

# 서울시 자치구 문화재단의 역할에 대한 인식연구

구은자  
청운대학교 공연기획경영학과  
e-mail:abbigale@naver.com

## A Study on the perception: Roles of the Cultural Foundation an autonomous district in Seoul

Eun-Ja Koo  
Dept. of Performing Arts Planning & Management / Chungwoon University

### 요 약

본 연구는 일반인들의 서울시 자치구 문화재단에 대한 인식을 유형화하여 사람들의 주관성을 다루고, 구조를 밝혀내고자 한다. 이를 통하여 향후 자치구 문화재단에 대한 지원체계가나 관련제도를 마련하는데 근간을 마련하고자하며, 각 지역의 문화수용자에 관한 다양한 논의 및 자치구 문화재단의 운영계획을 수립하는데 기초자료로 활용될 수 있다.

### 1. 서론

#### 1. 연구의 목적 및 필요성

21세기는 ‘문화의 세기’라고 할 정도로 국가정책분야에서부터 민간부문에 이르기까지 문화에 대한 관심이 높아지면서 국민의 문화적 생활욕구의 증가와 함께 문화공간에 대한 수요도 지속적으로 증가하고 있다. 1995년에 실시된 지방자치제로 인해 각 지역들은 지역간 경쟁력 확보를 위해 문화기반 시설 확충에 주력하였고 이제는 1區 1문예회관의 시대를 열게 되었다. 2009년 현재까지 전국에 772개의 공공시설이 설립되었으며, 서울시는 282개의 공연장이 있다.<sup>1)</sup>

지난 20여년간 문화정책의 방향이 시설건립에 집중했다면 최근 들어서는 시설을 운영하는데 필요한 소프트웨어에 집중하고 있다.

그동안 각 지역의 문예회관들의 운영주체나 운영효율화 방안에 대한 논의들이 끊임없이 제기되어 왔고 이를 바탕으로 최근에는 전국 지방자치단체는 물론 서울시 25개 구에서도 앞다투어 문화재단을 설립하고 있으며 (중구, 구로, 마포, 강남)그렇지 않은 區에서는 문화재단 설립에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.(송파, 서초 등)

각 지방자치단체들은 문화수혜의 대상을 지역의 문화예술인과 주민들에 두고, 지역의 문화예술정책을 주

관할 지역문화재단을 설립하여 문화예술에 대한 다양한 지원을 도모하고 있다. (서울문화재단, 경기문화재단, 부천문화재단, 인천문화재단, 최근에는 부산문화재단 등)

서울시에서는 2007년부터 자치구별 문화정책을 평가, 우수한 자치구를 시상하는 “문화정책 인센티브 평가사업”과 다양한 문화예술 활성화를 위한 사업들을 추진해 오고 있으며, 각 자치구에서는 정책변화에 따른 차별화된 구민 밀착형 사업들을 진행하고 있다.

서울시 자치구 문화재단의 설립은 대부분이 그동안 설립된 문예회관의 운영주체의 변화를 의미하면서 공무원이거나 외주, 혹은 공단에서 운영하던 형태에서 일종의 독립성을 가지고 자립적으로 운영되는 재단법인의 형태로 운영된다. 그동안 운영주체에 대한 논의들이 활발히 진행되었다면, 이제는 설립되고 있는 재단법인들이 단순히 운영주체의 변화만을 의미하는 것이 아니라 그 운영의 효율성을 위해서라도 재단법인의 역할에 대한 다양한 논의들이 필요한 시점이다.

문화재단들이 지속적으로 설립되고 있지만 특히나 자치구 문화재단에 대한 체계적, 논리적 접근이나 수용자에 대한 이해는 일천한 수준에 머물고 있다. 또한 자치구 문화재단에 대한 학문적 연구가 미미하고 역할에 대한 개념도 정립되어 있지 못하다.

이러한 측면에서 본 연구는 자치구 문화재단에 대한

사회적 인식이 필요한 만큼 수용자에 대한 연구를 진행해 보고자 한다. 즉, 지역민들의 문화재단에 대한 인식을 파악하고, 유형화하여 사람들의 주관성을 다루고, 구조를 밝혀내고자 하며 이를 통해 자치구 문화재단의 설립목적에 달성하고 더불어 소비자들의 문화향유에 기여할 수 있는 방법을 탐색해 보는 것이 그 목적이다. 이를 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같이 정의할 수 있다.

### 1.2 연구문제

본 연구에서는 문화재단에 관한 이론적 배경을 바탕으로 문화재단의 역할에 대한 개념을 정리하고, 서울시 자치구 문화재단의 유형별 사례를 통해서 일반인들의 인식에 대해 분석하고자 한다. 이러한 분석을 위해 문화재단의 역할에 대한 일반인들의 주관적 인식유형은 어떠한지 Q방법론을 통해 발견하고 이를 통해 각 유형별 재단의 효율적이고 세분화된 접근 전략은 무엇인지 알아보고자 한다.

- 연구문제 1. 문화재단의 역할에 대한 일반인들의 주관적인 인식유형은 어떠한가?
- 연구문제 2. 문화재단의 역할에 대한 유형별 특성은 어떠한가?
- 연구문제 3. 문화재단의 운영자들이 유형별로 고려해야 할 전략적인 선택은 무엇인가?

### 2. 이론적 고찰

‘재단’은 일정한 목적에 바친 재산을, 개인 소유로 하지 아니하고 독립된 것으로 운영하기 위하여 법률적으로 구성된 법인을 말한다. ‘재단’은 설립자의 성격에 따라 개인 기부자의 기부금이 기본재산을 형성하는 독립재단, 기업에서 출연한 기업재단, 다양한 기부자로부터 지역이나 마을을 위한 기부금을 받아 공개적으로 지원하는 지역재단으로 나눌 수 있다. 재단은 다시 지원금을 배분하는 것을 주 활동영역으로 하는 지원재단과 자체 소유 기관을 운영하는 것을 목적으로 하는 운영재단으로 나뉘기도 한다.<sup>2)</sup> ‘문화재단’은 일반적으로 비영리재단법인을 의미하며 특별시장, 광역시장, 도지사, 주무관청이 되며, 이의 설립은 민법 제32조 및 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제28조 제2항에 근거하고 있다.

우리나라의 문화재단은 지방자치단체가 지역문화예술 진흥을 위하여 설립하여 일반 민간 재단과 동일하게 민법상의 재단 법인에 관한 규정을 준용하고 있으나

문화예술진흥법 제 19조에 설립근거가 마련되어 있다. 또한 지방자치단체의 조례를 통해 사업내용과 지자체와의 관계 등을 규정하고 있다.

지역문화재단은 설립 목적과 주체에 따라 그 성격과 역할에 차이가 있다. 광역자치단체가 설립한 문화재단은 ‘지원재단’의 성격으로 문예진흥사업과 정책기능을 주로 하면서 부가적으로 문화기반시설을 운영하는 경우가 많은 반면, 기초자치단체가 설립한 문화재단은 ‘운영재단’의 성격으로 대체로 문예회관 등 문화기반시설의 운영이 중심이 되는 경우가 많다. 예를들면, 마포 문화재단의 경우 마포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 제4조에서 재단의 사업에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 재단은 문화예술진흥을 위한 다음 각 호의 사업을 수행한다. 1. 마포문화체육센터 운영 및 관리 2. 문화예술 진흥 및 작품전시 활동과 그 보급 3. 문화예술 관계 자료의 수집·관리 보급 및 조사·연구. 4. 문화예술 및 생활체육 진흥을 위하여 서울특별시 마포구청장(이하“구청장”이라 한다)이 위탁하는 사업. 5. 그 밖의 문화예술진흥을 위하여 필요한 사업이라고 규정한다.

지역문화재단의 설립은 1997년 경기문화재단이 설립되면서부터 지역단위 문화예술 지원기구들이 출현하기 시작하였고 강원(1999년), 제주(2000년), 성남(2004), 서울·인천·고양(2004년), 창원(2008년)에 이어 2009년 이후 대전·부산·대구·경기·전남·경남·충북 등이 문화재단을 발족하는 등 이제 거의 모든 광역시에 문화재단이 설립되었다.

경기도의 경우 2008년 경기문화재단에서 도내 31개 시·군에 문화재단이나 지방문화예술위원회 설립을 권고하기도 하였고 2011년 현재 국내에서 가장 많은 문화재단을 소유한 지자체가 되었다.

수도권 문화재단 설립은 점차 각 지자체로 퍼져나가면서 기초자치단체에서도 문화재단이 지속적으로 설립되고 있다. 서울시 25개 구에서도 중구, 구로, 마포, 강남 등에서 문화재단을 설립하였으며 그렇지 않은 區에서는 문화재단 설립에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.(송과, 서초, 성북 등)

이처럼 최근 들어 광역시와 기초자치단체에서 문화재단 설립이 크게 늘어나고 있는 것은 지방자치단체의 문화예술에 대한 인식의 변화와 지역문화정책의 변화가 주요 요인으로 작용한 결과이다.

지역 문화재단은 앞으로 공공행정 일변도의 문화정책 체계에서 지방정부가 담당했던 역할을 이관 받아 공적 역할을 수행하면서 지역 특성에 어울리는 문화사업들

을 보다 자율적인 형태로 운영할 수 있다는 가능성을 열어주기도 한다.

그러나 현재 서울시 자치구 문화재단은 자치구에 속한 극장과 전시장 등을 운영하는 것에 치중하고 있다. 지역의 문화예술발전과 진흥을 위하여 설립된 문화재단의 이사장은 구청장이 맡으며 대부분의 문화재단 예산을 지자체에서 지원하는 것이 현실이다. 따라서 공적 자금에 크게 의존하는 문화재단의 특성상 단체장의 의지와 정책방향에 따라 사업방식과 내용은 재단의 운영과 전략에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.

지역문화재단은 또한 지역특성을 고려한 전략적인 기획없이 단순 문화시설 운영이나 지원업무, 지자체가 기획하는 문화행사를 대행하는 기관으로 역할의 한계를 드러내기도 한다.

그러나 문화재단의 설립으로 갑자기 그 지역의 문화가 활성화되고 주민들의 자긍심이 높아지고 있는 중구, 구로, 마포, 강남 4개 구를 주목할 필요가 있다. 서울시 25개 자치구의 문화예술공간 운영 실태를 점검한 결과 최근 3년간 25개 자치구의 문화예술회관, 구민회관 등의 문화공간 가동률은 59.4%에 불과했고, 최근 3년간 운영비용에 대한 수익률은 47.5%에 불과한 것으로 나타나 시급한 대책이 필요하다고 지적된바 있다.<sup>3)</sup>

하지만 2008년 12월 현재 서울특별시 소속 25개 구청의 문화예술회관의 연간 예산액(인건비, 시설관리비, 공연, 전시예산 등)은 약 5억 원 내외로 전국 230여 개 기초자치단체 공연장의 평균 예산액에도 미치지 못하고 있는 것이 현실이며 서울은 정부정책의 지원대상에서 제외됨으로써 오히려 역차별을 받고 있기 때문에 나타나는 구조적인 문제라는 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해 서울시는 시설관리공단 소속으로 되어 있는 문화예술회관을 별도 독립 재단으로 탈바꿈하도록 적극적인 의지를 갖고 유도해야 한다는 것이다.(최진용, 노원문화예술회관관장)

광역단위, 기초시·군에 따라, 핵심활동내용에 따라 지역문화재단의 위상과 주요사업에 대한 편차는 존재할 수밖에 없다. 단기적으로는 현안에 치우쳐 재단 사업들이 진행되고 있다 하더라도, 중장기적 관점에서 지역문화재단이 지역에 어떤 역할을 해야 할 것인가, 그러한 역할이 가능하기 위한 조건은 어떠한 것들이 있으며 어떻게 확보해 나가야 할 것인가 등의 논의는 지속적으로 필요하다.

문화재단의 역할에 대해서는 첫째, 중앙차원에서 거시적인 관점에서 논의되던 문화정책적 고민들이 기초자치구 단위에서 보다 구체적이며 현장밀착적인 정책들

로 재구성되어야 한다는 정책적 역할, 둘째 시민들의 삶의 이상과 문화예술 편익에 대한 요구를 수용하고 적용시키는 역할 셋째, 예술계와 창작자들의 이상과 현실적 요구들을 수용해 지역의 문화적인 역량을 축적해야 한다는 것으로 크게 구분할 수 있다.

### 3. 연구방법

#### 3.1 Q표본

본 연구를 위한 Q표본을 구성하기 위하여 문화재단의 역할에 대한 문헌고찰과 일반인들을 대상으로 한 심층면접을 통하여 진술문을 구성하고자 한다. 이 중에서 주제를 대표할 수 있는 진술문을 추출하고, 추출된 모든 진술문들을 대상으로 중복성에 관하여 검토하고 정리한 후 50문항의 Q모집단을 완성하고자한다. 또한 진술문의 타당성을 확보하기 위하여 예술경영전문가 2인, 문화정책자문위원 1인에게 자문을 얻어 의미가 비슷한 내용의 진술문 통합과 의미의 명확성을 검토하고, 본 연구에 참여하지 않은 일반인 2명에게 진술문의 이해 정도를 확인한다. 이러한 과정을 통하여 최종적으로 문화재단의 역할에 관한 Q표본 문항을 결정한다.

### 4. 기대효과 및 활용방안

현재까지의 선행연구들은 광역 및 기초단위 지역문화재단의 활성화와 문화예술지원에 관한 연구들로서, 재단의 선정에 있어 대도시 자치구를 중심으로 경기, 서울, 부천문화재단을 선택하여 연구하였다. 본 연구는 현재의 서울시 자치구 문화재단 설립에 따른 재단의 역할 및 수용자들의 인식에 대한 연구로서 선행연구들과의 차별화를 시도하며 추후 서울시 자치구 문화재단을 연구하는 연구자를 위한 초석이 될 것으로 기대한다.

또한 문화재단 설립이 한창 이루어지고 있는 시점에서 정책개발이나 지원제도 개선에 자료로 활용할 수 있으며, 문화재단 운영에 있어 실무자들에게 정보습득 자료로 활용 될 수 있다.

#### 참고문헌

- 1) 2010 공연예술실태조사. 문화체육관광부, (재)예술경영지원센터. 2010.11
- 3) 서울시의회 교육문화위원회 소속 양창호, 2009