The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.2 (2017 Summer) http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.2.3

지역문화정책 거버넌스의 수준 및 활성화 요인에 관한 연구: 경남의 비영리민간단체 종사자의 인식을 중심으로

강 경 화* 최 희 성** 이 시 원

국문요약

본 연구에서는 우리나라 지역문화정책 거버넌스의 수준과 활성화 요인을 파악하고, 향후 전개될 지역문화정책의 결정과 집행의 효율성을 제고하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 거버넌스의 구성요소를 참여, 협력, 그리고 공동의사결정으로 선정하고, 거버넌스 활성화의 주요요인으로 크게 행위자특성요인, 법·제도적요인, 환경적요인 등 3가지로 설정하여 분석하였다. 분석결과 첫째, 지역문화정책 거버넌스의 수준은 참여(2.98), 협력(2.87), 공동의사결정(2.55)의 순으로 중간이하의 낮은 수준(평균2.80)으로 나타났다. 둘째, 거버넌스 활성화요인에 대한 인식수준도 중간이하의 낮은 수준(평균2.72)을 보였으며, 각 요인별로는 행위자특성요인(3.06), 환경적요인(2.67), 법·제도적요인(2.56) 순이었다. 셋째, 지역문화정책 거버넌스에 공통적으로 가장 큰 영향을 미치는 요인은 갈등조정 및 중재 장치로 나타나, 향후 최우선적 과제로 협의기구의 구축 및 실질적 운영방안의 모색이필요하다. 이러한 분석결과를 토대로 지역문화정책 거버넌스 활성화 방안 및 정책적 시사점 등을 제시하였다.

주제어: 지역문화정책, 거버넌스, 참여, 협력, 공동의사결정, 조정 및 중재 기관

I. 서론

우리는 문화가 국민행복의 원천이고 국력의 척도이며 문화산업이 국가의 새로운 성장 동력으로 인식되는 시대적 분위기 속에 살고 있다. 오늘날 문화의 가치는 이미 정치·경제·사회적 차원의 함의를 넘어 섰으며, 문화 경쟁이 곧 국가 간 최종 경쟁으로 간주되기에 이르렀다. 전 지구적 차원의 세계화는 인류의 삶과 발전에 긍정적 변화를 가져다 준 동시에 다양한 위협으로도 작용하였는데, 특히 '다양성'을 생명으로 하는 문화 분야의 세계화에 대한 위협은 UNESCO의 '문화다양성 선

^{*} 제1저자

^{**} 교신저자

언'(2001)을 이끌었다. 미국문화 혹은 서구문화로 대별되는 문화의 표준화 현상, 문화적 종속 관계 의 파생 등과 같은 문화적 세계화에 따른 우려는 세계 각국의 전통문화, 민족문화, 지역문화에 대 한 가치를 제고하고 그 중요성을 새롭게 각인시키는 계기로 작용하였다.

한 국가의 정책기조나 정책의제 설정은 공동체 구성원들의 여망과 기대를 반영하는 것으로, 이 에 대한 국가 차원의 수용은 시대적 요구에 대한 부응이기도 하다. 우리나라의 경우, 1960년대 이 후의 압축 성장과정을 통해 산업화를 달성하였으며, 권위주의적 통치과정의 혼란을 극복하고 민 주화를 이룩하였다. 하지만 이로 인한 비대칭적 발전은 다양한 사회병리현상을 낳았고, 이는 상대 적으로 경시되었던 삶의 질에 대한 자각을 이끌었다.

1980년대 후반부터 문화가 공동체 구성원들의 기본 권리로 인식되는 문화권(文化權)의 개념이 등장하고, 문화 복지, 문화민주주의 등에 대한 논의가 지속되는 가운데, 공동체 구성원들의 다양 한 문화 관련 요구에 대한 국가차원의 보다 적극적인 대응이 본격화된 것은 1990년대 후반부터이 다. 문화입국을 국정의 기본방향 중 하나로 설정한 김대중 정부는 문화개방, 문화산업 등 다양한 형태의 문화정책을 추진하였다. 그리고 2000년에는 문화관련 예산을 정부전체 예산의 1%수준으 로 끌어올림으로써 문화에 대한 정부의 관심이 단순한 구호나 상징적 수용이 아닌 실질적인 정책 의 구현으로 가시화시켰다. 이어 노무현 정부는 '교육개혁' 및 '지식문화강국'의 12대 국정과제로 설정함과 동시에 분권과 자치를 통한 지역문화의 진흥에 관심을 갖기 시작하였다. 이명박 정부 역 시 21대 전략 목표의 하나로 '아름다운 삶과 창의문화'를 내세우며 핵심문화콘텐츠의 집중적인 육 성을 국정과제의 하나로 삼아 문화정책에 대한 정부의 관심을 이어나갔다. 2013년 출범한 박근혜 정부는 '문화융성을 통한 국민행복의 증진'을 정부의 주요 국정과제로 설정하고 이와 관련된 각종 문화정책을 추진하고자 하였다. 이와 같이 문화는 집권정부의 이념적 성향과 관계없이 지속적으 로 국가 정책의제의 핵심적인 위치를 차지해 왔다. 그리고 정부에 의한 문화정책의 중요성이 부각 되면서 문화정책의 관심영역 또한 지속적으로 확장되어 왔다.1) 문화정책의 중점방향이 구체적인 삶이 이루어지는 일상생활에서의 문화적 가치창출과 향유의 문제로 확장되고, 지방자치와 분권, 지역 간 문화적 격차해소 등의 문제가 제기되면서 지역문화와 그 진흥에 대한 관심이 일기 시작하 였다. 삶의 축적인 문화는 인간의 삶이 존재하는 장소에서 더불어 형성되고, 삶의 방식으로부터 문화적 고유성과 다양성이 발견된다. 따라서 모든 문화의 생성공간을 각기 하나의 지역으로 설정 하고 바라보는 시각은 어쩌면 자연스러운 현상이며, 이는 지역사회 공동체의 문화에 대한 관심으 로 연결되었다.

이러한 지속적 관심 속에서 지역문화에 대한 정책적, 제도적 뒷받침은 최근 보다 확고한 결실을 보게 되었다. 바로 2013년 말 제정되어 2014년부터 발효된 두 개의 법률, 즉 '문화기본법'과 '지역

^{1) 1970}년대까지 정부의 문화정책은 주로 예술 활동의 지원에 국한되었던 것과는 달리, 80년대 이후 문화를 국민들이 향유해야 할 기본적 권리로 설정하고, 나아가 문화를 통한 복지의 실현이 중요한 정책의제로 자 리 잡게 되었다. 90년대 중반 이후부터는 문화를 새로운 산업의 분야로 인식하고 문화콘텐츠 개발과 육성 을 위한 정책적 대응이 전개되면서 문화정책의 영역이 더욱 확장되었다. 그리고 2000년대 이후에는 일상 생활에서의 문화가치 창출과 향유의 문제가 중요한 정책의제로 부각되는 등 문화정책의 외연이 확대되었 다(라도삼, 2006; 서순복, 2014).

문화진흥법'이다. 특히 지역문화진흥법은 2003년 9월 처음 논의가 이루어진 이래 10년 이상의 진 통을 겪으면서 제정된 법률로, 우리나라 지역문화에 대한 관심 증대와 진흥에 있어 매우 의미 있 는 조치로 평가되고 있다. 그러나 지역문화진흥법이 시행된 지 2년이 경과하였지만 아직까지 법률 의 취지와 내용이 충분히 구현되고 있다고 보기는 어렵다. 지방자치단체의 장은 해당 지역의 실정 에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 매 5년마다 수립하여 시행하도록 되어 있으나 아직까지 이러한 계획을 수립하여 적극적으로 시행하는 곳은 그리 많지 않은 것으로 보고되고 있다. 그러나 앞으로 지역문화진흥법 등을 토대로 각 지역에서 지역문화정책을 자율적으로 결정하고 집행할 수 있는 공간이 확대되어 갈 것이라는 점은 분명하다. 따라서 지역문화정책을 어떠한 방식으로 결정 하고 집행해야 정책의 효과성과 대응성을 높일 수 있는가 하는 점을 반드시 고려해야 할 필요가 있다.2) 이러한 정책의 결정과 집행방식을 둘러싸고 학문적으로 혹은 실천적으로 활발하게 논의되 고 있는 것이 바로 '거버넌스'(governance)이다. 거버넌스는 다양한 의미로 이해되고 있는데, 일반 적으로 공동체가 당면한 문제를 해결하기 위한 정책의 결정과 집행과정에서 정부기관만이 아니라 다양한 비정부조직이나 관련 단체들이 참여하여 공동으로 협력하는 관계를 말한다(정정길 외, 2017). 향후 지역문화진흥법 등을 토대로 각 지역의 지방자치단체를 중심으로 문화와 관련된 정책 을 결정하고 집행하는 과정에서 거번넌스 체제의 구축 및 활성화는 매우 중요한 과제이다.

따라서 본 연구는 이러한 문제인식하에 다음과 같은 연구목적을 설정하였다. 첫째, 우리나라 지 역문화정책과 관련된 거버넌스의 현 수준을 측정하고 진단하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서 는 지금까지 논의된 거버넌스의 구성요소를 종합적으로 검토하여 참여, 협력, 공동의사결정 등 다 층적인 측면으로 구성하여 측정하고, 조사대상으로서 최근 정책과정의 주요한 파트너로서 그 역 할과 중요성이 확대되고 있는 경남지역의 문화관련 비영리민간단체(NPO)3)를 대상으로 설문조사 를 실시한다.4) 둘째, 지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인들을 식별하고 그 영향력 정도를 경험 적으로 규명하고자 한다. 셋째, 경험적으로 분석된 지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인들을 바

²⁾ 특히 다른 어떤 분야보다도 공공성이 강조되는 문화와 관련된 정책을 결정하고 집행하는 방식은 정책의 효과성에 매우 중요한 영향을 미침에도 불구하고, 종래의 정책결정과 집행의 방식은 정부기관의 주도하 에 이루어짐으로써 정책의 효과성 및 대응성의 측면에서 많은 부작용을 초래하였다(류정아, 2012; 김겸 섭, 2016).

³⁾ 시민운동의 활성화, 사회의 다원화 현상에 따른 공공적·집합적 서비스의 수요증가 등으로 민간단체의 역 할이 증가하고 있으며 이를 두고 21C를 'NGO의 시대'라고 말하기도 한다. 흔히 광의적으로 통용되는 NGO의 사회적 의미는 정치사상적 정파, 문화권이나 시대, 각국의 문화적 특성이나 사용기관 등에 따라 다양하다. 우리나라의 경우, 시민사회(단체)의 개념을 NGO(Non-Governmental Organization), NPO (Non-Profit Organization), CSO(Civil Society Organization), 제3섹터(The Third Sector) 등의 용어가 혼 용되고 있다. 본 연구에서는 비영리민간단체(NPO)를 정부기구가 아니면서 영리를 추구하지 않고 자율적 으로 공공성을 지향하며 시민사회에서 활동하는 민간조직의 의미로 사용하기로 한다.

⁴⁾ 거버넌스의 실태는 현실의 제도적 측면과 그러한 제도가 실제로 작동되는 정도를 통해 파악될 수 있지만, 거버넌스 구성의 주요 당사자들의 인식을 통해서도 파악할 수 있다. 따라서 현재 지역문화진흥법 시행을 계기로 자치적이고 분권적인 지역문화정책의 공간이 확대되고 있는 상황에서 지역문화정책의 결정과 집 행과정에 나타나는 지방정부와 민간 문화 관련 단체 간의 거버넌스 활동의 정도를 파악하기 위해서 경남 지역의 문화관련 비영리민간단체를 조사대상으로 선정하였다.

탕으로 향후 지역문화정책과 관련된 거버넌스를 활성화시킬 수 있는 최우선적 과제 및 정책적 시사점등을 제시하고자 한다. 이러한 연구결과는 향후 지방정부가 지역문화정책을 결정하고 집행하는데 있어서 정책의 효과성 및 대응성을 높이고, 민간단체의 활발한 참여를 통한 지역문화진흥 및 활성화에 귀중한 자료가 될 것이다.

Ⅱ. 지역문화정책 거버넌스에 관한 이론적 논의

1. 지역문화정책 거버넌스의 개념 및 구성요소

지역문화에 대한 사회적 관심의 증가와 더불어 문화정책5의 범위도 협의에서 광의로, 규제에서 지원으로, 중앙정부에서 지방정부로, 문화소비에서 문화자원으로, 문화생산자에서 문화수요자 중심으로 변화하고 있다(김복수 외, 2003). 이로 인해 문화정책의 주체 또한 다양하고 복잡해지면서 주체들 간의 상호작용에 주목하는 사회·정치적거버넌스(social-political governance)의 중요성이 부각되고 있다. 이 문화정책과 관련된 거버넌스가 국가 차원에서 뿐만 아니라 지방정부와 시민사회, 기업 등 참여 주체들 간의 상호 호혜적이고 의존적이고 수평적이며 협력적인 네트워킹으로 나타나고 있으며, 이는 곧 문화 거버넌스의 개념을 여러 조직들 간의 상호작용과 관계되는 네트워크로 파악하고 있는 것이다(김호균 외, 2013).7)

본 연구에서는 지역문화정책 거버넌스의 구성요소를 파악하고 개념을 정의하기 위해 기존의로컬 거버넌스 연구들에서 논의되고 있는 구성요소들도 함께 살펴보고 이를 종합하여 공통적으로 포함되고 있는 요소들을 선정하고자 하였다. 이는 지역문화정책도 로컬 거버넌스의 하위범주이며, 지역에서 문화정책을 결정하고 집행하는 양상이 거버넌스의 공통된 특징을 나타낼 것으로볼 수 있기 때문이다. 먼저 국내 학자들의 연구를 보면, 최병대(2003)는 로컬 거버넌스의 핵심구성

⁵⁾ 포괄적 의미에서 문화정책은 문화, 예술과 관련된 활동을 관리하는 공공정책결정 영역으로 정의될 수 있으며, 구체적 의미의 문화정책은 문학과 예술을 포함하여 국민의 정서적 욕구를 충족시키기 위한 활동을 지원하고 문화전통을 승계하기 위한 행정으로 정의될 수 있다(한승준 외, 2012: 258).

⁶⁾ 일례로 2016년 5월 22일 제주에서 출범한 '한국광역문화재단연합회'(이하 한광연)를 들 수 있다. 한광연은 전국 14개 광역시도문화재단으로 구성되어 있으며, ① 지역고유문화의 발전과 격차해소를 통한 문화국가 실현 ② 지역문화 균형발전과 문화자치의 건전한 육성 ③지역문화재단의 연대강화와 협치를 통한 정책개발 및 제도개선 등을 설립목적으로 하고 있다. 이를 통해 지역문화정책 거버넌스의 플랫폼 역할을 강화하고 지역문화진흥의 정책 사업을 추진할 예정이다(한라일보, 2016.5.22.).

⁷⁾ 이와 관련된 여러 학자들의 정의를 살펴보면, 문태현(2005)은 '지역차원에서 지방정부, 문화시민단체, 그리고 기업 등이 지역의 문화적 특성을 고려하여 문화정책결정을 위해 형성된 협력적 네트워크'로 정의하며, 각 행위자주체는 구분되지만, 김혜경(2015)·김홍수(2004)·조광식(2007) 등은 공통적으로 문화 거버넌스를 '상호 동반자의 관계에서 공·사간의 구분 없이 신뢰와 협력을 주요 가치로 하는 시민사회 네트워크'로 정의하고 있다. 그리고 박종일(2010)은 지역문화정책 거버넌스를 '지역문화의 정체성을 규명하고 지역민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 지역의 경쟁력 제고 목표를 추구해 가는 국가와 지방자치단체 및 시민사회와의 상호작용'으로 정의하고 있다.

요소를 시민사회(민간단체)의 참여를 들고 참여의 활성화를 위해 사회적 일체감, 주민의식, 네트 워크, 파트너십이 중요하다고 지적하였다. 염일열·설성현(2003)은 참여와 공공의사결정을 이병 수·김일태(2001)는 상호성, 신뢰, 협력·조정, 네트워크의 네 가지를 제시하고 거버넌스의 수준을 측정한 바 있다. 최영출(2004)은 로컬 거버넌스를 지방정부수준에서 정책 커뮤니티내의 이해관계 자들을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태로 주장 하고 공공의사결정은 계층적으로 조직화된 관료제에 달려 있지 않고 다양한 지역수준에서 정책네 트워크내의 여러 행위주체들 사이의 상호관계 속에서 일어난다고 강조하였다. 정인희(2010)는 로 컬 거버넌스의 구성요소로서 참여성, 협력성, 투명성, 책임성 등 네 가지로 범주화 하였고, 협력파 트너들에 대한 지방정부의 인식과 역할변화의 중요성을 지적하고 민간참여의 확대와 책임성 제 고, 목표 공유를 통한 새로운 광역적 협력모델의 구축을 주장하였다. 유창근・임관혁(2010)은 참 여, 협력신뢰, 역량 및 전문성 등을 제시한 바 있고, 김형양(2006)은 거버넌스 구성요소를 자발적 참여, 협력, 공동결정 등으로 정리하고 로컬 거버넌스의 형성정도를 측정하였다. 조광식(2007)도 거버넌스 형성여부의 핵심변수로서 시민사회와 단체들이 참여하는 속성, 능동적이고 수평적인 관 계에서 공동목표를 인식하고 협력하는 속성, 정책과정에 대등하게 참여하여 정책을 공동으로 결 정하는 속성 등을 구성요소로 파악하였다.

한편, 국외학자들의 경우 Stoker(1997)는 개방성, 참여성, 상호 협력성 등을 로컬 거버넌스의 특 징으로 들고 있으며, Hilliard and Kemp(1999)는 남아프리카의 거버넌스와 시민참여의 중요성을 연구하고, 바람직한 거버넌스의 요소로 시민의 참여, 개방성, 투명성 등을 지적하고 있다. Newman(2001)은 바람직한 거버넌스를 구축하기 위해 필요한 규범적인 가치로서 네트워크에 의 한 사회적 조정, 자치, 일반국민의 참여, 민주주의 등 네 가지를 제시하고 있다. Peters(2001)는 거 버넌스를 제도화된 정책 공동체 내의 이해관계자들, 즉 국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반 시민, 직능단체들을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공적 의사결정의 한 형태라고 주장하고 있다. Lynn(2001)은 거버넌스의 개념을 자발적인 협동에 의한 사회적 조정 의 형태라고 강조하며, Caffyn and Jobbins(2003)은 의사결정방식 및 과정의 투명성, 명령과 통제, 이해관계자 협의, 정보공유 등을 거버넌스의 중요한 운영요소로 지적한 바 있다. Bauer(2004)는 좋은 거버넌스의 구성요소로서 공개, 참여, 책임성, 효과성, 일관성 등을 제시하고 다양한 주체와 이해당사자가 공공서비스의 디자인, 생산, 평가 등에 접근할 수 있도록 하며 복잡한 문제일수록 다양한 의견조율기술을 동원하여 최대한 합의를 이끌어 내기 위해 노력해 나갈 것을 주장하였다. 이상에서 살펴본 바와 같이 거버넌스의 구성요소들은 매우 다양하게 논의되고 있다. 그러나 선행 연구자들이 공통적으로 지적하고 있는 요소들을 포괄하며 구성요소들 간 상호배타적인 내용이 될 수 있는 요소들을 종합해보면, 정부의 정책과정에 시민사회 및 단체들이 자발적으로 참여하여 공 동의 목표를 인식하고 문제해결을 위해 함께 협력하는 것을 강조하고 있음을 볼 수 있다. 또한 참 여하고 협력할 뿐 아니라 정책결정과정에 수평적이고 대등한 관계로 해당 정책의 목표와 수단에 관하여 공동으로 의사를 결정하는 요소를 지적하고 있음을 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 자발적 참여, 구성원들 간의 협력, 해당 정책에 대한 공동의 의사결정 등

의 세 가지 요소를 거버넌스의 핵심구성요소로 선정하고, 지역문화정책 거버넌스의 개념을 '지역 민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 다양한 행위자주체가 문화정책과정에 자발적으로 참여하고 협 력하여 지역공동의 문제를 결정하고 해결하는 협력적 통치구조'로 정의하고자 한다. 본 연구에서 선정한 각 구성요소들의 개념적 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 참여(participation)는 지방정부의 문화정책과 문화행정에 대하여 외부행위자가 자발적으 로 참여하여 개별적인 의견제시를 하는 것을 의미한다. 참여가 중요한 이유는 시민사회 및 단체가 정책결정에 직접 참여함으로써 정부에 대한 신뢰를 제고하고 갈등을 예방하며 민주주의의 발전에 이바지 할 수 있기 때문이다(강제상 외, 2014). 이러한 참여의 방법에는 행정기관에 의한 일방적인 정보제공방식이나 자문방식, 적극적 참여방식 등이 있을 수 있으며(Goss, 2001; 최영출, 2004), 거 버넌스 체제 내부에서 이해관계자들의 역할을 정책과정내의 권한과 참여의 정도에 따라서 고객, 투자자, 공동생산자, 의세설정자 등으로 구분해 볼 수 있다(강황선, 2003). 이해관계자들의 권한과 참여의 정도는 거버넌스 체제를 둘러싼 거시적인 사회 환경과 구체적인 정책의 성격에 따라 결정 되어야 하지만(강황선, 2003), 지역문화 거버넌스의 체제와 관련하여 생각해보면 지방정부의 문화 정책과정의 참여자인 민간문화단체의 역할범위는 권한과 참여의 범위를 폭넓게 인정하는 의제설 정자로서의 역할까지 나아가는 것이 바람직할 것이다. 아울러 참여의 방법도 단순한 정보제공이 나 자문방식을 넘어서 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 단계로 확대해 나가는 것이 필요하 다.

둘째, 협력(collaboration)은 어떤 목적을 이루기 위하여 서로 힘을 합하는 것으로서 복수의 행위 주체(개인, 조직, 정부)들이 자신의 개별적인 목표를 공동으로 달성하기 위하여 함께 노력하는 행 위 또는 상호작용관계를 의미한다. 지역문화정책 거버넌스와 관련된 협력은 문화관련 단체가 지 방정부의 문화행정에 단순히 협조하는 차원이 아니라 지역문화 활성화라는 공동의 목표인식하에 비교적 장기적이고 안정적인 구조로서 강한 연계를 이루고 있는 것을 전제로 하며 상위 의사결정 자의 지지와 관심을 받고 각자 서로의 자원을 가지고 공동으로 노력하며 시간을 투자하는데 아끼 지 않는 태도를 지닌 상태로 볼 수 있다.

셋째, 공동의사결정(collective decision making)은 문화정책과 관련하여 다양한 이해관계자의 참여와 협력이 어느 정도 완성된 단계로 전체의 공식적인 의사결정에 대한 권한이 편중되어 있지 않고 상호 대등한 권한을 가지고 있으며, 이러한 결정에 대한 책임도 공유되는 상태를 의미한다고 볼 수 있다(우양호, 2013). 여기서 중요한 것은 공동으로 결정된 사항에 대한 책임분담의 문제8이 다. 지역문화정책 거버넌스에 있어서도 상호간의 명확한 책임의 설정은 무엇보다 중요하다. 이는 거버넌스 실패에 대한 우려를 종식시키고 거버넌스 구축의 정당성과 효과성을 높일 수 있기 때문 이다.

⁸⁾ 일반적으로 책임의 종류는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다(OECD, 1999). 즉, 파트너들 사이의 책임, 각 파트너와 행정기관사이의 책임, 각 파트너가 일반시민에게 지는 책임 등이 그것이다. 즉 지방정부에서는 반대하지만 시민단체가 오랫동안 주장해온 특정 사업을 시행한 경우 그 정책이 실패한다면 얼마만큼 누 구에게 책임을 지울 것인가 하는 문제이다. 이러한 경우 지방자치단체나 국가의 차원에서 명확하게 설정 해 놓지 않으면 많은 분쟁이 발생할 소지가 있다(최영출, 2004).

다음으로 이들 세 구성요소간의 상호관계는 다음과 같은 특징을 지니는 것으로 간주한다. 첫째, 지역문화정책 거버넌스의 형성에 있어서 참여와 협력, 공동의사결정이라는 세 요소가 설문조사결 과 모두 중간이상으로 인식될 때 거버넌스가 형성되었다고 판단한다. 물론 실제 현장에서는 세 가 지 요소가 완벽한 수준으로 이루어질 수 없고 각각의 요소가 상황과 업무에 따라 실현수준이 차이 가 날 수 있을 것이며 세 가지 요소가 다소 낮은 수준에서도 낮은 수준의 거버넌스가 이루어질 수 있을 것이다(김형양, 2006). 그러나 거버넌스의 개념의 일반화는 부적절하며 모든 상황에 걸쳐 적 용될 수 있다는 기대보다 오히려 현재 작동되고 있는 거버넌스의 특징에 초점을 맞추는 것이 현실 적이라는 판단(조광식, 2007)하에 본 연구에서도 행위자의 참여, 협력, 공동의사결정에 대한 인식 이 평균이상으로 인지될 때 거버넌스가 형성되었다고 판단한다.》

둘째, 본 연구에서는 참여와 협력, 공동의사결정이 순차적으로 이루어지는 단계로 가정한다. 즉 구성원들이 공동의 문제해결을 위해 참여하고 협력하여 상호신뢰와 조정을 통하여 정책을 결정하 는 과정을 거버넌스로 정의하며 이러한 과정은 연속적인 과정으로 전제한다. 다만, 현실적으로 참 여와 협력의 수준이 낮은 상태에서도 공동의사결정이 발생할 수 있기 때문에 참여와 협력은 공동 의사결정과 차원이 다른 상호배타적이고 독립적인 성격을 가지고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 그 러나 본 연구에서는 이러한 특수한 경우는 제외하고 일반적으로 바람직한 거버넌스의 모습은 참 여와 협력, 공동의사결정이 순차적으로 중간이상으로 높은 수준의 형태로 지속되는 것으로 이해 하고자 한다.

2. 지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인에 관한 논의

지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인에 대한 연구는 주로 문화 거버넌스의 성공요인(문태현, 2005)과 형성요인(박종일, 2010), 영향요인(김혜경, 2015; 채경진, 2012; 조광식, 2007; 임학순, 2013; 박은경, 2016) 등의 형태로 비교적 최근 많은 연구가 이루어지고 있다. 본 연구에서는 지역 문화정책 거버넌스의 활성화 요인들 외에도 선행연구에서 제시하고 있는 로컬 거버넌스의 형성요 인들도 종합적으로 검토하여 본 연구의 요인들로 선정하였다. 선행연구자들이 제시하고 있는 지 역문화정책 거버넌스의 활성화 요인들을 재분류해 보면 크게 다음의 세 가지 요인으로 구분해 볼 수 있다.10)

첫째, 행위자 특성 요인으로서 지역문화정책과정과 관련하여 거버넌스에 참여하는 각 행위자

⁹⁾ 거버넌스 현상을 일반화하기에는 현실적으로 매우 어려울 수 있다. 이는 거버넌스의 행위주체가 다양하 고 파트너십과 네트워크 형성 과정이 국가나 지역 간에 차별성이 크게 나타날 수 있기 때문이다(조광식, 2007). 따라서 어떠한 거버넌스도 일반적으로 존재하기 않기 때문에 거버넌스에 대한 일반이론은 부적절 하며, 제한된 통치양식 안에서 형성되는 제한적인 거버넌스의 대상만이 가능하다는 견해가 있다(Jessop, 1997; 조광식, 2007).

¹⁰⁾ 이러한 구분의 기준은 개별행위자들의 특성을 나타내는 미시적 관점과 공공과 민간영역의 상호작용을 촉진시키는 법·제도적 관점, 그리고 이들을 둘러싼 주변 환경적 특성을 나타내는 거시적 관점에 근거하 고 있다.

들의 역량과 태도, 그리고 상호작용관계의 특징 등을 들 수 있다. 특히 지역문화정책과 관련된 행 위자들은 정책대상과 영역별로 매우 다양하게 나타날 수 있지만 본 연구에서는 지역문화정책의 결정과 집행에서 최근 그 역할과 중요성이 확대되고 있는 비영리 민간문화예술단체와 지역문화정 책을 담당하는 공무원간의 관계에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 이러한 행위자들의 특성으로 는 문화정책 담당공무원의 역량, 문화예술단체의 역량, 이해관계자들 간의 상호신뢰관계 등을 들 수 있다. 문화정책을 담당하는 공무원들의 능력은 지역문화정책의 질과 내용에 적지 않은 영향을 미칠 수 있을 것이다. 실제연구결과에서도 로컬 거버넌스의 형성에 정부혁신 요인이 가장 크게 영 향을 받는 것으로 나타나 거버넌스 활성화를 위해서 담당공무원들의 진취적, 변혁적 태도의 형성 이 필요하다고 지적되고 있다(김형양, 2006). 또한 지방공무원의 로컬 거버넌스의 이해가 전반적 으로 낮은 것으로 나타나 공무원의 거버넌스 인식향상 위해 조직의 자발적인 개방과 협력문화가 필요하며, 거버넌스를 학습하고 NGO를 체험할 수 있는 프로그램이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(전영상, 2013). 이외에도 공무원의 역량이 거버넌스 협력체제나 문화행정 역량에 영향을 미 친다는 연구결과(채경진, 2012; 조광식, 2007; 임학순, 2013; 박종일, 2010; 김혜경, 2015)들을 볼 때 문화정책을 담당하는 공무원들의 역량 및 인식제고는 지역문화정책 거버넌스의 활성화를 위해 서 무엇보다 중요한 요인이라 할 수 있다. 문화예술단체의 능력도 지역문화정책 거버넌스의 형성 에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 문화예술단체의 능력요소에는 협상력, 전문성, 그리고 문화예술 인들의 왕성한 활동정도, 문화단체들의 행사수준 등이 포함된다. 전문적 식견과 예술적 감성을 가 진 단체 및 대표들의 능력과 수준, 활동력 등은 지역문화발전을 위한 정책을 기획하고 협력하는데 기여하고 지역적 특성에 맞는 문화행사를 개최하는데 상당한 영향력을 발휘할 수 있다. 실제 연구 결과에서도 문화단체의 역량이 거버넌스 협력체제에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나(조광 식, 2007; 박종일, 2010), 비록 문화정책과정에서 공식적 권한을 가지고 있지는 않지만 이러한 단 체들의 왕성한 활동은 지역민들의 문화적 욕구를 충족시킬 뿐 아니라 진정한 문화 복지를 누리는 데도 기여할 수 있을 것이다. 이해관계자들의 상호신뢰관계 또한 지역문화정책 거버넌스의 형성 에 영향을 미칠 수 있다. 여기서 이해관계자들이란 지역사회의 공동의 문제해결을 위해 참여한 파 트너들로서 상호대등하고 상호의존적이며 지속적으로 상호작용을 하고 있는 자들을 의미한다. 이 러한 파트너들의 관계에는 서로간의 신뢰, 존경, 갈등 및 권한 차별 등이 포함될 수 있다(최영출, 2004: 24-25). 지역문화정책과 관련하여 참여구성원들 간의 수평적이고 지속적인 의사소통채널이 열려져 있다면 파트너십을 극대화시킬 수 있을 것이다. 이러한 관계는 구성원 상호간의 빈번한 만 남을 통하여 서로간의 이해와 협력, 신뢰를 촉진시킬 수 있을 것이기 때문이다. 실제연구결과에서 도 파트너십이 시너지 효과를 가져 오는 결정적 요인임이 밝혀졌으며(Lasker et al., 2001), 문화 거 버넌스 주체 간 신뢰관계의 향상이 거버넌스의 활성화 요인임이 규명되고 있다(김혜경, 2015).

둘째, 법·제도적 요인으로서 공공과 민간영역의 상호작용을 촉진시키는 요인들로 볼 수 있다. 이러한 요인들에는 제도적인 조정 및 중재 장치, 행정지원체계, 정보의 투명성, 문화예산의 확충 등이 있다. 공공과 민간 간에 문화정책 거버넌스를 형성하여 지역문화행사를 공동으로 추진하는 경우 달성하고자 하는 문화정책목표와 수단 간에 서로 의견을 달리하는 경우 갈등이 발생할 수 있

다. 이러한 경우 상호 대립되고 충돌되는 의견을 조정하고 갈등을 해소할 수 있는 제도적인 중재 장치의 존재 여부는 성공적 거버넌스의 구축에 매우 중요하다. 또한 지역문화정책 거버넌스에 영 향을 미칠 수 있는 행정지원체계의 내용은 문화정책을 담당하는 행정조직의 문화와 구조를 의미 한다. 일반적으로 우리나라의 행정조직문화는 계층제적 관료제의 특성으로 인하여 권위주의적이 고 서열지향적인 특성을 지니는 것으로 평가되고 있다(문차숙, 2013). 이로 인하여 지방자치단체 의 문화행정 조직의 경우 지역별로 차별화되거나 주민의 삶속에 착근되지 못하여 행사성 낭비요 인으로 비판을 받고 있는 실정이다. 또한 문화정책이 지역개발을 위한 다양한 시도로 평가받기도 하지만 전시성 사업에 머물러 실제 지역개발의 효과나 지역민의 삶의 질을 높이는데 까지는 이르 지 못했다는 반성이 제기되고 있다(문차숙, 2013:113). 정보의 투명한 공개도 지역문화정책을 둘러 싼 거버넌스의 형성과 구조에 영향을 미칠 수 있다. 현재 정부는 정부3.0 구축을 통하여 일방적인 정보전달자가 아닌 양방향적 협력관계를 구현할 수 있는 환경을 추진하고 있다. 즉 수요자 맞춤형 서비스의 제공이라는 목표를 달성하기 위해 소통하고 투명한 정부, 국민중심의 서비스 정부를 구 축하고자 하는 전략을 추진하고 있다(한국문화정보원, 2016).11) 그러나 정보공개 처리의 내용 및 처리기한등이 수요자의 눈높이에는 미흡한 수준으로 평가되며, 각 부서별로도 사전정보공표의 내 용을 주기적으로 점검하고 내실화할 필요성이 제기되고 있는 실정이다(문화재청, 2016). 따라서 지역문화를 담당하는 부서와 문화재단 등의 경우에도 문화예산의 편성과정 뿐만 아니라 집행 및 결산의 세부내역까지도 투명하게 공개하여 정보 및 재무관리의 투명성을 높일 때 지역문화정책관 련 거버넌스의 수준도 향상될 것이다. 지역문화예산의 확충도 민간문화단체의 활동과 지역문화의 활성화에 큰 비중을 차지하고 있다. 즉 중앙정부의 보조금과 이에 따른 지방정부의 보조금은 지역 문화인들과 지역적 특성에 맞는 문화콘텐츠 발굴에 큰 영향을 미칠 수 있다. 현재의 재정상황은 지방정부의 경우 복지예산의 급격한 증가로 인해 재정자립도가 낮아지면서 문화에 사용할 수 있 는 가용예산이 매우 부조한 상태이다. 이러한 상황에서 정부는 세제개편을 통해 지자체의 세수구 조를 개선하는 것이 필요하며 지역발전특별회계의 확대, 문화예술진흥기금 등 문화관련 기금의 지역지원사업의 확대 등이 필요하다(양현미, 2015: 80).

셋째, 환경적 요인은 거시적 관점에서 지역문화정책과 관련된 거버넌스의 형성과 수준에 영향 을 미칠 수 있는 요인들로서 지역의 문화풍토, 문화 인프라, 참여 네트워크의 정도, 지방의회와 단 체장의 관심과 지지 등을 들 수 있다. 지역의 문화풍토는 지방정부차원에서 지역의 문화단체 및 활동가들에게 지원하는 다양한 프로그램과 성인지적 문화정책 등을 포함하며, 어린이와 청소년을 대상으로 문화교육프로그램을 적극적으로 개발하는 것과 문화예술단체 및 활동가들에게 다양한 해외연수경험 등을 제공하는 것 등도 지역의 문화풍토에 해당한다고 볼 수 있다(류정아, 2012). 또

¹¹⁾ 구체적으로 문체부 소속기관 및 공공기관은 2016년 기준으로 64개 기관이 소관부서의 업무범위에서 필 요한 문화정보를 생산하고 운영하고 있다. 이 중에서 문화산업(46.05%)과 도서관(46.31%)이 많은 공개 데이터를 보유하고 있는 반면, 문화예술 분야는 16개의 기관이 있고 공개 데이터 수는 약 0.29%(약 20만 건)에 불과한 실정이다. 즉, 공개의 비율이 서로 상이하고 저조하기 때문에 지속적인 문화정보 공개를 확 대하여 문화정보를 활용하고자 하는 타 기관 및 개인 사용자의 편의성을 증대해야 할 필요성이 제기되 고 있다(한국문화정보원, 2016).

한 지역문화단체 및 문화정책담당부서의 조직풍토가 지역문화프로그램을 기획하고 협력해 나갈 때 서로 대화와 협력을 통하여 개방적인 태도를 유지해나가는가 등도 지역문화정책 거버넌스의 형성에 중요한 요인이 될 것이다. 지역의 문화 인프라 즉 문화기반시설의 구축정도와 활용등도 지 역문화정책을 둘러싼 거버넌스의 성공에 영향을 미칠 수 있다. 우리나라 전국문화시설의 현황을 보면 문화시설 인프라의 수는 감소하고 있는 것으로 보고되고 있다. 12) 향후 지역문화 활성화 및 문화향유의 차원에서 문화시설은 지역의 폐공간, 유휴공간을 활용한 복합 예술 센터 개념의 시설 에 대한 공급이 필요할 것이다. 따라서 이러한 수요에 발맞추어 지역문화시설을 확충하고 관리하 며 운영하기 위한 전략이 필요하다(류정아, 2012). 이러한 문화시설의 구축 및 운영의 전문성 확대 는 곧 지역특성에 맞는 문화정책 거버넌스로 이어질 것이기 때문이다. 다음으로 참여네트워크의 활성화도 지역문화정책 거버넌스의 성공요인이 될 수 있다. 참여네트워크는 지방정부와 지역문화 단체, 지역문화 활동가 등으로 구성된 정책 네트워크망이며 이들 간에 정보교류 및 지역 간 연계 를 강화하는 것을 의미한다(류정아, 2009). 문화관련 전문가들이 참여 네트워크를 구축하고 정기 적인 세미나와 연구, 소식지 발간, 문화프로그램의 공동기획 및 운영 등을 강화해 나간다면 성공 적인 지역문화정책 거버넌스가 구축될 수 있을 것이다. 또한 지역문화현장에서 문화정책 담당공 무원과 민간문화단체 등이 지역문화아카데미를 운영하여 지역문화를 기획하고 시설을 운영해 나 간다면 각자의 문화전문역량 등은 시너지효과를 통해 더욱 향상될 수 있을 것이다. 이러한 과정을 통하여 문화예술단체 및 활동가들은 거버넌스 구조에 주체적으로 참여할 수 있을 것이며 지역주 민의 눈높이와 필요에 맞는 문화서비스도 제공할 수 있을 것이다. 실제 연구결과에서도 로컬 거버 넌스 실현을 위해 가장 중요한 것은 네트워크의 구성을 위한 환경적 요인으로 나타났으며(최영출, 2004), 지방정부와 NPO간 협력관계의 결정요인도 환경적 요인으로 규명(김시영·노인만, 2004)된 바 있다. 지방의회와 자치단체장의 관심과 지지도 지역의 문화정책이 성공적인 거버넌스로 나아 가는데 큰 원동력이 될 수 있다. 실제 연구결과에서도 지방의원 및 단체장의 관심과 지지가 문화 정책집행의 성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났듯이(채경진, 2012), 지방의회나 단체장이 주도적으로 지역문화도시에 대한 확고한 비전과 신념을 가지고 지역재생프로젝트나 지역행사를 추진해 나갈 때 지역문화가 활성화되고 지역주민의 삶의 질도 향상될 수 있을 것이다.13)

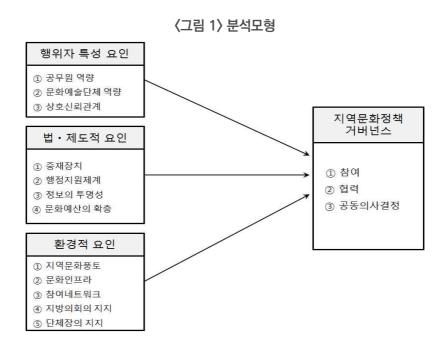
¹²⁾ 공연시설, 회의시설, 전시시설, 사무실 등으로 포함된 문예회관건립이 감소되고 있고 박물관, 미술관 역 시 증가율이 감소하고 있어 문화 기본 인프라 로서 문화시설에 대한 수요 및 공급이 정체되고 있는 실정 이다(류정아, 2012).

¹³⁾ 이러한 예로는 영국의 케이츠헤드시. 한국의 함평나비축제. 일본의 요코하마시 등 어렵지 않게 찾음 수 있다(박규홍, 2011). 특히 영국의 케이츠 헤드시의 경우는 시의원들이 문화를 매개로 하여 지역주민들을 설득하고 동의를 얻어내어 몰락하는 탄광촌을 매년 40만 명 이상이 방문하는 명소로 만든 좋은 예라 할 수 있다. 물론 이와 같은 훌륭한 리더십의 발휘를 위해서는 다양한 이해관계자들과의 끊임없는 논의와 설득, 공익을 위한 진정성이 전제되어야 하고 그 결과 지역문화의 협력적 거버넌스가 형성될 수 있을 것 이다.

Ⅲ. 조사 설계

1. 분석모형 및 가설설정

앞서 살펴본 이론적 논의에 기초하여 본 연구에서는 행위자특성 요인, 법·제도적 요인, 환경적 요인을 지역무화정책 거버넌스의 활성화 요인으로 전제하고 다음과 같은 분석모형을 설정하였다.



이러한 분석모형을 토대로 하여 본 연구에서는 경상남도 문화 분야 비영리민간단체(NPO)의 구성원들을 대상으로 3개의 선정요인들이 지역문화정책 거버넌스에 어떠한 영향을 미치는지를 경험적으로 검증하고자 한다. 경험적 연구를 통해 검증하고자 하는 가설은 다음과 같다.

- H1. 문화정책 담당공무원의 역량이 높을수록, 문화단체의 역량이 높을수록, 문화정책관련부서와 문화단체의 상호 신뢰가 높을수록 지역문화정책 거버넌스의 수준은 높을 것이다.
- H2. 조정 및 중재 장치가 잘 갖추어져 있을수록, 행정지원체계가 잘 갖추어져 있을수록, 정보의 투명성이 높을수록, 지역문화예산의 재정지원이 높을수록 지역문화정책 거버넌스의 수준은 높을 것이다.
- H3. 지역문화풍토가 개방적일수록, 문화 인프라의 구축 수준이 높을수록, 참여 네트워크가 활성화될수록, 지방의회의 지지가 높을수록, 단체장의 지지가 높을수록, 지역문화정책 거버넌스의 수준은 높을 것이다.

2. 변수 및 측정

지역문화정책 거버넌스의 수준을 측정하고 분석하기 위해 본 연구는 분석모형에 근거하여 설문

지 구성을 크게 지역문화정책 거버넌스의 형성수준, 행위자 특성요인, 법·제도적 요인, 환경적 요 인 등으로 분류하였다. 측정문항은 국내의 선행연구를 참고로 하여 본 연구에 적합하도록 재구성 하였다. 또한 측정문항의 적합성 및 현장성을 감안하여 지역문화정책 관련 전문가 및 문화단체 종 사자의 자문을 통하여 설문지를 수정 및 보완하여 〈표 1〉과 같이 구성하였다. 14〉

〈표 1〉 측정변수 및 문항

구분	변수	하위변수	출처	측정문항
		참여		① 우리 지역(경남) 문화단체의 문화행사 참여정도 ② 지역문화단체가 문화정책관련부서와 공동으로 문화행사를 개최한 경험 ③ 지역문화단체가 문화정책관련 부서의 업무를 위탁받아 수행한 경험 ④ 지역문화행사를 위한 위원회 및 토론회의 참여 정도
종속 변수	지역 문화 정책 거버 년스	협력	조광식(2007) 장은경(2011)	① 지역문화행사에서 문화단체와 문화정책관련부서가 서로 협력하는 정도 ② 지역문화단체와 문화정책관련부서가 지역문화행사를 추진하는 과정에서 상호간의 목표가 일치하도록 노력하는 정도 ③ 지역문화단체와 문화정책관련부서가 지역문화 활성화를 위해 공동으로 노력하고 있는 정도
	진수 1	공동의사 결정	김형양(2006) 조광식(2007)	① 지역문화단체와 문화정책관련부서가 지역의 문화행사나 프로그램을 결정하는데 있어서 공동으로 참여하여 결정하는 정도 ② 지역문화단체의 의견이 문화정책관련부서의 정책결정에 영향을 미치는 정도 ③ 지역문화단체와 문화정책관련부서가 공동으로 결정한 사항에 대해 책임을 분담하고 있는 정도
	행위자 특성 요인	공무원의 역량	박종일(2010) 박은경(2016) 조광식(2007)	① 지역(경남)의 문화정책관련 담당 공무원의 전문성 ② 지역문화정책관련 담당 공무원의 각종 문화단체활동에 대한 이해도 ③지역문화정책관련 담당 공무원의 지역문화행사에 대한 관심과 애정 ④ 지역문화정책관련부서의 장(長)의 문화단체의 의견수렴정도
		문화예술단 체의 역량	조광식(2007) 박은경(2016)	① 지역문화단체 장(대표)의 전문성 ② 지역 문화단체 구성원들의 활동의 활발한 정도 ③ 지역 문화단체의 행사(프로그램) 수준
독립 변수		- 상호신뢰 관계	김혜경(2015)	① 지역문화단체와 문화정책관련부서 간 지역문화 활성화를 위한 상호 신뢰 관계의 형성정도 ② 지역문화단체와 문화정책관련부서 간 지역문화 활성화를 위한 상호이익 의 공유정도 ③ 지역문화단체와 문화정책관련부서 간 수평적 의사소통의 정도
		조정 및 중재 장치	김혜경(2015) 박은경(2016) 임학순(2013)	① 지역문화 활성화를 위한 협의기구 구축정도 ② 지역문화단체와 문화정책관련부서 간 갈등해소장치 마련 여부 ③ 갈등 해소 장치의 실질적 운영정도 ④ 지역문화단체와 문화정책관련부서 간 역할분담 및 조정체계
	법· 제도적 요인	행정지원 체계	김혜경(2015)	① 지역문화 활성화를 위한 행정지원체계 구축정도 ② 각종 문화단체에 대한 재정적 인센티브 체계 구축정도
	_	정보의 투명성	김혜경(2015)	① 지역문화정책관련부서의 문화정보공개의 투명성 ② 지역문화행사에 대한 예산 및 결산 공개의 투명성 ③ 지역문화 활성화를 위한 정보공유 정도

¹⁴⁾ 설문문항 수는 총 57개로 구성되었다. 이 중 종속변수인 지역문화정책 거버넌스 항목은 10개이고 독립 변수 구성에 필요한 항목은 행위자특성 요인 10개, 법·제도적 요인 12개, 환경적 요인 16개 등 총 57개 로 구성되었다. 단체특성요인과 인구통계학적 요인을 제외하고 독립변수와 종속변수는 모두 Likert-type의 5점 척도로 측정되었다.

	문화 예산의 확충	조광식(2007)	① 각종 문화행사 개최시 관련 문화단체에 충분한 재정을 지원하고 있는 정도 ② 각종 문화행사에서 문화단체에 지원하는 보조금배분의 균형정도 ③ 문화수익사업을 통한 재정확충의 필요성
	지역의문화 풍토	조광식(2007)	① 지역적 특성을 반영한 문화행사의 개최여부 ② 지역적 특성을 반영한 문화정책의 수립여부 ③ 지역문화단체 조직의 개방성 ④ 지역 문화정책관련부서 조직의 개방성
환경적	문화 인프라	채경진(2012) 박은경(2016)	① 문화예술시설(공연장, 전시장 등)의 양적 충분성 ② 문화예술시설 담당인력의 충분성 ③ 문화예술행사의 다양성 ④ 문화예술행사의 양적 충분성 ⑤ 문화예술행사 프로그램의 질적 수준
요인	참여네트워 크정도	김혜경(2015) 채경진(2012)	① 지역문화정책관련부서, 문화단체, 언론기관 등의 협력네트워크(연계망) 형성정도 ② 지역문화단체들의 타 시·도 문화단체들과의 협력네트워크 형성정도 ③ 지역문화단체들의 도내의 관련 기업들과의 협력네트워크 형성정도
	지방 의회의 지지 채경진(2012)		① 지방의회의 문화예술부문에 대한 관심과 지지정도 ② 지방의회의 지역문화단체에 대한 우호적 태도
	지자체장의 지지	임학순(2013) 박은경(2016)	① 지역 지자체장(도지사)의 문화예술에 대한 정책적 관심과 지지정도 ② 지역 지자체장(도지사)의 지역문화발전에 대한 적극적 태도
단체 특성 요인			① 설립연도 ② 지위 ③ 설립유형(법인, 道의 등록단체) ④활동분야(공연, 조사·연구, 문화교육, 문화봉사) ⑤ 최근 3년간 문화관련 재정지원사업 수혜경험 ⑥ 최근 3년간 비영리민간단체지원법에 의한 재정지원수혜경험
인구 통계 학적 요인			①성별 ②연령 ③학력

3. 자료수집 및 응답자 특성

본 연구의 분석을 위한 설문조사는 2017년 3월 현재 경상남도에 등록된 790여 개의 비영리민간 단체 중 문화예술 분야의 59개 단체를 대상으로 하였다. 비영리민간단체들은 주요 활동목적과 내 용에 따라 각기 다른 30여 개의 부서에서 관리되고 있다. 경남의 문화관련 행정업무를 전담하는 문화관광체육국은 문화예술과, 체육지원과, 관광진흥과로 구분되는데, 이 중 문화정책, 예술진흥, 문화재 관리 및 보수를 주요 업무로 하는 문화예술과의 59개 비영리단체를 설문조사 대상으로 한 정하였다. 각 단체의 설문응답자는 대표, 실무담당 간부, 그리고 현재 활동 중인 일반회원이 고루 포함될 수 있도록 선정하였으며, 특정 단체의 의견이 지배적으로 반영되는 것을 피하기 위해 각 단체별 응답인원은 5명 이하로 제한하였다. 조사는 2017년 3월 24일부터 5월 2일까지 이루어졌 다. 대면조사를 원칙으로 하였으며 부득이한 경우 메일이나 우편을 통한 조사도 병행하였다.15)이

¹⁵⁾ 실제 설문조사에 응한 비영리민간단체의 수는 43개 단체로서 16개의 단체는 조사가 이루어지지 못했다. 각 유형으로는 문화예술과에 등록된 단체이기는 하지만 실질적인 활동이 문화예술분야 이외의 영역인 단체(4개), 설립이나 등록시기가 짧아(3개월 미만) 설문의 항목에 응답할 수 없는 단체(3개), 더 이상 단 체가 존재하지 않거나 활동하지 않는 것으로 확인된 단체(3개), 단체의 대표자가 설문응답을 거부한 경 우(6개) 등이다.

를 통해 43개 단체의 구성원 153명으로부터 받은 설문지를 분석에 사용하였다. 수집된 자료의 분석은 사회과학 통계패키지 SPSS 20.0을 활용하였으며 통계기법으로는 빈도분석, 기술통계, T-test, ANOVA, 요인분석, 신뢰도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석 등을 적용하였다. 설문응답자의 특성을 성별, 연령, 학력, 단체설립유형, 단체 내 지위, 활동분야, 재정지원수혜여부, 설립연도별로 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 응답자의 특성

(N=153)

	구분		비율(%)		분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	84	54.9		공연	44	28.8
	여성	69	45.1	 - 단체	조사·연구	9	5.9
	20대	5	3.3	호등분야 활동분야	문화교육	69	45.1
연령	30대	28	18.3			31	20.3
58	40대	50	32.7		문화봉사		
	50대 이상	70	45.8	문화재정	있음	118	77.1
	고졸이하	23	15.0	지원	없음	35	22.9
학력	전문대 졸	29	19.0	비영리민간	있음	97	63.4
익듹	대졸	62	40.5	단체지원법	20	F0	00.0
	대학원 이상	39	25.5	재정지원	없음	56	36.6
 단체	법인	36	23.5	설립연도	2000년이전	45	29.7
설립유형	도(道)의 등록단체	117	76.5		2000년이후	108	70.3
	대표	27	17.6				
단체 내 지위	간부	62	40.5				
^\TI	일반회원 64 41.8						

Ⅳ. 분석결과

1. 타당도 및 신뢰도 분석

본 연구의 분석에 사용할 개념들의 구성개념의 타당성을 검증하기 위해 요인분석을 실시하였으며 그 결과를 〈표 3〉과 같이 정리하였다. 구성개념변수의 타당성은 요인적재량이 0.5보다 큰 값을 기준으로 하였고 요인추출방법과 요인회전방법으로는 보편적으로 사용하는 주성분분석과 배리맥스회전방식을 활용하였다. 요인분석 모형의 적합성 여부를 나타내는 Barlett검정 통계량의 값도 유의확률이 0.000으로 나타나 요인분석의 사용이 적합하며 공통요인이 존재한다고 평가할 수있다. 종속변수의 경우 참여 1문항의 공통성이 0.476으로 낮게 나타났으며, 협력 1문항이 공동의 사결정요인과 중복적재(cross-loading)되어 두 문항을 제거한 후 2차로 요인분석을 실시하였다. 독립변수의 경우 1차 요인분석에서 단체역량(1문항), 상호신뢰(3문항), 행정지원체계(2문항), 문화예산확충(1문항), 지역문화풍토(2문항), 문화 인프라(1문항), 지방의회지지(2문항) 등의 문항들이 각

각 중복적재되어 이들 문항들을 제거한 후 2차로 요인분석을 실시하였다. 따라서 최종 선정된 종 속변수는 참여, 협력, 공동의사결정이며, 독립변수는 공무원역량, 문화단체역량, 조정·중재장치, 정보투명성, 문화예산확충, 지역문화풍토, 문화 인프라, 참여네트워크, 지자체장의 지지이다.16 또한 선정된 변수별 문항들에 대해 Cronbach α계수를 이용하여 신뢰도 분석을 실시하였다. 분석 결과 〈표 3〉에 제시된 바와 같이 0.680~0.934로 나타나 신뢰도가 높은 문항들로 볼 수 있다.

〈표 3〉 측정변수의 신뢰도와 요인분석 결과

측정변수	문항수	문항	신뢰계수	요인적재량	아이겐값	
		참여1		.765		
참여	3	참여2	.719	.782	1.272	
		참여3		.732		
취검	2	협력1	700	.736	.899	
협력		협력2	.736	.893		
		공동의사결정1		.633		
공동의사결정	3	공동의사결정2	.820	.876	3.775	
		공동의사결정3		.900		
		공무원역량1		.680		
고디이어라	4	공무원역량2	070	.794	10.648	
공무원역량	4	공무원역량3	.873	.810	10.648	
		공무원역량4		.604		
515110431	2	단체역량2	777	.884	01.4	
단체역량		단체역량3	.777	.809	.914	
	4	조정중재장치1		.683		
T 저즈 제자나		조정중재장치2	.889	.815	0.041	
조정중재장치		조정중재장치3		.781	2.341	
		조정중재장치4		.578		
	3	정보투명성1		.791		
정보투명성		정보투명성2	.855	.773	1.265	
		정보투명성3		.585		
ㅁ뒨애보랑중	2	문화예산확충2	710	.540	.785	
문화예산확충		문화예산확충3	.710	.888		
TICHT	0	지역문화풍토3	000	.805	700	
지역문화풍토	2	지역문화풍토4	.680	.586	.736	
		문화인프라1		.684		
П=ІОІПП	4	문화인프라2	004	.694	1 005	
문화인프라	4	문화인프라3	.824	.721	1.605	
		문화인프라4		.729		
		참여네트워크1		.755		
참여네트워크	3	참여네트워크2	.783	.695	1.126	
		참여네트워크3]	.738	1	
T T - T T	_	지자체장지지1	024	.830	074	
지자체장지지	2	지자체장지지2	.934	.852	.974	

¹⁶⁾ 일반적으로 고유값이 1이상인 경우를 기준으로 요인수를 결정하지만 본 연구에서는 거버넌스 구성요소 와 활성화요인별 영향력검증을 위해 요인적재량(0.5이상)과 공통성(communality)이 높은 문항들(0.4이 상)은 요인으로 선정하여 분석하였다. 각 문항별 공통성은 협력(.754~.823), 단체역량(.845~.777), 문화 예산확충(.699~.902), 지역문화풍토(.821~.748), 지자체장지지(.916~.903)등이다.

2. 지역문화정책 거버넌스의 수준 및 집단 간 차이

현재의 지역문화정책과 관련된 거버넌스의 인식수준은 참여(2.98)〉협력(2.87)〉공동의사결정 (2.55)순으로 거버넌스 전체수준은 중간이하(평균2.80)로 낮게 나타났다.(〈표 4〉참조)¹?) 인구통계학적 특성 및 지역문화단체별 특성에 따라 주요 변수들이 차이가 나타나는지를 살펴보면 〈표 4〉와 같이 정리할 수 있다. 대체적으로 연령이 낮을수록 참여도와 공동의사결정에 대한 인식수준이 높은 편이며, 조정·중재 장치와 지자체장의 지지도 높게 나타났다.¹8〉활동분야에서는 문화교육 분야에 종사하는 단체의 인식이 참여네트워크에 대한 인식수준이 높았지만 그 외 변수에서는 집단별로 차이를 보이지 않았다. 단체설립연도에서는 전반적으로 2000년 이전에 설립된 문화단체가 2000년 이후에 설립된 단체보다 거버넌스 수준 및 활성화요인에 대한 인식수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 설립된 지 오래된 단체일수록 지역인지도와 규모, 영향력이 클 수 있기 때문인 것으로 보인다.

	평균	성별	연령	학력	설립 유형	지위	활동 분야	재정 지원 수혜	NPO 지원법 수혜	설립 연도
참여	2.98	-	낮은층*	-	-	-	_	_	_	2000년 이전*
협력	2.87	-	-	낮은학력*	-	-	_	_	_	-
공동의사결정	2.55	-	낮은층*	-	_	-	_	_	-	_
공무원역량	2.71	-	-	-	-	-	_	-	_	_
단체역량	3.41	-	-	-	-	-	_	_	_	_
조정중재장치	2.45	-	낮은층*	-	-	-	_	_	_	2000년 이전*
정보투명성	2.83	-	-	-	-	-	_	-	_	2000년 이전*
문화예산확충	2.39	-	-	-	-	낮은지위*	_	-	_	_
지역문화풍토	2.89	-	_	-	-	-	_	_	_	2000년 이전**
문화인프라	2.82	-	_	-	-	_	_	_	-	2000년 이전**
참여네트워크	2.65	-	_	_	_	_	문화교육*	_	_	2000년 이전**
지자체장지지	2.31	_	낮은층*	-	-	-	-	-	-	2000년 이전**

〈표 4〉 주요 변수의 집단 간 차이검증 결과

주: 비교집단에서 상대적으로 높은 집단을 표기함 *p<.05, **p<.01

¹⁷⁾ 설문문항별로 구체적으로 살펴보면, 문화단체의 지역문화행사 참여도(궁정47.7%, 중립44.4%, 부정 7.8%), 공동문화행사 개최의 경험(긍정19.6%, 중립45.8%, 부정34.6%), 문화업무위탁수행의 경험(긍정 13.7%, 중립42.5%, 부정43.8%), 민·관 협력정도(긍정20.9%, 중립45.8%, 부정33.3%), 상호목표일치도(긍정25.5%, 중립44.4%, 부정30.1%), 민·관공동결정정도(긍정9.2%, 중립39.9%, 부정51%), 문화단체의 정책 결정영향정도(긍정14.4%, 중립32.7%, 부정53%), 공동결정의 책임분담정도(긍정 13.8%, 중립43.1%, 부정 43.2%)의 비율로 인식하는 것으로 나타났다.

¹⁸⁾ 연령의 경우 대체적으로 30대의 연령층이 40~50대 이상의 연령층보다 각 변수에 대한 인식수준이 높은 편이며, 학력의 경우는 전문대졸 응답자들이 대졸 응답자들보다 협력에 대한 인식수준이 높게 나타났다.

3. 가설검증

지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인들을 검증하기에 앞서서 독립변수들 간의 상관관계로 인 해 나타날 수 있는 다중공선성 여부를 확인하기 위해서 상관관계분석을 실시하였다. 분석결과 독 립변수들 간의 상관계수는 최고 r=.647이하로 나타나 다중공선성 문제는 존재하지 않았다.(〈표 5〉 참조) 종속변수인 지역문화정책 거버넌스와 독립변수들 간의 상관관계를 살펴보면, 거버넌스 구 성요소 모두에 갈등조정 및 중재장치, 참여네트워크 요인은 p<.01에서 비교적 높은 정(+)의 상관 관계(r=.40이상)를 보였다. 즉 갈등조정 및 중재장치가 잘 마련되어 있을수록, 참여 네트워크망이 잘 구축되어 있을수록 지역문화정책 거버넌스는 더욱 활성화 된다고 볼 수 있다. 한편, 독립변수 들 간의 관계에서 특별한 점은 공무원의 역량과 조정 및 중재장치, 정보의 투명성이 p<.01에서 .634~647로 비교적 높은 정(+)의 상관관계를 보여 지역문화정책을 담당하는 공무원의 역량이 높 다고 인식할수록 거버넌스 행위주체 간 갈등조정 및 중재장치의 구축정도와 정보의 투명성도 높 게 인식하고 있음을 알 수 있다.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1											
.460**	1										
.401**	.503**	1									
.361**	.470**	.499**	1								
.336**	.084	.211**	.255**	1							
.548**	.523**	.611**	.634**	.285**	1						
.351**	.446**	.478**	.647**	.298**	.615**	1					
.412**	.385**	.470**	.549**	.220**	.577**	.489**	1				
.356**	.332**	.456**	.501**	.325**	.562**	.597**	.440**	1			
.312**	.270**	.224**	.445**	.469**	.510**	.400**	.437**	.552**	1		
.508**	.406**	.408**	.430**	.329**	.595**	.460**	.454**	.543**	.583**	1	
.390**	.379**	.441**	.532**	.102	.580**	.461**	.435**	.512**	.402**	.402**	1
	1 .460** .401** .361** .336** .548** .351** .412** .356** .312**	1 .460** 1 .503** .470** .336** .523** .351** .446** .356** .332** .356** .332** .312** .270** .508** .406**	1	1	1	1 .460** 1 .401*** .503*** 1 .361*** .470*** .499*** 1 .336*** .084 .211** .255*** 1 .548*** .523** .611** .634** .285*** 1 .351** .446** .478** .647** .298** .615** .412** .385** .470** .549** .220** .577** .356** .332** .456** .501** .325** .562** .312** .270** .224** .445** .469** .510** .508** .406** .408** .430** .329** .595**	1	1	1 .460** 1 .401*** .503*** 1 .361*** .470*** .499** 1 .336*** .084 .211*** .255*** 1 .548*** .523*** .611*** .634*** .285*** 1 .351** .446** .478** .647** .298** .615*** 1 .412** .385** .470** .549** .220** .577** .489** 1 .356** .332** .456** .501** .325** .562** .597** .440** 1 .312** .270** .224** .445** .469** .510** .400** .437** .552** .508** .406** .408** .430** .329** .595** .460** .454** .543**	1	1

〈표 5〉 상관관계 분석결과

다음으로 지역문화정책 거버넌스의 형성에 어떠한 요인들이 유의한 영향을 미치며 그 영향력의 정도는 얼마나 되는지를 파악하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다.19)

주: **p<.01

¹⁹⁾ 본 연구에서는 독립변수와 종속변수 모두 연속성변수들은 각 문항들에 대한 평균값을 사용하였으며, 회 귀분석을 위한 기본 가정인 자기상관성과 다중공선성 등을 검증한 결과 모두 기본적 조건을 충족함을 확인하였다. 자기상관성은 더빈왓슨(durbin-watson) 값으로 확인하였는데 1.833~2.314 사이에 있어서 자기상관은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 지역문화정책 거버넌스의 수준을 파악하기 위해 구성요소를 참여, 협력, 공동의 사결정으로 구분하였고 요인분석에서 각 요인으로 구분되었기에 이를 종속변수로 하는 모형을 설 정하였다. 또한 각 거버넌스 구성요소를 종합하여 전체 거버넌스 수준에 어떠한 요인이 영향을 미 치는지도 함께 파악하였다. 수정된 R²값을 기준으로 각 모형의 설명력은 모형1은 37.2%, 모형2는 30.0%, 모형3은 43.2%, 모형4는 55.1%으로서 모형3과 모형4는 비교적 높은 설명력을 보이고 있다. 각 모형별 회귀분석결과를 살펴보면 다음과 같다.(〈표 6〉참조)

첫째, 모형1(거버넌스 참여수준)에서 지역문화단체역량, 조정 및 중재 장치, 문화 인프라, 참여 네트워크 등 4개의 요인이 p<.05수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 즉 지역문화단체의 역량이 높을수록, 조정 및 중재 장치가 잘 마련되어 운영될수록, 지역의 문화 인프라가 잘 구축되어 있을수록, 참여 네트워크망이 잘 이루어질수록 지역문화정책 거버넌스의 참여수준이 더욱 활성화됨을 의미한다. 거버넌스 활성화 요인들의 상대적 영향력 정도는 조정 및 중재 장치(eta=.329)) 참여 네트워크(eta=.295)〉 지역문화단체의 역량(β=.231)〉 문화 인프라(β=.189) 순으로 나타나 지역문화정책 거버넌 스의 참여에 가장 강력하게 영향을 미치는 요인은 조정 및 중재 장치임을 알 수 있다. 즉 거버넌스 의 참여수준을 제고하기 위해서는 우선적으로 거버넌스 참여주체들 간의 갈등발생시 이를 조정하 고 중재할 수 있는 협의기구의 구축이 매우 중요하며, 이러한 기구가 실질적으로 운영될 수 있도 록 체계적으로 관리하는 것이 무엇보다 필요함을 시사해준다.

둘째, 모형2(거버넌스 협력수준)에서는 조정 및 중재 장치, 참여 네트워크 등 2개의 요인만이 p<.05 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 거버넌스 참여주체들 간의 갈등발생시 이를 조정하 고 중재하는 장치가 잘 마련되어 있을수록, 참여 네트워크의 망이 잘 구축되어 있을수록 지역문화 정책 거버넌스의 협력수준이 활성화됨을 의미한다. 협력수준에 영향을 미치는 거버넌스 활성화 요인들의 상대적 영향력 정도는 조정 및 중재 장치(β=.268)> 참여 네트워크(β=.167) 순으로 나타나 지역문화정책 거버넌스 의 협력수준에 가장 강력하게 영향을 미치는 요인도 조정 및 중재 장치임 을 알 수 있다. 즉 거버넌스의 협력수준을 높이기 위해서도 최우선적으로 거버넌스 참여주체들 간 의 갈등이 발생할 경우 이를 조정하고 중재할 수 있는 협의기구의 구축과 실질적 운영방안의 모색 이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 모형3(거버넌스 공동의사결정수준)에서는 조정 및 중재 장치, 문화예산확충, 지역문화풍 토, 문화 인프라 등 4개의 요인이 p<.05 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났 고 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 갈등조정 및 중재 장치가 잘 마련되고 운영될수록, 문화예산이 충분히 확충될수록, 지역의 문화풍토가 개방적일수 록, 지역문화 인프라가 잘 구축되어 있을수록 지역문화정책 거버넌스의 공동의사결정수준이 활성 화됨을 의미한다. 그리고 거버넌스의 공동의사결정수준에 영향을 미치는 요인들의 상대적 영향력 정도는 조정 및 중재 장치(β=.387)〉 문화 인프라(β=.309)〉 지역의 문화풍토(β=.157)〉 문화예산의 확충(β=.145) 순으로 나타나 지역문화정책 거버넌스의 공동의사결정수준 가장 크게 영향을 미치

는 요인도 조정 및 중재 장치임을 알 수 있다. 즉 거버넌스의 공동의사결정수준을 높이기 위해서 도 최우선적으로 참여주체 간 갈등발생시 이를 해결할 수 있는 조정 및 중재 장치의 마련과 이의 실질적 운영방안의 모색이 무엇보다 중요한 정책적 과제임을 시사해준다.

	모형1	: 참여	모형2	: 협력	모형3: 공동	동의사결정	모형4: 거버넌스 수준의 종합		
	β	t	β	t	β	t	β	t	
공무원역량	035	360	.169	1.658	.118	1.290	.116	1.419	
문화단체역량	.231**	3.085	103	-1.298	.091	1.283	.077	1.215	
조정·중재 장치	.329**	3.166	.268*	2.442	.387***	3.911	.409***	4.655	
정보투명성	066	686	.137	1.352	.018	.193	.046	.564	
문화예산확충	.123	1.462	.047	.526	.145*	1.812	.129*	1.815	
지역문화풍토	031	336	057	580	.157*	1.772	.033	.414	
문화 인프라	.189*	2.057	.052	.537	.309***	3.543	.228**	2.934	
참여네트워크	.295**	3.289	.167*	1.761	.084	.983	.217**	2.868	
지자체장지지	.144	1.680	.044	.485	.083	1.024	.108	1.492	
상수	(.963)***	3.747	(1.118)**	3.283	(.185)*	.612	.755	3.731	
R ² /수정된 R ²	.409/	.409/ .372		.342/ .300		.465/ .432		.577/ .551	
F	11.000***		8.241***		13.82	25***	21.712***		

〈표 6〉 지역문화정책 거버넌스의 활성화 요인 분석결과(N=153)

넷째, 모형4(거버넌스 수준의 종합)에서는 조정 및 중재 장치, 문화예산확충, 문화 인프라, 참여 네트워크 등 4개의 요인이 p<.05 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고 나 머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과도 조정 및 중재 장치가 잘 마련되고 운영될수록, 문화예산이 충분히 확보될수록, 지역문화 인프라가 잘 구축될수록, 참여 네 트워크가 잘 이루어질수록 지역문화정책 거버넌스가 더욱 활성화될 수 있음을 의미한다. 지역문 화정책 거버넌스에 영향을 미치는 요인들의 상대적 영향력 정도는 조정 및 중재 장치(β=.409)> 문 화 인프라(&=.228)〉 참여 네트워크(&=.217)〉 문화예산의 확충(&=.129) 순으로 나타났다. 따라서 이 상의 결과를 종합해 볼 때 지역문화정책의 거버넌스에 공통적으로 가장 크게 영향을 미치는 요인 은 조정 및 중재 장치로 나타나 향후 지역문화의 진흥과 활성화를 위해서는 지역문화단체와 문화 정책을 담당하는 부서 간에 갈등을 조정할 수 있는 협의기구를 만들고 이를 실질적으로 잘 운영할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 필요하다. 이러한 갈등해결의 과정을 통하여 이해당사 자들의 요구와 신뢰를 확보할 수 있고 합의를 통하여 책임분담 및 실행력을 높일 수 있을 것이기 때문이다. 그리고 지역문화정책 거버넌스에 주요한 영향요인으로 나타난 지역문화예산의 확충, 참여 네트워크의 활성화, 문화 인프라의 구축을 위해서도 지역의 역량 있는 문화단체들이 문화정 책협의회나 정책포럼을 활성화하여 지역문화재단이나 시도지사협의회에 지속적으로 문화정책 사 업을 제안해 나가야 할 것이다. 한편, 활성화 요인별로 분석해보면 지역문화정책 거버넌스의 활성

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001; 상수의 ()는 비표준화계수(B)임.

화에 영향을 미치는 요인은 행위자 특성요인보다는 법제도적 요인(조정 및 중재 장치, 문화예산의 확충)과 환경적 요인(문화 인프라, 참여네트워크)이 더 크게 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따 라서 공무원과 문화단체의 역량제고도 중요한 과제이지만 무엇보다 법제도적 요인과 환경적 요인 의 검토 및 활성화 방안의 모색이 중요한 것으로 분석된다.

V. 결론 및 정책적 시사젂

2000년대 들어 지역문화에 대한 정부차원의 관심이 확대되는 가운데, 최근 이를 제도적으로 뒷 받침하는 문화기본법, 지역문화진흥법 등의 법률적 토대가 마련되었다. 각 지방자치단체들이 자 율적으로 지역문화정책을 결정하고 집행할 수 있는 여건과 공간이 확대됨에 따라 고려해야 할 것 은 어떠한 방식으로 문화정책을 결정하고 집행해야 그 효과성과 대응성을 높일 수 있는가 하는 점 이다. 따라서 본 연구에서는 경상남도의 지역문화정책 거버넌스의 현 수준을 파악하고 활성화방 안이 무엇인지 탐색하고자 하였다. 거버넌스 수준을 측정할 수 있는 개념으로 참여와 협력, 공동 의사결정을, 거버넌스 활성화의 주요요인으로는 행위자특성요인, 법·제도적 요인, 환경적 요인을 설정한 후 지역에서 활동 중인 문화관련 단체의 구성원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 본 연구의 주요 분석결과와 그 의미를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역문화정책 거버넌스의 수준은 참여(2.98)〉협력(2.87)〉공동의사결정(2.55)의 순으로 나 타났으며, 전체 평균은 2.80으로서 중간이하의 낮은 수준으로 나타났다. 이러한 결과는 김형양 (2006)의 전국 16개 광역자치단체의 로컬 거버넌스의 형성수준 3.29보다 낮은 수준이다. 거버넌스 를 이해관계자들의 참여를 기초로 협력과 공동의사결정의 수준에 이른다고 볼 때, 분석결과에서 는 보다 고도의 수준인 공동의사결정이 가장 낮은 것으로 확인되었다. 이는 거버넌스가 지향하고 있는 공동의사결정의 수준에 이르기 위해서는 참여와 협력이 바탕이 되어야 함을 암시하고 있다. 또한 거버넌스의 가장 기초적 수준이라고 볼 수 있는 참여의 정도 역시 평균수준을 넘지 못하는 것으로 나타나 거버넌스를 활성화하기 위한 적극적인 조치가 필요함을 말해주고 있다. 무엇보다 우선적으로 참여의 통로를 다각도로 확보하고 이를 바탕으로 협력과 공동의사결정의 수준으로 나 아갈 수 있는 획기적인 관심과 노력이 뒷받침되어야 할 것이다. 참여의 통로가 확보되면 참여수준 의 거버넌스가 활성화될 수 있고 이를 토대로 협력과 공동의사결정이라는 보다 높은 수준의 거버 넌스가 될 수 있는 것이다. 이를 위해서는 각종 위원회를 활성화하고 주민참여예산제도를 활용할 수 있을 것이다. 예컨대 문화관련 정책의 경우 문화예술단체의 참여를 통한 예산의 결정과 집행이 이루어질 수 있는 제도와 관례를 적극 형성할 필요가 있다. 또한 주요 지역문화정책의 형성과 관 련해서는 관련 이해관계자(stakeholder)들의 참여하에 공청회 등을 개최하여 다양한 의견이 수렴 될 수 있는 분위기를 만들어 나가야 할 것이다.

둘째, 거버넌스 활성화 요인에 대한 인식수준에서는 전체 평균이 2.72로서 중간이하의 낮은 인 식수준을 보였다. 각 요인별로 살펴보면 행위자 특성요인은 3.06으로서 다른 요인들보다는 높은

인식수준을 보였으며 법·제도적 요인은 평균 2.56, 환경적 요인은 2.67로서 중간이하의 낮은 수준 을 보였다.((표 4)참조) 세부요인별 평가 중 가장 높은 것은 지역문화예술단체의 역량(3.41)이었으 며, 가장 낮은 것은 지방자치단체장의 관심과지지(2.31)인 것으로 나타났다. 이와 같이 활성화 요 인들이 전반적으로 매우 낮은 것으로 인식되고 있어 이들 활성화요인에 대한 제고가 시급함을 알 수 있다. 특히 우리나라의 경우 그동안 정치·행정적인 측면에서 민주화가 상당히 이루어졌음에도 불구하고 대통령과 지방자치단체장이 가지고 있는 영향력은 매우 크다. 따라서 지역문화정책 거 버넌스뿐만 아니라 문화정책 전반의 활성화를 위해서도 지방자치단체장의 관심과 지지는 매우 중 요한 관건이라 할 수 있다. 따라서 이에 대한 지역사회의 적절한 대응이 요청된다.

셋째, 거버넌스 수준에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 참여수준에는 4개의 요인(문화단체 역량, 조정·중재장치, 문화 인프라, 참여 네트워크)이, 협력수준에는 2개의 요인(조정·중재장치, 참여 네트워크), 공동의사결정수준에는 4개의 요인(조정·중재장치, 문화예산확충, 문화 인프라, 지역문화풍토), 거버넌스 구성요소를 합한 수준에도 4개의 요인(조정·중재장치, 문화예산확충, 문 화 인프라, 참여 네트워크) 등이 중요한 영향요인으로 나타났다. 특히 지역문화정책 거버넌스에 공통적으로 가장 큰 영향을 미치는 요인은 조정 및 중재 장치인 것으로 나타나 이에 대한 제도적 보완이 필요하다.20) 분석결과에 따른 각 요인별 시사점을 살펴보면, 행위자특성 요인의 경우 지역 문화정책 담당공무원의 역량을 제고하기 위해서는 이들로 하여금 정부내외에서 제공하는 문화정 책 연수나 연찬회 등에 적극 참여하여 문화마인드와 문화정책에 대한 식견을 높일 필요가 있다. 우리나라와 같이 직위분류제가 아닌 계급제와 이에 따른 순환보직제도 하에서는 담당공무원의 전 문성을 확보하기가 쉽지 않지만, 각종 연수나 연찬회, 그리고 관련 문화단체들과의 세미나 등을 통해 담당공무원의 역량을 제고할 수 있을 것이다. 지역문화단체의 역량에 대해서는 상대적으로 높은 평가가 이루어지고 있으나 문화예술단체 역시 타 단체들과의 교류와 협력 등을 통해 역량을 강화하는 노력을 지속해야 할 것이다. 담당공무원의 역량과 지역문화단체의 역량에 대한 높은 평 가와 이들 상호간의 신뢰가 거버넌스를 활성화하는 중요한 요인으로 작용하기 때문이다.

법·제도적 요인에서는 지역문화단체와 문화정책을 담당하는 부서 간에 갈등이 발생할 때 이를 조정할 수 있는 협의기구의 설립을 넘어, 그러한 협의기구가 실질적으로 운영될 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 문화정책을 담당하는 부서와 문화단체 간에는 갈등이 있기 마련 이다. 이러한 갈등을 관리할 수 있는 '갈등조정위원회'(가칭)를 설치하여 전문가나 제3의 기관 에 의한 중재의 노력을 통해 갈등이 장기화되거나 파국에 이르지 않도록 관리할 필요가 있다. 문 화예산의 확충을 위해서는 지방자치단체 문화관련 예산을 향후 몇 년 동안 전체예산의 몇 %정도 로 확충하겠다는 합의를 지역사회수준에서 설정하고 이를 달성하기 위한 공동의 노력이 필요하 다. 또한 문화정책과 관련한 정보의 투명성을 제고하기 위해 홈페이지를 통해 문화정책관련 자료 를 신속히 공개하고, 지방자치단체에 등록된 문화예술단체들에 대해서는 이메일을 통해 수시로

²⁰⁾ 기존연구에서는 부서장의 NGO에 대한 인식이 로컬 거버넌스 형성에 가장 중요한 요인으로 나타나(김형 양, 2006), 본 연구결과와 다소 차이를 보인다. 그러나 지역의 문화풍토, 문화예술단체 역량, 문화예산확 충 등의 요인이 지역문화정책 거버넌스의 활성화에 중요한 영향요인으로 나타난 것은 기존의 연구결과 (조광식, 2007)와 유사한 맥락으로 볼 수 있다.

관련 정보를 제공하는 서비스도 아끼지 않아야 할 것이다. 마지막으로 환경적 요인과 관련하여 거 버넌스 이해관계자들의 문화정책협의회를 구성하여 협력적 거버넌스(Collaborative Governance) 체제를 정착시켜 참여 네트워크를 확보하고, 이들 참여네트워크의 공동적인 노력을 통해 지역의 문화 인프라를 강화하는 노력도 동시에 기울여야 할 것이다. 또한 지역문화정책의 형성과 집행에 큰 영향력을 행사하는 지방자치단체장의 관심과 지지를 확보하기 위해서는 지역의 언론, 시민단 체 등이 여론을 환기하고 지역의 매체에서도 지방자치단체장이 지역의 문화와 문화정책에 대한 관심과 지지를 보이도록 촉구할 필요가 있다. 또한 향후 전개될 지방선거과정에서 지역문화의 진 흥과 발전에 대한 관심을 적극적으로 보이는 후보자들이 유리하도록 지역의 분위기를 만들어가야 할 것이다.

이상으로 지역문화정책 거버넌스의 수준과 활성화 요인을 파악하고 향후 전개될 지역문화정책 의 결정과 집행의 효율성을 제고하기 위한 정책적 시사점을 간략하게 살펴보았다. 그러나 본 연구 는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 지역문화정책 거버넌스의 정도를 파악하기 위해서는 거버넌스의 기초를 이루는 참여의 제도적 장치와 협력 및 공동의사의 규칙에 관한 구체적인 논의 와 실태조사가 있어야 하나 이에 대한 연구를 수행하지 못했다. 따라서 향후 이해관계자들에 대한 인식조사를 토대로 한 거버넌스 실태파악뿐만 아니라 현재의 제도적 장치와 그 운영 등을 바탕으 로 한 연구가 수행되어야 할 것이다. 둘째, 본 연구에서는 문화예술분야의 비영리민간단체만을 대 상으로 인식조사를 시행하였다. 하지만 보다 종합적인 관점에서 거버넌스의 수준을 파악하고 활 성화요인을 도출하기 위해서는 특정 주체만이 아니라 거버넌스의 다양한 참여자들을 대상으로 한 조사가 동시에 이루어져야할 필요가 있다. 다시 말해 거버넌스의 주요 구성 주체인 지방자치단체 의 관련 공무원이나 일반시민, 지역문화정책 전문가 등을 대상으로 한 인식조사가 병행되어야 한 다는 점이다. 이와 함꼐 연구의 방법 차원에서 구조화된 설문조사의 한계를 보완하기 위해 전문가 를 대상으로 한 초점집단면접(FGI)과 같은 연구를 병행함으로써 지역문화정책 활성화 방안을 보 다 전문적이고 체계적으로 파악할 필요가 있다. 후속연구를 통해 연구의 대상과 방법들이 보완되 어 지역문화정책 거버넌스 활성화와 관련한 연구가 보다 충실하고 심층적으로 이루어지기를 기대 하다.

참고문헌

- 강제상·김영곤·고대유. (2014). 사회복지에서 시민참여형 거버넌스에 관한 연구. 「한국사회와 행 정연구 .. 25(2): 153-182.
- 강황선. (2003). 정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로.「한국사회와 행정연구 1. 14(3): 201-227.
- 김복수 외. (2003). 「문화의 세기, 한국의 문화정책」. 서울: 보고사.
- 김겸섭. (2016). 한국 지역문화정책의 한계와 과제. 「한국사상과 문화』. 81: 267-283.

- 김시영·노인만. (2004). 지방정부와 NPO간 협력관계 결정요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회 보 1. 16(1): 203-227.
- 김형양. (2006). 로컬 거버넌스(Local Governance)형성의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」. 10(1): 181-203.
- 김호균·김용민. (2013). 정부 간 문화거버넌스 구축방안에 관한 연구. 「한국정책학회 하계학술대 회 발표논문집 1. 483-500.
- 김혜경. (2015). 「문화거버넌스가 문화도시의 성과에 미치는 영향에 관한 연구 ,. 가톨릭대학교 대 학원 행정학과 박사학위논문.
- 김흥수. (2004). 「문화거버넌스 모형평가에 관한 연구: 한국 문화축제 정책사례분석을 중심으로 , . 세종대학교 대학원 박사학위논문.
- 라도삼. (2006). 새로운 도시패러다임-문화도시: 문화도시의 요건과 의미, 필요조건. 「도시문제」. 41(446): 11-25.
- 류정아. (2012). 「지역문화 정책분석 및 발전방안」. 한국문화관광연구원.
- . (2009).「지역문화진흥 중장기 발전방안 연구」. 한국문화관광연구원.
- 문태현. (2005). 지역혁신을 위한 문화정책 거버넌스의 성공요인 분석.「한국행정논집」. 17(2): 337-358.
- 문차숙. (2013). 조직문화 관점에서 행정조직의 문화예술단체 지원체계 효율화에 관한 연구. 「한 국균형발전연구 1. 4(3): 107-127.
- 문화재청. 「2016년도 정보공개 운영계획」. 문화재청 정보화담당관실.
- 박규홍. (2011). 지역문화거버넌스의 성공요인. 「한국거버넌스학회 하계학술대회 자료집」 127-133.
- 박은경. (2016). 「지방자치단체의 문화거버넌스 형성 영향요인에 관한 연구.. 한양대학교 공공정 책대학원 석사학위논문.
- 박종일. (2010). 「지역문화정책 거버넌스 활성화요인 및 참여주체 간 인식차이에 관한 연구.. 한 남대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 서순복. (2014). 지역문화진흥법 제정이후 시민행복을 지향하는 지역문화진흥조례 제정 방향 모 색. 「한국문화정책학회 학술대회논문집」. 107-140.
- 송준. (2013). 세계화 대응전략과 지역문화의 중요성. 「한국민속학」. 58: 203-234.
- 양현미. (2015). 지역문화 거버넌스와 지역문화재단의 역할. 「한·일 예술경영 & 문화정책학술대 회 1.
- 염일열·설성현. (2003). 로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로. 「한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집」.
- 우양호. (2013). 지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향: 해항도시 부산의 '다문화거버넌스' 구축사례. 「지방정부연구」. 17(1): 393-418.
- 유창근·임관혁. (2010). 지역사회자본, 지역혁신체계(RIS)와 관광 거버넌스와의 영향 관계연구: 강 원지역을 중심으로. 「관광경영연구」. 43: 159-180.
- 이곤수·전영평. (2005). 지역혁신 거버넌스에 대한 실증 분석: 포항시 사례. 「한국정책학회 하계학

술발표논문집」.

- 이병수·김일태. (2001). 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로. 「도시행정학보」. 14(2).
- 임학순. (2013). 지역문화재단의 네트워크체계 구축요인에 관한 연구. 「예술경영연구」. 27: 171-193.
- 장은경·공병천·이진형. (2011). 지역관광 활성화를 위한 거버넌스 구성요소 분석. 「한국정부학회학술발표논문집」. 2011(12): 283-301.
- 전영상. (2013). 지방자치단체 공무원의 로컬 거버넌스 인식 구조 분석: 충주시와 홍천군 공무원을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 25(1): 117-143.
- 정정길 외. (2017). 「새로운 패러다임 행정학」. 대명출판사.
- 정인희. (2010). 로컬거버넌스 관점에서 본 광역자치단체 장소마케팅의 운영과정분석. 「한국거버 넌스학회 학술대회자료집」. 1: 29-54.
- 조광식. (2007). 「지역문화 거버넌스 형성에 관한 연구」. 계명대학교 대학원 행정학과 박사학위논 문.
- 채경진. (2012). 지방정부의 문화정책집행 영향요인에 관한 연구: 부천시 공무원의 인식도를 중심으로. 「지방행정연구」. 26(4): 297-316.
- 최병대. (2003). 함께 다스림(Governance)의 재조명: Local Governance의 의미와 서울시 시정참여 사업을 중심으로. 「한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집」.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의 적용.「지방행정연구」. 18(1): 19-50
- 한국문화정보원. (2016). 문화정보 중심 다부처 연계서비스 플랫폼 구축방안 연구.
- 한승준·박치성·정창호. (2012). 문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스, 한국사례를 중심으로. 「행정논총」. 50(2): 257-291.
- A Caffyn & G Jobbins. (2003). Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: examples from Morocco and Tunisia. Journal of Sustainable Tourism, 11 (2&3): 224-245.
- Bauer (Helfried). (2004). Public management in Austrian Government, Contribution to Eploratory Meeting, OECD.
- Curtis, Donald.(1999). Institutional Options for Local Governance or Community Self-Management. Local Governance, 25(3): 153-166.
- Hilliard, Victor G. and Norman D. Kemp. (1999). Citizen Participation Indispensable Democratic Governance and Administration in South Africa. International Review of Administrative Science, 65(3).
- Jessop, B. (1999). The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. Social Policy & Administration, 33(4): 33.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S., & amp; Miller, R. (2001). Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. Milbank Quarterly, 79(2):

179-205.

Lynn, J., C. Heinrich & C. Hill. (2001). Improving Governance: A New Logic for Empirical Research. Washington. D.C.: Georgetown University Press.

Newman, J. (2001). Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society. London: Sage.

Peters, B. Guy. (1995). The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence: University Press of Kansas: 고숙희 역(1998), 「미래의 국정관리」, 법문사.

Peter, J. (2001). Local Governance in Western Europe. London: SAGE.

Schmitt, T. (2011). Cultural Governance as a Conceptual Framework. Göttingen: mpimmg.

Stoker, Gerry. (1997). Redefining Local Democracy. in L. Pratchett and D.Wilson, Local Democracy and Local Government, Basingstoke, Macmillan.

「한라일보」. (2016). 지역문화정책 거버넌스 플랫폼 역할. 5.22. www.ihalla.com.

강경화(姜璟華): 프랑스 파리 10대학에서 광고언어학을, 경상대학교에서 문화정책을 전공했으며 경상대학교 시간강사로 재직 중이다. 주요 관심분야는 영화정책, 문화예술검열, 지역문화정책 등이며, 주요 논문으로는 프리쉬벨드메(Friche La Belle de Mai)-산업공간에서 문화공간으로(2013), 프랑스의 소비에트 영화 수용 양 상에 관한 연구: 1945-1955(2017) 등이 있다(gangadine@hanmail.net).

최희성(崔熙聲): 경상대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: 지방의회 신뢰의 유형 및 영향요인에 관 한 연구, 2016), 현재 경상대학교 시간강사로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석 및 평가, 지역문화정 책, 지방의회신뢰 등이며, 논문으로 사회적 기업에 대한 학문적 연구경향에 관한 연구(2015), 지방의회에 대 한 신뢰수준 및 영향요인에 관한 연구(2016)등이 있다(over7511@naver.com).

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이 다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론 (H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론 등에 관한 논문을 발표하였 고 최근의 논문으로는 시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제(2013)등이 있다. 한국지방정부학회 편집위 원장(2007~2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다.(swlee@gnu.ac.kr)

Abstract

The Levels and The Invigorating Factors in The Local Cultural Policy Governance: Focused on the Perception of Gyeongsangnam-do NPO **Practicians**

> Kang, Kyung Hwa Choi, Hui Seong Lee, see won

This study is examining the levels and the Invigorating factors in the local cultural policy governance and suggesting policy implications to improve efficiency on decision-making and implementation of the local cultural policy. For the purpose of this study, governance levels are selected three components: participation, collaboration, collective decision making, and then three main invigorating factors were analyzed, including the characteristics of actors, the legal systems and the environmental factors. The main research results are as follows. First, the governance levels in the local cultural policy shows below average level(2.80) with results in sequence participation level(2.98), collaboration level(2.87), collective decision making level(2.55). Second, perceived levels for invigorating factors of governance shows also below average level(2.72) with results in sequence the characteristics of actors(3.06), the environmental factors(2.67), the legal systems factors(2.56). Third, each component of the local cultural policy governance were most affected by conciliation and arbitration service commonly, from now on, we need building of consultative committee and seeking practical operational plans as the top priority. On the basis of this analysis result, this paper suggest invigorating methods of the local cultural policy governance and policy implications.

Key Words: the local cultural policy, governance, participation, collaboration, collective decision making, conciliation and arbitration service