

2023 I  
문화정책연구

# 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$

경제

문화

조직·기술

관광



2023 I  
문화정책연구

# 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$

# CONTENTS

---

## 이슈페이퍼 1

### 경제학적 관점에서 바라본 문화, 도시, 정책 06

이 창 근 (KDI국제정책대학원 교수)

- I. 경제학이 문화를 바라보는 시선 08
- II. 문화의 경제적 가치는 어디에서 찾아야 하는가? 13
- III. 도시는 문화에 어떻게 접근해야 하는가? 19
- IV. 문화도시 정책에 대한 경제학적 평가 22
- V. 문화도시 정책은 무엇을 지향해야 하는가? 29

## 이슈페이퍼 2

### 지역소멸에 대응하는 문화와 관광의 융합 38

정 란 수 (대안관광컨설팅 프로젝트 수 대표, 한양대학교 관광학부 겸임교수)

- I. 코로나19 이후 관광의 변화 42
  - II. 문화와 관광의 융합을 위한 변화 과정 45
  - III. 지역문화재단의 관광 분야 역할의 증대 54
  - IV. 실천적 고민: 문화와 관광 융합의 로컬관광 증진 방안 63
  - V. 문화와 관광은 어떻게 융합할 것인가? 70
-

---

### 이슈페이퍼 3

## 미래 환경의 변화와 지역문화재단 리더십 : 부천문화재단 사례를 중심으로 76

임 학 순 (가톨릭대학교 미디어기술콘텐츠학과 교수)

I. 미래 환경의 변화와 지역문화재단의 과제	78
II. 로컬 시대, 지역문화재단의 리더십	82
III. 지속가능 문화도시 발전과 지역문화재단 리더십	89
IV. 인공지능 시대, 지역문화재단 리더십	100
V. 맺음말	107

### 이슈페이퍼 4

## 미래도시를 위한 새 문화정책과 문화도시 전망 112

김 성 하 (경기연구원 AI혁신정책센터장)

I. 변화와 전환의 시대	114
II. 문화정책 패러다임 변화	121
III. 문화도시 전망과 문화재단 가능성	130

---

# 1

**2023**  
문화정책연구

**미래정책 이슈페이퍼**  
**문화+ $\alpha$**

이슈페이퍼 1

# 경제학적 관점에서 바라본 문화, 도시, 정책

이창근 KDI국제정책대학원 교수

## 제1절 경제학이 문화를 바라보는 시선

이 글의 목적은 경제학적 관점에서 도시의 바람직한 문화정책 방향에 대해 고민하는 것이다. 최근 K-POP 등 대중문화의 성공이 이어지며 더 많은 사람이 문화의 가치를 인식하기 시작했다. 그러나 많은 사람은 “경제효과 수십조 원, 일자리 천 개 창출”과 같이 문화상품이 성공할 때 창출해 낼 수 있는 경제적 가치에 초점을 맞춘다. 자연스레 문화예술정책, 특히 개별 도시의 정책 역시 그런 경제적 가치 창출을 근거로 수립된다. 국민의 세금을 활용하여 더 많은 가치를 창출하고 도시를 발전시키겠다는 것이다. 그러나 이러한 목적하에 시행된 많은 정책이 의도된 성과를 내지 못한 것은 주지의 사실이다. 따라서 여기서는 문화와 예술에 관한 경제학적 논의를 다시금 살펴보고, 현실의 정책이 그와 정합성 있게 만들어지는지를 고찰해 보고자 한다.

경제학에 대한 흔한 오해는 그것이 돈, 단기적 성과에 관한 학문이며, 따라서 가치를 추구하는 문화와 예술에 적용되기 어렵다는 것이다. 그러나 경제학은 주어진 환경 아래서 인간의 행동과 선택의 구조를 탐구하는 학문이다. 그리고 경제학은 “합리적 결정을 하는 존재”로 인간을 설정한다. 즉 사람들이 다른 결정, 때로는 잘못된 결정을 하는 이유는 전반적으로 그러한 유인구조를 낳은 환경의 문제인 것이다.<sup>1)</sup> 역사 속 사람들의 행동을 연구한 학자들은 과거의 사람들이라고 해서 합리적이지 않다는 통념이 사실과 다름을 증명한 바 있다. 그들 역시 가용한 정보를 모아 어떠한 의사결정의 편익과 비용을 최대한 정확히 계산하고, 편익이 비용을 넘어서는 영역에서 거래하고자 하며, 그 결과 도출되는 시장의 균형은 당시로서는 달성할 수 있는 최선의 결과였다는 것이다.

인간이 주어진 결정에서 대체로 최선의 결정을 한다는 사실을 받아들인다면, 공공정책의 역할은 그 환경을 바꾸는 데 있다. 경제학적 관점은 정책을 보다 구조적이고 장기적인 시야로 바라볼 것을 촉구한다. 예컨대 빈곤한 개인, 가정, 국가에

1) 물론 행태 경제학(behavioral economics)을 연구하는 사람들은 인간의 의사결정 속에 있는 다양한 편익(bias)을 부각함으로써 인간의 결정이 합리적이지 않다고 주장한다.



대한 빈곤 정책 및 국제개발 정책 역시 이들을 비합리적 존재로 바라보고 지금의 수요를 채우는 것보다는, 이들이 성장하는 데 있어 어떠한 구조적 제약이 존재하는지를 확인하고 해소하는 것이 정책이라는 것이다. 이 관점은 문화예술에 대해서도 적용할 수 있다. 즉 수요와 공급을 단순히 진작하는 차원을 넘어, 사람들이 문화와 예술에 대해 이미 가지고 있는 선호를 어떻게 더 잘 구현하고, 정책으로 풀어나가느냐를 고민할 필요가 있다는 것이다.

경험재(experience goods)라는 관점은 문화와 예술에 대한 가장 중요한 경제학 이론 중 하나일 것이다. 이는 소비하기 전까지 해당 재화에 대한 가치 평가가 이루어지지 않음을 의미한다. 예컨대 오케스트라 또는 실내악 연주를 들어야만 자신이 고전음악을 대중음악에 비해 얼마나 좋아하는지, 어느 정도의 티켓 가격을 지급할 의사가 있는지를 알 수 있다는 것이다. 문제는 우리가 시장에서 관찰하는 문화상품의 성과가 개인의 가치 평가가 완료된 결과가 아닐 수도 있다는 것이다. 즉 충분한 경험을 쌓으면 고전음악을 좋아할 수도 있는 사람들이 충분한 경험을 쌓지 못했을 경우 고전음악에 관심을 주지 않을 수 있고, 이러한 개개인의 경험은 고전음악에 대한 수요 부족이라는 집합적 결과의 원인일 수 있다.

문화가 경험재적 특성을 보유하고 있다는 데에는 사람들의 견해가 크게 갈리지 않는다. 그러나 정책을 계획하고 실행하는 단계에서 논리적 일관성이 실종되는 현상을 우리는 목도한다. 앞 문단에서 언급한 고전음악의 예시를 살펴보자. 고전음악의 수요가 부족할 때 흔히 볼 수 있는 정책은 가격을 낮추어 관객 수를 늘리는 것이다. 그러나 비용은 많이 들고 수익성이 부족한 상황에서 가격의 하락은 재정 투입 또는 보조에 대한 의존이 더 늘어남을 의미한다. 더 중요한 것은 비용구조를 고려할 때 양질의 문화상품을 공급하는 것이 어려워질 수 있고, 고전음악에 대한 가치 설정과 지급 의사가 높은 사람들을 이 시장에서 이탈시킬 수 있다는 것이다.

그러므로 이상적인 정책 방향은 잠재적으로 고전음악을 좋아할 만한 사람들에게 자신이 취향을 확인할 수 있도록 도움으로써 양질의 문화상품을 선호하는 수요층을 확보하고, 동시에 문화상품의 질을 제고하는 압력으로 활용하는 것이다. 반대로 고전음악을 선호하지 않는 것이 명백한 사람들을 유인하기 위해 가격을 인위적으로 낮추거나 접근성을 강화하는 것은 오히려 잠재적 선호층을 외면하는

결과로 이어질 가능성이 높다. 즉 경제학은 문화예술 발전이라는 목적을 위해서도 시혜적이고 단기적인 관점을 버릴 것을 촉구한다. 물론 가격 인하를 통해 접근성을 강화하는 정책은 직관적이고 설계와 집행이 용이하며, 따라서 현실에서 가장 쉽게 찾아볼 수 있는 정책 중 하나다. 그럼에도 불구하고, 접근성 강화 정책을 보다 세분된 대상에 집중하는 것은 여전히 가능하다. 프랑스의 문화 패스(Pass Culture)를 비롯하여 여러 국가에서 청년을 대상으로 구매력을 제공하는 정책 역시 취향 형성기에 있는 사람들에게 양질의 문화 경험을 하게 함으로써 문화의 저변을 높이겠다는 접근을 기반으로 한다. 동시에 이들의 문화상품 선택에 관한 정보를 공급자 및 창제작자들에게 제공, 공급 부문의 변화를 촉진하려는 의도도 있다(이종관 외 2019). 우리나라도 최근 같은 문제의식에서 서울시에서 청년문화패스라는 이름으로 정책이 도입된 바 있다. 이러한 정책들은 장기적인 문화 수요 기반 구축을 추구하면서도, 수요를 즉각적으로 창출해 내야 한다는 단기적 제약을 효과적으로 결합한 사례라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 경제학은 인간의 선호 구조를 바꾸기보다는 그것을 활용하는 접근을 선호한다. 구매력과 접근성이 향유, 즉 수요 측면의 논의라고 한다면, 창작과 제작, 즉 공급 측면에서 경제학이 던지는 메시지는 생산과 유통의 구조, 그리고 그것을 결정짓는 기술의 특성을 이해해야 한다는 것이다. 경험재와 함께 문화예술을 설명할 때 항상 등장하는 개념 중 하나가 비용 질병(cost disease)인데, 이는 문화예술상품이 복제될 수 없었던 현장 예술의 시대를 반영한다. 경제학자 윌리엄 보몰(William Baumol)의 설명대로라면, 문화상품 한 단위를 생산하는 비용은 증가하지만, 그 수량은 증가하기가 어려우므로 문화예술에서의 생산성 향상은 매우 요원한 일이라 할 것이다. 이 경우 문화예술의 생산은 이를 후원할 수 있는 소수에 의존하게 되고, 이들의 취향이 다수에 의해 소비되는 문화상품의 내용에 영향을 줄 수 있다. 과거 귀족이 하던 역할을 근대에 들어서는 국가가 담당하면서 공공의 지원이 강화되었으나, 동시에 공공행정부의 논리로 인해 창의적 시도에 제한이 가해지는 부작용 역시 생겨났다.

영화, 라디오, 디지털 플랫폼 등 20세기 문화상품의 유통 부문에서 발생한 기술 발전은 소수의 큰손에게 제한되어 있던 비평 권력을 다수에게 돌려주었다. 양

질의 문화상품이 대량 복제가 가능해짐에 따라 보다 많은 사람이 우수한 문화콘텐츠를 저렴한 가격에 즐길 수 있게 되었고, 더 많은 소비자가 유입됨에 따라 시장의 규모가 커지고 수익성이 강화되었다. 그러나 문화상품의 복제 가능성은 모두가 최고의 상품을 소비할 수 있게 되었음을, 또한 그것을 희망할 것임을 의미한다. 이러한 환경에서 다른 상품과 차별화하고 점유율을 올리기 위해서는 품질 경쟁(quality race)에 뛰어들어야 했다. 문화상품 자체의 경쟁력도 중요하지만, 스타캐스팅과 같은 마케팅의 역할이 커진 것은 당연한 귀결이었다. 그리고 투자를 감당할 수 있는 소수의 창제작사가 주도하는 시장으로 변모하게 된다.

지금까지 설명한 문화예술의 역사는 유통 기술의 변화가 창작과 제작 부문의 생태계에도 영향을 준다는 것을 보여준다. 21세기 들어 가장 큰 변화는 유튜브, 넷플릭스와 같은 디지털 플랫폼의 등장일 것이다. 공급과 수요를 연결하는 새로운 방식으로 인해 이전에는 고립된 소수의 취향에 불과했던 소비자들이 비로소 서로 연결되기 시작했으며, 이는 새로운 시장이 형성됨을 의미했다. 소비자들이 가지고 있는 취향을 예측하기 어려운 상황에서는 대규모 투자를 정당화하기 위해 안전한 대중 시장을 노려야 했으나, 이 플랫폼들은 대중 시장에서 포착되지 않던 다양한 취향을 발견, 소규모 창작자에게 기회를 제공했다. 소비자들 역시 이전보다 강한 비평 권력을 갖게 되었다. 어떤 콘텐츠를 선택하고 소비하는 것이 이전처럼 심사숙고해야 하는 일이 아니게 된 것이다. 더 많은 콘텐츠를 소비하고, 의견을 개진하는 일이 쉬워졌을 뿐 아니라 구독자 수, 조회수 등이 실시간으로 집계되며 창제작 생태계는 소비에 더욱 민감하게 반응하게 되었다. 한국 대중문화의 가장 큰 성과라고 할 수 있는 방탄소년단의 성공에 있어 음악 자체의 매력뿐 아니라 소셜미디어를 통한 팬들과의 소통이 중요했던 것은 잘 알려진 사실이다. 이들은 단순히 인기 관리 차원이 아니라 팬을 자신들의 세계관 일부로 간주했다. 소비자들이 더 이상 수동적인 위치에 머무르지 않게 된 것이다.

지금까지 살펴본 기술의 변화는 오프라인, 즉 현장 기반 문화예술의 종언을 의미하는가? 가상현실(virtual reality)과 확장현실(augmented reality)까지 등장한 최근의 기술 변화를 생각하면, 문화적 권력은 온라인 공간으로 이동한 것처럼 보이기도 한다. 이는 도시의 문화정책을 세우고 실행하는 데 있어 상당한 도전 요인으

로 작용한다. 그러나 온라인의 확대는 역설적으로 현장성과 체험에 대한 수요를 확대하기도 한다. 유튜브 콘텐츠에 등장한 장소들이 인기를 끄는 현상, 전시와 공연에 대한 리뷰가 오히려 관람객 증가로 형성되는 현상은, 시공간의 제약을 감소시키는 온라인 시대에도 현장에서 한정된 경험을 하려는 욕구가 감소하기보다 오히려 증가한다는 것을 보여준다.

지금까지 논의한 문화의 소비와 생산의 경제학적 구조는 문화정책을 담당하는 사람들에게 기술과 시장의 구조라는 보편적이면서도 근원적인 변화 요인에 관심을 가질 것을, 그리고 그것을 거스르기보다는 활용할 것을 촉구한다. 또한 수요와 공급이 서로 긴밀히 연결되어 있으므로, 어느 한쪽을 단기적인 관점에서 육성하는 접근보다는 수요 부문의 다양성을 꾸준히 육성함으로써 공급 부문을 견인하는 등의 유기적 접근을 지지한다. 그리고 이 모두를 포괄하는 정책의 관점과 목적이 분명히 서 있어야 할 것이다. 다음 절은 도시의 문화정책이 지향해야 하는 바에 대해 논의한다.

## 제2절 문화의 경제적 가치는 어디에서 찾아야 하는가?

앞 절에서 필자는 문화에 대한 장기적 접근을 강조했다. 그러나 현실에서 이루어지는 대부분의 논의는 대형 문화 이벤트나 성공한 K-POP 그룹의 부가가치 및 고용 창출 효과를 강조하는 등 즉각적이고 특정 성공 사례에 초점을 맞추는 오류를 범하고 있음을 쉽게 관찰하게 된다.

이러한 관점은 여러 측면에서 문제를 안고 있다. 우선 생산 및 고용 유발 효과 추정은 투입-산출 구조처럼 전제조건에 크게 좌우되는데, 경제학적 전제들은 구체적인 장르나 이벤트의 성격을 온전히 담아내기가 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 더 큰 문제는 이런 추정 결과를 근거로 문화예술의 가치사슬과 생태계에 대한 이해 없이 정책을 펼 때 발생한다. 문화예술을 앞서와 같이 크게 창작과 제작, 그리고 유통(전달) 영역으로 나눈다면, 앞 절에서 논의한 디지털 플랫폼이 가져온 변화를 생각할 때 문화예술 분야에서 발생한 대부분의 생산성 향상은 유통 부문에서 발생했음을 쉽게 확인할 수 있다. 물론 근원적인 가치라고 할 수 있는 콘텐츠는 창작과 제작 부문에서 발생한다. 그러나 다양한 창제작 시도 중 성공하는 것은 극히 소수에 불과하며, 이들이 대부분의 경제적 가치를 만들어 낸다. 각 부문 내부의 이질성은 유통 부문에도 적용된다. 플랫폼을 보유한 소수의 기업이 높은 경제적 성과를 자랑하는 반면, 대부분의 일자리는 디지털화되지 않은 저생산성 영역에 존재한다. 결국 높은 고용 창출 효과는 저생산성의 이면에 불과한 것이다.

이상의 논의는 두 가지 정책적 시사점을 전달한다. 하나는 실패하는 다양한 시도 속에 성공을 거두는 콘텐츠가 등장하므로 정책 역시 개별 프로젝트의 실패 가능성을 염두에 두고 설계되어야 하며, 그 전제 위에서 더욱 효과적인 지원을 고민해야 한다는 것이다. 높은 불확실성이라는 측면에서 문화예술에 대한 지원을 스타트업에 대한 투자와도 본질적으로 유사한 성격을 갖는다. 투자자들은 최대한의 정보를 활용하여 어떤 기업이 성공할지를 파악하고자 하지만, 개별적인 투자가 모두 성공하는 것은 불가능하다. 따라서 이들은 전체 포트폴리오를 균형 있게 구축하면서 기존에 생각하지 못한 성공의 지표를 찾기 위해 큰 노력을 기울이는 것이다.

문화예술 지원 정책 역시 개별 프로젝트의 실패를 지나치게 꺼리는 방향으로 설계될 가능성이 높다. 이 경우 성공에 필요한 충분한 지원이 이루어지기보다는 단기적 성과를 바탕으로 지원 지속 여부가 결정할 가능성이 높고, 성공할 만한 소수의 프로젝트조차 그 가능성이 사장될 우려가 있다. 따라서 유의미한 성공 사례가 어떠한 축적의 과정을 거쳐 발생하는지, 그것을 위해 어느 정도 실패의 위험을 부담할 수 있는지를 검토하고 다양한 시도가 일어날 수 있도록 하는 것이 필요하다.

동시에 창제작 생태계가 수요와 괴리되지 않도록 문화상품의 전달체계를 개선하는 노력 역시 지속해서 이루어질 필요가 있다. 이는 유통 부문의 낮은 생산성을 제고하는 차원이기도 하다. 불과 십여 년 사이 여행의 주도적인 방식은 수동적인 패키지 관광에서 더욱 개인화된 여행으로 변화했으며, 이 과정에서 디지털 플랫폼은 다른 분야와 마찬가지로 창의성 있는 개인 및 소규모 기업에 기회를 제공한 바 있다. 문화예술 분야에서도 개인화 도슨트 서비스, 미식과의 결합 등 기존의 경계를 넘어선 새로운 상품들이 등장하는 것을 볼 수 있다. 이를 통해 창제작 생태계는 문화 수요를 지속해서 확인하며 다음 과정을 모색할 수 있다.

그렇다면 이러한 관점을 충실히 담아내어 정책이 효과적으로 시행될 경우, 우리는 어떤 경제적 이득을 기대할 수 있을까? 문화는 그 자체로서 가치를 창출하기도 하지만, 다른 제조 및 서비스 상품, 그리고 도시와 장소의 가치를 높이는 중간재로서 기능할 수 있다. 디자인적 개선을 통해 개별 제품의 매력을 높이려는 노력이 지속된 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 그러나 생활 수준이 높아지고, ESG와 같은 흐름에 소비자들이 민감해지며 개별 제품의 기능뿐 아니라 기업이나 제품군 전반이 담고 있는 이미지가 더욱 중요해지는 흐름은 최근 들어 부쩍 강하게 나타나고 있다. 소비자들의 가치소비 경향 역시 제품의 기능뿐 아니라 이미지가 중요해지는 데 기여한다. 따라서 많은 기업은 예술가들과의 협업을 통해 더 상위의 가치를 지향하고 있음을 드러낸다. 이는 과거 유명 럭셔리 브랜드에 국한되었으나, 이제는 소비재 기업뿐 아니라 자본재, 서비스 기업에 이르기까지 광범위하게 채택하는 전략이 되었다.

도시정책과 연계하여 문화정책을 펼치는 사람들에게는 장소의 의미와 가치를 제고하는 데 문화예술의 가치가 있을 것이다. 중요한 소장품을 보유한 미술관, 박

물관과 랜드마크 건축, 대형 설치미술이 관광객을 유치하고, 주변 상권을 제고하는 효과가 있는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 많은 지방자치단체가 도시재생을 통해 지역경제 활성화를 꾀하면서 소위 빌바오 효과를 기대하는 경향은 더욱 강해졌다. 그러나 유명한 시설에 의존하여 지역경제를 활성화하려는 노력의 지속성에 대해서는 의문부호가 붙는다. 스페인 빌바오의 구겐하임 미술관과 같은 성공 사례가 있지만, 나고야의 보스틴 미술관 분관과 같이 초반의 흥행이 지속적인 관람객 유치로 이어지지 못하는 사례도 존재하기 때문이다. 해당 미술관은 관람객 수 저조로 20년 계약기간을 몇 개월 남겨둔 상태에서 조기에 문을 닫는 결말을 맞았다. 주변 상권에 대한 긍정적 효과 역시 같은 운명을 맞이했다.

문화 시설 개관을 통한 지역경제 활성화를 시도했으나 실패한 많은 사례들의 원인은 원천가치 확보를 통한 자생력 구축에 충분한 노력을 기울이지 않았기 때문이다. 나고야의 보스틴 미술관 분관의 경우, 개관 직후 인상파 작가들의 작품들을 집중적으로 전시하여 초반 호응을 이끌기는 했으나 자체 큐레이션 역량을 보유했지 못해 일본 현지 관객들의 선호에 부합하는 기획을 계속해서 내놓지 못했기 때문이다. 반면 빌바오의 구겐하임은 현대미술을 육성하겠다는 기조하에 지역 작가들의 역량을 키우고 유망한 작가들을 유치하는 방향으로 본관의 컬렉션을 활용했다. 그 결과 빌바오는 미술의 소비자로 그치는 것이 아니라 작품 생산의 거점으로 기능할 수 있었고, 구겐하임 분관은 지속적 진화를 통해 그 거점 역할을 하게 된 것이다. 건물과 같은 하드웨어가 아니라 소프트웨어의 지속적 변화를 통해 방문객을 지속해서 유치하고 지역 경제 활성화 효과를 얻은 사례라고 할 수 있다. 또한 거점시설 유치를 통해 획득한 상징 자본을 굿즈 생산과 같은 방식으로 소비하는 차원을 넘어 도시 전체가 문화와 예술을 향유하는 도시로 브랜딩하는데 활용한 것이 다른 도시와의 차이점이자 성공 요소라고 할 수 있다. 결국 개별적인 상품, 서비스, 장소를 프로모션하려는 노력은 영원히 지속될 수 없으며, 원천가치와 그것을 활용하여 새로운 기획을 계속해서 만들어 내는 것이 문화를 통해 지역 경제 효과를 제고하는 첩경임을 확인할 수 있다.

그러나 문화의 가치는 물질적인 데 그치지 않는다. 문화가 갖는 가장 중요한 가치는 어쩌면 기존의 질서가 굳어지는 것을 방지하고 변화에 대한 수용성을 높

이는 데 있는지 모른다. 문화는 통상 음악, 영화, 시각예술처럼 구체적인 구현 형태를 지칭하기도 하지만, 궁극적으로는 사람들의 가치체계와 관념을 의미하기도 한다. 문화예술 활동은 사람들에게 새로운 지적 자극과 감각뿐 아니라 대화의 주제를 제공할 뿐 아니라 창의적인 결과물을 만드는 과정에 노출함으로써 도시가 생명력을 유지하게 한다. 문화예술의 이러한 기능에 대해 경제학자들은 전통적으로 관심을 크게 기울이지 않았다. 그러나 산업과 도시의 흥망을 다룬 연구들은 도시의 문화적 환경이 장기적으로는 경제적 성패를 좌우하는 중요한 요소임을 지적한다. 즉 안주하지 않고 진취적이고 유연한 문화를 만들기란 쉬운 일이 아니며, 그 과정에서 외부와의 교류를 통해 개방성을 유지하고, 갈등을 표면화하지 않으면서도 문제를 제기하는 것이 매우 중요하다는 것이다.

20세기 중후반까지 패권을 가지고 있었던 미국의 자동차산업이 1970~80년대에 몰락하고 이후 회복이 어려운 것은 그 대표적인 사례로 볼 수 있다. 미국 자동차산업이 경쟁력을 획득할 수 있었던 것은 조립라인으로 대표되는 대량생산체제를 성공적으로 구축했기 때문이고, 그 성취는 물질과 제품의 빠른 순환을 목표로 하되 현장 근로자와 끊임없이 소통하여 상황에 맞는 적절한 수단을 찾아나갔던 헨리 포드와 같은 경영자들의 비전이 있었기에 가능했다. 그는 “일급 5달러(five-dollar day)로 대표되는 고임금 정책으로 유명하지만, 그것은 단지 노동자들의 환심을 사기 위한 차원이 아니었다. 조립라인은 단 하나의 실수로 인해서 그 생산의 흐름이 깨질 때 손실이 커지게 되므로, 그것을 예방하는 것임과 동시에 노동자들이 자동차 소유주가 될 수 있도록 돕는다는 혁명적인 생각을 담은 것이었다. 그러나 과거의 성공은 곧 그 성공을 낳은 요인들에 대한 맹신으로 이어졌고, 경영자와 노동자, 도시 경영자들이 모두 미세 조정을 통해 그 체제를 지키는 데 집중했다. 시대의 변화와 새로운 기술 패러다임에 맞추어 기존의 생각을 바꾸어야 했으나, 2008년 금융위기 당시에도 여전히 경영진은 새로운 기술적 흐름을 받아들이는데 느렸고, 노조는 퇴직 후에도 의료보험을 보장하라는 주장을 포기하지 못했으며<sup>2)</sup>, 도시 경영자들은 산업 생태계의 건강함을 어떻게 유지할지를 고민하기 보다는 날로 악화하여 가는 재정 상황과 백인들의 교외 이주로 인한 도심 공동화

2) 이처럼 과거의 합의가 현재의 변화를 짓누르는 것을 유산 비용(legacy cost)이라고 한다.



에 끝내 해답을 찾지 못했다(Foroohar 2013).

역동성과 혁신성을 유지하는 데 사람들 간의 교류가 가지는 중요성은 점점 더 커지고 있다. Storper et al. (2015)은 LA와 샌프란시스코의 산업 클러스터 간 성과를 비교하고 그 원인을 탐구했는데, LA지역의 성과가 상대적으로 부진한 것은 기업 경영자들 사이의 네트워크를 비롯한 “관계적 자본”이 취약하고, 이를 통한 정보 및 아이디어의 교류와 인적자본의 유입 및 육성 기능이 취약한 것에 상당 부분 기인한다고 진단했다. 이런 관점의 연구는 지역 클러스터의 혁신성을 유지하거나 증가시키기 위해서 지방정부가 수행해야 하는 역할에 새로운 시선을 던진다. 흔히 볼 수 있듯이 신규 기업을 유치하기 위해 산업단지 건설 등 물적 인프라 설치, 보조금 지급에만 집중할 것이 아니라 클러스터 내외부의 관계적 자본을 제고하고 문화적 개방성을 유지하는 데 상당한 노력을 기울여야 한다는 것이다. 디트로이트의 쇠락 과정 역시 문화예술의 임무를 수행하지 못했기 때문이라고는 할 수 없다. 그러나 과거의 산업적 질서가 무너지고, 인종 간 갈등으로 도시의 사회적 갈등이 심해지는 상황에서 문화가 함께 고민하여 답을 도출하는 역할을 하지 못했던 것만은 분명하다. 도시가 성장할 때 우수한 시각예술 작품을 사들였고, 여러 공연을 개최했지만, 도시가 안고 있는 문제에 대해 질문을 던지는 기획 역량, 그러한 인재를 키우고 외부와 교류하는 역량은 성장하지 못했다. 자연히 컬렉션이 멈추고 공연 횟수가 줄어들며 도시의 문화예술 역량 자체가 약화된 것이다.

소위 “K컬처”의 성공은 많은 한국인에게 자부심을 가져다주었다. 그러나 성공 그 자체를 즐기고, 확산시키는 것에 비해 그러한 성공을 가져왔고, 앞으로 필요한 것이 무엇인지에 대한 고민은 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 앞에서 설명한 원천까지의 중요성과 사회에 문제를 제기하는 문화의 기능이 갖는 중요성을 생각하면 현재의 모습은 상당한 우려를 안긴다. 최근 성공을 거둔 대중문화 콘텐츠 중, 예컨대 〈기생충〉, 〈오징어게임〉 등은 대한민국이라는 급속히 변화한 사회 속 사람들이 관심을 가지지 않았던, 또는 불편함을 느끼는 불평등의 전면으로 끌어내고, 그것을 예술적으로 가공하여 보편적 차원에서 바라볼 수 있게 해준다. “가장 한국적인 것이 가장 세계적인다”라는 말은 한국 것이 우수함을 역설한다기보다는 우리 안에 있는 다양한 소재들에 대해 새로운 관점, 보편적 시각을 들이대는 작업

의 중요성을 환기한다. 우리의 문화예술 활동은 우리의 좋은 것, 자랑하고 싶은 것을 소재로 삼아야 할까? 전통적인 것이 곧 한국적인 것인가? 한국은 커진 체급에 걸맞도록 과연 기후변화, 불평등, 인구변동과 같이 세계가 겪고 있는 문제를 함께 고민하고 있는가? 문화는 그 사이에서 어떤 임무를 수행하고 있는가? 이러한 질문들은 문화도시정책이 지향해야 하는 가치와 역할을 찾는 과정에서 답해야 하는 질문들이다.

### 제3절 도시는 문화에 어떻게 접근해야 하는가?

이제 앞 절의 문제의식을 바탕으로 도시 관점에서 문화정책의 역할을 고민해 보도록 하자. 먼저 문화의 산업적 동력에 주목, 도시경제의 성장 원천으로 보는 시각을 살펴보자. 최근 이십여 년간 도시경제학 연구자들은 아이디어와 아이디어를 생산하는 사람들의 중요성을 부각했다. 예컨대 Florida(2017)는 IT의 등장으로 생산구조가 변화했고, 아이디어가 가장 중요한 생산 요소가 되었으므로, 그러한 역할을 보유한 창조적 계층(creative class)을 끌어들이는 도시가 경제적으로도 성공할 수 있다고 주장한다. 이들은 개방적인 가치관을 따르고 있고, 거주할 지역을 선정하는 데 도시의 문화생활을 매우 중요하게 생각하므로 성소수자 포용성 등의 개방성과 문화상품 공급 역량을 갖춘 몇 도시로의 집중이 가속화되는 현상이 발생한다고 설명한다. 이런 연구들은 도시의 성장을 위해 다양한 문화 시설과 활동이 필요하다는 정책적 논의를 뒷받침하며, 거대 문화 시설 유치 또는 건설을 통해 도시의 재생을 꾀하는 시도들과도 맞닿아 있다고 할 수 있다.

그러나 반대의 견해도 존재한다. Moretti(2014)는 문화를 비롯한 도시 어메니티 자체가 성장의 동력이 될 수는 없다고 주장한다. 궁극적으로 도시경제의 경쟁력을 좌우하는 것은 제조업이나 IT서비스와 같은 교역재 부문(tradable sector), 즉 그 도시에서 만들어 다른 도시와 국가로 판매할 수 있는 제품과 서비스를 만드는 부문의 생산성이라는 것이다. 공연 및 전시, 관광 등을 비롯한 현장 기반 서비스만으로는 충분한 시장 규모를 형성할 수 없고, 따라서 창의적 인재에 대한 노동수요 역시 충분히 발생하지 않는다. 미국 러스트벨트 중 재생에 성공한 몇 되지 않는 경우들, 예컨대 피츠버그의 경우 대학을 중심으로 한 IT산업과 대학병원을 중심으로 한 의료산업 중심으로 산업구조를 바꾸었는데, 이 산업들의 시장은 피츠버그에 국한되지 않아 도시의 성장동력으로 쓸 수 있다는 것이다. 이처럼 비교적 성공을 거두었음에도, 피츠버그의 도시규모가 작아지는 것은 막을 수 없었다.

쇠퇴한 지방의 산업도시를 도시재생으로 활력을 되찾는 구상에 있어 스페인의 빌바오는 한 때 희망의 사례처럼 여겨졌다. 구겐하임 박물관이라는 랜드마크 시설

을 통해 많은 방문자를 유치하고 지역경제를 살린 것으로 인식되기 때문이다. 그러나 구겐하임 미술관은 빌바오가 기울인 노력에 방점을 찍는 역할이었지, 그 요체가 아니었다. 빌바오는 현대미술에 초점을 두고 창제작과 소비 양 측면에서 예술 생태계를 구축하는 데 장기간에 걸쳐 큰 노력을 기울였고, 그 결과 빌바오의 아트페어는 현대미술의 소비자와 작가가 함께 모이는 플랫폼으로서 기능한다(이종관 외 2019). 구겐하임 미술관의 역할 역시 단순히 브랜드 파워를 빌리거나, 유명한 컬렉션을 대여하는 차원이 아니라 지역 내 작가를 발굴하고 이들을 미술사적 작품들과 연계함으로써 새로이 의미를 부여하는 것이다. 이처럼 현대미술을 즐기고, 만드는 도시가 됨으로써 예술가와 애호가 모두가 방문하는 도시가 되었고, 요식업, 숙박업 등으로의 경제적 파급효과가 나타나기 시작했다.

아쉽게도, 빌바오와 같은 사례들은 흔하기보다는 예외에 가깝다. 자체적인 기획 역량이 부족하여 설득력 있는 결과물을 만들어 내지 못한 나고야의 보스턴 미술관 사례는 앞서 설명한 바 있다. 같은 관점에서 프랑스 랑스(Lens)의 루브르 박물관 분관의 사례도 주목할 만하다. 과거 탄광촌이었던 지역에 전략적으로 루브르 분관을 배치하고 본관의 컬렉션 일부를 순환 배치하고 있으나, 지역민들에게는 다가가기 어려웠고 관광객에게는 요식업, 숙박업 등의 상업적 시설이 주변에 부족하며 오래 머물 이유가 없었기 때문이다(정정화 2020). 최근 개선이 이루어지고 있으나, 의도한 경제적 효과는 지금까지도 요원한 상황이다(Lenoir 2022).

결국 도시정책의 관점의 논의 역시 앞 절과 같은 결론에 도달하게 된다. 문화정책을 단기적인 경제적 성과를 기대하며 설계할 경우, 특정 수단에 의존하게 될 가능성이 커지며, 그 효과에 대한 의문 제기를 피할 수 없고 지속가능성에 대한 의문부호가 붙을 수밖에 없다는 것이다. 물론 이는 과도한 단기적 이익을 기대하지 말자는 것일 뿐, 문화를 통한 지역경제 활성화 효과가 존재하지 않는다는 의미는 아니다. 다만 이는 효과적인 전략이 필요하다. 특히 문화와 상업시설 간의 조화, 경제적 보완성을 제고하려는 노력은 필요하다. 말뚝, 빌바오, 포틀랜드, 히가시오사카 등 쇠락 도시의 성공적인 전환 과정을 연구한 황세원(2020)은 이 도시들이 삶의 질을 중심에 둔 비전과, 비전의 실행을 위해 압축적인 도시개발을 추구했음을 강조한다. 즉 어느 하나의 시설에 기대는 것이 아니라 다양한 문화적 활동

이 집중적으로 일어날 수 있는 공간적 여건을 조성하기 위해 노력한 것이다. 비단 우리나라만의 문제는 아니지만, 문화정책이 균형발전을 위한 수단으로 활용될 때 접근성이 떨어지고 주변 상업시설이 부재한 곳에 문화 시설을 건립한 후 운영에 어려움을 겪는 사례가 종종 목격된다. 또한 특정 문화 시설과 행사가 경제적 가치를 창출할 것으로 믿기 때문에 문화 시설 또는 행사의 이미지와 부합하지 않는 상업시설이 생겨나는 경우들도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

따라서 일관된 기획은 문화예술 자체만을 위해서가 아니라 경제적 효과를 실현하는 데도 매우 중요하다. 앞 문단에서 언급한 산업 전환에 성공한 도시들 역시 “개방적이고 평등한 문화, 소통과 교류를 통해 지속적으로 변화할 수 있는 구조”가 매우 중요했다고 연구자는 역설하고 있다(황세원 2020). 즉 새로운 가치를 추구하는 사람들의 목소리가 지속해서 반영될 수 있어야 한다는 것이다.

## 제4절 문화도시 정책에 대한 경제학적 평가

최근 진행되고 있는 문화도시 정책은 대규모 시설 위주의 계획에 대한 반성에서 출발하여 지역사회가 주도하고, 지역 고유의 문화적 자산을 브랜드화하고, 문화를 통해 지역의 사회경제적 문제를 해결하는 것을 추구한다는 점에서 문화예술의 본질적 가치에 주목하고, 문화의 수동적 소비자였던 시민에게 더 적극적인 역할을 부여한다는 점에서 공급과 수요를 함께 다루고 있어 기존의 접근보다 상당히 진일보한 점이 관찰된다. 이는 부천시가 표방하는 “말할 수 있는 도시, 귀담아 듣는 도시”에서도 잘 드러난다. 여기서 ‘말’은 문화적 방식으로 자기 생각을 표현하는 것을 의미하며, 일상생활에서 문화적 활동이 자연스럽게 일어날 수 있는 여건을 조성하는 것이 문화도시의 요체임을 시사한다.

그러나 문화도시 정책에 있어 방점은 점차 ‘문화’에서 ‘도시’로 이동하고 있는 것으로 보인다. 즉 도시정책의 일부로서 사회문제 해결이나 경제적 가치 창출의 중요성이 더욱 커지고 있다. 이는 문화도시 정책이 궁극적으로 세금에 의존한다는 점에 기인한다. 즉 지역 주도의 문화 활동 강화나 문화복지로서의 성격은 그 자체로서의 정책적 당위를 가질 수는 있으나, 경제적 측면에서는 투입을 정당화하기 어려울 수 있기 때문이다. 현재 우리나라의 문화도시 정책은 두 가지를 동시에 추진하는 경우가 많고, 이는 사업 설계의 목적성이 모호함으로 이어진다는 지적이 존재한다(서울문화투데이 2022).

이는 문화도시 정책의 원조이자 ‘창의 산업(creative industries)’ 진흥 정책을 일찌감치 추진해 온 영국의 사례에서도 잘 드러난다. 2008년 유럽의 문화수도로 리버풀이 선정된 것을 계기로 영국은 4년마다 문화도시를 지정하여 런던 이외의 도시를 문화와 관광의 중심지로 도약시키는 전략을 구사하고 있다. 2021년 문화도시로 지정된 코번트리(Coventry)시의 사례를 보면, 문화도시로 선정됨에 따라 중앙정부로부터 1,550만 파운드의 지원금을 받았다. 이는 우리나라의 ‘대한민국 문화도시’ 사업에서 제시하는 도시별 200억 원의 지원금과 대체로 비슷한 금액이다. 코번트리의 전략에서 중요한 것은 시내의 문화 시설들을 활용한 다양한 이벤

트 개최와 주민들의 참여, 그리고 관광객의 유치를 통한 경제적 수익 창출이었다.

코번트리 사례에서 두드러지는 것은 시작 단계부터 지역 대학의 참여를 통해 사회경제적 가치를 측정하기 위해 노력했다는 것이다. 이를 통해 문화도시 사업이 종료된 후에도 투자가 이어져야 하는 이유를 제시하고 개선점을 파악할 수 있었다. 이들의 연구 결과는 평가 웹사이트에 잘 정리되어 문화도시 정책을 시행하는 사람들에게 중요한 참고 자료를 제공한다(<https://coventry21evaluation.info/>). 코번트리는 특히 다양한 사례 연구와 함께 경제적 가치 및 사회적 가치를 체계적으로 측정하려는 노력을 기울였는데, 투자(investment)가 가능하게 하는 활동들(activity)과 그로 인해 창출되는 산출물(output), 사회경제적 성과(outcome), 그리고 코번트리라는 도시에 미치는 종합적인 영향력(impact)으로 개념 틀을 구성하고 각각의 항목을 측정하기 위해 노력했다(그림 1 참조).

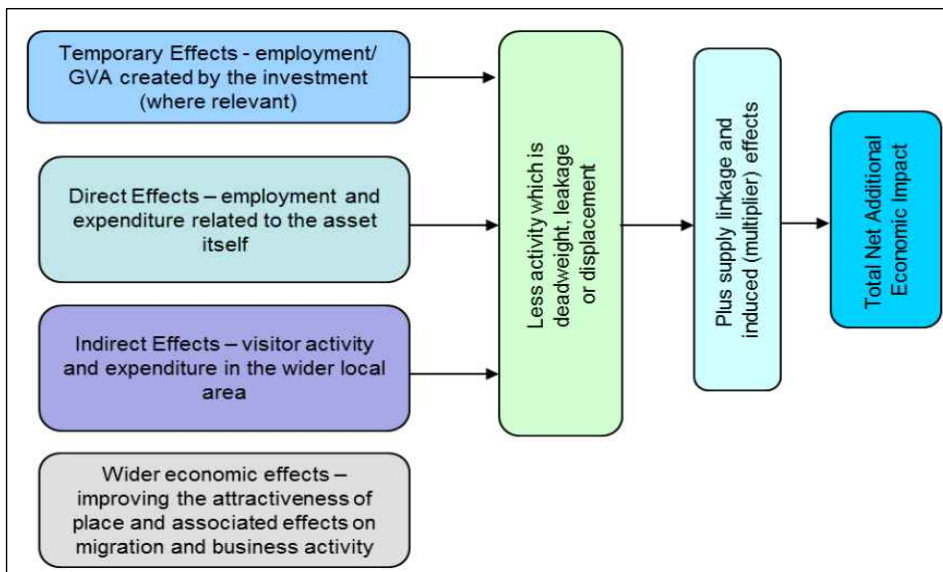
[그림 1] 코번트리의 평가 전략 개념도



코번트리 연구진이 제시하는 문화도시의 효과는 다음과 같다. 우선 문화도시 추진 과정에서 이루어진 투자를 통해 도시 인프라가 개선되는 것이다. 행사 기간 중의 입장료 수입 및 스트리밍 등 미디어 노출로 인한 수입, 저개발 지역의 문화

활동 증가, 문화도시 추진 과정에서 전문적으로 훈련된 문화 인력의 육성, 그리고 가장 중요한 관광 수입의 증가가 그것이다. 이러한 방법론은 영국 정부가 의뢰하여 리버풀 문화도시의 영향을 측정한 보고서에서도 동일하게 사용되었다(ECORYS 2014, 그림 2). 이 사례에서 경제적 효과를 추정하는 데 있어 두드러지는 것은 인프라 투자로 인해 일시적으로 발생하는 효과와 새롭게 생겨난 자산(물질적일 수도, 문화적 자산일 수도 있다)을 운용하기 위한 직접적 효과, 그리고 그 자산을 방문객이 이용하는 과정에서 생기는 지출 금액을 의미하는 간접적 효과, 그리고 장소의 매력도 향상과 인구 및 경제활동 증가로 대표되는 포괄적 경제 효과를 구분한 것이다. 리버풀 이후 지정된 코번트리의 사례에서 경제적 평가방법론이 더욱 진화한 것을 발견할 수 있다.

[그림 2] 리버풀 문화도시의 평가 개념도



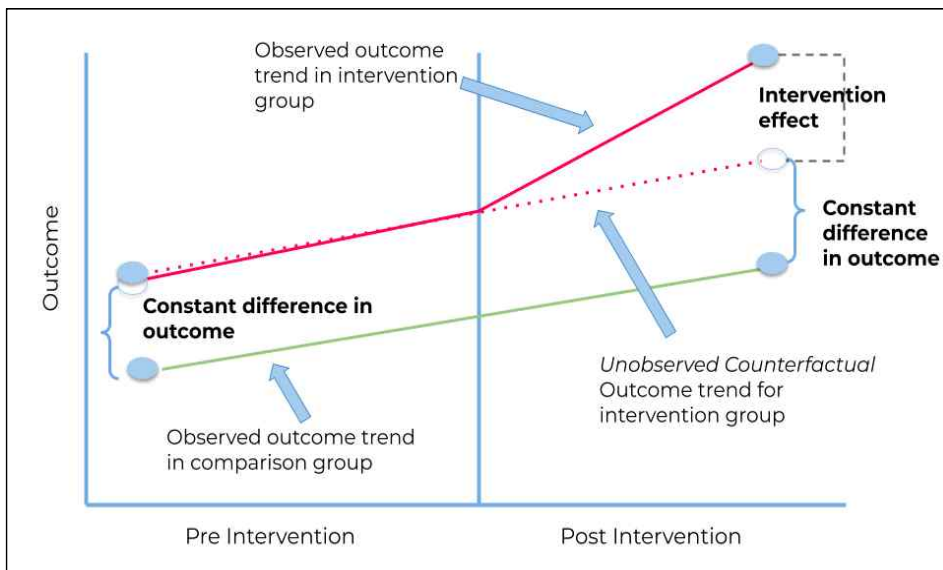
이러한 평가 체계는 문화도시의 목표를 설정하고 측정 및 평가를 진행하는데, 그리고 다시 정책으로 환류하는 데 중요한 근거자료를 제시한다. 다양한 문화도시의 추진 전략에서 관찰되는 것은 궁극적으로는 문화 시설을 활용한 다양한 이벤트가 중심이 된다는 것이며, 이를 통해 1) 지역민의 문화 활동 참가와 역량 증가



2) 관광 수입 증가 3) 도시 자체의 매력도 및 경쟁력 제고를 꾀한다는 사실이다. 이 각각에 대한 목표 설정과 정량적 척도를 설정하는 것이 문화도시의 효과성을 측정하는 데 있어 핵심적이라고 할 수 있다. 물론 ‘교역재’ 부문에 해당하는 문화 콘텐츠 산업의 성장과 발전 역시 또 다른 목표로 설정할 수 있으나, 이는 상대적으로 측정과 평가가 쉬운 영역에 해당할 것이다.

정책효과 추정에 있어서 중요한 것은 "정책개입이 없었어도 발생했을 가치"를 제하고 순 효과(net effect)를 추정하는 것이다. 예컨대 ‘문화가 있는 날’, 즉 마지막 주 수요일의 효과를 단순히 다른 주간의 같은 요일과 비교하는 경우, 이는 정확한 추정치라고 할 수 없다. 무료 및 할인 혜택이 없었더라면 발생했을 화요일과 목요일의 수요를 상당 부분 대체한 것이기 때문이다. 이처럼 시기 간, 형태 간 이전이 일어나는 경우를 차감해야 순 효과를 구할 수 있는 것이다. 따라서 정책개입이 없는 상태, 즉 반사실적(counterfactual) 시나리오의 적절한 설정이 반드시 필요하다. 이는 이중차분법(difference-in-differences)을 비롯한 현대 사회과학의 계량적 평가에서 핵심적인 개념이라고 할 수 있다(그림 3).

[그림 3] 이중차분법의 개념도



이러한 개념을 적용한다면 각 목표항목에 대해 다음과 같은 측정 및 평가 프레임워크를 구성할 수 있다. 모든 것에 앞서 문화도시 활동에 참여하는 기초적인 인구 특성에 대한 분석이 필요할 것이다.

### 지역민의 문화 활동 참가와 역량 증가

문화도시 프로그램이 진행되기 전, 진행 중, 진행 후의 시점별로 지역민의 문화 활동 참가가 얼마나 증가했는지를 평가할 필요가 있다. 이때 적절한 대조군(유사한 정책개입이 없었던 도시와 비교 등)의 설정이 필요하다. 정책개입(각종 이벤트, 커뮤니티 활동 등)의 효과와 함께 문화도시 정책에 있어 핵심적인 이슈는 문화도시 프로그램이 종료되었을 때, 즉 중앙정부의 지원 없이도 지속해서 문화에 대한 관여가 지속되는지, 즉 지속성(persistence)의 문제다. 특히 평균적 효과뿐 아니라 지속성이 높은 인구집단을 식별할 경우, 이들을 문화정책의 핵심 그룹으로 선정할 수 있을 것이다.

자원봉사자 등을 통한 참여를 통해 문화에 관한 관심과 산업적으로 역량이 증가했는지 역시 프로그램 전-진행 중-후로 나누어 볼 수 있다. 이 역시 정확한 인과적 효과를 추정하기 위해서는 자원봉사자 참여를 희망했으나 선정되지 못한 사람들과 비교해야 하지만, 이것이 어려울 때는 미참여자와의 비교만으로도 역량이 얼마나 신장하는지를 추정할 수 있을 것이다.

### 관광 수입 증가

문화도시를 통해 경제적 이익을 추구하는 경우 가장 핵심적인 경로라고 할 수 있다. 축제 등 이벤트의 경제적 효과를 추정하는 연구들은 통상적으로 다음과 같이 경제적 효과를 구분한다.

직접효과: 티켓, 굿즈 등 축제 활동에 대한 축제 방문자의 지출

간접효과: 축제 방문자들이 식사, 숙박 등 축제 방문자들의 부가적 지출

(직접효과로 분류 가능)

각각에 대해 보다 정확한 추정을 위해서는 지역 내와 지역 외, 그리고 축제를 주목적으로 방문하는 사람들과 일상적으로 방문하는 사람을 구분하는 등 세부 그룹으로 나누어 이들의 체류 및 소비 패턴이 어떻게 다른지 확인할 필요가 있다. 그리고 각각의 집단 내에서 경제적 가치를 창출할 가능성이 높은 재방문자, 고관여자를 식별하고, 이들이 추가적인 방문과 소비를 유발할 수 있는지를 평가하는 것이 필요하다. 많은 연구는 투입-산출 행렬 등을 활용하여 추가로 다른 산업에 유발효과까지 추정하는 경우가 많으나, 이는 여러 가정에 의존하므로 과대 추정의 위험이 상존한다.

### 도시 자체의 매력도 및 경쟁력 제고

측정이 가장 어려운 항목이다. 도시에 대한 외부 사람들의 이미지를 평가하는 작업이 필요하지만, 현실적으로는 문화도시 행사에 참여한 사람들, 핵심 고관여자 집단과 그 주변을 대상으로 도시에 대한 이미지를 확인하거나 문화산업 종사자 및 전문가들을 대상으로 도시의 경쟁력을 확인하는 것이 현실적으로 실행할 수 있는 전략일 것이다.

어떤 경우든, 문화정책이 가져야 하는 장기적 시각을 유지하고, 이에 걸맞은 평가 체계를 구축하는 것이 필요하다. 무엇보다 앞 절에서 설명한 바와 같이 축제 등 핵심 이벤트 및 시설의 원천가치의 확보가 장기적 성공을 보장하므로, 시민과 외부의 방문자들이 부천과 같은 문화도시가 얼마나 다른 곳과 차별화되어 있다고 인지하는지를 지속해서 추적하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 작은 실험이 지속해서 이루어져야 하고, 그 각각에 대해 정량적 평가와 정책으로의 환류가 반복되는 사이클을 만들 필요가 있다.

예컨대 문화도시 정책에서 중요한 역할을 수행하는 축제의 경우, 축제 프로그램과 같은 내부의 요소와 추가적인 경험을 제공하는 주변 상업시설 등 외부 요소 간 보완성을 높임으로써 만족스러운 복합 경험을 제공하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 개별 건물이 아닌 구역 전체의 축제 구간화, 많은 외부 기획자가 참여할 수 있는 축제 속 축제의 기획, 그리고 부천 필하모닉오케스트라의 애니메이션 OST 공연 등 새로운 시도를 실행할 때마다 사전에 일관된 지표

설정하고 효과적인 평가를 제공해 줄 수 있는 집단을 대상으로 효과를 측정, 정책의 효과를 높이는 것이 필요하다. 앞서 설명한 코번트리의 사례에서도 문화도시 시작 단계부터 연구의 설계가 함께 이루어지는 것이 바람직함을 강조하고 있다.

## 제5절 문화도시 정책은 무엇을 지향해야 하는가?

이제 다시 근본적으로 장기적인 문제, 즉 문화도시 정책이 지향해야 하는 바를 검토하며 글을 마무리하도록 한다. 현재 우리나라에서 추진하고 있는 문화도시 정책에서는 앞서 설명한 경제적 가치 창출과 더 많은 시민의 문화 활동 참여라는 양적 요소가 이미 두드러져 있다. 2023년 문화체육관광부의 문화도시 추진 전략을 살펴보면, 문화로 지역발전을 추구하고 문화매력국가를 만들겠다는 비전이, 그리고 6대 추진 전략으로 1) 창의적 문화를 창출하는 도시 2) 자유롭게 문화를 누리는 도시 3) 문화로 지역경제가 살아나는 도시 4) 지속 가능한 지역발전 선도 5) 지역문화 발전 선도 6) 지역문화 동반성장 선도가 제시되어 있다(문화체육관광부 2023). 이를 담아내는 목표로 도시 하나당 문화 참여 및 향유 인원 천만 명, 동네 문화공간 1만 곳, 여가 활동 만족도 증진, 경제적 파급효과 5천억 원, 1,700개의 일자리 창출, 민-관 협력 투자 유치 5천억 원 등이 서술되어 있다.

그러나 비전과 개별 전략의 타당성에도 불구하고, 문화 자체가 지역발전의 동력이 되기는 쉽지 않다는 기존 연구자들의 강조, 그러므로 도시경제 전반과의 긴밀한 관계 형성을 통해 활력을 유지하는 데 기여할 수 있어야 한다는 교훈은 명확해 보이지 않는다. 여전히 문화가 지역발전을 견인한다는 다소 비현실적 목표가 설정되어 있을 뿐 아니라, 영국이 4년에 한 개의 문화도시를 선정하여 관심을 한 곳으로 집중한 반면, 7개나 되는 문화도시가 선정되어 어려운 목표 달성이 더욱 쉬워 보이지 않는다. 선정될 문화도시들은 문화를 통한 지역발전, 그리고 다른 곳과 차별화되어야 한다는 열망이 있을 것이므로, 그 결합은 단기적인 경제적 성과 창출에 치중할 가능성이 있다. 그러나 앞에서 문화와 문화산업의 장기적 성공은 보편적 호소력이 있는 문화상품을 만들어 낼 수 있는 생태계 형성에 달려있음을 살펴본 바 있다.

서울과 같은 글로벌 도시들은 문화의 공급 및 수요 부문이 모두 두텁게 형성되어 있어 자생적 발전을 기대할 수 있다. 그러나 중소도시들은 보유하고 있는 문화적 자원의 제약과 단기적 성과에 대한 열망으로 인해 공공부문이 주도적 역할을

수행할 수 밖에 없고, 이는 민간의 활력을 제약하는 위험을 수반하고, 장기적인 문화적 역량 축적에 부정적 영향을 미친다. 이 과정에서 목표와 수단의 불일치도 나타날 수 있다. 문화도시 정책의 큰 방향성은 1) 도시의 문화적 역량을 부각하는 브랜드화와 2) 문화도시 전략을 통한 도시환경 개선으로 나누어 볼 수 있는데, 전자의 경우 민간 참여를 통한 산업 발전이, 후자의 경우 예산 투입을 활용하는 것이 일반적이다(서울문화투데이 2022). 그러나 전자를 표방하나 실제로 후자로 귀결되는 경우가 다수인 것이 현실이다.

그렇다면 어떤 문화도시 정책은 어떠한 전략적 방향성을 가져가야 할까? 지금까지 전개해 온 경제학적 논의들은, 현재 시점에서 문화적 경험의 수량적 확대에 치중하는 것보다는 질적 고도화를 추구하는 것이 필요하며, 경험의 지역성은 강화하더라도 보편의 문제를 다루고 더 많은 사람에게 호소력을 가질 수 있는 원천가치를 강화하는 것이 필요함을 시사한다. 모든 도시와 국가가 긴밀히 연결된 환경에서 문화도시가 자족적인 정책으로 끝나지 않고 지속성과 경쟁력을 확보하는 길이기도 하다.

문화상품이 경험재라는 점에서 볼 때, 시민 개개인의 문화경험은 취향 형성과 문화상품에 대한 수요로 이어지고 생태계를 강화하는 데 기여할 수 있다. 그러나 시민들의 참여가 생태계의 강화로 이어지기 위해서는 시민들의 문화적 체험이 개별적인 일회성 문화체험 수준으로 끝나는 것이 아니라, 더 깊고 수준 높은 문화적 경험에 대한 수요로 연결하는 것이 필요하다. 지역에서 생산한 것을 지역에서 소비하는 사회적 경제의 논리는 경제생태계의 일부를 담당할 수는 있으나, 도시경제의 핵심이 될 수는 없다. 더 넓은 시장에서 가치를 창출하고, 외부와의 교류를 통해 경쟁력을 찾는 개방지향적 정책은 비단 경제 분야에서만 그 정당성이 국한되지 않으며, 생각과 창의성이 지역성에 갇히지 않도록 하는 데 필수적이다. 제한된 수요만을 염두에 둔 문화예술은 지속가능성에서 한계를 드러낼 가능성이 높다.

따라서 시민들이 도시 안팎에서 수준 높은 문화적 경험을 할 수 있도록 하고, 그것이 개인화, 지역화된 활동으로 이어질 수 있도록 하며, 이를 통해 형성된 비평적 관점이 넓은 시장에서 활동할 수 있는 창제작자를 만들어 내는 것이 우리가 생각할 수 있는 이상적인 구조일 것이다. 이를 위해서는 정부만 시민의 목소리를

“귀담아듣는” 것이 아니라 시민들 역시 자신의 생활 공간 밖에서 진행되고 있는 문화적 논의를 귀담아듣는, 즉 비평적으로 즐기는 것을 배워나갈 필요가 있으며, 문화도시 정책의 중요한 한 축이 되어야 한다.

따라서 다음과 같은 지향점을 추구할 필요가 있다.

### 담론을 만드는 도시

문화의 핵심적 기능이자, 문화도시 정책이 표방하는 대표적인 목표는 문화적 방법을 통해 사회문제를 해결한다는 것이다. 더 많은 사람을 상향식의 문제 발굴 및 문화를 통한 해결로 이끄는 것은 분명 고무적이다. 그러나 이러한 시도들이 개 개인의 취미 활동 및 개별적 시도로 머무르지 않기 위해서는 특정 구역, 특정 집단에 국한되지 않고 도시 전체를 아우르는 담론 형성의 역할이 중요하다. 또한 이 담론이 반드시 지역의 것일 필요는 없다. 오히려 시기별로 불평등, 기후 위기, 파괴적 기술의 등장, 전쟁, 갈등 등 보편적 문제들에 대해 미술, 영화, 만화, 공연예술을 통해 함께 고민하고, 지역의 교육기관 및 상업시설과의 결합 등 지역적 맥락에서의 다양한 문화 활동 참여로 이어지는 모델을 구상할 수 있을 것이다.

영국도 문화도시 운영에 있어서 대학이 주도적으로 담론을 제시하고 주요 행위자들을 연결하는 역할을 수행했다. 예컨대 2017년 문화도시로 선정된 코번트리<sup>1)</sup>의 2021년 프로그램은 포용, 다양성, 혁신을 기치로 다양한 프로그램을 구성했다. 전 세계의 난민과 이주민 예술을 한자리에 모은 축제, 코번트리가 영국 고유의 디자인 택시의 생산 거점이라는 조건을 활용한 기술-예술 협업, 인근에서 태어난 셰익스피어의 역사적 유산을 활용하여 로열 셰익스피어 컴퍼니를 1년간 상주시키는 등 지역민에게는 최고급의 문화상품을 즐길 기회를 제공하는 동시에 문화를 통해 전국적, 세계적 문제를 고민할 수 있게 한 것이다. 이러한 보편적 호소력을 가지는 기획은 영국과 유럽으로부터 방문자를 유치하는 효과로 이어졌다.

## 집중과 연계를 통한 양질의 경험 창출

코번트리 사례와 같이 보편적 문제를 다루고, 유의미한 담론을 제시하며, 그것을 문화 활동을 통해 구체화하기 위해서는 기획력과 비평 기능을 수행할 수 있는 다수의 고관여자 집단이 필요하다. 다행히 수도권과 같이 도시 간 이동이 용이한 지역에서는 인접한 다른 지역의 기획 역량과 지역 전반의 고관여자 그룹을 활용할 수 있다. 이러한 환경을 살려 도시 간의 연결된 기획을 추구, 개별 도시들의 기획 숫자를 줄이되 질적인 향상을 추구하고, 시기와 주제를 조율하여 시민들이 더 만족스러운 경험을 할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 연계를 통한 집중, 집중을 통한 질적 향상 추구는 기획자들의 에너지와 시간이라는 한정된 자원을 더욱 효율적으로 활용하는 길이기도 하다.

도시경제학은 집적효과(agglomeration effect)의 중요성을 강조한다. 즉 더 많은 사람이 모여있을 때 발생하는 긍정적 외부효과가 있다는 것이다. 지방 도시의 레지던시를 체험한 젊은 작가들은 문화적 개방성과 보완적 환경의 부족을 지적한다. 그러나 이는 역량 있는 기획자와 행정가가 지방에 없기 때문이 아니다. 그보다는 각자의 위치에서 맡은 과중한 업무를 감당하느라 고립된 결과에 가깝다. 창조적 역량은 특히 분산보다 집중과 교류가 이루어질 때 상승효과를 발생시킬 수 있다. 따라서 창조와 기획의 역량을 가진 사람들을 보다 집중시킬 필요가 있다.

## 교육 및 연구와의 결합

문화와 예술이 가지는 사회적 기능을 생각할 때 문화도시 정책에서 교육 부문과의 연계는 더 강화될 필요가 있다. 문화가 갖는 경험재적 특성을 고려할 때, 성장기의 문화적 경험은 이후의 삶의 방식에 큰 영향을 미치기 때문이다. 문화예술의 본질이 창조성과 독창성이고, 변화하는 기술 및 경제체제에서 그 중요성이 더 커진다는 점에서도 교육과의 연계는 중요하다. 교육은 반드시 거주 시민 또는 관내의 학생들만을 대상으로 할 필요가 없다. 다른 지역의 예술계 종사자, 고관여자들을 대상으로 한 프로그램을 기획할 수 있을 것이다.

무엇보다 정책실험을 지속하고 장기적으로 자료의 축적하여 활용하는 것이 필요하다. 신용카드나 통신 데이터 등 빅데이터가 점차 정책평가에 활용되는 정도가



늘어나고 있으나, 정책 효과성을 제고하는 데 가장 유용한 정보를 제공하는 고관여 집단을 파악하기에는 어렵다. 이를 위해서는 패널 구축과 설문 시행 등 지속해서 추적 조사할 수 있는 연구 설계가 필요하다. 이 역시 거주 시민만을 조사의 대상으로 삼을 필요는 없다. 부천시의 경우, 문화정책을 장기간 추진해 왔고, 시민의 문화 활동 증진 및 역량 강화가 핵심적 목표로 기능해 왔다. 유년기와 청년기에 이 정책의 수혜를 입은 사람들은 학업과 취업 등의 이유로 다른 지역으로 이주하더라도 해당 정책의 결과, 즉 더 많은 문화 활동과 관심이 있을 수 있다. 이들은 부천의 잠재적인 문화적 자산임과 동시에 부천시의 지속적 문화정책의 효과, 특히 교육적 측면의 효과를 입증하는 사례일 수 있다. 물론 효과가 크지 않은 것으로 나타난다면 정책의 재설계를 유도할 수 있을 것이다.

### 더 넓은 대상을 향하는 문화도시

마지막으로, 문화도시 정책의 범위가 기존의 통념을 넘어설 필요가 있다는 것이다. 많은 문화도시 정책은 시민의 문화 향유 활동을 촉진하는 데 많은 초점이 맞추어져 있다. 그러나 그것이 지역 내부의 문화 활동 촉진 자체만이 정책의 목표로 끝나도 된다는 의미는 아니다. 소위 문화 선진국들의 특징 중 하나는 인간의 사상과 창조성이 확대되는 과정으로서 예술을 가르친다는 점이다. 많은 작품이 과거의 작품들과 자신을 연결 짓고 오마주, 패러디하는 이유 역시 예술적 사유의 발전사 속에서 자신을 위치시키는 것이 중요하기 때문이다. 문화예술 발전에 있어서 비평의 역할이 중요한 이유, 좋은 비평적 시선을 보유한 문화 소비자들이 있는 국가가 문화 선진국으로 자리 잡은 이유이기도 하다. 문화도시 정책을 통해 더 많은 사람이 양질의 문화적 체험을 하고, 이를 통해 창조의 과정을 이해함으로써 비평적 관점을 갖게 된다면, 이는 다시 양질의 문화상품에 대한 창작 유인으로 이어질 것이다. 이 생태계를 형성하는 것이야말로 도시의 문화적 경쟁력의 핵심일 것이다. 보편적 이슈를 다루는 담론을 만드는 도시의 중요성, 그리고 시민을 대상으로 하는 교육과 연구의 역할이 이 지점에서 다시금 부각된다.

문화도시 정책이 보편성으로 지평을 확장하기 위해서는 그 수단과 대상 역시 더 넓게 바라볼 필요가 있다. 예컨대 최근까지 온라인 미디어는 단순히 오프라인 경험을 기록하거나 홍보하는 수단에 불과했다. 그러나 최근 유튜브 등 개인 미디어의 발달로 인해 오히려 온라인이 주가 되고, 온라인에서의 인기가 오프라인 방문 수요 증가로 이어지는 현상을 쉽게 볼 수 있다. 또한 현실의 이벤트 이후 관심을 유지하고 상업적 이익을 발생시키는 데 온라인의 수단들이 활용되기도 한다. 이는 가상공간의 발전이 현실에서, 특정 장소에서의 체험에 부정적 영향을 미치지 않으며, 오히려 그 잠재력을 활용해야 할 필요성을 강하게 시사한다. 지리적 경계 역시 특정 도시의 시민, 또한 한국인만을 대상으로 할 필요는 없다. 예컨대 부천을 비롯한 수도권에는 많은 외국인이 거주하고 있으며, 이들은 본국과의 연결고리가 발생하는 이벤트에 열광적이다. 이들을 온라인과 오프라인을 활용, 효과적으로 참여시킴으로써 문화도시의 지평을 확장할 수 있을 것이며, 보편적 관점과 담론을 만들어 나가는 과정에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 참고문헌

서울문화투데이, “[창간14주년기념 특별기획 ②-2] 4차 문화도시와 해외사례, 지속가능성”, 2022.12.27. <http://www.sctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=39738>

유승호, 『문화도시: 지역발전의 창조적 패러다임』, 아카데미, 2018.

이종관 · 이창근 · 김윤지 · 이용관, 「소비자 중심의 문화예술산업정책」, 『서비스산업 발전 방향과 일자리 창출 방안 모색에 대한 연구』, 한국개발연구원, 2019.

이창근, 「문화국가로의 도약」, 이호준 외, 『KDI가 보는 한국경제의 미래』, 나남, 2019.

정경화 (2020. 2. 1.) “佛 폐광촌에 '루브르 박물관'이 들어선 까닭은” 『뉴스1』, <https://www.news1.kr/articles/?3830440>

황세원, 「쇠퇴 도시 위기에서 탈출한 도시들: 말뚝 빌바오 포틀랜드 히가시오사카」, 『인사 이트 2050』 3호, LAB 2050, 2020.

Baumol, W. J. and Bowen, W. G. (1966) *Performing Arts: The Economic Dilemma*, NewYork: The Twentieth Century Fund.

ECORSY (2014) “*Local economic impacts from cultural sector investments*,” A report to the Department for Culture, Media and Sport.

Florida, Richard (2017) *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and failing the Middle Class-And What We Can Do about It*, 안종희 역 『도시는 왜 불평등한가』 매일경제신문사, 2018.

Foroohar, Rana (2013.8.5.) “*Broken City : Lessons from Detroit’s Fight to Survive*,” Time. Vol.182, No.6. <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2148171,00.htm>

Jong, Dylan., Alexandra Tsvetkova, Alexander C. Lembcke and Rudiger Ahrend(2021), “*A comprehensive approach to understanding urban productivity effects of local governments: Local autonomy, government quality and fragmentation*”, OECD Regional Development Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5ebd25d3-en>.

Lenoir, Alexandre (2022. 12. 5.) “*Louvre-Lens celebrates its 10th anniversary, with hopes of increasing tourism to northern France*.” Le Monde. [https://www.le-monde.fr/en/culture/article/2022/12/05/louvre-lens-celebrates-its-10th-anniversary-with-hopes-of-increasing-tourism-to-northern-france\\_6006660\\_30.html](https://www.le-monde.fr/en/culture/article/2022/12/05/louvre-lens-celebrates-its-10th-anniversary-with-hopes-of-increasing-tourism-to-northern-france_6006660_30.html).

Moretti, Enrico (2014) *The New Geography of Jobs: How Innovation is Reshaping How We Work and Where We Live*, 송철복 역 『직업의 지리학』 김영사, 2018.

Storper, Michael, Thomas Kemeny, Naji Makarem, and Taner Osman (2015) *The Rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles*, Stanford University Press

2023 I  
문화정책연구

# 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$

# 2

**2023**

문화정책연구

**미래정책 이슈페이퍼**  
**문화+ $\alpha$**

이슈페이퍼 2

## 지역소멸에 대응하는 문화와 관광의 융합

**정란수** 대안관광컨설팅 프로젝트 수 대표  
한양대학교 관광학부 겸임교수

문화와 관광이라는 영역은 매우 가깝고도 먼 분야라 하겠다. 국가 중앙정부에서도 문화체육관광부에서 문화와 관광 분야를 함께 업무를 수행하고 있으며, 많은 지자체의 행정조직체계에서도 문화와 관광은 하나의 국 또는 과에서 다루고 있는 곳이 적지 않다. 예를 들어, 부천시는 문화경제국 내 문화예술과, 문화산업전략과, 관광진흥과 등 문화와 관광 분야를 공통으로 하나의 국에서 다루고 있는 것을 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 비단 정부 조직의 측면만이 아니라, 우리 사회에서 문화와 관광 분야는 밀접한 경우가 적지 않다. 관광은 문화자산을 근간으로 상품과 콘텐츠를 만들어 내기도 하며, 관광객들이 한 국가 또는 지역에 관광을 가는 이유 역시, 그 지역의 문화적 경험을 위해 방문하는 경우가 적지 않다. 이러한 이유로 인해 ‘정글북’의 저자인 영국의 극작가 러디어드 키플링은 “여행지를 이해하는 첫 조건은 그곳의 냄새를 맡는 것이다”라고 언급하기도 하였다. 냄새라는 것은 바로 관광이 결국 그 지역의 문화에 대한 경험을 의미한다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

관광은 일반적으로 내가 살고 있는 지역이나 일상생활을 떠나서 무엇인가를 보거나 경험하고 돌아오는 활동을 의미한다. 다시 말해 관광 활동은 생활영역에서 벗어난 활동이다 보니 내가 살고 있는 지역 밖에서 일어나는 행위이므로 일상에서 벗어난 휴가철이 아니면 나의 일상생활과는 크게 관련이 없다는 생각이 들 수도 있다. 그런데, 최근에는 관광의 영역과 경계가 무너지기 시작하면서 일상이 곧 관광이 되기도 하며, 관광을 통해 지역 내 일상생활 영역에서의 산업이 활발해지거나, 지역소멸 문제를 관계인구나 생활인구라는 개념을 들어 지역문제에 대응하는 하나의 요소로 제시가 되기도 한다. 즉, 관광이라는 현상이 나의 즐거움이나 여행지에서의 깨달음 차원을 넘어선 지역의 문제에 대응하는 것이다. 또 그러한 관광 현상은 문화적 바탕과 융합을 전제로 할 때 보다 더 그 중요성이 강조되기도 할 수 있겠다.

본 원고는 관광 분야에서 바라보는 관점에서 지역소멸에 대응하는 문화와 관광의 융합 필요성과 방안에 대해 제시하고자 한다. 따라서, 문화 분야에서 느끼는 관광의 영향이나 효과에 대해 다소 차이가 있을 수 있다. 그럼에도, 다양한 관점

1) 부천시 홈페이지 참고(2023년 12월 1일 기준). <http://www.bucheon.go.kr/>

2) 조지프 러디어드 키플링(Joseph Rudyard Kipling)이 밝힌 어록 중 하나로 원문은 “The first condition of understanding a foreign country is to smell it”임



에서 문화와 관광의 융합과 필요성을 제기하기 위함으로 이해하며 코로나19 이후 관광의 변화, 관광과 문화의 결합, 특히 지역문화재단에서의 관광 분야 확장, 이에 따른 향후 방안 등에 대해 논의를 진행하고자 한다. 문화영역에서 쉽게 다루지 않는 관광 분야라는 특성이 단순히 다른 시각을 제시함이 아닌, 세상을 바라보는 관점에서 단안(單眼)을 벗어나, 양안(兩眼)으로, 그리고 이를 입체적으로 바라보는 복안(複眼)의 시각을 제시하기 위한 초고로 이해해 주길 희망해 본다.<sup>3)</sup>

---

3) 리영희(1993). <한반도의 비핵화군축 그리고 통일>. 「새는 좌우의 날개로 난다」에서 언급한 용어로 국제정세를 파악하기 위해서는 냉전 시대의 단안을 극복하고, 최소한의 균형 잡힌 관찰법인 양안을 넘어, 종합적이고 총체적인 관찰을 하는 복안을 가져야 한다는 글에서 착안

## 1. 코로나19 이후 관광의 변화

코로나19라 불리는 팬데믹 시기, 내국인의 해외여행이나 외래관광객의 방한 관광 모두 이루어지지 않는 시기가 2년 넘게 지속이 된 바 있다. 결국 여행업계를 비롯한 많은 관광산업은 침체기에 머물렀으며, 관광객들 역시 해외가 아닌 국내관광을 보다 즐기고, 사회적 거리 두기 등의 현상과 함께 안전과 방역, 비대면을 통한 정보 습득과 경험이 이어지기도 하였다. 코로나19 시기에서는 그동안 겪어보지 못하였던 다양한 현상으로 인해 관광사업이나 활동에서 변화가 일어났다.

특히, 사회적 거리 두기가 해제되고 일상화된 코로나19 엔데믹 시기를 맞이하여 관광 관련 기관들은 다양한 관광트렌드의 변화를 예상한다. 한국문화관광연구원의 경우 “NEW ERA TRIP”이라는 형태로 코로나19 이후의 관광트렌드를 밝히고 있다.<sup>4)</sup> 2023년부터 2025년까지 발현된 관광 트렌드로서 단·중기 관광트렌드를 예측한 내용으로 탄소중립, 웰니스 여행 등 코로나19 이전의 트렌드와 함께, 코로나 이후 강화된 트렌드 내용이 함께 제시된 것을 볼 수 있다.

[그림 1] 한국문화관광연구원의 “2023~2025 관광 트렌드”



4) 한국문화관광연구원(2023). 관광 트렌드 분석 및 전망 2023-2025.

최근, 한국관광공사는 2024년에 한정하기는 하였지만 향후 여행자들의 관광 트렌드를 “ROUTE”로 제시한 바 있다.<sup>5)</sup> 본 키워드는 온전히 자신에게 집중하면서 개인 취향과 관심사에 따라 언제든 나만의 여행을 즐기는 여행의 개인화, 일상화 경향이 더욱 강해질 것이라는 전망을 한 것이다. 2024년 관광·여행 트렌드는 내년 수요가 늘어날 것으로 예상되는 여행 유형에 기반해 도출되었는데, 예상되는 2024년 ‘대세’ 여행은 쉼이 있는 여행(Relax and empty your mind), 원포인트 여행(One point travel), 나만의 명소 여행(Undiscovered place), 스마트 기술 기반 여행(Travel tech), 모두에게 열린 여행(Easy access for everyone) 등 5가지로 제시하였다.

[그림 2] 한국관광공사의 2024 관광 트렌드



그런데, 이러한 관광 분야의 변화를 살펴보면, 그동안 한 번도 발현되지 않은 관광 현상이 코로나19 시기에 갑자기 생겨난 것은 아니다. 통상적으로 관광 현상도 코로나19 이전부터 지속해서 발전해 오다가, 코로나19 시기에 들어서서 훨씬

5) 이데일리(2023). 나만의 경험을 찾아…내년 관광 트렌드는 '루트', 2023년 12월 15일 자 기사.

더 가속화된 측면들이 적지 않다. 즉, 코로나19 시기로 인하여 새롭게 시작된 관광 트렌드라기보다는 기존부터 관광이나 여행의 변화가 있어 왔다가, 코로나19 이후에 오히려 여러 사회적 요인으로 인해 훨씬 더 촉발된 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

결국, 여러 기관에서 관광트렌드를 이야기하고 있으나, 그중 공통적인 변화상을 살펴보면 디지털전환(DX), 여행의 일상화와 융복합, 그리고 로컬관광 등이 눈에 띄게 된다. 여행의 일상화 과정에서 지역의 일상적인 문화가 곧 관광이 되고, 지역 문화가 관광자원이 된다는 것이다.

## 2. 문화와 관광의 융합을 위한 변화 과정

### 가. 문화자산에 대한 활용 증가 추세

문화와 관광에 대한 융합에서 가장 눈에 띄는 분야는 문화재청의 활용 사업들이라 할 수 있다. 문화재청은 국가 유산인 문화재에 대해 단순히 보전적 입장을 취하는 것만이 아니라 이를 활용하여 국민에게 문화재를 널리 알리고, 또 문화재를 다양한 형태로 활용하면서 이로 인한 여러 편익을 국민에게 전달하고 있다. 이러한 연유로 인하여 문화재청은 활용정책과 관련한 조직을 별도로 신설하여 운영하고 있으며, 이에 따른 문화재 활용 사업을 지속해서 추진하고 있다.

2023년 현재 문화재청에서는 문화재 활용 사업으로 생생문화유산사업(사업명: 생생문화재), 향교·서원 문화유산 활용, 문화유산 야행(사업명: 문화재야행), 전통 산사 문화유산 활용, 고택 종갓집 활용 사업 등을 실시하고 있다. 2008년 생생문화유산사업으로 시작된 문화재 활용 사업은 2023년 현재 5개 분야에서 전국 417개소 국가 유산 활용 사업을 진행하고 있다.

비단, ‘지역 문화유산 활용 사업’뿐 아니라 최근에는 다양한 문화재를 활용하여 관광자원으로 확대하기도 한다. 예컨대, ‘세계유산 미디어아트’의 경우 수원화성, 고창 고인돌 등 세계유산에 디지털·미디어아트 기술을 적용하여 문화유산의 가치를 널리 알리고, 새로운 방식으로 세계유산을 즐기게 함으로써 많은 관광객이 방문하고 있다. 2022년 수원화성 미디어아트 쇼에는 약 40만 명이 방문한 것으로 알려졌다<sup>6)</sup>.

국가유산 등 문화재라는 문화영역도 활용 측면의 강조를 통해 외지인들에게 인지도 증대와 활용을 통한 편익 제공이라는 고려를 하는 추세도 볼 수 있고, 이에 대한 외부 평가도 나쁘지 않다. 문화의 영역이 관광의 영역으로 확대 또는 융합을 통해 가치 전파가 더욱 가능해지고, 다양한 형태로 활용되는 장점이 있는 것이다.

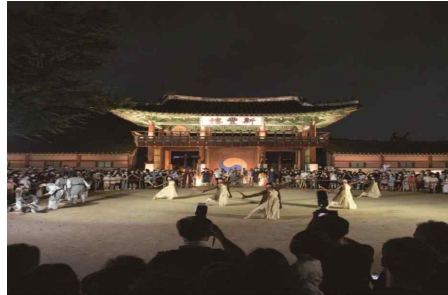
---

6) 정란수(2023. 10). 문화재, 관광의 중요한 활용 자산이 되다. 웹진 문화관광 10월호.

[그림 3] 2023년 문화유산 유유자적 보고서 표지



[그림 4] 2023년 수원 문화재 여행



[그림 5] 파주 행아웃 위드 방촌 생생문화재



출처: 문화재청 홈페이지. <https://www.cha.go.kr/eventInfo/index.do>

이렇듯, 문화재는 더 이상 보존과 보전만을 위한 대상이 아니라, 관광을 위한 중요한 자원으로 인식되고, 또 활용되고 있다. 이러한 방식의 문화재 활용은 새롭게 가공된 관광지나 관광자원과 비교할 때 훨씬 많은 스토리를 보유하고 있으며 또 다른 볼거리를 제공할 수 있다는 데 의의가 있다. 예를 들어, 문화재 야행은 대표적인 문화재 활용 성공 사례로 알려졌는데, 기존에는 닫혀 있는 야간시간대에 문화재를 개방하여 방문을 독려하는 한편, 다양한 조명 연출, 문화재를 돌아다니며 듣는 투어 프로그램 등 문화재를 활용한 미디어 아트 등이 더해져 마치 문화재 안으로 내가 들어가 그 당시의 시공간 주인공이 되는 느낌을 주는 것이다. 마치 영화 ‘미드나잇 인 파리’<sup>7)</sup>처럼.

7) 영화 ‘미드나잇 인 파리(Midnight In Paris)’에서는 약혼자와 서로 맞지 않는 취향 때문에 심란하던 길은 파리의 밤거리를 걷다가 여딘가에서 나타난 차를 타게 되는데 차가 도착한 곳은 1920년대, 예술이 꽃피는 파리로 가게 되는 이야기로, 과거의 예술가들을 만나며 환상적인 저녁을 보내고, 매일 같이 좋아하는 예술가들을 만나러 시간여행을 시작하는 영화 내용을 담고 있다.

## 나. 한류 등 문화적 관심이 곧 관광으로의 영향

또 하나의 문화와 관광의 융합과 결합이라는 측면에서 중요하게 바라볼 점이 바로 한류 등의 문화적 관심사가 곧 관광에 영향을 미치고 있다는 점이다. 코로나 19 시기, 국제관광은 사실상 중단되었지만, 문화교류는 다양한 방식으로 이루어졌다. 이러한 문화적 국제교류가 비약적으로 발전하였던 것은 바로 OTT의 발달이라 할 수 있다. 한류의 다양한 분야에 모두 적용되기는 하겠으나 특히 인터넷을 통하여 전 세계의 TV뿐 아니라, 컴퓨터, 태블릿, 스마트폰을 통하여 송출되는 강점을 지닌 OTT 서비스는 글로벌 OTT 기업의 성장과 함께 빠르게 많은 사람에게 전달이 되고 있다.

한국수출입은행에 따르면 2020년 세계 OTT 시장 규모는 약 1,100억 달러(약 131조 원) 규모로 전년 대비 18% 증가한 것으로 나타내며 2021년도에는 약 15% 성장하여 1,260억 달러(약 150조 원) 규모가 될 것으로 전망하기도 하였다. 특히, 넷플릭스 오리지널 시리즈 킹덤, 오징어게임, 지옥 등의 흥행으로 글로벌 OTT 기업들의 한국 콘텐츠 시장에 대한 투자가 확대되고 있으며, 이에 따라 앞으로 전 세계 콘텐츠 시장에 한국 콘텐츠가 차지하는 비중이 높아질 것으로 예상된다. 2011년 11월에는 국내에서도 11월 12일 디즈니 플러스가 진출하여, 글로벌 OTT 메인 3사인 넷플릭스, 디즈니 플러스, 애플 TV+ 등이 모두 국내에 진출하기도 하였는데, 이러한 국내 진출은 다시 국내 콘텐츠의 제작 활성화를 이끌 수 있을 것이며, 이는 다시 전 세계 송출 가능성을 높여준다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

OTT 콘텐츠의 등장은 관광 한류에도 긍정적인 신호탄이 될 수 있는데, OTT 한국 콘텐츠를 통해 한국에 관한 관심이 증대되고 이를 통한 방문 의향으로 이어질 수 있는 장점이 존재하기 때문이다. 또한, 최근에는 해외에서도 여행이나 관광 분야 콘텐츠도 제작이 되어 OTT를 기반으로 송출이 되는 것을 볼 수 있다. 기존의 여행 콘텐츠보다도 더욱더 자국 내 미시적인 주제를 통하여 여행을 다양하게 소개할 수 있는 것 또한 장점이 될 수 있기에, OTT 콘텐츠의 확대는 곧 방한 관광으로의 직접적 영향을 끼칠 것으로 분석된다.

8) 한국국제문화교류진흥원 (2021), <2021년 한류나우> Vol. 45(11, 12월호)

[표 1] 국내외 OTT 플랫폼 현황

구분		주요 내용
해외 플랫폼	넷플릭스	콘텐츠 투자비 : '19년 153억 - '20년 173억 - '21년 190억 달러 예상 순수 한국 콘텐츠 투자 : '20년 3,300억 - '21년 6,000억 원 '20년 9월 한국 콘텐츠 별도법인 설립, '21년 1월 파주시 스튜디오와 다년 임대 계약
	디즈니 플러스	'19년 11월 12일 출시. '21년 11월 12일 한국 진출 '24년까지 국가별 50여 편 오리지널 콘텐츠 제작 예정
	애플 TV+	'21년 아시아 타겟 드라마 〈파친코〉 제작(총제작비 약 1,000억 원), '21년 스튜디오 드래곤과 미드 공동제작 발표, '21년 11월 4일 한국 출시
	MAX	'20년 5월 27일 출시. 한국 진출을 위해 SKT, OTT와 적극 협업 계획 有
	아마존	'06년 9월 7일 출시. SKT와 협력 방안 논의 중
국내 플랫폼	웨이브	'23년까지 3,000억 원 - '25년까지 총 1조 원 투자 오리지널 영화 콘텐츠 확보를 위해 '21년 7월 400억 원 규모의 PEF 조성
	쿠방플레이	'21년 1,000억 원 투자 계획, 쇼박스+NEW와 콘텐츠 공급 계약
	네이버	3년간 총 3,000억 원 투자 CJ그룹과 빅히트와 제휴 IP 기반 콘텐츠 확장
	카카오TV	3년간 총 3,000억 원 투자, '24년부터 연간 4,000억 원 투자
	티빙	CJ ENM은 5년간 5조 원 이상, 티빙은 3년간 4,000억 원 투자
	SK텔레콤	3년간 오리지널 콘텐츠 3,000억, 5년간 1조 원 투자
	KT	3년간 4,000억 원 투자, 100여 개 드라마 IP 확보. 디즈니+와 모바일 제휴
	LG U+	디즈니+와 IP/ 계약으로 서비스 제공

출처: 한국국제문화교류진흥원 (2021), 〈2021년 한류나우〉 Vol. 45(11, 12월호)

이러한 OTT 콘텐츠 등의 영향을 받아서 국제적인 관광교류가 이루어지지 않았던 시기, 일본에서는 친한(親韓)파를 중심으로 재미있는 현상들이 나타나기 시작하였다. 바로 도한놀이(渡韓ごっこ, 한국 놀이)의 등장이다. ‘도한놀이’는 신조어로 뜻풀이하자면 한국 여행 놀이다. 호텔 같은 비일상적인 공간에서 한국 음식과 콘텐츠를 소비하며 마치 한국에서 여행하는 듯한 하룻밤을 재현하는 것을 의미한다. 일본 호텔 중에는 아예 한국풍 방을 따로 마련해 ‘도한놀이’ 숙박패키지를 마케팅 전면에 내세운 곳도 있는데, 오사카 에스리드 호텔은 4개의 한국 룸을 만들어 도한놀이 프로그램을 운영하고 있고, 숙박객에게는 한국산 스낵과 마스크를 제공하고 K팝 뮤직비디오를 마음껏 볼 수 있는 프로젝터와 온라인 동영상 서비스



(OTT)를 설치하며, 편의용품 역시 한국산 샴푸·린스를 제공했다. 초·중·고생 사이에서는 한복 체험에 이어 한국 교복 체험이 인기인데, 이용자들은 국내 예술고등학교 교복을 선호하며, 실제 예술고에 재학 중인 K팝 아이돌 멤버들의 학교생활이 노출되고 또 인기 그룹이 무대 의상으로 교복 콘셉트를 이용하면서 자연스럽게 생긴 유행이라고 분석된다.<sup>9)</sup>

[그림 6] 도한놀이를 즐기는 일본 젊은이들의 모습



출처: 경향신문(2021). 도한놀이·한국어 간판·교복 체험...한국에 진심인 일본 Z세대들.

결국, 한류 등 문화적 관심은 곧 관광으로의 직접적인 영향이 예상된다. 다시 말해 국제관광의 재개 이후 관광객이 방문하고자 하는 상당한 이유가 한류 문화에 기인한 것으로 볼 수 있으며, 관광 재개 초기의 가장 빠른 재개 동력이 되기도 하였다. 문화에 관한 관심은 어떠한 관광매력 요인보다 높은 관심과 영향력을 보이는 것으로 볼 수 있다.

9) 경향신문(2021). 도한놀이·한국어 간판·교복 체험...한국에 진심인 일본 Z세대들. 2021년 12월 4일 자 기사.

## 다. 일상적 공간의 관광 활동 증가

문화재 활용이나 한류만의 특정 영역의 국한이 아니라 최근 들어서는 일상적인 지역 문화 장소가 곧 관광지가 되는 경우가 적지 않다. 특히, 관광객들이 지역여행을 가서 함께 방문하고 검색하는 내용 중 지역에서의 카페 등을 방문하고, 대형 카페 등을 검색하는 경우가 많아지고 있다. 카페라는 공간이 통상 지역민들이 휴식하거나, 사람들을 만나는 일상적인 공간인데, 관광객들 역시 일상적 공간으로의 관광목적지를 검색하고 방문하는 것을 볼 수 있다. 관광 활동 중 가장 많은 활동인 식도락 활동이 곧 지역민들이 방문하는 장소, 음식을 접하려고 하는 것을 볼 수 있다. 이른바, 관광객을 위해 만들어진 곳이 아닌 지역민들의 공간이 가장 보고 싶고 경험하고 싶은 공간이 된다는 것이다.

이러한 특성은 부천시에서도 나타나게 된다. 예컨대, 부천시의 경우 관광객들이 많이 검색하는 공간에 대해 분석을 한 결과, 한국 관광 데이터랩 상 내비게이션 검색 건수 중 상위권에 차지하는 공간이 관광지가 아닌 백화점이나 대형마트 등으로 검색이 되는 것을 볼 수 있다. 물론 이러한 이유는 부천시가 유명 관광지가 다른 도시에 비하여 상대적으로 적기 때문이기도 하지만, 지역주민들의 방문 공간이 곧 관광객들도 방문하는 공간임을 보여주는 증거가 된다.

[그림 6] 한국 관광 데이터랩 상 부천지역의 관광 내비게이션 검색 건수 순위 도출 결과

순위	관광지명	광역시/도	시/군/구	도로명주소	종분류 카테고리	소분류 카테고리	검색건수
1	현대백화점중동점	경기도	부천시	경기 부천시 길주로 180-0	쇼핑	백화점	276,412
2	이마트프레시포스트부천점	경기도	부천시	경기 부천시 육필로 1-0	쇼핑	대형마트	185,501
3	롯데백화점중동점	경기도	부천시	경기 부천시 길주로 300-0	쇼핑	백화점	182,707
4	이마트중동점	경기도	부천시	경기 부천시 석천로 188-0	쇼핑	대형마트	126,586
5	홈플러스부천상동점	경기도	부천시	경기 부천시 길주로 118-0	쇼핑	대형마트	124,603
6	뉴코아아울렛부천점	경기도	부천시	경기 부천시 송내대로 239-0	쇼핑	대형마트	102,406
7	스타필드시리부천	경기도	부천시	경기 부천시 육필로 1-0	쇼핑	쇼핑몰	85,958
8	이마트부천점	경기도	부천시	경기 부천시 부천로 1-0	쇼핑	대형마트	82,679
9	웅진몰메이도시	경기도	부천시	경기 부천시 포파루로 2-0	문화관광	테마공원	59,029
10	세이브존부천상동점	경기도	부천시	경기 부천시 길주로 105-0	쇼핑	대형마트	55,229
11	상동호수공원	경기도	부천시	경기 부천시 길주로 16-0	문화관광	도시공원	52,887
12	부천메이도소풍	경기도	부천시	경기 부천시 송내대로 239-0	기타관광	교통시설	46,404

출처: 한국관광공사(2023).

한국 관광 데이터랩 빅데이터 내비게이션 지역별 검색 순위 중 부천시 2022년 연간 검색 결과

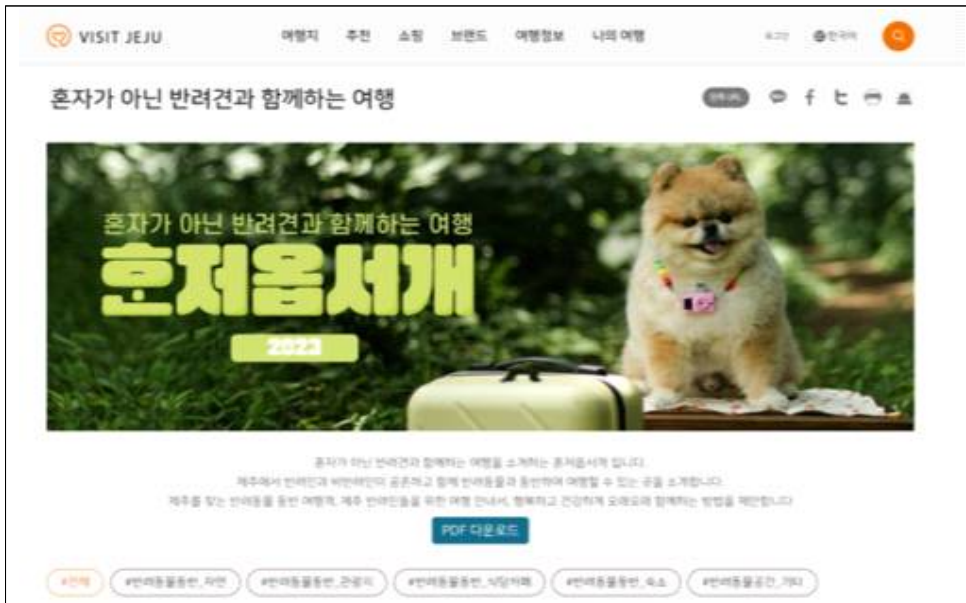
특히 시민들의 여가 활동 장소가 곧 관광 장소로 변모하는 경우가 많은데, 대표적인 특징이 바로 일상적인 문화를 소비하는 카페 같은 공간이 곧 관광객들이 방문하는 장소로 바뀌고 있다는 것이다. 다시 말해 지역민들의 여가소비 생활공간인 카페에 가기 위해 관광을 가는 행위가 생기기도 하고, 전통적인 관광행위라고 이야기할 수 없으나 일상 생활권 내 호텔에서 숙박하는 ‘호캉스’ 등을 관광으로 인식하면서 사람들이 살고 있는 일상이 곧 관광이 된다는 것이다. 학술적인 ‘관광’의 개념은 통상 생활 환경의 변화를 바라는 인간의 기본적 욕구 충족을 위하여 일상 생활권을 떠나서 다시 돌아올 예정으로 다른 지역을 여행하는 경제, 사회, 문화적 행위를 말한다. 즉, 일상 생활권을 떠나는 것이 관광이었으나 최근에는 여행이나 관광하고 있다는 상태가 더 중요하게 생각되며 일상과의 경계가 무너지는 것이 큰 특징으로 볼 수 있는 것이다.

## 라. 일상생활과 문화가 미치는 관광 현상

장소나 공간적인 특성만이 아닌 일상 생활문화가 곧 관광행태로 연결되는 사례들을 많이 찾아볼 수 있는데, 이 중 하나가 반려동물과 함께하는 여행 문화가 많아지는 것도 하나의 특성으로 볼 수 있다. 반려동물을 양육하는 가정이 늘어나면서 최근 여행 시, 반려동물과 함께 여행하는 관광객들이 많아지는 것을 볼 수 있는데, 최근 조사에 따르면 반려동물 양육 가정의 81.6%는 함께 여행을 가고자 한다는 것을 들 수 있다.<sup>10)</sup> 바로 가족과 취향에 대한 라이프스타일 문화가 여행에도 함께 적용되는 것을 볼 수 있겠다. 최근 정부나 지자체에서도 반려동물 동반 여행에 대한 움직임에 대응하기도 하는데, 한국관광공사에서는 반려동물 동반 여행 친화도시를 공모하여 울산, 태안 등이 선정되기도 하였으며, 특히 제주관광공사에서는 “혼자가 아닌 반려견과 함께하는 여행”이라는 내용으로 “흔저웍서개”라는 반려동물 동반 여행 섹션을 웹사이트에서 홍보하고 있다.

10) 경향신문(2023). 10명 중 8명 반려동물과 함께 여행...“동반 입장 여부가 가장 중요”. 2023년 11월 28일 자 기사.

[그림 7] 제주관광공사의 반려견 동반 여행 홍보 페이지



출처: 제주관광공사 홈페이지, <https://www.visitjeju.net/kr>

이외에도 최근 워케이션, 지역에서 살아보는 여행이 주목받으면서 관광산업의 변화도 눈여겨볼 점인데, 예를 들어 ‘한달살기’ 등을 위한 관광객 대상 플랫폼의 발전도 새로운 변화를 보인다. 특히, 한 달 이상 장기 숙박을 하는 ‘한달살기’의 경우 관광숙박업이 아닌 일반인의 생활 장소에 머무르는 특성을 많이 보이는데, 이 때문에 한 달 살기 플랫폼의 경우 숙박 계약이 아닌 부동산 단기 전전 대차 임대 계약을 맺는 것을 볼 수 있다. 이러한 관광 형태의 변화는 관광이 (웁고 그 림을 떠나) 사람들의 삶 속으로 침투되는 현상을 보여주는 사례라 할 수 있다.

## [그림 8] 한 달 살기 체류 숙소 연계 플랫폼에서의 이용자와의 부동산 계약 내용



일상생활에서 함께 하는 가족과 동반 형태, 그리고 일상생활의 공간까지 침투한 관광은 관광의 일상화 현상과 맞물리게 되며, 결국 지역 로컬과 더욱 밀접하게 결합하여 로컬관광의 활성화를 끌어내게 된다. 지역의 문화가 곧 지역의 관광이 되는 이러한 현상들로 인해 지역 문화사업을 추진하고 실행하는 지역문화재단들의 역할에서도 변화가 예상되는데, 바로 지역문화재단의 관광 분야 역할 증대가 이미 진행되거나 점차 변화하는 움직임을 보이는 것이다. 이는 지역 문화조직의 통폐합적 성격 때문에 나타나기도 하지만, 더 큰 원인은 문화와 관광의 융합 가능성에 기인하였다고 보는 것이 적절할 수 있겠다.

### 3. 지역문화재단의 관광 분야 역할의 증대

#### 가. 지역문화재단의 관광 관련 업무 추진 증대<sup>11)</sup>

지역문화재단은 「지역문화진흥법」에 따라 “지역 문화진흥”을 위해 설립되었으며, 크게 운영재단과 지원재단의 업무를 수행하고 있다. 운영재단이란 재단이 소유한 시설을 운영하는 성격의 재단이다. 초기 지역문화재단은 운영재단의 성격이 강했으나, 독자적인 사업을 구축하는 등 문화지원사업에 대한 역량이 커지면서 점차 지원재단의 성격을 띠고 있는 특징을 보인다. 다시 말해, 지원재단은 지원금을 배분하는 것을 목적으로 하는 재단이다. 부천문화재단 등 많은 지역문화재단은 지원재단으로서의 성격을 지니고 운영하는 것이 지금의 특징이라 볼 수 있다.

그런데, 최근에는 지역문화재단의 관광 분야 역할이 증대되고 있다. 이러한 이유는 여러 가지가 있을 수 있는데, 지역문화재단 중 관광 분야에서 시행하고 있는 문화체육관광부-한국관광공사의 DMO육성사업을 실행하는 역할을 하기도 하며, 지역문화재단의 업무 중 관광 분야가 함께 조직 및 역할에 포함되는 경우도 존재한다. 예를 들어, 태백시문화재단의 경우 태백시 지역 문화진흥, 축제 활성화, 관광진흥 사업을 통한 시민의 문화 욕구 충족에 이바지함이 주요 목적으로 구성되어 있으며, 부안군 문화재단은 부안지역 내 문화예술 및 관광 진흥을 통해 지역을 활성화하고 부안군민의 문화 향유 기회 확대를 위한 융복합 플랫폼 기관으로서의 역할을 수행하는 것을 재단 목적으로 제시하고 있다. 수원문화재단의 경우에는 역사와 전통의 계승과 지방문화예술의 진흥을 통해 시의 정체성을 확립하고, 문화정책사업과 관광 활성화 사업, 문화예술의 창작·보급 사업 등을 전개하여 시민에게 질 높은 문화서비스를 제공하고 문화복지구현에 이바지함을 목적으로 한다. 이외에도 경주문화재단, 강릉문화재단, 전주문화재단 등 문화재가 많은 지역에서는 지역문화재단 호칭에는 드러나지 않지만, 문화재를 중심으로 관광 활성화 사업을 수행 중인 곳도 적지 않다.

11) 본 내용의 주요 부분은 전국지역문화재단연합회(2022), ‘22 22년 기초·광역문화재단 실태조사 연구와 해남군(2019), 해남문화관광재단 설립 타당성 및 운영 방안 연구의 내용을 참조하여 작성함

이러한 특성을 종합해 볼 때, 지역 문화재가 많아 문화재 활용 사업이 추진되어야 하거나, 수도권 이외 관광객 유입을 통해 지역의 현안을 해결해야 할 필요성이 있는 지자체의 문화재단의 경우 관광 관련 업무를 수행하여야 하는 이유가 많은 것으로 분석된다. 결국 이러한 이유로 인하여 지역문화재단에서도 관광 관련 업무가 증대되는 경우가 많은 것이다. 특히, 한국관광공사에서는 관광진흥기금을 통해 다양한 지역의 보조금 지원사업이 많이 추진되고 있는데, 지역의 민관협력을 끌어내는 DMO육성사업 등 기금 보조를 위해서도 불가피하게 업무 확장이 일어나는 것을 볼 수 있다.

## 나. 지역문화재단의 지역 문화관광재단으로의 확대 증가<sup>12)</sup>

앞서 언급한 지역문화재단이 단순히 관광 분야의 업무를 확대 수행하는 것을 넘어서, 아예 지역문화재단에서 지역 문화관광재단으로 명칭이 변경, 확대되는 경우도 다수 늘고 있다. 지역 문화관광재단은 2020년 전에만 해도 광역지자체가 2개로 전북문화관광재단, 전남문화관광재단이 이에 해당하며, 기초지자체의 경우 영주문화관광재단, 청송문화관광재단, 강진군문화관광재단 등 3개 재단만이 운영 중 이다가 2022년 기준으로 그 숫자가 상당히 많아지게 되었다. 2022년 현재 지역 문화관광재단 현황으로는 광역지자체의 경우 세종시문화관광재단, 전북문화관광재단, 전남문화관광재단, 울산문화관광재단이 운영 중이며, 기초지자체의 경우 속초문화관광재단, 봉화축제관광재단, 영주문화관광재단, 영동축제관광재단, 예천문화관광재단, 여주세종문화관광재단, 익산문화관광재단, 횡성문화관광재단, 논산문화관광재단, 청송문화관광재단, 남해군관광문화재단, 영양축제관광재단, 강진군문화관광재단, 해남문화관광재단, 고창문화관광재단, 홍주문화관광재단, 진주문화관광재단 등이 운영 중이다.

기초문화관광재단은 지역 밀착형 준정부조직으로 지역문화진흥과 지역관광 활

12) 본 내용의 주요 부분은 전국지역문화재단연합회(2022), '2022년 기초·광역문화재단 실태조사 연구'와 해남군(2019), '해남문화관광재단 설립 타당성 및 운영 방안 연구'의 내용을 참조하여 작성함

성화를 동시에 추구하는 단체로 정의하고 있다. 결국 문화관광재단은 준정부조직으로 전문가집단으로 구성하여 정책 연구 기능을 갖추고, 본청에서 문화·관광사업을 추진하는데 정책제언 등 역할을 하며, 기초자치단체가 설립한 지역 문화관광재단은 지역의 특수성을 상향식(Bottom-up)으로 가장 잘 전달할 수 있어서 문화 다양성에도 기여할 수 있는 특징이 있다. 또한, 문화자원과 관광자원을 동시에 활용할 수 있는 문화관광재단은 가장 효율성 높고 수준 높은 문화관광상품을 개발할 수 있는 역량이 존재한다. 예를 들어 강진군문화관광재단의 상권 활성화 공모사업 선정의 경우, 강진군 강진읍 상업지역 중앙로 상점가 11만㎡ 구역 내 상가를 대상으로 간판 등 환경개선, 특화 거리 조성, 상인조직 역량강화사업, 문화관광 콘텐츠 개발 등을 계획하고 복합적인 문화관광 개발 정책을 시행하는데 문화 분야에서의 지역 활동가와 예술가 등의 협업, 지역 내 조직에 대한 문화재단의 보유자산을 통해 관광상품으로 개발 가능성을 높이는 등 문화와 관광의 확대 시너지 효과를 잘 보여주는 방식이라 할 수 있다.

#### 다. 지역관광조직의 역할 분류

지역에 따라서는 지역 문화관광재단에 대한 통합 조직이 아닌 관광 분야의 업무를 별도로 수행하는 조직들이 존재한다. 지역문화재단이 일반적으로 「지역문화진흥법」에 의하여 설립되는 경우가 많으나, 관광 분야는 지역관광과 관련하여 법규가 별도로 존재하지 않기 때문에 근거 법령을 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」, 「민법」 등에 따라 설립하게 된다.<sup>13)</sup>

관광 분야의 업무조직은 크게 지역관광재단, 지역관광공사, 지역관광공단 등으로 나누어 볼 수 있다. 지역관광재단은 공공성을 중심으로 하며 지역관광 홍보 및

13) 관광 분야의 법규로는 「관광진흥법」이 있으며, 관광진흥법 상에는 지방공사 및 재단에 대한 설립 규정이 별도로 존재하지 않는다. 다만, 법규 제48조의 9에 따라 지역관광협의회 등의 설립 규정은 존재한다. 이러한 이유로 인하여, 지역의 관광조직은 조직 성격에 따라 재단 등은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제4조 및 「민법」 제32조에 따른 재단 법인으로 설립하게 되며, 공사의 경우 「지방공기업법」 제3조 및 제5조에 의하여 설립하게 된다.



지자체 행정의 보조역할을 수행한다. 즉, 수익사업 등은 중점적으로 수행하는 형태가 아닌 지역의 관광자원 성격이 강하다고 볼 수 있다. 지역관광공사의 경우보다 수익성에 기반을 둔 관광사업 운영과 함께 관광마케팅에 대한 사업을 동시에 추진하게 된다. 지방공기업의 특성상 지역의 공공 역할도 수행하지만, 수익에 대한 강조를 무시할 수는 없다. 지역의 관광시설 운영 등 성격이 포함된 경우가 많다. 마지막으로 지역관광공단은 지자체가 운영하는 관광시설이나 공간에 대한 유지관리가 중심이 되는 경우이다. 소극적인 관리 형태에 대한 운영으로 적극적인 관광마케팅이 일어나지 않는 경우가 많다. 그러다 보니 관광 분야 특성상 외지인을 유입하여 활성화하는 목적과 다소 괴리되어 있어 최근에는 지역관광공단이 감소하고 지역관광재단이나 지역관광공사로 전환이 되는 경우가 많다.

## 라. 지역관광조직의 활성화 원인

앞서도 언급한 바와 같이 지역관광재단 등의 조직이 활성화되었던 원인은 지자체에 보조금으로 지원되는 관광진흥기금을 직접 실행하고 운영할 수 있는 조직이 필요한 경우가 많기 때문이다. 이러한 원인 중 하나는 관광 분야의 정부 정책의 큰 방향성에서 기인한다. 관광 분야 정책 중 장기간 오랜 화두는 바로 지역관광의 활성화이다. 특히, 외래관광객이 국내 방문을 할 때 서울에 약 80% 가까이 집중되는 현상<sup>14)</sup>으로 인해 지역에는 관광 침체, 서울에는 과잉 관광 현상인 오버투어리즘(overtourism) 문제가 발생하게 된다. 이에 따라 지역관광의 활성화가 장기간 논의됐고, 2023년 12월 8일 국무총리 주재 제8차 국가관광전략 회의에서도 크게 세 가지 국가관광 전략 방향성을 제시하였는데 이중 첫 번째가 여행 편의 개선, K-컬처 연계 강화로 외국인 관광객 유치 확대, 두 번째가 지역관광 콘텐츠, 인프라, 거버넌스 혁신으로 지역관광 시대 본격화, 세 번째는 융합·고부가가치로 산업영역 확장, 질적 성장 기반 강화를 제시하고 있다.<sup>15)</sup>

14) 문화체육관광부·한국관광공사(2020). 2019 외래관광객 실태조사. 한국 방문 권역으로 서울이 79.6% 차지

15) 관계부처 합동(2023. 12). 대한민국 관광 수출 혁신 전략.

[그림 9] 제8차 국가관광 전략 회의 비전 및 전략



특히, 두 번째 방향성인 지역관광 콘텐츠, 인프라, 거버넌스 혁신으로 지역관광 시대 본격화의 경우 바로 지역관광에 대한 중요성을 강조하고 있는데, 지역관광을 활성화하기 위한 거버넌스 조직을 그동안 DMO육성사업이라는 형태로 지역 내 관광 관련 업무조직이 수행하면서 지역관광재단 설립의 촉발을 불러일으킨 경우가 많다.

DMO육성사업에서의 DMO란 관광목적지를 마케팅하는 협의체라는 개념의 Destination Marketing Organization의 약자이다. DMO육성사업이란 주민 및 지역

주도의 균형발전과 관광 현안 해결을 위한 지역관광 추진조직 육성·지원사업이라 할 수 있다. 대상으로는 DMO 선정 목적에 부합하는 국내 법인으로서 단일기초자치단체(시군구) 단위에서 지역관광사업 추진 역량 및 네트워크 보유 국내 법인으로 지방비 매칭이 가능한 법인을 의미한다. 2023년 현재까지 최대 4년 차로 운영되는 법인이 있으며, 각 사업은 지역의 로컬문화와 관광을 연결하며 관광협의체의 민관이 주도하는 네트워크 조직을 육성하는 역할을 한다. 결국 이러한 보조금 사업이 지속해서 추진되면서 지역에서는 기금을 지원받아 운영할 수 있는 조직체가 필요하다는 점, 더 근본적으로는 지역관광 활성화를 위한 법인이 요구된다는 점에 의하여 관광 분야의 재단이나 공사 등 지원조직을 설립하게 된다.

또한, 중앙정부 입장에서는 기금 등 각종 재원을 통해 실행할 수 있는 조직에 대한 요구도가 훨씬 강해지고 있는 것을 볼 수 있는데, 이러한 이유로 지역관광조직이 있는 지자체에 더 많은 기회가 돌아가게 되는 것도 하나의 원인으로 볼 수 있다. 관광 분야의 사업들은 대부분 각 지원조직이 예산을 수립하여 이를 다시 수혜자들에게 지원하는 방식이 아닌, 직접적으로 시설 및 행사 운영, 홍보마케팅 사업 등 직접 실행 사업으로 추진해야 하는 경우가 적지 않다. 그러다 보니 사업의 예산에 대비하여 인력이나 실행 관련 기획 업무의 수준이 갈수록 높아지고 많은 숫자의 사업을 추진해야 하는 경우가 적지 않다. 그런데, 기초지자체에서 지역관광조직이 존재하지 않을 경우, 이를 기초지자체의 행정조직이 시행해야 하다 보니 다른 업무를 추진하면서 함께 시행하기 어려운 점이나, 순환보직 등의 특성으로 인해 전문성이나 연속성을 가지기 쉽지 않은 문제점이 존재한다. 이러한 이유로 기초지자체가 직접 사업을 시행할 때 외부 위탁 용역 등으로 사업을 시행하는 방식으로 진행되다 보니 사업이 제대로 관리되지 않고 연계성을 가지지 못하는 경우가 발생한다. 그래서 중앙정부에서는 가급적 지역관광조직이 존재하여 직접 전문성과 연속성을 지니고 사업을 실행할 수 있는 지자체를 선호할 수밖에 없는 것이다. 관광 분야의 예산은 이미 많은 부분 지방이양이 되었고, 그중 중앙정부가 지원할 수 있는 사업 형태가 공모 방식으로 추진되는 경우가 많은데, 공모 과정에서 이러한 지역관광조직의 유무는 공모 선정을 위한 매우 중요한 판단 근거가 되는 것이다.

[표 2] 2023년 DMO육성사업 사업자 및 사업 내용

지자체	사업자	사업 내용
동해	(재) 동해 문화관광재단	(필수사업) 동해시 위케이션 마을 조성, 유희공간 활용 청년 로컬크리에이터육성 및 마켓 활성화, 관광홍보 청년 크리에이터 육성 등을 통한 숙박 이용객 증가 및 지역 이미지 개선 (기획사업) 동해 여행자플랫폼 활용 캠페인, 교육 진행 및 지역 커뮤니티 활용 체험프로그램 운영 등을 통한 DMO 지속가능성 확보
거제	(주)거제 섬도	(필수사업) 로컬관광 인큐베이팅프로젝트를 통한 관광콘텐츠 홍보, 디지털 관광 명예 주민 중 사업, 지역관광 아카데미 운영 (기획사업) 관광 포럼, 축제 리뉴얼, ESG 연계, 반려동물 동반 관광 등 거제시 정책사업 연계 프로그램을 통한 로컬관광 협업 진행
김해	협동조합 봉황대	(필수사업) 김해 원도심 활성화를 위한 매주 1회 문화예술행사를 진행하여 문화예술로 모여 드는 김해 관광 기획 (기획사업) 원도심 내 주요 관광지, 관광프로그램 정보 등을 상호 연계하는 테마코스 개발
밀양	(재) 밀양 문화관광재단	(필수사업) 위케이션 활성화를 위한 업체 발굴 및 수용 태세 점검과 기업·기관 연계 시범운 영을 통해 밀양형 위케이션 환경 조성 (기획사업) 밀양 주요 캠프장, 유원지, 휴양림 활용 체류형 관광 활성화 사업 및 친환경 걷기 여행 정착 캠페인 사업 진행
진주	(재) 진주 문화관광재단	(필수사업) 도시재생구역과 농촌에서 즐기는 체류형 야간관광을 통해 지속 가능한 일상 속 생활관광 기반 구축 (기획사업) 플로깅 및 제로웨이스트캠페인, 무장에 야간관광을 통한 친환경 관광환경 조성
하동	협동조합 하동주민 공정여행 놀루와	(필수사업) 지역을 대표하는 관광상품인 ‘섬진강 달마중’ 행사 확대 및 지역 특산물인 대봉 감을 활용한 관광상품 개발 (기획사업) 녹차 생산 농가 및 숙박업체와 네트워크 조성 및 녹차 고장의 관광상품 개발·정착
신안	(사)신안군 관광협의회	(필수사업) 자연 자원을 활용한 슬로시티에서 느리게 살기 사업, MZ세대가 방문하여 섬 생활을 공유할 수 있도록 유도하는 MZ세대의 천사섬 표류기 진행 (기획사업) DMO 거버넌스역량강화를 위한 아카데미, 도시관광, SNS 콘텐츠 제작 등의 활동을 통해 지역 홍보·마케팅 활성화
해남	(재)해남 문화관광재단	(필수사업) 위케이션 참가자 모집 및 프로그램 운영과 해남형 ESG 실천 관광사업체 인증 (기획사업) 지자체 소유 유희공간 활용 해남거점센터 운영(해남모아) 및 온라인 플랫폼 구축(해남 관광사이버군민증)
완주	(재) 완주 문화재단	(필수사업) 마을 유희공간을 활용한 완주형 위케이션 운영, MZ세대 관광콘텐츠 발굴·홍보, 완주관광 온라인 통합서비스 구축을 통한 마을 공동체 활성화 및 관광비즈니스 모델 확보 (기획사업) 완주 관광플랫폼 공간구축 및 지구 온도를 1.5℃ 낮추는 친환경·저탄소 캠페인
장수	협동조합 이레	(필수사업) 장수군 7읍면의달인 발굴 및 7개의 미션 수행하는 장수세븐미션투어 진행 (기획사업) 관광홍보마케팅 플랫폼 구축, 인근 초등학교학부모 대상 ESG 관광상품개발
공주	(사)공주시 관광협의회	(필수사업) 지역 협의회 인프라를 활용한 공주의 사계절 명소 및 체류형 관광프로그램 개발 (기획사업) 공주의 청년 인프라를 활용한 홍보 콘텐츠 제작, 친환경 저탄소 관광 캠페인
금산	(재) 금산 축제관광재단	(필수사업) 금산군 농촌체험휴양마을 활용 위케이션 인프라를 구축하는 ‘별채 사무소’ 사업 (기획사업) 착한 캠핑사업을 통해, 금산군 4대 캠프장에 체험프로그램 제공 및 로컬푸드직 매장지역 특산물 판매 존 설치

## 마. 지역문화재단의 확장성과 실험을 위한

### 관광 분야 영역 접근 추진

이러한 문화와 관광 분야의 융합은 지역의 문화 및 관광조직이 사업을 추진하는 실행 방식도 고민이 필요하다. 지역 문화관광재단은 일반적인 지역문화재단의 역할과 지역관광공사 및 지역관광협회의 역할을 복합적으로 수행하는 역할로 볼 수 있다. 즉, 일반적인 지역문화재단의 역할은 지역 문화사업 수행, 지역 문화예술인 지원, 지역 문화시설 운영, 문화시설에 연계한 사업개발 등이 있으나, 지역의 문화관광재단은 문화재단, 관광협회 및 관광공사의 역할 중 지자체에서 필요한 다양한 분야에 전문 서비스를 제공함을 포함한다.<sup>16)</sup> 이에 따라 지역 문화관광재단은 전문성을 바탕으로 문화 및 관광산업을 복합적으로 발전시키는 역할을 하는 것이 바람직한데, 예를 들어 평소 지역의 문화자원, 관광자원에 대한 수요조사, 발전 가능성 등을 연구하여 복합적인 문화·관광상품을 개발하게 되는 것이다. 또한 지역 전체 자연, 문화, 관광, 각종 시설, 숙박, 음식점 등에 대한 복합적인 마케팅, 홍보 정책을 연구·개발하고, 지역예술인 단체에 대한 지원, 육성, 레지던시 서비스 제공 등 지원방안에 대한 정책 연구 및 국비 공모사업 응모 등이 추진된다. 지역문화재단이 하던 역할에서 완전히 상충하는 부분의 업무가 아닌 융합과 확장이라 할 수 있다.

부천문화재단을 예로 들어보자. 부천문화재단이 그동안 추진해 왔던 다양한 사업 중 미디어 관련 사업의 확대를 통해 방문객 증진, 전문예술 활동에 대한 관광 콘텐츠 개발 등을 시도하고, 향후 문화체육관광부와 한국관광공사 등 DMO육성사업을 추진하면서 다양한 방식의 관광문화융합 사업을 시행하는 것을 제안해 볼 수 있을 것이다. 부천문화재단이 부천시민들을 대상으로 추진하는 공모사업도 이를 관광자원이나 콘텐츠를 발굴하는 내용으로 확장하여 사업을 추진하는 방식도 가장 쉽게 사업을 추진하는 방안이 될 것이다. 이를 통해 부천 관광의 자원과 콘텐츠를 만들어 내는 주체가 바로 부천시민과 부천의 문화예술인이 되어 언제나 활력있는 부천 로컬관광을 발전시키는 계기가 될 수 있을 것이다. 지역소멸에 대

16) 해남군(2019). 해남문화관광재단 설립 타당성 및 운영 방안 연구.

응하는 길은 바로 문화와 관광의 융합을 통해 시너지 효과를 발휘하는 것이 가장 효과적인 방법이 된다.

[그림 10] 현재 부천문화재단의 공모사업 운영 형태



출처: 부천문화재단 홈페이지. <https://www.bcf.or.kr/business/supportInfo/supportInfo.act>

## 4. 실천적 고민: 문화와 관광 융합의 로컬관광 증진 방안

### 가. 문화와 관광 융합을 위한 로컬관광 증진 필요성

결국, 지역 단위에서 문화와 관광 융합에 대해 가장 가능성이 높고 적극적 융합 실천이 가능한 부분은 지역 문화를 기반으로 하는 로컬관광이라 할 수 있다. 다만, 로컬관광의 형태는 여러 형태로 나누어 볼 수 있을 텐데, 지역의 스토리텔링을 통해 관광 자원화를 끌어내거나, 지역주민이 관광인프라와 시스템을 만들어 낼 방법, 그리고 마지막으로 지역 기반의 문화와 자원을 보다 큰 기업과의 연계를 통해 시너지효과를 내는 방법 등이 모색될 수 있겠다. 각 방식은 지역 문화자원과 문화예술 활동가들의 역량에 따라 선택할 수 있을 것이며, 지역 수준에 따라 문화와 관광의 융합 가능성을 판단할 수 있으리라 보인다. 각 로컬관광 형태를 실제 추진했던 사례를 중심으로 융합 방식을 제시해 보고자 한다.<sup>17)</sup>

### 나. 지역 문화 기반 스토리텔링 관광 자원화:

#### 제주 해녀의 부엌 및 예그리나 in 제물포구락부

우선, 지역문화 기반 스토리텔링을 관광자원화한 사례로는 “제주 해녀의 부엌”과 “인천 예그리나 in 제물포구락부 1926”을 예시로 들 수 있다. 두 사례는 모두 공연 형태를 띠고 있다. 문화기반의 스토리텔링을 잘 표현한 것이 지역 스토리를 활용한 공연인데 최근에는 이를 통해 관광객들에게 그 지역을 알리는 역할을 돈독히 하는 것이다.

우선 “해녀의 부엌”은 제주도 성산읍 종달리라고 하는 작은 어촌마을에 예전 어판장으로 사용하던 곳을 리모델링하여 해녀 할머니들이 물질을 하여 잡은 해산물과 함께 해녀분들이 직접 나와 연극을 들려주는 극장식 레스토랑이다. 제주의

17) 본 사례들은 정관수(2023), 여행자의 눈으로 본 관광개발, 백산출판사에서 저자가 작성했던 내용을 각색하여 작성하였음을 밝혀둡니다.

대표적인 콘텐츠인 해녀분들이 직접 연극을 들려주고, 본인들이 잡은 빨소라를 먹을 수 있는 곳이다. 이곳은 지역의 문화와 경험을 먹는 느낌, 경험 소비가 바로 이에 해당한다. “해녀의 부엌”은 해녀들의 이야기와 같은 콘텐츠도 중요하지만, 이곳이 가지고 있는 진정성이 가장 큰 강점이다. 특히, 이 “해녀의 부엌”을 만든 김하원 대표는 한예종을 졸업하였기 때문에 자신의 강점인 연극을 통해 지역의 문화를 관광객들에게 알리는 강점이 있다.

[그림 11] 해녀의 부엌 김하원 대표



출처: 제주 해녀의 부엌 홈페이지 <https://haenyeokitchen.com/>

“예그리나 in 제물포구락부 1926”은 인천 개항장거리에서 2022년 10월~11월 시범적으로 운영된 재즈 음악극 공연이다. 이 공연은 개항장의 옛이야기를 보여주는 공연이지만 단순 공연이 아니라, 공연장 관객들이 모두 개화기 시대 의상을 입고 함께 재즈 파티를 즐기고, 이후 공연이 끝나면 인천 개항장거리에 나와서 배우와 관객이 함께 이동하는 볼거리를 제공한다. 개항장거리가 진짜 개항의 시대로 탈바꿈되는 모습을 보여준다. 예그리나 in 제물포구락부 1926 공연은 여행자들이 단순히 수동적으로 관람만 하는 공연이 아니라 여행자들 스스로가 공연에 참여하고,



개항장거리 자체를 옛날로 돌아가는 풍경을 함께 제공한다. 인천의 이 공연은 무대화된 고유성을 알고 있으면서도 그 무대를 관객들의 공간으로 확장하고, 관객들도 배우들과 함께 호흡하는 능동성을 보여준다. 상상해 보라. 이러한 개항장의 소규모 공연들이 여러 공간에서 이루어지고 같은 시간 공연이 끝나고 나면 각 공연의 관객들이 개화기 의상을 입고 모두 거리에 쏟아져나와 함께 춤을 추는 모습을. 그 모습이 그려질 때마다 개항장거리의 활기찬 모습이 더욱 기대되는 이유이다.

[그림 12] 예그리나 in 제물포구락부 1926의 배우와 관객이 함께 촬영한 모습



출처: 인천관광공사 국내마케팅팀 김리영 차장 제공

#### 다. 지역주민이 관광체계를 만든다:

##### 공주 제민천 마을스테이와 일본 요시노 삼나무하우스

지역주민이 지역을 주도하는 관광생태계에 직접 참여하기도 한다. 이 경우에는 관광인프라를 지역주민이 구축하게 되는데 지역문화가 기반이 되어 관광체계가

만들어진다고 볼 수 있겠다. 이러한 사례로는 국내에는 공주 제민천의 “봉황재 게스트하우스”라는 마을스테이가 대표적이다. 이외에도 지역민이 함께 운영하는 숙소도 눈에 띄는데 일본 요시노의 “삼나무하우스”도 참고할 만하다.

로컬 커뮤니티 호텔이라고도 불리는 지역 기반 마을스테이는 숙소라는 개념을 탈바꿈하고 있다. 공주 퍼즐랩의 권오상 대표는 공주 원도심 제민천에서 봉황재 한옥 게스트하우스를 운영하면서 지역 청년과 지역민을 규합하여 새로운 관광모델을 창출하고 있다. 로컬 커뮤니티 호텔은 일반적인 수직적 건물 기반의 호텔과 달리 수평적인 지역의 각 상점, 즉 숙소·카페·식당·책방·주점 등이 모두 어우러진 마을이 곧 호텔이 되는 개념이다. 일상의 공간과 일상적 지역민들이 여행의 일상화에 대응하는 개념이 된다. 바로 지역주민들이 모두 참여하여 관광자원을 만들게 되며, 지역 문화 자체가 곧 숙소이자 관광 매력물이 되는 개념으로 볼 수 있다.

[그림 13] 공주 봉황재 게스트하우스



두 번째 사례는 “삼나무하우스”이다. 삼나무로 유명한 일본 나라 현 요시노의 작은 마을에 현지에서 공수한 삼나무로 공동 숙박 시설 '커뮤니티 센터'를 만들게 된다. 이 건물은 말 그대로 커뮤니티 센터, 즉 주민자치회관이다. 그런데 바로 이

공간을 관광객의 게스트하우스로 함께 이용하는 것이다. 이곳은 원래도 커뮤니티 센터이니, 당연히 주민들도 그저 게스트하우스의 기능과 이용만을 하는 것이 아니라 지역주민으로서 진짜 주인이 된 것처럼 행동하게 된다. 그런데 그것이 바로 가식적이거나 프로그램적인 콘셉트가 아니고 실제 주민들이 관광객을 맞이하고 함께 이야기하고 잠도 함께 자는 개념으로 운영이 되고 있다. 운영은 주민들이 공동으로 운영하며 당번을 정해 관광객을 맞이하게 된다. 게스트하우스 수익은 마을 공동으로 사용되고 있다.

[그림 14] 요시노 삼나무하우스 2층 선라이즈 객실



## 나. 지역기업과 로컬의 융합: 일본 OMO5와 일본 스타벅스

지역 문화와 관광의 융합인 것은 마치 지역의 활동가나 지역주민이 직접 운영하는 것으로만 보기 쉬우나, 최근에는 글로벌 프랜차이즈나 대기업, 지역의 대규모 호텔 등이 로컬관광으로 참여하는 때도 적지 않다. 일본에서 이러한 움직임들이 많은데, 일본의 호텔 프랜차이즈 “OMO” 호텔과 일본 스타벅스 프로젝트 등에

서 실천적 움직임들을 찾아볼 수 있다.

“OMO” 호텔은 일본 호시노 리조트 기업이 만든 도심 호텔 브랜드이다. 호텔 규모와 부대 시설에 따라 OMO3, OMO5, OMO7 등으로 운영이 되고 있다. 도쿄 오오츠카에 있는 “OMO5”는 로컬문화와 관광의 융합을 중시하는 호텔로 유명하다. 로비에는 큰 지도가 걸려 있었는데, 호텔 주변 근처를 지도화하여 커뮤니티 지도를 보여주는데, 지역의 로컬상점, 노포, 장인들이 있다는 것을 보여주게 된다. OMO5의 장점은 커뮤니티 지도에서도 보여주었듯이 지역과 함께 하는 부분이 가장 큰 장점이다. “로컬에 뛰어들어라(Dive to Local).”라는 표어를 전면에 내세우는 오모 레인저 투어(OMO Ranger Tour)인데, 오모 레인저 투어는 도보 투어로 5개의 콘셉트를 가진 레인저들이 지역의 로컬을 여행하는 프로그램으로 지역 상생을 보여주는 장점이 존재한다.

[그림 15] 호텔에 부착된 오모 레인저 포스터





일본 스타벅스 체인은 지역화 프로젝트를 시행하고 있는데 2021년 일본 스타벅스 25주년을 기념하여, 47개 지역의 특산물을 이용한 프라푸치노를 만든 스타벅스 47 지모도 프라푸치노 프로젝트가 있다. 각 지역에 살고 있는 바리스타들이 아이디어를 내어 각 지역의 특산물로 프라푸치노를 만들게 되었는데 예를 들어 홋카이도는 옥수수 크림 프라푸치노, 사과로 유명한 아오모리는 사과 딸기 프라푸치노, 도야마는 수박 프라푸치노 등을 판매하는 형태이다. 특정 지역만의 프라푸치노를 먹기 위하여 일본 전역을 여행하는 사람들이 생겨날 만큼 여행자들에게는 특별한 경험으로 다가온 프로젝트였고, 이 로컬 콘텐츠를 만드는 것은 위에서부터가 아닌 지역의 바리스타를 통해 만들었다고 하니 훨씬 생생하고 감동을 전해주기도 한다. 프랜차이즈 카페인 스타벅스가 프랜차이즈의 대원칙인 통일성, 표준화를 발전시켜 지역만의 특성을 가미하니, 여행자들은 지역을 여행하면서 프랜차이즈 카페에서도 지역 문화를 느끼는 여행의 감성을 느낄 수 있게 된다.

[그림 16] 47개 지역만의 스타벅스 프라푸치노 홍보 이미지



출처: 일본 스타벅스 지판 홈페이지 <https://www.starbucks.co.jp>

## 5. 문화와 관광은 어떻게 융합할 것인가?

### 가. 지역 내 문화와 관광의 융합 가능성 모색

이렇게 문화 분야는 관광객들을 통한 인지도와 활성화를 할 수 있는 이유로, 관광 분야에서는 문화자원과 자산이 곧 관광매력의 근간이 되기 때문에 지역에서 문화와 관광의 융합은 매우 중요한 화두가 될 것이다. 이러한 변화상은 수도권 보다는 지역 인구소멸 등 이슈가 있는 수도권 외 지역에서 훨씬 더 많은 요구가 발생하고 있다. 당연하게도 인구가 감소하다 보니 이를 대체할 수 있는 경제효과를 찾거나, 외부 유입을 할 수 있는 사업들을 발굴해야 하는데 이를 관광에서부터 찾게 되는 것이다. 그러다 보니 지역 인구소멸에 대한 행정안전부의 지방소멸대응 기금 중 다수가 관광 분야 사업으로 채워지는 경우가 많다. 문제는 지방소멸대응 기금의 다수 사업이 관광 분야 사업 중 지역소멸에 대응한다고 보기 어려운 사업들이 많다는 것이다.<sup>18)</sup>

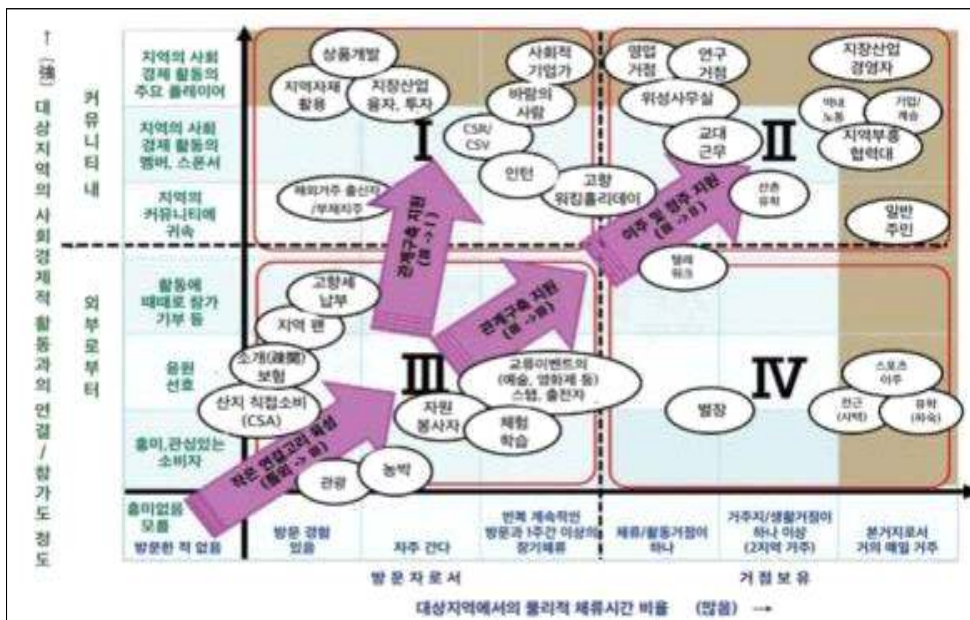
관광 분야 사업이 성공을 거두기 위해서는 새롭게 관광시설을 만드는 방식이 아니라 지역 내 문화자산과 지역 내 인력자원이 근간이 되어 관광사업을 풀어나가는 것이 올바른 방식이 될 것이다. 다시 말해 지역 내 문화와 관광의 융합이 제대로 이루어질 때 지역소멸에 대응하는 사업으로 추진될 수 있는 것이다. 이를 위해서는 사업과 추진 조직의 목적성이 분명해야 한다. 특히, 지역의 문화관광조직이 단순히 하나의 조직으로 구성되어 있다는 방식이 아닌, 문화 분야의 자산과 역량을 관광 분야에서 활용할 수 있어야 하며, 공통된 문제 인식을 통해 관광과 관련된 사업추진으로 문화 분야에서의 현안 사항이 해결될 수 있는 부분이 전제될 필요가 있다. 이러한 특성을 구현한 것이 국내 실정과 차이가 존재하기는 하지만 일본의 지방 창생 전략과 관계인구 유입 전략이라고 볼 수 있다.

18) KNN 뉴스(2023). 지방소멸 기금이 단체장 공약·관광 사업용? 2023년 11월 17일 자 기사.



지방 창생 정책에 대해서는 일정 부분 관광의 역할을 제시하고 있는데, 직접적으로 관광이 지역소멸의 대응 전략으로 제시되기보다는 완충적이고 단계적인 접근이라 할 수 있는데, 이는 결국 관광으로 인한 지역의 교류 인구가 점차 그 지역의 관계인구가 되어 지역에 정착할 수 있는 체류인구로 변화된다는 구조라 하겠다. 관계인구라는 것이 여러 종류가 있는데 그중 체험학습이나 지역 팬층, 관광이나 농박(농가 민박 등) 등을 통해 이루어지는 사람들이 관계 구축을 통해 지역에 정착하는 형태로 구조를 지니거나, 위케이션이나 재택근무 등의 형태로 근무처를 지역으로 옮겨지는 형태 등 거점을 보유하는 수준이 곧 지역소멸에 대응할 수 있다고 제시하는 것이다.

[그림 18] 일본의 커뮤니티 유형과 관계인구 정책



출처: 일본 국토교통성(2019). 관계인구의 확대, 심화와 지역 만들기  
(즐거운도시연구소 정수경 소장 번역 내용 발췌)

그러면서 일본에서 중요하게 강조하는 지점은 관광 분야의 교류인구가 관계인구가 되기 위해서는 그 전제가 곧바로 거점 보유나 정착으로 이루어지는 것이 아닌, 지역에서의 커뮤니티 내로의 관계 구축 재편이나 이주 및 정주 지원과 같은



형태로서의 확대가 필요하다는 것을 전제로 하고 있다. 즉, 커뮤니티 내로의 확산을 위해서라면 지역 내 문화자산을 보유하고 있는 지역민과 문화예술가와의 협업이 필요하다는 의미가 될 수 있으며, 거점 보유나 정착을 위해서라면 이는 또 지역의 문화생활자원에 대한 확충이 우선 전제가 됨을 볼 수 있다. 청년들의 경우 농촌 취약성이 심화한 원인이 바로 문화생활 정책이 부족하다는 부분이 크게 지적되고 있기 때문이다. 특히 요즘은 지방도 문화시설이 다양한데, 그런데 그 안을 채울 콘텐츠는 부족하여서 일자리와 함께 또래 집단과 소통할 문화 인프라가 충분해야 한다면, ‘직주락(職住樂)’의 조화를 강조하게 된다.<sup>21)</sup> 교류인구인 관광객들이 관계인구와 정착으로 이어지기 위해서는 관광객들에게 서서히 문화 인프라와 프로그램을 다양하게 보여주어 지역에 대한 인지도와 선호도를 증진하는 접근이 요구된다.

#### 다. 문화와 관광에 대한 상호 간 이해가 전제

다만, 문화와 관광의 융합에서 전제조건은 분명하다. 문화와 관광 분야 모두 전문성을 인정하고 서로 교류의 필요성과 협력의 시너지효과를 인정하는 것이다. 지역문화재단 및 문화 분야 기관들이 관광 분야와 통합이나 융합을 진행하면서 지역 문화계에서는 적지 않은 비판과 논란이 있기도 했다. 이러한 특성은 실제로 서로 간의 물이해에서 비롯된 경우가 적지 않다. 그동안 관광 분야 사업에서 문화예술계에 대한 협력을 장기적이고 지속 가능한 방식이 아닌 일회성으로 소비하는 방식으로 적용하거나, 문화 분야의 사업과 인력 특성을 무시한 형태로 사업에 투입되게 하는 경우가 적지 않았다. 특히, 문화예술계에서 생성하는 콘텐츠는 문화예술인력의 소중한 자산임에도 불구하고 이에 대한 재산권을 쉽게 생각하거나 도용하는 경우가 이러한 비판을 더 키워온 측면이 적지 않다. 이는 지역문화재단의 통폐합 측면이나 관광 분야 확대 측면에서 크게 주목받기도 한다.

---

21) 농민신문(2022). [지방소멸, 문제는 문화야!] 농촌 취약성 심화...청년층 모시는 문화생활 정책 절실. 2022년 11월 28일 자 기사.

## [그림 19] 지역 문화조직의 관광 분야 통합에 대한 논란 관련 기사



출처: 중부매일(2022). '역사·예술이 관광 들러리냐' 문화기관 통폐합 거센 비판.  
2022년 11월 30일 자 기사.

그런데도, 문화분야 역시 관광 분야에 대한 오해가 이러한 문제를 키워온 경우도 적지 않게 존재한다. 앞서 언급한 대로 관광객들에게 지역 문화의 확산과 공유를 통해 인지도 향상, 편익 제공 등의 긍정적 측면이 존재하고, 특히 지역소멸에 대한 대응 방식에서 필요한 부분이 존재함에도 관광 분야는 무조건 수익성만 관심이 있고, 지역 문화를 해치는 갈등적 요소라고만 접근한다면 서로 간의 이해 폭이 좁혀질 수가 없을 것이다.

앞서 언급한 문화재 활용 사업에서도 이러한 문화와 관광의 융합에는 여러 논란이 존재한다. 문화재 활용에 따른 변형과 파괴를 어떻게 극복할 것인가는 여전히 남는 숙제이다. 보전과 활용이라는 양면의 과제에서, 관광객들이 원하는 활용을 어디까지 추진할 것인지, 그리고 어떻게 보여줄 것인지는 늘 고민이 될 수밖에 없다. 우리들의 부모가, 그리고 지구가 물려준 유산인 문화유산, 자연유산, 무형유산을 우리는 문화재라고 부른다. 이 유산을 관광 유산으로 올바르게 만들어 나가는 해안이 모두에게 요구된다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

22) 정관수(2023. 10). 문화재, 관광의 중요한 활용자산이 되다. 웹진 문화관광 10월호.

결국, 문화와 관광 분야에 대한 상호 간 이해가 전제되어야 한다. 단순히 사업을 융합하여 추진하겠다는 방식이 아니라, 서로 간 이해를 위한 거버넌스 구성과 융합 포럼 개최, 시범적인 사업 도입 등을 단계적으로 추진하는 방식이 요구된다. 특히 각 분야에서 사업을 추진하였던 방식의 노하우를 공유하고 공통점과 차이점을 함께 논의할 필요가 있다. 문화 분야와 관광 분야가 서로의 융합과 교류해야 하는 이유와 접근 방식에 대해서 각 이해관계자가 상호 이해하는 부분이 전제되어야 할 것이다.

# 3

**2023**

문화정책연구

**미래정책 이슈페이퍼**  
**문화+ $\alpha$**

이슈페이퍼 3

## 미래 환경의 변화와 지역문화재단 리더십 :부천문화재단 사례를 중심으로

임학순 가톨릭대학교 미디어기술콘텐츠학과 교수

## I. 미래 환경의 변화와 지역문화재단의 과제

부천문화재단은 2023년에 “지역문화재단의 역할 재정립 및 지속가능성”을 주제로 경기도문화정책 2차 포럼을 개최하였다. 이 포럼은 지역문화재단의 업무 영역이 문화와 예술영역에서 관광, 콘텐츠산업, 지역사회 문제 등의 영역으로 확장되고, 국가와 지방자치단체의 문화정책 환경이 변화하는 상황에서 미래 지역문화재단의 역할을 탐색하기 위한 것이다. 포럼에서는 표 1에 나타난 바와 같이 지역문화재단의 역할 재정립 요인과 관련하여 인공지능의 발전, 문화와 관광의 융합, 문화예술의 사회적 가치와 경제적 가치의 균형, 로컬의 가치창조 등을 논의하였다.

[표 1] 경기도 문화정책 제2차 부천문화재단 포럼 논의 결과 (2023)

구분	발제/토론자	주요 내용	
		주제	내용
[1부] 주제 발제	김성하 (경기연구원 연구위원)	미래도시를 위한 새로운 문화정책과 지역문화재단의 역할 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>과학기술의 발전과 인간의 자유성</li> <li>인공지능과 인간의 상호작용</li> <li>문화 향유, 지역 고유성, 지역발전</li> </ul>
	서우석 (서울시립대 교수) 김효주 (서울시립대 박사 수료)	문화생태계 기반 사회적 경제를 위한 지역문화재단의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 가치와 경제적 가치의 균형</li> <li>파트너십과 문화생태계 확장</li> <li>예술 기반 장소 만들기, 문화기업가 육성, 지역 문화 브랜드 강화</li> </ul>
	정란수 (대안관광 컨설팅 프로젝트 수 대표)	지역소멸에 대응하는 문화와 관광의 융합	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화와 관광의 융합</li> <li>로컬문화 경험 기반 관광 경향 변화</li> <li>지역문화재단의 관광콘텐츠 확장</li> </ul>
	이창근 (KDI국제정책대학원 교수)	경제학적 관점에서 바라본 문화도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화예술의 본질적 가치 강조</li> <li>삶의 질을 높이는 중간재 역할</li> <li>창의성 기반의 과정 중심 정책 모델</li> </ul>
[2부] 종합 토론	임학순 (가톨릭대학교 교수) 양효석 (전국지역문화재단연합회 사무처장) 이훈희 (대안공간 아트포럼리 대표, 부천아트벙커B39 객원디렉터) 안태호 (한국문화정책연구소 이사) 정은숙 (빛자루탄마녀 대표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬의 가치창조와 지역문화재단 역할 확대</li> <li>광역문화재단과 기초문화재단의 거버넌스 구축</li> <li>정부 재정 외의 다양한 재원 조성 전략</li> <li>지역 예술가의 지속 가능 활동과 정주 환경 조성</li> <li>인간과 사회문제 해결 차원에서의 가치 지향성 확보</li> <li>지역 문화 자원의 관광자원 프로젝트 개발</li> </ul>	

지역문화재단은 기초자치단체의 공공 문화정책 전문기관으로 문화정책 거버넌스 체계를 형성하고 있지만, 문화체육관광부, 광역자치단체, 광역문화재단 등과 동태적인 관계 속에서 사업을 추진하고 있다. 지역문화재단은 문화체육관광부의 공모 지원사업에 경쟁적으로 참여하기도 하고, 이를 기반으로 지방자치단체의 예산을 확보하기도 했다. 광역문화재단과 기초문화재단의 협력관계 또한 기초문화재단의 사업 기반이 되고 있다. 이러한 맥락에서 문화체육관광부의 지방 이양과 분권 정책은 광역문화재단과 기초문화재단에 새로운 변화를 요구하고 있다. 국가의 문화정책 공모사업이 지역문화재단에 미치는 영향이 상대적으로 축소될 가능성이 있다. 이러한 상황에서 지역문화재단은 지역의 문화정책 이슈를 탐색하고, 지역에 적합한 문화정책 사업을 개발, 추진할 필요성이 한층 더 커지고 있다고 볼 수 있다. 이와 함께 지역문화재단은 적극적으로 문화정책의 중요성과 가치에 대해 지방자치단체, 지방의회, 지역사회 단체, 시민들을 설득하고, 인식을 공유할 필요성이 한층 더 커지고 있다. 이러한 정치적 환경의 변화 맥락에서 지역문화재단은 지역사회에서 그 존재와 위상 및 역할을 새롭게 정립해야 하는 상황에 직면해 있다고 볼 수 있다.

한편 지역문화재단은 정치적 환경 외에도 경제적 환경, 사회적 환경, 예술적 환경, 기술적 환경의 변화를 진단하고, 전략적으로 대응할 필요가 있다. 표 2는 미래 환경의 변화와 지역문화재단의 과제를 나타낸 것이다.

[표 2] 환경의 변화와 지역문화재단 과제

환경	내용	지역문화재단의 과제
정치 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 균형발전</li> <li>지역 중심, 지방 이양</li> <li>대한민국 문화도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역문화재단과 기초문화재단 거버넌스</li> <li>재원 조성 전략</li> <li>정책 역량 강화</li> <li>로컬 정체성, 로컬 특성 탐색</li> <li>지속 가능 도시발전과의 연계 강화</li> </ul>
경제 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬 관광 트렌드</li> <li>일과 여가 균형</li> <li>기후변화와 ESG 경영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술산업, 로컬 콘텐츠산업</li> <li>지역 브랜딩, 문화관광</li> <li>문화영역과 창조산업 영역의 네트워크</li> <li>지역 문화 크리에이터 양성과 창업 활성화</li> <li>환경 책임성 environmental responsibility</li> <li>예술과 기업 협업</li> </ul>
기술 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>생성형 인공지능</li> <li>가상화, 지능화, 융합화</li> <li>초연결사회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬문화의 데이터화</li> <li>문화예술과 기술의 창조적 융합</li> <li>수요자 중심의 문화정보서비스 체계 구축</li> <li>문화예술 활용 기반의 기술 리터러시</li> <li>문화경영의 디지털 전환</li> </ul>
사회 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>저출산, 초고령사회</li> <li>1인 가구</li> <li>다문화 사회</li> <li>사회적 관계 취약계층</li> <li>사회갈등, 혐오, 양극화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역사회 문제 해결</li> <li>문화 다양성</li> <li>사회통합, 포용, 참여</li> <li>정주 환경</li> <li>주민건강과 행복, 예술 치유</li> <li>환경과 회복탄력성 resilience</li> </ul>
문화 예술 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화의 경제적 가치 강조</li> <li>예술산업</li> <li>지역 예술가와 지역사회 연계</li> <li>지역 문화 격차</li> <li>지역 문화관광재단 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 예술창작 및 유통 환경</li> <li>Community Engagement</li> <li>Creative Place Making</li> <li>지역 문화 생태계 확장 (문화예술 + <math>\alpha</math>)</li> <li>지역문화재단의 업무 영역과 역할 재정립</li> </ul>

첫째, 경제적 환경과 관련하여, 지역문화재단은 로컬의 가치창조 맥락에서 문화예술의 경제적 가치, 문화적 가치, 사회적 가치를 지역 상황에 적합하게 총체적으로 접근할 필요가 있다. 그동안 지역문화재단은 주로 문화적 가치, 사회적 가치에 치중한 측면이 있으며, 경제적 가치에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다고 할 수 있다.

둘째, 기술적 환경과 관련하여, 지역문화재단은 인공지능 시대의 역할 모델을 탐색하고, 조직 역량을 강화할 필요가 있다. 생성형 인공지능 기술이 문화



예술의 가치사슬과 생태계에 변화를 일으킬 것으로 전망되고 있기 때문이다.

셋째, 사회적 환경과 관련하여, 지역문화재단은 지역사회 문제를 탐색하고, 해결하기 위한 문화정책을 개발할 필요가 있다. 문화정책 논의에서는 문화 다양성, 포용성, 지역재생, 환경 책임성, 회복 탄력성, 사회계층 격차 해소 등 지역사회의 문제를 중요한 문화정책 이슈로 고려해 왔다. 지역문화재단은 더 깊게 지역사회 문제를 연구하고, 문화정책이 지역사회 전체에 어떤 의미와 가치를 갖고 있는가에 대해 고민할 필요가 있다.

넷째, 예술적 환경과 관련하여, 지역문화재단은 지역 예술의 창작, 유통, 소비, 가치 확장 등 예술의 가치창조 체계를 문화정책 과정에서 중요하게 고려할 필요가 있다. 예술산업, 예술협업에 대한 정책적 관심이 확대될 것으로 전망된다. 지역의 예술생태계를 구성하는 행위자 구조 또한 기존의 문화예술 영역에서 지역사회 전체 영역으로 확장될 것으로 전망된다.

이 글은 미래 환경변화에 따른 지역문화재단의 과제를 로컬, 지속 가능 문화도시, 인공지능 맥락에서 살펴보고, 지역문화재단의 리더십 방향과 과제를 탐색하는데 목적을 두고 있다. 이와 관련하여 우리나라 기초 지역문화재단 중 가장 처음에 설립된 부천문화재단 사례를 검토하였다.

## Ⅱ. 로컬 시대, 지역문화재단의 리더십 모델

### 1. 로컬 시대, 지역문화재단의 역할 재정립

지역문화재단은 지역에 따라 설립 배경과 목적은 다양하지만, 기본적으로 지역의 문화정책을 전문적이고 효과적으로 수행할 수 있는 공공 문화정책 전문기관이라는 위상을 기대받고 있다. 다른 한편으로 지역문화재단은 영국의 Arts Council 지원 모델의 원칙과 같이 지역 정치의 통제를 배제하고, 자율적으로 전문성을 발휘할 수 있는 체계를 구축하기 위하여 민간 비영리 조직 형태를 갖춘 경우가 많았다. 그러나 지역문화재단의 전문성이 무엇이고, 직원들의 전문역량이 무엇인가에 대한 모델이 정립되어 있지 않다. 지역문화재단의 자율성, 독립성, 책임성은 무엇이고, 이를 위한 운영체계가 무엇인가에 대한 논의도 진전되지 못하고 있다.

지역문화재단의 업무 영역은 주로 예술과 문화영역에 초점을 두어 왔으며, 지역 문화예술 발전, 지역주민 삶의 질 증진, 문화예술을 활용한 지역사회 문제 해결, 문화공간 경영, 지역 문화정책 거버넌스 구축 등의 업무를 수행해 왔다. 지역문화재단은 지방자치단체의 문화정책 사업을 시행할 뿐 아니라 국가 및 광역자치단체의 문화정책 사업을 시행하는 경우가 많았다. 지역문화재단은 전반적으로 사업관리 업무에 치중되는 경향을 보였다. 문화정책 사업들은 예산, 인력, 조직과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 최근에는 로컬시대의 흐름에 적합한 지역문화재단 모델을 새롭게 정립해야 한다는 요구가 커지고 있다. 로컬 시대의 흐름은 지역분권, 지역가치, 융합정책 차원에서 나타나고 있다.

첫째, 지역분권 측면에서 정부 문화정책의 지방 이양이 이루어지고 있고, 보조금 성격의 사업들이 축소됨에 따라 중앙정부와 지역문화재단의 관계가 새롭게 변화하고 있다. 이러한 상황에서 앞으로 지역문화재단의 국가 문화정책 참여 모델은 한계가 있다. 지역문화재단을 지원하는 국가의 문화정책사업이 축소될 수 있기 때문이다. 지역문화재단은 국가사업에 대한 참여를 통해 지방자치단체로부터 관련 예산을 확보한 측면도 많았다. 다른 한편으로 지역분권이 진

전되면서 지역문화재단은 지역문화재단의 존재 가치를 지역사회에 보여주고, 설득해야 하는 상황에 놓여있다. 특히 지방자치단체의 지역문화재단 지원에 대한 불확실성이 높은 상황에서 지역문화재단은 지역문화재단이 왜 필요하고, 중요한가에 대한 가치 인식을 적극적으로 확산시킬 필요가 있다. 앞으로 지역문화재단은 지역의 문화정책 맥락에서 지역문화재단의 비전, 미션, 핵심 가치, 전략을 새롭게 수립하고, 이를 위한 연구와 평가 체계를 갖추 필요가 있다.

둘째, 지역 가치 측면에서 지역문화재단은 지역의 문화자원과 지역의 가치를 새롭게 발견하고, 이를 바탕으로 문화적 가치, 사회적 가치, 경제적 가치를 창조하기 위한 가치창조 체계를 갖추 필요가 있다. 최근 문화체육관광부와 지방자치단체들은 지역의 정체성, 역사, 이야기, 공간, 장소 등의 문화자원을 로컬콘텐츠로 개발하여, 문화자원의 경제적 가치를 높이는 것에 관심이 많은 상황이다. 지역의 문화자원과 로컬 자원을 연계한 새로운 문화 창업에 대한 정책적 관심도 커지고 있다. 또한 로컬을 깊게 경험하고 싶은 라이프스타일 트렌드 또한 나타나고 있다. 로컬 관광의 경우, 기존에 널리 알려진 장소 외에도 지역 주민 삶의 현장에 대한 체험 수요가 나타나고 있다. 로컬 크리에이터 양성에 관한 정책적 관심 또한 커지고 있다.

앞으로 지역문화재단은 지역의 자원을 가치창조 관점에서 새롭게 발굴, 해석하고, 이를 콘텐츠 개발 및 사업화할 수 있는 체계를 갖추 필요가 있다. 이와 관련하여 지역문화재단은 가치 네트워크 체계를 구축할 필요가 있다. Troilo Gabriele (2015)가 제안한 바와 같이 가치 네트워크 모델 (value network model)이란 가치를 창조하는 것은 네트워크라는 인식에 바탕을 둔 것이다. 가치 네트워크 모델은 다양한 행위자들의 상호작용, 조화, 통합이 필요하며, 지역의 유형자산과 무형자산의 통합 전략, 경제 자본과 사회 자본 및 문화 자본의 통합 전략이 필요하다.

셋째, 융합 정책 측면에서 지역문화재단은 지역사회의 문제를 해결하기 위하여 문화영역과 비 문화영역의 융합 체계를 구축할 필요가 있다. 이것은 지역문화재단의 업무 영역이 문화예술 영역에 한정된 것이 아니라 지역의 사회, 경제, 교육, 환경 등 지역사회 전체 문제와 연관되어 있다는 것을 의미한다고 할

수 있다. 이와 관련하여 지역문화재단은 지역의 예술가, 지역주민, 기업, 지역 문화활동가, 지역 전문가들과 함께 문화예술을 활용하여 해결해야 할 지역사회 문제가 무엇인가를 탐색하고, 이를 사업으로 추진할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 예술가의 다양한 지역사회 참여 모델을 정립할 필요가 있다.

## 2. 부천문화재단의 성장과 발전

부천문화재단은 2001년에 부천시에 의해서 설립된 공공 비영리 조직이다. 부천시가 부천문화재단을 설립한 것은 부천시가 산업도시에서 문화도시로 전환하는 맥락과 밀접하게 연관되어 있다. 부천시는 1990년대 중반부터 제조업의 침체에 대한 대안으로 문화도시 모델을 검토하고, 1998년에 시정방침으로 “시민과 함께 만드는 21세기 문화도시 부천”을 설정하였다. 이를 계기로 부천시는 2023년 현재까지 문화도시를 중요한 비전을 설정하고 있다. 2017년에는 유네스코 문학 창의 도시로 선정되었으며, 2019년에는 문화체육관광부 법정 문화도시로 선정되어 2024년까지 법정 문화도시 조성 사업을 추진하고 있다.

부천시의 문화도시 전략은 콘텐츠산업 부문과 문화예술 부문으로 추진됐다. 콘텐츠산업 부문의 경우, 부천시는 1998년에 「만화 도시 부천 기획안」을 수립하고, 부천국제영화제 BIFAN(1997), 부천국제만화축제 Bicof (1998), 부천국제애니메이션축제 BIAF (1999) 등 국제콘텐츠산업 축제를 개최하였다. 2000년에 한국만화도서관, 2001년에 한국만화박물관이 설립되었다. 2009년에는 한국만화영상진흥원이 설립되어 부천시의 콘텐츠 산업정책 거버넌스 체계가 형성되었다. 이러한 부천시의 콘텐츠산업 전략은 국가의 콘텐츠 산업정책의 흐름과도 맥락을 같이 하면서 추진 동력을 확보할 수 있었다고 볼 수 있다. 국가의 콘텐츠산업 정책 또한 1990년대 후반부터 대폭 강화되었으며, 지역 콘텐츠산업 육성 전략이 국가의 콘텐츠산업 정책의 초기 단계부터 중요하게 고려되었기 때문이다. 그 결과, 부천시의 콘텐츠산업은 지난 25년 동안 성장해 왔다.

경기콘텐츠진흥원(2021)의 「2021 경기도 콘텐츠산업 통계조사」에 따르면, 부천시 콘텐츠산업은 2009년에 사업체 수 124개, 매출액 196,000(백만원), 종사자 수 2,192명에서 2020년에는 사업체 수 1,496개, 매출액 1,179,914(백만원), 종사자 수 7,288명으로 대폭 확대되었다.

한편 문화예술 부문의 경우, 부천시는 2001년에 부천문화재단을 설립하여 부천시 문화예술정책을 추진하는 전문조직 체계를 갖추었다. 부천문화재단은 기초자치단체 차원에서는 가장 처음으로 설립된 비영리 문화정책 전문조직으로서 지역문화재단의 발전 맥락에서 역사적 의미를 내포하고 있다. 부천문화재단은 설립 당시부터 문화정책실은 운영하여 지역 문화정책을 개발했으며, 자체 사업, 부천시의 문화정책 사업, 경기도의 문화정책 사업, 문화체육관광부의 문화정책 사업을 추진해 왔다. 재단법인 부천문화재단 정관 제4조(사업)에 따르면, 부천문화재단의 사업 영역은 ① 부천시 복사골문화센터, 부천시민회관 운영 및 관리 ② 문화예술진흥을 위한 정책개발 지원과 자문 ③ 시민 문화 전문인력의 양성 및 지원 ④ 지역 문화 전문인력의 양성 및 지원 ⑤ 지역 문화 예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 ⑥ 지역 문화협력 및 연계 교류에 관한 업무 ⑦ 시민 생활문화진흥 및 활성화 사업 ⑧ 문화예술 진흥을 위하여 시장이 위탁하는 사업과 문화시설의 운영과 관리 ⑨ 그 밖에 시장이 특별히 필요하다고 인정하는 사업 등이다.

표3은 부천문화재단의 역사를 비전, 사업, 문화기반시설 등으로 구분하여 나타낸 것이다. 부천문화재단의 비전은 세계 지향의 문화도시에서 시민의 문화적 삶으로 변화해 왔다. 사업의 경우, 문화예술 창작 사업에서 시민 문화 활동 사업, 문화도시 사업으로 확대됐다. 문화공간은 도서관, 공연장, 박물관, 시민 연습 공간, 생활문화센터 등으로 다양하다. 삼정동 폐소각 시설, 치안센터, 화상 경마장 등의 공간들이 문화공간으로 재생되어 활용되고 있다.

[표 3] 부천문화재단의 비전과 사업 변화 (2001-2021)

구분	도입기(2001-2004) 확대기(2005-2011)	정책 전환기(2012-2013) 구조 혁신기(2014-2016)	도약기(2017-2019) 재도약기(2020-)
비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계 지향의 문화도시 (2001-2004)</li> <li>• 세계 지향의 부천문화재단 &amp; 문화와 산업이 조화롭게 발전하는 창조 도시 부천 (2005-2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친절하고 따뜻한 문화공동체 (2012-2013)</li> <li>• 시민이 행복한 문화공동체 (2014-2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 즐거운 관심, 소통과 공유의 문화(2017-2019)</li> <li>• 즐거운 나, 행복한 도시 (2020-2021)</li> </ul>
주요 사업 (시작 연도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공연시즌제(2003)</li> <li>• 전문예술법인 지정(2005)</li> <li>• 뮤지컬, 오페라 제작공연 (2005, 경기도문화예회관 협의회 공동제작)</li> <li>• 문화예술 활성화 사업</li> <li>• 지역 문화예술교육 지원센터 (2007, 문체부)</li> <li>• 놀라운 오케스트라 창단 (2011, 문체부)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이 공연 제작(2012)</li> <li>• 무지개다리 사업(2012, 문체부)</li> <li>• 경인지역 예술인취업지원 교육 위탁(2013)</li> <li>• 폐산업시설 문화재생공모 사업 선정(2014, 문체부)</li> <li>• 부천생활문화축제 다락(2015)</li> <li>• 부천특화사업 “0세 콘텐츠” 공연(2016)</li> <li>• 삼정동 소각장 문화재생사업 시설공사 시작(2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 문화 전문인력 양성 기관 지정(2017, 문체부)</li> <li>• 비대면 문화서비스 랜선문화배달 (2020)</li> <li>• 법정 문화도시 조성 사업 (2019)</li> </ul>
문화 기반 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이도서관(2002)</li> <li>• 부천예술정보도서관 다감(2005)</li> <li>• 어린이 상설공연장 판타시아 극장(2008)</li> <li>• 부천영상미디어센터(2009)</li> <li>• 부천시 박물관 수탁(2005, 교육, 유림자기, 수석, 활 박물관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화공동체 센터 “꿈꾸는 느티나무” (2011)</li> <li>• 부천옹기박물관, 부천 펄벅기념관 수탁(2011)</li> <li>• 송내어울마당(2015)</li> <li>• 부천공연예술연습공간(2016)</li> <li>• 소재울어울마당(2017)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 판타스틱 큐브(2018)</li> <li>• 사래이 예술마당</li> <li>• 아트병커 B39</li> </ul>

출처 : 부천문화재단(2021), 부천문화재단 20주년 백서 참조 재작성

### 3. 지역문화재단의 가치창조 리더십 모델

지역문화재단은 지역사회에서의 위상 재정립, 예산 확보의 불안정성, 업무 영역의 확장 수요, 로컬의 경제적 가치 확장 수요, 지역 문화생태계의 확장 등으로 존재의 정당성과 지속가능성에 관한 존재론적 질문을 새롭게 제시해야

할 상황에 직면하고 있다. 이러한 상황에서 지역문화재단의 역할 모델은 기존의 사업확장 및 경영 중심의 패러다임에서 문화와 지역의 가치에 바탕을 둔 문화예술조직 리더십 패러다임으로 전환할 필요가 있다. 기존의 사업 중심 패러다임은 사업 유지, 사업확장, 사업관리 등 사업의 효과성을 강조한다. 이러한 사업 중심의 패러다임은 사업경영, 회계, 마케팅, 사업 네트워킹, 성과관리 등의 역량이 있어야 한다. 그러나 이러한 사업 중심의 패러다임은 지역문화재단 전체 사업이 지역의 문화예술과 지역사회에 미친 영향을 총체적으로 파악하는데 한계가 있다. 또한 사업 중심의 패러다임은 지역의 특성에 적합한 문화정책 이슈와 사업을 탐색하는데 한계가 있다.

문화예술 리더십 패러다임은 지역의 예술 및 커뮤니티 맥락에서 적합성이 높은 문화정책 이슈와 의제를 탐색하고, 이를 위한 사업 추진체계를 갖추는 것에 초점을 두고 있다. 문화예술 리더십 패러다임에서는 문화정책 전략을 탐색, 실행, 평가할 때, 지역사회 맥락에서 문화정책 전략이 갖는 의미와 가치가 무엇인가를 중요하게 고려한다. 이러한 문화예술 리더십 패러다임에서 지역문화재단은 왜 문화예술과 문화정책이 지역사회에 필요하고, 중요한가에 대해 보여줄 필요가 있다. 또한 문화예술 리더십 패러다임은 지역 문화자원의 가치를 창조하고, 문화예술을 활용하여 지역사회 문제를 해결하는 과정에서 중요하다. 따라서 문화예술 리더십 패러다임은 문화예술 영역뿐 아니라 지역사회 전체 영역을 아우르고 있다고 볼 수 있다.

문화예술 리더십 모델과 관련하여 Foster(2023)는 “예술과 문화리더십: 지속 가능한 예술조직 만들기”라는 책에서 예술조직은 왜 존재하고, 무슨 역할을 해야 하는가에 대해 존재론적 질문(existential questions)을 제기하고, “예술은 삶을 구성하는 본질적인 요소”라는 점을 적극적으로 인식할 필요가 있다고 제안하고 있다. Foster(2023)는 예술조직이 예술영역에 머물지 말고, 예술영역, 커뮤니티 영역, 더 넓은 영역으로 확장할 필요가 있다고 제안하고 있다. 또한 Foster (2023)은 예술조직의 역할이 문화주창자(cultural advocates)에서 문화행동 실천자(cultural activists) 차원으로 확장될 필요가 있으며, 적극적으로 수익을 창출하는 비즈니스 모델을 갖추는 필요가 있다고 제안하고 있다. 이러한

Foster(2023)의 제안은 지역문화재단의 역할을 사업경영 차원에서 가치창조 리더십 차원으로 재정립해야 하는 시점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

한편 지역문화재단은 지역 문화자원의 가치를 확장하기 위한 네트워크 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 지역문화재단은 문화예술 영역, 사회영역, 경제영역, 기술영역, 환경영역의 다양한 행위자들과 공동으로 이슈를 탐색하고, 협업 프로젝트를 개발, 추진할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 지역문화재단의 업무 영역이 문화예술 영역에서 더 넓은 사회영역으로 확장되면서, 협력네트워크 수요 또한 커지고 있기 때문이다. 이제는 지역문화재단과 지역사회가 공동으로 지역문제를 탐색하고, 해결할 필요가 있다. 이런 측면에서 지역문화재단의 네트워크 리더십 모델은 지역사회의 다양한 행위자들에게 주체적으로 참여하여 공동으로 문제를 해결하도록 한다는 점에서 Bilton(2023)이 제시한 문화경영 3.0 상황의 “권한 위임(Delegation)” 리더십 모델에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 “권한 위임” 리더십은 다양한 행위자들이 주체적으로 참여할 수 있도록 함으로써 수용성이 큰 리더십 (Vulnerable leadership) 모델에 해당한다고 볼 수 있다.

[표 4] Bilton(2023)의 3가지 문화경영 모델

	Cultural management 1.0	Cultural management 2.0	Cultural management 3.0
Historical origins	1980s	Late 1990s	2010s +
Cultural context	the arts	creative industries	digital media
Ideology	paternalism	enterprise	democratization
Creativity as	individual genius	creative team / system	co-creation
Intervention as	Laissez-faire	Managed process	Enabling
Leadership as	Motivation	Coordination	Delegation
Management Dilemma	Release vs Control	Entrepreneurship vs Strategy	Opening vs Orchestrating



### Ⅲ. 지속 가능 문화도시 발전과 지역문화재단 리더십

#### 1. 법정 문화도시 조성 사업의 목적과 내용

문화체육관광부는 2018년에 “문화도시 추진계획”을 발표하고, 지역문화진흥법 제15조에 근거하여 2019년부터 법정 문화도시 조성 사업을 추진하고 있다. 법정 문화도시는 2019년에 1차로 7개가 지정된 이래 4차에 걸쳐 2023년 현재 24개에 이르고 있다. 여기서 “문화도시”는 지역별로 고유한 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지역문화진흥법에 따라 지정된 도시를 의미한다. 지역문화진흥법 제15조(문화도시의 지정) 제1항은 문화체육관광부 장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화도시를 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 이처럼 문화도시 조성 사업은 도시의 문화 발전뿐 아니라 지역의 문화자원을 활용하여 사회발전, 경제발전, 환경 발전 등 지역발전을 총체적으로 추구하고 있다고 볼 수 있다.

문화체육관광부(2022)는 문화도시 조성 사업을 1단계(2018-2022)와 2단계(2023-2027)로 구분하고, 1단계는 문화도시 조성 사업, 2단계에서는 대한민국 문화도시 사업으로 변경하였다. 1단계 사업에서는 ① 문화 자치 기반 조성 ② 주민 참여 거버넌스 구축 ③ 지역발전 기틀 마련 등에 초점을 두고 있다. 2단계 사업에서는 ① 지역 문화자치 확대 ② 누구나 누리는 문화 ③ 협력네트워크로 동반성장 ④ 도시 경쟁력 강화 등을 중점 전략으로 제시하고, 권역별 문화도시를 집중 육성하고, 문화도시들의 연계 및 네트워킹을 통해 문화균형발전을 선도하는 “대한민국 문화도시” 모델을 구축하는 것을 강조하고 있다. 이러한 정책 목표는 문화와 예술의 문화적 가치, 사회적 가치, 경제적 가치를 바탕으로 지역의 문화 발전, 지역사회 문제 해결, 지속 가능한 발전을 추구하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 문화 발전과 지속가능발전

유네스코는 문화 발전(cultural development)을 지속가능발전(sustainable development)의 중요한 축으로 제시했다. 유네스코는 1982년 멕시코 시티 세계 문화정책 회의(The World Conference on Cultural Policies in Mexico City)에서 발전이 문화적 차원(cultural dimension)을 포함해야 한다고 제안했다. 1995년에 유네스코 세계문화발전위원회(WCCD : World Commission on Culture and Development)는 “창의적 다양성 Our Creative Diversity”를 발표하여, 문화는 그 자체로 바람직한 발전 목표이며, 경제발전, 생태 발전 등 지속가능발전의 수단이 될 수 있다고 제시하고 있다. 또한 UNESCO는 1998년에 「세계문화발전 10년(The World Decade for Cultural Development (1988-1997))」과 발전을 위한 문화정책 정부간 회의(Intergovernmental conference on cultural policies for development in Stockholm)에서 발전에서 문화적 차원을 중요하게 고려할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 또한 유네스코는 2001년에 세계 문화 다양성 선언(UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity)을 통해 문화 다양성이 발전의 중요한 요소임을 제시하고 있다.

이처럼 유네스코(2012)는 문화를 지속 가능한 발전을 이끌어가는 핵심 요인(driver)이자 지속가능발전을 가능하게 하는 지원 요인(enabler)으로 이해하고 있다. 이러한 유네스코의 관점은 2022년에서 발표된 「창의성을 위한 정책 재형성 : 글로벌 공공재로서의 문화」 보고서에서도 나타나고 있다. 유네스코는 이 보고서에서 문화적 측면과 경제적 측면의 상호 보완성, 다양한 문화적 표현, 문화자원 분포의 평등성, 문화자원에 대한 포용적 접근, 도시발전과 문화발전의 연계, 문화교육을 통한 사회통합, 지속 가능한 문화생산과 문화소비 체계 구축 등을 강조하고 있다.

한편 세계도시와 지방정부 UCLG(United Cities and Local Government)는 2004년에 「Agenda 21 for Culture」을 통해 문화 발전과 지속가능성(sustainability)에 대한 종합적인 틀을 제시하고, 지역 발전계획과 의사결정 과

정에서 문화적 측면을 중요하게 고려할 필요가 있다고 제시하고 있다. 2015년에 UCLG는 「Culture 2 : Actions, Commitments on the Role of Culture in Sustainable Cities」를 통해 문화를 지속 가능한 발전의 중요한 요소로 설정하고, 문화 다양성 증진(다양한 문화 표현의 가치 인식, 문화 간 대화), 문화 기반 강화(접근성, 포용적 지속 발전(inclusive sustainable), 문화산업 지원(문화산업 성장, 기업가 정신과 혁신 촉진), 문화 참여 촉진(cultural participation and engagement), 문화와 도시계획의 통합(integrating culture into urban planning; 도시계획 및 의사결정과정에서 문화적 고려를 하는 것의 중요성) 등을 강조하고 있다.

최근에는 기후변화 위기가 심각해지면서 환경 책임성 이슈가 문화정책 논의에서도 중요하게 제기되고 있다. 기후변화에 대한 정부 간 협의체 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, 2023)는 기후변화 보고서를 통해 인간 활동이 기후변화의 주된 원인이라고 지적한다. 이러한 기후변화 위기 문제를 해결하기 위해서는 인간의 환경에 대한 태도, 가치, 행동에 영향을 미치는 문화를 활용할 필요성이 커지고 있다. 예컨대, 영국의 잉글랜드예술위원회(The Arts Council of England)는 2006년부터 환경 지속 발전 전략을 문화정책의 과제로 설정하고, 2012년에는 Julie's Bicycle과 함께 환경 행동 계획을 제시하였으며, 2019년에는 “Let's Create” 비전을 통해 환경 책임성(Environmental Responsibility)을 4대 투자 원칙의 하나로 설정하고 있다. 한국에서도 환경문제 해결을 위한 문화예술 프로젝트가 문화정책의 범주에 포함되어 있으며, 공공문화예술기관의 경우에는 ESG(Environment Social Governance) 경영을 추구하고 있다.

### 3. 지역문화재단의 지속가능발전 전략

부천문화재단은 2018년에 “문화도시부”를 신설하고, 2019년부터 부천시와 함께 국가의 법정 문화도시 사업을 추진하고 있다. 부천시 문화도시 조성 사업

은 “시민이 만드는 생활문화 도시 부천”을 비전으로 설정하고, 사람, 도시환경, 경제영역에서 지역의 문화 활동 여건을 개선하고, 도시 브랜딩을 강화하고자 하였다. 부천시 문화도시 조성 사업은 표에 나타난 바와 같이, 문화 거버넌스 구축, 지역주민의 문화 참여환경, 예술 환경, 문화자원과 지역자원의 창조적 융합, 지역사회 문제 해결, 연관 사업과의 협력 등으로 유형을 분류할 수 있다. 이러한 사업들은 표5에 나타난 바와 같이 문화적 효과, 사회적 효과, 경제적 효과를 창출할 것으로 전망된다. 부천시 문화도시 사업은 2024년에 법정 문화도시 사업 5년 차로 종료된다. 부천문화재단은 5년 동안의 부천시 문화도시 사업의 성과와 영향을 분석하여, 미래 부천문화재단의 역할을 정립하는 과정에서 중요하게 고려해야 할 것이 무엇인지에 대해 논의할 필요가 있다.

[표 5] 2022년 부천시 법정 문화도시 조성 사업유형과 효과 전망

사업유형	문화적 효과	사회적 효과	경제적 효과
문화거버넌스 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화계획 수립</li> <li>시민 참여 문화 거버넌스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화 부문과 지역 사회 부문의 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화 부문과 지역 경제 부문의 협력</li> </ul>
지역주민의 문화 참여환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활문화센터 조성</li> <li>생활문화축제 다락</li> <li>마을문화거점 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체 형성 / 공유문화</li> <li>도시기록, 시민이야기 수집</li> <li>도시다감 감정사전</li> <li>시민 미디어콘텐츠 제작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활문화 이야기 자원의 관광 자원화</li> </ul>
예술 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술마켓 참여</li> <li>예술인네트워크 (예술인 수다방)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술가의 커뮤니티 참여활동</li> <li>도시 기록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예술가와 콘텐츠 산업 인력의 협업</li> <li>아트페어, 플리마켓</li> </ul>
문화자원과 지역자원의 창조적 융합	<ul style="list-style-type: none"> <li>로컬 문화자원 발굴</li> <li>미디어 창의 인력 양성</li> <li>로컬 문화콘텐츠 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을 콘텐츠 개발</li> <li>대장동 기록화 사업</li> <li>문화 재생 (화성경마장, 치안센터)</li> <li>만화벽화 거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시 브랜딩</li> <li>문화관광(아트벙커 B39, 도시예술투어 사파리)</li> <li>부천국제영화제 연결 (7월의 핼러윈)</li> <li>문화 1호선 프로젝트</li> <li>문화도시 캐릭터 개발</li> </ul>
지역사회 문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>이야기 수집, 아카이브</li> <li>원도심 문화특화구역 조성</li> <li>0세 콘텐츠 개발</li> <li>장애인 예술가 지원</li> <li>경력 단절 예술인 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유문화 마을 운영</li> <li>지혜 공유 스쿨</li> <li>문화 다양성 증진</li> <li>기후변화 위기 인식 제고 및 행동 실천</li> <li>원도심 문화구역 조성(14개)</li> <li>시민 참여형 생활디자인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>창조 인력 정주 환경 조성</li> </ul>
연관 사업 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>유네스코 문학 창의도시</li> <li>예술인 주택 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시재생 뉴딜</li> <li>범죄예방디자인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>콘텐츠산업</li> <li>웹툰 융합센터</li> <li>한국만화영상진흥원</li> </ul>

이와 관련하여 이 글에서는 미래 부천문화재단의 역할 모델과 관련하여 다음 4가지 사항을 논의하였다.

첫째, 앞으로 부천문화재단은 법정 문화도시 사업의 성과를 바탕으로 문화, 사회, 경제, 환경을 총체적으로 고려하는 지속 가능한 발전 전략을 추구할 필요가 있다. 부천문화재단은 법정 문화도시 사업을 수행하면서 업무 영역을 문화예술 영역에서 커뮤니티 영역으로 확장하였으며, 지역사회와의 관계를 강화했다. 기후변화 문제, 저출산 문제, 문화 다양성 문제, 지역공동체 문제 등 지역사회의 다양한 이슈들이 문화정책 맥락에서 논의되었다. 4차 연도까지의 법정 문화도시 사업에서는 문화와 관광의 융합, 문화와 콘텐츠산업의 융합, 문화예술과 기업의 협업 등에 대해서는 적극적인 사업을 추진하지는 않았지만, 융합과 협업의 기반을 조성했다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 예컨대, 소각장이 문화적으로 재생된 부천아트벙커 B39의 경우, 문화관광 자산으로 활용될 수 있다. 지역 문화와 영화, 지역 문화와 만화의 연결 또한 지역 문화와 콘텐츠산업의 연계 가능성을 보여주었다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 앞으로 부천문화재단은 예술가, 시민, 전문가, 기업 등 다양한 분야의 인력 및 조직들과의 소통, 협력하고, 참여적 문화정책 체계를 구축할 필요가 있다. 부천문화재단은 법정 문화도시 사업을 통해 시민 참여 기반의 문화 거버넌스 체계를 구축해 왔다. 시민들은 법정 문화도시 정책 과정에 의사결정자로 참여하고, 정책사업의 실행 과정에서도 기획자, 기록자, 활동가로 참여하였다. 2022년의 경우, 법정 부천시 문화도시 사업에는 1,736개의 프로그램이 추진되었으며, 시민들의 직접, 간접 참여자 수는 189,838명에 이른다. 문화도시 네트워크에 참여하는 시민위원들도 1,998명이다. 시민 기획 사업, 시민 참여형 생활디자인 사업, 생활문화축제 다락은 시민들의 주체적 참여를 바탕으로 이루어지고 있다. 마을, 동네에 조성된 생활문화센터들은 시민들이 일상생활 속에서 문화 활동에 참여할 수 있는 기반을 제공할 뿐 아니라 다른 시민들과 소통하고 사회적 관계를 형성하는 기반으로 작용하고 있다. 부천문화재단이 사업영역 중심 체계에서 문화예술 리더십 체계로 전환하기 위해서는 시민을 비롯한 지역사회의 다양한 인력 및 조직들과의 협력관계를 바탕으로, 공동으로 문제를

발견하고, 해결책을 탐색하며, 사업을 운영하는 공동 생산 체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 앞으로 부천문화재단은 문화지도를 지속 개발하여 권역별, 구별, 동별로 문화자원, 문화프로그램과 활동, 문화 장소, 인구학적 특성, 지역사회 문제 등을 입체적으로 분석하여 문화정책 과정에 활용할 필요가 있다. 이러한 문화지도 방법은 지역의 의미와 가치를 분석하고, 지역의 문화 기반을 파악하는 데 활용될 수 있다. 또한 문화지도 방법은 지역별 문화 수요, 지역 간 문화 격차 문제, 지역별 문화정책 문제를 탐색하는데 자료로 활용될 수 있다. 실제로 부천문화재단은 법정 문화도시 사업을 통해 부천지역을 권역과 장소 층위에서 다각도로 이해하고, 지역의 다양성과 고유성을 문화정책 전략으로 고려할 수 있었다. 부천문화재단은 문화공간 분포를 생활권 단위로 분석하고, 도보 15분 생활권 문화환경을 조성하기 위한 방향을 설정했다. 부천문화재단은 부천지역을 마을 차원에서 이해하고, 원도심 문화 특구 조성 사업, 생활문화센터 조성 및 운영 사업 등 문화마을 사업을 추진하고 있다. 또한 부천문화재단은 인구학적 특성 분석을 바탕으로 노숙인, 거리 청소년(부천역 주변), 아동, 해외 이주자, 1인 가구, 장애 예술인 등에 대한 사업을 개발하여 추진하였다.

넷째, 앞으로 부천문화재단은 국가와 지방자치단체와의 연계사업을 통해 문화예술의 특성을 창조적으로 활용하여 지역사회 문제를 총체적으로 해결해 나갈 필요가 있다. 실제로 부천문화재단은 법정 문화도시 사업을 통해 문화체육관광부의 폐산업시설 문화 재생 아트병커 B39 (연계사업: 융복합 콘텐츠 개발, 창의 인력 육성), 국토교통부의 고강지역 도시재생 사업(연계사업: 문화특화 구역조성, 도시참사단)과 스마트시티 챌린지 사업(연계사업: 공유문화도시 프로젝트), 부천시의 부천예술인 주택(연계사업: 문화특화 구역조성), 한국문화예술위원회의 예비 예술인 지원사업(연계사업: 문화도시 시민네트워크), 지역문화진흥원의 지역 문화 전문인력 양성기관 지정 및 지원사업(연계사업: 지역 문화활동가 네트워크), 유네스코 창의 문화 도시 사업 (연계사업: 이야기 콘텐츠 개발, 확산) 등과 연계하여 문화 프로젝트를 진행하였다.

## 4. 문화영역, 콘텐츠산업, 관광산업의 융합 전략

### 1) 부천시 콘텐츠산업, 관광산업 현황과 과제

부천시는 1990년대 중반부터 영화, 만화, 애니메이션, 영상산업 등 콘텐츠산업을 문화도시 조성 차원에서 새롭게 중요한 정책 영역으로 포함해 왔다. 이것은 공업도시, 산업도시 전략을 문화도시 전략으로 전환하는 과정에서 나타난 것이라고 할 수 있다. 부천시 비전 계획에서도 콘텐츠산업 정책은 중요하게 고려됐다. 실제로 지난 25년 동안 부천시의 콘텐츠산업은 기업 수, 매출액, 창조인력, 콘텐츠산업 기반 시설 측면에서 확대되었으며, 영화제, 만화축제, 애니메이션 축제 등 글로벌 콘텐츠산업 관련 축제들도 지속해서 확대되어 있다. 이와 관련하여 만화박물관, 만화도서관, 한국만화영상진흥원, 웹툰 융합센터 등이 설립되어 운영되고 있다.

이러한 부천시의 콘텐츠산업 전략은 부천시를 만화도시, 글로벌 문화도시로 브랜딩하는데 긍정적으로 작용한 측면이 있으며, 새롭게 콘텐츠산업을 육성했다는 점에서 지역산업 차원에서 성과가 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 콘텐츠산업 전략은 부천지역의 콘텐츠산업 기반이 없는 상황에서 주로 콘텐츠산업 영역 내에서만 추진되었기 때문에 지역사회와의 네트워크가 취약한 실정이다. 지역예술과 콘텐츠산업의 소통과 협력관계는 미흡한 실정이다. 글로벌 콘텐츠산업 축제와 시민사회의 소통·협력관계 또한 미흡한 실정이다. 지역 문화자원 또한 콘텐츠산업 자원으로 활용되지 못하고 있다. 부천시의 문화정책 또한 예술정책과 콘텐츠산업정책을 창조적 융합 차원에서 추진하지 못하고 있다.

한편 관광산업의 경우, 4대 글로벌 축제(영화제, 만화축제, 애니메이션 축제, 비보잉 축제), 만화도서관, 만화박물관 등이 관광객 증대에 기여하고 있지만, 문화도시의 문화관광은 아직 활성화되고 있지 못하다. 호텔 등 관광 인프라, 관광 체험 콘텐츠가 매우 부족한 실정이다. 부천지역의 산업 유산, 문화도시의 문화자원 등이 적극적으로 문화관광 자원으로 개발되지 못하고 있다.

부천문화재단은 지난 20년 동안 주로 예술, 시민의 문화생활, 문화공간 경영 등을 중요한 정책 영역으로 설정해 왔다. 문화와 예술의 가치 맥락에서 부

천문화재단은 주로 예술적 가치, 문화적 가치, 사회적 가치에 초점은 두었으며, 경제적 가치에 대해서는 상대적으로 중요하게 고려하지 못했다. 법정 문화도시 사업 또한 경제적 가치를 적극적으로 표방하지 않았다. 이에 따라 부천문화재단의 정책생태계는 주로 예술가, 시민, 문화활동가, 문화경영 및 문화정책 전문가 등으로 구성되었으며, 관광 및 콘텐츠산업 분야의 기업이나 창조 인력들을 그 비중이 약했다고 볼 수 있다.

## 2) 문화·관광·콘텐츠산업의 융합 전략

부천문화재단은 문화와 예술의 가치창조 네트워크 체계를 구축하는 차원에서 도시의 관광과 콘텐츠산업 영역으로 정책 영역을 확장할 필요가 있다. 가치창조 네트워크는 문화예술과 관광, 콘텐츠산업의 융합 네트워크를 통해 문화예술의 가치를 확장하는 것을 의미한다. 이러한 융합 네트워크는 인력 차원의 네트워크, 자원 차원의 네트워크, 지역사회 문제 해결 차원의 네트워크, 조직 차원의 네트워크 등 그 형태가 다양하다.

첫째, 인력 차원의 네트워크는 예술가, 콘텐츠산업 창조 인력, 관광 인력, 기술 인력, 지역사회 전문가 등이 협업하여 문화·관광·콘텐츠산업 융합형 프로젝트를 개발하고, 추진하는 것을 의미한다. 부천문화재단은 이러한 인력들의 소통과 공유 환경을 조성하고, 융합형 프로젝트를 전략적으로 개발하여 추진할 필요가 있다. 이것은 부천문화재단의 고객 구조를 예술가 중심에서 콘텐츠산업 창조 인력, 비즈니스 인력, 기술 인력 등으로 확장하는 것을 의미한다. 이러한 네트워크 체계가 효과적으로 구축되기 위해서는 상호 호혜적 관계를 넘어 지역사회 문제 해결, 지속 가능 문화도시 발전, 시민 문화 역량 강화 등 공동으로 추구하는 가치에 대한 인식 공감의 필요하다.

둘째, 자원 차원의 네트워크는 지역자원의 가치를 발견하고, 이를 토대로 새로운 가치를 창조하기 위한 네트워크를 의미한다. 새로운 가치를 창조하기 위한 네트워크는 로컬의 가치에 바탕을 두고 있다. 로컬을 경험하고자 하는 라이프스타일이 나타나면서 로컬의 가치 또한 커지고 있기 때문이다. 이러한 로컬의 자원은 역사문화유산, 산업유산, 예술, 생활문화, 콘텐츠산업, 글로벌 문화



축제, 자연 등 다양하다. 예컨대, 부천 문화도시 사업에서 발굴된 지역의 다양한 생활문화 이야기 자원은 예술, 관광, 콘텐츠산업의 자원으로 활용될 수 있다. 산업유산인 소각로를 재생하여 새롭게 조성한 아트벙커B39는 문화예술 공간을 넘어 관광 공간, 콘텐츠산업 공간으로 그 가치가 확장될 수 있다. 콘텐츠 산업 자원인 만화유산은 예술, 관광과의 융합을 통해 새로운 가치를 창조할 수 있다. 유네스코 창의문화도시의 자원과 네트워크 또한 새로운 가치를 창조하는 재료가 될 수 있다. 부천의 숲과 문화예술을 연계하기 위한 협업 또한 문화예술의 가치 확장 측면에서 중요하다. 부천문화재단은 이러한 로컬자원의 가치를 발견하고, 새로운 가치를 창조하기 위한 협업 플랫폼을 조성할 필요가 있다.

셋째, 지역사회 문제 해결 차원의 네트워크는 지역사회 문제를 탐색하고, 이러한 문제를 해결하기 위해 문화예술, 관광, 콘텐츠산업 영역이 협업하는 것을 의미한다. 구체적인 지역사회의 문제는 시대와 상황에 따라 다를 수 있다. 법정 문화도시 사업에서 부천문화재단은 시민들과 함께 지역사회의 문제를 찾고, 문화정책 의제로 채택하는 과정을 경험한 바 있다. 앞으로도 부천문화재단은 도시의 문화정책이 지역사회 문제 해결과 밀접하게 연관되어 있다는 점을 인식하고, 이와 연관된 인력 및 조직들과의 협력네트워크를 구축할 필요가 있다. 예컨대, 기후변화 이슈를 해결하기 위하여 문화예술, 교육, 관광, 콘텐츠산업 영역이 협업하는 것을 들 수 있다. 부천지역의 해외 이주자 인구가 2만 5천 명 정도 되는 상황에서 도시의 문화 다양성 역량을 높이기 위한 융복합 협업 환경을 조성할 필요가 있다. 도시의 안전 문제, 저출산 문제, 노인 문제 등 다양한 사회문제 또한 문화정책과의 융합이 필요하다.

넷째, 조직 차원의 네트워크는 지역의 문화정책 조직, 문화예술 조직, 콘텐츠산업 공공기관, 기업, 대학, 지역사회 기관 등 지역의 공공 및 민간 조직들과의 협력네트워크를 구축하고, 전략적으로 협업 프로젝트를 개발, 추진하는 것을 의미한다. 이러한 조직 차원의 네트워크는 지속적인 소통과 공유 과정을 통해 구체적인 협업 프로젝트 단계로 발전할 수 있다. 이러한 조직 생태계의 범주에는 부천시, 부천문화재단, 부천아트센터, 한국만화영상진흥원, 영화제 사무국, 애니메이션 축제사무국, 부천문화원, 공공도서관, 부천필하모닉오케스트

라, 생활문화 커뮤니티 조직들, 대학, 교육기관, 산업진흥재단 등 다양하다. 이러한 조직 네트워크는 부천문화재단의 정책생태계를 확장하고, 생태계의 혁신 네트워크 환경을 구축하는 데 중요한 기반으로 작용할 수 있다.

## 5. 예술가와 시민의 역할 모델 다각화

### 1) 예술가의 역할 모델

부천문화재단은 창립 초기 단계에서부터 현재까지 문화예술의 창작, 유통, 소비 등 문화예술의 가치사슬 전반을 정책 영역으로 설정하고 있다. 이에 따라 예술가는 부천문화재단 정책생태계의 핵심 행위자라고 할 수 있다. 이러한 예술가는 창작자, 기획자로서 지역 문화예술 활동에 참여해 왔으며, 이런 관점에서 부천문화재단의 지원 대상으로 설정됐다. 앞으로 부천문화재단이 가치창조 네트워크 관점과 지속 가능 문화도시 관점에서 역할을 재정립할 경우, 예술가의 역할 모델은 창작자, 기획자에 머물지 않고, 연구자, 협력자로서 그 위상이 확대될 필요가 있다. 이와 관련하여 부천문화재단은 예술가 기반의 협업 네트워크 체계 모델이 무엇이고, 예술가의 참여 및 협력 역량과 시스템에 대해 고민할 필요가 있다. 부천문화재단은 지역 예술가들이 지역의 문화예술뿐 아니라 지역사회 전반에 대해 깊이 이해할 기회를 마련할 필요가 있다.

### 2) 시민 문화 거버넌스

시민은 부천문화재단의 정책 대상 집단이면서 동시에 협력자, 공동창조자 집단이라고 할 수 있다. 시민의 문화적 삶은 문화정책이 추구하는 궁극적인 목적이라고 할 수 있다. 그래서 시민들이 문화생활을 할 수 있는 여건을 만드는 것은 오랫동안 문화정책에서 중요한 이념으로 추구됐다. 시민들의 문화생활 욕구와 참여 방식은 다양하다. 단순 향유자에서 주체적인 창작자에 이르기까지 그 층위는 다양하다. 문화정보 차원에서 시민은 문화정보의 수용자이면서 생산자가 될 수 있다. 시민들의 이야기는 지역문화 자료이며, 예술과 콘텐츠 창

작의 재료가 될 수 있다. 법정 문화도시 사업을 통해 부천문화재단은 시민들의 이야기를 기록하고, 발굴해서 아카이빙하고 있으며, 부분적으로 예술가들과 함께 예술 작품을 창작하는 자원으로 활용하고 있다. 특히 법정 문화도시 사업은 시민들을 정책 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 제공함으로써 시민 문화정책 거버넌스 체계를 형성하는 데 긍정적으로 작용하고 있다. 부천문화재단은 이러한 시민들의 다양성을 문화정책 과정에서 적극 고려할 필요가 있다. 이런 측면에서 시민에 대한 문화정책 전략은 문화의 민주화 이념과 문화민주주의 이념을 모두 포괄하고 있다고 할 수 있다.

한편 부천문화재단은 시민과 예술가가 공동으로 활동하는 장을 계속해서 마련할 필요가 있다. 현재 부천문화재단은 법정문화도시사업을 통해 장소와 동네, 주제 등을 기반으로 지역주민들과 예술가들이 공동으로 진행하는 문화프로젝트를 지원하고 있다. 이러한 공동작업은 창조적 장소만들기(creative place making) 전략에 해당한다고 할 수 있다. 창조적 장소만들기 전략은 장소를 상징적 공간, 사회적 공간 관점에서 바라보고, 문화와 예술을 통해 장소와 사람, 사람과 사람의 사회적 상호작용을 촉진하며, 효율성을 추구하는 도시발전전략에 대한 비판적 대안으로 제시된 것이다. 커뮤니티 아트(community), 공공예술(public arts), 커뮤니티 인게이지먼트(community engagement), 마을 기반 예술 프로젝트 등이 이러한 창조적 장소 만들기 전략의 범주에 포함된다. 예컨대, 미국의 예술진흥 기구인 NEA(National Endowment for the Arts)는 “Our Town”이라는 창조적 장소 만들기 지원사업을 통해 예술과 커뮤니티를 연결하여 지역의 경제적, 물리적, 사회적 효과를 창출하고 있다. 영국의 ACE(Arts Council England)는 2012년부터 “Creative People and Places” 사업을 통해 취약지역에 대한 지원사업을 수행하고 있다. Redaelli(2018)은 예술을 활용하여 지역사회 문제를 해결하기 위한 “창조적 장소 만들기(creative place making)” 전략을 예술의 사회적 실천 차원에서 접근하고 있다. 이러한 창조적 장소만들기 전략은 예술을, 지역사회를 변화시키는 사회적 실천(social practice)으로 이해하고, 장소의 사회적 상호작용성, 예술가와 지역주민의 소통과 협력, 공간의 포용성, 사람들의 이야기 발굴 및 표현 등을 강조한다.

## Ⅳ. 인공지능 시대, 지역문화재단 리더십

### 1. 인공지능 시대, 기술과 문화예술 융합

문화정책에서 예술과 기술의 융합에 관한 논의는 디지털 기술이 발전하면서 활발해졌다. 디지털 기술은 예술의 창작, 유통, 소비, 가치 확장 등 가치사슬 전반에 걸쳐서 많은 변화를 가져왔기 때문이다. 문화이론가인 밀러(Miller, 2020)는 디지털 문화 시대의 핵심 키워드는 기술적 과정(technical process), 문화형식(cultural forms), 몰입환경 (immersive environment) 등을 제시하면서 디지털 기술이 문화영역에서 중요한 요소로 작용하고 있다고 진단한 바 있다. 여기서 기술적 과정이란 디지털화, 쌍방향 상호작용(interactivity), 융합(convergence), 자동화된 알고리즘, 데이터 관리, 네트워크, 선택 다양성, 창작과 소비의 경계 약화, 하이퍼텍스트 연결 강화, 비선형 텍스트 등을 의미한다. 이러한 기술적 과정은 문화형식 측면에서도 디지털 미디어와의 연결 강화, 공간과 시간의 맥락적 연결 강화, 소비자의 욕망에 의한 변화 가능성(variability) 확대, 개인화된 경험, 쌍방향 경험, 소비자 영향력 확대 등의 변화를 불러온다. 또한 디지털 문화 시대에는 몰입환경, 가상성 (virtuality), 현장 존재 경험의 확장 (telepresence), 가상 모형화 (simulation) 등의 현상이 나타난다.

인공지능(Artificial Intelligence)은 1956년에 다트머스 회의(Dartmouth conference)에서 처음 사용된 이래 1959년 기계학습 (machine learning), 2007년 딥러닝 (deep learning), 2016년 제 4차 산업혁명 시대의 AI, 2022년 생성형 인공지능 (generative AI) Chap GPT 등으로 지속 발전해 왔다. 에릭 브린 윌프슨과 앤들 맥아피(2014)는 『제2의 기계시대 The Second Machine Age』에서 컴퓨터를 비롯한 디지털 기술로 우리의 정신적 역량이 대폭 강화되고, 쓸모 있는 진정한 인공지능이 출현하고 있다고 진단하고 있다. 2016년에 클라우드 슈밥은 제4차산업혁명의 핵심기술로 인공지능 기술을 제시하고 있다. 4차 산업혁명의 핵심기술로는 인공지능(Artificial Intelligence), 기계학습(Machine

Learning), 사물인터넷( Internet of things), 빅데이터(Big data), 블록체인(Blockchain), 로봇틱스(Robotics), 3D 프린팅(3D Printing), 가상현실-증강현실-혼합현실(Virtual Reality, Augmented Reality, Mixed Reality), 퀀텀컴퓨팅, 바이오센서 기술, 바이오칩(Biochip) 등 디지털(digital), 생물학(biological), 물리학(physical) 분야의 기술들이다. 이러한 제4차산업혁명 키워드는 인공지능과 인간 및 사회의 관계에 관한 논의를 활성화하였다. 특히 2016년에 이세돌과 구글 AI의 바둑 게임(Google Deep mind Challenge Match)은 인공지능에 대한 사회적 관심을 확산시켰다.

2020년에서 2022년까지 COVID-19 팬데믹은 비대면 상황에서 문화예술 창작, 유통, 소비를 가능하게 할 수 있는 디지털미디어 플랫폼에 관한 관심이 대폭 확대되었다. 실제로 온라인 공연과 전시 활동이 증가하였으며, 디지털아트 창작 또한 증가하였다. Kpop 음악의 경우에는 온라인 스트리밍 플랫폼 비즈니스 모델이 발전하였다. 2021년부터 현실과 가상을 연결한 융합세계인 메타버스 (metaverse) 모델에 관한 논의와 실험이 문화예술, 콘텐츠산업 차원에서 확대되었다. 또한 VR, AR, MR, XR 등 실감 기술이 문화예술, 콘텐츠산업 분야에 확대되면서 실감 체험(immersive experience) 콘텐츠가 증가하고 있다. 몰입형 미디어아트 전시가 늘어나고 있다. 문화유산 분야에서도 실감형 문화유산 콘텐츠가 확대되고 있다. 드론 아트 퍼포먼스(Drone Arts Performance)도 확대되고 있다. 한편 2022년에는 Open AI가 Chat GPT를 개발하면서 생성형 인공지능(Generative Artificial Intelligence)에 관한 사회문화적 관심이 확대되고 있다. 생성형 인공지능은 인간과 AI의 자연스러운 대화를 가능하게 하는 언어 모델을 발전시키고 있으며, 텍스트뿐 아니라 이미지, 보이스, 미디어 영상 등을 복합적으로 활용하고 있다. 생성형 인공지능은 이용자의 요구에 따라 새롭고, 다양한 텍스트, 이미지, 영상, 음성, 콘텐츠를 창조하고, 데이터를 정리해 준다. 또한 이러한 생성형 인공지능은 인공지능 자체가 예술과 콘텐츠 창작의 주체로 전면에 부상한다는 점에서 디지털 기술에 논의와 차이가 있다고 할 수 있다. 인공지능이 예술가와의 협업, 이용자와의 협업을 넘어 그 자체로 예술가가 될 수 있다는 점이다. 실제로 인공지능이 창작한 예술

작품이 수상을 하기도 하고, 경매에서 거래되고 있다. 인공지능이 창작한 예술 작품에 대한 저작권 논의가 이루어지고 있다.

이러한 인공지능기술은 문화예술, 콘텐츠산업에서 활용되고 있다. 데이터 분석과 예측은 콘텐츠기획과 마케팅, 예술경영에서 활용되고 있다. AI 기반의 알고리즘은 미디어 플랫폼의 추천 서비스 기능을 제공함으로써 개인화된 상황에 적합한 체험 환경을 제공하고 있다. 자동화와 개인화 기반의 추천(recommendation) 기능은 플랫폼, 빅데이터(Big databases), 첨단 알고리즘 기술의 융합을 통해 이루어진다. 특히 2022년부터 빠르게 발전하고 있는 생성형 인공지능은 디지털 기술, 물리학 기술, 생물학 기술과 융합하여 지능사회(intelligence), 가상사회(virtualization), 융합사회(convergence), 연결사회(hyper connectivity)를 한층 더 심화시킬 것으로 전망된다. 이러한 생성형 인공지능은 문화예술의 가치사슬과 문화예술의 생태계에 영향을 준다는 점에서 문화정책에서도 중요한 요소가 되고 있다.

생성형 인공지능 기술은 새로운 예술형식 창조, 예술창작 협업체계 확대, 가상공간 플랫폼 유통 확대, 몰입 체험 확대, 다중감각 체험 확대 등 문화예술의 가치사슬 체계를 변화시킬 것으로 전망된다. 이에 따라 예술가와 인공지능의 협업, 예술 소비자와 인공지능의 협업, 예술경영자와 인공지능의 협업 또한 활성화될 것으로 전망된다. 이승희(2021)는 인공지능 창작물 콘텐츠를 AI가 만든 콘텐츠, AI와 인간이 협업한 콘텐츠, 인간이 AI를 활용한 콘텐츠로 구분하고 있다. 또한 생성형 인공지능 기술은 문화예술과 콘텐츠산업 경계 약화, 플랫폼과 소셜미디어 영향력 확대, 소비자의 영향력 확대, 기술자원과 네트워크 확대, 생성형 AI 예술창작 도구(AI ARTS GENERATORS)의 다양화 및 양적 확대 등 문화예술의 생태계에도 변화를 가져다줄 것으로 전망된다. 이것은 생성형 인공지능과 연관된 문화예술 생태계가 새롭게 형성될 수 있음을 의미한다고 할 수 있다. 문화예술을 창작하고, 연결하고, 유통하는 새로운 생성형 인공지능 예술생태계가 형성될 수 있기 때문이다. 또한 생성형 인공지능은 예술 경영의 업무생산성을 혁신하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 전망되고 있다.

## 2. 인공지능 시대, 지역문화재단의 과제

### 1) 문화예술과 인공지능 융합에 대한 문화정책 전략

앞에서 살펴본 바와 같이 인공지능은 문화예술의 가치사슬 체계, 문화예술 생태계, 예술경영 체계에 많은 변화를 불러올 것으로 전망된다. 문화정책은 인공지능과 문화예술의 관계를 깊게 이해하고, 인공지능과 문화예술의 창조적 융합을 통하여 문화예술 발전, 시민의 문화생활 향상, 문화예술을 활용한 사회문제 해결, 문화예술의 가치창조 네트워크 확장 등 문화정책 이념을 달성하려는 방안을 지속해서 탐색할 필요가 있다.

디지털 기술과 예술의 융합에 대한 문화 정책적 관심은 콘텐츠산업 정책 차원에서 중요하게 제기되었다. 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원은 2001년에 문화기술(culture technology) 발전 전략을 수립하고, 2002년부터 문화 기술 연구개발(Research&Development)을 지원하기 시작하였다. 이것은 콘텐츠산업의 경우, 기술 자체가 콘텐츠산업을 구성하는 핵심 요소로 콘텐츠산업의 경쟁력에 영향을 미친다는 인식에 바탕을 둔 것이라고 할 수 있다. 예술정책 차원에서도 예술과 기술의 융합에 관한 정책적 관심이 확대되고 있다. 2011년에는 예술 디지털 아카이브 구축 지원, 가상공간 전시 지원, 2017년에는 무대와 디지털 기술의 융합 지원 등이 있었으며, 2018년부터 예술과 디지털 기술의 융합 지원사업이 추진되고 있다.

해외 여러 나라의 문화정책에서도 디지털 기술은 문화정책의 중요한 요소로 고려되고 있다(임학순, 2019). 캐나다예술위원회(Canada Council for the Art)가 2016년에 발표한 『디지털 세계에서 예술에 관한 선행연구 분석 The Arts in a Digital World-Literature Review』 연구보고서에 따르면, 해외 여러 나라의 문화정책에서 디지털 기술은 ① 예술창작 ② 예술 혁신과 연구개발 ③ 관객 개발 및 마케팅 ④ 예술조직의 역량 강화 ⑤ 사회통합 등의 측면에서 중요한 지원 영역으로 고려되고 있다. 영국 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sports)는 2018년에 『문화는 디지털이다(Culture is Digital)』 보고서를 발표하면서 문화와 기술의 융합을 통

해 관객 개발, 문화조직의 디지털 역량 강화, 기술의 창조적 잠재력 발휘 등을 추구하고 있다. 잉글랜드예술위원회(Arts Council of England)는 2013년부터 2015년까지 영국 국립 과학기술예술재단(NESTA), 예술·인문 연구지원회(Arts and Humanities Research Council, AHRC)와 공동으로 ‘예술 분야 디지털 R&D기금(Digital R&D Fund for the Arts)’을 통해 예술가-기술-연구자의 협업 활동, 디지털 기술을 활용한 예술 향유 방식과 접근성 제고, 빅데이터 등 디지털 기술 분야 간의 협업 프로젝트를 지원했다. 미국의 국가예술진흥원 NEA(National Endowment for the Arts)는 학제적 창작 혁신 활동과 미디어 아트에 대한 예술지원 사업을 추진하고 있다. 캐나다예술위원회(Canada Council for the Arts)는 ‘디지털 전략기금(Digital Strategy Fund)’를 운영하여 예술영역의 디지털 변화를 촉진하고 있으며, 예술가 또는 예술단체가 디지털 세계를 이해하고, 참여함으로써 디지털 기술이 창출하는 문화적, 사회적 변화에 적극적으로 대응하도록 하고 있다. 캐나다 Creative BC(브리티시컬럼비아주 예술위원회)는 ‘예술혁신기금(Arts Innovation Fund)’를 통해 예술기관들과 디지털미디어 창작자들이 협업하여 새로운 관객 소통 방법을 개발하는 것을 지원하고 있다.

## 2) 인공지능 시대, 지역문화재단의 대응과 전략

김성하, 황선아(2022)는 인공지능과 예술의 공존 차원에서 정책적 지원을 할 필요가 있다고 제안한 바 있다. 지역문화재단은 인공지능기술을 핵심 요소로 새롭게 수용하고, 인공지능기술을 활용하여 지역의 문화와 예술을 발전시키는 전략을 개발할 필요가 있다. 지역문화재단의 인공지능기술 정책은 지역 문화정책의 목적과 이념, 지역 문화예술 생태계 특성, 재정 제약 등을 전략적으로 검토하여 실행 가능성 수준이 높은 사업을 개발할 필요가 있다. 지역문화재단의 인공지능정책 유형으로는 인공지능 융합 기반의 예술창작 활성화, 지역 문화자원의 데이터 관리체계 구축, 시민들의 문화 활동 참여환경 조성, 문화예술을 활용한 지역사회 문제 해결, 예술과 도시의 창조적 연결, 문화 창업, 지역 문화예술생태계의 인공지능 네트워크 확대, 지역문화재단의 업무혁신 등을



제시할 수 있으나, 현재 여건에서 인공지능 융합 기반의 예술창작 활성화 사업을 추진하기 어렵다. 지역문화재단의 경우, 예술창작 지원사업을 위한 재정을 확보하기 어렵고, 국가 차원에서도 아직 인공지능과 예술창작의 융합에 관한 논의가 이제 시작 단계이기 때문이다. 앞으로 기초지방자치단체의 지역문화재단이 인공지능과 문화예술의 융합 전략을 어떻게 추진해야 하는가에 대해서는 지속적인 연구와 논의가 필요하다.

이 글에서는 지역문화재단의 인공지능 활용 전략으로 ① 로컬 데이터 관리, ② AI 문화지도 서비스, ③ 문화예술을 활용한 인공지능 리터러시 등을 제안하였다.

### ① 로컬 데이터 관리 체계 구축

데이터는 디지털 문화의 가치창조 재료로서 그 중요성이 커지고 있다. 데이터가 문화예술의 창작 및 비즈니스 생태계에서 핵심 자원이 되고 있기 때문이다. 디지털 기술과 디지털미디어가 발전하면서 데이터수집, 분석, 활용 기술 또한 발전하고 있다. 이와 함께 빅데이터 분석, 인공지능 기반 알고리즘 추천 기능 또한 발전하고 있다. 상업성을 추구하는 콘텐츠산업 분야의 경우, 데이터는 비즈니스 모델의 핵심 요소이다. 생성형 인공지능 시대에는 이러한 데이터 체계가 한층 더 발전할 것으로 전망된다.

지역문화재단은 지역의 문화정책 수요를 인지하고, 수요 맞춤형 서비스 체계를 갖출 필요가 있다. 그러나 아직 지역문화재단의 데이터 체계는 통계조사 수준에 머무르고 있으며, 지역의 다양한 문화자원들에 대한 자료화, 아카이빙, 창조적 활용 체계를 갖추지 못하고 있다. 앞으로 지역문화재단은 지역 문화자원의 콘텐츠화, 예술가와 지역주민의 연결, 문화예술과 관광의 연결, 문화예술과 콘텐츠산업의 연결, 가상공간 기반의 문화서비스 확대 등의 기능을 확대해야 하며, 이를 위해서는 데이터 체계를 갖출 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 이용자 데이터를 관리하여 이용자 중심의 문화서비스 체계를 갖출 필요가 있다. 이와 관련하여 지역문화재단은 공공문화기관, 소비자, 예술가, 지역사회기관, 연관 기관 등과의 데이터 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다.

## ② AI 문화지도 서비스

지역문화재단은 부천문화재단 AI를 개발하여 부천지역의 문화와 예술에 관한 문화지도 체계를 구축하고, 이용자들에게 최적의 문화정보 서비스 체계를 갖출 필요가 있다. 이용자들은 인공지능 기반의 문화지도를 통해 문화 활동과 프로그램, 장소와 공간, 예술가, 이용 가능 시간 등 문화예술 분야의 정보뿐만 아니라 인근 지역의 식당, 역사, 상업시설 등 관련 정보를 입체적으로 활용할 수 있다. 언제든지 현재 이용자 위치에서 관련 정보를 종합적으로 받을 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 문화지도에 들어갈 데이터는 지역 문화 데이터 거버넌스 체계를 통해서 상시 입력될 수 있는 체계를 관리할 필요가 있다. 이러한 문화지도는 지역 간 문화 격차, 지역별 문화 활동 특성, 이용자 특성, 문화공간 활용 등에 대한 데이터를 제공함으로써 지역 문화정책의 정책 데이터로써 활용될 수 있다. 또한 AI 문화지도 서비스는 다국어 지원을 통해 다문화 사회의 문화정보 서비스 체계를 갖출 수 있으며, 지역 문화관광 정보로써 활용될 수 있다.

## ③ 문화예술을 활용한 인공지능 리터러시 강화

지역문화재단은 지역의 청소년들을 대상으로 인공지능을 예술적으로 이용할 수 있는 역량을 강화하기 위한 인공지능예술 교육 사업을 추진할 필요가 있다. 청소년들은 생성형 인공지능 예술 도구를 활용하여 주체적으로 예술을 창작할 수 있다. 다른 한편으로는 지역문화재단은 인공지능기술이 인간과 사회에 미칠 영향에 대한 성찰적 경험을 문화예술로 제공할 수 있다. 인공지능과 연관된 저작권 문제, 사생활 침해와 초상권 침해 문제, AI 디바이드 문제, 알고리즘 편향성 문제, 환각 문제(Hallucination) 등을 인식할 필요가 있다.

## V. 맺음말

문화정책 이론가 Rosenstein(2018)에 따르면, 문화정책은 역사적 맥락, 정치적 맥락, 문화적 맥락, 행정적 맥락과 밀접하게 연관되어 있으며, 맥락에 따라 동태적으로 변화할 수 있다. 지역문화재단의 역할 또한 맥락과의 관계에서 새롭게 정립될 필요가 있다. 이와 관련하여 이 글에서는 지역문화재단의 환경변화를 정치적 맥락, 경제적 맥락, 사회적 맥락, 예술적 맥락, 기술적 맥락에서 살펴보고, 지역문화재단의 전환 방향을 로컬 리더십, 가치창조 네트워크, 지속가능 도시발전, 인공지능시대의 역할모델을 탐색하였다.

첫째, 지역문화재단은 역할 패러다임을 사업경영 중심에서 로컬 리더십 중심으로 전환할 필요가 있다. 지역문화재단의 로컬 리더십은 로컬 시대에 로컬의 가치를 증진하고, 로컬 맥락과의 적실성이 높은 정책체계를 구축하는 것을 의미한다. 이와 관련하여 지역문화재단은 왜 문화정책이 지역에서 본질적으로 중요한가에 대해 적극적으로 설득하고, 지역사회 전체 맥락에서 지역문화재단의 역할을 탐색할 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 로컬 기반의 수요자 관점에서 문화정책을 성찰하고, 혁신할 필요가 있다.

둘째, 지역문화재단은 지역 문화자원의 가치창조 네트워크를 구축하고, 다양한 행위자들의 참여와 협력을 바탕으로 네트워크 거버넌스 체계를 정립할 필요가 있다. 지역문화재단은 그동안 지역의 문화예술 생태계를 기반으로 문화예술의 창작환경 활성화, 지역주민의 삶의 질 증진, 지역문화기반시설 조성 및 운영, 문화예술생태계의 연결과 네트워크 체계 구축 등의 활동을 수행해 왔다. 그러나 지역문화재단은 지역의 문화예술을 지역의 경제적 자산, 브랜드 자산 관점에서 적극적으로 새로운 가치를 창출하는 자원으로 고려하는 활동은 미흡했다. 그러나 최근 지역문화와 관광의 연결, 지역문화와 로컬콘텐츠의 연결, 지역과 글로벌의 연결 등이 문화정책에서 중요한 이슈로 제기되면서 지역문화를 새로운 가치를 창출하는 자원 관점으로 바라보는 시각이 커지고 있다. 지역문화재단 또한 지역문화의 가치를 지역경제 관점에서 적극적으로 인식할 필요가 있다. 이와 관련하여, 지역문화재단은 지역사회와 한층 더 밀접하게 관계를 형

성하고, 지역사회의 다양한 행위자들에게 지역문화재단에 적극적으로 참가하고, 공동 생산할 수 있는 플랫폼을 만들 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 유연하고, 개방적인 조직체계를 통해 예술, 국가유산, 콘텐츠산업, 관광, 기업 등과의 협력을 확대할 필요가 있다.

셋째, 지역문화재단은 문화도시 사업 경험과 성과를 바탕으로 지속 가능 문화도시 발전 전략을 추진하고, 업무 영역을 문화예술 영역에서 사회영역, 경제영역, 환경영역 등 지역사회 전체 영역으로 확대할 필요가 있다. 이것은 지역문화재단이 문화예술의 문화적 가치, 사회적 가치, 경제적 가치를 총체적으로 추구한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 지역문화재단은 지역을 더 깊고, 총체적으로 이해할 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 지역사회 문제가 무엇이고, 이러한 지역사회 문제를 해결하기 위한 문화정책 전략을 탐색할 필요가 있다. 현재 시점에서 고려해 볼 수 있는 지역사회 문제로는 저출산·고령사회 문제, 문화다양성 문제, 사회통합 문제, 지역재생 문제, 환경문제 등을 들 수 있다. 지역문화재단은 이러한 지역사회 문제를 문화정책 맥락에서 발견하고, 전략을 개발하며, 협력관계를 구축할 필요가 있다. 지역문화재단이 지속가능 도시발전 맥락에서 리더십을 수행하기 위해서는 지역의 문화영역, 사회영역, 경제영역, 환경영역 관계자들, 그리고 시민들과 지속 대화하고, 공유하며, 네트워크 체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 지역문화재단은 생성형 인공지능을 활용하여 업무 역량을 강화하고, 지역주민과 이용자들에 대한 문화정보 서비스를 개선할 필요가 있다. 그동안 지역문화재단은 코로나19 팬데믹 상황에서 디지털미디어 플랫폼을 활용하는 사례가 늘어나고 있지만, 디지털역량이 미흡한 실정이다. 앞으로 지역문화재단은 인공지능 시대에 적합한 업무체계와 문화서비스 체계를 갖출 필요가 있다. 이와 관련하여 지역문화재단은 로컬 문화 데이터 관리, AI 문화지도 등 지역문화재단의 데이터 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 지역문화재단은 문화예술을 활용하여 청소년들의 인공지능 리터러시를 증진할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김성하, 황선아(2022), 인공지능(AI)과 함께하는 예술, 이슈&진단, No.518, 경기연구원
- 문화체육관광부 (2023), 2023년도 문화도시조성사업 성과평가 가이드라인
- 에릭 브린올프슨. 앤드루 맥아피 (이한음 옮김)(2014), 『제2의 기계시대』, 청림출판
- 이승희 (2021), 인공지능(AI) 콘텐츠 개념과 사례, KOCCA Focus, 한국콘텐츠진흥원
- 임학순(2019), 제 4차 산업혁명 시대의 문화정책, 박광국 (편저), 문화와 국민 행복, 대영사, pp. 281-308
- 클라우스 슈바프(송경진 옮김)(2016), 『클라우스 슈바프의 제4차산업혁명 The Fourth Industrial Revolution』, 새로운 현재
- 클라우스 슈바프(김민주, 이엽 옮김) (2017), 『클라우스 슈바프의 제4차산업혁명. 더 넥스트 Shaping the Fourth Industrial Revolution』, 새로운 현재
- 한국문화예술위원회(2018), 4차 산업혁명 시대의 문화예술지원 개선 방안 연구
- Bilton C.(2023), *Cultural Management : A research overview*, Routledge
- Miller, V.(2020), *Understanding Digital Culture*
- Redaelli, E.,(2018), *Connecting Arts and Place : Cultural Policy and American Cities*, Palgrave Macmillan, pp. 21-48

Rosenstein C.(2018), *Understanding Cultural Policy*, Routledge, pp. 48–67

Troilo Gabriele (2015), *Marketing in Creative Industries : value, experience and creativity*, Palgrave

UCLG(2004), *Agenda 21 for Culture*

UCLG(2015), *Culture 2 : Actions, Commitments on the Role of Culture n Sustainable Cities*

UNESCO(2022), *Reshaping Policies for Creativity : addressing culture as a global public good*

UNESCO(2012), *Culture : A Driver and and Enabler of Sustainable Development*, Paris.

2023 I  
문화정책연구

# 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$

# 4

**2023**

문화정책연구

**미래정책 이슈페이퍼**  
**문화+ $\alpha$**



이슈페이퍼 4

# 미래도시를 위한 새 문화정책과 문화도시 전망

김성하 경기연구원 AI혁신정책센터장

## I. 변화와 전환의 시대

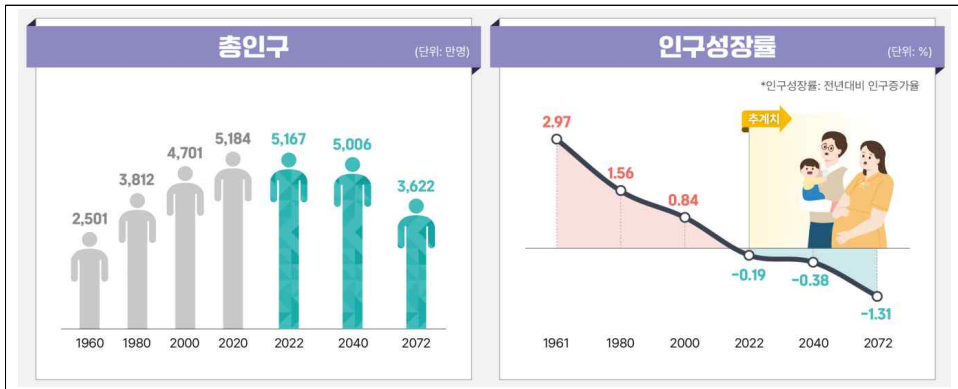
### 저출생, 고령인구 증가

최근 통계청이 발표(12.14)한 “장래인구추계 2022~2072”에 따르면, 우리나라 총인구는 2020년 5,184만 명을 정점으로 2072년은 3,622만 명으로 감소한다. 1980년 총인구가 3,812만 명이었던 점을 고려하면, 향후 50년 후 인구가 1980년 이전으로 돌아감을 의미한다.

우리나라 인구정책의 흐름을 보면, 전쟁 이후 급격한 인구 증가를 제한하고자 1960년대 산아제한 정책을 시작하여 1980년대까지 지속한다. 당시 신문, TV 등을 통해 널리 회자한 표어들로 “딸, 아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자”, “하나 낳아 짧게 살고 좁은 땅 넓게 살자”, “둘도 많다.” 등이 있었다. 정부의 산아제한 정책이 효과를 보인 것인지 결과적으로 총인구는 증가하였지만, 인구성장률은 점차 감소하였다. 1961년 2.97%였던 인구성장률은 1980년 1.56%로 감소하였고, 2000년은 0.84%로 1%에도 미치지 못하였다. 급기야 지난 2022년은 가장 낮은 인구지표 값을 보여준다. 인구성장률은 -0.19%였으며, 합계출산율은 0.78명으로 2012년 1.30 명 대비 0.52명(-39.9%)이 감소한 것으로 나타났다. 이를 출생아 수로 비교하면 2012년 약 48만 명에서 10년이 지난 2022년 약 25만 명으로 감소한 것이다.

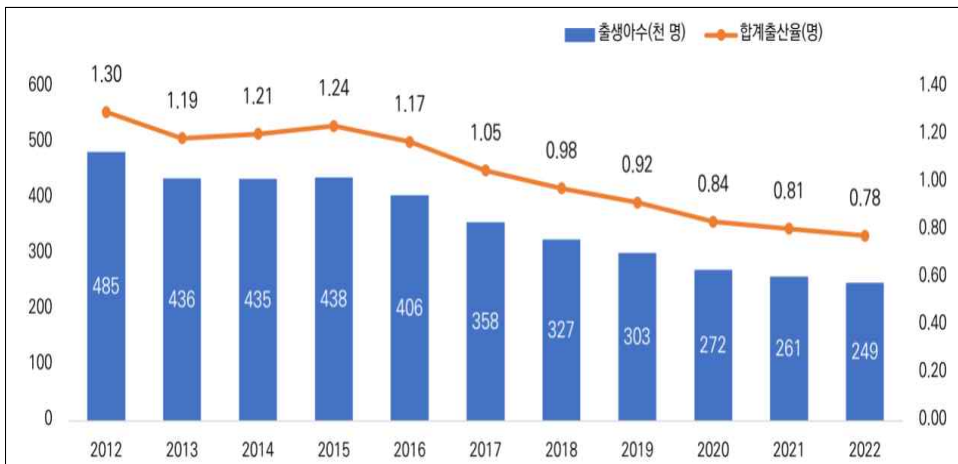
이렇듯 총인구는 계속 감소하고 있으며, 합계출산율이 1.0명 아래로 내려가기 시작한 2018년 이후 2022년까지 반등의 기미를 보이지 않고 있다. 결국 통계청은 이런 흐름으로 간다면 50년 후인 2072년 총인구가 4천만 명도 안 될 것으로 전망하게 된 것이다. 물론 통계청이 발표한 장래인구추계에 따르면, 합계출산율이 2025년 0.65명으로 가장 낮게 나타난 이후 점차 증가하여 2072년에는 1.08명까지 증가한다. 그럼에도 총인구는 감소하게 된다. 이러한 인구감소 현상은 이제 거스를 수 없는 사회변화의 한 축으로 자리 잡고 있다.

[도표 1] 장래인구추계(2022~2072)



출처: 통계청, “장래인구추계 2022~2072”, 보도자료, 2023.12.14.

[도표 2] 출생아 수 및 합계출산율



※ 합계출산율은 가임기 여성(15~49세) 1명이 가임기간(15~19세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수로 출생아 총수를 해당연도의 가임 여자 인구(15~49세)로 나눈 것.

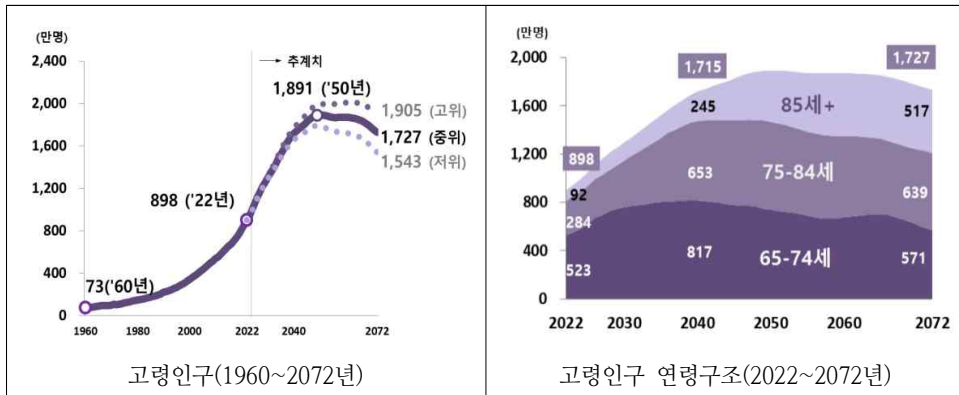
※ 통계청 「인구동향조사」 자료를 활용하여 산출

출처: “저출산과 우리 사회의 변화”, 통계청 보도자료(2023.7.11.).

인구감소와 함께 우리 사회변화의 다른 한 축을 이루는 것이 고령화 사회로의 진입이다. 통계청 장래인구추계에 따르면, 65세 이상 고령인구는 1960년 73만 명에서 2022년 898만 명으로 증가하였고, 2050년 1,891만 명으로 최고

점을 보인 후 서서히 감소하지만 2072년 1,727만 명에 이를 것으로 전망한다. 특히 2022년 284만 명인 75세에서 84세에 해당하는 고령인구가 2072년에는 639만 명으로 고령인구 중 가장 높은 비중을 차지할 것으로 보인다.

[도표 3] 고령인구 및 연령구조




출처: “장래인구추계 2022~2072”, 통계청 보도자료, 2023.12.14.

## MZ세대에서 잘파(Zalpha) 세대 등장

인구는 감소하고 고령인구가 증가하는 요즘 MZ세대는 우리 사회에 커다란 영향을 미치고 있다. MZ세대는 밀레니얼 세대(Y세대)와 Z세대를 합쳐서 부르는 용어이다. 밀레니얼 세대는 1980년에서 1994년 사이에 태어난 2023년 기준 만 28세에서 43세에 해당하는 세대를 의미한다. 그리고 Z세대는 1995년에서 2009년 사이에 태어난 2023년 기준 만 14세에서 28세에 해당하는 세대를 나타낸다. 따라서 MZ세대의 주요 연령대는 현재 20대와 30대라고 볼 수 있다. Z세대 이후에 출생한, 현재 만 13세 이하의 알파( $\alpha$ )세대로 불리며 이들은 MZ세대가 인터넷, 모바일을 주로 이용하는 것과 달리 모바일, AI 스피커 등 디지털 세계에 전적으로 노출되어 있어 흔히 이들을 ‘디지털 온리(Digital Only)’ 즉 디지털이 전부인 세대라고 부른다. MZ세대의 특징으로 가장 많이 거론되는 것 중에 ‘자기중심적 개

인주의’와 ‘다양성과 현실성’ 등이 있다. 이는 나만의 스타일을 추구하며, 다양한 문화를 자유롭게 즐기고 선호할 수 있는 개방적 태도를 의미한다. 그리고 일만 하 기보다는 일상의 즐거움, 행복 등을 중요하게 생각하여 일과 삶의 균형을 추구하 는 경향이 많다. 특히 인스타그램, 유튜브 등 SNS를 중요한 소통 수단으로 사용 하는 특징이 있다.

[도표 4] M, Z, 알파 세대



	<b>α</b>	<b>Z</b>	<b>M</b>
<b>명칭</b>	알파세대	Z세대	밀레니얼 세대(Y세대)
<b>출생연도</b>	2010 이후	1995~2009	1980~1994
<b>만연령</b> 2022년	12세 이하	13~27세	28~42세
<b>미디어 이용</b>	모바일, AI 스피커(디지털 온리)	모바일(디지털 네이티브)	인터넷(디지털 유목민)
<b>커뮤니케이션</b>	틱톡, 제페토 등	인스타그램, 유튜브, 틱톡 등	싸이월드, 페이스북, 인스타그램 등
<b>성향</b>	직관적인 만족 추구	현실주의, 윤리 중시	세계화, 경험주의

출처: “2022년의 MZ 그리고 알파 세대” (<https://blog.daehong.com>)

컴퓨터, 디지털 기술의 발전이 가져온 새로운 소통과 활동의 영역으로 등장한 디지털 미디어 환경에 노출된 정도와 활용의 능숙함 등에 따라 밀레니얼 세대는 ‘디지털 유목민(Digital Immigrants)’, Z세대는 ‘디지털 네이티브(Digital Native)’, 알파 세대는 ‘디지털 온리(Digital Only)’로 구분하기도 한다. 밀레니얼 세대는 아날로그 시대에 태어나서 디지털 시대를 만나 미디어 활용에 적응한 세대라고 한

다면, Z세대는 디지털 환경 속에서 자라고 디지털 미디어를 자유롭게 활용하면서 정보 획득, 소통 등 다양한 활동을 한다. 그리고 알파 세대는 디지털 환경 속에서 태어나고 자란 세대로 온전히 디지털 환경에 노출된 세대라 할 수 있다. 따라서 이미지, 영상 등에 친숙하며 직접 디지털 미디어를 활용하여 콘텐츠를 제작하고 인스타그램, 유튜브 쇼츠 등에 익숙하다. 그리고 메타버스나 AI(인공지능) 등 가상현실에 대한 거부감이 없고 매우 자유롭게 접속하는 특징을 보인다.

디지털 환경의 확산과 4차 산업혁명의 진행 속에서 디지털 미디어에 대한 친숙도는 미래 사회를 향한 사회변화 혹은 사회 전환의 중요한 변수일 수밖에 없다. 그래서 최근에는 아날로그 시대에 태어나 성장하면서 디지털 시대에 적응해야 했던 밀레니얼 세대를 디지털 시대에 태어나고 성장하며 디지털 환경에 더욱더 친숙한 세대인 Z세대와 알파 세대로부터 구별하기도 한다. Z세대는 이제 밀레니얼 세대와 결별하고 알파 세대와 합쳐서 ‘잘파(Z+alpha) 세대’로 불리고 있다. 이들은 자기 자신의 생각과 의견을 자유롭게 표출하고, 자신만의 고유한 취향과 개성을 표현한다. 특히 소비시장에서도 자신만의 트렌드를 중요시하며 합리적 소비를 추구하는 것으로 특징지어진다.

## 4차 산업혁명과 인공지능 시대

디지털 환경의 급속한 발전과 함께 새로이 등장하는 잘파 세대는 정치, 경제, 사회, 문화, 예술 등 사회 전 영역이 디지털로 전환된 초연결사회에 친숙한 세대들이다. ‘초연결사회’라는 용어는 캐나다 사회과학자 Anabel Quan-Hasse와 Barry Wellman이 2001년 처음 사용하였다. 컴퓨터와 디지털 기술의 발전으로 사람과 디지털 기기가 긴밀하게 연결되어 판매, 소비, 여행, 정보, 소통 등 다양한 활동이 이루어지는 사회를 의미한다. 이러한 초연결사회에서 시간과 공간의 의미는 확장되고 기존의 시간과 공간 개념을 탈피한다. 아주 쉬운 일상의 예로, 과거에는 볼 수 없었던 모습 중의 하나가 카페에서 노트북, 태블릿, 모바일 등 디지털 기기를 사용하여 공부하거나 일을 하는 모습이다. 예전처럼 사무실 혹은 도서관이

라는 특정 공간에서 특정 목적만의 활동이 이루어지는 것이 아니다. 기존의 특정 공간들이 이제는 다양한 복합문화 활동 공간으로 변모하고 있는 것도 이러한 사회변화의 흐름 속에 있기 때문이다.

일상이 디지털 환경에 노출되는 빈도가 점점 확대되어 가는 현상은 4차 산업혁명 시대로의 진입과 밀접한 관계가 있다. 4차 산업혁명은 컴퓨터, 인터넷 등 첨단 정보통신기술(ICT, information and communication technologies)이 사회 전 영역에 확산하면서 일어나는 혁신적인 변화를 의미한다. 최근에 전 세계적으로 이슈가 된 인공지능(Artificial Intelligence)의 등장과 이에 따른 사회 전 영역에서의 변화도 이에 따른 것이다.

인공지능 개발은 이미 20세기 중반부터 시작되었지만, 지난 1년 사이에 있었던 성장과 발전의 정도는 엄청나다. 이는 오픈AI사에서 2022년 12월 출시한 ‘챗 GPT’의 영향이 컸던 것으로 알려졌다. 오픈AI사는 2015년 일론 머스크(Elon Musk)와 샘 알트먼(Sam Altman)이 비영리단체로 설립하였다. 당시 구글이 개발하고 있었던 인공지능이 외부로 공개되지 않았다는 점에서 이를 공개형 인공지능으로 발전시키고자 했다.

인공지능은 얼마 전까지만 하여도 영화에서나 볼 수 있는 미래의 이야기였다. 그런데 지난 2016년 구글 딥마인드(Google DeepMind)에서 만든 인공지능 바둑 프로그램인 알파고와 이세돌의 바둑대결을 기점으로 점차 확산하기 시작하였다 볼 수 있다.

‘챗GPT’ 이후 현재 다양한 생성형 인공지능 프로그램이 만들어지고 있으며, 최근 구글에서는 챗GPT를 능가한다는 분석 보고서와 함께 생성형 인공지능 ‘제미니(Gemini)’를 발표하였다. 2023년 다보스포럼에서는 생성형 AI를 사회와 산업 분야에서 준비해야 하는 미래 사회 게임체인저로 인식하기도 하였다. 국내에서도 생성형 인공지능에 관한 관심 증대뿐 아니라 많은 기업에서 AI 서비스를 도입하기 시작하였다. 일례로 롯데홈쇼핑은 가상 인간 ‘루시’를 선보였으며 실시간으로 고객과 소통하는 등 패션 전문 쇼호스트로 활동을 이어 나가고 있다. 현대백화점은 마케팅을 위한 광고 카피 등 제작을 전문으로 하는 인공지능 카피라이터 ‘루이스’를 개발하였다. 특히 네이버는 오픈AI의 챗GPT처럼 LLM(Large Language

Model)이라는 거대언어모델인 ‘하이퍼클로바’를 출시하였다.

과학기술정보통신부는 타 부처 및 지표 담당 기관의 자료를 바탕으로 “2022 4차 산업혁명 지표(2022.10월 기준)를 발표하였다. 이에 따르면, 인공지능 분야 매출액은 2020년 약 1조 7천억 원에서 2021년 약 2조 2천억 원으로 약 28% 성장세를 보여주었고 인공지능 기술 개발 및 제품 서비스 혁신에 필요한 인공지능 학습용 데이터 활용 누적 횟수는 2021년 약 13만 회에서 2022년 6월 기준 약 18만 회로 약 40% 증가한 것으로 나타났다. 그리고 메타버스 등 가상증강현실(VR/AR) 산업 매출액 역시 2020년(8,569억 원) 대비 2021년 1조 원으로 16.7% 증가하였고, 가상증강현실 기술 개발·활용 기업 수는 2019년 179개에서 2020년 188개로 5.0% 증가한 것으로 나타났다.

[도표 5] 2022 4차 산업혁명 지표 - 인공지능/가상증강현실(메타버스)



출처: ICT 통계포털(ITSTAT, <https://www.itstat.go.kr>)



## Ⅱ. 문화정책 패러다임 변화

### 문화자치와 협력적 문화예술거버넌스

문화정책의 패러다임 변화를 지칭하는 대표적인 용어가 ‘문화민주주의(Cultural Democracy)’와 ‘문화자치’이다. 문화민주주의는 프랑스 문화부에서 초창기에 제시했던 ‘문화의 민주화(Democracy of Culture)’에서 진일보한 정책이다. 문화의 민주화가 전문가 혹은 행정 중심의 하향식 문화정책을 의미한다면, 문화민주주의는 시민, 즉 개인 한 명 한 명의 기본적 문화 권리를 주체적으로 보장하고 실현할 수 있도록 일반 시민 개개인 중심의 상향식 문화정책을 표방하기 때문이다. 이것은 국가와 지방자치단체의 문화정책 결정과 집행이 더 이상 행정 중심적 효율성에 의해 결정되어서는 안 된다는 것을 의미하기도 한다. 즉 행정 및 문화전문가 중심에서 시민 개개인으로, 중앙정부 중심에서 지방자치단체 혹은 지역으로 문화의 중심이 이동해야 함을 함축하고 있기 때문이다. 문화의 민주화로부터 문화민주주의로의 전환과 발전은 프랑스 문화정책 역사에서 확연히 드러난다. 프랑스 초대 문화부장관 앙드레 말로(Andre Marleaux)에 의해 시작된 문화의 민주화는 1981년 국회 연설에서 문화부 장관 잭 랑(Jack Lang)이 제시한 프랑스 문화정책 방향을 통하여 문화민주주의를 지향하게 된다.

*문화는 사람들의 고통이나 고민과 무관하게 멀리 떨어진 성체에 간혀있을 수 없다. 문화는 바로 생활 그 자체이기 때문이다. (...) 문화는 어느 개인의 소유물이 아니다. 또한 한 부서, 하나의 계층, 하나의 도시, 한 분야의 소유물도 아니다. (...) 우리의 문화 정책을 두 마디로 요약해서 나타낸다면, 창작과 지방 분산화이다.<sup>1)</sup>*

문화민주주의라는 용어를 직접 사용하지는 않았지만, 문맥을 통해서 알 수 있는 것은 문화는 특정한 계층 혹은 개인 등에 의해 소유될 수 없으며 모두가, 누구

---

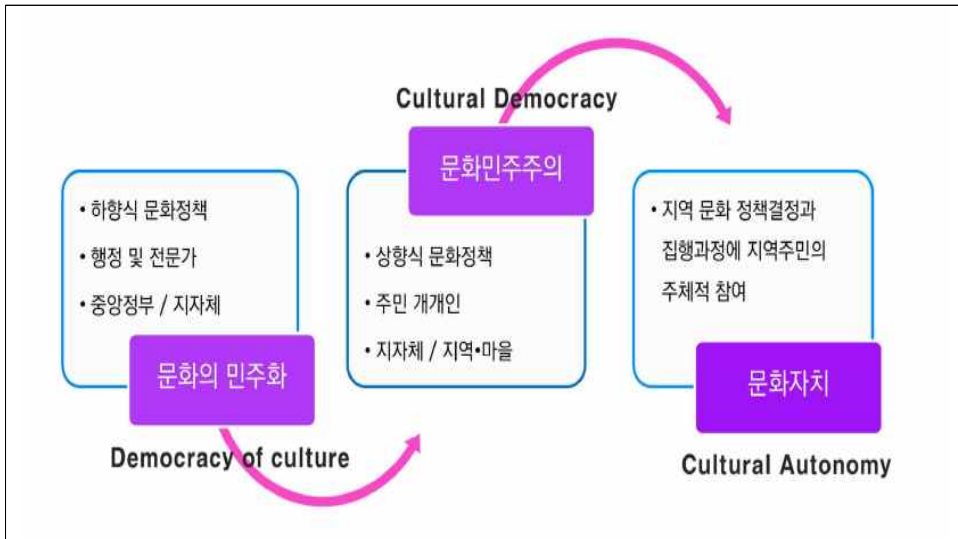
1) 진인혜, “프랑스 문화정책의 역사”, 『한국프랑스학논집』 59.2007.8. p.313. 재인용(*Les politiques culturelles en France*, pp. 384-387.)

나 함께 공유하며 자유로운 창작을 할 수 있는 환경을 국가 중심이 아닌 지역을 중심으로 조성해야 한다는 방향성 제시이다. 즉 문화는 국가, 중앙정부 혹은 지방 정부에 의해 통제되어서는 안 되며, 특정 계급에 의해서 소유되어서도 안 되는 것이다. 그리고 문화정책의 결정과 집행 과정이 중앙정부 혹은 지방정부에서 획일적으로 이루어져서는 안 되며, 다양한 지역에서 각 지역 주민에 의해 지역의 특성이 반영된 문화정책 결정과 집행이 실현되어야 하는 것이다. 이렇듯 주민이 자신이 속한 지역의 문화정책 결정과 집행 과정에 주체적으로 참여할 수 있는 환경이 마련되고 실제로 그 과정이 실현될 때 비로소 문화민주주의가 실천된다고 볼 수 있으며, 이 모든 과정이 곧 문화 자치를 의미한다.

문화민주주의라는 문화정책 방향을 바탕으로 제정, 시행된 「문화기본법」(2013)과 「지역문화진흥법」(2014)는 국가 중심의 문화정책이 지역 중심 문화정책으로 변화하고 있음을 잘 보여준다. 「문화기본법」 제2조(기본이념)에 따르면 “문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, (...), 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다”라고 함으로써 문화민주주의의 지향성을 암시하고 있다. 그리고 제3조(정의)에서 문화를 다음과 같이 정의한다. “문화예술, 생활양식, 공동체적 삶의 방식, 가치체계, 전통 및 신념 등을 포함하는 사회나 사회 구성원의 고유한 정신적·물질적·지적·감성적 특성의 총체를 말한다.”. 또한 제4조에서는 국민의 기본적인 ‘문화권’을 규정하고 있다.

지역 중심 문화정책은 「지역문화진흥법」을 통하여 더욱 주목받고 있다. 제1조(목적)에 따르면, “지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적”으로 한다. 또한 제6조에 근거하여 ‘제1차 지역문화진흥계획(2015~2019)’에 이어, 2020년 ‘제2차 지역문화진흥계획(2020~2024)’을 수립하였다. 특히 제2차 지역문화진흥계획에서는 “시민의 참여로 문화자치 생태계 구축”이라는 전략과 추진 과제로 ‘지역문화 자치기반 구축’, ‘지역문화 역량 강화’ 등을 제시하였다.

[도표 6] 문화민주주의와 문화자치

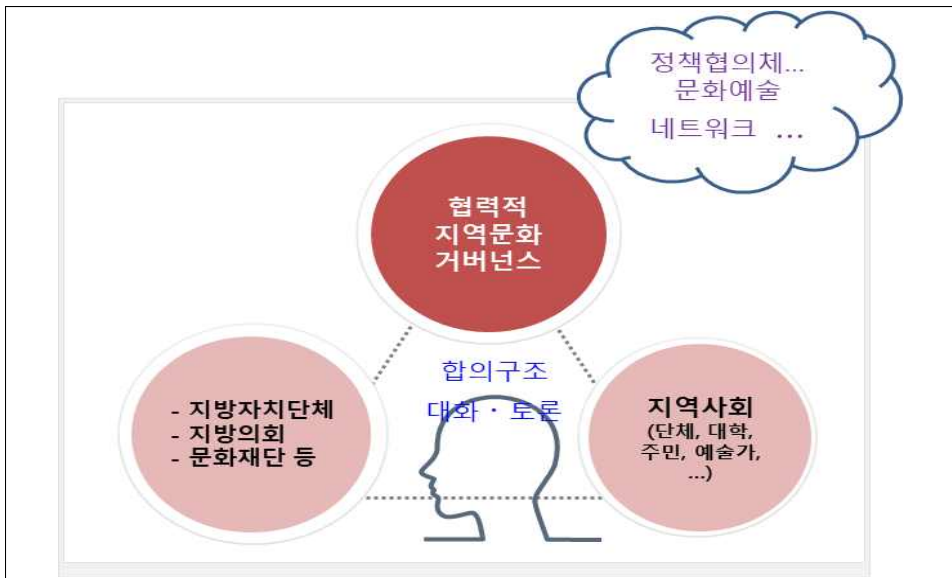


이렇듯 문화민주주의와 문화자치가 강조하고 있는 지역 문화의 자율성을 보장하고 획득하기 위해서는 먼저 중앙정부에서 지방정부로 권한과 책임이 이양될 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부는 top-down이라는 수직적 위계 구조에서 벗어나야 한다. 지역과 지역 간, 즉 지방정부 간의 수평적 협력관계를 바탕으로 중앙정부와 지방정부 간의 수평적 협력관계를 만들어 내야 하는 것이다. 지역에서 중앙으로, 즉 상향식으로 문화정책의 결정과 집행 과정이 이루어져야 한다. top-down이 아닌 bottom-up 체제로의 전환이 필요한 것이다.

이러한 수평적 관계는 지역 내에서도 이루어져야 한다. 지방자치단체의 문화정책 결정과 집행 과정에 지역사회, 지역 주민의 주체적 참여와 활동이 보장되는 것이다. 지방자치단체가 일방적으로 지역사회, 즉 지역의 시민사회를 대상으로 문화정책을 결정하고 집행하는 top-down 체제에서 벗어나야 하는 것이다. 특히 기초지방자치단체를 중심으로 지역 시민사회와 함께 만들어 내는 '협력적 문화예술 거버넌스'를 통하여 상향식 체제를 실천할 필요가 있다. 시민사회는 기초지방자치단체의 문화정책 결정과 집행에 대한 무조건적 비판과 견제를 지양해야 한다. 마찬가지로 지방자치단체는 문화정책 결정과 집행 과정에 시민사회의 목소리가 진정

성 있게 담길 수 있도록 환경을 조성하고 제도적으로 이러한 과정을 보장해야 한다. 그러면 지방자치단체와 지역 시민사회는 서로 존재를 존중하고 이해함으로써 대화와 토론을 전제로 한 합의구조를 이루어 내는 공론의 장을 확산시켜 나갈 수 있다. 지역사회는 협력적 문화예술거버넌스를 통하여 정책협의체 혹은 정책네트워크를 강화함으로써, 문화자치를 실천하고 지역 주민 한 명 한 명의 문화주권을 보장할 수 있을 것이다. 지방자치단체의 문화주권은 지역의 시민 한 명 한 명에게 있으며, 지역의 문화권력 역시 지역주민 한 명 한 명에게서 나오기 때문이다.

[도표 7] 협력적 지역문화 거버넌스



## 문화다양성과 상호문화

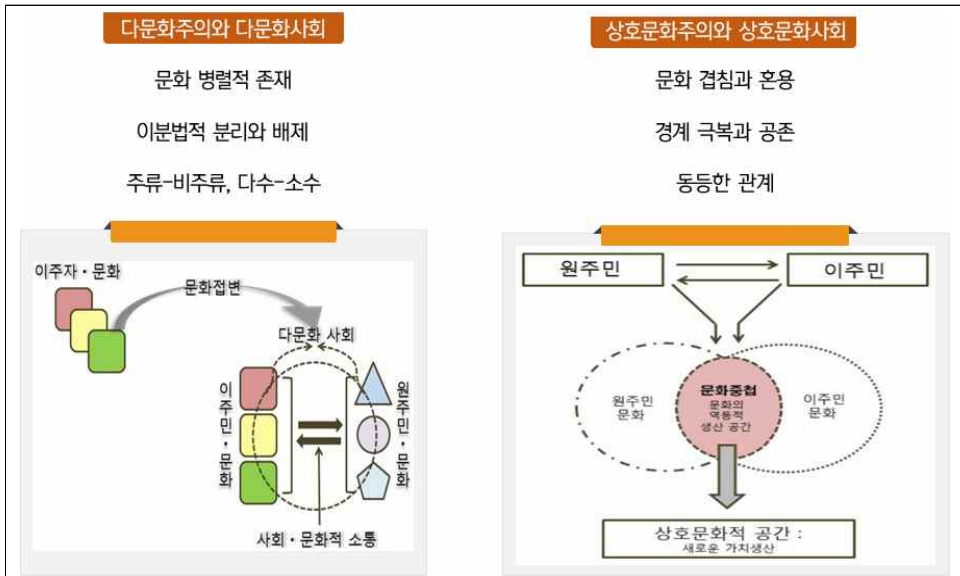
지역 중심 문화정책이 문화자치와 문화민주주의를 지향한다는 점에서 함께 고려해야 하는 점은 문화다양성과 상호문화이다. 2014년 제정·시행된 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 제2조(정의)에 따르면 “문화다양성이란 집단과 사회

의 문화가 집단과 사회 간 그리고 집단과 사회 내에 전하여지는 다양한 방식으로 표현되는 것을 말하며, 그 수단과 기법에 관계없이 인류의 문화유산이 표현, 진흥, 전달되는 데에 사용되는 방법의 다양성과 예술적 창작, 생산, 보급, 유통, 향유 방식 등에서의 다양성을 포함한다.” 또한 유네스코 문화다양성 선언(2001)에 따르면 “문화는 시공간을 넘어 여러 형태로 나타나는 특징을 가지고 있으며, 이러한 문화의 다양성은 인류를 구성하는 집단과 사회의 정체성과 독창성을 구현하기 때문에 교류, 혁신, 창조성의 근원으로서 문화다양성은 인류에게 반드시 필요하며, 문화다양성은 인류의 공동 유산이자 현재와 미래 세대를 위한 혜택이라 볼 수 있다.”

문화민주주의와 문화자치가 실천되는 현장에서 문화다양성이 보호되지 못한다면 문화민주주의와 문화자치가 실현된다고 볼 수 없다. 따라서 다양한 계층과 관점이 자유롭게 표현되고 소통될 수 있는 환경과 문화가 조성되어야만 문화자치와 문화민주주의를 진정으로 실천할 수 있다. 결국 앞서 언급한 지역 내 협력적 문화 예술거버넌스도 이러한 문화다양성에 대한 이해가 없거나 혹은 문화다양성을 배제하는 경우가 있어서는 안 되는 것이다.

문화다양성과 함께 고려해야 할 상호문화는 기존의 다문화주의에 기반한 다문화 사회와는 다른 개념으로 이해할 필요가 있다. 김태원(2012)에 따르면, 다문화주의는 이주민과 원주민 사회가 이분법적으로 분리되어 있으나, 사회, 문화적으로 서로 소통하여 만나는 지점을 기반으로 함께 이루는 다문화 사회를 전제로 한다. 그러나 상호문화주의는 원주민과 이주민사회가 교차하고 혼용되는, 즉 서로의 문화가 중첩되는 공간이 발생하고 이러한 공간이 상호문화적 공간이라는 점에서 두 집단이 서로 대립하거나 분리되지 않고 동등한 관계를 맺으며 공존하는 상호문화 사회를 전제로 한다.

[도표 8] 다문화주의와 상호문화주의



출처: 김태원(2012), “다문화사회의 통합을 위한 패러다임으로써 유럽 상호문화주의에 대한 이론적 탐색”, 유럽사회문화 제9호, pp. 202~203

다문화는 타문화를 문화적 단위로 이해하고 주류 문화와 비주류 문화라는 관점에서 두 이질적인 문화를 통합하고 융합하려고 한다면, 상호문화는 문화적 배경이 다른 다양한 유형의 사람들이 공존하는 환경에서 서로 교류하고 협력하며 살아가는 통합된 사회를 지향한다는 점에서도 구별된다. 따라서 다문화정책이 외국인 이주자들을 사회문화적으로 주변화시키거나 사회공간적으로 분리함으로써 원주민인 내국인 사회로부터 배제되는 상황이 발생할 수 있는 것이다. 반면 상호문화정책은 내국인과 외국인 이주자 간에 발생할 수 있는 경계와 장애를 극복하기 위한 적극적인 정책으로서 지역사회 내 두 집단 간의 이해와 통합이라는 상호문화에 대한 이해와 확산이 필요하다.

외국인 이주자가 많은 유럽의 경우 상호문화의 확산을 위해 유럽평의회를 통하여 상호문화도시 프로그램이 추진되고 있다. 다문화주의 및 다문화정책의 개념적, 정책적 한계를 극복하고자 2008년 유럽평의회와 유럽연합이 공동으로 상호문화도시 프로그램을 추진하였고, 2014년부터는 유럽평의회에서 단독으로 진행하고 있

다. 초기에는 유럽평의회 회원국 대상으로 한정하였으나, 이후 호주, 미국, 아시아로 확대하고 있다. 상호문화도시는 상호문화주의를 실천하는 도시라는 개념 정의와 함께 선주민과 이주민이 상호행동을 통해 더불어 살아가기 적합한 환경을 조성하고자 하는 도시를 상호문화도시로 선정하고 다양한 프로그램이 추진될 수 있도록 지원한다. 2020년 기준으로 전 세계 35개국 142개 도시가 참여하고 있으며, 캐나다 몬트리올 독일 에를랑겐, 노르웨이 오슬로, 한국 안산 등이 상호문화도시 프로그램 우수 실천 사례로 유럽평의회 홈페이지에 게시되기도 하였다.

지역 중심 문화정책이 문화민주주의와 문화자치를 표방한 이상, 다양한 문화적 표현의 자유와 함께 점차 늘어가는 외국인 이주민 등 기존의 다문화가정 혹은 다문화 사회가 이제는 지역 내에서 원주민들과 동일하고 동등한 자격을 갖는 지역 주민으로 거듭날 수 있도록 문화다양성 정책과 상호문화 정책이 정교하게 마련될 필요가 있는 것이다.

## 글로벌 시대 역사문화자원 활용

문화정책 방향이 지역 중심, 주민 중심으로 이동하고 있다는 점에서 강조되고 있는 용어 중 하나가 ‘글로벌’이다. 세계화를 뜻하는 글로벌(Global)과 지역을 강조하는 로컬(Local)의 합성어로 글로컬(Glocal)이 사용되고 있다. 이는 단어 그대로 해석하면 “세계화가 곧 지역이다.” 혹은 “지역이 곧 세계이다.”라고 할 수 있다. 실제로 국제무대에서 전문가를 비롯한 많은 사람은 진정한 세계화는 지역의 특성을 찾아내고 브랜드화하는 것이라고 말한다. 지역 중심 문화정책에서도 항상 빠지지 않고 거론되는데, 지역의 고유성, 지역의 특성은 결국 그 지역의 역사문화 자원의 발굴과 활용에 의존할 수밖에 없다.

역사문화자원이라는 단어에 포함된 역사·문화·자원은 과거와 현재, 그리고 미래라는 인류의 시간을 모두 아우르며 특정 지역에 거주했고 거주하고 있는, 더 나아가 거주할 사람들의 고유한 시간과 문화를 내포한다. 지역이라는 공간과 역사라는 시간의 조합 속에서 이루어진 경제적, 문화적 활동 등을 통해 남겨진 물질적 혹은

비물질적 산물의 총체를 의미한다. 따라서 역사문화자원은 역사라는 과거의 시·공간에서 현재로 이어와 미래로 나아가는 유무형의 자산을 통칭한다고 볼 수 있으며, 이는 지역의 현재와 함께 미래 발전의 중요한 원동력이 될 수 있는 것이다.

실제로 지역에서는 역사문화자원을 활용하여 지역 정체성을 확립하고 지속 가능한 지역발전을 도모하고 있다. 예를 들어 역사적 장소를 복원하거나 문화콘텐츠 혹은 스토리텔링을 위한 소재를 발굴하고, 문화상품을 개발하고 있다. 역사문화자원을 활용한 문화콘텐츠 개발을 통하여 지역사회는 새로운 지역경제 발전의 동력을 확보하기도 한다. 최근 인구감소와 지역소멸의 위기감이 증대하고 있는 상황에서 지역의 역사문화자원을 활용한 지역재생의 기회를 되살리고 있는 곳도 서서히 증가하는 추세이다. 한 예로 시흥시 마을 활동가 출신 주부들이 만든 마을기업 “동네 봄”은 시흥 곳곳에 잠재해 있는 생태자원, 역사자원, 문화자원, 예술자원 등을 찾아내어 특색있는 여행과 답사 프로그램을 만들어 운영함으로써 수익을 창출하고 있다. 역사문화자원을 활용하여 문화콘텐츠를 개발하는 대표적인 사례 중의 하나가 (주)카툰캠퍼스이다. 특히 문화유산을 콘텐츠로 개발하는 문화재형 사회적 기업으로 게임, 웹툰, 디지털 아카이빙, VR모델링, 갤러리 등 문화공간 운영, 근현대사 스토리텔링 등을 기획 개발하고 있다. 주요 사업으로는 문화재 활용 콘텐츠 및 굿즈 개발, 시민 커뮤니티 기획 및 운영, 디지털 리터러시, 미래 유산 스토리텔링, 유튜브 채널 운영, XR 플랫폼 및 기술 서비스, 만화, 애니메이션 제작 및 프로모션 등이 있다.

국내뿐 아니라 해외에서도 역사문화자원을 활용하여 지역발전의 계기가 된 사례를 찾아볼 수 있다. 해리포터로 유명한 영국 런던은 해리포터 관광 스튜디오를 운영하고 있으며, 최근에는 일본 도쿄에도 스튜디오를 개관하여 많은 관광객을 불러 모으고 있다. 프랑스 ‘퐁뒤푸(Puy du Fou)’는 역사 테마파크로 연평균 200만 명 이상의 방문객이 찾아오는 역사 문화관광 도시로 자리매김하고 있다. 이외에도 역사문화자원을 활용한 사례는 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 최근 관광 트렌드가 지역 중심의 로컬 관광, 체류형, 영화 등 유명 촬영지 등으로 변화하고 있다는 점도 주목할 일이다. 결론적으로 역사문화자원은 과거의 유산으로 정체된 것이 아니라, 현재로부터 미래를 향한 사회적, 문화적, 경제적 가치를 내포하고 있는 지역발

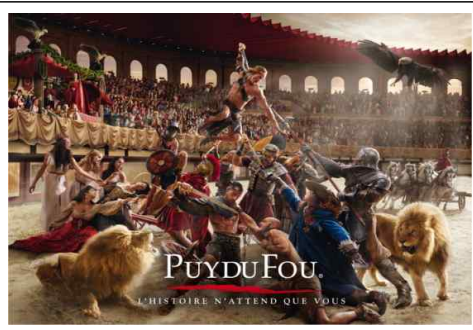


전의 동력인 것이다.

[그림 9] 동네 봄, 푸디푸



출처: “이야기가 있는 마을 여행으로 수익을 만듭니다. 경기도 마을기업 공정여행 동네 봄”, 경기도뉴스포털(2020.8.7.).



출처: “푸디푸, 시장 원리를 벗어난 독자적 문화사업 전략 구축”, 해외문화홍보원 (2017.9.28.);

푸디푸 <http://www.puydufou.com>

### Ⅲ. 문화도시 전망과 문화재단 가능성

#### 문화도시 전망

인구감소, 고령화, 디지털 기술, 인공지능, 잘파 세대 등의 사회변화 속에서 문화정책은 지역 중심, 지역 주민 주체라는 지향성을 보여주며 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 특히 지역이 강조되면서 지역 내 다양한 문화 표현이 보장되고 자유로운 방식의 문화 소통이 확산하면서 점차 내국인과 외국인이라는 이분법적 구분은 설 자리를 잃어갈 수밖에 없다. 이런 흐름 속에서 등장한 문화다양성과 상호 문화는 지역 주민이 지역의 문화정책을 주체적으로 만들어 가는 버팀목이 되고 있다. 그리고 지역의 특성을 근간으로 지역의 문화정체성을 확보하기 위해 지역은 지역성을 강조하며 지역의 역사문화자원을 활용하고 다양한 문화콘텐츠를 개발하거나 지역 문화 브랜드를 개발하고자 한다.

문화민주주의와 문화 가치를 지향하며 지역문화를 일궈나가는 도시가 문화도시라는 점에서 도시의 매력을 만들어 내는 원천이 바로 문화이다. 문화를 중시하며 문화를 통해 도시를 만들어 가는 문화도시는 유럽 문화수도에서 시작된다. 1985년 그리스 아테네를 시작으로 매년 유럽연합 회원국 도시를 선정하는 유럽 문화수도(European Capital of Culture)외에, 유네스코가 7개 분야에서 도시의 창의성을 중시하여 2004년부터 심사를 통해 선정하고 있는 유네스코 창의도시 네트워크(UNESCO Creative Cities Network), 유네스코 추천과 아랍연맹 주도하에 1996년 이집트 카이로를 시작으로 추진되는 아랍 문화수도(Arab Capital of Culture), 유럽 문화수도에 착안하여 2000년 멕시코 메리다(Merida)를 시작으로 매년 아메리카 도시를 선정하는 아메리카 문화수도(America Capital of Culture)가 있다.

이들은 공통적으로 각 지역의 문화를 더욱 촉진하여 도시에 활력을 불어넣고, 궁극적으로 도시에서의 삶을 더욱 풍요롭게 만들고자 한다. 즉, 각 도시의 다양한 문화가 함께 어우러지며 정제된 도시에 지속적인 발전의 동력을 제공하고자 하는 것이다.

우리나라의 경우, 「지역문화진흥법」에 근거하여 ‘문화도시 조성 사업’을 추진

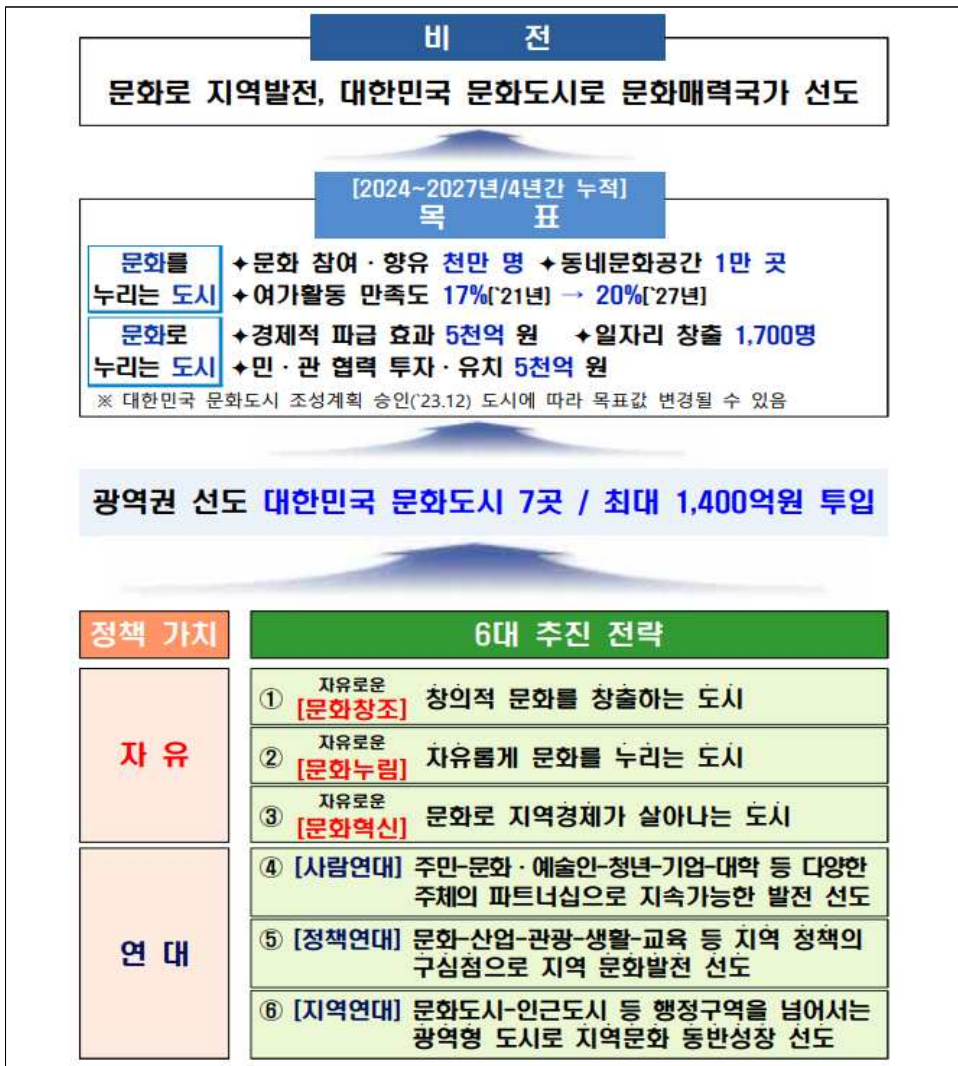
해 오고 있다. 2020년 제1차 문화도시 7곳을 시작으로 2023년 제4차 문화도시 6곳을 포함 전체 24개 문화도시가 지정되어 사업이 진행되고 있다. 「지역 문화진흥법」 제15조(문화도시 지정)에 따르면 “지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여” 문화도시를 지정한다. 결국 문화도시는 도시의 활력을 회복하고 도시의 지속성을 담보하기 위한 일련의 과정이라고 볼 수 있다. 따라서, 앞서 살펴본 문화민주주의와 문화자치의 지향점이 지역 중심, 지역 주민의 주체성을 전제로 한다는 점에서 문화도시의 성공은 문화민주주의와 문화 자치를 근거로 한 문화정책과 주체적 지역 문화생태계 조성이 필연적 과정일 수밖에 없다.

현재 문화도시 조성 사업은 “대한민국 문화도시” 조성 사업으로 이어져 추진될 예정이다. “대한민국 문화도시”는 전국을 7개 권역으로 구분하여 총 7곳을 지정할 예정이다. 대한민국 문화도시로 지정되면 2025년부터 2027년까지 국비 100억 원, 지자체 100억 원 등 최대 200억 원의 예산이 3년간 지원된다. 문화체육관광부는 대한민국 문화도시로 지정되는 곳이 문화 창조, 문화 누림, 문화 혁신, 사람 연대, 정책 연대, 지역 연대라는 6개 전략을 추진할 것을 권하고 있다. 이는 “창의적 문화를 창출하는 도시”, “자유롭게 문화를 누리는 도시”, “문화로 지역경제가 살아나는 도시”, “지속 가능한 지역발전 선도”, “지역문화발전 선도”, “지역문화 동반성장 주도”를 의미하고 있다. 이를 위해 지역문화 대표 앵커 사업(핵심사업) 발굴, 15분 문화생활권 구축, 로컬상품 및 지역관광상품 등 K-로컬콘텐츠 발굴·육성, 새로운 문화 일자리 창출 및 창업 촉진, 지역 주민·문화예술인·청년·기업 등 추진체계 구축, 민관협력형 사업 발굴, 인근 도시 간 연대로 균형발전 상승효과 등을 추진해야 한다.

문화체육관광부가 제시한 추진 전략 및 과제를 통해 문화도시가 지향해야 하는 바는 궁극적으로 도시민으로서 지역 주민이 누구나 차별받지 않고 불편함 없이 문화예술을 창조하고 즐길 수 있어야 한다는 점이다. 그리고 지역의 고유한 역사 문화자원을 자유롭게 접하고 활용할 수 있어야 한다. 살기 좋은 도시에서 살고 싶은 도시로서의 모습을 갖춰가는 과정이 문화도시의 참모습이 될 것이다. 문화시설을 완비하고 충분한 예산으로 다양한 문화예술 지원사업을 풍부하게 펼쳐나간다고 해서 문화도시라고 할 수는 없을 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 인구변화, 기

술변화, 문화정책 패러다임 변화 등에 유연하게 대처하면서 무엇보다 중요한 지역 주민의 주체성과 자율성을 확대할 수 있어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 지역의 고유한 역사문화자원을 활용할 수 있는 기반을 마련하고, 다양한 단체, 기관, 전문가, 시민들이 자유롭게 문화와 예술을 즐기고 표현하고 창조할 수 있어야 한다. 그런 과정들이 쌓이면서 서서히 아름다운 문화도시로 성장할 것이기 때문이다.

[도표 10] 대한민국 문화도시 정책비전 및 전략



출처: 문화체육관광부(2023.6), 대한민국 문화도시 추진 전략 및 지정 가이드라인

## 지역문화재단의 새로운 역할

만들어진 문화도시가 아닌 만들어 가는 문화도시를 위해 지역문화재단의 역할은 그 어느 때보다 중요해질 것이다. 기존의 지역문화재단이 지역 내 문화예술 관련 시설 관리를 위해 출범하거나, 상당 부분 역할을 담당했었지만, 근래 많은 지역문화재단이 그 한계를 벗어나거나 벗어나기 위한 노력을 통해 지역 내 다양한 문화사업과 지역 내 문화예술생태계 구축을 지원 해오고 있다. 이러한 지역문화재단의 역할과 변화의 노력은 문화도시를 향하고 있음은 분명하다. 그럼에도 지역문화재단의 재정적, 행정적 한계는 문화도시를 만들어 가는 과정에 지역문화재단이 온전히 집중할 수 없는 장애물일 수밖에 없다. 이는 그동안 지역문화재단의 지위와 역할론에서 제기되었던 ‘독립성’ 혹은 ‘자율성’의 문제이기도 하다.

지역 주민의 문화적 주체성을 확보하는 과정에 지역문화재단이 적극적이며 주도적인 역할을 수행하기 위해서 지역문화재단의 ‘자율성’과 ‘독립성’은 반드시 보장될 필요가 있다. 그러나 현실적으로 많은 어려움과 한계가 있다는 점을 고려한다면 지역문화재단 스스로 이를 극복하기 위한 노력과 방안을 지속해서 모색해야 한다. 이를 위해 지역문화재단이 기존의 문화예술진흥을 위한 지원사업을 어떻게 개선해야 할 것인지부터 검토할 필요가 있다. 공모를 통해 선정된 단체 혹은 개인을 지원하는 지금까지의 방식에 대한 면밀한 분석을 기반으로 지속할 수 있는 공모사업과 중단해야 할 공모사업을 먼저 선별할 필요가 있다.

그리고 이런 선별 과정에서 중요한 판단 기준이 무엇인가에 대한 사전 검토도 반드시 필요할 것이다. 지역마다 상황이 다르고, 잠재된 자원이 다르므로 일괄적으로 모든 지역에 적용할 수 있는 기준은 없기 때문이다. 그래서 지역문화재단에 무엇보다 시급한 것은 정책기능과 역할일 수 있다. 이는 문화민주주의와 문화자치를 지향하는 ‘주체적 지역문화 생태계 구축’과 관련된다.

지역이 중심이 되고, 지역 주민이 주체가 되는 문화생태계 구축은 문화예술 지원사업으로만 완성될 수 없다. 이를 위해 무엇보다 중요한 것은 지역 문화예술의 열린 네트워크와 열린 커뮤니티를 구성하는 것이다. 문화재단, 문화원, 예총, 민예총, 예술가, 시민(장애인, 청소년, 청년, 여성, 노인 등), 전문가 등 모두가, 누구나

자유롭게 참여할 수 있는 플랫폼이 마련되어야 한다. 특정 단체나 기관 중심으로 연결된 네트워크만 구축된다면 지역문화재단의 노력과 역할은 다시 한계에 봉착할 수밖에 없을 것이다. 따라서 문화예술지원을 위한 공모사업 진행에 모든 역할을 부여하기보다는, 가능한 많은, 그리고 다양한 지역 주민들이 자유롭게 참여할 수 있는 플랫폼을 구축해야 하는 것이다. 이는 지역문화재단만 할 수 있는 고유 영역으로서 플랫폼 구축과 운영이 결국에 지역문화재단의 ‘독립성’과 ‘자율성’ 확보에 상당한 영향을 미치기 때문이다.

다음으로 중요한 것은, 문화도시를 만들어 가는 과정에서 지역문화재단이 추구하는 가치가 무엇인가에 대한 고민과 탐색이 필요하다. 지역 주민들이 문화예술 정책·사업의 추진 대상이라는 관점에서 지역 주민들의 문화 향유 기회를 확대하는 것을 지역문화재단의 주요한 역할이라고 생각한다면, 기존의 공모사업 방식의 한계를 극복하는데 어려움이 있을 수 있다. 그보다는 지역 주민들의 기본적 문화권과 자유의 가치를 보장하고 추구하기 위한 일련의 과정을 지역문화재단의 역할로 규정할 필요가 있다. 그래야 공모사업의 질적 변화를 유도할 수 있을 것이며, 지역문화재단의 정책기능과 역할의 필요성이 강조되고, 이를 기반으로 지역문화재단이 문화도시를 만들어 가는 과정에서 주요한 한 축을 형성할 수 있을 것이다.

## 미래 사회 문화예술 정책 및 사업 방향

문화도시를 만들어 가는 과정은 과거와 현재가 다양한 씨줄과 날줄로 연결된 복잡한 길이다. 그리고 여기서 멈추는 것이 아닌 불확실한 미래를 확실한 미래로 전환하는 힘이다. 따라서 지역문화재단이 준비하고 실천해 나가야 할 일은 과거의 익숙한 역할에 머무는 것이 아니라, 도래할 미래 사회의 변화를 준비하고 변화하는 혁신의 정신과 행동을 실천하는 것이다.

현재 가장 중요하게 거론되는 미래 사회를 준비하기 위한 중요한 이슈는 인구 문제뿐 아니라, 인공지능 개발 및 활용과 UN이 제시한 지속가능발전 목표일 것이다. 최근 생성형 인공지능 개발이 확산하면서 산업현장뿐 아니라, 사회 모든 영

역으로 인공지능 활용 사례가 증가하고 있다. 이런 인공지능 활용 증가 현상이 일상의 삶에, 그리고 미래 사회의 인류에게 긍정적인 영향을 미칠 것인가, 부정적인 영향을 미칠 것인가에 대한 논란도 함께 제기되고 있다. 그리고 UN은 지구의 지속가능성, 인류의 지속가능성을 위한 17개 실천 목표(빈곤, 기아, 건강, 교육, 성평등, 깨끗한 물, 에너지, 경제, 혁신, 불평등, 기후 등)를 제시하였다. 그리고 우리나라도 제4차 지속가능발전 기본계획을 통해 국가지속가능발전을 위한 17개 목표(K-SDGs)를 제시하였다.

[도표 11] 지속가능발전목표 UN-SDGs



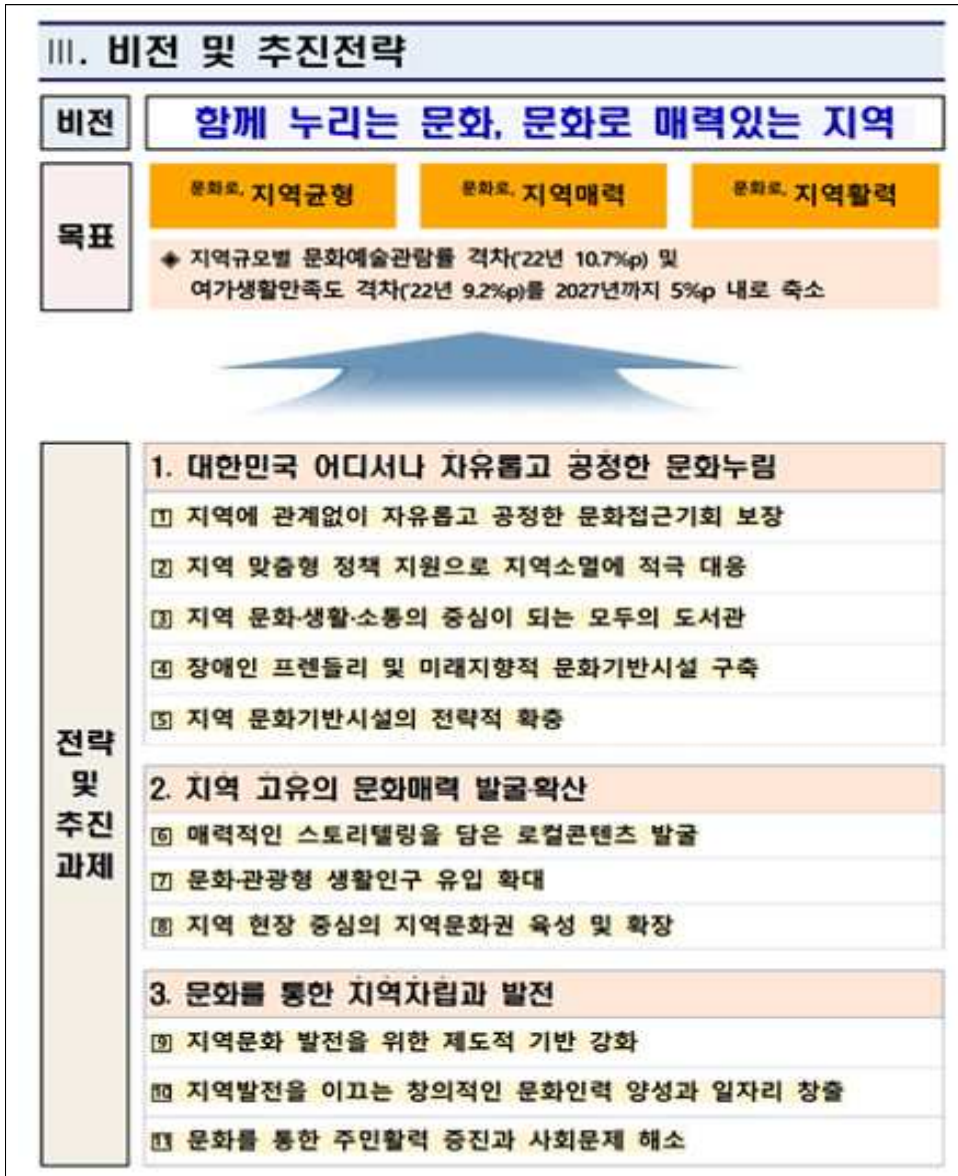
출처: THE 17 GOALS | Sustainable Development (<https://sdgs.un.org/goals>)

문화체육관광부에서 발표(2023.3)한 “문화로 여는 지방시대-지방시대 지역문화 정책 추진 전략”을 보면, “지역균형”, “지역매력”, “지역활력”이라는 3개의 목표와 “대한민국 어디서나 자유롭고 공정한 문화누림”, “지역 고유의 문화매력 발굴·확산”, “문화를 통한 지역자립과 발전”의 3개 추진 전략을 제시하고 있다. 그리고 전국지역문화재단연합회는 “지역문화예술의 강력한 지지기반 마련”, “행동 기반



연구·교육으로 지역문화 정책 변화 주도”, “지역문화 확산을 위한 전략적 연대 형성”, “전국지역문화재단연합회 자체 역량 강화”를 전략목표로 제시하고 있다.

[도표 12] 지역문화정책 추진 전략



출처: 문화체육관광부(2023.3), “문화로 여는 지방시대, 지방시대 지역문화정책 추진 전략”



[도표 13] 전국지역문화재단연합회 전략목표 및 과제



출처: 전국지역문화재단연합회 (ancf.or.kr)

그런데 문화체육관광부와 전국지역문화재단연합회의 추진 전략 및 과제에서 인공지능 관련 혹은 지속가능발전 목표와 연결된 부분을 찾기가 쉽지 않다. 지역문화재단이 지역 중심의, 지역 주민의 주체성을 기반으로 문화도시를 만들어 가고자 한다면, 지속가능발전 목표 혹은 인공지능 개발 및 활용에 대한 고민을 시작할 필요가 있으며, 적극적으로 대응할 필요도 있다. 그래야 지역 주민의 기본적인 문화권과 자유의 가치를 보장하고 증대하는 것이 문화도시를 만들어 가는 지역문화재단의 궁극적이고 직접적인 존재 이유가 될 수 있기 때문이다.

**2023 I**  
문화정책연구

## 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$

**발 행 일** 2023년 12월  
**발 행 처** 부천문화재단  
**발 행 인** 박경식 대표이사代  
**기 획 총 괄** 변자영 재정기획부장  
**연 구 기 획** 강경희 재정기획부 대리  
이수지 재정기획부 주임

경기도 부천시 원미구 장말로 107(상동) 복사골문화센터(14596) TEL 032.320.6300 [www.bcf.or.kr](http://www.bcf.or.kr)

이 보고서는 최근 문화예술 전반의 이슈를 다루는 내용으로 부천문화재단의 공식의견과는 다를 수도 있습니다.  
수록된 내용을 전제하거나 활용하고자 할 때는 부천문화재단과 협의해 주시기 바랍니다.





2023 I  
문화정책연구

# 미래정책 이슈페이퍼 문화+ $\alpha$