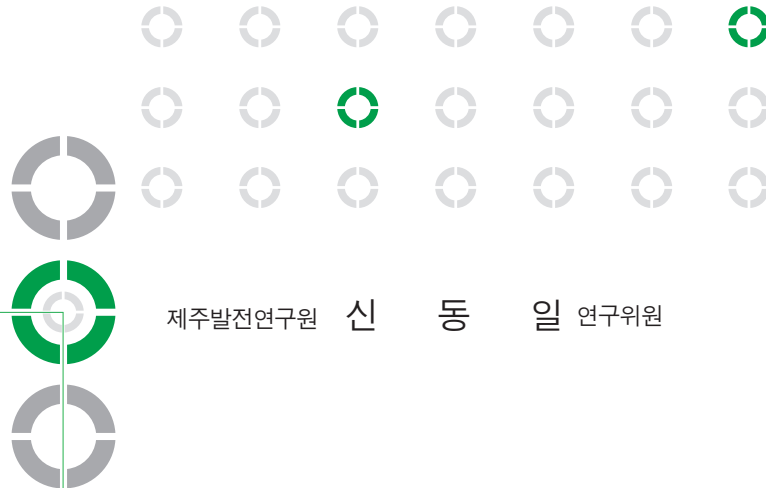


제주 세계섬문화축제의 성공을 위한 제주의 과제



제주발전연구원 신 동 일 연구위원



JDI

정책이슈브리프

제주발전연구원

제주발전연구원 정책이슈브리프 2016년 11월 15일 Vol. 264

발행처 : 제주발전연구원 발행인 : 강기춘

주 소 : 63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253 TEL. 064-726-0500 FAX. 064-751-2168

- 제주발전연구원은 지역사회가 안고 있는 현안 문제에 대해 해결방안을 모색하고자 다양한 정책 방안을 선제적으로 제시하고 있습니다.
- 본 연구를 토대로 보다 합리적이고 발전적 대안들이 도출되어 도민의 삶의 질적 향상과 제주발전에 디딤돌이 되기를 기원합니다.

제주 세계섬문화축제의 성공을 위한 제주의 과제

Contents

- I. 제주 세계섬문화축제
- II. 실패원인의 분석
- III. 환경변화와 가능성
- IV. 향후 제주의 과제

I. 제주 세계섬문화 축제

1. 들어가며

- 최근 민선 6기 도정은 문화예술의 섬 추진을 가시화하기 위한 방안 중의 하나로 지난 2001년 제2회 축제를 끝으로 사실상 폐지되었던 ‘제주 세계섬문화축제’의 재개를 대내·외에 공표하였음.
- 제주 세계섬문화축제의 재개에 대해 지역사회의 여론은 대체적으로 긍정적으로 반응하면서도 과거의 실패에 대한 아픈 기억으로 인해 일부에서는 우려와 걱정의 목소리가 있는 것도 사실임.
- 그럼에도 불구하고 끊임없이 제기되는 제주 대표축제의 육성 필요성, 문화예술의 섬 조성 및 제주가 변방이 아닌 세계의 중심지로 나가기 위한 전략 마련의 중요성 등과 같은 다양한 요인으로 인해 세계섬문화축제의 필요성과 역할론이 꾸준히 제기되어 온 상황임.
- 이에 본 원고에서는 과거의 제주 세계섬문화축제를 회고하고 17년 만에 재개될 예정인 세계섬문화 축제가 성공하기 위한 제주의 과제들을 모색해 보고자 함.

2. 지난 세계섬문화축제의 개요

- ‘제주 세계섬문화축제’가 기획되었을 당시만 해도 소규모 지역축제의 한계를 뛰어넘고, 제주가 국제 사회의 중심지로 도약하는 계기를 마련한다는 취지에서 상당한 호응과 기대를 받았던 것이 사실임.
- 1998년 제1회 ‘제주 세계섬문화축제’는 ‘섬, 늘 푸른 미래를 위하여’라는 주제를 가지고 7월 18일부터 8월 13일까지 27일간 오라관광지구에서 개최되었는데, 주제관과 야외공연장으로 구분하여 1일 11시간 정도 운영되었음.

〈표 1〉 제1회 제주 세계섬문화축제 주요 내용

제1회 제주 세계섬문화축제	
주제	‘섬, 늘 푸른 미래를 위하여’
개최기간	1998년 7월 18일 ~ 8월 13일(27일간)
개최장소	제주도 제주시 오라2동 오라관광지구
관람시간	오전 11시 ~ 오후 10시(11시간 운영)
입장요금	성인 12,000원, 청소년 8,000원, 단체(30인 이상) 11,000원
참가규모	25개 국가 28개 섬

자료 : 각종 기사내용을 연구자가 재구성

[그림 1] 세계섬문화축제 홍보를 위해 발행된 전화카드



- 2001년 제2회 ‘제주 세계섬문화축제’는 ‘섬에서 세계로’라는 주제를 가지고 5월 10일부터 6월 17일 까지 30일간 역시 오라관광지구에서 개최되었는데, 1회 축제보다 다소 늘어난 1일 12시간 정도 운영 되었음.

〈표 2〉 제2회 제주 세계섬문화축제 주요 내용

제2회 제주 세계섬문화축제	
주제	섬에서 세계로!
개최기간	2001년 5월 19일 ~ 6월 17일(30일간)
개최장소	제주도 제주시 오라2동 오라관광지구
관람시간	오전 10시 ~ 오후 10시(12시간 운영)
입장요금	성인 12,000원(아간 7,000원), 청소년 8,000원(아간 5,000원)
참가규모	28개 국가 27개 섬

자료 : 각종 기사내용을 연구자가 재구성

II. 실패 원인의 분석

1. 무리한 목표의 설정과 달성 실패에 따른 비판

- 1998년 축제조직위원회는 당시의 제주가 처한 환경과 여건을 충분히 고려하지 않고 세계섬문화 축제라는 이름과 투입된 예산에 걸 맞는 실적을 보여주고 싶은 생각에 무리한 목표를 설정하였고, 이는 2001년 제2회 축제에서도 되풀이되는 결과를 보였음.
- 1998년 제1회 축제에서는 관람객 80만 명을 목표로 내세웠으나 약 44만 명에 그쳤고, 2001년 제2회 축제에서는 목표를 60만 명으로 하향조정하였음에도 약 26만 명에 그쳐 목표달성 실패는 축제가 실패했다는 평가로 바로 연결됨.

- 이러한 결과는 다음의 <표 3>에서 보는 바와 같이 1998년 제1회 축제의 경우 내도 관광객 약 330만 명의 24% 이상을 유치 목표로 삼았을 만큼 적극적이었지만 결과적으로는 현실가능성이 떨어지는 무리한 목표였음을 알 수 있음.

<표 3> 제주 세계섬문화축제의 예산과 실적

	제1회 세계섬문화축제 (1998년)	제2회 세계섬문화축제 (2001년)
예산	125억 원 (국비 48, 지방비 17, 자부담 60)	90억 원 (국비 30, 지방비 30, 자부담 30)
관람객	목표 80만 명 실제 441,290명	목표 60만 명 실제 263,414명
도민인구	534천 명	547천 명
관광객 수	3,291천 명 (내국인 3,067, 외국인 224)	4,197천 명 (내국인 3,907, 외국인 290)

자료 : 자료를 연구자가 재구성

- 세계 유수의 성공한 축제들 모두가 처음부터 큰 규모로 인지도를 얻은 것이 아니라 최소 수 십년 동안 꾸준함을 통해 쌓은 결과임에도 세계섬문화축제는 시작과 함께 지나치게 큰 결과를 기대한 측면이 강했고, 따라서 실패에 대한 실망과 비판의 목소리도 거셀 수 밖에 없었음.

2. 민속공연(댄스)에 치중된 단순한 프로그램

- 최초 세계섬문화축제가 기획되었을 당시에는 섬문화라는 매개체를 통해 전 세계 섬들 간의 문화 뿐만 아니라 나아가 비전 공유를 통해 공동번영의 장을 마련해보자는 취지였음.
- 그러나 실제 개최된 세계섬문화축제의 내용은 거의 대부분 민속공연으로 채워졌는데, 실제로 제2회 축제에 참가한 27개 섬 중 25개 섬이 오로지 민속공연(댄스)만을 선보여 속칭 세계섬댄스축제라는 오명을 들을 정도였음.

3. 불가수준을 고려하지 않은 입장요금의 책정

- 1998년 제1회 축제의 입장요금은 성인 1만 2천원, 청소년 8천원 수준으로 투입된 예산에 따른 손익을 고려할 때는 당연했는지 모르지만, <표 4>에서 보는 바와 같이 당시의 불가수준을 고려하면 도민은 물론 내도 관광객들도 쉽게 지불하기에는 벅찬 수준이었음.



〈표 4〉 제주 세계섬문화축제의 입장요금과 당시 물가수준

	제1회 세계섬문화축제 (1998년)	제2회 세계섬문화축제 (2001년)
입장요금	성인 1만 2천원, 청소년 8천원	성인 1만 2천원(야간 7천원), 청소년 8천원(야간 5천원)
버스(일반)	500원	600원
지하철	450원	600원
택시기본	1,300원	1,600원
담배(88기준)	1,000원	1,100원
자장면	1,800~2,000원	2,000~2,500원

자료 : 자료를 연구자가 재구성

- 실제로 2001년 제2회 축제의 관람객 약 26만 명 가운데 유료입장객은 약 14만 3천여 명에 불과했고, 무료입장객이 약 10만 명 이상이었다는 결과를 볼 때 당시 축제의 입장요금은 물가수준을 고려하지 않은 과도한 것임.

4. 전문기관 및 인력의 부족

- 세계섬문화축제는 거의 1개월 동안 행해지는 장기간 축제이자 국제적 이벤트로 제주에서는 경험해 본 적이 거의 없었을 뿐만 아니라 전문기관이나 전문인력도 거의 없는 상황에서 비전문 외부 기획사에 전적으로 의존하는 우를 범함.
- 그런 이유로 세계섬문화축제는 기획단계는 물론 행사 기간 중에도 조직위와 기획사와의 마찰이 끊이지 않았고, 축제 참가자, 축제 시설, 행사 진행 등의 관리도 정상적으로 이루어지지 않아 파행을 거듭하는 결과를 보임.

5. 축제장소의 잘못된 선택

- 제1회와 제2회 세계섬문화축제 모두 오라관광지구에서 행해졌는데 이는 축제가 사람들의 생활권과 가까워야 하는 기본적 원칙을 무시한 채 행사의 편의성만을 고려한 결정으로 이에 따른 부작용은 생각보다 심각하였음.
- 축제장소가 도민은 물론 관광객들의 활동권과도 동떨어진 장소이다 보니 접근성이 떨어져 방문객(관람객) 유치의 한계성을 드러냈고, 사유지에 과도한 시설투자로 비용적 측면에서도 효율성이 떨어지는 결과를 보임.

6. 도민공감대와 참여 부족

- 제1회 축제의 실패원인으로 제기된 도민공감대와 참여 부족을 만회하고자 제2회 축제에서는 수차례 의견수렴 절차를 진행하였으나 이마저도 그 대상이 관광 및 언론 관계자 등에 한정되어 큰 효과를 보지 못함.
- 실제로 2000년 8월부터 2001년 5월까지 실시된 의견수렴을 위한 설명회 및 간담회 결과를 보면 여행사, 호텔 등 관광업계 대상이 14회, 언론 대상 6회, 기타 4회 등으로 범도민적 의견수렴과 참여를 유도하기 위한 과정을 거쳤다고는 보기 어려움.

III. 환경 변화와 가능성

1. 과거와는 다른 제주의 국제적 인지도

- 2002년 유네스코생물권보전지역을 시작으로 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원이라는 일련의 과정에서 국제사회에서의 제주의 인지도 및 브랜드 가치는 지난 1998년과 2001년과는 비교할 수 없을 만큼 개선되었다고 보아야 할 것임.
- 제주의 국제적 인지도 제고는 향후 세계섬문화축제 개최에 따른 참가국 유치, 내·외국인 관광객의 관심 유도, 홍보 및 마케팅 등에서 과거 제1회와 제2회 축제와는 다른 양상을 기대할 수 있을 것으로 보임.

2. 시장 규모의 엄청난 변화

- 1998년 제1회 축제 때의 내도관광객 약 330만 명과 2001년 제2회 축제 때의 내도관광객 약 420만 명 시장 규모는 물론 상주 도민인구 면에서도 당시와 지금의 시장 규모는 엄청난 변화가 있음.
- 제3회 세계섬문화축제가 개최될 예정인 2018년에는 약 1,500만 명 이상의 내도 관광객 시장이 전망되기 때문에 관람객 유치와 흥행 측면에서도 과거보다는 유리한 환경이라고 볼 수 있음.

3. 다양한 국제행사 경험 및 전문성 축적

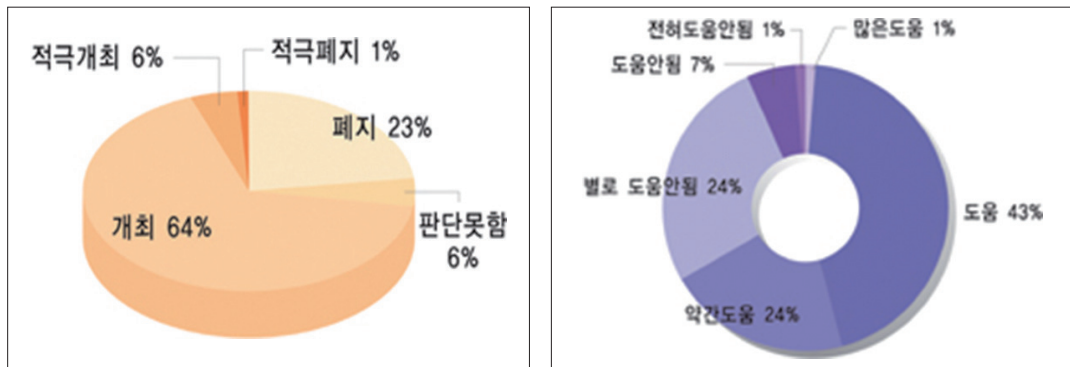
- 2001년부터 시작되어 매년 성공적으로 개최되고 있는 제주포럼과 함께 환경올림픽이라 불리는 2012년 세계자연보전총회, 국제전기자동차엑스포 등 다양한 국제행사 경험의 축적은 향후 세계섬문화축제를 개최하는 데 중요한 노하우로 작용할 수 있음.

- 또한 1998년과 2001년 당시에는 전무했던 국제적 이벤트 및 축제 관련 전문기관이나 사업체가 최근에는 지역사회에서도 상당수 활동하고 있고, 관련 전문가도 다수 존재하고 있어 긍정적인 환경변화로 평가할 수 있음.

4. 축제 자체에 대한 도민들의 기대와 지지

- 세계섬문화축제는 컨셉과 취지에 동감하고 호응하는 도민들의 기대와 지지가 여전하여 향후 도민들의 공감대 형성과 적극적인 참여를 이끌어내기 위한 여건은 마련되었다고 볼 수 있음.
- 실제로 제1회와 제2회 축제가 실패라는 혹독한 평가를 받았음에도 불구하고 2003년 모 언론기관이 실시한 여론조사 결과에 따르면 도민의 69.6%가 지속되어야 한다고 응답하고, 22.8%만이 폐지되어야 한다고 응답할 정도로 축제 자체에 대한 기대와 지지는 높음.

[그림 2] 세계섬문화축제 지속개최 여부 도민조사 결과



자료 : 제주관광신문, 2003년 9월 7일자 보도내용을 인용.

IV. 향후 제주의 과제

1. 경제적 관점보다는 문화적 관점에서 접근

- 제주 세계섬문화축제는 경제적 관점보다는 제주의 문화를 전 세계에 알리고 자원화하는 문화적 관점에서 접근해야 함. 축제를 통한 관광객 유치 확대 및 지역경제 활성화와 같은 기대효과는 축제가 성공적으로 안착할 때 부수적으로 뒤따르는 효과로 인식해야 함.
- 따라서 향후 재개될 세계섬문화축제는 수익사업을 최대한 지양하고 외형적 규모보다는 내실과 질적 성장을 도모하는 것을 기본으로 해야 함. 또한 입장요금도 과거처럼 손익계산 차원의 아닌 투자적 관점에서 적정수준을 산출해야 함.

2. 지역사회 공감대 형성 시스템의 구축

- 과거의 세계섬문화축제는 도민과 지역사회 여론 수렴을 위한 과정이 다소 형식적인 수준에 그친 나머지 도민들의 전폭적인 지지를 얻어내지 못하고 비판적 여론을 형성하는 결과를 보였음.
- 따라서 향후의 세계섬문화축제는 도민과 지역사회 여론 수렴을 위한 도민설명회, 세미나, 홍보물 배포 등 다양한 방법을 통한 공감대 형성 시스템을 구축하는 것이 중요함.

3. 도민과 관광객 모두를 아우르는 프로그램을 마련

- 문화적 접근을 하더라도 축제가 특정계층의 향유물이 아닌 일반 도민들과 관광객들의 적극적 참여와 호응을 얻어내기 위해서는 재미와 이야기를 담은 다양한 프로그램 개발이 선행되어야 함.
- 과거 아날로그 시대의 보여주기 위주의 전시성 행사보다는 축제 참가자가 단순한 관람객의 입장을 벗어나 오히려 축제를 만들어가는 형태의 체험프로그램과 기회를 제공하는 것이 중요함.

4. 섬문화에 대한 스펙트럼의 확대

- 인문학적 관점에서의 섬문화 즉, 문화, 예술, 역사, 전통 등을 자원화하는 데서 그치지 말고 제주와 참가지역들이 섬이라는 특성에서 나타나는 자연, 환경, 생태 등과 관련된 문화까지 스펙트럼을 확대하여 과거의 단순한 민속공연 위주의 한계를 극복해야 함.
- 한편 향후의 섬문화축제는 섬들의 미래비전과 전략을 공유하는 기회로 활용하고 상호간의 공동번영과 이익을 도모하는 다양한 교류와 논의의 장으로 확대 발전시켜 나가야 함.

5. 기존 시설과 공간을 최대한 활용

- 대규모 투자를 통한 신규 시설 또는 공간을 조성하기보다는 도 전역에 산재한 각종 문화 관련 시설과 공간을 재활용하고, 도민들의 생활권역과 관광객들의 활동권역 내에서의 축제를 통해 일상과 축제가 별개로 구분되지 않도록 해야 함.



6. 민간주도의 축제로 육성하고 핵심테마의 선정

- 문화예술계는 물론 관광업계, 농수산업계, 학계 등 축제와 연관되는 모든 민간영역이 어우러져야 하고, 관련 전문성이 없음에도 소위 명망가라는 이유로 축제에 관여하는 과오는 철저히 예방해야 함. 한편 관과 공공기관은 최소한의 지원과 축제의 공신력을 높이는 역할이 더 중요함.
- 세계섬문화라는 큰 범주 아래에 축제 대회별 핵심테마와 제주도 권역별 중심테마를 선정하여 프로그램의 다양화 및 참가지역은 물론 축제 참가객들의 관심도를 제고시키는 방안으로 활용해야 함.

7. 자원봉사와 기부를 통한 도민들의 참여 적극 유도

- 자원봉사와 재능기부를 통한 도민참여 기회의 확대는 물론 축제를 통한 이익 발생 부분에 대해서는 도민사회에 기부 또는 환원되는 시스템을 통하여 도민들 스스로가 참여하는 것을 자랑스러워하는 축제로 육성함.

8. 장기적 안목으로 기다려주는 분위기 조성

- 인정받는 축제로 성장하기 위해서는 꾸준히 인내하는 시간이 필요하다는 공감대와 분위기를 지역 사회 전체가 나서서 조성해야 하고, 단기적 이익보다는 장기적 효과를 목표로 하는 축제로 육성해야 함.

※ 본 내용은 연구자의 개인적 견해이며 제주발전연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.
※ 내용 문의 : 제주발전연구원 신 동 일 연구위원 (T. 064-726-6144 / dream@jdi.re.kr)

JDI 정책이슈브리프

제주발전연구원

Jeju Development Institute

63147 제주특별자치도 제주시 아연로 253

Tel. 064-726-0500, Fax. 064-751-2168

www.jdi.re.kr

