2021
전국지역문화재단연합회 정책포럼

vol.1 지역 문화예술정책의 자율성과 법제도
vol.2 문화분권 현황과 과제

주최·주관 (사)전국지역문화재단연합회

후원 문화체육관광부

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼

vol.1 지역 문화예술정책의 자율성과 법제도

vol.2 문화분권 현황과 과제

주최·주관 (사)전국지역문화재단연합회 후원 문화체육관광부

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼

CONTENTS

정책포럼 vol.1 자료집
「지역 문화예술 정책의 자율성과 법제도」 7

발제
상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법 정책적 전략 13
이동훈 (법무법인 더함 변호사)

지정토론1
건강한 문화생태계를 위한 두 번째 단추! 41
정윤수 (성공회대학교 문화대학원 교수)

지정토론2
상향식 사업구조의 의미와 출발점 45
장현선 (장앤파트너스그룹 대표)

정책포럼 vol.1 요약문 53

정책포럼 vol.2 자료집 69
「문화분권 현황과 과제」

발표1
미래 전략으로서의 문화자치 문화분권 73
김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)

발표2
정책적 접근으로서의 문화분권, 지역분권 83
손경년 (김해문화재단 대표이사)

발표3
기초자치단체의 문화분권 사례와 방향 : 91
지역문화재단을 중심으로
문옥배 (공주문화재단 대표이사)

정책포럼 vol.2 요약문 99

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.1 자료집

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도

일시 | 2021. 06. 01. (화)　　장소 | 서울시청 시민청 바스락홀

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.1

지역문화예술정책의 자율성과 법제도

PROGRAM 프로그램 일정표

14:00~14:05	인사말	**허정숙** (사)전국지역문화재단연합회 회장 구로문화재단 대표이사
14:05~14:35	발제	**상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략** 이동훈 (법무법인 더함 변호사) **모더레이터:** 김시범 (국립안동대학교 한국문화산업전문대학원 교수, 한국지역문화학회 회장)
14:35~15:15	지정토론1	**건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추!** 정윤수 (성공회대학교 문화대학원 교수)
	지정토론2	**상향식 사업구조의 의미와 출발점** 장현선 (장앤파트너스그룹 대표)
15:15~15:55	자유 토론	**지역 문화예술정책의 자율성과 법제도** (사)전국지역문화재단연합회 이사진
15:55~16:30	질의응답 및 발표 Summary	**지역 문화예술정책의 자율성과 법제도** (사)전국지역문화재단연합회 이사진

[발제]

상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략

이동훈 [법무법인 더함 변호사]

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도

-2021 전국지역문화재단연합회 정책포럼 vol. 1-

법무법인 더함
이동훈 변호사
송상현 변호사
조예린 변호사
김우진 팀 장

INDEX

Ⅰ. 지역 문화예술정책의 현주소

Ⅱ. 상향식 사업 구조의 필요성 및 의의

Ⅲ. 상향식 사업 구조를 위한 법·제도적 개선방안

Ⅳ. 결론 및 토론

1

Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

1) 문화 관련 법제 개관

□ 문화 관련 법제는 헌법 전문 및 제9조 등을 통해 구체화되는 문화국가 원리에 기초해, 문화기본법, 문화예술진흥법, 문화산업진흥 기본법, 예술인 복지법 등 다수의 개별 실정법으로 체계화 됨

문화·예술 등의 보호·진흥 등에 관한 법제	산업적 측면에서의 문화 진흥·발전 등을 위한 법제	문화예술활동의 여건 보장 등을 위한 법제
「문화기본법」 「문화예술진흥법」 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 「문화예술교육 지원법」 「지역문화진흥법」 「지방문화원진흥법」	「문화산업진흥 기본법」 「공예문화산업 진흥법」 「대중문화예술산업발전법」	「예술인 복지법」 「장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률」

2

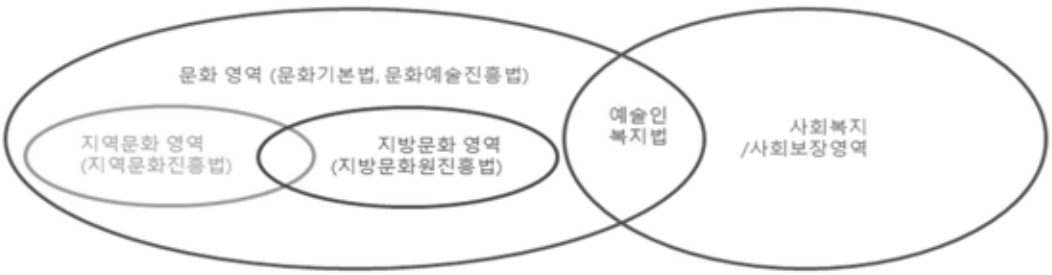
Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

2) 지역문화 관련 법제 개관

□ 1994년 지방문화원진흥법이 제정되면서 지방문화원을 중심으로 한 지역문화 관련 법제의 기초가 형성되었으며, 2013년 문화기본법이 제정되고, 2014년 지역문화진흥법이 제정됨

□ 이에 따라 지역문화생태계 관련 법제는 크게 '지역문화진흥법 및 지역문화재단'이 중심이 되는 영역과 '지방문화원진흥법 및 지방문화원'이 중심이 되는 영역으로 이원화되었으며, 이외 2011년 제정된 예술인 복지법을 통해 지역문화생태계 관련 예술인에 대한 복지 증진이 이루어지고 있음



3

Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

2. 전국 지역문화재단의 주요 사업 및 재원

1) 지역문화재단의 주요 사업

□ 지역문화재단은 크게 소프트웨어적인 '지역문화예술(인) 지원사업'과 하드웨어적인 '지역문화시설 관리·운영사업' 등을 수행함

지원사업(예시)	시설관리·운영사업(예시)
지역문화 발굴 및 행사기획	도서관(어린이도서관, 구립도서관 등)
공모 및 정책사업	문화시설(아트센터, 예술회관 등)
문화예술인력양성 및 교육사업	체육시설(스포츠센터, 수영장 등)
문화예술인 창작활성화 및 복지 지원사업	축제시설(테마공원, 축제센터 등)
지역문화 네트워크 업무	박물관·미술관·전시관·유치원 운영
지역문화예술 DB 사업	기타(카페, 대관사업, 청소년센터 운영 등)

*문화체육관광부, "2020 전국문화기반시설총람"에서 주요사업 참고

Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

2. 전국 지역문화재단의 주요 사업 및 재원

2) 지역문화재단의 주요 재원

□ 지역문화재단의 재원은 주로 '지자체 출연금 및 보조금', '국가 예산 또는 보조금', '기금', '지정기부금 및 후원금', '시설운영 수입' 등으로 조달됨

광역문화재단(N=12, %)

기초문화재단(N=51, %)

* 무응답 2개 재단 제외

*(사)전국지역문화재단연합회, "기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구" , 2020, 142면

Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

3. 주요 이슈 및 법제도적 원인

1) 지역문화재단의 운영 자율성 부족

□ 출연금 중 인건비 항목의 매년 인상률은 전년도 총인건비 기준 2~4%로 제한됨 (지방출자출연기관 예산편성 보완지침 4면)

□ 지자체 보조·위탁사업 실적을 포함한 경영실적 평가 (지방출자출연법 제28조 및 지방출자출연기관 경영실적평가 제안모델)

□ 문화체육관광부장관이 지역문화진흥기본계획을 수립하고, 지방자치단체장이 이를 반영한 시행계획을 수립하도록 하는 하향식 사업 설계 방식으로 인해, 각 지역의 문화환경 및 자원현황 등일 반영된 사업 설계 곤란

□ 재원의 사용 목적 또는 사용범위 등이 지나치게 협소(예. 자산취득성 지원의 일률적 금지 등)하게 정해짐에 따라 무대소품 마련 등 지원 필요성이 높은 항목에 대한 지원 한계

6

Ⅰ. 지역문화예술정책의 현주소

3. 주요 이슈 및 법제도적 원인

2) 지역문화재단의 운영 안정성 부족

□ 양적 성장에도 불구하고, 공공재정 의존도가 높고 개별 사업 전반의 운영 안정성 부족 한계

◦ 설립 초기 지역문화재단의 경우 빠른 속도로 확장되는 규모 및 인력, 업무범위 등에 비해 재원 확보 느림

◦ 관내 생활문화시설의 관리·운영 등 지역문화재단 정체성에 밀접하지 않은 폭 넓은 범위의 업무가 지역문화재단 업무 범위에 포함 (특히, 연단위 사업기간 및 갱신기간 한정)

3) 기타사항

□ 지방문화원 등 관련 기관과의 업무 협력 원활성 부족

□ 업무상 재해 보상 외의 예술인 복지 전반의 취약성

□ 보편적 생활문화 확대 흐름에 대한 대응 취약성

7

Ⅱ. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

1. 현행 법제상의 사업구조 (지역문화진흥법 제6조 및 영 제3, 4, 5조 등)

지역문화진흥기본계획

- 수립 주체 : 문화체육관광부장관 / 수립 주기 : 5년
- 주요 내용 : ① 지역문화진흥정책의 기본방향에 관한 사항, ② 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항, ③ 생활문화 활성화에 관한 사항, ④ 지역문화전문인력의 양성에 관한 사항, ⑤ 문화도시 육성에 관한 사항

"지방자치단체장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가" & "시·도지사는 시·도 시행계획을 수립하려는 경우 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다."

시·도 시행계획

- 수립 주체 : 시·도지사 / 수립 주기 : 5년
- 주요 내용 : ① 해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향, ② 해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화정책의 개발 및 추진에 관한 사항, ③ 시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원에 관한 사항, ④ 문화환경 취약지역 지원 등 문화격차해소에 필요한 사항, ⑤ 지역문화전문인력의 양성 및 지원, ⑥ 기타 지역문화진흥을 위하여 필요한 사항

"시장·군수·구청장은 기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여 해당 지역의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 수립·시행" & "시장·군수·구청장은 시·군·구 시행계획을 수립하려는 경우 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다."

시·군·구 시행계획

- 수립 주체 : 시장·군수·구청장 / 수립 주기 : 5년
- 주요 내용 : ① 해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향, ② 해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화정책의 개발 및 추진에 관한 사항, ③ 시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원에 관한 사항, ④ 문화환경 취약지역 지원 등 문화격차해소에 필요한 사항, ⑤ 지역문화전문인력의 양성 및 지원, ⑥ 기타 지역문화진흥을 위하여 필요한 사항

8

Ⅱ. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

2. 하향식 사업구조의 한계

□ 지역문화진흥법 제6조 제4항에 따르면 지방자치단체장은 "지방자치단체의 실정에 맞게" 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가할 수 있으나, 문화체육관광부장관에 의해서 수립된 "기본계획을 반영"하여야 하므로 정책 재량에 있어 분명한 한계가 존재함

□ 물론 지역문화진흥법 제6조 제3항은 문화체육관광부장관이 기본계획을 수립할 때 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하도록 하였으나, 이와 같은 협의만으로는 각 시·도의 실정에 맞는 자율성을 확보하는 데 있어 한계가 있을 뿐만 아니라 시·도 외의 기초 지방자치단체는 그 의견을 직접 제시할 수 없음

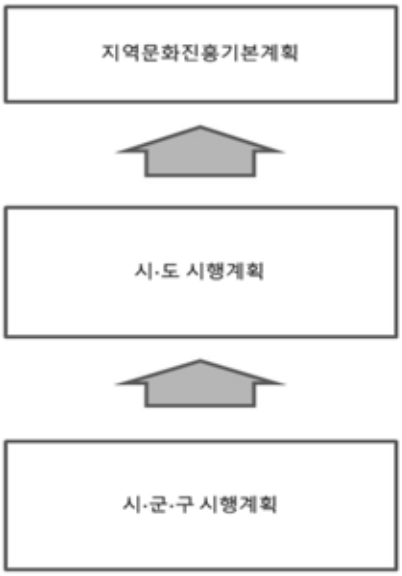
□ 영 제4조 제2항은 시·도지사로 하여금 시·도 시행계획을 수립할 때 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의 하도록 하였으나 이와 같은 협의만으로는 시·군·구 고유의 실정이 충분히 반영되기에 한계가 있으며, 같은 조 제4항은 결국 시장·군수·구청장으로 하여금 "기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여" 해당 지역의 실정에 맞게 시·군·구 시행계획을 수립·시행하도록 하였기 때문에 자율성이 제약됨

□ 또한 영 제4조 제6항은 시·도 시행계획 시·군·구 시행계획을 수립할 때 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 듣도록 하였으나, 의견 청취 절차 및 절차의 효력 등이 구체화되지 않은 한계가 있음

9

Ⅱ. 상향식 사업구조의 필요성 및 의의

3. 상향식 사업구조를 통한 자율성 확대 등의 가능성



□ 상위계획에 대한 종속성 탈피(자율성, 재량 확대)

◦ 지방자치 전반의 강화

◦ 각 지역(광역/기초) 특유의 실정에 부합되는 지역중심 문화정책의 강화

□ 생활문화 저변 확대 등 문화 생태계, 환경 등의 급격한 변화에 대한 시의적절하고 유연한 대응 가능

□ 전국지역문화재단 등을 포함한 관련 기관 및 단체의 의견을 적극적으로 반영 가능

□ 문화 향유의 주체인 시민이 주도하고 참여하는 지역문화 정책의 수립 가능

10

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

1. 상향식 사업구조의 조건

1) 기본계획 및 시행계획의 위계 및 기능 변화

□ 기본계획이 시·도 시행계획의 상위계획, 시·도 시행계획이 시·군·구 시행계획의 상위계획처럼 기능하는 현재의 위계 및 기능을 일부 조정하여, 1) 시·군·구 단위의 행정계획이 지역문화 정책의 핵심이 되도록 하면서, 2) 시·도 단위의 행정계획은 시·군·구 시행계획간 조율·조정 등에 중점을 두고, 3) 국가 단위의 행정계획은 국가 정책적인 차원에서의 시·도 또는 시·군·구 지역문화정책의 지원방안에 중점을 둘 수 있도록 재편

□ 추진 실적 보고 및 평가 등을 상향식으로 정하기 보다는 자율적 평가 또는 다면적 평가, 외부(위원회 등) 평가 등이 가능하도록 변경

2) 관련 기관 및 단체, 시민(주민) 주도의 행정계획 수립 절차 강화

□ 행정계획 수립·시행·평가 등의 과정에서 관련 기관 및 단체의 의견을 청취하는 절차를 보다 구체적으로 정하면서 의견에 일정한 구속력(또는 지방자치단체장의 고려/반영 의무) 부여

□ 행정계획의 수립·시행·평가 등의 과정에 시민(주민) 주도 또는 참여 절차를 강화하고 구속력 부여

11

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

2. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 단기전략

1) 기본계획 및 시·도 시행계획, 시·군·구 시행계획 수립 시 내용 조정

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
생활문화 활성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
지역문화전문인력의 양성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소
문화도시 육성	지역문화전문인력의 양성 및 지원	지역문화전문인력의 양성 및 지원
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화		
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
지역문화진흥을 위한 지역 간 또는 관련 단체 간 협력 및 교류		
고유한 지역문화의 보존·발굴 및 활용		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

12

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

2. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 단기전략

2) 협의 절차, 의견 수렴 절차 등의 구체화 및 강화

□ 지역문화진흥법 제6조 제3항에 따른 기본계획 수립 시의 사전 협의 강화

◦ 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용

□ 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따른 시·도 시행계획 수립 시의 사전 협의 강화

◦ 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용

□ 지역문화진흥법 시행령 제4조 제6항에 따른 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획 수립 시의 사전 협의 강화

◦ 해당 지역 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 실무 운용

□ 지역문화진흥법 시행령 제5조에 따른 추진 실적 평가 시 관련 기관 및 단체 등의 피드백 활성화

◦ 해당 지역 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 피드백 의견을 낼 수 있도록 실무 운용

13

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

1) 기본계획 및 시행계획의 내용 및 수립 절차 등 변경

□ 각 행정계획의 내용 조정

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
문화도시 육성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화	지역문화전문인력의 양성 및 지원	
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

□ (예시) 시·군·구 시행계획 수립(1년) → 시·도 기본계획 수립(3년) → 문화체육관광부 기본계획 수립(5년)

14

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 문화도시 지정 신청 등과 유사하게 지방자치단체 또는 관련 기관 및 단체의 지역문화정책 제안 신청 허용 (균형발전 및 특성화, 생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

지역문화진흥법 제15조(문화도시의 지정)

① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시·도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.

③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.

④ 제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 문화도시 조성의 기본 방향
2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
4. 문화도시 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 문화도시 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

15

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

지역문화진흥법 제15조(문화도시의 지정)

⑤ 문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인일부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.

⑥ 그 밖에 문화도시 조성계획의 승인과 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)

① 법 제15조제4항제5호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 해당 도시의 문화환경 및 자원 현황에 관한 사항
2. 문화도시 조성사업에 필요한 조직 및 추진체계에 관한 사항
3. 문화도시 조성사업에 필요한 전문인력의 운용 및 양성에 관한 사항
4. 그 밖에 문화체육관광부장관이 문화도시 조성사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

② 법 제15조제3항에 따라 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체의 장(이하 "해당 지방자치단체의 장"이라 한다)은 문화도시 조성계획을 작성할 때에는 해당 지역의 주민과 관련 단체·기관의 의견을 들어야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 법 제15조제3항에 따라 문화도시 조성계획을 승인하려는 경우 해당 지역을 관할하는 시·도지사와 협의한 후(시·도지사가 문화도시 지정을 신청한 경우는 제외한다) 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 문화체육관광부장관은 문화도시 조성계획을 승인한 경우에는 결과를 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

16

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

시행령 제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)

⑤ 제4항에 따라 문화도시 조성계획의 승인을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 조성계획의 주요 내용을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

시행령 제13조(문화도시의 지정)

① 문화체육관광부장관은 문화도시를 지정하기 위하여 필요하면 해당 지역의 문화자원, 문화도시 조성계획 추진 현황 등에 관하여 기초조사를 할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 해당 지방자치단체의 장에게 기초조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 법 제15조제5항에 따라 문화도시를 지정한 경우 그 사실을 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따라 문화도시 지정을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 그 사실을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 문화도시의 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

17

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 시민(주민)들의 지역문화정책 제안 신청 허용 (생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

경기도 마을공동체 만들기 지원 조례

제2조(기본원칙) 마을공동체 만들기는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진한다.

2. 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도한다.

제7조(기본계획)

③ 도지사는 기본계획을 수립할 때 주민의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

18

Ⅲ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

3. 상향식 사업구조로의 법·제도적 개선을 위한 중·장기전략

2) 민간제안/시민제안 절차 등 신설

□ 시민(주민)들의 지역문화정책 제안 신청 허용 (생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등)

사회기반시설에 대한 민간투자법

제9조(민간부문의 사업제안 등)

① 민간부문은 대상사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다.

② 제1항에 따라 사업을 제안하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안서를 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.

③ 주무관청은 제1항에 따라 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고, 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다.

④ 주무관청은 제2항에 따른 최초 제안자의 제안서 및 제3항에 따른 제3자의 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 제안서를 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 최초 제안자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 지정된 협상대상자와의 실시협약 체결 등에 관하여는 제13조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른다.

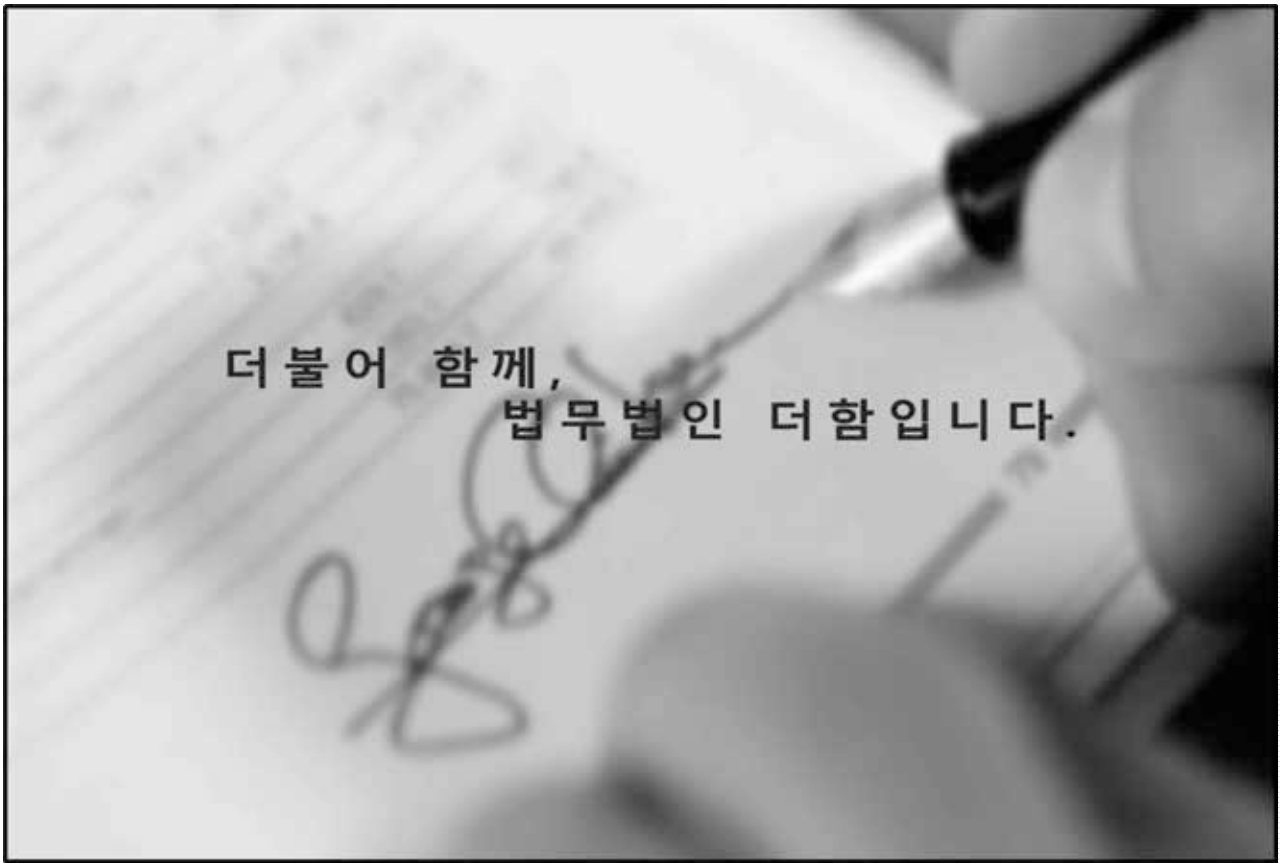
⑥ 제1항에 따라 제안된 사업의 추진절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19

Ⅳ. 결론 및 토론

- 지역문화재단의 자율성 강화 및 지역문화정책사업의 원활성 제고 등을 위해서는 "상향식 사업방식"으로의 전환 필요
- 다만, 관련 기관 및 단체, 시민 주도의 상향식 사업방식이 법제도화 되기 위해서는 법률 개정이 불가피하므로, 단기적으로는 현행 법률이 허용하는 범위 내에서 실무 운용의 변화를 모색할 필요 있음
  - 관련 기관 및 단체, 시민 등의 제안 절차 신설, 제안 수용시 예산 편성 의무 등 부과 필요. 단, 현행 법령 내에서는 기존 협의 절차 및 의견 수렴 절차를 강화
- 상향식 사업방식은 장/단점이 공존할 뿐만 아니라 지역문화재단 및 지역문화 정책사업 전반의 문제를 일거에 해결할 수 있는 수단은 아니므로, 상향식 사업방식 외 다른 법제도적 개선사항과 조화 필요
  - 상향식 사업방식은 1) 신속하고 강력한 추진이 어려우며, 2) 지방자치단체의 지방재정여건상 예산의 불확실성이 가중되는 등의 단점도 있으며, 이외 단년도 예산편성 원칙의 한계, 재정집행의 자율성 제고 등에 있어서는 큰 변화를 가져오기에 한계가 있음
- 따라서 다른 정책적/입법적 개선노력 등을 종합적으로 고려한, 지역문화재단 및 지역문화 정책사업이 직면하고 있는 다양한 문제들에 대한 맞춤형 대응전략 필요

20



발제문

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도
-상향식 사업구조로의 변화를 위한 입법정책적 전략-

■ 법무법인 더함 이동훈 변호사

Ⅰ. 들어가며

먼저 전국지역문화예술 생태계의 활성화를 위하여 큰 역할을 담당하고 계시는 전국지역문화재단 및 전국지역문화재단연합회의 2021년도 정책포럼에서 발제를 할 기회를 주신 데 대하여 감사의 인사를 드립니다.

저는 오늘 2020년 9월부터 2021년 2월까지 저희 법무법인 더함에서 수행했던 『지역문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』의 주요 문제의식을 기초로, 지역 문화예술정책의 자율성을 확대하는 방안으로서 "'상향식 사업방식'으로의 지역문화사업구조 전환"에 관한 논의를 공유하고자 합니다.

즉, 오늘의 발제는 지난 『지역문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』[1]를 수행하는 과정에서 파악된 '지역 문화예술정책의 주요 현황'을 간략하게 살펴본 후, 특히 개선 필요성에 관한 실무계의 의견이 많은 주요 이슈들 중에서 '지역문화재단의 운영 자율성이 부족하다'는 문제에 집중하여, 그에 대한 개선방안으로서 '상향식 사업방식'으로의 전환 논의를 촉진하고자 하는 것입니다.

이에 아래에서는 특히 법·제도적 측면에 주목하여,'Ⅱ. 지역문화예술정책의 현주소', 'Ⅲ. 상향식 사업 구조의 필요성 및 의의', 'Ⅳ. 상향식 사업 구조를 위한 법·제도적 개선방안'의 순서로 그 내용을 말씀드리겠습니다.

Ⅱ. 지역문화예술정책의 현주소

1. 지역문화생태계 관련 법제의 주요 현황

우리나라의 문화 관련 법제는 헌법 전문 및 제9조 등을 통해 구체화 되는 문화국가의 원

1) 법무법인 더함, 이동훈, 정구연, 송상현, 조예린, 신재윤, 김우진, 김민정 연구 수행

리에 기초하여 「문화기본법」, 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥 기본법」, 「예술인 복지법」 등 다수의 개별 실정법으로 체계화되고 있는 것으로 파악됩니다. 즉, 국가는 전통문화 및 민족문화, 그 외 모든 유형의 문화의 계승 및 발전, 창달 등을 위해 노력하여야 하며, 서민문화, 대중문화 등의 가치도 인정하고 정책적인 배려의 대상으로 함으로써 모든 사람들에게 문화창조의 기회가 부여될 수 있도록 노력하여야만 합니다.

이와 같은 관점에 비추어 보면, 문화에 관련된 현행 실정 법제는 크게 '문화·예술 등의 보호·진흥 등에 관한 법제', '산업적 측면에서의 문화 진흥·발전 등을 위한 법제', '문화예술활동의 여건 보장 등을 위한 법제' 등으로 구별하여 볼 수 있습니다. 그리고 각각에는 다음 표와 같이 정리한 것처럼 다수의 개별 실정법이 자리할 수 있습니다.

<표> 개별 실정법 단위 문화관련 법제 분류

문화·예술의 보호·진흥 등	산업적 측면에서의 진흥·발전 등	문화예술활동의 여건 보장 등
「문화기본법」 「문화예술진흥법」 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」 「문화예술교육 지원법」 「지역문화진흥법」 「지방문화원진흥법」	「문화산업진흥 기본법」 「공예문화산업 진흥법」 「대중문화예술산업발전법」	「예술인 복지법」 「장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률」

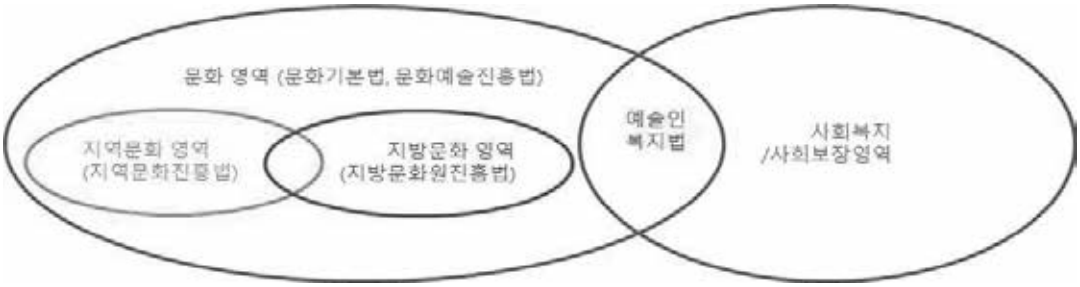
나아가 문화 관련 법제 중에서도 '지역문화'에 주목하여 관련 법제를 살펴보면, 1972년 제정된 「문화예술진흥법」은 지역 또는 지방문화를 특별히 취급하지 않고 '문화예술' 전반에 관한 기본법적 역할을 하였으나, 1994년 「지방문화원진흥법」이 제정되면서 지방문화원을 중심으로 지방문화정책이 이루어지는 법·제도적인 변화가 이루어진 것으로 파악됩니다.

그러나 이와 같은 지방문화원진흥법 중심의 법제는 지역문화에 관한 사항이 단편적으로 규정되어 있어 지역문화진흥 정책을 체계적으로 추진하는 데 있어 한계가 있다는 지적이 계속되어왔습니다.[2)]

이에 '지역문화진흥에 관한 종합적·기본적 법률을 제정함으로써 지역 간 문화 격차를 해소하고, 지역주민의 문화생활 향상을 도모하면서, 지역 고유의 문화자원 활용을 통해 지역경쟁력을 제고'[3)]하

2) 문화에 대한 다양한 법제적 접근이 시도된 가운데, '지역문화'의 의미에 대하여는 "문화가 가지는 의미에 '지역적 요소'를 강조한 것"이라거나 (신정규, "지역문화발전을 위한 지방자치단체의 재정 확충 방안과 문제점", 2018, 159면) "지역주민의 구체적인 생활기반인 지역의 고유한 자연적.역사적.사회적 특성을 바탕으로 지역주민 스스로가 생활환경과 생활양식을 개선해나가면서 삶의 질을 향상시키기 위한 활동과정"(2001년 지역문화의 해 추진위원회), "일정지역에 살고 있는 사람들에 의하여 습득된 지식.신앙.예술.윤리도덕.관습 등의 모든 능력과 습관을 포함하는 총체"(이종인, "문화정책과 문화행정", 2005)라는 등의 견해가 존재함. 이러한 가운데 제정된 지역문화진흥법이 '문화'나 '지역문화'에 대한 실질적 정의를 하고 있는 점은 의미있는 진전이라는 평가로는 전훈, "지역문화진흥과 문화분권", 2016, 46면.

고자 2014. 1. 28.「지역문화진흥법」이 제정(법률 제12354호, 2014. 7. 29. 시행)되면서,[4] 지방문화원이 중심이 되는 영역과 지역문화재단이 중심이 되는 영역으로 크게 이원화되었으며, 이외 예술인 복지 강화 등을 위한「예술인 복지법」이 2011년 제정되면서 아래의 그림과 같은 현재의 법체계가 구성된 것입니다.



2. 지역문화재단의 주요 사업 및 재원

위와 같은 지역문화예술 생태계 및 법·제도 하에서 지역문화재단은 다양한 사업을 수행하고 있는데, 그 사업은 크게 소프트웨어적인 '지역문화예술(인) 지원사업'과 하드웨어적인 '지역문화시설 관리·운영사업'으로 구별할 수 있습니다.

<표> 지역문화재단의 사업예시

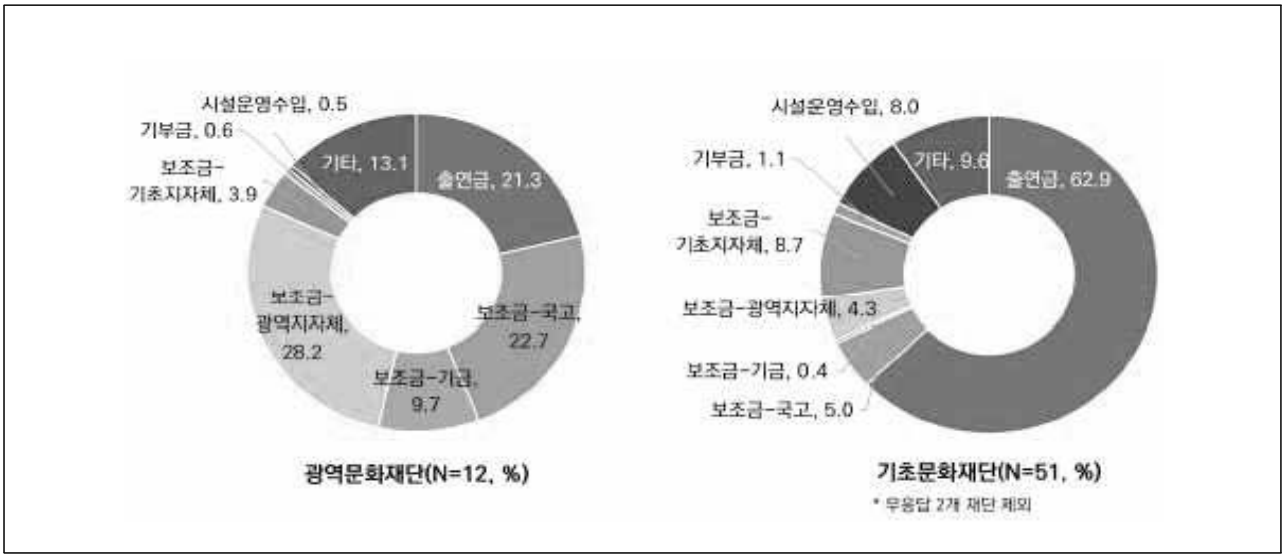
지원사업(예시)	시설관리·운영사업(예시)
지역문화 발굴 및 행사기획	도서관(어린이도서관, 구립도서관 등)
공모 및 정책사업	문화시설(아트센터, 예술회관 등)
문화예술인력양성 및 교육사업	체육시설(스포츠센터, 수영장 등)
문화예술인 창작활성화 및 복지 지원사업	축제시설(테마공원, 축제센터 등)
지역문화 네트워크 업무	박물관·미술관·전시관·유치원 운영
지역문화예술 DB 사업	기타(카페, 대관사업, 청소년센터 운영 등)

*문화체육관광부, "2020 전국문화기반시설총람"에서 주요사업 참고.

한편, 이와 같은 사업들을 수행하기 위한 지역문화재단의 주요 재원은 대부분 출연금 또는 보조금으로 조달되며, 이외 기부금·후원금, 기금, 시설운영수입 등으로 충당되는 것으로 파악됩니다.

3) 지역문화진흥법 제정 이유문

4) "'서울'로 편향되어 발전해 온 문화분야를, 지역에서 지역적인 것, 지역다운 것을 찾아내고 가꾸어 지역의 삶의 질 향상은 물론 지역활성화나 지역재생과 같은 지역적인 발전을 도모하는 데에 기여할 수 있는 법적인 근거"로서의 의의를 가지는 것으로 평가된다는 점에 대해서는 "지역문화진흥법 제정과 의미", <Landscape Times>, 2014. 5. 7.자 기사 참조.



*(사)전국지역문화재단연합회, "기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구", 2020, 142면.

그리고 이처럼 출연금 또는 보조금 등 국가나 지방자치단체의 재원으로 주로 주요 사업을 추진하는 특성상 그 사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 등이 부족한 실무상의 문제가 발생하는 것으로 파악되었습니다. 이에 아래에서는 실무상의 주요 이슈 및 그 원인을 간략하게 살펴보도록 하겠습니다.

3. 주요 이슈 및 법·제도적 원인

1) 지역문화재단의 운영 자율성 부족

운영 자율성 측면에서 주로 문제 제기되는 부분은, 1) 인건비 항목의 인상률 제한(전년도 총인건비 기준 2~4%) 등 출연금의 사용에 있어 제약이 많다는 점(지방출자·출연기관 예산 편성 보완지침 4면 등)과 2) 주된 사업 외 시설형 보조·위탁사업에 대한 경영실적 평가 등으로 인해 부수적인 사업에 재단 인력 및 비용 등이 분산된다는 점(지방출자출연법 제28조 및 경영실적평가 제안모델 등), 3) 자산취득성 지원의 일률적 금지 등 재원의 사용 목적 또는 사용범위 등이 지나치게 협소함으로 인해 필수적인 장비임에도 불구하고 무대 소품 등에의 재원 사용이 현저히 제약된다는 점 등이었습니다.

특히, 운영 자율성 부족 문제에 관련해서는 위 세 가지 문제 외에도, 중앙정부(문화체육관광부장관)가 수립하는 지역문화진흥기본계획에 벗어나지 않는 범위 내에서 지방자치단체장이 시행계획을 수립하여 시행하는 하향식 사업 설계 방식으로 인해, 각 지역 특유의 실정과 문화환경, 자원 현황 등에 부합되는 지역문화재단 운영 및 사업수행 등에 있어 어려움이 크다는 문제가

매우 중요한 이슈로 부각되었습니다.

2) 지역문화재단의 운영 안정성 부족 등 기타사항

또한, 대부분의 지역문화재단은 양적인 측면에서 괄목할 만한 성장을 한 것으로 파악되나, 앞서 살펴본 것처럼 공공재정 의존도가 높기 때문에 빠른 속도로 확장되는 규모 및 인력, 업무범위 등에 비해 재원의 확보가 느리다는 문제가 제기되었으며, 연단위 사업기간 및 갱신기간이 한정되어 있는 시설관리·운영 등에 관한 업무들이 가중됨에 따라 그 인력소요와 재원조달 등에 있어서의 간극이 점차 확대되는 경향이 있는 것으로 파악되었습니다.

뿐만 아니라 지방문화원 등 유사·관련 기관과의 업무 협력이 원활하지 못하며, 다양한 예술인 복지 강화를 위한 정책적 노력에도 불구하고 일반적인 근로자와 다른 예술인의 특성상 여전히 법·제도적 보호의 사각지대가 많고, 기술의 발전 및 코로나19 위기 상황의 발생 등 사회의 급격한 변화 속에서 보편적 생활문화가 급속도로 확대됨에도 불구하고 이와 같은 변화에 유연하고 적시성 있는 대응을 충분히 하지 못한다는 지적이 있었습니다.

3) 소결

이와 같은 문제의식에서, 앞서 말씀드린 법무법인 더함의 『지역문화예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구』에서는 자율성과 안정성 강화 등을 위한 법령 및 관련 하위 행정규칙 등의 제·개정 필요성 및 제·개정 방향 등에 관한 다양한 의견을 제시해 드렸으며, 그 주요 내용을 요약하면 다음 표와 같습니다.

다만, 아래의 Ⅲ, Ⅳ 부분에서는 이와 같은 다양한 문제점 및 그 개선방안 중에서, 앞서 말씀드린 대로 '지역문화재단의 운영 자율성 부족' 이슈에 주목하여, 그 개선방안으로서의 '상향식 사업방식'이 무엇이며, 왜 필요한 것인지, 그리고 이를 실현하기 위해서는 어떠한 단기적, 중·장기적 전략이 필요한지에 대해 부족한 졸견을 말씀드리고자 합니다.

문제점	개선방안
□ 지역문화재단 운영의 안정성 부족 ㅇ 주요 재원(개별사업별 위탁비, 용역비, 보조금 등)이 원칙적으로 매년마다 편성되어 안정적 예산 확보 어려움 ㅇ 공공재정에의 과도한 의존	□ 문화시설 위탁사업 등을 재단 고유 업무에 포함하여 지역문화재단 운영의 안정성 제고 ㅇ 민간부문의 기부·후원 확대 지원 ㅇ 문화예술진흥기금 출연 확대, 기존 기금 간 통합·연계 운용 등을 통한 지역문화예술 관련 예산 확대 ㅇ 문화예술의 공공성 및 복지로서의 문화에 대한 후속 연구 필요

□ 지역문화재단의 운영 및 재원 활용 등의 자율성 부족 ㅇ 지방출연기관 예산편성지침 및 예산 편성 보완지침에 따르면 출연금 중 인건비 항목의 인상률이 정해져 있으며, 그 이상의 인상은 예외적인 경우 지자체와의 협의를 통해서만 가능 ㅇ 지방출자출연법 제28조에 따른 지방출연기관 경영실적평가 제안모델상 경영실적 평가지표에 지방자치단체 보조·위탁사업 실적 포함 ㅇ 통상 경상보조금으로 지급되어 현행 실무상 자산취득으로 분류되는 무대 소품의 구매 등에 있어 제약 발생 ㅇ 취재·기획·회의 등 문화예술활동의 사전 단계에서 재원 활용 제약 ㅇ 하향식 사업 설계 및 운영 등으로 인하여 고유 특정을 반영한 자율적인 사업 내용 구성 한계	□ 운영 및 재원활용(특히, 인건비 및 무대소품, 무대 기획 비용 등 관련) 관련 규정 등의 보완 ㅇ 각 지자체가 총인건비 인상률 변경에 대한 협의 규정 등을 적극 활용하여 인건비 인상률을 유연하게 정할 수 있도록 기준 변경 및 가이드라인 작성·배포 필요 ㅇ 지방출연기관 경영실적평가 제안모델 및 지역별 경영평가지표상 지역문화재단에 보다 적합한 정성적 평가지표 추가 필요 (추가 평가지표의 구체적 내용 등에 대해서는 후속 연구 필요) ㅇ 경상 보조가 아닌 운영 보조를 확대하거나, 무대 소품 등 특별한 형태의 자산취득을 예외로 함으로써 무대 소품 등의 구매가 가능하도록 관련 규정 변경 및 가이드라인 작성·배포 ㅇ 사전 단계 활동을 개별사업비에 명시적으로 포함하여 운용하거나, 일반수용비와 같은 형태로 활용할 수 있도록 그 사용범위 등 확대 ㅇ 지역문화재단 차원에서 지방자치단체 등으로 먼저 사업을 제안하고 이에 대한 협의, 인정 등의 절차를 거쳐 사업을 수행하는 상향식 개발방식 도입 필요 (시행계획 수립·시행 시 지역문화 관련 기관·단체의 의견을 적극 반영할 수 있는 법령상 근거 마련)
□ 관련 기관과의 업무 협력 제약 ㅇ 문화예술진흥법 제36조에 따른 시행령 규정이 마련되지 않아 협의체 구성이 어려움	□ 문화예술진흥법 제36조에 따른 시행령 규정 마련 필요
□ 지역문화진흥을 위한 지원 부족 ㅇ 지역문화진흥법상 지원규정은 대부분 재량규정이기 때문에, 정책의 구체화 정도에 따라 지역문화진흥 지원의 수준·강도가 영향을 크게 받음	□ 문화환경 취약지역 지원, 주민 문화예술단체 및 동호회 지원, 문화도시 지원 등에 관한 사항을 보다 구체화·강화할 필요 있음 ㅇ 신규 가이드라인 마련 또는 기존 가이드라인을 보완하거나, 중·장기적인 관점에서 법률 개정 및 시행령·시행규칙 개정 노력
□ 지역문화예술인 복지 부족	□ 예술인 복지의 안정성과 실효성을 강화할 수 있는

ㅇ 고용보험 및 실업급여 혜택 등 예술인 복지 사각지대 존재	법제도적 보완 논의 필요 ㅇ 한국예술인복지재단 사업 등을 통해 수행하는 복지사업을 법제화하고, 문화예술 협동조합 활성화 등을 통해 예술인 복지의 안정성 확보 노력
□ 생활문화 범위의 모호, 정책지원 규정의 실효성 등 한계	□ 각 지자체 조례에 산발적으로 규정된 생활문화 지원에 관한 사항이 통일적으로 일관되게 추진될 수 있도록 상위법령 개정 또는 가이드라인 보완
□ 생활문화 창작 과정에서 저작권과의 충돌이 불가피하나, 현재까지는 생활문화와 관련된 저작권 등 법률관계가 명확하게 확립되었다고 보기 어려움	□ 생활문화 시설에서의 저작물 이용 방법에 관한 가이드라인 제작·배포, 저작권 처리 지원 시스템 마련 필요
□ 국고보조금 통합 관리시스템(e나라도움) 활용 어려움 및 예술인 활동 증명 절차의 미비점 등	□ 시스템 개선 및 절차 보완 등 필요 ㅇ e나라도움 시스템 개선을 위하여 세부사항을 확인해 시스템의 기준이 되는 관련 규정 개정 필요 ㅇ 예술 활동 증명 관련 매뉴얼 및 한국예술인복지재단 내부 가이드라인 작성 필요 ㅇ 지역문화정보 관리, 지역문화진흥기금의 조성 등에 대한 표준조례의 작성·배포 가능 ㅇ 지역문화정보시스템상 데이터 관리의 기준이 되는 각 지역재단의 재정 관리 방식 일관성 제고 필요

Ⅲ. 상향식 사업구조의 의의 및 필요성

1. 현행 법제상의 하향식 사업구조 및 한계

현행 지역문화진흥법 제6조 제1항은 문화체육관광부장관으로 하여금 “지역문화의 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지역문화진흥기본계획을 5년마다 수립・시행・평가”하도록 하면서, 같은 조 제4항은 “지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립・시행・평가”하도록 하였습니다.

즉, 현행 법제에 따르면, 지역문화예술 사업구조는 지역문화에 가장 밀접한 지위에 있는 행정주체인 지방자치단체장이 “(국가 단위의) 기본계획을 반영하여” 자신의 시행계획을 수립·시행·평가하는 하향식 구조입니다.

물론 같은 조 제3항은 “문화체육관광부장관이 기본계획을 수립하는 때에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의”하도록 하였기 때문에, 기본계획 속에는 지역문화의 실정을 고려한 지방자치단체의 의견이 이미 반영될 수 있는 구조라고 보는 관점도 존재합니다.
그러나 현행 실무상 이와 같은 협의만으로는 시·도 단위의 의견이 충분히 반영되기에는 한계가 분명한 것으로 파악되며, 특히 이때의 협의 대상에는 시장·군수·구청장 등이 포함되어 있지 않기 때문에 가장 기본이 되는 지역단위에서의 의견이 충분히 수렴되기 어려운 본질적인 한계가 있습니다.

물론 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따르면 “시·도지사는 시·도 시행계획을 수립할 때에는 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의”하도록 하였기 때문에, 시·군·구 단위에서의 의견도 결국 시·도지사를 통해 기본계획 수립과정에 전달·반영될 수 있다는 반론이 제기될 수 있습니다.

그러나 이와 같은 간접적인 의견 전달 방식만으로는 시·군·구 단위에서 직면하는 해당 지역의 지역문화 실정에 맞는 지역문화 정책이 온전하게 수립되기 어렵다는 것이 실무계의 중론으로 파악됩니다.

특히, 기본계획과 시·도 시행계획, 시·군·구 시행계획에 포함되어야 하는 내용이 서로 대부분 중첩될 뿐만 아니라 실질적으로는 상위계획이 하위계획을 아우르는 것으로 규정된 점에 비추어 보면, 이처럼 “(상위계획을) 반영하여” 하위계획을 수립하도록 하는 체계는 사실상 상위계획에 종속된 하위계획을 예정한 것으로서, 하위계획 수립 주체의 의견이 충분히 반영되기는 본질적으로 어려운 구조입니다.

더욱이 시행령 제4조 제6항이 “시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획을 수립하려는 경우에는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다.”고 하였음에도 불구하고, 그 의견수렴 절차가 구체적으로 확립되어 있지 않아 실제 운용에 있어 지역간 편차가 큰 데다가 그 의견의 반영이 매우 제한적으로만 이루어진다는 것이 실무계의 체감입니다.

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
생활문화 활성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
지역문화전문인력의 양성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소
문화도시 육성	지역문화전문인력의 양성 및 지원	지역문화전문인력의 양성 및 지원
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화		
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
지역문화진흥을 위한 지역 간 또는 관련 단체 간 협력 및 교류		
고유한 지역문화의 보존·발굴및 활용		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

2. 상향식 사업구조를 통한 자율성의 확대 등

하향식 사업구조의 특성 및 한계가 위와 같다면, 이와 같은 사업의 결정방식을 상향식으로 전환해 보는 방안을 모색해 볼 수 있습니다. 즉, 기본계획 → 시·도 시행계획 → 시·군·구 시행계획으로 이어지는 하향식(Top-down) 방식의 정책 수립이 아닌, 시·군·구 시행계획 → 시·도 시행계획 → 기본계획으로 이어지는 상향식(Bottom-up) 방식의 정책 수립으로 그 과정을 전면적으로 변화시키는 것입니다.

이와 같은 변화가 이루어지는 경우, 1) 국가 단위 또는 광역자치단체 단위의 상위계획에 대한 종속성을 탈피하고, 그 자율성 및 재량 등이 확대될 수 있을 것으로 기대됩니다. 그리고 이는 2) 지방자치 전반의 강화를 추구하는 자치분권에 관한 시대정신에 부합되는 변화이며, 실무적으로도 3) 각 지역(광역/기초) 특유의 실정에 부합되는 지역중심 문화정책이 실질화됨에 따라 문화정책의 힘이 크게 제고될 수 있을 것으로 기대됩니다.

또한 4) 급격한 사회변화의 흐름 속에서 나타나는 생활문화의 확대 경향 등에 시의적절하고 유연한 대응이 가능해질 것으로 기대되며, 5) 전국지역문화재단 등을 포함한 관련 기관 및 단체, 나아가 문화 향유의 주체인 시민이 적극적으로 지역문화 정책에 참여함으로써 다양한 생활문화시설의 확충 등'수요에 부합되는 정책'수립이 가능해 질 것으로 기대됩니다.

다만, 이와 같은 변화를 실질적으로 이끌어내기 위해서는 법·제도적인 측면에서의 구체적인 실행방안이 마련되어야 할 필요가 있으므로, 아래에서는 그 변화를 위한 개선방안을 '현행 법제 내에서 개선방안(즉, 단기전략)'과 '법령 제·개정을 수반하는 개선방안(즉, 중·장기전략)'으로 구별하여 말씀드리고자 합니다.

Ⅳ. 상향식 사업구조를 위한 법·제도적 개선방안

1. 상향식 사업구조의 조건

상향식 사업구조로의 변화를 위해서는 우선 1) 시·군·구 단위의 행정계획이 지역문화 정책의 핵심이 되도록 하는 것이 중요합니다. 즉, 2) 시·도 단위의 행정계획은 지금과 같이 시·군·구 시행계획의 상위계획 기능을 하는 것이 아니라 단일 시·군·구 단위에서는 조율되기 어려운 이슈들에만 한정·집중하여 그 조율·조정 등의 기능을 중점에 두도록 재편되어야 합니다. 또한, 3) 국가 단위의 행정계획에서는 직접적인 지역문화 정책의 세부사항을 다루지 않고, 단지 지방자치단체 단위에서의 지역문화정책을 조력·지원하기 위한 내용이 중심이 되어야 할 것입니다.

예를 들어 생각해 보면, 다음과 같은 조정을 생각해 볼 수 있습니다.

즉, 아래의 표에서 보시는 것처럼, 생활문화의 활성화나 지역문화전문인력의 양성, 지역 간 또는 관련 단체간 협력 및 교류, 고유한 지역문화의 보존·발굴 및 활용 등은 기본적으로 가장 밀접한 관련성이 있는 개별 지방자치단체 차원에서 고민되어야 할 사항들이므로, 국가는 이와 같은 사항들을 간접지원할 뿐 기본계획에서 다루지는 않는 것이 필요합니다.

또한, 해당지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진을 위하여 시·

도 시행계획 보다는 시·군·구 시행계획이 중심이 되도록 하여, 시·도는 시·군·구 단위에서 시행할 수 없는 수준의 정책개발 및 추진만 보충적으로 시행하고, 광역 단위에서의 전문인력 양성 및 지원에 보다 노력을 기울일 수 있도록 체계를 조정할 필요가 있습니다.

기본계획	시·도 시행계획	시·군·구 시행계획
지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향	해당 지역의 지역문화진흥정책의 기본방향
지역문화의 균형발전 및 특성화	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)	해당 지역의 문화적 특성 및 실정에 맞는 지역문화진흥정책의 개발 및 추진
문화도시 육성	문화환경 취약지역 지원 등 문화격차 해소	시행계획 추진에 필요한 예산 및 재원(財源)
생활문화시설의 설치 및 운영 활성화	지역문화전문인력의 양성 및 지원	
기본계획 시행에 필요한 예산 및 재원		
문화환경 취약지역 지원 등 지역 간 문화격차 해소		
지역문화의 진흥을 위한 조사·연구		

2. 단기전략

그런데 위에서 말씀드린 상향식 사업구조는 현행 법률 및 시행령의 문언에는 부합되지 않는 방식입니다. 즉, 이와 같은 상향식 방식이 온전히 실현되기 위해서는 법률 및 시행령 등 법령과 하위 행정규칙 등의 개정이 필수 불가결합니다.

그러나 이처럼 법령 등의 제·개정과 같은 입법 정책적 논의에 힘이 실리기 위해서는 단순히 제·개정(안)을 관념적·개념적으로 구성하는 것만으로는 부족하고, 실제로 이와 같은 변화를 체감할 수 있는 사례가 필요합니다.

따라서 단기적인 측면에서는 현행법이 허용하는 범위 내에서 다음과 같은 실무운용의 변화를 도모함으로써, 그 변화의 동인을 쌓아나가는 과정이 필요할 것입니다.

첫째, 지역문화진흥법 제6조 제3항에 따른 기본계획 수립에 대한 협의시, 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 단순히 공문 등을 통해 소극적인 의견을 제시하는 것이 아니라, 협의체의 공식화 등을 통해 적극적인 의견 개진의 장을 마련하는 것입니다.

둘째, 위와 같은 실무운용은 당연히 지역문화진흥법 시행령 제4조 제2항에 따른 시·도 시행계획 수립시에도 적용됨으로써 지역문화에 가장 밀접해 있는 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 유도해야 합니다.

셋째, 지역문화진흥법 시행령 제4조 제6항에 따른 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획 수립 시, 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체가 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 간담회, 좌담회, 공청회 등을 개최하고, 필요하다면 해당 지방자치단체가 관련 기관 및 단체에 연구용역 등을 발주함으로써 체계화된 의견이 제출될 수 있도록 하여야 할 것입니다.

나아가 지역문화진흥법 시행령 제5조에 따른 추진 실적 평가 시, 시·군·구, 시·도, 문화체육관광부 등 정책 주체인 행정기관만이 중심이 되기보다는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체가 그 정책 평가에 직접 참여하여 적극적인 피드백을 제공함으로써, 정책개선이 효과적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것입니다.

3. 중·장기전략

법령 등의 제·개정을 수반하는 중·장기적인 관점에서 본다면, 앞서 말씀드린 대로 기본계획의 내용을 정한 지역문화진흥법 제6조 제1항 각 호 및 같은 법 시행령 제3조 제1항 각 호, 시행령 제4조 제7항 각 호 등을 개정함으로써 전체적인 행정계획의 위계 및 내용을 재편하고, 이와 같은 내용 재편에 부합되도록 계획의 명칭 및 수립주기 등도 합리적으로 조정할 필요가 있습니다.

또한 균형발전 및 특성화, 생활문화시설의 설치 및 운영 활성화 등에 관련해서는 지역문화진흥법 제15조에 따른 문화도시의 지정 절차 등을 참고하여, 상향식 사업 선정 방식을 도입할 수 있습니다.

즉, 예를 들어 문화체육관광부장관은 각 지방자치단체로부터 관련 계획 등을 포함한 지정 신청을 받아 지역의 생활문화시설 설치 및 운영 활성화 등을 위해 심의위원회의 심의를 거쳐 '(가칭) 생활문화시설 활성화 지구'를 지정하고, 그에 대한 지원을 강화할 수 있는 것입니다.

지역문화진흥법

제15조(문화도시의 지정)

① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 해당 지역의 문화적·역사적 정체성, 창조성, 예술성 등 문화도시로서의 기초여건을 토대로 시·도지사는 문화체육관광부장관에게, 시장·군수·자치구의 구청장은 특별시장·광역시장 또는 도지사와의 협의를 거쳐 문화체육관광부장관에게 문화도시 지정을 신청할 수 있다.
③ 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체는 문화도시 조성계획을 작성하여 지정 희망년도 2년 전까지 지정을 신청하고, 문화체육관광부장관으로부터 문화도시 조성계획의 승인을 받아야 한다.
④ 제3항의 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 문화도시 조성의 기본 방향
2. 문화도시 지정 분야별 특성화 계획
3. 문화도시 조성을 위한 다양하고 창의적인 프로그램 개발에 관한 사항
4. 문화도시 조성사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 문화도시 조성사업에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
⑤ 문화체육관광부장관은 지방자치단체의 문화도시 조성계획 추진 실적을 평가하여 계획의 승인일부터 1년 이후 심의위원회의 심사를 거쳐 해당 지방자치단체를 문화도시로 지정할 수 있다.
⑥ 그 밖에 문화도시 조성계획의 승인과 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지역문화진흥법 시행령
제12조(문화도시 조성계획의 작성 및 승인)
① 법 제15조제4항제5호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 해당 도시의 문화환경 및 자원 현황에 관한 사항
2. 문화도시 조성사업에 필요한 조직 및 추진체계에 관한 사항
3. 문화도시 조성사업에 필요한 전문인력의 운용 및 양성에 관한 사항
4. 그 밖에 문화체육관광부장관이 문화도시 조성사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
② 법 제15조제3항에 따라 문화도시 지정을 신청하는 지방자치단체의 장(이하 "해당 지방자치단체의 장"이라 한다)은 문화도시 조성계획을 작성할 때에는 해당 지역의 주민과 관련 단체·기관의 의견을 들어야 한다.
③ 문화체육관광부장관은 법 제15조제3항에 따라 문화도시 조성계획을 승인하려는 경우 해당 지역을 관할하는 시·도지사와 협의한 후(시·도지사가 문화도시 지정을 신청한 경우는 제외한다) 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
④ 문화체육관광부장관은 문화도시 조성계획을 승인한 경우에는 그 결과를 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
⑤ 제4항에 따라 문화도시 조성계획의 승인을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 조성계획의 주요 내용을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.

제13조(문화도시의 지정)
① 문화체육관광부장관은 문화도시를 지정하기 위하여 필요하면 해당 지역의 문화자원, 문화도시 조성계획 추진 현황 등에 관하여 기초조사를 할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 해당 지방자치단체의 장에게 기초조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.
② 문화체육관광부장관은 법 제15조제5항에 따라 문화도시를 지정한 경우 그 사실을 해당 지역을 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.
③ 제2항에 따라 문화도시 지정을 통보받은 해당 지방자치단체의 장은 지체 없이 그 사실을 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다.
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 문화도시의 지정 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

다른 한편으로는「경기도 마을공동체 만들기 지원 조례」제7조 등과 같이 주민의 참여 및 의견 반영이 적극적으로 이루어질 수 있도록 하는 근거 규정을 지역문화진흥법상 명문화할 수도 있습니다.

경기도 마을공동체 만들기 지원 조례

제2조(기본원칙) 마을공동체 만들기는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진한다.

2. 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도한다.

제7조(기본계획)

③ 도지사는 기본계획을 수립할 때 주민의 의견을 적극적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

나아가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조와 같이 행정주체 외의 민간부문(관련 기관 및 단체, 시민 등을 모두 포함)이 먼저 지역문화사업을 제안할 수 있도록 하면서, 그 선정 등에 관한 절차를 명문화할 수도 있을 것입니다.

사회기반시설에 대한 민간투자법

제9조(민간부문의 사업제안 등)

① 민간부문은 대상 사업에 포함되지 아니한 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다.

② 제1항에 따라 사업을 제안하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제안서를 작성하여 주무관청에 제출하여야 한다.

③ 주무관청은 제1항에 따라 제안된 사업을 민간투자사업으로 추진하기로 결정한 경우에는 이를 제안자에게 통지하고, 제안자 외의 제3자에 의한 제안이 가능하도록 제안 내용의 개요를 공고하여야 한다.

④ 주무관청은 제2항에 따른 최초 제안자의 제안서 및 제3항에 따른 제3자의 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 제안서를 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여야 한다. 이 경우 최초 제안자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 지정된 협상대상자와의 실시협약 체결 등에 관하여는 제13조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른다.

⑥ 제1항에 따라 제안된 사업의 추진절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

Ⅴ. 나오면서

앞서 살펴본 바와 같이 지역문화재단의 자율성 강화 및 지역문화정책사업의 원활성 제고 등을 위해서는 '상향식 사업방식'으로의 전환이 필요합니다.

특히, 관련 기관 및 단체, 시민 주도라는 근본적인 변화를 실현하기 위하여 단기적인 관점에서는 현행 법률이 허용하는 범위 내에서의 실무변화를 신속하게 도모함으로써 법·제도적 개선 논의에 힘이 실릴 수 있도록 실증사례를 구축할 필요가 있을 것으로 생각됩니다. 즉, 현행 실무 운용에 있어 각 주체들이 적극적으로 의견을 개진하고 협의할 수 있는 절차를 강화·제도화할 필요가 있는 것입니다.

물론 보다 본질적인 변화를 이끌어 내기 위해서 장기적으로는 관련 기관 및 단체, 시민 등의 제안이 이루어질 수 있는 절차 등을 법·제도적으로 신설·명문화하고, 위원회 등 일정한 절차를 거쳐 그 제안이 수용될 경우에는 예산 편성 및 보조·지원 등이 보다 용이하게 이루어질 수 있는 법률적 근거를 마련할 필요가 있습니다.

다만, 이러한 상향식 사업방식은 민주적 절차에 기반하므로 신속하고 중앙집중식의 강력한 정책 추진에 있어 한계가 있고, 각 지방자치단체의 재정여건이 어려운 현실에 비추어 볼 때 오히려 예산·재원의 불확실성이 가중될 우려도 존재합니다.

따라서 상향식 사업방식으로의 전환이 지역문화예술 생태계가 가진 주요 문제들을 해결하는 데 있어 물론 중요한 개선방안임에는 틀림이 없으나, 이를 통해 모든 문제를 해결할 수 없다는 한계를 분명하게 직시하고, 다른 법·제도적 개선 노력들과 발맞추어 추진하는 전략이 그 무엇보다 중요할 것으로 생각된다는 점을 당부드리며, 부족한 발제를 마치고자 합니다.

[지정토론문]

❶

건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추!

정윤수 [성공회대학교 문화대학원 교수]

지정토론문1

건강한 문화생태계를 위한 두 번째 단추!

■ 정윤수 (성공회대학교 문화대학원 교수)

1.
먼저, 이번 연구와 발제를 맡아주신 법무법인 <더함>에 감사드리며, <더함>의 연구와 발제 및 저와 참석자 모두의 활발한 백가쟁명이 화학적으로 결합하여, <더함>의 발제문 첫 문장에 제시된대로 오늘의 포럼이 "전국지역문화예술 생태계의 활성화"에 기여하게 되기를 바랍니다.

2.
토론자는, 기본적으로 이 포럼을 마련한 <전지연>과 연구 및 발제를 맡은 <더함>이 공유하고 있는 문제의식, 즉 "국가나 지방자치단체의 재원으로 주로 주요 사업을 추진하는 특성상 그 사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 등이 부족"(발제문 4쪽)하고 그로 인하여 운영과 실무의 측면에서 "시설관리·운영 등에 관한 업무들이 가중됨에 따라 그 인력 소요와 재원조달 등에 있어서의 간극이 점차 확대"(발제문 5쪽)되고 있다는 진단에 동의하고 있습니다. 특히 발제문의 6쪽과 7쪽의 표에서 확인되듯이 각 재단이 처한 전반적인 상황 및 그것의 개선방안이 슬기롭게 찾아져야 할 상황입니다. 관련하여, 특히 10쪽에 제시한 것처럼 '상향식 사업방식'이 제도화되면 국가적 차원의 '문화 민주주의' 확대에도 크게 기여할 것으로 생각합니다.

3.
이런 전제 아래 몇 가지 질문과 소견을 드리면, 먼저 이해의 차원에서, 발제문 12쪽에 표현된 '첫째, 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장이 적극적인 의견 개진의 장을 마련....둘째, 시장·군수·구청장이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 유도해야...라는 대목을 좀더 구체적으로 설명해 주셨으면 합니다. 현행의 조건에서 '실무운용의 변화를 도모'하기 위하여 '시, 도지사 시장, 군수, 구청장 등이 적극적으로 의견을 개진한다'는 것이 어떤 의미인지 선뜻 와 닿지 않습니다. 조금 다른 관점에서 보면 현재의 조건에서 각급의 '장'들이 '너무 많이, 아주 다양한 방식으로, 심지어 말하지 않는 방식까지 활용하여, 적극적으로 의견을 개진'하고 있어서, 필시 상당한 근거 아래 서술된 발제문의 이 대목은 좀 더 설명이 필요한 듯합니다.

4.
두 번째 질문은, 연구와 발제에 의하면, 그 많은 문제적 상황은 "지역문화재단의 운영 자율

성 부족”으로 압축되며 그 중요한 개선방안의 하나는 “상향식 사업방식”(발제문 5쪽)인데, 귀 납적으로 말하여 이 ‘상향식 사업방식’이 전개된다고 할 때, 6~7쪽에 표로 제시한 많은 문제들이 실제로 상당 부분 해소될 것인지에 대하여 궁금합니다.
이는 ‘상향식 사업방식’에 대한 의의나 그 실효성에 대한 부정이 아니라 그 효과성에 대한 궁금증에 따른 질문입니다. 아울러 발제문에 부분적으로 표현되어 있지만, 이러한 상향식 사업방식으로 진화하기 위해서는 공론의 형성과 법적, 제도적 개선이 필수적인데, 이 과정에서 ‘전지연’ 등이 어떻게 과정을 밟아나가는 것이 좋을지도 조언해 주셨으면 합니다.

5.
세 번째 질문은, <더함>의 연구 및 발제와는 직접적으로 관련된 요소는 아니지만, 지역문화재단의 “사업수행 및 운영 등에 있어 자율성 및 안정성 부족”은 재원과 사업의 하향식 수직 계열화에 의하여 작동하고 있지만, 동시에 개별 지자체의 거버넌스 문제, 좀 더 초점을 분명하게 하자면, 자치단체장의 선거 결과와 관심사, 특히 지역 정치의 불안정성에 의한 자치단체 산하기관의 인사 변동 요인 또한 상당한 (악)영향을 미친다고 생각합니다.
이번 연구와 발제를 진행하시면서 <더함>의 법률적 판단과 상식으로 보기에 지역문화재단의 자율성과 안정성을 구축하는데 있어 ‘상향식 사업방식’ 이외의 개선 사항은 무엇이 있는지, 혹은 ‘상향식 사업방식’ 보다 더 강하게 작동하는 압력은 무엇이며 그것은 또한 어떻게 개선해야 하는지 고견을 부탁드립니다.

6.
그리하여, 마지막 질문은, <더함> 뿐만 아니라 오늘의 포럼에 참석하신 모든 분들과 함께 풀어보고 싶은 것인바, 지역문화재단의 ‘자율성 및 안정성 부족’을 해결하기 위하여 ‘상향식 사업방식’을 모색하는 것은 수많은 상처와 판례와 경험들이 증언하는 바대로, 지극히 현실적인 타당성을 지니고 있지만, 과연 이것이 ‘자율성과 안정성’, 특히 자율성! 그것의 지렛대인가, 를 검토해보고 싶습니다.
물론 이렇게 되면 이번 포럼의 주제를 너무 벗어나는 것이어서, 자칫 초점 없는 화살만 사방으로 날리는 경우가 될 수 있으므로, 진행 과정에서 산만해지지 않도록 주의해야겠지만 ‘해당 지자체와의 심각한 힘의 불균형’, ‘해당 지역 문화계의 복잡한 (갈등)관계’, ‘외주처리를 다시 외주처리하는 관행’, ‘유사사업 복붙’, ‘문화적 상상과 예술적 실천의 고갈과 그것의 외주 용역화를 통한 회피’ 등의 문제가 엄연함을 공유하면서 ‘상향식 사업방식’을 검토하는 것이 필요하다고 생각합니다.
이러한 현실적 조건을 인지/공유하면서 ‘상향식 사업방식’을 검토해야 그것의 공론화 과정에서 다양한 주체들의 호응을 얻을 것이며 그것의 법제화 과정 역시 원만해질 것이고, 그렇게 두 번 째 단추라도 제대로 꿰어나가야 한다고 생각합니다.

[지정토론문]

❷

상향식 사업구조의 의미와 출발점

장현선 [장앤파트너스그룹 대표]

지정토론문2

상향식 사업구조의 의미와 출발점

- 지역 예술인과 지역민의 의견수렴 방법과 적용 -

■ ㈜장앤파트너스그룹 장현선

1. 지역문화진흥기본계획의 수립 방식

○ 현행 지역문화진흥기본계획(5년마다 수립)은 국가 단위 기본계획에서 출발하여 지역으로 내려가는 하향식 구조

> 현행 법제에 따르면, 지역문화예술 사업구조는 지역문화에 가장 밀접한 지위에 있는 행정주체인 지방자치단체장이 "(국가 단위의) 기본계획을 반영하여" 자신의 시행계획을 수립·시행·평가하는 하향식 구조입니다.
>
> '지역 문화예술정책의 자율성과 법제도' 발제문 8p

○ 특히 상위계획(국가 단위 계획)을 반영하여 하위계획(기초자치단체 계획)을 수립하는 것은 하위계획이 상위계획에 종속됨을 의미하며, 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견수렴이 시행령에 명시되어 있음에도 불구하고 의견수렴 절차가 구체적으로 명시되어 있지 않아 의견반영의 제한점이 한계로 지적

> 시행령 제4조 제6항이 "시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도 시행계획 및 시·군·구 시행계획을 수립하려는 경우에는 해당 지역의 지역문화 관련 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다."고 하였음에도 불구하고, 그 의견수렴 절차가 구체적으로 확립되어 있지 않아 실제 운용에 있어 지역간 편차가 큰 데다가 그 의견의 반영이 매우 제한적으로만 이루어진다는 것이 실무계의 체감입니다.
>
> '지역 문화예술정책의 자율성과 법제도' 발제문 9p

○ 2014년 지역문화진흥법 제정 이후 제1차 지역문화진흥기본계획(2015년 수립) 이후, 제2차 지역문화진흥기본계획은 현장 의견수렴을 통해 주요 과제를 수립하는 등, 지역 현장 중심의 지역문화진흥 기본계획 수립의 중요성을 강조

□ 수립 절차

- (1차계획 평가) 1차 기본계획·시도 시행계획에 대한 문체부·지자체*평가('19.5~10월), 및 설문조사 실시 (지역토론회 참석자 342명 응답)
  * 민간전문가 및 현장관계자 참여를 통한 시도별 제1차 시행계획 평가 실시
- (기획단) 지역문화 정책 전문가, 유관기관, 문화기획자 등 24명으로 구성, 기본계획의 방향 제시·신규 과제 발굴 등 정책 논의
  * ▲ 기본 방향과 과제 내부 토의, ▲ 지역 토론회에 패널 참석, ▲ 각 지역에서 자발적 진행된 포럼 등 각계 의견수렴·보완을 위한 소위원회 개최('19.11.23~25)

- (지역 토론회) 10개 권역별 토론회 개최를 통해 지역 문화기획자, 유관기관, 지자체, 시민 등 의견을 청취, 실효적 정책 수립에 반영 (약 550명 참석)

'제2차 지역문화진흥 기본계획' 1p

○ 제2차 지역문화진흥기본계획에서 하향식 계획수립의 한계를 인식하고, 추진과제 전략1) 시민의 참여로 문화 자치 생태계 구축 중 지역문화진흥 계획수립·관리의 개선방안으로 양방향식 계획 및 17개 시도의 계획 이행상황 점검 토론회 및 공유회 개최를 제시

전략 1) 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축 > 전략 1-1) 지역문화 자치기반 구축

□ 지역문화진흥 계획 수립·관리의 개선

- (양방향식 계획) 일방적 계획 수립이 아닌, 국가·지자체(광역-기초)·지역문화기관·주민 등 다양한 주체들간 유기적 소통을 통한 양방향식 지역문화 진흥을 위한 계획의 수립 추진
- (계획 내실화) 문체부와 17개 시도가 각자 수립한 계획을 발표·토의하고, 매년 계획의 이행상황을 점검·논의하는 토론회 개최, 계획의 이행력 제고 및 상호 학습을 통한 정책 수립의 내실화 지원
  * 토론회(안) : 17개 시도를 3-4개 권역별로 묶어 각 시도가 수립한 지역문화진흥계획의 목표와 과제 등을 발표·토의·학습하는 공유 토론회 개최
- (지자체 계획 수립 효율화) 주기가 상이한 문화예술 분야 지자체 법정 계획들을 효율적 수립·관리 할 수 있도록 개선방안 마련 추진
  * (참고) 지역문화진흥시행계획 (2020-2024), 지역 문화예술교육 계획 (2018-2022)

'제2차 지역문화진흥 기본계획' 7p

○ 그러나, 여전히 상위계획의 수립에 기반하여 지역문화진흥기본계획이 수립되고 이에 따라 하위계획의 방향성이 결정되는 하향식 구조는 유지

2. 상향식 사업구조의 수립을 위한 방안

○ 시군구의 지역문화진흥계획 수립시 'bottom'에 해당하는 주체를 누구로 보느냐, 누구를 대상으로 지역문화진흥기본계획의 수립의 의제를 도출할 것이냐, 누가 이러한 의견수렴을 통한 기본계획을 수립할 것인가가 중요

3. 상향식 사업구조가 자리 잡기 위해 검토해야 하는 이슈

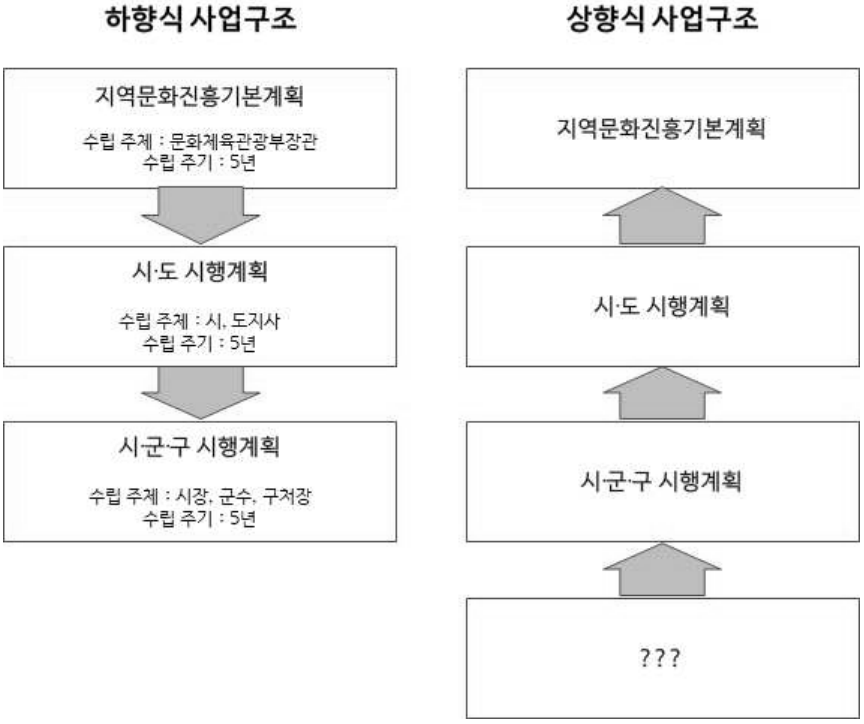
- 1) 기초단위 문화예술 관련 기초자료의 확보

○ 의견수렴 및 의제도출을 위한 방법론 및 해당 활동을 위한 기초 데이터의 확보가 기초자치단체별로 이루어져야 하나, 전국단위 예술인 실태조사 및 문화활동조사는 기초단위별 분석이 불가능한 표본 수로, 기초단위 문화예술 관련 자료수집이 필요

- 예술인 실태조사
  - 조사주기 : 3년
  - 조사지역 : 전국 17개 시도(광역단위)
  - 조사대상 : 14개 분야 예술인(문학, 미술, 공예, 사진, 건축, 음악, 국악, 대중음악, 방송연예, 무용, 연극, 영화, 만화, 기타) 약 5천명
- 국민문화예술활동조사 (구 문화향수실태조사)
  - 조사주기 : 2018년부터 1년 단위 (2003, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2019)

- 조사지역 : 전국 17개 시도(광역단위)
- 조사대상 : 만 15세 이상 남녀 약 1만여명 (2019년 조사 표본수 10,102명)

▪ 이외 문화예술통계
- 공연예술조사, 국민여가활동조사, 전국도서관통계, 지역문화현황통계(지역문화실태조사) 등



'지역 문화예술정책의 자율성과 법제도' 발표원고 그림 재정리

4. 상향식 사업구조가 자리 잡기 위해 검토해야 하는 이슈

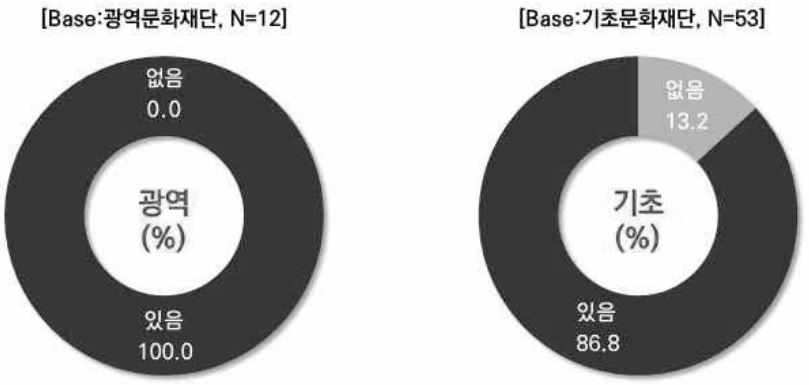
- 2) 기초문화재단의 정책연구 기능의 설치

○ (사)전국지역문화재단연합회는 2020년 기초·광역문화재단 대상 실태조사를 실시하여 현재 운영현황을 확인하였는데, 그 중 기초문화재단 내 정책개발 및 연구가 주 업무인 팀의 보유비율은 39.6%로 나타남
- 기초문화재단내 정책개발 및 연구팀 역할 보유 여부: 86.8%
- 기초문화재단내 정책개발 및 연구 주 업무팀 보유 여부 : 39.6%

지역문화재단 팀 유형별 해당 팀 소유 재단 비율

	광역문화재단(N=12, 복수, %)	기초문화재단(N=53, 복수, %)
경영지원팀	100.0	88.7
사업운영팀	100.0	94.3
시설운영팀	66.7	54.7
정책연구팀	58.3	39.6

기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구 (2020, (사)전국지역문화재단연합회)



광역、기초문화재단 정책개발 및 연구 기능 유무 비율

5. 상향식 사업구조가 자리 잡기 위해 검토해야 하는 이슈

- 3) 지역사회의 현안에 집중하기 위한 연계·협력

○ 제2차 지역문화진흥기본계획에서 1차 계획에 비해 지역의 혁신과 발전을 위한 문화예술의 역할을 강조하였으며, 이를 위한 과제로 지역사회 문제해결형 사업 추진이 언급

전략 4) 문화적 가치로 지역의 혁신과 발전 > 전략 4-1) 문화적 지역재생·활력 증진

□ 지역사회 문제해결형 사업 추진

- (문화예술형 일상실험실) 문화·예술 활용 지역사회 문제해결을 위한 '일상생활 실험실(living lab)' 시범사업 추진
  - 읍·면·동 단위의 현안 사회문제(독거노인, 빈집, 범죄 등) 발굴, 지역사회 구성원 협력을 바탕으로 문화예술 활용한 혁신활동 활성화 지원
  * (Living Lab) 특정 공간 및 지역의 문제 해결을 위해 공공부문, 민간기업, 시민사회가 협력하여 혁신활동을 수행하는 플랫폼
- (문화의 사회적 가치 연구) 문화의 사회적 가치관련 데이터를 수집하고 근거를 축적하기 위해 지역별 문화현황(지역문화현황통계 등)과 사회문제(저출산·범죄·실업·건강악화 등) 간의 상관관계 분석·조사연구 추진
- (생활체감형 공공디자인 추진) 장애인, 고령자, 유모차 이용자 등 모든 이에게 안전하고 편안한 환경을 제공하는 생활체감형 공공 디자인을 적용한 시범공간 조성 및 지침서 보급

'제2차 지역문화진흥 기본계획' 22p

○ 2020년 광역·기초문화재단 실태조사에서도 기초문화재단 중 64.2%가 2019년 기준 국내 MOU를 신규체결하는 등 지역사회 내에서 연계·협력을 위한 활동을 하고 있음

○ 광역문화재단과 차이를 보았을 기초문화재단이 다양한 지역 기관과의 연계·협력에 노력하고 있다는 점이 나타났으며, 특히, 문화예술, 복지, 커뮤니티, 기업·방송·언론 등 다양성 측면에서 강점이 있음

지역문화재단 국내 MOU 체결 현황

2019년 신규 MOU 체결	광역문화재단(N=12, %)	기초문화재단(N=53, %)
국내 신규 MOU	100.0	64.2
해외 신규 MOU	58.3	3.8

지역문화재단 국내 MOU 체결 현황

MOU 체결기관 유형	광역문화재단 (N=12, 복수, %)	기초문화재단 (N=53, 복수, %)
문화예술	22.4	27.6
교육	18.4	17.3
공공일반	18.4	5.1
도시 · 관광 · 교통 · 환경	16.3	7.1
복지	8.2	16.3
커뮤니티	8.2	12.2
기업 · 방송 · 언론	8.2	14.3

기초·광역문화재단 실태조사 및 데이터 아카이브 구축을 위한 연구 (2020, (사)전국지역문화재단연합회)

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.1 요약문

지역 문화예술정책의 자율성과 법제도

일시 | 2021. 06. 01. (화)　　장소 | 서울시청 시민청 바스락홀

1. 결론과 제안

□ 지역문화재단의 자율성 강화 및 지역문화 정책사업의 원활성 제고 등을 위해서는 “상향식 사업방식”으로의 전환이 필요하다.

□ 관련 기관과 단체, 시민 주도의 상향식 사업방식이 법제도화 되기 위해서는 법률 개정이 불가피하다.

□ 다만, 법률 개정은 중·장기적인 과제에 해당되므로, 단기적으로는 현행 법률이 허용하는 범위 내에서 실무운용의 변화를 모색하거나 자율성 강화 등에 직접적인 영향을 미치는 개별 규정들을 찾아 개선해 나갈 필요가 있다.

□ 하반기 정책토론 vol. 2를 “지역문화진흥법 및 출자출연법 개정 관련 공청회(가칭)”로 관련 의원실, 주무부서인 문화체육관광부, 관련 협-단체의 참석을 추동하자.

□ 연합회 중장기 발전 계획과 지속 가능한 변화 모색을 위해 이사회, 운영위원회, 사무국, 이해관계자(대내외) GRI(Global Reporting Initiative) 연구와 모색하자.

□ (제안)민법상 비영리 공익재단(사단법인, 재단법인), 출자출연재단, 지역문화활성화법 등 법률적 조력을 위해 비영리공익법 지원하는 법무법인과의 전략적 파트너십을 맺자.

□ (제안)정책포럼에서 나온 의제 논의를 위해 전지연 이사회, 운영위원회 논의를 수렴하여 정책TF구성을 추진하자.
지역문화예술 실태조사, 전지연 역량강화 플랫폼 콘텐츠를 모으고 확대 구성하자.
지역문화재단과 전지연의 역량강화에 노력하자.

2. 지정토론 요약

1) 지정토론1 : 건강한 문화 생태계를 위한 두 번째 단추!

○ 정윤수 (성공회대학교 문화대학원 교수)

'지역문화진흥법 제6조에 따라 시도지사와 중앙행정기관이 적극적으로 의견을 낸다. 그리고 지역문화진흥법 제4조 제2항에 따라 기초지자체의 군수님이나 구청장님 등이 적극적으로 의견을 낸다. 그에 따라서, 세 번째죠, 지역 문화단체장이 적극적으로 의견을 낸다.'라는 것이 아마 상향식으로 앞으로 개선을 전제로 하고 발제한 것으로 안다.

상위법상에서 광역자치단체장이나 그 아래 기초자치단체장의 장이 되시는 분들이 의견을 내려면 그분들의 정치적 소견이나 개인적 취향을 내는 게 아니므로 의견을 낼 수 있는 사전 단위에서 어떤 의견수렴의 장이 필요하겠는가? 이것은 더함의 연구과제에도 속해 있기도 합니다만, 아마 오늘 토론자로 많이 참석해 주신 지역의 이사님들께서 그것이 충분히 무르녹아 있어서 이것을 반영하고 대표하여 기관의 장이 의견을 내는 것인데 그런 절차라든지 그런 구조는 어떻게 만들어 낼 수 있을 것인가?

'주체인 시민이 주도하고 참여한다, 시민이 누구인가? 주체가 누구인가? '문화 향유의 주체인 시민이 주도하고 참여하는'이라는 이 명제적이고 선언적인 표현이 훨씬 더 섬세하고 구체화할 필요가 있다.

지역문화 생태계와 지역에서 활동하는 예술가분들이 있는데 그분들이 실상은 그 속에서 일상적인 생활을 하시고 작업도 하시면서 주민과 직접적인 접촉을 많이 하시는 분들인데 이분들의 의견을 하나의 예술가의 돌발적이거나 즉흥적인 창작 욕구나 표현 욕구로 이해하기보다는 그 지역에서 섬세하게 삶을 살아가는 예술가들의 어떤 긍정적인 문제의식이라든지 사업제안이라고 본다면, 우리가 긍정적으로 충분히 존중하여 이해한다면 시민 주도라는 추상적인 표현보다는 그 지역에서 활동하는 문화기획자와 문화예술가 어떻게 결합할 것인가, 그 기획자와 실천자, 예술가들이 아주 튼튼한 실천력과 건강한 상상력을 기초재단을 통해서 실현할 수 있도록 하는 게 하나의 상향식의 튼튼한 어떤 베이스나 생태계를 구성할 것 같다.

정말 문화예술가들의 지지에 기반하여 각 문화재단이 진정한 자율성을 획득하지 않으면, 그런 면에서 앞으로 각 기초지자체의 정책적인 과제가 있을 것 같습니다. 재단 구성원들에 대한 인구 구성적인 연구도 필요할 테고요, 최종적으로 드리고 싶은 질문은 그렇다면 하향식이 아니라, 수직계열화가 아니라 재단이나 예술가나 모든 사람을 용역 외주의 끝단에 서도록 하는 현재의 수직계열화가 아니라 상향식으로 하려면 더함에서 치밀하게 보고해 주신 그 **스텝 바이 스텝을 밟는 것과 동시에 기초문화재단 분들이 그 지역이 예술가들과 수평적인 연대를 하고 있느냐가 저는 반드시 검토되어야 한다.** 크지 않은 예산이고 사실 소박하게 정겹게 하는 사업인데 이거 하다가 진이 다 빠진다는 것은 우리가 현장에서 국가로부터 내려오는 모든 행정 서식을 맞추다가 일할 시간이 없는 것이 우리 스스로 지역문화인들에게, 지역예술가들에게 하는 것은 없는가? 그런 것을 막 개선해 나가면서 그럴 때 지역예술가들의 빛나는 상상력과 지역기획자들의 날카로운 어떤 기획력들이 '그래, 같이 하자' 해서 결합해서 이

힘으로 상향식 사업의 어떤 근거가 돼야 하지 않겠나? 이런 말씀을 마지막으로 드린다.

2) 지정토론2 : 상향식 사업구조의 의미와 출발점

- 지역 예술인과 지역민의 의견수렴 방법과 적용-

○ 장현선 (장앤파트너스 그룹 대표)

지역문화진흥 기본계획이 5년마다 수립하는 것으로 해서 1기 계획이 발표됐는데 그 1기 계획 자체가 오늘 계속 지적되고 있는 지역문화에 관련된 얘기인데 이것이 왜 상위에서 먼저 수립하고 지역에 내리는 형태일까? 이것은 누구나 가지는 의문점일 것 같고 지역문화진흥법에도 당연히 그렇게 쓰여 있지는 않다.

문체부에서 진행하셨던 1차 계획의 평가라든지 기획단을 구성해서 하는 거라든지 지역토론회를 쉽게 권역별로 운영하는 것들도 있었고, 그리고 다들 작년, 재작년 기억하겠지만 지역에 있는 문화기획자들이 스스로 만나서 400명이 지역을 돌면서 했던 자체적인 활동들도 다들 아실 것이다. 2기 계획에도 보면 현장 이야기를 많이 들어야 한다. 17개 시도의 이행사항 점검해야 하고 토론회 공유 다 해야 한다고 의견수렴의 일종의 방식까지도 사실상은 제시했다.

그런데 여전히 훑어봐도 먼저 지역에서 기초에서 계획을 세우고 이것을 광역에서 조율하고 그다음에 최종적으로 상위 단에서는 지원방안을 수립하라는 계획은 이 안에도 없다. 그러니까 방향성은 동일하지만 방법에 대해서 아직 더 구체적으로 만들어나가야 된다는 얘기죠. 문체부도 방향성은 알고 있기 때문에 우리가 이 부분을 조금 더 구체적으로 준비해서 나간다면 가능성은 있다고 보이고요.

상향식 지역문화진흥계획 수립을 위해서는 지역에서의 준비가 필수적이다.

상위에서, 그러니까 문체부나 문화정책 전체를 담당하는 쪽에서 계획을 수립하던 것을 지역으로, 기초단위로 내렸다라고 했을 때 기초단위의 한두 명이 모여서 계획을 수립해서 그러면 위로 올리면 이것이 상향식은 아닙니다. 상향식 계획수립이라는 것 자체는 지역에서 실제로 문화적 삶의 대상이 되거나, 문화적 삶을 스스로 누려야 하는 지역민 그리고 함께해야 하는 예술가, 유관기관 그리고 이런 공동체적인 이슈를 같이 논의하는 시민단체 이런 것들을 다 포괄하는 것 아니겠습니까? 그러니까 이게 우리가 상향식이라고 했을 때 맨 밑에 있는 계획 그 이전에 누구의 의견을 듣고 이것을 누구와 함께 만들어갈 것인가를 고민해서 같이 법제도에 대한 논의를 하지 않으면 기회가 왔을 때 오히려 기회가 독이 될 가능성도 있다라는 얘기를 하고 싶었고요.

문화예술 관련 기초자료들이 상향식 지역문화진흥계획 수립에서 중요하다.

지역 기초단위가 이런 지역의 정책들을 지금 수립할 수 있는 준비와 자원이 있느냐의 관점으로 봤을 때 아직까지 우리가 준비해야 하는 것들이 굉장히 많다. 그래서 지금부터 차근차근 한번 준비해보면 좋겠다. 첫 번째는 문화예술 관련 기초자료들이 굉장히 중요하다고 보고 있는데요, 우리 지역의 예술과들과 지역민들이 문화예술에 대해서 가지고 있는 수요가 무엇이냐, 무엇을 원하느냐, 무엇을 하고 있느냐 이런 것들을 확인할 수 있는 기반을 근거로 가지고 있느냐? 많이 안 갖고 있죠. 그런데 이제 시작하고 있다.

기초문화재단은 지역사회 현안에 집중해야 한다.

지역하고 굉장히 접점을 많이 형성할 수 있다는 것은 기초문화재단이 가지고 있는 강점일 수도 있는 거죠. 지역사회 이슈에 대해서 지역문화재단이 같이 고민해 줘야 하고 2차 지역문화진흥 기본계획에서도 이런 형태로 지역사회의 어떤 이슈에 대해서 우리 문화예술쪽에서 같이 고민하고 협력하는 사업이 필요하다는 부분 또한 명시되어 있다. 그래서 지역과 함께 할 수 있는 그런 지역문화진흥 기본계획을 수립하려는 어떤 방향성을 같이 고민해 주셨으면 한다.

3. 자유토론 요약

○ 김희정 (춘천문화재단 사무처장)

상향식, 바텀업 방식이 실현되기 위해 근본적으로 해결되어야 하는 문제는 지역에서의 지역문화재단의 위상과 역량에 있다. 지역문화재단의 독립성의 핵심은 재원의 독립성이 아니라 의사결정 구조의 독립성이다. 인사권이라든가 채용 등에 관련된 **출자출연기관의 행정지침 같은 것이 재단의 행정에의 종속성을 더 강화하는 방식으로 계속해서 내려오고 있는 것도 문제이다. 행정과 재단 간에 정책협력 파트너로서의 소통 구조가 필요하다.**

○ 어연선 (광명문화재단 대표이사)

총액예산제 등 다른 법령 제도화 방안 필요하다.

지방자치단체와 지역재단의 관계가 사실 자율성에서는 가장 커다란 문제이며 개선해야 할 사항들이 많다.

○ 양재호 (은평문화재단 대표이사)

은평문화재단은 기초문화재단 중에서 유일하게 문화정책연구소를 가지고 있는 곳. **지역기초자치구에 대한 문화생태계 그리고 지역축제의 활성화 방안 이런 것에 대해서 심도 있게 연구를 진행하고 있다.** 연구소에 대한 개념 이런 부분들이 재단의 독립성과 바로 연결된다.

○ 김정숙 (담양군문화재단 사무국장)

올해 저희 재단이 문화도시 추진단을 만들어 문화도시를 추진하는 과정에서 12개 읍면을 돌아다니면서 각 지역의 주민들과 거점 공간의 문화예술인들을 만나면서 다양한 지역의 현안을 마주하게 됐다. 이러한 현안들을 고민하고 분석하는 과정에서 우리에게 필요한 문화사업들이 무엇인지 새롭게 하나하나 발굴해가고 있지만, 이런 것들을 고유의 사업과 정책으로 수립해 가기에는 예산이나 인력이 독립성이 확보되지 않아 상당히 무리가 있다. 그러다 보니 중앙이나 지자체에서 내려오는 하향식 사업들을 수행하기에도 인력이나 예산이 굉장히 벅차다. 이러한 식으로 대다수 기초 재단들이 하향식 사업을 수행하는 것으로만 길들여온 것은 아닌가 싶다.

아무리 지역의 주민들, 예술가들을 만나면서 현안들을 보고 새로운 사업에 대한 방향이나 정책들을 고민한들, 이런 것들이 실질적인 **정책이나 사업으로 결실을 보기에는 예산과 인력에 대한 독립성, 조직의 안정성이 확보되어 있지 않다. 이러한 고민의 출발선에 함께 서서 함께 고민하고 연대하면서 전 지연의 자발적이고 능동적인 정책의 로드맵을 만들어가야 한다.**

○ 김용현 (도봉문화재단 상임이사)

도봉 문화도시 사무국에는 문화도시 추진단이라고 하는 68명의 주민 추진단을 구성하고 이분들이 실질적으로 사업과 정책에 대한 부분을 제안하고 만드는 것을 상향식으로 올리고 그것에 대한 부분들을 사업으로 만들어가고 있다.

서울 자치구문화재단연합회 회장을 맡고 있으면서 **자치구문화재단이 서울시에 22개의 재단이 있는데 이 재단의 정책팀장 혹은 사업팀장들을 모아서 총 22명의 정책위를 만들어서 운영하고 있다. 그래서 실질적으로 재단 대표들만 모이는 것이 아니라 사업을 하는 팀장들이 모여서 전반적인 방향이라든가 우리의 사업이라든가 이런 것들을 매월 수시로 논의하고 이야기하고 있다.**

○ 서강석 (하남문화재단 대표이사)

지역문화의 자율성의 핵심 요체는 사실 인사, 재정, 정책 결정이다.

재정 문제를 살펴보면 우리나라는 국세가 2019년도 기준 76.5%이다. 압도적으로 국세가 많다. 그런데 공공재단의 재원의 대부분은 시 출연금이라든가 나머지는 전부 다 공모라든가 보조금 사업들이다. 그래서 줄 세우기라든가 아래도급 계열화된 이런 경향이 많다. 중앙정부에서 가지고 있는 예산의 일정 부분을 포괄적 지방정부에 이양해야 한다고 본다. 그래야 지역에서 자율적으로 할 수 있는 구조가 나온다고 판단된다.

현재 실행되는 구조에 문제가 있다. **먼저 지역에서 만들고 그것을 기반으로 광역에서 만들고 그러면 이것을 중앙으로 만들고. 만약 포괄적 중앙정부 예산이 지방으로 간다면 이것 자체는 수월하게 할 수 있다고 판단한다.**

사업방식이 상향식이냐, 동의, 비동의 이런 내용이 나왔는데요, 저는 수직과 수평은 조화롭게 이루어져야 한다고 생각한다.

○ 윤정국 (김해문화재단 대표이사)

상향식 사업으로 전환하면 과연 지역문화재단의 자율성과 안정성이 담보되는가? 어렵다. 지역문화진흥 기본계획 수립이라는 게 물론 법제상에 있지만 실제로는 그렇게 지역에서 중요한 일이 아닌 것으로 생각되고 있습니다. 다만 형식적인 절차가 아니겠는가. 그래서 이를 근거로 해서 지역문화재단의 자율성과 안정성을 확보한다는 이런 논의 자체가 좀 현실성이 떨어진다.

지역문화재단은 항상 예산과 인력에 허덕이고 있습니다. 중앙정부의 보조금 사업을 유찰하는 압박을 지금 많이 받고 있고 또한 중앙정부의 줄 세우기 경제구조 속에서 지역문화재단들의 사업이 상당히 불안정해질 수밖에 없다.

또한, 지방자치단체의 어떤 사·군·구 단위에서 재단 임직원들이 갖는 갑 의식, 관리하려고 드는 그런 생각들, 그리고 **인력과 예산을 통제하는 수단들 이런 것들이 재단 운영에 있어서 현실적으로 장애가 되고 있다. 재단 임직원들의 전문성을 인정하고 존중하는 그런 지방정부들의 심리나 태도가 중요하다고 생각한다.**

이런 것들을 경영평가지표에 자율성과 안정성을 구체화하는 내용을 담아서 지역문화재단들의 어떤 운영 방향을 제어할 필요가 있다는 생각이 든다.

○ 배윤수 (양구문화재단 사무국장)

지역문화진흥법, 지방출자·출연기관 운영조례와 함께 각 재단의 설치운영조례나 정관들에 독립성과 자율성 부분은 극히 제한적이다. 사실 모든 법과 제도에는 눈에 보이지 않는 위계가 존재하고 있고 그 위계로 인해서 사실(광역•기초문화재단)은 압력을 받고 있다.

(각 운영조례들에는)독소조항과 (불합리한)요소들이 많이 숨어 있는데 이 부분은 사실 법과 제도에 대한 연구조사를 통해 오늘 이 자리에서 전지연에서 자리를 마련해주셨기 때문에 발제자 여러분께서도 그렇고 여기에 대한 행안부의 출자출연 부분의 운영조례 내지 지역문화진흥법에 대해 계속 반복해서 얘기가 나왔죠. 그 다음에 각 재단의 정관에 대한 설치·운영 조례에 대한 부분들은 한번 대표이사님들이나 아니면 재단에는 법리적인 자문기구들이 다 있을 것이다. 여기서 조언을 받아서라도 여기에 대한 바로 잡힘이 있어야 한다.

말 그대로 전문기구 안에 있는 인력들은 일단 문화기획이라는 것 그리고 문화사업이 좋아서 본인들이 자발적 참여를 통해서 들어온 인적 구성원이 대부분이기 때문에 여기에 대한 지역의 현안 사항들을 다루자는 얘기도 많이 나왔듯이 이런 내용에 대한 살펴봄, 눈여겨 봄들을 대표이사님들이 독려해주시고 기관장 여러분께서 같이 이야기할 수 있는 구조가 되었으면 좋다는 생각을 말씀드리면서, **이 독소조항들에 대한 부분은 전면 재검토가 이루어져야 할 시점이라는 제안한다. 위계가 아닌 정말 수평적인 평등의 구조로 갈 수 있는 그런 법과 제도가 합리적으로 마련돼서 정말 독립성과 자율성이 보장되는 지역문화재단이 되어야만 지역의 현안사항, 문화도시사업들이 지속적인 사업으로 나아갈 수 있다.**

○ 허정숙 (구로문화재단 대표이사)

지역문화재단이 이제 설립되어 가는 과정이나 하나의 직군으로 자리 잡아야 한다. 예를 들면 다른 직군들은 거의 다 공동의 급여테이블이 있고, 복지라든가 자격 기준 이런 것들이 다 있는데 지역문화재단은 전문성을 가지고 있다는 자부심은 높으나 그 어느 것 하나 집단화되어 있지는 못하다는 생각이 들어서 이게 연대하여 함께, 이제 재단들이 사실 100여개가 됐기 때문에 이제 이런 논의들이 조금 더 됐으면 좋겠다.

지금의 **탑다운 방식의 공모방식 중에서 일부를 목적사업에 투여할 수 있는 제도를 만드는 것들에 대해서 제안한다.**

김시범 교수가 제안한 TF 구성 제안에 동의한다.

그리고 또 하나는 지금 다른 거 할 말도 많고 같이 공동의 인식을 가지지만 또 하나는 생활문화에 대한 건데요, 토론에서 제안하신 것은 하나의 생활 구역 이렇게 해서 공모하자고 제안하셨는데 저는 **생활문화가 과연 사업인가?** 주민들이 생활 속에서 향유권 이렇게 하지 않아도 이미 잘 놀고 계시다.

인터넷 안에서는 또 각자 한 명 한 명이 모두가 창의적인 예술인들도 많고 그래서 이게 과연 하나의 사업인가? **국민의 문화기본권으로 접근하면 안 될까?** 생활문화 하면 누구의 사업, 누구의 어떤 프로젝트 이렇게 인식하지 않으면 좋겠다. **국민의 삶 속에서 지금 그냥 우리가 부정해도 존재하는 생활 속의 문화들을 어떻게 그러면 공공이 보장할 것인가? 무엇을 필요로 하는가? 라는 것들을 생각해서 기본권으로 인식하고 그것을 제도화해서 보장하는 것들에 대해서 제안드린다.**

두 가지 토론 내에서는 다른 분들이 안 하신 말씀 중에 드리고 싶었다. **오늘 제안하시고 토론하시면서 제안한 것들을 차례로 해서 전지연에서도 이사님들과 각 재단과 협의해서 함께 연구하고 대안을 마련해가는 노력을 해나가도록 하겠다.**

4. 마무리 발언 요약

○ 장현선 (장앤파트너스 그룹 대표)

정책이라는 단어에 너무 갇힐 필요가 없다. 우리가 예산을 들여서 뭔가를 설계하고 이런 것도 중요하지만 실제로 활동하는 것들을 다시 한번 짚어보는 그런 작업들, 그리고 해석하는 것, 그리고 사업부서와 그런 내용에 관해서 이야기할 수 있는 누군가가 정책이라고 생각한다.

정책 기능이라는 것을 우리 현장에서 쓰시는 것으로 해석하셔서 차분히 몇 명의 활동가들 또는 지역에 있는 사람들하고 당사자 연구를 해도 좋다. 서울연구원의 작은 연구라든지 50플러스재단의 당사자연구라든지 이런 사례들도 많다. 다양한 방식을 활용 면 좋을 것이다.

○ 정윤수 (성공회대학교 문화대학원 교수)

개별 지자체마다 정책의 기능은 또 고유하게 다 다르게 나타날 수 있다. 지역에 따라서도 다르고, 요구에 따라서도 다르고 농어촌이 베이스냐, 도심 베이스냐에 따라서 다 다르다. 그 재단과 그 지역의 삼투압을 강화할 수 있는 어떤 그것이 필요하다. 그것이 정책실이면 더 좋다.

자격증 제도를 다른 자리에서도 한번 들었는데 이게 낙하산을 방지한다는 차원뿐만 아니라 다른 차원의 의미도 있을 것 같다. 산하기관이나 공공기관의 모든 사람이 시험을 보거나 자격증에 의해서 그 활동을 하게 되어 있는데 문화재단은 생성 배경이나 문화의 속성상 그것을 강제하거나 특별히 존재하지도 않고요. 그러면 자격증 내지는 자격제도를 한번 상상할 수는 있겠다.

자율성과 법제도는 상향식으로 되기 위한 전제조건이 굉장히 필요하다는 것을 오늘 확인한 것 같다.

재단이 한 사업을 평가하는 것도 마찬가지인데 지표 개선이 굉장히 절대적이라고 본다.

○ 서강석 (하남문화재단 대표이사)

현재 지역문화진흥 기본계획을 법상으로 5개년 단위로 수립하고 있다. 사실 4차 산업혁명 시대에 굉장히 급격한 변화가 있는데 이게 5개년 단위로 수립하는 게 과연 현실에 맞는 건지, 또 하나의 문제는 뭐냐면 작년에 5개년 계획을 수립했다. 내년에 대통령선거 이후 중앙정부에서부터 다 차이가 있을 텐데 이게 과연 적절한 건지. 법 개정 문제가 상당히 필요하지 않을까 생각이 든다.

○ 김시범 (국립안동대학교 한국문화산업전문대학원 교수)

또 한 번의 포럼이 필요하다.

상향식 사업방식이라는 것의 개념이 중장기적으로 필요할지는 모르나 그게 지금 당장 우리의 자율성이나 안정성을 담보할 수는 없을 것 같고 또 그것을 하기 위해서는 그 안에 여러 제반 여건들이 선행돼서 해결되어야만 상향식 사업방식이라는 것이 정상적으로 작동될 수 있지 않을까 하는 전체적인 의견이라고 생각한다. 문화도시의 사례도 어떻게 보면 굉장히 기존의 사업방식과 다른 방식으로 했지

만 그게 진정한 상향식 방식이냐에 대한 것도 또 하나 고민해야 할 부분이라고 이야기가 나왔다.

정책이라고 하는 것에 대해서 때로는 지자체나 이런 행정부처에서는 그것은 그쪽의 영역인데 기초지역문화재단에서 정책이라고 하는 용어를 사용함으로써 생기는 오해 내지는 불편함도 있지 않을까. 그래서 오히려 기획이나 전략 이런 어떻게 보면 내용은 같을지 모르나 행정적인 정책이 아니라는 것으로 접근하는 것보다는 좀 더 우리가 발전 방향이라든지 중장기적인 전략을 어떻게 마련할 것인가로 접근하면 그러한 불필요한 오해는 사지 않을 수도 있겠다.

인력적으로 굉장히 어렵다 하는 이러한 현실에 대해서 저도 공감합니다. 한편으로 또 몇 군데는 그런 것을 전담하는 인력을 충원도 했고 서울 같은 경우는 모여서 같이 논의하는 장은 지금 시작됐다, 이런 것으로 봤을 때는 차출한다고 하는, 파견한다고 하는 개념보다는 정윤수 교수님이 말씀하신 것처럼 다른 것을 하면서도 어떤 TF의 한 구성원으로서 꼭 이사진의 재단이 아니더라도 그런 것을 여러분들이 모여서 정보 공유도 하고 경우에 따라서는 어떤 연구도 조금 해나가면서 전략기획을 하는 이런 것을 해보면 어떨까 하는 의견은 가능할 것 같다.

특히 급여표라든지, 자격증이라든지, 경영평가의 평가지표 이런 것은 특정 기초문화재단이 한다고 했으나 아까 말씀하신 것처럼 '급여표를 왜 얘기해?' 이렇게 할 수 있지만, 이것을 공동이 만들어서 지역의 생활질서라든지 이런 것과 비교해서, 출장비도 보면 A 지역, B 지역 해서 나온 것처럼 이렇게 해서 공동이 만들어서 그것을 자신이 속해 있는 지자체에 이렇게 제시하면 그런 것이 오히려 더 적극적으로 반영될 수 있지 않을까.

사실 경평 같은 경우도 본인도 중앙부처하고 여러 가지 일을 하지만 항상 그쪽에서 거꾸로 저희한테 요구하는 게 그것이다. 우리가 우리의 평가가 제대로 안 되어 있고 우리의 특성을 이해 못 한다고 이야기하면 '그러면 너희에게 맞는 것을 좀 가지고 와봐라. 너희에게 맞는 것을 가지고 오면 우리가 그것을 가지고 조금 변형하든 그 기준에 할 텐데 왜 너희는 안 가지고 오고 맨날 잘못 평가한다고 불만만 내세우느냐?' 하는 이야기를 굉장히 많이 한다. 그런데 그것을 특정 기초문화재단에 할 수는 없다. 이것은 같이 해야 한다.

자격증도 옛날에 저작권관리사라는 자격증 제도를 했었다. 우리나라 저작권위원회에서 그거 못 했다. 왜? 변호사님들이 항의해서. 이게 영역싸움이어서 그러다 보니까 민간에서 그냥 했다. 그런데 이 자격증이라는 것도 처음부터 국가공인이 아니라 민간공인으로 갈 수도 있고 그래서 지금은 108개지만 기초지자체가 전체가 생기면 일자리는 더 많이 만들어질 거고 또 그것으로 인해서 업무평가라든지 급여산정이 굉장히 투명하고 객관화될 수도 있겠다.

그래서 이러한 주제들을 아마도 아까 말씀드린 것처럼 그런 **TF가 구성돼서 '자, 그러면 올해는 우리 자격증 제도를 가지고 하는 팀 하나, 급여표를 연구해보는 팀 하나 이렇게 한 2개의 팀이 구성돼서 한번 그런 것을 다른 사례를 조사하고 만들어서 이런 포럼을 통해서 정리되면 그것을 제안하거나 아니면 여기서 전지연이 채택하면 그게 이른바 문화재단에 근무하고자 하는 친구들한테는 시험을 볼 수 있고 시험 준비를 하기 위해서 또 공부해야 하니까 이런 법이나 제도에 대한 이해도가 높아지는 이런 효과도 볼 수 있지 않을까 하는 그런 생각을 해봤다.**

그래서 오늘 이 자리에서 나온 것 중에 어떤 것은 당장은 어렵다는 얘기도 있었고요. 또 어떤 것은

현실적으로 어떤 게 선행돼야 할지, 어떤 게 중장기로 가야 할지에 대한 논의도 있었던 것 같다.

○ 이동훈 (법무법인 더함 변호사)

전국지역문화재단의 자율성 확대 등은 독소조항의 제거나 이런 부분들이 선행되어야 하고 단기적으로 더 중요한 목표라고 생각한다.

상향식 제도로의 전환은 중장기적인 노력이 필요하다. 지방자치와 자치분권과 더 상위의 넓은 개념의 어떤 변화와 수반되어가는 흐름인지, 특정 이슈만으로 다루기에 어려운 이슈라는 점에서 단기간에 달성할 수 있는 목표라고 생각하지 않는다.

사실 법은 껍데기, 포장지밖에 되지 않는다. 지금 포장지 내에 어떤 물건이 있느냐는 여러분께서 말씀해 주신 그게 중요하다. 정책 기능이 강화돼야 하고 기초 데이터가 확보돼야 하고 그런 부분에 대한 콘텐츠가 풍성해졌을 때 그것을 어떤 포장지로 덧씌울 것이냐를 고민하는 단계가 법적인 측면이다.

실제로 상향식 전환 논의는 지역문화에서 처음 나온 것이 아니라. 상향식으로의 행정계획수립 등에 관한 얘기는 다른 분야에서도 많이 나왔음에도 불구하고 진척이 느린 이유는 이 부분에 대해서 콘텐츠가 충분히 축적되지 못한 측면이 있기 때문이다.

특히, 법률가들은 그 콘텐츠를 모르고 법을 만들기도 하고 해외 법제도 등을 피상적으로만 살펴 입법 역시 피상적으로만 이루어지는 경우가 많기 때문에 실제로 작동이 안 되게 법률이 만들어지기도 한다.

그런데 상향식으로의 변화 이런 것은 해외에서도 사실 10년, 20년 지속해서 해보니까 이런 제도가 정착된 것이지, 어느 한순간 누가 머릿속으로 딱 '이거 바꾸자' 이래서 1, 2년 만에 바뀐 것이 아니다. 따라서 이 부분은 우리의 논의가 결국에는 10년 뒤, 20년 뒤, 30년 뒤 후배들에게 아마 본보기가 되는 논의가 될 수 있다면 대단히 유의미한 자리가 되리라는 생각을 가지고 중·장기적으로 접근해야 한다.

또한 그런 측면에서 본다면 공공의 파트너가 될 수 있을 정도로 업무 협력이 실제 가능하게 전문성의 토양을 쌓는 게 대단히 중요하다. 그중의 한 분야로서 **법제도 측면에서 말씀을 드리면, 인사적인 자율성의 제약, 재정적인 자율성의 제약, 사업 내지는 정책 결정사항에서 자율성의 제약 이 문제가 되게 다르게 보이는데, 예컨대 법 구조적인 측면으로 놓고 보면 기본적으로 재정규율에서부터 출발한다.**

즉, 출자출연기관, 출자출연했느냐를 중심으로 규율체계가 형성되어 있기 때문에, 이들 독소조항을 하나하나 찾아가면서 개선해 나가는 노력이 실무운용체계들을 바꿔나가시는 데 훨씬 더 도움이 될 것이다.

전체적으로 역량 강화가 이루어질 수 있는 중장기적인 계획에 있어서 전지연이 정말 계속 기여를 많이 해주시기를 응원한다.

○ 허정숙 (전지연 회장, 구로문화재단 대표이사)

여러 가지 한계 속에서 상향식을 바라는 것은 오늘이 처음은 아니라고 생각하고 수십 년 동안 바라는 일이지 않나 싶은데 너무 허무하게 아직도 멀고 아직도 노력해야 한다는 것만으로 끝나지 않으면 좋겠다. 우리가 뭔가 한 발 나아가서 이런 영역에서는 가능하다, 이런 것들을 오늘 도출해 나갔으면 좋겠다.

그리고 상향식이라는 것이 무조건, 베스트는 사실 아니다. 그리고 그렇게 아주 좋은 용어가 나오는 것도 아니고 어떤 때는 사실 역행하는 단어가 나올 때도 있는데, 그렇지만 자기가 생각하고 자기가 말한 것들을 일할 때 가지는 만족감은 훨씬 다르다고 생각이 들거든요. 그래서 어떤 준비가 안 돼서 베스트를 내지는 못하지만 내가 여기서 일원으로서 그냥 시키는 것을 하는 부품이 아니고 나의 가치를 가지고 어떤 지역에서 일하는 전문가로서 자부심을 만들어가기 위한 과정으로 상향식 과정들 이런 것들에 대해서는 존중해 주셨으면 좋다고 생각하고, 그 과정이 거꾸로 또 전문가를 만들어가는 과정이라고 생각이 듭니다.

물론 아름답고 멋진 용어들은 어딘가에서 누군가 또 훌륭한 분이, 교수님이 또 만들어내실 수 있겠지만 그것이 내 마음속에서 우러나와서 정말 지역문화 전문가로서의 우리 직원들이 자부심을 느끼게 하는 것과는 조금의 차이가 있고, 저희가 바라는 지금 정치적 한계 속에서의 상향식이 한계는 있으나 우리 스스로가 우리 언어로 이야기할 기회를 만드는 상향식의 과정들을 만들어갔으면 좋겠다.

그것에서 아까 같이 지역에서 모델들이 있다면 좋은, 선행하는 다양한 지역의 실험들이 있다. 그런 것들을 발굴해서 전지연이 함께 공유하고 퍼뜨리고 따라 배우고 하는 과정을 만들어갔으면 좋겠다.

정책에서의 문제들은 정책위원들은 전지연에 운영위원 제도가 있고 25명 정도의 운영위원이 있다. 그중에 정책 분야의 분도 계시고 다양한 영역의 전문성을 가진 분들이 계시니까 거기에 별도로 할지 아니면 추가로 조금 더 다른 분을 모실지 모르겠지만 그분들하고 상의해서 운영위원들이 역할을 좀 더 할 수 있도록 하면 어떨까 하는 생각이다.

그리고 전지연이 아직은 조직적 한계가 있다. 회장인 본인도 비상임이고 우리 사무국 직원도 몇 몇 안 되는데 우리는 같이 힘을 모아야 하는 이런 상황이어서 그렇게 해서 정말 아직 허무하지 않은 작은 노력의 뭔가의 결실을 맺을 수 있는 시작이 됐으면 좋겠다.

오늘 함께해 주시고 같이 고민해 주셔서 진심으로 감사드린다.

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.2 자료집

문화분권 현황과 과제

일시 | 2021. 10. 27. (수)　　장소 | 충무아트센터 컨벤션홀

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.2 자료집

문화분권
현황과 과제

PROGRAM 프로그램 일정표

14:00~14:05	인사말	**허정숙** (사)전국지역문화재단연합회 회장 구로문화재단 대표이사
14:05~14:10	축사	**이정미** 문화체육관광부 지역문화정책과 과장
14:10~15:00	발표1	**미래전략으로서의 문화자치 문화분권** 김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)
	발표2	**정책적 접근으로서의 문화분권, 지역분권** 손경년 (김해문화재단 대표이사)
	발표3	**기초자치단체의 문화분권 사례와 방향 :** **지역문화재단을 중심으로** 문옥배 (공주문화재단 대표이사)
15:00~16:10	종합 토론	**지역 문화분권 실천과제와 전망** (사)전국지역문화재단연합회 이사진

[발표]

1

미래전략으로서의 문화자치 문화분권

김영현 [국가균형발전위원회 문화전문위원]

발표1

미래전략으로서의 문화자치, 문화분권

■ 김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)

기후위기와 인구구조 변화 속에서 사람들은 미래에 대한 불안감을 안고 살아가고 있다.
기후위기를 맞고 있는 전 세계 사람들은 오늘보다 내일을 걱정하면서 살아가고 있다. 당장 다가오는 이상기후와 감당할 수 없는 재난과 불안들이 전 세계를 혼돈에 빠트리고 있다.
도시집중과 인구감소를 겪고 있는 나라들은 지역소멸과 성장한계점을 이야기한다. 대한민국은 그 위기의 정점에서 많은 대책 들을 내놓지만, 실효성에 대한 의구심은 여전하다.
그동안 국가정책이나 지역 정책들은 산업 중심의 접근이 중심이 되어 왔다.
그런 결과가 만들어 낸 위기가 기후와 인구 문제로 귀결됐다. 그런데도 여전히 산업적 분석과 대안들이 중심에 서 있기에 미래에 대한 대안이나 해결책을 만들어내는 것은 여전히 답이 없는 것이다.
인류가 풀어야 할 숙제는 이제 다른 관점으로 접근해야 한다. 전 세계적인 산업 생산량은 온 인류가 충분히 누리고도 남을 만큼 충분하다. 분배와 균형의 문제이다. 생산과 고효율의 문제는 아닐 것이다. 인간은 스스로 더 편안하고 안전함을 추구하지만 그런 욕망이 부채질 당하는 사회현상은 자본과 산업정책들의 결과라는 것을 새롭게 인식할 필요가 있다.
인식의 전환과 태도를 만들어나가는 것이 무엇보다 중요하다. 사람들 간의 상호작용과 대안적 실천을 만들어나가는 것이 우리가 만들어야 하는 문화이고, 문화는 이제 모든 정책의 중심에서 그 역할을 해야 한다.
우리가 다뤄야 할 미래의 화두는 그래서 인구변화에 대한 대응과 기후위기에 대한 대안들일 것이다. 이를 슬기롭게 대처하는 우리의 태도와 관점들은 정책보다 우선이다. 정책은 그런 태도와 실천을 촉진하고 지지하는 방향으로 중심을 잡아야 한다. 사람들의 일상에서 그들이 선택하는 불편한 즐거움이 문화로 자리 잡을 때 지속 가능한 미래가 될 것이다.
사람들의 태도와 실천을 만들어가는 과정에서 문화의 역할과 효과는 가장 핵심적일 것이다.
문화 기본법에서 “삶의 총체적 양식”을 문화로 규정함으로써, 그동안 장르적 개념의 문화로 규정해 왔던 많은 정책과 사업의 범위를 넘어설 수 있는 토대가 만들어진 것은 매우 다행한 일이다. 하지만 여전히 문화를 협의의 개념으로 인식하고 그 안에서 추진되는 많은 정책과 사업들이 갖는 한계를 본다. 물론 장르적 개념의 문화예술진흥 정책의 필요성은 충분하다. 하지만 이제 문화예술의 효과나 필요성이 사회지표로 등장하고 그 근거로 다양한 영역과의 협력과 연대를 통해 문화예술진흥정책의 확장적 진흥방안을 같이 모색해야 할 때이다.

위에 전제한 위기는 도시와 지역에서 감지하는 정도의 차이가 있다.
도시에서 오히려 기후위기에 더 취약하다는 것을 많은 사례와 예측을 통해서 알 수 있다.
인구 문제도 지역소멸이란 관점보다 인구 집중으로부터 풀어가야 할 문제로 본다.
일자리와 청년 정책들이 왜곡되고 편향되어진 것에 대한 불편함이 있다. 저출산 고령화를 문제로만 볼 것이 아니라 어차피 맞이해야 하는 미래라면 또 다른 가능성을 모색해야 하는 것이 우리의 슬기로움이어야

한다. 노인 한 명이 죽는 것은 박물관 하나가 사라지는 것이란 말을 통해 어떻게 다른 해석으로 접근해야 할 것인지 다시 생각해야 한다. 그런 인식과 문화를 만들어가는 것이 미래를 풀어가는 방법일 것이다.

그런 측면에서 모든 위기의 대안은 지역에 답이 있다는 전제로 문화자치 문화 분권을 중심으로 이야기를 풀어가려 한다.

문화자치 문화 분권의 경로와 방법들을 생각해본다. 문화자치와 문화 분권이라는 개념과 용어가 우리 안에 내재 된 개념인지. 또는 문화자치 문화 분권의 작동방식에 대해 충분히 인지하고 있는지 되돌아볼 시점이다.
자치분권을 이야기 한지 20여년이 훌쩍 넘었다. 그동안 많은 시도와 실천들이 정책과 사업으로, 법과 행정체계의 변화로 진행되어왔다. 자치분권이 다뤄지고는 있지만, 구체적인 실체를 확인하고 변화를 체감하는 데는 더딘 감이 있다. 자치와 분권은 지역균형발전의 대전제 안에서 그 필요성이 더욱 강조되고 있다. 문재인 정부 들어 국가균형발전위원회가 다시 복원되고 5대 국정 목표 중 하나로 “고르게 발전하는 지역”을 선정하고 균형발전에 역점을 두고 있다. 문화영역에서도 국가균형발전 차원의 구체적 정책과 사업의 영역을 읽어 내고 자치 분권 차원의 권한과 재정을 읽어 내야 한다.
법과 체제, 정책과 사업의 영역이 제대로 다루어질 때 전체적인 그림이 보이고 그 안에서 미래를 바라보며 현재를 설계할 수 있을 것이다. 지역문화재단이 100여개에 달한 현재는 역할의 확장과 역할을 통한 지역사회변화를 읽어 내는 것이 필요하다. 많은 도시에서 문화도시를 준비하면서 행정과 지역문화 생태계의 변화를 본다. 더불어 문화를 대하는 태도와 관점, 그리고 영역의 확장과 역할과 임무의 변화를 시도하고 있다. 이런 변화는 시대와 지역 담론을 거친 대안으로부터 시작될 것이기에 더더욱 오늘 같은 이런 지속적인 담론의 장을 만들어 갈 것을 제안한다.

지방자치법 전부 개정안 통과가 갖는 의미와 한계

지방자치법 전부 개정안이 수정에 수정을 거치면서 본질적인 자치권의 보장과 역할의 확장을 어렵게 만든 안으로 통과되었다.
이런 정도의 자치법은 애초의 요구였던 안들로 다시 환원되어야 한다.
그동안 답보상태였던 지방자치법이 이제 그 근거를 마련할 수 있었다는 데는 의미를 둘 수가 있다. 하지만 불완전한 형태의 지방자치법으로는 진정한 의미의 시민자치를 이루는데 분명한 한계가 보인다는 것이다. 그 예로 자치 예산권과 결정권 실행 권력의 적절한 분산과 권한이 부여되지 않았다는 데서 그 한계를 명확하게 짚을 수 있다. 다만 가능성과 의미는 자치력의 구성 가능성을 들 수 있다. 그런 상황에서 전국각지의 활동가들이 모여 각개의 의견을 수렴하고 연대 활동을 위한 **“주민자치법제화 전국네트워크”**가 만들어졌다. 이런 의미를 중심으로 활동 가능성과 완전한 개정안의 완성을 목표로 연대와 협력을 해야 할 이유가 명확해진다. 이는 기본적인 주민자치의 영역을 별개로 볼 것이 아니라 문화자치의 영역도 명확하게 자기 입장을 가지고 그 가능성에서 자기 역할을 해야 한다.
오늘이 그 출발선에서 재단의 역할과 임무를 명확히 하는 자리가 되기를 바란다.

자치분권의 시대선언

대통령소속 자치분권위원회 역할 및 구성/연혁

위원회 역할

자치분권위원회는 대통령소속 자문위원회로서 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구입니다. 지방의 자율 확대와 역량 강화를 위한 제도개혁 방안을 마련하여 대통령께 보고하는 역할을 합니다.

위원회 구성

자치분권위원회는 전체 27명의 위원으로 구성되어 있습니다. 여기에는 당연직 위원인 행정안전부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장 등 3명과 학식과 경험이 풍부한 민간위원 24명으로 구성되어 있습니다.
민간위원 24명은 대통령 추천 6명, 국회의장 추천 10명, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회 등 지방4대협의체가 각각 2명씩 추천하는 8명이며 대통령이 위촉합니다.

위원회 연혁

1999 1월
국민의정부 「지방이양추진위원회」 등에서 국가사무의 지방이양 등 지방분권 업무 추진
2003 4월
참여정부 「정부혁신지방분권위원회」 에서 지방분권 로드맵 수립 등 총괄, 「지방이양추진위원회」는 사무이양 심의 등 추진

2008 12월

이명박 정부 「지방분권촉진위원회」와 「지방행정체제개편추진위원회」를 설치하여 각각 지방분권 및 행정체제개편 추진

2013 9월

박근혜 정부 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 발전적으로 통합한 「지방자치발전위원회」 설치 운영

2017 7월

문재인 정부 100대 국정과제에 자치분권 핵심과제로 선정
※ 위원회 위원장 임명('17.8.28) 및 위원회 구성('18.1.23)

- 2018. 3월 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법*」 공포
※ 국회 통과('18.2.28) 및 공포('18.3.20)

1990년대 후반 김대중 정부가 들어서면서부터 지방자치 시대를 열기 시작한다.
지역균형발전이라는 화두와 함께 민주주의의 토대를 지역 내 삶과 일상의 영역으로부터 출발하고자 하는 의지가 담긴 선언이며 정책적 실현을 목표로 한다.
20여년이 지난 현재는 지방 이양사업을 통해 예산과 권한을 지역으로 넘기는 수준까지는 진행되고 있지만, 지역은 어떻게 준비하고 있어야 하는지, 광역과 기초는 이를 어떻게 운용해야 하는지, 정책과 재정이 같이 논의되고 협의 되고는 있는지, 권한과 책임 선은 어떻게 만들어져야 하는지, 우리의 논의는 제대로 작동되고 있는지 복마전 같은 시간이다. 이런 연유에는 정확한 자치분권의 경로나 정보가 제대로 공유되고 있지 않은 것으로부터 원인을 찾을 수 있다. 정보가 제대로 공유되지 않는 것은 의지나 계획이 구체적이고 확신을 갖지 못하면 벌어지는 현상이기도 하다. 의지나 계획이 구체적이지 못한 이유는 너무나 많을 것이다. 그러나 정치와 행정영역에서는 스스로 투명한 공개와 공유의 방식을 더 이상 미룰 수 없는 시간이 다가오고 있다는 것을 충분히 알고 있다. 그래서 급급하게 지방 이양사업들을 나열하거나 국가균형 뉴딜사업이나 몇 가지 정책사업의 구조로 대응하고 있는 것인지 의심하게 만든다.
기초 행정단위까지 내려간 자치영역은 긍정적인 면과 더불어 경쟁의 각축전과 지역이기주의나 지역의 욕망에 근거한 기형적 형태의 변화를 겪고 있다.
정치와 시민력의 수준이 충분하게 성숙 되지 않은 채 진행된 지방자치의 경로는 무수한 문제와 한계를 노정하며 20여년을 흘러왔다.
시간은 시민력의 성장을 다양하게 보여준다. 권리와 권한에 따른 책임과 의무를 같이 생각하는 시민사회의 변화는 미래를 설계하고자 하는 열의와 담론이 촉발되는 현재 상황을 만들어내고 있다. 문제와 한계는 있지만, 가치 있는 일과 영역에서는 방향을 잡고 체계를 잡아 나가는 것이 필요하다. 그런 과정에 문화영역은 이제 무엇을 어떻게 누가 준비해야 할 것인가 하는 당면한 현실 인식의 단계이다. 그 길목에서 새로운 물꼬를 트면 그 물길이 시대의 흐름으로 만들어질 가능성을 갖고 있다.
여기에서 문화부의 문화 분권 의지나 계획은 명확한지 되돌아봐야 한다. 이미 20여년이 넘는 시간 동안 자치분권을 정치와 정권에서 주창해 왔지만, 문화 분권과 문화자치 에대한 연구나 방향을 명확하게 제시하지 않고 있다. 문화관광연구원조차 문화 분권과 문화자치에 대한 연구계획을 구체화하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 중앙의 권한을 유지하고자 하는 중앙부처의 안간힘으로 읽힐 수도 있는 일이다.
그러나 이미 정책사업 영역에서는 지역이 스스로 계획을 세우고 이를 지원하는 방식의 사업들이 만들어지고 있다. 지역 주도형 사업들이 통합적 관점에서 진행되고 있다. 이제는 더 이상 미룰 수 없는 문화자치. 문화 분권의 경로가 바로 코앞으로 다가와 있다.

문화분권과 문화자치는 준비되고 있는가?

문화분권과 문화자치 관련된 논문이나 연구들이 미미한 실정이다. 우선 중앙부처에서조차 문화분권에 대한 의제 설정 자체를 실행할 의지를 보여 준 적이 없다. 부처 과제로 올라와서 제대로 연구되거나 논의된 근거를 찾을 수 없었다.
중앙정부 부처의 입장과 논리를 명확하게 듣거나 표명의 근거를 찾을 수는 없으나 대부분 경험한 행정은 “조심스럽다” 가 전재로 담긴다.
중앙정부의 태도와 노력의 한계, 광역지자체의 역할과 분권의 현재, 기초 지자체의 입장과 소통의 불편함 등 문화분권으로 가는 길의 험난함은 오히려 현장 밀착형 재단들 에게는 실천을 통한 구체화 과정이 가능할 것이다. 다양한 사례와 필요성, 효과들을 증언하고 데이터화 할 수 있는 보고가 지역문화재단 들이다.

재단들의 연대와 협력으로 만들어지는 데이터들은 문화정책의 방향을 전환 시킬 수 있는 가장 핵심적인 근거가 될 것이다. 그래서 재단의 역할과 임무의 확장을 통해서 문화가치와 미래전략을 짜는 미래 가능성의 중심축이 되어야 한다.

문화자치를 토대로 문화분권의 경로로 다가가는 문화도시 전략

분권의 궤도를 만드는 과정에서 자치영역이 실제화될 때 분권의 경로가 명확하게 실제화될 수 있다. 물론 분권과 자치는 다른 영역이고 다른 경로를 갖고 있다. 주체도 다르고 다루는 영역도 다르다. 하지만 서로를 견제하고 견인하는 역할을 볼 때 같이 다뤄져야 할 부분이다. 무엇이 먼저이냐를 따지고 구분 짓는 것이 아니라 어떤 과정들이 필요한 것인지 어떤 과정을 통해서 자치와 분권의 경로가 밝혀질 것인지 찾아보자는 것이다. 그 가능성이 문화도시를 통해서 찾아진다면 면밀하게 연구해 볼 필요가 있다. 다음은 본인이 갖는 문화도시를 통한 자치분권 경로 찾기의 단면들이다. 물론 다른 해석들이 더해지기를 바라면서 들여다보고자 한다.

문화도시의 성과나 효과를 법정 문화도시 정책사업의 구조와 개념으로 해석하기보다는 현장과 정책지형의 변화를 읽고 그 안에서 문화도시의 개념과 도시의 미래를 찾아가야 할 것이다.
그렇기 위해서는 그동안 문화도시를 통한 변화를 읽어 내고 그 안에서 도시의 미래 가능성을 찾아가야 할 것이다.
그리고 그동안 현장과 정책영역에서 놓치고 있었던, 아니 굳이 깊게 다루지 않았던 부분이 있다. 그것은 문화도시 예산이 균특 예산이라는 것이다. 국가균형발전 차원의 예산회계로 구성되어 있다는 것이다. 그런 차원에서 도시의 균형발전 전략과 궤를 같이하는 전략적 접근이 무엇보다 중요해지는 시점이다. 그동안 문화예술영역에서 다루거나, 성과지점을 다분히 소극적 개념으로 정돈해 왔던 관행을 넘어서는 전략적 접근이 필요하다. 국가균형발전 차원의 성과목표들이 전폭적으로 배치되어야 한다. (물론 평가와는 다른 결로 해석해야 한다) 문화도시 사업의 정체성을 무너트리지 않는 선에서 문화도시의 가치와 의미를 시대의 대안으로 제시하려는 노력과 시도가 필요하다.
그러기 위해서는 평가 단계에서 정책목표와 성과, 지역 현장의 사업목표와 성과를 분리하여 대응하려는 노력이 필요하다. 문화예술영역의 순결성과 자존심은 지켜져야 한다는 강박을 넘어서야 한다. 인문적, 철학적 개념의 지향은 남아 있으되 현상에서 나타나는 사회. 경제적 차원의 효과들을 데이터화 하는 작업이 필요하다. 그런 성과들을 정책효과와 연계하여 국정과제에 연결하는 방법들이 등장해야 한다. 물론 이런 접근이 불편할 수도 있다. 다만 단계적 전략으로 볼 때 사회적 공감과 지원의 근거를 만들어내야 본질적 가치에 대한 접근이 가능한 현실 인식에서 출발한 논리란 전제의 이해가 필요한 부분이다. 국가 예산에서 문화예산이 1%대란 전제로 규모의 확장 전략 단계란 이해를 전제로 한다.
이제는 더 이상 미룰 수 없는 절박함이 문화예술현장에서, 일상을 사는 지역민들에게서 터져 나오기 시작했다. 우리는 이제 그 이야기에 귀 기울여야 한다. 그 이야기는 문화도시의 현장에서 추출할 수 있다.

그동안 문화도시를 통해서 크게 세 가지의 변화들을 읽을 수 있었다.

첫째. 행정과 공공의 변화

법정 문화도시를 준비하는 지자체들을 통해서 공통적으로 행정체계와 문화를 대하는 태도의 변화를 읽을 수 있었다. 많은 지자체가 문화도시를 통해서 200억이라는 지원금과 자부심이라는 전제로 출발했다. 문화도시를 준비하는 과정에서 나타나는 다양한 가치와 의미. 그리고 지속적이고 다각적인 자극과 압박(?)으로 인하여 문화도시를 중심으로 행정 체계의 변화를 만들어 내거나 문화를 대하는 태도의 변화들도 나타나고 있다. 이는 많은 현장의 증언과 객관적 증거들을 통해서 확인할 수 있었다.

그동안 관행화되었던 행정과 현장, 공공기관의 위상과 역할, 그리고 관계의 방식과 태도의 변화를 충분히 읽을 수 있는 여지가 만들어지고 있다는 증언들이 객관적 근거로 나타나고 있다.

몇 개 도시들은 실질적인 조례제정과 더불어 안정적인 문화예술영역에 대한 보장과 보호, 그리고 행정체계를 문화를 중심에 둔 구조로 변화시키고 있다.

이런 변화들이 단지 문화도시 사업만을 위한 것은 아니다. 문화도시가 갖는 가치와 의미를 발견한 지역 행정과 지역정치권에서의 요구가 지역 문화생태계와 만나면서 이뤄지고 지속 가능성을 기대할 만한 변화로 읽히기도 한다.

둘째. 새로운 지역문화생태계의 등장과 거버넌스 체계 구축

문화도시의 평가지표가 만들어졌다. 많은 전문가와 문화도시 현장의 조율을 통해서 만들어진 문화도시 평가체계는 거버넌스가 60% 사업성과가 40%라는 놀라운 결과를 만들어냈다. 평가를 받는 도시나 전문가 관계자들이 협의한 결과다.

그만큼 지역의 문화생태계가 건강해질 수 있는, 시민력이 어떻게 형성되고 작동될 수 있는 것인지 가능성을 보여주는 지표라고 볼 수 있다.

이것이 곧 자치, 분권 영역에서 문화자치가 가능해질 수도 있을 것이란 희망을 갖게 하는 요소이다.

몇 개 도시들에서는 자치 예산제를 문화도시를 통해서 운영하고자 하는 시도들마저 나타나고 있다. 그동안 자치 분권 영역에서 다양한 시도들이 있었지만 이렇게 짧은 시간 안에 주체적 시민들의 참여와 활동을 통해서 생태계가 구축될 수 있었던 것에 대해 놀라워하고 있다.

그동안 지역 문화예술생태계의 작동방식은 권력적 구조가 중심이었다. 그러나 문화도시를 준비하는 과정을 통해서 시민참여와 활동으로 지역문화를 변화시킬 수 있다는 가능성이 그들 스스로를 변화시키고 있다.

이제는 이런 시민력이 촉발 되었을 때 이들이 좌절하지 않고 지속적으로 연대와 협력을 통해 지역 문화생태계가 작동될 수 있는 대안들이 필요한 시점이다.

법정 문화도시가 되든 안 되든 그것보다 중요한 정책적 성과를 추출해낼 때 가장 중요한 요소 중 하나가 이 문화생태계를 통한 문화자치를 실현할 수 있다는 가능성에서 그 답과 미래를 찾아야 할 것이다.

셋째. 도시전략으로서의 문화

도시전략으로서의 문화를 이야기할 수 있는 시대가 왔다는 것이 얼마나 가슴 벅찬 일인지 모르겠다. 늘 가슴 한편에 위축되고 불편했던 문화란 이름으로 살아온 사람들에게 이제는 다른 시대가 왔다는 싸인이 오고 있다. 진정 문화 시대의 가능성을 보여주고 있다는 것만으로도 매우 가슴 벅찬 일이 아닐 수 없다. 물론

전반적으로 모든 도시에서 나타나는 현상이 아니라 하더라도 문화도시를 준비하는 대부분의 도시에서 도시 전략으로서의 문화를 이야기하기 시작했다는 것만으로도 매우 고무적인 일이다. 경제적 구조로 모든 것을 판단하는 자본주의 시대에서 문화를 중심에 두고 도시전략을 실현하려는 시도들이 만들어진 것만으로도 많은 가능성을 내포하고 있다. 이제는 이런 문화 도시전략을 적극 지지하고 응원해야 한다. 물론 부족하고 한계지점들도 있을 것이다. 그렇지만 그동안 문화예술영역이 만들어온 눈에 보이지 않던 가치들이 구체적으로 등장할 수 있도록 노력해야 한다. 사례나 미담으로만 존재했던 문화적 가치들이 사회적 가치로 등장할 수 있는, 그리고 제시할 수 있는 노력 들이 필요하다. 너무 소극적으로 문화적 가치를 저울질 해왔던 시대에서 적극적인 제안과 가능성을 데이터와 근거로 제시해야 한다. 그래야 정치와 사회, 그리고 지역과 행정이 반응한다. 이 기회를 놓치지 말아야 한다. 정말 놓치지 말아야 한다.

물론 문화도시가 모든 문화 담론을 흡수할 수는 없을 것이다. 하지만 문화정책과 사업영역을 넘나드는 지역 현장의 계획들을 보았을 때 통합적 관점의 개념과 실천 들이 가능한 영역으로 볼 수 있다. 그런 측면에서 문화도시 한 개의 단위사업을 넘어 많은 사업의 구조와 방식을 바꾸어 나가야 한다. 중앙정부의 기관 및 사업들이 통합적 관점으로 재구성되어야 한다. 모두를 경쟁하는 구조로 만드는 것보다 지역 안에서 연대와 협력의 경험들을 축적해 나가는 시도들이 필요하다. 그런 경험들이 쌓여 지역문화 생태계가 구축될 수 있는 장치들이 마련될 필요가 있다. 지역문화진흥원의 통합공모사업 (문화정책과, 문화예술교육과, 지역문화정책과)을 통해서 2년차에 걸친 시범사업을 진행 중이다, 또한 생활문화 활성화 지원사업을 통해서 지역문화진흥원내에 있는 생활문화 관련 예산의 절반에 가까운 예산을 5개 지역에 통합운영방식으로 지원하기 시작했다. 이런 실험들이 지역 내에서 연대와 협력의 경험으로 쌓여 갈 수 있는 구조로 바뀔 때 지역문화 생태계가 구축될 수 있을 것이다. 분절과 갈등과 경쟁만이 아닌 연대와 협력의 지역문화가 만들어질 가능성이 커질 것이다. 이런 경험들이 쌓여 문화도시가 된다면 이는 사업의 구조가 아닌 정책의 구조로서 문화도시의 가능성을 토대로 문화자치를 실현할 수 있을 것이란 상상을 해본다.

하지만 이제 올 연말이면 많은 곳에서 좌절과 분노의 에너지가 물결칠 것이다. 문화도시 지정을 두고 많은 불편함은 정당성과 합리성과 객관성 들을 놓고 갑론을박이 있을 수밖에 없을 것이다. 경쟁의 구도로 몰아가는 현실을 보면 문화적 대안이란 것을 어떻게 만들어가야 하나 하는 우려가 생긴다. 물론 과정을 통한 변화를 아무리 긍정적이라 한들 정치적 측면에서 이를 용납하고 납득할 만한 근거들을 갖는 것이 무엇보다 필요하고 그런 대안들이 담론으로 등장해야 한다. 담론이 사라지지 않게 많은 노력들이 필요하다 문화도시를 통한 가능성과 가치를 이야기하고 미래를 주도할 만한 다양한 담론장 말이다. 이를 위해 지역문화재단들은 현장과 담론의 큰 축을 문화도시에서 보여준 가능성을 중심으로 문화자치. 문화분권의 경로를 열어갈 것을 조심스럽게 제안한다. 앞으로 지역이 겪고 있는 어려움들, 특히 인구구조변화나 기후위기와 더불어 지역사회의 무수한 문제를 문화의 역할을 중심으로 고민해야 할 시점이다.
물론 문제를 풀어가는 방법론으로 지역의 문제와 지역의 가치를 같이 봐야 한다. 문제는 풀고 가치는 증폭시키는 전략으로 접근할 때 지역문화정체성과 재단의 본래적 역할과 임무에 대한 전환이 이뤄질 것이고 이는 지역의 충분한 응원과 지지를 받는 지속 가능한 방법이 될 것이다.
문화도시를 사업으로 보는 것을 넘어 정책으로 바라보아야 하는 시점이다. 이제는 문화도시 정책이 갖는 미래가치를 중심으로 현재를 재구성하는 일이 문화영역에 있는 사람들의 몫이다.

지역문화재단의 역할과 활동에 대한 기대

2차 지역문화진흥계획이 2020년 1월 발표되었다.
자치. 포용. 혁신이라는 키워드를 가지고 “포용과 혁신의 지역문화”란 슬로건을 내걸었다.
시민의 참여로 문화자치 실현이라는 화두를 갖고 있음에도 실제화의 길은 멀고도 힘겨워 보인다. 중앙정부의 의지와 자발적 노력은 더딜 것이며 당장에 기대하기 힘들 것으로 보인다. 정치적 의지나 사회 담론이 만들어지지 않는다면 정책 의지가 구현된다는 것이 얼마나 힘들고 어려운 일인지 경험이 말해준다. 하지만 문화예술영역이 갖는 사회적 파장의 크기를 가늠해 본다면 먼저 움직이고 주도하여 문화자치, 문화 분권이 시민자치 행정 분권의 앞길을 여는 토대로 전면 부각 될 수 있도록 해야 한다. 지역과 공동체 안에서 문화를 통한 활동들은 지역민들의 공감을 이끌어내는 가장 좋은 기재였음을 다양한 사례를 통해서 확인할 수 있었다. 그래서 문화자치는 시민자치의 가장 선두에 설 수 있는 영역이다. 늘 시대를 앞서갔던 문화예술영역이 시대를 이끌어야 한다는 시대적 소명으로 인식하고 적극 개입할 것을 주문한다.
이를 위해 지역문화재단은 전면적으로 문화자치. 문화분권을 중심으로 자기정체성을 확립함은 물론 수많은 공공기관 중에서 시대와 정책을 이끌어 나가는 미래의 중심축에 서 있는 계기가 되기를 바란다. 함께하는 많은 현장 활동가와 전문가들과의 접점을 만들고 있는 재단의 중요성은 더할 나위가 없다. 다양한 사례와 데이터 지역문화의 관계망을 갖고 있는 지역문화재단들의 역할과 임무의 전환을 기대하며 응원과 지지를 보낸다.

[발표]

❷

정책적 접근으로서의 문화분권, 지역분권

손경년 [김해문화재단 대표이사]

정책적 접근으로서의
문화분권, 지역분권

- 법과 제도를 중심으로

손경년
김해문화재단 대표이사

2021년 5월18일 [지역문화진흥법]이 일부 개정
2021년 6월 23일부터 개정된 시행령 적용

○ [지역문화진흥법] 개정 내용

- 문화체육관광부(장관 황희, 이하 문체부)는 5월15일 국무회의를 통과한 [지역문화진흥법(법률 제17719호)]과 같은 법 시행령이 6월23일부터 시행된다고 발표. 2020년 '포용과 혁신의 지역문화 ' 라는 제목으로 제2차 지역문화진흥기본계획(2020-2024)에 따른 후속 조치
- [지역문화진흥법] 제 13조의2 △'지역문화정보시스템' 구축, 제6조의2 지역문화협력위원회의 설치, 운영 등, [지역문화진흥법] 시행령 제 8조 3, 4 항 △지역문화진흥 전담기관 지정 등, 지역문화진흥 정책·제도에 대한 전반적인 사항 포함(제6조 지역문화진흥기본계획의 수립 등, 개정 내용의 하나인 '지역문화정보시스템'은 개별 지역에 흩어져 있는 지역문화관련 시설과 인력, 사업 등 지역문화정보를 한 곳에 모으고 이를 표준화하여 공공으로 활용할 수 있도록 한 것)
- 지역 간 발생하는 문화정보 격차해소, 시의성 있는 정보를 바탕으로 지역문화정책을 효율적으로 추진하겠다는 것이 이유
- 지역문화진흥 전담기관을 지정, 예산지원의 근거를 마련함. (지역문화진흥정책, 사업 추진, 주민자치와 주민 참여확대, 다양한 문화수요의 대응, 여러 지역문화주체들과 협력구조 마련, 사업 간 연계를 통한 상승효과 기대)
- '시행령 제8조의3'에 따르면, 지정요건은 공공기관, 비영리법인, 정부출연연구기관, 자자체 출자출연기관 중 하나일 것, 전문인력, 전담조직을 갖출 것, 사무실과 기자재를 갖출 것 등
- 지역문화협력위원회는 기존 시행령에서 법률로 상향조정, 시도 지역문화협력위원회 설치 근거 마련(민관 문화협치 강화)

[지역문화진흥법]의 실효성과 문화분권 실현 가능 정도

○ [지역문화진흥법]과 문화분권 이슈

- [지역문화진흥법]은 국가 중심의 행정체계에서 지역문화의 중요성을 인정, 지역이 주체가 되도록 법률로 규정한 것으로, 지역주민의 문화향유를 통해 삶의 질을 높이는데 초점을 두고 있음
- 그러나 [지역문화진흥법]은 목적과 실천 과제의 구체성을 제시하고 있다고 하나 지자체의 관료적 행정을 뒷받침하는 역할 외에 어떤 실효성이 있는지 여전히 의문을 가지게 됨
- 문화관련 예산 확보, 문화관련 지원조직 설립, 문화예술 분야의 공모사업 확대 등 표면적인 성과는 있으나, 좀 더 면밀히 들여다보면 중앙정부의 목적과 목표를 가진 하향식 사업의 확대에 불과함. 문화기관, 문화재단 간의 경쟁을 유도하여 오히려 지역문화 자생력을 저하시키는 결과를 낳음. 지역마다 차이가 있지만, 전국에 뿌려진 공모사업을 위해 설립목적과 주체의 차이가 있는 기초와 광역문화재단, 지방문화원, 문화의 집 등과의 협력체계가 이루어지기 보다 이해관계에 따른 충돌이 더 많음
- [문화예술진흥법], [문화기본법], [국민여가활성화기본법], [문화산업진흥기본법], [콘텐츠산업진흥법], [예술인복지법], [문화예술교육지원법], [문학진흥법], [예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률] 등 각각의 법률들이 [지역문화진흥법]과 유기적으로 연계, 체계적인 법제화가 이루어지지 않아 시너지를 내지 못하고 있음
- 지역의 핵심가치와 특성을 기반으로 하는 '문화자치 ' 는 지역의 문화자생력과 자율성이 보장되는 '문화분권 ' 이 함께 해야 가능하다고 봄. 재정과 집행권한이 지방정부에 부분 이양된 상황이나, 현존하는 지역과 지역과의 (다양한 원인에 의해 발생한)격차에 적절한 차별성 있는 정책과 적용이 여전히 부재

2021년 6월 & 7월
(사)전국지역문화재단연합회와 문화체육관광부 장관의 면담

(사)전국지역문화재단연합회는 문화체육관광부 황희 장관 면담 & 문체부 정책실장 회의 개최
지역문화예술 생태계 구축 및 예술인 일자리 확대를 위한 문화뉴딜사업 제안하였으며 아래와 같음

▶문화재단 내 문화예술지원센터 설립 및 지원
▶예술인 복지지원, 창작지원
▶지역 생활예술 활성화와 지역문화예술 거점 마련
▶공동체 문화예술사업 지원

➡ (사)전지연은 기존 예산안에 더해 2022년 역량강화사업(지식공유포럼, 지역간연계사업, 종사자 교육과 교육플랫폼 운영, 정책포럼)을 위해 3억 원의 예산지원을 받는 것으로 조정됨(출처 : 2021, 전지연 정책실 리포트)

(사)지역문화재단연합회 정책실에서 제기한 '문화분권', '지역분권' 이슈

▶지역문화분권
○실질적인 문화분권과 문화자치, 문화예술 지역분권의 실현
○지역특성화, 지역맞춤형 사업계획 수립과 지역자치 기반 강화
○지역문화발전과 일자리 창출
○사람이 중심이 된 지역문화혁신

▶거버넌스
○국민, 예술인, 지자체, 재단, 문체부, 산하기관의 파트너로서 거버넌스 재정립 ○중앙정부-산하기관-문화재단의 지속가능한 발전을 위한 거버넌스 구성
○소통의 거버넌스로서 실질적 역할로서 '지역문화협력위원회'회복과 참여

▶예산과 조직 혁신
○상향식 정책, 제도(법) 수립 및 시행
○국민과 지역에 맞춘 예산 정책의 혁신
○사회적 인식 변화에 따른 문화재단의 역할 변화(공공재→가치재)

▶새로운 예술 정책
○새로운 예술환경과 지원정책 패러다임 변화(창작지원→예술인 지원)
○예술인의 지위 및 권리보장과 창작 지원(창작준비금 실질 지원체계) 등 미래 지역 문화예술인을 위한 정책의 패러다임 변화

(출처 : 2021, 전지연 정책실 리포트)

2021년 10월10일 오후 4시 민주당 대선후보 선출

- 2021년 10월10일 오후 6시 41분, 민주당 대선후보로 이재명 현 경기도지사가 선출됨
- 이 후보의 수락 연설은 "대한민국 헌법 제1조에 명시된 것처럼 이 나라의 주인은 국민입니다. 모든 국가권력은 국민을 위해 사용돼야 합니다. 정치의 존재 이유는 국민의 더 나은 삶이어야 합니다"고 시작됨
- 이 후보는 "지금까지 그래왔던 것처럼 **위기**를 **기회**로 만들겠습니다. 선택을 강요당하지 않고 선택을 요구할 수 있게 하겠습니다. 위대한 국민과 함께 **위대한 도전에** 담대하게 나서겠습니다"고 하며, **7가지 기본 방향**을 제시하고 하고 있음

  1) 대전환의 위기를 **대도약의 기회**로 만들겠다

  2) **국가 주도의 강력한 경제 부흥 정책**으로 경제성장률 그래프를 우하향에서 우상향으로 바꾸겠다

  3) **적폐를 일소**하고 **공정**하고 **정의로운 나라**를 만들겠다(적폐는 국민의 삶을 옥죄고 공정을 해치는 모든 것 의미)

  4) 국민의 기본권이 보장되는 **보편적 복지국가** 완성하겠다(세계 최초로 기본소득 지급하는 나라 등)

  5) 세계가 부러워하는 **문화강국**을 만들겠다(문화 한류 열풍이 세계를 휩쓸고 있다. 대한민국의 영화, 음악, 게임, 드라마에 세계인이 열광한다. 김구 선생님의 오래된 꿈, 오직 한없이 가지고 싶은 높은 문화의 힘을 드높이겠다. 지원은 하되 간섭하지 않는다는 김대중 대통령의 철학으로 세계인이 선망하는 문화강국 코리아를 만들겠다)

  6) 세계를 선도하는 **평화 인권 국가**를 만들겠다

  7) **과학기술의 나라, 미래 교육의 나라**를 만들겠다(미래 인재 교육, 평생교육, 기초과학기술 및 첨단과학기술 투자)

민주당 대통령 후보의 문화정책 인식

- 민주당 후보의 수락 연설에 '팔길이 원칙(Arm's length principle)'을 언급하고 있음
- '팔 길이 원칙'은 공공지원 정책 시행의 기준 중 하나로, '지원은 하되 간섭은 하지 않는다'는 의미로 사용됨. 특히 공공에서 지원은 하지만 민간의 자율성을 최대한 보장한다는 취지가 들어 있음. '팔 길이 원칙'은 1945년 영국의 예술평의회(Arts Council)을 설립하면서 정치와 예술 사이에 거리를 두기 위해 처음 고안한 개념임
- 지역분권, 문화분권의 시작을 알린 제 1차 [지방재정 일괄이양법]의 실행은 출자출연 기관의 하나인 광역문화재단, 지역문화재단의 자율성과 재정자립도에 대한 고민을 하게 됨. 특히 공공의 기능을 가진 문화재단의 경우 광역과 기초의 역할과 기능에 대해 논쟁이 계속 되고 있고, 아울러 정부-지자체, 광역지자체-기초지자체, 기초지자체-문화재단 등의 정책수행 과정에서 '팔길이 원칙'의 철학이 담긴 행정의 실천을 지속적으로 요구해 옴
- 대선이 끝날 때까지 각 당의 후보자들은 지역문화정책에 대한 비전과 구체적인 실행 전략이 국민들에게 제안될 것임. 앞으로 문화예술 분야에서 '팔길이 원칙 ' 의 실질적인 적용을 위한 제도적 정비 요구가 있을 것으로 봄

[지방자치법]의 손질, 자치분권 2.0

- 2021년은 지방자치제가 실시된 지 30년 되는 해 이자 '연방제 수준의 자치분권'을 국정과제로 출범한 문재인 정부의 4주년이 되는 해, 32년 만에 「지방자치법」을 손질하여 '자치분권 2.0'이라는 표현을 하기도 함. 「지방자치법」 개정의 주요 방향은 주민의 권리 강화, 주민에 대한 책무성 강화, 자치단체의 권한 강화, 지방행정 효율성 강화, 중앙과 지방정부 간 협력 강화 등
- 2018년 10월 30일 자치분권 종합계획과 제1단계 재정분권 추진방안 발표, 2019년 7월 1일 자치분권 법령 사전협의제 도입, 2020년 1월 9일 지방일괄이양법 제정, 2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정 완료 및 자치경찰제가 도입
- 자치분권 사전협의제에 의해 2019년 7월 1일부터 2021년 6월10일까지 총 264건의 사전협의 수행 등의 과정을 거침
- 그러나 지역의 체감정도와 신뢰수준이 그리 높지 않음. 인식이 바뀌지 않은 상태여서 관성대로 예산편성을 하는 경향이 여전함
- 자치분권이 제대로 이루어지려면 지역의 의지, 인식 수준, 지역 리더의 리더십에 대한 준비가 필요

[지방자치법]과 재정분권, [지방일괄이양법]의 이해

- 재정분권은 '지역의 자율성·책임성 강화'와 '국가균형발전촉진'을 목표로 추진, 다시 말해 '지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결' 하도록 지방재정제도를 혁신하겠다는 것
- 2019년~2020년의 1단계는 지방소비세율 확대(11%→21%), 중앙정부 기능 이양(3.5조원 이내)과 소방안전교부세율을 확대(20%→45%), 국세와 지방세 비율을 74:26을 목표로 함. 그 결과, 균특회계 포괄보조 사업 중심으로 3.6조원 수준의 국가 사무 중 지역밀착형 기능을 발굴하여 2020년 지방이양
- 2021년~2022년의 2단계는 지방재정제도의 근본적 개편, 지방세 추가 확충, 중앙정부 기능 이양, 지방교육재정 개혁 수행, 국세와 지방세 비율을 70:30을 목표로 함. 2단계를 실행을 위해 지방 세수를 '12조+α' 방안 마련이 필요한 상황
- 2020년 1월 9일 국회 통과, 2021년 1월 1일부터 시행된 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가 안정에 관한 법률 일부개정을 위한 법률안」(약칭 : 지방일괄이양법) 제정의 추진 배경은 과거 지방이양(2000년~현재, 3,101건)후 장기간 미이양된 사무 752건을 '단일법'에 담아 지방이양을 추진하기 위한 법으로, 인력과 재정소요 등의 행·재정적 지원을 제도화한 것임
- 지역(지방)분권에 있어서 중요한 것은 재정분권임. 지역, 지자체 마다 차이가 있는 재정능력의 격차 해소를 위해 자치, 분권, 자율 책임 등의 범위가 달라져야 함. 일률적인 재정분권이 아니라 분산과 집적, 통합과 해체를 유연하게 적용할 필요가 있음

[지방일괄이양법]과 자치분권

- 2021년 하반기 제 2차 [지방일괄이양법] 추진, 중앙권한의 지방이양방식이 추가
- 2단계 [지방일괄이양법]이 실행되면 늘어난 지방세수에 맞춰 지방이 수행해야 할 기능이 확대되거나 국고보조사업의 보조율을 낮추는 등의 조처가 발생. 다시 말해 의존수입인 국고보조금을 축소 혹은 보조율을 인하할 경우 재정분권의 취지가 퇴색. 이 경우 국고보조금제도의 개편은 중앙과 지방의 협치를 통해 사업수와 관련한 예산규모, 보조율 등을 현실에 맞추어 조정하는 방식 고려
- 국세와 지방세의 관계에 있어서 중앙정부 사무보다 지방정부의 사무가 사회구성원의 일상생활에 더욱 밀접하게 연계되어 있어서 지방세 확충 또는 재정분권이라는 뜻은 변화된 여건에 맞추어 국세와 지방세의 관계 재정립이라는 방향으로 가자는 뜻
- 2단계 [지방일관이양법[에서 지방세 확충 실행 방안을 보면, 국세의 추가적인 지방세 이양, 지방교육청에 지원되고 있는 국세인 교육세의 지방세 전환, 국세의 개별소비세 세원 가운데 지역성을 띠는 일부 항목의 지방세화 등을 다룸
- 또한 재정분권 2단계에서 국세의 지방세 이양에 따라 발생하는 지방교부세 재원의 자연감소분 보전을 위해 지방교부세 법정교부율 인상 검토
- '자치분권 2.0'의 의미는 자치분권의 실질화, 주민이 주체인 주민자치의 실현, 국민주권에서 주민주권에 기초한 자치권, 재정분권을 통한 중앙과 지방의 협력 관계, 지방의회의 인사권 독립 등의 확립과 더불어 중앙과 지방의 관계가 협력적 동반자로서의 관계가 강화되는 것에 의미가 있다고 분석

'문화분권'의 전제 및 합의

- 문화분권을 위한 전제조건은 지역에 자율권을 주는 것
- 지자체는 자율권과 책임성을 갖고 지역특성에 맞는 문화정책의 수립과 이를 성숙하게 만드는 절대적인 시간제 도입
- 예산 사용과 이를 투명하고 공정하게 사용하는 지에 대한 관리 영역이 필요하며, 동시에 지역의 특성에 따른 예산투입 분야의 자율적 결정 및 이에 대한 책임을 지역이 질 수 있는 구조의 정립 필요
- 중앙정부 의존형에서 단순/균등 이양을 할 경우 표면적, 정량적 균형은 이루는 것으로 보이나 지역 간, 출자출연기관과 민간조직과의 출혈적 경쟁, 지역 이기주의 등이 은폐되어 있음. 문화분권은 협력적 지방분권을 통한 균형과 협력이 가능한 체제를 지향, 안착시켜야 함
- 분권과 자치가 지역문제를 해결해 주는 만병통치약처럼, 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 사용되면 안된다고 봄. 선한 담론이 앞장섬으로써 이면의 어두움을 놓칠 수 있다는 점을 고려해야 함. 지역의 인적 역량과 지역 안의 단체와 단체간의 이해관계, 현실적인 재정상황, 지역 특성에 대한 정확한 이해, 지역주민 합의 수준과 그에 따른 책임 있는 대가 치루기 등의 요소들이 진정한 문화분권의 토대가 되는 것임
- 지역분권, 재정분권을 위한 예산평성방향과 지원규모, 흐름 등을 파악하여 지원주체와 전달주체에 대한 정의가 필요
- 트렌드와 변화, 인식의 전환에 따른 문화정책의 유연한 변화를 위해서 문화적 여건을 측정할 수 있는 지표와 기준 필요
- 문화영향평가(문화기본법 제4조4항), 지역문화실태조사(지역문화진흥법 제11조), 지역문화진흥기본계획수립(지역문화진흥법 제6조), 지역문화전문인력양성(지역문화진흥법 제10조), 문화도시, 문화지구의 지정 및 지원(지역문화진흥법 제4장) 등의 현실화
- [제 3차 지역문화진흥기본계획] 수립 준비를 2023년부터 시작해야 하며, 2024년에는 지역의 동의와 합의 과정이 시작되어야 함.

[참고] 경기도문화자치 기본조례

- 경기도는 2021년 7월 14일 [경기도 문화자치 기본조례] 제정
- 주요 내용으로, 경기도 문화정책의 기본원칙(문화권 보장, 문화자치 기반마련, 문화격차 해소 등) 반영. '경기도 문화자치위원회' 및 '경기도 문화정책협의체' 구성·운영, 도민 등 다양한 문화주체의 정책 참여 보장, 협의체가 제안한 내용을 정책에 반영
- 조례 제정을 통해 '경기도 문화자치 활성화 시범사업' 추진 준비, 단계적 사업 확대로 경기도형 문화자치 모델 개발

[경기도 문화자치 기본조례]

제 1장 총칙

제 1조(목적) 이 조례는 [문화기본법]이 기본이념에 맞추어 경기도민의 문화권을 보장하고 다양한 문화주체의 참여와 협력을 지원하며, [지역문화진흥법] 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 3조(정의)3. "문화자치 " 란 문화권 보장과 문화예술진흥 등 문화에 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 문화주체가 참여하고 활동하는 것을 말한다.

제 2장 경기도 문화정책의 기본원칙

제 6조(도민의 문화권 보장), 제 7조(문화자치 기반 마련), 제 8조(협력활동 지원), 제 9조(문화예술의 육성), 제 10조(지역 간 문화격차 해소)

제 3장 경기도 문화자치 기본계획의 수립

제11조(문화자치 기본계획 수립,시행 등), 제12조(도민의 의견수렴), 제13조(도정중점사업의 반영)

제 4장 경기도 지역문화협력위원회

제14조(경기도 지역문화협력위원회 설치), 제15조(위원회의 구성), 제16조(위원의 임기), 제17조(위원장 등의 직무), 제18조(회의), 제19조(간사 및 서기), 제20조(전문위원회), 제21조(관계기관 등에 대한 협조 요청), 제 22조(경기도 문화정책협의체), 제23조(수당 및 여비), 제24조(시행규칙)

[발표]

❸

기초자치단체의 문화분권 사례와 방향 : 지역문화재단을 중심으로

문옥배 [공주문화재단 대표이사]

기초자치단체의 문화분권 사례와 방향

- 지역문화재단을 중심으로 -

문옥배 공주문화재단 대표이사
공주문예회관 관 장

1 기초자치단체의 문화분권 구조

▶ 공공기관간 자치분권의 관계

- 중앙정부와 지방자치단체간 자치분권
- 지방자치단체와 지역문화재단간 자치분권
- 정부문화재단과 지역문화재단간 자치분권

분권 대상	분권 주체	관계 법령
중앙 정부	지방자치단체	헌법(117, 118조) 지방자치법
지방자치단체	지역문화재단	출자출연법, 민법
정부문화재단	지역문화재단	-

◘ 지자체는 정부와 지역문화재단의 관계에서 분권의 대상이자 분권의 주체임

2 지역문화재단 문화분권의 제도적 근거

▢ 지방자치단체 출자 출연 기관의 운영에 관한 법률 (2014.03.24. 제정)

제3조(경영의 기본원칙) ② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다.

제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

제37조(「상법」과 「민법」의 준용) 출자·출연 기관에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 출자기관은 「상법」을 준용하고, 출연기관은 「민법」을 준용한다.

▢ 지역문화진흥법 (2014.01.28. 제정)

제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등) ② 지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

③ 그 밖에 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

▢ 지역문화재단의 분권관련 적용 법령 단계

▶ 지자체 출연기관인 지역문화재단 관련 법령의 적용 순서는

- "출자출연법 ⇨ 지역문화진흥법 ⇨ 민법 ⇨ 조례"

▶ 출자출연법은 기본원칙으로 지역문화재단 운영의 자율성을 보장함

▶ 출자출연법에서 정한 사항(정관, 예산, 회계, 인사, 감독 및 감사)

- 정관 제개정은 이사회의 고유권한으로 규정, 승인은 광역시·도지사의 권한
- 예산, 회계, 인사 관련 내용은 행안부의 지침으로 규정
- 감독 및 감사는 공무원 법령(규정) 준용

▶ 민법에서 정한 사항(정관, 이사회)

- 정관 제개정은 이사회의 고유권한임과 이사의 권한을 규정

▶ 조례에서 정할 수 있는 사항

- 위 법령에서 규정하지 않은 그밖에 운영사항

◘ 지역문화재단은 '지자체 출연'이라는 의미에서 공무원 법령을 적용하는 경우가 있으나, 출연기관은 시 산하 별도 법인으로, 출자출연법(운영)과 근로기준법(복무)을 적용함

3 문화재단의 문화분권 사례

▶「출자출연법」내 지자체 권한분권 조항

출자 출연법	**제25조(지도·감독 등)** ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다. 1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업 2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업 ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항 2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 **제27조(운영지침의 통보)** 행정안전부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다. 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항 2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항 3. 회계와 결산에 관한 사항

1 사업 수립

지역문화재단의 사업계획 수립에 있어 지자체의 관여 여부

분권 사례	재단 이사회의 의결로 사업 확정 ▶ 재단 사무처 계획수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 수용 ⇨ 지자체 예산부서 수용 ⇨ 지자체 의회 수용 ▶ 추경사업 : 재단 사무처 계획수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ◘ 재단의 사업계획 수립 자율성 보장
부적절 사례	지자체 담당부서가 사업의 적절성 심의 ▶ 재단 사무처 계획수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 심의 ⇨ 지자체 예산부서 심의 ⇨ 지자체 의회 심의 ▶ 추경사업 : 재단 사무처 계획수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 심의

[2] **예산 운용**

지역문화재단의 예산 수립(편성)에 있어 지자체의 관여 여부

분권 사례	지자체 담당부서와 협의 ▶ 재단 사무처 예산수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 협의 ⇨ 지자체 예산부서 협의 ⇨ 지자체 의회 협의 ▶ 추경(자체) : 재단 사무처 예산수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ◘ 지자체와의 협의는 사업별 예산편성이 아닌 사업비 총액(실링ceiling)을 협의 ◘ 재단의 예산편성 자율성 보장
부적절 사례	지자체 담당부서가 예산편성의 적절성 심의 ▶ 재단 사무처 편성수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 심의 ⇨ 지자체 예산부서 심의 ⇨ 지자체 의회 심의 ▶ 추경(자체) : 재단 사무처 예산수립 ⇨ 재단 이사회 의결 ⇨ 지자체 담당부서 심의

[3] **조직, 정원 및 인사권**

출자출연법 제25조에 따른 지자체 장과의 협의의 운용방식

분권 사례	협의를 통한 재단 의견 수용 ▶ 재단 사무처 계획수립 ⇨ 지자체 담당부서 협의 ⇨ 지자체 예산부서 협의 ⇨ 재단 이사회 의결 ◘ 재단 자체 예산(잉여예산)으로 정원내 인력 채용 가능
부적절 사례	심의 또는 톱다운방식 ▶ 재단 사무처 계획수립 ⇨ 지자체 담당부서 심의 ⇨ 지자체 예산부서 심의 ◘ 협의와 심의의 차이

4 기관경영평가

경영평가시 행안부 평가 제안모델의 적용방식

분권 사례	재단과의 협의를 통한 지표 개발 ▶ 재단 사무처 경영평가 지표체계 연구용역 ⇨ 연구결과 지표체계 지자체 협의 수용 ◘ 재단의 사업영역 및 방식을 반영한 맞춤형 지표개발
부적절 사례	행안부 제안모델의 일방적 사용 ▶ 재단 사무처 수정 지표체계 제안 ⇨ 지자체의 행안부 제안모델 일방적 사용 ◘ 재단의 사업영역 및 방식과 무관한 왜곡된 평가

※ 행안부 「경영실적평가 제안모델」 표지 설명

본 『2021년 지방출자·출연기관 경영실적평가 제안모델』은 행정안전부에서 각 지방자치단체에 가이드라인으로 배포하는 것이며, 지방자치단체에서 실정에 맞게 평가지표 및 내용을 달리 설정할 수 있습니다.

5 수탁사업, 수탁시설

수탁사업 및 수탁시설의 운영시 지자체의 관여 범위

분권 사례	운영의 재단 자율성 인정 ▶ 수탁예산의 운용 : 정책항목외 재단 자체 전용-변경 가능 ▶ 수탁사업 및 시설 운영방식 : 재단에 위임
부적절 사례	운영의 지자체 통제 ▶ 수탁예산의 운용 : 보조금 수준의 전용-변경 허가 ▶ 수탁사업 및 시설 운영방식 : 지자체의 가이드라인(지침) 제시

⑥ 이사회, 위원회 운영

재단 운영의 이사회, 위원회의 결정사항

분권 사례	이사회, 위원회의 자율성 인정 ▶ 법령으로 규정된 지자체와 협의사항외 이사회, 위원회의 자율적 결정 인정 ▶ 협의사항 : 기구, 정원, 채용, 보수체계(출자출연법 제25조)
부적절 사례	지자체의 이사회, 위원회 통제 ▶ 법령으로 규정된 지자체와 협의사항 외에도 재단 운영과 모든 사항을 지자체의 승인 후 이사회, 위원회를 통해 의결

◘ 이사회의 법적 권한

민법에 따라 재단법인의 최고의결기관은 이사회임. 따라서 출연출연법 제25조의 지자체와의 협의사항 외에는 이사회의 자율적 의결이 최종결정임

4 기초자치단체, 지역문화재단의 문화분권 방향

▶ 출자출연법의 내용은 지자체로부터 문화재단의 분권을 자치분권이 아닌 권한분권 수준으로 규정하고 있음

▶ 지역문화재단은 지자체로부터 권한분권이 아닌 '자치분권'을 이루어야함

◘ **제안 1**

▶ 법령으로 문화분권에 대한 내용 추가(지역문화진흥법이 적절)

- 예컨대 지역문화진흥법 제19, 20조 내에 조례에 지역문화재단의 지자체로부터의 문화분권 내용을 추가 의무화 수록

◘ **제안 2**

▶ 전략적 단계로 접근

- 1단계 : 기존 법령에 권한분권 내용의 강화
- 2단계 : 권한분권 내용을 자치분권 내용으로 개정

2021
전국지역문화재단연합회
정책포럼 vol.2 요약문

문화분권
현황과 과제

일시 | 2021. 10. 27. (수)　　장소 | 충무아트센터 컨벤션홀

1. 결론과 제안

□ 국가균형발전과 지역 자치분권에 맞는 문화분권 제도적 준비를 하자.

□ 자치분권에 '문화'가 들어가도록 하고 예산을 확보하자.

□ 문화예술 분야 '사회적 가치 데이터'를 모으자.

□ 제3차 지역문화진흥기본계획을 준비해야 한다. 2022년부터 준비하여 지역의 동의와 합의 과정을 시작하자.

□ 전지연은 문화예술, 특히 지역문화정책의 제안자로 변화와 발전을 모색 하고자 한다. 전지연 문화분권 이슈를 제안한다.

▶지역문화분권
○실질적인 문화분권과 문화자치, 문화예술 지역분권의 실현
○지역특성화, 지역맞춤형 사업계획 수립과 지역자치 기반 강화
○지역문화발전과 일자리 창출
○사람이 중심이 된 지역문화혁신

▶거버넌스
○국민, 예술인, 지자체, 재단, 문체부, 산하기관의 파트너로서 거버넌스 재정립
○중앙정부-산하기관-문화재단의 지속가능한 발전을 위한 거버넌스 구성
○전지연의 문체부 '지역문화협력위원회' 구성원 회복과 참여

▶예산과 조직 혁신
○상향식 정책, 제도(법) 수립 및 시행
○국민과 지역에 맞춘 예산 정책의 혁신
○사회적 인식 변화에 따른 문화재단의 역할 변화(공공재→가치재)

▶새로운 예술 정책
○새로운 예술환경과 지원정책 패러다임 변화(창작지원→예술인 지원)
○예술인의 지위 및 권리보장과 창작 지원(창작준비금 실질 지원체계) 등 미래 지역 문화예술인을 위한 정책의 패러다임 변화

□ 우리는 답을 구하는 것이 아니라 올바른 질문을 쉴 새 없이 하는 사람들이다.

□ 이제는 지역의 시대, 지역이 답이다, 현장에 답이 있다.

2. 인사말 요약

○ 허정숙 (전지연 회장, 구로문화재단 대표이사)

안녕하십니까? 구로문화재단 대표로 전지연 회장을 맡고 있는 허정숙입니다.

오늘 이렇게 온라인으로라도 얼굴 뵙게 돼서 반갑고요, 또 현장에 함께해 주신 대표님들, 문화관광부 모두 감사드립니다. 국가균형발전과 지역 지방자치의 권한 이양에 발맞춰서 문화분권을 준비하며 지역문화재단의 역할에 대한 제도적 준비들을 요청 드리고 함께 준비해나가도록 하겠습니다.

2021년 11월 저희가 2년간 겪은 코로나의 공포와 위협에서 벗어나 위드 코로나 시대로 접어드는 새로운 지침을 저희가 기다리고 있습니다. 함께 애써온 시간들이 일상의 회복을 눈앞에 두고 있습니다. 단절을 통해서 소통의 소중함을 알고 또 나의 시간에 집중하며 또 다른 발견을 하는 날들이었습니다. 일상의 소중함, 나보다 남을 생각하며 견뎌온 날들은 우리가 일상을 누릴 자격을 충분히 가지게 되었습니다. 단절은 개인의 시간을 만들어내고 우리는 다양한 경로와 플랫폼으로 소통하려 애쓰고 기술의 발전과 만나왔습니다. 나를 위한 시간을 포기하지 않고 생활의 곁에서 문화와 함께하게 되고 문화는 일상에서 삶의 곁에 더 가까이 오게 되었습니다. 그 곁에 우리가 있었습니다.

지역문화재단은 코로나로 인한 어려움을 다양하게 이겨내며 주민들의 일상의 동반자가 되어 사소한 행복을 발견하고 예술인들과 관련 직종의 일자리를 지켜나가려는 눈물겨운 노력을 해왔습니다. 기술의 발전이 예술의 창작의 수월성까지 따라오고 있지만 나를 표현하고 내가 행복하기 위해서 표현하는 문화와 예술은 그 누구도 대신할 수 없다는 것을 알게 되었습니다. 지역문화 종사자 여러분의 노력에 박수를 보내며 저 또한 함께 애써온 시간을 영광이라 생각합니다.

기초문화재단들이 함께 문제를 공유하고 대안을 만들어가는 포럼들을 진행하며 다양한 과제들을 도출해내고 있습니다. 전지연이 지난 상반기 제안했던 지역문화재단의 자율성 강화 및 상향식 사업방식으로의 전환을 비롯해서 정책 TF를 제안하면서 앞으로 지역문화예술의 실태조사, 전지연 역량 강화 플랫폼에서 콘텐츠들을 모으고 강화해나가는 이런 제안들까지 다양한 과제들을 도출해 왔습니다. 또 자치분권 강화의 시대를 맞아서 많은 과제와 난관이 있지만 서로 머리와 손을 맞잡고 함께 헤쳐나 가도록 하겠습니다.

오늘 이 자리는 문화체육관광부 이정미 지역문화정책과장님과 우미준 주무관님께서 참석해 주셨습니다. 특별히 감사드립니다. 또 오늘 발표를 맡아주신 김영현 대통령직속 국가균형발전위원회 문화전문위원님, 손경년 김해문화재단 대표님, 문옥배 공주문화재단 대표님 발표를 기대합니다. 전지연의 이사님들과 감사님들 자리 함께해 주셨는데 감사드립니다. 그리고 유튜브로 시청하시는 우리 재단 종사자

분들과 함께해 주시는 분들께 종합토론 때 많은 열띤 의견과 토론 그리고 많은 의견 부탁드리겠습니다. 최근에 문화재단 종사자를 위한 역량 강화 교육이 새로운 플랫폼에서 진행되고 있습니다. 또 새로운 시도로 개더타운을 활용하는 메타버스 네트워킹과 춘천에서의 지식공유포럼과 CEO 워크숍도 준비되고 있습니다.

오늘 이 자리를 통해서 나누는 이야기와 소통을 통해서 전지연의 새로운 비전과 가치, 실천을 위한 희망의 한걸음이 되기를 기대하겠습니다. 이 시간도 바쁘게 현장을 누비시는 종사자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

○ 이정미 (문화체육관광부 지역문화정책과장)

여러분 반갑습니다. 문화체육관광부 지역문화정책과장입니다.

코로나19로부터 벗어나 단계적 일상 회복을 준비 중인 이때 지역문화재단 관계자와 전문가분들이 함께 모여서 문화분권과 지역문화정책의 방향성을 논하는 이 자리가 매우 뜻깊다고 생각합니다.

이번 포럼을 준비하시느라 수고해 주신 허정숙 전국지역문화재단연합회 회장님과 직원 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 또한 바쁘신 일정에도 발표자로 참여해 주신 김영현 국가균형발전위원회 문화전문위원님, 손경년 김해문화재단 대표이사님 그리고 문옥배 공주문화재단 대표이사님께도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 정책포럼은 문화분권의 현황과 과제를 주제로 하고 있습니다. 문화분야는 다른 분야에 비해 지역의 고유성과 자율성을 더욱 요구하는 분야입니다. 따라서 지역문화 주체의 역량 강화를 통한 자율성을 확보하고 또한 고유한 지역문화 진흥을 통한 특색 있는 지역문화의 발전이 매우 중요하다고 생각하고 있습니다. 지역의 주민들이 문화로 풍요롭고 예술이 일상에 스며들고 주민이 직접 참여하고 누리는 문화 민주주의를 달성하는 것이 문화체육관광부와 여기 계신 모든 분들의 목표라고 생각하고 있습니다.

저희 문화체육관광부는 지역문화 주체 간 활발한 소통을 통한 특색 있는 문화도시의 조성 그리고 생활문화센터 등 주민생활 밀착형 문화기반시설의 건립을 지원하고 또한 중앙과 지방의 지역문화협력위원회 운영 등을 통해서 이를 뒷받침하고 있습니다. 또한 지역 중심의 문화분권을 수행해감에 있어서 지역 간 문화 격차를 해소하기 위해 노력하고 있습니다. 주민들이 삶과 일상에서 문화를 향후 할 수 있도록 할 수 있도록 하는 것이 지역문화라고 생각합니다. 이를 위해서 지역문화재단 등 지역문화 거점기관의 역량 제고는 물론 관할 지자체와 정부의 유기적인 협력과 정책지원이 중요할 것입니다.

문체부도 지자체 및 지역문화재단 등 지역문화 주체와 폭넓게 소통하며 이를 지원하도록 하겠습니다. 이번 정책포럼이 문화분권의 현주소를 진단하고 올바른 방향성을 제시하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

이번 정책포럼을 위해 애써주신 모든 분들과 어려운 여건 속에서도 지역 현장에서 애정을 갖고 문화로 행복한 지역공동체를 만들기 위해 애쓰시는 모든 분들께 다시 한 번 큰 감사의 인사를 드립니다. 감사합니다.

3. 발표 요약

1) 발표1 : 건강한 미래전략으로서의 문화자치, 문화분권

○ 김영현 (대통령직속 국가균형발전위원회 문화전문위원)

문화자치, 문화분권 관련된 포럼을 하는 것을 저는 굉장히 기다려왔었습니다. 사실은 올해 처음으로 5월에 지역문화학회에서 문화자치, 문화분권 가지고 포럼을 했었고요. 제가 지역문화진흥원에 있으면서 문화분권, 문화자치에 대한 얘기를 계속 연구하고 대안을 좀 만들어야겠다는 얘기를 했었는데 실질적으로 문화분권에 대한 연구도 없고 정책적 지향도 잘 안 보이더라고요. 그래서 찾아봤는데 한 3개 정도의 연구논문 정도가 있을 뿐이고 구체적으로 문화자치, 문화분권에 대한 정책적 로드맵이 안 보이기 시작하니까 좀 답답하더라고요.

지역의 가장 많은 활동가와 네트워크를 가지고 있는 재단들이 이렇게 등장해서 문화분권을 논의하는 것은 굉장히 반가운 일이고, 따져보면 문화분권과 문화자치에 대한 영역은 사실은 다른 경로일 수도 있습니다. 그런 측면에서 보면 재단들에게 더 필요한 것들은 사실 문화자치 역량을 강화시키는 것으로부터 시작해서 문화분권의 경로와 어떻게 만날 것인가에 대한 고민 지점들이지 않을까 이렇게 생각합니다. 그래서 아마 모든 지역에 있는 기초재단들 같은 경우에는 실제 정책과 사업을 수행하는 역할을 하고 있기 때문에 그 안에서 다양한 문화생태계를 구축할 수 있는 가장 좋은 위치에 있지 않을까 이런 생각이 듭니다. 그래서 오늘 이 자리가 저한테 굉장히 반가운 자리이기도 하고 이후에 이런 담론의 장들이 계속 만들어지기를 기대하고 있겠습니다.

먼저 저는 미래전략으로서의 문화자치, 문화분권을 이야기했는데 문화자치, 문화분권이 왜 미래전략일까? 사실은 그 고민부터 시작했었습니다. 위기의 시대라고 합니다. 기후위기부터 시작해서 인구구조 변화에 따른 위기를 굉장히 많이 이야기하기 시작하는데 이런 결과들이 왜 나왔을까 에 대한 고민을 해봤습니다. 결국은 세상이 돌아가는 기본적 방식들이 자본과 경제, 산업 이렇게 되다 보니까 그 구조로 인해서 생산된 결과들이 기후위기와 인구구조 변화이지 않을까. 인구소멸부터 시작해서 여러 가지 접근법들에 대해서 이야기하기 시작했는데 그런 것들을 잘 들여다보면 결국은 여러 가지 모든 정책의 가장 우선되는 것들이 경제정책들을 중심에 두고 그다음에 복지라든지 사회정책들을 집어넣기 시작하니까 문화라는 경우는 결국은 중심축에 들어설 수 없는 구조라고 봤었습니다.

그런데 이미 이제는 산업과 경제의 구조가 아니라 삶의 구조, 삶의 문화, 관계의 문화라는 것들을 이야기하면서 문화를 중심으로 해서 도시전략을 전략을 짜기 시작하는 세계적인 도시들도 많이 등장하기 시작했고 어떻게 보면 우리나라 같은 경우도 문화도시라는 사업을 통해서 정책을 통해서 다른 관점들이 등장하고 있지 않을까라는 생각이 듭니다.

사실은 따져보면 문화자치, 문화분권이라는 이야기를 근래에 들어서 얘기하고 있었지만 그전에 자치분권이 시작된 지는 20년이 넘었습니다. 20년이 넘었음에도 불구하고 문화 쪽에서는 문화자치, 문화분권을 구체화시키는 작업들을 하지 못했던 것이 참 아쉬운 일이지 않을까라는 생각이 들었고 아마 이런 계기가 쭉 만들어지면 문화자치, 문화분권이라는 화두가 사회적 화두로 등장할 수 있지 않을까 하는 생각이 듭니다. 이것은 단순히 재정과 권한과 역할에 대한 얘기를 넘어서서 이것들이 만들어낼 수 있는 지역사회의 변화라는 것들이 무엇인가를 좀 들여다봐야 하지 않을까 이런 생각이 듭니다.

결국은 산업사회를 통해서 만들어진 굉장히 많은 문제들을 대응할 수 있는 것들은 사람들의 삶의 태도와 관계방식들일 겁니다. 그런 것들이 사실 문화이지 않을까라고 생각이 드는데 전통적 방식의 문화예술 영역에 대한 확장적 개념들이 이제는 등장하기 시작합니다. 문예진흥법이 만들어지고 난 다음에 모든 지역에 있는 문화예술기관들이 예술 중심의 사업들을 했다고 하면 이후에 문화기본법이 만들어지면서 확장된 개념의 문화가 등장하기 시작했고 그런 측면에서 보면 문화에 대한 기본적 개념을 확장하기 시작했을 때 사회적 가치재로 역할재로 등장할 수 있지 않을까라는 생각이 들고, 그렇게 보면 굉장히 다양한 위기와 문제들을 해결하는 방식으로서의 문화라는 것들이 자기 역할로 등장할 수 있지 않을까 생각이 듭니다.

일단 문화자치, 문화분권을 이야기하기 전에 지방자치법 전부개정안이 통과됐습니다. 그런데 이게 굉장히 부족하고 원안을 제대로 담보하지 못한 부분들이 있어서 그것에 대한 문제제기가 굉장히 많이 나오고 있습니다. 따져보면 실행 권력이라든지 결정권이라든지 자치 예산권이 부여되지 않은 지방자치 전부법이 통과되면서 실질적으로 이것들에 대한 효과성이 있을 것인가에 대한 의문들이 많이 제기되고 있습니다. 그런 측면에서 보면 지방자치법 전부개정안에 대한 다시 개정을 위해서 지방자치법 전부개정안 전국 네트워크들이 만들어져 있습니다. 이런 구조의 사실은 문화 쪽에서 얼마나 참여하고 있을까에 대한 고민입니다. 이것도 그냥 장르의 개념이 아니라 문화 쪽에서도 이런 쪽에 적극적으로 참여해서 예산에 대한 이야기들, 결정권들, 선택권들, 책임성들 이런 것들을 구체화시키고 그 안에서 문화 영역에서도 예산을 확보할 수 있는 방법들을 찾아가는 것이 맞지 않을까 생각이 들고요.

아마 대통령직속 자치분권위원회 같은 경우도 실질적으로 자기 역할을 해야 하는데 그 역할을 하기에 굉장히 한계가 있고요. 국가균형발전위원회라는 것도 자치분권에 대한 경로에서 굉장히 중요한 역할을 하고 있는데 안타까운 것은 무엇이냐면 국가균형발전위원회 안에도 자기 행정체계가 없습니다. 행정체계가 없다 보니까 실질적으로 여기서 굉장히 많은 예산과 결정권을 가지지 못하게 되면서 기존에 있었던 부처 예산 사업의 구조와 접속하는 방식들 외에는 자체적으로 만들 수 있는 방법이 많지 않더라고요. 그래서 이게 담론이나 방향성에 대한 얘기를 넘어서서 실제 실행 주체로 들어설 수 있는 구조가 만들어지지 않으면 자치분권 또는 국가균형발전이라는 전제를 이루기가 되게 힘들지 않을까 이런 생각이 들었습니다.

그런 측면에서 보면 실질적으로 굉장히 많은 위원회가 만들어진다 하더라도 그런 위원회가 실제로 작동하지 못하는 여러 가지가 있을 수 있고요, 문화부 쪽에서도 굉장히 중요한 위원회가 하나 있었는데 그 위원회가 국가위원회에서 문화부장관 소속 위원회로 격하된 일이 얼마 전에 있었습니다. 작년 정도에 있었는데 문화다양성위원회가 국가위원회였는데 문화부 산하의 위원회로 격하되었습니다. 이렇게 위원회가 만들어지고 우리 영역에서 굉장히 중요한 위상을 차지하고 있음에도 불구하고 역할들을 명확히 만들어내지 못하는 것은 그런 것들에 대한 행정체계와 시장체계를 담보할 수 있는 구조를 만들지 못해서 그런 것이지 않을까라는 생각이 들어서 저는 이런 것들을 만들려고 하면 정말로 이런 것들을 전담할 수 있는 행정체계와 조직들을 만드는 것이 정말 중요하겠다는 생각이 들었습니다.

그런 측면에서 보면 우리는 문화분권과 문화자치를 준비하고 있는가에 대한 얘기를 한번 다루고 싶었는데 문화자치, 문화분권은 정말 우리가 깊게 다루거나 실행할 수 있는 방법을 알고 있었을까에 대한 고민입니다. 사실은 문화자치, 문화분권의 경로에서 얼마만큼 많은 예산과 사업들이 지역으로 이양되고 있는지 잘 모르고 있습니다. 지금은 모든 지역에서 다 알고 있는 것이 하나가 있죠. 내년이 되면 문화예술교육진흥원에서 했던 사업들이 지역거점센터로 다 이전된다는 것을 알고 있을 겁니다. 그렇게 충분히 준비되지 못한 상황에서 넘어가게 됐을 때 과연 지역은 이것들을 충분히 감당할 수 있을 것인가에 대한 얘기고요. 어제도 모 지자체에 갔다 왔는데 거점센터를 만드는 예산과 구조가 넘어왔는데 이것들을 도시재생사업과 연결시켜서 예산 권한들을 다 그쪽으로 넘겼다는 얘기를 들으면서 이것을 방어할 수 있는 방법이 없었다는 이야기를 하기 시작합니다. 결국은 충분히 이런 것들이 지역 담론으로, 문화 담론으로 만들어지지 않으면 계속 이런 상황은 우리가 감내하기 힘들 것이라는 생각이 들어서 문화자치, 문화분권에 대한 심도 있는 경로를 좀 보고 문화부도 그렇고 문화관광연구원도 그렇고 이런 것들에 대한 정책연구들을 충분히 하지 않을 때 현장의 이 어려움들을 어떻게 극복할까에 대한 우려가 있습니다.

그런데 지금 굉장히 좋은 계기가 하나 있습니다. 문화자치, 문화분권이라는 것들을 만들어가는 과정에서 법정 문화도시 계획 공모사업이라는 것이 만들어지면서 지역의 변화들을 보게 됩니다. 문화도시 사업이 가지고 있는 한계와 문제 그리고 가치, 가능성은 굉장히 많은데 이것들을 어떻게 해석하느냐에 따라서 준비 정도가 달라질 거라고 봅니다. 그동안 문화도시를 통해서 변화된 세 가지 정도를 짚어보면 첫 번째는 행정과 공공의 변화가 괄목할 만하게 변화되고 있습니다. 문화를 대하는 태도나 관점들이 행정에서 변화를 갖기 시작하면서부터 기존의 장르나 부분적 개념의 문화가 아니라 훨씬 더 큰 영역으로서의 문화를 해석하기 시작하면서부터 행정과 공공이 문화를 대하는 태도나 관점의 변화들 그리고 문화를 통해서 무언가를 만들어가려고 하는 의지들이 만들어지는 것을 확인할 수 있었습니다.

두 번째는 문화도시를 통해서 지역문화생태계가 새롭게 등장하고 있습니다. 아마 문화자치, 문화분권 영역에서 지역문화생태계라는 영역은 굉장히 중요한 부분이기 때문에 이것들을 어떻게 견인하고 촉진할 것인가가 지역문화재단들의 역할이지 않을까 생각합니다. 그래서 저는 이 다양한 지역문화생태계라는 것을 볼 때 기존에는 지역에서 보면 문화예술이라는 것이 권력적 구조로 작동되는 것이 되게 많았는데 이제는 훨씬 다양한 주체들이 등장하면서 새로운 문화생태계가 미래 생태계로 갈 수 있는 가능성을 보여주고 있기 때문에 이 생태계 전략을 잘 짜는 것이 굉장히 중요하겠다는 생각이 들고요.

세 번째는 이런 상황을 보면서 저는 굉장히 감격스러운데 도시전략으로서 문화를 이야기하기 시작합니다. 기존에 문화를 중심으로 도시전략을 짠 경우가 그렇게 많지 않습니다. 그런데 문화도 산업이나 관광이나 콘텐츠에 대한 개념을 넘어서 본질적 개념의 문화를 중심에 둔 도시전략을 짜기 시작한 지역들이 나타나고 있습니다. 굉장히 반가운 일인데 이런 것들이 결국은 문화를 통해서 다양한 지역사회의 문제와 갈등을 해결하고 지역의 가치를 문화적 증폭을 하겠다는 사업의 구상과 방향성이 나타나기 때문에 이제 도시전략으로서 문화라는 것이 충분히 역할을 할 수 있지 않을까라는 생각이 들고요. 이러한 구조를 보면 결국은 문화라는 것이 여태까지는 저쪽 한편에 치우쳐져 있었다면, 늘 우선순위로 뒤로 밀려 있었다면 다시 문화가 지역사회를 작동시키는 가장 중심축으로 들어설 수 있는 계기가 되지 않을까라는 생각이 들고요, 그런 사례들이 계속 쌓여서 문화정책과 전략을 짜는 데 굉장히 중요하게 작동되고 다른 지역들에게 사례들이 전파되면서 이런 것들이 실질적으로 한국 사회를 변화시킬 수 있는 가장 중요한 요소로 작동될 수 있지 않을까 이런 생각이 듭니다.

사실은 문화도시를 하기 시작하니까 모든 사업을 다 블랙홀처럼 빨아들이게 된 게 문화도시이기도 합니다. 따져보면 지역에 있는 재단들부터 해서 지역에 있는 사업들을 다 문화도시와 연결시켜서 재구상하거나 재편성하는 방식들도 나타나고 있습니다. 그런 것들에 대한 우려도 분명히 있습니다. 하지만 그렇게 블랙홀처럼 빨아들인다는 것을 넘어서 문화도시를 준비하면서 그런 것들에 대한 본질적 가치나 의미들, 방향성을 되짚는 작업을 하는 도시들을 봅니다.

그래서 문화라는 것을 통해서 어디까지 할 수 있을 것인가에 대한 얘기를 하고 있는데 그런 얘기를 좀 하고 있습니다. 여태까지 문화라는 것이 창작과 향유의 권리에 대한 얘기로 중심을 잡고 있었다고 하면 이제는 그것을 넘어서 역할재로서의 문화라는 얘기를 하고 있습니다. 아마 모든 재단들이 다 경험했겠지만 코로나 이후에 굉장히 많이 위축되거나 역할을 하기가 되게 힘든 시간을 보냈을 겁니다. 그럴 때 등장했던 것들이 예술을 통해서 지역사회를 치유하거나 지역사회의 가치를 만들어가는 역할을 했던 경험들을 가지고 있다고 봤습니다.

그래서 저는 이제는 문화예술을 통해서 단순히 향유의 경험을 감동으로 만드는 게 아니라 그런 것들을 어떻게 사회적 가치 데이터로 전환할 것인가가 가장 핵심적이라고 봅니다. 결국은 기재부를 설득하거나 사회를 설득할 때 문화예술을 통해서 어떤 사회적 가치나 효과를 만들어내는지에 대한 사회적 통합 가치 데이터를 만들어가는 것은 지역문화재단들이 가장 많은 데이터를 가지고 있기 때문에 역할을 자처하고 나와도 될 것이라고 생각이 듭니다. 그래서 그런 것들이 만들어졌을 때 이후의 비전과 방향성이 좀 더 명확해질 것이고 도시전략과 국가전략을 짤 때 문화를 중심으로 전략이 짜여질 수 있겠다는 생각을 하게 됩니다.

그래서 아마 재단들에서 하고 있는 것들이 문화를 경험한 사람과 경험하지 않은 사람의 차이가 무엇인지에 대해 증명하고 문화적 경험이 삶을 어떻게 변화시키는지에 대해 증명하고 문화적 사업이라는 것이 지역사회를 활성화시키기 위해서 어떤 경제적 효과를 가지고 있거나 사람들을 치유하는 효과를 가지고 있는지에 대한 데이터를 사업의 목적으로 두는 것이 아니라 부수적·파생적 효과로 두는 것이 굉장히 중요하지 않을까. 예술의 본질적 가치는 그대로 살리면서 그런 사회적 설득을 하기 위한 가치 데이터를 만들어가는 것이 재단의 역할이면 좋겠다. 그런 것이 문화자치를 이루는 가장 중요한 방법론일 것이고 사회적 응원과 지지를 받는 방법이지 않을까라고 생각합니다.

2) 발표2 : 건강한 미래전략으로서의 문화자치, 문화분권

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

2021년 5월 18일에 지역문화진흥법 일부 개정된 것은 잘 알고 계실 겁니다. 그리고 6월 23일부터 개정된 시행령이 또 적용되고 있죠. 2020년에 포용과 혁신의 지역문화라는 제목으로 제2차 지역문화진흥기본계획이 발표되었고요, 거기에 따른 후속 조치라고 우리가 이해할 수 있습니다.

지역문화진흥법을 좀 살펴볼게요. 제13조의2에 지역문화정보시스템 구축, 제6조의2에 지역문화협력위원회 설치, 운영 등 그리고 시행령 제8조 3, 4항에는 지역문화진흥 전담기관 지정, 지역문화진흥 정책제도에 대한 전반적인 사항이 포함되어 있습니다. 지역문화정보시스템 관련돼서는 전국에 흩어져 있는 지역문화 관련 시설과 인력 사업 등 지역문화정보를 한곳에 모으고 이를 표준화해서 공공으로 활용하자는 것이 그 목적입니다. 또한 지역 간 발생하는 문화정보의 격차 해소나 시의성 있는 정보를 바탕으로 지역문화정책을 효율적으로 추진하겠다는 것이 이유가 되겠죠. 여전히 지역문화 진흥 전담기관에 대해서 그동안 지역문화진흥원이 이것을 맡아 왔습니다.

개정된 법에 의하면 지역문화진흥정책이나 사업 추진, 주민자치와 주민참여 확대, 다양한 문화수요의 대응, 여러 지역문화 주체들과의 협력 구조가 마련되고 사업 간 연계를 통한 상승효과를 기대할 수 있는 그런 전담기관을 지정하여 예산을 지원하겠다는 근거를 마련하였습니다. 지역문화협력위원회는 오랫동안 지역에서 많이 요구한 것이기도 합니다. 기존의 시행령에서 법률로 상향 조정된 것을 볼 수가 있습니다.

지역문화진흥법이 계속 이렇게 개정되는 이유는 역시 실효성과 원래 고려했던 그 목적에 도달하느냐의 문제일 것입니다. 지역문화진흥법과 문화분권 이슈는 늘 같이 왔었죠. 법이 만들어짐으로써 국가 중심의 행정체계에서 지역문화의 중요성이 인정되고 지역이 주체가 되도록 법률로 규정했다는 점에서 상당히 중요한 법이라고 할 수가 있습니다. 그런데 여전히 이 법이 목적과 실천과제의 구체성을 제시하고 있느냐라는 질문을 했을 때 지자체의 관료적 행정을 뒷받침하는 그런 역할에 혹시 머물러 있지 않냐 이런 질문도 많이 합니다.

문화 관련 예산을 확보하고 문화 관련 지원조직을 설립하고 문화예술 분야의 공모사업이 확대되는 등 표면적인 성과를 많이 볼 수가 있습니다. 그런데 그것을 좀 더 면밀히 살펴보면 중앙정부의 목적과 목표를 가진 하향식 사업의 확대는 아닌가라는 그런 이야기들도 많이 하게 되죠. 그리고 문화기관들과, 그러니까 사단법인도 포함될 수 있고 개별사업자 등록된 기관도 포함될 수 있겠습니다, 문화재단 간의 경쟁이 유도되는 경향도 있습니다. 그래서 지역의 자생력이 저하되는 결과를 갖기도 합니다. 또 지역마다 차이는 있지만 전국에 뿌려진 공모사업을 위해서 서로 설립목적과 주체의 차이가 있는

데 이 기관들이 서로 협력하기보다는 가끔 이해관계에 따른 충돌이 많이 발생하기도 합니다. 이게 아마 지역에서 우리가 해결해야 할 과제겠죠.

그리고 법들을 좀 보겠습니다. 우리가 문화예술진흥법이 있죠. 문화기본법, 국민여가활성화기본법, 문화산업진흥기본법, 콘텐츠산업진흥법 제가 말을 다 하기에는 정말 많은 법들이 있습니다. 이 각각의 법률들이 지역문화진흥법과 유기적인 연계가 되어 있으면 참 좋겠다는 생각을 합니다. 각각의 법이 가지고 있는 목적과 지향점은 상당히 우리가 이상향으로 생각하고 있는 부분에 많이 가고

있지만 서로 시너지를 내지 못하고 있는 것도 현장에서 많이 느끼고 있는 문제이기도 합니다.

지역의 핵심가치와 특성을 기반으로 하는 것을 우리는 문화자치라고 이야기할 수가 있는데요, 이는 지역의 문화자생력과 자율성이 보장되는 문화분권이 함께해야 가능하다고 봅니다. 재정과 집행 권한이 지방정부에 부분 이양된 상황이지만 현재 지역과 지역 간에 다양한 원인에 의해서 발생하는 격차가 있기 때문에 이에 따른 적절한 차별성 있는 정책과 적용이 요구되기도 합니다.

올 6월, 7월에 전지연에서는 문화체육부 장관님과 면담을 했다고 들었습니다. 그때 제안한 것들을 좀 공유하고 싶어서 잠깐 여기에 정리했는데요, 문화재단 내 문화예술지원센터 설립 및 지원이나 예술인 복지지원, 창작지원, 지역 생활예술 활성화와 지역문화예술 거점 마련, 공동체 문화예술사업 지원 등에 대해서 장관님과 논의했다고 합니다. 그리고 지금 지역문화재단연합회는 정책실을 운영하고 있습니다. 이 정책실에서 문화분권과 지역분권 이슈를 전국의 재단들의 의견을 수렴해서 정리한 네 가지 키워드는 지역문화분권과 거버넌스, 예산과 조직 혁신, 새로운 예술정책이라는 각 범주에 따른 실질적인 정책들이 구현되기를 제안했다고 합니다.

그리고 10월 10일 오후 4시 이렇게 제가 굉장히 구체적으로 적은 것은 민주당 대선 후보가 선출된 날이었어요. 다른 당들도 지금 열심히 선출하는데 거기에 후보 수락 연설을 보니까 문화 쪽에 있어서 되게 눈에 번쩍 띄었습니다. 다섯 번째죠. '세계가 부러워하는 문화강국을 만들겠다.' 이것은 늘 이야기하는 것 같은데 이제 이 문화강국을 어떤 관점으로 볼 것인가가 되게 중요할 것 같아요. 그래서 앞으로 아마 대선 후보들이 내놓는 공약에 대해서 우리가 좀 유심히 봐야 하지 않을까 싶어서 정리해 보았습니다.

특히 문화정책에 대한 인식을 아무래도 살펴보게 되는데 팔길이 원칙에 대한 이야기를 하고 있어요. 적어도 문화재단 대표이사님들이나 문화재단 종사자들은 팔길이 원칙이 무엇인지 매우 잘 알고 있습니다. 공공지원 정책 시행의 기준 중 하나라고 하죠. '지원은 하되 간섭하지 않는다.' 그런데 여기 공공에서 지원하지만 민간의 자율성을 최대한 보장한다는 취지가 들어있다는 것도 잘 알고 있습니다. 처음 이 원칙이 고안됐을 때는 정치와 예술 사이에 거리를 두기 위해서 고안한 개념이라고 저는 이

해하고 있습니다.

지역분권과 문화분권 시작을 알리는 것은 우리가 지방재정 일괄이양법이 실행되자 굉장히 구체적으로 체감하기 시작하죠. 출자·출연기관의 하나인 광역이나 지역문화재단들이 자율성과 재정자립도에 대해서 어느 정도 보장될 것인가에 대한 고민도 하게 되고요, 특히 공공의 기능을 가진 문화재단의 경우는 서로 광역과 기초의 역할에 대한 혹은 기능에 대한 논쟁이 여전히 지속되고 있습니다. 그래서 오히려 팔길이 원칙의 철학이 담긴 행정의 실천이 대단히 중요하지 않을까 이렇게 보게 됩니다. 앞으로 대선이 끝날 때까지 각 당의 후보들은 지역문화정책에 대한 비전 그리고 구체적인 실행전략을 국민들에게 제안할 것으로 봅니다. 여기서 실질적인 적용을 위한 제도적 정비 요구도 있을 것이라고 봅니다. 지방자치법이 정말 오랜만에 30년이 되는 해에 대대적인 손질을 하게 되죠. 그것을 자치분권 2.0이라고 표현합니다. 이 지방자치법 개정의 주요 방향은 주민의 권리 강화, 주민에 대한 책무성 강화, 자치단체의 권한 강화, 지방행정 효율성 강화, 중앙과 지방정부 간 협력 강화가 그 중점적인 내용입니다. 그러나 사실 지방자치법이 지역에 있어서의 체감 정도를 살펴보자면 여전히 신뢰 수준이 그렇게 높지는 않습니다. 법이 바뀌더라도 인식이 바뀌지 않은 상태라면 관성대로 예산을 편성하는 경향이 여전히 보이기 때문입니다. 따라서 자치분권이 제대로 이루어지려면 지역의 의지, 인식 수준 또 지역 리더의 리더십에 대한 준비가 뒤따라야 하지 않을까 그렇게 보고 있습니다.

지방일괄이양법에 대한 것은 작년과 올해 정말 많이 이야기했었던 것 같습니다. 재정분권이라는 것이 국가균형발전 촉진과 연관되어 있고 지역의 일은 지역의 권한·책임·재원으로 스스로 해결하도록 하는 지방재정제도의 혁신과 관련되어 있기 때문입니다. 2019년과 2020년 1단계에서 국가 사무 중 지역 밀착형 기능을 발굴해서 2020년에 이미 이양했죠. 그리고 2021년 1월부터 시행된 지방일괄이양법은 앞으로 장기간 미이양된 사무에 한 752건이라고 합니다. 이를 단일법에 담아서 추진하기 위한 법인데 오늘까지 제가 알기로는 아직 안 된 것으로 아는데요, 혹시 제가 틀렸다면 나중에 말씀해 주시기 바랍니다.

지역분권에 있어서 중요한 것은 재정분권입니다. 지자체마다 차이가 있는 재정능력의 격차 해소를 위해서 자치분권 자율책임 등의 범위가 달라져야 하죠. 일률적인 재정분권이 아니라 분산과 집적, 통합과 해체를 얼마나 유연하게 적용하느냐에 달려 있을 것 같습니다.

그래서 우리가 좀 중요하게 봐야 하는 것은 바로 이 시점에서 문화분권에 대한 전제와 합의가 있어야 정책적 제안을 할 수 있을 것 같습니다. 우선 문화분권을 위한 전제조건으로 지역에 자율권을 줘야 한다는 전제를 두고 이야기하자면 지자체는 자율권과 책임성을 갖게 되죠. 지역 특성에 맞는 문화정책의 수립과 이를 성숙하게 만드는 시간이 필요합니다. 그래서 절대적인 시간제 도입이라는 부분을 고려해봐야 할 것 같습니다.

예산 사용과 이를 투명하고 공정하게 사용하는지에 관리 영역은 명백히 필요합니다. 동시에 지역의

특성에 따른 예산 투입 분야의 자율적 결정 및 이에 대한 책임을 지역이 질 수 있는 구조도 함께 정립되어야 된다고 봅니다.

중앙정부 의존형에서 단순 균등 이양을 할 경우에는 표면적 혹은 정량적 균형은 이루는 것으로 보일 수 있습니다. 그러나 지역 간 혹은 출자출연기관과 민간조직과의 출혈적 경쟁이나 지역이기주의 등이 은폐될 수 있는 약점이 있습니다. 문화분권은 협력적 지방분권을 통한 균형과 협력이 가능한 체제를 지향하고 안착시킬 수 있는 부분을 고려해야 할 것입니다.

분권과 자치라는 말은 지역의 문제를 해결해 주는 만병통치약처럼 사용되기도 합니다. 그리고 그렇게 되어서는 안 된다고도 생각합니다. 선한 담론이 굉장히 앞장섰을 때 이면의 어두움을 놓칠 수 있다고 봅니다. 지역의 인적 역량과 지역 안의 단체와 단체 간의 이해관계, 현실적인 재정 상황, 지역 특성에 대한 정확한 이해, 지역주민 합의 수준과 그에 따른 책임 있는 대가 치르기 등의 요소들을 꼼꼼히 살펴보고 진정한 문화분권의 토대가 되는지를 살펴봐야 하는 그런 시기라고 생각합니다.

우리 앞에 지금 남아 있는 게 하나 있죠. 제3차 지역문화진흥기본계획을 준비해야 한다고 봅니다. 2차가 끝나면 3차가 또 오게 되죠. 시간이 지나고 난 그 시점에 이야기를 시작했을 때는 늦습니다. 그래서 2023년부터 시작해야 하고 2024년에는 지역의 동의와 합의 과정이 시작돼야 됩니다. 이것을 위한 준비가 저는 내년부터 이루어져야 한다고 봅니다.

마지막으로 경기도에서 문화자치 기본조례를 2021년 7월 14일에 제정하였습니다. 검토해보면 그렇게 정교하게 되어 있지는 않지만 제3조 정의에서 '문화자치란 문화권 보장과 문화예술 진흥 등 문화에 영향을 미치는 정책 결정과 집행 과정에 문화 주체가 참여하고 활동하는 것을 말한다.'라고 되어 있습니다. 이게 아마 그동안 지역에서 요구했던 주민참여가 더욱더 성장했을 때 정책 결정과 집행 과정에 참여한다는 의미로도 해석될 수 있을 것입니다. 이런 부분들을 참고하면 좋겠다는 생각을 하고,

마지막으로 레비스트로스가 쓴 책 중에 '날 것과 요리된 것'이라는 책을 아마 다 보셨을 거라고 생각합니다. 거기서 이런 말을 하거든요. '과학자는 답을 내놓는 사람이 아니라 올바른 질문을 하는 사람이다.' 이것을 문화정책을 하거나 문화기획을 하는 사람에게 다시 적용해서 이야기한다면 '우리는 답을 구하는 것이 아니라 올바른 질문을 쉴 새 없이 하는 사람들이어야 한다.' 그래서 지금 이 시점부터 우리는 끊임없이 질문하고 그것을 끊임없이 토론하는 그런 장을 계속 열어가기를 제안 드립니다.

3) 발표3 : 기초자치단체의 문화분권 사례와 방향 : 지역문화재단을 중심으로

○ 문옥배 (공주문화재단 대표이사)

지역문화재단이 겪는 문화분권의 문제를 사례를 중심으로 살펴볼까 합니다. 다수의 지역문화재단들이 문화분권이 잘되고 있습니다. 그런데 일부 지역, 일부 지자체 또 일부 지역문화재단은 아직도 어려움을 토로하는 이야기를 많이 듣습니다. 그래서 저의 발제는 제가 경험했던 적절한 사례 그리고 주변으로부터 들었던 부적절한 사례 이것들을 비교해서 발표하도록 하겠습니다.

먼저 기초자치단체의 문화분권 구조를 보면 세 가지 사항이 있을 겁니다. 먼저 지자체는 중앙정부와 지자체 간의 자치분권 문제가 등장합니다. 그리고 두 번째, 지방자치단체와 우리 지역문화재단 간의 분권 문제가 등장하죠. 세 번째는 정부 산하에 있는, 통칭해서 정부문화재단이라고 하겠습니다. 정부문화재단과 지역문화재단의 자치분권 문제가 등장합니다.

중앙정부와 지방자치단체의 분권은 헌법 제117조, 118조 그리고 지방자치법에 명시되어 있습니다. 그리고 지방자치단체와 지역문화재단의 분권 관계는 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률, 줄여서 지방출자출연법이라고 하죠. 그리고 민법에 명시되어 있습니다. 정부문화재단과 지역문화재단 간에는 특별한 관계 법령이 없습니다. 지자체는 정부와 지역문화재단의 관계에서 분권의 대상이자 분권의 주체가 되는 그런 위치에 처해 있다고 볼 수 있겠습니다.

다음으로 지역문화재단의 분권의 제도적 근거를 좀 살펴볼까 합니다. 지방자치단체 출자·출연기관에 관한 법률입니다. 여기에 제3조에 경영의 기본원칙 '지방자치단체는 출자·출연기관의 자율적 운영을 보장해야 한다.'라는 것이 명시되어 있습니다. 그리고 4조에 보면 '조례로 정한다.'라고 한 부분이 있습니다. 다음 사항은 조례로 정하라고 되어 있는데 앞에 설립목적, 주요 업무 이것은 기본적인 것이고 '그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본사항'이라고 했습니다. 그런데 이 부분은 제37조에 보면 출자·출연기관은 이 법, 즉 출자출연법하고 민법을 준용한다고 되어 있습니다. 여기에 나와 있지 않은 그 밖에 부분을 조례로 정하는 것입니다.

그리고 지역문화진흥법 살펴보겠습니다. 법 제19조에 지역문화진흥법에서 규정한 것을 제외하고는 민법을 재단법인은 준용한다고 되어 있습니다. 그리고 '그 밖에 운영에 필요한 사항을 조례로 정한다고 되어 있습니다.

법령 적용 순서를 살펴보면 지자체 출연기관인 지역문화재단의 법령 적용은 특별법인 출자출연법이 우선입니다. 그다음이 지역문화진흥법이고 민법이며 마지막이 조례입니다. 그런데 실제적으로는 일부

재단에 따라서 조례가 우선하는 경우가 있습니다. 그리고 지자체에서 조례를 근거에 두고 재단의 경영에 대해서 간섭하는 경우가 있습니다.

출자출연법은 기본원칙으로 지역문화재단 운영의 자율권을 보장하고 있습니다. 그리고 출자출연법에서 정한 사항은 정관, 예산, 회계, 인사, 감독 및 감사 부분입니다. 정관은 이사회의 고유 권한입니다. 이것은 민법에도 되어 있고요, 그리고 이것의 변경 승인은 광역시장과 도지사의 권한으로 되어 있습니다. 그리고 예산, 회계, 인사 등은 행안부 지침으로 되어 있죠. 행안부 지침으로 내려옵니다. 그리고 감독과 감사의 경우만 지자체의 권한이고 그 공무원 법령을 준용하게 되어 있습니다. 특히 우리 재단의 정관, 이사회 문제는 민법으로 정하고 있죠. 그래서 정관의 문제는 이사회의 고유 권한이라는 것이 명시되어 있습니다.

그러면 조례로 정할 수 있는 사항은 무엇이냐? 출자출연법과 민법에서 제시하고 있지 않은 그 밖에 운영사항입니다. 조례가 앞서는 것이 아닌 경우죠. 그래서 지역문화재단은 지자체 출연이라는 의미에서 공무원 법령을 적용하는 경우가 있습니다. 그런 경우가 꽤 있는 것으로 나타나는데 시 산하기관이지만 별도의 법인입니다. 그래서 운영의 부분은 출자출연법 복무의 문제 이런 것은 근로기준법 그리고 그 밖에 경우에 공무원 법령을 적용하는 것이 적절한 경우라고 볼 수 있겠습니다.

그러면 문화재단의 문화분권 사례를 살펴볼까 합니다. 출자출연법 25조에 보면 지자체가 지도하거나 감독할 수 있는 항목이 나옵니다. 위탁한 사업 그리고 두 번째가 대통령령으로 정하는 사업, 이것은 모든 사업을 얘기합니다. 세 번째, 지자체장과 협의해야 할 내용이 있어요. 중요한 것은 '협의'입니다. 협의해야 할 내용은 기구 및 정원, 임직원의 채용과 면직, 보수 그리고 행안부의 공기업과에서 내려오는 운영지침이 있죠, 이 지침에 의하면 여기서 규정하고 있는 것은 조직 운영과 인사, 예산 편성과 집행, 회계와 결산 부분입니다. 이 부분으로 한정되어 있는 것입니다.

그러면 실제 쟁점 사안별로 어떤 것이 적절한 사례였고 어떤 것이 부적절한 사례였나를 살펴볼까 합니다. 사업 수립의 문제를 살펴보겠습니다. 재단에서 사업 수립을 하죠. 그런데 지금 우리 모든 재단들이 내년 예산을 확보하기 위해서 아마 열심히 작업하고 있을 겁니다. 지자체가 어느 정도 관여하고 있는가 보겠습니다. 사업계획 수립은 이사회의 의결 권한입니다. 사무처에서 계획 수립하고 이사회에서 의결하고 지자체에 보내면 지자체에서 수용해서 예산부서에 보내서 의회에서 수용합니다. 추경도 마찬가지고요. 그러니까 재단에서의 사업 수립의 자율성을 보장해 주는 이런 경우죠. 물론 사전에 지자체 담당부서와 협의를 합니다.

그런데 부적절한 사례는 이런 경우입니다. 사무처에서 계획 수립하고 이사회에서 심의·의결했습니다. 지자체로 넘기면 지자체의 담당 부서에서 수용을 하는 게 아니라 심의를 합니다. 사전 협의가 아닌 사후 심의를 하는 것이죠. 그리고 예산부서에 가면 또 심의를 합니다. 의회에서 심의합니다. 사무처는

그렇다 치더라도 이사회는 아무 의미가 없어지는 거죠. 그런데 사실 이사회가 민법상, 출자출연법상 최고의 의결기관입니다. 그래서 담당 부서가 심의를 하는 부적절한 사례가 있는 거죠. 결국은 사업에 있어서 재단의 이사회의 자율성은 없어지는 부적절한 사례가 있겠습니다.

예산 운용을 보겠습니다. 예산을 수립하고 세부적으로 편성하는 데 지자체가 어느 정도 관여하느냐의 문제입니다. 담당 부서와 심의가 아닌 협의하는 것이 적절한 사례죠. 사무처에서 예산을 수립하고 이사회에서 의결합니다. 그리고 지자체 담당 부서로 보내면 담당 부서와 협의해서 특별히 법령에 위배되지 않으면 수용합니다. 예산부서도 마찬가지고 의회도 마찬가지입니다. 그러니까 예산편성의 자율성을 보장해 줍니다. 그런데 역시 부적절한 사례는 지자체의 담당 부서가 이사회의 의결을 통한 것을 다시 심의를 합니다. 그 심의도 담당 부서 그다음에 예산부서, 의회까지 가는 거죠. 부적절한 사례가 되는 거겠죠. 지자체와의 관계에서 협의와 심의의 차이입니다.

세 번째 사례 키워드를 보겠습니다. 조직, 정원 및 인사권입니다. 이것은 출자출연법 25조에 조직과 정원과 인사는 지자체장과 협의하라고 되어 있어요. 협의해서 운영하라고 되어 있습니다. 실제적으로 분권 사례는 협의를 합니다. 사무처에서 계획을 수립하고 지자체 담당 부서와 협의하고 예산부서와 협의하고 재단 이사회에서 협의를 통해서 마지막으로 의결합니다. 그런데 부적절 사례는 역시 담당 부서에서 심의를 하죠. 그리고 안 된다고 하는 거죠. 그러니까 지자체에서 이사회를 통과한 사안에 대한 협의와 심의의 차이가 있습니다. 법에는 협의라고 되어 있지만 실제적으로 지자체에 속해 있고 지자체로부터 예산을 받는 입장에서 일방적 심의를 겪는 경우가 나타난다고 합니다.

네 번째는 기관의 경영평가 부분을 보겠습니다. 이 부분에 대해서 많은 토론을 하시는 분들이 있는데요, 기관 경영평가는 행안부에서 기본 모델을 해마다 제안하죠. 그런데 분권 사례의 경우는 재단 사무처에서 연구용역을 통해서 경영평가에 관련된 지표를 개발했습니다. 재단 주체로 연구용역을 했고 재단의 사업을 적절하게 평가할 수 있는 지표를 개발했고 이것을 지자체와 협의해서 지자체에서 수용했습니다. 그러니까 재단의 실제적인 사업영역과 방식을 반영한 맞춤형 지표를 개발해서 경영평가를 한 거예요.

그런데 부적절한 사례를 보면 일방적으로 행안부의 모델을 적용해버립니다. 꽤 많은 사례가 이런 경우로 나옵니다. 그런데 행안부에서 나온 경영실적평가 제안모델 표지에 이런 말이 쓰여 있습니다. '본 몇 년 지방출자출연기관 경영실적평가 제안모델은 행정안전부에서 각 지방자치단체에 가이드라인으로 배포한 것이고 지방자치단체에서 실정에 맞게 지표 평가 및 내용을 달리 설정할 수 있습니다.'라고 표지에 나와 있습니다. 본문에도 나와 있어요. 그런데 어떻게 합니까? 일방적으로 합니다. 실제 세부적으로 들어가면 맞지 않는 부분이 있습니다. 왜? 재단별로 사업방식이 다르고 또 사업영역도 다른 경우가 있기 때문입니다.

예를 들면 문학관만 운영하거나 미술관만 운영하는 문화재단은 행안부 모델을 적용하기가 아주 어렵습니다. 또 지원사업만 하는 재단은 안 됩니다. 그런데 이 경우를 저희 공주문화재단 같은 경우 설립하면서 저희가 연구용역으로 지표 개발을 했고 그리고 개발지표에 대해서 시와 협의를 통해 결정되었습니다. 시와 충분히 협의된 사례입니다.

그다음 수탁사업, 수탁시설의 문제인데 수탁을 했어요. 그러면 운영의 자율성을 줘야겠죠. 그리고 예산 부분도 정책·단위·세부 이렇게 나뉘죠. 그런데 적어도 정책 항목 외에는 단위나 세부항목에서는 자체적으로 전용이나 변경이 가능해야 하고 특히 운영방식은 재단에 위임해야 하죠. 그런데 어느 재단은 재단에 위임하면서 보조금 수준으로 관리 감독합니다. 여러분 보조금이 어떤지 알죠? 가이드라인 지침을 제시하고 있고요. 이건 아닌 것이죠.

다음으로 이사회 운영 부분입니다. 역시 이사회와 각종 위원회의 자율성을 인정해야 하는데 그렇지 않은, 그것을 통제하려는 부분이 있습니다. 그러나 아까 말씀드렸듯이 민법과 출자출연법에 의하면 이사회는 최종 의결기관이 되겠습니다.

마지막입니다. 현재 출자출연법에 있는 것을 보면 자치분권보다는 권한분권 수준으로 보입니다. 그래서 우리가 앞으로 이루어야 할 것은 권한분권보다는 자치분권이라는 생각이 듭니다. 그 자치분권을 위한 여러 전략이 있겠지만 저는 이렇게 두 가지를 제시하겠습니다. 그래서 지역문화진흥법에 이런 부분을 넣으면 어떤가 하는 이런 제안을 해보고 한 번에 되기 힘들겠죠. 그러면 권한분권을 좀 더 강화하고 그리고 충분히 권한이 분권됐을 때 2단계로 자치분권으로 넘어가는 이런 게 어떤가 제안을 해봅니다.

4. 자유토론 요약 : 지역 문화분권 실천과제와 전망

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

3차 지역문화진흥기본계획을 준비하자라고 이야기해놓고 2차 때가 생각이 나더라고요. 그때 법에 근거해서 시기를 조정해서 어쨌든 밑으로부터 의견을 모아서 반영해야 하는데 이게 지역에서 늘 요구를 했지만 막상 의견 수렴하는 과정에서 되게 어려움이 많았어요. 그러니까 당장 해야 할 일들이 쏟아지고 있는데 또다시 정부 정책 수립에 주체적 참여를 해야 한다는 주장을 실제로 실현하는 데 또 어려움이 있었던 거죠. 주장은 했는데 책임을 지는 게 굉장히 어려웠던 것을 겪었던 기억이 나요. 그것은 아무래도 현장에서의 사례나 경험들은 쭉 이야기할 수 있지만 이것을 정책적 언어로 전환하는 시간을 못 가진 탓이 아니었나 이런 생각을 많이 했었거든요. 그리고 약간 반성도 하고요.

그래서 3차 때는 아예 그냥 4년이라는 시간 자체가 우리에게 주어진, 총 몇 년인가요, 준비하는 기간이 4년인가요? 그것을 좀 제대로 준비해서 5년 차 때 아마 제안해야 하는 것으로 알고 있습니다. 그래서 그 기간 자체가 늘 토론하면서 하나씩 하나씩 쌓아 올리는 그 시간을 놓치지 않는 것 이것을 그래도 전지연 차원에서 가이드라인을 계속 만들어서 놓치지 않게 하는 그런 게 좀 필요하겠다 이런 제안을 아까 하고 싶었습니다. 왜냐하면 현장에서는 놓칠 수 있거든요. 당장의 일들이 늘 떨어지기 때문에 그것을 짚어주고 환기시켜주는 그런 역할을 하는 것을 아무래도 원하지 않을까 이런 생각이 들어서 그 부분을 다시 한 번 말씀드리겠습니다.

○ 김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)

손경년 대표님이 2차 지역문화진흥계획 말씀하셨는데 사실 고민되는 게 뭐였냐면 2차 지역문화진흥기본계획을 짜면서 예산계획을 하나도 못 넣습니다. 계속 예산을 넣어야 된다고 우겼는데 예산을 넣으면 안 된다고 실갱이를 하다가 결국은 예산계획이 하나도 없다 보니까 계획은 있으되 이것을 구체적으로 실천할 수 있는 방법이 하나도 없는 거예요. 중앙정부조차도 사실은 계획은 계획대로 그 계획이 만들어졌으면 거기에 따른 예산을 어떻게 만들 것인가에 대한 로드맵들이 안 만들어지다 보니까 굉장히 공허해졌는데 사실은 지역을 돌면서 의견을 수렴하고 그렇게 만든다고 하더라도 구체적으로 어떤 사업을 하려고 하면 예산계획이라는 것이 수반되지 않으면 공허할 텐데 그런 것들에 대해 굉장히 불편함이 있더라고요.

그래서 저는 말씀하신 것처럼 지역에서 이미 어떤 것들에 대한 방향성과 사업의 내용이 만들어지면 그것은 예산이 수반되어 있는 거니까 근거가 되어 있는 것들이고 그래서 저는 계획을 밑에서부터 상향식으로 짜야 한다는 것의 필요성은 계획이 실천될 수 있는가에 대한 얘기일 것 같습니다. 그래서 굉장히 많은 계획들을 짜놨으나 이게 정말 작동되고 있는지, 적용되고 있는지 사실 잘 모릅니다. 점

검도 잘 안 되고 있고. 그래서 계속 요구했던 것 중에 하나가 뭐냐면 지역문화 대상이라는 사업을 계획에 넣어놨었습니다. 올해 처음으로 그 지역문화 대상 선정을 했는데 지역이 다 몰라요. 자치, 포용, 혁신 3개 영역에 3,000만 원씩 상금을 주는 거였거든요. 그런데 지역에서 아무도 몰라서 신청들을 안 하는 거예요. 장기적으로는 사실 지금은 문화부장관상으로 가지만 대통령상으로 격상시키는 경로로 가야겠다는 생각했던 거였고, 이렇게 다 문화도시처럼 경장하게끔 만들겠다는 게 아니라 지역이 법과 제도와 사업과 예산과 인력구조를 잘 만들어가는 과정들에 대한 응원과 지지의 방식으로 자부심을 주는 상을 주겠다 이렇게 만든 사업이었는데 이 사업도 제대로 홍보도 안 됐고 그리고 그전에는 다른 사업을 가지고 전용해서 쓰다 보니까 제대로 구조나 방향성을 못 만들어가는 과정들이 있더라고요.

그래서 저는 굉장히 중요한 게 계획을 짜더라도 그것들을 어떻게 구현할 것인가에 대한 구체적 실천 방안들은 예산이 수반됐을 때 가능하기 때문에 3차로 시작되는 지역에서 충분히 그런 것들에 대한 준비를 해서 그게 중앙정부의 계획이 반영될 수 있는 구조 그리고 광역도 이미 다 짰지만 광역에서 짠 것들이 사실은 기초와 연결되고 있는가에 대한 부분도 실은 하나의 고민입니다. 중앙정부가 짰고 광역이 짰고 이제는 기초보고 짜라고 하는데 기초에서 짜는 데도 있고 안 짜는 데도 있고 되게 다양하더라고요. 그래서 저는 역으로 지금 재단들이 있으니까 여기서부터 올라가는 경로를 설계하는 것이 정말 필요하겠다 이렇게 생각이 들었습니다.

○ 문옥배 (공주문화재단 대표이사)

저도 제가 스스로 질문을 던지고 답을 하면서 여러분과 내용을 공유해볼까 합니다. 제가 질문을 던져볼게요. 지자체에서 재단에 어떤 사항을 제안할 때 조례를 근거를 제시합니다. 그러니까 다른 법령이 없으면 '조례에 이렇게 되어 있기 때문에 해야 한다.'라고 하거나 아니면 어려울 때 조례를 개정해서 적용합니다. 그러면 이렇게 제가 질문 드려볼께요. 조례하고 재단의 이사회에서 만든 정관하고 상충됩니다. 어떻게 될까요? 우리가 아는 상위법 출자출연법, 민법에 없는 사항인데 재단 운영에 관한 사항이에요. 이 부분을 법에도 없고 그런 사항이 있으면 조례에 넣는 경우가 있습니다. 그래서 재단을 통제하려는 경우가 있죠. 그런데 그 사항이 보니까 재단의 정관하고 부딪혀요, 상충하는 부분이 있어요. 이 경우에 조례가 우선할까요, 정관이 우선할까요?

조례는 지방법이죠. 국가법은 법령이라고 하죠. 정관은 문화재단의 법령이죠. 그런데 조례가 정관에 우선할 거라고 우리는 생각합니다. 정관이 우선하는 것으로 되어 있습니다. 이 부분은 어떤 사례는 없습니다. 그러니까 판례가 없다는 얘기입니다. 그런데 법제처 사이트에 가면 각 지역 공무원들이 어떤 사항에 대해서 법제처에 질의하는 경우 있죠? 우리도 행정을 하다가 좀 애매한 경우가 있으면 우리는 출자출연기관이니까 주로 행안부 공기업과에 질의하는 경우가 많이 있습니다. 지자체에서도 이건 좀 애매하다 하는 경우, 판단을 못 하는 경우는 명확한 판단을 내리기 위해서 예산지침 또 인사지침을 만들어서 내려 보내는 행안부 공기업과에 질의합니다.

그런데 이런 질의 관련이 법제처에 되어 있는데 어느 재단에서 이 조례와 정관과 상충하는 사례가 나온 거예요. 그래서 법제처에 질의를 했어요. 답변이 어떻게 나왔냐면 정관이 우선한다고 나왔습니다. 저도 의외였습니다. 그런데 이건 어떻게 되냐면 재단은 출자출연법과 민법을 적용하는 거죠. 그리고 그 밖에 운영의 사항에 대해서 조례로 규정하게 되어 있습니다. 그러니까 이미 조례보다는 민법과 출자출연법이 상위법입니다. 그래서 사단법인과 재단법인은 상위법 안에 이사회가 최고의 권한이라고 되어 있고 그것의 운영에 관한 가장 최상위 법처럼 되어 있는 것은 정관이라는 것입니다. 그래서 정관에서 규정되면 재단법인과 사단법인은 그게 우선하는 거라고 법제처의 해석은 되어 있습니다. 이게 실제적으로 법원 판례까지 가는 경우는 없습니다. 그런데 그 사례로 이렇게 제시하고 있습니다. 법제처에 담당하는 담당 법무관이겠죠. '조례와 정관이 상충될 경우에는 민법과 출자출연법이라는 것 때문에 거기에 규정하고 있는 것이 이사회이고 정관이기 때문에 조례보다는 정관에 우선한다.'라는 의외의 경우를 보고 실제 우리 현장에서 이것이 일어났을 경우에 과연 어떨지는 좀 궁금하기도 합니다. 참고사항으로 이런 경우가 있다는 것을 말씀드렸습니다.

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

지금 이야기한 것에 대한 사례가 있었다는 것을 말씀드리고 싶은데 그게 가능하다는 것이죠. 이사회에서 대표님들이 공모를 해서 대표이사가 됐잖아요. 그러면 이사회에서 최종 의결하면 사실 그것으로 종료되는데 지역마다 아마 이전에 시의회의 승인이라는 과정을 거치는 지역도 있었어요. 그런데 이 과정을, 아까 법제처라고 해야 하나요? 거기서 질의했을 때 이사회에서 공모절차를 거쳐서 의결했으면 이후에 사실은 그 결과를 바꿀 수는 없다는 것이죠. 그래서 조례가 바뀐 지자체가 많이 있습니다. 그러니까 이런 법적으로 충돌이 있었을 때 충분히 법을 제대로 바꿀 수 있는 그런 사례들이 있기 때문에 지금 말씀하신 것처럼 재단의 자율성은 출자·출연기관 운영에 관한 법에 그게 제가 몇 조인지는 모르겠는데 '자치단체는 출자·출연기관에 대한 자율성과 독립성을 보장하도록 하여야 한다.' 이런 구절이 있습니다. '보장하도록 노력하여야 한다.'여서 좀 강력하지는 않은데요.

그래서 사실 그 법을 준용한다고 그러면 아마 재단 대표님들이 아주 소소하게 담당 부서에 의해서 관리감독이라는 차원에서 개입이나 간섭들을 많이 받게 되는 것은 실질적으로는 법에 이게 좀 맞지 않는 거죠. 그래서 이런 법규들을 명확하고 엄격하게 검토해서 차근차근 바꿔나가야 하지 않을까. 이전의 관행이나 해왔던 대로 그러니까 크게 문제가 안 되는 거라면 그냥 넘어가는 경향이 좀 있는데 오히려 앞으로는 좀 엄격하게 보고 접근해야 하는 그런 게 필요하고 생각을 하게 되더라고요.

왜냐하면 문화와 관련된 법들이 너무 많이 생기고 있기 때문에 이 법들의 수위들, 층위들을 어떻게 서로 만나서 실질적으로 지역문화 진흥이라는 부분에 적용할 것인가는 결국 지역에서 고민하고 변화시키지 않으면 안 되는 것이 우리들의 과제인 것 같아요. 지금 문옥배 대표님 말씀을 들어보니 그런 점에서 아마 우리가 잘 알고 있었다고 생각하는 조례라든지 혹은 규정이나 정관이라든지 이런 것들도 다시 한 번 살펴보는 것도 필요하겠다. 그래서 여러 가지 사례들을 잘 축적시켜서 활발하게 잘했으면 좋겠습니다. 보충 발언이었습니다.

○ 백옥선 (전주문화재단 대표이사)

먼저 세 분을 모시고 문화분권에 대한 담론을 우리 토론자들과 함께할 수 있게 돼서 감사하다는 말씀을 드리고요.

세 분의 말씀을 듣고 본 제 결론은 문화자치와 문화분권은 거시적 담론으로 봤을 때는 문화의 민주화와 문화의 민주주의 실현으로 봐야 하지 않을까 하는 생각을 잠시 했습니다. 문화정책 결정 과정에서 주요 행위자들 간에 교환과 타협이 자발적으로 일어나고 또 효과적으로 이루어지고 또 견제와 균형이 효과적으로 작동될 때 비로소 문화분권이 실현될 거라고 생각하고 있는데요.

아까 김영현 대표님께서 좋은 의견을 말씀하셨는데 문화자치와 문화분권이라는 구호가 저희는 지금 헛구호라고 느낄 정도로 체감되지 않고 있는데 이 문화예술이 가지고 있는 가치를 통해서 시민자치 행정의 분권을 앞당기는 토대가 됐으면 좋겠다는 말씀, 더불어 예술의 사회적 가치 내지는 사회적 설득을 위한 데이터를 축적해서 그것을 통해서 문화자치와 문화분권을 어떠한 모델을 제시해서 그것을 앞당길 수 있지 않을까 하는 말씀에 제가 깊은 공감을 했습니다. 그래서 김영현 대표님께서는 그 말씀과 더불어 문화분권에 대한 경로에 대한 말씀을 했거든요. 기존의 지원체계라든가 법 전달체계라든가 이런 경로 의존성을 탈피하고 새로운 문화분권의 경로를 만들어야 된다는 의견으로 제가 받아들였는데요. 그러면 지역주도형 문화자치와 문화분권의 경로에 대한 문제 그리고 예술의 사회적 가치 실현을 위한 구체적 데이터베이스 축적에 대한 예시를 좀 더 들어주셨으면 유튜브를 시청하는 예술재단에 있는 직원들에게 조금 더 좋은 메시지로 다가오지 않을까라는 생각을 했고요.

아까 손경년 대표님께서 말씀하신 것 중에 중앙정책사업의 하향식 분배방식에 대한 문제를 짚으셨어요. 저도 그 문제에 대해서 문제의식을 가지고 있었는데 우리 지역에서는 광역과 기초문화재단이 기능과 역할 면에서는 공통성을 가지고 있고 지역 특화사업에서는 독자성이라고 하는 것을 추구하고 있습니다. 여기에 상충되는 부분이 굉장히 많은데 손경년 대표님께서 지적하신 바와 같이 광역재단과 기초재단이 협력관계가 아닌 경쟁 관계 설정이 되고 있는 것에 대해서 저도 굉장히 우려하고 있고 이것은 아까 재원의 전달체계에서의 문제뿐만 아니라 실질적으로 중앙정책을 수립하고 전달하는 과정에서 사업정책의 방향을 어디로 가져갈 것인가에 대해서 파생된다고 보고 있는데요, 이 문제에 대해서 손경년 대표님께 지금 기초문화재단과 광역문화재단의 역할과 기능 이것은 굉장히 고질적인 문제라고 저는 보고 있는데 그 문제에 대한 의견을 듣고 싶은데요.

제가 '19년도에 문화시설 총람을 봤는데 광역재단 같은 경우에는 국비를 38~39% 정도 받고 있고 기초재단 같은 경우는 9%밖에 받지 못합니다. 그리고 지자체 보조금 같은 경우는 광역재단이 49%지만 기초지자체는 71%가 넘고 있더라고요. 그리고 자체 자금 같은 경우에는 광역재단은 6% 정도밖에 부담을 갖지 않는 반면 기초재단 같은 경우 17%를 상회하고 있는 통계를 봤을 때 광역재단의 국고

지원이 월등히 높고 이에 반해서 자체 자금은 굉장히 낮은 그런 실정, 역으로 봤을 때 기초재단의 재정자립도가 굉장히 열악한데다가 국비 지원 내지 자체 자금을 충당해야 하는 굉장한 빈익빈 부익부 이런 현상이 고질적으로 일어나고 있는데 이것에 대한 의견을 주시면 어떨까라는 질문을 마치도록 하겠습니다.

○ 김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)

가치 데이터에 대한 얘기를 하면 사실은 우리는 코로나 때문에 작년, 올해 굉장히 많은 경험들을 했을 겁니다. 옴짝달싹 못 하는 위축된 상황들, 예술가들의 일자리가 날아가는 상황들, 그리고 사람들에게는 문화예술의 경험치가 굉장히 축소되거나 줄어드는 경험들 그래서 굉장히 다른 방법들을 많이 찾아다니기 시작했었죠. 그런데 시대적 화두가 치유였고 예술영역에서는 굉장히 다양한 프로그램과 콘텐츠를 통해서 치유영역들로 등장했던 경험을 가지고 있습니다. 그런데 그런 굉장히 많은 사업들과 콘텐츠를 가지고도 그렇게 '치유됐어.'라고 하는데 그런 것들이 어떤 근거를 가지고 치유가 되고 있었고 몇 명 정도가 이 안에서 변화가 시작됐는지에 대한 얘기를 데이터로 만들지는 않는다는 거예요. 굉장히 좋은 데이터인데.

실질적으로 사회복지 영역에서는 사회안전망이라는 영역에서 더 이상 나빠지지 않게끔 하겠다고 하면 여기서는 나빠지지 않은 것에서 끝나지 않고 더 좋아지게 만드는 역할들까지 하고 있었던 문화예술 영역에서의 활동들이 어떻게 사람들의 삶에 근접해서 그들의 삶의 변화를 만들어 내거나 그들의 문제와 갈등을 해소했는지에 대한 정책적 데이터를 만들면 그게 국가 정책과 연결시켜서 굉장히 의미 있는 데이터가 될 수 있다고 보는 건데, 작년에 심사평가하는 과정에 문화도시 관리예산이 지역문화진흥원에 인건비 포함 1억밖에 없었거든요. 그래서 사실은 문화도시에 대해서 기재부도 잘 이해가 안 되고 설득이 안 된다고 그래서 저희가 데이터를 하나 만든 게 있었습니다. 문화도시를 통해서 몇 개의 일자리가 만들어지는지에 대한 데이터를 연구들과 같이 찾아봤더니 5,300개 정도의 직접일자리와 파생일자리가 만들어진 데이터가 나오더라고요. 그래서 그 데이터를 기재부 들어갈 때 문화부에 들어간다고 그랬을 때 저희 직원들한테 보냈어요. 그랬더니 예산 담당 과장이 이렇게 중요한 사업이 있냐고 그런데 어떻게 1억 가지고 이것을 하냐고 더 쓰라고 그래서 저희가 10억을 써냈거든요. 그런데 다시 문화부에 4억을 올렸는데 4억을 받았습니다.

사실은 문화도시의 본질을 꿰자고 한 게 아니었고 이렇게 일자리 데이터 몇 개냐고 쭉 수집하기 시작하니까 현장에서는 굉장히 불만스러운 얘기들이 나왔는데 사실은 똑같은 것을 요구하더라도 소통의 과정이 되게 중요하다고 느꼈던 것은 평가시스템에 일자리 개수가 들어가지 않습니다. 파생적 효과에 대한 거고 본질적 평가시스템에는 들어가지 않지만 사실은 우리 모두가 같이 이것들을 준비해서 문화도시의 규모와 역할들을 확장시켜야 되는 것 아니냐는 얘기를 본도시분들 전체와 만나서 협의를 했습니다. 그냥 데이터를 평가하기 위해서 하는 게 아니라 이 정책사업을 계속 가기 위해서 그런 데

이터가 필요합니다 라고 했을 때 다 오케이 했습니다. 결국은 그런 사회적 데이터를 어떻게 전환할 것인가에 대한 얘기를 계속 고민하지 않으면 계속 여기에 대해서 의문을 갖거나 계속 갈 것인지에 대한 의지가 안 만들어질 때 저는 이런 사회적 가치 데이터를 자꾸 전환시키고, 사실은 보면 작년에 치유라는 것을 가지고 굉장히 많은 사람들의 삶에 활력을 불어넣은 경험들이 있는데 이것을 통해서 얼마나 우울증이 해소됐는지, 자살률이 얼마나 줄어들 수 있는지 이런 여러 가지 데이터로 전환 할 수 있는 것들이 되게 많은데 그렇게 얘기하는 것 자체를 굉장히 어렵거나 힘들어하는 분들이 굉장히 많이 있습니다. 그런데 예술가들한테 그것을 요구할 게 아니라 공공과 행정의 영역에서 그런 것들을 데이터로 만들어야 할 이유가 있지 않을까 이런 생각이 들었고요.

사실 이것의 확장은 제가 월요일에 충무아트센터에 와서 지역하고 토론을 좀 했었는데 문화예술교육 거점 내년도 이관에 관련해서 다들 준비하고 있는 과정인데 제가 와서 검색해봤더니 중구는 인구가 12만인가 이것밖에 안 되는데 동 정부라는 것을 만들어놨더라고요. 주민자치예산제를 다른 시군구나 다른 지자체들보다 20%에서 30% 많이 책정해놓고요, 결정권을 동에 다 주는 정책을 가지고 있더라고요. 그래서 저는 '그런 구조라고 하면 실질적으로 동에다 예산만 주지 말고 문화기획자 3명씩 배치하는 작업을 하면 좋겠다.' 이런 제안이 아마 실제화가 될 것 같은데 이 얘기는 제가 작년에도 계속 문화부와 협의하고 있었던 건데 '문화시설 중심의 인력 배치가 아니라 삶의 공간으로 접속하는 방법들을 찾기 시작했을 때 변화가 더 가속화될 것이다. 그래서 지역마다 있는 읍면동 행정복지센터 같은 경우에 문화기획자들이나 문화예술교육사들이나 사람들이 배치된다고 했을 때는 지역의 지형이 바뀔 거고 그런 것들을 통해서 재단의 역할을 강화시킬 수도 있을 거고 훨씬 더 많은 지역민들이 활동에 대한 공감과 지지를 할 수 있을 것이다.' 이런 얘기를 했었거든요. 그래서 이제 전략이 좀 바뀌어야 할 것 같고 문화에 대한 기본적 개념들 예술적, 본질적 가치는 존중하되 역할을 통해서 지역사회가 만들려고 하는 도시전략이 필요한 때가 되지 않았을까 이런 정도의 생각을 가지고 있었습니다.

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

저한테 두 가지라고 한 것은 우리 전주문화재단 대표님께서 하신 질문 말고 또 있다는 건가요? 일단 백옥선 대표님 질문이라기보다는 사실 이게 광역문화재단과 기초문화재단이 처음 만들어지고 만나고 계속 논의하면서 늘 했던 이야기인 것 같아요. 광역이라면 우리가 무의식적으로 상위로 설정하는 그런 경향이 있는데 기초는 현장에 정말 발을 땅에 대고 사업이 실행되는 곳이기 때문에 여기서 약간 이격은 있는 것 같아요. 그래서 서로의 그 간격이 광역과 기초의 기능과 역할을 다르게 해주는 것 같습니다. 그런 생각은 하게 되더라고요. '광역과 기초가 뭐를 해야 한다.' 이렇게 우리가 무나 두부를 자르듯이 할 수가 없는데 다만 이런 방법은 있을 것 같다는 생각을 현장에서 많이 하는데요, 설립목적이 광역과 기초가 조금 다릅니다. 기초는 지역의 아주 구체적으로 모든 공동체의 문화예술 진흥을 위한 혹은 주민들의 삶의 질의 향상을 위한 모든 사업들이 다 들어올 수 있는 이런 구조로 되어 있거든요. 그리고 광역은 좀 더 직접적인 사업이라기보다는 지원시스템을 만들고 그것을 전달해 주는

그래서 역으로 우리는 전달만 하냐, 배달자냐 라는 하소연을 하기도 하지만 그런 역할을 일부 하고 있습니다. 그리고 목적은 아마 조직마다 서로 다른데 그래서 약간 목표를 가지고 연대할 수 있지 않을까 이런 생각을 했었어요. 각기 다른 목적은 가지고 있지만 목표점은 좀 내려서 지역의 공동체다 혹은 지역의 뭐를 위한 거다 했을 때 다른 예산 구조가 들어오더라도 한 목표는 달성할 수 있지 않을까. 그래서 그런 식의 방법을 한번 찾아보자. 그래서 늘 기능이 뭐고 역할이 뭐고 딱 잘라서 이야기를 지속적으로 하는 것보다는 그렇게 만날 수 있는 지점이 있겠다 이런 생각을 했었고요.

제가 앞에 선한 담론이라는 이야기를 했는데 오늘 문체부 과장님도 오셨지만 우리나라 정책들을 쭉 보면, 우리나라 정책이 아니죠, 정책이라는 것은 '우리 저쪽 나쁜 길을 갑시다.'라고 절대로 내놓을 수 있는 건 아니죠. 어떤 형태든지 가장 좋은, 가장 가고 싶은 이상향적인 그런 담론들을 만들고 특히 우리나라 같은 경우는 정책의 선도성과 앞장섬이 굉장히 빠른 나라 중에 하나인 것 같습니다. 굉장히 경제의 압축적 성장을 이뤄낸 나라답게 문화정책도 아주 빠르게 가장 좋은 담론들을 많이 취한 그런 나라인 것 같아요. 제가 제도들을 보면 굉장히 빠르게 수용하고 또 그것을 제도화시키는 거죠.

그런데 지역으로 가보면 되게 허겁지겁 쫓아가기 바쁜 형태가 돼서 지역에서의 경험치들이 쌓여서 정책으로 다시 환원돼야 되는데 이게 간격이 좀 맞지 않는 거죠. 그래서 너무 좋은 정책이 나오고 있음에도 불구하고 정책이 수행되는 간격들이 계속 생기는 것 같습니다. 그래서 지쳐버리면 그 정책을 폐기하고 싶은 이런, 아무리 좋은 정책일지라도 너무 힘드니까 '이제는 더 이상 저 말 쓰지 마.' 해서 스스로 좋은 정책을 폐기해 버리는 그런 것도 있죠. 그래서 정작 우리가 이 정책을 쓰고 싶을 때는 '이미 한 번 썼기 때문에' 해서 버려버려서 머리를 쥐어짜면서 또 새로운 것을 만드느라 엄청 고생하고 있는 것도 현장입니다.

다시 정리하자면 아까 백옥선 대표님 말씀하신 것처럼 광역과 기초가 가지고 있는 목적과 목표들을, 아마 그것도 도 단위마다 또 다를 겁니다. 경기와 기초지자체, 강원도, 경상권 다 조금씩 광역의 역할들이나 기능들이 다르게 되어 있지만 기초가 하고 있는 실천적인 목표들을 만날 수 있도록 구조화하는 것은 필요한 것 같다. 그것을 우리가 기능적 결합이라고 해야 할지 목표를 위한 연대라고 해야 할지는 정확하게 제가 표현하기는 어렵지만 그런 방법을 한번 구사해 보면서 여전히 같이 만나서 그래도 대전제 상위 행정의 역할을 해야 하는 부분은 좀 더 엄격하게 구분할 수도 있지 않을까 이런 생각을 하게 되었습니다. 예컨대 국비나 도비가 광역 쪽이 더 퍼센테이지가 많다고 하더라도 이것이 내려올 수 있는 경로를 명확하게 한다면 사실 어디에 많이 가나의 문제는 큰 문제는 아닐 수도 있을 것 같다. 다만 흘러 내려오는 경로가 만약 막혔다면 혹은 경로가 한쪽으로 쏠림이 있다면 그 부분은 목표에 따라서 서로 만날 수 있는 혹은 물꼬를 틀 수 있는 계기를 마련할 수 있지 않을까 이런 생각을 했습니다.

○ 김희정 (춘천문화재단 사무처장)

질문을 드리기 전에 아까 문옥배 대표님께서 발표해 주셨던 내용 그리고 손경년 대표님께서 보충해 주셨던 그 사례들이 정리가 돼서 전지연 차원에서 지역재단으로 같이 공유했으면 좋겠다는 말씀을 먼저 드리고 싶습니다.

문화분권이 저희 문화 안에서 지역문화진흥기본계획도 그렇고 방향성을 확실하게 잡고 가고 있는데 아까 말씀하셨던 것처럼 사실 저희들이 지역에서 이것을 어떻게 체감하고 실현하느냐는 계속적인 숙제인 것 같고 지역분권과 지역자치는 사실 30년 정도의 역사를 가지고 왔지만 행정과 의회 이런 정도의 구조적인 것은 나뉘었지만 여전히 시민 영역에서의 지역자치, 지역분권이 제대로 시행되고 있는가는 사실 실체가 드러나지 않는 부분이 있는 것 같아요.

그런데 그것을 또 문화적 영역 안에서 지역에서 문화분권, 문화자치로 실현해낸다고 했을 때 저희들한테는 더더욱 어려운 문제로 다가오는데 그랬을 때 문화권력을 나눈다는 차원에서 그러면 누가 권력의 주체가 되는 것이고 그 권력을 써야 하는 지점은 어디인가 이런 차원에서 생각해본다면 사실은 지역분권과 지역자치는 행정의 권역 안에서 명확하게 나뉘지만 우리가 지역에서 문화분권을 고민할 때 '행정구역 안에서 기반한 분권과 자치로 이해해야 할 것인가?' 하는 검토는 있었으면 하는 생각이 듭니다. 그랬을 때 지역의 의사들을 모으고 정책으로 반영하는 과정에서 아직 구조화되지 않은 이 바텀업 방식들을 설계해 나가는 데에서 새로운 상상을 해야 하는 것은 아닌가 하는 생각이 들고, 지역분권이라는 게 애초에 지역의 어떤 격차들을 해소하는 것으로부터 문제제기가 됐다고 보면 사실은 문화는 문화 격차라는 말을 쓰기는 하지만 문화로 도시의 변화를 고민하게 하는 이 새로운 정책사업의 관점에서 보면 문화가 도시 간의 격차라기보다 각 도시가 가지고 있는 문화가 다를 뿐이기 때문에 그런 각각의 다름을 권역 안에서 잘 연결하고 연대하고 뭔가 교류가 된다면 새로운 의미의 문화분권을 실현할 수 있는 것은 아닐까 생각을 하게 됐습니다. 그런 부분에 대해서 발표자 여러분들의 의견을 듣고 싶은 부분이 있고요.

결국은 그랬을 때 권한을 나눠서 책임 있는 결정을 할 수 있는 주체들의 역량이 성숙해야 하는 부분이 중요한 부분이고 그런 점은 거버넌스이기도 하고 또 그중에서도 시민의 주체가 굉장히 중요한 부분인데 문화도시를 하면서 춘천도 시민의 거버넌스들을 점점 만들어가고 있습니다만 사실 굉장히 인식의 차이나 온도 차가 큽니다. 그리고 지역과 지역으로 봤을 때 강원도 내에서도 서로 간에 재단이랄까 이끌어가는 주체들의 역량이 될 수도 있고 인식의 차이가 굉장히 많은데 그런 부분들이 어떻게 학습되고 좋은 거버넌스와 그 결과까지 가져가는 경험들을 축적시켜내는 과제들을 누군가는 아무튼 제안해야 하는데 그랬을 때 각각 가지고 있는 준비되지 않을 역량들을 문화적 권역 안에서 함께 공유하거나 나누면 좋지 않겠는가 하는 생각도 해봤고요. 그랬을 때 그냥 한 예지만 기존에 지역에서의 의견을 모아야 하는 포럼과 세미나 이런 것들도 사실은 굉장히 종사자 중심 그리고 그 안에 있는 활동가 중심으로 많이 펼쳐지는데 실제로 시민들과 시민들이 권역을 넘어서 함께 얘기할 수 있는, 지금 코로나라서 좀 어렵기

는 합니다만 시민들이 문화분권의 주체로 인식하게 할 수 있는 너른 판이 펼쳐져야 하는 건 아닐까. 이제 조금 더 여건이 된다면 시민들이 직접 참여하고 문화 이야기, 지역의 이야기를 지역 간에 같이 나눌 수 있는 시민들의 포럼 그런 방식도 한번 고민해볼 수 있지 않을까 생각도 들었고요.

그리고 결국은 계속해서 분권을 잘 실현해 나가는 과정 안에서 지금 가장 재단이 그 역량들을, 특히 매개적 역량들을 잘 가지고 있을 겁니다. 네트워크도 그렇고 자원도 그렇고. 그랬을 때 '재단 스스로 가지고 있는 우리 스스로의 혁신은 없나? 필요하지 않나?' 하는 생각을 하게 되거든요. 결국은 재단 스스로 가지고 있는 유연함과 전문적인 것과 또 자율적 의사결정 안에서 책임 있는 의사실정을 해낼 수 있는 재단 스스로의 쇄신과 혁신과 변화들도 계속해서 있어야 한다. 여전히 우리는 시민들과 예술가들에게 손을 내밀고 있음에도 불구하고 갑의 기관 또 공의 기관으로만 인식되고 있는 이 부분들을 스스로 잘 변화해가면서 시민들 편에, 예술가들 편에 서서 함께 거버넌스와 문화분권의 주체로서의 역량을 만들어 가야 되는 건 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그래서 그렇게 됐을 때 전체적으로 문화분권의 권역들을 재설정하는 것이 가능한가, 지역문화진흥계획이라든가 이렇게까지 정책이 반영되는 구조화가 어떻게 달리 설정될 수 있는가 이런 문제하고 문화재단의 쇄신의 문제도 같이 의견을 드렸습니다.

○ 문옥배 (공주문화재단 대표이사)
말씀하신 것 중에 문화분권의 주체가 시민, 예술인들이 되는 게 맞고 그런데 아까 말씀하신 것 중에 그 부분도 있습니다. '그분들에게 권한을 준다고 바로 이루어지느냐? 그래서 훈련이 필요하다.' 그런 말씀도 하셨거든요. 굉장히 동의합니다.

공주문화재단 현장에 있는 상황 예를 들어볼까 합니다. 이제 저희 공주문화재단이 설립된 지 1년 됐습니다. 작년 10월에 출범했는데 사업을 어떻게 만들었냐면 재단에 새로 뽑은 인원의 3분의 2가 타 문화재단 출신이었습니다. 그리고 뽑은 다음에 두 달간 한 일이 뭐냐면 '집담회 30회 해라.'였습니다. 직원들이 놀라고 의아해해요. 물론 전에 있던 문화재단에서 사업설명회를 하기도 하고 했지만 '집담회 30회 해.' 이렇게 해서 구체적으로 대상 영역을 예술인부터 장르별로 또는 영역별로 또는 개인별로 시민까지 폭넓게 해서 '30회 간담회 아니야, 집담회야. 조금 더 집중적이고 포괄적으로 심도 있게 해라.' 그런 의미로 명칭도 붙여서 30회를 했습니다. 그러니까 일반 시민까지 다 생활예술단체뿐만 아니라 시민단체도 했고 심지어 시의 중간지원조직이라고 하죠, 거기도 다 했어요.

그런데 여기서 결정한 게 뭐였냐면 2021 공주문화재단 사업을 거기서 만들었습니다. 그러니까 그 자리에서 '무슨 사업을 할까요?'에 대해서 예를 들면 미술이다 그러면 미술과 관계된 분들이 한 50~60명 왔는데 거기서 사업을 만들었어요. 그러고는 사업을 제안하기에 제가 '그거 합니다.' 그다음에 또 제가 질문 드린 게 있어요. '그러면 이 사업의 방식 어떻게 할까요? 대상은 어느 수준으로 할까요?

심의방식은 어떻게 할까요?' 여러분 제일 놀란 데는 '심사위원 선정방식 어떻게 할까요? 이거 해결하셔야 한다. 오늘 우리가 전부 논의해서 해야 한다.' 그래서 결정을 내렸어요. 의견을 치고받고 해서 결정을 내리고 오신 분들이 다 동의하고 가시고 그다음에 공모사업 같은 경우 공고 내지 않습니까? 공모사업의 마지막 공고문에 당구장 표시라고 하죠, 참고 표시를 하고 본 사업의 사업 수립방식, 대상 심의방식, 일정 이런 것들은 몇 월 며칠 몇 분 참여해서 했던 집담회에서 결정된 사안입니다.' 공고문에 붙여버렸습니다. 그러니까 여기에 참여하지 않았던 시민들이나 예술인들이 봐도 이것은 시, 재단이라든가 또는 협회 중심의 특정 어떤 집단이 아니라 그와 관련된 예술인부터 시민까지 참여해서 그분들이 원하는 것이 무엇인가 그리고 그 방식까지 다 그분들의 동의를 얻어서 하는 이런 것들이라고 저희가 제시했어요.

그래서 이 2021 사업은 모든 사업을 집담회 30회 하는 동안에 이렇게 만들었습니다. 그리고 시에 가지고 갔어요. 재단 사무처가 만든 게 아니라 시민이 만들었습니다. 수용해야죠. 명분과 당위성을 얻었어요. 그리고 참여했던 시민들이 공모에서 떨어진 분들도 불만이 있겠죠. 하지만 본인들이 모든 방식에 대해서 제안했어요. 그래서 그 후에 탈락이 돼도 잡음이 없었어요. 집담회를 과할 정도로 30회를 했는데 그냥 30회 의견을 듣는 게 아니라 거기에서 결정을 했습니다. 그러나 그분들이 제안한 것 중에 어떤 경우는 해드릴 수 없는 법적으로 불가능한 부분이 있지 않습니까? '이것은 이래서 불가능해서 못 해드립니다.'라고 명확하게 말씀드려요. 그러나 그렇지 않은 경우는 저희가 어떤 방법이든 찾아서 해드리는 것으로 얘기했고 그분이 주체가 돼서 하게끔 했어요. 올해도 또 연말에 할 예정입니다. 1년 동안 하고 피드백을 내야겠죠. 그랬더니 스스로 생각을 하더라고요. '아, 작년에는 이렇게 했는데 올해는, 내년에는 이렇게 했으면 좋겠어.'라고 인식을 갖더라고요. 그리고 올해 언제 하느냐고 묻기도 하고. 그래서 실질적으로 제가 경험했던 것 중에 하나는 사업설명회 수준으로 모아놓고 한두 번 하는 게 아니라 아주 섬세하게 세분화해서 집담회를 했고 그리고 그냥 의견 듣는 수준이 아니라 그 자리에서 결론을 내드렸어요. 그리고 방식을 여러분이 결정하신 거였고 그대로 공고가 나가고 그대로 심사하고 이렇게 같이 만드는 것으로 했더니 재단에서 하는 사업방식에 대해서 굉장히 호응이 좋았고 또 자기들의 얘기가 그 자리에서 전달된다는 것에 관심을 갖게 되었습니다. 이런 사례가 있었다는 말씀을 드리겠습니다.

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

지방자치법을 보면 제2장이 시민이 아니라 '주민' 이렇게 되어 있어요. 주민의 자격이 있거든요. '지방자치단체 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.' 그런데 지금 우리가 여기서 이야기하고 있는 것은 주민을 넘어서 시민을 생각하게 될 겁니다. 시민은 여러 학자들이 다 표현이 다르기는 하지만 '한 사람 한 사람이 자신의 견해를 드러내는 데 방해를 받지 않으면서 타인을 존중하고 협의해가는 과정을 가지고 스스로 결정하고 책임지는 사람' 이런 정도로 정리할 수 있을 것 같습니다. 그렇게 시민을 우리가 이야기한다고 그러면 거주지에서 주소지를 가진 주민에서 시민으로 성

장하는 프로그램은 반드시 있어야 할 것으로 보거든요.

그래서 아마 그러한 프로그램을 만들어서 공급하는 게 법적으로는 문화재단들이 그런 역할도 하지만 예전에는 지방문화원 혹은 문화의 집, 기타 지방문화원들 이런 데서도 역할을 해왔다고 봅니다. 최근에는 아마 법정 문화도시가 되면서 모든 프로그램의 기반을 시민들의 워킹그룹을 만들어서 의견을 밑에서부터 위로 올리는 것으로 세팅되어 있죠. 그렇다고 하면 문화도시사업을 가지고 있는 문화재단 같은 경우에는 문화도시사업의 방향과 문화재단이 변화할 수 있는 방향을 같이 세팅하는 게 앞으로의 과제일 것 같고요. 만약 문화재단이 가지고 있지 않고 독립된 문화도시센터를 가지고 있다면 재단과의 협력을 통해서 재단의 쇄신의 계기로 삼을 수 있지 않을까 이렇게 보게 됩니다. 이때까지 우리가 했던 사업들을 보게 되면 사실은 아주 잘게 잘게 나눠서 입에다 넣어주는 것이 좋은 공공서비스라고 생각했을지도 모르겠다는 생각을 가끔 합니다. 그것을 스스로 떠먹고 레시피를 스스로 만드는 과정이 아니라 매뉴얼을 만들어서 매뉴얼을 주면 그냥 수행하는 정도까지 혹시 한 게 아닐까 저는 가끔 이런 반성을 하거든요. 왜냐하면 창의성이라는 것은 만들어진 순서대로 따라가는 것이 아니라 그 순서들을 만들 수 있는 역량을 말하지 않을까 싶어요. 그래서 앞으로 프로그램은 오히려 더 노력하고 애써서 시민의 단계까지 올라갈 수 있는 그런 프로그램도 만들게 된다고 그러면 앞에서 말한 주체성이라는 것이 피동적인 것이 아니라 능동적 주체성으로 전환하는 것을 우리가 찾아볼 수 있지 않을까 싶습니다.

그리고 우리가 이런 토론을 많이 하면 사람들이 '이런 토론을 해봤자 되는 것도 없는데' 이런 이야기를 할 때가 있고 좀 허망해질 때도 있잖아요. 그런데 사실 논쟁을 하는 과정을 통해서 '이놈의 논쟁이 왜 이렇게 무의미해.' 하는 것에서 오히려 깨달아가는 과정이 정말 논쟁의 의미인 것 같습니다. 그래서 어차피 우리가 계획을 짜는 것들이 완벽한 형태로 오지 않을까 테니까 우리 회장님 계시니까 이런 '왜 이렇게 무의미하지.'를 계속 느낄 수 있는 논쟁의 무의미함을 처절하게 깨달을 수 있는 그런 논쟁의 시간을 갖는 것도 좋겠다는 마지막 제안을 드립니다.

○ 김영현 (국가균형발전위원회 문화전문위원)

문화 격차보다 사실 먼저 해야 할 것들이 정보 격차라고 느껴요. 사실은 굉장히 많은 정보의 전달체계를 보게 되면 어디서 끊어졌는가는 더 이상 사업이나 예산이 내려갈 수 없는 경로가 되는데 지금 말씀하신 것처럼 굉장히 많은 정보가 흘러 다니고 있는데 정보를 습득할 수 있는 경로가 되게 막혀 있다고 봅니다. 아마 오늘 들었겠지만 칠백 몇 십 개의 지방이양사업이 만들어진다거나 이런 얘기들까지도 사실 잘 모르고 그게 어떤 사업인지도 잘 몰라요. 중앙에서 넘어가고 있는 이런 정보들조차도 사실은 현장에서 충분히 공감할 수 있는 정보 플랫폼을 먼저 만드는 게 되게 중요한 건데 사실 지역에서 생각해보면 재단에서 하고 있는 사업에 지역주민들이 참여하는 퍼센테이지가 전 주민의 얼마나 될까, 그것을 한번 따져보시면 정말 지역에서 충분히 응원 받을 수 있는 역할들을 하고 있는가에 대한 고민이 될 수도 있다는 생각이 들거든요. 지속적 참여부터 시작해서 또한 정보를 획득하는 사람에게 기회가 제공되는 방식들이 굉장히 많이 있었기 때문에 그런 것들에 대한 것들을 어떻게 풀어갈

것인가에 대한 고민이 필요할 것 같다는 생각이 들고요. 그것은 정말 중요한 부분이라고 생각이 들고, 저는 지역에서 그런 얘기를 많이 듣는데 문화예술단체들이 신입 회원들을 뽑을 수가 없대요. 단체들이 점점 문을 닫기 시작하는 것들을 보면서 굉장히 많은 정책들이 개별화시키고 파편화시켜서 정책의 파트너를 두고 있는 거 아닌가 하는 생각이 많이 듭니다. 적극적으로 전환적으로 들어가야 할 것들은 지역에 있는 상호작용 되고 있는 단체나 협회나 이런 것들을 굉장히 강화시키는 전략들을 가지고 있지 않으면 문화예술교육이 그랬던 것처럼 다 강사 풀로 만들어서 6,000명이 넘는 사람들을 개별적 관리하는 방식이 되다 보니까 그 안에서 사회적 담론과 문화적 담론이 잘 안 나옵니다. 실질적으로 정책이 변화되는 구조를 만들려고 하면 지역에서 그루핑 되서 이것들을 충분히 지역의 이슈를 만들거나 담론을 만들 수 있는 새로운 파트너들에 대한 고민을 정말 열심히 하지 않으면 계속 역시 마찬가지로 개별 관리될 수밖에 없지 않을까라는 고민이 됩니다. 그래서 재단들이 이후에 방향을 잡을 때 그런 고민을 했으면 좋겠다는 생각이 들고요.

초창기에는 단체들이 굉장히 강화되어 있고 정책파트너나 사업파트너로 등장했었는데 이게 다 해체되어 가는 과정들을 보면서 왜 그렇게 됐을까? 담론이 실종된 시대라고 하는데 오히려 그런 것들이 그런 것들을 만들어낸 게 아닌가라는 고민이 하나가 있고, 아까 법 다 좋은 거라고 생각하지만 아주 웃기는 얘기를 하나 하면 작년에 지역문화진흥법 단권 개정이 하나 있었는데요, 문화도시에 삼수를 못하게 하는 법이 만들어졌잖아요. 사실은 그런 게 만들어졌는지 아무도 모릅니다. 나중에 심사과정에 들어갈 때쯤 되니까 '이제 삼수를 못 하는 거야? 누가 만들었어?' 그런데 제가 국회에 가서 그것을 질의했더니 '좋은 법 아니에요? 기회를 더 준다는데.' 이렇게 얘기하는 거예요. 기회를 더 주는 게 아니라 더 이상 못 하게 막는 법이었거든요. 그러니까 그 텍스트만 보고 이게 좋은지 나쁜지 잘 판단이 안 돼서 그러고 나서 벌어지는 것들을 보면 우리 연말 되면 엄청난 분노와 좌절들이 있을 수 있거든요. 그러면 그런 것들이 하나씩 하나씩 다시 들어와서 다시 점검되거나 정리돼야 되는데 그렇게 만들어지는 단권 법률들에 대해서 충분히 담론을 거친다거나 협의되거나 제어할 수 있는 방법들이 지금 없습니다. 그런데 지역에 있는 재단들은 어쨌든 지역에 100개가 넘는 재단들이 모여 있으면 그런 경로에서 여기에 의견을 구하는 방식들을 꼭 거치게 한다거나 지역문화진흥원이 됐든지 몇 개의 경로들을 만들어내지 않으면 어느 순식간에 이런 것들이 만들어질 때 무엇이 문제인지 판단하기 어렵겠다는 생각이 들어서 저는 정보플랫폼을 재단들이 같이 만들었으면 좋겠다는 생각을 하고, 정보플랫폼이 만들어지면 이게 가치 데이터를 축적하는 굉장히 중요한 창구가 될 겁니다. 그 가치 데이터를 통합한 구조가 돼야지 지역문화재단연합회가 실질적으로 정책적 역할들을 강하게 드라이브를 걸 수 있지 않을까 이런 생각이 들었습니다.

○ 정명근 (전지연 기획정책실장)

플로어에 질문이 있었던 관계로 온라인에 있었던 질문을 현장감 있게 읽어드리겠습니다.

부천문화재단 김기석 문화도시 사업부장입니다. '지역문화재단과 지역 단체와의 권한 배분을 위한 노력은 어떤 것이 필요한지 묻고 싶습니다. 정리하면 일각에서 지역재단은 또 다른 중앙이 되어 가는

경향이 있다는 비판이 있습니다. 즉 중앙과 광역, 광역과 기초 간에 분권뿐만 아니라 어떤 식으로든 권한, 이 권한은 예산과 공간 등을 가지고 있는 재단이 지역 단체 또는 시민들과 어떻게 권한을 배분하거나 공유할 수 있는지 여쭙고 싶습니다.'라는 질문을 문옥배 대표님께 드렸습니다.

○ 문옥배 (공주문화재단 대표이사)

제가 발표문 첫 번째에 얘기했었죠. 분권 구조가 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지역문화재단 그리고 정부문화재단과 지역문화재단 간에 관계가 있다고요. 그런데 이 부분은 어떻게 보면 제가 보기에는 지역문화재단하고 그 지역문화재단과 관계하는 지역의 예술문화단체, 예술단체일 수도 있고 문화단체일 수도 있고 시민단체일 수도 있고 어쨌든 관계하는 이 단체 간의 관계 문제인데 여기에 두 가지 문제가 있습니다. 하나는 국비사업이 있습니다. 국비사업을 내려서 그것을 재단에서 지역에 있는 단체에 다시 사업을 주는 경우가 있습니다. 그런데 이 경우는 지역재단의 문제가 아닙니다. 이미 정부문화재단에서 모든 방식을 꼼꼼하게 해서 내려 보냅니다. 지역재단은 할 일이 없습니다. 그대로 수행만 하면 됩니다.

그런데 저는 광역문화재단인 대전문화재단의 초대 사무처장을 지냈고, 지역문화재단에서도 재직하고 있는데, 광역과 기초를 다 겪어 보면서 정부문화재단의 몇 군데와 사업을 했습니다. 문화예술위원회도 있고 문화예술교육진흥원도 있고 문화예술회관연합회도 있고 지역문화진흥원도 있습니다. 그런데 전부 광역을 상대로 하든 기초를 상대로 하든 내려오는 지침이 달라요. 어느 기관은 굉장히 지역에 권한을 주는 큰 의미의 가이드라인만 제시합니다. 어느 기관은 세부적인 것까지도 제시합니다. 심지어는 정산이 무슨 보조금 수준으로 재단이 정산해야 하는 경우도 있고 어느 부분은 큰 권한만 줍니다. 그래서 이런 첫 번째 국비 관련 사업이 내려와서 그것이 민간까지 전달되는 과정에 가운데 끼어 있는 기관이 바로 지역재단인데 이 부분은 사실 지역재단의 문제라기보다는 정부문화재단에서 그 사업을 내려 보낼 때 어떻게 가이드라인을 설정할 것이냐 소위 말하면 자치가 될 수 있게끔 그 문제로 생각해볼 문제고, 그다음에 순수 지방 기획비로 하는 경우가 있습니다. 지역 단체를 대상으로 하는 경우는 그것은 지역재단의 의지에 의해서 권한을 충분히 줄 수가 있죠.

아까 제가 말씀드린 것처럼 사업을 같이 만들고 그다음에 그 방식도 충분하게 같이 만듭니다. 그리고 거기에서 예산편성이라든가 이런 권한 문제도 저희 공주문화재단은 큰 가이드라인만 줍니다. 즉 법적으로 예를 들면 보조금법에 도저히 해서는 안 되는 부분이 있죠. 누구도 허용할 수 없는 이런 부분 외에 가능하면 찾아서 그분들에게 권한을 줍니다. 그리고 그분들이 결정하게끔 하는 그런 관계를 형성하다 보니까 아까 말씀하신 것처럼 자치에 대해 민간단체들이 그 자체가 훈련이 되는, 본인들에게도 일정 부분 권한이 있고 내 의견이 전달된다는 의식을 갖게 되더라고요. 그러면서 보다 적극적으로 참여하고 제안하고 찾기도 하고 그 가운데서 오히려 재단이 해줄 수 없는 부분, 법적인 문제 때문에 어쩔 수 없는 이런 부분도 이해 하는 이런 부분이 있습니다. 그러니까 모든 것을 열어놓고 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 명확하게 전달하고 할 수 있는 것은 과감하게 그분들에게 권한을 주고 그것에 대한 저희가 서포트해 주는 가운데 신뢰 관계가 형성돼서 현재 공주문화재단 1년 동안의 민간

단체와의 관계성은 특별한 문제없이 자치적인 그런 훈련 과정을 거치고 있다는 말씀을 드리겠습니다.

○ 손경년 (김해문화재단 대표이사)

제가 계속 마이크를 잡으려니까 좀 민망해서 안 하려고 했는데 아까 질문에 대해서 제가 이해하는 바를 좀 공유하는 게 좋겠다는 생각이 들어서, 우리가 법과 제도를 만드는 이유와 관계있는 것 같아요. 제가 법과 제도 중심으로 문화정책을 봤기 때문에요.

대게 법은 촉진을 하거나 혹은 규제하는 것으로 크게 두 가지로 되는데 권한을 이야기할 때는 법적인 권한은 법과 제도에 의해서 부여되는 것들이고, 윤리나 도덕적 권한들도 이쪽은 경계들을 좀 넘나들죠. 그래서 소위 말해서 권위의 범위가 넓어졌을 때 이것을 어떻게 받아들이냐가 사회에서 요구의 형태나 혹은 분쟁의 형태로 나타날 것 같아요.

아까 그 질문은 아마 자기반성적 질문이라는 생각이 듭니다. 문화재단이 원래는 지역의 예술인 혹은 지역 시민들을 위해서 시민들을 위한 문화예술 진흥을 위해서 만들었는데 어느 날 모든 절차나 제도에 의해서 굉장히 엄격한 절차를 거치게 되다 보니 옥상옥 같은 이런 지적을 많이 받게 되죠. 게다가 10년, 20년의 연차가 쌓임으로 인해서 외부에 만들어진 다양한 법들이 재단을 다시 규정해 들어오기 때문에 그것을 지키고자 하는 것들이 오히려 촉진을 시키는 데 제약을 주기도 하는 게 지금 현실인 것 같아요. 그럼에도 불구하고 재단의 사업 범위는 규제보다는 촉진 쪽이 더 많을 겁니다. 아마 문화예술영역이 갖는 특징이고 법적인 권한 만큼은 아마 행정적 책임을 지라는 것이고 윤리적·도덕적으로 주어진 권한이라는 것은 포용의 범위일 겁니다. 그래서 그 부분은 우리가 딱 잘라서 이야기는 못 하지만 늘 문화재단들이 좀 생각하고 접근해야 하는 것 아닐까 싶어서 의견을 드렸습니다.

○ 허정숙 (전지연 회장, 구로문화재단 대표이사)

저도 사실은 재단 대표로서 조금 더 얘기하고 싶기는 한데 좋은 말씀들 많이 듣고 모두 많이 공감하는 부분도 있고 오래된 얘기 같지만 드디어, 문화분권이 혼자 가는 게 아니잖아요. 정책의 발전과 함께 성장하기 때문에 지방자치법이 개정되면서 일부 권한이 이양되면서 문화분권도 속도가 빠르게 진행될 수 있다고 생각해서 저희가 조금 더 빨리 준비해야 한다 이런 마음 급함이 좀 있었어요.

우리가 장기적 과제를 논하는 것은 사실 등대와 같은 거라고 생각합니다. 현장에 있다 보면 정말 이게 옳지만 씨름하고 씨름하다 보면 '에라, 모르겠다.' 하면서 닥친 과제들을 수행하기 바쁜데 등대를 보면 '아, 내가 거기가 갈 길이었지.' 아까 허망하다고 우리 손 대표님이 말씀하셨지만 그게 이런 자리가 '여기구나, 등대가 저기로 가야 되는구나.' 이런 것을 사실 느끼는 자리가 아닌가 싶고요. 공동의 목표 '아, 우리가 이렇게 같은 목적을 함께 이루어가는 집단이구나, 역할이구나, 주체들이구나.' 이런 생각을 함께 나누는 거라고 생각합니다. 그래서 저는 일단 자치분권의 원리가 자율성과 창의성 이런 거라는데 저는 딱 이것이야말로 우리 문화와 맞는 정신이 아닌가 이런 생각을 했었고요.

그리고 '이제는 지역의 시대 지역이 답이다, 현장이 답이다.' 이런 얘기를 많이 하지만 요즘 그런 느

낌을 받습니다. 문체부의 조직 구도나 이런 것에서도 보면 지역이 따로 있는데 지역은 일부가 아닙니다. 지역이라는 게 모든 걸 다 하고 남는 게 지역이 아니고 지역은 지역에서 전부이거든요. 그런데 일부로 취급되는 것들이 있다. 그래서 여기에 대해서 우리는 자치분권이 이루어지는 시대에 신중하게 검토해볼 필요가 있다. 지역에서 전부이다 이런 생각이 많이 들었고요.

그리고 지금 제일 중요한 게 자치분권이 진행되는 과정에서 이후에 우리가 사실은 지역에서 이렇게 자율성을 가지고 수십 년 동안 실갱이하는 와중에 자치분권이 진행되면 지방자치의 권한은 훨씬 더 강화됩니다. 인력에 대한 권한과 재정에 대한 권한 이런 것들이 모두 더 강화되는 때에 우리는 계속 자율성을 어떻게 풀어갈 것인가에 대해서 고민해야 한다. 그래서 지금은 지자체가 보면 출연하는 것에 대한 관리·감독 권한만 있는데 저는 이후에 지방자치에서 자치정부의 문화정책에 대한 주체나 권한을 만들어서 주민들이나 아니면 문화재단과 다양한 주체들과 정책적 파트너가 될 수 있어야 한다. 그래야 정책 얘기를 하지 누구와 합니까? 관리·감독기관은 계속 감독만 하려고 하는데 재정적 독립만 얘기하지 않습니까? 그랬을 때 그러면 정책적 파트너가 되기 위해서는 그런 주체가 지자체에도 만들어져야 한다. 아니면 앞으로 더 강한 규제를 받지 않을까 저는 그런 걱정이 조금 되기도 합니다. 물론 우리가 가만히는 안 있겠지만, 끊임없이 노력하겠으나.

그리고 예산 전달의 경로에서도 이런 주체하고 맞물리는데요, 과연 내려오면 누가 챙길까, 지자체에서는 다양한 더 많은 사업들이 있었을 때 그런 권한이 이양됐을 때 이 예산을 누가 챙길 것인가? 저는 이런 주체에 대한 실질적인 고민이 많이 됐었습니다. 그래서 우리가 거꾸로 이 전달체계에 대한 고민, 주체에 대한 고민 이런 것들을 조금 세심하게 해서 요구하고 제안해야 하지 않을까, 그리고 이것을 아예 법제화해서 문화 쪽에 당연히 써질 수 있는 몫을 기본권으로 인식해서 지방자치에서도 기본권이 실행될 수 있는 이런 게 좀 필요하지 않을까 저는 이런 얘기들을 지난번부터 드렸던 것 같습니다. 그래서 결국은 똑같습니다. 제가 며칠 전에 지역에 있는 마을의 작은 공간에 일부러 이야기를 들으러 갔는데요, 전지연이나 지역문화재단이 한광연이나 아니면 정부가 하는 말을 지역에 있는 주민들한테 똑같이 듣습니다. 어려움들 있잖아요, 주민들의 의견들이 어떻게 전달되고 지속적으로 예산 지원이 되지 않고 '내가 다른 데 가서 하는 내가 얘기를 듣고 있구나.' 이런 생각이 드는데 인식의 문제와 지원제도의 다양한 문제들이라고 생각하는데, 인식에서 주민들의 참여나 이런 것들은 과연 이 돈이 누구의 것인가. 우리가 복지에서도 보편적 복지와 주민들의 권리로 이제는 인식해가고 있는데 문화가 기본권이라면 문화의 이런 재정들은 주민들의 것이다라고 인식하는 것이 필요하다. 우리가 해주는 게 아니다. 원래 주민의 것이고 우리는 그것을 실행하는 사람이다라는 인식의 전환을 우리도 함께하고, 지역으로 내려오는 게 중앙정부의 정책 그리고 광역의 정책 이렇게 하지만 결국은 주민이나 또 시민일 수도 있고 국민일 수도 있고 당연한 권리로서 실행되는 거라는 인식의 전환을 하면서 시스템적으로 극복해 나가는 그런 과제가 필요하다고 생각이 듭니다.

그런데 결국 이 많은 과제들을 누가 어떻게 함께할 것이냐, 저는 전지연의 현재 역량으로 이 많은 것들을 어떻게 할까? 이런 고민도 조금 들기는 하지만 우리는 손 맞잡으면 숫자로 일단 해본다 이런 생각은 좀 들고요. 지속적으로 함께하면서 지난번 vol.1 토론회에서 제안하셨던 정책 TF 같은 것을

상설화하면서 이게 지역문화연구소로 갈지 어떻게 갈지는 또 많은 의견들이 필요하겠지만 계속 길을 묻고 답을 찾아가는 이런 것들을 만들자고 제한하신 것들은 한번 실행해보면 좋겠다는 생각을 했었고요. 그리고 아까 문화적 데이터에 대해서도 저도 조금 말씀드리고 싶은데 저도 이 실험을 한 9년 동안 지역에서 했었습니다. 문화가 어떻게 우리 안전망으로서 작동하는가에 대해서. 그렇지만 저는 제가 예술인으로서 그냥 문화예술 자체에 치유적 기능이 있다고 생각합니다. 그래서 치유의 분야에서만 가치를 찾지 말고 문화 분야 전체를 통틀어서 그런 부분에 대해서 데이터화해야 한다. 그런 확신을 갖지 않으면 문화가 도구주의로 빠질 수밖에 없지 않은가 저는 그런 생각을 예전부터 예술인으로서 굉장히 강하게 들었던 부분이 있습니다. 그래서 문화예술이 우리 스스로 그런 행복을 만들어가는 데 아니면 자기를 실현해 가는 데 그런 가치가 있다는 것을 어느 한 분야에서가 아니라 전체 총체적으로 그럴 수 있다는 것을 가지고 데이터화해 나가는 것을 저도 굉장히 긍정적으로 느꼈고요. 그래서 그것은 어떻게 우리가 할 수 있을까를 앞으로 계속 우리 김영현 위원님 말씀하신 대로 어떻게 협력하면 저희가 될까 이것들을 함께 논의해봤으면 좋겠습니다. 그래서 앞으로 전지연이 함께 논의하고 대책을 마련해가고 또 좋은 사례들을 발굴해서 확대하는 방향으로 열심히는 할 테니 많이 함께해 주시면 감사하겠습니다. 고맙습니다.