

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 503

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

지역 간 문화격차 실태 및 개선방안

박태선 국토연구원 연구위원, 이미영 국토연구원 책임연구원, 한우석 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① 문화는 개인의 삶의 질과 지역과 국가발전에 영향을 미치는 중요한 요소로서 지역의 활력과 경쟁력 제고를 위해서는 지역 간의 문화적 격차 해소가 시급함
- ② 지역별 문화향유 기회의 격차를 분석한 결과, 중·대도시의 문화적 여건이 상대적으로 양호하고, 문화시설의 규모도 크며, 도시 간 격차도 작은 것으로 나타남
- ③ 도시규모별로 대표적인 지역들을 선정하여 문화향유 만족도의 격차를 심층면담조사한 결과, 문화시설로의 접근성 및 문화시설 간의 연계활용을 고려하여 문화시설의 위치·규모·종류 등을 결정할 필요가 있음
- ④ 지역의 문화향유 기반을 강화하기 위해서는 지역의 문화관련 법·제도를 정비·개선하여야 함

정 책 방 안

- ① (문화시설 사각지대 해소) 지역주민들의 문화시설 이용빈도와 이동거리 등을 종합적으로 고려하여 복합문화시설을 확충하여야 함
- ② (문화시설의 지역네트워크 형성) 시설규모가 크고 이용빈도가 낮은 문화시설은 인접지역 문화시설과 공동으로 이용하는 방안을 강구해야 함
- ③ (수요맞춤형 문화콘텐츠 제공) 지역주민들의 문화적 수요를 고려한 문화콘텐츠와 프로그램을 제공하고, 문화향유의 새로운 동기를 부여해야 함
- ④ (문화정보의 통합적 공급·관리) 제공주체별로 다원화되어 있는 문화정보를 전국 차원에서 통합적으로 제공·관리하기 위한 방안을 마련해야 함
- ⑤ (지역문화 거버넌스 활용) 다양한 문화관련 주체들이 참여하여 자발적이고 창의적인 지역문화를 창출하고, 이를 도시재생이나 지역발전과 연계시켜야 함
- ⑥ (문화시설 인증·평가제도 마련) 문화시설의 합리적 관리와 질적 수준 향상을 위하여 문화시설의 인증 및 평가제도를 마련하고, 위탁관리방안의 도입을 검토해야 함
- ⑦ (지역문화시설 관련 법·제도 정비) 지역문화관련 법률과 관련계획 간의 위계를 정립하고, 관련용어의 정의도 명확히 해야 함

1. 지역 간 문화격차의 정의 및 해소 필요성

- 문화는 다양한 의미에서 정의될 수 있으나 일반적으로 사회나 집단에서 공유되는 태도, 가치관, 관습, 제도 등을 모두 포함하는 ‘생활양식으로서의 문화’가 정책의 대상이 되며, 지역 간의 문화격차를 해소하는 것이 핵심적 문화정책의 하나로 대두되고 있음
 - 생활양식으로서의 문화는 예술·창작활동이나 문화산업의 원천이 되고, 사회구성원들의 문화적 삶의 질과 관련된 문화권이나 문화복지의 개념을 포괄하는 개념임
 - 지역 간 문화격차는 지역 내 다양한 문화주체들이 문화시설과 문화콘텐츠에 접근하여 즐기거나 누리거나 이를 통해 삶을 풍부하게 할 수 있는 기회와 만족도의 차이로 정의할 수 있음
- 문화향유 기회나 문화향유 만족도는 일상적인 삶의 질뿐만 아니라 지역의 경제적·사회적 활력과 경쟁력에도 영향을 미치기 때문에 지역 간의 문화격차는 시급히 해소되어야 함
 - 문화격차는 문화적 차별해소라는 인권차원, 사회 전체의 행복추구라는 공리주의적 관점, 구성원 간의 불평등 해소라는 분배의 정의관점, 사회적 갈등해소라는 관점, 지역쇠퇴의 원인이라는 관점 등의 측면에서도 해소가 필요함
- 특히, 문화시설은 지역주민들의 문화향유 기회와 문화향유 만족도에 직접적이고도 결정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역의 활성화와도 밀접하게 관련되어 있는 중요한 기반시설임에도 불구하고, 중소도시나 군급도시에는 이른바 ‘문화시설 사각지대’가 발생하고 있음
 - 문화시설은 문화활동의 표출공간이자 문화예술의 향유공간이며, 문화적 커뮤니티의 형성·확대, 문화교육 및 평생학습, 주민들의 문화의식 제고라는 다양한 기능을 수행하고 있음
 - 전국 시군구 중에서 문화시설이 없는 곳은 과학관 71%, 미술관 65%, 영화관 44%, 문예회관 23%, 박물관 15%에 이르고 있으며, 군급도시의 92%는 지역주민들이 가장 선호하는 영화관조차 없는 것으로 나타났음

표 1 도시규모별 문화시설 미입지 현황

구분	도시수	도서관		박물관		미술관		문예회관		지방문화원		영화관		과학관	
		개수	(%)	개수	(%)	개수	(%)	개수	(%)	개수	(%)	개수	(%)	개수	(%)
특광역시	69	—	—	17	24.6	47	68.1	23	33.3	3	4.3	11	15.9	49	71.0
중대도시	25	—	—	2	8.0	9	36.0	4	16.0	0	0.0	0	0.0	14	56.0
중소도시	52	—	—	3	5.8	36	69.2	7	13.5	1	1.9	14	26.9	35	67.3
군급도시	84	—	—	13	15.5	57	67.9	18	21.4	1	1.2	77	91.7	65	77.4
계/평균	230	—	—	35	15.2	149	64.8	52	22.6	5	2.2	102	44.3	163	70.9

주: 도시규모는 인구수를 기준으로 중대도시는 30만 명 이상, 중소도시는 30만 명 미만으로 구분

- 따라서 지역의 문화적 형평성과 보편성 확보라는 차원에서 어느 지역에서나 누려야 할 생활문화로서의 격차를 해소하기 위한 정책방안 마련이 시급한 실정임

2. 국내외 지역문화정책의 동향 및 시사점

- 우리나라의 지역문화정책은 1970년대에 문화관련 법규와 계획을 마련하였으며, 최근에는 지역 간의 문화격차를 해소하고 문화향유권을 보장하는 데 중점을 두고 있음
 - 1968년 문화공보부를 발족하여 민족의 주체성을 토대로 새로운 민족문화를 창조하고자 하였음
 - 1970년대는 문화적 주체성 확립과 전통문화예술의 발전을 목표로 문화정책을 위한 법과 제도의 기반을 마련한 ‘문화정책의 태동기’라 할 수 있음
 - 1980년대는 지역문화의 육성과 활성화에 중점을 두어 문화시설들을 본격적으로 건설하고, 문화격차 해소계획을 수립하기 시작한 ‘지역문화 기반의 확충기’라 할 수 있음
 - 1990년대는 문화의 경제적 가치와 삶의 질 제고에 중점을 두어 문화를 지역의 산업이나 경제와 연계시키기 시작한 ‘지역과 문화의 연계기’라 할 수 있음
 - 2000년대는 지역의 균형적인 문화역량을 강화하는 데 중점을 두어 도시재생이나 문화도시 건설을 추진한 ‘지역문화와 도시의 결합기’라 할 수 있음
 - 2010년대는 국민복지에 중점을 두어 생활 속 문화향유 기반을 조성하고, 지역 간의 문화격차를 해소하며, 문화향유권을 보장하기 위한 ‘지역문화의 융성기’라 할 수 있음
- 세계적으로도 지역의 고유한 문화적 정체성을 보호하고, 문화를 지역과 국가발전의 새로운 원동력으로 활용하려는 노력들이 지속되고 있음
 - 유네스코에서는 1970년대부터 문화와 지역발전의 관계에 주목하기 시작하였으며, 최근에는 문화를 지역과 국가의 발전을 위한 지속가능한 필수요소이자 원동력이라고 강조하고 있음
 - 영국에서는 개인과 지역공동체의 화합을 도모하고, 사회적 장벽을 없애는 등 지역문화예술에의 접근성을 제고하기 위한 정책지원, 복지개선, 경제성장 정책을 추진하고 있음
 - 일본에서는 문화확산과 예산운영의 효율성 제고에 문화정책의 초점을 두고 있으며, 2012년에는 문화예술의 향유 기회를 확대하기 위해 「극장, 음악당 등의 활성화에 관한 법률」을 제정하였음
 - 미국에서는 주정부, 도시, 민간 비영리단체를 중심으로 지역마다 특색 있는 문화정책을 추진하고 있음
 - 호주에서는 고유문화의 다양성을 부각시켜 문화를 경제적·사회적 중요요소로 활용하고 있음
- 지역문화정책의 세계적 동향 및 선진외국의 문화정책의 특징은 다음과 같음
 - 문화를 지역과 국가발전의 중요한 요소로 인식하고, 적극적인 문화정책을 추진하고 있음
 - 문화시설의 활용성을 제고시키기 위한 다양한 콘텐츠와 프로그램 개발에 주력하고 있음
 - 지역문화정책의 원활한 추진과 활성화를 위하여 새로운 역할분담체계를 마련하고 있음
 - 각종 기금이나 교부금 지원을 통해 기관이나 단체의 문화활동을 안정적으로 지원하고 있음
 - 지역문화 확산을 위해 다양한 매체를 활용해 문화정보와 프로그램을 적극 제공하고 있음

3. 지역 간의 문화격차 현황 및 문제점

- 지역 간 문화격차를 문화서비스의 공급측면에서 ‘문화향유 기회의 격차’, 문화서비스의 수요측면에서 ‘문화향유 만족도의 격차’라는 두 가지 관점에서 현황과 문제점을 분석하였음
 - 문화향유 기회의 격차는 지역의 주요 문화시설과 관련된 시군구별 통계자료의 평균(절대적 격차)과 변이계수(상대적 격차)를 이용하여 분석하였음
 - 문화향유 만족도의 격차는 도시규모별로 대표적인 사례지역 5곳을 선정하여 지역주민들을 대상으로 심층면담조사를 실시하여 분석하였음
 - 통계분석기법을 이용하여 조사결과의 통계적 유의성을 검정하였으며, 전체적으로는 통계분석결과와 지역주민 면담조사가 상호 보완적일 수 있도록 계획하였음

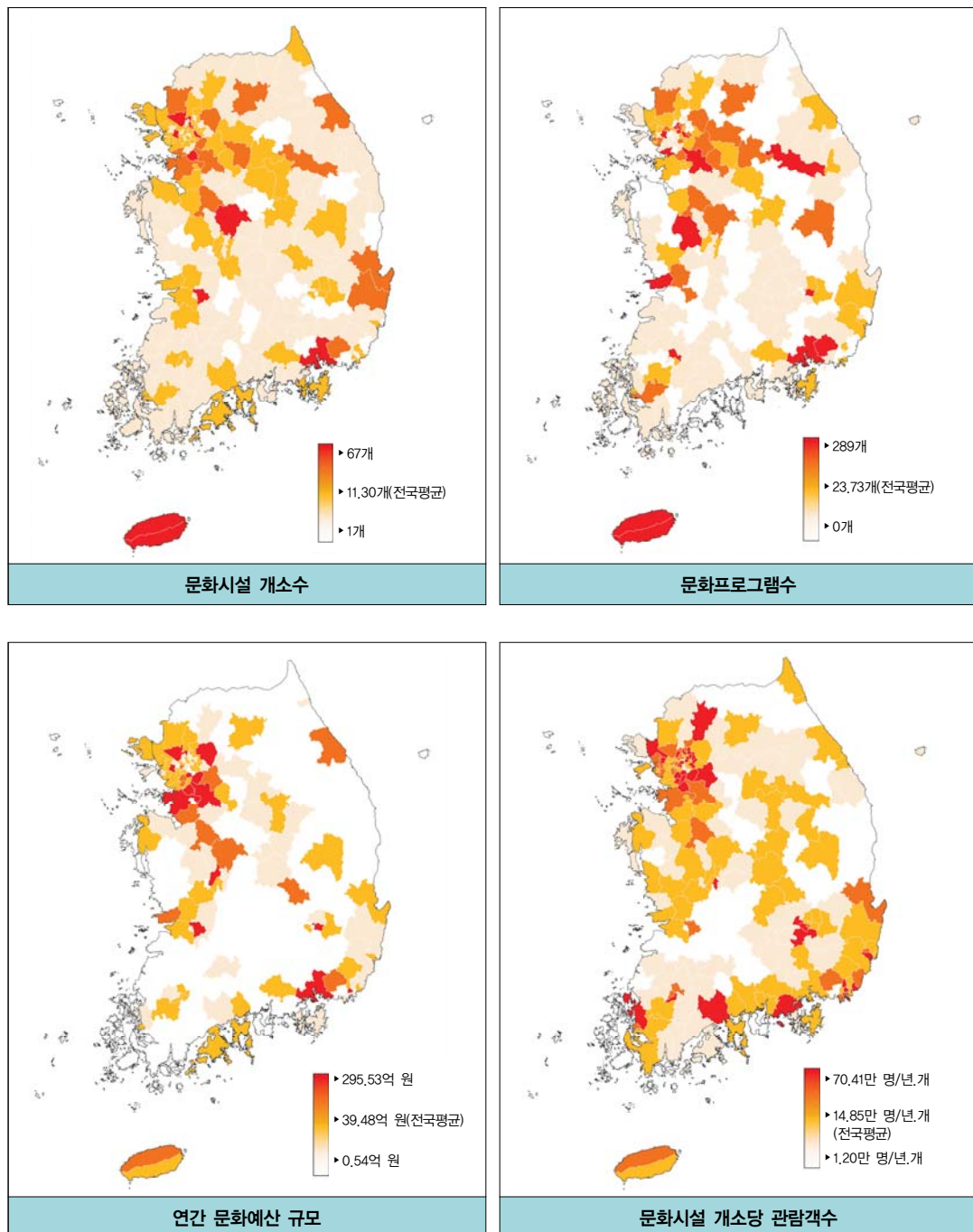
표 2 지역 간 문화격차 분석의 틀

분석목적	분석관점	분석방법	분석항목			
			문화시설	문화콘텐츠	향유 기반	향유 정도
지역 간 문화격차의 현황 및 문제점 분석	문화향유 기회의 격차 (공급 측면)	통계자료 분석	• 문화시설의 개수 • 문화시설의 면적	• 문화프로그램수 • 연간 문화공연일수	• 문화시설 직원수 • 연간 문화예산 규모	• 연간 관람객수 • 문화시설당 관람객수 • 프로그램당 관람객
	문화향유 만족도 격차 (수요 측면)	지역주민 면담조사	• 선호시설·방문횟수 • 시설이용 만족도 • 시설로의 접근성	• 선호콘텐츠·활동빈도 • 문화활동의 행태 • 문화활동 제약요인	• 활동의 지역적 범위 • 인접시설 이용도 • 만족도 제고 항목	• 문화인식 및 체감도 • 향유의지와 수요 • 할애가능 시간·비용

- 문화향유 기회의 여건을 도시규모별로 분석한 결과는 다음과 같음
 - 인구 30만 명 이상인 중대도시의 문화향유 기회 여건이 가장 양호하였으며, 문화시설의 규모도 크며, 분석항목의 도시 간 격차도 작은 것으로 나타났음
 - 특·광역시 자치구는 인구 30만 명 이하인 중소도시나 군급도시보다는 문화향유 기회 여건이 양호하고, 문화시설의 규모도 크지만 분석항목의 도시 간 격차가 상대적으로 큰 것으로 나타났음
 - 군급도시는 다른 도시규모에 비해 문화향유 기회 여건이 불리하고, 문화시설의 규모도 작으며, 분석항목의 도시 간 격차도 특·광역시 자치구보다 다소 큰 것으로 나타났음
- 문화향유 기회의 여건을 지역별로 분석한 결과는 다음과 같음
 - 도지역의 문화향유 기회 여건은 특·광역시 자치구보다 전반적으로 미흡하였으며, 수도권은 비수도권에 비해 공연일수를 제외한 모든 분석항목에서 문화향유 기회 여건이 양호한 것으로 나타났음
 - 경기 남부지역은 북부지역에 비해 문화시설의 개소수는 비슷하지만 규모가 큰 문화시설이 많으며, 운영예산도 크고, 연간 관람객수도 많은 반면, 북부지역은 거의 모든 면에서 문화향유 기회 여건이 미흡한 것으로 나타났음

- 서울 강남지역은 강북지역에 비해 규모가 큰 문화시설이 특정지역에 밀집되어 있으며, 프로그램당 관람객수가 많은 반면, 강북지역은 규모가 작은 문화시설에서 여러 프로그램을 운영하고 있으나 관람객수는 적은 것으로 나타났음
- 지역행복생활권(중추형, 도농형, 농어촌형)은 세 개 유형 모두 모든 분석항목이 전국평균에 못 미치는 것으로 나타나 문화향유 기회 여건이 미흡한 것으로 나타남

그림 1 지역별 문화향유 기회의 여건 분석도



- 사례지역(대전광역시, 남양주시, 경주시, 서귀포시, 구례군)별로 각 45명씩 총 225명을 대상으로 문화향유 만족도를 심층면담조사한 결과는 다음과 같음
 - (문화인식) 연극·영화(24.7%), 음악·미술(16.4%), 전시·관람(11.7%)을 주로 떠올렸으며, 문화를 일상적인 것과는 구별되지만 전문적인 지식이나 특정한 기술을 요하는 행위와도 구별되는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났음
 - (문화정책의 체감) 거주지역의 문화적 수준에 대한 만족도는 5점 만점에 2.5점, 문화적 권리에 대한 인지도는 3.2점, 문화적 수준의 향상 정도에 대한 체감도는 2.8점으로 나타났음
 - (문화향유 경험) 지난 1년 동안 자주 이용한 문화시설로는 영화관, 공연장·문예회관, 도서관이 전체 이용의 61%를 차지하였으며, 박물관, 문화체육센터, 미술관을 포함하면 전체 이용의 83%에 달하였음
 - (문화향유 행태) 문화활동의 대부분은 시군구 내에서 가족이나 친구와 함께 자가용으로 30분 이내에 위치한 문화시설에서 영화·콘서트·연극·뮤지컬 관람과 같은 단순관람 형태의 문화활동을 하고 있음
 - (문화향유 만족도) 문화시설의 이용만족도는 5점 만점에 3.3점이었으며, 불만족 이유는 비싼 요금, 교통 불편, 주변의 편의시설 부족 등이었음
 - (인접 시군구의 문화시설 이용) 영화관이 절반을 넘어 가장 많았고, 공연장, 박물관, 문예회관, 체육시설을 포함하면 전체의 86.9%를 차지하였고, 근거리는 영화관, 먼거리는 박물관·공연장·전시장 등을 주로 이용하였음
- 충분한 시간과 금전적 여유가 주어진다면 연극·뮤지컬이나 음악·콘서트를 관람하고 싶어했으며, 문화활동을 위해 현재보다 많은 시간과 비용을 지출할 의사가 있는 것으로 나타났음
 - 문화적 체감도와 만족도를 높이기 위해서는 근거리에 다양한 콘텐츠와 프로그램을 갖춘 문화시설을 확충하고, 문화정보 제공 및 무료 순회공연 확충 등을 원하는 것으로 나타났으며, 인접지역의 문화시설을 공동으로 이용하는 방안에 대해서는 68%가 찬성하였음
 - 향후의 문화향유 의지와 수요에 있어서는 연극·뮤지컬(20.4%), 음악·콘서트(19.4%), 체육·스포츠(11.9%), 강연·강좌·교육(9.8%), 영화감상(6.7%) 등 단순관람형 활동들을 선호하였음

표 3 문화활동의 선호도 변화 비교

구 분	영화·비디오	도서관 이용	체육·스포츠	음악·콘서트	연극·뮤지컬	강좌·교육
현재 순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위
향후 순위	5위	14위	3위	2위	1위	4위

- 원하는 문화활동을 위해 자가용을 이용해 현재보다 좀 더 많은 시간을 할애하고, 문화활동비 지출도 다소 늘리는 등 향후의 문화향유에 대한 잠재적 수요가 있는 것으로 나타났음

- 문화소비의 증산층은 경제적으로 안정되고 거주 시군구 내에서 가족단위의 문화적 활동도 왕성한 월평균 가구소득 300~400만 원대의 20~40대 층으로서 월 평균 20~30만 원의 문화활동비를 지출하는 계층이라 할 수 있음
- 반면, 가구의 월평균 문화활동비가 5만 원 이하인 문화무관심층(17.8%)이나 550만 원 이상인 문화마니아층(15.5%)도 있고, 문화활동의 지역적 범위가 거주 동·리나 읍면동인 소극적 문화활동층(21.8%)이나 원거리 시군구인 적극적 문화활동층(4.0%)도 있는 것으로 나타났음
- 따라서, 문화소비층별 문화활동의 행태를 고려한 지역문화시설의 확충이나 문화콘텐츠 및 프로그램의 개발이 필요한 것으로 나타났음

4. 정책적 시사점

- 지역 간 문화격차를 완화하기 위해서는 문화시설을 이용한 문화향유 기회 확대, 문화콘텐츠와 프로그램을 활용한 문화향유 만족도 제고, 지역의 문화향유 기반 강화라는 세 가지 정책방향이 필요하며, 이를 구현하기 위한 정책방안이 추진되어야 함
- 문화시설을 이용하여 문화향유 기회를 확대하기 위한 정책방안은 다음과 같음
 - 첫째, 복합문화시설을 확충하여 문화시설 사각지대를 해소하기 위해, 문화기본법에 문화시설과 복합문화시설의 정의를 추가하고, 행정적·제도적 지원과 아울러 세금감면이나 할인조항을 마련함
 - 또한, 지역주민들의 문화시설별 이용빈도와 이동거리, 편의시설들과의 연계성 등을 종합적으로 고려하여 적절한 곳에 복합문화시설을 설치하고, 특히 군지역에 영화관 설치를 활성화하기 위한 별도의 법규를 검토하여야 함

표 4 문화콘텐츠의 이용빈도와 이동거리에 따른 구분

이용빈도	주요 문화콘텐츠 및 프로그램	이동거리
다수가 자주 이용	• 강연·강좌·교육, 영화·비디오 감상, 도서관 이용, 체육·스포츠 등	근거리
소수가 자주 이용	• 공예·조각 등	중거리
소수가 가끔 이용	• 문학·창작·시, 무용·발레, 미술관 관람, 박물관 관람, 회화·서예·사진, 전통문화 전수 등	중장거리
다수가 가끔 이용	• 연극·뮤지컬, 음악·콘서트 관람 등	장거리

- 둘째, 인접지역과의 문화시설 공동이용방안을 마련하기 위해 지역별로 특징 있는 문화시설과 문화콘텐츠를 발굴하여 지역 간의 문화교류를 활성화하고, 특히 지역행복생활권에도 인접지역과의 문화시설 공동이용방안을 적극 검토해야 함
- 또한, 박물관·미술관 등 규모는 크지만 이용빈도가 낮은 시설은 거점지역을 선정하여 네트워크화 하는 방안을 마련해야 함

- 문화콘텐츠와 프로그램을 활용하여 문화향유 만족도를 제고하기 위한 정책방안은 다음과 같음
 - 첫째, 수요맞춤형 문화콘텐츠를 제공하기 위해 지역주민들의 문화적 수요를 고려한 문화콘텐츠와 프로그램을 다양한 방법으로 제공하여 향유부담을 경감시키고, 문화향유 동기도 부여해야 함
 - 또한, 「문화예술진흥법」에 예술인에 대한 지원규정을 보완하고, 예술인이 생산한 문화콘텐츠의 질적 가치를 평가할 수 있는 규정도 마련해야 함
 - 둘째, 문화정보 제공의 다양성을 확보하기 위해 전국의 문화정보를 통합적으로 제공하고 관리하기 위한 기준과 시스템을 마련해야 함
 - 또한, 공급자와 수요자가 온라인을 통해 문화정보를 공유함으로써 문화콘텐츠와 프로그램의 질적 수준을 높이고, 새로운 콘텐츠에 대한 수요도 창출할 수 있도록 해야 함

- 지역의 문화향유 기반을 강화하기 위한 정책방안은 다음과 같음
 - 첫째, 이해당사자들 간의 갈등을 조정하여 지역문화사업의 원활한 추진을 위하여 협력적 지역문화 거버넌스를 활성화하고, 문화를 이용하여 도시재생이나 지역개발사업을 추진할 때에는 지역문화 거버넌스의 구성, 운영, 지원방안 등에 대한 지침이나 조례를 마련하여야 함
 - 둘째, 문화시설의 관리방식을 개선하기 위해 문화시설의 인증·평가규정이나 근거법령을 마련하고, 문화시설 위탁운영기관의 자격, 역할, 관리·감독방식 등 구체적인 규정을 마련해야 함
 - 셋째, 지역문화와 관련된 법·제도를 개선하기 위해 지역문화관련 법률과 관련계획 간의 위계를 정립하고, 관련용어의 정의도 명확히 하며, 문화시설의 확충이나 문화도시·문화지구·시범도시 등과 관련된 규정들도 합리적으로 개선해야 함

박태선 국토연구원 국토계획연구본부 연구위원(tspark@krihs.re.kr, 031-380-0395)

이미영 국토연구원 국토계획연구본부 책임연구원(myilee@krihs.re.kr, 031-380-0171)

한우석 국토연구원 국토계획연구본부 책임연구원(wshan@krihs.re.kr, 031-380-0282)