, 재정격차가 지방 문화격차로 이어질 가능성이 큼

□ 지역 여가·문화시설 운영 현황을 보면, 운영수지 적자가 점차 증가함⁴⁾

- 2020년 자료에 따르면 2018년을 기준으로 전국 공공시설 793개 건립에 26조 7천2백억 원(시설 당 평균 337억 원)이 소요되었으며 운영수지는 8천4백 원 적자에 이르는 것으로 조사되었음
 - 793개 중 손실시설은 722개(91.0%)이며 연평균 7,994억 원의 손실이 발생함
- 2018년 공공시설 당 평균 운영수지 적자는 10억 원으로, 2014년(8억 원)보다 31% 증가함

〈표-6〉 연도별 운영수지 현황

(단위: 백만 원)

구분	건수	건립비용	운영비(a)	수익(b)	수지비율(b/a)	순수지(b-a)
2018	793	26,719,783	1,711,069	870,064	50.85(%)	-841,005
2017	730	오류	1,550,788	784,469	50.59(%)	-766,319
2016	684	22,719,273	1,415,218	727,797	51.43(%)	-687,421
2015	648	21,739,121	1,287,375	683,617	53.10(%)	-603,758
2014	599	20,307,708	1,133,602	648,620	57.22(%)	-484,982

출처 : 「지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점」, 한국지방행정연구원, 2020

4) 여규동(2020), 「지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점」, 한국지방행정연구원
 - 행정안전부는 일부 공공시설 운영의 효율성과 투명한 시설관리 강화를 위해 공립도서관, 체육관, 공연장, 미술관, 박물관 등 주민들이 주로 이용하는 지방자치단체 여가·문화시설 운영현황을 2016부터 공개함
 - 대상시설: 기초지자체 100억 원 이상, 광역시도 200억 원 이상 주요 공공시설

〈표-7〉 연도별 순수지 추이

구분		2018	2017	2016	2015	2014
순수지	합계(백만원)	-841,005	-766,319	-687,421	-603,758	-484,982
	증가율	9.7%	11.5%	13.9%	24.5%	-
시설수	합계(건)	793	730	684	648	599
	증가율	8.6%	6.7%	5.6%	8.2%	-
시설 평균 운영수지 적자(백만원)		-1,061	-1,050	-1,005	-932	-810

출처 : 「지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점」, 한국지방행정연구원, 2020

- 자료 중 주목해야 할 결과는 매년 50억 원 이상 ‘운영손실 상위시설’ 21개 중 20개가 여가·문화시설이라는 점임
 - 공공시설 건립과 운영은 수익 발생보다는 주민을 위한 공공복리의 목적이 크기 때문에 운영수지 결과로만 부정적 평가와 판단을 내리는 것은 부적절함
 - 그러나 비교적 큰 규모의 지속적 재정적자는 지자체 재정에 부담과 짐이 될 수 있음

〈표-8〉 매년 50억 원 이상 운영손실 시설 현황

시설명	건립비용	연평균 순수지		시설명	건립비용	연평균 순수지	
		금액	연도수			금액	연도수
광주문화예술회관	44,776	-20,856	5	영화의전당	167,850	-6,632	2
인천문화예술회관	58,658	-19,835	5	대구미술관	67,569	-6,494	5
서울역사박물관	34,411	-13,971	5	대전예술의전당	99,276	-6,261	5
울산문화예술회관	43,661	-12,986	5	중앙도서관(광명)	19035	-6,211	4
한성백제박물관	79,531	-9,838	1	한밭종합운동장	39,105	-5,554	5
대구오페라하우스	44,000	-7,347	5	군포중앙도서관	19,300	-5,502	5
부산광역시립미술관	42,073	-6,986	4	미추홀도서관	21,467	-5,424	5
서울시립미술관	27,804	-6,853	2	대구콘서트하우스	54,880	-5,398	5
대구문화예술회관	26,200	-6,839	2	청주시립도서관	13,150	-5,202	5
부산문화회관	44,600	-6,805	2	나래울화성시복합 복지타운	49,210	-5,467	5
백제문화단지	330,425	-6,720	2				

출처 : 「지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점」, 한국지방행정연구원, 2020

- 건립비용에 비해 매년 적자가 심해 대형 공공시설을 운영하는데 지방재정에 한계가 있음.
- 운영방향에 획기적 변화가 필요하며 광역단위의 행정구역과의 연계를 통한 시설 운영이 필요해 보임
 - 건립과 운영/관리 면에 있어 현행보다 효율적이고 효과적인 방안이 검토, 제 시되어야 할 것임

제3절. 여가·문화 환경과 문화 격차

1. 지역 여가 환경 현황

1) 「국민여가활동조사」를 통해 지역 여가 환경의 의의 고찰

- 「지역문화진흥법」이 규정한 바와 같이 「국민여가활성화기본법」에서 국민여가활동에 관한 조사와 이를 근거로 한 기본계획 수립을 명시하고 있으나 정기적 조사시행은 명시하지 않음
- 2006년 이후 거의 매년 실시되고 있는 「국민여가활동조사」는 전반적인 국민 여가활동에 관한 조사를 시행함에 따라 ‘지역’의 관점과 맥락에서 현황을 분석한 내용은 상당히 제한적임
- 또한 지방자치단체 또는 지역문화예술기관 등의 경우에 「문화향수실태조사」는 많은 지역에서 정기적이고 지속적으로 시행하고 있는 반면, 정기적인 여가 관련 조사는 거의 찾아볼 수 없음
- 지역의 여가현황을 살펴보기 위한 자료가 제한적인 현실에서 본 연구에서는 「국민여가활동조사」 중에서 관련 조사내용을 중심으로 분석함
 - 주요 검토 현황 항목은 지역 여가·문화의 수요적 측면과 이를 해소하기 위한 공급적 측면, 그리고 지역 여가·문화 진흥과 활성화의 장애요인, 제약, 공공기관에 바라는 개선사항들을 중심으로 구성함
 - 이와 같이 수요 및 공급 측면, 장애요인과 제약, 공적 개선사항 등과 관련한 현황을 살펴보는 것은 여가·문화의 지역균형발전을 위한 일반적 이해를 높일 수 있기 때문임
 - 또한 실제 지역민의 여가·문화 활동 진흥과 활성화를 위한 구체적 정책 과제 도출이 가능할 것으로 사료됨

2) 지역 여가의 현황(「2019 국민여가활동조사」 기준)

□ 가장 많이 참여한 유형별 여가활동 변화 추이

- 우리 국민여가활동의 주요 유형은 취미 및 휴식활동>사회 및 기타활동 > 스포츠참여활동 > 문화예술관람활동 등으로 나타남

〈그림-3〉 가장 많이 참여한 유형별 여가활동 변화 추이



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

□ 지속적으로 참여하고 있는 여가활동

- 우리 국민 중 48.9%는 지속적으로 여가활동에 참여하고 있으며 남성>여성, 40대 이상 중장년층이 여가활동을 지속적으로 참여하고 있는 것으로 나타남

〈그림-4〉 성별·연령별 지속적 여가활동 비율



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

□ 국민의 여가시간(평일, 휴일)

- 우리 국민의 평일 여가시간은 평균 3.5시간이며 휴일 여가시간은 평균 5.4시간으로 조사됨
- 평일과 휴일 모두 여가시간이 증가하고 있는 추세로 나타남

〈그림-5〉 여가시간 변화 추이



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

- 희망 여가시간과 실제 활용하고 있는 여가시간을 대비해 보면 평일과 휴일의 경우 모두 0.8시간을 더 활용하기 희망하는 것으로 나타남
- 이를 근거로 향후 여가수요가 확대될 것으로 예상할 수 있을 것임

〈표-9〉 평일/휴일 실제 여가시간과 희망여가시간의 차이

구분	시간	구분	시간	차이
평일 여가시간	3.5시간	평일 희망 여가시간	4.3시간	0.8시간
휴일 여가시간	5.4시간	휴일 희망 여가시간	6.2시간	0.8시간

출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

□ 국민여가활동 관련 비용

- 2019년 조사에 따르면 우리 국민여가활동 월 평균 비용은 15만6천원, 희망비용은 21만1천원으로 나타남

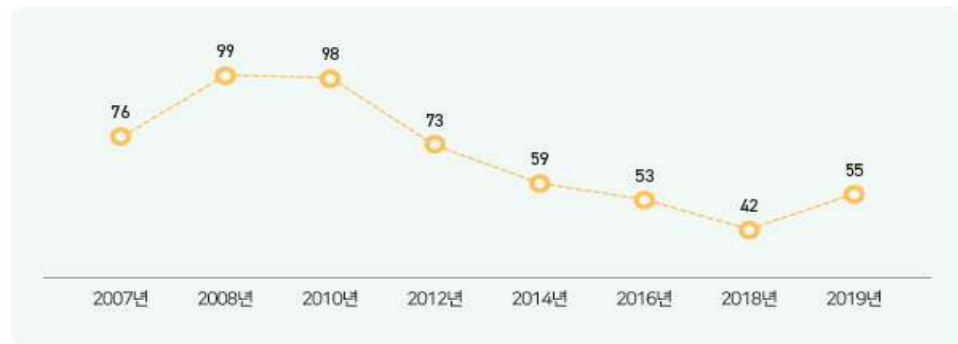
〈그림-6〉 월 평균여가비용과 희망 여가비용 변화 추이



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

- 실제 월 여가비용과 희망 월 여가비용은 점차 차이가 줄어들고 있는 것으로 나타남

〈그림-7〉 월 평균여가비용과 희망 여가비용 대비 차이 추이



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

□ 국민의 여가공간

- 우리 국민의 주요 여가공간은 식당> 아파트내 공터>생활권공원 등 순으로 나타남

〈그림-8〉 여가공간



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

- 희망 여가공간으로는 현재 이용하고 있는 공간 중에 잘 이용하고 있지 않는 공간 연장이 높은 선호도를 나타냈음
- 희망 여가공간을 ‘여가생활 활성화를 위한 중요한 정책’항목과 연결하여 함께 살펴보면 여전히 여가공간 및 시설의 부족, 이용편이성 확대가 필요한 것으로 나타나 앞으로도 지속적인 인프라 구축 확대가 필요할 것으로 보임

- 조사에 따르면 지난 10년간 국민들이 희망하는 중요한 여가관련 정책은 ‘다양한 여가시설’과 ‘질 좋은 여가프로그램 개발 및 보급’임

〈그림-9〉 희망 여가공간



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

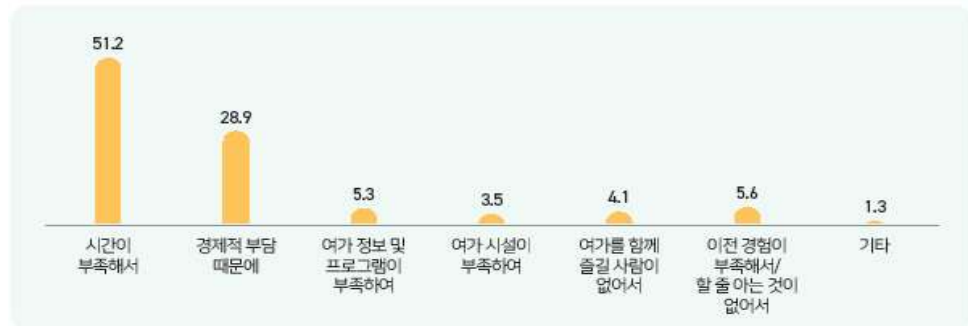
〈그림-10〉 중요한 여가관련 정책



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

- 현재 여가활동에 만족하지 못하는 이유는 ‘시간부족’ 및 ‘경제적 부담’과 함께 ‘여가정보 및 프로그램 부족’과 ‘여가시설 부족’인 것으로 조사됨
- 이는 지난 10년 지속적으로 제기된 사항으로 많은 투자를 했음에도 불구하고 여전히 수요가 높은 것으로 나타나 앞으로 지속적 인프라 확대와 함께 운영 및 관리 효율성 등도 함께 검토, 시행되어야 할 것으로 보임

〈그림-11〉 여가생활 불만족 이유



출처 : 「2019년 국민여가활동실태조사」, 문화체육관광부, 2019

3) 「국민여가활동조사」를 통해 본 지역규모별 여가의 변화

□ 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 충분도의 변화

- 여가시설 충분도는 전체적으로 2016년 4.62점에서 2018년 4.71점까지 증가하였다가 2019년 4.30점으로 하락하였으며, 상대적으로 대도시에 비해 중소도시와 읍면지역의 충분도가 낮은 것으로 나타남

〈표-10〉 지역규모별 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 충분도의 변화

(단위 : 점)

구분	2016	2018	2019
대도시	4.85	4.79	4.40
중소도시	4.56	4.62	4.40
읍면지역	4.21	4.72	4.20
전체	4.62	4.71	4.30

주: 7점 척도에 대한 평균값임

□ 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 프로그램 충분도의 변화

- 여가시설 프로그램 충분도 역시 전체적으로 2016년 4.62점에서 2018년 4.71점까지 증가하였다가 2019년 4.20점으로 하락하였으며, 여가시설 프로그램 충분도 역시 중소도시와 읍면지역에서 낮은 것으로 나타남

〈표-11〉 지역규모별 생활권 내 공공 문화 및 여가시설 프로그램 충분도의 변화

(단위 : 점)

구분	2016	2018	2019
대도시	4.85	4.85	4.30
중소도시	4.56	4.56	4.30
읍면지역	4.21	4.21	4.20
전체	4.62	4.71	4.20

주: 7점 척도에 대한 평균값임

□ 생활권 내 공공 문화여가시설 이용률의 변화

- 공공 문화여가시설 이용률은 전체적으로 대도시와 중소도시는 평균을 상회하지만 읍·면지역의 경우 상대적으로 낮은 것으로 나타남

〈표-12〉 지역규모별 생활권 내 공공 문화여가시설 이용률의 변화

(단위 : %)

구분	2016	2018	2019
대도시	41.0	47.3	45.8
중소도시	46.0	49.2	46.0
읍면지역	33.0	43.8	47.9
전체	41.4	47.4	46.3

- 권역별로 살펴보면, 수도권의 이용률은 전체적으로 감소 추세이며, 이외 지역은 연도별 등락은 있으나 2016년 대비 증가하는 추세이며, 특히 충청/세종권이 큰 폭으로 증가하였음

〈표-13〉 권역별 생활권 내 공공 문화여가시설 이용률의 변화

(단위 : %)

구분	2016	2018	2019
수도권	51.2	47.5	43.2
강원/제주권	40.0	49.4	42.4
충청/세종권	38.8	53.8	62.2
호남권	21.1	23.1	44.3
대경권	36.8	50.8	44.6
동남권	28.4	55.1	48.6
전체	41.4	47.4	46.3

□ 생활권 내 공공 문화여가시설 서비스 만족도 변화

- 전체적인 문화여가시설 서비스에 대한 만족도는 감소 추세이며(2016년 5.22점 -> 2019년 5.00점), 대도시만 3개년 연속 전체 평균보다 높음

〈표-14〉 지역규모별 생활권 내 공공 문화여가시설 서비스 만족도

(단위 : 점)

구분	2016	2018	2019
대도시	5.34	5.12	5.10
중소도시	5.15	4.96	5.00
읍면지역	5.06	5.09	5.00
전체	5.22	5.05	5.00

주: 7점 척도에 대한 평균값임

□ 전반적인 여가생활 만족도의 변화

- 전반적인 만족도는 등락은 있으나, 전체적으로는 큰 변화를 보이지는 않음
- 다만, 대도시만 4개년 연속 전체 평균보다 높은 여가생활 만족도를 보임

〈표-15〉 지역규모별 전반적인 여가생활 만족도의 변화

(단위 : 점)

구분	2014	2016	2018	2019
대도시	4.56	4.71	4.41	4.70
중소도시	4.57	4.52	4.22	4.60
읍면지역	4.44	4.42	4.25	4.50
전체	4.54	4.59	4.31	4.60

2. 지역 문화 환경 현황

- 본 연구에서는 국민들의 문화향유와 관련한 의식과 활동 전반을 조사하는 문화예술 분야의 대표 통계조사로 인정받고 있는 「문화향유실태조사」를 통해서 지역문화 향유 실태에 대한 분석을 실시하고자 함
 - 「문화향수실태조사」에서의 문화예술의 개념: 문화예술: 문학, 미술, 서양음악, 전통예술, 연극, 뮤지컬, 무용, 영화, 대중음악 및 연계 등으로 정의
- 이 외에 「국민문화예술활동조사」를 통해 국민들의 문화예술활동의 양태를 확인하고자 함

1) 「2018 문화향수실태조사」를 살펴본 문화예술의 향유 실태

□ 문화예술행사 관람

- 우리 국민들의 문화예술행사 관람은 꾸준히 증가하고 있음. 2003년 62.4%에서 15년이 지난 2018년 조사에서 문화예술행사 관람률은 81.5%로 나타남

〈그림-12〉 문화예술행사 관람률

(단위 %)

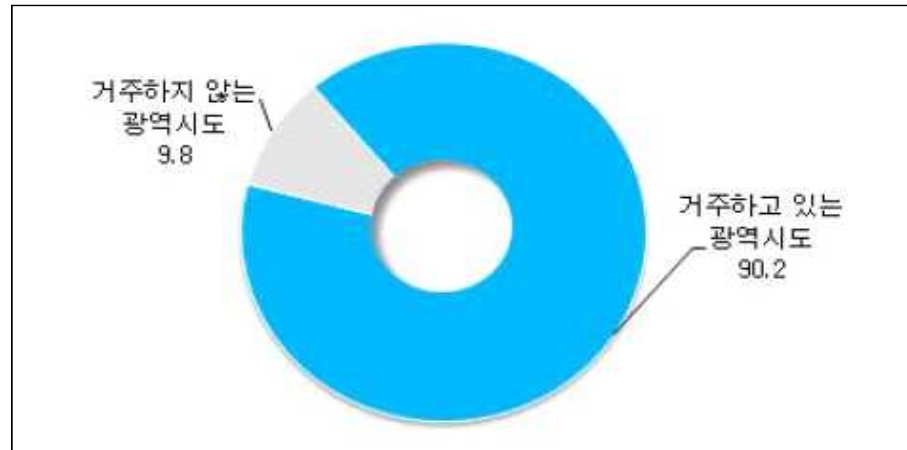


출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

□ 문화예술행사 관람지역

- 문화예술행사는 대부분 거주지 광역시도에서 관람하는 것으로 나타남

〈그림-13〉 문화예술 관람지역



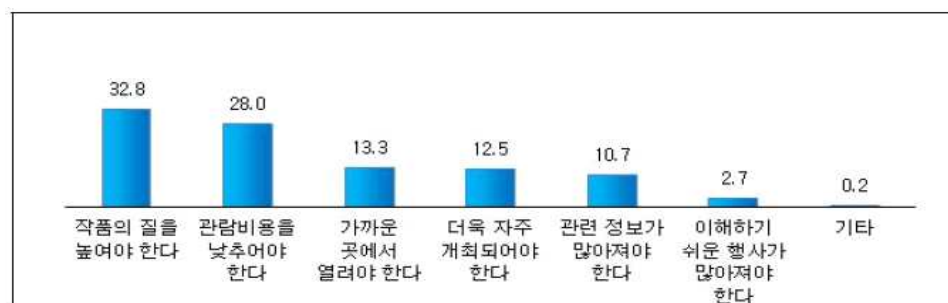
출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

- 지역 규모별로는 수도권 및 광역시 등 대도시 거주민의 경우 94.9%가 거주하고 있는 광역시도 내에서 관람하는 반면, 읍면지역 거주자의 경우 83.7%가 자신이 거주하고 있는 읍면지역에서 관람하는 것으로 조사됨
- 이를 바탕으로 향후 고려할 수 있는 정책방안은 여가·문화공간 및 시설 관련 정책에 있어 각 단위 지자체별 건립보다는 지역 공유자원으로써 여가·문화공간 및 시설을 인근 지역 몇 개 지자체가 함께 이용, 관리하여 투자 중복성을 피하고 운영 및 관리의 효율성을 제고하며 다양한 프로그램 제공이 가능한 방안이 강구될 필요가 있다고 생각함

□ 문화예술행사 보완 사항

- 문화예술행사 관람률을 높이기 위한 방안으로는 ‘프로그램 및 작품의 질 향상’이라고 응답하였고 그 외 ‘저렴한 관람비용’과 ‘이용 접근성 향상’ 등이 필요하다고 답함

〈그림-14〉 문화예술행사 보완 사항



출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

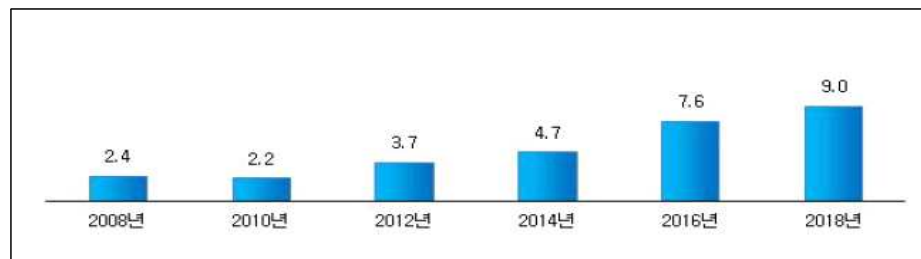
- 상기 조사결과를 ‘문화예술행사 관람기준’과 함께 살펴보면 공간 및 시설/행사 및 프로그램 횟수 등 양적인 개선과 함께 질적 개선과 향상을 희망하는 것으로 나타나, 향후 문화예술 관련 하드/소프트웨어 모두 질적인 측면을 고려한 개선이 이루어져야 할 것임

□ 문화예술행사 참여경험

- 국민들의 문화예술행사 참여경험도 지난 10년 동안 꾸준히 증가함.
- 2018년 조사에서 문화예술행사 경험률은 9.0%로 2008년 2.4%에서 지속 상승하고 있는 것으로 나타남

〈그림-15〉 문화예술행사 참여율

(단위: %)

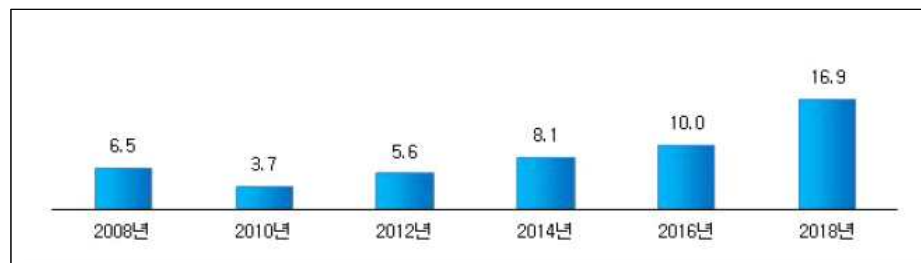


출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

- 이와 함께 문화예술행사 참여의향도 계속 상승하고 있음
- 2018년 조사에서 문화예술행사 참여의향은 16.9%로 2008년 6.5%와 비교하면 약 3배가 상승한 것으로 조사됨
- 이를 달리 해석하면 문화예술행사에 대한 수요가 지속 증가하고 있는 것으로 볼 수 있음. 따라서 공급확대 측면이 고려되어야 할 것임

〈그림-16〉 문화예술행사 참여의향

(단위: %)



출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

- ‘문화활동 참여의향’ 측면에서 ‘문화관련 동호회 참여율’도 살펴볼 필요가 있음

〈그림-17〉 문화 관련 동호회 경험률

(단위: %)



출처 : 「2018 문화향유실태조사」, 문화체육관광부, 2018

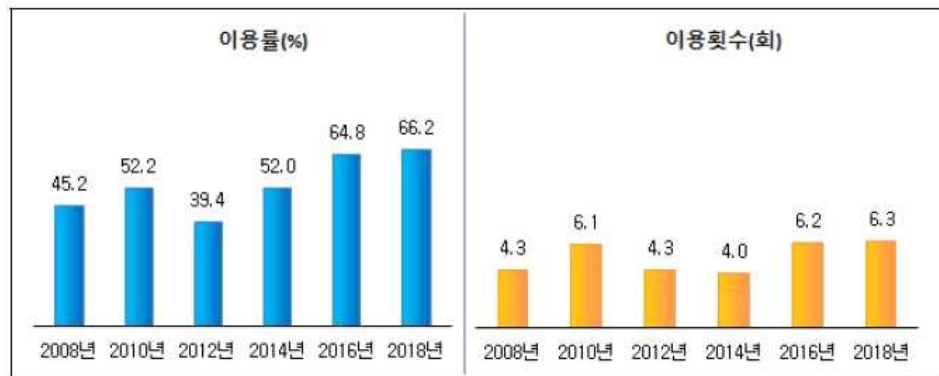
- 자생적 문화참여 활동의 대표 형태인 동호회 참여율은 ‘문화예술행사 참여율’과 함께 지역문화 수요에 있어 주요 고려, 검토사항이기 때문임
- 지난 10년 간 정부는 생활문화 활성화를 위해 생활문화센터 조성 지원, 생활문화동호회 활성화 지원, 생활문화공동체만들기 지원, 예술 동아리 강사지원, 문화예회관 생활문화 콘텐츠 지원 등 다양한 문화예술 관련 영역에서 생활문화 활성화를 위한 지원을 확대해 왔음
- 생활문화 활성화 지원은 우리 국민들의 문화향유 형태가 ‘수동적 소비’에서 ‘능동적 생산’(prosumer)으로 변화하고 있음을 반영함
- 또한, 여가실태조사를 통해 ‘사회성 여가’활동이 늘어나고 문화향유실태조사에서도 문화자원 봉사활동이 증대되고 있는 등 관심과 활동영역도 정책적 대응이 어려울 만큼 다양하게 확대되고 있음을 주목할 필요가 있음
- 인구감소와 초고령화에 따른 지역 문화예술 관련 인프라 확충의 어려움, 귀농 귀촌인구 증가에 따른 지역문화 수요 상승 등에 대응하기 위해서는 물리적 인프라 확충은 필요성과 효율성을 함께 고려한 투자가 필요함
- 동시에 일상생활에서 협력적 사회관계망 형성을 통해 문화를 생산, 공유, 소비하는 자생적 문화참여 활동의 확대가 더욱 필요한 시점이라고 사료됨

□ 문화예술공간 이용

- 문화예술공간 이용률은 66.2%로 지속 상승하고 있는 추세이고, 이용횟수도 꾸준히 상승하고 있음

- 문화예술공간: 문예회관, 주민자치센터, 생활문화센터, 문화원, 문화의집, 복지회관, 청소년회관, 도서관 등 공공 공간 외 일부 박물관 및 전시관 등 민간 공간을 포함

〈그림-18〉 문화예술공간 이용률



출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

〈표-16〉 문화예술활동 공간 위치

(단위: 명, %)

공간	표본수	거주하고 있는 광역시도	거주하지 않는 광역시도
시군구인 회관	1,324	98.8	1.2
문예회관	851	90.2	9.8
복지회관	1,006	99.7	0.3
청소년회관	393	92.7	7.3
문화원	193	89.0	11.0
도서관	1,266	94.8	5.2
박물관(미술관 포함)	1,626	70.3	29.7
문화관	72	83.4	16.6
생활문화센터	196	95.8	4.2
문화의 집	52	92.9	7.1
대학교 부설 사회문화교실	235	85.6	14.4
사설 문화센터	709	93.1	6.9
주민자치센터	3,677	99.8	0.2
민간공연장	2,779	87.6	12.4

출처 : 「2018 문화향수실태조사」, 문화체육관광부, 2018

- 아울러 ‘문화예술활동 공간 위치’를 살펴보면 거주지 외 다른 행정구역에서 활동하는 경우도 많은 것으로 나타남. 이는 여가·문화공간 환경조성에 있어 중요한 시사점을 제기함
- 향후 지역 여가·문화 환경조성에 있어 행정단위별 조성보다는 행정단위 간 협력 공동 이용과 관리방안을 적극적으로 검토, 추진할 필요가 있음
- 지자체간 여가·문화시설 및 공간의 공동 조성, 운영, 관리는 인구감소, 초고령화 등 인구구조 변화에 따른 물리적 인프라 구축과 유지에 소요되는 예산 절감과 투자 효율을 높일 수 있는 장점이 있음
- 또 다른 장점은 공동 조성의 경우 일정 정도 규모를 갖추 수 있어 다양한 여가·문화 프로그램이 가능하여 증대하는 다양한 여가·문화 수요와 욕구에 탄력적으로 대응하기 이로운 점도 있음

2) 「국민문화예술활동조사」를 살펴본 문화예술 향유의 변화

□ 문화예술행사의 주된 관람지역

- 대도시의 경우 거주하고 있는 광역시도에서 문화예술행사를 관람하는 비율이 높으며, 지역규모가 작아질수록 타광역시도의 행사를 관람하는 비율이 증가함

〈표-17〉 지역규모별 문화예술행사의 주된 관람지역

(단위 : %)

구분	2014		2016		2018		2019	
	거주하고 있는 광역시도	거주하지 않는 광역시도	거주하고 있는 광역시도	거주하지 않는 광역시도	거주하고 있는 광역시도	거주하지 않는 광역시도	거주하고 있는 광역시도	거주하지 않는 광역시도
대도시	97.4	2.6	93.1	6.9	94.9	5.1	92.7	7.3
중소도시	87.8	12.2	88.8	11.2	87.5	12.5	83.6	16.4
읍면지역	80.5	19.5	80.4	19.6	83.7	16.3	74.4	25.6
전체	91.4	8.6	89.5	10.5	90.2	9.8	86.0	14.0

□ 문화예술행사 관람방법의 변화

- 주된 관람방법은 입장권 구입으로 연도별로 큰 변화는 없으나, '입장권 구입률'은 대도시 > 중소도시 > 읍면지역 순이며, '무료행사' 비율은 읍면지역 > 중소도시 > 대도시 순으로 나타남

〈표-18〉 지역규모별 문화예술행사 관람방법의 변화

(단위: %)

연도	구분	입장권 구입	무료행사	초대권 관람	기타
2014년	대도시	94.3	2.1	3.4	0.2
	중소도시	92.2	3.6	4.0	0.2
	읍면지역	84.2	8.7	7.2	-
	전체	92.0	3.6	4.2	0.2
2016년	대도시	91.8	4.0	4.2	0.0
	중소도시	88.6	6.2	5.2	0.0
	읍면지역	80.3	12.5	7.2	0.0
	전체	88.8	6.2	5.0	0.0
2018년	대도시	91.9	3.2	4.8	0.2
	중소도시	90.6	4.8	4.5	0.0
	읍면지역	86.5	8.2	5.2	0.2
	전체	90.5	4.6	4.8	0.1
2019년	대도시	91.9	3.5	3.8	0.8
	중소도시	89.0	4.8	5.8	0.4
	읍면지역	79.6	14.4	5.9	0.1
	전체	88.7	5.9	5.0	0.5

□ 문화예술행사를 관람하는 데 가장 큰 어려움의 변화

- 문화예술행사 관람 시 가장 큰 어려움은 ‘시간 부족’ 또는 ‘비용이 많이 듭’라는 응답이 다수를 차지함. 읍면지역의 경우, ‘가까운 곳에 시설 없음’, ‘교통불편’ 등 접근성과 관련된 항목의 응답비율이 다른 지역에 비해 높은 점이 특징임

〈표-19〉 지역규모별 문화예술행사를 관람하는 데 가장 큰 어려움의 변화

(단위: %)

연도	구분	시간 부족	비용이 많이 듭	관련 정보 부족	관심 프로그램 없음	가까운 곳에 시설없음	편의시설 불편	교통불편	함께 관람할 사람없음	기 타
2014년	대도시	29.1	28.2	10.6	20.1	2.6	3.8	3.4	2.0	0.1
	중소도시	28.5	26.8	10.1	22.8	3.0	2.2	4.3	1.9	0.4
	읍면지역	24.6	20.3	12.4	19.8	10.0	3.8	6.4	2.4	0.3
	전체	28.1	26.3	10.8	21.0	4.1	3.2	4.3	2.0	0.2
2016년	대도시	23.3	27.9	12.5	25.6	2.6	3.2	2.6	2.2	0.2
	중소도시	26.8	26.3	9.0	24.7	4.1	3.4	2.5	3.1	0.2
	읍면지역	25.1	23.0	8.9	19.1	8.2	4.4	6.0	4.3	1.0
	전체	24.9	26.4	10.5	24.0	4.2	3.5	3.2	2.9	0.3
2018년	대도시	26.1	32.6	11.3	13.8	3.9	3.9	5.8	2.4	0.1
	중소도시	23.0	34.7	11.0	15.8	4.9	2.9	5.5	2.0	0.0
	읍면지역	26.0	23.5	9.7	12.9	11.1	2.2	11.5	2.6	0.4
	전체	24.9	31.7	10.9	14.4	5.6	3.2	6.7	2.3	0.1
2019년	대도시	31.1	27.9	9.0	17.6	6.4	1.7	2.9	2.1	1.3
	중소도시	30.8	25.8	10.5	13.9	7.4	2.8	5.4	1.8	1.5
	읍면지역	25.7	14.4	9.1	12.5	20.8	1.5	11.7	1.5	2.7
	전체	29.9	24.5	9.6	15.2	9.6	2.1	5.6	1.9	1.6

□ 가장 선호하는 교육기관의 변화

- 연도별, 권역별 편차는 있으나 가장 선호하는 문화예술 교육기관은 ‘공공기관 부설기관’으로 조사됨
- 과거에는 읍면지역의 경우 ‘공공기관 부설기관’을 선호하는 비율이 높았으나 (2014년), 이후에는 지역규모에 따른 차이는 크지 않음

〈표-20〉 지역규모별 가장 선호하는 교육기관의 변화

(단위 : %)

연도	구분	공공 기관 부설기관	사설 학원, 강습소	개인 레슨	인터넷	동호인 모임	사설단체 문화센터	사회 문화 교실	교육 방송	외국	기 타
2014년	대도 시	44.9	9.1	7.9	7.2	4.2	14.5	9.1	2.6	0.1	0.5
	중소 도시	49.2	8.8	8.9	9.1	3.8	9.3	7.1	3.8	-	-
	읍면 지역	60.3	6.9	4.7	4.2	6.1	7.1	8.3	1.7	-	0.6
	전체	48.1	8.8	7.8	7.4	4.3	12.1	8.4	2.9	0.1	0.3
2016년	대도 시	42.2	13.0	6.3	6.6	5.6	11.3	8.9	4.2	0.2	1.7
	중소 도시	35.8	12.6	10.0	7.3	6.4	11.9	8.2	7.0	0.1	0.9
	읍면 지역	39.5	11.2	9.3	7.7	5.6	10.7	5.7	7.8	-	2.4
	전체	39.4	12.6	8.1	7.0	5.9	11.4	8.1	5.8	0.1	1.5
2018년	대도 시	34.7	13.0	17.6	4.3	10.0	5.4	12.7	1.0	0.2	1.0
	중소 도시	38.5	15.4	8.9	6.8	10.0	8.6	11.3	0.3	0.2	-
	읍면 지역	48.4	10.8	8.5	7.9	11.1	3.5	7.8	1.0	0.5	0.6
	전체	38.6	13.7	12.3	6.0	10.2	6.6	11.3	0.7	0.2	0.5
2019년	대도 시	38.5	15.6	11.0	6.8	4.2	9.2	7.7	6.2	0.8	-
	중소 도시	38.8	18.5	9.8	10.3	7.3	5.6	7.4	1.1	1.2	-
	읍면 지역	38.7	11.6	14.9	5.9	13.3	2	1.8	7.2	4.7	-
	전체	38.7	15.6	11.6	7.7	7.4	6.3	6.2	4.8	1.8	-

□ 학교교육 이외 문화예술교육 받고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화

- 학교교육 이외 문화예술교육을 받고자 할 때 가장 큰 어려움으로 2014년도 및 2016년도는 ‘비용부담’이라는 응답이, 2018년도 및 2019년도는 ‘시간부족’이라는 응답이 가장 많았음
- 읍면지역의 경우, ‘주변 시설 부족’의 이유로 문화예술교육에 어려움이 있다고 응답한 비율이 타 지역에 비하여 높은 점이 특징임

〈표-21〉 지역규모별 학교교육 이외 문화예술교육 받고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화

(단위 : %)

연도	구분	비용 부담	시간 부족	관심있는 강좌없음	교통 불편	편의시설 불편	관련정보 부족	동행자 없음	주변시설 부족	기 타
2014년	대도시	39.5	19.4	11.1	3.7	0.8	16.8	2	6.4	0.2
	중소도시	37.5	19.8	9.7	4.1	0.9	17.9	2.1	7.5	0.5
	읍면지역	21.5	17.3	11.3	10.8	1.0	16.7	2.3	18.2	0.9
	전체	35.5	19.1	10.7	5.1	0.9	17.2	2.1	8.9	0.5
2016년	대도시	33.9	26.0	15.6	9.5	5.6	-	3.0	4.8	1.4
	중소도시	33.9	26.2	13.8	7.6	7.0	-	2.6	7.4	1.2
	읍면지역	23.0	26.5	10.3	7.1	13.3	-	2.4	14.2	2.7
	전체	31.9	26.2	14.0	8.3	7.5	-	2.7	7.5	1.6
2018년	대도시	22.9	29.3	22.9	4.4	4.2	10.5	3.6	2.2	0.0
	중소도시	25.0	27.3	21.5	3.9	4.3	12.8	2.4	2.7	0.1
	읍면지역	20.9	25.7	20.5	8.9	2.7	11.3	1.8	7.5	0.8
	전체	23.3	27.9	21.9	5.1	3.9	11.5	2.8	3.4	0.2
2019년	대도시	22.6	32.0	24.9	1.5	2.1	8.3	3.1	4.8	0.6
	중소도시	20.9	33.4	21.1	2.8	3.1	9.1	2.0	6.4	1.1
	읍면지역	11.6	30.4	21.2	5.7	2.8	8.8	3.2	15.5	1.0
	전체	19.8	32.2	22.8	2.8	2.6	8.7	2.7	7.5	0.9

□ 문화공간의 문화행사에 참여하고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화

- 문화공간의 문화행사 참여 시 가장 큰 어려움으로는 ‘시간이 나지 않음’이라는 응답이 가장 많았음
- 읍면지역의 경우, ‘주변에 이용 공간 없음’ 및 ‘교통불편’ 등의 항목에서 응답 비율이 다른 지역에 비하여 높았음

〈표-22〉 지역규모별 문화공간의 문화행사에 참여하고자 할 때 가장 큰 어려움의 변화

(단위 : %)

연도	구분	시간이 나지 않음	관심 프로그램 없음	비용이 많이 들	관련정보 부족	주변에 이용 공간 없음	교통 불편	편의시설 불편	동반자 없음	기타
2014년	대도시	27.7	18.5	21.0	16.5	4.4	4.8	3.9	3.0	-
	중소 도시	27.2	20.3	22.1	15.5	5.2	4.6	2.6	2.4	-
	읍면 지역	22.0	19.8	13.5	18.3	12.0	9.1	3.2	2.0	-
	전체	26.5	19.4	20.1	16.5	6.1	5.5	3.3	2.6	-
2016년	대도시	26.7	22.8	16.9	19.3	3.8	4.8	3.7	1.8	0.2
	중소 도시	28.0	22.6	23.4	10.8	4.0	4.7	4.6	1.6	0.3
	읍면 지역	31.1	14.0	10.5	15.1	10.1	10.8	5.1	2.6	0.8
	전체	28.0	21.2	18.3	15.2	5.0	5.8	4.3	1.9	0.3
2018년	대도시	31.6	15.7	20.1	16.5	3.7	5.1	3.6	3.6	0.0
	중소 도시	27.5	19.5	19.4	16.9	4.4	4.5	4.8	2.8	0.2
	읍면 지역	31.2	16.5	14.1	13.1	9.9	9.0	2.7	3.0	0.6
	전체	30.0	17.3	18.7	16.0	5.1	5.6	3.9	3.2	0.2
2019년	대도시	32.9	25.5	17.6	11.1	3.9	2.9	2.5	2.8	0.6
	중소 도시	36.0	20.0	17.5	11.7	5.2	3.7	2.6	2.0	1.3
	읍면 지역	29.9	20.2	9.0	10.0	12.7	11.0	2.6	2.9	1.8
	전체	33.5	22.4	15.9	11.1	6.1	4.8	2.5	2.5	1.1

□ 문화예술행사에 참여하고자 할 때 가장 중요한 기준의 변화

- 문화예술행사 참여 시 가장 중요한 기준은 ‘프로그램의 수준’이라는 응답이 가장 많았음. 읍면지역의 경우, ‘접근성’ 항목의 응답비율이 타 지역에 비해 높았음

〈표-23〉 지역규모별 문화예술행사에 참여하고자 할 때 가장 중요한 기준의 변화

(단위 : %)

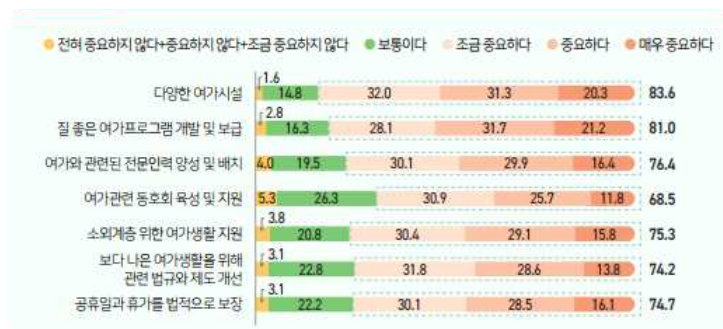
연도	구분	프로그램 수준	비용의 적절성	접근성	문화행사 기간, 시간	교통의 편의성	주위 의견, 네티즌 의견	단체, 강사진 유명도	전문가 의견, 언론 보도	편의시설 여부
2014년	대도시	39.8	27.6	5.4	12.3	4.6	2.7	3.1	1.9	2.5
	중소도시	46.6	24.5	5.2	10.4	5.2	1.1	2.8	1.6	2.4
	읍면지역	33.7	20.6	13.3	14.6	8.7	1.8	2.9	1.5	2.9
	전체	41.3	25.2	6.7	12.0	5.5	1.9	2.9	1.8	2.5
2016년	대도시	40.3	22.1	7.8	14.8	6.6	2.1	3.3	1.7	1.4
	중소도시	33.2	27.2	11.9	14.2	6.5	0.7	3.0	1.6	1.7
	읍면지역	27.4	19.3	17.0	14.0	12.5	2.2	2.6	2.8	2.1
	전체	35.6	23.7	10.8	14.5	7.5	1.5	3.1	1.8	1.6
2018년	대도시	45.9	20.4	4.8	12.7	4.8	1.7	4.8	2.2	2.7
	중소도시	48.8	19.7	4.5	9.7	5.6	2.5	4.7	1.8	2.7
	읍면지역	50.8	13.3	13.7	9.2	5.9	0.9	2.4	1.0	2.8
	전체	47.9	18.9	6.2	10.9	5.3	1.9	4.3	1.8	2.7
2019년	대도시	45.5	19.6	9.3	8.9	5.8	3.2	3.1	2.5	2.0
	중소도시	42.9	21.2	11.0	9.6	5.4	3.6	2.5	1.8	1.9
	읍면지역	37.7	14.7	18.3	7.9	9.1	6.4	1.7	1.9	2.3
	전체	43.0	19.2	11.8	9.0	6.3	4.0	2.6	2.1	2.0

3) 「국민여가활동조사」에서 여가 정책 평가

- 각 여가 정책별 중요도를 물었을 때, ‘다양한 여가 시설’, ‘질 좋은 여가프로그램 개발 및 보급’과 관련한 정책의 중요도가 가장 높음
- 국민의 여가생활을 활성화시키기 위한 정책으로 ‘다양한 여가시설’(83.6%), ‘질 좋은 여가프로그램을 개발 및 보급’(81.0%), ‘여가와 관련된 전문인력 양성 및 배치’(76.4%), ‘소외계층을 위한 여가생활 지원’(75.3%) 등의 순으로 중요도가 높음

〈그림-19〉 여가 정책 평가별 중요도

(단위: %)

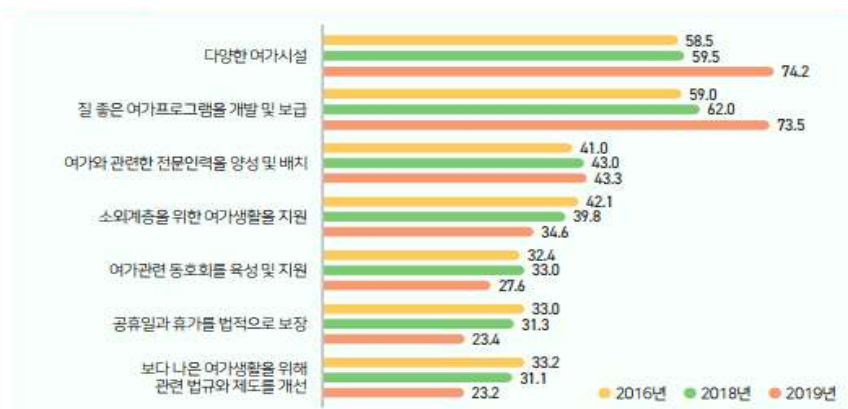


출처 : 「국민여가활동조사」, 문화체육관광부, 2019

- 여가관련 정부의 정책 중 중요한 정책 3가지를 물었을 때, ‘다양한 여가시설’(74.2%), ‘질 좋은 여가프로그램 개발 및 보급’(73.5%), ‘여가와 관련된 전문인력을 양성 및 배치’(43.3%) 등의 순으로 높은 비율을 보임
- 여가 수준의 향상으로 여가시설뿐만 아니라 실질적인 여가의 질을 높일 수 있는 프로그램, 여가 관련 전문인력 양성 정책에 관심도가 높아지고 있음

〈그림-20〉 가장 중요한 정책(복수응답): 1+2+3순위

(단위: %)



출처 : 「국민여가활동조사」, 문화체육관광부, 2019

3. 「문화균형지수」를 통해 본 지역의 여가·문화 격차

- 본 연구에서는 지역별 여가·문화의 인프라와 정책 등의 격차를 확인하기 위해 최근 다양한 지수를 활용한 연구의 주요 결과를 제시하고 정책적 함의를 도출하고자 함
- 이를 위해 2019년 문화체육관광부 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」의 주요 결과를 중심으로 분석·제시함
 - 동 조사는 크게 「문화균형지수», 「지역문화지수», 그리고 「지역문화 격차분석」 등으로 나눌 수 있는데, 본 연구에서는 동 조사의 주요 내용을 정리하고 정책적 함의를 제시함
- 또한, 국가균형발전위원회는 2019년 지역의 객관적 주관적 종합진단과 지역격차 해소를 위해 균형발전지표를 개발하였는데, 이 중에서 문화·여가와 관련된 지표를 활용하여 지역별 격차를 제시함

1) 「문화균형지수」의 개발의 배경 및 의의

□ 정부는 지역문화의 균형있는 발전을 위해 「지역문화진흥법」을 제정함

- 2014년에 제정된 「지역문화진흥법」은 지역 간 문화격차 해소와 지역문화진흥을 위한 현황을 분석하기 위해 관련 통계자료 확보를 명시하고 있음

<p>지역문화진흥법</p> <p>[시행 2014. 7. 29.] [법률 제12354호, 2014. 1. 28., 제정]</p>
<p>제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등) ① 문화체육관광부장관은 지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다.....</p> <p>2. 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항</p> <p>제11조(지역문화실태조사) ① 문화체육관광부장관은 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립 등을 위하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 한다.</p>

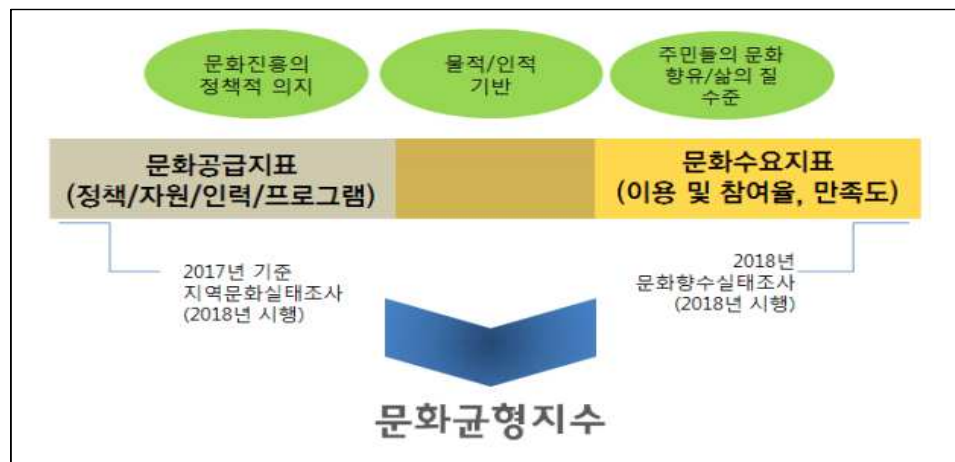
- 이를 근거로 5년 단위 「지역문화진흥기본계획」을 수립하고자 정기적인 「지역문화실태조사」 시행을 명시하고 있음

- 「지역문화실태조사」는 2012년 시범조사를 실시하고 2013년, 2015년, 2017년 등 3회에 걸쳐 공식적인 조사를 실시함
- ‘지역문화실태조사’는 지역의 제반 문화환경을 살펴보고 정책적 공동의 대응 방안을 마련하는데 필요한 참고자료로 제시하였는데, 실제 지역의 역량과 반드시 일치하는 것은 아님을 고려해야 함

2) 문화균형지수를 통해 본 지역 간 문화·여가 격차

- 지역 간 문화환경 비교를 위하여 문화균형지수의 개발
- 「지역문화실태조사」의 자료를 활용한 지역문화지수 산출과 그 결과 값의 비교는 공급부문(정책, 자원, 인력 등)의 객관지표에 치우치기 때문에 실제 문화 및 여가생활 만족도, 삶의 질 등 지역주민들의 실질적 체감도를 반영하지 못하는 단점이 있음
- 이를 해결하기 위해 공급부문 지수(객관지표)와 수요부문 지수(체감지표)를 결합하여 지역 간 문화환경 비교를 통해 광역자치단체 간 문화환경을 보다 객관적이고 효과적으로 비교하기 위하여 ‘문화균형지수(Cultural Equilibrium Index, CEI)’를 개발, 적용함(문화체육관광부, 2019)
- 문화균형지수는 문화수요(문화시설 이용률, 문화활동 참여율, 만족도 등)와 문화공급(정책, 기반시설, 인력, 프로그램 공급 등) 등 지역 내 문화환경을 구성하는 두 요인의 차이가 적은 상태를 의미함

〈그림-21〉 문화균형지수의 정의와 개념



출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 문화균형지수에서 ‘균형’상태가 긍정을 의미하고 ‘불균형’상태가 부정을 의미하는 것은 아님을 유념하여 균형지수를 순위개념으로 이해하는 것은 지양하여야 함

□ 문화균형지수 구성 및 의미

- 문화균형지수는 문화공급 부문 지수와 문화수요 부문 지수로 구성됨

〈표-24〉 문화균형지수의 구성

분류	정의	구성요소
문화공급 부문 지수	지역문화와 관련하여 공공영역에서 각 지역에 공급되고 있는 유무형 자원 정도의 높고 낮음	2017년 기준 지역문화실태조사의 문화정책, 문화자원, 문화활동, 문화향유 등의 요소로 구성된 종합지수 활용
문화수요 부문 지수	지역문화와 관련하여 공공영역에서 공급되고 있는 유무형 자원을 소비하는 지역주민의 수요와 만족도 반영	2018년 문화향수실태조사의 문화예술행사 관람횟수 및 만족도, 문화예술공간 이용횟수 및 만족도, 문화예술공간 내 프로그램 참석횟수 및 만족도

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 문화균형지수 산출결과는 문화활력지역, 문화공급개선지역, 문화활력촉진지역, 문화수요개선지역 등으로 제시됨

〈표-25〉 문화균형지수 산출 결과의 이해

산출 결과	결과
문화활력지역	평균 이상의 문화서비스 공급과 시민수요 및 만족도
문화공급개선지역	평균 이상의 시민수요 및 만족도
문화활력촉진지역	평균 이하의 문화서비스 공급과 시민수요 및 만족도
문화수요개선지역	평균보다 높은 문화서비스 공급에 비해 평균 이하의 시민수요 및 만족도

〈그림-22〉 지역문화 공급과 수요를 결합한 문화균형지수 분석 개념

수준		지역문화 공급수준	
		低	高
지역문화 수요수준	高	문화공급개선지역 (낮은 문화공급, 높은 시민수요)	문화활력지역 (높은 문화공급, 높은 시민수요)
	低	문화활력촉진지역 (낮은 문화공급, 낮은 시민수요)	문화수요개선지역 (높은 문화공급, 낮은 시민수요)

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

3) 「문화균형지수」 시범분석 결과

□ 시범분석 주요 결과

○ 전국 17개 광역 시·도를 대상으로 조사한 결과 지역문화 공급수준과 수요 수준은 아래와 같이 나타남

- 공급부문: 평균 이상 7개 지역, 평균 이하 13개 지역
- 수요부문: 평균 이상 8개 지역, 평균 이하 9개 지역

〈표-26〉 광역 시·도별 지역문화 공급 및 수요부문 수준

광역시도	공급부문	수요부문	광역시도	공급부문	수요부문
서울	평균 이상	평균 이상	경기	평균 이상	평균 이상
부산	평균 이하	평균 이하	강원	평균 이하	평균 이상
대구	평균 이하	평균 이하	충북	평균 이하	평균 이상
인천	평균 이하	평균 이상	충남	평균 이하	평균 이상
광주	평균 이상	평균 이하	전북	평균 이상	평균 이하
대전	평균 이하	평균 이상	전남	평균 이하	평균 이하
울산	평균 이하	평균 이하	경북	평균 이상	평균 이하
세종	평균 이하	평균 이하	경남	평균 이상	평균 이하
			제주	평균 이상	평균 이상

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

○ 전국 17개 광역 시·도를 대상으로 문화균형지수를 시범 적용한 결과를 살펴보면, 지역문화 공급 및 수요수준별 지역분류는 다음과 같음

- 문화활력지역: 제주특별자치도, 서울특별시, 경기도 등 3개 광역시도는 높은 공급과 수요가 지역 내에서 이루어지고 있으며 향후 지속적 활성화 모색이 필요한 것으로 나타남
- 문화활력촉진지역: 부산광역시, 울산광역시, 대구광역시, 전라남도, 세종특별자치도 등 5개 지역은 낮은 문화공급과 시민수요가 발생하고 있어 공급과 수요확대를 위한 정책조치 강화가 필요한 것으로 조사됨
- 문화수요개선지역: 전라북도, 경상남도, 광주광역시, 경상북도 등 4개 광역시도는 높은 문화공급에 비해 낮은 시민수요가 있기 때문에 생활밀착형 문화정책과 인식제고로 시민수요를 증진하는 것이 미래 주요 과제로 나타남
- 문화공급개선지역: 대전광역시, 인천광역시, 충청북도, 충청남도, 강원도 등 5개 지역은 높은 시민수요에 비해 문화공급이 낮은 지역으로 나타남. 앞으로 시민수요에 대응한 적절한 문화환경 조성이 필요한 것으로 조사됨

〈표-27〉 문화균형지수 시범분석 결과

지역구분	정의	광역자치단체	정책조치
문화활력 지역	높은 문화공급 높은 시민수요	제주특별자치도, 서울특별시, 경기도	지속적 활성화 모색
문화활력 촉진지역	낮은 문화공급 낮은 시민수요	부산광역시, 울산광역시, 대구광역시, 전라남도, 세종특별자치도	공급과 수요확대를 위한 정책조치 강화
문화수요 개선지역	높은 문화공급 낮은 시민수요	전라북도, 경상남도, 광주광역시, 경상북도	생활밀착형 문화정책과 인식 제고로 시민수요 증진
문화공급 개선지역	낮은 문화공급 높은 시민수요	대전광역시, 인천광역시, 충청북도, 충청남도, 강원도	시민수요에 대응한 적절한 문화 환경 조성

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

□ 지역문화지수 구성 및 산출 공식

- 「지역문화진흥법」은 지역 간의 문화격차 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사할 것을 명시함. 이에 따라 지역 간 문화격차 현황을 조사하기 위해 ‘지역문화실태조사’를 정기적으로 시행 중임
- ‘지역문화실태조사’는 지역의 문화정책, 문화자원, 문화활동, 문화향유 등 4개 영역을 조사하여 지수화한 ‘지역문화지수’를 산출, 분석함
 - 4개 영역을 종합적으로 분석한 후 수도권-비수도권, 도시-도농-농어촌, 광역-지자체 등 지역 규모 및 특성별 유형에 관한 비교 분석을 통해 지역 간 격차 현황과 양상을 살펴봄

〈표-28〉 지역문화지수 구성 및 산출공식

대분류	중분류	최종가중치	지역문화지수 산출공식	
지역문화정책	정책사업	0.071	표준화된 지표 값X0.242=A1	정책지수 =A1+A2+A3
	정책환경	0.082	표준화된 지표 값X0.218=A2	
	문화예산	0.120	표준화된 지표 값X0.540=A3	
지역문화자원	문화유산	0.021	표준화된 지표 값X0.138=B1	자원지수 =B1+B2+B3
	기반시설	0.041	표준화된 지표 값X0.329=B2	
	자원활용	0.084	표준화된 지표 값X0.533=B3	
지역문화활동	활동조직	0.129	표준화된 지표 값X0.259=C1	활동지수 =C1+C2
	활동인력	0.225	표준화된 지표 값X0.741=C2	
지역문화향유	지역주민	0.162	표준화된 지표 값X0.634=D1	향유지수 =D1+D2
	소외계층	0.063	표준화된 지표 값X0.366=D2	
총 합		1.000	정책지수+자원지수+활동지수+향유지수=지역문화종합지수	

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

□ 지역문화균형지수 산출 결과

○ 산출결과 지수별 지역현황은 다음과 같음

- 정책지수: 정책사업 추진개수, 지역문화진흥기관 및 조례수, 문화예산 등을 비교분석한 결과, 전남 강진군이 가장 높게 나타남
- 자원지수: 문화유산 보존 관련 조례수/예산, 문화기반시설수, 문예회관가동일수, 축제건수/예산 등을 비교분석한 결과, 경남 창원시의 산출 결과가 가장 높았음
- 활동지수: 지역문화예술 법인 및 단체/사회적 기업수, 문화예술인력수 등을 비교분석한 결과, 서울 종로구가 가장 높은 활동지수를 보임
- 향유지수: 문화예술행사수, 통합문화이용권 이율 및 발급율, 문화소외계층 지원 프로그램수 등을 비교분석한 결과, 전북 전주시의 향유지수가 가장 높게 나타남

〈표-29〉 지역문화지수별 산출 결과

기 준	1위	2위	3위	4위	5위
정책지수	전남 강진군	경기 수원시	전북 전주시	경북 경주시	충남 천안시
자원지수	경남 창원시	전북 전주시	충북 청주시	경북 포항시	경기 화성시
활동지수	서울 종로구	경기 수원시	전북 전주시	서울 마포구	서울 성북구
향유지수	전북 전주시	경북 울릉군	충남 청양군	제주 서귀포시	경남 김해시

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 각 지수별 산출 결과를 종합한 ‘지역문화종합지수’에 따르면 전북 전주, 경기 수원, 서울 종로가 최상위 그룹에 위치함
- 최상위 10개 지역들을 살펴보면 중규모 도시, 양호한 재정자립도, 높은 인구밀 집도 등의 공통 특성이 나타남

〈표-30〉 지역문화종합지수 산출 결과

순위	기초자치단체명	지수 값	순위	기초자치단체명	지수 값
1	전북 전주시	2.9835	6	서울 마포구	0.7252
2	경기 수원시	1.5497	7	서울 성북구	0.7077
3	서울 종로구	1.2435	8	제주 서귀포시	0.6292
4	경남 창원시	1.0824	9	경남 김해시	0.5970
5	충북 청주시	0.8133	10	경기 부천시	0.5960

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

4) 지역문화 격차분석

□ 지역문화 격차분석의 목적

- 지역문화 격차 분석의 목적은 문화 관련 요소들의 지역적 편중 및 불균형의 여부, 정도를 파악하기 위한 것임
 - 여기서 지역격차란 주민 삶의 터전에서 지역이 가지는 유무형의 자원, 서비스가 형평성에 어긋나는 수준으로 지역 간 차이를 보이는 것을 의미함
- 지역격차를 경제적 측면을 중심으로 한 협의의 개념이 아닌 공공영역에서 이루어지는 문화정책의 추진과 시설 및 기능의 공급측면으로 확대하여 지역민의 삶의 질 등을 중심으로 한 광의의 개념으로 지역격차를 접근함

□ 수도권-비수도권 간 지역문화 격차분석

- 수도권과 비수도권 간의 지역문화 격차를 정책/자원/활동/향유 등 4개 영역의 종합지수로 비교해 보면, 2010년대 중반을 기점으로 수도권-비수도권 문화격차가 줄어들고 있는 것으로 나타남

〈표-31〉 수도권-비수도권 종합지수 비교

조사	분석 결과	해석
2012년 기준	수도권: 0.140 > 비수도권: -0.057	• $p=0.01$ 수준에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타남($t=3.506^{**}$)
2014년 기준	수도권: 0.028 ≒ 비수도권: -0.011	• 유의한 차이가 나타나지 않음($t=0.819$)
2017년 기준	수도권: 0.022 ≒ 비수도권: -0.009	• 유의한 차이가 나타나지 않음($t=587$)

출처: 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 2017년 지역문화실태조사의 종합지수 산출결과는 수도권과 비수도권의 문화 격차가 상당부분 해소되고 있는 긍정적 면을 발견할 수 있음
 - 종합지수 산출 결과 값을 통해 지역균형발전을 위한 지역 간 문화격차 해소를 위해 그동안 정부가 추진해 온 물리적 환경 및 인프라 조성, 교육 및 활동 프로그램 지원, 인력 양성 지원 등 다각도의 지원책들이 성과가 있었음을 확인할 수 있는 점은 고무적임

- 그러나 이번 조사의 종합결과가 수도권과 비수도권 간의 문화격차가 완전히 일소되었음을 나타내는 것으로 결론지어서는 안 됨
- 지수만으로 현재 상황을 정확히 반영할 수 없으므로 향후 지역문화발전과 지역 간 문화격차해소를 위한 정책 방향 설정에 오히려 장애가 될 우려가 있음.
- 이를 해소하기 위해서 종합지수 산출 값을 구성하는 각 지수별 결과 값을 세밀하게 분석할 필요가 있음

〈표-32〉 수도권-비수도권 각 지수별 비교

분류	수도권-비수도권 비교값	결과
정책 지수	수도권 -0.027 < 비수도권 0.011	- 비수도권이 수도권에 비해 높음
자원 지수	수도권 -0.017 < 비수도권 0.007	- 비수도권이 수도권에 비해 우위 - 2014년 기준 조사 시 의미있는 격차를 보이지 않다가 2017년 기준 조사에서 비수도권 우위로 변화
활동 지수	수도권 0.087 > 비수도권 -0.035	- 수도권이 비수도권에 비해 높음 - 2012년 기준 조사 이후 지속적으로 격차가 발생함
향유 지수	수도권 0.021 > 비수도권 -0.009	- 수도권이 비수도권에 비해 높음 - 2012년 기준 조사 이후 지속적으로 격차가 발생함

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 각 지수별 결과를 살펴보면 공간 및 시설, 예산, 제도 등 지역문화발전 및 문화격차 완화를 위한 물리적, 제도적 환경은 상당한 개선이 이루어지고 있으나, ‘양적 격차’ 완화가 ‘질적 격차’까지 해소한 것으로 판단하기에는 무리가 있음
 - 비수도권의 인구감소, 수도권으로의 인구유출 심화, 고령화 등의 인구 사회학적 구조변화와 산업구조 재편에 따른 주력산업의 쇠퇴 등으로 인한 지역경제의 활력저하 등을 고려한다면 인구수 대비 문화여가 공간 및 시설수, 1인당 문화여가 예산액 등으로 현황을 진단하고 판단한 결과는 현실에 대한 왜곡과 착시를 발생시킬 수 있음
- 지역의 문화여가환경이 개선되었음에도 불구하고 실제 문화여가 활동 및 향유의 격차가 지속 발생하고 있기에 실질적 원인 파악과 대응방안 마련이 필요함
 - 예를 들면 물리적 환경 및 인프라의 신규 조성보다는 기존 공간, 시설, 제도를 활성화 시키고 효율적으로 운영, 관리할 수 있는 방안 마련, 지역민의 실질적 문화여가 욕구를 해소 또는 완화할 수 있는 활동의 질적 수준 제고 방안, 다양한 참여활동을 통한 문화여가향수의 만족도 향상 방안 등이 강구되어야 함

- 이러한 현실 진단은 향후 정부의 문화정책, 예술정책, 여가정책의 구상과 시행에 있어 기존 정책과는 상당히 다른, 큰 폭의 ‘대 전환’을 요구함
- 국민들의 문화여가에 대한 욕구, 인식, 활동 양상 등이 변화하고 지역문화여가 환경의 격차완화와 발전이 문화, 예술, 여가 영역에 국한된 문제가 아니라 경제, 사회, 복지, 교육, 산업 등 여러 영역에 걸쳐 영향을 주며 연계된다는 것을 보다 깊이 인식하고 네트워크, 연계, 협력의 중요성과 실천이 이루어져야 함
- 따라서 지역문화여가 격차해소와 발전은 국토종합발전계획의 수립과 시행, 국가균형발전 전략의 주요 과제 중 하나로 실행되어야 그 실질적 개선과 파생효과를 기대할 수 있음
- 일본의 지방발전 계획인 「지방창생: 마을, 사람, 일」은 지역문화정책을 종합적인 지역균형발전의 주요 전략으로 설정, 추진 중임

※ 일본 지역문화진흥 정책(구건서, 2019)

- 일본 지역문화정책과 문화진흥의 목적: 문화국가와 문화시대 구축
 - 인간행복과 평화를 추구하는 문화국가 구축
 - 지방시대나 지역개발시대에 부응하여 지역민들이 문화생활을 영위할 수 있는 문화시대 구축
- 지방 살리기를 포함한 총합정책과 지역종합발전정책으로서의 지역 문화정책
 - 중앙정부와 지방공공단체를 담당기관으로 규정

〈표-33〉 일본 중앙정부와 지방공공단체의 지역문화진흥을 위한 역할 비교

구분	담당 역할
중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> - 도시와 지방간의 다양한 격차해소를 위한 종합정책 추진 의무 - 지역문화진흥과 발전, 격차해소를 위한 조건 정비
지방 공공단체	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 계획과 지원을 바탕으로 지역주도의 문화진흥과 지역발전을 담당 - 중앙정부와의 연대, 광역적인 시야로 각 지방공공단체가 상호 연대하여 문화예술진흥을 추진 - 문화예술진흥에 관한 시책을 효과적으로 추진하기 위해 지방 공공단체, 기업, 예술가 문화예술단체, NGO / NPO, 사회교육 시설, 교육기관 등과의 연대 강화 - 문화예술과 교육, 복지, 의료 그 외 분야의 연대와 협력 강화

□ 도시-농촌-도농복합 간 지역문화 격차분석

- 도시> 도농복합> 농촌 순으로 지역문화 격차가 지속적으로 나타나고 있음
 - 각 지수별 결과를 보면 정책지수는 도시가 가장 높은 반면 자원지수는 도농복합이 상위로 나타남. 활동지수는 도시가 가장 높고 향유지수는 지역에 따른 차이가 크지 않은 것으로 조사됨

〈표-34〉 도시-농촌-도농복합 지역 간 종합지수 비교

조사	분석결과	해석
2014년 기준	(도시) 0.187 > (복합) 0.098 > (농촌) -0.044	농촌지역이 상대적 열위
2017년 기준	(도시) 0.208 > (복합) 0.078 > (농촌) -0.059	농촌지역이 상대적 열위

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

〈표-35〉 도시-농촌-도농복합지역 간 각 지수별 비교

분류	도시-농촌-도농복합 비교	결과
정책지수	도시(0.099) > 도농복합(0.051) > 농촌(0.021)	도시가 가장 높음
자원지수	도농복합(0.037) > 농촌(0.003) > 도시(-0.007)	도농복합이 가장 높음
활동지수	도시(0.041) > 도농복합(-0.005) > 농촌(-0.113)	도시가 가장 높음
향유지수	도시(0.075) > 농촌(0.030) > 도농복합(-0.005)	도시가 가장 높음

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

- 각 지수별 산출결과는 여전히 도시지역이 농촌지역에 비해 제도, 예산, 물리적 환경, 문화활동 및 향유 전반에 걸쳐 더 좋은 환경을 구축하고 있음을 나타냄
 - 이러한 결과는 도시 거주자가 귀농/귀촌/귀어 시 겪는 불편한 점 또는 개선이 필요한 사안들 중 ‘열악한 문화환경 개선’을 뽑고 있다는 점에서 실제 농촌지역의 문화환경이 도시에 비해 열악하고 개선 필요성이 있음을 확인할 수 있음

□ 특별·광역시와 광역도 간 지역문화 격차분석

- 특별광역시와 광역 도는 문화격차가 거의 없는 것으로 나타남
 - 정책/자원/향유 등 3개 영역은 광역도가 상대적 우위인 반면, 활동영역은 특별광역시가 높은 것으로 나타남

〈표-36〉 특별·광역시도와 광역도 간 종합지수 비교

조사	분석결과	해석
2014년 기준	특별·광역시 -0/080 < 광역도 0.039	광역도가 다소 우위인 것으로 나타남(t = -2.834)
2017년 기준	특별·광역시 -0.055 ≒ 광역도 0.027	유의한 차이가 나타나지 않음(t = -1.628)

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

〈표-37〉 특별·광역시도와 광역도 간 각 지수별 비교

분류	특별·광역시도와 광역도 간 비교	결과
정책지수	특별·광역시(-0.087) < 광역도(0.042)	광역도가 더 높음
자원지수	특별·광역시(-0.029) < 광역도(0.014)	광역도가 더 높음
활동지수	특별·광역시(0.108) > 광역도(-0.053)	특별·광역시가 더 높음
향유지수	특별·광역시(-0.047) < 광역도(0.023)	광역도가 더 높음

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

□ 시·군·구 간 지역문화 격차분석

- 시·군·구들의 종합지수를 산출, 비교한 결과, 시 > 구 > 군 순으로 나타남. 이는 도시-농촌 간 비교에서 격차가 발생하고 있음을 반영한 결과임
- 정책/자원 등 2개 영역에서는 시/군/구 순으로 나타난 반면, 활동영역에서는 구 > 시 > 군 순으로, 향유영역에서는 군 > 시 > 구 순으로 조사됨

〈표-38〉 시·군·구 간 종합지수 비교

조사	분석결과	해석
2014년 기준	(시) 0.118 > (군) -0.049 ≒ (구) -0.075	시 단위가 군과 구 다위에 비해 상대적 우위
2017년 기준	(시) 0.110 > (군) -0.031 ≒ (구) -0.079	시 단위가 구와 군 단위에 비해 상대적 우위

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

〈표-39〉 시·군·구 간 각 지수별 비교

분류	특별·광역시도와 광역도 간 비교	결과
정책지수	시(0.063) > 군(0.012) > 구(-0.086)	시가 가장 높음
자원지수	시(0.025) > 군(0.001) > 구(-0.030)	- 시가 가장 높음
활동지수	구(0.128) > 시(0.008) > 군(-0.115)	- 구가 가장 높음
향유지수	군(0.022) > 시(0.015) > 구(-0.043)	- 군이 가장 높음

출처 : 「2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구」, 문화체육관광부, 2019

5. 여가·문화시설의 지역 간 격차

- 생활SOC 중에서 문화기반시설의 지역 간 불평등 수준이 가장 심각한 상황이며, 노인여가복지시설의 지역 간 불평등 수준은 2007년 이래 지속적으로 증가하고 있음(국토연구원, 2019)

〈그림-23〉 생활SOC 공급의 공간적 불평등 수준 변화(2007~2016)



출처 : 「생활SOC 정책의 긍정적 효과(사례) 및 효율적 운영방안」, 국토연구원, 2019

- 주요 국민 여가활동인 영화관람(18.1%)과 희망 여가시설인 영화관 현황을 살펴보면 2019년 기준 전국 전체 513개 영화관 중 거의 절반인 232개(45%)가 수도권에 집중된 상태임. 영화시설 격차를 개선하고자 ‘작은 영화관’을 2010년부터 정부와 지자체가 건립 운영 중임

〈표-40〉 전국 극장 현황 (2019 기준)

지역	2019년 극장수	2018년 극장수	전년 대비 총감수	전년 대비 총감률	작은 영화관수
서울	90	86	4	4.7%	0
부산	29	27	2	7.4%	0
대구	25	24	1	4.2%	0
인천	27	28	-1	-3.6%	1
광주	17	17	0	0.0%	0
대전	14	11	3	27.3%	0
울산	8	7	1	14.3%	0
세종	2	2	0	0.0%	0
경기	115	107	8	7.5%	2
강원	26	24	2	8.3%	12
충북	19	16	3	18.8%	2
충남	25	25	0	0.0%	5
전북	27	26	1	3.8%	7
전남	21	20	1	5.0%	7
경북	30	29	1	3.4%	5
경남	32	28	4	14.3%	3
제주	6	6	0	0.0%	0
총계	513	483	30	6.2%	44

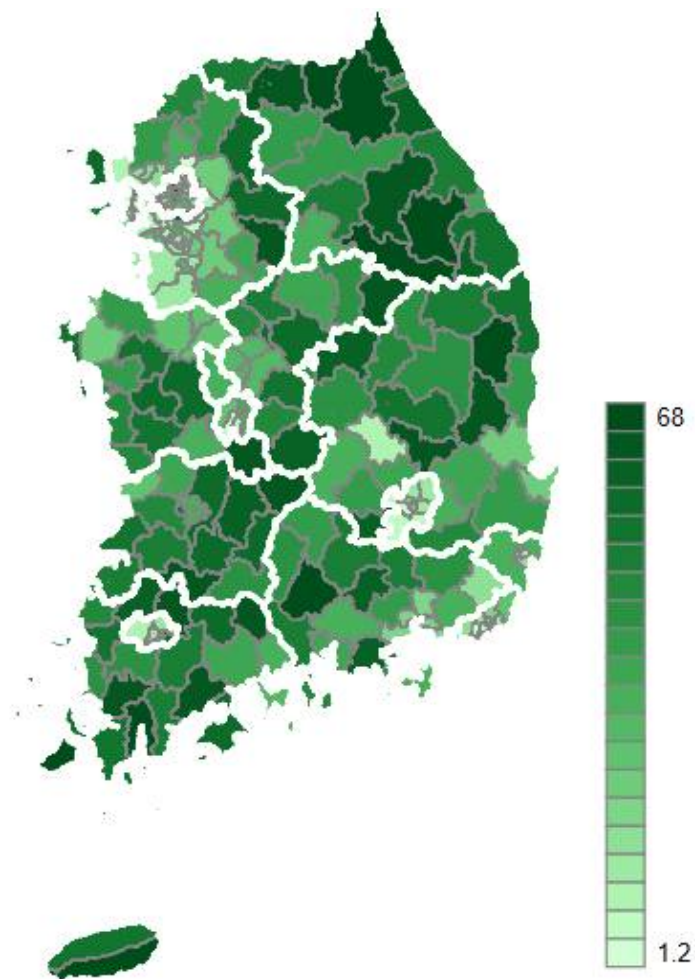
출처 : 「2019 전국 극장 현황」, 영화진흥위원회, 2019

- 지방분권 강화 추세 속에 문화기반시설 기준 수도권과 비수도권의 문화격차는 커지고 있음
 - 수도권 문화기반시설의 집중 수준이 2007년 187%에서 2019년 208.6%로 심화(정보람, 2020)

□ 「인구십만명당 문화기반시설수」의 지역별 분포

- 인구십만명당 문화기반시설수의 분포를 살펴보면, 서울, 경기, 인천을 비롯한 수도권, 그리고 광역시의 경우 그 비율이 상대적으로 낮아 인구대비 문화기반시설이 많이 설치되어 있음을 확인할 수 있음
- 반면, 강원도를 비롯하여 시군 지역의 경우 상대적으로 인구십만명당 문화기반시설수가 많아 인구대비 문화기반시설이 부족함을 보여줌

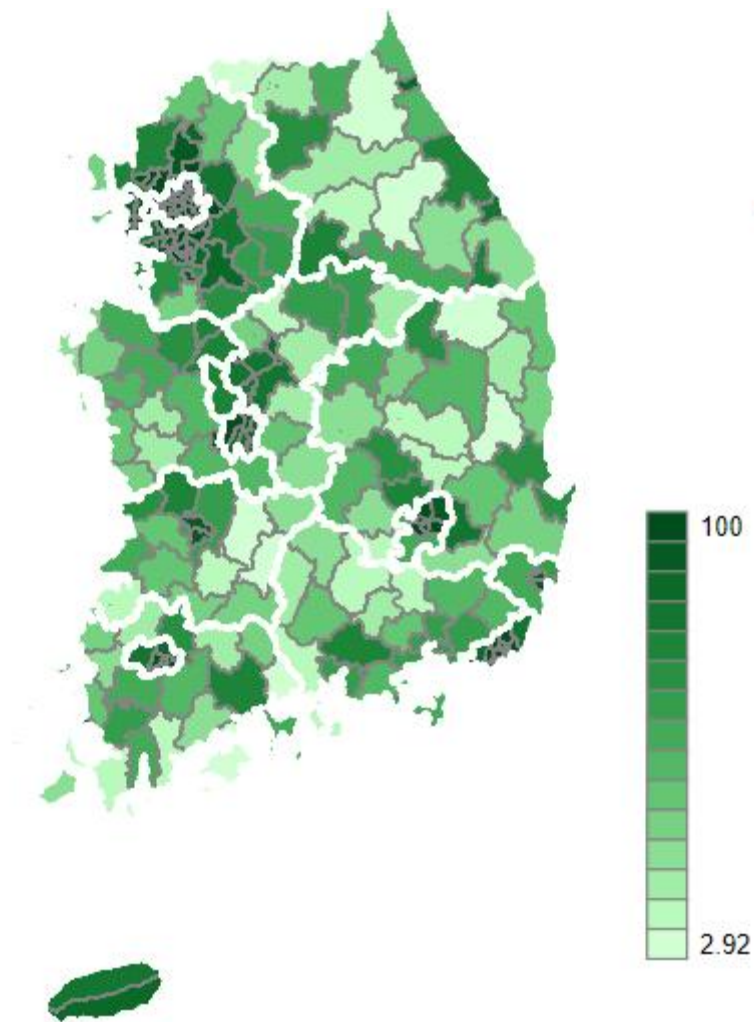
〈그림-24〉 인구십만명당 문화기반시설수의 지역별 분포



□ 「공연문화시설 서비스권역 내 인구비율」의 지역별 분포

- 앞서 살펴본 인구십만명당 문화기반시설수와는 달리, 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율은 수도권을 비롯한 광역시의 경우 높은 비율을 차지하여 지역 내 공연문화시설의 서비스를 누리는 인구가 많음을 알 수 있음
- 반면, 시군지역의 경우에는 공연문화시설 서비스권역의 인구비율이 낮아 상대적으로 이러한 시설의 서비스를 향유하지 못함을 알 수 있음

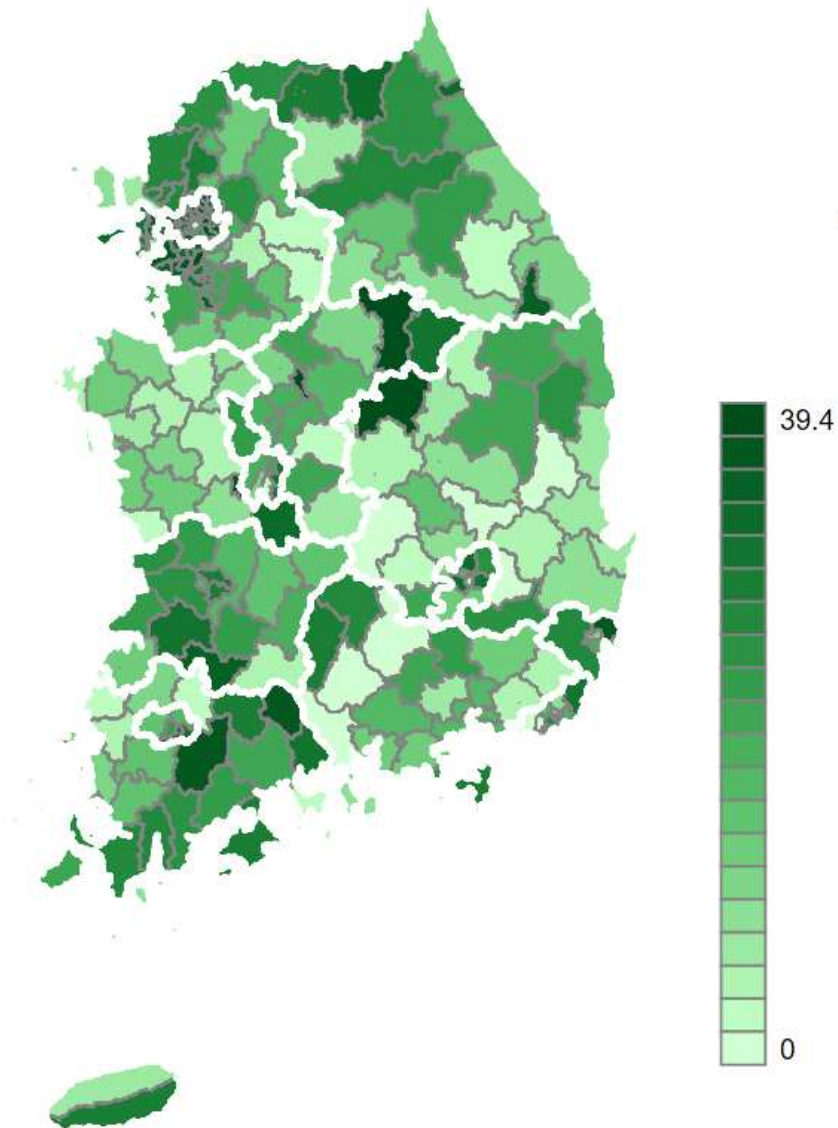
〈그림-25〉 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율의 지역별 분포



□ 「도서관 서비스권역 내 인구비율」의 지역별 분포

- 대도시와 시군지역의 격차가 뚜렷이 나타났던 앞의 두 지표와는 달리 도서관 서비스권역 내 인구비율은 이러한 격차가 크게 나타나지 않음
- 서울시 중구(39.4), 강북구(34.5), 성동구(32.2) 등 서울지역에서 도서관 서비스권역 내 인구비율이 높지만, 충북 증평군도 36.7로 2순위를 차지하고, 경기도 의왕시가 29.3으로 높은 순위를 차지하는 등 지역규모에 따른 차이가 명확하지 않음

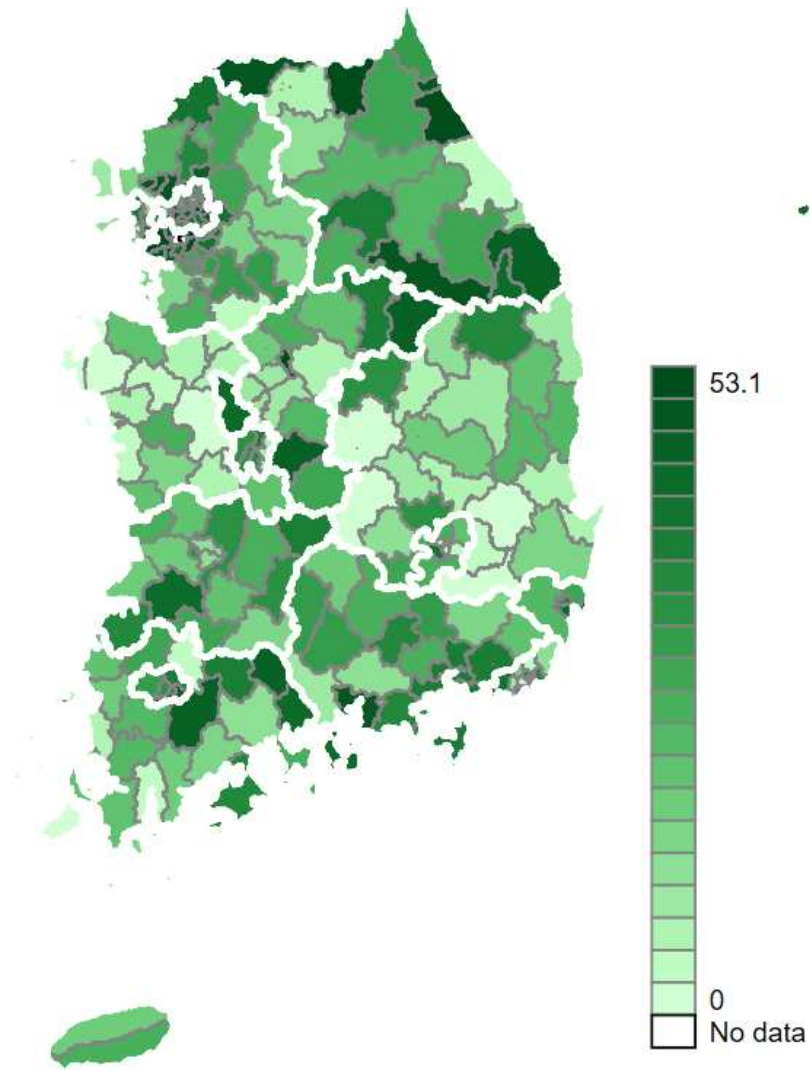
〈그림-26〉 도서관 서비스권역 내 인구비율의 지역별 분포



□ 「공공체육시설 서비스 권역 내 인구비율」의 지역별 분포

- 도서관 서비스권역 내 인구비율과 마찬가지로, 공공체육시설 서비스 권역 내 인구비율의 경우에는 서울시가 상대적으로 높은 편이지만, 강원도 등 시군지역에서도 높은 비율을 보여 대도시와 중소도시 간의 명확한 차이를 보이지 않음

〈그림-27〉 공공체육시설 서비스 권역 내 인구비율의 지역별 분포



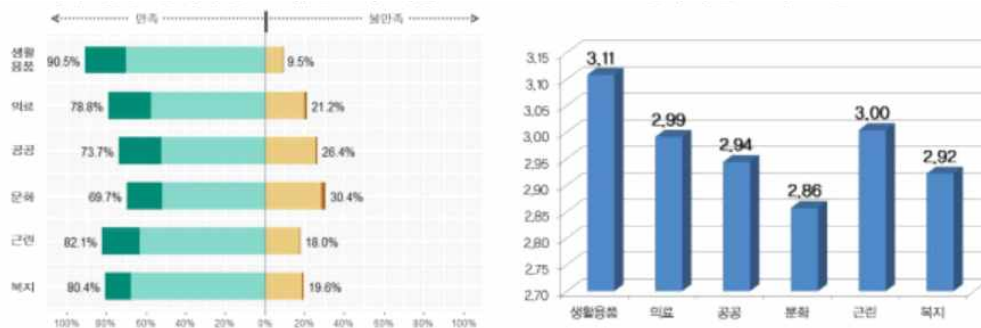
제4절. 여가·문화 여건과 인구변동

1. 지역별 현황 분석

1) 경기도민 삶의 질 조사

- 2018년 경기연구원 조사결과 경기도민 삶의 질 조사데이터를 보면 편의시설 만족도 중 문화시설이 2.86으로 다른 분야와 비교했을 때 낮음
 - 만족도가 낮은 시설은 문화시설, 복지시설이고, 편의시설 불만족도는 문화시설(30.4%), 공공기관(26.4%), 의료기관(21.2%), 복지시설(19.6%), 근린시설(18.0%) 순으로 조사됨
 - 편의시설 만족도는 4점 만점 기준으로 생활용품 구매 3.1, 근린시설 3.0, 의료기관 2.9, 공공기관 2.94, 복지시설 2.92, 문화시설 2.86 순으로 문화시설이 가장 낮음

〈그림-28〉 정주 환경 편의 시설 만족/불만족 비율 및 만족도 분포



출처: 경기연구원, 2018, 경기도민 삶의 질 조사데이터

- 물리적 정주환경의 주요한 축을 담당하고 있는 생활 편의시설에 대한 도민들의 전반적인 만족도는 높지만 각 편의시설 마다 편차 존재함
 - 도보 10분 이하의 거리로 볼 때 문화시설의 비율이 28.8%로 가장 낮으며 기타 이동 수단을 이용한다는 비율이 71.2%로 가장 높았으며, 이는 문화시설과 주거지의 근접성이 가장 낮음을 알 수 있음
 - 특히 마을 편의시설을 이용하는데, 도보로 10분을 초과하거나 도보 이외의 수단을 이용한 응답비율은 체육시설, 공원 등의 근린시설 46.7%, 복지시설 53.2%, 문화시설 71.2%로 나타나 편의시설에 대해 개선이 필요함

〈표-41〉 보행 소요시간 10분 이내와 기타 비율

(단위 : %)

구분	생활용품 구매	의료 기관	공공 기관	문화 시설	근린 시설	복지 시설
도보 10분 이하	66.1	41.5	32.2	28.8	53.3	46.7
도보 10분 초과 및 기타 수단	33.9	58.4	67.9	71.2	46.7	53.2
소계	100	100	100	100	100	100

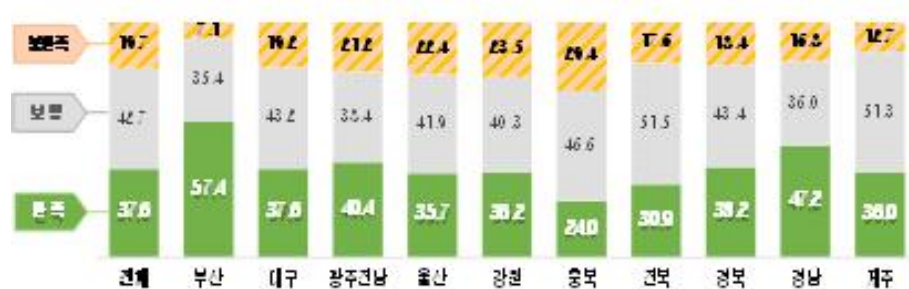
주 : 기타 항목에 도보 10분 초과, 이륜차, 승용차, 버스, 전철을 이용하는 응답가구 포함
출처 : 경기연구원, 2018, 2018년 경기도민 삶의 질 2차 조사데이터

2) 혁신도시 정주여건 만족도

- 혁신도시의 정주여건 만족도 조사결과 여가·문화 환경의 만족도 수준은 37.6%로 점진개선이 필요한 사항임
 - IPA 분석 결과, 부산의 경우 여가·문화 환경이 집중개선 영역에 포함되고, 8개 혁신도시에서는 점진개선 영역에 포함됨
 - 제주의 경우 여가·문화환경에 대한 개선요구가 상대적으로 낮게 나타남

〈그림-29〉 혁신도시의 여가·문화 환경 만족도 수준

(N=4,943, 단위 : %)



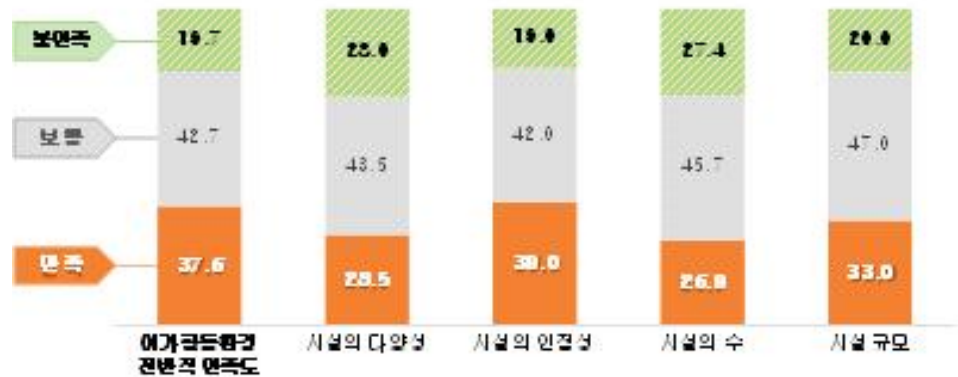
출처: 국토교통부, 2020, 혁신도시정주여건 만족도 설문조사

- 여가활동 환경의 개선 요소를 보면, 여가활동환경(문화·체육) 중 시설의 다양성 및 수에 대한 만족도가 가장 낮음
- IPA 분석결과 여가활동 환경에 대하여 바라는 정책이나 건의사항으로 다양한 운동, 문화, 여가시설 확충이 있으며 여가문화시설의 다양성 및 수에 대한 개선이 필요로 함

- 이주시점 대비 여가활동환경 개선에 불만족한 이유로 시설의 수와 다양성 부족을 뽑았으며, 혁신도시의 여가문화환경 개선사항으로 여가문화관련 시설의 다양성 및 수가 부족하다는 의견이 많음
- ‘문화시설이 부족하다’가 142건으로 가장 높게 나타났고, ‘시설이 미흡하다’(61건), ‘다양성이 부족하다’(33건) 등의 순으로 나타남
- 문화·체육시설 주이용 지역은 주로 ‘혁신도시 내’에서 이용한다는 응답자가 64.1%, ‘혁신도시 인근도시’에서 이용한다는 응답자는 35.9%로 나타남

〈그림-30〉 여가영역 만족도

(N=4,943, 단위 : %)



출처: 「혁신도시정주여건 만족도 설문조사」, 국토교통부, 2020

〈그림-31〉여가활동과 보육·교육환경의 개선 요소

(N=4,943, 단위 : %)



출처: 「혁신도시정주여건 만족도 설문조사」, 국토교통부, 2020

- 주로 이용하는 문화·체육 시설을 살펴보면 ‘영화관’이 29.7%로 가장 높게 나타났다, 그 다음으로 ‘공원’(23.8%), ‘등산·산책로’(14.4%) 등의 순으로 나타남 (1순위 기준)
- 여가활동환경 중 가장 잘 되어있다고 생각하는 시설로는 ‘공원’ 28.5%, 가장 필요한 시설로는 ‘영화관’이 19.2%로 가장 높게 나타났다, 그 다음으로 ‘공연장’(15.4%), ‘공원’(13.8%) 등의 순으로 조사됨 (1순위 기준)
- 혁신도시의 여가문화환경에 대한 개선 사항으로 여가문화관련 시설의 다양성 및 수가 부족하여 개선에 대한 요구가 높음

2. 인구변동과 여가문화

1) 분석의 개요

- 이 절에서는 지역의 여가·문화 여건이 지역의 인구변동과 어떠한 관련성이 있는가를 탐색적으로 살펴보았음
 - 지역의 매력도가 떨어질 경우 그 결과가 가장 가시적으로 나타나는 것이 인구가 이기 때문임
- 지역의 여가·문화 여건을 나타내는 지표로는 앞서 살펴보았던 국가균형발전위원회의 균형발전지표를 활용하였는데, 이 중에서도 대도시와 중소도시 및 읍면지역에서 뚜렷한 차이를 보였던 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율을 중심으로 이용하였음
- 본 연구에서는 인구변동과 관련된 지표로 지방소멸위험지수와 인구증가율을 이용하였음
 - 이 중에서 지방소멸위험지수는 한국고용정보원에서 산출하고 있는 지표로 주민등록인구통계를 활용하여 20~39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구 수로 나눈 값이며, 값이 낮을수록 소멸위험이 높음을 의미함
 - 최근, 2020년 결과가 발표되었으나, 본 연구에서 이용한 균형발전지표는 2018년 통계를 이용하고 있기 때문에 2018년 6월 기준으로 산출된 지방소멸위험지수를 이용함

- 인구증가율은 2018년 대비 2019년도의 전체 인구수의 증가율을 이용하였는데, 이것은 이용된 균형발전지표가 2018년도이기 때문에 이것의 영향으로 나타난 인구증가율의 변화를 확인하기 위해 2019년 자료를 이용하였음
- 하지만 2020년 자료는 아직 통계청에 공개되지 않았기 때문에 분석에서는 제외하였음

2) 분석 결과

1) 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수간의 관계

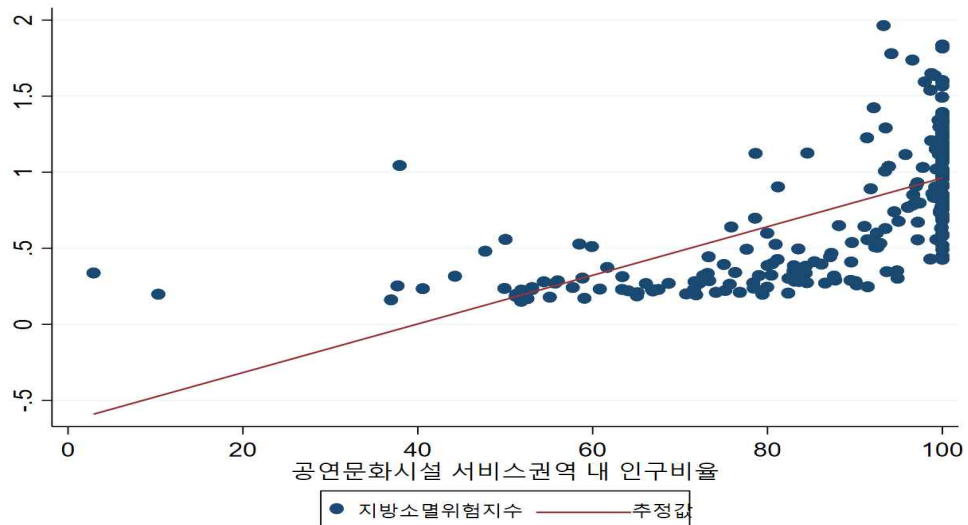
- 다음은 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수의 평균을 17개 광역자치단체별로 제시한 것임

〈표-42〉 광역자치단체별 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수의 평균

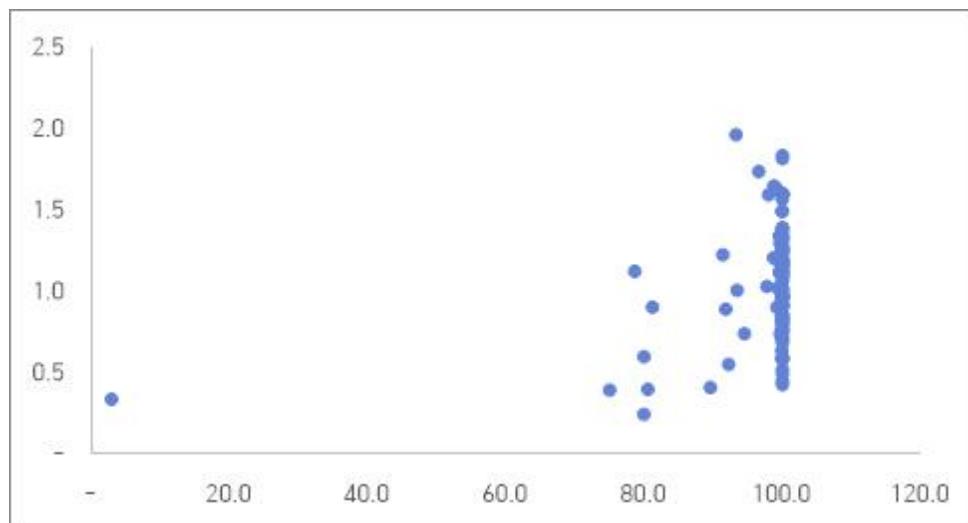
지역	공연문화시설 서비스권역 내 인구지역 평균	지역소멸위험지수 평균
전국	87.60	0.76
서울	100.00	1.08
부산	99.93	0.75
대구	98.91	0.85
인천	86.41	1.00
광주	99.72	1.04
대전	99.82	1.12
울산	96.92	1.31
세종	97.99	1.59
경기	96.99	1.14
강원	78.29	0.48
충북	83.92	0.65
충남	84.31	0.61
전북	77.62	0.43
전남	71.02	0.39
경북	77.22	0.44
경남	80.92	0.63
제주	99.27	0.86

- 아래의 그림은 지역을 구분하지 않고, 모든 시군구 지역을 대상으로 공연문화 시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계를 나타낸 것임
- 전체적으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간에는 뚜렷한 관계를 확인하기 어려움
- 이것은 <그림-32>에서 보는 바와 같이 서울과 광역시 등 대도시를 중심으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율의 값이 100인 경우가 많기 때문으로 판단됨

〈그림-32〉 전국 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계

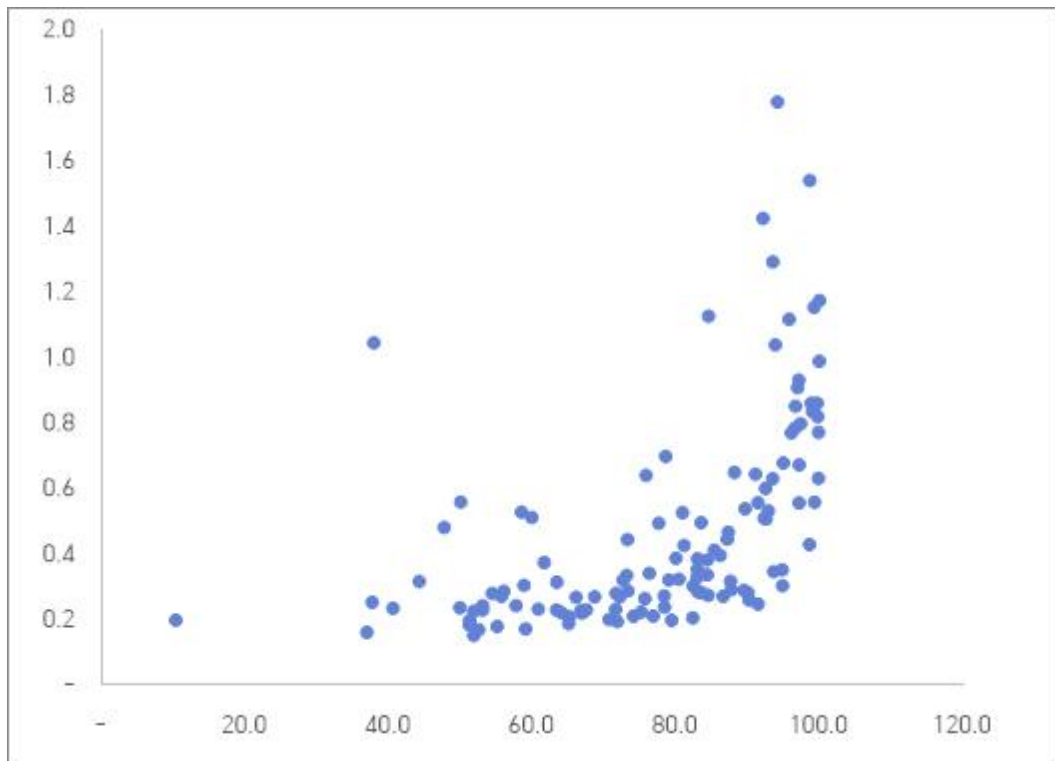


〈그림-33〉 광역자치단체의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계



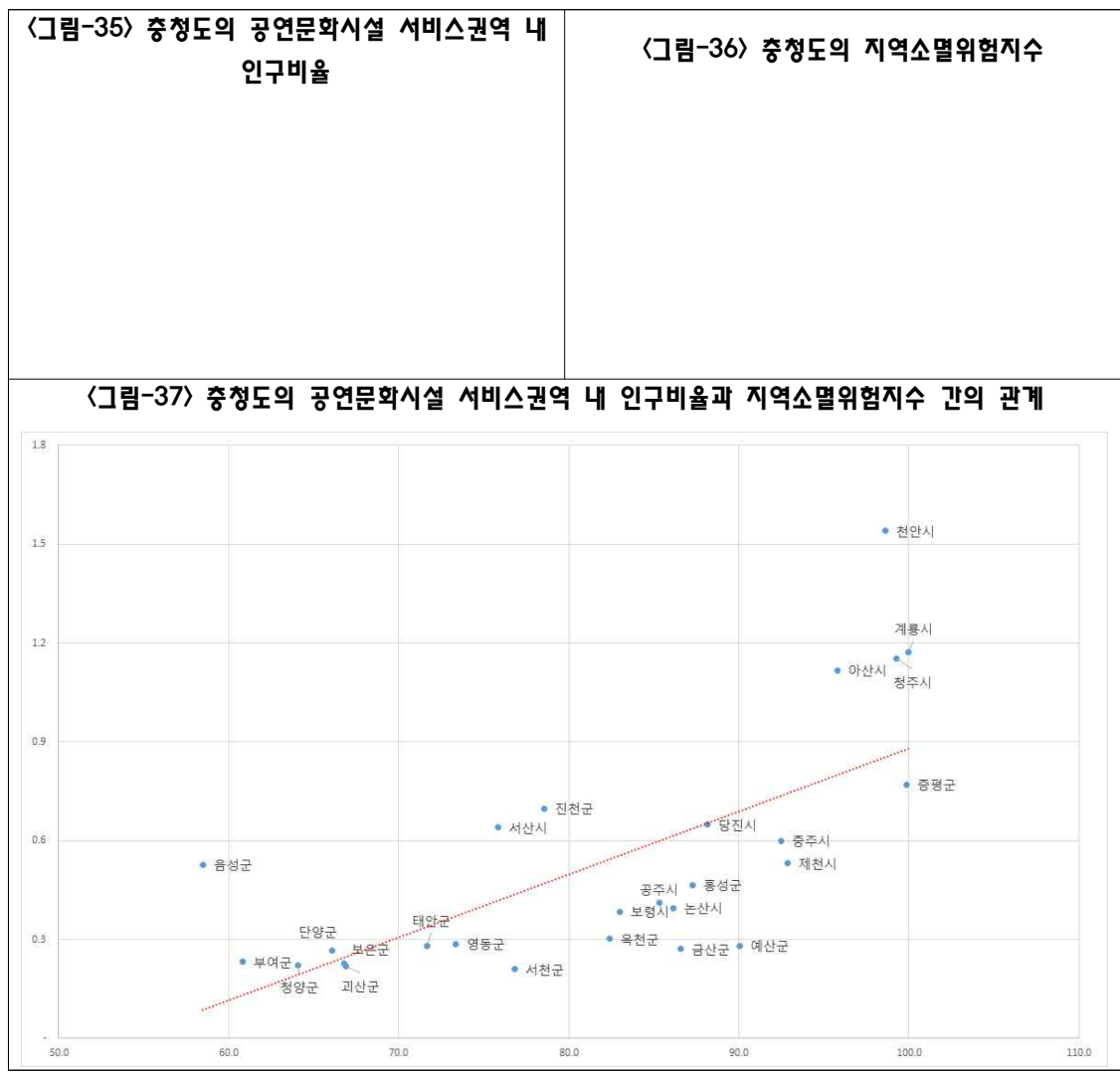
- 실제로 광역자치단체를 제외하고 시도지역만을 대상으로 지역별 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계를 살펴보면 전국적 수준보다는 양자 간의 연관성을 엿볼 수 있음

〈그림-34〉 광역자치단체를 제외한 시도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계



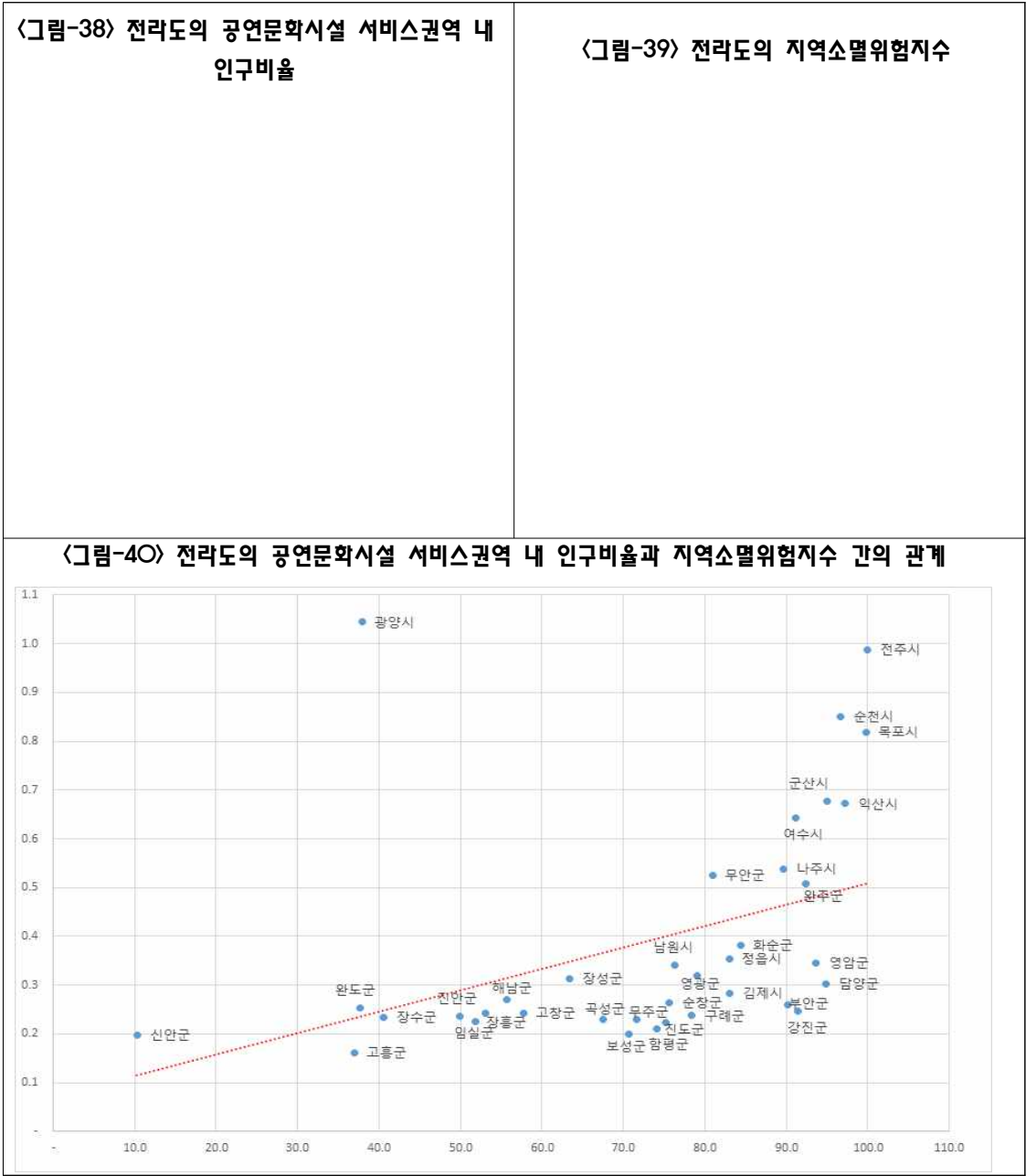
□ 충청지역 분석 결과

- 다음은 충청지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 충청지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.75로 매우 높은 상관관계를 보이는 것으로 나타남
- 다만, 천안시의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율이 유사한 계룡시나 청주시와 비교했을 때 지방소멸위험이 매우 낮은 것으로 파악됨



□ 전라도 지역 분석 결과

- 전라도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸 위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 충북지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.45로 다소 낮은 수준인데, 이것은 광양시나 신안군 등과 같은 특수한 지역이 포함되어 있기 때문이며 이들 지역을 제외할 경우 상관계수는 0.68까지 증가함



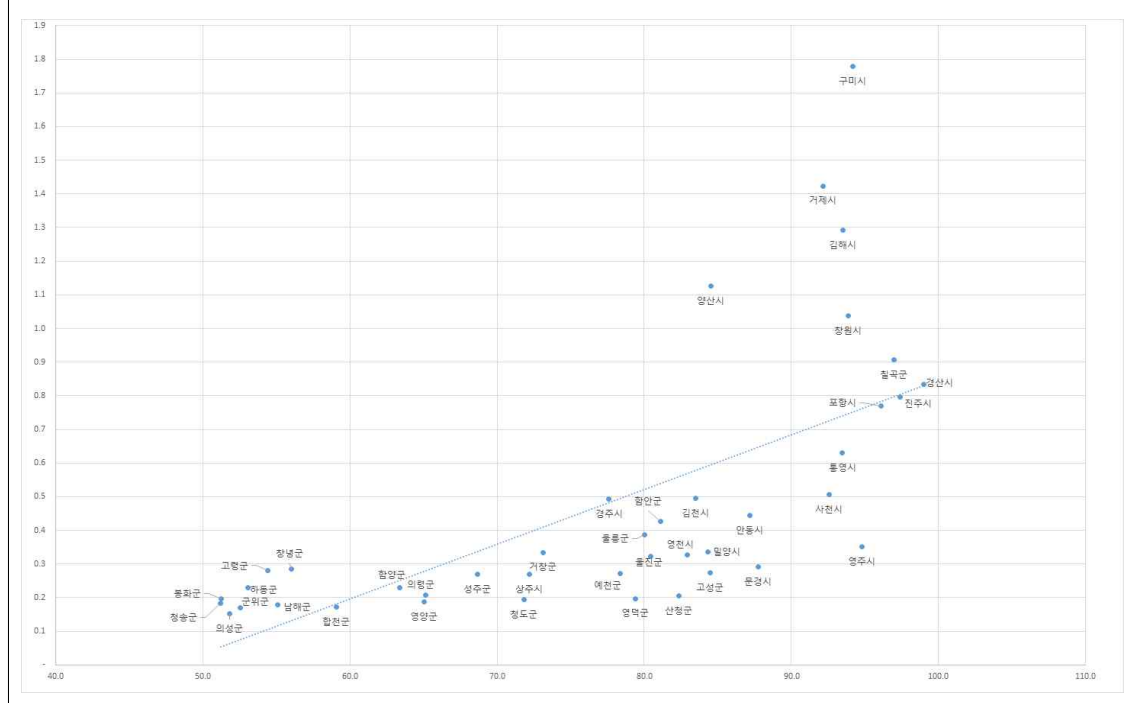
□ 경상도 지역 분석 결과

- 경상도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸 위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 경상도지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.70으로 높은 수준임
- 다만, 구미시, 거제시, 김해시의 경우에는 경산시나 진주시보다 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율은 낮지만 지방소멸위험은 적은 것으로 나타남

〈그림-41〉 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율

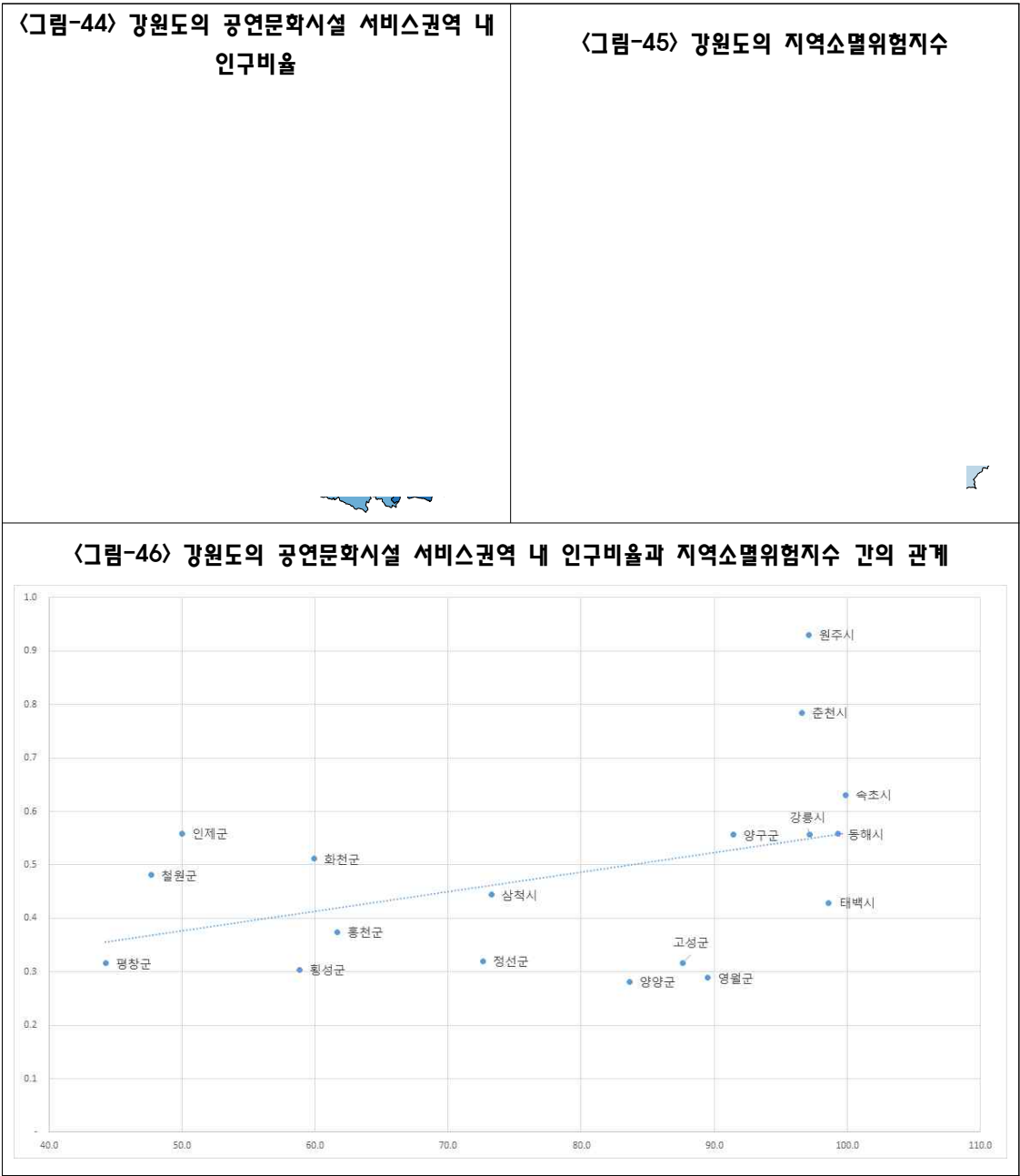
〈그림-42〉 경상도의 지역소멸위험지수

〈그림-43〉 경상도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지역소멸위험지수 간의 관계



□ 강원도 지역 분석 결과

- 경상도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸 위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 경상도지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.41로 다소 낮은 수준임



2) 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계

- 다음은 17개 광역자치단체별로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율의 평균값을 제시한 것임

〈표-43〉 광역자치단체별 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 평균

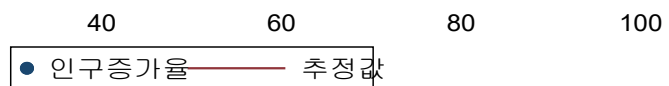
지역	공연문화시설 서비스권역 내 인구지역 평균	인구증가율 평균
전국	87.60	-0.39
서울	100.00	-0.43
부산	99.93	-0.59
대구	98.91	-1.23
인천	86.41	0.57
광주	99.72	0.62
대전	99.82	-1.15
울산	96.92	-0.47
세종	97.99	8.53
경기	96.99	0.81
강원	78.29	-0.82
충북	83.92	-0.15
충남	84.31	-0.68
전북	77.62	-1.62
전남	71.02	-1.14
경북	77.22	-0.63
경남	80.92	-0.92
제주	99.27	0.83

□ 전국 수준에서의 분석 결과

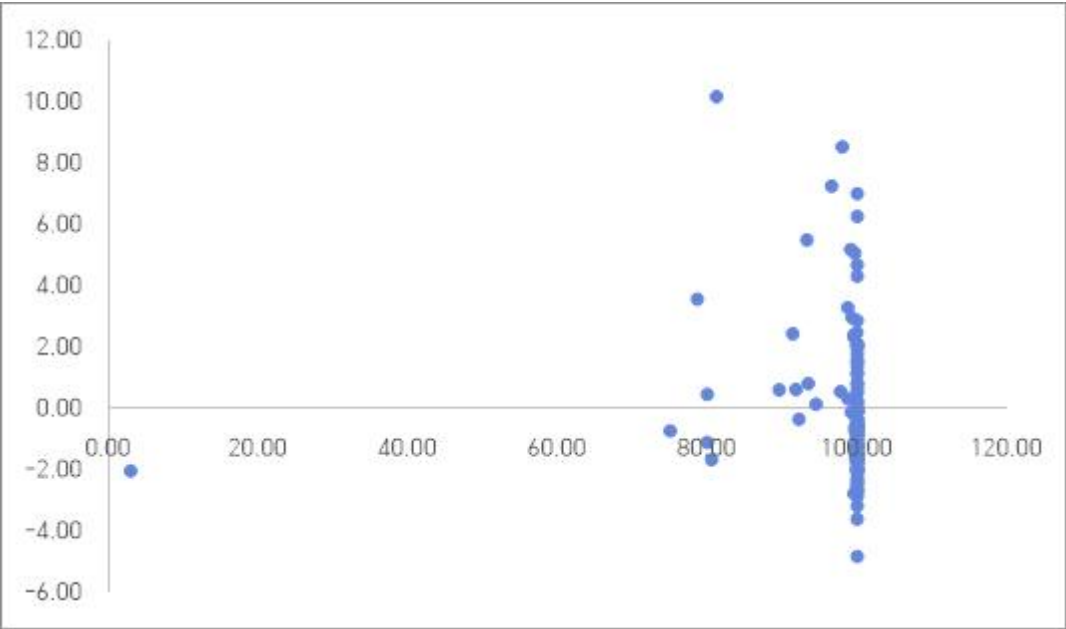
- 아래의 그림은 지역을 구분하지 않고, 모든 시군구 지역을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계를 알아보기 위해 산점도를 제시한 결과임
 - 전체적으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간에는 뚜렷한 관계를 확인하기 어려움
 - 다만, 지역소멸위험지수의 결과와 비교해볼 때 지역 간 분산이 훨씬 더 크고 두 지표 간의 상관관계가 상대적으로 적은 것을 알 수 있음

- 이 역시도 상대적으로 여가·문화 인프라 시설이 잘 갖춰진 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율 값이 100에 가까운 값을 갖고 있기 때문으로 판단됨
- 반면에 <그림-47>에서 볼 수 있는 바와 같이 광역자치단체를 제외할 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 약하지만 다소 간의 상관관계를 엿볼 수 있음

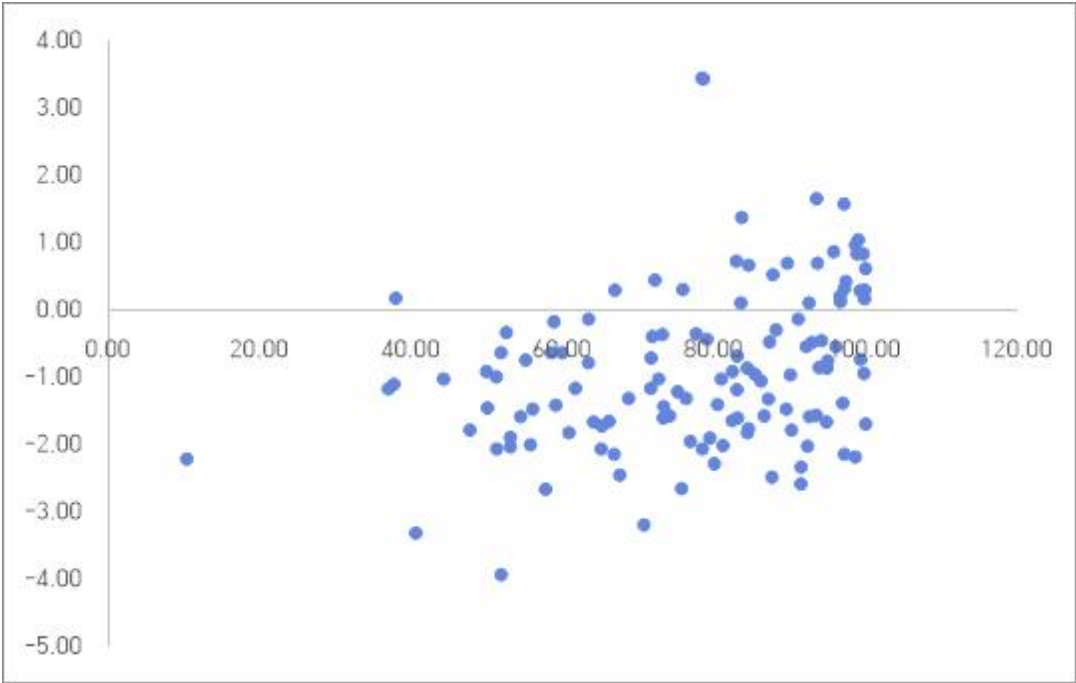
<그림-47> 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계



〈그림-48〉 광역자치단체의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계

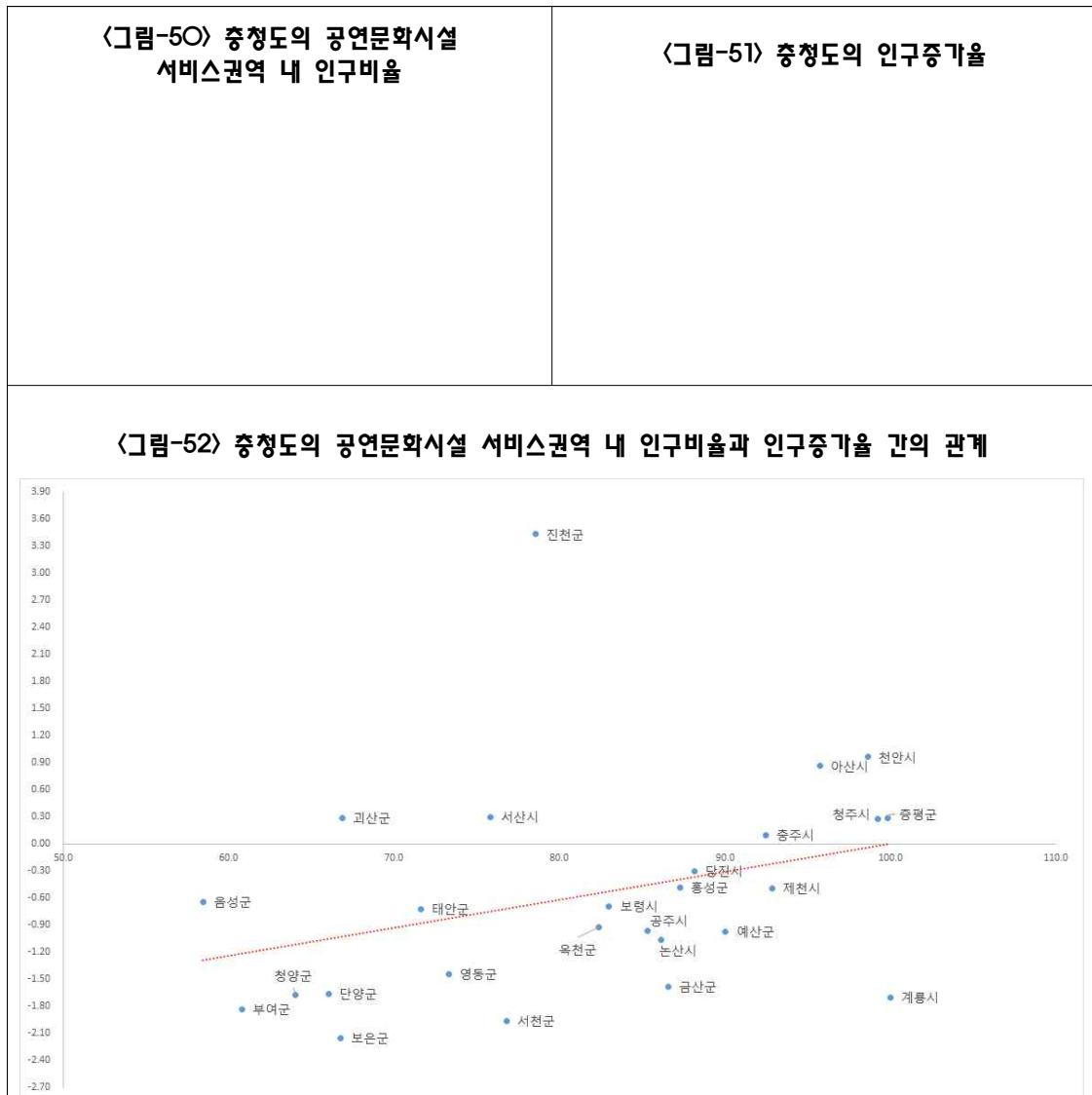


〈그림-49〉 광역자치단체를 제외한 시도의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계



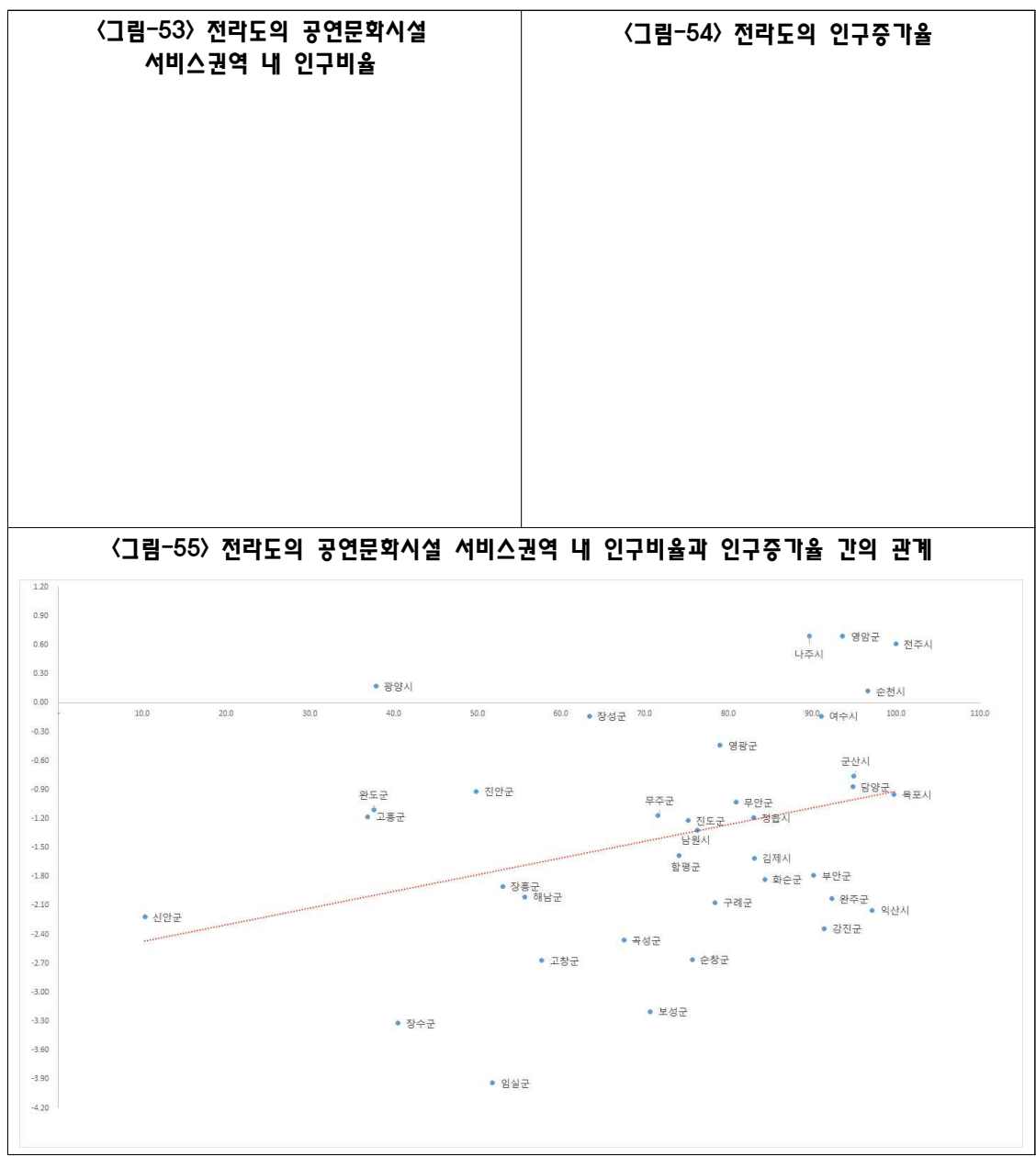
□ 충청도 지역 분석 결과

- 충청지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 충북지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.41로 다소 낮은 상관관계를 보임
 - 이것은 진천군의 영향으로 진천군은 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율은 충청지역에서 중간수준으로 좋지 않지만 혁신도시 건설로 인해 인구증가율이 매우 높은 지역임
 - 진천군을 제외할 경우 두 지표 간의 상관관계는 0.59로 증가함



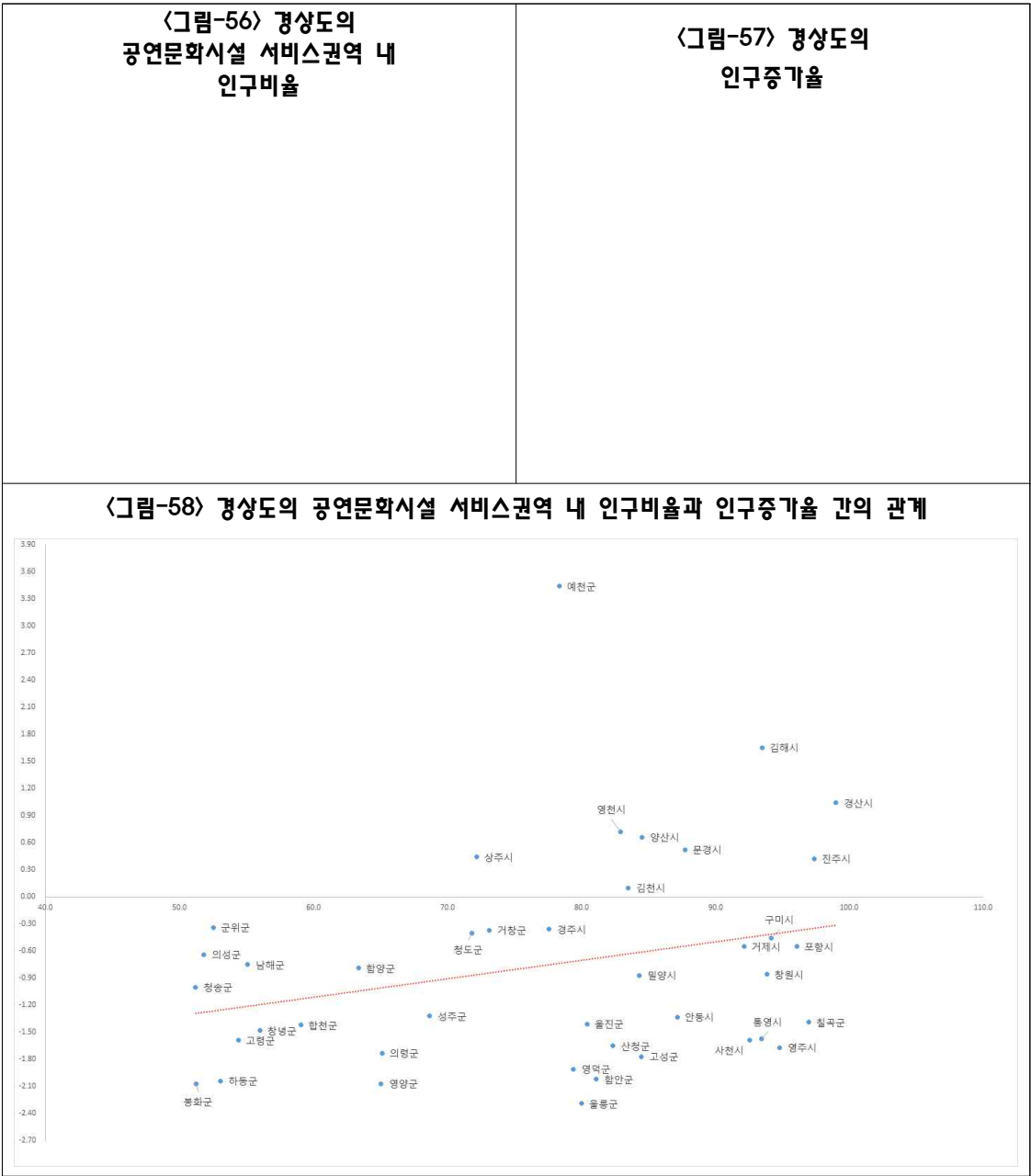
□ 전라도 지역 분석 결과

- 전라도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 충청지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 상관관계수 값이 0.37로 다소 낮은 수준임
 - 다만, 광양시나 신안군 등을 제외할 경우 상관관계는 0.46까지 증가함



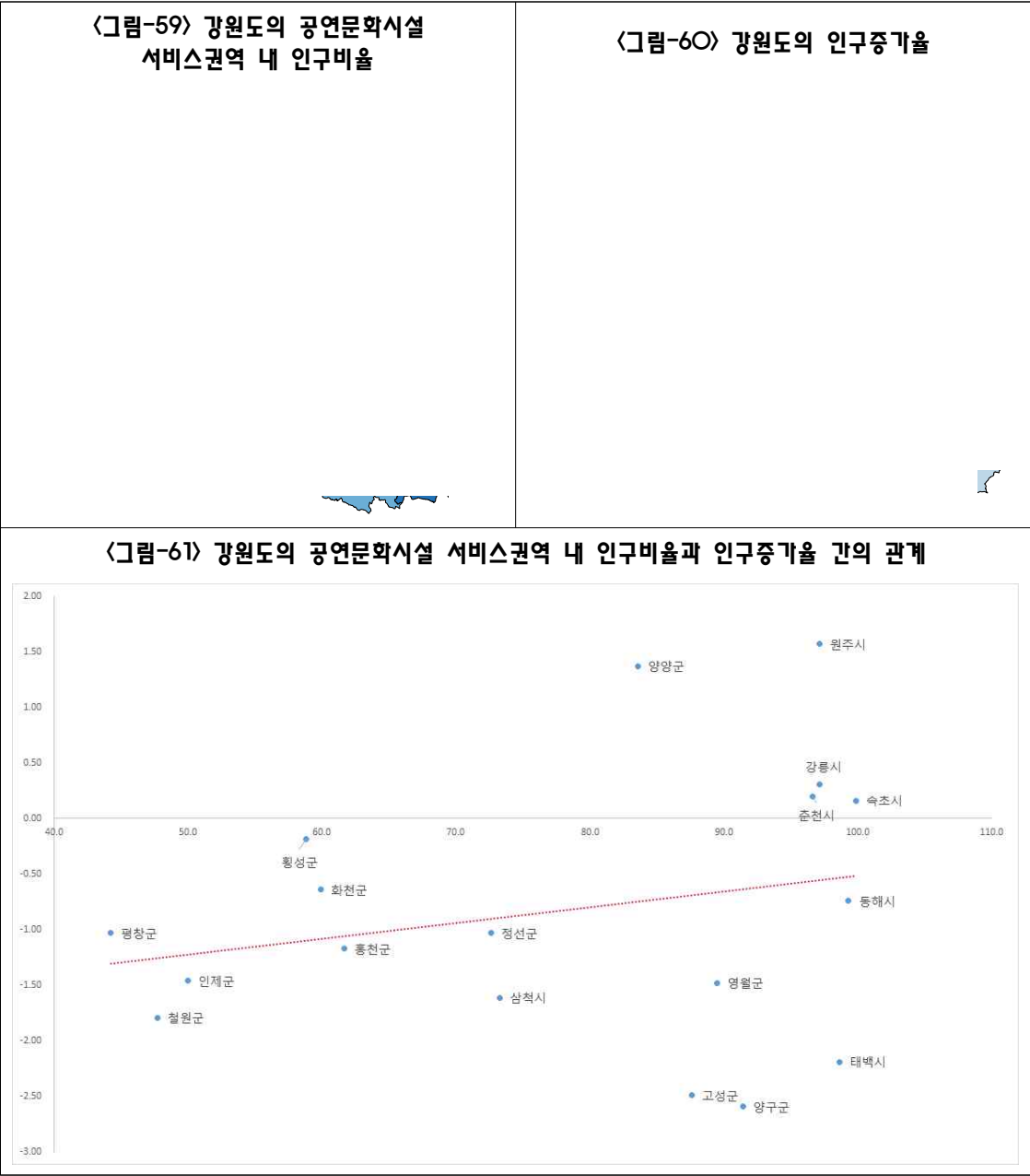
□ 경상도 지역 분석 결과

- 경상도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 경상도지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 인구증가율 간의 상관관계수 값이 0.25로 매우 낮은 수준임
 - 물론, 이상치인 예천군을 제외할 경우 0.31정도로 상관관계가 증가하지만 경상도 지역은 전라도 지역에 비해 양자 간의 상관관계는 다소 낮은 수준임



□ 강원도 지역 분석 결과

- 강원도 지역만을 대상으로 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸 위험지수 간의 관계를 산점도로 나타낸 것임
- 강원도지역의 경우 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 지방소멸위험지수 간의 상관계수 값이 0.41로 다소 낮은 수준임



3) 국내 여가·문화 현황 분석 시사점

- 여가·문화환경(인프라, 프로그램 등)의 수도권/비수도권 격차는 완화 추세임.
반면 대도시와 중소도시 및 읍면동 격차는 해소 또는 완화되지 않고 있음
 - 본 보고서에서는 지역여가활동에 관한 자료의 제약과 한계로 일반적인 국민 여가·문화 환경 및 활동 실태 중 본 연구와 관련하여 고려할 만한 조사내용만 살펴보았음
 - 분석 결과 수도권과 비수도권은 공공이 조성하는 인프라 등의 환경 조성과 프로그램 제공에 있어 그 격차가 완화되고 있는 추세로 보임
 - 이는 그동안 수도권과 비수도권의 문화격차 해소를 위한 정부 및 지방자치단체의 노력이 어느 정도 성과가 있었다고 판단됨
 - 그러나 대도시와 중소도시 및 읍면동 등 지역규모 및 인구밀도에 따른 여가·문화 환경과 향유 수준에 있어서는 여전히 격차가 발생하고 있으며 그 격차가 비교적 큰 것으로 분석됨
 - 대도시와 중소도시 및 읍면동 사이의 격차는 인프라 조성과 프로그램 공급 등 전반적인 면에서 격차가 발생하고 있는 것으로 나타남
 - 향후 수도권/비수도권 관점에서 벗어나 광역 내 도시 및 인구규모별 접근과 해소방안 마련이 필요할 것으로 사료됨
 - 특히 광역권 내의 지역 간 협력이 필요해 보임. 즉, 행정구역 구분에 따른 공급이 아닌 협력적이고 효율적인 공급 정책과 관리, 운영방안이 필요하다 사료됨
- 지역 여가·문화 환경의 접근성 제고와 운영, 관리 효율성 제고가 필요함. 이를 위해서는 지역 간 긴밀한 협력이 필요함
 - 현재 국민이 이용하는 지역 여가·문화환경은 양적인 측면에서는 공급이 수요를 상당 정도 해소해 주고 있다고 보임
 - 그러나 질적인 측면과 현상적 측면에서 지역 여가·문화 시설의 조성수는 확대는 되었으나 실제 이용에 있어서는 여전히 격차의 문제를 안고 있음
 - 이는 접근성의 문제와 운영, 관리 효율성의 문제로 파악할 수 있음
 - 즉, 여가·문화 시설 및 프로그램의 접근 기회가 중소도시 및 읍면동 지역의 경우 대도시보다 적다는 것임

- 이를 해소하기 위해 관련 인프라를 신규 건립하는 것은 인구감소, 산업구조 재편에 따른 지역경제 침체, 세수축소 등의 문제를 겪는 상당수 지방정부에 부담을 줄 것으로 보임
 - 따라서 기존 시설 이용 접근성 및 운영, 관리의 효율성을 제고하는 방안이 바람직해 보임
 - 신규 건립이 필요한 경우에도 건립지역 주민만이 이용하는 것은 접근성과 효율성 측면에서 유효한 기대성과를 취하기 어려운 상황으로 판단함
 - 향후 행정권역별 건립과 이용이 아닌 생활권역에 따른 건립과 이용이 필요하다고 보임. 이를 위해서는 지방자치단체 간 공동투자 및 운영 등 협력이 필수적임
 - 아울러 이는 지방자치단체들 간 협력을 조정하고 중재할 역할이 광역자치단체에 있음을 제안하고 있음. 광역자치단체의 역할변화와 강화가 필요함
- 지역 균형발전전략 추진을 위한 지역 여가·문화 환경 현황 및 실태에 관한 통계조사 강화가 필요함
- 현재 정부 및 지방자치단체, 각 공공 중간지원조직 등이 시행하고 있는 각종 여가·문화 현황 및 실태조사로는 지역 간 격차 및 균형 상황을 파악하기 어려움
 - 각각의 단위별 목적에 따라 시행하는 현행 조사에 지역 균형발전 측면에서 살펴볼 수 있는 지표 설치와 분석이 향후 필요함
 - 또한 관련 통계 및 데이터에 접근하고 이를 활용할 수 있는 정보 플랫폼의 설치가 반드시 필요한 상황임
- 여가·문화의 지역 간 격차해소 및 균형발전 전략을 총체적으로 관리하고 통합적으로 시행할 수 있는 정책단위와 기구가 필요함
- 여가·문화의 지역균형발전전략을 수립하고 시행하기 위해서는 정부 부처 간 협력과 조정 주체가 필요함
 - 이 역할을 여가·문화분야의 주무부처인 문화체육관광부가 모두 수행하기 어렵다고 판단됨
 - 향후 국가균형발전위원회가 지역균형발전 전략측면에서 부처 간 협력 및 조정, 그리고 정부와 지역 간 협력, 조정 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대함
 - 지역 내 협력, 조정은 광역자치단체 및 광역단위 중간지원조직(광역문화재단 등)이 그 역할을 수행할 수 있을 것으로 전망함

제5절. 소결

□ 여가·문화 관련 제도분석 결과

- 여가와 관련해서는 국민여가활성화기본법, 관광기본법, 국민체육진흥법을 살펴보고, 문화와 관련해서는 문화기본법, 지역문화진흥법이 각기 담당하고 있어 이에 따라 통합적 추진의 어려움을 제시하였음
- 혁신도시, 산업단지, 농산어촌 등 지리적 입지 유형별 여가·문화 관련 제도분석을 통하여 각 지역별 입지조건과 거주민의 특성에 따라 여가·문화 환경이 각각 다른 양상으로 변화되어 왔음을 확인함
- 특히 여가·문화 관련 재정 및 인프라 운영의 주요 현황 분석을 통해 문화재정의 빠른 증가에도 불구하고 문화사업의 후순위 편성으로 인해 지역 간 문화격차의 심화 현상이 나타나고 있음을 파악함
 - 지방자치단체에서 운영하고 있는 공공시설 중 상당수가 여가·문화시설이기에 운영방향의 획기적 변화와 광역자치단체 간에 시설의 연계 운영이 필요할 것임

□ 「2019 국민여가활동조사」를 통해 본 지역여가 환경 진단 결과

- 본 보고서에서는 지역여가활동에 관한 자료의 제약과 한계로 일반적인 국민여가활동 실태 중 본 연구와 관련하여 고려할 만한 조사내용을 중심으로 살펴봄
- 우리 국민여가활동의 주요 유형은 취미 및 휴식활동> 사회 및 기타 활동> 스포츠참여활동> 문화예술관람활동 등으로 나타났으며, 우리 국민의 평일 여가시간은 평균 3.5시간이며 휴일 여가시간은 평균 5.4시간으로 조사됨
- 희망 여가공간으로는 현재 이용하고 있는 공간 중에 잘 이용하고 있지 않는 공연장이 높은 선호도를 나타냈음. 희망 여가공간을 ‘여가생활 활성화를 위한 중요한 정책’항목과 연결하여 함께 살펴보면 여전히 여가공간 및 시설의 부족, 이용편이성 확대가 필요한 것으로 나타나 앞으로도 지속적인 인프라 구축 확대가 필요할 것으로 판단됨
- 지난 10년 지속적으로 제기된 사항으로 많은 투자가 있었음에도 불구하고 여전히 수요가 높은 것으로 나타나 앞으로 지속적 인프라 확대와 함께 운영 및 관리 효율성 등도 함께 검토, 시행되어야 할 것으로 판단됨

□ 「2018 문화향유실태조사」를 통해 본 지역문화 환경

- 지역별로 지역민의 문화향유 지역 분석 결과를 고려해 보면, 향후 여가·문화공간 및 시설 관련 정책은 각 단위 지자체별 건립보다는 지역 공유자원으로써 여가·문화공간 및 시설을 인근 지역 몇 개 지자체가 함께 이용, 관리하여 투자 중복성을 피하고 운영 및 관리의 효율성을 제고하며 다양한 프로그램 제공이 가능한 방안이 강구될 필요가 있음
- 인구감소와 초고령화에 따른 지역 문화예술 관련 인프라 확충의 어려움, 귀농 귀촌인구 증가에 따른 지역문화 수요 상승 등에 대응하기 위해서는 물리적 인프라 확충에 대한 필요성과 효율성을 함께 고려한 투자가 필요할 것임
- 문화예술활동 공간 위치를 살펴보면 거주지 외 다른 행정구역에서 활동하는 경우도 많은 것으로 나타났기에 향후 지역 여가·문화 환경조성에 있어 행정단위별 조성보다는 행정단위 간 협력 공동 이용과 관리방안의 적극적 검토가 필요함

□ 「국민문화예술활동조사」를 통해 본 문화예술 향유 변화

- 지역규모가 작아질수록 타광역 시·도의 행사를 관람하는 비율이 증가하고 있으나 교통불편으로 인해 문화예술 향유에 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남을 볼 때, 앞으로 교통편의 제공 방안이 마련이 요구됨

□ 국내 여가·문화 균형지수를 통해 본 지역 간 여가·문화 격차 현황

- 각 지수별 결과를 살펴보면 공간 및 시설, 예산, 제도 등 지역문화발전 및 문화격차 완화를 위한 물리적, 제도적 환경은 상당한 개선이 이루어지고 있으나, ‘양적 격차’ 완화가 ‘질적 격차’까지 해소한 것으로 판단하기에는 무리가 있음
- 지역의 문화여가환경이 개선되었음에도 실제 문화여가 활동 및 향유의 격차가 지속 발생하고 있기에 실질적 원인 파악과 대응방안 마련이 필요함
- 국민들의 문화여가에 대한 욕구, 인식, 활동 양상 등이 변화하고 지역문화여가 환경의 격차완화와 발전이 문화, 예술, 여가 영역에 국한된 문제가 아니라 경제, 사회, 복지, 교육, 산업 등 다양한 분야와 영역에서 서로 영향을 주고받으며 연계된다는 것을 인식하고 연계, 협력의 중요성과 실천이 이루어져야 함
- 지역문화여가 격차해소와 발전은 국토종합발전계획에의 반영, 국가균형발전 전략의 주요 과제 중 하나로 실행되어야 그 실질적 개선과 효과를 기대할 수 있음

제4장

국외 사례분석 - 프랑스

제1절 프랑스의 균형발전정책과 광역권정책

제2절 프랑스의 지역 여가·문화정책

제3절 소결

제4장. 국외 사례분석 - 프랑스

제1절. 프랑스의 균형발전정책과 광역권정책

1. 프랑스 균형발전정책

1) 추진배경 및 발달사

□ 균형발전정책 추진과정

- 파리권의 인구는 1850년에 131만 명이었던 것이 제2차 세계대전 이후인 1950년에 550만 명으로 급격히 성장함에 따라 파리의 과밀에 대한 심각성이 주목을 받게 됨. 이에 프랑스는 파리의 인구 증가 및 산업집중이 심각한 문제로 인식하고 1950년대부터 이를 해결하기 위하여 지역균형발전정책을 추진하였음
- 프랑스 정부는 지역발전정책을 효율적으로 추진하기 위하여 1963년에 독립적인 기능과 재원을 가진 범부처 차원에서 DATAR를 신설함으로써 지역균형발전정책을 추진함
 - 프랑스의 지역균형발전정책은 1950년 이후 현재까지의 전개 과정에 대하여 여러 단계로 나눌 수 있음
 - 보델(G. Baudelle)은 제도적 장치와 범부처 지역발전정책 전담기구인 DATAR(Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale: 국토청)의 역할을 중심으로 초기(1950-1963년), 부흥기(1963- 1973년), 침체기(1973-1990년), 재활성기(1990년 이후) 등 4단계로 구분함(Philipponneau, 2002: 103-119, 배준구, 2020 재인용)
- 2005년 12월에 DATAR는 글로벌 경쟁력 제고를 위해 경제변화관계부처사업단(MIME) 업무를 통합하여 국토정비경쟁력청(Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivités des territoires, DIACT)으로 변경함
 - 2009년 12월에 DIACT는 국토정비·지역매력청(délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, DATAR)으로 명칭을 변경함

- 2014년 3월에 DATAR는 국토균형청(commissariat général à l'égalité des territoires: CGET)으로 개편되었고, 2020년에 CGET는 국토연대청(Agence nationale de la cohésion des territoires, ANCT)으로 확대 개편되어 출범함

□ 단계별 균형발전정책 추진

- 초기(1950-1963년)를 보면, 1950년에 국토정비 전담부서 창설과 국토정비 정책을 수립함. 파리권에 대한 입지를 규제하기 위해 1955년에 사무실 등을 제한하는 아그레망(agrément), 1960년에 과밀부담금 제도를 도입하였으며, 1963년 드골 대통령 당시에 DATAR가 설치됨으로써 새로운 계기를 마련함
- 부흥기(1963-1973년)의 경우 DATAR는 파리권 규제와 지역불균형 완화를 위해 지역정책과 지역계획을 주도적으로 추진하였음
 - 지방의 주요 도시를 집중 육성하여 파리권 성장을 제한하고, 파리에 대응하는 도시를 발전시킴으로써 지역불균형을 시정하기 위해 8개의 '균형도시(métropoles d'équilibre)'를 설정하였음
 - 또한 DATAR는 1964년에 전국을 5개 지역(zone)으로 구분하여 지원의 차별화 및 이전보상제를 도입하였고, 1967년에는 3차 산업 분산계획을 추진하였음. DATAR는 균형도시정책을 통해 일부 대도시에 집중적으로 지원하였던 것을 1971년에는 균형도시보다 한 단계 낮은 규모의 중소도시육성정책으로 전환함
- 침체기는 1973년부터 1990년까지로 그간에 중앙정부가 주도하여 지역균형발전정책을 추진하면서 제기된 비효율적 측면과 환경 변화(경제침체, 지방분권 실시 등)에 따라 DATAR 역할이 축소되고, 정책의 우선순위와 추진 방식이 변경된 시기임
 - 1982년에 지방분권 실시와 함께 레지옹(région: 지역)이 지방자치단체로 승격되면서 지역계획에 대한 권한이 확대되고, 계획의 개혁법이 제정되어 계획체제(국가계획, 레지옹계획, 계획계약)가 대폭 변경됨
- 1990년 이후 재활성기는 유럽통합을 앞두고 종전의 '파리와 프랑스 사막에 대한 해묵은 논쟁'에서 벗어나 파리를 유럽의 중심도시로 건설하면서 파리권의 규제 완화와 생활의 질을 높이는 데 중점을 둠

- DATAR 주도로 지방분산화 정책의 일환으로 제2차 공공기관의 지방이전이 1991년에서 2005년까지 추진됨
- 1992년에는 정보공개와 주민참여를 통한 지방행정민주화와 지방자치단체 간 협력을 활성화하는 지방행정기본법, 꼬뮌 단위의 ‘지방자치단체간의 협력체(EPCI)’를 도입하여 종래 관행적으로 행해지고 있었던 기초자치단체 간 공동업무 처리를 위한 협력을 확장하여 공동개발계획까지 범위를 확대해 옴
- 1999년에는 ‘꼬뮌 간의 협력의 간소화 및 강화법’을 통해서 도시권공동체, 대도시공동체, 꼬뮌공동체의 3개로 단순화하고, 재정협력강화, 절차 간소화, 지역균형발전을 시도함

□ 지방분권을 통한 지역균형발전을 위한 제도 및 법률 정비

- 프랑스는 경제·사회발전에 따라 데파르트망(département: 도)이 행정수요에 대한 대응 한계를 극복하기 위해 지역계획 등 광역행정 기능을 강화하기 위해서 1959년에 레지옹(région: 지역 또는 광역도)을 설치함. 이후 네 차례(1964년, 1972년, 1982년, 2015년)에 걸쳐 레지옹의 지위와 조직이 개편됨
- 이와 같은 지방분권을 통한 지역균형발전을 추진하는 가운데 제기되는 문제점을 보완하기 위해서 다양한 제도와 법률을 정비해옴
 - 지속가능한 국토정비·발전기본법(1999.6.25.), 꼬뮌간 협력 간소화 및 강화법(1999.7.12), 도시연대·재생법(2000.12.13.), 지방자치단체개혁법(2010.12.16), 대도시연합승인·지역공공사업현대화법(2014.1.27), 레지옹 구역과 레지옹·데파르트망 선거 및 선거일정수정법(2015.1.16), 신역조직법(2015.8.7), 파리 지위·대도시정비법(2017.2.28) 등을 제정함
 - 2015년 1월 16일에 ‘레지옹 구역과 레지옹·데파르트망 선거 및 선거일정 개정법(loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral)’이 제정되어 레지옹은 22개에서 13개로 축소되었으며, ‘신지역조직법(loi portant nouvelle organisation territoriale de la République: 일명 NOTRe법)’은 통합된 레지옹의 조직과 권한을 규정하고, 7개 메트로폴이 신설됨

□ 지역균형발전 정책이 국토균형보다 지역의 경쟁력 제고에 관점 전환

- 경제적으로 매우 취약하고, 인구가 줄어드는 농촌지역(zones rural)에 대해서 1995년 2월 4일 ‘농촌활성화지역’ 설정하고 중앙정부가 경제발전을 지원하기 시작함. 2005년 2월 23일 농촌지역발전법(développement des territoires ruraux)을 통해서 농촌지역 토지관리, 건축물 관리, 자연환경 관리 및 공공서비스 접근성 강화를 위해서 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 지원함
- 성장 가능성이 높은 농촌지역 중에서 소득과 고용을 창출할 수 있는 혁신사업에 민관이 협력하여 상승효과를 얻기 위해 농촌우수거점(pôles d'excellence rurale) 조성 사업을 추진함
- 농촌우수거점은 국가적 차원에서 진행되는 공모사업으로 재정적 지원이 이루어짐. 이와 같은 농촌우수거점사업은 코뮌협력체가 사업의 주요 주체들로 중앙정부와 협약을 체결하여 추진함
- 2006년 제1차 공모에서는 4개 분야(자연·문화·관광자원 개발, 바이오자원 관리와 활용, 귀촌인구 수용 및 서비스 제공, 농업·장인·공업 제품의 우수성)에서 약 400개 사업이 선정되었음. 제2차 공모는 2회(2010, 2011년) 시행되어 2개 분야(농촌지역경제의 역량 제고, 공공서비스의 주민 수요)에서 총 263개 사업을 선정하였는데, 농촌우수거점은 관광과 유산 분야가 절반을 차지하고 있음(DATAR, 2013: 150-151; 배준구 외, 2015: 310)
- 2000년도 이후의 프랑스 지역균형발전은 국토균형보다는 지역의 경쟁력을 높이는 것으로 패러다임이 전환된 것을 보여주고 있으며, 지역 경쟁력 제고를 위해서 레지옹의 자율성을 보장하는 정책을 추진함

□ 비수도권의 체계적 지원 및 미래발전을 위한 장기적 투자 추진

- 프랑스는 수도 중심의 집중 상황에서 균형발전 정책을 진행한다는 점에서 우리나라에 시사점이 큼. 프랑스 균형발전은 수도권 집중화를 억제하는 것에 정책이 집중된 것이 아니라 비수도권에 기반시설 확충, 세제우대, 고용촉진 등과 종합적이고 체계적인 지원과 투자가 장기적으로 이루어져 왔음
- 프랑스 정부는 2012년 프랑스 미래국토전망 ‘Territoires 2040’을 발표하였음. 내용을 보면, 2040년까지 주거, 일자리, 여가공간이 서로 가까이 있을 수 있도록 해서 교통혼잡이 없는 외곽 소도시와 교외화 진행을 통한 통합적

대도시권 시스템 변화, 중심지와 근교, 원거리 마을 등을 전체적인 공간으로 인식하고 중간규모 도시들과 인근 교외지역과의 연계화 강화 등을 추진하고 있음(Martin Vanier, 2015)

- ‘Territoires 2040’은 생활공간을 주거, 노동, 여가, 소비, 통행 등으로 구분해서 각 현황을 분석하고, 하나의 구체적인 대안을 제시하는 것이 아닌 각 지방자치단체가 처할 수 있는 미래에 대한 다양한 시나리오를 제시하고 있음. 즉 ‘Territoires 2040’ 보고서는 프랑스 지방자치단체들이 처한 혹은 처할 수 있는 상황을 극복하기 위한 구체적인 목표와 대응방안에 대해서 어떻게 할 것인가 하는 것에 대한 가치판단과 결정을 지방자치단체들이 하도록 하고 있음
- 프랑스도 우리나라와 같이 대도시 중심의 문화여가시설의 집중이라는 문제를 갖고 있음. 또한 지역 간 차이도 존재하고 있으나 이러한 차이에도 불구하고 시민들이 삶의 질에서 큰 차이가 발생하지 않는 것은 지역별 차별화된 맞춤형 서비스가 제공되고 있음. 최근에는 접근성 강화와 다양한 프로그램 제공을 통하여 시설 중심의 여가활동 서비스 제공에서 벗어나고 있음

2) 비수도권 발전정책

□ 레지옹(Région, 광역) 설정과 지역발전계획

- 제2차 세계대전 후 프랑스 정부는 경제개발과 국토개발의 효율성 제고를 위해 데파르트망(도)보다 넓은 행정구역인 레지옹(지역)을 설정함. 레지옹은 1982년에 지방분권 개혁과 함께 지방자치단체로 승격되어 권한이 점차 강화됨
- 2003년 3월 개정 헌법에 기존의 코뮌, 데파르트망, 해외영토에 레지옹을 추가하여 레지옹을 지방자치단체로 명시하고 헌법적 지위를 부여함
- 2015년 1월 16일의 ‘레지옹 구역과 레지옹·데파르트망 선거 및 선거일정 개정법’에 따라 2016년 1월부터 레지옹은 22개에서 13개로 감소하였음
- 2015년 8월 7일의 ‘신지역조직법(NOTRe법)’에 따르면, 데파르트망 권한(데파르트망 도로, 중학교 관리, 도시 간 및 학교 교통, 데파르트망 항만 등)이 레지옹으로 이양되었으며 레지옹계획수립(폐기물계획, 경제발전·혁신·국제화계획, 관광발전계획 등) 권한을 강화함

- 레지옹은 기업 지원, 직업교육 및 고용정책, 교통 지원(도로, 철도, 항공, 항만), 중고등학교 관리, 대규모 기반시설정비 등에 대해 독자적 권한을 가지며, 데파르트망 역할은 지역 및 사회연대에 국한될 정도로 축소됨
- 레지옹 : 지역개발 관련 기반시설 확충
- 데파르트망: 사회복지·보건, 농촌시설관리·계획
- 코뮌: 도시계획, 도심교통, 도서관, 박물관 등 담당

□ 국가-레지옹 계획계약(Contrat de Plan État-Région)

- 계획계약 제도는 지방분권 이후 레지옹(광역지방자치단체)이 지역발전을 위한 정책과 계획 수립의 독자적 권한이 강화되면서 국가계획, 지역계획 등의 조화를 위해 만들어짐
- 계획계약은 국가와 레지옹, 해안지역 등과 같이 여러 지역에 걸치는 구체적인 계획을 토대로 다년도(5-7년) 협약을 체결함
- 계획계약은 국가와 계약 당사자(레지옹) 간 투자분담은 원칙적으로는 동등 부담이지만 실제로는 국가가 좀 더 부담함
- 계획계약 시행은 정부 수준에서 총리, 국토균형청(CGCT), 관계부처 장관, 지역 수준에서 레지옹 관선지사(préfet) 및 산하 특별지방행정기관, 레지옹 의회(의결 및 집행기관), 지방정부 및 협의체(도, 기타 지방정부)가 주체로 참여하게 됨. 계획계약은 레지옹 관선지사와 레지옹의회 의장의 서명으로 체결함
- 계획계약은 국가계획의 목표와 양립할 수 있고 기여를 하는 것이 가능함. 물론 계약의 당사자인 지방자치단체의 이익에도 부합해야 함. 이러한 계획계약은 재정상의 협력이기 때문에 계약이 체결된 이후 계획 실행의 주체는 지방자치단체가 됨
- 계획계약은 기본방향만 설정되는 전국계획이나 국가로부터 재정지원이 불확실한 레지옹계획에 비해 국가와 지자체(레지옹)간 공동사업이 계약에 명시된 대로 투자가 되어 사업의 실천성이 확보되고, 관련 파트너들(공공기관, 민간단체 등)이 적극적으로 참여함으로 인해서 협력체계가 공공하게 이루어지는 장점이 있음

2. 프랑스의 광역권정책과 지역연합체

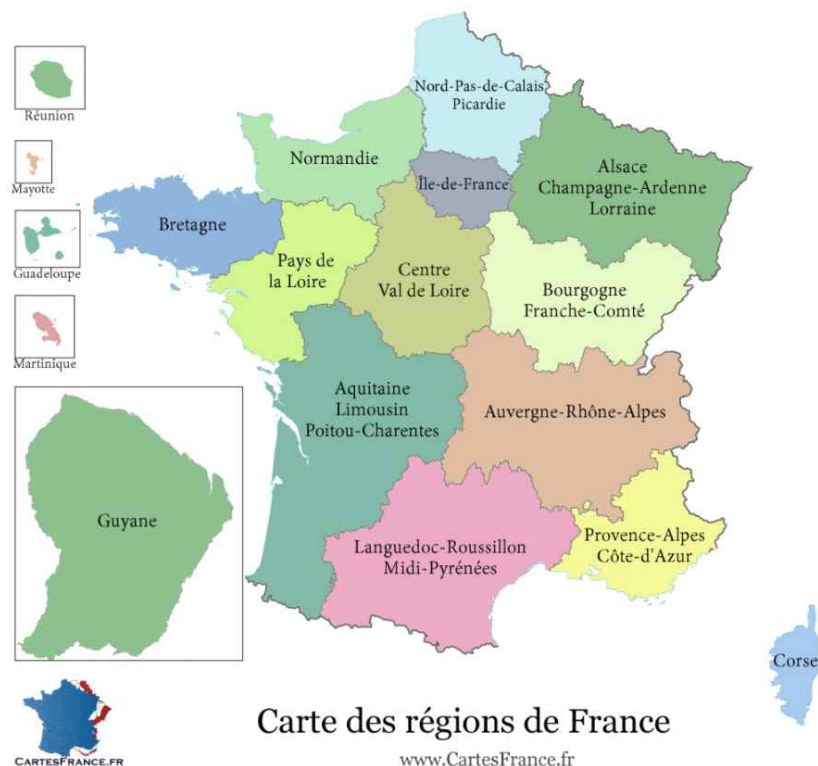
1) 프랑스 행정구역과 인구

- 프랑스 인구는 프랑스 통계청 INSEE에 따르면 2020년 67,064,000명(2019년 말 기준 추정치)으로 2000년 이후 연 1.31%씩 증가하고 있는 추세임. 프랑스 인구와 관련해서 주목되는 점은 인구밀도가 높은 지역에서 낮은 지역으로, 대도시와 소도시에서 중소도시로 인구 이동이 활발히 일어나고 있다는 점이라고 할 수 있음(손동기, 2020).
- 프랑스의 행정 구역 단위는 크게 레지옹(les régions), 데파르트망(les départements), 코뮌(les communes) 3개로 구분하고 있음. 이 이외에 코뮌 연합체 그룹(les groupements intercommunaux)이 있음
 - 레지옹(계획업무) : 레지옹은 주로 미래와 관련된 업무를 담당함. 경제계획이나 기반시설 확충 계획, 평생교육 및 직업훈련 등 주로 장기사업을 주로 관장함
- 데파르트망(관리업무) : 데파르트망은 관리업무를 담당함. 데파르트망의 주요 업무분야로는 공공서비스 관리나 사회복지, 외곽지역 시설 관리 등이 있음
 - 코뮌(근접행정 업무) : 주민들과 직결된 제반 행정업무의 실질적인 주체로서 도심교통, 초등교육, 도시계획, 도서관, 박물관 등 주민들의 일상생활과 직결된 업무를 담당함
- 프랑스의 행정 구역단위 중 코뮌은 매우 중요한 의미를 갖고 있음. 코뮌은 중세 성당의 교구(paroisse)의 문화적 영향을 받았고, 프랑스 혁명을 거치면서 코뮌이란 명칭으로 행정조직으로 편입이 되었음. 이후 1982년 지방분권법 이후에 기초 자치단체로 독립적 권한을 갖게 됨(데파르트망과 레지옹에도 같은 법을 적용)
 - 2019년 기준 약 3만 4천개가 넘는 코뮌이 있음. 파리에 200만 명이 넘는 큰 코뮌이 있는 반면 보르도 근처의 Castelmoron-d'Albret는 2020년 기준 52명이 있는 코뮌이 있는 것처럼 지역 간 차이가 아주 심함. 때문에 1970년대부터 행정적인 코뮌통합정책을 시도했음에도 불구하고 성공하지 못한 상태로 지방분권화를 추진하게 됨.⁵⁾

5) 1971년 7월 16일의 '코뮌간 통합·협력에 관한 법(loi relative aux fusion et aux regroupements de communes: Marcellain법)'이 제정됨으로 코뮌의 통합을 추진했지만 크게 성공하지 못함. 이후 코뮌의 자율성을 부여한 코뮌간 협력 중심으로 정책 방향을 전환함

- 레지옹(les régions), 데파르트망(les départements), 코뮌(les communes)은 각 의결기관으로 ‘지역의회(Conseil régional)’, ‘도의회(Conseil général)’, ‘시의회(Conseil municipal)’를 직접보통선거로 선출하고 의원들의 임기는 6년임
- 프랑스 중앙정부는 정부를 대표해서 지사(préfet)를 레지옹(les régions), 데파르트망(les départements)에 파견해서 지방자치의 적법성을 감독함. 보통 레지옹의 중심 데파르트망 지사가 레지옹 지사를 겸함
 - 이와 같은 지사들은 중앙정부와 지방자치단체 간 정책과 사업을 연계하는 역할을 수행함. 단 코뮌에는 지사가 없으며, 시장이 중앙정부가 위임한 역할을 수행함
 - 각 지역을 대표하는 의원들은 시민들이 직선으로 선출을 하지만 시장은 지방자치단체 의원으로 구성된 선거인단에 의해 간선제로 선출함

〈그림-62〉 2016년에 통합된 13개 신규 레지옹 행정구역



- 레지옹은 2016년 1월에 27개 레지옹에서 18개(5개는 해외영토)로 축소됨

〈표-44〉 프랑스 행정 구역 (2019년 기준)

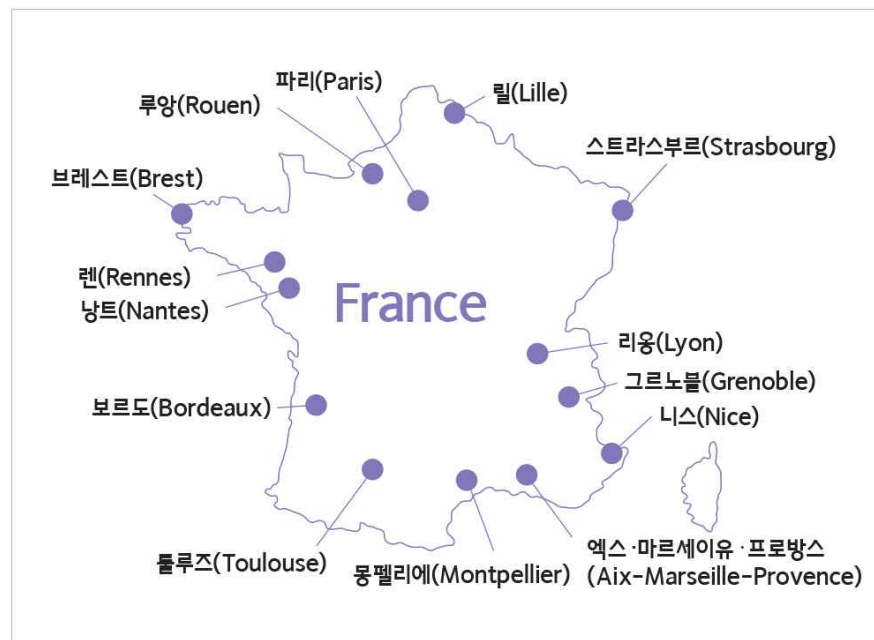
구분	개수
레지옹	18개
데파르트망	101개 (5개 해외영토)
코뮌	34,968개 (129개 해외영토)

- 프랑스 정부는 행정체제에 대한 개혁을 통해서 공공지출을 효율적으로 관리하고, 시민들의 욕구를 더 잘 반영하고자 노력하고 있음. 특히 국토균형발전 측면에서 ‘근접성(proximité)’을 중시하는 공공서비스를 제공하려고 하고 있음

2) 지역 차원의 광역권 정책

- 프랑스는 지역 차원에서 광역행정 수요에 부응하기 위해 레지옹의 설치 및 지위 강화 노력을 지속적으로 해옴. 2016년 1월부터 22개(평균 인구 약 300만 명)에서 13개(평균 인구 약 500만 명)로 레지옹이 확대됨
- 프랑스의 레지옹 통합과 권한 강화는 지방자치단체의 자율성과 경쟁력을 높이면서, 주민 밀착형 서비스 제공을 통해 주민의 삶의 질 개선을 위한 방안으로 추진함

〈그림-63〉 메트로폴(métropole) 지역



- 2010년 12월 16일 지방자치단체개혁법에 따라 프랑스는 대도시 경쟁력 제고를 위하여 최근에 대도시권의 경쟁력 강화를 위해 새로운 협력조직인 ‘메트로폴(métropole)’을 신설함. 2020년 22개의 ‘메트로폴(métropole)’이 운영 중임
- 메트로폴(métropole)은 코뮌결합체와 집합결합체 그리고 도시결합체들을 흡수할 수 있는 거대 행정조직으로서 기존의 광역이 가지고 있던 행정관할 권도 포괄할 수 있도록 하고자 하는 목적으로 만들어짐
- 메트로폴(métropole)은 회원 지방정부 간 조직한 하나의 지방정부 연합체로서 관할 행정구역을 하나의 동일한 통합행정구역으로 간주하고 공동의 지역 발전, 경제발전, 생태계 보전, 교육·문화·사회 정책을 추진함. 이를 실현하기 위해서 다른 자치단체 또는 국가와 협약을 체결할 수 있음
- 메트로폴 정책은 지속가능한 대중교통 시스템, 접근 용이한 공공서비스 관리체계, 공간 활용 및 지역 발전 등을 추진함. 이를 위해서 레지옹은 국가 대신 유럽발전기금에 대한 운영 책임을 가짐
- 하지만 메트로폴은 지방자치단체로서의 지위를 법적으로 인정받지 못했기 때문에 공공법인으로서의 지위만 인정을 받고 있음. 때문에 지방자치단체들이 위임한 것에 대한 권리만 행사를 할 수 있음. 코뮌으로부터 위임 받은 사항은 다음과 같음
 - 경제·사회·문화개발 및 정비
 - 산업지역, 상업지역, 예술문화지역, 관광지역, 항만지역, 공항지역 서비스지역을 창설하고 정비 및 관리
 - 메트로폴의 이익과 관련된 문화시설, 사회·교육시설, 스포츠시설들을 건설, 유지, 정비
 - 도시정책과 관련하여서는 도시개발, 지역개발, 사회경제적 사항에 대한 계약체결권 등
- 메트로폴 위원회(conseil de la metropole)에서 사업을 결정함. 메트로폴은 데파르트망으로부터도 협약을 통하여 권한을 위임받아 행사할 수 있음
 - 즉, 등하교 교통정책, 데파르트망 도로관리 정책, 사회적 서비스, 중·고등학교 정책, 관광정비 계획수립, 데파르트망 박물관 및 스포츠시설 관리 등에 관한 권한을 데파르트망으로부터 위임받아서 행사할 수 있음

- 또한 메트로폴은 레지옹으로부터 위임 받는 권한을 행사할 수 있으며 특히 경제개발 관련된 권한은 레지옹을 대신해 행사할 수 있음. 레지옹과 협약을 통해 고등학교 정책 임무를 수행함

3) 지역연합체(지방자치단체 간 협력체, EPCI)

- 프랑스의 경우 지방자치제도의 가장 핵심은 기초자치단체인 코뮌으로, 코뮌은 원칙적으로 지방자치에 대한 책임과 권한을 갖고 있고, 그것을 실천하는데 있어 부족할 경우 상급지방자치단체에 위임하거나 아니면 지방자치단체 간의 협력을 하도록 법적·제도적 장치를 마련하고 있음
 - 코뮌의 지방의원은 상급지방자치단체 지방의원과 국회의원까지 겸직할 수 있음
- 대표적인 코뮌연합체 그룹으로 ‘지방자치단체간의 협력체(EPCI, Etablissement public de coopération intercommunale)’를 꼽을 수 있음. EPCI는 지역개발계획(Plan local d’urbanisme)을 수립함. 이러한 지역개발계획은 EPCI에 가입한 모든 지역에 대해서 필요한 계획을 수립하고 있음 (<https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci>)
 - EPCI는 행정구역은 아니고 코뮌에서 선출한 의원들로 위원이 구성되어 코뮌의 이익을 대변함
 - EPCI는 지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales) L5210-1-1A에 따라 다음과 같이 구분함⁶⁾:
 - 코뮌조합(les syndicats de communes, 1890년 3월 22일)
 - 코뮌공동체(les communautés de communes, 1992년 2월 6일)
 - 도시공동체(les communautés urbaines, 1966년 12월 31일)
 - 중도시공동체(les communautés d’agglomération, 1999년 7월 12일)
 - 메트로폴(les métropoles, 2010년 12월 16일, 2014년 1월 27일 수정)

6) 1983년 7월 13일에 만들어졌던 ‘신도시조합(les syndicats d’agglomération nouvelle)’은 2017년 ‘NOTRe법’에 의해서 폐지됨

- EPCI는 코뮌 연합지역의 교통, 환경, 생활인프라 등을 발전시키는 목적으로 운영됨. 2020년 기준 1,254개 이상의 EPCI가 운영되고 있는데, 이러한 EPCI는 2015년 2,133개, 2016년 2,062개 그리고 2020년 1,254개로 감소하는 추세에 있는 반면 대도시연합은 증가하고 있음
 - 21 개 (métropoles)
 - 14 개 (communautés urbaines)
 - 222 개 (communautés d'agglomérations)
 - 997 개 (communautés de communes)⁷⁾
- 코뮌들이 연합을 하는 가장 큰 이유는 코뮌의 인구가 적고, 예산이 부족하기 때문에 규모의 경제를 실현하고, 예산문제를 극복하고 지역에서 필요한 각종 사업과 프로젝트를 효과적으로 추진하기 위함임
- 즉 프랑스는 지방분권에 따른 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체들 간의 협력을 위한 지방자치단체간의 협력체(EPCI)를 운영함. EPCI는 여러 코뮌이 연합해서 만든 프랑스 행정기구라고 볼 수 있지만, 정식 행정단위는 아님
 - 그러나 EPCI는 지방자치단체간의 협력체로서 지방자치단체로부터 위임 받은 권한으로 조세권을 가짐으로 독자적인 재정권을 갖고 운영이 되는 곳과 재정권이 확보되지 않고 참여하는 지방자치단체의 분담금으로 운영되는 조합적 성격을 가진 곳으로 구분되고 있음. 독자적인 재정권을 가진 EPCI가 지방자치단체 간 통합에 더 역할을 수행함

7) 코뮌공동체(communautés de communes)는 2015년 1,884개에서 2019년 1,001개로 급속하게 줄어들고 있음. 코뮌공동체(communautés de communes, CC)는 지방자치단체간의 협력 기구로서는 가장 작은 규모임. 코뮌공동체는 반드시 지리적으로 인접한 곳끼리 구성해야만 함. 또한 코뮌은 법적으로 하나 이상의 지방자치단체결합체에 의무적으로 가입해야 함. 코뮌공동체는 결합체 의회에 의해서 운영됨
코뮌의회는 참여하는 코뮌의회에서 최소 1인 이상의 의원들이 참여하도록 되어 있고, 한 코뮌에서 절반 이상의 의원이 자리를 차지할 수 없게 되어 있음. 2014년부터는 주민이 3,500명 이상인 코뮌결합체는 주민들의 직접선거를 통해서 결합체의회를 구성하는 의원을 선출함. 이를 통해서 2014년부터는 지역의 의원이 아닌 이들도 결합체 의회에 의원이 될 수 있게 되었음. 코뮌 공동체는 환경보호, 주택정책, 도로건설·유지·보수, 스포츠·문화 시설 운영·유지, 유치원 및 초등학교설립·운영·유지 등을 담당함

제2절. 프랑스의 지역 여가·문화 정책

1. 문화복지 거버넌스

1) 공공문화서비스

□ 국가가 보장하는 공공문화서비스 규정

- 프랑스는 1946년 헌법전문을 통해 국민의 ‘문화에 대한 권리(des droits culturels)’를 교육권과 마찬가지로 국가가 보장하는 하나의 공공서비스로 공공문화서비스(service public culturel)를 규정하기 시작함
- 프랑스 대혁명(1789년) 이후 문화·예술이나 교육에 대한 모든 시민들의 접근에 대한 사회적 인식이 강화되었고, 그 책임의 주체로 국가가 명시됨 (Ministère de la culture et de la communication, 1992)
 - 프랑스는 문화권을 사회권으로 간주하고, 모든 시민들이 문화권에 대한 권리를 보장받을 수 있다는 것을 1946년 10월 27일 헌법전문(PREAMBULE DE LA CONSTITUTION DU 27 OCTOBRE 1946)에 명시함

프랑스 공화국 헌법 (Constitution de la République française) 일부

- 국가는 정신적, 육체적, 경제적 상태, 나이와 상관없이 모두 특히 어린이, 부녀자, 노근로자 등에게 생존권 보장을 위해 건강권, 기초생활보장, 휴식권 그리고 여가를 보장받을 권리가 있다 (Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.)
- 국가는 어린이나 성인에게 교육이나 문화에 대한 접근을 평등하게 보장한다. 그리고 공공교육 기관은 국가의 의무이다.
(La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.)
- 1998년에 프랑스는 문화소외와 관련된 법 제140조에서 이와 같은 문화에 대한 권리에 대해서 “전 생애에 걸쳐 문화, 스포츠, 바캉스, 여가활동에 대한 모든 이들의 평등한 접근은 국가 정책의 주요한 목적 중 하나이다. 그리고 시민들이 문화향유를 누리기 위한 시민권의 유효한 행사가 보장한다”라고 하고 있다.
(L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.)

□ 문화에 대한 권리는 프랑스 문화 정책 수립에 중요한 요소

- 프랑스에서 문화권에 대한 새로운 개념인 ‘문화에 대한 권리(le droit de la culture)’는 1990년에 등장하여(Marie C, 2001), 오늘날 프랑스 정부의 문화 정책을 수립하는데 가장 중요한 요소로 간주되고 있음
- 문학과 예술뿐만 아니라 모든 개인의 일상활동으로 문화의 영역이 확대되었으며, 이러한 맥락에서 프랑스의 ‘공공문화서비스(le service public culturel)’가 발전되어 오고 있음
- 이는 개인의 문화적 취향(Le goût culturel)이나 욕구에 대해서 사회적으로 그 다양성과 차이를 존중해주고, 만약 이를 개인이 실천하는데 있어서 제약요인이 있다면 이를 줄여주는 정책을 수립하는 것이 중요해짐
- 따라서 공공문화서비스를 제공하는 주체로 지방자치단체(les collectivités territoriales)들의 책임과 역할이 강화되고 있음

2) 지방분권과 공공문화서비스

□ 문화접근도 개선과 문화이용도 강화 정책

- 프랑스는 1946년 헌법전문에서 국민의 ‘문화권(des droits culturels)’을 교육권과 마찬가지로 인정하면서 공공문화서비스(service public culturel)를 국가가 보장하는 하나의 공공서비스로 규정하기 시작함
- 프랑스의 문화정책을 크게 ‘문화접근도’를 개선하는 시기와 ‘문화이용도’를 강화하는 시기로 나누어볼 수 있음
 - 프랑스는 1959년 문화부(Ministère de la Culture)를 세계 최초로 설립하고, 프랑스 시민들에게 문화·여가를 누릴 수 있는 권리를 보장하기 위해서 중앙정부가 중심이 되어서 다양한 문화시설이나 프로그램의 제공하고자 노력함. 이 과정에서 중앙정부 개입의 범위가 확대되었고, ‘문화는 무료가 되어야 한다(la culture sera gratuite)’는 인식이 강했음. 이와 같이 1946년의 문화권은 문화접근성을 개선을 한 점에서는 의미가 컸지만 개인 취향을 존중하지 못한다는 점에서 문화권 보장의 한계가 있음.
 - 1980년대 이후 프랑스 문화정책은 문화·여가를 향유를 위한 경제적인 장벽을

낮추거나, 시설의 확장을 통한 접근성 강화 (augmentation du nombre d'équipements disponibles et abaissement de la barrière tarifaire) 등과 같은 정책이 시민들의 문화권을 보장하는데 있어서 효과가 크지 않다고 판단하여, 이후에는 시민들의 '문화향유에 대한 욕구와 실천의 간극(les écarts entre les besoins et les réalisations)'을 어떻게 줄일 것인가에 정책적 노력을 기울임. 이를 위해서 지방자치단체가 중심이 되어서 개인의 문화·예술의 취향을 반영한 문화·예술 향유를 할 수 있도록 하는 정책이 강화됨(Laurent Martin, 2012)

□ 지방분권화 이후 문화정책은 지방자치단체가 중심 역할

- 1982년 지방자치제 시행 이후 프랑스 지방자치단체는 법령에 의해 상·하위 간 지도·감독 관계없이 자율적 권한과 기능을 행사가 가능해짐. 지방자치단체는 사회복지 차원에서 지역주민들의 문화·예술향유를 보장하기 위한 다양한 프로그램을 제공하는 역할이 강화됨
- 지방분권화 이후에 지방정부의 역할이 확대되어 오고 있으며, 지방정부는 문화통신부와의 수직적 종속 관계가 아닌 동반자 내지 협력관계를 구성 및 발전. 중앙정부와 지방자치단체의 협력은 대체로 '계약'이거나 '협약'의 형태로 '임시 협력(coopération ponctuelle)', '공동자금조달(cofinancement organisé)', '공동 관리(cogestion d'institution)', '계약정책(politiques contractuelles)' 등으로 구성되어 있음⁸⁾
- 프랑스의 문화정책의 중심에 지방자치단체가 있고 중앙정부는 지방자치단체가 시민들의 문화·예술향유 증진을 위한 정책을 운영하는데 있어서 큰 틀과 방향을 설정하고 이를 감시하고 지도하는 역할에 충실함. 지방자치단체는 지역주민의 문화·예술욕구에 맞는 정책을 수립하고 운영하기 위한 노력에 집중함
 - 프랑스는 1969년부터 지역문화담당국(Directions régionales des affaires culturelles, DRAC)을 통해서 중앙정부와 지방정부 간 협력을 통해서 문화정책을 시행함. DRAC의 역할과 기능을 위해서 '현대예술 지역기금(Fonds régional d'art contemporain, FRAC)', '박물관 소장품 구입을 위한 지역기금(Fonds régionaux d'achats des musées, FRAM, 1982년)' 등을 설립함

8) Mario D'Angelo, 2000, Cultural Policies in Europe: local issues, Council of Europe, p. 68.

- 또한 중앙정부와 지방자치단체는 문화헌장(Chartes culturelles), 협약(Conventions) 혹은 계약(Contrats)의 형태로 파트너십을 통해서 수평적 관계를 통해서 협업함
- ‘문화특별보조금(Dotation Culturelle Spéciale)’, ‘중앙-지방자치단체 문화협약(Pacte culturels, 2015년)’, ‘문화발전지역평의회(Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, CCTDC, 1999년)’, ‘문화협력공공법인(Établissement public de coopération culturelle, EPCC, 2002년)’의 다양한 제도를 통해서 지방자치단체의 문화영역에서의 지방분권화와 자치를 강화하기 위한 제도를 발전시켜옴
- 2003년 헌법의 개정을 통해서 지방자치입법권을 강화하고, 재정자립권을 보장하는 등 지방분권을 강화함
- 2014년 ‘지방공공정책 현대화와 메트로폴 승인(modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)법’을 통해서 지방자치단체의 공공정책에 대한 역할과 책임을 강화했고, 특히 메트로폴의 지위를 부여하고, 권한을 명확하게 규정함
- 꼬뮌연합에 대해서 2016년부터 3년 동안 재정협약을 통해서 국가교부금을 3년 동안 보장하는 공화국 국토의 새로운 조직화에 대한 2015년 8월 7일 법(Loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, NOTRe)이 규정됨. 꼬뮌연합의 영역을 물, 쓰레기, 교통, 수영장, 도서관 등 다양한 영역으로 확대하였으며, 꼬뮌연합체 구성 요건을 기존 20,000명에서 5,000명-20,000명으로 완화함

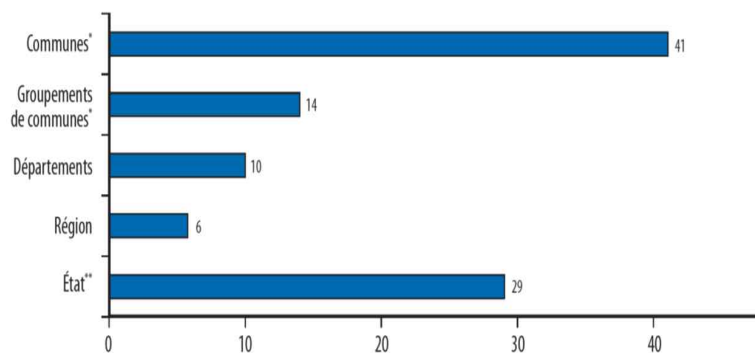
□ 코뮌을 중심으로 한 문화예술 정책 예산 지출

- 이와 같은 지방분권과 공공문화서비스에 대해서 2019년 말 앙투안 카람(Antoine Karam) 상원의원은 ‘모두를 위한 문화접근권에 대한 국가와 지방자치단체의 역할’에 대한 보고서에서 지방자치단체가 시민들의 문화권을 보장하는데 있어 가장 큰 역할을 하고 있다고 강조하면서 2017년 기준 지방자치단체가 문화 분야에 대한 지출은 약 87억 유로로 프랑스 문화부 예산에 2.5배에 달한다고 언급함
- 시민들의 문화향유를 보장하기 위해서 규모의 경제가 촉진되어야 하고 이를 위해서는 지방자치단체 간 연대가 필요하다고 강조하였으며, 또한 지역 간 불

평등을 줄이는데 있어서 국가의 역할도 중요하다고 하면서 그 역할은 지방자치단체가 더 많은 자율성을 가지고 책임과 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다고 언급함(Antoine Karam, Sonia de la Provôté, 2019)

- 프랑스에서 시민의 일상생활에서의 여가활동과 관련한 문화예술 관련 예산을 가장 많이 쓰는 것은 가장 작은 행정단위인 코뮌으로, 코뮌은 독립적으로 또는 연합으로 2016년 기준 55%를 지출하고 있음. 이는 시민들의 문화향유에 대한 서비스를 가장 가까운 곳에서 제공하고 있다는 것을 의미함
- 2010년과 2014년 사이 코뮌연합체(intercommunaux)의 문화 분야 지출은 26% 증가함

〈그림-64〉 2016년 기준 프랑스 공공문화지출



출처: CNC/DABS/SRH/DEPS, Ministère de la Culture, 2018

□ 지역별 차별화된 맞춤형 공공문화서비스 제공

- 프랑스도 우리나라와 같이 대도시 중심의 문화여가시설의 집중이라는 문제를 갖고 있음. 또한 지역 간 차이도 존재하고 있음. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 시민들이 삶의 질에서 큰 차이가 발생하지 않는 것은 지역별 차별화된 맞춤형 서비스가 제공되고 있고, 최근에는 접근성 강화와 다양한 프로그램 제공으로 시설 중심의 여가활동 서비스에서 벗어나고 있기 때문임
- 2020년 여론전문조사기관 Ifop의 조사에 따르면 10만 명 이상 거주하는 대도시에 살고 있는 주민 23%는 이사를 희망한다고 응답하고 있음. 연령대로 보면 35세 미만은 36%가 희망, 35-49세 26% 그리고 50세 이상은 4%로 나이가 어릴수록 현재 살고 있는 대도시를 벗어나고 싶은 것으로 나타남

- 거주를 희망하는 도시의 크기에 대한 응답에서는 대도시 30%, 중소도시(Unne ville moyenne) 50%, 소도시 13% 그리고 시골(territoire rural) 7%로 나타났음. 35세 미만의 63%가 중소도시, 22%가 대도시에서 살고 싶다고 응답함
- 현재 거주하는 도시나 근처 중심가의 문화·여가 관련 향유 여건에 대한 질문에 대하여 매우 만족 12%, 만족이 48%로 응답자의 60%가 만족하는 것으로 나타남. 중소도시에 살고 있는 주민들은 매우 만족 11%, 만족 54%로 총 65%가 만족하는 것으로 전체 평균보다 높게 나타남

〈표-45〉 2017년 기준 레지옹(Région)별 주요 문화시설 수

구분	가볼 곳 소계	전시 장	국가 기념 물	정원	영화 관	도서 관	공연 장 수계	극장	음악 과 무용	서커 스와 거리 예술	교육 소계	음악, 무용, 연극 공세 르바 뚜와	문화 고등 교육
Auvergne-Rhône-Alpes	177	142	7	28	324	914	105	80	21	4	69	56	13
Bourgogne-Franche-Comté	142	108	3	31	91	265	37	24	12	1	25	21	4
Bretagne	65	39	4	22	122	519	46	33	11	2	26	19	7
Centre-Val-de-Loire	106	66	10	30	68	177	26	17	9		18	14	4
Corse	13	11		2	22	5	4	3	1		2	2	
Grand Est	184	133	4	47	122	382	69	47	21	1	40	26	14
Guadeloupe	10	5		5	5	8	1	1			0		
Guyane	3	3			4	3	3	2	1		1	1	
Hauts-de-France	123	92	4	27	117	530	56	40	13	3	38	29	9
Île-de-France	198	148	19	31	312	565	297	270	25	2	182	158	24
La Réunion	7	6		1	7	33	6	4	1	1	2	1	1
Martinique	11	7		4	2	9	1	1			1	1	
Mayotte	0					2	0				0		
Normandie	139	95	3	41	102	273	57	39	15	3	30	25	5
Nouvelle Aquitaine	184	118	12	54	232	606	79	53	23	3	40	28	12
Occitanie	186	143	12	31	209	510	63	40	19	4	28	20	8
Pays de la Loire	79	58	3	18	127	384	46	34	11	1	23	17	6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	182	127	11	44	197	346	57	36	18	3	44	32	12
France	1809	1301	92	416	2063	5531	953	724	201	28	569	450	119

출처 : DGCA/DGMIC/DGP/CNC/CNT/DEPS, Ministère de la Culture, 2018

2. 문화협력공공법인(établissement public de coopération culturelle, EPCC)

1) EPCC 창설

□ 문화공익단체(GIPC)의 설립 및 한계

- EPCC 창설 전 프랑스 지방자치단체는 1982년 등장한 공익단체(GIP)를 통해서 문화활동을 위한 서비스 관리 및 운영을 함. 공익단체(GIP)는 적어도 하나 이상의 공공조직과 하나 또는 여러 개의 민간참여자가 공익을 목적으로 설립한 것임
- 즉, 공공법인과 민간의 ‘파트너십(partenariat)’을 통해서 성공적인 결과를 기대하며 출발했음.
- 한편 1991년 11월 28일 문화공익단체(le groupement d'intérêt public à caractère culturel, GIPC)가 만들어짐. 이를 통해서 ‘법인과 재정자립을 갖춘 공익단체는 정해진 기간 동안 문화활동을 수행하고 문화활동에 필요한 시설과 서비스 일체를 공동의 이익을 위해서 만들고 관리하기 위해서 국가, 지방자치단체, 사단법인 등과 협약으로 설립’ 가능하도록 했음
- 그러나 좋은 결과를 얻지 못했다는 평가를 받음. GIP의 재원은 참여자들의 구성원들의 투자로만 구성이 되며, GIP는 독립적으로 직원을 채용하지 못하고 참여자들에서 파견한 직원들로만 구성이 되었다는 한계를 가짐

□ 문화지방분권 프로토콜로 EPCC 시범적 창설

- 2001년 ‘문화지방분권 프로토콜(protocoles de décentralisation culturelle)’로 시작했으며 Aquitaine와 Lorraine 레지옹이 문화재 데이터 베이스를 구축하기 위해서 EPCC를 시범적으로 창설하게 됨
- 문화지방분권 프로토콜은 국가와 지방자치단체가 3년 동안 계약을 맺어 시범적으로 사업을 시도하는 것으로 3년 이후 평가를 통해서 계속할지에 대한 여부를 평가함
- 이와 같은 문화지방분권 프로토콜 실험은 문화유산과 예술교육에 제한적으로 적용함

- 이 실험에는 레지옹과 데빠르뜨망만 참여를 하고 꼬뮌은 제외됨

- EPCC는 2002년 1월 4일 프랑스 지방자치법(Code général des collectivités territoriales) Articles L1431-1부터 L1431-9까지에 의해서 만들어 짐

□ 법률 개정을 통한 EPIC 설립 촉진

- EPCC는 2003년 ‘문화협력공공법인 국가위원회(Comité national de liaison des EPCC)를 구성해서 운영. 그리고 2007년 특별협력기금을 지급 받게 되었음
- EPCC 공공시설법인은 지방자치단체와 공공문화기관들 간의 협력을 조직화 함으로써 공공문화서비스를 제공하는데 운영 목적을 두고 있음. EPCC는 여럿의 지방자치단체들과 공공문화기관들이 공동으로 참여를 하기 때문에 일부 지방자치단체에서는 불편함이 발생할 수 있는 문제점도 갖고 있음
- EPCC는 2006년 6월 22일에 법률 개정을 통해서 EPCC가 좀 더 쉽게 설립 될 수 있도록 했음
- EPCC는 지방자치단체와 국가(재정적인 참여로 보조금 지급)로 구성되는 경우와 지방자치단체들만(최소 둘 이상)으로 구성되는 경우가 있음. 하지만 대부분은 광역과 국가간 협약을 맺고 EPCC를 하는 경우가 많음
- EPCC는 공공법인이나 단체 사이의 협력뿐만 아니라 민간영역과의 협력을 끌어내는데 있어서 GIP보다 용이함
- EPCC는 행정적 성격의 공공시설법인과 상공업적 성격의 공공시설법인일 수 있지만, EPCC는 도서관, 박물관, 음악학교, 예술학교, 공연예술, 시각예술 등 문화·예술과 관련된 모든 분야를 아우르고 있음
- EPCC는 지방자치단체가 법률 제1431-1 제1항 정의 제2항 설립(Article L. 1431-1, -2)에 따름. EPCC는 지방자치단체 간의 협력을 조직화함으로써 공공문화서비스를 제공하는데 목적을 둠. 이를 위해서 설립에 참여하는 기관은 다양하게 이뤄지고 있음

2) EPCC 특성

□ 문화협력을 위한 EPCC 특성

- EPCC는 지역의 중요한 문화시설 그리고 공공문화서비스를 영구적으로 유지하기 위한 조직이나 자금을 조달하기 위해서 여러 지방자치단체 그리고 국가가 연합한 공공단체임
- 2002년 만들어진 EPCC는 2006년 6월 22일 법률 n° 2006-723에 의해 지방자치단체 혹은 지방자치단체연합은 관심 혹은 필요에 따라서 공공문화서비스를 관리 및 제공할 수 있는 공공문화협력기관을 국가 또는 국립공공문화시설과 함께 구성 할 수 있게 됨. 그리고 이러한 문화협력을 위한 EPCC의 설립은 지역공동체 또는 단체의 요청에 따라서만 가능함
- EPCC는 영토집합체(collectivité territoriale)거나 ‘지방자치단체간의 협력체(EPCI, Etablissement public de coopération intercommunale)’에 의해서 만들어진 공공단체(établissement public)임
 - 2002년-2005년 약 15개가 만들어졌는데 2020년 기준 146개가 만들어졌음
 - 2012년 말 기준으로 94개의 EPCC 중 국가가 참여한 곳은 71곳으로 76%에 달함
- 프랑스의 공공문화예술기관들은 법률상 권리의무의 주체가 법인의 형태를 갖고 있음. 이로 인해서 법인의 역할과 권한이 법률로 정해져 있음. 재정 운영의 자율권을 부여받아 독자적으로 예산을 집행하고 정부의 감독을 받음. 물론 공공법인이기 때문에 국가의 지속적인 재정지원이 보장되어 있음. 게다가 2003년 메세나법 개정 이후 자체 예산과 정부 교부금 그리고 메세나 등으로 재정의 자율적 활용이 더욱 능동적으로 할 수 있게 되었음.

□ 행정적 성격의 EPA와 상공업적 성격의 EPIC

- 프랑스 공공문화예술기관은 ‘행정적 성격의 영조물 법인(établissement public à caractère administratif, EPA)’ 과 상공업적 성격의 영조물 법인 (établissement public à caractère industriel et commercial, EPIC) 등으로 구분되며, 이들은 적용 법률, 재원 및 회계방식, 감독기관, 그리고 직원 신분에서 각각 다른 형태를 갖고 있음⁹⁾

- ‘행정적 성격의 영조물 법인 EPA : 루브르, 오르세, 퐁피두 센터 등 프랑스의 국립 박물관이 대다수 이에 해당. 2-3년 단위로 문화 감독기관과의 협약을 통해 업무영역을 정하며, 이 기간 동안 기관장이 독자적인 예산집행권과 인사권을 수행. 업무수행에 필요한 전체 예산 중 자체 수익 조달부분을 제외한 나머지 비용을 정부가 보조해주는 방식을 취하고 있으며, 직원들은 공무원 신분을 유지함.
 - 상공업적 성격의 영조물 법인 EPIC : 프랑스 국립극장(La Comédie-Française, le Théâtre national de l’Odéon-Théâtre de l’Europe, le Théâtre national de la Colline et le Théâtre national de Strasbourg, Théâtre national de Chaillot)과 국립박물관연합(Rénion des musées nationaux)이 이에 해당함
 - 국립박물관연합은 국립박물관들이 수행할 수 없는 수익사업을 대행하고 현금기증을 받기 위한 기관으로 설립되었음. 민간기업과 동일한 회계체제로 운용되며, 기관장과 회계책임자만이 공무원 신분을 유지하고 나머지 직원은 민간부문 종사자로 구분됨.
- EPA와 EPIC은 크게 3가지 점에서 차이가 존재함. 첫째, 기관의 운영목적에서 차이가 있는데, EPA는 시민들을 위한 전통적인 역할과 사회적 역할을 중요하게 수행하고 EPIC은 산업적 성격이 강함. 둘째, EPIC은 이용자들이 지불하는 이용료가 주요 재원이고, EPA는 공공재원이 주요 재원임. 셋째, 운영방식에서 차이가 존재하는데 EPA는 행정법(droit public administratif)의 적용을 받고 있는 반면 EPIC은 주로 사법(droit privé)에 영향을 받기 때문에 주로 노동법(Code du travail)의 적용을 받음
- 대부분의 EPCC는 상공업적 성격의 공공시설법인으로 운영방식을 택함
- 교육시설 및 원칙적으로 유물보호의 임무를 가지는 시설은 행정적인 공공시설법인의 성격을 가지게 되며, 반대로 창작, 생산 및 (오케스트라, 오페라, 연극, 일반적인 공연이나 영화 및 시청각영상을 위한 장소 등) 공연의 보급에 대한 제도는 그들의 관리를 고려하여 상공업적 성격을 가지는 공공시설법인으로서 자격을 설정할 수 있음

9) <https://www.vie-publique.fr/fiches/20247-etablissement-public-administratif-epa-industriel-et-commercial-epic>

3) EPCC 행정위원회

□ 행정위원회 구성

- EPCC 행정 위원회(composition du conseil d'administration de EPCC) 구성은 프랑스 지방자치법Code gnral des collectivits territoriales, CGCT) 'les articles L. 1431-4 et R. 1431-4'에 의해 규정되는데, 예산, 행정 등을 결정함
- 위원회 멤버 구성은 지방자치단체 대표단(établissements publics nationaux), 국가대표단(représentants de l'État), 국립공공기관(EPN) 대표단, 분야 전문가(personnalités qualifiées), 민간 선출대표(représentants du personnel) 등임
 - 국가 대표단은 해당 지역 도시사(préfet),도시사가 임명한 대표 또는 DRAC
 - 분야 전문가(personnalités qualifiées)들 중에서 대표를 선출하는 경우가 많음
- EPCC의 대표는 공개채용을 통해서 선출되는데 3년에서 5년의 임기를 보장 받고, 연임이 가능함. 대표의 선출은 행정위원회에서 결정함

〈표-46〉 행정위원회 거버넌스 구성

구분	CNCS (국립무대의상센터)	Pompidou-Metz	Louvre-Lens	LaM
설립 멤버 수	6곳****	5곳	6곳	3곳*****
위원회 수	16명	26명	30명	22명
지방자치단체 대표	3명*	14명**	12명	10명***
국가 대표	4명	1명	2명	1명
국립공공기관 대표	3명	7명	10명	-
전문가	5명	2명	4명	9명
민간 선출 대표	1명	2명	2명	2명

* Moulins 지역 대표 2명과 Allier 데빠르뜨망 의회 대표 1명

** MetZ Métropole 7명, Metz 시 1명, 마을 1명, Lorraine 레지옹의회(Conseil régional) 5명

*** Lille Métropole 9명, Villeneuve d'Ascq 시 1명

**** 국가, Moulins시, Allier 데빠르뜨망 의회, 코메디프랑세즈(Comédie-Française), 프랑스국립도서관(BnF), 파리오페라

***** Lille Métropole, Villeneuve d'Ascq 시, 국가

출처: Isabelle Neuschwander, Pascale Beyaer, Evaluation de la formule de gestion en EPCC des structures muséales en partenariat Etat/collectivités territoriales, p.18.

- EPCC 행정위원회 위원 수의 참여하는 기관에 따라 조금씩 차이가 있지만 대부분 20명 내외로 구성이 되며 지방자치단체나 민간분야를 대표하는 위원들이 절반을 넘게 차지를 하고 있음. 국가나 국립공공기관을 대표하는 이들은 약 30% 정도를 차지하고 있는 것을 알 수 있음

□ EPCC 예산 운영

- EPCC는 지역의 문화정책을 독자적인 예산과 운영에 대해 제도적으로 ‘협력’을 통해서 이뤄진다는 것에 의미가 큼. 예산은 참여하는 기관에 따라 각 ‘기분담금(contribution de base)’, 국가의 경우 보조금, 공간대여 혹은 보험료 등 계약에 따라 다양한 방식으로 분담을 함
 - CNCS(Centre national du costume de scène et de la scénographie, 국립무대의상센터) : 국가 최저 분담금 1,400,000유로, 국립도서관, 파리오페라, 코메디프랑세즈 분담금 없음, Moulins 시 200,000유로, Allier 데파르트망 의회(conseil départemental de l'Allier) 100,000유로임
 - LOUVRE-LENS: 국가는 작품에 대한 보험비용, 루브르 박물관은 <LOUVRE-LENS> 마크 사용 권한 허용, 박물관 연간 재정에 대해서는 Nord-Pas-de-Calais 레지옹의회 80%, Pas-de-Calais 데파르트망 의회(conseil départemental) 10%, Lens-Liévin 도시연합(Communauté d'agglomération) 10%. 또한 Nord-Pas-de-Calais 레지옹의회는 건물에 대한 무료 사용과 작품에 대한 지적재산권 사용 권한을 허용함

□ EPCC의 긍정적 측면과 우려사항

- 프랑스 사례가 시사하는 중요한 점은 레지옹 통합으로 문화권역 확대, 꼬뮌의 역할 강화, 꼬뮌 간 협력체인 EPCC를 통한 문화 프로그램 공유와 문화시설 공동사용 협력체계 구축, 지역의회 역할 강화 및 지역문화담당국(DRAC)의 중재자적 역할 강조 등에 있음
- 이러한 것이 가능한 이유를 보면, 지역 간 경계를 넘어선 범지역 행정구역 체계 변화가 기존의 예술지원체계에도 영향을 끼치며, 특히 코뮌공동체(communautés de communes)가 제공하는 생활SOC(지역 체육센터, 도서관 등)와 문화 프로그램 공유가 강화되고 있기 때문임

- EPCC는 서로 다른 공공기관 간의 협의를 제도화하고 지방자치단체 간에 연
합이 가능하게 제도화할 뿐만 아니라 문화기관의 운영을 지역과 국가의 이
익에 부합하게 할 수 있도록 제도화했다는 점에 주목할 필요가 있음. 국가는
문화유산의 보존과 이를 위한 전문가 혹은 예술가 교육에 있어서 지방자치
단체와 협력을 함으로써 국가의 목표를 달성하고, 지방자치단체는 공공문화
서비스를 위해 문화·예술의 창작과 보급에 기여하는 것을 우선순위로 두고
협의를 함
- EPCC는 설립을 함에 있어서 충분한 예산(상원 보고서에서는 약 1백만 유로
의 예산이 최소라고 표기)과 장기적으로 운영을 할 수 있는 구조와 임무가
갖춰져야 함을 강조하고 있음. 따라서 프랑스 상원에서는 축제나 문화행사
를 위한 기구나 조직의 경우에는 EPCC 설립을 위한 기준을 충족하기 어렵
다고 이야기하고 있음. 그러나 설립이 안 된다는 것은 아님
- EPCC의 긍정적인 측면에도 불구하고 우려도 많음. 프랑스 상원은 2005년
10월 19일에 제출된 EPCC에 대한 보고서에서 EPCC가 중앙정부의 문화기
관의 해체를 부추기는 구실이 되어서는 안 된다고 명시하고 있음. 또한
EPCC 설립에 참여하는 파트너들에게 연간 최소 기부금액을 법적으로 명시
할 필요성이 있지만 이러한 것이 아직 현실화하지 못하고 있음
- EPCC는 꼬뮌연합체 수가 날로 늘어나고 있기 때문에 중앙정부에서 하나하
나 이들과 직접 계약을 체결하고 관리하기 어려운 실정임
- 이에 따라 중앙정부에서 파견한 도시자(préfet)를 통해서 지방자치단체
의 정보와 정책 수요를 파악하고 협정을 맺는데 있어서 도움을 받음

4) EPCC 사례

□ 로렌(Lorraine)의 문화자원센터 ‘아르테사(Arteca)’

- 로렌(Lorraine)의 문화자원센터 ‘Arteca’는 1992년 협회 형식으로 설립됨. 이후 2003년 ‘상업적 성격을 가진 공공법인(Établissement public à caractère industriel et commercial, 이후 EPIC)’화 되고 Arteca 설립은 국가와 레지옹의회가 주도해서 이루어짐
- 아르테사 행정위원회(conseil d’administration)는 14명으로 구성되는데, 정규직은 8명으로 민간인 7명과 공무원 1명으로 구성됨
- 문화자원센터 아르테사(Arteca)는 지역의 문화·예술과 관련된 대부분의 분야에 관여를 하고 있음. 즉 고용, 교육, 훈련, 경제개발, 데이터 생산 및 분석 등의 역할을 수행함. 그러나 상업적 성격을 가진 공공법인으로서 기능에 부합하지 못해 2008년 문을 닫게 됨

□ 뿡뒤가르(Pont-du-Gard)

- 뿡뒤가르(Pont-du-Gard)는 2003년에 설립된 곳으로 프랑스에서 처음으로 개관 한 EPCC 중 한 곳으로 EPCI의 성격으로 만들어짐. 3개의 지역과 국가가 참여함. 이는 지역의 경제적 측면에서 중요한 프로젝트를 관리하기 위해서 다양한 이해관계자들이 모여 파트너십을 형성하기 위해서 진행이 됨. 5개의 박물관과 주차장 및 가이드 투어를 관리함
- 뿡뒤가르 행정위원회(conseil d’administration)는 25명으로 구성되었으며 랑그독루시옹(Languedoc-Roussillon) 지역 의회, 가스띠용뒤가르(Castillon du Gard, Remoulins) 및 베흐 뿡뒤가르(Vers Pont du Gard) 지역의 시장 그리고 전문가 및 노조의 대표인 직원들도 포함하고 있음. 80명 이상의 직원을 고용하고, 예산은 9백만 유로 이상 사용하고 있으며, 이 중에 1/3은 자체 수입으로 2/3은 보조금에 의해서 조성됨
- 뿡뒤가르 행정위원회(conseil d’administration)는 문화유산을 보호하고 이를 통한 지역경제를 발전시키는 역할을 수행하였는데, 자체적인 예산으로 운영됨

- 2006년 레지옹(région)은 뵙뒤가르 EPCC(Pont-du-Gard EPCC)에 합류하여 근처 지역과 연계하여 문화유산을 보존·발전시키는 프로젝트를 확대하여 진행함

□ 오닉스 라카리에르(Onyx La Carrière)

- 오닉스(Onyx) 극장은 1988년 개관했고, 2004년에 국가와 생테르블랭(Saint-Herblain)시에 의해서 EPCC가 되었음. 2008년에 루아르아틀랑티크(Loire-Atlantique) 데빠르뜨망이 참여. 오닉스(Onyx) 극장이 EPCC로 되는 과정에서 라카리에르(La Carrière) 극장과 합병이 이뤄짐. 이를 통해서 라이브 쇼의 제작과 배급이 이뤄짐
- 라카리에르 행정위원회(conseil d'administration)는 19명으로 구성됨. 생테르블랭시에서 시장 이외에 선출직 9명, DRAC 책임자, 5명의 전문가, 민간 대표 등으로 구성됨
- 오닉스 라카리에르(Onyx La Carrière)는 EPCC로서 규모의 경제를 달성하고, 조직을 최적화했다는 평가를 받고 있음

□ EPCC 이수당(Issoudun)

- 알베르 카뮈 문화센터(Centre Culturel Albert-Camus)로 1981년 개장했던 곳이 확대되고 현대화 되면서 공연장, 전시관, 미디어도서관, 아카이브센터가 됨
- EPCC 이수당(Issoudun)은 이수당(Issoudun) 꼬뮌의 여가문화정책뿐만 아니라 주변과 연대하여 지역의 문화정책도 관리함. 예산은 백만 유로를 넘고, 지금은 참여하는 지방자치단체들의 보조금에 의해 조달하고 있음

□ EPCC 르 콰이(Le Quai)

- EPCC 르 콰이(Le Quai)는 2005년에 EPCI 성격으로 앙제시와 국가가 함께 시작함. 운영위원회는 앙제시 대표 6명, 도지사에게 의해서 추천된 국가 대표 2명, 앙제시와 국가에서 추천하는 전문가 2명 그리고 민간 대표로 구성함
- EPCC 르 콰이(Le Quai)의 예산은 앙제시에서 90% 이상 담당하고 있음. 그 다음으로 레지옹, 국가는 2% 정도의 보조금을 지원하고 있음
- 르 콰이(Le Quai) 극장은 2007년에 음악, 연극, 무용, 오페라, 서커스, 거리

극 등을 할 수 있는 문화공간으로 개장하였음. 앙제 국립드라마센터는 1986년, 국립현대무용센터(Centre national de danse contemporaine)는 1978년에 개장함

- 2004년에 르 콰이 극장(Théâtre Le Quai), 앙제 국립드라마센터 그리고 국립현대무용센터가 연합해서 EPCI의 성격으로 EPCC로 되었음
- EPCC 르 콰이(Le Quai)를 설립하고 관리하는 주체는 앙제 시장, 국가 그리고 Pays-de-la-Loire 레지옹의 대표들로 구성되어 있고 직원은 45명임

□ 비시 컬처(Vichy Culture)

- 비시 컬처(Vichy Culture)는 2019년 1월에 비시(Vichy)에 문화예술 프로젝트를 발전시키기 위해서 만들어진 EPCC임. 비시 컬처(Vichy Culture)는 오페라(Opéra de Vichy), 문화센터(Centre Culturel de Vichy), 전시장(Centre Culturel Expositions)의 세 곳을 대상으로 프로젝트를 진행하게 됨
- 비시 컬처의 2018년 예산은 다음과 같음
 - 비시시(Ville de Vichy) : 1,650,000 유로;
 - 알리에 데빠르뜨망(Département de l'Allier) : 106,100 유로;
 - 비시 연합체(Vichy Communauté) : 23,800 유로
 - 지역 Drac(Direction régionale des Affaires Culturelles d'Auvergne Rhône-Alpes) : 18,500 유로
 - 오베르뉴 론 알프 레지옹(Région Auvergne Rhône-Alpes) : 71,000 유로
 - 보조금은 59%, 자체 예산 40%로 구성
 - 한편 비시 연합체(Vichy Communauté)는 le Geyser de Bellerive-sur-Allier 문화공간, le Théâtre de Cusset 극장, le Centre Culturel Valery-Larbaud de Vichy 문화센터는 연합해서 지역의 어린이를 대상으로 공연을 보여주는 프로젝트를 함께 시행함(<https://www.vichy-communaute.fr/services/culture/jeune-public>). 이 세곳의 문화공간은 매년 교사와 학생들 약 2,500명을 대상으로 다양한 공연을 선보이고 있음. 비시 연합체에서 이를 위해서 연간 7500유로의 공연지원비와 7000유로의 학생 이동에 필요한 경비를 지원하고 있음

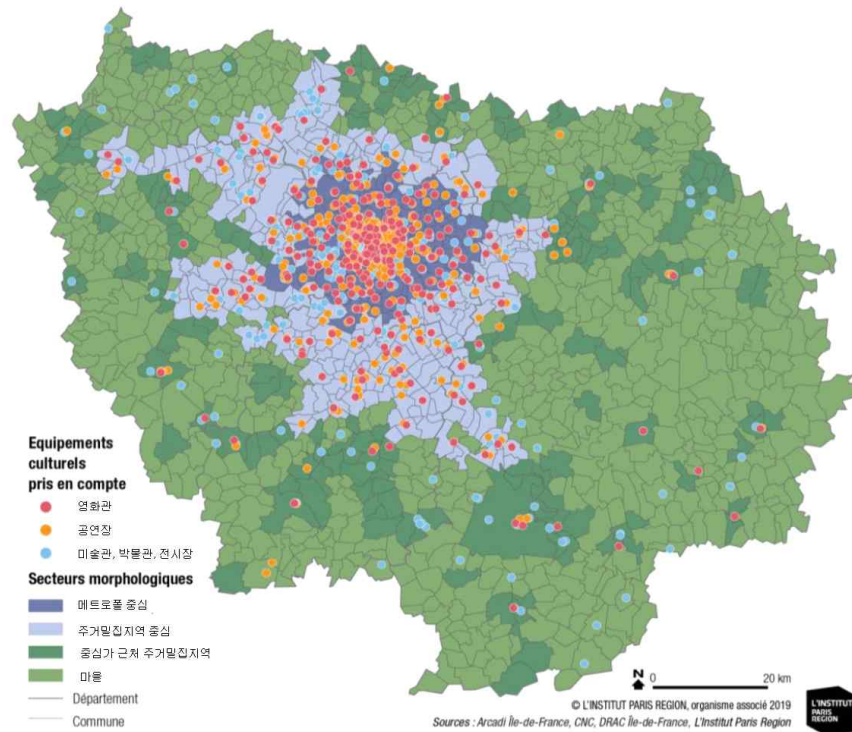
3. 여가활동 접근성 강화 노력

□ 메트로폴 그랑 파리는 지자체로부터 단계적으로 지역개발 문화 등 관련 권한 위임받음

- 메트로폴 그랑 파리(Métropole du Grand Paris)는 프랑스에서 본격적으로 메트로폴을 설립하기 시작하면서 2016년에 설립됨¹⁰⁾ 파리는 프랑스를 대표하는 도시이기도 하지만 중심지와 외곽지역의 경제적·사회적·문화적 격차가 크고 다양한 지역의 현안들이 존재하기 때문에 얻을 수 있는 시사점이 매우 크다고 할 수 있음.
- 메트로폴 그랑 파리는 131개의 코뮌으로 구성되었음. 메트로폴 그랑 파리가 설립되기 전의 파리광역권은 약 900만개의 지역에 131개의 코뮌으로 지역 간 불균형이 심했음. 인근지역임에도 불구하고 지역간 협업을 하기에는 지역의 의회와 단체들의 조율이 복잡하고 어려움이 컸음. 그러나 메트로폴 그랑 파리를 설립하면서 기존의 30개의 코뮌협의체를 단일화하고 권한을 이양 받음
- 메트로폴 그랑 파리는 2016년 1월 1일에 EPCI를 설립하면서 2020년까지 단계적으로 지역개발, 문화, 환경 등에 대한 권한을 지방자치단체로부터 위임을 받음. 그리고 최종적으로는 주민 직선으로 메트로폴 그랑 파리 의원을 선출하는 계획을 갖고 있음
- 메트로폴 그랑 파리는 지역을 새롭게 12개(T1-T12)로 구분함. 기존의 코뮌협의체를 없애고, 파리를 제외한 지역은 새롭게 ‘관할구역공공시설법인(établissements publics territoriaux, EPT)’을 설립함. EPT는 기존 코뮌연합체의 권한을 이양 받아 역할을 수행함. EPT는 사회서비스의 근접성을 보장하기 위한 구역으로 구분함. 또한 경제적 측면을 고려해서 관할구역 내 주요 경제거점을 포함함

10) 최초는 2012년 1월 1일 메트로폴 니스 코트 다쥐르(Métropole Nice Côte d'Azur)

〈그림-65〉 파리 여가시설 분포도



출처 : L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES ACCESSIBILITÉ T ATTRACTIVITÉ?, p.9.

□ 메트로폴 그랑 파리의 5가지 분야 사업

- 메트로폴 그랑 파리는 아래 5가지 분야의 사업을 2017년 12월 8일에 메트리폴리탄 의회(Conseil métropolitain)¹¹⁾에서 만장일치로 통과시킴
 - 메트로폴 공간 정비(aménagement de l'espace métropolitain)
 - 경제·사회·문화 정비 및 개발(développement et d'aménagement économique, social et culturel)
 - 주거환경 지역 정치(politique locale de l'habitat)
 - 생활환경과 환경보호 정책(protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie)
 - 수도관리 및 홍수예방(gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)

11) 메트리폴리탄 의회는 131개 코문의 '시의회(Conseil municipal)'에서 지정한 자문단 208명으로 구성.

□ 파리 광역 문화시설 접근성

- L' Institut Paris Region는 2019년 6월 일드프랑스지역 의회의장인 Valérie Pécresse에 의해서 설립됨. 일드프랑스 지역의 공공정책 개발 및 평가를 담당함

〈표-47〉 인구밀집지역에 따른 문화예술기관

구분	메트로폴 중심	주거밀집지역 중심	중심가 근처 주거밀집지역	마을	파리 광역 전체
영화관	64.4%	28.2%	7.1%	0.3%	100
공연장	72.2%	22.1%	5.1%	0.5%	100
미술관, 박물관, 전시장	62.0%	21.2%	9.8%	7.1%	100
문화예술공간 전체	63.9%	19.5%	9.2%	7.4%	100

출처 : L'Institut Paris Region 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES ACCESSIBILITÉ T ATTRACTIVITÉ?, p.9.

〈표-48〉 이용한 이동 수단에 따른 이동 시간

(단위: 분)

구분	대중교통	자가용	도보
메트로폴 중심	37.6	36.37	18.40
주거밀집지역 중심	55.39	26.66	15.59
중심가 근처 주거밀집지역	81.50	36.56	12.16
마을	88.64	42.50	15.12
파리 광역 전체	41.63	33.35	17.91

출처 : L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES ACCESSIBILITÉ T ATTRACTIVITÉ?, p.9.

〈표-49〉 지역에 따른 사용 이동 수단

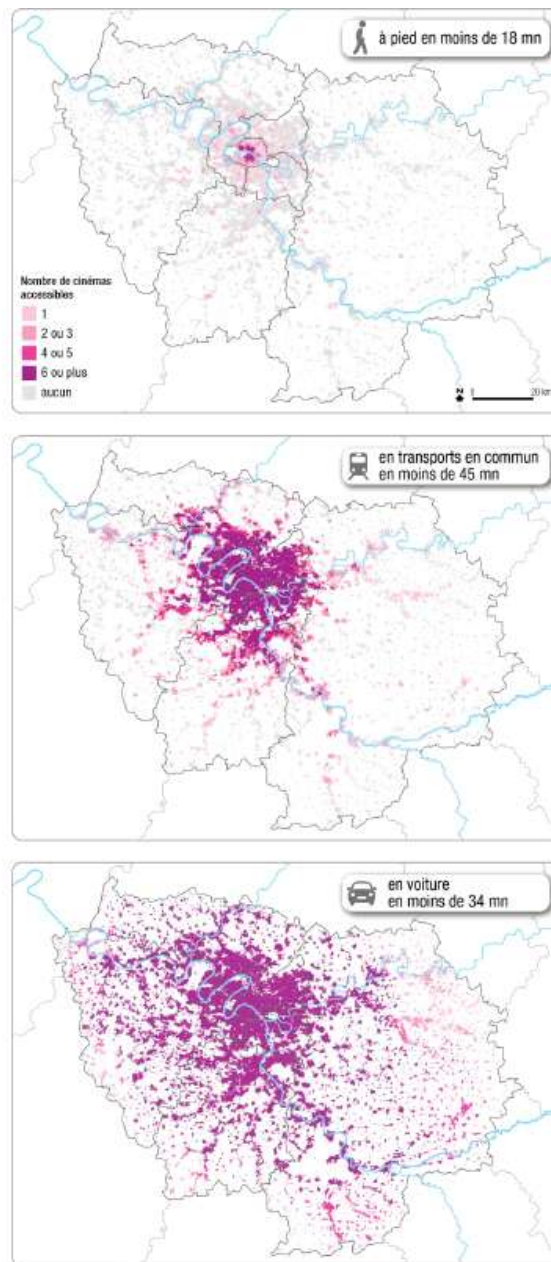
(단위: %)

구분	대중교통	자가용	도보
메트로폴 중심	52	18	26
주거밀집지역 중심	31	51	16
중심가 근처 주거밀집지역	29	49	22
마을	8	69	23

출처 : L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES ACCESSIBILITÉ T ATTRACTIVITÉ?, p.9

- 일드프랑스 주민 41%는 걸어서 18분 거리에 적어도 1개 이상의 영화관이 있음
- 일드프랑스 주민 94%는 대중교통으로 45분 거리에 적어도 1개 이상의 영화관이 있음
- 일드프랑스 주민 99%는 자동차로 34분 거리에 적어도 1개 이상의 영화관이 있음

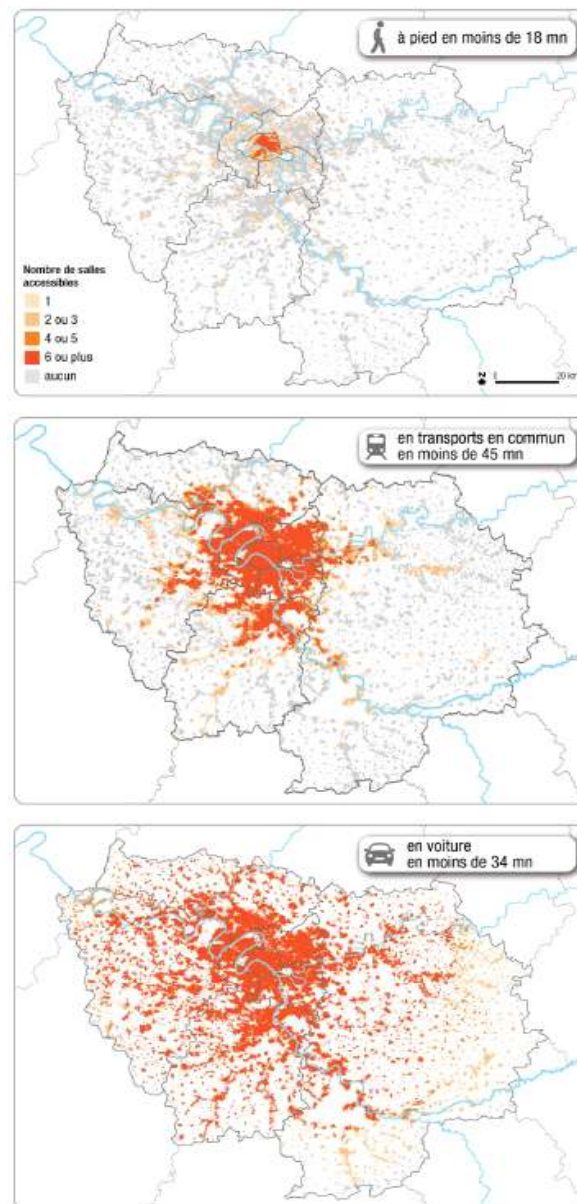
〈그림-66〉 영화관 접근 가능 시간과 이동수단



출처 :L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES, p.14

- 일드프랑스 주민 48%는 걸어서 18분 거리에 적어도 1개 이상의 공연장이 있음
- 일드프랑스 주민 91%는 대중교통으로 45분 거리에 적어도 1개 이상의 공연장이 있음
- 일드프랑스 주민 99%는 자동차로 34분 거리에 적어도 1개 이상의 영화관이 있음

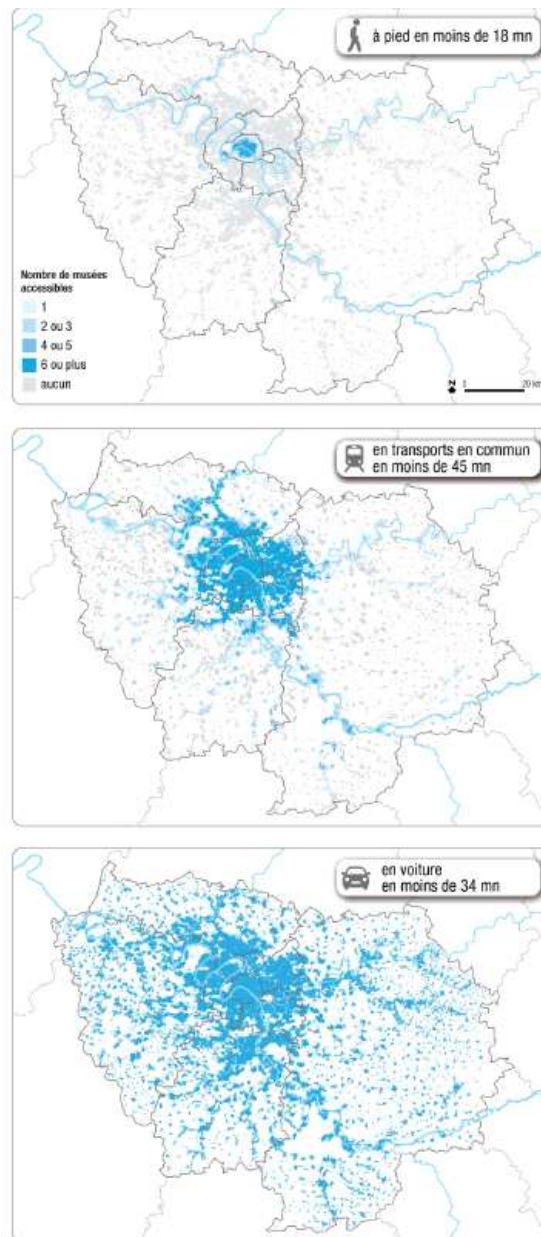
〈그림-67〉 공연장 접근 가능 시간과 이동 수단



출처 : L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES, p.15

- 일드프랑스 주민 34%는 걸어서 18분 거리에 적어도 1개 이상의 미술관, 박물관 또는 전시장이 있음
- 일드프랑스 주민 94%는 대중교통으로 45분 거리에 적어도 1개 이상의 미술관, 박물관 또는 전시장이 있음
- 일드프랑스 주민 99%는 자동차로 34분 거리에 적어도 1개 이상의 미술관, 박물관 또는 전시장이 있음

〈그림-68〉 공연장 접근 가능 시간과 이동 수단



출처 :L'Institut Paris Region, 2020, LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES, p.16

- L'Institut Paris Region는 문화시설에 경쟁력과 접근성을 높이기 위해서 여가시설 근처에 주차장과 정거장 설치를 강조함

〈그림-69〉 프랑스 여가시설 인근 주차장



- L'Institut Paris Region는 지역의 상징적인 정체성을 확립하는 것이 중요하다고 강조함. 이는 보편적인 시설을 설립이 아닌 다른 지역과는 차별화된 시설 또는 서비스를 제공하는 것을 말함
- 인근 지역 여가시설과 시너지 효과를 개발(Développer des synergies avec les équipements voisins)할 뿐만 아니라 문화여가 시설을 대체할 수 있는 서비스를 제공함
 - 자전거 대여(98 hectares du Domaine de Chamarande)
 - 전시가 있을 때는 식당도 되는 바 운영(Le bar de l'Académie Fratellini propose une petite restauration lors des représentations)

〈그림-70〉 문화여가 대체시설



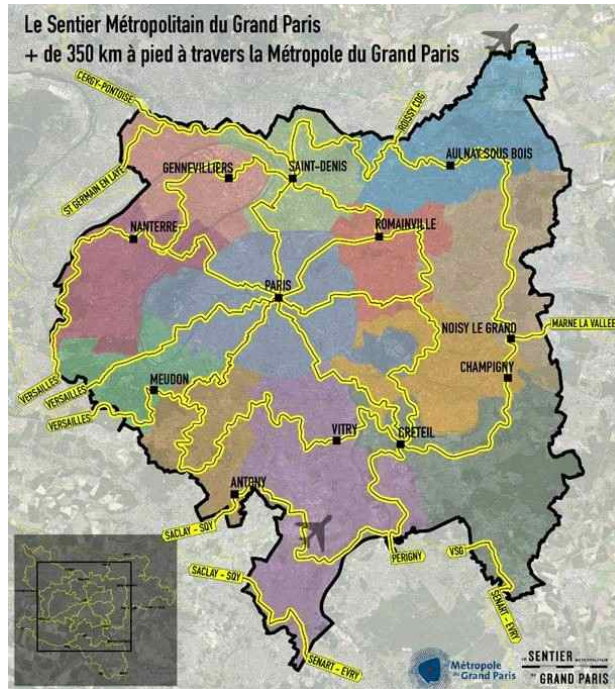
- Domaine de Chamarande 지역은 접근성을 높임으로써 다른 곳에서도 찾아올 수 있는 여가문화를 조성함. 이를 통해서 지역주민의 여가활동에도 긍정적인 영향을 끼치고, 지역에 대한 자부심을 갖도록 함
 - 주요 활동: 현대미술 전시, 아뜰리에, 콘서트, 공연, 야외 극장 등
 - 교통: RER C 도보 3분 내, 파리 중심에서 41분, 자동차로 45-1시간 20분
 - 2017년 기준 780명 18분 도보, 110,000명 45분 대중교통, 440,000 34분 자가용으로 접근함

〈그림-71〉 야외 공연



- Académie Fratellini(SAINT-DENIS 지역)는 지역의 상징적인 콘텐츠를 통해서 지역의 여가문화 활성화에 성공함
 - 서커스 고등교육기관, 야외극 확산, 아마추어 서커스 학교, 예술가
- Métropole du Grand Paris는 ‘메트로폴리탄의 작은길 연합(association Sentiers Métropolitains)’에 80,000유로를 지원해서 ‘Sentier Métropolitain du Grand Paris’ 프로젝트를 2020년까지 진행해옴. 이 프로젝트에 95개 코뮌이 참여함. 350km의 거리로 약 20-30일 여정의 프로그램이 주민과 관광객들에게 제공함

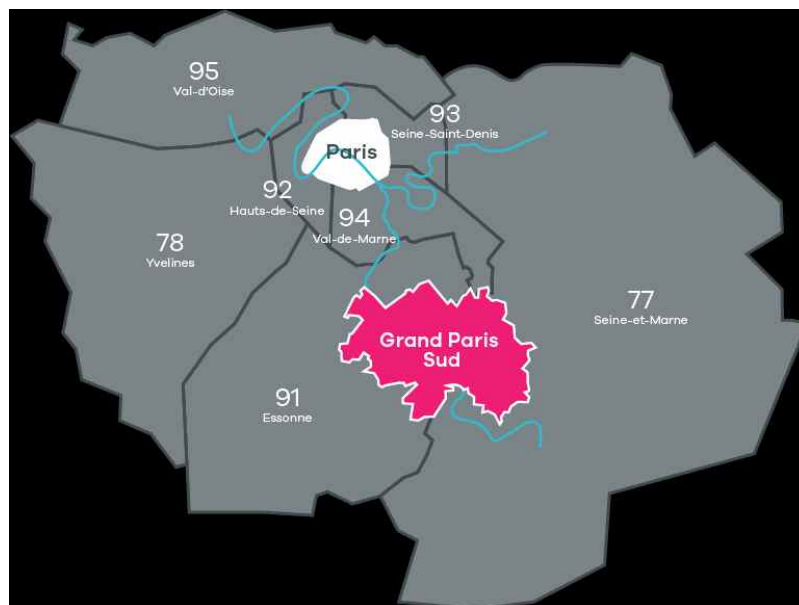
〈그림-72〉 메트로폴리탄 작은길지도



출처: <https://metropolegrandparis.fr/fr/soutien-la-culture-303>

- Grand Paris Sud는 7개의 코뮌(communes Evry Centre Essonne, Sénart, Seine Essonne, Sénart en Essonne 및 Grigny)이 모여 만든 지역연합체로 20여개의 수영장과 도서관 같은 문화 스포츠 시설을 함께 사용하기로 2017년 1월에 협약 체결함

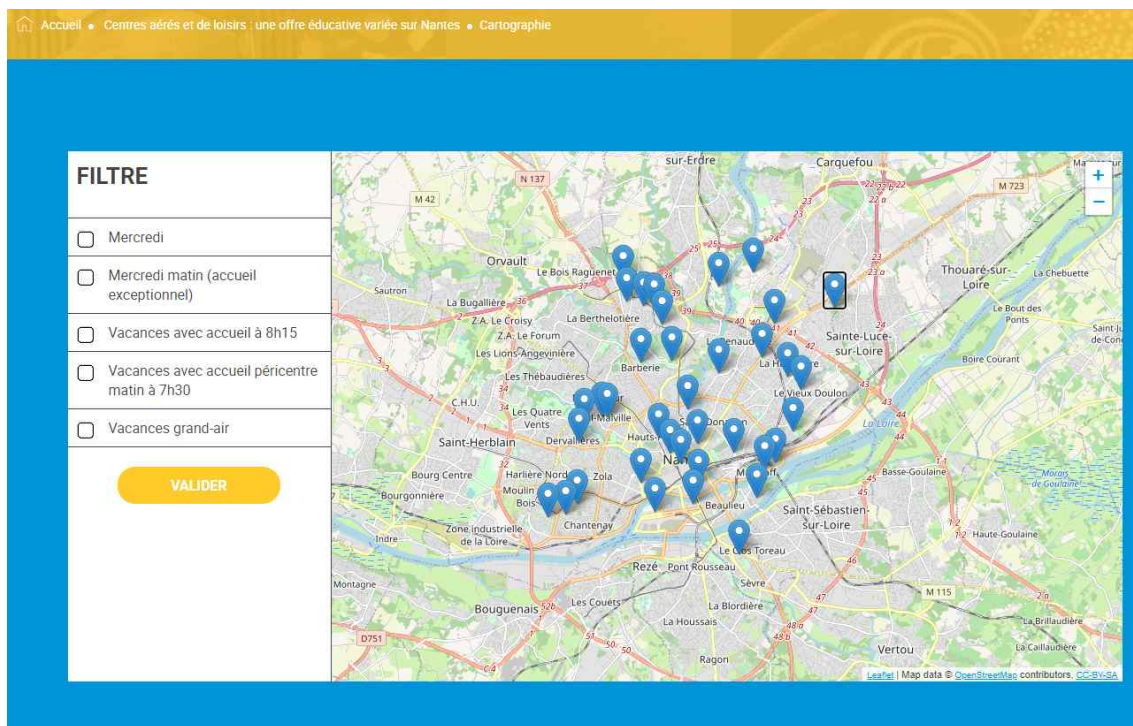
〈그림-73〉 지역연계



□ 낭뜨 메트로폴(Nantes Métropole)의 문화 여가 체육 공공서비스

- 24개 꼬뮌연합체인 낭뜨 메트로폴은 638,694명의 인구가 거주하고 있음. 2011년부터 2016년까지 약 44,914명의 인구가 증가함. 11개의 꼬뮌에서 5년 동안 약 1,000명의 인구가 증가함
- 낭뜨 메트로폴에서 문화, 여가, 체육을 위한 공공서비스는 아래와 같음 (<https://metropole.nantes.fr/services/culture-loisirs-sports>)
 - CartS (Cinéma Art Spectacle) : 기명으로 된 문화할인카드로 연간 15유로로 이 카드는 32살까지 적용되며, 24개 꼬뮌에 있는 29개 문화예술기관에서 할인을 받을 수 있음
 - 극장 2곳(Katorza, Cinématographe), 앙제-낭뜨 오페라, 뻬이 드라 루와 국립 오케스트라(Angers-Nantes Opéra), 극장 15곳, 지역축제 5개 등에서 연간 내내 활용 가능함
 - Accoord에서 지역에서 할 수 있는 어린이, 청소년 여가프로그램에 대한 정보를 제공하고 있는데, 요일, 활동 분야 등을 검색 필터에 넣어 자신이 원하는 활동에 대한 정보를 낭뜨 메트로폴 지역에서 찾을 수 있음

〈그림-74〉 낭뜨 메트로폴 여가·문화·체육 공공서비스 지도



출처 : <https://metropole.nantes.fr/services/culture-loisirs-sports>

- 백색카드(Carte Blanche) : 취약계층이 1년 동안 문화·체육 여가활동을 무료로 할 수 있도록 할인을 받을 수 있는 카드임. 이 카드는 극장, 영화관, 수영장, 박물관, 도서관 등 낭뜨 메트로폴 지역 60여 곳에서 사용이 가능함. 이 카드는 가구의 소득에 따라 지급이 되는데 아이가 없는 커플이나 1인가구는 1,300유로, 아이가 1명 있으면 1,625유로 이하를 받을 수 있음
- 2017년부터 메트로폴 보조금 펀드(Fonds de dotation métropolitain)를 조성해서 낭뜨 메트로폴 문화유산과 여가문화를 지원하는데 사용함. 개인이나 기업은 메세나로 후원을 할 수 있고 개인은 66%, 기업은 60% 세금감면이 됨

□ **톨롱-프로방스-메디테라네 메트로폴(Métropole Toulon Provence Méditerranée)**

- 12개 꼬뮌연합체인 톨롱-프로방스-메디테라네 메트로폴은 2020년 12월 기준 444,828명의 인구가 거주함
- 톨롱-프로방스-메디테라네 메트로폴은 지역 주민들의 삶의 질 향상과 지역정체성 형성을 위해서 다양한 정책을 시행하며 ‘OùQuiQuand’이라는 잡지를 통해서 지역의 문화시설이나 프로그램 정보를 2013년부터 2달에 한번 제공함

□ **리옹 메트로폴(Métropoles de Lyon)**

- 메트로폴 리옹(Métropole de Lyon)은 2015년 1월에 설립됨. 59개의 꼬뮌이 연합된 것으로, 메트로폴 위원회(conseil de la Métropole)는 150명으로 구성되었고, 6년의 임기를 보장함
- 메트로폴 리옹은 6개의 주요 영역에 대해서 역할을 하는데 그중에 하나가 교육, 문화 그리고 여가임. 아카이빙과 문화유산, 중학교 문화예술 교육, 도서관, 스포츠, 대학생, 문화예술협회 그리고 개인의 문화예술활동에 대한 교육과 기회 제공에 역할을 함

□ **루앙-노르망디 메트로폴(Métropole Rouen Normandie)**

- 루앙-노르망디 메트로폴은 2016년 6월 29일부터 지역의 문화·체육 시설이 필요한 클럽에 지원금을 보조하기 시작함. 2018년에는 8개 클럽이 보조금을

받았음. 보조금은 최저 745유로부터 4,500유로까지 지원이 되었음

- 한편 2018년 루앙-노르망디 메트로폴은 세 곳(Centre sportif « Guy Boissière 10만유로, Centre nautique Alex Jany 10만유로, Centre aquatique Eurocéane 5만유로) 스포츠와 수영장에 보조금을 지원함
- ‘OLA Pass’sports’나 ‘Pass en liberté’ 등과 같은 문화체육 할인 카드를 제공함. OLA Pass’sports는 Kindarena스포츠센터에서 열리는 스포츠 경기에 대한 할인권을 제공함. Pass en liberté는 10유로를 내면 1년 동안 영화, 콘서트, 극장, 문화·스포츠 활동에 대해 할인을 받을 수 있음

제3절. 소결

- 프랑스의 국토균형발전은 파리에 대한 집중화를 막는 것이 아니라 각 지역이 가진 경쟁력을 강화하는 방향으로 정책이 전환되고 있음. 한편 2017년 12월부터 ‘Action Coeur de Ville’ 정책을 통해서 222개 코뮌에 대한 재정적 투자를 하고 있음. 이처럼 프랑스는 중소도시의 주거환경 개선을 통해서 지역간 불균형이 줄어들도록 하기 위해서 노력을 하고 있음.
- 프랑스가 지방자치단체 역할과 책임을 강화하는 정책이 추진될 수 있는 배경에는 공공문화정책을 시민들에게 제공하는 주체로서 지방정부의 의회, 즉 레지옹 의회나 꼬뮌 의회가 1982년 지방분권 이후부터 꾸준히 그 역할을 잘 수행해 왔기 때문이라고 볼 수 있음. 또한 의회의 역할과 책임이 커지면서 지방자치단체에서 공공문화서비스에 대한 예산도 커져왔음
- 프랑스 지방분권화와 여가문화정책의 특징은 지방자치단체들이 연합해서 혹은 중앙정부와의 협업을 통해서 주민들의 삶의 질을 보장하고 하는데 있음. 이 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 또는 다양한 공공협력체들은 수평적 관계를 통해서 정책을 실행하고 있음
- 프랑스 정부는 광역권 지역정책을 확대해 가는 가운데 문화정책에 있어서 중앙정부와 지방자치단체가 거버넌스의 주요한 기능을 수행하는 지역문화사무국(Direction Regionale des Affaires Culturelles, DRAC)의 역할을 조정함으로써 광역과의 협력을 강화해 나가고 있음

- 한편 레지옹(régions)의 통합과 꼬뮌연합체(intercommunalités) 그리고 메트로폴(métropoles) 등의 행정구역 개편을 통해서 공공문화서비스에 대한 지방자치단체의 역할과 책임을 강화함. 한편 국가의 지원금 축소와 국가의 지방자치단체에 대한 권한과 역할을 점차 줄이고 있음
- 여가문화를 활성화하고 시민들의 욕구에 대응하기 위해서 가장 작은 단위의 지방자치단체인 꼬뮌은 지방자치단체간의 협력체(EPCI, Etablissement public de coopération intercommunale)에서 출발해서 2002년에 EPCC를 출범했음. 이처럼 프랑스는 최소 단위의 지역에서 시민들의 여가문화를 보장하기 위해서 지방자치단체의 책임과 역할을 강화하기 위해 지방자치단체 연합체를 통해서 기존의 행정적인 범위와 틀을 깨고 광역의 개념에서 서비스를 제공하기 위한 노력을 하고 있음. 이를 통해서 여가·문화정책의 효율성을 높이고자 노력하고 있음
- 2018년 Laurent Lafon 상원 의원(Union Centriste, Val-de-Marne)은 EPCC에 대해서 지방자치단체의 역할 감소와 재정적인 불확실성에도 불구하고 지역의 공공문화서비스를 관리함에 있어서 지속가능성과 안정성을 보장하는 측면에서 매우 긍정적이라고 평가함
- 한편 프랑스가 지역균형발전을 추구하면서 시민들의 여가권을 보장할 수 있는 것은 ‘공급 중심의 정책’이 아니라 공개적인 사업 추진과 이 과정에서 지역 주민들의 의견을 수렴하는 노력을 진행하고 있기 때문임
 - 대표적인 예로, 그랑 파리 프로젝트(Grand Paris Project)가 있음. 랑 파리 프로젝트는 2012년을 목표로 파리를 광역으로 도시개발을 하기 위해서 2005년부터 사업을 추진함
 - 2005년에는 Paris Métropole에 대한 도시계획가, 건축가 등의 전문가로 연구회를 구성하였음
 - 이후 2007년 지역의 50여명의 시장들이 모여 컨퍼런스를 개최하고, 일드프랑스 지방의회에서 사업 추진을 위한 특별위원회를 설립함
 - 2008년 10개의 국제적인 컨설팅 팀을 구성하고, 세미나를 통해서 그랑 파리 프로젝트(Grand Paris Project)를 확정함. 확정 이후 2009년 4월부터 11월까지 여론을 수렴하는 과정을 가짐. 이후 주민들의 의견을 수렴하며 프로젝트를 수정하며, 법제화를 진행하였음

제5장

국내 사례연구 _ 충청권

- 제1절 충청권 사례분석 배경 및 연계 현황
- 제2절 충청권 지역주민 및 관계자 FGI
- 제3절 충청권 여가·문화 향유 실태
- 제4절 지역 간 연계를 통한 지역문화격차 해소
전망
- 제5절 소결

제5장. 충청권 사례분석

제1절. 충청권 사례분석 배경 및 연계 현황

1. 충청권 사례분석 배경

□ 충청권 지리적 범위

- 연구의 범위인 충청권은 충청남도·충청북도·대전광역시·세종특별시로 총 28개 시·군·구로 이루어져 있음
 - 면적 16,656.8km²로 2020년 11월 기준으로 전체 인구수는 5,539,610명임
- 충청권 내에서는 도시와 농·어촌, 도농복합, 대도시와 중소도시, 공업도시와 행정복합도시, 혁신도시 등 다양한 지역유형을 살펴볼 수 있음
 - 주요 도시는 대전광역시, 세종특별자치시, 청주시, 천안시로 네 도시에 충청권 전체 인구의 60%가 거주하고 있음
 - 농·어촌지역은 대부분 행정구역 상 군 지역으로 괴산, 단양, 부여, 보은, 서천, 영동, 옥천, 제천, 청양, 태안, 홍성이 있음
 - 도농복합 형태의 지역은 충주, 제천, 공주, 보령, 아산, 서산 지역이 있음
 - 진천과 음성은 혁신도시로 선정되면서 도농복합의 형태가 됨

□ 충청권 현황 및 특징

- 1964년부터 인구와 산업의 수도권 집중을 억제하여 지역균형발전과 과밀화 방지를 위해 수도권 규제 정책과 지방 분권·분산 정책이 추진되면서 충청권은 수도권 내 공장·교육기관·대형건축물의 신·증설 억제 및 지방분산 시책의 영향을 크게 받음
- 충남 경제발전의 핵심인 충남 북부(천안·아산·서산·당진)지역은 수도권에 인접한 지역이자 2000년대 초반 서해안고속도로 개통과 항만을 기반으로 급격히 산업화가 진전됨
- 국정과제로 국가균형발전을 채택하면서 법적, 조직적, 재정적인 지역균형발전 지원방안을 마련해 분권·분산 정책 추진되면서 행정복합도시와 혁신도시가 형성됨

- 지방이전 공공기관을 위한 혁신도시 건설, 신활력지역 지원, 기업도시 건설, 지방대학 육성 등 국가균형발전 정책이 전국에서 추진되면서 특히, 수도권 의 인구 집중을 억제하고자 충청권에 행정중심복합도시를 건설해 지방을 육성시킴으로써 전국토의 균형 있는 발전을 도모하고 있음
- 세종시 출범이후 충청권 시·도의회가 상생발전과 중앙정부의 정책에 공동 대응하기 위해 연계협력을 다방면으로 하고 있음

□ 충청권 인구 이동

- 2012년 세종시 출범으로 충청지역 내의 인구 이동이 활발함(7년간 충청권 인구 이동 통계 기준)
 - 충청권 내 인구 이동이 주를 이루고 있으나 충청권 인근 수도권 지역에서 이주하는 경우도 있음

〈그림-75〉 2018년 주요 이동지역



출처 : 통계청 「국내인구이동통계」

- 2018년 충북, 충남, 대전, 세종의 권역 경계 없이 이동이 활발하게 발생하고 있음
- 대전: 전입 전 거주지 세종, 청주, 논산 순, 전출지 세종, 청주, 천안
- 세종: 전입 전 거주지 대전 유성구, 대전 서구, 청주 순, 전출지 대전 유성구, 청주, 대전 서구
- 충북: 전입 전 거주지는 세종, 수원, 천안 순, 전출지는 세종, 천안, 대전 서구 순
- 충남: 전입 전 거주지 대전 서구, 평택, 세종 순, 전출지는 세종, 대전 서구, 평택 순

2. 충청권 연계 협력 현황

1) 충청권 공동협의회

□ 충청권 관광진흥협의회

- 충청권 관광진흥협의회는 2004년 3월 충청남도과 충청북도, 대전광역시 3개 시·도가 충청권의 관광공동발전을 위하여, <충청권 관광진흥협의회>를 설립하였으며, 2013년 4월에는 세종특별자치시가 추가로 참여함
- 각 시·도는 매년 윤번제로 사업 주관기관을 맡으면서, 공동협력 사업 계획을 수립하고, 공동 상품개발과 각종 홍보사업을 통하여 국내외 관광객 유치 등 충청권 관광 활성화에 노력함
- 설립목적은 충청권 관광상품 공동개발 및 홍보, 관광진흥 도모이며 주요 사업으로는 충청권 4개 시·도가 연계하여, 관광 상품 개발, 외국인 관광객 유치를 위한 공동 세일즈 마케팅, 관광 홍보물 제작 등 관광 현안사업 해결을 위한 공동협력 사업들을 대상으로 함
- 상설기구로 운영되고 있으나 사업비가 적으며(각 시·도 당 4천만 원씩 총 1억 6천만 원), 4개 시·도의 관광지 홍보사업에 국한한 운영으로 행복도시권의 광역관광 개발 사업을 추진하는 데에는 어려움이 따를 수 있음

□ 충청권행정협의회

- 2015년부터 1년씩 돌아가며 충청권행정협의회를 운영해왔으며 2019년부터 충청권행정협의회 규약을 정해 협의회를 운영함
- 「지방자치법」제152조 및 제158조에서는 2개 이상의 지방자치단체가 조합을 설립할 경우 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐, 시·도의 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받도록 규정하고 있고 규약을 변경 및 폐지할 경우에도 이를 준용하도록 하고 있음
- 4개 시·도가 합의한 충청권 행정협의회 규약 전부개정 규약(안)에 대하여 도의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻어 충청권 상생발전을 위한 행정협의회 및 상생협력 기획단을 효율적으로 관리·운용하고자 협의회를 구성함
- 협의회는 기능 안에는 문화나 예술, 여가와 관련된 사항의 협의 내용은 없으나 제3조11항을 볼 때 문화, 예술, 여가 관련 사항도 협의 대상이 될 수 있음

※ 제3조(기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의·결정한다.

1. 도시계획의 수립 및 변경 시행
2. 공공시설의 설치 및 관리에 관한 사항
3. 주택단지 및 공업단지 등의 조성
- ⋮
11. 그 밖에 광역행정 개발 및 광역행정 수행 상 필요한 사항

□ 광역연합형 경제공동체

- 광역자치단체들이 협력하는 광역연합형 경제공동체 구축이 국가 균형발전의 대안으로 제시됨
- 지방소멸 위기 대응과 국가균형발전을 위해 중앙정부의 지원 하에 지역이 주도하는 광역연합형 경제공동체 구축을 제안되고 있으며 ‘초광역협력 3법’을 제·개정하고, 분권형 개헌을 추진하려는 흐름이 있음

2) 충청권 주요 연계 현황

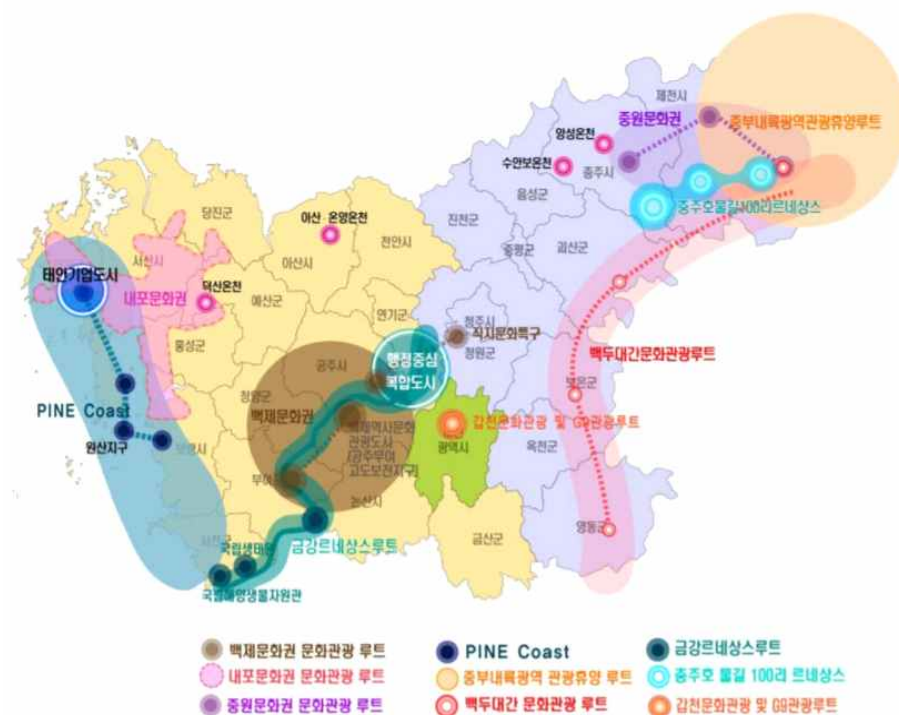
□ 충청권의 관광자원 연계 개발

○ 충청권 내 지역 간 연계를 통한 역사·문화·관광자원 개발을 제안됨

※ 충청권 발전방향 (일부)

- 충청권 녹색국토 창조 및 역사 문화 관광자원 연계 개발
 - 광역생태축(백두대간, 금남·금북정맥, 하천, 해안사구, 습지, 갯벌, 등) 보전 사업과 생물 다양성 증진을 위한 관리사업을 추진
 - 대도시 및 근교관광권, 서해안 국제관광권, 내륙휴양관광권, 중부내륙관광권, 백제문화관광권 등 권역내 대 관광권별 특성화 발전전략 추진과 광역관광 공동 개발 및 경관을 형성
 - 지역정체성에 바탕을 둔 역사 문화 및 관광자원을 육성
 - 충청권 구 Green-Blue Network 축을 통해 인간과 자연이 상생하는 녹색공간 구조 창조

〈그림-76〉 충청권 문화관광 루트



출처 : 「충청북도종합계획」, 충북개발연구원, 2020

□ 권역별 특성화 전략 추진

- 대도시 및 근교관광권: 대전-행복도시-청주 중심 도시형 관광위락 및 관광 배후지
- 내륙휴양관광권: 수도권배후관광지로 온천 및 민속자원 중심관광지
- 중부내륙관광권: 산악·수변체험관광, 중원문화 및 소백산, 월악산, 속리산 중심 문화·생태관광지
- 남부 3군은 백두대간 문화관광루트 권역에 포함
- 지역 정체성 기반 지역문화의 계승과 발전 방안
 - 금강 및 충주호 물길 르네상스, 산악체험관광루트 (백두대간 문화관광루트), 중부내륙광역 관광휴양루트 지역의 특성적 자원을 활용한 광역 관광·문화벨트 공동 개발·보전 등

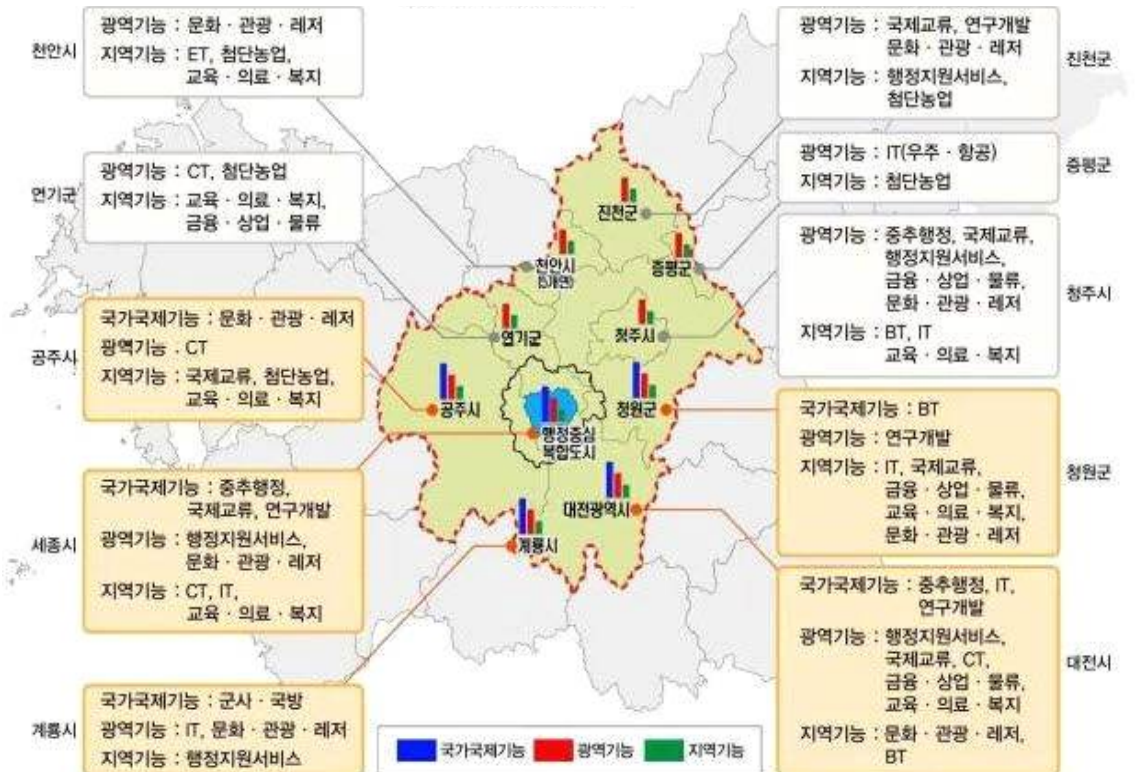
□ 충청권 통합관광센터 구축

- 2020년 10월 광역상생협력 선도사업 추진 과제로 ICT 기반 광역관광플랫폼, 광역 관광전략 수립 등을 위해 ‘충청권 통합관광센터 구축·운영’ 방안을 마련함
 - 충청권 통합관광브랜드 개발, 관광정보 표준화 및 문화·관광 해설사 서비스 인력 공동육성 등 지역관광 활성화 추진할 예정임
- 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)과 충청권 4개 시·도가 협력하여 교통·산업·문화 등 지역 간 자원 연계 등을 통해 광역상생 모델을 구축하고, 이를 바탕으로 상생발전 효과를 확산해 나가기로 함

3) 2040행복도시권 광역도시계획

- 행정중심복합도시(세종 신도시)와 대전·충주·공주 등 인근 도시를 포함하는 '행복도시권 광역도시계획'이 12년 만에 다시 수립됨

〈그림-77〉 세종시 광역도시계획 상 도시거점별 기능 배분



출처 : 「행복도시권 광역도시계획」, 국토해양부, 2007

- 행복청과 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도 등 충청권 4개 시·도는 '2040 행복도시권 광역도시계획'을 공동으로 수립하고 지역 간 협력 사업을 발굴하여 추진하는 등 상생발전을 위해 협력하기로 합의함
- 2019년 5월 2일 협약식을 갖고 행복청과 충청권 4개 시·도가 광역적 발전 체계를 함께 구축하여 중부권이 다 함께 잘사는 동반성장의 성공 모델을 만들자는 데 뜻을 같이 했음

4) 공동 행사 추진

□ 충청권 2019 생활문화축제 개최

- 2019년 8월 23일부터 25일까지 대전 엑스포 시민광장에서 ‘2019 충청권 생활문화축제(부제: 심, 문화와 함께)’를 개최함
- 대전시가 후원하며 충청권(충남, 충북, 대전, 세종, 당진, 아산)문화재단이 협력해 추진됨
- 1,000여명 충청권 생활문화 동호인들이 참여했으며 총 79개 팀의 공연과 전시·체험프로그램이 운영됨

□ 2030 충청 아시안게임 유치 무산

- 충청권은 2030 아시안게임 유치에 나섰으나 유니버시아드급 이상의 국제 종합대회를 유치해본 경험이 없어서 유치가 무산됨
- 충청권 4개 시·도의 유치 안은 2020년 4월 대한체육회 대의원총회를 통과했으며 정부 주무부서인 문화체육관광부의 승인이 떨어지면 유치 마감일인 4월 22일 아시아올림픽평의회(OCA)에 신청서를 접수할 예정이었음
- 그러나 해당 부처인 문화체육관광부가 총사업비 추산액과 경기시설 확보 미흡 등을 이유로 유치 계획서 보완을 거듭 요구하였으나 이에 대한 대응력이 낮아 충청권 4개 시·도는 유치 의향서조차 내지 못하고 아시안게임 유치를 포기하였음

□ 2025년 하계유니버시아드 충청권 공동유치 결의

- 2030 충청 아시안게임 유치의향서 미제출로 유치 좌절 이후, 2027 유니버시아드 · 2034 아시안게임 유치 등 재도전 의지를 밝힘

제2절. 충청권 지역주민 및 관계자 FGI

1. 충청권 지역주민 FGI

1) 충청권 지역주민 FGI 개요

(1) 목적

- 지역 간 여가·문화 협력 현황 및 향후 방안 모색을 위한 충청권 주민을 대상으로 FGI를 실시함
- 충청권 내의 여가·문화 교류 및 연계 방안 도출을 위한 주민들의 실질적 여가 활동과 여가 범위 현황을 파악함

(2) 대상

□ 충청권 거주민 (7명)

- 민○○(50대) : 도시권, IT 및 전자기계 취미를 가진 silver surfer
- 이○○(30대) : 농어촌에서 여가를 즐기는 귀농 청년 세대
- 김○○(30대) : 농어촌에서 여가를 즐기는 귀농 청년 세대
- 최○○(20대) : 도시권, 어플리케이션을 통해 동호회 활동을 하는 직장인
- 노○○(20대) : 도시권, 문화센터·평생학습원을 이용하는 초등교사
- 최□□(50대) : 농어촌, 주민자치프로그램 참여
- 최△△(50대) : 농어촌, 주민자치의회 임원으로 활동

(3) 주요 내용

- 여가 유형과 여가 활동을 확인함
- 여가활동의 범위 및 시설이용 상황을 파악함
- 충청권내 지역 간 여가·문화 활동의 편의성 및 문제점을 파악함
- 지역 균형발전을 위한 향후 충청권 내 필요사항을 파악함

(4) 주요 질문사항

☐ 공통 질문

- 주요 여가, 문화 활동 종류와 여가 활동 지역, 여가 생활 빈도
- 농산어촌과 도시 지역의 특징적인 여가, 문화
- 동호회와 개인 여가 활동의 종류, 만족도 차이 여부
- 여가, 문화생활 증진을 위한 개선사항
- 여가에서의 균형발전에 대한 생각

☐ 문화 · 여가수요 파악

- 여가, 문화시설 이용 여부와 수요대비 적절 여부
- 도심과 농산어촌간의 여가문화 생활시설의 다른 점이나 수요 정도
- 광역도시 거주민으로서 느끼는 여가, 문화시설의 편의성 및 만족도
- 사설 문화시설과 지역 기관 문화시설의 장단점
- 여가, 문화시설 이용 여부와 수요대비 적절 여부

☐ 지역별 여가 경험의 차이

- 이주 전 도시에서의 여가·문화활동과 이주에 따른 여가 활동 변화 여부와 정도
- 농산어촌의 여가, 문화 활동 영역에서 느껴지는 문제점이나 개선사항
- 문화여가 활동 부분에서 원거주지에서와 이주지역을 비교해볼 때 사람들과 상호작용하는 정도의 차이
- 신도시거주 경험과 원도시 거주경험이 있는데 지역 간 여가, 문화 향유의 차이와 장단점
- 거주지에 따라 여가문화 활동에 소요되는 비용 또는 시간의 차이
- 농산어촌의 특징적인 여가, 문화 영역의 긍정적인 부분

- 귀농동기와 여가와 관계 확인(귀농동기에 여가가 포함되었는가? 농사와 여가활동 병행이 가능한가? 도시를 벗어난 농촌에서 어떤 유형의 여가를 가능하고 하고 있는지?)

□ 정주환경과 여가와 연관성

- 여가, 문화 환경이 정주환경과 연결이 되는지 여부와 이주를 결정하는데 영향을 미치는 영향
- 거주지 결정에 여가, 문화 환경이 주요한 고려사항
- 농산어촌의 여가문화 생활의 만족도와 향후 지역이동에 여가가 미치는 영향

(5) 연구대상(FGI) 선정

- 적극적으로 여가활동을 하는 충청지역 주민을 연구대상으로 선정하여, 삶에 있어 여가가 주는 영향과 여가 지속의 저해요인을 밝히고자 했으며, 심층 인터뷰를 적용한 FGI를 실시하였음
 - 인터뷰를 통해 직접 경험할 수 없었던 여가 참여 경로와 여가 활동을 하는데 제약이 되는 사항을 파악하는 데 도움이 될 것으로 판단했음
- 본 연구는 충청권에 한정했으며 충청권에는 특별시와 광역시뿐만 아니라 혁신도시, 농어촌, 공업도시 등의 다양한 유형의 도시가 존재하며 무엇보다 수도권 규제에 의한 개발이 진행되고 있는 지역이라 선정함
 - 인터뷰는 5개 지역에서 7인을 대상으로 진행했으며 ‘여가·문화’와 관련된 심층인터뷰를 진행함
 - 연구목적에 맞춰 다양한 연령층과 충남, 충북, 세종, 대전인 4개 권역에서 대상을 선정했고, 도시권과 농어촌 거주자를 골고루 선정하고자 했음
 - 인터뷰 대상자가 여가·문화 활동을 한다는 것에 집중해 여가 유형에 따라 섭외 방법을 다르게 했으며, 문화·예술기관 이용자의 경우 시설을 통해 섭외했으며, 동호회의 경우 ‘Kakao talk 오픈채팅방’과 애플리케이션 ‘소모임’을 통해 섭외함

〈표-50〉 인터뷰 대상자 여가활동 요약

성명	성별	연령	거주지	주요 여가활동	여가 장소
민○○	남	50대 후반	천안 (도시)	모형비행기	사설비행장
김○○	남	30대 중반	서천 (농촌)	낚시, 허브교육	서천농업기술센터
이○○	여	30대 중반	서천 (농촌)	클래식감상, 영화감상, 허브교육	서천농업기술센터, 군산영화관
노○○	여	20대 후반	청주 (도시)	테니스, 바이올린, 다도, 뮤지컬 관람	문화센터, 평생교육원
최○○	여	20대 후반	대전 (도시)	등산	대전근교 산
최□□	여	50대 초반	세종 (농촌)	우쿨렐레, 댄스스포츠, 미용	복합커뮤니티센터
최△△	남	50대 초반	세종 (농촌)	족구, 우쿨렐레	복합커뮤니티센터

- 지역 간 여가문화의 격차를 확인하기 위해 현재 하는 여가 이외에 지역 내에서 할 수 없는 여가와 원하는 여가를 질문했으며, 여가문화 시설 이용과 이동 시간을 중점으로 질문함
- FGI는 주요 여가활동뿐만 아니라 추가로 하고 싶은 여가활동이나 저해요인에 관한 질문을 했으며, 현 거주지에서 하는 여가 외의 활동을 원하지만 할 수 없었던 여가를 통해 지역 간 여가문화 향유 격차를 확인하는 것이 본 인터뷰의 목적임
- 여가 활동을 하는데 제한 요소와 거주 지역에서의 여가 활동의 장점이 무엇 인지를 병행하여 질문했음
- 대부분 여가 만족도가 높은 편이며 여가 제약과 관련해서는 부족한 점이나 원하는 것을 밝힘
- 2020년 10월부터 2020년 11월까지 1대1에서 1대2 인터뷰를 진행했으며 회당 인터뷰 시간은 1시간에서 2시간 정도 소요됨

2) 충청권 주민 FGI 분석 결과

(1) 여가 활동과 시설 이용 현황

- 민○○는 모형 비행기 동호회를 위한 비행 시설이 전국적으로 한 곳도 없음을 안타까워했으며 국공립 비행장의 경우 동호인에게 허가되지 않아 동호회에서 자체적으로 공터에 비행장을 만들거나 사설비행장을 이용하지만, 공터의 경우 간단한 휴게시설이나 화장실이 없어 이용에 어려움이 있다고 응답함
- 김○○는 귀농 이후 시간적 여유와 귀농인을 위한 무료 강의에 만족을 느끼면서 지역주민과의 관계 형성을 위해 남시를 시작했음
- 귀농 이전 도시에서 여가를 즐긴 정도에 따라 농촌에서의 여가 만족도의 차이가 있었는데, 이○○는 서울과는 다르게 저녁에 할 수 있는 여가가 한정되며 공연 여가의 부족과 시설의 노후를 지적함
- 노○○는 주거지 근처에 문화센터와 평생교육원을 방문해서 자기 계발 위주의 여가활동을 하며 분기별로 배우고 싶은 수업을 수강하고 뮤지컬 관람을 위해 2~3달에 한 번 정도 서울과 대전을 방문함
- 최○○는 2020년 3월 초 ‘소모임’이라는 애플리케이션으로 등산 동아리를 개설한 이후 생각과 다른 점이 많아 ‘소모임’에서 알게 된 회원 1명과 함께 카카오톡 오픈채팅방에 ‘대전 □□이 산행기(86~97년생)’를 개설해 방장을 맡고 있고, 대전 근교 산을 가고 있으며 모임에는 약 50명 회원 있음
- 세종특별시에 거주하는 최□□은 행정복합도시 외각의 농촌지역에 거주하며 ○○면 복합커뮤니티센터에서 수업을 듣고 있음. 최근 COVID-19로 인해 2월부터는 센터에서 제공하는 e-러닝 수업을 듣고 있으며, 수업은 무료로 진행하지만 매년 동호회 박람회와 성과발표회와 지역 대회, 도 대회, 전국 대회를 출전해야 하며 좋은 성과를 얻어야 1년 예산을 많이 받을 수 있다는 부담감이 있다고 이야기함
- 최△△는 지역자치회 간사로 50대이지만 청년대표로 지역민들이 자체적으로 원하는 여가활동을 매년 취합하고 서류를 작성해서 대표로 전달하는 역할을 함. 최□□와 부부로 함께 복합커뮤니티센터에서 여가활동을 하지만 농촌의 특성상 남, 여가 구분되어 여가활동을 하는 경우가 많아서 우쿨렐레를 제외하고는 다른 수업을 수강함

- 여가 유형에 따라 거주지 이외의 지역으로 이동을 하는 경우가 있으며, 관광을 위한 여가의 경우 대형 시설이 있는 도시로 이동하지만, 자연 관광지나 공터를 방문해야 하는 여가의 경우 도시권 밖으로 이동하는 예도 있었음
- 여가 활동을 위해 서울을 방문하는 건 부담스러웠지만, 충청권 내의 이동이나 주변 지역으로의 이동은 여가활동을 위해 감수해야 하는 부분으로 생각함
- 여가활동을 위해 차량 이용을 기준으로 최소 3분에서 최대 1시간 정도의 이동을 하고 있었음. 도보를 이용하거나 차량 이동 15분 내의 시설을 이용하는 경우 관광보다는 자기개발을 위한 여가활동을 주로 했으며 관광을 위해 지역을 이동하는 경우가 많았음

3) 충청권 지역주민의 여가·문화제약 현황

- 여가활동을 하는데 지역 간 격차가 있는지 해석하고자 했으며, 인터뷰 과정에서 다양한 여가 제약요인을 지적했지만, 대체로 유사한 패턴으로 나타남
- 요인을 4개로 범주화했으며 12개의 개념과 4개의 하위범주로 정리했으며 도시권보다는 농어촌에서 두드러지는 여가 제약 요인이 있었음

〈표-51〉 충청권 지역주민 FGI 응답자료 범주화(여가·문화 제약)

범주화	하위 범주	원자료 표현
인프라 부족	대규모 여가 · 문화 시설 부족	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 인력과 시설을 수용할 인프라가 부족함 • 지역의 문화 활동과 및 예술인이 부족함 • 여가 문화시설은 지역주민보다는 관광객을 위한 시설이 많음
다양성	다양한 여가활동이 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 반복적이고 한정된 여가 프로그램을 제공함 • 다양한 여가를 지원하지 않음 • 다양한 여가 콘텐츠가 부족함
시간 제한	제한된 시간을 활용해야 함	<ul style="list-style-type: none"> • 생업으로 여가 가능시간이 저녁에 한정됨 • 저녁시간에 가능한 여가활동만 할 수 있음 • 저녁시간에 이동거리의 제약이 있어 관광 여가는 주말에 한정됨
연령·성별 차이	여가 선택에 연령과 성별의 제약이 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 비도시권의 젊은층은 여가활동이 한정적이라 생각함 • 남녀를 구분해서 여가활동을 하는 경우가 있음 • 여가활동을 위한 인원을 모집하는데 연령, 성별의 원인으로 어려움을 겪음

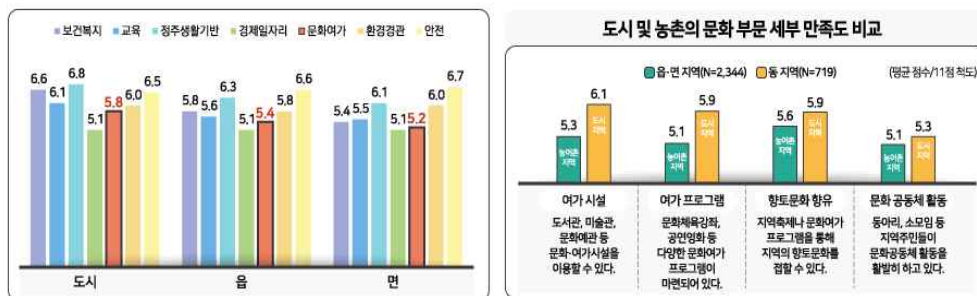
- 대도시권이나 수도권과의 격차를 느끼는 경우를 언급한 경우는 적었지만 현 거주 지역에서 할 수 있는 여가의 한계가 있다는 걸 대부분 인지하고 있음
 - 또한 여가활동을 할 수 있는 환경을 정주 환경을 확인 사항에 포함하고 있음
- 지역에서 발생하는 여가 제약을 분석을 통해 범주화 결과 인프라 부족과 다양성, 시간 제한, 연령·성별 차이 네 가지 범주로 분류할 수 있었음

(1) 인프라 부족

□ 농어촌 지역은 문화·여가 인프라 접근성이 열악하여 ‘문화 사각지대’

- 농어촌 지역의 문화·여가 인프라 여건 개선을 위하여 정부 차원에서 다양한 시도를 하고 있지만 실질적인 한계가 있었음
- 농촌경제연구원의 「2019 농어촌 주민의 정주 만족도 조사」 결과 ‘경제·일자리’ 부문 다음으로 ‘문화·여가’ 부문의 만족도가 낮은 것으로 나타남
 - 만족도는 면, 읍, 도시 순으로 낮았으며 도시권과 이 외 지역의 만족도 격차를 발견할 수 있었음
 - 그 중에서 특히 ‘여가 시설’에 대한 만족도가 읍면지역에 해당하는 농어촌 지역의 주민들이 도시지역보다 만족도가 낮게 조사됨

〈그림-79〉 도시 농촌의 정주 만족도 비교



출처 : 농촌경제연구원, 2019, 농어촌 주민의 정주만족도 조사

- 여가 시설에 대한 문제는 농어촌에 한정된 사항은 아니며 충청권 도시 거주민도 여가시설에 한계에 대해서 지적함

- 대규모 관람이 가능한 공간이 마련되어있지 않으며, 공연에 투입되는 전문 인력의 부족을 지적함
- 시설이 건립되더라도 블랙버스터 공연과 전시를 기획하기에 지역의 문화적 체력이 부족함
- 무엇보다 지역 내에 시설이 있어도 주민을 위한 시설보다는 외부 관광객을 유치하기 위한 시설이라는 인식을 하고 있음

시설을 짓는다고 해서 거기서 하는 프로그램은 단기간이잖아요. 시설을 건립해도 일회성으로 끝나니까 청주처럼 인구가 많지 않은 곳에 큰 시설을 건립해도 뮤지컬 좋아하는 사람 수, 거기서 또 그날 시간 되는 분들 추리고 나면 시설이 운영될 정도의 관람객은 없다고 생각하거든요. 물론 시설이 있으면 보는 사람이 늘어날 수 있을 가능성이 생겨서 장기적으로 도움이 될 수 있겠지만 무엇보다 공연할 사람이 없는 것도 문제라 (청주 : 노○○)

생태원도 제가 느끼기엔 외부에서 오신 관광객들을 위한 시설이라는 느낌이 들어서 서천에서 온 이후로 한두 번밖에 가지 않았고, 외부인 왔을 때 만 코스로? 그래서 그 점도 조금 있었고. 그거 외에는 자주 일상처럼 이용할만한 시설은 ... 도서관? 조그마한 공연이 있기도 하고 거기에 관객 수가 되어서 프로그램이 계속 돌아가서 참여할 수 있다면 그것보다 좋을 수는 없을 텐데 많이 어렵죠? (서산 : 이○○)

- 농어촌 지역의 경우 문화, 체육서비스를 확충이 필요한 것으로 공공서비스를 가장 많이 꼽음

〈그림-80〉 확충이 필요한 공공서비스



출처: 농림축산식품부, 2019 귀농귀촌 실태조사

□ 대형 공연시설을 건립해도 프로그램이 한정적이며 운영이 잘 안 된다고 대답

- 충청권 내 예술의전당이 3곳(대전, 청주, 천안)임에도 서울에서 하는 공연이 순회하는 경우를 제외하고 자체 기획공연이 많지 않음
- 인터뷰에서도 시설의 건립보다는 장기간 프로그램이 운영되길 바란다는 의견이 있었으며, 이용률을 높이기 위해서는 주거지 근처에 소규모 시설을 배치하는 것이 직접적인 만족도를 높일 수 있다고 대답함

- 최근 여가·문화 시설이 건립이 증가하면서 비수도권 지역에 인프라가 형성되고 있지만, 콘텐츠 부족이 서울 및 수도권과의 차이를 느끼는 결정적 요인으로 작용함
- 인프라 형성도 중요하지만, 콘텐츠 제작이나 기존의 문화시설을 연계하거나 유휴공간을 활성화하는 운영지원 방식이 필요함

(2) 다양성

□ 인터뷰대상자 대부분 여가·문화 콘텐츠가 한정적이라는 문제를 제기

- 농어촌의 경우 어르신들에 맞춰 행사나 교육, 프로그램이 진행되는 경우가 많음
 - 2019년 귀농 귀촌 실태조사 결과, 확충이 필요한 공공서비스로 ‘문화·체육 서비스’가 가장 높은 비율(귀농:27.5%, 귀촌:29.4%)을 차지함
 - 인터뷰에서 문화회관을 거점으로 문화예술 프로그램이 운영되지만 비슷한 프로그램만을 제공하고 있음
- 서울이나 수도권의 경우 오페라, 성악과 같은 고급문화를 접할 수 있지만, 그 외 지역에서는 공연 자체의 질이 괜찮아도 공연의 종류가 한정적이고 반복적이라 만족도가 높지 않다고 대답함

문화적인 취향이 젊은 세대나 새로 이주해온 사람들이랑 많이 다르다는 걸 느낀 게. 예를 들어서 축제를 하잖아요. 그러면 그 안에 채울 수 있는 것들이 되게 많거든요. 연극을 한다든지 오페라 4중주로 채울 수도 있는데 이 지역에서 하는 축제의 음악은 항상 풍물놀이예요. 항상. 저는 이거는 개인적인 취향인데 그것보다는 선율이 있는 걸 좋아하고 현악을 더 좋아하거든요. 항상 풍물을 하지 않고 악기를 할 수 있는 거잖아요 어르신들이어도. 근데 항상 풍물 아니면 난타여서 그게 약간 다양성이 부족하다는 생각이랑 문화적인 취향 차이가 좀 다르다는 점? 여기서 좀 더 전통적인 걸 더 추구한다는 생각이 들었어요. 저는 베니스의 상인이나 그 외에 얼마나 다양한 문화적인 게 많아요. 근데 애기들이 학예회를 해도 심청전 흥부전 이런걸 하다보니까 다양성이 없지 않나. 획일화되어있는 것 같아요. (서천: 이○○)

□ 소수 사람만이 참여하는 여가에 대한 지원이 부족

- 정부가 최근 삶의 질과 함께 여가의 중요성이 높아지면서 여가의 핵심 분야인 문화·체육·관광에 대한 정부의 관심과 의지를 반영하여 2019년 기준 총 5,731억 원(10.9%)이 증액된 5조 8,309억 원이 편성됨

- 하지만 대부분 경제 소외계층의 관람 확대나 배드민턴, 야구, 노래, 댄스와 같은 참여자가 많은 동호회에 집중되어 있음
- 대부분 여가를 지원할 때 다수가 향유하는 활동 위주로 시설 건립 및 지원을 하고 있어 여가·문화의 다양성을 키우는 데 한계가 있음

사회에서 다양하게 유지라도 할 수 있게 끌어줘야죠. 취미생활의 종류도 균형발전이 필요하다고 생각하는 건데, 당장 쓸모없다고 유지하지 않으면 우리가 멸종동물을 살리려고 유지하잖아요. 다양하게 하려는 노력이 필요한 것처럼 취미활동도 다양성을 유지해야 사회가 발전하고 좋아질 수 있고 언제 또 도움이 될 수 있잖아요. 그러니깐 장르가 됐건 지역이 됐건 다양하게 활동할 수 있게 지원하는 게. 이것도 균형발전 중 하나라고 생각해요.(천안: 민○○)

- 복지회관이나 센터에서 진행하는 문화·예술 교육의 경우, 반복된 커리큘럼으로 운영되고 있어 전문성을 키우거나 다양한 수업을 듣는 데에는 한계가 있음
- 기관 안에서 한정된 프로그램이 반복적으로 진행되며 수준별 수업이 어렵기 때문에 전문성을 키우는 데 한계가 있음을 느끼고 있음
- 또한 원하는 수업이 있어도 수강생을 모집해야 하는 어려움이 있음

매년 수업은 거의 비슷해요. 그래서 전문성을 요하긴 어려워요. 심화반이 있고 그런 건 아니라서 예를 들어 스포츠댄스는 분야를 다르게 해서 '차차차', '쌈바' 뭐 이렇게 올해는 두 명이 하는 거 내년엔 혼자 할 수 있는 거 그런 식으로 전문성을 키우려면 여기서 기초를 배워서 학원에 다니면서 전문성을 키워야겠죠?(세종: 최□□)

- 대부분 여가·문화 활동을 접하는 횟수보다 얼마나 새롭고 다양한 여가를 접할 수 있는지를 중요하게 생각

- 시설이용의 어려움이나 접근성보다 서울·수도권과 비교했을 때 다양한 활동을 접하기 어렵고, 다양한 활동을 지원하지 않는다는 생각이 심적인 격차로 작용함

(3) 시간 제한

- 농어촌의 경우 저녁시간에 한정된 여가 활동을 한다고 응답

- 생업으로 여가 활동을 할 수 있는 시간이 한정적이며 저녁에 운영하는 문화센터나 회관을 방문하는 것이 여가를 할 수 있는 최선으로 생각하고 있음

- 저녁에는 이동거리의 제약이 있어 관람시설을 방문하는 것이 어려워 주말에만 이용하고 있다고 응답함

○ 농촌진흥청에서 실시한 2018년 농어업인 복지실태조사 결과, 농어촌에서 문화·여가활동을 할 때 느끼는 주된 어려움 1위가 ‘시간적 여유가 없다.(30.2%)’라고 응답함

저녁시간만 이용하고 낮에는 농사 때문에 힘이 드니까. 저는 저녁시간이 좋은데 낮 시간 원하는 사람들이 만든 프로그램은 거의 폐강이 되요. 왜냐면 시골사람들이라 도시사람들은 낮 시간에 하겠죠. 노인이나 애기엄마들 근데 시골은 거의 없어져요. 아예 낮 시간에 편성안하고. (세종: 최□□)

서울 쪽에서는 밤 시간에 다양한 행사들이 많잖아요? 8시에 끝나거나 9시에 끝나도 청계천 그쪽 가면은 길거리 공연 하는 것도 많고, 세종문화회관 쪽에서는 별밤콘서트라고 해서 밤에 성악을 해요. 그런거 보면서 햄버거 먹고 하는 것이 하나의 낙이었는데 여기서는 그러한 대규모라든지 웅장한 공연이라든지 저녁 시간을 이용하는 건 아예 없는 거예요. 그게 좀 많이 아쉬워요. 지금도 TV에서 가꿈가다가 보고 싶은 뮤지컬 광고 하면, 아 날 잡아서 한번 보고 싶다 하는데 지리적으로 워낙 멀다 보니까. 저는 희망사항 중에 저녁시간을 이용할 수 있는 그런 공간들이 있으면 좋겠어요. 일 끝나고 나서라도 밤에 엄마랑 가볍게 가서 저녁에 공연 다 보고서 휴식을 취하고 온다던가, 이런 것도.(서천: 이○○)

○ 주로 저녁에 여가활동을 하는 건 농어촌만의 특징은 아니며, 대체로 낮 시간은 생업으로 시간을 보내며 저녁시간을 활용해 여가생활을 즐기지만 대도시권 이외의 지역은 여가활동이 한정적임

- 저녁시간에 제공되고 운영되는 공간과 프로그램이 한정됨
- 대규모 관람시설이나 여가시설을 대체할 수 있는 카페나 식당도 농어촌에서는 저녁 시간에 이용하는데 어려움이 있어 제한된 시간 안에 제한된 장소만을 이용함

(4) 연령·성별차이

□ 농어촌의 경우 여가를 선택하는데 연령과 성별 제약

- ‘보수적인’ 분위기의 농어촌에서는 ‘남자가 듣는 수업’과 ‘여자만 들을 수 있는 수업’으로 구분함
- 문화센터의 수업을 선택할 때 수업의 주제에 따라 성별, 연령의 차이가 있다고 대답함
- 젊은 층이 원하는 여가활동의 경우 참여인원이 부족해 농어촌에서 개설되기 어려움

- 수업을 신청하더라도 개설을 하려면 일정 인원을 모아야 되기에 참여하는 인원이 부족한 상황에서 여가활동이 어렵다고 대답함

우리 딸은 20대니깐 같이 하고 싶은데 시골에서 하고 싶은 프로그램을 못 하죠. 프로그램이 어른들 위주라 딸이 배우고 싶은 게 있어도 그걸 배울 수 있는 같이 할 수 있는 사람이 없어서 프로그램을 열 수가 없죠. 젊은 사람들이 즐길 수 있는 프로그램이 거의 없어요. 10명을 만들기 어려워서. (세종: 최□□)

배드민턴도 하고 축구도 하고, 배구는 여자만 하니깐 남자가 접근하기 어렵고, 우크렐라나 기타 아무래도 시골이다 보니깐 계층 간의 소통문제도 있지만 남녀관계와 관련해서 같이 할 수 있는 수업이 어려웠는데 점차적으로 해소되고 시골에 농악이라는 프로그램이 있는데 농악이 예를 들어 20~30대 분들이 농악을 참여할 수 있을까? 그런 프로그램은 연령대가 높고 농악과 관련된 흥이나 추억이 있으신 분들은 그거 듣고. (세종: 최△△)

- 젊은 계층의 귀농, 귀촌을 장려하는 정책에 있어 상대적으로 참여의 제한이 있는 농어촌의 여가참여는 이주하려는 젊은 계층에게 걸림돌이 될 수 있다는 것을 암시함
- 성별, 연령별로 수강하는 프로그램이 암묵적으로 달랐으며, 젊은 계층이 노년 계층과 같은 여가활동을 하는데 어려움이 있었고 무엇보다 시설에서 하는 활동에 젊은 계층이 적극적이지 않음
- 여가 제약의 원인으로 시설도 필요하지만 프로그램의 다양성과 새로운 지원에 대한 요구 존재
 - 여가 제약의 원인으로 1)인프라 부족, 2)다양성, 3)시간제한, 4)연령·성별차이 네 가지 범주로 분류했음
 - 대도시와 읍면지역의 문화·여가 격차를 감소시키기 위해 다양한 인프라를 확충하려는 노력을 하고 있지만, 여전히 문화·여가를 즐길 만한 시설이나 장소가 부족하다는 의견이 있으며 주민들이 체감할 수 있기 위해서는 시설보다 프로그램의 다양성과 새로움에 대한 지원을 요구함
 - 지역의 환경을 고려해 문화시설 및 행사 운영시간 조정과 여러 계층을 고려한 운영 지원 방식으로의 전환이 필요함

3. 충청권 문화예술 관계자

1) 충청권 문화예술 관계자 FGI 개요

(1) 목적

- 지역 간 여가·문화 협력 현황 및 향후 방안 모색을 위한 충청권의 문화예술 관계자를 대상으로 서면인터뷰를 진행함
- 충청권 주민의 여가·문화 제약 현황과 비교한 실질적인 현황을 파악함

(2) 대상

- 충청권 여가·문화예술 관계자(3명)
 - 최○○ (○○문화재단)
 - 유○○ (□□문화재단)
 - 박○○ (△△문화재단)

(3) 주요 내용

- 지역 균형발전을 위한 충청권 내 지역 간 여가·문화 교류, 협력 현황을 파악함(사례 중심으로)
- 충청권 지역 조사 시 주요 사항에 대한 인터뷰 후보 대상자 및 기관 명단을 받음

(4) 주요 질문사항

- 우리나라 전체 지역 균형발전을 위한 여가·문화 영역의 현안은 무엇인가?
- 현재 거주 또는 근무 중인 지역 내 균형발전을 위한 여가·문화 영역의 현안은 무엇인가?
- 현재 거주 또는 근무 중인 지역의 여가·문화 환경(시설, 정책, 제도, 사업 등)은 지역수요를 충족시키고 있는가?
 - 충족시킬 경우 사유/ 불 충족시킬 경우 사유

- 충청권 전체 또는 현재 거주 및 근무 중인 지역의 여가·문화 영역에서 지자체 사이의 시설 및 기관들의 협력은 어떠한가? 사례가 있는가? (예: 추진사업 예산의 공동분담, 여가문화 시설의 공동투자 및 공동운영, 관리)
- 충청권의 광역단위 또는 기초단위 여가문화 영역의 지자체 사이의 협력 또는 기관 사이의 협력 사례 발굴과 향후 활성화 방안 모색을 위한 인터뷰 시행 시 적합한 기관 및 관계자를 추천함

(5) 연구대상 선정

- 충청권 내부 광역문화재단에 종사하는 문화예술관계자를 선정했으며, 광역내의 지역 간 교류와 협력 상황을 확인하고 구체적인 시설이용 현황과 어려움을 파악하고자 서면을 통한 FGI를 실시함
 - 전체적인 연구의 주제와 내용을 공유한 다음 동일한 설문 내용을 공유해 서면으로 답변을 받음
 - 시민들의 지역 이동 사유와 이유를 확인할 수 있으며, 주로 요구되는 여가문화 프로그램 및 시설을 파악하는 데 도움이 될 것으로 판단했음
- 각 권역마다 혁신도시, 농어촌, 공업도시 등의 다양한 유형의 도시가 포함되어 있어 권역마다 다른점과 공통점이 뚜렷하게 보일 것으로 판단했음
 - 4개 권역 중 3개 권역의 광역문화재단 직원 3인을 대상으로 진행했으며, 여가·문화뿐만 아니라 지역에 전반적인 분위기를 알아보고자 서면인터뷰를 진행함
- 지역 간 여가·문화 격차를 확인하기 위해 주로 사용하는 시설과 이용시간 인구유입 및 정주요건으로 여가·문화의 비중 파악을 중점으로 인터뷰지를 작성함
 - 이동 및 이용현황뿐만 아니라 지역주민이 요구하는 여가·문화 활동에 대한 질문을 추가했으며, 삶의 질과 정주여건에서 여가·문화의 필요성과 중요도를 파악하는데 목적을 뒀음
 - 대부분 서울, 수도권에 비해 충청권의 여가·문화 인프라의 한계를 지적했으며, 시설뿐만 아니라 인력, 프로그램의 규모의 한계와 다양성 부족을 문제점으로 지적함

2) 충청권 문화예술 관계자 FGI 분석 결과

(1) 충청권 지역의 인구 이동 현황

□ 인구 이동 요인

- 2012년 대비 2018년 전국에서 인구 증가 폭이 가장 큰 지역은 세종특별시임
 - 인구 증가율이 가장 큰 지역은 세종(177.7%)이고, 제주(14.3%), 경기(8.1%) 순으로 나타남

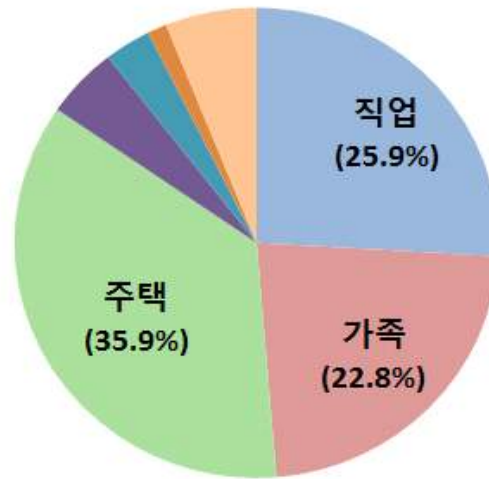
〈그림-81〉 전국 인구변화 비교



출처: 충청지방 통계청

- 충청권 내 인구이동의 경우 생활환경의 우수성, 편리성, 일자리 등이 주요 이동 원인임. 학업과 취업이 인구이동의 주요 요인이지만 생활환경도 인구 이동에 많은 요인이 되고 있음
 - 특히 충청권 내 인구이동은 생활환경의 영향이 크며 여가에 대한 욕구가 상당 부분 작용하고 있음
- 구도심과 신도심의 인구이동은 교육, 문화, 교통 등 주변 환경에 의해 좌우되는 상황으로 신도심과 구도심의 경제·사회·문화 부분 격차가 주요 요인으로 작용함
- 지역 안에서의 이동 주요요인은 크게 3가지 부분(직업, 교육, 주택) 환경에 의해 좌우된다고 말할 수 있음

〈그림-82〉 2018년 충청권 전입사유별 이동자수
구성비



출처 : 통계청 「국내인구이동통계」

- 충청권 전입사유는 2018년 기준 주택(35.9%)로 가장 높으며 뒤이어 직업(25.9%), 가족(22.8%) 순으로 대답함
- 대전, 충북, 충남 시·도내 주된 전입사유는 주택의 비율이 높으며 시·도간 주된 전입사유는 직업이 높음
- 세종시는 시·도내, 시·도간 모두 전입사유로 주택의 비율이 높음

□ 지역 정착 요인

- 초기 도시개발 계획 단계에서 없었던 요구들이 증가하고 있으며 최근 동호회 활동, 찾아가는 문화 활동에 대한 문의와 지원, 협약을 통한 지속적 공급을 원하고 있음
- 인구 유입은 '직장', '주거', '교육'이 가장 큰 요인이며 여가와 문화생활은 상대적으로 주요 결정요인은 아니지만 유입 인구(특히, 신도심 거주자)의 여가문화 향유 욕구는 높아지고 있으며, 향후 다양한 여가문화 시설이 갖추어지길 기대하고, 현재의 여가문화 여건보다는 미래의 여가문화 여건을 고려함
- 지역 내 구도심과 신도심 이동은 기본적으로 학교, 의료, 교통, 생활(백화점 등 상업시설 및 공연장과 전시장 등 여가문화시설)의 편이성이 주요하게 인식되고 있음

(2) 충청권 권역 내 여가 · 문화 협업 현황 및 사례

□ 문화예술을 통한 협업사례와 교류는 다양

- 청주공항 및 KTX 오송역과의 협약을 통한 찾아가는 공연 등
- 진천·음성 혁신도시를 중심으로 지역민의 교류, 행사, 축제 등에 대한 교류의 움직임이 있음
- 생활문화 지원의 경우 다양한 사업들을 각 구의 기관 및 시설과 위탁, 협력 등을 통해 진행하고 있으며, 생활문화센터, 지역아동센터, 주민자치센터 및 일반 보육 및 노인요양시설의 교육프로그램 및 예술 프로그램 보급과 발표의 기회를 다양하게 제공하고 있음

□ 여가문화 영역에서도 전시 및 공연 교류 등을 시도

- 협력의 내용으로는 전문 생활체육 교류, 관광문화시설 이용료 할인, 시립예술단 공연과 축제프로그램 교류 등인데 협력의 초기 단계라서 아직은 구체적인 성과는 미약한 편이라고 할 수 있음
- 문화재단 차원에서는 세종, 대전, 청주, 충남, 충북 등 충청권 5개 문화재단이 협력해 2018년부터 매년 문화 다양성 포럼을 개최하고 있음

□ 세종시는 민간차원의 교류가 활발히 진행

- 타 시도의 세종시 인구 유입이 많은 편이어서 민간차원의 교류가 상대적으로 더 활발히 진행되고 있음
- 예를 들면, 대전·세종·충북 문화관광해설사 협회 간 협력을 통해 충청권 학술교류를 시도하고 있음
- 세종시 예술단체의 공연, 행사 등에 인근 지역 예술인의 참여가 활발함
- 교통분야에서 광역교통시스템(BRT버스) 구축을 위한 협력이 좋은 사례로 세종시의 주요 교통수단인 BRT버스(광역급행버스)는 충북 오송역에서 대전역을 오가고 있음
- 향후 공주시 등 노선 확장을 위해 협력하고 있음

□ 충청권 도시들 간의 상생발전 협약 체결을 통해 협력 사업 추진 의지

- 대전, 청주, 공주 등 인근도시와 상생발전 협약 체결을 통해 협력 사업을 추진하고 있음
- 그러나 사업별 추진 방법에 있어 예산의 공동분담·투자·운영·관리로 진행하고 있는 것은 없음

(3) 미래 충청권 권역 내 여가·문화 협업 전망

□ 충청권 내 유사한 행사의 통합 및 고유 콘텐츠 발굴 등 추진이 필요

- 충청권 내 개최되는 비슷한 행사, 축제 등의 통합과 고유 콘텐츠 발굴 및 개발을 통한 관광기반을 확충해 나가는 것이 필요함
- 발굴과 개발의 과정 또한 지역민의 적극적 참여를 통하여 문화와 여가의 과정으로 활용하고자 하는 인식 변화가 필요함(과정 자체가 여가로 활용)

□ 여가 및 문화재정이 어려운 상황에서 공동 협력과 추진이 필요

- 지자체 간 여가문화 시설에 대한 공동투자 활성화는 매우 중요한 과제임
- 다만 소규모 생활권을 기반으로 한 생활문화도 활성화되고 있는데 공동투자는 이를 넘어서 충청권역 전체를 아우르는 규모의 사업이어야 함
- 공연창작제작센터와 같이 공연 제작을 위한 무대 음향, 의상, 장비 등을 갖춘 대규모 시설의 도입은 고려해 볼 만함

□ 명확한 역할 분담을 통해 공동 추진하는 것을 우선 시행

- 전체 또는 일부 예산을 부담했다고 하여 수시로 전체 모든 부분을 검토 보고해야 하는 것은 담당자들이 가장 꺼리는 부분으로 진행하기 힘들 수 있음
- 분기별 보고 형식 취하고 최대한 자율적으로 추진할 수 있도록 하여야 함

(4) 여가 · 문화의 균형발전 인식

□ 각 지역과 권역의 여가·문화 균형발전은 결국 국가 전체의 균형과 발전임이라는 것에 대한 인식 필요

- 특정 지역이 여가문화 인프라가 열악해 다른 지역으로 쏠림현상이 발생하지 않도록 하는 것이 지역 균형발전의 목적이 되어야 함

- 수도권 쏠림 현상을 해소할 수 있도록 지역 균형발전이 필요함

□ **인프라 확충의 여부와 지역 콘텐츠 확장의 가능성이 중요**

- 삶의 질 향상을 위한 하드웨어의 확충과 소프트웨어의 보완이 필요하며 지역에 대한 조사와 연구가 필요함

- 모든 지역이 시설, 정책, 제도, 사업이 똑같이 주어(지원·혜택)지는 것이 아니라 각 지역 특성에 맞는 여가·문화 환경이 조성되어 해당 지역민이 그 지역에 대한 자긍심을 가질 때 지역 내에서 여가·문화가 발전이 시작됨

□ **여가 다양성 확보와 여가문화 전문가의 확충이 필요**

- 지역의 여가문화 기반을 구축하고 여러 사업을 통해 여가 다양성 확보가 필요함

- 지역 간 불균형을 심화시키는 요인 중 하나로 프로그램을 운영할 여가·문화 전문가(행정가, 기획자)가 부족하다는 것이 지적됨. 따라서 인적교류도 활발히 진행되어야 함

3) 충청권 여가·문화 제약 요소

(1) 여가·문화 인프라 부족

□ **문화예술 기반시설 수요대비 시설 부족과 불균형이 발생**

- 세종시민의 연간 문화예술행사 관람률 92%, 문화 관련 동호회 참여 경험 13.6%로 전국에서 가장 높음(2018 문화향수실태조사, 문화체육관광부)

- 반면, 세종시는 여가문화 생활을 위한 인프라가 미흡해 상대적으로 시민들의 높은 여가문화 욕구를 충족시키지 못해 문화예술 기반시설 건립이 여가 문화 영역에서 가장 큰 현안임

- 타시도와 상대적으로 비교했을 때 미술관, 박물관 등이 매우 부족한 현실이며, 지역 내 구도심(조치원 및 읍면지역)과 신도심 간 여가문화시설의 차이도 높음

- 세종시는 도시가 팽창하고 있어 도로, 교량 등 도시기반 시설 확충이 더 시급한 현안이며, 여가문화 환경이 아직은 시민의 수요를 충족시키지 못하고 있으며 이는 다른 도시와 달리 형성 중인 도시라는 특징에 기인한 것이기도 함
- 세종시민의 여가문화 욕구가 높은 반면 신도시로서 여가문화 시설이 아직은 적고, 관련된 제도나 사업도 갖추어나가고 있는 상황임

□ 여가·문화 전문 인력이 부족하며, 전문기획자의 발굴 및 육성과 거점을 통한 맞춤형 지원이 필요

- 문화예술 및 여가에 대한 관계기관 및 관계자의 지식이 매우 부족한 현실임
- 예술단의 운영 규모와 예산, 활동 실적보다 현장 예술인·단체의 활동이 몇 배 많은 기현상이 발생함(예: 청주예술의전당 전시실을 시립예술단 연습실로 변경하려는 시도를 여러 차례 하고 있음)
- 소극장의 활성화를 통한 지역 소규모 예술인·단체, 생활예술 활성화에 기여를 할 수 있음에도 지원이 전무함

□ 문화예술 지원 프로그램이 수도권 대비 부족

- 2019년 대전세종연구원에서 주관한 <대전 예술인 실태 조사> 중 부정적 부분에 있어 지역에서는 기득권층이 자리 잡은 점, 지원금 자체가 적은 점 등 수도권보다 기회가 부족하다는 의견이 있었음
- 공연장, 미술관(갤러리 포함)의 수가 절대적으로 부족한 상황임. 예술인·단체에 대한 지원이 적고, 간접은 많은 실정임

(2) 여가·문화 다양성 부족

□ 지역의 문화 인프라(문화공간, 프로그램, 예술인 활동 등) 부족을 주요 원인으로 지적

- 예술인과 마찬가지로 일반 시민도 수도권에 비해서는 볼거리 즐길 거리 등 다양한 콘텐츠 문화사업이 적다고 느끼고 있음
- 세종시의 경우에는 여가문화 향유 욕구는 수도권과 비슷한 수준이라고 볼 수 있으나, 여가문화 시설이 서울과 수도권에 집중되다 보니 세종시도 상대적으로 소외감을 느낌

□ 지역 대표 콘텐츠 육성과 관광자원을 활용한 여가활용, 문화적 가치 확대가 필요

- 기초지자체의 개념이 아닌 광역의 차원에서 역사, 생활, 문화에 대한 연구와 조사를 통한 권역별 지원체계가 마련되어야 할 듯함

□ 지역내 원하는 여가·문화 프로그램이 차이

- 충북의 경우 도농 도시의 편차가 커지고 있으며, 군 단위는 기본 인프라를 중심으로 한 예술적 수월성을 보다는 즐기는 삶의 여유를 찾고 있음
- 도시의 경우(청주, 충주, 진천·음성 혁신도시) 기본적 인프라와 고급 예술에 대한 향유의 기회 욕구가 많음

(3) 참여율 대비 만족도 낮음

□ 연령에 의한 거주 분포도에 따라 여가·문화 참여 및 만족도의 차이가 발생하고 있음

- 노년층보다 중년과 청년층의 여가·문화 프로그램 자발적 참여율이 높으면 자발적 참여를 할 경우 만족도가 높음
- 예전보다는 나아졌지만 아직 많은 시민이 ‘문화’하면 수준 높은 공연, 전시 관람 등을 생각하고 그것들은 경제적 풍요가 우선되어야 즐길 수 있다고 인식하는 부분 때문에 많은 예산을 써서 다양한 문화사업을 펼친다고 해도 만족하지 못하고 있는 것으로 파악됨

□ 젊은 세대가 많은 신도시에 비해 거주자 노령층 비율이 높은 구도심이 여가·문화의 향유가 낮고 참여율과 만족도가 높지 않은 실정

- 대전시는 지역 내 균형적인 문화발전을 위해 마을합창단 운영, 원도심 활성화 사업(길거리 버스킹 공연), 정부사업 근대문화예술 특구 조성, 연간 10억 원 이상의 문화사업 등을 통해 신도심과의 구도심의 문화격차 해소를 위해 노력 중이나 그 만족도에서는 아직 충족하고 있다고 얘기할 수는 없음
- 참여율이 만족도로 이어지지 않으며 이유로는 지역에서 요구하는 여가·문화 콘텐츠가 아니며, 운영 내지 활동가와의 화합 등 복합적 문제로 보임

4. 충청권 청년활동가 FGI

1) 충청권 청년활동가 FGI 개요

(1) 목적

- 지역 간 여가·문화 교류 상황 및 협력 상황을 파악하고 연계 방안 도출과 정책 제언의 실효성을 확인함
- 충청권 주민 FGI결과를 확인하며 여가 제약요인을 확인함

(2) 대상

- 충청권 청년활동가(3명)
 - 공주 김○○
 - 조치원 시○○
 - 천안 서○○

(3) 주요 내용

- 청년활동가의 지역 연계 사례 및 현황을 파악함
- 정책 제언의 가능성을 확인함
- 충청권 내 지역 간 여가·문화 활동의 편의성과 문제점을 파악함
- 청년활동가가 생각하는 지역 균형발전의 의미를 파악함

(4) 주요 질문사항

- 기초 질문
 - 지역에 정착한 시기와 기간
 - 지역에서 하고 있는 사업과 내용
- 지역 간 이동 현황
 - 현지인과 타지인의 방문 비율
 - 사업의 지리적 활동 범위

- 정책 제언의 가능성
 - 광역단위 거점연계 가능성과 생각
 - 지역 연계 사업의 필요성에 공감하는지
- 지원 사업의 방안과 설계
 - 필요한 지원 사업 및 활성화를 위한 지원 체제 제시
 - 활동가 사이의 협업을 위한 방안

2) 연구대상 선정

- 충청권 문화예술 관계자 및 지역문화재단의 추천으로 연구대상을 선정했으며, 지역의 현장 활동가로 지역주민뿐만 아니라 인근지역에서도 접근할 수 있는 거점 장소를 운영하는 활동가를 중심으로 인터뷰를 실시함
 - 인터뷰를 통해 여가생활을 위해 방문하거나 이동하는 상황 파악과 이유를 파악하는 데 도움이 될 것으로 판단했음
- 충청권에 한정해서 살펴보았으며, 대도시와 도농복합도시, 농촌지역 3곳을 통해 다양한 유형의 도시와 거점 공간을 살펴보려고 했음
 - 인터뷰는 3개 지역 3인을 대상으로 했으며 여가·문화와 관련하여 진행했음
 - 연구목적에 맞춰 충청권 내의 여가·문화 공간을 운영하는 청년활동가를 대상으로 선정했고, 도시권과 농어촌 거주자를 골고루 선정했음
- 지역 간 여가·문화의 격차를 파악하며 공간을 방문하는 방문객의 지역 이동 상황을 파악하고 현실적인 정책제언과 정책의 실효성을 파악함
 - FGI는 주요 여가·문화 시설의 이용자의 성별 및 연령, 지역을 파악했으며, 지역주민뿐만 아니라 타 지역의 방문객의 방문 현황을 파악하는게 목적임
 - 여가·문화 프로그램을 운영하는데 제한요소와 지역에서 활동의 장점이 무엇인지를 질문했음
 - 지원프로그램의 확대보다 홍보지역 범위의 확대와 타지역 주민의 여가·문화 프로그램 참여의 가능성에 긍정적 대답을 함
 - 2020년 12월부터 2021년 1월까지 1대1 인터뷰를 진행했으며 회당 인터뷰는 1시간에서 2시간 정도 소요됨

3) 충청권 청년 활동가 FGI 분석 결과

(1) 충청권 청년활동가 기본정보

- 각 지역에서 독립영화관, 독립책방, 공유주방을 운영하면서 거점 공간을 기반으로 여가문화 프로그램을 진행하고 있음
- 지역문화진흥원과 지역의 문화재단과 문화산업진흥원에서 주관하는 문화 사업에 지원해 참여한 경험이 있음
- 30대의 청년 활동가로 한 명의 청년활동가만 서울에서 거주하다가 고향으로 내려와 정착했으며, 두 명의 청년활동가는 서울에서 태어났지만 연인과 배우자의 고향으로 내려옴

(2) 충청권 지역 연계 경험

- 청년 활동가 모두 타 지역의 문화 활동가와 연계하거나 연계 사업에 참여한 경험이 없음
- 연계된 사업에 대해 생소해 하며, 지역 기반이 있는 경우 정부기관이 아닌 지자체에서 하는 사업에 지원할 수 없음
- 독립영화관과 독립책방을 운영하는 청년 활동가의 경우 타 지역에서 운영되는 시설을 방문한 적은 있지만 깊은 네트워크 관계를 형성하거나 같이 협업한 경험은 없음
- 오히려 지역 사업에 참여하면서 지역별 경쟁심리가 더 팽배한 것을 느꼈음

(3) 주민 참여 현황

- 처음 지역에 정착할 당시 수요층이 없을 거라는 평가에 비해 지역 주민이 많은 관심을 가져줌
 - 농촌지역임에도 영화 감상과 독서의 경험이 있는 노인층이 관심을 가지며 방문을 많이 함
 - 농촌은 여가문화 시설이 다양하지 않아 오히려 여러 연령대의 손님들이 방문함
- 인근 지역의 주민들이 공간을 방문하는 경우가 생각 보다 많으며, 방문하는 이유는 본인이 거주하는 소도시에서 시설이 없어 방문하는 경우가 많음

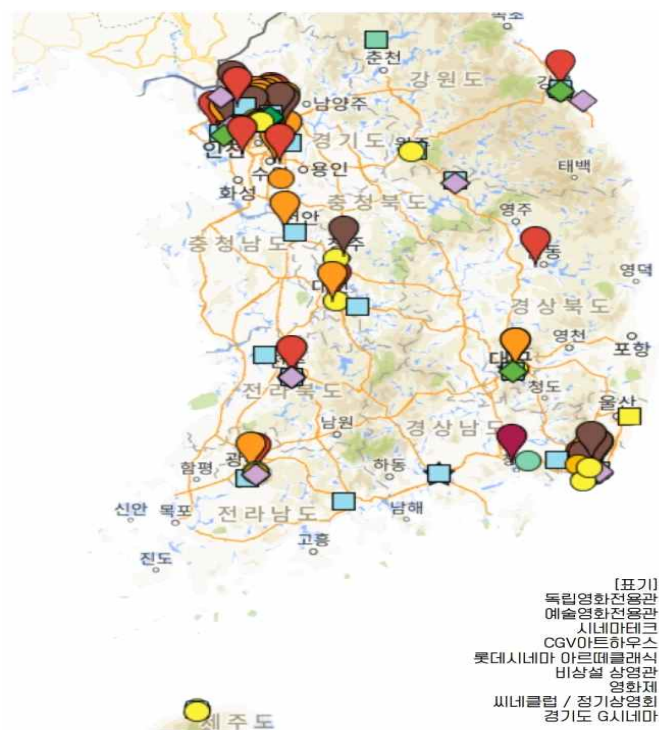
- 독립영화관의 경우 농촌임에도 역전과 가까운 위치에 시청을 위해 타 지역에서 방문하는 경우가 많으며 특히 전국적으로 독립·예술영화를 상영하는 공간이 많지 않아 다양한 지역에서 방문함
- 지원 사업으로 프로그램을 하는 경우 대상이 지역 주민에 한정되어 있어 상당수 주변지역 주민이 참여를 원하지만 도와줄 수 없었음

4) 충청권 여가·문화제약 요소

(1) 여가·문화 인프라 부족

- 충청권내에는 대규모 및 소규모 여가인프라가 부족하며, 대부분의 시설이 서울에 집중되어 있음
- 현재 거주지에 독립영화관, 독립책방, 공유주방은 한 곳 뿐이며 대부분 서울지역에 밀집되어 있음
- 대규모 여가·문화시설뿐만 아니라 활동가들이 운영하는 소규모 시설도 서울에 집중되어 있음

〈그림-83〉 한국 독립영화 예술영화 영화관 지도 0.8



출처 : <https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1>

(2) 여가문화 다양성 부족

- 충청지역 내 여가·문화 프로그램이 한정적임
 - 신청 가능한 공모의 수가 적으며, 신청 제약이 많음
 - 지역의 지원 사업을 담당하는 기관에서 원하는 프로그램이 한정적임
 - 노인 인구가 많은 농어촌의 기관에서는 문화·예술 활동에 회의적임

〈그림-84〉 지역별 연간 문화 예술 활동 건수



출처 : 한국문화예술위원회(문예연감 2018)

5) 광역권 형성의 가능성

□ 광역 단위의 연계를 통한 여가·문화 인프라 및 다양성 확보

- 활동가 간 네트워크 형성 가능성에 집중하는 것이 필요함
 - 지역에서 여가·문화 사업을 하는 활동가들도 소통할 수 있는 자리가 부족하며, 타 지역의 활동가들 간 연계 사업이 가능해지고 소통할 수 있는 자리가 생길 것이라 기대함
 - 다른 지역의 지원 사업을 신청할 수 있는 가능성보다 활동가 간의 협력과 협업을 할 수 있는 가능성을 생각함
 - 활동가들끼리 공유할 수 있는 환경 조성으로 각 지역발전 상황을 교류하며 활동가의 역량 향상뿐만 아니라 지역 상생의 발판이 될 수 있음

- 공모할 수 있는 지역 범위가 확대되는 것 보다 타 지역의 활동가와의 연계와 협력할 수 있는 가능성을 긍정적으로 생각하며 활동가들의 협업은 여가활동 증진뿐 아니라 지역의 경제에도 긍정적인 결과를 가져올 것이라 기대함

□ 홍보와 참여 범위의 확대

- 타 지역의 여가·문화를 연계하여 지역에서 홍보해 줌으로서 참여율을 높일 수 있음
 - 지원 프로그램에 참여하는 주민의 범위가 지리적으로 확장됨
 - 지역 연계를 하면 한 도시에만 머무는 게 아니라 근처 소도시까지 방문할 수 있는 가능성이 높아질 수 있음
- 타 지역의 공모사업에 참여하려는 의지보다는 본인들의 지역을 거점으로 타 지역에서 활동하는 비슷한 분야 활동가와 큰 규모의 확장된 사업을 원하거나 다른 분야의 활동가와의 협업과 연계를 원함
- 지역연계는 활동가들의 역량을 향상과 지역 범위를 넘어선 큰 규모의 프로젝트의 실현 가능성과 지역 내 프로그램의 다양화를 예상할 수 있음
- 지역을 넘어 광역 범위의 확대는 타 지역의 주민들의 참여가능성을 높이고, 다양한 여가·문화 프로그램에 참여하고 싶은 주민들의 욕구를 충족시킬 수 있음

5. 시사점

1) 내용 종합

(1) 충청권 여가·문화 상황 파악

□ 충청권의 여가·문화 제약 요인 존재

- 충청권에 거주하는 주민과 문화예술 관계자와, 청년활동가를 인터뷰를 통해 여가·문화 현황 및 제약 요인을 파악함
- 충청권 문화·예술 관계자의 서면인터뷰를 통해 실질적인 인구이동현황과 여가시설 이용현황 및 주요현황 지역 간 연계현황을 파악함
- 청년 활동가 인터뷰를 통해 현실적인 연계 협력사업 추진 방향과 전망을 파악함

(2) 인구이동 이유

□ 충청권은 2012년 세종시가 건립되면서 높은 인구이동 비율

- 2012년 이후 충청권 인구는 29만 7천명(5.7%)증가함 (통계청, 2018)

□ 주요 이동 요인은 직장과의 교육환경 때문이며, 여가·문화의 경우 거주지 이동에 큰 영향을 미치지 않지만 지역에 정착하는 요인

- 2018년 전입사유별 이동자수 통계 결과 충청권 내 주된 전입사유는 주택(35.9%)으로 경제적 이유나 거주 환경을 고려해 이동했으며, 직업(25.9%)과 직장으로 인해 주거지를 이동하거나 가족(22.8%)을 따라서 혹은 자녀의 교육환경, 부모의 건강으로 인해 이동하는 비율이 높았음
- 여가·문화는 전입 사유가 되지 않지만 지역에 정착하는 요인 중 하나임
 - 경제적 이유와 직장, 교육환경 등의 이유로 거주지를 이동하지만, 라이프스타일 즉 여가·문화 환경이 지역에 정주하는데 영향을 미치고 있었음
 - 여가·문화가 거주지 이동에 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 거주 지역 내 주거공간을 결정할 때 여가·문화 시설을 고려해 주거지를 구하는 경우가 있음
- 경제적인 이유가 지역 이주의 요인이 되지만, 여가·문화 환경은 거주 지역에 대한 만족도를 높이는 요인임

□ 여가·문화 활동을 위해 지역 간 이동을 하는 경우가 다수

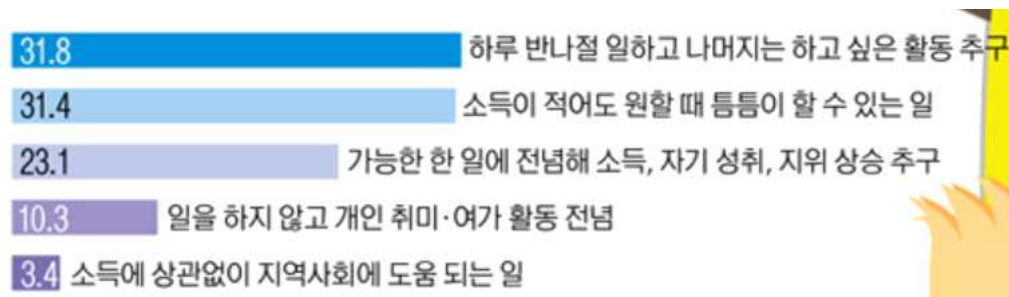
- 주로 거주 지역에 인접한 주변 도시로 이동하는 경우가 많음
- 여가 유형에 따라 주변 소도시나 농산어촌으로 이동하는 경우도 있지만 주로 시설에서 진행되는 관람여가는 거주지역보다 규모가 큰 도시로 이동함
- 여가를 위해 지역 간 이동이나 장시간 이동을 감안하면서 여가에 참여함
 - 자기개발이나 주에 3회 이상 참여하는 여가의 경우 거주지 인근에서 하는 경우가 많으며 주 1회나 월 1회 미만으로 참여하는 여가의 경우 활동적인 여가나 관람 여가로 1~2시간정도 차량으로 이동을 하는 경우가 많았음

(3) 여가·문화 수요

□ 삶의 질 영역에서 여가·문화를 중시하며, 삶의 질을 높이기 위해 이주를 하는 경우도 발생

- 상대적으로 부유한 계층이 Lifestyle Migration을 통해 자기실현이나 삶의 질을 높이기 위해 이주하는 것을 뜻하지만 최근 도시에서 벗어나 자신만의 생활과 시간을 보내기 위해 귀농하는 20-30대나 베이비부머 세대가 증가하고 있음
 - 실제로 충청권 주민 FGI에서 노후에 여가생활을 할 수 있는 곳으로 이주할 계획이 있거나 현재 이용 중인 여가·문화시설 주변으로 이사한 사례가 있음
 - 직장으로 인해 지역을 이동할 시 여가·문화생활을 고려해 지역 내에 주거공간을 구할 것이라고 응답함
 - 도시의 복잡한 생활에서 벗어나 자신만의 시간과 활동을 위해 귀농을 희망함

〈그림-85〉 도시민이 향후 농촌에서 희망하는 일 (단위 %)



출처: 한국농촌경제연구원, 2019

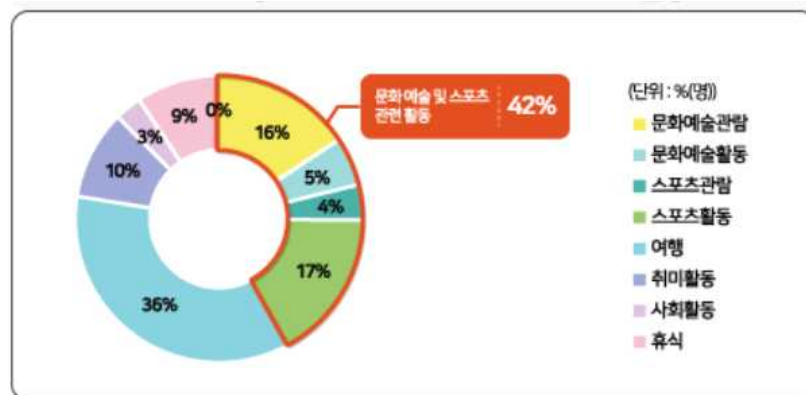
○ 충청권 주민 FGI결과 여가·문화를 향유할 수 있는 환경이 거주 만족도를 높이는데 요인 중 하나이며, 미래전망으로 봤을 때 여가·문화 요구 충족이 필요하다고 판단됨

□ 여가·문화를 향유하려는 요구가 증가하고 있으며, 정주요건에 여가·문화가 포함

○ 거주 환경에 따라 선호하는 여가·문화나 수요에 차이가 있음

- 농촌에서 문화예술 관람 혹은 스포츠 활동과 같은 참여 여가나 관람여가에 대한 수요가 높으나 거주지 인근 시설이 부족하다고 응답함

〈그림-86〉 40대 이하 농어촌 주민이 하고 싶은 여가·문화 활동



출처: 농촌진흥청, 2018 농어업인 복지실태조사

- 상대적으로 시설이 부족한 읍·면 지역은 지역 내에서 진행되는 문화행사가 필요하다고 응답했으며, 도시권의 경우 행사의 양적 증가보다는 질적 향상과 접근을 높일 수 있는 관람비용과 관련된 요구가 상대적으로 많음

〈표-52〉 문화행사에서 보완이 필요한 부분

구분		표본수	관람 비용 낮춤	작품 질 향상	가까운 곳에서 진행	관련 정보 풍부	개최 수 증가	이해하기 쉬운 행사	기타
지 역 규 모	대도시	3,544	32.6	31.2	13.7	10.4	7.0	3.9	1.2
	중소 도시	2,741	35.4	23.6	17.1	12.0	7.8	2.6	1.5
	읍·면 도시	1,648	22.7	19.6	31.2	10.9	9.0	4.8	1.9

출처: 문화체육관광부, 2019, 국민문화예술활동조사

- 도시권의 경우 여가의 종류가 시간, 공간, 체험활동, 목적 등의 분야에서 다양하며 문화센터 수강이나 원데이 클래스의 수요가 증가하고 있으며, 동호회나 모임처럼 자신의 취향을 기반으로 한 공동체 중심의 인간관계를 선호하고 있음(이노션, 2019)
- 도시권의 경우 다양한 여가활동을 할 수 있는 비용절감이나 지출 비용대비 수준 높은 여가·문화를 향유하길 원함
- 문화·여가 향유 시설을 마련하고 있음에도 수요를 맞추기 어려우며, 수요층은 만족도와 밀접한 관계가 있음
- 최근 문화, 여가 활동에 대한 요구가 증대되면서 지역 내의 시설만으로는 만족도를 높이는데 한계가 있으며, 지역 간의 연계로 시설의 공유가 필요함
- 지역 상황과 수요를 고려한 여가·문화 지원이 필요함

(4) 여가·문화 제약요인

- 인프라 부족, 여가·문화 다양성 부족이 서울·수도권과 비교해 부족하다는 것을 지적하며 여가 제약의 원인이자 여가·문화 불균형의 이유로 뽑음
- 충청권 주민은 인프라 부족, 여가·문화 프로그램의 다양성 부족, 시간제약, 연령·성별 차이를 여가 제약 원인으로 뽑음
- 충청권 문화예술관계자들은 서울·수도권과 비교하여 충청지역의 인프라가 부족하고 여가·문화 다양성이 부족하다고 밝힘
- 충청권 청년활동가들은 대형시설뿐만 아니라 작은 여가·문화 공간도 서울 지역에 밀집되어 있으며, 지역에는 한정된 프로그램 지원을 매년 반복하고 있어 다양한 프로그램을 하는데 한계가 있다고 이야기함
- 수도권대비 여가·문화 불균형을 느끼는 대표적 요인은 공간 부족, 단조로운 프로그램, 예술인 및 문화·예술 활동가의 부족을 원인으로 뽑음
- 수도권과 비교하면 공연 및 프로그램이 단조롭고 다양한 콘텐츠의 여가·문화 사업이 부족함
- 광역단위의 규모를 확보한 공연 및 프로그램 진행이 필요함
- 지역의 중복 사업과 행사를 통합하고 다양한 활동에 지원이 필요함
- 전문기획자와 예술인의 수와 지원이 부족하며, 지역 간 시설 이용뿐만 아니라 인적교류 방안이 함께 추진되어야 함

(5) 문제 인식

□ 충청권 주민 FGI를 통해 파악한 여가제약 문제를 충청권 문화예술 관계자와 청년활동가들도 함께 인식

- 여가제약요인 (인프라 부족, 다양성 부족, 시간제한, 연령·성별 간 차이)중 인프라 부족과 다양성 부족 문제를 인식하고 있음
 - 특히 시설부족 문제의 경우 공연장뿐만 아니라 연습실이 부족하며, 농촌으로 갈수록 격차가 큼을 인지하고 있었음
 - 한정되고 반복적인 행사와 프로그램이 지속되고 있으며 변화가 없음을 지적함
- 현황 해결을 위해 광역권 간의 연계가 해결방안이 될 수 있다고 생각함
 - 여가·문화시설뿐만 아니라 인력과 프로그램 공유가 활성화 될 것이라 전망함
 - 지역별 여가 요구를 파악해 지역에 적합한 프로그램 및 시설 연계가 필요함

□ 여가의 범위가 넓어지면서 수도권/비수도권의 격차가 완화되고 있지만 실질적으로 시설의 수보다 다양성의 격차를 있음을 인식

- 여가의 범위가 확대되면서 수요의 증가뿐만 아니라 요구되는 서비스의 종류가 다양해졌음
- 시설수보다 프로그램이나 지원 프로그램의 다양성에 있어 수도권과 비수도권에 차이를 인식하고 있음

2) 충청권 여가·문화 발전 방안

(1) 충청권 연계의 필요성

□ 규모있는 여가문화시설과 전문가들이 도시권에 집중

- 충청권 내 규모가 큰 여가·문화 시설은 대전, 청주, 천안과 같은 도시권에 집중되어 있으며, 공연과 전시를 운영 및 진행할 예술인이나 단체도 도시권에 집중되어 있음

- 중소도시나 농촌지역의 경우 시설의 수나 규모의 한계가 있으며, 여가·문화 프로그램 및 공연에 필요한 인력이 농촌으로 갈수록 부족함
- 기초지자체 수준에서는 시설이나 인력, 프로그램 부족의 한계가 있으며 해결방안으로 지역 간 연계와 공유가 필요
- 기초지자체에서는 매년 반복되는 프로그램과 지원 사업으로 다양성이 부족한 실정으로 주변 지역 시설 및 프로그램과의 연계와 공유가 필요함
- 관광과 체육 위주의 광역권 연계만이 진행되고 있어 문화·여가 부문으로의 확대 필요
- 충청권의 경우 관광진흥협회가 있으며 지역 연계형 관광자원 개발을 하고 있으며 아시아게임이나 하계유니버시아드유치와 같은 광역 연계를 통한 발전을 하고 있음
- 그러나 관광과 체육 외의 여가 분야의 충청권 내 연계 협의는 미비한 수준임

(2) 지자체와 지역주민의 연계 협력

- 협의체 활용을 통한 지자체간 연계 및 인프라 확보
- 충청권 관광진흥협회와 같은 협의체를 복합적으로 활용하는 것이 필요함
 - 관광뿐만 아니라 생활 체육, 문화, 예술과 같은 여가 영역 전반을 협의체에서 협의함
- 지역 내 광역문화재단과 기초문화재단 간의 연계로 여가·문화 시설과 프로그램, 인력 부족문제를 해결해 나가도록 함
- 지역 주민의 수요 파악 및 연계를 통한 다양성 확보
- 지역의 다양한 하위문화를 종합적으로 개발하기 위해 지자체와 주민간의 연계 협력이 필요함
 - 생활문화 동아리나 지역의 동호회의 시설 수요를 반영한 현실성 있는 집행이 필요함
 - 시민 참여형으로 여가·문화 프로그램을 개발해 만족도를 높임

- 지역문화를 구성하는 정량적·정성적 기반에 대한 현황 및 실태조사 실시가 필요함
- 문화콘텐츠 산업, 공연·예술, 축제 문화예술 동호회, 마을 공동체 현황과 수요 파악 필요함
- 면밀한 실태조사를 바탕으로 PEST분석과 SWOT분석을 적용해 지역의 상황을 고려한 현실성 있는 정책을 제안함

3) 충청권 연계 사업 제안¹²⁾

(1) 대표 자연자원인 ‘금강’을 충청권 여가문화 관광루트로 활용

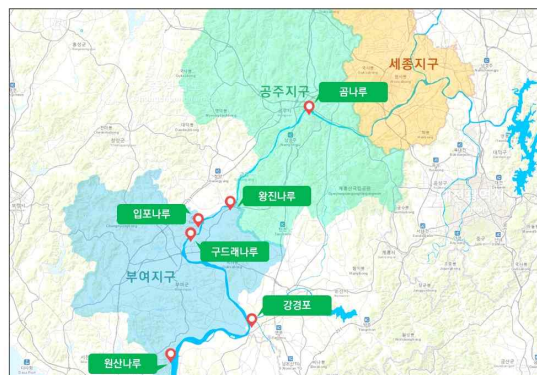
□ 충청권의 효율적 지역 연계를 위한 대표 자원의 연계

- ‘금강’과 주변의 마을, 사찰, 누정, 암석, 바위, 지명, 설화 등의 유·무형 문화자원을 연계하고 이를 활용한 문화관광루트 조성을 제안함
- 금강 나루터 복원을 통한 관광콘텐츠화, 주변 문화자원 복원과 재현(정자, 섭다리, 강마을 등), 뱃길 콘텐츠 조성, 복합적 친수공간 조성 등을 제안함

□ 연계 협력 기대효과

- 기존 지역 개발방식에서 벗어나 금강의 자연적, 문화적, 역사적 가치 발굴과 잠재되어 있는 지역문화자원의 연계를 통해 지역적 특수성을 담은 강변 관광자원으로서 가치를 재현하게 됨

〈그림-87〉 세종 - 충남 금강 루트



12) 대전세종연구원 세종연구실 이재민 연구위원 자문제공

- 주민 여가공간을 넘어 새로운 복합문화공간으로서 구현함에 따라 지역경제 활성화 및 지역정체성 정립을 통한 자긍심 고취에도 긍정적 영향을 미칠 수 있음

(2) DSC(대전(D)-세종(S)-충청(C)) 관광콘텐츠 클러스터 구축

□ 각 지역의 정체성과 장소성을 기반으로 DSC 관광콘텐츠 클러스터 구축

- 대전은 근대 이후 급격한 발전을 이룬 근대도시의 정체성과 대덕연구단지를 중심으로 하는 과학도시로서의 정체성을 가지고 있어 이를 특화한 관광콘텐츠 개발이 필요함
- 세종시는 행정수도를 목표로 하는 행정복합도시로서 문화 다양성과 미래가치로서의 신도시가 가지고 있는 미래지향적인 가치를 중심으로 콘텐츠 개발이 필요함
- 따라서 세종시는 행정수도의 이미지와 적합하게 MICE 관광산업 중심지로서 육성할 필요가 있으며, DSC의 관광 축의 거점도시로서 공정관광체계를 확립하는 거점도시로서 기능하여야 함
- 충청권은 과거 백제문화권인 부여·공주를 중심으로 역사적 정체성을 비롯하여 충청권 특유의 문화적 색채를 바탕으로 하는 다양한 문화적이며 산업적이고 환경적인 정체성이 공존해 있음

□ 연계 협력 기대효과

- 대전(D)-세종(S)-충청(C) 관광콘텐츠의 특수성을 극대화하여 클러스터를 구축하되, 세종을 클러스터의 거점지역으로 삼아 행정수도 완성에 있어 문화적 역량을 배양하고자 함
- 대전(D)-세종(S)-충청(C)의 관광콘텐츠 클러스터를 구축함으로써 관광 분야에서 균형발전을 실천할 수 있음

제3절. 충청권 여가·문화 향유 실태

1. 분석의 개요

□ 분석의 목적

- 본 절에서는 충청지역의 여가·문화 인프라 구축 현황에 따라 지역민들이 향유하는 여가·문화의 생활이 다른지, 그리고 여가·문화를 향유하는 과정에서의 불만족 정도와 그 이유가 시설부족으로 인한 부분은 얼마나 되는지를 분석하고자 함

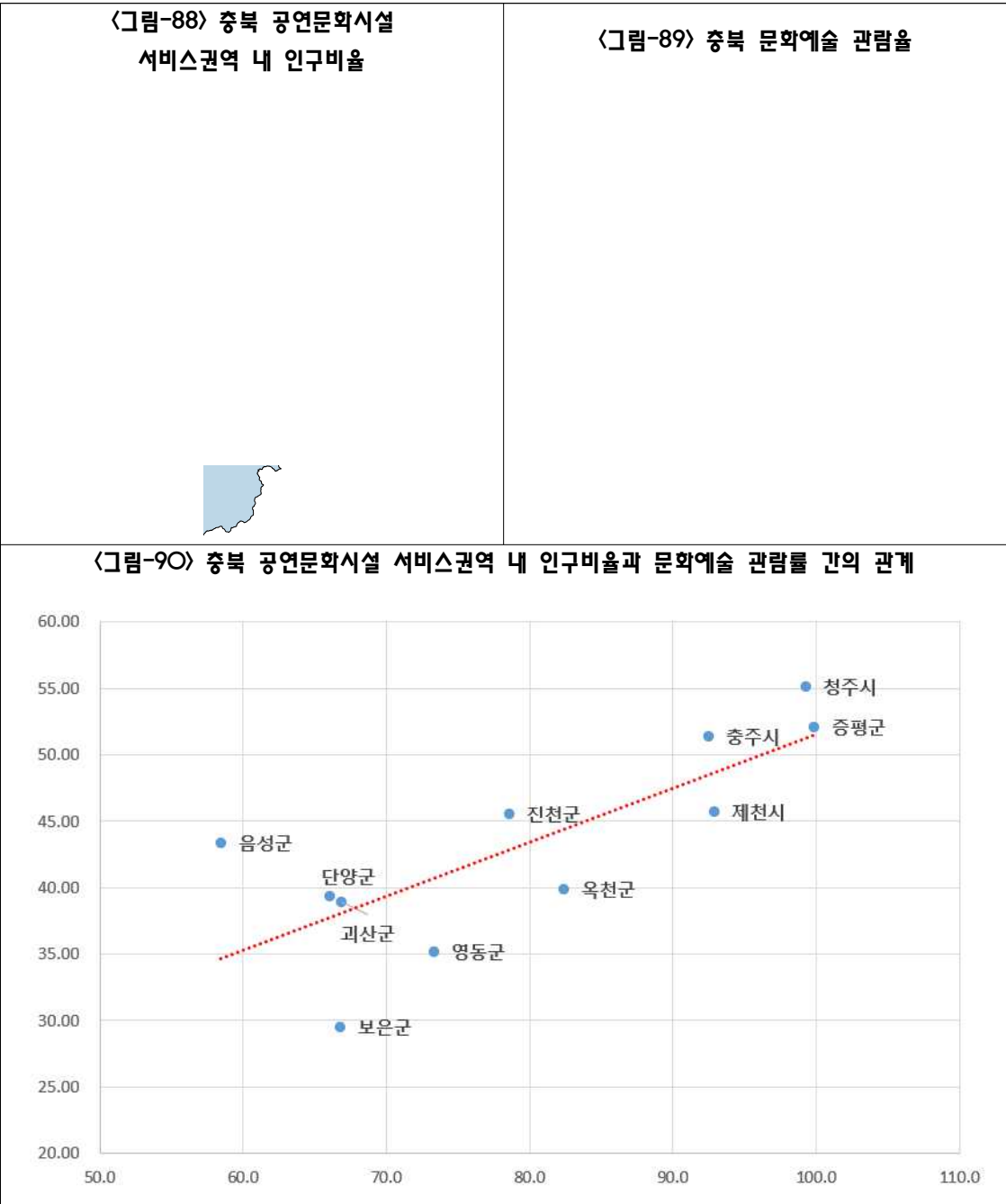
□ 분석의 내용 및 자료

- 충청지역의 여가·문화인프라 구축 현황 분석
 - 지역의 여가·문화인프라 현황을 파악하기 위하여 본 연구에서는 앞서 살펴본 국가균형발전위원회의 균형발전지표 중 가장 대표적인 여가·문화지표인 ‘공연문화시설 서비스권역 내 인구비율’을 이용하여 분석함
- 충청지역민의 여가·문화 향유 실태 파악
 - 충청지역민의 여가·문화 향유 실태를 파악하기 위하여 충청지역에서 매년 실시하고 있는 지역사회 조사자료인 “2019 충청북도 사회조사”와 “2019년 충청남도 사회조사” 자료를 이용하였음
 - 각 사회조사는 지역민의 다양한 의식과 가치관 및 실태를 파악하기 위한 조사이기 때문에 여가·문화와 관련된 문항은 매우 제한적으로만 포함되어 있음. 충분한 분석에는 한계가 있음에도 불구하고, 충청지역의 시군구 단위에서 대표성 있는 통계를 산출할 수 있는 자료가 부족하기 때문에 상기의 조사 자료를 이용하였음
 - 다만, 두 조사에 여가·문화 실태를 파악하기 위한 문항이 다수 포함되어 있으나 상호 비교를 위해 문화예술 관람만을 이용하였음
 - 충남 사회조사는 문화예술 관람과 참여, 스포츠 관람과 참여, 관광 활동 등 다양하게 나누어 조사된 반면, 충북 사회조사는 문화예술 관람과 스포츠 관람 여부만을 조사하고 있음
 - 또한 충남 사회조사에 비해 충북사회조사의 스포츠관람 비율이 매우 낮게 나타났으나 원인을 알 수 없어 스포츠 관람결과는 분석에서 제외함

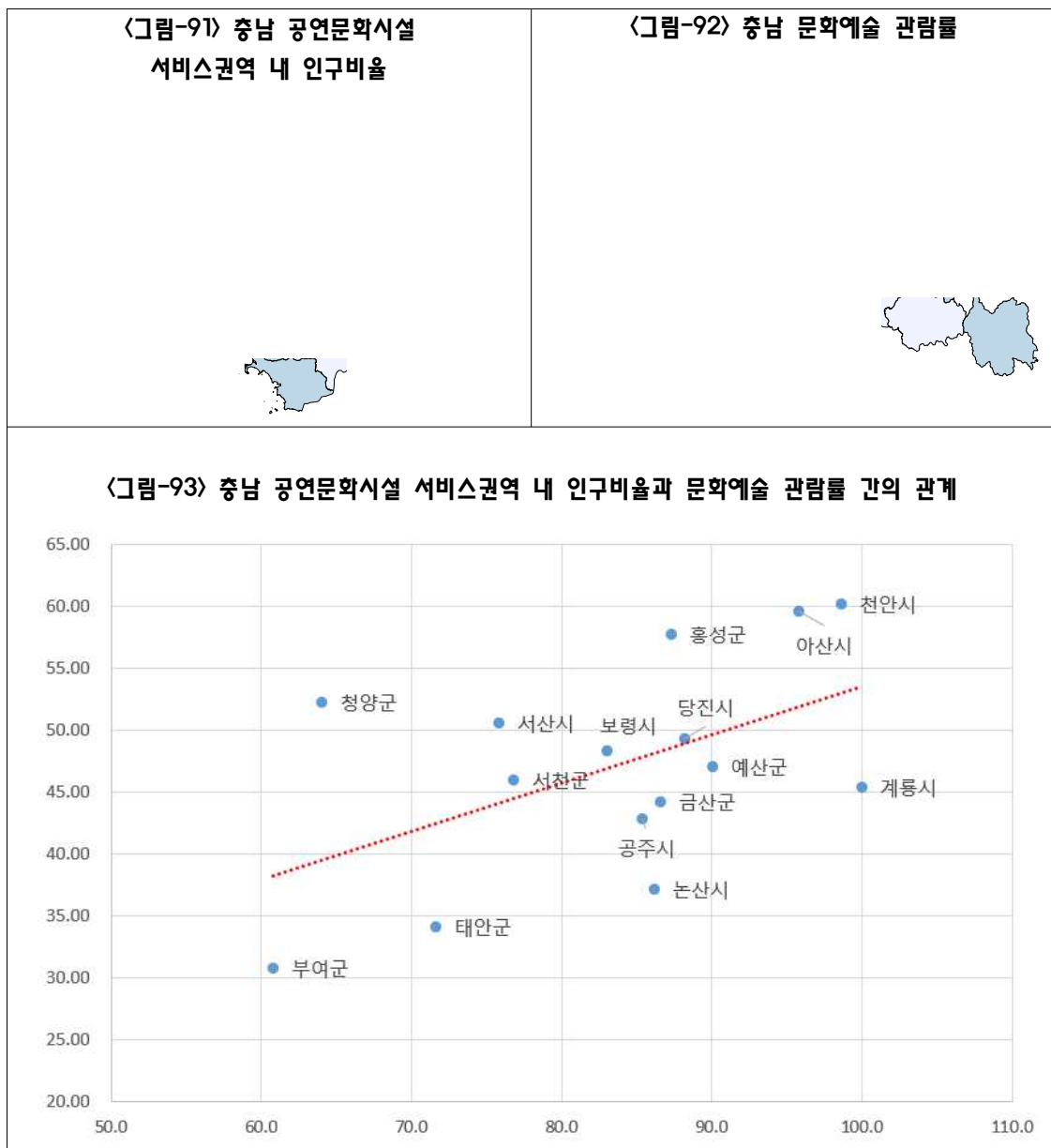
2. 분석 결과

□ 여가문화 인프라와 문화예술 관람률 간의 관계

- 충북지역의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 문화예술 관람률 간에는 높은 상관관계가 존재함을 확인함



- 이러한 결과는 충남지역의 경우에도 동일하게 나타남을 확인함
- 이를 통해 지역 내 공연문화시설이 잘 갖춰져 있을 경우 지역민들의 문화예술 관람률 역시 높은 수준임을 확인할 수 있음



□ 여가문화 인프라와 여가문화 불만족도 간의 관계

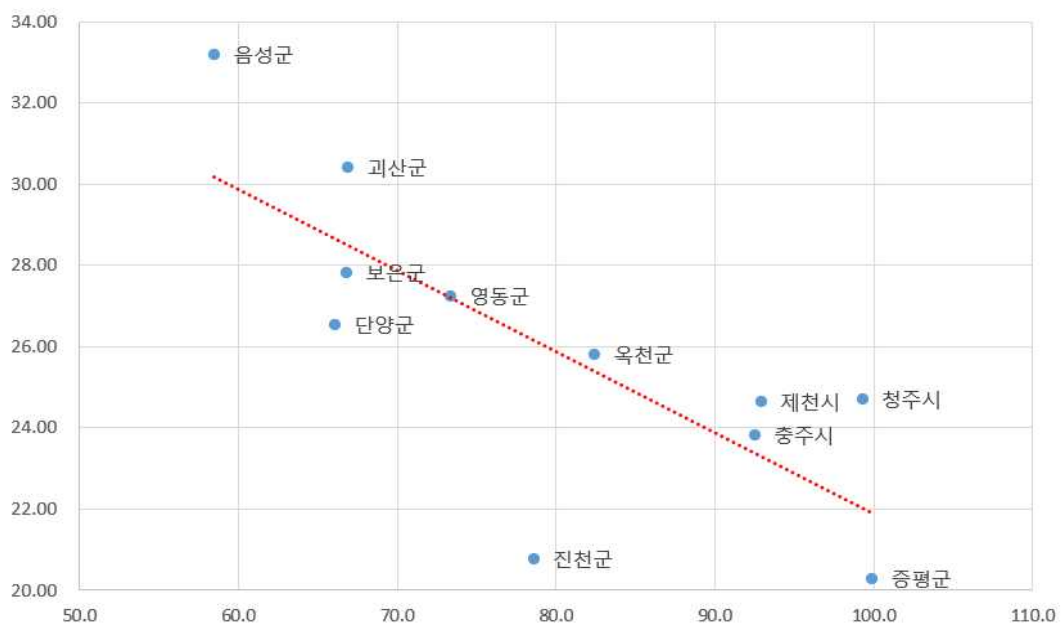
- 충북지역의 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 여가문화 불만족도 간에는 역의 상관관계가 있음
 - 즉, 충북지역의 경우 공연문화시설이 잘 갖춰지지 않은 지역의 경우 여가문화에 대한 불만족도가 높음을 확인할 수 있음

〈그림-94〉 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율

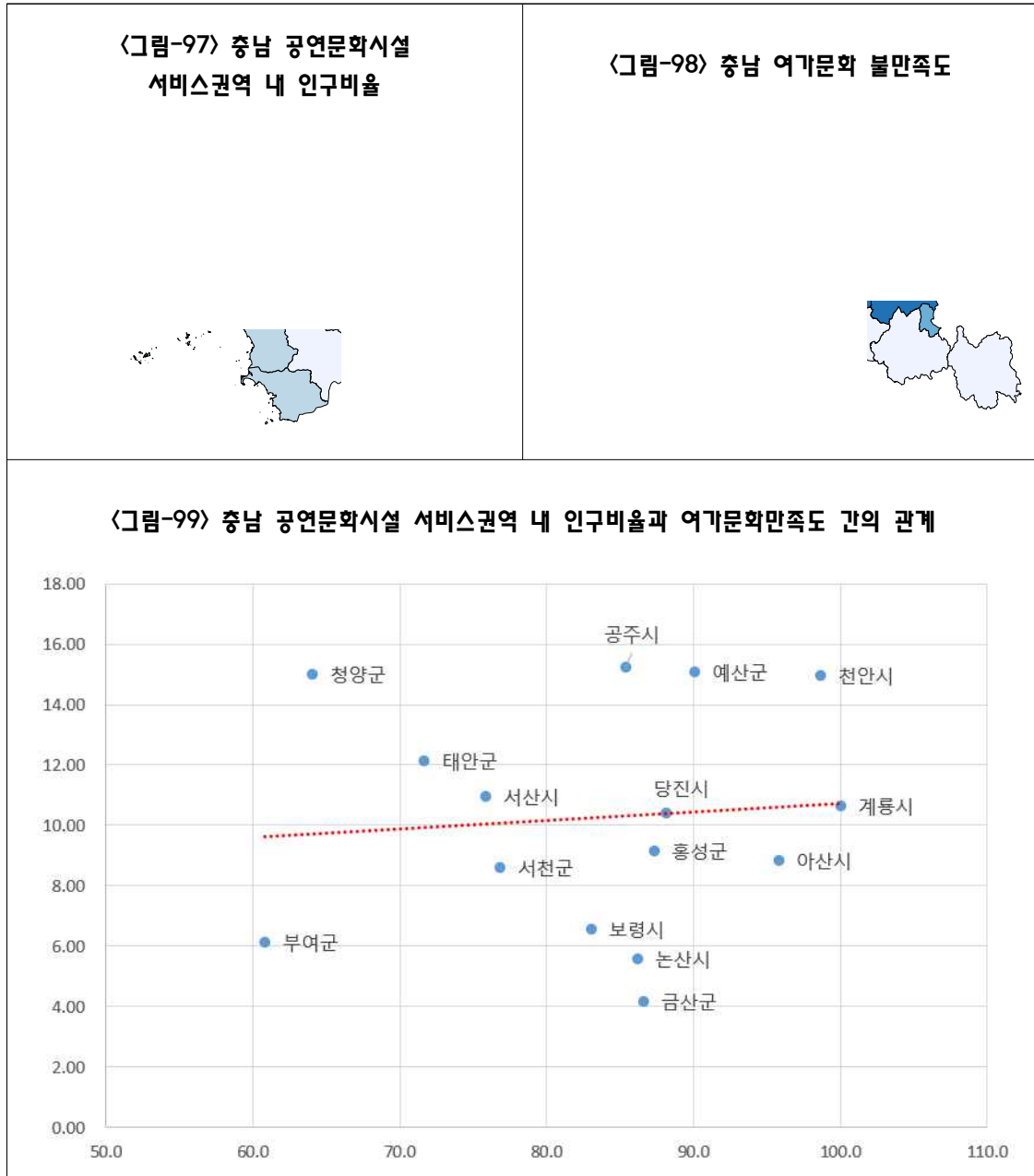


〈그림-95〉 충북 여가문화 불만족도

〈그림-96〉 충북 공연문화시설 서비스권역 내 인구비율과 여가문화 불만족도 간의 관계

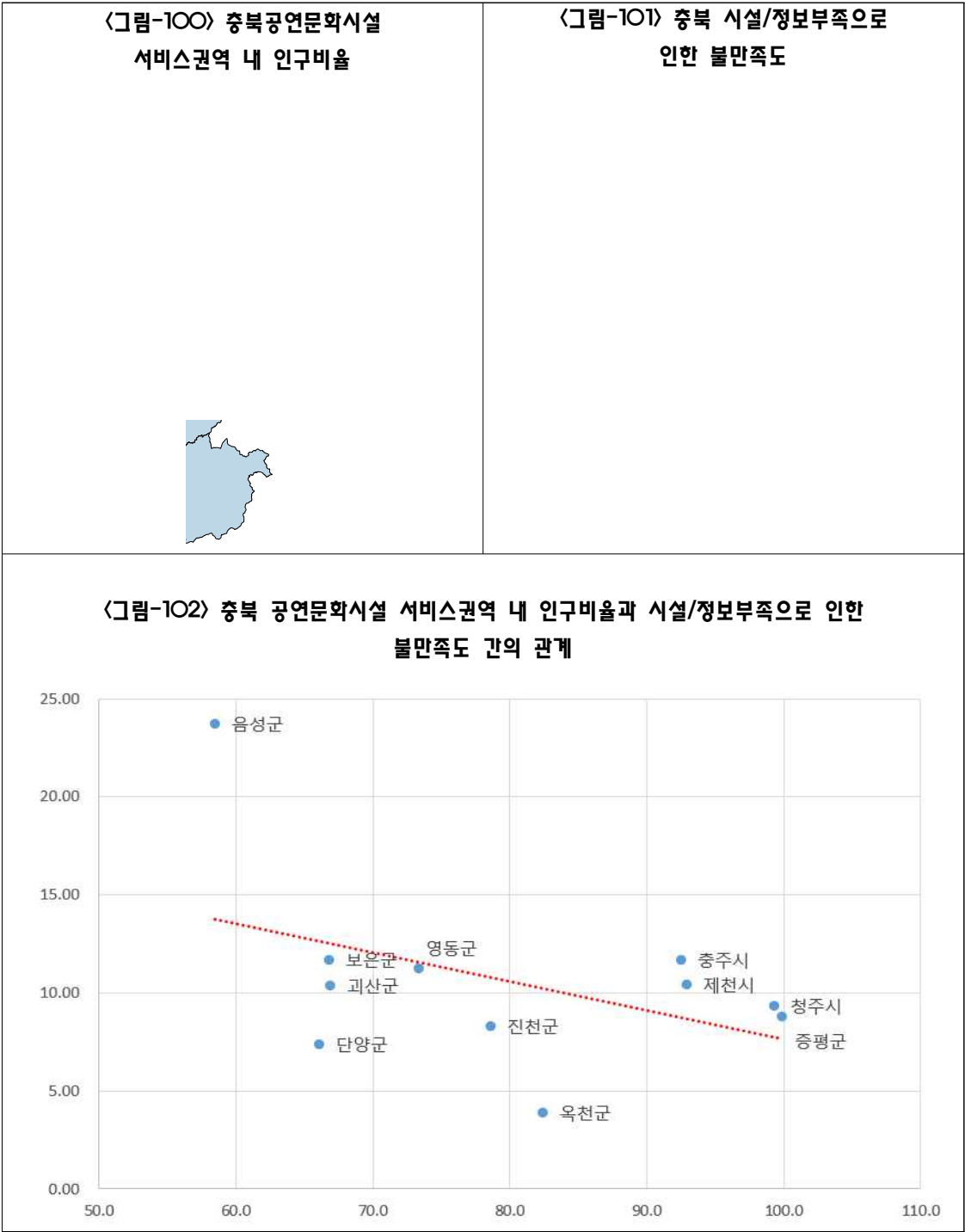


○ 반면, 충남지역의 경우에는 양자 간에 유의미한 상관관계를 확인하기 어려움

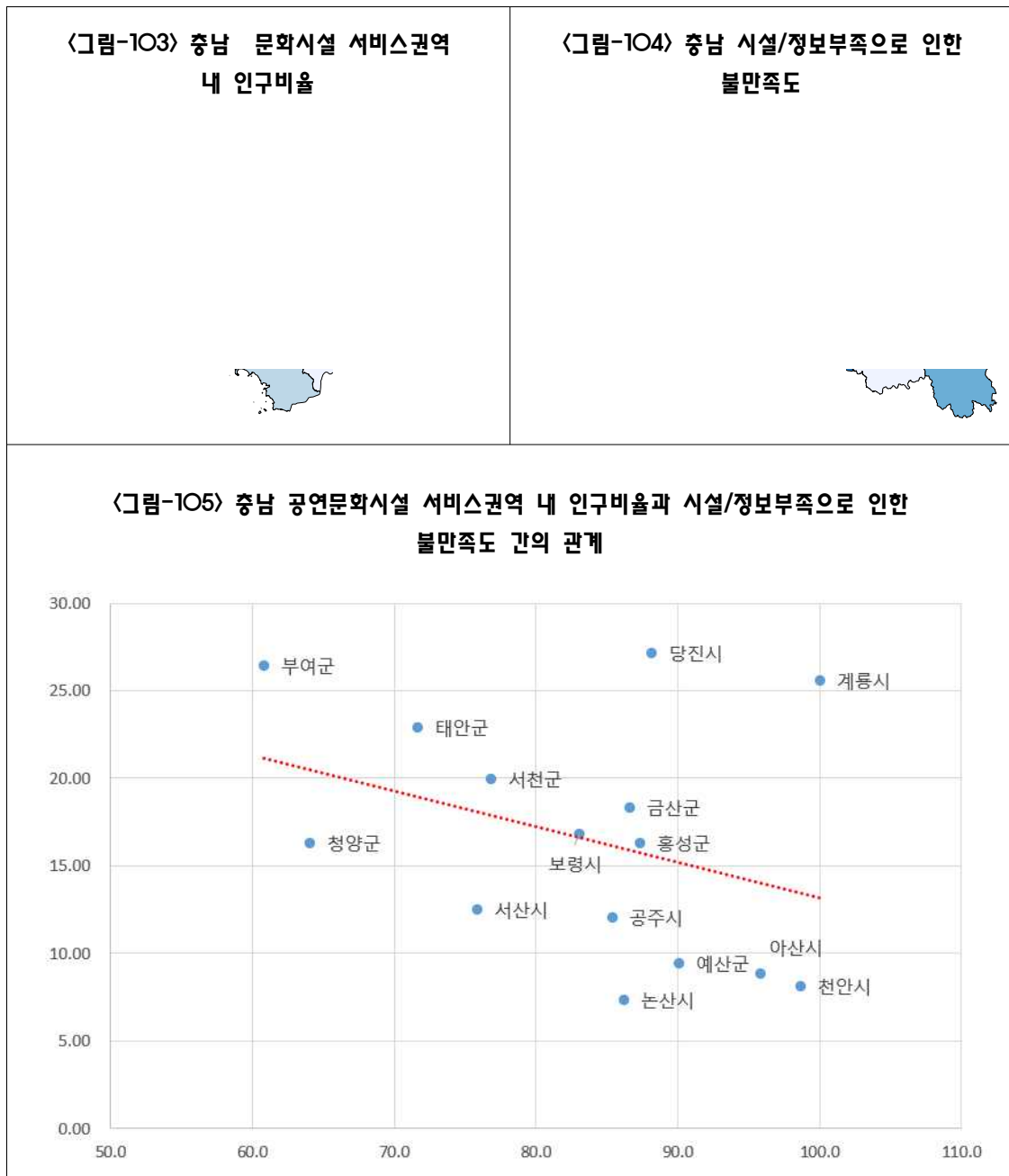


□ 여가문화 인프라와 시설 및 정보부족으로 인한 여가문화 불만족 간의 관계

- 여가문화에 대해 불만족하는 사람을 대상으로 그 이유를 물었을 때 1순위로 시설이나 정보부족을 이유로 둔 사람의 비율을 살펴보았음

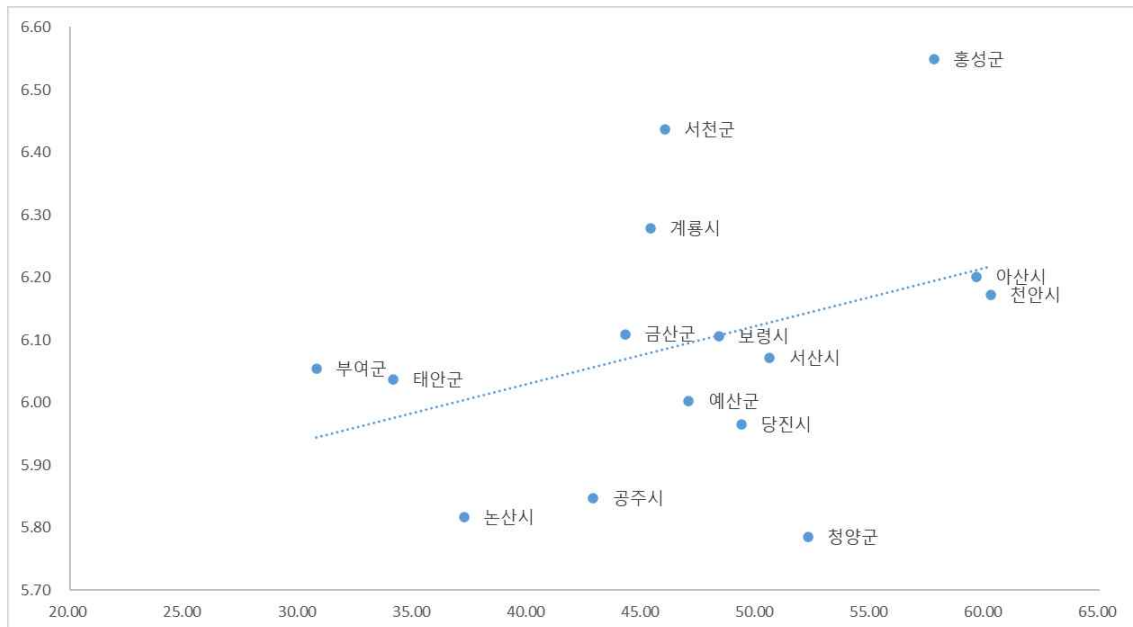


- 충북지역의 경우 여가문화 인프라가 잘 구축되지 않은 지역의 경우 여가문화생활에 불만족하는 이유로 시설 및 정보부족이라는 비율이 매우 높았음
- 이러한 경향은 충남지역의 경우에도 동일하게 나타남



- 다음으로 지역민의 여가·문화 참여도와 삶의 질 간의 관계를 살펴보기 위해 지역별 문화예술관람률과 삶의 만족도(11점 척도) 간의 관계를 분석하였음
 - 다만 충북사회조사의 경우에는 충남사회조사와 비교하여 삶의 만족도를 측정할 수 있는 문항이 부족하여 충남지역만 분석하였음
 - 분석결과를 살펴보면, 전체적으로 문화예술 관람률이 높을수록 삶의 만족도도 증가하는 것을 확인할 수 있음
 - 이를 통해서 지역민의 여가·문화의 향유가 삶의 질과 매우 높은 관계가 있음을 볼 수 있음

〈그림-106〉 충남의 지역별 문화예술 관람률과 삶의 만족 간의 관계



제4절. 지역 간 연계를 통한 지역문화격차 해소 전망

- 이전의 논의에서는 2017년에 실시한 「지역문화실태조사」결과를 토대로 지역간 문화격차의 현주소를 확인하였음
- 본 절에서는 새로운 문화.여가인프라의 구성이 아닌 지역 간 연계를 통해 이러한 지역문화격차 해소가 가능함을 보여주기 위해 「지역문화실태조사」의 원자료를 활용하여 광역계획권별로 재분석하였음

1. 충청지역의 권역계획권 설정






□ 전국 광역계획권 지정 현황

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제10조에 의거해 둘 이상의 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 시 또는 군의 연계가 필요한 경우 광역계획권을 지정할 수 있도록 규정하고 있음
- 이에 따라 2018년 국토교통부에서는 전국을 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 행정중심복합도시대권, 창원권, 광양만권, 전주권, 청주권, 전남서남권, 제주권, 공주역세권, 내포신도시권 등 14개 광역계획권을 지정한 바 있음

□ 충청지역의 광역계획권

- 2018년 국토교통부가 지정한 충청지역의 광역계획권은 아래의 <표-53>에 제시된 바와 같이 총 5개 소권으로 되어 있음
 - 대전권은 대전을 중심으로 인근지역을 포함하고 있으며, 충남지역뿐만 아니라, 충북 옥천, 청주지역이 포함됨
 - 행정중심복합도시권은 대전시와 세종시를 중심으로 공주시, 계룡시, 천안시, 청주시, 청원시, 진천시가 포함됨
- 이 절의 내용은 도시계획수립시 문화.여가정책과의 연계성을 강조하고자 하는 것이기에 국토교통부의 광역도시계획에 포함되지 않은 충주시, 제천시, 옥천군, 단양군, 영동군, 아산시, 금천군, 서천군은 분석에서 제외하였음

〈표-53〉 충청지역의 광역계획권

구분	해당지역	
공주역세권	공주, 논산, 계룡, 부여, 청양	
내포신도시권	서산, 당진, 보령, 홍성, 예산, 태안	
청주권	청주, 보은, 진천, 괴산, 음성, 증평	
대전권	대전, 세종, 공주, 논산, 금산, 옥천, 청원, 청주	
행정중심 복합도시	대전, 세종, 공주, 계룡, 천안, 청주, 청원, 진천	

2. 충청지역 광역계획권 내 연계를 통한 문화향유 격차 변화

□ 충청지역 내 문화향유 지표의 선정

- 이 절에서는 「지역문화실태조사」에서 ‘문화정책’과 ‘문화향유’ 관련 지표를 산출하기 위해 수집한 원자료에서 대표적인 보고통계를 추출하였음
 - 문화향유 지표는 전체 문화·예술사업건수, 문화예술공연건수, 취약계층문화프로그램건수 임

□ 충청지역 광역계획권내 문화향유 격차의 변화

- <표-54>에 제시된 바와 같이, 현 광역·기초단체별로 추진하고 있는 문화사업을 기준으로 보면, 지역별로 상당한 격차를 보이고 있음을 알 수 있음
 - 예를 들어, 충북 괴산군의 경우 문화사업을 실시하고 있지 않으며, 논산시, 청양군, 태안군 역시 다른 지역에 비해 문화사업 추진이 미흡한 실정임
- 그러나 광역계획권 내 지역 간에 문화사업을 연계하여 자유롭게 향유할 수 있도록 할 경우 충북 괴산군의 경우 인구 1만 명당 문화사업건수가 0개에서 74.3개로 증가하여 보다 많은 지역민들이 문화를 향유할 수 있게 됨을 알 수 있음
- 다른 지역에 비해 문화사업이 활성화된 청주시의 경우도 청주권 지역민들과의 문화사업 공유를 통해 이전보다 더 많은 문화사업을 향유할 수 있는 기회를 얻게 됨을 볼 수 있음
 - 이러한 결과는 해당 지역의 문화사업을 타 지역과 공유하게 됨으로써 해당 지역민의 향유기회가 박탈될 것이라고 우려하지 않아도 됨을 보여주는 결과라 하겠음

〈표-54〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(1)

시도	시군구	인구수	전체 문화사업			
			건수	지표1	지표2	개선도
충남	공주시	108,432	29	2.7	7.9	2.0
"	논산시	122,240	8	0.7	7.0	9.8
"	계룡시	43,967	40	9.1	19.6	1.2
"	부여군	69,086	5	0.7	12.4	16.2
"	청양군	32,837	4	1.2	26.2	20.5
공주역세권		376,562	86	2.3		9.9*
충남	서산시	171,678	28	1.6	8.0	3.9
"	당진시	167,439	38	2.3	8.2	2.6
"	보령시	103,198	20	1.9	13.3	5.9
"	홍성군	101,570	39	3.8	13.5	2.5
"	예산군	80,338	9	1.1	17.1	14.2
"	태안군	63,932	3	0.5	21.4	44.7
내포신도시권		688,155	137	2.0		12.3*
충북	청주시	835,590	168	2.0	3.5	0.7
"	보은군	34,053	38	11.2	85.2	6.6
"	진천군	73,677	21	2.9	39.4	12.8
"	괴산군	39,054	0	0.0	74.3	743.0
"	음성군	97,306	39	4.0	29.8	6.4
"	증평군	37,783	24	6.4	76.8	11.1
청주권		1,117,463	290	2.6		130.1*
대전		1,502,227	45	0.3	2.4	7.0
충남	공주시	108,432	29	2.7	33.2	11.4
"	논산시	122,240	8	0.7	29.5	44.0
세종		280,100	18	0.6	12.9	19.0
충남	금산군	53,894	20	3.7	66.8	17.0
충북	옥천군	51,766	72	13.9	69.5	4.0
"	청주시	835,590	168	2.0	4.3	1.1
대전권		2,954,249	360	1.2		14.8*
대전		1,502,227	45	0.3	2.5	7.4
세종		280,100	18	0.6	13.5	20.0
충남	공주시	108,432	29	2.7	34.9	12.0
"	계룡시	43,967	40	9.1	86.0	8.5
"	천안시	631,531	57	0.9	6.0	5.6
충북	청주시	835,590	168	2.0	4.5	1.3
"	진천군	73,677	21	2.9	51.3	17.0
행정중심복합도시		3,475,524	378	1.1		10.3*

*주: 1) 지표1: 1만 명당 지역 내 전체문화사업건수

2) 지표2: 1만 명당 광역계획권 내 전체문화사업건수

3) 개선도: (지표1-지표2)/지표1

4) 광역계획권의 개선도는 평균값임

〈표-55〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(2)

시도	시군구	인구수	문화예술공연			
			건수	지표1	지표2	개선도
충남	공주시	108,432	1	0.1	3.2	34.0
"	논산시	122,240	1	0.1	2.9	34.0
"	계룡시	43,967	1	0.2	8.0	34.0
"	부여군	69,086	4	0.6	5.1	7.8
"	청양군	32,837	28	8.5	10.7	0.3
공주역세권		376,562	35	0.9		22.0*
충남	서산시	171,678	1	0.1	1.4	23.0
"	당진시	167,439	4	0.2	1.4	5.0
"	보령시	103,198	12	1.2	2.3	1.0
"	홍성군	101,570	4	0.4	2.4	5.0
"	예산군	80,338	2	0.2	3.0	11.0
"	태안군	63,932	1	0.2	3.8	23.0
내포신도시권		688,155	24	0.3		11.3*
충북	청주시	835,590	25	0.3	1.0	2.2
"	보은군	34,053	14	4.1	23.5	4.7
"	진천군	73,677	17	2.3	10.9	3.7
"	괴산군	39,054	0	0.0	20.5	205.0
"	음성군	97,306	15	1.5	8.2	4.3
"	증평군	37,783	9	2.4	21.2	7.9
청주권		1,117,463	80	0.7		38.0*
대전		1,502,227	67	0.4	0.8	0.8
충남	공주시	108,432	1	0.1	11.1	119.0
"	논산시	122,240	1	0.1	9.8	119.0
세종		280,100	13	0.5	4.3	8.2
충남	금산군	53,894	3	0.6	22.3	39.0
충북	옥천군	51,766	10	1.9	23.2	11.0
"	청주시	835,590	25	0.3	1.4	3.8
대전권		2,954,249	120	0.4		43.0*
대전		1,502,227	67	0.4	0.8	0.9
세종		280,100	13	0.5	4.5	8.8
충남	공주시	108,432	1	0.1	11.7	126.0
"	계룡시	43,967	1	0.2	28.9	126.0
"	천안시	631,531	3	0.0	2.0	41.3
충북	청주시	835,590	25	0.3	1.5	4.1
"	진천군	73,677	17	2.3	17.2	6.5
행정중심복합도시		3,475,524	127	0.4		44.8*

*주: 1) 지표1: 1만명당 지역내 문화예술공연건수
 2) 지표2: 1만명당 광역계획권내 문화예술공연건수
 3) 개선도: (지표1-지표2)/지표1
 4) 광역계획권의 개선도는 평균값임

○ 이러한 지역 간 연계는 수도권에 비해 상대적으로 발달하지 못했던 취약계층을 대상으로 한 문화프로그램의 한계를 보완하여 보다 문화소외의 문제를 해결하는 대안이 될 수 있음

〈표-56〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화향유의 변화-(3)

시도	시군구	인구수	취약계층문화프로그램			
			건수	지표1	지표2	개선도
충남	공주시	108,432	4	0.37	1.01	1.8
"	논산시	122,240	1	0.08	0.90	10.0
"	계룡시	43,967	4	0.91	2.50	1.8
"	부여군	69,086	1	0.14	1.59	10.0
"	청양군	32,837	1	0.30	3.35	10.0
공주역세권		376,562	11	0.29		7.1*
충남	서산시	171,678	3	0.17	1.22	6.0
"	당진시	167,439	2	0.12	1.25	9.5
"	보령시	103,198	9	0.87	2.03	1.3
"	홍성군	101,570	7	0.69	2.07	2.0
"	예산군	80,338	0	0.00	2.61	26.1
"	태안군	63,932	0	0.00	3.28	32.8
내포신도시권		688,155	21	0.31		12.1*
충북	청주시	835,590	3	0.04	0.31	7.7
"	보은군	34,053	2	0.59	7.64	12.0
"	진천군	73,677	9	1.22	3.53	1.9
"	괴산군	39,054	0	0.00	6.66	66.6
"	음성군	97,306	5	0.51	2.67	4.2
"	증평군	37,783	7	1.85	6.88	2.7
청주권		1,117,463	26	0.23		13.6*
대전	공주시	1,502,227	8	0.05	0.23	3.4
충남		108,432	4	0.37	3.23	7.8
"	논산시	122,240	1	0.08	2.86	34.0
세종	금산군	280,100	5	0.18	1.25	6.0
충남		53,894	4	0.74	6.49	7.8
충북	옥천군	51,766	10	1.93	6.76	2.5
"	청주시	835,590	3	0.04	0.42	10.7
대전권		2,954,249	35	0.12		10.3*
대전	세종	1,502,227	8	0.05	0.28	4.3
세종		280,100	5	0.18	1.50	7.4
충남	공주시	108,432	4	0.37	3.87	9.5
"	계룡시	43,967	4	0.91	9.55	9.5
충남	천안시	631,531	9	0.14	0.67	3.7
충북	청주시	835,590	3	0.04	0.50	13.0
"	진천군	73,677	9	1.22	5.70	3.7
행정중심복합도시		3,475,524	42	0.12		7.3*

- *주: 1) 지표1: 1만명당 지역내 취약계층문화프로그램수
 2) 지표2: 1만명당 광역계획권내 취약계층문화프로그램수
 3) 개선도: (지표1-지표2)/지표1
 4) 광역계획권의 개선도는 평균값임

3. 충청지역 광역계획권 내 연계를 통한 문화자원의 변화

□ 충청지역 내 문화자원 지표의 선정

- 지역내 문화자원 실태를 확인하기 위해「지역문화실태조사」의 원자료에서 대표적인 보고통계를 추출하였음
 - 문화자원 지표는 문화기반시설수, 생활문화시설수를 선정하였음

□ 충청지역 광역계획권내 문화자원의 변화

- <표-57>에 제시된 바와 같이, 현 광역/기초단체별로 운영하고 있는 문화기반시설과 생활문화시설을 기준으로 보면 지역민이 이용할 수 있는 문화자원이 지역에 따라 격차를 보이고 있음을 확인할 수 있음
 - 청주시의 경우 문화기반시설이 27개로 다른 지역에 비해 절대적인 개수는 많지만, 1만 명당 문화기반시설수는 0.3개로 부족한 것으로 나타남
 - 세종시의 경우 문화기반시설이 7개로 인구수에 비해 절대적으로 부족하기 때문에 1만 명당 문화기반시설수 역시 0.2로 낮은 수준임
 - 반면, 충북 증평군의 경우에는 문화기반시설이 5개로 타 지역에 비해 많은 편은 아니나 인구가 적기 때문에 1만 명당 문화기반시설수는 1.3개로 충청권 내에서는 높은 편에 속함
- 이처럼 지역민이 향유할 수 있는 문화시설과 생활문화시설의 격차는 광역계획권 내 지역 간 연계를 통해 해소될 수 있음을 확인할 수 있음
 - 절대적인 인구수가 많아 문화기반시설이 부족했던 청주시의 경우 1만 명당 문화기반시설수가 0.3개에서 0.6개로 증가함
 - 지역간 연계를 통해 문화인프라의 부족과 지역 간 격차의 문제가 해결되는 결과는 생활문화시설의 경우도 동일하게 나타남

〈표-57〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화자원의 변화-(1)

시도	시군구	인구수	문화기반시설			
			개수	지표1	지표2	개선도
충남	공주시	108,432	9	0.8	2.7	2.2
"	논산시	122,240	7	0.6	2.4	3.1
"	계룡시	43,967	3	0.7	6.6	8.7
"	부여군	69,086	6	0.9	4.2	3.8
"	청양군	32,837	4	1.2	8.8	6.3
공주역세권		376,562	29	0.8		6.1
충남	서산시	171,678	8	0.5	2.6	4.6
"	당진시	167,439	10	0.6	2.7	3.5
"	보령시	103,198	9	0.9	4.4	4.0
"	홍성군	101,570	6	0.6	4.4	6.5
"	예산군	80,338	5	0.6	5.6	8.0
"	태안군	63,932	7	1.1	7.0	5.4
내포신도시권		688,155	45	0.7		5.4
충북	청주시	835,590	27	0.3	0.6	0.9
"	보은군	34,053	3	0.9	15.0	16.0
"	진천군	73,677	8	1.1	6.9	5.4
"	괴산군	39,054	2	0.5	13.1	24.5
"	음성군	97,306	6	0.6	5.2	7.5
"	증평군	37,783	5	1.3	13.5	9.2
청주권		1,117,463	51	0.5		9.1
대전	공주시	1,502,227	38	0.3	0.7	1.6
충남		108,432	9	0.8	9.1	10.0
"		122,240	7	0.6	8.1	13.1
세종		280,100	7	0.2	3.5	13.1
충남		53,894	7	1.3	18.4	13.1
충북		51,766	4	0.8	19.1	23.8
"	청주시	835,590	27	0.3	1.2	2.7
대전권		2,954,249	99	0.3		11.1
대전	공주시	1,502,227	38	0.3	0.7	1.9
세종		280,100	7	0.2	3.9	14.7
충남		108,432	9	0.8	10.1	11.2
"		43,967	3	0.7	25.0	35.7
"		631,531	18	0.3	1.7	5.1
충북		835,590	27	0.3	1.3	3.1
"	진천군	73,677	8	1.1	14.9	12.8
행정중심복합도시		3,475,524	110	0.3		12.1

*주: 1) 지표1: 1만명당 지역내 문화기반시설수

2) 지표2: 1만명당 광역계획권내 문화기반시설수

3) 개선도: (지표1-지표2)/지표1

4) 광역계획권의 개선도는 평균값임

〈표-58〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화자원의 변화-(2)

시도	시군구	인구수	생활문화시설			
			개수	지표1	지표2	개선도
충남	공주시	108,432	13	1.2	5.6	3.7
충남	논산시	122,240	21	1.7	5.0	1.9
충남	계룡시	43,967	5	1.1	13.9	11.2
충남	부여군	69,086	12	1.7	8.8	4.1
충남	청양군	32,837	10	3.0	18.6	5.1
공주역세권		376,562	61	1.6		8.8
충남	서산시	171,678	28	1.6	6.3	2.9
충남	당진시	167,439	28	1.7	6.5	2.9
충남	보령시	103,198	29	2.8	10.6	2.8
충남	홍성군	101,570	8	0.8	10.7	12.6
충남	예산군	80,338	9	1.1	13.6	11.1
충남	태안군	63,932	7	1.1	17.0	14.6
내포신도시권		688,155	109	1.6		7.9
충북	청주시	835,590	115	1.4	2.2	0.6
충북	보은군	34,053	4	1.2	53.2	44.3
충북	진천군	73,677	12	1.6	24.6	14.1
충북	괴산군	39,054	21	5.4	46.3	7.6
충북	음성군	97,306	21	2.2	18.6	7.6
충북	증평군	37,783	8	2.1	47.9	21.6
청주권		1,117,463	181	1.6		13.7
대전	공주시 논산시 세종 금산군 옥천군 청주시	1,502,227	240	1.6	3.1	1.0
충남		108,432	13	1.2	43.3	35.1
충남		122,240	21	1.7	38.4	21.3
세종		280,100	59	2.1	16.7	6.9
충남		53,894	14	2.6	87.0	32.5
충북		51,766	7	1.4	90.6	66.0
충북		835,590	115	1.4	5.6	3.1
대전권		2,954,249	469	1.6		23.7
대전	공주시 계룡시 천안시 청주시 진천군	1,502,227	240	1.6	3.4	1.1
세종		280,100	59	2.1	18.4	7.7
충남		108,432	13	1.2	47.4	38.5
충남		43,967	5	1.1	116.9	101.8
충남		631,531	70	1.1	8.1	6.3
충북		835,590	115	1.4	6.2	3.5
충북		73,677	12	1.6	69.8	41.8
행정중심복합도시		3,475,524	514	1.5		28.7

- *주: 1) 지표1: 1만명당 지역내 생활문화시설수
 2) 지표2: 1만명당 광역계획권내 생활문화시설수
 3) 개선도: (지표1-지표2)/지표1
 4) 광역계획권의 개선도는 평균값임

4. 충청지역 광역계획권 내 연계를 통한 문화조직과 인력의 효율적 활용

□ 충청지역 내 문화조직 및 인력 지표의 선정

- 지역내 문화조직과 인력 실태를 확인하기 위해「지역문화실태조사」의 원자료에서 대표적인 보고통계를 추출하였음
 - 문화조직 및 인력 지표는 지역문화예술법인.단체 수, 문화예술 관련 사회적 기업 수, 등록예술인 수, 문화예술교육사 수임

□ 충청지역 광역계획권내 문화조직 및 인력 지표의 변화

- 지역의 문화격차를 해소하기 위해서는 문화시설과 지방자치단체의 적극적인 예산 지원이 필수적이겠지만, 이러한 문화시설을 운영할 수 있는 조직과 인력의 기반이 조성되어 있어야 함
- 도시권을 제외하고 도농지역이나 농어촌지역의 경우에는 문화조직이나 인력이 취약할 수 밖에 없으며, 이로 인해 문화 프로그램의 원활한 운영과 지역에 맞는 프로그램과 사업을 개발하는데 어려움이 있음
 - 청주시의 경우는 지역문화예술법인단체가 23개이고, 등록예술인도 310명이며, 문화예술교육사 수도 13명으로 타 지역에 비해 많은 편임
 - 반면, 청주와 인접한 보은군의 경우 지역문화예술법인단체는 전무하고, 등록예술인 역시 7명이며, 문화예술교육사 역시 3명으로 취약한 수준임
- 하지만, 광역계획권 간에 문화조직과 인력을 연계시킬 경우 문화조직 및 인력의 부족이 해소될 수 있으며, 조직과 인력 부족으로 문화예술 프로그램 운영과 개발에 어려움을 겪었던 문제를 해소할 수 있을 것임

〈표-59〉 충청지역의 광역계획권 간 연계시 문화조직 및 인력 지표의 변화

시도	시군구	인구수	지역문화 예술법인 단체수	사회적 기업수	등록 예술인 수	문화예술 교육사수
충남	공주시	108,432	2	0	29	4
"	논산시	122,240	1	0	17	3
"	계룡시	43,967	2	0	12	0
"	부여군	69,086	2	2	18	5
"	청양군	32,837	0	2	3	1
공주역세권		376,562	7	4	79	13
충남	서산시	171,678	2	2	24	1
"	당진시	167,439	2		21	3
"	보령시	103,198	1	3	18	2
"	홍성군	101,570	4	0	16	4
"	예산군	80,338	2	0	12	2
"	태안군	63,932	1	0	7	1
내포신도시권		688,155	12	5	98	13
충북	청주시	835,590	23	0	310	13
"	보은군	34,053	0	1	7	3
"	진천군	73,677	1	0	8	3
"	괴산군	39,054	0	1	10	0
"	음성군	97,306	1	0	15	2
"	증평군	37,783	0	7	5	2
청주권		1,117,463	25	9	355	23
대전		1,502,227	45	9	791	478
충남	공주시	108,432	2	0	29	4
"	논산시	122,240	1	0	17	3
세종		280,100	5	3	86	77
충남	금산군	53,894	1	1	17	1
충북	옥천군	51,766	0	0	11	1
"	청주시	835,590	23	0	310	13
대전권		2,954,249	77	13	1,261	577
대전		1,502,227	45	9	791	478
세종		280,100	5	3	86	77
충남	공주시	108,432	2	0	29	4
"	계룡시	43,967	2	0	12	0
"	천안시	631,531	6	1	227	4
충북	청주시	835,590	23	0	310	13
"	진천군	73,677	1	0	8	3
행정중심복합도시		3,475,524	84	13	1,463	579

제5절. 소결

□ 충청권 지역주민 및 관계자 FGI의 주요 내용 및 함의

- 지역 간 여가·문화 협력 현황 및 향후 방안 모색을 위해 충청주민 7명을 대상으로 실질적 여가 활동과 여가 범위 현황을 파악하고자 FGI를 실시함
- FGI를 통해 지역에서 발생하는 여가제약을 인프라 부족과 다양성, 시간제한, 연령·성별 차이 등 네 가지 범주로 분류하여 분석함
 - 대규모 관람시설과 전문인력 부족 등의 문제뿐만 아니라 대규모 시설을 지역민이 아닌 외부 관광객 유치를 위한 시설로 인식하는 등의 한계를 보였음
 - 비수도권 지역에 인프라가 형성되고 있으나 콘텐츠 제작이나 기존의 문화 시설을 연계하거나 유희공간을 활성화하는 운영지원 방식이 필요하다는 것이 제시됨
 - 시설이용의 어려움이나 접근성보다는 다양한 활동의 향유와 이를 위한 지원 부족, 그리고 저녁시간에 활용할 수 있는 프로그램 부족 등이 개선될 필요가 있음

□ 충청권 여가·문화 관계자 FGI의 주요 내용 및 함의

- 충청권 여가·문화 관계자 3명을 대상으로 FGI를 실시한 결과, 다음과 같은 정책적 함의를 도출함
- 충청권 여가·문화 관계자도 주민과 마찬가지로 여가·문화 불균형의 원인으로 인프라 부족을 지적하였기에 지역 간 시설 이용뿐만 아니라 인적교류 방안이 함께 추진되어야 함
- 수도권과 비교하면 공연 및 프로그램이 단조롭고 다양한 콘텐츠의 여가·문화 사업이 부족하기에 광역단위의 규모를 확보한 공연 및 프로그램 진행과 함께 지역의 중복 사업과 행사를 통합하고 다양한 활동에 지원이 필요함

□ 충청권 문화예술 관계자와 청년활동가 FGI의 주요 내용 및 함의

- 충청권 문화예술 관계자와 청년활동가들도 역시 인프라 부족과 다양성 부족이 여가제약요인으로 인식하고 있었으며, 이를 해결하기 위한 방안으로 광역권 간 여가·문화시설 및 인력/프로그램 공유가 필요함을 지적함
- 여가·문화 환경이 지역 이주의 요인이 되지는 않지만, 거주 지역에 대한 만족도를 높이는 요인이기에 지역별 여가 요구를 파악해 지역에 적합한 프로그램 및 시설 연계가 필요하다는 함의를 도출함

□ 지역사회조사를 통해 본 충청권 여가·문화 향유 실태 분석 결과

- 충청지역의 여가·문화인프라 구축 현황에 따라 지역민들이 향유하는 여가·문화의 생활의 차이, 불만족 정도와 시설부족에 따른 불만족의 정도를 분석함
- 이를 위해 통해 지역의 여가·문화인프라 구축 정도에 따라 향유하는 여가·문화의 정도가 달라지며, 그만큼 전반적인 여가·문화 향유에 대한 불만족도도 증가하는 것으로 나타남

□ 지역 간 연계를 통한 지역문화격차 해소 실태 분석 결과

- 여가·문화인프라를 새롭게 조성하기 보다는 지역 간 연계의 효과성을 분석하기 위해 「지역문화실태조사」의 원자료를 활용하여 충청권을 광역계획권별로 재분석하였음
- 광역/기초단체별로 추진하고 있는 문화사업을 기준으로 보면, 지역별로 상당한 격차를 보이고 있으나 광역계획권 내 지역 간에 문화사업을 연계하여 자유롭게 향유할 수 있도록 보다 많은 지역민들이 문화를 향유할 수 있게 되고, 문화자원의 지역 간 격차도 해소 가능함을 입증함으로써 여가·문화자원과 사업의 지역 간 연계가 매우 중요함
- 또한 광역계획권 간에 문화조직과 인력을 연계시킬 경우 조직과 인력 부족으로 문화예술 프로그램 운영과 개발에 어려움을 겪었던 문제를 해소할 수 있을 것으로 사료됨

제6장

정책 방향

제1절 분석의 시사점

제2절 정책의 기본방향

제3절 제언

제6장. 정책 방향

제1절. 분석의 시사점

1. 지역 간 연계 협력의 효과 및 영향 확인

□ 지역 간 문화사업의 연계를 통하여 지역민의 문화향유 확대 가능

- 「지역문화실태조사」결과를 토대로 지역 간 문화격차의 현주소를 확인하였기에 새로운 문화.여가인프라의 구성이 아닌 지역 간 연계를 통해 이러한 지역문화격차 해소가 가능함을 보여주기 위해 「지역문화실태조사」의 원자료를 활용하여 충청지역의 5개 광역계획권을 분석하였음
- 현 광역/기초단체별로 추진하고 있는 문화사업이나 마을축제건수를 기준으로 보면 지역별로 상당한 격차를 보이고 있으나 광역계획권 내 지역 간에 문화사업을 연계하여 자유롭게 향유할 수 있도록 할 경우 보다 많은 지역민들이 문화를 향유할 수 있게 됨을 알 수 있었으며, 해당 지역의 문화사업을 타 지역과 공유하게 됨으로써 해당 지역민의 향유기회가 박탈될 것이라고 우려하지 않아도 됨을 확인할 수 있었음

□ 지역 간 연계는 문화소외 문제 해결 대안 가능

- 또한 지역 간 연계는 수도권에 비해 상대적으로 발달하지 못했던 취약계층을 대상으로 한 문화프로그램의 한계를 보완하여 보다 문화소외의 문제를 해결하는 대안이 될 수 있음도 확인함
- 문화기반시설과 생활문화시설을 기준으로 보면 지역민이 이용할 수 있는 문화자원이 지역에 따라 격차를 보였으나, 광역계획권 내 지역 간 연계를 통해 문화격차가 해소될 수 있음을 확인할 수 있음
- 도시권을 제외하고 도농지역이나 농어촌지역의 경우에는 문화조직이나 인력이 취약할 수밖에 없어 겪게 되는 문제는 광역계획권 간에 문화조직과 인력을 연계시킬 경우 상황은 개선될 수 있음을 확인하였음

2. 지역주도 균형발전전략으로의 전환

□ 지역 중심 균형발전 패러다임의 강화 및 확대

- 2000년대 이후 추진된 국가균형발전전략은 인구 및 공간 분산(참여정부)-지역특화 및 지역경쟁력 강화(이명박 정부)-지역주민 생활 및 삶의 질 개선(박근혜 정부)을 목적으로 변화, 발전해 옴
- 이러한 지역균형발전 전략의 변화와 그 시행에는 지역이 주요한 역할을 담당해야 함에도 불구하고 중앙정부의 역할과 개입이 과도하다는 지적이 지속적으로 제기됨
- 이에 따라 현 정부는 ‘포용적 분권과 자치’를 국가 지역균형발전의 기본틀로 제시하고 지역의 권한과 책임을 강조함
- 향후 ‘정부주도의 균형발전’에서 ‘지역 주도의 균형발전’으로 패러다임이 바뀔 것으로 전망되며 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 등 전반에 걸쳐 많은 변화가 있을 것으로 예상됨

□ 지역민의 ‘삶의 질 제고’와 함께 ‘다양한 삶의 가치 증진’ 강조

- 그동안 국가의 지역균형발전전략은 성장 또는 개발주의 관점에서 수립, 시행되어 왔음
- 인구 및 사회구조의 변동, 산업체계의 재편, 교육 및 복지체계 확대, 지식정보사회의 심화, 문화욕구 및 문화활동의 변화, 기후 및 생태문제 등 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등 지역민 삶의 전반에 걸친 ‘대 전환기적 변화’는 기존의 성장 또는 개발주의 시각의 국가 지역균형발전전략의 수립과 시행에 있어 큰 폭의 수정과 전환을 요구함
- 기존 국가 지역균형발전전략이 추구해 온 ‘지역민 삶의 질 제고’와 함께 ‘지속가능한 다양한 삶의 가치 증진’이 국가 지역균형발전전략에서 주요하게 고려해야 할 과제로 새롭게 부상함

3. 새로운 사회조정 양식으로서의 네트워크 거버넌스 제안 확장

□ 사회문제 해결과 조정 주체의 인식 변화

- 전통 행정학에서는 다양한 사회문제 조정과 해결의 주체로 정부와 같은 공공 행정기관을 유일한 주체로 상정함
- 그러나 공공 행정기관만으로는 현대사회에서 발생하는 다양한 사회문제 조정과 해결은 불가능함
- 이에 ‘행정의 제도적 다양성’ 측면에서 ‘정부-시장-시민사회’ 등 사회를 구성하는 각 주요 주체들 간의 연대와 협력을 통한 사회문제 조정과 해결, 즉 네트워크 거버넌스(network governance)의 필요성이 지속적으로 제기되어 옴
 - 다양한 주체들이 상호 연계한 네트워크를 구축하여 사회문제를 조정, 해결한다는 네트워크 거버넌스의 구체적 방법론으로 협력적 거버넌스(collaborative governance)가 제안되고 있음
 - 충청권 주민대상 심층 인터뷰에서 공공 행정기관-민간 참여주체들과의 상호협력은 향후 지역균형발전전략의 주요 핵심과제로 양자 간의 네트워크 및 협력적 거버넌스의 필요성이 점점 중요해지고 있음을 확인함
 - 이는 지역균형발전전략의 수립과 시행에 있어서도 현행 행정구역 구분에 따른 공공 행정기관(중앙정부-광역지자체-기초지자체)들의 독자적 행위에서 발생하는 관련 인프라의 중복투자, 비효율성, 운영관리 부실성 등의 문제를 개선할 수 있는 대안으로 제시되고 있는 방안이기도 함

□ 다양한 관점에서 바라보는 지역 환경과 이해의 확장

- 그동안 지역을 이해하는 관계역학은 ‘정부-지역’ 관점 중심으로 이루어져 지역의 다양한 관계맺음과 그에 따른 상호작용의 영향력 이해가 제한적이었던 비판이 제기됨
- 이러한 비판을 수용, 반영하여 보다 다층적이고 다면적인 또한 지역 중심의 실질적이며 효과적인 지역균형발전전략의 수립과 시행을 위해서는 ‘중앙정부-지역’관점의 포용적 분권과 자치방안 외 ‘지역 내 포용적 분권과 자치’ 등의 다양한 방안들이 논의될 필요가 있음
 - 지역균형발전을 위한 네트워크 거버넌스의 실천을 위해서는 지역 내 또는 지역 간 협력적 거버넌스의 논의와 추진도 적극 검토, 시행될 필요가 있음

4. 지역 여가·문화 환경의 중요성 확대 및 질적 향상 추구 필요

□ 지역균형발전을 위한 여가·문화환경의 중요성 확대

- 본 연구가 수행한 우리 지역의 여가·문화환경 현황 분석을 통해 얻은 중요한 시사점은 여가·문화 관련 정책과 사업들이 해당 분야에 국한되지 않고 경제, 사회, 복지, 환경 등 다른 영역들과 상호 간에 다양하고 포괄적인 영향을 미치고 있다는 점임
- 또한 여가·문화가 지역민의 삶에 미치는 영향력이 증대됨에 따라 일상 생활의 영위와 지속에 필요한 우선 순위항목 선정에 있어 그 중요도가 지속적으로 높아지고 있다는 점은 국가 지역균형발전전략의 수립과 시행에 있어 앞으로 보다 많은 관심을 가지고 주목해서 살펴보아야 할 현상이라고 사료됨
- ‘지방소멸’의 위기 해소 및 완화를 위해 적정 수준(optimum)의 지역 여가·문화환경 조성과 개선은 유효한 대안이 될 수 있으며, 인구의 지역이동과 분산 전략에 있어 그 역할과 기대효과는 지속적으로 증대되고 있음
 - 현재 우리 지역들이 당면한 인구감소, 초고령화, 저출생, 청년인구의 수도권 유출, 기존산업의 쇠퇴 등의 문제 해소 및 완화를 위한 대응책으로 적정 수준의 지역 문화·문화 환경 조성과 개선방안 모색이 필요함
 - 최근 조사결과를 살펴보면 이주계획이 있거나 이주를 고려하는 사람들에게 여가·문화 환경 항목은 주요한 결정요인 중 하나로 인식되고 있음. 청년 및 아동·청소년층에서 그 중요도는 더욱 높아짐
- 지역에서 장기적으로 예측가능하며 지속가능한 삶을 모색, 영위하기 위해서는 지역민 삶 전반에 걸친 분야 또는 영역들의 연계와 협력이 요구되고 있음. 이는 다시한번 네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스의 필요성을 확인하는 것임

□ 지역 여가·문화 환경의 양적 확대 지양과 질적 향상 추구

- 본 연구는 그동안 조사된 여러 다양한 데이터와 통계자료를 분석한 바, 현재 우리 지역의 여가·문화 환경과 관련한 공간 및 시설 등의 물리적 인프라 조성 과 구축은 수도권과 비교해서 양적 측면에서는 그동안 지속적 양적 팽창이 이루어져 양적 균형 상태라는 결론을 도출함

- 그러나 지역의 지리, 사회, 문화적 특성과 지역정부의 행정적·재정적 여건에 의해 여가·문화 환경 관련 인프라의 공급 및 서비스 전달에 있어 지역 간 불균형과 격차문제가 발생하고 있다고 진단함
- 또한 실질적 지역 수요를 기반으로 구체적이고 면밀한 대응의 부재는 조성한 인프라 작동에 필요한 콘텐츠 부족과 운영부실 문제를 발생시키고 있음
- 이는 지역민의 외면과 활용도 저하문제로 이어져 투자 효율성을 떨어뜨리는 문제를 낳음. 이는 다시 운영, 관리의 문제 지적으로 이어지는 악순환으로 이어짐
- 따라서 향후에는 여가·문화 환경의 양적인 해결책 보다는 운영관리의 효율성과 전문성 제고, 콘텐츠의 다양성, 참여자들의 생산성 및 만족도 향상 등 질적 측면의 제고 노력이 필요할 것으로 전망함
- 그러나 이러한 분석내용은 현재 제한적인 통계 및 데이터에 의존하는 것이기에 객관성 측면에서 한계가 있음. 향후 여가와 문화 관련 정부 및 지역이 시행하는 각종 조사와 관련하여 다음과 같은 사항의 조정과 추진이 시급함
 - 여가·문화 관련 조사 결과 공유 및 상호 활용을 위한 정보 플랫폼 구축
 - 정부와 지역 시행 조사의 효율적 상호 역할 분담 및 지역 균형발전 측면에서 살펴볼 수 있는 공통 조사항목의 상호 협조 추진

□ 지역 여가·문화환경 조성 확대와 운영관리의 효율성 제고

- 현재의 양적 균형상태에도 불구하고 공공기관의 추가적인 지역 이전, 혁신도시 추가 조성, 인구 분산 정책, 지역산업 활성화, 지역 수요 증가 등에 따른 향후 지역균형발전전략 추진은 지역 여가·환경 조성에 있어 중앙정부와 지역정부 모두에게 추가적 투자를 발생시킬 것으로 전망함
- 따라서 본 연구가 분석을 통해 제시하는 유효하다고 판단되는 미래 지역 여가·문화환경 조성전략은 ‘지역 내, 지역 간 다자간 협력체계 구축’으로 투자 중복성을 피하고, 운영관리의 효율성을 제고시킬 수 있는 방안임
- 이는 그동안 여러 문제를 발생시키고 있다는 비판을 받아 온 기존 여가·문화 관련 정책의 기본틀인 ‘중앙→지역의 선형적 전달체계’를 현재의 요구와 미래 전망이 요청하는 국가 지역균형발전전략의 새로운 틀로 재구성하는 것이며 전국의 지역민 모두가 체감할 수 있는 지역균형발전전략의 실질적 성과 도출을 위한 방안이 될 것으로 기대함

제2절. 정책의 기본방향

분석시사점1	분석시사점2	분석시사점3	분석시사점4
지역 간 연계 협력의 효과 및 영향 확인	지역주도 균형발전전략으로의 전환	새로운 사회조정 양식으로서의 네트워크 거버넌스 제안 확장	지역 여가문화 환경의 중요성 확대 및 질적 향상 추구 필요
↓			
기본방향	세부방안		
1. 지역 균형발전을 위한 정주여건 및 삶의 질 제고의 여가.문화 환경 조성	1. 「문화기본법」 등 관련법 개정 2. 여가·문화 통합패키지 지원 등 관련제도 개선 2-1. 성과극대화를 위하여 사업 연계를 통한 통합패키지 지원 2-2. 각 분야별 기금의 통합연계사업 사용 제도 마련		
2. 균형있는 여가.문화 환경 구축을 위한 지역 간 연계협력 및 자원 공유	1. 중앙정부와 지역간 전달체계를 협력체계로 전환 1-1. 정책 추진체계의 구조에 관한 인식 전환 1-2. 참여 주체별 상호 연계, 협력체계 구축 2. 지역 네트워크에 기반을 둔 다자간 상호협력체계 구축 2-1. 관련 분야 다양한 이해관계자들의 네트워크와 협력체계 마련 2-2. 중앙정부 및 광역자치단체의 메타 거버넌스 역량 강화 3. 광역단위 여가·문화 정책 및 사업 협력체계 마련 3-1. '광역협력권' 구성과 시행을 통한 지역 내 협력 및 조정 강화 3-2. 광역협력권 내 조정 및 협력을 촉진하는 정책단위 구성 및 운용 4. 접근성 제고와 질적 향상에 목표를 둔 여가 문화환경 조성 및 지원 4-1. 여가.문화환경 조성 및 프로그램 지원의 효율성 제고 4-2. 공유재로서의 지역 주민 생활권 및 문화권에 따른 조성과 지원 강화 5. 행정권역이 아닌 주민 생활권에 따른 환경조성과 지원 강화 5-1. 접근성 제고를 위한 공공 교통서비스 제공과 찾아가는 서비스 확대 5-2. 여가·문화 환경 및 프로그램의 질적 수준 제고		
3. 지역 여가.문화 환경의 질적 향상과 투자 및 운영관리의 효율성 제고	1. 지역균형발전을 위한 여가·문화 환경 조성 기준 마련 1-1. 균형있는 지역 여가·문화 환경 조성 및 지원 기준 설정 1-2. 정부-광역의 역할 분담 구체화 2. 지역균형발전 투자협약제도 확대 2-1. 정부 및 광역단위 투자협약제도 확대 2-2. 기존 투자 및 지원 제도의 혁신 3. 여가·문화의 지역균형발전을 위한 공공재원 조성 3-1. 광역단위 여가·문화발전 기금 설치 3-2. 지역문화진흥기금의 실제적 설치, 운용 4. 민간의 공공영역 참여 확대 4-1. 민간 참여를 통한 사각지대 해소 및 역량 강화 4-2. 민간 여가·문화시설의 인증제 및 지정제 도입 5. 지역균형발전을 위한 여가·문화 관련 통계 및 조사 강화 5-1. 여가·문화의 균형발전 관련 통계 지표 보완 5-2. 지역문화 통합정보 시스템 구축과 활용		

1. 지역 균형발전을 위한 여가·문화 환경 조성

1) 추진방안

□ 여가·문화 관련법상의 '지역균형발전' 관련 조항 설치 및 보완

- 사회적 제약을 개선하고 접근성을 향상시키기 위해 관련법을 개정함
- 지역 여가·문화 관련법인 「문화기본법」, 「지역문화진흥법」, 「문화예술진흥법」, 「국민여가활성화기본법」 등에 '균형발전', '지역격차', '문화격차', '상호 연계, 협력' 관련 조항을 추가함

□ 여가·문화 관련법상의 '연계, 협력' 관련 조항 설치 및 보완

- 지역 여가·문화활성화를 위해서는 관련 주체들 및 영역 간 상호 연계, 협력이 필수적임에도 불구하고 현행 관련법상에는 관련 내용이 미흡함
- 상기 언급한 관련법에 관련 조항을 설치 및 보강함

2) 세부내용

(1) 「문화기본법」등 관련 법 개선(안)

□ 「문화기본법」 개정(안)

- 개정내용: 균형발전, 상호 연계 협력 관련 조항 삽입

현행	개정
제1조(목적)...국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적)...국가사회의 균형있는 발전 에 중요한 역할을 할 수 있도록 상호 연계, 협력하는 것을 목적으로 한다.
제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.	제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 상호 연계, 협력을 통한 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.

제7조(문화정책 수립·시행상의 기본 원칙)	제7조(문화정책 수립·시행상의 기본원칙) 7항 신설 <u>7. 문화의 지역간 균형있는 발전을 증진할 것</u>
제8조(문화진흥기본계획의 수립)	제8조(문화진흥기본계획의 수립) ②항에 관련 내용 신설 <u>• 지역의 균형있는 문화진흥을 위한 상호 연계, 협력에 관한 사항</u>

□ 「지역문화진흥법」 개정(안)

○ 개정내용: 상호 연계 협력을 통한 지역간 균형있는 문화환경 조성 조항 삽입

현행	개정
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.	제1조(목적) 이 법은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 <u>상호 연계, 협력을 통한</u> 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 한다.
제3조(지역문화진흥의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 지역문화진흥 정책을 추진하여야 한다.	제3조(지역문화진흥의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 지역문화진흥 정책을 추진하여야 한다. • 신설조항 ⑤ <u>상호 연계, 협력을 통한 지역간 균형있는 문화환경 조성</u>

□ 「문화예술진흥법」 개정(안)

○ 개정내용: 문화격차 해소, 상호 연계 협력 관련 조항 삽입

현행	개정
제3조(시책과 권장) ①국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.	제3조(시책과 권장) ①국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하여 <u>문화격차를 해소하기 위해</u> 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.
②제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다.	②제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 <u>상호 연계, 협력을 통해</u> 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다.

□ 「국민여가활성화기본법」 개정(안)

- 개정내용: 균형있는, 상호 연계 협력에 대한 조항 삽입

현행	개정
제1조(목적) 이 법은 여가 활성화에 관한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 여가 활성화에 관한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 <u>균형있는</u> 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 <u>상호 연계, 협력</u> 하는 것을 목적으로 한다.
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 여가 활성화 관련 정책을 수립·시행하여야 한다.	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 <u>균형있는</u> 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 여가 활성화 관련 정책을 수립·시행하여야 한다
제7조(여가 활성화 기본계획 및 시행계획) ① 문화체육관광부장관은 여가 활성화에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따라 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법을 포함한 여가 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·추진하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 여가 활성화 정책의 목표와 방향	제7조(여가 활성화 기본계획 및 시행계획) ① 문화체육관광부장관은 여가 활성화에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따라 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법을 포함한 여가 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·추진하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 여가 활성화 정책의 목표와 방향 2. <u>상호 연계, 협력을 통한 지역간 균형있는 여가환경 조성</u>

□ 「국가균형발전 특별법」 참조 조항 반영 및 개선

- 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」에는 「국가균형발전 특별법」에서 명시하고 있는 추진계획의 협의, 조정, 심의를 담당하는 기구가 부재함
- 「문화기본법」에 ‘문화협력위원회’ 설치 조항을 신설하여 기본계획 수립에 있어 지역균형의 여가·문화 관련 시책을 협의, 조정, 심의하는 기구를 설치함
 - 지역 간 연계, 협력 사안에 관한 조정권을 부여함
- 「지역문화진흥법」에 ‘시·도 지역문화협의회’ 설치 조항을 신설하여 각 지역별 시행계획 수립에 있어 지역 여가·문화 관련 시책을 협의, 조정, 심의하는 기구를 설치함

- 지역 간 연계, 협력 사안에 관한 조정권을 부여함

※ 「국가균형발전 특별법」 참조

제8조(시행계획의 협의·조정) 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 다른 중앙행정기관의 부문별 시행계획 또는 다른 시·도의 시·도 시행계획의 시행이 그 중앙행정기관 또는 시·도의 시행계획의 시행에 지장을 주거나 줄 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다. 이 경우 국가균형발전위원회는 해당 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 관련 의견을 제시할 수 있다.

제28조(시·도 지역혁신협의회 등) ① 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 지역혁신협의회(이하 "시·도협의회"라 한다)를 둔다. 이 경우 시·도협의회는 심의결과를 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다. <개정 2020. 12. 8.>

1. 시·도 계획 및 시·도 시행계획의 수립에 관한 사항
 2. 관할 시·도 지역 산업·기업의 육성 등에 대한 중장기 전략 수립에 관한 사항
 3. 관할 시·도가 추진하는 국가균형발전시책의 시행에 관한 사항
 4. 관할 시·도에서 제11조에 따라 추진하는 지역경제 활성화 촉진 시책 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항
 5. 관할 시·도 내 인구감소지역의 발전에 관한 사항
 6. 관할 국가혁신융복합단지의 지정과 육성에 관한 사항
 7. 그 밖에 시·도협의회가 장이 부의하는 사항
- ② 시·도지사는 관할 시·도의 국가균형발전시책 및 제1항 각 호에 따른 시·도협의회 심의를 지원하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 지역혁신지원단을 둔다.
- ③ 제1항 및 제2항 이외에 시·도협의회와 시·도 지역혁신지원단의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(시·군·구 지역혁신협의회) ① 시장·군수·구청장은 관할 시·군·구가 추진하는 국가균형발전시책의 시행, 인구감소지역의 발전 및 지역혁신 등과 관련된 중요 사항의 협의·조정 등을 위하여 시·군·구 지역혁신협의회를 둘 수 있다.



- 적용의 예) 「지역문화진흥법」
- 시장·군수·구청장은 관할 시·군·구가 추진하는 지역문화진흥 시책의 시행과 관련된 중요 사항의 협의·조정, 심의 등을 위하여 시·군·구 지역문화협의회를 둘 수 있다.
- (시행계획의 협의·조정) 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 다른 중앙행정기관의 부문별 시행계획 또는 다른 시·도의 시·도 시행계획의 시행이 그 중앙행정기관 또는 시·도의 시행계획의 시행에 지장을 주거나 줄 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다. 이 경우 지역문화협력위원회는 해당 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 관련 의견을 제시할 수 있다.
- (시·도 지역문화협의회 등) ① 시·도지사는 지역문화진흥을 위한 시책을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 지역문화협의회를 둔다. 이 경우 시·도협의회는 심의결과를 중앙행정기관이 구성한 지역문화협력위원회에 제출하여야 한다.

(2) 관련 제도 개선(안)

□ 성과 극대화를 위하여 사업 연계를 통한 통합패키지 지원

- 여가·문화 취약지역을 우선하여 관련 분야들(문화, 체육, 관광 등)의 사업 추진에 있어 상호 연계하는 통합패키지 사업을 시행함



□ 각 분야별 기금의 통합연계사업 사용 제도를(운영계획 관련) 마련함

- 다른 분야에서 관련 시설을 사용할 때 운영 방침을 제시하고, 기존 시설의 복합화(문화+체육, 관광+문화 등)에 따른 지원을 확대해 나감
- 관련 지역 사례: 고창군 사례

■ 고창군 문화비전에 제안된 사업안

- 문화체육관광부 패키지형 지원이 추진된다는 전제에서 사업 발굴
 - (주민의 문화향유) 음악으로 행복한 고창, 노래·창작교실 종합계획 수립
 - 문화기반시설, 생활문화시설, 주민자치센터, 경로당, 초·중·고등학교 등을 대상으로 노래교실 및 창작교실을 운영하고, 각 교실별로 전문강사를 파견하여 지도함
 - 전통음악(판소리, 농악, 풍류)부터 현대음악(클래식, 대중음악), 융합형 미래음악까지 지역주민의 수요·요구에 맞춰 다양한 프로그램을 개발하여 제공함
 - 생애주기별 노래교실 및 창작 지원 : 경로당(마을회관) 노래교실(강사 지원), 초·중·고 K-POP아카데미(힙합&대중음악교실), 성인트로트교실, 작사·작곡 교육 및 창작 지원 등
 - (체육과 연계활동) 음악과 신체활동 병행, 댄스스포츠 보급 및 활성화
 - 음악활동과 체육활동을 연계하는 방안으로 무용과 댄스스포츠를 활성화함
 - 전통음악과 연계된 전통무용, 발레 등의 서구무용 또는 현대무용, 스포츠이자 무용인 댄스스포츠, 젊은 세대를 위한 비보이 댄스 등을 특화하여, 문화시설, 주민자치센터, 초중고 학교를 대상으로 프로그램을 제공, 전문강사를 지원함
 - 음악교실(노래·창작)을 추진하는 사업단에서 병행

- (음악의 관광자원화) 음악 융합 관광콘텐츠 개발 및 음악관광 진흥
- 음악과 댄스(무용, 춤)를 활용, 고창군 특화 음악관광 콘텐츠로 개발
 - 특정 장르 테마의 음악관광콘텐츠가 아닌, 생애주기별 계층별로 다양하게 즐길 수 있는 음악장르를 모두 망라하고, 다양한 자원과 융합된 콘텐츠를 개발하여 1년 365일 음악을 향유하고 즐길 수 있는 도시로 개발함

음악관광 콘텐츠개발 방향	사업 예시
영화와 음악의 융합	국제음악영화제, 국제춤(무용)영화제, 영화음악 페스티벌
자연경관과 음악의 융합	산사(山寺)음악제, 정상음악제, 산들강음악제, 갯벌뮤직페스티벌
음식과 음악의 융합	판소리 다섯바탕 음식 체험 (예, 몽룡과 춘향의 첫만남 주안상)
생활문화와 음악의 융합	전국 난타 페스티벌(대회), 전국시민합창대회, 오케스트라축제
어린이교육과 음악의 융합	어린이 음악공연 콘텐츠 개발, 음악치유 콘텐츠, 음악창의캠프



2. 균형 있는 여가·문화환경 구축을 위한 지역 간 연계협력

1) 추진방안

□ 지역균형발전을 위한 여가·문화 정책 및 사업 추진구조 개선

- 기존 중앙정부 주도의 전달체계를 지역주도 협력체계로 전환함
- 정책 및 사업추진의 계층적 하향 분업 방식에서 탈피하여, 상향적 협업 방식으로 전환함

□ 지역단위 다자 간 네트워크 구축과 상호 협력 증진

- 공공 행정기관(중앙정부, 광역 및 기초자치단체), 여가·문화 관련 공공 중간지원조직(지역 문화재단 등), 민간 참여자 및 단체 등 각 참여 주체들 간의 협력네트워크를 구축함
- 여가·문화 정책 및 사업 추진에 필요한 사항들의 협의, 조정, 심의, 평가 등을 협력을 통해 추진함

□ 광역협력권 중심의 지역 여가·문화 정책 및 사업 협력

- 「국가균형발전 특별법」이 정하고 있는 ‘광역협력권’ 개념을 지역균형발전을 위한 여가·문화 정책 및 사업에 도입, 적용함

※ 「국가균형발전 특별법」 제2조(정의)

- "광역협력권"이란 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)가 상호 협의하여 설정한 권역을 말한다.

- 광역협력권 내 공공 행정기관(광역 및 기초자치단체), 공공 중간지원조직(지역 문화재단), 민간 참여자 및 단체 등 상호간 교류 및 협력을 증진함
- 광역협력권 내 지역문화협의회를 구성하여 운용함
 - 광역협력권 내 여가·문화 관련 계획수립, 정책 및 사업 추진, 예산배분, 자원 활용의 협의, 조정, 심의, 평가 등은 ‘지역문화협의회’가 담당함
 - 중앙정부의 ‘지역문화협력위원회’와 공유하고 필요시 협의, 조정할 수 있도록 권한을 부여함

2) 세부내용

(1) 중앙정부와 지역 간 ‘전달체계’를 ‘협력체계’로 전환

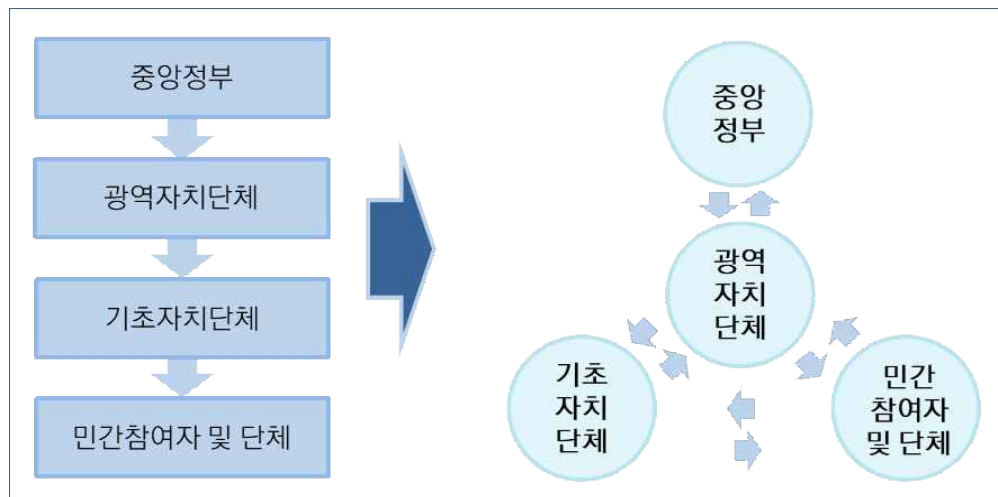
□ 정책 추진체계의 구조에 관한 인식 전환

- 현행 ‘중앙정부-광역-기초-민간참여자 및 단체’로 구성된 행정체계상의 계층적 전달체계에서 지역균형발전을 위한 여가·문화진흥의 상호 ‘협력체계’로의 재구조화와 인식전환이 필요함

□ 참여 주체별 상호 연계, 협력체계 구축

- 각 단위별 개별 고유성 및 특수성을 유지하며 공동의 이익과 목표를 달성하기 위한 협업체제로 전환함

〈그림-107〉 지역균형발전을 위한 여가·문화정책의 추진체계 전환



(2) 지역 네트워크에 기반을 둔 다자간 상호 협력체계 구축

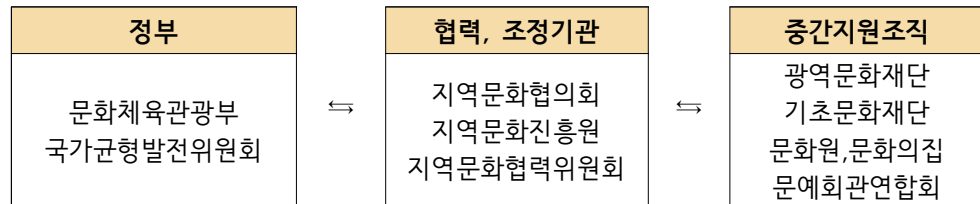
□ 관련 분야 다양한 이해관계자들의 네트워크와 협력 체계 마련

- 지역 여가·문화 균형발전은 네트워크 거버넌스 구축과 협력적 거버넌스 시행을 통해 추진함

□ 중앙정부 및 광역자치단체의 메타 거버넌스(meta governance) 역량 강화

- 중앙정부와 광역자치단체는 네트워크 거버넌스의 구성, 운영/관리, 평가 등을 포괄하는 메타 거버넌스의 역할을 담당함
- 계획수립, 정책 및 사업 추진, 예산지원 등 지역균형발전을 위한 필요사항의 협의, 조정, 심의, 평가 등에 있어 협력 거버넌스를 시행, 추진함
- 여가·문화 관련법의 정비와 개선을 통해 관련 근거들을 마련하여 시행토록 함

〈표-60〉 여가·문화의 지역균형발전을 위한 다자간 상호 협력체계



(3) 광역단위 여가·문화 정책 및 사업 협력체계 마련

□ ‘광역협력권’ 구성과 시행을 통한 지역 내 협력 및 조정 강화

- 「국가균형발전 특별법」이 규정하는 ‘광역협력권’ 내 여가·문화환경 조성 및 개선을 위한 정책 및 사업 추진에 있어 상호 협력 네트워크와 협업을 추진함
- 여가·문화 환경의 지역 균형발전을 위한 계획수립과 시행 있어 광역정부 및 광역문화재단의 적극적 조정자 역할을 강화함

□ 광역협력권 내 조정 및 협력을 촉진하는 정책단위 구성 및 운용

- 광역단위 내 협의, 교류, 협력, 조정 기능을 담당하는 ‘지역협의회’를 설치, 운영하고 심의권과 조정권을 부여토록 함
 - 사례: 서울특별시 및 서울문화재단의 ‘N개의 서울’ 및 ‘거버넌스 25’ 지원 정책과 관련 지원사업들은 광역-기초 간 네트워크에 기반한 협력적 거버넌스사업의 좋은 사례로 평가받고 있음

(4) 접근성 제고와 질적 향상에 목표를 둔 여가문화 환경 조성 및 지원

□ 여가문화 환경 조성 및 프로그램 지원의 효율성 제고

- 현행 지자체의 여가문화시설 및 프로그램의 공급 중심 정책은 중복투자, 이용률 저하, 운영관리 부실 등의 문제를 발생시킴
- 향후 양적 확대를 위한 공급측면에 주안점을 두기보다는 환경 및 시설의 접근성 제고에 초점을 맞출 수 있도록 정책방향을 전환할 필요가 있음

□ 공유재로서의 지역 주민 생활권 및 문화권에 따른 조성 및 지원 강화

- 이를 위해서는 지역 여가문화자원을 행정구역 단위 구분에 따른 관할권 중심에서 생활권 및 문화권 등 실질적 지역 주민 삶과 생활을 반영한 지역권 관점의 전환이 필요함
- 또한 이를 위해서는 지역 여가문화자원을 소유권 중심에서 지역 주민 삶과 생활의 풍요로움을 위한 공유재로 인식하는 관점의 전환이 필요함

5) 행정구역이 아닌 주민 생활권에 따른 환경조성과 지원 강화

□ 접근성 제고를 위한 공공 교통서비스 제공과 찾아가는 서비스 확대

- 문화취약지역(여가문화 소외지역, 성장촉진지역 등)과 여가문화취약계층(예, 농촌노인, 농촌어린이, 장애인)대상으로 ‘행정구역을 넘어’ ‘여가문화자원을 중심으로’ 시설 접근성을 높이는 이동수단을 제공함

■ 농촌지역 여가문화(시설)에의 접근성 제고 방안 : 여가문화버스 도입

- 배경 및 목적
 - 최근 여러 지자체에서는 교통 취약으로 인하여 여가시설에 접근하기 어려운 지역의 형평성을 개선하고자 지방자치단체의 여가시설에 편리하게 접근할 수 있는 교통시설을 제공 중 (타 지자체 사례 [부록 1] 참조)
 - 이러한 여가향유를 위한 교통수단 보급 트렌드에 맞추어 교통취약으로 인해 여가시설의 접근이 어려운 지역에 여가시설을 이용할 수 있도록 복지개념 교통수단을 제공하여 모두가 공평하게 여가시설을 누리는 기회 제공
- 사업내용
 - 인근 시·군, 또는 다른 광역권 내 시·군 간 여가시설을 무료로 편리하게 안전하게 이용할 수 있는 “협약 지자체 간 모두누림 여가버스” 도입
 - 협약 체결 지역 내 여가시설 이용 증명하는 생활체육, 생활문화 등의 여가프로그램 수강증 등을 보유하면 무료로 탑승 가능

3. 지역 여가문화 환경의 질적 향상과 투자 및 운영관리의 효율성 제고

1) 추진방안

□ 국가와 지자체간 협력 단위 사이의 계획계약 체결로 지역의 자율성, 책임성, 지속성 확보

- 지자체간 협력을 위한 지자체 상호간 계약과 중앙정부와의 계약을 바탕으로 분권화에 따른 문화재정 불확실성을 관리함
- 「제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)」에서 국가균형발전위원회는 중앙정부-지역 상호 간 협약을 체결하고 상호 협력 하에 지역균형발전을 도모하기 위한 '지역발전 투자 협약제도'(계획협약제도)를 제시함
- 국가균형발전을 위하여 여가문화 분야의 '지역발전 투자 협약제도'를 확대해 나가도록 함

□ 광역협력권 내 여가·문화 환경 조성 및 개선을 위한 협력재원 조성

- 광역협력권 내 여가·문화 환경 조성 및 개선, 정책 및 사업 추진에 필요한 재원을 조성 및 확보함
- 「지역문화진흥법」에서 명시하고 있는 '지역문화진흥기금'을 설치 및 운용함
- 또한 광역협력권 내 여가·문화 환경 격차 및 사각지대 해소를 위해 집중적인 관심과 투자를 추진함

□ 지역균형발전을 위한 여가·문화 분야의 통계 및 데이터 생산과 활용 강화

- 2020년 6월 「데이터 기반 행정 활성화법」이 제정됨에 따라 데이터와 통계를 기반으로 객관적이고 과학적인 행정을 통해 공공기관의 책임성, 대응성, 신뢰성을 높여 국민 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대함
- '지역문화정보 플랫폼'과 같이 여가·문화의 지역균형발전 관련 정책 수립과 사업 추진 또한 다양한 데이터와 통계를 반영, 적용하기 위한 노력을 경주해 나갈 필요가 있음

2) 세부내용

(1) 지역 균형발전을 위한 여가·문화·환경 조성 기준 마련

□ 균형있는 지역 여가·문화·환경 조성과 지원을 위한 기준 설정

- 현행 공공 여가·문화·환경 조성과 공공서비스 투입은 면밀한 환경 및 수요 조사와 합리적 기준에 따라 시행되기 보다는 ‘지역균형발전’이라는 대명제의 정책적 정당성에 따라 시행되는 경우가 많음
- 이는 그동안 지속적으로 제기되어 온 ‘중앙정부 관료체계에 의한 기술적 자원배분’이라는 비판에서도 벗어나고 있음
- 본 연구에서 분석한 결과에 따르면 대도시/중소도시/읍면동간 여가·문화 격차가 발생하고 있음. 이를 완화하거나 해소하려면 이에 맞는 합리적 기준제시가 필요하다 판단됨
- 이를 위해서는 독일 「국토계획법」(1965)에서 제시하는 중심별 생활시설 제공 기준을 살펴볼 필요가 있음¹³⁾
 - 독일 정부는 독일 전체의 생활조건이 ‘최소한 동일가치’가 되어야 한다고 명시하고 ‘등가치적 생활여건 조성’을 위해 노력함

〈표-61〉 예시: 독일의 중심지별 생활시설 제공 기준

구분	기준
상위 중심지	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지에서 자동차로 60분, 공공교통수단으로 90분 이내 - 인구 10만명 이상 광역중심지 - 가장 고차의 전문적 수요 충족 생활시설 및 프로그램 제공
중위 중심지	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지에서 공공교통수단으로 60분 이내 도달 - 인구 2만명 이상 지역중심지 - 기초적 생활서비스 공급 이외에 고차 수요 충족 제반 서비스 시설 제공
하위 중심지	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지에서 공공교통수단으로 30분 이내 도달 - 인구 5천명 이상 소거점 - 기초적인 생활서비스 공급

13) 「생활인프라 기준 도입과 활용방안 연구」, 국토교통부, 2018.

- 독일은 구체적으로는 「연방국토계획프로그램」을 수립(1965)하여 시행하였는데, 대도시 과밀지역, 농촌지역, 낙후지역, 국경지역으로 나누어 시행함
- 4개 유형 지역에 관한 시행은 전국을 38개 지역으로 나누고 각 단위지역의 규모에 따라 핵심시설을 건립 운영하고 있음

〈표-62〉 중심지별 핵심시설

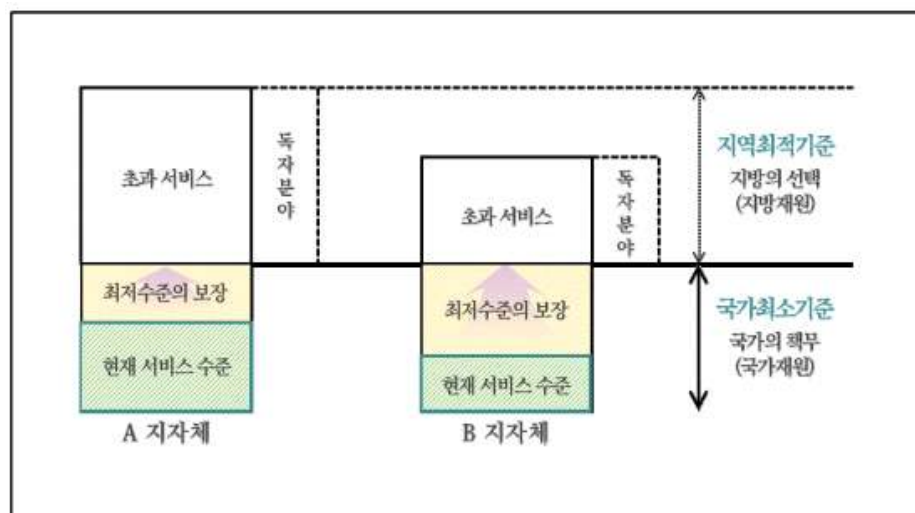
구분	하위중심지	중위중심지	상위중심지
상업·금융	소매 및 수공업 서비스 시설	소형 백화점, 슈퍼마켓, 다수의 전문상점 등	대형 백화점, 은행, 보험회사 등
여가·스포츠	유흥장, 운동장	400m 트랙이 있는 운동장, 다목적 실내풀 등	동물원, 폐점시간이 늦은 선술집, 대형 실내구기장, 50m의 실내 풀 등
보건	의원, 약국	3과목의 구급병원, 외과의 등	대학병원, 특수 진료 과목이 있는 거점병원 등
교육·문화	기간학교	중고등학교(Gymnasium), 직업학교, 성인교육시설, 시민대학, 공공도서관	대학교, 광역도서관, 무후박물관, 극장 등

출처: 「생활인프라 기준 도입과 활용방안 연구」, 국토교통부, 2018

□ 정부-광역의 역할 분담 구체화

- 국토교통부는 「생활인프라 기준 도입 및 활용방안 연구」에서 국가최소기준(National minimum)과 지역최적기준(Local optimum) 개념을 제시하고 있음

〈그림 109〉 생활인프라 국가최소기준과 지역최적기준



출처: 「생활인프라 기준 도입과 활용방안 연구」, 국토교통부, 2018

- 본 연구에서는 여가·문화의 지역 균형발전을 위한 중앙정부-지방정부 역할 분담과 지원책과 관련하여 합리적 기준의 필요성을 인식하고 해당 보고서가 제안하고 있는 방안의 적용과 시행을 제안함

〈표-63〉 지역거점 생활인프라 국가최소기준 최종안(국토교통부, 2018)

기능	시설	세부시설	국가최소기준(안)
학습	공공도서관	국공립도서관(국립·교육청·도립·시립)	차량 10분
문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	차량 20분
체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	차량 15-30분
돌봄	사회복지시설	사회복지관, 노인복지관	차량 20-30분
의료	보건소	-	차량 20분
	응급실 운영 의료기관	-	차량 30분
휴식	지역거점공원(10만㎡이상)	-	차량 10분

출처: 「생활인프라 기준 도입과 활용방안 연구」, 국토교통부, 2018

- 향후 여가·문화 분야에서도 국가최소기준 및 지역정적기준 설정과 시행이 필요함. 이와 관련한 후속 논의 및 연구를 제안함
- 정부와 지방정부의 지원 외 사각지대가 발생할 것으로 예상함. 지역 여가·문화의 사각지대는 민간의 담당하여 예산 및 관리의 효율성을 높이며 동시에 민간의 역량을 제고시키는 여러 효과를 기대할 수 있음
- 본 보고서에서는 해외 사례로 다룬 독일 및 프랑스, 현 정부에서 추진 중인 생활인프라 설립 기준 등을 종합한 여가·문화 인프라 조성 기준을 제시함. 향후 보다 정치한 기준 설립과 적용이 필요하다고 사료됨

〈표-64〉 지역 여가문화 환경 조성 기준(안)

구분	여가·문화 기반시설	기준	역할분담
대도시	문예회관 시립도서관 경기장 박물관 아트센터 영상미디어센터	- 거주지에서 자동차로 20분, - 공공교통수단으로 60분 이내 - 인구 30만 명 이상 광역중심지 - 가장 고차의 전문적 수요 충족 생활시설 및 프로그램 제공	- 국가 최소기준 - 지방 적정기준

중소 도시	공립도서관 체육관 수영장 전시장 평생학습관 중극장 (500석이하) 작은영화관	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지에서 공공교통수단으로 40분 이내 도달(중고교 통학권) - 인구 10만 명 이상 지역중심지 - 기초적 생활서비스 공급 이외에 고차 수요 충족 제반 서비스 시설 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 최소기준 - 지방 적정기준
읍면동	생활문화센터 작은도서관 근린 공원 소극장 (100석이하) 놀이터	<ul style="list-style-type: none"> - 거주지에서 걸어서 10분, 공공교통수단으로 20분 이내 도달(초등학교 통학권) - 인구 5천 명 이상 소거점 - 기초적인 생활서비스 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 최소기준 - 지방 적정기준 - 사각지대는 민간 위탁 운영

(2) 지역균형발전 투자협약 제도(계획협약제도) 확대

□ 정부 및 광역단위 투자협약제도 확대

- 지역균형발전을 위한 여가·문화환경 조성 및 개선을 위해 정부와 지역 및 광역협력권 내 지역발전 투자협약 제도(계획협약제도)를 시행 및 확대함
 - 지자체가 자율적으로 지역 여가·문화진흥계획을 수립하고 중앙정부와 지자체간 협의, 조정 후 협약을 체결하여 추진함
 - 광역협력권 내 기초지자체들이 자율적으로 지역 여가·문화진흥계획을 수립하고 광역정부와 기초지자체간 협의, 조정 후 협약을 체결하여 추진함

<표-65> 정부 및 광역단위 투자협약제도 확대 개선

구분	내용
현행안	중앙정부 또는 부처, 광역정부 및 부서 주도 하향식, 부처(부서)간 칸막이, 단년 산발적 투자
개선방안	지역 주도 상향식, 다부처(다부서) 묶음형, 다년간 포괄적 투자, 광역-기초간 협력, 기초가 연계/협력

- 관련 사례: 「지역문화진흥기본계획 수립 및 평가연구」 제안 사업안¹⁴⁾

■ 제2차 지역문화진흥기본계획 수립연구에서 제안된 사업안

- 문화체육관광부 내 부서 연계, 계획협약을 통한 패키지형 지원 추진
 - (기본방향) 지역이 자율적으로 관내 문화·체육·관광환경을 진단하여 최적으로 '문화 활력 증진' 계획을 수립·사업 발굴을 하면 중앙부처-지방 간 협약 체결 및 포괄보조 형식으로 지원
 - (지원대상) 성장촉진지역 및 특수지역
 - (사업내용) 생활 SOC(도서관, 주민체육시설 생활문화센터 등), 일자리 및 소득 창출(예. 사회적 경제조직, 관광두레) 등 문화·체육·관광 사업 분야를 대상으로 지방자치단체 발굴(다분야 사업 지향)
 - (지원방식) 국가균형발전위원회와 관계부처 협업 '지역발전투자협약' 시범사업 모델을 문화체육관광부 사업에 적용·도입

□ 기존 투자 및 지원제도의 혁신

- 계획협약제도 시행 확대와 아울러 기존 투자 및 지원제도의 혁신방안도 마련하여 추진함
 - 사례: 「제4차 국가균형발전 5개년계획」

■ '전용사업 지원형'과 '기존사업 묶음형' 이원적 투자, 지원

- 전용사업 지원형: 균특회계 내 전용예산을 지원하여 다부처 묶음 신규사업을 추진하고 여타 신규사업 등과도 연계
- 기존사업 묶음형: 기존의 다부처 사업을 연계하여 관련 부처들의 책임성 제고, 인허가 효율화 도모

14) 「지역문화진흥기본계획 수립 및 평가연구」, 문화체육관광부, 2020.

(3) 여가·문화의 지역균형발전을 위한 공공재원 조성

□ 광역단위 여가·문화발전 기금 설치

- 광역협력권 내 여가·문화 환경의 격차완화와 사각지대 해소를 위해서는 중앙정부의 투자와 지원에만 의존할 수 없음
- 그러나 광역지자체 또는 기초지자체 등 각 개별단위에서는 추진하기에는 재정 부담의 어려움이 있음
- 이를 해소하고 완화하고자 지역 여가·문화 자원을 공동의 필요를 충족시키는 공유재로 인식하고 이에 대한 투자, 지원을 위한 재정기반 마련이 필요함

□ 지역문화진흥기금의 실제적 설치, 운용

- 「지역문화진흥법」에서도 ‘지역문화진흥기금 설치’를 명시한 바, 관련 공동기금의 재원 확보를 통한 상호 협약제의 공동투자를 추진함
- 아울러 계획협약제의 면밀한 성과평가를 통한 성공 보수형태의 인센티브로 매칭제도도 함께 적용하기 위한 검토도 필요함

(4) 민간의 공공영역 참여 확대

□ 민간 참여를 통한 사각지대 해소 및 역량 강화

- 중앙정부의 ‘국가최소기준’과 지방정부의 ‘지역최적기준’에 따른 균형있는 지역 여가·문화환경 조성에도 불구하고 공공서비스가 미치지 못하는 사각지대가 발생할 것으로 예상함
- 지역 균형발전을 위한 여가·문화환경 조성에 있어 민간 참여와 역량제고는 공공정책의 추진과 함께 주요 과제로 인식하고 지원할 필요가 있음
- 공공영역에서 공적 이익과 공공성의 실현은 공공 행정기관 및 여가·문화 공공지원 기관만의 몫이 아님
- 공공역할을 담당하는 민간 기관 및 단체, 그리고 지역민의 참여와 역량을 높일 수 있는 방안 마련도 함께 추진되어야 함

□ 민간 여가·문화시설의 인증제 및 지정제 도입

- 민간 여가·문화시설 및 프로그램의 인증제 및 지정제도를 도입함
 - 생활문화센터의 경우 민간 시설을 인증 및 지정을 통해 확대하는 방안이 연구, 검토된 사례가 있음
- 이와 같이 국가 및 지방자치단체 기준에 의해서도 발생하는 사각지대는 민간 시설을 인증 또는 지정하여 운영하여 효율성과 다양성을 제고토록 함

■ 민간영역의 공공화 사례: 농촌 노인의 여가공간으로서 '공공콜라텍' 조성

- 사업목적
 - 춤(특히 일명 사교댄스)은 노인세대에게 운동 효과이자, 노래나 오락처럼 여흥을 즐길 수 있는 여가프로그램이면서, 동시에 사교프로그램임. 즉 춤은 노인이 희망하는 여가프로그램 중 운동(건강), 노래(오락), 사교의 효과를 동시에 얻을 수 있는 종합 프로그램임
 - 서울의 경우 홍대 근처에 콜라텍 거리가 있을 정도로 대표적인 노인 여가공간으로 자리 잡고 있으나, 농촌지역에는 콜라텍이 부재함
 - 전라북도에 23개(2015.12 기준, 전주 7개) 콜라텍이 운영되고 있으나 대부분 시부에서 운영. 군부 대부분 노인은 시부로 이동해 콜라텍을 이용함
- 사업내용
 - 농촌 거점지역별로 공공콜라텍을 조성: 주간은 노인전용 콜라텍으로 활용, 야간에는 청소년 및 문화예술인·동호인 공간으로 활용함
 - 예: 오전에 무료 댄스교실을 운영하고, 점심 이후에 콜라텍 운영 등
 - 기존 생활체육 지원, 예술강사 지원, 동호회 지원 등을 연계하여 추진
 - 운동장 체조교실, 문화예술교육 지원, 생문동 지원 등 기존 사업을 활용
 - 노인콜라텍은 문화체육관광부의 생활문화센터 조성사업 등을 활용
 - 사회적 기업이 콜라텍을 운영함으로써 노인일자리 창출과 운영비 확보: 입장료 1,000~2,000원, 가방보관료 500원, 하루 이용객 2,000명

(5) 지역균형발전을 위한 여가·문화 관련 통계 및 조사 강화

□ 여가·문화의 균형발전 관련 통계 지표 보완

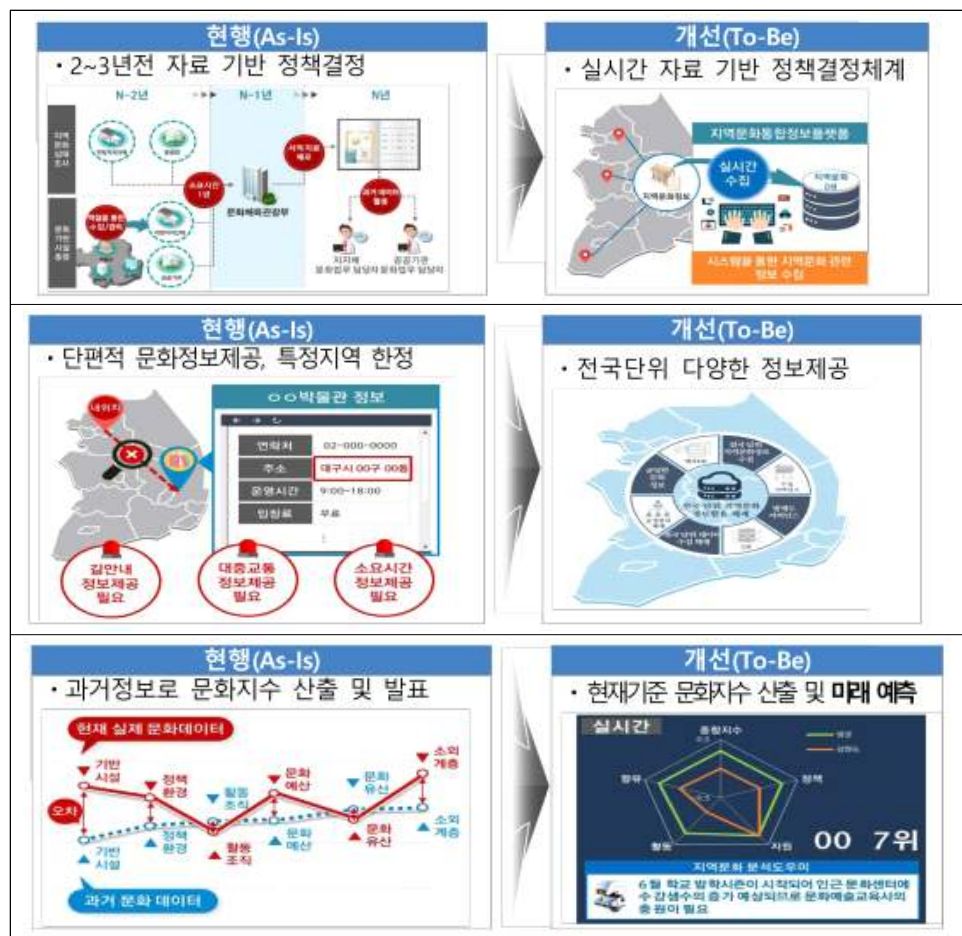
- 광역 및 기초 단위 사회조사 시 균형 발전 관련 기본문항 의무화를 제안하고, 이를 바탕으로 지역 간 격차와 지역 내 격차를 확인할 수 있는 <여가·문화향유 균형지표>를 개발 및 산출함

- 3년 단위로 시행하는 지역문화실태조사와 연계, 추진하여 보다 다양하고 실질적인 결과 산출을 도모함
- 이와 함께 현재 시행하고 있는 「문화향유 실태조사」와 「국민여가활동조사」 등에 지역 간 격차 및 불균형 상황을 파악할 수 있는 항목을 설치하여 보다 면밀하고 종합적인 여가·문화향유의 균형 있는 파악이 가능하도록 함
- 지역문화를 구성하는 정량적·정성적 기반(문화콘텐츠 산업, 공연·예술, 축제, 문화예술 동호회, 마을공동체 등)에 대한 현황 및 실태조사가 필요함

□ 「지역문화 통합정보 시스템」 구축과 활용

- 현재 문화체육관광부가 추진 중인 ‘지역문화 통합정보 시스템’을 플랫폼으로 하는 지역 여가·문화 관련 데이터 및 통계 제공과 활용을 강화함

〈그림-110〉 지역문화통합정보시스템 구축 시 주요 서비스



출처 : 「분산된 지역문화 정보, 통합적으로 관리·활용한다」, 문화체육관광부, 2020. 12. 29. 보도자료

- 정부, 광역 및 기초 지자체가 추진하는 법정 기본계획 및 시행계획 수립과 시행, 신규 시설 및 공간 조성, 프로그램 및 콘텐츠 개발과 투자 등에 효과적으로 활용하여 추진 시책 성과의 효율성을 증진토록 함
- 시설 및 공간 건립의 경우 행정구역 단위 구분이 아닌 생활권 및 문화권 등 해당 지역과 주민 특성을 반영한 추진을 통해 투자와 지원의 효율성과 효과성을 제고시켜 나감
- 이러한 데이터 및 통계 기반 여가·문화 행정 추진은 단순히 근거리 생활문화 SOC를 공급하는 것뿐만 아니라 운영시간 확대, 정보, 교통수단 제공 등 접근성을 포괄적으로 고려한 실질적 주민 삶을 반영한 정책과 사업 추진이 가능할 것으로 전망됨
- 또한 이를 통해 지역균형발전을 위한 여가·문화의 다양성을 증진시키고 지역주민들의 선택권을 확대하는 동시에 지역특화전략의 성과를 제고시킬 수 있는 효과적 방안을 마련할 수 있을 것으로 기대됨

제3절. 제언: 균형 있는 지역 여가·문화 향유 여건 개선을 위한 국가균형발전위원회의 역할 확대

1. 지역 여가·문화 환경 및 실태의 종합 모니터링 시행

- 본 연구에서 밝힌 바와 같이 여가·문화는 지역민의 삶과 생활에 점증적으로 주요한 영향을 미치는 요인으로 관심과 주목을 받고 있음
- 본 연구를 수행함에 있어 가장 큰 난제는 지역 여가·문화환경의 격차를 살펴볼 수 있는 통계 및 데이터의 확보였음
- 현행 정부가 시행하는 여가, 문화, 예술 관련 각종 통계 및 실태조사는 지역 균형 관련 지표가 부재 또는 미흡하여 종합적으로 지역 여가·문화 환경을 파악하기에는 어려움이 컸으며 이에 따라 관련 분석이 상당히 제한적으로 이루어질 수밖에 없었음
- 향후 문화체육관광부 지역문화과가 추진 중인 ‘지역문화 통합정보 시스템’이 구축, 가동되면 상당부분 해소되리라 기대함
- 그러나 해당 시스템이 여가, 문화, 관광, 축제, 예술 등의 각 지역정보를 제공해 줄 수는 있으나 이를 지역, 대상, 세대, 영역 등과 또한 복지, 교육, 환경 등 다양한 측면에서 지역 균형의 관점에서 제공할 수 있을지는 미지수임
 - 예상으로는 별도의 조사가 필요할 것으로 전망함
- 이런 문제를 해결하기 위해서는 균형발전 차원의 관련 현황 및 실태에 관한 통계 및 데이터 관리, 그에 관한 분석들이 지속적으로 시행되어야 할 것임
- 국가균형발전위원회가 주기적 종합 조사와 분석을 통해 지역 여가·문화환경의 지역 격차와 균형을 살피고, 그 원인과 해법을 제시할 수 있어야 할 것으로 전망함

2. ‘지역균형발전특별회계’의 광역 협력사업 확대 및 조정 역할 강화

- ‘분권과 자치’ 의제는 ‘지역균형발전’의제와 충돌하고 갈등이 발생할 수 있는 여지가 있음
 - ‘우리 지역’ 관련 사항에만 집중하고 주목하면 전체 지역의 균형발전 관점을 잃을 수 있으며 ‘분권과 자치’가 지역 이기주의로 변질될 수 있음
 - 지역 이기주의는 결국 지역 균형발전을 저해하여 우리 지역을 오히려 쇠퇴시키는 악순환을 낳을 수도 있다는 점을 고려해야 할 것임
- 현재 정부가 운용하는 특별회계는 총 19개로 그 중 하나가 ‘지역균형발전특별회계’임
- 그동안 여가·문화 관련 ‘지역균형발전특별회계’는 문화예술기반시설 건립, 지역 축제, 예술창작 지원 등 여가·문화의 지역 격차 해소를 목적으로 사용되어옴
- 한국문화관광연구원의 정보람 박사(2020)의 우려와 같이 앞으로 ‘지역균형발전특별회계’가 지역 자율성이 강화되어 운용된다면 여가·문화 분야의 투자 위축과 현재의 중복 투자 문제는 지속적으로 발생할 것으로 전망함
- 현재 국가균형발전위원회의 권한과 기능에 있어 제약요소와 한계가 있는 점을 인정함. 그러나 한편으로 향후 본 보고서에서 제안하는 광역 내 협력사업 추진에 있어 ‘지역균형발전특별회계’의 사용에 있어 일정 정도 국가균형발전위원회의 역할이 요구된다고 사료됨

〈표-66〉 균특회계 관련 지역 여가·문화사업 추진 시 균형위 역할(안)

구분	기준
국가 균형발전위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 지역균형특별회계상의 지역 여가·문화 관련 사업 심의 시 검토 의견 제시 - 지역균형특별회계상의 지역 여가·문화 관련 사업의 광역 내 협력사업 추진 가이드 라인 제시, 조정 및 평가 역할 부여, 인센티브 방안 제시 지역균형발전 측면의 여가·문화 환경 구축을 위한 균형위 차원의 시설 건립 및 프로그램 지원 기준 마련 - 우수 협력사업 발굴 및 시상을 통한 광역권내 협력사업 확산

3. ‘등가치적 생활여건 조성’을 위한 지역 여가·문화균형 기준 수립과 적용

- 여가·문화 분야를 포함하여 지역민 삶의 질 제고와 인구이동 및 지역활력 제고를 위해서는 지역균형발전을 지속적으로 모니터링하고 점검할 체계가 필요하다고 사료됨
- 독일정부가 1965년 「연방국토계획프로그램」을 수립할 당시 ‘독일 전체의 생활조건이 최소한 동일가치가 되어야 한다’라고 명시하고 ‘등가치적 생활여건 조성’을 위해 노력함
- 국가균형발전위원회 차원에서 이러한 노력을 전개해 온 바 이를 보다 체계적이고 정책적 측면에서 발전시키기 위해서는 지역균형발전을 체감할 수 있는 실질적 실천을 위한 방안이 마련되어야 할 것으로 사료됨
- 이를 위해 향후 여가·문화 분야에 있어 현재 국토교통부가 개발하였으나 시행이 미진하다고 평가되는 ‘생활인프라 건립 기준과 적용’과 함께 질적 향상 측면에서 적용할 수 있는 프로그램, 인력, 인식 등 정성적 기준을 개발, 제시하여 시범 적용을 통해 점진적으로 개선, 발전시켜 나가야 할 필요가 있다고 사료됨
- 이는 앞으로 전망되는 지역 분권과 자치의 시대에 무분별한 지역 투자를 예방하고 제한적인 공공재원 투자의 효율성과 효과성을 높일 수 방안이 될 것으로 기대함

4. 지역 여가·문화 환경 조성사업의 예비타당성 조사 역할 강화

- 신규 건립 또는 보수가 필요한 지역 여가·문화사업 중 예비타당성 조사에 해당하는 사업의 경우 국가균형발전위원회의 검토의견 및 수정, 보완사항 첨부 의무화를 추진하도록 함
 - 사업 타당성은 비용편익분석 결과에 ‘정책적 타당성’과 ‘지역 균형발전 기여 정도’라는 항목을 더해 평가가 이루어지도록 함
 - 광역단위 여가·문화환경 조성 및 개선 관련 사업 중 예비타당성 조사 및 투사심사제도가 필요한 사업의 경우, 국가균형발전위원회의 검토, 평가, 수정 및 보완 의견을 수렴토록 하는 제도적 장치 설치가 필요하다고 판단됨
- 이는 향후 인구감소에 따른 사회구조 재구성과 산업체계 변동에 따른 지역산업구조 재편에 따라 발생할 수 있는 과도한 사회 및 생활 SOC의 투자와 중복 투자로 인한 지방재정의 위기를 방지해야 할 역할이 필요할 것으로 전망됨
- 또한 공공재원을 최대한 적재적소에 투입함으로써 공공재원의 효율성과 효과성을 높이는 한편 전 국민 누구나가 어디서든지 인간적 삶과 행복을 추구할 수 있는 권리실현의 기반이 되기 때문임

참고문헌

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 고영우 외, (2018), 청년인구 농어촌 유입정책의 고용효과, 고용노동부, 한국노동연구원.
- 관계부처합동, (2020), 지역과 함께 하는 지역뉴딜 추진방안.
- 구형수, (2018), 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향, 국토정책 brief no.696.
- 경기연구원, (2018), 경기도민 삶의 질 조사데이터, no.343.
- 구건서, (2019), "일본의 지역문화정책", 신아사.
- 국가균형발전위원회, (2019), 국민 삶의 질 향상을 위한 균형발전정책 추진체계 개선방안, p242.
- 국가균형발전위원회, (2019), 선진국의 국가균형발전 추진체계 및 조직운영에 관한 연구, no.558.
- 국정기획자문위원회, (2017), 문재인정부 국정운영 5개년계획.
- 국토교통부, (2018), 생활인프라 기준도입과 활용방안 연구.
- (2020), 혁신도시정주여건 만족도 설문조사.
- 제5차국토종합계획연구단, (2019), 일본의 국토 및 지역발전계획, 국토연구원.
- 국토해양부, (2007), 행복도시권 광역도시계획.
- 권영섭 외, (2009), 광역경제권의 경쟁력 강화를 위한 해외 다핵도시 지역 체계 사례와 시사점, 국토정책 brief no. 217, pp.1-8.
- 김광득, (1990), "현대여가론", 백산출판사.
- 김민규 외, (2018), 국민여가활성화기본법의 선진화를 위한 방안 제시, 한국여가레크레이션학회, Vol.42(2), p.11.
- 김병국 외, (2010), 여가레크레이션 활동 참여기회의 균형불균형에 관한 연구, 관광레저연구, 22(6).
- 김선배 외, (2019), 국가균형발전과 지역혁신성장을 위한 전략과 과제, 균형발전위원회.
- 김선재, (2017), 지역균형발전을 위한 각 지역별 특정지표 분석, 한국콘텐츠학회논문지, Vol.17(9), pp.50-59.
- 김승태·전용주, (2017), 지방 분권과 지역균형발전: 긍정론과 회의론, 그리고 대안, 공공정책연구, Vol.34(1), pp.31-55.
- 김영순 외, (2007), 참여정부 문화비전에 나타난 여가정책에 관한 연구, 한국여가문화학회, Vol.5(1), pp.31-46.
- 김용웅, (2020), 관행적 지역균형발전정책의 문제점과 개선방안, 국토연구원 no.46, pp84-86.
- 김지원 외, (2020), 베이비붐 세대의 귀향 저해요인에 관한 연구, 지역연구, 36(3), pp.17-27.
- 김진범 외, (2019), 정부·지자체 협력기반 한국형 계획계약제 발전방안 연구, 국가균형발전위원회·국토교통부.
- 김현호, (2017), 문재인정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점분석 정책의 추진시스템을 중심으로, 지방행정연구, Vol.31(3), p.51.
- 노용구, (2007), 여가정책의 방향과 과제, 한국사회체육학회지, Vol.30, pp.221-230.
- 마강래, (2017), "지방도시 살생부", 개마고원.

- (2018a), "지방분권이 지방을 망친다", 개마고원.
- (2018b), 지방소멸시대 균형발전을 위한 국토공간의 발전 전략, 대한지리학회 학술대회논문집, Vol.2018(6), pp.16-21.
- 마강래 외, (2019), 지방 인구문제 해결을 위한 귀향지원정책의 구상, 도시정보, Issue 451, pp.3-18.
- 마상진 외, (2017), 귀농·귀촌인 마을 사례조사: 3차년도, 한국농촌경제연구원, no.456, pp.1-88.
- 최혜자, (2017), 생활문화시설 인증제도 도입방안 연구, 문화체육관광부.
- 문화체육관광부, (2017), 지역문화실태조사.
- (2018), 국민여가활성화 기본계획.
- (2018), 문화향수실태조사.
- (2019), 2019 전국 문화기반시설 총람.
- (2019), 국민여가활동조사.
- (2019), 2017년 기준 지역문화실태조사: 종합지수 분석 및 문화균형지수 시범연구.
- (2020), 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가연구.
- 민성희 외, (2019), 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구, 국토연구원, 19(5).
- 민성희 외, (2020), 국토 균형발전을 위한 중층적 권역 중심의 공간전략, 국토정책 Brief, pp.1-6.
- 박배균 외, (2018), "국가와 지역", 알트.
- 박종웅, (2017), 지방자치단체 합동평가 문화·관광 분야 평가지표 개선을 위한 기초 연구, 한국문화관광연구원, 17(6).
- 배준구, (2016), 프랑스 국토계획의 변천과 공공서비스 계획, 국토 1월호, 국토연구원.
- (2016), 프랑스 도시 및 지역 정책 연구, 창원시정연구원.
- (2017), 프랑스의 분권형 균형 발전정책, 국토연구원, Vol.434, pp.26-32.
- (2020), 프랑스의 지역발전정책과 시사점, 한국지방정부학회 동계학술대회 논문집.
- 산업연구원, (2019), 생활 SOC 예산 국가균형발전특별회계 이관 연구, 균형발전위원회.
- 서우석 외, (2013), 문화정책 분야 지방자치단체간 협력 방안 연구. 문화경제연구, 16(3), pp.107-132.
- 손정렬, (2011), 새로운 도시성장모형으로서의 네트워크 도시-형성과정, 공간구조, 관리 및 성장전망에 대한 연구동력, 대한지리학회지, 46(2), pp.181-196.
- 송미령, (2018), 삶의 질을 높이는 균형발전정책, 균형발전위원회.
- 양현모 외, (2003), 지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회활성화 방안-영산강유역권 행정협의회. 섬진강 환경 행정협의회 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보, 15(4), pp.175-194.
- 양혜원, (2015), 지역 특성을 고려한 문화기반시설 배치 방안 연구, 한국문화관광연구원.
- (2016), 문화영향평가제도의 추진과 지속가능한 지역문화발전 모색, 대한지리학회 학술대회, Vol.2016(6), pp.119-119.
- 엄현태 외, (2018), 대도시권의 성장이 국토균형발전에 미치는 영향분석, 한국지역개발학회 학술대회, pp.123-137.
- 여규동, (2020), 지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점, 한국지방행정연구원.
- 영화진흥위원회, (2019), 2019 전국극장현황.

- 윤소영 외, (2007), 여가정책의 영역 및 향후 과제에 대한 제안 연구, 여가학연구, Vol.5(2), pp.72-87.
- (2019), 여가행복지수 적용 및 활용 연구, 한국문화관광연구원.
- (2020), 문화안전망 구축을 위한 정책 방안 연구, 한국문화관광연구원.
- 윤정재, (2019), 광역권 설정을 위한 요인분석과 군집분석 방법 장단점 비교: 충청권 광역계획권 설정 사례 연구, 국토연구원.
- 이려정, (2018), 기업 문화마케팅을 통한 여가활동 불균형 및 양극화 해소 모형개발, 관광연구논총, Vol.30(4), pp.3-33.
- 이병규, (2015), 지역균형발전의 헌법적 고찰, 공법학연구, Vol.16(2), pp.29-53.
- 이승우 외, (2019), 도서·어촌 마을의 생활권 변화 실태 조사, 한국농촌경제연구원 기본연구보고서, pp.1-109.
- 이원섭 외, (2018), 분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구, 국토연구원 미래정책 focus.Vol. 21.
- 이지윤 외, (2018), 서울시 문화기반시설 공간분포특성분석-인구와 이용밀도분포를 중심으로, 관광연구논총 Vol.30(4), pp.61-80
- 이현주 외, 2019, 「국가균형발전을 위한 지역관광 추진체계의 국내외 사례연구」, 균형발전위원회.
- 장 보드리야르, 역 이상률, (1991), "소비의 사회", 문예출판사.
- 장미혜, (2001), 문화자본과 소비양식의 차이, 한국사회학, Vol.35(3), pp.51-81.
- 장훈 외, (2014), 여가활동의 효과분석을 위한 기초연구, 한국문화관광연구원.
- 장훈, (2016), 기업 여가활성화를 위한 정책수립 연구, 한국문화관광연구원.
- (2018), 국민여가활성화를 위한 문화서비스개선연구, 한국문화관광연구원.
- 충북개발연구원, (2020), 충청북도종합계획, 제21호 (Winter 2019).
- 통계개발원, (2017), 국민 삶의 질, 통계청.
- 통계청, (2019), 사회조사.
- 피에르 브루디외, 최종철 역, (1995), "구별짓기: 문화와 취향의 사회학 상·하", 새물결.
- 한국농촌경제연구원, (2018), 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 종합평가 (문화·여가), pp.1-100.
- 한국여가문화학회, (2014), 여가정책 중장기계획 수립을 위한 기초연구.
- 한국지방행정연구원, (2020), 지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점.
- 한양대학교 A51:A62산업협력단, (2020), 국가균형발전에 대한 헌법적 고찰과 제도개선 방안연구, 균형발전위원회

II. 외국문헌

- Antoine, K. et. al, (2019), "La mission d'information sur les nouveaux territoires de la culture", n° 210
- Baycan-Levent T. et. al, (2008), "City-To-City Linkages in a Mobile Society": The Role of Urban Networks in Eurocities and Sister Cities, International Journal of Services Technology and Management, 10(1), 83-109.
- Betz, G. et. al, (2011), "Steuerung komplexer Projekte. Zur institutionellen Einbindung urbaner Mega-Event-Organisationen", Urbane Events, pp.319-334.
- Capello, R., (2000), "The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities", Urban Studies, 37(11)
- CIADT, (2005), "Les pôles de compétitivité: moteurs de croissance et d'emploi",

- Matignon-12 juillet 2005.
- Commissariat général à l'égalité des territoires(CGET), (2015), *Pour une République au service de l'égalité des territoires*.
- Council of Europe, (2010), *Inter-Municipal Cooperation Toolkit Manual*.
- DATAR, (2002), *Les contrats de plan Etat-Région. Paris: La documentation Française*.
- (2014), *50 ans d'aménagement du territoire. Paris: La documentation française*.
- De Grazia, S., (1962), *Of time, work and leisure*, NY: Twenties Century Fund.
- Disart, J. C., et. al, (2000), "Quality of life in the planning literature", *Journal of Planning Literature*, 15(1), PP.135-161.
- Dumazedier, J., (1967), *Toward a Society of leisure*, London : Collier MacMillan.
- (1971), "Leisure and post-industrial societies", *InM*.
- Föhl, P.S. et. al, (2011), *Kooperationen als Wesenselement des Kulturtourismus*, in A. Hausmann & L. Murzik eds. *Neue Impulse im Kulturtourismus*, pp. 111-138, Wiesbaden: VS Verlag.
- Green, G. P., et. al, (2005). "Amenities and rural development: theory, methods and public policy. Edward Elgar Publishing.
- Iwasaki, Y., (2007), "Leisure and quality of life in an international and multicultural context: What are major pathways linking leisure to quality of life?", *Social Indicators Research*, 82(2), pp233-264.
- James F. Murphy, (1974), "Concepts of Leisure: Philosophical Implication 2nd", pp194-195.
- Kaplan, M., (1971), "Technology, human values, and leisure", Nashville, TN: Abingdon Press, pp.191-220.
- Kelly, F., (1974), "The Studio and the Artist", London: David and Charles.
- Knoblich, T. J., et. al, (2009), "Governance und Kulturpolitik – Zur Begründung von Cultural Governance", In P.S. Föhl & I. Neisener (Eds.), *Regionale Kooperationen im Kulturbereich, Theoretische Grundlagen und Praxisbeispiele*, pp.67-81, Bielefeld : transcript Verlag.
- Lee, H. K., et. al, (2019), "Regional preferences for the living environment and mobility of researchers and general workers: the case of Korea", *The Annals of Regional Science*, 62(1), pp169-186.
- L'Institut Paris Region, (2020), *LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS FRANCILIENS QUELLES*.
- Lloyd, K. M., et. al, (2002). "The role of leisure in determining quality of life: Issues of content and measurement", *Social indicators research*, 57(1), pp43-71.
- Marcuse, H., (1955), *Eros and Civilization : A Philosophical Inquiry into Freud*, Beacon Press.
- Marie, C., (2001), *Droit de la culture, in Dictionnaire des politiques culturelles*, E. de Waresquiel, Larousse, CNRS, p.219.
- Martijn, J., et. al, (2015). "Borrowed Size, Agglomeration Shadows and Cultural Amenities in North-West Europe", *European Planning Studies*, 23:6, pp.1090-1109.
- Meijers, E. (2008). "Summing small cities does not make a large city: polycentric urban regions and the provision of cultural", leisure and sports amenities. *Urban Studies*, 45(11), pp.2323-2342.
- Ministère de la culture et de la communication, (1992), *Patrimoine*, La

- Documentation française, coll. État et culture, p.13.
- Mulligan, G. F., et. al, (2011), "Amenities, quality of life, and regional development." In Investigating quality of urban life Springer, Dordrecht. pp. 107-133.
- Neulinger, J., (1974), "The psychology of leisure Springfield", III:Charles C. Thomas.
- (1980), "To Leisure: An Introduction", NY: Allyn and Bacon, Inc.
- Observatoire des territoires, (2017), *Le sixième rapport de l'Observatoire des territoires: Les dynamiques de population*.
- Parker, S., (1971), *The Future of Work and Leisure*, MacGibbon and Kee, p.47.
- Pasquinelli, C., (2011), "Competition, cooperation and co-opetition: unfolding the process of inter-territorial branding.", A Conceptualization of the Network Brand. Paper presented at Regional Studies Association Annual Conference, Newcastle upon Tyne, UK.
- Peters, S., (2003), "Regional Governance in Stadtregionen am Beispiel kultureller Projekte", Diplomarbeit, Universität Dortmund.
- Putnam, R. D., (2000), "Bowling alone: The collapse and revival of American community." Simon and Schuster.
- Rhodes, R. A. W., (1996), "The New Governance: Governing without Government", Political Studies, XLIV, pp.652-667.
- Ryken, L., (1987), "Words of Life: A Literary Introduction to the New Testament", October 1.
- Scheytt, O., et. al, (2009), *Kooperation und Eigensinn—Cultural Governance in der Metropole Ruhr*, In P. S. Föhl & I. Neisener (Eds.), Regionale Kooperation in im Kulturbereich, Theoretische Grundlagen und Praxisbeispiele (pp.193-205). Bielefeld: transcript Verlag.
- Scheytt, O., et. al, (2011), "Kulturpolitik – Eventpolitik – Regional Governance". In G. Betz, R. Hitzler & M. Pfadenhauer (Eds.). Urbane Events (pp. 297-317). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sirgy, M. J. et. al, (2009), "The pleasant life, the engaged life, and the meaningful life: What about the Balanced Life?", Journal of Happiness Studies, vol. 10.
- Veblen, T., (1899), *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, Economics and sociology.
- Warner, M. E., (2006), "Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution?", Urban Public Economic Review, 7, pp.221-239.
- (2011), "Competition Or Cooperation in Urban Service Delivery?", Annals of Public and Cooperation Economics, 82(4), pp. 421-435.

III. 인터넷자료

- 법제처 법령정보사이트 (www.moleg.go.kr)
- 윤소영, 2019, '일과 여가' 균형통해 개인이 행복해지는 방법, 세계일보 (<http://m.segye.com/view/20190214005301>)
- 조선비즈, 2019, '자연환경', '정서적 여유', '농업의 비전'...한해 50만명이 귀농·귀촌하는 이유 (https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/11/2019031101260.html)
- 충청북도 도청 홈페이지 (<http://www1.chungbuk.go.kr/>)
- 프랑스 국회 홈페이지 (<http://www.assemblee-nationale.fr>)