

# 문화환경이 제주지역 남·북 균형발전에 미치는 영향

공공정책연구소 '나눔' 대표 김 석 윤

## 1. 들어가며

어느 도시가 더 좋은가에 대한 기준은 다양하겠지만 경쟁력이 있는 개성적인 도시를 살펴보면 공통적으로 문화적인 도시환경을 갖추고 있음을 엿볼 수 있다. 그래서 세계의 도시들은 보다 인간적인 문화환경<sup>1)</sup>을 만들기 위해 노력하고 있다. 문화환경이 지역가치를 높이고 있다고 보기 때문이다. 뿐만 아니라 문화환경은 지역 정체성에 영향을 미치기도 한다. 정체성을 구성하는 역사·자연·사회·문화환경 등이 다른 지역과 구분되는 차별화된 매력요인을 만들고 유지하고 있기 때문이다. 우리나라 지자체들도 지역발전 전략으로 문화환경 개발을 시도한다. '아시아문화중심도시', '역사문화중심도시' 등도 같은 맥락에서 추진된 사례라고 볼 수 있다. 제주지역도 '제주 문화예술의 섬 조성' 정책을 추진하는 등 예술진흥을 도정의 중요한 정책으로 설정하고 있다. 또한 과거의 도시공간이 현재 거주자의 욕구를 충족시키는데 한계가 발생하면서 도시재생이라는 이름으로 추진되는 일련의 정책도 같은 취지에서 이해할 수가 있다.

제주특별자치도가 추진하는 '문화예술의 섬 조성 전략'에서 밝히고 있듯이 '제주'가 21세기 국내외의 사회·경제적 변화에 능동적으로 부응하고 청정 환경, 산업 및 경

1) 전통문화나 예술문화는 '문화를 위한 환경'으로 볼 수 있으며, 공간문화나 생활문화 등은 '문화화된 환경'으로 구분할 수 있다. 문화환경의 형태는 공연장과 같은 점적인 시설영역과 문화지구 같은 면적인 지역영역, 무형이지만 지역의 문화환경을 조성하는데 막대한 영향력을 행사하는 축제·이벤트 영역이 있다(서울시정개발연구원, 『문화환경이 지역 가치에 미치는 영향』, 2006: 22-24)

제, 인구구조 변화 등의 환경 속에서도 제주도민이 풍요로운 삶을 영위하는데 문화 예술을 접목시켜 제주미래 발전의 새로운 패러다임을 찾고자' 하는 정책을 유심히 살펴볼 필요가 있다. 이러한 정책추진 과정에서 서귀포시와 제주시 주민들은 어떻게 받아들이고 있는가의 문제는 산 남북 균형발전이라는 또 다른 기준점이 될 수도 있기 때문이다. 실제 두 지역 주민들은 거주지역 문화환경에 대해 인식의 차이를 보여 주기도 한다. 서귀포시 주민들은 운영되는 프로그램과 문화시설이 제주시에 비해 뒤떨어진다고 여기고 있는 것이다. 문화시설 측면에서 많은 시설들이 제주시에 분포하고 있는 것은 사실이다.

제주가 안고 있는 또 다른 과제는 기존의 문화생태계가 흔들리고 있는 것이다. 정착주민<sup>2)</sup>이라고 불리는 제주도외 출신 주민들이 제주로 몰려들고 있기 때문이다. 사람의 이동은 문화의 이동을 낳게 되고 융화되지 못한 문화는 강요당하거나 배척당하면서 갈등하기 시작한다. 이처럼 제주의 문화정체성은 해체와 재정립의 과정을 경험하고 있는 것이다. 제주지역에서 사회생태계, 문화생태계의 변화를 촉진시키는 정착주민을 비롯한 유입인구의 증가는 그 유래를 찾기 힘들 정도이다. 일제강점기 때 출륙이나 4·3사건, 혹은 6.25전쟁 시기애나 겪어봤을 만큼 변화의 물결이 크게 느껴진다. 이처럼 많은 인구의 유입은 거주 지역에 따라서는 만족과 불만족 요인이 다르게 나타날 수도 있다.

한라산을 중심에 놓고 남쪽과 북쪽지역이 고르게 발전하려는 균형발전 전략은 변화된 여건과 거주환경, 사회적 인프라, 문화환경 등을 종합적으로 검토할 필요성이 있다. 이 글에서는 문화환경의 관점에서 개성이 넘치는 도시를 만들기 위해서는 어떤 요인들이 장애요인으로 작용하는지 살펴보고자 한다. 문화의 관점에서 환경을 진단해 보고자 하는 것이다. 거주 예술인과 운영되는 프로그램, 문화기반시설을 비롯해서 정착주민 등 사회환경 변화도 중요한 변수로 살펴보고자 한다. 무엇보다 산남북이 동일한 생활 및 문화환경을 만들어야 한다는 인식에서 벗어날 필요가 있다. 제주의 문화환경이라는 큰 틀 속에서 제주시와 서귀포시는 같으면서도 다름이 존재하리라 생각한다. 따라서 서로 차별화된 균형발전 정책이 필요하다고 생각한다.

2) 제주특별자치도 정착주민 등 지원에 관한 조례, 제2조(정의) “정착주민이란 외국 혹은 타 시·도에서 장기간 거주하다가 제주특별자치도(이하 “제주자치도라 한다)로 이주하여 제주자치도에 주소를 두고 실제 거주하면서 지역주민으로서 생활하는 사람으로 제주의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람을 말한다.

## 2. 문화현실

생활환경이 나아지면서 문화적 욕구는 다양해지고 있으며, 문화향유 경험 또한 많아지고 있다. 거주 지역에 따라 문화 향유 기회에 차이를 느끼는 경우가 발생하고 있다. 문화격차는 인식의 차이와 기준에 따라서 그 강도가 다르게 나타난다. 이러한 차이는 문화시설과 제공되는 프로그램, 문화예술 활동기회, 재정지원 등 문화환경에 의해서 영향을 받게 된다. 따라서 제주지역 문화환경에 대한 종합적인 이해를 바탕으로 산남북은 어떤 차이를 지니고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

문화환경은 크게 창작을 담당하는 예술가와 공간인 인프라 그리고 향유자로 구분할 수 있다. 물론 정책이나 예산, 콘텐츠 등을 종합적으로 파악했을 때 문화환경을 올바르게 진단할 수 있을 것이다. 제주도내에는 예술가를 규정하는 마땅한 기준이 없고 단체마다 회원자격 또한 다르기 때문에 실제 예술인 규모가 어느 정도인지 정확한 산출은 힘든 실정이다. 연합회 성격의 단체를 중심으로 예술인 현황을 살펴보면 사)한국예술문화단체총연합회 제주특별자치도연합회, 사)제주민족예술인총연합회, 사)서귀포시예술문화단체총연합회 등이 있다.

〈표 1〉 제주지역 예술단체 및 회원 현황

(단위 : 명)

단체명	회원수	비 고
사)한국예술문화단체총연합회 제주특별자치도연합회	1,226	제주문인협회, 제주사진가협회, 제주연극협회, 제주미술협회, 제주연예예술인협회, 제주무용협회, 제주건축가협회, 제주영화인협회, 제주국악협회
사)제주민족예술인총연합회	154	제주작가회의, 탐라미술인협회, 탐라사진가협회, 놀이패한라산, 민요패소리왓, 풍물굿패신나락, 노래세상원
사)서귀포시예술문화단체총연합회	312	서귀포문인협회, 서귀포사진작가협회, 서귀포미술협회, 서귀포무용협회, 서귀포국악협회, 서귀포음악협회, 서귀포다원협회

출처 : 제주발전연구원(2016), 『제주 문화예술의 섬 조성 전략』

위의 〈표 1〉에서 알 수 있듯이 도내 예술단체 회원은 1,692명으로 조사되고 있다. 이 가운데 312명이 서귀포지역에서 활동하고 있다. 이외에도 개별예술가, 정착예술가, 연합단체에 미 가입된 장르별 단체 활동 예술가 등을 포함시키면 더욱 많은 수의 사람들이 예술관련 활동을 하고 있을 것으로 여겨진다. 연합단체 기준으로만 놓고

보더라도 산남과 산북지역에서 활동하는 예술가는 큰 차이를 보여주고 있다.

도내 문화시설을 살펴보기 이전에 전국과 제주지역의 문화시설 규모가 어떻게 차이를 보이는지 살펴보면, 전국에 분포하는 문화시설은 문화체육관광부(2015) 『2015 전국 문화기반시설 총람』에서는 총 2,519개소로 파악되고 있다. 이 가운데 경기도가 481개소로 가장 많고, 그 다음으로는 서울시가 342개소, 제주특별자치도는 125개소로 17개 시도 가운데 10번째에 해당한다. 인구 백만명당 문화시설 수로 환산하면 제주특별자치도가 206개소로 예측되면서 전국에서 가장 높게 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

제주도내 문화시설 현황은 아래의 <표 2>와 같이 총 286개 시설에 공연시설은 38개, 전시시설은 65개, 도서관 162개, 기타 21개로 분류되고 있다.

<표 2> 지역별 문화시설 분포 현황(2015.02 기준)<sup>4)</sup>

구 분		공연시설		전시시설			도서관		기타	
		공연장	영화관	박물관	미술관	전시관	공공도서관	작은도서관		
합 계		286	32	6	24	19	22	15	147	21
제 주 시	동지역	87	13	5	7	5	1	4	44	8
	읍면지역	72	7	0	7	5	6	3	42	2
서귀포시	동지역	59	8	1	3	5	9	5	22	6
	읍면지역	68	4	0	7	4	6	3	39	5

출처 : 제주발전연구원(2016), 『제주지역 내 지역간 문화 격차 의식과 해소방안 연구』 참조 재구성

제주시와 서귀포시의 분포형태는 제주시 지역에 다수의 시설이 운영되고 있음을 알 수 있다. 다만 제주시에 공연장이 많고 서귀포시에는 전시관이 많은 원인 가운데는 관광사업장 가운데 공연장 및 전시관이 포함된 요인도 있는 것으로 보인다.

공연예술에 대한 지역주민들이 느끼는 체감도를 구체적으로 평가할 수는 없으나 도내 예술전문 공연장에서 개최되는 공연 건수를 살펴보면 두 지역 주민들이 느끼는 격차 이유에 대해 대강은 짐작할 수 있을 것이다. 공연장 가운데 대표적인 종합공연장 성격의 시설들만 놓고 봤을 때 제주시 분포가 우세함을 알 수 있다. 아래의 <표 3>에서 알 수 있듯이 확연한 차이를 보여주고 있다. 공연 건수의 측면에서 보면 이들

3) 제주발전연구원(2016), 『제주지역의 문화복지정책 실태와 발전방안』; pp53-54.

4) 전국문화기반시설 총람과 제주발전연구원의 조사결과에서 문화시설 차이를 보이는 현상은 문화시설을 선정하는 기준의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다.

공연장의 3년간 공연 횟수는 총 3,049건이 발생하였다. 이 가운데 비교 가능한 2014년을 기준으로 볼 때, 제주시지역은 829건이며 서귀포시 지역은 59건이 발생했음을 알 수 있다. 공연 건수 또한 제주시지역에서 훨씬 많은 공연들이 발생했음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 공연시설<sup>5)</sup> 3년간 공연 건수

공연시설		2012년	2013년	2014년	평균
제 주 시	제주문예회관	385	428	408	407
	제주해변공연장	43	56	36	45
	아라뮤즈홀	175	234	180	196
	제주아트센터	92	188	86	122
	한라아트홀	195	365	119	226
서귀포시	서귀포예술의전당	-	-	59	59
합 계		890	1,271	888	1,055

출처 : 제주문화예술재단(2015), 『창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업』

제주특별자치도는 2개의 행정시로 구분하고 있다. 제주시는 19개 동과 7개 읍면 지역, 서귀포시는 12개 동과 5개 읍면으로 행정구역이 나뉘어져 있다. 도내 농어촌 지역에 해당하는 읍면지역과 동지역의 격차도 제주시와 서귀포시의 문화격차 못지 않은 것으로 나타나고 있다. 제주도내 읍면지역 문화현실을 이해함으로써 제주도내 문화환경을 좀 더 세분화시켜 파악할 수 있을 것으로 여겨진다. 따라서 읍면지역과 동지역의 문화환경을 살펴보면 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 거주지역과 동지역의 비교

구 분	전혀 심하지 않다		별로 심하지 않다		보통이다		심하다		매우 심하다		
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	
제 주 시	문화기반시설 차이	3	0.8	16	4.4	97	26.9	204	56.5	41	11.4
	공연프로그램 차이	1	0.3	15	4.2	104	28.8	185	51.2	56	15.5
	문화강습 및 강좌의 차이	1	0.3	24	6.6	129	35.7	165	45.7	42	11.6
	문화예술동호회 활동의 차이	2	0.6	22	6.1	128	36.5	168	46.5	41	11.4
	전시예술의 차이	1	0.3	18	5.0	120	33.2	164	45.4	58	16.1

5) 공연법에 따라 300석 미만 소공연장, 300석~1,000석은 일반공연장, 1,000석 이상은 종합공연장으로 구분.

구 분	전혀 심하지 않다		별로 심하지 않다		보통이다		심하다		매우 심하다		
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	
서귀포시	문화기반시설 차이	2	0.6	18	5.0	153	42.4	159	44.0	29	8.0
	공연프로그램 차이	1	0.3	18	5.0	166	46.0	147	40.7	29	8.0
	문화강습 및 강좌의 차이	2	0.6	28	7.8	175	48.5	129	35.7	27	7.5
	문화예술동호회 활동의 차이	2	0.6	33	9.1	171	47.4	135	37.4	20	5.5
	전시예술의 차이	6	1.7	28	7.8	165	45.7	142	39.3	20	5.5

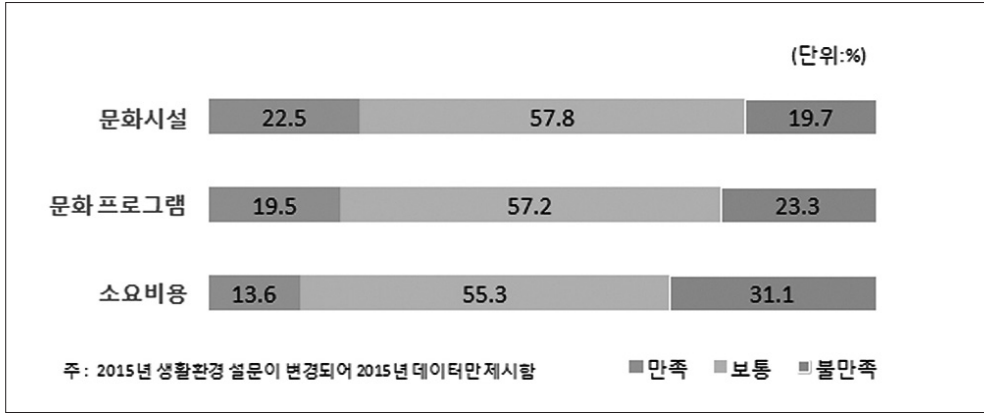
출처 : 제주발전연구원(2016), 『제주지역 내 지역간 문화 격차 의식과 해소방안 연구』 참조 재구성

위의 표를 통해서 확인할 수 있듯이 모든 항목에서 읍면지역 주민들이 동지역에 비해 격차를 느끼고 있다. 그것은 제주시와 서귀포시 구분없이 동일한 현상으로 조사되고 있다. 특이한 점은 제주시가 서귀포시에 비해 격차를 느끼는 정도가 상대적으로 덜하다는 사실을 확인할 수 있다. 긍정적인 측면에서 본다면 서귀포시 지역은 읍면지역과 동지역이 고르게 문화향유 기회가 주어지고 있다는 결과로 해석해 볼 수 있다. 이는 앞의 <표 2>에서 알 수 있듯이 문화기반시설 총량에서는 서귀포시가 제주시에 비해 다소 낮은 분포를 보이고 있으나, 서귀포시내 읍면지역과 동지역에 분포하는 문화시설 차이가 크지 않다는 현실이 반영된 결과로 볼 수 있다.

문화환경을 살펴보기 위해서는 문화복지<sup>6)</sup> 정책이 지역마다 어떻게 차이점이 발생하고 있는지를 살펴보는 것도 중요할 것이다. 문화복지를 다르게 표현하면 문화 격차의 해소와 생활문화 활성화라고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 문화를 통한 산남북 균형발전을 이해하기 위해서는 제주지역 문화복지 실태를 파악할 필요성이 있다.

『2015 제주 사회조사 및 사회지표』에 따르면 도민들의 문화환경 요소에 대한 만족도 조사결과, 문화시설 측면에서 대체적으로 만족하고 있다(보통 57.8%, 만족 22.5%), 문화프로그램 측면에서도 전반적으로 만족도가 높게 조사되고 있다(보통 57.2% 만족 19.5%).

6) 문화복지가 정책용어로 등장한 1996년 김영삼 정부 이후 문화정책의 중요 지향점으로 자리매김하고 있다. 제주지역 문화복지는 '문화 접근성이 제약된 도민뿐만 아니라 모든 도민이 문화 감수성 제고를 위한 기회를 제공받아 행복한 삶을 영위하는 것'이라고 정의(제주발전연구원, 『제주지역의 문화복지정책 실태와 발전방안』, 2016: p14)



[그림 1] 문화환경 요소 만족도

출처 : 제주특별자치도(2015), 『2015 제주 사회조사 및 사회지표』, 324쪽. 재인용

또한 문화예술환경 요인 가운데 부족한 문화환경에 대한 3년간 평균(2013~2015) ‘부족하다고 여기는 것은 전시·공연·상영·행사 등 양질의 콘텐츠 부족이 39.0%로 가장 높고, 접근성 불리가 25.8%, 시설 및 공간의 편의성 부족이 29.2%, 시설 및 공간의 부족이 16.7%로’ 나타나고 있다.<sup>7)</sup>

2015년을 기준으로 제주시와 서귀포시가 부족한 문화환경 요인만 추출해서 살펴보면 아래의 <표 5>와 같이 나타나고 있다.

<표 5> 부족한 문화환경 요인

구 분	양질의 콘텐츠 부족	접근성 불리	시설 및 공간 편의성 부족	시설 및 공간 부족	기타
전 체	37.8	25.1	19.6	12.9	4.6
제 주 시	39.6	23.0	20.4	13.0	3.9
서귀포시	32.9	30.9	17.3	12.7	6.3

출처 : 제주특별자치도(2015), 『2015 제주 사회조사 및 사회지표』, 327쪽. 재인용

7) 제주발전연구원(2016), 『제주지역의 문화복지정책 실태와 발전방안』: p.62

3년 평균과 비교했을 때 양질의 콘텐츠나 접근성 불리는 차이가 별로 없지만 시설 및 공간 편의성 부족은 2015년 조사에서 약 10% 정도가 감소하고 있다. 많은 부분이 개선됐다고 볼 수 있는 것이다. 제주시와 서귀포시를 비교했을 때 나타나는 현상은 양질의 콘텐츠 부족이 제주시가 평균보다 높고, 접근성 불리가 서귀포시 지역에서 높게 나타나고 있다. 서귀포시의 접근성 불리가 높은 원인 가운데는 문화시설 수가 적음으로 인해 이동거리가 길어지면서 발생하는 문제일 수도 있다. 또한 제주도 동서지역의 끝에 있는 성산읍과 대정읍 주민들의 입장에서는 제주시와 서귀포시로 접근하는 데 큰 차이를 느끼지 못하는데서 오는 심리적 원인도 작용할 것으로 여겨진다. 그럼에도 불구하고 시설 및 공간 부족에 대해서는 두 지역 모두 큰 차이를 보여 주지 않고 있다.

### 3. 정착주민과 정착예술인

자연생태계에서는 외래종이 침투하여 생태계가 감당하기 힘든 상황을 만들어내는 모습을 자주 목격하게 된다. 황소개구리, 베스, 서양민들레 등 이제는 우리 일상에서 흔히 볼 수 있는 모습이다. 생태계 교란 외래동식물은 자연생태계를 넘어 인간의 생활환경을 변화시키기도 한다. 흔히 환금작물로 불리는 감굴이나 과거의 유채꽃처럼 외래종이지만 지역에 정착하면서 지역대표 상품으로 성장하는 사례가 있다. 비록 밖에서 들어왔지만 지역의 주요한 소득원으로 성장한 사례라고 볼 수 있다. 반면에 조류 가운데 까치는 다른 지역에서는 길조로 알려진 새였지만 제주에서는 생태계를 교란시키는 대표적인 사례로 알려지고 있다. 이처럼 외래종은 부정적인 기능과 순기능의 역할이 동시에 내재된 동전의 양면과도 같다.

통계청에 따르면 최근 제주의 인구는 2016년 10월 기준 64만 명에 이르고 있다. 2010년 57만 명 이후 해마다 1만여 명이 증가했다. 이는 정착한 경우만 놓고 볼 때 수치이고 실제 정착하지 못하고 떠나간 사람들까지 합하면 이보다 훨씬 많은 사람들이 제주에 정착하기 위해 다녀갔음을 알 수 있다. 수도권 유입인구가 감소하는 추세와는 반대로 제주는 가파른 상승곡선을 그리고 있다. 제주 정착이 한국 사회 전체의 변화와 맞물려 일어나고 있음을 유추할 수 있다.

제주섬에서 정착주민과의 갈등은 이제껏 살아왔던 문화관습이 서로 다르기에 나



타날 수 밖에 없는 현상이다. 갈등은 부정적인 기능만 있는 것이 아니라 순기능의 역할도 있다. 서로 모르고 지냈던 일들에 대해 의견을 나누고 좁히는 과정으로 생각하면 발전의 동력이 될 수도 있기 때문이다. 정착주민은 어찌면 그 가치를 모르고 지냈던 지역에 대한 재평가를 내리고 가치를 부여함으로써 제주지역의 균형발전을 이끄는 순기능의 역할도 수행했다고 볼 수 있다.

이들 가운데 문화정착주민으로 분류되는 경우도 적지 않은 것으로 나타나고 있다. 제주문화예술재단(2015) 「창작여건개선을 위한 문화생태지도 구축사업보고서」에서 설문조사에 참가한 문화예술인 766명 가운데는 도외에서 출생한 예술인 180명이 응답하고 있다. 전체의 23%를 차지하고 있다. 활동분야 측면에서는 창작이 88명, 교육 38명, 기획/경영이 22명, 연구비평 5명, 스태프 3명, 기타가 24명으로 조사되고 있다. 무작위 방식으로 선정된 조사이기 때문에 실제 제주도내에서 활동하는 도외 출생 예술인은 훨씬 더 많을 것으로 예상된다. 제주예술 활성화를 위해 정착예술인과 지역예술인이 경쟁과 협력을 할 수 밖에 없다는 현실을 알려주고 있다.

정착예술인들이 겪는 어려움은 경제활동이나 주민과의 융합과정에서 나타나는 요인 등 다양하다. 예술인들의 제주 정착 동기는 생활거점 및 환경의 변화로 인해 이주를 결심하는 사례, 여행이나 휴식을 위해 왔다가 제주도 자체의 매력을 느껴 정착한 경우 등 복잡하다. 문화적인 측면에서는 이전 생활지역에서 겪었던 익숙한 문화와 정착지역 제주문화가 주는 낯설음도 있다. 이전 거주지역이 주로 도시지역인 만큼 문화적 이질성은 중앙과 지역의 충돌로 나타나기도 한다. 대도시와 중소도시, 경제도시와 관광도시, 육지와 섬이라는 차이에서 비롯된 세계를 바라보는 시선에서도 차이가 있을 수 있다. 정착예술들의 예술활동 공간도 제주로 이주하기 이전 거주지나 활동지에서의 작업을 병행하는 경우가 있다. 그만큼 생계 대책 마련이 쉽지 않다는 것이다.

지역 예술인의 입장에서 볼 때는 정착 예술인들의 기획력은 상대적으로 높게 평가되고 있다. 정착예술인의 입장에서 지역적 특성이 강한 곳이다 보니 작업형태나 방식이 고착화된 부분이 있다고 생각한다. 이를 조정하는 것이 어려운 점이라고 파악하고 있다. 이처럼 이들은 서로의 장점과 단점을 어느 정도 파악하고 있다.

정착예술인들이라고 해서 모든 걸 부정적으로만 느끼지는 않는다. 정착하기 위해서 이주했기 때문에 기본적으로는 제주의 역사와 문화, 자연의 소중함을 지키려는 생각이 바탕에 깔려있다. 때문에 문화 차이를 인정하고 다름에서 동질성을 찾으려는

모습도 보인다. 조사·연구된 보고서<sup>8)</sup>에 따르면 지역예술인과 정착예술인 모두가 힘들어 한다고 지적하고 있다. 그렇다고 비판적으로만 생각할 필요는 없을 것 같다. 이 보고서에서는 문제도 보이지만 희망도 보이기 때문이다. 오해와 편견을 접어두고 지역예술인과 정착예술인 간의 신뢰, 정책집단과 예술 생산자 사이에 신뢰 등 각 개체 간의 유기적이고 밀접한 관계가 성립될 필요가 있다.

지금의 제주예술환경은 혼돈(混沌) 상태를 조화롭고 질서가 있는 시스템으로 바꿀 수 있는 기회가 되기도 한다. 갈등을 낳는 원인이 오히려 건강한 제주미래를 만드는 동력이 되는 순기능 역할을 할 수가 있기 때문이다.

정체성이 나를 포함한 우리와 다른 것을 발견하는 과정이라고 볼 때, 주민들은 이미 만들어진 역사적 맥락에서 형성된 정체성과 새로운 환경에서 비롯된 차이점 사이에서 타협을 시도하게 된다. 그러한 타협의 결과가 새로운 정체성이 되는 것이다.

지금의 제주는, 무엇을 놓고 서로 타협하고, 제주의 미래가치를 무엇으로 할 것인가를 고민하는 시간으로 볼 수도 있을 것이다.

#### 4. 나오며

산남과 산북은 제주 공동체에 속하지만 다름이라는 속살도 지니고 있다. 같은 제주어를 사용하지만 한라산 남쪽지역에서 부르는 용어와 북쪽에서 사용하는 명칭이 다른 경우도 종종 있다. 문화환경을 개선하여 산남북 균형발전을 모색하는 것은 긍정적인 일이다. 다만 균형발전의 내용이 경제적 가치를 역점에 둘 것인가, 문화환경 개선을 통한 장기 지속적인 지역가치 향상에 역점을 둘 것인가에 대한 고민은 좀 더 지속시켜야 할 것으로 여겨진다. 특히 문화를 매개로 한 균형발전이 수량의 관점에서 바라본다면 부정적인 결과를 낳을 수도 있다. 문화환경 개선이 동일한 문화시설을 고르게 배치하는 문제만은 아니라고 생각한다. 제주시가 주요 문화시설이 많고 예술종사자도 많은 것으로 조사되고 있다. 그렇다고 해서 제주시가 서귀포시에 비해 ‘문화환경이 좋다’라고 확신할 수는 없기 때문이다.

문화시설 분포 지형은 산 남쪽과 북쪽이 큰 차이를 보여주고 있다. 그렇다고 시설

8) 제주 정착주민 네트워크 현황 조사를 통한 제주 정착 과정 고찰(2016), 창작여건개선을 위한 문화생태지도 구축 사업보고서(2015), 제주의 문화다양성 연구-문화예술가의 제주 이주 현황조사(2013) 참조

중심의 정책이 효과적일 수만은 없을 것이다. 앞서 살펴봤듯이 양질의 콘텐츠를 함께 제공하지 않으면 문화시설은 또 다른 불만 요인이 될 수 있다. 공공미술<sup>9)</sup>의 사례에서 나타나듯이 이미 존재하는 공공장소에 조화롭지 않은 환경구조물을 설치한다면, 이미 조성된 환경 속에서 부정적이거나 어울리지 않은 장식으로 인해 역기능적인 문화환경 요소가 될 우려도 있다.

향유자의 측면에서 제주시와 서귀포시 2개로 나누어 정책적 접근을 시도하는 것도 바람직하지만 2개의 행정시는 도심지역과 농어촌 지역으로 좀 더 세분화시켜 볼 필요가 있다. 또한 제주지역이 관광지라는 조건도 잘 들여다 볼 필요가 있다. 공연시설의 사례에서처럼 제주시 서부지역에 공연장이 많은 이유 가운데는 주민을 위한 시설이라기보다는 관광객을 위한 시설이 다수 분포하기 때문이다. 법이나 제도에 의해 분류된 시설과 주민이 실제 이용하는 시설을 구분하여 정책이 만들어져야 할 것으로 여겨진다.

문화복지의 측면에서는 생활 속 문화예술 환경을 만들어 주고 그 공간에서 문화를 향유할 수 있게 하는 것이 핵심이다. 제주지역 문화복지정책 사업의 문제점 가운데는 ‘제주지역의 문화자원 미활용, 외부 문화자원 참여·활용이 많은 상황에서 제주도민에게 적합한 프로그램을 개발하지 못하고 있는 문제를 지적하고 있다. 또한 지금까지는 문화복지정책은 주로 공급자 관점에서 추진되어 온 경향이 강한데, 향후 수요자들의 입장에서 필요하다고 느끼는 내용을 조사하여 시행해야 문화복지 증진 정책이라 할 수 있음’이라는 연구결과를 참조할 필요가 있다.<sup>10)</sup>


제주지역에서는 문화기본법, 문화예술진흥법, 국민여가활성화기본법 등에서 문화향유권과 관련된 내용은 많으나 지역문화진흥법 3조 1항에서 알 수 있듯이 ‘지역간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화’를 추진할 수 있는 지방자치단체는 제주특별자치도 밖에 없다. 지금의 법 테두리 안에서는 제주특별자치도 문화정책이 중요할 수 밖에 없는 이유이기도 하다. 따라서 각 영역별로 정책의 범위와 명확한 목표치를 설정할 필요가 있다. 중앙정부의 문화정책은 문화복지, 문화예술교

9) 공공미술의 개념은 공공의 의미와 미술의 성격에 따라서 다양하게 적용되어진다. 구체적으로 말하면 ‘공공장소 속의 미술이나공공장소에 대한 미술의 개입을 의미한다. 결국 공공미술이란 공공의 성격으로 공공의 공간에 설치되는 미술 일반을 의미하고, 대상 공간에 적극 개입하여 특유의 환경을 조성함으로써 장소와 문화를 형성한다. 또 지역 공동체나 단체에 정체성을 부여하는 적극적인 의미를 가지고 있는 것으로 포괄적이고 체계적인 접근을 필요로 하는 개념으로 볼 수 있다.

10) 제주발전연구원(2016), 『제주지역의 문화복지정책 실태와 발전방안』, p138, p148

육, 예술가 지원 등 영역이 분명하고 주체도 대체적으로 명확히 구분된다. 이들 정책은 중앙정부에 의해서 직접 집행되는 부분도 있으나 대부분 지방정부와 매칭하는 방식, 지방정부에 위임하는 형식으로 집행된다. 이처럼 관련 사업이 지자체로 내려오면 지자체는 광역자치단체 단위에서 수행하는 사업과 기초단위로 이관되는 사업으로 나뉘게 된다. 광역자치단체의 경우에도 직접 집행하는 경우도 있지만 재단 등을 통한 위탁형식으로 집행하게 된다. 이때 발생하는 문제는 중앙정부 차원에서는 개념과 조직 등에 대한 구분이 명확하지만 지방정부로 넘어올수록 수행기관이 중복되거나 집중되는 현상이 발생하게 된다. 영역별 고유의 전문성을 유지하기가 쉽지 않게 되는 것이다. 때문에 향유자나 예술가들도 그 경계를 정확히 인지하지 못하게 된다. 사업의 취지나 목적에 대한 이해도가 낮으면 내용도 부실해지기 마련이다.

제주특별자치도 전체를 대상으로 하는 문화정책을 기본으로 행정시의 특색을 살릴 수 있는 행정시 단위의 차별화된 도시정책에 맞는 문화정책이 만들어져야 할 것이다. 산남과 산북의 인문학적 특성을 고려한 문화정책이 필요하다. 중앙정부의 정책과 제주도의 정책과 연계성을 지니고 있지만 행정시가 행정시의 특성화된 문화환경을 지닌 도시로 거듭나기 위한 문화정책이 준비되어야 한다.

도시발전을 위한 문화전략으로서 도시마케팅은 역사, 인문, 자연환경 등 도시가 보유하고 있는 유무형의 자산에 대한 명확한 평가를 바탕으로 도시의 비전과 정체성을 수립한다. 도시의 가치는 문화와 자연자원 보유현황이 다르고 인적자원 구성이 다름을 인정한 가운데 자연·역사·문화가 어우러져 독창성을 드러낼 수 있는 환경을 만들어낼 때 그 도시에 대한 평가는 달라질 것이다. 

**\* 참고문헌**

- 제주발전연구원(2016), 『제주지역의 문화복지정책 실태와 발전 방안』,  
-----, 『제주 문화예술의 섬 조성 전략』  
-----, 『제주지역 내 지역간 문화 격차 의식과 해소방안 연구』  
-----, 『정착주민 네트워크 현황 조사를 통한 제주 정착 과정 고찰』,  
-----, 『뜨는 제주와 제주를 '뜨는' 주민들, 뜨는 지역의 주민들은 행복한가』.
- 제주문화예술재단(2015), 『창작여건 개선을 위한 문화생태지도 구축사업』.
- 서울시정개발연구원(2006), 『문화환경이 지역가치에 미치는 영향』.
- 오윤정 외(2014), 제주지역 정착이주민의 생활만족도 및 삶의 질 변화연구, 한국정책학회 하계학술  
대회 자료집