

지역분권 관점에서의
주요국가 예술지원정책 분석 연구:
영국, 프랑스, 미국을 중심으로

양혜원





연구책임 양 혜 원 (한국문화관광연구원 연구위원)

공동연구 김 현 경 (한국문화관광연구원 연구원)

정 종 은 (상지대 교수)

최 도 빈 (미국 University of Iowa, 교수)

김 나 래 (프랑스 국립고등연구원 EPHE)

서 문

한국 문화예술정책에서 지역분권 이슈는 1990년대 후반부터 지속적으로 논의되어온 주제이지만, 그간에는 지역의 분권 역량이 부족하다는 이유로 아직은 시기상조라는 목소리가 더 컸던 것이 사실입니다. 하지만 지역이 주도적으로 스스로의 문제를 진단하고 자체적으로 정책을 입안하고 추진할 수 있도록 권한과 책임이 주어지지 않는한 어쩌면 지역문화분권은 영원히 요원할 것입니다. 중앙정부 주도의 하향적 접근방식이 계속적인 문제점을 노정하고 있는 이 시점에서 지역 문화분권은 더 이상은 미룰 수 없는 시대적 사명이기도 한 것입니다.

이러한 의미에서 본 ‘지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구 : 영국, 프랑스, 미국을 중심으로’라는 연구는 의미가 큽니다. 향후 예술지원정책에 있어서의 지역분권 실현을 위한 로드맵을 작성하고 이를 충실히 추진해나가는 데 있어, 우리보다 앞서간 영국, 프랑스, 미국의 사례들을 통해 교훈과 시사점을 얻을 수 있기 때문입니다.

본 연구가 향후 예술지원정책에 있어 지역문화분권 실현을 위한 소중한 기초자료로 활용되기를 바라며, 연구를 수행한 연구책임자와 공동연구자들, 그리고 소중한 자문을 해주신 자문위원분들께 다시 한번 감사의 말씀을 전합니다.

2018년 10월
한국문화관광연구원
원 장 김 정 만

연구개요 ● ●



1. 연구의 배경 및 목적

- 한국 문화예술정책에서 지역분권 이슈는 1990년대 후반부터 지속적으로 논의되어온 주제임
 - 1998년 발표된 <국민의 정부, 새 문화정책>에서 ‘문화를 기반으로 지역 간 균형발전 및 사회통합 추구’가 10대 중점과제로 제시되었으며, 지방분권과 국가 균형발전을 핵심 국정과제로 내세웠던 노무현 정부는 2004년 발표된 <창의한국 : 21세기 새로운 문화의 비전>에서 ‘국가균형 발전의 문화적 토대 구축’을 위한 문화분권 이슈를 5대 기본방향으로 제시한바 있음
 - 한편 2014년 「지역문화진흥법」 제정으로 지역 문화분권을 위한 법적 토대가 마련되고, 2015년 최초로 <지역문화진흥기본계획 2020>이 발표되는가하면, 2016년에는 14개 광역시·도 문화재단을 중심으로 한국광역문화재단연합회가 출범하는 등 문화예술정책 영역에서 ‘지역’이 차지하는 위상과 중요성은 지속적으로 확대되고 있음
 - 더욱이 새로이 출범한 문재인 정부가 ‘고르게 발전하는 지역(자치분권과 균형발전)’을 5대 국정목표 중 하나로 제시하고, 문화체육관광부 내에 지역문화정책관이 신설됨에 따라 지역분권의제는 더욱 급물살을 타게 됨
- 그러나 이러한 경향에도 불구하고 아직까지 문화정책 일반과 차별되는 예술정책 영역에서 지역분권 의제에 관한 구체적 논의는 크게 진전되지 못하고 있는 상황임
- 이에 본 연구는 해외 주요국가(영국, 프랑스, 미국) 예술지원정책의 분권화 과정과 현황을 지역 분권 관점에서 분석하여 국내 예술지원 정책에 있어 지역분권을 위한 의제와 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함

2. 연구 범위 및 방법

가. 연구범위

□ 내용적 범위

- 국내 예술지원정책에서 지역분권 추진현황 및 주요 이슈 분석
- 지역 분권 관점에서 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책의 변천과정 분석
- 현재 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책에서 추진되고 있는 지역분권체계, 의제, 법·제도를 분석하고 시사점을 도출
- 향후 국내 예술지원정책에서 지역분권 및 문화자치를 위한 방향성 도출
- 예술지원정책의 범위에는 예술창작-매개-유통-향유-참여에 대한 공공지원이 모두 포함되나 그간 이루어진 선행연구에서가 주로 매개·유통 및 향유·참여 지원과 관련된 영역에 대한 분석에 집중하였던 점을 고려하여 본 연구에서는 예술창작 지원 영역에 보다 중점을 두도록 함

□ 공간적 범위

- 본 연구에서는 예술지원정책의 역사가 가장 오래되고, 그간 국내 예술지원정책의 벤치마크 역할을 해왔던, 또한 지역분권 관점에서 다양한 실험과 정책들이 추진되고 있는 영국, 프랑스, 미국을 중심으로 분석하도록 함

□ 시간적 범위

- 예술지원분야의 지역분권 관련 정책과 제도, 구조의 변화는 각국의 역사적·사회적·제도적 흐름 속에서 형성된다는 점을 고려하여, 영국, 프랑스, 미국, 한국에서 예술지원정책이 시작된 시점으로부터 현재까지 통시적 접근을 하되, 지역분권 관점에서 최근(3년~5년)

이루어진 주목할 만한 예술지원정책 현황을 집중적으로 다룸

나. 연구방법

- 문헌분석(Literature review)
 - 국내를 비롯하여 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책 및 지역분권 관련 정책백서, 학술논문, 연구보고서, 통계자료를 분석
- 사례분석(case study)
 - 영국, 프랑스, 미국, 한국의 중앙정부와 지역정부간 예술지원정책 추진체계 및 구조에 대한 종합적 분석 외에 좀 더 구체적인 양태를 살펴보기 위해 영국, 프랑스, 미국, 한국의 지방정부(지자체)에서 진행되고 있는 예술지원정책에 대한 사례분석(각국가별로 광역 단위 지자체 및 기초 단위 지자체 각 1개 사례씩)을 수행함
- 전문가 자문
 - 주요국 사례 분석을 통해 도출된 문화분권 추진방향 및 구체적 방안 등의 국내 적용가능성 및 타당성에 대해 지역 분권 관점에서 영국, 프랑스, 미국, 한국의 예술지원정책에 대한 이해도가 높은 전문가 대상 자문회의를 개최

3. 한국 예술지원정책의 지역 분권 추진현황과 주요 이슈

가. 국내 지역분권정책의 변천과정과 현황

□ 변천과정

- 노무현 정부 : 국가균형발전을 목표로 「국가균형발전특별법」, 국가균형발전특별회계 및 국가균형발전위원회 설치

- 이명박 정부 : 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권의 3차원적 지역발전정책 추진
- 박근혜 정부 : 지역생활권이 중심이 되는 지역희망 프로젝트(HOPE), 광역발전계획을 폐지하고 시·도발전계획을 부활시켰으며, 지역생활권 발전계획을 수립
- 문재인 정부 : ‘고르게 잘 사는 지역’을 목표로 자치분권 로드맵(안) 발표
 - 국가균형발전특별법 개정 을 통해 지역발전위원회의 명칭을 ‘국가균형발전위원회’로, 지역발전특별회계의 명칭을 ‘국가균형발전특별회계’로 복원
 - 시·도와 관계부처가 계획내용·재원배분 등에 대해 계약을 체결하면 계획 추진에 필요한 예산을 지원하는 계획계약(포괄지원협약; (가칭)지역발전투자협약)을 도입

□ 행정/정치/입법 분권 현황

- 「지방자치법」은 지방자치단체의 사무를 ‘예시조항’으로 제시함
 - 제9조 2항 5호에서 ‘교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무’

□ 재정분권 현황

- 지자체 세입예산 구조
 - 보조금(34.3%, 국고보조금 87%, 시도보조금 13%), 지방세수입(27.8%), 지방교부세(13.3%), 보전수입 등 내부거래(11.9%), 세외수입(8.5%), 조정교부금(3.5%), 지방채(0.7%)
 - 전국 지자체의 재정자립도 : 53.7%(2017)
 - 지방교부세, 조정교부금 등 지방재정조정제도 활용

나. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책

- 노무현 정부 : 「창의한국」, 「지역문화 활성화 대책」 수립
- 이명박 정부 : 예술지원방식 개선 및 지역협력(지역협력형 사업) 확대 추진
- 박근혜 정부 : 2014년 「지역문화진흥법」 제정, 지역문화진흥 기본계획 2020」이 수립·발표
- 문재인 정부
 - 『문화비전2030, 사람이 있는 문화』에서는 ‘지역문화분권 실현’을 위해 ‘지역 문화의 고유성 유지·발전, 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반조성, 지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공’ 등을 주요한 과제로 제시
 - 『새예술정책(2018~2022) : 사람이 있는 문화, 예술이 있는 삶』 또한 ‘자율과 분권의 예술행정 혁신’을 주요 추진전략으로 제시

다. 예술지원정책의 지역분권 추진체계와 운영 현황



[그림 1] 한국의 중앙 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

□ 중앙정부

- 문화체육관광부, 소속기관(국립문화예술기관 18개), 특수법인 9개, 민법상 법인형식 문화예술기관 14개
 - 문화예술 부문 재정 : 문체부 총지출의 31.2%(약 1조 6천억원)

〈표 1〉 문화체육관광부 문화예술분야 예산(2018)

구분	예산	주요사업
예술정책관	2,935억원	문화예술교육지원(42.5%), 문화예술단체지원(29.3%), 기초예술역량강화(16.3%), 시각예술 진흥기반 구축(5.4%), 공연 및 전통예술 활성화(3.9%), 문화예술공간 조성(2.7%)
문화정책관	1,839억원	통합문화이용권 사업(44.6%), 한국어 진흥기반 조성 및 확산(15.7%), 인문정신문화 사회적 확산지원(9.2%)
지역문화정책관	3,747억원	지역문화 진흥(11.9%), 국가균형발전특별회계 포괄보조사업(50.7%) ※ 균특회계: 문화시설 확충 및 운영(1866억), 지역문화행사지원(175억원), 지역문화예술특성화지원(167억원)

- 한국문화예술위원회: 문화예술진흥기금(2,461억원, 문체부 총지출의 약 4.7%); 예술창작지원(342억원), 소외계층 문화역량강화(1,181억원), 문화예술 사회적 인식 제고(298억원), 공연예술 활용 관광자원화(247억원), 예술인력육성(136억원), 지역문화예술지원(74억원, 문진기금 지출의 약 3%)

□ 지방정부

- 자자체 : 17개 광역자치단체, 226개 기초자치단체
- 지역문화재단 : 광역 단위(16개), 기초단위(72개)
- 2017 기준 지자체 문화 및 관광 분야 예산(11.8조, 4.6%)
 - 문화예술 부문 예산(3.6조원, 1.4%)
 - 문화재정의 중앙정부와 지방정부 비중 : 41:59
 - 문화재정의 정부간 재원분담 : 국비 16.9%, 시도비 32.9%, 시군구비 50.2% (중앙:지방의 분담구조, 17:83)

- 문화재단연합체로는 (사)한국광역문화재단연합회, (사)전국지역문화재단연합회가 존재

□ 경기도 사례분석

- 경기도청 문화체육관광부 문화정책과에서 예술지원업무 담당(26명)
 - 문화정책과 예산(1,285억원) : 도비 1,054억원(82%), 기금 142억원(11%), 지특회계(균특회계) 70억원(5.4%), 국고 19억원(1.5%)
 - 지역문화 활성화(44.6%), 문화예술 향유기회 확대(43.8%), 문화기반시설 확충(8.9%), 문화예술교육 활성화(1.8%)
 - ※ 경기문화재단 운영(30%), 통합문화이용권사업(11.2%), 경기도문화의전당 운영(28.6%)
- 경기문화재단 : 1정책실, 2본부, 7소속기관, 342명
 - 2017년 예산 : 522억원(자치단체 출연금 73.9%)
 - 소속 문화기관·시설 운영(46.6%), 문예진흥(11.6%, 창작지원, 문화예술교육지원, 소외계층 문화나눔 등), 문화사업(10.5%) 등

□ 경기도 부천시

- 부천시청 문화국 문화예술과에서 예술지원업무 담당
 - 문화예술과 예산(224억원) : 시비 212억원(94.9%), 국고 8.3억원(3.7%), 지특회계(균특회계) 9천만원(0.4%), 도비 2.2억원(1%)
 - 지역문화예술진흥 95억원(42.6%), 시립예술단 운영 79억원(35.2%), 문화예술 인프라 구축 22억원(9.7%), 전통문화 보존 전승 10억원(4.7%), 생활문화 진흥 5.1억원(2.3%)
 - ※ 부천문화재단출연금(운영비) 27.3%, 박물관 및 조각공원 운영 7%, 통합문화이용권 사업 5.1%, 지방문화원사업 활동비 2.9%, 복합문화시설 운영(송내어울마당) 3.4%
- 부천문화재단 : 2본부 8팀 2위탁기관, 90명

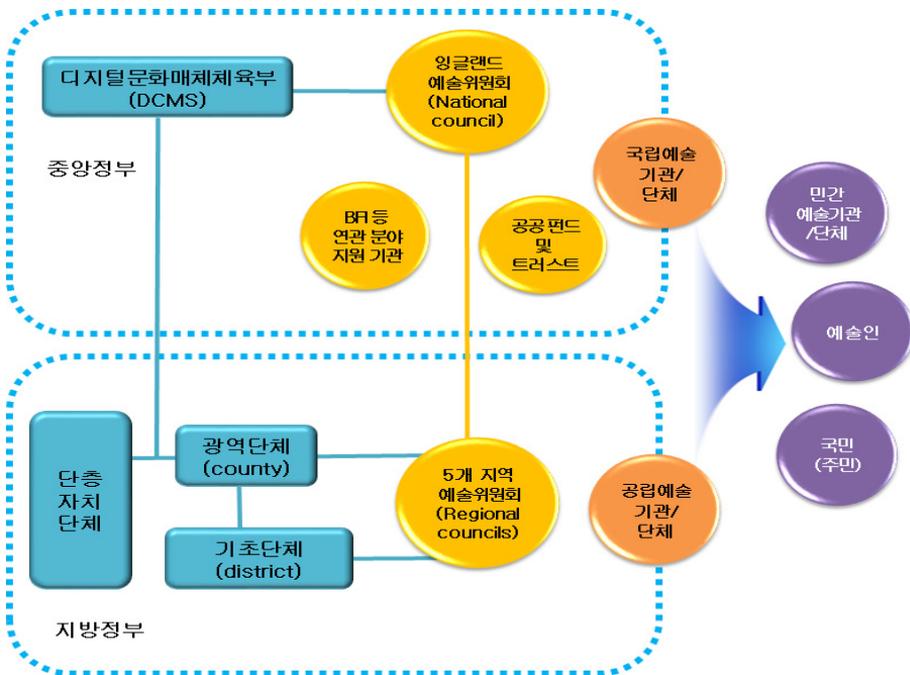
- 2018년 예산 : 92억원(지자체 출연금 67%)
- 지역문화기반시설(공간) 운영과 시민문화향유증진을 위한 프로그램, 문화예술교육 사업에 중점

□ 국내 예술지원정책의 지역분권 관련 주요 이슈

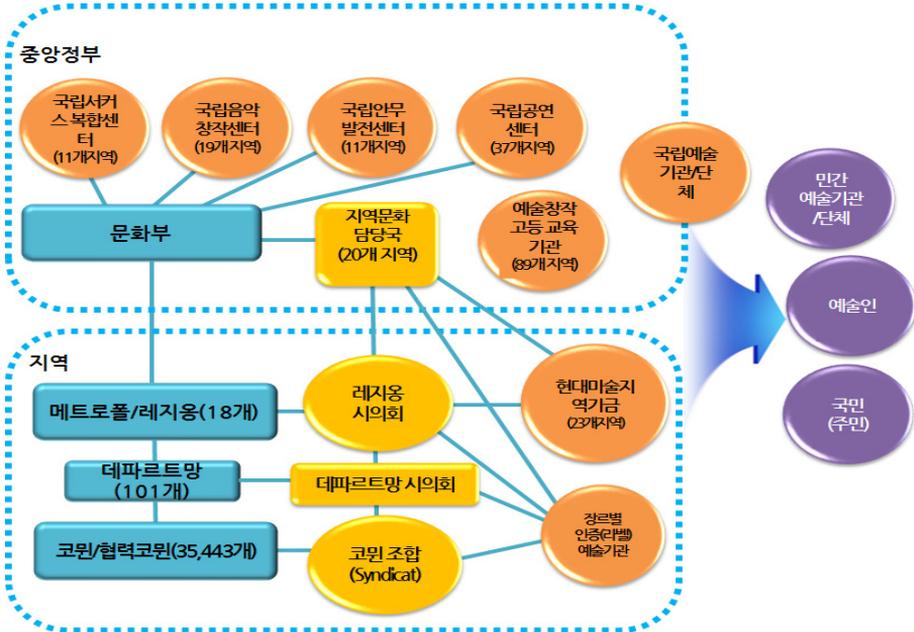
- 중앙-광역지자체-기초지자체 간 명확한 역할과 기능의 배분 부재
- 중앙정부사업 : 세부단위사업 중심, 공모 방식의 예술지원정책의 고착화
- 지역의 중앙의존도 심화 및 자율성 약화
- 중앙-지역 간, 지역 간, 지역 내 협력적 문화거버넌스 구조 취약
- 문화예술전달체계의 복잡성과 협력적 소통구조의 부재로 문화서비스의 효율성 및 효과성 저하
- 지역문화재단의 문제 : 관료주의화, 지자체장의 인사전횡, 안정적 재원확보 곤란으로 장기적 비전에 근거한 지속적 사업 추진 곤란, 정책/기획 기능 취약, 단기 계약직 중심의 인력고용체계 등
- 균형발전특별회계의 문제 : 지자체장의 문화분야에 대한 의지와 선호에 의존, 기반시설 건립 지원 중심으로 사후 운영부실 초래
- 지역문화 전문인력의 양성/배치 체계 취약

4. 영국, 프랑스, 미국 예술지원정책의 지역분권 추진현황과 주요 이슈

○ 영국, 프랑스, 미국 예술지원정책의 지역분권 추진현황과 주요 이슈를 분석한 결과는 다음과 같음



[그림 2] 영국 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계



[그림 3] 프랑스 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계



[그림 4] 미국 연방정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

〈표 2〉 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책 분석 결과 및 시사점

	영국	프랑스	미국
지역 분권 정책	<ol style="list-style-type: none"> 1) 복지국가 실현을 위한 중앙 집권 기초 2) 1979~1997: 신자유주의에 기반한 중앙집권형 시장화 추진 3) 1997~2010: 신노동당 정부의 광역 중심 지역분권 정책 <ul style="list-style-type: none"> • 9개의 지역개발청(RDA, Regional Development Agencies) • 중앙정부와 지방정부 파트너십(A Framework for Partnership) 결성 및 중앙-지방 업무 협약 (central-local concordant) 4) 2011~: 기초 중심 지역분권화 <ul style="list-style-type: none"> • Localism Act(2011) • 지역개발청 폐지, • 지역기업파트너십(LEP, Local Enterprise Partnership) • 지역성장기금 (regional growth fund) • 지역협정(Multi Area Agreement) 체결하고 중앙정부와 협상 (city deal, devolution deal) • 지자체 연합기구(Combined Authority) • 도시 및 지역분권법(2017) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 문화의 민주화: 문화의집 (1961), CDN, 지역문화담당국(DRAC, 1969), 문화 현장 2) 1982년부터 본격적 지방분권정책 시작 : 지자체에 문화 영역에 대한 역할과 책임 부과, 문화특별보조금 제도, 중앙-지자체의 협약 등.(DRAC을 매개), FRAC, FRAM, 문화발전지역협의회(CCTDC, 1999), 2002년 지역간 협력을 위한 문화협력공공법인(EPCC) 창설 3) 2003년 분권헌법 개정, 2004 중앙-지역간 계획계약제도 채택 4) 2014년 MAPTAM법 : 광역레지옹, 협력꼬뮌, 메트로폴 등 규정 5) 2015년 NOTRe법: 레지옹 통합 및 꼬뮌의 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방제 이념에 따라 연방정부는 국가적 통치에 관련된 사항에 대한 권한만 부여받고 독립된 주권을 가진 각주가 주헌법을 정해 지역의 통치와 운영에 필요한 나머지 권한을 모두 행사 • 미국 대공황 시기 뉴딜정책의 일환으로 공공산업진흥국(WPA)를 중심으로 예술지원정책(Federal Project Number One) • 국립예술기금(NEA) 예산을 일정부분을 지방정부에 할당: 1967년(25%) → 현재(40%)
지방 행정 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 • 광역: county(35개) • 기초: district ※ 대도시 : metropolitan district (단층 구조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 • 광역: 본토 13개 레지옹 (Régions) • 준광역: 101개 데파르트망 (Départments) • 기초: 35,443개 꼬뮌 (Communes) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방(federal)정부 • 주(state)정부: 50개 • 카운티(county): 약 3000개 • 기초: municipality(약 2만 개), township(dir 1만6천 개), 교육구(1만3천개), 특별구(3만8천개) 등
문화 예술	<ol style="list-style-type: none"> 1) 문화부(DCVMS) - 43개 산하 기관(NDPBs)와 3년간 재 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 문화부 - 75개 산하 공공 기관 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국립예술위원회(NCA) • 대통령이 상원인준을 받아

	영국	프랑스	미국
지원 체계	<p>정지원협약/업무협약 체결 (funding agreement/ management agreement)</p> <ul style="list-style-type: none"> 인력: 650명(산하기관 포함 시 약 34,000명) <ul style="list-style-type: none"> 문화예술분야 약 472명 예산: 70억 £(10.3조원) <ul style="list-style-type: none"> 문화예술분야 약 5억 £(7)(약 7500억원) <p>2) 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England, ACE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가위원회(National Council) <ul style="list-style-type: none"> 14명 사무국(executive board) 5개 지역위원회 (Area council) <ul style="list-style-type: none"> *런던지역위원회: 13명 위원 <p>3) ACE : 예술창작지원 및 창작진흥과 직접적으로 연계되는 향유확대정책</p> <ul style="list-style-type: none"> 예산: 약 8억£(약 1조2천억원) 국가보조금 68%, 복권기금 32%) 주요사업: National Portfolio Organisation, Project Grants, Development Funds <p>4) 지역정부 예술분야 평균예산 : 78만 £(약 12억원) <ul style="list-style-type: none"> 단, 지역별 편차가 큼 문화시설, 문화프로그램, 지역커뮤니티프로젝트 등 </p>	<ul style="list-style-type: none"> 인력: 11,000명(소속기관 포함시 약 3만명) 예산: 36억 유로(4.8조원) <ul style="list-style-type: none"> 본부 22%, DRAC 37%, 소속기관 41% 예술분야 예산 : 22% <p>2) 지역문화담당국(DRAC)</p> <ul style="list-style-type: none"> 레지옹에 설치 인력: 약 2800명 <p>• 업무: 문화인프라장비, 문화향유확대, 문화예술교육, 문화경제, 예술가지원, 공공예술 등</p> <ul style="list-style-type: none"> 문화부 예산의 약 37% 관리 <p>3) 국립/레지옹공연센터(CDN) - 38개(운영예산의 57% 국고지원)</p> <p>4) 지역정부 문화예술분야 예산 : 주로 교원이 담당(77%), 일정 규모 이상 교원의 평균 문화예산 93억 유로(12조원)</p> <p>5) 현대예술 지역기금(FRAC), 박물관 소장품 구입을 위한 지역기금(FRAM)</p> <p>6) 문화협력공공법인(EPCC) 국가위원회</p>	<p>임명(18명), 하원의원 6명 참여</p> <p>2) 국립예술기금(NEA)</p> <ul style="list-style-type: none"> 예산: \$1억5천만 (1620억원) 이중 40%는 주 및 지역예술기관에 배분 <p>3) 56개 주 예술위원회(State Arts Agencies (SAAs))</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역예산이 약 80%, NEA보조금이 약 10% <p>4) 4000개 기초 지역예술진흥기관(Local Art Agency)</p> <p>5) 전국 주 예술위원회 연합(National Assembly of State Arts Agencies)</p> <p>6) 6개 광역예술기구(RAOs, Regional Arts Organizations)</p> <p>- 비영리단체</p>
특이한 제도	<ul style="list-style-type: none"> 지역협정(Multi Area Agreement) 체결하고 중앙정부와 협상(city deal, devolution deal) ACE와 지방정부연합(LGA, Local Government Association)과 MOU체결-전략적 펀딩사업 	<p>1) 1970~: 문화발전협약, 문화지도와 연계한 취약지역 우선(예술교육, 문학, 예술가레지던스 등)</p> <p>2) 1985~: 예술과역사도시협약(인증제), 10년 단위</p> <p>3) 2015~: 문화협정(Pactes Culturels)</p>	<ul style="list-style-type: none"> NEA 예산의 40%를 주 및 지역정부와의 파트너십 기금으로 분배(Partnership for the Arts) <ul style="list-style-type: none"> SAAs & RAOs 대상 예술교육, 지역 특색을 반영한 문화자산 개발, 소외지역 예술지원 등에 활용

	영국	프랑스	미국
		<ul style="list-style-type: none"> • 3년 단위 • 재정적 지원, 협력파트너십 구축, 문화 프로젝트 구성 4) 협력파트너를 통한 기초자치체간 공동프로젝트 추진 (FPCC 위원회를 통한 예산 지출) 	<ul style="list-style-type: none"> • 주 예술위원회의 광역예술기구(RAOs)에 대한 분담금
광역지 자체 사례	<p>런던광역시(Greater London Authority) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 문화전략그룹 (London Cultural Strategy Group) • 런던광역시장이 ACE의 런던지역위원장 임명 권한 보유 • 업무: culture, Heritage & Libraries • 예산: £2천만(약 300억원 14%) ※ 비버컨센터 포함시 약34% 	<p>노르망디 레지옹 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • DRAC: 문화예술교육(특히 타 기관 등과의 파트너십), 예술창작과 문화활동 및 관객개발 <p>루앙시(메트로폴) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예술창작 및 향유 지원 문화 예술교육지원, 문화공간 지원, 지역 문화예술 프로젝트 지원, 신진 예술가 지원 등 • 문화협약을 통해 중앙정부로부터 1250만 유로 지원 받음 	<p>일리노이(주정부) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일리노이 예술위원회(Arts Council Agency) • 4년 임기 위원(21명 상한) • 문화예산: \$천백만 (124억원) (NEA보조금이 약 9% 차지) • 지역 예술단체 지원 창작지원, 예술교육 및 소외계층 문화활동지원
기초지 자체 사례	<p>리즈시(Leeds city) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 도시개발국 예술유산과 • 업무: Museum, Galleries & leisure attractions, Arts, events & entertainment, Libraries • 예산: £천만(약 150억원, 2%) • A New Culture Strategy for Leeds(2017-2030) : 협업 생산(co-production) 모델 제시 	<p>이브랑슈시(코퀀) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예술가 레지던시, 문화예술 교육, 문화접근성 향상을 위한 할인 프로그램 등 • 중앙정부와 문화협약을 통해 문화유산, 도서관/아카이브 운영 지원 	<p>시카고 시(city)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 문화이벤트부 • 문화예산: \$3천만(약 370억원) ※ 호텔 투숙객 점유세, 주 예술위원회 보조금 등 • 문화예술 이벤트 기획 및 추진 문화시설 운영 지역 예술인 및 단체 지원 등 • Chicago cultural plan
중앙/지역 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부: 국가를 대표하는 창작물 지원(수월성과 접근성) • 지역정부: 지역민이 체감할 수 있는 경험 지원(문화예술 접근성 제고, 지역커뮤니티 기반 예술지원사업) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부: 예술창작 지원 문화접근성 제고 및 문화예술 교육, 국립문화기반시설 운영에 중점 문화협정제도 등을 통해 지역의 부족한 문화 재정 지원(DRAC 예산 37%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부(NEA) : 예술창작 지원, 예술향유 및 참여 지원(특히 소외계층 대상), 주 및 지역정부와의 파트너십, 연구지원 • 연방정부-광역예술기구-주 예술위원회-지역예술진흥기구

	영국	프랑스	미국
광역/기초 역할	<ul style="list-style-type: none"> •광역: 기초단체간 균형발전 및 브랜딩 작업에 집중 •기초: 주민들의 피부에 와닿는 향유사업 담당 	<ul style="list-style-type: none"> •광역: 레지옹은 문화 분야 기반조성을 위한 공공투자, 예술표현과 문화활동 지원에 중점 •준광역: 데베르트망은 고문서 아카이브와 농촌유산 보호 등 문화유산 보존과 활용에 중점 •기초: 교관은 예술창작 지원, 문화예술교육 및 문화활동 지원, 문화유산, 도서관/박물관/미술관 지원등에 중점 	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역분권 흐름의 강화와 기초단체 지향의 정책 추진 • 중앙-광역지자체-기초지자체 간 합리적 역할 분담 • 지자체의 문화 전략/비전 수립에서 협업생산 모델의 부상 • 예술위원회 중심의 명확하고 단순한 예술지원 정책 구조화 • 지역문화정책협의체의 실질적 역할과 활동 • 지자체 예술지원예산의 삭감과 예술위원회(ACE) 재원의 중요성 부각 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 개편에 따른 문화구역의 재편: 레지옹 통합으로 문화구역 확대, 교관의 역할 강화, 협력 교관 EPCC를 통한 문화 프로그램 공유와 문화시설 공동사용 협력체계 구축, FRAC 등 범지역차원 장르지원 기구화 • 지역이회의 역할 강화 및 지역문화담당국(DRAC)의 중재자적 역할 강조 • 문화협정 등을 통한 중앙-지역 간 수평적 협력관계의 강화, 지역에 자율과 책임 부여를 통한 지역의 자치역량 강화 • 평가를 통한 지역 예술지원정책의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역 파트너십을 위해 사용하도록 의무화: 지역의 자율성 보장 및 NEA의 선도적 역할 유지 • 국립예술기금(NEA) - 광역예술기구(RAOs) - 주 예술위원회(SAAs) - 지역 예술진흥기관로 이어지는 협력적 구조의 형성 • 지역정부의 독자적·혁신적 문화예술 정책

4. 시사점

- 지역분권 흐름 강화 및 기초 지자체의 역할에 대한 강조
- 지자체간 연합 및 협력체의 역할 강화
- 중앙정부와 지자체 간 협약을 통한 지역의 자율성 및 공공서비스의

책임성 확보

- 중앙정부와 지방정부, 광역과 기초 간의 역할 배분
- 지자체 예술지원예산의 감축과 중앙정부 재원에 대한 의존성 강화
- 예술지원기관 구성에 있어 지역대표성의 반영
- 중앙정부와 지역문화정책협의체와의 수평적 파트너십

5. 정책적 제언

- 예술지원정책 추진에 있어 중앙-지역 간 역할에 대한 패러다임적 전환과 공감대 형성
 - 지역문화분권 실현을 위한 예술지원정책 패러다임의 전환
 - 중앙-광역-기초지자체 간 합리적 역할 분담에 대한 공감대 형성과 추진
 - 중앙정부 예술지원체계의 유기적 체계화 및 위원회 구성에 지역대표성 반영
- 지역문화분권 실현을 위한 여건 형성과 제도적 기반 마련
 - 지역의 자율성 확대 및 지역 문화재정의 취약성 보완을 위한 제도적 기반 구축
 - 문체부 예산의 일부를 지역정부와의 파트너십 및 지역문화정책 추진을 위해 할당
 - 중앙-지역 간 문화협약제도 도입을 통한 지역의 자율성과 책임성 확보
 - 지역 간 협력 활성화를 위한 제도적 기반 마련

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	7
제2장 한국 예술지원정책의 지역 분권 추진현황과 주요 이슈	9
제1절 지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정	11
1. 국내 지역분권정책의 변천과정과 현황	11
2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책	23
제2절 예술지원정책의 지역분권 추진 체계와 운영 현황	31
1. 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계	31
2. 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황	32
3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황	54
제3절 예술지원정책의 지역분권 관련 주요 이슈	79
제3장 영국 예술지원정책의 지역 분권 추진현황과 주요 이슈	83
제1절 지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정	85
1. 영국 지역분권정책의 변천과정과 현황	85
2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책	94
제2절 영국 예술지원정책의 지역분권 추진 체계와 운영 현황	106
1. 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계	106
2. 영국 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황	107
3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황	121
4. 영국 지방정부의 예술지원정책 사례 분석	129
제3절 영국 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점	139
제4장 프랑스 예술지원정책의 지역분권 추진현황과 주요 이슈	143
제1절 지역 분권 관점에서의 프랑스 예술지원정책 변천과정	145

1. 프랑스 지역 분권 정책의 변천과정과 현황	145
2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책	149
제2절 프랑스 예술지원정책의 지역분권 추진체계와 운영현황	156
1. 주요 행위자 중심 예술지원의 지역분권 추진 구조	156
2. 영국 중앙정부 예술지원정책이 추진체계와 운영현황	157
3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황	164
4. 프랑스 지방정부 예술지원정책 추진현황 사례 분석	184
제3절 프랑스 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점	193
제5장 미국 예술지원정책의 지역분권 추진현황과 주요 이슈	199
제1절 지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정 201	
1. 미국 지역분권정책의 변천과정과 현황	201
2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책	204
제2절 예술지원정책의 지역분권 추진체계와 운영 현황	218
1. 미국 연방 정부, 주 및 지방 정부의 예술지원정책 추진 체계 ..	218
2. 미국 중앙정부의 예술지원정책 추진체계와 운영 현황	218
3. 주정부 및 지역정부의 예술지원정책 추진체계와 운영 현황 ..	222
4. 미국 지방정부 예술지원정책 추진현황 사례 분석	230
제3절 미국 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점	247
제6장 결 론	249
제1절 분석 결과 및 시사점	251
1. 분석 결과	251
2. 시사점	255
제2절 정책적 제언	260
1. 예술지원정책 추진에 있어 중앙-지역 간 역할에 대한 패러다임적 전환과 공감대 형성	260
2. 지역문화분권 실현을 위한 여건 형성과 제도적 기반 마련 ..	262
참고문헌	266
ABSTRACT	273

표 목차

<표 1-1> 자문회의 개요 8

<표 2-1> 2000년대 이후 정권별 지역발전정책의 흐름 11

<표 2-2> 전국 지자체의 재정 현황 개괄(2017년 1월 기준) 20

<표 2-3> 전국 지자체 재정 현황(회계별) (2017년 기준) 21

<표 2-4> 지방자치단체 재정자립도(2017년 1월 기준) 22

<표 2-5> 지방교부세 현황(2013~2017) 23

<표 2-6> 정권별 지역문화예술지 23

<표 2-7> 제1차 「지역문화진흥 기본계획」의 추진 과제 27

<표 2-8> 『문화비전2030, 사람이 있는 문화』 중 지역문화분권 실현을 위한 과제 28

<표 2-9> 『새 예술정책(2018~2022』 중 지역문화분권 관련 과제 29

<표 2-10> 문화체육관광부와 산하 공공기관(2018년 2월 기준) 32

<표 2-11> 문화체육관광부 예산·기금 운용 현황(2015~2018) 35

<표 2-12> 문화체육관광부 예산·기금 부문별 예산 현황(2015~2018) 36

<표 2-13> 문화체육관광부 예술정책관의 2018년 예산집행계획 37

<표 2-14> 문화체육관광부 문화정책관의 2018년 예산집행계획 38

<표 2-15> 문화체육관광부 지역문화정책관의 2018년 예산집행계획 40

<표 2-16> '지역문화 진흥' 예산 세부내역 41

<표 2-17> 지역발전특별회계(국가균형발전특별회계) : 문화체육관광부 사업 현황(2018년 기준) 42

<표 2-18> 한국문화예술위원회 수입 현황(2015~2017) 43

<표 2-19> 한국문화예술위원회 지출 현황(2015~2017) 45

<표 2-20> 한국문화예술위원회의 문예진흥기금 주요사업(2018년 기준) 47

<표 2-21> 한국예술인복지재단 수입 및 지출 현황(2017년 결산 기준) 49

<표 2-22> 예술경영지원센터의 예산 현황(2017년 기준) 50

<표 2-23> 한국문화예술교육진흥원의 예산 현황(2017년 기준) 52

<표 2-24> 한국문예회관연합회 예산 현황(2016년 기준) 53

<표 2-25> 지자체 및 지역 문화재단 현황(2017년 2월 기준) 55

<표 2-26> 지방자치단체의 기능별 세출예산 현황(2010~2017) 57

<표 2-27> 2017년 기준 지자체의 문화 및 관광 분야 예산 규모 58

<표 2-28> 지방자치단체 이전재원 현황 60

CONTENTS

〈표 2-29〉 경기도 문화정책과 세출예산 사업명세서	62
〈표 2-30〉 경기문화재단의 2017년도 1회 추경 수입예산	67
〈표 2-31〉 경기문화재단의 2017년도 1회 추경 지출예산	67
〈표 2-32〉 부천시 문화예술과 예산(2017년 기준)	71
〈표 2-33〉 부천문화재단 세입예산(2018년 기준)	75
〈표 2-34〉 부천문화재단 세출예산(2018년 기준)	75
〈표 3-1〉 영국 지역분권법의 주요 내용	90
〈표 3-2〉 중앙정부와 지방정부의 분권협정의 추진경과	92
〈표 3-3〉 영국 정권별 지역분권 기조 및 주요 정책 내용	93
〈표 3-4〉 영국 지자체 문화예술부문 지출 우선순위	102
〈표 3-5〉 영국 문화부 산하 공공기관 목록	109
〈표 3-6〉 영국 문화부 산하기관 직원 수 및 인건비	112
〈표 3-7〉 영국 문화부 경상·자본 예산 운용 현황(2015~2017)	114
〈표 3-8〉 잉글랜드 예술위원회 위원 명단(2016/2017)	116
〈표 3-9〉 잉글랜드 예술위원회 사무국 이사진 명단(2016/2017)	117
〈표 3-10〉 잉글랜드 예술위원회 예산과 지출 내역	118
〈표 3-11〉 잉글랜드 지자체가 평가하는 지역 예술위원회의 역할	120
〈표 3-12〉 잉글랜드 지자체의 예술분야 평균 예산 현황	124
〈표 3-13〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 분포 현황	125
〈표 3-14〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 지출의 우선순위	126
〈표 3-15〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 향후 전망	126
〈표 3-16〉 잉글랜드 지자체 예술 담당 인력의 숫자	127
〈표 3-17〉 잉글랜드 지자체가 꼽은 예술정책 주요 협력 분야	128
〈표 3-18〉 런던광역단체와 런던기초단체의 역할 분담	129
〈표 3-19〉 런던 광역시 기금예산 구성 내역	133
〈표 3-20〉 리즈 시 예산 현황	136
〈표 4-1〉 프랑스 지방행정체계 현황(2018년 기준)	146
〈표 4-2〉 중앙정부와 지자체의 문화분야 지출의 추이(1984~1993)	153
〈표 4-3〉 지역문화담당국(DRAC) 현황(2016년 기준)	154
〈표 4-4〉 2018년 문화부와 소속기관 고용인원 수	159
〈표 4-5〉 문화부 소속 공공기관	159
〈표 4-6〉 2017-2018 문화부 예산	164
〈표 4-7〉 2014년 지방자치단체 문화분야 지출 내역	180

〈표 4-8〉 2014년 지자체 분야별 지출 내역 181

〈표 4-9〉 2014-2018년간 문화영역 공공지출내역 181

〈표 4-10〉 2014년 상트르 발 드 로와르 레지옹 지자체의 문화분야 지출현황 .. 183

〈표 4-11〉 2015년 상트르 발 드 로와르 레지옹에서의 문화통신부 지출현황 .. 184

〈표 4-12〉 노르망디 지역(région) 내 주요 문화행정 관할 기구 185

〈표 4-13〉 노르망디 지역문화담당국 관할 행정구역 및 업무 범위 187

〈표 4-14〉 루앙시 예술지원사업 189

〈표 4-15〉 문화협약 체결을 계기로 2014년 아브랑슈 시가 지역 내 배정한
문화예산 규모 191

〈표 4-16〉 2017/18 아브랑슈 시의 문화프로그램 192

〈표 4-17〉 예술장르별 지역에 배치된 예술 지원 기구 195

〈표 5-1〉 미국 연방정부, 주정부, 지방정부의 주요 분장사무 202

〈표 5-2〉 2017년 NEA의 문화예술 지원 현황(Program Funds) 220

〈표 5-3〉 56개 주 예술위원회(State Arts Agencies)현황 223

〈표 5-4〉 광역예술기구(Regional Arts Organizations) 현황 227

〈표 5-5〉 일리노이 예술위원회(IACA) 예산(2018년 기준) 233

〈표 5-6〉 시카고 시 문화이벤트부(DCASE) 예산 현황(2018년 기준) 243

〈표 6-1〉 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책 분석 결과와 시사점 251

그림 목차

[그림 2-1] 자치분권 비전 및 5대 핵심전략	13
[그림 2-2] 계획계약(포괄지원협약)제도 운영체계(안)	15
[그림 2-3] 우리나라의 재정체계	18
[그림 2-4] 2016년도 지방재정개관 및 예산과정 흐름	19
[그림 2-5] 전국 지방자치단체 세입예산액 구성(2018년 기준)	21
[그림 2-6] 지역문화진흥 기본계획 2020의 비전, 목표, 추진전략	26
[그림 2-7] 국내 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계	31
[그림 2-8] 문화체육관광부 조직도(2018년 2월 기준)	35
[그림 2-9] 우리나라 지방행정 기본체계	54
[그림 2-10] 경기도청 조직도(2016년 기준)	61
[그림 2-11] 경기문화재단 조직도 (2017년 기준)	65
[그림 2-12] 경기문화재단 주요 지원사업 (2017년 기준)	66
[그림 2-13] 부천시 조직도(2018년 4월 기준)	69
[그림 2-14] 부천시 문화국 조직도(2018년 4월 기준)	69
[그림 2-15] 부천문화재단 조직도	74
[그림 2-16] 한국광역문화재단연합회 참여기관 현황(2017년 12월 기준)	77
[그림 3-1] 영국 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계	106
[그림 3-2] 문화매체체육부 산하 공공기구 구성	108
[그림 3-3] 영국 문화부 본부 공무원의 인구학적 특성	112
[그림 3-4] 영국 문화부 예산 지출 현황(2016/17년 기준)	113
[그림 3-5] 잉글랜드 예술위원회 예산의 국가보조금과 복권기금 구성 비율 ..	117
[그림 3-6] 잉글랜드 예술위원회의 광역별 배정예산(연평균)	121
[그림 3-7] 잉글랜드의 지방행정체계(2009년 현재)	122
[그림 3-8] 영국 전역의 지방정부 구성 현황(2015년 현재)	123
[그림 3-9] 런던시의 관점에서 본 중앙-광역-기초 3층 체제	130
[그림 3-10] London Cultural Strategy Group 구성원	131
[그림 3-11] 리즈 시청 조직도	134
[그림 4-1] 프랑스 중앙정부-지방정부의 예술지원정책 추진체계	156
[그림 4-2] 2013년~2018년 문화영역 중 지방분권된 문화부 예산변화 ..	163
[그림 4-3] 2018년을 위한 문화영역 예산 분포도(개별 지출 제외)	163
[그림 4-4] 협약단계별 DRAC과 지자체의 역할	170

[그림 4-5] 지역별 문화협정분포도 172

[그림 4-6] 2014년 주민수에 따른 지자체의 문화분야 지출 분포도 179

[그림 4-7] 2014-2015년 프랑스 공공 문화분야 지출 분포도 180

[그림 4-8] 2014-2015년 부르타뉴 지방의 공공 문화분야 지출 분포도 ... 183

[그림 4-9] 노르망디 지역의 자치단체별 국가 인증 기관 및
단체 활동 현황표(2017년 기준) 188

[그림 5-1] 연방미술프로젝트의 활동과 고용 현황 요약 포스터 (1936. 11. 1.) .. 209

[그림 5-2] 1966-2016 NEA 예산 변화 그래프(Adiv 2018) 215

[그림 5-3] 미국 중앙정부-지방정부의 예술지원정책 추진체계 218

[그림 5-4] 국립예술기금(NEA)의 조직도 219

[그림 5-5] 주 예술위원회의 FY2018 수입 현황(Mullaney-Loss 2018, 3) .. 222

[그림 5-6] 회계연도별 주 예술기관 총 명목예산과 물가상승률 반영
예산 현황(Mullaney-Loss 2018, 6) 223

[그림 5-7] 각 주 예술기관(SAA) 및 광역예술단체(RAO, 색별) 분포도 ... 227

[그림 5-8] 일리노이 지도와 인구분포표, (밀도가 높은 지역이 시카고 시) .. 231

[그림 5-9] 일리노이주 예술위원회 조직도, arts.illinois.gov 기반 제작 .. 233

[그림 5-10] 시카고 시 조직도 240

[그림 5-11] FY 2018 시카고 시 총지출 항목별 현황 241

[그림 5-12] 시카고 시 문화이벤트부 조직도 243

제1장 ●●

서론



제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

한국 문화예술정책에서 지역분권 이슈는 1990년대 후반부터 지속적으로 논의되어온 주제이다. 1998년 발표된 <국민의 정부, 새 문화정책>에서 ‘문화를 기반으로 지역 간 균형발전 및 사회통합 추구’가 10대 중점과제로 제시되었으며, 지방분권과 국가 균형발전을 핵심 국정과제로 내세웠던 노무현 정부는 2004년 발표된 <창의한국 : 21세기 새로운 문화의 비전>에서 ‘국가균형 발전의 문화적 토대 구축’을 위한 문화분권 이슈를 5대 기본방향으로 제시한바 있다. 한편 2014년 「지역문화진흥법」 제정으로 지역 문화분권을 위한 법적 토대가 마련되고, 2015년 최초로 <지역문화진흥기본계획 2020>이 발표되는가하면, 2016년에는 14개 광역시·도 문화재단을 중심으로 한국광역문화재단연합회가 출범하는 등 문화예술정책 영역에서 ‘지역’이 차지하는 위상과 중요성은 지속적으로 확대되고 있다. 더욱이 새로이 출범한 문재인 정부가 ‘고르게 발전하는 지역(자치분권과 균형발전)’을 5대 국정목표 중 하나로 제시하고, 문화체육관광부 내에 지역문화정책관이 신설됨에 따라 지역분권의제는 더욱 급물살을 타게되었다.

그러나 이러한 경향에도 불구하고 아직까지 문화정책 일반과 차별되는 예술정책 영역에서 지역분권 의제에 관한 구체적 논의는 크게 진전되지 못하고 있는 상황이다. 예컨대 예술지원정책에 있어 중앙과 지역의 기능과 역할을 어떻게 배분해야 할 것인지, 지역의 자율성 보장과 예술지원의 공공책임성 확보라는 목표를 달성하기 위해 중앙과 지역 간에, 광역과 기초 간에 어떻게 관계를 구조화해야 할 것인지, 진정한 문화분권과 문화자치를 달성하기 위한 제도적 설계에 고려해야 할 사항은 무엇인지

등의 문제에 대해서는 명확한 해답을 제시하지 못하고 있다. 이러한 질문에 대한 해답의 실마리를 찾기 위해 해외 주요국가 예술정책 영역에서의 지역분권에 대한 사례 분석을 통해 국내 예술지원정책에의 시사점을 도출할 필요성이 인정된다 하겠다.

2. 연구목적

본 연구의 목적은 주요 선진국(영국, 프랑스, 미국)의 예술지원정책의 분권화 과정과 현황을 지역 분권 관점에서 분석하여 국내 예술지원정책에 있어 지역분권을 위한 의제와 시사점을 도출하는 것이다. 이에 문화자치를 위한 지역분권으로 나아가기 위해 고려해야 할 의제와 시사점을 도출하기 위해 주요 선진국의 예술지원 변천과정과 현황을 분석하고, 이때 중앙정부 차원에서 이루어지는 예술지원정책 및 추진체계 뿐 아니라, 중앙과 지역 간의 관계 설정과 문화 영역에서의 거버넌스(governance)의 관점에서 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책의 경향성을 진단하고자 한다. 이러한 분석 과정을 통해 향후 문화자치를 위한 지역분권으로 나아가기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제2절

연구 범위 및 방법

1. 연구범위

가. 내용적 범위

본 연구에서 다루고자 하는 내용적 범위는 다음과 같다. 먼저 국내 예술지원정책에서 지역분권 추진현황 및 주요 이슈를 분석한다. 둘째, 지역 분권 관점에서 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책의 변천과정을 분석하도록 한다. 셋째, 현재 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책에서 추진되고 있는 지역분권체계, 의제, 법·제도를 분석하고 시사점을 도출한다. 여기에서는 지역문화예술 지원체계, 특히 지역분권과 관련한 주요 행위자(key-player)의 구조 및 기능과 업무, 중앙과 지역 및 지역정부간의 관계성 및 역할분담체계를 살펴보고, 지원 대상 및 지원범위, 재원구조 및 전달방식, 관련 법·제도 등에 초점을 맞추어 분석한다. 마지막으로 분석 결과를 통해 향후 국내 예술지원정책에서 지역분권 및 문화자치를 위한 방향성을 도출한다.

한편 본 연구에서 예술지원정책의 범위에는 예술창작-매개-유통-향유-참여에 대한 공공지원이 모두 포함되나 그간 이루어진 선행연구에서 주로 매개-유통 및 향유-참여 지원과 관련된 영역에 대한 분석에 집중하였던 점을 고려하여 본 연구에서는 예술창작 지원 영역에 보다 중점을 두도록 하겠다. 한편 국제예술교류 지원 부분은 지역 단위보다는 국가적 차원에서 추진되는 비중이 높다는 점을 고려하여 분석 범위에서 제외하도록 한다.

나. 공간적 범위

국내 예술지원정책에 있어 지역분권을 위한 의제 및 시사점 도출을 위해 참고할 수 있는 해외 사례는 다양할 수 있으나, 본 연구에서는 예술지원정책의 역사가 가장 오래되고, 그간 국내 예술지원정책의 벤치마크 역할을 해왔던, 또한 지역분권 관점에서 다양한 실험과 정책들이 추진되고 있는 영국, 프랑스, 미국을 중심으로 분석하도록 한다.

먼저 영국의 경우 현대적 의미에서 가장 먼저 예술위원회를 설립(1946년 대영예술위원회)하고 선도적으로 예술지원정책을 추진해왔으며, 한국의 문화체육관광부 및 한국문화예술위원회의 모델로서 기능해왔다. 또한 2011년 지역분권법(Localisms act 2011), 2016년 도시 및 지방분권법을 제정하고, 지역민관협의체(LEP, Local Enterprise Partnership)와 중앙정부간 협상을 통해 지원사업·규모를 결정하는 지역성장협상(Local Growth Deal), 분권협상(Devolution Deal) 등을 도입하는 등 지역분권을 위한 다양한 혁신을 추진해왔다는 점에서 주목할 필요가 있다 하겠다.

프랑스의 경우 세계 최초로 중앙정부 차원에서 문화정책 전담기구인 문화부를 창설(1959년)하여 대표적인 중앙집권적 문화예술지원 국가로 분류되어왔으나, 1980년대 후반부터 문화예술 관련 특별행정기관에 해당하는 지역문화담당국(DRAC)을 운영해왔으며 1980년대 초반 제정된 문화분권화 관련법 이후 중앙정부와 지자체간에 문화헌장(Charter culturelles), 문화발전협약(conventions de developpment culturelle), 문화협정(Pactes Culturels) 체결 등을 통해 지역분권을 위한 노력을 꾸준히 경주하고 있다는 점에서 지역분권과 관련 국내 예술지원정책에 시사 하는 바가 크다 하겠다.¹⁾

1) 또한 프랑스는 2015년부터 지자체대표(지자체장, 지역의회 의장 등)와 국가대표(지역지사)간 계약 및 지역별 차등지원에 기반한 제6차 계획계약제도(Contrats de plan)를 시행하고 있다. 계획계약제도는 국가-지역간 공통사업에 대해 재정투자 등을 약속하고 일정기간(5~7년)에 걸쳐 시행되는 사업계획으로 1984년부터 시행되었다. 이는 사업계획 수립 권한을 지방으로 이양하여 지역 자율성을 보장하되 중앙-지역간 계획계약(포괄지원협약)을 통해 안정적 재원을 확보할 수 있도록 한다는

미국의 경우 작은정부 기조로 중앙정부(연방정부) 차원에서의 문화예술정책 추진보다는 독립기구(NEA)와 주정부 및 지역정부, 그리고 민간 중심의 예술지원이 이루어져 왔기 때문에 현재 국내의 예술지원정책의 방향성을 수립하는 데 있어 참고할 여지가 크다는 점에서 분석 대상으로 포함했다.

다. 시간적 범위

예술지원분야의 지역분권 관련 정책과 제도, 구조의 변화는 각국의 역사적·사회적·제도적 흐름 속에서 형성된다는 점을 고려하여, 영국, 프랑스, 미국, 한국에서 예술지원정책이 시작된 시점으로부터 현재까지 통시적 접근을 하되, 지역분권 관점에서 최근(3년~5년) 이루어진 주목할 만한 예술지원정책 현황을 집중적으로 다루었다.

2. 연구방법

□ 문헌분석(Literature review)

국내를 비롯하여 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책 및 지역분권 관련 정책백서, 학술논문, 연구보고서, 통계자료를 분석하였다.

□ 사례분석(case study)

영국, 프랑스, 미국, 한국의 중앙정부와 지역정부간 예술지원정책 추진체계 및 구조에 대한 종합적 분석 외에 좀 더 구체적인 양태를 살펴보기 위해 영국, 프랑스, 미국, 한국의 지방정부(지자체)에서 진행되고 있는 예술지원정책에 대한 사례분석(각국가별로 광역 단위 지자체 및 기초 단위 지자체 각 1개 사례씩)을 수행하였다.

점에 그 특징이 있다. (출처: 지역발전위원회(2018). 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략)

□ 전문가 자문

주요국 사례 분석을 통해 도출된 문화분권 추진방향 및 구체적 방안 등의 국내 적용가능성 및 타당성에 대해 지역 분권 관점에서 영국, 프랑스, 미국, 한국의 예술지원정책에 대한 이해도가 높은 전문가 대상 자문회의를 개최하였다.

〈표 1-1〉 자문회의 개요

일시	자문위원
2018년 8월 13일(월)	한승준 교수(서울여대, 한국문화정책학회 회장)
	박승규 박사(한국지방행정연구원)
	손동혁 팀장(인천문화재단)
	정창호 박사(한국문화예술위원회)
	정보람 연구원(한국문화관광연구원)

제2장 ●●

한국 예술지원정책의
지역 분권 추진현황과 주요 이슈



제1절

지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정

1. 국내 지역분권정책의 변천과정과 현황

김현호·김도형(2017)에 따르면 우리나라 지역발전정책은 2003년 국정과제의 반열에 진입한 이후 노무현정부, 이명박정부, 박근혜정부를 거치면서 꾸준히 추진되어 왔다.

노무현 정부는 ‘국가균형발전’을 핵심적인 국정과제로 채택하고 「국가균형발전특별법」을 제정했으며, 국가균형발전특별회계 및 국가균형발전위원회 설치를 통해 지역발전의 토대를 구축하였다. 이명박정부는 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권의 3차원적 지역발전정책을 추진하고 종전의 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편했으며, 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 전환시켰다. 박근혜정부는 행복을 지향으로 지역생활권이 중심이 되는 지역희망 프로젝트(HOPE)를 추진했으며, 지역발전특별법을 개정하여 광역발전계획을 폐지하고 시·도발전계획을 부활시켰으며, 지역생활권 발전계획을 수립하였다. 또한 종래의 광역발전특별회계를 지역발전특별회계로 변경하였다.

〈표 2-1〉 2000년대 이후 정권별 지역발전정책의 흐름

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
정책 방향	철학	형평성	효율적 성장	행복 증진
	목표	국가균형발전 (전국이 개성있게 고루 잘 사는 사회 건설)	지역 경쟁력 강화 (일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조)	지역 행복 (국민에게 행복을, 지역에 희망을)
정책 설계	정책 공간	행정구역: 시·도	기능권: 광역경제권(7개)	행정구역: 시·도 기능 권역 (지역생활권)

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
	정책 시책	<ul style="list-style-type: none"> •공공기관 지방이전 •행복·혁신·기업도시 건설 •4+9 지역전략산업 •신활력사업 지역 	<ul style="list-style-type: none"> •광역경제권 육성 •30대 선도 프로젝트 •연계협력사업 	HOPE 프로젝트 지역생활권 육성 선도산업 육성 새들마을 사업
	계획	국가균형발전계획	지역발전계획	지역발전계획
정책 추진	추진 기구	<ul style="list-style-type: none"> •국가균형발전위원회, 중 앙부처 •지자체 	<ul style="list-style-type: none"> •지역발전위원회, 부처 •광역경제권발전위원회, 지자체 	<ul style="list-style-type: none"> •지역발전위원회, 중앙부처 •지자체
	거버 넌스	지역혁신협의회	지역발전협의회	지역생활권협의회
정책 지원	재정	국가균형발전특별회계 지역개발사업계정 지역혁신사업계정 제주계정	광역발전특별회계 지역개발계정 광역발전계정 제주계정	지역발전특별회계 생활기반계정 경제발전계정 제주/세종계정
	법제	균특별 제정(04.1.10)	균특별 개정(09.4.22)	균특별 개정(14.1.7)

출처 : 김현호·김도형(2017)

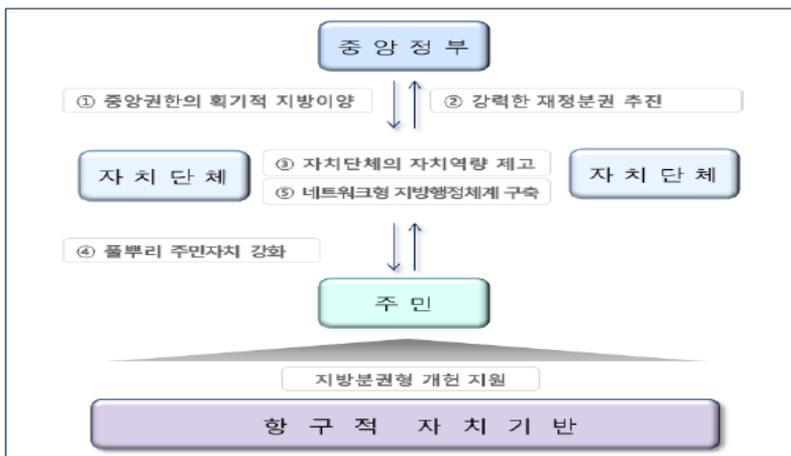
그러나 그간의 지역발전정책은 중앙정부가 주도하는 ‘분산형 균형발전정책’이었다는 점, 대부분의 시책이 도로, SOC 등 인프라 공급 중심으로 구성되었다는 점, 강력한 중앙집권 정책의 추진으로 지역 간 불균형 성장과 상호 상승작용을 일으키는 구조를 지니게 되었다는 점, 재원사업의 자율성이 취약하고 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조사업이 중복되었다는 등이 한계로 지적되었다.

이에 따라 지역분권과 관련된 선행연구에서는 향후 지방분권에 의한 지역균형발전을 위해 지방분권에 초점을 둔 정책의 설계, 인구감소라는 정책 환경 변화의 수용이라는 원칙하에, 정책추진 시스템의 지방화, 지역역량 강화, 정책토대로서의 재정분권 강화, 중앙정부의 보충성 및 국가통합지원 강화로의 정책 프레임의 전환이 필요함을 제안하고, 시·도 중심의 발전계획 수립, 지방재정 분권 강화를 위해 균형발전특별회계의 최소화 또는 포괄보조화 필요성, 지역발전지표 개발을 통한 지역 차등지원제의 시행, 지방분권형 지역균형발전 거버넌스 구축 등의 필요성을 제시하고 있다.

한편 2017년 출범한 문재인 정부는 100대 과제의 5대 목표 가운데 하나로 ‘고르게 잘 사는 지역’을 제시하고, 다음과 같이 「자치분권 로드맵(안)」을 발표하였다.

동 로드맵은 고도의 중앙집권적 국정운영 방식의 대응능력 약화, 국민 소득 3만불 시대의 새로운 성장동력 부족, 인구·자본의 수도권 집중 가속화, 주민 수요에 둔감한 국가중심의 획일화된 공공서비스, 생활현장을 중심으로 한 국민의 참여 욕구 등에 대응하기 위해 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’을 비전으로, ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 제시하고 세부 추진과제를 천명하였다.

비 전	「내 삶을 바꾸는 자치분권」
목 표	「연방제에 버금가는 강력한 지방분권」
핵심전략	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙권한의 획기적 지방이양 ② 강력한 재정분권 추진 ③ 자치단체의 자치역량 제고 ④ 풀뿌리 주민자치 강화 ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축
추진기반	지방분권형 개헌 지원



자료 : 행정안전부(2017), 자치분권 로드맵(안)

[그림 2-1] 자치분권 비전 및 5대 핵심전략

이 중 예술지원정책의 지역분권화와 관련하여 주목할 만한 내용은 다음과 같다.

- 중앙-지방사무 구분기준 정립 : (국가) 전국적 규모·통일성 (시도) 광역·종합적 기능 (시군구) 주민생활 밀접성 등
- 자치분권 사전협의제 신설
- 기능중심의 포괄적 지방 이양 : 정주여건 개선 등 주민의 삶의 질과 밀접한 주요 권한을 분야별로 패키지 이양 추진, 특별지방행정기관 지방 이양 및 국고보조사업 정비 추진
- 국세와 지방세 비중(현 8:2)을 7:3을 거쳐 6:4로 개편하여 지방재정 확충 : 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대 추진
- 지방세 확대에 따른 지방재정 격차를 완화하기 위해 지역상생발전기금을 확대 등을 통한 자치단체 간 수평적 재정조정 기능 확대
- 지방교부세를 상향 등 균형발전 재원으로서 교부세 역할 강화, 국가보조사업 개편
- 지방재정제도 자율성 제고를 위해 중앙투자심사 대상사업 기준 완화 및 타당성조사 중복 해소
- 재정정보 공개 및 주민참여예산제 확대 등 주민에 의한 재정통제 강화
- 자율적·탄력적 자치조직권 확대 : 기준인건비 제도 개선을 통한 정원관리 자율화, 대민 서비스 중심의 자치단체 유형별 맞춤형 조직 재설계 추진
- 자치단체 간 협약제도 도입 : 여러 자치단체에 걸친 광역계획 수립·집행, 특수 광역행정수요 충족 등을 위한 기본방침과 자치단체 간 역할을 분담, 협약 체결 자치단체에 대한 행·재정적 우대
- 광역연합제도 도입 : 자치단체가 구성원이 되어 자치권을 가지는 별도의 법인체(특별지방자치단체 등)를 설립하여 도시 네트워크 제도화, 국가·시도·시군구에서 각각 업무를 이양하여 광역연합에서 종합적으로 사무를 처리하는 총광역권 도시 행정 수행
- 자치단체와 특별지방행정기관 간 협업 강화

한편 2018년 2월에 지역발전위원회가 발표한 『문재인정부 국가균형발전 비전과 전략』에서는 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 지역발전위원회의 명칭을 ‘국가균형발전위원회’로, 지역발전특별회계의 명칭을 ‘국가균형발전특별회계’로 복원하고, 시·도와 관계부처가 계획내용·재원배분 등에 대해 계약을 체결하면 계획 추진에 필요한 예산을 지원하는 계획계약(포괄지원협약; (가칭)지역발전투자협약)을 도입할 것을 규정했다.

2018년 9월 현재 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」에 근거한 대통령 소속 ‘자치분권위원회’가 자치분권 로드맵을 확정하기 위한 논의를 지속 중이며, 2018년 7월에는 「지방이양일괄법」 제정(안)이 마련된 상황이다.



[그림 2-2] 계획계약(포괄지원협약)제도 운영체계(안)

가. 행정/정치/입법 분권 현황

지역분권은 행정 및 정치분권, 입법분권, 재정분권을 주요한 구성요소로 하고 있어 이에 대한 고찰이 선행될 필요가 있다.

먼저 행정 및 정치분권과 입법분권과 관련해서는 「지방자치법」상 지방자치단체의 사무범위를 어떻게 규정할 것인가가 주요한 이슈에 해당한다. 현재의 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 사무를 ‘예시조항’으로 제시하고 있으며, 특히 제9조 2항 5호에서 ‘교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무’를 제시하고 있다.

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
 - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
 - 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
 - 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
 - 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
 - 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
 - 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
 - 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선

- 자. 공유재산관리(公有財産管理)
- 차. 가족관계등록 및 주민등록 관리
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
- 2. 주민의 복지증진에 관한 사무
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
 - 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
 - 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
 - 마. 보건진료기관의 설치·운영
 - 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
 - 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
 - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
 - 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
 - 차. 지방공기업의 설치 및 운영
- 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
 - 가. 소류지(小溜池)·보(沕) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
 - 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
 - 다. 농업자재의 관리
 - 라. 복합영농의 운영·지도
 - 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
 - 바. 농가 부업의 장려
 - 사. 공유림 관리
 - 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
 - 자. 가축전염병 예방
 - 차. 지역산업의 육성·지원
 - 카. 소비자 보호 및 저축 장려
 - 타. 중소기업의 육성
 - 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
 - 하. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발
- 4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
 - 가. 지역개발사업
 - 나. 지방 토목·건설사업의 시행
 - 다. 도시계획사업의 시행
 - 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지
 - 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
 - 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
 - 사. 자연보호활동

- 아. 지방하천 및 소하천의 관리
 - 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
 - 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
 - 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
 - 타. 지방 궤도사업의 경영
 - 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
 - 하. 재해대책의 수립 및 집행
 - 거. 지역경제의 육성 및 지원
- 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무**
- 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
 - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
 - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
 - 라. 지방문화·예술의 진흥
 - 마. 지방문화·예술단체의 육성
- 6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무**
- 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
 - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
- 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) ① 제9조에 따른 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별로 배분하는 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 제9조제2항제1호의 사무는 각 지방자치단체에 공통된 사무로 한다.
1. 시·도
- 가. 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
 - 나. 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
 - 다. 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
 - 라. 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
 - 마. 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
 - 바. 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
2. 시·군 및 자치구
- 제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.
- ② 제1항의 배분기준에 따른 지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정한다.
- ③ 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.

제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

나. 재정분권 현황

지역분권에 있어 사무의 배분 및 위임만큼이나 중요한 것은 재정분권 (fiscal decentralization)이라는 점에서 우리나라의 재정분권 상황을 살펴볼 필요가 있다. 현재 우리나라의 중앙재정 및 지방재정의 체계는 다음과 같이 도식화할 수 있다.

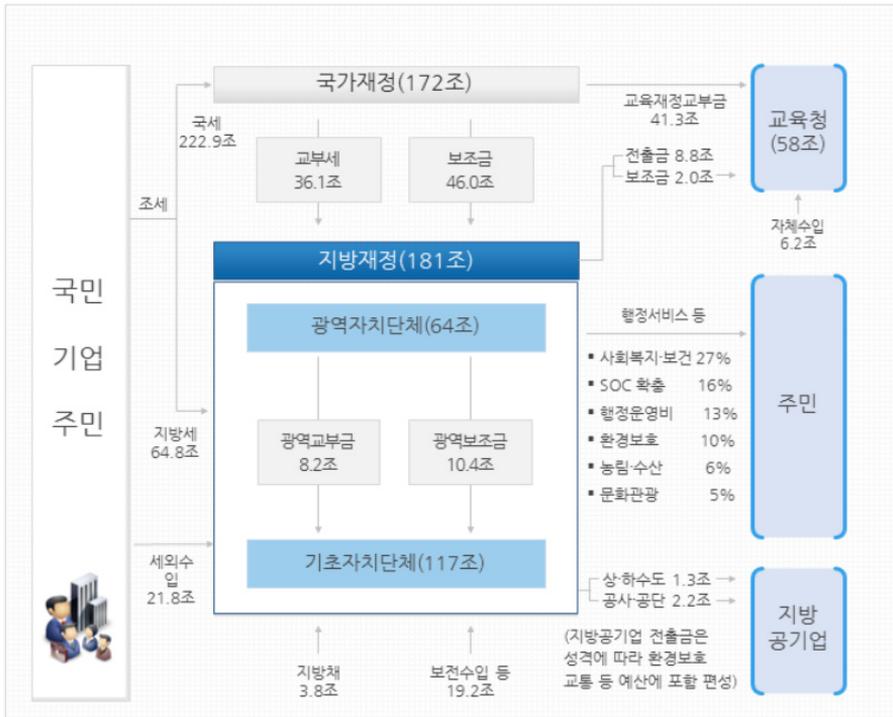


출처: 국민과 함께하는 재정혁신타운 예산길리잡이(<http://www.budget.go.kr/front/web/intro/budgetSystem.do>)

[그림 2-3] 우리나라의 재정체계

2016년 기준 지방재정의 구조와 예산과정 흐름은 다음의 [그림 2-4]과 같이 도식화될 수 있다.

지 방 재 정 개 관 [2016년도]



출처: 지방재정 365 홈페이지²⁾

[그림 2-4] 2016년도 지방재정개관 및 예산과정 흐름

□ 전국 지자체 재정 현황

2017년 기준 전국 지자체의 재정현황을 개괄하면 다음의 <표 2-2>와 같다. 총 재정규모는 193조원에 달하며, 이중 일반회계가 163조(84.7%), 특별회계가 29조(15.3%)를 차지한다. 광역자치단체의 재정규모는 121조

2) <http://lofin.mois.go.kr/portal/baeoom/bbsBaeoomPage.do?code=fs&leftCd=7&subCd=&depCd=#>

원, 기초자치단체의 재정규모는 71조원으로 나타나고 있으며, 총규모 기준으로 경기(약 38조원), 서울(약 30조원), 경북(15조원), 경남(14조원), 전남(12조원), 충남(10조원) 등의 순으로 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 2-2〉 전국 지자체의 재정 현황 개괄(2017년 1월 기준)

(단위: 억원) (Unit : 100 million won)

구분	총규모			광역자치단체			기초자치단체		
	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
합계	1,931,532	1,636,557	294,976	1,217,588	1,055,604	161,983	713,945	580,952	132,992
서울	299,613	236,547	63,066	252,460	195,897	56,563	47,153	40,650	6,503
부산	107,917	90,073	17,844	93,788	77,460	16,329	14,128	12,613	1,515
대구	75,103	63,386	11,717	64,550	53,284	11,267	10,553	10,102	450
인천	93,242	77,048	16,194	77,536	62,878	14,659	15,706	14,170	1,536
광주	42,364	35,999	6,365	38,498	32,585	5,913	3,867	3,415	452
대전	40,330	34,694	5,636	35,250	30,057	5,193	5,080	4,637	443
울산	41,998	36,032	5,967	31,918	26,619	5,299	10,080	9,413	667
세종	11,957	9,835	2,125	11,957	9,832	2,125	-	-	-
경기	387,701	306,775	80,926	183,730	167,482	16,248	203,971	139,293	64,678
강원	95,219	87,840	7,379	46,250	44,007	2,243	48,969	43,833	5,135
충북	74,264	67,414	6,849	36,822	34,622	2,200	37,442	32,792	4,650
충남	102,535	90,955	11,580	49,822	47,011	2,810	52,713	43,944	8,769
전북	97,842	89,102	8,740	50,220	46,907	3,313	47,622	42,195	5,427
전남	120,359	111,029	9,330	60,253	56,703	3,549	60,107	54,325	5,781
경북	156,047	138,388	17,659	72,317	67,772	4,545	83,731	70,616	13,115
경남	142,182	124,334	17,848	69,358	65,381	3,978	72,823	58,953	13,870
제주	42,859	37,107	5,751	42,859	37,107	5,751	-	-	-

출처: 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보.

주) 2017년도 당초예산 세출 순계기준

전국 지자체 재정현황을 회계별로 살펴보면 다음의 〈표 2-3〉와 같다.

〈표 2-3〉 전국 지자체 재정 현황(회계별) (2017년 기준)

(단위: 억원)(Unit : 100 million Won)

구 분	2017년도(A)	2016년도(B)	증감(A-B)
통합재정수입	1,758,162	1,822,224	-64,062
일반회계	1,539,304	1,589,478	-50,174
특별회계	197,656	210,981	-13,325
기금	21,202	21,766	-564
통합재정지출	1,901,854	2,068,996	-167,142
일반회계	1,474,216	1,582,948	-108,732
특별회계	390,285	454,713	-64,428
기금	37,353	31,335	6,018

출처: 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보

주) 2016년도 최종예산 세출 순계 기준, 2017년도 당초예산 기준

□ 지자체 세입예산 구조

2018년 기준 전국 지방자치단체의 재원별 세입예산액을 살펴보면 보조금(34.3%), 지방세수입(27.8%), 지방교부세(13.3%), 보전수입 등 내부거래(11.9%), 세외수입(8.5%), 조정교부금(3.5%), 지방채(0.7%)의 순으로 나타나고 있으며, 이 중 보조금의 구성비는 국고보조금 등이 87.0%(약 84조원), 시·도비보조금 등이 13.0%(약 12조)를 차지하여 국고보조금의 비율이 높음을 알 수 있다.

[그림 2-5] 전국 지방자치단체 세입예산액 구성(2018년 기준)

(단위: 백만원, %)

재원	예산액(백만원)	구성비(%)
보조금	97,663,917	34.3
지방세수입	78,990,669	27.8
지방교부세	37,869,887	13.3
조정교부금	9,841,762	3.5
세외수입	24,053,434	8.5
보전수입등및내부거래	33,985,617	11.9
지방채	1,990,545	0.7

출처: 지방재정 365 홈페이지³⁾3) http://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006_th001_01.xml

그러나 다음의 표에서 볼 수 있듯이 2017년 기준 전국 지방자치단체의 재정자립도는 53.7%에 불과하여 중앙정부 차원에서 지방교부세⁴⁾나 조교부금 등 지방재정조정제도를 활용하고 있다. 재정자립도는 서울(85%), 세종(70.5%), 경기(70.1%), 울산(69.9%), 인천(65.4%), 부산(60.1%) 등이 상대적으로 높은 반면, 전남(26.2%), 전북(28.6%), 강원(29.1%)가 낮게 나타남을 확인할 수 있다.

〈표 2-4〉 지방자치단체 재정자립도(2017년 1월 기준)

(단위: %) (unit : %)

구분	평균	특별시·광역시· 특별자치시	도·특별자치도	시	군	자치구
평균	53.7	67.0	38.3	39.2	18.8	30.8
서울	85.0	83.3	-	-	-	36.6
부산	60.1	55.2	-	-	37.7	25.5
대구	56.6	51.2	-	-	40.6	23.9
인천	65.4	62.1	-	-	16.8	32.3
광주	49.2	44.8	-	-	-	18.8
대전	57.1	50.9	-	-	-	24.6
울산	69.9	64.1	-	-	49.7	31.3
세종	70.5	70.5	-	-	-	-
경기	70.1	-	59.3	53.0	24.6	-
강원	29.1	-	25.0	25.2	17.2	-
충북	38.1	-	31.8	33.4	20.7	-
충남	39.3	-	32.6	34.5	17.4	-
전북	28.6	-	23.1	21.5	17.8	-
전남	26.2	-	21.2	29.6	13.9	-
경북	32.7	-	27.6	27.9	15.7	-
경남	45.0	-	39.6	36.7	17.4	-
제주	39.6	-	39.6	-	-	-

출처 : 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보.

주1) 2017년도 당초예산 기준

주2) 산식 = (지방세+세외수입) / 자치단체예산규모

- 4) 지방교부세란 자치단체간 재정력 격차를 해소하고 지방재정의 균형을 위하여 국세 중 일정액을 법정화하여 자치단체별 재정력을 반영하여 산정·배정하는 제도를 의미한다. 이 중 보통교부세는 재정부족액(재정기준수요액-기준재정수입액)을 자치단체별로 산출하고 이를 토대로 교부액을 확정하며 이 과정에서 재정여건이 불리한 자치단체에 더 교부되도록 여러 가지 장치를 운영하고 있다. 특별교부세는 재해복구, 현안사업의 적기 추진 등을 목적으로 운용하며, 분권교부세는 사회복지사무 등 지방에 이양된 국가사무의 비용을 보전할 목적으로 운용하는 자원이다.

〈표 2-5〉 지방교부세 현황(2013~2017)

(단위: 억원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017
지방교부세	총규모	344,409	345,590	331,636	361,069	387,397
	보통교부세	314,479	318,845	321,762	350,237	375,775
	특별교부세	13,103	9,861	9,874	10,832	11,622
	증액교부금	-	-	0	0	0
	분권교부세	16,827	16,884	0	0	0
법정률(%)		19.24	19.24	19.24	19.24	19.24

출처: 행정자치부 「2015년도 지방교부세 산정해설」, 「2016년도 지방교부세 산정해설」, 「2017년도 지방교부세 산정해설」

주: 증액교부금은 2005년부터, 분권교부세는 2015년부터 제도폐지됨

2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책

해방 이후 예술지원정책 분야에서의 지역 관련 의제는 지역문화 활성화 차원에서 진행되어 왔으나, 노무현 정부 이후 지역분권 의제가 본격화 되었다고 볼 수 있다. 먼저 한국에서 정권별 문화정책 기조와 주요 추진과제를 지역문화예술지원정책에 초점을 맞추어 재구성해보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

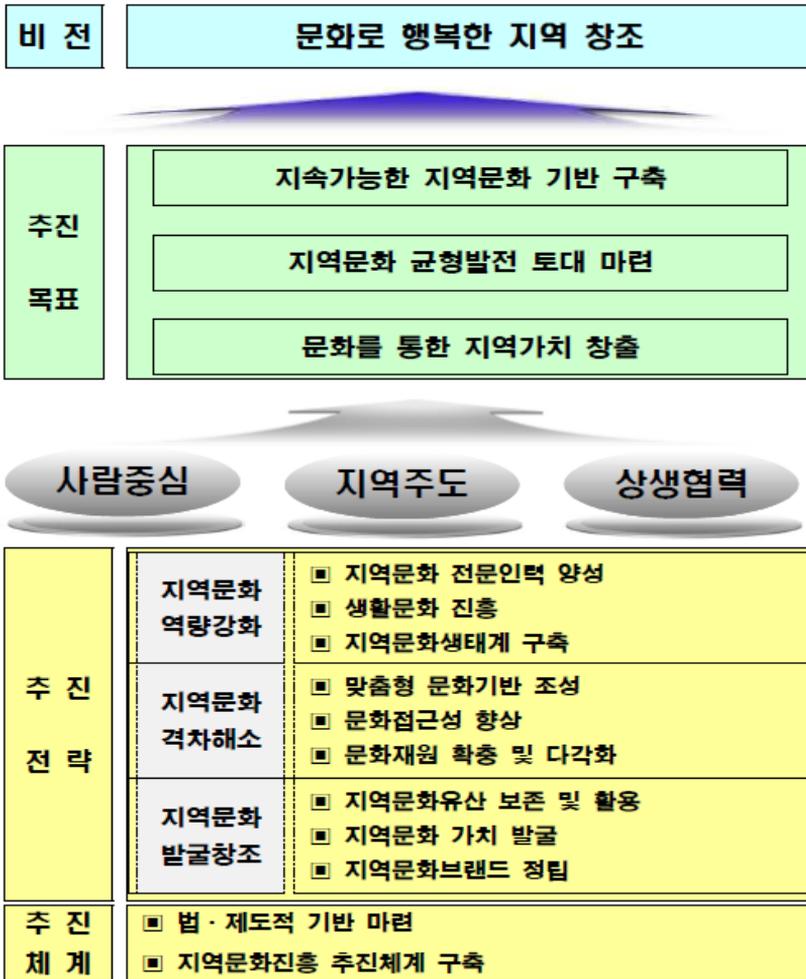
〈표 2-6〉 정권별 지역문화예술지

추진정부	예술지원 관련 주요 내용	지역문화예술 관련 주요 내용
박정희 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술진흥법 제정 • 문화예술진흥원 설립 및 문화예술진흥기금 조성 • 국립중앙극장, 세종문화회관 등 설립 	
전두환 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술인의 예술성과 전문성 신장을 통한 창조적 문화역량의 제고 추구 • 문화향수기회 확대 추구, 문화복지 추진 • 건축물미술장식제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방문화진흥 5개년 계획」 수립(1984) - 지방문화의 육성과 진흥을 위해 지역문화 활동 지원, 지역문화시설(종합문예회관 등) 확충 • 지방문화예술진흥위원회 설치(1981)

추진정부	예술지원 관련 주요 내용	지역문화예술 관련 주요 내용
노태우 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 문화부 신설(1990) • 예술의전당, 국립국악당 건립 • 문화창조력 제고, 문화매개기능의 확충, 국민의 문화향수의 확대 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방문화의 활성화 추구 • 문화의거리 조성 등 지역 문화환경 개선 추진
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 문화창조력 제고, 문화환경 개선, 문화복지의 균점화 추구 • 「문화복지 중장기 실천계획」 수립(1996) • 한국기업에세나협의회 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치제도 시작(1995) • 지역문화의 활성화 추구 • 문화복지 증진을 위해 생활권 단위 소규모 복합문화공간인 문화의집 조성 • 경기문화재단 설립 • 광주비엔날레 설립 • 지방문화예술진흥기금
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 팔길이원칙의 표방, 규제 완화 • 문화기반시설의 확충과 운영개선, 창조적 예술활동을 위한 여건 조성, 문화복지의 실질적 구현을 통한 삶의 질 향상 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화를 기반으로 지역간 균형발전 및 사회 통합 추구
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「창의한국」 수립 : 문화참여를 통한 창의성 제고(문화예술교육, 사회적 취약계층의 문화권 신장 등), 문화의 정체성과 창조적 다양성 제고 등 추구 • 「새예술정책」 수립 : 향유자 중심의 예술 활동 강화, 예술의 창조성 증진, 예술의 자생력 신장, 열린 예술행정체계 구축 추진 • 문화예술위원회로 전환 • 문예진흥기금에 복권기금 전입을 통한 문화복지사업 추진 • 문화예술교육과 신설, 한국문화예술교육진흥원 설립(2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「창의한국」 수립 : 국가균형발전의 문화적 토대 구축을 위해 지역의 문화역량 제고, 쾌적하고 아름다운 공간환경 조성, 문화시설의 균형적 확충과 운영활성화, 국민에게 다가가는 문화정보체계 구축, 지역문화의 역동적 특성화, 농어촌의 문화환경 조성, 신행정수도 문화기획 등 추진 • 「새예술정책」 수립 : 개성있는 지역문화 진흥 추구 • 문화관광부에 지역문화과 신설 • 「지역문화 활성화 대책」 수립 : 인력과 프로그램 지원을 통한 문화기반시설의 운영 활성화, 문화예술교육의 확대를 통한 지역의 문화적 활력 제고, 민·관·학 연계를 통한 지역문화 발전체계 정립, 지방문화원을 지역문화진흥의 구심체로 육성, 주민생활과 밀접한 생활친화적 문화공간 조성 운영, 문화관광을 통한 기초 단위 마을 살리기 운동 등 추진 • 아시아문화중심도시 사업 추진

추진정부	예술지원 관련 주요 내용	지역문화예술 관련 주요 내용
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술 본연의 가치 강조, 문화예술지원체계 개선, 사회적 취약계층의 문화향유 기회 확대, 예술인 복지 및 창작역량 제고 등 추구 • 선택과 집중, 사후지원, 간접지원, 생활속의 예술확대를 4대 기본방향으로 설정하고, 예술지원방식 개선 • 「예술인복지법」 제정(2011) 및 한국예술인복지재단 설립(2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예술지원방식 개선 및 지역협력(지역협력형 사업) 확대 추진 : 지역재단 중심 지원으로 지역 여건에 맞는 현지밀착형 지원사업 확대, 일반시민들이 생활하는 일터와 가정, 커뮤니티 속에서의 예술향유기회 확대, 전문 예술가 중심 지원에서 나아가 수요자가 직접 창작활동에 참여하는 생활 속 예술활동 참여 여건 마련
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 「문화융성정책」 수립(2013) : 생활속 문화 확산, 예술계 자율적 창작생태계 조성 등 추구 • 문화재정 2% 달성 및 「문화기본법」 제정 • 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」, 「문학진흥법」 제정 • 예술인 창작안전망 구축 및 지원 강화 • 문화가 있는 날 시행 • 생활문화센터 조성 및 생활문화진흥원 설립 • 통합문화이용권사업 • 문화예술계 블랙리스트 사건 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역문화 자생력 강화 추구 : 지역문화진흥제도 정비, 지역간 문화의 균형적 발전 도모, 지역문화예술에 대한 지원 확대 • 「지역문화진흥법」 제정 • 「지역문화진흥 기본계획 2020」 수립

한편 2014년 10월에는 「지역문화진흥법」 제6조에 근거한 법정계획인 「지역문화진흥 기본계획 2020」이 수립·발표되었다. 동 계획은 지역간 문화격차 및 문화 불균형의 심화, 지역문화 정책추진을 위한 기반체계 구축 미흡, 지역문화 정책 및 사업 추진을 위한 재정여건의 열악 등을 문제점으로 꼽고, 다음과 같은 비전과 목표, 추진전략을 제시하였다.



[그림 2-6] 지역문화진흥 기본계획 2020의 비전, 목표, 추진전략

지역문화진흥 기본계획에서 제시된 세부 추진과제와 주요내용을 살펴 보면 다음의 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 제1차 「지역문화진흥 기본계획」의 추진 과제

중점 추진 과제	세부 추진 과제	주요 내용
지역문화 역량 강화	지역문화 전문인력 양성	• 지역문화 전문인력 양성
		• 지역문화 전문인력 현업 종사 지원
		• 지역문화 전문인력 종합인적자원 관리체계 마련
	생활문화 진흥	• 생활문화 기반시설 확충 및 운영 지원
		• 생활문화공동체 형성 및 활동 지원
		• 문화자원봉사 활성화 기반 구축
	지역문화생태계 구축	• 지역문화진흥관련 법·제도의 정비
		• 지역문화 기초현황 조사 및 지표 개발
		• 도시 및 지역의 통합적 문화계획 수립
		• 효과적이고 실질적인 지역문화사업 지원
		• 지역문화주체 역량 강화
지역문화 격차 해소	맞춤형 문화기반 조성	• 지역별 인구변화와 수요 감안한 문화기반시설 조성
		• 지역문화기반 시설의 균형적 확충
		• 지역문화시설 프로그램 활성화 지원
	지역의 문화접근성 향상	• 문화 환경 취약지역 지원 확대
		• 문화소의 계층에 대한 문화프로그램 확대
	지역문화재원 확충 및 다각화	• 중앙정부의 지역문화 지원방식 개선
	• 중앙과 지방간 협력 통한 재원 확충 및 체계화	
	• 지역문화재원 다각화	
지역문화 발굴 창조	지역문화유산 보존·활용	• 지역문화루트 개발
		• 근·현대 역사문화공간 및 유휴 공간 창조적 재생
		• 지역 전통문화유산의 체계적 활용 확대
		• 마을별 전통놀이 등 문화 자원 복원 및 확산
	지역문화 가치 발굴	• 문화자원의 발굴·개발·활용 체계 구축
		• 지역 생활문화자원의 체계적 개발 및 활용
		• 지역별 특화된 문화 콘텐츠사업 기반 마련
	지역문화브랜드 세계화	• 국토 및 지역문화 브랜드 통합 지원체계 구축
		• 지역문화 특화사업 추진
		• 문화도시 지정 및 확대
• 문화지구 운영제도 개선 및 활성화		
		• 지역문화브랜드 선정 및 확산

한편 문재인 정부 출범 이후 2018년 5월에 발표된 『문화비전2030, 사람이 있는 문화』에서는 기존의 중앙집권적 문화정책에서 각 지역의 문화적 분권과 고유성을 살릴 수 있는 분권형 문화정책의 이행을 방향으로 설정하고 ‘지역문화분권 실현’을 위해 ‘지역 문화의 고유성 유지·발전, 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반조성, 지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공’ 등을 주요한 과제로 제시하였다. 이 중에서 예술 지원정책 관련하여 주요한 대표과제로 제시된 내용은 다음과 같다.

〈표 2-8〉 『문화비전2030, 사람이 있는 문화』 중 지역문화분권 실현을 위한 과제

구분	대표과제
지역 문화의 고유성 유지·발전	<ul style="list-style-type: none"> 문화도시 조성 : 문화를 통한 지속가능한 지역발전 지원
지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 문화인력 양성·활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> 인력양성 전문기관 지정·지원, 문화청년 일만시간 지원 프로젝트 추진 지역 문화기관 위상과 역할 재정립 <ul style="list-style-type: none"> 지역문화재단 운영의 투명성·전문성·독립성·자율성 강화 문화기관의 특성을 인정하는 출자·출연기관 운영 및 평가 개선 지역문화진흥 관련 정책수립·집행을 위한 문화정책 전담기관 및 문화정보화 전담기관 지정 활성화 지역문화진흥 재원의 지속적 확충 <ul style="list-style-type: none"> 지역별 문화예술 진흥을 위한 기본재원으로 '지역문화진흥기금' 설치 의무화 및 운영 지원 (포괄보고금 등 기금 조성 및 운용을 위한 자원대책 적극 강구) 지역문화 정보체계 구축
지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공	<ul style="list-style-type: none"> 지역 주민사업체 창업 활성화 지원 지역문화진흥법에 지역문화협력위원회 설치 근거 마련 주민참여 문화예산 제도 지원
중앙과 지방 간 협치모델 설계	<ul style="list-style-type: none"> 예술위원회, 예술지원기구, 광역·기초문화재단, 지방문화원, 한국문화원연합회 등이 참여하는 새로운 협력체계 구축 광역 문화예술교육지원센터 운영 강화, 기초 문화예술교육지원센터 지정 기반 마련

출처: 문화체육관광부·새문화정책준비단(2018), 문화비전2030, 사람이 있는 문화

또한 당일 함께 발표된 『새예술정책(2018~2022) : 사람이 있는 문화, 예술이 있는 삶』 또한 ‘자율과 분권의 예술행정 혁신’을 주요 추진전략으로 제시하고, ‘예술지원체계의 독립성과 자율성 제고’를 핵심과제로 제시하였다. 이중 지역분권 관점에서의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-9〉 『새 예술정책(2018~2022)』 중 지역문화분권 관련 과제

구분	대표과제
국민이 신뢰하는 위원회로, 한국문화예술위원회 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위상과 역할 재정비 : 자율성, 독립성, 전문성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 독립적 예술기관으로서 위상 확립을 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 ‘공공기관’ 제외 추진 - 한국예술위원회로 명칭 변경 : 예술창작 지원 중심으로 기능 개편 및 문화향유 등 수탁사업은 중장기적으로 타 기관 이관 검토 ○ 위원장 호선제 도입 및 위원 선임제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 위원추천위원회에 적극적 역할 부여 및 장르별, 기능별, 성별 균형적 위원 선임 ○ 문예기금의 안정적 자원 유입구조 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 단기: 공적자금(일반회계, 체육기금, 관광기금, 복권기금 등) 확보로 지원사업의 안정적 추진 - 중장기 : 기금 안정성을 위한 자원 유입구조 법제화 및 안착 (체육진흥투표권 복권기금 법정 전입 협의) - 기부금 캠페인 : 문예기금 ‘예술나무 운동’의 지속적 확산 ○ 예술 현장과의 상시적 협치적 구조 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 소위원회: 다양한 장르별·기능별 현장 예술인 중심으로 구성되어 현장 소통 기능을 강화하고 이를 위원회 주요 결정에 반영 - 참여형 사업 운영 : 사업계획 수립-집행-평가 단계별 다양한 형태의 공청회·워크숍 등을 진행하여 정책 수혜자의 적극적 참여 보장 ○ 지원사업 및 조직운영의 공정성·투명성 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 사무처 개방 : 현장 예술인 참여 기회 보장을 위해 간부직의 일부를 개방형 직위로 운영 - 심의제도 : 공정성 및 투명성 제고를 위해 심의방식 고도화 (예: 공개심의제, 심의자료 심층검토제) , 지원심의 움부즈만 제도 전면 확대 및 외압신고제 도입, 심의위원회 운영관리 강화, 회의록 공개 및 연차보고서 발간
문화체육관광부 역할과 기능 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원 심의 불간섭, 정부 정책기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 팔길이원칙 구현 : 문체부는 정책 수립, 행·재정적 지원 및 사후평가를 담당, 심의를 통한 지원금 배분은 예술위에서 독립적으로 결정·집행 - 정책기능 강화: 법제도, 중장기 전략수립, 성과평가, 전략연구 등에 집중하고, 예술지원의 성과를 무리하게 계량화하지 않고 질적인 측면을 반영할 수 있는 예술특화형 평가지표 개발 추진

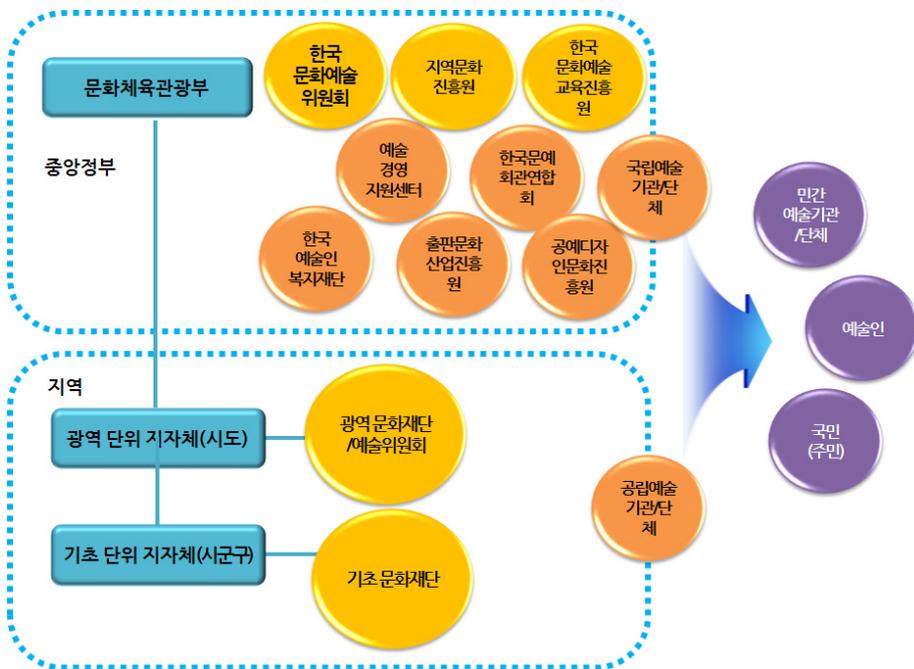
구분	대표과제
	<ul style="list-style-type: none"> - 예술위와 협약 : 문체부와 예술위는 협약을 체결하여 기능과 역할을 명문화하고 정책방향과 성과를 공유하여 긴밀히 협력 ○ 예술정책 수요를 반영한 지원체계 확립 <ul style="list-style-type: none"> - 예술환경 변화와 시대적 요구에 따라 '예술인권리과' 및 '장애인 예술정책 전담 부서' 등 신설, 세부사업집행은 예술위 등에 일임하고 장르별로 요구도는 법제도 정책대응을 위한 장르 정책부서 업무조정
<p style="text-align: center;">공공예술지원기관의 공공성 회복과 전문성 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공예술지원기관 미션 및 역할 재정립 <ul style="list-style-type: none"> - 특히 국공립공연예술기관/단체는 창작·유통의 플랫폼 및 민간과의 상생협력 기능을 강화하기 위한 역할 재확립 추진 ○ 예술분야 특성에 맞는 공공예술지원기관장 선발방식 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 공개모집 방식 외에도 예술계 저명인사 영입을 위해 후보자 추천 등 선발방식 도입 검토 - 기관장/예술감독 계약제도 ○ 공공예술지원기관 특성에 맞는 평가지표 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 예술지원기관의 특성과 공공성 측면 고려된 기관평가지표 개발 및 공공기관 등 평가체계 개편
<p style="text-align: center;">협치체계 구축 및 법제 정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민-관 협치에 기반한 정책 협력체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - (가칭)예술정책협의체 : 문체부-예술지원기관(예술위 등)-예술계-학계-지역대표 등 참여, 주요 정책 의견수렴 - (가칭) 예술지원협의체 : 예술위 중심의 기금배분 및 주요사업 추진 협력체기로 예술위-예술지원기관·단체-예술현장-지역문화재단 등 참여 - 한국예술인복지재단의 현장 밀착형 운영 기반 구축 - 장르별·분야별 정책협의체 활성화: 문학진흥정책위원회, 문화예술교육지원위원회, 공연예술협의체 등 ○ 지역분권 및 자율성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 예술지원기관 확대 네트워크 구축 : 예술위가 중심이 되어 예술지원 관계기관 간 협의체를 구성하고 분야별 지원기관 또는 지역별 지원기관 합동 워크숍 등 개최, 예술위 소위원회 지역분과 및 예술위-지역문화재단 협의체 운영을 통해 협력사업 발굴 - 지역 중심의 문화예술교육 추진 체계화 : 자율적 협업 관점에서 지역 중심 추진체계 개편, 광역센터를 지역 거점기관으로 역할을 강화하고 지역밀착형 추진을 위한 지역문화예술교육지원센터 지정방안 마련 추진 - 예술인 복지정책 지역 협력체계 구축 : 예술인복지 지역협력위원회 구성, 지역문화재단에 예술인 복지 전담인력 배치

제2절

예술지원정책의 지역분권 추진 체계와 운영 현황

1. 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

우리나라 예술지원정책의 추진체계를 요약하면 다음의 <그림 2-7>과 같다. 먼저 중앙정부 차원에서는 문화체육관광부와 한국문화예술위원회 를 포함한 산하 기관들을 중심으로, 지역 차원에서는 광역 및 기초 지자체 와 소관 지역문화재단을 중심으로 예술지원정책(예술 창작/매개 및 유통/향유 등)이 추진되고 있음을 알 수 있다. 이하에서는 이를 좀 더 상술하도록 한다.



[그림 2-7] 국내 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

2. 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황

가. 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 주요 법·제도

먼저 중앙정부의 예술지원정책 추진에 있어 주요한 행위자(key-player)를 살펴보면 다음과 같다. 다만 본 연구에서는 이 중에서도 예술지원정책에 있어 핵심적인 역할을 수행하고 있는 문화체육관광부, 한국문화예술위원회, 한국예술인복지재단, 한국문화예술위원회, 예술경영지원센터와 지역분권 관련하여 주요한 역할을 수행할 것으로 기대되는 지역문화진흥원을 중심으로 살펴보도록 한다.

〈표 2-10〉 문화체육관광부와 산하 공공기관(2018년 2월 기준)

	예술지원정책 관련 기관 및 부서	기능 및 역할
문화체육관광부	문화정책관	문화적 삶의 질 향상, 문화다양성 언어 및 국어정책, 민족문화자원 발굴 및 활용
	예술정책관	예술창작지원, 문화예술 향수권 신장, 문화예술인의 복지 증진, 문화예술교육정책, 국제문화교류
	지역문화정책관	지역문화정책, 문화적 환경 조성, 문화기반시설 정책 조성
소속기관 (국립문화예술기관 18)	한국예술종합학교 국립국악고등학교 국립국악중학교 국립전통예술고등학교 국립전통예술중학교	국립예술교육기관
	국립중앙박물관 국립민속박물관 대한민국역사박물관 국립한글박물관 국립현대미술관	국립 박물관 및 미술관
	국립국어원	
	국립중앙도서관	
	국립국악원	
	국립중앙극장(책임운영기관) 국립아시아문화전당	
	해외문화홍보원	해외 문화홍보

	예술지원정책 관련 기관 및 부서	기능 및 역할
	예술원사무국	예술원 회원의 우대·지원
	한국정책방송원	
특수법인 형식의 문화예술기관 (9)	한국문화예술위원회	창작 및 향유 지원
	한국예술인복지재단	예술인 복지
	한국문화예술교육진흥원	문화예술교육사업
	한국문화예술회관연합회	문예회관 상호간 협력증진 및 문화예술 진흥
	예술의전당	복합문화시설
	한국출판문화산업진흥원	출판문화산업 진흥
	한국문학번역원	한국문학작품의 번역·출판 지원
	세종학당재단	국외 한국어 및 한국문화 교육
	한국문화관광연구원	문화정책 연구
민법상 법인형식의 정부재정지원 문화예술기관 (14)	국립극단	국립예술기관·단체
	국립발레단	
	국립오페라단	
	국립합창단	
	국립현대무용단	
	서울예술단	
	코리안심포니오케스트라	
	정동극장	
	예술경영지원센터	예술유통 활성화 및 예술기관 경쟁력 강화
	국악방송	
	전통공연예술진흥재단	전통공연예술의 보존 및 전승
	한국공예·디자인문화진흥원	공예산업 진흥
	국립박물관문화재단	
	한국문화정보원	문화정보화
지역문화진흥원	지역문화진흥, 생활문화진흥	

출처: 문화체육관광부(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요; 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2017) 2016 문화예술정책백서

□ 관련 법제도

중앙 및 지역에서 이루어지는 문화예술지원정책과 관련하여 주요한 법률은 다음과 같다.

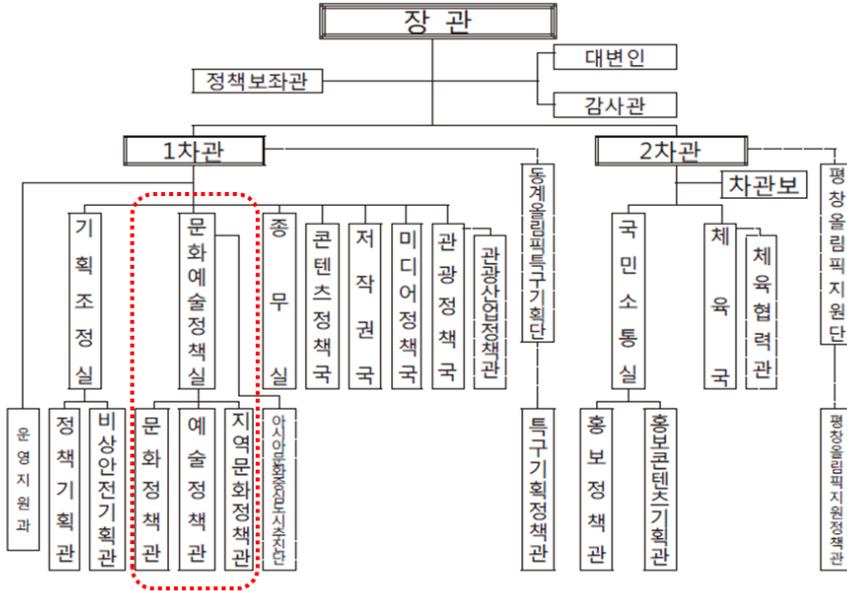
- 문화기본법(2013.12월 제정) : 국민의 문화권과 이의 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무, 문화진흥기본계획, 문화인력의 양성, 한

국문화관광연구원, 문화영향평가 등에 대해 규정

- 문화예술진흥법(1972.8월 제정) : 문화예술지원에 대한 모범으로의 성격을 가지며, 한국문화예술위원회와 문화예술진흥기금, 문화예술 공간, 건축물 미술작품, 문화이용권 등을 규정
- 지역문화진흥법(2014.1월 제정) : 지역문화진흥과 관련하여 지역문화진흥기본계획의 수립, 생활문화진흥, 지역 문화진흥기반 구축, 문화도시·문화지구의 지정 및 지원, 문화도시심의위원회의 설치, 지역 문화재단의 설립 등을 규정
- 예술인복지법(2011.11월에 제정) : 예술인의 직업적 지위와 권리 및 예술인 복지, 한국예술인복지재단, 예술인의 업무상 재해에 대한 보호 등에 관한 사항을 규정
- 문화예술교육지원법(2005.12월 제정) : 문화예술교육 지원과 관련하여 국가 및 지방자치단체의 책무, 문화예술교육 종합계획, 한국문화예술교육진흥원, 학교 및 사회문화예술교육 지원, 문화예술교육사 등에 관한 사항을 규정

나. 문화체육관광부의 역할과 재정 구조

2018년 2월 기준 문화체육관광부는 2차관 1차관보 4실 5국 11관 한시기구 3으로 총 648명이 소속되어 있으며, 18개 소속기관(2,096명), 33개 소관 공공기관을 가지고 있다. 이 중에서 문화예술지원정책과 관련하여 핵심적인 역할을 수행하는 부서는 문화예술정책실로, 문화정책관(문화인문정신정책과, 국어정책과, 전통문화과, 국제문화과), 예술정책관(예술정책과, 공연전통예술과, 시각예술디자인과, 문화예술교육과), 지역문화정책관(지역문화정책과, 문화기반과, 도서관정책기획단)으로 구성되어 있다.



[그림 2-8] 문화체육관광부 조직도(2018년 2월 기준)

문화체육관광부의 예산 및 기금 현황은 다음의 <표 2-11>와 같다. 특히 예술지원과 관련해서는 일반회계(54.6%), 지역발전특별회계(2018년 3월 국가균형발전특별회계로 명칭 변경)(14.8%), 문화예술진흥기금(4.7%)이 중요한 역할을 수행하며, 이외에도 문화복지 및 축제 관련하여 관광진흥개발기금 및 국민체육진흥기금이 활용되고 있다.

〈표 2-11〉 문화체육관광부 예산·기금 운용 현황(2015~2018)

(단위: 백만원)

회계/기금	2015	2016	2017	2018	
				예산	비율
총지출	4,995,891	5,494,795	5,697,103	5,257,816	100.0
[예산]	2,554,633	2,769,776	2,905,508	2,869,298	54.6
일반회계	1,734,596	1,909,175	2,012,892	2,020,829	38.4
아시아문화중심도시조성 특별회계	94,130	78,954	71,200	71,490	1.4
지역발전특별회계 (국가균형발전특별회계)	725,907	781,647	821,417	776,980	14.8

회계/기금	2015	2016	2017	2018	
				예산	비율
[기금]	2,441,258	2,725,019	2,791,594	2,388,518	45.4
문화예술진흥기금	164,700	232,037	228,226	246,164	4.7
영화발전기금	88,790	82,535	74,847	65,914	1.3
지역신문발전기금	10,115	9,609	9,207	8,308	0.2
언론진흥기금	23,681	23,557	23,195	23,132	0.4
관광진흥개발기금	907,944	946,609	1,058,575	959,990	18.3
국민체육진흥기금	1,246,028	1,430,672	1,397,544	1,085,010	20.6

출처 : 문화체육관광부(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

주) 본예산 기준

한편 문화예술 부문에 대한 예산 및 기금은 2018년 기준 총지출의 31.2%(약 1조 6천억원)가 배정되고 있다.

〈표 2-12〉 문화체육관광부 예산·기금 부문별 예산 현황(2015~2018)

(단위: 억원)

회계/기금	2015	2016	2017	2018	
				예산	비율
총지출	49,959	54,948	56,971	52,578	100.0
문화예술 부문	13,825	15,142	16,000	16,387	31.2
콘텐츠 부문	6,107	7,401	7,430	7,140	13.6
관광 부문	13,719	14,111	15,538	14,021	26.7
체육 부문	13,541	15,386	15,021	11,850	22.5
문화행정 일반	2,768	2,908	2,981	3,180	6.0

출처 : 문화체육관광부(2018), 2018년도 예산 및 기금운용계획 개요.

주) 본예산 기준

□ 예술정책관

예술정책관은 우리나라 문화 예술 창작 지원과 국민의 문화 예술 향수권 신장을 위한 예술 진흥 정책의 수립, 공연예술과 전통예술의 시설 확충 및 창작 활동의 지원, 인간 중심의 문화적 공간환경 조성·지원, 문화예술

교육정책 수립 및 시행 등을 추진하며, 예술정책과, 공연전통예술과, 시각예술디자인과, 문화예술교육과로 구성되어 있다.

2018년 ‘예술의 진흥 및 생활화·산업화’에는 총 2935억원이 예산으로 배정되었으며, 문화예술교육지원(42.5%), 문화예술단체지원(29.3%), 기초예술역량강화(16.3%), 시각예술 진흥기반 구축(5.4%), 공연 및 전통 예술 활성화(3.9%), 문화예술공간 조성(2.7%)의 순으로 나타나고 있어 문화예술교육과 국립기관단체에 대한 지원 비중이 높음을 확인할 수 있다. 다만 예술지원정책의 경우 일반회계를 통한 지원보다는 문화예술진흥기금을 통해 진행되는 측면이 강한데, 이는 한국문화예술위원회의 문예진흥기금사업에서 보다 상세하게 살펴보도록 하겠다.

〈표 2-13〉 문화체육관광부 예술정책관의 2018년 예산집행계획

(단위: 백만원)

	사 업 명	'17년 예산	'18년 예산	비율
예술정책관 일반회계	예술의 진흥 및 생활화·산업화(1600)	301,863	293,554	100.0
	(1631) 문화예술단체 지원	90,110	86,028	29.3
	(300) 문화예술단체 운영 지원 (15개 국립기관단체)	83,041	77,032	26.2
	(304) 예술의 전당 지원	7,069	8,996	3.1
	(1632) 공연 및 전통예술 활성화 *국악중고, 전통예술중고 제외	10,381	11,484	3.9
	(308) 공연예술 진흥기반 조성	10,381	11,484	3.9
	(1633) 기초예술역량강화 *평창문화올림픽지원 제외	45,005	47,845	16.3
	(300) 예술창작활동 지원	1,939	4,477	1.5
	(302) 예술인 창작안정망 구축	25,111	27,553	9.4
	(304) 함께누리 지원	7,000	6,580	2.2
	(306) 예술의 산업화 추진	1,948	3,039	1.0
	(307) 한국문화번역원 지원	9,007	6,196	2.1
	(1635) 시각예술 진흥기반 구축	16,636	15,782	5.4
	(300) 공공디자인 및 공간문화진흥	9,703	8,231	2.8
	(306) 남한강예술특구 조성	250	100	0.0

	사 업 명	'17년 예산	'18년 예산	비율
	(311) 미술진흥기반 구축	6,683	6,571	2.2
	(351) 당인리 문화창작발전소 조성	-	880	0.3
	(1636) 문화예술공간 조성	19,892	7,789	2.7
	(301) 예술의전당 리모델링	4,500	2,860	1.0
	(303) 문화예술 인프라 구축	15,392	4,929	1.7
	(1637) 문화예술교육 지원	119,839	124,626	42.5
	(302) 문화예술교육활성화	119,734	124,426	42.4
	(304) 문화예술 ODA	105	200	0.1

출처: 문화체육관광부 홈페이지

□ 문화정책관

문화정책관은 우리나라 문화 및 인문정신문화 정책의 기본 방향정립, 언어정책 및 국어 관련 종합계획 수립·추진, 한글가치 확산 및 진흥·홍보, 전통문화 자원의 생활화·산업화·세계화에 관한 사항, 민족문화 자원의 발굴·활용 및 창의적 계승, 우리 문화의 세계화 및 국가 간 상호 문화 교류 확대 등을 추진하며, 문화인문정신정책과, 국어정책과, 전통문화과, 국제문화과로 구성되어 있다.

2018년 문화정책관 예산은 총 1839억원이며, 이 중 문예진흥기금을 통해 수행되는 소외계층 문화역량강화(통합문화이용권 사업)이 44.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-14〉 문화체육관광부 문화정책관의 2018년 예산집행계획

(단위: 백만원)

사업명	17년 예산	18년 예산	비율
합 계	163,476	183,904	100.0
〈일반회계〉	74,928	82,703	45.0
문화여가 정책개발 및 진흥	5,184	4,882	2.7
한국어 진흥기반 조성 및 확산	26,795	28,895	15.7

사업명	17년 예산	18년 예산	비율
유네스코 세종문화해상 지원(ODA)	124	120	0.1
동아시아문화도시 선정 지원	300	600	0.3
전통문화 진흥	5,902	5,188	2.8
개도국문화자원역량강화(ODA)	1,145	916	0.5
국제문화 정책지원	4,573	3,293	1.8
인문정신문화 사회적화산 지원	15,562	16,872	9.2
국학진흥 정책기반 조성	4,096	4,378	2.4
동학농민혁명 정신선양	3,429	9,801	5.3
전통스토리 계승 및 활용	7,818	7,758	4.2
<문예진흥기금>	69,875	82,103	44.6
소외계층문화역량강화(통합문화이용권)	69,875	82,103	44.6
<관광진흥개발기금>	18,673	19,098	10.4
한국문화관광연구원 운영지원	9,472	10,028	5.5
한스타일 육성지원	5,314	5,529	3.0
문화예술 해외교류	3,887	3,541	1.9

□ 지역문화정책관

지역문화정책관은 우리나라 문화·창조도시 조성 및 진흥, 박물관·미술관·문화원 등 문화기반시설에 관한 종합계획 수립, 도서관정보정책 발전에 관한 종합계획 수립 등 삶의 질을 높이는 국민문화환경 조성을 위한 정책을 추진하며 지역문화정책과, 문화기반과, 도서관정책기획단으로 구성되어 있다. 2018년 지역문화정책관의 총 예산은 3,747억원이며, 이 중 지역발전특별회계(국가균형발전특별회계)의 비중이 50.7%로 가장 높음을 알 수 있다.

〈표 2-15〉 문화체육관광부 지역문화정책관의 2018년 예산집행계획

(단위: 백만원)

	사업명	'17예산	'18예산	비율
	합계	373,942	374,711	100.0
일반회계	① 지역문화 진흥	35,894	44,504	11.9
	② 국민문화활동 지원 (문화가 있는 날 등)	17,200	17,622	4.7
	③ 어르신 문화프로그램 운영	4,209	3,788	1.0
	④ 박물관 진흥 지원	7,819	7,931	2.1
	⑤ 국민문화향유권 확대(국공립시설 개문시간 연장 등)	29,376	31,472	8.4
	⑥ 도서관정책 개발 및 서비스환경 개선	9,663	6,073	1.6
	⑦ 해외작은도서관 조성	550	630	0.2
	⑧ 도서관 지식콘텐츠 창조적 관리·확산	861	809	0.2
	총 계	105,572	112,829	30.1
지역발전 특별회계 (국가균형 발전특별 회계)	① 지역특화문화행사 지원	7,000	4,620	1.2
	② 문화시설 확충 및 운영(생활·제주·세종)	179,333	180,359	48.1
	③ 지역문화컨설팅 지원(경제·세종)	323	323	0.1
	④ 산업단지, 폐산업시설 문화재생(생활·세종)	10,116	4,770	1.3
	총 계	196,772	190,072	50.7
아시아 문화중심 도시특별 회계	① 문화중심도시조성 및 운영	388	365	0.1
	② 문화중심도시육성(지자체)	13,650	9,443	2.5
	③ 문화중심도시조성위원회 및 추진단 운영	428	407	0.1
	④ 아시아문화전당 콘텐츠 및 운영	48,539	55,265	14.7
	⑤ 아시아 문화역량강화 지원(ODA)	(신규)	850	0.2
	⑥ 아시아문화포털구축(정보화)	1,185	1,010	0.3
	⑦ 문화전당 인건비 및 기본경비	4,516	4,470	1.2
	⑧ 국립아시아문화전당 건립(17년 종료)	2,892	-	-
총 계	71,598	71,810	19.2	

일반회계에서는 '지역문화 진흥'에 약 445억원(11.9%)이 집행될 예정이나 특정사업에 대한 지원을 제외하고 지역분권 역량 강화를 위해 투입되는 사업은 지역문화전문인력 양성·배치(3.4%), 생활문화 활성화(2.6%), 지역문화교류 활성화(1.6%), 지역문화재단역량강화(0.7%) 정도에 불과한 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-16〉 ‘지역문화 진흥’ 예산 세부내역

사업명	'17예산	'18예산	비율
합 계	35,894	44,504	100.0
지역문화재단역량강화	200	300	0.7
문화의달 행사지원	300	300	0.7
지역문화대표브랜드 육성	100	100	0.2
지역문화전문인력 양성·배치	1,480	1,528	3.4
지방문화원 원천콘텐츠 발굴 지원	16,860	-	
한국문화원연합회 사업활동 지원	1,560	1,716	3.9
생활문화 활성화	1,150	1,150	2.6
서소문밖 역사유적지 관광자원화	12,921	8,115	18.2
문화적 도시재생	-	400	0.9
문화도시 지정 및 평가관리 지원	-	100	0.2
지역문화실태조사	-	100	0.2
지역문화교류 활성화	800	700	1.6
도청이전터 개발	360	29,132	65.5
목포 근대문화자원 활용 관광자원화	-	700	1.6
기본경비	163	163	0.4

(2) 특별회계

오히려 지역 예술지원과 관련한 재정지원은 지역발전특별회계(국가 균형발전특별회계) 생활기반계정을 통해 진행되는 비율(50.7%)이 높은데, 여기에서도 주로 문화기반시설(문화시설 확충 및 운영(48.1%, 약 1800억원))이 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 산업단지·폐산업시설 문화재생(1.3%), 지역특화문화행사지원(1.2%) 등이 주를 이루고 있다. 2018년 기준 문화체육관광부의 지역발전특별회계 포괄보조사업 현황은 다음의 〈표 2-17〉와 같다. 특히 생활기반계정의 시·도 자율편성사업의 경우, 시·도는 시도별 지출한도 내에서 31개 포괄보조사업 중 선택하는 구조를 띠고 있다.

〈표 2-17〉 지역발전특별회계(국가균형발전특별회계) : 문화체육관광부 사업 현황(2018년 기준)

구분	사업명	2018년 예산(천원)	보조율
생활기반계정	합계		
	1. 지방문화산업기반조성		50~80%
	(1. 작은영화관 건립지원)		
	(2. 지방문화산업기반조성)		
	2. 문화시설 확충 및 운영	186,580,000	30~70%
	(1. 공공도서관건립지원)		
	(2. 공립미술관건립지원)		
	(3. 공립박물관건립지원)		
	(4. 문예회관건립지원)		
	(5. 문화예술인기념시설조성)		
	(6. 문화특화지역조성사업)		
	(7. 민자사업정부지급금(BTL))		
	(8. 비엔날레지원)		
	(9. 생활문화센터조성)		
	(10. 역사전통문화도시조성)		
	(11. 작은도서관조성)		
	(12. 전통문화진흥지원)		
	(13. 전통사찰보수정비)		
	(14. 지방문화원시설비지원)		
	(15. 지역특화문화행사지원)	4,629,000	
(16. 지역문화예술특성화 지원)	16,709,000		
3. 산업단지, 폐산업시설 문화재생산업	3,900,000		
(1. 산업단지, 폐산업시설 문화재생산업)			
4. 관광자원개발	254,787,000	50%	
(1. 관광안내체계구축)			
(2. 관광지개발)			
(3. 광역권관광자원개발)			
(4. 국민여가캠핑장조성)			
(5. 문화관광자원개발)			
(6. 생태녹색관광자원개발)			
(7. 생태녹색탐방로안내체계구축)			
(8. 전통한옥체험숙박시설운영지원)			
5. 체육진흥시설지원	123,636,000	30%	
(1. 생활체육공원조성지원)			
(2. 노인건강체육시설지원)			
(3. 지방체육시설지원)			
(4. 운동장생활체육시설지원)			
(5. 레저스포츠회소시설지원)			
경제발전계정	1. 지역문화컨설팅 지원	302,000	
	2. 관광진흥기반확충	147,811,000	
	3. 관광레저도시육성	25,000,000	

출처: 기획재정부(2017), 지역발전특별회계 예산안 편성 지침; 문화체육관광부(2017), 2018년도 예산 각목명세서 II.

2018년 기준 ‘지역문화행사지원’사업 예산은 약 175억원(지역특화문화행사지원 46억원, 비엔날레 지원이 약56억원, 종교문화행사 지원이 약 15억원, 문화콘텐츠행사 지원이 약 58억원)이며, ‘지역문화예술특성화지원’사업의 예산은 167억원으로 나타나고 있다.⁵⁾

다. 문화체육관광부 산하기관

1) 한국문화예술위원회

한국문화예술위원회는 훌륭한 예술이 우리 모두의 삶을 변화시키는 힘을 가지고 있다는 믿음으로 문화예술진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 모든 이가 창조의 기쁨을 공유하고 가치 있는 삶을 누리게 함을 목적⁶⁾으로 2005년 8월 설립되었다. 한국문화예술위원회의 재원은 문화예술진흥기금, 일반회계, 자체회계, 관광기금, 체육기금, 고용기금 등으로 구성되어있으며 세부내역은 다음의 <표 2-18>와 같다.

<표 2-18> 한국문화예술위원회 수입 현황(2015~2017)

(단위: 백만원)

구 분		2015년 결산	2016년 계획(A)	2017년 계획(B)
수	총 계	423,714	446,923	593,003
	소 계	335,021	396,936	540,207
	○ 자체수입	74,886	239,737	240,609
	- 건물대여료	51	215	1,175
	- 적립금이자수입	4,795	7,900	3,280
	- 기타경상이전수입	37,025	26,645	30,411
	- 재화및용역판매수입	5,997	6,157	6,292
	- 경륜경정수익금전입	12,018	12,620	13,251
	- 토지매각대	15,000	186,200	186,200
○ 정부내부수입	93,621	137,199	137,199	

5) 문화체육관광부(2017). 2018년도 예산 각목명세서 II.

6) 한국문화예술위원회 정관 제2조 목적

구 분		2015년 결산	2016년 계획(A)	2017년 계획(B)	
입	- 일반회계전입금	30,500			
	- 복권기금전입금	63,121	37,199	37,199	
	- 체육기금전입금	-	50,000	50,000	
	- 관광기금전입금	-	50,000	50,000	
	○여유자금회수	166,514	20,000	162,399	
	- 통화금융기관회수금	166,514	20,000	162,399	
	소 계	56,646	39,098	44,710	
	일반 회계	○정부내부수입	56,646	39,098	44,710
	- 예술극장	5,229	5,520	9,493	
	- 예술자료원	2,402	2,643	2,793	
	- 기타국고보조사업	49,015	30,935	32,424	
	소 계	1,183	1,524	1,524	
	자체 회계	○자체수입	1,183	1,524	1,524
	- 예술극장	1,109	1,450	1,450	
	- 예술자료원	74	74	74	
	관광 기금	소 계	15,330	-	-
	○정부내부수입	15,330	-	-	
	- 관광기금사업보조금	15,330	-	-	
	체육 기금	소 계	15,195	8,772	6,102
	○정부내부수입	15,195	8,772	6,102	
	- 체육기금사업보조금	15,195	8,772	6,102	
	고용 기금	소 계	339	593	460
	○정부내부수입	339	593	460	
- 고용기금사업보조금	339	593	460		

한국문화예술위원회의 지출현황을 살펴보면 다음의 <표 2-19>와 같다. 문예진흥기금을 통한 지출이 약 5400억원(91.1%), 일반회계가 450억원(7.5%), 체육기금이 61억원(1.0%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 2-19〉 한국문화예술위원회 지출 현황(2015~2017)

(단위: 백만원)

구 분		2015년 결산	2016년 계획(A)	2017년	
				계획(B)	비율(%)
총 계		423,714	446,923	593,003	100.0
사업비+경상운영비		293,592	282,024	281,022	47.4
사업비		274,974	262,586	257,592	43.4
소 계		335,021	396,936	540,207	91.1
문예 기금	○ 사업비	192,877	219,590	215,996	36.4
	- 예술창작지원	28,666	27,390	24,659	4.2
	- 예술인력육성	7,727	12,593	14,234	2.4
	- 국제예술교류지원	6,448	5,800	6,490	1.1
	- 소외계층문화역량강화	93,442	92,469	107,074	18.1
	- 지역문화예술지원	24,807	24,820	7,389	1.2
	- 공연예술관광자원화	-	25,653	24,557	4.1
	- 문화예술사회적인식제고	31,787	30,865	31,593	5.3
	○ 기금운영비	12,323	12,447	12,230	2.1
	- 인건비	7,056	7,327	7,507	1.3
	- 기타운영비	5,267	5,120	4,723	0.8
	○ 정부내부지출	3,886	2,500	2,500	0.4
	- 복권기금반환금	3,886	2,500	2,500	0.4
	○ 여유자금운용	125,935	162,399	309,481	52.2
- 통화금융기관예치금	125,935	162,399	309,481	52.2	
소 계		56,646	39,098	44,710	7.5
일반 회계	○ 사업비	51,234	33,631	35,034	5.9
	- 문화다양성보호 및 증진사업	2,879	2,850	2,669	0.5
	- 여가친화기업선정·지원	52	90	90	0.0
	- 공연연습공간조성및운영	5,734	5,916	5,600	0.9
	- 공공미술프로젝트	1,579	1,800	1,440	0.2
	- 미술주간행사개최	361	370	370	0.1
	- 인생나눔교실	3,052	3,300	3,300	0.6
	- 인문정신문화온라인서비(스인문360°)	680	973	973	0.2
	- 문화가있는날	2,356	7,230	9,567	1.6
	- 문화동반자사업	-	895	1,145	0.2
	- 평창문화올림픽 지원	-	5,000	7,270	1.2
	- 국립미술관립타당성조사평가제운영	-	30	-	-
	- 장애인문화예술향수지원	2,709	2,430	-	-
	- 국가통계개발사업	-	23	-	-

구 분	2015년 결산	2016년 계획(A)	2017년	
			계획(B)	비율(%)
- 다문화 너나들이 축제버스운영	-	8	-	
- 시흥시 문화예술분야 시민전문인력 양성교육	-	20	-	
- 문화예술인패스	180	-	-	
- 장애인문화예술센터운영	738	-	-	
- ARKO 창의예술아카데미	114	-	-	
- 한불상호교류의해 전통예술사업	49	-	-	
- 한불상호교류의해 서울국제공연예술제 솔로리스트	7	-	-	
- 광복 70주년 기념 전야행사	2,371	-	-	
- 나주시 협력 도시인문학 콘서트	150	-	-	
- 공연티켓 1+1	26,004	-	-	
- 예술극장 사업비	1,358	1,629	1,566	0.3
- 예술자료원 사업비	860	1,067	1,044	0.2
○ 경상운영비	5,413	5,467	9,676	1.6
- 예술극장 경상운영비	3,871	3,891	7,927	1.3
- 예술자료원 경상운영비	1,542	1,576	1,749	0.3
소 계	1,183	1,524	1,524	0.3
○ 경상운영비	882	1,524	1,524	0.3
- 예술극장 경상운영비	831	1,450	1,450	0.2
- 예술자료원 경상운영비	51	74	74	0.0
○ 차년도 이월금	301	-	-	
- 예술극장	278	-	-	
- 예술자료원	23	-	-	
소 계	15,330	-	-	
○ 사업비	15,330	-	-	
- 통합문화체육관광이용권(관광)	10,620	-	-	
- 공연예술행사지원	4,533	-	-	
- 2015밀라노엑스포 계기 전시사업	177	-	-	
소 계	15,195	8,772	6,102	1.0
○ 사업비	15,195	8,772	6,102	1.0
- 작은미술관 조성 및 운영 사업	781	700	630	0.1
- 예술기록관리전문가 양성 및 시스템 구축	486	470	470	0.1
- 창작활성화 지원	-	-	1,500	0.3
- 특성화극장 육성	-	-	1,000	0.2
- 도서관상주작가지원	-	-	1,000	0.2
- 우수문예지발간지원	-	-	500	0.1

구 분	2015년 결산	2016년 계획(A)	2017년	
			계획(B)	비율(%)
- 작가비 지원제도	-	-	452	0.1
- 문화가있는날 홍보마케팅지원	500	500	400	0.1
- 문예기금 지원사업 심의·평가 개선사업	-	-	150	0.0
- 창의예술아카데미	-	550	-	-
- 문화전문인력양성및배치사업	836	600	-	-
- K-sound 아티스트 발굴 프로그램	-	1,500	-	-
- 공연장운영활성화(구.공연예술발표공간지원)	1,100	-	-	-
- 예술분야지원사업총괄운영	144	-	-	-
- 통합문화체육관광광이용권(체육)	4,230	-	-	-
- 해외레지던스참가지원	769	-	-	-
- 기타 재교부 사업	6,349	4,452	-	-
고용 기금				
소 계	339	593	460	0.1
○ 사업비	339	593	460	0.1
- 국가인적자원개발컨소시엄	339	593	460	0.1

출처: 한국문화예술위원회(2018), 2017년 문화예술진흥기금 전체예산현황

□ 한국문화예술위원회의 문예진흥기금을 통한 주요 사업

이중에서도 한국문화예술위원회의 문화예술진흥기금을 통한 예술지원사업의 주요 내용을 살펴보면 다음의 <표 2-20>과 같다.

<표 2-20> 한국문화예술위원회의 문예진흥기금 주요사업(2018년 기준)

	목적 및 내용	특징
예술창작지원 (2018년 : 342억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 문학, 시각예술, 공연예술 등 순수예술 분야 집중 기획지원으로 지속가능한 발전을 위한 예술가(단체)의 창작 여건 조성 및 뛰어난 예술가 육성과 우수작품 생산 • 한국 예술단체 및 예술가의 국제 창작 활동 지원을 통해 민간 예술단체의 국제교류를 활성화하고 해외 주요 예술기관과의 대형 교류사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 1974~계속(단년도 계속사업) • 사업규모 : 예술가(단체)의 창작활동 390여건 및 국제교류활동 250여건 지원 등 • 시행방법 : 직접수행, 민간경상보조(정책) • 대상 : 예술가, 단체
예술인력육성 (2018년: 136억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초예술분야 현장 전문인력 육성재 교육 및 일자리 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 1986년~계속(단년도 계속) • 사업규모 : 차세대예술가 연간 약 133명, 현장 예술인력 연간 약 700여명 지원

	목적 및 내용	특징
		<ul style="list-style-type: none"> • 시행방법 : 정액지원 • 사업시행주체 : 예술위, 국공립예술기관, 예술단체 및 예술인 • 대상 : 차세대 예술가 및 기획자, 국공립 및 민간 공연장 전문인력, 문화예술분야 전공졸업자, 사립미술관 전문인력, 민간 소극장 운영단체 등
지역문화예술 지원(2018년: 74억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 문화예술 활성화와 각종 문화 예술 활동 지원을 통한 중앙과 지역 간 문화격차 해소 및 균형발전 달성 • 지역 예술가(단체)의 기초 창작·발표 활동, 공연장과 공연단체 협력관계에 의한 지역 공연장 활성화, 공연단체 창작 여건 개선 및 창작역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 1998~계속(단년도) • 사업규모 : 전국 지자체별 예술지원사업 7억원 지원 • 시행방법 : 직접수행 및 자치단체경상보조(50~70%), 민간경상보조(정액지원) • 사업시행주체 : 17개 광역 시도, 문화재단, 공연장, 한국지역문화지원협의회 • 대상 : 지역 예술인, 예술단체, 공연장
공연예술활용 관광자원화 (2018년 : 247억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성화된 공연예술제(연극, 음악, 무용, 전통예술)를 지원하여 지역문화예술 육성과 국민 문화향수권을 신장하고, 전통 공연예술 활성화 및 해외 전략적 진출 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 단년도 계속사업 • 사업규모 : 지역대표 공연예술활동 및 전통 공연 예술활동 80~100건 내외 지원 • 사업시행방법 : 민간보조 및 지자체보조 • 사업시행주체 : 예술위, 17개 광역시도, 예술경영지원센터, 명동·정동극장, 전통공연예술진흥재단, 국악방송, 전북문화관광재단, 예술단체 및 예술가 • 사업대상 : 예술단체 및 예술가
문화예술 사회적 인식 제고 (2018년: 298억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 예술정책 실행력 제고, 문화예술기부 활성화, 원로문예인복지지원, 기업과 예술의 만남 활성화, 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 1973~계속사업(단년도) • 사업규모 : 315억원 • 시행방법 : 직접수행 민간경상보조(정액지원) • 시행주체 : 예술위, 예술단체 및 예술인, 한국메세나협회, 문화예술사회공헌네트워크, 문화예술협력네트워크추진단, 예술경영지원센터 • 대상 : 예술인 및 단체, 국민
소외계층 문화 역량강화 (2018년 : 1181억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 취약계층의 문화예술 향유 기회 확대 제공을 통해 국민의 문화 향유권 신장 및 문화 양극화 해소에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기간 : 2004년~단년도 계속 • 사업규모 : 통합문화이용권(256만명), 순화공연 4000회 등 • 시행방법 : 민간경상보조(정액), 지자체 보조(정률) • 시행주체 : 예술위, 17개 시도 지역주관처, 문화예술단체 등 • 대상 : 사회 취약계층, 예술단체 및 예술인

출처: 한국문화예술위원회(2018), 2018년 문화예술진흥기금 수입·지출별 사업설명자료.

이 중 ‘지역문화예술지원사업’은 지역의 문화예술 활성화와 예술 창작 활동 지원을 통한 중앙과 지역 간 문화격차 해소 및 균형발전을 도모하는 사업으로 2016년 예산은 248억원에 달했으나, 2017년부터 동 사업내 일부인 ‘지역문화예술 특성화지원사업’이 지역발전특별회계로 이관됨에 따라 2017년과 2018년 예산은 약 74억원에 그쳤다. ‘공연장 상주단체 육성 지원(71억원)’과 ‘지역문화협의체 지원 및 지역문화예술지원사업 운영 및 평가(2.7억원)’를 주요내용으로 한다.

2) 한국예술인복지재단⁷⁾

한국예술인복지재단은 예술인의 복지에 대한 체계적이고 종합적인 지원을 함으로써 예술인들의 창작활동을 증진하고 예술발전에 기여하기 위해 2012년 11월에 「예술인복지법」 제8조에 근거하여 설립되었다. 예술활동증명, 예술인 창작준비금지원, 예술인 산재보험료 지원, 예술인의 권익 보호를 위한 상담·컨설팅, 예술인 시간제 돌봄 지원, 예술인 파견지원, 예술인 심리상담 지원, 예술인 신문고, 예술인 의료비 지원 등의 사업을 추진하고 있다.

〈표 2-21〉 한국예술인복지재단 수입 및 지출 현황(2017년 결산 기준)

(단위: 원, %)

	항목	결산	비율
수입	보조금	25,101,000,000	99.97
	- 국고보조금	25,021,000,000	99.65
	- 문화예술진흥기금	80,000,000	0.32
	대행수입	8,600,000	0.03
	합계	25,109,600,000	100.00
지출	2016년 예술인창작 안전망 구축사업	25,021,000,000	99.65
	- 예술인복지재단 운영지원(인건비)	1,005,000,000	4.00
	- 예술인복지재단 운영지원(운영비)	853,000,000	3.40
	- 직업역량강화	8,238,000,000	32.81
	- 창작역량강화	12,645,000,000	50.36

7) 한국예술인복지재단 홈페이지(<http://www.kawf.kr>)

	항목	결산	비율
	- 불공정관행개선지원	1,080,000,000	4.30
	- 사회보험가입지원	1,000,000,000	3.98
	- 문화예술인패스	200,000,000	0.80
	2017년 예술인 의료비지원	80,000,000	0.32
	기타	8,600,000	0.03
	합계	25,109,600,000	100.00

3) 예술경영지원센터⁸⁾

예술경영지원센터는 한국 공연예술의 자생력 강화를 위해 예술유통 활성화와 예술기관 경쟁력 강화를 종합적으로 지원하기 위해 2006년 설립된 기관이다. 투명한 예술시장을 만들기 위한 조사·시스템 운영, 예술경영 종사자들을 위한 컨설팅, 아카데미, 정보제공과 더불어 국제교류·해외진출 지원 등 예술의 산업적 기능을 강화하는 다양한 매개 지원 사업을 추진하고 있다.

〈표 2-22〉 예술경영지원센터의 예산 현황(2017년 기준)

(단위: 백만원, %)

	항목	결산	비율
일반회계	미술품 감정기반 구축	2,100	11.5
	한국미술시장정보시스템	430	2.3
	한국미술 해외출판 지원	300	1.6
	작가 미술장터 개설 지원	900	4.9
	예술의 산업화 추진	1,948	10.6
	에든버러프린지 진출지원	350	1.9
	소계	6,028	32.9
문예진흥 기금	예술경영지원센터 지원	4,874	26.6
	공연예술실태조사	216	1.2
	서울아트마켓 개최 및 운영	500	2.7
	서울국제공연예술제	960	5.2
	전통예술 해외아트마켓 및 페스티벌 진출 지원	1,000	5.5

8) 예술경영지원센터(www.gokams.or.kr)

	항목	결산	비율
	공연예술 전략적 해외진출 지원사업	1,000	5.5
	공연예술 해외진출기반마련(커넥션)	200	1.1
	지역대표공연예술제 지원사업 평가	200	1.1
	창작뮤지컬 해외진출 플랫폼운영	400	2.2
	소계	9,350	51.1
관광기금	우수프로그램 권역별 순회사업	1,406	7.7
	소계	1,406	7.7
체육진흥 기금	국제문화교류 전문인력 양성사업	530	2.9
	신미술한류 창출	300	1.6
	아트페어 평가체계 구축 운영	70	0.4
	소계	900	4.9
교부사업 계		17,684	96.6
자체사업 계		624	3.4
합계		18,308	100.0

4) 한국문화예술교육진흥원⁹⁾

한국문화예술교육진흥원은 문화예술교육을 활성화하고, 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화역량 강화를 위한 문화예술교육의 효율적 지원을 위해 2005년 「문화예술교육 지원법」 제10조에 근거하여 설립되었다. 학교문화예술교육 지원사업(학교예술강사지원, 예술꽃씨앗학교지원, 유아문화예술교육지원, 고3수험생대상 문화예술교육지원), 사회문화예술교육 지원사업(복지기관 문화예술교육지원, 노인영상미디어 문화예술교육지원, 교정시설 문화예술교육지원, 치료감호소 문화예술교육지원, 소년원학교 문화예술교육지원, 보호관찰소 문화예술교육지원, 근로자 문화예술교육지원, 방과후 청소년 문화예술교육지원, 학교 밖 청소년 문화예술교육지원, 지역아동센터 문화예술교육지원, 북한이탈주민 문화예술교육지원, 상이군경 문화예술교육지원, 문화예술치유 프로그램 지원, 문화파출소 운영 지원, 농산어촌 이동형 문화예술교육, 꿈다락 토요

9) 한국문화예술교육진흥원 홈페이지(www.arte.or.kr)

문화학교 운영 지원), 전문인력 양성 및 연수, 교육프로그램 개발 및 정책 연구, 국제교류 및 대외홍보 등을 추진하고 있다.

〈표 2-23〉 한국문화예술교육진흥원의 예산 현황(2017년 기준)

(단위: 백만원, %)

구분		2016	2017	비율	
수입	합계	130,447	132,242	100.0	
	일반회계	101,996	102,684	77.6	
	기금	150	150	0.1	
	지체수입	32	30	0.0	
	특별회계	370	160	0.1	
	지방비	-	700	0.5	
	지방교육재정	27,899	28,518	21.6	
지출	일반회계	학교문화예술교육 지원	51,296	53,966	40.8
		- 학교예술강사 지원	46,296	48,966	37.0
		- 예술꽃씨앗학교 지원	4,000	4,000	3.0
		- 유아문화예술교육 지원	1,000	1,000	0.8
		사회문화예술교육 활성화	35,463	34,563	26.1
		- 사회문화예술교육 지원	28,961	27,061	20.5
		- 소외 아동·청소년 오케스트라 지원	4,958	4,958	3.7
		- 문화예술치유 프로그램 지원	1,544	2,544	1.9
		토요문화학교 운영	7,687	6,952	5.3
		문화예술 공적개발원조(ODA)	105	105	0.1
		한국문화예술교육진흥원 지원	6,439	6,498	4.9
		평창문화올림픽 지원	800	500	0.4
		기타사업	206	100	0.1
	소계	101,996	102,684	77.6	
	기금·기부금 및 기타	문화예술교육사 자격제도 운영 (체육투표권 적립금)	150	150	0.1
지체수입(자격증발급수수료)		32	39	0.0	
특별회계(기업사회공헌)		370	160	0.1	
평창문화올림픽 지원(강원도)		-	700	0.5	
소계		552	1,040	0.8	
지방교육재정	학교예술강사 지원	27,899	28,518	21.6	
	소계	27,899	28,518	21.6	

5) 한국문화예술회관연합회

한국문화예술회관연합회는 문화예술회관의 균형발전 및 상호간의 협력증진과 공연예술 유통, 소외계층을 비롯한 국민의 문화활동지원 등 문화예술 진흥을 도모하기 위해 1996년 설립되었으며, 2012년 8월 「문화예술진흥법」 제38조에 의해 법정법인으로 전환되었다.

〈표 2-24〉 한국문화예술회관연합회 예산 현황(2016년 기준)

(단위: 백만원, %)

구 분		2016년 예산	비율
합 계		25,778	100.0
일반회계	○ 한국문화예술회관연합회 지원	1,217	4.7
	○ 문예회관 문화예술 교육프로그램	1,000	3.9
	○ 꿈다락 토요문화학교 예술감상교육 운영	3,000	11.6
	○ 문화가 있는 날	2,910	11.3
	소 계	8,127	31.5
문예진흥 기금	○ 문예회관 함께하는 방방곡곡 문화공감	15,000	58.2
	○ 지방문예회관 공연유통 활성화 지원	460	1.8
	소 계	15,460	60.0
제주도 보조금	○ 제주해비치아트페스티벌 제주특별자치도 보조금	100	0.4
	소 계	100	0.4
사회복지 공동모금	○ 해피존 티켓나눔(현대자동차 지정기부금)	100	0.4
	소 계	100	0.4
기부금	○ 제주해비치아트페스티벌 현대자동차 지정기부금	280	1.1
	○ KB스타비 문화·예술교실 국민은행 지정기부금	300	1.2
	○ 신한은행 지정기부금	100	0.4
	소 계	680	2.6
자체	○ 회 비	801	3.1
	○ 임대사업	275	1.1
	○ 잉 여 금	220	0.9
	○ 기 타	15	0.1
	소 계	1,311	5.1

6) 지역문화진흥원

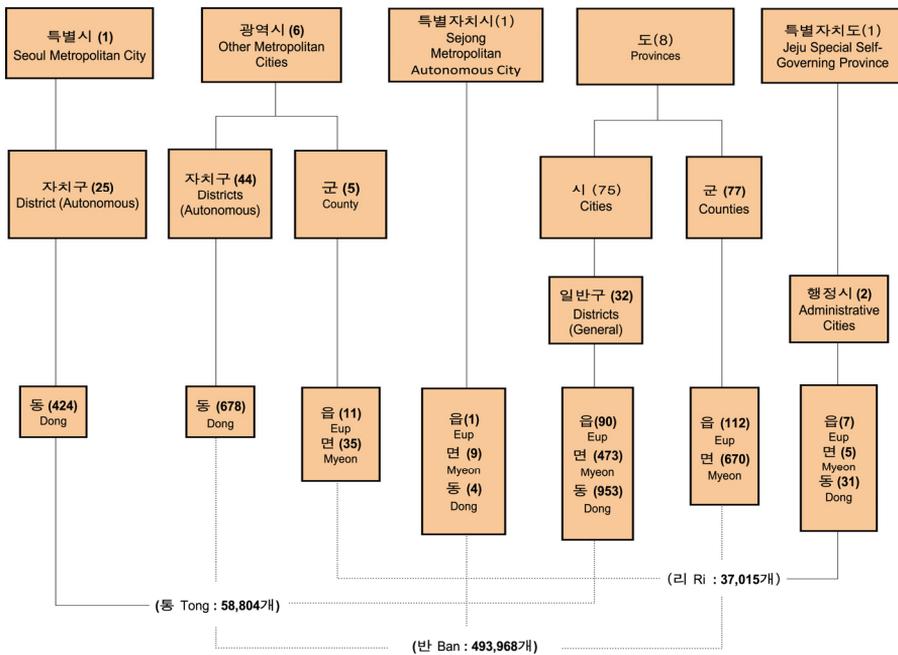
2016년 국민의 주체적 문화 활동을 위한 생활 속 문화 참여 기반 조성을 위해 설립된 ‘생활문화진흥원’이 2017년 12월 ‘지역문화진흥원’으로 변경되

었다. 2018년 4월 현재 지역문화진흥원은 생활문화센터 운영 활성화 지원 사업, 생활문화동호회 활성화 지원사업, 생활문화공동체만들기, 지역문화 인력 지원사업, 문화이모작, 문화가 있는 날 사업 등을 담당하고 있다.

3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황

가. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 주요 법·제도

2017년 말 기준 우리나라 지방자치단체는 17개 광역자치단체(1특별시, 6광역시, 8도, 1특별자치도), 226개 기초자치단체(75시, 82군, 69자치구)로 이루어져있다.¹⁰⁾ 각 지자체는 문화정책을 담당하는 부서(문화정책과, 문화예술과 등)를 두고 예술지원정책을 수행하고 있다.



출처: 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보.

[그림 2-9] 우리나라 지방행정 기본체계

10) 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보.

그러나 지자체에서 수행하는 예술정책과 관련한 실질적인 수행은 지자체 출연 기관, 특히 지역문화재단을 중심으로 진행되고 있는데 2017년 기준 지방자치단체의 지역 문화재단 및 문화 관련 출연기관·시설 현황을 살펴보면 다음의 <표 2-25>와 같다.

<표 2-25> 지자체 및 지역 문화재단 현황(2017년 2월 기준)

광역 지자체	광역 문화재단 (예술위원회)	기초 지자체	기초 문화재단	출연문화시설
서울특별시	서울문화재단	25 자치구	15개 : 종로문화재단, 중구 문화재단, 성동문화재단, 광진문화재단, 성북문화재단, 강북문화재단, 도봉문화재단, 은평문화재단, 마포문화재단, 구로문화재단, 금천문화재단, 영등포문화재단, 서초문화재단, 강남문화재단, 동대문문화재단	세종문화회관, 서울시립교향악단
부산광역시	부산문화재단	16(1군, 15자치구)	금정문화재단,	부산문화회관
대구광역시	대구문화재단	8(1군, 7자치구)	6개 : 달성문화재단, 달서문화재단, 도심재생문화재단(중구), 수성문화재단, 대구동구문화재단, 행복북구문화재단	대구오페라하우스
인천광역시	인천문화재단	10(2군, 8자치구)	부평구문화재단	
광주광역시	광주문화재단	5자치구		
대전광역시	대전문화재단	5자치구		대전고암미술문화재단, 대전효문화진흥원
울산광역시	울산문화재단	5(1군, 4자치구)	고래문화재단	
세종특별시	세종시문화재단	-		
경기도	경기문화재단	31(28시, 3군)	15개 : 고양문화재단, 김포문화재단, 광명문화재단, 군포문화재단, 부천문화재단, 성남문화재단, 수원문화재단, 인산문화재단, 안양문화재단, 오산문화재단, 용인문화재단, 의정부문화재단, 하남문화재단, 화성시문화재단, 여주세종문화재단	의정부예술의전당, 부천만화영상진흥원

광역 지자체	광역 문화재단 (예술위원회)	기초 지자체	기초 문화재단	출연문화시설
강원도	강원문화재단	18(7시, 11군)	9개 : 춘천시문화재단, 원주 문화재단, 강릉문화재단, 홍천문화재단, 횡성문화재단, 영월문화재단, 평창문화예술재단, 정선아리랑문화재단, 인제군문화재단	강원도립극단, 강원 국제미술전람회 민속예술축전조직위원회
충청북도	충북문화재단	11(3시, 8군)	2개 : 청주시문화산업진흥재단, 충주중원문화재단	
충청남도	충남문화재단	15(8시, 7군)	4개 : 천안문화재단, 아산문화재단, 당진문화재단, 백제문화제추진위원회,	보령머드축제조직위원회, 군문화발전재단
전라북도	전라북도 문화관광재단	14(6시, 8군)	3개 : 전주문화재단, 익산문화재단, 완주문화재단	
전라남도	전남문화관광재단	22(5시, 17군)	4개 : 목포문화재단, 담양군 문화재단, 강진문화관광재단, 영암군문화재단,	순천만국제정원박람회조직위원회, 완도해조류박람회조직위원회
경상북도	-	23(10시, 13군)	5개 : 경주문화재단, 영주문화관광재단, 청송문화관광재단, 청도우리정신문화재단, 포항문화재단	한국국학진흥원
경상남도	경남문화예술진흥원	18(8시, 10군)	6개 : 거제문화예술재단, 김해문화재단, 거창문화재단, 밀양문화재단, 사천문화재단, 창원문화재단	
제주도	제주문화예술재단		-	
합계	16	226	72	

출처 : 지방재정 365 홈페이지 지방자치단체현황

주1) 문화재단 현황: 지방재정 365 홈페이지 지방출자·출연기관 현황(2017년 2월 기준)

□ 관련 법제도

지역에서 예술지원정책은 자치법규인 조례와 규칙에 근거하여 시행되는데, 법령에 의해 조례로 규정하기로 정한 사항이나, 지역 문화기관·단체의 설립이나 지원, 문화예술진흥기금 조성, 축제 진흥, 지역문화진흥이나 문화도시 조성 등과 관련된 내용이 규정된다.

[예술지원 관련 조례 예시]

서울특별시 문화도시 기본조례
 경기도 문화예술진흥 조례
 서울특별시 성동구립 문화예술단체 설치 및 운영 조례
 제주도문화예술진흥기금조성운용조례
 제주도문화예술진흥위원회조례
 화성시 해양 문화·관광 축제 진흥 및 지원에 관한 조례
 부산광역시 영도구 장애인 문화예술 활동 지원 조례
 서울특별시 강북구 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례
 서울특별시 문화의 거리 조성 및 지원에 관한 조례
 서울특별시 동대문문화재단 설립 및 운영에 관한 조례
 서울특별시 종로구 전통문화예술 진흥 조례

□ 문화예술부문 지방재정 운영 현황

2017년 기준 광역 지자체별 문화및관광 분야 세출예산은 9조 8천억원 (5.08%)을 차지하고 있다.

〈표 2-26〉 지방자치단체의 기능별 세출예산 현황(2010~2017)

4개 : (단위: 억원) (Unit : 100 million won)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590	1,845,825	1,931,532
일반공공행정	119,620	125,034	128,920	129,895	138,381	142,136	154,040	118,834
공공질서및안전	21,758	23,366	27,653	28,862	26,831	30,438	34,484	34,356
교육	81,385	90,143	98,201	100,180	96,849	101,299	106,714	116,795
문화및관광	77,949	69,872	74,441	78,408	79,981	86,489	90,403	98,145
환경보호	149,026	150,305	154,187	157,925	162,636	170,868	181,578	191,119
사회복지	265,342	284,632	309,157	349,921	400,832	440,629	466,075	494,509
보건	22,250	20,082	20,825	23,323	24,139	26,935	29,122	31,505
농림해양수산	97,237	97,944	104,329	108,898	111,931	114,575	117,648	122,738
산업·중소기업	30,172	30,437	32,514	32,213	30,120	32,439	35,056	39,831
수송및교통	164,648	151,118	156,791	154,683	151,833	156,332	164,560	172,689
국토및지역개발	128,440	116,385	125,744	122,118	114,703	114,570	123,919	131,627

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
과학기술	4,375	3,293	5,149	6,254	6,316	5,426	4,798	4,801
예비비	21,964	23,125	30,566	31,038	30,468	34,180	44,674	49,054
기타	214,400	224,657	242,472	245,168	-	-	-	-
인력운영비	-	-	-	-	218,098	230,273	243,475	258,539
기본경비등	-	-	-	-	42,675	46,000	49,277	66,990

출처: 행정안전부(2017), 2017 행정자치통계연보.

주1) 예산규모는 일반회계+특별회계, 순계 기준임.

주2) 2007~2012년의 기타 항목은 행정운영경비(인력운영비+기본경비)이며, 2013년 부터는 인력운영비와 기본경비등을 구분하여 작성

지방자치단체 기능별 세출예산 분류 중 ‘문화및관광 분야’는 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광 일반부문으로 구분되며, 이중 ‘문화예술’ 부문에 해당하는 업무는 다음과 같다.

- 문화·예술·출판·방송·영상·광고·종교 관련 행정관리·감독 및 규제
- 공공도서관
- 문화예술사업 및 지원
- 예술·국악단 등 육성
- 관련 사업소(문예회관, 박물관, 미술관, 음악당) 운영경비
- 종교관련 예산, 민속예술, 향토축제 등

출처: 행정안전부(2017), 2018년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준.

통합재정 기준으로 살펴보면 문화 및 관광 부문 예산은 11조 8천억원(4.6%)이며, 이중 문화예술 예산은 약 3조 6천억원(1.4%)을 차지하고 있다.

〈표 2-27〉 2017년 기준 지자체의 문화 및 관광 분야 예산 규모

(단위: 10억원, %)

구분	060 문화및관광 부문							전체 세출 예산 (C)	
	061 문화예술		062 관광	063 체육	064 문화재	065 문 화및관 광일반	문화및관광 부문 합계		
	예산 (A)	비중 (A/C)					예산(B)		비중 (B/C)
전국	3,574	1.4	2,299	4,069	1,250	625	11,817	4.6	259,432
서울	401	0.9	83	305	129	118	1,036	2.4	42,320

구분	060 문화및관광 부문								전체 세출 예산 (C)
	061 문화예술		062 관광	063 체육	064 문화재	065 문 화및관 광일반	문화및관광 부문 합계		
	예산 (A)	비중 (A/C)					예산(B)	비중 (B/C)	
부산	249	1.7	47	172	38	2	507	3.4	14,822
대구	151	1.4	30	134	13	4	332	3.2	10,515
인천	144	1.1	39	323	33	7	545	4.3	12,560
광주	117	2.0	13	85	10	4	229	3.9	5,902
대전	97	1.7	15	95	8	1	217	3.8	5,661
울산	96	1.7	54	118	38	0	305	5.5	5,500
세종	20	1.6	2	13	5	0	40	3.2	1,242
경기	743	1.5	178	621	118	218	1,878	3.7	50,550
강원	213	1.7	253	577	65	10	1,118	9.0	12,386
충북	132	1.3	120	215	54	5	524	5.2	10,031
충남	288	2.1	142	204	108	17	759	5.5	13,712
전북	218	1.6	173	208	117	25	741	5.5	13,450
전남	206	1.3	342	210	105	29	892	5.4	16,375
경북	239	1.1	550	280	244	156	1,469	7.0	20,960
경남	172	0.9	212	447	128	29	989	5.2	18,999
제주	89	2.0	46	61	38	0	234	5.3	4,449

출처: 지방재정 365

주: 통합재정개요(예산)에 대한 맞춤형 검색 결과임

2017년도 통합재정지출 기준, 문화예산의 경우 중앙정부와 지방정부의 재정비중은 41:59로 중앙보다 지방의 재정규모가 더 큰 것으로 나타난다. 문화재정의 정부간 자원분담 내역은 국비 16.9%, 시도비 32.9%, 시군구비 50.2%로 중앙과 지방의 분담구조가 17:83으로 나타나고 있다.¹¹⁾

11) 정보람(2018). 문화분야 재정운용방식의 특성과 과제. 문화예술지식시스템 문화돋보기 제61호, 한국문화관광연구원.

〈표 2-28〉 지방자치단체 이전재원 현황

(단위: 조원)

구분	2016	2017
중앙정부 총지출	386.4	400.5
지방 이전재원	123.3	134.0
교부세	36.1	40.7
지방교육재정교부금	41.2	42.9
유아교육지원특별회계 교부금		3.9
국고보조금	46.0	46.4

자료: 정보람(2018). 문화분야 재정운용방식의 특성과 과제. 문화예술지식시스템 문화돋보기 제61호, 한국문화관광연구원

주: 당초 본예산 기준

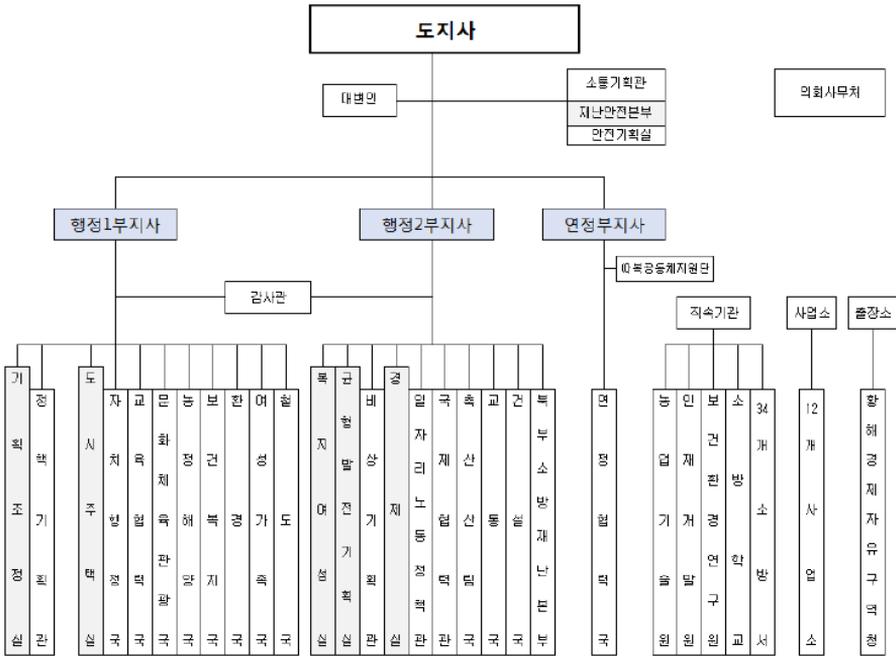
나. 광역자치단체와 광역단위 문화재단의 역할과 재정현황 : 경기도를 중심으로

보다 구체적인 예술지원정책의 지역분권 현황을 파악하기 위해 이하에서는 광역자치단체 중에서 문화재단이 가장 먼저 설립되어 꾸준하고 안정적으로 문화예술지원정책이 추진되어 온 경기도와 경기문화재단(1997년 7월 설립)을 사례로 예술지원정책의 추진 현황을 살펴보고자 한다.

1) 경기도

□ 조직 및 역할

경기도는 2018년 1월 기준 31개 시·군(28시, 3군), 561개 읍·면·동으로 구성되어 있으며, 1,326만명(513만 세대)가 거주하고 있는 광역자치단체이다. 경기도청은 3부지사 5실 2본부 15국의 조직구조를 가지고 있으며 12,078명으로 구성되어 있다. 이중 문화체육관광국은 문화정책과, 종무과, 체육과, 문화유산과, 콘텐츠산업과, 관광과, 한류월드사업단으로 구성되며, 문화정책과에서 예술지원업무를 담당하고 있다. 2018년 기준 문화정책과의 인력은 26명으로 구성되어 있다.



출처: 경기도(2017). 2016 회계년도 성과보고서

[그림 2-10] 경기도청 조직도(2016년 기준)

□ 주요사업 및 예산

경기도 문화체육관광국 문화정책과에서 담당하는 주요 업무는 다음과 같다.¹²⁾

1. 국 소관 행정의 종합기획·조정에 관한 사항
2. 문화정책계획 수립 및 시행에 관한 사항
3. 예술진흥사업에 관한 사항
4. 문화예술교육에 관한 사항
5. 문화원에 관한 사항
6. 박물관·미술관 등록 및 지도·감독에 관한 사항
7. 박물관·미술관 건립 및 지원에 관한 사항
8. 문화시설 관련 정책개발에 관한 사항
9. 박물관·미술관 지원 사업에 관한 사항

12) 경기도청 홈페이지(<http://www.gg.go.kr>)

10. 창작센터 조성·운영에 관한 사항
11. 경기문화재단(소속기관 중 경기문화재단연구원, 남한산성문화관광사업단 제외), 경기도문화의전당 지도·감독에 관한 사항
12. 건축물 미술작품 심의 등에 관한 사항
13. 문화바우처 지원 사업에 관한 사항
14. 지역문화 활성화 및 지원에 관한 사항
15. 문화예술 홍보기획 및 운영에 관한 사항
16. 그 밖에 국내 다른 과에 속하지 아니하는 사항

2018년 기준으로 경기도 문화정책과의 총 예산은 1285억원이며, 도비가 1054억원(82%), 기금이 142억원(11%), 지특회계(균특회계)가 70억원(5.4%), 국고가 19억원(1.5%)을 차지하고 있다. 유형별로 살펴보면 지역문화 활성화가 44.6%, 문화예술 향유기회 확대가 43.8%, 문화기반시설 확충이 8.9%, 문화예술교육 활성화가 1.8%를 차지하고 있다. 한편 세부사업별로 살펴보면 경기문화재단 운영에 30%, 통합문화이용권사업에 11.2%, 경기도문화의전당 운영에 28.6%가 소요되고 있어, 광역 단위 문화재단 및 문화기반시설의 설립과 운영, 그리고 중앙정부 위탁사업이 큰 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-29〉 경기도 문화정책과 세출예산 사업명세서

(단위: 천원, %)

세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
문화예술진흥		127,839,165	99.5
문화예술교육 활성화		2,335,480	1.8
학교예술강사지원	국비/직접	1,667,480	1.3
지역특성화 문화예술교육 활성화	국비/직접	468,000	0.4
지역문화예술교육지원센터 운영	국비/직접	300,000	0.2
전통문화 예술자원의 보존육성		155,000	0.1
경기도 민속예술제 참가	자체/지원	100,000	0.1
한국민속예술축제	기금/지원	55,000	0.0
문화예술 향유기회 확대		56,243,485	43.8
경기도 문화의전당 운영	자체/직접	36,804,000	28.6

세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
경기도 문화의전당 부지교환 관련 감정평가	자체/직접	13,000	0.0
도단위 예술단체 문예진흥	자체/직접	2,200,000	1.7
찾아가는 문화활동	자체/지원	600,000	0.5
아트경기	자체/직접	530,000	0.4
청사 미술작품 설치	자체/직접	50,000	0.0
공무원 합창단 운영	자체/직접	45,000	0.0
건축물 미술작품 관리	자체/직접	38,250	0.0
아마추어연극제 개최	자체/지원	100,000	0.1
거리로 나온 예술	자체/지원	200,000	0.2
통합문화체육관광이용권	기금/지원	14,441,950	11.2
통합문화체육관광이용권 운영지원	자체/직접	116,642	0.1
아름다운 이야기할머니 사업	자체/직접	297,643	0.2
수어교육 지원	자체/직접	220,000	0.2
수어통역도우미 지원	자체/직접	288,000	0.2
아시아 아트페어	자체/직접	300,000	0.2
지역문화 활성화		57,350,000	44.6
경기문화재단 운영	자체/직접	39,077,000	30.4
경기만 에코뮤지엄 조성	자체/직접	1,580,000	1.2
경기도 국어문화진흥사업	자체/직접	100,000	0.1
송년제야행사	자체/직접	200,000	0.2
문화영향평가 시범운영	자체/직접	200,000	0.2
경기상상캠퍼스 운영	자체/직접	3,400,000	2.6
박물관/미술관 역량강화	자체/직접	100,000	0.1
토요문화학교 지역연계 프로그램 운영	국비/직접	1,500,000	1.2
산업단지·폐산업시설 문화재생사업(경상보조)	지특/직접	400,000	0.3
산업단지·폐산업시설 문화재생사업(자본보조)	지특/직접	3,400,000	2.6
문화특화지역 조성 사업	지특/지원	1,063,000	0.8
지역문화예술특성화지원	지특/지원	3,050,000	2.4
공연장 상주단체 육성 지원	기금/직접	1,380,000	1.1
지역문화예술 플랫폼 육성	자체/지원	750,000	0.6
장애인 문화예술 진흥사업	자체/지원	100,000	0.1
경기도박물관 정문 환경정비 공사	자체/직접	600,000	0.5
장애인 문화예술교육 지원사업	자체/직접	600,000	0.5

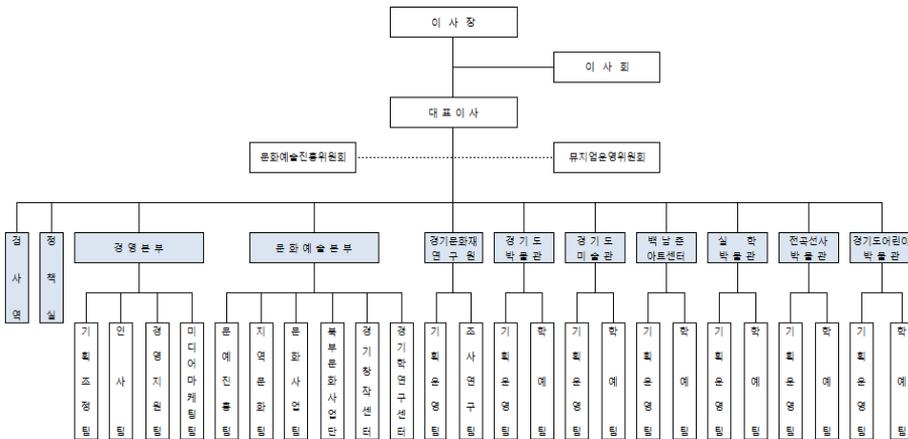
세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
경기유라시아프로젝트	자체/직접	150,000	0.1
문화기반시설 확충		11,497,000	8.9
문예회관 건립지원	지특/지원	544,000	0.4
생활문화센터 조성	지특/지원	953,000	0.7
경기도문화의전당 시설개선	지특/지원	6,000,000	4.7
부천시 문화예술회관 건립지원	자체/지원	2,000,000	1.6
공립미술관 건립 지원	지특/지원	600,000	0.5
지방문화원 조성	지특/지원	400,000	0.3
평택 평화예술의전당 건립 지원	자체/지원	1,000,000	0.8
문화예술 활동지원		258,200	0.2
문화예술 활동지원	자체/직접	89,200	0.1
문화관광 기획홍보	자체/직접	169,000	0.1
문화유적 보존정비		500,000	0.4
역사·문화자원 재조명		500,000	0.4
경기 역사인물 조명	자체/직접	300,000	0.2
경기민속 뿌리찾기	자체/직접	200,000	0.2
행정운영경비		158,772	0.1
문화정책과 합계	합계	128,497,937	100.0
	국고	1,917,740	1.5
	지특회계	6,985,000	5.4
	기금	14,219,000	11.1
	도비	105,376,197	82.0

출처: 경기도청 홈페이지(www.gg.go.kr) 2018년도 세입세출예산서

2) 경기문화재단

□ 조직 및 역할

경기문화재단은 1997년 11월에 국내 최초로 설립된 지역문화재단으로 2017년 기준 1검사역, 1정책실, 2본부, 7소속기관, 342명(정규직 178명, 기간제 146명)으로 구성되어 있다.



- ※ 위탁사업으로 경영본부 미디어마케팅팀에서 경기도사이버도서관 운영
 - ※ 국·도비사업으로 문화예술본부에서 문화예술교육지원센터, 문화나눔센터, 경기청년문화창작소 운영
 - ※ 위탁사업으로 경기문화재단연구원에서 북한산성문화사업팀, 경기도문화재돌봄사업단 운영
- 자료 : 2017년 경기문화재단 종합경영계획

[그림 2-11] 경기문화재단 조직도 (2017년 기준)

□ 주요사업 및 예산

경기문화재단의 주요사업과 예산은 다음과 같다.

경영 본부	기획조정팀	재단 상주단체 지원	고유목적사업
문화 예술 본부	문예진흥팀	공모지원사업 일체, 문화예술교육지원사업(꿈다락, 지역특성화)	대행사업
		메세나 프로젝트, 경기아트플랫폼, 소외계층 문화나눔 등	고유목적사업
	지역문화팀	생활문화 플랫폼, 생활문화예술단 순회파견, 현대생활문화 진단 시리즈, G오픈 스튜디오, 창생공간 조성 및 기반구축 등	고유목적사업
		청년문화활성화, 청년실험실, 다사리문화학교, 미술창고, 생활문화 활성화, 포레포레, 생생공화국, 교류 및 네트워크, 플랫폼 운영, 벌터마을 등	대행사업
	북부문화사업단	예술단체 공모지원, 북부문화예술활성화 기획발굴, 시군협력사업, 청소년문화예술 활동지원, 경기북부 네트워크 구축, 작은미술관, 청년문화기획자 양성과정, 청년문화 창업지원, 전통문화 활성화 발굴지원, 전통문화 창작활동 지원 등	고유목적사업
		인생나눔 교실 등	대행사업
경기창작센터	레지던시 프로그램, 전시 및 오픈스튜디오, 상상풍당예술나눔 등	고유목적사업	
	경기만 에코뮤지엄 조성	대행사업	
소속 기관	뮤지엄	경기도박물관, 경기도미술관, 백남준아트센터, 실학박물관, 전곡선사박물관, 경기도어린이박물관	고유목적사업

자료 : 2017년 경기문화재단 종합경영계획

[그림 2-12] 경기문화재단 주요 지원사업 (2017년 기준)

2017년 기준 예산 현황(추경예산 기준)을 살펴보면 다음의 <표 2-30>와 같다. 총수입 중 자치단체 출연금이 73.9%를 차지하고 있어 자치단체에 대한 의존도가 매우 높게 나타나며, 연간 총 예산규모는 약 522억원으로 문예진흥사업(창작지원, 문화예술교육지원, 소외계층 문화나눔)의 비율이 높게 나타나고 있다.

<표 2-30> 경기문화재단의 2017년도 1회 추경 수입예산

(단위: 천원, %)

구 분	예 산 액	비중(%)
총 계	52,192,853	100.0
사업수입	46,377,000	88.9
기본재산운용수입	3,000,000	5.7
연구원사업수입	2,500,000	4.8
자치단체 출연금	38,577,000	73.9
편의시설 운영수입	365,000	0.7
위탁사업 수수료	170,000	0.3
입장료 수입	1,590,000	3.0
교육수입	175,000	0.3
사업외수입	5,815,853	11.1
운영자금운용수입	120,000	0.2
세계잉여금	3,751,853	7.2
건물임대수입	979,500	1.9
입주업체관리비수입	380,500	0.7
법인세 환급금	560,000	1.1
유료주차장수입	24,000	0.0

<표 2-31> 경기문화재단의 2017년도 1회 추경 지출예산

(단위: 천원, %)

본부/기관	과 목	예산액	비중(%)
	관분류	52,192,853	100.0
정책실	정책실 계	1,962,035	3.8
경영본부	소 계	10,903,418	20.9
문화예술본부	소 계	17,159,200	32.9
	문예진흥팀 사업비	6,075,000	11.6
	지역문화팀 사업비	1,550,000	3.0

본부/기관	과 목	예산액	비중(%)
	관분류	52,192,853	100.0
	문화사업팀 사업비	5,500,000	10.5
	북부문화사업단 사업비	1,250,000	2.4
	경기창작센터	2,272,200	4.4
	경기학연구센터	512,000	1.0
경기문화재단연구원	소 계	3,257,300	6.2
경기도박물관	소 계	3,925,200	7.5
경기도미술관	소 계	2,976,000	5.7
백남준아트센터	소 계	2,991,600	5.7
실학박물관	소 계	2,559,950	4.9
전국선사박물관	소 계	2,990,200	5.7
경기도어린이박물관	소 계	3,417,950	6.5
예비비		50,000	0.1

다. 기초자치단체와 기초단위 문화재단의 역할과 재정현황 : 경기도 부천시를 중심으로

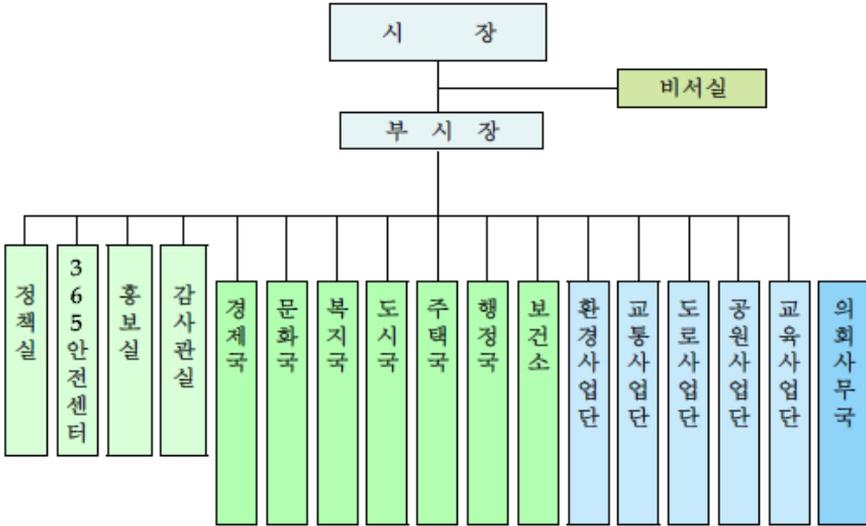
기초 단위 예술지원정책의 역할과 기능은 광역의 그것과는 다를 필요가 있다는 점에서 이하에서는 기초단체 중에서 문화재단이 가장 먼저 설립되어 꾸준하고 안정적으로 문화예술지원정책이 추진되어 온 부천시와 부천문화재단을 사례로 예술지원정책의 추진 현황을 살펴보고자 한다.

1) 부천시

□ 조직 및 역할

부천시는 경기도 서부에 있는 기초자치단체로 인구 872,900명(336,252세대) 및 36개동으로 구성되어 있다. 2018년 4월 기준 부천시는 본청(6국 32과), 의회, 보좌기관(4), 직속기관(1), 사업소(5) 로 이루어져 있으며 2,295명이 소속되어 있다. 이 중 문화국은 문화예술과, 관광콘텐츠회과, 만화애니과, 체육진흥과로 구성되어 있으며, 문화예술과에서 예술

지원 업무를 수행하고 있다(인력 20명).



[그림 2-13] 부천시 조직도(2018년 4월 기준)



[그림 2-14] 부천시 문화국 조직도(2018년 4월 기준)

□ 주요사업 및 예산

부천시 문화예술과의 주요 업무는 다음과 같다.¹³⁾

1. 부천시립예술단 운영
2. 부천시 문화예술위원회 운영
3. 부천시립예술단 운영위원회 운영
4. 부천시 문화상 수상자 선정·관리
5. 부천문화재단 운영 지원·관리
6. 지역예술진흥 및 그 밖의 예술진흥에 관한 사항
7. 시민어울림한마당 등 축제 지원
8. 국내·국외 지역문화예술 교류
9. 한국예총부천지회 지원
10. 지역예술인 창작활동 지원
11. 문화예술발전기금 관리 및 사업추진
12. 문예전시관 등 4개소 운영 및 관리
13. 문화바우처사업 추진
14. 시사편찬 및 관리
15. 유·무형문화재 보호 및 육성관리
16. 종교단체 활동 및 협력지원
17. 문화시설(문화예술화관, 박물관 등) 확충 및 건립
18. 공연장 관리
19. 문화·예술분야 자치법규 운영
20. 부천문화원진흥
21. 박물관 및 미술관 운영관리
22. 그 밖의 국 내 다른 과에 속하지 아니하는 사항

2017년 기준 부천시 문화예술과의 일반회계 예산은 약 224억원이며, 국고가 8.3억원(3.7%), 지특회계(균특회계)가 9천만원(0.4%), 도비가 2.2억원(1%), 시비가 212억원(94.9%)로 시비가 절대적인 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

유형별로는 지역문화예술진흥이 95억원(42.6%), 시립예술단 운영이 79억원(35.2%), 문화예술 인프라 구축이 22억원(9.7%), 전통문화 보존 전승이 10억원(4.7%), 생활문화 진흥이 5.1억원(2.3%)을 차지하고 있다. 세부사업 중에서는 부천문화재단출연금(운영비)가 27.3%, 박물관 및 조

13) 출처: 부천시청 홈페이지(<http://www.bucheon.go.kr>)

각공원 운영이 7%, 통합문화이용권 사업이 5.1%, 지방문화원사업 활동비가 2.9%, 복합문화시설 운영(송내어울마당)이 3.4%로, 문화재단 운영과 문화기반시설 운영, 중앙정부 위탁사업이 큰 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-32〉 부천시 문화예술과 예산(2017년 기준)

(단위: 천원, %)

세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
문화예술과 일반회계 합계	합계	22,369,188	100.0
	국고	827,611	3.7
	지특회계	90,000	0.4
	도비	216,188	1.0
	시비	21,235,389	94.9
문화사업의 고도화	국/지/도/시	17,911,539	80.1
시민에게 감동을 주는 시립예술단 운영		7,863,539	35.2
지역문화예술 진흥	소계	9,538,240	42.6
	국고	791,611	3.5
	도비	77,384	0.3
	시비	8,669,245	38.8
예술단체 및 문화예술 활동 지원		492,332	2.2
부천문화재단출연금 (운영비)		6,111,193	27.3
국내외 문화예술교류지원		22,000	0.1
찾아가는 문화활동	도/시	67,700	0.3
문화예술단체 및 학교동아리 행사 지원		30,000	0.1
문화예술행사 모니터링 운영		14,000	0.1
우리동네 예술프로젝트 공모지원 사업		108,000	0.5
복사골예술제 개최		360,000	1.6
복사골 청소년예술제		70,000	0.3
시민어울림 한마당		80,000	0.4
찾아가는 작은 무대 열린공연		37,500	0.2
경기도 아마추어 연극제 참가	도/시	6,300	0.0
상상거리 문화의거리 활성화 거리공연		26,100	0.1
부천대학가요제		92,000	0.4
부천 비보이 전국 챔피언대회		25,000	0.1
부천 마루광장 전국 버스킹 대회		62,000	0.3

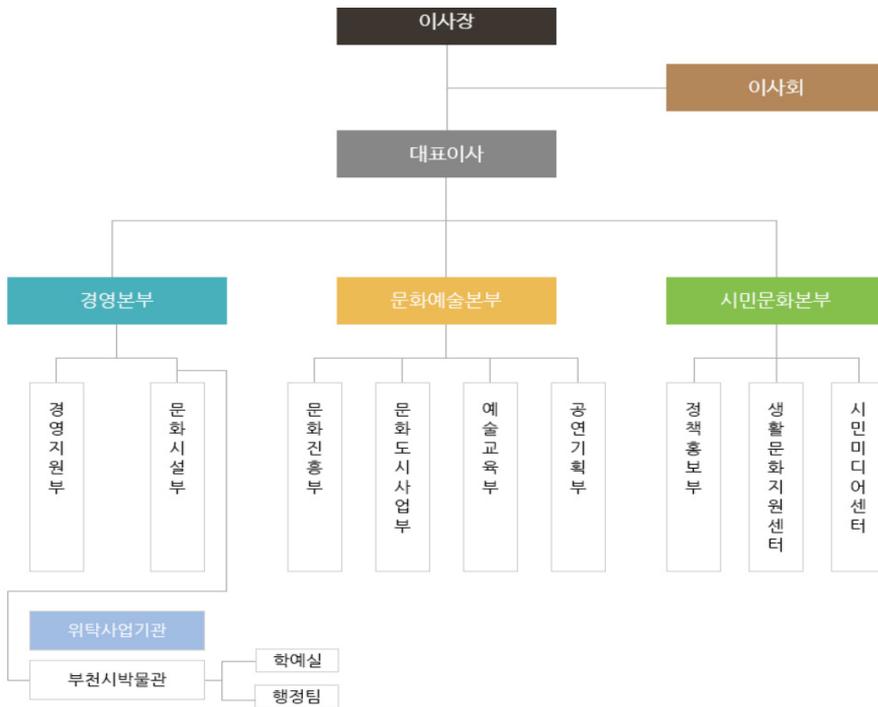
세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
부천 마루광장 비보이 주말 공연		20,400	0.1
부천 세계비보이 대회		360,700	1.6
송연종합예술제(예총부천지회)		10,000	0.0
부천문학 제62집(문인협회)		10,000	0.0
올해의 작가전(미술협회)		10,000	0.0
한일미술교류전(미술협회)		5,000	0.0
경인미술대전(미술협회)		5,000	0.0
부천미술페스티벌(미술협회)		5,000	0.0
영상의 적 전국사진 공모전(사진협회)		33,000	0.1
청소년 해설 음악회(음악협회)		4,000	0.0
부천전국학생음악콩쿨(음악협회)		2,100	0.0
해피콘서트 한여름밤의 추억(음악협회)		3,000	0.0
복사골 전국 청소년 합창 경연대회(음악협회)		25,000	0.1
복사골 전국무용대회(무용협회)		15,500	0.1
청소년 춤축제(무용협회)		8,500	0.0
전국무용제 경기도대회(무용협회)		8,500	0.0
복사골 전국 국악경연대회(국악협회)		18,000	0.1
새봄맞이 국악 한마당(국악협회)		4,000	0.0
청소년 로망틱 뮤지컬(연극협회)		9,200	0.0
부천시보라매 연극제(연극협회)		11,700	0.1
전국연극제 경기도대회(연극협회)		5,400	0.0
경기전통민요 행사지원		8,000	0.0
전국남녀 시조경쟁대회		5,000	0.0
통합문화이용권	계	1,146,065	5.1
	국비	791,611	3.5
	도비	53,168	0.2
	시비	301,286	1.3
거리로 나온 예술	도/시	29,750	0.1
부천시문화다양성프로젝트(민예총부천지부)		30,000	0.1
차량을 이용한 찾아가는 문화마당		30,000	0.1
새해맞이 제아행사		30,000	0.1
관내 우수기업 및 의미있는 기념일 축하공연		30,000	0.1
심곡천 준공기념 축하공연		30,000	0.1
생활문화 진흥	계	509,760	2.3
	지특회계	90,000	0.4

세부사업	구분	예산액(천원)	비중(%)
	시비	419,760	1.9
문화특화지역조성	지특/시비	355,760	1.6
부천 생활문화 페스티벌	지특/시비	125,000	0.6
부천시 청소년예술동아리 운영		29,000	0.1
전통문화 보존과 가치 재창출	계	1,041,792	4.7
	국비	36,000	0.2
	도비	91,627	0.4
	시비	914,165	4.1
전통문화 보존 전승	국/도/시	1,041,792	4.7
지방문화원사업 활동비		638,802	2.9
향토역사관 운영		9,900	0.0
중요무형문화재 전수교육관 조성 및 운영		30,000	0.1
문화재보존 및 활용	국/도/시	46,000	0.2
전통사찰 보존정비	도/시	200,000	0.9
경기도민속예술제 참가 지원	도/시	200,000	0.9
전통문화예술 지원		40,000	0.2
한국민속예술축제(청소년) 참가 지원	국/도/시	35,000	0.2
국가무형문화재 전수교육관 조성 및 운영	국/시	20,000	0.1
도 지정문화재 유지관리	도/시	7,090	0.0
중무행정 활성화		32,320	0.1
종교단체와 소통 협력		32,320	0.1
문화시설 운영		771,629	3.4
복합문화시설 운영(송내어울마당)		771,629	3.4
문화예술 인프라 구축	계	2,164,929	9.7
	도비	47,177	0.2
	시비	2,117,752	9.5
박물관 및 조각공원 운영	도/시	1,564,929	7.0
문화예술 인프라 구축(문화시설 개선)		600,000	2.7
교육환경 조성		164,800	0.7
교육경비 지원(학교교육 지원)	교육경비	164,800	0.7
행정운영경비		282,179	1.3

2) 부천문화재단

□ 조직 및 역할

부천문화재단은 국내 최초 기초자치단체 문화재단으로 부천시문화재단 법인 설치 및 운영조례에 의하여 2001년 9월 27일 설립되었다. 2016년 기준 2본부 8팀 2위탁기관, 90명으로 구성되었다.



출처: 부천문화재단 홈페이지(<http://www.bcf.or.kr>)

[그림 2-15] 부천문화재단 조직도

□ 주요사업 및 예산

2018년 기준 부천문화재단의 주요사업과 예산을 살펴보면 다음과 같다. 2018년 기준 부천문화재단의 예산은 본부가 약 74억원, 부천시박물관

이 약 18억원으로 나타난다. 이 중 지자체 출연금이 약 67%(62억원)를 차지하고 있어 지자체 재정의존도가 높음을 확인할 수 있다.

한편 세출예산을 살펴보면 지역문예회관, 생활문화센터, 미디어센터 등과 같은 지역문화기반시설(공간) 운영과 시민문화향유증진을 위한 프로그램, 문화예술교육 사업에 중점을 두고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2-33〉 부천문화재단 세입예산(2018년 기준)

(단위: 천원, %)

구분		예산(천원)	비중(%)
본부	합계	7,431,171	80.5
	출연금	6,208,763	67.3
	자체수입	922,408	10.0
	순세계잉여금	300,000	3.3
위탁기관	부천시 박물관	1,796,785	19.5

출처: 2018 부천문화재단 예산서

〈표 2-34〉 부천문화재단 세출예산(2018년 기준)

(단위: 천원)

	2017	2018	비중
시민과 함께 만드는 문화정책	198,220	183,048	2.5
문화정책 연구와 소통역량 강화	198,220	183,048	2.5
시민문화활동 진흥	280,716	199,043	2.7
문화다양성 확산	20,000	20,000	0.3
전문예술 지원(차세대 전문활동, 신진작가, 지역예술활동지원)	140,000	143,300	1.9
도서관 전문화	120,716	35,743	0.5
문화예술교육 활성화	434,438	457,137	6.2
시민 문화예술 교육	48,498	68,681	0.9
전문인력 양성	82,940	42,200	0.6
오케스트라 음악교육	260,000	298,756	4.0
지역특화 문화예술교육	43,000	47,500	0.6
문화복지 증진	694,732	835,363	11.2
시민문화향유 증진(기획공연, 어린이극장 특성화, 시민문화자원활동가지원)	505,422	571,173	7.7

	2017	2018	비중
공연콘텐츠 발굴, 지원(어린이축제, 0세콘텐츠개발, 공연예술 단체 창작지원)	189,310	264,190	3.6
생활문화센터 운영	30,000	648,560	8.7
생활문화사업 활성화	30,000	207,440	2.8
생활문화센터 시설 및 공간 운영	-	441,120	5.9
시민미디어센터 운영	-	407,820	5.5
영상미디어콘텐츠 활성화		120,000	1.6
미디어센터 시설 및 공간 운영		287,820	3.9
공공서비스 확대(시설 및 공간 운영)	2,152,300	963,754	13.0
복사골아트홀, 시민회관 공연장, 오정아트홀, 연수원 등	2,152,300	963,754	13.0
경쟁기반 구축	267,987	310,841	4.2
행정운영경비	3,056,309	3,425,605	46.1
합계	7,114,702	7,431,171	100.0

출처: 2018 부천문화재단 예산서

라. 기타

1) (사)한국광역문화재단연합회

사단법인 한국광역문화재단연합회는 2012년 10월 발족한 ‘광역문화재단 네트워크’를 모태로 하며, 2017년 2월 시·도 문화재단의 균형발전과 상호협조 및 공동이익 증진을 도모하고 지역문화 진흥에 기여함을 목적으로 문화체육관광부 산하 사단법인으로 새로이 출범하였다. 동 연합회는 전국 16개 광역시도 문화재단으로 구성되어 있으며 다음과 같은 사업을 수행한다¹⁴⁾.

제4조(사업) 본회는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음의 목적사업을 행한다.

1. 지역문화의 균형발전을 위한 조사, 연구, 지원
2. 지역문화진흥정책의 기본방향에 관한 정책 제안
3. 시·도 문화재단에 대한 정책자료 및 정보 제공
4. 시·도 문화재단 임직원의 역량강화를 위한 교육·연수
5. 국내외 문화단체와의 협력 및 문화사업 등의 교류

14) (사)한국광역문화재단연합회 정관

6. 문화체육관광부 장관이 위탁한 지역문화재단에 관한 사무와 그 밖의 사항에 대한 사무의 처리
7. 제1항 각 호의 사업추진을 위한 기금조성 사업
8. 그 밖에 본 회의 설립목적 달성 및 시·도 문화재단간의 상호협조와 공동이익 증진을 위하여 필요한 사업



자료 : 한국광역문화재단연합회 홈페이지(<http://nafac.or.kr>)

[그림 2-16] 한국광역문화재단연합회 참여기관 현황(2017년 12월 기준)

2) (사)전국지역문화재단연합회

전국지역문화재단연합회는 2012년 4월 출범, 2017년 법인설립허가 및 등기완료로 사단법인으로 법제화되었으며, 지역문화정책 추진체계 및 문화행정 거버넌스 구축, 지역문화기관 및 종사자 역량 강화, 국내외 문화기관 간 네트워크를 목표로 문화로 소생하는 지역공동체를 형성하기 위해 설립되었다. 주요사업은 문화행정 거버넌스(중앙-지역간, 광역-기초재단 간, 문화주체 간), 지역문화재단 자료조사·DB구축, 운영 컨설팅, 지역문화 전문인력 양성 및 문화일자리 창출, 국내외 문화예술 협력망 구축 등이다.¹⁵⁾

15) 전국지역문화재단연합회 홈페이지(<http://koculture.or.kr>.)

제3절

예술지원정책의 지역분권 관련 주요 이슈

그간 국내 예술지원정책 분야에서 제기되어 온 지역분권 관련 주요 이슈를 살펴보면 다음과 같다.

□ **중앙-광역지자체-기초지자체 간 명확한 역할과 기능의 배분 부재**

현재 우리나라 예술지원정책의 경우 중앙정부와 지자체, 그리고 광역지자체와 기초지자체간 기능과 역할 구분에 대한 명확한 규정이 없고, 이에 대한 합의도 이루어져있지 않다. 따라서 중앙정부와 지자체에서 유사한 사업들이 병렬적으로 혹은 중복적으로 시행되는 경우가 많으며, 이는 정책의 혼선과 비효율을 야기하고 있다.

□ **중앙정부사업 : 세부단위사업 중심, 공모 방식의 예술지원정책의 고착화**

예술지원정책 분야의 경우 지자체의 재정적 취약성으로 인해 지자체가 자체적으로 입안하고 집행하는 사업보다는 중앙정부의 보조사업, 또는 지자체 위탁사업의 형태로 진행되는 사업이 많은데, 중앙정부의 경우 소수의 핵심 정책을 중심으로 운영하기보다는 새로운 신규 단위사업을 지속적으로 추가 발굴하는 방식이 관행화되어 있다. 이에 따라 소규모 예산의 단위사업을 중심으로 운영하다보니 필요한 지자체에 재원이 투입되기 보다는 공모를 통해 선정된 소수의 지자체에만 재원이 투입되는 형태가 고착화되었다.

이로 인해 지역 간 경쟁구도가 조성되거나, 지역의 고유한 여건이나 특성에 대한 고려가 이루어지지 못하고 전국적 획일화가 나타나거나, 지역 간 문화격차 및 문화자치역량의 불균형이 심화되는 등의 문제점이 나타나고 있다.

□ 지역의 중앙의존도 심화 및 자율성 약화

중앙정부와 그 산하기관을 통해 수행되는 보조사업이나 위탁사업의 경우 대부분 광역 단위 지역문화재단을 전달체계로 활용하고 있다. 하지만 지역문화재단에서 중앙정부 등의 위탁사업의 비중이 크고, 위탁사업 등의 집행에 있어 중앙정부에서 일괄적인 가이드라인을 제시하고 지역에는 자율적인 권한을 부여하지 않음에 따라 지역문화재단이 중앙정부 사업의 택배사업기관으로 전락했다는 비판도 나타나고 있다.

□ 중앙-지역 간, 지역 간, 지역 내 협력적 문화거버넌스 구조 취약

예술지원정책에 있어 핵심적인 행위자에 해당하는 한국문화예술위원회와 지역문화재단 및 지역문화예술위원회 간의 협력적 구조가 부재하며, 한국광역문화재단연합회나 전국지역문화재단연합회와 같은 지역문화재단 협의체가 있기는 하나 지자체간 협력적 거버넌스 또한 여전히 취약한 실정이다. 또한 지역 내에서도 지역문화재단, 지역문화원, 문화의집, 생활문화센터, 공립문화예술단체/기관들 간의 협력체계가 작동하지 않는 지역이 많아 정책의 시너지가 일어나지 않는 경우가 많다.

□ 문화예술전달체계의 복잡성과 협력적 소통구조의 부재로 문화서비스의 효율성 및 효과성 저하

문화예술지원정책이 중앙정부 차원에서 세부 단위사업별로 집행됨에 따라, 정책의 전달체계 역시 분야별(문화복지, 문화예술교육 등), 장르별(공연예술, 시각/디자인, 전통예술 등)로 상이하고 복잡하게 구성되고, 이에 따라 지원기관 간에 협력과 소통이 이루어지기 쉽지 않은 구조를 띠고 있다. 또한 정보의 유통 또한 해당 전달체계를 중심으로 단편적으로 이루어짐에 따라 정책의 최종 수혜자인 국민 또는 예술인·단체의 입장에서 효율적으로 정보를 얻기가 어려운 구조이다. 이로 인해 문화서비스

의 효율성과 효과성이 저하되고, 일부 개인이나 단체만 반복적으로 지원 받거나, 혹은 지원을 받기에 적합하지 않은 개인이나 단체가 지원을 받는 경우가 발생하기도 하고 있다.

□ 지역문화재단의 문제

최초의 광역 단위 지역문화재단이 설립되지 약 20여년이 지나고 있는 현 시점에서 지역문화재단의 급속한 관료주의화 현상이 문제점으로 지적되고 있다. 초기 지역문화재단이 가지고 있던 혁신성과 현장성이 점차 사라지고, 기계적으로 지원금을 배분하는 권력기관으로 변화하고 있다는 비판이 제기되고 있으며, 일부 지자체장의 인사전횡으로 비전문가가 지역문화재단에 임용되거나, 지자체장의 정치적 사업 대행기관으로 전락하는 사례들도 이러한 변화에 일조한 것으로 나타나고 있다.

한편 지역문화예술진흥기금의 부재와 지자체 출연금의 과도한 의존으로 인해 안정적 재원확보가 어려워 장기적 비전에 근거한 지속적 사업의 추진이 어려우며, 일부 지자체의 경우 의회와의 갈등으로 인해 재단 사업비를 확보하지 못해 중앙정부 사업을 통해 운영비를 충당하는 사례도 나타난 바 있다. 또한 정책/기획 기능의 취약으로 지역의 수요를 파악하고 지역적 특성을 고려한 자체적인 정책의 수립과 추진이 이루어지지 않고 있으며, 지역 내 문화시설의 관리나 지역행사 위주 프로그램의 운영이 다수를 이루고 있다. 단기 계약직 중심의 인력고용체계 또한 노하우의 전수와 사업의 지속성 유지에 취약점으로 제기되고 있다.

□ 균형발전특별회계의 문제

초반에 일반회계 사업으로 시작되었다가 몇 년이 지나 균형발전특별회계(과거 지역발전특별회계) 생활기반계정으로 이관된 사업의 경우 지자체장의 의지와 선호에 따라 흐지부지되거나 없어지는 사례가 다수 발생하고 있다. 또한 균특회계 생활기반계정이 문화기반시설의 건립 비용 지

원을 중심으로 하고, 건립 이후 사후 운영에 대한 지원 또는 관리가 부재함에 따라 건립된 문화시설 운영 부실의 문제가 지속적인 문제점으로 제기되고 있다.

□ 지역문화 전문인력의 양성/배치 체계 취약

지역의 문화역량 제고를 위해서는 지역을 잘 알고, 지역을 위해 일할 지역 문화전문인력의 확보가 필수적이다. 이러한 필요성에 따라 중앙 단위에서는 지역문화 전문인력 양성사업 등이 진행되고 있으며, 지역에서도 자체적으로 다양한 형태의 문화 전문인력 양성 프로그램들이 점차 확대 진행되고 있다. 그러나 이렇게 양성된 인력들이 지역의 주요 문화기관이나 단체 등에 배치되거나 채용되어 활동할 수 있도록 구조화되어 있지 않음에 따라 그 실효성이 의문시되고 있으며, 지역의 문화역량 제고로 연결되지 못하고 있다.

제3장 ●●

영국 예술지원정책의
지역 분권 추진현황과 주요 이슈



제1절

지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정

1. 영국 지역분권정책의 변천과정과 현황

가. 영국 지역분권 정책의 변천 개요

지방분권을 ‘국가의 한 구성요소로서의 일정한 구역을 갖추고 독립된 법인격을 가진 지방자치단체에게 국가가 통치권의 일부로서의 광범위한 자치권을 분산시켜 지역적 정책결정과 집행을 스스로 행하도록 하는 것’ (김민훈, 2011)¹⁶⁾으로 이해한다면, 이러한 지방분권화는 20세기 후반부 이래 동서양을 막론하고 세계적인 추세로 자리 잡았다고 할 수 있다. 특히 서유럽에서는 1980년대 이후 프랑스와 이탈리아가 두드러진 성과를 보여 왔는데, 두 나라는 각각 2003년과 2001년의 개헌을 통해서 지방자치단체의 권한을 강화하는 제도적 장치를 마련하였다.

많은 영역에서 유럽의 정책을 선도해왔다는 평가를 받고 있는 영국은 지방자치와 지방분권에서는 그렇지 못했다고 볼 수 있는데, 이는 1979년 대처 정권의 등장으로 인해 오히려 1990년대 중반까지 지방정부의 재정 통제를 강화하고 시장원리를 확대하는 ‘중앙집권형 시장화’가 추진되었기 때문이다(김민훈, *ibid*; 김순은, 2011¹⁷⁾). 하지만 1997년 신노동당이 정권을 잡은 이후 이러한 지방분권 개혁이 다시금 강력하게 추진되기 시작했으며, 이는 2010년 보수당 정권이 들어선 이후에도 지속적으로 추진되고 있다.

16) 김민훈 (2011). 영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향. 법학연구, 52(2), 375-404.

17) 김순은 (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석. 지방정부연구, 15(2), 73-96.

나. 복지국가 시기와 대처리즘 시기의 지역분권 정책

전후의 영국 정치는 크게 다음의 네 단계로 구분해볼 수 있다(정중은, 2013: 131-132 참조).¹⁸⁾ 먼저 여러 정당이 번갈아 정권을 잡았지만 초기 노동당 정부가 세운 시민주의적 합의를 따르던 복지국가 시기(1945-1979)에는 건강 서비스(NHS)를 포함한 각종 복지 혜택이 구축되고, 기간 산업들의 정부 소유가 이루어졌으며, 적극적인 정부 지출을 통한 실업 방지가 강조되었다. 이 시기에는 전후 재건을 기조로 복지국가 실현을 위해 공적부조와 의료보전 서비스 등을 지역에서 중앙으로 이관하는 일이 이루어졌다. 하지만 주택이나 교육, 사회서비스 등은 지방정부가 담당하였기 때문에, 복지국가형 투트랙전략이 추진되었다고 하겠다.

하지만 대처와 메이저 총리가 이끄는 보수당 정부의 신자유주의 시기(1979-1997)에는 복지국가 합의를 ‘경쟁력 있는 국가’라는 목표로 대체하고 19세기 자유주의의 원리를 사회 각 부문의 구조조정 원리로 복원시켰다. 이로 인해 자기책임, 민영화, 탈규제, 시장 메커니즘, 전략적 파트너십, 투자대비수익, 돈에 대한 가치 등이 정책 키워드로 등장하였다. 이러한 경쟁력있는 국가 정책은 지역정책에서 ‘중앙집권형 시장화’ 전략으로 구현되었는데, 1980년 지방정부, 계획, 토지법 개정에 의한 보조금의 삭감과 1986년 런던광역의회(Greater London Council)와 6개 광역도시 의회의 폐지 등은 가장 상징적인 사건으로 알려져 있다. 중앙정부의 강력한 정책 추진과 다른 목소리를 내온 광역지자체를 폐지하고 재정자주권을 약화시킨 이러한 정책은 공공서비스를 효율화한다는 평가와 함께 공공성의 약화를 초래한다는 평가를 동시에 받았다.

지자체를 공공서비스를 제공하는 조직(providing authority)이 아니라 시장의 서비스를 원활하게 하도록 돕는 조직(enabling authority)으로 규정한 대처 정부의 관점은 1992년 출범한 메이저 정권에서도 인두세

18) 정중은 (2013) 영국 창조산업 정책의 부상, 문화정책논총 27(1): 122-145.

가 카운슬세로 변경되는 등 미비한 변화 있었지만 거의 대부분 그대로 계승되었다.

다. 신노동당 정부의 광역 중심 지역 분권 정책

보수당정권이 스코틀랜드 등에 독립적인 지역의회를 설립하는 것을 연합왕국에 대한 적대적인 정책으로 보면서 지방분권에 소극적이었던 것과는 달리, 18년 만에 정권을 잡은 신노동당 정부(1997-2010)는 지방분권 정책을 핵심적인 정책의제로 설정했다. 영국에서 지방분권 정책이 본격화된 이 시기에는 다음과 같은 랜드마크들이 존재한다(김순은, 2011 참조).

첫째, 신노동당 정부는 1998년 웨일즈와 스코틀랜드 지역에 의회를 창설하여 중앙정부의 웨일즈청과 스코틀랜드청이 담당하였던 권한을 이양하였다. 둘째, 1986년 ‘레드 켄’이란 별명을 가진 켄 리빙스톤 시장이 이끌다가 대처 정부에 의해 해산되었던 런던광역시 의회(Greater London Council)를 2000년 런던광역시(Greater London Authority)로 복원하였다. 셋째, 지역발전을 위한 분권적 거버넌스를 위해 1998년 지역개발청법(Regional Development Act of 1998)을 제정하였으며, 1999년 8개 지역개발청(RDA, Regional Development Agency)을 설립하고 2000년 런던개발청 역할을 담당할 런던광역시를 설립하여 총 9개의 지역개발청을 운영하였다. 소모적인 논쟁을 피하기 위해 기존의 광역 범위를 존중하였다는 평가를 받았다. 넷째, 2000년에는 지방정부의 정치적 리더십 강화를 위해 구조 다양성을 보장하였다.¹⁹⁾ 다섯째, 1997년 파편화되었던 여러 지방정부 협의체들이 참여하는 단일의 지방정부연합회(Local Government Association)가 발족하면서, 중앙정부와 지방정부가 공공서비스 향상을 위한 공동목표를 위해 상호 대등한 관계에서 “파트너십을

19) 기관통합형의 전통적인 지방정부 구조 외에 선출직 시장과 내각제형, 리더와 내각제형, 선출직 시장과 관리자형 중 지역에 적합한 제도를 채택할 수 있는 권한 부여

위한 틀”(A Framework for Partnership)에 서명하였다.²⁰⁾ 마지막으로 2007년 12월에는 중앙정부와 지방정부가 공식으로 지방분권적 정부간 관계를 확약한 중앙-지방 협약(Central-Local Concordant)이 발효되면서, 중앙정부와 지방정부의 권한과 권리, 의무와 책임이 분명하게 정리되었다.²¹⁾

이처럼 신노동당 정권 하에서 지역분권 정책은 굽직한 사건을 겪으며 발전해왔다. 단순히 전달체계를 운영하는 것에 그치는 것이 아니라, 지역경제의 경쟁력 제고를 위하여 중앙과 지방, 지방자치단체간의 협력과 네트워킹을 통한 거버넌스 형성을 통해 광역적인 혁신체계를 조성하려는 노력이 이루어졌다고 하겠다(정준호, 이일영, 2017: 77)²²⁾. 그러나 ‘책임성 제고와 성과관리체제’에 대한 강조 및 ‘광역발전체제 구축’을 추진한 것은 여전히 중앙집권적인 성격을 드러낸다는 평가도 존재한다. 예컨대, 1980년대 대처 정부 하에서 감사위원회가 성과관리를 강력하게 추진하면서 확산시켜온 뒤 1992년 지방정부법에 따라 성과평가가 의무화되었는데, 이러한 경향은 더욱 가속화되었다고 할 수 있다.

2002년 부총리실의 주도로 포괄적 성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment)를 도입한 것²³⁾, 2006년 신설된 공동체지방정부부(Department of Communities and Local Government)가 부총리실의 지방정책을 인수하면서 ‘Best Value Performance’ 제도를 통해

20) 중앙정부와 지방정부간의 파트너십을 위한 틀 하에서 매년 3회 정례회의가 개최되기 시작했으며, 이를 통해 공공 서비스 우선순위제도 (Shared Priorities for Public Services), 포괄적 성과평가제도 (Comprehensive Performance Assessment), 지방 공공서비스 협약제도 (Local Public Service Agreement) 등이 채택되었음. 세부 내용은 LGA(2002) 참조.

21) 자세한 협약 내용에 대해서는 Parliament and Constitution Centre에서 발간한 다음의 자료를 참조할 것(file:///C:/Users/user/Downloads/SN04713.pdf)

22) 정준호, 이일영 (2017). 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략. 동향과 전망, 68-106.

23) 2002년 도입된 포괄적 성과평가 제도는 독립적인 지위를 가진 감사위원회가 담당하였는데, 지방정부의 성과를 평가하여 웹사이트 등에서 순위를 공개하였기 때문에 지자체에 강한 부담을 주었다고 한다(김순은, 2007). 이 제도는 2009년 4월, 포괄적 지역평가제도 (Comprehensive Area Assessment)로 대체되었는데, 이는 기존의 서비스 중심 평가 체계를 지역 중심 체계로 전환한 것으로 평가할 수 있다(LGA, 2011 참조).

성과관리 정책을 더욱 강화시킨 것, 지역의 전략적 파트너십(Local Strategic Partnership) 제도²⁴⁾를 통해 3년 마다 중앙정부와 지방정부들 사이에 체결되는 협약(Local Area Agreement)을 통해 성과관리를 제도화한 것 등을 꼽을 수 있다.

또한 1994년 설치된 중앙부처 지역사무소를 재편하여 잉글랜드 지역에 9개의 지역개발청을 설립하였는바²⁵⁾, 지역개발청의 운영조직인 이사회는 지방정부와 지역에 소재하는 기업의 인사들로 구성되었으며, 이사들은 지역의 상황에 따라 각자 계획을 세우고 자율적으로 추진하는 권한을 부여받았다. 하지만 예산의 지출과 사업 평가 등은 재무성의 가이드라인인 ‘관리 진술 및 재무약정서’(Management Statement & Financial Memorandum)를 따라야하고, 이사들은 기업·혁신·기술부 장관에 의해 임명되었다는 점에서 중앙집권적이라는 평가를 받기도 했다.

라. 보수당-자유당 연립정권 및 보수당 정권의 ‘기초’ 중심 정책

이러한 문제점을 인식한 캐머런 정부는 2010년 5월 출범한 보수당-자유당 연립정부의 수장으로서 지방분권이 가장 시급한 지역정책임을 명시하고(HM Government, 2010), 노동당 정부의 기존 정책에서 중앙집권적인 요소들을 해체할 것을 공약하였다. 이를 바탕으로 공지부는 5개년 지방분권계획을 발표하였는데, 여기에는 지방정부의 성과관리제도인 포괄적 지역평가제도와 지역협약제도의 폐지, 이를 주관했던 감사위원회 해체, 잉글랜드 광역별 경제발전을 이끌었던 지역개발청 폐지 등이 주요 내용으로 담겼다.

24) 이 제도는 공공, 민간, 지역공동체의 파트너십을 통해서만 지역의 전략적 발전이 가능하다는 전제하에, 지역 주체들간의 파트너십 형성과 발전을 지원한 것으로 2005년도까지 대부분의 지역에서 파트너십이 구축되었다(Office of the Deputy Prime Minister, 2005). 2004년 도입된 지역협약제도 (Local Area Agreement)가 핵심적인 장치로, 매 3년마다 지역협약에 근거한 성과 평가(책임성)를 통해 연장 여부를 결정하였다. 규제 완화(자율성)를 허락했지만 철저한 평가가 제도화된 것이다.

25) 지역개발청의 담당 부처는 정부 조직개편에 따라 초기의 환경·교통·지역부에서 무역·산업부(2001), 비즈니스·기업·규제개혁부(2007), 기업·혁신·기술부(2009) 등으로 계속 바뀌었다.

이후 몇 차례의 선거를 거치면서 이어져 내려온 보수당 정권의 지역분권정책은 크게 다음과 같은 랜드마크를 통해서 정리해볼 수 있다.

첫째, 2011년 11월, 기념비적인 법안으로서 지역분권법(localism act)이 통과되었다(연수현, 2018). 광역 단위 중심 정책에서 로컬 단위 중심으로 공간 및 지역 발전 계획의 단위가 바뀌었다는 것(Colomb & Tomamey, 2016)²⁶⁾을 상징적으로 보여주는 사건이다. 지역분권법은 주민들이 지역에 중요한 토지나 건물을 리스트에 올리면 주인은 이를 팔기 전 공동체 조직을 위해 6개월을 기다려 줘야 한다는 스코틀랜드 지역정부법(Scotland Act 1998)으로 인해 스코틀랜드 해안가의 섬들 중 3분의 2가 지역 공동체 소유로 전환된 성공적인 사례를 참조하여 제정되었으며, 중앙정부가 갖는 지역사회에 대한 권한을 지방정부와 공동체에 대폭 이양하는 것, 정부와 주민의 관계를 재정립하여 지역에서 나타나는 문제의식을 지역공동체를 통해 해결하는 것 등을 목표로 삼고 있다. 지역분권법은 아래의 10개 파트와 29개의 챕터로 구성되어 있다.

〈표 3-1〉 영국 지역분권법의 주요 내용

Part1: 지방정부(포괄적 권한 및 거버넌스의 구성 등)
Part2-3: 유럽연합 공공 조달법(public procurement law) 등 유럽연합법 위반가능성에 대비한 재정적 제도
Part4: 업무용 부동산 세율 조정에 관련한 기술적 문제
Part5: 지역공동체 역량강화(공동체 권한강화)
Part6: 도시계획-개발계획 준비단계에서의 주요 이해당사자 참여 및 협력 의무화 및 마을단위 계획 도입 등에 관한 사항
Part7: 주택-사회주택 배분에 관한 우선순위 정립 및 지방정부 소유 주택의 재정조달 등에 관한 사항
Part8: 런던 재개발 관련, 대런던청의 권한 및 런던시장의 권한 등에 관한 사항
Part9: 1961년 토지보상법을 일부 개정하는 토지수용 보상에 관한 사항
Part10: 행정적 세부 규정들에 관한 사항

출처: 연수현(2018)

26) Colomb, C. & Tomaney, J. (2016) Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK, *Planning Practice and Research*, 31(1): 1-22.

둘째, 지역주권법(localism act)에 근거하여 보수당 정부는 2012년 3월 노동당 지역정책의 상징과도 같았던 지역개발청 폐지를 결정하게 된다. 지역개발청이 담당하던 것과 유사한 기능은 새롭게 출범한 민관합동 지역발전기구인 지역기업파트너십(LEP, local enterprise partnership)이 담당하게 되었다. 보다 직접적으로는 재정지출의 삭감을 도모하기 위한 것이었다는 평가가 많다. 실제로 지역개발청이 받던 포괄보조금(single pot)이 LEP 체제에서는 지역성장기금(regional growth fund)으로 전환되었는데, 1/3로 그 규모가 대폭 축소되었을 뿐 아니라 LEP는 이 기금을 얻기 위해 민간 기업이나 단체들과 경쟁해야만 하는 상황이 만들어졌다(정준호, 이일영, 2017: 79-80). 이처럼 LEP는 RDA와 달리 법적 지위가 보장되지 않는 임시기구이자 정부의 자금지원이 보장되지 않으며, 카운티 수준의 지자체들이 민간 기업과 파트너십을 형성하여 중앙정부의 기금에 입찰하는 방식으로 운영되고 있기 때문에 안정적인 프로그램 중심의 사업이 아니라, 집중적인 프로젝트 중심의 사업이 추진되고 있다. LEP에 선정되기 위한 기준으로는 1)실업계의 지원, 2) 기능지역, 3) 지자체의 지원, 4) 부가가치와 전략적 야심이 제시되었고, 투자 유치, 혁신, 금융지원 등은 중앙정부로 넘어갔다는 비판이 제기되었다.

셋째, 지역분권법 제정, 광역단위 지역개발기구인 RDA 폐지와 기초단위 민관합동 지역발전기구인 LEP의 출범과 함께, 지역 관련 정책을 시행할 때는 중앙정부가 지역의 계획을 바탕으로 지역협정을 체결하는 정책이 등장했다. 지방정부가 주요 사업 추진 시 자체적으로 비전과 계획, 실행방안을 명확히 제시하여 중앙정부와 협상(deal-making)을 하도록 하는 제도다.²⁷⁾ 2015년 재집권 이후 보수당 정부는 이 제도를 더욱 강화하였는데, 여기에는 2014년 ‘스코틀랜드 독립’ 국민투표가 영향을 미쳤다. 2014년 11월, 광역 맨체스터가 처음으로 중앙정부와의 도시 협약

27) 이 제도의 세부 내용에 대해서는 다음의 논문을 참조할 것 심재승 (2015), 「중앙-지방의 거버넌스에 의한 지역발전」, 『한국지역정보학회지』 17(2): 115-132.

(City Deal)을 타결하였으며, 2017년 7월 현재까지 잉글랜드와 스코틀랜드를 포괄하여 30개가 넘는 협정이 타결되었다.²⁸⁾²⁹⁾ 한편 2016년에는 지자체 연합기구(combined Authority)³⁰⁾ 및 기타 도시권 지자체와 분권 협상 체결 및 집행에 관한 근거법으로 연합기구의 시장선출, 연합기구의 기능, 책임, 거버넌스 등을 규정한 「도시 및 지역분권법(Cities and Local Government Devolution Act, 2016)」이 제정되었다.

〈표 3-2〉 중앙정부와 지방정부의 분권협정의 추진경과

- 도시권 협상(City Deal, 2012~2014) : 28개의 도시권과 기능훈련, 투자, 고용, 청년(고용 및 교육훈련) 사업의 권한을 이양하는 협상 체결(2012년에 런던을 제외한 8개 중핵도시, 2013~2014년에 20개 도시권과 협상 체결)
- 지역성장 협상(Local Growth Deal, 2014~2017) : 39개 LEP 전체와 연간 20억 파운드의 지역성장기금을 주로 기능훈련을 위한 자본투자에 활용하는 내용의 협상 체결
- 분권협상(Devolution Deal, 2014~2017) : 13개 도시권과 협상에 합의하였으며, 기존 협상과 비교하여 더 많은 권한과 자원을 이양하고 고용 및 기능훈련 등의 지역 자율성을 더욱 확대

출처: 이원섭(2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책 Brief 625.

분권협상의 내용에는 교통, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보장, 경찰 및 소방, 형사, 수자원 및 연안관리, 자금 등 중앙정부가 직접 수행하는 다양한 서비스 및 기능의 집행권한을 지역으로 이양하는 것을 포함하며, 세부 내용은 지역의 제안을 토대로 협상을 통해 구체적인 내용을 합의하여 지역별로 상이하다. 협상결과의 최종 승인권은 지역의회가 갖도록 하여 지역의 자주성을 존중하고 있다.

28) 구체적인 협약체결국가의 명단에 대해서는 영국 의회에서 발행한 BRIEFING PAPER: City Deals(22 November 2017)를 참조하라. (file:///C:/Users/user/Downloads/SN07158.pdf)

29) 중앙정부에서는 재무부와 지방자치부(DCLG)의 지역성장팀(Cities and Local Growth Unit)이 중앙정부를 대표하여 협상진행, 합의도달, 협상집행에서 핵심적인 역할을 담당하며, 지역성장팀은 지방자치부, 산업부, 내각실 소속 공무원 등 부처합동팀으로 구성된다.

30) 지자체 연합기구(Combined Authority)는 두 개 이상의 지자체가 공공서비스 및 기타 공공기능 전달체계 개선을 위해 설립하는 법적 기구로, 중앙정부와 지자체로부터 주요 권한과 자원을 이양받아 강력한 기능을 수행한다. 연합기구는 관할 지자체 의회에서 임명하는 지방의원으로 구성되고, 다수의 연합기구에서 광역시장을 선출하였으나 법적 의무사항은 아니며, LEP의장은 연합기구의 비법정의원으로 참여한다.

분권협상 시행을 위한 재정지원으로 2016~2021년에 28.6억 파운드
의 포괄보조금(Single Pot)을 조성하여 지원했으며, 추가지원을 위해 연
간 2,465억 파운드, 향후 30년간 74억 파운드를 확보하였다. 포괄보조금
재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport
Grant), 투자보조금(Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성
되며, Greater Manchester 등 일부 시범지역에서는 전망치 이상으로
징수된 법인세 증가분 전액을 지역으로 귀속하고, 광역시장을 선출한 연
합기구는 LEP의 승인을 받아 법인세율을 2% 상향할 수 있도록 하여,
이를 통해 조성된 재원을 지역에 활용하도록 하였다.

한편 포괄보조금에 대한 지자체의 책임성 확보 및 성과관리를 위한
핵심장치로서 지자체는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance
Framework)을 지방자치부에 제출하여 승인을 받고, 지원받은 자금이
효과적으로 사용될 수 있도록 사업계획을 평가하고, 집행과정을 모니터
링하며, 독립 패널을 통해 투자금의 효과를 자체적으로 평가하게 된다(이
원섭, 2017).

이상 영국의 지역분권정책의 변천과정과 주요내용을 요약하면 다음의
〈표 3-3〉와 같다.

〈표 3-3〉 영국 정권별 지역분권 기초 및 주요 정책 내용

시기	정책 기초	주요 내용
전후 복지국가 시대	복지국가형 투트랙	- 복지국가 실현을 위해 공적부조와 의료보건 서비스를 지역에서 중앙으로 이관 - 주택, 교육, 사회서비스, 도시 계획은 지방정부 담당
대처리즘 시대	중앙집권형 시장화	- 1986년 런던광역의회와 6대 광역도시의회 폐지(일층제로 전환) - 1980년 지방정부, 계획, 토지법 개정에 의한 보조금 삭감 - 1990년 인두세 도입 등
신노동당 시대	제3의길	- 1998년 스코틀랜드, 웨일즈 지방의회 설치 - 2000년 런던 광역자치단체 GLA(Greater London Authority) 설립 및 지방정부 구조 다양성 도입

시기	정책 기초	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> - 1999년 잉글랜드 지역에 지역개발청 RDA(Regional Development Agencies) 설립 - 재정투자 사업을 PFI(Private Finance Initiative)에서 PPP(Public Private Partnership)으로 전환 - Best Value제도를 1998년 시범사업후 1999년부터 모든 지자체에 확대 - 1997/2005년 중앙정부와 지방정부 파트너십(A Framework for Partnership) 결성 및 2007년 중앙-지방 업무협약 (Central-local Concordant) 체결
보수당 시대	거대사회 (Big Society)	<ul style="list-style-type: none"> - 2011년 지역주권법(Localism Act) 제정 - 2012년 광역단위의 RDA를 기초단위의 LEP로의 전환 - City Deal 제도의 도입 - 2016 도시 및 지역분권법(Cities and Local Government Devolution Act)

2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책

가. 영국 예술지원 정책의 중핵으로서 예술위원회

대영예술위원회(Arts Council of Great Britain) 및 그 후신인 잉글랜드예술위원회(Arts Council England)는 매개자 모델 또는 공적 후원자(public patron) 모델이라고 불리는 영국 예술지원 정책의 중핵으로서 한편으로는 정부의 간섭으로부터, 다른 한편으로는 예술계의 압력으로부터 이중적인 자율성을 견지하면서 국가의 문화와 예술을 진흥하는 대표적인 비정부공공기관 또는 준정부조직으로서의 위상을 누려왔다(Quinn, 1997; 1998; Sinclair, 1995).³¹⁾ 이차대전 직후인 1946년 케인즈의 주도로 설립된 이래 영국의 문화행정을 대표하는 기관이었던 대영예술위원회

31) Quinn, R-B.(1997), Distance or Intimacy? - The Arm's Length Principle, the British Government and the Arts Council of Great Britain, *International Journal of Cultural Policy*, 4(1): 127-160 / Quinn, R-B.(1998) *Public Policy and the Arts: A Comparative Study of Great Britain and Ireland*, Aldershot: Ashgate. / Sinclair, A.(1995), *Arts and Cultures: History of the 50 Years of the Arts Council of Great Britain*, London: Sinclair-Stevenson.

는 1992년 국가유산부(Department of National Heritage)가 영국의 문화전담 부처로 창설되면서 1994년부터 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 예술위원회로 사분되었다.

주목할 것은 영국 정치가 복지국가의 이념을 추구하던 시기는 물론이고 신자유주의로 집약되는 대처리즘 시대에도 영국의 예술지원 정책은 예술위원회를 중심으로 추진되었다는 사실이다. 초기 노동당 정부의 철학을 바탕으로 한 사민주의적 복지국가 시기(1945-1979)에는 신사회운동등과 결합하여 문화의 민주화를 넘어 문화 민주주의를 추진하였고, 대처리즘에 입각한 신자유주의시기(1979-1997)에는 ‘경쟁력 있는 국가’라는 목표 아래 문화 분야의 자생력과 효율성 제고가 주된 관심사로 부각하였다. 1984년 정부와 민간이 매칭 펀드를 만들고 Arts & Business에 의해 운영되는 기업지원인센티브제도(Business Sponsorship Incentive Scheme, BSIS)가 처음으로 도입되는 등 공공 분야 외에도 민간분야의 역할을 확대하기 위한 제도들이 다수 도입되었지만(Fisher & Figueira, 2012)³²⁾, 두 시기 공히 국가 단위의 예술정책은 ‘예술위원회’를 기획과 실행의 주체로 삼아 이루어졌다.

한편 존 메이저 정부 하에서 이루어졌던 영국 예술위원회의 사분화는 국가유산부 설립의 결과로 이해할 수 있다. 국가유산부의 설립은 문화, 예술, 레저, 스포츠 등의 분야를 전담하는 최초의 부처 탄생이라는 점에서 의미가 있는데, 이는 예술을 정부가 과거 무조건적 지원을 해야한다는 입장에서 이제는 하나의 공공정책의 대상으로 접근해야한다는 것으로 변했음을 의미한다(이혜경, 2001). 팔길이 기관들에 대한 가이드라인의 제공과 책임성에 대한 감독 기능이 강화되는 계기가 마련되었는바, 이는

32) Fisher & Figueira (2012) Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, Council of Europe/ERICarts. Available from World Wide Web: <[http:// www.culturalpolicies.net](http://www.culturalpolicies.net)>. 이러한 흐름을 이어받아 현재 영국 보수당 정부는 3-3-3 재원 모델, 즉 공공지원 30%, 민간후원 30%, 자체수익 30%를 의미하는 tripod economy 정책을 대부분의 예술기관들이 받아들일 것을 중용하고 있음

1994년 복권기금이 문화예술 분야에 지원되면서 과거 엘리트주의를 넘어서 보다 넓은 범위와 장르, 계층에게 예술 지원 정책이 확장되는 경향과 잘 부합하는 것으로 평가할 수 있다.

한편 1997년 신노동당 정권의 등장과 함께 국가유산부는 추가적인 문화 및 산업관련 업무를 흡수하면서 문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport: 이하 DCMS)로 확대 개편되었다. 이와 함께 스코틀랜드나 웨일즈 등 연방의 각 자치정부 별로 별도의 문화 부처가 생겨나면서 해당 지역의 예술위원회와 연계하여 각 지역의 문화정책과 예술지원을 독립적으로 수행하는 체계가 확립되었다.

익히 알려진 바처럼, 신노동당 정부(1997-2010) 산하의 DCMS는 새롭게 ‘창조산업’ 개념을 제시하면서, 문화정책의 가장 중요한 가치를 과거의 위대한 유산을 보호하는 것으로부터 개인의 창조성을 진흥하여 창조경제, 창조도시, 창의교육 등을 활성화시키는 것으로 변환하는 문화정책의 ‘창조적 전회’를 실행하였다(정중은, 2013). 따라서 영국의 예술위원회들의 성격도 이와 같은 보다 커다란 문화정책 상의 변화와 맞물려 점진적으로 전환되어 왔다. 스코틀랜드 예술위원회가 스코틀랜드 영화진흥위원회와 합병하여 ‘Creative Scotland’로 새롭게 출범한 것이 아마도 가장 상징적인 사례일 것이다.

2010년 보수당-자민당 연합이 선거에 승리한 이후 발표한 정책이나, 이후 보수당 정부 들이 발표한 정책에서도 개인의 창의성을 중심으로 문화의 본유적, 사회적, 경제적 가치를 강조하는 이러한 정책 기조는 큰 틀에서 유지되고 있다. 예컨대, 2010년 11월 잉글랜드 예술위원회(ACE)가 발표한 비전 계획서인 *Achieving Great Art for Everyone*에 따르면 잉글랜드 예술위원회의 비전은 ‘세계를 선도하는 창조적이고 문화적인 국가, 잉글랜드’이며 이를 위해서 예술 경험의 수호자, 개발자, 투자자로서 ‘모두를 위한 위대한 예술’을 성취하는 것을 그 미션으로 삼고 있다. 2012년에 박물관, 미술관 등이 예술위원회 업무로 이관되고 런던 올림픽

을 성공적으로 마친 이후 발표한 수정된 계획서, *Great Art and Culture for Everyone*(2013) 역시 수호자, 개발자와 투자자로서 ‘모두를 위한 위대한 예술과 문화’를 성취하는 것을 미션으로 제시하고 있다. 아래는 2010년에서 2020년까지 잉글랜드 예술위원회가 위의 비전과 미션 추구를 위해 전략적으로 추진하고자 하는 목표를 분명하게 정리한 내용이다.

Our goals are:

- ① Excellence is thriving and celebrated in the arts, museums and libraries
- ② Everyone has the opportunity to experience and to be inspired by the arts, museums and libraries
- ③ The arts, museums and libraries are resilient and environmentally sustainable
- ④ The leadership and workforce in the arts, museums and libraries are diverse and appropriately skilled
- ⑤ Every child and young person has the opportunity to experience the richness of the arts, museums and libraries

출처: ACE(2013)

i) 수월성 제고(achieving excellence), ii) 모두를 위한 기회 확대(Connecting with people), iii) 탄력성과 지속가능성 확보(Resilience and sustainability), iv) 인력과 리더십의 다양성 및 스킬 제고(the people behind success), v) 어린이와 청년들의 예술, 박물관, 도서관 경험 확대(the next creative generation)이라는 다섯 가지를 전략적 목표로 설정하고 있음을 알 수 있다.

영국의 예술위원회를 모델로 삼고 있는 호주나 캐나다 등 영연방 국가들은 모두 예술위원회를 핵심적인 예술진흥 제도로 삼고 있는바, 이들 기관의 핵심적인 지원 사업을 정리하면 다음과 같은 열 가지 사업들이 대별된다: 예술인 창작 지원, 예술인 복지(펠로우십과 표창 등), 예술단체 보조금 지원, 예술단체 조직 개발(컨설팅 등), 국제 교류 활성화, 향유 확대(관객 개발), 예술교육, 지역공동체 및 생활문화 지원, 연구와 자료

보존 및 예술홍보, 국가별 특수성을 반영한 기타사업(정중은, 2014: 16-17)³³⁾이 그것이다. 그 중에서도 예술인 창작지원과 예술단체 보조금 지원 사업이 대부분의 예산이 투입되는 핵심사업인데, 2018-22년 사이에 잉글랜드 예술위원회의 주요 예산이 투입되는 대표적인 세 개의 공모 사업은 국가포트폴리오기관(National Portfolio Organisation) 사업, 예술위원회 로터리 프로젝트 사업(Arts Council National Lottery Project Grants), 예술위원회 개발 펀드(Arts Council Development Funds)이다.

나. 수월성과 접근성을 중심으로 ‘예술 창작’을 책임지는 예술위원회

영국의 예술위원회의 의무와 역할은 1946년에 제정된 왕립헌장(Royal Charter)에 의해 분명하게 정의되어 왔다. 잉글랜드 예술위원회의 왕립헌장(2013년 개정)에 따르면, 동 예술위원회는 “예술에 대한 지식, 이해, 활동을 진흥하는 것”을 첫 번째 미션으로 삼고 있으며, “예술에 대한 잉글랜드 지역민들의 접근성을 제고하는 것”을 두 번째 미션

으로 삼고 있다.³⁴⁾ 종종 예술위원회의 ‘쌍둥이 미션’이라고 표현되는 예술의 수월성(excellence)과 예술에 대한 접근성(access)은 이처럼 영국 예술위원회의 설립 초기부터 현재까지 지속적으로 유지되어오고 있다.



33) 정중은 (2014) 예술위원회의 역할 및 기능에 대한 비교 분석- 영국, 미국, 캐나다, 호주의 사례, 문화정책(1): 5-37.

34) 2013년 개정된 왕립헌장은 잉글랜드 예술위원회 홈페이지에서 확인할 수 있음(https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Consolidated_Royal_Charter_2013.pdf)

위의 그림에서 알 수 있듯이, 현재 잉글랜드 예술위원회가 추진하고 있는 5대 목표(goals) 역시 이 두 가지 가치를 가장 중요한 가치로 삼고 있다.

하지만 중요한 사실은 ‘모두를 위한 위대한 예술과 문화’라는 표현에서도 알 수 있듯이 여기에서 수월성과 접근성은 서로 분리된 것이 아니라는 사실이다. 다시 말해서, 예술위원회가 말하는 ‘접근성’은 ‘위대한 예술과 문화’에 대한 모든 국민의 접근이 방해받지 말아야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 물론 여기서 ‘위대한’ 예술은 더 이상 과거의 전통과 관습에 얽매인 배타주의적인 일원론(monism)이 아니라 다양성과 평등성 관점에서의 다원주의적인 수월성을 지시한다는 점은 분명히 해둘 필요가 있다.

이러한 관점에서 보면, 잉글랜드 예술위원회가 오직 ‘예술’만이 아니라 광의의 ‘문화’ 분야를 자신들의 업무 영역에 포함하고 있으며, 오직 ‘창작 지원’만이 아니라 ‘향유 확대’를 자신들의 정책 방향에 포함하고 있기는 하지만, **그 초점은 예술 지원, 그 중에서도 예술 창작 지원에 맞추어져 있다**는 것을 기억해야 한다. 따라서 지역분권 관점에서도 잉글랜드 예술위원회는 주로 예술 창작/창작자/창작단체를 지역별로 진흥하는 것에 방점을 두고 있으며, 이를 바탕으로 향유를 확대하고, 이와 연계하여 문화적 역량과 효과를 제고하고자 노력하고 있다.

잉글랜드 예술위원회는 2002년, 기존에 존재하던 10개의 지역사무소(Regional Arts Boards)와 대대적인 합병을 하면서 지역분권의 체계를 정비하였다. 각각의 위원과 위원장을 가진 9개의 지역위원회를 포함하는 하나의 통합 조직으로 출범하면서 잉글랜드 예술위원회는 보다 단순하고, 신속하며 예술친화적인 결정을 내릴 수 있게 되었으며, 특히 지역 수준에서 단순화된 기금운영체계를 갖추고 행정비용을 감소시키면서 지역의 욕구를 보다 체계적으로 반영할 수 있게 되었다(Fisher & Figueira, 2012). 특히 앞서 언급한 바 있는, 9개의 지역개발청(RDA)과 지리적인 연계를 통해서 밀접한 협업을 추진하면서 지방정부 및 지역의 여타 단체들과의 파트너십을 확장하는 데 유리한 조건을 갖게 되었다.

하지만 RDA의 폐지 등과 맞물리면서 현재 잉글랜드 예술위원회는 9개 아니라 런던을 포함하여 5개 지역위원회로 축소된 상황이다. 이는 2010년 보수당-자유당 연립 정부 이후 이루어진 문화부문 예산의 30% 삭감과 무관하지 않다. 이에 대해서는 뒷 부분에서 보다 자세하게 다루도록 하겠다.

다. 일상 속 ‘문화 향유’에 집중하는 지방자치단체

영국의 문화예술 정책의 전달체계는 “예술창작지원 중심인가, 지역 주민들의 문화, 스포츠 및 레저활동을 포함한 넓은 의미의 문화향유지원 중심인가에 따라 이원적인 체계를 가진 것으로 파악”할 수 있으며, 전자는 예술을 중심으로 한 협의의 문화 개념에, 후자는 보다 넓은 의미의 문화 개념에 기반하고 있다(김세훈 외, 2013: 139).³⁵⁾ 앞서 살펴보았듯이, 예술창작에 대한 지원은 잉글랜드 예술위원회가 가장 중요한 정책 행위자라고 한다면, 광의의 문화향유에 대한 지원은 지방자치단체들이 가장 직접적인 정책 행위자의 역할을 감당하고 있다. 즉 창작 진흥과 직접적으로 연결되는 향유 확대 정책은 예술위원회가 주로 감당한다고 한다면, 주민들의 일상생활과 직접적으로 연결되는 향유 지원 정책은 각급 지방자치단체가 주로 감당하고 있다고 볼 수 있다.

영국의 중앙정부와 지방정부의 관계를 이해하기 위해서는 일종의 선 이해로서 다음과 같은 몇 가지 특징을 기억할 필요가 있다. 첫째, 영국은 민족과 종교가 서로 차별적인 네 지역의 연합왕국이기 때문에 각 지역별로 역사적인 과정에서 생겨난 나름의 지역통치제도가 존재한다. 둘째, 영국 지자체는 유럽의 다른 국가에 비해 지방자치단체의 관할 기능이 넓으며, 대부분 직접 서비스를 제공하는데, 다시 말해서 중앙정부는 주로 규제, 감시, 촉진 역할을 맡으며 정책을 기획하지만, 그 실행은 지자체에 위임된 경우가 많다. 셋째, 이처럼 주민들과 대면한 직접 서비스 제공

35) 김세훈외 (2013) 문화예술서비스 전달체계 구축방안 연구, 문화체육관광부

을 위해서 지자체는 전문 역량, 인력, 토지, 건물 등 상당히 많은 자원을 보유하고 있다.

또한, 영국(특히 잉글랜드)은 카운티(county)와 디스트릭트(district)라는 이층구조를 중심으로 하되, 대도시 지역은 메트로폴리탄 디스트릭트라는 단층구조를 채택하고 있다. 카운티가 우리나라 광역자치단체와 위상이 비슷하기는 하지만, 약 35개에 달하기 때문에 면적이나 인구가 우리의 그것보다 훨씬 작다. 다섯째, 기초(local) 수준의 지방정부는 교육이나 주택, 쓰레기 처리나 대인 서비스 등 주민의 일상생활에 접해있는 서비스를 제공하는 데 집중하고, 광역(regional) 수준의 지방정부는 교통이나 도시계획, 경찰이나 소방, 문화와 보건 등 좀 더 구조화된 서비스를 제공하는 것으로 이해할 수 있다.

여섯째, 영국은 의회중심국가로서 지자체는 법률에 명시된 권한 외에는 아무것도 할 수 없으며, 헌법상 특별한 지위를 보장받고 있지 않다. 지역주민의 이익 향상을 위한 ‘포괄적 권능’은 보장되지 않으며, ‘권한일탈의 행위’에 대한 주의가 요구된다. 일곱째, 그렇다고 해서 지자체의 권한이 없는 것은 아닌데, 근거가 되는 법률이나 중앙정부의 가이드라인은 서비스의 성격이나 수준에 대해 큰 틀에서의 내용을 규정한 것으로 그 실행 과정에서 지자체는 상당한 재량권을 가지는 것도 사실이다.

이와 같은 중앙과 지역의 분권 구조 및 특성을 이해한다면, 예술정책에 있어서도 양자 간에 분명한 역할 구분이 존재한다는 사실을 어렵지 않게 받아들일 수 있다. 우선 ‘위대한 예술’을 활성화하는 것, 그리고 그 결과물을 잉글랜드 국민 ‘모두를 위해’ 확산하는 것은 왕립현장에 기초한 중앙정부와 예술위원회의 미션, 즉 중앙정부 차원에서 감당해야할 정책 목표가 된다. 하지만 교육이나 주택과 같은 의미에서 ‘일상 속 문화향유’ 활동은 레저, 스포츠 활동과 마찬가지로 지방정부의 역할이 훨씬 더 중요한 영역이라고 할 수 있다.



출처: 김세훈 외(2013)

따라서 우리가 관심을 가지고 있는 '예술 정책'에 국한하자면 지방정부의 역할은 상당히 제한적이며, 전술하였듯이 잉글랜드 예술위원회의 내부 위원회로서 지역 예술위원회의 역할이 매우 중요하다. 특히 2008년 세계 금융위기 이후, 문화 분야의 예산이 축소되면서 지방정부들이 예술위원회의 지원에 의존하는 정도는 점점 높아지고 있는 상황이다. 예컨대, 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체들을 대상으로 한 설문결과에 따르면 (ADUK & Arts Council of Wales, 2017), 2016/17 회계연도에 각 지자체들은 인건비를 포함하여 평균적으로 £833,314 정도의 예술부문 예산을 지출한 것으로 확인되는데, 이 예산의 활용에 관한 우선순위에 대한 응답은 다음과 같다.

〈표 3-4〉 영국 지자체 문화예술부문 지출 우선순위

순위(응답률)	활동	주요 내용
1(31%)	sustaining & maintaining services	보다 적은 예산지출로 보다 많은 향유 창출을 통해 기존 예술 관련 서비스 유지
1(31%)	contributing to community activities & objectives	생활예술(voluntary arts) 참여 제고 등 지역 공동체 향유 기회 제고
1(31%)	increasing income	줄어드는 예산에 대비하여 수익 확대를 위한 노력
4(25%)	making savings & restructuring/improving efficiency	구조조정 등을 통해 예술지원 서비스의 효율성 제고 노력

순위(응답률)	활동	주요 내용
5(22%)	cultural tourism/place-making or contributing to the local economy	지역경제에 기여하기 위한 장소만들기나 문화관광등의 활성화
6(19%)	supporting arts organisations	탄력성과 지속성에 기초하여 지역의 regularly funded organisations 지원
6(19%)	fundraising	공공지원금에 대한 의존을 줄이기 위한 자금 모금 노력
8(13%)	meeting council objectives	건강이나 웰빙 등 지자체 중점 목표에 부합하는 예술 활용 사업 개발
9(9%)	supporting cultural industries	문화산업 발전을 위한 지원
10(6%)	audience development	새로운 시대의 관객 개발을 위한 예술 정책의 전략적 업그레이드

이로부터 지방정부 차원에서 이루어지는 예술지원 활동의 주요 목적과 방향을 확인할 수 있는데, 현 보수당 정부의 정책기조와 맞물려 예산의 축소에 대한 다양한 대응책이 모색되고 있는 것을 알 수 있다. 이외에도 지역공동체의 예술 활동 활성화를 위한 지원, 문화관광이나 장소만들기에 대한 예술의 역할 확대, 지역의 주요 예술기관에 대한 보조금(grant) 지원 등이 공통적인 주요 관심사라고 하겠다.

물론 이러한 관심사의 실현을 위해서 지방정부는 미술관, 공연장, 축제 등을 직접 운영하기도 하고 민간단체를 지원하기도 하는데, 최근 눈에 띄는 경향은 현 정부의 지역분권 정책에 따라 도시 협약(city deal) 또는 분권 협약(devolution deal)을 정부와 체결한 지자체를 지원하기 위한 제도가 등장했다는 사실이다. 이는 잉글랜드 예술위원회와 지방정부연합(LGA: Local Government Association)과의 협약서(MOU)를 통해서도 잘 드러난다.³⁶⁾ 2012년에 잉글랜드 예술위원회와 지방정부연합은 파트너십 약정서(partnership agreement)를 체결하였는데, 이는 지역문화 서비스의 발전을 두 기관이 함께 지원하기 위한 원칙과 목표를 설정하는 것이었다. 이 약정은 2016년, 펀딩의 어려움 심화, 분권 확대, 브렉시트

36) <https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Arts%20Council%20England%20and%20LGA%20MOU.PDF>

등 여러 환경 변화를 반영하여 두 기관 사이에 MOU를 갱신하는 방식으로 발전하였다. 이 문서에는 크게 다음의 다섯 가지 내용이 담겨 있다.

■ 공유된 목표

- LGA와 ACE는 문화적으로 활력있고 번영하며, 통합적이고 건강한 공동체를 위하여 공유된 포부의 전파에 함께 노력
- LGA의 '문화, 관광 및 스포츠위원회'는 지방정부의 성과 획득에 '문화'가 기여할 수 있도록 노력할 것이며, 활발한 문화서비스를 제공하기 위해 지방의회를 지원

■ 정책환경의 도전

- 지속적인 재정적 도전, 분권(devolution), 공공서비스 개혁에 대한 요구와 압박

■ 협업방식

- 장소기반의 접근과 재정투입 로컬 정치 리더십에 대한 지원 개선과 자원(지역 중심의 문화서비스 혁신을 위해 필요한 공동프로그램을 지원, 혁신지원, 문화예술 종사자들에 대한 기회 제공, 지역사회의 문화의 잠재적 편익을 현실화, 문화부문의 지속성과 성장 담보, 새로운 분권협상을 체결할 지역과 새로운 협력 방식) 등 3가지 원리에 입각하여 공동협업의 추진

이러한 협약을 통해서 두 기관 간에는 아주 밀접한 관계가 형성되어 오고 있는 중이다. 가령, 예술위원회는 2016년 9월에 LGA의 문화관광체육 이사회에 참여하여 함께 공유 가치에 대해 토론하였고, LGA에 지자체의 예술관련 리더들을 위한 리더십 프로그램과 관련한 펀드를 지원하기도 했다. 두 기관은 지자체가 문화관련 계획을 수립하고 지원을 실행하는 것과 관련한 온라인 툴킷을 함께 개발하기로 하였으며, LGA는 문화체육관광이사회가 여타 이사회에 문화의 중요성을 강조하고 협력을 촉진하기 위한 역할을 감당하기로 하였다.

한편 2016년 잉글랜드예술위원회(ACE)는 중앙정부와 분권협상을 체결한 지역정부 및 연합정부와 어떠한 관계설정을 할 것인지를 규정한 <Arts Council England and Devolution>을 발표했다. 이 보고서에서 ACE는 가장 중요한 전략적 파트너는 지방정부이며, 건설적이고 능동적으로 지방정부와 협력하기 위해 노력할 것을 밝혔으며, 지방정부의 분권 역량을 제고하는 것은 문화 부문에 있어 중요한 기회로 보고 문화를 위한

분권의 편익을 실현하기 위해 지역정부와 협력할 것임을 이야기했다. 또한 ACE는 수월성과 영국 전체의 관점을 견지하고, 영국 및 EU 수준에서 개입하며, 전략적 기회를 현실화할 수 있는 규모의 투자를 할 수 있는 국가발전기구(National development agency)로 남아있을 것이며, 지역적으로 문화부문을 지원하고 문화의 가치를 증대시키는 변화들은 권력이나 자원의 분권을 반드시 요구하는 것은 아니므로 ACE는 분권협상의 추진과는 관계없이 모든 지역정부가 이러한 목표를 달성할 수 있도록 장려할 것이며, 비정부기구로서 국가적 투자와 문화부문 지원에 있어 팔걸이 원칙을 고수할 것임을 천명했다.

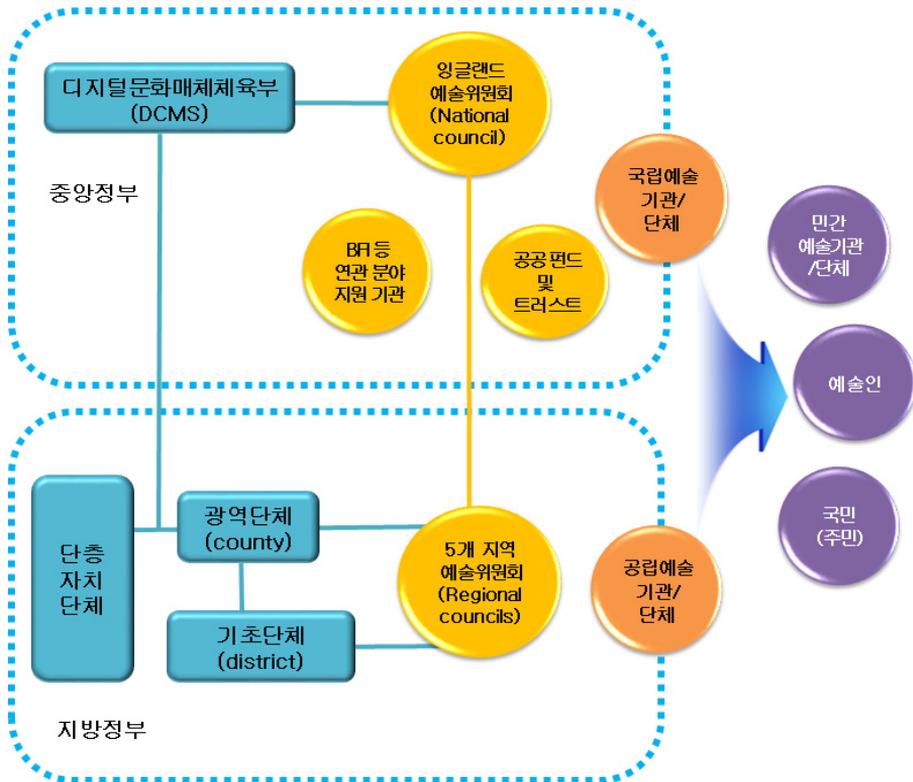
이를 위해 ACE는 LGA와의 공동성명에서 제시된바와 같이 적극적·능동적으로 지역정부와 협력하며, 지역정부나 연합정부가 분권협상을 원하는 경우 능동적이고 선제적으로 함께 할 것임을 밝혔다. 또한 지역의 파트너들을 지원하기 위해 보조금을 지원할 것이나, ACE의 재원이 한정되어 있다는 점에서 재원 자체를 분권협상의 일환으로 지역정부에 넘기지는 않을 것임을 확실히 하고 있다는 점은 특기할만하다. 이후 ACE는 APPG(All party Parliamentary Groups)에 대한 서면답변에서 다시 한번 지방분권이 ACE의 재원을 지방정부로 이전하는 것은 아님을 강조하며, 만약 ACE의 예산이 인구기준으로 지방에 이양되면 그 투자의 효과는 소멸될 것이므로, 재원의 단순 이전보다는 새로운 투자와 사업모델 구축이 더욱 필요하다고 입장을 밝힌바 있다.

제2절

영국 예술지원정책의 지역분권 추진 체계와 운영 현황

1. 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

영국의 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계를 간략하게 도식화하면 다음의 <그림 3-1>과 같다.



[그림 3-1] 영국 중앙정부 및 지방정부의 예술지원정책 추진체계

2. 영국 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황

가. 중앙정부 예술지원정책의 추진체계와 주요 법·제도

□ 영국 문화부의 예술관련 핵심 활동

영국 문화부 홈페이지 자료실에서 확인할 수 있는 <Policy Paper_2010 to 2015 government policy: arts and culture>(Updated 8 May 2015)에 따르면, 영국 문화부가 문화와 예술을 지원하기 위해 하는 활동은 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 단연 첫째는 예술위원회를 통해 예술분야에 펀드를 제공하는 것이고, 둘째는 양질의 문화 활동에 젊은 이들이 접근할 수 있게 하는 것, 셋째는 UK 문화도시 사업을 추진하는 것이다. 넷째는 예술단체들이 새로운 펀딩 소스를 찾게 돕는 것이고, 다섯째는 Government Art Collection을 통해 전 세계에 영국 미술을 촉진하는 것이다. 이처럼 예술창작, 문화예술교육, 문화도시, 예술경영, 미술 컬렉션 사업에 대한 강조를 확인할 수 있다.

Actions

To support vibrant and sustainable arts and culture, we are:

- providing funding for the arts in England through Arts Council England
- making sure all young people have access to good-quality cultural activities, as set out in our [cultural education summary of programmes and opportunities](#) published in July 2013
- running the UK City of Culture programme
- helping arts and culture organisations find new funding sources, including philanthropy and fundraising, that will, alongside public funding, give them a secure future
- promoting British art around the world through the [Government Art Collection](#)

The [British Council](#) also promotes British culture abroad.

□ 문화부 소속 공공기관

먼저 영국 문화부에 소속되어있는 공공기관(public bodies)은 대략 40개에서 50개 정도의 숫자를 유지해왔다. 아래는 2011년 기준, 영국 문화부 산하 42개 공공기관을 성격별로 분류한 내용이다.



출처: 한국정책학회(2011)³⁷⁾

[그림 3-2] 문화매체체육부 산하 공공기구 구성

이후 몇 개의 기관이 통폐합되고 또 새롭게 설립되면서 2018년 5월 현재에는 영국 문화부 소속의 공공기관 숫자가 총 43개로 변화했다. 이들은 중앙정부의 문화, 미디어, 스포츠 정책의 중요한 행위자(key-player)라고 할 수 있다. 예술지원정책에 있어 핵심적인 역할을 수행하는 뮤지엄, 갤러리들이 다수 포함되어 있지만 장르와 지역을 가로질러 우리의 ‘중앙’과 같은 의미의 예술지원정책을 기획하고 실행하는 조직은 단연 잉글랜드 예술위원회라고 할 수 있다.

37) 한국정책학회 (2011) 「주요국의 문화예술단체 지원방식 연구」, 문화체육관광부

〈표 3-5〉 영국 문화부 산하 공공기관 목록

분류	기관명			
비장관급 기관 (Non-ministerial department): 1개	The National Archives			
책임운영기관 (Executive agency): 1개	Royal Parks			
비정부 공공기관 (NDPBs): 35개	실행기능 중심 비정부 공공조직 (Executive non-departmental public body) : 30개			
	Arts Council England	Tate	Geffrye Museum	
	British Museum	National Gallery	Imperial War Museum	
	National Museums Liverpool	Victoria and Albert Museum	Royal Museums Greenwich	
	Natural History Museum	National Portrait Gallery	Science Museum Group	
	Royal Armouries Museum	Sir John Soane's Museum	British Library	
	British Film Institute	VisitBritain	Information Commissioner's Office	
	Heritage Lottery Fund	Wallace Collection	National Heritage Memorial Fund	
	Big Lottery Fund			
	Historic England	Horniman Public Museum and Public Park Trust	VisitEngland	
	Sport England	UK Sport	Sports Grounds Safety Authority	
	Horserace Betting Levy Board	Gambling Commission	UK Anti-Doping	
	자문기능 중심 비정부 공공조직 (Advisory non-departmental public body) : 4개			
The Advisory Council on National Records and Archives	The Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest	The Theatres Trust	Treasure Valuation Committee	
공사 (Public corporation): 3개	BBC		Channel 4	Historic Royal Palaces
기타(Other): 3개	English Institute of Sport		Ofcom	S4C

자료: DCMS 홈페이지 <https://www.gov.uk/government/organisations#department-for-culture-media-sport>
(최종접근 2018.5.15.)

□ 관련 법제도

영국은 불문 헌법 국가로 판례법에 의존하고 있기 때문에 문화 부문 전체를 아우르는 종합 법령은 따로 존재하지 않으며, 오랜 세월을 걸쳐 사회적 이슈에 대한 의회의 반응이라는 메커니즘을 통해서 개별적으로 관련 법안이 수립되어 왔다. 또한 영국에는 우리나라와 같은 정부조직법이 존재하지 않기 때문에 내각의 구성과 부처별 소관 업무는 수상의 권한으로 한 부처의 업무를 다른 부처로 이관할 때만 추밀원령(The Order of Privy Council)의 규정을 따르는 것으로 알려져 있다. 영국의 중앙정부 차원에서 이루어지는 문화예술지원정책과 관련된 법률 및 규정의 다음과 같다.

- Royal Charter(왕립헌장): 영국 정부를 대신하여 예술 지원 업무를 전담하는 예술위원회의 설립 목적과 의무에 대한 기술이 이루어져 있으며, 이차 대전 이후 영국 예술정책의 기초와 방향을 설정하는 궤대의 역할을 해왔음
- 평등법(equality act, 2010): 예술위원회에서 문화부와 3년마다 사업계획과 관련한 재정 협약(Funding Agreement)을 맺는데, 이 때 3개년 계획서를 제출함. 예술위는 이 계획서의 별책으로 다양성 계획도 따로 수립하여 협약을 체결하고 있는데, 이는 바로 평등법 제정에 따른 것임. 이 법은 성별, 장애, 종교적 이유 등으로 피해를 당하지 않게 하는 것을 목적으로 하는 종합적인 차별금지법으로 표현의 자유에 관한 내용과 함께 다양성 증진 등에서 예술 정책과 긴밀하게 연계됨
- 문화예술 분야/영역별 주요 법안³⁸⁾
 - 시각예술: 2012년부터 재판매권(Artists' Resale Rights)을 인정하고 있으며, 예술품이 전시된 건물 등에 화재, 절도, 홍수 등을 대비한 보험에 따른 책임을 구체화한 사용자책임법(Occupier Liability Act, 1957)도 존재
 - 공연예술: 1968년 극장법(The Theatres Act)은 검열에 관한 규정을 삭제하였고, 2003년에 제정된 면허법(Licensing Act)은 엄격한 규제를 받던 음식점이나 유흥시설의 영업시간 제한을 없애면서 공연문화에 기여했다는 평가를 받음
 - 출판: 1959년 제정된 음란간행물 단속법(Obscene Publication Act)은 검열법을 완화하는 데 기여하였음
 - 1845년 제정된 박물관법(The Museum Act)는 인구 10,000명이 되는 자치구 의회에 공공 박물관을 제공하기 위해 0.25 펜스(100펜스=1파운드)에 상응하는 추가 부담금을 부과할 수 있는 권한을 명시함
 - 1850년에 제정된 공공도서관법(Public Libraries Act)은 지방정부에게 자량권 범위 내에서 시민들에게 책을 무료로 제공해 줄 있는 권한을 줌
 - 1964년에 제정된 공공도서관 및 박물관법(The Public Libraries and Museums Act)은 지방정부로 하여금 기록, 필름, 그림, 사진과 같은 비서적에 대해서도 대출할 수 있도록 하였고 도서관 시설을 의무적으로 만들게 하였음

- 작업장 건강안전법(Health and Safety at Work etc Act, 1974)은 극장, 콘서트 홀, 스튜디오 등을 포함해 작업장에서 일하는 사람들을 위한 근무환경을 규정함
- 상품판매법(the Sale of Good Act, 1979), 상품공시법(Trade Description's Act, 1968), 소비자보호법(the Consumer Protection Act, 1987) 등은 문화상품 판매에 관한 규정 담고 있음

나. 영국 문화부의 역할과 재정 구조³⁹⁾

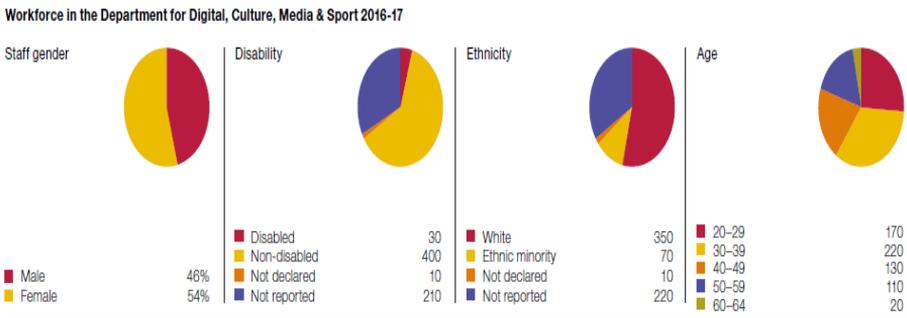
2017년 7월 영국의 문화부(Department for Digital, Culture, Media & Sport: DCMS)는 디지털 분야를 명칭에 추가하였는바, 새롭게 출범한 DCMS는 크게 일곱 가지 목표를 설정하여 정책을 추진하고 있다.

첫째는 경제성장에 기여하는 것(Growing the economy)으로 디지털 산업, 창조산업, 관광산업이 주된 분야이며, 둘째는 영국을 연결하는 것(Connecting the UK)으로 5세대 이동통신 발전을 포함하여 텔레콤 서비스를 확장하는 것이다. 셋째는 **참여 확대(Encouraging participation)**로서, 무료 박물관이나 체육접근성 제고 등을 통해 국민들이 예술, 체육, 문화활동에 더 많이 참여하도록 돕는 것이고, 넷째는 **수월성 유지와 국가 홍보(Sustaining excellence and promoting Britain)**로써, 엘리트 예술이나 체육의 지원 및 이를 통한 관광 성과 제고를 꾀할 수 있다. 다섯째는 미디어 지원(Supporting our media)으로서 BBC를 포함한 미디어업계와의 긴밀한 협업을 통해 규제와 펀딩을 적절히 제공하여 언론의 자유는 물론 번영을 꾀하는 것이며, 여섯째는 사회적 책무를 다하는 것(Ensuring social responsibility)으로 도박, 미디어 규제, 온라인 안전성 확대 등 사회적 책임을 감당하는 것이다. 마지막 일곱 번째는 공유 사회 건설(Building a shared society)로써, 시민사회국과 Big Lottery Fund를 통해 사회적 참여(engagement)를 확대하는 것이다.

38) 한국정책학회(2011) 참조

39) 2017년 10월, 영국 감사원(National Audit office)에서 발간한 A Short Guide to the Department for Digital, Culture, Media & Sport 참조

2017년 3월 31일에 발간된 ONS data에 따르면, 2016/17년 영국 문화부 본부에는 650명의 공무원이 근무하고 있다. 다른 부처에 비해 영국 문화부는 성별이나 다양성 부분에서 보다 균형 잡힌 것으로 나타나며, 특히 39세 이하의 직원이 60%(타부처 평균은 33%)에 달하는 것에서 알 수 있듯이 무척이나 젊은 부서라는 특징을 가지고 있다.



출처: NAO(2017: 36)

[그림 3-3] 영국 문화부 본부 공무원의 인구학적 특성

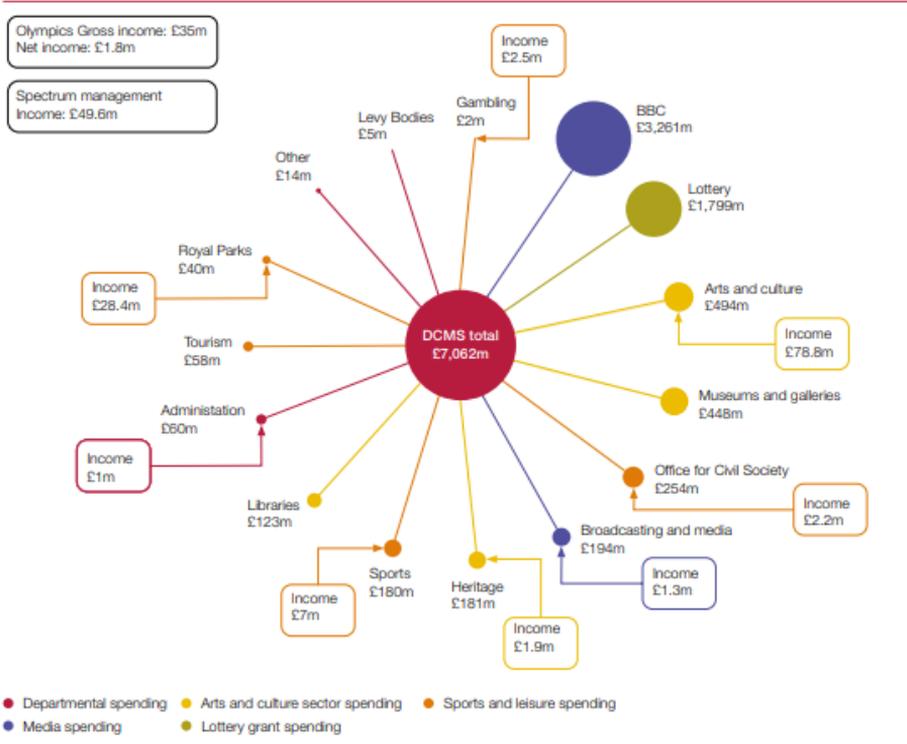
문화부 산하 공공기관에 근무하는 정규 직원까지 포함하면, 직원의 숫자는 33,858명에 달하는데, 11개의 정책 분야별 숫자와 임금 지출 현황은 아래와 같다. 문화예술 분야에서는 472명의 인력에 1,800만 파운드 정도의 임금이 지출되는 것으로 확인된다.

<표 3-6> 영국 문화부 산하기관 직원 수 및 인건비

Staff breakdown 2016-17(full-time equivalent)												
	Arts & culture	Broad casting & media	Communi cations regulators	DCMS core Depart ment	Gambling and Lottery	Heritage	Libraries	Museums & galleries	The Royal Parks	Sports	Tourism	Total
Staff numbers	472	19,974	1,293	622	1,128	1,114	1,516	6,724	100	742	174	33,858
Costs (£,000)	18,317	1,293,017	87,033	35,746	48,206	55,996	56,862	257,667	4,593	41,213	11,582	1,910,593

출처: NAO(2017: 36)

한편 2016/17년 영국문화부의 총예산은 약 70억 파운드로 이는 로터리 기금(18억 파운드)과 BBC(33억 파운드)를 포함하는 것이며, 앞서 살펴본 공공기관 또는 팔길이 기관(ALB: Arm's Length Bodies) 예산 역시 포함한 것이다. 문화예술 분야의 예산은 4억9천4백만 파운드가 지출되어, 전체 예산의 약 7% 정도를 차지하는 것으로 확인된다.



Source: Department for Digital, Culture, Media & Sport, Annual Report and Accounts 2016-17, Statement of Parliamentary Supply 1.1 & 1.2

출처: NAO(2017: 8)

[그림 3-4] 영국 문화부 예산 지출 현황(2016/17년 기준)

영국 문화부의 예산은 크게 경상예산과 자본예산으로 나뉘는데, 경상 예산은 행정서비스 운영에 필요한 모든 일상 경비 지출이고 자본예산은 토지, 건물 등 각종 내구 자산에 지출되는 예산이다. 아래는 보다 세부적으로 문화부 예산을 두 범주별로 구분한 내용이다. 위의 그림에서 2016/17

년 문화예술 분야 지출액이 4억9천4백만 파운드인 것을 고려하면, 아래 표에서 책정한 예산보다 실제로는 지출이 조금 더 많았던 것으로 파악된다.

〈표 3-7〉 영국 문화부 경상·자본 예산 운용 현황(2015~2017)

(단위: 천파운드)

분야	2016-17			2015-16		
	resource	capital	total	resource	capital	total
A Support for the museums and galleries sector	16,198	3,118	19,316	20,314	1,170	21,484
B Museums and Galleries sponsored ALBs (net)	362,966	65,867	428,833	343,428	26,131	369,559
C Ceremonial and support for the heritage sector	115,172	8,050	123,222	113,571	3,408	116,979
D Support for the arts sector	-76,979	314	-76,665	-79,113	723	-78,390
E Arts and culture ALBs (net)	442,231	49,316	491,547	439,548	21,413	460,961
F Support for the sports sector	7,585	0	7,585	11,159	154	11,313
G Sport sponsored ALBs (net)	128,683	37,131	165,814	108,312	36,716	145,028
H Ceremonial and support for the heritage sector	48,451	5,056	53,507	53,141	5,491	58,632
I Heritage sponsored ALBs (net)	99,814	25,401	125,215	91,640	10,031	101,671
J The Royal Parks	6,022	5,201	11,223	12,320	3,577	15,897
K Tourism sponsored ALBs (net)	57,095	1,184	58,279	66,374	253	66,627
L Support for the broadcasting and media sector	28,346	51,779	80,125	19,498	213,138	232,636
M Broadcasting and Media sponsored ALBs (net)	82,204	30,522	112,726	95,600	4,720	100,320
N Administration and research	57,898	1,424	59,322	55,251	630	55,881
O Support for Horseracing and the Gambling sector	-2,539	0	-2,539	-2,858	0	-2,858
P Gambling Commission (net)	1,197	724	1,921	365	633	998
Q Olympics – legacy programmes	-30,408	-6,435	-36,843	-55,210	0	-55,210
R Office for Civil Society	255,511	-3,705	251,806	162,582	6,136	168,718
S Spectrum management receipts	-49,645	0	-49,645	-52,139	0	-52,139
T British Broadcasting Corporation	3,117,377	143,691	3,261,068	3,161,327	22,148	3,183,475

분야	2016-17			2015-16		
	resource	capital	total	resource	capital	total
U Provisions, Impairments and other AME spend	14,024	0	14,024	31,004	0	31,004
V Levy bodies	7,490	-2,737	4,753	8,139	-2,097	6,042
W Lottery grants	1,294,717	503,897	1,798,614	1,070,465	453,717	1,524,182
X Prior period adjustments	-11,963	-5,955	-17,918	0	0	0
Total	5,971,447	913,843	6,885,290	5,674,718	808,210	6,482,928

한편 2018년 초 창의산업 분야 협상(Creative Industries Sector Deal)이 시작되면서 정부는 문화를 통한 지역성장을 위해 향후 2년간 2천만 파운드를 투자하는 문화발전기금(CDF, Cultural Development Fund)을 지원하기로 결정했다. 문화발전기금(CDF)의 목표는 지역기반 문화 이니셔티브와 창의적인 산업에 투자함으로써 문화 중심의 경제 성장과 생산성 전략을 개발하여 지역 주민들의 기술과 지식을 기반으로 살고, 일하고, 방문하고 싶은 지역으로 만드는 것이다. 문화발전기금(CDF)은 디지털문화미디어체육부(DCMS) 소관으로 설치되었고 전략적 자금운영을 위해 문화예술위원회(ACE)에서 대상사업을 선정하고 기금을 관리하도록 하였다. 2천만 파운드 중 1,850만 파운드는 사업 지원을 위해 사용되고 평가를 위한 예산을 별도로 계획하고 있으며, 2019년과 2022년 사이에 자금을 공급할 예정이다. 지역은 재생을 돕고 일자리를 창출하며 투자 효과를 극대화하기 위해 특정 지역의 여러 프로젝트에 7백만 파운드까지 입찰 할 수 있으며, 창조적인 사업을 위한 새로운 공간, 역사적인 건물을 다시 박물관이나 미술관으로 사용하거나 재개발하는 데 사용할 수 있다. 또한 지역 간 형평성과 균형발전을 위해 문화발전기금(CDF)은 런던 이외의 도시에 대한 투자에 주력하고 있어 런던지역과 런던에 주소지가 등록된 단체는 기금의 지원 대상에서 제외되며 신청자는 최소 20%의 부담금을 확보해야 한다(문화체육관광부, 2018)⁴⁰⁾.

40) 문화체육관광부(2018). 문화 분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴.

다. 잉글랜드 예술위원회의 역할과 재정 구조⁴¹⁾

□ 잉글랜드 예술위원회의 조직 구조

전술하였듯이, 잉글랜드 예술위원회는 현재 영국 문화부 공공기관의 운영 철학이라고 할 수 있는 팔길이 원칙의 모태로서 문화예술 진흥을 위해 설립된 가장 대표적인 준정부조직이다(1946/1994-). 최고 결정기구인 **국가위원회(national council)**은 총 14인으로 구성되며, 세부적으로는 위원장1인, 지역위원장 5인, 그 외 지식과 기술과 경험이 풍부한 8인으로 구성된다. 아래는 16/17년도 잉글랜드 국가예술위원회의 위원 명단이다. 예술위원회의 위원은 영국 문화부 장관에 의해 임명되며, 4년의 임기를 보장받고, 연임이 가능하다.

〈표 3-8〉 잉글랜드 예술위원회 위원 명단(2016/2017)

위원장	<ul style="list-style-type: none"> - Sir Peter Bazalgette(~31 JANUARY 2017) - Sir Nicholas Serota(1 FEBRUARY 2017~)
지역위원장	<ul style="list-style-type: none"> - Professor Jon Cook(SOUTH EAST 지역위원장) - Joe Docherty (NORTH AREA 지역위원장) - Sheila Healy(SOUTH WEST 지역위원장) - Peter Phillips(MIDLANDS 지역위원장) - Veronica Wadley(LONDON 지역위원장)
예술위원	<ul style="list-style-type: none"> - Maria Balshaw CBE - Matthew Bowcock CBE - David Bryan - David Joseph CBE - Sir Nicholas Kenyon - Nazo Moosa - Alistair Spalding CBE - Rosemary Squire OBE

한편 비상임기구인 예술위원회(council)와 달리 상임기구로서 실무를 담당하는 **사무국(executive board)**의 이사진은 사무국장과 부국장 아래,

41) Arts Council Engalnd (2017) *Annual Report & Accounts 2016-2017* 참조

여섯 개국의 국장급 인사들로 구성되어 있다. 사무국 이사진의 명단은 아래 표에서 확인할 수 있는바, 이를 통해 잉글랜드 예술위원회의 조직 구성 내역을 파악해볼 수 있다.

〈표 3-9〉 잉글랜드 예술위원회 사무국 이사진 명단(2016/2017)

NAME	JOB TITLE
1. Darren Henley OBE	Chief Executive
2. Althea Efunshile CBE	Deputy Chief Executive(until October 2016)
3. Elizabeth Bushell	Director Finance and Corporate Services and Chief Finance Officer (from November 2016, Executive Director and Chief Financial Officer)
4. Laura Dyer	Executive Director North, Midlands, & South west (from November 2016: Deputy Chief Executive Places & Engagement)
5. Simon Mellor	Executive Director Arts and Culture (from November 2016: Deputy Chief Executive Arts and Culture))
6. Mags Patten	National Director, Advocacy and Communications (from November 2016: Executive Director Communication & Public Policy)
7. Richard Russell	Executive Director, Chief Operating Officer (from November 2016)
8. Francis Runacres	Executive Director Enterprise and Innovation (from November 2016)

□ 잉글랜드 예술위원회의 예산과 주요 지원사업

한편 잉글랜드 예술위원회의 2016/17 예산은 7억8천8백만 파운드로 확인되는데, 이는 2015/16년의 7억8천2백만 파운드에서 소폭 증가한 것이다.

GRANT-IN-AID AND LOTTERY INCOME



[그림 3-5] 잉글랜드 예술위원회 예산의 국가보조금과 복권기금 구성 비율

이중 영국 문화부의 국가보조금(Grant-in-Aid)은 4억9천4백만 파운드⁴²⁾(2015/16: £463m)로 약 68%를 차지한다. 한편 복권 기금(Lottery fund)은 2억2천8백만 파운드로 나머지 32%를 차지하고 있다.

이를 보다 세부적으로 살펴보면, 잉글랜드 예술위원회의 2016/17년 주요 예산 내역과 지출 내역은 다음과 같이 정리할 수 있다(ACE, 2017: 85).

〈표 3-10〉 잉글랜드 예술위원회 예산과 지출 내역

	2016/17 £000s	2015/16 £000s
INCOME		
Grant-in-Aid income	494,161	463,095
Share of the National Lottery Distribution Fund	227,475	268,419
Investment returns on th National Lottery Distribution Fund	741	1,095
Other Income	1,848	907
Total income	724,225	733,516
EXPENDITURE		
Net Grant-in-Aid grant commitments	475,164	445,721
Other Grant-in-Aid arts expenditure	3,788	4,125
Net Lottery Grant Commitments	187,445	120,349
Support costs	29,071	30,980
Total expenditure	695,468	601,175
Net gains/(losses) on investments	60	20
Net income/(expenditure)	28,817	132,361
Gain on revaluation of heritage assets	6,438	17,958
Actuarial gains/(losses)on defined benefit pension schemes	(495)	1,162
	5,943	19,120
Net movement in funds	34,760	151,481
Consolidated reserves brought forward	381,876	230,395
Consolidated reserves carried forward	416,636	381,876

42) 이는 자본 예산(capital funds) £48.1m과 교육부의 지원 예산(£78.8m)을 포함한 것이다.

본 장 1절에서도 언급했듯이, 위의 예산 내역에서 가장 많은 예산이 투입되는 사업은 크게 세 가지인데, **국가포트폴리오기관(National Portfolio Organisations) 사업, 예술위원회 로터리 프로젝트 사업(Arts Council National Lottery Project Grants), 예술위원회 개발 펀드(Arts Council Development Funds) 사업**이 바로 그것이다. 최근 발표된 2018-2022년 예술위원회 투자 계획에 따르면, 이 세 사업에는 매년 5억7천7백5십만 파운드가 투입될 예정이다.⁴³⁾

먼저, 국가포트폴리오사업에는 총 829개의 예술기관, 박물관, 도서관에 매년 4억8백만 파운드(국가예산 3억4천만 /로터리 기금 6천8백만)가 투입될 예정이며, 다양한 범주의 예술가와 예술단체를 대상으로 하는 개방형 공모인 예술위원회 로터리 프로젝트에 매년 9천7백3십만 파운드가 투입될 예정이다. 마지막으로 매년 7천2백2십만 파운드가 예술위원회 개발펀드라는 이름으로 다양성, 탄력성, 비즈니스 모델 혁신, 리더십 개발 등을 위해 투자될 계획이다.

- National Portfolio Organization(NPO) 지원 : National Portfolio에 속한 829개의 문화예술단체(무용 64개, 음악 102개, 문학 49개, 시각예술 149개, 연극 190개, 융복합예술 187개 등)와 박물관(66개), 도서관(7개) 등에 기금지원협약(Funding agreement)를 통해 매년 408백만 파운드를 지원 (이중 340백만 파운드는 보조금의 형태로, 68백만 파운드는 복권기금을 통해 지원)
- 이동 및 청소년에 대한 문화예술 향유 및 참여 기회 제공, 디지털/창조미디어, 다양성, 국제문화교류, (소외)지역문화예술, 순회프로그램, 문화 부문 자원(예술적 혁신, 역량개발, 관객개발, 인력양성 등) 등 다양한 활동 지원
- 복권기금을 통한 자유 프로젝트 지원 (Project Grants) : 개별 예술인, 커뮤니티, 문화예술단체, 박물관, 도서관 등이 기획·수행하는 자유 프로젝트에 복권기금을 통해 매년 97.3백만 파운드를 지원
- 발전기금(Development Funds)을 통한 지원 : 비즈니스 모델 및 리더십 개발, 새로운 혁신모델 등에 있어 다양성과 탄력성, 혁신성에 초점을 둔 프로젝트에 매년 72.2백만 파운드를 지원

□ 하위 위원회로서 지역예술위원회(Area councils)

지역예술 진흥과 관련해서는 노동당 시절 9개였던 지역위원회(Regional Councils)가 London, Midlands, North, South East, South

43) <https://www.artscouncil.org.uk/about-us/how-and-where-we-invest-public-money>

West 등 5개 위원회(Area Councils)로 축소되기는 하였지만,⁴⁴⁾ 여전히 지역에서 어떤 기관을 지원할 것인지, 어떻게 지자체와 협업할 것인지를 결정하고 실행함에 있어서 지역예술위원회의 활약이 절대적이다.⁴⁵⁾

공모를 기반으로 선출되는 지역예술위원장들은 당연직으로 국가예술위원회의 예술위원으로 복무하는데, 지역의 관점에서 중앙의 정책 결정에 영향을 미치는 것, 전국을 포괄하는 기금 지원 사업으로서 국가포트폴리오기관(National Portfolio Organisation) 사업의 지역별 결정을 이끄는 것을 핵심적인 역할로 삼고 있다. 각각의 지역예술위원회는 지역에서 적극적으로 활동해온 예술계와 학계의 전문가들로 구성되는 데, 지역 수준에서 예술을 옹호하고 활동을 지원하는 데 많은 권한과 책임을 가지고 있다.

〈표 3-11〉 잉글랜드 지자체가 평가하는 지역 예술위원회의 역할

Details	2017 Response Count	2017 Response %	2018 Response Count	2018 Response %
Active and developing	23	61%	26	67%
Neutral	10	26%	9	23%
Negative and receding	1	3%	0	0%
I don't have any relationship with my regional office	4	10%	4	10%
Total responses	38	100%	39	100%

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

위의 표에서 볼 수 있듯이 잉글랜드와 웨일즈의 지자체 예술지원 담당자들의 설문 응답에 따르면, 2016년 약 67%, 2017년 약 60% 이상이 예술위원회가 지역발전을 위한 적극적인 역할을 담당하고 있다고 대답하였

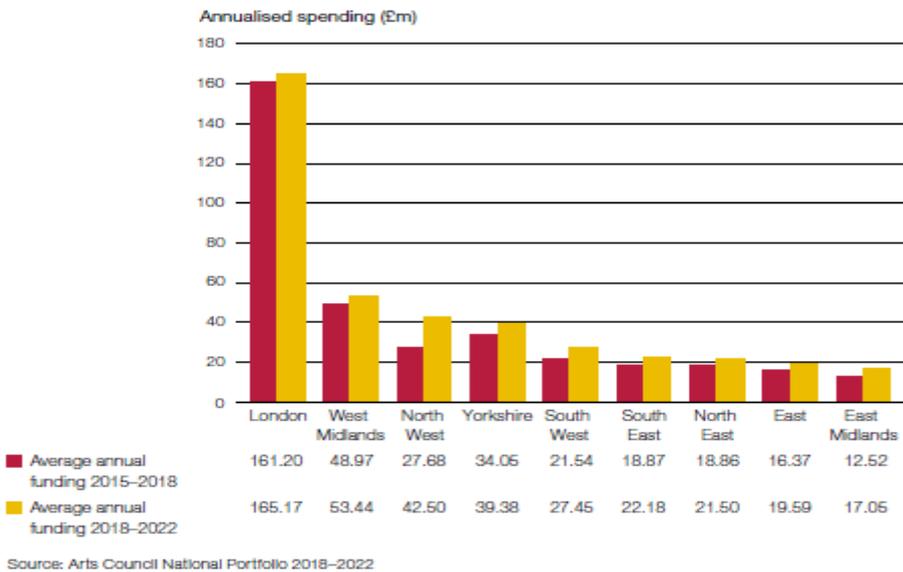
44) 잉글랜드 예술위원회는 여전히 9개의 지역사무소(local office)를 두고 있다.

45) 지역예술위원회(Area Council)은 지역의 문화예술생태계와 창조적 재능을 발전시키는 역할을 수행하며, National Portfolio의 선정과정에 있어 집단적인 책임을 진다. 지역예술위원회의 위원은 지역간 차이가 있으나 약 10~16여명에 달한다.

다. 지난해에 비해 소폭 감소하기는 했지만, 긍정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 아래는 잉글랜드 예술위원회가 지난 삼년간, 그리고 향후 4년간 광역별로 배정한 지원 예산을 확인할 수 있는 그림이다.

Arts Council England annual funding by region

Museums and galleries in the London area receive the most funding, followed by the West Midlands and North West areas

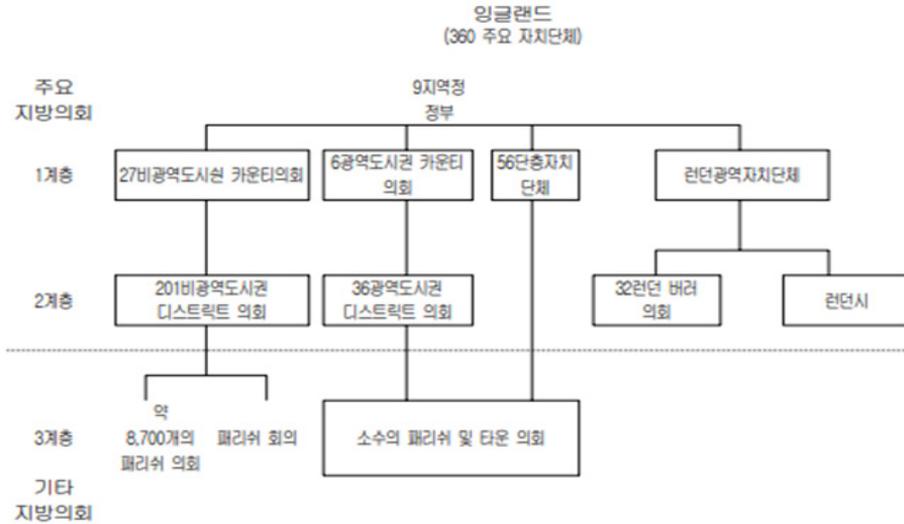


[그림 3-6] 잉글랜드 예술위원회의 광역별 배정예산(연평균)

3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황

2017년 말 영국 통계청에서 발간한 ‘영국의 광역(regions)’이라는 지도를 보면, 잉글랜드 영토에는 크게 9개의 광역이 표기되어 있다. 노동당 정부시절 RDA가 설치되었던 지역을 그 대상으로 삼고 있는바, London, East, South East, East Midlands, West Midlands, South West, Yorkshire and the Humber North East, North West가 바로 그것이다. 그러나 이는 우리나라 광역과 같은 엄밀한 행정단위가 아닐 뿐 아니라,

2011년 3월에 해당 광역을 관장하던 지역청이 폐지되면서 일부 지역은 단지 통계적 목적에서 범주화되어 활용되고 있는 구분이다. 아래는 지역청이 존재하던 시기의 잉글랜드 지역정부 현황을 보여주는 도표이다.

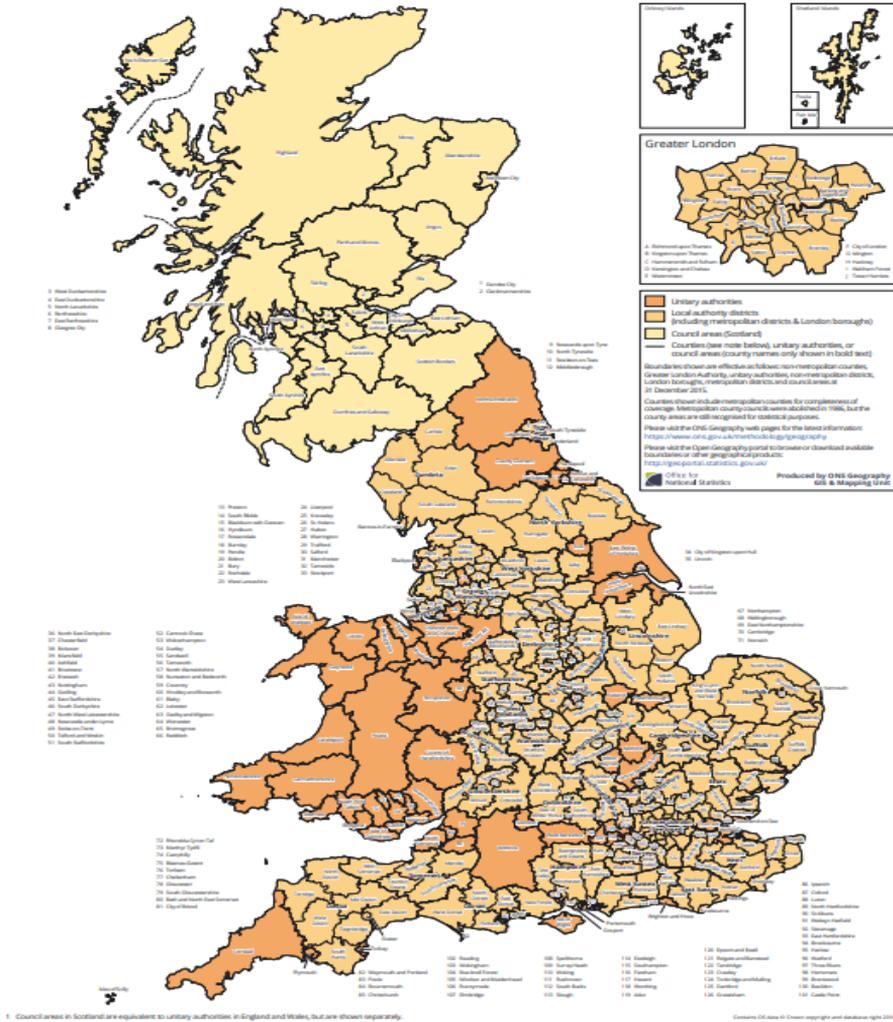


출처: 한국지방행정연구원(2009: 10)

[그림 3-7] 잉글랜드의 지방행정체계(2009년 현재)

따라서 보다 실질적인 지방행정의 범위는 로컬(local)차원에서 구분되는데, 2015년 12월 현재 잉글랜드를 포함한 영국 전역의 지방정부의 현황은 아래 <그림>에서 확인할 수 있다. Arts Development UK(ADUK)에 따르면, 2017년 10월 현재, 잉글랜드에는 353개, 웨일즈에는 22개의 지방정부가 존재하는 데 그중에서 143개 자치단체는 예술전담 인력이나 부서를 갖추고 있지 못하다. 62%에 달하는 232개 자치단체는 예술행정 서비스 체계를 갖추고 있지만, 예산 축소에 시달리고 있는 것으로 파악된다.

Great Britain: Local Authority Districts, Counties and Unitary Authorities,¹ 2015



[그림 3-8] 영국 전역의 지방정부 구성 현황(2015년 현재)

□ 지방정부 예술분야 예산 현황

앞서 언급한 Arts Development UK (ADUK)는 Arts Council of Wales와 함께 2017년 여름, 잉글랜드와 웨일즈 지역의 지방정부 전체를 대상으로 예술 분야 지출 관련 설문조사를 실시하였다(ADUK & Arts

Council of Wales, 2017).⁴⁶⁾ 이 설문은 총 열 네 번째 이루어진 조사였으며, 잉글랜드와 웨일즈 지역의 375개 지자체 중에서 41개(10.9%)가 응답하였다. 이 보고서의 서문에 따르면, “2017년 조사 결과는 이전 조사와 매우 유사한 그림을 보여주는데, 즉 극적인 변화 없이 서비스의 축소, 예산 감소, 그리고 최근의 조사들에서 공통적으로 드러나는 미래에 대한 불확실성을 연속적으로 드러내고 있다. ... 지방정부 관련직(local authority posts)의 2/3가 축소되고, 해당 공무원들의 배분이 균형적으로 이루어지지 않으면서 약 40%의 지방정부가 더 이상 예술정책과 관련한 전담 공무원을 배치하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 관련 공무원과 서비스가 잔존하고 있는 곳에서도 확실히 감소된 자원을 가지고 서비스 전달을 해야 한다는 부담이 설문 답변에서 부각되고 있다.”⁴⁷⁾

〈표 3-12〉 잉글랜드 지자체의 예술분야 평균 예산 현황

Total Arts Budget	Authorities responding	Pooled Total budget	Average budget per authority	% change from previous year
England & Wales				
2017/18 projected	41	£31,900,475	£778,060	-7%
2016/17 actual	41	£34,165,878	£833,314	
England				
2017/18 projected	32	£26,531,130	£829,097	-7.4%
2016/17 actual	32	£28,645,371	£895,167	
Wales				
2017/18 projected	9	£5,369,345	£596,593	-2.7%
2016/17 actual	9	£5,520,507	£613,389	

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

위의 표에서 볼 수 있듯이, 2017/18년도 잉글랜드 지자체의 예술분야

46) http://artsdevelopmentuk.org/wp-content/uploads/2017/12/ADUK_LA_Arts_Investment_Report_2017.pdf

47) 이러한 설문결과는 지자체의 예술 분야 예산에 관해 Arts Professional이 역시 2017년 실행한 설문조사와도 비슷한 결과를 보여준다. 다음 링크 참조: <https://www.artsprofessional.co.uk/news/local-authority-arts-spend-reasonably-stable-survey-finds>

예산은 평균 £778,060으로 이는 2016/17년도의 £833,314에 비해 7.4% 감소한 것이다. 따라서 인구 일인당 예술분야 예산 역시 2017/18년도에는 £2.26로 나타나는데, 이는 2016/17년도의 £2.42에 비해 약 6.6%가 감소한 것이다.

한편 잉글랜드 지자체들의 예술분야 평균 예산은 약 77만 파운드이지만, 지자체별로 상당히 큰 편차가 보이는 것으로 확인된다. 아래 표에서 알 수 있듯이, 백만 파운드 이상의 예산을 지출하는 지자체는 32개 중 5개로 15.5%에 지나지 않지만, 25만 파운드 이하의 예산을 지출하는 지자체는 16개로 전체의 50%를 차지하고 있다.

〈표 3-13〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 분포 현황

Local Authority spending	2017/18	%	2016/17	%	2015/16	%
England Only						
Below £50k	8	25.0%	7	20.6%	5	15%
£51k to £150k	5	15.6%	7	20.6%	3	9%
£151k - £250k	3	9.4%	6	17.6%	8	24%
£251k - £400k	2	6.3%	2	5.9%	3	9%
£401k - £750k	6	18.8%	6	17.6%	7	21%
£751k - £1mill	3	9.4%	2	5.9%	2	6%
£1mill - £2mill	2	6.2%	2	5.9%	3	9%
£2mill - £5mill	2	6.2%	2	5.9%	2	6%
Over £5 million	1	3.1%	0	0.0%	0	0%
Total responses	32	100%	34	100%	34	100%

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

이러한 예산이 사용되는 비율을 살펴보면, 약 19%의 예산이 지자체가 직영하는 극장, 미술관, 아트센터에 투입되고 있으며, 약 6%가 직접 운영하는 예술 관련 프로그램에, 약 4%가 지역 커뮤니티나 지역 프로젝트에 지원금으로 사용되고 있으며, 약 2%가 위탁 시설에 투입되고 있는 것으로 나타난다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이, 이와 같은 지원 사업의 이유 또는

목적은 접근성 확대와 예술적 수월성, 지속가능한 공동체 전략의 우선순위가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-14〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 지출의 우선순위

Answer Choice	Responses Count	%
Access/accessibility	22	56%
Artistic excellence	22	56%
Meeting priorities of sustainable communities strategy	21	54%
As part of our arts strategy	18	46%
As part of an LEP or regional partnership	11	28%
As part of historical partnership	14	36%
Total respondents 39		

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

마지막으로 주목되는 것은 향후 2-3년간 잉글랜드 지자체의 예술관련 서비스의 예산에 대한 전망인데, 이에 대하여 약 68%가 예산의 감소를 전망한 것에 비해 예산 증가를 예측한 지자체는 2%밖에 없었다.

〈표 3-15〉 잉글랜드 지자체 예술분야 예산 향후 전망

Detail	Response Count	Response Percentage
No change	4	10%
Funding increase	2	5%
Funding decrease	27	68%
Standstill(without inflation)	6	15%
Standstill(with inflation increase)	4	10%
Under threat of closure	4	10%
Already closed	3	8%
Contracting service out	5	13%

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

□ 지방 정부 예술분야 인력 및 협업 현황

설문에 참여한 잉글랜드와 웨일즈의 지자체 41개에 따르면, 이들은 2017/18년도에 인력 관련 예산으로 평균 £188,193를 지출하고 있으며, 이는 전체 예산의 24.2%를 차지하는 것이다. 2013/14년의 39.73%에 비하면 지자체의 인건비 비중이 현저하게 감소하고 있음을 알 수 있다.

이러한 추세로 인해 지자체의 예술 전담 인력 상황도 과거에 비해 안 좋아지고 있는데, 가령 아래의 표에서 볼 수 있듯이 10명 이상의 인력을 보유한 지자체는 지난 3년간 19% → 12% → 8%로 줄어들고 있는데 비해 전담 인력이 아예 존재하지 않는 지자체의 숫자는 9% → 10% → 18%로 점점 늘어나고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 잉글랜드 지자체 예술 담당 인력의 숫자

Detail	Response count 2017/18	Response % 2017/18	Response count 2016/17	Response % 2016/17	Response count 2015/16	Response % 2015/16
Zero officers	7	18%	4	10%	5	9%
Part time officer only	3	8%	4	10%	7	12%
Single officer only	7	18%	7	17%	9	16%
1.1-1.9 equivalent staff	6	15%	5	12%	-	-
2-3 full-time equivalent staff	8	20%	9	22%	16	28%
4-5 full-time equivalent staff	3	8%	3	7%	3	5%
6-8 full-time equivalent staff	0	0%	4	10%	5	9%
9-10 full-time equivalent staff	2	5%	0	0%	1	2%
Above 10 full-time equivalent staff	3	8%	5	12%	11	19%
Total responses	39	100%	41	100%	57	100%

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

이러한 이유로 잉글랜드 지자체들은 점차로 예술분야 정책 사업 추진에 있어서 지자체내 타 부서와의 협력을 강조하고 있다. 아래는 지자체들이 꼽은 타부서와의 협업 현황으로, 예술관련 부서들은 박물관부서(69%), 교육부서(63%), 도서관부서(63%), 청소년부서(63%), 관광부서(63%) 등과 가장 긴밀하게 협력하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 3-17〉 잉글랜드 지자체가 꼽은 예술정책 주요 협력 분야

Answer Choice	Total Response Count	Positive Response %
Regeneration (e.g. public art scheme, creative industries development)	15	46%
Social Services (e.g. art in social care settings)	11	34%
Education (e.g. music service provision, theatre in education provision)	20	63%
Housing (e.g. art in the public realm)	3	9%
Leisure/Play (e.g. play scheme arts provision, dance for health)	11	34%
Adult Education (e.g. arts based classes)	12	38%
Countryside & Parks (e.g. art in open spaces)	10	31%
Libraries (e.g. creative writing groups)	20	63%
Museums/museums & archives development	22	69%
Archaeology/Heritage Services	11	34%
Youth Services (e.g. arts based workshops for young people outside of school time)	20	63%
Tourism & Events (e.g. carnivals, festivals, outdoor gigs)	20	63%
Coporate (e.g. at family fun days)	7	22%
other (Archives, Public Health)	2	6%

출처: ADUK & Arts Council of Wales(2017)

4. 영국 지방정부의 예술지원정책 사례 분석

가. 광역 단위 예술정책의 사례: Greater London Authority

□ 런던광역단체의 조직 및 역할

1986년 해산된 런던광역의회(Greater London Council)를 계승하여 2000년 7월 설립된 런던광역당국(Greater London Authority)은 행정조직의 장인 런던시장(〈Mayor of London: 현재 Sadiq Khan)과 25명의 선출된 런던의회(London Assembly) 의원들이 이끄는 광역단체이다.

런던 광역 전체와 관련된 도시 계획과 경제 발전, 교통, 경찰, 소방 업무를 이끄는 전략적인 행정 조직으로서, 산하에 33개의 기초단체, 즉 32개의 런던 구 의회(borough council)와 상징적인 시티 오브 런던(City of London)를 두고 있다. 현재 런던의 광역과 기초 자치단체들 간의 역할 분담은 아래와 같이 이루어져있다.

〈표 3-18〉 런던광역단체와 런던기초단체의 역할 분담

Service	Greater London Authority	London borough councils
Education		✓
Housing	✓	✓
Planning applications		✓
Strategic planning	✓	✓
Transport planning	✓	✓
Passenger transport	✓	
Highways	✓	✓
Police	✓	
Fire	✓	
Social services		✓
Libraries		✓
Leisure and recreation		✓
Waste collection		✓
Waste disposal		✓
Environmental health		✓
Revenue collection		✓

출처: 위키피디아

신노동당 정부가 들어선 이후 주민 투표를 통해 2000년 런던광역단체가 설립될 당시의 목적은 런던 광역의 지역 범위 내에 있는 기초 단체들 사이의 협력을 증진하려는 것이었다. 이를 위해 시장은 시를 대표하면서 정책과 예산을 수립하고 교통, 경찰, 소방 업무 등과 관련한 전략적 행정 조직들(Transport for London, Mayor's Office for Policing and Crime, The London Fire Commissioner, The London Legacy Development Corporation, Old Oak and Park Royal Development Corporation)의 인사를 책임지게 되었다. 런던의회는 이러한 시장의 결정과 행위를 감시하고 조사하는 의무를 가지면서 예산 편성과 시정 감사 등을 진행한다.

이와 같은 런던시의 상황은 영국의 복잡한 행정체계를 감안할 때 결코 일반적인 것이라 할 수는 없지만, 우리의 상황과 상당히 유사한 사례라 할 수 있다. 런던시의 입장에서 본 국가-광역-기초 사이의 역할 구분은 아래의 그림과 같이 이해할 수 있다.

ECONOMY	ENVIRONMENT & PLANNING	INFRASTRUCTURE & TRANSPORT	EDUCATION & CULTURE	HEALTH & SOCIAL SERVICES	SECURITY	OTHER
UK CENTRAL GOVERNMENT 16 of 24 Departments						
BUSINESS, INNOVATION & SKILLS	ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS	TRANSPORT	EDUCATION	HEALTH	DEFENCE	HM TREASURY
WORK & PENSIONS	ENERGY & CLIMATE CHANGE		CULTURE, MEDIA & SPORT		HOME OFFICE	CABINET OFFICE
UK EXPORT FINANCE					JUSTICE	COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT
						FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE
GREATER LONDON AUTHORITY						
BUSINESS & ECONOMY	ENVIRONMENT PLANNING	TRANSPORT FOR LONDON	CULTURE	HEALTH & SPORT	MAYOR'S OFFICE FOR POLICING & CRIME / METROPOLITAN POLICE	
				REGENERATION	LONDON FIRE & EMERGENCY PLANNING AUTHORITY / LONDON FIRE BRIGADE	
				HOUSING		
33 LONDON BOROUGHES						
BUSINESS & ECONOMY	ENVIRONMENT PLANNING	LOCAL TRANSPORT	EDUCATION	HOUSING		LOCAL SERVICES
				SOCIAL SERVICES		

[그림 3-9] 런던시의 관점에서 본 중앙-광역-기초 3층 체제⁴⁸⁾

48) <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/25/who-runs-our-cities-how-governance-structures-around-the-world-compare>

□ 런던광역단체의 문화예술 관련 사업

런던광역시장은 일곱 개의 법정 문서(statutory document)를 만들어 낼 의무를 가지고 있는데, 이 영역은 교통, 경제 발전, 주거, 공간 개발, 환경, **문화**, 건강 불평등이다. 따라서 문화 분야에 대한 정책 기획과 실행은 시장의 매우 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있는바, 이 업무는 **런던문화전략그룹(London Cultural Strategy Group)**이 전담하고 있다.

문화전략그룹은 2014년 3월, *Cultural Metropolis*라는 법정 문서를 출간한 바 있으며, 현 시장은 Sadiq Khan은 자신의 문화 전략을 담은 〈Culture for all Londoners〉를 2018년 3월에 펴냈다. 또한 **런던광역시장은 잉글랜드 예술위원회의 런던 지역위원장을 임명하는 권한**을 가지고 있기 때문에, 이를 통해서 예술위원회와 런던시의 문화예술 관련 정책의 접점을 마련해나가고 있다.



[그림 3-10] London Cultural Strategy Group 구성원

현재 런던시가 문화 분야에서 추진하고 있는 사업들을 관통하는 키워드는 ‘시민을 위한 문화’, ‘자치구 지원을 통한 균형’, ‘미래에 대한 투자’라는 세 가지로 집약된다. 이를 기조로 추진하고 있는 12가지 주요 사업은

아래와 같다.⁴⁹⁾

- (1) funding : 문화분야 기금 마련과 확대를 런던시 문화 진흥의 핵심적인 과제로 삼고 있음
- (2) The Fourth Plinth : Trafalgar Square에 위치한 이곳에서 세계적 수준의 예술가들의 공인된 작품을 유치한다.
- (3) Sounds Like London : 런던의 소리를 육성하기 위한 지원 캠페인
- (4) Creative Enterprise Zones : 2018년 11개의 자치구에 50,000파운드의 예술발전기금 지원
- (5) London Borough of Culture : 유럽문화수도의 런던시 버전으로 자치구들의 경합을 통해 문화도시 상금 135만 파운드를 매년 발전기금으로 지원
- (6) Streets paved with talent : 숨겨진 젊고 능력 있는 예술가들을 발굴 육성하기 위함
- (7) Great Place Scheme : Old Oak and Park Royal 자구를 특구로 지정 지역사회 시민, 기업, 조직이 함께 예술, 문화, 유적을 육성
- (8) Gigs : London's your stage : 버스킹 등 런던의 어디에서나 예술가를 발굴 육성하기 위한 프로젝트로 10회를 맞고 있음
- (9) Future Project : 가족단위나 젊은 계층에게 무료 또는 할인된 가격으로 문화 예술 참여 독려 프로젝트
- (10) Culture and Good Project : 런던 자치구들과의 균형적인 발전을 위한 정책들과 노력
- (11) The Culture Diary : 영국의 문화를 국내 전역과 해외에서 활성화시키기 위한 노력으로 작품 전시 등 국내외 예술 행사의 최신 내용을 주요 사이트에 업로드하고 관련 조직과 지속적인 소통을 위해 노력
- (12) Courage and Communities : Greater London Authority와 Heritage Lottery Fund의 후원으로 보다 평등하고 다양한 계층에 문화보급을 위한 노력

□ 런던광역시 문화 관련 사업 예산⁵⁰⁾

런던광역시 기금 예산에 대한 요약표에 따르면, 문화 분야는 유산, 도서관과 함께 분류되고 있으며, 전체 1억4천5십만 파운드의 기금 예산 중에서 2천3십만 파운드를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 이는 경찰 예산과 프로퍼티 투자 예산, 그리고 바비칸 센터 예산에 이어 네 번째로 많은 것으로 확인된다.

49) <https://www.london.gov.uk/what-we-do/arts-and-culture/current-culture-projects>

50) <https://www.cityoflondon.gov.uk/about-the-city/budgets-and-spending/Documents/summary-budget-2018-19.pdf>

〈표 3-19〉 런던 광역시 기금예산 구성 내역

City Fund Summary by Committee			
Net(Expenditure)/Income	2017/18 Original £m	2017/18 Latest £m	2018/19 Original £m
Barbican Centre	(26.6)	(26.8)	(27.1)
Barbican Residential	(2.3)	(2.8)	(2.6)
Community and Children's Services	(12.0)	(12.8)	(13.3)
Culture, Heritage and Libraries	(20.7)	(20.3)	(20.4)
Finance	(15.9)	(11.6)	(13.2)
Licencing	(0.1)	(0.1)	(0.1)
Markets	1.2	1.3	1.2
Open Spaces	(1.7)	(1.7)	(1.7)
Planning and Transportation	(15.4)	(15.3)	(16.0)
Police	(64.0)	(71.0)	(65.7)
policy and Resources	(4.0)	(4.6)	(4.1)
Port Health and Environmental Services	(13.6)	(14.3)	(14.5)
Property Investment Board	39.6	39.5	40.1
City Fund Requirement	(135.5)	(140.5)	(137.4)

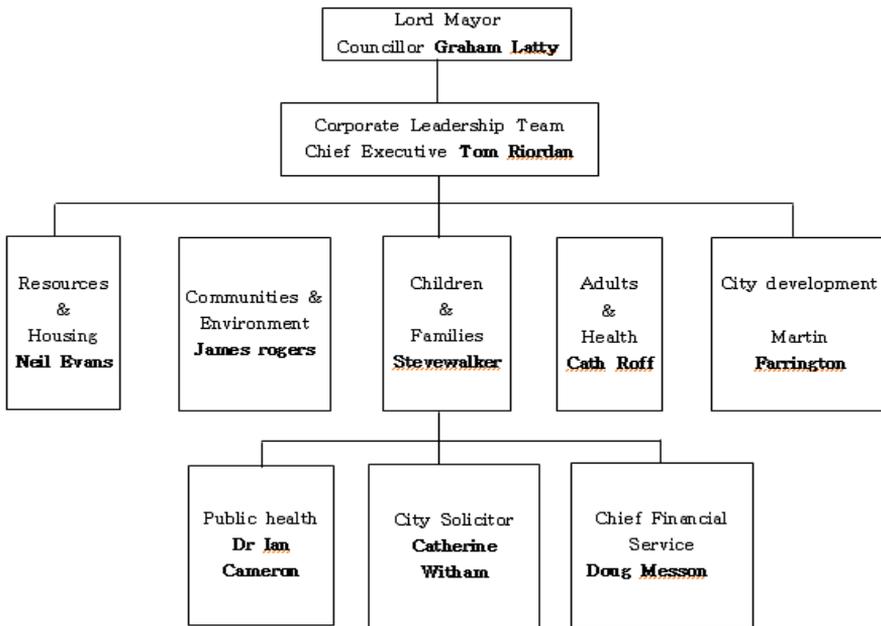
출처: 런던시청 *Budget Book 2018-19*

나. 기초 단위 예술정책의 사례: Leeds City

런던광역시가 33개 기초단체를 아우르는 문화예술 정책을 입안하고 실행하기 위해서 상당히 큰 비중을 갖는 독립적인 전략 그룹을 갖추고 있는 것과 달리, 리즈시의 경우는 역시 상당한 대표성을 갖는 도시임에도 불구하고 독립적인 국이 아니라 **도시개발(City Development)국에 속한 예술유산(Arts&Heritage)과에서 문화예술 행정을 담당하고 있다.** 우리나라와 같이 명확한 광역-기초 행정체계를 보유하고 있지 않은 영국의 경우에는 리즈시의 조직과 사업을 살펴봄으로써 우리나라 기초자치 단체와 유사한 인구 및 지역 범위를 갖추는 지자체의 문화예술 사업 추진 상황을 파악해볼 수 있다.

□ 리즈시의 조직 및 역할

아래 그림에서 볼 수 있듯이 그래험 래티 시의원이 시장을 맡고 있는 리즈시의 행정부는 크게 주민과 관련된 사업을 책임지는 다섯 개 국과 중앙 및 전략적 업무를 담당하는 세 개의 국으로 구성되어 있다. 언급했듯이, 문화예술과 관련한 업무를 맡고 있는 예술유산과는 도시개발국의 하위 부서로 자리잡고 있다.



[그림 3-11] 리즈 시청 조직도⁵¹⁾

□ 리즈시의 문화예술 관련 사업

리즈시 예술유산과를 중심으로 이루어지는 문화관련 사업은 크게 다섯 개로 구분할 수 있는데, 이는 일반적인 기초자치단체의 정책 영역을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 다섯 개 주요 사업 영역은 다음과 같다.⁵²⁾

51) <https://www.leeds.gov.uk/your-council/councillors-and-democracy/corporate-leadership-team>

52) <https://www.leeds.gov.uk/leisure>

- (1) sports, activities and fitness : 마라톤, 사이클, 수영 등 멤버십 할인을 통한 시민들의 건강을 지키고 보다 활동적인 리즈 시민으로 육성하기 위한 다양한 프로그램 운영
- (2) museum, galleries and leisure attractions : 지역 사회의 다양한 박물관, 갤러리 등을 연중 개방하고 오케스트라 공연, 다양한 예술작품들을 만나볼 수 있는 기회 제공
- (3) arts, events and entertainment : 연극, 영화, 뮤지컬 등 다양한 공연 지원 및 breeze culture network와 같은 다채로운 문화 개발 프로그램 운영
- (4) libraries : 도서관 운영 뿐 아니라 인터넷과 모바일 기구를 이용하여 시 공간이 확장된 개념의 도서관을 운영
- (5) park and countryside : 리즈 전역의 4000헥타아르에 달하는 지역의 녹지를 관리하고 있으며 가장 깨끗한 녹지조성을 위해 노력함

이러한 일반적인 사업영역 외에도 리즈는 최근 문화영역과 지역 커뮤니티의 집중적인 참여를 통해서 문화를 모든 정책 형성의 중심에 두고자 하는 야심찬 계획으로 주목을 받고 있다(LGA&CLOA, 2017). 이러한 ‘**협업생산**’(co-production) 모델 또는 과정은 보다 건강하고, 강하고, 행복하고, 번영하는 커뮤니티를 만들기 위해서는 문화의 역할이 중요하다는 것을 인식하면서, 리즈 시의회가 새로운 문화 전략, 〈A New Culture Strategy for Leeds (2017-2030)〉을 만드는 과정에서 잘 드러났다.

약 6개월에 걸쳐 200명 이상의 문화계 대표를 인터뷰하는 것으로 시작된 이 프로젝트는 일년 간의 포커스 그룹, 워크숍 등 커뮤니티를 대상으로 하는 다양한 회합으로 이어졌다. 이주민 그룹, 학습장애인 그룹, 인종적 소수자 커뮤니티, 비즈니스 클럽, 건강서비스 제공자 그룹, 지자체 공무원들, 시민운동가들 등 다양한 그룹의 목소리를 듣고 숙의하는 과정이 이루어졌으며, 결과적으로 2000명이 넘는 사람들의 목소리가 리즈시의 문화전략 수립 과정에 담겨진 것이다. 2017년 4월부터 시작된 일련의 파일럿 프로그램과 프로젝트를 통해서 동 계획이 실현되기 시작했으며, 리즈시는 2030년에 이르는 13년의 기간을 대상으로 시민들과 함께 계획의 입안과 수정, 실행을 지속하면서 도시의 내외부로부터 많은 관심 속에 새로운 실험을 시작하고 있다.

2017년 리즈시 의회의 집행이사회(executive board)에서 만장일치로 통과된 이 문화 전략은 리즈가 꿈꾸는 다섯 가지 도시의 목표를 중심으로 다양한 문화예술 정책 사업을 지속적이고 체계적으로 전개하려는 계획을 제시하고 있다.⁵³⁾ 리즈시가 제시하는 다섯 가지 목표는 i) 크리에이터들의 도시, ii) 수많은 목적지를 가진 장소, iii) ‘예스’ 멘탈리티를 지닌 연결된 도시, iv) 선도하는 국제적 문화 수도, v) 민첩한 문화 혁신의 도시이다.

□ 리즈시의 문화예술 관련 예산

이와 같은 문화예술 관련 사업을 추진하고 있는 리즈시의 문화관련 예산은 아래의 그림에서 확인할 수 있다.⁵⁴⁾ 2017/18년도 기준으로 전체 예산 약 4억 9천만 파운드 중에서 도시개발국은 약 3천5백만 파운드의 예산을 지출하고 있으며, 직접적으로 예술유산과에서는 약 9백5십만 파운드 가량의 예산을 운용하고 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 새로운 문화전략이 도시 개발은 물론 커뮤니티 서비스의 모든 영역에 문화를 담아내는 것을 기조로 하고 있기 때문에 관련 예산은 직접적인 지출 항목을 훌쩍 넘어설 것으로 예상할 수 있다.

〈표 3-20〉 리즈 시 예산 현황

Service	2017/18	2018/19	Movement
	Net managed budget £000s	Net managed budget £000s	
Adults and Health			
Health Partnerships	265	355	90
Access and Care	187,576	194,900	7,324
Service Transformation Team	1,293	1,301	8
Strategic Commissioning	(6,170)	(12,089)	(5,919)

53) <https://leedsculturestrategy.co.uk/>

54) <https://www.leeds.gov.uk/docs/Budget%20Book%202018-19.pdf>

Service	2017/18	2018/19	Movement
	Net managed budget £,000s	Net managed budget £,000s	
Resources & Strategy	4,684	4,302	(382)
Provider services	19,860	18,427	(1,433)
Leeds safeguarding Adults Board	169	184	15
Public Health	27	382	355
	207,704	207,762	58
Children and Families			
Partnership Development and Business Support	26,536	27,157	621
Learning, Skills and Universal Services	4,917	5,254	337
Safeguarding, Targeted and Specialist Services	83,803	89,116	5,313
	115,256	121,527	6,271
City Development			
Planning and Sustainable Development	2,409	1,851	(558)
Economic Development	560	735	175
Asset Management	(1,723)	(1,424)	299
Employment & Skills	1,749	1,715	(34)
Highways and Transportation	16,758	14,859	(1,899)
Arts and Heritage	9,524	10,286	762
Sport and Active Recreation	5,423	4,573	(850)
Resources and Strategy	1,121	1,126	5
	35,821	33,721	(2,100)
Resources and Housing			
Strategy and Improvement	5,348	5,032	(316)
Finance	7,240	6,676	(564)
Human Resources	5,753	5,563	(190)
Digital and Information Services	17,948	19,590	1,642
Public Private Partnership Unit	1,239	1,522	229
Legal Services	(2,214)	2,759	4,973
Democratic Services	4,926	4,910	(16)
General Fund Support Services	0	30	30
Leeds Building Services	(8,380)	(9,611)	(1,231)
Special Contracts & Sec	6,233	6,083	(150)
Strategic Housing Partnership	1,822	2,445	623
Corporate Property Management	5,289	5,831	542

Service	2017/18	2018/19	Movement
	Net managed budget £,000s	Net managed budget £,000s	
Business Support Centre	19,576	19,384	(192)
Commercial Services	1,708	3,202	1,494
Facilities Management	5,391	7,570	1,679
Low Carbon	448	1,046	598
	72,881	82,032	9,151
Communities and Environment			
Communities	5,247	4,979	(268)
Customer Access	19,230	19,477	247
Elections, Licensing and Registration	(250)	753	1,003
Benefits, Welfare and Poverty	2,069	3,874	1,805
Car Parking Services	(8,473)	(8,232)	241
Community Safety	1,440	2,170	730
Waste Management	33,014	33,801	787
Parks & Countryside	6,584	7,034	450
Environmental Action - City Centre	1,514	1,584	70
Environmental Health	1,542	1,492	(50)
Cleaner Communities	7,811	7,946	165
	69,728	74,878	5,150
Strategic and Central Accounts			
Strategic and Central accounts	(8,722)	(10,042)	(1,320)
	(8,722)	(10,042)	(1,320)
NET COST OF CITY COUNCIL SERVICES	492,668	509,878	17,210

제3절

영국 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점

□ 지역분권 흐름의 강화와 기초단체 지향의 정책 추진

대처 정부 시기의 중앙집권형 시장화 정책은 분권화에 적대적이었지만, 이후 신노동당 정부(1998-2010)와 보수당 정부(2010~) 시기에는 지역분권이 매우 중요한 정부 의제로 지속적으로 강조되어왔으며, 이는 지방행정 구조의 다양화를 더욱 가속시켜왔다. 노동당 정부 시기가 런던광역시의 부활이나 9개의 지역개발청 설립 등을 통해 지역분권의 토대를 놓았지만, 주로 광역 중심의 정책을 펼치면서 일련의 한계를 보였다는 평가가 많았다.

따라서 2010년 이후로는 지역분권법(localism act) 제정, 지역기업파트너십(LEP) 출범, 도시 협약(city deal) 및 분권 협약(devolution deal) 등을 통해서 보다 생활권에 직결되는 정책, (우리로 하자면) 기초자치단체 중심의 정책이 추진되고 있는 것으로 파악된다.

한편 분권협약은 기본적으로 지역의 제안을 기반으로 진행되어 지역 중심의 상향식 정책추진과 지역의 주도적 역할을 인정하고, 지역발전에 필수적인 중앙의 재원과 권한을 맞춤형으로 지역에 이양함으로써 지역발전 정책에서 지역의 주도성과 책임성을 대폭 강화하는 수단으로 활용되고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

□ 중앙-광역지자체-기초지자체 간 합리적 역할 분담

영국의 경우, 우리와 같은 3층 구조로 지방행정이 일률적으로 조직화되어 있는 것이 아니라 어떤 지역은 2층 구조로, 또 어떤 지역은 3층 구조로 되어 있는 등 지역의 오랜 역사적 특성을 반영하거나 최근의 정치

적 상황에 따른 주민 투표 결과 등을 통하여 매우 다양한 행정체계를 가지고 있다.

그러나 이러한 다양성에도 불구하고 철저한 의회민주주의 전통에 따라서 책임감 있는 지역분권과 자치가 이루어지고 있으며, 이는 문화예술 정책에서의 역할분담에서도 어렵지 않게 확인할 수 있다.

먼저 중앙정부 - 지자체간의 경우, 국가를 대표하는 창작물에 정향된 중앙정부 역할과 지역민이 체감할 수 있는 경험에 정향된 지방정부의 역할이 명확하게 구분되어 있으며, 이를 위한 권한과 책임이 명확하게 구분되어 있다.

광역지자체 - 기초지자체간의 경우, 광역 내 기초단체들 간의 균형 발전이나 브랜딩과 같은 작업에 집중하고, 기초지자체는 주민들의 피부에 와닿는 향유 사업을 담당하는 방식으로 역할을 분담하고 있다.

지자체 내의 경우, 리즈시의 사례에서 볼 수 있듯이 문화예술 정책의 수립 과정에서 문화전문가는 물론 지역 사회의 대부분의 이해관계자 그룹의 목소리를 반영하고, 이를 통해 문화 전략이 지역 사회 대부분의 이슈와 연계될 수 있는 혁신 네트워크 구성이 주요 성공요인으로 이해되고 있다.

□ 지자체의 문화 전략/비전 수립에서 협업생산 모델의 부상

이처럼 중앙과 광역 단위에서 큰 틀의 비전과 전략을 계획하고 무게감 있는 사업들을 추진하는 것과 달리, 기초 단위에서는 주민들의 목소리를 최대한 반영하고 지속적으로 상호작용 하는 방식의 정책 및 전략 수립이 강조되면서, 협업창작(CO-PRODUCTION) 모델과 과정에 대한 관심이 높아지고 있다.

이는 지자체의 문화분야 예산의 삭감으로 인해 공공부문내의 타 부서와의 연결성 및 민간부문과의 파트너십을 제고해야한다는 필요와도 연결되는 것이지만, 지역 사회에서 문화의 영향력을 확인하고 확산하기 위해

서는 필수적인 방식이라는 인식이 자리를 잡고 있다는 것으로 이해할 수 있다.

People, culture, place: The role of culture in placemaking(LGA & CLOA, 2017)에 따르면, 문화를 활용한 지역발전에 성공한 사례들 10개를 검토한 결과 커뮤니티의 참여, 강력한 파트너십, 핵심 그룹 및 지역사회 내 옹호자의 존재, 성공 경험을 추가적인 파트너십과 펀딩 기회로 활용하는 것 등이 공통적인 성공요인으로 확인된다.

□ 예술위원회 중심의 명확하고 단순한 예술지원 정책 구조화

우리나라의 경우, ‘예술지원정책’을 둘러싼 이해관계자가 너무 많은 상황에서 명확한 미션이 없거나 혼재된 기관들 간의 역할 분담이 어려워 중첩이나 갈등의 소지가 자주 발생하고 있다.

하지만 영국, 특히 잉글랜드의 경우 중앙정부와 예술위원회의 역할분담은 물론이고 예술위원회는 5대 미션을 중심으로 수월성 있는 작품의 생산과 이 작품들을 국민들이 최대한 많이 접할 수 있게 하는 것에 초점을 맞추어 안정적이고 굵직한 방식으로 사업을 추진하고 있다.

한편 5개의 지역예술위원회의 위원장들이 당연직으로 국가예술위원회의 예술위원으로 복무하도록 하여, 지역의 관점에서 중앙의 정책 결정에 영향을 미치고 있다는 점 또한 유념할 필요가 있을 것이다.

□ 지역문화정책협의체의 실질적 역할과 활동

지방정부연합(LGA, Local Government Association)의 문화 부문 관련 활동은 상당히 활발한 것으로 나타나며 정기적인 조사를 통해서 필수적인 data의 축적과 확산 등의 중요한 역할을 감당하고 있다. LGA가 지역 문화관료 연합회(CCLOA)와 함께 지역 문화정책의 성공사례 보고서를 발간한 사례에서 알 수 있듯이 이들 협의체/연합체가 단순히 형식적인

모임이 아니라 실질적이고 상징성이 높은 역할을 맡고 있다는 데 주목할 필요가 있다.

잉글랜드 예술위원회가 최근 Development Fund를 새롭게 설계한 데에는 2016년 LGA와 맺은 MOU가 중요한 역할을 한 것으로 파악되는데, 이러한 지역 현장에서 활동하는 전문 인력간의 협의체를 통해서 새로운 답론이 확인되고 확산되면서, 일종의 개방형 혁신을 위한 계기가 예술 정책 분야에서 확보되고 있다.

□ 지자체 예술지원예산의 삭감과 예술위원회(ACE) 재원의 중요성 부각

LGA의 설문조사에서도 확인되듯이 최근들어 지자체의 문화예술 분야 예산은 지속적으로 삭감되고 있으며, 향후 2-3년에도 이러한 경향은 지속될 것으로 전망된다. 영국 정부가 탄력성과 자립성을 문화정책의 핵심어로 제시하면서 이러한 흐름은 피하기 어려운 것으로 나타나고 있는데, 이로 인해 비용을 줄이면서 커뮤니티의 관심과 참여를 이끌어내기 위한 다양한 방식들이 시도되고 있다. 하지만 지자체내 전담인력의 숫자가 축소되고 있는 것은 장기적으로 볼 때 심각한 문제를 초래할 수 있는 부문이기 때문에 대책이 필요한 실정이다. 한편 지자체의 재정긴축으로 인해 예술분야 예산이 축소되면서, 중앙단위 ACE의 재원에 대한 의존도 및 중요성이 증대되고 있다는 사실 또한 특기할 필요가 있을 것이다.

제4장 ●●

프랑스 예술지원정책의
지역분권 추진현황과 주요 이슈



제1절

지역 분권 관점에서의 프랑스 예술지원정책 변천과정

1. 프랑스 지역 분권 정책의 변천과정과 현황⁵⁵⁾

□ 프랑스의 지방행정단위

프랑스의 지방행정단위는 크게 기초자치단체인 **코뮌(Communes)**과 중간단체인 **데파르트망(Départements)**, 그리고 광역단체인 **레지옹(Régions)**으로 구분할 수 있다. 코뮌은 프랑스 지방자치단체의 근간을 이루는 기초단위이며, 1789년 구체제 하의 교구(Paroisse)를 대체하는 자치단체로서 탄생하였다. 2018년 기준 35,443개로 매우 세분화되어 있고 대부분의 경우 인구 1만명 이하의 소규모로 구성되어 있어 소규모 코뮌의 자치역량 문제를 해결하기 위해 1980년대부터 코뮌간 협력체가 활성화되어 다양한 형태의 코뮌조합, 코뮌 공동체 등이 설치되었다.

데파르트망은 중간단위의 자치단체로서 1789년 지방에서의 국가사무 처리를 위해 설치된 행정기관으로 출발하였으나 1871년 지방자치단체로서의 법적지위를 갖게 되었다.

레지옹은 최상위 단위의 지방자치단체로서 1982년 지방분권개혁시 지방자치단체로서의 법적지위를 얻게 되었고 1986년 처음으로 직접선거에 의해 레지옹 의회를 구성하였다.⁵⁶⁾

55) 김영식(2016), 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점, 지방정부연구 20(1), 355-373

56) 레지옹의 장은 중앙정부에서 파견한다.

〈표 4-1〉 프랑스 지방행정체제 현황(2018년 기준)

지자체 단위	수	구축 년도	심의기관 및 기간	주요 역할과 관할
레지옹 (Régions)	18	1982	conseil régional (6년)	- 경제발전, 국토정비 - 병원 - 국도, 항구, 기차역 - 지방 교통 - 고등학교, 직업교육과 평생교육
데파르트망 (Départements)	101	1871	conseil départemental (6년)	- 노인과 어린이 사회자원 가족수당, 주거 보조금 - 데파르트망 도로와 통학교통 - 중학교 건설과 시설
코뮌 (Communes)	35,443	1884	conseil municipal (6년)	- 호적부 관련 - 도시정비계획, 도시 교통 - 초등학교 건설과 시설 등

출처: Ministère de l'intérieur(2018), les collectivités locales en chiffres 2018 Fiche A-1 (Comprendre les collectivités territoriales)

주: 18개의 레지옹은 5개의 해외지역들을 포함한 수임

□ 프랑스의 지방분권, 제1막(1982~1995)

역사적으로 프랑스는 아주 오랜 시간 동안 중앙집권을 위해 노력했던 국가로 프랑스 혁명(1789년)과 나폴레옹 집권 시기(1804~1821)를 거치면서 중앙집권화는 더욱 체계화·가속화되었다.

현재와 같은 형태의 프랑스 지역분권의 형태가 본격적으로 다져진 시기는 사회당인 미테랑 대통령이 취임한 이후인 1982년부터로 볼 수 있다. 집권한 사회당은 중앙정부의 권력분산을 시도하였고, **포괄적인 지방분권 법률보다는 한정된 분야의 지방분권 개혁 법률을 제정함으로써 분야별로 추진**하였다. 1982년 「코뮌, 데파르트망과 레지옹의 자유와 권리에 관한 법률(일명 Loi Defferre)」⁵⁷⁾을 시초로 25개의 법과 200여개의 시행령이 새롭게 제정되었다. 1992년에는 정보공개와 주민참여를 통한 지방행정민주화와 지방자치단체간 협력을 활성화하는 「지방행정기본법」⁵⁸⁾이, 1996

57) 지방분권 당시 내무부 장관의 이름을 따 불리기도 하는 1982년 제정된 지방분권 법을 일컫음
loi relative aux libertés des communes, des départements et des régions

년에는 「지방자치단체통합법」이, 1999년에는 「꼬뮌간의 협력의 간소화 및 강화법」⁵⁹⁾ 등이 제정되었다.

□ 프랑스의 지방분권, 제2막(1995~2012)

프랑스의 지방분권은 2003년 우파정부인 시라크 대통령 시기에 제2막을 열었다. 2003년 개정헌법은 프랑스 국가조직의 분권화를 명문화함으로써 국가조직의 지방분권적 성격과 보충성의 원리를 인정하였고, 지방자치입법권 강화, 재정자립권 보장 등 지방분권 강화의 초석을 닦았다. 2004년에는 「지자체의 자유와 책임에 관한 법」이 제정되어, 지자체에 경제개발을 비롯하여 교육/문화유산과 같은 분야에서 새로운 권한을 부여하였다. 특히 2004년에 채택된 **중앙-지방간 계획계약제도(politique contractuelle)**는 현재의 프랑스 지역분권을 이해하기 위한 핵심 개념으로 이해할 수 있다. 주로 경제 및 사회협력, 도시계획 분야에 적용되고 있는 이 계획계약제도는 사실 20년 전 지역분권의 논의가 발전되기 시작했을 때 나온 개념이라 할 수 있다. 다만, 중앙과 지방 사이의 균형유지의 중요한 방식으로서 양측 간의 계약의 행위를 제도로서 명문화하여 이를 더욱 증진시키는 데에 목적을 두었다.

뒤를 이은 사르코지 정권에서는 지역의 조직을 간소화하고 지역민주주의를 강화하며 지역의 다양성에 알맞은 구조를 개발하는 등 지방분권의 성숙을 추구하였다. 그 일환으로 2010년에는 **꼬뮌연합체** 지도의 정립과 꼬뮌연합 체제하의 민주주의 확립을 위한 「지방자치단체 개혁법(loi de réforme des collectivités territoriales)」이 제정되었다⁶⁰⁾.

58) 기초자치단체간의 공동체 형식의 결합을 활성화시키기 위해 꼬뮌간 협동 영조물법인(ECPI)을 도입하여 종래 관행적으로 행해지고 있었던 기초자치단체간 공동업무 처리를 위한 협력을 확장하여 공동개발계획까지 범위를 넓혔다.

59) 기존 꼬뮌협력 방식이 너무 다양하고 복잡한 점을 개선하기 위해 협력구조를 도시권공동체, 대도시공동체, 꼬뮌공동체의 3개로 단순화하고, 재정협력강화, 절차 간소화, 지역균형발전 등을 도모

60) 직접선거를 통한 꼬뮌협력체 신설, 데파르트망 의회와 레지옹 의회 통합 및 지방의회(Conseil territoriale)신설, 군소 꼬뮌의 합병 등을 내용으로 한다.

□ 프랑스의 지방분권, 제3막(2012~현재)

2012년 올랑드(Holland) 대통령 당선 이후 지방분권은 새로운 국면을 맞이한다. 이 시기의 지방분권은 그동안의 양적측면에서의 지방분권 정책과 달리 지방분권의 합리화를 추구함으로써 지방자치단체 상호간의 조화로운 공공정책과 행정의 효율성을 추진하는 질적 변화를 내포하고 있다. 올랑드 정부는 **광역자치단체인 레지옹의 통합과 기초자치단체인 코뮌의 연합체를 확대**할 것을 발표하고, 2014년에는 「지방공공정책의 현대화와 메트로폴 승인법(일명 MAPTAM법)」과 「레지옹의 범위확정과 데파르트망과 레지옹 선거일정 및 그 변경에 관한 법」을 제정하였다. 메트로폴(les métropoles)은 코뮌간 연합체로서 대도시와 인근지역을 하나의 법적 행정주체로 결합시킴으로써 도시성장동력으로서의 역할을 수행하는 대도시연합이라 할 수 있다.

2015년에는 「새로운 지방행정체제법(일명 NOTRe법)」이 제정되었다. 기존의 22개의 레지옹을 13개로 통합하고 그 역할을 확대하여 더 많은 영역을 담당하게 하였다. 한편 레지옹과 데파르트망의 일반 행정권한 조항을 삭제하여 단계별 지방자치단체의 권한을 명확히 하고, 상호간 조화로운 공공정책을 추진함과 동시에 유사사업에 단계별 지방단체들이 경합할 때 불필요한 재정지출을 피할 수 있게 되었다. **코뮌은 더욱 강화된 권한을 갖게 되었고, 코뮌간 연합체를 결성하여 재정적 지원을 받을 수 있게 되었다.** 데파르트망은 NOTRe법의 시행으로 사회연대 영역, 즉 취약계층보호, 아동복지, 노인·장애인보호 등 사회복지정책과 주거환경 개선 등 지역균형개발에 집중하게 되었다. 또한 레지옹은 국가 경제 도약의 중추로서, 경제개발, 유럽연합 지원사업 관리, 직업교육, 고등학교 운영, 지역정비 및 환경, 대중교통 등 다양한 분야에서 독점적 권한을 갖게 되었고, 문화, 관광, 스포츠, 지역 언어 진흥사업, 대중교육, 지역정보화사업 등 분야에서 데파르트망과 함께 권한을 행사할 수 있게 되었다.⁶¹⁾

61) 동법 103조항(ex 28A)은 다음과 같이 문화정책에 대해 규정한다: 문화에 대해 지자체와 중앙정부가

2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책

가. 문화의 집 설치와 문화 민주화의 실현

프랑스의 문화분야 지방분권화(décentralisation culturelle) 정책의 첫 번째 목적은 중앙정부와 레지옹과 꼬뮌 등의 지방자치 단체와의 문화 분야에 대한 책임과 역할 분배이다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 지방도시나 소외된 지역을 고려하여 문화 투자의 균형을 맞추는 균등한 문화혜택과 새로운 문화층의 확보, 그리고 창작예술 발전의 도모라 할 수 있다.⁶²⁾ 다가오는 미래에 부응하기 위해 새로운 국가 문화도약의 관점에서의 지방분권화⁶³⁾는 시대의 요구였고, 이를 위해 지방자치단체⁶⁴⁾의 자발적 참여는 필수적이었다. 가능한 모든 문화자원을 한데 모아 각 주체들이 역할을 나누고 협력하기 위해 앙드레 말로(André Malraux)부터 자끄 랑(Jack Lang)까지의 프랑스 문화부 장관들은 지방 분권화 정책을 점차적으로 발전시켜 나갔다.

2차 세계대전 이후 시작된 문화의 지방 분권화는 앙드레 말로 문화부장관 시절인 1961년 3월부터 각 지방 주요도시에 약 20여 개의 **문화의 집(Maisons de la Culture)**들이 문을 열면서 가시화되었다. 이 문화의 집들은 각 지역마다 미술관, 극장, 회의장, 혹은 영화관 등 다양한 형태로 운영되는데, 공공정책을 실현하는 문화매개체로서의 역할을 담당하였다. 1972년 「지방 공공기관 설립법」⁶⁵⁾에 의해 창설된 **국립공연센터(Centre**

공동의 책임을 가지며, 이는 2005년 10월 20일의 문화의 다양성 보존에 관한 협약에 의한 문화법에 의거한다. (la responsabilité culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005.)

62) Rizzardo R. & Moulinier P.(1990), La décentralisation culturelle (Ministre de la Culture et de la Communicatio), Paris: La documentation française, p.9.

63) RIZZARDO René et MOULINIER Pierre(1990), *ibid.*, p. 30.

64) 이하 지자체(collectivités territoriales)

65) Création des établissements publics régionaux(EPR)

Dramatique national, CDN) 역시 공연문화의 지방 분권화 정책의 하나로 공공 공연예술의 창작을 지원하는 임무를 수행한다. 36개의 국립 공연센터와 2개의 레지옹 공연센터가 있으며, 이 중 리옹과 스트라스부르에 있는 2개의 센터는 어린이 및 청소년을 위한 공연예술센터로 특화되어 있다. 2007년 자료에 의하면, 국립 및 레지옹 공연센터에 대한 문화부 지원금은 약 5,760만 유로로 전체 운영예산인 1억 유로의 약 57,1%에 해당한다. 그 외 나머지 부분은 꼬뮌에서 27,2%, 레지옹 의회(Conseils régionaux)에서 9,2%, 데파르트망 의회(Conseils généraux)에서 6,6%를 담당했다.⁶⁶⁾

나. 지역문화국담당국(DRAC)의 설치와 지방분권화

1963년 이후에는 지역문화담당국(DRAC)의 전신인 지역 문화위원회(CRAC)⁶⁷⁾가 지방분권화와 맞물려 이 시기 중앙정부의 문화정책 시행을 각 지역별로 담당했다. 건축, 고고학, 아카이브, 영화, 창작예술, 예술교육, 미술관과 박물관, 공연예술과 음악 등 문화영역 전반을 관리했는데, 1969년부터는 지역문화담당국(Directions régionales des affaires culturelles, DRAC)으로 명칭이 바뀌었다.

미셸 기(Michel Guy) 문화부 차관은 중앙정부와 지자체 사이의 협력 증진을 위해 문화헌장(Charter culturelles)을 제안했다. 그의 재임기간인 1974년부터 1976년 사이 14개의 문화헌장이 수립되었고, 이 헌장들 덕분에 보르도의 양모 저장창고(l'entrepôt lainé)나 틀루즈의 곡물 시장(La Halle aux grains) 등과 같은 중요한 건축 문화재들이 보호될 수 있었다. 또한 1977년의 부르타뉴 문화헌장⁶⁸⁾의 경우, 지역적 특성을 보존하고 '문화적 개성(personnalité culturelle)'을 존중하려는 목적을 가지고 다양한 표현예술과 민속전통과 언어 보호에 대한 내용을 담고 있다.

66) Ministère de la Culture, Chiffres clés 2009, DEPS, p.128.

67) Les comités régionaux des affaires culturelles, CRAC

68) Charte culturelle Breton de 1977

1980년대에 이르러 문화의 지방 분권화 정책은 더욱 발전되었는데, 1982년 3월 2일에 공포된 지방분권화 관련법⁶⁹⁾은 이러한 흐름을 더욱 가속화시켰다. 이 법령을 통해 레지옹 의회나 꼬뮌 의회가 문화 정책을 실행하는 주체로 공식화되었으며, 특히 지방정부의 문화 활동을 위해 지방별로 30%의 특별 보조금(Dotation Culturelle Spéciale)이 지정되었다는 점에 큰 의의를 찾을 수 있다. 물론 그 총액은 중앙정부와 지자체 사이의 문화발전 협약의 내용에 따라 조금씩 달라질 수 있다. 각 지역별 문화담당 기관들은 공연예술, 예술교육, 문화재 보호와 활용, 문화기금을 통한 창작예술 지원정책들을 1982년과 1983년의 지방 분권화법에 의거해 지자체와 문화 헌장(Chartes culturelles), 협약(Conventions) 혹은 계약서(Contrats)⁷⁰⁾의 형태로 파트너십을 맺게 되었다.

지방 분권화가 진행되면서 각 지역문화담당국에서는 먼저 지역 유산 목록이 확대 및 정비되었다. 역사적 문화재의 보존과 활용에 대한 문화유산 관리 분야의 경우, 이 때 각 지자체별로 보호대상 건물 목록이 만들어지고 역사, 고고학, 민속학 문화유산의 지역 위원회(COREPHAE⁷¹⁾)가 창설되었다. 또한 조형예술 지원정책으로 현대예술 지역기금(Fonds régional d'art contemporain, FRAC)과 박물관 소장품 구입을 위한 지역기금(Fonds régionaux d'achats des musées, FRAM) 등이 신설되었고, 오디

69) le loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions(loi de décentralisation)

70) 프랑스 법률상 Convention(협약)과 Contrat(계약)은 유사한 의미로 쓰이나 contrat는 convention 보다는 강제성을 띠고 있다.

* Charte(헌장)는 조약(traité)의 일종으로 주로 국제기관의 설치조약에 많이 쓰인다. 프랑스 법률상으로는 선언문(déclaration), 국제 협정(pacte international), 그리고 의정서(protocole facultatif) 등의 모든 텍스트의 모음집을 의미하기도 한다.(예: charte culturelle)

* Pacte(협정)도 조약(traité)이나 협약(convention)과 비슷한 용어로 쓰이며, 사람, 단체, 국가 간의 약정을 의미하지만 주로 비정치적, 전문적, 특정 문제를 다루며, 정부 간 혹은 부처 간 조약에 많이 사용된다.(예: pacte culturel)

* Protocole(의정서) 역시 조약과 유사하게 쓰이나, 대개 독립된 조약이 아니고 국제 조약(traité international)이나 협약(convention)을 보충하기 위해 작성된 것으로 여타 조약에 있는 모든 사항(서문, 정의, 서명, 개정, 발효일시 등)을 포함하며, 그와 동일한 법적 효력을 지닌다.(예: protocole culturelle)

71) Commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique

오 비주열, 매스미디어 자료관의 발전을 위한 여러 관련 정책이 실행되기 시작했다. 이 지방분권화법의 또 하나의 의의는 제도적으로 **지방자치단체의 장에게 문화 영역에 대한 역할과 책임을 부여**해, 다른 지역에 비해 문화가 중요하게 다루어지지 않거나 낙후된 지역에서도 필수적으로 관련 문화정책을 수립하고 이에 대해 예산을 집행하도록 한 점을 들 수 있다.⁷²⁾

문화부는 지방 분권화에 따른 예산 증대 덕분에 문화부 내에 새로운 부서를 설립하고 이를 꼬핀 혹은 레지옹 지방조직의 행정 서비스와 바로 연결시켰다. 동시에 각각 분산되어 집행되는 지원금을 통해 비교적 자율적으로 재정을 운영할 수 있게 되었다. 또한 이전보다 지역 문화권에서의 지역문화담당국의 역할이 강화되었는데 별개로 움직였던 **지자체 행정서비스와 지역문화담당국이 문화활동 서비스의 기술적인 부분에서 서로 긴밀한 관계로 발전**했다. 지역문화담당국의 시스템 역시 훨씬 구조화되고 각 부서의 역할이 구체화되었다. 문화부의 외부조직으로 지역문화담당국이 활동할 수 있게 되면서, 자체적으로 각 프로젝트의 밑그림을 그리고 자료검토, 인적, 물적 자원지원, 지역 분담금과 정부 지원금을 운영하는 일종의 ‘문화기업’의 형태로 성장했다. 지역문화담당국이 이런 위치를 차지할 수 있었던 것은 지역마다 갑자기 늘어난 다양한 문화 공공단체 사이의 여러 협력 조약에 있어서 지역문화담당국이 전문가를 동원해 사안을 검토하고 자문하는 일을 맡아 그 중요성이 커졌고, 서로 다른 지역의 이해관계에서 중재자 역할을 했기 때문이다.⁷³⁾ 이 기관이 문화부 산하에 있는 동시에 지역 문화서비스에 재량권을 갖고 있다는 점은 단점은 아니지만, 지역문화담당국이 무거운 책임을 지게 되었고, 보다 중립적인 입장에서 신중하게 임무를 수행해야 한다는 의미를 지니게 되었다.

다음의 <표 4-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 1983년부터 1993년에 이르기까지 중앙정부인 문화부의 예산에 비해, 꼬핀, 데파르트망, 레지옹

72) Friedberg E. & Urfalino P.(1985), La décentralisation culturelle : l'émergence de nouveaux acteurs, Paris: Politiques et Management Public, p.219.

73) Erhard Friedberg et Phillippe Urfalino(1985), *ibid.*, p.222-223.

등의 지방자치단체 지출이 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 1993년 기준 지자체의 문화 분야 예산은 369억 프랑(약 9,055억 원)으로, 꼬뮌이 82%, 데파르트망이 14%, 레지옹이 4%를 차지하여, 꼬뮌과 레지옹의 지출이 조금씩 높아져가는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-2〉 중앙정부와 지자체의 문화분야 지출의 추이(1984~1993)

(단위: 10억 프랑)

연도	1984	1987	1990	1993
문화부 (Ministère de la Culture)	10.67	10.40	11.31	14.5
지방자치단체 (Collectivités locales)	24.33	29.08	31.98	36.9
꼬뮌	21.35	24.92	26.34	30
데파르트망	2.28	3.2	4.39	5.4
레지옹	0.70	0.95	1.25	1.5
합계	35	39.48	43.29	51.4

출처 : Ministère de la Culture et de la Communication, Philippe Poirrier(2009)의 글에서 재인용

주: 1999년 기준 10억프랑은 약 2억(196 321 749,68유로)(2017년 기준) -

기준: <https://www.insee.fr/fr/information/2417794>

2016년에는 중앙정부의 지방분권 개혁정책에 따라 지역이 통폐합되어 7개의 레지옹에 있는 새로운 지역문화담당국들이 서비스를 시작했다.⁷⁴⁾ 과도기에는 옛 지역문화담당국에서 계속 기존의 업무를 담당하고 새롭게 통합된 곳에서는 일부 업무를 분산해 일을 수행했다. 아래의 〈표 4-3〉은 2016년의 새롭게 바뀐 곳을 포함한 지역문화담당국의 근무 인원수이며, 여기에는 건축과 문화유산 데파르트망 서비스국⁷⁵⁾의 인원수가 포함되었다.

74) 2015년 7월 31일 국무회의에서 지방행정 개혁에 관한 5대 목표를 발표하였다. 상기한 2015년 1월 16일 법률에 따라 기존 22개 레지옹이 본토의 경우 13개(총 16개)가 되면서 7개의 레지옹이 광역화된 레지옹에 흡수되었다. 이러한 레지옹의 합병은 우파정권 후기(1995~2012년)부터 지속되어 온 유럽차원의 지역 간 협력을 공고히 하고 효율성을 제고의 차원에서 올랑드 정부에서도 지속되었다. 새로운 광역 레지옹의 청사는 공세이데타(conseil d'Etat)의 데크레(décret)로 2016년 10월 1일 전까지 정하도록 법률에 규정하였다. 전훈(2016), 프랑스 지방자치의 새로운 변화, 「법제논단」, pp.5-25.

75) Unités départementales de l'architecture et du patrimoine, UDAP

〈표 4-3〉 지역문화담당국(DRAC) 현황(2016년 기준)

레지옹의 지역문화담당국	지역문화담당국소재 도시	직원수
DRAC Auvergne-Rhône-Alpes*	Lyon	235
DRAC Bourgogne-Franche-Comté*	Dijon	145
DRAC Grand Est*	Strasbourg	253
DRAC Haut-de-France*	Lille	174
DRAC Normandie*	Caen	140
DRAC Nouvelle-Aquitaine*	Bordeaux	273
DRAC Occitanie*	Montpellier	253
DRAC Bretagne	Rennes	110
DRAC Centre-Val de Loire	orléans	115
DRAC Ile de France	Paris	222
DRAC Pays de la Loire	Nantes	119
DRAC Provence-Alpes-Côte d'Azur	Aix-en-Provence	140

출처 : Ministère de la Culture(2017), Rapport d'activité, Inspection generale des affaire culturelle,

주: *는 2016년 새로 재편성된 지역문화담당국

다. 문화발전 지역평의회(CCTDC)와 문화협력공공법인(EPCC)

1990년대에 들어와 문화정책은 꼬뮌과 레지옹을 중심으로 더욱 세분화되었다. 1991년에는 15개의 시가 공공장소에 현대예술작품을 유치하기 위해 **조형미술 도시협정(Conventions ville-arts plastiques) 프로그램**을 발족시켰으며, 도시정책평가 국가위원회⁷⁶⁾가 설립되었다. **1999년 문화발전 지역평의회(Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, CCTDC)**가 신설되었으며, 2000년 6월에는 문화대중화를 위해 문화부와 도시대표, 문화유산과 분권화 정무차관이 함께 **‘도시를 위한 문화, 도시의 문화’** 협약들을 맺기 위해 관련 공문을 발표했다. 2001년과 2002년에는 **문화유산과 예술교육 분야에서 문화의정서 (Protocole culturelle)**를 만들어 8개 지방과 4개의 도와 협약을 맺었다. 이 의정서에 따르면 3년간 음악, 춤, 연극 교육과 조형예술의 두 영역으로 나누어 각

76) Comité national d'évaluation de la politique de la ville

지방별 교육 프로그램이 구성된다. 이를 위해 중앙정부와 지방이 각각 15억 프랑의 추가지원금을 부담하고, 매년 총 천만 프랑이 지원되었다.

2002년 1월에는 지역 간의 협력을 위한 문화협력공공법인(*Établissement public de coopération culturelle, EPCC*)이 창설되어 국가와 지역공동체, 혹은 지역공동체 사이의 평등한 파트너십을 맺도록 돕게 되었다. 이 기관은 예술과 문화영역에서 지방분권화로 인해 변화된 관계를 조정하고, 시립, 도립, 또는 국립 문화기관들의 운영비를 지원하는 역할을 담당한다. 이와 관련하여 EPCC는 문화기관들의 경험을 나누고 상호협조를 목적으로 2003년부터는 전문가 그룹형태로 국가위원회⁷⁷⁾를 만들었으며, 2013년부터는 문화협력공공법인 관련 국가위원회(*Comité national de liaison des EPCC*)가 협의회 형태로 운영 중이다. 2008년에는 미국식 펀드와 같은 지원기금(*Fonds de dotation, FDD*)이 법으로 규정되어, 문화재원을 지원하고 있다.

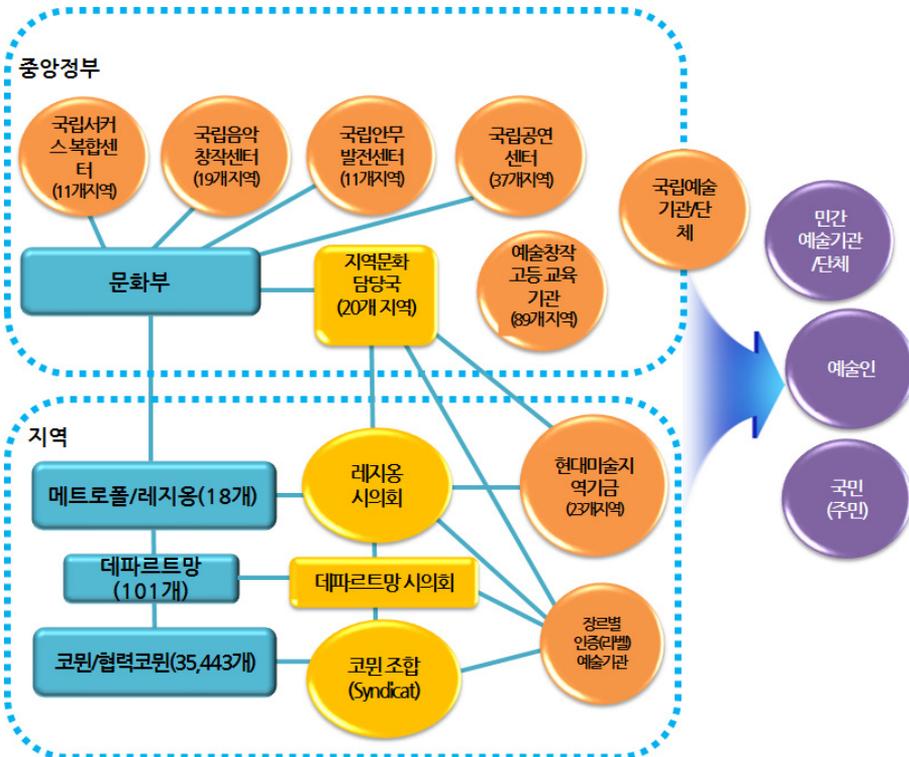
77) <http://www.culture-epcc.fr/annuaire/>

제2절

프랑스 예술지원정책의 지역분권 추진체계와 운영현황

1. 주요 행위자 중심 예술지원의 지역분권 추진 구조

문화 정책은 문화부에 의해 수립되고 실행되는데, 이 문화부는 크게 중앙 행정부(Administration centrale), 공공기관(Etablissements), 그리고 지방 서비스를 담당하는 지역문화담당국(Direction régionale des Affaires culturelles, DRAC)으로 구성된다. 각 지자체별로는 문화업무를 담당하는 부서가 있으며, 이 곳에서 지역문화담당국과 협약과 공조로 문화사업을 꾸려나가고 있다.



[그림 4-1] 프랑스 중앙정부-지방정부의 예술지원정책 추진체계

2. 영국 중앙정부 예술지원정책이 추진체계와 운영현황

□ 문화부(Ministère de la Culture et de la Communication)

1959년 샤를르 드 골 대통령 시절 앙드레 말로에 의해 문화 담당부⁷⁸⁾로 처음 출범한 문화통신부(Ministère de la Culture et de la Communication)는 2017년 5월 마크롱 정권 아래 에드아르 필립 내각 이후로 현재는 다시 문화부가 되었다.⁷⁹⁾ 전통적으로 문화부가 위치한 주소인 ‘발로와 거리(rue de Valois)’라는 별칭으로 흔히 불리기도 한다. 프랑스 혁명 때 문화재 보호와 역사적 기념물에 대한 개념이 싹트기 시작하여, 1870년에는 문학, 과학과 예술부가 창설된다. 말로에 의해 1959년 신설된 문화 담당부는 국가 교육(예술과 문학부, 건축부, 프랑스 고문서 기록 보관부), 산업과 상업(국립 영화기술센터) 그리고 청소년과 스포츠 문화활동 서비스 모두 포함되었는데, 후에 이 서비스 부서들은 각각 독립하게 된다. 1961년에는 연극, 음악과 공연부를 신설하고, 1975년에는 도서담당부서까지 통합하게 되었다. 이 시기에 주목해야 할 것은 각 지방 주요도시에 문을 연 문화의 집(Les Maisons de la Culture)와 지역문화담당국의 전신인 문화담당 지역위원회⁸⁰⁾이다. 지방분권화와 맞물려 이 기관들은 중앙정부의 문화정책시행을 직접 담당했다. 1969년부터 1981년은蓬피두가 본격적인 문화정책을 시행하던 시기이며, 그가 대통령이 된 후에는 국립예술과문화센터(1977)와 근대 미술관, 현대창작센터, 음악연구소, 공공대도서관 등이 설립되었다. 1981년 이후 자끄 랑(Jack Lang)이 수장이 되면서 문화영역이 크게 확대되었는데 실용예술과 문화 축제 및 행사가 많이 늘어났다. 이 중 대표적인 것이 지금까지 매년 6월에 열리는 ‘음악축제(Fête de la musique)’와 2000년 이후에는 유럽축제로 발전한 ‘문화유산의 날(Journées nationales du Patrimoine)’이다.

78) Ministère d'Etat chargé des Affaires culturelles

79) 현재는 생또노레 거리에 있다.(182 rue Saint-Honoré 75001 Paris)

80) Les comités régionaux des affaires culturelles

현재는 사무국(Secrétariat général), 문화유산부(Direction Générale des patrimoines), **예술 창작부(Direction Générale de la création artistique)**, 미디어와 문화산업부(Direction Générale des medias et des industries culturelles), 프랑스어를 비롯한 언어국(Délégation Générale à la langue française et aux langues de France) 등의 5개 부서로 나뉘어 운영되고 있다. 그 밖에 문화 감독국(Inspection générale des affaires culturelles)과 국방 안전 고급 공무원(haut fonctionnaire de défense et de sécurité)과 연구부서(bureau du cabinet) 등이 있다. 문화부 내의 지방 분권화 서비스와 관련해서는 지역문화담당국, 국립 도서관, 역사적 기념물 센터, 조형 예술 센터, 국립 음악과 무용 학교, 에콜 뒤 루브르, 루브르 박물관 등 **국립 기관들(Etablissements publics)**과 국립 박물관과 미술관들, 고문서 자료관들, 건축 문화재 메스미디어관 등의 국립 관할 서비스(Services à compétence nationale)가 있다.

예술지원정책과 관련한 문화부 내의 부서 및 위원회로는 예술작품 위탁 확인 분과위원회(Commission de récolement des dépôts d'oeuvres d'art), 고등 교육과 예술 문화 연구 국립 위원회(Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistique et culturels), 예술과 문학 협의회(Conseil de l'Ordre des Arts et des Lettres), 문학과 예술 저작권 고등의회(Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique), 예술교육과 문화 고등의회(Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle)가 있다.

〈표 4-4〉에 의하면 2002년에서 2013년 사이에 공무원 수는 평균 0.9% 정도 감소하는 추세였는데 2015년 재정법에 의해 예산이 많아지면서 2016년부터 공무원 고용인원 또한 늘어나게 되었다.⁸¹⁾ 2016년 문화부 소속 인원은 11,041명, 2017년에는 11,258명이었는데⁸²⁾ 2018년에는 다

81) https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/budget-2016-les-effectifs-de-fonctionnaires-d-etat-en-hausse_1720853.html

82) http://www.financespubliques.fr/glossaire/terme/effectifs_culture/

시 감소하는 추세로 그 수는 다음과 같다.

〈표 4-4〉 2018년 문화부와 소속기관 고용인원 수

(단위: 명)

문화부 고용인원	2018년	2017년 대비 감소인원(명)
중앙정부(Administration centrale)	1,523	-60
지역문화담당국 (DRAC)	2,787	-25
소속 공공기관 (Opérateurs)	5,045	-15
국립 관할 서비스국 (Services à compétence nationale)	1,793	-10
소계	11,148	-110
소속 공공기관에 의해 고용된 인원수	18,430	-50
Total	29,578	-160

출처 : Ministère de la Culture(2017). PLF 2017 : un budget de transformation

문화부 소속 공공기관으로 루브르 등의 국립 박물관과 국립 도서관 등이 31개, 전국의 국립 건축학교 20개, 지역에 있는 국립 예술학교 5개, 예술과학 연구소(INHA) 1개, 국립 극장과 문화유산 박물관 등의 상업 및 산업기관 18개 등이 있으며 각 기관명과 홈페이지 주소는 다음과 같다.

〈표 4-5〉 문화부 소속 공공기관

기관명	인터넷 주소
로마의 프랑스 아카데미 Académie de France à Rome	www.villamedici.it
프랑스 국립 도서관 Bibliothèque nationale de France (BNF) : François-Mitterrand, Richelieu-Louvois, Bibliothèque-musée de l'Opéra, Bibliothèque de l'Arsenal, Maison Jean-Vilar	www.bnf.fr
정보 공공 도서관 Bibliothèque publique d'information (BPI)	www.bpi.fr
국립 기념물 센터 Centre des monuments nationaux (CMN)	www.monuments-nationaux.fr
퐁피두 예술 문화 국립 센터 Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	www.centrepompidou.fr
조형예술 국립 센터 Centre national des arts plastiques (CNAP)	www.cnap.fr
영화와 애니메이션 국립 센터 Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	www.cnc.fr
국립 도서 센터 Centre National du Livre (CNL)	www.centrenationaldulivre.fr

기관명	인터넷 주소
퐁텐블로 성 Château de Fontainebleau	www.musee-chateau-fontainebleau.fr
베르사이유 성 Château, Musée et domaine national de Versailles	www.chateaouverailles.fr
예술 드라마 고등 국립 학교 Conservatoire national supérieur d'art dramatique (CNSAD)	www.cnsad.fr
파리 음악과 댄스 고등 국립 학교 Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	www.cnsmdp.fr
리옹 음악과 댄스 고등 국립 학교 Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	www.cnsmd-lyon.fr
루브르 학교 École du Louvre	www.ecoledulouvre.fr
세르지 예술 고등 국립 학교 École nationale supérieure d'art de Cergy	www.ensapc.fr
사진 고등 국립 학교 École nationale supérieure de la photographie	www.enp-arles.com
장식 예술 고등 국립 학교 École nationale supérieure des arts décoratifs (ENSAD)	www.ensad.fr
보자르 고등 국립 학교 École nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA)	www.ensba.fr
포뜨 도레 궁전 공공법인 Établissement public du Palais de la porte Dorée	www.palais-portedoree.fr
세브르와 리모즈 도자기 센터 공공법인 Établissement public Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	www.sevresciteramique.fr www.musee-adriendubouche.fr
오르세 미술관과 오랑주리 미술관 공공법인 Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie	www.musee-orsay.fr www.musee-orangerie.fr
기메 아시아 예술 국립 박물관 Musée national des arts asiatiques - Guimet	www.guimet.fr
유럽과 지중해 문명 박물관 Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM)	www.mucem.org
루브르 박물관 Musée du Louvre	www.louvre.fr
파리 피카소 국립 미술관 Musée national Picasso - Paris	www.musee-picasso.fr
자끄 시락 께 브랑리 박물관 Musée du Quai Branly - Jacques Chirac	www.quaibrantly.fr
고고학 국립 연구소 Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)	www.inrap.fr
국립 문화유산 연구소 Institut national du patrimoine (INP)	www.inp.fr
장 자끄 에너 국립 미술관과 귀스타브 모로 국립 미술관 공공법인 Établissement public du musée national Jean-Jacques Henner et du musée national Gustave Moreau	www.musee-henner.fr www.musee-moreau.fr

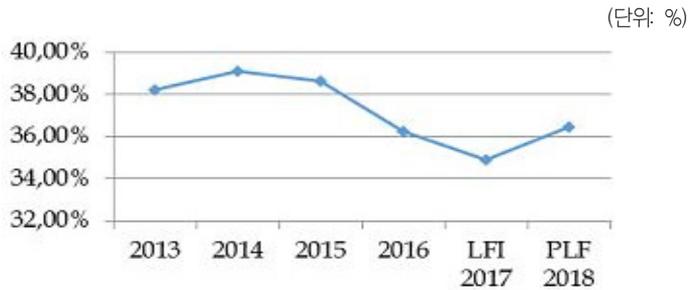
기관명	인터넷 주소
로댕 미술관 Musée Rodin	www.musee-rodin.fr
문화유산과 문화 부동산 프로젝트 기관 Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture	www.oppic.fr
국립 건축학교	
École nationale supérieure d'architecture de Marne-La Vallée	www.marnelavallee.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville	www.paris-belleville.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais	www.paris-malaquais.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Paris-Val de Seine	www.paris-valdeseine.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Paris-La Vilette	www.paris-lavilette.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Versailles	www.versailles.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux	www.bordeaux.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Bretagne	www.rennes.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand	www.clermont-fd.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Grenoble	www.grenoble.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Montpellier-Languedoc- Roussillon	www.montpellier.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille	www.lille.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Lyon	www.lyon.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Marseille -Luminy	www.marseille.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Nancy	www.nancy.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Nantes	www.nantes.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Normandie	www.rouen.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Saint-Étienne	www.st-etienne.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Strasbourg	www.strasbourg.archi.fr
École nationale supérieure d'architecture de Toulouse	www.toulouse.archi.fr
국립 예술학교	
École nationale supérieure d'art de Bourges	www.ensa-bourges.fr
École nationale supérieure d'art de Dijon	www.ensa-dijon.fr
École nationale supérieure d'art de Limoges - Aubusson	www.ensa-limoges.fr
École nationale supérieure d'art et de design de Nancy	www.ensa-nancy.fr
Villa Arson	www.villa-arson.fr
예술과학 연구소	
예술사 국립 연구소 Institut national d'histoire de l'art (INHA)	www.inha.fr

기관명	인터넷 주소
산업 및 상업기관	
상송과 재즈 국립 센터 Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	www.cnv.fr
댄스 국립 센터 Centre national de la danse	www.cnd.fr
건축과 문화유산 씨떼 Cité de l'architecture et du patrimoine	www.citechaillot.fr
파리 필하모니 음악 씨떼 Cité de la musique- Philharmonie de Paris	www.citedelamusique.fr
코메디 프랑세즈 Comédie française	www.comedie-francaise.fr
상보르 성 Domaine national de Chambord	www.chambord.org
산업 디자인 고등 국립 학교 École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI)	www.ensci.com
이미지와 소리 고등 국립 학교 École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS)	www.femis.fr
오디오 비주얼 국립 연구소 Institut national de l'audiovisuel (INA)	www.institut-national-audiovisuel.fr
파리 국립 오페라 극장 Opéra national de Paris : 가르니에 오페라 극장과 바스티유 오페라 극장	www.operadeparis.fr
발견의 궁전과 과학과 산업 씨떼 Palais de la découverte et Cité des sciences et de l'industrie	www.palais-decouverte.fr
라 빌레르 공원 Parc et grande halle de La Villette	www.villette.com
상젤리제 궁과 국립 미술관 연합 Réunion des musées nationaux et du Grand palais des Champs-Élysées	www.grandpalais.fr www.rmnngo.fr
샤이오 국립 극장 Théâtre national de Chaillot	www.theatre-chaillot.fr
콜린 국립 극장 Théâtre national de la Colline	www.colline.fr
오데옹 국립 극장 Théâtre national de l'Odéon	www.theatre-odeon.fr
오페라 코메디 국립 극장 Théâtre national de l'Opéra-Comique	www.opera-comique.com
스트라스부르크 국립 극장 Théâtre national de Strasbourg	www.tns.fr

출처: Ministère de la Culture 홈페이지 (2018.8.26. 접속기준)

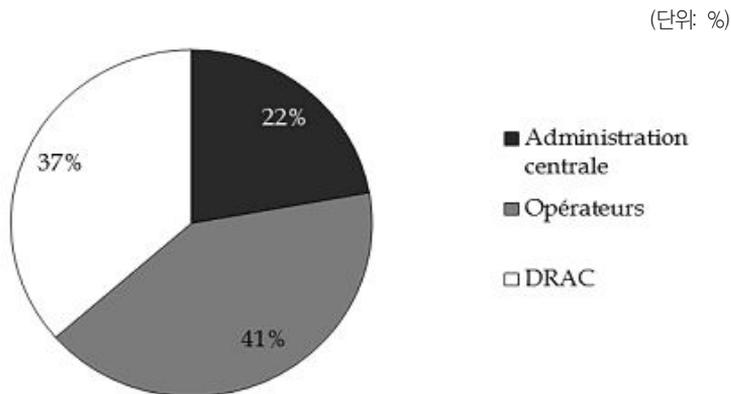
최근 2018년 문화부 예산안⁸³⁾(그림 4-2)을 살펴보면 전체 예산 중의 37%인 8억 1324만 유로가 지역문화담당국에 의해 관리되며, 이는 예년에 비해 다소 증가되었다. 그 밖에 41%가 공공 문화기관들에, 그리고 22%가 중앙행정부에 배당되었다.

83) <http://www.senat.fr/rap/l17-108-38/l17-108-382.html>



출처 : Senat(2018), Commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

[그림 4-2] 2013년~2018년 문화영역 중 지방분권된 문화부 예산변화



출처 : Sénat(2018), Commission des finances du Sénat, d'après les données budgétaires

[그림 4-3] 2018년을 위한 문화영역 예산 분포도(개별 지출 제외)

2017년의 지역통합으로 지역문화담당국 역시 통폐합이 이루어졌는데, 이로 인해 예산이 모두 집행되지 않는 경우도 있었다. 현재 지역문화담당국이 실행한 평균 예산 집행률은 약 76,3%이다. 문화부의 2018년 예산실행 계획은 지자체 문화 프로그램이 잘 적용되도록 지역문화담당국의 예산관리 규모를 강화하고, 지역문화담당국은 예산이 책정된 프로그램을 중심으로 문화부 프로젝트를 우선적으로 수행할 계획이다. 41%의 문화부 소속 공공 기관 예산 중에서 루브르 박물관, 퐁피두 센터, 그랑 팔레 등의 국립 박물관과 미술관은 문화유산 프로그램으로 집행된다. 국립 극장들과 공연장 운영 예산 등은 창작예술 프로그램으로 파리 국립 오페라, 필하모니 오케스트라,

그리고 코메디 프랑세즈에 이 예산이 집행된다. 국립 문화교육기관과 국립 음악학교들은 문화 대중화와 교육 프로그램의 항목에 포함된다. 2018년도 예산 중 예술지원정책 관련 창작예술에 대한 지원금은 전체 예산 중 21.6%을 차지했다.

〈표 4-6〉 2017-2018 문화부 예산

(단위: 백만 유로, %)

연도	2017	2018	
		예산 (백만 유로)	비율(%)
문화 분야	2,911.6	2,937.1	81.5
문화유산	899.8	897.4	24.9
창작예술	778.5	778.9	21.6
문화 대중화와 교육 프로그램	1,233.3	1,260.7	35.0
(인력지출 : 정부부서 공동 지원임무)	696.7	711.4	19.7
연구와 고등 교육 분야	116.6	111.9	3.1
문화 연구와 과학적 문화	116.6	111.9	3.1
매스미디어, 도서, 문화산업 분야	569.3	554.6	15.4
매스미디어 프로그램	292.6	284.0	7.9
도서와 문화산업 프로그램	276.7	270.7	7.5
Total	3,597.4	3,603.6	100.0

출처: Ministère de l'Action et des Comptes publics(2018), Chiffres clés 2018 Financement de la Culture

3. 지방정부 예술지원정책의 추진체계와 운영 현황

가. 지방자치단체(collectivités territoriales)

1) 레지옹(Régions) - 지역문화담당국(DRAC)

프랑스의 레지옹은 중앙 행정행위의 편의를 위해 영토를 구분하고 중앙 사무를 이양한다는 측면에서의 지방행정구역의 의미와 지방자치와 지방 주권의 실현이라는 분권적 지방 권력체의 구성이라는 의미를 동시에

지니고 있다. 관련하여 레지옹이 담당하는 행정 사무와 관련한 권한은 증가하는 추세이며, 레지옹에게 법적 자치권을 제한적이거나 부여하는 것에 관한 논의가 꾸준히 진행되고 있다. 하지만, 프랑스 레지옹은 연방국가의 주와 같은 자체 법률을 지닌 법적 주권체는 아니다. 2016년 1월 1일 기준으로 프랑스 본토에는 13개, 해외지역에는 5개의 해외 레지옹이 있다. 본토 레지옹 개편 이전까지 프랑스 본토에는 22개의 레지옹이 있었다.

레지옹의 주요한 권한으로서 정치, 경제, 사회 문화, 과학기술 등의 광범위한 영역에서 기반 조성을 위한 공공투자와 재정지출을 둘 수 있는데, 이러한 이유로 부유한 레지옹(일 드 프랑스나 론 알프스 등)과 여타 레지옹 간의 격차문제가 발생되고 있다.

이와 같은 레지옹의 행정영역 범위에서 문화예술분야에서는 1977년 이후 지역문화담당국(DRAC)이 설치되어 있다. 지역문화담당국은 중앙 정부의 문화부를 모체로 하고 있는 지역의 문화서비스 담당국으로 프랑스 문화지방 분권의 중요한 활동주체이다. 문화부 관련 활동 전반이 지역 단위에서 수행될 수 있도록 기능이 편재되어있으나, 특히 문화재 정책의 많은 부분이 각 지방 정부의 지역문화담당국을 통해서 실현되고 있다. 지역의 문화관련 인프라 정비, 문화 향유층의 확대, 예술과 문화 교육, 문화 경제관련 업무를 주로 담당하며, 예술가 발굴과 경제적 지원, 레지던스, 공공예술 그리고 지역 문화 후원사업에도 관여하고 있다.

이전부터 박물관, 도서, 영화 그리고 현대예술분야와 관련해 지역문화 담당국과 지자체는 서로 협력하며 각 프로젝트에 맞춰 기술위원회에 지역 전문가를 초빙해 파트너관계로 일을 추진해 왔다. 2014년의 지역별 재정과 문화재 정책 분석자료⁸⁴⁾에 의하면, 지방의회에서는 연극, 음악과 춤 분야에서도 각 분야 전문가들을 초빙해 위원회를 구성하고 지역문화담당국으로 신청한 프로젝트 지원금 서류심사를 실시하고 있다. 이 위원회에

84) Analyse des interventions financières et des politiques culturelles en région, phase 2 Politiques et dépenses culturelles des régions, Ministère de la Culture et de la Communication, p. 26.

참여하는 지역 담당자나 대표들은 의결이나 자문을 하는 것이 아니라 지역 예술 활동 전체와 관련한 정보와 자료 분석 내용을 서로 공유하는 데에 목적을 두고 있다.

2) 데파르트망(Départements) - 주 의회(Conseils départementaux⁸⁵)

데파르트망은 국가 통합을 강화하기 위해 1791년 프랑스 혁명정부가 기존의 지방 체제를 대신해 도입한 것을 시작으로 프랑스 중앙집권화를 위한 프랑스 최초의 근대 지방행정제도로부터 탄생하였다. 이 때문에 전통적으로 데파르트망이 국가통치에 있어 지방 행정 서비스의 분할 단위였으며, 이러한 전통 하에 각 데파르트망이 가지고 있는 고유번호로 우편번호가 쓰이고, 최근까지 자동차 번호판에서도 사용되었다.

하지만 2000년대 이후 지방 행정에서 레지옹의 역할이 커지면서 특히 중앙 행정 사무의 이행이나 대행이 레지옹 단위에서 다수 수행되면서 데파르트망의 역할을 축소되고 있는 추세이다. 특히 2014년 올랑드 정부에서 2020년까지 데파르트망에서의 선출 의회 제도를 폐지하고 데파르트망을 법적, 공적 자치 지위를 가지지 않는 단순한 행정 구역으로 바꾸자고 제안하여, 이러한 역할과 권한이 레지옹이나 꼬뮌으로 분할되어 이전되고 있음을 보여주었다.

데파르트망의 주요 권한은 기초자치단체인 **꼬뮌 차원의 인프라의 투자 및 관리**로서 문화 분야에서 역시 데파르트망의 역할은 기초자치단체인 꼬뮌의 역할과 크게 다르지 않다. 데파르트망의 문화 분야 주요 활동 주체인 주 의회는 기초지자체에서 분산되어있는 도서관 서비스 중 **고문서 아카이브를 관리하는 기록 보관 서비스를 중점적으로 다루고 있다**. 또한 기초지자체가 소유하지 않고 관리되지 못하는 **문화유산 전반을 주 단위에서 관리하는데 특히 농촌유산(patrimoine rural non protégé)에 대한 보호**

85) 프랑스 국회는 2013년 2월 선거를 통해 conseil général(혹은 conseils généraux)를 conseil départemental(혹은 conseils départementaux)로 이름을 바꿨다.

에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 이외에도 꼬뮌에서 이뤄지고 있는 문화예술 교육은 데파르트망 차원의 활동으로 주 의회에서 관리 운영하고 있다.

3) 꼬뮌(Communes)

프랑스의 가장 작은 단위의 지자체로서, 기초자치단체인 꼬뮌은 프랑스의 일상적 주민 생활을 공유하는 범위로서 주민 자치의 기초단위로 볼 수 있다. 이에 프랑스 꼬뮌은 2.2백만명의 주민을 가진 파리시일 수도 있으며, 1만 명의 소도시일 수도 있는 등 그 격차가 매우 크다. 이러한 엄청난 격차에도 불구하고 모든 프랑스 꼬뮌은 차별없이 동일하게 선거에 의해 선출된 꼬뮌 시장과 꼬뮌 의회를 가지며 이 두 기관이 연합하여 코뮌이 통치되고 있다⁸⁶⁾.

이와 같이 주민 자치를 중심으로 구분된 꼬뮌의 개념은 문화영역에서도 동일하게 적용되고 있으며, 주민과 가장 근접한 영역에서 문화예술의 접근성을 향상시키기 위한 다양한 문화예술 서비스들이 지원되고 있음을 알 수 있다. 이러한 코뮌의 활동은 앞서 살펴본 데파르트망의 관리보다는 레지옹을 중심으로 활동하는 지역문화담당국(DRAC)과 연계가 되어있는 경우가 많으며, 지역문화담당국은 이러한 꼬뮌 내에서 이뤄지는 다양한 예술활동을 지원하고 다양한 계약관계 또는 파트너십들에 대한 지자체와 문화활동기구 및 단체들의 협약을 중재하는 역할을 수행한다.

기초자치단체 단위로서 꼬뮌에서는 주로 문화유산과 관련된 사항에 적극적으로 개입한다. 보통 시에서 보유하고 있는 문화유산의 보존과 유지 관리를 중점적으로 다루며, 이는 1982년 및 1983년 제정된 지방 분권화 법에 근거를 두고 도시계획의 차원에서 논의가 된다. 또한 기초자치단체는 시에 소속된 박물관, 도서관, 학교와 같은 문화 시설을 갖추고 이를

86) 대도시로서 꼬뮌인 파리, 리옹, 마르세이유 이 3개의 꼬뮌의 경우, 뮌시펄(Municipal)과 아롱디스망(arrondissement, 한국의 구 단위)로 나뉘어 각각의 대표를 선출한다. 이 뮌시펄과 아롱디스망이 선거 단위가 되며, 지역 행정 구분 단위로 코뮌 아래의 또 다른 행정구역으로 구분된다.

관리하는 일을 맡는다.

그리고, 행정단위는 아니지만 교통, 쓰레기 분류와 처리, 위생 등 도시 인프라와 경제 및 도시 계획 협력을 위해 **협력꼬뮌(intercommunalité)**⁸⁷⁾ 라는 꼬뮌그룹이 있다. 이 협력 꼬뮌에서 **공동의 문화 프로젝트를 추진**하고, **EPCI**⁸⁸⁾의 위원회를 통해 **문화영역의 예산을 결의하고 지출한다.**

나. 문화의 지방 분권화를 위한 중앙-지자체간 협약 추진

앞에서 기술한 바와 같이 80년대 지방 분권화 이후로 중앙과 지자체는 문화 분야에서 서로 간의 협력관계를 유지해 왔다. 그런데 점점 지방 분권화가 심화됨에 따라 지역의 문화 재정 역시 지자체에서 많은 부분을 담당하게 되었다. 특히 2014년 MAPTAM 지방분권 관련법 이후에는 시립 박물관, 도서관, 극장 등의 문화기관 운영에 대한 재정을 2016년에는 약 75%⁸⁹⁾ 정도까지 지자체에서 부담하게 되었다. 이처럼 중앙정부의 지원

87) 협력 꼬뮌은 프랑스 행정체제의 한 단위는 아니며, 해당되는 각 꼬뮌들이 어떤 프로젝트나 행정사업을 추진하는데 함께하는 협력체제를 의미한다. syndicats de communes (1890), communautés urbaines (1966), syndicats d'agglomération nouvelle (1983), communautés de communes (1992), communautés d'agglomération (1999), métropoles (2010, 2014)와 같은 이름으로 각 시기에 따라 법으로 규정되었으며, 형태에 따라 다음과 같이 분류한다.

형태	그룹의 성격
Communauté de Communes	몇 개의 꼬뮌들을 인구 상관없이 동등한 위치에서 하나로 묶은 꼬뮌그룹
Communauté d'Agglomération	설립시기에 주민수가 15,000명 이상 되는 하나 이상의 꼬뮌들이 모여 총 주민수가 50,000명 이상 되는 꼬뮌그룹
Communauté urbaine	설립시기에 주민수가 500,000명 이상되는 꼬뮌그룹
Syndicat intercommunal à vocation unique(SIVU)	협력 꼬뮌으로서 한 개의 공동사업을 위해 모인 꼬뮌 조합(인접하지 않은 경우도 해당)
Syndicat intercommunal à vocation multiple(SIVOM)	협력 꼬뮌으로서 몇 개의 공동사업을 위해 모인 꼬뮌 조합(인접하지 않은 경우도 해당)
Syndicat Mixte	SIVU과 SIVOM의 절충형태

출처: Ministère de l'intérieur(2018), les collectivités locales en chiffres 2018 Fiche A-1 <Comprendre les collectivités territoriales>

88) EPCI(Etablissement public de coopération intercommunale)은 꼬뮌 그룹들의 공동 사업 기관으로 2010년 국토개편과 2014년 MAPTAM법으로 그 성격이 보다 명확히 규정되었다. 이 기관은 CDC(commission départementale de la coopération intercommunale 협력꼬뮌 공동 데파르트망 위원회)로 운영되는데 이 위원회는 꼬뮌 대표 40%, EPCI대표 40%, 협력조합 대표 5%, 데파르트망 의회대표 10%, 지역의회 대표 5%로 구성된다.

89) 국회서면질의자료, (2016년 3월 8일 질의, 2016년 12월 7일 답변내용 참고),

이 감소됨에 따라 점차 지자체의 문화영역 투자가 줄어드는 현상이 생기게 되자 문화부는 지역별 문화 분야 예산을 확보하기 위해 다시 지자체와 협약 또는 협정을 맺어 지원하는 시스템을 도입했다.

우선 협약의 주체는 문화부와 레지옹, 데파르트망 혹은 꼬뮌 등의 지자체이다. 협약에 대한 구상단계에서 주로 지자체에서 자체별 협약 내용을 구성한 후 계획안을 제공한다. 이 때 지역문화담당국에서는 전체적인 틀 안에서 각 협약 내용의 범위를 정한다. 그 다음 단계로 지역문화담당국과 지자체에서 초기 협약안을 제안하고 협의를 통해 이 협약안을 공식문서로 만든다. 그 후 세부사항들을 조율하는데, 지역문화담당국에서는 각 사항을 세부적으로 검토하고 선별하며 이를 다시 지자체와 협의한다. 마지막으로 합의된 문서에 문화부를 대표하는 레지옹 혹은 데파르트망의 도지사(préfet)와 꼬뮌의 시장(Maire) 등의 지자체 대표가 서명을 하면 이로써 협약의 효력이 발생한다. 이 후 각 협약 주체들은 협약내용의 실행 현황을 보고 받고 연례회의를 통해 상황을 검토한다. 문화 협정의 경우 매해 3월말까지 예산집행 협약의 내용이 올바르게 시행되는지, 예산 지출 내역을 제출하고 다음해 1월까지 진행결과와 실제 집행한 지출내역들을 결산한다.

1) 문화발전 협약(Convention de développement culturel)

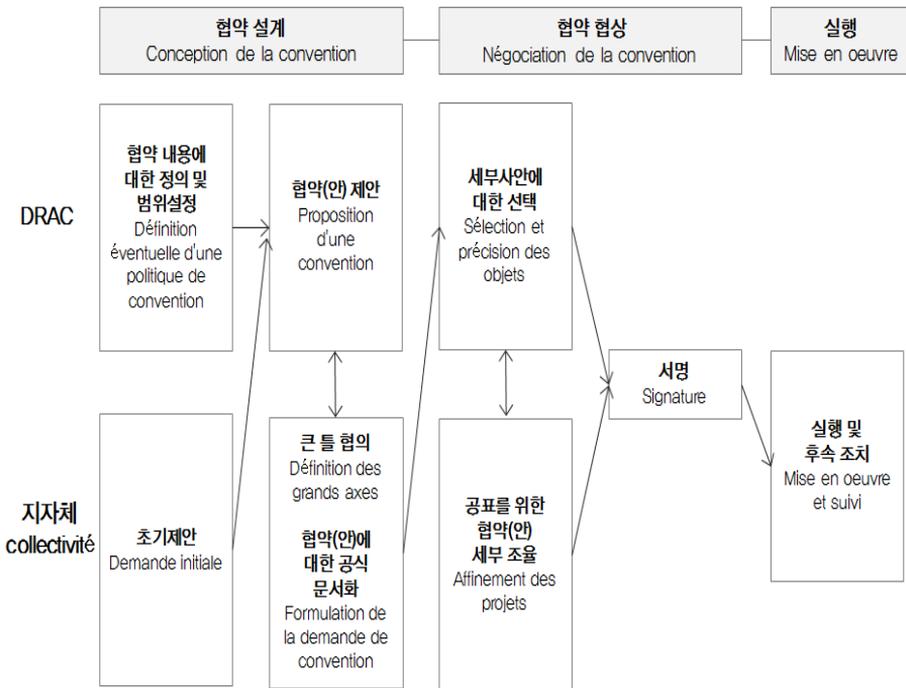
1970년대부터 지자체와 문화발전 협약들이 맺어졌는데, 이는 지역사회에 문화혜택을 균형 있게 제공한다는 점과 대중들이 보다 문화에 대한 접근을 용이하게 하는 두 가지 목적을 가지고 시작되었다. 또한 이 협약은 지방단체들이 다양한 네트워크 속에서 재정적, 인적 지원을 지원해 문화 프로젝트들을 수행할 수 있도록 한다. 국립 통계 경제 연구소⁹⁰⁾와 함께 문화부의 연구 및 전망과 통계부서⁹¹⁾가 국가차원의 문화지도(carte

<http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/93775>

90) Institut national de la statistique et des études économiques(INSEE)

91) Département des études, de la prospective et des statistiques(DEPS)

culturelle)를 만들고, 지역문화담당국이 이를 근거로 문화혜택을 받지 못하는 지역(zones blanches)을 선정해 우선적으로 이 문화발전 협약을 맺게 된다. 2015년에는 351개의 협약들이 성립되었고, 자료에는 이 중 40%가 농촌지역이라고 명시되었는데 사실 이 지역들은 도시 주변 지역이라 불리는 것이 더 정확하다.⁹²⁾



출처 : DRAC(1993), Les conventions de développement culturel : un milliard en dix ans.; 정보람(2018) 재인용.

[그림 4-4] 협약단계별 DRAC과 지자체의 역할

오늘날 이 문화발전 협약은 여러 형태로 나타는데, 지역 예술교육 협약(Conventions territoriales ou locales d'éducation artistique), 지역 문학 계약(Contrats territoires-lecture), 예술가 레지던스 협약 등이 그 예들이다.

92) <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Developpement-culturel/Culture-Monde-rural/Les-acteurs-et-les-outils-au-service-du-maillage-culturel-du-territoire/Les-outils/Les-conventions-de-developpement-culturel>

2) 예술과 역사 도시 협약(Convention Villes et pays d'art et d'histoire)

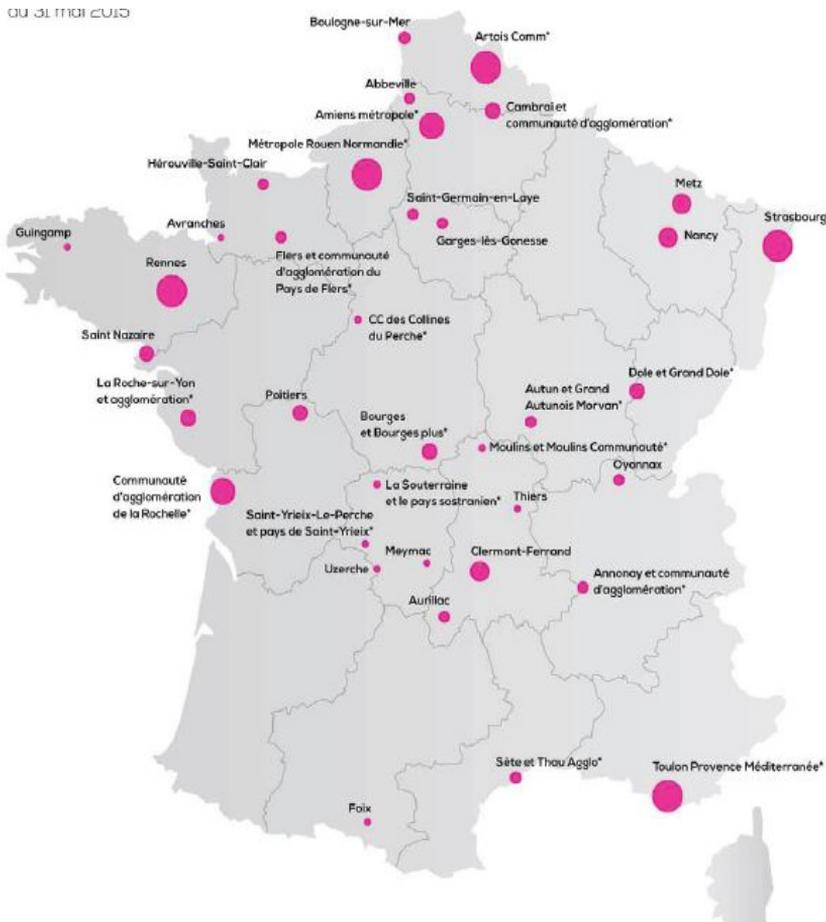
일종의 **라벨제(Label VPAH)**로 1985년에 문화부가 지자체와의 협약을 통해 시행한 인증제도이다. 본래의 목적은 지역 주민과 젊은 계층에게 교육적인 측면으로 고향에 대한 자부심을 고양시키기 위해 만들어졌으나, 지자체에서는 관광 등 홍보의 목적으로 많이 인식되고 있다. 도시(villes)와 소규모 읍면을 묶어(pays) 라벨을 지정하는데 라벨인증이 되면 **약 10년간 유지되며, 갱신이 가능하다**. 선정기준은 문화, 생활환경, 문화재, 문화진흥 등 넓은 의미의 삶의 환경을 개선하고 관리하는 지자체의 능력이며, 지자체에서 신청하여 **지역문화담당국의 심사승인 후, 국가자문위원회에서 최종 선정여부를 결정한다**. 문화부 장관의 라벨부여 공문 발송 후, 도지사와 지역의회에서 10년 협약을 체결한다. 이 협약에 따라 건축, 조경, 문화재 관련 센터를 의무적으로 설립해야 하며, **라벨인증 담당 겸 문화 담당자(mediateur)의 임명, 관리 및 운영 보고서 제출 등도 의무사항**이다. 현재 186개의 도시와 고장이 라벨인증을 받았는데 이는 프랑스 전 지역의 약 10%에 이른다.

3) 문화 협정(Pactes culturels)

2014년 말에 발의되어 2015년부터 프랑스 중앙정부와 지자체는 문화 협정 (Pactes culturels)이라는 새로운 파트너십 형태의 업무협약을 맺고 있다. 이 협정을 통해 문화통신부는 2015년부터 2017년까지 3년 동안 관련 지자체에 문화재정을 지원하고, 다음 해 문화 분야 예산까지 담당한다. 이 협약은 **예술과 문화 교육, 각 분야 창작활동과 예술가 지원정책, 문화재 보존과 활용 정책**에 걸쳐 적용되며, **향후 약 50년 이상의 기간 동안 계속 갱신될 수 있다**.

첫 번째 문화 협정은 중앙정부(문화 통신부)와 샹트르 발 드 로아르(Centre-Val de Loire) 지역의 부르즈(Bourges) 시와 2015년 4월에 맺었다. 뒤이어 같은 해 5월말 기준으로 37개의 협정이 맺어졌으며, 그 해

여름에 60개의 협정이 성사되었다. 작게는 주민수 2670명의 리무장(Limousin)의 메막시(Meymac)부터 후양(Rouen, 주민수 494,000명), 툴롱(Toulon), 스트라스부르크(Strasbourg)나 렌느(Rennes)와 같은 대도시와도 각각 문화협정이 이루어졌다. 이 협정을 통해 해당 지자체는 매년 3억 5천만 유로(약 4,511억원)의 예산절감 효과를 누리게 되었다.



출처 : Ministère de la Culture 홈페이지 (2018.05.28, 접속 기준), Pactes culturels 2015

주: 원의 크기는 주민 수에 따른 지자체 규모를 표시

[그림 4-5] 지역별 문화협정보도

〈문화협정의 구성내용〉

문화통신부를 대표하는 해당 도지사과 지자체 대표인 시장의 직책과 이름 명시

전문 (Préambule)

- 문화는 국가의 공유재산이므로 국가와 해당 지자체의 이에 대한 책임분담을 전제, 문화진흥과 경비를 목적으로 공연예술, 문화유산, 현대미술, 독서 활동, 문화 및 예술 활동 관련 교육 등 전 분야에 협정의 범위 등
- 창작예술과 그의 보급, 쇄신을 전제로 창작과 구성의 자유, 질 높은 예술문화교육의 발전, 보다 많은 이들이 문화혜택을 누릴 수 있고 다음 세대에 이를 온전히 물려줄 수 있는 문화유산의 보존과 활용, 문화사업에 있어서 법적 권한 등의 공통 비전들을 제시
- 지역개편에 따른 재정상황에 의해 문화통신부와 00시 혹은 00 지역단체는 문화에 있어서 개인의 자유, 도시의 삶을 풍요롭게 하는 데에 필요한 요소들을 보장
- 국가와 시 혹은 지역단체는 2015년부터 3년간 문화에 대해 재정지원을 약속하며, 공동 계획을 수립해 서로의 협력관계를 공고히 함
- * 시 혹은 지역단체와 관련한 다양한 지역상황에 대한 글이 전문에 추가될 수 있음

1항 예술의 창작과 보급, 역사적, 건축적, 도시적, 박물관학, 문헌학 관련 문화유산, 도서와 독서, 문화산업, 예술과 문화교육에 대한 문화 민주화 실현 및 공공 정책을 위해 2015-2017년 최소한의 재정적 지원을 규정

2항 중앙정부는 2015-2017년 예산실행을 위해 시 혹은 지역단체의 문화예산 중 2014년에는 창작, 문화유산, 지식의 전달과 문화 민주화, 도서와 문화산업 분야에 000 유로의 지원을 약속

- * 전체 예산금액이 명시되며, 개별 공동 프로젝트에 따라 분산지원 가능, 만일 DRAC의 예산으로 바로 집행되지 않는다면 문화부의 해당 서비스부와 연계해 관련 지원금을 확보할 수 있음
- ** 전체 프로그램에 대해 기능부분별로 지출을 해야 함. 지식의 전달과 문화민주화 영역의 시립 음악학교 보조금 부분은 전체 예산에 통합해서 산정함

3항 시 혹은 지역단체는 2015-2017 문화분야 예산실행을 약속, 2014년에는 000 유로를 집행함

- * 공공 도서분야, 시립 음악학교, 시립 박물관, 공연예술 단체, 영화, 문화협회 지원 등 기능부분별 지출, 문화영역 대분류로 나누어 명시함

4항 매해 각 파트별로 공동계약자에게 3월 31일까지 진행되고 있는 프로그램의 예상 지출내역을, 다음해 1월 31일까지는 실제 지출 현황을 보고함

- 매해마다 각 프로그램의 진행사항을 고려하여 협정으로 규정된 기간 안에 실행사항을 검토 및 결산하는 관련 회의가 한 번 이상 진행되어야 함
- * 위의 사항들은 매해 3월 31일까지 고된 차원에서 예산관련 투표의 가능성을 염두에 둔 것임
- ** 연례회의에 대한 명시는 재정지원 외의 부분이나 조율해야 할 부분, 정확한 정보를 통해 다시 보충되어야 할 사항 등을 고려한 것임

5항 문화통신부와 고된 혹은 지역 단체들에게 특화된 공동 지원할 사업들에 대한 사항들을 언급함

- * 이 조항에는 현재의 실행 사항 혹은 지역에 구성된 상호협약된 공동 프로젝트들을 명시, 만일 새로운

사업 혹은 기간 내 완성되기 전 중앙정부와 지자체 사이의 사전 공동작업(예를 들어 문화재 복원 등)이 필요하다면 이에 대한 투자지출도 고려, 이 항에 명시함. 만일 이러한 형태의 사업이 이 협정의 주체가 아닌 도의회나 지방 의회 등의 재정지원이 필요한 경우에도 사전 작업으로 목록화 함
 ** 필요하다면 첨부서류로 재정지원이 되지 않는 공동 작업 프로젝트를 구체적으로 명시할 수 있음(예를 들어 EAC 혹은 문화발전 공동 거버넌스 등)

6항 이 협약은 협력 고원들의 공동작업 공공 기관으로 실행권한이 바뀔 경우, 조항의 변경 및 추가가 가능함

* 이 조항에는 고원에 의한 문화 정책과 3년 후 고원을 대치하는 협력 고원의 문화 정책 사이의 지역 개편에 따른 특수 현상에 대해 언급함. 협력 고원에 의해 변경 및 추가되는 사항이 필요

7항 각 해당 항목 중 시행되지 않았을 경우, 혹은 전문에 언급된 원칙이 지켜지지 않았을 경우 지방 도지사의 관할 아래 협의 회의를 거쳐 계약을 파기할 수 있음

(2015년 1월 15일)

출처 : Ministère de la Culture 홈페이지 (2018. 05.18. 접속기준), Trame de pacte culturel,

문화협정서는 기본적으로 위와 같은 조항들로 구성되나 항상 같은 구성으로 각 조항이 구성되는 것은 아니다. 실험적인 사례로 2015년 10월 페이 드 라 로아르(Pays de la Loire) 지방과 맺은 문화협정은 경제적 지원에 대한 사안은 빠지고 협력관계 파트너십 구축과 문화 프로젝트 구성에만 합의를 두었다.⁹³⁾ 경제적 지원형태와 방법도 AP⁹⁴⁾로 명시하는 경우가 있고, 아브랑슈 시의 경우처럼 CF⁹⁵⁾로 지원할 수도 있다.

즉, 위의 전문 내용을 살펴보면 이 문화협정은 ‘국가와 해당 지자체가 문화에 대해 공동의 책임분담을 한다는 점’에 큰 의의를 두고 있으며, 이를 위해 공동의 계획을 수립해 실행하는데 목적을 두고 있다. 그리고 필요에 따라 그에 따른 재정적 지원(최소한의 재정적 지원규정)이 뒤따르며 지자체 자체의 예산금 지출을 약속받고(3항에 명시), 중앙정부는 관련

93) 국회서면질의자료, (2016년 3월 8일 질의, 2016년 12월 7일 답변내용 참고),

94) 프랑스 재정법에 따라 중앙정부는 두 가지 형태의 의회인가를 받아 예산을 집행하는데 하나가 autorisations d'engagement, APO이고 다른 하나가 crédits de paiement, CP이다. AP는 전체 예산 지출의 최대치를 의미하여, 몇 개년에 걸치는 투자계획의 지원형태이다. CP는 AP의 범위에서 계약이행을 위해 한 해에 지출되는 최대치를 말한다.

95) Crédits de fonctionnement, CF는 일종의 보증 혹은 할인어음을 의미한다.

보조금을 지원하는데(2항에 명시) 그 형태는 경우에 따라 **다양한 방법**으로 진행됨을 알 수 있다. 또한, 2항의 별정사항에 따르면 정부 보조금은 개별 프로젝트별로 분산 지급될 수 있으며, 지자체의 해당 지역문화담당 국을 통하거나 아니면 문화부 내의 해당 서비스부에서 바로 지급이 가능하다. 위의 6항에서는 **꼬민들이 그룹핑되어 협력 꼬민이 될** 경우도 있어 이때에는 실행권한을 이어받아 수행하고 협정의 내용이 추가, 변경될 수 있다는 상황도 언급되었다.

다음은 블로와(Blois) 시 및 블로와 아그로폴리 협력꼬민(Communauté d'Agglomération 혹은 Agglopolys de Blois)⁹⁶과 문화통신부 사이의 문화협정서의 내용이다.

〈문화통신부와 블로와시, 블로와 아그로폴리 협력 꼬민 문화 협정〉

전문(Préambule)

1항 협정의 목적(Objet de la convention)

2항 국가 지원내역들(Engagements de l'État)

: 2015-2017년 문화예산계획 중 2014년을 기준으로 총 902,118유로 집행(AP, 인건비 제외)

- 창작 : 656,500유로

- 문화유산 : 53,101유로

- 지식 보급과 문화 민주화 : 125,517유로

- 도서와 문화산업 : 67,000유로

3항 블로와 시의 지원내역들(Engagements de la Ville de Blois)

: 2015-2017년 문화예산계획 중 2014년을 기준으로 총 1,667,123유로 집행(AP)

- 라 알 오 그랭 블로와 국립극장(La Halle aux grains - Scène nationale de Blois) : 697,104유로(국가보조금)

96) 블로와 시는 프랑스 중앙의 로아 에 셰르(Loir-et-Cher) 데파르트망의 중요 도시이며, 2007년 기준으로 인구는 47,854명이다. 블로와 협력 꼬민은 처음에 1963년에 블로와를 비롯한 라 소세 생 빅토르, 생 제르베 라 포레 등 5개의 주변 꼬민들이 공동사업을 수행하기 위해 꼬민조합(SIVOM)의 형태로 만들어졌다. 1999년 블레조아 협력꼬민(Communauté de Communes du Blaisois)이 되었다가 2003년 블로와 협력꼬민으로 바뀌었다. 2006년과 2007년 아베르동(Averdon) 꼬민 등 11개의 꼬민들이 추가되었고, 2012년 보스 발 드 시스 협력꼬민(Beauce-Val de Cisse)과 쇼몽 쉬르 로와르(Chaumont-sur-Loire)와 릴리 쉬르 로와르(Rilly-sur-Loire) 협력꼬민이 병합되었다. 2013년 1월을 기준으로 이 협력꼬민의 주민수는 총 104,620명이며, 블로와시 시장이 의장을 맡고 있다. 현재 소속 꼬민들의 수는 51개이다.(<http://www.agglopolys.fr/>의 꼬민 리스트 참고, 2018.08.10. 접속기준)

- 샤프 도 블로와 현대 음악극장(Le Chato'do - Scène de Musiques Actuelles de Blois) : 321,529유로 (MARS 협회로 지원금 보상)
- 블로와 샤프 로양 미술관 : 전시 100,700유로, 작품복원 17,436유로
- 예술과 역사 도시 (프로그램) : 46,769유로
- 역사와의 만남 행사를 위한 역사 프로모션 유럽센터 : 362,136유로(국가보조금)
- 비디 붐(BD Boum) 협회 : 105,449유로(국가보조금)
- 고고학 연구 : 16,000유로

4항 블로와 아그로폴리 협력 교민의 자원내역들(Engagements de la Communauté d'Agglomération de Blois)

- : 2015-2017년 예산계획 중 2014년에는 111,000유로 집행
- 데파르트망의 음악학교 : 47,000유로(문화활동)
- 라 알 오 그렝 블로와 국립극장 : 25,000유로(국가보조금)
- 샤프 도 블로와 현대 음악극장 : 39,000유로

5항 협약의 이행(Suivi de la convention)

6항 문화정책 발전을 위한 실행사항(Actions concourant au développement des politique culturelles)

- : 각 프로그램의 개요와 설명
- 문화활동과 공공발전
- 블로와 시립 음악학교(Le Conservatoire de Blois)
- 라 알 오 그렝 블로와 국립극장
- 샤프 도 블로와 현대 음악극장
- 블로와 샤프 로양 미술관, 보자르 국립 미술관
- 블로와 성당
- 예술과 역사 도시 라벨제(Le label Ville d'art et d'histoire)
- 역사와의 만남 행사
- 비디 붐(BD Boum) 페스티벌 : 공립 학교에서 학생들과 작가의 만남과 아틀리에 진행
- 고고학 연구 등

7항 적용 조건

8항 변경 및 추가

9항 계약의 파기

(2015.7.11. 블로와에서 작성,
샹트르 발 드 로아르 도시사 Michel Jau, 블로와 시 시장 Marc Gricourt, 블로와 지역단체장 Christophe Degruelle의 서명 포함)

다음은 풀린 뒤 페르슈 협력 꼬뮌⁹⁷⁾(Communauté de communes des Collines du Perche)의 문화협정서이다. 블로와 시와 같은 로아 에 웨르 데파르트망에 있지만 몽두블로(Mondoubleau), 바이루(Bailou)와 같은 12개의 작은 꼬뮌들이 합쳐져 1993년 지금의 풀린 뒤 페르슈 꼬뮌 협력 꼬뮌을 만들었다. 위의 블로와 시가 국립 극장과 박물관 등의 각 문화기관 들을 중심으로 프로젝트가 구성되는 데에 비해 도서지역이 많은 풀린 뒤 페르슈 협력 꼬뮌은 지역문화 개발과 문화 혜택의 균등화에 관련된 프로젝트들이 주로 진행되고 있다.

〈문화통신부와 풀린 뒤 페르슈 협력 꼬뮌 문화 협정〉

전문(Préambule)

1항 협정의 목적(Objet de la convention)

2항 국가 지원내역들(Engagements de l'État)

- : 2015-2017년 문화예산계획 중 2014년을 기준으로 총 126,000유로 집행(AP, 인건비 제외)
- 창작 : 85,000유로
- 지식 보급과 문화 민주화 : 26,000유로
- 도서와 문화산업 : 15,000유로

3항 풀린 뒤 페르슈 협력 꼬뮌의 지원내역들(Engagements del Communauté de Communes des Collines du Perche)

: 2015-2017년 문화예산계획 중 2014년을 기준으로 총 207,000유로 집행(AP)

- 에살리에(Echalier) 농촌지역의 문화활동 지원 : 7,000 유로
- 농촌지역 공공 독서활동 지원 : 50,000유로
- <아르빌 기사단(La Commanderie d'Arville)> 문화재에 대한 예술 및 문화교육 : 150,000유로

4항 협약의 이행(Suivi de la convention)

- 매년 각 3월 31일 프로그램의 지출계획서를 제출하고, 다음해 1월 31일까지 실제 지출상황을 보고함

5항 문화정책 발전 실행사항(Actions concurant au développement raisonné des politiques culturelles) : 각 프로그램의 개요와 설명

- 레살리에 농촌 문화 발전소(L'Echalier Agence Rurale de Développement culturelle)
- : 생 타질 (Saint-Agil) 꼬뮌에 있는 협회에서 연극 프로그램, 청소년 문학, 예술가 레지던스, 아마츄어

97) Communauté de connunes 혹은 intercommunauté 이 글에서는 '협력 꼬뮌'으로 표기한다.

음악가 아틀리에 프로젝트를 진행중, 2014년에는 36,000유로(10,000유로는 레지던스 지원, 26,000유로는 농촌지역 문화활동 지원)의 문화부 지원을 받음

- 셉텔 알레쿰 서커스 공연단(La compagnie du Cheptel Alekoum)
: 2004년 이후 생 타질(Saint-Agil) 꼬민에서 결성된 셉텔 알레쿰은 살롱 장 삼피뉴의 서커스 예술국립센터의 14번째 발굴 프로젝트로 탄생한 예술집단이다. 훈련과 연구, 레지던스, 문화보급, 대중적인 문화 및 교육 사업을 진행했는데 2014년 이 조직은 문화부로부터 75,000유로(65,000유로는 문화통신부와 의 계약금액, 10,000유로는 순회공연지원)의 지원금을 받음

- 농촌지역 공공 독서활동 지원계획
: 협력 꼬민에서는 국가독서협약(Contrat territoire Lecture, CTL)에 따라 지역대표 매스미디어관을 중심으로 독서증진 프로젝트 지원, 레살리에 농촌문화발전소를 도와 도서문화 발전도모, 2014년에는 끌린 뒤 페르쉬 협력 꼬민은 CTL에서는 15,000유로를 받았고, 문화통신부로부터는 25,000유로를 지원받음

- 아르빌 기사단 문화예술 교육 프로젝트(자연, 문화, 유무형 문화재에 대한 이해증진)
: 아르빌 기사단은 12세기의 성당 기사단 건물군으로 1954년 역사적 기념물로 등재됨.
이 기사단과 협력 꼬민은 학교의 문화수업, 방과후 수업교육 활동에 이 문화유적을 활용하고, 외부 문화교육 아틀리에의 장소로 제공할 계획임. 이를 위해 2014년에는 협력 꼬민은 건물유지비 외에 135,000유로를 지원했고, 2015년에는 최대 150,000유로를 협회에 지원하기로 약속함. 또한 문화통신부에서는 아르빌 기사단의 이번 계획과 관련해 특히 예술 및 문화교육 발전증진을 목적으로 이번 문화 협정을 통해 연간 20,000유로의 지원을 약속함

6항 적용조건

7항 변경 및 추가

8항 계약의 파기

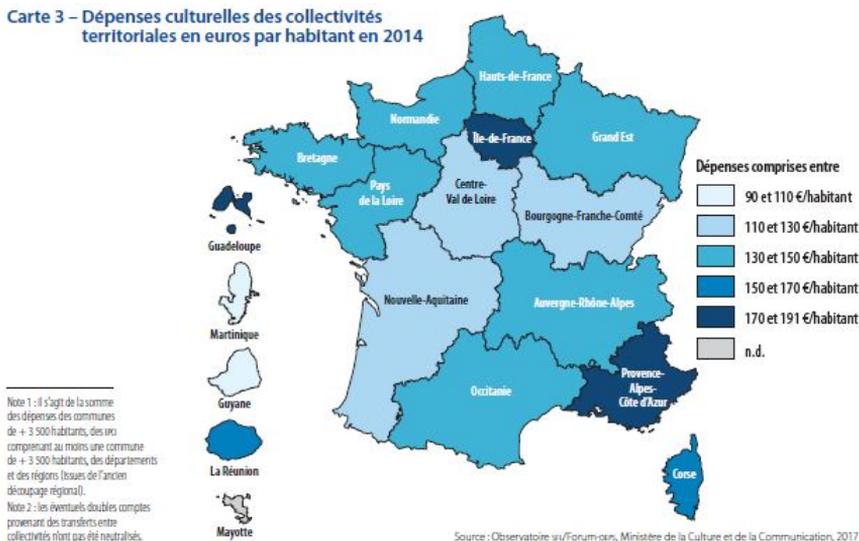
(2015년 5월 15일,
상트르 발 드 로아르 도시사 Michel Jau와 끌린 뒤 페르쉬 협력 꼬민 의장 Jean Léger의 서명)

출처: Ministère de la Culture 홈페이지 (2018.05.28, 접속 기준)

다. 예술지원에서 재정분권 구조 및 현황

문화 분야는 재정 구조에 있어서는 다른 분야에 비해 분권화가 잘 되어 있다고 평가된다. 실제 공공 문화분야 지출의 대부분은 꼬민을 중심으로 하는 지자체에서 재정을 담당하고 있다. 2014년 자료에 의하면, 주민수가

3,500명 이상되는 꼬핀들의 문화분야 지출은 약 93억 유로(약 12조 380억 원⁹⁸⁾)로 주민 한 명당 평균 143유로(약 185,100원)에 이른다. 2015년 문화통신부와 국립 박물관 및 미술관 등의 공공 문화기관들(Opérateurs⁹⁹⁾)에 대한 문화분야 지출액은 32억 유로(약 4조 1,421억 원)로 대부분은 일 드 프랑스 지역을 위해 지출(67%)되었는데 이는 국립 문화기관들이 대부분 이 지역에 편중되어 있기 때문이다.¹⁰⁰⁾ 일 드 프랑스와 꼭스의 예외적인 경우를 제외하고, 문화통신부가 담당하는 문화분야 지출은 주민당 10-20유로(약 12,944원-25,888원)로 지자체 부담금 142유로와는 대조를 이룬다.



출처 : Ministère de la Culture(2017), Atlas regional de la culture 2017

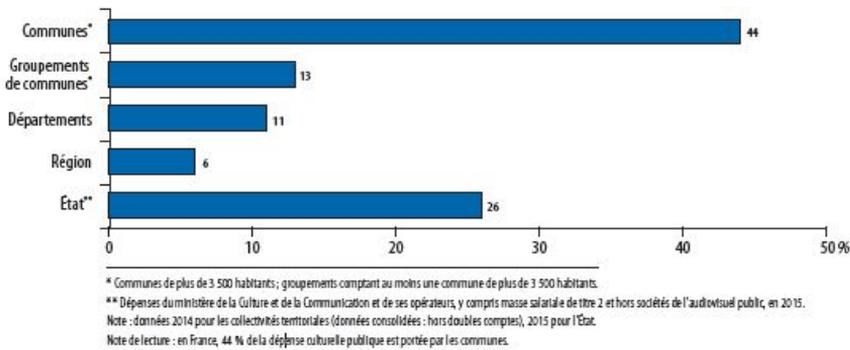
[그림 4-6] 2014년 주민수에 따른 지자체의 문화분야 지출 분포도

98) 2014년 자료, 1유로=1,294원으로 계산함

99) 루브르 박물관, 퐁피두 센터, 그랑 팔레 등의 국립 박물관과 미술관, 국립 극장들, 파리 국립 오페라, 필하모니 오케스트라, 그리고 코메디 프랑세즈 등에 이에 속한다.

100) Ministère de la Culture(2017), Atlas regional de la culture 2017, pp.10-11.

2014-2015년 자료에 의하면, 공공 문화분야 예산지출에 있어서 국가는 총 지출액의 약 26%, 꼬뮌, 협력 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 등의 지자체에서 전체 예산의 약 74%를 부담하고 있다. 그리고 이 지자체 예산지출의 44%는 각 꼬뮌들이 담당한다.



출처 : Ministère de la Culture(2017), Atlas régional de la culture 2017

[그림 4-7] 2014-2015년 프랑스 공공 문화분야 지출 분포도

<표 4-7> 2014년 지방자치단체 문화분야 지출 내역

(단위: 백만 유로)

	꼬뮌	데파르트망	레지옹	총계
운영비	5,534.6	994.4	514.9	7,043.9
투자비용	1,668.4	360.2	258.0	2,286.7
총비용	7,203.0	1,354.6	772.9	9,330.6
비율(%)	77.2	14.5	8.3	100.0

출처 : Ministère de la Culture(2017), Département des études de la prospective et des statistiques(DEPS)

지자체의 문화영역 지출내역을 살펴보면, 레지옹은 예술표현과 문화 활동 등의 예술지원 정책분야에, 데파르트망은 문화유산 분야에 좀 더 치중해 문화예산을 지출하고 있음을 알 수 있다. 꼬뮌과 협력 꼬뮌 역시 예술지원 정책에 전체 문화지출의 반 이상을 투자하고 있다. 또한 예술 표현과 문화 활동 중에 꼬뮌은 연극 프로그램, 박물관 및 미술관 대중교육

프로그램, 예술가 레지던스, 학교 예술교육 등의 ‘문화 활동(Action culturelle, 23%)’에, 협력 코뮌은 무용예술분야(Expression lyrique et choréographique, 29%)에 다른 분야에 비해 상대적으로 많은 부분을 지출했다.

〈표 4-8〉 2014년 지자체 분야별 지출 내역

(단위: %)

	코뮌	협력 코뮌	데파르트망	레지옹	전체
문화유산 보존과 보급	37	36	60	29	39
도서관과 메스미디어관	20	24	13	·	·
박물관과 미술관	10	8	17	·	·
고문서 자료	1	1	12	·	·
문화재 수리	6	3	18	·	·
예술 표현과 문화 활동	56	59	40	71	56
무용	17	29	·	·	·
연극	6	8	·	·	·
영화와 공연장	7	5	·	·	·
조형예술과 다른 예술 활동	3	4	·	·	·
문화 활동(교육 등)	23	13	·	·	·
기타	7	5	0	0	5
총합	100	100	100	100	100

출처 : Ministère de la Culture(2017), Département des études de la prospective et des statistiques(DEPS)

〈표 4-9〉 2014-2018년간 문화영역 공공지출내역

(단위: 백만 유로)

연도	2014	2015	2016	2017	2018
문화부	3,523	3,434	3,462	3,597	3,604
문화부 외	3,697	3,741	3,925	4,260	4,283
코뮌	5,607	5,114	4,996		
데파르트망	1,358	1,259	1,242		
레지옹	775	745	717		
협력 코뮌 EPCI	1,612	1,550	1,580		

출처 : Ministère de la Culture(2018) / Ministère de l'Action et des Comptes publics(2018)

주 1 : 2015년부터는 리옹 메트로폴이 포함되었으며, 2014년까지 지자체의 지출내역은 지자체 자체조사에 따라 매 4년마다 산정되었으며, 그 이후는 2014년을 기준으로 한 추정치임

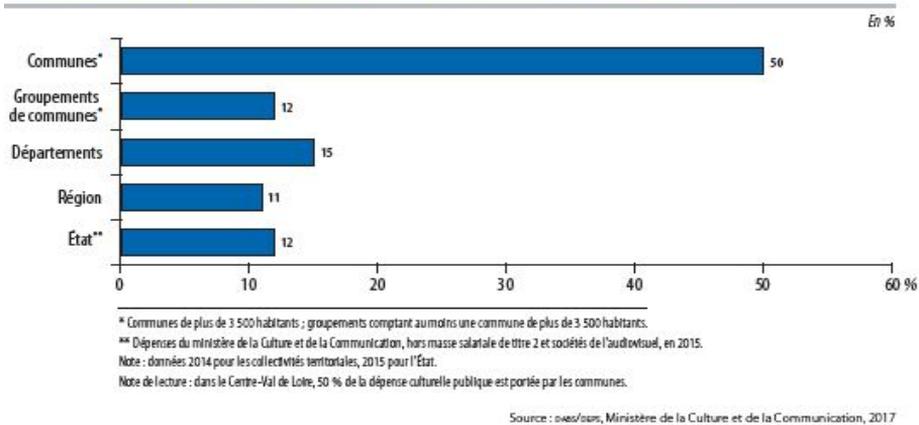
2014-2018년간 문화영역 지출 추이는 주민수가 3,500명 이상 되는 코뮌들이 가장 많은 투자를 하고 있으며, 2014년부터 그 금액이 다소 줄고 있음을 알 수 있다. 그리고 예산안이지만 2017, 2018년도에 중앙정부(문화부와 타부처)의 문화영역 지출은 조금씩 증가하고 있다. 이 표에 나타난 EPCI¹⁰¹⁾는 주민수가 3,500명 이상되는 코뮌이 하나 이상 포함된 협력 코뮌의 공공기관으로 코뮌과 함께 지자체 예산의 많은 재정을 담당하고 있다.

다음은 문화협정의 예를 살펴보았던 블로와 시와 블로와 협력 코뮌, 풀린 뒤 페르슈 협력 코뮌이 있는 상트르 발 드 로아르(Centre-Val de Loire) 레지옹의 문화 예산 지출을 살펴보고 예술지원정책을 중심으로 지자체의 재정상황을 분석해 보려 한다. 이 레지옹의 주민수는 2,5820억 명이며, 샤르트르(Chartres), 오를레앙(Orléans), 투르(Tours), 부르즈(Bourges), 샤토후(Châteauroux) 등이 이 상트르 발 드 로아르 레지옹의 대표 도시이다.

아래의 [그림 4-8]은 부르타뉴¹⁰²⁾ 지방의 2014-2015년 문화 분야 지출 분포도로 코뮌이 50%, 코뮌 그룹이 12%, 데파르트망이 15%, 레지옹이 11%의 문화재정을 담당하고 있어 전체의 88%를 지자체에서 부담했다. 중앙정부의 재정담당비율은 12%이다. 이는 같은 기간 프랑스 전역을 대상으로 하는 지자체 문화분야 평균 지출 비율(74%, 그림 3 참고)과 비교하면 지자체 문화지출 비율이 높은 편이라 할 수 있다.

101) Etablissement public de coopération intercommunale

102) 부르타뉴는 프랑스 서쪽 지역의 역사 및 문화권역을 의미하기도 하고, 로아르 아틀란틱(Loire-Atlantique), 페이 드 라 로아르(Pay de la Loire), 꼬페 뒤 노르(Côtes-du-Nord), 피니스테르(Finistère) 데파르트망들이 속한 지역권을 말하기도 한다.



출처 : Ministère de la Culture(2017), Atlas régional de la culture 2017

[그림 4-8] 2014-2015년 부르타뉴 지방의 공공 문화분야 지출 분포도

문화통신부 지출은 4,200만 유로, 꼬핀의 지출은 1억 8천만 유로로 꼬핀 전체 예산의 8,6%가 문화분야의 운영비와 투자비로 지출되었다. 위의 문화통신부와 블로와 시의 문화 협정 내용에서 국가에서 부담하는 금액(2015년 블로와 시, 90만 유로)은 문화통신부에서 지자체를 위한 예산 2,700만 유로 안에 포함되었다.

<표 4-10> 2014년 상트르 발 드 로와르 레지옹 지자체의 문화분야 지출현황

	레지옹	데파르트망	협력 꼬핀	꼬핀
(단위: 1000 유로)				
문화분야 지출	41,403	53,926	42,797	180,052
운영비	26,048	35,919	30,237	155,506
투자비	15,355	18,007	12,560	24,546
(주민 한 명당 유로)				
문화분야 지출	16,1	20,9	30,1	131,2
운영비	10,1	13,9	21,2	113,3
투자비	6,0	7,0	8,8	17,9
(지자체 예산 비율%)				
문화분야 지출	3,9	2,0	6,7	8,6
운영비	3,8	1,7	6,9	9,7
투자비	4,3	3,6	6,2	1,5

출처 : Ministère de la Culture(2017), Atlas régional de la culture 2017

〈표 4-11〉 2015년 상트르 발 드 로와르 레지옹에서의 문화통신부 지출현황

	운영비	투자비	Total	
			(단위: 1000 유로)	%
지자체(문화협정에서 국가가 부담하는 금액 포함)	17,694	8,840	26,535	63
중앙행정 서비스	3,775	251	4,026	10
국립 문화기관들 등	6,453	5,017	11,470	27
Total	27,922	14,108	42,030	100
주민 한 명당 유로	10,8	5,5	16,30	
주민 한 명당 유로 (꼭스와 일 드 프랑스를 제외한 프랑스 전체)	10,9	4,1	15,0	

출처 : Ministère de la Culture(2017), Atlas régional de la culture 2017

4. 프랑스 지방정부 예술지원정책 추진현황 사례 분석

지방정부 예술지원정책의 추진 현황을 보다 구체적으로 살펴보기 위해 프랑스 영토의 북서지역에 위치하고 있는 **노르망디 지역(région)**¹⁰³⁾ 내의 **광역시(métropole) 루앙시(Rouen)**와 가장 작은 행정단위로서 노르망디 지역의 망슈 주(Département de Manche)의 **코뮌 중 하나인 아브랑쉬(Avranches)**시의 현황을 살펴보고자 한다. 두 지역에 대한 현황에 앞서, 레지옹 단위에 설치되어있는 프랑스 노르망디 지역문화담당국(Drac Normandie)의 활동을 분석하여, 이 두 지역과 중앙정부의 예술지원정책 운영의 관계를 살펴보고, 앞서 논의된 문화 협정(Pactes Culturelles) 체결 현황을 살펴본다.

2010년 이후 프랑스 레지옹의 하위 단위로서 코뮌 간의 새로운 행정 구역으로서 광역시(메트로폴¹⁰⁴⁾)로 승격된 이후 중앙정부와 문화 협약을

103) 노르망디(프랑스어: Normandie) 지역은 프랑스 북서부에 위치한 레지옹으로 중심 도시는 루앙이며 면적은 29,906km², 인구는 3,322,756명(2012년 기준)이다. 북쪽과 서쪽으로는 영국 해협, 남서쪽으로는 브리타뉴, 남쪽으로는 페이드라루아르, 남동쪽으로는 상트르발드루아르, 동쪽으로는 일드프랑스, 북동쪽으로는 오드프랑스와 접한다. 5개 주(망슈 주, 센마리팀 주, 오른 주, 외르 주, 칼바도스 주)를 관할한다.

104) 2010년 La communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA)가 꼬뮌간 새로운 행정구역으로 신설, 이후 2016년 1월 1일을 기해 시행된 레지옹 개편에 따라 바스노르망디와

맺은 첫 지역 사례로서 루앙시와 마을 단위의 작은 코뮌지역으로서 드물게 중앙 정부와 문화 협약을 맺은 아브랑슈 시의 사례를 살펴봄으로서 노르망디 지역(région)내에서 어떠한 방식으로 중앙-광역-지자체 간의 예술지원정책 운영이 이뤄지는지를 맥락으로 이해할 수 있도록 하였다.

〈표 4-12〉 노르망디 지역(région) 내 주요 문화행정 관할 기구

노르망디 지역문화담당국(DRAC de Normandie)		노르망디 지역(Région Normandie)	
주소	13 bis rue Saint Ouen 14052 Caen CEDEX 4	주소	Abbaye-aux-Dames CS 50523 14035 Caen CEDEX 1
부서	Assistant théâtre et spectacles / site de Rouen	부서	Secrétaire de la Direction de la Culture
담당자	Joel Colleville	담당자	Emmanuelle Tranchido
연락처	joel.colleville@culture.gouv.fr	연락처	spectacle vivant.culture@normandie.fr
칼바도스 데파르트망 의회 (Conseil départemental du Calvados)		망슈 데파르트망 의회 (Conseil départemental de la Manche)	
주소	Service des Affaires Culturelles 36 rue rue Fred Scamaron 14 000 Caen	주소	Maison du département 50050 Saint-Lô
부서	Chargé de mission spectacle vivant	부서	Chef du service de la création et de l'action culturelle
담당자	Hugues Maréchal	담당자	Nicolas Huart
연락처	hugues.marechalcalvados.fr	연락처	nicolas.huart@manche.fr
오른 데파르트망 의회 (Conseil départemental de l'Orne)		카엔 시(Ville de Caen)	
주소	10 rue Basingstoke 61000 Alençon	주소	Hôtel de ville Esplanade Jean-Marie Louvel 14027 Caen CEDEX 9
부서	Chef du service de l'action culturelle et de la lecture publique	부서	Assistante Direction de la culture Caen/Caen la Mer
담당자	Romuald Fiche	담당자	Laetitia Roulland
연락처	fiche.romual@orne.fr	연락처	l.roulland@caenlamer.fr
위르 데파르트망 의회 (Conseil départemental de l'Eure)		센-마리팀 데파르트망 의회 (Conseil Départemental de Seine-Maritime)	
주소	Boulevard Georges Chavin 27000 Evreux	주소	Direction de la Culture et du Patrimoine Service de l'action culturelle Quai Jean Moulin CS 56 101 76 101 Rouen Cedex

오트노르망디가 합병되면서 La métropole Rouen-Normandie로 병칭 변경, 행정구역이 신설되었다.

노르망디 지역문화담당국(DRAC de Normandie)		노르망디 지역(Région Normandie)	
부서	Chargée de développement culturel	부서	Chargée de mission
담당자	Anaïs Vavasseur	담당자	Hélène Bisson
연락처	anais.vavasseur@eure.fr	연락처	helene.bisson@seinemaritim.fr
루앙 시(Ville de Rouen)		아브르 시(Ville du Havre)	
주소	Direction Culture, Jeunesse et Vie Associative 76 000 Rouen	주소	15,17, place de l'Hôtel de VilleBP CS4005176084 Le Havre
부서	Directrice adjointe culture	부서	Directeur Développement Artistique et Grands Projets Culturels
담당자	Violaine Talbot-Havard	담당자	Walter Walbrou
연락처	violaine.talbot-havard@rouen.fr	연락처	walter.walbrou@lehavre.fr

주) 레지옹은 크게 데파르트망과 주요 시로 구분되고 있으며, 노르망디지역은 중앙정부 지역문화국을 루앙과 카엔(Caen) 두 도시에 설치하고 있으며, 그 외 주요 도시와 데파르트망을 중심으로 지자체 문화행정을 주관 담당하고 있음

가. 광역 단위

1) 노르망디 지역문화담당국(Drac Normandie)

노르망디 지역문화담당국은 1977년 법령에 의거 설립된 이후 올해로 40년의 역사를 지니고 있는 중앙정부의 지역문화담당 기구이다. 파리를 포함하고 있는 일-드-프랑스 지역과 가장 근접해있는 동시에, 프랑스 북서부 지역의 풍부한 역사적 유산에서부터 근현대의 예술적 자산¹⁰⁵⁾을 가진 지역으로서 70년대 앙드레 말로 장관에 의해 고급 예술의 지역 내 보급을 위해 만들어진 초기 설립 목적에서 현재에 이르기까지 프랑스 예술 지원의 지역 분권화의 오랜 역사를 안고 활동 중인 노르망디 지역문화담당국의 현재 시점의 미션은 다음과 같다.

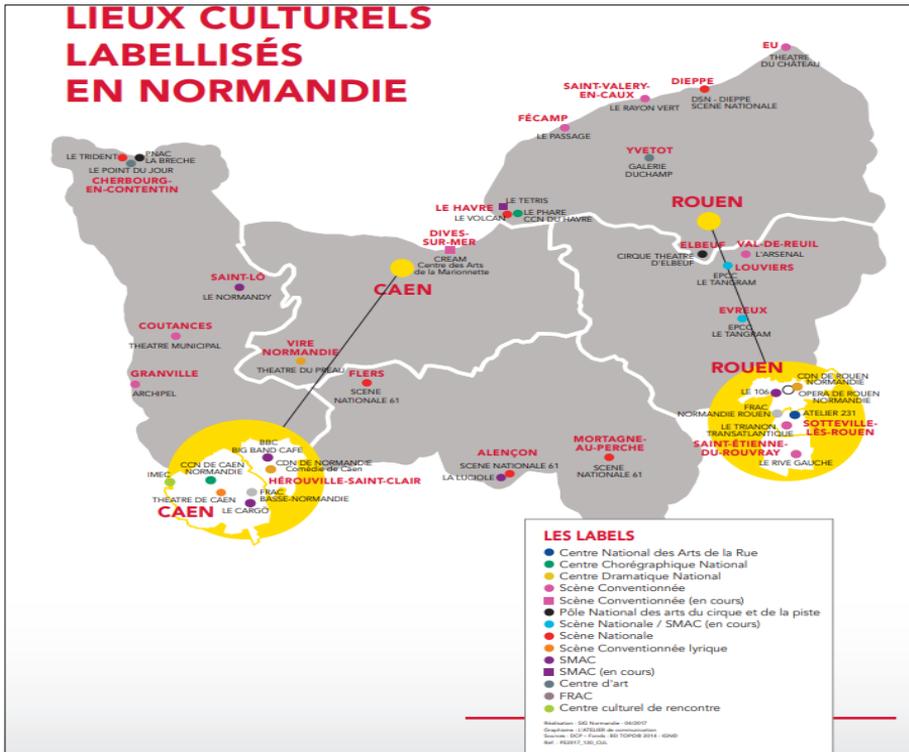
가장 중요한 것은 예술과 문화의 교육과 관련된 업무로서 기초단위의 지역에 대한 세부적인 사업 조율, 이를 사업을 독려하는 위치에서 학교를

105) 고고학적으로는 프랑스 고대 민족인 골족의 근거지이자, 근현대에 이르러 프랑스를 대표하는 인상파 화가들의 대부분이 이 지역을 중심으로 활동하여, 이들과 관련된 다양한 예술적 유산들이 다수 남아있음

중심으로 한 다양한 기관들과의 ‘파트너십’을 기본으로 한다. 예술교육의 목적은 모든 국민이 문화를 접하는 데에 있어 기회의 평등을 가질 수 있도록 하는 것이다. 2015년 레지옹 통폐합에 따른 노르망디 지역의 행정구역 변화에 따라 노르망디 지역 문화국이 관장하는 ‘기초자치단체’의 수가 증가하게 되었으며, 또한 2016년 제정된 <창작의 자유, 건축, 문화유산과 관련된 법령(LCAP)>에 따라 지역문화국이 다루는 내용적 범위도 확장되었다. 이와 같은 법령의 제정은 지역문화담당국이 타 기관과의 연계적 활동을 더욱 적극적으로 수행할 수 있는 기반을 마련했으며, 이 ‘파트너십’ 관계는 초기의 지역문화담당국 설립 때에 비해 매우 중요한 미션으로 다뤄지고 있다. 이에 따라 지역 문화국은 앞서 논의된 예술과 문화의 교육과 관련된 업무 외에도, **예술창작과 문화 활동 및 관객 개발** 등과 관련된 일련의 모든 업무를 담당하고, **지역의 고고학, 역사적 문화유산의 보존과 활용, 박물관 및 미술관에 대한 사항, 더 나아가 문화산업 분야에 이르기까지 그 활동 범위를 더욱 더 확장하고 있음**을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 노르망디 지역문화담당국 관할 행정구역 및 업무 범위

관할 행정구역	노르망디 지역 문화국 관할 문화정책
- 노르망디 지역의 주 도시 관할 하에 지역 내 데파르트망 및 주요 도시, 그 아래의 코뮌을 모두 관장함: 킬바도스, 위르, 망쉬, 오르과 센-마리팀을 포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화유산의 보존, 활용, 가치제고를 위한 다양한 지식 활동 • 건축문화재에 대한 계승 및 발전 • 예술 창작과 향유의 모든 활동지원 • 책과 독서문화의 장려 • 지식 전승과 예술 및 문화 교육 • 문화적 다양성 증진과 관객 개발 • 문화산업 발전을 위한 활동 전반 • 프랑스 언어와 프랑스 국가의 지방언어 보호와 활용에 대한 업무



[그림 4-9] 노르망디 지역의 자치단체별 국가 인증 기관 및 단체 활동 현황표(2017년 기준)

2) 루앙(Rouen)-노르망디 광역시(La Metropole Rouen Normandie)

루앙(Rouen)시는 노르망디 지역의 주 도시로서 인구가 약 11만 명 가량 되며, 2010년 이후 **메트로폴 시**로 통합되어(인구 약 50만 명) 현재 국가의 혁신 도시계획¹⁰⁶⁾의 일환으로 실시되고 있는 다양한 사업을 통해 혁신적 도시 변화를 모색하는 중이다.

노르망디 지역문화담당국(DRAC Normandie)이 위치하고 있어(노르망디의 경우 루앙과 카엔(Caen) 시 2곳에 지역문화국이 배치됨) 광역단위의 문화예술지원 사업 등이 주도적으로 이뤄지고 있으며, 이는 크게 다음의 3가지 원칙을 중심¹⁰⁷⁾으로 이뤄지고 있다.

106) Pacte Metropolitain d'innovation entre La Metropole Rouen Normandie et Etat

- ① 예술가, 민간협회, 예술단체 등을 지원함: 이들의 새로운 재능 발현과 창작지원을 통하여 지역민들의 삶을 다채롭게 하고, 예술 접근성을 높이는데 도움이 될 수 있도록 함
- ② 문화예술 교육과 예술분야 교육과정을 정비하고 지원함
- ③ 다양한 형태의 문화단체 운영과 지역의 문화행사 개최 등을 지원함

루앙시의 예술지원은 영역에 따른 지원과 사업 성격에 따른 지원으로 구분하여 이뤄지고 있다. 이와 같은 지원은 중앙정부인 지역문화담당국에서 이뤄지는 지원과 별도로 시 단위에서 지역의 예술가 및 지역민들에게 이뤄지는 예술지원으로서, 예술가들은 지역문화담당국 지원, 노르망디 레지옹에서 이뤄지는 광역단위의 사업과 중복적으로 지원을 받을 수 있다.

〈표 4-14〉 루앙시 예술지원사업

대분류	지원사업명	지원 내용
영역별 지원	장소(공간) 지원	- 신생공간 운영 지원(2년, 6,000유로 최대)/활동 지원(1년, 10,000유로 최대)/공간지원(인프라)(3년, 20,000유로 최대)
	문화적 발전을 위한 지원	- 창작과 향유를 구분하여, 각각은 신생활동/예술활동지원/지속적 지원으로 구분하여 신생활동의 경우 2년 지원과 예술활동 지원은 1년지원, 지속적 지원은 3년에 한번씩 지원 대상과 지자체간 협약을 맺어 지원하는 방식을 활용함 - 예산규모 6,000~20,000 유로
	문화예술, 정보화 지원	- 활동지원(1년, 프로젝트에 따라 지원금 차등)/지속적 지원(3년 지원 프로젝트에 따라 지원금 차등)
	예술단체의 활동의 육성지원	- 활동지원(1년, 프로젝트에 따라 지원금 차등)/지속적 지원(3년 지원 프로젝트에 따라 지원금 차등)
	문화유산 복원과 활용 지원	- 활동지원(1년, 프로젝트에 따라 지원금 차등)/지속적 지원(3년 지원 프로젝트에 따라 지원금 차등)
사업 성격별 지원	지역 문화예술 프로젝트 지원	- 지역의 문화예술 활성화를 위한 예술 프로젝트에 대한 지원 - 협약이 별도 필요 없으며, 지원서 제출을 통해 지원 프로젝트의 50% 금액을 지원함
	개인 프로젝트 지원	- 신생 작가 지원 - 협회에 속하지 않은 개인 젊은 창작자 지원 루앙지역에 거주하고 있는 예술가에 한함, 최대 5,000유로 지원
		- 조형예술프로젝트 지원 - 루앙에 거주하고 있는 조형예술가들을 대상으로 지원함, 프로젝트의 50% 지원금 지급
	- 지역 외 예술활동을 위한 지원 - 국제적 혹은 국내에서 타 지역에서의 예술활동이 가능하도록 예술활동 지원, 프로젝트의 50% 지원금 지급	

자료: Rouen시 홈페이지 문화분야(2018.07.27 접속기준)

107) Rouen시 홈페이지 문화분야(2018.07.27 접속기준)

루앙시는 광역 메트로폴시로는 최초로 2015~2017년 중앙정부와 문화협약을 맺었으며, 이 기간 동안 지역문화국을 통하여 중앙정부의 예산 약 1,250만 유로를 지원받았다. 이 예산을 통하여 지역의 예술접근성 향상, 예술교육프로그램 활성화, 예술 창작지원 등이 중점적으로 이뤄졌는데, 특히 루앙시의 경우 ‘서커스 예술’ 거점 지역으로 이와 관련한 지역의 공연시설 등을 정비하고 관련한 행사 기획 등을 추진하였다. 또한 광역시 승격에 따라 지역의 미술관 연합 조직인 ‘지역 미술관 연합회(Réunion des musée Metropole)’를 구성하도록 하였다. 이외에도 지역의 대표적인 문화유산인 생마클루 납골당(l’Aître Saint-Maclou)에 대한 정비 사업 등을 추진하여 새롭게 통합된 도시의 문화예술 및 관광 등에 대한 사업을 추진하는 동력을 마련하였다.

나. 기초 단위: 아브랑슈 시(Ville de Avranches)

아브랑슈 시는 프랑스 망슈(Manche) 주의 바스 노르망디(Basse Normandie)에 위치한 마을로, 서쪽으로는 브르타뉴 반도로 가는 입구와 맞닿아있다. 2015년 기준 거주민은 약 7,766명인 프랑스 마을이다. 이 지역은 프랑스의 고대 원주민으로서 ‘골족(Gaule)’의 주거지가 있던 고대 역사 문화재를 다수 보유¹⁰⁸⁾하고 있으며, 서쪽으로는 브르타뉴 반도로 가는 입구와 맞닿아 프랑스 세계문화유산인 몽셀 미셸 수도원이 자리하고 있는 지역에 매우 근접한 마을이다.

프랑스 문화부는 이 마을이 속한 노르망디 지역문화국을 통하여 2015~2017년 3년간 문화 협정을 맺어 지역 내 예술 활동 및 문화재 보호를 위한 중앙정부 지원¹⁰⁹⁾을 약속하였다. 지원내역은 지역의 자발적인

108) 로마 제국의 말기 무렵 골 족의 일원인 아브리가튀 부족의 수도였던 잉제나 정착촌은 부족의 이름을 따라 이름을 짓게 된다. 이것이 아브랑슈라는 이름의 기원이었다.

109) 일종의 보증 혹은 할인어음 (crédit de fonctionnement) 형식으로 2014년에 3,000유로를 설정함. <https://david-nicolas-avranches.com/2015/05/14/un-pacte-culturel-pour-la-ville-da-avranches/> 2018.07.27. 접속기준

문화정책 수립과 문화재 보호 및 활용, 도서관 및 아카이브 지원을 위한 운영 지원금(인건비 제외)이었다. 이와 함께 아브랑슈 시를 “Ville ou Pays d’art et d’histoire”로 인증하여 지역 건축 및 문화재 활용에 대한 구역 위원회(Aire de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine, AVA P)¹¹⁰⁾ 창설에 힘을 보태었다.

이와 같은 중앙정부와 기초지자체의 협약의 영향으로 인하여 아브랑슈 시의 경우 협약이행을 위한 지역 내 문화정책 예산을 인건비를 포함하여 확보하여 정부의 정책 추진과 힘을 모아 지역의 문화 접근성 향상에 노력을 기울였으며, 마을 근교의 문화유산의 활용과 지역의 문화적 발전을 위한 계기를 마련한 사례로 볼 수 있다.

〈표 4-15〉 문화협약 체결을 계기로 2014년 아브랑슈 시가 지역 내 배정한 문화예산 규모

내역	예산
박물관(MUSEE)	29,160.94 €
고대 아카이브(FONDS ANCIEN)	84,104.06 €
스크립토럴(SCRIPTORIAL) ¹¹¹⁾	529,175.19 €
문화적 유산(PATRIMOINE CULTUREL)	17,045.95 €
사회-문화 인프라(EQUIPEMENTS SOCIO-CULTURELS)	170,384.93 €
문화 프로그램 및 행사(ANIMATIONS ET MANIFESTATIONS CULTURELLES)	41,526.58 €
총계	871,397.65 €

출처: http://avranchesinfos.canalblog.com/archives/actualites_culturelles/index.html (2018.07 접속기준)

2015~2017년 3년간 진행된 중앙-지자체 간 협약 이후, 2017/18 시준 기준으로 아브랑슈 시 문화활동은 시뿐만 아니라, 근교 몽셀미셀과 지역 연계 프로그램을 구성하여 다양한 지역 내 문화예술 창작 및 향유 기회를 확장하고 있음을 알 수 있다. 특히 2017/18년 상반기 지역 문화프로그램

110) la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 에 따라서 기존의 문화유산지구 였던 des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)을 대체하는 개념으로 활용됨

111) 스크립토리얼 다브랑슈는 몽생미셀의 필사본이 보관된 박물관으로, 필사본이 제작된 역사적 및 지역적 배경을 연대별과 주제별로 살펴볼 수 있음. 옛 몽생미셀 수도원에서 제작된 200여 개에 이르는 필사본, 몇 가지 희귀한 수집품 및 15개의 독특한 필사본을 상설 전시하고 있음

의 중요 축으로서 지역 내 문화예술 경쟁력 향상을 위한 **예술가 레지던시 프로그램 운영과 지역문화유산(민속)을 활용한 예술교육 활동**을 중점적으로 발전시키고 있다. 또한 지역민들을 위한 예술접근성 향상을 위한 공연 등에 대한 가격할인정책과 온라인 티켓 구매 활성화 체계 마련 등 지역 내 문화접근성 개선을 위한 정책을 추진하고 있다.

〈표 4-16〉 2017/18 아브랑슈 시의 문화프로그램

구분	내용
예술가 레지던스 프로그램	지역 내 예술가 2개의 단체를 초청 레지던시 프로그램을 통한 예술창작 활성화
학교 예술연계 프로그램	학교연계를 통한 학생과 예술가의 공연분야 교류 프로그램; 9개 공연, 35개의 발표
공연 및 무용예술 교육 프로그램	노르망디의 대표적인 무용 진흥기관인 키엔의 안무센터와 연계한 초청공연 및 무용교육 프로그램
고전 연극	전통 희곡을 각색 (가면연극)의 계보를 잇는 다양한 공연 및 프로그램 운영
문화접근성 향상	지역민을 위한 문화공연 할인 정책 추진

출처: 아브랑슈시 문화프로그램 리플렛 2017/2018

제3절

프랑스 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점

프랑스는 단일국가로 중앙집권적 행정체계를 유지해왔으나, 1980년대 이후 점차 중앙에서 지방으로 권한이 이양되고 배분되기 시작했으며, 2000년대에 이르러 점차 지방행정이 분산되고 그 효율성이 강화되고 있다. 1969년부터 시작된 지역문화담당국(DRAC)의 설치에 중앙기관과의 밀접한 관계를 유지하되 행정상 지역문화를 구별하고 결속시키는 문화분권화의 시작이었다.

그러나 지역 내에서 지역 문화정책이 실제 힘을 발휘하게 되는 것은 본격적인 지역별 재정자치가 가능하게 된 1982년 지방분권법(*loi relative aux libertés des communes, des départements et des régions*) 제정 이후라고 볼 수 있다. 2003년의 지방분권에 관한 헌법 개정과 2010년의 지자체 개혁법(*loi de réforme des collectivités territoriales*)은 형평성 있는 문화발전을 목적으로 재정지원을 강화했는데, 이는 지방별 문화 자치 역량이 더욱 커지게 되는 계기가 되었다. 이러한 변화에 따라 문화영역에서의 지자체의 비중이 점점 커지는 등 중앙정부, 지역문화담당국, 지자체의 사이의 관계가 이전과는 많이 달라졌다.

□ 지역 행정구역개편에 따른 문화권역의 재편성

레지옹(*régions*)의 통합과 협력 코뮌(*intercommunalités* 혹은 *communauté de communes*) 그리고 메트로폴(*métropoles*)과 같은 새로운 행정구역의 개편과 정비는 문화권역에도 많은 영향을 끼치게 되었다. <문화 지방 분권화 정책과 관련해 새로운 지역 상황이 주는 영향>에 대한 상원의회의 보고서¹¹²⁾는 올랑드 정부 들어서 지자체의 체제개편, 국가지

112) Bockel J.-M.(2017), L'incidence de la nouvelle donne territoriale sur la politique de

원금의 축소와 국가의 지방 분권화 서비스의 개혁 등에 따른 문화정책의 변화를 잘 반영하고 있다.

먼저 기초자치단체 단위에서 봤을 때, 레지옹의 규모가 확대되어 문화 권역 또한 커지게 되었고, 공공서비스 분야에 있어서 기초자치체 단위인 코뮌의 역할이 강화되었다. 실상 개별 코뮌은 많은 수에 비하여 생활권 단위의 소규모 예산 및 체계를 가지고 있어 행정 및 편의 제공에 지역민 수요가 충족시키기에 역부족이었다. 그로 인해 전통적으로 19세기부터 개별 코뮌들이 서로 협력하여 하나의 조합(*syndicat*) 형태인 협력 코뮌들을 형성했었다(전훈, 2016). 문화 영역에서는 이와 같은 협력 코뮌이 제공하는 생활SOC(지역 체육센터, 도서관 등)와 문화 프로그램 공유가 전통적으로 잘 구축되어있으며, 최근 이런 역할이 더욱 강화되고 있는 추세이다.

광역 단위의 제도 변화는 2014년 MAPTAM법¹¹³⁾의 제정과 함께 이뤄졌다고 볼 수 있다. 이 법을 통하여 지자체(*collectivités*)의 권한과 메트로폴(광역형 도시)의 활동이 보다 구체성을 띠 수 있게 되었다. 이는 지역 간 통합으로의 발생된 ‘지역 지도(*carte des régions*)’ 개편이 막연한 행정 구역 개념의 문제가 아닌, 프랑스 영토 전체를 다시 재편하여 새로 형성된 지자체들과 중앙정부간의 새로운 계약 관계를 형성하고, 이를 통해 중앙 공급되는 예산을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 노력이라고 볼 수 있다.

이와 같은 지역 간 경계를 넘어선 범지역 행정구역 체계 변화는 기존의 예술지원체계에도 영향을 주게 되었다. 프랑스의 경우 예술 장르별로 지역 내 지원기구를 다수 두어, 지역별로 특화 예술 지원 정책을 추진할 수 있는 체계가 마련되어있다. 이는 오랜 기간 동안 중앙정부 문화부의 노력과 문화분권화를 위한 노력의 결과물로 볼 수 있는데, 이 중 앞서

décentralisation culturelle(Rapport d'information No. 543), Paris: Sénat, Sénat(2017), 2016년 11월 상원의회 회의자료집 <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-543-notice.html>
113) Loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles(MAPTAM)

살펴본 범지역 차원의 사업으로 거듭나고 있는 현대미술지역기금(FRAC)¹¹⁴⁾의 경우, 이러한 지역별 예술지원에서 발전되어 범지역적 차원의 장르 지원의 중요한 기반이 되고 있는 사례로서 눈여겨 볼 필요가 있다. 이 기금은 비영리협회에 의해서 운영되며, 지역별로 개별 FRAC을 운영하고 있다.

〈표 4-17〉 예술장르별 지역에 배치된 예술 지원 기구

기관명(갯수)	
현대미술지역기금(23개 지역)	Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC)
국립연극센터(37개 지역)	centres dramatiques nationaux
국립안무발전센터(11개 지역)	centres de développement chorégraphique nationaux
국립 서커스 활동소(13개 지역)	pôles nationaux du cirque
국립 음악창작센터(7개 지역)	Centres nationaux de création musicale
예술창작고등교육기관(89개 지역)	établissements d'enseignement supérieur de la création artistique
국립 안무센터(19개 지역)	centres chorégraphiques nationaux

자료: 프랑스 문화부 홈페이지(2019.09.18, 접속기준)

이에 대한 재정지원은 개별 레지옹과 문화부 지역문화담당국이 분담하고 있다. 이 기금의 2013년 재정현황을 살펴보면, 협회 운영비용 중 54%는 지방의회가, 31%는 국가가 부담하고, 예술작품 구입비는 지방의회가 41%, 국가가 56%를 담당했다.¹¹⁵⁾ 또한 이전에는 상설전시에는 이 기금이 적용되지 않았으나 2000년 초부터 점차적으로 변화되어 상설전시, 미술관 건축이나 개축, 작품설명과 보존까지 현대미술지역기금을 활용되게 되었다. 이 기금을 통해서 상대적으로 대중들에게 익숙하지 못한 새로운 예술 장르로서 현대미술 전시 지원은 물론, 지역 자체 예산으로 구매하기 어려운 고가의 미술품들을 범 지역 차원의 기금과 지자체, 그리

114) 공식 명칭은 Fonds régional d'art contemporain 이며 프랑스 전역에 23개의 공공 컬렉션을 설치되어있음

115) <http://www.senat.fr/rap/r16-543/r16-5436.html#toc64>

고 중앙정부의 협력을 통해 구입할 수 있는 기회를 확보하였다. 이는 예술 지원차원의 지역분권화가 질 높은 작품 전시를 통한 문화향유 기회 확대와 현대미술 창작 지원(작품 구매)의 선순환 관계 형성에 긍정적으로 미친 사례로 볼 수 있다.

□ 중앙정부, 지역문화담당국(DRAC), 지자체 사이의 역할과 기능 변화

1990년대부터 2000년대 초까지 사실상 중앙정부의 문화정책의 기획에서부터 실행까지 주체적인 역할을 담당했던 지역문화담당국이 **기초자치단체별로 파트너십(patenariat)에 기반을 둔 협약을 맺게 되면서 중간매개자의 역할이 강조되고**, 실제적인 문화 분권의 주체에서는 벗어나게 되었다. 지역문화담당국이 지역 내의 문화시설에 국가 인증(label)을 부여하고 관리하고, 지역별 특성을 살리는 문화 프로젝트를 개발, 지역 전문가를 모집 및 참여시키는 임무를 주로 맡으면서 중앙행정 시스템의 일부로 중간 매개 역할에 보다 더 충실하게 된 셈이다.

이와 같이 문화민주화와 문화민주주의의 중심축에서 문화분권을 주도했던 지역문화담당국이 아닌 **각 지자체의 문화 자치 역량을 높이는 주체로서 지역의회(Conseil régional)의 역할이 점점 중요해지고 있다.** 과거와 달리 의회가 문화관련 예산을 배정하고 집행과 관련한 심의 위원회나 운영에도 관여하게 되면서 문화분권의 실질적인 역할을 담당하게 되었다. 지난 20년이 넘는 시간동안 중앙정부의 지역문화국을 통해서 추진된 문화정책에 대한 노하우가 지역으로 흡수되어 중앙-지방 간의 균형과 상생의 모델을 찾아가고 있는 과정으로 볼 수 있을 것이다.

□ 문화협정 등을 통한 중앙-지역 간 수평적 협력관계의 강화

프랑스 지역문화담당국과 중앙의 문화부의 행정 체계가 수직적 구조가 아니라는 점에서 프랑스 지역문화담당국을 문화부의 시책을 단순히 실현하는 기관이 아닌 점을 알 수 있다. 이들은 처음 조직될 때부터 현재에 이르기까지 프랑스 문화분권의 정책사업을 추진하는 중요한 동력인

동시에, 그 기능과 역할이 진화하면서 각 지방의 상황에 맞는 문화정책 실현을 목적으로 지자체와 협약에 의한 수평적 관계를 유지하고 있다. 최소 3년에서 최대 50년 이상 갱신이 가능한 협정기간 통하여 지자체는 중앙정부의 파트너십을 기반삼아 지역에 문화예술에 대한 장기적이고 지속성있는 프로그램 구성을 할 수 있게 되었다. 또한, 초기 설립 시부터 지역문화담당국의 주요한 역할로서 문화취약지역에 대한 재정지원은 지역경제의 차이로 인하여 발생하는 문화정책의 소외를 막고, 전 지역의 균등한 문화예술 지원 및 향유의 기회 확대에 기여하고 있다. 이러한 재정 지원 역시 지자체와의 수평적 협약 관계 속에서 이뤄지고 있음을 알 수 있다.

□ 지역에 대한 자율과 책임 부여로 지역의 자치 역량 강화

국가와 지자체 사이의 협약과 협정들은 법적인 구속력이나 강제성이 없는 동반자적 관계설정이며, 국가와 지자체가 동등한 입장에서 문화예술 정책에 대한 권한과 책임을 나눈다는 점에 큰 의의를 둔다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이 협약은 형식적으로 공통분모를 지니지만, 협약대상인 지자체의 특성에 따라 지원방식이나 지원금의 형태가 다양하게 이뤄지고 있다. 이는 지역문화담당국을 통하여 오랜 기간 동안 축적되어온 해당 지역에 대한 문화예술정책 또는 현황 분석을 기반으로 하고 있으며, 이러한 협약을 통하여 지역에서 필요로 하며 또 도움이 필요한 영역을 채워줌으로서 지자체별 문화자치 역량에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 2015년 시작된 문화협정의 경우 2018년 이후에 정책평가가 이루어질 예정이며, 협정을 기반으로 지자체의 주도 아래 문화예술과 관련한 프로젝트들이 진행 중이다.

□ 평가를 통한 지역 예술지원정책의 관리

예술지원 정책은 주로 기초자치단체별로 실행되나, 이에 대한 정책평가는 지역문화담당국과 문화부 내의 담당부서에서 이루어진다. 협약을

통해서 지원을 보장받은 기관(비영리 민간, 공공기관 등) 활동 관련 서류는 모두 **지역문화담당국과 문화부 내 예술창작부(DGCA)**¹¹⁶⁾에서 검토한다. DGCA가 수립한 국가 프로젝트의 운영 방법과 적용 시기를 잘 준수하는지 혹은 전문 영역과 다른 행정부서와의 연계 등을 살펴보고, 시즌별 종합 평가, 예산, 고용, 문화시설 건립 후 유지관리 등 모든 형태의 관련 자료들을 심의한다. 첫 번째 계약기간이 끝나는 3년째에는 국가 행정서비스에 의해 다시 심도 있는 평가가 이루어진다. 계약을 갱신할지 말지 지자체와 문화부 담당부서와 의견교환 후 만기일이 되기 전 9개월 안에 심사결과가 확정된다¹¹⁷⁾.

앞서 살펴본 바와 같이 문화예술정책 추진 주체가 과거 중앙정부의 다양한 문화정책적 실험을 통해서 점차 지역으로 이양되고 있는 가운데, 이와 같은 평가를 통한 지역 예술지원정책의 관리 역할이 점차 중앙정부의 역할로 더욱 확대될 전망이다.

116) Direction générale de la Création artistique

117) Cahier des Missions et des charges des Centres Dramatiques nationaux, 2010, p. 7.

제5장 ●●

미국 예술지원정책의
지역분권 추진현황과 주요 이슈



제1절

지역 분권 관점에서 바라본 예술지원정책의 역사적 변천과정

1. 미국 지역분권정책의 변천과정과 현황¹¹⁸⁾

미국은 연방헌법에서 제시된 견제와 균형의 시스템을 근간으로 연방 정부와 주정부, 주의 하부단위인 지방정부(카운티, 시/군, 타운십, 학교구, 특별구 등) 3개의 층으로 구성된 연방정부의 형태를 취하고 있다. 미국의 센서스 자료(2012)에 따르면 1연방(federal), 50개 주(state), 3,031개 카운티(county), 19,519개 뮤니시펄리티(municipality; city, boroughs, village), 16,360개 타운십(town, township), 12,880개 교육구(school district), 38,266개 특별구(special district: fire, library etc.) 등 90,056개의 정부조직이 존재한다.

미국의 지방행정은 수정헌법 제1조 제10절 2항 및 3항에서 정하는 예외를 제외하고 연방정부로부터 입법권, 사법권, 행정권 등 독립된 주권을 영유하는 주정부 중심의 연방제(state-centered federalism)를 특징으로 한다. 따라서 50개의 주가 유사하면서도 개별 주의 인구규모 등 사회·경제적 여건에 따라 상이한 행정·입법체계를 가지고 있다.

한편 지방정부의 경우 주정부와 달리 연방헌법에 직접적으로 그 기능 및 권한이 명시되어 있지는 않으나, 각각의 지방정부가 속한 주의 헌법 및 법률에 따라 행정의 보조단위 및 특수목적에 따라 운영되고 있다.

이처럼 미국의 지방행정구조는 연방헌법에서 주정부에 대해 광범위한 자치권을 보장받고, 개별 주정부의 주헌법 및 법률에 의하여 자치권을 실현시키고 또한 주정부는 지방정부를 구성하고 지방정부에 대해 자치권을 부여하는 구조이다.

118) 이현우(2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 경기연구원.

연방정부와 주정부, 지방정부의 주요 분장사무는 다음과 같이 정리된다.

〈표 5-1〉 미국 연방정부, 주정부, 지방정부의 주요 분장사무

구분	분장사무
연방정부	세금의 부과, 전쟁의 선포, 군대소집, 화폐 및 차관, 주간 통상규제, 연방재판소 설치, 이민자들에 대한 귀화법규의 제정 등
주정부	경찰권, 공공서비스(교육, 사회안보, 사회안보, 공중위생서비스), 지방정부에 대한 통제
주헌법 및 자치 현장	세금징수, 도시계획, 주택 및 도심재개발, 고속도로 및 기타 도로 관리, 대중교통, 상하수도, 보건의료와 사회복지, 범죄인 기소 및 치안 등 경찰서비스, 초·중등 교육 등
카운티 정부	공공의 안전과 질서 유지, 사법기관, 사회복지 서비스, 도로, 농업원조, 교육, 보건의료 서비스, 공원, 레저시설 관리, 도서관 서비스, 지방자치단체로부터 기능이야 사무 계획 등
뮤니시펄리티	상하수도, 보건위생, 도로, 경찰, 소방, 교육, 복지, 도시계획, 휴양, 시립기업, 교통 등
기초자치정부 (Town)	소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관서비스, 매퍼스 레지처리, 상수원 공급서비스 등
특별구	전기공급, 경찰서비스, 하수처리와 위생서비스, 도시가스공급, 소방, 주택, 공원, 대중교통서비스 등
교육구	공립학교 관련 사무

주요 특징을 살펴보면 첫째, 미국은 50개의 주가 개별국가와 유사한 정도의 자치권을 부여받고 있으며, 이는 연방헌법에서 명시한 제한 사항을 제외한 모든 권한을 주정부에서 행사할 수 있음을 의미한다. 또한 주정부 관한 구역 내의 지방정부에 대한 통제권이 연방정부에 비해 매우 강력하다. 둘째, 정부간 역할 분담 및 사무배분은 연방헌법과 주헌법, 주의 각종 법령, 지방정부헌장 및 홈룰(home rule charter) 등에 의해 규정된다. 주민생활과 밀접한 사무는 지방정부에서 주로 담당하고 있다. 셋째, 재정부분에서 주정부는 광범위한 자치권과 독립적인 과세자주권을 가지며, 지방정부도 한정적인 가운데 독립적인 과세권과 자치권을 가지고 있다. 정부형태별 주요 수입원을 보면 연방정부는 개인 및 범인에 대한 소득세의 대부분과 사회보험세를 근간으로 하며, 주정부는 소비세의 대부분과 개인소득세 일정률 및 세외수입, 지방정부는 재산세와 세외수입을 주

요 수입원으로 하고 있다. 넷째, 정부간 재정이전을 살펴보면 지방정부의 세입 중 약 30~40%가 연방정부 및 주정부로부터의 이전금이고 나머지는 지방세, 사용료 및 기타 세입원이다. 평균적으로 주정부는 연방정부로부터 세입의 약 20% 규모의 재정지원을 받고 있으며, 지방정부는 주정부로부터 약 35% 규모의 재정지원과 연방정부로부터 약 3% 정도의 재정지원을 받는 것으로 나타났다(이현우, 2017).

미국 헌법은 미 연방정부(U.S federal government)를 입법, 사법, 행정의 세 부로 구성한다. 그 중 미국 국가 수반인 대통령이 관장하는 행정부는 크게 대통령실(The Executive Office of the President)과 15개 행정부처(Executive Departments)로 구성되며, 각 부처 장관(secretary)은 내각(the cabinet)에 속해 대통령을 보좌한다.

미국의 경우 우리나라와 같이 문화정책을 전담하는 정부부처는 없으며, 학술과 문화예술에 관련된 단체는 박물관 및 도서관 서비스(Institute of Museum & Library Services), 국립과학재단(National Science Foundation), 국립인문기금(National Endowment for the Humanities), 예술지원정책을 담당하는 국립예술기금(National Endowment for the Arts) 등이 있다.

주지하듯이, 현재 미 연방정부 차원의 예술 지원 정책을 수행하는 곳은 연방 독립기관인 국립예술기금(National Endowment for the Arts)이다. 다음 장에서 미국 연방 예술 지원 정책 및 국립예술기금의 역사와 현황을 살펴보도록 하겠다.

2. 예술지원정책 분야에서의 지역분권정책

가. 미국 연방정부의 예술지원정책의 시작

국가 체제의 수립 이후, 미국은 정치적으로는 개인의 자유와 평등권을 기반으로 권력분립과 정교분리를, 경제적으로는 자유방임(laissez-faire)과 자유시장(free market)을 중시하는 고전적 자본주의를 바탕으로 발전해왔다. 하지만 1929년 미국에서 시작하여 1930년대 전 세계를 휩쓴 대공황은 전통적 정치경제적 접근법을 변화시키는 계기가 되었다. 1933년 루즈벨트 행정부는 연방정부의 정책적 민간 시장 개입을 골자로 하는 경제적 회생안, 곧 “뉴딜정책”을 시행했다. 이는 공공 영역의 민간 영역 접근법을 바꾸는 계기가 된 이 정책 내에 포함되었던 예술지원안들 역시 현재 미국 지역의 문화예술 지원 정책의 전례로 남았다. 이번 장에서는 과거 뉴딜정책에 포함된 예술지원안과 그 결과에 대해 살펴보고자 한다.

1) 뉴딜 정책

미국의 대공황(The Great Depression)은 1929년 가을 시작하여, 10월 29일 “검은 목요일”의 뉴욕 증시 대폭락을 기점으로 미 전역으로, 전 세계로 확대되었다. 이 대공황은 1933년까지 미국 GDP 15% 이상 감소, 디플레이션으로 물가 20% 하락, 실업률 25% 이상으로 증가하여 전 미국 사회 구조에 충격을 주었다. 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령(Franklin D. Roosevelt, 1882-1945, 재임 1933-1945(4선))은 취임 첫 해인 1933년 금융개혁, 달러의 금본위제 폐지, 농업지원, 금주법 폐지 등의 개혁 정책들을 전격 시행하였다.¹¹⁹⁾ 이 정책들은 3R, 곧 빈민과 실업자 구제(Relief), 경제회복(Recovery), 금융개혁(Reform)에 초점을 맞추었고, 이들이 1차 뉴딜

119) 루즈벨트 대통령은 1933년 3월 4일 “취임 후 첫 백일”이라는 표현을 사용하면서 경제 공황 극복을 위한 개혁법안들을 입안하며 강력한 개혁 드라이브를 걸었다. 이후 대통령 임기의 “첫 백일”은 대통령의 성공적 재임을 가늠할 수 있는 상징적 의미를 갖게 되었다.

정책(First New Deal, 1933-34)을 구성하였다.

또한 1935년 이후의 2차 뉴딜 정책은 기존 경제 체제의 개혁 및 피해자의 일시적 구제에 집중하였던 1차 뉴딜보다 광범위하고 체계적인 경제 중흥 및 사회안전망 설치를 위한 제도들을 마련하는 데 목표를 두었다. 자유시장경제에 대한 믿음 덕에 미국은 당시 사회보장을 위한 국가 시스템이 전무한 유일 산업국가였는데, 1935년 제정된 사회보장법(Social Security Act)으로 비로소 국가보장연금, 실업보험, 장애인 및 빈곤가정 보조 등의 복지제도가 도입되었다. 또 같은 해 노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 노동 3권을 인정하는 노동관계법(National Labor Relation Act)을 제정하였다. 1938년에는 법정 최대 노동시간(주 44시간)과 최저임금을 명시하고, 16세 이하 아동 노동을 금지한 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)을 제정하여 일자리 창출과 노동자층의 소득 안정에 기여하였다.

루즈벨트 행정부의 1935년 2차 뉴딜 정책은 무엇보다도 공공산업진흥국(Works Progress Administration: WPA, 1939년 Works Projects Administration으로 개칭)으로 상징된다. 본격적인 경제중흥 및 실업해결을 위해 설립한 이 기관(agency)은 공공건물, 고속도로, 다리 및 공원 건설 등 거대 건설 프로젝트를 주도하여, 수백만명의 노동자 고용효과(43년 WPA 해체 시까지 총 850만명 고용 증대, 1938년 한 해만 330만 명 고용 증대)를 유발하였다. WPA 설립 근거가 된 법안인 1935년 긴급구제예산안(Emergency Relief Appropriation Act, 1935 8.29.~1943.6.30.)의 규모는 49억불로 당시 GDP의 6.7%에 해당하였으며, 이중 2/3 이상이 직접적 실업 구제에 투입되었다. 또한 연방정부 지원 사업 예산 중 예산액 기준 10~30%는 주 정부 및 지역 정부에서 부담하는 형식으로 기획되어, 경제 재건에 지방정부의 참여가 유도되었다.

2) 공공산업진흥국의 예술지원정책: “Federal Project Number One”

1935년 긴급구제예산안에는 화가, 음악가, 배우와 작가들 등 예술가의 고용 지원을 위한 예산 2천7백만불이 편성되었고, WPA 지원 하에 수행된 예술가 고용 관련 정책을 “제 1 연방 프로젝트(Federal Project Number One, 약칭 Federal One)”라 지칭하였다. 이 “Federal One”는 “필요시 예술가는 노동자에 못지 않게 공공 비용으로 예술가로서 고용될 권리가 있고,” “예술은 사업, 농업, 노동과 못지 않게 이상적인 국가(commonwealth)의 즉각적인 관심 대상이며, 또 그래야만 한다”는 점을 근본 원리로 삼았다(Bloxom 1982, 9). 이 프로젝트는 4만명 이상의 예술가 일자리를 창출하였으며, 예술센터, 오케스트라, 극단 등의 설립 지원으로 현재 미국 전역의 지역 문화예술 기관들이 시작된 계기가 되었다.

“Federal One”은 다음의 다섯 분과로 구성되었다: 연방 미술 프로젝트(Federal Art Project: FAP), 연방 음악 프로젝트(Federal Music Project: FMP), 연방 극장 프로젝트(Federal Theatre Project: FTP), 연방 작가 프로젝트(Federal Writer’s Project: FWP), 역사적 기록 조사(Historical Records Survey: HRS). 그 중 가장 규모가 큰 것은 연방 미술 프로젝트로, 이는 화가, 조각가와 장인들에게 벽화, 그림, 조각, 시각디자인, 포스터, 공예, 사진, 무대디자인 등을 공공미술 형식으로 위촉하였다. 또 예술 창작 뿐만 아니라 예술 관련 교육과 연구도 연방정부의 지원 대상이 되었다. 이 연방 미술 프로젝트는 1만명 이상에게 일자리를 제공하였으며, 20만점이 넘는 작품들을 남겼다. 각 지역 예술센터들 설립 예산도 지원되었다. 추상표현주의 대가인 잭슨 폴록(Jackson Pollock, 1912-56)은 1938년부터 42년까지 FAP에 지원을 받으며 작품을 제작하였고, 역시 미술사에 큰 족적을 남긴 빌렘 드 쿠닝(Willem de Kooning, 1904-1997)은 1935년에 고용되어 벽화 디자인을 남겼다. ‘성실한 노동’과 ‘경제재건’을 강조하는 벽화나 조각, 포스터 등이 주를 이루는 “WPA 예술”이라는 사조도 형성되었다. 유럽 영향에서 벗어난 미국 미술 작품들

이 단기간에 걸쳐 전폭적으로 늘어난 부수적 효과도 거두었다. 루즈벨트 대통령은 “최근 몇 년 간 우리는 미국인들이 그린 그림들로 가득찬 방들을 보았고, 미국인들의 그림으로 채워진 벽들을 보았다”며 만족해 하기도 하였다(Gratham 2009, 2).

FAP 프로그램의 지역 사회 예술지원 사업의 대표적인 성공 사례로 “밀워키 수공 프로젝트(the Milwaukee Handicraft Project)”을 꼽는다. 1935년 밀워키 지역에서 실업률 40%, 세금 체납률은 50%에 육박하는 상황에서 시작된 이 프로젝트는 당시 가사 노동만 하던 여성, 흑인, 장애인 등 기업, 공장에 고용되기 어려운 조건의 주민들을 채용하여 예술 교육을 받고, 관련 업무를 병행하도록 하였다. 주민들은 책 제본과 판화, 디자인을 배워서 수제 예술책과 아동서적을 제작했고, 장난감, 인형, 무대의상, 퀼트, 양탄자, 커튼, 가구 등을 만들었다. 이들의 생산물은 지역 학교와 병원, 공공기관에 염가에 판매되었고, 독특한 디자인과 퀄리티를 보인 작품들은 많은 사람들의 주목을 받게 되었다. 7년 간의 MHP 프로젝트 기간 동안 총 5천여명이 고용되었고, 현재 많은 미술관에서 이들의 작품들을 소장, 전시하고 있다.¹²⁰⁾

연방 음악 프로젝트(FMP)는 연주자와 가수, 지휘자, 작곡가에게 일자리 창출을 위해 기획된 것으로, 콘서트 실행, 음악 교육 등의 프로그램을 지원했고, 무엇보다도 34개나 되는 지역 오케스트라와 다양한 음악 페스티벌의 설립으로 이어졌다. 처음에는 유럽 기반 클래식 음악에 집중하였으나, 보통 미국인들의 경제적 구제를 목표로 한 뉴딜 정책의 목표를 반영하여 미국 민속음악과 흑인음악 등에도 주목을 하게 되었다. 연방 극장 프로젝트(FTP) 역시 극작가와 배우, 감독과 극장 종사자들의 일자리 창출을 위해 기획된 것으로, 연극과 뮤지컬 뿐만 아니라 무용 공연을 기획했고, 흑인극단과 이민자극단들도 지원 대상이었다. 연방 작가 프로젝트(FWP)는 작가 뿐만 아니라, 도서관 사서, 출판편집자, 기획자 등이 참여

120) 역시 이 프로젝트의 소장품이 많은 곳은 밀워키 공공박물관(Milwaukee Public Museum)이다.

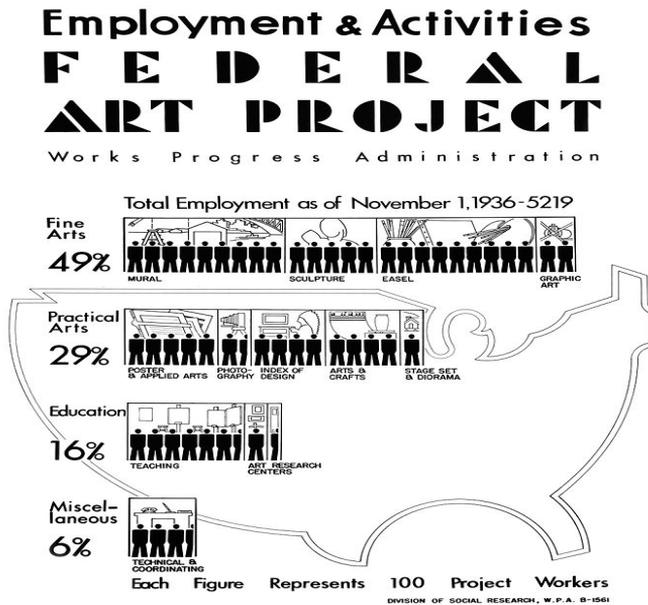
한 출판, 저작물 생태계 구제를 위한 것으로 1만여명의 고용을 창출하였다. 이 프로젝트는 당시 48개 주¹²¹⁾의 역사와 문화, 도시와 지역 특색, 지도와 사진들을 총 망라해서 편집한 “American Guide Series”로 잘 알려졌다. 또 당시 미국인들의 삶을 채록하여 그려내고자 한 인터뷰 기록집, “노예 이야기 콜렉션”이나 “미국의 자화상” 등의 기록을 남겼다. 하지만 이 세 프로젝트 모두 문화예술의 진보 성향에 불만을 품은 보수파 의원들의 반대로 1939년 6월 30일 종료되었다.

1935년 긴급구제예산안이 통과되고 WPA가 구성되었을 때, WPA의 수장은 문화예술 관련 종사자 지원안에 대해 “그들도 먹고 살아야 한다”며 그 당위성을 옹호하였다. 이러한 뉴딜 정책의 문화예술 지원은 자유시장경제와 물질적 생산의 가치를 신봉하던 미국 사회에서 공공 영역의 시장 참여와 정부 주도적 문화예술 가치 산출의 유의미성을 환기해 준 계기가 되었다.

하지만 대공황의 역사적 경험으로 경제위기 시 정부의 정책적 개입의 필요성을 확인했음에도 불구하고, 고전적 자유시장경제와 소위 ‘작은 정부’에 대한 미국의 사회적 통념은 2차 세계대전 후의 호황과 함께 복원되었고, 지금까지도 어느 정도 지속되고 있다.¹²²⁾ 또한 WPA의 “Federal One” 문화예술지원 프로젝트들이 진보적 정치 성향을 옹호한다는 이유로 의회가 예산을 삭감하여 조기 종료된 점은 이후 2차 대전후 호황기를 맞은 미국 사회에서도 정부의 문화예술 지원에 대한 사회적 인식을 가늠해 볼 수 있게 해 준다.

121) 알래스카와 하와이는 1959년에 미 연방에 포함되었다.

122) 뉴딜 정책 이후 미국에서 연방정부 주도로 추가된 주된 사회보장 정책은 (NEA 수립과 같은 해인) 1965년 사회보장법 개혁으로 시행된 메디케어(Medicare, 65세 이상 의료보험)와 메디케이드(Medicaid, 빈곤층, 장애인 등 의료보험)와 2009-10년 세칭 ‘오바마케어’로 불리며 통과된 “Patient Protection and Affordable Care Act”이다. 전자는 취약 계층의 의료보험을 제공하고, 후자는 전국민 의료보험 가입을 목표로, 구체적으로는 국민 15%, 4천7백여만명에 이르는 전자에 속하지 않는 차상위 계층 의료보험 미가입자들을 절반 이하로 줄이는 등의 노력을 하였다. 2017년 1월 20일 트럼프 대통령 취임 직후 내린 첫 행정명령이 오바마케어 폐지명령이었고, 대안으로 이른바 “트럼프케어”로 명명된 “American Health Care Act”를 입안하였으나, 2017년 7월 상원 부결로 무력화된 상황이다.



[그림 5-1] 연방미술프로젝트의 활동과 고용 현황 요약 포스터 (1936. 11. 1.)

나. 국립예술기금(NEA): 문화예술 지원을 위한 연방 독립기관

1) 국립예술기금의 설립과정

1965년 9월 29일, 의회는 ‘국립 인문예술기금 지원법(The National Foundation on the Arts and the Humanities Act)’을 통과시켰고, 이 법안은 존슨(Lyndon Johnson, 1908~73, 재임 1963.11.22.~69.1.20) 대통령의 서명으로 발효되었다. 이 법안은 미국 연방 행정부 내 독립기관(independent agency)인 국립예술기금(The National Endowment for the Arts: NEA)과 국립인문기금(The National Endowment for the Humanities: NEH) 설립 근거가 되었다. 법안에는 “정부가 위대한 예술가나 학자를 존재하게 할 수 없지만, 연방 정부가 사유와 상상, 탐구의 자유를 격려하는 분위기 뿐만 아니라 그러한 창의적 재능 표출을 용이하게 하는 물질적 조건들을 만들고 유지하도록 돕는 일은 적절하고도 필요

하다”며 정부의 문화예술 지원의 필요성이 명시되어 있다(NEA 2000, 2). 1966년, 설립 첫 해 NEA는 연방 기금 250만불을 기반으로, 6개 장르(음악, 무용, 문학, 미술, 연극과 교육)의 22개 단체와 135명의 개인을 지원하였다.

이 법안 수립을 통한 NEA의 설립은 존 F. 케네디(1917~63, 재임 61~63) 행정부가 중점을 두고 고안한 문화예술 지원 계획이 실현된 것이다. 국가의 예술지원 필요에 대한 케네디 대통령의 생각은 1963년 10월 26일 암살당하기 몇 주 전 시인 로버트 프로스트(Robert Frost, 1874~1963) 추모 행사 연설에 잘 드러나 있다: “위대한 예술가들이 때로 사회에 대해 가장 비판적이곤 했다면, 그것은 그들이 지닌 정의(正義)—진정한 예술가들이라면 반드시 반응하게 되는—에 대한 감수성과 근심을 통해 우리나라가 지닌 최대한의 잠재력을 발휘하지 못함을 알게 되었기 때문이다. 내가 보기에 우리나라와 문명의 미래를 위해서 예술가들의 위치에 대한 인식을 제고하는 일보다 중요한 일은 거의 없는 듯하다. 예술은 우리 문화의 뿌리를 자라게 하므로, 사회는 예술가가 자신의 비전을 따라 자유롭게 나아가도록 해야 한다.”¹²³⁾

국가의 예술지원 필요를 역설한 이 연설 이전에 이미 케네디 대통령은 1962년 3월 대통령 예술 특임 고문(August Heckscher)을 위촉하여, 예술과 연방 정부의 관계에 대한 특별 보고서를 요청한 바 있었다. 이 고문은 1년 뒤 “The Arts and the National Government”로 명명된 보고서를 제출하였고, 두 가지 정책, 곧 자문을 위한 대통령 직속 예술 위원회 설치와 예술 관련 지원 보조금 수여를 관장할 예술기금 설립을 권고하였다. 이로부터 2년 뒤 관련 입법을 거쳐 연방 독립기관으로 설립된 기관이 국립예술기금(NEA)이다.

123) arts.gov:80/about/Kennedy.html

2) 국립예술위원회(NCA) 설립

위에서 서술한 연방정부 예술 정책과 관련된 두 가지 권고 사항 중 먼저 실현된 것은 “국립 예술위원회(the National Council on the Arts)” 수립이었다. 1964년 9월 린든 존슨 대통령은 “국가 예술문화 발전 법안(The National Arts and Cultural Development Act)”에 서명하여, 미국 문화 예술 자산 증대와 향유를 위한 방법들을 권고할 국립예술위원회 설립 근거 마련하였다. 1965년 4월 새로 위촉된 총 25명의 위원들은 백악관에서 대통령 참석 하에 “국가의 문화 자산을 증대하고 유지하고, 시민들의 예술 향유와 감상을 고무하는 방법을 추천하기” 위한 첫 예술위원회 모임을 열었다 (NEA 2000, 10). 이들은 국립예술기금의 운용과 인사 추천, 보조금 수여 결정 등의 자문 역할을 하며 초기 문화예술지원 정책의 열거를 구축하는 역할을 하였다. 초대 예술위원회 위원장이었던 로저 스티븐스(Roger L. Stevens, 1910~1998, 연출가)는 이후 설립된 국립예술기금의 초대 의장(chairman)이 되었다.

현재도 국립예술위원회는 NEA의 주도 하에 운영된다. 대통령이 임명하고, 상원 인준을 받아 6년 동안 NEA의 조언자 역할을 하는 위원들은 현재 18명이며, 여기에 현직 하원의원 6명이 2년 임기로 표결권 없이 참여한다. 위원들의 법정 자격에는 전문적 예술 관련 경력 및 기여도뿐만 아니라 미국 전 지역의 대표성도 반영되어 있다. 또 하원의원의 당연직 위원 6명은 하원의장이 2인, 상원 여당 원내대표 2인, 상하원 야당 원내대표가 각 1인씩 선정한다.

이렇게 구성된 국립예술위원회는 NEA와 의장의 조언 역할을 수행한다. 그들이 주로 조언하는 영역은 (1) 연방 예술 보조금 지원 대상 선정, (2) 지원 항목 분류, 지원 목표 설정, 지원 자격 등에 대한 가이드라인 제시, (3) 타 기관과의 협력 및 지원 파트너십 도모, (4) NEA 예산 규모와 할당, 그리고 지원 우선 순위 설정, (5) 관련 법안 입법 및 국가적 예술 관련 이슈에 대한 정책적 지도 등을 망라한다. 또 대통령상인 “국가예술메

달(National Medal of Arts)의 후보를 추천하는 역할도 한다.¹²⁴⁾

예술위원회 모임은 연 3회(3, 7, 10월)에 주로 워싱턴 D.C.에서 하루 간 공개 행사 “public meeting of the National Council on the Arts”로 열린다.¹²⁵⁾ 예술위원회 위원, NEA 인사들, 미국 내 예술 관련 시민단체 및 지역단체들 등 뿐만 아니라 시민 누구나 참여 가능하다. 2018년에는 193회 예술위원회가 3월 말에 워싱턴에서, 194회 예술위원회는 6월 말 웨스트버지니아 주 찰스턴에서 열렸다.¹²⁶⁾

3) 초기 국립예술기금과 지방 정부의 파트너십

1966년 제 5회 국립 예술위원회 모임은 연방 정부와 주 정부 파트너십 프로그램에 기금 지원을 법령으로 의무화하였고, 1967년부터 미 50개 주 전역과 기타 관할 영토에 당해 총 예산의 25%(800만불 중 200만 달러)의 기금을 할당하기로 결정하였다. 이러한 연방과 지방정부의 협력을 포함한 문화예술 관련 모든 주체의 협력은 NEA 설립 초기부터 공고한 운영 원칙으로 자리 잡았다(1967년은 NEA의 예산 한 해 분이 온전하게 배정된 첫 해였다). NEA 초대 의장인 스티븐스는 연방-주 정부 파트너십 조항을 법제화하면서, 문화예술 지원과 관련하여 연방과 지방 정부뿐만 아니라, 기업과 예술가와 시민 단체 등 모든 주체들의 유기적 연결 필요성을 역설 하였다: “연방 정부가 [문화예술계의 비용] 전체의 부담을 질 것이라고 생각할 수도, 해서도 안된다. 이는 사기업, 재단, 주 정부와 시 정부의 지원, 지역 단체와 개인 기부를 포함하는 포괄적인 협력적 지원이어야 한다”(NEA 2000, 14). 현재 NEA는 법령을 통해 50개주 및 6개 영토 대표 예술기관과 6개 광역예술단체에 연간 총예산의 40%를 파트너십 기금으로 배분하고 있다.¹²⁷⁾

124) arts.gov/about/national-council-arts

125) 공개모임 하루 전날 예술위원회 위원들과 NEA 실무진의 비공개회의도 실시된다.

126) 2시간 가량 지속된 행사 전체는 유튜브 생중계로 공개되고, 저장되어 열람이 가능하다. 워싱턴이 아닌 지역에서 예술위원회가 개최된 것은 27년 만이다.

127) National Endowment for the Arts 관련 법안은 미국 법전(United States Code)에서 제 20편인

이러한 초기 NEA의 운영 방침은 미국 문화예술 관련 행위 주체들에게도 영향을 미쳤다. NEA의 보조금을 수령하고, 효과적으로 운용하기 위해 각 예술 장르를 대표하는 단체들이 전국 단위 혹은 지역 내에 설립되었다. 또 대규모 민간기업 및 재단들의 문화예술 지원을 장려하는 문화도 이 시기에 활성화되었다. 예컨대, 지역 정부와 민간 재단은 지역 예술단체가 받은 NEA 보조금과 동일 액수의 기금 지원을 약속하는 등의 방침을 세워 NEA의 리더십을 뒷받침했다.

이와 같은 연방 정부와 지역 정부 관계 설립은 미국 문화예술 관련 지원에 대한 통상적인 두 가지 진행 방향을 시사한다. 우선 NEA는 독립된 연방 기관으로서 문화예술 관련 미래 지향점을 제시할 뿐만 아니라, 지역 분권적 문화예술 지원의 중심점 역할을 수행할 의무를 부여받는다. 다음으로, 한 예술 장르나 지역 문화를 집중적으로 육성하려는 목표는 지역 정부 및 비영리 민간 영역이 담당하게 된다. 곧 **연방 정부는 지원 자원의 공평한 배분을 목표로, 그리고 지역내 문화예술 주체들은 협력을 통해 지역적, 장르적 특성을 살린 문화예술 창조를 주된 목표로 삼게 된다.**

다. 미국 국립예술기금 관련 정치적 논란

미국 역사와 문화는 개인적으로 표현과 행위의 자유와 적극적 사회 참여를, 사회적으로 사회의 개인 영역 간섭 축소, 민주주의 기반 분권형 통제를 기준으로 삼아 형성되었다. 여전히 보수층은 ‘개인 영역’으로 분류되는 통념적 대상들에 대한 정부 지원에 부정적인 성향을 보이는데, 개인의 문화예술 창작 및 참여 지원은 이중 대표적인 비판의 대상이 되어 왔다. 특히 보수 정치인들은 진보적 가치를 추구하는 성향이 강한 예술가들(또한 인문학, 교양교육)에 대한 연방 정부의 기금 지원에 거부감을 드러낸 역사가 길다. 이러한 예술지원 활동 임무를 지닌 NEA의 축소나 폐지는

교육법 § 954에서 찾아볼 수 있다(법령 관련 공식 사이트인 www.gpo.gov에서 검색 가능함).
<https://www.arts.gov/sites/default/files/State-and-Regional-Handbook-July-2014.pdf>

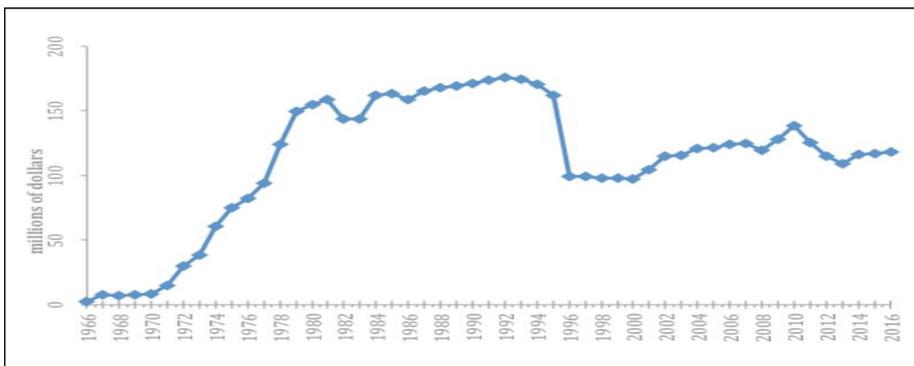
설립 초기부터 지속적으로 시도되었고, 2018년 현재 트럼프 행정부에서도 진행 중인 상황이다. 이번 부분에서는 NEA에 대한 정치적 논란과 그에 따른 연간 예산 변화를 함께 살펴보고자 한다.

1980년 공화당 소속 대통령 레이건은 취임 직후부터 백악관 내 NEA 조사 기구를 꾸려 연방 정부의 문화예술 지원의 타당성에 대한 전면 조사를 벌였다. 그러나 NEA 조사 위원회는 1년여 조사 끝에 반대로 NEA 예술지원 사업에 대해 긍정적인 조사 결과를 내놓았다. 레이건 대통령은 이를 수용하여 NEA 유지 결정을 내렸고, 이와 별도로 조사위원회를 대통령 직속 인문예술위원회로 승격시켜 인문예술에 대한 관심을 표명했다. 레이건 재임 기간 중 NEA 예산은 등락을 거듭했으나, 조지 H. 부시가 대통령직을 승계한 1989년 NEA 예산은 1억6천5백만 달러 역대 최대 수준으로 늘었다.

그러나 1989년 NEA의 존폐에 대한 강한 정치적 논쟁을 촉발한 사건이 발생한다. 사진작가 안드레스 세라노의 작품 〈오줌 예수Piss Christ (1987)〉가 버지니아 주 리치몬드에서 전시되었는데, 이에 대해 지역 보수 기독교계에서 조직적인 반발이 일어났다. 이 작품은 1987년 노스캐롤라이나 미술관이 자체 결정으로 위촉했지만, 그 전시 전체를 기획하는 데 NEA 보조금 1만5천달러 지원되었다는 사실이 문제가 되었다. 보수층은 NEA가 신성모독 예술작품에 세금을 지원하였다고 비판하였다. 즉각 NEA는 “선정 작가의 예술적 선택에 개입하는 규제를 만들 수 없다. NEA는 지원사업에 선정된 기관이 예술적 기준을 토대로 예술가를 선정하고 작품들을 전시하는 자유로운 권리를 지지한다. 비록 그 작품들이 때로 논쟁적이고, 일부 관객에게 불쾌감을 주더라도 말이다. 그럼에도 불구하고 NEA에서 일하는 우리들은 관객에게 불쾌감을 초래한 데 대해 심히 유감을 표한다”라고 답변을 했으나, 이미 붙어버린 정치적 논쟁의 불을 끌 수는 없었다(Grantham, 2009: 91). 보수층은 연방 정부의 예술 지원에 대한 근본적인 문제를 제기했고, 이들의 지지를 얻는 공화당 의원들은

NEA 지원 예산 집행에 많은 규제 조항이 담긴 법안을 통과시켰다.

NEA의 재정 위기는 1994년 클린턴 1기 행정부의 중간선거 이후 찾아왔다. 40년만에 공화당이 상하원 모두 다수당이 되었고, 그들의 선거 정책집에는 NEA 폐지가 포함되어 있었다. 1995년 공화당 의원들은 폐지 대신 전폭적인 NEA 예산 삭감을 결의했고, 1996년 예산은 전년 대비 40% 감소되어 1억불에 못 미쳤다. NEA는 직원의 47%를 줄여야 했고, 특히 개인 작가들에 대한 창작 지원 예산은 거의 백지화되었다. 이후 NEA 예산안이 전폭 삭감 직전인 1995년 예산인 1억6천2백만 달러 규모를 넘은 적은 현재까지 2010년(1억6천7백만 달러)이 유일하다.¹²⁸⁾ 현재 미 연방 정부 총 예산에 대비하면 NEA 예산은 0.004%를 차지한다.



[그림 5-2] 1966-2016 NEA 예산 변화 그래프(Adiv 2018)

라. 2018년 현재 트럼프 행정부와 국립예술기금

보수 성향의 도널드 트럼프(2017.1.20.~) 대통령은 2017년 2월 의회에 제출한 첫 행정부 대통령실 예산안에서 NEA와 NEH의 예산 책정을 완전히 제외하여, 50년 역사의 NEA와 NEH의 폐지 의사를 밝힌 첫 대통령이 되었다. 짧게는 30년 전 〈오줌예수〉 전시와, 길게는 “Federal One” 프로그램에 대한 정치적 논란처럼, 대통령실 측은 이 기금을 (자신들에게 비판적

128) arts.gov/open-government/national-endowment-arts-appropriations-history

인) 진보적 예술가와 인문사회학자들에게 세금을 지원하는 것으로 간주했기 때문인 듯하다. 이러한 시도는 문화예술 관련 풀뿌리 민간단체들의 반발로 이어졌고, 예산 편성 및 승인권을 지닌 미 하원은 전년보다 약간 증가된 통상적인 수준에서 2018년 NEA와 NEH 예산을 확정 책정하는 것으로 일단락되었다. 하지만 이러한 트럼프 대통령실의 시도는 연방 정부의 예술 지원에 대한 미 보수층의 시각을 대변하는 것이라고 볼 수 있다.

또 집권 2년차인 2018년 2월 제출된 2019년 대통령실 예산안에서 트럼프 행정부는 NEA 예산을 전년 대비 80% 이상 대폭 삭감한 2천900만 달러로 편성하였다. 하지만 미 하원은 공화당이 다수임에도 또 전년비 약간 인상된 1억 5천3백만 달러의 NEA 2019년 예산안을 책정하였다. 이에 NEA는 “모든 미국인들에게 예술에 참여하고, 상상력을 단련하며, 그들의 창의적 능력을 발달할 기회를 제공한다”는 NEA의 임무와 역할에 지지를 보낸 하원의원들에게 고마움을 표하는 성명을 내고, 기금의 최우선 역할이 문화예술 관련 기회의 균등한 보장에 있음을 다시 한 번 간접적으로 시사하였다.

미 행정부 총 예산 중 NEA 예산이 차지하는 비율은 0.004% 가량으로 아주 미미하고, 2018년 NEA 예산인 1억 5천3백만 달러는 총액 기준으로 역사상 가장 높았던 1992년 예산 1억 7천6백만 달러에도 못미치는 것으로, 물가상승률을 고려하면 상당히 적은 규모라고 볼 수 있다. 또한 연 예산의 80% 이상의 금액이 보조금과 지원금으로 책정되고, 지역 균등을 고려하여 각 주립예술진흥원 및 광역 예술기구에 배분됨을 고려하면, 실질적인 NEA 운영비용은 더 적어진다.

2018년 6월 4일, 오바마 행정부에서 NEA 의장으로 임명된 제인 추(Jane Chu)는 4년 임기를 마치고 사임하였다. 추 의장은 임기 만료 이전 사의를 표명, NEA에 부정적인 트럼프 행정부 내에서 연임 의사가 없음을 시사하였고, 사임 이후 공영방송 PBS의 Arts Adviser로 이직하였다. 취임 첫 해부터 NEA 폐지를 검토한 트럼프 행정부는 2018년 7월 NEA 선임부의장(Senior Deputy Chairman)으로 있던 메리 앤 카터(Marie Anne Carter)를 의장으로

로 임명하였다. 카터는 정권 교체 직후인 2017년 3월부터 NEA 업무를 담당했으며, 예술 관련 전문 경력은 없으나 자녀의 예술교육에 대한 긍정적 경험을 예술과 자신의 접점으로 삼고 있다.¹²⁹⁾ 그 전까지는 플로리다에서 트럼프 선거운동을 도왔고, 대통령 인수위원회에서 일한 경력이 있는 것으로 알려졌다.¹³⁰⁾ 이러한 인사 상황은 기존의 NEA 정책 기조에 대한 점진적 변화를 가져올 것으로 추정케 한다.

129) NEA의 소개에 따르면, 카터는 학습장애가 있는 딸을 위해 예술교육 중점 학교에 보내는 선택을 하였다(arts.gov/staff/mary-anne-carter).

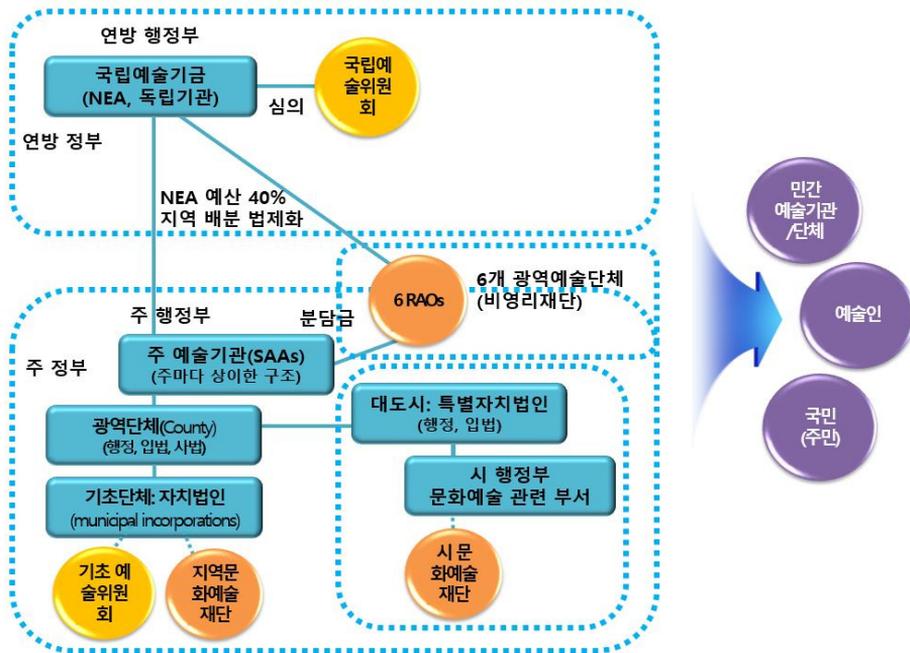
130) 카터는 인터넷 매체와의 이메일 인터뷰에서 “모든 미국인에게 예술 접근성 확대(Access to the arts for all Americans)”를 NEA의 핵심 원칙임을 재확인했고, 참전군인 대상 예술 치료 프로그램 등과 타분야와의 융합연구(cross-disciplinary research)의 확대 계획을 밝혔다(2018.7.16., hyperallergic.com/451637/mary-anne-carter-appointed-new-acting-chair-of-the-national-endowment-for-the-arts/).

제2절

예술지원정책의 지역분권 추진체계와 운영 현황

1. 미국 연방 정부, 주 및 지방 정부의 예술지원정책 추진 체계

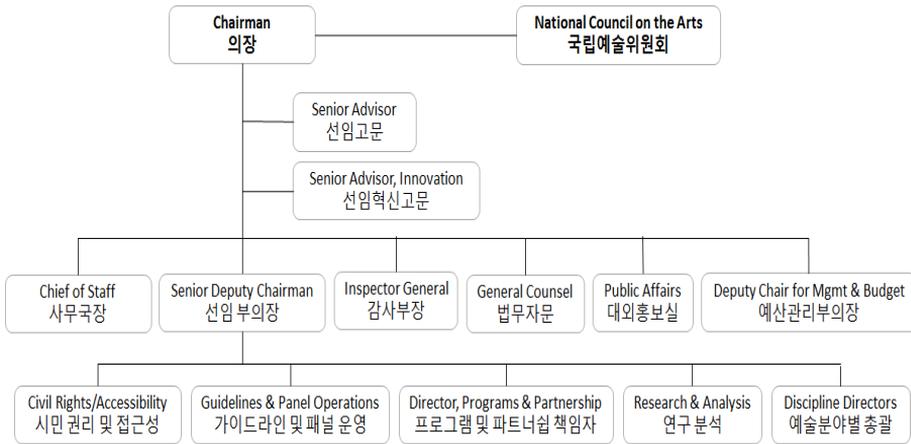
미국 연방정부와 주정부, 지방정부의 예술지원정책 추진체계를 간략히 도식화하면 다음의 [그림 5-3]과 같다.



[그림 5-3] 미국 중앙정부-지방정부의 예술지원정책 추진체계

2. 미국 중앙정부의 예술지원정책 추진체계와 운영 현황

앞서 서술한 바와 같이 미국 중앙정부 차원에서의 예술지원정책은 국립예술위원회(NCA)와 국립예술기금(NEA)을 중심으로 추진되고 있다. 국립예술기금(NEA)의 조직도는 다음의 [그림 5-4]과 같다.



자료: NEA(2014), "NEA Organization Chart", NEA(2015), "Agency Financial Report: Fiscal Year 2015", p. 20.
NEA 기관 조직도 (최보연, 2014, 154에서 재인용)

[그림 5-4] 국립예술기금(NEA)의 조직도

2017 회계연도 NEA 예산은 약 1억 5천만 달러(US \$) (약 1620억원 가량, 전년대비 2백만불 상승)이며, 이중 각종 상금을 포함한 보조금 (grant) 배정 예산은 약 1억 2천만 달러(약 1139억원)이다. 약 3천 5백만 달러는 NEA 운영비와 인건비로 사용된다. NEA는 기금의 지역균등배분을 최우선 목표로 하기에, 책정된 보조금의 40%는 주 예술기관 및 광역예술 단체 사업에 배정되며, 나아가 미 전역 모든 하원 지역구(Congressional Districts)에 고루 배분한다. 2017년에는 NEA 보조금은 2,500여 문화예술 프로젝트들에 수여되었다.

2017년 NEA 예산지출 내역을 보면, 총 1억3천만 달러의 가용 예산 중 예술가의 예술창작에 대한 직접적 지원에 약 1천1백만 달러(9.0%), 예술향유 장려 등 시민의 예술참여 지원에 약 6천2백만 달러(48.3%), 그리고 연구지원에 530만 달러(4.1%)를 배분하였다. 나머지 보조금 4천9백만 달러(38.6%)는 주 및 광역 예술기관과의 파트너십에 배분되지만, 이는 경쟁 심사를 거쳐 보조금액이 책정되기에 지역 예술기관은 매년 기금 지원을 해야 한다. NEA 관련법은 전체 NEA 보조금 예산 중 40%

가량을 주 및 지역 정부와의 파트너십(state and regional partnerships) 기금을 통해 분배하도록 명시한다. 분권 의지를 담은 NEA 파트너십 보조금을 수령하는 대상자는 각 주 정부 산하 주립예술진흥원들(State Arts Agencies: SAAs)과 광역예술기구들(Regional Arts Organizations: RAOs)이다(이들 단체에 대한 설명은 다음 장 참조).¹³¹⁾ 이는 설립 초기부터 연방 독립기관으로서 NEA에 부여한 역할, 곧 지역 분권적으로 균등한 예술 지원의 구심점 역할을 지속 수행하고 있는 것으로 해석 가능하다.

〈표 5-2〉 2017년 NEA의 문화예술 지원 현황(Program Funds)

구분	액수 (달러)	비율
예술창작(Creation of Arts)	11,565,000	9.0%
예술참여(Engaging with Arts)	61,811,000	48.3%
연구지원(Promoting Knowledge)	5,265,000	4.1%
지역예술 파트너십(Partnership for the Arts)	49,395,000	38.6%
총 지원액	128,036,000	100%

2017년 결산 현황을 보면, NEA가 보조금으로 지원한 문화예술 창작과 참여 활동 전체 40% 가량은 빈곤율이 상대적으로 높은 지역에서 시행되었고, 13%는 광역 도시 권역이 아닌 시골 지역에서 시행되었다. 주목할 만한 구체적 사업 사례로, NEA는 문화 소외 해소를 위한 소규모 지역 중소 문화단체 지원 사업인 “The Challenge America” 프로그램을 꼽는다. 이 프로그램은 40개 주의 132개 기획에 총 130만 달러(14억원)를 지원하였다. 또한 지역의 창조적 재구성(creative placemaking)을 지원하는 “Our Town” 사업은 89가지 기획에 690만 달러(74억원 가량)의 보조금을 집행하였다. “Our Town” 사업은 낙후 지역 재생을 위해 예술가와 문화예술단체, 지역 정부 주체들을 연결하고, 매개하는 데 집중한다. 이 사업이 목표하는 ‘지역의 창조적 재구성’은 토지 이용, 교통 및 경제 개발, 교육과 주거,

131) 단, SAA와 RAO는 NEA 예산 40%를 차지하는 파트너십 기금 이외에 다른 NEA 보조금 항목에 지원할 수 없다. 또한 파트너십 기금 분배는 경쟁 형태로, 모든 SAA와 RAO는 파트너십 기금 지원서를 매년 제출해야 하고, NEA 심사를 통해 지원액을 결정한다. 주 정부와 연방정부 회계연도가 다르기 때문에 전 지역 예술단체 일정을 총괄하는 것도 행정력이 많이 드는 일이다.

사회간접자본과 공공안전망 등의 지역 현안과 관련한 예술 작품들을 설치하여 공동체의 당면 문제들의 환기를 주된 실행 방안으로 삼는다.¹³²⁾

□ NEA의 주요지원사업

- 1) **Grants for Organizations** : 문화예술 프로젝트의 지원
 - Art Works : 창조적이고 예술적으로 탁월한 프로젝트에 대한 지원
 - Challenge America : 소외계층에 대한 문화예술 접근성 제고를 위한 프로젝트 지원
 - Our Town : 지역 커뮤니티를 형성하기 위한 창조적인 장소만들기(creative placemaking) 프로젝트에 대한 지원
- 2) **Grants for Individuals** : 작가들을 위한 문학 펠로우십 지원사업(Creative Writing Fellowships)을 진행함
 - 작품활동, 연구, 여행, 일반적인 경력 발전을 위한 펠로우십 지원
- 3) **Partnership Agreements** : 주정부 예술기관(SAAs, State Arts Agencies)과 지역예술기구(ROAs, Regional Arts Organization)과의 파트너십 협약을 통해 지원
- 4) 기타 : 이 외에도 NEA는 Arts Education Partnership, Blue Star Museums, Citizens' s Institute on Rural Design, Creative Forces, Creativity Connects, Mayors' Institute on City Design, Nea Big Read, Poetry Out Loud, Save America' s Treasures, Shakespeare in American Communities 등의 사업을 추진하고 있음

NEA는 연방 행정부의 **다른 부처와 파트너십**을 유지하며 보조금을 사용하기도 한다. 그중 NEA는 2017년 국방부(Department of Defense)와 연계하여 여름 방학 기간 동안 현역 군인 가족에게 박물관 및 미술관 무료 입장을 제공하는 “Blue Star Museums” 프로그램을 운영하였으며, 또 참전 군인의 트라우마 치료를 위한 장기적 예술치료 프로그램인 “Creative Forces: NEA Military Healing Arts Network”을 지속하고 있다. 트럼프 대통령이 임명한 신임 NEA 의장은 이 참전군인 예술치료 프로그램의 확대 의지를 피력한 바 있다.

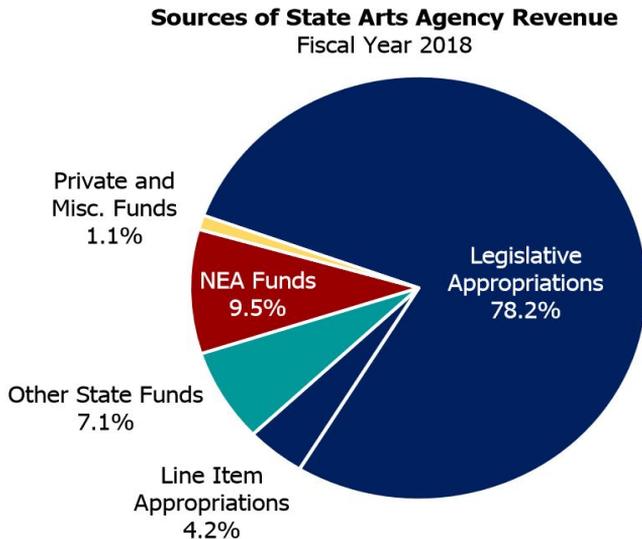
이러한 NEA 주도의 파트너십 기획들은 매년 반복되고 있는 것이고, 국가 규모 대비 지원액 규모가 상당히 적다. 또 트럼프 행정부의 예술지원 및 사회복지에 대한 보수 성향을 고려하면, 향후 NEA는 새로운 예술 지원 정책을 시도하기보다는 현상 유지에 주력할 것으로 판단된다.

132) 또한 NEA는 2017년 대규모 허리케인 피해를 입은 텍사스, 플로리다, 푸에르토리코, U.S. 버진 아일랜드 지역에 문화예술 관련 시설 및 단체 복원, 예술가 생계 지원을 위한 긴급자금 100만 달러(약 11억원)를 지원하기도 하였다.

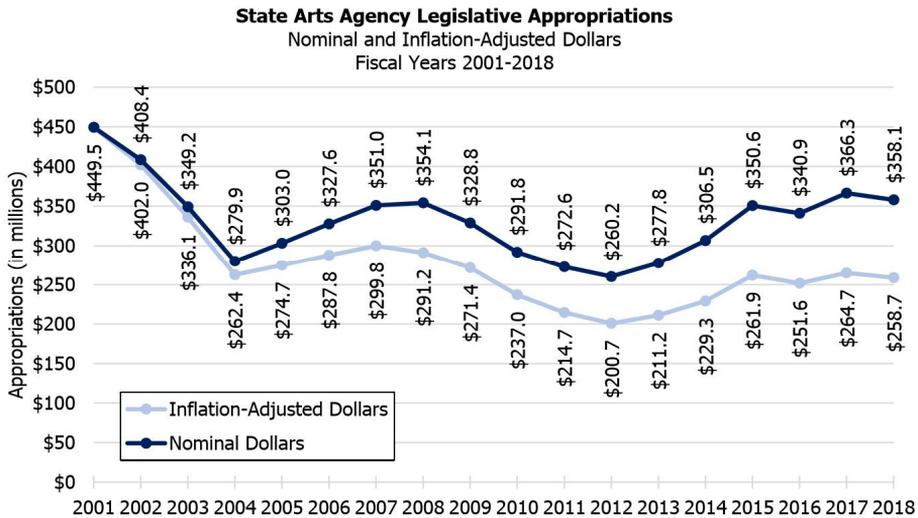
3. 주정부 및 지역정부의 예술지원정책 추진체계와 운영 현황

가. 주정부 : 주 예술위원회(SAAs)

미 연방 각 주의 주 예술위원회(State Arts Agencies (SAAs))는 총 56개가 있으며, 이는 50개 주를 대표하는 예술기관들과 워싱턴 D.C., U.S. 버진 아일랜드, 푸에르토리코, 북 마리아나 제도, 아메리칸 사모아, 괌의 기관까지 포함하는 숫자이다. 이들은 올해로 창립 50주년을 맞은 전국 주 예술위원회 연합(National Assembly of State Arts Agencies)을 구성하여, 주 단위 영역에서 개인과 공동체 번영에 있어 예술의 필요성을 전파하기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 NEA의 연방-주 파트너십 기금에서 수여받은 NEA 보조금은 구체적 예술 교육 프로그램, 지역 특색을 반영한 문화 자산 개발, 문화예술 소외 지역의 예술 지원 활동 등에 주로 쓰인다. 주 예술기관의 총수입의 항목별 분포를 보면, 주정부의 직접적 예산 편성이 78.2%, NEA 기금이 9.5%를 차지한다.



[그림 5-5] 주 예술위원회의 FY2018 수입 현황(Mullaney-Loss 2018, 3)



[그림 5-6] 회계연도별 주 예술기관 총 명목예산과 물가상승률 반영 예산 현황(Mullaney-Loss 2018, 6)

56개 주예술기관들은 2018 회계연도 기준 총예산의 합은 3억5천8백만 달러로, 2017년 대비 2.3%(8백3십만 달러) 감소하였다. 예산은 평균 22개 기관이 인상이 되었고, 19개 기관 예산이 삭감, 나머지는 동결되었다. 주민 1인당 할당 예산은 평균 1.08달러이며, 50개주 중에 가장 높은 주는 미네소타로 6.3달러, 가장 낮은 주는 조지아로 0.18달러였다. 주 예산 총액 대비 예술기관 할당 예산액 평균 비율은 0.038%로, 가장 높은 주는 역시 0.151%의 미네소타였고, 위스콘신, 조지아, 캔자스, 텍사스, 워싱턴 주가 0.01% 이하를 기록하였다. 2018년 전체 주 예술위원회 예산 총액은 역대 최대였던 2001 회계연도와 비교하면 명목상으로 20.3%, 물가인상률을 감안하면 42.4% 낮은 것이다(Mullaney-Loss 2018).

<표 5-3> 56개 주 예술위원회(State Arts Agencies)현황

주 (알파벳 순, 주 약호)	예술기관명	주인구 (명)	FY17(\$)
Alabama(앨라배마, AL)	Alabama State Council on the Arts	480만	480만
Alaska(알래스카, AK)	Alaska State Council on the Arts	74만	69만
Arizona(애리조나, AZ)	Arizona Commission on the Arts	690만	150만

주 (일파벳 순, 주 약호)	예술기관명	주인구 (명)	FY17(\$)
Arkansas(아칸소, AR)	Arkansas Arts Council	300만	150만
California(캘리포니아, CA)	California Arts Council	4천만	1800만
Colorado(콜로라도, CO)	Colorado Creative Industries	550만	200만
Connecticut(코네티컷, CT)	Connecticut Office of the Arts	360만	150만
Delaware(델라웨어, DE)	Delaware Division of the Arts	95만	335만
Florida(플로리다, FL)	Florida Division of Cultural Affairs	2천만	2600만
Georgia(조지아, GA)	Georgia Council for the Arts	1천만	110만
Hawaii(하와이, HI)	Hawaii State Foundation on Culture and the Arts	145만	546만
Idaho(아이다호, ID)	Idaho Commission on the Arts	165만	81만
Illinois(일리노이, IL)	Illinois Arts Council Agency	1300만	647만
Indiana(인디애나, IN)	Indiana Arts Commission	660만	400만
Iowa(아이오와, IA)	Iowa Arts Council	320만	89만
Kansas(캔자스, KS)	Kansas Creative Arts Industries Commission	290만	18만
Kentucky(켄터키, KY)	Kentucky Arts Council	440만	262만
Louisiana(루이지애나, LA)	Louisiana Division of the Arts	470만	212만
Maine(메인, ME)	Maine Arts Commission	130만	92만
Maryland(메릴랜드, MD)	Maryland State Arts Council	600만	2000만
Massachusetts(매사추세츠, MA)	Massachusetts Cultural Council	680만	1392만
Michigan(미시건, MI)	Michigan Council For Arts and Cultural Affairs	1천만	1000만
Minnesota(미네소타, MN)	Minnesota State Arts Board	550만	3390만
Mississippi(미시시피, MS)	Mississippi Arts Commission	300만	159만
Missouri(미주리, MO)	Missouri Arts Council	600만	465만
Montana(몬태나, MT)	Montana Arts Council	100만	51만
Nebraska(네브래스카, NE)	Nebraska Arts Council	190만	153만
Nevada(네바다, NV)	Nevada Arts Council	290만	180만
New Hampshire(뉴햄프셔, NH)	New Hampshire State Council On The Arts	130만	40만
New Jersey(뉴저지, NJ)	New Jersey State Council On The Arts	900만	1640만
New Mexico(뉴멕시코, NM)	New Mexico Arts	210만	131만
New York(뉴욕, NY)	New York State Council On The Arts	2천만	4495만
North Carolina(노스캐롤라이나, NC)	North Carolina Arts Council	1천만	790만
North Dakota(노스다코타, ND)	North Dakota Council on The Arts	80만	77만
Ohio(오하이오, OH)	Ohio Arts Council	1200만	1465만
Oklahoma(오클라호마, OK)	Oklahoma Arts Council	400만	279만
Oregon(오리건, OR)	Oregon Arts Commission	400만	187만

주 (알파벳 순, 주 약호)	예술기관명	주인구 (명)	FY17(\$)
Pennsylvania(펜실베이니아, PA)	Pennsylvania Council on The Arts	1300만	959만
Rhode Island(로드아일랜드, RI)	Rhode Island State Council On The Arts	110만	191만
South Carolina (사우스캐롤라이나, SC)	South Carolina Arts Commission	490만	370만
South Dakota (사우스다코타, SD)	South Dakota Arts Council	85만	94만
Tennessee(테네시, TN)	Tennessee Arts Commission	660만	691만
Texas(텍사스, TX)	Texas Commission on the Arts	2800만	523만
Utah(유타, UT)	Utah Division Of Arts & Museums	300만	317만
Vermont(버몬트, VT)	Vermont Arts Council	65만	67만
Virginia(버지니아, VA)	Virginia Commission for the Arts	850만	349만
Washington(워싱턴, WA)	Washington State Arts Commission	730만	149만
West Virginia(웨스트버지니아, WV)	West Virginia Division of Culture and History	190만	69만
Wisconsin(위스콘신, WI)	Wisconsin Arts Board	580만	81만
Wyoming(와이오밍, WY)	Wyoming Arts Council	590만	103만
미국 기타 지역의 대표 예술기관			
Washington D.C.(워싱턴, DC)	DC Commission on the Arts and Humanities	70만	2897만
U.S. Virgin Island (버진 아일랜드, VI)	Virgin Islands Council on the Arts	11만	29만
Puerto Rico(푸에르토리코, PR)	Institute of Puerto Rican Culture	330만	584만
Northern Mariana Islands (북 마리아나 제도, MP)	Commonwealth Council for Arts and Culture, Northern Mariana Islands	5만4천	58만
American Samoa (아메리칸 사모아, AS)	American Samoa Council on Arts, Culture and Humanities	5만5천	8만5천
Guam(괌, GU)	Guam Council on the Arts & Humanities Agency	16만	41만

자료 : 미국 인구조사국, nasaa.org 및 Mullaney-Loss 2018 자료 종합

각 주가 맥락적 차이에 따라 독립적 행정 체계를 구축하고 있는 미국의 국가적 특성상, 각 주 예술위원회의 행정구조와 규모를 일반화하기는 쉽지 않다. 우선 가장 다수의 형태는 이들 예술지원기관이 완전히 주 정부에 소속된 기관이 아니라 주 정부 예산을 배정받아 지역의 예술활동을 지원하는 독립적 비영리기관으로 나타난다(장웅조, 이다현 2018, 94). NEA

가 연방 정부의 독립기관이듯, 23개 주 예술기관이 독립기관이거나 주지사 직속 기구로 존재한다. 또 8개 주는 주 행정부 내의 문화 관련 부서에 소속되어 있거나, 또 다른 8개 주는 경제 개발 부서에, 5개 주는 관광 관련 부서에 속하기도 한다.¹³³⁾

나. 광역예술기구(ROAs)

미국 광역예술기구들(Regional Arts Organizations (RAOs))은 독특한 성격을 지닌 조직이다. 이들은 공식적으로 NEA 지역 파트너십 기금을 수여받을 수 있는 조직이고, 광역에 속한 주립 예술진흥원들의 분담금으로 운영된다는 점에서 연방정부와 주정부와 연결된다. 하지만 NEA와 주 기관들은 단위 정부에 속해 규제되는 비해, RAO는 공공기관이 아닌 비영리단체(non-profit organization)라는 정체성을 지니고 있다. 이들은 지원금과 분담금뿐만 아니라 자체적인 기금 모금이 가능하며, 예산 집행 시 지원 프로그램이나 대상의 내용에 대해서도 구조적으로 보다 자유로운 장점이 있다. RAO가 지닌 구조적 융통성 및 혁신성을 바탕으로 이들은 행정적 경계에 구애됨 없이 미국 문화예술 시스템의 능률을 올리고, 예술 접근성을 높이는 방안을 강구하며, 예술 프로그램들의 질적 향상 뿐만 아니라 공적, 사적 영역을 망라한 예술 자원 증대의 목표를 지니고 있다.

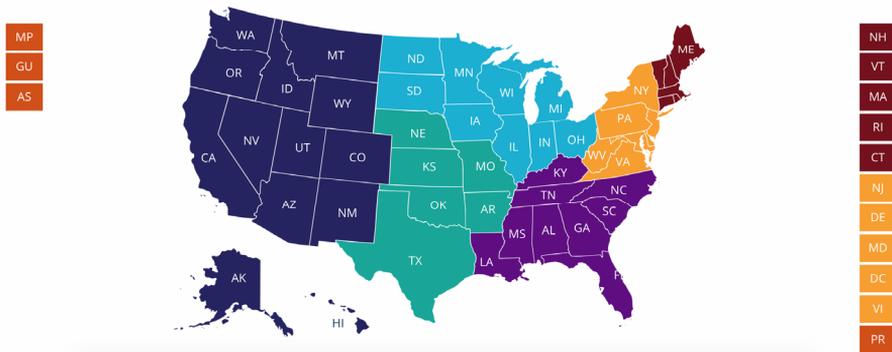
50개 주의 예술위원회들은 각각 서부 해안과 내륙을 포함한 Western States Arts Federation, 위스콘신, 미시건 등 중북부 지역이 모인 Arts

133) 주 정부의 문화 관련 부서(Department, 괄호 안은 부서 명칭)에 예술진흥원 이 속해있는 주는 아칸소(Arkansas Heritage), 아이오와(Cultural Affairs), 뉴햄프셔(Natural and Cultural Resources), 뉴멕시코(Cultural Affairs), 노스캐롤라이나(Natural and Cultural Resources), 유타(Heritage and Arts), 웨스트 버지니아(Arts, Culture and History), 와이오밍(State Parks and Cultural Resources)이다. 콜로라도, 코네티컷, 조지아, 캔사스, 메릴랜드, 미시건, 미주리, 오레건 주는 경제 및 통상 부서에 문화 관련 부서가 속해 있으며, 켄터키, 루이지애나, 네바다, 사우스 다코타, 위스콘신은 관광 부서가 담당한다. 이외에 알래스카는 교육부, 델라웨어, 플로리다, 뉴저지는 외무부(State), 하와이는 재정부가 주립예술진흥기관을 담당하는 부서이고, 버몬트 예술진흥원은 주정부에 소속됨 없이 주예산을 받는 비영리단체이다(State Arts Agency Placement within State Government FY2018, nasaa-arts.org)

Midwest, 동북부 뉴잉글랜드 지역의 New England Foundation for the Arts, 텍사스와 오클라호마 등 중부 지역의 Mid-America Arts Alliance, 플로리다와 조지아 등 남부의 South Arts, 뉴욕주에서 노스캐롤라이나를 아우르는 중동부 Mid Atlantic Arts Foundation 분류된다.

SAA Directory

Click on a state to view contact information.



출처: nasaa-arts.org/state-arts-agencies/saa-directory/

[그림 5-7] 각 주 예술기관(SAA) 및 광역예술단체(RAO, 색별) 분포도

〈표 5-4〉 광역예술기구(Regional Arts Organizations) 현황

지역	광역 단체 명칭	참여 주
서부	Western States Arts Federation	13개주 (AK, AZ, CA, CO, HI, ID, MT, NM, NV, OR, UT, WA, WY)
중북부	Arts Midwest	9개주 (IL, IN, IA, MI, MN, ND, OH, SD, WI)
북동부	New England Foundation For The Arts	6개주 (CT, ME, MA, NH, RI, VT)
중남부	Mid-America Arts Alliance	6개주 (AR, KS, MO, NE, OK, TX)
남동부	South Arts	9개주 (AL, FL, GA, KY, LA, MS, NC, SC, TN)
동부	Mid Atlantic Arts Foundation	7개주 (DE, MD, NJ, NY, PA, VA, WV), 2개 지역 (DC, VI)

광역예술기구의 역사는 1960년대 말 상대적으로 인구 밀집도가 낮던 미 중부지역에서 예술 순회 공연에 대한 서비스 필요로 자발적으로 설립

된 the Mid-America Arts Alliance에서 시작한다. 1973년 NEA는 의회에서 연방 정부와 주 정부 사이의 간격을 좁히기 위한 광역예술기구 설립의 필요성을 피력하였고, 이에 보다 창의적이며, 보편적이고, 경제적인 예술지원을 목표로 하는 광역예술기구가 설립되게 되었다. RAO는 연방 및 주 예산을 공유받는 셈이지만, NEA나 SAAs처럼 행정부와 직접 연결이 되어 있지 않기 때문에 보다 다양하고도 질적 향상을 목표로 하는 예술 지원 사업을 벌일 수 있다. 주립예술진흥원처럼 반드시 주 지역에 국한된 지원사업을 할 필요가 없어, 광역 차원은 물론이고, 전국적, 국제적인 문화예술 활동지원 프로그램을 기획하는 경우도 많다.

앞서 언급한대로, 미국 6곳의 광역예술기구는 지역적 예술지원 뿐만 아니라 전국적, 국제적인 영역을 포함하는 각각 독특한 예술지원 프로그램들을 개발하고 선보인다는 특징이 있다.

국제적 지원 사례로 각 광역기구들은 다음과 같은 프로그램을 운영 중이다. 뉴욕이 포함된 Mid Atlantic Arts Foundation은 프랑스 재즈음악가들을 초청하여 육성하고, 미국의 재즈음악가들과 교류하도록 하는 프로그램인 “French American Jazz Exchange”, 라틴 아메리카 공연예술가들을 초청하여 교류하는 “Southern Exposure”, 미국 공연예술가들이 해외로 나가 공연 경험을 쌓게 해주는 프로그램인 “USArtists International” 등을 유지하고 있다. 매사추세츠, 코네티컷을 포함하는 뉴잉글랜드 지역의 광역예술기구 New England Foundation For The Arts는 세계 각국의 현대예술가들을 초청하여, 미국 문화 투어 및 거주 작가로 작업할 기회를 제공하는 “Center Stage” 프로그램을 운영하고 있다. 또 이 단체가 운영하는 “National Dance Project” 등의 보조금 수여 기획은 미국인과 외국인에게 동등한 지원 자격을 보장하고, 선정되어 제작된 작품의 해외 투어도 권장하기도 한다.

남부 광역예술기구인 South Arts는 지역 문화예술단체의 재난, 재정, 운영 등에서 발생하는 비상상황에 대처하는 방안을 미리 알려주는 예술구

난시스템인 ArtsReady 프로그램을 실시하고 있다. 이 프로그램은 허리 케인이나 토네이도 출몰 등이 빈번한 남부의 지역 특성에 맞추어, 예술 단체 시설 및 자산 보호를 위한 매뉴얼 공유와 피해 예방을 위한 온라인 네트워킹 플랫폼을 구축하는 노력을 하고 있다. 또 피해가 생긴 후에도 신속한 재건을 위해 보험 가입 및 청구, 투자자 유치 및 유지 등에 대한 실제 지침들을 공유하고 전파하는 역할을 한다. 서부 광역예술기구인 Western States Arts Federation는 IT 기업이 몰려 있는 서부 답게 단체의 최고 중점 업무를 Technology에서 찾고, 자신들을 예술과 창의산업 발전을 위한 “기술개발자(technology developer)”로 소개한다.¹³⁴⁾ 이들의 웹 및 모바일 기반 기술은 7개 프로그램으로 집약되는데, 모두 예술가와 운영인력들의 편의를 증진하려는 목적을 지닌다. 공공, 민간을 망라한 각종 예술 지원 사업에 대한 개별 예술가의 지원 편의를 도와주는 CaFÉ(CallForEntry.org), 창의산업 관련 업종, 분포, 직업군 등을 망라하여 연결하는 Creative Vitality Suite, 지원금을 받은 예술가들에게 지원금 정산과 보고를 도와주는 프로그램 GoSmart, 독립음악가들과 비영리기관을 연결하여 공연 기회를 주는 IMTour, 미국 전역의 공공예술을 앱으로 쉽게 찾을 수 있게 해준 전국적 공공예술 데이터센터 Public Art Archive, 지역의 소규모 문화예술 관련 페스티벌 내 경쟁 경기에서 관객의 직접 투표로 수상자를 가릴 수 있게 해주는 YouJudgeIt 앱 개발, 미 전역 700개 아트페어와 필요 운영인력, 7만명의 예술가 등의 정보를 공유하고 연결해주는 ZAPplication이 WESTAF가 유지 및 확대에 힘을 쓰는 7개의 IT 기반 프로그램들이다.¹³⁵⁾

요컨대, 미국의 광역예술기구들인 6개 RAO들은 NEA 파트너십 지원금과 회원으로 가입된 주 예술위원회의 분담금을 예산의 뼈대로 하지만, 행정부처에 직접적으로 종속되지 않는 비영리단체로 자체 기금 모금이

134) westaf.org/what-we-do/technology/

135) Arts Midwest 현황은 지역적 분류를 적용한 다음 장 일리노이 주와 시카고 시 예술 정책 현황에서 다루기로 한다.

가능하고, 보다 융통성 있고 혁신적인 프로그램을 기획할 수 있는 구조를 지니고 있다. 이러한 구조적 장점은 RAO가 시대적, 국제적 상황에 걸맞는 예술 지원 프로그램들을 기획하고, 나아가 예술 지원 대상의 질적 향상 까지도 목표로 삼을 수 있게 해주는 장점이 된다.¹³⁶⁾

4. 미국 지방정부 예술지원정책 추진현황 사례 분석

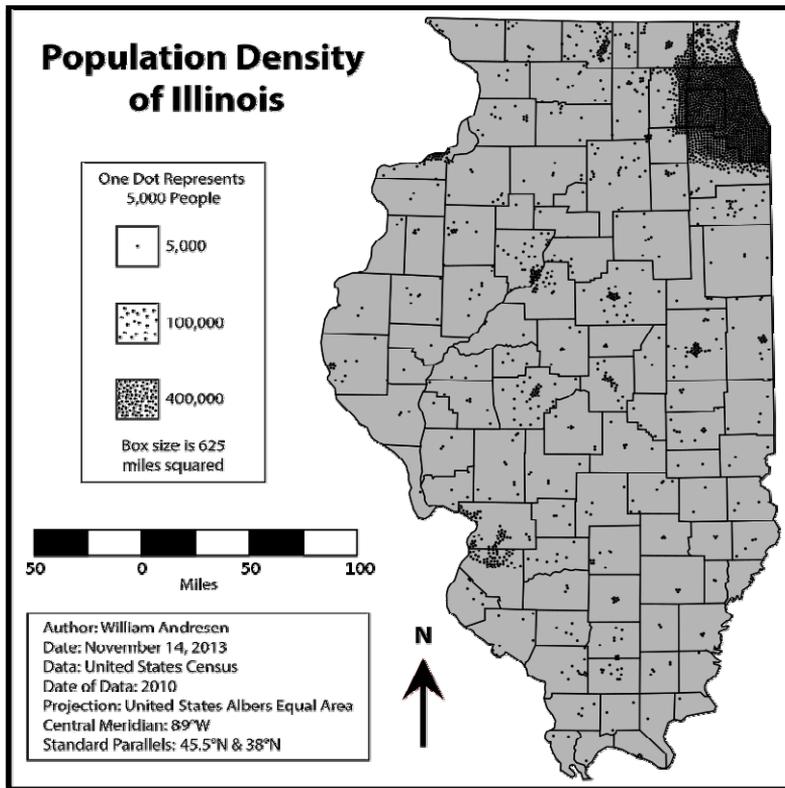
가. 광역 단위: 일리노이 주

1) 일리노이 주 정부

일리노이 주는 미국에서 인구 기준으로 6번째로 큰 주(인구 1280만, 면적 기준 25위)이며, 2006년 인구조사 기준으로 가장 평균적으로 “미국적인” 주로 꼽히며 ‘미국의 축소판’으로 불리기도 한다.¹³⁷⁾ 일리노이 북동부에는 미국에서 뉴욕과 로스앤젤레스 다음으로 큰 도시인 시카고가 있고(주도는 주 남부의 스프링필드), 남부의 농업 지역도 넓은 영역을 차지한다. 주의 행정단위로 102개의 카운티가 있으며, 또 카운티들은 지역 특성에 따라 타운십(township)과 빌리지, 타운, 시티 등의 다양한 행정구역으로 나뉜다. 주 인구의 절반 정도는 시카고가 자리한 쿡(Cook) 카운티와 그 인근 지역에 거주한다.

136) 하지만 재정 현황에 대한 전면 공개 의무가 없어, 예산 이용 현황을 파악하기는 어렵다.

137) Associated Press는 2006년 인구조사 결과에 인종, 소득, 교육수준, 도시화, 이민자 등등의 21가지 기준을 적용하여 미국 전역 평균과 각 주 평균을 비교하여 전체 주의 “미국적임” 순위를 매겼다. 가장 평균적으로 “미국적인” 주로 일리노이 주가 선정되었으며(오레건, 미시간 순), 웨스트 버지니아가 가장 하위(그 위에 미시시피, 뉴햄프셔 순)에 위치하였다(NPR.org., “New Norms Found in Study of American States.”) 일리노이보다 인구가 많은 주는 1위부터 캘리포니아, 텍사스, 플로리다, 뉴욕, 펜실베이니아 순이다.



[그림 5-8] 일리노이 지도와 인구분포표, (밀도가 높은 지역이 시카고 시)

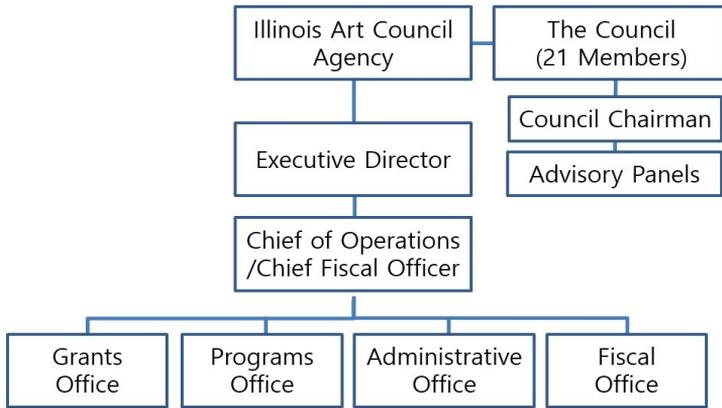
주 정부는 주 헌법에 따라 입법, 사법, 행정의 삼부로 나뉜다. 주 입법부는 각각 2년 임기인 118명의 주 하원과 59명의 주 상원으로 구성된 Illinois General Assembly이다. 주 사법부는 1심 담당 순회법원(Circuit Courts), 항소법원(Appellate Court), 최고법원(Supreme Court)으로 나뉜다. 6년 임기의 1심 판사는 해당 법원의 관할 지역 주민들의 투표로 정당 소속으로 선출되며, 임기 10년의 항소법원, 최고법원 판사도 선출직이다. 행정부는 수반인 주지사 포함 6명의 고위직(부지사, 법무, 재무, 내무장관과 감사원장)이 4년 임기의 선출직이다.

일리노이 주 회계연도 2018년(2017.7.1.~2018.6.30.) 주 행정부 예산안(Illinois State Budget Fiscal Year 2018)에 따르면, 일리노이 주 총 예산은 697억 달러(약 79조원), 주 행정부 운용을 위한 일반예산은 336억 달러(약 38조원)이다. 일반예산 수입은 주 소득세(44.2%), 판매세(25.4%), 연방지원(9.5%), 법인세(5.0%) 순으로 구성되며, 지출액은 주 제별로 교육(28.1%), 보건(21.2%), 연금(19.8%), 인사(17.7%), 정부 운용(7.4%), 치안(5.4%), **환경과 문화(0.2%)**, 경제개발(0.2%) 순으로 구분된다. 이중 주 정부의 예술지원 관련 예산은 ‘환경과 문화’ 항목(총예산 6천만달러)에 속하며, 농업부가 관장하는 주 및 지역 기관 농업 관련 축제 지원비를 제외하면, 주 예술지원기구인 일리노이 예술위원회(Illinois Arts Council Agency)에 배정되는 예산이 전부를 차지한다.

2) 일리노이 주 예술위원회

일리노이 주 예술위원회(The Illinois Arts Council Agency, IACA)는 1965년 “예술을 통한 강하고, 창의적이며, 연결된 일리노이 건설”을 목표로 일리노이 주민들을 위해 창설되었다.¹³⁸⁾ IACA의 지원대상은 개인 예술가와 지역 예술단체 및 예술 관련 소기업으로 나뉘며, 각 주체간 연결성을 높여 경제적 성장을 도모한다. 주로 주 정부와 연방 정부(NEA) 예산을 바탕으로 예술 창작, 문화 행사 개최, 예술 교육 지원 등에 예산을 집행한다. **21명 상한인 예술위원회(The Council) 위원들은 4년 임기의 자발적, 무급명예직으로 예술에 헌신해 온 일리노이 주 거주민을 추천을 통해 주지사가 임명한다.** 또한 지원금 심사를 위해서 예술위원회 위원장은 심사위원 패널을 추천을 통해 구성하며, 이들의 임기는 1년이다. 이들은 주 공공예술 정책 검토, 문화적 다양성 유지, 각종 지원 보조금 심사 등의 업무를 담당한다. 또 IACA의 운영을 담당하는 상주 업무 인원은 현재 14명이다.

138) Illinois Arts Council Biennial Report FY2015–2016, p.2.



[그림 5-9] 일리노이주 예술위원회 조직도, arts.illinois.gov 기반 제작

IACA의 2018년 회계연도 연간 집행 계획 예산은 1,090만 달러로 이중 연방 NEA 기금은 9.1%인 1백만 달러를 차지한다. 2017년 회계연도 기준으로 연간 예산이 1000만 달러가 넘는 주는 10여 주밖에 안되므로, IACA는 주립예술위원회들 중 예산액 기준 상위권에 속한다고 볼 수 있다. 또한 IACA 총 예산 중 행정 및 운영비용은 146만 달러로 13.3%를 차지하며, 나머지 예산은 지역 예술단체 지원 및 창작 지원, 주립 공영방송, 인문 지원, 예술 교육, 소외계층 문화활동 지원 등에 집행된다.

〈표 5-5〉 일리노이 예술위원회(IACA) 예산(2018년 기준)

재원 구분	금액 (달러)	배분	금액(달러)
주 일반 기금(General Funds)	9,901,700	지원보조금(grants)	8,506,300
연방 기금(NEA)	1,000,000	지원 보조금(grants)	935,000
총액	10,901,700 (총 일반예산 0.29%)	보조금 총액	9,441,300 (총예산의 86.6%)
2018년 IACA 예산 집행 상세 현황			
주 일반예산			
항목	세부 사항	금액(달러)	비율
운영비	IACA 직원 14명 인건비 등	1,395,400	14.1%
미술, 공연예술과 언어 관련 프로그램 지원	창작 지원 중심, 일리노이 거주 개인 예술가, 비영리단체, 교육기관, 지역정부 지원	1,000,000	10.1%

자원 구분	금액 (달러)	배분	금액(달러)	
일리노이 인문위원회 (Humanities Council) 보조금	공공정책, 언론, 경제, 문화예술 등 사회 전반의 민주주의에 대한 공론장 역할 수행 기금		417,000	4.2%
예술교육 보조금	전 연령대 예술교육 지원		582,500	5.9%
지역 예술단체 보조금	지역 비영리 예술단체 운영보조금		4,124,800	41.7%
소외계층 문화지원 보조금	지리적, 경제적, 건강적, 인종적 문제 등 소외 계층에게 균등한 예술접근성 확보		370,000	3.7%
일리노이 공영방송 지원금	전국 공영라디오(NPR), 방송(PBS) 기반 주 방송		2,012,000	20.3%
총액			9,901,700	100%
NEA 연방 기금 (문화환경 강화를 위한 기금(Enhance the Cultural Environment))				
행정비용			65,000	
프로그램 보조금	일리노이 주 Poetry Outloud, Master/Apprenticeship 프로그램 등		935,000	
총액			1,000,000	

출처: Illinois State Budget Fiscal Year 2018, pp. 377-379.

IACA가 지원하는 지역 예술단체는 570여 곳에 이르며, 일리노이 주 상하원의원 지역구를 기준으로 균등한 지원을 목표로 하고 있다. 또한 매 2년마다 주 산하 지역 예술기관들이 모이는 “One State Together in the Arts” 컨퍼런스를 통해 운영 및 지원 노하우를 공유하며, 매 홀수 해에 개최하다 일리노이 주 200주년인 2018년에 맞추어 오는 10월 말에 3일간 개최한다.

하지만 2010년 이후 IACA 예산 추이는 변동성이 심하여 일반화가 쉽지 않다. 예컨대 2015년에는 1천만 달러 주 예산 중 20% 가량 삭감, 780만 달러 가량의 예산(NEA 기금 제외)으로 운영하였으나, 2016년에는 주 예산 미배정으로 100만 달러에도 못미치는 NEA 기금으로만 운영하였다. 2017년에도 주 예산을 소요 예산의 절반에 못미치는 400만 달러 밖에 수여받지 못했다. 하지만 그 이전 재정 보고 자료를 통해 평균을 보완해 보면, 연간 주 예산 900~1000만 달러, NEA 기금 100만불 안팎으로 1년 예산이 구성되는 게 IACA의 평균적 예산 규모이다.

2018년 2월에 발표된 FY 2017-2018 주 예술위원회 보조금 지원 대상

현황을 보면, 위원회는 **642개의 프로그램에 총액 583만 달러의 보조금 지원을** 결의하였다. 일리노이 주에 위치한 대규모 예술단체나 기관, 미술관이나 극장, 공연단, 오케스트라 등뿐만 아니라 공원, 도서관, 교육기관 등 심사를 거쳐 전방위 문화예술기관들에 지원된 보조금은 최소 250달러부터 시작되며 대략적으로 1만 달러 안팎의 지급 대상이 많다. 가장 많은 보조금이 배분된 곳은 **시카고 시의 문화이벤트부**로 각각 공동체 예술 접근, 개인 예술가 지원 프로그램에 각각 보조금 \$138,650이, 또 운영보조금 \$46,000이 지급되었다.¹³⁹⁾ 또 그 다음으로 **광역예술기구인 ArtsMidwest에 납부한 분담금 \$132,400**이 대규모 액수를 차지한다. 이 두 기관 외에 5만 달러를 상회하는 보조금이 배정된 기관은 없을 정도로, 기금 배분의 다양화, 균등화에 힘쓰는 모습이다.¹⁴⁰⁾

IACA의 주요 지원 프로그램은 개인 예술가, 교육, 청소년, NEA 협동 프로그램 등으로 구분된다. 개인 예술가 지원군에서는 미술, 공연예술, 음악, 문학, 민속예술 등 분야의 일리노이 예술가를 10여명 선발하여 연간 15,000 달러의 창작 지원금을 보조하는 **“예술가 펠로우십” 프로그램**이 가장 규모가 크나, 재정 문제로 FY 2018에는 중단된 상황이다. 교육 지원 사업으로는 일리노이 교육위원회와 함께 **예술과 외국어 교육 프로그램 개발을 위한 지원 프로그램**이 대표적이며, 2018년에는 12개 교육구(School Districts)에 총 \$286,895를 지원하였다. 청소년 사업으로는 **여름 청소년 예술기관 인턴십 프로그램(Summer Youth Employment in the Arts)**이 있으며, 고등학생들이 여름방학 동안 지역 비영리 예술기관 및 단체에서 급여를 받으며 인턴십 경험을 쌓을 수 있도록 기관마다 급여 보조금(기관당 \$6,000)을 제공한다.

139) 다음 장에서 다룰 시카고 시 문화이벤트부 예산은 33,147,199달러로 예산의 94.4%는 시 세수에서 총당된다. 일리노이 예술위원회 보조금 총액 323,300달러는 시 문화이벤트부 기타 보조금 총액 1,812,000달러의 17.8%, 문화이벤트부 예산 총액 대비 0.9%에 불과한 액수로 상호 관계 설정을 위한 공여액 성격이 짙다.

140) arts.illinois.gov/news

3) 주 예술위원회와 NEA의 협력 활동

한편 NEA 기금을 기반으로 한 일리노이 주 예술위원회 프로그램은 MAP과 Poetry Outloud가 대표적이다. **민속예술 보전을 위한 “MAP (대가/도제Master/Apprentice)” 프로그램**은 매년 민족 예술가를 선정하고 그의 학생 수련비로 \$3,000을 지원한다. 2018년 선정된 12명의 민족 예술 분포를 보면 일본 3개(대고, 샤미센, 전통무용), 인도 4개(음악, 전통무용), 아랍, 멕시코, 미국 순이며, 연말 공개 발표회로 성과를 점검한다.

NEA 기금을 바탕으로 각 주 예술위원회(SAAs)가 주도하는 대표적 프로그램은 **“Poetry Outloud”**이다. 각 주에서 고등학생과 교사가 참가하여 시 낭송을 겨루는 이 프로그램은 지역별, 주별, 광역별 토너먼트를 거쳐 올라온 참가 학생들은 가을에 수도 워싱턴 D.C.에서 열리는 전국 대회에서 최종 준결승과 결승을 치른다. 2017년에는 학생 31만명, 교사 8천여명 참가하였고, 최종 라운드는 생방송을 하는 등 전국적 관심을 받았다. 일리노이 주에서는 43개 학교, 166명의 선생님, 8,870명의 학생이 지역 예선에 참가했고, 7개의 지역 예술단체가 예선을 주관했다.

4) 광역예술기구 Arts Midwest와 일리노이 주 예술위원회

일리노이 예술위원회는 광역예술기구(RAO) Arts Midwest를 지원하는 9개 주 예술위원회 중 하나이다. 미네소타 주 미네아폴리스에 위치한 Arts Midwest는 앞서 언급하였듯, 연방 정부나 주 정부의 직접적 통제를 받지 않는 비영리단체로 **NEA와 9개의 주 예술위원회의 분담금(IACA 2018년 \$132,400 납부)뿐만 아니라 광역 내 기업, 재단, 개인들의 기금을 유치할 수 있다.** 이러한 구조는 광역에 속한 예술가와 단체 지원뿐만 아니라, 전국 및 국제적 예술지원에도 기금을 사용할 수 있는 특징을 낳는다. **25년의 역사 동안 Arts Midwest의 지원 대상은 지속적으로 확장되고 있으며, 해외 정부와 예술단체와 협업도 하고 있다.**¹⁴¹⁾

141) Arts Midwest가 협업 경험이 있는 국가는 아르헨티나, 오스트리아, 캐나다, 칠레, 중국, 체코,

Arts Midwest는 광역예술기구가 주관하는 대표적 전국적 NEA 프로그램인 “Big Read”와 “Shakespeare in American Communities”를 모두 관장한다.¹⁴²⁾ 2003년에 처음 시작된 셰익스피어 프로그램은 지역 극단, 극장과 학생들에 대한 연극교육을 연결하여 전국적인 성공을 거둔 사례이다. 이 프로그램에 선정된 비영리 전문극단은 지역 극장, 공연장, 학교로 찾아가 연극을 경험하기 어려운 학생 관객들 (무엇보다도 미국 지역의 넓이와 낮은 인구 밀도 탓이다)에게 셰익스피어 연극을 감상할 기회를 제공한다. 현재까지 108개 극단이 참여하였으며, 셰익스피어 연극 총 37개 중 33개가 상연되었다. 또한 11,500회 이상의 상연 횟수를 기록하였으며, 50개 주 전역에서 4,300 지역, 10,000개 이상의 학교에서 연인원 300만명의 학생이 참가한 기록을 남겼다. 2018년 5월말에 발표된 2018-19년 셰익스피어 프로그램 현황을 보면, 총액 100만 달러 보조금이 27개 주와 워싱턴 D.C.에 근거한 40개 비영리 극단에 수여되었다. 선정된 극단은 학교에 학생 대상 연극 공연 뿐만 아니라 학교에 단기간 상주하며, 극단 연출부와 배우들이 워크숍이나 공연 전후 토론하는 교육활동을 해야 한다.

또한 Arts Midwest는 NEA 기금 지원 하에 전국적 양서 공유 프로그램인 NEA Big Read도 관장한다. 다양한 가치들을 담은 넓은 분야의 현대적 양서의 공유를 통해 지역내 커뮤니케이션을 활성화하고 지적 활동을 도모하려는 목적이다. 청소년부터 고연령층을 아우르는 전연령대 주민들이 참여하여, 시부터 SF 소설, 논픽션까지 다양한 장르의 독서 경험을 공유를 통해 서로 대화의 계기를 갖는 것도 이 프로그램의 목적이다.

2018-19년 NEA Big Read 보조금은 34개 주와 푸에르토리코의 79개 지역 단체에 수여되었고, 이중 27개 단체가 처음 수혜 대상이 된 곳이었

헝가리, 이스라엘, 일본, 멕시코, 모로코, 파키스탄, 폴란드, 슬로바키아와 터키 등이다.

142) NEA가 2017 재정보고서와 연례보고서에서 언급하는 RAO-NEA 연계 사업은 이 두 가지이다. 이는 광역단체와 주예술기관을 지원하는 40%의 파트너십 기금 외의 NEA 예산을 바탕으로 Arts Midwest가 매니지먼트를 담당하는 구조이다.

다. 지역단체는 선정된 25개 양서 목록에서 하나를 골라 상세 프로그램을 기획, 보조금 지원을 요청한다. 심사 후 선정 시에는 프로그램 진행을 위한 5천에서 1만5천 달러의 보조금을 받는다. 또한 NEA와 Arts Midwest는 효과 극대화를 위해 자원활동가 교육, 행정기관 및 지역기업과의 협업, 참가자와의 관계 발전 매뉴얼, 독서토론 방법 및 사례들을 체계적으로 구성하여 제공한다. 이 프로그램은 지역 단체 주관으로 약 한 달간 진행되며, 지역 내 세부 영역을 순회하며 다양한 청중들에게 낭독, 토론, 관련 영화 상영 등으로 채워진다. 선정 단체들은 카운티 공립 도서관, 대도시 문화부서, 인문예술 관련 시민단체, 지역 대학, 공공 공원 및 교도소까지도 아우른다.

시간대를 넓혀 Big Read 프로그램이 시작된 2006년부터 17년까지 11년 간의 집행 통계를 내면, “NEA Big Read”는 1,400개의 세부 사업에 1천900만 달러의 NEA 기금을 사용하였고, 미 하원 지역구 모든 곳에서 관련 행사가 열렸다. 이 지원금을 촉매로 지역 문화예술 단체는 추가로 4천4백만불 기금을 조성하였다. 500만명의 관객, 8만명의 자원봉사자, 4만의 후원사가 Big Read 관련 행사에 참여하였다.

나. 기초 단위

미국의 문화예술 생태계는 연방기관인 NEA, 56개의 주 예술위원회(SAAs), 6개의 광역예술기구(RAOs)와 4,000여 개의 중소 지역 예술지원기관(local art agencies)들이 상호 조화를 이루며 구축되어 있다(장웅조, 이다현 2018, 96). 이들은 무엇보다도 수평적이고, 자율적인 관계 설정을 통해 관련 사업을 진행하고 있으며, 나아가 미국 문화예술 지원의 큰 축을 담당하는 민간의 비영리 문화예술 단체와 적극적으로 조우하며 다양한 시너지 효과를 창출하고 있다.

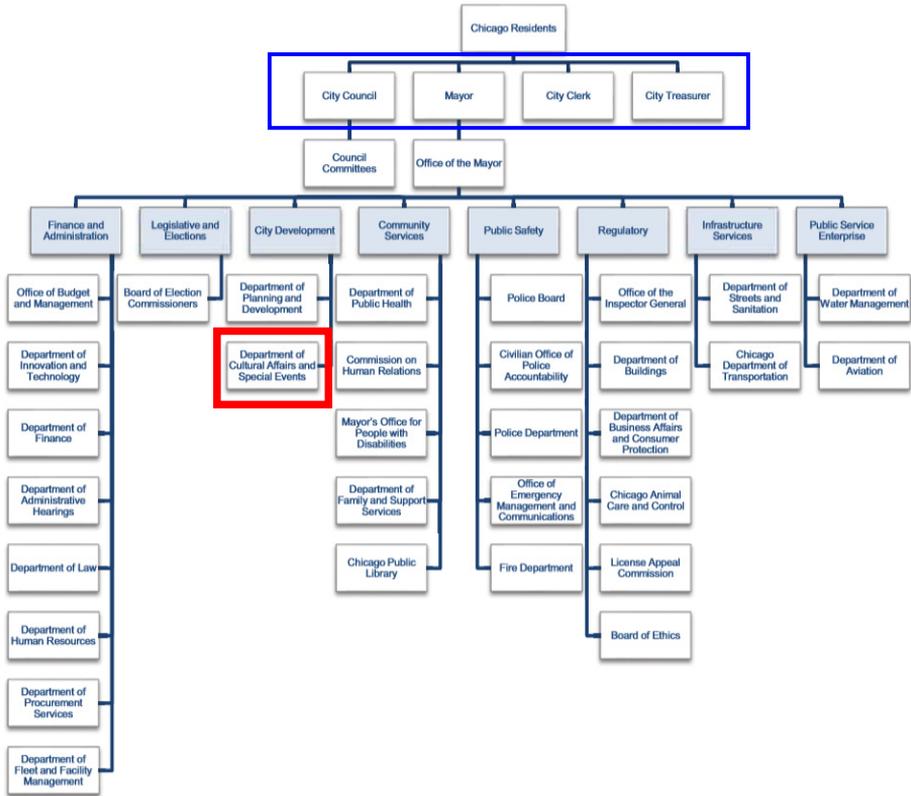
각 주를 대표하는 주 예술위원회와 별개로, 한국 상황에 보다 가까운 지역정부 주도형 문화예술 정책은 뉴욕, 로스앤젤레스, 시카고, 시애틀

등 미국 대도시 문화예술 유관 부처의 적극적인 정책 수행에서 찾아볼 수 있다. 주지하듯, 대도시 내에서 문화예술 창작 저변의 확대는 도시의 독특한 색채를 일관되게 유지하여 도시 가치와 정체성을 강화하는 장점이 있다. 또한 시민들의 문화향유를 생활화하는 일은 시민 삶의 질 향상 뿐만 아니라, 미국 대도시의 고질적 문제인 빈곤 및 낙후 지역의 자생성 확대, 교육 기회 확대를 통한 지역간 교육 격차 해소, 우범 지역의 치안 및 안전 강화의 부수적 효과도 동반하기 때문에 각 도시의 문화예술 정책 위상이 높아지고 있는 추세로 볼 수 있다.

1) 시카고 시

시카고 시는 미국에서 인구 기준으로 뉴욕, LA 다음으로 3번째로 큰 도시(시카고 시 280만, 광역 990만)이며, 일리노이 주 기준으로 쿡(Cook) 카운티 대부분과 뒤파지(DuPage) 카운티 약간도 포함한다. 시카고 시 정부는 시장(The Mayor of Chicago)이 수장인 시 행정부와 시의회(City Council)의 입법부로 나뉜다. 행정부에서는 시장 이외에 시 서기관(City Clerk)과 시 재무관(City Treasurer)이 선출직이며, 입법부는 시카고 시 50개 구(Ward)에서 각 1명씩 선출된 시의원(Alderman)이 구성한다. 행정부 선출직과 시의원은 모두 4년 임기이며, 연임 제한은 없다.

또한 시카고 시는 또한 일리노이 주의 기초 행정단위인 쿡 카운티의 행정중심(county seat)으로, 시 영역 안에 쿡 카운티 정부도 있다. 쿡 카운티 행정부 수장은 카운티 위원회(Board of Commissioners) 의장이 맡는다. 위원회는 17명의 선출직 의원으로 구성되어 입법부 역할을 하고, 카운티 행정부를 구성하는 감사관, 법원서기관, 서기관, 기록관, 치안관, 법무관, 재무관이 선출직들이다. 또 쿡 카운티의 사법부는 일리노이 주의 제 1 사법관할지로 역시 선거로 선출된 판사들로 구성된다.



출처: City of Chicago 2018 Budget Overview, p.53).

주: 파란색 안이 선출직, 붉은 부분이 문화예술을 담당하는 DCASE

[그림 5-10] 시카고 시 조직도

시카고는 특별인가도시(special charter municipality)로, 19세기 말부터 1970년대까지 초반까지 일리노이 주의 통제권 확장 노력에 맞서서 시카고 주민들이 특별인가(special charter legislation)를 통한 자치권(home rule power)을 얻어나간 덕이다.¹⁴³⁾ 또한 시카고는 법인(corporate)인 도시로서 독자적 예산 운용권을 갖는다.

2018년 시청에서 제시한 총 가용예산은 약 100억 달러(110조원)으로, 이중 14%인 14억 달러가 연방 정부와 주 정부 등에서 받는 지원 예산

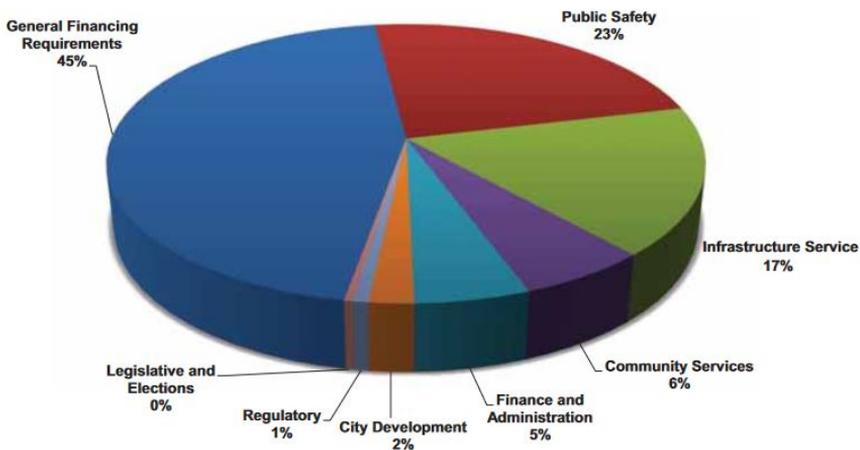
143) encyclopedia.chicagohistory.org/pages/231.html

(grant funding)이다. 이중 연방 예산이 12억 8천만 달러(총 예산의 12.8%)이고 일리노이 주 지원 예산이 1억 2천만 달러(1.2%)이다.

예산 지출 최다는 IT시스템 유지, 고용자 수당, 연금, 장기대출 납입금 등 일반재정(General Financing)이 45억 달러 가량이고, 문화예술 지원 예산이 속한 **도시개발(City Development)** 예산은 2억 2천만 달러로 총 예산의 2.2%를 차지한다. 이중 도시기획개발 부서에 1억 8천500만 달러가, 3천 300만 달러가 문화예술 지원을 하는 **문화이벤트부**에 배정되었다.

2018 PROPOSED EXPENDITURES – ALL FUNDS

Chart 3



[그림 5-11] FY 2018 시카고 시 총지출 항목별 현황

2) 시카고 시 문화이벤트부(DCASE)

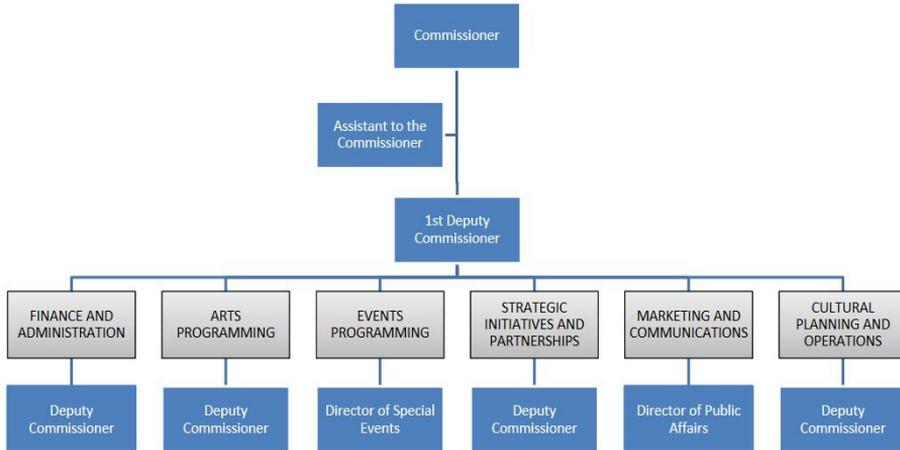
시카고 시 문화이벤트부(Department of Cultural Affairs and Special Events (DCASE))는 시카고 시의 예술적, 문화적 생명력을 증대하고 유지하는 역할을 수행한다. 무형의 시 문화 개발을 담당하는 이 부서는 유형의 도시 기획 및 설계를 하는 도시계획개발부(Department of Planning and Development)와 함께 도시개발 영역에 속하는 부서이다.

주요 업무는 시카고의 문화, 관광자원들을 유지, 확대하고, 장기적인 시카고 문화예술 발전계획을 수립 집행하며, 미국 도시의 중요 사업인 영화 촬영 유치와 지원, 공공예술 프로그램의 확대와 문화예술 기반 비즈니스 육성 등이다. 또한 시카고 구(ward) 별로 극소 지역 문화시설을 강화하고, 주민 생활 거점으로서의 전통시장들을 보호하며, 또한 예술기관처럼 자체 문화예술 지원 보조금을 집행하기도 한다. 보조금 지원은 시카고 소재 비영리 예술단체들, 독립 활동 개인 예술가 뿐만 아니라 예술 관련 영리 사업단체도 지원 가능하며, 연간 약 170만 달러의 지원금을 수여한다.

현재 부서장(Commissioner)은 2016년에 시장이 임명한 Mark Kelly로, 그는 시카고 다운타운에 위치한 콜럼비아 칼리지에 30년 이상 근무하며 예술교육과 대학교육을 접목하고, 자발적인 시카고 다운타운 공공예술 프로젝트를 이끌었던 경력이 있다.

문화이벤트부는 FY 2018에 2억 2천만 달러의 도시개발 예산 중 3천 300만 달러를 배정받아 시카고 총예산 대비 0.3%의 예산을 집행한다. 예산은 시내 호텔 투숙객이 납부하는 점유세에서 충당되며, 앞서 본 일리노이 주 예술위원회가 지급을 결의한 보조금(DCASE 총예산의 0.9%) 등도 기타 보조금 예산에 포함된다. 예산의 60% 이상을 축제 등 문화예술 이벤트의 기획과 진행, 시카고 시 보유 문화시설들의 운영 관리에 사용하며, 시내 문화예술 기업과의 연계를 위한 예산도 반영되어 있다.

2014 DCASE ADMINISTRATION



[그림 5-12] 시카고 시 문화이벤트부 조직도

〈표 5-6〉 시카고 시 문화이벤트부(DCASE) 예산 현황(2018년 기준)

구분	금액 (달러)	배분	달러
특별행사 및 시 호텔 점유세 기금	31,305,199	인적 서비스	6,312,982
기타 보조금(Grants)	1,842,000	비-인적 서비스	26,834,217
총액	33,147,199 (전년비 0.2% 상승, 총예산 (8,597,435,000) 대비 0.3%)		
2018년 시카고 DCASE 예산 집행 상세 현황			
항목	세부 사항		금액(달러)
행정비(Administration)			1,445,535
예술과 창의산업(Art and Creative Industries)	시카고 예술단체들을 소개하는 세계 수준의 공공 프로그램 생산 및 홍보, 국제적 문화사업 및 방문자 유치, 지역 예술가 고용 기회 증대		3,981,145
축제 등 문화예술 프로그램 기획 (Event Programming)	시카고 전역의 공적 문화예술 프로그램 생산 및 홍보, 지역 공동체 중심 단체가 기획, 운영하는 행사 허가 절차의 용이성 제고		13,682,137
전략적 주도과 파트너십 (Strategic Initiatives and Partnership)	지역 예술가 및 단체 에 지원금 배분, 민간기업 및 재단, 주 정부 및 연방정부 문화예술기관과 파트너십 유지		3,014,544
마케팅과 홍보(Marketing and Communications)	시 문화예술 행사의 미디어 노출을 포함한 전방위 적 홍보, 시의 영화 제작 지원, 지역 공동체 예술 활동 지원		1,097,814
문화기획 및 실행(Cultural Planning and Operations)	DCASE 관할 문화 시설(the Chicago Cultural Center, Millennium Park 등) 관리.		10,387,520
이월금(Turnover)			-461,496
총액			33,147,199

출처: City of Chicago 2018 Budget Overview, 136쪽

DCASE는 연간 2,000여 편의 문화예술 프로그램과 서비스를 기획한다. 이렇게 시카고 시는 이들이 기획한 축제와 문화적 자산들이 시를 찾는 방문자들이 한 해 2000만명이 넘는 주된 이유로 인정한다. 특히 2011년 람 이마뉴엘 (Rahm Emanuel) 시장 취임 직후 제시한 시카고의 장기 문화예술 증진 전략 “2012 Chicago Cultural Plan”은 현재 시카고 시의 문화적 자산들을 세계의 잠재적 관객들에게 홍보함과 더불어, 다수 시민들이 양질의 문화예술 프로그램들에 무료 혹은 할인된 가격에 접근 가능하도록 노력하고 있다.

여름에 문화예술 향유 활동이 집중되는 미국의 특성상, DCASE가 주관하는 문화행사는 여름에 집중된다. DCASE는 2017년 시카고 공원 관리공단과 파트너십을 지속하며 1,000개 이상의 무료 문화예술 이벤트를 개최했다. 이 행사들은 시 추산 2억4천6백만 달러 이상의 사업 효과를 유발하였고, 560만 달러의 시 세수 증대로 이어졌다. 시카고에서 태어난 블루스 음악, 가스펠 음악을 집대성하는 축제인 “시카고 블루스 페스티벌,” “시카고 가스펠 페스티벌”은 시카고 문화의 심장인 밀레니엄 파크에서 열려 각각 50만 이상의 방문자를 기록했다. 가장 방문자가 많았던 행사는 “Taste of Chicago”로 5일간 160만명이 다녀갔으며, 3000명 이상의 신규 고용효과와 1억 달러가 넘는 경제 유발 효과를 거둔 것으로 추산된다. 2012년 DCASE의 “시카고 문화 계획” 후 주목할 만한 자체 개발 행사는 2015년 첫 개최된 “시카고 건축 비엔날레(Chicago Architecture Biennial)”이다. 이는 첫 행사부터 미국이 자랑하는 건축가 프랭크 로이드 라이트가 활동하였고, 다양한 마천루들로 ‘현대건축의 심장’으로 간주되는 시카고 시 정체성을 집약한 총체적 행사로 세계적 관심 대상이 되었다.

미국 대도시의 문화정책 부서가 다루는 중요한 주제 중 하나가 도시 내 영화 산업 지원이다. DCASE는 부서 내에 시카고 영화국(The Chicago Film Office)을 운영, 적극적인 영화 제작 유치 및 지원을 하고 있다. 2016년 영화 및 TV 촬영과 관련된 지역 내 지출이 5억 달러, 신규 고용 인원

1만3천명으로 역대 최대치를 경신했으며, 2017년 초기 9개월 간 영화제작국의 제작 허가를 받은 영상 프로젝트 수는 전년 비 10% 상승한 1,650개로 2017년 영상 제작 관련 경제 효과는 또 한 번 최대치 경신이 확실시된다.

시카고 문화예술 증진 전략 2012 시카고 문화 계획은 매년 그 해의 문화 주제를 발표하여 시민들의 관심을 환기하고, 집중적 시정 개선 효과도 거두고 있다. 2017년은 “**공공예술의 해 the Year of Public Art**”로 그 해 10월 27일, 람 이마뉴엘 시장은 시 역사 최초로 “**시카고 공공예술 계획(Chicago Public Art Plan)**” 발표하여, 시 문화예술 정책이 ‘공공성’에 초점을 맞추고 있음을 재확인했다. 이 계획은 공공예술의 확대를 통해 시카고의 창의적, 공동체적 도시 정체성 구축을 목표로 하는 장기적, 일관적인 접근안을 제시하고 있다. 이 계획안에는 유명 공간 내에 단순한 공공 예술품의 양적 확대가 아니라, 시카고 전역의 주민들이 자기들의 공공예술 창작 및 감상에 참여함을 독려하는 계획이 주를 이룬다. 이 계획은 공공예술의 개념적 확대, 곧 기존의 조각, 건축, 벽화 등 반영구 설치예술을 넘어 퍼포먼스, 거리공연 등 일시적 예술까지 공공예술 범위에 포함함을 제시하며, 주민들의 체험을 위해 극소 지역 단위에도 공공예술 창작을 지원하고, IT 기술 이용 관객 접근성을 확대하여 공공예술이 공동체 구성원들을 연결하는 중추 역할을 부여한다는 목표도 공유한다. 이러한 계획에서 DCASE는 시 정부의 연관 부서들 뿐만 아니라 지역의 각 예술 주체들을 연결하는 허브가 되어 조율 역할을 수행하는 데 최우선 목표를 두고 있다.

DCASE는 2018년을 시카고의 **창의적 청년층의 육성을 목표로 하는 “Year of Creative Youth”**로 제정했다. 2017년 공공예술의 해가 역대 많은 공공기관의 예술적 감수성과 잠재성을 키우는 계기가 되었다면, 2018년은 청년층의 문화예술적 잠재성을 끌어내는 지원 체계 수립에 그 목표를 둔다. DCASE는 시카고 청년 예술가들을 기존 예술단체 및 교육단체와 연결하고, 그들의 자생적 조직 결성 등을 위한 조력자 역할을 할

계획이다. 이 노력들은 2018년 밀레니엄 파크에서 처음 개최되는 “Creative Youth Festival”로 결실을 맺을 것으로 예상된다.

시카고 시는 빈곤 및 낙후 지역의 재생, 교육 격차 해소, 치안 및 안전 강화 등 전형적 미국 대도시 문제의 해결책들 중 하나로 문화예술 지원 및 진흥을 내세우게 되었고, 이는 2012년 시카고 문화계획 수립으로 이어졌다.¹⁴⁴⁾ 시카고에서 진행 중인 문화예술정책을 통한 시민 생활의 질 제고 노력이 앞으로 어떤 가시적 성과로 이어질지 주목된다.

144) 2018년에도 시카고에서 총기 사용 범죄와 살인은 확산 단계에 있으며, 2017년에는 이와 관련하여 연방정부의 특별방지팀이 파견되기도 하였다.

제3절

미국 예술지원정책의 지역분권 관련 시사점

- 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역 파트너십을 위해 사용하도록 의무화함으로써 지역 문화예술지원의 자율성 보장 및 NEA의 선도적 역할 유지

NEA는 1965년 설립 초기부터 지역 분권적으로 형성된 미국 거버넌스 문화의 긍정적 영향과 연방 정부 주도의 예술지원에 대한 부정적 인식의 영향으로 각 주의 예술위원회와 광역예술기구간 수평적 파트너십을 강조하였다. 연방 행정부의 독립기관으로서 각 지역 정부와 민간단체 등 각 문화예술 참여 주체의 조율 역할에 중점을 두었다. 설립 초기부터 NEA 연 예산의 40%는 56개 주립예술진흥원과 6개 광역예술기구에 경쟁을 통해 배분 하는 파트너십 기금으로 법제화되었고, NEA 보조금은 50개 주 전역, 모든 지역구에 배분되도록 하는 것을 원칙으로 삼았다. 이는 지역 정부의 매칭 펀드 요구 및 자체 예산 지원으로 이어져, 연방과 지역이 상호 발전과 견제라는 양면적 효과가 일으키도록 구조화되었다. 각 문화예술 주체의 자율성을 보장하면서 중간 매개자 역할을 자임하는 NEA의 지원 구조는 NEA 예산 액수가 실질적으로 지속적 감소하고 있는 현재에도 예술 진흥에 대한 NEA의 선도적 역할을 유지할 수 있는 이유가 된다.

- 국립예술기금(NEA) - 광역예술기구(RAOs) - 주 예술위원회(SAAs) - 지역 예술진흥기관으로 이어지는 협력적 구조의 형성

미국 연방 및 지역 정부의 예산 규모에 비교하면, 예술 지원 기관 예산은 상당히 적다. NEA는 연방정부 예산의 0.004%, 주 예술위원회나 대도시 문화 주관 부서의 예산도 총 예산 대비 0.03% 내외에 불과하다. 그러나 미국은 주정부 예술위원회(SSAs, State Arts Agencies)를 중심으로 국

립예술기금(NEA), 광역예술기구(RAOs, Regional Arts Organizations), 지역정부 예술진흥기구(Local Art Agency) 등과 긴밀하게 연결되어 있으며, 수평적인 파트너십을 통해 각자의 기능을 더욱 충실하고 효과적으로 구현하고 있다.

다. 미국 지역정부의 독자적·혁신적 문화예술 정책 실험

미국의 경우 주정부가 아닌 지역정부의 경우에도 뉴욕이나 시카고 등의 대도시에서는 자체적인 중장기 문화비전을 수립하고, 독자적이고 혁신적인 실험과 시도를 통해 지역의 고유한 문화를 형성하고, 이를 통해 지역의 발전을 도모하고 있다. 시카고 시의 경우 예술지원예산의 재원으로 시내 호텔 투숙객의 점유세를 활용한 것이나, <Chicago Cultural Plan>을 독자적으로 수립하고 이를 토대로 지역의 다양한 축제 이벤트를 기획하고 추진하여 주목할만한 성과를 낸 것 등을 들 수 있을 것이다.

제6장 ●●

결 론



제1절

분석 결과 및 시사점

1. 분석 결과

지역분권 관점에서 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책을 분석한 결과는 다음의 <표 6-1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 6-1> 영국, 프랑스, 미국의 예술지원정책 분석 결과와 시사점

	영국	프랑스	미국
지역 분권 정책	1) 복지국가 실현을 위한 중앙 집권 기초 2) 1979~1997: 신자유주의에 기반한 중앙집권형 시장화 추진 3) 1997~2010: 신노동당 정부의 광역 중심 지역분권 정책 <ul style="list-style-type: none"> • 9개의 지역개발청(RDA, Regional Development Agencies) • 중앙정부와 지방정부 파트너십 (A Framework for Partnership) 결성 및 중앙-지방 업무 협약 (central-local concordant) 4) 2011~: 기초 중심 지역분권화 <ul style="list-style-type: none"> • Localism Act(2011) • 지역개발청 폐지, • 지역기업파트너십(LEP, Local Enterprise Partnership) • 지역성장기금 (regional growth fund) • 지역합정(Multi Area Agreement) 체결하고 중앙정부와 협상 (city deal, devolution deal) • 지자체 연합기구(Combined Authority) • 도시 및 지역분권법(2017) 	1) 문화의 민주화: 문화의집 (1961), CDN, 지역문화담당국(DRAC, 1969), 문화헌장 2) 1982년부터 본격적 지방분권정책 시작 : 지자체에 문화영역에 대한 역할과 책임 부과, 문화특별보조금 제도, 중앙-지자체의 협약 등, (DRAC을 매개), FRAC, FRAM, 문화발전지역평의회(CCTDC, 1999), 2002년 지역간 협력을 위한 문화협력공공법인(EPCC) 창설, 3) 2003년 분권한법 개정, 2004 중앙-지역간 계획계약제도 채택 4) 2014년 MAPTAM법 : 광역 레지옹, 협력교원, 메트로폴 등 규정 5) 2015년 NOTRe법: 레지옹 통합 및 교원의 역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 연방제 이념에 따라 연방정부는 국가적 통치에 관련된 사항에 대한 권한만 부여받고 독립된 주권을 가진 각 주가 주헌법을 통해 지역의 통치와 운영에 필요한 나머지 권한을 모두 행사 • 미국 대공황 시기 뉴딜정책의 일환으로 공공산업진흥국(WPA)를 중심으로 예술지원정책(Federal Project Number One) • 국립예술기금(NEA) 예산을 일정부분을 지방정부에 할당: 1967년(25%) → 현재(40%)

	영국	프랑스	미국
지방 행정 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 • 광역: county(35개) • 기초: district ※ 대도시: metropolitan district (단종 구조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 • 광역: 본토 13개 레지옹 (Régions) • 준광역: 101개 데파르트망 (Départments) • 기초: 35,443개 코뮌 (Communes) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방(federal)정부 • 주(state)정부: 50개 • 카운티(county): 약 3000개 • 기초: municipality(약 2만개), township(dir 1만6천개), 교육구(1만3천개), 특별구(3만 8천개) 등
문화 예술 지원 체계	<ol style="list-style-type: none"> 1) 문화부(DCMS) – 43개 산하 기관(NDPBs)와 3년간 재정 지원협약/업무협약 체결 (funding agreement/ management agreement) • 인력: 650명(산하기관 포함시 약 34,000명) <ul style="list-style-type: none"> – 문화예술분야 약 472명 • 예산: 70억 £(10.3조원) <ul style="list-style-type: none"> – 문화예술분야 약 5억 £(7%) (약 7500억원) 2) 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England, ACE) : <ul style="list-style-type: none"> • 국가위원회(National Council) – 14명 • 사무국(executive board) • 5개 지역위원회(Area council) * 런던지역위원회: 13명 위원 3) ACE : 예술창조지원 및 창작 진흥과 직접적으로 연계되는 향후확대정책 <ul style="list-style-type: none"> • 예산: 약 8억 £(약 1조2천억원, 국가보조금 68%, 복권기금 32%) • 주요사업: National Portfolio Organisation, Project Grants, Development Funds 4) 지역정부 예술분야 평균예산 : 78만 £(약 12억원) <ul style="list-style-type: none"> – 단, 지역별 편차가 큼 – 문화시설 문화프로그램, 지역커뮤니티프로젝트 등 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 문화부 – 75개 산하 공공기관 • 인력: 11,000명(소속기관 포함시 약 3만명) • 예산: 36억 유로(4.8조원) <ul style="list-style-type: none"> – 본부 22%, DRAC 37%, 소속기관 41% – 예술분야 예산 : 22% 2) 지역문화담당국(DRAC) <ul style="list-style-type: none"> • 레지옹에 설치 • 인력: 약 2800명 • 업무: 문화인프라정비, 문화향유확대, 문화예술교육, 문화경제, 예술가지원, 공공예술 등 • 문화부 예산의 약 37% 관리 3) 국립/레지옹공연센터(CDN) <ul style="list-style-type: none"> – 38개(운영예산의 57% 국고지원) 4) 지역정부 문화예술분야 예산 : 주로 코뮌이 담당(77%), 일정 규모 이상 코뮌의 평균 문화예산 93억 유로(12조원) 5) 현대예술 지역기금(FRAC), 박물관 소장품 구입을 위한 지역기금(FRAM) 6) 문화협력공공법인(EPCC) 국가위원회 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국립예술위원회(NCA) <ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 상원인준을 받아 임명(18명), 하원의원 6명 참여 2) 국립예술기금(NEA) <ul style="list-style-type: none"> • 예산: \$1억5천만 (1620억원) • 이중 40%는 주 및 지역예술기관에 배분 2) 56개 주 예술위원회(State Arts Agencies (SAAs)) <ul style="list-style-type: none"> • 자체예산이 약 80%, NEA보조금이 약 10% 3) 4000개 기초 지역예술진흥기관(Local Art Agency) 4) 전국 주 예술위원회 연합 (National Assembly of State Arts Agencies) 5) 6개 광역예술기구(RAOs, Regional Arts Organizations) <ul style="list-style-type: none"> – 비영리단체

	영국	프랑스	미국
특이한 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 지역협정(Multi Area Agreement) 체결하고 중앙정부와 협상(city deal, devolution deal) • ACE와 지방정부연합(LGA, Local Government Association)과 MOU체결- 전략적 펀딩 사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 1970~: 문화발전협약, 문화 지도와 연계한 취약지역 우선(예술교육, 문학, 예술가레지던스 등) 2) 1985~: 예술과역사도시 협약(인증제), 10년 단위 3) 2015~: 문화협정(Pactes Culturels) <ul style="list-style-type: none"> • 3년 단위 • 재정적 지원 협력파트너십 구축, 문화 프로젝트 구성 4) 협력기관을 통한 기초자치체 간 공동프로젝트 추진(EPCC 위원회를 통한 예산지출) 	<ul style="list-style-type: none"> • NEA 예산의 40%를 주 및 지역 정부와의 파트너십 기금으로 분배(Partnership for the Arts) <ul style="list-style-type: none"> - SAA & RAOs 대상 - 예술교육, 지역 특색을 반영한 문화자산 개발, 소외지역 예술지원 등에 활용 • 주 예술위원회의 광역예술기구(RAOs)에 대한 분담금
광역 지자체 사례	<p>런던광역시(Greater London Authority) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 문화전략그룹(London Cultural Strategy Group) • 런던광역시장이 ACE의 런던 지역위원장 임명 권한 보유 • 업무: culture, Heritage & Libraries • 예산: £2천만(약 300억원, 14%) ※ 바비컨센터 포함시 약34% 	<p>노르망디 레지옹 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • DRAC: 문화예술교육(특히 타 기관 등과의 파트너십), 예술 창작과 문화활동 및 관객개발 <p>루앙시(메트로폴) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예술창작 및 향유 지원 문화예술교육지원, 문화공간 지원, 지역 문화예술 프로젝트 지원, 신진 예술가 지원 등 • 문화협약을 통해 중앙정부로부터 1250만 유로 지원받음 	<p>일리노이(주정부) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일리노이 예술위원회(Arts Council Agency) • 4년 임기 위원(21명 상한) • 문화예산: \$천백만 (124억원) (NEA보조금이 약 9% 차지) • 지역 예술단체 지원 창작지원 예술교육 및 소외계층 문화활동지원
기초 지자체 사례	<p>리즈시(Leeds city) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 도시개발국 예술유산과 • 업무: Museum, Galleries & leisure attractions, Arts, events & entertainment, Libraries • 예산: £천만(약 150억원, 2%) • A New Culture Strategy for Leeds(2017-2030) : 협업생산(co-production) 모델 제시 	<p>아브랑슈시(코뮌) 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 예술가 레지던시, 문화예술교육, 문화접근성 향상을 위한 할인 프로그램 등 • 중앙정부와 문화협약을 통해 문화유산, 도서관/아카이브 운영 지원 	<p>시카고 시(city)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직: 문화이벤트부 • 문화예산: \$3천만(약 370억원) ※ 호텔 투숙객 점유세, 주 예술위원회 보조금 등 • 문화예술 이벤트 기획 및 추진, 문화시설 운영, 지역 예술인 및 단체 지원 등 • Chicago cultural plan

	영국	프랑스	미국
중앙/ 지역 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부: 국가를 대표하는 창작물 지원(수월성과 접근성) • 지역정부: 지역민이 체감할 수 있는 경험 지원(문화예술접근성 제고, 지역커뮤니티 기반 예술지원사업) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부: 예술창작 지원, 문화예술교육, 국립문화기반시설 운영에 중점 문화협정제도 등을 통해 지역의 부족한 문화재정 지원 (DRAC 예산 37%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부(NEA) : 예술창작 지원, 예술향유 및 참여 지원 (특히 소외계층 대상), 주 및 지역정부와의 파트너십, 연 구지원 • 연방정부-광역예술기구-주 예술위원회-지역예술진흥 기구
광역/ 기초 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 광역: 기초단체간 균형발전 및 브랜딩 작업에 집중 • 기초: 주민들의 피부에 와닿는 향유사업 담당 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역: 레지옹은 문화 분야 기반조성을 위한 공공투자, 예술 표현과 문화활동 지원에 중점 • 준광역: 데빠르트망은 고문서 아카이브와 농촌유산 보호 등 문화유산 보존과 활용에 중점 • 기초: 교민은 예술창작 지원, 문화예술교육 및 문화활동 지원, 문화유산, 도서관/박물관 /미술관 지원 등에 중점 	
시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역분권 흐름의 강화와 기초 단체 지향의 정책 추진 • 중앙-광역지자체-기초지자체 간 합리적 역할 분담 • 지자체의 문화 전략/비전 수립에서 협업생산 모델의 부상 • 예술위원회 중심의 명확하고 단순한 예술지원 정책 구조화 • 지역문화정책협의체의 실질적 역할과 활동 • 지자체 예술지원예산의 삭감과 예술위원회(ACE) 재원의 중요성 부각 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 개편에 따른 문화권역의 재편: 레지옹 통합으로 문화권역 확대, 교민의 역할 강화, 협력 교민 EPCC를 통한 문화 프로그램 공유와 문화시설 공동사용 협력체계 구축, FRAC 등 범지역차원 장르지원 기구화 • 지역의회 역할 강화 및 지역 문화담당국(DRAC)의 중재자적 역할 강조 • 문화협정 등을 통한 중앙-지역 간 수평적 협력관계의 강화, 지역에 자율과 책임 부여를 통한 지역의 자치 역량 강화 • 평가를 통한 지역 예술지원정책의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역 파트너십을 위해 사용하도록 의무화 : 지역의 자율성 보장 및 NEA의 선도적 역할 유지 • 국립예술기금(NEA) - 광역 예술기구(RAGS) - 주 예술위원회(SAAs) - 지역 예술진흥기금으로 이어지는 협력적 구조의 형성 • 지역정부의 독자적·혁신적 문화예술 정책

2. 시사점

1) 지역분권 흐름 강화 및 기초 지자체의 역할에 대한 강조

주정부의 개별적 국가와 유사한 정도의 자치권을 부여받는 미국은 물론이고, 영국과 프랑스 모두 중앙집권적 행정체제에서 지역분권적 행정체제로의 변환이 가속되고 있으며, 프랑스의 경우 분권헌법과 관련 법률을 통해, 영국의 경우에도 개별 법률을 통해 지자체로의 권한의 이전(사무권한 이양)과 함께 업무수행을 위해 그에 상응하는 재원의 이전을 병행하여 실질적인 지방분권을 추진함으로써 자치단체의 자치역량을 극대화하고 있다.

이와 함께 눈에 띄는 변화는 과거 광역 자치단체(regional government) 중심의 지역분권체제에서 최근에는 기초 자치단체(local government) 중심으로 지역분권화의 지향이 극명하게 드러나고 있다는 것이다. 영국의 경우 2011년 지역분권법(localism act), 2017년 도시 및 지역분권법을 통해 이러한 경향이 크게 강해졌으며, 프랑스의 경우에도 2010년 지자체 개혁법, 2014년 MAPTAM법과 NOTRe법 등을 통해 기초자치단체인 꼬뮌의 역할과 권한이 강화되고 있는 것을 확인할 수 있다.

한편 기초지자체에 대한 강조와 함께 도시의 경쟁력 및 성장동력 확보를 위해 광역단위를 더 큰 규모로 묶어 대광역권화가 동시에 이루어지고 있다는 점 또한 유념할 필요가 있다.

2) 지자체간 연합 및 협력체의 역할 강화

단일 기초자치단체만으로는 동원할 수 있는 자원이나 자치역량이 제한되며, 복수의 지자체가 관련되고 공동으로 풀어나갈 문제들이 증대되고 있다는 점을 고려하여 기초자치단체 간 연합체 또는 협력체가 활발하게 생성되고 있다. 영국의 지자체 연합기구(combined Authority)나 프랑스의 협력꼬뮌(intercommunalité), 그리고 문화협력공공법인(EPCC)

등이 그 예이다. 영국의 지자체 연합기구의 경우 두 개 이상의 지자체가 설립하는 법적 기구로 중앙정부와 지자체로부터 주요 권한과 자원을 이양 받아 강력한 기능을 수행하며, 개별 지자체와 별도로 지자체 연합기구의 장과 의회를 구성하고 있다. 또한 프랑스의 문화협력공공법인의 경우 지역 간 문화시설 공동사용을 위한 운영비 분담 등 협력체계 구축이나 문화 프로그램 공유 등과 같이 문화 분야와 관련된 지자체 간 협력파트너십의 중요한 주체로 부상하고 있다. 한편 이들 지자체간 연합체의 경우 뒤에서 설명할 중앙정부와의 협약의 당사자로도 기능하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다.

3) 중앙정부와 지자체 간 협약을 통한 지역의 자율성 및 공공서비스의 책임성 확보

영국과 프랑스의 사례에서 주목할 필요가 있는 부분은 지역의 제안을 토대로 중앙정부와 지역이 상호합의를 통해 협약(또는 협정)을 맺고, 이 협약에 따라 지역의 정책사업을 추진하는 경향이 확대되고 있다는 점이다.

프랑스의 경우 2004년부터 계획계약제도(politique contractuelle)를, 1980년대부터 문화발전 협약(Convention de développement culturel), 예술과 역사 도시 협약(Convention Villes et pays d'art et d'histoire), 문화협정(Pactes culturels) 등과 같은 다양한 형태의 협약제도를 시행하고 있으며, 영국에서도 2014년부터 도시권 협상(City Deal), 지역성장 협상(Local Growth Deal), 분권협정(Devolution Deal)을 강력하게 추진하고 있다.

이러한 협약 방식은 지역의 주도적 역할로 지역 실정을 반영한 맞춤형 정책의 실현이 가능하여 지역의 자율성과 책임성 강화, 지역 공공서비스의 개선을 가져올 수 있다. 또한 프랑스의 문화발전협약의 예에서 볼 수 있듯이 중앙정부와 지자체의 협력적 계획수립과 지원, 집행을 통해 지역 간의 문화격차 완화 및 국가적 차원의 고려도 함께 이루어질 수 있다는 장점을 가진다는 점에서 우리나라 예술지원정책의 지역분권화를 위해서도 시사하는 바가 크다. 한편 이러한 협약제도의 시행과 함께 공공재원의

책임성을 담보하기 위해 지방정부에 대한 중앙정부의 평가 기능이 함께 자리하고 있음도 눈여겨볼 필요가 있을 것이다.

4) 중앙정부와 지방정부, 광역과 기초 간의 역할 배분

영국, 프랑스, 미국은 각각 차별적인 문화예술지원체계를 가지고 있다. 영국의 경우 문화 분야 전담부서인 문화부(DCMS), 예술위원회(ACE)와 지역예술위원회, 그리고 광역지자체-기초지자체의 형태를 가지고 있다.

프랑스 역시 문화분야 전담부서인 문화부가 있으나 통합적 예술지원조직인 예술위원회 조직은 부재하며, 장르별로 분화된 예술지원체계를 가지고 있다. 특히 프랑스의 예술지원체계에서 특이한 행위자는 문화부 산하 특별지방행정기관에 해당하는 ‘지역문화담당국(DRAC)’이다. 지역문화담당국은 레지옹 단위에 설치되어 지역문화정책의 중요한 주체로 기능해왔으며, 최근 지역의회의의 강화와 함께 중재자적 역할이 부각되고 있다.

미국의 경우 문화분야 전담부서는 없으며, 다만 국립예술기금(NEA)이 연방정부 차원에서 예술지원의 핵심 행위자로 역할하고 있다. 또한 각 주에는 주 예술위원회(SSAs)가, 기초단위 지역정부에는 기초 지역예술진흥기관(Local Art Agency)가 있으며, 6개의 광역예술기구(ROAs)가 존재한다.

이들 국가의 예술지원정책에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할 배분은 전반적으로 중앙정부는 국가를 대표하는 탁월한 예술창작에 대한 지원을 핵심적으로 하며, 이외에 예술향유와 참여 지원(특히 소외계층이나 소외지역 대상), 문화예술교육, 국립문화시설·단체 지원, 지방정부와의 파트너십 및 지원 등을 주된 역할로 하고 있다. 또한 지방정부는 지역 차원에서 지역민의 문화접근성 제고를 위한 지원(지역문화시설 운영, 문화예술교육 및 문화프로그램 지원 등), 지역 커뮤니티 형성을 위한 문화프로그램 등을 중심으로 하되, 지역 내 예술가의 창작활동지원이나 레지던시 지원도 함께 병행하고 있는 것으로 나타났다.

한편 광역과 기초 간의 역할 배분의 경우, 광역 단위 지자체의 경우 기초자치단체간 균형발전과 브랜딩 작업, 기반조성을 위한 투자 등에 집중하고, 기초 단위 지자체의 경우 주민들의 피부에 와닿는 문화예술교육 및 문화활동 지원, 지역 문화시설 지원, 지역 예술인 및 단체 지원 등에 중점을 두는 것으로 나타났다. 또한 준광역 단위 지자체의 경우 아카이브나 지역 문화유산의 보존과 활용에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다.

5) 지자체 예술지원예산의 감축과 중앙정부 재원에 대한 의존성 강화

전세계적인 저성장과 긴축재정의 기조 속에 각국 지방정부 또한 재정 효율화를 위한 재정긴축으로 문화예술분야에 대한 예산의 삭감이 다수 나타나고 있다. 또한 지역분권화가 지역의 자율성 존중을 핵심으로 함에 따라 지자체간 문화예술부문에 대한 예산이나 인력에 대한 투자에 있어서도 많은 격차가 나타나고 있다.

이러한 현실은 아이러니하게도 지방정부의 중앙정부 문화예술 재원에 대한 의존성 확대, 혹은 중앙정부 문화예술예산의 중요성 증대라는 결과를 낳고 있다. 지역에서 필요로 하는 문화예술 수요를 충족시킬 수 있는 지역의 자체재원의 부족으로 인해(혹은 지방정부의 문화예술분야에 대한 관심 부족으로 인해) 중앙정부 문화예술 예산의 중요성이 더욱 부각되고 있는 것이다.

앞서 살펴본바와 같이 미국은 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역의 주 예술위원회(SSAs)와 광역예술기구(ROAs) 등 지역파트너십을 위해 사용하도록 의무화하고 있으며, 프랑스의 경우에도 지역문화담당국(DRAC)에 대한 예산이 문화부 전체 예산의 약 40%를 차지한다. 영국 예술위원회 역시 National Portfolio Organization에 대한 지원에 있어 지역예술위원회의 의견을 반영하여 지역별 예산배분이 이루어지도록 하고 있다. 즉 지방분권의 흐름이 강하게 휘몰아치고 있는 이 시점에서라도 오히려 지역의 재정자율권 확대에 의해 나타날 수 있는 문화예술 부문에

대한 재정투자 삭감이라는 부작용을 ‘중앙정부 차원에서의 문화 분야를 위한 별도의 보조금’이라는 수단의 확보를 통해 보완하고 완화시키기 위한 노력이 진행되고 있다는 것이다. 이는 2016년 잉글랜드예술위원회(ACE)가 <Arts Council England and Devolution>에서 ‘지방분권이 예술위원회의 재원을 지방정부로 이전하는 것은 아니다’라고 표명한 데에서도 확연히 드러난다 할 것이다.

6) 예술지원기관 구성에 있어 지역대표성의 반영

영국의 경우 잉글랜드 예술위원회의 위원으로 5개 지역위원회의 위원이 당연직으로 포함되어 있으며, 미국의 경우에도 국립예술위원회(NCA) 위원들의 구성에 있어 지역을 고려하고 있어, 예술지원 핵심기관의 구성에 있어 지역대표성을 중요한 요소로 반영하고 있다.

7) 중앙정부와 지역문화정책협의체와의 수평적 파트너십

한편 영국, 프랑스, 미국에서 공통적으로 보이는 현상은 지역 내 문화예술정책과 관련된 협의체가 중앙정부와 수평적 관계에서 파트너십을 맺고 있으며, 중앙정부와의 협력을 통해 지역문화예술정책 실행에 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이다. 영국의 경우 예술위원회(ACE)와 지방정부연합(LGA, Local Government Association)과의 파트너십 약정서(partnership agreement) 체결과 전략적 펀딩사업 등을 통해, 프랑스의 경우 1999년부터 문화발전 지역평의회(Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, CCTDC) 및 2003년부터 문화협력공공법인 관련 국가위원회(Comité national de liaison des EPCC)와, 미국의 경우 NEA와 주 예술위원회(SSAs) 및 광역예술기구(ROAs)와의 파트너십 지원을 통해 수평적이고 실질적인 협업체계를 구축하고 있다.

제2절

정책적 제언

이상의 분석 내용을 토대로 우리나라 예술지원정책의 지역분권 추진 방향 설정을 위한 제언을 도출하면 다음과 같다.

1. 예술지원정책 추진에 있어 중앙-지역 간 역할에 대한 패러다임적 전환과 공감대 형성

가. 지역문화분권 실현을 위한 예술지원정책 패러다임의 전환

해외 주요국의 사례에서 볼 수 있듯이 이제 더 이상 중앙정부 중심의 하향적(top-down) 정책추진은 유효하지 않으며, 지역에서 필요한 정책을 지역이 스스로 입안하고 추진하는 지역분권의 강화가 중요한 흐름이 되었다는 사실을 알 수 있다. 한국 역시 문화예술지원에 있어 지역이 주체가 되어 주도적·자율적으로 정책을 수립·집행하고, 중앙정부는 지역이 수행하기 어려운 역할을 보충적으로 수행하는 지역 중심의 예술지원정책 패러다임으로의 전면적 전환이 필요하다 하겠다.

나. 중앙-광역-기초지자체 간 합리적 역할 분담에 대한 공감대 형성과 추진

그리고 이러한 원칙 하에 중앙정부와 광역지자체, 그리고 기초 지자체 간 합리적 역할 분담에 대한 공감대를 형성하고 이를 추진해나갈 필요가 있다. 중앙과 지역 간의 역할배분은 우리나라의 예술지원정책의 맥락, 각 주체의 의지와 역량, 그리고 주체들 간의 폭넓은 합의와 공감대에 기초해야 할 것이나, 해외 주요국가들의 경향성을 참고할 수는 있을 것이다.

본 연구의 분석 결과에 따르면 영국, 프랑스, 미국의 경우 대체적으로 중앙정부는 수월성에 기반을 둔 예술창작 지원, 국립 문화예술기관·단체의 관리 및 운영, 지역 간 문화격차 완화를 위한 향유·참여 및 문화예술교육 지원, 지역정부와의 파트너십 및 지원 등을 담당하는 것으로 나타났다. 기초지자체의 경우 지역 주민의 문화예술 접근성 제고를 위한 향유·참여 지원(지역문화시설 운영, 문화예술교육 및 문화프로그램 지원 등), 지역 커뮤니티 형성을 위한 문화프로그램 지원, 지역 내 예술가의 창작활동지원 및 레지던시 지원 등을 담당하는 것으로 나타났다. 광역 단위 지자체의 경우 기초자치단체간 균형 발전과 브랜딩, 기반 조성을 위한 투자, 아카이브나 지역 문화유산의 보존과 활용에 집중하는 것으로 나타났다. 이러한 해외의 사례들을 참고하여 향후 「지방자치법」, 「지역문화진흥법」 등의 개정작업을 진행하고 각 단위에서 수행이 필요한 기능과 역할에 대한 공감대 형성과 추진이 필요할 것이다.

다. 중앙정부 예술지원체계의 유기적 체계화 및 위원회 구성에 지역대표성 반영

앞서 지적한 것처럼 중앙정부의 중요한 역할 중 하나는 수월성에 기반을 둔 예술창작 지원이다. 그러나 최근 한국의 경향은 창작지원에 비해 지나치게 향유 및 참여 부문에 대한 지원 비중이 커지고 있다는 점에서 우려의 목소리가 커지고 있는 것도 사실이다. 보다 우수한 예술단체·기관이 존재할 수 있는 생태계가 마련되어야 이들이 탁월한 예술작품과 콘텐츠를 제공할 수 있으며, 이러한 선행조건이 갖추어졌을 때에야 국민들의 문화향유의 수준과 질도 높아질 수 있다는 점을 고려하여 향유를 위한 향유지원 사업보다는 우수한 예술단체와 작품에 대한 지원을 통해, 문화향유의 수준을 높일 수 있는 방식으로 지원의 방향을 선회할 필요가 있다.

또한 현재 장르별로, 분야별로 세분화되고 복잡하게 얽혀있는 중앙정부 예술지원체계를 보다 간소화하고 명확하게 구조화하고, 이들 간의 역

할과 상호관계를 유기적으로 체계화하는 작업이 진행될 필요가 있다. 한편 영국의 예술위원회의 지역위원회나, 미국 국립예술위원회와 같이 예술지원 위원회 조직의 구성에 있어 지역대표성을 반영하여, 국가 차원에서의 예술지원이 지역적 수요와 필요에 부합할 수 있도록 하는 기제를 고민할 필요가 있다.

2. 지역문화분권 실현을 위한 여건 형성과 제도적 기반 마련

가. 지역의 자율성 확대 및 지역 문화재정의 취약성 보안을 위한 제도적 기반 구축

지자체로의 권한의 이전(사무권한 이양)이 이루어진다 하더라도 업무 수행을 위해 필요한 그에 상응하는 재원의 이전이 병행되어야 실질적인 지방분권은 이루어질 수 있다. 다만 지자체로의 재원 이전에 있어 포괄보조금(single pocket) 형태로 이루어질 경우, 국가균형특별회계에서 나타나는 부작용과 같이 지자체 단체장의 선호에 따라 문화예술부문에 대한 예산은 오히려 지금보다 더 크게 삭감되거나 유명무실해질 가능성도 크다. 선거에서의 승리를 위해 지자체단체장이 지역에 꼭 필요하지만 크게 티가 나지않는 문화예술 프로그램에 대한 투자보다는 보다 가시적이고 홍보효과가 큰 대규모의 기반시설 조성이나 경제적 투자에 집중할 가능성이 높기 때문이다. 이는 지역분권화가 상당한 정도로 진행된 영국과 프랑스 등에서 이미 나타나고 있는 현상이기도 하다.

따라서 중앙과 지역의 권한 재배분과 함께 재원의 이전이 이루어질 때에는 지역이 그 지역에서 필요한 일정수준의 문화예술부문에 대한 투자를 지속할 수 있도록 하는 견제장치가 반드시 필요하다. 이러한 견제장치는 다음과 같은 대안을 고려해볼 수 있다.

1) 문체부 예산의 일부를 지역정부와의 파트너십 및 지역문화정책 추진을 위해 할당

앞서 살펴본바와 같이 미국의 경우 국립예술기금(NEA) 예산의 40%를 지역정부와의 파트너십을 위해 사용하도록 의무화하고 있으며, 프랑스의 경우에도 문화부 전체 예산의 약 40%를 지역문화담당국(DRAC)의 예산으로 할당하고 있다. 우리나라의 경우에도 중앙정부가 수십 개의 세부단위사업들을 직접 수행하는 방식을 벗어나서, 문체부 예산의 일부(약 40%)를 지역이 문화 부문에 활용할 수 있도록 의무적으로 할당하여 지역의 취약한 문화재정을 보충할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 한편 문체부 예산의 일부를 지역문화재원으로 할당하고 내려 보내는 방식에 있어서도 단일의 포괄보조금의 형태보다는 ‘예술창작 지원, 문화향유지원, 문화예술교육, 생활문화지원, 문화시설운영, 기타 등’과 같이 대분류 기준으로 일정한 포션을 정하고, 지역의 특성과 수요에 따라 조정하여 보조금의 형태로 제공하는 방식을 고려할 필요가 있을 것이다.

한편 영국에서 추진하고 있는 문화발전기금(Cultural Development Fund)등과 같이 지역의 문화발전을 위한 별도의 기금을 조성하는 방안 또한 고려해볼 수 있을 것이다.

2) 중앙-지역 간 문화협약제도 도입을 통한 지역의 자율성과 책임성 확보

이와 함께 중앙-지역간 문화협약제도의 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 프랑스의 경우 1980년대부터 문화부의 특별지방행정기관으로 레지옹 단위에 설치하는 지역문화담당국(DRAC)을 매개로 다양한 형태의 문화협약제도를 시행해왔으며, 이를 통해 지역이 주도적으로 지역 실정을 반영한 맞춤형 정책을 구현하고, 지역의 자율성과 책임성 강화, 지역 공공서비스의 개선을 가져온 것으로 평가된다. 또한 중앙정부와 지자체의 협력적 계획수립과 지원, 집행을 통해 지역 간의 문화격차 완화에

도 기여한 것으로 평가된다.

문화협약제도를 도입할 경우 지역이 주도적으로 향후 3년간 지역에서 필요한 문화정책 추진 계획을 수립하고, 이에 대해 중앙정부와 지자체가 함께 협의하고 계획을 확정하여, 협약에 따라 지역에서 문화정책을 추진하게 된다. 중앙정부는 협의 과정에서 지역에서 필요한 재원이나 공동사업, 혹은 인프라 구축 등에 대한 지원을 제공하고, 매년 또는 협약의 갱신이 이루어지는 매3년마다 지역이 협약의 내용을 충실히 이행했는지에 대한 평가를 수행하고, 평가결과를 이후 협약의 내용 또는 갱신 여부에 반영함으로써 협약의 실효성을 확보하게 된다.

이러한 문화협약제도는 도입 초기에는 일정한 정도 시행착오를 겪을 것이나, 지역의 자율성과 책임성을 확보하고, 문화자치 역량을 키우고, 지역의 실정과 지역민의 수요에 적합한 맞춤형 지역문화정책을 수행하는데 크게 도움이 될 수 있을 것이다.

다만 중앙정부와 지자체 간의 문화협약을 체결하고 추진하기 위해서는 프랑스의 지역문화담당국(DRAC)과 같이 지역의 사정을 잘 알고, 전문적인 중재자의 역할을 담당할 기관이 필요하므로, 이 역할을 누가 할 것인지에 대한 고민이 필요하며, 우리나라 지역문화정책의 역사적·문화적 맥락(context)을 고려한 제도의 세심한 설계가 필요할 것이다.

또한 지역정부 및 지역문화재단 등 지역의 문화정책을 담당하는 주체들의 정책기획 및 추진 역량을 강화할 수 있도록 조직 및 인력 등의 전문성을 강화해나가는 준비가 필요할 것이다.

나. 지역 간 협력 활성화를 위한 제도적 기반 마련

현재 기초지자체의 경우, 지역문화재단이 설치되어 활발한 활동을 펼쳐가고 있는 지역이 있기도 하지만, 대부분의 기초지자체에는 자체적으로 문화정책을 전문적으로 수행할 기관이나 자원, 역량이 부족한 것이

현실이다. 이 경우 일개 기초 지자체 차원에서가 아니라, 인접한 복수의 기초 지자체가 협력하여 함께 공통적으로 필요한 문화 부문 수요, 예컨대 문화시설 공동사용 협력체계의 구축이나 지역 간 문화 프로그램의 공유, 인력의 교육 및 파견, 축제 등의 개최 등을 수행할 필요가 있을 것이다. 이러한 경향은 고령화와 저출산으로 인한 지역소멸현상에 대한 대응책으로 논의되는 스마트 축소도시 전략과도 맞닿아 있다.

프랑스의 경우 2000년대 초반부터 협력꼬뮌(intercommunalité)이나 꼬뮌들간의 협력 활성화를 위한 문화협력공공법인(EPCC)제도를 운영해 왔으며, 영국 역시 지자체 연합기구(combined Authority)를 통해 지역 간의 협력을 활성화하기 위한 제도적 노력을 경주하고 있다. 이러한 사례들을 고려하여 우리 또한 지자체 간 협력을 활성화하기 위한 제도적 기반을 구축할 필요가 있을 것이다. 한편 이때 중요한 것은 이러한 지자체간의 협력체 또는 연합체에도 그 활동에 필요한 공식적 권한과 재원이 주어져야 한다는 것을 유념할 필요가 있다.

또한 영국, 프랑스, 미국 모두에서 볼 수 있듯 지자체간의 전국적 연합체(예: 한국광역문화재단연합회, 전국지역문화재단연합)와 중앙정부 간에도 수평적 파트너십을 형성하고, 함께 전략적 공동사업을 추진하거나 협업할 수 있도록 하는 방안 또한 고려될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강한승, 「판사 선거제도의 명암」, 『법률신문』, 2009/03/09.
- 권오성, 강정석(2009), 『의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구』, 한국행정연구원 2009-21 연구보고서
- 김규원(2015), 「프랑스 지방 문화분권 정책의 변화와 방향성 : 지방 문화분권의 시스템의 변화 분석과 메츠(Metz) 뽐뻐두(Pompidou)센터와 랑스(Lens) 루브르(Louvre)의 사례 비교를 통한 고찰」, 『문화와 정치』 제2권 제2호.
- 김민훈(2011), 「영국의 지방분권과 지방재정제도 개혁 동향」, 『법학연구』 52(2): 375-404.
- 김세훈외(2013) 「문화예술서비스 전달체계 구축방안 연구」, 문화체육관광부
- 김순은(2007), 「영국 지방정부의 성과관리: 성과관리 정책의 관점에서」, 『한국거버넌스학회보』 14(2): 115-148.
- 김순은(2011), 「영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석」, 『지방정부연구』 15(2): 73-96.
- 김영식(2016). 프랑스 지방분권 개혁의 특징과 시사점. 지방정부연구 20(1). 355-373
- 김현호·김도형(2017), 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 한국지방행정연구원
- 류정아(2012), 「지역문화 정책 분석 및 발전 방안」, 한국문화관광연구원.
- 류정아(2015), 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립 : 팔길이 원칙의 개념을 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부(2014), 지역문화진흥 기본계획 2020.
- 문화체육관광부(2018), 문화 분야 재정구조 개선 및 신규과제 발굴
- 심재승 (2015), 「중앙-지방의 거버넌스에 의한 지역발전」, 『한국지역정보학회지』

- 17(2): 115-132.
- 양건열(2003), 「주요국가 문화예술지원 프로그램 연구」, 한국문화관광연구원.
- 양혜원(2011), 「OECD 주요 국가의 문화예산 비교연구」, 한국문화관광연구원.
- 연수현(2018) 「자치분권 시대에서의 문화재정 역할: 영국 지역분권법 사례를 중심으로」, 『문화관광 웹진』 18년 1월호, 한국문화관광연구원
- 이월섭(2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책 Brief 625,
- 이현우(2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 경기연구원.
- 장웅조, 이다현(2018), 「문화예술활동 지원을 위한 지역과 중앙의 공유 거버넌스 - 미국의 지역예술위원회와 문화재단의 활동을 중심으로」, 『문화경제연구』, 21(1), 85-105.
- 전영평(2008), 「한국지방자치 재조정을 위한 시론: 미국과 일본이 주는 교훈과 시사점」, 『행정논총』 46(2).
- 전훈(2016), 「프랑스 지방자치의 새로운 변화」. 법제논단
- 정광렬(2005), 「분권시대 지역문화진흥체계 개선방안 연구」, 한국문화관광정책연구원
- 정광렬(2005), 「분권시대 지역문화진흥체계 개선방안 연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 정보람(2018). 문화분야 재정운용방식의 특성과 과제. 문화예술지식시스템 문화돋보기 제61호. 한국문화관광연구원.
- 정종은(2013) 「영국 창조산업 정책의 부상」, 『문화정책 논총』 27(1): 122-145.
- 정준호, 이일영(2017). 「분권형 발전을 위한 지역 연합 전략」, 『동향과 전망』 101호, 68-106.
- 최보연(2016), 「주요국 문화예술정책 최근 동향과 행정체계 분석 연구」, 한국문화관광연구원
- 최보연(2017), 해외 예술지원체계 리뷰(영국, 미국), 한국문화관광연구원 내부자료
- 최진우(2010), 「외국의 문화관광정책 및 행정체계 연구」, 한국문화관광연구원.

한국정책학회(2011), 「주요국의 문화예술단체 지원방식 연구」, 문화체육관광부
한국지방행정연구원(2009), 「각국의 지방행정체제 개편사례」, 한국지방행정
연구원

한승준 외(2011), 「주요국의 문화예술단체 지원방식 연구」, 한국정책학회

한승준(2012), 「문화예술지원 거버넌스 체계에 관한 비교 연구: 영국, 프랑스,
한국 사례를 중심으로」, 『행정논총』, Vol. 50(2), pp.257-291.

행정안전부(2017), 자치분권 로드맵(안).

홍기원(2006), 「문화정책의 유형화를 통한 비교연구」, 한국문화관광연구원

〈외국문헌〉

ACE (2010) *Achieving Great Art for Everyone*, Art Council England

ACE (2013) *Great Art and Culture for Everyone*, Arts Council England

ACE (2017) *Annual Report & Accounts 2016-2017*, Arts Council England.

ACE (2018) *Arts Council National Portfolio 2018-2022*, Arts Council England.

Arts Development UK and Arts Council of Wales (2017) *Local Authority
Arts Investment & Partnership Survey 2017/18*, ADUK.

Bloxom, Margurite D. (eds). 1982. *Pickaxe and Pencil: References
for the Study of the WPA*. Washington, D.C.: Library of Congress.

City of Chicago, *City of Chicago Annual Financial Analysis 2018*.

Colomb, C. & Tomaney, J. (2016) Territorial politics, devolution and spatial
planning in the UK, *Planning Practice and Research*, 31(1): 1-22.

Department for Communities and Local Government(2007), *Central-Local
Concordant*, London: Department for Communities and Local
Government

Department for Culture, Media and Sport(2015), *Policy paper_2010 to 2015
government policy: arts and culture*, DCMS.

- Fisher & Figueira (2012) *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*, Council of Europe/ERICarts.
- Grantham, Mark Bauerlein, 2009. *National Endowment for the Arts: A History 1965–2008*. NEA.
- Greater London Authority (2014) *Cultural Metropolis: The Mayor's Cultural Strategy*, Greater London Authority.
- Greater London Authority (2018) *Budget Book 2018–19*, Greater London Authority.
- Greater London Authority (2018) *Culture for all Londoners: Mayor of London's Draft Culture Strategy*, Greater London Authority.
- HM Government(2010), *Coalition: our programme for government*, London: HM Government.
- IACA, *Illinois Arts Council Biennial Report FY2015–2016*.
- Leeds City Council, (2017) *A New Culture Strategy for Leeds 2017–2030*, Leeds City Council.
- Local Government Association (LGA) and The Chief Cultural & Leisure Officers Association (cCLOA)(2017), *People, culture, place The role of culture in placemaking*, London: LGA
- Local Government Association(2002), *Partnership in Action*, London: HMSO.
- Local Government Association(2011), *Comprehensive Area Assessment*, London: HMSO.
- Mullaney–Loss, Patricia, 2018. *State Arts Agency Revenues, Fiscal Year 2018*, National Assembly of State Arts Agencies.
- NASAA, *State Arts Agency Placement within State Government FY2018*, nasaa–arts.org
- National Audit Office(2017), *A Short Guide to the Department for Digital*,

Culture, Media & Sport, National Audit Office.

NEA, 2000, *National Endowment for the Arts, 1965–2000: A Brief Chronology of Federal Support for the Arts*. Washington, DC: National Endowment for the Arts.

NEA, 2017, *2016 Annual Report*, Washington, DC: National Endowment for the Arts.

NEA, 2018, *2017 Annual Report*, Washington, DC: National Endowment for the Arts.

Office of Deputy Prime Minister(2005), *The Nuts and Bolts: An Event for Practitioners*, London: Office of Deputy Prime Minister.

Osborne M. Reynolds, Jr.(2009), *Local Government Law*, 3rd ed. St. Paul: West Group publisher.

Quinn, R-B.(1997), Distance or Intimacy? – The Arm’s Length Principle, the British Government and the Arts Council of Great Britain, *International Journal of Cultural Policy*, 4(1): 127–160 /

Quinn, R-B.(1998) *Public Policy and the Arts: A Comparative Study of Great Britain and Ireland*, Aldershot: Ashgate. /

Sinclair, A.(1995), *Arts and Cultures: History of the 50 Years of the Arts Council of Great Britain*, London: Sinclair–Stevenson.

The State of Illinois, *Illinois State Budget Fiscal Year 2018*.

Erhard Friedberg et Phillippe, 「La décentralisation culturelle : l'émergence de nouveaux acteurs」, Urfalino, Politiques et Management Public

Jean – Marie Bockel(2017), 「L'incidence de la nouvelle donne territoriale sur la politique de décentralisation culturelle」, Rapport d'information, n_543(2016–2017), Sénat

Philippe Poirrier(2009), 「De l'Etat tutélaire à l'Etat partenaire. La coopération

- entre l'Etat et les villes」 dans POIRRIER Philippe et RIZZARDO René (dir.), Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959–2009), Paris, La Documentation française–Comité d'histoire du ministère de la Culture
- RIZZARDO René et MOULINIER Pierre(1990), 「La décentralisation culturelle : rapport au ministre de la Culture et de la Communication」, Paris : La documentation française
- 「Analyse des interventions financières et des politiques culturelles en région, phase 2 Politiques et dépenses culturelles des régions」, Ministère de la Culture et de la Communication
- 「Cahier des Missions et des charges des Centres Dramatiques nationaux」, 2010, 「Chiffres clés 2009」, DEPS, Ministère de la Culture
- 「PLF 2017 : un budget de transformation」, Ministère de la Culture

〈웹페이지〉

- 지방재정통합공개시스템 지방재정365 <http://lofin.mois.go.kr>
- 미국 정부 usa.gov
- 미국 사법부 uscourts.gov
- 미국 인구조사국 census.gov
- 미국 국립예술기금 arts.gov
- 전국 주립예술진흥원 연합 nasaa-arts.org
- 일리노이 주 정부 <http://illinois.gov>
- 일리노이 주립예술진흥원 <http://arts.illinois.gov/>
- 시카고 시 정부 <https://www.cityofchicago.org>
- 시카고 시 역사 encyclopedia.chicagohistory.org
- 프랑스 문화부 홈페이지
<http://www.culture.gouv.fr>

국회 서면질의 자료

<http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/93775>

상원회의 자료

<http://www.senat.fr/rap/117-108-38/117-108-382.html>

<http://www.senat.fr/rap/r16-543/r16-5436.html#toc64>

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-543-notice.html>

다비드 니콜라 아브랑슈 시 시장 홈페이지

<https://david-nicolas-avranches.com/2015/05/14/un-pacte-culturel-pour-la-ville-davranches/>

L'express 잡지

https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/budget-2016-les-effectifs-de-fonctionnaires-d-etat-en-hausse_1720853.html

공공재정 홈페이지

http://www.financespubliques.fr/glossaire/terme/effectifs_culture/

ABSTRACT

A study on Arts Policies of Major Countries in the View of Perspective of Regional Decentralization : Focused on the U.K, France and the U.S.

In Korea's history of Arts and Culture policy, regional decentralization has been a subject of constant discussion since the late 1990s. However so far, detailed discussions on regional decentralization have not made much progress in the area of Arts policy that differs from general cultural policy.

The purpose of this study is to analyze the process and current status of decentralization of arts policies in major countries such as the United Kingdom, France and the United States of America to drive agendas and implications for decentralization of Korean arts policies.

To this end, comprehensive literature review on arts policies and decentralization of the U.K, France and the U.S and hearing expert opinion were used as methodologies.

참여 연구진

연구책임자

양 혜 원 (한국문화관광연구원 연구위원)

공동연구자

정 종 은 (상지대 교수)

김 나 래 (프랑스 국립고등연구원 EPHE)

최 도 빈 (미국 University of Iowa, 교수)

지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kcti.re.kr>

인 쇄 일 2018년 10월 31일

발 행 일 2018년 10월 31일

인 쇄 인 크리홍보(주)

ISBN : 978-89-6035-731-0 93300

