

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 514

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

지역행복생활권 정책 시리즈 ②

지역행복생활권 주민의 삶의 질 향상을 위한 문화서비스의 효과적 공급방안

이순자 국토연구원 연구위원

요 약

- ① 21세기 국가의 문화정책을 대표할 ‘문화융성’에 대한 구체적인 논의 본격화
 - 문화융성이란 “문화의 가치가 사회 전반에 확산되어 정치·경제 등 모든 분야의 기본원리로 작동하고 국가발전의 토대를 이루며 국민 개개인의 행복수준을 높이는 것”으로 정의
 - 이를 위해 문화참여 확대, 문화·예술 진흥, 문화와 산업의 융합이라는 3대 전략과 10개 과제를 제시
- ② 문화융성 구현의 일환으로 지역의 문화 향유수준 향상을 위한 지역행복생활권 활용 필요
 - 2013년 7월 발표된 지역발전정책(‘HOPE’ 프로젝트)의 중심에 지역행복생활권이 자리 잡고 있음
 - 지역행복생활권은 다수의 지자체를 연계하여 주거, 문화, 교육, 보건·의료, 복지, 환경 등 양질의 생활서비스를 공급함으로써 어디서나, 국민 모두의 행복을 향상
- ③ 지역행복생활권 도입을 계기로 비효율성과 형평성 문제가 지적되어 온 문화서비스 공급방식을 전환
 - 그동안 문화서비스는 행정구역 단위의 분절적 공급에 따른 예산 낭비와 지자체 간 협력 부재, 주민 실수요 대응능력 부족, 문화시설의 운영·경영상 애로, 콘텐츠 부족 등의 한계를 보여 옴

정책 방안

- ① 행정구역 단위의 일률적 공급을 지양하고, 생활권별 수요자(주민 등) 특성을 기초로 한 문화서비스 공급전략을 추진
- ② 전시, 공연 등의 단순 관람 및 교육 수준에 머무는 것이 아니라, 주민이 문화·예술활동에 직접 참여하는 수준에 이르도록 문화서비스 공급목표를 재설정
- ③ 주민 행복을 달성하기 위해서는 문화예술인이라고 불리는 전문가 양성이나 지원보다 일반대중의 삶과 연계될 수 있도록 생활밀착형 문화서비스를 제공
- ④ 신규시설의 설치를 최소화하고, 수요예측 과다 및 기획력 부재로 운영에 어려움을 겪고 있는 기존 문화시설의 활용 및 기능 재배치를 통해 문화서비스 공급의 효율성을 제고
- ⑤ 주민과 문화·예술관련 전문인력 및 단체 간 교류 활성화를 위하여 지역커뮤니티 형성 등 다양한 네트워크 체계를 구축

1. 주민의 문화 향유수준 향상, 지역행복 구현을 위한 핵심과제

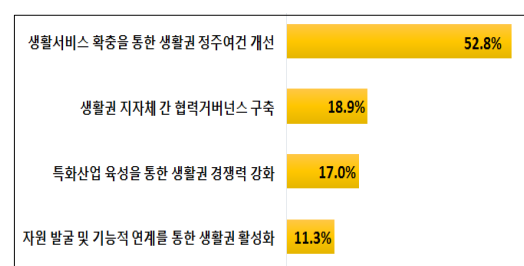
● 21세기 국가의 문화정책을 대표할 ‘문화융성’에 대한 구체적인 논의 본격화

- 박근혜정부는 ‘국민행복, 희망의 새 시대’라는 국정비전을 뒷받침할 국정기조로 경제부흥, 국민행복, 평화통일 기반구축과 함께 문화융성을 표방하고, 이들을 실현할 14대 전략과 140개 과제를 발표
 - 문화융성이란 “문화의 가치가 사회 전반에 확산되어 정치·경제 등 모든 분야의 기본원리로 작동하고 국가발전의 토대를 이루며 국민 개개인의 행복수준을 높이는 것”으로 정의할 수 있음
 - 정부는 문화융성 구현을 위해 문화참여 확대, 문화·예술 진흥, 문화와 산업의 융합이라는 3대 전략과 이를 구체화하기 위해 문화참여 기회 확대와 문화격차 해소 등 10개 과제를 제시
- 2014년 1월 28일에는 지역 간 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유문화를 발전시켜 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해 「지역문화진흥법」을 제정
 - 「지역문화진흥법」에 의해 지역문화진흥기본계획 수립, 지역의 생활문화 진흥, 지역의 문화진흥기반 구축, 문화도시·문화지구 지정 및 지원지역문화재단 설립 등을 추진

● 문화융성 구현의 일환으로 지역행복생활권 활용 필요

- 2013년 7월 18일 대통령직속 지역발전위원회를 중심으로 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을’이라는 비전 달성을 위해 지역희망 ‘HOPE’ 프로젝트를 발표
 - 한정된 자원의 효율적 이용과 규모의 경제를 통해 정부투자의 효과를 제고하는 동시에, 주민의 삶의 질 향상을 위한 제반여건을 충족시키겠다는 지역행복생활권이 그 핵심에 자리 잡고 있음
 - 지역행복생활권은 대중교통 등 기초인프라를 비롯해 주거, 문화, 교육, 보건·의료, 복지, 환경 등 양질의 생활서비스 공급함으로써 전국 어디서나, 누구나 행복하게 만들겠다는 목표로 구성
- 그동안 지역의 문화 등 공공서비스 공급은 비효율성과 형평성 문제로 논란이 지속되어 왔음
 - 문화서비스는 행정구역 단위의 분절적 공급에 따른 예산 낭비, 주민 실수요 대응능력 부족, 문화시설의 운영상 애로, 콘텐츠 부족 등 한계를 보여옴
 - 전문가 설문결과, 지역행복생활권에서 가장 중요하게 다루어져야 할 분야로 응답자의 52.8%가 문화서비스를 포함한 생활서비스 확충을 통한 생활권 정주여건 개선이라고 대답한 것으로 나타남(국토연구원, 2014년 11월 실시)

그림 1 지역행복생활권에서 중요한 분야



2. 지역행복생활권의 문화서비스 공급여건 분석¹⁾

● 문화기반시설 분포 현황

■ 지역행복생활권 전체 문화시설수는 1,862개소, 전문직원수는 5,336명임. 시설 1개소당 전체 생활권 평균면적은 67km²이고, 전문직원 1명당 전체 생활권 평균인구는 6,037명으로 전반적으로 열악

○ 중추도시생활권의 시설은 1,002개소에 전문직원수는 3,572명, 도농연계생활권은 443개소에 894명, 농어촌생활권은 417

개소에 870명임. 시설 1개소당 평균면적은 농어촌생활권이 100km²으로 가장 넓은 반면, 전문직원 1명당 평균인구는 농어촌생활권이 3,764명으로 가장 적음

○ 문화기반시설의 분포에 있어서는 3개 생활권 유형별로 특별한 차이를 보인다고보다는, 동일 생활권 유형 내 개개 생활권별로 조금씩 상이한 특징을 보이고 있음

■ 생활밀착형 문화시설의 경우, 2014년 현재 4,147개 작은도서관이 운영 중이고, 31개 작은영화관이 개관(7곳 개관) 또는 계획 중이며, 기존 문화 및 유흥시설을 활용하는 34개 생활문화센터가 선정됨

○ 정부지원 작은도서관, 작은영화관 및 생활문화센터 대부분이 생활권 구성 지자체 내에 분포

그림 2 지역행복생활권 유형별 문화서비스 수요자 특성 (인구구조)

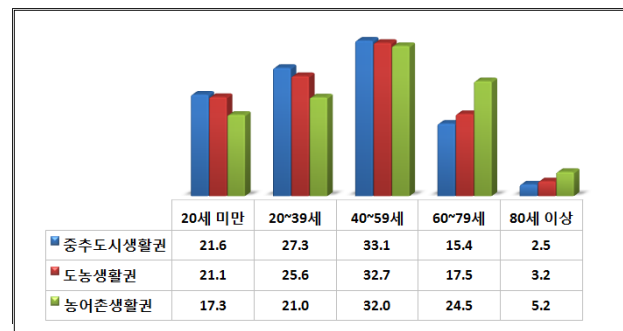


표 1 지역행복생활권의 문화기반시설 분포 현황

(단위: 개소, 명)

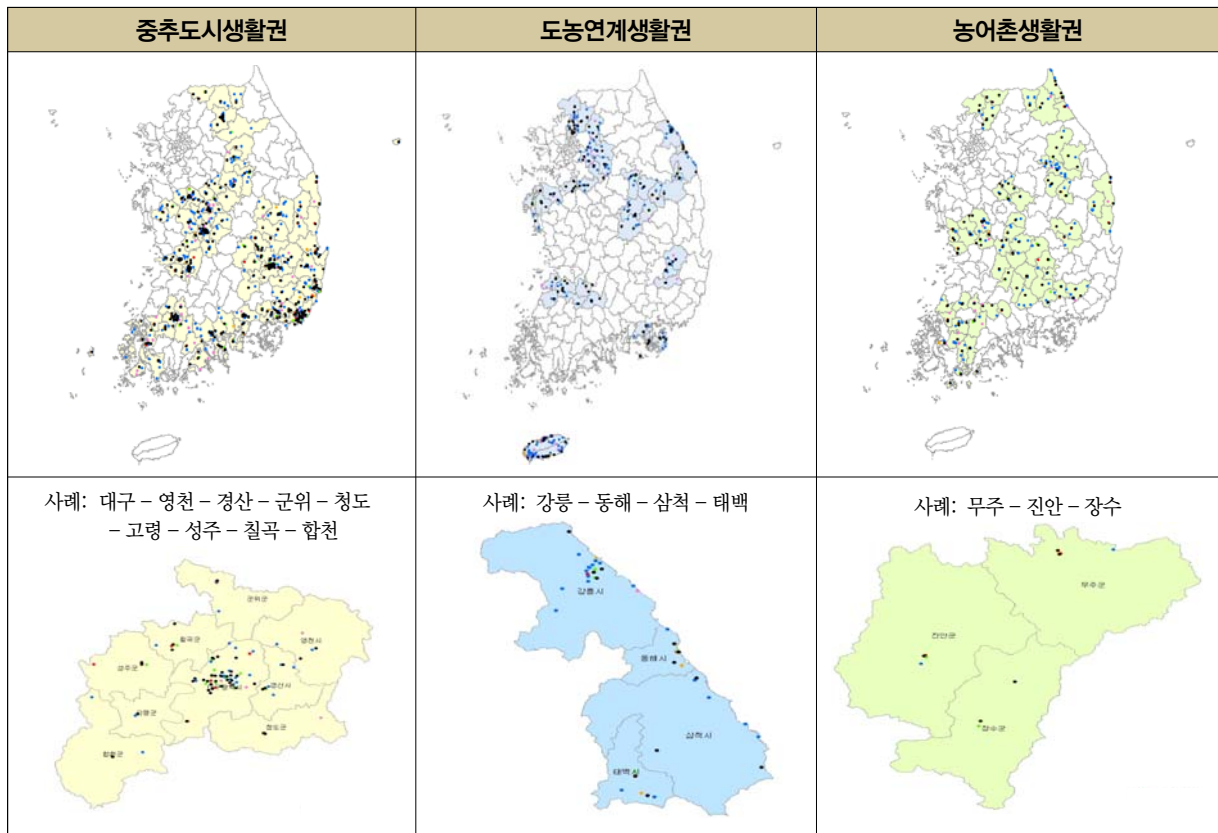
구분	총면적 (km ²)	총인구 (명)	합계		공공도서관		등록박물관		등록미술관		문예회관		지방문화원	
			시설수 ¹	전문직원수 ²	시설수	사서직원수	시설수	학예직원수	시설수	학예직원수	시설수	전문직원수	시설수	직원수
계	124,742	32,213,870	1,862 (67km ²)	5,336 (6,037명)	645 (193km ²)	2,304 (13,982명)	652 (191km ²)	759 (42,443명)	126 (990km ²)	241 (133,668명)	219 (570km ²)	1,631 (19,751명)	220 (567km ²)	401 (80,334명)
중추도시 생활권	57,187	23,447,786	1,002 (57km ²)	3,572 (6,564명)	380 (150km ²)	1,564 (14,992명)	314 (182km ²)	450 (52,106명)	66 (866km ²)	153 (153,254명)	122 (469km ²)	1,177 (19,922명)	120 (477km ²)	228 (102,841명)
도농연계 생활권	25,919	5,491,219	443 (59km ²)	894 (6,142명)	143 (181km ²)	416 (13,200명)	185 (140km ²)	171 (32,112명)	36 (720km ²)	44 (124,800명)	39 (665km ²)	180 (30,507명)	40 (648km ²)	83 (66,159명)
농어촌 생활권	41,636	3,274,865	417 (100km ²)	870 (3,764명)	122 (341km ²)	324 (10,108명)	153 (272km ²)	138 (23,731명)	24 (1,735km ²)	44 (74,429명)	58 (718km ²)	274 (11,952명)	60 (694km ²)	90 (36,387명)

주: 1) 문화기반시설의 시설수에서 괄호 내 수치는 시설수를 총면적으로 각각 나눈 값임.

2) 문화기반시설의 직원수에서 괄호 내 수치는 직원수를 총인구로 각각 나눈 값임.

1) 문화서비스란 “지역에 분포한 문화기반시설을 중심으로 수요자(주민)에게 공급되는 문화적 재화와 용역”으로 정의되며, 문화서비스의 공급거점인 문화기반시설은 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관, 지방문화원과 지자체가 운영하는 문화의집 및 생활밀착형 문화시설인 작은도서관, 작은영화관, 생활문화센터로 구분됨.

그림 3 지역행복생활권의 문화기반시설 분포도



주: 공공도서관(●), 등록박물관(●), 등록미술관(●), 문예회관(●), 지방문화원(●), 문화의집(●)

● 문화서비스 수요자 특성

- 공급자 위주의 공공서비스 공급에서 벗어나 수요자 맞춤형 공급이 중요
 - 연령에 따라 문화서비스 이용패턴이 상이한 점을 고려하여 대상집단(수요자)의 인구통계학적 고려가 필요
- 중추도시생활권(20개) 중 대도시 중심의 생활권과 새롭게 도시가 확장되고 있는 생활권이 중소도시 중심의 생활권보다 유·소년층과 청·장년층 및 중·장년층 인구비율이 높은 점을 고려
- 도농연계생활권(13개) 중 수도권 또는 제조업 및 관광산업 등이 활성화된 생활권이 중소도시와 주변 농어촌지역이 묶여 구성된 생활권보다 유·소년층과 청·장년층 인구비율이 높음
- 농어촌생활권(21개)의 유·소년층 및 청년층 인구비율은 중추도시생활권과 도농연계생활권보다 낮은 반면, 노령층과 초노령층 인구비율은 높음
 - 중추도시 및 도농연계생활권의 80세 이상 초노령층 비율이 2~3%대인 반면, 농어촌생활권은 4~7%대로 상당히 높은 편임을 감안하여 문화서비스 공급이 필요

● 지역행복생활권 선도사업 신청 중 문화서비스 관련사업

- 2014년 정부가 지역행복생활권을 구성한 지자체들로부터 신청 받은 선도사업 118건 중 문화와 직·간접적으로 관련된 사업은 56건임
- 문화관련 사업 대부분은 문화자원을 활용한 관광산업 육성 및 지역경제 활성화를 위한 사업으로, 실질적으로 주민의 삶의 질 개선을 위한 문화서비스 공급사업은 중추도시생활권 4건, 도농연계생활권 2건, 농어촌생활권 5건 등 11건인 것으로 나타남
- 특히, 2014년 지역행복생활권 선도사업 35건 중 문화서비스 공급사업은 증평군 행복학습거점센터(증평-진천-괴산-음성 농어촌생활권), 천안·아산 복합문화정보센터(천안-아산 중추도시생활권) 등 2건 정도에 불과

표 2 지역행복생활권 선도사업 신청 중 문화서비스 관련사업

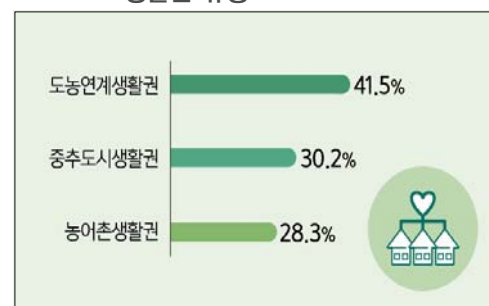
구분	문화서비스 관련사업
중추도시생활권 (4건)	천안·아산 복합문화정보센터 조성사업*, 문화프로그램 공동지원, 전통무형문화 『우리두리』 사업, 박물관·미술관 협력사업<내 학교에서 만나는 우리 박물관>
도농연계생활권 (2건)	경원축 체육인프라 확충 및 공동 활용사업, 都師農弟 행복배달-Moving Class
농어촌생활권 (5건)	증평군립도서관을 활용한 행복학습 공동체 운영사업*, 어울림 문화센터(외국인주민) 건립사업, 감성 나눔! 금강권 문화기부 콘서트, 농산촌 작은영화관 영상제작스튜디오, 무주-진안-장수 송태 SHOW 프로젝트

주: *는 신청 선도사업 중 최종 선정된 사업임.

3. 지역행복생활권 문화서비스 공급에 관한 설문조사 결과

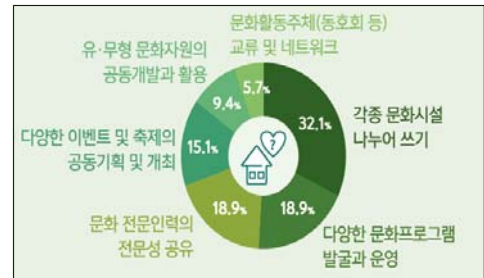
- 2014년 11월 3일부터 11일까지 시·도 생활권발전협의회 담당공무원 및 전문가, 지역 연구원 생활권 발전계획 연구책임자, 기타 관련분야 전문가 118명에게 실시한 설문조사를 실시(응답률 약 45%)
- 지역행복생활권 단위 문화서비스 공급 시 가장 큰 효과를 나타낼 것으로 예상되는 생활권 유형
 - ‘도농연계생활권’이 41.5%, ‘중추도시생활권’이 30.2%, ‘농어촌생활권’이 28.3%로 나타남
 - 이는 중심도시가 주변지역과 문화서비스 자원을 공유하고 네트워크를 구축하는 지원기능을 수행해야 한다는 지역행복생활권 개념에 부합하는 결과

그림 4 문화서비스 공급이 가장 효과적인 생활권 유형



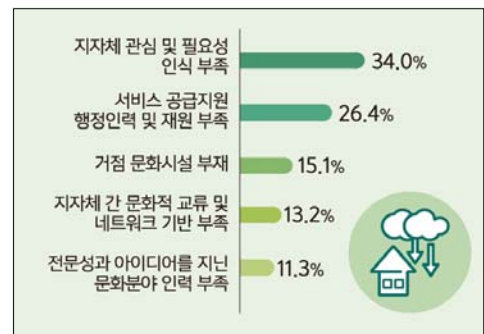
- 지역행복생활권 단위의 공급이 가장 적절한 문화서비스
 - ‘각종 문화시설 나누어 쓰기’에 32.1%, ‘다양한 문화 프로그램 발굴과 운영’과 ‘문화 전문인력의 전문성 공유’에 각각 18.9%씩 응답한 반면, ‘유·무형 문화 자원의 공동개발과 활용’과 ‘문화활동주체 교류·네트워크’는 9.4%와 5.7%로 나타남

그림 5 생활권별 공급이 적절한 문화서비스 유형



- 지역행복생활권 문화서비스 공급 시 예상되는 애로사항
 - ‘지자체들의 관심 및 필요성에 대한 인식 부족’이 34.0%, ‘문화서비스 공급지원을 위한 행정인력 및 재원 부족’이 26.4%이었고, ‘거점으로 리더 역할을 할 문화시설 부재’가 15.1%, ‘서비스 공급지원을 위한 행정인력 및 재원 부족’이 13.2%, ‘전문성과 아이디어를 지닌 문화분야 인력 부족’이 11.3%로 나타남

그림 6 생활권 문화서비스 공급 시 애로사항



- 지역행복생활권 문화서비스의 효과적 공급을 위해 가장 중요한 과제
 - 응답자의 52.8%가 ‘문화관련 지역커뮤니티 구축’이 가장 중요한 과제라고 응답했고, 34.0%는 ‘지역문화 시설 확충’이라고 응답

그림 7 효과적 문화서비스의 공급을 위한 과제



4. 지역행복생활권의 효과적 문화서비스 공급방안

● 정책과제 및 기본방향

- 생활권별 ‘수요자(주민 등)의 특성’에 기반한 문화서비스 제공
 - 생활권별로 서비스 수요자 특성이 상이하다는 점을 고려하여, 행정구역 단위의 일률적 공급을 지양하고 생활권별 특성의 사전파악과 이를 기초로 한 서비스 공급전략을 마련
- 문화·예술활동에 ‘직접 참여하는 수준까지’를 고려한 적극적 문화서비스 공급
 - 전시나 공연 등 단순 관람이나 문화·예술 교육에 머무는 것이 아니라, 주민들이 직접 참여하고 함께 할 수 있는 수준에 이르도록 문화서비스 공급의 목표를 재설정

- 지역주민들의 삶과 연계될 수 있도록 ‘생활밀착형’ 문화서비스 공급
 - 지역행복생활권의 궁극적인 목적인 주민 행복을 달성하기 위해서는 문화예술인이라고 불리는 전문가 양성이나 지원보다는 일반대중의 생활과 밀착된 문화서비스를 제공하도록 함
- ‘기존 문화시설의 활용 및 기능 재배치’를 통해 문화서비스 효율 제고
 - 많은 지자체들이 수요예측 실패 및 기획력 부재로 적자를 경험하고 있으므로, 신규 시설 설치를 지양하고 제대로 쓰이지 못하는 시설의 활용 및 기능 재배치를 통해 공급의 효율성을 높여야 함
- ‘지역주민과 문화·예술 관련인력 및 단체 간 교류 활성화를 위한 네트워크 체계’ 구축
 - 문화서비스의 효과적 공급을 위하여 중요한 과제를 묻는 질문에 관련분야 전문가의 절반 이상 (52.8%)이 ‘문화관련 지역커뮤니티 기반 구축’이라고 응답한 점을 반영

● 지역행복생활권 기반의 효과적인 문화서비스 공급방안

- 기존 문화시설의 공동기획 및 운영
 - ‘(가칭) 운영이 어려운 문예회관, 십시일반 힘을 모아 살리기’ 사업을 농어촌생활권에 추진 검토
 - 동일 생활권 내 지자체들이 함께 투자하고 공동기획단을 구성·운영함으로써 부족한 자원문제를 해결하는 동시에 전문성 있는 기획인력을 확보하여 주민이 정말 원하는 문화서비스를 제공
 - 농어촌지역의 대중문화에 대한 접근성 불평등 문제를 해결하고, 적자에 시달리거나 유명무실하게 설치·운영되는 기존 문화시설들의 기능 활성화를 도모
- 전문인력 및 단체의 활용
 - ‘(가칭) 도시선생, 농촌제자’ 사업 또는 ‘(가칭) 농촌선생, 도시학생’ 사업을 도농연계생활권 또는 중추도시생활권에 추진 검토
 - 농어촌은 지역 내 관련분야 강사가 부족하고 교육체계도 취약하며 문화·예술 교육의 중요한 매개자인 생활문화 동호인 수도 적어 주민의 문화향유 기회가 상대적으로 적음
 - ‘(가칭) 도시선생, 농촌제자’ 사업을 통해 도시의 예술강사 및 준전문가(숙련동호인)가 농어촌지역에서 강좌를 진행함으로써 주민의 문화교육에 대한 상대적 박탈감 및 문화격차를 해소
 - ‘(가칭) 농촌선생, 도시제자’ 사업을 통해 농촌 할아버지들이 도시 어린이에게 전통 경험과 지식을 교육시킴으로써 전통문화의 현대적 계승과 노인일자리의 질적 제고를 동시에 달성
- 다양한 협력콘텐츠 및 프로그램 발굴
 - ‘(가칭) 문화서비스 주고-받기’ 사업, ‘(가칭) 행복생활권 문화통화제’ 사업, ‘(가칭) 행복생활권 예술대여점’ 사업 등의 추진 검토

- ‘(가칭) 문화서비스 주고-받기’ 사업은 지자체 간 공공-작은도서관 간 상호 대차서비스 개발 및 운영(1단계), 생활권 내 지자체 간 공공-작은도서관 상호 대차서비스 개발 및 운영(2단계), 도서관대회 등 공동 이벤트나 행사를 기획하여 개최(3단계)하는 방식으로 추진
- ‘(가칭) 행복생활권 문화통화제’는 자신의 재능을 이웃에게 전하는 문화봉사활동의 대가로 받은 무형화폐를 자신이 필요한 문화서비스를 제공받을 때 사용하는 시스템
- ‘(가칭) 행복생활권 예술대여점’은 문화·예술교육 및 창작활동에 필요한 아이템을 재정이 열악한 생활권 지자체들이 공동구매 또는 확충해서 주민들에게 대여하는 사업

■ 광역적 이벤트 및 문화행사 개최

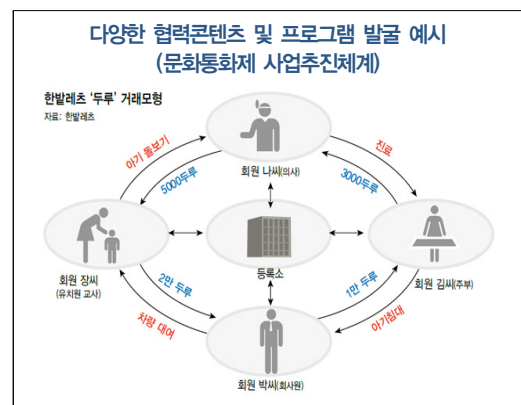
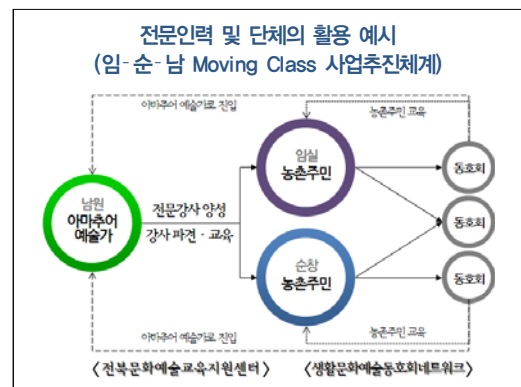
- ‘(가칭) 행복생활권 예술올림픽, 동호회페스티벌’ 사업 등을 생활권 특성에 맞게 추진 검토
- 동호회 활동은 문화자원봉사의 출발점이자 지역문화공동체 형성의 구심점으로서, 동호회 페스티벌을 개최하여 지자체 간 보이지 않는 경쟁을 통해 실력 향상과 참여율을 제고
- 생활권 공동기획단 주도에서 출발하여 점차 주민주도형으로 전환시키는 방식을 적용

■ 지역행복생활권 문화서비스 공급확대를 통한 지역단위 문화융성 구현

- 자치단체는 생활권 특성에 맞는 다양한 문화서비스사업을 발굴·제안하고 지역발전위원회, 문화체육관광부 등 중앙정부는 생활권 사업에 문화서비스 관련 예산 확충 및 선도사업 확대

※ 본 자료는 “이순자, 2014, 지역행복생활권 단위 문화서비스의 효과적 공급방안 연구, 국토연구원”에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

그림 8 지역행복생활권 문화서비스의 효과적인 공급방안



주: 전북지역 사례(무-진-장 및 임-순-남)와 한밭레츠 두루 사례를 예시로 인용한 것임.