

2019

정책연구 2019-14

전라북도 시군문화재단 설립에 관한 기초연구

연구진 장세길 · 신지원

Jeonbuk Institute

정책연구 2019-14

전라북도 시군 문화재단 설립에 관한 기초연구



연 구 진

연 구 책 임 장 세 길 • 전북연구원 연구위원
공 동 연 구 신 지 원 • 전북연구원 전문연구원

연구관리 코드 : 19JU06

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

■ 목 차 | Contents

제1장 서론	1
1. 연구배경과 연구목적	3
2. 선행연구 검토	6
3. 연구내용과 연구방법	10
제2장 기초재단 설립 및 운영 현황	11
1. 개념과 목적	13
2. 기초재단 현황	17
제3장 재단 설립의 인식 및 필요성	27
1. 재단 설립의 사회적 인식	29
2. 재단 설립의 필요성	45
제4장 문화재단 설립 방향 및 절차	73
1. 기초재단의 유형	75
2. 재단설립 절차 및 대응	84
3. 광역 및 기초재단 간 연계 방향	104
참고문헌	115

표 목 차 | Contents

[표 1] 지역문화재단 설립의 법률적 근거	14
[표 2] 지역문화재단 법률적 사업 범위	14
[표 3] 광역단위별 기초문화재단 설립 현황	18
[표 4] 전국 시·군 지역 문화재단의 운영 현황	19
[표 5] 전국 시 지역 문화재단의 운영 현황	19
[표 6] 전국 군 지역 문화재단의 운영 현황	20
[표 7] 전국 시군 문화재단 중 문화시설 운영 현황	26
[표 8] ‘문화비전 2030, 사람이 있는 문화’ 3대 가치 및 9대 의제	49
[표 9] 전라북도 주요 시군의 재정자립도 및 문화예술예산 현황	54
[표 10] 익산문화관광재단의 연간 인건비 및 운영비 대비 국·도비 유치 현황 (2014~2018년)	56
[표 11] 전주문화재단 사업의 경제효과 (단위: 백만원, 명)	58
[표 12] 완주문화예술협의회 회원명부(2018년 10월 기준)	61
[표 13] 완주문화재단 업무협약 현황(2019년 6월 기준)	62
[표 14] 완주군 문화관광과 민간위탁 현황 (2019년 기준)	65
[표 15] 지역문화실태 종합지수의 항목과 지표	69
[표 16] 전라북도 시군재단 설립 관련 특화 분야와 사업 유형 예시	83
[표 17] 타 재단의 지역 특화 정책분야 및 사업 현황	84
[표 18] 문화 관련 단체의 설립근거 및 주요 특성 비교	86
[표 19] 지역문화재단 조례의 공통사항 및 세부내용	91
[표 20] 전라북도 광역 및 기초재단 간 연계사업 현황	105

그림 목 차 | Contents

[그림 1] 지역문화재단의 설립 목적	16
[그림 2] 연도별 전국 시군구 문화재단 설립 현황	17
[그림 3] 광역단위별 기초자치단체 수 대비 기초문화재단 설립 비율	18
[그림 4] 전주문화재단 조직도	21
[그림 5] 익산문화관광재단 조직도	21
[그림 6] 완주문화재단 조직도	21
[그림 7] 광역문화재단별 기부금 현황 (2017년 결산서 기준. 단위: 천원)	30
[그림 8] 지역에서의 문화재단 설립에 대한 부정적 인식	43
[그림 9] 재단 설립에 대한 부정적 인식에 대응하는 필요성 도출	44
[그림 10] 노영순(2018), “문화자치를 위한 정책환경 개선 방향과 과제” 참조	51
[그림 11] 전체예산 대비 문화예산 비율	53
[그림 12] 익산문화관광재단 총사업비 현황(억원)	55
[그림 13] 익산문화관광재단의 연차별 국·도비 확보 현황 (천원)	56
[그림 14] 익산문화관광재단의 연간 인건비·운영비 대비 국·도비 예산 비율(%)	56
[그림 15] 지역문화생태계 위한 민간역량 강화 방식의 정책추진체계자료	59
[그림 16] 지역문화 협치 대상 및 체계도	60
[그림 17] 지역문화진흥법에 의한 지역문화재단의 역할	66
[그림 18] 네트워크로서 재단의 기능과 역할	67
[그림 19] 2019년 지역문화실태 종합지수의 전라북도 결과	68
[그림 20] 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사」 참조	70
[그림 21] 지역문화정책 변화에 따른 지역문화재단의 역할 변화	78
[그림 22] 지역문화재단의 사업유형과 향후 기능과 역할의 변화 전망	79
[그림 23] 타당성 검토종료 후 기초재단의 설립 단계	93
[그림 24] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조	110
[그림 25] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조	111
[그림 26] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조	113

1

장

서론

-
1. 연구배경과 연구목적
 2. 선행연구 검토
 3. 연구내용과 연구방법

제1장 서론

1. 연구배경과 연구목적

가. 연구배경

1) 지역이 스스로 계획하고 집행하는 문화자치시대

- 2014년에 「문화기본법」과 「지역문화진흥법」이 시행되면서 지역이 주도하는 지역문화진흥정책이 중요해졌고, 문재인정부 문화비전인 ‘사람이 있는 문화’가 발표되면서 ‘문화자치’가 정책의제로 등장함
- 문화자치는 지방분권의 가치와 문화민주주의라는 문화전략을 포괄하는 개념으로서, 정부 주도의 종속적인 지역문화정책에서 벗어나 지역 자율적인 문화생태계를 구축하는 것이 목표임
- 문화정책의 지방분권이 단계별로 추진되고 있으며, 2019년 현재 문화체육관광부는 14개의 정부추진 사업을 2020년부터 지역 자율로 추진하는 계획을 수립하여 광역자치단체에 전달하였음
 - 2020년부터 지역으로 이양된 문화체육관광부 사업(2019년 3월 13일, 지방이양 관계부처 기능조정 TF 회의 결과) : 문화시설 확충 및 운영(공립미술관 건립지원, 역사·전통문화도시 조성, 문화특화지역 조성사업, 지역문화예술특성화 지원, 문예회관 건립 지원, 문화예술인 기념시설 조성, 전통문화진흥 지원, 민자사업 정부지급금(BTL), 복합문화시설 조성, 전통사찰 보수정비 등), 관광자원 개발, 지방문화사업 기반 지원, 지역문화행사 지원 등 403,599백만원 이양

2) 문화자치의 지역기반으로서 추진체계 필요

- 기존의 문화정책체계는 정부부처에서 광역시도와 기초시군으로 이어지는 탑다운(Top-Down) 체계이었으나, 문화자치시대에는 지역 스스로 문화전략을 수립하여 추진하여야 하므로 지역문화 자치를 위한 기반이 중요함
- 법률을 종합적으로 검토했을 때 문화자치시대에 지역이 스스로 문화정책을 계획하고 집행하기 위한 기반은 크게 제도, 재정, 추진체계 및 역량임

- 조례 및 재정 영역은 지자체 정책의 기본요소이기 때문에 문화자치시대와 무관하게 조례를 제정하고 예산을 확보하여 사업을 추진해야 하지만, 지역문화재단(이하 재단)¹⁾ 같은 기관을 설립하는 일은 의무가 아니라 선택이기 때문에 문화자치시대에 맞는 추진체계의 구성은 지자체의 선택에 달렸음

3) 다양해지는 문화정책 영역 및 문화적 욕구

- 삶의 질이 중요해지면서 높아지는 지역주민의 문화적 욕구와 다양해지는 문화정책 영역을 담당하는 전문조직이 필요해짐
 - 「문화예술교육진흥법」, 「예술인복지증진법」, 「국민여가증진법」, 「국제문화교류진흥법」 등 국민의 문화적 삶과 관련된 영역에서 법률이 제정되었고, 각 분야별로 법정계획을 수립하여 다양한 사업이 추진되고 있기 때문에 이를 지역에서 수행할 수 있는 전문화된 추진체계가 필요해짐
- 주민의 문화 활동이 단순관람 수준에서 활동 참여 수준으로 나아가고 있는데, 이를 뒷받침할 기반으로 수준 높은 프로그램을 구상하고 집행할 조직과 역량이 정책적으로 요구됨

4) 기초자치단체 단위의 문화정책 추진체계 미흡

- 문화적 삶의 질과 관련한 다양한 정책이 진행되고 있으며 동시에 지방분권이라는 흐름에 따라 사업과 재정이 지방으로 이양되고 있으나, 전라북도에는 이를 담당할 종합적인 추진체계가 마련되어 있지 않음
 - 전라북도에는 ‘전라북도문화관광재단’, ‘전주문화재단’, ‘익산문화관광재단’, ‘완주문화재단’이 설립되어 있으며, 나머지 시군에서는 예술인조직이나 민간단체, 지방문화원 등을 통해 정책이 분산적으로 실행되고 있음
- 지역문화재단이 지역문화정책 추진체계의 정답은 아니기 때문에 기존 조직이나 민간단체를 활용하여 정책을 지역주민에게 매개해줄 수 있다면 큰 문제가 되지 않으나, 갈수록 문화정책 영역이 다양해지고

1) 이 연구에서는 지역문화재단을 ‘재단’으로, 광역시도의 문화재단(문화관광재단, 문화예술재단 포함)을 ‘광역재단’으로, 기초자치단체(시군구)의 문화재단(문화관광재단, 문화예술재단 포함)을 ‘기초재단’으로 쓰겠음

정책실행에 전문성이 필요해지면서 전문인력에 의해 운영되는 전문 조직이 중요해짐

- 이러한 맥락에서 전라북도 시군에서 지역문화정책을 총괄하는 재단을 설립하려는 움직임이 생겨나고 있으며, 지역문화재단을 설립하는데 있어 지역여건에 맞는 재단을 설립해야 한다는 목소리가 높아짐

나. 연구목적

1) 재단 설립에 대한 지역 내 담론 분석

- 재단 설립에 대한 지역 내 찬반논쟁을 비롯하여, 재단과 관련되어 있는 지역문화주체 사이에서 나타나는 다양한 담론을 분석함
- 재단 설립과 관련된 지역 언론의 보도내용과 재단 설립과 관련된 관계자의 인터뷰를 통하여 분석된 담론을 중심으로 재단 설립에 대한 지역 내 부정적 인식의 실태와 해결방안을 탐색함

2) 재단 설립의 필요성 분석

- 재단 설립에 대한 부정적 인식을 해소하면서 동시에 재단 설립의 사회적 합의를 이끌어내기 위한 재단 설립의 필요성을 도출함
- 재단이 설립되어 있지 않은 전라북도 시군 중에서 재단 설립에 의지를 보이고 있는 지자체를 대상으로 재단의 사회적 인식을 살펴보고, 이러한 인식에 대응하는 필요성을 분석함

3) 재단 설립에 대한 기초 정보 제공

- 재단 설립하고 있거나 향후 재단을 설립하려는 시군이 재단 설립을 추진할 때 필요한 기초 정보를 제공함
- 종합하면, 이 연구는 문화자치시대에 지역문화를 진흥시킬 추진체계로서 재단 설립이 왜 필요한지를 밝히고, 기초재단을 설립하는데 필요한 기초정보를 제공하여 시군재단 설립에 실질적인 도움을 주고자 함

2. 선행연구 검토

가. 재단 설립에 관한 연구

- 지역문화재단을 다루는 연구는 크게 재단 설립의 필요성과 방향을 다루는 연구와 재단운영의 문제점을 짚고 발전 방안을 찾는 연구로 나뉘어짐
- 재단 설립에 관한 연구는 지자체에서 수행하는 기본계획 수립 정책 연구와 특정 지역 또는 재단을 사례로 하여 재단의 필요성과 역할을 다루는 석사학위논문(예, 이경주, 2017, 이정희, 2009, 이종균, 2017)이 주를 이루고 있음
- 이러한 연구에서는 대체로 재단이 필요하다는 전제 아래 왜 필요한지가 법률적인 측면에서 설명되거나, 지역주민의 문화복지적 측면에서 재단의 필요성이 강조(예, 송은아·임준묵, 2018)되는가 하면, 정책환경의 변화(예, 문화예술교육 확대, 생활문화 확산)가 핵심요인으로 제시됨
- 재단 운영 활성화를 다루는 연구에서는 ‘팔 길이 원칙’으로 대변되는 주장, 즉 재단의 독립성과 운영의 자율성이 확보되어야 하며, 지자체·지역문화예술단체·문화예술인·지역주민 간 거버넌스가 구축되어야 한다고 강조함
- 재단 설립을 위한 기본계획 수립 연구에서는 재단 설립에 따른 경제적 측면을 분석하는데, 대체로 정량적인 분석보다 정성적인 측면에서 경제적 효과가 있다고 설명됨(예, 재단이 문화시설을 운영함으로써 효율성이 확보되어 예산이 절감된다는 식의 주장)
- 지자체가 출자·출연기관을 설립할 때 반드시 경제적 타당성을 분석하도록 강제한 「지방자치단체 출자·출연기관 설립에 관한 법률」이 개정된 이후 경제적 측면의 정량적 분석이 포함됨
- 그런데 이러한 연구들이 강조하는 재단 설립의 필요성과 타당성은 대체로 일반적인 수준(예, 팔길이 원칙이나 거버넌스)에 머물러 있어 실제 재단을 설립을 검토하는 지자체 입장에서 큰 도움을 얻기 어려움

- 재단 설립에 대한 매뉴얼을 제시한 연구(예, 문화체육관광부, 2014)나 정책보고서(인천문화재단, 2018) 등이 재단 설립과정별로 세부내용을 설명하고, 전국에 설립되어 있는 재단을 유형화하여 실무적인 도움을 제공하고 있으나, 이러한 연구는 전국 단위의 표준적인 모델(매뉴얼)을 제시하고 있어 여건에 따라 재단 설립의 필요성과 방향이 달라지는 지역 현실이 반영되어 있다고 볼 수 없음
- 기존 연구에서는 재단이 설립되어야 하는 이유로 주로 법률적 측면이 강조되거나, ‘문화체육관광부가 지역문화재단 체계를 통하여 사업을 지원하고 있기 때문에 문화정책을 추진하기 위해서, 특히 국비를 확보하기 위해서 재단이 필요하다’는 식의 재단 설립이 전제된 상태에서 설립목적과 방향이 논의되어 왔음
- 이러한 주장에 따르면 결국 재단이 설립되어 있지 않은 지역은 법률적 의무를 다하고 있지 않거나, 지자체가 문화정책의 흐름을 따라가지 못한 채 지역문화를 진흥시키려는 의지가 없다는 식으로 이야기가 이어짐
- 그런데 재단이 설립되어 있지 않은 지역에서는 지자체의 의지가 강하다고 하더라도(새롭게 당선된 지자체 장의 공약임에도 불구하고) 재단 설립에 대한 찬반 의견이 나뉘어져 있거나 재단 설립의 지역적 필요성이 명확하게 제시되지 못하여 재단이 설립되지 못하는 경우가 있음
- 또한 재단 운영의 방향성에 대한 제언 역시 지역 여건에 맞지 않는 경우가 많은데, 예를 들어, 문화행정의 거버넌스를 주장하지만 일부 지역에서는 거버넌스의 한 축을 담당할 문화예술단체가 없거나 적극적으로 활동하는 문화예술인이 턱없이 부족한 경우가 많음
- 따라서 재단이 설립되고 있지 않은 이유를 지역의 관점에서 들여다보고 지역에서의 재단 설립에 대한 인식에 대응하는 필요성이 제시되어야 함

나. 재단 운영에 관한 연구

- 재단 운영과 관련한 연구에서는 현재의 재단 운영이 문제가 많다는 전제 아래, 재단을 운영하면서 불거지는 문제는 무엇이며, 문제를 초래하는 요인이 무엇인지, 이를 해결할 방안은 무엇인지가 다뤄짐
- 재단 운영에 영향을 주는 요인이나 활성화 과제를 바라보는 방식은 재단의 외부 또는 내부에서 원인과 해결책을 찾는 것에 따라 나뉘는데, 외부 요인에서 문제점과 해결책을 찾는 연구들은 정부정책, 지자체의 통제 등 행정에 영향을 받아 운영의 자율성을 확보하지 못하였다는 점에 주목함
- 예를 들어, 김해보·장원호(2015)는 신제도주의 동형화 이론을 통하여 지역문화재단의 운영에 미치는 요인을 분석하였는데, 문화체육관광부 예산을 지원받아 사업을 추진하는 현 재단의 운영방식으로 인하여 광역재단의 사업이 동일화 되는 현상이 나타나고 있다고 지적함
- 금성희(2019) 역시 문화재단이 “중앙과 지역의 재정 지원에 의한 문화사업을 위탁받고 집행하는 부분이 많아 해당 지자체의 관리 감독 하에서 관료화 및 경직적 상태를 드러”냄으로써, “관료적·정치적 영역의 책임성에 집중하는 것으로 나타났다”고 주장함
- 백옥선(2017)이나 장웅조·이다현(2018)과 같은 연구자들은 현재 재단은 지자체의 지나친 통제에 의해서 운영됨으로써 독립성과 자율성을 확보하지 못하고 있다고 지적하면서, 지자체·문화예술단체·지역주민 간 거버넌스를 통하여 ‘팔 길이 원칙’이 강화되어야 한다고 주장함
- 재단 내부에서 운영의 문제점과 발전 방안을 찾는 연구들은 재단 경영자의 역량 및 리더십에 주목하거나(예, 김혁수·김지원, 2016, 박상언, 2016), 관료주의적 재단운동을 비판함(예, 최경미, 2017)
- 재단을 운영하는데 경영자가 능력이 부족하거나 리더십이 없다는 등의 문제제기는 지극히 경영자의 개인적 측면에서 바라본 것이지만, 재단을 운영하는데 관료적인 양태가 보인다는 지적은 결국 재단의 독립

성과 자율성이 보장받지 못한 채 지자체의 통제 아래에 있다는 것을 의미함

- 이러한 논의의 흐름을 따라가다 보면 재단의 자율성과 독립성을 확보하지 못한 이유가 지자체 담당 직원의 역량부족이나 재단에 대한 잘못된 인식, 또는 재단 경영자(또는 직원)의 관료적 태도 때문이라는 식으로 귀결될 수 있음
- 문제의 해결 방안 또한 지자체 직원이나 재단 직원의 개인적인 측면(인식의 전환, 역량의 강화 등)에서 찾아지게 됨
- 재단 설립 논의에서 불거지는 갈등과 재단 운영에서 나타나는 문제는 단순히 지자체 직원이나 재단의 직원 또는 경영자의 개인적인 측면에서 비롯된다기보다 문화정책의 흐름과 이에 따른 정부와 지자체의 관계, 지역이 처한 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 환경이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있음
- 지역문화진흥법 제정으로 재단 설립의 법률적 타당성이 확보되고, 문화체육관광부가 지역분권에 맞춰 사업을 지방으로 이양하면서 이를 담당할 기관이 필요해지고 있음에도 불구하고 여전히 많은 지역에서 재단을 설립하지 않고 있으며, 설립하려는 지역에서도 찬반 논쟁이 치열하게 벌어짐
- 이러한 배경에는 그 지역만이 가지는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요인이 작용하기 때문이므로, 재단 설립의 필요성과 재단 운영의 방향이 도출되기 위해서는 해당 지역의 복합적인 요인이 분석되어야 함
- 이 연구에서는 지역에서의 설립에 대한 다양한 의견을 반영하여 재단 설립의 필요성을 살펴보고자 하며, 재단 설립 방향 역시 지역의 복합적 요인을 고려하여 제시하고자 함

3. 연구내용과 연구방법

가. 연구내용

1) 연구범위

- 시군재단을 설립하는데 있어 필요한 기초정보를 제공하는데 이 연구의 목적이 있으므로, 이 연구에서 다루는 공간적 범위는 재단이 설립되어 있지 않은 11개 시·군(군산시, 남원시, 정읍시, 김제시, 고창군, 부안군, 임실군, 무주군, 진안군, 장수군, 순창군)이라고 할 수 있음
- 시간적 범위는 이 연구가 수행되는 2019년 이후임

2) 세부 연구내용

- 기초재단의 현황과 특성
 - 기초재단의 전국적인 설립 현황과 분야별 주요 특성을 분석하되, 기초재단 설립 목적에 따른 유형과 특성, 현재 운영되는 기초재단의 주요사업별 유형과 특성, 주요 조직체계와 재정, 인력의 구성과 특성에 대하여 분석함
- 기초재단의 정책동향과 환경
 - 기초재단 설립과 관련한 정책동향을 분석하여 전라북도에서 기초재단을 설립하는데 적용 가능한 시사점을 도출함
 - 재단 설립과 관련한 지역언론의 보도내용을 활용하여 기초재단 설립에 대한 지역에서의 부정적 인식을 분석하고, 실천 과제를 탐구함
- 기초재단 설립에 대한 담론
 - 이 연구에서는 일차적으로 기초재단 설립과 관련하여 지역에서 나타나는 부정적인 인식(담론)을 분석함
 - 지역언론의 보도내용, 관계자 인터뷰 등을 종합하여 재단 설립에 대한 부정적 담론의 주요 키워드를 도출하고 키워드에 대응하는 필요성을 탐구함
- 기초재단 설립의 필요성
 - 재단 설립에 부정적인 인식을 해소하기 위한 담론별로 대응하는 필요성을 유형화하고, 각 유형에 따라 필요성과 관련된 주요 사례를 살펴봄
 - 필요성과 관련된 주요 사례는 전라북도 내 재단 사례를 활용하되, 내용에 따라 다른 지역의 적용 사례를 검토함

2

장

기초재단 설립 및 운영 현황

Jeonbuk Institute

-
1. 개념과 목적
 2. 기초재단 현황

제2장 기초재단 설립 및 운영 현황

1. 개념과 목적

가. 개념

1) 문화재단

- 일반적으로 재단은 “출연자 혹은 기부자가 제공하는 영속적 자산을 근거로 비정부 및 비영리 기관으로서 독립성과 개방성을 유지하면서, 사회 전반의 공공이익을 위해 기부금 조성이나 프로그램 운영 등의 방법을 통해 전문화·조직화·제도화된 자선을 실행하는 기관”을 말함
 - 재단법인은 ① 독립적 기금 및 이사회로 구성된 독립된 조직이며, ② 자기가 아닌 다른 기관이나 사업, 활동 등에 대한 재정지원을 통해 공공복리를 향상시키는 것이 주된 목적이며, ③ 비영리·비정부의 형태를 띠는 것이 특징임
- 문화재단은 설립주체에 따라 기업문화재단과 공공문화재단으로 구분되는데, 여기에서 말하는 문화재단은 「공직자 윤리법」 제3조의2(공직유관단체) 제1항 3호 ‘정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하는 기관·단체’에 해당하는 ‘공직유관단체’라고 할 수 있음
- 즉 문화재단은 독립 기금 및 조직 형태를 가진 비영리·비정부 형태의 공직유관단체로서, 문화 분야에서 공공복리를 향상시키는 것을 목적으로 정부 및 지방자치단체가 재정의 전부 또는 일부를 출연한 재단법인을 말함

2) 지역문화재단

- ‘지역문화재단’은 「지역문화진흥법」 제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등) 제1항에 규정되어 있는데, “지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행”하기 위하여 지방자치단체의 장이 설립·운영할 수 있다고 명시됨

- 「지역문화진흥법」에는 지역문화재단을 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용할 것(제2항)으로 명시되어 있고, 「지역문화진흥법 시행령」에는 지역문화재단의 설립 및 운영에 관한 조례에 대하여 명시되어 있음
- 지역문화재단은 문화 분야의 공공복리를 향상시키기 위하여 지방자치단체의 장이 지역에 설립하는 재단법인으로, 민법 제32조와 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제28조 제2항에 근거하여 설립됨

[표 1] 지역문화재단 설립의 법률적 근거

법률	주요 내용
민법 32조 (비영리법인의 설립과 허가)	학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.
공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률 제2조	이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 자금, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용한다.
지역문화진흥법 제5장 19조 1항	지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.

- 지역문화진흥법 시행령에서는 지역문화재단 설립 및 운영에 관한 조례에 담겨질 사업으로 아래의 내용을 제시하는데, 이를 종합해보면 지역문화재단은 지방자치단체가 지역문화(지역문화진흥법에서 정의하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업) 정책을 전문적이고 효과적으로 추진하기 위해 설립한 지역문화진흥기관이라고 할 수 있음

[표 2] 지역문화재단 법률적 사업 범위

지역문화진흥법 시행령 제21조 제2항 : 지역문화재단의 사업 범위
1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원 2. 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문 3. 지역문화전문인력의 양성 및 지원 4. 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 5. 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무 6. 그 밖에 지역문화진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

나. 설립목적

1) 팔 길이 원칙 (arm's length principle)

- 2000년대에 들어 한국문화예술위원회의 설립을 비롯해 정부와 지역 모두 문화예술 영역을 민간 전문기구에 위임하는 새로운 거버넌스 시스템을 구축하기 시작하였고, 문화의 자율성과 전문성을 존중해야 한다는 주장이 설득력을 얻으면서 재단 설립이 붐을 일으킴(이현식, 2009)
- 문화 영역의 거버넌스를 구축하기 위하여 검토한 국외 사례가 영국예술위원회이며, 이 기관에서 원칙으로 내세운 ‘팔 길이 원칙(arm's length principle)’이 우리나라 재단 설립의 중요한 배경으로 제시됨
 - 서울문화재단 설립 및 운영 기본계획 연구(2003) : 공공기관을 설립하여 문화예술을 진흥한다는 목적성, 문화예술진흥에 있어 ‘팔 길이 원칙’과 ‘공공적 지원 시스템 구성’ 등을 고려하여 ‘재단’을 제안

2) 민간기부 촉진

- 지방자치단체들이 문화영역의 거버넌스 기구로서 재단을 선호한 이유 중 하나는 기부금 유치와 같은 현실적인 요인이 작용하였음
 - “지역 입장에서 보면 재정이 열악한 상황에서 재단을 통해 제도적으로 기부금을 확보할 수 있다는 점이 매력적이었음. 현실적으로 계약 문제라든지, 정치적 외풍에서 자유로울 수 있다든지 혹은 기타 주류 및 비주류 등 사회적 편견으로부터 자유로울 수 있다는 점에서도 매력적인 기구임”(손경년, 2004)
- 지방자치단체는 「기부금품모집규제법」에 의해 기부금품을 모집할 수 없기 때문에 민간재단을 설립하여 부족한 재원을 확보하고, 이를 예술현장에 지원하는 전략을 구상한 것임
- 이러한 이유에서 재단 관련 조례나 정관에 ‘민간기부 촉진’이라는 목적 및 사업이 명시되어 있음

3) 전문능력 함양

- 문화적 삶의 질이 중요해지면서 문화예술에 대한 지역주민의 욕구가 증가하였고, 높아진 지역주민의 문화적 수요를 충족시키기 위해 지방자치단체는 전문성과 공공성을 바탕으로 한 전문기관을 설립함(이장민, 2010)

- 행정기관이 행정업무의 전문성을 가지면서 예산 운용에 있어 투명성을 갖춘 반면, 순환보직 등의 이유로 인하여 정책담당자의 전문성이 떨어지고 시급한 현안에 신속하게 대응하지 못하는 유연성 부족의 문제가 노출됨
- 문화시설 운영이 대표적인 사례인데, 정형화된 조직 안에 있는 공무원이 문화시설을 직접 운영하면서 전문성과 효율성이 떨어지는 문제가 발생하였고, 공공문화시설로서의 공공성을 높이면서 동시에 자체적으로 재원을 조성하여 효율화를 꾀하는 방안으로 민간재단에 위탁하는 방안이 붐을 이룸

4) 지역문화 특화

- 지방자치제의 시작과 더불어 지방자치단체는 지역에 맞는 정책을 개발하여 지역문화 정체성을 확립하는데 역점을 두기 시작하였고, 이를 위한 방안으로 재단을 설립하여 “하향식 전달방식에서 맞춤형 지역 정책 개발로 변화를 꾀하게 됨”(한선미, 2010)
- 지역문화를 특화하는 문화도시 조성 전략이 지역에서 중요한 정책으로 부각되었다는 점도 재단 설립에 힘을 실어줌



[그림 1] 지역문화재단의 설립 목적

2. 기초재단 현황

가. 설립 현황

1) 연차별 설립 현황

- 2018년 12월을 기준으로 전국에 설립되어 있는 재단은 87개이며, 최근 들어 기초재단의 설립이 급격하게 늘어나고 있음
 - 광역재단 16개 : 경상북도만 미(未)설립(현재 재단설립 논의 중)
 - 기초재단 71개 : 226개 기초자치단체 대비 설립 비율 33.1%
- 기초재단은 2008년 이후에 급속도로 늘어났으며, 최근 기초재단 설립을 위한 타당성 조사를 수행 중인 지역이 많아 기초재단 설립이 앞으로 꾸준히 늘어날 것으로 보임
 - 전문가들은 5년 내에 기초재단 설립 지역이 100개가 넘을 것으로 전망함



[그림 2] 연도별 전국 시군구 문화재단 설립 현황

- 시군구 중 시지역의 재단설립이 상대적으로 활발함
 - 지방선거 주기와 맞물려 재단 설립이 급증(민선 시작 2년차)하고 있으며, 지역문화정책이 확대되기 시작한 2010년 이후에 지속적으로 증가함

2) 지역별 설립 현황

○ 기초재단 71개 중 시 지역에 34개, 군 지역에 13개, 구 지역에 24개의 기초재단이 설립되어 있음

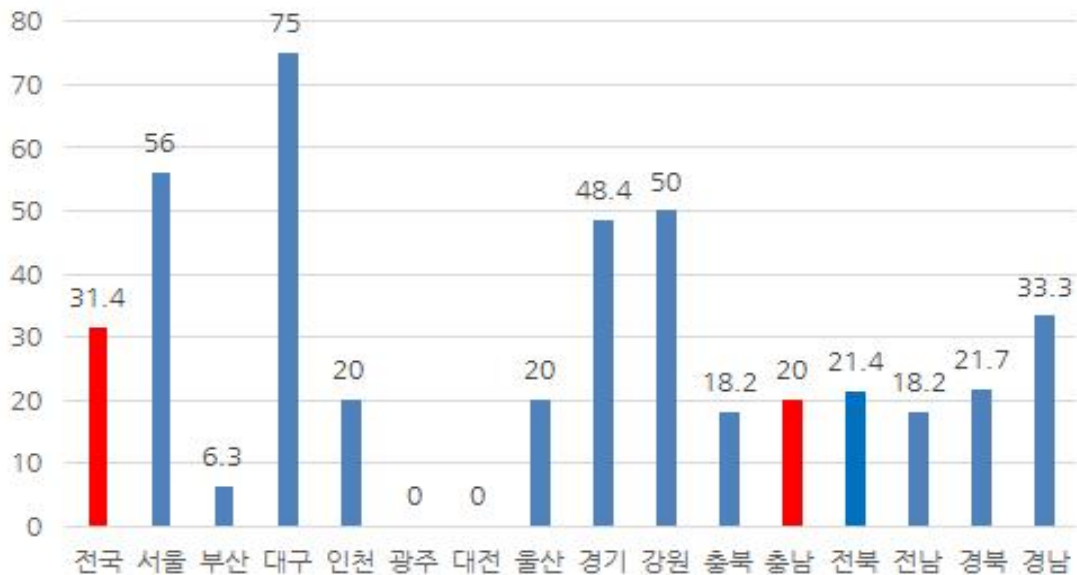
○ 기초자치단체 수 대비 문화재단 설립 비율을 보면 전국 평균 31.4%이며, 전라북도에서의 설립비율은 전국 평균보다 약간 낮은 약 21.4%임

- 기초재단 설립비율을 시·군·구로 구분해보면, 시 지역은 45.3%(전체 75개 지역 중 34개 지역에서 재단 설립), 군 지역은 15.8%(전체 82개 지역 중 13개 지역에서 재단 설립), 구 지역은 34.8%(전체 69개 지역 중 24개 지역에서 재단 설립)로 나타나 대체로 시 지역에서 재단 설립이 활발한 것을 알 수 있음

[표 3] 광역단위별 기초문화재단 설립 현황

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
시군구 수	226	25	16	8	10	5	5	5	31	18	11	15	14	22	23	18
재단 수	71	14	1	6	2	0	0	1	15	9	2	3	3	4	5	6
설립비율 (%)	31.4	56	6.3	75	20	0	0	20	48.4	50	18.2	20	21.4	18.2	21.7	33.3

자료 : 문화체육관광부(2018), 「2018 전국문화기반시설 총람」 참조



[그림 3] 광역단위별 기초자치단체 수 대비 기초문화재단 설립 비율

나. 운영 현황

1) 재정 및 직원 현황

- 구 지역을 제외한 시·군 지역 기초재단의 최초출연금은 전국 평균 5.8억원으로 나타났으며, 이 중 시군 출연금이 4.8억원이었음
 - 시와 군으로 구분하면, 시 지역은 평균 6.2억원, 군 지역은 평균 5.2억원임
- 연간 운영예산은 36.7억원이었으며, 이중 국고는 2.7억원이었음
 - 시와 군으로 구분하면, 시 지역은 평균 47.6억원에 국고가 3.7억원, 군 지역은 평균 23.2억원에 국고가 0.9억원임
- 정규직은 전국 평균 11.4명(시 13.9명, 군 8.3명)으로 나타남

[표 4] 전국 시·군 지역 문화재단의 운영 현황

구분	정규직 (명)	최초출연금(억원)			예산(억원)					사무실 면적 (㎡)
		시군 출연금	기타	합계	예산	국고	자체	기타	합계	
시·군 평균	11.4	4.8	6.7	5.8	29.4	2.7	7.8	6.7	36.7	3643.6

자료 : 문화체육관광부(2018), 「2018 전국문화기반시설 총람」 참조

[표 5] 전국 시 지역 문화재단의 운영 현황

구분	정규직 (명)	최초출연금(억원)			예산(억원)					사무실 면적 (㎡)
		시군 출연금	기타	합계	예산	국고	자체	기타	합계	
오산문화재단	26	17	1	18	55	2	2	2	61	895
여주세종문화재단	13	0.1	-	0.1	57	-	-	-	57	336.74
원주문화재단	20	10	-	10	79	5.7	1.9	1.4	88	1355.37
강릉문화재단	12	10	1.6	11.6	6	7.8	12.5	15.4	41	99
충주중원문화재단	7	1	-	1	26	-	-	-	26	104.4
아산문화재단	7	2	-	2	23.8	-	8.2	-	32	824.1
당진문화재단	20	3	-	3	38	1	5	1	45	103
전주문화재단	18	0.9	-	0.9	42	8	15	-	65	241.3
익산문화재단	15	5	-	5	-	1	18	7	26	59
목포문화재단	3	0.1	-	0.1	16	0.5	0.1	0.4	17	28.1
경주문화재단	10	0.5	-	0.5	42	-	6	35	83	23,000
영주문화관광재단	4	1.5	-	1.5	12	1.6	-	6	19.6	192
포항문화재단	20	0.5	-	0.5	72	6	22	-	100	295
사천문화재단	-	3	9.7	12.7	8.42	6	0.12	0.4	1.94	524
거제문화예술재단	16	0.01	-	0.01	30	-	18	-	48	125
밀양문화재단	17	32	-	32	50	1	-	-	51	1234.56
시 지역 평균	13.9	5.4	4.1	6.2	37.1	3.7	9.7	7.6	47.6	1838.5

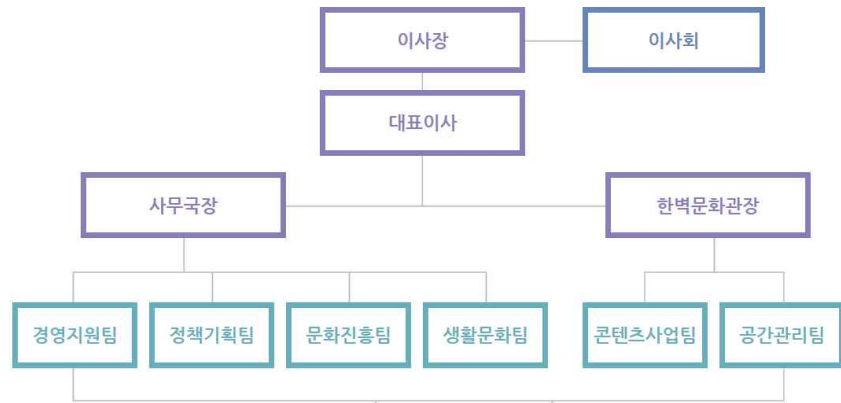
[표 6] 전국 군 지역 문화재단의 운영 현황

구분	정규직 (명)	최초출연금(억원)			예산(억원)					사무실 면적 (㎡)
		시군 출연금	기타	합계	예산	국고	자체	기타	합계	
영월문화재단	-	0.1	-	0.1	21	-	2	-	23	50
(재)평창문화예술재단	6	-	1	1	4	1	-	-	5	83.85
정선아리랑문화재단	11	0.1	-	0.1	53	1	-	-	54	131.7
인제군문화재단	15	-	-	-	52.91	-	4.29	-	57.2	146.2
홍천문화재단	5	-	32.9	32.9	23.6	-	-	-	23.6	148.2
횡성문화재단	8	17.9	-	17.9	38.5	0.5	-	-	39	70
백제문화제추진위원회	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
영동축제관광재단	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
완주문화재단	8	2	-	2	10	1	-	-	11	465.72
영암문화재단	18	1	-	1	2	-	5	-	7	133.5
담양군문화재단	4	-	0.5	0.5	12.19	-	-	-	12.19	60
강진군문화재단	3	0.5	-	0.5	4	-	-	-	4	100
청송문화관광재단	9	2	-	2	22	1.06	9	-	32.06	48
청도우리정신문화재단	3	4	-	4	6	-	2	4	12	71167.97
거창문화재단	9	-	0.5	0.5	18	1	1.6	0.7	22	-
군 지역 평균	8.3	3.5	8.7	5.2	20.6	0.9	4	2.4	23.2	6050.4

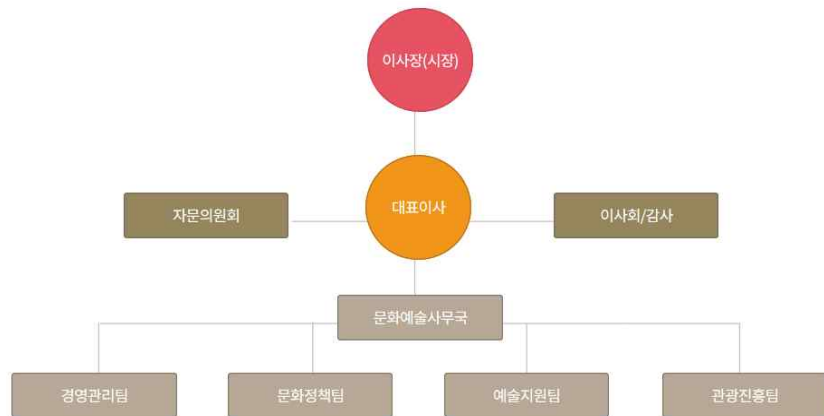
2) 조직 현황

- 재단의 조직구성은 대부분 이사장, 대표이사(상임이사), 본부장(사무국장), 팀장 체제로 구성되어 있음
- 이사장은 대부분 지자체 단체장이 맡지만 일부 지역에서 민간에서 선임된 이사장이 업무를 수행하고 있으며, 지자체 단체장이 이사장인 경우 대표이사(상임이사)가 재단을 대표하여 직무를 수행함
- 실무조직으로는 사무국 또는 본부체제를 두고 있으며, 사무국은 사무국장이 본부체제에서는 본부장이 실무를 책임지고 업무를 총괄하고 있음
- 전라북도 기초재단의 경우, 세 지역(전주, 익산, 완주) 모두 이사장을 지자체장이 맡고 있으며, 대표이사 또는 상임이사가 업무를 총괄하고 있고, 사무국-팀 체제로 꾸려져 있음

- 전주문화재단이 위탁 운영하는 한벽문화관을 제외하면 기초재단 모두 4개팀으로 구성되어 있고, 1개 경영지원팀과 3개 실무팀으로 나뉘어 있음



[그림 4] 전주문화재단 조직도



[그림 5] 익산문화관광재단 조직도



[그림 6] 완주문화재단 조직도

- 전국의 기초재단이 수행하는 업무에 따라 조직을 경영, 정책기획, 문화사업, 시설운영으로 나누고 세부조직과 사업내용을 구분하면 다음과 같음

구분		명시된 역할	조직 내 부서명
경영	경영 일반	행정지원, 재무관리, 인사, 회계, 시설관리, 계약, 노무, 이사회 운영, 업무보고, 총무, 급여, 복무, 평가, 성과관리, 감사, 정관, 안전, 구매, 조직진단, 고객만족(CS), 상호회운영, 동호회운영 등	관리부(팀), 경영지원팀(부), 행정지원팀(부), 경영관리팀, 사무국, 총무부(팀), 경영기획팀(실/부), 경영관리팀, 총무회계팀, 경영전략팀(부), 기획조정팀, 운영관리팀
	홍보	홍보기획, 마케팅, 온라인홍보, 보도자료작성, 재단종합홍보, 언론사관리 및 대응, 홈페이지운영, 문화이벤트사업관리, 문화예술정보지 발간계획수립 및 기획, 종합홍보책자 제작, 후원회관리, 소셜네트워크 및 블로그 기사단 운영, 정책자문협의회 운영, 대외홍보 등	홍보마케팅실(팀), 기획홍보팀(부), 홍보지원팀, 홍보미디어실, 홍보팀
정책	정책 기획	대외정책개발, 조사연구, 전략과제 및 정책개발, 재단사업 및 정책 기획, 대외협력, 문화정책연구개발, 재단 사업기획·조사·연구, 문화정책관련 사업, 문화사업개발 및 시행, 사회적 경제	정책연구부, 정책기획팀, 문화정책팀(지원실/실), 정책협력팀, 기획부, 사업기획팀
문화사업	공연 전시	공연기획, 상주단체관리, 공연홍보, 마케팅, 공연장대관, 회원관리, 국내외교류업무, 티켓관련업무, 공연 및 행사안내, 공연사업 계획수립 및 분석, 하우스운영, 티켓매니징, 전시일반, 기획전시, 기획대관전시, 국내외 미술관교류협력, 소장품수집 및 관리, 유관기관대외협력, 관련기업협찬, 후원회운영, 홈페이지관리, 교육사업	공연기획팀(부), 공연사업팀(부), 전시사업팀, 전시기획팀(부), 공연마케팅팀, 전시교육팀, 전시홍보팀
	문화 예술 교육	교육사업지원, 교육사업홍보, 공모, 교육기획, 문화예술아카데미, 지역인접 교육프로그램개발, 각종공모사업진행	문화교육사업팀, 교육사업부, 문화교육팀, 문화예술교육팀, 예술교육부(팀)
	생활 문화	문화예술교육지원사업, 시민동아리 네트워크 운영, 지역문화예술공동체 운영, 지역문화축제기획운영	시민문화팀, 생활문화팀

구분		명시된 역할	조직 내 부서명
문화사업	영상사업	영상시설장비운영, 영상교육, 위탁교육프로그램, 인터넷방송운영	영상사업팀
	문화예술진흥	문화공동체사업, 지역문화예술지원사업, 예술단체관리, 문화예술교육 기획 및 개발, 문화매개인력육성, 문화예술교육기관 및 시설교류, 아카데미안내 및 홈페이지관리, 아카데미수강생 관리, 문화정책개발 및 연구, 예술단체활성화사업, 문화재단 인프라구축사업, 문화공간시설운영, 문화예술창작사업, 공연행사기획, 재단행사지원, 문예사업홍보, 중장기 종합계획, 자원봉사자 및 도우미 운영, 문화예술인 등 관리, 예술단 운영, 상주단체육성지원, 창작공간활성화, 지원사업, 지역축제사업	문화사업팀(부), 사업운영팀, 예술지원팀, 예술진흥팀, 문예기획부, 문예사업부, 문화예술부, 예술문화팀, 창작지원팀, 문화진흥팀, 문화기획부(팀)
	축제	축제사업, 축제기획 및 시행, 축제행사, 일반사무, 출연자 출연 및 계약, 대표축제지원, 축제	시민축제팀, 축제기획단, 축제문화부, 축제추진팀
시설운영	시설운영	소방, 시설, 통신, 전기, 미화, 건축, 경비, 용역, 관리 및 안전관리, 공사설계시행 및 감독, 주차장관리, 회의실관리, 위탁시설 운영에 관한 종합계획수립·조정, 위탁시설대관, 청사방호 및 방화관리, 문화시설제반 행정·기획·홍보, 무대음향, 무대조명, 무대감독, 무대장치, 무대기계, 무대행정, 무대운영 및 관리	친환경시설팀, 시설관리팀, 시설부, 시설운영부(팀), 운영지원팀, 문화시설팀, 무대기술팀(부), 무대운영팀(부), 무대예술팀(부)
	고객지원	임대, 주차, 식음료사업, 카페운영, 아트샵운영, 고객 편의시설관리, 안내데스크	고객 지원팀

자료 : 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

- 일부 기초재단에서는 사업의 규모 및 성격에 따라 다른 재단과는 차별화된 조직이 별도로 구성되어 운영됨

영역	지역	조직	역할
청소년	군포	청소년활동본부	청소년활동사업, 청소년교육사업, 방과후아카데미사업, 수련원사업, 문화의집사업, 청소년시설 운영 및 관리
	대구	도심재생문화팀	도심재생에 관한 사업수행, 문화예술진흥에 관한사업수행
	중구	패션주얼리전문타운팀	패션주얼리전문타운 운영 및 시설관리
지역특화사업	안산	단원사업부	단원미술관업무, 김홍도 콘텐츠연구및개발, 전시기획 및 운영, 미술관교류 및 협력사업, 미술관대관, 교육프로그램 기획 및 운영, 미술관 대외홍보, 미술관 시설관리, 소장품 및 자산 관리, 부서서무, 단원미술제 추진, 어린이 미술프로그램 개발 및 운영
	청주	비엔날레	공예클러스터 및 공예상설관 조성관련업무, 공예문화 및 공예산업정책개발/연구, 공예비엔날레 기획/실행/평가, 공예비엔날레 홍보/마케팅업무, 공예분야 국·내외 교류사업 전개
	정선	연구개발팀	재단 및 정선아리랑 관련 정책개발, 정선아리랑 관련연구/조사/학술관련사업, 정선아리랑관련 콘텐츠 및 프로그램개발, 정선아리랑관련 정보구축 및 관리
관광	강릉	강원마을치유 의료관광사업단	예술치유형 의료관광 사업 진행
	화성	관광개발팀	관광개발, 상품개발
	수원	관광기획팀	수원관광 종합기획 조정, 관광종합프로그램개발, 관광안내 및 홍보기획
		관광운영팀	수입금 및 관광객현황관리, 국궁체험장, 화성열차운영, 화성 내 시설물임대, 부대시설물 유지관리, 관광안내소운영
		관광공연팀	관광활성화 공연프로그램 개발, 화성 내 상설공연, 기획공연, 전시, 화성행궁광장 사용승인
	경주	관광콘텐츠팀	

자료 : 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

3) 사업 현황 및 특성

- 기초재단 관련 조례 및 정관에 명시되어 있는 목적사업 및 정책범위를 종합하면, 다음과 같이 공통의 영역이 도출됨

1. 지역 기관 관리 및 운영
2. 문화예술 관계 자료 수집·관리·보급 및 조사·연구
3. 전통문화예술 및 문화유산 발굴·보존
4. 문화예술 창작·보급 및 문화예술 활동의 지원
5. 문화정책 수립 지원
6. 지역문화 행사·축제 운영 및 관리
7. 문화예술 교육 및 연구
8. 문화예술 국내·외 교류사업
9. 그 밖의 문화예술진흥을 위하여 시장(구청장)이 위탁하는 사업 관리 및 운영

자료 : 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

- 기초재단의 사업영역은 총 9개의 공통된 영역을 가지고 있는 것으로 나타나는 반면, 최근 지역문화정책의 흐름과 지역문화의 트렌드를 반영한 생활문화, 지역문화인력 양성 등의 영역은 명시되어 있는 곳이 적음
- 지역별 특성에 따라 일부 기초재단에서 특수한 사업 영역이 나타남

재단	특화사업
경주문화재단	카지노사업 유치
고래문화재단	울산고래축제 종합계획 수립과 집행조직 운영과 재원조달
도심재생문화재단	도심재생에 관한 사업
안양문화재단	안양공공예술 프로젝트(APAP) 수립 및 시행
청송문화재단	청송군 관광지 관리 및 운영, 청송군 3대 문화권 관리 및 운영, 청송 백자에 관한 운영
청주시문화산업진흥재단	청주국제공예비엔날레 행사 추진
종로문화재단	문화시설(도서관, 박물관, 미술관, 박물관, 문화센터, 공연장 등) 운영 및 관리

자료 : 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

- 광역재단의 설립 목적은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 문화예술교육, 공립 문화시설의 전문적·효율적 운영이라는 측면에서 거의 대동소이

한 반면, 기초재단의 설립 목적은 공립 문화시설의 운영을 위탁하여
비전문성과 비효율성의 문제를 효과적으로 극복하려는 것이 중요함

○ 시군 기초재단 중에서 시설을 운영하고 있는 재단은 다음과 같음

[표 7] 전국 시군 문화재단 중 문화시설 운영 현황

재단명	시설 운영	정규직
용인문화재단	문예회관, 예술단, 도서관 등 운영	86
부천문화재단	문화센터아트홀, 판타지아극장, 오정아트홀 등 운영	52
고양문화재단	위탁사업기관 및 공연장 운영	71
의정부예술의전당	전당 운영	40
하남문화재단	문화예술회관, 역사박물관 운영	30
화성시문화재단	동탄복합문화센터, 동탄아트스페이스, 아트홀 등	190
성남문화재단	아트센터 운영	96
안양문화예술재단	아트센터, 아트홀, 박물관 등 운영	62
안산문화재단	안산문화예술의 전당, 단원미술관 등 운영	54
수원문화재단	도서관, 공연장 운영	158
오산문화재단	문화예술회관, 시립 미술관	26
군포문화재단	문화예술회관, 수련관, 평생학습원 등 운영	106
김포문화재단	아트홀, 문화센터, 공연장 운영	43
광명문화재단	시민회관, 문화의집, 문학관 등 운영	-
여주세종문화재단	국악당, 시민회관 운영	13
춘천시문화재단	문화예술회관, 예술단(위탁)	29
강릉문화재단	창작공간(명주예술마당, 생활문화센터, 작은공연장 등 운영)	12
영월문화재단	문화예술회관 관리 및 운영	-
정선아리랑문화재단	아리랑 박물관, 예술단 운영 등	11
인제군문화재단	박물관, 문학관 운영, 하늘내린센터(공연장, 스포츠 센터 등)	15
홍천문화재단	문화예술회관, 미술관, 악기박물관 운영	5
횡성문화재단	문화예술회관	8
청주시문화사업진흥재단	문화산업 중심 게임센터, 랩 등 운영	38
아산문화재단	아산문화예술공작소 운영	7
천안문화재단	예술의전당	30
당진문화재단	문예의 전당	20
영암문화재단	기찬랜드, 가야금 테마공원, 기념관 운영	18
경주문화재단	예술의전당	10
청도우리정신문화재단	새마을운동 테마파크 운영	3
포항문화재단	예술회관, 아트홀 등 운영	20
창원문화재단	아트홀, 역사민속관 등 운영	80
사천문화재단	문화예술회관 운영	-
김해문화재단	문화의 전당, 가야테마파크 등	187
거제문화예술재단	문화예술회관	16
밀양문화재단	아트센터	17
거창문화재단	문화센터(공연장) 운영	9

자료 : 문화체육관광부(2018), 「전국 문화기반시설 총람」 참조

3

장

재단 설립의 인식 및 필요성

Jeonbuk Institute

-
1. 재단 설립의 사회적 인식
 2. 재단 설립의 필요성

제3장 재단 설립의 인식 및 필요성

1. 재단 설립의 사회적 인식

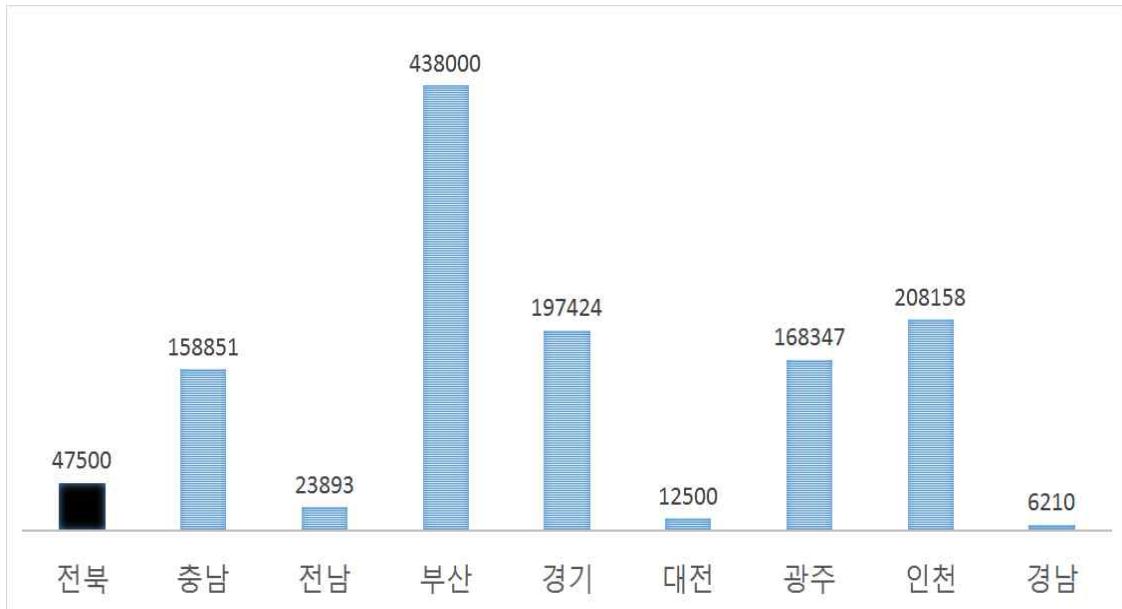
가. 재단 운영에 대한 평가

1) 팔 길이 원칙

- 재단 설립의 첫 번째 목적이자 원칙인 ‘팔 길이 원칙’과 관련하여 재단은 행정 뿐 아니라 서비스를 제공받거나 수혜를 입는 대상(예술인, 문화인, 단체, 기관, 지역주민 등)에게 많은 비판을 받고 있음
 - “많은 재단은 예술지원 업무를 그 중심업무로 하고 있고, 정부는 재단설립을 통해 전문성을 기하고, 현장성을 가하며, 팔 길이 원칙을 수행했다고 얘기한다. 그런데 과연 달라진 것이 있을까? 정부의 입장에서 보면 달라진 것은 하나도 없다. 정부가 나눠주는 것이나 예술위 혹은 재단이 나눠주는 것이 전혀 다르지 않다. 생각해 보라. 무엇이 다른가? 목표체계가 있었나, 예술현장의 자생력이나 경쟁력이 좋아졌나? 민원이 줄었나? 똑같다.”(라도삼, 2010: 4)

2) 민간기부 촉진

- 재단에서 유행하고 있는 크라우드펀딩, 메세나 지원사업, 재능기부 등은 민간기부 촉진과 관련되어 있는데, 이것만을 놓고 보면 재단의 설립 목적인 민간기부 촉진 또는 예술가와 민간과의 협력체계 구축 등이 제대로 이뤄지고 있는 것처럼 보임
- 하지만 재단의 기부금 모금 현황을 보면 유행처럼 번지는 기부 관련 말들과 사업명이 실제로는 당위적 문구에 그치고 있음을 알 수 있음
- 문예진흥기금마저 고갈되고, 기부금은 거의 밑바닥 수준이며, 예술가를 민간과 만나게 해주는 것조차 특별한 성과를 내지 못하고 있는데, 아래의 광역재단별 기부금 현황(2017년 기준)이 이를 뒷받침함



[그림 7] 광역문화재단별 기부금 현황 (2017년 결산서 기준. 단위: 천원)

자료: 광역문화재단 홈페이지 참조 (홈페이지에서 확인 가능한 자료만 첨부)

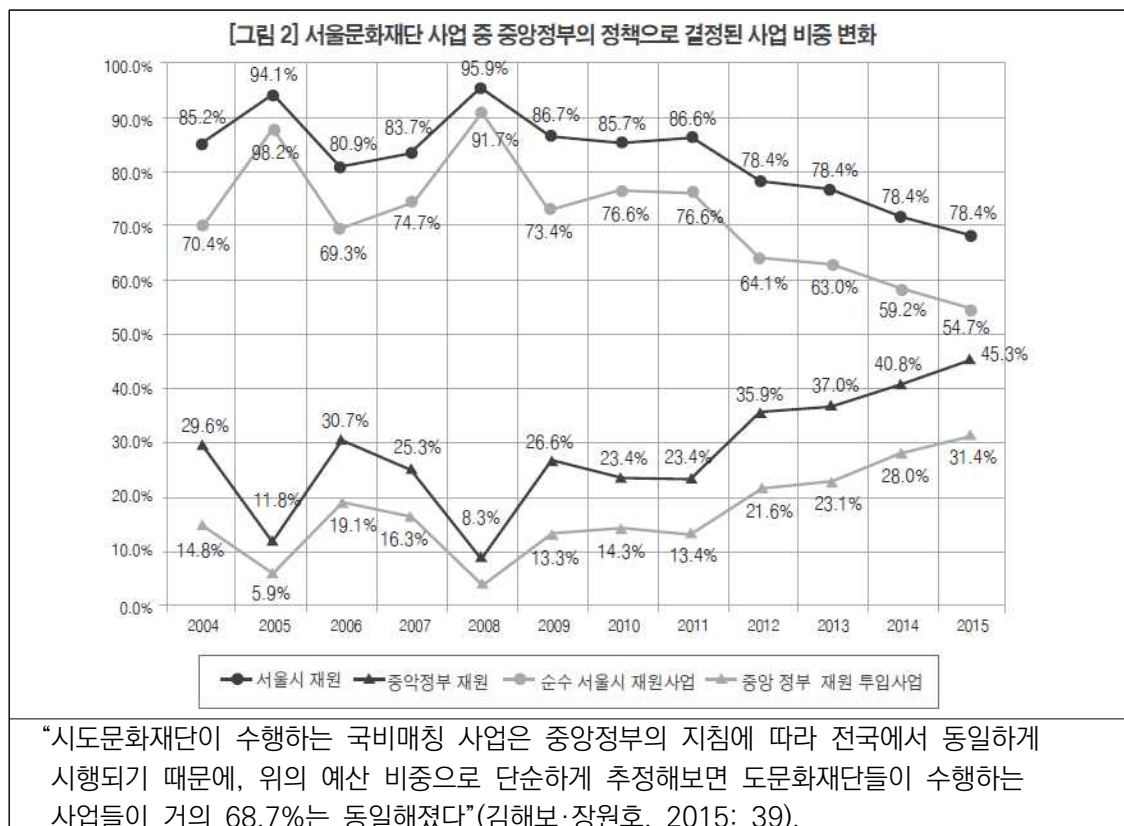
3) 전문능력 함양

- 전문가 중심의 독립적인 조직을 설립한 것은 전문능력이 발휘되기를 바랐기 때문이나, 실제 재단이 설립된 이후에 공무원보다 더 관료화된 조직이 되었다는 비판을 받고 있음
- 일부에서는 재단이 달성해야 할 ‘공공성’이 무엇인지에 대한 근본적인 회의론과 개념 재정립을 위한 심도 있는 논의가 진행되기도 함
- 재단이 관료화 되는 이유는 구조적인 측면에서 살펴볼 필요가 있는데, 이른바 ‘관료주의 행정기관화’로 요약할 수 있음
 - “재단의 예산편성 기준, 계약 및 회계 기준, 업무처리 절차 등 운영원리는 안전행정부 또는 기획재정부가 정하는 기준을 100% 준수하여, 관료제 행정과 같이, 공공성을 강조하는 운영원리로 동형화가 이루어졌다. 재단들의 계약과 구매는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 따르고, 인건비 등 예산 편성은 ‘공공기관 예산편성 지침’을 따르며, 경영체계 구성분 아니라 심지어 직원 채용 등에 관한 원칙, 안전행정부의 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따르도록 하여 최근에는 공공기관으로서 공공성을 제고하는 방향으로 동형화 기제가 더욱 강화되었다” (김해보·장원호, 2015: 42).

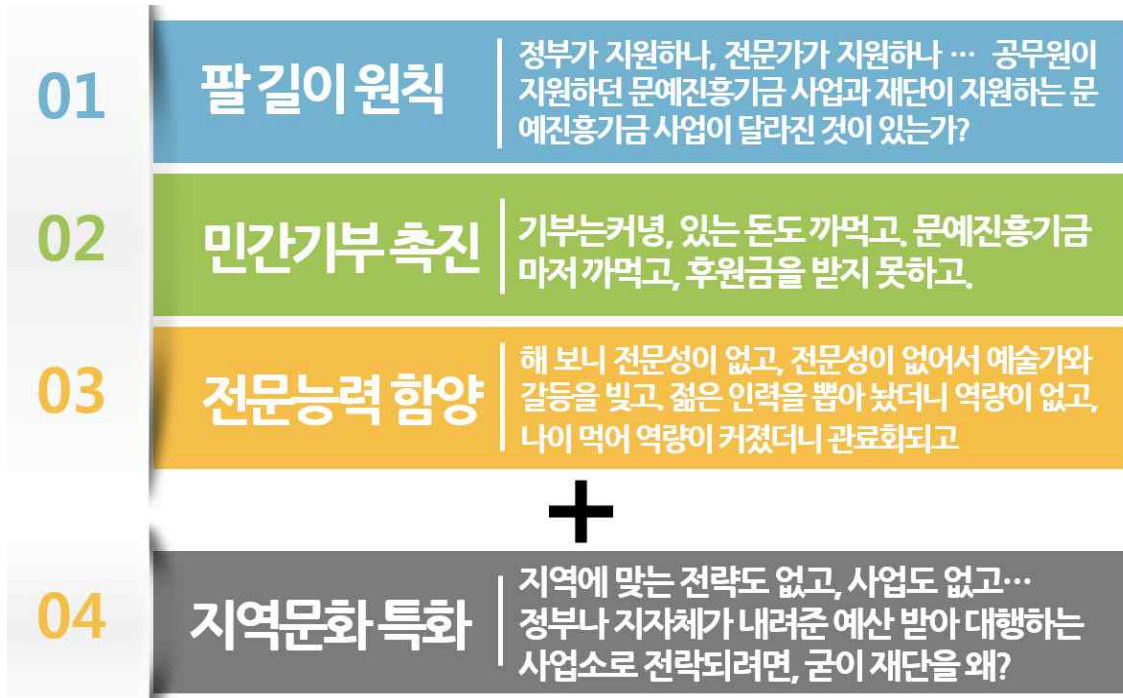
- 공공부문에서 수행해야할 공공성의 역할이 서로 다르기 때문에 혼선을 겪게 되었고 이로 인해 재단이 수행해야할 공공성 가치에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 지나친 관료화에 따른 ‘정책 오류’가 재단 정책개발과 집행과정에서 나타나고 있음

4) 지역문화 특화

- 조직 활동 측면에서 보면 재단이 ‘국비 매칭 사업의 배달사업소’로 전략되면서 수행하는 사업들이 유사해지는 현상이 나타났고, 지역문화 특화라는 목적을 달성하지 못하고 있다는 비판을 많음
- 출범 당시 재단은 지역 예술 활성화를 위한 예술가 지원이라는 전국 공통의 사업 이외에 지역 특성에 맞는 문화시책 사업을 발굴하고 개발하기 위해 설립되었지만, 재단들의 사업 유사성이 갈수록 높아짐
 - “국비 매칭 사업이 … 일방적으로 시달되기 때문에 재단은 중앙정부의 시책사업을 지역으로 단순히 전달하는 배달사업소와 같은 기구로 전략하여, 지역별 사업의 동질성이 더 강화된다는 점이다”(김해보·장원호, 2015: 39)



- 재정자립도가 상대적으로 높고 문화정책의 독자성이 강한 지역의 재단은 다른 지역의 재단보다 지역문화사업의 유사성이 낮은 것으로 조사됨



나. 재단 설립에 대한 지역에서의 인식2)

1) 언론보도로 본 사회적 인식

가) 전라북도문화(관광)재단 설립에 관한 언론보도

- 2009년 전라북도에서 광역재단 설립과 관련한 절차가 진행되었지만, 재단의 역할과 기능에 대한 다양한 논쟁과 기금확보 등의 문제로 늦어지다가 2015년 12월에 전라북도문화관광재단이 설립되었음
- 전라북도문화관광재단 설립에 대한 초기 논의과정에서 지역문화시설(한국소리문화의 전당) 위탁에 대해 도민의 의견을 수렴하지 않고 진행했다는 절차상의 문제가 지적되었고, 합법적인 절차에 의한 추진과 의견수렴을 위한 공청회 등이 더 마련되어야 한다는 비판이 적지 않았음

2) 이 연구에서는 재단 설립에 대한 지역에서의 인식을 분석하기 위하여 재단 설립과 관련한 지역 언론의 보도내용을 참조하였음

- 또한 재단기금을 확보하는 과정에서 전라북도의 의존도가 높아 전문가 중심의 재단을 통해 추구하려던 사업의 자율성이 저해될 수 있다고 비판받았음

구분	세부내용	핵심 키워드
2009.02.10. 전북도민일보	도의회에서 현재의 문화시설을 민간에 위탁하는 방안을 전제로 한 전북문화재단 설립을 반대한…(중략) 유창의 도의원은 “문화시설 민간위탁을 전제로 한 전북문화재단 설립을 반대한다”고 말했다.…(중략) “전북도가 두 개의 기관을 민간위탁 하고자 한다면 공청회 등을 통해 도민의 의견을 묻고 합법적 절차를 밟아 면밀한 검토를 거쳐 문제점 여부를 파악하고 방향을 정해야 한다”고 주장했다.	문화시설 민간 위탁
2009.02.18. 연합뉴스	민간 전문가들이 주도하는 ‘전북문화재단(가칭)’의 설립을 앞두고 독립성과 자율성의 침해가 우려된다는 지적이 나오면서 출발부터 삐걱…(중략) 도가 올해 15억 원을 출연하고 장기적으로 100억 원가량의 기금을 확보할 예정이어서 사실상 민간주도라는 명분이 퇴색, 민간의 자율성과 독립성이 훼손될 우려가 크다는 지적…(중략) 도가 재원의 대부분을 책임지기 때문에…(중략) 도의 정치적·행정적 논리에 따라 문화재단의 정책 방향이 결정될 것이 뻔하기 때문…(중략) 문화단체들은 “재단을 설립해 문화정책을 한 방향으로 몰고 가는 것은 문화예술의 다양한 특성을 제대로 고려하지 못한 것”이라며 말했다.	독립성과 자율성
2010.09.28. 전북도민일보	28일 주최한 전북문화재단 설립 토론회는 수도권 거대문화 흡인력에 대항할 필요성에 따라 서둘러 설립돼야 한다는 의견 속에 세간의 옥상옥 위인설관·공룡화 등 이른바 3대 우려에 대한 의견도 팽팽하게 표출…(중략) “전북도 문화예술과 업무인 정책·실행기능을 모두 민간 전문가 집단인 문화재단이 시행토록 해야한다”…(중략) 시설을 수탁해야한다는 입장과 …(중략) 재단의 역량이 검증되지 않은 만큼 수탁여부를 사전에 결정할 이유가 없다고 대응했다	옥상옥 위인설관 공룡화
2012.10.29. 전북일보	전북문화재단(가칭) 설립에 있어 ‘기금 확보 후 설립’으로 가닥…(중략) 도가 당시 마련한 출범안은 200억원의 기금을 조성, 도의 일부 사업을 이양받아 시작하는 작은 조직으로 확대…(중략) 그러나 도가 최근 타 시도를 방문한 결과 서울과 경기를 제외하고는 재단운영이 비정상적인 것으로 파악…(중략) 도 관계자는 “문화 재단 설립의 필요성은 인정하지만 문예진흥기금이 마련되지 않고 설립 될 경우 도 직속기관이나 도청의 한 부서로 전락할 우려가 높다면서 최소 500억원은 확보돼야 기본적인 운영이 가능할 것으로 판단” 했다	기금 확보
2013.10.10. 전북도민일보	전북지역 문화단체들은 충분한 기금 확보가 전제되지 않은 전북문화재단 출범에 반대 입장…(중략) 재원 대책이 전제되지 않고서는 재단이 설립돼도 재정 악화로 인해 지자체 의존도가 높아질 수 있어 결과적으로 독립성은 물론 자율성도 가지지 못할 것이라는 우려로 해석…(중략) 최근 복지수요 급증과 세수 감소 등을 감안할 때 문화재단 조기 설립은 사실상 불가능할 것으로 전망되고 있다.	

- 언론의 보도내용을 보면, 정부정책에 대응하고 지역문화의 경쟁력을 갖추기 위해서 재단이 서둘러 설립돼야 한다는 의견과 ‘옥상옥’(屋上屋), ‘위인설관’(爲人設官) 등으로 대변되는 비판적인 의견이 공존하였음
- 지역문화예술의 수준 제고와 지역 격차 해소를 위해 지역 배분 및 전문성을 고려한 이사회 구성이 필요하다는 지적과 행정의 문화정책·실행 기능까지 재단으로 이관하면 ‘재단 만능주의’에 빠질 수 있기 때문에 이를 경계하는 제도적 장치가 마련되어야 한다는 지적이 제기되었음
- 문화시설의 민간 위탁과 관련하여 논쟁이 있었는데 민간위탁을 찬성하는 입장에서는 민간위탁이 지역 내 문화시설 간 협조체제 미흡을 보완할 것이라고 주장하였고, 반대의 입장에서는 재단의 역할 정립과 역량이 확인되지 않은 상황에서 무리하게 시설을 위탁하면 부작용이 생길 수 있다고 지적하였음
- 2013년 당시에는 문예진흥기금을 확보한 후에 설립하자는 방향으로 추진되었으나, 당시 도가 확보한 기금 170억원을 최소 500억원까지 늘리기 위해서는 매년 20~30억원을 출연해야 하는데 이것이 현실적으로 어렵다는 주장이 지배적이었음
- 기금 확보가 제대로 이루어지지 않은 상황에서 재단을 운영하게 될 경우 사업의 자율성 확보는 물론 자체 기획사업 발굴 및 실행에 있어 어려움을 겪을 수 있으며, 그동안 도가 진행했던 사업들을 이관받아 대신 수행하는 사업소로 전락되어 도에 종속될 수밖에 없다고 주장되었음

나) 완주문화재단 설립에 관한 언론보도

- 전주와 익산에 이어 세 번째로 설립된 완주문화재단은 군민의 문화향유 기회를 확대하고 지역의 문화 산업 발전에 기여하는 것을 목적으로 삼음

- 설립 당시 재단의 전문성에 의문을 제기하는 지적이 많았으며, 구체적으로 적절한 인사 검증 없이 이사진을 선정하고 전문역량을 갖춘 관계자를 선임하지 않아 전문성과 노하우를 지닌 문화조직체로서 재단의 기능을 수행하는 게 가능할 것인가라는 의문이 제기됨
- 설립 이후 완주군에 산재되어 있는 각종 문화시설의 통합적인 관리가 미흡하다는 점과 함께, 타시도 재단에 비해 인건비가 높게 책정되었고 인적 구성에 있어 설립 조례안에 적합하지 않다는 등의 부정적인 내용이 보도됨

구분	세부내용	핵심 키워드
2015.06.30. 전북도민일보	전북지역에서 3번째 설립되는 ‘완주문화재단’이 오는 8월 공식 출범을 앞두고 일부 이사진의 전문성 결여는 물론 절차상 하자 등 첫 출발 전부터 삐걱거리며 비판의 목소리…(중략) 이사들의 직책을 고려해 보면 완주문화재단 설립 취지에 맞는 전문성 있는 인사가 별로 없다는 지적…(중략) 당초 완주문화재단 설립 추진 배경이 전문성과 노하우를 가진 ‘문화조직체’ 설치로 문화분야 경쟁력 강화 및 국가 문화시책사업의 주체로서 각종 사업 추진을 목적으로 추진됨 점을 감안하면 대부분 경력과 전문성, 노하우 등이 미비하다는 지적으로 받고 있다.	전문성 결여
2015.07.16. 전북일보	완주군의회 이인숙 의원은 “추진위원과 이사진에 일부 자격 미달 인사 선임과 전문성과 노하우가 결여된 인사들로 구성된 문화재단이 지역 문화발전과 국가 문화시책사업을 제대로 꾸려 나갈 수 있을지 의문”이라고 질타…(중략) “문화재단 인건비가 타 시군에 비해 과도하게 많은데다 상임이사와 사무국장 팀장 등 인적 구성요소도 애초 문화재단 설립 조례안과 어긋난다”면서 “원칙과 절차를 무시한 졸속 추진을 중단하고 설립 취지에 맞게 추진하라”고 촉구했다.	자격미달

다) 군산문화재단 설립에 관한 언론보도

- 군산문화재단의 설립 논의는 지역 내 문화예술 전문가의 유입, 재정의 독립성 확보 등의 역할을 기대하는 시민들의 요구에서 출발하였으며, 2009년 익산문화재단이 설립된 이후인 2010년부터 본격적으로 추진됨
- 2010년 군산시에서는 문화예술 추진 주체의 민간이양을 위한 군산문화재단 설립 관련 설문 조사를 실시하였고, 당시 응답자의 85%가 재단 설립에 긍정적인 입장을 보였음

- 하지만 재단 설립 과정에서 특정 단체 관계자만을 대상으로 의견을 청취하여 문화예술인 및 단체의 다양한 의견을 반영하지 못했으며, 재단의 구체적인 기능과 역할에 대해 충분한 논의가 이뤄지지 않았다고 지적됨

구분	세부내용	핵심 키워드
2010.08.18. 전북일보	민간 주도 지역 문화예술 활성화 기대 속 재단 문화 권력화·정치적 변질 등 우려 목소리…(중략) 군산시가 군산문화재단 설립을 추진하자, 지역 내에서는 기대와 우려가 교하고 있다.…(중략) 참여자치군산 시민연대 관계자는 “타지역에서도 ‘문화재단 설립 붐’ 이 일고 있는데, 집중 거론되는 우려 사항은 예산을 거머쥔 재단의 문화 권력화, 특정세력의 정실인사 등이다” 면서 …(중략) 다양한 검증 과정이 반드시 필요하다고 강조했다.	문화 권력화
2010.09.01. 오마이뉴스	군산문화재단 설립을 본격 추진하고 있는 군산시가 콘텐츠나 운영 전반에 걸친 고민 없이 ‘일단 설립하고 보자’는 데에 초점을 두고 있어 빈축을 사고 있다.…(중략) 문화예술단체로는 군산예총과 군산문화원 관계자만 불러 군산시 전반의 문화예술인(단체)들을 외면하고 있다는 비난을 샀다.…(중략) “문화재단에 기존 문화예술단체를 어느 정도 포함해서 갈 것인지에 대한 한계를 정하지 않으면 오히려 창작 활동이 위축될 수 있다” 며 문화재단의 인적구성으로 인한 옥상옥의 우려를 제기하기도 했다.	옥상옥
2011.08.03. 전민일보	‘군산문화재단’ 설립에 대해 오랫동안 이렇다 할 소식을 내놓고 있지 않자 군산문화재단 설립을 일단 보류하는 것이 아니냐는 관측마저 제기되고 있다.…(중략) 일부 지역 문화예술계에서는 우선 군산문화재단의 자율성과 독립성 확보방안에 무게를 두고 있다. 지역여건상 군산문화재단을 시가 여전히 주도할 수 밖에 없는 처지여서 당초 재단 설립 취지인 자율성과 독립성을 보장받기 힘들 수 있다는 것…(중략) 관(官) 중심의 문화예술단체를 낳게 될 것이 뻔해 시간을 두고 추진…(중략) 100억에 달하는 출연금을 확보하는 방안도 쉽지 않아 군산문화재단 설립이 늦어지는 이유라고 보는 시각도 적지 않다.	자율성과 독립성 출연금 확보
2019.01.07. 군산미래신문	정부가 긴급 편성해 내려 보낸 문화공연사업비 6억 원이 전문성을 지닌 기관이라는 이유로 광역기관인 전북문화관광재단에 배정됐으나 사업 막바지 이들 예산의 절반도 군산 지역을 위해 쓰이지 않았다는 것이 밝혀져 논란이 된 바 …(중략) 군산에서는 지역에 기초문화재단이 있었더라면 이러한 사태가 발생하지 않았을 것이라며…(중략) 일각에서는 지역경제가 어려운 이 시기에 막대한 예산이 소요되는 문화재단이 꼭 필요한가에 대해 누구도 확신을 갖고 주장하기 힘들 었다는 게 중론 …(중략) 일각에서는 문화재단보다는 지역의 문화예술 인프라 구축에 더 신경을 쓰고 확장한 후 재단을 설립해도 늦지 않다고 지적…(중략) 자칫 지역의 정치권에 휘둘려 특정인사들의 취업수단으로 변질되거나 방만한 운영으로 문화예술 진흥이라는 본연의 역할은 전혀 하지 못한 채 세금 먹는 하마로 전락하는 것을 일정 부분 예방 해줄 수 있다는 의견이다.	막대한 예산 문화예술 인프라 구축 우선

- 재단 설립 이후 문화예술관련 예산이 재단으로 집중되는 문화권력화와 옥상옥의 문제가 지적되고, 재단 설립이 오히려 지역 내 예술인들의 자율성을 침해할 수 있다며 우려가 나타남
- 군산을 대표할 만한 콘텐츠의 고민 없이 재단을 설립할 경우 군산시에서 진행한 문화예술 사업들을 그대로 이양하여 수행할 가능성이 높기 때문에 재단의 자율성과 독립성을 확보하기 어렵고, 관료화된 행정조직처럼 지역 문화예술을 주도하는 문제가 발생될 수 있다는 점도 제기됨
- 재단이 특정 세력들의 취업 통로로 변질될 수 있으며 관과 기득권을 쥐고 있는 특정단체 및 개인의 이익만을 위한 폐쇄적인 집단으로 전락할 위험이 있다는 의견도 적지 않았음
- 현재 군산시가 부담할 수 있는 재단 출연금을 제외한 나머지 재원을 마련하는 방안이 구체적이지 않아 재단설립이 장기간 표류하게 되었고, 막대한 예산을 들여 재단을 만드는 것이 지역문화 활성화에 도움이 될 수 있는지에 대한 고민이 필요하다는 지적도 나옴
- 이러한 이유에서 토론회에 참석한 지역문화예술인들은 지역의 재정 여건이 어려운 상황에서 막대한 출연금을 확보해야 하는 재단의 설립이 군산시의 지역문화 활성화에 어떠한 기여를 할 수 있는지를 설명하지 못한 상태로 재단을 설립하는 것보다 문화예술 인프라 구축이 우선되어야 한다고 지적함

라) 고창문화관광재단 설립에 관한 언론보도

- 고창군은 민선 7기 핵심공약 사업으로 문화관광 자원화와 문화정책 실현을 위한 과제로 문화관광재단 설립이 제안됨
- 고창군이 군민을 대상으로 실시한 재단 설립 관련 설문조사(2019)에서 응답자의 62.5%가 다양하고 수준 높은 문화서비스를 기대하며 찬성 입장을 보였음
 - 현재 지역문화·예술·관광단체 대표를 중심으로 설립 방향 및 역할에 대한 의견 수렴이 진행됨

- 고창군이 제안한 문화관광재단의 기능과 역할은 고창문화의전당을 운영하고 지역 여건에 맞는 문화정책을 수립하여 실행할 수 있는 민간 주도 기획·지원 기관으로서 군민의 문화향유와 지역관광 활성화가 핵심임

구분	세부내용	핵심 키워드
2018.05.01. 고창코리아	유기상(現 고창군수) 고창군수 예비후보는 「고품격 역사문화관광도시 고창」 만들기를 위한 두 번째 문화·예술·관광 교육 분야에 대한 핵심공약 발표했다....(중략) 문화관광마인드와 융복합정책이 필요...(중략)최우선 시책으로 ‘고창 문화관광재단’을 설립하여 문화관광 전문성을 강화하고 노하우를 축적하여 지역의 문화관광 역량을 키워 낼 것이다.	문화관광 전문성 강화
2019.03.18. 전북 cbs	유네스코 도시, 품격 있는 역사문화 관광을 내세운 전북 고창군이 문화관광재단 설립에 나선다....(중략) 고창군은 또 앞으로 전라북도와의 협의와 관련 조례 제정을 마치고 오는 9월 고창문화관광재단을 출범한다는 계획이다....(중략) 고창군은 문화관광재단을 통해 문화예술의 전당을 운영하고 정책 개발과 국가공모사업 대응 등 정책을 기획하면 예술 단체 지원도 한다는 계획...(중략) 문화관광재단과 관련해 예술단체를 관리 감독하는 기관이 아닌 정책을 기획 지원하는 기관이 되도록 하는데 중점을 두고 운영한다는 방침이다,	정책 기획 지원
2019.03.18. 전북일보	고창문화관광재단 설립이 가시권에 들어 왔다....(중략)앞서 문화관광재단 설립 설문조사에서 군민 62%가 설립에 찬성한 것으로 알려지고 있다....(중략)이번 설명회에선 그간 진행된 설문조사 결과분석, 재단설립 필요성, 운영방식과 대상사업 범위 등을 안내했으면 참석자들은 “다양하고 수준 높은 문화서비스를 위해서는 재단설립이 불가피하다”는데 의견을 모았다.	다양하고 수준 높은 문화서비스

2) 재단 설립에 대한 찬반논쟁³⁾

가) 군산시와 고창군 사례

- 군산시와 고창군은 민선 7기 공약사업에 재단 설립이 포함되어 있음
- 2019년 7월 현재 군산시의 경우 재단 설립과 관련하여 지역 관계자의 의견을 수렴하는 단계이며, 고창군에서는 기본계획 및 타당성 조사연구를 수행하고 재단 설립 절차를 진행 중임

3) 여기에서는 민선7기 지자체 공약으로 재단 설립이 포함되어 있는 군산시와 고창군의 사례를 중심으로 살펴보는 데, 지역별 관계자의 인터뷰와 간담회 및 토론회의 주요 의견을 정리하였음

군산문화재단 설립 공약 실행계획		
1. 사업개요 • 사업명 : 군산문화재단 설립 • 사업기간 : 2018~2020(여론 수렴기간 포함) • 출연금 : 1,700백만원(연차적 자원 확보) 2. 내용 • 문화예술 : 생활문화예술 활성화(상설공연 기획 및 추진) • 관광분야 : 콘텐츠 개발 및 상품화, 지역축제 기획 등 • 문화시설 : 문화시설 중 전문성이 요구되는 시설 중심의 위탁 운영		
1단계('18~'19)	2단계('20)	3단계('21~)
간담회 통한 지역 여론 수렴	군산시 군산문화재단 설립 출범	전문성 제고를 통한 문화분야 경쟁력 강화

고창문화관광재단 설립 공약 실행계획
1. 사업개요 • 사업명 : 고창문화관광재단 설립 • 사업기간 : 2018~2022 • 출연금 : 1,000백만원(군비) 2. 내용 • 지역문화 관련 정책개발 지원과 자문 • 지역문화전문인력의 양성 및 지원 • 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 • 지역 문화관광 및 축제 활성화 사업 • 그 밖의 지역문화예술과 관광활성화를 위해 군이 위탁하는 사업

- 군산시는 2010년 군산문화재단을 추진하려 했으나 설립을 반대하는 의견이 많아 무산된 적이 있었기 때문에 재단 설립을 다시 추진하는데 있어 지역관계자의 의견을 충분히 수렴하겠다는 입장임
- 고창군은 재단에 관광기능을 포함시킨 문화관광재단 설립을 목적으로, 2020년 상반기 설립을 목표로 설립 절차를 추진하고 있으나 지역에서 반대의견이 불거지고 있음

나) 재단 설립의 찬반 의견⁴⁾

- 고창군 담당공무원, 문화예술기관 대표자, 생활문화예술동호회 관계자, 전통문화단체 대표자 및 관계자 등을 인터뷰한 결과, 첫째, 고창군 문화예술 활성화를 위한 재원 마련과 문화기획자 양성을 위해서 재단이 필요하다는 데는 대체로 일치된 의견을 보임
- 둘째, 문화전문성을 가지고 있는 재단을 통해 공모사업이 진행된다면 기존에 진행되었던 사업보다 다양한 기획이나 프로그램에 참여할 수 있는 환경이 만들어질 것이라 기대함
- 셋째, 재단 설립의 필요성에는 공감하나 재단을 설립하는 과정과 재단의 기능과 역할에 대해서는 여러 이견이 제시되었는데, 그 중에서 재단 대표이사와 사무국장에 대한 낙하산 인사 및 조직원 구성원들 전문성 결여에 대한 우려가 가장 컸음
- 넷째, 예술인 조직과 전통문화 관련 조직에서 재단과의 기능 및 사업 중복에 대한 우려가 컸음
- 군산시의 경우 2010년 지역문화예술의 진흥과 창작 문화 활동 활성화를 위해 100억 원 규모의 군산문화재단 설립 계획 의사를 밝힌 바 있지만, 그 이후 찬반논쟁만 이어질 뿐 뚜렷한 행보를 보이지 않았음
- 민선 7기에 들어 공약으로 재단 설립이 제안되자 재단 설립을 주장해 온 단체와 기관 관계자를 중심으로 다양한 의견이 개진되고 있으며, 이와 반대로 부정적인 견해를 가지고 있는 단체 및 기관에서도 여러 경로를 통하여 부정적인 입장이 제시되고 있음
- 재단 설립을 찬성하는 의견에는 매개·지원 조직으로서 재단을 설립하여 지역의 예술인과 기획자들의 다양한 문화예술 활동을 지원하고, 지역 환경에 적합한 문화정책을 수립하여 창작 환경을 조성할 수 있을 것이란 기대가 있음

4) 연구진이 군산시와 고창군을 중심으로 지역별 지방문화원·예총지역지부·생활문화예술동호회네트워크·전통문화시설 관계자 및 재단설립에 관심이 많은 문화예술인 등을 만나 해당 지역 내 재단 설립에 대한 의견을 인터뷰하였음

- 재단 설립에 있어 찬성하는 입장을 보이지만 재단의 설립 방향과 설립 이후 조직의 공정성 확보에 있어 우려의 시각이 존재하는데, 이와 관련하여 재단 설립이 결정된 뒤 인사 구성을 하지만 설립 방향을 논의하는 단계부터 재단의 적합한 인사 구성을 위한 절차 마련이 필요하다고 지적함
- 군산시에서 진행된 재단 설립과 관련한 문화정책포럼(2019.7.10.)에서 논의된 내용을 종합해보면, 지역 내 재단 설립은 지역의 문화예술 기반 마련 및 창작 환경 조성에 있어 필요한 예산 확보와 인력 수급에 효과적일 것이라 인식하고 있으나, 재단의 사업 영역과 조직을 구성하는 방식에 있어 많은 논의가 필요할 것으로 보임
- 재단은 확보한 예산을 통해 중간지원과 매개의 역할을 담당해야하는 조직이기 때문에 설립 과정과 설립 이후 사업을 진행하는데 있어 공정한 절차와 과정을 수립하는 것이 중요하다고 지적됨
- 예산 배분의 문제는 재단 설립 이후에도 지속적으로 제기될 수 있는 중요한 논쟁 중에 하나로서, 배분의 문제를 재단 내부적으로 해결하는 것이 아니라 현장에서 해결책을 찾고 적용하는 방향을 선택하여 공정하고 다양한 사업 지원이 되도록 제도와 구조를 만들어야 한다는 의견이 많음
- 지원에 직접적인 관련이 있는 예술가나 단체들은 긍정적일 수 있지만 일반 시민들의 경우 재단의 설립이 지역경제 및 개인의 문화향유에 효과적인 역할을 수행할 수 있는지 우려된다는 의견 역시 적지 않음
- 적지 않은 예산이 투입되어야 하는 재단 설립이 현 시점에서 왜 필요하며 설립 이후 재단이 지역문화진흥과 개인의 문화향유를 위해 어떤 역할을 수행할 수 있는지 시민과 의견을 나누고 공감대를 형성하여야 한다는 것임

「전라북도 시군문화재단 설립의 필요성과 과제」 문화정책포럼 주요 논의 내용

- 변화된 지역문화의 환경에 따라 요구되는 재단의 역할과 필요성, 재단 설립에 따른 지역문화 거버넌스 방향에 대한 주제발제와 지역 현장 관계자 중심으로 지역문화재단 설립 방향에 대한 논의가 진행됨
- 의견 ①
 - 지역 문화 정책 개발의 컨트롤 타워로서 문화재단 설립이 필요하며 지역의 문화 관련 단체와 재단은 사업목적과 운영방식에 있어 구분되기 때문에 적절한 역할 분배를 통해 각각의 역할을 수행해야 함. 또한 설립 명칭에 대해 군산 지역의 관광객이 증가하는 추세에 대비하여 문화를 통한 관광 콘텐츠 개발을 위해 문화관광재단으로 명칭을 정해야한다는 의견을 제시함
- 의견 ②
 - 직접적인 반대는 아니지만 재단 설립보다는 먼저 지역에 소속되어 있는 전문예술인들에 대한 기반 마련과 기존에 설립되어 있는 문화기관들을 적극적으로 활용하는 것이 필요하며, 역할의 집중화에 따른 기존 조직의 소외현상을 경계해야 함
- 의견 ③
 - 재단은 기존의 영역에서 활동하고 있는 기관과 상호협력하며 지역의 우수한 인력들이 각자의 영역에서는 역량을 발휘할 수 있는 환경을 조성하고 지역 문화예술가에 대한 적극적인 지원을 통해 군산만의 고유한 문화예술을 발전시켜야 함
- 의견 ④
 - 재단의 설립이 늦어질수록 예산이나 인력의 수준에 있어 타 지역과 격차가 생길 것이며 문화 인력에 대한 새로운 유입이 이루어지지 않아 경쟁력이 감소할 것으로 우려됨. 이해관계가 철저히 배제된 상황에서 재단 설립 추진이 이루어져야 하며 경제 위기 상황 속에서 군산 지역의 활성화를 위해 문화가 한 축을 담당할 수 있도록 경쟁력을 키울 필요가 있음
- 의견 ⑤
 - 생활문화의 영역을 전담하고 있는 생활문화예술동호회의 경우 네트워크를 유지하고 동호회 활동을 관리하는 것에 집중되어 있어 정책적인 영역으로 생활문화를 확장시키는 것이 불가능한 상황으로 재단의 사업 영역에 생활문화를 포함시키는 노력이 필요함
- 의견 ⑥
 - 예산화보나 전문성에 있어 재단이 긍정적인 역할을 한다는 것에 지역 예술가나 관련 관계자 대다수가 동의할 것으로 생각함. 하지만 설립 이후 예산 배분에 있어 공정성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 우려의 시각이 존재함. 관리·감독의 기관으로서 재단이 존재하는 것이 아니라 새로운 기획을 제안하고 예술가들이나 활동가들의 입장에서 문화예술 활동이 원활하게 진행될 수 있도록 도와주는 역할을 재단이 담당해주었으면 함



다. 부정적 인식에 따른 필요성 설정 방향

1) 부정적 인식에 대한 키워드

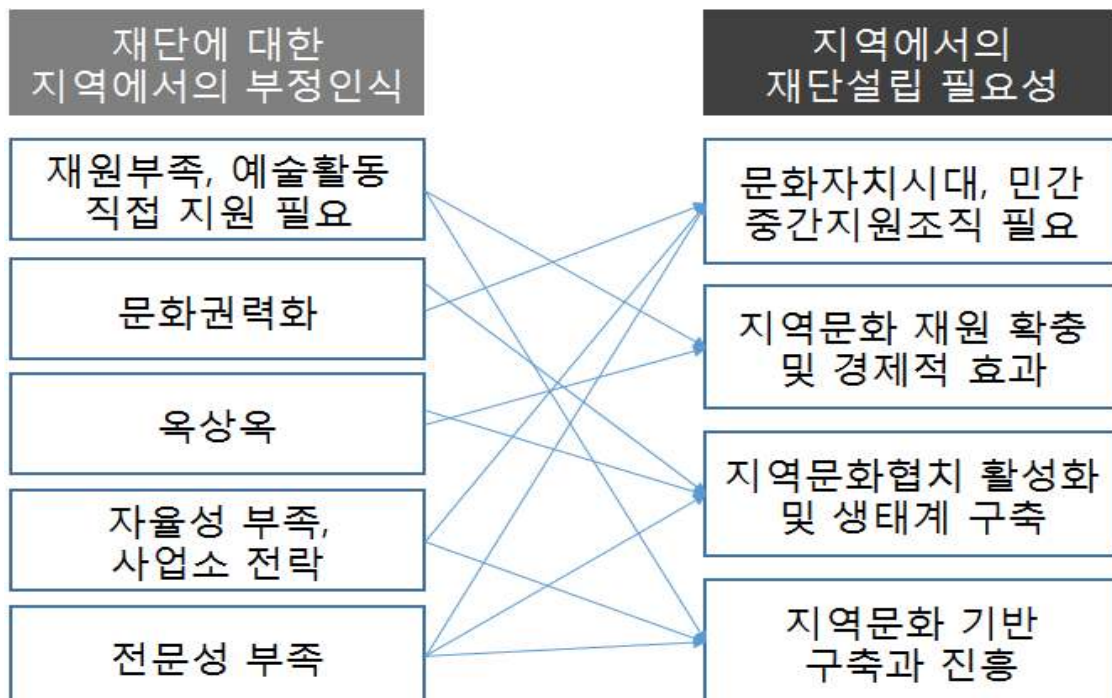
- 재단 운영에 대한 정책보고서와 연구논문 등에서 보이는 부정적인 평가와 재단 설립과 관련한 전라북도에서의 언론보도, 군산시와 고창군의 관계자 인터뷰와 토론회의 주요 내용 등을 종합적으로 분석하면, 지역에서의 재단 설립에 관한 부정적인 인식(담론)이 드러남
- 부정적인 견해를 보이는 주장이더라도 재단이 필요 없다고는 말하지 않으며 지역문화 진흥을 위해서는 독립적인 기관(그것이 재단이든 또는 다른 조직 형태이거나, 기존 조직이 이러한 역할을 수행하든)이 필요하다고 말함
- 다만 부정적인 견해를 보이는 주장은 지역의 환경과 역량, 지자체의 여건(예, 재정) 등을 이유로 들어 재단 설립의 우려를 표하고 있는데, 이러한 주장은 크게 재단이 설립되어 오히려 지역문화가 위축되거나 잘못된 방향으로 들어설 수 있다는 재단 설립의 부정적 입장과 재단이 제대로 운영되기 위한 과제 차원에서 문제점을 지적하는 입장으로 나뉨
- 재단 설립과 관련한 지역 내에서의 부정적 인식은 ‘재원 부족’, ‘문화권력화’, ‘옥상옥’, ‘사업소 전략’, ‘자율성 침해’, ‘전문성 결여’라는 6개의 키워드로 구분될 수 있으며, 같은 키워드라 하더라도 재단 설립에 부정적인 주장과 재단 설립의 과제로서의 주장이 뒤섞여 있음



[그림 8] 지역에서의 문화재단 설립에 대한 부정적 인식

2) 필요성 논의 방향

- 재단이 지역에서 설립되어야 한다는 사회적 합의가 이뤄지기 위해서는 재단 설립에 관한 지역에서의 부정적 인식(재단 설립 자체를 반대하는 입장과 재단의 과제로서의 부정적 인식을 모두 포함)이 해소되어야 함
- 기초재단 설립의 필요성은 결국 재단 설립에 관한 지역에서의 부정적 인식을 해소하는 과정이며, 이러한 맥락에서 재단 설립의 부정적 인식에 대한 핵심키워드를 중심으로 재단 설립의 필요성을 구분하여 살펴봄
 - 예를 들어, 자원 부족이라는 키워드에는 실제 재정자립도가 낮은 지자체의 재정 여건을 의미하기도 하지만, 재단 출연금을 직접 문화예술 활동에 지원하거나 지역의 문화예술 기반을 다지는데 투자하는 게 더 효과적이라는, 즉 재단 설립의 부정적인 의견이 포함되어 있음
 - 이러한 우려를 해소하기 위해서는 재단 설립이 지역문화 재정의 확대로 이어진다는 논리와 문화예술 활동에 직접 지원하는 것보다 재단을 통한 사업추진이 지역문화를 종합적으로 진흥하는데 도움이 된다는 논리가 개발되어야 함
- 이 연구에서는 부정적 인식의 핵심키워드를 대비하여 법률적 필요성을 제외하고 실질적으로 지역에서 적용 가능한 네 가지의 필요성을 검토함



[그림 9] 재단 설립에 대한 부정적 인식에 대응하는 필요성 도출

2. 재단 설립의 필요성

가. 문화자치시대, 민간 중간지원조직 필요

1) 국외 사례: 영국예술위원회

가) 조직의 변화⁵⁾

- 2009~2010년에 영국예술위원회(Arts Council England)는 행정 비용 절감 및 효율적인 조직 운영시스템 구축을 목적으로 대대적인 조직 진단을 시행하였고, 2013년에는 영국 정부가 2011~2015년 기금결제의 일환으로 영국예술위원회에 ‘행정 비용 절감’을 위한 대대적인 조직 구조 개편을 요구함
- 조직개편의 핵심적인 내용은 영국예술위원회의 조직을 축소하고, 대신 지역 및 현장예술인과의 소통을 강화할 목적으로 행정체계를 간소화하는 것임
 - 대표적인 개편 내용 중 하나로, 9개 지부를 4개의 지역(North, Midlands and South West, East and South East, London)으로 통합하여 중앙과 지역의 소통을 원활히 하고, 내부 업무 절차를 간소화함으로써 업무의 효율화를 꾀함

나) 지원 방법의 변화⁶⁾

- 영국예술위원회는 기본적으로 공공영역과 비상업영역에 지원하는데, 문화예술적 가치가 있지만 시장경제에서 살아남기 어려운 분야를 공공영역으로 정의하고 우선적으로 지원함
 - 예를 들어, 예술교육(arts education), 대안예술(alternative arts), 사회적 목적(utilitarian social purpose)을 지닌 예술 등 상업적 목적이 없는 예술분야에 지원금을 투입함
- 기금 운영 방식은 프로젝트 기간 및 지원금의 규모에 따라 두 가지로 나뉘는데, 첫째, 단체에 대한 정기 지원 방식(Regular finding for organizations)으로, 장기적 관점에서 위원회와 예술 단체·기관 간의 ‘지원 협약문’(Funding agreement)을 바탕으로 공공 자금을 투입하는 방식임

5) 영국예술위원회(Arts council England) 공식홈페이지 「www.artscouncil.org.uk」,

6) 한국문화관광연구원 「영국 문화부와 예술위원회 간의 운영 협약 사례 연구 2018」, 영국예술위원회(Arts council England) 공식홈페이지 「www.artscouncil.org.uk」, 영국예술위원회(Arts Council England) 「2017/2018 Annual Report&Account」 참조

- 최근 영국예술위원회 연례보고서에 따르면, 위원회는 2015-2018년 국가적 차원에서 전략적으로 중요하다고 판단된 663개의 포트폴리오 기관과 다년간 '지원 협약문 (Funding agreement)'을 맺어 해당 기관에 장기적으로 지원함
 - 2017년까지 3년의 주기로 프로그램 진행하였고, 2018-2022년 포트폴리오부터는 한 프로젝트 지원 기간이 4년 주기로 1년 늘어남
 - '내셔널포트폴리오(NPOs)'는 문화 예술 분야를 8개 (통합예술, 댄스, 문학, 박물관, 음악, 비주얼 아트, 극장, 기타 등)로 나누어 지원함
- 둘째, 비정기적이며, 소규모 프로젝트에 단기적으로 재원을 투입하는 방식으로 '예술 지원금(Grants for the arts)'과 '전략적 펀딩(Strategic funding)' 프로그램이 있음
- '예술 지원금(Grants for the Arts)'은 예술 기관 및 개인 예술가는 아니지만 영국 내에서 예술을 활용하여 작업 활동을 하는 사람들을 지원하는 대표적인 비예술인 지원 프로그램임
 - '전략적 펀딩 (Strategic Funding)'은 어린이와 청소년의 예술 참여, 다양성, 기술 등 비교적 수준이 낮은 지역에 기회를 제공하는 것이 목적이며, 예술 수준의 지역격차를 줄이는 예술 활동 혹은 프로젝트를 우선적으로 지원함⁷⁾

다) 정기적 지원단체와의 협력관계 구축⁸⁾

- 2010년 영국예술위원회는 '영국예술위원회와 정기적 지원 단체들과의 관계(The Relationship between Arts Council England and its regularly funded organizations)'라는 보고서를 출간했는데, 이 보고서에서 위원회와 정기지원단체 간 공개(openness), 상호존중(mutual respect), 신뢰(trust)에 기반을 둔 광범위한 사업추진체계가 제시됨
- 보고서에 의하면, 문화예술 단체는 많지만 공공 재원은 한정적이기 때문에 모든 단체에 지원금을 투자하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 위원회는 투자 자금 대비 최고의 공공가치(the greatest value)를 제공해야 하므로 많은 예술 기관·단체 중 영국 예술 분야의 장기적 목표에 기여할 수 있는 단체를 찾고 관계를 유지해야 함

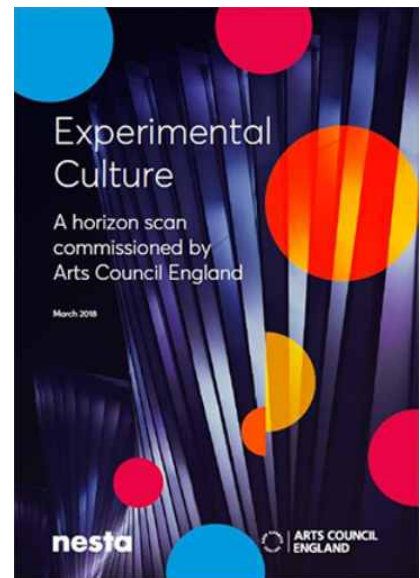
7) 2018-2022년 '전략적 펀딩 (Strategic Funding)' 프로그램의 키워드는 다양성(Diversity)임

8) 영국예술위원회(Arts Council England) 「2017/2018 Annual Report&Account」 재구성

- 영국예술위원회가 예술기관·단체의 후원자라는 개념은 아니며, 신뢰성, 공개성, 상호존중에 기반을 둔 파트너 관계로 정의됨
- 영국예술위원회는 정기적으로 지원하는 예술기관·단체의 업무처리절차에는 일절 개입하지 않는 대신 문화예술단체·기관이 대중에게 무엇을 전달했는지에 대한 결과물(outcomes)에 초점을 맞춤

라) 미래 예술발전을 위한 지원방식의 혁신

- 영국예술위원회는 특별한 문제가 없는 한 정기지원단체에 예산을 3년 간 지속적으로 지원해왔으나, 2008년에 2백 곳이 넘는 예술단체를 지원하던 방식을 중단하고 지원금을 삭감하는 결단을 내림
 - 매해 활동 실적을 평가하여 지원금액을 상향하거나 하향하는 경우가 없지는 않았으나, 특수한 경우를 제외하고 대부분 지원단체들이 3년마다 약 정된 지원금액을 받아왔음
- 예술에 대한 탁월성(Artistic excellence), 예술에 대한 접근성(Access)은 1990년대 후반 이후에 노동당 정권이 들어서면서 지속적으로 영국의 예술정책에 등장하던 키워드였는데, 2008년 영국예술위원회가 새롭게 수립한 비전에 예술적 모험(artistic risks)이 핵심키워드로 등장함
- 이 점은 매우 이례적인 것으로 평가받는데, 이러한 결정을 내리게 된 배경에는 영국에서 공연예술계가 지나치게 대중적인 방향으로 흘러가면서 이를 수정해야 한다는 현장 목소리가 높아졌고, 영국예술위원회가 지원방향을 획기적으로 변화시킬 수밖에 없는 여론이 형성된 것임



마) 시사점

- 영국예술위원회는 예술 활동을 직접 수행하거나 창조하는 기관이 아니며, 나이·성별·연령·지역을 떠나 모든 대중이 예술을 경험할 수 있도록 예술가 및 예술기관·단체를 지원하고 관리하는 역할을 수행함
 - 공적 자금 지원 대상 및 분야를 판단하고 결정할 수 있지만 그 결정에 대해 책임져야 하며, 결정 이유와 타당성을 정부, 의회, 대중에게 설명할 수 있어야함
- 영국 문화예술 지원정책의 근간인 ‘자유방임주의’와 ‘팔길이 원칙’은 유지되고 있으나, 공공 자금을 운영한다는 점에서 무조건 방임의 자세만을 취하는 것은 아니라는 것을 영국예술위원회 사례가 보여줌
- 지역단위의 예술가 및 예술기관·단체는 영국예술위원회에서 내려받은 정부 지원금을 문화예술 활동을 위해 자율적으로 집행하며, 영국예술위원회는 이러한 개별 기관의 업무처리 및 예산 집행에 개입하지 않지만 예술 활동의 결과물(outcomes)이 위원회의 장기적 목표에 기여할 수 없다고 판단되면 해당 기관에 조치를 취할 수 있음
 - 이러한 이유에서 2008년 예술적 모험(artist's risks)이라는 슬로건 아래 관습적으로 지원되던 많은 장기지원 문화예술기관·단체의 지원을 중단함
- 영국예술위원회의 최근 지원 방향을 보면 문화정책에서 주요하게 다루어지는 새로운 키워드를 접목하여 지원금을 차등 배분하는 등 영국예술위원회가 가고자 하는 문화정책방향을 자연스럽게 유도함
 - 2017~2018년 기준 영국예술위원회는 아동청소년·지역·연령에서 오는 예술 수준의 차이를 줄이고, 문화예술 분야의 다양성을 확보하기 위해 음악, 극장, 통합예술 등을 비롯하여 8개의 분야에 활발한 활동을 지원하고 있음
- 2017~2018년 ‘내셔널포트폴리오기관(NPOs)’의 지원금 분포도를 보면 대도시인 런던이 24%로 다른 지역에 비해 월등히 높지만, 이외 8개 지역은 평균 4.2%~5.5% 사이로 지원금이 고르게 투입됨

2) 지방분권과 문화자치시대

가) 문화비전2030 '사람이 있는 문화'

- 문화비전2030에는 예술계의 블랙리스트 사건, 예술계의 미투운동, 지방분권, 삶의질(워라벨), 제4차 산업혁명이라는 배경에서 출발하여 자율성, 다양성, 창의성이라는 3대 가치를 담은 9대 의제가 포함됨



[표 8] '문화비전 2030, 사람이 있는 문화' 3대 가치 및 9대 의제

3대 가치	9대 의제
개인의 자율성 보장	개인의 문화적 권리 확대, 문화예술인·종사자의 지위와 권리 보장, 성평등 문화의 실현
공동체의 다양성 실현	문화다양성의 보호와 확산, 공정하고 다양한 문화생태계 조성, 지역문화분권 실현
사회의 창의성 확산	문화자원의 융합역량 강화, 미래와 평화를 위한 문화협력확대, 문화를 통한 창의적 사회혁신

- 문화비전2030의 주요 특징을 살펴보면, 첫째, 예술계의 블랙리스트와 미투운동이 영향을 미쳐 자율성과 공정성이 중요하게 반영됨
- 둘째, 지난 정부에서 강조되었던 문화를 통한 융성보다 문화의 본래 가치(다양성과 창의성)를 강조하는데, 특히 문화를 자원화 하는 경제 발전이 아니라 문화의 가치로 사회를 혁신하는 것을 지향함
- 셋째, 문화적 지방분권이 강조되고 있는데, 추진과제에 자율성과 다양성에 기반을 두고 중앙과 지역의 협치, 민간과 공공의 협치, 지역주민의 주도, 주민의 직접 참여 등이 포함되어 있음
- 이 세 번째 특징은 문화자치와 관련돼 있는데, 문화비전2030은 지역 주도의 문화자치를 최초로 정책화한 것으로 평가됨
 - 문화민주주의(cultural democracy) 가치를 담은 의제가 지역문화분권 실현인데, 세부 시행계획은 미흡할지라도 지역에서 문화자치를 실현시키기 위한 기반을 마련하는 계기가 될 것으로 기대됨

나) 문화사업의 지방이양

- 대통령소속 자치분권위원회는 2018년 9월에 6대 전략 33개 과제가 포함되어 있는 ‘자치분권 종합계획’을 발표함
- 6대 전략 중에서 두 번째 전략인 중앙권한의 획기적인 지방이양에 따르면, 향후 부처가 담당하던 사업이 지역으로 대대적으로 이양될 것으로 전망됨

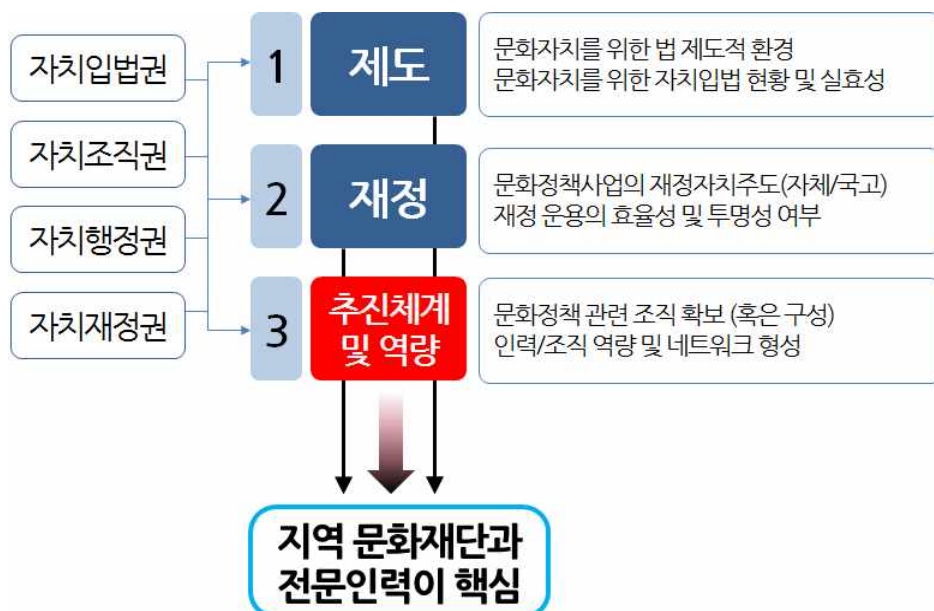
추진전략	과제명
1 주민주권 구현	① 주민 참여권 보장 ② 숙의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2 중앙권한의 획기적인 지방이양	① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3 재정분권의 강력한 추진	① 국세·지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고향사랑 기부제 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5 자치단체의 자율성과 책임성 확대	① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

- 정부의 자치분권 전략에 따라 부처에서 지방으로 이양하는 사업이 선정되었고, 2020년 대상 이양사업이 이미 지자체 전담됨
 - 2019년 현재 문화체육관광부는 14개의 정부추진 사업을 2020년부터 지역 자율로 추진하는 계획을 수립하여 광역자치단체에 전달하였음

- 2020년부터 지역으로 이양된 문화체육관광부 사업(2019년 3월 13일, 지방이양 관계부처 기능조정 TF 회의 결과) : 문화시설 확충 및 운영(공립미술관 건립지원, 역사·전통문화도시 조성, 문화특화지역 조성사업, 지역문화예술특성화 지원, 문예회관 건립 지원, 문화예술인 기념시설 조성, 전통문화진흥 지원, 민자사업 정부지급금(BTL), 복합문화시설 조성, 전통사찰 보수정비 등), 관광자원 개발, 지방문화사업 기반 지원, 지역문화행사 지원 등 403,599백만원 이양
- 이밖에 문화예술교육 영역에서도 지역화 추진단을 구성하여 문화예술 교육 정책 및 사업의 지방이양을 대대적으로 준비하고 있음
- 사업이 대대적으로 지방이양될 경우에 이러한 사업을 기획, 조정, 관리, 추진할 지역기관 또는 그러한 역할을 수행할 전문역량을 갖춘 중간지원조직의 필요성이 더 커질 수밖에 없음

다) 문화자치에 따른 문화정책 추진의 변화

- 지자체의 구성요소와 관련한 헌법 내용을 참조하여 문화자치의 구성요소를 정리하면 제도, 재정, 추진체계 및 자치역량으로 구분됨
- 문화자치 구성요소 중 추진체계 및 역량과 관련한 대표적인 조직이 지역의 전문성을 갖춘 민간조직으로서 지역문화재단임

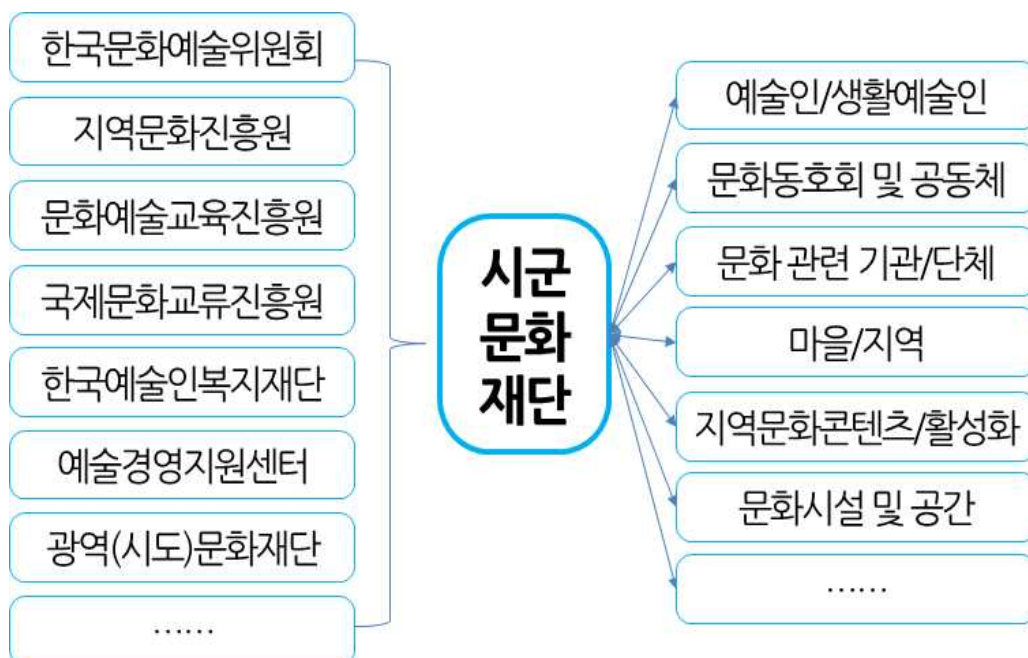


[그림 10] 노영순(2018), “문화자치를 위한 정책환경 개선 방향과 과제” 참조

- 재단은 문화자치시대와 함께 새로운 역할을 부여받고 있는데, 기존에 정부가 계획하고 지역이 실행하는 추진체계에서 사업대행기관의 역할을 수행했다면 문화자치시대에는 지역에서 지역에 맞는 계획을 수립하고 지역에서 직접 실행하는 역할을 수행하게 됨
 - 대표적인 사례가 (구)문예진흥기금 지원 사업으로, 당초 한국문화예술위원회가 지원하던 사업이었으나 균특회계 사업으로 이양된 이후 재단은 대체로 전체 예산 중 50% 이상을 지역문화예술특성화 지원 사업으로 집행하고 있으며 기존 방식의 예술지원은 50% 이내에서 집행함

라) 문화정책 영역의 확장과 전문화

- 국민의 문화적 삶 수요가 증가하는만큼 문화정책의 분야가 다양화, 세분화, 복합화되고 있으며, 문화체육관광부는 다양한 정책영역의 사업을 지역분권에 의해 지역 스스로 추진하는 방향으로 정책을 추진함
- 문화자치시대에 다양해지는 문화영역을 전담하는 전문역량을 갖춘 조직이 필요한데, 다양한 영역을 통합하여 지원할 중간지원조직의 역할이 요구됨



나. 지역문화 자원 확충 및 경제적 효과

1) 재단 설립에 따른 지원 사업 축소 우려⁹⁾

- 2017년 기준 현재 지방자치단체 총 예산 중 문화예술분야의 비중은 평균 1.6%로 2%를 넘지 않음
 - 문화 및 관광분야 전체는 평균 5.1%로 나타나는데, 사회복지(25.6%), 환경 보호(9.9%), 국토 및 지역개발(6.8%), 농림해양수산(6.4%), 교육(6.0%)에 비해 매우 낮은 비중임



[그림 11] 전체예산 대비 문화예산 비율

- 전라북도의 경우 문화예술만이 아니라 관광분야를 포함시킨 문화예산 전체(2018년 기준)가 총 예산 대비 1.3%이며, 전주시 3.35%, 완주군 2.1%, 고창군 1.18%이며, 장수군의 경우 0.61%에 불과함
- 지자체의 문화예산이 절대적으로 부족한 상황에서, 지자체 문화예술분야 사업 예산 중 국비 비율은 평균 11.3%로 지방비 부담이 압도적으로 높으며(문화 및 관광 분야 국비 비율: 16.9%), 2017년 지자체 문화예술 정책사업의 국고보조사업과 자체사업 예산 비율은 33:67로 자체사업 예산이 2배 이상 높음
- 이와 같이 문화예술정책 사업은 국비 지원이 상대적으로 부족하고 대부분 소액다건(少額多件)식 사업으로 지방비의 부담이 크기 때문에 재정자립도가 열악한 지자체의 입장에서 보면 문화예술정책을 확대하는 것이 쉽지 않음
 - 2017년 문화 및 관광 부문 국고보조금 내역 사업 수는 1,393건으로, 전 분야를 망라하여 가장 많아 소액다건의 형태를 보임
 - 문화 및 관광 분야에 비해 국고보조사업 예산이 월등히 많은 사회복지와 농림수산 분야의 내역 사업건수는 각각 617건, 895건임

9) 노영순(2018), “문화자치를 위한 정책환경 개선 방향과 과제”, 익산문화관광재단 문화정책포럼 발표 문에서 자원 관련 내용을 참조함

- 전라북도의 재정자립도는 28.6%이며, 시군 중에서 재정자립도가 가장 높은 지역은 31.7%의 전주시이며, 나머지 지역은 대부분 20%를 넘지 못함

[표 9] 전라북도 주요 시군의 재정자립도 및 문화예술예산 현황

구분	전체 예산 규모	재정자립도(%)	문화예술 예산
전라북도	51,585억	28.6	670억
전주시	14,297억	31.7	479억
김제시	6,059억	15.4	42억
고창군	4,928억	14.9	58억
완주군	5,805억	28	122억
장수군	2,766억	15.7	17억
진안군	3,458억	13.3	29억

- 전체 문화예술 예산이 전주시만 해도 3%대에 불과한 상황에서 재단으로의 최소 연간 출연금(예산지원금)이 5억 원을 넘기 때문에 재단 설립에 부정적인 인식을 가지고 있는 문화예술인은 재단 설립이 열악한 문화예술 예산을 더 열악하게 만들 수 있다고 지적함

전국 기초문화재단의 재정 및 직원 현황(2018년 기준)										
• 구 지역을 제외한 시·군지역의 기초문화재단의 최초출연금은 전국 평균 5.8억원으로 나타났다. 이 중 시도 출연금이 4.8억원이었음 - 시와 군으로 구분하면, 시 지역은 평균 6.2억원, 군 지역은 평균 5.2억원임 • 연간 운영예산은 36.7억원이었으며, 이중 국고는 2.7억원이었음 - 시와 군으로 구분하면, 시 지역은 평균 47.6억원에 국고가 3.7억원, 군 지역은 평균 23.2억원에 국고가 0.9억원임 • 정규직은 전국 평균 11.4명(시 13.9명, 군 8.3명)으로 나타남										
구분	정규직 (명)	최초출연금(억원)			예산(억원)					사무실 면적 (㎡)
		시군 출연금	기타	합계	예산	국고	자체	기타	합계	
시·군 평균	11.4	4.8	6.7	5.8	29.4	2.7	7.8	6.7	36.7	3643.6

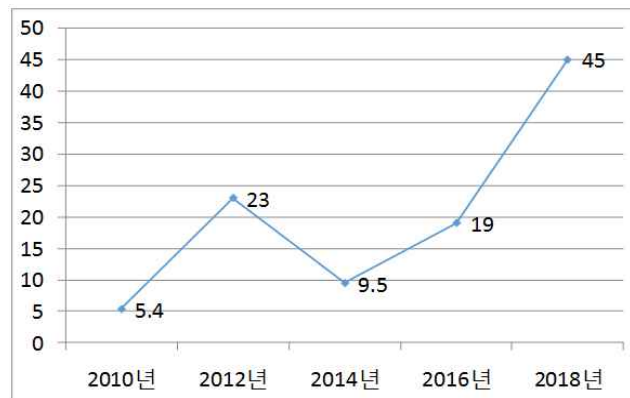
- 재단 설립 이후의 지자체 출연금은 문화시설을 위탁받으면서 기존의 시설운영인력의 인건비 및 운영비를 포함하여 신규 채용되는 인력의 인건비와 재단 운영경비를 포함하고 있기 때문에 “재단에 출연되는 예산을 문화관에 직접 투자하면 효과가 더 크다”는 지역문화계의 제안은 적용되기 어려움

- 그럼에도 재단설립이 열악한 지방재정을 더 열악하게 만들 수 있다는 우려를 해소할 수 있는 논리가 개발될 필요가 있으며, 재단 출연금 대비 재단의 문화재원 확보 성과 등이 이러한 우려를 해소하는 하나의 사례가 될 것임

2) 재단의 문화재정 확보 및 경제적 효과

가) 익산문화관광재단 사례

- 익산문화관광재단의 총 사업비는 2010년 540백만원에서 2018년 4,414백만원으로 늘어났음



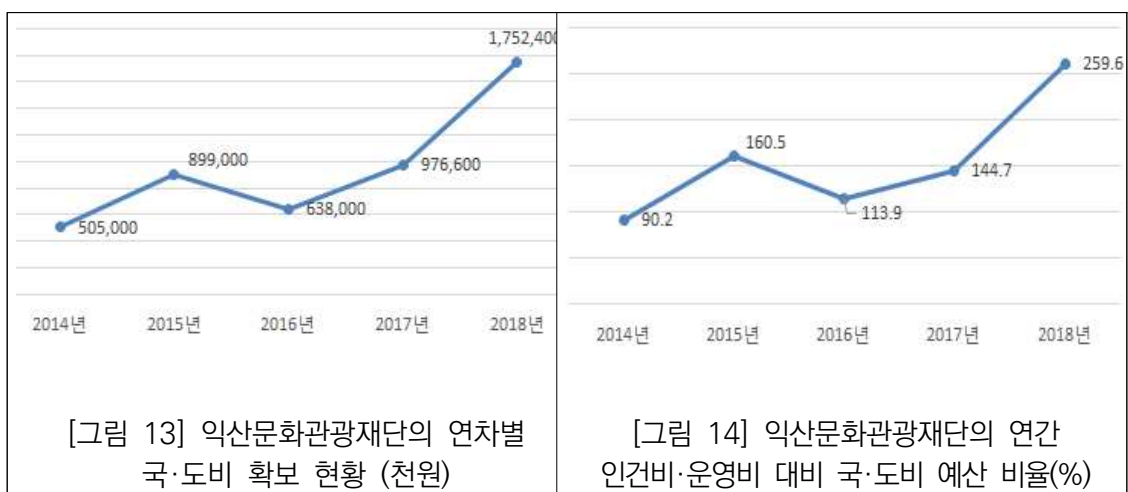
[그림 12] 익산문화관광재단 총사업비 현황(억원)

- 2014년의 총사업비가 전년(2013년) 대비 41%로 하락한 것은 당시 지자체장의 정책방향에 따른 것으로, 지자체장이 취임한 지 1년 만에 교체된 이후에 예년 수준으로 예산이 회복됨
- 2014년을 기준으로 2018년에 총사업비가 5배 가까이 증액됐으나, 직원 인건비 및 운영비는 2014년 560백만원에서 2018년 675백만원으로 2014년 대비 20.5%p가 증액됨
- 익산문화관광재단이 2014년부터 2018년까지 익산시로부터 지원받은 출연금 중에서 인건비 및 운영비는 평균 606백만원이며, 이 기간에 국비와 도비로 확보된 사업비는 연 평균 954.2백만원(5년 총합 4,771백만원)임
- 지원되는 인건비 및 운영비 대비 국비 및 도비 확보 사업비의 비율이 2014년 90.2%, 2015년 160.5%, 2016년 113.9%, 2017년 144.7%, 2018년 259.6%로, 5년 평균 154%에 달함

- 이는 재단이 익산시로부터 지원되는 인건비 및 운영비 이상의 재원을 외부로부터 확보하였다는 것을 의미하며, 재단 설립이 부족한 지역의 문화예산을 더 어렵게 만드는 것이 아니라 지역 내 새로운 문화재원을 확보하는 마중물이 되고 있음을 말해줌
 - 익산문화관광재단이 확보한 국비와 도비 사업은 대부분 국가공모, 또는 전라북도 공모사업으로 재단이 직접 사업을 구상하고 기획하여 추진한 것임
- 국비 및 도비 확보 금액이 갈수록 커지고 있다는 점도 재단운영 및 지역문화예술 정책을 위한 재원 확보라는 점에서 긍정적임

[표 10] 익산문화관광재단의 연간 인건비 및 운영비 대비 국·도비 유치 현황(2014~2018년)

구분	인건비 및 운영비 (단위 천원)	사업비		인건비 및 운영비 대비 사업비 성과율
		도비	국비	
2014	560,000	505,000		90.2%
		350,000	155,000	
2015	560,000	899,000		160.5%
		170,000	729,000	
2016	560,000	638,000		113.9%
		310,000	328,000	
2017	675,000	976,600		144.7%
		389,600	587,000	
2018	675,000	1,752,400		259.6%
		835,400	917,000	
평균	606,000	954,200		154%



- 국가 및 도비 지원 공모사업을 유치함으로써 지역에서 추진되지 않았던 새로운 정책 사업이 진행되면서 사업의 영역이 확장되는 효과도 무시할 수 없음

익산문화관광재단 국비 및 도비 지원 공모사업 유치 현황 (2014년~2018년)

꿈다락토요문화학교(한국문화예술교육진흥원), 꿈의 오케스트라(한국문화예술교육진흥원), 문화다양성 확보를 위한 무지개다리 사업(한국문화예술위원회), 문화예술협력 네트워크 공동협력사업(전라북도), 익산문화예술의 거리 조성 사업(전라북도), 창작공간 레지던시(전라북도), 지역맞춤형 복지지원 사업(농어촌희망재단), 수요일엔 칙칙폭폭 문화수역(문화체육관광부), 작은미술관 조성 및 운영사업(한국문화예술위원회), 지역축제 나눔 활성화 지원(보건복지부), 관광콘텐츠통합지원사업(문화체육관광부), 문화특화지역 조성사업(문화체육관광부), 지역문화전문인력 양성사업(문화체육관광부), 지역역량강화사업(국토교통부), 익산문화재야행(문화재청), 문화로 칙칙폭폭(문화체육관광부), 금강 백제권 자전거 여행상품 개발 및 운영(문화체육관광부) 등

나) 전주문화재단 사례¹⁰⁾

- 재단에 예산을 지원하는 것보다 직접 예술활동에 지원하는 것이 효과적이라는 인식을 해소하는 방안 중 하나로, 재단에서 진행하는 사업이 지역문화진흥뿐 아니라 지역경제에 미치는 효과를 살펴보는 방법이 있음
- 예술인에게 직접 활동예산을 지원하는 방식보다 재단을 통하여 지역문화 전반을 진흥시키거나 부가가치를 창출하는 사업을 통한 예술인의 간접지원 방식이 지역경제에 보다 긍정적인 효과를 줌
- 이러한 효과를 측정하기 위하여 전주문화재단 사례를 중심으로 한국은행의 산업연관표를 적용한 문화예술지원 사업의 경제적 효과를 분석해봄
 - 한국은행의 산업연관표를 적용하는 분석은 객관적이고 계량적 수치를 제시함으로써 경제적인 측면에서 문화예술 지원 사업의 성과지표로 활용될 수 있음
 - 산업연관표를 통한 경제적 효과 분석은 문화지원사업이 생산적이고 지역문화발전에 기여하는 서비스 산업이라는 것을 보여줌
- 분석 결과, 전주문화재단의 출연금 및 보조금 사업의 총 집행액 (투입액) 46억7천5백만원 대비 총 생산유발효과는 약 86억9천1백만원, 총

10) 이 자료는 전주문화재단이 2019년에 수행한 분석 자료를 재인용하였음

부가가치유발효과는 38억1천9백만원으로 추정되었으며, 총 취업(고용)유발효과는 213명, 총 소득유발효과는 17억5천4백만원, 조세유발효과는 2억7천6백만원의 경제효과가 발생된 것으로 추정됨

- 문화사업은 타 분야에 비해 취업유발승수가 높는데(82개 산업 중 3위), 전주문화재단 분석결과에서도 2018년 한해 213명의 취업유발효과가 있는 것으로 나타남

[표 11] 전주문화재단 사업의 경제효과 (단위: 백만원, 명)

구 분	출연금 사업 (1)	보조금 사업(2)	총 효과 (1)+(2)
생산유발효과	4,090.82	4,600.67	8,691.49
부가가치유발효과	1,797.85	2,021.92	3,819.77
소득유발효과	825.87	928.80	1,754.67
취업유발효과 (명)	100.35	112.85	213.20
조세유발효과	130.27	146.51	276.78

자료: 전주문화재단 (2019), 내부자료

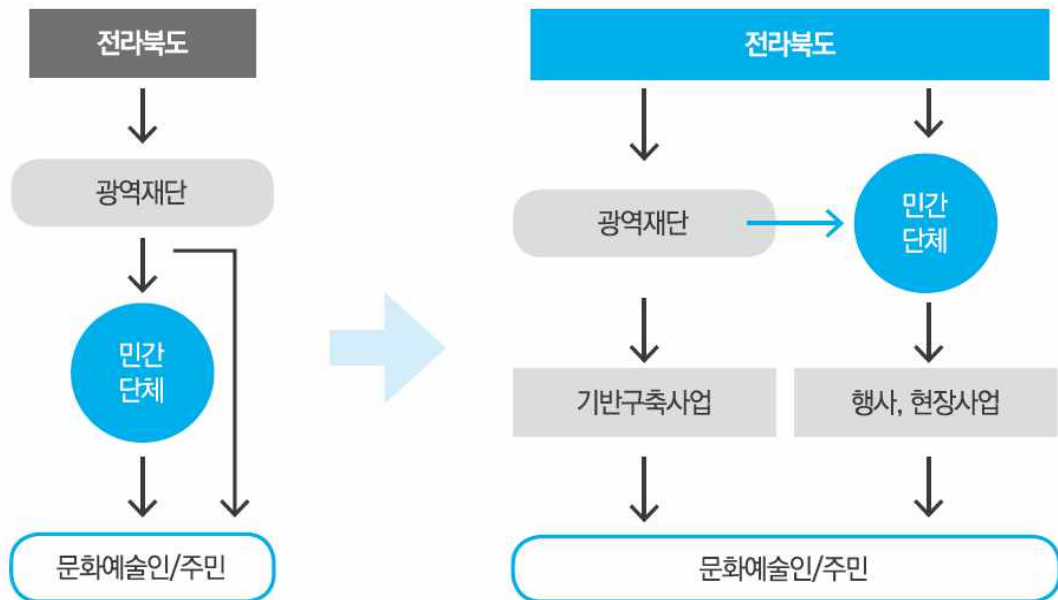
다) 지역문화 협치 활성화

1) 민간단체와의 협치 필요성과 방향¹¹⁾

- 전문기관인 재단이 문화행정을 총괄하는 것이 공공성, 전문성을 담보할 가능성이 큰 것은 사실이나, 위탁사업부터 공모사업까지 재단을 통해 진행되면서 민간(단체)의 역량이 상대적으로 약화되는 현상이 발생함
- 또한 재단의 직접 수행 사업의 확대로 직원의 업무량이 증가함에 따라 사업의 질을 높이는데 어려움을 겪고 있고, 많은 사업이 재단에서 다시 민간단체로 위탁됨에 따라 재정집행의 효율성이 떨어짐
- 재단이 사업의 모든 것을 도맡아 수행하거나 총괄해야한다는 인식에서 벗어날 필요가 있으며 문화자치 기반 마련 및 새로운 정책의 흐름을 선도하는 역할을 재단에서 담당하고, 현장중심의 문화행사 및 사업 수행은 민간이 담당해야 함

11) 전북연구원 이슈브리핑(2018.5.29.,170호) 「사람이 있는 문화자치 시대 : 문재인정부의 '문화비전 2030'과 지역의 대응」을 재인용하여 정리함

- 민간단체의 역량을 확대하여 선순환 생태계를 조성하기 위해서는 장기적으로 재단 중심의 일원적인 추진체계에서 벗어나 재단 및 민간단체가 각각의 유형별로 사업을 나누어 집행하는 이원화된 추진체계로 전환되어야 함

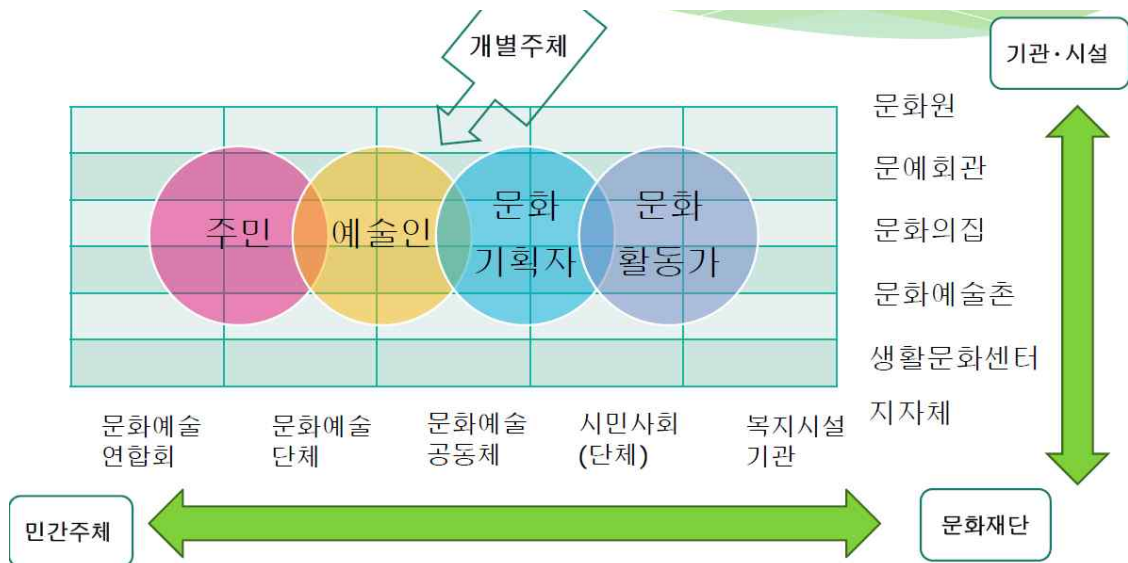


[그림 15] 지역문화생태계 위한 민간역량 강화 방식의 정책추진체계

자료 : 전북연구원 이슈브리핑(2018.5.29.,170호)

- 지역의 민간 문화예술단체 및 기관이 재단과 동등한 권한과 책임을 갖는 협력관계, 즉 지역문화 협치가 필요한 이유가 여기에 있음
- 지역 문화예술 기관·시설·단체·공동체·개별주체 간의 역할 분담이 필요한데, 무엇을 위해 역할분담을 할 것인지에 대한 목적 설정이 우선되어야 하며, 이러한 과정을 통해 지역 상황과 조건에 맞는 재단의 역할이 도출될 것이고 지역문화가 형성될 수 있는 기반이 구축됨
- 재단은 지역 문화예술 및 관련 기관·시설·단체·공동체·개별주체의 활동을 지지-지원-조직하는 방향으로 사업 목적을 설정하고, 관련 단체와 기관, 또는 역량이 부족한 분야는 재단이 직접 사업을 수행하여 관련 분야의 초동주체를 발굴하는데 기여해야 함

- 군 단위 재단의 경우 농촌과 마을 사업과의 협력 방안을 적극 고려하고 있으며, 구체적으로 생활문화 영역의 공동체 향유사업, 귀농귀촌인 대상의 공동체 조직을 위한 문화향유 프로그램을 협치의 초기 프로그램으로 진행하고 있음
- 종합하면, 재단 중심의 독점적 운영에 대한 우려, 민간 단체의 활동영역 축소 등으로 재단설립을 부정적으로 바라보는 인식을 해소하기 위해서 재단이 지역문화협치에 적극적으로 나서야 하며, 협치를 위해서는 각 주체 간 역할구분과 더불어 단계별 추진이 중요함
- 지역문화 협치의 단계별 추진 : 협치 대상 주체 간 협치와 협력의 경험 공유 → 신뢰관계 형성 → 역할분담 → 각 주체의 지속성 → 통합적 운영체계 마련



[그림 16] 지역문화 협치 대상 및 체계도

자료 : 전북연구원·전라북도문화관광재단(2019), 「전라북도 시군문화재단 설립의 필요성과 과제」 발표문 참조

3) 완주문화재단 사례

가) 완주문화예술협의회 구성 및 운영

- 완주군은 완주문화예술협의회를 구성하여 운영 중임

[표 12] 완주문화예술협의회 회원명부(2018년 10월 기준)

	이 름	직 위	소 속
1	국중하	회장	(사)한국예총 전라북도 연합회 완주지회장
2	김상곤	부회장	완주문화원장
3	소덕임	부회장	온누리 예술단 대표
4	박영국	운영위원	대한민국술테마박물관장
5	소병진	운영위원	완주소목학교협동조합 대표
6	안서영	운영위원	(사)한국생활음악협회 완주지부장
7	이근석	운영위원	완주공동체지원센터
8	이명기	운영위원	대승한지마을 한옥전통문화체험관
9	이상덕	운영위원	완주문화재단 상임이사
10	이중하	운영위원	완주군청소년문화의집 관장
11	임석주	운영위원	(사)완주군 생활문화예술동호회장
12	장두열	운영위원	인트리 협동조합
13	조창환	운영위원	카메라영상박물관
14	최용선	운영위원	완주미술협회장
15	김광열	회원	공낭장이 협동조합
16	김나연	회원	(사)한국판소리보존회 완주지부장
17	김병수	회원	더 구루 오브 오디언스
18	박순자	회원	다선향 대표
19	이계욱	회원	마중물 갤러리 대표
20	천성순	회원	예사랑 대표

- 완주군은 지역문화 기관 및 단체, 시설, 주체와 업무협약을 체결하고, 연계사업이 가능한 타 정책분야와도 협력관계를 유지하여 사업을 추진하고 있음

[표 13] 완주문화재단 업무협약 현황(2019년 6월 기준)

순서	협약일자	기관/단체명	사업지	관련사업
1	2016.5.3.	전주문화재단, 익산문화재단	전주, 익산	
2	2016.9.26.	중국섬서시선문화산업공사, (사)마을통, 전북농촌관광지원센터	전북, 완주	
3	2016.12.8.	코레일 삼례역	완주	
4	2017.07.12	전주문화재단, 익산문화재단, 전라북도문화관광재단	전주/익산/ 전북	지역문화전문인력 양성사업
5	2017.08.07	완주로컬푸드협동조합	완주	예술농부
6	2017.08.08	우석대학교 산학협력단	완주	삼례, 다시 봄
7	2017.09.27	한국예총완주지회	완주	찾아가는 예술포차
8	2018.02.13	완주군	완주	문화특화지역조성사업
9	2018.04.09	완주군공동체활력과	완주	예술로 창업 인큐베이팅
10	2018.04.20.	(사)완주생활문화예술동호회네트워크	완주	생활문화사업협력
11	2018.04.25.	국립전주박물관	전주	완주문화 특별전 등
12	2018.05.28	전북창조경제혁신센터	전북	지역문화전문인력 양성사업
13	2018.06.05	아트네트웍스 주식회사	완주	창의예술아카데미
14	2018.09.12	서울노인영화제	서울	예술농부
15	2019.04.15	완주공동체미디어센터	완주	무지개다리사업
16	2019.04.16	우석대학교 글로벌교육지원센터	완주	무지개다리사업
17	2019.04.23	완주생활문화예술네트워크영화사업단	완주	무지개다리사업

2018년 완주문화재단 협력 기관, 시설, 단체, 공동체 현황	
문화예술(17개)	인트리협동조합, 완주미술협회, 트라이포드, 극단 두루, 포토매니아, 완주초 포농악전수관, 공낭장이협동조합, 완주생활문화예술동호회네트워크, (사) 한국예 총 전라북도연합회 완주지회, 토종씨앗모임, 고산이야기장, 이서문화어울림 장터, 전환기술사회적협동조합, 한국흙건축학교, 완주소목학교협동조합, 씨앗 문화예술협동조합, 완주문화원
시장상인회(3개)	삼례시장, 봉동생강골시장, 고산미소시장
마을(13개 읍면별로 마을과 연계 사업 운영)	고산면: 고산지역단오축제추진위원, 동상면: 황조리마을, 은천마을, 신월마 을, 봉동읍: 은하리. 봉서초 학부모회, 구이면: 하학마을, 지등마을, 삼례읍: 황금 동, 소양면: 오성한옥마을, 용진읍: 도계마을, 운주면: 운주지역아동센터, 운 주농협농악대, 화산면: 드림컬처랜드 화산별곡밴드, 경천면: 원가천 경로당, 경 천난다, 비봉면: 비봉달이실풍장패, 상관면: 지큐빌 아파트 주민, 이서면: 수상한 공동체
완주군	문화예술과, 공동체활력과, 체육관광과

나) 문화예술기관 네트워크 사업 현황

- 재단의 예술진흥, 생활문화, 정책기획팀 사업을 중심으로 문화예술 기관, 시설, 단체와의 공동 협력사업을 추진하고 있음
 - 완주문화예술교육거점화: 용진-고산-봉동 문화예술교육 거점화 추진을 위한 복합 문화지구 누에 입주 단체와의 협력 사업 공동 기획 및 운영
 - 생활문화기반구축사업: 생활문화 관련 시설, 단체, 개별주체와의 논의 테이블 구성 및 공동사업 기획 운영
 - 문화정책포럼: 주제별로 기관, 시설, 단체, 개별주체와의 포럼 공동 기획 운영
- 지역 내 지역문화정책과 관련한 주체 발굴 및 전문인력으로서의 성장을 위한 교육(조직) 또는 논의 테이블을 운영하고 있음
 - 완주문화협치실행단: 완주문화 주민정책연구단 구성-공동학습과정운영-연구내용 재단·완주군 문화예술정책 및 사업으로 제안, 분야별 운영위원회 구성 및 운영
 - 완주예술오픈플랫폼: 완주 예술인, 단체 5인 이상이 모이면 찾아가는 “사업설명회+공유테이블” 진행, 지역 예술인이 제안하고 실현하는 사업
- 지역문화와 관련한 조직을 발굴하고 육성하는 사업을 추진함
 - (대표사례) 무지개다리 사업: 주체 발굴 및 양성을 위한 문화다양성발굴단 구성 및 운영, 사회소수자 관련 기관·시설·단체·공동체·개별주체와의 협력 관계 형성, 지역문화에 문화다양성을 반영하기 위한 정책사업 추진

연도	사업	세부 내용
2017	지역문화예술 단체 방문	• 일시 : 2017. 4. 3(월) ~ 4.12.(수) 총6회 방문 • 참여 : 공동체지원센터, 얼라이브아트프로젝트, 더 그루 오브 오디언스, 씨앗문화예술협동조합, 인트리협동조합, 완주문화원 대표 및 직원 • 내용 : 해당 단체 주요 사업 내용, 완주문화재단 사업 연계 방안 및 방향, 문화예술정책 모색
	문화예술기관 협의회 운영	• 일시 : 2017. 6. 22(수) 11:00 ~ 13:00 • 참여 : 완주군내 문화예술기관 및 단체 대표 및 실무자 • 내용 : 기관별 추진사업 관련 공유, 사업을 통한 연계 협력 추진
	선진지 견학	• 일시 : 2017. 7. 22(토) 8:00 ~ 18:00 • 참여 : 완주군내 문화예술기관 및 단체 실무자 • 내용 : 서울시립미술관의 '하이라이트'전 감상, 대림미술관 '토드 셀비-즐거운 나의 집'감상
	네트워크 워크숍	• 일시 : 2017. 12. 12(화) 10:00 ~ 18:00 • 참여 : 완주군내 문화예술기관 및 단체 실무자, 개인 활동가 , 문화예술 활동에 관심 있는 시민 • 내용 : 완주문화예술 활동 사례, 특강, 협력방안 논의 등
2018	완주문화예술 협의회 임시운영위원회	• 일시 : 2018.7.20.(금), 11:00~13:00 • 참여 : 협의회 운영위원 5인, 완주문화재단 7인, 완주군 2인 • 내용 : 완주문화예술협의회 현황 공유 및 정기총회 부의안건 심의, 기타 운영방안 협의 등
	완주문화예술협 의회 정기총회	• 일시 : 2018.9.19.(수), 11:00~13:00 • 참여 : 완주문화예술협의회 회원 • 내용 : 11인(8인 참석, 3인 위임)
	완주문화예술 협의회 문화동행(1차)	• 일시 : 2018.10.10.(수), 11:30~13:30 • 참여 : 9명(위원 8인, 사무국 1인) • 내용 : 2기 운영위원 네트워킹 및 사업발굴 논의
	완주문화예술 협의회 문화동행(2차)	• 일시 : 2018.12.19.(수), 11:30~13:30 • 참여 : 14인(위원 13인, 사무국 1인) • 내용 : 회원 간 네트워킹 및 참여를 높일 수 있는 사업방향 논의

○ 완주군은 재단에 모든 문화시설을 위탁하지 않고 지역별 문화단체 및 유사한 타 분야 단체에 문화시설을 위탁하여 운영하고 있음

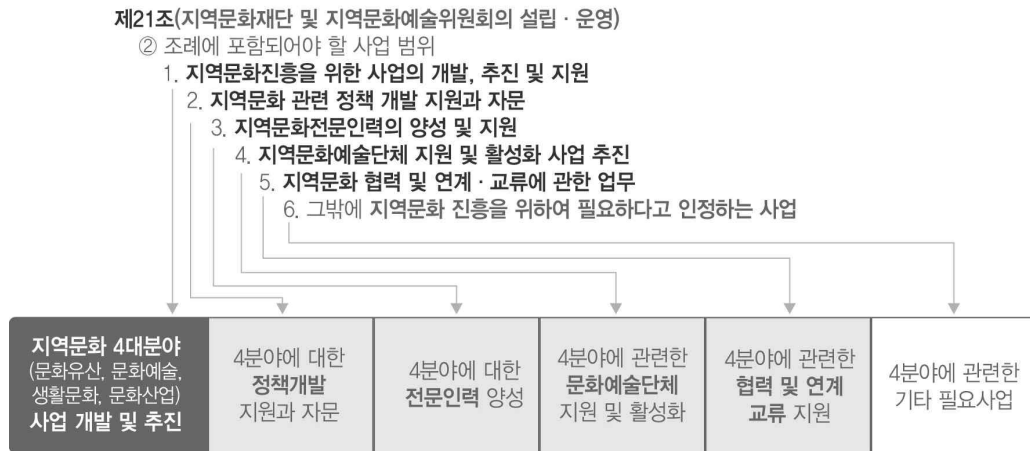
[표 14] 완주군 문화관광과 민간위탁 현황 (2019년 기준)

번호	담당부서	민간위탁 업체명	사업명
1	문화관광과	아트네트웍스(주)	삼례문화예술촌 운영
2	문화관광과	삼례책마을협동조합	삼례책마을 문화센터 운영
3	문화관광과	(사)마을통	관광마케팅 종합지원센터 운영
4	문화관광과	전라북도공예협동조합	대승한지마을
5	문화관광과	우석대학교 산학협력단	완주풍류학교
6	문화관광과	미디어공동체 완두공협동조합	완주미디어센터
7	문화관광과	삼례삼색협동조합	비비정예술열차
8	문화관광과	사)완주생활문화예술동호회	완주휴시네마 (작은영화관)
9	문화관광과	비비락공연예술협동조합	삼례생활문화센터 운영
10	문화관광과	완주군 평생교육협의회	구이생활문화센터 운영
11	문화관광과	동상면지역사회보장협의체	동상생활문화센터 운영
12	문화관광과	완주 혁신포럼	이서문화의집 운영
13	문화관광과	복합문화지구누에사업단(재단)	복합문화지구 누에사업
14	문화관광과	완주향토예술문화회관(재단)	문화예술프로그램운영

다. 지역문화 기반구축과 진흥

1) 지역문화진흥 총괄 지원기관으로서 재단

- 「지역문화진흥법」이 설립근거인 재단이 담당할 정책영역은 법률이 정의한 지역문화, 즉 문화예술, 생활문화, 문화유산, 문화산업임
- 광역지자체에서는 문화산업 분야를 전담하는 문화콘텐츠산업진흥원이 있고 문화유산은 행정에서 주로 담당하기 때문에 광역재단은 대체로 문화예술과 생활문화를 담당하고, 문화예술이 문화유산 및 문화산업과 융합하는 분야를 연계하여 담당하고 있음
- 정책영역은 문화예술과 생활문화 중심이지만 각 분야별로 수행하는 세부사업은 크게 네 가지로 구분되는데, 정책개발 지원과 자문, 전문인력 양성, 단체 지원, 협력 및 연계 교류 지원이 그것임



[그림 17] 지역문화진흥법에 의한 지역문화재단의 역할

자료 : 전라북도(2015), 「전북문화관광재단 설립방안」 참조

- 실제 재단이 수행하는 사업들을 보면 이와 같은 네 가지 기능을 중점적으로 다루고 있는데, 특이한 점은 법률에서 정하고 있는 재단의 사업범위를 넘어 정책영역이 확대되거나 세부기능을 보다 구체화되고 있다는 것임
- 이와 같이 재단은 지역문화의 특정 분야만을 담당하는 것이 아니라 지역문화 전반에 걸쳐 사업을 추진하며, 재단이 설립되기 이전에 지역에서 추진되지 않았던 새로운 정책영역과 세부사업(예, 인력 양성)이 추진되는 등 지역문화진흥을 위한 제도부터 특화사업 발굴까지 복합적으로 이뤄짐

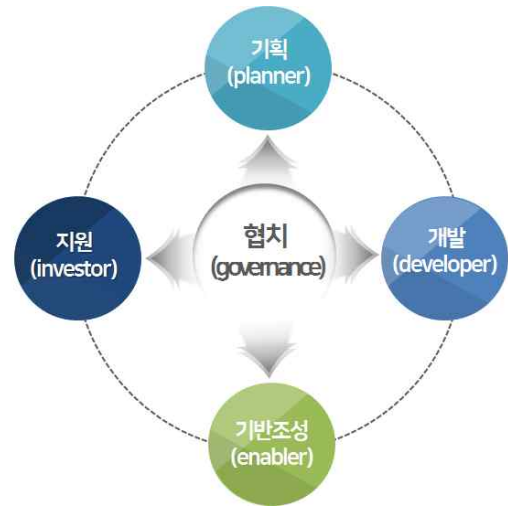
지역문화진흥법의 지역문화재단 사업 범위	전국 기초재단의 주요 사업
•지역문화진흥을 위한 사업 개발, 추진 및 지원 •지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문 •지역문화전문인력의 양성 및 지원 •지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 •지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무	•지역문화진흥을 위한 조사 연구와 문화정책 개발 •예술의 창작·보급 및 예술활동 지원 •지역 공공 문화시설 관리 및 운영 •전통문화예술 및 문화유산 발굴·보존 •문화예술 행사의 개발 및 개최(축제 등) •문화예술진흥을 위한 기금조성 및 운용 •문화예술교육 개발 및 지원 •지문화전문인력의 양성 및 지원 •문화환경 취약지역 지원(문화복지) •생활문화 활성화 및 활동 지원 •문화예술 국내·외 교류 사업

자료 : 인천문화재단(2019), 「기초문화재단 설립 및 운영매뉴얼」 참조

2) 지역문화 네트워크 중심기관으로서 기능¹²⁾

- 재단이 설립되던 초기에는 문화시설 위탁, 공기관 대행 사업 수행, 문화예술 활동 지원(문예진흥기금 지원 사업)에 머물러 있었으나, 갈수록 법률이 정하는 사업 범위를 넘어 지역문화진흥을 위한 총괄 기관이자 지역문화 네트워크의 중심기관으로서 기능과 역할이 필요해짐

- 재단 운영이 오래될수록 재단은 지역문화 네트워크 중심기관으로서 기반조성(enabler), 기획(planner), 개발(developer), 지원(investor)의 기능을 포괄적으로 담당하며, 이러한 기능을 수행하는 작동원리로서 협치(governance)를 적용함



[그림 18] 네트워크로서 재단의 기능과 역할

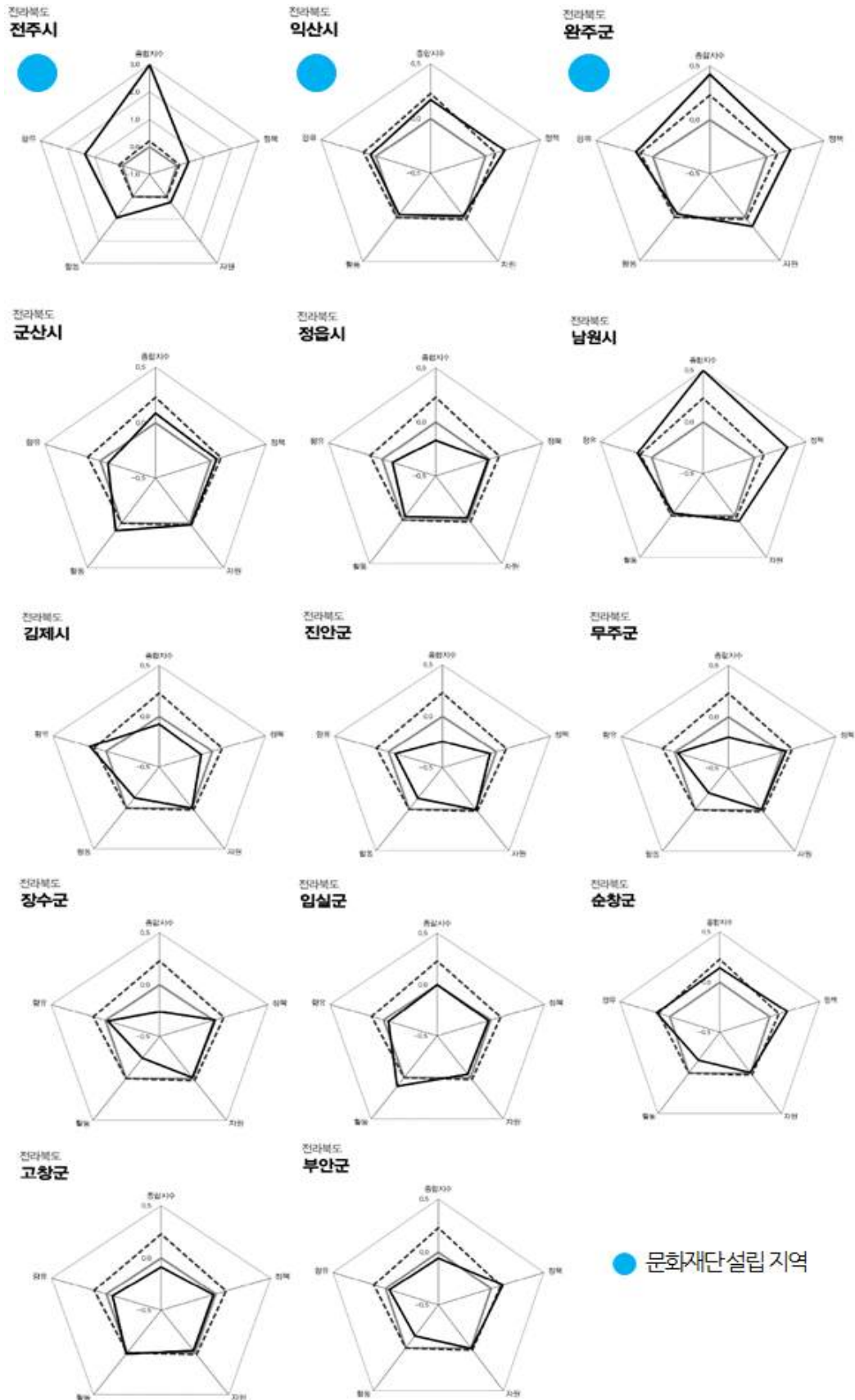
- 기반조성(enabler) : 문화자치를 위한 법적, 제도적 장치 마련 및 안정적인 재정 확보, 통계·정보체계 구축 등
 - 기획(planner) : 문화자치를 위한 전략 및 계획의 구상, 문화재정의 효율적 지원 방안 등
 - 개발(developer) : 기존 사업의 개선과 새로운 영역 및 사업의 발굴을 말함
 - 지원(investor) : 기존 지원 사업 외에 사업지원 심의 및 정산제도 개선, 문화행정 혁신시스템, 사업에 대한 컨설팅 등
- 재단은 위탁사업소에 불과하다 또는 전문역량이 부족하다는 지적을 받는가 하면, 재단이 없어도 기존의 민간단체가 동일한 역할을 수행할 수 있다고 주장되기도 하지만, 문화자치가 확장되고 사업이 다양해질수록 기반조성부터 기획, 개발, 지원 등의 업무를 포괄적으로 담당할 전문적인 기관이 요구됨
 - 지역문화 네트워크 중심기관이자 지역문화진흥의 총괄기관으로서 정책개발부터 기반조성, 사업지원까지 추진하는 재단이 지역문화진흥에

12) 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」의 내용을 재인용하였음

[표 15] 지역문화실태 종합지수의 항목과 지표

분류	항목	지표명
문화 정책	정책 사업	1 중앙정부·광역자치단체 기획 발주 문화관련 사업 선정 건 수(2017년 당해)*
		2 전체 문화·예술사업 중 기초자치단체 자체 문화사업 비율(2017년 당해)*
	정책 환경	3 지역문화진흥기관 설치 개수(2017년 현재)*
		4 문화관련 조례 제정 건 수 (2017년 현재)*
	문화 예산	5 기준연도 총예산 대비 문화관련 예산 비율(2017년 당해)
		6 인구 1명당 문화관련 예산액(2017년 당해)
		7 지역문화진흥기금 설치 여부(2017년 현재)*
문화 자원	문화 유산	8 문화유산 보존 관련 조례 제정 유무(2017년 현재)*
		9 전체 문화 관련 예산 대비 문화유산보존·관리 예산 비율 (2017년 당해)*
	기반 시설	10 인구 천 명당 문화기반시설 수(2017년 현재)*
		11 인구 만 명당 생활문화시설 수(2017년 현재)
		12 전체 문화기반시설 중 배리어프리(Barrier Free) 인증 비율(2017년 현재)
		13 공연장·전시장·공공도서관 내 임산부 등을 위한 휴게시설 비율(2017년 현재)*
	자원 활용	14 문예회관 공연장 가동일 수(2017년 당해)*
		15 전국 지역축제 총괄표 기준 평균 지역축제 예산(2017년 당해)
		16 기초자치단체 지원 마을축제 건 수(2017년 당해)*
문화 활동	활동 조직	17 지역문화예술법인·단체 수(2017년 현재)
		18 문화예술 관련 사회적 기업 수(2017년 현재)
	활동 인력	19 인구 만 명당 등록예술인 수(2017년 현재)
		20 학예전문인력 및 문화재 관리인력(2017년 현재)*
		21 인구 만 명당 문화예술교육사 수(2017년 현재)*
		22 문화관광해설사 수(2017년 현재)*
		23 법정사서직원 확보율(2017년 당해)
문화 향유	지역 주민	24 인구 만 명당 자체 기획 문화예술 공연 건 수(2017년 당해)*
		25 ‘문화가 있는 날’ 기초자치단체 기획사업 건 수(2017년 당해)*
	소외 계층	26 통합문화이용권 이용률 및 카드 발급률(2017년 당해)
		27 장애인·노인·저소득자·위가정·소년·교정시설 대상 특화 문화프로그램 건 수(2017년 당해)*
		28 다문화·새터민·성소수자·이주노동자 대상 특화 문화프로그램 건 수(2017년 당해)*

자료 : 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사」 참조



[그림 20] 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사」 참조

- 재단이 설립되어 있는 전주시와 익산시, 완주군은 대부분의 지표에서 전국평균과 전라북도 평균을 넘고 있는 것에 비해, 남원시를 제외한 나머지 10개 시군은 전국 평균뿐 아니라 전라북도 평균을 넘지 못하는 경우가 많음
 - 남원시는 재단이 없으나, 문화특화지역 조성사업과 문화도시 지정 사업을 추진하면서 재단과 유사한 기능을 담당하는 문화도시조성사업추진단이 운영되었음
- 지역문화실태 종합지수가 높다는 것은 지역문화진흥을 위한 기반부터 활성화 사업까지 포괄적으로 성과를 내고 있다는 것을 의미하므로, 재단이 설립되어 있는 지역의 지역문화실태 종합지수가 높다는 것은 재단이 지역문화진흥의 총괄기관으로서 제 기능과 역할을 수행하고 있음을 말해줌

4

장

문화재단 설립 방향 및 절차

-
1. 기초재단의 유형
 2. 재단설립 절차 및 대응
 3. 광역 및 기초재단 간 연계 방향

제4장 문화재단 설립 방향 및 절차

1. 기초재단의 유형

가. 재단의 주요사업과 역할의 변화

1) 시군재단의 사업유형 분석

- 전국 시군재단 중에서 인터넷 홈페이지의 경영고시에 연간 사업계획 또는 사업결과를 게재한 재단을 대상으로 주요 사업을 분석함
- 분석 대상 재단 : A재단, B재단, C재단, D재단, E재단, F재단, G재단, H재단, I 재단, J재단, K재단, L재단

- 재단별 주요사업을 따라 사업유형을 구분하여 살펴본 결과는 다음과 같음

- ● 핵심 ◎ 중점 ○ 일반 (연구자의 판단에 의한 구분)

	전문 예술 지원	생활 문화 지원	문화 시설 운영	축제 관광 행사	전통 문화 지원	미디어 콘텐츠 사업	평생 교육 (인문)	생활 체육 시설	관광 시설 운영
A	○	○	●	◎	-	○	○	○	-
B	○	○	●	◎	-	-	-	-	-
C	○	○	●	◎	-	-	-	-	-
D	○	●	◎	○	-	○	-	-	-
E	○	◎	○	○	-	○	●	-	-
F	○	◎	●	○	○	-	-	-	-
G	-	○	●	◎	-	-	-	-	-
H	○	◎	●	○	-	-	-	-	-
I	○	◎	○	●	-	-	-	-	-
J	○	●	○	◎	-	○	-	-	-
K	○	○	●	◎	○	-	-	○	○
M	○	○	●	◎	○	-	-	-	-

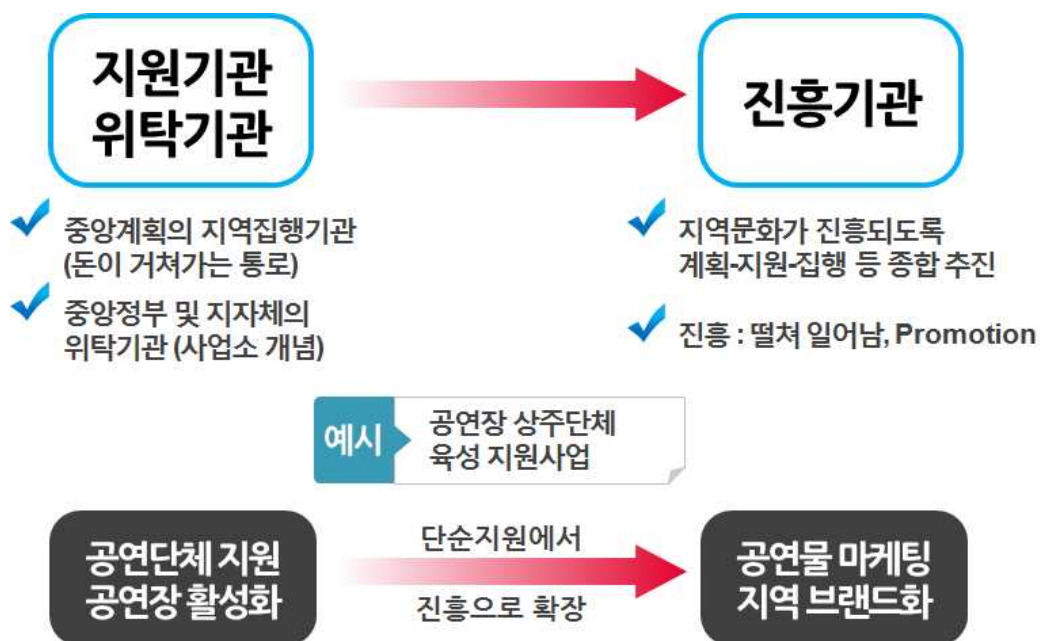
- 첫째, 수도권 등 인구가 많고 상대적으로 젊은 연령층이 많은 지역에서는 문화시설을 중심으로 생활문화 프로그램(공연, 전시, 교육)을 진행하는 것이 강조됨
- 재단 설립 연혁이 길어질수록 재단의 기능(사업유형)이 복합화 되고 있음(이것은 지자체의 위탁에 따른 것임)
- 셋째, 재단에서 초기 계획과 달리 자체 개발한 브랜드 사업이 지속적으로 증가함(이것은 재단 구성원의 의지임)

- 도시의 규모와 재단의 사업유형, 재단의 연혁과 조직 구성 등을 종합적으로 검토하여 분석해보면, 재단 구성원, 예술인, 지역주민, 지자체의 의견이 상호대응하면서 재단의 사업유형과 주요 사업내용이 달라지는 것을 알 수 있음
- 정부부처의 사업방향과 예술지원에 따라 재단운영방향이 달라지는 광역재단과 달리, 기초재단은 재단 구성원과 지자체 의지가 강하게 작용하여 사업방향과 사업내용이 달라짐
- 한편, 기존에 재단의 주요사업을 보면 시설 운영 및 공모 지원(구 문예진흥기금 지원), 국가예산 지원 등에 머물러 있었으나, 최근 들어 문화를 활용한 지역경제 활성화와 주민의 생활문화 영역이 강조되면서 재단의 주 업무에 관광과 생활문화가 강조되는 추세를 보임
- 재단에서 독자적으로 자기 색깔을 내기 위한 브랜드 사업을 개발(전문인력을 채용, 또는 전문인력으로 불리면서 재단 구성원의 자기정체성 확보를 위하여 사업을 지속적으로 발굴하려는 의지를 보임)하고 있는데, 대부분의 사업방향이 정부나 공공기관에서 내세운 가이드 등을 참고하여 생활문화(참여형), 문화활용 콘텐츠 개발 및 관광연계형(공연/아트마켓 등) 사업이 주를 이룸
- 지역에서의 예술활동 지원은 정부지원이 이뤄지는 수준에서 사업이 진행되고 있으며, 예술가의 지원을 대부분 시민과 연계시켜 지원하는데, 즉 단순 예술가 지원은 정부 지원 사업에 국한되어 있고, 나머지 지자체 지원 사업은 주민과의 만남과 공공예술 영역을 통해 지원됨
- 예술활동 지원과 관련하여 신흥도시와 오래된 도시에서 차이를 보임
- 신흥도시는 전문예술에 대한 활동 지원은 일반적 수준에 머물러 있는 반면 생활문화가 강조되고 있으며, 이들 도시들은 보유한 문화시설을 활용한 공연 및 전시 제공, 프로그램 운영에 힘을 쏟고 있음
 - 문화시설(아트홀) 등을 통한 기획공연 등을 제공하는 것에 중점을 둠

- 이러한 것을 감안하면, 도시 재단에서의 역할은 주민의 문화향유에 방점이 찍혀 있으며, 이를 위한 시설 및 축제 운영과 콘텐츠 교육 체험 프로그램 개발 및 운영에 맞춰져 있음
 - 문화향유의 방향이 기존의 단순관람에서 생활문화(직접 참여)로 나아가고 있고, 특히 교육이 강조됨
- 이에 반해 오래된 도시(군 지역이 대표적)는 전문예술에 대한 활동 지원이 적극적이는데, 전문예술인이 많다는 것이 이유가 될 수 있으나, 이보다 더 중요한 이유는 오래된 도시일수록 전문예술인과 지자체장 및 관계 공무원이 학연과 지연으로 얽혀 있는 정치적, 사회적 환경 때문임
 - 예를 들어, 지역의 대표적인 문화예술단체나 기관의 대표가 지역의 중·고등학교 교사 출신인 경우가 많아 지자체장 및 관계공무원과 학연으로 묶이는 일이 적지 않으며, 이로 인해 주민의 요구와 무관하게 관련 기관 및 단체의 발언권이 지자체 내에서 힘을 얻는 경우가 있음
- 시 재단과 군 재단의 사업유형도 차이를 보는데, 군 재단은 직원이 절대적으로 부족하여 기획 사업을 운영하기 어려운 구조로, 이들 지역에서의 문화재단의 역할은 공적기능을 갖는 행사나 사업 등을 지속적으로 추진하기 위한 기반이자 사업의 성과를 축적하기 위한 기능에 집중되어 있음
 - 예를 들어, 군 재단은 운영이 비효율적인 문화시설을 위탁하여 활성화시키거나 축제를 전담하여 축제성고가 지역 활성화로 이어지도록 하는 역할이 중요하기 때문에 대부분의 군 재단 기능은 문화시설과 축제(행사) 운영에 집중돼 있음
- 한편, 정부에서는 부처 간 칸막이로 막혀 통합되지 않던 사업이지만 기초재단에서는 예술, 전통문화, 평생교육, 청소년, 가족, 관광, 미디어, 문화콘텐츠산업 등이 통합되어 운영됨
 - 예를 들어, 청소년문화는 여가부, 평생교육은 교육부사업이지만 기초재단에서 통합하여 사업이 추진됨

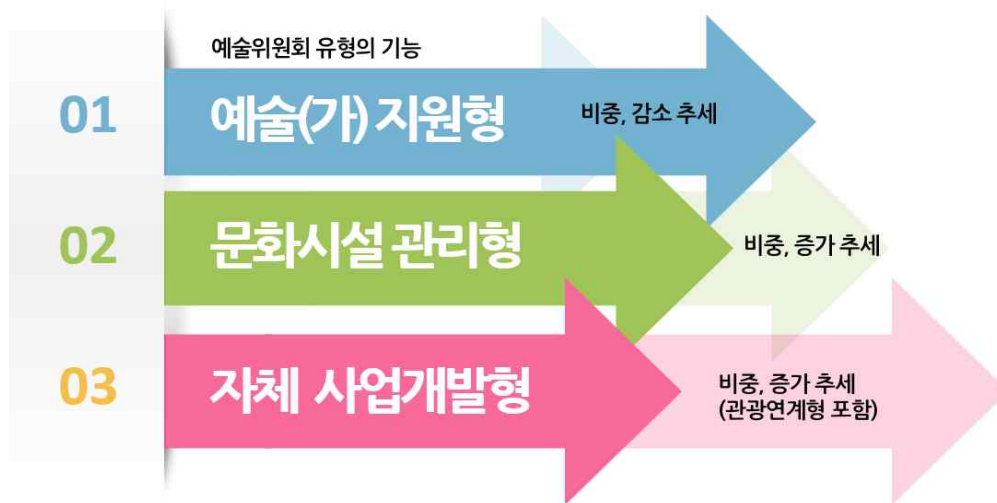
2) 재단의 기능 및 역할의 변화

- 지방분권에 의해 문화체육관광부가 직접 수행하던 균특회계 사업이 지역으로 이양되면서 지역에서는 스스로 기획하고, 집행하고, 평가하는 추진체계가 필요해졌으며, 기존의 사업 위탁방식의 집행 수준을 뛰어넘어 지역문화를 ‘진흥’하는 기관으로서 재단의 위상이 재정립되어야 함
- 광역재단 사례를 보면 전체 집행예산의 70% 가까운 사업이 정부계획에 의해 탑다운 방식으로 내려오면서 사업 대부분이 유사해지는 한계를 드러냈으나, 많은 사업이 지역으로 이양되면서 재단이 행정과 함께 지역에 맞는 사업을 발굴하고, 나아가 진흥을 위한 전략과 사업이 필요해지고 있음
- 하나의 사례로 공연장상주단체 지원 사업을 들 수 있는데, 기존의 재단 역할에서는 지역 공모를 통하여 선정된 공연장상주단체에게 한국문화예술위원회가 지원하는 예산을 나눠주고 관리하게 했으나, 새로운 재단 역할에서는 공연장상주단체가 창·제작한 결과물을 유통하고 지역브랜드로 발전시키는 역할이 중요해짐



[그림 21] 지역문화정책 변화에 따른 지역문화재단의 역할 변화

- 재단이 설립되는 목적과 관련한 주요 사업유형에서도 변화가 예상됨
- ‘팔 길이 원칙’과 관련된 예술(가)지원형의 사업이 주를 이루었으나 점차 이에 대한 비중이 감소하는 반면, 전문능력 함양이라는 목적과 관련된 문화시설 관리형 사업이 늘어나는 추세임
 - 문화시설 관리형이 증가하는 것은 지역별로 문화시설이 급격하게 증가하고 있으며, 주민의 문화적 욕구가 증가하면서 문화시설의 전문성이 중요해져서임
- 문화자치시대와 관련하여 지역문화재단의 사업유형에서 눈여겨 볼 점은 자체 사업개발형임
 - 자체사업 개별형은 지역문화재단 스스로 다양한 사업을 개발하여 추진하는 ‘사업형 모델’을 말하며, 이 모델은 예술지원 사업을 중심으로 하거나 시설관리를 목적으로 운영되기 보다는 예술가와 지역주민을 엮는 다양한 사업을 통해 문화재단으로서의 정체성과 역할을 개발하는 형태를 취함(라도삼, 2010: 2)
- 문화 분야의 지역이양이 늘어날수록 지역문화 특화형 사업이 중요해지기 때문에 재단의 주요 사업은 향후 자체 사업개발형이 증가할 것으로 보임



[그림 22] 지역문화재단의 사업유형과 향후 기능과 역할의 변화 전망

나. 재단의 유형과 지역에서의 적용 방향

1) 정책분야 및 사업에 따른 재단의 유형

- 재단의 유형은 재단사업에 포함되는 정책분야, 지역에서 요구되는 주요 기능과 역할, 추진하는 주요 사업내용에 따라 구분될 수 있음
- 첫째, 정책분야에 따른 유형은 재단 설립의 법률적 근거인 「지역문화진흥법」에서 규정하는 지역문화의 정책분야 중 어느 것을 포함시키는가에 따라 달라지며, 여기에 지역문화의 법률적 범주에는 포함되지 않으나 문화체육관광부의 소관 업무가 포함되는지의 여부에 따라 달라짐
- 다른 재단의 사례를 종합해보면 문화예술(생활문화 포함) 중심형, 전통문화 포함형, 관광사업 연계형, 주민생활 포괄형으로 구분되어짐
 - 문화예술 중심형은 생활문화를 포함한 문화예술 분야 외에 다른 분야(예, 문화유산, 문화산업)를 포함하지 않는 유형을 말함
 - 전통문화 포함형은 지역문화 영역 중에서 문화예술, 생활문화, 문화유산을 담당하는 것으로, 여기에서 말하는 전통문화 관련 업무는 문화재 지정 및 관리 등을 말하는 것이 아니라(이 업무는 행정이 담당) 전통문화를 현대적으로 계승하거나 활용하는 사업을 말함
 - 관광사업 연계형은 최근에 기초재단에서 두드러지고 있는 유형으로 관광축제를 담당하거나 관광콘텐츠를 개발하는 업무를 담당하며, 문화관광만이 아니라 생태관광, 농촌관광, 산업관광까지 담당하는 재단도 있음
 - 주민생활 포괄형은 문화예술 분야 외에 주민의 생활과 관련된 유사 영역이 포함된 것으로, 생활체육(시설 위탁), 평생학습 등을 담당하는 재단을 말함

유형	주요 내용
문화예술 중심형	• 생활문화를 포함한 문화예술 분야 외에 다른 분야 (예, 문화유산, 문화산업)를 포함하지 않는 유형
전통문화 포함형	• 문화예술, 생활문화, 문화유산을 담당 • 전통문화를 현대적으로 계승하거나 활용하는 사업을 담당
관광사업 연계형	• 관광축제를 담당하거나 관광콘텐츠를 개발하는 업무를 담당
주민생활 포괄형	• 문화예술 분야 외에 주민 생활 관련 유사 영역 (생활체육, 평생학습) 포함

○ 둘째, 지역에서 재단 설립의 목적과 관련하여 초기에 설정된 기능과 역할에 따라 구분되는 유형은 예술지원형, 사업위탁형, 자체사업형으로 구분됨

- 재단 설립의 필요성에 따른 재단 기능의 세 유형과 관련하여 핵심기능을 구분하되, 여러 기능이 복합적으로 나타나더라도 핵심기능(재단에서 역점을 두고 추진하는 사업 방향)이 무엇인가에 따라 유형이 구분됨
- 예술 지원형은 ‘팔 길이 원칙’을 적용하여, 객관적이고 공정한 문화활동 지원, 지역의 문화예술 진흥을 위한 문화사업의 발굴과 지원을 총괄함
- 사업 위탁형은 문화시설 위탁, 지역축제 위탁, 지자체 문화사업의 공기관 대행 등 지자체에서 담당하던 사업 및 행사의 위탁 운영이 핵심기능임
- 자체 사업형은 위탁사업이나 예술활동지원 업무보다 재단이 스스로 지역에 맞는 브랜드 사업을 발굴, 기획, 집행하는 것을 핵심기능으로 삼음

유형	주요 내용
예술 지원형	예술창작 지원, 생활문화 지원 등 전문예술인과 생활문화인의 예술향유(관람부터 창작까지)에 대한 지원이 핵심기능
사업 위탁형	문화시설 위탁, 지역축제 위탁, 지자체 문화사업의 공기관 대행 등 지자체에서 담당하던 사업 및 행사의 위탁 운영이 핵심기능
자체 사업형	지자체 및 국가가 지원하는 사업의 대행 또는 위탁을 통하여 문화 및 예술 활동에 대하여 지원하기보다, 재단 스스로 지역에 맞는 사업을 구상·기획하여 자체적으로 추진하는 것이 핵심기능

○ 셋째, 주요사업에 따른 유형구분과 더불어 기초재단에서는 지역의 대표시설을 위탁하여 운영하는가에 따라 사업방향과 조직구성이 달라지기 때문에 시설 중심형과 사업 중심형으로 구분될 수 있음

- 시설 중심형은 시설을 중심에 놓고 주민의 문화예술 향유 등에 중점을 두고 있으며, 사업 중심형은 축제를 운영하거나 자체사업을 진행하는 등 지역 고유콘텐츠 개발하고 운영하는데 집중함
- 시설에서 사업 중심형으로 전환되거나 두 기능이 복합화 되는 경향을 보임

유형	주요 내용
시설 중심형	예술창작 지원, 생활문화 지원 등 전문예술인과 생활문화인의 예술향유(관람부터 창작까지)에 대한 지원이 핵심기능
사업 중심형	문화시설 위탁, 지역축제 위탁, 지자체 문화사업의 공기관 대행 등 지자체에서 담당하던 사업 및 행사 진행과 시설 운영 등이 핵심기능

2) 지역에서의 재단 설립에 대한 시사점

- 첫째, 생활문화를 핵심분야로, 문화예술로 중점분야로 설정해야 함
 - 재단이 담당할 정책분야는 재단이 설립되는 지역의 필요성에 따라 달라질 수밖에 없으나(예, 난립하는 축제의 통합운영을 위해서 관광축제를 핵심 정책분야로 설정), 법률적 근거와 설립 목적, 타 지역 재단의 운영사례와 정책 환경의 변화, 주민의 수요 등을 종합적으로 고려하면 재단의 핵심정책분야는 문화예술(전문예술의 지원)과 생활문화(주민의 문화적 활동 지원)이어야 함
 - 문화예술과 생활문화 중에서도 최근 흐름에 따르면 생활문화가 강조되고 있는 바, 이러한 시대적 요구를 반영하여 새롭게 설립되는 시군재단에서도 생활문화를 핵심 정책분야로 설정하고 문화예술 분야를 중점정책분야로 포함시켜야 함
- 둘째, 생활문화가 핵심 분야이기 때문에 이와 관련된 시설을 위탁 운영하는 것을 적극적으로 검토해야 함
 - 문화시설을 위탁하는 이유가 시설의 효율화보다 시설을 통하여 주민의 생활문화를 활성화시키는 데 있어야 함
 - 생활문화와 직접적으로 관련된 시설, 또는 재단이 반드시 위탁받아야 하는 시설을 제외하고, 기존에 민간단체가 운영하는 시설 또는 다른 민간단체가 운영하더라도 동일한 효과가 발생하는 경우에는 지역문화 거버넌스라는 측면에서 민간단체에 위탁 운영하는 방안이 고려될 필요가 있으나, 효율성과 전문성이라는 측면에서 이를 담당할 민간역량이 지역에 있는지가 함께 검토되어야 함
 - 단순한 시설 중심형이어서는 안 되며, 생활문화 활성화를 위한 시설 중심형으로 재단 기능이 설정되어야 하고, 시설 중심형이더라도 중장기적으로 사업 중심형으로 전환된다는 최근 흐름을 반영하여 사업이 구상되어야 함
- 셋째, 지역별 특화분야는 지역의 여건과 주민 수요에 따라 달라지는데, 「지역문화진흥법」의 지역문화 정책분야와 관련 없이 주민의 생활과 관련되거나 지역에서의 수요가 분명한 분야가 포함될 필요가 있음
 - 재단의 기본적인 정책분야(생활문화와 문화예술) 외에 지역 여건에 맞는 특화기능을 추가할 수 있는데, 민간단체 활동이 상대적으로 부족하고 다양한 조직이 활동하지 않는 환경을 고려할 때 군 지역에서 재단의 정책분야로 특화 분야를 포함시키는 것이 적극 고려될 수 있음
 - 재단의 기본 정책분야 외에 문화와 관광(축제), 문화와 문화재(전통문화), 문화와 체육, 문화와 공동체, 문화와 평생학습, 문화와 도시재생 등이 결합될 수 있음

[표 16] 전라북도 시군재단 설립 관련 특화 분야와 사업 유형 예시

추가하는 특화 기능			주요 사업
문화	+	관광(축제)	문화 활용 관광, 비문화적 관광 영역(농촌/생태/산업/의료관광)까지 포함
문화	+	문화재(전통문화)	지역역사 및 전통문화 관련 축제, 콘텐츠 개발, 문화행사 기획 및 주관
문화	+	체육(생활체육)	생활문화 및 생활체육시설 병행 운영
문화	+	공동체	마을만들기, 생활문화공동체 등 마을과 공동체 관련 사업을 총괄 지원
문화	+	평생학습(교육)	평생학습진흥원, 평생학습센터와 문화예술교육지원센터 병행
문화	+	도시재생	국토부 도시재생, 농림부의 농촌재생 사업 담당 (도시재생센터 겸임)

[표 17] 타 재단의 지역 특화 정책분야 및 사업 현황

영역	지역	조직	역할
청소년	군포	청소년활동본부	청소년활동사업, 청소년교육사업, 방과후아카데미사업, 수련원사업, 문화의집사업, 청소년시설 운영 및 관리
	대구	도심재생문화팀	도심재생에 관한 사업수행, 문화예술진흥에 관한사업수행
	중구	패션주얼리전문타운팀	패션주얼리전문타운 운영 및 시설관리
지역 특화 사업	안산	단원사업부	단원미술관업무, 김홍도 콘텐츠연구및개발, 전시기획 및 운영, 미술관교류 및 협력사업, 미술관대관, 교육프로그램 기획 및 운영, 미술관 대외홍보, 미술관 시설관리, 소장품 및 자산관리, 부서서무, 단원미술제추진, 어린이 미술프로그램개발 및 운영
	청주	비엔날레	공예클러스터 및 공예상설관 조성관련업무, 공예문화 및 공예산업정책개발/연구, 공예비엔날레 기획/실행/평가, 공예비엔날레 홍보/마케팅업무, 공예분야 국·내외 교류사업 전개
	정선	연구개발팀	재단 및 정선아리랑 관련 정책개발, 정선아리랑 관련연구/조사/학술관련사업, 정선아리랑관련 콘텐츠 및 프로그램 개발, 정선아리랑관련 정보구축 및 관리
관광	강릉	강원마을치유 의료관광사업단	예술치유형 의료관광 사업 진행
	화성	관광개발팀	관광개발, 상품개발
	수원	관광기획팀	수원관광 종합기획 조정, 관광종합프로그램개발, 관광안내 및홍보기획
		관광운영팀	수입금 및 관광객현황관리, 국궁체험장, 화성열차운영, 화성내시설물임대, 부대시설물 유지관리, 관광안내소운영
		관광공연팀	관광활성화 공연프로그램 개발, 화성 내 상설공연, 기획공연, 전시, 화성행궁광장 사용승인

자료 : 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

2. 재단설립 절차 및 대응

가. 설립개요

1) 법률적 근거

가) 민법

○ 제31조(법인성립의 준칙)

- 법인은 법률의 규정에 의함이 아니면 성립하지 못한다.

○ 제32조(비영리법인의 설립과 허가)

- 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

나) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

○ 제4조(설립허가 기준)

- ① 주무 관청은 「민법」 제32조에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계 사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입 …(생략) ② 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립허가를 한다.…(생략) ③ 공익법인은 목적 달성을 위하여 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

다) 지방 자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률

○ 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등)

- ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 …(생략) 재단법인을 설립할 수 있다.
 1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
 2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지 할 수 있다고 인정되는 사업
- ② 제 1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방단체가 설립한 출자·출연 기관이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.
- 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

2) 설립 기준 법령

○ 설립 주요 기준 : 「지방 자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)

- 2014년 9월 지방 출자·출연기관¹³⁾의 설립과 운영 등에 관한 공통의 기준을 제시하기 위해 「지방출자출연법」을 제정·시행함

○ 주요 내용

- (배경) 「지방출자출연법」이 시행되기 이전에는 지방출자출연기관 마다 각각 다른 법령에 기준을 두고 관련 지자체의 조례에 따라 설립되어 운영하는 방식이었음
- 하지만, 출자출연기관의 설립 및 체계 마련에 있어 일관된 기준을 적용할 수 없고, 이에 따라 관리·감독에 미흡할 수 있다는 문제가 제기되면서 공통된 설립 기준 마련을 통해 설립 및 운영에 대한 합리성과 투명성을 확보해야한다는 요구가 발생함
- (목적) 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 설립한 기관의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 이바지함
- 「지방출자출연법」은 5장, 37개 조문, 부칙 6개로 구성됨
- 1장은 적용대상 및 경영에 대한 기본 원칙 제시. 2장은 운영심의위원회 구성 및 설립·운영에 대한 타당성 검토 필요, 3장은 정관, 인사, 예산 등 기관 운영의 전반적인 사항, 4장은 경영실적 평가 실시, 5장 보칙 등의 내용임
- (대상) 동법은 지방자치단체가 설립하고 행정안전부장관, 주무기관의 장, 지방자치단체의 장과 협의하여 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관에 적용하며 출자기관의 경우 지방자치단체의 지분이 10% 이상인 경우 적용 가능함

13) 지역경제 발전 또는 지역개발과 관련한 사업으로 기업성이 있다고 판단되는 경우 상법상 주식회사 형태로 출자기관을 설립할 수 있으며 주민 복리 증진 및 공공성이 높은 사업을 수행하지만 자체 수입만으로 운영비 충당이 어렵다고 예상되는 경우 민법상 재단법인 형태로 출연기관을 설립함

[표 18] 문화 관련 단체의 설립근거 및 주요 특성 비교

구분	문화재단	시설관리 공단	예술총연합회	문화원
설립 근거	-민법상의 비영리재단법인 -지역문화진흥법 -문화재단설립 및 운영조례	-지방 공기업법	-법령 없음. 임의단체	-지방문화원진흥법에 의한 특수법인
설립 목적	-지역의 총체적인 문화예술진흥과 문화복지 증진	-주민복지 증진/재정 건전성 증대	-예술가들의 활동을 지원하고 권익을 보호	-지역문화의 창달과 공공문화 서비스 제공
예산	-지자체가 전액 출연	-지자체 전액출자	-민간사회단체보조금 (*2014.9 지방재정법 제17조(기부 및 보조 또는 출연의 제한) 및 제32조의 2(지방보조금 예산의 편성 등)에 명시 되지 않은 민간단체의 사업비 지원을 중단함과 동시 일부 지자체에서 지원해오던 최소한의 경 상비 조차도 중단하도록 하는 법령을 제정)	-지역문화원진흥법에서는 국가와 지방자치단체가 지 방문화원을 지원, 육성하 도록 하고 있으며(법 제3 조), 이를 위해 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다 (법 제19조)고 하여, 각 지방자치단체의 상황에 맞게 지방문화원을 지원, 육성할 수 있도록 하고 있 음 -전라북도는 14개 지자체 지원 조례 제정
서비스 대상	-모든 주민	-모든 주민	-주로 예술가 회원	-회원

자료 : 고창군(2019), 「고창문화관광재단 설립 타당성 조사 연구」 참조

나. 설립절차

1) 법률적 절차¹⁴⁾

단계	내용
설립방침 결정	• 설립요건 검토 및 형태 결정 • 설립 검토안 마련 • 설립추진 기본방침 결정 • 타당성 검토전 1차 협의
설립 타당성 검토 및 심의	• 설립타당성 검토보고서 작성 • 설립타당성 검토 결과 공개, 주민의견 수렴 • 운영심의위원회 심의·의결 • 조례 제정(안) 마련
설립협의	• 행정안전부(시도가 설립하는 경우) 또는 시도와 협의 (시군구가 설립하는 경우) * 시행령 제8조제3항에 해당하는 경우 협의 생략
조례제정	• 협의결과 공개(주민의견 반영여부, 운영심의위 심의결과, 협의 결과 등) • 지방자치단체 조례제정(안) 입법예고, 의회심의 등 조례제정·공포
설립	• 임원공모 및 임명 • 정관 및 제규정 제정 • 주무관청의 설립허가(출연기관)
	• 설립등기 • 지정·고시 신청

자료: 행정안전부 공공기업지원과(2017), 「지방 출자·출연기관 설립기준」

가) 설립방침 결정

- 설립 추진이 가능한지 판단하는 단계로 출자·출연기관으로서 대상 사업의 해당 여부를 분석하고 타당성 검토 전 주무부처와 1차 협의를 통해 설립계획의 적정성을 검토하는 단계임

○ 대상사업 범위 (법 제4조제1항)

문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지 할 수 있다고 인정되는 사업

14) 법률적 절차는 「지방출자출연법」과 「지방출자출연법 시행령」, 시행령 제7조 제4항에 근거하여 행정안전부에서 제시한 <지방출자·출연기관 설립기준>을 바탕으로 구성하였으며 절차에 따른 세부 실행 내용에 대한 이해는 2019년 인천문화재단에서 연구한 <기초문화재단 설립 및 운영매뉴얼>을 참고함

- 지역문화재단은 정부의 출자·출연을 보조받고 관련 업무를 위탁받아 수행하는 단체로서 지역 문화의 발전과 문화를 통한 주민의 공공복리 향상을 주요 목적으로 함
- 「지역문화진흥법」 제19조 1항에 따르면 지역문화의 진흥을 위한 사업 수행 및 관련 사업의 중요 시책을 심의·지원하기 위해 지역문화재단의 설립 및 운영이 가능하다는 것을 명시함

○ 시도간 1차 협의 (법 제7조제2항)

- 1차 협의는 향후 진행하게 될 설립 타당성 검토 및 설립에 대해 개괄적인 수준에서 논의가 진행되며 설립가능여부를 결정하는 단계는 아님
- 협의 요청 시 시도(시군구)는 설립검토(안)을 마련하여 관련 시도에 설립협의를 요청해야하며 검토(안)에는“① 설립개요 ② 사업범위 ③ 기대효과 ④ 중복사업 ⑤ 추진계획 ⑥ 미설립시 대안”을 포함해야 함

나) 설립 타당성 검토 및 심의

- 설립타당성 검토 및 심의 단계에서는 설립타당성 검토가 실시되며 검토 이후 주민 의견 수렴과 운영위원회의 심의를 거쳐 전반적인 사업의 적정성을 판단하고 이를 근거로 하여 재단 설립의 필요성을 관련 시도와 협의함

○ 설립타당성 검토 (법 제7조1항)

- 설립타당성 검토는 설립을 추진하기에 앞서 객관적인 분석을 통해 사업의 적정성을 판단하고 주민복리 및 지역경제 등에 미치는 파급 효과를 검토하여 필요성이 인정될 경우 설립을 추진하며 관련 자료들은 시도 협의 및 설립 조례 제정의 기초 자료로 활용함
- 타당성 검토는 타당성 분석과 파급효과로 나누어 분석함
- 타당성 분석에는 사업 범위의 적절성 판단과 경제성 분석을 통해 해당 사업의 편익비용(BC ratio)을 도출하고 조직의 전반적인 경영(조직·인력·인건비·적정 자본금)및 사업 중복성에 대한 분석이 이루어짐
- 또한, 지방자치단체가 직접 수행하던 기존사업을 출자·출연기관에 위탁할 시 공무원 기존인력 감축을 원칙으로 함에 따라 타당성 검토시 지자체 정원감축계획을 함께 검토해야 함
- 파급효과와 관련하여 지역주민의 복리증진에 미치는 영향 분석을 위해 설문조사를 실시하고 관련 지표를 통해 지역경제(생산유발효과·부가가치 유발효과·고용유발효과) 및 지방재정에 미치는 효과에 대해 분석함

- ① 지방자치단체는 출자·출연 기관(제2항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우 또는 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 미리 검토하고, 다음 각 호의 사항에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다. <개정 2016. 5. 29.>
 1. 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성
 2. 주민복리에 미치는 효과
 3. 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항
 - ② 지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제4조제3항에 따른 조례안을 입법 예고하기 전에 시·도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와의 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
 1. 다른 법률(「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 제외한다)에 출자·출연 기관의 설립 승인과 협의 등에 관한 규정이 있는 경우
 2. 그 밖에 출자하거나 출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하려는 경우
 - ③ 제1항과 제2항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등 검토 및 공개와 설립 전 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-
- ① 지방자치단체는 법 제7조제1항에 따른 출자기관 또는 출연기관의 설립·운영의 타당성 검토를 위하여 필요한 경우에는 관련 분야 전문기관에 타당성 검토를 의뢰할 수 있다.
 - ③ 법 제7조제1항제3호에서 "지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2016. 11. 29.>
 1. 지역경제에 미치는 효과
 2. 지방재정에 미치는 영향
 3. 출자기관 또는 출연기관의 조직 및 인력 수요 판단에 관한 사항
 - ④ 지방자치단체는 법 제7조제1항에 따른 검토를 마쳤을 때에는 그 결과를 7일 이내에 지방자치단체의 홈페이지 또는 지방 일간지 등에 공개하여야 한다. 이 경우 검토 결과에 대한 지역주민 등의 의견을 듣기 위하여 의견 제시 방법과 절차에 관한 사항을 함께 공개하여야 한다. <개정 2016. 11. 29.>

○ 타당성 검토 결과 공개 및 주민의견 수렴 (시행령 제7조4항)

- 설립타당성 검토 완료 후 7일 이내 주요 검토 결과 및 의견 수렴 방법에 대한 정보를 15일 이상 지방자치단체 홈페이지에 공개함

○ 운영심의위원회 심의·의결

- 출자·출연 기관은 설립 및 운영의 타당성 등에 대한 심의·의결을 위해 운영심의위원회를 구성하며 시·군·의 경우 부시장·부군수가 위원장에 해당, 15명 이내의 위원들로 포함함

다) 설립협의

- 운영심의위원회의 설립 타당성검토 의결 이후 조례제정 전 협의를 진행하며 설립 진행의 가능 여부 판단 및 시도 의견 반영을 실시함

○ 시도 간 협의 (법 제7조2항)

지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제4조제3항에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정안전부장관과 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여야 한다.

* 협의 생략 가능 대상: 설립 이후 5년간 출자·출연하는 금액의 총합이 다음 금액 미만인 경우 협의 생략 가능(시행령 제8조제3항)

시·도 : 출자금 5억원, 출연금 2억원/ 시·군·구 : 출자금 3억원, 출연금 1억원

- 관련 시군에서는 운영심의위원회의 설립 타당성검토 의결 이후 조례안 제정 추진 이전 시도에 협의를 요청해야하며 요청시, 설립계획서, 설립타당성 검토보고서 및 운영심의위원회 심의·의결 결과, 타당성 검토 공개결과 및 주민 의견 등에 대한 관련 자료를 첨부해야함

(시행령 제8조1항) 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제7조제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 협의를 하려는 경우에는 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 다음 각 호의 사항을 첨부한 출자기관 또는 출연기관 설립 계획서를 제출하여야 한다.

- 협의 시 제출해야하는 설립계획서에는 “① 설립개요 ② 사업범위 ③ 사업수지 ④ 지자체 재정지원 계획 ⑤ 기구·인력 ⑥ 출자출연기관 현황 ⑦ 설립타당성 검토결과 ⑧ 1차 협의 조치 결과 ⑨ 지역주민의견” 이 포함되어야 함
- 협의 요청 접수 후 관련 시도에서는 자체적으로 위원회를 구성하여 심사를 진행하고 위원들의 심사가 70점 이상일 경우 설립 지향 의견을 제시할 수 있음. 더불어 검토기준, 제시된 자료의 적절성, 기타 조정의견들을 제시하여 관련 시군에 협의 결과를 반영할 수 있도록 함

라) 조례제정

- 출자·출연기관으로 재단 설립 여부를 최종적으로 결정하는 단계로 재단 설립 및 운영에 대한 기본적인 사항들을 포함한 조례(안)을 의회에 제출하여 조례제정 절차를 거침. 조례 제정이 무산될 경우 출자·출연 기관으로서 재단 설립은 불가능함

○ 조례제정 (법 제4조3항)

출자·출연 기관과 관련한 다음 각호의 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

[표 19] 지역문화재단 조례의 공통사항 및 세부내용

구분	내용
목적	• 문화재단의 운영 및 지원에 관하여 필요한 사항을 규정함
설립 및 운영/적용범위	• 민법 제32조에 따른 재단법인으로 설립함 • 재단의 운영에 관한 사항은 법인의 정관으로 정함 • 지역문화진흥법을 설립의 법적근거로 사용 가능
정관	• 정관 기재 사항
임원	• 임원의 인원 및 구성(이사장/상임이사/이사/감사 등) • 이사장/상임이사 구성방법(공개모집/시장임명 등) • 상근유무 • 임원의 임기
임원의 직무	• 이사장/상임이사/감사의 임무
이사회	• 이사회 구성/이사회 직무/의결 방법 등
직원의 임면	• 직원 임면 기준
이사회	• 이사회 구성/이사회 직무/의결 방법 등
직원의 임면	• 직원 임면 기준
대상사업	• 재단의 수행 및 지원 사업
재산·재원조성/운영비 지원	• 수입금 조성/수입금 총당/시의 예산지원
공무원파견 및 겸임	• 시장은 필요한 경우 공무원을 파견하거나 겸임하게 할 수 있음
사업계획서 등의 제출	• 매 회계연도 개시 1개월 전까지 다음 연도의 사업계획서 및 세입·세출의 결산서를 작성하여 시장이 지정하는 공인회계사의 회계감사를 받아 다음연도 5월말 까지 시장 및 의회에 제출함 • 감사의 의견서를 첨부하여야 함
결산서의 제출	• 매년도 사업실적 및 세입·세출의 결산서를 작성하여 시장이 지정하는 공인회계사의 회계감사를 받아 다음연도 5월말 까지 시장 및 의회에 제출함 • 감사의 의견서를 첨부하여야 함
공유재산 사용 등	• 공유재산 사용에 대한 기준
수익사업	• 수입사업 가능 여부
보고·검사·감사	• 보고·검사·감사 기준
사업연도/회계연도	• 재단의 사업연도 기준 • 재단의 회계연도 기준
시행규칙	• 조례의 시행 규칙

자료: 문화체육관광부(2014), 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」 참조

- 표에 제시된 조례 구성 요소들은 현재 설립된 지역문화재단이 조례에 공통적으로 채택하고 있는 항목들로 지역의 상황과 설립 환경을 고려하여 추가적으로 조례 내용을 구성할 수 있음
- 조례 제정은 출자·출연 기관의 설립을 결정하는 최종적인 단계로 설립 및 운영에 관한 전반적인 사항을 명시해야함
- 지방자치단체장은 조례제정을 위해 의회 설명회를 통해 타당성 검토 결과 및 시도 협의결과 등의 종합적인 내용을 보고해야하며 의회는 조례안 상정 절차를 거쳐 의결을 진행함

마) 설립

- 재단 설립이 확정된 이후 정관 구성 및 대표이사 등의 임원을 임명하고 법인으로서는 권리능력을 발생하게 하기 위한 설립등기절차를 진행함

○ 정관 작성 (법 제8조1항)

출자·출연 기관의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 다만, 출자·출연 기관의 형태와 특성이나 업무 내용상 해당하지 아니하는 사항은 기재하지 아니할 수 있다.

1. 목적
2. 명칭
3. 주된 사무소가 있는 곳
4. 자본금 또는 출연금
5. 주식 발행에 관한 사항
6. 주주총회에 관한 사항
7. 임직원에 관한 사항
8. 이사회의 운영
9. 사업 범위 및 내용과 그 집행
10. 예산과 회계
11. 정관의 변경
12. 해산에 관한 사항
13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(시행령 9조)

- 정관 작성은 해당 기관의 운영과 관련한 주요사항들을 명시해야하며 기관의 특성에 따라 해당되지 않는 사항은 기재하지 않을 수 있지만 재단법인의 경우 “① 정관 변경에 관한 사항 ②법인 청산 시 잔여재산의 귀속에 관한 사항”을 반드시 포함해야함

○ 임원임명 (법 제9조1항)

출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사(감사위원회를 포함)를 둔다. 다만, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다.

- 지자체의 지분이 50%이상인 경우 법 제9조2항에 따라 공개모집을 통한 경쟁 방식으로 임원을 선출하며 창립(발기인)총회를 통해 선임절차를 거쳐야 함
- 발기인구성 및 창립(발기인)총회를 통해 정관에 대한 최종 심의·의결을 진행하고 임원 선임 및 임기를 결정하며 이사회 구성을 실시함

○ 법인설립 허가와 등기 (민법 32조)

학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

- 주무관청으로부터 설립허가를 받은 이후 관할 법원을 통해 설립등기를 제출하고 기관 등기 이후 행정안전부에 설립 사실을 통보하여 지정·고시를 신청함



[그림 23] 타당성 검토종료 후 기초재단의 설립 단계

자료 : 인천서구(2016), 인천광역시 서구문화재단 타당성 검토 용역보고서, 165쪽

다. 설립 과정에서의 대응 과제

1) 재단 설립의 경제적 타당성 도출

가) 경제적 분석의 개요와 방향

○ 기본방향

- 「지방출자·출연기관 설립기준」에서 제시하고 있는 경제적 분석은 비용편익 분석 기법을 활용하여 각각의 사업별로 분석하며 합리적이고 객관적인 방식으로 편익비용비(BC ratio)를 도출하는데 이때 조건부가치평가법 등 설문조사를 바탕으로 한 주관적 분석을 지양하고 비용과 편익의 산출 근거를 명확히 제시해야함
- 편익(비용)에는 명시적 편익(비용) 뿐만 아니라 암묵적 편익(비용)도 포함하여 기관의 수치뿐만 아니라 지역사회에 대한 혜택과 비용이 충분히 반영되도록 분석하고, 10년 이상의 장기적 관점에서 분석하며 현재가치를 도출하기 위한 할인율로는 최근 3개년 간 지방채 이자율의 평균값(참고 이자율 5.5%)을 활용함
- 문화재단 설립과 경제성 분석은 설립과 운영에서 발생하는 각종 편익과 비용을 식별하는 것으로 기본 방법으로 편익/비용 비율(Benefit-Cost Ratio), 순현재가치(Net Present Value), 내부수익률(Internal Rate of Return) 등이 사용됨

○ 경제성 분석 방법

① 비용편익 분석기법- 편익/비용 비율(B/C, Benefit-Cost Ratio)

- 편익/비용비율이란 총편익과 총비용의 할인된 금액의 비율로써 장래에 발생할 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 얻어진 총 편익의 현재가치를 총비용 현대가치로 나눈 것임
- 편익/비용이 1이상($B/C \geq 1$)이면 경제성이 있다고 판단함

$$B/C = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

(B_t 는 t년도 편익, C_t 는 t년도 비용, r 은 사회적 할인율, n 은 분석기간)

② 순현재가치분석 기법(NPV, Net Present value)

- 현재가치로 환산된 장래의 연차별 편익의 합계에서 현재가치로 환산된 장래의 연차별 비용의 합계를 뺀 값
- 순현재가치가 0이상($NPV \geq 0$)이면 경제성이 있다고 판단함

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

(B_t 는 t년도 편익, C_t 는 t년도 비용, r 은 사회적 할인율, n 은 분석기간)

③ 내부수익률(IRR, Internal Rate of Return)분석 기법

- 편익과 비용의 현재가치로 환산된 값이 같아지는 할인율(r)을 구하는 방법으로 순현재가치(NPV)가 0이 되는 할인율 수준을 말함
- 내부수익률이 사회적 할인율(r)보다 크면 경제성이 있다고 판단함

$$IRR: \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

(B_t 는 t년도 편익, C_t 는 t년도 비용, r 은 사회적 할인율, n 은 분석기간)

○ 경제성 분석 방법 비교

분석기법	판단	장점	단점
편익/비용 비율(B/C)	$B/C \geq 1$	• 이해용이, 사업규모 고려가능	• 상호배타적 대안 선택의 오류 발생 가능
순현재가치 (NPV)	NPV $B/C \geq 0$	• 대안 선택 시 명확한 기준 제시 • 장래발생편익의 현재가치 제시 • 한계 순현재가치 고려 • 타 분석에 이용 가능	• 이해의 어려움 • 대안 우선순위 결정 시 오류 발생 가능
내부수익률 (IRR)	$IRR \geq r$	• 사업의 수익성 측정 가능 • 타 대안과 비교과 용이 • 평가 과정과 결과 이해가 용이	• 사업의 절대적 규모 고려하지 않음 • 몇 개의 내부수익률이 동시에 도출 될 가능성 내재

○ 일반적인 비용과 편익항목

비용구분	일반 비용산정 항목	문화재단
건립 사업비	- 공사비 - 설계 및 감리비, 기타부대비 - 용지비(토지매입비)	재단이 기존 건축물에 임대형식 또는 공공건물을 무상으로 이용할 시에는 제외
운영비	- 인건비 - 복리후생비 - 관리운영비 - 기타경비	문화재단/문화시설의 경우 기획공연/문화프로그램 사업비가 계산되어야 함
재투자비	집기 비품비(5년마다 투자)	좌동

편익구분	일반 비용산정 항목	문화재단
편익1	- 사업에 의해 자체적으로 창출되는 부가가치 - 운영수입에 재료비를 차감하여 계산	좌동
편익2	- 사업추진으로 인해 간접적으로 창출되는 효과 - 주변 해당시설, 상권, 제조업 매출 증대	- 좌동 - 객관적인 자료 확보 어려움

○ 재단 및 관련시설에 대한 비용과 편익항목

- 기초재단의 경우 여건에 기초자치단체로부터 문예회관, 문화예술교육학교, 도서관, 극장 등을 위탁 받아 운영하는 점을 고려하여 검토

재단운영시설	항목	세부항목
문화재단	비용	(토지매입비, 건축비), 건물임대비, 인건비, 문화예술사업비, 시설운영비, 기타
	편익	기획사업수입, 유료강좌, 연간회비, 주차장수입, 임대수입, 기부금, 기타

- 주: 1. 기존건물을 활용 시에는 토지매입비, 건축비 제외
 2. 시설 운영비에는 세금, 전기, 수도, 냉난방비, 수선비, 청소비 등
 3. 기획사업수입은 문화예술 관련 기획공연, 전시 등을 말함
 4. 임대수입은 시설 내 서점, 카페 등에 대한 수입

재단운영시설	항목	세부항목
문예회관	비용	• (토지매입비, 건축비), 인건비, 사업비, 시설운영비, 기타
	편익	• 기획사업수입, 대관수입, 유료강좌, 연간회비, 주차장수입, 임대수입, 기부금, 기타

- 주 : 1. 위탁사업인 경우에는 토지매입비, 건축비 등을 제외
 2. 기획사업수입은 기획공연, 전시 등을 말함
 3. 문화예술교육프로그램에 대한 수강료, 강좌수입
 4. 대관수입은 공연장, 전시실, 강연장 등에 대한 공간임대 수입
 5. 임대수입은 시설 내 서점, 카페 등에 대한 수입

재단운영시설	항목	세부항목
문화예술교육학교	비용	• (토지매입비, 건축비), 인건비, 사업비, 시설운영비, 기타
	편익	• 유료강좌, 대관수입, 연간회비, 주차장수입, 임대수입, 기부금, 기타

- 주 : 1. 위탁사업인 경우에는 토지매입비, 건축비 등을 제외
 2. 문화예술교육프로그램에 대한 수강비
 3. 대관수입은 공연장, 전시실, 강연장 등에 대한 공간임대 수입
 4. 임대수입은 시설 내 서점, 카페 등에 대한 수입

재단운영시설	항목	세부항목
도서관	비용	• (토지매입비, 건축비), 인건비, 사업비, 시설운영비, 기타
	편익	• 연간회비, 대관수입, 유료강좌, 주차장수입, 임대수입, 기부금, 기타

- 주 : 1. 위탁사업인 경우에는 토지매입비, 건축비 등은 제외
 2. 연간회비는 도서이용에 대한 연간이용권
 3. 대관수입은 공연장, 전시실, 강연장 등에 대한 공간임대 수입-도서관의 여건에 따라 발생

재단운영시설	항목	세부항목
야외소극장 (마당)	비용	• (토지매입비, 건축비), 인건비, 사업비, 시설운영비, 기타
	편익	• 대관수입, 유료강좌, 주차장수입, 임대수입, 기타

- 주 : 1. 위탁사업인 경우에는 토지매입비, 건축비 등을 제외

나) 경제성 분석 도출 타 지역 사례

○ 구리문화재단¹⁵⁾

- 구리문화재단 설립 타당성 연구(2018)에서는 「지방출자·출연기관 설립기준」에서 제시한 편익/비용 비율(B/C Ratio)법 뿐만 아니라 순현재가치(NPV) 기법까지 포함하여 분석방법들의 장단점을 비교하고 두 가지 분석을 시행하여 결과를 제시함

15) (재)한국자치경제연구원(2018), 「구리문화재단 설립 타당성 연구용역」 참고

- 구리문화재단 설립 및 운영의 할인율은 최근 3개년¹⁶⁾ 간 구리시 지방채 이자율의 평균값인 2.5%를 적용했으며 분석기간은 구리문화재단 설립(2019년 예정) 후 20년으로 전제함(2019년~2038년)

○ 수입추정¹⁷⁾

- 운영수입항목은 구리아트홀 공연, 전시, 예술아카데미 운영수익으로 설정함

구분		연간 수입 추정 금액	비고
공연장	기획공연 수입	608,439,400원	최근 5년간 수입 평균 (2013년~2017년)
	대관수입	44,170,740원	
갤러리	기획전시 수입	85,107,863원	
	대관수입	6,191,060원	
예술아카데미		111,590,346원	
합계		855,499,409원	

○ 비용추정

구분	내용
인건비	• 운영별 대안에 따라 각각 33명, 37명으로 인건비 산정을 실시함 • 제수당이 포함된 금액이며 인력에는 신규채용과 고용승계 모두를 합산한 수입
운영비	• 연간 운영비 포함 항목: 일반운영비, 시설비, 자산 및 물품취득비, 행사운영비, 예비비, 업무추진비, 관서업무비, 여비, 일반보상금, 사회보험부담금이 있음

○ 편익추정¹⁸⁾

- 구리문화재단의 설립 및 운영에 따라 나타나는 지역 사회의 공익적 목적과 실질적인 사업성과를 추정함
- 구리문화재단이 운영하고 있는 시설이 유사시설의 비용만큼 받는다고 가정했을 때 발생하는 이용요금의 절감과 시민들이 문화예술활동 기회를 향유함으로써 얻을 수 있는 편익을 나누어 산정함

16) 「지방출자·출연기관 설립기준」에 따르면 경제성 분석은 10년 이상의 장기적 관점에서 분석을 실시하되 현재가치를 도출하기 위한 할인율로 최근 3개년 간 지방채 이자율의 평균값을 활용하도록 명시함

17) 경제성 분석의 경우, 다른 지역이나 다른 사업으로부터 단순히 이전되어 올 것으로 기대되는 수입을 배제하고 분석을 실시해야 하므로 개인이나 단체로부터 단순히 이전되어지는 기부금 수입과 공모사업 선정에 따른 보조금을 배제하고 분석해야 함

18) 본 연구에서 편익 항목은 '예비타당성조사 수행을 위한 일반지침연구(KDI)'와 '서울특별시 투자심사의 경제성분석을 위한 가이드라인 연구(서울공공투자관리센터)'를 참고하여 연구와 관련된 편익항목을 구성함

구분	내용
이용요금 절감	구리아트홀을 통한 공연 및 갤러리 관람료, 대관료, 예술아카데미 수강료 절감과 시설(박완서문학관) 입장료 및 수강료 포함에 따른 요금을 추정하여 절감 편익을 계산함
문화예술 활동 기회 제공	- 재단 설립을 통한 사업 수행으로 구리시민들에게 여가활동의 기회(문화예술관람, 문화예술참여)를 제공할 것으로 판단하고 이에 따른 편익을 계산함 - 여가활동에 대한 가치 측정은 「여가활동의 효과분석을 위한 기초연구 (한국문화관광연구원, 2014)」를 참고했으며 행복 접근법¹⁹⁾을 통한 여가활동의 금전적 가치측정결과(보상잉여, Compensating Surplus; CS)²⁰⁾를 적용함

○ 가평군 문화재단²¹⁾

- 가평군 문화재단 설립의 경제적 타당성은 관련 연구를 통해 추정된 운영비, 운영 편익을 기준으로 실시함
- 재단의 경우 수익만을 추구하기 위해 설립되는 시설이 아니므로 재무적 타당성만 이 절대적 변수가 아님을 명시함

○ 비용추정

구분	내용				
인건비	• 인건비 산정을 초기(재단 설립 후 2021년), 중장기(2022년~)로 나누어 계산함 • 운영인력의 인건비는 가평군 시설관리공단 보수 규정(공무원 인건비)을 참고함 • 공무원 9급-재단 5급/공무원 5급/재단 1급(사무국장) 기준 적용(제수당 포함) • 재단 운영의 안정화를 위해 초기 공무원 파견 2인을 가정하여 인건비 계산				
	구분	인당인건비 단가	1안 초기		2안 중장기
	상임이사 (사무국장)	6,055,756	1	72,669,068	72,669,068
	2급	5,087,629	3	183,154,627	244,206,169
	3급	4,167,984	2	100,031,605	200,063,210
	4급	3,322,761	5	199,365,665	279,111,931
	5급	2,790,621	2	66,974,906	200,924,719
	무기계약직	2,238,749	0	0	188,054,947
	합계	23,663,500	13	622,195,871	1,185,030,043
	운영비	• 재단법인 운영 및 기본적인 문화기획 업무 등에 소요되는 경상경비를 의미함 • 비교적 재단 운영규모가 비슷한 오산문화재단의 손익계산서를 기초로 추정			
사업비	• 가평문화재단 운영 시 운영 사업에 소요되는 사업비를 과거 예산서 등을 참고하여 추정함 • 문화시설관리운영사업(가평문화예술회관 사업비, 가평군여성회관 사업비, 뮤직빌리지 사업비)과 문화체육과 사업(거리로 나온 예술, 찾아가는 문화활동, 문화도시 조성사업, 통합문화이용권 사업)이 포함됨				

19) 여가활동의 유형화를 통해 유형별 모형이 삶의 만족에 미치는 영향을 도출하여 두 값의 한계대체율을 통한 여가활동 모형별가치와 보상잉여를 제시함

20) 현재 기준의 CS산정은 2014년 기준값에 평균 소비자물가상승률을 매년 적용하여 산정함

21) (재)한국지식산업연구원(2018) 「가평군 문화재단 설립 타당성 연구용역」 참고

○ 편익추정

- 운영수익을 통한 수입 추정은 편익 추정에 포함함
- 문화재단 설립은 가평군의 지역문화진흥을 위한 사업을 통해 가평군민의 복리증진을 도모하기 때문에 시설 운영을 통한 재무적 편익 이외에도 사회적 편익이 존재할 것으로 추정하며 이를 편익 추정의 항목으로 포함함
- 가평문화재단에서 운영(안)하는 문화시설들이 공공시설로 군민들에게 이용되며 유사 민간시설 이용요금 대비 절감되는 요금편익을 사회적 편익으로 산정함

구분	내용	
사업 수입	문화예술회관	• 공연장의 기획공연, 대관, 프로그램 기타 수입과 전시관 대관전시 수입 등을 포함한 2016년, 2017년 평균 수입
	여성회관	• 여성회관 수입의 95% 이상은 프로그램 수익이며 프로그램 수익과 함께 시설 대관료를 포함한 2016년, 2017년 평균 수입을 적용
	문화도시 조성사업	• 문화창작공간 운영을 통한 대관료 수입의 최근 1년간 수입 적용
	뮤직빌리지	• 수탁 업체 측에서 제출한 산출내역서를 근거로 수입 금액을 적용함 • 2019년 예상 수입, 2022년부터는 물가 상승률을 포함하여 적용
기부금		• 가평군의 인구수와 사업체수를 고려하여 사업체수 4천개 이상 1만개 미만인 지자체 중 문화재단이 설립된 곳의 기부금 수입 사례를 참고함 • 해당 문화재단의 기부금 내역과 재단 예산의 비율의 평균인 2.72%를 적용하여 예상 기부금 수입을 추정함
사회적 편익	기획공연 이용료 절감 편익	.
	대관 이용료 절감 편익	.
	여성회관 유료강좌 수강료 절감 편익	.
	뮤직빌리지 직접운영에 따른 편익	• 2019년 기준

2) 재단 임원 구성과 부정적 인식의 확산

- 재단을 이끌 임원(대표이사, 사무국장급 직원)을 미리 선임하여 재단의 기본계획을 수립하는 과정부터 참여해야 한다는 조언이 많으나, 실제 전라북도 내 재단이 설립되었거나 설립되려는 지역에서 재단 임원에 대한 '구설수'가 오르면서 오히려 재단 설립의 반대 의견이 높아지는 사례가 발생함

- 완주군에서 공약사업으로 재단 설립이 추진되었고 지역문화계, 행정, 의회, 문화예술 단체와 기관에서 재단의 필요성에 공감하여 무리 없이 추진되다가 ‘지자체장의 측근이 재단 사무국장으로 내정되어 있다’는 소문이 확산되면서 재단 설립에 제동이 걸렸음

“전북지역에서 세 번째 설립되는 ‘완주문화재단’이 오는 8월 공식 출범을 앞두고 일부 이사진의 전문성 결여는 물론 절차상 하자 등 첫 출발 전부터 삐걱거리며 비판의 목소리…(중략) 이사들의 직책을 고려해 보면 완주문화재단 설립 취지에 맞는 전문성 있는 인사가 별로 없다는 지적…(중략) 당초 완주문화재단 설립 추진 배경이 전문성과 노하우를 가진 ‘문화조직체’ 설치로 문화분야 경쟁력 강화 및 국가 문화시책사업의 주체로서 각종 사업 추진을 목적으로 추진됨 점을 감안하면 대부분 경력과 전문성, 노하우 등이 미비하다는 지적으로 받고 있다.”
(2015.06.30. 전북도민일보)

“완주군의회 이인숙 의원은 “추진위원과 이사진에 일부 자격 미달 인사 선임과 전문성과 노하우가 결여된 인사들로 구성된 문화재단이 지역 문화발전과 국가 문화시책사업을 제대로 꾸려 나갈 수 있을지 의문”이라고 질타…(중략) “문화재단 인건비가 타 시군에 비해 과도하게 많은데다 상임이사와 사무국장 팀장 등 인적 구성요소도 애초 문화재단 설립 조례안과 어긋난다”면서 “원칙과 절차를 무시한 졸속 추진을 중단하고 설립 취지에 맞게 추진하라”고 촉구했다.”
(2015.07.16. 전북일보)

- 군산시에서도 2010년에 재단 설립을 추진할 때 완주군과 비슷한 일이 발생하였는데, ‘특정세력의 정실 인사’가 제기되면서 정실 인사에 의한 문화권력화가 재단 설립의 대표적인 부정적 인식으로 확산되었음

“민간 주도 지역 문화예술 활성화 기대 속 재단 문화 권력화·정치적 변질 등 우려 목소리… (중략) 군산시가 군산문화재단 설립을 추진하자, 지역 내에서는 기대와 우려가 교하고 있다.… (중략) 참여자치군산시민연대 관계자는 “타 지역에서도 ‘문화재단 설립 붐’이 일고 있는데, 집중 거론되는 우려 사항은 예산을 거머쥔 재단의 문화 권력화, 특정세력의 정실인사 등이다”면서 …(중략) 다양한 검증 과정이 반드시 필요하다고 강조했다.”
(2010.08.18. 전북일보)

- 민선 7기 공약으로 재단 설립을 재추진하는 군산시와 처음 재단 설립을 추진하고 있는 고창군 역시 비슷한 문제로 부정적 의견이 개진됨

○ 고창군에서 문화관광재단을 설립하는데 지역 내에서 이미 대표이사가 내정되었다는 이야기가 돌고 있고, 자천이든 타천이든 대표이사에게 몇몇의 이름이 거론되고 있어 이에 대한 지역 내 의견이 분분함

○ 이와 관련하여 지역문화 관계자 중 일부는 지역에 거론되고 있는 상임이사(또는 대표이사) 없이 사무국장 체제로 가기를 희망하고 있는데, 이는 지역 명망가가 상임이사로 있을 경우 권력의 독점화가 우려되기 때문임

“(대표이사 없이 사무국장 체제로 재단을 구성하겠다는 방안에 대하여) 외부에서 영입을 해야 하는데 대표이사 없이 사무국장 체제라고 하면 달리 생각하면 신의 한수가 될 수 있겠다 생각한다. 대표이사는 결국 지역사람을 할 수 밖에 없어 기득권을 가진 사람이 될 수밖에 없는데 사무국장을 외부든 내부에서 역량이 있는 사람을 들이면 방향을 잘 잡고 타협적으로 조정해나갈 수 있다고 생각해요.”

“제 개인적인 생각으로는 (재단 임원을) 외부사람으로 쓰면 좋겠어요. 상임이사 없이 사무국장 체제로 조직이 구성됐으면 좋겠어요.”

○ 지역에서 사회적 관계를 통하여 기득권을 가지고 있거나 자신들의 속한 단체와 갈등 관계에 있는 인사가 재단의 임원이 될 경우 자신들에게 돌아올 불평등을 우려하여 아예 재단을 설립하지 말자는 주장이 제기됨

“일을 잘 할 수 있는 사람을 중심으로 채용해해 하는 게 맞는데 동네 사람을 뽑으면 문제가 뭐냐면 동네에 기득권이 형성이 되고 일하는 시스템으로 운영하기 힘들어져요. 시스템적으로 일을 해야하는 데 비정상적으로 변질이 되는 징후가 있거든요.”

“이번 군수님 되고 들리는 소리가 재단의 제일 높은 자리를 000 선생님 자기가 한다고 계속 하신거야. 또 000선생님하고 000선생님. 우리가 봤을 때 (재단 임원으로) 다 아니거든. (중략) 자기는 문화재단 가서 일한다고 한 거야. 그런데 우리는 그게 정말 아닌 것 같다고 이야기 하고. 그러니깐 사람들이 차라리 (재단이) 없으면 좋겠다고 이야기 하고 그래요. 재단이 싫은 게 아니고 (앞에서 거론되었던) 사람들이 할까봐. 만약에 한다고 했을 때 우리가 하고 있는 사업들 다 못하는 거는 아닌지 이야기 하고. 어떻게 될지 모르니깐 불안불안 해요.”

“정말 일 할 수 있는 사람들이 왔으면 좋겠는데. 많이들 걱정하세요. 차라리 시끄럽게 하느니 (재단이 설립되지 않은 지금과 같이) 변화 없이 갔으면 좋겠다고 주변 사람들이 이야기를 합니다.”

- 2020년 군산문화재단 사례, 2015년 완주문화재단 사례, 2019년 고창문화관광재단 사례에서 알 수 있듯이, 지역문화계에서 재단 설립과 관련하여 가장 우려하는 것은 재단이 설립된 이후에 자신들의 활동이 오히려 위축되지 않을까 하는 것임
- 자신들과 경쟁관계 혹은 갈등관계, 또는 특정한 세력을 대표하는 사람이 ‘낙하산 인사’로 재단의 임원(상임이사, 대표이사, 사무국장)이 된다는 가정에서 이러한 우려가 비롯됨
- 이러한 이유에서 특정 인사의 재단 임원 내정설이 불거지면 많은 관계자가 재단 설립에 부정적인 견해를 보이고, 자신들의 조직이나 단체의 불평등을 직접 드러내지 않은 채 문화권력의 집중, 옥상옥, 전문성 결여, 예산 낭비, 중복 사업, 자율성과 독립성의 부재 등의 일반적인 담론을 재생산하고 있음
- 즉 재단 설립 과정에서 불거지는 특정 인사에 대한 임원 내정설이 재단 설립에 있어 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다는 것으로, 재단 설립의 필요성에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위해서는 재단 임원에 대한 선임이 무엇보다 공정하고 객관적으로 이뤄져야 함
- 또한 객관적이고 공정한 절차를 거쳤다고 하더라도 해당 지역 인사가 임원으로 선정되면 유사한 논쟁이 불거질 수 있으며, 특히 지자체장과 친밀한 관계이거나 정치적 관계가 형성된 인사일 경우에 부정적 인식이 보다 더 확산되므로, 외부 전문가의 영입을 적극적으로 검토할 필요가 있음

3. 광역 및 기초재단 간 연계 방향

가. 협력의 필요성과 전라북도 현황

1) 광역 및 기초재단 간 협력의 필요성

- 21세기 국가발전전략이자 민주주의 진화모델로서 ‘거버넌스 국가’가 강조되고 있는데, 거버넌스 국가는 중앙로 집중된 권력구조를 분권화된 권력구조의 형태로 바꾸는 것을 뜻하며, 지역문화정책에서도 거버넌스가 구상되어야 함
- 지역문화정책에서의 거버넌스 핵심은 광역 및 기초재단이지만 일부 지역에서 광역재단과 지역재단 사이에 사업이 중복되거나 경쟁관계가 되는 경우가 발생하면서 상호 갈등을 초래하고 있음
 - 광역재단은 지원 사업을 제외한 사업들이 각각 다르고 기금 편차도 심해 지역 예술인들 간의 형평성의 문제가 제기되고 있음
 - 기초재단은 시설위탁운영 외에 사업이 일관성 없이 진행, 서로 동일선상의 연계성 없이 각기 독립적으로 운영되어짐
 - 광역-기초재단으로 구분되는 이원적 체계로 지역문화정책이 추진되고 상호 협력이 미흡하면 결국 지역문화 진흥의 저해를 초래하게 됨
- 중앙 단위에서도 이러한 문화정책 실천에서의 갈등을 최소화하기 위해서 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 지역문화진흥원, 전지연, 한광협 등이 참여하는 이른바 ‘문화정책 협력체계 거버넌스’ 구축이 제기되고 있음
- 지역에서도 문화정책을 실행하는데 있어 광역재단이 상급기관으로 위상을 가지면서 기초재단과 갈등을 빚는 경우가 발생하는가 하면, 중앙 공모사업에 경쟁자로 참여하거나 동일한 사업을 다른 이름을 추진하는 비효율적인 예산운영을 보이는 사례가 적지 않음
- 또한 광역재단과 달리 기초재단은 운영조직과 예산이 절대적으로 부족하거나 지역문화정책을 이끌 전문역량이 부족한 경우가 많아 광역재단의 협력이 무엇보다 중요함

- 즉 광역재단과 기초재단 간의 협력체계는 단순히 갈등을 해소하기 위해서가 아니라 광역재단의 강점과 약점, 기초재단의 강점과 약점을 상호 보완하거나 활용하여 지역문화를 진흥시키기 위해서임

2) 전라북도의 재단 간 협력 현황

- 전라북도에서는 광역재단과 기초재단 간 연계사업을 추진하여 다른 지역에 비해 상대적으로 협력체계가 잘 구성되어 있음
- 광역재단 출범(2016년) 초기에는 네트워크와 기획사업의 수행을 중심으로 진행되었으나, 점차 인력양성, 정책발굴을 위한 협력과 연대 중심으로 진행됨

[표 20] 전라북도 광역 및 기초재단 간 연계사업 현황

연도	사업내용
2016	○ 자율연계협력기획사업, 문화예술교육 기획사업
2017	○ 지역문화전문인력양성기관 지정지원사업(4개 재단 공동주관) ○ 모두가 함께하는 문화정책 공동운영 ○ 기초재단 행사 지원(익산 씬머페스티벌) ○ 문화예술교육지원센터 (창의예술학교AA)
2018	○ 지역문화전문인력양성기관 지정지원사업(4개 재단 공동주관) ○ 창의예술학교AA (전주문화재단) ○ 익산 문화체전 지원(문화터미널 조성, 버스킹 등) ○ 전북권 문화재단 원탁회의(1회 / 11월) ○ 행사지원(문화체전, 문화터미널 조성, 문화예술특성화체험 프로그램 등)
2019	○ 지역문화전문인력양성기관 지정지원사업(4개 재단 공동주관) ○ 전북권 문화재단 원탁회의(2회 / 3월, 8월) ○ 문화예술교육 광역-기초문화재단 간 협력사업-예술가 지원 사업 ○ 전북권 문화정책 콘서트(4개 재단 공동주관) -'16년~'18년까지 기초재단 간 협력사업, '19년부터 전북재단 주관

- 전라북도에서 기초재단이 지속적으로 설립되면 기초재단 간 갈등, 또는 광역재단과 기초재단 간 갈등이 발생할 소지가 있으며, 특히 이미 재단이 설립되어 운영되는 지역과 재단이 새롭게 설립된 지역 간 경쟁력의 차이가 크기 때문에 광역재단 및 기초재단 간 상호 협력 체계 구축과 협력방안이 필요함

나. 광역-기초 문화재단의 역할 및 연계 방향

1) 광역-기초 문화재단 간 역할 및 기능²²⁾

- 광역 및 기초재단 간 기능이 중복되어 운영되는 경우가 많기 때문에 지역 내에서 재단 간 역할과 기능에 대하여 지속적인 협의과정이 필요함
- 역사성과 지역성을 고려하면 광역재단은 문화권역을, 기초재단은 생활권역을 담당하는 것으로 이해되며, 광역재단은 문화권역을 담당하는 정책방향 설정과 실천계획의 수립을 담당하는 반면 기초재단은 생활권역에서 직접사업을 수행하는 중간지원조직의 역할을 담당하는 것으로 이해됨
- 즉, 광역재단의 경우 정책역량을 강화하여 기반구축에 중점을 둔 정책사업 발굴에 주력하고, 기초재단의 경우 지역현실에 맞는 정책기획을 수행하면서 현장 밀착형 과제를 발굴하고 운영하는 것이 일반적인 이해임
- 재단이 설립되어 있지 않은 시군에 대한 지역균형발전 차원의 연계협력 추진은 광역재단의 역할이라고 할 수 있음

구분	광역문화재단	기초문화재단
정책적 기능	○ 실천적 정책생산 -정책연구와 네트워크 구축 ○ 지역문화연구 -지역의 담론 연구, 콘텐츠 발굴	○ 현장성 있는 정책 기획 -광역재단과 협력, 공동 생산 ○ 지역문화연구 -현장의 담론 발굴, 세부과제 연구
사업적 기능	○ 정책사업 발굴 -국가정책목표에 따른 정책과제 ○ 기획사업 발굴 -지역현실에 맞는 지역형 기획사업 발굴	○ 정책기반 세부과제 발굴 -지역문화정책을 반영한 사업 세분화 ○ 기획사업 발굴 -현장 밀착형의 다양한 규모의 기획사업
역할	○ 지역문화자치 기반 구축 -지속적인 재원확충 방안 마련 -지역문화 협력체계 구축 ○ 기초문화재단 설립 기반 제공 -지역의 균형을 위한 재단설립 협력	○ 지역 내 협력기반 마련 -기관 및 시설, 문화예술단체 등과 연대 ○ 참여형 의사결정 구조 실행 -지역문화예술인 및 주민 등 고객과 직접 소통, 의견수렴 반영
	○ 문화권 확보를 위한 정책 수립 ○ 기반구축사업 중심, 직접사업 지양 ○ 중앙과 지역을 연계하는 중간조직 ○ 지자체 간 초광역사업 주도	○ 생활권 확보를 위한 정책 수립 ○ 지역과 직접 호흡하는 사업 수행 ○ 광역-기초-주민과 연계하는 중간조직 ○ 기초지자체 간 협력 사업 주도

22) 한국광역문화재단연합회(2019), 「새로운 시대, 새로운 문화정책」 자료집 중 “문화자치를 위한 광역문화재단의 역할과 과제” 등을 참조하여 재구성함

광역재단과 기초재단 간 역할 구분 사례 : 경기만 에코뮤지엄 조성 사업	
- 경기도 연안문화를 재발견하고 이를 주민주도로 문화재생하는 광역 프로젝트 - 개별도시가 단독으로 추진할 수 없는 광역형 문화자원 활용사업으로 안산시, 화성시, 시흥시 등 연안도시 간 협력이 필수적인 사업임 - 경기도는 광역 정책을 수립하고 경기문화재단은 중간지원조직으로 역할을 수행했으며, 개별도시(및 기초재단)는 도시특성에 맞는 사업계획을 수립하고 추진함 - 광역도 및 경기문화재단 + 기초시 및 기초문화재단 + 시민단체 + 예술집단(예술인)이 협력한 사례	 ① 화성 제부도 명소화 문화재생사업 ② 안산 대부도 해솔6길 명소화 사업 ③ 안산 대부 에코뮤지엄 방문자 거점센터 구축 ④ 시흥 갯골 생태예술 체험사업 ⑤ 시흥 호조별 어린이 생태놀이터 조성

자료: 황순주(2018), “지역문화재단의 정체성과 역할”, 「문화분권과 자치실현을 위한 지역문화재단 정책포럼 자료집 45쪽

광역재단의 시군 균형발전 차원의 연계협력 사례: 경기도의 지역문화예술특성화 지원 사업
경기문화재단에서는 시군 지역의 문화격차 해소를 위해 지역문화예술특성화지원사업 진행할 때 도 재단의 예산 대비 시군 문화재단에서 매칭 할 경우 증액하여 예산을 배정하거나 신청예술인 수, 지자체 규모(재정자립도 등), 인구 등을 종합적으로 분석하여 시군별 예산 비율을 설정하여 지원을 실시함

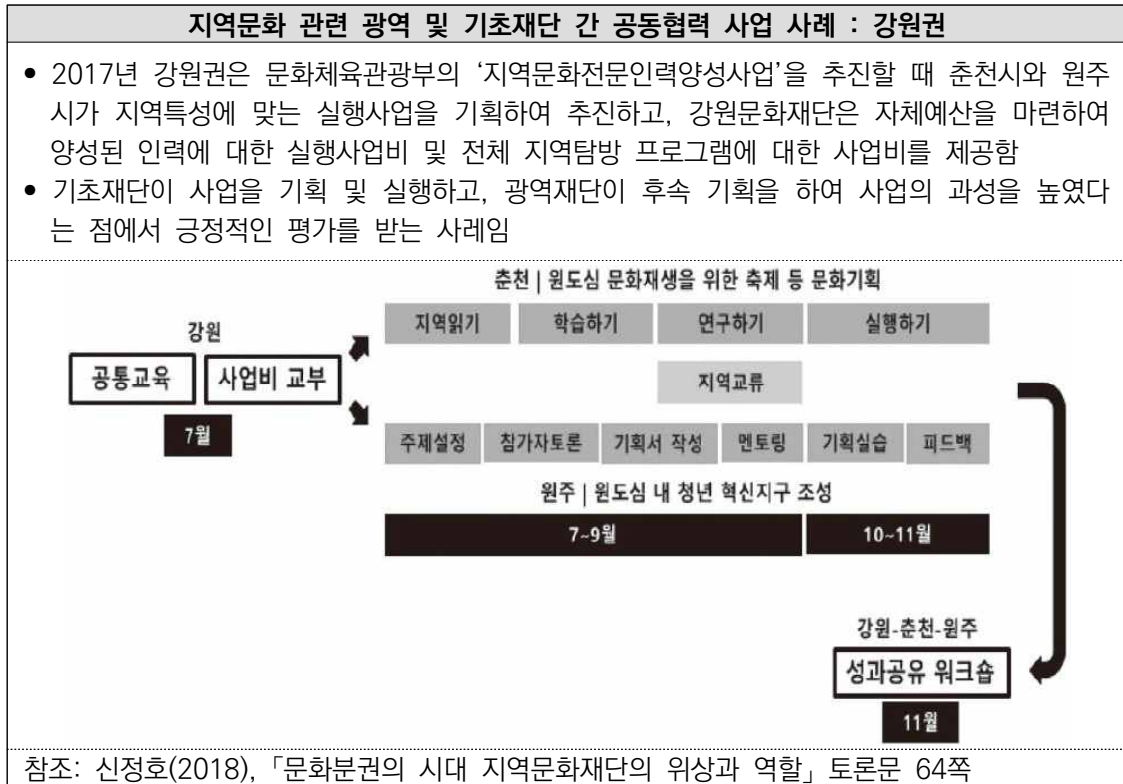
광역재단의 직접 사업 축소 사례 : 충남문화재단 및 경기문화재단		
(충남문화재단) 재단이 지역문화사업의 지원·위탁·공모를 대체로 총괄하면서 사업의 공공성과 전문성을 확보할 수는 있지만 민간 영역의 역량과 활동이 축소 될 수 있음 - 기반 구축 등의 정책적인 영역에서 사업을 지원하는 방향으로 재단의 역할을 확대하고 점진적으로 민간단체에게 현장 사업을 이양하여 지역의 전반적인 문화역량이 강화되고 사업 수행에 있어 자율적인 시도가 확대될 수 있도록 함		
이양사업	사업내용	이양 민간단체
중고제 맥잇기	공연 및 경연의 유기적 통합축제 개최	서천예술단체
보부상 장마당 놀이	장터 보부상 공연, 체험, 문화마켓 등 〈보부상 이고·지고·렛츠고!〉 행사 진행	예산 난전놀이 (협동조합)
이제는 금강이다	금강유역 문화예술탐방 등 5대 사업 추진	충남예총
그랬슈(Great to See You)	충청 유교 문화권 광역 관광지 개발 사업과 연계 충남 전통예술인 시군 순회공연 및 국내외 우수 예술단체와의 융합공연 추진	예술인기획역 량사업, 공모
(경기문화재단) 도시인문학프로젝트로 추진된 아파트 옆 인문학 사업 - 경기문화재단이 4년째 브랜딩하는 생활문화예술 기획사업으로, 경기도형 도시인문학강좌를 통합기획하여 경기도로부터 예산을 확보하고, 기획과 강사섭외에 어려움이 많은 중소도시의 기초문화재단과 협력하여 사업을 지원함 - 광역재단은 직접 사업을 축소하고, 대신 예산을 확보하고 기초재단이 직접 사업을 수행하도록 예산과 프로그램을 제공해줌		

자료 : 황순주(2018), “지역문화재단의 정체성과 역할”, 「문화분권과 자치실현을 위한 지역문화재단 정책포럼 자료집 45쪽

2) 광역-기초문화재단의 연계 방향

가) 관계 설정 및 연계 방향

- 현재 광역재단과 기초재단은 공통성과 차별성이 공존하는 미묘한 관계임
 - 광역 및 기초재단의 업무는 많은 부분에서 공통의 과제(예, 정책포럼, 창작지원, 교육, 연구, 네트워크 구축 등)를 수행하고 있음
 - 또한 재단별로 중간지원조직에 필요한 협의체를 운영하거나 네트워크를 구축하고 있는데, 재단과 연관된 고객의 분류와 범위가 유사함(광역의 고객은 지역적 범위가 넓지만 기초단위 별 고객은 중복되는 경우가 많음)
 - 지역별로 도출된 담론의 결과가 통합적이고 체계적으로 관리되지 못하고 있으며, 유사사업 및 지역특화사업 등이 기관별로 운영되면서 도출되는 다양한 담론결과가 기초단위에서만 적용됨
- 이러한 문제를 해소하기 위해서는 우선 광역 및 기초재단의 기능과 역할에 대한 지속적인 논의구조가 마련되어야 하며, 연계 방향이 단위사업 중심이 아니라 사회적 가치를 실현하는데 주안점을 둔 공통의 목표사업에 맞춰져야 함
- 이러한 맥락에서 광역재단과 기초재단은 광역의 정책과 사업을 기초단위로 위탁하는 '위계적 구조'가 아닌 '협력과 연대의 관계 구조'가 추진되어야 함
 - 광역재단과 기초재단은 경쟁관계가 아닌 협력관계라는 인식이 필요함
 - 중앙정책의 일괄적 전달로 인해 광역과 기초가 경쟁하는 사례가 빈번한데, 광역재단이 공모사업 등 직접사업을 수행하면서 기초재단과 민간단체와 경쟁함
 - 이러한 문제를 해소하기 위하여 지역문화자치를 위한 공동사업을 발굴하여야 하며, 전라북도에서 3개 기초재단과 전라북도문화관광재단이 공동으로 추진한 지역문화인력 양성사업이 대표적인 사례임
- 광역재단은 국가 문화정책을 기반으로 지역문화자치 실현을 목표로 기초재단과 공동으로 추진할 수 있는 사업을 발굴하고, 광역재단이 주축이 되고 공동사업을 재원을 확충해야 함
 - 기초 및 광역재단의 협력을 강화하기 위하여 문화예술인 권리확보, 문화향유권 보장, 전문인력 양성, 문화다양성 인식확산 등의 거버넌스형 공동사업을 발굴함



나) 주요 연계 영역

- 지역문화재단의 주요 사업 영역 중에서 광역 및 기초문화재단이 연계할 수 있는 사업 영역을 선정하되, 연계 효과가 큰 사업을 중심으로 추진함
- 지역문화진흥의 기반이 되는 사업 네 가지 유형을 전라북도 도-시군 연계사업 영역으로 설정함
 - 첫째, 지역문화 실태조사와 지역문화 정책연구
 - 둘째, 지역문화 기금조성과 기부·후원 활성화
 - 셋째, 지역문화 정책사업 및 기획사업 발굴
 - 넷째, 지역문화 통합홍보 및 공공서비스 지원

3) 연계 사업 예시 23)

가) 지역문화 실태조사와 지역문화 정책연구

○ 연계 방향

- 광역재단은 종합적 연구를, 기초재단은 주제에 따라 세부적인 공동연구를 진행함

○ 연계 사업

- (가칭)전라북도문화진흥실무협의체를 구성하고 정례적인 모임을 진행함
 - 기초재단이 설립되지 않은 지역에서 실무협의체 참여 인력을 발굴함
- 실무협의체가 주도하여 지역문화 실태조사 및 제도개선 연구를 진행함
 - (지역문화 실태조사 예시) 지역문화 실태조사 및 정책 개발, 지역문화 관련 계획 수립 및 관리 등

지역문화실태 정기조사 예시	도민 문화향유 실태조사, 문화예술교육 실태조사, 예술인복지 실태조사, 장애인 문화예술활동 실태조사, 지역문화인력 노동 실태조사, 지역문화자원 실태조사, 생활문화 실태조사
-------------------	--

- (지역문화진흥 제도개선 연구 예시) 지역 여건과 현장 수요를 반영한 조례 제·개정 제안, 문화인력·예술인의 노동·창작환경 개선을 위한 제도 마련, 정부 지원제도의 불합리성 분석 및 제도 개선 노력 등



[그림 24] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조

23) 전문가 토론회(2019.6)에서 전라북도문화관광재단 구해경 팀장이 제안한 내용과 전라북도문화관광재단(2018) 「2030 중장기 발전방안」의 추진과제를 참조하여 재구성함. 여기에 제시된 사업은 사업방향을 보여주는 예시사업으로 실질적인 사업은 광역-기초재단 실무자 간의 협의를 통하여 구상되어야 함

나) 지역문화 기금조성과 기부·후원 활성화

○ 연계 방향

- 광역재단은 지역문화진흥기금 조성을 위한 종합계획을 수립·추진하고, 기초재단은 광역재단과 함께 기업 기부후원 등의 활성화를 위한 세부사업을 추진함

○ 연계 방향

- 전라북도 문화진흥을 위한 종합펀딩 방법을 강구하여 공동으로 추진함
· (후원기부활동 예시) 예술후원 캠페인, 소액기부 프로젝트, 정기기부 확대, 메세나 활성화, 온·오프라인 예술기부 시스템 운영, 클라우드 펀딩 등

문화예술 소액 클라우드 펀딩, <소소한 기부>	
• 다른 클라우드펀딩과 다르게 목표한 금액을 달성하지 못해도 후원금을 전달 • 일대일 매칭 지원방식으로, 목표금액을 초과하면 목표금액에 맞게 일대일로 재단에서 매칭지원금을 제공 - 3천원부터 10만원까지 신용카드나 계좌입금을 통하여 참여 가능 - 2018년에 전문예술인과 아마추어 동아리를 포함, 46개 프로젝트 지원	 [70세 밴드 <아트시니어그룹>]

자료 : 서울문화재단(<http://www.sfac.or.kr>) 홈페이지 참고

- 자체 수익사업을 개발하고, 전라북도의 콘텐츠를 활용한 수업사업 모델을 개발함
- 순수예술작가 아트상품을 공동으로 개발하고 전라북도 콘텐츠를 활용한 책을 발간하는 등의 후속사업을 추진함

효율적기금관리

지역문화진흥기금확충
기금의효율적운영등

재정매개

국비(공모사업)확보
금융권대출지원
창업자금지원등



펀딩역량제고

후원금모집및활용
클라우드펀딩등

전문프로모션팀

프로모션전문인력배치
마케팅역량강화

[그림 25] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조

다) 지역문화 정책사업 및 기획사업 발굴

○ 연계 방향

- 광역재단에서 아젠다 중심의 정책 및 기획방향을 설정하고 기초재단과 공동으로 광역 및 기초에서 적용 가능한 정책사업과 기획사업을 발굴하여 추진함

○ 연계 사업

- 지역문화사업의 컨설팅 지원체계를 구축하고 시군별로 운영함
 - 생활문화, 문화예술교육, 문화시설, 문화도시 등 전국 단위의 분야별 전문가를 영입하여 전라북도 상설 컨설팅단을 상시 지원함



지원사업에 대한 컨설팅 지원
(예) 생활문화센터 조성사업 컨설팅, 도시재생 뉴딜사업(국토부) 컨설팅, 문화도시 컨설팅



문화예술단체·사회적기업 등의 경영 및 사업화 등의 컨설팅
조직효율화, 경영, 창업 사업화 발굴 기반 등



상시 컨설팅단 구성, 수시 지원
전국 단위의 분야별 전문가 영입하여 상설 컨설팅단 운영 및 상시 지원

- 분야별 미흡한 영역을 선정하여 관련 사업을 발굴함
 - 문화다양성과 관련하여 재원을 마련하고, 인식을 확산시키는 캠페인을 실시함
 - 국제문화교류와 관련하여 예술인 창작역량 강화 및 직원 역량 강화를 지원함
 - 출판문화와 관련하여 작은도서관, 동네책방 등 생활문화 연계 사업, 문학을 매개로 한 장르 융복합 사업을 개발함
 - 전라북도의 문화자원을 특화한 콘텐츠(예, 한옥자원 활용 상설공연)를 발굴함
 - 예술인복지와 관련하여 예술작품 임대지원 사업, 팔복예술공장 및 복합문화지구 누에 연계 사업, 전문예술과 생활예술을 구분한 지원 사업 등을 추진함
 - 문화예술교육사업과 관련하여 전북계획에 포함되어 있는 ‘창의적 문화인재 양성을 위한 예술캠프 운영’을 팔복예술공장과 완주누에가 공동으로 추진함

전북문화예술 교육계획 중, ‘창의적 문화인재 양성을 위한 예술캠프 운영’ 사업 개요	• 방학에 지역의 문화예술가와 아동·청소년을 멘토-멘티의 관계로 연계함으로써 다양한 장르의 예술적 실험과 탐색의 기회를 제공 • 기초예술을 넘어 과학, 인문학, 사회학, 타 장르 예술분야와 융합한 창의예술교육을 통해 지역사회와 상생 성장하는 리더적 역량을 갖춘 창의문화영재가 발굴·육성될 수 있도록 교육기반 마련 • 연간 2회, 회차 별 2개 장르 운영
--	---

라) 지역문화 통합홍보 및 공공서비스 지원

○ 연계 방향

- 광역-기초가 공동으로 홍보지원체계를 구축하고, 재단의 주요고객이 문화활동과 관련한 법률, 홍보, 행정서비스를 받을 수 있도록 통합지원체계를 운영함

○ 연계 사업

- 전북문화 기초통계 조사 및 관리 체계 구축
 - 전북문화 대표통계 정립, 정부-도 실태자료 활용 구축, 행정통계 및 실태조사 실시, 기초통계 공개 (온라인), 통계 활용 정책개발 등 추진
- 전북예술 종합 아카이브 구축 및 활용
 - 전북예술인 아카이브, 문화예술 콘텐츠 아카이브 구축, 전북문화자원(시설, 인력 등) DB 구축 및 활용, 수요 맞춤형 DB시스템 마련 등
- 문화행정 서비스 및 정보센터 설립 운영
 - 예술인복지 행정서비스 및 정보(예술인복지센터), 생활문화 관련 지원 정보, 국가-도 지원사업 정보, 문화예술교육, 장애인예술활동지원, 법률 서비스 등
- 문화(예술)자원 맵 및 수요공급 매개플랫폼 구축
 - 문화자원 맵 구축, 수요-공급 매개시스템 구축, 문화예술 창업 및 사회적 기업화 등에 대한 지원, 문화예술콘텐츠-시장(펀드) 매개 활성화 (지원체계) 등



[그림 26] 전라북도문화관광재단(2018), 「2030 중장기 발전방안」 참조

참고문헌

■ 참고문헌

- 고창균, 2019, 「고창문화관광재단 설립 타당성 조사 연구 용역」 최종보고서.
- 금성희, 2018, “지역문화재단 책임성 분석”, 『GRI연구논총』, 20(2):211-236.
- 김해보, 장원호, 2015, “신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래”, 『문화정책논총』 29(2): 26~52.
- 김혁수, 김지원, 2016, “지역문화재단 경영자의 전문성과 효율성 제고를 위한 요인별 특성에 관한 연구”, 『문화경제연구』, 19(2): 121-146.
- 노영순, 2018, “문화자치를 위한 정책환경 개선 방향과 과제”, 익산문화관광재단 문화정책포럼 발표문.
- 문화체육관광부, 2014, 「지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구」.
- 문화체육관광부, 2018, 「2018 전국문화기반시설 총람」.
- 문화체육관광부, 2019, 「2017년 기준 지역문화실태조사」.
- 박상언, 2016, 「지역문화재단 리더십의 구성요인과 모형 연구」, 고려대학교 박사학위 논문.
- 라도삼, 2010, “지역문화재단의 바람직한 상(像)은 무엇인가?”, 성남문화재단 주최 2010 문화정책 대화모임 자료집.
- 박용국, 2012, “경남문화재단의 바람직한 역할 모색”, 『경남학』 33: 361~376.
- 백옥선, 2018, 「지역문화재단 자율성의 한계에 관한 연구: 전북문화관광재단의 설립과 운영과정을 중심으로」, 전북대학교 박사학위 논문.
- 서울연구원, 2003, 「서울문화재단 설립 및 운영 기본계획 연구」.
- 손경년, 2004, “문화재단 설립 붐 성과와 우려”, 『너울』152, 한국문화관광연구원.
- 손동혁, 2019, 문화자치를 위한 광역문화재단의 역할과 과제, 한국광역문화재단 연합회 2019년 정책포럼 ‘새로운 시대, 새로운 문화정책’ 발표문
- 송은아, 임준묵, 2018, “기초자치단체 문화재단의 역할증대와 지역주민의 삶의 질 향상”, 『한국엔터테인먼트산업학회 학술대회 논문집』, 11: 50-54.
- 신정호(2018), 「문화분권의 시대 지역문화재단의 위상과 역할」 토론문 64쪽

- 영국예술위원회, 2018, 「2017/2018 Annual Report&Account」.
- 이경주, 2018, 「창원문화재단의 발전방안 연구」, 경상대학교 석사학위 논문.
- 이장민, 2010, 「기초 자치단체 문화재단의 역할과 기능에 관한 연구」, 성공회대학교 석사논문.
- 이정희, 2009, 「대구문화재단의 설립 및 운영 활성화 방안 연구」, 중앙대학교 석사학위 논문.
- 이종균, 2017, 「지역문화재단의 설립 및 운영방안 연구: 인천광역시 서구를 중심으로」, 인하대학교 석사학위 논문.
- 이현식, 2009, “문화재단 설립 봇물, 왜 그리고 어떻게”, 『예술경영』 3: 88-92.
- 인천문화재단, 2018, 「기초문화재단 설립 및 운영 매뉴얼」.
- 인천서구, 2016, 「인천광역시 서구문화재단 타당성 검토」 최종보고서,
- 장웅조, 이다현, 2018, “문화예술활동 지원을 위한 지역과 중앙의 공유 거버넌스 - 미국의 지역예술위원회와 문화재단의 활동을 중심으로”, 『문화경제연구』, 21(1): 63-83.
- 전라북도문화관광재단, 2018, 「2030 중장기 발전방안 연구용역」 최종보고서.
- 최경미, 2017, 「지역문화재단에서 나타나는 관료중심주의에 대한 연구: 천안문화재단을 중심으로」, 중앙대학교 석사학위 논문.
- 한국문화관광연구원, 2018, 「영국 문화부와 예술위원회 간의 운영 협약 사례 연구」.
- 한국문화관광연구원, 2018, 「영국 문화부와 예술위원회 간의 운영 협약 사례 연구」 최종보고서
- 한국지식산업연구원, 2018, 「가평군 문화재단 설립 타당성 연구용역」 최종보고서.
- 한국자치경제연구원, 2018, 「구리문화재단 설립 타당성 연구용역」 최종보고서.
- 한선미, 2010, 「지역문화재단 역할정립을 통한 전북지역 문화재단 발전방향 연구」, 단국대학교 석사학위 논문.
- 황순주, 2018, “지역문화재단의 정체성과 역할”, 「문화분권과 자치실현을 위한 지역문화재단 정책포럼 자료집」.
- 황순주, 2019, 시민과 함께 지역 속으로, 2019 한국광역문화재단 연합회 2019년 정책포럼 토론문.
- Arts Council England, 2017/2018 Annual Report&Account.

정책연구 2019-14

전라북도 시군문화재단 설립에 관한 기초연구

발 행 인 | 김 선 기

발 행 일 | 2019년 8월 30일

발 행 처 | 전북연구원

55068 전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696

전화: (063)280-7100 팩스: (063)286-9206

ISBN 978-89-6612-264-6 93320

본 출판물의 판권은 전북연구원에 속합니다.

