

지역문화진흥을 위한 법제 정비 방향에 관한 탐색적 연구

Legislation for Culture and Arts Development in the Local Area

김세훈*, 서순복**

상명대학교 문화예술경영학과*, 조선대학교 법과대학 법학과**

Sehun Kim(shkim@smu.ac.kr)*, sunbok Seo(soonbs78@hanmail.net)**

요약

삶의 질에 대한 관심이 증가하면서 각 지역마다 지역문화를 활성화시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지역간 문화환경 격차는 좁혀지지 않고 있으며, 이에 따라 이러한 격차를 해소하고 지역의 문화환경을 개선하기 위하여 지역문화 진흥을 위한 법률 제정 노력이 국회를 중심으로 지속적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지역문화진흥법안 제정을 위한 노력은 성과를 거두지 못하였다.

이 논문은 지역문화진흥을 위한 법률 제정은 문화분야 유관 법률들의 체계정비와 맞물려 이루어져야 실효성이 있음을 지적하고, 지역문화진흥을 위한 법제정비의 방향을 제시하였다. 이를 위해 문화분야 법제와 지역문화진흥 관련 해외 사례(정부조직 및 입법 사례)를 살펴보았다. 그리고 지역문화진흥을 위한 법제정비 방향으로 문화활동 활성화와 예술진흥 두 영역으로 구성되어 있는 문화예술진흥법을 분법하고, 기존 법률들간 중복이 발생할 조항들에 대한 정비를 제안하였다. 나아가 지역문화진흥을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 역할을 명확히 함으로써 법률의 적용범위를 구체화할 것을 제시하였다.

■ 중심어 : | 문화예술 | 지역문화 | 법제 정비 |

Abstract

This study has interest in the cultural environment in the local areas. Despite continuous efforts to establish a new law for the culture and arts in the local areas, they failed because of its non-systematic approach to legal system of culture and arts areas.

In order to establish a new law of culture and arts development in the local areas, it explores the existing efforts and foreign cases for the legislation, and analyses the legal system in culture and arts.

As a conclusion, it suggests recommendations; Firstly, culture and arts should be separated regarding the legislation for cultural development in the local areas. Secondly, the articles which share same or similar meaning in the existing laws should be rectified. Finally, the roles of central government and local government should be identifies regarding public supports for culture and arts in the local areas.

■ keyword : | Culture and Arts | Local Culture | Legal System |

I. 서론

삶의 질에 대한 관심과 여가시간의 증대 등은 우리사회에서 문화영역에 대한 관심의 증가를 불러왔다[1]. 이에 따라 1990년 문화영역을 별도로 관장하는 문화부가 설립된 이래 문화정책이 포괄하는 행정 영역들도 지속적으로 확대되었다. 문화분야에 대한 이러한 관심은 법률 제정 수요를 통하여도 나타났다. 1990년대까지만 하더라도 문화분야 법률은 매우 적은 규모였지만 2000년대 들어서면서 크게 증가하여 2010년 말 현재 문화체육관광부 소관 법률은 문화예술, 문화유산, 문화산업, 방송미디어 분야 등을 중심으로 33개에 이른다. 그리고 현재에도 꾸준히 문화분야 법률 제정 수요가 제기되고 있다. 예를 들어 국민문화복지 향상을 위한 문화복지지원법이라든지, 해외문화원이나 코리아센터, 국제문화교류의 법적 근거를 마련하기 위한 국제문화교류지원법 등은 구체적인 법률안에 대한 연구, 검토가 이루어질 정도로 그 관심이 구체화되었다[2].

이러한 문화분야 입법 수요 가운데 2000년대 중반부터 현재까지 꾸준히 법률 제정 필요성이 제기되고 있는 영역이 지역문화 분야이다. IMF 구제금융 이후 확대되고 있는 우리사회의 양극화는 문화분야에도 영향을 미쳐 지역간 문화환경 격차 해소가 중요한 정책적 과제로 제기되었다. 이에 따라 문화관광부는 2001년을 지역문화의 해로 선정하여 지역문화 진흥의 필요성을 강조하는 한편, 2004년에는 지역문화진흥법제정 추진위원회를 구성하는 등 지역문화진흥을 위한 법률 제정 노력을 전개하였다[3].

그러나 17대와 18대 국회에 걸쳐 지역간 문화격차를 해소하고 지역의 균형발전을 도모함으로써 사회 전체의 삶의 질을 향상시키려는 입법 노력이 이루어졌음에도 불구하고 결국 법률로는 제정되지 못하였다. 서울 등 대도시권과 중소도시, 농어촌간 문화환경 격차를 해소해야 할 필요성에 대해서는 누구나 공감하고 있으면서도 이를 해소하기 위한 법률제정 노력은 성과를 거두지 못한 것이다.

이처럼 지역문화진흥을 위한 법률 제정 노력이 실패하게 된 데에는 지역문화진흥을 지역문화진흥법안 내

에서만 해결하려고 했던 데에 그 원인이 있다. 지역문화를 진흥하기 위한 내용이 이미 기존의 다른 법률, 예를 들어 문화예술진흥법이나 지방문화원진흥법 등에 명시적 혹은 암묵적으로 규정되어 있는 상황에서 이러한 법률들에 대한 개정 논의 없이 지역문화진흥법안만을 단독으로 제정하려고 했기 때문에, 법률 조항 및 내용의 유사, 중복 문제를 피할 수 없었던 것이다.

이런 맥락에서 이 논문은 지역문화진흥을 위해 문화분야의 법률들이 어떻게 정비될 필요가 있는지를 살펴 보았다. 특히 문화분야 법적 전반에 대한 검토를 통하여 어떻게 하면 지역문화진흥을 위한 법률 제정 노력이 성과를 거둘 수 있는지를 검토해 보았다. 이를 위하여 먼저 지역문화진흥과 관련한 기존의 논의들을 살펴보고, 외국에서 지역문화진흥과 관련한 입법 노력들이 어떻게 이루어지고 있는지를 검토하였다. 다음으로 우리나라의 문화분야 법률 현황을 살펴본 후 지역문화진흥이라는 차원에서 문화분야 법제의 정비 방향을 제시해 보았다.

II. 지역문화진흥관련 기존 논의 검토

1. 지역발전과 문화예술에 대한 관심

세계화 물결이 전 지구적 현상으로 자리잡고 있는 오늘날 세계 각 국은 이러한 세계화 경향을 주도적으로 극복하기 위한 전략의 일환으로 역설적으로 지방화(localization)를 제시하고 있다. 곧, 세계화 과정에서 자국의 국가적, 문화적 특성을 부각시킴으로써 세계화에 수동적으로 편입되기보다는 주도적으로 참여하고자 하는 전략들을 취하는 것이다. 이러한 경향은 세계화(globalization)와 지방화(localization)의 합성어인 세방화(glocalization)라는 용어를 통해 전 세계적으로 일반화되었다[4].

세방화 경향 속에서 더욱 주목받고 있는 것이 지역, 특히 지역문화의 중요성이다. 지역의 고유한 문화자원이 한 국가의 문화자원을 구성하고 이러한 문화적 독특성과 역량이 세계화 과정에 주체적으로 참여할 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있을 것이라는 인식이 널리 공감

되고 있는 것이다.

지역문화를 활성화시키려고 하는 노력은 지역에서의 어메니티(amenity)에 대한 강조나 문화도시(city of culture), 창조도시(creative city) 등에 대한 관심으로 나타난다. 어메니티는 ‘생활의 쾌적함’을 의미하는 것으로, 자연이나 풍경과 같은 자연환경 뿐만 아니라 지역 공동체 관계와 같은 사회적 연결망, 문화 및 체육시설 등과 같은 인프라, 치안 등 공공서비스까지를 포괄하는 개념으로 이해된다[5]. 세계 각 국은 이러한 지역의 어메니티를 구성하는 중요한 요인으로 문화예술에 주목하고 있다. 곧, 문화예술을 통하여 지역의 환경을 개선하고 이를 통하여 지역구성원간 관계를 활성화한다든지, 지역발전으로까지 연계시키려는 관심들이 증가하고 있다.

문화도시나 창조도시에 대한 주목도 지역발전에 문화예술을 활용하고자 하는 관심을 배경으로 하고 있다. 문화도시에 대한 관심은 문화예술의 활용 목적에 따라 몇 가지 유형으로 구분된다. 지역 정체성(identity)을 확보함으로써 지역의 통합과 발전을 도모하려는 목적에서 문화도시를 접근하는 경우가 있는가 하면, 지역의 경제발전이라는 차원에서 문화도시를 규정하는 경우도 있고, 지역 구성원간 공동체 관계를 강화하기 위한 관점에서 문화도시에 접근하는 경우도 있다[6].

문화를 통해 정체성을 확립하고자 하는 노력의 대표적인 사례는 유럽의 문화수도(European Capitals of Culture) 사업이 있다[7]. 이 사업은 유럽연합이 문화수도로 지정한 도시에 대해 1년 동안 다양한 문화활동이 이루어질 수 있도록 EU차원에서 재정을 지원하는 사업으로 궁극적으로는 유럽연합의 문화적 정체성과 다양성을 보여줌으로써 유럽연합을 하나의 연합체로 강화하고자 하는 목적을 가지고 있다[8].

문화예술을 지역의 경제적 발전 맥락에서 활용하려고 하는 노력은 문화예술을 통한 도시재생(urban regeneration)이라는 형태로 나타난다[9]. 유럽의 많은 도시들은 탈산업시대를 겪으면서 적지 않은 쇠퇴를 경험하였다. 이러한 쇠퇴를 극복하고 문화예술을 통해 도시의 재활성화를 도모하려는 노력들이 문화예술 도시 재생 프로젝트의 일환으로 추진되었다. 영국 셰필드는

문화산업 클러스터를 통하여 쇠퇴한 지역의 경제적 활성화 활성화를 도모하였으며, 버밍엄시는 소운하 지역을 중심으로 문화시설을 집중 배치함으로써 지역 활성화를 도모하였다.

문화都市는 지역 구성원들간의 공동체 관계 회복이라는 차원에서 접근되기도 하는데, 이러한 관심은 주로 사회적 자본(social capital) 개념을 중심으로 논의된다[10]. Bourdieu(1986)[11], Coleman(1988)[12], Putnam(1993)[13] 등에 의해 논의된 사회적 자본 개념은 사람들 사이의 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 자원들을 의미하는 것으로, 이러한 자원들이 거래와 교환을 통해 사회에 무형의 가치를 형성하게 된다고 지적한다. 특히 Putnam은 이탈리아 20개 지방정부의 경제개발, 사회발전, 지방정부의 능력 등을 분석하고, 각 지방정부의 차이가 발생하는 이유를 지역사회가 가지고 있는 수평적 시민참여네트워크와 같은 사회적 자본에 있음을 밝힌 바 있다.

이에 비해 창조도시 논의는 지역발전에 있어서 문화예술의 중요성을 인식하면서 특히 이러한 발전을 가져오는 핵심 자원으로 창조계급(creative class)이라고 하는 인적 자원에 주목한다[14]. 플로리다(Florida)에 따르면 창조계급은 새로운 노동문화, 라이프스타일을 추구하는 인적 자원으로 경제성장은 창조적 중심지로 몰려든 이와 같은 창조적 인적자원을 신제품 개발이나 새로운 하이테크 기업 창업과 같은 창조적인 경제 성과로 전환할 수 있는 능력에 달려있다고 지적한다. 이와 같은 창조계급이 모여드는 창조적 중심지는 기술(Technology), 인재(Talent), 관용성(Tolerance)을 모두 겸비하고 상호조화를 이루는 곳으로 다양성, 개방성, 일상의 문화, 삶의 쾌적성 특성을 지닌다. 따라서 이러한 공간을 만들어내는 것, 곧 창조계급이 생활할 수 있는 조건을 만드는 것이 지역의 경제발전에 무엇보다 중요하다고 지적한다. 플로리다는 창조도시의 요소로 다양성, 개방성, 재능, 기술 등 4가지 요소를 제시하면서, 미국 내 50개 도시에 대한 조사를 통해 창조계급이 많은 도시가 그렇지 않은 지역보다 경제적 발전을 더 많이 이루었음을 밝혀내었다.

이와 같이 어메니티, 문화도시, 창조도시를 둘러싼 논

의들은 비록 서로 강조하는 부분이 다르기는 하지만, 지역의 발전을 위해 문화예술이 중요한 역할을 할 수 있다는 점에 대해서는 공통된 인식을 보여주고 있다. 그리고 이러한 인식은 자연스럽게 지역문화에 대한 관심으로 연계되고 있다.

2. 지역문화진흥을 위한 법률제정 논의

지역문화에 대한 관심이 도시에 대한 논의를 중심으로 확산되고 있는 가운데 우리나라의 지역 문화환경은 지역의 ‘어메니티’나 플로리다가 제시한 ‘창조적 중심지’와 같은 기준에 비추어 열악한 현실을 나타내고 있다. 수도권권을 제외하고는 지역의 문화환경이 매우 열악하며 지역간 문화환경 격차가 클 뿐만 아니라, 창의적 사고, 태도, 활동 등에 대한 개방성 또한 매우 낮게 나타난다. 이러한 환경에서 배태된 지역의 문화역량은 지역 문화 발전의 토대로 작용하지 못할 뿐만 아니라 국가발전 원동력으로서의 역할도 수행하기 어렵다. 우리나라에서 지역문화 진흥에 대한 사회적, 국가적 관심은 바로 이러한 배경에서 제기되었다.

2000년대 들어서면서 부각되기 시작한 지역문화진흥에 대한 관심은 지역문화진흥을 위한 법률적 기반 마련에 대한 논의로까지 확대되어 2000년대 중반 이후 본격화되었다. 문화관광부는 2004년 12월 ‘지역문화진흥법 제정추진위원회’를 구성하여 지역문화진흥법 제정을 위한 작업을 시작하였으며, 2006년 5월에는 이를 기반으로 이광철 의원의 31인이 ‘지역문화진흥법안’을 발의하였다.

이 법안은 지방자치단체장이 지역문화진흥 기본계획을 수립하도록 하였으며, 지역문화예술의 진흥에 관한 중요시책과 지원사업을 심의하기 위하여 민간 중심의 지역문화예술위원회를 설치·운영토록 하였다. 나아가 지역문화 기반조성을 위한 전문인력 양성, 지역문화기관·시설간 정보의 교류, 효율적 이용과 상호협력력을 도모하기 위해 지역문화 협력망 구성, 지역문화예술진흥기금의 설치 등을 규정하였다.

이와 별도로 2006년 6월 최구식 의원 등은 ‘지방문화원진흥법 전부개정법률안’을 발의하였는데, 여기에는 기존의 ‘지방문화원진흥법’을 ‘지역문화시설 지원법’으

로 전면 개정하는 내용이 담겨졌다. 이에 따라 이 법안에는 지역문화시설의 설치 등(제5조), 문화예술회관(제6조), 문화의 집(제7조) 등 지역문화시설에 관한 조항 등이 주를 이루었으며, 지역문화예술인 및 문화예술단체의 육성 및 지원, 지역문화예술위원회 및 지역문화재단, 한국지역문화진흥원, 지역문화진흥재단의 확충 및 기금에 관한 조항 등 지역문화진흥에 관한 일반 사항들은 포함하지 못하였다. 지역문화진흥을 위해 발의된 이러한 법률들은 여러 검토를 거친 끝에 제정되지 못하고 결국 폐기되었다.

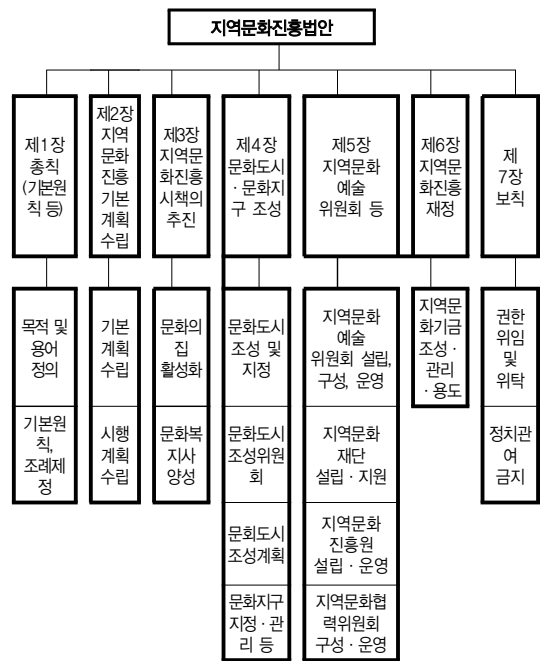


그림 1. 지역문화진흥법안 체계

지역문화진흥법안은 18대 국회인 2008년 12월 김재윤 의원의 15인에 의해 다시 발의되었다. 김재윤 의원이 대표 발의한 지역문화진흥법안은 그동안의 서울 중심 국가발전 전략이 수도권 집중화로 인한 사회적 비용 증가, 지역 간 격차로 인한 사회 갈등, 규모 경제의 실종, 지역 거점도시 미발달로 인한 국가 전체의 효율성 저하 등을 가져왔다는 인식에 기반하고 있다. 이와 같은 상황이 지속되면, 문화의 수도권 편중 현상은 더욱

심화되고, 지역주민의 삶의 질은 점점 더 저하되며, 지역문화 발전은 오래도록 기약할 수 없게 될 것이라고 지적하였다. 이에 따라 지역문화 발전의 제도적 기반을 조성하고, 지역별로 특색 있는 문화를 육성하며, 지역주민의 문화 향수권을 신장하기 위해 법안을 제정할 필요성이 있다고 제정 목적을 명시하였다. 이렇게 18대 국회에서 다시 발의된 지역문화진흥법안의 내용은 다음과 같다[15].

이 법안에 대해서는 지방자치단체장에 대한 지역문화진흥 관련 조례제정 의무 부과, 지방문화시설 확충을 위한 국·공유재산의 대부 등, 문화의 집 활성화를 위한 예산 등의 지원, 문화복지사 자격 신설, 문화도시조성위원회 설치, 지역문화재단의 기부금품 모집, 한국지역문화진흥원의 설립 등 여러 가지 측면에서 쟁점이 제기되었다.

이러한 쟁점사항에 대한 각 부처의 의견은 대체로 부정적이었다. 예를 들어, 지역 문화예술인 및 문화예술단체의 육성·지원과 관련한 제10조 제4항이나, 12조 3항의 국·공유재산 수의계약, 무상대여 등은 계약을 무분별하게 인정할 경우 계약의 공정성·투명성이 저해된다는 차원에서 기획재정부에 의해 삭제가 요청되었다. 총리실 산하 문화도시조성위원회(제15조) 설치에 대해서는 기 운영중인 '문화중심도시조성위원회'와 목적 및 기능이 유사하고 현 정부의 정부위원회 정비방침 등에 따라 총리실에 의해 거부되었다. 또한 문화도시 지정 등(제16조)과 관련해서는 국회 문방위에서 문화도시의 지정기준 및 절차를 법률에 명확히 규정할 필요가 있다는 의견 아래 재검토가 요청되었으며, 한국지역문화진흥원의 설립·운영('제27조) 조항은 문방위, 행안부, 기재부에 의해 기존 타 기관들과의 업무중복, 예산 낭비의 우려로 인해 삭제가 요청되었다.

지역문화진흥법안에 대한 검토를 목적으로 한 연구[16]에서도 위와 같은 사항들이 검토된 바, 문화복지사 자격 도입은 문화복지 업무 영역이나 타 자격증과의 충돌, 자격 신설, 인력 배치의 문제 등에 기반하여 부정적 의견이 피력되었다. 지역문화기금 조성 조항 또한 현재 '문화예술진흥법' 제19조에 의해 조성된 기금과 용도가 중복되어 동 법안에서 새로이 규정할 실익이 없는 것으

로 지적되었다. 그 결과 지역문화진흥에 대해서는 사회적으로 폭넓은 공감대가 형성되었음에도 불구하고 이를 법제화하기 위한 18, 19대 국회의 지역문화진흥법 제정 노력은 끝내 결실을 보지 못하고 폐기되었다.

이처럼 지역문화진흥을 위한 법률제정 노력이 실패하게 된 것은 앞서도 지적하였듯이 지역문화진흥을 문화법제 전반 속에서 검토하지 못하고 지역문화진흥법안 자체를 중심으로만 관련 논의가 진행되었기 때문이다. 곧, 지역문화진흥법안은 기존 문화예술진흥법이나 문화예술교육지원법, 지방문화원진흥법의 관련 조항들과 유사·중복의 성격이 있는 조항들이 다수 있어, 이러한 법률들과의 관계를 설정하지 않은 상태에서는 제정되기 어려운 여건에 있었음에도 불구하고, 다른 법률들에 대한 전반적인 정비 계획과 함께 검토되지 못함으로써 17대, 18대 국회에 걸친 지역문화진흥법안 제정 노력은 실패하였다고 할 수 있다.

III. 문화분야 법제 및 해외입법 사례

1. 문화분야 법률 현황

지역문화진흥을 위한 법률 제정을 위해서는 문화분야 법률 전반에 대한 검토가 필요하다. 지역문화진흥관련 내용이 기존의 다른 법률과는 중복되지 않는지, 지역문화진흥을 위한 법률이 제정하려면 기존 법률 체계에는 어떠한 조정이 필요한지 등은 문화분야 법률 현황 전반에 대한 검토가 필수적이기 때문이다.

문화체육관광부가 발간하는 문화정책백서[17]에 따르면, 2010년 현재 문화체육관광부소관 법률은 33개로 나타난다. 이러한 법률들을 세부 영역별로 구분하면 문화예술분야(9개), 문화산업 분야(9개), 문화유산 분야(9개), 방송미디어 분야(6개) 등으로 구분할 수 있다.

문화분야 법률을 제정연대를 중심으로 살펴보면, 1960년대 이전에는 4개에 불과했으며, 1970년대부터 1990년대까지 매 10년 단위로 1-5개 법률 제정에 불과하던 것이 2000년대 이후에는 19개가 제정됨으로서 크게 증가하였다.

표 1. 문화관련 법령 현황(2010년 기준)

구분	법률명
문화예술 (9)	국어기본법, 공연법, 대한민국예술원법, 도서관법, 독서문화진흥법, 문화예술교육지원법, 문화예술진흥법, 박물관및미술관진흥법, 아시아문화중심도시조성에관한특별법
문화유산 (9)	고도(古都)보존에관한특별법, 문화재보호기금법, 문화재 수리 등에 관한 법률, 매장문화재보호및조사에관한법률, 동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법, 문화재보호법, 전통사찰보존및지원에관한법, 지방문화원진흥법, 향교재산법
문화산업 (9)	게임산업진흥에 관한 법률, 문화산업진흥 기본법, 영상진흥기본법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률, 인쇄문화산업 진흥법, 저작권법 출판문화산업 진흥법, 콘텐츠산업진흥법
미디어 (6)	뉴스통신진흥에관한법률, 접지등정기간행물 진흥에 관한 법률, 신문등의진흥에관한법률, 언론중재및피해구제등에관한법률, 지역신문발전지원 특별법, 한국방송광고공사법

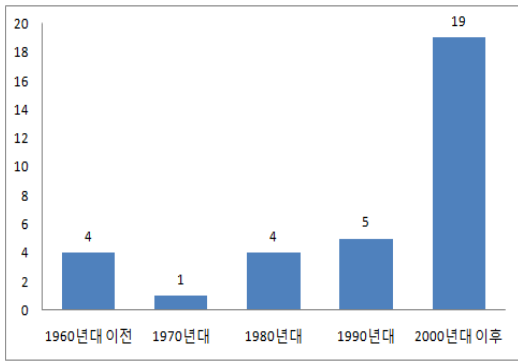


그림 2. 연도별 문화분야 법률 제정 현황

신규 법률의 제정 뿐만 아니라 문화분야 법률의 개정 빈도 또한 높게 나타난다. 문화예술분야 법률의 경우 2008년 현재 총 64회의 개정이 있었으며, 문화유산분야 법률 개정 64회, 문화산업 분야 법률 개정 43회, 미디어 분야 법률 개정 24회가 있었다. 이러한 법률 개정빈도는 증가하는 입법 수요를 새로운 법률의 제정뿐만 아니라 기존 법률의 개정을 통하여 대응하여 왔음을 보여준다[18].

미디어 분야를 제외한 문화분야 법률을 영역별로 구분하여 보면 문화예술, 문화산업, 문화유산 등 크게 세 분야로 구분된다. 각 분야는 대표적으로 '모법'(母法)적인 성격을 가지고 있는 법률들이 있는데, 문화예술진흥법, 문화산업진흥기본법, 문화재보호법이 그것이다. 문화예술진흥법은 일반적으로 다른 법률들과 동일한 위

상을 가지지만, 법률이 지향하는 비전이나 목표, 이 법률에서 규정하는 용어나 내용 등이 문화 및 여타관련 법률 전반에서 인용되고 있다는 점에서 사실상 모법적인 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다. 문화재보호법 또한 문화유산 분야 유관 법률과의 관계에 있어서 문화예술진흥법과 유사한 위상을 점하고 있다. 문화산업분야에서는 이를 더욱 명확히 하여 문화산업진흥기본법과 같이 기본법으로서의 위상을 부여하였다[19].

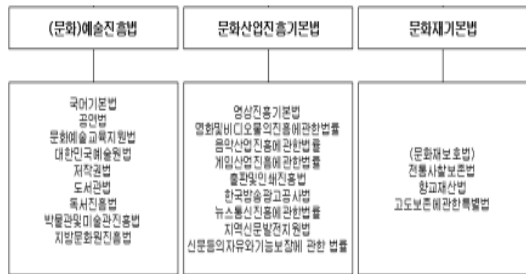


그림 3. 문화분야 법률 체계

문화분야 법률이 2000년대 들어서면서 급증하고 있는 반면, 이와 관련된 문제점도 다수 지적된다. 이러한 문제점은 크게 네 가지로 분류되는데, 첫째는 문화분야 법률이 적지 않은 경우 '진흥법'이라는 명칭을 사용하면서도 내용적으로는 규제 조항들을 포함하고 있어 법 명칭과 내용의 불일치가 적지 않게 발생한다는 것이다. 둘째는 아시아문화중심도시조성특별법과 같이 특정 지자체를 법률적 근거에 기반하여 지원하는 사례가 나타나며 따라 여러 지자체들이 이와 유사한 법률 제정을 추진한다는 것이다. 실제로 부산광역시와 관련된 아시아영상문화중심도시조성특별법이나 전주시와 관련된 전통문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법, 공주시, 부여시, 익산시 등과 관련된 동아시아역사예술도시 조성 및 지원에 관한 특별법 등 특정 지자체에 대한 지원을 목적으로 하는 특별법 발의가 눈에 띄게 증가하였다. 셋째는 동일하거나 유사한 영역이면서도 지나치게 세분화하여 발의되는 법률들이 증가하고 있다는 점이다. 예를 들어, 전통문화진흥과 관련하여 전통공연예술진흥법안, 지역문화진흥법안, 전통문화의 보존 및 진흥에 관한 법률안, 전통무예진흥법안, 전통공예산업진흥

에 관한 법률안 등이 발의됨으로써 전통문화의 진흥과 관련하여 지나치게 세분화된 법률 제정 경향을 보이고 있다. 넷째는 적지 않은 문화분야 법률이 관련 분야의 종합계획을 수립토록 규정하고 있어, 국가의 문화정책을 종합적으로 수립, 시행하기 어려운 문제가 나타날 수 있다고 지적한다[20].

2. 문화분야 법률 체계

타 분야 법률에 비해 문화분야 법률이 많은 것은 아니지만, 이 가운데에서도 지역문화진흥과 관련된 내용이 적지 않게 언급되어 있다. 문화분야 법률 가운데 지역문화진흥 내용은 문화예술진흥법, 지방문화원진흥법, 문화예술교육지원법 등에서 직접적으로 언급되고 있으며, 도서관법이나 독서문화진흥법 등에서도 일부 다루어지고 있다. 문화예술진흥법 제3조(시책과 권장)는 국가와 지방자치단체로 하여금 “문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다”고 규정하고 있어 지역문화진흥 관련 내용을 포함하고 있다고 할 수 있다. 또한 제4조(지방문화예술위원회 등)와 제19조(지방문화예술진흥기금의 조성)에서는 지역문화진흥을 위한 위원회와 기금관련 내용을 규정함으로써 실제 문화예술진흥법을 통해서도 지역문화진흥을 위한 활동을 수행할 수 있게 되어 있다. 마찬가지로 문화예술교육지원법 제23조(지역 사회문화예술 활동 및 행사의 지원)는 국가 및 지방자치단체로 하여금 “사회문화예술교육의 일환으로 이루어지는 동아리 활동, 축제, 발표회 등 사회문화예술 활동 및 행사를 지원할 수 있다”고 규정하여 지역에서 이루어지는 문화활동에 대한 지원근거를 제공하고 있다. 특히 지방문화원진흥법은 제1조(목적)와 제8조(지방문화원 사업 등)에서 지역문화진흥을 위한 목적으로 지방문화원을 설립하고 이와 관련된 사업들을 수행토록 하고 있어 지역문화진흥을 위한 거점시설로서의 역할을 부여하고 있다.

표 2. 지역문화진흥 관련 내용

법률명	관련 조항
문화예술진흥법	제3조(시책과 권장), 제4조(지방문화예술위원회 등) 제19조(지방문화예술진흥기금의 조성)
문화예술교육지원법	제9조(지역문화예술교육지원협의회) 제23조(지역 사회문화예술 활동 및 행사의 지원)
지방문화원진흥법	제1조(목적), 제8조(지방문화원의 사업)
도서관법	제23조(업무), 제24조(지방도서관정보서비스위원회의 설치 등) 제43조(도서관의 책무)
독서문화진흥법	제9조 (지역의 독서 진흥)

이처럼 기존 문화분야 법률 가운데에서도 지역문화진흥을 위한 조항들이 존재하고 있어 이러한 법률들에 대한 정비없이 지역문화진흥을 위해 별도의 법을 제정하는 것은 법 제정 이후 조항간 중복, 충돌의 여지가 있다고 할 수 있다.

3. 지역문화진흥 관련 해외 사례

지역문화진흥과 관련한 해외 사례는 크게 두 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 간접적으로는 문화예술진흥과 관련된 업무가 연방 또는 연방 또는 중앙정부차원에 주로 다루어지고 있는지 아니면 지방자치단체 수준으로 이양되어 있는지를 통해 살펴볼 수 있고, 보다 직접적으로는 문화진흥을 위한 법률에서 지역문화진흥과 관련된 공공서비스 책임을 어느 정부단위에 부여하고 있는지를 살펴봄으로써 확인할 수 있다.

지역문화예술의 진흥과 관련된 업무가 주로 어느 정부단위에서 이루어지고 있는지에 대해서는 중앙정부 차원에 문화정책관련 업무를 담당하고 있는 부처가 설치되어 있는지 여부를 통하여 개략적으로나마 확인할 수 있다. 예를 들어, 31개 OECD 국가 중 30개(97%) 국가가 ‘문화’(Culture) 또는 ‘예술’(Arts)을 중앙정부부처 명칭에 사용하고 있어 대다수 주요 국가들이 연방 또는 중앙정부 차원에서 문화정책을 수립하고 있음을 알 수 있다. 이 중에는 ‘문화’를 부처의 독립명칭으로 사용하는 경우보다는 다른 영역과 연계하여 명칭을 제정한 경우가 많은데 예를 들어, 문화부를 독립적인 명칭으로 사용하는 국가는 8개(25.8%)인데 비해, 다른 영역과 연

제한 부처 명칭을 사용하는 국가는 23개 국가(74.2%)이다. 다른 영역과 연계된 업무 가운데 가장 많이 결합된 영역은 문화유산 분야였으며, 다음으로 체육, 문화산업, 관광 순으로 문화예술과 결합된 명칭으로 사용되었다. 이처럼 ‘문화’ 명칭을 사용한 부처를 중앙정부 내에 설치한 것은 주요 외국들에서 문화예술관련 업무를 중앙정부 차원에서 관여하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

주요 외국들은 또한 중앙정부 차원에서 문화관련 서비스를 제공하는 것으로 나타난다. 문화 및 여가관련 공공서비스가 중앙정부와 지방정부에 의해 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보면, 벨지움이나 프랑스, 이탈리아, 스페인 등은 가장 기초단위의 지방 정부에서도 문화분야 공공서비스가 이루어지고 있는데 비해, 덴마크는 연방이나 주정부 차원에서 문화분야 공공서비스가 주로 제공되고 있는 것으로 나타난다. 또한 대부분의 국가들은 연방정부(또는 중앙정부)와 지방정부가 문화분야에 대한 공공서비스를 동시에 제공하고 있는데, 이와 같은 경향은 각 국가에서 적용함에 있어 약간씩의 차이를 가지고 있는 것으로 나타났다[21].

표 3. 문화/여가분야 공공서비스 제공 정부 단위

국가명	문화				여가			
	1	2	3	4	1	2	3	4
오스트리아	■	■	■			■	■	
벨지움		■		■		■		■
덴마크	■						■	
프랑스				■				■
독일		■	■					■
아일랜드		■	■			■	■	
이탈리아		■	■	■				
네덜란드	■		■					■
뉴질랜드			■					■
노르웨이	■	■	■		■	■	■	
포르투갈	■		■		■		■	
스페인	■	■	■	■	■	■	■	■
스웨덴	■	■	■				■	
영국		■				■		
미국						■	■	■

* 주: 1은 국가수준, 4는 최하 지방정부 수준을 의미함(연방국가의 경우 1은 연방정부, 2는 주정부, 3,4는 지방정부를 의미, 단일국가의 경우, 1은 중앙정부, 2는 광역지방정부, 3, 4는 기초지방정부를 의미)

예를 들어, 위 표에서는 영국이 문화관련 공공서비스를 주정부 차원에서 제공하는 것으로 되어 있으나, 실

제 서비스가 이루어지는 현실을 살펴보면, 지방자치단체가 레크리에이션이나 도서관, 박물관, 예술 등과 관련된 분야의 공공서비스를 제공하는 것으로 나타난다. 특히, 도서관 분야나 여가 및 레크리에이션 분야의 업무는 일반적으로 주로 우리나라의 광역자치단체보다는 규모가 작고 기초자치단체보다는 규모가 큰 카운티(County)나 평균인구 약 10만명, 평균면적 약 4만ha 정도의 기초자치단체에 해당하는 디스트릭트(District)에서 담당한다[22].

표 4. 영국 지방자치단체의 주요 서비스 기능

구분	Metropolitan areas		Shire areas/ Unitary Authorities		
	Joint Authorities	District Councils	County Councils	District Councils	Police Authorities
교육		■	■		
주택		■		■	
승객교통	■		■		
경찰	■				■
소방	■		■		
사회서비스		■	■		
도서관		■	■		
여가		■		■	
쓰레기수거		■		■	
환경/보건		■		■	

중앙정부와 지방정부 사이의 공공서비스 기능 분담은 법률 사례를 통해서도 일부 살펴볼 수 있다. 외국의 경우, 문화예술분야의 진흥을 위한 법률은 주로 중앙정부 차원에서 제정되어 운용되고 있으며, ‘지역문화진흥’을 위한 법률을 별도로 제정하기보다는 문화예술, 도서관 등 각 문화예술 영역을 중심으로 한 법률을 통해 일괄 규정되는 특징을 보인다. 예를 들어, 독일의 경우 개별 문화예술분야에 따라 전국적인 차원에 적용되는 개별 법률들이 문화예술을 보호하는 것으로 나타나며, 문화예술진흥을 위한 연방정부나 주정부 차원의 별도의 법은 없는 것으로 파악된다. 특히 주정부나 기초자치단체의 경우 입법에 의한 지역문화활동 지원이 아니라 행정적 차원에서 문화예술활동을 지원하는 것으로 나타난다. 오스트리아의 경우는 독일과 달리 연방차원에 예술진흥법이 제정되어 있으나 이는 주(Land) 차원의 범위를 넘어서는 예술활동에 대한 진흥을 주로 규정하고

있으며 문화예술에 관한 사항은 주의 권한으로 귀속시키고 있다. 예를 들어, 1997년 제정된 쾰츠부르크 문화진흥법(Salzburger Kulturförderungsgesetz 65)은 문화진흥의 주체를 주(Land)와 기초지방자치단체(Gemeinde)로 명시하고 있으며, 특히 기초지방자치단체가 해당 지역의 문화진흥에 관해 고유한 소관업무로서 이에 관한 권리, 의무를 지는 것으로 규정하고 있다[23].

이에 비해 미국은 연방이나 주 차원에 문화예술진흥과 관련한 법률을 별도로 두지 않고, 1965년 채택된 ‘미국연방예술기금과 국립인문학진흥원설립에 관한 법률’에 따라 예술에 대한 지원의 일부를 제공하고 있는 것으로 나타난다[24].

이러한 해외 사례들은 문화예술분야에 대한 공공지원이 국가마다 서로 다르게 나타나며, 이러한 차이는 국가의 역사적, 사회적, 문화적 전통과 관련되어 있음을 시사한다. 그러나 공통적으로 나타나는 사실도 있는데, 중앙정부 차원에서 지역문화진흥을 위한 별도의 법률을 제정하는 경우는 거의 없으며, 문화예술진흥 일반과 관련된 법률이나 각 문화예술분야별 법률을 통하여 지역문화에 대한 내용을 규정하는 것이 일반적인 경향으로 나타나고 있다는 점이다. 특히, 독일이나 오스트리아, 영국 등의 사례에서 나타나듯이 문화나 여가와 같은 공공서비스의 일차적인 주체는 지방자치단체이며, 연방정부나 중앙정부 차원에서 문화관련 공공서비스를 제공할 경우, 이것은 지방자치단체를 넘어서는 범위의 것에 한정되는 경우가 많다.

IV. 지역문화진흥 문화법제 정비 방향

법제 정비란 기존 법 체계에서 관련 법률간 모순과 충돌을 정비하는 것을 의미한다. 법제 개선이 기존 법규정이 법 현실을 반영하지 못할 때 이를 정비하는 개념이라고 한다면, 법제 정비는 세세한 법규정 자체보다는 법률들 사이의 구조에 초점을 맞춘 보다 포괄적인 의미라고 할 수 있다[25].

지역문화진흥을 위한 법률 제정과 관련하여 법제 정

비 차원에서 접근하는 것은 기존의 문화예술진흥법이나 문화예술교육지원법, 지방문화원진흥법 등에서 지역문화진흥과 관련된 유사 내용들이 다루어지고 있기 때문이다. 따라서 지역문화진흥법에 대한 논의는 전체적인 차원에서 문화분야 법률을 정비하는 작업과 맞물려 전개할 필요가 있다[26]. 이와 관련하여 지역문화진흥이라는 차원에서 기존 문화분야 법제 정비방안에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 기본 방향

1.1 문화분야 법률의 체계화

문화분야 법률은 입법 수요가 발생할 때마다 신법의 제정이나 기존 법의 개정 방식을 통하여 관련 내용을 법률에 포함시켜 왔다. 이로 인해 개별 법률의 내적 일관성이 매우 취약할 뿐만 아니라 문화분야 전체 법률 구조도 매우 비체계적으로 구성되어 있다. 이러한 이유로 문화분야 법률간 유사, 중복 조항이 나타나는가 하면, 때로는 충돌현상이 나타나기도 한다. 지역문화진흥법안이 제정되지 못한 것은 기존 문화분야 법률의 전반적인 구조속에서는 차지하는 위상이 불분명하다는데 보다 근원적인 문제가 있기 때문이다. 이러한 문화분야 법제의 비체계성은 새로운 입법수요가 나타날 때마다 문제점으로 제기되어 정책적으로는 필요한 내용도 현행 법률체계에서는 적절히 다루기 어려운 문제점이 항상 나타난다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 무엇보다 문화분야 법률의 전반적인 체계를 재구성하는 것이 필요하다.

1.2 유사, 중복 조항의 정비

지역문화진흥을 위한 문화분야 법제정비와 관련한 두 번째 과제는 문화분야 법률들간의 유사, 중복 조항을 정비하는 것이다. 현행 문화분야 법률간에는 상호 유사, 충돌되는 조항들이 적지 않다. 예를 들어 문화예술에 대한 개념정의와 관련하여 문화예술진흥법 제정의 1항에서는 문화예술이라 함은 문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판을 말한다라고 규정되어 있으나, 공연법 2조정의 1항에서는 공연을 음악, 무용, 연극, 연예, 국악, 곡예 등 예술적 관

람물을 실연에 의하여 공중에게 관람하는 행위로 규정하면서 곡예의 개념이 새롭게 포함되어 있다. 또한 박물관및미술관진흥법 2조2항에서는 미술의 분야를 서화, 조각, 공예, 건축, 사진 등으로 규정하여 건축을 미술의 하위범주로 구분하고 있는데 비해, 문화예술진흥법에서는 동등한 범주로 규정하고 있다[27].

또한 문화예술진흥법 2조 2항에서는 문화산업을 문화예술의 창작물 또는 문화예술용품을 산업의 수단에 의하여 제작, 공연, 전시, 판매를 업으로 영위하는 것을 말한다고 규정하고 있으나, 문화산업진흥기본법 2조 1항에서는 문화상품의 기획, 개발, 제작, 생산, 유통, 소비 등과 이에 관련된 서비스를 행하는 산업으로 규정하여 기획, 개발 영역이 문화산업 범주에 포함되는지의 여부에 있어서 두 법간 충돌현상이 나타난다.

지역문화진흥을 위한 법률 제정에 있어서도 문화예술진흥법, 문화예술교육지원법, 지방문화원진흥법 등 간에 이와 같은 유사, 중복, 충돌의 여지가 존재하는 바 이러한 조항들이 대한 전반적인 정비가 필요하다

1.3 개별 법률의 적용범위의 명확화

문화분야 법률들의 제정 목적은 대부분 추상성이 높은 수준에서 제시되고 있어 법률이 적용되는 대상이 명확하게 나타나지 않는다. 특히, 이 법률이 관할하는 범위가 어디까지인지에 대해 명확하게 제시되고 있지 않다. 앞서 살펴본 오스트리아 법의 경우 문화관련 업무가 연방차원에 있는지, 주 또는 기초지방자치단체 차원에 있는지를 제시함으로써 법률이 적용되는 범위를 명확히 하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지역문화진흥이 중앙정부 차원에서 주도적으로 개입하여야 하는 것인지, 지방자치단체가 주도적 역할을 하여야 하는 것인지를 명확히 할 필요가 있다. 원론적으로 지방자치단체가 주도적 역할을 하는게 바람직하다면 이는 해당 지자체의 조례로 정하게 하고, 이러한 부분을 지원할 수 있는 내용으로 지역문화진흥관련 법률을 제정하든지 아니면 지방자치단체 차원에서 해결될 수 없는 부분을 다루는 법령으로 지역문화진흥법안의 제정을 검토할 필요가 있다. 따라서 기존의 법률들이 다루는 범위가 어디까지인지를 명확히 하는 것이 필요하다.

2. 세부 정비 방안

2.1 문화와 예술영역의 분리

지역문화진흥법 제정에 있어 가장 큰 문제는 ‘지역문화’에 대한 정의이다. ‘지역문화’가 문화예술진흥법에서 규정하는 ‘문화예술’이나 청소년활동진흥법의 ‘전통문화’, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 ‘향토문화예술’, 국가시책및고유문화선전단체에 대한 보조금 교부규정에 나타난 ‘고유문화’ 등과 관련하여 어떠한 유사점 또는 차별점이 있는지를 명확히 할 필요가 있다.

기존에 발의된 법안에서의 지역문화 개념은 지나치게 포괄적이어서 현실적으로 법의 적용범위를 구체화하기 쉽지 않다는 문제를 가지고 있다. 이에 비해 기존 문화예술진흥법에서 규정하고 있는 ‘문화예술’ 개념과 유사하다면 이는 두 법안 내용의 상당 부분이 중복, 충돌될 여지를 제공한다. 뿐만 아니라 지역문화를 문화예술진흥법에서 규정하고 있는 문화예술의 일반적 의미와 달리, ‘전통문화’나 ‘지역의 특색있는 문화’로 규정할 경우에도 기존 지방문화원진흥법에서 규정하고 있는 지역문화원의 역할과 충돌될 가능성이 크다.

따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 문화활동에 대한 지원과 예술진흥의 목적을 동시에 규정하고 있는 문화예술진흥법이 예술진흥을 목적으로 한 법률과 문화활동 지원을 목적으로 한 법률로 분법할 필요가 있다. 문화예술진흥법은 1972년 제정된 이래 우리나라 문화예술진흥을 위한 중요한 역할을 수행해 왔지만 그동안 전면 개정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 한 예로 이 법의 목적을 규정한 제1조는 문화예술진흥법이 “전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지”하는데 목적이 있다고 제시한다. 여기에서 나타나고 있는 전통문화나 민족문화와 같은 개념들은 창의성을 중심으로 하는 문화예술에 접근하는 오늘날의 관점과는 매우 큰 차이를 나타낸다. 뿐만 아니라 문화예술에 대한 진흥을 목적으로 하면서도 정작 문화예술창작에 대한 구체적인 조항은 부각되지 않고 있다. 이외에도 문화산업진흥기본법에서 다루어지고 있는 문화산업진흥 조항(14조)이나 문화예술교육지원법에서 상당 부분 다루어지고 있는 학교 등의 문

화예술진흥 조항(13조) 등은 문화예술진흥법과 타 법률 조항들 간의 중복문제를 초래한다.

따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 예술진흥을 별도의 목적으로 하는 법률과 문화영역의 진흥을 목적으로 하는 법률이 별도로 제정될 필요가 있다. 이러한 체계로의 전환은 지역문화진흥법에서 지속적으로 부딪혔던 지역문화진흥과 문화예술진흥법에서의 문화예술진흥 사이의 충돌을 해소해준다. 곧, 가칭 '예술진흥법'에서 전문예술가에 대한 지원을 주로 다룸으로써 문화복지나 지역문화진흥 등과 관련된 입법 수요는 문화복지지원법이나 지역문화진흥법 등을 통하여 해소할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 예술분야와 문화분야를 위해 별도의 법률을 제정하는 것은 각 영역에 대한 공공서비스의 책무를 명확히 함과 동시에 각 영역을 발전시키는 데 더욱 큰 성과를 거둘 수 있다[28].

2.2 유사, 중복 내용 정비 부분

지역문화진흥을 위한 법률 제정을 위해서는 지역문화활성화를 규정하고 있는 다른 법률들의 유사, 중복 내용을 정비하는 것이 필요하다. 이와 관련해서는 문화예술진흥법, 문화예술교육지원법의 관련 조항을 정비하여야 한다. 문화예술진흥법에서는 제4조(지방문화예술위원회 등) 제1항과 제2항에서 규정하고 있는 지방문화예술위원회와 지역문화재단 내용이 삭제되어야 하며, 제19조(지방문화예술진흥기금의 조성)도 지역문화진흥법안으로 포함될 필요가 있다. 제8조(문화지구 지정·관리등)의 문화지구 지정, 관리 업무도 시도지사가 수행하는 것으로 되어 있으므로 문화예술진흥법에서는 삭제되는 것이 필요하다. 한편 문화예술교육지원법의 조항 가운데 일부도 지역문화진흥법이 제정될 경우 중복여지가 있어 정비가 필요하다. 문화예술교육지원법 제23조(지역 사회문화예술 활동 및 행사의 지원)는 지역에서 이루어지는 동아리 활동, 축제, 발표회 등을 지원할 수 있다고 규정하고 있는데, 이 또한 지역문화진흥법에서 주로 다루어야 하는 내용이라고 할 수 있다.

지역문화진흥법 제정과 관련하여 가장 큰 연관을 가진 법률은 지방문화원진흥법이다. 지방문화원은 지역문화진흥을 목적으로 설립된 기관으로 지역문화진흥법

이 제정될 경우 핵심 수단이 될 수 있는 기관이다. 그러므로 지역문화진흥법 제정을 위해서는 지방문화원진흥법을 폐지하고 관련 내용을 지역문화진흥법에 포함시키는 것이 필요하다. 다만, 지역문화진흥을 위해서는 문화의집 등과 같은 다양한 문화시설들이 포함되어야 하므로, 지방문화원진흥법에 의해 독자적으로 법적 기반을 확보했던 지방문화원과 이 시설들을 어떻게 한 법률 안에서 조화롭게 배치할 것인가의 문제가 신중하게 다루어질 필요가 있다.

2.3 법 적용 범위의 정비

해의 사례에서 살펴보았듯이 문화, 여가 공공서비스의 경우 지방자치단체의 역할이 강조된다. 우리나라에서도 문화분야 법률에 국가와 함께 지방자치단체를 함께 언급함으로써 국가의 역할 뿐만 아니라 지방자치단체의 역할까지 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 문화분야 공공서비스의 주체는 일반적으로 중앙정부로 인식되고 있으며, 적지 않은 경우 지방자치단체는 중앙정부에서 보조금을 지원받아 사업을 수행하는 부차적 존재로 이해되고 있다.

오스트리아 사례가 보여주듯이 법률에는 특정 서비스를 제공함에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확히 규정될 필요가 있다. 오스트리아 연방예술진흥법 제2조(진흥의 대상) 제2항은 이 법률이 연방차원의 예술진흥에 국한되는 것만을 지원함을 밝히고 있다. 또한 찰츠부르크의 문화진흥법 제2조(주와 기초지방자치단체의 의한 문화진흥) 제1항은 지역내 문화진흥의 의무가 찰츠부르크 주에 있음을 명시하고, 제2항에서는 기초 지역의 문화진흥을 기초지방자치단체의 고유 소관으로 규정하고 있다[29].

따라서 현재의 문화예술진흥법이나 향후 제정을 추진 중인 지역문화진흥법은 각 법률의 적용 범위를, 지역문화진흥과 관련하여 지방자치단체의 역할과 범위를 넘어서는 것에 한정하거나 지방자치단체의 노력을 지원하는 것으로 제한하고, 이외의 사항들은 지역 조건에 맞게 조례 등 다양한 방식을 통하여 지방자치단체가 추진할 수 있도록 법률을 정비할 필요가 있다.

V. 마치는 글

21세기가 문화의 세기라는 언급과 마찬가지로 21세기는 ‘지역’의 세기라고 할 수 있다. 많은 국가들이 지역의 경쟁력을 강화하기 위해 노력하고 있으며, 문화도시, 창조도시, 생태도시, 학습도시 등 다양한 형태로 지역의 발전을 위한 노력을 기울이고 있다. 우리나라에서도 2000년대 이후 지역의 문화발전 필요성에 대한 공감대가 사회적으로 광범위하게 형성되었고, 이에 따라 17대와 18대 국회에서는 지역문화진흥을 위한 법안을 발의하기에 이르렀다. 그러나 이러한 광범위한 사회적 공감대와 국회에서의 노력에도 불구하고 지역문화진흥법 제정 노력을 결실을 거두지 못하였는데, 이는 이미 기존 문화분야 법률들 가운데에 지역문화진흥을 위한 조항들이 포함되어 있으며, 지역문화진흥법 제정이 기존 법률들과의 중복, 충돌을 가져올 우려가 제기되었기 때문이다.

문화예술분야의 모범적인 역할을 하는 문화예술진흥법은 문화활동 지원과 예술진흥 등 두 영역을 포괄하는 법으로, 그동안 우리나라 문화예술 발전 및 국민들의 문화활동 활성화에 크게 기여하였다. 뿐만 아니라 지방문화원진흥법도 지역문화진흥과 관련한 중요한 거점으로서 지방문화원 육성을 위해 중요한 역할을 담당하여 왔다. 그럼에도 불구하고 오늘날 급증하고 있는 문화분야 입법 수요는 기존 법률의 개정을 통해서 대응하기 어려운 단계에 이르렀으며, 전반적인 차원에서 법제 정비의 필요성을 제기하고 있다.

지역문화진흥을 위한 법률 제정은 기존 문화분야 법제의 정비를 전제조건으로 한다. 지역문화진흥을 위한 차원에서의 법제 정비는 기존의 문화예술진흥법이 예술진흥과 문화활동 지원의 두 축을 중심으로 분법화될 필요가 있음을 제기한다. 이를 통하여 한편으로는 예술진흥을 위한 정부의 역할이 보다 본격화될 수 있으며, 다른 한편으로는 지역문화진흥을 비롯하여 문화복지, 국제문화교류 등 문화분야 내 다양한 하위 영역들의 지원을 위한 입법 수요가 충족될 수 있는 여건을 마련할 수 있다.

이와 관련하여 검토되어야 할 것은 문화분야 기존 법률안에 포함되어 있는 지역문화진흥 관련 조항의 정비

와 지방문화원진흥법과 같이 지역문화진흥을 목적으로 한 법률의 통폐합이다. 나아가 지역문화진흥이 주민들을 직접 상대하는 지방자치단체 주 소관사항이라고 할 때, 지방자치단체의 소관사항을 침범하지 않도록 하거나 또는 지방자치단체가 주도적인 역할을 하고 중앙정부는 이를 뒷받침하는 형태로 지역문화진흥법의 내용 및 적용범위를 제한할 필요가 있다. 이와 같은 차원의 문화분야 법제정비와 연계될 때 지역문화진흥법 제정 노력을 결실을 맺을 수 있을 것이다

이 연구는 그 의미에도 불구하고 몇 가지 제약점을 가지고 있다. 지역문화진흥을 위한 법률이 기존 법률체계 및 내용에 대한 검토를 통해 모색되어야 하는 것은 분명하지만, 동시에 향후 입법 수요에 대한 분석과도 밀접한 연관성 속에서 검토될 필요가 있다. 예를 들어, 현재 제기되고 있는 문화복지사 제도 도입을 위한 법률 제정이나 여가진흥법 제정을 위한 움직임 등은 지역문화진흥법과 내용상 밀접한 관련을 갖고 있지만 이 연구에서는 이러한 부분까지 세세히 다루지 못하였다. 또한 그 성격상 지역과 보다 밀접한 관련을 가질 수밖에 없는 지역문화진흥법을 검토하면서 중앙정부 차원의 법률과 지방자치단체 차원의 조례에 담아야 할 내용들을 구분하여 검토하지 못하였다. 그 이유는 이 연구가 기존 법률체계 개선에 초점을 맞추었기 때문으로, 이러한 내용은 후속 연구에서 심층적으로 다루어질 필요가 있다.

참고 문헌

- [1] 김정운, 이장주, “여가와 삶의 질: 중년 부부를 중심으로”, 여가학연구, 제1권, 제2호, pp.1-10, 2003.
- [2] 정갑영, 문화복지 법제화 방안 연구, 한국문화관광연구원, 2007.
- [3] 김명용, “지역문화진흥을 위한 법제연구”, 지역발전연구, 제6권, 제2호, p.41, 2007.
- [4] 김신동, 세방화, 정보화, 그리고 문화충돌, 정보통신정책연구원, 2005.
- [5] 유승호, 문화도시론, 일신사, p.246-247, 2008. 이준호, 최광환, “지역주민의식에 기초한 문화예술도시 구축방안”, 한국콘텐츠학회논문지, 제11권,

제6호, p.451, 2011

[6] 김영기, 한선, “문화도시 만들기에 대한 인식유형 연구”, 언론과학연구, 제7권, 제3호, p.39-80, 2007.

[7] 박성훈, 윤성원, 김장호, EU문화정책의 유럽통합에 대한 파급효과와 동아시아 통합에 대한 시사점: 유럽문화수도 프로그램의 사례연구를 중심으로, 대외경제정책연구원, 2008.

[8] 임문영, “유럽연합의 문화수도화 그 시사점”, 한국프랑스학 논집, 제55호, p.463, 2006.

[9] 김영, 이정동, 정경석, 김남룡, “도시재생을 위한 문화자원 유형분석과 활성화전략에 관한 연구: 진주시를 중심으로”, 주거환경, 제7권, 제2호, pp.27-36, 2009.

[10] 권태형, 박종화, “사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향 분석”, 지방정부연구, 제14권, 제3호, p.97-116, 2010.

[11] 이종호, 서민철, 이원호(역), 도시와 창조계급, 푸른길, 2008.

[12] P. Bourdieu, “The Forms of Capital,” J. G. Richardson(ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258, Westport, CT: Greenwood Press. 1986.

[13] J. S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *The American Journal of Sociology*, Vol.94, pp.95-120, 1988.

[14] R. Putnam, *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

[15] 문화체육관광방송통신위원회, 지역문화진흥법안에 대한 문화체육관광방송통신위원회 수석전문위원 검토보고서, p.7, 2009.

[16] 이규호, 지역문화예술진흥을 위한 법제 연구, 한국문화예술위원회, 2008.

[17] 문화체육관광부·한국문화관광연구원, 2010 문화예술정책백서, 2011

[18] 김세훈, 박영정, 정정숙, 허은영, 문화분야 법제 정비방향 연구, 한국문화관광연구원, p.24, 2007.

[19] 위의 책, p.94.

[20] 서순복, 김세훈, “문화정책의 법적기반분석과 법

정책 활성화방안에 관한 탐색적 연구”, 한국정책학회보, 제18권, 제2호, p.259, 2009.

[21] 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, p.180, 1996.

[22] 김세훈, 주요 외국의 문화예산비교 연구, 한국문화관광정책연구원. p.27, 2003.

[23] 이규호, 위의 책, pp.121-122.

[24] 위의 책, p.73.

[25] 김세훈, 박영정, 정정숙, 허은영, 위의 책

[26] 이규호, 위의 책, p.136.

[27] 김세훈, 박영정, 정정숙, 허은영, 위의 책, p.118-119.

[28] 이승엽, 예술진흥법 제정을 위한 기본연구, 문화관광부, 2006.

[29] 이규호, 위의 책, p.117, 126.

저자 소개

김 세 훈(Sehun Kim)

정회원



- 1990년 : 연세대 학사(사회학 전공)
 - 2003년 : 연세대 박사(사회학 전공)
 - 2005년 : 영국 버밍엄대 박사(문화정책 전공)
 - 1994년 ~ 2010년 : 한국문화관광연구원 연구위원
 - 2010년 ~ 현재 : 상명대 문화예술경영학과 교수
- <관심분야> : 문화정책, 문화복지, 문화예술교육

서 순 복(sunbok Seo)

정회원



- 1982년 : 서울대학교 법과대학 (법학사)
 - 1984년 : 서울대학교 행정대학원(행정학석사)
 - 2007년 : 서울대학교 대학원(행정학 박사)
 - 1997년 ~ 2006년 : 광주대학교 법정부 교수
 - 2006년 ~ 현재 : 조선대학교 법과대학 교수
- <관심분야> : 문화정책, 문화법, 대체적분쟁해결제도