

SFAC Issue paper_Culture + Policy

서울문화재단 **[문화 + 정책]** 이슈페이퍼

Vol. 2024-8 (2024.9.4. 발간)

『문화로 지역 활력 증진 – 실천 과제들』



서울문화재단

Seoul Foundation for Arts and Culture



SFAC Issue paper_Culture + Policy

서울문화재단 [문화 + 정책] 이슈페이퍼

Vol. 2024-8 (2024.9.4. 발간)

『문화로 지역 활력 증진 – 실천 과제들』

작성자: 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

[지역문화 매력-활력 증진 방안](김해보 외, 대통령직속지방시대위원회, 2024) 연구 내용 일부를 소개한 지난 호 이슈페이퍼 『지방시대와 지역-문화』(Vol. 2024-6, 2024.7.11. 발간)에서는 바야흐로 붓물 터지기 직전인 지방시대 문화정책 논의의 필요성과 지방소멸 위기의 현황을 살펴보았습니다. 『지역-활력을 만드는 문화-매력』(Vol. 2024-7, 2024.8.8. 발간)에서는 도시 경쟁력을 너머 <매력도>에 대한 국내외의 관심과 문화-매력-활력 선순환을 위한 공공의 역할에 대해 살펴보았습니다. 이번 호에서는 연구 결과로 제시된, 소멸되는 지방도시의 활력(Vitality)을 높일 문화적 실천 과제들을 살펴봅니다. 보통 정책연구에서 결론으로 제시되는 <무엇>뿐만 아니라 근본적으로 <왜>와 <어떻게>, <누가>도 함께 살펴보는 것이 중요합니다.

[Why : 정책 목표]가 단순히 문화적 매력으로 거주인구, 생활인구, 관계인구를 지역으로 더 많이 유치하기가 아니라, “지역에 터 잡고 사는 사람들의 삶이 문화로 활기차고 행복하게 만드는 것”이어야 함을 강조합니다. <지역 활력>은 터(land) 자체가 가지는 비옥한 생산력 또는 활력에 그 위에서 삶을 영위하는 사람들의 활동과 관계들이 만드는 활력이 더해져서 나타납니다. 이번 연구에서는 지역개발 및 관광 정책에서 주로 고려되는 경제적 활기(Vibrancy) 이외 사회-문화 전반의 활력을 고려할 필요가 있음을 강조합니다. <지역-문화-매력-활력 증진> 전략은 터의 정체성에 기반한 문화적 삶과 그 매력이 만드는 활기(Vibrancy)로 지역 활력(Vitality)을 높이는 방안입니다. 특히 지속가능한 활력 만들기를 위해서는 지역-문화-매력-활력의 전개 메커니즘 이해에 기반하여, 지역의 매력 자원으로 확장된 <지역-문화 : locality & culture>의 개념 적용을 적용해야 한다고 제안합니다. 문화를 통한 지역활력 증진은 궁극적으로 <지역에서 문화로 잘 살기>를 지향하기에 그 실천과제들은 문화정책 영역을 확장하고 시민들 삶의 연계성을 높이며, 시대변화에 적절히 대응하는 지역문화정책의 진화에 기여할 것으로 기대됩니다.

[How : 정책 태도]는 지방시대에 맞게 <로컬과 글로벌을 넘어 클로벌(C-lobal)하게>, <성과와 역량이 지역과 행위자에 쌓여서 지속가능하게> 바뀌어야 함을 강조합니다. 활력이 로컬에 쌓으려면 먼저 글로벌한 매력이 되어야 하는데, 최근 <클로벌 : C-lobal = {close, cultural, contextual} × {global}>한 것이 글로벌한 인기를 끄는 현상에 주목했습니다. 로컬과 글로벌의 관계 재설정과 중앙이 기획하는 지방활력 증진 정책의 모순을 극복할 인식론적 전환으로서 <클로벌라이제이션 : C-lobalization>을 제시합니다. 전례(前例) 찾고 전례(典例)로 만드는 공공행정의 제도화(Institutionalization)를 경계하며, 중앙이 설계하는 <제도>보다 지역 <행위자>의 주도성에 집중하기를 강조합니다.

[What : 정책 과제]로 8대 전략과 20대 세부 과제가 제시되었습니다. 이는 <터>와 그 위에서 살아가는 <사람>들을 지역활력의 핵심 요소로 파악하고, 그 요소들을 <연결>하는 실천 방안으로 제시된

것입니다. 이 연구에서는 사람들이 <거주-방문-관계-창조>하는 활동과 터의 <장소성-공간-구획.집적-연결>된 효용을 각각 중요한 네 가지 요소로 파악했습니다. 이 여덟 가지 핵심 요소들을 <연결>하는 <공간기획 : Space planning>, <혁신기획 : Creative planning>, <정책기획 : Public planning>, <문화기획 : Cultural planning> 활동으로서 8대 전략 20개 실천과제를 제안하였습니다.

지역활력의 핵심요소들		8대 전략
사람 (People)	거 주 (Living)	전략❶ (거주×장소성) 주민들의 삶이 문화적으로 활기차게
	방 문 (Visiting)	전략❷ (방문×장소성) 라이프스타일 취향저격 관광 활성화
	관 계 (Related)	전략❸ (관계×연결) 문화예술로 관계 맺기
	창 조 (Creating)	전략❹ (창조×연결) 로컬에 끌려 일해 볼 틈 만들기
터 (Land)	장소성(Placeness)	전략❺ (장소성×창조) 지역 발견 × 매력 발명 지원하기
	공 간 (Space)	전략❻ (공간×거주) 문화-콤팩트 시티로 공간 재구성
	구획·집적(Clustered)	전략❼ (구획·집적×창조) 문화자유지구 조성 및 창조인구 확대 프로그램 확대
	연 결 (Connected)	전략❽ (연결×방문) 로컬 매력을 글로벌 밸류 체인에 연결하기

[Who : 정책 주체]로서 지역문화주체의 주도성과 역량을 키우는 추진 체계의 중요성이 강조됩니다. 지방소멸은 사회전반에 걸친 구조적 차원의 변화로서 중앙-지방 정부뿐만 아니라 민간 주체도 함께하는 범국가적 대응이 필요합니다. 이 보고서는 특히 CMO(Culture Management Organization : 문화활성화 기구) + DMO(Destination Management Organization : 관광활성화 기구)로서 지역문화재단들의 역할과 역량 확장의 필요성을 제시하고 있습니다. 지역에서 관광객뿐만 아니라 지역주민의 문화 활동으로 지속가능한 “문화-매력-활력”을 위해서는 포괄적인 문화전략 아래서 관광전략을 수행하며 민-관을 연결할 정책 주체가 필요합니다. 문화적 전문성과 공공기관의 투명성을 겸비한 지역문화재단이 <문화로 지역 활력 살리기> 정책의 가장 적합한 주체로 고려됩니다. 아울러 전국 단위 <격차 줄이기>를 지향하는 <예술정책>과 <활력 키우기>를 지향하는 지역 단위 <문화정책>을 각각 중앙정부와 지자체가 분담하는 것으로 <지방시대 문화정책 재구조화>를 제안합니다. <지방시대 문화정책>이 <지역문화 진흥정책>의 아류가 되지 않고, 위기를 진화의 기회로 활용하게, 지방소멸대응기금을 활용한 추가 재원 확보 등 새로운 제도적 기반 만들기가 중요합니다. 지역문화진흥의 시대를 지나 지방시대 문화정책으로 나아가기 위해서는 여전히 지역문화진흥 관점에서 중앙 주도로 문화예술 향유격차 해소에 집중하는 한계를 극복할 필요가 있습니다. 지방시대 <문화정책>은 지역의 문화를 중앙의 기준에 견주어 <해소되어야 할 격차>가 아니라, 적극 활용되어야 할 <다양한 활력 자원>으로 인식하는 데서부터 시작되어야 합니다.

<목 차>

1. 왜(Why) : 정책목표 설정 - 더 많은 사람들이 지역에서 문화로 잘 살게
2. 어떻게(How) : 정책태도 전환 - 문화로 연결하여, 로컬을 넘어서, 지속가능하게
3. 무엇을(What) : 정책실천 과제 - 사람과 터를 “연결”하는 8대 전략과 20개 실천 과제
4. 누가(Who) : 정책실천 주체 - 지방의 주체가 주도하는 문화정책 재구조화와 중앙-지역 역할 분담

1.

왜(Why) : 정책목표 설정 - 더 많은 사람들이 지역에서 문화로 잘 살게

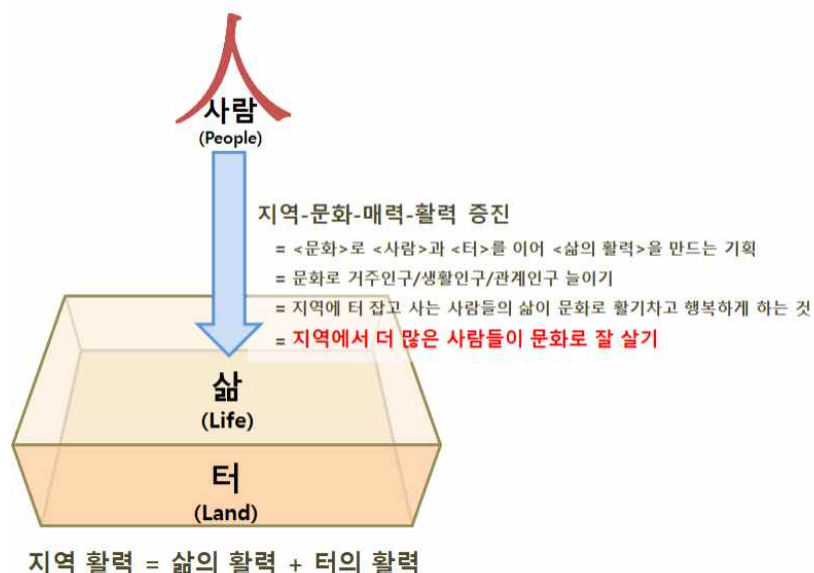
□ **지역 활력 = 터의 활력 + 삶의 활력**

○ **활력(vitality) = 활기(vibrancy) + 활기의 지속 기반**

- 대통령 직속 지방시대위원회의 『지역문화 매력-활력 증진 방안』(김해보 외, 2024) 연구에서는 <활력 : Vitality>을 현재 표출되는 <활기 : Vibrancy> 그 활기를 만들어 내는 건강한 기반, 그리고 활기가 지속가능하게 하는 잠재적 역량(potential for the vibrancy)까지 포함한 개념으로 정의했음.
- 그리고 지역개발 및 관광 정책에서 주로 고려되는 경제적 활력 이외에 사회-문화 전반의 활력을 고려할 필요가 있음을 강조했음.

○ **다양한 리듬과 관계로 이루어진 <삶>을 담은 <터> 위에서 발현되는 활력**

- 지역은 사람들의 삶과 그것이 만드는 활력을 담아내는 그릇과 같은 <터>로 인식됨.
- 터(land)의 용량과 비옥함 자체가 만드는 활력이 있는데 이를 <터의 활력>으로 봄.
- <지역 활력>은 터 자체가 가지는 비옥한 생산력 또는 활력에 그 위에서 이를 활용하며 삶을 영위하는 사람들의 활동과 관계들이 만드는 활기가 더해져서 나타남.
- <지역-문화-매력-활력 증진> 전략은 터의 정체성에 기반한 문화적 삶과 그 매력이 만드는 활력으로 지역 활력을 높이는 방안임.



<지역-문화-매력-활력 증진 정책의 목표>

□ 거주인구, 생활인구, 관계인구를 지역으로 이끌기

○ 터와 사람 사이에 누적된 관계로 구분되는 관계인구 > 생활인구 > 거주인구

- 행정안전부가 도입한 <생활인구>, 타카히시 히로유키(2016)가 제시한 <관계인구>의 개념을, 지역에 쌓이는 <관계>와 반복되는 생활의 <리듬> 관점에서 재정의해 볼 수 있음.
- 사람과 터의 <관계>는 스스로 선택하지 않은 혈연과 지연으로 <엄힘>부터, 의도적 선택을 통해 얻는 <효용>, 그리고 이런 관계들이 만드는 <감정>이 누적되어 만들어지는 것임.
- 그 관계는 <매력에 이끌린 관심> 수준에서부터, <휴양·취향·기본전환> 등을 위해 정기적으로 나들이 하는 관계, 학업이나 생업 등 본인에게 <필요한 효용을 취득>하기 위해 거의 매일 통학, 통근하는 <실리적 관계> 등으로 누적되어 가는 것임.
- <관계인구>는 휴양, 취향충족, 기본전환 등의 <충족되어야 할 방문 목적>을 가진 <나들이객>, 축제참여, 관광, 자원봉사 등 이전 방문의 경험으로 생긴 <호감과 애착> 때문에 명예시민과 같은 감정을 가진 <잡은 방문객>, 혈연, 지연 등 합리적 이유를 따지기 어려운 <인연으로 엄힘> 때문에 명절, 기념일 등에 주기적으로 고향을 방문하거나 고향사랑기부 등을 통해 유대감을 표현하는 <출향·연고자> 등을 포함함.

<「인구감소지역 지원 특별법」 제 2조에 따른 생활인구 구성 및 요건>

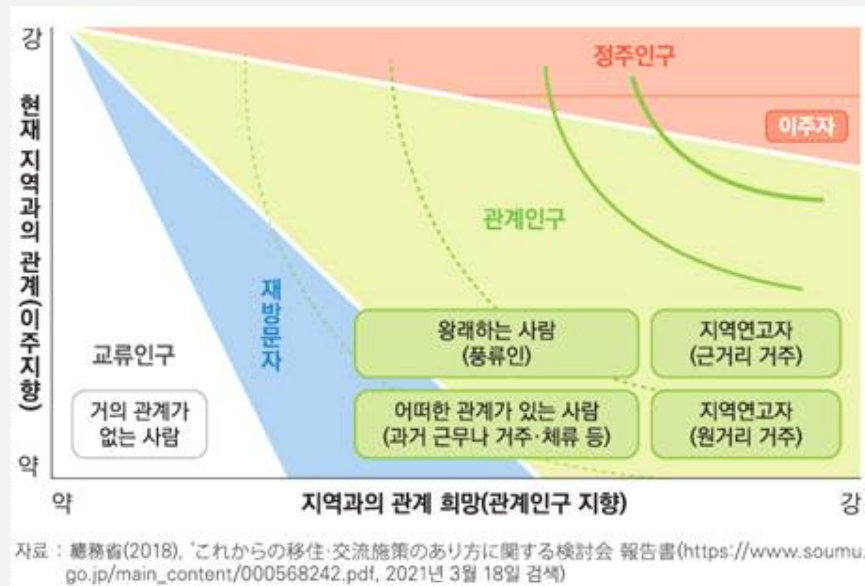
생활인구	1 주민등록인구	주민등록법에 따라 주민으로 등록된 사람 (30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 거주지를 가진 사람)
	2 체류인구	통근, 통학, 관광 등의 목적으로 주민등록지 이외의 지역을 방문하여 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 사람
	3 외국인등록인구	출입국관리법에 의거하여 외국인등록을 하거나, 재외동포법에 따라 국내거소신고한 사람

거주인구, 생활인구, 관계인구가 터와 맺는 관계와 삶의 리듬들											
(범례 : <div>거주인구</div> <div>생활인구</div> <div>관계인구</div>)											
↑ (누적 강도) 터와의 관계	터잡고 살아감 인연으로 엄힘								정주민	토착민	
	삶의 조건 선택					귀성객	향우회 동창회				
	생업 여건 제공						전입자 이주민	귀촌자 귀농자			
	배움·교류 장소		통근자 농업인 등		장기출장자	이주노동자 로컬크리에이터					
	호감과 애착		통학생	MICE 참가자	교류예술가 교환학생	유학생					
	취향 충족				동호회 주말농장도시농부	명예시민 고향기부자					
	휴식과 요양				별장주인 요양객						
	기분 전환				인근주민 예술행사	나들이객 관람자					
	매력에 이끌림	관광객 누리꾼									
		무주기 (1회성)	하루	주	월	년	2년 이상	5년 이상	10년 이상	무주기 (영구성)	
리듬 주기 (시간 길이)→											

<관계 인구> 개념과 활용 현황

- <관계인구>는 2016년 일본 타카히시 히로유키의 저서 『도시와 지방을 섞다 : 타베루 통신』에서 처음 사용됨. 학술적인 용어라기보다는 현장 용어임.
- 일본 총무성은 <이주 지향성>과 <관계인구 지향성>에 따라 네 가지 유형으로 구분하고, 지역과 관계있는 지역 외 사람들을 지역 만들기에 연결하려는 지자체를 지원하였음. (이소영, 2021)

[지역과의 관계성에서 본 관계인구의 형태]



<출처 : 이소영(2021)¹⁾>

- 관계인구를 '팬(Fan) 베이스'와 '일 베이스'로 나누는 관점도 존재함(하혜영·임준배, 2024)²⁾.
 - . 팬 베이스 : 취미, 즐거움, 존재감, 지역에서의 공헌을 위해 지역과 관계 맺음. 식목 행사 참가자, 고향 납세자, 축제·이벤트 참가자 등이 이에 포함됨.
 - . 일 베이스 : 비즈니스, 무료 봉사, 업무 등을 위하여 지역과 관계 맺음. 사업, 부업, 텔레워크(Tele-work) 참여자 등이 이에 포함됨
- 일본 내각부(内閣府)에서 2019년부터 "관계인구 창출·확대를 위한 교류촉진사업"을 추진하여 정책적으로 강조하였고, 2023년 일본 내각관방 조사 결과에 따르면, 응답한 1,749개 지방자치단체 중 자체 전략에 "관계인구"와 관련 내용을 기재한 지자체가 1,285개(73.5%)였음. (하혜영·임준배, 2024)
- 관계인구의 인구적 의미에만 매몰될 경우 정주 인구 늘리기 위한 수단의 한 갈래 정도로 퇴보할 가능성 등 비판적인 시각도 존재함. (하혜영·임준배, 2024)

1) 이소영, 2021, 지방소멸 대응을 위한 관계인구 활용전략, 지방자치브리프 No.121, 한국지방행정연구원

2) 하혜영·임준배, 2024, 지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제, 국회입법조사처

○ <문화>는 다양한 삶들이 다양한 <리듬>으로 터에 그린 무늬와 관계의 흔적

- 거주, 학업, 직업, 여가, 여행 등, 터 위에서 매일, 매주, 매달, 매년 또는 더 긴 주기의 <리듬>³⁾을 만들며 반복되는 삶은 터 위에 흔적을 남기고, 그것은 터 본연의 지역성을 반영하는 “무늬”, 즉 <문화>가 됨.
- 이번 연구에서는 문화의 형태로 누적된 <지역성>과 함께 동시대적 문화변화의 조건이 되는 <삶의 환경>까지 포함하도록, <지역문화 : local culture>에서 <지역-문화 : locality & culture>로 개념을 확장하여, 문화의 본연적 정의로 되돌아 가는 것을 제안했음.

(※상세내용은 이슈페이퍼 2024-6(2024.7.11. 발간) 참조)

<지역-문화 : Locality & Culture>로 <문화>의 정책 개념 재확장

문화 = 터(land) 위에서 사람(people)이 만들어 낸 삶(life)의 흔적과 무늬
= 지역성(locality) + 문화(culture) + 삶의 환경(amenity)
= 지역-문화(Locality & Culture)

○ <문화>는 거주인구, 생활인구, 관계인구의 다양한 욕구에 부응하는 매력

- 지역 활력을 증진하기 위해서는 거주인구, 생활인구, 관계인구의 다양한 삶들이 터 위에서 만드는 경제적, 문화적, 사회적 활력을 골고루 확보해야 함.
- 오래된 토착민 이외에 정책이 더 주목할 <거주인구>는 보다 나은 <더 나은 삶의 조건>을 찾아 2년 정도 주기로 전입하는 <이주민>, 또는 보다 긴 주기로 <새로운 삶의 패턴>을 선택한 <귀촌·귀농인>임.
- 학업, 생업 등 <필요한 효용>을 취득하기 위해 매일 통학 또는 통근하는 인구가 가장 중요한 <생활인구>임.
- 더 좋은 주거 조건을 찾아 이사하는 <거주인구>들에게 해당 지역의 문화시설과 문화적 분위기는 이주를 결정하는 중요한 이유가 됨.
- 문화는 문화산업, 관광산업 등으로 <생활인구>들이 필요로 하는 생업 여건을 제공하기도 하고, 문화예술 동호회, 창작 레지던시 참여 예술가, 축제 참가자, 예술관람 나들이객 등 <관계인구>가 문화예술적 취향을 찾아 그 지역을 방문할 이유를 제공함.
- 특히 문화활동에 참여한 사람들이 북적거리며(Buzzing) 만드는 활기는 또다시 <관계인구>들을 지역으로 이끄는 매력요소가 되기도 함.

3) 앙리 르페브르의 『리듬 분석 (Elements de rythmanalyse)』(1992, 정기현 역, 2013, 갈무리)을 원용함

□ 지역에 터 잡은 모든 이들이 <문화로 잘 사는> 활력의 선순환 만들기

○ 지방시대 문화정책의 목표는 “지역에 터 잡고 사는 사람들의 삶이 문화로 활기차고 행복하게 만드는 것”

- 단순한 지방 인구 유치가 아니라, 지속가능한 삶의 활력 높이기를 정책 목표로 삼아야 함.
- 활기가 쌓여서 활력이 되고, 활력이 밖으로 드러나서 활기차게 보여지는 것이 건강한 활력임.
- 주민의 문화적 삶이 만드는 활기이든 지역의 문화적 매력에 이끌린 방문객이 만드는 활기이든, 그것은 결국 지역에 터 잡고 사는 사람들의 삶의 질이 좋아지도록 하는 활력, 즉 “지역에서 문화로 잘 살기”에 도움이 되는, 지속가능한 활력이어야 함.
- 특히 인구 자연감소가 대세라면, 지방에서 살고 있는 사람들의 삶의 활력을 높이는 것이 더 중요함.
- 따라서 지역-문화-매력-활력 증진 전략으로써, 삶을 담는 그릇인 <터> 위에서 <사람들>의 <삶의 활력>이 만들어지고 지속될 수 있도록 문화가 기여할 방안을 제시해야 함.
- <터의 활력> 위에 <삶의 활력>을 더해서 <지역활력>을 키우는 실천과제는 결국 “지역에서 더 많은 사람들이 문화로 잘 살기”를 지향하는 전략임.

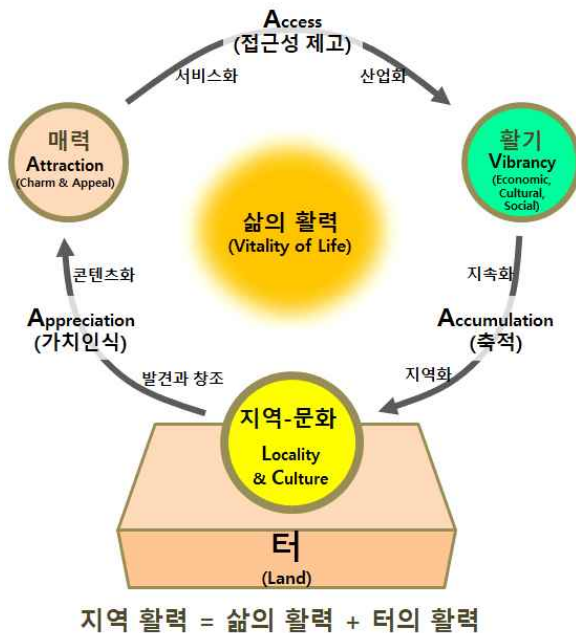
○ 지역-문화-매력-활력의 전개 메커니즘 이해에 기반하여 지속가능한 활력 만들기

- <문화적 삶의 활력>은 지역의 문화/지역정체성/문화환경에 기반한 <매력>이 경제-사회-문화적 <활기>로 순환되는 과정을 통해 만들어짐.
- 이번 연구에서는 매력을 만드는 확장된 <지역-문화 : locality & culture>의 개념을 적용하며, 정책이 관심 가져야 할 지역-문화-매력-활력 요소를 재구성하여 제안했음.

지역-문화-매력-활력 정책이 관심 가져야 할 요소들 재구성				
요소 구분		개념 정리	세부 요소	관련 지표 사례
지역 활력 (Local Vitality)	지역-문화 (Locality & Culture)	= 문화(culture) + 지역성(locality) + 삶의 환경(amenity)	문화·예술 요소	인구 대비 예비 문화예술인 비율(%) 등
			관광·레저 요소	명소 및 랜드마크 수 등
			사회적 요소	문화 간 관용도, 삶의 질 등
			정치적 요소	문화 분야 주요 국제조약 비준 및 권고이행 수준 등
	매력 (Attraction)	= 내재된 가치(charm) + 매혹하는 힘(appeal)	문화매력-평가된	UNESCO 세계유산(문화유산, 자연유산, 복합유산) 등재 점수(점) 등
			문화매력-표현된	네비게이션 문화관광유형 검색량 등
			지역매력-평가된	관광만족도 등
			지역매력-표현된	미식/체험 여행 유형 SNS 언급량 등
	활기 (Vibrancy)	(현재 표출되는 생기) = 경제적 활기(economic vibrancy) + 문화적 활기(cultural vibrancy) + 사회적 활기(social vibrancy)	경제적 활기	전체 수출액 대비 문화상품 수출액의 비중(%) 등
			문화적 활기	문화활동 참여율(%) 등
			사회적 활기	학령인구 수 등

- 아울러 지역-문화가 매력-활력으로 순환하는 메커니즘을 제시하고, 활력의 선순환을 위한 정책적 개입 활동으로서 <3-A 활동 : 가치 인식(Appreciation), 접근성 제고(Access), 축적(Accumulation)>을 제시했음. (※이슈페이퍼 2024-7호(2024.8.8. 발간) 참조)

<지역-문화-매력-활력의 순환 체계 및 3-A 개입 활동>



3-A 정책개입	세부 활동
Appreciation (가치인식)	-지역-문화 가치 발굴 -지역-문화 가치 인정 -지역-문화 가치 정체
Access (접근성 제고)	-물리적 접근성 제고 -정보적 접근성 제고 -경제적 접근성 제고
Accumulation (축적)	-생태계 내 관계축적 -지역자산으로 자본축적 -지역정체성으로 문화축적

□ 지방소멸 위기를 기회로 삼아 <삶과 연결된 문화정책>으로 진화하기

○ 문화체육관광부와 지자체의 지방시대 지역문화정책 기조 재정립에 기여할 <문화로 지역활력 증진> 전략

- 문화를 통한 지역활력 증진 실천 과제는 지방시대위원회의 시책으로서 추진될 뿐만 아니라, 지방소멸이라는 시대적 변화에 대응하여 문화체육관광부와 지자체 정부의 지역문화정책이 진화하는 데도 기여할 과제들임.
- 결국 “지역에서 문화로 잘 살기”를 지향하는 실천 과제를 통해 기존의 문화정책 영역을 확장하고 시민들 삶과의 연계성을 높이며, 시대변화에 적절히 대응하는 지역문화진흥 정책의 기조 재설정에 참조할 필요가 있음.

○ 지방소멸의 위기를 기회로 활용하여 문화정책의 다변화와 진화에 기여

- 국정과제로서 집중 투자되는 지방시대 시책 사업들과의 연계 및 협력 과정이 문화정책의 역할 확장뿐만 아니라 부족한 지방 문화정책의 자원 확보와 고착된 내부 문제의 혁신 기회로 활용될 필요가 있음.
- 인구소멸 위기에 처한 지방 소도시의 활력 만들기 전략은 고령화, 1인 가구화 등 인구구조 변화로 인한 급격한 사회 변화에 대응해야 할 대도시의 문화정책에도 고려되어야 할 것들임.

어떻게(How) : 정책태도 전환 - 문화로 연결하여, 로컬을 넘어서, 지속가능하게

□ <사람>과 <터>를 <문화>로 <연결>하는 <기획>으로

○ <터>와 그 위에서 살아가는 <사람>들이 지역활력을 만드는 핵심 요소

- 지역에서 삶을 영위하는 <사람>들의 활동 특징과 <터>의 핵심요소를 각각 네 가지로 파악하였음.
- <사람>들이 터를 이용하는 모습을 크게 <거주>, <방문>, <관계>, <창조>로 구분하였음.
- 이런 삶의 모습을 담는 <터>가 될 때, 땅이 사람들에게 인식되는 특징과 삶을 위해 제공하는 효용은 <장소성>, <공간>, <구획.집적>, <연결>으로 파악하였음.

. 장 소 성 (placeness)	터는 절대적 공간으로서만 존재하는 것이 아님. 그 위에 쌓인 사람들의 삶, 자연적 조건들의 조합으로 만들어지는 그 땅 특징(identity of a place itself)과 그 땅을 이용하는 사람들이 인식하는 땅에 대한 인식(sense of place)을 포괄한 개념임.
. 공 간 (space)	비어 있어서 활용 가능한 땅 그 자체의 상태와 효용을 지칭함. 관계와 정체성이 누적된 <장소(place)>에 대비해 비어 있는 땅 자체도 효용을 가짐.
. 구획.집적 (clustered)	터가 그 위에 적용된 법령이나 도시계획, 또는 토지 소유주의 계획을 포함하는 상태와 효용을 지칭함. <지구>, <특구> 등으로 정책적 의도에 따라 자원이 집적되도록 관리되는 땅의 상태는 더 높은 효용을 가짐.
. 연 결 (connected)	터가 물리적으로, 비물리적으로(인터넷으로, 인식 속에서) 다른 땅과 연결되어 있는 상태와 그것이 주는 효용을 지칭함.

○ 사람과 터를 <문화>로 <연결>하여 <매력>으로 <활력>을 만드는 <기획>이 필요

- 지방소멸을 막기 위해서는 보다 많은 <사람>들의 삶을 지역의 <터>에 담아야 하는데, 이때 터와 사람의 특징을 적절히 고려하여 <연결>하는 <기획 : planning>들이 필요함.
- 공공정책뿐만 아니라 민간 주체까지 함께, 지역성(locality)과 문화, 예술 자원을 활용하여 지역을 변화시키는 전략적 활동을 아래와 같이 네 가지 <기획> 활동으로 구분하였음.

. 공간 기획 (Space planning)	도시계획, 건축, 인프라 조성 등을 통한 도시공간 재구성 활동
. 혁신 기획 (Creative planning)	예술가, 로컬크리에이터 등 창조인력과 혁신적 기업가(Entrepreneur)들이 새로운 예술작품, 콘텐츠, 비즈니스를 창조하는 과정
. 정책 기획 (Public planning)	공공정책 수립 활동. 특히 영역 간의 협업을 이끄는 전략 수립 활동
. 문화 기획 (Cultural planning)	문화콘텐츠 및 서비스 기획과 문화를 활용한 사회문제 해결 활동

○ <문화>는 활력의 핵심요소들을 <연결>하는 기획의 매개이면서 실행에 활용될 자원

- <문화>는 문화기획의 대상이 될 뿐만 아니라, 서로 다른 분야의 공간기획, 정책기획, 혁신기획 활동을 매개함.
- 문화는 각 기획 활동의 원활한 진행을 도와주고 그것의 실천에 직접적으로 활용되는 자원이 됨.
- 문화는 고유한 <정체성 : Identity>, 공유된 <경험 : Experience>, 실용적 <활용성 : Utility>, 끌리는 <매력 : Attraction>을 자원으로 제공함.

<지역에서 사람과 터를 문화로 연결하는 기획으로 매력과 활력 만들기 개념도>



□ 로컬과 글로벌을 넘어 <글로벌 : C-lobal>하게

○ 활력이 로컬에 쌓으려면 먼저 글로벌한 매력이 되어야

- 로컬리티가 중요한 시대라고 하지만 인터넷으로 전 지구촌이 연결된 시대에 로컬에만 머물러 있다고 활력이 생기지 않음.
- 로컬의 매력을 <글로벌 밸류 체인 : global value chain>에 연결해야 외부의 활력 에너지를 지역으로 유입시킬 수 있음. 이때 로컬이 글로벌화 된 상품과 서비스 생산 네트워크 (global supply chain)에서 원재료 공급과 소비의 주체로 이해되기 보다는 새로운 가치를 제공하는 주체로 이해될 필요가 있음.
- 20세기 세계화 시대의 가치가 “생각은 글로벌하게, 활동은 로컬하게”였다면, 이제 21세기 초세계화 시대에 맞는 가치는 “생각은 로컬리티를, 활동은 글로벌을” 지향하는 것이 더 적절함.

폴 오웬(Paul Owens) (세계도시문화포럼(WCCF) 전 사무국장, 문화정책 전문가)

“... 작은 규모의 도시 지원에만 집중해서는 안 되고 글로벌 밸류체인에의 연결성, 다층적 관계를 중시해야 함.”

(연구 자문회의 (2024.2.13.(화), 중)

○ <글로벌 : C-lobal> 한 것이 글로벌 인기를 끄는 현상에 주목해야

- 지금은 개인의 소소한 일상과 오지(奧地)의 매우 지역성 강한 로컬 콘텐츠가 디지털 플랫폼을 통해 전 세계인과 만나서 한 순간에 글로벌한 인기를 얻을 수 있는 시대임.
- 헐리우드 영화와 같이 글로벌 자본이 만든 문화콘텐츠가 일방적으로 저개발국가로 수용되기만 하던 예전 양상과 달리 이제는 로컬과 글로벌, 문화 전파자와 수용자 사이에 위계가 사라지고 있음.
- 글로벌 인기를 구가하는 K-Pop 스타들의 음악은 SNS를 통해 공유되는 각국의 팬들의 챌린지 영상 때문에 다시 더 큰 인기를 얻는, 글로벌-로컬 공진화 양상을 보임.
- 온라인 플랫폼이 제공하는 글로벌 서비스도 수용자 개인과 지역의 맥락에 맞아야(contextual) 인기를 얻을 수 있기 때문에 글로벌 OTT 기업들은 오히려 발달된 기술을 활용해서 지역화되고 초개인화된 서비스를 제공함.
- 이처럼 로컬하고 친밀하면서도 문화적으로 글로벌하고, 글로벌하면서도 로컬의 맥락에 맞춘, 즉 <글로벌 : C-lobal = {close, cultural, contextual} × {global}>한 것들이 인기를 누리고 있는 현상에 주목할 필요가 있음.

○ 로컬과 글로벌의 관계 재설정

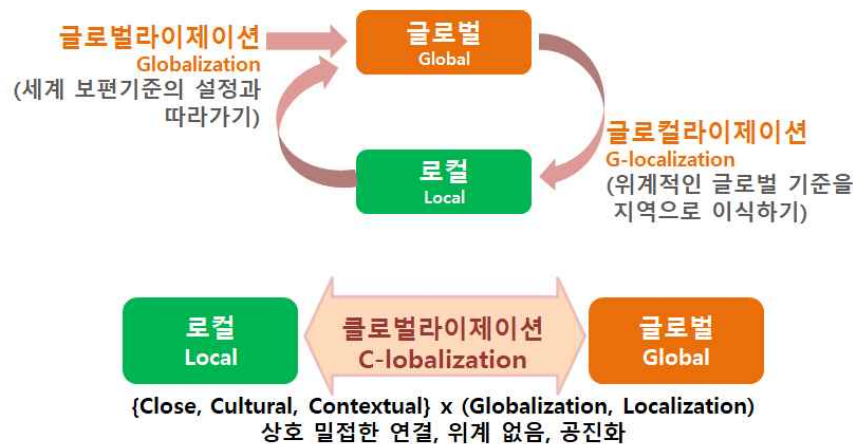
- 글로벌과 로컬의 관계에 대한 인식은 단순히 지리적 스케일을 구별하는 상대적인 감각에 그치는 것이 아니라 <원리-사례>, <보편자-개별자>, <중앙-지방>을 구별하여 바라보는 세계관과 정책집행 태도의 차이로까지 이어짐.
- “하늘처럼 둥글둥글하고(天圓) 하나의 중심이 있는” <보편 원리>가 사람이 사는 “땅 구석구석”의 모난(地方) <지역 사례>보다 항상 높은 자리를 차지하고 중시되던 것이 근대 합리주의와 중앙집권적 국가주의에 기반한 공공행정의 인식론적 한계임.
- 제각각 다른 지역의 현장 사례들을 모두 담아내지 못하는 중앙의 정책원리를 하달하여 지역의 독특함(locality)으로 지역 활력을 높이겠다는 접근법으로는, <탈중심>을 강조했던 지역문화분권 정책이 역설적으로 더 강한 중앙집중화로 귀결된 전철을 밟을 위험성이 큼.
- 초연결된 가상 세계 속에서 현실이 뒤섞이고, 로컬과 글로벌이 상하 위계적 관계를 벗어나는 <하이퍼로컬리티 : Hyper-locality> 시대에, 글로벌이 독점하던 자원을 로컬로 내리꽂거나 로컬은 늘 글로벌을 추종해야 하는 방식은 더 이상 유효하지 않음.

정정숙 (한국문화기획평가연구소 소장)

“...과거의 지역(local)은 대도시를 모델로 바라보며, 따라가기에 바쁜 ‘추수(追隨) 문명’의 공간과 같은 의미였으나, 지금은 로컬의 다양성이 재해석되고 있다. 이제 지역 문화는 새롭게 발굴, 발견되고, 국제사회의 교류에도 로컬이 호명되며 파트너로서 선호된다. 유무형 유산과 역사, 생활양식, 예술인, 창작물 등 지역의 문화자산들이 지구의 문화 다양성을 지켜내는 수호천사의 역할을 맡게 되었다...”

(한국지역문화학회 2024 춘계학술대회 기초세션 토론 중, 2024.5.24., 부산 라발스 호텔)

<글로벌라이제이션, 글로컬라이제이션, 클로벌라이제이션의 개념 비교>



○ 중앙이 기획하는 지방 활력 증진 정책의 모순을 극복할 인식론적 전환으로서
“클로벌라이제이션(C-localization)”

- 지방시대 문화로 지역-매력-활력 만들기 정책이 탈-중심화를 지향한 문화분권 정책의 역설적 전철을 밟지 않으려면 새로운 인식론에 기반해서 정책집행의 중점을 다르게 설정해야 함.
- “분권화”가 지향하는 “탈-중심화”는 <중심>을 떠올리는 인식론에 갇혀 있어서 결국 중앙집중화를 벗어날 수 없음. 각자가 서 있는 곳을 모두 세상의 중심으로 생각하는 <무중심>의 인식론으로 진정한 <탈중심>, <탈-글로벌>한 로컬리즘을 구현할 수 있음.
- 초연결 사회에서 로컬을 지향하면서 여전히 이를 글로벌과 위계, 대립적 관계에 있는 것으로 보는 시각에서 벗어나 글로벌의 장점을 활용하고 공진화하는 전략이 필요함.
- 로컬과 글로벌의 관계를 “클로벌(C-lobal)”하게 재인식하는 <클로벌라이제이션 : C-localization>은 글로벌 기준을 강요하는 세계화(globalization)의 폐해를 비판하며 제시된 <글로컬라이제이션 : G-localization>의 인식론적 한계 또한 극복하고자 하는 시도임(김해보, 2023)⁴⁾.
- <클로벌라이제이션 : C-localization> 관점에서는 지방의 사례로 중앙정부의 지방시대 정책을 개선하는 것임. 지방이 주체가 되어 지방시대 문제를 해결하도록 중앙정부가 지원해야 함.

4) 김해보, 2023, Be C-lobal : 글로벌 플랫폼 시대에 로컬콘텐츠의 매력 살리기 (Be C-lobal : way to increase the appeal of local content in the era of global platforms), 「한국문화산업학회 2023년 춘계학술대회」, (2023.5.13)

<글로벌라이제이션과 글로컬라이제이션의 차이>

구분	글로컬라이제이션 (G-localization)	글로벌라이제이션 (C-localization)	C-lobal의 키워드
글로벌-로컬 관계	위계적 (종속관계)	비위계적 (병립관계)	Close
	거시적 원리와 글로벌을 더 중시	미시적 일상의 사례와 로컬도 중시	
성공의 핵심요소	보편적, 효율적 시스템	독특한 콘텐츠 생산 행위자	Cultural
	합리적 통제	정동(精動)의 발산	
변화 양태	일방향 (전략집행, 일반원리 적용)	쌍방향 (피드백 반응, 맥락적 적용)	Contextual
	보편화 (표준화)	개별화 (다양화)	

□ 지방시대 정책의 성과와 역량이 지역과 행위자에 쌓여서 지속가능하게

○ 전례(前例) 찾고 전례(典例)로 만드는 행정의 <제도화 : Institutionalization> 경계하기




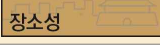

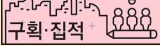

- 공공행정은 새롭게 시도하는 사업의 타당한 근거로서 다른 곳에서 성공했다는 전례(前例)나 상위 정부에서 하달된 지침에 기대는 경향이 강함.
- 어디선가 성공했다고 도입되는 <전례 : 前例>와 중앙정부의 정책기조는 성과평가의 잣대로서 따라야 할 <전례 : 典例>, 즉 제도로 더욱 고착됨.
- 현장의 <실천 사례>보다 넘쳐나는 책상 위 <정책 담론>과 친절한 가이드로 제공되는 세밀한 <행정 기준>은 지역의 특성을 고려한 정책기획과 실행을 가로막게 됨.

○ 중앙이 설계하는 <제도>보다 지역 <행위자>의 주도성에 집중하기

- 중앙에서 지방까지 잘 연결된 <효율적 정책 서비스 전달체계> 구축과 이를 통제하는 제도화에 집중하기 보다, 지역 행위자들(local actors)의 주체성을 인정하고 이들이 변화에 적극 대응할 수 있는 역량을 키우는 데 집중해야 함.
- 중앙이 자원을 배분하되 성과를 독촉하지 말아야 함. 상대의 독립성을 인정한다며 한쪽에서 임의로 굽혔다 펴 수 있는 <팔 길이 : Arm's length>가 아니라, 서로의 주체성을 인정하는 <팔들의 길이 : Arms' length> 만큼 “거리 두고 기다려 주기” 태도를 견지해야 함.
- 사업 시행의 결과가 중앙정부가 예산을 분배한 만큼 기대되고 되가져가는 <정책성과>로 보고되기 보다는, 지역주체의 활동 밀착이 되는 <지역자산>으로 인식되고 지역에 쌓아야 지속가능성을 보장할 수 있음.
- 지역의 문화와 매력을 활용하는 문화적 지역개발 이익의 지역환원과 지역주체를 위한 자산화를 합법적으로 도와줄 제도 마련이 필요함.

무엇을(What) : 정책실천 과제 - 사람과 터를 “연결”하는 8대 전략과 20개 실천과제

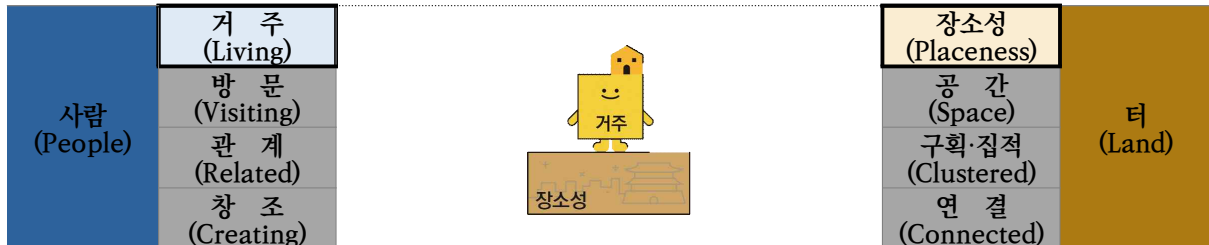
□ <사람>과 <터>의 핵심요소들을 <연결>하는 8대 전략, 20개 세부 실천과제

핵심요소들		8대 전략	20개 세부 실천과제
사람 (People)	거 주 (Living) 	전략 ① (거주×장소성) 주민들의 삶이 문화적으로 활기차게	①-1. <문화격차 줄이기+지역활력 키우기>로 지방시대 문화정책 재구조화 ①-2. CMO+DMO로서 지역문화재단들의 역할과 역량 확장 ①-3. 주민과 함께 문화활력을 만들 지역문화주체의 조직화 지원 제도 확대
	방 문 (Visiting) 	전략 ② (방문×장소성) 라이프스타일 취향저격 관광 활성화	②-1. 빅데이터 활용 취향저격 지역관광 컨설팅 확대 ②-2. 지역매력 Buzzing 활성화
	관 계 (Related) 	전략 ③ (관계×연결) 문화예술로 관계 맺기	③-1. 예술로 관계맺기, 취향으로 한달살이 ③-2. 창조의 로케이션이 되는 예술적 워크케이션 기획지원 ③-3. 고향사랑문화 = 고향사랑기부제 × 문화이용권
	창 조 (Creating) 	전략 ④ (창조×연결) 로컬에 끌려 일해 볼 틈 만들기	④-1. 로컬-로컬 크리에이티브들이 고향에서 일할 틈 만들기 ④-2. 창조인구들이 지역에서 궁리해 볼 틈 만들기 ④-3. 창조인구들이 지역에서 살아볼 틈 만들기
터 (Land)	장소성 (Placeness) 	전략 ⑤ (장소성×창조) 지역 발견 × 매력 발명 지원하기	⑤-1. 지역문화-매력-활력자원 매핑 및 문화기획 역량 강화 ⑤-2. 숨기고 싶은 치부를 지역매력 자원으로
	공간 (Space) 	전략 ⑥ (공간×거주) 문화-콤팩트 시티로 공간 재구성	⑥-1. 콤팩트-문화-복지도시로 공간 재구성 ⑥-2. 대학교 및 유희공간의 문화적 활용 방안 개발
	구획·집적 (Clustered) 	전략 ⑦ (구획·집적×창조) 문화자유지구 조성 및 창조인구 확대 프로그램 확대	⑦-1. 문화혁신클러스터 조성 ⑦-2. 창조인구 확대 프로그램 개발
	연결 (Connected) 	전략 ⑧ (연결×방문) 로컬 매력을 글로벌 밸류 체인에 연결하기	⑧-1. 로컬매력의 글로벌 발신역량 강화 지원 ⑧-2. 지역 간 문화-매력-활력 연계 프로젝트 발굴·지원 ⑧-3. 글로벌 이슈와 로컬 문화매력 연결하기

□ 거주-방문-관계-창조하는 [사람]들의 핵심요소를 고려한 4대 전략

전략 ① (거주 × 장소성) 주민들의 삶이 문화적으로 활기치게

: 주민들이 활기찬 삶을 살 수 있도록 하는 문화정책이 지속가능한 지역활력 유지의 핵심 전략임



세부과제 ①-1. <문화격차 줄이기+지역활력 키우기>로 지방시대 문화정책 재구조화

: 지역 간 <격차 줄이기> 중심의 기존 지역문화진흥 정책을 지역 <활력 키우기>까지 포함한 지방시대 문화정책으로, 중앙과 지방의 역할을 포함한 정책 재구조화가 필요함.

세부과제 ①-2. CMO+DMO로서 지역문화재단들의 역할과 역량 확장

: 지방시대 문화정책을 실천할 핵심 지역 주체로서 지역문화재단들이 CMO(문화활성화 기구)와 DMO(관광활성화 기구)로서 역할을 확장하고 역량을 키울 수 있게 지원해야 함.

세부과제 ①-3. 주민과 함께 문화활력을 만들 지역문화주체의 조직화 지원 제도 확대

: 지역의 문화주체들과 함께 지역문화정책 변화를 실천하고 그 결과를 지역 자산으로 남기고, 이를 운용할 지역주체의 조직화를 지원하는 제도 확대가 필요함.

전략 ② (방문×장소성) 라이프스타일 취향저격 관광 활성화

: 지역의 독특한 매력을 동시대 취향 변화에 맞춰 관광자원으로 개발하고 널리 소개하여 방문객 유치에 노력해야 함.



세부과제 ②-1. 빅데이터 활용 취향저격 지역관광 컨설팅 확대

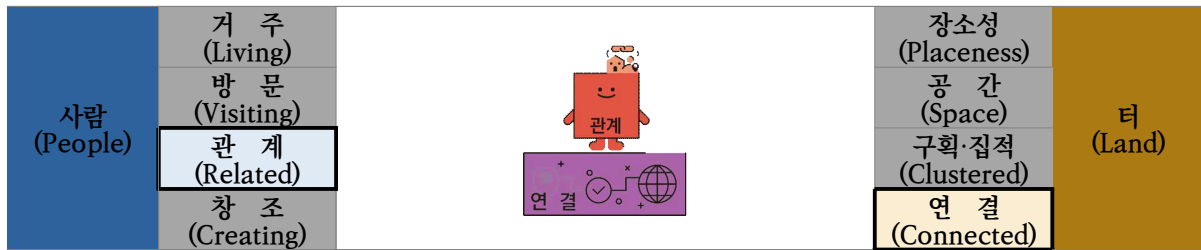
: 변화하는 라이프스타일 맞춤형 지역 관광마케팅 전략 개발에는 기존의 정책지표 관리 방식이 아니라 빅데이터 활용 컨설팅 방식을 적용하는 것이 적절함.

세부과제 ②-2. 지역매력 Buzzing 활성화

: 지역 매력 인식-발신-공유하는 활동으로서 “Buzzing(웅성거림)”을 활성화하는 민간지원 및 공공 문화기획이 필요함.

전략 ③ (관계×연결) 문화예술로 관계 맺기

: 문화예술 활동을 관계인구 유치에 적극 활용하여 인구증가와 지역활력 제고에 기여토록 함.



세부과제 ③-1. 예술로 관계맺기, 취향으로 한달살이

: 외지인들이 문화예술 활동을 계기로 지역과 관계 맺고 주기적으로 방문하도록
<취향맞춤 체류형 예술체험> 프로그램 개발.

세부과제 ③-2. 창조의 로케이션이 되는 예술적 워케이션 기획지원

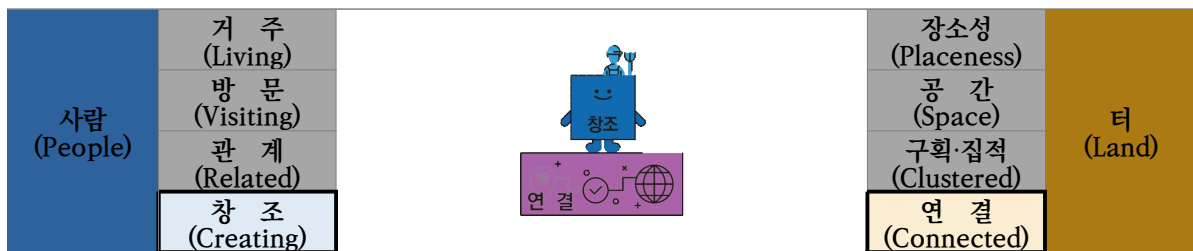
: 창조 인력들이 새로운 영감을 주고 편리한 시설이 갖추어진 지역에서의 창조적
작업을 계기로 지역과 관계 맺도록 하는 <창조적 워케이션> 프로그램 개발.

세부과제 ③-3. 고향사랑문화 = 고향사랑기부제 × 문화이용권

: 고향사랑기부 참여자에게 지역의 독특한 문화체험을 제공하는 인센티브 프로그램을
개발하고, 문화이용권, 청년문화패스와 연계 활용하는 방안 개발.

전략 ④ (창조×연결) 로컬에 끌려 일해 볼 틈 만들기

: 창조인력들이 일자리와 주거지를 찾아 정착할 수 있도록 기회와 자원을 제공하며, 지역으로
들어올 틈을 내주어야 함.



세부과제 ④-1. 로컬-로컬 크리에이티브들이 고향에서 일할 틈 만들기

: 자기 고향의 매력을 가장 잘 알 수 있는 지역출신 청년들이 로컬리티와 문화예술을 활용한
<라이프스타일 비즈니스>로 고향에서 일하며 남을 수 있도록 창직, 창업활동 지원.

세부과제 ④-2. 창조인구들이 지역에서 궁리해 볼 틈 만들기

: 창조인구들이 지역에 매력을 느끼고 지역으로 들어와 창작과 창업 등 다양한 활동을 할
수 있도록 진입 기회와 자원을 제공하며, 지역이 가진 폐쇄적 이미지 개선에 노력.

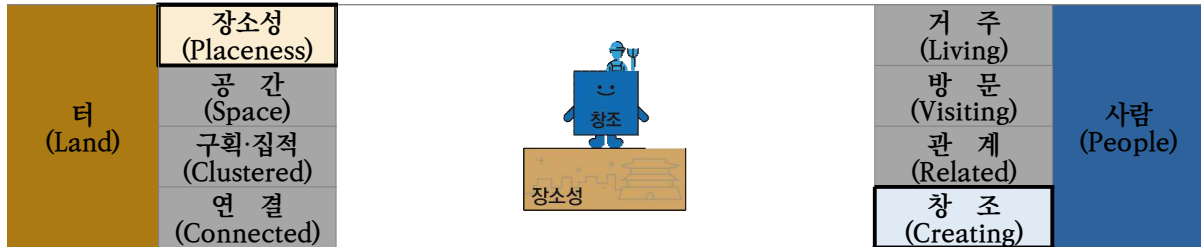
세부과제 ④-3. 창조인구들이 지역에서 살아볼 틈 만들기

: 창작지원이나 창업지원 외에 창조인력들의 거주 이전을 도와주는 별도 프로그램
운영하여 창조적 활력 제고와 함께 실질적인 인구 증가에 기여.

□ [터]의 장소성-공간-구획-집적-연결 효용을 활용한 4대 전략

전략 ⑤ (장소성×창조) 지역 발견 × 매력 발명 지원하기

: 지역 활력 증진 활동의 자원이 될 수 있는 “지방다움”의 매력은 “발견하고 발명”하는 것임.



세부과제 ⑤-1. 지역문화-매력-활력자원 매핑 및 문화기획 역량 강화

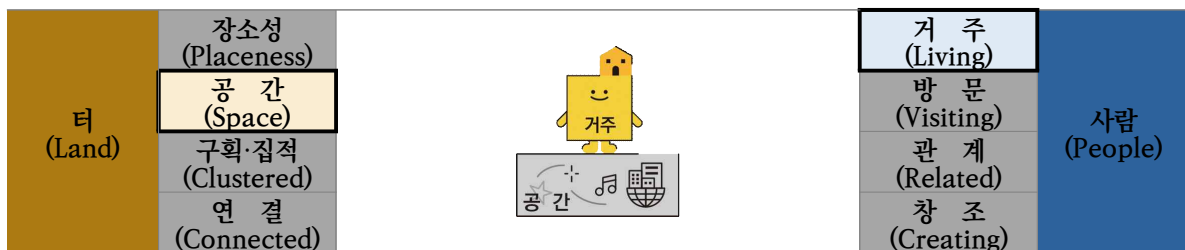
: 기존의 문화자원뿐만 아니라 독특한 지역성까지 포함하는 매력자원을 파악하는 것은 기존의 문화지표조사 방식으로 진행되기 어려움. 매력요소를 발견하고 발명하는 창조인구들의 문화기획과 문화자원 매핑을 연계한 방식으로 추진 필요.

세부과제 ⑤-2. 숨기고 싶은 치부를 지역매력 자원으로

: 숨기고 싶은 지역의 역사와 치부를 오히려 독특한 지역매력 자원(不의 문화매력 자원)으로 개발하는 문화기획적 역량 키우기가 필요함.

전략 ⑥ (공간×거주) 문화-콤팩트 시티로 공간 재구성

: 인구감소 대응 차원에서 진행되는 활력타운 조성 정책과 스마트 시티 정책 등을 문화도시 정책과 결합하여 지방시대에 맞는 종합 도시계획 수립이 필요함.



세부과제 ⑥-1. 콤팩트-문화-복지도시로 공간 재구성

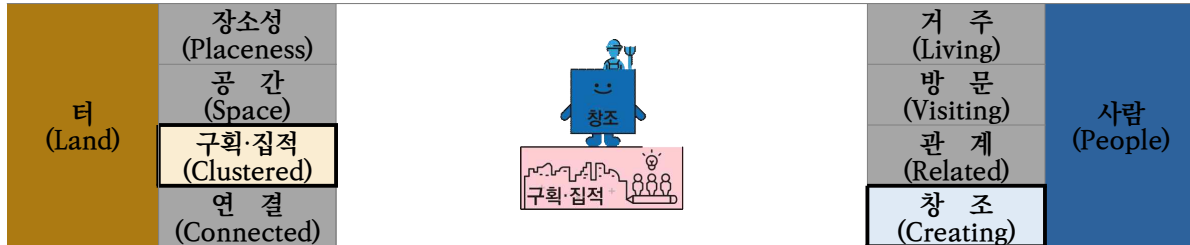
: 스마트 기술의 발전, 새로운 교통수단 개발을 고려하여 지방도시들을 보다 콤팩트하게 관리하는 도시계획을 수립하고, 문화인프라를 복지와 교육 등 공공서비스들을 연결하는 코어 시설로서 대중교통과 연결되게 공간을 재구성.

세부과제 ⑥-2. 대학교 및 유희공간의 문화적 활용 방안 개발

: 지역 대학교 캠퍼스와 갈수록 늘어나는 유희공간들을 문화적 공간으로 개발하고 공유하는 전략 필요.

전략 ⑦ (구획·집적×창조) 문화자유지구 조성 및 창조인구 확대 프로그램 확대

: 문화 창조와 매력 소비가 함께 공존하는 활력지구를 만들어 일자리 제공과 방문객 유치를 동시에 추구할 필요가 있음.



세부과제 ⑦-1. 문화혁신클러스터 조성

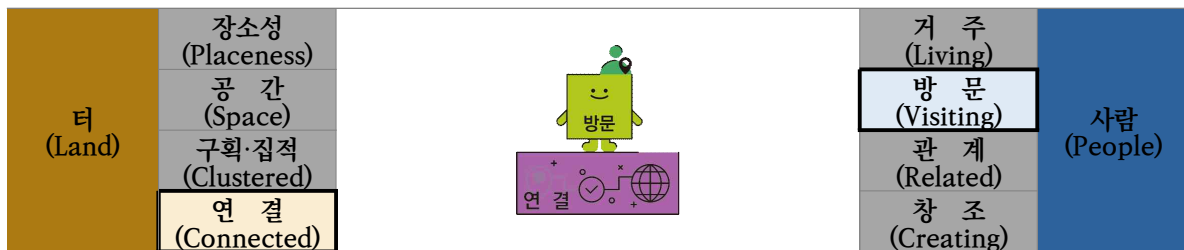
: 기존의 소비 중심의 문화지구 사업의 문제점을 로컬크리에이터와 예술가들에게 터전을 제공할 혁신파크 정책과 연결하여 해소하고, 국제교류의 허브기능까지 고려한 (가칭) <문화자유지구> 조성 추진.

세부과제 ⑦-2. 창조인구 확대 프로그램 개발

: 창조인력들을 위한 특별 비자 등 <확대 프로그램> 뿐만 아니라, 지역문화재단들이 국내 예술가들과 협업을 지원하는 등 보다 다양한 국제적 문화활력 교류 프로그램 개발 필요.

전략 ⑧ (연결×방문) 로컬 매력을 글로벌 밸류 체인에 연결하기

: 로컬에만 집중할 것이 아니라 지역의 매력을 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)에 연결하고 확산함으로써 외부 방문객을 유치하고 보다 지속가능한 지역활력이 되도록 해야 함.



세부과제 ⑧-1. 로컬매력의 글로벌 발신역량 강화 지원

: 지방다움만 강조할 것이 아니라 지방도시들의 국제교류 및 글로벌 매력 마케팅 역량 강화 지원.

세부과제 ⑧-2. 지역 간 문화-매력-활력 연계 프로젝트 발굴.지원

: 지역 매력자원의 <Scale-up> 전략으로서 인근 지역과의 연계, 국제적 협력 추진.

세부과제 ⑧-3. 글로벌 이슈와 로컬 문화매력 연결하기

: 유네스코 문화유산 보전, 기후위기 등 글로벌 이슈와 로컬 문화매력을 연결하여 확산하는 전략 적용.

□ 당사자인 지역 주체들의 주도성과 역량을 키우는 추진체계로 범 국가적 대응

○ 사회구조적 변화인 지방소멸 대응에 중앙-지방 정부뿐만 아니라 민간주체도 함께하기

- 국가 전체의 활력 소멸로 이어질 수 있는 지방소멸 문제에 대해 중앙정부가 정책의 기치를 잡고 추진력을 제공해야 하지만, 지방자치단체 및 민간영역들의 주도성을 유도, 지원하는 정책적 리더십이 필요함.
- 「인구감소지역 지원 특별법」 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)에서는 지자체 및 민간부문과의 협력체계 구축을 국가의 책무로 명시하고 있음.
- 「제 1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」에서는 “지역 실정을 고려한 차별적 정책대응이 필요하며, 특히 의료·문화시설 지원 등 주민이 필요로 하는 생활밀착형 정책의 적시 추진을 위해서는 지역·주민을 잘 아는 지방정부의 자율권 확대가 필요함”을 강조함.

○ 지역문화 주체들의 변화 준비 지원하기

- 문화체육관광부는 관광을 지역활력 증진의 중요 시책으로 인식하고 이를 담당할 지역관광조직 현황을 조사한 바, 2023.3월 기준으로 총 94개로 파악하였음. 그 중 총 41개(43.6%)가 지역문화재단이었음.
- 이중 관광업무가 기관업무의 중심이어서 <관광전담조직>으로 분류된 경우는 6개였고, 나머지 35개 기관은 문화와 관광, 축제업무를 포괄적으로 수행하는 <문화관광 복합조직>으로 파악되었음(김동현·전효재, 2023).
- 문체부는 <지역관광추진조직>(DMO, Destination Management Organization) 지원사업을 시행 중인데, 2024년에 지원받은 22개 기관 중 11(50%)개가 지역문화(관광, 축제)재단이었음.
- 이처럼 지역문화재단은 문화예술지원, 문화시설 운영뿐만 아니라 지역축제 개최, 관광 마케팅까지 폭넓은 업무영역에서 지역문화진흥 정책의 핵심 주체로서 활약하고 있음.
- 지역문화재단이 예술지원, 문화진흥에서 관광활성화를 포함한 지역활력 증진으로 그 역할 확대와 역량 강화를 지원할 필요가 있음.

<지역관광조직 중 문화(관광,축제)재단 현황 (2023.3.31. 기준)>

기관유형 조직유형	기초자치단체		광역자치단체		계
	지방공기업	지방출자출연기관	지방공기업	지방출자출연기관	
관광전담조직	6	6	7	4	23
문화관광복합조직	0	30	0	5	35
시설관리전담조직	33	0	0	0	33
MICE전담조직	0	2	0	1	3
계	39	38	7	10	94

- 관광전담조직 중 지역문화재단

. 기초 문화(관광축제)재단 : 6개 (남해, 해남, 함평, 강진, 보령, 금산)

※ 광역 관광재단 4개(서울, 강원, 경남, 전남)는 지역문화재단에 미 포함

- 문화관광 복합조직 중 지역문화재단

. 광역 문화(관광)재단 : 5개 (대구, 세종, 울산, 전북, 충남)

. 기초 문화(관광축제)재단 : 30개 (청송, 김포, 태백 등, 관광/문화/문화관광 중심 기관으로 구분)

<출처 : 김동현·전효재(2023⁵⁾) 재구성>

□ CMO(Culture Management Organization : 문화활성화 기구) + DMO(Destination Management Organization : 관광활성화 기구)로서 지역문화재단들의 역할과 역량 확장

○ 최근 관광재단으로 전환을 요구받는 지역문화재단들

- 2024.2월 기준 총 147개⁶⁾ 지역문화재단 중 38개(25.8%) 기관명칭에 “관광”이 포함된 바, 이는 2022년 연구 시 총 19건(141개 대비 13.4%) 대비 19건(건수로는 100%, 전체 대비 비중은 12.4%)이 증가한 것임.
- 특히 최근 광역문화재단에서 “문화관광재단”으로 통합 및 기관명칭을 변경하는 사례가 빈번하고(울산, 세종시, 충남 등), 기초문화재단들은 설립 당시부터 “관광”이나 “축제”가 기관명칭에 들어간 경우가 많아지고 있음.
- 17개 광역문화재단 중 총 6개 광역문화재단이 본부 단위 관광 조직을 운영하고 있음. 반면, 관광전담 부서가 분화되지 않은 문화재단의 업무 중에도 지역 대표축제, 문화유산 관리, 전통전수관 운영 등 지역 정체성 활용 및 활력 증진 관점으로 관광사업과 연계가 필요한 업무들이 많음.

5) 김동현·전효재, 2023, 지역관광조직 현황 진단 및 발전방안, 한국문화관광연구원

6) 『지역문화재단의 현황분석 및 변화방향 연구』(김해보 외, 한국광역문화재단연합회, 2022)에서 정의한 기준을 적용하여, 행정안전부에서 운영하는 <클린아이> <지방공공기관 통합공시> (<https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompStatus.do>)에 공시된 내용과, 이에 누락된 신생 문화재단까지 포함한 숫자임. 문체부가 발간하는 전국문화기반시설총람은 전국지역문화재단연합회(전지연) 회원으로 등록된 기초자치단체 문화재단 중심으로 파악하여 실제 숫자와 많은 차이를 보임. 단, 문화재단을 지자체의 종합적인 문화정책을 주관하는 기관으로 보아서, 넓게 정의한 문화관련 영역에서 설립된 지자체 산하 재단법인들(예 : 디자인재단, 관광재단 등) 중에서 지자체별로 대표 문화기관 1개씩만 지역문화재단으로 인식하였음. 따라서 문화재단과 별개로 관광재단이 있는 광역 지자체의 경우(서울, 강원 등)는 이를 지역문화재단으로 카운트하지 않았음. 반대로 기초 지자체의 경우 관광, 축제를 담당하는 지자체 출연 재단법인을 지역문화재단으로 인식했음.

○ 시류에 편승하기 보다는 지속가능한 지역 활력을 담당할 전략과 역량 개발 필요

- 최근 여행 기조는 단순한 볼거리 찾기가 아니라 문화적 취향을 찾아가는 추세임을 고려할 때 문화와 관광의 결합이 중요함.
- 하지만, 일시적으로 몰려드는 관광객에 의해 만들어지는 지역의 활기는 지속가능성이 낮고 오버투어리즘 등 부작용을 유발하는 점 등)을 고려할 때, 단순히 관광 산업적 관점보다는 지역의 문화전략 차원에서 보다 넓게 접근할 필요가 있음.
- 관광객 뿐만 아니라 지역주민의 문화활동으로 지속되는 지역의 “문화-매력-활력”을 위해서는 포괄적인 문화전략 아래서 관광전략을 수행하며 민-관을 연결할 정책주체가 필요한데, 문화적 전문성과 공공기관의 투명성을 겸비한 지역문화재단이 가장 적합함.
- 지역의 특색있는 관광 매력 개발 및 콘텐츠 발굴에 지역문화재단 업무영역에서 개발되는 예술 콘텐츠와 예술단체를 연계 활용하여 상생효과도 기대 가능함.
- 그동안 분절적으로 진행되어 온 문화와 관광 사업의 통합 시너지를 창출하고, 이를 지역활력 제고 관점에서 추진할 수 있도록 장기적 안목의 전략개발과 함께 지역문화재단 관계자들의 인식전환, 제도 개선, 노하우 공유 등의 역량 강화 지원이 필요함.

<지역 문화-관광 재단들의 사업 영역>

문화예술 영역														
정책목표 및 정책영역	예술 생태계활성화		시민 문화향유 기회확대			지역 문화진흥						문화정책 실행역량 강화		
세부영역 및 수행 방식	창작 지원	예술인 복지	문화예술 교육	문화 기본권	생활 문화	축제 및 문화 행사	문화 공간 운영	지역문화	전통 문화	문화산업	지역 특화 사업	문화 정책	홍보 교류	정보 화
사업 사업 (예산사업 사례들)	창작 지원 역량 강화 시상 제도	생계 지원 인건 지원 청년·원로 예술인 지원	학교 예술 교육 사회 예술 교육 인력 양성 센터 운영	문화 이용권 문화 향유 문화의날 문화 다양성	생활 문화 센터 예술 동호회	축제 개최 축제 지원 문화 행사	문화 공간 창작 공간 문화 회관	문화분권 문화도시 문화재생 문화마을	전통보존 문화유산 문화자원 지역학 연구	문화 콘텐츠 관광 디자인	지자체 지정 특화 사업 예술단 운영	정책 개발 조사 연구 정책 협력 전략 기획 거버넌스	홍보 마케팅 출판 디자인 국제 교류 메세나	전산화 정보 서비스

+

관광 영역												
정책목표 및 정책영역	지역관광 마케팅							관광생태계 지원				
세부영역 및 수행 방식	지역 관광 홍보	관광단 유치	관광 축제 개최	테마투어 운영	관광거점 활성화	관광 기념품 개발	지역특화 사업	관광 업체 지원	인력 양성	MICE 산업 진흥	기타	
사업 사업 (예산사업 사례들)	관광정보 사이트 운영 관광기(지)단 운영 국내외 관광 마케팅 관광콘텐츠 개발	특수목적 관광단 유치 관광 설명회 및 팸투어	문화축제 및 각종 행사 운영	시티투어 버스 운영 테마 투어 프로그램 개발 및 운영 (스탈, 투어 등)	관광거점 운영	관광 기념품 개발	지자체 지정사업 (엑스포 유치, 크루즈 사업 등)	관광 서비스 업체 지원 관광 스타트업 육성	관광 전문가 양성	컨벤션 시설 운영 박람회 및 전시회 개최	관광 택시 운영 등	

<출처 : 한국광역문화재단연합회(2023) 재구성>

7) 영국서 런던 다음으로 관광객 많이 찾는다는 ‘이곳’ 관광세 도입 (정세운, 매일경제, 2024.8.28.)
"손님이 아니라 손님"...오버투어리즘 몸살에 빗장 거는 그들 (이수기, 중앙일보, 2024.7.14.)

□ 지방시대 문화정책의 재구조화 및 중앙-지역 간 역할 분담

○ 지역문화진흥 관점에서 중앙 주도로 문화예술 향유격차 해소에 집중하는 한계

- 2023.3월 문체부 발표 「문화로 여는 지방시대 - 지방시대 지역문화정책 추진전략」의 목표로 <지역규모별 문화예술 관람률 격차 2027년까지 10.7%에서 5%로 줄이기>가 제시됨.
- 이는 여전히 중앙에서 지방으로 시혜적 문화복지 서비스 전달을 통한 지역 간 문화격차 해소 프레임에 머물러 있는 것임.
- 2000년대 이후 중앙 주도의 분권 정책이 가져온 역설적 중앙집중화 결과를 되돌아 보고, 지방의 문화 주체들이 스스로 매력자원을 발굴하고 이를 활용하여 지역활력을 키우는 주체가 되도록 하는 방향으로 <지방시대 문화정책> 기조 재설정이 필요함.

○ 지역에서 <문화로 잘살기>를 위한 <문화정체성 + 문화경제> 담론에 대한 관심 회복 필요

- 그동안 효율적 서비스 전달체계 구축과 지역문화격차 해소를 추구한 중앙정부의 지역문화진흥 정책에서는 <문화복지>, <문화행정> 담론이 중시되었음.
- 이에 비해 지역활력 키우기를 지향할 지방시대 문화정책에서는 <문화정체성>과 <문화경제> 담론에 대한 관심이 필요함.
- 이를 위해서는 지역에서 중앙정부가 격차 없이 진흥해야 할 <좋은 문화>로 좁혀진 <지역문화 : local culture>의 개념을 지역의 매력과 활력이 되는 <지방다움을 담은 지역-문화 : locality & culture>로 확장할 필요도 있음.
- 다만, 눈에 보이는 경제적 활기 중심의 지역활력 만들기의 부작용을 고려하여, <문화로 돈벌기 ~ 문화 경제(經濟)>가 아닌 <문화로 잘살기 ~ 문화 경세제민(經世濟民)>의 관점에서 눈에 보이지 않는 지역의 정체성과 문화의 매력을 경제 효과로 연결해야 함.

○ 전국 단위 <격차 줄이기>의 <예술정책>과 지역 단위 <활력 키우기>의 <문화정책>으로 지방시대 문화정책 재구조화

- 지방시대 문화정책은 지역의 경계에 얽매이지 않는 전국 단위의 <예술정책>과 시민들의 삶과 긴밀히 관계 맺는 지역 단위의 <문화정책>으로 재구조화와 역할분담이 필요함.
- 수월성(秀越性) 추구가 중요한 <예술정책>은 전국은 물론 해외 교류까지 포함하여, 창작자들이 지역의 경계에 얽매이지 않고 보다 큰 규모의 시장에서 통할 수 있는 경쟁력을 키우도록 중앙정부가 집중 투자해야 함. 동시에 범 국가적 사회보장시스템을 통해 해결해야 하는 예술인복지도 중앙정부가 담당하는 것이 적절함.
- 반면 지역에서의 삶에 기반한 <문화정책>은 시민 여가증진 차원에서의 시민문화향유 확대, 지방소멸을 포함한 다양한 사회문제 대응, 관광뿐만 아니라 경제활력 높이기까지 그 스펙트럼을 넓히고, 이를 지역의 현장 주체가 주도하는 것이 적절함.

- 지방시대 <문화정책>은 지역의 문화를 중앙의 기준에 견주어 <해소해야 하는 격차>가 아니라, 적극 활용해야 할 <다양한 활력 자원>으로 인식하는, 관점의 전환에서부터 시작되어야 함.

<지방시대 문화정책의 재구조화 및 역할분담 방안>

지방시대 문화정책 = 더 많은 사람들이 지역에서 문화로 잘살기		
격차 줄이기		활력 키우기
중앙 주도 (문체부, 산하기관)	지역문화재단 (중간 지원 역할)	지방 주도 (지자체)
예술정책 중심	예술교육 (예술-문화 연결)	문화정책 중심
예술생태계 활성화 (전문예술단체 육성, 예술인복지)	시민문화 향유확대 (생활문화, 여가, 관광)	지역-문화-매력-활력 증진 (사회문제해결, 문화산업 등)
문예진흥기금 (예술인복지에는 사회보장기금 활용)	복권기금 (관광진흥기금, 체육진흥기금 등 연계 활용)	별도 자원 확보 (지방소멸대응기금, 고향사랑기부제 등)

○ <지방시대 문화정책>이 <지역문화 진흥정책>의 아류가 되지 않게, 신규 자원 확보 등 새로운 제도적 기반 만들기 필요

- 2000년 들어 지역문화주체들의 지속적인 요구⁸⁾에도 불구하고 지역문화진흥 신규 자원은 추가되지 못한 채, 문체부에 할당된 기존 문예진흥 예산을 쪼개서 새로운 시대적 요구에 부응하는 시책사업들이 분화되어 왔음.
- 지자체들의 문화재정은 중앙정부가 이양하는 문화사업을 감당하기도 힘들 정도로 열악한 상황이어서, 지역문화진흥을 명분으로 한 지역 이관은 곧 지역문화 사업의 축소로 이어지는 역설을 낳기도 함.
- 문체부의 한정된 재원으로 기존 지역문화진흥 정책 중에서 지역활력 만들기 사업을 만드는 것은 조삼모사로, 지역문화진흥과 지역활력 만들기 모두 효과를 기대하기 힘들게 함.
- 지방소멸대응기금 활용, 고향사랑기부제 연계, 타 정책분야 문제해결 프로젝트 기획, 타 지역과의 협력 프로젝트 기획 등을 통해 새로운 문화자원 확충 및 협력 체제 정립 기회로 활용해야 함.
- 이를 지방시대 시행계획 등에 명시하여 제도적 구속력을 높이는 문화정책 주체들의 노력이 필요함.

※ 이슈페이퍼 내용은 작성자의 견해일 뿐 기관의 공식 입장이 아님.

 [대통령 직속 지방시대위원회 『지역문화 매력-활력 증진 방안』\(김해보 외, 2024\) 보고서 전문 보기](#)

8) 한국광역문화재단연합회는 그 전신인 시도문화재단대표자회의 정책세미나 “지역문화진흥을 위한 안정적 기반 확보 방안”(2013.1.18. 서울시청) 개최와 문체부에 대한 수 차례 정책 제안을 통해 (가칭)지방문화세 신설, 지역문예진흥기금 신설, 정부 지역문화 재원의 포괄적 교부 방식 전환 등을 요청해 왔음

Vol. 2024-8 (2024.9.4. 발간)

『문화로 지역 활력 증진 - 실천 과제들』

작성자: 김해보(서울문화재단 정책협력실 전문위원)

발 행 일 : 2024. 9. 4.

발 행 인 : 이창기

발 행 처 : 서울문화재단(www.sfac.or.kr)

기획·집필 : 서울문화재단 정책협력실 김해보 전문위원

편 집 : 서울문화재단 미래전략팀

디 자 인 : 서울문화재단 홍보마케팅팀