

문화재정책 분권화의 유형 연구: 근거이론분석법 적용을 기반으로

전인석 · 박석희

[국문초록]

한국의 문화재정책은 1962년에 제정된 문화재보호법을 중심으로 그동안 보존과 보호에 초점을 맞춰 국가의 강력한 규제, 문화재 현상유지, 문화재 주변 역사문화환경 보호 등을 강조해 왔다. 또한 문화재 관리의 전문성을 이유로 정책적 통일성 및 종합성이 요구되는 국가사무로 인식되어 왔다. 그런데 문화재정책에 있어 지방정부는 최근 중요한 관리 주체로 인식되고 있고, 문재인 정부가 제시한 ‘문화비전 2030’에 따른 문화유산의 지역발전 자원화를 위해 지방정부의 역할이 더욱 부각되고 있다. 그럼에도 국내 문화재정책 연구에 있어 지방분권 논의는 제한적이다. 이러한 배경에서 본 연구는 문화분권 시대에 부응한 문화재정책의 지방분권에 대해 논의한다. 이를 위해 6개 광역시·도의 현황을 분석하여 지방자치단체 문화재정책 체계를 유형화함으로써 문화재정책의 분권 현황을 조사한다. 또한 문화재 관련 지방공무원 및 연구자 대상 심층면접을 토대로 문화재정책의 분권 조건을 고찰한다. 서울, 인천, 충남, 경북, 경남, 전남의 6개 지역을 분석한 결과 지방자치단체의 문화재정책 체계는 주도형(主導形), 의지형(意志形), 노력형(努力形), 의존형(依存形)의 4가지로 구분된다. 이는 중앙집권적 문화재정책에도 불구하고 일부 지역의 문화재정책 체계는 보다 분권적 형태를 나타내고 있음을 의미한다. 이러한 결과를 토대로 근거이론분석에 입각해 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건, 작용-상호작용 전략 차원에서 문화재정책 체계의 분권 조건에 대해 논의한다.

[주제어] 문화분권, 문화재정책, 문화재, 지방자치단체, 근거이론분석

*본 연구는 제1저자의 박사학위논문 내용의 일부를 수정·보완한 것이다.

투고일: 2022. 2. 13. 심사일: 2022. 3. 7. 게재 확정일: 2022. 4. 8.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2022.36.1.83>

전인석_한국문화재정책연구원 주임연구원/주저자(jisindol@kchpi.or.kr)

박석희_가톨릭대학교 행정학과 교수/교신저자(nice113@catholic.ac.kr)

I. 서론

문화재란 역사적, 학술적, 예술적, 경관적 가치가 큰 인위적 또는 자연적으로 형성된 유산을 의미한다(문화재청, 2021). 과거로부터 이어지는 민족의 정체성을 이해할 수 있고, 고유문화 계승에 기여한다는 점에서 문화재는 중요한 가치를 담고 있는 문화적 자원이다. 대한민국은 1962년 제정된 문화재보호법을 통해 문화재가 지니고 있는 가치를 보존하기 위해 노력해 왔으며, 문화재 보존을 통한 민족문화 계승과 활용을 통한 국민의 문화적 향상 도모 및 인류문화 발전에 기여를 목적으로 문화재정책을 추진하고 있다(국가법령정보센터, 2021). 문화재의 보존과 보호를 명시하고 있는 문화재보호법에 따라 한국의 문화재정책은 문화재 보호에 초점을 맞춰 왔으며, 이에 따라 법에 의한 국가의 강력한 규제, 문화재 현상유지, 문화재 주변 역사문화환경 보호 등이 주요 특징으로 인식되어 왔다(강경환, 2010).

더욱이 문화재 관리는 전문성이 필요하고 훼손 시 복원이 어렵다는 특성으로 인하여, 법령에 따른 규제와 관리의 정책적 통일성 및 종합성이 요구되는 국가사무로 인식되어 왔다(이동범 · 김기봉 · 김재홍, 2013). 하지만 국내 문화재정책의 근간인 문화재보호법은 국가뿐만 아니라 지방자치단체를 문화재정책에 있어 중요한 관리 주체의 하나로 명시하고 있다(정상철 외, 2018). 즉, 문화재보호법 제4조에 의하면 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려한 문화재 보존관리 및 활용 시책을 수립·추진해야 한다. 더욱이 문재인 정부에서 제시된 ‘문화비전 2030’¹⁾에 따른 문화유산의 지역발전 자원화를 위해서는 문화재정책의 수립 · 집행에 있어 지방자치단체의 역할이 더욱 중요해질 것으로 기대되고 있다.

그럼에도 국내 문화재정책 연구에 있어 지방분권 논의는 제한적으로만 나타나고 있다. 국내 문화재정책의 환경 변화에 따른 전략 및 방향성 제시(강경환, 2010; 한승준, 2010; 조일형 외, 2019; 이현경 · 손오달 · 이나연, 2019), 문화재보호법의 개선방안 논의(김민동, 2016; 채경진 · 서순복, 2017; 박미리 · 이영근, 2017; 김민석, 2018, 계인국, 2019), 문화재 보호 차원에서의 활용에 대한 연구(심승구 외, 2006; 장호수, 2006;

1) ‘문화비전2030’(문화체육관광부, 2018)은 현장 · 지역 중심의 지속가능한 문화재 보존과 전승을 추진과 제로 문화유산의 지역발전 자원화를 추구하였다. 문화유산의 지역발전 자원화에 따라 지방자치단체의 역할이 더욱 중요해지고 넓은 의미에서 지방분권을 통한 다양성 및 창의성이 추구되는 문화분권국가의 실현과도 연계될 수 있을 것이다(박광국, 2019).

김정순, 2010; 류호철, 2014; 임학순, 2020; 류호철, 2020) 등 다양한 측면에서 연구가 이루어지고 있지만 문화분권 시대에 대한 요구에도 불구하고 문화재정책 추진에 있어 여전히 국가사무 중심의 논의가 이루어지고 있다.

이에 본 연구는 문화분권 시대에 국내 문화재정책에 있어 지방분권에 대해 논의하고자 한다. 이를 위해 문화재보호법에 따라 문화재 계획 수립을 위임받는 광역시·도의 문화재정책 현황을 분석하여 지방자치단체 문화재정책 체계를 유형화한 후, 근거이론분석법을 바탕으로 지방자치단체 공무원의 인식 조사를 토대로 문화재정책의 분권 조건에 대하여 고찰한다. 이를 위해 문화재청 통계 기준 국가지정문화재를 많이 보유하고 있으며 문화재보호법상 문화재 시행계획을 위임받아 수립해야 하는 서울특별시, 인천광역시²⁾, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라남도의 6개 광역자치단체를 대상으로 분석한다. 조사는 질적내용분석과 심층면접을 사용하며, 심층면접은 각 지방자치단체의 문화재정책 담당 공무원과 연구원을 대상으로 코로나19 상황에 따라 대면 혹은 비대면 혼용방식으로 2020년과 2021년에 1~2회에 걸쳐 실시하고, 질적내용분석은 지방자치단체별 2019년도 문화재시행계획 등을 대상으로 조사한다.

II. 문화재정책 체계에 대한 지방분권 논의

1. 문화재정책 체계의 지방분권 논의 배경

문화재는 오랜 시간에 걸쳐 한 사회의 다수 구성원의 가치가 반영된 공동생활의 산물로 볼 수 있다. 문화재정책의 상위 정책으로 판단할 수 있는 문화정책이 「문화기본법」에 따라 주거, 음식 또는 농경문화 같은 사회 내의 생활양식, 가치관 등 행위 양식의 총합으로서 사회학적 의미의 개념으로 수용되는 점을 고려한다면(신정규, 2018), 우리 사회의 고유한 가치를 담고 있는 문화재는 문화재정책을 넘어 문화정책 차원에서 중요한 자원임을 알 수 있다. 특히, 사회학적 의미에서 문화정책은 지역여건 맞춤형 서비스 제공이 중요하고 문화가 본질적으로 다양성과 창의성, 자율성의 가치를 갖는 점을 고려했을 때, 국가와 지방자치단체의 기능 조화 및 지역주민의 직접적 참여 확대를 추구할 수

2) 인천광역시에는 지정문화재가 다른 5개 지방자치단체에 대비 적은 편이지만 지역 내 대규모 천연기념물 및 근대역사문화자료가 풍부한 지역임을 감안하여 분석 대상으로 선정하였다.

있는 지방분권의 중요성이 대두된다(정보람, 2020). 이처럼 지방분권적 문화정책의 중요성을 감안한다면, 문화재가 갖는 지역의 고유한 역사성 및 가치 제공 측면을 고려할 때 지역 여건에 따른 문화재의 보존·관리, 지역주민의 수요를 고려한 문화재정책을 위해 지방분권 논의가 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어 최장락·이상희(2013)는 문화재를 통한 지역 정체성 및 역사와 문화에 대한 애착심과 공동체 의식 형성 가능성을 제시하였는데, 이는 지방분권적 문화정책의 연속선 상에서 문화재 정책에서도 지방분권 논의가 중요함을 함의한다.

문화재정책의 지방분권 필요성은 문화재의 공공재적 특성에서도 확인할 수 있다. 즉, 문화재가 지닌 우리 민족의 고유한 가치관과 생활양식 등의 가치 향유에 있어 국민 누구도 배제되지 않는다는 점에서 문화재는 공공재 성격을 갖는다(박광국, 2019).³⁾ 문화재의 공공재적 성격은 구체적으로 다음과 같이 논의될 수 있다(류호철, 2014). 첫째, 문화재 관리와 보호는 국가가 인력과 예산 등 공공자원을 투입하여 소유권에 관계없이 공용제한을 가한다. 따라서 문화재 가치를 인정받는 순간, 소유자와 사회 전체의 공동자산인 공공재로 볼 수 있다. 둘째, 문화재보호법에 따라 문화재로 지정된 이후 각종 제한과 공개 등 관련 의무가 발생하는데 이는 소유 주체와는 관계없이 발생하는 것으로 사회 전체가 공유하는 공공재로 볼 수 있다. 셋째, 문화재를 소유자 재산으로만 판단한다면 소유자 관리원칙과 관리자 선임 등의 세부적인 내용이 담긴 문화재보호법 및 관련 법안이 존재할 이유가 없다. 이러한 법률적 규정이 문화재가 갖는 공공재적 가치를 지키기 위한 국가와 지방자치단체의 개입 근거로 작용하는 것이다.

문화재의 이러한 공공재적 성격을 고려한다면 문화재정책에 있어 문화재가 갖는 비경합성과 비배제성 문제를 검토해야 한다. 예를 들어 문화재 지정 후 설정되는 문화재 보호구역 및 역사문화환경 등의 규제 구역은 문화재 관리에 따라 소유자 및 지역주민의 재산권을 제한하지만, 타 지역 주민이나 관람객은 제한없이 문화재를 통한 문화자원을 향유한다는 점에서 문화재로 인한 비경합성과 비배제성 문제가 발생된다. 즉 문화재정책은 문화재를 보호하고 향유하는 것뿐만 아니라, 문화재의 비경합성과 비배제성으로 인해 발생하게 되는 무임승차 문제의 관리도 고려되어야 하는 것이다. 이 같은 무임승차

3) 문화재 관리는 문화재보호법에 근거하여 이루어진다. 문화재보호법은 원칙적으로 문화재 관리가 소유자 관리임을 명시하고 필요할 경우에 관리자를 선임하여 위임케 한다. 이는 문화재에 대한 재산권 인정과 그에 따른 의무 부여로 판단할 수 있지만, 문화재가 가지는 사회적 가치를 고려했을 때 문화재를 개인의 재산으로만 판단하는 것은 지나치게 협소한 판단일 것이다.

문제와 관련하여 제시되는 해결 방안 중 하나가 바로 Tiebout(1956)가 제시한 공공재의 분권적 제공인 것이다. Tiebout는 지방정부를 통해 공급되는 지방공공재 생산과 소비가 지역 주민의 선호도를 반영할 수 있다는 점에서 서비스 종류와 구성비의 다양화를 통해 무임승차 문제를 해결하고자 하였다. 다수의 지방자치단체가 지방공공재 공급에 대해 스스로 결정하고 독자적인 조세징수권이 보유된다면 공급되는 서비스 종류와 구성이 다양해질 수 있다는 것이다.⁴⁾

공공재의 분권적 제공이라는 측면에서 볼 때, 문화재정책 체계의 지방분권 논의는 앞서 문화정책 논의와 마찬가지로 지방자치단체가 지역 문화자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 기반을 마련할 수 있는 동시에 주민 스스로가 문화를 창조하고 향유할 수 있다는 점에서 중요성을 확인할 수 있다. 특히 문화재를 통해 지역의 고유한 정체성이 확보될 수 있다는 점은 지역의 사회적 자본 축적 차원에서도 중요한 의미를 갖는다.⁵⁾ 따라서 문화재정책 체계의 지방분권은 지방자치단체에게 지역 문화재를 통한 주민 공동체의 사회적 가치 보호와 지역 주민의 요구를 반영함은 물론 동시에 지역 문화재를 통한 지역 발전 행위의 주체로서 역할을 수행할 수 있는 기반을 제공할 것으로 예상된다(정상철 외, 2018).

2. 문화재정책 체계 지방분권 논의에 대한 선행연구

문화재가 갖는 공공재적 성격과 지역문화자원으로서의 가치를 고려할 때 문화재정책 체계의 지방분권은 문화재정책 과정에서 발생하는 갈등 해결과 지역문화자원으로서 문화재의 가치를 극대화시킬 수 있는 방안이 될 수 있다. 그럼에도 국내 문화재정책 체계 연구에 있어 지방분권적 논의는 몇 가지 이유로 제한적으로 이루어졌다(이동범 · 김기봉 · 김재홍, 2013).

4) 다만, Tiebout(1956)의 분권을 통한 공공재 공급은 이상적인 해결방안으로 현실적으로는 제약이 많다. 주민의 지역 간 이동 제약이 없을 것, 주민들이 지방자치단체 간의 재정지출과 세입구조 차이를 완벽히 이해할 것, 선택권이 보장될 정도의 지방자치단체 수, 거주지 선택에 고용기회 제약 영향이 없을 것, 공공재 공급이 외부경제나 외부불경제를 발생시키지 않을 점, 지방자치단체 공공재 평균공급비용 최소화라는 최적상태 지역규모, 최적규모를 위한 주민 유입 및 전출 도모 등의 일곱 개 전제조건이 충족되지 못한다면 Tiebout의 분권 논의는 한계를 가진다. 그럼에도 분권의 중요성, 즉 공공재의 분권적 제공이 지역 주민의 선호를 더욱 잘 충족시키고 해당 지역의 공공재에 대한 지방자치단체의 통제를 용이하게 할 수 있다는 점을 강조한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

5) Fukuyama(1997)는 사회적 자본을 전통 또는 역사적 관습 등의 문화적 메커니즘을 통해 발생하는 신뢰로 가정했는데, 각 지역의 문화재가 주민 공동체의 사회적(social) · 사회친교적(societal) 가치를 보유하기 때문(Klamer, 1997)에 사회적 자본에도 기여할 수 있다.

첫째, 문화재가 원형이 훼손될 경우 복구가 어렵고, 관리의 전문성이 담보되어야 하기에 국가 중심의 사무로 다루어질 필요성이 제기된다. 둘째, 전국적으로 산재하고 있는 문화재 관리에 대해 지방자치단체 간 책임경계를 명확하게 부여하기 힘들다는 점도 제기된다. 과거와 현재의 행정구역이 일치하지 않는 점을 고려한다면 문화재에 대한 지방자치단체 간의 책임 소재 다툼이 발생할 수도 있다는 것이다. 셋째, 문화재 관리 기술이나 관리 인력 등 지역 간 관리역량의 편차를 감안할 때 국가 중심의 사무가 필요하다는 점이 지목된다. 마지막으로 문화재가 인적 재해 및 자연재해에 취약한 만큼 통합적인 관리체계를 바탕으로 문화재 재난 대응능력을 확보할 수 있다는 점이 강조된다.

그런데 이 같은 문화재정책의 특성 상 제기되는 지방분권체계의 한계는 역설적으로 지방분권이 이루어져야 할 이유로도 제시된다. 정상철 외(2018)는 전국적으로 산재해 있는 문화재 관리에 있어 국가 중심의 사무로는 시간적·공간적 제약을 갖기에 오히려 지방자치단체의 역할이 강조될 필요가 있음을 제시한다. 한편 신상준·이영라(2020)는 지방자치단체 역시 문화재보호법 상 관리주체인 점을 지적하며 관리 책임의 명확성이 필요함을 지적한다. 역사문화환경, 문화재 금연지역 등 총 18개 항목에 대한 지방자치단체 위임이 법으로 명시되어 있지만, 국내 문화재정책이 중앙부처인 문화재청을 중심으로 획일적으로 수행되어 정책체계상 책임경계가 불명확한 상황이 발생하고 이로 인해 전문적인 문화재 관리가 제약되고 있다. 따라서 문화재정책 체계상 책임경계를 보다 명확히 하기 위해 지방분권적 관리를 고려할 수 있음을 지적한다.

더욱이 이탈리아 문화재정책의 전략적 선택을 분석함으로써 문화재정책 체계의 분권을 강조한 Zan(2007)의 논의를 볼 때 지방분권적 문화재정책에 보다 주목할 필요가 있다. Zan에 의하면 이탈리아는 1993년 이후 강력한 중앙집권적 문화재정책에도 불구하고 공공재정 지원 감소와 이로 인해 시민의 문화 수요에 부응하지 못하는 문제가 심화되었다. 이는 중앙집권적 문화재정책에서 비롯된 것으로 이에 대응하기 위해서는 문화재정책 전략 수립에 있어 중앙정부와 지방정부 간 분권화 논의가 중요하다는 점을 의미한다.⁶⁾

6) 이때 문화재 정책 분권화를 위하여 문화재 전문성을 보유한 인력과 중앙·지방정부 간 운영 책임성의 명확화가 필요하며 사전에 양자 간 충분한 논의가 필요함 역시 지목한다.

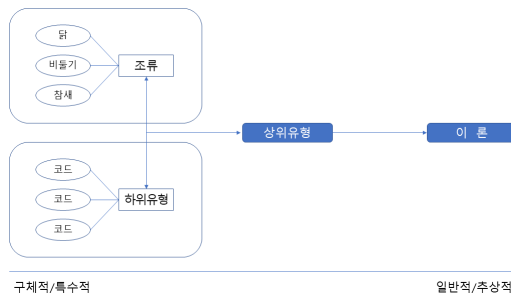
Ⅲ. 연구 설계

1. 연구방법

근거이론(grounded theory)은 ‘현실에 기반한 자료(data)에 근거(grounded)하여 귀납적 발견의 맥락에서 이론을 도출할 것을 제안하는 질적연구의 방법론적 전통이자 그렇게 도출된 이론 그 자체를 아울러 의미하는 개념’으로 정의된다(Glaser & Strauss, 1965; 1967; Strauss & Corbin, 1990; Glaser, 1998; Charmaz, 2006; 이남인, 2014; 권향원, 2016). 즉, 어떤 현상을 이해하는데 관찰과 수집된 실질적 경험 자료 분석을 기반으로 개념화 과정을 통해 개념적 틀을 만드는 귀납적 연구 방법이다(박석희·남지원, 2009; 박창화, 2014; 이영라, 2020). 근거이론의 접근방식은 추상화된 개념으로 형성된 공식 이론(formal theory)이 아닌, 현장 자료를 바탕으로 기존 이론 체계에 없던 현상에 대한 새로운 이론을 발전시키는 방법이다. 따라서 근거이론은 흔치 않은 현상과 주제에 대한 분석 및 양적연구로 파악하기 어려운 현상의 의미 이해가 필요한 상황에서 유용한 방법론이다(김영천·이동성, 2012; 이영라, 2020).

근거이론은 이론적 개념과 개념 간 관계를 포착하는 것을 분석의 목적으로 삼는데(권향원, 2016), 이론적 기여는 기존 이론적 개념들이 포착하지 못한 현상에 대한 새로운 개념적 범주 제시, 또는 기존 이론적 개념들 간 상호관계에 새로운 규명 등 두 가지 차원에서 이루어진다(Whetten, 1989). 전자는 ‘개념적 이론화’, 후자는 ‘관계적 이론화’로 구분할 수 있다(권향원·최도림, 2011). 근거이론에서 수집된 다양한 자료는 하나의 코딩(coding) 과정으로 구체화된다. 주로 면접이나 관찰 방식으로 일차적 자료가 수집되는데, 수집된 자료는 관계에 따라 일정한 범주로 나뉘고, 그러한 범주들 가운데 핵심 범주로 선택되어 다른 범주들과 인과적 관계를 제시하게 된다(그림 1).

[그림 1] 코드-이론 관계도 예시

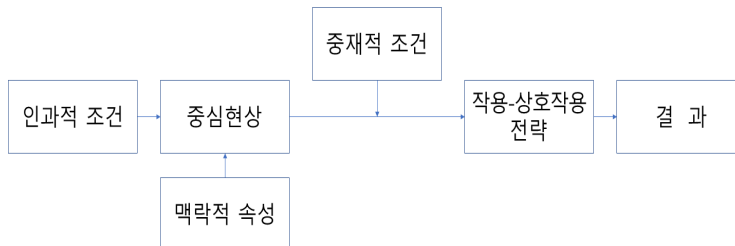


출처: Saldana(2012) 자료 각색.

다만, 다음과 같은 이유는 질적 코딩의 실제 수행이 매우 불명확하고 난이도가 높은 작업이 되게 한다. 첫째, 질적 자료는 분량상 매우 방대하며 자료에 담겨진 내용들이 모호한 경우가 많아 연구문제와 선명하게 대응하는 의미요소 식별이 어려운 상황이 발생한다. 방대한 정보 속에 연구자는 연구문제와 대응되는 정보를 식별하고 코드화하여 추출하는데 인지적 한계가 있고, 연구대상의 언어구사능력 등 다양한 요인들이 자료의 일관성을 저하시켜 부가적인 어려움으로 나타난다. 둘째, 연구문제와 대응되는 코드 식별이 이루어져도 유형화 작업의 기준 설정과 판단이 매우 어렵다. 코드와 코드, 유형과 유형을 서로 구분 짓는 것은 유형 간 뚜렷한 상호배타성을 전제로 하는데 범주가 항상 뚜렷하게 구별되는 것은 아니다. 개념과 개념의 계통적 유사성 파악은 결국 연구자의 직관적 통찰을 요구하는 지적 작업이 되며 실제 수행상 여러 어려움을 야기하게 된다. 셋째, 연구자가 질적 코딩 과정에서 자신의 인식주관을 통제하는 것은 어려운 일이다. 근거이론의 원리는 의미 있는 개념의 발견적 탐색인데 연구자의 인식주관이 통제되지 않는다면 기본 정신이 배제될 수 있다.

이러한 문제점들 해결하기 위해서 Strauss(1987)는 패러다임 모형(paradigm model)을 분석의 가이드라인으로 제시하는데, 본 연구 역시 Strauss가 제시한 패러다임 모형을 바탕으로 연구를 진행한다. 패러다임 모형은 6가지 유형인 중심현상, 인과적 조건, 맥락적 속성, 중재적 조건, 작용-상호작용 전략, 결과 등을 해석적 틀로 활용하여 식별된 코드들을 배치하여 분석의 모호성과 인식주관의 개입을 최소화할 수 있도록 한다([그림 2]).

[그림 2] 패러다임 모형(paradigm model)



출처: Strauss(1987) 자료 각색.

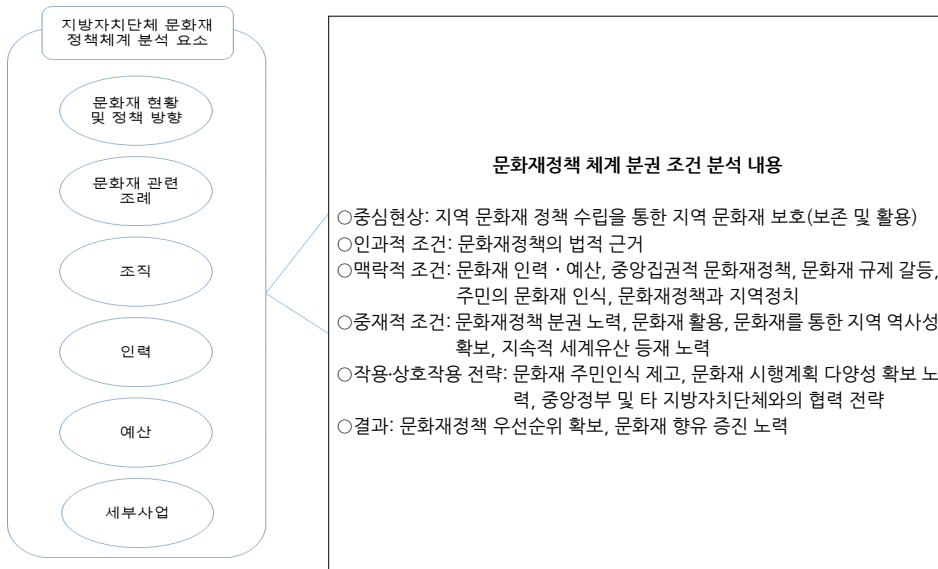
2. 연구의 개념적 준거틀

근거이론분석의 패러다임 모형을 적용함으로써 본 연구는 [그림 3]과 같은 연구 준거틀을 제시하여 귀납적 차원에서 그 동안 논의가 제한적이었던 국내 문화재정책에서의 분권 조건에 대해 연구한다. 다만 연구결과 서술에 있어서는 독자의 편의를 위해 분권적 정책체계에 대한 논의에 따른 지방자치단체의 문화재정책 체계 유형을 우선 검토하고, 이를 통해 분권 조건을 탐색하는 연역적 방식을 통해 연구를 수행한다.

우선 지방자치단체의 문화재 정책체계 유형분류를 시도한다. 지방자치단체의 문화재 정책체계 유형을 분류함으로써 중앙집권적인 국내 문화재정책 체계에서 지방자치단체의 문화재 정책 체계가 위임사무 중심의 획일적인 정책체계를 보이는지, 혹은 지방자치단체별로 차이를 갖는지 검토한다. 이를 위해 지방분권적 정책체계에 대한 이론적 논의를 통해 검토할 수 있는 분권 조건 중 기능적, 조직·인사적, 재정적 조건에 해당하는 지방자치단체 문화재 관련 조례, 세부사업, 조직 및 인력, 예산 등의 자료를 분석한다. 자료 수집은 문화재청 및 각 지방자치단체별 누리집을 통하여 공개된 문헌자료를 중심으로 한다.

다음 지방자치단체 간 문화재정책 체계에 있어 유형 차이가 발생한다면 어떠한 요인으로 인해 이러한 차이가 발생하는지를 조사함으로써 분권 조건을 검토한다. 이를 위해

[그림 3] 개념적 준거틀



심층면접결과에 대해 근거이론분석의 패러다임모형을 적용하여 문화재정책 체계 유형의 차이를 발생시키는 분권 조건을 검토한다. 즉, 패러다임모형에 따라 인과적 조건, 중심현상, 맥락적 속성, 중재적 조건, 작용-상호작용전략을 조사하고, 지방자치단체의 문화재정책에 대한 인식을 중심으로 분권적 문화재정책의 결과를 파악하여 이러한 조건들과의 관계 구조를 분석한다.

심층면접 대상자는 문화재 시행계획을 담당하는 광역자치단체 실무 공무원을 중심으로 반구조화된 질문지를 통하여 진행되었으며(〈표 1〉), 이 외에도 문화재정책을 연구하는 연구원들도 포함되었다. 근거이론 연구의 경우, 이론적 민감성⁷⁾이 높을수록 수집 자료를 통한 개념 도출과 이론적 연관성 확보 가능성이 높아지기에 심층면접 실시 전 예비조사 후 본격적인 면접을 실시하였다. 조사의 신빙성(trustworthiness)⁸⁾과 진실성(authenticity)을 확보하기 위해 심층면접은 2020년 10월 및 2021년 10월에 1년의 시차를 두고 진행되었고, 코로나19 상황을 고려하여 대상자 일정에 따라 대면 및 비대면방식으로 수행되었다.

〈표 1〉 심층면접 대상자 특성

구분		직위	연령	근무기간
지방공무원 (관리직)	대상자 A1	팀장	50대	약 30년
	대상자 A2	팀장	40대	약 20년
	대상자 A3	팀장	50대	약 30년
	대상자 A4	팀장	50대	약 30년
	대상자 A5	팀장	50대	약 30년
	대상자 A6	주무관	40대	약 20년
지방공무원 (연구직)	대상자 B1	학예연구사	40대	약 10년
	대상자 B2	학예연구사	40대	약 10년
연구자	대상자 C1	연구원	30대	약 2년
	대상자 C2	연구원	30대	약 3년
	대상자 C3	연구원	30대	약 2년

7) 이론적 민감성은 자료 속 중요한 내용을 발견하고 그것에 의미를 부여하는 능력을 의미한다(황정임, 2005; 이영라, 2020).

8) 질적 연구의 타당성 및 신뢰성 판단기준인 신빙성(trustworthiness)은 다시 신용성(credibility[내적 타당성]), 이전성(transferability[외적 타당성]), 의존성(dependability[신뢰성]), 확증성(confirmability[객관성])으로 구성된다(Bryman, 2008: 377). 이 외에 Lincoln and Guba는 질적 연구의 판단기준으로 진실성(authenticity)을 강조한다.

IV. 지방자치단체 문화재정책 체계 유형 및 분권 조건

1. 지방자치단체 문화재정책 체계 유형 분석

문화재보호법에 따라 지방자치단체에 대한 위임 사항이 정해져 있는 상황에서 서울, 인천, 경북, 충남, 경남, 전남의 6개 지역을 대상으로 광역자치단체별 문화재정책 체계를 분석하여 유형화함으로써 문화재정책 체계의 차이를 조사한다. 이를 위해 정책체계의 분권성 결정에 있어 핵심요소로 제시되는 조직·인력 규모, 자체 예산 비율, 위임사무 외 자체 조례 유무, 지역 정체성 확보 사업 보유, 지역문화재 활용 사업 계획 보유 등을 기준으로 문화재정책 체계를 분석한다. 지방자치단체 간 문화재정책 체계 유형에 있어 차이가 발생한다면, 중앙집권적인 국내 문화재정책 체계 상황에서 각 지방자치단체들의 지방분권적 문화재정책 추진 노력을 파악할 수 있을 것이다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 6개 지방자치단체 모두 문화재 전담 조직을 구성하였지만 담당 인력의 경우, 광역자치단체 문화재 담당인력 평균인 22명(문화재청, 2020)보다 많은 인력을 보유한 곳은 서울(63명)과 인천(36명)이고, 가장 적은 곳은 전남으로 총 10명의 전담인력을 보유한 것으로 나타났다. 둘째, 국비 대비 높은 자체 예산 비율을 보이는 곳은 서울(58.28%)과 인천(75.43%)이며, 나머지 지방자치단체들은 자체 예산이 약 30% 수준으로 편성되어 국비 지원을 통해 정책을 수립하고 있다. 셋째, 위임사무 외 자체사업을 위해 서울, 인천 및 경북이 자체적인 조례를 운영하는 것으로 나타났다. 특히 서울은 자체적인 문화유산 지정을 위한 미래유산 조례를 별도로 운영하고 있다는 점에서 타 지역과의 차별성을 보였다. 넷째, 지역 역사성 사업을 운영하는 곳은 서울, 인천, 경북, 충남으로 문화재를 통한 지역 역사성 확보에 적극적임을 알 수 있다. 다섯째, 문화재 자체 활용 사업은 서울, 인천, 경북이 세부 사업계획을 보유 중인 것으로 나타났다. 가령 서울은 정동야행이나 조선시대 과거 체험사업을 구상하고, 인천은 지역이 보유한 국가무형문화재인 은율탈춤과 연계한 민속놀이 마당을 운영 중이다. 한편 경북은 잘 알려지지 않은 압록국을 소재로 한 활용 프로젝트를 추진하고 있다.

이상의 분석결과를 바탕으로 지방자치단체의 문화재 정책체계 유형을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 주도형이다. 이 유형에 해당하는 지방자치단체들은 분류 기준을 모두 충족하며 중앙집권적 국내 문화재정책 체계 속에서 지역이 추구하는 문화재정책

을 주도적으로 이끌어 가기 위해 노력하고 있다. 서울과 인천이 이에 해당되며 타 지역 대비 높은 수준의 분권적인 정책체계를 구축하고 있다. 둘째, 의지형(意志形)이다. 이 유형은 일정 부분 국가 지원에 예측되어 있지만, 지방자치단체가 주도적으로 문화재정책 체계를 구축하고자 노력하는 유형을 의미한다. 경북이 이에 해당하는데 예산과 인력에 있어 다소 한계를 보이지만 체계적인 문화재정책 사무를 구성하기 위해 조례 구성이나 자체적인 계획을 보유하기에 의지형으로 구분할 수 있다. 셋째, 노력형으로 충남과 같이 자체적인 계획을 보유하고 있으나 예산, 인력, 활용사업 등이 부재할 경우, 향후 노력이 수반되어야 하는 점에서 노력형으로 구분하였다. 마지막으로 경남과 전남과 같이 대다수 기준에서 타 지역 대비 낮은 자율성을 보인 지역들로 의존형(依存形)으로 분류할 수 있다. 이 유형은 문화재 정책체계에 있어 위임 받은 사무만을 중심으로 계획이 운영되고 세부사업 역시 국비 지원에 의존하여 편성되는 것으로 나타났다(〈표 2〉).

〈표 2〉 지방자치단체 문화재 정책체계 유형 분석

유형분류	주도형 (主導形)		의지형 (意志形)	노력형 (努力形)	의존형 (依存形)	
해당 지방자치단체	서울	인천	경북	충남	경남	전남
소관부서 설치 여부	○	○	○	○	○	○
전국 평균 대비 인력규모	↑	↑	↓	↓	↓	↓
국비 대비 자체예산 비중	↑	↑	↓	↓	↓	↓
위임사무 외 조례제정 여부	○	○	○	○	○	○
지역정책성 확보사업 보유 여부	○	○	○	○	×	×
지역문화재 활용사업 보유 여부	○	○	○	×	×	×

6개 지역에 대한 유형분석을 통해 중앙집권적인 국내 문화재정책 상황 속에서도 지역별로 문화재정책 체계가 상이하다는 점을 파악할 수 있다. 이상의 유형분류는 지방자치단체들이 문화재를 통해 지역 특색을 확보하고 강화하려는 정책 방향성을 추구한다는 점에서 의의가 있다. 즉, 지방자치단체들이 문화재가 보유한 가치를 인식하여 지역 공공재이자 문화자원으로 문화재를 인식한다는 점이다. 이처럼 각 지방자치단체들의 문화재정책 체계에 있어 분권화 노력은 차등적으로 발생하고 있다. 따라서 다음에서는 분권화 조건에 대해 실제로 문화재 시행계획 업무를 담당하는 지방자치단체 문화재 담

당 공무원 및 문화재 연구자를 대상으로 근거이론분석을 실시하여 국내 문화재 정책체계의 분권 조건을 검토한다.

2. 문화재정책 체계의 분권 조건

1) 중심현상: 지역 문화재 정책 수립을 통한 지역 문화재 보호(보존 및 활용)

지역 문화재 담당 공무원들이 인식하는 지방자치단체 문화재 정책 인식을 중심으로 개방코딩(open coding)을 진행하였다. 대부분의 면접 대상자들은 문화재 보호라는 큰 원칙에 동의했지만, 지역에 따라 일부 차별점이 나타나기도 했다. 공통적으로 문화재라는 특수한 대상을 다루고 있지만 지역별로 보유한 문화재와 문화재 정책 환경 여건이 서로 다르고 추구하는 정책 방향성 역시 상이하여 발생하는 현상으로 볼 수 있다. 각 지방자치단체의 문화재 정책계획인 시행계획 상 보존 및 활용사업이 서로 유사하게 수립되지만, 보유한 문화재를 통한 지역의 역사성 추진 방향이나 지역만의 고유사업이 명시되는 것으로 나타나고 있다.

따라서 문화재정책 체계와 관련된 중심현상을 ‘지역 문화재 정책 수립을 통한 지역 문화재 보호(보존 및 활용)’로 최종 범주화할 수 있다. 지역의 문화재 보존 및 활용을 위해 문화재 정책을 수립하는 것은 아래 설명된 바와 같이 심층면접을 통해 발견한 모든 범주의 참여를 통해 통합적으로 연결시킬 수 있다고 판단되기 때문이다.

지방자치단체 문화재 담당 공무원들은 문화재보호법에 명시된 대로 연간 문화재 계획을 수립한다(인과적 조건). 법에 따른 문화재 시행계획 수립에 있어 실무자들은 지방자치단체의 조직·인력 및 예산 등 정책체계 조건과 문화재 규제 및 주민들의 인식, 중앙집권적 문화재 정책과 정치적 압박 등 다양한 조건들에 영향을 받게 된다(맥락적 조건). 또한 실무자들은 수립되는 문화재 시행계획에 있어 지역별 고유한 문화재 계획과 문화재 활용사업의 증가, 문화재를 통한 역사성 확보, 그리고 지속적인 세계유산 등재 노력을 시도(중재적 조건)하는데, 이를 통해 지역 주민들이 갖는 문화재 인식에 대한 제고와 문화재 시행계획의 다양성 확보, 문화재청 및 타 지방자치단체와의 협력 등의 전략이 나타난다(작용-상호작용 전략). 결과적으로 지방자치단체 문화재정책 담당 인력은 성공적인 문화재정책을 위해 정책 우선순위를 확보하고자 노력하며, 이러한 노력은 지역에서의 문화재를 통한 향유 증진의 노력으로 이어진다(결과). 따라서 지역 문화재정책 수립을 통한 지역 문화재 보호(보존 및 활용)는 중심현상으로서 심층면접을 통해 발

생되는 모든 과정에 통합적 설명이 가능한 연결 고리로 볼 수 있어 중심현상으로 최종 선정하였다(〈표 3〉).

〈표 3〉 중심현상 범주

중심현상	하위범주
지역 문화재 정책 수립을 통한 지역 문화재 보호 (보존 및 활용)	지방자치단체가 인식하는 지역 문화재 현황
	지방자치단체 문화재 정책계획의 방향성

심층면접에 있어 팀장 A1과 학예연구사 B2는 지방자치단체가 인식하는 지역 문화재에 대하여 다음과 같은 의견을 제시한다.

지역 내 분포하는 지정문화재들에 대하여 보존과 전수강화 방안들을 목표로 삼고 계획을 수립하고 있고 해당 문화재들을 긴급보수 지원할 별도의 예산들도 편성하여 운영하고 있는 실정임.

대상자 A1

아무래도 목조 문화재가 많고 사찰도 많이 분포하고 있는 실정이라 이에 관해서 중점으로 관리하고 있는 상황임.

대상자 B2

한편 문화재 정책계획 방향성의 경우, 지역 문화재가 당면하는 정책 환경에 대한 인식과 새로운 문화재를 발굴하고자 노력하고 있는 점이 제시되었다.

아무래도 예산상의 문제로 지정문화재를 우선적으로 지원하고 있는 실정임. 문화재청 활용사업은 계속 신청하는 중이고 매년 계속 증가되는 추세임.

대상자 A1

지역 내에서 새로이 지정되는 근대문화유산을 통한 투자를 실시하여 운영했던 적이 있는데 현재는 중단되어 있는 상태임.

대상자 A3

2) 인과적 조건: 문화재 정책의 법적 근거

인과적 조건은 중심현상의 발생에 영향을 주는 사건이나 상황을 의미한다. 본 연구

는 중심현상인 지역 문화재 정책계획 수립을 통한 지역 문화재 보호(보존 및 활용)에 대한 인과조건으로 ‘문화재 정책의 법적 근거’를 최종적으로 범주화하였다.

문화재 정책에 있어 가장 근간이 되는 법은 문화재보호법이다. 본 연구에서 살폈던 지방자치단체의 문화재 시행계획 역시 문화재보호법을 근거로 하여 수행되는 계획이다. 심층면접 대상자들은 이와 같은 점을 지적하며, 결국 지방자치단체의 문화재정책에 대해 문화재보호법 상 명시된 사무 위임에 대해서 논의한다. 따라서 본 연구에서는 중심 현상에 직접적으로 영향을 주는 인과적 조건을 법적 근거로 설정하고 하위 범주로 ‘지방자치단체 문화재 정책의 법적 근거’를 설정하였다(〈표 4〉).

〈표 4〉 인과적 조건 범주

인과적 조건	하위범주
문화재 정책의 법적 근거	지방자치단체 문화재 정책의 법적 근거

심층면접 대상자들은 문화재보호법에 따라 위임된 사무에 대하여 시행할 필요성을 제기하며 상위법인만큼 충실히 수행하려는 노력과 더불어, 자체적인 피드백에도 도움이 되는 점을 지목한다.

문화재보호법 상 5개년 기본계획이 수립되면 지방자치단체에서 연도별 계획을 수립하여 제출. 법에 따라서 계획을 충실히 세우고자 노력하는 중.

대상자 A1

문화재정책에서의 계획은 크게 두 가지가 있음. 하나는 5개년 계획과 그에 따른 연 단위 시행계획임. 둘은 차이를 가지는데 5개년 계획의 경우 방향성을 설정하는 계획이며 이 방향성에 대해 실제 세부 사업들이 연간 계획에 수립되게 됨. 정권이 바뀌면 계획도 수정되다 보니 한계도 있지만 분명한 점은 반드시 수립되어야 한다는 점임. 계획을 통한 피드백은 우리의 정책 발전에 많은 도움을 줌.

대상자 A3

문화재 시행계획은 「문화재보호법」에 명시되기에 잘 수행되는 것으로 알고 있음. 법에 의해 진행되다 보니 큰 문제 없는 것으로 알고 있음.

대상자 C2

제한된 상황 속에서도 지방자치단체들 중에 문화재 정책에 대한 높은 의지를 보이는 곳들이 있음.

대상자 C3

3) 맥락적 조건: 지방자치단체 정책 여건 및 지역 내 문화재 갈등

맥락적 조건은 인과적 조건과 더불어 중심현상이 발생한 원인으로 이에 영향을 미치는 특수한 조건을 의미한다. 본 연구는 지방자치단체의 문화재 시행계획에 있어 지방자치단체의 정책 여건 및 지역 내 문화재 갈등과 관련된 맥락적 조건들을 최종적으로 범주화하였다.

먼저 지방자치단체 정책 여건의 경우, 대부분의 심층면접 참여자가 부족한 인력과 예산을 한계로 인식하였다. 인력 충원이 없는 상태에서 증가하는 문화재 관련 업무가 부담되는 실정인 것으로 나타났다. 또한 문화재 담당인력의 문화재 전문성 확보 역시 필요한 것으로 나타났다. 심층면접 대상자들은 인사 이동으로 인해 2~3년 정도면 순환 배치되는 일반직 공무원의 경우, 문화재와 관련된 전문성을 보유하지 못해 실제 업무에 있어 지장이 많은 점을 지적하고 있다. 또한 별도 배치되는 학예직이 있으나 박물관 등의 업무 전담으로 일반직과는 업무의 성격이 다른 점이 한계점으로 지적되었다.⁹⁾ 문화재정책 예산의 경우, 심층면접 대상자 모두 부족한 예산의 한계를 인식하고 있었다. 국가지정문화재의 보수 정비 및 활용에 있어서 국비 지원이 없을 경우 지방예산만으로 문화재 관리에 한계가 있다는 점, 자체적인 사업을 구상하더라도 예산이 부족하여 실행하기 어려운 점을 지적하고 있다. 따라서 심층면접 대상자들은 지방자치단체의 문화재정책에 있어 예산 확보를 매우 중요하게 여겼으며, 유형화 기준의 중요한 조건으로 지목하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 맥락적 조건 중 ‘문화재 인력 및 예산’을 설정한다.

한편 지역 내 문화재 갈등과 관련해서는 주로 문화재 규제 및 지역 주민들의 문화재 인식과 관련된 요인들이 제시되었다. 문화재보호법은 문화재 원형보존을 원칙으로 삼고 있기에 기본적으로 규제 성격을 갖는다. 이러한 중앙집권적 문화재정책에 따른 규제로 인한 재산권 갈등 등이 지속적으로 나타나고 있는 실정이며, 심층면접 참여자들도 이를 잘 인지하고 있다. 규제 해소를 위해 문화재청과의 논의도 있었지만 문화재 원형 보존의 원칙에 의하여 개선이 쉽지 않은 상황이다. 비록 과거에 비하면 규제로 인한 갈등의 표출이 극단적이지는 않지만, 문화재 민원이 여전히 발생하고 있어 지방자치단체 문화재 행정인력은 갈등 상황에서 중재적 역할을 주로 수행하고 있는 것으로 나타났다. 지속적인 규제 갈등으로 인해 여전히 문화재를 규제 대상으로 보는 지역 주민들이 있음을

9) Zan(2007)에 의하여 문화재 분권에 있어 주의해야 할 전문성의 단편화에 대해 국내 공무원들도 문제로 인식하고 있다는 점을 알 수 있다. 심층면접 대상자들은 지방자치단체 문화재 정책 유형에 있어 인력 조건의 중요성을 특히 강조하였다.

심층면접을 통해 알 수 있었다. 다만 문화재 활용사업이 꾸준히 시행되는 것과 더불어 문화자원으로의 인식도 나타나 지역 문화재에 대한 자부심이나 활용을 요구하는 주민들도 나타나고 있는 실정이다. 이러한 결과를 바탕으로 ‘중앙집권적 문화재 정책’, ‘문화재 규제 갈등’ 및 ‘지방자치단체별 주민들의 문화재 인식’을 맥락적 조건으로 설정하였다.

마지막으로 특정 문화재와 관련된 정치적 압박이 인식되는 것으로 나타났다. 지정·비지정 문화재 중 지역 정치인들이 개입되어 지원 등에 대한 논의가 발생하는 것으로 나타났다는데, 지역 문화재 행정인력으로서 절대 간과할 수 없는 사항으로 이는 맥락적 조건 중 ‘문화재 정책과 지역 정치’로 설정하였다(〈표 5〉).

〈표 5〉 맥락적 조건 범주

맥락적 조건	하위범주
문화재 인력 및 예산	지방자치단체 문화재 담당 조직 및 인력
	지방자치단체별 문화재 정책 예산
중앙 집권적 문화재 정책	문화재보호법에 따른 중앙 집권적 국내 문화재 정책
문화재 규제 갈등	문화재 정책의 규제 속성
	문화재 정책 주무기관과의 규제 논의
지방자치단체별 주민들의 문화재 인식	주민들의 문화재에 대한 양면적 인식
문화재 정책과 지역 정치	지역 내 정치적 압박

다음은 맥락적 조건 범주와 관련된 심층면접 내용을 정리한 것이다.

30년을 공직 생활한 저도 여기오면서 처음으로 문화재 업무를 접했음. 학예사 인력은 주로 박물관 인력이라 전문성에서 차이가 발생하게 됨. 일반직도 전문성이 필요함을 의미함. 본인은 일반직과 학예직과의 시너지가 발생되어야 한다고 생각함. 일단은 학예사 관련해서 인원 충원을 계획하고 있고, 보다 많은 역할을 부여하고자 함.

대상자 A3

문화재 보수 및 활용 예산의 약 60% 정도는 국비 지원을 통해 확보하고 있는데 솔직히 충분치는 않음. 다만 어려운 상황 속에서도 지역을 근거하는 국외문화재들에 대한 환수사업을 진행하려고 노력하고 있음. 이를 위해 작년부터 이미 예산을 편성했고 현재 증액하고 있는 실정임. 예산과 인력이 부재할 경우 분권은 어려울 것으로 예상.

대상자 A1

주민들의 문화재 인식은 양면성을 가짐. 재산권 제한으로 갈등이 나타나기도 하지만 지역민들이 느끼는 자부심도 분명히 있음. 본인이 사는 지역이 특정 역사성을 가진다는 자부심을 의미함.

대상자 A2

역사문화환경 조례승인권은 결국 중앙부처에 있기에 문화재청을 통하지 않으면 안됨. 저희 같은 경우, 지속적으로 수정하려고 했지만 잘 안됨. 한번 수정이 발생할 경우 다른 사례에 영향을 줄 수 있어 조심스러운 점은 공감하지만 지역의 성격을 같이 봐줬으면 하는 희망이 있음.

대상자 A4

우선 지원대상은 지정문화재인데 지정되지 않은 문화재 중에서도 지원 욕구가 많음. 특히 전통사찰 같은 곳 중에는 지정 안 되어 있어도 지원을 요청하는 경우가 있는데 아무래도 정치적 압박도 같이 따라오는 경우가 있음.

대상자 A1

4) 중재적 조건: 다양해진 문화재 정책 방향성

중재적 조건은 중심현상에 대한 강도를 완화시키거나 변화를 주는 조건을 의미한다. 본 연구에서는 지방자치단체 문화재 시행계획에 대한 중재적 조건으로 다양해진 문화재 정책 방향성에 대해서 범주화를 시도하였다.

먼저 면접 대상자들은 최근 고유한 문화재 계획을 수행하기 위해 노력하는 것으로 나타났다. 이는 지역 문화재에 대한 이해에서 비롯되며 아직 인력과 예산의 부족으로 다양한 사업들이 제시되고 있지는 않지만 특정 문화재를 활용한 세부사업이 운영됨을 사업계획서를 통해 확인할 수 있다. 둘째, 문화재 활용의 증가이다. 심층면접 대상자들은 문화재 활용사업의 증가가 분명 계획에 영향을 주는 것으로 인식하고 있어 시행계획에 대한 변화를 주는 요인으로 판단할 수 있다. 셋째, 문화재를 통한 지역 역사성 확보도 문화재 시행계획에 영향을 준 것으로 나타났다. 문화재를 통한 역사성 확보는 문화재정책의 주요한 목표는 아니지만 문화재가 지닌 고유한 가치를 고려했을 때 지방자치단체 공무원들은 문화재와 지역 역사성 간 관계가 형성되는 것으로 인식하며 결과적으로 지역 주민들의 문화재 인식에 영향을 주는 것으로 파악했다. 이는 문화재정책 분권 측면에서도 중요하다. 지방자치단체 문화재 담당 공무원들이 문화재정책 분권의 필요성을 이미 공유하고 있다는 점에서 앞선 지방자치단체의 유형분류가 상이하게 발생하는 이유를 설명할 수도 있을 것이다. 넷째, 지속적인 세계유산 등재 노력이다. 지방자치단체들은

보유한 문화재 중 세계유산의 가능성이 있는 문화재들을 지속적으로 등재시키기 위해 노력하고 있으며 이를 위해서 자체적인 노력이나 국가 혹은 지역 간의 협력에도 적극적으로 임하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 중재적 조건에 대하여 ‘지방자치단체 문화재 정책 분권 노력’, ‘문화재 활용’, ‘문화재를 통한 지역 역사성 확보’, ‘지속적인 세계유산 등재 노력’으로 범주화하였다(〈표 6〉).

〈표 6〉 중재적 조건 범주

중재적 조건	하위범주
지방자치단체 문화재 정책 분권 노력	지역 특색이 반영된 고유 문화유산 사업 추진
문화재 활용	문화재 활용 사례 증가
	문화재 활용을 통한 지역 경제 창출
문화재를 통한 지역 역사성 확보	지역 역사성 제공 노력
지속적인 세계유산 등재 노력	지역 내 세계유산 등재 노력

중재적 조건에 대한 심층면접 대상자의 심층면접 내용 발췌는 다음과 같다.

문화재 활용사업의 증가는 확실히 문화재 계획에 영향을 주는 것 같음. 특히 문화재가 규제만 있는 대상이 아니라 지역민들의 일자리와 소득창출에 기여할 수 있다는 점을 알릴 수 있어 의미가 있는 것 같음.

대상자 A2

지역 역사 인식 강화가 정책의 주목적은 아니지만 문화재와 역사가 뗄 수 없는 관계 다 보니 상관성을 가지는 것으로 생각함. 특히 담당 지역의 주인의식이 높지 않은데 이를 높이는 매개체로 문화재가 활용될 수 있다고 봄.

대상자 A3

우리 지역 문화유산의 강점이라 하면 역시 세계유산이 여러 개 지정되어 있다는 점을 들 수 있음. 특히 앞으로도 새로운 세계유산을 등재하기 위해 노력 중이며 이를 위한 자문 역시 적극적으로 수행하는 중임. 세계유산센터 같은 걸 만들어 보존 및 활용의 가능성도 증대시킬 계획도 있음.

대상자 A1

올해부터 문화재청 활용사업을 제외하고 자체 예산으로 활용 프로그램을 좀 만든 상황임. 지역에 속해 있는 복합문화공간이라던지 역사 공간 등을 활용해서 도시재생사업과도 연결도 시도 중... 지역의 다양한 계층이 문화재를 향유했으면 좋겠는데 아직 협력이 잘 안되는 부분도 있음. 특히 무형문화재 선생님들 공예 제작품을 관광자원으로 키우고 싶었지만 보유자 분들이 원치 않는 상황임. 그래도 제작 비용 지원도 하는 중. 매년 제작되는 기념품 제작에 공예 제품을 추가하고 싶었지만 이견 기념품 단가제한이 있어서 진행이 불가함.

대상자 A3

5) 작용·상호작용 전략: 문화재 인식 제고와 다양성 확보 노력

작용·상호작용 전략은 중재적 조건 범주들의 영향과 반응하여 심층면접 대상자들이 중심현상에 대처하기 위해 취해지는 의도적 행위 또는 내적 심리 상태를 의미한다. 본 연구에서는 중재적 조건에 따른 작용·상호작용 전략에 대해서 문화재 인식 제고와 다양성 확보 측면의 노력을 범주화하였다(〈표 7〉).

심층면접 대상자들은 지역 문화재 시행계획에 있어 주민들의 문화재 인식 제고를 위해서 고민하는 것으로 나타났다. 지역 내 문화재 갈등에 중재자로서 적극적으로 개입하는 한편, 문화재정책이 단순히 규제 정책이 아닌 지역 문화자원으로서 문화재를 통한 향유가 발생할 수 있음을 인식시키기 위해 노력하는 것이다.

다른 한편으로는 문화재를 지속적으로 발굴하여 지역 문화자원을 확보하고, 새로운 정책 아이디어 창출을 위해서도 노력하는 것으로 나타났다. 인력과 예산의 한계로 쉽지 않은 상황이지만 지방자치단체들은 전문인력을 확충하고 지역에 위치하는 문화예술기관과의 협력이나 관련 인프라 개선 등을 통해서 문화재 정책의 다양성을 확보하고자 노력한다.

마지막으로 문화재청과 타 지방자치단체와의 협력적 관계를 고민하고 있다. 문화재청을 통한 문화재 보존 및 활용 국비지원이 이뤄지는 상황에서 심층면접 대상자들은 문화재청과 원활한 관계를 유지하고, 타 지방자치단체와의 협력이 가능한 사항에 대해서

〈표 7〉 작용·상호작용 전략 범주

작용·상호작용 전략	하위범주
지방자치단체별 주민 문화재 인식 제고	지방자치단체 주민들의 문화재 인식 제고를 위한 전략
지방자치단체별 문화재 시행계획 다양성 확보를 위한 노력	지방자치단체 문화재 정책의 다양성 확보
중앙정부 및 타 지방자치단체와의 협력 전략	관계 부처 간 협력 전략 계획

는 적극적으로 협력 관계를 유지하여 사업을 계획해 나가는 것으로 나타났다.

따라서 본 연구에서는 작용·상호작용 전략에 대하여 ‘지방자치단체별 문화재 시행 계획 다양성 확보를 위한 노력’, ‘지방자치단체별 주민 문화재 인식 제고’, ‘중앙정부 및 타 지방자치단체와의 협력 전략’ 등을 범주로 설정하였다.

작용·상호작용 범주에 대한 심층면접자들의 심층면접 내용 발췌는 다음과 같다.

보존과 활용, 그리고 관광 등의 연계성이 잘 이루어져야 함. 문화재 야행 사업과 같은 활용사업은 주민 참여도 매우 높은 편임. ... 규제 갈등에 대해서도 문화재 주변 지역에서 사업을 하고자 할 때 발생할 수 있는 마찰에 대한 중재자적 역할을 수행하고 있는 실정임.

대상자 A1

현재 지역에서 디지털 아카이브를 통한 문화재 온라인 접근성을 높이하고자 노력 중. 지리정보와 접목하여 역사성과 유적을 모두 볼 수 있도록 준비 중이며 장기 계획의 일부로 이제 진행 중. ...문화재 신규발굴 못지 않게 지역의 문화예술관련 기관 협력이나 인프라 등의 개선도 중요하다고 생각함.

대상자 A3

문화재청과의 협력은 굉장히 좋다고 생각됨. 특히 세계유산과 관련해서 좋음. 사실 세계유산의 등재 과정에는 온 국가적 역량이 동원되는 점이 있음.

대상자 A2

사실 문화재청이 사업비를 지원해주는 상태니 마찰을 만들지 않을 수 있도록 노력 하는 중임. 업무에 있어서 지역 내 시·군도 저희를 도와서 마찰이 발생하지 않도록 노력하고 있는 실정임.

대상자 A1

6) 결과: 문화재 정책 우선순위 확보 노력 및 문화재 향유 증진

결과는 작용·상호작용 전략에 대한 반응으로 결과적으로 발생된 것을 의미한다. 심층면접 대상자들은 주민들의 문화재 인식 제고나 문화재 시행계획 다양성 등 분권적 문화재정책을 위해서는 지방자치단체의 문화재 행정 인력 및 예산의 확충이 필요함을 토로하였고 이는 결국 문화재정책의 우선순위가 확보될 수 있도록 노력이 필요하다는 결과로 이어졌다. 문화정책이 전반적으로 지역에서 우선순위가 낮은 정책에 해당하는 데 특히 문화재정책은 문화정책 중에서도 우선순위가 더 낮음을 지적한다. 가시적인 성과 도출이 어렵고, 규제적 성격이 강한 문화재정책의 특성 상 주민들의 부정적 인식과

더불어 민선 단체장의 문화재정책에 대한 관심이 낮을 수밖에 없다는 것이다. 심층면접 대상들은 문화재정책의 우선순위를 확보하기 위해서 우선적 조건으로 문화재 정책을 통한 향유 증진이 필요한 점을 지목한다. 따라서 본 연구는 결과에 대하여 ‘문화재 정책 우선순위 확보 노력’과 ‘문화재 향유 증진 고민’을 범주로 설정하였다(〈표 8〉).

〈표 8〉 결과 범주

결과	하위범주
문화재 정책 우선순위 확보 노력	낮은 문화재 정책 순위 인식
문화재 향유 증진 고민	문화재 정책을 통한 문화향유 가능성

결과 범주에 대한 심층면접 내용은 다음과 같이 나타난다.

문화재 정책은 과학 사업 대비 중요도가 낮은 것 같음. 문화예술에 있어서도 문화재는 후순위라고 느끼고 있음. 사실 문화재가 있어야 관련 산업화 등을 육성할 수 있는데 지금 같은 상황에서는 어려움.
대상자 A2

사실 기관장의 관심이 매우 중요함. 이견 중앙에서 관련 평가를 진행할 시 기관장의 문화재 관심도가 평가 지표로 들어가는게 입증함. 민간선출직이다 보니 주민이 관심을 가지면 기관장들도 관심을 가지게 됨.
대상자 A3

문화재에 대해 좋은 관광자원이라는 점 역시 의식하고 있음. 보존이 원칙이지만 좀 더 향유하는 점이 필요하다고 생각함.
대상자 A4

취약계층을 포괄하는 문화재 향유 노력이 앞으로 추구해야 할 방향 중 하나라고 생각함.
대상자 B2

제한된 상황 속에서도 문화재 정책 개선을 위해 지자체들이 노력하고 있는 것을 파악하고 있음.
대상자 C3

3. 논의

본 연구는 국내 광역자치단체의 문화재정책 체계 유형을 분석하고 이에 따른 문화재 정책 체계의 분권 조건에 대한 분석을 시도하였다. 담당 조직, 인력, 예산, 위임사무 외 자체 조례 및 지역 사업 등을 토대로 6개 광역자치단체들의 문화재정책 체계 유형을 분석한 결과 주도형, 의지형(意志形), 노력형, 의존형(依存形)의 4가지 유형을 도출하였다. 지방자치단체의 문화재정책 체계 유형 차이를 통해 중앙집권적인 문화재정책 기조에도 불구하고 변화하는 문화재정책 환경에 대응하고자 하는 일부 지방정부들의 적극적인 노력을 확인할 수 있으며, 결과적으로 문화재정책의 분권화가 시도되고 있음을 추론할 수 있다.

문화재청(2018)의 문화유산 향유 관련 인식조사에서 나타난 지방 공무원들의 인식을 보면 문화재 활용 사업에 있어 지역문화유산에 대한 관심이 중요한 요인임을 지적하며 더 많은 시민들이 문화재를 향유할 수 있도록 정책 방향의 정립이 필요하다는 점에 공감하는 것으로 나타났다. 이를 위해 지방자치단체의 문화재 인식에 있어 변화가 요구된다. 즉, 문화재 정책의 수요에 부합하는 인식 전환을 통해 지역이 당면하고 있는 문화재 정책환경에 부합하되 보존, 관리, 활용 등을 종합적으로 고려한 정책 추진이 필요하다는 것이다. 문화재 활용뿐 아니라 본 연구에 의하여 의존형으로 분류된 경상남도와 전라남도가 각각 가야고분군과 고흥 갯벌을 세계유산으로 등재하기 위해 노력하는 점을 통해 지속적인 지역 문화재 발굴과 관리 노력이 지방자치단체 수준에서 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

문화재정책 체계 유형화를 통해 제시된 문화재정책의 분권화와 관련하여 담당 공무원 및 연구진들을 대상으로 심층면접을 실시한 결과 문화재정책 체계의 가장 중요한 분권 조건으로 인력과 예산이 제시됨을 파악할 수 있다. 인력과 예산에 대한 인식은 분권 유형 중 주도형 유형과 연계됨을 알 수 있다. 주도형이 담당 인력 규모와 자체적인 사업을 수행할 수 있는 예산을 확보하고 있다는 점에서 주도적인 문화재정책 체계를 구축할 수 있음을 고려한다면, 향후 문화재정책 체계의 분권화는 문화재에 대한 전문성을 담보하는 인력의 확보와 지방자치단체의 문화재정책 예산편성 노력에 따라 변화할 것으로 예상된다. 심층면접 대상자들 역시 지역 문화 자원으로서 문화재 향유 수요가 높아지는 점을 지적하며, 문화재에 대한 담당인력의 전문성과 더불어 자체적인 활용 계획을 수립하기 위한 예산 확보가 필요한 점을 지적하고 있다. 또한 인력과 예산이 확보된다는 점

은 중앙집권적인 국내 문화재정책 체계에서 중앙과 지방정부 간 업무 분장을 통한 효율성을 담보할 것으로도 기대된다.

한편, 문화재정책이 지역 문화 관련 정책 중에서도 우선순위가 낮고, 규제적 속성으로 인해 주민들의 인식이 좋지 않았지만, 문화재 활용을 통해서 문화재에 대한 주민인식을 개선하고 정책 우선순위를 확보하려는 노력도 나타나고 있다. 그 동안 국내 문화재정책은 원형 보존의 원칙에 입각하여 강력한 규제 속성을 보여왔고, 이로 인해 문화재와 관련된 부정적인 인식마저 나타나기도 했다. 1962년 문화재보호법 제정 당시에도 문화재 활용은 엄연히 문화재 보호의 개념¹⁰⁾에 포함되었지만, 보존 원칙에 비해 주목받지 못하는 것이 현실이었다. 심층면접 대상자들은 문화재청이 2008년 문화재 활용사업을 시작한 이래, 지역 주민들 역시 문화재에 대한 인식이 변하고 있음을 지적하며 문화재 활용을 통한 문화 향유를 기반으로 장기적으로 문화재정책의 우선순위를 확보하고자 노력하고 있다고 진술하고 있다. 실제 많은 지방정부들이 문화재청의 활용사업을 중심으로 향유사업을 추진하고 있지만 일부 지방정부들은 이미 문화재청 사업 외에도 자체적인 활용사업을 계획하고 있는 상황이다. 향후 문화재 활용에 대한 지역적 수요가 높아질수록 문화재정책 체계에 있어 전문성을 담보한 인력 확보와 중앙정부 지원이 아닌 자체적인 예산 편성을 유도하여 문화재정책 체계의 분권화가 촉진될 것으로 예상할 수 있다.

V. 결론

문화 분권 관점에서 볼 때 문화재정책 체계의 분권에 대한 논의는 중요한 의미를 갖는다. 하지만 중앙집권적 문화재정책으로 인해 이에 대해서는 기존에 제한적으로 논의되어 왔다는 점에서 문화재정책 체계의 분권 조건 연구는 문화재정책 연구에 있어 새로운 지평을 제시할 수 있다. 이를 위해 본 연구는 분권적 정책체계 요소들에 대한 검토를 토대로 서울, 인천, 경북, 충남, 경남, 전남의 6개 지역을 대상으로 광역자치단체들의 문화재정책 체계를 조사하여 유형 차이를 검토했다. 또한 지방자치단체 간 유형 차이를 검토한 후 문화재를 담당하는 공무원 및 연구자들을 대상으로 한 심층면접을 통해 근거이론분석의 패러다임모형에 입각해 국내 문화재정책 체계에서 중요하게 인식되는 분권

10) 문화재보호법상 문화재 보호는 보존과 활용을 통해 이루어지는 점이 명시되어 왔다(국가법령정보센터, 2021).

조건들을 도출하였다. 이에 따른 본 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, 그간 논의가 상대적으로 제한된 국내 지방자치단체의 문화재 정책체계를 검토함으로써 공통된 위임 사무 수행에도 불구하고 차이가 발생됨을 검토하였다. 국내 문화재정책은 주무부처인 문화재청을 통해서 중앙집권적인 성격을 보이고 있지만, 중앙집권적 성격에도 불구하고 국내 지방자치단체들은 제한적이거나 자체적은 문화재정책을 수립하기 위해 노력하고 있다. 특히 지역의 문화재 향유 수요 및 문화재를 통한 경쟁력을 확보하기 위한 노력이 수반되고 있어 국내 문화재정책 체계에서 분권화가 이루어지고 있다 판단된다.

둘째, 문화재정책 체계 상 발생하고 있는 분권화에 대하여 분권 조건을 바탕으로 유형화를 시도하였다. 지방자치단체별로 문화재정책에 있어 인력, 조직, 자체 예산, 문화재 시행계획 등을 검토하여 문화재정책의 지방자치단체 유형을 구분한 결과 가장 적극적인 주도형 유형과 지원에 의존하고 있는 의존형 유형 등 4개의 유형을 제시할 수 있었다. 이 같은 유형 제시는 향후 국내 문화재정책의 분권화에 있어 지방자치단체별 수준을 파악하고, 수준별 전략을 제시하는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 광역자치단체에서 문화재정책을 담당하는 공무원 및 문화재 정책 연구자를 대상으로 심층면접을 실시, 지방자치단체의 문화재정책 수준 파악 및 지방자치단체 간 문화재정책의 유형 차이가 발생하는 분권 조건을 파악했다. 문화재정책의 일선을 담당하고 있지만, 그간 지방자치단체에서 문화재 담당 공무원의 인식과 관련되서는 논의가 매우 제한적으로 이루어졌다. 본 연구는 근거이론분석을 바탕으로 관계자 심층면접을 실시한 결과, 문화재정책에 대한 관심이 높진 않지만 보존에서 향유 중심으로의 인식 전환이 발생함에 따라 과거에 비해 많은 관심을 받는 점을 파악할 수 있었다. 특히 담당 공무원들은 지역 문화재에 대해 자부심을 나타내며, 자체적인 계획 수립 등 다양한 노력을 시도하고 있음을 알 수 있었다. 이는 앞서 문화재의 공공재적 속성을 고려한다면, 국내 지방자치단체들은 이미 지역의 문화자원으로 문화재를 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 방법을 모색해 나가고 있음을 의미할 것이다.

넷째, 지방자치단체들의 문화재정책에 있어 분권화 노력은 장기적으로 문화재의 향유와 더불어 문화재정책 업무의 분산을 통한 효율성 확보에 기여할 수 있을 것이다. 지역 문화자원으로서 문화재에 대한 향유 중심의 계획은 지역 주민들의 문화 수요에 대응함과 더불어 경제적 가치 창출을 기대할 수 있으므로 예상된다. 실제로 심층면접 대상자들

은 문화재 향유를 통해서 문화재에 대한 인식과 더불어 경제적 파급효과를 기대할 수 있는 점을 제시하며, 문화재청의 문화재 활용 사업 뿐만 아니라, 자체적인 사업을 개발해 나가려는 의지를 보였다. 이러한 적극적 의지는 문화재청 중심의 국내 문화재정책 체계에 있어 업무 분산을 통한 효율성 달성으로 연결될 수 있을 것으로 기대되기도 한다.¹¹⁾

앞선 분석에도 불구하고, 본 연구는 지방자치단체 중 6개 광역시도만을 분석 대상으로 삼은 점, 문화재 시행계획 등 공개된 자료에 한하여 문헌 분석을 실시했다는 점, 제한된 인원을 대상으로 심층면접을 실시했다는 한계를 가지고 있다. 다만, 그간 지방자치단체의 노력에도 불구하고 국내에서 문화재정책 분권 논의가 상대적으로 제한되었고, 특히 문화재정책의 일선에서 근무하는 지방자치단체 공무원의 인식과 관련된 논의가 많지 않았던 점을 고려했을 때 본 연구는 향후 국내 문화재정책 연구에서 분권화 측면에 기여할 수 있을 것으로 기대한다○.

11) 다만, 앞서 제시된 바와 마찬가지로 상호 간의 충분한 의사소통과 지방자치단체의 인력 규모 및 전문성이 매우 중요한 선행조건으로 판단된다.

[참고문헌]

- 강경환(2010), 문화재 정책의 전략과 과제, 「국토」, 32-43.
- 권향원(2016), 근거이론의 수행방법에 대한 이해: 실천적 가이드라인과 이론적 쟁점을 중심으로, 「한국정책과학학회보」, 20권 2호, 181-216.
- 권향원·최도림(2011), 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해: 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로, 「한국행정학보」, 45권 1호, 275-302.
- 제인국(2019), 독일 문화재 보호법제의 체계와 발전양상, 「유럽헌법연구」, 30호 207-236.
- 김민동(2016), 이탈리아 문화재 및 경관재법에서의 문화재“ 개념”, 「일감법학」, 33호 311-332.
- 김민섭(2018), 문화재보호법상 문화재지위 성립에 관한 고찰, 「법학논총」, 30권 3호, 87-115.
- 김영천·이동성(2012), 질적 연구방법으로서 근거이론의 철학적 배경과 방법론적 특성에 대한 고찰, 「열린교육연구」 20권 2호, 1-26.
- 김정순(2010), 「문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구」, 세종: 한국법제연구원.
- 류호철(2014), 문화재 활용의 개념 확장과 활용 유형분류체계 구축, 「문화재」, 47권 1호, 4-17.
- 류호철(2020), 지역 문화재로서 증평 남하리사지의 가치와 교육적 활용, 「동아시아고대학」, 58권, 211-240.
- 문화재청(2018), 「2018년 문화유산 향유 및 인식 실태조사」, 서울: 문화재청.
- 박광국(2019), 「문화와 국민행복, 문화국가 만들기」. 서울: 대영문화사.
- 박미리·이영근(2017), 문화재보호법의 법적 위상에 관한 연구, 「문화재방재학회 논문집」, 2권 2호, 53-57.
- 박석희·남지원(2009), 행정연구에서의 해석적 연구과정의 탐색, 「정부학연구」, 15권 1호, 215-245.
- 박창화(2014), 「교사들의 교원성과급 제도 수용현상에 대한 분석: 근거이론적 접근」, 고려대학교 행정학과 박사학위논문.

- 신정규(2018), 지역문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점, 「법과 정책」, 24권 2호, 153-194.
- 심승구 외(2006), 「문화재활용을 위한 정책기반 조성 연구」, 서울: 문화재청.
- 이남인(2014), 「현상학과 질적연구: 응용 현상학의 지평」, 서울: 한길사.
- 이동범 · 김기봉 · 김재홍(2013), 「문화재 통합관리체계 구축 방안 연구」, 서울: 문화재청.
- 이영라(2020), 「지역문화정책에 나타난 주민참여 과정 연구: 생활문화공동체 만들기 사업을 중심으로」, 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위 논문.
- 이현경 · 손오달 · 이나연(2019), 문화재에서 문화유산으로: 한국의 문화재 개념 및 역할에 대한 역사적 고찰 및 비판, 「문화정책논총」, 33권 3호, 5-29.
- 임학순(2019), 문화재야행 사업에서 소비자의 문화재 가치 인식 변화 요인에 관한 연구, 「예술경영연구」 52권, 107-133.
- 장호수(2006), 문화재활용론-활용의 개념과 범주에 대하여, 「인문콘텐츠」, 0권 7호, 155-173.
- 정보람(2020), 지역문화재정 실태와 문화분권 및 자치 실현을 위한 정부간 재정관계 개선방안, 「한국지방재정논집」, 25권 3호, 63-89.
- 정상철 · 최종호 · 강보배 · 김수민(2018), 「문화재의 새로운 방향과 의제」, 서울: 문화재청.
- 조일형 · 채경진 · 오현주 · 전인석(2019), 역사문화환경 보호정책의 무형적 편익이 규제순응에 미치는 영향: 역사문화환경 보존지역 거주자의 인식도를 중심으로, 「정책개발연구」, 19권 1호, 1-33.
- 채경진 · 서순복(2017), 문화재 관련 기본법령체계 재구축 연구, 「법학논총」, 24권 2호, 61-86.
- 최장락 · 이상희(2013), 대전지역 근대산업유산의 가치와 활용에 관한 정책적 함의, 「디지털융복합연구」, 11권 11호, 107-115.
- Bryman, A.(2008), Social research methods. (3rd ed.) Oxford University Press.
- Charmaz, K.(2006), Constructing grounded theory. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fukuyama, F.(1997), Social capital and the modern capitalist economy:

- Creating a high trust workplace. *Stern Business Magazine*, 4(1).
- Glaser, B. G.(1998), Doing grounded theory. Mill Valley, CA: Sociology Press.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L.(1965), Aeareness of dying. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L.(1967), The discovery of grounded theory: Strategies for qualitaive research. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Saldana, J.(2012), *The coding manual for qualitiative researchers*, Sage Publications.
- Strauss, A.(1987), Qualitative analysis for social scientists. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, A., & Corbin, J.(1990), Basic of qualitative research: Techniques and procedures for developint grounded theory(2nd ed.). CA: Sage Publications. Inc.
- Tibout, C.(1956), A pure theory of public expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Whetten, D. A.(1989), What constitutrs a theoretical contribution? *The Academy of Management Review*, 14(4), 490-495.
- Zan, L., Baraldi, S. B., & Gordon, C.(2007), Cultural heritage between centralisation and decentralisation: Insights from the Italian context. *International Journal of Cultural Policy*, 13(1), 49-70.
- 국가법령정보센터(2021). <https://www.law.go.kr/>
- 문화재청(2021). <http://www.cha.go.kr/main.html>

[Abstract]

An Analysis on Types of the Decentralization of Cultural Heritage Policy: Based on the Grounded-Theory Analysis

Jorn, In-Seog · Park, Sauk-Hee

Cultural heritage is regarded as an important cultural resource in local communities and provides various historical meanings to residents and visitors. However, the cultural heritage policy of Korea is inclined toward a centralized system despite increasing demands for decentralization of culture, mostly focusing on the preservation and protection of cultural heritage. Decentralization could promote the accountability and responsibility of the government through the devolution of authority to local governments. In this context, this article classifies the local government's cultural heritage policy system into four categories –self-directed, proactive, improving, and dependent type – by investigating cases of Seoul, Incheon, Chungnam, Gyeongbuk, Gyeongnam, and Jeonnam. More importantly, this study explores conditions for the decentralization of the cultural heritage policy system in Korea through in-depth interviews with local public officials and researchers, drawing on the grounded-theory analysis method. These imply that some local governments, under centralized situation, make efforts to decentralize the cultural heritage policy by increasing manpower and budget, and delegating authority in addition to using their local cultural heritage.

[Keywords] decentralization of culture, cultural heritage policy, cultural heritage, local government, grounded-theory analysis

Jorn, In-Seog_Associate Researcher, Korea Cultural Heritage Policy Institute / First Author
(jisindol@kchpi.or.kr)

Park, Sauk-Hee_Professor, The Catholic University of Korea / Corresponding Author
(nice113@catholic.ac.kr)