

‘사람이 있는 문화자치 시대’,
문재인정부의 ‘문화비전 2030’과 지역의 대응

ISSUE BRIEFING 2018

전북연구원 이슈브리핑
2018.05.29 vol.170

www.jthink.kr

연구진
장세길 문화관광연구부 연구위원

ISSUE BRIEFING 2018

전북연구원 이슈브리핑
2018.05.29 vol.170

CONTENTS

‘사람이 있는 문화자치 시대’, 문재인정부의 ‘문화비전 2030’과 지역의 대응

1. 지역에서 바라본 ‘문화비전2030’	4
(1) 문화비전2030의 가치와 방향	4
(2) 지역에서 바라본 문화비전2030의 의의	6
(3) 지역에서 바라본 문화비전2030의 한계	7
2. 문화자치 실현을 위한 지역의 대응	9
(1) 문화자치의 ‘제도’ 관련 과제	9
(2) 문화자치의 ‘재정’ 관련 과제	10
(3) 문화자치의 ‘추진체계·역량’ 관련 과제	11



발행인_김선기

발행처_전북연구원

주소_전북 전주시 완산구 콩쥐밭길로 1696

TEL_063)280-7100 FAX_063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

‘사람이 있는 문화자치 시대’, 문재인정부의 ‘문화비전 2030’과 지역의 대응

■ 문재인정부의 ‘문화비전 2030’

- 블랙리스트 사건과 미투 운동, 진보·보수의 갈등, 지방분권, 워라밸, 제4차 산업혁명 등의 배경에서 출발한 문재인정부의 ‘문화비전 2030’은 자율성, 다양성, 창의성이라는 3대 가치와 9대 대표의제로 구성
- 경제발전의 수단으로 전락한 박근혜정부의 문화융성 대신 문화의 가치로 사회를 혁신하는 ‘사람이 있는 문화’와 중앙·관 중심이었던 문화정책의 권한을 지역·민간으로 이양하는 ‘문화자치’를 지향

■ 지역에서 바라본 ‘문화비전 2030’

- (의의) ‘문화자치’가 최초로 지역문화진흥의 목표로 정책화되었으며, 전북發 ‘사람이 있는 문화’(삶의질정책)가 국가의제로 확산
- (한계) 예술가의 자율성과 성 평등성을 제외한 다른 분야 사업이 상대적으로 미약하며, 특히 문화재정 문제의 해결방안이 누락되어 있어 문화자치를 위한 문화적 균형발전이 상대적으로 미흡

■ 문화자치 구성요소별 지역의 과제

- (제도) 정책환경에 따라 제정된 조례의 중복문제를 해소하고, 문화자치를 총괄하는 최상위 조례로서 가칭 「문화자치 기본조례」를 비롯하여 정책영역별 하위조례를 제정하는 등 조례의 체계화가 필요
- (재정) 문화재정을 포괄보조금 방식으로 지역에 이양하면 타 분야와의 예산확보경쟁으로 지역의 문화 분야 예산은 상대적으로 축소될 가능성이 크므로 문화재정의 안정적 확보(예, 지역문화특별회계) 및 문화재정의 효율화 방안이 필요
- (추진체계·역량) 문화자치 생태계를 구축하기 위해서는 민간 역량이 중요하므로 현재의 문화재단 중심의 사업추진체계를 중장기적으로 재단·민간으로 이원화 하는 전략이 필요하며, 문화자치를 목표로 삼은 ‘전북형 사람이 있는 문화’(제2차 지역문화진흥계획) 계획 수립이 중요

1. 지역에서 바라본 ‘문화비전 2030’

(1) ‘문화비전 2030’의 가치와 방향

■ 3대 가치와 9대 의제

- 문재인정부의 ‘문화비전 2030’(2018.5.16. 발표)은 문화예술계 블랙리스트 사건과 ‘미투(Me Too)운동’, 진보·보수의 갈등, 지방분권, ‘워라밸’(Work & Life Balance), 제4차 산업혁명 등의 배경에서 출발
- 이러한 시대적 흐름이 ‘문화비전 2030’의 3대 가치와 9대 의제에 반영

[표 1] ‘문화비전 2030, 사람이 있는 문화’ 3대 가치 및 9대 의제

3대 가치	9대 의제
① 개인의 자율성 보장	① 개인의 문화적 권리 확대
자율성:개인의 권리와 생각이 타인·집단·국가로부터 구속이나 제약을 받지 않고 자유롭게 자신을 스스로 통제할 수 있는 상태	② 문화예술인·종사자의 지위와 권리 보장
② 공동체의 다양성 실현	③ 성평등 문화의 실현
다양성:성별, 세대, 지역, 경제적 지위, 사회적 신분, 신체조건, 정치적 견해 등의 문화정체성과 관계없이 개인과 공동체의 다양한 구성원들을 존중하고 그 문화와 표현을 인정하는 것	④ 문화다양성의 보호와 확산
③ 사회의 창의성 확산	⑤ 공정하고 다양한 문화생태계 조성
창의성:인간이 가지는 고유한 능력이자 잠재력으로서 사회발전과 혁신의 중요한 문화동력	⑥ 지역문화분권 실현
	⑦ 문화자원의 융합역량 강화
	⑧ 미래와 평화를 위한 문화협력 확대
	⑨ 문화를 통한 창의적 사회혁신

■ 9대 의제별 대표과제 및 특징

- 9대 의제별로 발표된 대표과제와 세부추진계획을 보면 첫째, 블랙리스트 사건과 미투운동에 영향을 받아 ‘자율성’과 ‘공정성’이 과제마다 강조
- 둘째, 박근혜정부에서 강조했던 문화(를 통한)융성(예, 콘텐츠산업)을 축소하고, 본연의 문화 가치를 강조(자율성, 다양성, 창의성)하면서 문화자원을 활용한 ‘경제발전’이 아니라 문화의 가치를 통한 ‘사회혁신’을 지향

[표 2] ‘문화비전 2030’의 9대 의제별 대표과제 및 세부과제 (문화체육관광부 발표자료 참조)

9대 의제	대표과제	세부과제
개인의 문화권리 확대	문화권 확산	(공감대 형성) 문화권의 중요성을 공표·공유하는 ‘문화권 2030 선언’ 추진 (제도화) 헌법에서 문화권 보장 강화, 국가 문화정책의 기초로 정립 (구체화) 국민의 문화 향유기회 전면 확대
	문화권 실현을 위한 여가친화적 사회환경 조성	(시간) 근로자의 휴가 권리를 확대하여 일과 삶의 균형 실현 (거리) 근린 생활권 내 생활문화기반 시설 확대 및 이용 활성화 (여건) 생애주기별·계층별 문화 여가활동 지원 (비용) 여가 향유에 수반되는 경제적 부담 경감
	문화권리 실현을 위한 문화예술교육	(지역 문화예술교육 강화) 지역 기반 문화예술교육 생태계 구축 (교육접근성 제고) 누구나 일상에서 예술가가 될 수 있는 교육기회 제공 (사회적 역할 확대) 치유와 사회통합을 위한 문화예술교육
	생활 속 인문정신문화 고양	(인문저변 확대) 생활 속 자생적 인문 확산 기반 구축
	지역 간 문화 격차 해소	(지역 생활문화 증진) 공간 중심에서 공간과 강사 지원 중심으로 전환 (정책 지표 개선) 지역 문화의 수요측면 보강 및 정책 추진 연계

문화예술인 종사자의 지위와 권리 보장	문화예술인·종사자 노동권·인권 강화를 위한 제도 확충	(제도화) 예술가의 표현의 자유 보장을 위한 법제도 기반 강화 (민관협치 강화) 현장과 함께 문화예술 노동환경 지속 개선
	문화 분야 공공기관 및 지원체계 혁신	(자율성 보장) 문화예술기관의 독립성·전문성 강화 (문화행정 혁신) 공무원과 현장 전문가·예술가의 협치 기반 조성
	문화예술·체육인 복지 지원	(예술인 복지 강화) 최소한의 생활을 지원하여 안정적인 창작환경 조성 (체육인 복지 확대) 체육인 근로여건 개선 및 복지 지원 강화
성평등 문화의 확산	성차별·성폭력 없는 문화생태계 조성	(법제 마련) 문화계 성적 자기결정권 보호, 침해 구제 등 법제화 추진 (실태조사·피해자보호) 분야별 성차별·성폭력 실태조사 정례화·활용 및 피해자보호·지원센터 설치
	성평등한 문화생태계 조성을 위한 행정혁신	(성평등 계약문화) 분야별 표준계약서 성폭력 관련 조항 마련 (공적 배제) 성차별·성폭력·위계폭력의 공적 배제 및 규제 (성평등 고용실현 등) 정책의사결정 및 정책사업에서 성평등 제도화 (성평등 문화정책 추진기반 구축) 전담조직·재원 확보
	성우호적인 성평등 문화정책 실현	(성평등 문화활동 활성화) 문화예술, 문화산업, 체육 등 여성활동 활성화 (여성문화 재평가·인식 제고) 여성 문화·체육활동의 사회적 평가, 인식제고
문화다양성의 보호와 확산	문화정체성의 다양한 표현 보장	(정책 범위 설정) 문화다양성 개념과 정책 위상 정립 (교육 실시) 문화다양성 교육 확대 (다양성 예술 증진) 문화정체성에 기반한 다양한 예술 지원
	언어문화의 다양성 실현	(지역어 보전) 지역어의 보전 및 진흥으로 언어문화 다양성 증진 (특수언어 위상강화) 농인과 시각장애인을 위한 점자, 수어 진흥
	전통문화의 보호와 현대화	(추진기반 마련) 전통문화 정책의 안정성 확보 및 체계적 추진 (전통문화 자원 발굴) 지역 전통문화 현황 조사, 발굴 및 활용 (전통문화 향유 증진) 전통문화·공연 향유 프로그램 확대 (문화재 보전) 현장·지역 중심 지속가능한 문화재 보존 및 전승
	문화다양성에 기반한 관광정책 추진	(공존하는 관광정책 추진) 상호 이해, 다문화 배려 서비스 구축
	문화다양성 법률·추진체계 정비	(기본법화) 문화다양성을 문화 법제의 기본원칙으로 정립 (문체부 역할 강화) 정책 총괄부처로서 문체부 책임성 제고 (지침 마련) 문화다양성 정책을 위한 실행지침 마련·이행
	문화예술·콘텐츠시장 공정 환경 조성	(실효성 제고) 표준계약서 확대 및 서면계약 의무화 (신고 용이성 확대) 예술계의 불공정 행위 신고센터 역할 확대 (기반 조성) 콘텐츠시장 공정성 확대를 위한 법 제도 등 기반 마련 (기준 마련) 공정보수기준 공시제도 도입 및 저작권 수익분배구조 합리화
공정하고 다양한 문화생태계 조성	공정한 스포츠 문화 형성	(인식 개선) 스포츠 공정 인식 개선 및 정착 (기관 설립) (가칭)스포츠윤리센터 설립
지역문화분권 실현	예술의 다양성 확대를 위한 생태계 조성	(지원 다변화) 예술 다양성 확대를 위한 지원방식 개선 (기능 혁신) 공공 공연시설의 기획 기능 강화 (집중 육성) 예술단체 자생력 강화를 위한 지원 체계 도입
	지역 문화의 고유성 유지·발전	(문화도시 조성) 문화를 통한 지속가능한 지역발전 지원 (관광도시 육성) 도시의 다양한 정체성을 살린 관광 매력도시 육성 (지역콘텐츠 육성) 지속가능한 성장을 위한 지역특화 콘텐츠 육성
	지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성	(인력 양성) 지역의 문화인력 양성·활동 지원 (기관 혁신) 지역 문화기관 위상과 역할 재정립 (정책기반 구축) 지역문화진흥 관련 정책수립·집행을 위한 문화정책 전담기관 및 문화정보화 전담기관 지정 활성화 (재원 확충) 지역문화진흥 재원의 지속적 확충 (관계부처 협의) (정보 공유) 지역문화 정보체계 구축
	지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공	(주민 창업) 지역 주민사업체 창업 활성화 지원 (스포츠클럽 운영) 지역 공동체 확산을 위한 스포츠클럽 운영 활성화 (협치 조직) 지역문화진흥법에 지역문화협력위원회 설치 근거 마련 (예산 참여) 주민참여 문화예술 제도 지원 (관계부처 협의)
	중앙과 지방 간 협치모델 설계	(문화예술 협치) 지역문화, 예술분야 협력체계 구축 (관광 협치) 지역주도형 관광사업 추진할 한국형 DMO 설립 지원 (체육 협치) 스포츠클럽과 지자체·지역체육단체의 역할 정립 (콘텐츠 협치) 중앙과 지역, 지역 간, 지역 내 협력 체계 구축

	창의성과 상상력을 갖춘 인재 양성	(창의교육 일상화) 아동부터 노년층까지 누구나 쉽게 창의교육에 접근 (창의융합공간 조성) 융합 연구·교육·시범프로젝트의 기반 마련
문화자원의 융합역량 강화	문화자원과 신기술 융합 촉진	(콘텐츠 융합) 체험형 기술을 통해 아날로그 경험의 확장 지원 (관광 융합) 스마트 기기 기반 관광서비스 발굴 (스포츠 융합) 신기술을 활용한 스포츠 본연의 가치를 강화하고 새로운 유형의 스포츠 발굴
	문화자원 관련 산업의 융합 기반 조성	(문화R&D 강화) 개념과 범위를 확장하고 연구개발 투자 확대 (창업 지원) 문화자원 융합 혁신 기업 육성
	문화자원의 기록·보존 체계 강화	(아카이브 확대) 문화자원 기록 및 보존·활용 체계 개선 (한글 활용) 한글문화 자원의 발굴과 가치 확산
	문화자원 융합역량제고 위한 관련 제도 개선	(기준 개선) 국가직무능력표준(NCS) 재규정 (세제 지원) 문화 분야 세제 등 지원제도 개선 추진
	문화·체육·관광분야 남북 교류협력사업 획기적 전환	(제도 구축) 지속가능한 남북 문화교류협력 기반 마련 (교류 활성화) 남북 문화·예술·체육·관광 교류 확대 및 관광 활성화 (동질성 회복) 남북 문화 동질성 회복 프로젝트 추진
미래와 평화 위한 문화협력 확대	문화콘텐츠 해외진출을 위한 전략적 지원	(한류 확산) 문화콘텐츠 세계시장 진출 지원 확대 (조직역량 강화) 해외문화원을 '문화예술교류' 전진기지로 개편
	지원과 상호협력을 통한 국제교류 확대	(쌍방향 교류) 문화예술인·청소년·청년을 위한 문화교류 활성화 (지원 확대) 문화 분야 공적개발원조(ODA)사업 적극적 추진
	아시아 문화교류 확대	(문화 협력) 아시아에 기반한 문화교류 협력사업 확대 (관광 협력) 동아시아 자유관광 기반 조성 추진
문화를 통한 창의적 사회혁신	더 나은 삶을 위한 '공론·학습·해결의 문화플랫폼' 모델 확산	(여건 조성) 문화를 통한 지역주민 삶 개선 정책 '문화로 바꾸는 삶' 추진 (문화지구 개념 확장) 일터와 삶터가 결합된 '문화지대' 조성 검토 (인재 양성) 프로젝트 기반 형 대학원 수준 '혁신학교' 설립
	공공 문화서비스와 사회문화적 일자리 전환	(상향식 일자리 창출) 공동체형 문화 일자리 확대 (일자리 창출 기반) 미래 일자리 변화에 대비한 정책 대응
	문화 공유지 활성화에 의한 지역·공간 재생	(공유지) 지역 주민 주도로 문화적 활용계획 마련 및 운영 (유휴자산) 문화적 활용에 대한 지자체와 지역민 역할 확대
	기후변화에 대한 문화적 대응	(전분야) 환경·에너지·생태 중심 문화적 전환도시 계획 도입 (문화 분야) 문화시설 및 행사에 에너지 전환 개념 도입
	사회 의제를 주도하는 문화정책 협력체계 마련	(범부처 협력) 사회부처 중심으로 협력체계 강화 (민관 협력) 의제 발굴 및 실행 협력 체계 구축 (정책의 문화화) 문화영향평가의 확대 및 실효성 강화

- 셋째, 중앙·관 중심적이던 문화정책의 권한을 지역·민간으로 이양하는 것을 강조하고 있는데, 세부추진계획 곳곳에 자율성·다양성에 기초해 중앙-지역 협치, 민·관 협치, 지역·주민 주도, 직접 참여 등이 명시

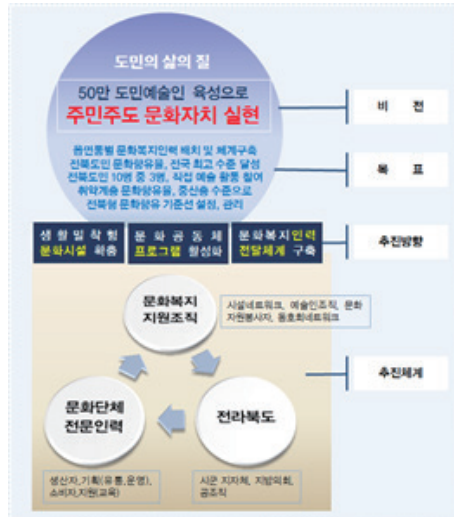
(2) 지역에서 바라본 '문화비전 2030'의 의의

■ 지역문화진흥 목표로서 문화자치를 최초로 정책화

- '지역문화분권 실현'(의제 6번)은 문화기본법의 가치인 문화민주주의(cultural democracy)를 실현하는 전략으로서, 민간영역에서 지속적으로 강조해오던 문화자치가 처음으로 정책화되었음을 의미
- 이번 비전에는 문화자치 시대를 전면적으로 시행하는 계획이 담겨 있지는 않으나, 지역에서 문화자치를 준비하기 위한 기반마련(추진체계와 역량 강화, 자원 확충 등)의 계기를 제공

■ 전북發 ‘사람이 있는 문화’의 국가의제화, 지역정책 활성화 기대

- 첫 번째 의제인 ‘개인의 문화권리 확대’는 경쟁·효율을 중시하는 일 중심의 한국사회 병폐(삶의 만족도가 OECD 34개 회원국 중에서 27위(10점 만점에 5.8점, 2015년 기준)에서 출발하며, 삶의 ‘질’을 강조



[그림 1] 전라북도 삶의 질 향상 중장기계획



[그림 2] 르네상스 완주 삶의 질 활성화 방안

- 전라북도는 도민의 삶의 질 향상을 위하여 일과 삶의 균형을 강조하며, 전국에서 최초로 ‘삶의 질 정책’을 핵심도정으로 수립하여 추진
 - (예시) 주민의 문화적 권리 보장 차원에서 우리 지역에서 처음으로 정책을 개발하여 시행한 ‘작은영화관’이 지난 정부에서 전국으로 확산
- 지자체에서 고민하고 실행에 옮긴 문화정책이 ‘문화비전 2030’의 대표의제로 채택되었다는 점에서 향후 ‘전북형 사람이 있는 문화’가 보다 활성화되는 환경이 마련될 것으로 기대

(3) 지역에서 바라본 ‘문화비전 2030’의 한계

■ 참여정부의 ‘창의한국’을 계승했으나, 기존 추진사업의 재구성

- 일반적으로 정부 임기인 5년을 단위로 ‘계획’을 수립하지만, 이번에 발표된 내용은 문재인정부의 문화업적 쟁기기를 위한 계획이 아니라 문화적 가치를 한국사회에서 실현하기 위한 중장기 방향이 담긴 비전
- 참여정부 시절인 2005년 6월에 당시 문화관광부가 700쪽에 달하는 ‘창의한국’을 발표하였는데, 창조적인 예술의 다양성 제고부터 문화를 통한 국가의 이미지 향상까지, 문화 생산에서 향유 및 교류까지 21세기 한국의 문화·체육·관광이 나아가야 할 방향과 목표 등을 집대성
- 이번 비전은 참여정부의 ‘창의한국’을 계승한 것이지만, ‘창의한국’의 가치가 지난 10년 동안 계승되지 못하고 일부 의제(예, 지역격차 해소, 문화전통과 산업화)만 강조된 폐해를 원래로 되돌렸다는 점에서 의의

- 하지만 10년이 지난 지금 '창의한국'이 그렸던 미래비전의 내용을 모두 담아내지 못했다는 것은 이번 비전이 갖는 한계
- 블랙리스트 사건과 미투 운동의 영향으로 예술가의 자율성과 성평등성을 강조하면서 다른 영역에 대한 추진과제가 상대적으로 미약하며, 많은 세부과제가 기존 사업이거나, 일부사업에서는 이명박-박근혜 정부의 편향된 문화정책 방향(예, 효율성 강조)이 잔존

■ 지역균형발전 차원의 문화적 균형발전 전략이 미흡

- 2016년에 발표된 2014년 기준 지역문화실태조사를 보면 재정자립도가 높거나 시(市) 지역이 재정자립도가 낮거나 도농통합지역, 농촌지역보다 문화여건이 우위에 위치
- 지역 간 문화기간이 불균형적인 상황에서 문화자치를 추진하면 오히려 지역 간 경쟁이 심화되고 갈등을 유발할 가능성이 크며, 특히 불균형이 심화되어 문화에서의 불평등이 확산될 우려
- 지역의 역할이 강조되는 문화자치라도 문화적 균형발전을 위한 정부의 적절한 개입과 적극적 지원이 중요하며, 지역 간 문화기반의 불균형 문제를 해소하는 가장 중요한 사안이 문화재정의 확보와 지원
- 그런데 이번 비전에 문화재정 확보와 관련한 세부계획이 미흡하여 문화적 불균형의 해소를 바라는 지역의 입장에서 보면 아쉬운 대목

■ 지역문화진흥의 핵심인 재정문제 누락

- 이번 비전의 의제와 대표과제, 세부추진계획에서 자원과 관련된 내용은 '지역문화분권 실현'(의제 6번)의 두 번째 대표과제인 '지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성'에 있는 재원확충 계획이 유일
- 재원확충이라는 세부계획에 '지역문화진흥 재원의 지속적 확충'을 위해 "관계부처와 협의"하겠다고 명시되어 있는 것에서 알 수 있듯이, 분권의 핵심이 재정의 이양이며 문화자치의 핵심요소 역시 재정의 확보임에도 이번 비전에는 지역문화재정의 문제를 해소하는 방안이 미흡

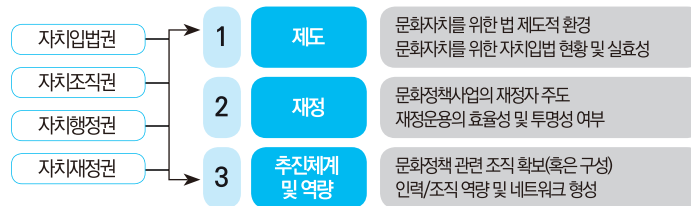
[표 3] 대표과제 '지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성'의 재원확충 내용

세부추진계획	세부 내용
지역문화진흥 재원의 지속적 확충 (관계부처 협의)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 문화진흥 투자에 필요한 예산의 정부지원 확대 • 지역별 문화예술 진흥을 위한 기본재원으로서 '지역문화진흥기금' 설치 의무화 및 운영 지원 * 포괄보조금 등 기금 조성 및 운영을 위한 재원대책 적극 강구 • '지속적인 지역문화 재원 확충 방안' 관련 연구 추진

- 2017년 기준으로 전체 지자체 문화예술 분야 예산은 총예산 대비 평균 1.6%이며, 특히 문화예술 분야 국비 비율이 평균 11.3%(전체 지자체 예산의 평균 국비 비율 22.6%)로 다른 분야에 비해 지방비 부담이 높음
- 지방비 확보가 어려워지면서 문화 분야의 국비 의존도가 높아지고, 문화예산의 균특회계로의 전환이 검토되는 등 문화사업의 상대적 축소가 현실화되고 있는 상황에서 지역의 문화재정을 해결하는 방안이 이번 비전에 구체화 되지 않음
- 자주재원을 확보하여 문화정책을 추진하는 것이 문화자치의 선결 조건임에도 불구하고, 전국 지자체의 재정자립도가 50%를 겨우 넘는 현실에서 문화재정의 문제가 해결되지 않으면 문화자치가 요원할 뿐 아니라 오히려 문화사업이 축소되어 문화적 불균형이 심화될 공산이 큼

2. 문화자치 실현을 위한 지역의 대응

- 지자체의 구성요소와 관련한 헌법 내용을 참조하여 문화자치의 구성요소를 정리하면 제도, 재정, 추진체계 및 자치역량으로 구분



[그림 3] 문화자치의 구성요소
(익산문화재단(2018), "익산문화예술정책단 회의 자료" 참조)

(1) 문화자치의 '제도'관련 과제

■ 문화자치를 위한 조례 체계화

- 현재 제정되어 있는 전라북도 문화체육관광국 소관 조례는 24건

[표 4] 전라북도 문화체육관광국 소관 조례 현황

전라북도 영상산업 육성조례(2003), 전라북도 어린이 예술단 설치 및 운영 조례(2003), 전라북도 문화콘텐츠산업 육성 조례(2011), 전라북도 문화 예술기부 활성화 지원 조례(2012), 전라북도 국어 문화진흥 조례(2014), 한국소리문화의전당 설치 및 운영조례(2001), 전라북도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례(2007), 전라북도 작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례(2009), 전라북도 문학관 설치 및 운영 조례(2010), 전라북도 통합문화이용권 지원 조례(2014), 전라북도 지역문화진흥에 관한 조례(2015), 전라북도문화관광재단 설립 및 운영에 관한 조례(2009), 전라북도 장애인 문화예술활동 지원에 관한 조례(2016), 전라북도문화원연합회 육성 및 지원에 관한 조례(2016), 전라북도 예술인 복지증진에 관한 조례(2016), 전라북도 한국수화언어 지원 조례(2016), 전주세계소리축제조직위원회 설립·운영 및 지원 조례(2016), 전라북도 공공디자인 진흥 조례(2017), 전라북도 거리예술 활성화 및 지원에 관한 조례(2017), 전라북도 지역서점 활성화에 관한 조례(2017), 전라북도 문화예술진흥에 관한 조례(2004), 전라북도 공공조형물 건립 및 관리등에 관한 조례(2017), 전라북도 한복착용 장려를 위한 지원 등에 관한 조례(2009), 전라북도정보산업지원센터 설치 및 운영 조례(2000)

- 달라진 국가정책 등에 따라 새로운 조례가 제정되면서 기존 국가정책에 맞춰 제정된 조례와 목적 및 사업에서 중복되는 경우가 발생
- 정책 환경이 달라지면서 사문화되어 있는 조례, 유사한 내용이 중복되는 조례 등에 대하여 문화자치 차원에서 개정 또는 통합 작업이 필요

[표 5] 전라북도 문화 분야별 조례 현황

구분	유사 조례
문화예술 관련 조례	전라북도 문화예술진흥에 관한 조례(2004), 전라북도 통합문화이용권 지원조례(2015), 전라북도 지역문화진흥에 관한 조례(2015), 전라북도 거리예술 활성화 및 지원에 관한 조례(2017)
문화산업 관련 조례	전라북도 정보산업지원센터 설치 및 운영조례(2000), 전라북도 영상산업 육성조례(2003), 전라북도 문화콘텐츠산업 육성 조례(2011)
문화경관 관련 조례	전라북도 공공조형물 건립 및 관리 등에 관한 조례(2009), 전라북도 공공디자인 진흥 조례(2017)

■ 지역문화 총괄하는 「문화자치 기본조례」 제정

- 문화 관련 하위법률의 모법인 「문화기본법」은 하위 문화분야를 다루는 법률(문화예술, 지역문화, 문화산업, 콘텐츠산업, 공연산업, 문화예술교육 등)이 제정되어 있으나 법률별로 정의와 정책대상이 혼재되어 있어 하위분야를 총괄하는 법률이 필요하다는 요구에 따라 2013년 제정
- 전라북도 문화체육관광국 소관 조례가 24건이지만 각 조례를 총괄하는 최상위 조례가 없으며, 2015년에 제정된 「지역문화진흥조례」 역시 문화환경 취약지역 우선 지원 사업(제6조), 지역문화전문인력 양성기관에 대한 지원(제7조), 협력활동 지원(제8조), 문화유산 지원(제9조), 생활문화 지원(제1조) 등 특정 분야만 다룸
- 문화정책의 가치(문화의 다양성·자율성·창조성)에 기초해 문화유산·전통문화, 문화예술, 문화산업, 문화자원, 문화복지, 여가문화, 문화경관 등 문화 분야를 총괄하는 (가칭)「전라북도 문화자치 기본조례」가 필요

[표 6] 「문화기본법」의 제정목적 및 포괄분야와 「문화자치기본조례」 예시

구분	문화기본법	문화자치기본조례
제정목적	<ul style="list-style-type: none"> ● 문화에 관한 국민의 권리와 지자체의 책임, 문화정책의 방향을 규정 ● 문화가치와 위상제고를 통해 삶의 질 향상과 국가발전 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ● 전라북도 문화자치의 방향과 문화자치를 통해 얻고자 하는 목표를 규정 ● 문화자치 구성요소별 지자체의 책임, 정책의 방향을 규정
포괄분야	<ul style="list-style-type: none"> ● 문화유산·전통문화 ● 문화예술, 문화산업, 문화자원, 문화복지, 여가문화, 문화경관, 지역문화 활성화 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 문화유산·전통문화 ● 문화예술, 문화산업(콘텐츠), 생활문화, 문화자원, 문화복지, 여가문화, 문화경관, 문화다양성, 인문학(기록문화), 출판문화 등

■ 정책영역별 하위조례 제정

- 현재 전라북도 조례를 분야별로 살펴보면, 문화산업 분야가 2건, 문화예술(예술진흥) 분야가 6건, 생활문화 분야가 4건, 전통문화 분야가 1건, 시설 및 기관운영 관련이 9건, 기타 2건
- 문화다양성, 여가문화, 인문학, 전통문화 등과 같은 새로운 하위분야에 대한 조례 제정이 필요

(2) 문화자치의 '재정'관련 과제

■ 안정적 문화재정 확보방안 마련

- 문화자치·분권이라는 이름으로 문화예산이 균형발전특별회계로 전환되면 지역현안의 우선순위에서 밀리는 경향이 있는 지역에서의 문화 분야는 오히려 재정이 악화될 우려
- 2017년 균형발전특별회계 중 생활기반계정의 전라북도 전체예산 중에서 문화영역(문화관광 제외) 예산은 약 100억원으로 전체 대비 약 2% 수준이며, 그나마 이 예산은 문예회관 조성, 폐산업시설 재생사업, 문화예술인 기념사업 등 '꼬리표'가 붙어있기에 확보 가능
- 문화자치 실현을 위한 안정적인 문화재정 확보 방안이 마련되어야 하며, 이에 대한 일차적인 책임은 국가에 있으나 지역에서도 대책마련이 시급

- 지역에서는 문화자치 기반조성을 위하여 한시적으로 집중적으로 투자하는 문화자치특별회계(또는 지역문화특별회계) 등과 같은 근본적 대책이 필요
 - 문화자치특별회계는 5년 또는 10년 한시적 회계로, 문화기반시설 확충 및 재생, 지역문화인력 양성 및 배치 등 지역문화 생태계 구축에 집중

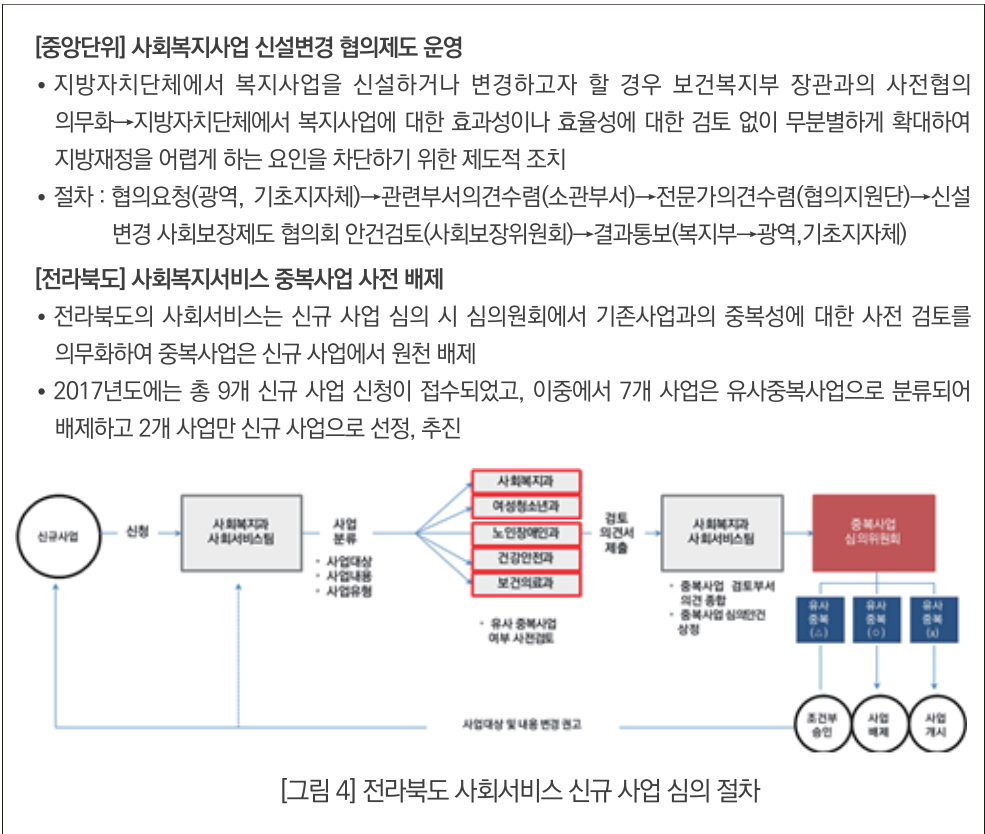
[표 7] 특별회계 사례 : 전라북도 동부권 특별회계

<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영기간 : 2011년부터 2020년까지 10년간 한시적 설치·운영 ○ 재원규모 : 총 3,000억원(연 300억원 규모) ※ 1개 시군별 연 50억원 ○ 지원사업 : 동부권의 지역 특성을 고려하여 식품·관광 중심의 핵심사업 ○ 2011~2017년까지 1,978억원(지특1,230, 도비748) 지원, 31개 사업 추진

■ 문화재정의 효율화 방안 필요

- 문화체육관광부의 소액다건(少額多件)식 국고보조금 지원 사업(2017년 기준 문화·관광 부문 국고보조금 내역사업은 총 1,393건)으로 지역에서도 유사한 사업이 중복 지원되는 등 재정집행의 효율성이 문제
- 소액다건 및 공모방식의 현행 문화재정 운영방식에 대한 전면적인 검토와 함께 복지재정 사례처럼 지역의 문화재정 효율화를 위한 방안이 필요

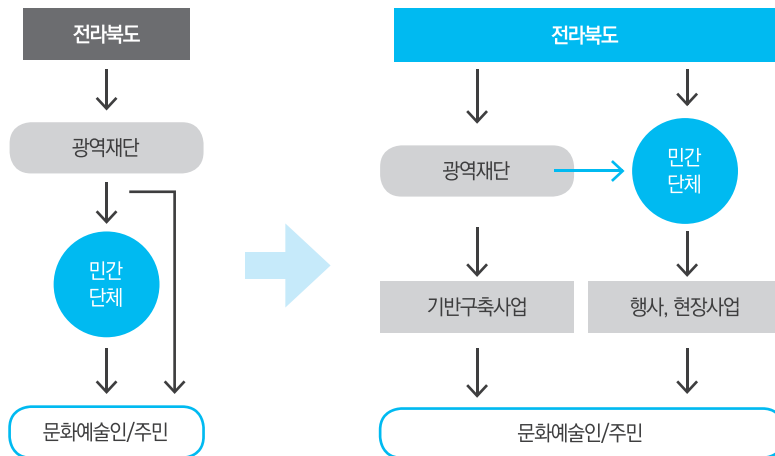
[표 8] 재정의 효율화 방안 사례 : 전라북도 복지재정 효율화



(3) 문화자치의 '추진체계 · 역량' 관련 과제

■ 민간역량 강화를 위한 추진체계 이원화

- 전라북도에서 문화사업이 추진되는 체계는 '전라북도문화관광재단'이 정책과 정책수혜자의 매개 역할을 담당
- 전문기관이 총괄하는 것이 공공성, 전문성을 담보할 수 있으나, 위탁사업부터 공모사업까지 재단을 거쳐 시행되면서 민간(단체)의 역량이 약화되는 현상이 발생
- 재단이 직접 수행하는 사업이 많아져 직원의 업무량이 증가함으로써 사업의 질을 제고하는데 어려움을 겪게 되며, 많은 사업이 재단에서 다시 민간단체에게 위탁하고 있어 재정집행의 효율성이 하락
- 재단이 모든 것을 직접 수행하거나 모든 것을 총괄한다는 인식에서 벗어날 필요가 있으며, 재단은 문화자치 기반과 관련되거나 새로운 흐름을 선도하는 정책을 담당하고, 문화행사 및 현장중심의 사업은 민간이 담당
- 민간단체가 역량을 키워 순순환 생태계를 만들기 위해서는 장기적으로 재단 중심의 단일 추진체계를 재단 및 민간단체가 유형별로 사업을 나누어 집행하는 이원화된 추진체계로 전환



[그림 5] 지역문화생태계 위한 민간역량 강화 방식의 정책추진체계(안)

■ 전복형 '사람이 있는 문화'를 위한 계획 수립

- 「지역문화진흥법」에 의한 '제1차 지역문화진흥계획'(2015~2019)이 내년이면 종료
- 문화체육관광부가 수립한 계획을 반영하는 수준에 머물렀던 제1차 계획과 달리, 제2차 계획(2020~2024)은 문화자치의 구성요소별 계획과 더불어 일명 '전복형 사람이 있는 문화'를 실현할 비전과 전략, 과제가 반영되도록 민·관이 공동으로 노력

■ 지역문화 주체의 통합 네트워크 구축

- 예술인중심으로 결성되어 있는 문화예술협의체 외에 정책분야별로 민간조직(예, 가칭 생활문화협의체, 문화기반시설협의체, 지역문화전문인력연합, 생활문화시설네트워크 등)이 결성되도록 행·재정적 지원이 필요