



지역축제의 현황과 합리화 방안

한국지방행정연구원 연구위원

김 현 호

1. 지역축제의 의의

지역발전에 대한 관심이 어느 때 보다 고조되고 있다. 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력이 된다는 판단 때문이다.¹⁾ 그리고 상당수의 지방자치단체들이 그 해답을 ‘문화’에서 찾고 있다. 문화가 거리마찰 비용의 비약적인 발달인 정보기술의 발달에 힘입어 ‘공간의 동질화’ 및 ‘공간의 속 비우기’(space emptying)를 통해 지역의 특색을 무력화시키려는 세계화에 맞서 지역의 정체성을 지킬 수 있을 뿐 아니라, 특수성의 이점에 의해 지역의 경제발전을 도모할 수 있는 유효한 수단이 되고 있기 때문이다.

지방발전에 대한 문화의 중요성은 ‘장소판촉’(place marketing)으로 구체화되고 있다. 그 중에서도 축제는 문화에 기반한 장소판촉의 대표적인 경우에 해당된다고 할 수 있다. 그리고 축제를 통해 지역발전을 도모함은 해외나 한국이 크게 다를 바가 없다.

우리나라에서는 가히 ‘축제의 사태’라 할만큼 많은 축제가 열리고 있다. 축제의 홍수 속에서 궁금한 점은 신문이나 방송에 언급되는 거의 대부분의 축제가 줄잡아 50여만명의 관광객을 유치했다고 한다. 그런데 우리나라에는 1,000여개에 가까운 축제

1) 여기에는 본질적으로 세계화에 따라 경제활동의 진퇴에 중요한 역할을 하던 종전의 국가의 역할은 퇴조 내지 약화(hollowing out)되는 대신, 지역의 자기발전에 대한 책임성이 강화되는 요인이 자리하고 있다.

가 있다. 그렇다면 도대체 50만명씩의 관광객을 유치하려면 얼마나 많은 사람이 있어야 하고 한 사람이 얼마나 많은 축제를 가보아야 할까?

많이 잡아 우리나라 인구가 5,000만명이라고 해도 1,000여개의 축제가 평균 50만명의 관광객을 유치했다면 5억의 인구가 된다. 우리나라 인구 한 사람당 10개의 축제를 갔다 와야 한다는 계산이 나온다. 하나의 축제가 평균 25만명의 관광객을 유치했다면 한 사람당 5개의 축제를 갔다 와야 한다. 과연, 이게 가능한 일일까?

물론 축제의 경쟁적 개최가 지역의 문화 및 공동체 의식 함양이라는 축제의 고전적 취지에서 지역 지역경제발전의 수단으로 무게중심을 옮기고 있는 현실을 고려하더라도 분명 축제의 과잉에 대해서는 이론의 여지가 별로 없다.

그렇지만 성공적인 사례는 그리 많지 않아 보인다. 아울러 비슷한 축제도 많다. 축제가 본질적으로 성공한 축제를 따라하고 싶은 모방성과 위험을 회피하고 싶은 유인이 있기 때문이기도 하다. 그렇지만 다른 축제를 모방하면 실패에 대한 두려움이나 이로부터의 비난 등은 피할 수 있지만, 다른 지역과의 차별화에서 오는 경쟁이점을 그만큼 확보할 수 없는 한계가 있다.²⁾

아울러 수많은 축제를 지방자치단체가 경쟁적으로 추진하다 보니, 축제의 지역발전에 대한 효과도 의문시 되는 측면이 많다. 이러한 관점에서 여기서는 현재 우리나라의 지방자치단체들이 추진하고 있는 축제를 합리화할 수 있는 방안을 모색해 볼 것이다. 이를 위해 우선 우리나라 축제의 현황과 특징, 문제점을 살펴보고, 이를 토대로 바람직한 방안을 제시해 볼 것이다.

2. 지역축제의 현황 및 문제점

1) 지역축제의 현황

문화관광부의 한국의 지역축제에 의하면, 2009년 현재 전국에서 921개의 축제가 열리고 있다. 전체적으로는 일부 지역의 예외가 있지만 광역시가 광역도에 비해 축제를 적게 개최하고 있다.

그 중에서 서울이 12.9%인 119개의 가장 많은 수의 축제를 개최하고 있으며, 그 다음은 12.5%에 해당하는 115개의 축제를 개최하고 있는 경기도, 그 다음은 12.2%인

2) 축제의 모방에 의한 동질화 유인과 달리함으로 인한 경쟁이점을 획득하고 싶은 차별화 유인을 ‘경쟁적 경계’ (competitive caution)이라고 한다(김현호 외, 2005).

112개를 축제를 개최하고 있는 경남이 차지하고 있다. 이들 3개 시도가 전체의 37.6%인 346개를 차지하고 있다.

축제를 가장 적게 개최하고 있는 지역은 10개(1.1%)의 광주이며, 그 다음은 22개의 축제를 개최하고 있는 대전(2.4%), 27개(2.9%)의 축제를 개최하고 있는 울산, 28개(3.0%)의 제주가 차지하고 있다.

〈표 1〉 한국의 지역축제 현황(2009년)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
개수	119	47	33	27	10	22	27	115
%	12.9	5.1	3.6	2.9	1.1	2.4	2.9	12.5
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
105	50	81	50	47	48	112	28	921
11.4	5.4	8.8	5.4	5.1	5.2	12.2	3	100

시기적으로는 지방자치제가 본격적으로 시행된 1990년대 이후에 축제가 대거 신설되고 있다. 특히 민선지방자치 이후 급격히 증가하여 지역축제 중 약 78.8%가 1996년 이후 신설되었으며, 그 중에서 2000년대에 신설된 축제가 전체의 52.5%를 차지하고 있다.

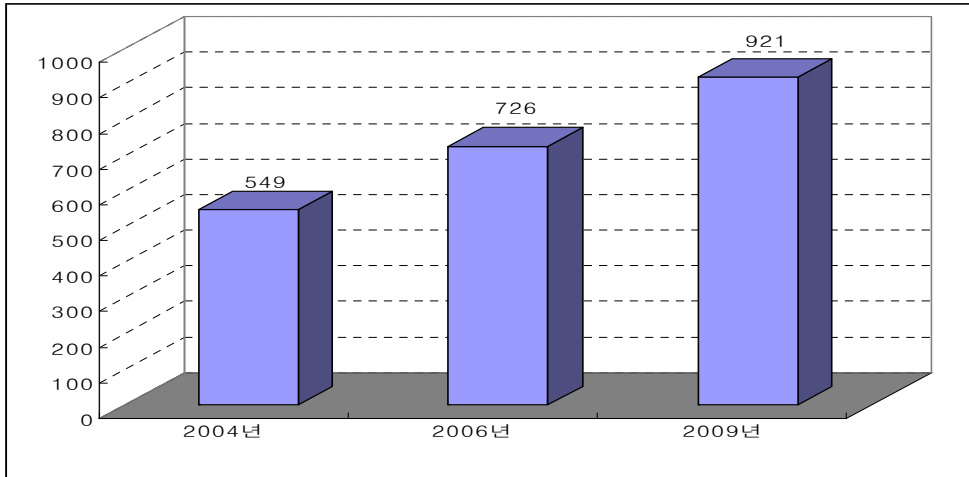
〈표 2〉 시기별 축제의 수

구분	계*	80년대 이전	80년대	90년대	2000년대
		지방자치 시행 전			시행 후
개수	921	58	125	439	924
신설		58	67	314	485
(개)		195			726

* 행정안전부, 문화관광부 자료, 신설 시기가 확실하지 않은 13개 축제는 제외

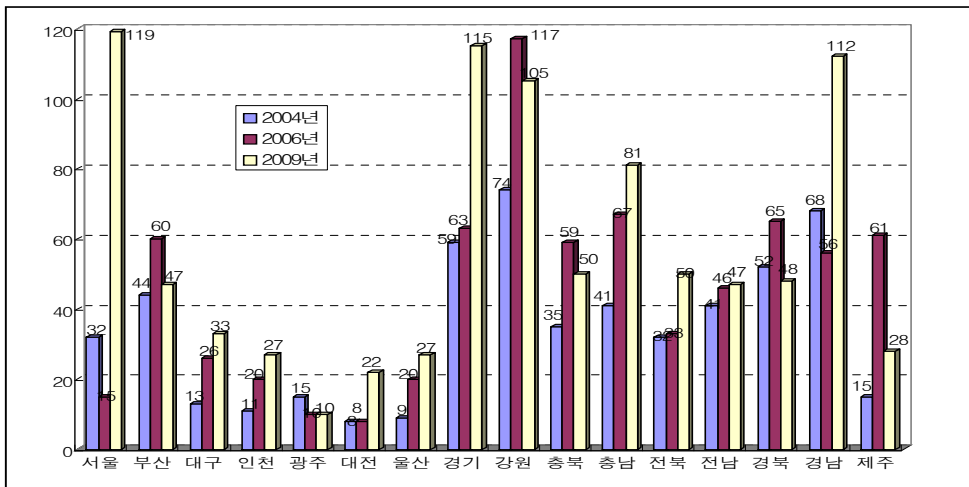
근래에는 2004년 549개에서 2006년 726개, 2009년 921개로 2004년 대비 2009년은 372개가 증가하고 있다. 2004년에 비해 2006년은 32.2%, 2009년은 67.8% 증가하고 있다. 거의 두 배 가량 증가하고 있다.

〈그림 1〉 시기별 축제의 수

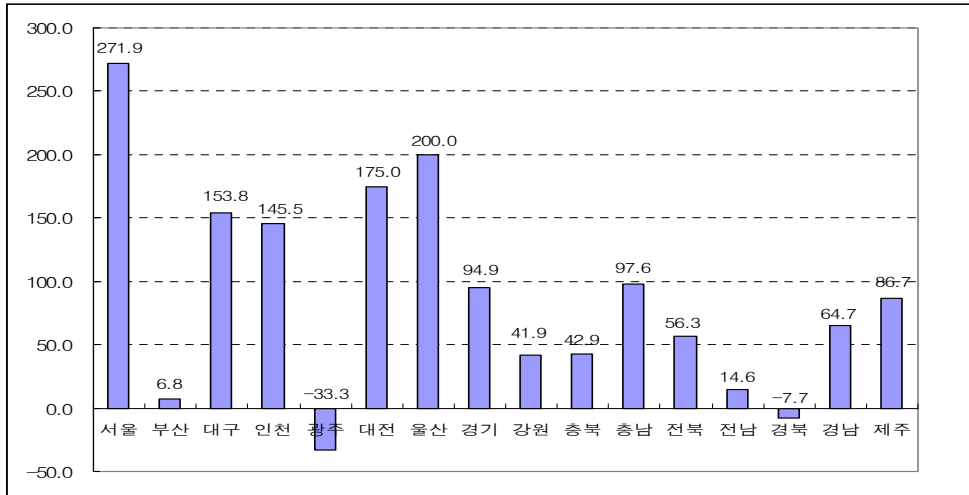


축제의 증가는 지역별로도 차이를 보이고 있는데, 2004년에 비해 축제의 수가 증가한 지역이 있고, 그렇지 못한 지역이 있다. 증가하는 지역은 서울, 경기, 경남, 대구, 인천, 대전, 울산, 충남, 전북, 전남 등이며 감소한 지역은 광주와 경북 두 군데이다. 대체로 특광역시들의 증가폭이 크며, 그 중에서도 서울의 증가폭이 가장 크고, 그 다음은 울산, 대전, 대구, 인천의 순을 보이고 있다.

〈그림 2〉 시도별 축제수의 변화



〈그림 3〉 지난 5년간 축제의 증감율('04-'09)



시군의 경우 최대 17개의 축제를 개최하는 지역이 1곳이며, 13개인 지역 2곳, 12개 1곳, 10개 1곳 등을 나타내고 있다.

축제는 민간 보다는 공공이 주도하고 있다. 전국 축제 가운데, 60.0%인 553개의 축제를 시군구가 주관하고 있으며, 33.8%에 해당하는 311개를 민간이 주관하고 있다. 그리고 6.2%인 57개를 시도가 주관하고 있다.

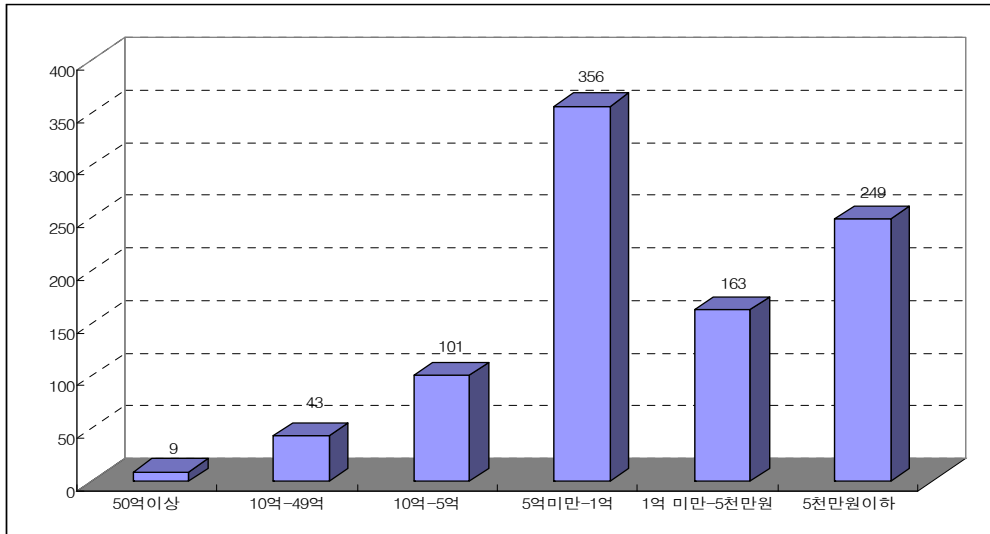
〈표 3〉 개최 주체별 축제현황('09)

구분	사도 주관	시·군·구 주관	민간 주관	계
개 수	57	553	311	921
%	6.2	60.0	33.8	100

축제의 규모에 있어서는 5억에서 1억사이의 축제가 주류를 형성하고 있다. 50억원 이상의 축제는 9개(1.0%), 10억-49억은 43개(4.7%), 10억미만-5억은 101개(11.0%), 5억미만-1억 356개(38.7%), 1억 미만-5천만원은 163개(17.7%), 5천만원 이하가 249개(27.0%)이다.

규모가 가장 큰 축제는 2009년부터 시작된 광주 광세계 엑스포로 300억원이며, 가장 작은 규모의 축제는 4개 지역(서천, 서울 중구 등)의 2백만원이다. 50억원 이상의 축제 9개는 경기 2, 서울 1, 광주 2, 부산 1, 경남 1, 충남 2가 해당되고 있다.

〈그림 3〉 규모별 축제현황('09)



2) 지역축제의 문제점

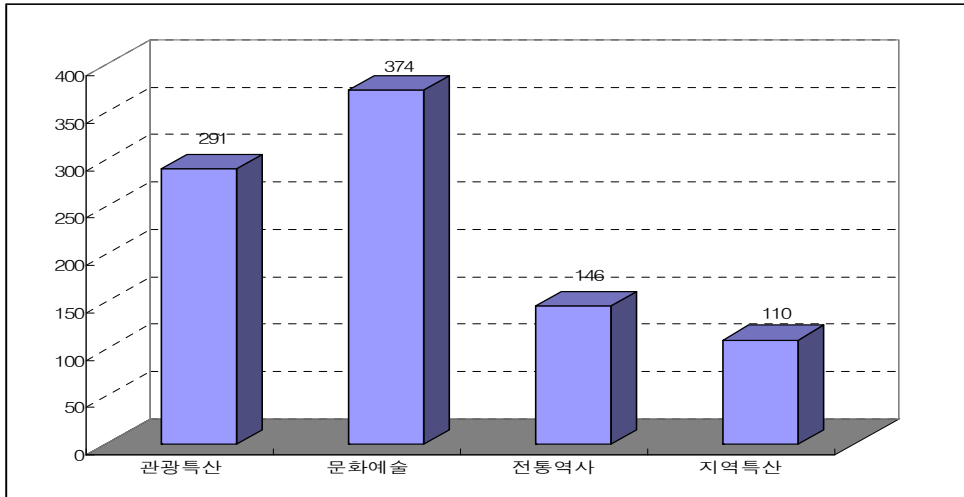
우리나라에서 개최되고 있는 지역축제의 문제점은 첫째, 예산투자의 중복과 낭비와 관련성이 있는 축제의 내용측면에서 살펴볼 수 있다. 축제의 외적 구분상으로는 관광특산 31.6%(291개), 문화예술 40.6%(374개), 전통역사 15.9%(146개), 지역특산 11.9%(110개)로 차이가 있는 것처럼 보이지만 다른 측면에서 볼 때, 차별화된 특성이 없는 종합축제가 전체의 51.9%를 차지하고 있다.

둘째, 주제의 중복과 계절적인 집중성의 문제점이 있다. 주제가 해변 및 강변으로 동일한 축제가 44개(4.7%)에 육박하고 있으며, 진달·철쭉이 34개(3.7%)를 차지하고 있다. 그 다음으로는 보름달이 27개, 벚꽃이 12개, 전어가 7개의 순을 보이고 있다. 주제의 중복은 축제가 노리는 지역경제 발전의 효과를 그만큼 반감시킬 개연성을 지니고 있다.

계절적으로도 집중성을 보이고 있다. 특히 봄과 가을 4개월에 전체의 67.0%의 축제가 몰려있는데, 그 가운데 4.5월이 25.7%, 9, 10월이 41.3%를 보이고 있다. 정작 휴가철에 축제가 별로 없어 투자의 효율성에 문제가 있을 소지를 안고 있다.



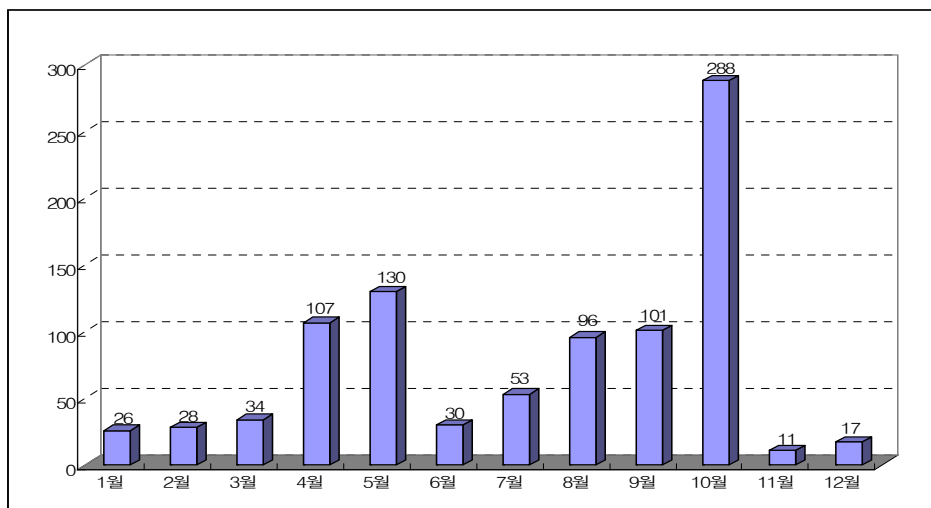
〈그림 4〉 축제의 유형



〈표 4〉 축제 주제의 중복

구분	강변·바다	진달래·철쭉	보름달	벚꽃	전어
지역수	44	34	27	12	7
%	4.7	3.7	3	1.3	0.7

〈그림 5〉 축제의 계절적 분포



셋째, 축제 지출예산 측면의 문제이다. '07년 결산기준³⁾ 지방자치단체에서 행사, 축제경비로 집행한 금액은 7,277억이나 국무조정실에서 인정하는 국제행사, 전국체전 행사비를 제외할 경우 6,912억이다.

행사·축제 경비는 점점 증가하고 있다. 2003년에 비해 2007년은 85.3%가 증가했으며, 매년 16.9% 정도가 증가했다. 2003에 비해 2004년은 23.3%, 2005년은 전년도에 비해 22.7%, 2006년은 7.9%, 2007년은 13.5%가 증가하고 있다.

〈표 5〉 연도별 행사축제경비 추세

(단위 : 억원)

연도/금액	증가율*	연도/금액	증가율	연도/금액	증가율	연도/금액	증가율	연도/금액
2003	23.3%	2004	22.7%	2005	7.9%	2006	13.5%	2007
3,731		4,600		5,643		6,091		6,912

자료 : 행정안전부(2008), * 전년대비 증가율임

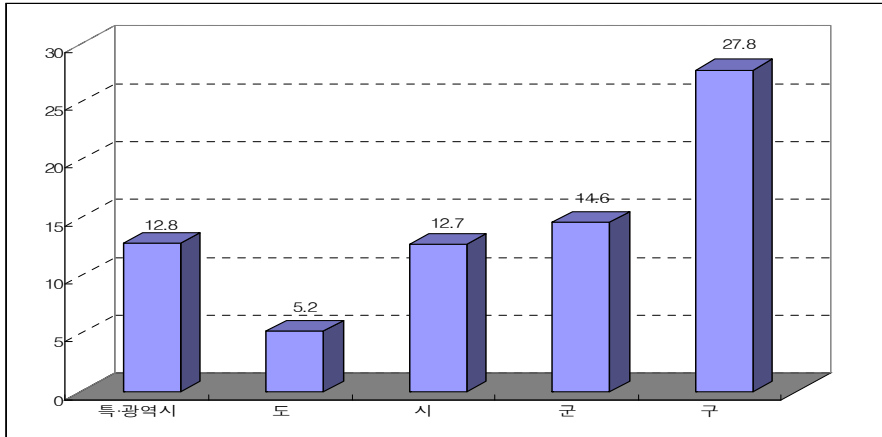
행사·축제 경비는 점점 증가하고 있다. 2003년에 비해 2007년은 85.3%가 증가했으며, 매년 16.9% 정도가 증가했다. 2003에 비해 2004년은 23.3%, 2005년은 전년도에 비해 22.7%, 2006년은 7.9%, 2007년은 13.5%가 증가하고 있다.

'06년 대비 '07년의 증가율은 전국평균 13.5% 증가하고 있는데, 그 가운데 자치구가 27.8%로서 증가율이 가장 높으며, 도는 5.2%의 낮은 증가율을 보이고 있다. 도가 직접 주관하는 축제가 적은 때문으로 풀이된다.

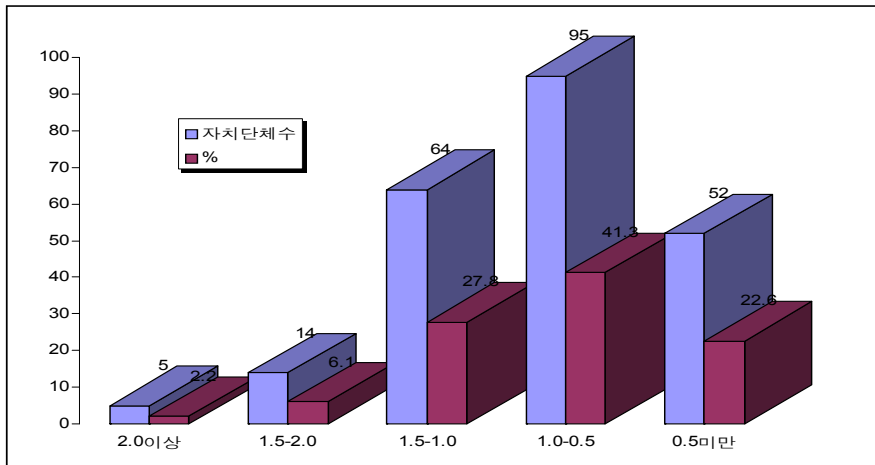
지방자치단체의 일반회계 지출액 가운데 행사·축제의 지출이 차지하는 비중은 평균 0.61이다. 그리고 그 가운데 1.0-0.5가 95개의 자치단체(41.2%)를 차지하고 있으며, 그 다음은 1.5-1.0의 64개 자치단체(27.8%)를 차지하고 있다. 그 다음으로는 0.5미만의 지방자치단체가 52개(22.6%), 1.5-2.0은 14개(6.1%), 2.0이상인 자치단체가 5지역(2.2%)를 차지하고 있다. 이 가운데 최고는 3.48이며(속초), 최저는 0.12(부산진구)이다.

3) 축제의 현황, 내용측면의 문제점 등은 2009년을 기준으로 분석을 하였으나, 축제의 예산지출에 대한 분석은 자료확보의 어려움으로 인해 2007년 결산기준의 자료를 활용하였다.

〈그림 6〉 자치단체 유형별 행사축제경비 증가율('06년 대비 '07년도)



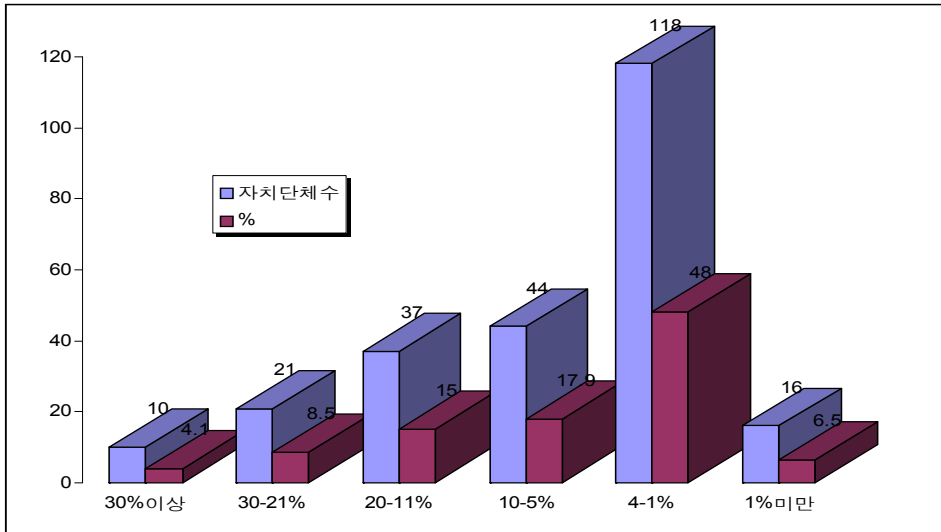
〈그림 7〉 일반회계 지출액 대비 행사축제경비의 비율



자료 : 행정안전부(2008)

지방자치단체의 지방세 수입 대비 행사·축제 지출이 자치하는 비중을 보면 축제에 대한 지출이 보다 상당함을 알 수 있다. 지방세 수입 가운데 행사, 축제경비의 비율이 1-4%인 지역이 118개 48.0%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 5-10%를 지출하는 자치단체가 17.0%인 44개, 11-20%를 차지하는 자치단체가 15.0%인 37개를 차지하고 있다. 30% 이상인 지방자치단체가 10개이며, 이 가운데 50% 이상을 차지하는 자치단체도 2개가 있다. 이와는 달리 1% 미만을 지출하는 지방자치단체도 6.5%인 16개 지역을 차지하고 있다.

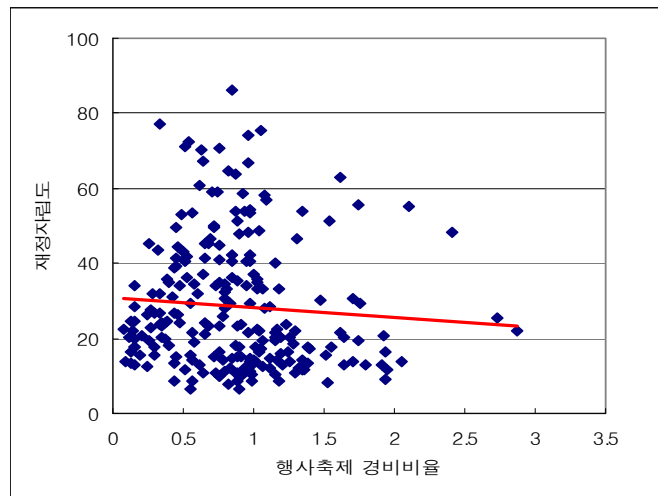
〈그림 8〉 지방세 수입 대비 행사·축제 경비의 비율



자료 : 행정안전부(2008)

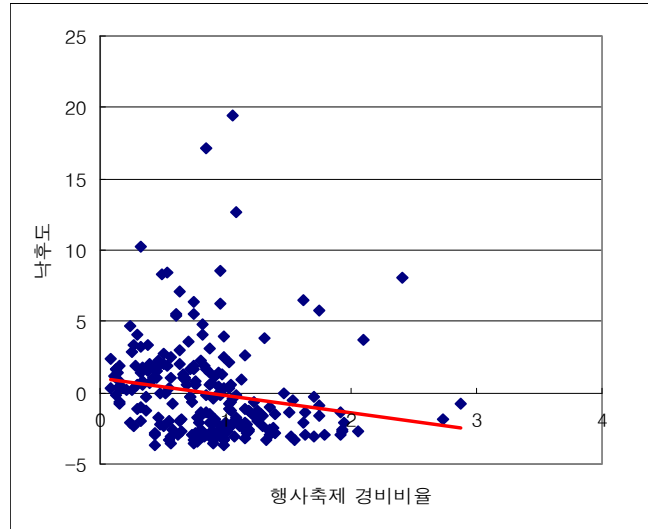
지방자치단체의 지방세 수입 대비 행사·축제의 지출비율과 재정자립도의 관계는 대체적으로 역(逆)의 상관관계를 나타내고 있다. 지역의 재정적 자립사정이 좋지 않은 지역이 축제에 보다 더 매달리는 것으로 추정할 수 있다.

〈그림 9〉 지방세 수입 대비 행사·축제의 지출비율과 재정자립도 관계



또 지방자치단체의 지방세 수입 가운데 행사·축제의 지출비율과 지역의 낙후도⁴⁾도 역의 상관관계를 보이고 있다. 이 경우는 재정자립도와 역의 상관성이 보다 높게 나타나고 있다.

〈그림 10〉 지방세 수입 대비 행사·축제의 지출비율과 지역낙후도의 관계



지방자치단체의 지방세 수입 대비 행사·축제의 지출비율과 재정자립도, 지역의 낙후도와의 상관관계 분석에서도 이같은 사실이 통계적으로 확인되고 있다.

〈표 6〉 행사·축제경비, 재정자립도, 낙후도지수의 Correlation Matrix

	행사·축제· 경비비율	재정 자립도	낙후도 지수
행사·축제· 경비비율	1		
재정 자립도	-0.23521**	1	
낙후도 지수	-0.29793**	0.781371**	1

** : $p < .01$

4) 지역의 낙후도는 인구측면, 소득측면, 재정측면을 고려한 지수를 활용했다(한국지방행정연구원, 2009)

주민이 느끼는 축제의 효과도 축제에 대한 재정지출의 효과에 대해서도 긍정적이지 못한 결과를 보여주고 있다.⁵⁾ 지역축제의 지역화합, 자부심 함양에 대한 기여도는 66.8점, 일자리 창출 및 지역경제 활성화에 대한 기여도는 60.5점으로 그리 높지 않아 축제의 성과가 그리 높지 않음을 보여주고 있다.

3. 지역축제의 합리화 방안

축제의 수적 증가는 비단 우리나라에만 국한된 현상은 아니다. 일본도 그렇고 미국도 그렇다. 많은 지역들이 지역경제를 활성화시키기 위해 문화자원, 그 중에서도 특히 축제를 선택하고 있기 때문이다.

하지만 우리의 경우 성공적인 축제는 소수에 불과하다. 여기에는 관 주도, 전문성 결여 등 여러가지 이유가 있다. 특히, 그 중에서도 특성화된 축제를 발굴, 육성하기 위해 주력하기 보다는 하나의 행사로 간주하는 경향이 많다.

연례행사로 접근하면 개최목적이 불분명하고 축제의 차별성이 떨어지게 된다. 축제의 생명인 테마에 대한 고민이 필요없기 때문이다. 심각한 테마중복이 우리의 현주소다. 물론 축제에는 실패에 대한 두려움 때문에 다른 지역을 모방하고픈 유인이 있다. 그러나 지역만이 지니고 있는 향토자원을 토대로 ‘개성’을 창출할 때 축제의 경쟁력은 그만큼 높아지고 지역경제의 활성화 효과도 커진다. 투자효과도 높아진다. 오렌지와 레몬으로 동화의 캐릭터 조형물을 만든 프랑스 망퐁(Menton)이나, 다랑이논에 피안화(彼岸花)를 심어 장관을 연출한 일본 우키하(浮羽)의 역발상이 이를 증명하고 있다.

상상력에 의한 차별화가 축제 기획에 특히 필요하다. 축제무대는 테마에 따라 유연성이 있어야 한다. 망퐁 축제, 아비뇽연극제, 에딘버러 축제가 그렇다. 공공건물, 교회, 성당, 학교, 공원, 심지어 교도소까지 무대로 활용한다. 축제하면, 인프라를 설치하고, 가설무대를 먼저 떠 올리는 우리와 차이가 많다. 가설무대의 획일성을 벗어나면 당장 가설비가 적게 든다. 지자체의 재정지출이 줄어든다.

차별화된 주제가 선정되면 고객유치도 수월해진다. 망퐁 축제의 경우 동화의 나라가 주제라 어린이가 고객이지만, 어린이 혼자 보낼 수 없으니 가족이 동반하게 된다. 가족여행은 지역경제 활성화에 파급효과가 큰 체류관광이 되는 것이다.

5) 한국지방행정연구원의 2007년 지방재정분석에서 지방자치단체별로 1-2개의 대표축제를 선정하여 지역주민에게 설문조사한 결과이다(한국지방행정연구원, 2008).

또 이렇게 기획된 축제는 지역주민에게 신명이 나야 한다. 그래야 지역민의 유대가 강화되고 외부사람도 온다. 소득이 창출된다. 그런데 상당수 축제는 지역주민의 신명 창출은 뒷전이고 외부로 먼저 눈을 돌리고 있다. 이래서는 주민 개개인이 홍보대사가 되는 환대산업적 성과가 달성될 리 만무하다. 신명창출을 위해서는 축제가 ‘관전형’이 아니라 ‘참여형’이 되어야 한다. 체험이나 학습을 통해 지역민과 관객은 축제의 주체가 되며, 축제의 매력과 인지도가 그만큼 높아지게 된다.

정책지원도 차별성 함양에 초점을 두어야 한다. 이를 위해서는 먼저, 중앙은 음식, 부대행사 등 획일화의 소지가 있는 평가기준을 다양성을 키워줄 수 있는 것으로 개선하고, 테마, 기획, 마케팅 등에서 독특성을 지닌 축제에 대한 지원을 강화해야 할 것이다. 정부는 1995년 2개(이천도자기축제, 금산 인삼축제)의 축제를 지정한 이래 매년 30개 이상의 축제를 선정하여 보조금을 지급하고 있다. 액수도 증가시키고 있다. 작년에는 57개의 축제를 선정하여 70억원을 지원했다. 지원의 경제성을 향상시키기 위해서는 차별화에 의한 경쟁이점에 초점을 두고 경쟁력 있는 대표축제에 대해 인센티브를 지원함으로써 축제의 통폐합을 유도해야 한다.

지방자치단체는 특성없는 백화점식 축제를 매력있는 축제를 중심으로 선택과 집중에 의해 자율적으로 과감하게 구조조정해야 한다. 유사한 축제는 통폐합하고 행사성 축제는 폐지해야 한다. 아울러 주민과 함께 키워가는 축제가 되기 위해 지역축제의 예산과 효과를 지역주민에게 공개함으로써 주민통제를 보다 강화시킬 필요가 있다. 동시에 축제의 과도한 중복을 피하기 위해 인근지역을 고려하고 테마가 동일하다면 인근지역과 공동으로 축제를 공동개최함으로써 시너지 효과를 창출함으로써 축제의 경제성을 향상시켜야 한다.

참고문헌

- 김현호(2005), “지방축제 특색을 살려라,” 문화일보
- 김현호(2006), “연성 지역개발전략과 지역 마케팅의 과제,” 한국자치행정연구, 5권 5호
- 김현호(2003), “장소판촉적 지역발전을 위한 장소자산형성에 관한연구,” 「국토연구」, 36호
- 서정섭(2009), “지역축제의 문제점과 개선방안,” 「한국관광정책」, 여름호
- 이재광(2009), “정책마케팅 시각에서 본 지역발전정책으로서 함평나비축제의 성공 요

인 연구,” 「한국지역개발학회지」, 21권 4호.

문화관광부(2009), 「한국의 지역축제」

행정안전부(2009), “지역축제 절감재원으로 일자리 창출,” 보도자료

행정안전부(2008), 지방자치단체 행사축제경비 집행결과 공시

행정안전부(2008), 지방자치단체 행사축제경비 공시 추진계획

한국지방행정연구원(2009), 「성장촉진지역 선정방안」

한국지방행정연구원(2008), 「지방자치단체 재정분석」

한국지방행정연구원(2009), 「지방자치단체 재정분석」 

