ACKIS
문화예술지식정보시스템

문화예술지식정보시스템

문화 돋보기

Vol. 134
(2022-134) 2022. 12. 29.

지역 문화통계체계 구축 방향

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지역 문화통계 현황
Ⅲ. 지역 문화통계 관리현황 및 정책 수요
Ⅳ. 결론 및 정책
Ⅴ. 참고문헌

장훈 작성

한국문화관광연구원 문화연구본부 문화예술정책연구실 연구위원

지역 문화통계체계 구축 방향

Ⅰ 서론

1. 지역중심의 근거기반 정책 수립 필요 증가

정책을 추진함에 있어 한정된 재원의 효율적 분배를 위해 근거기반 정책추진에 대한 요구가 지속되고 있다. 그간 문화영역은 절대적 결핍의 영역, 시장재와 비시장재의 중간에 위치해 재원 투입 근거에 대한 요구가 다소 느슨한 편이었지만, 이미 일정 수준 이상으로 문화정책 공급이 이루어진 현재 재원 투입에 대한 적절한 근거 제시 요구가 확대하고 있다. 일반적으로 가장 중요한 근거로 제시되는 것이 통계이므로, 근거제시에 대한 요구는 곧 비교 가능한 통계 혹은 계량적 수치에 대한 요구가 증가하고 있다는 의미다.

최근 자치분권에 대한 관심이 증가함에 따라 문화정책분야에서도 중앙정부 주도에서 지역 맞춤형 정책 추진의 전환이 강조되고 있다. 지역의 실정에 맞는 미시적이고 특화된 문화정책 추진을 위해서는 지역문화에 대한 명확한 진단이 필요한데, 그간 지역문화통계는 국가통계 중 단위행정구역별로 작성되는 통계 정도로 규정되고 있고, 국가단위 통계를 지역단위로 세분화 하는 수준에 그치고 있는 상황이이다. 그나마 시군구 수준에서 활용할 수 있는 정도로 세분화할 수 있는 통계도 많다. 예를 들면, 국민여가활동 조사는 시도단위로 표본을 할당하여, 많은 시군구의 표본할당이 되지 않거나, 표본 수가 적어 대표성을 보장받기 힘든 상황이다. 따라서 지역 중심의 근거기반 정책 추진을 위해서는 해당지역의 문화 현황, 문제 등을 진단하고 이에 기반한 정책추진이 필요하므로 기존의 중앙중심의 지역통계에서 벗어난 지역중심의 지역문화통계 구축에 대한 고민이 필요한 시점이다.

2. 지역에서 활용 가능한 지역 문화통계의 부족

문화자치 및 분권의 기조 속에서 지역차원에서 대응해야 하는 다양한 문화정책 이슈가 증가하고 있으나, 대응에 필요한 지역단위 문화통계데이터는 부족한 상황이 지속되고 있다. 현재 상대적으로 체계화된 지역단위 문화통계는 지역 기본통계, 사회조사 통계

에서 일부만 다루어지고 있어 미시적이고 적절한 문화정책 추진의 근거로 사용되기에는 한계가 있다. 일부 자치단체에서 일회성 통계가 수집되기도 하지만, 체계를 갖추지 못해 지속가능성을 담보할 수 없는 상황이다. 그렇다고 중앙정부에서 중앙 중심적 문화통계를 생산해 제공한다고 해도 비용의 효율성 문제, 지역의 특수성 문제 등 난제를 해결하기 힘든 상황에 있다.

그간 문화뿐 아니라 다양한 영역에서 지역통계의 필요성을 인식하고 지역통계 발전을 위해 노력하고 있고, 대표적으로 경제, 복지 영역의 지역통계 체계는 지속해서 발전해오고 있다. 경제·복지 영역의 우선순위가 높다고 하더라도 문화영역이 국민의 생활 및 삶의 질과 밀접한 영역이라는 측면에서 지역단위 문화통계의 필요성이 증가하고 있다. 문화영역이 삶의 질에 중요한 영역이기에 근거에 기반해서 정책추진이 이루어질 수 있도록 현행 지역 문화통계체계(수집, 관리, 활용)의 문제점을 개선하여 지역 문화통계 수집 관리가 가능하도록 할 필요가 있다.

3. 지역단위 문화통계체계 구축의 필요성

지역자치분권 측면에서 자치 토대의 분권이라면 자치의 실현은 자치단체의 역량에 의해 결정될 수밖에 없다. 권한이 있다고 해서 모든 좋은 실행과 결과를 만들어 낼 수 없다. 자치의 실행과 결과는 자치의 역량에 의해 결정되게 되는데 여기에 필수적으로 요구되는 것이 정보와 통계라는 점은 분명하다. 지방자치제도 시행 이후 지역통계에 대한 수요가 지속해서 증가하고 있다. 지방정책 수립의 주체가 지자체가 된 이후 지역정책을 수립하는 데 있어 지역통계의 필요성이 높아졌기 때문이다. 한편, 지역균형발전에서 가장 중요하게 보고 있는 지점은 지역의 격차 문제다. 지역의 격차는 지역의 특정 영역에 대한 정확한 정보를 통해서만 확인된다. 이는 지역의 격차를 줄이려는 중앙정부의 차원에서도, 자신의 부족한 점이 무엇인지 알고 개선하려는 자치단체 차원에서도 중요한 사항이다. 특히, 지역이 주도하는 지역균형발전정책을 추진하기 위해서는 지역에 대한 정확한 정보와 통계는 정책의 시작이 될 수밖에 없다.

그리고 시대가 급변함에 따라서 수집된 통계 및 데이터의 활용환경도 변화하고 있으며 이에 대응 가능한 새로운 정책기초자료의 개발 및 다양화가 필요하다. 그런데 기존의 문화통계는 지나치게 총량적이고 개략적인 패턴 파악에는 효과적이나, 세밀하고 지역단위의 진단 및 파악에는 한계가 있다. 또한 과거 중앙정부가 추진한 종합적/획일적 정책은 지역 간 차이를 감안하지 않고, 전국 통계 자료를 기초로 한 거시 정책이 많았다. 그

만큼 지역에서는 정책의 실패 가능성이 높았다. 하지만 최근 추세는 지역의 실정에 맞는 미시 정책 추진을 위해 지역통계의 중요성과 수요가 증가하고 있다.

지역통계의 수요는 첫째, 전국적으로는 통계가 있지만 지역적(시도, 시군구)으로 세분된 통계가 없는 영역에 대한 수요, 둘째 정책수립이나 경제/사회적 이슈가 되는 분야에 대한 지역통계 개발 수요, 지방자치단체의 성과를 나타내주는 통계 수요, 산재되어 있는 지역통계를 이용하기 쉽게 체계적으로 구축한 시스템 수요 등이 있는데, 문화 분야에서는 이와 관련된 통계에 대한 논의가 있었을 뿐 대안 실행이 제대로 되지 않고 있다.

기초자치단체별로 시/군/구 고용조사, 지역사회 건강조사 등이 2008년 신규로 개발되었고, GRDP 통계 개발, 서비스업 활동 조사의 표본 규모 확대 등은 상당히 획기적인 전진으로 평가받고 있다. 그러나 지역의 문화와 관련된 조사들은 여전히 예전의 중앙단위의 통계만 존재하고 있다. 이는 여전히 지역단위의 정책 추진이 어려울 수 있다는 점을 간접적으로 나타내 주고 있다.

과거에 비해 문화부문이 국민의 삶의 질에서 차지하는 비중이 높아지고 있기 때문에 지역단위 문화통계체계의 구축은 더 이상 미룰 수 없는 과제다. 그리고 지역단위 문화통계 체계가 구축되고 나면, 중앙뿐 아니라 지역에서도 다양한 이점을 갖는다. 지역의 기본적인 정보제공이 가능하고, 지역의 상황을 정확하게 인식하게 하는 역할, 시계열 간, 공간 간 비교역할, 데이터 축적으로 인한 예측 역할, 계획적 역할, 정책적 우선순위 판단 역할 등 일관성 있게 축적된 지역문화통계는 향후 스마트 문화행정의 밑거름이 될 수 있다.

II 지역 문화통계 현황

1. 중앙작성 문화부문 지역통계 작성 현황

(1) 부문별 지역통계 작성 현황

지역 문화통계는 다양한 방식으로 정의될 수 있지만, 기존 연구들을 토대로 종합해보면 시군구 지역을 기준으로 공공 민간시장을 포함한 문화예술분야의 생산, 유통, 소비과정에 관여되는 사항에 대한 통계를 의미한다고 정의할 수 있다.

이 기준으로 지역통계 현황을 살펴보면 시도기준으로 총 181개, 시군구 기준 303개, 읍면동 기준 328개, 기타(특정 지역 등) 18개의 지역통계가 존재하는 것으로 나타나고 있다.

표 1 | 공표 범위별 승인통계 현황

구분	전국	시도	시군구	읍면동	기타
계	452	181	303	328	18

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

표 2 | 부문별 지역 및 소지역통계 작성현황

부문	계	기타	전국	시도 (A)	소지역 (B+C)			
							시군구 (B)	읍면동 (C)
계	1293	17	451	825	63.8%	183	642	49.7%
건설	21	0	16	5	23.8%	4	1	4.8%
경제일반·경기	15	0	13	2	13.3%	1	1	6.7%
과학·기술	20	0	19	1	5.0%	1	0	0.0%
광업·제조업	17	0	12	5	29.4%	3	2	11.8%
교육·훈련	15	1	9	5	33.3%	5	0	0.0%
교통·물류	28	1	17	10	35.7%	6	4	14.3%
국민계정	23	0	5	18	78.3%	2	16	69.6%
국토이용	10	0	2	8	80.0%	5	3	30.0%
금융	16	0	15	1	6.3%	1	0	0.0%
기업경영	27	1	17	9	33.3%	9	0	0.0%
노동	38	0	27	11	28.9%	8	3	7.9%
농림	42	1	20	21	50.0%	14	7	16.7%
도소매·서비스	21	0	17	4	19.0%	4	0	0.0%
무역·국제수지	17	0	17	0	0.0%	0	0	0.0%
문화.여가	24	0	21	3	12.5%	2	1	4.2%
물가	9	1	7	1	11.1%	1	0	0.0%
범죄·안전	32		27	5	15.6%	4	1	3.1%
보건	63	2	41	20	31.7%	14	6	9.5%
복지	28		15	13	46.4%	9	4	14.3%
사회일반	24	2	12	8	33.3%	6	2	8.3%
소득·소비·자산	6	0	5	1	16.7%	1	0	0.0%
수산	14	0	9	5	35.7%	4	1	7.1%
에너지	16	0	11	5	31.3%	5	0	0.0%

부문	계	기타	전국	시도 (A)	소지역 (B+C)		시군구 (B)	읍면동 (C)
인구	10	0	5	5	50.0%	2	3	30.0%
임금	11	0	11	0	0.0%	0	0	0.0%
정보통신	36	0	33	3	8.3%	3	0	0.0%
정부재정	21	0	18	3	14.3%	3	0	0.0%
주거	15	1	4	10	66.7%	5	5	33.3%
지역통계(제외)	636	5	0	631	99.2%	54	577	90.7%
환경	38	0	26	12	31.6%	7	5	13.2%

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

영역자체가 지역통계인 부문을 제외하고 광의의 지역통계(시도포함) 비율을 영역별로 검토해 보면, 영역별 비중이 60% 이상 작성되는 영역은 〈국민계정〉, 〈국토이용〉, 〈주거〉 부문이었다. 40%~59% 정도 작성되고 있는 영역은 〈농림〉, 〈복지〉, 〈인구〉로 나타나고 있었다. 20%~39%로 구간의 영역은 〈광업/제조업〉, 〈교육/훈련〉, 〈교통/물류〉, 〈기업경영〉, 〈노동〉, 〈보건〉, 〈사회일반〉, 〈수산〉, 〈에너지〉, 〈환경〉이었다. 마지막으로 0%~19%로 작성되는 영역은 〈경제일반〉, 〈과학기술〉, 〈금융〉, 〈도소매/서비스〉, 〈문화여가〉, 〈물가〉, 〈범죄/안전〉, 〈소득/소비/자산〉, 〈임금〉, 〈정보통신〉, 〈정부재정〉 부문이었다. 문화여가 영역의 지역통계, 소지역 통계는 각 12.5%, 4.2%로 지역통계 작성이 취약한 것으로 나타나고 있다.

(2) 통계주제 및 공표범위별 문화승인통계 현황

통계청의 통계부문 구분에서 문화여가 관련으로 구분된 통계는 총 24개로 나타나고 있다. 이 중 문화체육관광부가 작성하는 통계는 16개이고, 문체부 유관기관이 작성하고 있는 통계는 4개, 외부 공공기관(정부, 공공기관 포함) 작성 통계가 3개, 민간에서 작성하고 있는 통계가 1개인 것으로 나타난다.

조사대상을 중심으로 살펴보면, 개인 및 가구 대상의 통계가 13개, 사업체 대상통계가 3개, 시설, 프로그램, 자료와 관련된 기타대상 통계가 8개로 나타나고 있다. 개인 및 가구 대상 통계는 예술인 실태조사를 제외하면 일반적으로 수요와 관련된 통계로 볼 수 있고, 사업체와 관련된 통계는 공급영역의 산업통계 영역이며 기타통계는 공급영역에서 주로 시설, 프로그램, 서비스와 관련된 현황을 조사하는 통계이다. 이러한 관점에서 보

면 문화여가분야 관련통계 중 가장 많이 생산되고 있는 영역은 문화여가 수요통계영역으로 볼 수 있고, 영역별로 조사가 되는 것으로 나타난다. 그리고 문화여가분야 통계 중 시군구 단위까지 공표하는 통계는 지역문화현황통계가 유일한 것으로 나타나고 있다.

문화여가분야로 구분되지 않지만, 문화체육관광부 및 유관기관에서 작성하는 문화분야 승인통계는 총 7종으로 확인된다. 보건 및 복지 분야가 2건, 도소매·서비스 분야가 5건으로 나타났고, 통계분야 구분은 통계의 활용목적에 의해 구분된 것으로 보인다. 문화여가분야 외 통계는 수요측면의 통계가 2건, 공급부분의 통계가 5건이었다. 이 중 시군구 단위로 공표하는 통계는 전무하다.

포괄적인 문화분야 승인통계를 통계주제 및 공표범위로 구분하여 재분류하면 다음과 같다. 먼저 주제별로 문화영역에서 창작 및 자료와 관련된 통계가 2개, 시설(사업체, 프로그램, 종사자) 관련 조사가 6개, 소비와 관련된 조사가 6개, 행정과 관련된 조사가 1개로 나타나고 있다. 관광 및 기타 영역에서는 사업체 관련 통계가 7개, 소비 관련 통계가 9개로 나타난다.

공표범위별로는 문화영역에서 공연예술조사는 시도까지 공표하고 있고, 지역문화현황통계만 유일하게 시군구까지 공표하고 있다.

표 3 | 통계주제 및 공표범위별 문화승인통계 현황

영역	통계대상 및 주제	계	공표범위	
			전국	시도(시군구)
문화	창작자. 자료	2	예술인실태조사 저작권통계	
	시설, 사업체 프로그램, 종사자	6	전국도서관통계 문화재관리현황 문화예술활동현황조사 문화체육관광일자리현황조사 국제문화교류실태조사	공연예술조사
	소비자	6	한국수어활용조사 문화예술교육조사 근로자휴가조사 국민문화예술활동조사 국민여가활동조사 국민독서실태조사	
	행정/재정	1		지역문화현황통계(시군구)
관광 체육 기타	시설, 사업체 프로그램, 종사자	7	국립공원기본통계 광고산업조사 관광산업조사 문화체육관광산업통계	콘텐츠산업조사 스포츠산업조사

영역	통계대상 및 주제	계	공표범위	
			전국	시도(시군구)
			여행사국제관광유치송출통계	
	소비자	9	국민여행조사 국민생활체육조사 주요관광객입장객 통계 외래관광객조사 산림휴양복지활동조사 국민체력측정통계 청소년방과후활동수요및현황조사	한국관광통계 장애인생활체육조사

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

2. 지역작성 문화통계 현황

(1) 지역통계 중 문화분야 포함 통계

지역에서 생산하는 문화여가 관련 승인통계는 존재하지 않지만, 모든 자치단체에서 생산하고 있는 기본통계와 사회조사 항목에 문화분야가 포함되어 있다.

기본통계에서 작성하고 있는 통계표는 인구, 노동, 사업체, 보건 및 사회보장, 환경, 교육 및 문화, 소득 및 지출 등 17개 부문 307개 통계표('20년 기준)이며, 그중 문화부문에서는 공공도서관, 문화재, 공공체육시설, 신고·등록 체육시설업, 청소년 수련시설, 언론매체 현황 등 시설 현황이 주로 조사되고 있다. 일반적으로 지역의 매년 지역의 통계연보로 발간되는 것이 지역 기본통계를 의미한다.

사회조사는 삶의 질과 관련된 국민의 사회적 관심사와 주관적 의식에 관한 사항을 파악하여 관련 정책의 수립 및 연구의 기초자료로 제공하기 위해 통법 제17조 및 동법 시행령 제22조에 의거한 지정통계이다. 1977년 최초로 시작되었으며 가장 대표적이고 포괄적인 조사통계 중 하나다.

'21년 현재 32,203 표본가구의 만 13세 이상의 상주 가원을 대상으로 조사하고 있으며, 조사 분야는 가족, 교육과 훈련, 건강, 범죄와 안전, 생활환경, 복지, 사회참여, 문화와 여가, 소득과 소비, 노동 10개 분야를 조사하고 있다. 조사의 광범위성으로 인해 다섯 분야씩 격년제로 조사를 진행한다. 2022년 현재 대부분의 자치단체에서 사회조가가 진행되고 있으며, 사회조사 영역 중 문화여가 부문이 문화통계 영역이다. 여가부문 조사항목은 11개이다.

표 4 | 기본통계 및 사회조사의 주요 문화조사 항목

기본통계		사회조사	
통계표	자료출처	지표	세부 문항
공공도서관	• 국가도서관통계시스템	여가활용	• 여가활용 • 여가 동반자
문화재	• 국가문화유산포털	여가활용 만족도	• 여가 활용 만족도 • 불만족 이유 • 향후 여가의향
체육시설 (공공체육시설)	• 문체부 전국 공공체육시설 현황	여행	• 국내 관광 및 횟수 • 해외 여행 및 횟수
체육시설 (신고·등록 체육시설업)	• 문체부 등록·신고 체육시설업 현황	문화예술·스포츠 관람	• 문화예술 스포츠관람(현장관람) • 문화예술 스포츠관람(온라인 관람)
청소년수련시설	• 여가부 청소년수련시설설치현황	레저시설 이용	• 레저시설 이용
언론매체	• 방송산업실태조사 • 정기간행물등록관리시스템	신문 및 독서	• 신문보는 인구 • 독서 인구 및 1인당 독서 권수

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

(2) 지역작성 문화지표 현황

지역에서 지역의 문화현황을 파악하기 위해 작성하고 있는 승인통계는 존재하지 않지만, 필요에 의해 문화지표를 구축하여 관련통계를 수집하고 있는 자치단체도 있는 것으로 파악된다. 일반적으로 지역문화지표 영역 안에 공급과 수요 영역이 포함되고 있는데, 공급 영역지표는 행정자료 등을 활용하여 수집되고 있고, 수요 영역은 시민조사를 통해 통계가 수집된다.

표 5 | 주요 자치단체 문화지표 현황

조사명	내용
서울문화지표 2019	서울시민을 위한 문화정책과 행정의 토대를 마련하기 위하여 국가 승인 통계를 기본 자료 및 직접 수집한 행정자료와 직접 조사자료를 추가 활용함
부산문화지표 2020	문화예술의 일반적 현황 뿐 아니라 문화체계, 문화창작 및 생산자 등의 문화 현실을 파악할 수 있도록 지표를 구성함
인천문화지표 2020	4년 단위의 주기적인 자료생산을 통해 시계열적 분석을 하여 인천 문화의 발전상을 제시하고 있음
익산문화지표 2016	중단기별 로드맵과 재정투여가 보다 합리적으로 이루어질 수 있는 근거를 제공하고자 조사시 도시특성을 감안하여 지역이 골고루 포함되도록 배정하였음

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

서울문화지표는 2015년 최초 문화지표를 발표하였고, 격년제로 조사 및 발표하고 있으며 문화자원, 문화인력, 문화시장, 문화향유, 문화정책 영역의 지표를 발표하고 있다. 부산문화지표는 2013년 문화지표를 처음 발표하였고, 2020년 두 번째 문화지표를 조사 발표하였다. 대분류 지표 영역은 인문사회환경, 문화기반, 문화인력, 문화시장, 문화활동, 문화행정, 해양문화로 가장 세분화된 지표체계로 구성된다. 인천광역시는 2004년 최초로 문화지표를 발표하였고, 4년에 한 번씩 문화지표를 발표해 오고 있다. 대분류 영역은 문화정책, 문화자원, 문화인력, 문화활동, 문화향유로 구성되어 있다.

익산시의 경우 기초자치단체로는 유일하게 지속성을 가지고 문화지표를 발간하는 자치단체다. 2012년 최초 문화지표를 개발 발표하였으며, 2016년 두 번째 문화지표를 발표하였다.

Ⅲ 지역단위 문화통계 관리 현황 및 정책 수요

1. 지역 문화통계 생산·관리 현황

장훈, 노영순(2022)의 연구에서는 자치단체, 지역 문화재단을 중심으로 지역의 문화통계 생산관리 현황을 조사하였고, 조사결과는 다음과 같이 나타나고 있다.

지역에서 문화통계를 생산·관리하고 있는 비율은 45.9%로 나타났다. 상대적으로 광역수준에서 관리하는 비율이 높게 나타나고 있었다. 생산 및 관리하는 문화통계 영역은 문화시설(61.4%)과 예술인(60.2%) 비율이 높게 나타났다. 통계가 정책의 기초자료로 사용된다는 점을 고려하면 지역의 문화정책 중 문화시설과 예술인 정책의 우선순위가 높다는 것을 간접적으로 나타내고 있다고 볼 수 있다. 예산확보나 통계의 지속성을 위한 기반이 되는 법적 근거는 예술인 관련이 통계의 근거가 비교적 높게 나타나고 있었다.

지역에서 문화통계를 관리하는 가장 중요한 목적은 지역문화정책의 추진 근거를 확보하는 것이었다. 그렇기 때문에 중요하다는 인식도 가지고 있었다. 다만, 문화통계를 관리하기 위해서는 어떤 문화통계를 관리할 것인지와 관련된 문화지표체계가 필요한데, 문화지표를 관리하는 비율이 34.9%로 다소 낮은 것으로 나타나고 있었다. 한편, 지역 문화통계의 체계적 지속적 관리를 위한 전담인력은 15.7%만 있다고 응답, 문화통계 예산은 8.4%만이 확보하고 있다고 응답하여 전담인력과 예산확보가 시급하다는 것을 확인할 수 있었다.

문화통계를 생산하고 있든 안 하고 있든 공히 문화지표체계의 부재가 문화통계를 수집할 수 없는 이유로 나타났고, 관련업무체계의 부재, 관련인력의 부재, 예산확보의 어려움 등이 지역 문화통계를 생산·관리하는데 걸림돌로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

표 6 | 지역의 문화통계 생산·관리 현황

구 분	주요 내용
생산·관리 비율	• 문화통계를 생산·관리하고 있는 비율이 45.9%
생산·관리 영역	• 문화시설(61.4%)과 예술인(60.2%) 비율이 높음
생산의 법적근거	• 시설 27.5%, 예술인 38%, 문화프로그램 25.7%, 문화행정 50% • 문화향유 22.9%, 문화산업 33.3%
생산의 목적	• 지역문화정책 추진의 근거확보 42.2% • 업무보고 활용 22.9% • 지역의 문화통계 자료 축적 19.3%
생산의 중요도 인식	• 문화통계를 생산하고 있는 기관의 51.8%가 중요하다고 인식
문화지표 관리	• 문화지표를 관리하고 있는 비율이 34.9% • 광역수준에서 지표관리가 많이 이루어지고 있음
문화통계 전담인력	• 전담인력이 없는 경우가 84.3%
예산확보	• 일반적으로 예산편성이 되고 있는 비율 8.4% • 필요할 때 예산을 편성하거나 불가능한 곳이 대부분
애로사항	• 관련 업무체계의 부재 34.9%, 관련인력 부족 27.7% • 문화지표, 모니터링 체계의 부재로 무엇을 생산할지 모름 24.1%
비생산 이유	• 문화지표, 모니터링 체계의 부재로 무엇을 생산할지 모름 24.1% • 중앙 통계로 충분함 25.5% • 예산확보의 어려움 18.4%

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

2. 지역단위 문화통계 수요

지역단위 문화통계 수요와 관련된 내용과 시사점은 다음과 같다. 먼저 지역에서 문화정책 추진을 위해 가장 많이 활용하고 있는 중앙 생산 문화통계는 공공문화시설, 문화프로그램 통계로 나타나고 있다. 지역에 소재한 시설, 프로그램임에도 중앙의 통계를 많이 활용하는 이유는 지역 간 비교가 가능하기 때문으로 추정된다.

지역단위 문화통계의 필요성은 68%가 동의하는 것으로 나타났고, 지역 맞춤형 문화정책의 추진근거로 활용하기 위함이었다. 그런데 일부는 지역단위 문화통계의 생산이 자칫 업무 부담으로 이어질 것을 우려하여 필요성에 동의하지 않았다.

지역단위 문화통계 수집의 공간 인식은 기초자치단체 수준에서 수집이 필요하다는 응답이 63.2%로 나타났다.

지역단위 문화통계의 영역별 중요성은 공공문화시설, 문화프로그램이 높았다. 다만, 기초자치단체를 제외한 광역자치단체, 광역문화재단, 기초문화재단에서는 지역 문화향유 통계의 중요성을 가장 높게 인식하고 있었다. 지역단위 문화통계의 영역별 도입 시급성은 공공문화시설, 문화행정 관련 통계가 높게 나타났다. 활용도 측면에서는 문화프로그램, 공공문화시설이 높게 나타났으나, 광역문화재단에서는 예술인 통계의 활용성을 특별히 높게 인식하고 있었다.

표 7 | 지역단위 문화통계 수요

구 분	주요 내용
중앙생산 문화통계 활용도	• 공공문화시설 통계 56.1%, 문화프로그램 통계 53.6% 문화행정 통계 52.9%, 문화향유 통계 51.7%의 활용이 많음
지역단위 문화통계의 필요성	• (동의) 전체 응답자의 68%가 필요성 동의 • (필요 이유) 문화정책의 추진근거로 활용 49.7% • (불필요 이유) 업무가중으로 인한 피로도 증가 50%
지역단위 문화통계의 공간적 범위 인식	• 기초자치단체 수준으로 수집 필요 63.2%
지역단위 문화통계의 영역별 중요성, 시급성, 활용도	• (중요도) 공공문화시설 73.9점, 문화프로그램 73.6점, 다만, 세분해서 보면 광역자치단체, 광역문화재단, 기초문화재단의 경우 지역 문화향유통계 중요성을 가장 높게 인식 • (시급성) 공공문화시설 69.3점, 문화행정 69.1점 • (활용도) 문화프로그램 69.8점, 공공문화시설 69.3점 다만, 광역문화재단의 수준에서는 예술인 통계 활용성을 높게 인식.
지역단위 문화통계의 영역별 생산관리 주체	• (예술인) 기초자치단체 57.5% • (문화산업) 광역자치단체 47.5% • (공공문화시설) 기초자치단체 42.5%, 광역자치단체 42% • (문화향유) 기초자치단체 49.7% • (문화프로그램) 기초자치단체 55.8% • (문화행정) 광역자치단체 44.8%
지역단위 문화통계 거버넌스	• (협력 필요성) 전체 응답자의 69.7% 필요성 동의 • (적절한 협력체계) 광역자치단체 + 기초자치단체 49.4%
지역단위 문화통계 전담조직	• (필요성) 전체 응답의 55.8% 필요성 인식 • (적절한 조직) 지역 문화기관 49%
지역단위 문화통계체계 구축 고려사항	• 관련 인력 및 업무체계 76.9%, 재원 조달 76.4%, 관련 매뉴얼 76.1%

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

다음으로 지역단위 문화통계의 생산·관리 주체는 문화통계 영역에 따라 다르게 나타났으나, 전반적으로 기초자치단체가 생산·관리의 주체가 되어야 한다는 응답이 높게 나타났다. 세부적으로 문화산업, 문화행정과 관련된 통계의 생산·관리 주체는 광역자치단체의 응답 비율이 높았고, 예술인, 공공문화시설, 문화향유, 문화프로그램과 관련된 통계의 생산관리 주체는 기초자치단체가 되어야 한다고 인식하고 있었다.

지역단위 문화통계의 전담조직은 지역 문화기관이 되어야 한다는 응답이 가장 높게 나타났고, 지역단위 통계를 생산하기 위해 협력 거버넌스 구축이 필요하다는 응답이 69.7%, 협력 거버넌스의 형태는 광역자치단체와 기초자치단체의 협력 거버넌스가 적절하다는 응답이 높았다.

마지막으로 지역단위 문화통계체계 구축을 위해 고려할 사항으로는 관련 인력과 업무체계 구축, 재원조달, 매뉴얼 등으로 나타났다.

지역단위 문화통계 수요결과에서는 전반적으로 지역단위 문화통계 체계가 필요하다는 인식을 확인할 수 있었고, 최소한 기초자치단체 수준까지의 통계가 필요하다는 것이 나타나고 있었다. 기관에 따라 어떤 영역의 통계가 필요한지 인식하는 것은 다소 차이가 있었지만, 문화시설, 문화프로그램, 문화향유 통계의 중요성은 확인할 수 있었다.

지역단위 문화통계체계와 관련된 사항으로는 생산관리의 주체는 전반적으로 영역에 따라 시민 문화수요와 밀접한 통계는 기초자치단체가 문화산업 등 영역은 광역자치단체가 관리하는 것을 선호하였다. 그리고 관리를 위해서는 전담조직이 필요하다고 응답했으며 지역의 문화기관이 가장 적합하다고 인식하고 있었다. 문화통계 행정거버넌스와 관련해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 협력이 중요하다고 보고 있었다. 그리고 이러한 체계가 구축되고 지속되기 위해서는 인력, 업무체계, 재원, 매뉴얼 등에 대한 정책수요가 나타나고 있었다.

한편, 개방형(서술)으로 질문한 '지역단위 문화통계 생산 및 관리에 대한 의견 및 요구사항'에 대해 응답자들은 대체적으로 지역 단위 문화통계가 필요하며 정책개발 및 추진에 유용할 것으로 답변하였다. 하지만 제도·예산·인력 등 실제 행정 여건이 매우 열악하기 때문에 지자체 차원에서 신뢰성 높은 통계의 생산은 매우 힘들다고 지적하고 있다.

이에 효율적인 지역 단위 문화통계를 위해서는 제도적 환경 개선 및 충분한 예산 확보가 필요하며, 중앙-광역-기초 간의 명확한 업무분장이 필요하다고 지적한다. 다만 중앙-지자체 간 협업을 전제로 한 효율적 통계생산체계 구축이 단시간 내 힘든 만큼 중앙정부 주도의 통계 생산 및 관리 일원화가 적극 검토되어야 한다는 요구가 상당수였다. 통계 정확성 제고를 위해서 지역 차원의 문화통계 생산 및 관리를 위한 통계 매뉴얼 제공, 단순 조사를 넘어 빅데이터 기반의 통계체계로 전환 등의 의견이 있었다.

한편 응답자들은 지역 차원의 통계생산·관리에 있어 가장 큰 문제로 통계관련 전문기관 및 인력의 부족을 지적하고 있으며, 이의 해소를 위해 최소한 광역자치단체 차원의 통계전문기관 및 전담인력 배치, 전문성 강화를 위한 인력교육 등이 필요하다고 강조한다. 그 외 지역 특성을 반영할 수 있는 통계지표의 개발, 통계의 생산·관리·유통이 일원화된 통합통계시스템 구축 필요 등이 요구사항으로 제시되었다.

Ⅳ 결론 및 정책 제언

1. 지역 문화통계체계 구축 방향

지역단위 문화통계의 부재를 해결하고, 지역의 입장에서 지역문화통계가 생산 활용되기 위해서는 정책적 차원에서 문화통계체계를 구축하여야 한다.

지역단위 문화통계체계는 직관적으로 잘 이해되는 용어는 아닐 수 있다. 체계라는 단어가 의미하는 바가 다양하게 해석 될 수 있기 때문이다. 본고에서는 체계의 의미를 크게 두 가지로 정의할 수 있을 것 같다. 지역단위 문화통계체계는 무엇을 수집할 것인가 하는 수집대상의 영역과 어떻게 수집할 것인가 하는 수집방법(누가, 어떻게 협력하여 등)으로 나뉠 수 있다.

표 8 | 지역단위 문화통계체계 개념

구분	내용
지역단위 문화통계프레임	• 문화통계 프레임은 수집되거나 수집해야 하는 문화통계 영역, 문화장르, 문화순환주기 등 통계의 대상을 의미 • 문화상품을 중심으로 공급 측면과 수요측면의 내용이 포함되는 개념
지역단위 문화통계 수집관리 체계	• 문화통계 수집관리체계는 지역단위 문화통계를 수집하고 있는 사람, 조직, 행정, 거버넌스 등과 관련된 것을 의미

출처: 장훈·노영순(2022),「지역 문화통계체계 구축방안 연구」

다시 지역단위 문화통계프레임은 분류체계 구축으로 개념화할 수 있고 지역단위 문화통계 수집관리체계는 지연단위 문화통계 거버넌스 체계, 지역단위 문화통계 서비스 체계로 나뉠 수 있다. 이 모든 체계는 지역단위 문화통계를 생산· 활용하기 위해 필수적으로 요구되는 체계다.

(1) 지역단위 문화통계 분류체계(cultural statistics mapping system) 구축

현 지역단위 문화통계체계 여건상 지역문화정책 수립과 조정을 위한 지역단위 문화통계를 수집할 수 있는 기준이 되는 지역문화통계프레임 구축이 무엇보다도 선행되어야 한다. 사실 전국단위로 중앙의 필요에 의해 작성되고 있는 전국단위 문화통계도 통합적인 문화통계프레임에 의해 작성되고 있지는 못하다. 다만, 중앙의 분절적 문화통계는 인위적 결합을 통해 어느 정도는 전국의 문화통계 전체를 조망할 수 있게 해준다. 그런데, 지역을 고려하지 않은 전국단위 문화통계는 지역을 조망하기에는 다양한 층위에서 어긋남이 발생하고 있다. 따라서 지역단위 문화통계체계 구축을 위해 무엇보다 가장 우선적으로 실행해야 할 것은 중앙과 지역의 연구 협력을 통해 통합적 문화통계지도체계를 구축하고 필요한 지역단위 문화통계를 생산해 내는 것이다.

(2) 지역단위 문화통계 거버넌스(cultural statistics governance) 구축

지역단위 문화통계 수집을 위한 표준적 참조가 되는 지역단위 문화통계지도체계를 구축하였다 하더라도 지역에서 문화통계가 수집하지 않는다면 아무런 의미가 없다. 지역의 여건을 진단해보면 문화통계를 통합적으로 생산·관리할 인력, 조직, 예산도 존재하지 않는다. 이는 문화통계지도가 잘 구축이 되었다 하더라도 지역에서 균질적으로 문화통계를 생산할 수 없다는 의미다. 중앙 혹은 광역의 제도적 압박을 통해 기초단위 문화통계를 생산한다고 하더라도 수집된 문화통계의 신뢰성이 담보될 수 없다는 의미다. 따라서 예산, 인력, 조직, 협력, 일하는 방식과 관련된 거버넌스를 공고히 구축하는 것이 절대적으로 필요하다.

(3) 지역단위 문화통계 서비스(cultural statistics service) 강화

지역단위 문화통계의 생산은 궁극적으로 그 활용의 효율성과 선순환 관계를 가질 수밖에 없다. 활용이 없는 생산은 지역의 문화통계 지속적 생산 의지를 희미하게 만들 수 있기 때문이다. 지역의 문화통계의 필요성은 지역 간 비교를 통해 객관적으로 자기 지역의 모자란 부분을 파악하는 데 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 정보들을 통합적으로 제공하고, 이를 활용할 수 있는 환경은 지역단위 문화정책의 생산관리에 긍정적으로 환류될 수 있다. 한편, 지역의 문화통계정보는 필요로 하는 시민에게 제공되어야 하고 이는 문화정책에 대한 투명성과 신뢰성을 강화하는 데 기여할 수 있게 된다.

현재 시범적으로 운영되고 있는 지역문화통합정보시스템은 이러한 이유로 인해 개발되고 운영되고 있다. 다만, 필요한 문화통계(예를 들면, 지역의 문화수요 통계)가 빠져있

거나, 시스템에 접근할 수 있는 권한 제한되어 있어 이러한 점들이 개선되어야 지역 단위 문화통계의 생산-유통-활용의 선순환 구조가 완성될 수 있다.

2. 정책 제언

현재 문화분야의 통계는 지역을 고려하지 않고 설계되었다. 중앙차원의 의사결정 지원을 위한 설계로 볼 수 있다. 그런데 향후 변화하는 환경에 선제적·능동적으로 대응하여 시의성, 정확성, 활용성이 높은 지역 문화통계의 생산·관리·활용 전반에 대해 체계적인 발전전략이 필요하다.

지역 문화통계의 체계적 발전을 위해 가장 먼저 선결해야 할 과제는 문화통계 간 소통이다. 다시 말하면 통계를 관할하는 부서 간의 소통과 조정이다. 부서, 소관 법률, 소관 통계 간의 칸막이는 문화통계의 표준 프레임 구축을 제약하고 있다. 문화통계로 모든 상황을 파악할 수는 없지만, 문화정책 최소한의 근거는 될 수 있는데, 현재의 문화통계는 정책의 근거로 작동하기에는 여러 가지 미흡한 부분이 나타나고 있다. 따라서 전체적인 관점에서 조망하여 지역 문화통계 분류체계를 정비하고, 이를 지역에 공식화하는 것이 필요하다. 공식화하지 않으면 표준이 되지 못한다. 공식화한 분류에 오류가 생기면 추후 수정 개선해 나가면 된다.

두 번째로 지역 문화분권을 넘어 자치로 가기 위해 정책수립의 기초가 되는 지역문화통계 역량을 지원해야 한다. 다른 모든 문화정책, 다른 모든 분야의 정책에서 늘 제기되지만 잘 개선되지 않는 중앙 중심주의는 문화통계에서도 마찬가지다. 한편으로는 중앙에서 정보를 독점하고 있고, 다른 한편으로는 중앙만 볼 수 있는 통계를 생산하여 공표하고 있다.

중앙이 정보를 독점하는 가장 대표적인 것으로 '예술인 등록 현황'을 꼽을 수 있다. 한국예술인복지재단에 예술활동증명을 등록하게 되어 있는 현재 시스템에서 지역에 거주하거나 활동하고 있는 예술인의 세부 통계를 알 방법은 사실상 없다. '개인정보보호'규제로 인해 이러한 상황이 발생하는데, 이를 개선하려는 움직임은 보이지 않는다. 이를 개선하는 방법으로 한국예술인복지재단으로 일원화된 예술활동증명 등록 절차를 광역지자체별로 이양하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

두 번째로 대부분의 문화통계에서 그러한 지역을 고려하지 않는 전국단위 통계 설계와 결과공표다. 중앙의 입장에서 중앙에서만 활용 가능한 통계 생산을 지속해왔고, 지역은 중앙에 의존하는 상황이 지속되고 있다.

그런데, 실질적으로는 중앙에서 작성하는 문화통계가 지역을 정확히 반영하고 있지도 못할뿐더러 시군구 단위까지 볼 수 있는 통계도 거의 전무하다. 중앙행정기관 등에서 작성하는 문화통계는 전국범위에서 지역 간 비교가 가능하나, 시군구 단위까지 공표되지 않고 있다.

이러한 현실을 극복하고 지역 스스로 지역문화정책 수립을 가능하게 하는 첫 단추는 지역 스스로 지역의 상황을 명확히 파악할 수 있는 지역 문화통계를 제대로 생산해 내는 일이다. 현 상황에서 지역의 역량이 매우 미흡하여 얼마간의 중앙의 지원이 필요하다. 중앙이 독점하던 통계를 중앙과 지역이 공동 생산·관리하는 방식으로 점진적 이양이 필요하다. 즉, 지역에 크게 도움이 되지 않았던 하향식 통계관리체계를 점진적으로 상향식 통계관리체계로 전환하는 것이 필요하다. 중앙에 입장에서도 지역의 다양성과 균형을 보다 미시적이고 명확하게 파악할 수 있고, 이를 바탕으로 맞춤형 정책을 수립하기 위해서는 지역에서 정확하게 수집된 문화통계정보가 필수적으로 요구되고 있다.

Ⅴ 참고문헌

권순필·김서영·이정희(2011), 「지역통계 작성을 위한 소지역 추정 방법 연구」, 통계개발원.
장훈·노영순(2022), 「지역 문화통계체계 구축방안 연구」, 한국문화관광연구원.

* 본고는 한국문화관광연구원의 정책과제 연구보고서 '장훈·노영순(2022). 지역문화 통계 구축방안 연구. 한국문화관광연구원의 내용을 중심으로 본지의 취지와 양식에 맞게 재구성하였습니다.

OPEN 출처표시 공공누리 공공저작물 자유이용허락

본 저작물을 인용하실 경우 다음과 같이 출처를 표기해주시기 바랍니다.
장훈(2022). "지역 문화통계체계 구축". 문화예술지식정보시스템. 문화돋보기 제134호. 한국문화관광연구원.