

# 지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

정보람

Korea  
Culture &  
Tourism  
Institute







# 지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

Cultural Expenditure Status of Central and Local Governments  
: Focusing on Divide Roles of Government in Decentralized Context

정보람



한국문화관광연구원  
Korea Culture & Tourism Institute







## 연구책임

정보람 한국문화관광연구원 연구원

## 공동연구

이재원 부경대학교 행정학과 교수







지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안



## 연구개요







# 1. 서론

## 가. 연구배경 및 목적

- 문화분야 예산 지속 확대, 특히 지역에서 문화정책 투자를 중시
  - 문화적 수요 확대로 문화 및 관광분야 정부예산이 크게 확대되었으며, 지방분권과 맞물려 지방의 역할도 크게 증대
  - 중앙정부 ‘문화 및 관광분야’ 세출은 ‘10년~’20년 기간동안 연평균 7.4% 증가 이는 동기간 총지출 연평균 증감률(5.8%)을 상회하는 수준, 중앙정부보다 지자체에서 예산편성 비중이 높음(‘20년 기준 총지출 대비 ‘문화 및 관광’ 비중: 중앙 1.6%, 지자체 4.8%)
- 현 정부 강력한 지방분권 추진, 문화분야 중앙-지자체 간 재정관계 변화 높은 분야
  - 현 정부는 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진, 2020년 3.5조원 규모의 지역밀착형사무 중심으로 지방이양을 실시
  - 문화시설 확충 및 운영, 관광개발사업 등 국가사무로 추진되던 문화사업이 지방사무로 이양, 이는 문체부 지자체 국고보조금의 23.4%(403,599백만원)임
  - 문체부는 2005년 국고보조금 정비 당시에 국고보조사업의 약 90.3%가 지방이양 혹은 신설된 균특회계 사업으로 이관되는 등 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계에 변화가 큰 분야
- 정부 간 문화재정 분석을 통한 문화분권 수준 진단과 정부 간 역할배분 과제 제시
  - 그동안 문화분야 지방분권에 대한 연구는 일부 이루어져 왔으나 정부 간 재정관계 측면에서의 문화분야의 별도 논의는 부족하였는데, 문화분야의 중앙정부와 지방정부 간 긴밀한 관계에 따른 재정적 이슈와 문화분야 지방분권의 수준에 대한 논의 필요
  - 따라서 본 연구에서는 ① 문화재정 현황과 지방이양 이후 지자체에서 문화분야 사업의 변화를 분석, 중앙-지방정부의 문화분권 관련 인식을 조사하고, ② 자치와 분권 관점에서 문화분권 수준을 진단하며, ③ 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할배분과 문화분권을 위한 정책적 개선과제를 제시함



## 나. 연구범위 및 방법

- 대상적 범위: 16개 정부 기능 중 ‘문화 및 관광’ 분야 재정 및 사업
  - 정부예산의 기능별 분류(classification by function) 16개 분야 69개 부문 중 ‘문화 및 관광’ 분야와 그 하부의 ‘문화예술’, ‘관광’, ‘체육’, ‘문화재’, ‘문화 및 관광’ 등 5개 부문을 대상으로 하며 세출예산 및 사업내용을 검토
- 시간적 범위: 지방자치제 도입 이후 2020년 현재
  - 문화분권 진단은 지방자치제도 도입 이후 현재까지, 지방이양 사업 변화 분석은 2005년과 2020년, 예산 시계열 분석은 최근 10년(2010년~2020년)을 기간으로 분석하였음
- 내용적 범위
  - 중앙-지방 정부 간 관계 개념과 재정이론을 살펴보고, 한국의 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 현실, 정부 간 관계 특성을 분석하며, 문화분권의 기대(분권화 확대)와 우려(분권화 경계) 입장을 검토함
  - 중앙정부와 지방자치단체의 문화재정 관계를 재정규모, 변화추이, 국고보조금(이전재원) 관계, 지역별 문화재정 특징 등을 통해 문화재정 분담 수준과 문화재정 지자체 자율성 수준을 검토함
  - 문화분야의 지방이양 경험 및 정부 간 재정관계 개편 사례를 2005년 국고보조금 정비, 2009년 지역협력형사업 방식 전환, 2010년 포괄보조금 방식 확대 등 주요 변화 특징을 살펴보고, 현 정부의 문화체육관광부의 403,599백만원 지방이양 사업의 지자체 변동(동결, 증액, 감액) 원인을 분석함
  - 문체부 및 지자체 공무원 대상 문화분야 중앙-지방 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식, 지방이양 이후 변화에 대한 인식(지자체), 보조사업과 정부 간 재정관계에 대한 쟁점(문체부), 지방분권 혁신 관련 주요 쟁점에 대한 인식을 분석함
- 연구방법
  - 문헌분석(선행연구, 문체부 및 지방자치단체 예산서, 사업설명자료, 정책사업 평가보고서 자료 등), 전문가 자문 및 관계자 인터뷰, 공무원 인식조사(설문조사) 등 다양한 연구방법을 활용



## 2. 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 문화분권

### 가. 한국의 중앙-지방 정부 간 관계 특성

- 한국의 중앙정부와 지자체의 관계는 수직적인 관리감독 체계로 형성, 중앙-지방 '정부'의 관계가 아닌 국가가 설립한 지방자치 '단체'의 특성, 일본의 지방자치제도 형식을 참고하여 도입
- 한국의 중앙-지자체 간 재정관계는 90년대 들어서 본격, 1세대 미국 재정연방주의 이론의 영향을 받아 작은정부, 정부의 재정기능, 최적보조율 등 논의되었으며, 제2세대 이론은 고려되지 않았음
  - 1세대(60년대) 재정관계: 표준화된 최적 모형이 가능하다고 전제, 기초-광역-중앙정부 수직적인 재정분담체계 이론화(머스그레이브-오우츠모형)
  - 2세대(90년대) 재정관계: 중앙과 지방간 재정기능 분담에서 '최적'구조는 존재하지 않는다고 전제, 정부 간 계약과 협상을 중요하게 강조(와인게스트)

### 나. 문화분권의 기대와 우려

- **(분권화 확대 입장)** 문화분야는 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 '자치'와 '분권'이 강조되어야 함
  - 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 함
- **(분권화 경계 입장)** 자치분권 못지않게 문화적 균형발전이 중요한 현안 중인데, 우리나라의 경우 도시-농촌, 시-군-구, 재정자립도 등에 따라 지역 간 문화격차가 존재, 그동안 분권화 노력에도 불구하고 수도권 편중현상은 심화
  - 서울, 경기, 인천 3개 수도권 평균 문화기반시설 개수가 전국 17개 지역별 평균 개수 대비 집중된 수준은 2007년 187%에서 2019년 208.6% 수준으로 심화
  - 인구에 대비한 문화 관련 예산과 기반시설은 군 지역이 우위를 보이는 데 비해 예술인과 문화예술 법인 및 단체는 여전히 도시 지역에 집중



### 3. 중앙-지방 정부 간 문화재정 분담체제와 분권화 현황

#### 가. 중앙-지방 정부 간 문화재정 관계 특징

##### 1) 중앙정부와 지자체 문화재정 현황

- 2020년 총지출대비 문화재정 비중은 지자체 4.8% 중앙정부 1.6%으로 지자체 비중 중앙정부보다 높고, 지자체 문화재정 비중은 2010년(5.6%)과 2020년(4.8%)을 비교할 때 -0.8%p 감소
  - 지방자치단체의 예산 증가 속도와 규모 모두 큰 분야는 사회복지 분야로 2020년 기준 사회복지 재정비중 29.7%, 2010년~2020년 기간 연평균 11% 급성장

〈표 1〉 지방자치단체 세출 기능별 예산(2010~2020)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
일반공공행정	12.0	12.5	12.9	13.0	13.8	14.2	15.4	11.9	12.6	12.5	13.3	1.1
공공질서및안전	2.2	2.3	2.8	2.9	2.7	3.0	3.4	3.4	3.7	4.0	4.3	7.1
교육	8.1	9.0	9.8	10.0	9.7	10.1	10.7	11.7	12.9	13.4	14.0	5.5
<b>문화 및 관광</b>	7.8 (5.57)	7.0 (4.95)	7.4 (4.93)	7.8 (5.00)	8.0 (4.89)	8.6 (4.99)	9.0 (4.90)	9.8 (5.08)	10.3 (4.88)	11.0 (4.77)	12.1 (4.79)	4.5
환경보호	14.9	15.0	15.4	15.8	16.3	17.1	18.2	19.1	20.8	22.7	25.7	5.6
사회복지	26.5	28.5	30.9	35.0	40.1	44.1	46.6	49.5	57.1	66.2	75.1	11.0
보건	2.2	2.0	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7	4.0	6.1
농림해양수산	9.7	9.8	10.4	10.9	11.2	11.5	11.8	12.3	13.2	14.2	15.8	5.0
산업·중소기업	3.0	3.0	3.3	3.2	3.0	3.2	3.5	4.0	4.5	4.8	6.3	7.6
수송 및 교통	16.5	15.1	15.7	15.5	15.2	15.6	16.5	17.3	18.3	19.0	20.6	2.3
국토및지역개발	12.8	11.6	12.6	12.2	11.5	11.5	12.4	13.2	14.2	16.5	17.5	3.1
과학기술	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	-1.6
예비비	2.2	2.3	3.1	3.1	3.0	3.4	4.5	4.9	5.1	5.6	4.5	7.6
기타	21.4	22.5	24.2	24.5	26.1	27.6	29.3	32.6	33.9	36.8	39.6	6.3
합계	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	253.2	6.1

주 1) 당초예산, 순계기준

2) ( )는 구성비

자료: 지방재정통합공개시스템



## 2) 문화재정과 보조금

- 문체부는 부처 총지출 대비 지자체 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처(25.1%), 균특회계 비율이 가장 높은 부처(지자체 국고보조금 중 44.8%(7,284억원))

〈표 2〉 부처별 지방자치단체 국고보조금 현황(2020년)

(단위: %, 억 원)

부처별		지자체 국고 보조금 계 (A)	지자체 보조금 회계별 구성				부처 총지출 (B)	지자체 국 고 보조금 비중 (A/B)
			일반회계	균특회계	기타특별 회계	기금		
상위 5개 부처	복지부	408,522	393,706 (96.37)	3,115 (0.76)	474 (0.12)	11,227 (2.75)	825,269	49.5
	환경부	59,479	402 (0.68)	6,118 (10.29)	46,162 (77.61)	6,798 (11.43)	95,393	62.4
	농림부	48,874	72 (0.15)	6,819 (13.95)	12,805 (26.20)	29,179 (59.70)	157,743	31.0
	문체부	16,246	1,401 (8.62)	7,284 (44.84)	493 (3.03)	7,067 (43.50)	64,803	25.1
	국토부	54,698	19,001 (34.74)	21,538 (39.38)	5,703 (10.43)	8,455 (15.46)	501,317	10.9
소계		587,819	414,582 (70.53)	44,874 (7.63)	65,637 (11.17)	62,726 (10.67)	1,644,525	-
총계(29개)		655,956	441,473 (67.30)	60,611 (9.24)	79,027 (12.05)	74,844 (11.41)	4,659,733	-

주 1) 당초예산 순계, 총지출 기준,

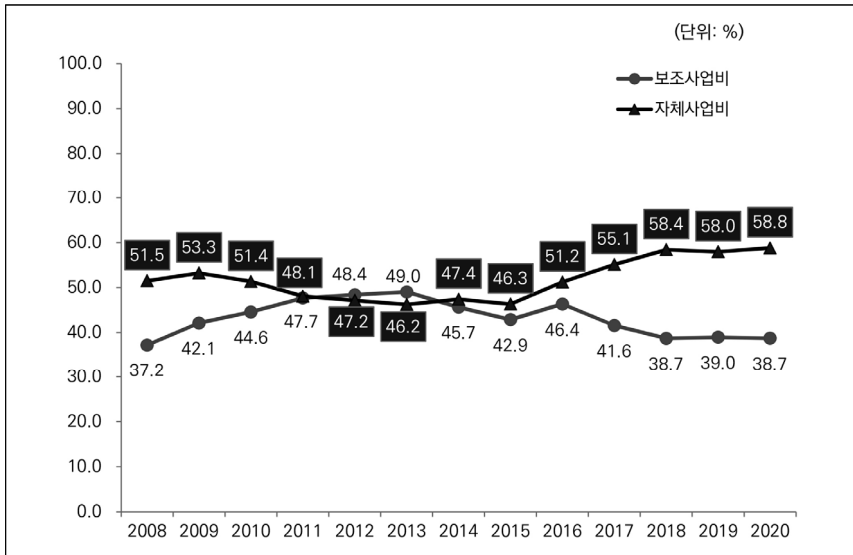
2) ( )는 국고보조금 회계별 구성비

자료: 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)

- 지자체의 문화재정 보조사업 비중 감소(2010년 대비 2020년 -5.9%p), 자체 사업 비중 증가는 지자체 재량으로 문화분야 사업을 기획하는 경향이 높아짐을 의미하고 지방자치단체의 재정자율성이 개선된 것을 의미함
  - 지자체 문화재정 보조사업 비중은 2008년 37.2%(2조 2,510억 원) → 2013년 49.0%(3조 8,447억 원) → 2020년 38.7%(4조 6,982억 원) 수준



[그림 1] 지방자치단체 문화재정 보조사업 비중 추이(2008~2020)



주 1) 본예산, 순계기준

주 2) 총지출 = 정책사업(보조사업+자체사업)+재무활동+행정운영경비

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요(상)

### 3) 지자체 유형별/기능별 문화재정 특징

- 지자체 유형별로는 군단위의 재원부담 증가, 문화 및 관광분야 하부 부문별로는 문화예술은 도시(광역시도, 자치시)의 세출비중이 높고, 관광, 체육, 문화재는 농촌(자치군)의 세출 비중이 높음
  - ‘문화 및 관광분야’ 예산재원은 2010년과 비교할 때 시군구비 비중은 7%p 증가(2010년 46% → 2020년 53%)하였고, 시도비는 -5.7%p 감소(2010년 39.2% → 2020년 33.5%), 국비는 -1.3%p 감소(2010년 14.8% → 2020년 13.5%) 하였습니다

〈표 3〉 지방자치단체 문화재정 재원별 예산비중(2010년 대비 2020년)

(단위: %)

분야	국비		시도비		시군구비	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020
문화 및 관광	14.8	13.5	39.2	33.5	46.0	53.0

주: 당초예산, 순계기준

자료: 행정안전부(각 년도), 지방자치단체 통합재정 개요(하)



- 세출비중은 지자체 유형별로 집중하는 부문이 다른데, 문화예술은 광역시도와 자치시가 자치군, 자치구보다 세출비중이 높고, 관광, 체육, 문화재는 자치군에서 다른유형의 자치단체보다 세출비중이 높음

〈표 4〉 지방자치단체 유형별 문화재정 세출비중(2010년 대비 2020년)

(단위: %, %p)

분야	광역 시도		자치 시		자치 군		자치 구	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
<b>문화 및 관광</b>	<b>5.7</b>	<b>4.6</b>	<b>6.3</b>	<b>5.3</b>	<b>6.2</b>	<b>6.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.4</b>
문화예술	1.6	1.8	2.0	1.8	1.2	1.2	1.2	1.2
관광	0.5	0.6	1.0	0.7	1.8	1.8	0.1	0.1
체육	2.3	1.5	2.6	2.0	2.0	2.2	1.0	0.9
문화재	0.2	0.4	0.5	0.5	0.9	1.0	0.2	0.1
문화 및 관광 일반	1.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.0	0.1

주: 당초예산, 순계기준

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요(하)

#### 4) 지역별 문화관련 기금운용 현황

- 154개의 문화관련 기금운용 조례가 마련되어 있으나, 실제로 기금이 조성되어 있는 것은 2019년말 조성액 기준 140개 7,347억원이며, 이는 전체 지방자치단체 기금 조성액 40조 8,543억원(2,403개) 대비 1.8% 수준
- 전체 기금대비 문화관련 기금비중이 평균(1.8%)보다 높은 자치단체를 살펴보면 부산(8.5%), 제주(5.2%), 대구(4.5%), 전남(2.9%)

〈표 5〉 문화관련 기금 조례 제정 실적

(단위: 건)

구분		1990년 이전	1991년~1995년	1996년~2000년	2001년~2005년	2006년~2010년	2011년~2015년	2016년~2020.9.	계
계		3	29	51	26	17	14	14	154
문화 진흥	법정재량	0	4	12	7	4	7	8	42
	자체	1	2	1	3	2	3	1	13
체육진흥		2	22	33	15	9	1	3	85
문화체육진흥		0	1	4	0	1	0	0	6
관광진흥		0	0	1	1	1	3	2	8

주: 법정재량기금은 「지역문화진흥법」 22조에 의한 법정재량기금으로 지역문화진흥기금을 의미함

자료: 국가법령정보센터 검색



〈표 6〉 지방자치단체별 문화관련 기금 조성 현황(2019년말 조성액 기준)

(단위: 백만원, 건)

자치단체	문화관련 기금 규모		문화관련 기금운용 개수			
	조성액	전체기금대비 비중	문화진흥	체육진흥	문화체육	관광/축제
전국	734,717	1.8%	46	80	6	8
서울	71,579	1.3%	4	10	0	1
부산	147,438	8.5%	2	1	1	0
대구	45,918	4.5%	1	2	0	0
인천	6,698	0.4%	3	1	0	0
광주	10,168	1.0%	0	0	0	3
대전	10,258	0.8%	2	0	0	1
울산	8,613	0.8%	1	0	0	2
세종	0	0.0%	0	0	0	0
경기	167,583	1.8%	13	22	0	1
강원	10,774	0.4%	1	5	1	0
충북	4,331	0.3%	0	3	0	0
충남	9,630	0.6%	2	6	0	0
전북	16,408	1.0%	3	6	0	0
전남	91,461	2.9%	5	13	1	2
경북	50,909	1.5%	3	5	0	1
경남	29,560	1.1%	4	4	3	1
제주	53,389	5.2%	0	0	0	1

주1) 문화진흥에 문화예술진흥기금, 문화진흥기금, 지역문화진흥기금, 문화예술발전기금, 문화예술활동지원기금, 문화센터 건립기금, 예술제진흥기금, 문화원육성기금, 문화원진흥기금, 박물관 및 미술관 기금, 박물관 등의 소장유물작품 구입기금, 박물관관리기금, 갤러리운영기금, 시립예술단체진흥기금, 문화지구육성기금, 문화지구진흥기금, 문화예술 의거리조성기금 포함

주2) 체육진흥에 체육진흥기금, 체육기금, 장애인체육기금, 체육시설수익적립기금 포함

주3) 문화체육진흥에 문화예술체육진흥기금, 문예체육진흥기금, 체육문예진흥기금, 문화체육및인적자원개발지원기금 포함

주4) 관광진흥에 관광진흥기금, 관광사업발전기금, 축제육성기금 포함

자료: 행정안전부(2020), 2020년 지방자치단체 통합재정개요(하)

- 2019년말 조성액 기준 지방자치단체의 문화관련 기금 중 법정재량기금인 지역문화진흥기금<sup>1)</sup>은 전국 243개 지자체 중 33개에서 운용, 이는 총 1,654억 원 규모로 전체 지방자치단체 법정재량기금 조성액 25조 7,122억원(499개) 대비 0.6% 수준

1) 지역문화진흥기금은 지역에 따라 문화진흥기금, 문화예술진흥기금, 지역문화예술발전기금, 문화예술활동지원기금 등의 명칭으로 사용됨



## 나. 문화분야 지방이양사업 실태

### 1) 문체부 2005년 지방이양 사업 변화

- 중앙정부의 성과 효과성, 효율성이 낮은 소액사업 이양하고 이후 정책사업에서 보다 규모화, 전략화 하는데 일정 성과를 거둠
  - 창작공간, 문화의 거리조성, 유명예술인 기념물 설치, 각종 지역행사와 기념사업에 대해 중앙정부가 지방자치단체에 건건히 보조하던 방식에서 정책의 목표를 강조하여 사업을 규모화한 문화재생사업, 광역관광개발(광역연계계획), 지역문화행사지원 및 문화관광축제와 같은 정책을 기획하는 변화의 계기
- 국고보조금 정비 당시 지방이양 대상을 명백한 지방사무, 반복적 집행 성격의 시설 경상운영비, 단순한 지방재원 보전 성격 사업, 국고보조 실익이 낮은 소액사업으로 기준을 마련하였으나, 원칙이 불분명한 상태에서 모호한 기준으로 부처의 관심이 적은 사업을 중심으로 이양된 경향, 국가와 지자체의 역할에 대한 고려 부족
  - 2005년 문체부의 지방이양 사업은 대부분 90년대 후반 시작한 신생사업이자 전당 사업예산이(예산서 상 세부사업 기준) 5천만원에서 20억원 수준(지방문화원사업활동지원의 경우 예외적 60억원)의 소액사업
  - 문화시설 성과관리 사업은 지역 문화시설의 균형적 발전을 유도하는 명백한 국가적 역할이 큰 분야임에도 지방이양 대상사업으로 분류되었고, 지방이양 이후에는 문화기반시설 하나로 묶어 운영 평가하던 사업이 박물관, 미술관, 도서관 각각 시설별 운영평가로 분리되어 중앙정부 정책으로 다시 추진되고 있음
- 중앙정부는 지방이양 이후에도 유사한 사업을 국고보조사업으로 추진하고 지방자치단체는 부족한 지방재정 형편으로 인해 중앙정부 국고보조 사업에 종속성이 더욱 강화되는 결과
  - 2005년 지방이양 사업은 대부분 유사한 국고보조사업으로 지속 추진하고, 출판, 교육, 문화재생, 찾아가는 문화 프로그램 등 일부 사업은 지방이양 이후 정부시책에 따라 유사한 사업규모를 확대함



〈표 7〉 문화체육관광부 2005년 지방이양 사업의 현황

(단위: 백만원)

2005년 지방이양 대상사업		'04예산	2020년 사업 현황
문화시설 성과관리	문화기반시설 운영평가 인센티브 지원	245	-(중앙정부) 박물관, 미술관, 도서관 시설별 운영 평가 추진
	관리책임자대회 개최	50	-(중앙정부) 문화기반시설 운영현황 매년 조사
문화시설 건립/ 조형물 설치	예술창작스튜디오 조성 지원	200	-균특사업 편성 추진
	예술창작공간 조성	2,000	(사업명: 산업단지, 폐산업시설 문화재생사업)
	문화의 거리 조성	800	-균특사업 계획에 포함 추진 (사업명: 한반도생태평화벨트 등)
	조각공원 조성	1,000	
	유명예술인 기념조형물 설치	200	
	청소년문화의 집 설치	2,200	-균특사업 편성 추진 (사업명: 청소년시설확충)
	장애인편의시설 설치 지원사업	700	-국비 공모사업 편성 가능 (사업명: 생활SOC사업 중 공공체육시설 개보수)
문화시설 운영	공공도서관 운영 지원	12,600	-공공도서관 운영은 지자체 추진
	농어촌공공도서관 운영사업	800	-국비 공모사업 편성 가능 (사업명: 문화나눔 도서보급)
	문화의 집 조성 및 운영지원	2,000	-문화의 집 운영은 지자체 추진 -시설건립은 19년까지 균특 (사업명: 문화시설 확충 및 운영)
	지방문화원 사업활동 지원	5,963	-지방문화원 운영은 지자체 추진 -시설건립은 19년까지 균특 (사업명: 문화시설 확충 및 운영)
	문화학교 운영 지원	896	-문화학교 운영은 지자체 추진 -국비 공모사업 편성 가능 (사업명: 꿈다락 토요문화학교)
	청소년상담실 운영	2,009	-청소년상담실(청소년상담복지센터) 운영 지자체 추진
	전국향교문화 전승보존	234	-전통향교문화전승보존, 기로연 재현 지자체 추진
행사/축제 지원	통영국제음악제	300	-지자체 추진 -19년까지 균특 편성 가능(지역문화행사지원) -국비 공모사업 편성 가능 (문화관광축제, 지역대표공연예술제)
	공주미술제 지원	200	
	노랑해전 재현 지원	50	
	조선통신사 행렬재현	500	
	지역별 특성화 사업	321	
	근대문인탄생 100주년 기념사업	200	-지자체 추진
	문화인물 기념사업	160	-폐지
	찾아가는 문화활동	2,000	-지자체 추진 -국비 공모사업 편성 가능 (사업명: 방방곡곡 문화공감)



## 2) 문체부 2020년 지방이양사업 예산편성 분석

- 2019년 문화체육관광부 예산서를 기준으로 지방자치단체 예산을 매칭하지 않는 기금사업을 제외한 지방이양 사업은 세부사업 5개, 내역사업 32개에 해당되며, 이는 지방자치단체 예산서의 세부사업 776개로 편성됨
  - 지방이양 예산규모는 문화체육관광부 소관 지방이양사업 총 403,599백만원인데, 이 중 기금사업 9,395백만원을 제외한 394,204백만원에 대해 분석
- 776개 지방자치단체 사업 중 64.7%(502개)는 예산이 편성되었고, 35.3%(274개)는 미편성되었는데, 미편성 된 예산 중에서도 이월예산 활용 혹은 지자체 내 유사사업에 통합하여 사업은 지속 추진되는 경우가 다수
  - 21.5%(167개) 예산동결, 20.5%(159개) 예산증가, 22.7%(176개) 예산감소로 편성되었으며, 예산이 미편성되었으나 이월예산으로 사업 지속 20.7%(161개), 사업의 폐지 혹은 종료 6.8%(53개), 지자체 내 사업 통합추진 7.73%(60개)임
  - 관광안내표지판, 다국어 관광안내 등은 역의 관광홍보, 마케팅에 중요한 사업이기 때문에 지방자치단체 자체사업으로 유사, 중복으로 사업예산이 편성되고 있었으나, 지방이양으로 예산을 일원화하는 경향
  - 시설건축 사업은 2020년 예산편성에서 대부분 이월예산을 활용하거나 공정속도에 맞춰 예산을 감액 혹은 증액 추진하는 것으로 확인, 다만, 법에 의해 사전타당성 검토가 강화된 경우 이월없이 정상 추진
  - BTL 사업의 경우 중앙정부 주도 정책에 영향을 미치는 재정사업을 지방자치단체로 이관하여 지방자치단체를 단순히 집행하는 수준의 역할에 한계
- 단기적으로 지방자치단체의 중앙-지방 간 유사·중복 사업 정비와 지방자치단체의 정책 우선순위와 중요도에 따른 예산편성으로 재정운용 효율화에 기여
  - 사업주기를 고려하지 못한 일률적인 배분방식으로 인해 계속사업의 경우 실제 사업에 필요한 예산보다 과대계상하거나 행정절차를 고려하지 못하여 불용액이 발생하거나 부족액이 발생(특히 자본보조)
  - 한정된 재정을 지방자치단체 사업에 편성하다보니 실질적으로 필요한 사업에 예산을 편성하는 재정효율화에 기여



〈표 8〉 문화체육관광부 2020년 지방이양 사업 예산편성 현황

(단위: 건)

	세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
				동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사 사업 추진
		계	776 (100)	167 (21.52)	159 (20.49)	176 (22.68)	161 (20.75)	53 (6.83)	60 (7.73)
자 본 보 조	관광자원 개발	문화관광자원개발	220	5	69	49	82	14	1
		관광지개발	33	3	11	9	9	1	0
		탐방로안내체계구축	59	8	12	25	11	3	0
		생태녹색관광자원개발	31	0	10	11	7	3	0
		국민여가캠핑장조성	16	1	3	5	7	0	0
		관광안내체계구축	168	61	15	31	4	2	55
		전통한옥체험숙박시설운영지원	9	1	1	0	1	6	0
	문화시설 확충 및 운영	문예회관건립지원	17	1	1	6	8	1	0
		공립미술관건립지원	6	0	0	4	0	2	0
		지방문화원시설지원	25	1	3	2	15	4	0
		전통문화진흥지원	9	5	0	7	5	2	1
		문화예술인기념시설조성	3	0	2	0	0	1	0
		복합문화시설조성	1	0	0	0	1	0	0
		제주태고문화센터건립	1	0	0	0	1	0	0
		전통사찰보수정비	2	0	0	1	1	0	0
		역사전통문화도시조성(자본)	7	0	0	3	3	1	0
	지방문화 산업기반 조성	작은영화관건립지원	11	0	2	2	7	0	0
		실내영상스튜디오조성	1	0	1	0	0	0	0
		지역영상미디어센터건립	1	0	0	0	0	1	0
경 상 보 조	문화시설 확충 및 운영	역사전통문화도시조성(경상)	4	3	0	1	0	0	0
		지역문화예술특성화지원	20	11	5	4	0	0	0
		민자사업정부지급금(BTL)	30	16	9	6	0	0	0
		문화특화지역조성사업	50	28	7	5	2	8	0
	지방문화 산업기반 조성	광고경기문화창조허브운영	1	0	0	1	0	0	0
		지역문화산업연구센터(CRC)	3	2	0	0	0	0	1
		대구디자인패션산업육성	1	1	0	0	0	0	0
		광주공예문화산업육성	3	1	0	2	0	0	0
		전남3대별서정원 MR 콘텐츠	1	0	0	0	0	1	0
		글로벌문화콘텐츠 제작지원	1	0	0	0	0	0	1
	지역문화 행사지원	지역특화문화행사지원	17	9	2	2	0	3	1
		문화콘텐츠행사지원	12	7	1	4	0	0	0
		비엔날레지원	7	2	4	0	0	1	0
		종교문화행사지원	6	5	1	0	0	0	0



## 4. 문화분야 지방이양과 분권에 대한 인식

### 가. 조사개요

- 문화분야 중앙-지방 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식, 지방이양 이후 변화에 대한 인식(지자체), 보조사업과 정부 간 재정관계에 대한 쟁점(문체부), 지방분권 혁신 관련 주요 쟁점에 대한 인식 조사
- 조사대상은 전국 243개 지방자치단체, 문화체육관광부의 예산편성 담당 공무원과 문화 및 관광분야 부서 소속 공무원, 총 응답자 수는 350명(문체부 66명, 지자체 284명)임

### 나. 분석 결과

#### 1) 문체부-지자체 간 공통적 인식

- 문화분야 분권과 지방이양에 대한 이해도 부족
  - 대체로 지자체는 2020년 ‘문화 및 관광’ 분야 사업의 지방이양에 대해 모르고 있었으며(알고있음 15.8%, 모름 41.5%), 문체부도 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정에 대해 잘 모름(알고있음 12.1%, 모름 33.3%)
  - 문화분야에 대한 특성이나 정책방향성을 고려하여 지방분권을 결정하지 못하고 지방이양 규모를 정하고 재정관계 중심으로 지방이양이 추진되면서, 중앙정부와 지방자치단체 모두 분권에 대한 예측과 준비가 없었기 때문
- 문화분권이 지역 간 문화불평등 악화, 중앙정부 집권방식이 개선할 수 있다고 인식
  - 지방분권이 확대되면 지역 간 재정불균형으로 문화적 불평등이 악화된다는 주장에 문체부(동의 54.5%, 비동의 21.2%), 지자체(동의 47.2%, 비동의 19.7%) 모두 동의 비율이 높음
  - 또한 중앙정부 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정이 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다는 주장에 문체부(동의 60.6%, 비동의 15.2%), 지자체(동의 41.9%, 비동의 15.5%)로 동의 비율이 높음



- 지자체 주도의 자체적인 사업수행 중시, 지자체 사업운영 재량은 낮게 인식
  - 문체부와 지자체 모두 ‘문화 및 관광’사업이 지자체 주도로 수행되어야 함에 동의하는 경향을 나타내며, 특히 중앙부처인 문체부의 동의응답 비율이 (45.5%) 지자체의 동의응답 비율(42.6%)보다 약간 높게 나타난 점이 특징적
  - 그러면서도 지자체는 지자체 자율성 강화에 대해서는 중립입장 비중이 높아 불투명하게 전망하는 경향을 보이고, 문체부는 문화서비스 제공 관련 지자체의 운영재량이 충분하지 못하고(동의 15.2%, 비동의 54.2%) 지자체의 재정여력도 충분하지 못하다고 인식(동의 18.2%, 비동의 48.5%)

## 2) 문체부-지자체 간 인식 차이

- 재정관리 효율성 및 성과책임 적절성에 대한 의견은 문체부와 지자체가 다른 인식
  - 국고보조사업의 재정관리 효율성과 성과책임 적절성에 대해 문체부는 부정응답(33.3%)이 긍정응답(18.2%)보다 높았고, 반대로 지자체는 긍정응답(25.4%)이 부정응답(12%)보다 높게 나타남
  - 중앙정부는 국고보조사업의 적극적 지출과 혁신에 대한 기대와 지출통제 제도가 혼합될 경우 통제가 혁신을 억제하기 때문에, 소극행정과 지대추구 그리고 성과 보다는 지불정산에 초점을 맞추는 관례적인 재정사업의 한계가 발생
- 지자체는 문체부의 관리감독 축소 기대, 문체부는 지자체 사업 역량에 낮은 기대
  - 지방이양 이후 정부 간 관계 변화 중 ‘중앙정부의 사업별 관리 감독 축소’에 대해 문체부는 긍정(39.4%)과 부정(33.3%) 응답이 비슷한 수준으로 나타났으나, 지자체는 긍정응답(44%)이 부정응답(16.9%)보다 상당수준 높게 나타남
  - 문체부는 보조사업을 위탁 수행하는 지자체 부서와 담당자 신뢰에 부정적 인식이 높고(긍정 21.2%, 부정 36.4%), 지자체의 현장 의견들이 중앙정부에 잘 전달되지 않고(긍정 18.2%, 부정 30.3%), 문체부의 사업계획과 지침을 지자체에서 잘 집행하지 않는다고 인식(긍정 12.1%, 부정 36.4%)하는 경향
  - 또한 지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류에 대해서도 문체부는 부정적으로 보고(긍정 3%, 부정 33.3%), 반대로 지자체는 긍정적으로 인식(긍정 32%, 부정 23.6%)하는 경향



- 지방이양 방법 중 ‘분야별 일괄 이양’ 방법에 대해 문체부와 지자체 요구 차이
  - 분야별 일괄이양 방식에 대해 문체부는 부정응답(39.4%)이 긍정응답(24.2%)보다 높았고, 반대로 지자체는 긍정응답(46.1%)이 부정응답(17.6%)보다 높게 나타남
  - 이는 과거 개별사업 중심의 지방이양 경험 이후 유사한 국고보조사 업이 중앙정부로부터 지속적으로 개발되고, 지방이양 사업이 이양 이후 오히려 국가주도 정책으로 추진되는 등 개별사업 중심 이양의 부작용을 경험하면서 지자체로 하여금 문체부보다 분야별 일괄 이양 방식을 요구하는 것으로 볼 수 있음

## 5. 문화분야 중앙-지방 정부 간 역할분담 방안과 정책과제

### 가. 문화분야 중앙-지방 정부 간 역할분담 방안

#### 1) 문화분권 수준 진단

- 지방자치제 도입 이후 모든 정부의 문화정책에서 균형발전, 지역 문화역량, 문화격차, 문화분권, 문화자치 등 지방분권을 표방하여 정책의 주체어로 분권이 정착되었지만, 현실의 정책에서는 분권과 집권을 동시에 추구
  - 문화분야가 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 ‘자치’와 ‘분권’이 강조되어야 하지만, 지역 간의 문화인프라와 공급격차로 인한 불균형이 중요한 현안, 문화적 권리 보장이 국가의 중요한 역할이기 때문
- 지방자치단체 자체적으로 문화정책적 역량 강화와 자생력 확보를 위한 노력이 있었고, 앞으로 전문성 확보와 실효성 제고를 위한 노력이 필요하지만 과거에 비해 지역 내 정책기반 형성 성과
- 그러나 지방자치단체 간 역량의 차이가 있고 지역단위에서 문화사업 조정기능이 부족하여 실질적인 자치수준인 기초단위의 분권은 미흡



〈표 9〉 정부별 문화분권 특징

구분		김대중정부 (1998~2002)	노무현정부 (2003~2007)	이명박정부 (2008~2012)	박근혜정부 (2013~2017.3.)	문재인정부 (2017.5~2022.5.)
지역문화 정책접근		-균형발전 -사회통합	-균형발전 -지역문화역량제고	-지역협력 -실용적 역할분담	- 지역문화 자생력 - 생활문화형 정책	-문화자치와 분권 -포용/혁신
정책 계획	문화	-국민의 정부, 새문화정책	-창의한국	-문화비전 2008~2012	-문화가 있는 삶	-문화비전2030, 사람이 있는 문화
	지역 문화		-지역문화 활성화 대책		-제1차지역문화진흥 기본계획	-제2차지역문화진흥 기본계획
	법제				-지역문화진흥법제정 (2014.07.29.)	
	추진 기구	-문화관광부 예술국 전통지역문화과	-문화관광부 문화 정책국 지역문화과	-문화체육관광부 문화 정책국 지역문화팀 -문화예술정책실 지역 문화과('09~) -문화예술정책실 지역 민족문화과('11~)	-문화체육관광부 문화 예술정책실 지역민족 문화과 -문화예술정책실 문화 기반정책관 지역전통 문화과('14~)	-문화체육관광부 문화 예술정책실 지역문화 정책관
주요시책		-2003년까지 지역 문화재정 5% -지역간 공동제작 프로그램 활성화 -지역특성을 살린 '시범 문화의 거리' 조성 -특화도서관 건립 -시·군·구 문화원 확대	(창의한국 中) -지역의 문화역량 제고 -쾌적하고 아름다운 공간환경 조성 -문화시설의 균형적 확충과 운영활성화 -문화정보체계 구축 -지역문화의 역동적 특성화 -농어촌의 문화환경 조성 -신행정수도 문화기획 (지역문화활성화대책) -문화기반시설의 운영 활성화 -문화예술교육 확대 -민·관·학 연계를 통한 지역문화 발전 체계 정립 -지방문화원 육성 -생활친화적 문화공간 조성 운영 -문화관광을 통한 기초 단위 마을 살리기 운동	-지역문화공간 확충, 서비스 확대 -지방문화원 거점화 -생활공감형 문화정책 -지역문화 전문인력 양성사업 -지역순회공연지원 (방방곡곡) -지역 생활문화축제 등 다문화체험 프로그램 -순수예술지원방식 개선 및 지역협력 확대(4대방향) -지역근대산업유산 활용 문화공간 및 문화도시 조성 -지역기반의콘텐츠 기업창업활성화 -지역관광산업 지원 체계 구축 -지역 특화 관광자원 개발 -지역 스포츠클럽 정착 및 활성화	(문화가 있는 삶 中) -문지역화 활성화 및 지역문화지표 개발 -지역문화재단의 법적 근거 마련 -지역문화기관간 '지역문화협의체' 구성 -컨설팅 지원 -지역협력형 지역문화 기금 확대 -지역사업 평가 강화 -지역문화 매개인력 처우개선 -'문화여가사' 자격증 도입 (지역문화진흥기본 계획) -문화가 있는 삶 -지역에서 꽃피는문화 -세계와 소통하는문화 -남북의 통로가 되는 문화 -문화진흥기반구축	(문화비전2030 中) -지역 문화의 고유성 유지 및 발전 -지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성 -지역주민 참여 활성 화를 위한 체계 마련 및 계기 제공 -중앙과 지방 간 협치 모델 설계 (지역문화진흥기본 계획) -시민의 참여로 문화 자치 생태계 구축 -포용과 소통으로 생활기반 문화환경 조성 -지역의 개성있는 문화 발굴·활용 -문화적 가치로 지역 의 혁신과 발전
문화분권 평가		지역문화사업 본격 추진, 중앙정부 소규모 일회성 사업 중심	국가 직접 사업 기획 방식에서 지역문화 기반마련 중요성 인지	지역문화를 육성하고 협력하는 대상으로 접근, 지역 자생력 중시	지역자율과 상생발전 을 표방, 이전 정부 정책 지속	문화자치 실현 강조, 정부 간 관계와 행정 체계 중시



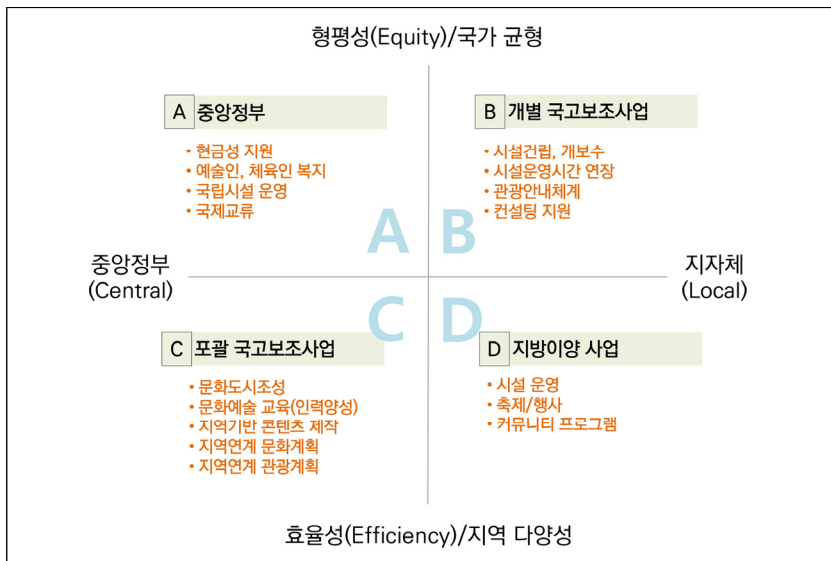
〈표 10〉 지방재정 자율성 및 분권역량 측면 강화/약화 요인

구분	자율성	분권역량
강화	-문화재정 지자체 자체사업 비중: '10년 51.4%→ '20년 58.8% -2020년 문화재정 비율: 중앙 1.6%, 지자체 4.8% -2014년 지역문화진흥기금 법정재량기금 근거 마련	-2019년 기준 전국 226개 자치단체 중 92개 문화재단 (광역 16개, 기초 76개) -「지역문화진흥법」 근거 2015년부터 시도 단위 지역문화진흥시행계획 수립, 지역특성화 프로그램 사례
약화	-지자체 문화재정 비중: '10년 5.6%→ '20년 4.8% -문체부 지자체 국고보조금 25.1%(부처 중 4위) -문체부 균특회계: 지자체 보조금의 44.8% (부처 중 1위) -지역문화진흥기금 지자체 243개 중 33개 운용 -지역문화진흥기금 조성액: 전체 법정재량기금 대비 0.6%(2019년 조성규모 33개, 1,654억원) -문화관련 기금(문화, 체육, 관광 포함) 조성액: 1.8%(2019년 조성규모 140개, 7,347억원)	-광역문화재단 자체예산 5.5%, 기초문화재단 자체예산 17.3%= 기획력, 경영전문성 발휘 어려운 환경 -지역 내 광역과 기초문화재단 간, 지방문화원, 민간문화단체, 문화시설과 국고보조사업 확보 경쟁 -1차지역문화진흥시행계획 실효성 부족: 전체 적으로 중앙정부 보편사업 중심, 계획의 낮은 인지도, 예산연계 부족

## 2) 문화분야 중앙-지자체 간 역할분담 방안

- 중앙정부와 지방자치단체의 역할 구분을 효율성과 형평성 측면에서 고려하여 역할구분의 틀로 적용하여, 문화사업의 기능을 4가지 유형에 배치
  - 유형 A는 중앙정부, D는 지방자치단체 단독 추진 분야, 유형 B와 C는 중앙 정부와 지자체 간의 협력이 필요한 분야임

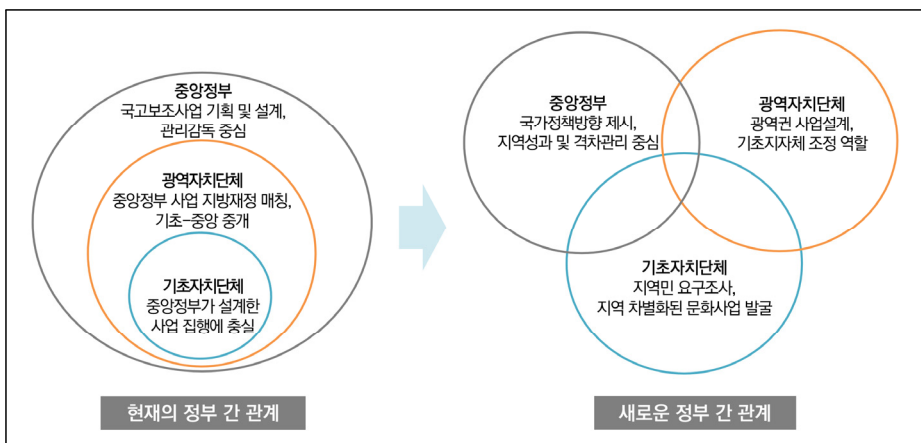
[그림 2] 문화분야 중앙-지자체 간 기능분담 모델





- 정부 간 관계는 수직적인 포괄형 모형에서 상호의존하는 중첩형 모형으로 전환
  - 분권이 심화되면 균형(형평성)이 강조되고, 집권이 심화되면 다양성(효율성)이 강조되며 이 두 가치는 함께 추구될 수 있지만, 이 경우 중앙정부와 지방자치단체는 단순한 사업전달관계가 아닌 성과중심의 협력관계 모델이 적용되어야 함
  - 현재 중앙정부와 광역자치단체, 지방자치단체의 관계는 수직적인 관리감독 체계로 형성된 포괄형 모형에서, 향후 중앙정부와 지방정부가 상호 의존하는 중첩형 모형으로 전환
  - 중첩형 모형은 중앙정부와 지방정부가 독자적인 영역에서 역할이 부여되므로 상호독자성을 유지하면서 기능적으로는 상호 의존하는 형태로, 중앙통제가 강한 집권 특성이 남아있지만, 지방정부의 기능과 권한 행사에서 상당한 자율성이 확보됨

[그림 3] 지방분권에서 중앙-지자체의 정부 간 관계/역할 변화



- 중앙정부 정책방향 제시 및 성과유도, 지방정부 평가능력 강화
  - 중앙정부는 국가의 문화정책 방향을 제시하고 지방정부가 지역문화정책을 효율적, 효과적으로 이행할 수 있도록 전체적인 방향성과 지향점을 제시
  - 광역자치단체는 광역화된 문화사업을 기획, 조정, 추진하는 역할로 전환, 지역 내 기초자치단체 사업 간 연계, 조정, 자문, 평가 능력 개발
  - 기초자치단체는 지역민의 요구와 지역 특성에 맞는 사업을 기획하기 위한 노력과 역량 강화



〈표 11〉 지방분권에서 중앙-지자체의 역할 변화

구분	전통적인 역할	지방분권에서 강조되는 역할
중앙 정부	<b>[국고보조사업 기획 및 설계, 관리감독 중심]</b> -국가 문화정책 기본방향 정립 -국고보조사업 기획, 사업지침 마련 -사업지원 대상 선정에 집중 -재정관리 차원의 사후관리, 집행점검 -지역 문화수준 평가 및 발표	<b>[국가정책방향 제시, 지역성과 및 격차관리 중심]</b> -국가 문화정책 기본방향 정립 -국가단위 문화안전망 구축 -국가 문화인력, 기관 DB 구축 -지역 균형지원 계획 수립 -정책 전달체계, 예산체계 및 재정관계 확립 -지역 문화사업 성과제고 계획 수립, 추진 -지역 문화자치 역량강화사업 실행 -중앙-지자체-민간 네트워크 추진 -지역 문화수준 평가 및 발표
광역 자치 단체	<b>[중앙정부 사업 지방재정 매칭, 기초-중앙 중개]</b> -사업별 중앙정부 지침 준수 -기초자치단체와 중앙정부 사업 중개 -기초자치단체 사업 광역재정 매칭	<b>[광역권 사업설계 및 기초지자체 조정 역할]</b> -기초지자체 문화인력, 기관 DB 구축 -광역권 사업계획 수립, 기초지자체 사업 연계 -기초지자체 사업계획 조정 -인력지원 관련 사업 수행 -네트워크 사업 수행 -기초지자체 사업평가체계 구축
기초 자치 단체	<b>[중앙정부가 설계한 사업 집행에 충실]</b> -사업별 중앙정부 지침 준수 -국고보조사업 설계에 맞춰 자치단체 사업신청	<b>[지역민 요구와 지역 차별화된 문화사업 발굴]</b> -주민 문화수요조사, 욕구파악 -지역문화 프로그램 개발 -지역현장 사업수행 -사업 모니터링

## 나. 정책과제 제안

- 문화분권의 실효성 있는 추진을 위해 중앙정부 역할 재정립 방안, 지역 내 협업 및 조정기능 강화 방안, 자치적 문화분권 강화 방안 등의 정책과제를 제안함

〈표 12〉 문화분권을 위한 정책과제

구분	주요 과제
1) 중앙정부 역할 재정립 방안	① 지역 성과평가 개발 및 모니터링 ② 새로운 재정관계, 성과협약형 포괄보조방식 확대 ③ 지역문화진흥계획 예산연계 및 성과관리
2) 지역 내 협업 및 조정기능 강화 방안	① 지역문화진흥계획과 지역 내 문화관련 계획 연계 ② 지역 문화정책 종합계획 수립을 위한 표준조례 제공 ③ 문화분권 인식제고 및 광역자치단체 평가능력 개발
3) 자치적 문화분권 강화 방안	① 자치단체 사업기획 및 지역주민 문화서비스 재정책임 강화 ② 지역 내 견제기능 강화







---

# 목차

<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구 범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	6
<b>제2장 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 문화분권 .....</b>	<b>7</b>
제1절 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 현실	9
1. 중앙-지방 정부 간 관계	9
2. 중앙-지방 정부 간 재정관계 이론	11
3. 정부 간 관계 이론과 현실	15
제2절 한국의 정부 간 관계 특성과 선행연구	18
1. 한국의 중앙-지방 정부 간 관계 특성	18
2. 정부 간 관계 관련 선행연구와 분권경험 평가	24
제3절 문화분권의 기대와 우려	29
1. 문화분권의 의미	29
2. 문화분권의 기대와 우려	38
<b>제3장 중앙-지방 정부 간 문화재정 분담체계와 분권화 현황 .....</b>	<b>43</b>
제1절 중앙-지방 정부 간 문화재정 관계 특징	45
1. 중앙정부와 지방자치단체의 문화재정 관계	45
2. 지역별 문화재정 특징	55



제2절 문화분야 분권과 지방이양 경험 검토	65
1. 문화분야의 지방이양 경험 및 정부 간 재정관계 개편 사례	65
2. 현 정부의 지방분권 추진방안	73
제3절 문화분야 지방이양사업 실태	81
1. 분석 방법	81
2. 2005년 문화분야 지방이양 사업의 변화 분석	83
3. 2020년 문화분야 지방이양 사업의 예산편성 현황 분석	89
제4절 시사점	101
1. 중앙-지방 정부 간 문화재정 관계	101
2. 문화 및 관광분야 지방이양	102
<b>제4장 문화분야 지방이양과 분권에 대한 인식 .....</b>	<b>107</b>
제1절 조사 개요	109
1. 분석대상 및 방법	109
2. 응답자의 특성	111
제2절 분석 결과	113
1. 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 인식	113
2. 문화분야 사업 지방이양 이후의 변화와 분권혁신	119
제3절 시사점	129
1. 문체부-지자체 간 공통적 인식	129
2. 문체부-지자체 간 인식의 차이	131
<b>제5장 문화분야 중앙-지방 정부 간 역할분담 방안과 정책과제 .....</b>	<b>135</b>
제1절 문화분야 중앙-지방 정부 간 역할분담 방안	137
1. 문화분권 수준 진단	137
2. 문화분야 중앙-지자체 간 역할분담 방안	148
제2절 정책과제	157
1. 중앙정부 역할 재정립 방안	157
2. 지역 내 협업 및 조정기능 강화 방안	163
3. 자치적 문화분권 강화 방안	171



**참고문헌 / 175**

**ABSTRACT / 179**

**부록 설문지 / 183**

【부록1】 지방자치단체 공무원 설문지 / 185

【부록2】 문화체육관광부 공무원 설문지 / 192



# 표 목차

〈표 2-1〉 지방자치단체의 문화관련 사무(지방자치법 시행령 [별표 1])	20
〈표 2-2〉 지방자치단체의 사무구분체계	22
〈표 2-3〉 국가, 광역, 기초사무의 배분원칙	23
〈표 2-4〉 지방자치 부활 이후 사무분권의 기본 기조 및 제도화	28
〈표 2-5〉 문화분권에 대한 선행연구의 개념 정리 예시	30
〈표 2-6〉 지역문화정책관 소관 예산(2020년 기준)	36
〈표 2-7〉 지방자치단체 유형별 재정자립도	40
〈표 2-8〉 문화기반시설 수도권 vs 비수도권 개수(2007~2019)	41
〈표 2-9〉 시·군·구 간 주요 문화격차	41
〈표 2-10〉 문화예술행사 관람률	42
〈표 3-1〉 중앙정부 및 지방자치단체 분야별 예산 구성비(2020년)	46
〈표 3-2〉 중앙정부와 지방자치단체 문화재정 편성 추이(2010~2020)	46
〈표 3-3〉 지방자치단체 기능별(분야) 세출 비중 변화(2010년 대비 2020년)	47
〈표 3-4〉 지방자치단체 세출 기능별 예산(2010~2020)	48
〈표 3-5〉 정부 간 문화 및 관광분야 부문별 예산(2020년)	49
〈표 3-6〉 부처별 지방자치단체 국고보조금 현황(2020년)	50
〈표 3-7〉 지방자치단체 재정활동별 비중(2020년)	52
〈표 3-8〉 지방자치단체 세출 기능별(분야) 보조사업 비중 변화(2010년 대비 2020년)	54
〈표 3-9〉 지방자치단체별 문화재정 비율(2020년 기준)	55
〈표 3-10〉 광역자치단체별 문화재정의 국비(보조금) 규모(2020년)	57
〈표 3-11〉 지방자치단체 문화재정 재원별 예산규모 추이(2010년~2020년)	58
〈표 3-12〉 지방자치단체 유형별/기능별(분야) 세출비중 변화(2010년 대비 2020년)	59
〈표 3-13〉 문화 및 관광분야 하부 부문 예산을 편성하지 않은 지자체(2020년 기준)	59
〈표 3-14〉 지역문화진흥법 중 지역문화진흥기금조성 근거조항	60
〈표 3-15〉 문화관련 기금 설치·운용 조례 현황	61
〈표 3-16〉 각 범주에 포함된 기금명칭	61
〈표 3-17〉 문화관련 기금 조례 제정 실적	62
〈표 3-18〉 지자체별 문화관련 기금 조성 현황(2019년말 조성액 기준)	63
〈표 3-19〉 지역문화진흥기금(법정재량기금) 조성현황(2019년말 조성액 기준)	64



〈표 3-20〉 이전재원에서 국고보조금 비율	65
〈표 3-21〉 국고보조사업 정비 기준(2005년)	66
〈표 3-22〉 부처별 국고보조사업 정비방안 확정(2005년)	67
〈표 3-23〉 문화관광부 지방이양 및 균특회계 대상사업 내역(2005년)	68
〈표 3-24〉 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교(2010년)	70
〈표 3-25〉 광역·지역발전특별회계(지역개발계정) 예산안(2010년)	71
〈표 3-26〉 문재인 정부의 재정분권 관련 국정과제	74
〈표 3-27〉 문재인 정부 「재정분권 추진방안」 주요내용	75
〈표 3-28〉 2020년 지방이양 대상사업(문화체육관광부)	78
〈표 3-29〉 지방이양일괄법의 지방이양 주요 사무	79
〈표 3-30〉 문화분야 지방이양 사업 현황	82
〈표 3-31〉 문화체육관광부 2005년 지방이양 사업의 현황	88
〈표 3-32〉 문화체육관광부 지방이양 대상사업 현황(2020년)	90
〈표 3-33〉 지자체별 지방이양 예산(2020년)	92
〈표 3-34〉 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	93
〈표 3-35〉 관광자원개발관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	94
〈표 3-36〉 문화기반시설확충 및 운영관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	96
〈표 3-37〉 지방문화산업기반조성 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	97
〈표 3-38〉 문화시설확충및운영 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	98
〈표 3-39〉 지방문화산업기반조성 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	99
〈표 3-40〉 지역문화행사지원 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)	100
〈표 4-1〉 문화분야 지방분권 관련 공무원 인식조사 문항	109
〈표 4-2〉 문화분야 지방분권 관련 공무원 인식조사 관련 조사개요	110
〈표 4-3〉 응답자의 특성	111
〈표 4-4〉 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 지자체 인식	114
〈표 4-5〉 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 문체부 인식	115
〈표 4-6〉 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양 인식)	116
〈표 4-7〉 문화분야 지방이양 이후 지자체 변화에 대한 인식(지자체 응답)	119
〈표 4-8〉 문화분야 보조사업과 지자체 여건에 대한 문체부 인식	122
〈표 4-9〉 문체부 지자체 간 인식비교(지방분권 혁신 관련)	126
〈표 5-1〉 정부별 문화분권 특징	140
〈표 5-2〉 지방재정 자율성 및 분권역량 측면 강화/약화 요인	148
〈표 5-3〉 지방분권에서 중앙-지자체의 역할 변화	156
〈표 5-4〉 개별법령에 의한 지방자치단체 문화관련 시행계획 현황	164
〈표 5-5〉 광역자치단체의 「지역문화진흥법」 위임으로 제정한 조례 내용	168



---

## 그림 목차

[그림 2-1] Wright의 정부 간 관계 모형	10
[그림 2-2] 오우츠의 정부 간 재정기능 분담 이념형	11
[그림 2-3] 제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024)	37
[그림 2-4] 재정자립도 GIS(2020년)	40
[그림 3-1] 정부 간 분야별 자원배분 구성비 비교(2020년)	45
[그림 3-2] 지방자체단체 문화재정 보조사업 비중 추이(2008~2020)	53
[그림 3-3] 2020년 지자체 총지출 대비 문화재정 비중(좌) 및 1인당 문화재정(우)	56
[그림 3-4] 지역협력형 사업 지원방식	69
[그림 3-5] 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)	77
[그림 4-1] 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 지자체 인식	114
[그림 4-2] 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 문체부 인식	115
[그림 4-3] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 재정관리 효율성과 성과책임성)	117
[그림 4-4] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 사업의 지방이양 방법)	118
[그림 4-5] 문화분야 지방이양 이후 정부 간 재정관계 주요 사안(지자체 대상)	120
[그림 4-6] 지방이양 이후 지자체 문화재정 변화(지자체 대상)	120
[그림 4-7] 지방이양 이후 지자체 문화사업 및 성과관리 변화(지자체 대상)	121
[그림 4-8] 문화분야 정부 간 보조사업 관계 주요 사안(문체부 대상)	123
[그림 4-9] 문화분야 지자체의 재정 여건 주요 사안(문체부 대상)	124
[그림 4-10] 문화분야 사업의 성과 관리 주요 사안(문체부 대상)	125
[그림 4-11] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 분권이 필요한 이유)	127
[그림 4-12] 문체부 지자체 간 인식비교(지방이양 후, 정부 간 관계 변화)	128
[그림 5-1] 문화분야 중앙-지자체 간 기능분담 모델	150
[그림 5-2] 지방분권에서 중앙-지자체의 정부 간 관계/역할 변화	154



지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

제1장

서론







# 제1절 연구 배경 및 목적

---

## 1. 연구 배경

문화적 수요 확대로 “문화 및 관광분야” 정부예산이 크게 확대되어 왔으며, 특히 지방분권과 맞물려 지방의 역할이 크게 증대되고 있다. “문화 및 관광분야”는 중앙 정부보다 지자체에서 예산편성 비중이 높은 특징을 나타내어 지방자치단체에서 적극적인 정책을 펼치고 있는 영역이다(‘20년기준 총지출 대비 “문화 및 관광” 분야 예산 비중은 중앙정부 1.6%, 지방자치단체는 4.8%).

한편 현 정부는 연방제 수준의 강력한 지방분권 추진으로 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하고 있으며, 2020년 3.5조원 규모의 지역밀착형사무 중심으로 지방이양을 실시하였다. 문화분야는 지방이양 사업 비중이 높은 부처에 속하는데, 2019년 기준 문화체육관광부의 지방자치단체 국고보조금 23.4%(403,599백만원) 수준인 상당규모가 지방자치단체 자체사업으로 이양되었다. 문화체육관광부는 2005년 국고보조금 정비 당시에 국고보조사업의 약 90.3%가 지방이양 혹은 신설된 균특회계 사업으로 이관되는 등 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계에 변화가 큰 부처이다.

그동안 문화분야 지방분권에 대한 연구는 일부 이루어져 왔으나 정부 간 재정관계 측면에서의 분석은 주로 복지사업의 재정부담에 초점을 맞추고 있으며, 문화분야에 대한 정부 간 재정관계와 역할분담에 관한 논의는 거의 없다. 문화재정은 중앙 정부는 소규모 재정인데다 문화의 기능이 보건, 복지, 교육 등에 비해 추가적인 역할로 인식되기 때문이다. 문화분야는 지역의 경제적, 사회적 발전과 긴밀한 관계를 가지고 있는 특징에 따라 중앙과 지방정부 간 역할이 매우 중요한 영역이다. 이에 문화분야의 중앙-지자체 간 재정관계 현황과 문제점을 진단하고, 문화분야 지방분권이 나아가야 할 방향과 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할배분을 위한 정책적 개선과제를 제시하고자 한다.



## 2. 연구 목적

### 가. 지방이양 대상사업 현황 및 지방재정 변화 분석

문화분야 사업은 지방이양 이후에 지자체의 재정력에 따라 축소, 폐지 등의 우려가 제기되어 왔으나, 구체적이고 실질적인 현상은 확인된 바 없으므로 지방이양 대상사업의 현황 및 재정변화를 분석한다. 그동안 분권정책에서 국가사업의 지방이양은 2005년, 2020년 두차례 대대적으로 진행되었다. 2005년 지방이양 이후 15년이 지난 현재시점에서 이양사업과 관련하여 지자체 사업은 어떠한 방식으로 변화하고 연계되었는지를 분석한다. 그리고 2020년 지방이양은 진행 중인 상황이므로 자치단체에서 재정편성 재량권이 부여된 이후 예산편성에 어떠한 결정을 하였는가를 분석하고자 한다. 다만 3년동안 지방이양 사업비 전액을 지방소비세(지역상생발전기금)로 충당하고 있어 지방이양사업의 감축 변화는 극단적이지 않을 것으로 판단되지만, 지방이양 사업에 패키징된 재정이 아니므로 지자체의 문화정책 우선순위 변동을 검토하여 향후 지방분권 방향에 대응할 수 있다. 이를 근거로 문화 및 관광분야의 지방분권에 따른 지방재정의 실태와 한계를 분석하고 지방분권의 핵심인 지역의 자율성 및 책임성 제고와 균형발전을 위한 문화재정의 대응방안을 제시하고자 한다.

### 나. 문화분야 지방분권의 방향과 수준 정립, 중앙-지방간 역할분담 제시

문화분야의 사무와 재정구조에서 국가와 지방자치단체 간의 역할배분을 제시하고 개별 문화사업이 가지는 공적성격과 사업의 생태계 특성에 대한 이해를 전제로 정부 간 책임 영역을 설정한다. 한국에서 문화사업은 공적영역의 서비스 제공수준이 높고 서비스의 성격과 영역이 다양하므로 문화사업별 특성에 따라 정부 간 책임 영역에 대한 기준을 정하고 역할배분 방안을 제시할 필요가 있다. 분권의 관점에서 볼 때, 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 하지만, 우리나라의 경우 도시-농촌, 시-군-구, 재정자립도 등에 따라 지역 간 문화격차가 존재하기 때문에 지역 간 균형발전도 중요한 현안이다. 본 연구는 그동안 지방분권에서 문화재정 현황은 검토된 바 없고 문화분야의 지방분권에 대한 입장이 불분명한 상태에서 추진되는 연구로서, 정부 간 역할재정립을 위한 선결과제의 성격을 지닌다.



## 제2절 연구 범위 및 방법

---

### 1. 연구 범위

#### 가. 대상적 범위

본 연구는 지방이양 이후 문화분야에 대한 지자체의 예산정책의 수립과 정책적 우선순위 실태를 근거로, 문화분야 지방분권 방향과 정부 간 역할분담을 제시하고자 하므로 세출예산 분석을 중심으로 한다. 재정분석은 정부 예산의 기능별 분류(Classification by Function) 16개 분야 69개 부문 중 ‘문화 및 관광’ 분야와 그 하부의 ‘문화예술’, ‘관광’, ‘체육’, ‘문화재’, ‘문화 및 관광’ 등 5개 부문을 대상으로 하며 세출예산을 검토한다. 기능별 분류는 정부의 활동 영역별 예산배분 현황을 보여주는 예산정보이며, 정책의 우선순위를 알려주는 정보라고 할 수 있다. 본 연구에서 문화야 재정은 ‘문화 및 관광분야’ 분야 예산을 의미하며, 문화분야 정책, 문화분야 사업 등은 모두 정부 기능별 재정체계에서 ‘문화 및 관광분야’ 범주에 해당되는 정책과 사업을 의미한다.

#### 나. 시간적 범위

본 연구는 지방분권이 본격화된 지방자치제 도입 이후 현재까지를 시간적 범위로 보고 문화분권을 진단한다. 다만 지방이양 사업의 분석은 2005년과 2020년 지방이양 사업에 대해 분석한다. 2005년 지방이양의 경우 균특회계가 신설된 시기이자 최초로 국고보조금 조정이 추진된 시기이므로 지방이양 사업의 현재 변화를 분석하고, 2020년 지방이양은 지방자치단체의 예산서 내에 반영하는 실태를 분석하였다. 지방분권 경험을 통해 분권에 대한 시각과 인식이 구체화 될 수 있는 점을 고려하고자 한다. 또한 통해 지방이양사업 실태뿐만 아니라 중앙 및 지자체에서 분권을 받아들이는 인식 및 수용도에 대한 분석 등 다각도의 분석을 실시하고자 한다.



## 다. 내용적 범위

첫째, 중앙-지방 정부 간 관계 개념과 재정이론을 살펴보고, 한국의 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 현실, 정부 간 관계 특성을 분석하며, 문화분권의 기대(분권화 확대)와 우려(분권화 경계) 입장을 검토한다. 둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 문화재정 관계를 재정규모, 변화추이, 국고보조금(이전재원) 관계, 지역별 문화재정 특징 등을 통해 문화재정 분담 수준과 문화재정 지자체 자율성 수준을 검토한다. 셋째, 문화분야의 지방이양 경험 및 정부 간 재정관계 개편 사례를 2005년 국고보조금 정비, 2009년 지역협력형사업 방식 전환, 2010년 포괄보조금 방식 확대 등 주요 변화 특징을 살펴보고, 현 정부의 문화체육관광부의 403,599백만원 지방이양 사업의 지자체 변동(동결, 증액, 감액) 원인을 분석한다. 넷째, 문체부 및 지자체 공무원 대상 문화분야 중앙-지방 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식, 지방이양 이후 변화에 대한 인식(지자체), 보조사업과 정부 간 재정관계에 대한 쟁점(문체부), 지방분권 혁신 관련 주요 쟁점에 대한 인식을 분석한다. 다섯째, 문화분권 방향과 수준을 도출하고, 정부 간 역할정립을 위한 정책과제를 제시한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 문헌분석, 전문가 자문 및 관계자 인터뷰, 인식조사(설문조사) 등 다양한 연구방법을 활용한다. 문헌분석은 지방분권에 따른 문화재정 현황 및 중앙-지방 간 역할분담 관련 선행연구, 문화분야 중앙정부 및 지방자치단체 예산서, 사업설명자료, 정책사업 평가보고서 자료 등을 검토한다. 그리고 문화분야 지방이양 대상 사업 담당 공무원, 주요사업(일정규모 이상 예산)의 사업수행자, 심층인터뷰, 지방분권 관련 학계 전문가 그룹과 자문회의를 통해 문화분야 지방분권 방향과 수준에 대한 합리적이고 실효성있는 방안을 모색한다. 그리고 전국 243개 지방자치단체, 문화체육관광부의 예산편성 담당 공무원과 문화 및 관광분야 부서 공무원을 대상으로 설문조사한다. 구체적으로 문화분야 중앙-지방 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식, 지방이양 이후 변화에 대한 인식, 보조사업과 정부 간 재정관계에 대한 쟁점, 지방분권 혁신 관련 주요 쟁점에 대한 인식을 중심으로 조사한다.



지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

제2장

중앙-지방 정부 간  
관계 이론과 문화분권







# 제1절 중앙-지방 정부 간 관계 이론과 현실

---

## 1. 중앙-지방 정부 간 관계

### 가. 정부 간 관계 개념

정부 간 관계(Inter-Governmental Relations: IGR)란 한 국가의 시스템 내에 존재하는 여러 수준의 정부 단위들 간의 정치적, 행정적, 재정적, 사업적 상호작용을 의미한다(Wright, 1988). 일반적으로 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부 간의 관계 또는 지방정부 간의 관계를 포괄적으로 의미하며, 중앙-지방 정부 간 권한 및 사무 배분은 정부 간 관계에서 출발한다. 개별 국가에서 운영하는 지방자치의 형태에 따라 지방정부에도 복수의 층위가 있을 수 있고 지방정부의 여건에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계가 다르게 정의될 수 있어 정부 간 관계는 다양한 시각이 존재한다. 정부 간 재정관계(Intergovernmental Fiscal Relations)는 정부 간 관계를 틀에서 재정분야를 중심으로 중앙정부와 지방정부 간에 상호 재정적 연계관계를 의미하며, 국가 재정의 결정권과 집행권으로도 해석된다.

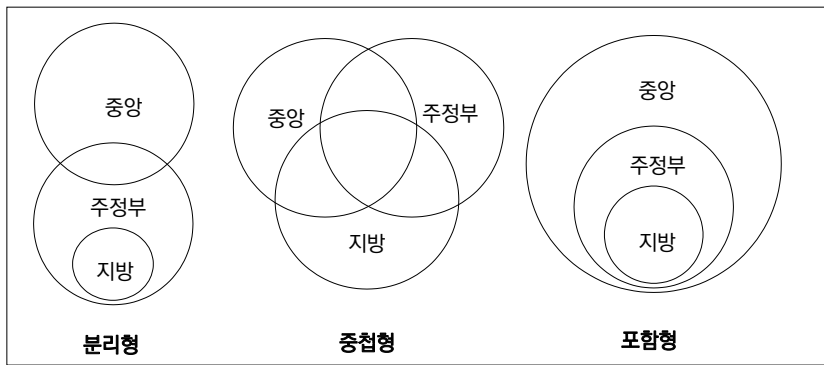
한국과 같은 단일제 국가에서는 지방 현장에서 집행되는 대부분의 정책에서 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 개입한다. 따라서 재정사업에는 계획에서 집행에 이르는 정책과정에서 다양한 수준의 정부계층과 이해집단들이 동시에 참여한다. 재정사업의 참여자와 동원되는 재원의 유형이 다양할수록 재정적인 측면에서는 효율성과 책임성 쟁점이 중요한 정책과제로 제기된다. 이에 따라 정부 간 역할분담과 관련한 원칙과 기준을 설정하려는 이론 정립이 시도되고, 이론에 기반한 다양한 형태의 제도들이 모색된다.



## 나. 정부 간 관계 기본모형

정부 간 관계의 기본모형은 대표적으로 Wright(1988)<sup>1)</sup>의 분리형, 중첩형, 포함형 세 가지 구분으로 살펴볼 수 있다. 첫째 분리형은 연방정부와 주정부의 관계에 초점을 맞춰, 독립적이고 대등한 관계를 형성하고 있지만 주정부와 지방정부는 종속적인 관계이다. 미국은 정부 간 관계는 두 번째인 중첩형 관점에서 중앙과 지방정부를 국가이익을 위한 공동운명체 내지는 파트너로 간주하고 동등한 관계 하에서의 협력관계를 강조한다. 이는 중앙과 지방이 상호의존하는 영국모형(Rhodes, 1997)으로, 중앙통제가 강한 집권 특성이 있지만 상호의존성이 상당하다. 영국에서의 지방자치는 의회의 주권에 의해 지방정부의 존재와 기능이 상실되거나 위상이 정해진다. 전통적으로 풀뿌리 민주주의의 원조국가로서 지방정부는 기능과 권한 행사에서 상당한 자율성을 확보하였으나, 80년대 대처수상 집권이후부터 신중앙집권화 추세를 지속하였다. 셋째, 포함형은 중앙과 지방이 수직적인 관리감독 체계로 형성된 모형으로, 일본과 한국이 전형적 사례이다. 중앙-지방‘정부’의 관계가 아닌 국가-지방 자치단체의 수직 관계이다. 법률 형식에서는 국가가 설립한 지방의 공공단체 성격이 강하다.

[그림 2-1] Wright의 정부 간 관계 모형



자료: Wright(1988), Understanding Intergovernmental Relations.

1) Wright(1988)의 정부 간 관계모형(intergovernmental relations model)은 미국의 역사적 특성에 기초 하였으나 정부 간 상호관계를 조직, 인사, 재정 등 차원에서 특징을 유형화하여 가장 잘 설명하고 있음



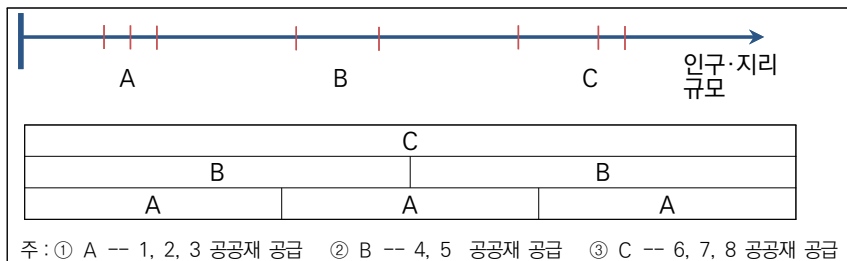
## 2. 중앙-지방 정부 간 재정관계 이론

### 가. 전통적 재정분권 이론: 제1세대 정부 간 재정관계

정부 간 재정관계와 재정분권에 대한 이론과 인식의 쟁점은 복지정책에 초점을 맞춘 미국 재정연방주의에 기초하여 해석하는 것이 유용하다. 미국 연방정부는 20세기 초반의 뉴딜정책을 주도하면서 주정부 및 지방정부에서 수행하던 복지기능을 연방정부가 흡수하였다. 복지정책의 황금시대였던 70년대까지 미국 연방정부는 사회서비스와 보건정책에서 지방정부 보다 적극적이었다(Anton, 1997). 60년대 진행됐던 정부 간 복지재정관계에 대한 이론은 머스그레이브-오우츠모형으로 제1세대 정부 간 재정관계이론이다(Musgrave, 1959; Oates, 1972).

오우츠의 분권명제에서 정부 간 재정관계 혹은 재정기능 분담의 기준은 공공서비스의 지리적 외부성과 행정관리 비용이다. 이를 기준으로 기초-광역-중앙정부의 수직적인 재정기능 분담체계를 이론화하였다. 예를 들어, [그림 2-2]에서 “공공서비스 1, 2, 3”은 「기초정부 수준 A」에서 공급하고, “공공서비스 4, 5”는 좀더 큰 규모의 「광역정부 수준 B」에서, 그리고 “공공재 6, 7, 8”은 「중앙정부 C」에서 공급하는 것이 적절하다는 이론이다(이재원, 2019b).

[그림 2-2] 오우츠의 정부 간 재정기능 분담 이념형



자료: Oates(1972); 이재원(2019b), 지방재정론.

오우츠의 분권명제에 따르면 지방정부의 기능에서 지리적 외부성이 발생하는 공공서비스는 연방 보조금을 통한 외부성의 내부화가 필요하다. 이에 따라 제1세대 이론의 정부 간 재정관계론은 ‘분권정리와 최적보조율법칙’을 기반(재정기능분담의 원리)으로 하는 표준화된 최적 모형이 가능하다고 전제하고 있다(Oates, 1972).



## 나. 새로운 재정분권 이론: 제2세대 정부 간 재정관계

90년대 접어들면서 미국의 정부 간 재정 관계론이 전면 개편되었다. 80년대 재정 적자와 작은정부 상황, 그리고 공공선택이론의 정부실패 비판을 거치면서 제1세대 이론이 현실에서 영향력을 잃었다. 오우츠는 자신의 1세대 이론이 가지는 낮은 현실 설명력을 인정하는 동시에 와인게스트와 함께 제2세대 이론을 제시하였다(Weingast, 1995; Oates, 2005). 2세대 이론에서는 중앙과 지방간 재정기능 분담에서 ‘최적’ 구조는 존재하지 않는다고 전제하고, 대신 연방정부가 보조사업을 진행할 시, 정부 간 계약과 협상을 중요하게 강조하고 있다. 이는 재정기능 분담을 위한 최적구조를 설계하기보다는 공무원의 재정 운영행태, 재정지출 수혜자들의 이기적 행동, 지대추구 등에 대한 논의들을 발전시키는데 이론에 초점을 맞추고 있다(Vo, 2010).

### 1) 정보비대칭성(정보경제학 근거)

정보경제학에 근거하면, 지방사업은 지자체가 더 많은 정보를 가지거나 가질 수 있는 관리체계를 구축하고 사업의 현장 정보를 가장 많이 가는 주체가 사업을 담당해야 한다. 지자체가 사업정보를 중앙정부보다 더 많이 가지고 있거나 혹은 중앙정부가 지자체의 정보를 충분히 확보하지 못하는 경우, 지자체의 도덕적 해이가 명확히 우려되는 경우에는 사업을 지방 이양하는 것이 바람직하다.

문화사업에서 문화서비스의 경우 지역사회의 문화 활동 정보는 지자체가 더 많이 가지고 있으며, 중앙정부는 정보 확보에 한계가 있다. 반면 대규모 투자지출을 동반하는 문화기반 확충과 전문영역의 문화예술인에 대한 현금수단의 예술인복지안전망 정보는 중앙정부의 정보 및 관리가 용이하며, 지자체 사업관리에서는 한계가 있다. 이러한 경우 중앙은 기초적인 문화기반 및 문화안전망 서비스, 지방은 지역사회 문화서비스 중심으로 프로그램 단위의 기능분담체계 개편 접근이 가능하다.

### 2) 인센티브(행동경제학 근거)

행동경제학에 근거하면, 사업의 재정 및 행정운동을 전담하면서 창출할 수 있는 동기부여 요인(비용-효과성, 프로그램 혁신, 문제해결 등)을 중시해야 한다. 지자체



가 국고보조사업을 자체 사업으로 이양받을 경우 사업운영에서 재정적인 인센티브를 가질 수 있는 경우에 지방이양을 선호하게 된다. 반면 현재 수준의 사업재원에서 국고보조금과 지방세의 차이가 없을 경우, 소극행정과 위험회피의 관료 행태를 감안하면, 인센티브 없는 정부 간 관계 혁신은 추진되기 어렵다. 관료는 현장의 정보를 가지며 스스로 집행해야 하는 사업담당자이기 때문에 관료 개인의 인센티브가 뒷받침되지 않으면 제도 개편의 효과 확보 어려움이 발생한다. 국고보조사업을 이양받아 지자체가 중앙의 표준적인 형식 이외의 자체 혁신으로 비용-효과성을 확보할 수 있으면 지방이양 인센티브가 있어서 이양을 수용할 것이다. 중앙정부 역시 지방이양이 중장기 재정부담이 줄어든 것으로 판단되는 인센티브를 마련할 필요가 있다.

### 3) 독립적인 프로그램 수준의 정책 단위구성(자율과 책임)

개별 예산사업 단위가 아닌 프로그램 기능단위의 협력체계가 중요하다. 문제해결의 전체 단위에 대한 자율과 책임 구조를 설계해야 한다. 상위법령에 따라 개별 단위사업별로 지자체가 의무 순응해야 하는 상황인 경우는 지방이양 효과가 창출되지 않는다. 예산단위에서는 지방이양되어도 중앙정부의 직접 개입이 보장된 경우, 0% 기준보조율의 보조사업으로 존치될 수 있다. 예를 들어 국토종합계획에 따라 지자체 지역계획이 기계적으로 연계되어야 하는 경우는 지방이양으로 인한 분권효과가 미흡하다. 또한 의무적인 사회복지서비스에서 중앙법률에 따라 지방이행이 의무화되는 사업의 지방이양은 재정분권 관점에서 의미를 가지기 어렵다.

### 4) 중앙-지방 모두 이기는 윈윈(W-W) 게임으로 접근

정부 간 재정관계 개편 이후 중앙과 지방 모두 이득이 되는 협력 전략을 모색해야 한다. 죄수의 딜레마와 공유재 비극의 일반 게임이론 탓에 주의해야 하며, 사회적 연대와 공유재 희극의 협력 노력이 중요하다. 분권교부세 지방이양과 같은 전통적인 지방이양 접근은 서로가 실패 혹은 지는 게임으로 볼 수 있는데, 중앙과 지방 모두에게 이득이 발생하는 윈-윈 방법 구상이 필요하다. [국가-지방자치단체]의 수직 체계에서는 중앙과 지방이 대등한 관계에서 재정파트너십이 형성될 수 없다. 이러한 수직적 거버넌스의 현실에서 자치분권을 추진하면 상호간 불신과 약탈적 게임



상황이 전개되며, 이 과정에서 정보격차와 도덕적 해이 쟁점이 심화된다. 2세대 정부 간 재정관계 정립에서는 신뢰 기반의 재정성과 창출 혹은 문제해결 파트너십 관계 형성이 우선되어야 한다. 이를 위해 중앙과 지방 상호간 소통이 필요하다. 소통 관계는 중앙예산부서와 지방예산부서, 중앙사업부서와 지방사업부서, 중앙예산부서와 지방사업부서, 그리고 중앙사업부서와 지방예산부서 간 소통 등 예산과 사업 관리에 관계되는 모든 주체들의 상호 교차적인 소통이 종합적으로 필요하다.

#### 다. 신공공관리론에 기초한 성과주의 정부혁신

정부 간 관계에서 지방의 자율과 책임을 강화하였다는 점에서 신공공관리주의는 제2세대 재정연방주의이론과 공유하는 부분이 있다. 신공공관리적 정부개혁은 정부의 성과와 효율성을 높이기 위하여 공공관리에 민간의 관리기법을 적용하기 위하여 시작되었으며, 전통적 관료제의 병폐였던 정부실패를 극복하려는 노력에 기초를 두고 있다(오영민·박노욱·원종학, 2014). 분권화는 결과지향성을 추구하는 신공공관리주의 혁신의 핵심 내용 중 하나인데, 더 높은 성과를 창출하기 위한 조직 혹은 정부를 위해서는 일선현장에서 자율과 책임이 강화되는 임파워먼트가 중요하다. 정부혁신에서 시장주의 요소를 도입하면서 공공서비스 생산의 경쟁을 인정하고 정부 내 뿐만 아니라 정부 간 수평적 성과계약체제를 강조한다.

90년대 성과관리와 분권은 다른 차원의 이론적 접근인데, 정치경제학적 접근보다는 경영학에서 논의하는 성과관리와 정부혁신의 관점에서 접근되었다. 티부가설이나 오우츠의 정부 간 재정관계 등과 같은 신고전학과 정치경제학이 미시적인 접근이라면 피터 드러커의 성과관리와 분권 혹은 오스본과 게블러의 정부재창조와 분권은 중범위의 조직관리 차원에서의 논의이다(Osborne & Gaebler, 1992).

90년대 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 기초한 성과주의 혁신에 따라 정부 재정기능에 대한 근본적인 구조조정이 진행되었다. 결과 지향적 정부개혁의 토대인 신공공관리주의 혁신 접근은 급변하는 외부환경과 무한경쟁의 세계질서, 그리고 긴축과 정부에 불신이라는 불리한 상황에서 도입했던 정부개혁 방식이다. 이는 과거보다는 미세하고 보다 기획기능이 강조되는 전략적 접근이 요구된다.



### 3. 정부 간 관계 이론과 현실

#### 가. 정부 간 관계의 복잡성

문화분야 정부 간 관계 재정립을 현실에 추진할 경우, 분권과 집권에 대한 일반적인 이론과 함께 제도 현실에 대한 관점들도 함께 고려해야 한다. 분권의 일반 기준 혹은 원칙에 대한 동의를 확보하고 정책부문별 논리에 기초하여 현실의 제도개편을 추진하는 것은 단순한 과제가 아니다. 정부 간 관계는 시간 및 공간적 상황에 따라 다양하게 정립되어 왔으며, 모든 시대와 국가에 보편적으로 적용될 수 있는 일반이론은 정립되어 있지 않다. 개별 국가에서 운영하는 지방자치의 형태에 따라, 지방정부의 여건에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계가 다르게 정의될 수 있어 정부 간 관계는 다양한 시각이 존재한다.

정부 간 재정관계에서는 재정사업에 고착되어 있는 다양한 참여 집단들의 이해관계갈등과 중앙 및 지방공무원들의 행태변화 그리고 정부조직 개편과제 등이 복합적으로 얽혀있다. 이론의 보편성이 제한되고 있는데, 현실에서 정부 간 재정관계는 '재정'에 국한되지 않고 사무와 기능 그리고 관료의 행태와 이해관계집단의 지대추구 쟁점 등이 복합적으로 작용한 사회적 산물이고, 행정에서 재정관계는 정책의 후순위 성격을 가지기 때문이다. 이론 보다는 현실과 역사적 맥락이 더 크게 작용하지만 복잡한 변수들을 구체적으로 식별하는데 한계가 많다.

사회적 가치를 반영하여 정치적 의사결정이 이루어지면 관련 정책을 설계 및 추진하기 위해 행정기능과 사무배분체계가 정립되며, 재정관계 개편은 이후에 추진된다. 기존의 재정관계에는 기득권과 지대추구의 행태가 잠재되어 있기 때문에 사회적 가치 변화와 행정 및 정책 개편 과정에서 소극적으로 특성을 가질 수 있다. 재정관계 변화의 소극성의 정당성을 위한 이론으로 과거의 재정관계 이론들이 동원되는 경우가 있다. 재정관계 이론은 중립적이지만 이것을 사용하는 목적 자체는 중립적이지 않을 수 있다. 따라서 사회적 요구-정치적 의사결정-행정개편-재정개편의 일련의 분권혁신체제에서 부문별 시차 동일성을 확보하는 것이 중요하다.

문화재정에서 정부 간 재정관계에 대한 현상을 이해하고 사회적 합의를 도출할 수 있는 제도개편 대안을 모색하기 위해서는, 재정연방주의 이론 뿐 아니라, 행정기



능관계에 대한 사무배분이론, 신공공관리주의에 기초한 정부 간 성과관리체계, 집권과 지대추구 혹은 엘리트카르텔이론 등의 다양한 관점을 종합적으로 고려해야 한다. 또한 분권이 의미있는 정책 성과를 창출하기 위해서는 문화분권의 논리와 정책 맥락에 대한 논의도 함께 고려해야 한다.

## 나. 재정분권의 양면성

보충성원칙에 따라 정부 간 행정관계의 이론에서는 지방정부의 자체적인 재정사업의 규모와 비중이 많은 것은 자치활성화로 평가된다. 재정분권의 효율성을 강조하는 재정학의 이론에서는 작은 정부와 주민들의 발에 의한 투표의 효과를 강조하는데, 이러한 이론에서 재정분권은 효율성과 성과에서 항상 '선'(善)으로 인식되는 경향이 있다. 그런데 이론에서의 순기능과 달리 역사적으로 재정분권은 지방자치단체의 재정에 긍정적인 영향 보다는 부정적 영향을 미치는 경우가 많았다. 미국과 일본에서는 중앙정부의 재정위기 혹은 재정압박이 심할 경우, 중앙재정 부담의 지방전가를 위한 수단으로 재정분권 혁신을 추진하기도 하였다.

80년대 미국 연방정부 재정적자가 악화되면서 레이건행정부는 복지지출을 주정부 및 지방정부로 전가하는 신재정연방주의를 추진하였다. 정부실패를 비판했던 공공선택론자들은 연방재정 건전성을 위해 복지지출을 축소해야 한다고 주장했다. 관련 재정이론은 작은 정부론, Tiebout(1956)의 발에 의한 투표(vote with one's feet), 재정분권 등이다. 이 시기에 보수 중산층 중심의 미국 중소도시에서는 과도한 복지지출을 선호하지 않았다. 보수층은 티부의 가설에 따라 연방정부의 복지기능을 지방정부로 이양하면, 국가 전체의 복지지출을 적정 수준에서 관리할 수 있다고 기대하였다(Boadway, 2001). 신재정연방주의에 따라 정부 간 재정관계에서는 대규모의 포괄보조프로그램이 도입되었다. 연방보조금의 25% 정도를 감축하는 대신 주정부 및 지방정부에 대해 지출재량을 확대하는 것이다. 이로써 '재원부담과 재량교환' 형태의 새로운 정부 간 재정관계가 형성되었다(Anton, 1997).

일본에서도 중앙정부의 재정적자 문제에 대한 대안 가운데 하나로 재정분권화가 추진되었다. 80년대부터 일본에서 정부 간 관계 변화는 분권화를 지향하였는데 여기서 핵심 영역은 사회복지 분야이다. 국고보조금-지방교부세-지방세를 묶었던 삼



위일체개혁은 일본의 정부 간 관계에 상당한 변화를 가져왔다. 중앙정부로부터의 이전재정은 대폭 축소하고 대신 지방세를 확대했고 전체적으로 사회복지에서 지방자치단체의 재정적 역할과 비중이 확대되었다(Muramatsu, 2001). 1979년 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 이는 1987년 25%로 감소되었고 지방자치단체의 역할 비중은 60%까지 확대되었다. 1986년에는 아동복지정책에서도 정부 간 책임 비중이 역전되었다. 90년대 이후에도 분권정책이 지속되었고, 1999년도 분권개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었으며 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다.

한국의 경우 2005년도 노무현정부 당시 정부혁신과 재정분권을 동시에 추진했던 분권교부세 지방이양에서는 67개 복지 보조사업에 대해 매년 1조원 이상의 추가적인 지방재정 부담이 발생하였다(서정섭, 2011). 이에 따라 국고보조사업의 지방이양의 재정분권은 지방재원 징발의 문제를 발생시켰고, 이러한 역사적 경험은 추가적인 재정분권을 추진과정에서 정부 간 불신과 갈등을 심화시키는 경향이 있다.



## 제2절 한국의 정부 간 관계 특성과 선행연구

---

### 1. 한국의 중앙-지방 정부 간 관계 특성

#### 가. 분권 가치의 혼재

정부 간 관계는 역사적·상황적으로 다양한 형태를 가지며 특정 국가의 모형은 시기에 따라 독특한 형태로 변한다. 한국의 중앙-지방 정부 간 관계는 법률에서의 관계, 재정관계 원칙, 분권철학 기반이 다르다. 법률적 관계는 수직적, 재정적 관계는 분산적, 분권철학 기반은 기초중심(보충성 원칙)으로 볼 수 있는데 다음과 같다.

한국의 지방자치단체는 중앙정부의 법률에서 설립한 '단체'이기 때문에 중앙정부가 결정하는 법률적 사항을 충실히 집행해야 하는 산하기관의 법적 특성을 가진다. 따라서 현재와 같은 제도체계에서는 지방자치단체가 '정부'의 자격을 가지지 않기 때문에 정부 간 관계에 대한 논의가 실질적으로 발전되기 어려운 구조이다. 지방자치단체는 지방'정부'의 법적 지위를 가지지 않고 국가가 설립한 '단체'의 특성이 강하기 때문에 자치와 분권이 현실에서 제도적 권한을 확보하는데 한계가 있는 것이다. 수직관계의 하위단위에 속하기 때문에 자치분권 혁신에서 지방자치단체는 핵심적인 정책주체 혹은 정책변수로 설정되지 않는 경향이 있다. 중앙정부에서 국정혁신이나 정부혁신의 관점에서 하향식으로 분권개혁이 추진될 경우, 지방자치단체의 개별적인 '지역'실정이나 지방이양되는 재정사업들의 정책 '부문' 특성이 충분히 고려되지 못한다. 한국의 중앙과 지자체간 구조는 일본의 지방자치제도 형식을 참고하여 도입되었다. 이념형에 기초하여 명실상부한 지방자치체제가 정립된 상태에서 정부 간 관계는 '중앙정부-지방정부'의 주민자치 기반의 수평적 관계를 지향하는 것이 바람직하다. 그런데, 한국의 경우 '국가-지방자치단체'의 단체자치를 실시하고 있다.



재정관계의 경우 90년대 세계화와 글로벌 표준에 따른 정부혁신을 본격 추진했던 한국은 미국의 재정연방주의 이론의 영향을 받았다. 작은 정부, 정부의 재정기능, 최적보조율 논의 등이 대표 사례이다. 정부 간 재정관계에 대한 일반원칙을 찾기 위해 신고전경제학의 논리에 기초한 재정학에서 ‘재정연방주의’ 이론이 형성됐다. 지방자치와 재정분권에 대한 정책주창과 정부 간 재정관계에 대한 제도 개편 과정에서 준거 틀로서 미국 재정학에서 발전시킨 재정연방주의 이론이 원용된다. 이에 따라 지방재정의 제도와 가치에서는 미국의 연방형 정부 간 관계의 특성이 잠재되어 있고, 지방의 자율성과 분권혁신에 대한 요구와 기대도 정부 간 관계 관련 제도에 잠재되어 있다. 그런데, 60년대 정립된 미국의 사회과학 이론에 기초하여 한국의 현실 상황을 이해하기에는 한계가 많았다.

한편 자치분권에 대한 사회운동의 철학적 기반은 유럽의 공동체주의가 강하게 전제되어 있는데, 정부 간 사무관계 조정에서 보충성 원칙에는 기초자치단체 중심의 지방자치 원칙이 설정되어 있다. 이는 한국의 지방자치법에도 반영되어 있다. 지방자치법 제10조에는 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다고 명시하고 있다.

## 나. 중앙-지방 사무구분의 현실

사무배분이란, 국가의 법적·제도적 절차에 따라 지방자치단체의 자치권을 중심으로 국가 또는 지방자치단체가 사무처리에 관한 이행권한과 최종책임을 분산하는 것을 의미한다. 우리나라의 자치사무는 「지방자치법」에서 규정하고 있으며, 동법 시행령에서 광역자치단체의 사무와 기초자치단체의 사무로 구분하여 예시되고 있다. 문화분야의 지방자치단체 사무 범위는 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리, 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리, 지방문화·예술의 진흥, 지방문화·예술단체의 육성 등으로 정하고 있다.



### 지방자치법 제9조(지방자치단체사무범위)

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·등록·보존 및 관리  
 라. 지방문화·예술의 진흥  
 마. 지방문화·예술단체의 육성

그런데 「지방자치법」에서는 지방자치단체의 사무를 예시적으로 열거하고 있어 국가와 지방자치단체 간의 사무범위를 명확히 구분할 수 없다. 또한 사무불경합의 원칙을 규정하고 있지만 광역과 기초자치단체간 중복 사무도 허용하고 있으며, 광역-기초간 사무경합 또는 공동사무에 대한 구분도 명확하지 않다. 특히 문화관련 사무의 경우 공동사무가 상당히 많다.

〈표 2-1〉 지방자치단체의 문화관련 사무(지방자치법 시행령 [별표 1])

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외한다) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로 부터의 사용료 징수 6) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로 부터의 사용료 징수 7) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원
다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리	1) 시·도지정문화재 및 문화재 자료의 지정·보존 및 관리 2) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보호물 또는 보호구역의 지정과 그 해제 3) 시·도무형문화재의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제 4) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 반출 허가 5) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리	1) 시·도지정문화재 및 문화재자료의 보존·관리 2) 비지정문화재(향토유적 등)의 보존·관리 3) 지방민속자료 발굴·조사 4) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리



〈표 2-1〉 지방자치단체의 문화관련 사무(지방자치법 시행령 [별표 1])

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
라. 지방문화예술의 진흥	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 3) 전문예술단체의 지정 및 지원·육성 4) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 5) 문화산업의 육성·지원 6) 지방문화예술진흥기금의 조성 및 운용 7) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설운영경비의 지원	1) 지방문화예술의 진흥에 관한 시책 강구·조정과 주민문화예술활동의 권장 및 보호 육성 2) 향토문화의 발굴·지원·육성 3) 문화강좌 설치 기관 또는 단체의 지정·설치 및 운영경비 지원 4) 문화산업의 육성·지원 5) 문화예술진흥 사업 및 활동이나 시설 운영경비의 지원
마. 지방문화예술단체의 육성	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성 3) 지방문화사업자에 대한 보조금 지원 및 지도·감독	1) 지방문화 예술단체의 설치·운영 2) 민간문화 예술단체의 설치 권장 및 지도·육성

자료: 지방자치법 시행령 [별표 1]

중앙과 지방사무는 규범적으로 구분되지 않고 있다. 예를 들어, 특정 문화서비스를 기초단체 관할구역 수준에서 다양하게 운영하고 중앙정부의 개입은 최소화하는 방향으로 설정하면 기초업무가 된다. 반면, 지역최저 수준 설정과 같이 광역단위의 표준 수준이 필요하다고 판단하면 광역업무로 설정된다. 원칙 보다는 임의적 관례가 우선하는 것이다. 중앙정부가 국가적 수준에서 표준관리가 필요하면 국가사무가 되고, 관리집행은 직접하거나 지자체에 위임하는데, 사무배분은 정부의 정책의지와 설계에 따라 다양하다. 예를 들어, 소방직 국가공무원 전환과 초중고등학교 교육공무원의 국가공무원 신분 유지 등은 사무배분 혹은 자치의 원칙보다는 사회적 요구와 현실의 관례로 해석하는 것이 적절하다 볼 수 있다.

이와 같은 제도 환경에서, 문화사업에서 정부 간 관계 및 거버넌스는 법률, 재원, 책임 주체 등은 현실적인 상황에 따라 다양하게 설계된다. 최적의 거버넌스 구조가 주어진 것이 아니며 중앙정부의 정책적 판단에 따라 임의적으로 설정되는 한계가 있다. 현실의 사무배분에서 중요한 것은 사회적 요구·합의와 중앙정부의 의사결정 혹은 지방의 분권·자치 요구 정도이며, 이에 따라 임의·잠정적으로 결정되는 것이 현실이다. 「지방자치법」에 규정하는 중앙-광역-기초의 사무배분 원칙은 현실에서



유연하게 적용할 수 있는 특징이 있는 것이다.

지방자치단체 사무는 그 성격상 자치사무와, 단체위임사무 및 기관위임사무로 구분되고, 지방자치단체가 수행하는 사무 구분체계와 중앙정부와의 관계를 요약하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 지방자치단체의 사무구분체계

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거	•지방자치법 9조1항 (관할구역의 자치사무)	•지방자치법 제9조1항 (법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무)	•지방자치법 제102조, 제2014조, 정부조직법 제6조1항 (법령에 의하여 지방자치단체의 장에게 위임된 사무)
사무성질 판단기준	자치단체가 자기 책임과 부담 하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립목적을 위한 사무 •법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도지사는…을 하여야 한다. -시장·군수·구청장은…을 하여야 한다.	국가사무 중 법령의 규정에 의하여 자치단체에게 위임한 사무 •법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도, 시·군·구에 …을 위임한다.	국가적 이해관계가 현저한 사무로서 시·도지사, 시장·군수·구청장이 위임받아 처리하는 국가사무 •법령에 다음과 같이 규정된 사무 -시·도지사에게 위임한다. -시장·군수·구청장에게 위임한다.
경비부담	•지방의 자체재원 + 국가의 장려적 보조금	•지방의 자체재원 + 국가의 부담금	•전액 국가 부담 원칙
국가감독	•소극적 감독 -위법성 감독	•소극적 감독 -위법성 감독	•소극적 감독과 적극적 감독 -위법성 및 부당사항 감독 -시정, 취소, 정지, 이행명령, 대집행 등 •포괄적 감독
지방의회 관여	허용	허용	원칙적 관여 불가

자료: 지방분권추진위원회 홈페이지, 이희태 외(2012), 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 자원배분현황과 과제

중앙과 지방간 사무배분의 원칙은 일본에서 적용했던 사우프보고서에 정리된 것을 자주 인용하고 있는데, 사우프보고서는 책임명확성, 능률성, 기초우선을 제시하였다. 이후 일본에서는 현지성, 종합성, 경제성 등의 원칙을 추가한다(박광덕, 2014). 지방자치발전위원회(2016)의 연구에서 국가, 광역, 기초 사무의 배분원칙을 제공한 내용은 다음 <표 2-3>과 같다.



〈표 2-3〉 국가, 광역, 기초사무의 배분원칙

국가사무	자치사무	
	광역	기초
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가존립유지 사무</li> <li>- 국가주요정책에 필요한 기본 계획 수립 사무</li> <li>- 국가적 제도 및 전국적으로 통일된 적용이 요구되는 기준 등 설정사무</li> <li>- 국가적 차원의 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 사무</li> <li>- 지방자치단체의 통합 또는 조정사무</li> <li>- 기타 국가적 차원의 집행사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정처리 결과가 2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무</li> <li>- 시도단위의 동일한 기준(통일성 유지)의 처리사무</li> <li>- 국가와 시군구 사이의 연락·조정 등의 사무</li> <li>- 시군구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무</li> <li>- 2개 이상의 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무</li> <li>- 시도를 대상으로 하는 정책적·집행적 사무</li> <li>- 시도 관할의 시군구를 조정·통합·평가하는 사무</li> <li>- 광역적 규모의 경제하에서 처리하는 것이 효율적인 사무</li> <li>- 시군구별로 배치할 수 없는 광역 행정 차원에서 전문적 처리능력이 요구되거나 처리가 가능한 사무</li> <li>- 시군구별 업무량 차이가 심한 사무</li> <li>- 주민대응성 측면에서 시도의 행·재정적 지원이 필요한 사무</li> <li>- 사무의 기능이 전 시군구에 영향을 미치는 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가, 광역자치단체, 법정수입 사무를 제외한 사무</li> <li>- 시군구에 한정적으로 영향을 미치는 사무</li> <li>- 시군구가 수행하는 것이 경제적 이고 효율적인 사무</li> <li>- 주민편익을 위해 시군구에 행·재정적 지원이 필요한 사무</li> <li>- 국가와 시도의 지원이 필요하지 않는 사무</li> <li>- 자치사무 중에서 시도의 자치사무로 구분되지 않은 사무</li> </ul>

자료: 지방자치발전위원회(2016), 지방분권강화와 국가사무 지방이양

한편 2000년 이후 두드러진 사무의 변화는 국가사무의 지방이양, 특별행정기관  
의 정비, 국고보조금의 지방이양 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 최근 중앙정부와 지  
방자치단체의 사무가 확대되고, 특히 국가와 지방자치단체의 공동사무가 높은 비율  
로 확대되었다. 각종 지역현안 사항이 전국 정치화되기 쉽기 때문에 중앙과 지방이  
동시에 관련 업무에 개입하는 범위가 확대됐다. 사무 측면에서 국가와 지방자치단  
체의 공동사무의 증가, 사무의 지방이양 등을 통한 자치사무의 증가 등 중앙정부에  
서 지방자치단체로 사무의 책임이 이전되는 제3자적 정부의 모습이 진행되는 것이  
특징적이다. 공모과제와 포괄보조 등의 재정사업에서도 유사한 현상이 나타났다.



## 2. 정부 간 관계 관련 선행연구와 분권경험 평가

### 가. 정부 간 관계 선행연구 특징

중앙정부의 지방분권에 따른 사무이양 실태와 지방재정 영향을 다룬 선행연구는 다수 있으나, 대부분 국가 전체 사무를 다루거나 분야 중에서도 예산비중이 높은 사회복지분야 사무를 대상으로 연구되고 있었다. 선행연구들은 지방분권과 관련하여 종합적이고 거시적인 관점에서 성과를 점검하고, 정부 간 역할분담 원칙과 사무의 특성에 따른 권한배분을 주장함에 있어서 정책적 의미를 가지고 있으며, 공통적으로 지방이양 사업의 안착을 위해서는 행·재정적 지원의 필요성을 강조하고 있다.

한국지방행정연구원(2016)은 지방이양 완료된 사무를 유형화하고 델파이기법 및 AHP분석으로 지방이양영향지수를 도출하여 사무의 지방이양 효과를 측정하였다. 연구 결과 광역자치단체의 지방이양지수가 높은 사무 중 문화 및 관광분야는 도서관에 관한 사무, 사립박물관·미술관 설립계획 승인, 문화산업 지원에 관한 사무, 기초자치단체의 지방이양지수가 높은 사무 중 문화 및 관광분야는 국민체육진흥 관련 사무, 청소년육성 관련 사무로 제시하였다.

홍준현·하혜수·최영출(2006) 연구에서는 사무 배분, 조직·인사, 재정 분권 등 3대 분야에 대해 AHP분석으로 지방분권지표를 개발하여 노무현 정부의 재정분권 수준을 진단하였다. 연구 결과 노무현 정부의 전체 지방분권 수준은 2002년 56.3%에서 2005년 9월, 58.8%로 향상하였고, 분야별로는 2015년 9월, 조직인사 77.2%, 사무배분 49.1%, 재정 41.7% 수준으로 나타났다.

한국환경정책학회(2018)는 환경분야 사무의 지방이양과 관련한 언론분석(텍스트 마이닝), 전문가 및 공무원 설문조사 등을 통해 지방이양 집행 및 이행성과를 평가하였고, 연구결과 사무배분 합리화, 환경행정 차등위임제도, 환경정책 이행을 위한 법·제도 개선방안, 종합적 성과평가 기능 강화 등을 제안하였다. 그리고 한국행정학회(2015)는 환경부의 지방이양 사무를 7개 분야로 유형화하여 효율성을 평가하고 이양사무의 효과적 권한배분 기준안을 제시하였다.

국가사무 지방이양에 따른 지방재정 영향 관련 연구도 복지사업의 지방비 부담 가중 이슈에 따라 여러 연구결과가 발표되었다. 한국지방행정연구원(2011)은 2000



년 이후 중앙에서 지방으로 이양되어 수행중이거나 이양 예정인 사무에 대해 16개 광역자치단체 전수조사 및 실증분석으로 행·재정적 소요비용을 추정하였고, 이양사무비용에 대한 재정지원방안으로 지방소비세를 제안하였다.

또한 한국지방행정연구원(2009)은 지방으로 사무위임이 있는 경우에 이에 대한 재정지원이 필요성을 주장하면서 전수조사를 통해 처리비용 규모를 추계하였고, 한국지방정부학회(2009)의 연구에서도 지방일괄이양과 관련한 소요비용을 추계하였다. 동국대학교사회과학연구원(2008)의 연구에서는 지방이양 이후 지방비 부담이 높아지고 있음을 지적하고, 분권교부세제도의 개편 및 자치단체 간 비용정산 제도 등을 제안하였다. 한국지방재정학회(2008)의 연구에서는 사회복지분야 67개 지방이양 사업 실태 및 문제점을 분석하였고 안정적 정착방안, 제도개선방안을 제안하였고, 구체적으로 지방교부세제도 재구축 및 사회복지교부금제도 신설, 사회복지포괄보조금제도 도입, 사회복지분야 정부 간 차등보조 개편 등이다.

정부 간 관계 선행연구가 주로 국가 전체 사무를 다루고 있다보니 분야별 지방분권에 따른 실태 및 문제점은 간과되는 경향이 있고, 문화분야의 국가 사무이양 실태와 지방재정 영향을 다룬 선행연구는 전무한 실정이다. 다만 문화분야에서 독립적인 연구로 국가 사무이양 실태와 재정 측면의 분석의 선행연구는 거의 찾아볼 수 없으나, 정부의 역할에 대한 연구는 일부 진행되었다.

한국문화관광연구원(2019a)은 공무원을 대상으로 문화분야 사업의 중앙-지방정부 책임영역에 대해 조사하였고, 17개 사업유형 중 중앙정부 책임이 지방정부보다 높다고 응답한 사업은 저소득층 문화생활 바우처, 융복합콘텐츠 개발 및 기업육성, 문화유산 보존·활용, 문화기반시설 조성, 근로자 휴가지원, 관광벤처기업 발굴 및 지원, 고부가가치 관광산업 육성 등으로 나타났다. 노영순(2017)은 지역문화진흥을 위한 공공의 역할과 과제로 법제도 측면에서 문화관련 법률정비, 조례제정 활성화 및 실효성 제고, 지역문화실태조사 강화 및 체계적 계획수립, 재정 측면에서 지자체 국고보조사업 정비, 지특회계 내 문화사업 개선, 국고보조사업 관리 강화, 추진체계 측면에서 추진체계 기능 재편, 지자체 및 관련기관의 자율성 강화, 전달체계 정비, 인력양성체계 구축 등을 제안하였다. 그리고 정광렬(2005)은 지방분권에 따라 지역문화진흥을 위한 행정체계와 협력체계 구축방안을 제시하였으며, 중앙정부-지방자치단체-제3섹터-민간 간의 역할체계 정립과 구체적인 지원체계의 중요성을 강조하



였다. 김상태·박상곤·김동현(2016)은 관광분야 정부의 역할 분석 체계를 정리하고 정부의 재정립 방안으로 좋은 정부 재정의 검토, 거버넌스 체계 구성을 제안하였다.

## 나. 분권 경험과 평가

80년대부터 자치와 분권은 국가의 핵심 국정과제로 설정됐으며, 정권이 바뀌면서 보다 분권지향으로 의제 상징이 계속 강화되었다. 1991년 지방자치제도의 공식 부활, 1995년 지방자치단체장 선거 실시 등으로 자치분권은 핵심 국정과제로 설정되어 왔다.

김대중 정부는 지방자치에 관한 주민의 직접참여 확대 주민중심의 행정서비스 구축을 위해 읍면동 행정체제인 동사무소를 주민자치센터로 변경하였고, 최초의 사무 분권 관련 법제도대인 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 개정하였다. 1999년 1월 29일 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」과 1999년 7월 29일 동법 시행령을 제정하여 국가사무 지방이양 추진조직은 지방이양추진위원회가 담당하도록 하였다.

노무현 정부는 지방분권을 중요한 국정과제로 설정하고, 「지방분권특별법」 제정, 지방분권을 추진하기 위한 로드맵 발표 등의 적극적인 지방분권과 균형발전을 위한 정책을 추진하였다. 노무현 정부는 역대정부 가운데 가장 적극적으로 지방분권과 균형발전을 추진한 정부로 평가되고 있으나, 결과적으로 중앙정부의 집권성이 강화된 것으로 비판을 받기도 하는데, 다음과 같은 이유로 설명할 수 있다. 2005년 149개 국고보조사업의 지방이양을 실시하고 분권교부세를 통해 재원을 이전했던 분권 개혁이 있었는데 재정분권은 앞서 기술한 1세대 이론에 기초하였다. 지방분권의 추진 원칙으로 ‘선분권 후보완의 원칙’, ‘보충성의 원칙’, ‘포괄성의 원칙’을 제시하였고, 행정분권은 지방자치의 보충성원칙에 기초하고 있다. 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 기반으로 먼저 지방분권을 추진하고 다소간의 문제는 추후에 보완한다는 원칙, 지역주민에게 가장 가까운 지방자치단체에게 우선적으로 관할권을 인정하는 국가조직원리로 기능(사무)을 이양하는 보충성의 원칙, 소단위 사무이양에서 포괄적으로 대단위 및 기능별 사무이양하는 포괄성 원칙 등이 기본 원칙이다. 당시 재정분권을 촉진하기 위해 국고보조금을 일괄 정비하였다.



이론의 명분에서 행정분권의 보충성원칙은 지방자치와 공동체주의가 전제되지만 재정기능 1세대 이론의 특성은 기본적으로 집권 지향으로 행정분권과 재정분권의 전제 이론에서 상충성이 발생하였다. 지방이양 대상사업 선정은 이론 보다는 임의적 현실(정치)에 치우쳤고, 이에 따라 중앙과 지방 모두 완결된 형태의 사업프로그램 체계를 갖지 못하고 중앙과 지방으로 분리된 복잡한 사업수행체계가 형성되었다. 또한 중앙정부의 포괄적인 개입을 인정한다는 의미에서, 분권 보다는 수직적 집권체계를 정립하기 위한 특성을 가진다. 재정사업을 지방으로 이양하면서 지방교부세의 이전재정 체계를 이용했기 때문에 기본적으로 중앙정부의 재정관리 체계 속에서 재원부담 기능만 이양되었고 사업관리 권한은 중앙정부가 계속 유지하고 있다.

지자체 입장에서 복지재정이 문제로 분권교부세 지방이양에 대한 비판이 적지 않았다. 지방이양되었던 67개 복지사업에 대한 재정지출이 예상보다 빠른 속도로 증대되면서 지방이양되었던 복지보조사업을 중심으로 국고보조사업의 지방이양이 결과적으로 '재정분권 = 중앙부담의 지방전가'로 인식되었기 때문이다(이재원, 2019a).

이명박 정부도 정권의 출범과 함께 100대 국정과제에 '지방분권 확대'를 설정하고 「지방분권촉진에관한 특별법」 제정으로 지방분권 관련 정부위원회를 일원화하였으며, 사무구분 체계 정비, 광역경제권 구축, 자치경찰제 도입, 교육자치제도 개선 등을 추진하였다. 이명박 정부의 분권정책은 일부 특별지방행정기관을 정비하고 지방재정 확충을 위해 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 등 가시적인 성과도 있었지만, '지방분권 확대'와는 거리가 먼 형식적 접근에 불과했다는 평가도 있다(김성호, 2015).

박근혜 정부도 지방자치 관련 국정과제로 2개의 과제(지방분권 강화, 지방재정 확충 및 건전성 강화)를 채택하고 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정했다. 그러나 「지방일괄이양법」 제정은 이전정부와 마찬가지로 무산되었고, 교육자치·자치경찰제 도입 등 대부분의 과제들도 실질적인 성과를 거두지 못하였다. 그리고 복지사업에 대한 중앙 의무협약의 제도로 자치복지권 논쟁을 촉발하는 등 집권성을 강화하였다.

문재인 정부도 주요 국정과제로 지방분권을 내세우고 있으며, 연방제 수준의 분권국가를 지향하면서 국세-지방세 7:3의 재정분권을 추진하는 국정과제는 분리 혹은 중첩형 정부 간 관계를 지향하고 있다. 그리고 자치분권과 균형발전에 적극적인



정부로 평가되고 있는 노무현 정부부터 시도되었던 「지방일괄이양법」을 제정하였다. 현재까지 문재인 정부는 재정분권의 조치로 지방소비세 10% 인상에 대한 관련 부처 간의 합의 도출 등을 주요 성과로 평가되고 있다.

〈표 2-4〉 지방자치 부활 이후 사무분권의 기본 기초 및 제도화

구분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
사무이양 추진기구	지방이양 추진위원회	정부혁신지방분권 위원회 지방이양추진 위원회	지방분권촉진 위원회	자치분권위원회	자치분권위원회 (지방이양비용평가 위원회)
관련 법률	중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률	지방분권특별법	지방분권촉진에 관한 특별법	지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방이양일괄법
특징	최초의 법적 토대 마련	지방분권로드맵 실시	사무구분 체계정비	(집권성 강화)	국세-지방세 7:3 분권개헌안
주요 기능이양	주민자치센터	제주특별자치도	교육자치제 추진	복지사업 중앙 의무협약(자치복지 권 논쟁 촉발)	연방제 수준의 분권

자료: 저자작성



## 제3절 문화분권의 기대와 우려

### 1. 문화분권의 의의

#### 가. 문화분권의 개념과 가치

문화분권은 문화집권과 대칭되는 개념이다. 중앙정부와 특정 지역 중심으로 표준적인 문화정책이 수행된다는 비판에서 새로운 정책가치로 ‘분권’이 문화정책에 설정될 수 있다. 문화집권의 정반대 방향에서 문화분권을 정의할 수 있다. 문화분권에서는 지방정부와 지역사회가 정책주체가 되어 지역단위별로 다양한 문화사업들이 추진될 수 있는 분권화된 문화정책체계를 강조한다. 「지역문화진흥법」 제정 이후 지역문화 및 생활문화에 대한 관심은 더욱 확대되었으며, 문화격차 해소와 지역의 문화역량 강화를 중심으로 지역문화정책이 강조되어 왔어 왔다. 문화분야는 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 ‘자치’와 ‘분권’이 강조되어야 하며, 자치분권 못지않게 문화적 균형발전이 중요한 현안 중 하나이기 때문이다. 「지역문화진흥법」에서 지역문화진흥의 기본원칙은(제3조), ① 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화, ② 지역주민의 삶의 질 향상 추구, ③ 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성, ④ 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존으로 명시하고 있다.

정부 간 관계와 자치분권의 관점에서 문화분권은 문화행정과 문화정책에서 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대한 것이다. 즉, 정부의 문화사업에서 지방정부의 권한이 많아지고 지역사회와 주민 중심의 책임이 높아지는 문화정책 거버넌스를 구축하는 것이다. 이를 통해 지방의 자율성과 지역의 문화격차 해소를 동시에 추구한다. 하지만 논리적으로 ‘자율과 격차완화’는 상충되는 개념이다. 정책에서 격차 문제가 강조되면 집권적인 정책체계가 형성되고 자율을 위해서는 분권이 강화돼야 한다.



자율과 격차 해소가 현실의 현상에서는 동시에 확보될 수 있다. 이는 우연적인 상황이거나 각각 다른 정책요소들이 각각 다른 통로를 통해 추진됐기 때문이다.

일반적으로 행정학의 용어에서 ‘분권’이란 중앙정부 권한의 지방정부 이양을 의미한다. 지방분권은 지역이 가진 자원에 맞는 문화사업을 추진하고 지역 상황에 맞게 문제를 해결할 수 있다는 점에서 매우 이상적인 정책시스템이지만, 지자체의 자율성을 확보하는 한편 책임성이 요구되고, 분권을 표방하면서 균형발전이 요구되는 어려운 과제이다(정보람, 2020). 현실 정책의 지향성에 따라 ‘자치’와 ‘분권’에 대한 입장이 달라질 수 있다. 지자체의 문화정책역량이 취약하여 자치분권의 조건이 형성되지 않으면, 국가중심-중앙정부 중심의 문화집권을 선호하게 된다.

문화분권도 정책지향과 정책적 강조점에 따라 지방자치와 문화분권의 관점과 정책이 양립하거나 상충될 가능성이 있다. 결국 전문가 학자들의 ‘분권’에 대한 인식이 제대로 정립되지 않으면 적지 않은 사회적 갈등 발생할 수 있다. 문화분권과 문화자치에 대한 선행연구에서는 ‘문화’ 자체의 자율적인 향유를 강조한다. 국가권력으로부터 개인의 분권에 초점을 맞추면서 분권과 균형(형평)을 함께 추구한다. 현재까지 문화분권의 개념은 명확하게 제도화되지 않고 학자들간에 공통점과 다양성이 혼재되어 있다. 문화분권에는 개인, 민주, 지리, 자기권리, 행정분산, 격차해소, 지방이양, 권한이양 등의 주제가 설정되어 있다. 개념들간에는 상충되는 요소도 있다. 예를 들어 개인 중심 가치와 격차해소를 단일 정책체계에서 동시에 추구하기 힘들 수 있다. 개인의 다양성을 격차로 해석하면 상충의 문제가 발생하기 때문이다.

〈표 2-5〉 문화분권에 대한 선행연구의 개념 정리 예시

구분		내용
문화 분권	이정덕 (2001)	문화분권은 국민 개개인이 주체적으로 문화활동에 참여하고 삶의 주체가 되는 문화민주화를 의미
	이동연 (2012)	문화분권은 인위적인 지리적 배치와 분배의 문제를 넘어 다양한 문화적 자원과 문화적 특이성이 지리적 구획과 경계를 넘어 자기 권리와 정체성을 갖는 것을 의미
	전훈 (2016)	문화분권은 문화 혹은 예술 영역의 분산과 행정상 분권(행정분산)의 결합으로 이해될 수 있으며 이 때 문화 혹은 예술 영역의 분산은 문화예술 시설·인력 등 제반기능의 집중화와 격차 해소를 행정상 분권은 문화관련 권한 및 공공기반의 지방이양으로 해석
문화 자치	류정아 외 (2012)	문화자치는 문화행정에서 정책수립과 집행의 주요 권한이 중앙정부에서 지자체로 완전 이양된 상태를 의미. 문화행정에서 지역자치의 실현은 협의의 개념으로 궁극적으로 문화자치란 문화도시의 형성 또는 시민 스스로 참여하여 만들어가는 커뮤니티 문화의 형성으로 완성

자료: 한국문화관광연구원(2017), 문화자치 실현을 위한 정책환경 개선 연구



## 나. 문화분권과 균형 정책 사례

문화행정에서 정부 간 관계는 국가별로 다양하다. 독일, 미국, 캐나다 등의 연방제 국가는 전국 동일 수준의 문화서비스 보장이 현실적으로 쉽지 않다. 대신 지방의 다양성과 자율성을 강조하여 지방 중심의 문화정책이 형성된다. 중앙정부는 지역 지원 역할에 한정된다. 이와 달리 프랑스는 중앙집권형태를 가진다. 국민 문화향수권 보장과 프랑스문화의 세계화 추진의 정책목적 때문이다. 이에 따라 문화정책의 결정은 중앙정부가 주도하고 지방정부는 시설건립과 장소제공 등의 집행기능을 담당하는 집권체계가 형성됐다. 하지만 21세기 접어들면서 선진국 문화행정의 추세는 전체적으로 분권방향으로 전개되고 있다(박혜자·오재일, 2003).

문화분권과 균형발전에 대한 개념정립과 정책체계에 대한 내용에서는 프랑스 사례가 중요하다. 프랑스 중앙정부의 문화부는 문화정책에서 세 가지 원칙을 설정했다. 즉, 문화민주화(Démocratisation culturelle), 문화다양성(Diversité culturelle), 지역분권(Décentralisation) 등이다(목수정, 2007). 문화정책에서 이 원칙들의 비중은 시대에 따라 변화되는데 최근에 정부 간 관계 관점에서는 집권(민주)에서 분권(다양)으로 전환됐다. 프랑스는 왕정 이후 국가가 문화영역에 개입하는 정책을 유지했고, 국가지도자들은 문화유산을 보호하고 예술 활동을 관장했다. 2차 세계대전 이후 프랑스 정부는 ‘문화 민주화’를 위해 문화와 예술을 대중적으로 보급하는 집권 정책을 추진했다. 여기서 문화민주화란 많은 국민에게 문화를 전파하기 위해 정부 주도로 우수 예술작품과 문화유산을 대중에 공급한다는 이념이다(김선미·최준식, 2012). 그런데 중앙정부의 집권적 문화민주화정책체계는 위계적 구조를 형성했다. 이는 예술의 다양성과 자율성을 중시하는 활동가들의 이념과 상충됐다.

1990년대 이후부터 프랑스는 문화부문 재정과 행정권한을 지방정부로 이양했다. 문화정책은 대중의 문화 접촉을 높이려는 기존의 정책접근과 함께 지역기반 공동체들이 직접 참여할 수 있는 프로그램을 개발하는 방향으로 진전됐다. 1990년대 이후 지방정부의 문화예산이 급증했는데, 문화부에서 50% 이상의 예산을 지방정부에 이전했기 때문이다. 중앙과 지방정부는 도시계약(contrat de ville) 제도를 도입하여 문화정책 분권화를 보다 현실화했다. 1988년에는 ‘배제방지법(Loi de lutte contre les exclusions)’을 도입하여 각 지역의 문화균형발전도 추구했다(오창룡, 2017).



프랑스에서는 문화민주화 정책과 문화다양성 정책에서 논리적 상충 특성이 있다. 문화민주화 정책은 엘리트 귀족 계층의 문화 향수를 일반 시민 모두가 향수할 수 있도록 ‘문화공공서비스’로 전환하는 것이다. 이를 위해 지역단위별로 문화전시·공연 시설을 설치하고 중앙정부의 문화서비스 표준화와 확산 등이 중요했다. 문화다양성정책은 지역별 문화특수성을 중앙정부 개입없이 지자체가 활성화하는 것이다. 이를 위해 문화분권이 중요하다. 그런데 문화분권을 위해서는 지방정부의 문화정책 수행역량이 전제되어야 한다. 문화분권은 문화민주화와 상충될 수 있다. 분권화하면 지역간 격차 발생하고, 낙후지역은 문화공공서비스 취약해 진다. 그래서 프랑스는 도시계약(분권)과 배제방지법(균형)을 동시에 추진했다. 프랑스의 지방문화 정책의 한계점은 지방정부의 자율성은 상당 정도로 높아지고 점진적으로 국가의 문화재정 부담을 지방정부로 이관하고 있으나, 중앙정부인 문화부가 여전히 주요 정책의 방향을 설정한다는 것이다(우무상, 2003).

#### 다. 지역문화진흥 정책 특징

문화분권은 국가 주도의 지역문화진흥 정책의 흐름에서 방향성과 강조점을 검토할 수 있다. 국가 정책에서에서 지역문화진흥이 등장하기 시작한 시기는 80년대 「제5차 경제사회발전-문화부문 계획」에서 지방문화 육성을 명시하면서 시작되었고, 지역문화 활성화 측면에서의 정책을 지속 반영해왔다. 문화정책에서 지역이 중요해진 시기는 지방자치제 시행과 궤를 같이하며, 특히 90년대 중반 도시개발 및 도시재생에 있어 문화의 역할과 중요성이 커지면서 지역문화정책이 강조되는 기점이 되었다. 정부별로는 본격화된 시기는 국민의 정부이고 강력한 분권과 균형발전을 강조한 시기는 노무현 정부, 삶의 현장으로서 지역과 문화가 강조되는 생활문화적 접근 시기는 이명박, 박근혜 정부라 할 수 있다. 현 정부도 생활문화적 접근에는 변함이 없으나 정책수단에 있어서는 보다 자치적 분권, 중앙과 지방 간 협치를 강조하고 있다. 정부 별 주요 특징은 다음과 같다.

김영삼 정부는 1993년 발표한 「문화창달 5개년 계획」에서 주요 정책기조 중 하나를 ‘중앙에서 지역으로’로 설정하고, 7대 과제 중 하나로 ‘② 지역문화의 활성화’를 계획하였다. 생활권단위의 문화기반 시설 확충 및 경영능력 증진, 문화도시 건설



및 지역문화 활성화 등을 지역문화 정책으로 중요하게 추진하였다. 1996년부터 시작된 문화의 집 조성 사업은 최초의 생활권 단위의 문화공간으로 지역주민들의 일상문화 활동을 위한 공간을 확충했다는 점에서 의미가 있다.

김대중 정부는 1998년 발표한 「국민의 정부, 새문화정책」에서 10대 중점과제 중 하나로 '⑧ 문화를 기반으로 지역 간 균형 발전 및 사회통합 추구'를 명시하였다. 그리고 지역간 균형적 문화발전 추구를 위해 2003년까지 지역문화재정 5%수준 확보 및 지역간 공동제작프로그램을 활성화하고 지역특성을 살린 '시범 문화의 거리' 조성 및 특화도서관 건립 지원사업도 벌이는 한편 시·군·구 문화원도 확대 설치 등을 계획하였다. 또한 '문화입국(文化立國)'의 국정방향 실현을 위한 핵심 사업으로 2001년을 '지역문화의 해'로 정하고, 각계 전문가와 유관기관 관계자로 구성된 추진위원회를 구성하는 한편 지역문화컨설팅사업, 지역사회 소규모 특성화 프로그램 발굴, 백가쟁명 대토론회 등 '지역문화의 해 10대 사업'을 추진하였다. '지역문화의 해' 사업은 다채로운 사업 추진과 소정의 성과에도 불구하고 취약한 지역문화의 기반(예산, 인력 등), 중앙정부 중심의 이벤트성 사업 추진이라는 비판도 있었다(노영순, 2016).

노무현 정부 문화정책인 2005년 「창의한국」에서 5대 정책방향 중 하나로 '문화와 지역: 국가균형발전의 문화적 토대 구축'이 명시되었다. 그리고 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 등을 추진하였다. 또한 「지역문화 활성화 대책」 수립으로 지역문화예술관련 정책을 계획하고 아시아문화중심도시 사업을 추진하였다. 「지역문화 활성화 대책」에서는 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 등을 추진하였다. 한편 이 시기는 대규모 지방이양을 경험하면서 국가와 지방자치단체의 역할에 대해 인식하는 중요한 계기가 되기도 하였는데, 지역문화정책에 대해 국가가 직접 문화사업을 기획하고 실행하는 방식에서 점차 지역문화기반확립에 노력을 기울이기 시작하였다. 문화관광부 문화정책국에 지역문화과를 설치하여 지역 균형지원 전담부서를 마련하



였고, 지역문화정책의 법적기반으로 「지역문화진흥법」 입법 노력도 있었으나 실제 제정되지는 못하였고, 이는 후에 박근혜 정부에서 입안되었다. 지역문화진흥정책에서 분권과 균형발전을 가장 강조한 시기는 노무현 정부로 평가되고 있다.

이명박 정부의 문화정책은 「문화비전 2008-2012: 문화국가 100년을 내다보는 정책을 펴겠습니다」가 있는데, 지역문화정책이 이전정부처럼 정책방향이나 주요과제 단위로 설정되어 있지 않고, 정책구성에서 추진전략과 수단, 행정체계를 강조하고 있는 것이 특징적이다. 지역문화예술 관련 주요 내용으로는 예술지원방식 개선 및 지역협력(지역협력형 사업) 확대 등의 변화가 있었다. ‘지역협력형사업’은 지역기반의 소액공모사업을 지방자치단체 매칭부담을 부여하는 방식으로 전환한 사업으로 지역에 필요한 사업을 추진할 수 있도록 유도하고 지방자치단체의 재정책임을 부여한 것이다. 2010년 예술창작 및 표현활동 지원(50억원), 공연예술전문단체 집중육성(35억원), 지역문예진흥기금 지원(48억원), 무대공연작품 제작지원(50억원) 등 지역협력형 사업추진을 통한 예술지원 재원 규모를 확대하였다. 예술지원 정책에 4대 원칙을 설정하였는데, ① 선택과 집중, ② 간접지원, ③ 사후지원, ④ 생활속의 예술 향유환경 조성 등이다. 동시에 국립 문화예술기관은 국가브랜드 가치를 높이도록 선택과 집중 지원하는 방안을 추진하면서 국가와 지역 문화의 기능을 구분하고 역할분담을 꾀하였다. 국립현대무용단(10. 8. 9.), 한국공연예술센터(10. 2. 1.), 국립예술자료원(10. 3. 25.) 등 분야별 전문 국립단체를 설립하고, 단위 기량평가를 실시하여 국립 예술기관의 역량을 높이하고자 하였다.

한편 당시 지역재단 중심 지원으로 지역 현지밀착형 지원사업 확대, 일반시민들이 생활하는 일터와 가정, 커뮤니티 속에서의 예술 향유기회 확대, 전문 예술가 중심 지원에서 나아가 수요자가 직접 창작활동에 참여하는 생활 속 예술활동 참여 여건 마련 등을 추진하였다(양혜원, 2018). 지역문화역량 강화와 지역거점 문화도시 조성을 위한 사업을 지속적으로 추진하였다. 한편 지역 공동체 중심의 생활문화 정책으로 지역문화 정책이 점차 확장되는데, 대표적으로 문화소외지역(임대아파트단지, 서민단독주택밀집지역, 농산어촌 등)에서 문화예술활동 프로그램인 ‘생활문화 공동체 만들기’와 전통시장 활성화 시범사업인 ‘문전성시(門傳成市)’ 사업이다. 문화예술을 매개로 지역의 공동체성을 회복하고자 하였다. 이 시기는 지역문화를 육성하고 협력하는 대상으로 접근한 점이 특징적인데, 지역의 문화적 역량강화를 위한



인력양성, 네트워크, 컨설팅 등 지원과 지역문화의 균형적 발전을 위한 법, 계획, 통계 등 정책적 기틀을 마련하기 위한 노력을 하였다. 「지역문화진흥법」 검토와 입법 노력을 이어갔고, 「지역문화진흥 종합계획 수립을 위한 기초연구」와 「지역문화통계조사」를 추진하였다. 또한 지역문화 전문인력 양성사업(지역문화행정가, 지역문화활동가, 지역문화 준공공기관 종사자 등)이 본격 지원하였고, 지역문화 컨설팅 사업과 정책네트워크사업 등을 진행하였다.

박근혜 정부의 문화정책 「문화가 있는 삶」은 새로운 문화정책의 틀을 ‘자율’, ‘상생’, ‘융합’ 3대 핵심 목표로 집약하고 국민과 지역이 주도하는 상향식, 생활밀착형 정책으로 전환하여 문화융성의 가치를 실현하는데 중점을 두었다. 8대 정책과제 중 하나로 ‘4. 지역문화 자생력 강화’가 설정되었다. 지역학 활성화 및 지역문화지도 개발, 지역문화협의체 구성, 컨설팅 지원 등 지역문화진흥 추진기반을 구축하고, 지역협력형 지역문화예술기금 확대, 지역사업 평가 강화, 지역문화 매개인력 처우개선 등을 주요내용으로 하고 있다. 무엇보다 지역문화계의 오랜 숙원이던 「지역문화진흥법」을 2014년 제정하면서 「지역문화진흥기본계획」 수립, 생활문화진흥, 전문인력 및 기관 양성, 문화도시 및 지구 육성 근거를 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 동 법에 의해 2015년 「제1차 지역문화진흥기본계획」을 수립하였고, 지역 간 문화격차 및 문화 불균형의 심화, 지역문화 정책추진을 위한 기반체계 구축 미흡, 지역문화 정책 및 사업 추진을 위한 재정여건의 열악 등을 문제점으로 인식하고 지역문화 역량 강화, 지역문화 격차 해소, 지역문화 발굴 관련 사업이 계획되었다. 이 시기는 지역을 생활권 관점으로 접근하여 국민 개개인의 입장에서 누려야 할 문화적 권리 차원에서의 정책으로 지역문화 정책을 추진하는 경향을 보였다. 이전 정부처럼 지역 자생적 문화역량 강화를 중시하면서 중앙정부가 지역을 대상으로 지원하는 사업을 지속하였고, 다만 생활문화 진흥, 공동체 형성, 생활문화센터, 문화도시 등으로 지역보다 생활문화를 강조하여, 보편적 문화복지 지원으로 접근하였다.

현 정부인 문재인 정부에서는 문화 관련 과제에는 제도와 일상에서 국민주권과 주민자치 확대를 위한 풀뿌리 민주주의 실현, 더불어 잘사는 경제, 지역의 균형 발전과 자치분권 강화를 지향하고 있다. 2017년에는 문화체육관광부가 지역·계층 간 문화 격차 문제에 대응하고자 문화예술정책실 산하의 문화기반정책관을 지역문화 정책관으로 재편하고, 생활문화와 지역문화의 “균형 발전”을 위한 정책을 보다 더



조직적으로 추진하기 시작하였다. 현재 지역문화정책관은 문화·창조도시 조성 및 진흥, 박물관·미술관·문화원 등 문화기반시설에 관한 종합계획 수립, 도서관정보정책 발전에 관한 종합계획 수립 등 지역의 문화적 역량강화와 인프라구축 지원을 추진하고 있다.

〈표 2-6〉 지역문화정책관 소관 예산(2020년 기준)

(단위: 백만원)

사업명	예산	사업명	예산
<b>도서관 정책개발 및 서비스 환경 개선</b>	<b>11,618</b>	<b>어르신 문화프로그램 운영</b>	<b>2,773</b>
-도서관정보정책위원회 운영	389	<b>국민문화활동 지원</b>	<b>19,949</b>
-도서관 서비스 개선	1,856	-문화가 있는 날 기획프로그램 지원	19,652
-도서관 기반 조성	9,373	-문화가 있는 날 종합안내센터 운영	200
<b>해외 작은도서관 조성</b>	<b>539</b>	-여가친화기업 선정지원	97
-개발도상국 공공도서관 활성화 지원	539	<b>지역문화기반시설 구축</b>	<b>77,596</b>
<b>박물관·미술관 진흥지원</b>	<b>21,976</b>	-도청이전터개발	77,096
-박물관 운영 활성화	7,408	-유휴공간 문화재생산업 활성화	500
-공사립박물관 소장 국가문화유산 DB화	693	<b>문화시설 확충 및 운영(지역자율)</b>	<b>280,092</b>
-해외박물관 한국실 운영지원	2,550	-국립박물관 건립지원	17,326
-박물관·미술관 협력 강화	11,325	-공공도서관 건립지원	199,390
<b>국민문화향유권 확대</b>	<b>38,858</b>	-생활문화센터 조성 지원	58,844
-국·공립문화시설 개관시간 연장	23,208	-작은도서관 건립지원	4,532
-국립박물관 미정리 유물 등록 및 정리	7,735	<b>문화시설 확충 및 운영(제주)</b>	<b>1,280</b>
-휴관없는 국립박물관·미술관 운영	6,195	-공공도서관 건립 지원	680
-국·공립 문화시설 문화가 있는 주말 프로그램 운영	720	-생활문화센터 조성	600
-안전하고 편안한 관람환경 조성(의재미술관)	1,000	<b>문화시설 확충 및 운영(세종)</b>	<b>5,437</b>
<b>지역문화 진흥</b>	<b>11,657</b>	-공공도서관 건립 지원	4,739
-지역문화역량강화	2,491	-작은도서관 건립지원	98
-지방문화원 원천콘텐츠 발굴 지원	4,500	-생활문화센터 조성	600
-한국문화원연합회 지원	2,066	<b>산업단지, 폐산업시설 문화재생산업(지역자율)</b>	<b>14,843</b>
-생활문화활성화	1,150	<b>산업단지, 폐산업시설 문화재생산업(세종)</b>	<b>80</b>
-문화도시 지정 및 평가관리 지원	100	<b>체육·문화예술사업의 지원</b>	<b>2,620</b>
-지역문화활동가 지원	500	-(전문인력 양성)	620
-실버문화페스티벌 지원	850	-(문화예술 취약분야 육성)	2,000

자료: 문화체육관광부 홈페이지



[그림 2-3] 제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024)



문화정책 비전인 2018년 5월에 발표된 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」에서는 각 지역의 문화적 분권과 고유성을 살릴 수 있는 분권형 문화정책의 이행을 방향으로 설정하고 있다. 그리고 9대 의제 중 6번에서 문화정책을 ‘중앙집권적 문화’에서 ‘문화자치와 분권’으로 전환하고 공동체의 다양성을 위해 ‘지역문화 분권 실현’을 설정했다. 지역문화분권 실현을 위해서 다음과 같은 네 개의 과제가 제시되었다. ① 지역 문화의 고유성 유지 및 발전, ② 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성, ③ 지역주민 참여 활성화를 위한 체계 마련 및 계기 제공, ④ 중앙과 지방 간 협치모델 설계 등이다. 여기



에서 문화분권을 통해 지역의 문화격차 해소, 고유한 문화 양식 보호·확산, 지역 시민들의 문화향수와 문화 참여 권리 보장 등이다. 이를 위해 정부 간 관계에서는 중앙정부와 지방자치단체는 역할과 기능을 나누고 효율적으로 일하기 위해 권력과 권한 자원을 분권화를 주창했다. 한편 2020년 2월에는 「지역문화진흥법」 제6조에 근거한 법정계획인 「제2차 지역문화진흥 기본계획(2020~2024)」이 수립·발표되었다. 동 계획은 ‘포용과 혁신의 지역문화’라는 비전에 따라 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축, 포용과 소통으로 생활기반 문화환경 조성, 지역의 개성 있는 문화 발굴·활용, 문화적 가치로 지역의 혁신과 발전이라는 4개의 전략과 15개의 핵심과제를 도출했다.

## 2. 문화분권의 기대와 우려

### 가. 문화분권의 기대: 분권화 확대 입장

정부 간 관계에서 지방분권은 중앙정부의 권한을 지방정부로 이양하는 것으로, 문화분권은 정부의 문화사업에서 지자체의 권한이 많아지고 지역사회와 주민 중심의 책임이 높아지는 문화정책 거버넌스를 구축하는 것이다. 문화분야는 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 ‘자치’와 ‘분권’이 강조되어야 하며, 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 한다.

일반적으로 집권체제의 정부 간 관계가 분권체제로 전환될 때 개별 재정사업의 운영과 성과에서는 네 가지의 ‘분권 효과’를 기대할 수 있다. 첫째, 문화관광 사업에서 지방정부의 자율과 책임성이 제고될 수 있다. 지역사회 주민중심의 생활문화가 활성화되고 재정사업의 책임 방향이 중앙정부의 지침 준수에서 지역사회의 부응성으로 전환된다. 둘째, 지역별로 문화관광사업의 다양성과 재정사업의 혁신성이 활성화될 수 있다. 문화 체육 관광 분야와 관련성을 가지는 유관 부서들간의 수평적 협력이 활성화되면서 정책들간 융복합 혁신도 기대된다.

셋째, 지방중심의 문화정책 거버넌스가 형성되면 지역계획의 수립과 집행과정에서 주민들의 참여가 활성화된다. 중앙의 관점이 아닌 지방의 관점으로 문화예산 재



원의 배분체계가 형성된다. 넷째, 문화재정사업에서 자원배분의 효율성이 높아진다. 국고보조방식으로 지방사업이 수행되면 중앙정부로부터 이전되는 국고보조금은 지방의 사업현장의 실정을 충분히 고려하기 힘들다. 중앙정부의 관례적인 방식으로 연차별 1/n씩 분량의 재원이 이전되면, 해당 연도에 모두 집행하지 못하고 다음 연도로 이월되는 재원이 많아진다. 국고보조금 뿐 아니라 지방비 매칭분도 이월되기 때문에 예산재원의 사장에 따른 비효율성이 자체 사업보다 더 커지게 된다. 국고보조사업이 지방자체 사업으로 전환되면 사업 수행 상황에 맞게 재원이 할당되기 때문에 자원배분에서 효율성이 높아질 수 있다. 이는 지방재정에서 이월금 감소 현상에서 확인할 수 있다. 즉 그동안 중앙에서 일률적으로 정액 지원하던 방식에서 자치단체의 특성에 맞게 예산배분이 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

## 나. 문화분권의 우려: 분권화 경계 입장

자치분권 못지않게 문화적 균형발전이 중요한 현안 중 인데, 우리나라의 경우 도시-농촌, 시-군-구, 재정자립도 등에 따라 지역 간 문화격차가 존재하기 때문에 지역 간 균형발전도 중요한 현안이다. 분권을 경계하는 입장에서는 지방재정이 열악한 실정이 지역 간 격차를 확대시킬 것이라는 우려를 나타내고 있다. 사회복지 등 의무지출에 대한 부담과 경제적 효율성 측정이 어려운 문화분야의 특성에 따라 문화사업이 투자 후순위로 밀릴 가능성이 높고, 문화 분야 민간 투자가 활성화된 대도시와 중소도시 간, 재정자립도가 높은 지체와 정부 투자에 의존하는 재정 여건이 열악한 중소 지방자치단체 간 문화격차가 확대된다는 것이다. 또한 문화분야는 타분야보다 기획과 서비스제공이 정책성패의 중요한 요인인데 지방자치단체의 전문성 부족과 비수도권 지역의 인력부족에 대한 우려가 있다.

재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표인데 특별시·광역시시의 경우 높은 재정자립도를 보이고 있으나 2020년 기준 94.2%(229개) 지자체가 재정자립도 50% 미만이고 170개 지자체는 재정자립도가 30% 미만, 특히 82개 군 모두 재정자립도가 50% 미만으로 열악한 실정이다. 실제로 지자체 간 조세부담능력과 사회·경제적 환경요인의 차이로 지자체 상호간의 재정격차(fiscal disparities) 문제가 발생하고 있으며, 재정격차는 지역 간 문화격차로 연결되고 있다.



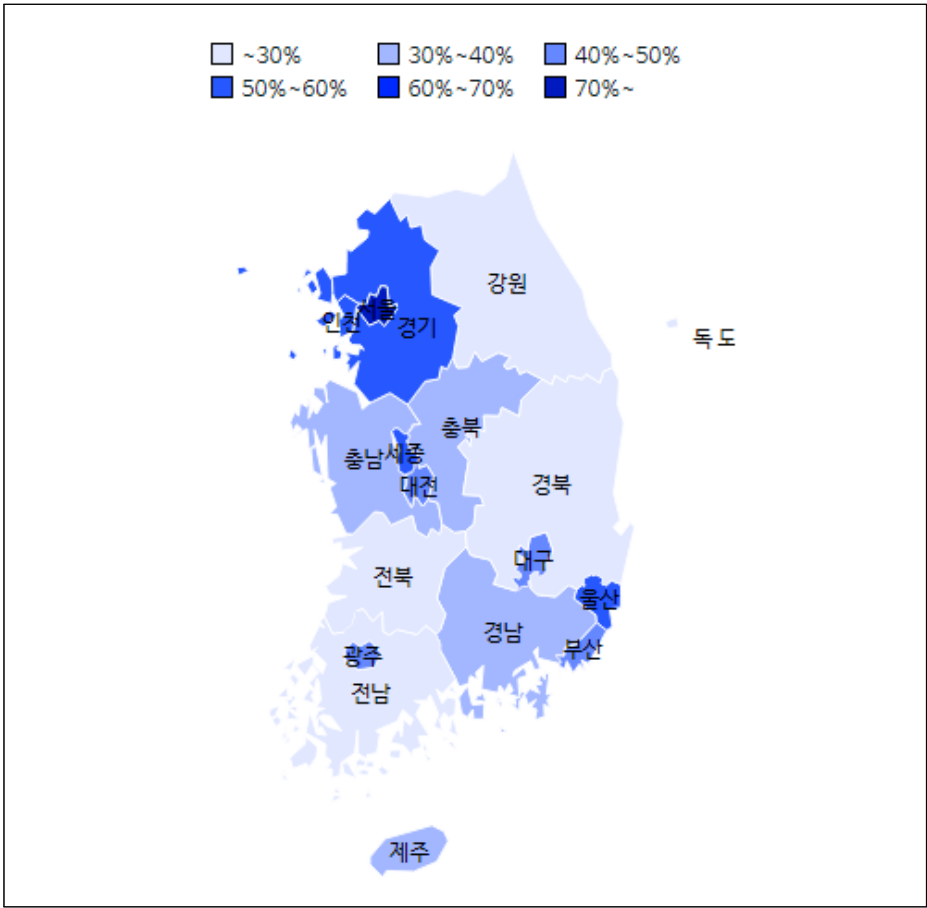
〈표 2-7〉 지방자치단체 유형별 재정자립도

(단위: 단체 수)

구분	합계	구성비(%)	시·도	시	군	구
합계	243	100.0	17	75	82	69
10% 미만	9	3.7	-	-	9	-
10~30% 미만	161	66.	2	40	70	49
30~50% 미만	59	24.3	11	29	3	16
50~70% 미만	13	5.3	3	6	-	4
70~90% 미만	1	0.4	1	-	-	-
90% 이상	-	-	-	-	-	-

자료: 행정자치부(2020), 지방자치단체 통합재정개요(상)

[그림 2-4] 재정자립도 GIS(2020년)





한편 그동안 분권화 노력에도 불구하고 문화기반시설의 수도권 편중현상은 심화되고 있다. 서울, 경기, 인천 3개 수도권 평균 문화기반시설 개수가 전국 17개 지역별 평균 개수 대비 집중된 수준은 2007년 187%에서 2019년 208.6% 수준으로 심화되고 있는 양상이다. 전체 시설 총량은 수도권 편중이 심화되고 있지만, 수도권 인구집중 가속화를 고려하면 인구에 대비한 분석을 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2-8〉 문화기반시설 수도권 vs 비수도권 개수(2007~2019)

(단위: 개, %)

구분	2007	2010	2013	2016	2019
17개 지역별 평균(A)	89.4	126.9	119.5	152.6	166.2
3개 수도권 평균(B)	167.3	231.0	261.0	315.0	346.7
14개 비수도권 평균	71.5	102.8	89.1	177.9	127.5
수도권 집중도(B/A)	187.1	182.1	218.5	206.4	208.6

주: 문화기반시설은 도서관, 박물관, 미술관, 문화회관, 지방문화원, 문화의 집의 합임

자료: 문화체육관광부(각년도), 문화기반시설총량

지역 간 문화격차에 대해 2019년 발표한‘지역문화실태조사’<sup>2)</sup>의 주요지표를 통해 살펴보면, 인구에 대비한 문화 관련 예산과 기반시설은 군 지역이 우위를 보이는데 비해 예술인과 문화예술 법인 및 단체는 여전히 도시 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 1인당 문화예산 수는 군 182,000원, 시 92,000원, 구 18,500원이고, 인구 천명당 문화기반시설 수는 군 0.13개, 시 0.05개, 구 0.03개 순이다. 반면 인구 만명당 등록예술인 수는 구 12.8명, 시 5.0명, 군 3.0명, 문화예술 법인·단체 수는 구 8.8개, 시 5.2개, 군 1.1개 순이다.

〈표 2-9〉 시·군·구 간 주요 문화격차

(단위: 원, 개)

구분	전국	시	군	구
1인당 문화예산	102,100	92,000	182,000	18,500
천명당 문화기반시설 수	0.07	0.05	0.13	0.03
만명당 등록예술인 수	6.6	5.0	3.0	12.8
문화예술 법인·단체 수	4.8	5.2	1.1	8.8

자료: 문화체육관광부(2019), 2017년기준 지역문화실태조사

2) 지역문화실태조사는 「지역문화진흥법」에 근거하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 하며, 2017년도 조사기준 자료를 2019년도에 발표하였음



이는 그동안 지역격차 완화를 위해 시설확충 중심의 정책으로 도시(시와 구)와 농촌(군)간의 인구대비 문화기반시설의 격차는 완화되었고, 오히려 농촌지역이 우세를 나타내는 특징이라 할 수 있다. 그리고 도시(시와 구)는 민간영역에서의 문화서비스가 활성화되어 정부예산 비율이 낮다고 볼 수 있겠다. 문제는 문화서비스 제공자인 예술인이 도시에(시와 구) 집중되어 있다는 것이다.

한편 전반적으로 문화향유에 대한 욕구와 수요가 증가하면서 문화예술행사 관람률도 향상 추세인데, 특히 도시 이외 읍면지역의 문화예술행사관람률이 급격하게 증가하고 있다. 문화체육관광부 조사에 따르면 문화예술행사 관람률은 2014년 대비 2019년 대도시 8.3%p, 중소도시 11.6%p, 읍면지역 13.7%p 증가하였다. 이는 그동안 읍면지역, 농촌지역의 문화적 수요 형성에 대한 의문에 답할 수 있는 지표이자, 보편적인 문화권 확보를 위한 국가적 노력이 필요함을 시사한다.

〈표 2-10〉 문화예술행사 관람률

(단위: %, %p)

구분	2014(A)	2016	2018	2019(B)	비중차이(B-A)
대도시	75.8	81.2	85.2	84.1	8.3
중소도시	73.0	81.0	82.1	84.6	11.6
읍면지역	57.7	65.7	71.7	71.4	13.7

자료: 문화체육관광부(2020), 2019년 국민문화예술활동조사, 문화체육관광부(각년도) 문화향수실태조사



지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

제3장

중앙-지방 정부 간  
문화재정 분담체계와  
분권화 현황







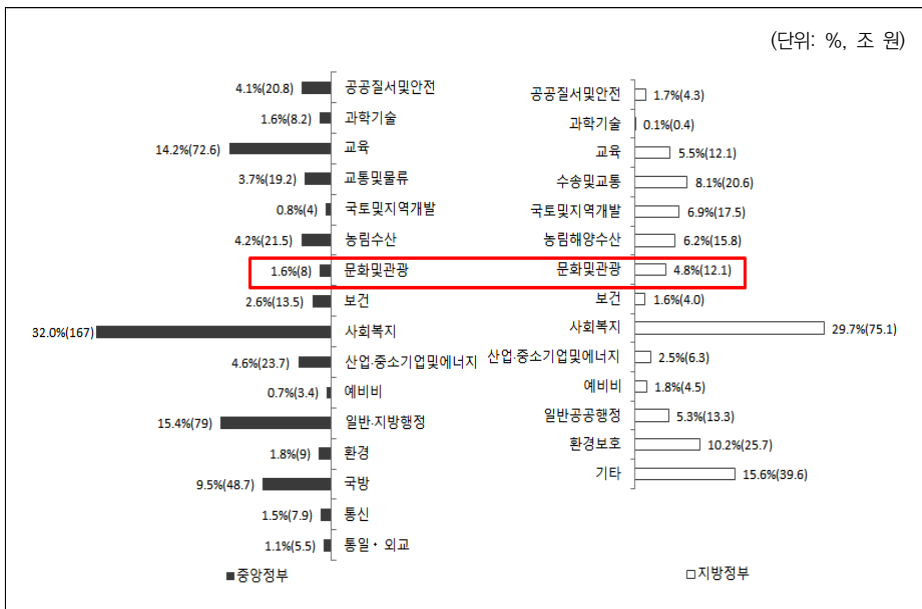
## 제1절 중앙-지방 정부 간 문화재정 관계 특징

### 1. 중앙정부와 지방자치단체의 문화재정 관계

#### 가. 중앙정부와 지방자치단체의 문화재정 비교

‘문화재정’은 「국가재정법」에서 구분하는 16개 분야(69개 부문) 예산과목 중 ‘문화 및 관광’ 분야 세출 예산을 의미한다. 문화재정은 정부총지출 대비 소규모 재정이고, 투자 비중은 중앙정부보다 지방자치단체가 높다. 2020년 지방자치단체 문화재정은 지방자치단체 총지출 253조원 대비 4.8%(12.1조원) 수준으로 동 기간 중앙정부 총지출 대비 문화재정 비중인 1.6%(8조원)를 크게 상회하는 규모이다.

[그림 3-1] 정부 간 분야별 자원배분 구성비 비교(2020년)



주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 열린재정(재정정보공개시스템)



상대적으로 중앙정부보다 지방자치단체에서 편성비중이 높은 분야는 문화 및 관광을 포함하여 환경, 농림수산, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발 등으로 주로 2020년 지방이양 대상 분야에 속한다.

〈표 3-1〉 중앙정부 및 지방자치단체 분야별 예산 구성비(2020년)

〈중앙정부보다 지자체 예산편성 비중이 높은 분야〉			〈중앙정부보다 지자체 예산편성 비중이 낮은 분야〉		
분야	중앙	지방	분야	중앙	지방
문화및관광	1.6	4.8	사회복지	32.6	29.7
환경	1.8	10.2	교육	14.2	5.5
농림수산	4.2	6.2	보건	2.6	1.6
교통및물류	3.7	8.1	산업·중소기업및에너지	4.6	2.5
국토및지역개발	0.8	6.9	일반·지방행정	15.4	5.3
예비비	0.7	1.8	과학기술	1.6	0.1
			공공질서및안전	4.1	1.7

주: 지방자치단체에만 편성된 분야인 기타 15.6%, 중앙정부에만 편성된 분야인 통일·외교 1.1%, 통신 1.5%, 국방 9.5%는 제외

자료: 지방재정통합공개시스템, 열린재정(재정정보공개시스템)

문화재정 편성 추이를 살펴보면 전반적으로 중앙정부는 문화재정 비중이 커지는 경향을 나타내는 반면 지방자치단체는 문화재정 비중이 줄어드는 경향을 보이고 있다. 구체적으로 총지출 대비 문화재정 비율 변화는 중앙정부는 2010년 대비 2020년 0.3%p 증가하였으나, 지방자치단체는 동 기간 -0.8%p 감소하였다.

〈표 3-2〉 중앙정부와 지방자치단체 문화재정 편성 추이(2010~2020)

(단위: %, 조 원)

구분		'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
중앙 정부	총지출	292.8	309.1	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3
	문화및관광 지출	3.9	4.2	4.6	5.0	5.4	6.1	6.6	6.9	6.5	7.2	8.0
	비중	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6
지자체	총지출	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	253.2
	문화및관광 지출	7.8	7.0	7.4	7.8	8.0	8.6	9.0	9.8	10.3	11.0	12.1
	비중	5.6	5.0	4.9	5.0	4.9	5.0	4.9	5.1	4.9	4.8	4.8

주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 열린재정(재정정보공개시스템)



지방자치단체 기능별(분야) 세출 비중 변화를 살펴보면 문화재정의 비중은 줄어들었다. 10년 전과 비교하여 2010년과 2020년도와 비교할 때 총지출 대비 세출비중이 낮아진 분야는 문화 및 관광(-0.8%p)를 포함하여 수송 및 교통(-3.6%p), 국토 및 지역개발(-2.3%p), 농림해양수산(-0.7%p), 환경보호(-0.5%p), 교육(-3.1%p), 과학기술(-0.2%p) 등으로 확인되었다. 반면 세출비중이 높아진 분야는 사회복지(10.7%p)가 두드러지고, 산업중소기업(3.2%p), 공공질서 및 안전(0.2%p) 등이다. 이와 같은 결과는 사회복지 분야의 세출규모 및 비중이 급증하여 전체적인 지방재정부담으로 작용하고 있으며, 특히 문화 및 관광분야의 세출은 적은 예산규모임에도 비중이 감소하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 기능별(분야) 세출 비중 변화(2010년 대비 2020년)

(단위: 억원, %, %p)

분야	2010		2020		비중변화 (B-A)
	예산	구성비(A)	예산	구성비(B)	
일반공공행정	119,620	8.6	133,454	5.3	-3.3
공공질서및안전	21,758	1.6	43,219	1.7	0.2
교육	81,385	5.8	139,509	5.5	-0.3
<b>문화 및 관광</b>	<b>77,949</b>	<b>5.6</b>	<b>121,263</b>	<b>4.8</b>	<b>-0.8</b>
문화예술	22,681	1.6	40,993	1.6	0.0
관광	11,646	0.8	19,043	0.8	-0.1
체육	30,765	2.2	42,961	1.7	-0.5
문화재	5,993	0.4	12,586	0.5	0.1
문화 및 관광 일반	6,863	0.5	5,681	0.2	-0.3
환경보호	149,026	10.7	257,342	10.2	-0.5
사회복지	265,342	19.0	751,015	29.7	10.7
보건	22,250	1.6	40,057	1.6	0.0
농림해양수산	97,237	7.0	157,957	6.2	-0.7
산업·중소기업	30,172	2.2	62,637	2.5	0.3
수송 및 교통	164,648	11.8	206,290	8.1	-3.6
국토및지역개발	128,440	9.2	174,719	6.9	-2.3
과학기술	4,375	0.3	3,722	0.1	-0.2
예비비	21,964	1.6	45,485	1.8	0.2
기타	214,400	15.3	395,592	15.6	0.3
합계	1,398,565	100	2,532,263	100	-

주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템



지방자치단체의 문화재정 증가속도를 살펴보면 최근 11년간(2010년~2020년) 연평균 4.5% 증가하여 동 기간 지방자치단체 총지출 증감률 6.1%를 하회하는 수준이다. 해당 기간동안 연평균 증감률이 총지출 증감률(6.1%)보다 낮은 분야는 과학기술(-1.6%), 일반공공행정(1.1%), 수송 및 교통(2.3%), 국토 및 지역개발(3.1%), 문화 및 관광(4.5%), 농림해양수산(5%), 교육(5.5%), 환경보호(5.6%) 등이다. 반면 총지출 증감률보다 높은 분야는 사회복지(11%), 산업·중소기업(7.6%), 공공질서 및 안전(7.1%)이고, 보건(6.1%)은 총지출 증감률과 같은 속도이다.

〈표 3-4〉 지방자치단체 세출 기능별 예산(2010~2020)

(단위: 조 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증감률
일반공공행정	12.0	12.5	12.9	13.0	13.8	14.2	15.4	11.9	12.6	12.5	13.3	1.1
공공질서및안전	2.2	2.3	2.8	2.9	2.7	3.0	3.4	3.4	3.7	4.0	4.3	7.1
교육	8.1	9.0	9.8	10.0	9.7	10.1	10.7	11.7	12.9	13.4	14.0	5.5
<b>문화 및 관광</b>	7.8 (5.57)	7.0 (4.95)	7.4 (4.93)	7.8 (5.00)	8.0 (4.89)	8.6 (4.99)	9.0 (4.90)	9.8 (5.08)	10.3 (4.88)	11.0 (4.77)	12.1 (4.79)	4.5
환경보호	14.9	15.0	15.4	15.8	16.3	17.1	18.2	19.1	20.8	22.7	25.7	5.6
사회복지	26.5	28.5	30.9	35.0	40.1	44.1	46.6	49.5	57.1	66.2	75.1	11.0
보건	2.2	2.0	2.1	2.3	2.4	2.7	2.9	3.2	3.5	3.7	4.0	6.1
농림해양수산	9.7	9.8	10.4	10.9	11.2	11.5	11.8	12.3	13.2	14.2	15.8	5.0
산업·중소기업	3.0	3.0	3.3	3.2	3.0	3.2	3.5	4.0	4.5	4.8	6.3	7.6
수송 및 교통	16.5	15.1	15.7	15.5	15.2	15.6	16.5	17.3	18.3	19.0	20.6	2.3
국토및지역개발	12.8	11.6	12.6	12.2	11.5	11.5	12.4	13.2	14.2	16.5	17.5	3.1
과학기술	0.4	0.3	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.4	-1.6
예비비	2.2	2.3	3.1	3.1	3.0	3.4	4.5	4.9	5.1	5.6	4.5	7.6
기타	21.4	22.5	24.2	24.5	26.1	27.6	29.3	32.6	33.9	36.8	39.6	6.3
합계	139.9	141.0	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	193.2	210.7	231.0	253.2	6.1

주: 1) 당초예산, 순계기준

2) ( )는 구성비

자료: 지방재정통합공개시스템

지방자치단체의 예산 증가 속도와 규모 모두 큰 분야는 사회복지 분야로 2020년 기준 총지출 대비 사회복지 분야 예산이 29.7%로 기능별 재정 구분 중 규모가 가장 크고 속도도 지난 11년간(2010년~2020년) 연평균 11%씩 급성장하여, 사회복지



분야가 지방자치단체 재정지출 영향력이 크다. 지방자치단체 분야별 예산 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 사회복지(보건, 복지, 고용) 분야는 약 70%, 교육 분야는 약 80%가 법률에 근거하여 의무적으로 지출해야하는 의무지출 사업비중이 높은 분야이고, 문화 및 관광분야는 대부분 정책적 결정에 따라 편성되는 재량지출 사업이다. 즉 급증하는 사회복지 예산으로 인해 문화 및 관광분야 예산의 절대 규모는 증가하고 있지만 증가세가 둔화되고 있으며, 문화 및 관광분야의 세출 비중은 축소되고 있다.

문화 및 관광분야 하부 부문별 예산편성 특징을 살펴보면 지방자치단체는 체육부문에, 중앙정부는 문화예술 부문에 투자 우선순위를 두고 있다. 2020년 기준 지방자치단체 문화 및 관광분야 하부 부문별 예산 구성비는 체육 35.4%(4조 2,961억 원), 문화예술 33.8%(4조 993억 원), 관광 15.7%(1조 9,043억 원), 문화재 10.4%(1조 2,586억 원), 문화 및 관광일반 4.7%(5,681억 원) 순이다. 이는 중앙정부의 문화 및 관광분야 하부 부문별 예산 구성비가 문화예술 44.1%(3조 5,371억 원), 체육 21.2%(1조 6,961억 원), 관광 16.8%(1조 3,491억 원), 문화재 13.6%(1조 911억 원) 문화 및 관광일반 4.3%(3,447억 원) 순을 나타내는 것과 비교할 때, 지방자치단체가 중앙정부보다 문화재정의 체육부문 투자 비중이 높음을 확인할 수 있다.

〈표 3-5〉 정부 간 문화 및 관광분야 부문별 예산(2020년)

(단위: 억 원, %)

구분	중앙정부		지방정부	
	예산	구성비	예산	구성비
문화 및 관광	80,181	100	121,263	100
문화예술	35,371	44.1	40,993	33.8
관광	13,491	16.8	19,043	15.7
체육	16,961	21.2	42,961	35.4
문화재	10,911	13.6	12,586	10.4
문화 및 관광일반	3,447	4.3	5,681	4.7

주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 열린재정(재정정보공개시스템)



## 나. 문화재정과 국고보조금

지방자치단체 국고보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」에 의거하여 지방자치단체로 하여금 특정 목적을 달성하도록 지원하기 위하여 중앙정부에서 자치단체에 교부하는 재원을 의미한다. 국고보조금의 재원은 해당연도에 중앙정부의 예산으로 계상된 일반회계, 특별회계, 기금으로 구성되고 사업별로 용도와 조건이 지정되어 특정 목적으로 집행해야 하며 일정한 지방비 부담이 필요하다.

지자체 국고보조금과 관련하여 주목할 점은 특정 부처에 보조금이 편중되어 있다는 점이다. 2020년 기준 지자체 국고보조금(중앙부처·청 29개)은 65조 5,956억원 인데 이 중 문체부를 포함 복지부, 환경부, 농림부, 국토부 등 국고보조금 상위 5개 부처가 89.6%(58조 7,819억원)의 국고보조금을 차지하고 있다. 이 중 문화체육관광부는 25.1%(6조 4,803억원)를 지방자치단체에 국고보조금으로 이전하고 있어, 총지출 대비 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처이자, 지자체 국고보조금 중 44.8%(7,284억원)가 균특회계로, 균특회계 비율이 가장 높은 부처이다.

〈표 3-6〉 부처별 지방자치단체 국고보조금 현황(2020년)

(단위: %, 억 원)

부처별	지자체 국고 보조금 계(A)	지자체 보조금 회계별 구성				부처 총지출 (B)	지자체 국고 보조금 비중 (A/B)
		일반회계	균특회계	기타특별 회계	기금		
상위 5개 부처	복지부	393,706 (96.37)	3,115 (0.76)	474 (0.12)	11,227 (2.75)	825,269	49.5
	환경부	402 (0.68)	6,118 (10.29)	46,162 (77.61)	6,798 (11.43)	95,393	62.4
	농림부	72 (0.15)	6,819 (13.95)	12,805 (26.20)	29,179 (59.70)	157,743	31.0
	문체부	<b>1,401 (8.62)</b>	<b>7,284 (44.84)</b>	<b>493 (3.03)</b>	<b>7,067 (43.50)</b>	<b>64,803</b>	<b>25.1</b>
	국토부	19,001 (34.74)	21,538 (39.38)	5,703 (10.43)	8,455 (15.46)	501,317	10.9
소계	587,819	414,582 (70.53)	44,874 (7.63)	65,637 (11.17)	62,726 (10.67)	1,644,525	-
총계(29개)	655,956	441,473 (67.30)	60,611 (9.24)	79,027 (12.05)	74,844 (11.41)	4,659,733	-

주 1) 당초예산 순계 기준.

2) ( )는 국고보조금 회계별 구성비

자료: 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)



국가균형발전의 전담 재원으로 도입된 국가균형발전특별회계는 지역혁신, 지역개발, 제주계정으로 구성되었다. 지역혁신 계정은 지역혁신체계 구축 및 활성화사업에 대한 출연·보조·용자 등 지역전략산업과 같은 시·도의 지역발전 혁신역량을 장려하는 사업이고 지역개발 계정은 낙후지역 및 농산어촌의 개발사업 보조 등 시·군 단위 지역개발사업 중심으로 편제하였으며 포괄보조금(block grants)을 표방하였다. 포괄보조금은 일정한 유형의 사업이나 서비스에 사용할 것을 정해서 보조를 해주되, 사업이나 서비스의 내용을 구체적으로 특정하지 않고 포괄적인 사업군에 대하여 주 및 지방정부에게 폭넓은 재량권을 인정하고 있는 보조금이다. 예산을 일괄하여 하나의 패키지 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택하여 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고하기 위해 기존의 예산지원방식을 전환하여 국가균형발전특별회계를 신설한 것이다. 그러나 지역개발계정(자율편성)을 제외하고는 현행 국고보조금과 유사하고, 2004년 말 폐지된 지방양여금과도 큰 차이가 없다.

국고보조금은 지방자치단체의 세입을 보장하는 ‘지방’의 재원인 동시에 세출에서 지자체의 윗방향 책임을 보장하기 위한 ‘중앙’의 재원이다(이재원, 2019a). 이에 따라 국고보조사업에서는 중앙정부와 지방자치단체의 이해관계가 동시에 맞물려 있다. 때로는 쌍방에 도움이 되고 또 다른 때로는 양측 모두 비효율과 낭비의 피해에 노출된다.

국고보조금을 중심으로 한 정부 간 재정관계에서는 연성예산제약에 따른 재정위기 문제가 발생하기 때문에 국고보조방식의 재정사업에서 관리강화와 지방이양을 통한 재정분권 혁신이 강조되는 것이다. 하지만 동일한 이유로 국고보조사업의 지방이양은 활성화되기 어렵다. 국고보조금제도가 연성예산제약 상태에서 운영되면 중앙과 지방 모두 재정 비효율성 원천이 되며, 경로의존적으로 개별 부처의 재정사업 관행이 지속될 경우 재정위기와 경기침체에 대한 내용이 제대로 반영되지 않는다. 보조금 중심의 정부 간 수직적 재정불균형은 재정 성과에 부정적이다. 분권화된 국가체제에서 보조사업은 의사결정과 집행 주체를 분리하기 때문에 주인-대리인 관계에서 나타나는 도덕적 해이 문제에 쉽게 노출된다. 중앙정부는 지방자치단체에 대한 보조사업의 재정수요와 집행과정에 대한 현장의 구체적인 정보가 부족한 정보 비대칭 문제를 겪는다. 이에 따라 당초 중앙정부가 의도하는 정책기능과 성과목표들이 제대로 추진 혹은 집행되는지 확신하지 못한다. 성과평가체계를 가지고 있어도 조직과 인력의 한계가 있어 현장의 모든 상황을 관리하지는 못한다.



한편 지방자치단체 입장에서 문화재정은 보조사업보다 자체사업 비중이 높다. 자체사업은 국비보조 또는 시·도비 보조를 받지 않는 사업과 매칭펀드에 따른 지방비 부담분이 없는 사업으로서 지방의 자율성 있는 사업을 지칭하고, 보조사업은 국비 보조사업, 시·도비 보조사업(시·군·자치구만 해당), 중앙정부에서 관리하고 있는 각종기금에서 지원되는 보조금사업, 매칭펀드에 따른 지방비부담사업 등을 모두 포함하는 사업예산을 의미한다. 자체사업 비중은 세출측면에서 지방자치단체의 자율성을 평가하는 기준이 되기도 한다.

2020년 기준 지자체 문화재정의 38.7%는 상급기관으로부터 재원을 보조받는 보조사업으로 구성되어 있고 이는 지자체 전체 보조사업 비중(43.6%)보다 작은 규모이다. 재정지출 분야별(세출 항목별) 보조사업 비중이 크게 다르며, 지방자치단체 재정활동의 많은 부분(자체 40.5%, 보조 43.6%)이 보조사업으로 진행되고 있다. 지자체 전체 보조사업 비중보다 높은 재정지출 분야는 사회복지 보조사업 90.3%, 보건 보조사업 71.5%, 농림해양수산 보조사업 65%이다.

〈표 3-7〉 지방자치단체 재정활동별 비중(2020년)

(단위: 억 원, %)

구분	총지출		재정 활동별 비중				
	규모	비중	합계	보조사업	자체사업	재무활동	행정운영경비
일반공공행정	133,454	5.3	100.0	6.0	78.1	-	16.0
공공질서및안전	43,219	1.7	100.0	34.5	49.7	-	15.8
교육	139,509	5.5	100.0	5.0	94.7	-	0.2
<b>문화 및 관광</b>	<b>121,263</b>	<b>4.8</b>	<b>100.0</b>	<b>38.7</b>	<b>58.8</b>	<b>-</b>	<b>2.4</b>
환경보호	257,342	10.2	100.0	35.6	62.0	-	2.4
사회복지	751,015	29.7	100.0	90.3	9.5	-	0.2
보건	40,057	1.6	100.0	71.5	28.3	-	0.1
농림해양수산	157,957	6.2	100.0	65.0	34.0	-	1.0
산업·중소기업	62,637	2.5	100.0	43.3	52.0	-	4.7
수송 및 교통	206,290	8.1	100.0	24.9	68.3	-	6.8
국토및지역개발	174,719	6.9	100.0	25.9	70.8	-	3.3
과학기술	3,722	0.1	100.0	38.7	60.3	-	0.9
예비비	45,485	1.8	100.0	1.6	97.8	-	0.7
인력운영비	315,348	12.5	100.0	-	-	-	-
기본경비등	80,244	3.2	100.0	-	72.1	25.9	2.0
합계	2,532,263	100.0	100.0	43.6	40.5	13.3	2.6

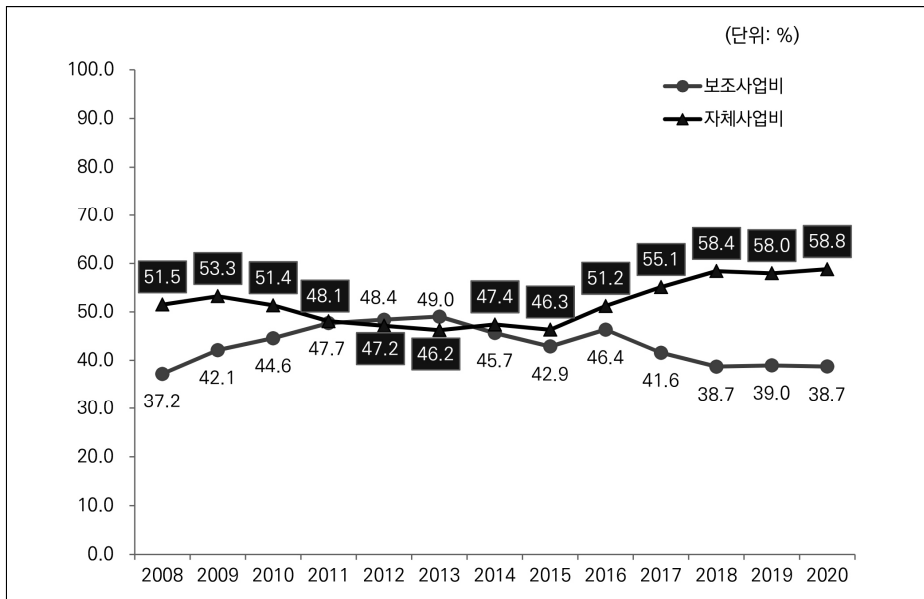
주: 당초예산 순계 기준

자료: 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)



지방자치단체 문화재정의 보조사업 비중 추이를 보면 2008년 37.2%(2조 2,510억 원)에서 2013년 49.0%(3조 8,447억 원)까지 지속적으로 증가하여 한때 자체사업 지출비중을 추월하였다가 다시 감소하기 시작하여 2020년에는 38.7%(4조 6,982억 원)수준에 이르렀다. 2013년 이후 현재까지 지자체 문화재정의 보조사업 비중은 줄어 들고 있는 추세이다. 이는 지방자치단체의 재량으로 문화분야 사업을 기획하는 경향이 높아짐을 의미하고 지방자치단체의 재정자율성이 개선된 것을 의미한다.

[그림 3-2] 지방자치단체 문화재정 보조사업 비중 추이(2008~2020)



주 1) 본예산, 순계기준

주 2) 총지출 = 정책사업(보조사업+자체사업)+재무활동+행정운영경비

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요(상)

지방자치단체 세출 분야별 보조사업 비중 변화를 10년 전과 비교하면, 2010년과 2020년도와 비교할 때 보조사업 비중이 낮아진 분야는 문화 및 관광(-5.9%p)를 포함하여 공공질서 및 안전(-17.7%p), 농림해양수산(-10.6%p), 국토및지역개발(-8.6%p), 교통 및 물류(-7.3%p), 산업·중소기업 및 에너지(-3.1%p) 등으로 확인되었다. 반대로 보조사업 비중이 높아진 분야는 과학기술(19%p), 보건(12.7%p), 사회복지(3.5%p) 등으로 나타났으며, 해당 기간동안 평균 보조사업 비중 변화는 5.2%p 증가하였다.



문화 및 관광 하부의 부문별 보조사업 비중 변화를 살펴보면 2010년과 2020년 도와 비교할 때 관광(-11.3%p), 체육(-10.2%p), 문화예술(-9.4%p) 부문이 큰 폭으로 보조사업 비중이 감소하였고, 상대적으로 문화재(-0.6%p) 부문의 보조사업 비중은 미미한 수준으로 감소하였다. 그리고 주로 행정비용인 문화 및 관광 일반은 보조사업 비중이 12.6%p 증가하였다.

〈표 3-8〉 지방자치단체 세출 기능별(분야) 보조사업 비중 변화(2010년 대비 2020년)

(단위: %, %p)

분야	보조사업 비중		자체사업 비중		보조사업 비중변화 (B-A)
	2010(A)	2020(B)	2010	2020	
일반공공행정	4.6	6.0	66.1	78.1	1.4
공공질서및안전	52.2	34.5	37.4	49.7	-17.7
교육	4.7	5.0	95.0	94.7	0.3
<b>문화 및 관광</b>	<b>44.6</b>	<b>38.7</b>	<b>51.4</b>	<b>58.8</b>	<b>-5.9</b>
문화예술	40.6	31.1	57.7	67.2	-9.4
관광	56.1	44.8	41.2	54.5	-11.3
체육	44.0	33.9	49.5	61.3	-10.2
문화재	78.2	77.7	21.3	22.2	-0.6
문화 및 관광 일반	11.5	24.1	82.4	75.4	12.6
환경보호	35.0	35.6	59.6	62.0	0.6
사회복지	86.8	90.3	12.6	9.5	3.5
보건	58.8	71.5	41.1	28.3	12.7
농림해양수산	75.6	65.0	23.6	34.0	-10.6
산업·중소기업	46.4	43.3	47.7	52.0	-3.1
수송 및 교통	32.2	24.9	55.9	68.3	-7.3
국토및지역개발	34.5	25.9	61.6	70.8	-8.6
과학기술	19.7	38.7	80.2	60.3	19
예비비	0.4	1.6	99.2	97.8	1.2
기타	-	-	10.6	72.1	-
합계	38.4	43.6	42.4	40.5	5.2

주 1) 당초예산, 순계기준

주 2) 총지출 = 정책사업(보조사업+자체사업)+재무활동+행정운영경비

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요(상)



## 2. 지역별 문화재정 특징

### 가. 지역별 문화재정 규모 및 자원 특징

자치단체별 문화재정 비율은 서울(3.1%)이 가장 낮고, 강원(7.3%)과 울산(7.2%)이 가장 높으며 평균 4.8%를 상회하는 지역은 강원, 울산, 경북, 충남, 경남, 전북, 광주, 전남, 제주, 충북 등이고, 평균이하 지역은 서울, 세종, 대구, 부산, 대전, 경기, 인천 등이다. 각 지역의 인구수를 고려한 1인당 문화재정(인구수 대비 자치단체 문화재정)도 주로 서울과 경기를 비롯한 수도권 지역과 대구, 부산 등 광역자치단체의 예산이 작다. 전체적으로 주로 광역도의 관할구역에 해당되는 지역이 문화예산 편성 비중이 높고(경기도 관할구역 제외), 특·광역시 관할구역에 해당되는 지역은 문화예산 편성 비중이 낮게 나타났다.

〈표 3-9〉 지방자치단체별 문화재정 비율(2020년 기준)

(단위: 백만 원, %, 명, 원)

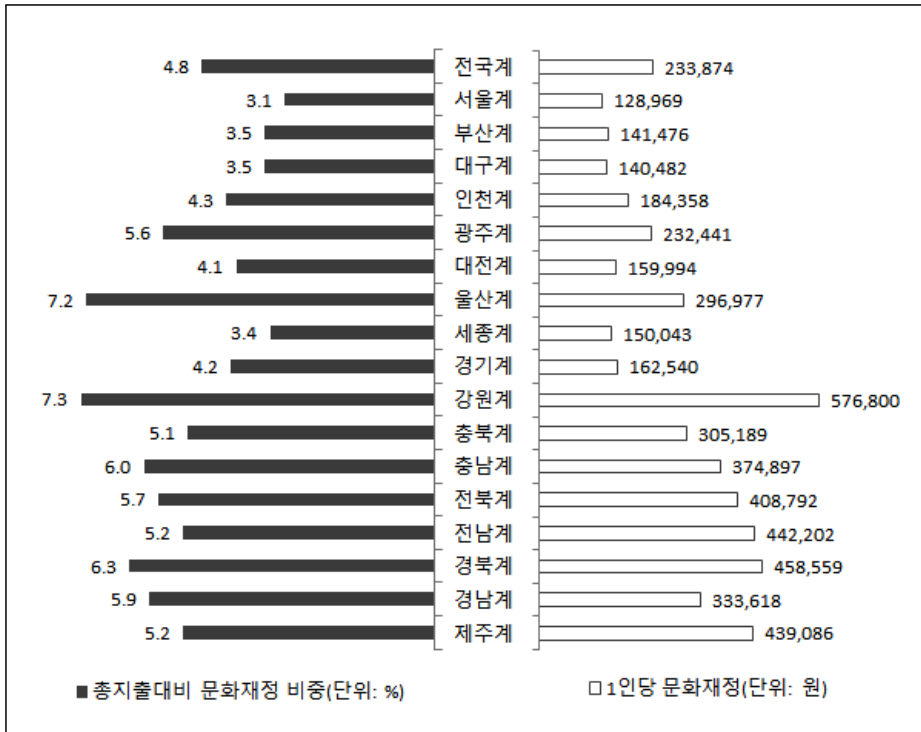
자치단체	총지출 (A, 백만원)	문화및관광 지출 (B, 백만원)	인구 수 (C, 명)	문화재정 비율 (B/A, %)	1인당 문화재정 (B/C*백만원, 원)
전국계	253,226,288	12,126,320	51,849,861	4.8	233,874
서울계	40,235,803	1,254,755	9,729,107	3.1	128,969
부산계	13,774,504	482,975	3,413,841	3.5	141,476
대구계	9,916,318	342,500	2,438,031	3.5	140,482
인천계	12,535,613	545,150	2,957,026	4.3	184,358
광주계	5,992,342	338,543	1,456,468	5.6	232,441
대전계	5,698,710	235,970	1,474,870	4.1	159,994
울산계	4,720,368	340,935	1,148,019	7.2	296,977
세종계	1,520,954	51,101	340,575	3.4	150,043
경기계	50,838,024	2,151,980	13,239,666	4.2	162,540
강원계	12,186,116	889,138	1,541,502	7.3	576,800
충북계	9,608,095	488,304	1,600,007	5.1	305,189
충남계	13,362,277	796,173	2,123,709	6.0	374,897
전북계	13,008,887	743,559	1,818,917	5.7	408,792
전남계	15,974,487	826,362	1,868,745	5.2	442,202
경북계	19,253,998	1,222,443	2,665,836	6.3	458,559
경남계	18,952,472	1,121,809	3,362,553	5.9	333,618
제주계	5,647,321	294,622	670,989	5.2	439,086

주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 행정안전부 주민등록 인구통계(2019년 말 기준)



[그림 3-3] 2020년 지자체 총지출 대비 문화재정 비중(좌) 및 1인당 문화재정(우)



주: 당초예산, 순계 기준

자료: 지방재정통합공개시스템, 행정안전부 주민등록 인구통계(2019년 말 기준)

재원 구성비를 살펴보면 지방자치단체 문화분야 재정지출 국비(보조금) 비중은 광역자치단체별로 크게 다르며, 2020년 기준 광역자치단체 평균 국비 비중은 최저 11.3%(인천광역시)에서 최고 51%(전라남도)로 격차를 나타낸다. 전반적으로 광역도 단위 자치단체의 국비 비중이 36%~51%로 높고, 특광역시 단위 자치단체의 국비 비중은 14%~28% 수준으로 낮았다. 이는 특광역시가 광역도에 비해 재정자립도가 좋기 때문에 문화예산에 시비가 많이 투입되어 나타난 결과로 해석할 수 있다.



〈표 3-10〉 광역자치단체별 문화재정의 국비(보조금) 규모(2020년)

(단위: 억원, %)

시·도	총계 (A)	국비(보조금)		지방비 (시도비)	지방채	기타
		예산(B)	비율(B/A)			
서울특별시	8,664	1,610	18.6	6,464	591	0
부산광역시	4,064	683	16.8	2,995	386	0
대구광역시	2,586	429	16.6	2,121	35	0
인천광역시	4,420	498	11.3	3,923	0	0
광주광역시	3,446	972	28.2	2,474	0	0
대전광역시	2,191	307	14.0	1,884	0	0
울산광역시	2,393	342	14.3	1,721	330	0
세종특별자치시	511	108	21.2	327	40	36
경기도	6,739	2,599	38.6	4,140	0	0
강원도	3,138	1,120	35.7	2,018	0	0
충청북도	1,930	765	39.6	1,166	0	0
충청남도	3,094	1,357	43.8	1,717	0	21
전라북도	3,303	1,320	40.0	1,983	0	0
전라남도	3,214	1,475	45.9	1,738	0	0
경상북도	5,589	2,598	46.5	2,991	0	0
경상남도	3,081	1,572	51.0	1,509	0	0
제주특별자치도	2,946	445	15.1	2,502	0	0

주: 당초예산, 순계기준

자료: 지방재정통합공개시스템

## 나. 자치단체 유형별 문화재정 편성 특징

지방자치단체의 예산 재원은 중앙정부가 부담하는 국비, 광역자치단체가 부담하는 시도비, 그리고 기초자치단체에서 부담하는 시군구비로 구성된다. 2020년 지방자치단체 문화재정의 재원별 구성을 살펴보면 국비 13.5%(1조 6,321억원), 시도비 33.5%(4조 575억원), 시군구비 53.0%(6조 4,309억원)으로 기초단위로 갈수록 재원부담 비중이 높아지는 것으로 나타났다. 2010년과 비교해 보면 시군구비 비중은 7%p 증가(2010년 46% → 2020년 53%)하였고, 시도비는 -5.7%p 감소(2010년 39.2% → 2020년 33.5%), 국비는 -1.3%p 감소(2010년 14.8% → 2020년 13.5%)하였다.



〈표 3-11〉 지방자치단체 문화재정 자원별 예산규모 추이(2010년~2020년)

(단위: 억 원, %)

년도	합계	국비		시도비		시군구비		기타
		예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	
2010	77,949	11,502	14.8	30,555	39.2	35,888	46.0	4
2011	69,872	11,711	16.8	24,341	34.8	33,820	48.4	0
2012	74,441	12,270	16.5	26,749	35.9	35,422	47.6	0
2013	78,408	13,744	17.5	27,153	34.6	37,510	47.8	0
2014	79,981	14,001	17.5	27,685	34.6	38,281	47.9	14
2015	86,489	15,214	17.6	31,473	36.4	39,788	46.0	14
2016	90,403	17,121	18.9	28,950	32.0	44,322	49.0	11
2017	98,145	16,565	16.9	32,278	32.9	49,294	50.2	9
2018	102,866	14,121	13.7	33,210	32.3	55,435	53.9	99
2019	110,233	15,832	14.4	35,935	32.6	58,369	53.0	97
2020	121,263	16,321	13.5	40,575	33.5	64,309	53.0	5.7

주: 당초예산, 순계기준

자료: 행정안전부(각 년도), 지방자치단체 통합재정 개요(하)

지방자치단체 세출 분야별 보조사업 비중 변화를 10년 전과 비교하면, 2010년과 2020년도와 비교할 때 시도, 시, 군, 자치구 모든 지방자치단체 유형에서 사회복지 분야 비중이 가장 크게 증가하였다. 2010년 대비 2020년 사회복지 분야의 세출비중은 시도 7.8%p 증가, 시 10.2%p 증가, 군 6.1%p 증가, 자치구 15.4%p 증가하였다.

한편 같은 기간 문화 및 관광분야는 시도, 시, 자치구에서 세출비중이 감소하였으나 군에서는 세출비중이 증가하여, 자치단체 유형에 따라 추세가 다르게 나타났다. 2010년 대비 2020년 문화 및 관광 분야의 세출비중은 시도본청 -1.1%p 감소, 시 -1%p 감소, 자치구 -0.2%p 감소한 반면 군은 0.3%p 증가하였다.

문화 및 관광분야 하부 부문에 대한 세출비중은 지방자치단체 유형별로 집중하는 부문이 다른데, 문화예술은 광역시도와 자치시가 자치군, 자치구보다 상대적으로 세출비중이 높고, 관광, 체육, 문화재는 자치군에서 다른유형의 자치단체보다 상대적으로 세출비중이 높다.



〈표 3-12〉 지방자치단체 유형별/기능별(분야) 세출비중 변화(2010년 대비 2020년)

(단위: %, %p)

분야	광역시도		자치시		자치군		자치구	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020	2010	2020
일반공공행정	11.5	5.9	6.6	5.0	6.1	5.3	7.8	4.6
공공질서및안전	2.1	2.9	1.0	0.9	2.1	2.2	0.7	0.6
교육	13.6	14.1	1.3	1.8	0.8	0.9	1.1	1.3
<b>문화 및 관광</b>	<b>5.7</b>	<b>4.6</b>	<b>6.3</b>	<b>5.3</b>	<b>6.2</b>	<b>6.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.4</b>
문화예술	1.6	1.8	2.0	1.8	1.2	1.2	1.2	1.2
관광	0.5	0.6	1.0	0.7	1.8	1.8	0.1	0.1
체육	2.3	1.5	2.6	2.0	2.0	2.2	1.0	0.9
문화재	0.2	0.4	0.5	0.5	0.9	1.0	0.2	0.1
문화 및 관광 일반	1.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.0	0.1
환경보호	8.1	8.9	15.6	13.9	12.1	10.4	4.1	4.3
사회복지	13.1	20.9	20.5	30.7	15.3	21.4	37.0	52.4
보건	1.5	1.0	1.4	1.7	1.7	1.8	2.1	2.2
농림해양수산	2.9	2.9	7.2	6.5	20.4	18.3	0.9	0.6
산업·중소기업	2.8	4.0	2.1	2.1	2.0	2.2	0.8	0.6
수송 및 교통	17.8	13.6	10.5	6.9	5.2	4.4	5.9	4.0
국토및지역개발	7.6	6.3	11.8	8.4	11.8	8.8	4.0	3.0
과학기술	0.8	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
예비비	1.4	1.1	1.7	2.6	1.7	2.0	1.6	1.2
기타	11.1	13.5	14.1	14.2	14.6	15.7	31.5	22.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 당초예산, 순계기준

자료: 행정안전부(각년도), 지방자치단체 통합재정 개요(하)

243개 광역 및 기초자치단체 중 문화예술, 관광, 문화재 부문에 예산을 편성하지 않은 지방자치단체도 있는데(체육부문은 모두 예산편성 하고 있음), 주로 관광과 문화재 부문에 대해 자치구에서 예산을 편성하지 않는 것을 확인하였다.

〈표 3-13〉 문화 및 관광분야 하부 부문 예산을 편성하지 않은 지자체(2020년 기준)

(단위: 건)

구분	시도	시	군	구	계
계	1	7	4	46	58
문화예술	-	-	-	1	1
관광	-	4	2	25	31
문화재	1	3	2	20	26

자료: 지방재정통합공개시스템



## 다. 지역별 문화관련 기금운용 현황

지방자치단체에서 특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우 일반회계 및 특별회계와 별도로 기금을 조성하여 운영할 수 있으며, 조례에 근거하여 설치하고 있다. 특정분야에 기금이 운용될 경우 해당분야 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원과 탄력적인 사업추진 여건이 조성된다. 지방자치단체의 기금운용은 재정자율성이 보장되지만, 한편으로 무분별한 기금의 운용이 사업 효율성을 저하시킨다는 지적도 있다. 1962년 주민을 구호하기 위한 생활보호기금을 시작으로 2019년 말 전국 지자체에 2,403개, 40조 8,543억원(조성액) 규모의 기금이 운용되고 있다.

문화와 관련된 영역은 문화진흥기금, 체육진흥기금, 관광진흥기금 등의 명칭으로 설치 및 운용되고 있으며(문화재 관련 기금은 없음), 이 중 문화진흥기금 또는 지역문화진흥기금은 「지역문화진흥법」 제22조에 설치근거가 있는 법정재량기금이다. 2018년 발표된 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」에서는 지역별 문화예술 진흥을 위한 기본재원으로서 '지역문화진흥기금' 설치 의무화 및 운영 지원을 명시하고 있다.

〈표 3-14〉 지역문화진흥법 중 지역문화진흥기금조성 근거조항

---

**제22조(지역문화진흥기금의 조성) ① 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있다.**

② 지역문화진흥기금은 지방자치단체의 장이 운용·관리한다.

③ 지방자치단체의 장은 지역문화진흥기금을 조성하기 위하여 개인이나 법인으로부터 기부금품을 받을 수 있다. 이 경우 기부하는 자는 특정 단체 또는 개인에 대한 지원 등 그 용도를 정하여 기부할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따라 기부금품을 받으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 가액(價額) 및 품명을 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다.

⑤ 지역문화진흥기금의 조성·용도 및 운용 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

---

지자체의 기금은 출연금, 부담금 등 다양한 수입원을 토대로 무상적 급부를 제공하는 경우가 많으나 일부 융자사업도 있으며, 문화관련 기금들은 대부분 지방자치단체 출연을 재원으로 운용되고 있다. 기금의 설치·운용 조례가 마련되어 있더라도 기금 존속기한이 종료되거나 잔여재원이 없어 기금이 운용되지 않는 경우도 있다.



현재 전국에 154개의 문화관련 기금의 설치·운용 조례가 제정되어 있고, 지자체 개수로는 243개 광역 및 기초자치단체 중 116개(시도 12개, 시 46개, 군 39개, 구 19개)에서 문화관련 기금 설치·운용 조례가 제정되어 있다. 부문별로 살펴보면 대부분 문화와 체육관련 기금이다. 체육진흥 관련된 기금이 85개로 가장 많았고, 문화진흥이 55개로 확인되었으며, 문화와 체육이 하나의 기금으로 운용되는 경우도 6건이 확인되었고, 관광진흥과 관련된 기금은 8건으로 적었다.

〈표 3-15〉 문화관련 기금 설치·운용 조례 현황

(단위: 건)

구분	시도	시	군	구	계
계	18(12)	66(46)	45(39)	25(19)	154(116)
문화진흥	5	28	10	12	55
체육진흥	10	34	31	10	85
문화체육진흥	0	1	4	1	6
관광진흥	3	3	0	2	8

주: ( )는 지자체 개수로 문화, 체육, 관광 조례를 각각 제정한 지자체의 경우 조례개수가 아닌 1개 지자체 개수로 처리  
자료: 국가법령정보센터 검색

〈표 3-16〉 각 범주에 포함된 기금명칭

구분	기금명칭
문화진흥	문화예술진흥기금, 문화진흥기금, 지역문화진흥기금, 문화예술발전기금, 문화예술활동지원기금, 문화센터건립기금, 예술제진흥기금, 문화원육성기금, 문화원진흥기금, 박물관 및 미술관 기금, 박물관 등의 소장유물작품 구입기금, 박물관관리기금, 갤러리운영기금, 시립예술단체진흥기금, 문화지구육성기금, 문화지구진흥기금, 문화예술의거리조성기금
체육진흥	체육진흥기금, 체육기금, 장애인체육기금, 체육시설수익적립기금
문화체육진흥	문화예술체육진흥기금, 문예체육진흥기금, 체육문예진흥기금, 문화체육 및 인적자원개발지원기금
관광진흥	관광진흥기금, 관광사업발전기금, 축제육성기금

주: 이탤릭체는 법정재량기금임.  
자료: 국가법령정보센터 검색

지방자치단체의 기금은 전체적으로 지방자치제도 도입 시기인 90년대 중반에서 2000년대 사이에 기금 수와 규모가 급속히 증가하였고, 154개의 문화관련 기금도 1996년에서 2000년 사이 가장 활발하게 제정되었다. 부문별로 기금설치 추세에 차



이가 있는데 체육진흥기금 관련 조례는 2005년 이전에 주로 설치되었고, (지역)문화진흥기금 관련 조례는 2000년 이후부터 현재까지 꾸준히 설치되고 있는 경향을 보이며, 관광진흥기금 관련 조례는 적은 숫자이지만 총 8개 중 5개 조례가 2011년 이후부터 최근 사이에 설치되었다.

2014년 1월에 제정된 「지역문화진흥법」에 근거하여 각 자치단체에서 지역문화진흥기금<sup>3)</sup>을 법정재량기금으로 운영하게 되었는데, 해당 기금은 2014년 법제정 이전부터 지자체에서 기금을 설치·운용하고 있었다. 지역문화진흥기금 관련 총 42개 조례 중 34개는 「지역문화진흥법」 제정 전인 2014년 이전에 지자체 조례가 제정되었고, 8개는 2014년 이후에 관련 조례가 제정되었다.

〈표 3-17〉 문화관련 기금 조례 제정 실적

(단위: 건)

구분		1990년 이전	1991년~ 1995년	1996년~ 2000년	2001년~ 2005년	2006년~ 2010년	2011년~ 2015년	2016년~ 2020.9.	계
계		3	29	51	26	17	14	14	154
문화 진흥	법정재량	0	4	12	7	4	7	8	42
	자체	1	2	1	3	2	3	1	13
체육진흥		2	22	33	15	9	1	3	85
문화체육진흥		0	1	4	0	1	0	0	6
관광진흥		0	0	1	1	1	3	2	8

주: 법정재량기금은 「지역문화진흥법」 22조에 의한 법정재량기금으로 지역문화진흥기금을 의미함

자료: 국가법령정보센터 검색

154개의 문화관련 기금운용 조례가 마련되어 있으나, 실제로 기금이 조성되어있는 것은 2019년말 조성액 기준 140개 7,347억원이며 이는 전체 지방자치단체 기금 조성액 40조 8,543억원(2,403개) 대비 1.8% 수준이다. 전체 기금대비 문화관련 기금비중이 평균(1.8%)보다 높은 자치단체를 살펴보면 부산(8.5%), 제주(5.2%), 대구(4.5%), 전남(2.9%)이 해당된다.

3) 지역문화진흥기금은 지자체에서 문화예술진흥기금, 문화진흥기금, 지역문화진흥기금, 문화예술발전기금 등의 명칭으로 설치·운용되고 있다.



〈표 3-18〉 지자체별 문화관련 기금 조성 현황(2019년말 조성액 기준)

(단위: 백만원, 건)

자치단체	문화관련 기금 규모		문화관련 기금운용 개수			
	조성액	전체기금대비 비중	문화진흥	체육진흥	문화체육	관광/축제
전국	734,717	1.8%	46	80	6	8
서울	71,579	1.3%	4	10	0	1
부산	147,438	8.5%	2	1	1	0
대구	45,918	4.5%	1	2	0	0
인천	6,698	0.4%	3	1	0	0
광주	10,168	1.0%	0	0	0	3
대전	10,258	0.8%	2	0	0	1
울산	8,613	0.8%	1	0	0	2
세종	0	0.0%	0	0	0	0
경기	167,583	1.8%	13	22	0	1
강원	10,774	0.4%	1	5	1	0
충북	4,331	0.3%	0	3	0	0
충남	9,630	0.6%	2	6	0	0
전북	16,408	1.0%	3	6	0	0
전남	91,461	2.9%	5	13	1	2
경북	50,909	1.5%	3	5	0	1
경남	29,560	1.1%	4	4	3	1
제주	53,389	5.2%	0	0	0	1

자료: 행정안전부(2020), 2020년 지방자치단체 통합재정개요(하)

2019년말 조성액 기준 지방자치단체의 문화관련 기금 중 법정재량기금인 지역문화진흥기금<sup>4)</sup>은 전국 243개 지자체 중 33개에서 운용되고 있으며, 이는 총 1,654억원 규모로 전체 지방자치단체 법정재량기금 조성액 25조 7,122억원(499개) 대비 0.6% 수준이다. 지역문화진흥기금이 마련된 지역은 서울, 부산, 인천, 울산, 경기도, 강원도, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남으로 확인되었다. 반면 지역문화진흥기금이 마련되지 않은 지역은 대구, 광주, 대전, 세종, 충북, 제주이다. 대부분 기초자치단체 단위에서 기금이 설치·운용되고 있으나, 부산광역시와 경상북도는 광역자치단체에서 기금을 운용하고 있었으며 조성규모도 부산광역시 891억원, 경상북도 100억원으로 높은 수준으로 파악되었다.

4) 지역문화진흥기금은 지역에 따라 문화진흥기금, 문화예술진흥기금, 지역문화예술발전기금, 문화예술활동지원기금 등의 명칭으로 사용됨



〈표 3-19〉 지역문화진흥기금(법정재량기금) 조성현황(2019년말 조성액 기준)

(단위: 백만원, 건)

지자체명		조성액	조례명	기금명
서울	서초구	3,171	서울특별시 서초구 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	양천구	1,864	서울특별시 양천구 문화진흥기금 설치 및 운용 조례	문화진흥기금
부산	본청	89,144	부산광역시 지역문화진흥 조례	문화진흥기금
	부산진구	205	부산광역시 부산진구 문화진흥기금 설치 및 운용 조례	문화진흥기금
인천	남동구	1,007	남동구 문화예술 진흥에 관한 조례	문화예술진흥기금
울산	북구	1,065	울산광역시 북구 문화진흥기금 설치 및 운용 조례	문화진흥기금
경기도	가평군	1,588	가평군 문화예술 발전기금 설치 및 운용 조례	문화예술발전기금
	구리시	2,094	구리시 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	부천시	5,037	부천시문화예술발전기금조성및운용조례	문화예술발전기금
	수원시	5,401	수원시 문화예술발전기금 설치 및 운용 조례	문화예술발전기금
	안산시	3,202	안산시 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	안성시	1,298	안성시 문화예술발전기금 조성 및 운용조례	문화예술발전기금
	안양시	5,119	안양시 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	여주시	1,908	여주시 문화진흥기금 설치와 운용 조례	문화진흥기금
	의정부시	1,145	의정부시 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	평택시	4104	평택시 문화진흥기금 설치 및 운용 조례	문화진흥기금
	하남시	540	하남시 문화예술진흥기금 조성 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	화성시	4,624	화성시 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
강원도	동해시	566	동해시 지역문화진흥기금 조성 및 운용 조례	문화진흥기금
충청남도	논산시	1,047	논산시 문화예술진흥기금 조성 운용 조례	문화예술진흥기금
	당진시	2,089	당진시 문화예술진흥 조례	문화진흥기금
전라북도	군산시	1,583	군산시 문화예술진흥기금 조성 운용 조례	문화예술진흥기금
	남원시	1,128	남원시 지역문화예술진흥 조례	지역문화진흥기금
	부안군	213	부안군 지역문화진흥기금 설치 및 운용 조례	지역문화진흥기금
전라남도	강진군	517	강진군 문화예술진흥기금 설치 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	목포시	3,147	목포시 문화예술진흥기금 조성·운용 조례	문화예술진흥기금
	진도군	2,632	진도군 문화진흥기금 설치 및 운용 조례	문화진흥기금
	해남군	3,138	해남군 문화예술진흥 및 기금운용관리 조례	문화예술진흥기금
경상북도	본청	9,991	경상북도 지역문화진흥에 관한 조례	문화진흥기금
	포항시	2,076	포항시 문화예술활동 지원을 위한 기금 설치 조례	문화예술활동지원기금
경상남도	산청군	1,044	산청군 문화예술진흥기금 조성 및 운용 조례	문화예술진흥기금
	양산시	1,329	양산시 문화예술진흥기금 설치 및 운용조례	지역문화진흥기금
	진주시	2,363	진주시 문화진흥기금 조성 및 운용·관리조례	문화진흥기금

자료: 국가법령정보센터 검색



## 제2절 문화분야 분권과 지방이양 경험 검토

### 1. 문화분야의 지방이양 경험 및 정부 간 재정관계 개편 사례

#### 가. 2005년 국고보조금 정비

2005년 참여정부는 국고보조금이 이전재원의 20% 이상을 차지하는 등 국고보조사업의 증가로 인한 지방 재정자율성 제약을 개선하고자 국고보조금 정비를 추진하였다. 국고보조사업이 증가하면서 중앙정부는 지방을 통제하는 수단으로 이를 활용하고, 지방정부는 국고지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 나타나 지방 재정자율성을 제약하게 되었기 때문이다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 참여정부는 지방분권을 12대 국정핵심과제로 선정하고, 2003년 4월 7일 대통령 소속의 ‘정부혁신지방분권위원회’ 설치, 2004년 7월 국고보조금 사업의 일괄 정비를 추진하였다.

〈표 3-20〉 이전재원에서 국고보조금 비율

(단위: 조 원)

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2004
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
전체이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
A/B(%)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004), 국고보조금 정비방안

‘국고보조사업 정비방안(2004)’에 따라 지방사무의 성격이 강한 사업들은 지방으로 이양하거나 분권교부세 사업으로 전환하였고, 국고보조금을 재편하여 ‘균형발전특별회계’를 도입하였다. 국고보조금 개편 작업은 국고보조금을 지방이양, 국고보조금 존치, 균특회계 등 3가지 유형으로 구분하여 중앙-지방 정부 간 사무를 재편하였다.

지방이양은 명백한 지방사무, 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업, 단순한 지방재정 보전 성격의 보조사업, 국고보조의 실익이 낮은 소액보조사업 등



의 경우로 관련 기능과 재원을 지방자치단체에 완전 이양하였다. 국고보조는 명백한 국가사무, 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업, 중앙정부 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우 등의 경우로 기존의 지원방식을 유지하였다. 균특회계는 당시 새롭게 신설된 회계로서 국가가 사업선정 및 수행방식을 정해 하향식 지원하는 국고보조 방식의 문제점을 해결하고 한정된 예산을 지역 판단으로 필요한 부문에 지출할 수 있도록 재정자율성을 확대한 회계이다.

〈표 3-21〉 국고보조사업 정비 기준(2005년)

구분	국고보조사업 정비기준
지방이양	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업 (시도수리계수리시설 관리, 지방문화재보수정비, 지역특화사업 등)</li> <li>2. 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업 (지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등)</li> <li>3. 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금 등의 이차보전사업 등)</li> <li>4. 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업 (지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등)</li> </ol>
국고보조 (존치)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등)</li> <li>2. 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업 (환경, 산림, 보건의로 분야 보조사업 등)</li> <li>3. 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등)</li> </ol>
균특회계	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낙후지역, 농산어촌 및 지역 SOC개발 관련 사업 (도서종합개발, 농촌종합개발, 산촌개발, 국가지원지방도 등)</li> <li>2. 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업 (공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등)</li> <li>3. 지역전략산업, 문화관광클러스터 등 지역혁신 관련 사업 (지역산업 진흥, 지역문화산업기반 조성, 지방과학기술혁신 등)</li> <li>4. 기타 국가균형발전특별법상 규정된 사업 등(농공단지, 개발제한구역 관리 등)</li> </ol>

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안

2005년 13개 부처 149개 사업 9,581억원이 지방으로 이양되면서 국고보조사업이 대폭 축소되었고, 이 중 문화관광부 사업은 24개 356억 원으로 사업 수로는 보건복지부 다음으로 지방이양 사업수가 많은 부처였다. 당시 보건복지부가 지방이양 사무의 45%에 해당하는 67건으로 가장 많고, 문화관광부 16.1%(24건), 해양수산부 10.7%(16건)의 순으로 지방이양 사업 수가 많았다.

또한 당시 신설된 균특회계로 총 3조 5,777억원 규모의 사업이 이관되었는데 이



중 문화관광부는 3,509억 원(9.8%) 규모가 해당되어 건설교통부 1조 1,946억원(33.4%), 농림부 8,923억원(24.9%) 다음으로 균특회계 이관 사업이 많은 부처였다. 문화관광부 예산 내에서 국고보조금 정비 상황을 살펴보면 문화관광부 국고보조금 총 4,280억원(61개) 중 356억원(8.3%, 24개)은 지방이양, 3,509억 원(82.0%, 29개)은 균특사업으로 이관되었고, 415억 원(9.7%, 8개)은 국고보조사업으로 존치되었다. 즉 문화관광부는 지방이양 사업 개수와 균특회계 이관 규모는 각각 정부부처 중 3번째로 높은 부처이면서, 부처 내 국고보조금 상황은 82%(3,509억원) 수준이 균특회계로 이관되어 국고보조금 정비에 의해 지방자치단체와 재정관계에 변화가 큰 부처라 할 수 있다.

〈표 3-22〉 부처별 국고보조사업 정비방안 확정(2005년)

(단위: 억원)

구 분	국고보조금 (‘04년 예산)	지방이양			균특회계	
		금 액	(사업수)	구성비	금액	구성비
합 계	126,568	9,581	(149)	7.6%	35,777	28.3%
재정경제부	21	-	-	-	-	-
교육인적자원부	1,544	-	-	-	-	-
외교통상부	115	-	-	-	-	-
국방부	81	-	-	-	-	-
행정자치부	5,703	742	(4)	13.0%	2,171	38.1%
<b>문화관광부</b>	<b>4,280</b>	<b>356</b>	<b>(24)</b>	<b>8.3%</b>	<b>3,509</b>	<b>82.0%</b>
농림부	16,216	222	(9)	1.4%	8,923	55.0%
산업자원부	4,858	-	-	-	2,554	52.6%
보건복지부	49,368	5,959	(67)	12.1%	-	-
환경부	4,515	90	(5)	2.0%	1,467	32.5%
노동부	187	61	(1)	32.6%	-	-
여성가족부	4,199	75	(2)	1.8%	-	-
건설교통부	24,109	1,331	(7)	5.5%	11,946	49.5%
해양수산부	2,839	157	(16)	5.5%	1,917	67.5%
국가보훈처	64	64	(1)	100.0%	-	-
경찰청	476	-	-	-	-	-
문화재청	2,313	410	(2)	17.7%	449	19.4%
농업진흥청	694	102	(9)	14.7%	240	34.6%
산림청	3,392	11	(2)	0.3%	1,010	29.8%
중소기업청	1,590	-	-	-	1,590	100.0%
식품의약청	3	-	-	-	-	-

주 1) 보건복지부 국고보조사업 국민기초생활보장관련예산 3.6조원 포함

2) '04년 종료사업 등 11개 사업, 617억원

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안



당시 복지, 교육 관련 사업은 주로 지방이양 사업으로 분류되었고, 복지, 농림, 환경 관련 사업은 국고보조금으로 준치 사업으로 분류되었으며, SOC, 농림 문화 및 관광 산업 등은 지역개발 성격이 강한 균특회계 사업으로 분류되었기 때문이다. 문화관광부가 추진하던 지역의 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업(공공도서관 건립, 지역문화회관 건립, 남해안관광벨트 등), 문화관광클러스터 등이 균특회계 이관 기준에 부합하였다.

〈표 3-23〉 문화관광부 지방이양 및 균특회계 대상사업 내역(2005년)

(단위: 백만원)

지방이양 대상사업	'04예산	균특회계 대상사업	'04예산
1. 전통향교문화전승보존	234	1. 공공도서관	22,380
2. 공공도서관운영	12,600	2. 농어촌공공도서관	11,200
3. 농어촌공공도서관	800	3. 공공박물관	29,000
4. 문화의집조성	2,000	4. 지방문예회관	22,100
5. 장애인편의시설설치	700	5. 경주세계엑스포상징조형물	4,000
6. 문화시설운영평가인센티브	245	6. 광주문화중심도시육성	6,000
7. 관리책임자대회	50	7. 노인건강문화타운	1,500
8. 예술창작스튜디오조성	200	8. 지역문화관	1,200
9. 유명예술인기념조형물설치	200	9. 부산비엔날레	1,000
10. 조각공원조성	1,000	10. 광주비엔날레	4,000
11. 통영국제음악제	300	11. 지방문화원	1,000
12. 문화학교운영	896	12. 통영음악당	450
13. 지방문화원사업활동지원	5,963	13. 광주야외음악당	1,000
14. 지역별특성화사업	321	14. 동해야외음악당	500
15. 문화인물기념사업	160	15. 지방문화산업기반조성	15,000
16. 노량해전재현	50	16. 대구디자인패션산업	500
17. 문화의거리조성	800	17. 부산영상도시	4,000
18. 조선통신사행렬재현	500	18. 관광지개발	40,500
19. 근대문인탄생100주년기념	200	19. 남해안관광벨트	24,612
20. 예술창작공간조성	2,000	20. 유교문화권관광개발	39,084
21. 찾아가는문화활동	2,000	21. 관광문화숙박단지	5,000
22. 공주미술제	200	22. 유스호스텔건립	3,000
23. 청소년문화의집	2,200	23. 문화관광자원개발	53,100
24. 청소년상담실운영	2,009	24. 생태녹색관광개발	7,450
		25. 생활체육공원조성	30,000
		26. 운동장체육관건립	10,451
		27. 종목별체육시설	5,750
		28. 노인건강체육시설	500
		29. 청소년수련관	6,600

자료: 정부혁신지방분권위원회(2004). 국고보조금 정비방안

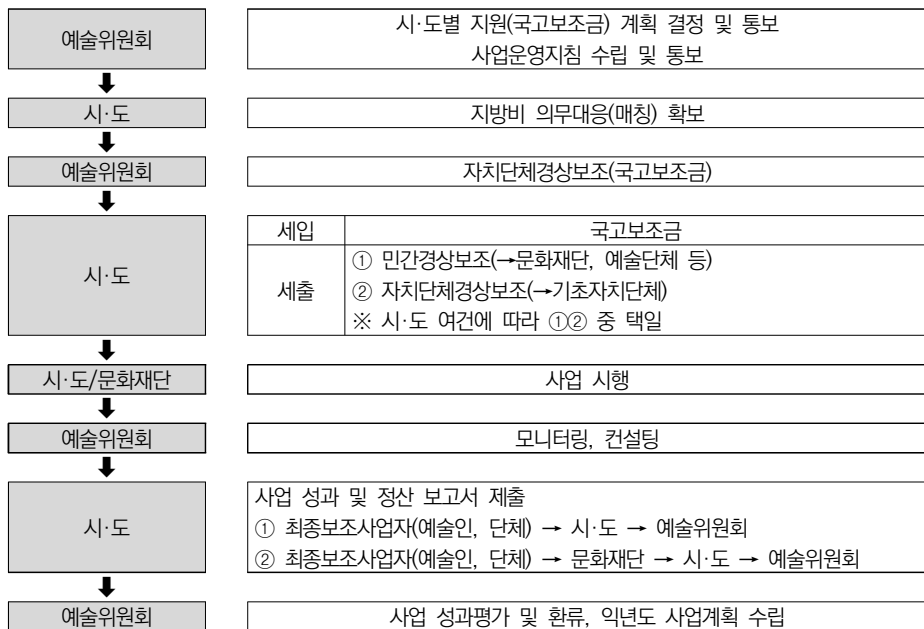


## 나. 2009년 문화예술진흥기금 시도매칭 추진(지역협력형사업)

2000년대 후반 지역에 대한 문화예술 지원방식 변화가 있었다. 2009년부터 기존의 지역배분형 사업을 지역협력형 사업으로 확대 전환하여 문예진흥기금과 광역자치단체의 예산을 매칭으로 추진하도록 지역문화예술사업 재정지원 체계를 개편한 것이다. 지역협력형사업의 확대는 중앙 위주의 집권화된 예술 지원행정탈피, 지원의 중복성 배제와 중앙-지역간 협력체계 강화, 중앙과 지역의 지원정책 특성화를 통한 효과성 제고, 수도권과 지방 간 문화의 균점화 등에 목표를 두고 있다(정광렬, 2010).

정부의 문화예술진흥기금을 위탁운영하는 기관인 한국문화예술위원회에서 1999년부터 ‘지역배분형’ 사업이라는 명칭으로 지역을 대상으로 하는 사업에 대해 예산을 정액 지원하다가 2009년부터 ‘지역협력형’ 사업으로 각 시도 자치단체의 부담금(matching fund)을 부과하였다.

[그림 3-4] 지역협력형 사업 지원방식



이로서 지역에 기반을 둔 사업에 대해 소규모로 건건히 심의를 받는 방식이 아닌 지방자치단체의 정책 관점에서 사업필요성에 따라 재정을 매칭하여 추진할 수 있는 유도장치가 되었다. ‘지역협력형’ 사업은 새로이 지역별 특성화가 필요한 지원사업, 일반적



인 창작 지원사업 등 기존의 유사한 소규모 사업과 통합되어 규모를 확대해 나갔다.

박근혜 정부에서는 국정과제로 ‘지역협력형’ 사업 확대를 강조하였고 2014년부터 지역의 자율성 확대 요구를 대폭 수용한 ‘지역문화특화사업’으로 사업내용과 대폭 확대하였다. 2014년 수립된 지역문화예술지원 사업 특성화 방안은 기본적으로 포괄적·상향식 사업으로 지역의 자율성, 고유 문화자원, 환경이 반영되는 지역 문화예술의 특성화 발전을 지원하고자 한다. 또한 지역의 사업 선택·예산 배정, 운영 자율성에 따른 책임성을 강화하고, 지역문화협력관계 운영을 통한 지역 문화예술행정 역량 강화 지원하는데 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 보조금 관리(보조사업 배정, 집행 및 정산 등) 철저, 사업 운영 및 성과 평가·환류 강화 등을 통하여 지역 책임성 강조하면서, 컨설팅과 모니터링 및 평가 활동을 통하여 지역의 보조사업 운영역량 강화를 중요시 하고 있다.

지역협력형 사업의 대부분을 차지하던 ‘지역문화예술특성화지원’ 사업은 지역의 문화자원 활용사업에 대한 포괄지원 형태임에 따라 2017년 지역특화사업에 포괄지원하는 회계인 지역발전특별회계로 이관되었다. 그리고 ‘지역문화예술특성화지원’ 사업은 2020년 지방이양 대상사업이 되어 지방자치단체 사업으로 전환되었다.

#### 다. 2010년 포괄보조금 방식 전환 확대

2010년 이명박 정부는 지역발전정책 패러다임을 ‘균형발전’에서 ‘광역경제권 발전’으로 전환하면서, 광역지역발전특별회계 지역개발계정<sup>5)</sup>에 지역밀착형 복지·문화 보조사업 중 일부를 포괄보조금 방식으로 전환하였다.

〈표 3-24〉 국가균형발전특별회계와 광역·지역발전특별회계 비교(2010년)

구분	국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계
목적	국가균형발전 지원	지역의 특화 발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원
회계구조	① 지역개발사업계정 ② 지역혁신사업계정 ③ 제주특별자치도계정	① 지역개발계정 ② 광역발전계정 ③ 제주특별자치도계정
지역계정	200여개 세부사업으로 구성	22개 포괄보조 사업으로 통합
광역계정	시·도 단위 사업에 주로 지원	시·도간 연계 사업 중점 지원

자료: 기획재정부(2010). 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

5) 지역개발계정은 2005년 국가균형발전특별회계 신설부터 개념이 적용되어 왔고, 그동안 2005년 지역개발사업계정, 2010년 지역개발계정, 2014년 생활기반계정 2018년 지역자율계정 등으로 명칭이 변경되어 왔음



지역개발계정은 200여개의 세부사업 중 유사사업을 통폐합하여 20여개의 포괄 보조 사업으로 전환한 것인데, 이에 따라 지역은 시도별 지출한도 내에서 부처 간 사업을 자율적으로 설계 할 수 있게 되었다.

〈표 3-25〉 광역·지역발전특별회계(지역개발계정) 예산안(2010년)

(단위: 억 원)

구분	부처	광특회계 사업(지역개발계정)	사업재편 이전 세부사업	2010년
시·도 자율 편성 사업	문화체육 관광부	1. 문화시설 확충 및 운영	박물관, 문예회관 등(18개)	1,438
		2. 관광자원 개발	문화도시, 관광지 개발(8개)	2,048
		3. 체육진흥시설 지원	운동장, 수영장 등(11개)	910
		4. 지방문화산업 기반조성	문화콘텐츠센터 등(8개)	255
	문화재청	5. 문화유산 관광자원화	지역문화유산개발 등(5개)	303
	농림수산 식품부	6. 농어촌자원복합산업화지원	도농교류활성화 등(13개)	2,219
		7. 농어업기반정비	밭기반 정비 등(13개)	2,399
	농촌진흥청	8. 지역농촌지도사업 활성화	농촌지도기반 조성 등(5개)	313
	산림청	9. 산림경영자원 육성	임산물 수출촉진 등(3개)	684
		10. 산림휴양 · 녹색공간조성	휴양림, 수목원 등(4개)	1,352
	지식경제부	11. 지역특성화산업육성	섬유판선산업 등(10개)	702
	중소기업청	12. 전통시장 및 중소기업물류기반지원	전통시장 시설현대화 등(2개)	1,568
	여성가족부	13. 청소년시설 확충	공부방, 수련시설 등(2개)	359
	환경부	14. 상수도시설 확충 및 관리	생활용수공급 등(4개)	2,875
		15. 자연환경 보전 및 관리	자연환경보전 등(2개)	828
	국토해양부	16. 해양 및 수자원 관리	연안정비 등(3개)	474
		17. 대중교통지원	물류단지 지원 등(5개)	426
		18. 민자유치접속도로 지원	가덕대교 건설 등(6개)	1,405
		19. 지역거점 조성지원	국민임대산단 조성 등(2개)	1,161
	소 계			
시군·구 자율 편성 사업	국토해양부	20. 성장촉진지역 개발	개축지구 지원 등(3개)	2,137
	행정안전부	21. 특수상황지역 개발	접경지역 지원 등(15개)	1,913
	국토해양부	22. 도시활력증진지역 개발	주거환경 개선 등(16개)	1,015
	농림수산식품부	23. 일반농산어촌 개발	전원마을 조성 등(15개)	9,581
	환경부	24. 도서지역식수원 개발	도서지역 식수원 개발(1개)	560
	소 계			
총 계				36,924

자료: 김호성 외(2011). 2011년도 예산안 중점분석 I, 국회예산정책처



포괄보조금 방식의 도입으로 가장 큰 변화는 예산편성 시 광역단위에 지역별 여건 및 상황에 따라 자율 배정하는 권한을 부여하고, 그에 따른 추진 및 관리 책임을 부여한 것이다. 문화분야에서는 지역의 문화시설 건립 및 하드웨어 구축비용(지방 문예회관 건립, 비엔날레 지원, 공립도서관·미술관 건립 등) 등의 사업이 지역개발계정으로 전환되었다. 이로서 지방자치단체는 시·도별 할당된 한도(ceiling) 내에서 지역이 원하는 문화시설 건립을 선택할 수 있게 되어 지방자치단체의 예산편성 자율성 강화되었다.

2015년 박근혜 정부는 지방자치단체 자율성 제고 및 신지역발전정책 지원을 위해 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하여 광특회계의 큰 틀은 유지하되 회계명칭을 변경하고 포괄보조 사업을 확대하였다. 회계구조는 기존 지역개발계정을 생활기반계정으로 개편하고, 지방사무로 전환된 다양한 사업들을 반영하여 2014년 도입당시 25개에서 2015년 36개 포괄 보조사업으로 확대하였고, 광역발전계정을 경제발전계정으로 개편하고, 5+2권역을 폐지, 시도 중심 ‘지역협력권’으로 전환하였다. 생활기반계정은 시도/시군구 자율편성사업으로 구성하고, 경제발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성하였는데, 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함하였다. 문화분야에서는 문화 및 체육시설 관련 사전점검 등 편성요건을 강화하였고, 문화·체육시설 신규사업에 대한 운영계획서 작성 및 타당성 검토를 의무화하였다. 또한 문화·체육관련 사업들은 기재부 시각에서 선심성 사업으로 간주되어 보조율이 30~50%로 낮고 더욱 엄격한 기준을 부여한 점이 특징적이다.



## 2. 현 정부의 지방분권 추진방안

### 가. 실질적인 지방분권 추진

지방자치가 시작한 지 20여 년 동안 지방재정 자립도가 계속 하락하여 지방자치 단체의 재정 능력이 오히려 악화되었다는 비판이 제기되면서, 현 정부는 지방 재정 분권을 포함하여 강력한 지방분권 추진을 계획하였다. 실질적인 지방 분권을 뒷받침하고 지방의 재정자립을 위한 강력한 재정분권을 의도하고 있으며, 지역 간 재정 격차 완화를 위한 균형 장치를 마련하고 자율과 책임이 담보된 지방재정 운용 기반 마련하고자 하였다.

국정기획자문위원회는 2017년 7월에 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」에서 5대 국정목표를 결정하였고 그 중 네 번째가 ‘고르게 잘 사는 지역’이다. 이를 실행하는 전략으로서는 1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권, 2. 골고루 잘사는 균형발전, 3. 사람이 돌아오는 농산어촌 등을 제시하고 있다. 더불어 자치분권에 관한 국정과제로는 1. 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화, 2. 지방재정자립을 위한 강력한 재정분권, 3. 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화, 4. 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 분권모델 완성을 선정하였다.

현 정부의 100대 국정과제 중 재정분권과 연관이 되는 과제는 74번째의 획기적 자치분권의 추진과 주민참여 실질화, 75번째의 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 등 두 가지이다. 지방재정 분권 강화 관련 정책이행에 요구되는 재정의 효율적 활용을 강조하면서 단순한 지출 구조조정을 통한 재원확보 방안 마련이 아니라, 재정운용과 관련한 정부(부처 및 지자체)의 근본 체질 개선과 재정 개혁을 요구하고 있다. 더불어 지방분권과 지역균형발전을 강조하며 중앙-지방간 재정구조 개편, 지역문화진흥기금 마련 등 문화분야를 포함하여 전반적으로 과거 정부보다 실질적인 지방분권제를 주창하고 있다.

국정과제에서 나타난 재정분권을 요약하면 ① 국가가 수행하는 기능 가운데 분권적 수행이 가능한 부분은 지방이 담당하도록 전환하고 ② 재정적 측면에서는 국가와 지방간 재정지출책임을 조정하며 ③ 국가와 지방간 세원 재 배분을 통하여 지방의 재원을 확충한다. 그리고 ④ 국고보조사업의 정비를 통해 국가사무를 지방으로 이양하며(국가와 지방간 기능 재조정), 이를 통해 절감한 재원을 지방이 새로운 기



능을 수행하도록 제공하고(국세의 지방세 이양), ⑤ 지방세 확충 과정에서 나타나는 세수격차는 지방교부세 확충을 통해 해소함(이전재원의 조정)으로 요약할 수 있다.

〈표 3-26〉 문재인 정부의 재정분권 관련 국정과제

국정과제	실행계획
74) 획기적 자치분권의 추진과 주민참여 실질화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4대 자치권(입법권, 조직권, 재정권, 계획권) 보장 등 자치분권 기반 조성</li> <li>- 지방이양일괄법의 단계적 제정 등을 통한 국가기능의 획기적 지방 이양</li> <li>- 주민투표확대, 주민소환요건 완화 등 주민직접참여제도 활성화</li> <li>- 주민자치회 중심의 마을자치 활성화</li> </ul>
75) 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소비세 및 지방소득세 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 등을 통해 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선</li> <li>- 지방교부세를 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등을 통해 자치 단체 간 재정격차 완화 및 균형발전 추진</li> <li>- 지방세 및 지방세외수입 체납징수를 제고 등을 통해 지방재정 건전성 강화</li> <li>- 고형사상 기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화</li> <li>- 핵심정책과 사업에 대한 주민참여예산제 확대를 통해 주민의 자율통제 강화</li> </ul>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전체 재원의 효율적 활용을 위해 국가-지자체 재정개혁 추진</li> <li>- 우선순위가 낮거나 비효율적으로 운영되는 기존 사업은 과감한 지출구조개혁 필요</li> <li>○ 국가-지자체 간 적정 자원 분담으로 책임성 있는 사업 추진</li> </ul>
재원대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강력한 재정개혁을 바탕으로 재원조달 방안 마련</li> <li>- 사업 우선순위 전면 조정, 재정사업 성과평가 반영 등 지출구조 개혁과 기금 여유 재원 활용 등을 통한 세출구조조정</li> </ul>

자료: 국정기획자문위원회(2017.7), 문재인정부 국정운영 5개년 계획

## 나. 2018년 범정부 재정분권 추진방안 발표

현 정부는 지방세 중심의 재정분권으로 정부 간 재정관계 개편 추진하고 있다. 자주재원 중심의 지방분권을 위해 국세의 비중을 축소하고 지방세의 비중을 높이는 세원의 지방이양을 추진하여 연방제 수준으로 지방 자율성과 책임성을 강화하고 국가균형발전을 촉진하고자 하는 계획이다. 2017년 8월 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고 재정분권 추진방안을 수립하여 2018년 10월 30일 관계부처합동 「재정분권 추진방안」을 발표하였다. 동 계획에서 기본 원칙은 지방세 개편으로 중앙 지방 정부 간 재정관계 틀을 개편하는 것으로 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부에 이양(국세:지방세 7:3 수준)하는 것이다.

구체적으로 국세 중 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p) 수준으로 인상하였다. 이는 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방



공무원 증원 등 지방의 재정부담과 기능이양을 고려하여 2010년에 도입된 지방소비세율을 인상하여 지방자치단체의 자체운용 재원을 확보한 것이다. 계획당시 세수조정을 통해 2019년 3.3조원, 2020년 8.4조원의 지방재정이 확충될 것으로 전망하였다.

지방세 확충과 연계하여 지역밀착형 사무를 중심으로(균특 포괄보조 사업) 2020년부터 3.5조원 내외의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양하여 지방정부의 자율성과 권한을 확대하고자 하였다. 지방소비세 확충분은 전체(10%p, 약 8.5조 원)에서 지방이양으로 인한 전환분(3.6조 원) 및 기초·교육청 재원변동분(0.9조 원)을 3년간 정액으로 보전하고, 나머지(4.0조 원)는 기존 방식대로 지역별 가중치를 적용하여 배분하고 수도권에서는 상생기금 35%를 출연하였다. 지역별 가중치는 2010년 지방소비세 도입 시부터 소비지수에 지역별 가중치(수도권:광역시:도=1:2:3)를 곱한 값을 적용하여 균형발전과 지역 간 재정격차를 최소화하고자 한 것이다.

2단계 재정분권(2021~2022)은 지방분권세 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정제도 개편과 함께 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안 검토하고 추가적인 중앙정부 기능의 지방정부 이양방안과 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방 자율성 제고를 위한 재원배분, 지방제도 개선 등 지방재정제도의 근본적인 개편방안을 검토할 계획이다.

〈표 3-27〉 문재인 정부 「재정분권 추진방안」 주요내용

▶ **재정분권 추진방안 기본원칙**

- ① (지방의 자율성·책임성 제고) 중앙의 기능·재원을 지방으로 대폭 이양하여 국세 대 지방세 비율을 '22년까지 7:3으로 개선
- ② (균형발전 촉진과 재정격차 완화) 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계
- ③ (단계적 추진) 재정분권 성과의 조속한 실현을 위해 19년부터 시행하는 1단계 추진방안과 근본적 제도개편을 추진하는 2단계 추진방안으로 구분

▶ **1단계 재정분권 추진('19~'20년)**

- (지방세 확충) 지방소비세 도입('10년) 이후 최대폭(10%p)으로 지방세 확충
- (기능이양) 기능이양('20년 3.5조원 내외)으로 지방의 자율성·책임성과 권한 확대
- (소방직 국가직화 지원) 소방안전교부세를 인상으로 안정적 재원 확보
- (재정격차 완화) 재원을 전국에 고르게 배분, 상생과 통합의 지방자치 구현

▶ **2단계 재정분권 추진('21~'22년)**

- 충분한 의견수렴을 거쳐 지방세 확충방안, 추가적 기능이양 방안 등을 포함해 지방재정제도를 근본적으로 개편

▶ **기대효과**

- ① 국세:지방세 비율 7:3 달성
- ② 지방의 권한·기능·재원 대폭 강화 → 강력한 재정분권을 통한 균형발전 지원

자료: 관계부처합동(2018), 재정분권 추진방안



1단계 재정분권은 ‘국세-지방세 7:3’의 국정과제를 위해 추진됐다. 2016년 결산 기준으로 국세 20조원을 지방세로 이전하면서 일부는 지방세입의 순증 그리고 다른 일부는 국고보조사업의 지방이양의 정책조치가 설계됐다. 2017년 10월부터 대통령소속 자치분권위원회에서 재정분권TF를 구성·운영했다. 행정안전부와 기획재정부 그리고 국무조정실에서 참여하고 중앙정부 재정학과 지방재정학을 전공한 민간 위원들이 참여했다. 문화체육관광부 뿐 아니라 ‘문화’를 전공한 전문가의 참여는 없었다. 지방재정자치분권 확대의 정책 틀에서 분권혁신이 추진됐다.

당시 TF에서는 분권과 집권의 인식 및 정책접근에서 참여자들간의 간격을 좁히지 못했다. 2018년 3월 초반까지 TF회의가 진행됐다. 정책논의 규모인 20조원에 대해 10조원의 순증과 10조원의 국고보조사업 지방이양 방안으로 논의가 진행됐지만 기획재정부와 행정안전부의 정책합의까지는 이르지 못했다. 이후 국무조정실에서 재정분권 계획을 설계하면서 1단계와 2단계로 구분하고 1단계로 부가가치세 10%를 지방소비세로 이전(8.5조원)하고 3.6조원의 국고보조사업의 지방이양이 결정됐다.

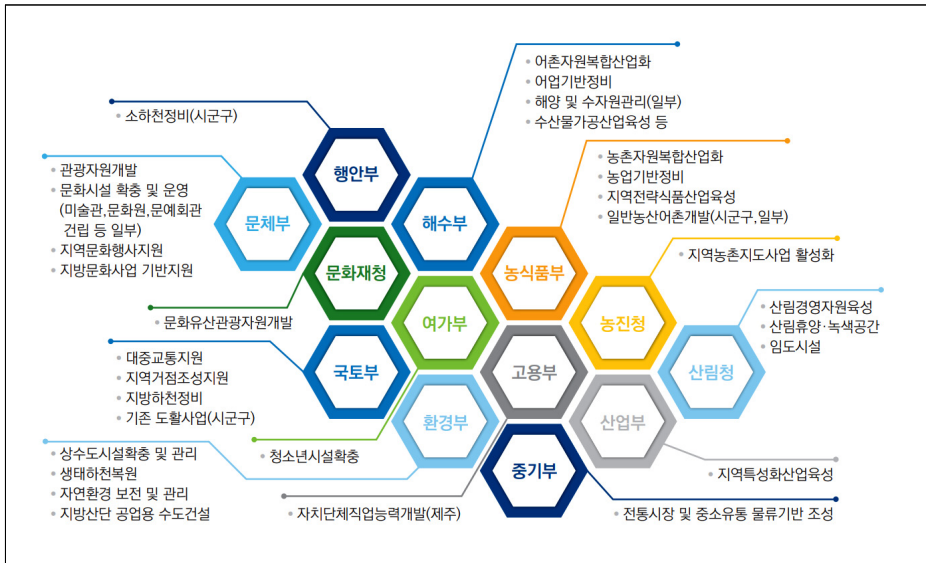
#### 나. 2020년 3조 5천억원 국고보조사업의 지방이양

2019년 4월 기획재정부는 「재정분권 추진방안」(2018.10)에 의거 지방소비세율이 인상에 따른 지방이양 대상사업을 발표하였는데 주요 골자는 지역밀착형 사업을 이양하는데 국가균형발전특별회계 사업을 대상으로 검토하였다.

2019년 37+6개 국가균형발전특별회계 포괄보조사업은 2020년 예산편성지침을 기준으로 15+5개로 축소·개편되었고, 지역자율계정 중 37개 시도자율편성사업은 15개 포괄보조 사업으로 축소되었다. 지방이양 사업의 영향이 큰 부처는 문화체육관광부를 포함하여 농림축산식품부, 국토부 등이 해당된다. 농촌자원복합산업화지원사업 및 지역전략식품산업육성사업 등의 농식품부 사업 7조 7천억원, 도화사업을 포함하는 국토부사업 7조 5천억원, 관광자원개발사업 등 문체부 4천억원 등 시도자율편성사업이 대부분 지방이양 되었다.



[그림 3-5] 부처별 균특회계 지방이양 대상사업(2019.4)



자료: 한국지방행정연구원(2019). 광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다

지방이양 대상 국고보조사업을 선정하기 위해서는 중앙정부 각 부처와 기획재정부의 협의가 중요하다. 그런데, 각 부처에서 지방이양에 반대하면서 이양대상 사업을 선정하는 범위는 기획재정부 소관 사업에 국한됐다. 기획재정부에서는 균특회계 국고보조사업의 세입을 총괄하였다. 균특회계 사업에서는 자치분권의 일반적인 기준을 적용할 때 지방이양에 적합한 사업들이 많았다. 문화관광 분야와 농어촌개발 분야 사업이 특히 많았다.

그런데, 3.6조원의 대규모 단위 재정사업 지방이양에서는 개별 사업의 특성을 구체적으로 확인하고 논의하는 상향식 방식을 운영할 시간 여유가 보장되지 않았다. 이러한 경우, 균특회계 지역자율계정사업의 대부분을 지방이양 하는 원칙을 설정하고 특정한 사업 일부를 제외하는 하향식 방식을 추진하게 된다. 2020년도 문화재정사업의 지방이양은 균특회계 지방이양이라는 하향식 재정분권 접근에서 추진됐다. 문화관광 분야의 개별 사업단위에 대한 심도있는 검토는 현실적으로 제한적이었다.

문화체육관광부의 지방이양 규모는 403,599백만원 수준으로 지방이양 영향이 큰 타 부처인 농림부, 국토부에 비해 양적규모는 작지만, 문체부 운용재정 기준으로 살펴보면 지방이양 규모가 상당하다. 2019년 기준 문화체육관광부 지방자치단체



국고보조금 1조 7,246억원 중 23.4%인 409,599백만원(균특회계 394,204백만원, 문예기금 9,395백만원) 규모이기 때문이다. 문화체육관광부의 지방이양 대상사업은 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 지방문화산업기반지원, 지역문화행사지원 등 균특회계 사업과 예술의 관광자원화 등 문화예술진흥기금 사업 일부를 포함하고 있다. 주로 관광기반시설, 문화기반시설 등 지역밀착형 사업이 지방이양 대상으로 추진되었는데, 다만, 체육관, 도서관 등 기반시설 확충사업은 국가가 중점적으로 추진하고 있는 지역밀착형 생활SOC 사업으로 분류되어 2020년 지방이양사업 대상에서는 제외되었다.

〈표 3-28〉 2020년 지방이양 대상사업(문화체육관광부)

(단위: 백만 원)

구분	사업명	지방이양
〈 총 계 〉		403,599
균특자율 계정 (시도)	□ 문화시설 확충 및 운영	107,564
	(공립미술관 건립지원)	(15,991)
	(역사·전통문화도시조성)	(5,040)
	(문화특화지역조성사업)	(10,268)
	(지역문화예술특성화지원)	(17,177)
	(문예회관 건립 지원)	(20,613)
	(지방문화원 건립 지원)	(14,504)
	(문화예술인 기념시설 조성)	(3,136)
	(전통문화진흥지원)	(3,980)
	(민자사업정부지급금(BTL))	(12,735)
	(복합문화시설조성)	(2,800)
	(전통사찰 보수정비)	(520)
	(제주 태고문화센터 건립)	(800)
	□ 관광자원개발	260,272
	□ 지방문화사업 기반지원	9,538
	□ 지역문화행사지원	16,830
문예기금	□ 예술의 관광자원	9,395
	(지역대표공연예술제)	(9,395)

주: 2020년 지방이양 예산은 2019년 예산 기준 규모임

자료: 문화체육관광부 내부자료



## 다. 2021년부터 국가사무 400개 지방이양 예정

2020년 1월 9일 국회 본회의에서 「중앙행정관한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률안(약칭: 지방일괄 이양법)」이 통과되면서 2021년부터 국가사무 400개가 지방으로 이양될 예정이다. 지방이양일괄법은 국가의 권한 및 사무의 지방이양을 위해 필요한 법률들을 한 개의 법률안으로 종합하여 개정하는 것인데, 동 법안은 노무현 정부부터 입법을 추진 하였고 현 정부에서 제정을 실현하였다. 지방이양일괄법안에서는 2000년부터 현재 까지 자치분권위원회(구 지방이양추진위원회, 구 지방분권추진위원회 등)가 지방자치단체에 이양하기로 의결한 권한 및 사무 중 법률 개정이 필요한 사무를 일괄적으로 이양하도록 규정하고 있다.

〈표 3-29〉 지방이양일괄법의 지방이양 주요 사무

부처	주요사무(소관기관)
기재부	• 가격표시 명령(국가 또는 시·도 공동)
교육부	• 경제자유구역 및 제주국제자유도시 안에 유치원, 외국교육기관 설립 승인 등(시·도) • 교육 관련 기관 정보공개 시정 혹은 변경명령 등(시·도)
과기부	• 국제과학비즈니스벨트 안에 유치원, 외국교육기관 설립 승인 등(시·도)
국방부	• 국제화계획지구 안에 유치원, 외국교육기관 설립 승인 등(시·도)
행안부	• 급경사지 등 계측기기의 성능검사 대행자 등록·등록취소 등(시·도) • 새마을금고 설립·합병인가 및 설립인가 취소 등(시·군·구) • 송강기 운행정지명령 등(시·군·구) • 무단방치 자전거 처분(시·군·구) • 반환경구역이나 반환경구역주변지역 안에 유치원, 외국교육기관 설립 승인 등(시·도) • 지방소도읍 지정 및 해제 등(특별자치시·특별자치도·광역시·도)
문화부	• 박물관 및 미술관 등록, 폐관 신고(시·도와 인구 50만 이상 도시) • 음반·음악영상물 제작업 또는 배급업 신고·폐업 신고 등(시·군·구) • 지방문화원의 설립과 운영 등(시·도 조례)
농식품부	• 낙농가가 생산한 원유 검사(시·도) • 지자체 보조 사업 관련 농업협동조합 등에 관한 감독권(시·도)
산업부	• 경제자유구역 개발사업의 착수기한 연기 권한(시·도) • 경제자유구역 내의 유치원, 외국교육기관 설립 승인(시·도) • 농공단지 관리기본계획 승인(시·도와 인구 50만 이상 도시) • 지방상공회의소 설립·정관변경 인가 및 감독 사무 등(시·도) • 전기사업 허가 및 전기사업용 전기설비 설치·변경공사 계획 신고 등(국가와 시·도)
복지부	• 피임약제나 피임용구 보급(시·군·구) • 외국인환자 유치하려는 의료기관에 대한 등록·등록취소(시·도) • 의료기관장의 특정수혈부작용 발생신고 수리/ 실태조사 등(시·도)



〈표 3-29〉 지방이양일괄법의 지방이양 주요 사무

부처	주요사무(소관기관)
환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>수계영향권별 오염원 등 조사(국가와 시·도)</li> <li>국민환경보건 기초조사(국가와 지자체)</li> <li>어린이활동공간 위해성 관리 시설 개선 명령(시·군·구와 교육청)</li> </ul>
여가부	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동·청소년 성범죄 경력자의 관련 기관 취업 점검·확인(지자체)</li> </ul>
국토부	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발부담금 부과 및 징수(시·군·구)</li> <li>시장·군수·구청장에게 분양사업자의 분양신고 관련 자료 제출·보고/명령 등에 대한 취소·변경 등 조치(국가와 시장·도지사)</li> <li>건축사 사무소 개설 신고, 변경, 휴업, 폐업 등(시·도)</li> <li>측량업 등록(시·도와 인구 50만 이상 도시)</li> <li>일반물류단지 지정권한(국가와 시·도)</li> <li>부동산개발업 등록·양도, 폐업신고, 실태조사, 영업정지 등(시·도)</li> <li>새만금사업지역 안에 유치원, 외국교육기관 설립 승인 등(국가와 시·도)</li> <li>터미널 공사 시행인가(시·군·구)</li> <li>한국철도시설공단의 사업 관련 대집행 권한 위탁(시·군·구)</li> </ul>
해수부	<ul style="list-style-type: none"> <li>배타적 경제수역 등 제외한 공유수면의 관리 사무(시·도)</li> <li>지방관리무역항의 수상구역 등에서 선박 입·출항 관리(시·도)</li> <li>수산업협동조합 관련 지자체 보조사업 관련 업무 감독(지자체)</li> <li>지방어항 지정(시·도와 인구 50만 이상 도시)</li> <li>지방관리무역항/지방관리연안항에 대한 항만개발·관리(시·도)</li> <li>지방관리무역항/지방관리연안항에 항만운송사업 등록·취소·운임·요금 인가 등(시·도)</li> <li>배타적경제수역, 국가관리무역항, 국가관리연안항 외 해역의 해양시설 신고, 변경신고, 출입 검사·보고 등(시·도)</li> </ul>
식약처	<ul style="list-style-type: none"> <li>의료기기 수리업 신고 수리(특별자치시·특별자치도·시·군·구)/ 의료기기 수리업자 검사명령 등(국가와 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장)</li> </ul>
소방청	<ul style="list-style-type: none"> <li>형식승인 받지 못한 소방용품 등의 제조자·수입자·판매자·시공자 수리·폐기·교체 등 명령(국가와 시·도)</li> </ul>
산림청	<ul style="list-style-type: none"> <li>산림조합 설립·정관변경 인가(시·도)</li> <li>지역조합 및 전문조합 중 부실조합에 대한 시정조치 등(시·도)</li> </ul>

자료: 하혜영(2020), 지방이양일괄법의 주요 내용과 향후 과제, 국회입법조사처

「지방일괄이양법」을 근거로 2021년부터 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무에 대한 권한이 지자체로 이관될 예정인데, 349개 사무(87.2%)가 국가에서 지방으로, 51개(12.8%) 사무가 시·도에서 시·군·구로 이양된다. 문체부는 3개 법률에서 이양대상을 규정하고 있는데, 사립미술관·박물관 등록, 음반·음악영상물 제작업 신고, 지방문화원의 설립인가 등의 사무이다. 이 중 국가사무를 지방자치단체로 이양한 법률은 「지방문화원진흥법」 지방문화원 설립과 운영 2개 사무가 해당되는데, 대통령령으로 정하도록 하여 국가사무로 규정하던 사항을 2021년부터 시·도 조례로 정하도록 하여 지방사무로 이양 하였다.



## 제3절 문화분야 지방이양사업 실태

---

### 1. 분석 방법

본 절에서는 지방이양사업이 지자체로 이양된 이후에 어떠한 변화를 보였는지 또는 지자체 자체사업으로 잘 정착했는지 등 지방이양사업의 결과를 분석하고자 한다. 지금까지 지방이양은 2005년과 2020년 2번의 사업이양이 진행되었는데, 지방으로 이양된 문화분야 사업은 어떠한 변화를 보이고 연계되었는지, 나아가 지방자치와 문화분권에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미쳤는지를 검토하고자 한다.

분석방법은 문화분야의 지방이양 사업이 지방자치단체의 예산편성 및 사업추진에 어떻게 반영되고 있는가를 확인하기 위해 지방자치단체 예산서를 활용하여 문화분야 지방이양 사업의 예산편성 현황을 조사하고자 한다. 조사는 전국의 17개 시도 본청과 226개 시·군·자치구의 세출예산서를 대상으로 자료를 수집·검토하였으며, 수집범위는 2020년의 본예산(일반회계, 특별회계)로 하였다. 자료수집은 지방공시제도에 근거하여 각 지방자치단체의 홈페이지 내에 세입 및 세출 운용현황과 명세서를 공개하고 있으므로 공시자료를 취합·정리하였다. 한편 지방이양 이후 중앙정부 예산편성의 내용적 변화를 추적하기 위해 문화체육관광부의 매년도 사업설명서와 예산심의 자료를 분석하였다.

지방이양 사업은 지방자치단체 예산서 상 주로 세부사업 수준으로 편성되고 있으며, 2020년 지방자치단체사업으로 전환된 사업은 예산서 상에 전환사업, 균특이양 등으로 이력을 표시하는 경우가 많아 유사한 명칭으로 추진되고 있는 다른 사업과의 혼선을 피할 수 있었다. 2020년 전환사업에 대한 이력표시가 되지 않은 사업은 전년도 예산금액과 비교하고 2019년 유사한 사업의 편성 여부를 점검하였고, 필요한 경우 해당 지방자치단체에 예산자료를 보완·요청하며 검토하여 오류를 줄이고 정확성을 제고할 수 있도록 하였다.



지방이양이 확정된 사업은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 4조 1항 및 별표 2에 지방자치단체 보조금 지급 제외 대상사업으로 명시되어 있으며 문화분야의 지방이양 사업은 다음과 같다.

〈표 3-30〉 문화분야 지방이양 사업 현황

2005년 이양사업	2020년 이양사업
전통향교문화 전승 보존	관광지 개발조성
공공도서관 운영	문화관광자원개발 조성
농어촌공공도서관 지원(자료 구입)	생태녹색관광자원개발
문화의 집 조성	전통한옥체험숙박시설 지원(시설 개·보수 사업에 한정)
장애인편의시설 설치(중전 문화체육관광부 사업)	관광안내체계 구축(관광진흥개발기금 관광안내체계구축 지원사업 제외)
문화시설 운영평가 인센티브	탐방로안내체계 구축
관리책임자대회	공립미술관 건립 지원
예술창작스튜디오 조성	역사·전통문화도시 조성
유명예술인 기념조형물 설치	문화특화지역 조성
조각공원 조성	지역문화예술특성화 지원
통영국제음악제(공모사업은 제외)	문예회관 건립 지원
문화학교 운영	지방문화원 시설비 지원
지방문화원 사업활동 지원	문화예술인 기념시설 조성
지역별 특성화 사업	지역 전통문화시설 확충 및 운영
문화인물 기념사업	문화·체육·관광시설의 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 정부지급금
노량해전 재현(공모사업은 제외)	복합문화시설 조성
문화의 거리 조성	전통사찰 보수정비(세종특별자치시 및 제주특별자치도에 한정)
조선통신사행렬 재현(공모사업은 제외)	제주 태고문화센터 건립
근대문인 탄생 100주년 기념	대구디자인패션산업 육성 지원
예술창작공간 조성	지역문화산업연구센터(CRC) 지원
찾아가는 문화 활동 지원	광주공예문화산업 육성
공주미술제(공모사업은 제외)	경기문화창조허브 설립 운영
청소년문화의 집(리모델링만 해당함)	지역영상미디어센터 건립
청소년상담실 운영	작은영화관 건립
	실내영상스튜디오 건립
	지역문화행사 지원
	지역대표공연예술체

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 2



## 2. 2005년 문화분야 지방이양 사업의 변화 분석

### 가. 문화기반시설 성과관리 관련 사업

문화기반시설의 경쟁력을 강화시키고 자발적인 발전을 유도함으로써 문화 기반 시설 운영의 활성화를 도모하기 위하여 2002년부터 문화기반시설 운영을 평가하던 ‘문화기반시설 운영평가 인센티브지원(2.5억원)’, ‘관리자책임대회 개최(5천만원)’ 사업이 지방이양 되었다. 우수문화시설 인센티브 지원 사업은 전국문화기반시설(도서관, 박물관·미술관, 문예회관 등)의 관리운영 상황을 평가한 후 전국문화기반시설 관리책임자대회를 개최한 자리에서 평가결과를 바탕으로 우수기관을 발표하고 시상하는 사업이다. 2005년 지방이양 이후 소관 부처에서는 예산심의 시 우수문화시설에 대한 인센티브 지원추진체계 등을 고려할 때 중앙정부 차원에서 집행하는 것이 타당하다는 의견을 제시하여 왔다.

현재 문화기반시설 성과관리는 도서관, 박물관, 미술관은 개별법에서 운영평가 근거조항이 신설되어 제도화되면서, 각각의 문화기관별로 운영평가를 추진하고 우수기관을 발굴 및 포상하고 있다. 공공도서관은 「도서관법」에 근거하여 도서관정보 정책위원회 주체로 ‘전국 도서관 운영평가’를 매년 실시, 우수도서관을 발굴 및 포상하고 있으며, 박물관과 미술관은 「박물관 및 미술관 진흥법」에 근거하여 각각 운영평가를 추진하고 있다. 문화예술회관은 한국문화예술회관연합회 주체로 ‘전국 문화예술회관 운영현황’을 조사 및 공표하고 있다.

### 나. 문화시설건립/ 조형물 설치 관련 사업

창작을 위한 시설 및 공간 조성, 문화예술 관련 거리 및 조형물 설치, 장애인 편의 시설 설치 등 자본보조 성격의 ‘예술창작 스튜디오 조성(2억원)’, ‘예술창작공간 조성(20억원)’, ‘문화의 거리 조성(8억원)’, ‘조각공원 조성(10억원)’, ‘유명예술인 기념조형물 설치(2억원)’, ‘청소년 문화의 집 설치(22억원)’, ‘장애인 편의시설 설치(7억원)’ 등 사업이 지방이양 되었다. ‘예술창작스튜디오’와 ‘예술창작공간’은 도심 유헴공간을 창작공간으로 활용하는 사업으로, 폐교활용 창작스튜디오는 1998년부터 2004년까지 35개소 조성을 지원하였다. ‘문화의 거리 조성’은 각 지역의 전통과 특



색을 살린 문화의 거리를 조성하는 사업으로 1999년부터 2004년까지 23개지역 총 36억원의 국비를 지원하였다. ‘조각공원 조성’사업은 지역 작가들의 창작활동과 지역 주민들에게 향유기회를 제공하는 사업으로 1998년부터 2004년까지 39개 조각공원 조성을 지원하였다. ‘유명예술인 기념조형물 설치’는 2000년부터 2004년까지 23명의 예술인 기념비 설치를 지원하였다. ‘청소년 문화의 집’은 간단한 청소년수련 활동을 실시할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 정보·문화·예술 중심의 수련시설로 1998년 노원청소년수련관의 내부에 청소년문화의집 공간 조성을 시작으로 전국에 확대되었다. ‘장애인 편의시설 설치’는 근린문화시설에 장애인 편의시설(점자블록, 휠체어리프트 등) 지원하는 사업으로 2005년 당시 문체부 사업 이외에도 장애인복지사업이 대거 지방이양되었다.

2005년 지방이양 이후 소관 부처에서는 예산심의 시 문화의 집 조성 사업, 문화기관 장애인 편의 시설 지원 사업 등 지자체 자체사업으로 이양된 사업에 대한 평가를 통해 지방이양 사업의 재조정을 요구하였다. 2007년에는 지방이양 이후 지방자치단체의 지원의지와 실적이 부족하기 때문에 다양한 문화예술체험 및 교육 프로그램 운영을 위한 문화의 집 조성 및 운영사업 등을 국고보조사업으로 환원할 필요가 있다고 주장하였다.

현재는 ‘예술창작 스튜디오’, ‘예술창작공간’, ‘문화의 거리’, ‘조각공원’ 등은 개별사업은 폐지되었으나 도시재생 및 지역활성화를 위한 목표가 부각되면서 지역균형발전특별회계를 통해 예산실링 내 지역계획에 관련 사업들을 포함하여 추진하고 있다. ‘예술창작스튜디오’, ‘예술창작공간’은 지자체에서 예술창작촌, 창작센터 등으로 명칭을 달리하여 지자체 자체적으로 추진되어 오다가, 2013년 지역발전위원회의 ‘폐산업시설 등 문화공간화’ 계획을 동력으로 균형발전특별회계 ‘산업단지, 폐산업시설 문화재생사업’에서 관련 사업을 포함하여 추진할 수 있게 되었다. ‘문화의 거리’, ‘조각공원’, ‘예술인 기념비 설치’ 등 사업도 지자체 자체사업으로 추진하기도 하지만, 균형발전특별회계로 지원하는 사업계획에 내용을 포함하여 보조금(균특회계)을 지원받을 수 있다.

‘청소년 문화의 집’은 「청소년활동진흥법」 11조에 “시·도지사 및 시장·군수·구청장은 읍·면·동에 청소년 문화의집을 1개소 이상 설치 운영해야 한다”로 법적 설치 근거가 마련되어 있는 사업으로, 역시 균특자율계정 ‘청소년시설확충’에서 건립비



용을 지원하고 있다. ‘장애인 편의시설’ 조성은 국가시책으로 문화기반시설투자를 확대하는 생활SOC 확대 정책의 일환으로 체육시설에서 장애인편의시설을 개보수 해주는 사업을 중앙정부 공모사업으로 지원하고 있다.

#### 다. 문화기반시설 운영관련 사업

도서관, 문화의 집, 지방문화원, 문화학교 등 지역의 문화기반시설의 운영비, 주요사업 활동비 등 경상보조 성격의 ‘공공도서관 운영(126억원)’, 농어촌 공공도서관 운영(8억원), ‘문화의 집 조성 및 운영(20억원)’, ‘지방문화원 사업활동(60억원)’, ‘문화학교 운영(9억원)’, ‘청소년상담실 운영(20억원)’ 등 사업이 지방이양 되었다. ‘공공도서관 운영’ 지원은 1992년부터 지원되었던 공공도서관의 도서구입비를 보조하는 내용이고, ‘문화의 집’, ‘지방문화원’은 1996년부터 국민의 문화복지 증진을 위해 기반시설을 조성하고 관련 운영 및 활동비를 지원하던 사업이다. ‘문화학교’는 지방문화원에서 1992년부터 운영한 지역민의 사회문화교육 프로그램으로 지방문화원의 사업활동 지원과 함께 지방이양되었고, 지방자치단체에 청소년상담실을 운영을 지원하던 사업도 2005년부터 지방이양되었다.

2005년 지방이양 이후 소관 부처에서는 예산심의에서 특히 공공도서관의 도서구입비 지원, 청소년상담실 지원에 대한 국가지원 필요성을 강조하였는데, 주요 논지는 지자체 장의 관심과 의지에 따라 우선순위가 결정될 가능성이 높은 상황에서 후 순위로 밀려날 수 있는데 국가 차원에서 기본계획이 수립되어 있거나 전국적 서비스이기 때문에 국비 편성이 필요하다는 것이다. 공공도서관 운영지원은 학술도서 자료구입이 지자체 장의 의지에 따라 축소되면 학술출판업 자체가 위축되는 결과가 우려되고, 더불어 공공도서관 운영지원 중 시각장애인을 대상으로 하는 점자도서관의 운영을 지자체가 외면할 우려가 높은 반면 서비스는 전국적으로 이루어지고 있기 때문에 국비편성이 필요하다고 주장하였다. 2005년 당시 234개 기초자치단체 중 청소년상담실 설치·운영하고 있는 곳은 130개로서 전체의 55.6%에 불과한 실정에서 제3차 청소년기본계획에서 목표로 하고 있는 2008년까지 234개 전국 시·군·구에 1개씩의 청소년상담실을 설치 목표 달성에 많은 차질이 있기 때문에 국비 편성을 요구하였다.



현재 ‘공공도서관 운영지원’은 지자체 예산으로 편성하고 있는 한편, 지방이양 이후 중앙정부가 출판산업 육성 측면의 정책을 강조하면서 우수도서 보급지원 사업을 확대함에 따라 자료구입비 지원은 우수도서 지원의 명분으로 국비지원을 통한 도서 공급량을 유지하고자 하였다. 즉 현재 공공도서관 도서보급은 우수도서 보급 지원 사업의 일환으로서 중앙정부 공모사업(문예기금, 문화나눔 도서보급 사업)으로 사업비용을 충당할 수 있는 구조이다.

‘문화의 집 운영’은 지자체 자체예산으로 ‘20년 약 57억원 수준 편성, ’지방문화원 운영 및 사업활동‘ 지원은 지자체 예산으로 ’20년 약 703억원 수준 편성, 지방문화원에서 운영하는 ‘문화학교 운영’은 ‘20년 약 9억원 수준으로 편성 되고 있다. 문화의 집과 지방문화원 운영 및 사업활동은 지자체 예산으로 편성하고 있는 한편, 시설건립은 균특자율계정 ‘문화시설 확충 및 운영’에서 관련 사업을 포함하여 추진할 수 있다가 2020년 지방이양 대상으로 이관되었다.

문화예술교육의 경우 2005년 「문화예술교육지원법」 제정으로 학교와 사회 영역에서 문화예술교육이 강조되기 시작하였고, 지방문화원의 사회문화교육 프로그램인 ‘문화학교’는 지방이양되었으나 2012년부터 중앙정부 주도의학교 밖 문화예술교육 프로그램인 ‘꿈다락 토요문화학교’ 사업이 추진하고 있다. ‘꿈다락 토요문화학교’ 프로그램은 지방문화원을 포함하여 지역의 전문단체에서 공모사업으로 참여가능하다. 지자체는 지방문화원의 ‘문화학교’ 운영을 자체추진 하면서 일부 지자체는 도서관, 박물관, 기타 문화관련 시설에 도서관 문화학교, 박물관 문화학교, 시민문화학교, 어르신문화학교, 국악문화학교 등의 프로그램을 자체 추진하고 있다. ‘청소년 상담실 운영’ 사업은 2005년 「청소년복지지원법」 제정을 계기로 청소년상담에 복지 기능이 추가되어 중요한 국가정책으로 추진되고 있다. 사업명칭도 상담에 복지 기능을 포함한 의미를 반영하여 ‘청소년 상담실’에서 ‘청소년지원센터’, ‘청소년상담복지센터’로 변화하였고, ‘청소년 상담실’, 혹은 ‘청소년상담복지센터’ 운영으로 지자체 예산을 편성하고 있다.



## 라. 행사/축제 지원 사업

지역의 각종 행사, 축제에 대해 경상보조 성격의 ‘전국향교문화 전승보존(2.3억원)’, ‘통영국제음악제(3억원)’, ‘공주미술제(2억원)’, ‘노량해전재현지원(5천만원)’, ‘조선통신사행렬재현(5억원)’, ‘근대문인탄생100주년기념사업(2억원)’, ‘문화인물기념사업(1.6억원)’, ‘지역별특성화사업(3.2억원)’, ‘찾아가는문화활동(20억원)’ 등 사업이 지방이양 되었다. ‘전국향교문화전승보존’은 전국 100여개의 향교에서 개최하는 전통적 경로행사인 기로연(耆老宴)을 재현하는 사업이고, 작곡가 윤이상의 고향 통영에서 2002년부터 열린 ‘통영국제음악제’, 2004년부터 공주 임립미술관에서 열린 ‘공주미술제’와 같은 공연 및 전시 행사가 지방이양 되었다. 또한 2001년부터 임진왜란 마지막 전투인 남해군 노량지역에서 열리는 ‘노량해전재현’, 조선통신사의 선린 외교정신을 계승하기 위해 2003년부터 본격적으로 부산광역시에서 국제문화교류 사업으로 추진되는 ‘조선통신사행렬재현’, 탄생 100주년을 맞은 문학인을 조명하는 ‘근대문인탄생100주년기념사업’ 이 지방이양되었다. 또한 1990년부터 문화부에서 매월 이달의 문화인물을 선정하는 ‘문화인물기념사업’, 2002년부터 지역의 전통성과 역사성을 지닌 대표적 전통민속축제를 지원하는 ‘지역특성화사업’, 1990년부터 농·어촌, 낙도, 산간오지 학교, 사회복지시설 등 문화소외지역과 문화소외계층을 직접 찾아가 문화프로그램을 제공하는 ‘찾아가는 문화활동’이 2005년 지방이양 되었다.

현재 특정 지역에서 열리는 축제/행사인 ‘통영국제음악제’, ‘공주미술제’, ‘노량해전재현지원’, ‘조선통신사행렬재현’ 등은 기본적으로 지자체 예산으로 사업을 추진하고 있다. 그러나 지방이양 이후 중앙정부 주도의 축제 및 행사, 공연예술제를 지원하는 보조사업(문화관광축제, 대한민국대표공연예술제/지역대표공연예술제 등)과 균특회계(지역문화행사지원)가 생겨나면서 일부 예산을 충당할 수 있게 되었다. 일례로 통영국제음악제는 2020년 ‘대한민국대표공연예술제’에 선정되어 3년간 국비지원을 통해 사업을 추진할 계획이다. ‘지역별특성화사업’으로 예산을 지원받던 각 지역의 전통민속축제도 축제 및 행사, 공연예술제를 지원하는 국비 공모를 통해 예산을 확보할 수 있다. 한편 ‘향교문화전승보존’ 사업인 기로연 재현행사는 대부분 건당 1천만원 미만의 소규모 사업으로 지자체 사업으로 추진하고 있으며, 근대문인



탄생100주년기념사업도 지자체 사업으로 유지되고 있으며, 문화부에서 발표하던 ‘문화인물기념사업’은 폐지되었다.

‘찾아가는 문화활동’은 지역 내 노인, 장애인, 사회복지시설 등 소외시설을 찾아가서 공연을 지원하는 프로그램으로 지자체 예산으로 추진되고 있는데, 지역사업으로 추진되다 보니 지방이양 전 주요한 사업취지 중 하나인 소외지역의 향유권 보장 차원에서는 사업효과를 기대하기 어렵게 되었다. 한편 중앙정부는 문화콘텐츠, 문화인프라, 예술가의 수도권 집중 현상에 따른 지역 간 문화향유권 격차 완화가 중요한 정책영역으로 대두되었고, 2004년 지방 문예회관을 대상으로 특별공연을 제공하던 프로그램을 소외지역으로 찾아가는 문화서비스 정책인 ‘방방곡곡 문화공감’ 사업으로 확대하였다. 현재의 ‘방방곡곡 문화공감’ 프로그램은 소외지역의 지역문예회관에서 민간예술단체 및 국공립예술단체의 우수공연을 제공하고, 지역예술단체 및 주민참여형 공연을 제작·운영하는 사업을 주요내용으로 하고 있다. 이는 2005년 지방이양 전 ‘찾아가는 문화활동’에서 의도한 지리적, 사회적으로 소외된 문화소외계층을 대상으로 향유권을 보장하고자 하는 취지와 유사한 사업이라 할 수 있다.

〈표 3-31〉 문화체육관광부 2005년 지방이양 사업의 현황

2005년 지방이양 대상사업		2020년 사업 현황
문화시설 성과관리	문화기반시설 운영평가 인센티브 지원	-(중앙정부) 박물관, 미술관, 도서관 시설별 운영평가 추진 -(중앙정부) 문화기반시설 운영현황 매년 조사
	관리책임자대회 개최	
문화시설 건립/ 조형물 설치	예술창작스튜디오 조성 지원	-균특사업 편성 추진 (사업명: 산업단지, 폐산업시설 문화재생사업)
	예술창작공간 조성	
	문화의 거리 조성	-균특사업 계획에 포함 추진 (사업명: 한반도생태평화벨트 등)
	조각공원 조성	
	유명예술인 기념조형물 설치	
	청소년문화의 집 설치	-균특사업 편성 추진(사업명: 청소년시설확충)
	장애인편의시설 설치 지원사업	-국비 공모사업 편성 가능 (사업명: 생활SOC사업 중 공공체육시설 개보수)



〈표 3-31〉 문화체육관광부 2005년 지방이양 사업의 현황

2005년 지방이양 대상사업		2020년 사업 현황
문화시설 운영	공공도서관 운영 지원	-공공도서관 운영은 지자체 추진
	농어촌공공도서관 운영사업	-국비 공모사업 편성 가능(사업명: 문화나눔 도서보급)
	문화의 집 조성 및 운영지원	-문화의 집 운영은 지자체 추진 -시설건립은 19년까지 균특(사업명: 문화시설 확충 및 운영)
	지방문화원 사업활동 지원	-지방문화원 운영은 지자체 추진 -시설건립은 19년까지 균특(사업명: 문화시설 확충 및 운영)
	문화학교 운영 지원	-문화학교 운영은 지자체 추진 -국비 공모사업 편성 가능(사업명: 꿈다락 토요문화학교)
	청소년상담실 운영	-청소년상담실(청소년상담복지센터) 운영 지자체 추진
행사/축제 지원	전국향교문화 전승보존	-전통향교문화전승보존, 기로연 재현 지자체 추진
	통영국제음악제	-지자체 추진 -19년까지 균특 편성 가능(지역문화행사지원) -국비 공모사업 편성 가능 (문화관광축제, 지역대표공연예술제)
	공주미술제 지원	
	노랑해전 재현 지원	
	조선통신사 행렬재현	
	지역별 특성화 사업	-지자체 추진
	근대문인탄생 100주년 기념사업	
	문화인물 기념사업	
	찾아가는 문화활동	-지자체 추진 -국비 공모사업 편성 가능(사업명: 방방곡곡 문화공감)

자료: 저자작성

### 3. 2020년 문화분야 지방이양 사업의 예산편성 현황 분석

2019년 문화체육관광부 예산서를 기준으로 지방자치단체 예산을 매칭하지 않는 기금사업을 제외한 지방이양 사업은 세부사업 5개, 내역사업 32개에 해당되며, 이는 지방자치단체 예산서의 세부사업 776개이다. 예산규모는 문화체육관광부 소관 지방이양사업 총 403,599백만원인데, 이 중 기금사업 9,395백만원을 제외한 394,204백만원에 대해 분석하였다.



〈표 3-32〉 문화체육관광부 지방이양 대상사업 현황(2020년)

(단위: 백만원, 건)

세부사업명	내역사업명	예산액(중양)	사업 수(지방)	자본/경상
관광자원개발	문화관광자원개발	176,227	220	자본
	관광지개발	31,879	33	자본
	탐방로안내체계구축	22,592	59	자본
	생태녹색관광자원개발	19,648	31	자본
	국민여가캠핑장조성	5,825	16	자본
	관광안내체계구축	3,570	168	자본
	전통한옥체험숙박시설운영지원	531	9	자본
문화시설확충 및 운영	문예회관건립지원	20,613	17	자본
	공립미술관건립지원	15,991	6	자본
	지방문화원시설지원	14,504	25	자본
	전통문화진흥지원	3,980	9	자본
	문화예술인기념시설조성	3,136	3	자본
	복합문화시설조성	2,800	1	자본
	제주태고문화센터건립	800	1	자본
	전통사찰보수정비	520	2	자본
	역사전통문화도시조성	5,040	11	자본+경상
	지역문화예술특성화지원	17,177	20	경상
	민자사업정부지급금(BTL)	12,735	30	경상
	문화특화지역조성사업	10,268	50	경상
지방문화산업기반조성	작은영화관건립지원	4,327	11	자본
	실내영상스튜디오조성	1,000	1	자본
	지역영상미디어센터건립	21	1	자본
	광고경기문화창조허브운영	1,015	1	경상
	지역문화산업연구센터(CRC)	1,000	3	경상
	대구디자인패션산업육성	800	1	경상
	광주공연문화산업육성	700	3	경상
	전남3대별서정원 MR 콘텐츠	375	1	경상
	글로벌문화콘텐츠 제작지원	300	1	경상
지역문화행사지원	지역특화문화행사지원	8,250	17	경상
	문화콘텐츠행사지원	4,910	12	경상
	비엔날레지원	2,300	7	경상
	종교문화행사지원	1,370	6	경상
예술의관광자원화	지역대표공연예술제지원(공모)	9,395	-	경상
합 계		403,599	776	

자료: 저자작성



다만 2020년부터 지방이양 사업이 지자체 자율로 이관되었지만 지방재정 충격을 완화하고자 3년동안 지방이양 사업비 전액을 지방소비세(지역상생발전기금)로 충당하는 방침을 발표함에 따라 지방이양사업의 감축 변화는 극단적이지 않을 것으로 판단된다. 전체 지방이양 재원 보전분 3.6조원은 지역상생발전기금 내에 '기능이양 계정'을 신설하여 출연하도록 하였고, 세부적으로는 시·도 계정 2.8조원, 시·군·구 계정 0.8조원으로 구분하여 운영하며, 3년간 정액 배분된다.

그럼에도 불구하고 지자체의 문화정책 우선순위 변동을 검토하여 향후 지방분권 방향에 대응하고자 한다. 지방이양에 사업비 충당 재정은 사업내역과 패키지로 편성되는 것이 아닌 지자체의 지방소비세 수입에 포괄 편성되므로 지자체는 지방이양 분에 대해 확보된 재정을 지방이양사업이 아닌 지자체 주요 현안 사업에 편성할 수 있기 때문이다.

2019년 기준 문화체육관광부 지방이양 사업 776개 394,204백만원에 해당 지방자치단체 예산규모는 전라남도가 82,958백만원(157개)으로 가장 크고, 다음으로 경상북도 55,738백만원(112개), 전라북도 41,206백만원(86개), 충청남도 36,491백만원(66개), 경상남도 31,168백만원(51개), 부산광역시 27,270백만원(51개), 제주특별자치도 24,590백만원(24개) 등 순으로 나타났다. 반대로 지방이양 예산규모가 작은 자치단체는 세종특별자치시 733백만원(4개), 대전광역시 2,574백만원(4개), 서울특별시 5,135백만원(10개), 인천광역시 4,662백만원(16개), 광주광역시 7,323백만원(15개), 울산광역시 7,707백만원(7개) 등 순으로 나타났다. 전반적으로 특·광역시와 지방이양 예산이 작고 도 단위의 지방이양 예산 규모가 큰 것으로 파악되었다.



〈표 3-33〉 지자체별 지방이양 예산(2020년)

(단위: 백만원, 건)

특광역시			도		
지자체명	예산액(중앙)	사업수(지방)	지자체명	예산액(중앙)	사업수(지방)
서울특별시	5,135	10	경기도	18,878	68
부산광역시	27,270	51	강원도	18,916	62
대구광역시	16,475	24	충청북도	12,380	19
인천광역시	4,662	16	충청남도	36,491	66
광주광역시	7,323	15	전라북도	41,206	86
대전광역시	2,574	4	전라남도	82,958	157
울산광역시	7,707	7	경상북도	55,738	112
세종특별자치시	733	4	경상남도	31,168	51
			제주특별자치도	24,590	24

자료: 저자작성

2020년부터 지방자치단체 예산편성 기준 776개 사업은 국비없이 지방비로 자체 예산을 편성해야하는데, 2020년부터 3년간 지방이양 사업비를 지방소비세로 편성함에 따라 용도의 제한없이 지자체의 결정에 따라 예산을 사용할 수 있다. 지방이양된 사업의 2019년 대비 2020년 예산편성 변동 현황을 살펴보면 사업개수 기준으로 776개 지방자치단체 사업 중 64.7%(502개)는 예산이 편성되었고, 35.3%(274개)는 미편성되었는데, 미편성된 예산 중에서도 이월예산 활용 혹은 지자체 내 유사사업에 통합하여 사업은 지속 추진되는 경우가 다수이고 6.8%(53개)만 폐지되었다. 구체적으로 예산이 편성된 내역은 21.5%(167개) 예산 동결, 20.5%(159개) 예산 증가, 22.7%(176개) 예산 감소로 편성된 것으로 나타났다. 그리고 미편성된 35.3%(274개)는 대부분 2020년 예산을 편성하지 않았더라도 전년도 이월예산으로 사업을 지속하는 것으로 확인되었으며, 일부 사업은 폐지 혹은 종료되거나 유사한 자체사업이 있는 것으로 확인되었다. 2020년 예산을 편성하지 않았지만 이월예산으로 사업을 지속하는 건은 20.7%(161개)이고, 사업의 폐지 혹은 종료로 인해 완전히 사라진 사업은 6.8%(53개), 해당 국고보조사업과 유사한 지자체 내 다른사업으로 통합 추진하는 사업은 7.73%(60개)로 나타났다.



〈표 3-34〉 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건, %)

총 계	편성			미편성		
	동결	증가	감소	이월	폐지/종료	유사사업 추진
776	167	159	176	161	53	60
(100.00)	(21.52)	(20.49)	(22.68)	(20.75)	(6.83)	(7.73)

자료: 저자작성

## 가. 시설 건립, 보수 관련 예산편성 특징(자본보조)

### 1) 관광자원개발

‘관광자원개발’ 사업은 지역의 특색있는 역사, 문화, 레포츠 자원을 관광자원화하여 다양한 관광수요에 대응 및 지역경제의 활성화와 국토의 균형발전 도모하고자 추진하고 있는 사업이다. 하부에 내역사업으로 문화관광자원개발, 관광지개발, 탐방로 안내체계구축, 생태녹색관광자원개발, 국민여가캠핑장조성, 관광안내체계구축, 전통한옥체험숙박시설 운영지원 등을 구성하고 있으며 전통한옥체험숙박시설운영지원을 제외한 내역사업 모두 시설건축 등 투자성 경비 지원으로 자본보조 되어왔다.

내역사업에서 문화관광자원개발, 탐방로안내체계구축, 생태녹색관광자원개발, 국민여가캠핑장조성 등은 목적은 문화관광, 탐방로안내, 생태관광, 캠핑 등 세부적으로 차이가 있지만 구현되는 사업내용은 관광관련 시설 및 편의시설 조성 및 길 조성 사업이다. 이들 사업은 미편성 비율이 높은 편인데, 완전히 사업이 폐지되어 미편성 되는 건은 많지 않고 대부분 이월예산을 활용하는 것으로 파악되었다. 미편성 비율은 사업개수 기준으로 전통한옥체험숙박시설운영 77.8%, 문화관광자원개발 44.1%, 국민여가캠핑장조성 43.8%, 관광안내체계구축 36.3%, 생태녹색관광자원개발 32.3%, 관광지개발 30.3%, 탐방로안내체계구축 23.7% 등이다. 예산 미편성 사업 중 사업종료(준공) 및 폐지에 의한 미편성은 매우 적은 수준이며, 대부분 착공 전(조사용역, 토지매입, 실시설계 등) 단계로 사업을 포기하거나 사업부진으로 인한 이월예산으로 추진하려는 경우이다. 예산 미편성 사업 중 전년도 이월예산 활용 건은 국민여가캠핑장조성 100%, 관광지개발 90%, 문화관광자원개발 84.5%, 탐방로안내체계구축 78.6%, 생태녹색관광자원개발 70% 수준이다. 이월예산이 많다는 것



은 관광관련 시설 및 편의/안내 시설, 길조성 사업 등은 지방자치단체에서 사업을 추진할 준비가 되어 국고보조금을 요구하는 것보다 지방자치단체 전반적으로 부족한 예산을 일단 확보하기 위한 방안으로 국비가 요구된 것일 수 있다.

한편 관광안내체계 구축은 국고보조로 지원받는 사업내용과 유사한 자체사업을 대부분 추진하고 있어 기존의 유사사업에 사업을 통합하는 경향을 보이는데, 동 사업의 예산미편성 사업 중 지자체 자체사업 중 유사한 내용과 통합하여 추진하는 건이 90.2%로 대부분이고, 이월예산 활용 건은 6.6%에 불과한 것으로 나타났다. 즉 국고보조사업 이외에 지방자치단체에서 관광홍보, 마케팅 등의 자체예산으로 관광안내표지판, 다국어 관광안내 등 사업을 추진하고 있어, 국고보조로 편성된 예산사업은 폐지하되 해당 내용은 유사사업 항목에서 지속 추진하는 것이다.

전통한옥체험숙박시설운영지원 사업은 미편성 비율이 77.8%로 높는데, 예산 미편성 사업의 85.7%가 폐지된 것으로 확인되었다. 이 사업은 앞서 살펴본 관광시설 조성 사업과 달리 기존 운영되고 있는 숙박시설임에 따라 사업수행자가 민간(개인)이고 단년사업이다. 전달체계에 있어서 중앙정부가 지방자치단체에 자본보조하고 지방자치단체는 한옥 숙박시설을 운영하고 있는 민간사업자를 공모 및 지정하여 일부 자부담금을 부담하게 하는 방식으로 사업을 추진하는 것이다. 지자체의 정책우선순위가 낮거나 지원수요(전통한옥숙박시설 개보수)가 적으면 사업을 유지하지 않을 가능성이 높다.

〈표 3-35〉 관광자원개발관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
관광자원 개발	문화관광자원개발	220	5	69	49	82	14	1
	관광지개발	33	3	11	9	9	1	0
	탐방로안내체계구축	59	8	12	25	11	3	0
	생태녹색관광자원개발	31	0	10	11	7	3	0
	국민여가캠핑장조성	16	1	3	5	7	0	0
	관광안내체계구축	168	61	15	31	4	2	55
	전통한옥체험숙박시설운영지원	9	1	1	0	1	6	0

자료: 저자작성



## 2) 문화시설 확충 및 운영

‘문화시설 확충 및 운영’사업은 지역의 문화거점으로 문화시설(박물관·미술관, 문예회관, 문화원, 복합문화시설, 공연장 등)을 조성하고, 도시를 정비하는 사업이다. 하부에 내역사업으로 문예회관건립지원, 공립미술관건립지원, 지방문화원시설지원, 전통문화진흥지원, 문화예술인기념시설조성, 복합문화시설조성, 제주태고문화센터 건립, 전통사찰보수정비, 역사전통문화도시조성(자본) 등은 투자성 경비지원으로 자본보조되어왔다.

앞서 관광시설 건립에서 살펴보았듯 문화관련 시설 역시 사업예산 미편성 비율이 대부분 50%이상으로 높고, 미편성 예산 중 이월예산을 활용하는 건이 많다. 미편성 비율은 사업개수 기준으로 복합문화시설조성, 제주태고문화센터건립 각각 100%, 전통문화진흥지원 88.9%, 지방문화원시설지원 76%, 역사전통문화도시조성(자본) 57.1%, 문예회관건립지원 52.9%, 전통사찰보수정비 50%, 공립미술관건립지원, 문화예술기념시설조성 각각 33.3% 수준이다.

미편성 비율이 100%인 복합문화시설조성과 제주태고문화센터건립은 실행사업이 각각 1개인데, 복합문화시설조성은 현재 공사 중에 있고 이월예산을 활용하고, 제주태고문화센터건립은 현재까지 착공되지 않았으나 이월예산을 활용할 계획이다. 문예회관 건립지원과 지방문화원시설지원의 경우 그동안 전국의 지방자치단체에 건물이 들어서 있어 새로운 시설을 건립하는 사업보다 리모델링, 증축 등 시설보수사업이 다수인데, 그럼에도 미편성, 이월예산 활용 비율이 높게 나타난 이유는 사업(공사)는 진행되고 있으나 예산을 과대 계상하거나 사업주기와 예산편성 규모가 맞지 않기 때문이다. 예산 미편성 사업 중 전년도 이월예산 활용 건은 복합문화시설조성, 제주태고문화센터건립, 전통사찰보수정비 각각 100%로 예산미편성으로 사업이 폐지되는 것이 아닌 이월예산을 활용하는 것으로 나타났다. 이외 문예회관건립 88.9%, 지방문화원시설지원 78.9%, 역사전통문화도시조성(자본) 75%, 전통문화진흥지원 62.5%가 예산미편성 사업에 대해 이월예산을 활용하고 있다.

한편 시설건립 형태의 사업 가운데 공립미술관 건립지원, 문화예술인기념시설조성은 이월예산이 없고 사업을 지속(증액 혹은 감액)하며, 폐지의 경우 완공되거나 취소된 것으로 확인되었다. 공립미술관건립지원 예산 미편성 2건 중 1건은 완공,



1건은 사업취소로 인해 예산편성이 종료된 건이고, 문화예술인기념시설조성 예산 미편성 1건은 완공으로 종료되었고, 이외의 사업은 모두 지자체 예산을 편성하여 추진되는 것으로 확인되었다. 즉 1개 사업이 착공 전 사업취소된 건을 제외한 공립 미술관건립, 문화예술인기념시설조성은 모두 정상 추진되고 있다. 이는 공립미술관의 경우 건립 이전 「박물관 및 미술관 진흥법」에 근거한 설립타당성 사전평가를 요구받고 있기 때문에 다른 시설건립 사업에 비해 지자체의 사전 사업검토가 충분히 이루어졌기 때문으로 해석할 수 있다. 다만 예산규모는 지자체의 재정상황과 공정 속도에 맞춰 예산을 감액 혹은 증액하여 추진하는 것으로 판단된다.

〈표 3-36〉 문화기반시설확충 및 운영관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
문화시설 확충 및 운영	문예회관건립지원	17	1	1	6	8	1	0
	공립미술관건립지원	6	0	0	4	0	2	0
	지방문화원시설지원	25	1	3	2	15	4	0
	전통문화진흥지원	9	5	0	7	5	2	1
	문화예술인기념시설조성	3	0	2	0	0	1	0
	복합문화시설조성	1	0	0	0	1	0	0
	제주태고문화센터건립	1	0	0	0	1	0	0
	전통사찰보수정비	2	0	0	1	1	0	0
	역사전통문화도시조성(자본)	7	0	0	3	3	1	0

자료: 저자작성

### 3) 지방문화산업기반조성

‘지방문화산업기반조성’사업은 지역별 장르별 차별화된 문화산업을 중점 육성하여 콘텐츠산업 발전을 위한 기초 동력 및 생산·소비할 수 있는 기반 조성하는 사업이다. 하부에 내역사업으로 작은영화관건립지원, 실내영상스튜디오조성, 지역영상 미디어센터건립 등은 투자성 경비지원으로 자본보조되어왔다.

내역사업에서 작은영화관 건립은 극장부재 기초지자체 대상으로 전국 동시 개봉 최신영화 관람 가능한 소규모 상설 상영관 건립 지원하는 사업으로 작은영화관 11



개 지원 중 4개소에 대해 예산이 편성되었고 나머지 7개소는 예산을 편성하지 않아 총 미편성 비율이 63.6%로 높다. 미편성 예산에서 사업종료(준공)에 의한 미편성은 없고 대부분 착공 전(조사용역, 토지매입, 실시설계 등) 단계로 사업을 포기하거나 사업부진으로 인한 이월예산으로 추진하려는 것으로 확인되었다.

한편 실내영상스튜디오조성은 제주특별자치도 사업 1개, 지역영상미디어센터건립은 강원도 사업 1개로 개별 사업에 대한 검토가 이루어졌는데, 실내영상스튜디오 조성은 증액, 지역영상미디어센터건립은 미편성된 것으로 확인되었다. 실내영상스튜디오는 2019년 착공으로 사업추진에 동력을 얻어 2020년 예산을 증액편성한 것이고, 지역영상미디어센터건립은 2019년 사업실적이 없고 2020년 예산서 상에 삭제되어 사업을 변경 혹은 취소한 사례로 판단된다.

〈표 3-37〉 지방문화산업기반조성 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
지방문화 산업기반 조성	작은영화관건립지원	11	0	2	2	7	0	0
	실내영상스튜디오조성	1	0	1	0	0	0	0
	지역영상미디어센터건립	1	0	0	0	0	1	0

자료: 저자작성

## 나. 행사/축제 운영, 콘텐츠개발 관련 예산편성 특징(경상보조)

### 1) 문화시설 확충 및 운영

‘문화시설 확충 및 운영’ 중 경상보조 사업은 지역의 문화거점으로 문화시설(박물관·미술관, 문예회관, 문화원, 복합문화시설, 공연장 등) 운영을 지원하고 지역의 문화자원화 사업, 지역 예술인 및 예술단체지원 등을 추진하는 사업이다. 하부에 내역사업으로 역사전통문화도시조성(경상), 지역문화예술특성화지원, 민자사업정부지급금(BTL), 문화특화지역조성사업 등은 운영비, 인건비 등 소모성 경비인 경상보조 되어왔다.

인건비, 운영비 등 프로그램을 지원하는 경상보조의 예산 미편성은 거의 없는데, ‘문화시설 확충 및 운영’ 중 문화특화지역조성사업의 20% 수준이 사업예산 미편성되었고, 이외 역사전통문화도시조성(경상), 지역문화예술특성화지원, 민자사업정부



지급금(BTL)은 지방이양 이후에도 모든 사업에 예산이 편성되었다.

지역문화예술특성화지원은 미 지역 문화역량 제고 및 창작여건 개선을 위해 지역 내 예술인의 창작활동을 지원하는 사업으로 지방이양에도 모든 사업예산이 편성되었는데, 지역의 문화예술정책에 콘텐츠를 공급할 주체(예술인 혹은 예술단체)에 대한 지원은 계속 유지하는 것이다. 문화특화지역조성사업은 도시(지역)의 문화자원을 활용 및 문화도시로 기획하는 사업에 지원하는 사업으로 대규모 건립사업은 지양하고 운영프로그램, 콘텐츠 등 소프트웨어 관련 사업내용으로 하며 지자체 차원에서의 계획이 수립되어 있는 점이 특징적이다. 즉 지역 스스로의 계획이 수립되어 있으며 소프트웨어 중심의 사업은 지방이양 이후에도 예산을 편성하여 사업을 유지하는 경향을 나타낸다.

민자사업정부지급금(BTL<sup>6)</sup>)은 미편성 비율 0%로 계속사업으로 추진하고 있는데, BTL 사업은 지자체와 민간 간의 계약에 의해 예산이(사업자 임대료)가 투입되므로 국비지원 이전부터 BTL계약이 된 자치단체는 자체예산으로 사업을 추진하고 있었다.

〈표 3-38〉 문화시설확충및운영 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
문화시설 확충 및 운영	역사전통문화도시조성(경상)	4	3	0	1	0	0	0
	지역문화예술특성화지원	20	11	5	4	0	0	0
	민자사업정부지급금(BTL)	30	16	9	6	0	0	0
	문화특화지역조성사업	50	28	7	5	2	8	0

자료: 저자작성

## 2) 지방문화산업기반조성

광교경기문화창조허브운영, 지역문화산업연구센터(CRC) 지원, 대구디자인패션 산업육성, 광주공예문화산업육성, 전남3대별서정원 MR 콘텐츠 개발보급, 글로벌문화콘텐츠 제작지원 등은 운영비, 인건비 등 소모성 경비인 경상보조 되어왔다. 대부

6) 민자사업정부지급금(BTL은 민간이 자금을 투자해서 공공시설을 건설(Build)한 뒤 국가나 지자체에 소유권을 이전(Transfer)하고 관리운영권을 부여받은 사업자에게 임대료(Lease) 명목으로 20년간 공사비와 일정 이익(국채수익률+a)을 분할 상환함



분 사업예산을 편성하고 있으며, 미편성의 경우에도 이월예산을 활용하는 건은 없는 것으로 확인되었다. 광고경기문화창조허브운영, 대구디자인패션산업육성, 광주공예문화산업육성 등 내역사업은 모두 예산을 동결하여 편성하고 있는데, 해당 사업들은 전달체계가 지정되어 있고 인력양성, 기업육성 등을 내용으로 하는 반복사업이기 때문이다. 지역문화산업연구센터(CRC) 지원은 지역문화소재의 특화된 콘텐츠 개발 지원사업인데, 3개 지원내역 중 1개사업은 2019년 종료되어 미편성으로 분류되었고, 2개 지원사업은 예산을 동결하여 계속 추진 중이다.

전남3대별서정원 MR 콘텐츠 개발보급, 글로벌문화콘텐츠 제작지원은 전남과 제주 각각 1개 사업으로 개별 사업에 대한 검토결과 각각 혼합현실, 가상현실 콘텐츠 개발 사업내용인데 2019년 동 사업은 종료되었으나 타 사업에서 유사한 내용을 지속 추진하고 있는 것으로 확인되었다. 지역의 문화자원을 활용한 산업화(콘텐츠 개발 등) 사업의 경우 인력양성, 기업육성(마케팅 지원 등) 등 사업은 지역 내 민간기관을 통해 반복지원하고 있어 지속적으로 예산투입이 이루어지는 것으로 보인다. 다만 콘텐츠개발(프로그램)은 단년사업으로 개발완료되기 때문에 단년지원 사업으로 종료하는 경향이 있는데, 지역 내 공공기관을 통해(출연금) 콘텐츠개발 사업 내용을 포함하여 필요시 사업을 이어가는 것으로 확인되었다.

〈표 3-39〉 지방문화산업기반조성 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
지방문화 산업기반 조성	광고경기문화창조허브운영	1	0	0	1	0	0	0
	지역문화산업연구센터(CRC)	3	2	0	0	0	0	1
	대구디자인패션산업육성	1	1	0	0	0	0	0
	광주공예문화산업육성	3	1	0	2	0	0	0
	전남3대별서정원 MR 콘텐츠	1	0	0	0	0	1	0
	글로벌문화콘텐츠 제작지원	1	0	0	0	0	0	1

자료: 저자작성



### 3) 지역문화행사지원

‘지역문화행사지원’사업은 지지역의 독특한 역사문화 자원을 활용한 행사 개최지원을 통해 지역주민들의 문화향유 기회 확대하고자 추진하고있는 사업이다. 하부에 내역사업으로 지역특화문화행사지원, 문화콘텐츠행사지원, 비엔날레지원, 종교문화행사지원 등을 구성하고 있으며 모두 행사성 사업으로 운영비, 인건비 등 소모성 경비인 경상보조 되어왔다. 대부분 사업예산을 편성하고 있으며, 미편성의 경우에도 이월예산을 활용하는 건은 없는 것으로 확인되었다. 내역사업을 살펴보면 전체적으로 사업비를 동결하거나 증액하는 비율이 높으며 감액비중이 낮은 것이 앞서 살펴본 지방이양 사업과 다른 양상을 보인다.

내역사업에서 지역특화문화행사, 문화콘텐츠행사, 비엔날레, 종교문화행사 등 세부적으로 차이가 있지만 구현되는 사업내용은 문화관련 행사 및 이벤트 등이다. 콘텐츠행사지원, 종교문화행사지원은 모두 예산을 편성하고 있으며, 비엔날레는 7개 사업 중 1개사업만 미편성, 지역특화문화행사지원은 17개 중 4개 사업만 미편성된 것으로 확인되었다.

〈표 3-40〉 지역문화행사지원 관련 지방이양사업 예산편성(2020년, 사업수)

(단위: 건)

세부 사업명	내역사업명	계	편성			미편성		
			동결	증가	감소	이월	폐지/ 종료	유사사업 추진
지역문화 행사지원	지역특화문화행사지원	17	9	2	2	0	3	1
	문화콘텐츠행사지원	12	7	1	4	0	0	0
	비엔날레지원	7	2	4	0	0	1	0
	종교문화행사지원	6	5	1	0	0	0	0

자료: 저자작성



## 제4절 시사점

### 1. 중앙-지방 정부 간 문화재정 관계

과거 정부의 재정지출은 국방 및 경제 분야에 집중되었다가 경제수준이 높아지고 삶의 질이 중시되면서 문화, 사회복지, 교육 등 국민 생활과 밀접한 사회 분야로 확대되었고 적극적이고 경쟁력을 추구하는 정부관을 형성하고 있다. 문화, 사회복지, 보건, 교육, 교통, 농림, 국토개발, 산업 등 정부의 여러 기능 중에서도 특히 문화 및 관광 분야는 중앙정부보다 지방자치단체에서 보다 우선순위를 두고 정책을 추진하고 있다. 정부기능 16개 중 하나인 '문화 및 관광' 분야 예산비중도 중앙정부는 1.6%에 그치는 반면 지방자치단체는 4.8%이다. 이는 수도권 집중현상과 지역소외 문제가 심각해지면서 이를 타개할 방법으로서 문화가 지역의 경제적, 사회적 발전에 핵심동력이고 주민 삶의 질을 높여 낙후된 지역에 활력을 불어넣는 효과가 지대하다고 기대하고 있기 때문이라 할 수 있다. 특히 최근 10년 사이 문화 및 관광분야 사업이 군단위 예산편성 비중이 높아지는 것이 특징적이다(2010년 대비 2020년 문화 및 관광 분야의 세출비중은 시도본청 -1.1%p 감소, 시 -1%p 감소, 자치구 -0.2%p 감소한 반면 군 0.3%p 증가).

문화재정 비중은 상대적으로 중앙정부보다 지방자치단체가 높지만, 예산편성 속도는 중앙정부가 빠르고 꾸준히 증가세를 유지하고 있지만 지방자치단체의 문화재정 구성비는 오히려 축소되는 경향을 나타내고 있다. 지자체의 총지출 대비 문화재정 비중은 2010년 5.6% 수준이었으나 비중이 지속적으로 감소하여 현재 2020년 4.8% 수준으로 크게 축소되었다. 이와 같은 결과는 사회복지 분야의 세출규모 및 비중이 급증하여 전체적인 지방재정부담으로 작용하기 때문인데, 사회복지 분야는 현재 지방자치단체 총예산 대비 29.7% 수준으로 높고, 지난 11년간(2010년~2020년) 연평균 11%씩 급성장하여 지방자치단체 재정지출 영향력이 크다. 사회복지 분



아는 노인, 아동 등을 대상으로 법에의해 예산이 의무적으로 지출되는 의무지출 사업비중이 높아 지출소요가 크고, 국고보조사업(이전재원)에 대한 매칭 부담재정도 상당하다. 특히나 재정입의 수입구조가 악화되는 상황에서 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 법에 의해 의무적으로 지출되는 의무지출 비중이 높은 사회복지지출수요가 급증하고 있다.

이러한 지방재정 구조적 특성 상 지방분권이 확대되면 지역 간 경제적 격차에 의해서 지방자치단체별 재정격차가 커질 수 있고, 지방자치단체 입장에서 우선순위가 낮다고 판단되는 사업들에서 예산 규모가 축소되거나 폐지될 수 있다. 특히 지방이양 이후 사회복지 사업을 중심으로 지방재정 부담이 가속화되자 지자체에서 문화분야에 대한 예산편성 속도가 더디어지고, 세출비중은 감소하는 결과가 빚어지는 현상에서 확인되었듯이 문화사업의 위축과 지자체의 재정력에 따른 빈익빈 부익부 현상이 조장될 수 있다.

## 2. 문화 및 관광분야 지방이양

본 장에서 2005년, 2020년 지방이양 사업이 어떠한 변화를 나타내는지, 지자체 사업으로 안착하거나 연계되었는지, 나아가 자치와 분권에 어떠한 기여를 하였는지에 대한 검토한 결과 몇 가지 특징과 한계점을 발견하였다.

문화분야 사업의 지방이양 추진 경험은 그간 중앙정부 중심으로 운용되어 왔던 사업기획 및 재정편성 권한을 국가와 지방자치단체의 사무, 역할을 고려한 정책추진 필요성을 강조하고 인식의 기틀을 마련하였다. 특히 2005년 지방이양 추진은 중앙정부의 성과 효과성, 효율성이 낮은 소액사업 이양하고 향후 정책사업에서 보다 규모화, 전략화 하는데 일정 성과가 있다. 당시 창작공간, 문화의 거리조성, 유명 예술인 기념물 설치, 지역행사와 기념사업에 대해 중앙정부가 지방자치단체에 건건히 보조하던 방식에서 정책의 목표를 강조하여 사업을 규모화한 문화재생사업, 광역관광개발(광역연계계획), 지역문화행사지원 및 문화관광축제와 같은 정책을 기획하고 궁극적인 성과를 고려한 사업화 방식으로 변화하는 계기가 되었다.

2020년 지방이양은 단기적으로 지방자치단체의 중앙-지방 간 유사·중복 사업 정



비와 지방자치단체의 정책 우선순위와 중요도에 따른 예산편성으로 재정운용 효율화에 기여하고 있다 판단된다. 지방이양 사업이 그동안 사업주기를 고려하지 못한 일률적인 배분방식으로 인해 계속사업의 경우 실제 사업에 필요한 예산보다 과대계상하거나 행정절차를 고려하지 못하여 불용액이 발생하거나 부족액이 발생하기도 하였으나, 한정된 재정을 지방자치단체 사업에 편성하다보니 실질적으로 필요한 사업에 예산을 편성하는 재정효율화에 기여하였다. 특히 관광시설 및 문화시설 건립과 같은 자본보조 사업은 지자체의 사전계획과 행정절차 등 사업추진 준비가 충분치 못한 상황이거나, 재정상황이 공정속도에 맞지않는 경우가 많았다. 이러한 시설 건축 사업은 2020년 예산편성에서 대부분 이월예산을 활용하거나 공정속도에 맞춰 예산을 감액 혹은 증액 추진하는 것으로 확인되었다. 다만, 시설건립 성격의 사업 중에도 공립미술관 건립의 경우 이월예산이 없고 총 6건의 지방자치단체 사업 중에 2건은 완료 및 폐지, 4건은 예산축소로 지속추진하고 있었는데, 이는 공립미술관의 경우 건립 이전 「박물관 및 미술관 진흥법」에 근거한 설립타당성 사전평가를 요구받고 있기 때문에 다른 시설건립 사업에 비해 지자체의 사전 사업검토가 충분히 이루어졌기 때문으로 해석할 수 있었다.

그리고 관광안내표지판, 다국어 관광안내 등 사업은 지역의 관광홍보, 마케팅에 중요한 사업이기 때문에 국고보조사업이 아니더라도 지방자치단체 자체사업으로 유사, 중복으로 사업예산이 편성되고 있었으나, 지방이양 이후 예산을 지자체 자체 예산에 일원화하는 경향을 나타내었다. 2020년 지방이양으로 사업의 폐지 혹은 종료, 지방자치단체 내 유사사업에 통합하여 추진함에 따라 지방자치단체 사업에서 사라진 사업은 14.53%(종료 6.8%, 유사사업 통합추진 7.73%)으로 확인되었다.

반면, 지방이양 체계에 대한 한계도 적지 않은데, 개별사업 중심의 이양으로 지방이양 사업의 선정원칙이 명료하지 않은 점을 실질적인 자치분권을 저해하는 요소로 지적할 수 있다. 2005년 국고보조금 정비 당시 지방이양 대상을 명백한 지방사무, 반복적 집행 성격의 시설 경상운영비, 단순한 지방재원 보전 성격 사업, 국고보조 실익이 낮은 소액사업으로 기준을 마련하였으나, 원칙이 불분명한 상태에서 모호한 기준으로 결국 부처의 관심이 적은 사업을 중심으로 이양된 경향이 있다. 2005년 문체부의 지방이양 사업은 대부분 90년대 후반 시작한 신생사업이자 건당 사업예산이(예산서 상 세부사업 기준) 5천만원에서 20억원 수준(지방문화원사업활동지원의



경우 예외적 60억원)의 소액사업인 경우가 많았다. 2020년 지방이양은 중앙과 지방 간 재정관계를 기준으로 국가균형발전특별회계를 중심으로 사업이 이관되었고, 역시 원칙이 불분명한 상태에서 사업의 특성을 고려하지 않은 이양이 실시되었다.

그동안의 지방이양이 문화정책의 일관성, 국가의 역할 등을 고려한 원칙 하에 지방이양이 결정된 것이 아니고, 사업규모 혹은 회계기준으로 이양대상을 결정하고 예산규모에 맞춰 사업을 협의하기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 기능 및 역할을 체계화하는 방식으로 추진되지 못한 한계가 있다. 원칙없이 사업규모 혹은 회계 기준으로 하는 지방이양 방식이 지방분권이 지방자치 측면에서 의미있는 변화를 거두지 못하는 원인으로 작동되었는데, 중앙정부는 지방이양 이후에도 유사한 사업을 국고보조사업으로 추진하고 지방자치단체는 부족한 지방재정 형편으로 인해 중앙정부 국고보조 사업에 종속성이 더욱 강화되는 결과를 가져왔다. 2005년 지방이양 사업은 대부분 유사한 국고보조사업으로 지속 추진하고, 출판, 교육, 문화재생, 찾아가는 문화 프로그램 등 일부 사업은 지방이양 이후 정부시책에 따라 유사한 사업 규모를 확대하였다. 2020년 재정관계 기준의 지방이양에서도 문화기반시설 설치를 지방사무로 이양하고 있으면서 국가주도적으로 추진하고 있는 생활SOC 정책에 의한 문화기반시설은 국가사무로 유지하면서 혼란을 주고 있다. 그리고 재정관계기준으로 사업을 이양하다보니 구성사업 중에 중앙정부 주도 정책에 영향을 미치는 재정사업을 지방자치단체로 이관하여 지방자치단체를 단순히 집행하는 수준의 역할에 머물 수밖에 없는 경우도 있다. 2020년 지방이양 사업 중 민자사업정부지급금(BTL)을 대표적인 집행수준 역할의 사무로 볼 수 있다. BTL 투자방식은 2005년 정부주도로 지방자치단체의 문화기반시설 건립에 민간자금을 투자하고 건립이후 20년간 운영비(임대료)를 부여하는 제도로 지방이양으로 인해 지방자치단체의 예산 편성 자율권은 없고 계약에 의해 예산이 고정적으로 지출된다.

또한 2005년 지방이양사업에는 지역격차 완화를 위한 문화시설 성과관리 사업도 지방이양 사업으로 포함되어 있어 국가와 지자체의 역할에 대한 고려도 부족했던 것으로 보인다. 문화시설 성과관리 사업은 지역 문화시설의 균형적 발전을 유도하는 국가적 역할이 큰 분야임에도 지방이양 대상사업으로 분류되었고, 지방이양 이후에는 문화기반시설 하나로 묶어 운영평가하던 사업이 박물관, 미술관, 도서관 각각 시설별 운영평가로 각각 분리되어 중앙정부 정책으로 다시 추진되고 있다.



국가차원의 계획과 모순된 방향의 지방이양 사업은 국가 수준의 정책 강조에 따라 유사한 사업에 예산규모를 오히려 확대하고, 국가와 지방자치단체의 역할에 대한 고려가 부족한 상황에서 진행된 지방이양 과정에서 지방자치단체의 역할에 혼선을 주고 모호하게 하는 경향이 있다. 이는 결국 중앙정부 정책방향, 권한과 책임이 불명확해지는 문제 발생하고, 지방자치단체로 하여금 지방이양한 사업에 대해 자치단체 자체 사업으로서 지역의 특성이나 주민욕구에 따라 사업을 추진하는 실질적인 자치준비를 어렵게 한다. 실질적인 자치사무가 되려면 계획과 설계, 결정과 집행 모두 지방자치단체에서 수행할 수 있도록 지방자치단체 주도로 추진되어야 하는 문화사업의 원칙을 마련할 필요가 있다. 지금과 같은 개별적인 사업의 지방이양, 재정 중심의 기준으로 지방이양은 정책의 방향과 사업의 특성을 고려하지 못하여, 결국 중앙정부에서 발표하는 정책 틀 내에 유사한 국고보조 사업을 또다시 발생시킬 가능성이 높다.







지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

제4장

문화분야 지방이양과  
분권에 대한 인식







# 제1절 조사 개요

## 1. 분석대상 및 방법

문화분야의 지방이양에 대한 지자체 및 중앙부처 공무원의 인식조사를 실시하여 현장의 실질적 의견을 확인하고 종합적 실태를 정리하고자 한다. 문화분야 중앙-지방 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식, 지방이양 이후 변화에 대한 인식(지자체), 보조사업과 지방자치단체 재정여건에 대한 쟁점(문체부), 지방분권 혁신 관련 주요 쟁점에 대한 인식을 중심으로 조사하였다.

〈표 4-1〉 문화분야 지방분권 관련 공무원 인식조사 문항

구분	조사 내용	비고
사무배분 및 지방이양 인식	'문화 및 관광분야' 사업 지방이양 내용 인지 정도	지자체
	'문화 및 관광분야' 관련 중앙정부의 지자체 권한 이양 정도	지자체
	문체부 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정 인지 정도	문체부
	'문화 및 관광분야' 지방분권 관련 중앙정부의 지자체에 대한 재정사업 지방이양 정도	문체부
	중앙정부/지자체 간 사무구분, 재정기능 분담 정도	공통
	'문화 및 관광분야' 지방분권 총분/불충분 이유	공통
	'문화 및 관광분야' 국고보조사업의 재정관리 효율성/성과 책임성 적절 정도	공통
	'문화 및 관광분야' 지방분권과 재정 조정	공통
지방이양 이후 지자체 변화	'문화 및 관광분야' 사업의 지방이양 방법	공통
	지방이양 이후 지자체 문화정책 변화	지자체
	지방이양 이후 지자체 문화재정 변화	지자체
보조사업과 지자체 여건	지방이양 이후 지자체 문화사업 및 성과관리 변화	지자체
	'문화 및 관광분야' 보조사업 관계 주요 사안	문체부
	'문화 및 관광분야' 사업 수행 지자체의 재정 여건	문체부
지방분권 혁신	'문화 및 관광분야' 사업의 성과 관리	문체부
	'문화 및 관광분야' 분권이 필요한 이유	공통
	'문화 및 관광분야' 보조사업 지방이양 후, 정부 간 관계 변화	공통
기본 정보	기타 '문화 및 관광' 보조사업 재정운영 및 지방 분권 관련 의견	공통
	성별 및 직급	공통
	나이 및 근무연수	공통
	담당분야	공통
	소속 지자체	지자체



조사대상은 전국 243개 지방자치단체, 문화체육관광부의 예산편성 담당 공무원과 문화 및 관광분야 부서 소속 공무원이다. 문화체육관광부에서 근무하면서 문화, 관광, 체육 관련 부문 사업과 예산편성 관련 업무를 담당하는 공무원은 본청 소속의 대부분이 해당된다. 다만 지방자치단체의 경우 조직구성과 조직명칭이 다양하게 편제되어 있다. 문화정책과, 문화예술과, 문화예술정책과, 문화관광과, 관광과, 관광정책과, 관광진흥과, 관광산업과, 축제관광과, 문화산업과, 문화체육과, 문화관광체육과, 문화콘텐츠과, 전통문화예술과, 전통문화유산과, 문화재과, 체육진흥과 등이 주요 조직편제 방식이다. 따라서 조사대상을 특정 부서명으로 제한하지 않고 문화, 관광, 체육, 예산 관련 업무 담당자로 하였다. 조사방법은 구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행) 및 이메일 조사로 진행되었다. 조사기간은 지방자치단체는 2020년 7월 27일 ~ 8월 12일, 문화체육관광부는 2020년 8월 3일 ~ 8월 21일로 약 2~3주에 걸쳐 실시되었으며, 총 응답자 수는 350명(문체부 66명, 지자체 284명)이다.

〈표 4-2〉 문화분야 지방분권 관련 공무원 인식조사 관련 조사개요

	지방자치단체	문화체육관광부
조사기간	2020년 7월 27일 ~ 8월 12일 (약 2주)	2020년 8월 3일 ~ 8월 21일 (약 3주)
조사방법	구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행), 이메일 병행	구조화된 설문지를 이용하여 온라인(모바일 병행), 이메일 병행
조사대상	전국 243개 지방자치단체 문화/관광/체육/예산 관련 업무 담당 공무원	문화체육관광부 문화/관광/체육/예산 관련 업무 담당 공무원
표본크기	총 284명	총 66명

본 인식조사는 중앙(문화체육관광부)과 지자체 공무원 모두를 대상으로 하고 있는데, 이는 중앙, 지자체 각 공무원이 지방분권 주요이슈를 바라보고 있는 시각과 정부 간 기능배분에 대한 인식차가 있을 것으로 보고, 지방분권과 지방이양에 대한 인식을 파악하고 차이를 비교하여 분권과 정부 간 책임에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 각 설문문항에 대한 기초통계분석을 실시하였고, 전반적인 인식, 지방분권 혁신 쟁점에 대한 인식은 문화체육관광부와 지방자치단체의 공통문항으로 조사하여 집단간 분석을 실시하여 문화체육관광부와 지방자치단체의 인식차이를 확인하고자 하였다.



조사는 설문항에 대해 동의도나 충분도를 5점척도로 응답하도록 하였고, 응답처리는 5점척도에서 중간값 3점을 중립으로하고 1,2점의 합을 부정 혹은 비동의, 불충분으로 해석하고 4,5점의 합을 긍정 혹은 동의, 충분으로 해석하였다. 이 때 응답이 중립으로 중심화되는 경우에는 경향성을 해석하기보다 응답항목에 대한 정확한 의사나 판단이 부족한 것으로 보았다. 다만 중심화 응답문항 중에서도 문화체육관광부와 지방자치단체 간에 인식차이가 t-검정에서 유의미한 경우에는 인식차이를 참고하였다.

## 2. 응답자의 특성

설문응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 <표 4-3>과 같다. 지자체와 문체부 모두 남성과 여성 성비는 비교적 균등하게 분포하고 있으며, 응답자 직급은 지자체는 6급~9급 다양하게 응답하였고, 문체부는 5급 이상~7급에서 주로 응답을 하였다. 연령대는 지자체와 문체부 모두 30대와 40대의 응답률이 가장 높았으며, 담당 분야는 문화, 관광이 가장 높고, 체육과 예산분야는 낮은 분포를 나타내었으며 문체부의 예산부서 응답은 없었다. 체육의 경우 2020년 문화 및 관광분야 지방이양 대상사업이 없기 때문에 응답률이 낮다.

<표 4-3> 응답자의 특성

구분		지자체		문체부	
		사례수(명)	%	사례수(명)	%
전체		(284)	100.0	(66)	100.0
성별	남	(131)	46.1	(34)	51.5
	여	(153)	53.9	(32)	48.5
직급	5급 이상	(7)	2.5	(18)	27.3
	6급	(47)	16.5	(22)	33.3
	7급	(109)	38.4	(18)	27.3
	8급	(69)	24.3	(2)	3.0
	9급	(38)	13.4	(2)	3.0
	무응답	(14)	4.9	(4)	6.1



〈표 4-3〉 응답자의 특성

구분		지자체		문체부	
		사례수(명)	%	사례수(명)	%
연령	20대	(50)	17.6	(6)	9.1
	30대	(120)	42.3	(36)	54.5
	40대	(87)	30.6	(20)	30.3
	50대	(27)	9.5	(4)	6.1
공무원 근속연수	3년 미만	(75)	26.4	(14)	21.2
	3년 이상~6년 미만	(61)	21.5	(14)	21.2
	6년 이상~10년 미만	(36)	12.7	(6)	9.1
	10년 이상~15년 미만	(46)	16.2	(14)	21.2
	15년 이상	(66)	23.2	(18)	27.3
현재 업무 근속연수	1년 미만	(106)	37.3	(14)	21.2
	1년 이상~2년 미만	(85)	29.9	(26)	39.4
	2년 이상~3년 미만	(39)	13.7	(10)	15.2
	3년 이상	(54)	19.0	(16)	24.2
담당분야	문화	(89)	31.3	(38)	57.6
	관광	(69)	24.3	(24)	36.4
	체육	(18)	6.3	(2)	3.0
	예산/재정	(52)	18.3	(0)	0.0
	기타	(56)	19.7	(2)	3.0
소속 지자체	특/광역시	(22)	7.7	-	-
	광역시도	(22)	7.7	-	-
	자치시	(90)	31.7	-	-
	자치군	(58)	20.4	-	-
	자치구	(68)	23.9	-	-
	세종/제주	(15)	5.3	-	-
	무응답	(9)	3.2	-	-



## 제2절 분석 결과

---

### 1. 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 인식

#### 가. 지방자치단체의 인식

문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 인식에 대해 지자체의 응답은 다음과 같다. 지자체는 대체로 2020년 ‘문화 및 관광’ 분야 사업의 지방이양에 대한 내용을 모르고 있었으며 현재 지자체에 대한 권한이양 정도는 불충분하다고 인지하는 것으로 나타났다. 다만 해당 항목들은 중립응답 비중이 높아 응답자가 질문에 대한 의사나 판단이 부족하였을 여지가 높으므로 해석에 유의해야 한다.

‘2020년도 문화 및 관광분야 사업 지방이양 인지 정도’의 평균 점수는 42.4점으로 긍정응답인 알고있는 수준은 15.8%인 반면 부정응답인 모르고 있는 수준은 41.5%로 대체로 지방이양 내용을 모르는 것으로 해석가능하다. ‘문화 및 관광분야와 관련 현재 지자체에 대한 권한이양 정도’의 평균점수는 48.9점으로 긍정응답으로 충분하다고 인식하는 수준은 20.8%인 반면 부정응답인 불충분하다고 인식하는 수준은 26.4%로 나타났다. 권한이양 정도에 대한 인식은 충분과 불충분에 비교적 비슷한 수준의 분포를 보이지만 불충분하다는 응답이 높게 나타났다.

권한이양이 불충분한 이유로는(개방형 응답) 분권에 대한 이해 부족, 지역의 재정력 한계로 인해 중앙정부 공모사업 위주의 사업추진 한계, 중앙정부 주도형 업무관행 등을 제시하였다. 분권에 대한 이해부족, 구조적인 한계 등은 권한이양 수준의 충분도를 판단하기 어려운 상황임을 의미하는데, 이로 인해 조사결과도 충분도에 대한 의견을 제안하지 못하고 중립(52.8%)에 응답하는 경향을 높게 나타내고 있다.

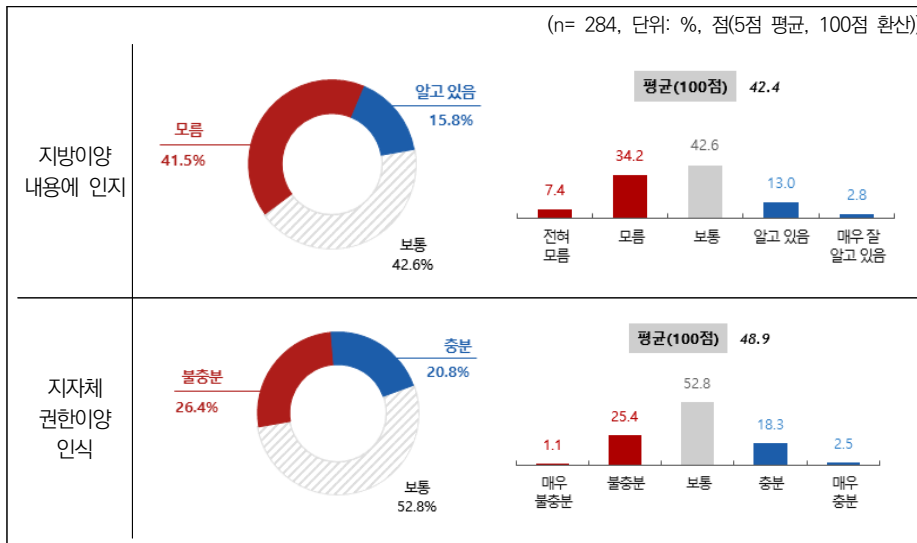


〈표 4-4〉 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 지자체 인식

(단위: %)

항목	부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균값
2020년도 ‘문화 및 관광분야’ 사업 지방이양 내용에 대한 인지	41.5	15.8	42.6	42.4
‘문화 및 관광분야’와 관련하여 현재 지자체에 대한 권한이양 정도 (충분도)	26.4	20.8	52.8	48.9

[그림 4-1] 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 지자체 인식



## 나. 문화체육관광부의 인식

문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 인식에 대해 문체부의 응답은 다음과 같다. 문체부는 대체로 문체부 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정에 대해 모르고 있었으며 문화 및 관광분야 지방분권 관련 문체부의 지자체에 대한 재정사업 지방이양 정도는 충분하다고 인지하는 것으로 나타났다. 다만 해당 항목들은 중립응답 비중이 높아 응답자가 질문에 대한 의사나 판단이 부족하였을 여지가 높으므로 해석에 유의해야 한다.

‘문체부 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정 인지’의 평균점수는 43.2점으로 긍정응답인 알고있는 수준은 12.1%인 반면 부정응답인 모르고 있는 수



준은 33.3%로 대체로 지자체 사업 및 재정관리 실정을 모르는 것으로 해석가능하다. ‘문화 및 관광분야 지방분권 관련 중앙정부의 지자체에 대한 재정사업 지방이양 정도’의 평균점수는 54.9점으로 긍정응답으로 충분하다고 인식하는 수준은 19.7%인 반면 부정응답인 불충분하다고 인식하는 수준은 7.6%로 나타났다. 지방이양 정도에 대한 인식은 불충분보다는 충분하다는 응답이 더 높게 나타났지만, 방향을 결정하지 못하는 중립의 비율이 72.7%로 높게 나타난 점이 특징적이다.

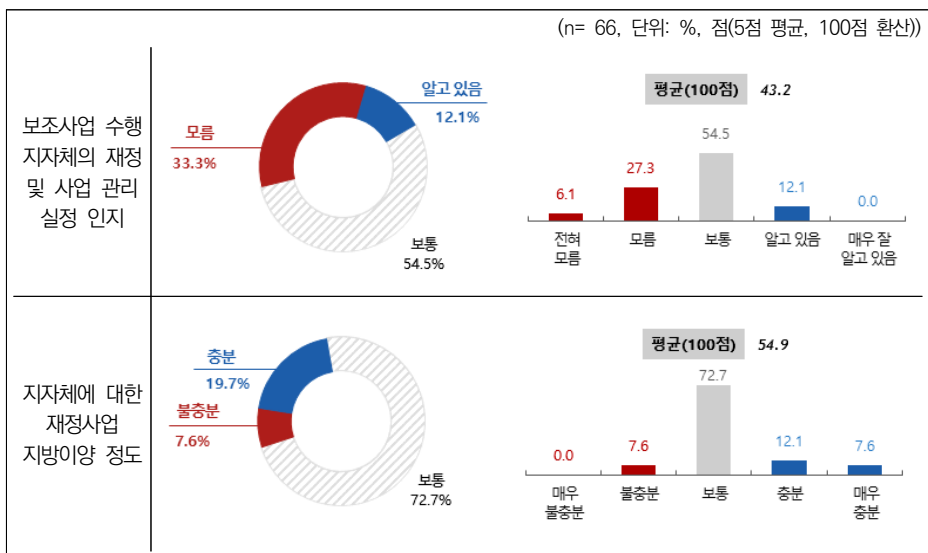
지방이양이 불충분한 이유로는(개방형 응답) 지자체의 개방형 응답과 유사하게 분권에 대한 이해 부족, 모호성 의견이 확인되어, 정부의 지방분권 방향과 정부 간 역할에 대한 이해가 부족하여 지방이양의 충분도를 판단하기 어려운 것으로 보인다.

〈표 4-5〉 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 문체부 인식

(단위: %)

항목	부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균값
문체부 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정 인지	33.3	12.1	54.5	43.2
‘문화 및 관광분야’ 지방분권 관련 중앙정부의 지자체에 대한 재정사업 지방이양 정도(충분도)	7.6	19.7	72.7	54.9

[그림 4-2] 문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 문체부 인식





## 다. 문화체육관광부와 지방자치단체의 인식 비교

문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양에 대한 인식에 대해 문체부와 지자체의 공통질문에 대한 응답은 다음과 같다. 문체부와 지자체 간 인식차이가 있는 문항은 ‘문화 및 관광분야 국고보조사업에서 재정관리 효율성과 성과책임성의 적절수준’, ‘사업의 지방이양 방법에서 분야별 일괄 이양 방식’에 대한 동의수준으로 나타났다.

〈표 4-6〉 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 정부 간 사무배분 및 지방이양 인식)

(단위: %)

항목		구분	부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균(표준편차)	t-test t(p)
현재 중앙정부(문체부)와 지자체간의 사무구분 혹은 재정기능 분담이 명확하게 구분되어 있다.(동의도)		문체부	12.1	48.5	39.4	59.1(17.341)	1.903 (0.058)
		지자체	24.3	39.1	36.6	53.8(21.042)	
‘문화 및 관광분야’의 국고보조사업에서 재정관리 효율성과 성과책임성이 적절하다.(동의도)		문체부	33.3	18.2	48.5	45.5(19.069)	-3.040 (0.003*)
		지자체	12.0	25.4	62.6	53.2(16.241)	
지방분권이 확대되면 지역간 재정불균형으로 인해 문화적 불평등이 악화된다.(동의도)		문체부	21.2	54.5	24.3	60.6(27.756)	0.875 (0.384)
		지자체	19.7	47.2	33.1	57.4(22.594)	
중앙정부의 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정으로 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다.(동의도)		문체부	15.2	60.6	24.2	62.1(24.901)	1.479 (0.140)
		지자체	15.5	41.9	42.6	57.6(21.940)	
문화 및 관광 사업은 지자체가 주도적 혹은 자체적으로 수행해야한다.(동의도)		문체부	15.2	45.5	39.3	60.6(24.830)	0.858 (0.391)
		지자체	14.8	42.6	42.6	57.9(22.414)	
‘문화 및 관광분야’ 사업의 지방이양 방법 (동의도)	분야별 일괄 이양	문체부	39.4	24.2	36.4	45.5(28.048)	-3.317 (0.001*)
		지자체	17.6	46.1	36.3	57.7(21.451)	
	개별 세부사업별로국가 보조금 지원방식 전환	문체부	12.1	63.6	24.3	61.4(21.565)	0.637 (0.524)
		지자체	12.0	49.6	38.4	59.6(20.003)	
	성고가 부실한 재정사업 중심으로 지방이양	문체부	39.4	30.3	30.3	50.8(28.069)	1.514 (0.131)
		지자체	37.3	25.0	37.7	45.7(23.617)	
	중앙정부와 지자체 간 성과계약에 의한 사업 추진	문체부	15.2	57.6	27.2	61.4(24.877)	1.701 (0.090)
		지자체	14.8	41.5	43.7	56.3(21.291)	

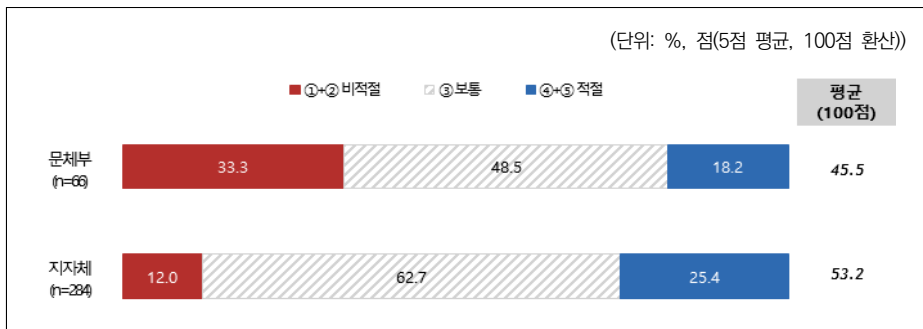
주: \*P<.05



먼저, 현재 ‘중앙정부와 지자체의 사무구분 혹은 재정기능 분담의 명확성’에 대해서는 문체부(긍정 48.5%, 부정 12.1%), 지자체(긍정 39.1%, 부정 24.3%)로 모두 긍정응답 비율이 높게 나타났다. 문체부와 지자체 모두 현재 중앙-지자체 간 문화분야 사무구분 혹은 재정기능 분담이 명확한 편이라고 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

‘문화 및 관광분야 국고보조사업의 재정관리 효율성 및 성과 책임성 적절 정도’에 대한 평균은 문체부 45.5점, 지자체 53.2점으로 두 집단 간 평균의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 보조사업 재정관리 효율성과 성과책임성에 대해 문체부는 부정적(긍정 18.2%, 부정 33.3%), 반대로 지자체는 긍정적(긍정 25.4%, 부정 12.0%) 응답이 높았다. 즉 국고보조사업 재정관리 효율성 및 성과책임성에 대해 문체부는 적절하지 못하다고 인식하는 반면, 지자체는 적절하다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 해당 항목의 경우 중립응답 비중이 높아 국고보조사업 재정성과관리 효율성과 성과책임성 적절도에 대한 의사나 판단이 부족하다고도 할 수 있다.

[그림 4-3] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 재정관리 효율성과 성과책임성)



‘지방분권이 확대되면 지역간 재정불균형으로 인해 문화적 불평등이 악화된다는 주장에 대한 동의정도’는 문체부(동의 54.5%, 비동의 21.2%), 지자체(동의 47.2%, 비동의 19.7%)로 모두 동의 응답비율이 높게 나타났다. 문체부와 지자체 모두 지방분권 확대가 문화적 불평등을 확대한다는 주장에 동의하는 경향으로 해석할 수 있다.

‘중앙정부의 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정으로 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다는 주장에 대한 동의정도’는 문체부(동의 60.6%, 비동의 15.2%), 지자체(동의 41.9%, 비동의 15.5%)로 모두 동의 응답비율이 높게 나타났다. 문체부와 지자체 모두 집권방식이 지역의 문화적 불평등 현상 개선에 도움이 된



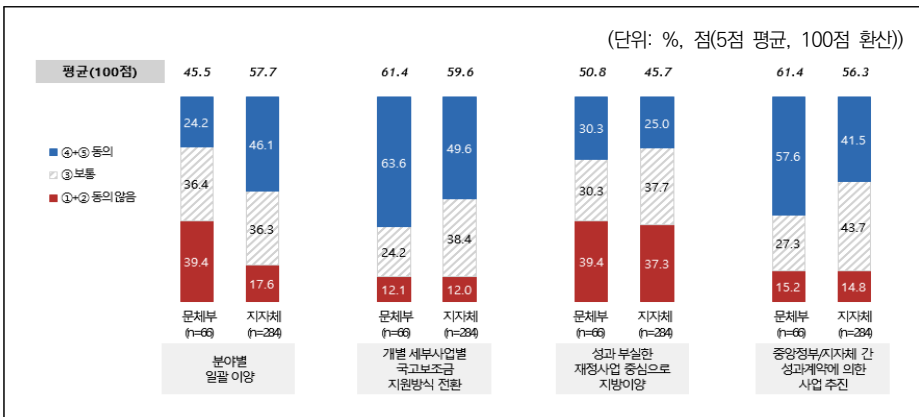
다고 인식하고 있는데, 다만 지자체의 경우 중립응답 비중이 42.6%로 높아 질문에 대한 판단이 부족하였을 수 있다.

‘문화 및 관광 사업은 지자체가 주도적 혹은 자체적으로 수행해야한다는 주장에 대한 동의정도’는 문체부(동의 45.5%, 비동의 15.2%), 지자체(동의 42.6%, 비동의 14.8%)로 모두 동의 응답비율이 높게 나타났다. 문체부와 지자체 모두 ‘문화 및 관광’사업이 지자체 주도로 수행되어야 함에 동의하는 경향을 나타내며, 특히 중앙부처인 문체부의 긍정응답 비율이 지자체보다 약간 높게 나타난 점이 특징적이다.

지방이양 방식에 대해 문체부와 지자체 모두 ‘개별 세부사업별 국고보조금 지원 방식 전환’(문체부 동의 63.6%, 비동의 12.1%/ 지자체 동의 49.6%, 비동의 12.0%)과 ‘중앙-지자체 간 성과계약에 의한 사업추진’(문체부 동의 57.6%, 비동의 15.2%/ 지자체 동의 41.5%, 비동의 14.8%)을 선호하는 것으로 나타났다. 그런데 성과계약에 의한 사업추진은 지자체에서 중립응답 비중이 43.7%로 높아 질문에 대한 판단이 부족하였을 수 있다.

그리고 지방이양 방법 중 ‘분야별 일괄 이양’ 방법에 대한 동의정도는 평균 문체부 45.5점, 지자체 57.7점으로 두 집단 간 평균의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 분야별 일괄이양 방식에 대해 문체부는 부정응답(39.4%)이 긍정응답(24.2%)보다 높았고, 반대로 지자체는 긍정응답(46.1%)이 부정응답(17.6%)보다 높게 나타났다. 즉 지방이양 방식 중 ‘분야별 일괄이양 방식’에 대해서는 문체부는 동의하지 않는 반면, 지자체는 동의하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-4] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 사업의 지방이양 방법)





## 2. 문화분야 사업 지방이양 이후의 변화와 분권혁신

### 가. 지방자치단체의 지방이양 이후 변화에 대한 기대

‘문화 및 관광분야’ 사업의 지방이양 이후 지자체 변화에 대한 지자체의 응답은 다음과 같다. 지자체는 대체로 지방이양 이후 지자체 문화정책, 문화재정, 사업기획 및 성과관리 등에 긍정적인 기대를 하는 것으로 나타났는데, 다만 지방분권 이후 지자체 문화재정 변화에 대해서는 중립응답 비중이 높아 질문에 대한 의사나 판단이 부족해 보인다.

〈표 4-7〉 문화분야 지방이양 이후 지자체 변화에 대한 인식(지자체 응답)

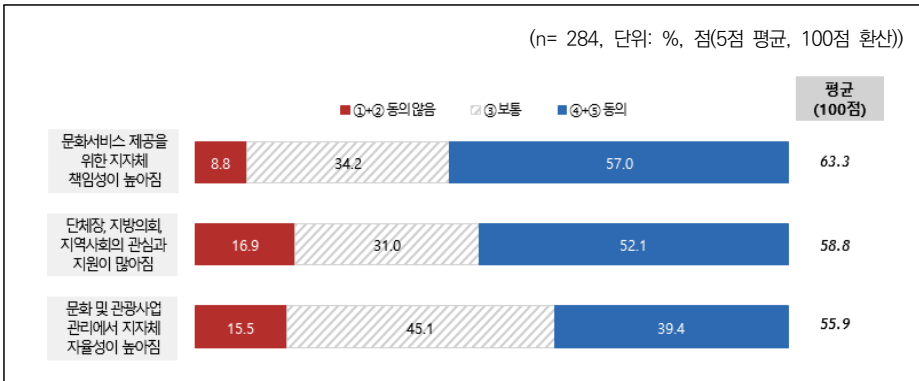
(단위: %)

항목		부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균값
지방이양 이후 지자체 문화정책 변화(동의도)	문화서비스 제공을 위한 지자체 책임성이 높아짐	8.8	57.0	34.2	63.3
	단체장, 지방의회, 지역사회의 관심과 지원 증가	16.9	52.1	31.0	58.8
	사업 관리에서 지자체 자율성이 높아짐	15.5	39.4	45.1	55.9
지방이양 이후 지자체 문화재정 변화(동의도)	예산재원 확보가 불리하게 됨	13.4	39.4	47.2	57.4
	지출의 효율성이 높아짐	20.8	32.7	46.5	52.7
	사업일정에 맞게 예산이 적절히 배정됨	21.1	26.8	52.1	50.8
	지불정산 및 사업 보고 등 업무가 경감됨	35.9	22.2	41.9	44.4
지방이양 이후 지자체 문화사업 및 성과관리 변화(동의도)	지역주민의 문화욕구에 대한 부응성 향상	10.9	50.0	39.1	60.7
	지자체 자율적인 사업기획, 성과관리 방식개선	12.7	45.8	41.5	58.5
	지방이양 사업에서 추구한 정책성과 향상	15.5	44.4	40.1	57.1
	지자체 문화사업에 대한 지역주민들의 신뢰 향상	17.3	44.0	38.7	57.0

먼저 ‘지방이양 이후 지자체 문화정책 변화’ 주요 사안 중, ‘문화서비스 제공을 위한 지자체 책임성이 높아짐’이 평균 63.3점으로 가장 높게 나타났으며(동의 57.0%, 비동의 8.8%), 그 다음 ‘단체장, 지방의회, 지역사회의 관심과 지원이 많아짐’(평균 58.8점/동의 52.1%, 비동의 16.9%), ‘문화 및 관광사업 관리에서 지자체 자율성이 높아짐’(평균 55.9점/동의 39.4%, 비동의 15.5%)로 나타났다. 다만 이 중 사업관리에서 지자체의 자율성이 높아질 것이라는 질문에는 중립응답이 45.1%로 높아 판단이 어려운 것으로 보인다. 즉 지자체는 지방이양 이후 문화서비스 제공에 대한 지자체 책임성 강화, 단체장, 지방의회, 지역사회의 관심증가에 긍정적인 기대를 하면서, 사업관리에서 지자체 자율성 강화는 불투명하게 전망하는 경향을 나타내었다.

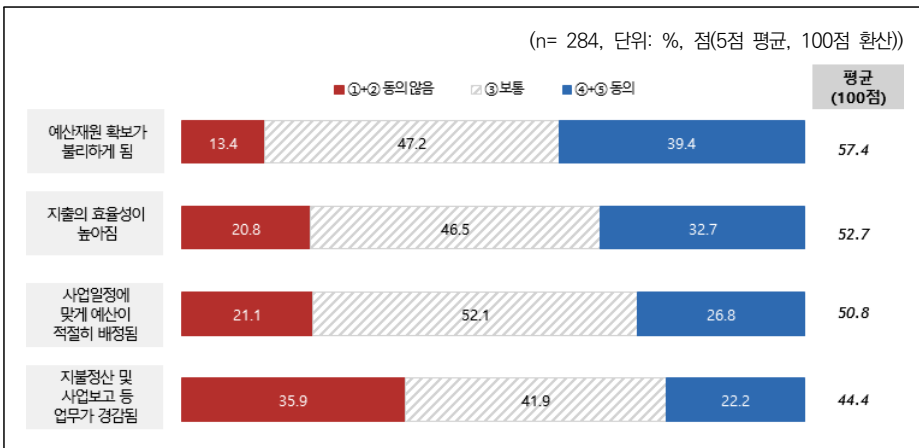


[그림 4-5] 문화분야 지방이양 이후 정부 간 재정관계 주요 사안(지자체 대상)



‘지방이양 이후 지자체 문화재정 변화’ 주요 사안 중, ‘예산재원 확보가 불리하게 됨’이 평균 57.4점으로 가장 높게 나타났으며(동의 39.4%, 비동의 13.4%), 그 다음 ‘지출의 효율성이 높아짐’(평균 52.7점/ 동의 32.7%, 비동의 20.8%), ‘사업일정에 맞게 예산이 적절히 배정됨’(평균 50.8점/ 동의 26.8%, 비동의 21.1%), ‘지불정산 및 사업보고 등 업무가 경감됨’(평균 44.4점/ 동의 22.2%, 비동의 35.9%)으로 나타났다. 그러나 이들 항목은 모두 중립응답 비중이 높아 응답자가 질문에 대한 의사나 판단이 부족하였을 여지가 높으므로 해석에 유의해야 한다. 즉 지방이양 이후 지자체 예산확보, 지출 효율성 증대, 전략적 예산배분, 지불정산 및 사업보고 업무 경감 등에 대해서는 불투명하게 전망하는 경향이 강하다.

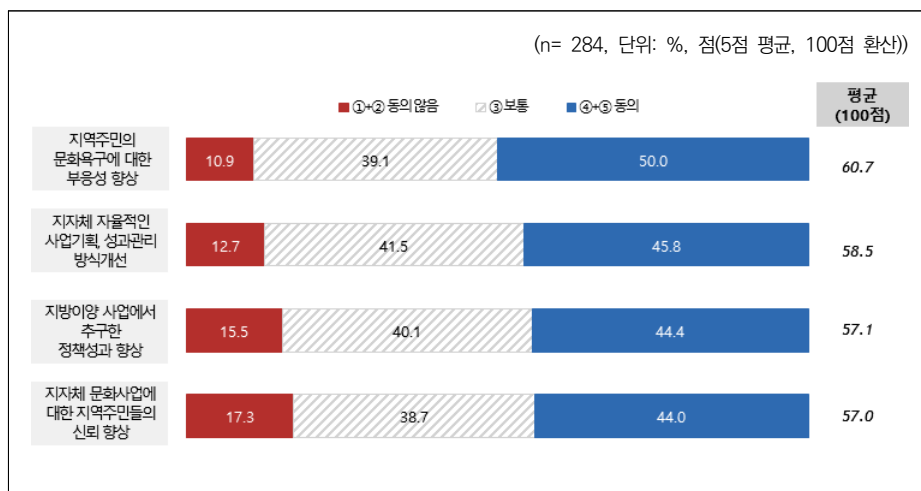
[그림 4-6] 지방이양 이후 지자체 문화재정 변화(지자체 대상)





‘지방이양 이후 지자체 문화사업 및 성과관리 변화’ 주요 사안 중 ‘지역주민의 문화욕구에 대한 부응성 향상’이 평균 60.7점으로 가장 높게 나타났고(동의 50.0%, 비동의 10.9%), 그 다음 ‘지자체 자율적인 사업기획, 성과관리 방식개선’(평균 58.5점/동의 45.8%, 비동의 12.7%), ‘지방이양 사업에서 추구한 정책성과 향상’(평균 57.1점/ 동의 44.4%, 비동의 15.5%), ‘지자체 문화사업에 대한 지역주민들의 신뢰 향상’(평균 57.0점/동의 44.0%, 비동의 17.3%)의 순이다. 지방이양 이후 지자체 문화사업 기획과 성과관리 변화의 주요 사안 중에 비동의 응답이 동의응답보다 높은 항목은 없으며, 지방이양 이후 지역주민의 문화욕구에 대한 부응성 향상, 지자체 자율적인 사업기획 및 성과관리, 지방이양이 추구하는 정책성과 향상, 주민과 신뢰 향상 등에 긍정적인 기대를 하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-7] 지방이양 이후 지자체 문화사업 및 성과관리 변화(지자체 대상)



## 나. 문화체육관광부의 보조사업과 지자체 여건에 대한 인식

문화 및 관광분야 보조사업과 지자체 여건에 대한 인식에 대한 문체부의 응답은 다음과 같다. 문체부는 대체로 문화 및 관광분야에 중앙-지자체 정부 간 보조사업 관계, 지자체 재정여건, 사업의 성과관리 체계 관련 인식은 부정적인 것으로 나타났다. 그리고 ‘문체부 사업계획과 지침이 지자체의 실정을 반영’, ‘지자체의 지불정산 업무부담 적절’, ‘기준보조를 적절’에 대해서는 긍정적인 인식이 부정적인 인식보다



더 높은 것으로 나타났다. 다만 정부 간 관계에 대해서는 중립응답 비중이 높아 질문에 대한 의사나 판단이 부족하였을 여지가 높으므로 해석에 유의해야 한다.

〈표 4-8〉 문화분야 보조사업과 지자체 여건에 대한 문체부 인식

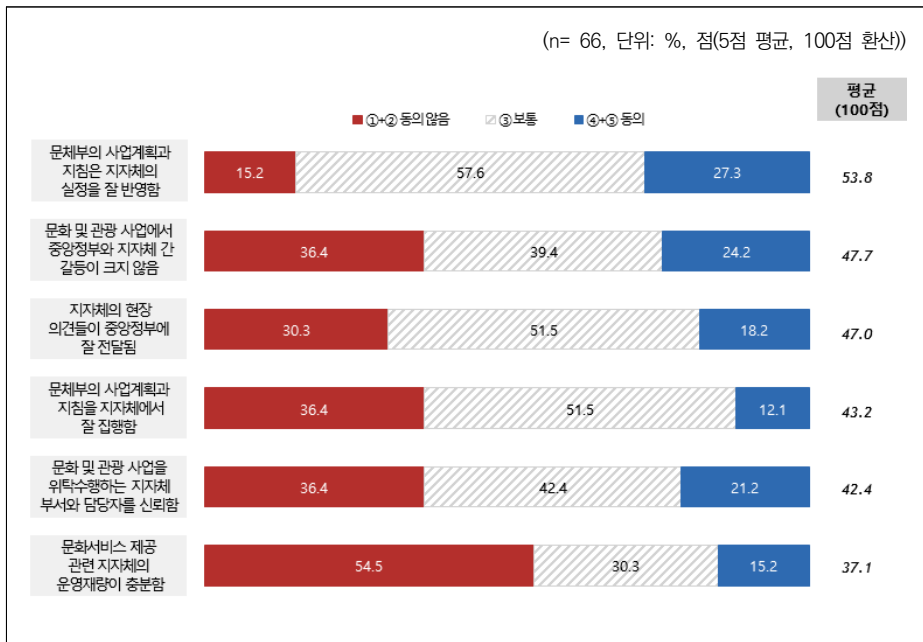
(단위: %)

항목		부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균값
'문화 및 관광분야' 보조사업 관계 주요 사안 (동의도)	문체부의 사업계획과 지침은 지자체의 실정을 잘 반영함	15.2	27.3	57.5	53.8
	문화 및 관광 사업에서 중앙정부와 지자체간 갈등이 크지 않음	36.4	24.2	39.4	47.7
	지자체의 현장 의견들이 중앙정부에 잘 전달됨	30.3	18.2	51.5	47.0
	문체부의 사업계획과 지침을 지자체에서 잘 집행함	36.4	12.1	51.5	43.2
	문화 및 관광 사업을 위탁수행하는 지자체 부서와 담당자를 신뢰함	36.4	21.2	42.4	42.4
	문화서비스 제공 관련 지자체의 운영재량이 충분함	54.5	15.2	30.3	37.1
'문화 및 관광분야' 사업 수행 지자체의 재정 여건 (동의도)	문화 및 관광 사업에서 지자체의 지불정산보고 업무부담은 적절함	18.2	42.4	39.4	57.6
	문화 및 관광 사업에서 기준보조율은 적절한 수준임	15.2	33.3	51.5	53.8
	문화 및 관광 사업에서 중앙정부의 재정부담 수준은 적절함	27.3	15.2	57.5	47.7
	문화 및 관광 사업에서 지자체는 효율적으로 경비를 지출함	42.4	21.2	36.4	42.4
	지자체의 재정여력은 문화 및 관광 사업을 충분히 수행할 수 있음	48.5	18.2	33.3	40.9
'문화 및 관광분야' 사업의 성과 관리 (동의도)	문화 및 관광 보조사업은 지자체의 사회(문화) 환경을 잘 반영함	18.2	27.3	54.5	53.0
	문화 및 관광 사업 계획수립에 필요한 지역 현장 정보가 충분함	45.5	21.2	33.3	43.2
	문체부의 성과관리체계와 내용은 지자체와 잘 연계됨	45.5	12.1	42.4	40.9
	지자체 문화 및 관광 담당부서의 사업 집행 역량이 충분함	48.5	12.1	39.4	40.2



‘문화 및 관광분야 사업의 지방이양 이후 정부 간 보조사업 관계’ 주요 사안 중, 문체부의 사업계획과 지침이 지자체의 실정을 잘 반영하는가와, 이를 지자체가 잘 집행(준수)하는가, 그리고 중앙정부와 지자체 간의 갈등과 담당자 신뢰, 지자체 현장의견의 중앙정부 전달 등은 중립응답 비중이 높아 해당 질문에 대한 의사나 판단이 부족해 보인다. 다만 ‘문화서비스 제공 관련 지자체의 운영재량 충분성’에 대해서는 비동의의 응답이 54.5%, 동의응답이 15.2%로 문체부는 지자체의 문화서비스 제공 운영재량을 낮게 인식하는 경향을 보였다.

[그림 4-8] 문화분야 정부 간 보조사업 관계 주요 사안(문체부 대상)

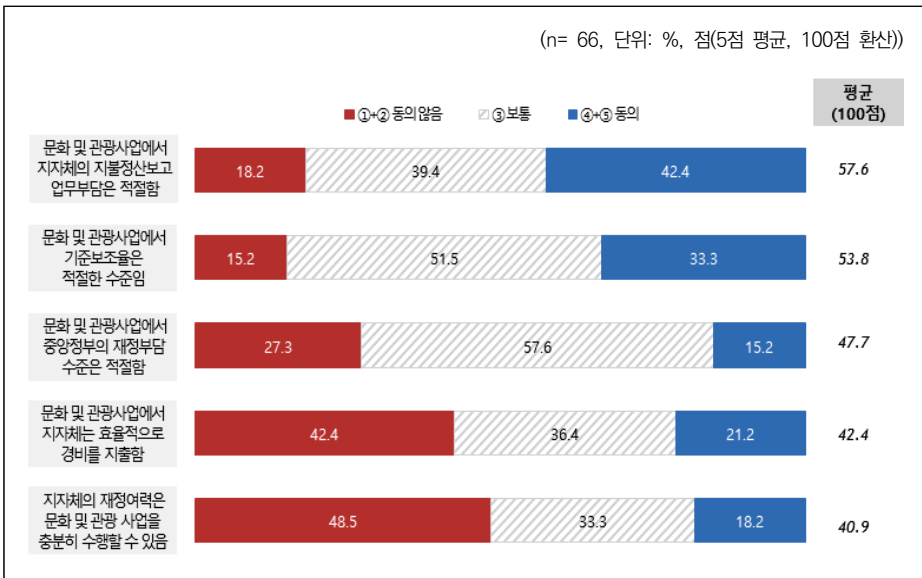


‘문화 및 관광분야’ 사업 수행 지자체의 재정 여건에 대한 주요 사안 중, 기준보조율 적정성과 중앙정부 재정부담 수준의 적절성은 중립응답 비중이 높아 해당 질문에 대한 의사나 판단이 부족해 보인다. 이외 ‘문화 및 관광사업에서 지자체의 지출 정산보고 업무부담은 적절함’은 동의하는 경향을 나타내었다(평균 57.6점/ 동의 42.4%, 비동의 18.2%). 반면 ‘문화 및 관광사업에서 지자체는 효율적으로 경비를 지출함’은 비동의의 경향(평균 42.4점/ 동의 21.2%, 비동의 42.4%), ‘지자체의 재정



여력은 문화 및 관광 사업을 충분히 수행할 수 있음'도 비동의 경향(평균 40.9점/ 동의 18.2%, 비동의 48.5%)을 나타내었다. 즉 문체부는 지자체의 자불정산보고 업무부담은 적절하다고 여기면서, 지자체의 경비지출 효율성과 재정여력을 낮게 인식하고 있으며, 보조율이나 재정부담 수준에 대해서는 불투명하게 판단하는 경향을 보인다.

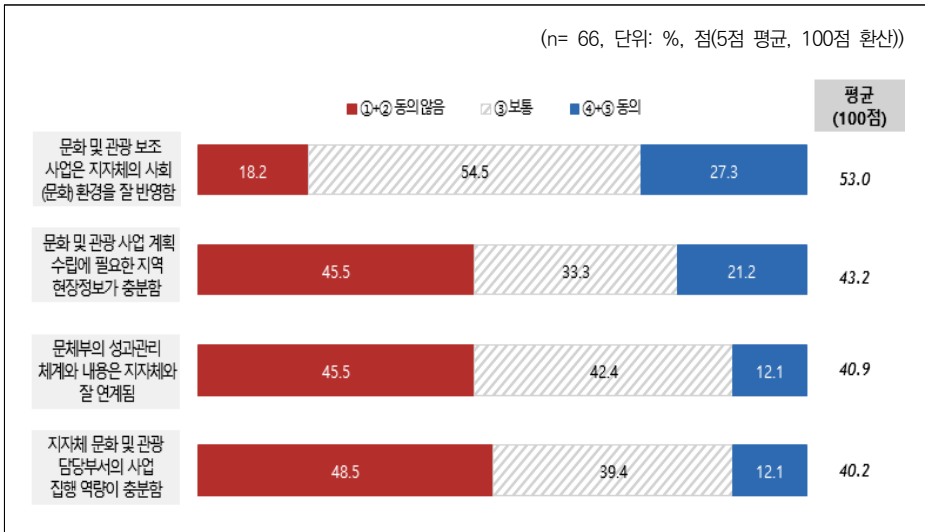
[그림 4-9] 문화분야 지자체의 재정 여건 주요 사안(문체부 대상)



‘문화 및 관광분야’ 사업의 성과관리에 대한 주요 사안 중, ‘문화 및 관광 보조사업은 지자체의 사회(문화) 환경을 잘 반영함’은 중립응답 비중이 높아 해당 질문에 대한 의사나 판단이 부족해 보인다. 이외 ‘문화 및 관광 사업 계획수립에 필요한 지역 현장정보가 충분함’(평균 43.2점/ 동의 21.2%, 비동의 45.6%), ‘문체부의 성과관리 체계와 내용은 지자체와 잘 연계됨’(평균 40.9점/ 동의 12.1%, 비동의 45.5%), ‘지자체 문화 및 관광 담당부서의 사업 집행 역량이 충분함’(평균 40.2점/ 동의 12.1%, 비동의 48.5%) 등으로 부정응답 비율이 높다. 즉 문체부는 사업계획수립에 지역의 현장정보 충분성, 문체부와 지자체의 성과관리체계 연동성, 지자체의 사업집행 역량의 충분성을 모두 낮게 인식하고, 보조사업이 지자체의 환경을 잘 반영하는 가에는 불분명한 인식을 나타내는 경향을 보인다.



[그림 4-10] 문화분야 사업의 성과 관리 주요 사안(문체부 대상)



#### 다. 문화체육관광부와 지방자치단체의 인식 비교

문화분야 지방분권 혁신 관련 인식에 대해 문체부와 지자체의 공통질문에 대한 응답은 다음과 같다. 문체부와 지자체 간 인식차이가 있는 문항은 지방이양 이후 변화 중 ‘중앙정부의 사업별 지침시달, 협조 요구 등 관리 감독 축소’, ‘광역-기초 지자체 간 업무협조 및 인력교류 활발’, ‘지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류 활발’, ‘지자체 내 다른 부서와 융합사업 활성화’ 등의 동의수준으로 나타났다.

그리고 지방이양 이후 정부 간 관계 변화 중 지방이양 사업의 지자체 고유사업 정착에 대한 문체부의 동의도는 중립응답 비중이 높고, 지방이양 이후 지자체의 재정부담 완화, 광역-기초 간 업무협조 및 인력교류 활발, 지자체 내 타부서 업무협조 및 인력교류 활발, 지자체 내 타부서 융합사업 활발 등의 동의도는 지자체와 문체부 모두 중립응답 비중이 높아 질문에 대한 의사나 판단이 부족해 보인다.



〈표 4-9〉 문체부 지자체 간 인식비교(지방분권 혁신 관련)

항목		구분	부정응답 (①+②)	긍정응답 (④+⑤)	중립응답 (③)	평균(표준편차)	t-test t(p)
‘문화 및 관광분야’ 분권이 필요한 이유 (동의도)	분권국가는 시대의 방향	문체부	12.1	63.6	24.3	65.2(23.154)	0.246 (0.806)
		지자체	9.2	61.3	29.5	64.4(20.768)	
	‘문화 및 관광분야’ 사업의 성과와 효율성 제고	문체부	12.1	60.6	27.3	63.6(22.439)	-0.064 (0.949)
		지자체	10.6	58.5	30.9	63.8(20.816)	
	‘문화 및 관광분야’ 재정의 투명성과 책임성 제고	문체부	15.2	60.6	24.2	61.4(26.378)	0.366 (0.714)
		지자체	14.8	50.7	34.5	60.2(22.173)	
	중앙정부와 지자체 간 문화 정책 분담 재정립	문체부	6.1	63.6	30.3	64.4(18.637)	1.070 (0.285)
		지자체	9.9	51.8	38.3	61.4(20.511)	
지방이양 후, 정부 간 관계 변화 (동의도)	지자체가 주도적으로 문화 정책을 기획/추진해야 한다 는 내부의 분위기 형성	문체부	21.2	51.5	27.3	58.3(26.067)	-0.368 (0.714)
		지자체	12.7	48.6	38.7	59.6(20.439)	
	지방이양 이후 중앙정부의 사업별 지침시달, 협조 요구 등 관리 감독 축소	문체부	33.3	39.4	27.3	50.0(26.312)	-2.084 (0.040*)
		지자체	16.9	44.0	39.1	57.2(20.716)	
	지방이양된 문화 및 관광 사업은 지자체 고유사업 으로 정착되고 있음	문체부	18.2	39.4	42.4	55.3(26.134)	-1.030 (0.304)
		지자체	14.8	45.4	39.8	58.5(21.410)	
	지방이양 이후 문화 및 관광사업에 대한 지자체의 재정부담이 완화됨	문체부	36.4	21.2	42.4	43.9(22.387)	-0.875 (0.382)
		지자체	33.5	26.1	40.4	46.7(23.693)	
	지방이양 이후 광역-기초 지자체 간 업무협조 및 인력교류가 활발해짐	문체부	42.4	3.0	54.6	39.4(18.637)	-3.038 (0.003*)
		지자체	27.5	22.9	49.6	48.2(21.871)	
	지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류가 활발해짐	문체부	33.3	3.0	63.7	41.7(18.257)	-3.415 (0.001*)
		지자체	23.6	32.0	44.4	51.6(21.884)	
	지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 융합사업이 활성화됨	문체부	27.3	9.1	63.6	43.2(18.885)	-2.282 (0.023*)
		지자체	24.3	25.0	50.7	49.7(21.483)	

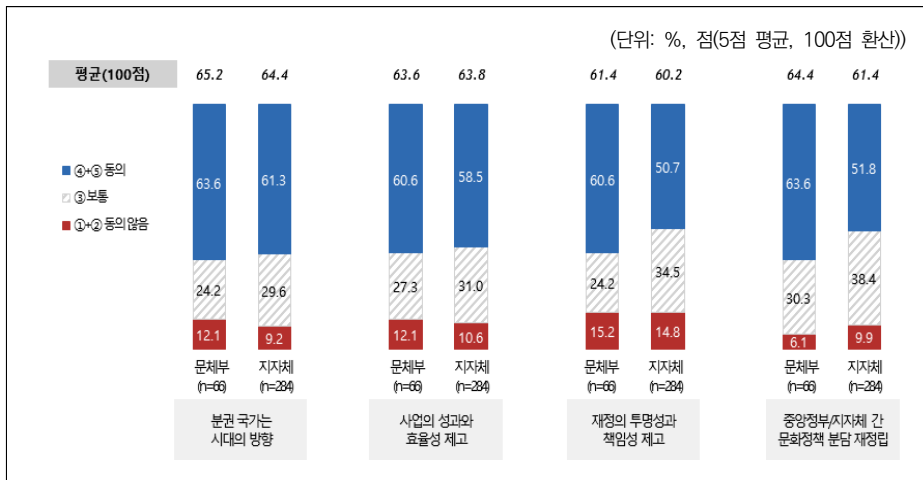
주: \*P<.05

먼저 ‘문화 및 관광분야 분권이 필요한 이유’ 중 ‘분권 국가는 시대의 방향’에 대해 문체부(동의 63.6%, 비동의 12.1%), 지자체(동의 61.3%, 비동의 9.2%)로 모두 동의응답 비율이 높게 나타났다. 그리고 ‘문화 및 관광분야 사업의 성과와 효율성 제고’에도 문체부(동의 60.6%, 비동의 12.1%), 지자체(동의 58.5%, 비동의 10.6%)로 모두 동의응답 비율이 높게 나타났다. ‘문화 및 관광분야 재정의 투명성과 책임성 제고’에도 문체부(동의 60.6%, 비동의 15.2%), 지자체(동의 50.7%, 비동의 14.8%)



으로 동의응답 비율이 높게 나타났다. 마지막으로 ‘중앙정부와 지자체 간 문화정책 분담 재정립’에도 문체부(동의 63.6%, 비동의 6.1%), 지자체(동의 51.8%, 비동의 9.9%)로 동의응답 비율이 높게 나타났다. 즉 문체부와 지자체 모두 문화분권 필요성에 대해 분권국가가 시대의 방향이자, 사업성과와 효율성 제고, 재정의 투명성과 책임성 제고, 중앙과 지자체 간 정책분담 재정립 측면에서 필요하다고 동의하는 경향을 나타내고 있다.

[그림 4-11] 문체부 지자체 간 인식비교(문화분야 분권이 필요한 이유)



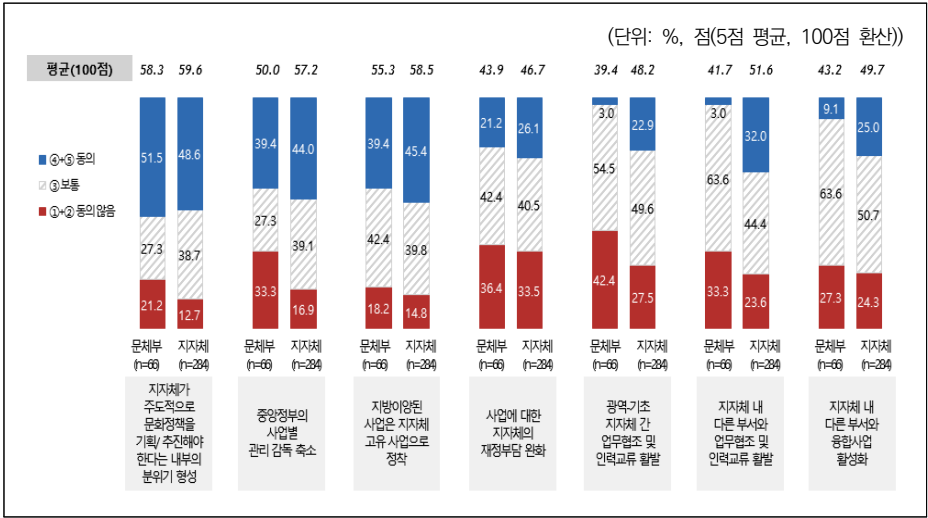
‘문화 및 관광분야 지방이양 후, 정부 간 관계 변화’ 중 ‘지자체가 주도적으로 문화정책을 기획/추진해야 한다는 내부의 분위기 형성’에 문체부(동의 51.5%, 비동의 21.2%), 지자체(동의 48.6%, 비동의 12.7%)로 모두 동의응답 비율이 높게 나타났다. 그리고 ‘지방이양 이후 중앙정부의 사업별 지침시달, 협조 요구 등 관리 감독 축소’에 문체부(동의 39.4%, 비동의 33.3%), 지자체(동의 45.4%, 비동의 14.8%)로 모두 동의응답 비율이 높게 나타났으나, 지자체의 동의경향이 훨씬 강하고 문체부와 지자체 두 집단 평균 차이분석에서 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 이는 지자체가 문체부에 비해 지방이양 이후 중앙정부의 사업 관리감독이 축소될 것으로 인식한다고 해석할 수 있다. ‘지방이양된 문화 및 관광 사업은 지자체 고유사업으로 정착되고 있음’에 대해 문체부는 중립응답 비중이 높고, 지자체는 동의(45.4%) 비율이 비동의(14.8%)보다 높게 나타났다. 이외 지방이양 이후 지자체의 재정부담 완



화, 광역-기초 간 업무협조 및 인력교류 활발, 지자체 내 타부서 업무협조 및 인력교류 활발, 지자체 내 타부서 융합사업 활발 등의 동의도는 중립응답 비중이 높아 현재로서 판단이 불명확한 상태로 해석할 수 있다. 그러나 두 집단 간 평균차이 분석에서 ‘광역-기초 지자체 간 업무협조 및 인력교류 활발’, ‘지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류 활발’, ‘지자체 내 다른 부서와 융합사업 활성화’ 등은 중립응답 비중이 높지만 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다.

즉 지방이양 이후 문체부와 지자체는 모두 지자체 주도의 문화정책 기획/추진의 내부분위기 형성에 동의하지만, 지방이양 이후 문체부 사업별 관리감독 축소에 문체부는 뚜렷한 경향성을 보이지 않는 반면 지자체는 관리감독이 축소될 것으로 강하게 동의하는 경향을 보였다. 지방이양 사업의 지자체 정착에 대해서 지자체는 동의경향을 보이지만 문체부는 명확한 판단을 보류하는 중립경향을 나타냈다. 이외에 광역-기초 간, 지자체 내 부서 간 업무협조 및 인력교류, 융합사업 활성화에 대해서도 중립입장이 다수이지만, 문체부는 부정적(비동의) 경향을 지자체는 긍정적(동의) 경향을 보여 문체부와 지자체 간 집단차이를 나타내었다.

[그림 4-12] 문체부 지자체 간 인식비교(지방이양 후, 정부 간 관계 변화)





## 제3절 시사점

### 1. 문체부-지자체 간 공통적 인식

문화체육관광부의 지방이양 규모는 403,599백만원 수준인데 이는 2019년 기준 문화체육관광부 지방자치단체 국고보조금 1조 7,246억원 중 23.4% 수준으로 중앙 정부와 지자체 간 역할에 변동이 큰 시기이다. 특히 현 정부의 지방이양 기준이 사업이 아닌 재정관계로 균형발전특별회계 사업을 중심으로 지방이양되어 문화체육관광부의 정책의지와 상관없이 전격적으로 결정됐기 때문에 ‘문화분권’과 ‘재정분권’의 양립이 보장되지 않을 수 있다. 문화분야 중앙-지자체 간 사무배분 및 지방이양에 대한 전반적인 인식에 대해 문화체육관광부와 지방자치단체를 대상으로 한 설문조사 결과의 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 문화체육관광부와 지방자치단체 모두 문화분야의 분권과 지방이양에 대한 이해도가 부족한 것으로 조사되었다. 지자체는 대체로 2020년 ‘문화 및 관광’ 분야 사업의 지방이양에 대한 내용을 모르고 있었으며(알고있음 15.8%, 모름 41.5%), 문체부도 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업 관리 실정에 대해 잘 모르고 있는 것으로 나타났다(알고있음 12.1%, 모름 33.3%). 다만 해당 항목들은 중립응답 비중이 높아 응답자가 질문에 대한 의사나 판단이 부족하였을 여지가 높기 때문에 개방형 응답을 분석하였는데, 개방형 응답에서 지자체와 문체부 모두 분권에 대한 이해가 부족하고 분권의 기준과 원칙이 모호하다는 의견이 다수 확인되었다. 이로인해 지자체는 권한이양의 충분도에 대한 질문에 중립응답을 52.8%, 문체부는 지방이양 정도의 충분도에 대한 질문에 중립응답을 72.7%로 명확한 의견을 제안하지 못하는 중심화 경향을 보였다. 이러한 결과는 문화분야에 대한 특성이나 정책방향성을 고려하여 지방분권을 결정하지 못하고 지방이양 규모를 정하고 재정관계 중심으로 지방이양이 추진되면서, 중앙정부와 지방자치단체 모두 분권에 대한 예측과



준비가 없었기 때문이다.

둘째, 문화체육관광부와 지방자치단체 모두 문화분권이 지역 간 문화불평등을 악화시키고 중앙정부 집권방식이 이를 개선할 수 있다고 인식하는 것으로 조사되었다. 지방분권이 확대되면 지역 간 재정불균형으로 문화적 불평등이 악화된다는 주장에 문체부와 지자체 동의비율은 문체부(동의 54.5%, 비동의 21.2%), 지자체(동의 47.2%, 비동의 19.7%)로 모두 동의 응답비율이 높게 나타났다. 또한 중앙정부 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정이 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다는 주장에도 문체부(동의 60.6%, 비동의 15.2%), 지자체(동의 41.9%, 비동의 15.5%)로 동의응답 비율이 높았으며, 특히 문체부는 과반 이상의 동의응답 비율을 나타내고 있다. 다만 지자체의 경우 중립응답 비중이 42.6%로 동의비율 만큼 높아 질문에 대한 판단이 다소 부족하였을 수 있다.

셋째, 문화체육관광부와 지방자치단체 모두 지자체 주도의 자체적인 문화분야 사업수행을 중시하지만, 지자체의 사업운영 재량을 낮게 인식하는 것으로 확인되었다. 문체부와 지자체 모두 ‘문화 및 관광’사업이 지자체 주도로 수행되어야 함에 동의하는 경향을 나타내며, 중앙부처인 문체부의 동의응답 비율이(45.5%) 지자체의 동의응답 비율(42.6%)보다 약간 높게 나타난 점이 특징적이다. 특히 지자체는 지방이양 이후 문화서비스 제공에 대한 지자체 책임성 강화(동의 57.0%, 비동의 8.8%), 단체장, 지방의회, 지역사회의 관심증가에(동의 52.1%, 비동의 16.9%) 긍정적인 기대를 하고 있다. 그리고 지방이양 이후 지역주민의 문화욕구에 대한 부응성 향상(동의 50.0%, 비동의 10.9%), 지자체 자율적인 사업기획 및 성과관리(동의 45.8%, 비동의 12.7%), 지방이양이 추구하는 정책성과 향상(동의 44.4%, 비동의 15.5%), 주민과 신뢰향상 등(동의 44.0%, 비동의 17.3%)에 긍정적인 기대를 하고 있다. 그러나 지자체는 지방이양 이후 사업관리 지자체 자율성 강화에 대해서는 중립입장 비중이 높아 불투명하게 전망하는 경향을 보였다. 문체부는 지자체의 사업운영 재량과 재정여력을 낮게 인식하였다. 문체부는 ‘문화서비스 제공 관련 지자체의 운영 재량 충분성’에 대해 낮게(동의 15.2%, 비동의 54.2%) 인식하고, 지자체의 재정여력 충분성(동의 18.2%, 비동의 48.5%)도 낮게 인식하고 있었다.

이는 국가와 지방자치단체의 수직계열 체계의 정부 간 관계가 형성되어 있기 때문에, 주요 국고보조사업에서 기획(중앙)-집행(지방)의 행정 혹은 사업관리 권한 분



담 구조로 추진됐기 때문이다. 문화분권과 문화자치를 표방하였지만 실제 그동안의 지방이양과 재정분권의 개편은 국가-지방자치단체의 전통적인 집권체제 틀 속에서 크게 벗어나지 못하였다. 이러한 역사적 경험 속에서 지자체 주도의 사업수행이 주민과 더 가까운 조직이므로 수요를 반영하는 것이 효과성, 효율성 측면에서 중요하고 필요하지만 그동안의 국고보조사업에 의존하는 업무방식에 의해 지방자치단체의 추진 재량이 미흡하다고 단정하는 것이다.

## 2. 문체부-지자체 간 인식의 차이

첫째, 국고보조사업의 재정관리 효율성 및 성과책임 적절성에 대한 의견은 문체부와 지자체가 다른 인식을 가지고 있었다. 국고보조사업의 재정관리 효율성과 성과책임 적절성에 대해 문체부는 부정응답(33.3%)이 긍정응답(18.2%)보다 높았고, 반대로 지자체는 긍정응답(25.4%)이 부정응답(12%)보다 높게 나타났다. 즉 국고보조사업 재정관리 효율성 및 성과책임성에 대해 문체부는 적절하지 못하다고 인식하는 반면, 지자체는 적절하다고 인식하는 것이다. 제3자 정부 특성에 따라 고보조방식의 문화사업은 중앙정부 산하의 공공기관이나 지역사회의 민간단체에서 집행하며, 국고보조사업의 비효율성 쟁점을 우려하여 문화체육관광부는 지방보조금 관리의 통제를 강화한다. 중앙정부는 국고보조사업의 적극적 지출과 혁신에 대한 기대와 지출통제 제도가 혼합될 경우 통제가 혁신을 억제하기 때문에, 소극행정과 지대 추구 그리고 성과 보다는 지불정산에 초점을 맞추는 관례적인 재정사업의 한계가 발생한다. 그동안 중앙정부와 지자체가 국고보조사업을 중심으로 이러한 관계가 고착되면서 문체부는 재정관리 효율성과 성과책임에 대해 부족하다고 여기고, 반대로 지자체는 재정관리 효율성과 성과책임이 적절하다고 여기는 것이다.

둘째, 지방이양 이후 지자체는 중앙정부의 관리감독이 축소될 것으로 인식하는 한편 중앙정부는 보조사업 수행에 대한 신뢰가 부정적이고 지방이양 이후에도 지역 내의 협업역량에 대한 기대가 매우 낮았다. 지방이양 이후 정부 간 관계 변화 중 '중앙정부의 사업별 관리 감독 축소'에 대해 문체부는 동의(39.4%)와 비동의(33.3%) 응답이 비슷한 수준으로 나타났으나, 지자체는 동의(44%)가 비동의(16.9%) 응답보



다 상당수준 높게 나타났고, 두 집단 간 유의미한 차이가 확인되었다. 즉 지자체가 문체부에 비해 지방이양 이후 중앙정부의 사업 관리감독이 축소될 것으로 인식한다고 해석할 수 있다. 보조사업 관리감독 관련 인식은 사업추진 과정 및 성과에 대해서 상호간에 신뢰와 연결하여 설명할 수 있는데, 문체부는 보조사업을 위탁 수행하는 지자체 부서와 담당자에 대한 신뢰에 부정적 인식이 높고(긍정 21.2%, 부정 36.4%), 지자체의 현장 의견들이 중앙정부에 잘 전달되지 않고(긍정 18.2%, 부정 30.3%), 문체부의 사업계획과 지침을 지자체에서 잘 집행하지 않는다고 인식(긍정 12.1%, 부정 36.4%)하는 경향이 있다.

또한 지방이양 이후 문화분야 사업에 있어 지자체 내 부서 간 업무협조 및 인력교류, 융합사업 활성화는 중립입장이 다수이지만, 문체부는 부정적(비동의) 경향을 지자체는 긍정적(동의) 경향을 보여 문체부와 지자체 간 집단차이를 나타내었다. 지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류에 대해서 문체부는 부정적으로 보고(동의 3%, 비동의 33.3%), 반대로 지자체는 긍정적으로 인식하였다(동의 32%, 비동의 23.6%). 더불어 지자체 내 다른부서와 융합사업 활성화에 대해서도 문체부는 부정적으로 보고(동의 9.1%, 비동의 27.3%), 지자체는 차이가 크지 않지만 긍정적으로 인식하였다(동의 25.0%, 비동의 24.3%). 이러한 결과는 문화분권과 문화자치에 대한 사회적 요구가 확인되고 정책비전이 설정되지만, 수직적 관리체계에 순응한 관료행태가 적극적 분권혁신을 기대하기 어렵게 만들기 때문이다. 국고보조사업 중심으로 추진되는 문화사업의 현실을 고려할 때 지자체 담당 공무원의 핵심 업무는 중앙정부의 표준화된 지침 이행과 재정지출에 대한 지불-정산 업무지침을 숙지하는 것으로 굳혀진다. 이러한 구조적 한계로 재정사업의 책임 방향이 지역사회와 지역주민을 향하기 보다는 중앙정부의 지침 준수로 맞추어지고, 지자체는 적극적인 자체사업 추진보다 소극적이고 수동적인 중앙정부의 국고보조사업에 의존하고 책임은 약화되는 것이다. 지자체로 하여금 사업별 관리감독을 지속하는 관성을 유지하게 하고 재정사업의 효율성과 성과에서 쟁점이 발생하게 된다.

셋째, 지방이양 방법 중 '분야별 일괄 이양' 방법에 대해 문체부는 동의하지 않는 경향인 반면 지자체는 동의하는 것으로 나타나, 문체부와 지자체 간 지방이양 방식 요구에 차이를 나타내었다. 분야별 일괄이양 방식에 대해 문체부는 부정응답(39.4%)이 긍정응답(24.2%)보다 높았고, 반대로 지자체는 긍정응답(46.1%)이 부정응답



(17.6%)보다 높게 나타났다. 이같은 결과는 과거 개별사업 중심의 지방이양 경험 이후 유사한 국고보조사업이 중앙정부로부터 지속적으로 개발되고, 지방이양 사업이 이양 이후 오히려 국가주도 정책으로 추진되는 등 개별사업 중심 이양의 부작용을 경험하면서 지자체로 하여금 문체부보다 분야별 일괄 이양 방식을 요구하는 것으로 볼 수 있다.







지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

제5장

문화분야 중앙-지방 정부 간  
역할분담 방안과 정책과제







## 제1절 문화분야 중앙-지방 정부 간 역할분담 방안

---

### 1. 문화분권 수준 진단

#### 가. 문화사업의 특징과 문화분권

정부 간 관계와 자치분권의 관점에서 문화분권은 문화행정과 문화정책에서 중앙 정부와 지방정부 간 관계에 대한 것이다. 국가의 통제권 범위, 연계협력 강화, 지자체의 권한 확대와 기능배분, 중앙-지방 정부 간 역할분담은 문화분권 수준을 진단하는 것에서 선결되어야 한다. 분권의 관점에서 볼 때, 지역문화진흥은 원칙적으로 지역 여건의 실시간 파악이 가능하고, 지역 내 가용자원을 직접적이고 효율적으로 동원할 수 있는 지방자치단체가 이니셔티브를 가지고 추진되어야 한다. 그러나 우리나라 조세할당 구조는 세입은 중앙정부에 집중되지만 실제 집행은 지방자치단체가 더욱 크기 때문에 구조적으로 항상 지방자치단체의 예산이 부족하게 되어있다. 그리고 ‘지역문화사업’의 범위가 명확하지 않아 중앙과 지자체의 역할구분이 주요한 이슈이다. 예를들어 국립문화시설이 지역에 위치하기도, 지역의 향토축제가 한국을 대표하는 글로벌 축제가 될 수도, 지역을 활동기반으로 삼는 예술가가 국제적으로 인정받는 창작물을 발표할 수도 있다.

한편 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능분담에서 고려해야할 기준은 일반적으로 외부효과(externalities)나 파급효과의 발생가능성에 대한 판단으로 출발하는데 (Oates, 1999), 외부효과가 큰 사업은 중앙정부가 담당하는 집권화가 바람직하고, 반대의 경우에는 지방정부가 담당하는 분권화가 유리하다고 본다. 외부효과나 파급효과는 공공서비스가 지역을 넘어서는 특성을 가지고 다른 지역의 주민에게도 혜택을 주는 경우를 말하는데, 문화분야 사업은 이러한 외부효과가 큰 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. Netzer(1978)의 문화예술의 긍정적 외부효과(positive exter-



nality)에 의하면 예술은 장르 간 상호의존적으로 물자 이동, 고용기회가 교환되고, 문화예술의 보존이 미래세대까지 이익을 주며, 지역의 경제활동에 중요한 요소라고 밝히고 있다. 지역문화 측면에서는 도서관 및 예술회관 건립, 문화적 도시재생의 결과로 해당 지역에 관광객이 증대하고 이로 인해 지역 수익을 창출하며 일자리도 확충하는 등 문화 영역은 경제적 배후효과를 가져온다고 보고 있다. 나아가 문화사업의 효과는 국가 및 지역 브랜드를 제고하는 데에도 간접적으로 기여하기 때문에 외부효과가 큰 특성을 가지고 있다.

## 나. 중앙정부 문화정책 측면

문화정책의 흐름에서 국가주도의 지역문화진흥 정책이 강조되면서부터 문화분권에 대한 검토가 필요한데, 국가정책에서 지역문화진흥 정책이 등장한 시기는 80년대이다. 그리고 지역문화진흥이 본격 강조된 시기는 90년대 중반 도시개발 및 도시재생에 문화의 역할이 중요해지면서라고 볼 수 있다. 이 시기부터 지역별 특성을 고려한 문화적 개발이 중요해졌고, 삶의 질을 제고하는데 문화의 역할이 강조되는 등 국가의 문화정책에 중요한 영역으로 지역문화진흥이 대두되기 시작하였다.

90년대는 분권에 대한 개념이 부족하고 중앙집권에 익숙하던 시기로 지역문화진흥에 있어서 중앙정부가 지역의 축제, 조형물 하나 설치까지 건건히 국고보조사업으로 관리하는 방식이었다. 예를들어 통영국제음악제, 공주미술제, 노랑해전 재현 등과 같은 지역의 특정 축제, 혹은 조각공원 조성, 기념조형물 설치와 같은 소규모 사업이 중앙정부 국고보조사업으로 예산서 상에 편성되어 온 것이다. 소액, 일회성, 지역 특정사업을 중앙정부 주도로 추진되던 지역문화진흥정책은 분권과 균형발전을 가장 강조한 시기로 평가되는 노무현정부에서 한차례 변화를 맞는다. 2005년 국고보조금 정비로 중앙정부의 성과 효과성, 효율성이 낮은 사업은 지방이양 혹은 균특회계로 전환되었고, 보조금 정비 경험에서 중앙정부 중심으로 진행되는 지역문화 직접 사업기획과 재정편성에 대한 문제를 인식하는 계기가 되었다. 중앙정부는 보다 균형발전 측면에서 지역문화정책을 구상하고자 문화관광부 문화정책국에 지역문화과를 설치하였다. 창작공간, 문화의 거리조성, 유명예술인 기념물 설치, 지역행사, 기념사업 등 소규모 개별사업단위의 지방이양 사업은 문화재생사업, 광역관



광개발(광역연계계획), 지역특화지원과 같은 도시단위로 연계, 규모화하여 중앙정부 사업으로 추진된다. 다만 지방이양은 지방자치단체 주도의 지역문화정책을 기대하고 추진되었으나, 지방이양 사업과 유사한 내용이 포함된 중앙정부 정책 확대로 국고보조사업이 신설되어, 재정관계 측면에서는 중앙정부의 통제나 지침에 의해 지방자치단체가 사업을 집행하는 하향식 행태를 크게 벗어나지 못하였다.

국가주도의 지역문화정책에 대한 비판이 제기되면서 2000년대 후반부터는 중앙과 지방자치단체, 민간 거버넌스에 대해 모색하게 된다. 이 시기 지역협력 방식에 변화가 있었는데, ‘지역협력형사업’은 지역에 기반을 둔 사업에 대해 소규모로 건건히 심의하는 방식에서 지방자치단체 매칭부담을 부여한 방식이다. 지방자치단체는 사업을 추진하기 위해서 자체예산을 부담해야 하기 때문에 무분별한 사업을 최소화하게 되고 지방자치단체 정책 관점에서 필요한 사업을 추진하며 재정책임이 부여되었다. 동시에 국립 문화예술기관은 국가브랜드 가치를 높이도록 선택과 집중 지원하는 방안을 추진하면서 국가와 지역 문화의 기능을 구분하고 역할분담을 꾀하였다. 그리고 생활문화 정책과 공동체 기반의 문화지원을 확대하고, 지역거점 문화도시, 전통시장 활성화 등 지역사회의 역량을 요구하는 사업을 추진하였고, 민간의 자생력 확보를 위해 지역문화전문인력 양성(문화복지사), 지역문화 컨설팅사업과 정책네트워크사업 등을 진행하였다. 이전까지 실행사업 중심으로 구성되던 문화정책 계획은 이명박 정부에서 수단, 전략 중심으로 계획되었고, 지역을 육성하고 협력하는 대상으로 접근하였다.

박근혜 정부는 이전 정부의 지역문화 정책을 지속 확대하였고, 지역문화계의 오랜 숙원이던 「지역문화진흥법」을 2014년 제정하면서 지역문화진흥기본계획수립, 생활문화진흥, 전문인력 및 기관 양성, 문화도시 및 지구 육성 근거를 마련하였다. 2015년 「제1차 지역문화진흥기본계획」에서는 지역 간 문화격차 및 문화 불균형의 심화, 지역문화 정책추진을 위한 기반체계 구축 미흡, 지역문화 정책 및 사업 추진을 위한 재정여건의 열악 등을 문제점으로 인식하고 지역문화 역량 강화, 지역문화 격차 해소, 지역문화 발굴 관련 사업이 계획되었다. 이 시기는 지역자율과 상생발전을 표방하면서 대부분 이전 정부정책 지속하였다.

현재 문재인 정부는 지역의 고유성을 유지하면서 자율성, 책임성을 강조하는데, 정책계획에 ‘자치’라는 문장이 등장하는 것에 의미가 있다. 지방자치단체의 자주적



인 문화정책을 중시하면서, 지역문화 고유성 유지·발전, 지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성, 지역주민 참여 활성화 체계, 중앙-지방 협치모델 설계 등을 추진하고 있다. 주로 문화분권을 위한 기반마련과 중앙-지방 정부 간 관계와 행정체계에 대한 내용으로 실질적인 자치분권을 강조하고 있다.

〈표 5-1〉 정부별 문화분권 특징

구분	김대중정부 (1998~2002)	노무현정부 (2003~2007)	이명박정부 (2008~2012)	박근혜정부 (2013~2017.3.)	문재인정부 (2017.5~2022.5.)
지역문화 정책접근	-균형발전 -사회통합	-균형발전 -지역문화역량제고	-지역협력 -실용적 역할분담	- 지역문화 자생력 - 생활문화형 정책	-문화자치와 분권 -포용/혁신
정책 계획	문화 -국민의 정부, 새문화 정책	-창의한국	-문화비전 2008~2012	-문화가 있는 삶	-문화비전2030, 사람이 있는 문화
	지역 문화	-지역문화 활성화 대책		-제1차지역문화진흥 기본계획	-제2차지역문화진흥 기본계획
	법제			-지역문화진흥법제정 (2014.07.29.)	
	추진 기구	-문화관광부 예술국 전통지역문화과	-문화체육관광부 문화 정책국 지역문화팀 -문화예술정책실 지역 문화과('09~) -문화예술정책실 지역 민족문화과('11~)	-문화체육관광부 문화 예술정책실 지역민족 문화과 -문화예술정책실 문화 기반정책과 지역전통 문화과('14~)	-문화체육관광부 문화 예술정책실 지역문화 정책관
주요시책	-2003년까지 지역문화 재정 5% -지역간 공동제작프로 그램 활성화 -지역특성을 살린 '시범 문화의 거리' 조성 -특화도서관 건립 -시·군·구 문화원 확대	(창의한국 중) -지역의 문화역량 제고 -쾌적하고 아름다운 공간환경 조성 -문화시설의 균형적 확충과 운영활성화 -문화정보체계 구축 -지역문화의 역동적 특성화 -농어촌의 문화환경 조성 -신행정수도 문화기획 (지역문화활성화대책) -문화기반시설의 운영 활성화 -문화예술교육 확대 -민·관·학 연계를 통한 지역문화 발전체계 정립 -지방문화원 육성 -생활친화적 문화공간 조성 운영 -문화관광을 통한 기초 단위 마을 살리기 운동	-지역문화공간 확충, 서비스 확대 -지방문화원 거점화 -생활공감형 문화정책 -지역문화 전문인력 양성사업 -지역순회공연지원 (방방곡곡) -지역 생활문화축제 등 다문화체험 프로그램 -순수예술지원방식개선 및 지역협력확대 (4대방향) -지역근대산업유산 활용 문화공간 및 문화도시 조성 -지역기반의콘텐츠 기업창업활성화 -지역관광산업 지원 체계 구축 -지역 특화 관광자원 개발 -지역 스포츠클럽 정착 및 활성화	(문화가 있는 삶 중) -문지역학 활성화 및 지역문화지표 개발 -지역문화재단의 법적 근거 마련 -지역문화기관간 '지역 문화협의체' 구성 -건설팀 지원 -지역협력형 지역문제 기금 확대 -지역사업 평가 강화 -지역문화 매개인력 처우개선 -‘문화여가사’ 자격증 도입 (지역문화진흥기본계획) -문화가 있는 삶 -지역에서 꽃피는문화 -세계와 소통하는문화 -남북의 통로가 되는 문화 -문화진흥기반구축	(문화비전2030 중) -지역 문화의 고유성 유지 및 발전 -지역 내 문화자치 역량을 위한 기반 조성 -지역주민 참여 활성화 를 위한 체계 마련 및 계기 제공 -중앙과 지방 간 협치 모델 설계 (지역문화진흥기본계획) -시민의 참여로 문화 자치 생태계 구축 -포용과 소통으로 생활 기반 문화환경 조성 -지역의 개성있는 문화 발굴·활용 -문화적 가치로 지역의 혁신과 발전
문화분권 평가	지역문화사업 본격 추진, 중앙정부 소규모 일회성 사업 중심	국가 직접 사업 기획 방식에서 지역문화기반 마련 중요성 인지	지역문화를 육성하고 협력하는 대상으로 접 근, 지역 자생력 중시	지역자율과 상생발전을 표방, 이전 정부정책 지속	문화자치 실현 강조, 정부 간 관계와 행정 체계 중시



지방자치제 도입 이후 모든 정부의 문화정책에서 균형발전, 지역 문화역량, 문화 격차, 문화분권, 문화자치 등 지방분권을 표방하여 정책의 주체어로 분권이 정착되었지만, 현실의 정책에서는 분권과 집권을 동시에 추구하고 있다. 이는 문화분야가 개인과 공동체, 지역의 자유와 자율성이 타 분야보다 요구되기 때문에 ‘자치’와 ‘분권’이 강조되어야 하지만, 지역 간의 문화인프라와 공급 격차로 인한 불균형이 중요한 현안 중 하나이고 문화적 권리 보장이 국가의 중요한 역할이기 때문이다. 국가의 기본원칙인 「헌법」에서도 누구든지 문화적 생활의 모든 영역에서 차별받지 않을 것을 국민의 권리와 의무로 규정하고 있다. 지역문화진흥은 지역의 특성에 맞는 문화정책과 지방자치단체와 지역사회의 역할(분권적)을 강조하면서도 지역문화, 생활문화 관련 정책과 제도를 국가차원에서 확대하여 균형(집권적) 발전을 강화하고 있는 것이다. 그동안 지방분권 정책의 역사적 경험이 누적되면서 중앙정부가 직접 소규모 지역사업을 기획하던 역할에서 점차 지역문화진흥기반을 마련을 중요한 영역으로 보고, 지방자치단체와의 관계, 협력방식으로 정책의 중심을 옮겨왔다. 더불어 지역사회와 주민 중심의 문화서비스 개발이 중요하다는 효율성 측면에서는 지역기반의 생활문화, 공동체문화, 문화도시 등의 추진으로 괄목할만한 변화도 확인할 수 있었다. 하지만 지역 내 역량과 효율성을 강조하자 지역 간 격차가 현안이 되었고, 문화격차 해소를 위해 생활SOC와 같은 국가주도 보급 문화정책을 확대하는 등 집권화 경향을 보이고 있다.

#### 다. 중앙-지방 정부 간 재정관계 측면

국고보조금은 정부 간 재정관계 중 하나로 국가가 지방자치단체 수행 업무를 장려하기 위하여 비용을 지원하는 제도인데, 지자체 입장에서 중앙정부의 국고보조재원은 일종의 공유재이다. 중앙정부로부터의 재원유치 자체만을 추가하는 정치 경쟁이 가능하기 때문에 지자체간 재원경쟁에서 죄수의 딜레마에 따른 공유재의 비극 현상이 잠재되어 있는 것이다. 중앙정부가 재정사업을 설계할 때 자체 재원 뿐 아니라 지방재원을 함께 고려할 경우, 국고보조사업은 끈끈이 효과에 따른 정부 재정규모 팽창의 원인이 된다. 보조금 중심의 지방재정은 재정건전성과 재정적자에 무감각해지기 때문에 재정건전성에도 문제가 발생할 수 있다. 이전재정 의존적 재정구



조는 중앙정부가 결국에는 지원해 줄 것이라는 의존 때문에 지방정부 재정‘적자’에 대한 인식을 약화시키는 것이다. 의존재원 중심의 지방정부는 예상하지 못한 재정 쇼크에 직면할 때 추가적인 재정수입을 확보하거나 서비스를 축소하고 적자를 운영하는 유연성을 가지지 못하는 문제가 있다.

문체부는 2005년 국고보조금 정비 당시에 국고보조사업의 약 90.3%가 지방이양 혹은 신설된 균특회계 사업으로 이관되는 등 중앙정부와 지방자치단체의 재정관계에 변화가 큰 분야이다. 그리고 현재도 문체부는 부처 총지출 대비 지자체 국고보조금 비율이 4번째로 높은 부처이자 전 부처 중 지자체 국고보조금에서 균특회계 비율이 가장 높은 부처로서 지자체와 역할분담이 매우 중요한 부처이다. 행정적으로 국가-지방자치단체가 수직적인 포함형 형태의 정부 간 관계인 상황에서 현재의 중앙정부와 지방자치단체 간 관계는 국고보조사업이 많은 분야일수록 중앙정부 의존형, 종속형 특성을 보이고 있다. 국고보조금의 배분 및 관리와 관련하여 보조금 지급 대상사업의 선정이나 기준보조율의 결정(지방비부담분), 보조금 지급시점 등 관련된 중앙정부의 자의적 통제요인들이 많이 포함되어 있기 때문이다. 국고보조금은 기본적으로 감시·감독·통제의 기반 위에서 정부 간 협력관계를 필요로 하는 정부 간 재정관계의 특성을 지닌다(임성일, 2013).

보조금에 익숙해지면서 재정지출을 방만하게 하는 도덕적 해이(moral hazard) 현상과 연관되어 나타난다. 보조금 의존성이 높은 자치단체들 가운데는 재정운용 책임성 확보에 대한 유인과 메커니즘이 효과적으로 작동하지 않아 ‘예산 제약의 연성화(soft budget constraint)’에 직면할 가능성이 있다(곽채기, 2005). 실제로 국고보조사업은 지역에 필요한 사업을 보충하는 측면이 아닌 예산확보를 주된 목적으로 접근하고 있으며, 지역에서 자체사업은 국고보조사업 이외에 보완기능으로 한정되는 경향이 크다. 지방자치단체가 사업에 대한 사전행정절차나 준비사항을 충분히 검토하지 않고 일단 예산확보에 관심을 기울이다 보니, 실제 사업이행이 제대로 되지 않아 재정운용 상의 비효율성과 사업관리 책임성 부족에 대해 지적을 받고 있다. 2019년 문화체육관광부의 지방자치단체 국고보조금의 실집행률은 53.8%에 불과하며, 이는 동 기간 정부 전체의 지방자치단체 국고보조금 실집행률 평균 85.9%에 크게 미치지 못하는 수준이다. 본 연구에서 조사한 2020년 지방이양 사업 편성 현황에서도 시설건립 및 보수와 관련된 자본보조 중 관광자원개발의 경우 미편성이



내역사업 개수 기준 77.8% 수준까지 매우 높은데,<sup>7)</sup> 대부분 착공 전(조사용역, 토지 매입, 실시설계 등) 단계로 사업을 포기하거나 사업부진으로 인한 이월예산으로 추진하는 것으로 확인되었다. 특히 예산 미편성 사업 중 전년도 이월예산 활용 건은 국민여가캠핑장조성 100%, 관광지개발 90%, 문화관광자원개발 84.5%, 탐방로안내체계구축 78.6%, 생태녹색관광자원개발 70% 수준으로 대부분 이월예산을 활용하였다. 이월예산이 많다는 것은 당해연도 사업이 제대로 추진되지 못하여 지출하지 못하고 다음연도로 집행이 이월되는 것을 의미하는데, 이는 지방자치단체에서 사업을 추진할 준비가 되어 국고보조금을 요구하는 것보다 예산을 일단 확보하기 위한 방안으로 국비를 요구했던 것으로 해석할 수 있다. 또한 자주재원이 늘어나지 않은 상태에서 축제, 행사성 경비가 급증하는 현상이나 대규모 건물 건축, 지역이기주의적 지출행태, 소규모 분산투자, 단체장 선호 정치적 사업 등 지방재정 책임성 해태 내지 도덕적 해이를 상징적으로 보여주는 현상이다.

국가와 지방자치단체의 수직계열 체계의 정부 간 관계가 형성되어 있기 때문에, 그동안 주요 국고보조사업에서 기획(중앙)-집행(지방)의 행정 혹은 사업관리 권한 분담 구조로 추진됐다. 문화분권과 문화자치를 표방하였지만 실제 지방이양과 재정분권의 개편은 국가-지방자치단체의 전통적인 집권체계를 틀 속에서 크게 벗어나지 못하였다. 지방이양이 문화정책의 일관성, 국가의 역할 등을 고려한 원칙 하에 결정된 것이 아니고, 이관용이성(소규모, 낮은 이해관계, 부처의 낮은관심 등) 혹은 회계기준(균특사업)으로 이양대상을 결정하다보니 중앙정부는 지방이양 사업내용을 고려할 필요없이 새로운 정책을 확대해 나갔다. 결국 지방이양 이후에도 중앙정부는 이양된 사업과 유사한 사업이 포함된 정책으로 국고보조사업을 추진하고 지방자치단체는 부족한 지방재정 형편으로 중앙정부 국고보조 사업에 종속성이 더욱 강화되는 결과를 가져온 것이다.

이러한 역사적 경험 속에서 중앙정부와 지방자치단체의 인식이 패러다임 변화가 어렵다고 여기게 되었고, 지자체 주도의 사업수행이 주민과 더 가까운 조직이므로 수요를 반영하는 효과성, 효율성 측면에서 중요하고 필요하지만 그동안의 국고보조사업에 의존하는 업무방식에 의해 지방자치단체의 추진 역량이 미흡하다고 단정하

7) 전통한옥체험숙박시설운영 77.8%, 문화관광자원개발 44.1%, 국민여가캠핑장조성 43.8%, 관광안내체계구축 36.3%, 생태녹색관광자원개발 32.3%, 관광지개발 30.3%, 탐방로안내체계구축 23.7%



는 것이다. 본 연구에서 수행한 문체부와 지자체의 인식조사에서도 나타나는데, 문화사업이 지자체 주도로 수행되어야 함에 문체부(동의 45.5%, 비동의 15.2), 지자체(동의 42.6%, 비동의 14.8%) 모두 동의하는 경향을 보이면서, 문체부는 문화서비스 제공 관련 지자체 운영재량이 충분하지 못하다고(충분 15.2%, 불충분 54.5%) 인식하는 것으로 나타났다.

구조적으로 국고보조사업의 책임 방향이 지역사회와 지역주민을 향하기보다는 중앙정부의 지침 준수로 맞추어지고, 지자체는 적극적인 자체사업 추진보다 소극적이고 수동적인 중앙정부의 국고보조사업에 의존하고 책임은 약화되는 것이다. 지자체로 하여금 사업별 관리감독을 지속하는 관성을 유지하게 하고 재정사업의 효율성과 성과에서 쟁점이 발생하게 된다.

## 라. 지방재정 자율성 및 분권역량 측면

지방자치제가 실시된 이후 지역의 특색을 살려 지역의 경쟁력을 확보하는 것이 매우 중요해졌고, 주민들은 자신이 거주하는 지역의 정책에 따른 생활의 변화에 관심이 높아졌다. 특히 지역의 산업쇠퇴와 인구이탈이 가속화되고 있는 가운데 문화정책은 문화서비스가 주는 주민 삶의 활력, 관광객 유입과 스포츠이벤트로 인한 경제적 부가가치 등이 지역의 사회·경제적 활성화 대안이 되기도 하였다. 지방자치단체에서는 지역민의 문화향유권 확대, 예술가의 창작 환경 보완 등을 통해 창의력 및 삶의 질을 향상시키고, 지역문화 특색을 발전시켜 관광객을 유입함으로써 경제적 부가가치를 창출하는 등 지역의 경제·사회 발전을 달성하는 데 있어 문화를 매우 중요한 정책수단으로 발전시켰다. 이러한 이유로 문화사업은 중앙정보보다 지방자치단체에서의 예산비중이 더 높은 분야이다(2020년 문화재정 비율: 중앙 1.6%, 지자체 4.8%). 또한 지방자치단체의 세출구조에서 문화분야 자체사업 비중은 점진적으로 개선되어 왔는데, 현재는 보조사업 비중(38.7%)보다 자체사업 비중(58.8%)이 더 높다. 이는 지방자치단체가 국고보조 또는 시·도 보조사업 이외에 자체적으로 문화정책에 사업비를 편성하여 재정자율성이 개선되었다고 평가할 수 있다.

그러나 문화재정 비중은 상대적으로 중앙정보보다 지방자치단체가 높지만(2020년 중앙 1.6%, 지자체 4.8%), 예산편성 속도는 중앙정부가 빠른 증가세를 보이고



지자체의 문화재정 구성비는 지방이양을 겪으면서 오히려 축소되는 경향을 나타내고 있다. 지자체의 총지출 대비 문화재정 비중은 2010년 5.6% 수준이었으나 비중이 지속적으로 감소하여 현재 2020년 4.8% 수준으로 크게 축소되었다. 지방분권과 지방이양 과정에서 지방이양은 지방자치단체로 하여금 재정사업 운용에 자율성을 보장하지만, 국세와 지방세 구조적으로 지방자치단체는 제공하는 공공서비스에 비해(세출) 세입이 항상 부족하기 때문에 예산제약으로 인한 문화사업이 후순위 편성되는 경향이 확인된 것이다. 이와 같은 결과는 사회복지 분야의 세출규모 및 비중이 급증하여(2020년 29.7% 수준, 11년간 연평균 11% 급성장) 전체적인 지방재정부담으로 작용하기 때문이다. 특히나 재정의 수입구조가 악화되는 상황에서 영유아 보육, 아동급식, 기초연금, 기초생활보장 등 법에 의해 의무적으로 지출되는 의무지출 비중이 높은 사회복지지출수요가 급증하고 있어, 문화재정의 후순위 편성 우려가 심화되고 있다.

한편 문화분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원과 탄력적인 사업추진을 위해서 예산과 별도로 기금을 조성하는 사례가 꾸준히 증가하고 있다. 지방자치단체의 기금은 전체적으로 지방자치제도 도입 시기인 90년대 중반에서 2000년대 사이에 기금 수와 규모가 급속히 증가하고 최근 변동 폭은 크지 않은데, 지역문화진흥기금은 2000년 이후부터 현재까지 지속 설치되고 있다. 「지역문화진흥법」에 의한 법정재량기금인 지역문화진흥기금은 총 42개 지자체 조례가 제정되어 있다. 이 중 16개는 2000년대 이전에 제정되었고, 18개는 2001년부터 「지역문화진흥법」 제정 전인 2014년 사이 제정되었으며, 8개는 「지역문화진흥법」 제정 이후부터 2019년 사이에 제정되었다. 다만 개별법률에 설치근거가 있는 법정재량기금임에도 양적규모는 부족한데, 243개 지자체 중 33개 지자체에서만 지역문화진흥기금을 운용하고 있으며, 조성액 규모도 전체 지자체 법정재량기금 조성액 25조 7,122억원(499개) 대비 0.6% 수준에 불과하다. 지자체 문화관련 기금으로 문화진흥, 체육진흥, 관광진흥 관련 기금을 포함하면 2019년말 조성액 기준 총 140개 7천347억원 규모이며, 이는 전체 지자체 기금 2,403개 40조 8,543억원 대비 문화관련기금이 개수 5.8%, 조성액 1.8% 수준이다.

지방자치제 이후 지역의 경쟁력 강화 요구, 주민의 지역정책에 대한 관심 확대 등은 지역별 특성화된 문화정책을 필요로 하였고, 문화기획 및 문화시설 경영능력



과 민관 협력은 문화분권의 기본 전제가 되었다. 지방자치단체의 문화분권 역량은 지자체 단체장을 포함한 담당 공무원의 지역문화에 대한 이해와 의지, 문화사업 담당인력의 기획능력 및 전문성, 정부 간, 민관 간, 민간과 민간 협력과 조정 능력 등을 포함한다. 이러한 문화분권 역량강화를 위해 광역지방자치단체는 물론 기초자치단체에서 지역문화재단을 설립하면서 지역 중심의 문화정책 기반을 형성하려는 노력이 있었다. 1997년 경기문화재단 설립을 시작으로 2019년 기준 전국 226개 자치단체 중 92개 문화재단(광역 16개, 기초 76개)이 운영되고 있는데, 문화재단은 지역의 문화사업의 주요 수행 주체로 활동하여 왔다. 지역문화재단은 문화사업 전문기관으로서 지역성이 반영된 문화정책 수립 및 집행, 전문인력양성을 통한 지역 문화사업 전문성 확보에 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 관 의존적인 재원구조로 인해 민간 문화기관이 기본적으로 요구되는 독립성·자율성이 부족하고, 지역 내 문화단체 및 문화시설과 국고보조사업 경합하는 문제가 있다. 2019년 현재 주요 광역문화재단<sup>8)</sup> 평균 예산 구성 비율을 살펴보면, 지방자치단체 보조 48.5%, 국고보조금 37.4%, 자체자금 5.5%, 기타 5.1%이다(배관표, 2019). 기초지역문화재단 평균 비율, 지방자치단체 보조 70.4%, 국고보조금 8.7%, 자체자금 17.3%, 기타가 5.4%으로, 광역문화재단은 국고보조 의존, 기초문화재단은 지자체보조 의존이 매우 높다. 자체적으로 사업을 추진할 수 있는 재량은 광역문화재단 5.5%, 기초문화재단 17.3%에 불과한 것이다. 이러한 재정구조에 의해 문화재단은 보조금 확보가 중요한 업무가 되고 있어 재단에 기대하는 기획력, 경영전문성은 발휘하기 어려운 환경이고, 지역 내 광역과 기초문화재단 간, 지방문화원, 민간문화단체, 문화시설과 국고보조사업 확보 경쟁을 하고있어, 지역 전체 문화정책 차원에서는 매우 비효율적이다.

그리고 「지역문화진흥법」에 근거하여 2015년부터 문화체육관광부는 지역문화진흥기본계획을 수립해야하고, 전국 시도 단위에서 자체적으로 지역문화진흥을 위한 시행계획을 수립하게 되었다. 제1차 지역문화진흥기본계획(2015-2019)에 대한 평가에서 인천의 시민 주도로 생활문화 공간을 형성한 사례, 전북의 지역민과 귀촌인이 문화반상회, 예술워크숍 등을 함께한 ‘문화이장’ 사례 등 지역 특성을 살리면서

8) 이상점인 서울문화재단, 경기문화재단, 세종문화재단을 제외한 수치



주민참여형 프로그램을 확인할 수 있었다. 그러나 일부 사례를 제외하고 전체적인 계획은 중앙정부 보편사업에 대한 수합과 단순나열 혹은 점검차원의 수준으로 지역 단위의 차별화된 특성이 뚜렷하지 못하다. 이러한 원인은 지역의 기획역량 차원의 한계이기도 하고, 지역의 지역문화진흥시행계획 수립체계가 하향식으로 되어있기 때문이기도 하다. 현재 지역문화진흥계획 수립체계는 중앙정부의 기본계획을 참고하여 시도 시행계획을 수립하고, 시도계획을 반영하여 시군구 시행계획을 수립하고 있어, 실제 사업이 실행되는 자치단체의 수요를 파악하기보다 중앙정부 시책을 참고하여 계획하도록 구조화되어 있다. 그리고 첫 번째 계획이다보니 「지역문화진흥 기본계획」에 대한 인지가 매우 낮아 대부분 계획 자체를 모르고 있으며,<sup>9)</sup> 대부분 지자체의 시행계획과 예산이 연결되지 않아 계획의 실효성이 낮은 지적이 있다.

그동안 자치와 분권에 대한 시대적 요구와 함께 지방자치단체 자체적으로 문화정책적 역량 강화와 자생력 확보를 위한 노력이 있었고, 앞으로 전문성 확보와 실효성 제고를 위한 노력이 필요하지만 과거에 비해 지역 내 정책기반도 형성되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 지자체 간 역량의 차이가 있고 지역단위에서 문화사업 조정기능이 부족하여 실질적인 자치수준인 기초단위의 분권은 미흡하다. 현재 광역자치단체는 기초자치단체의 사업수요를 취합하고 예산을 지원하고 기초는 사업을 시행하는 주체로 역할이 잠정되어 있어, 지역 내 연계계획을 수립하고, 조정하는 기능이 부족하다. 본 연구에서 진행되었던 지방자치단체 공무원 설문조사 개방형 응답과 인터뷰에서는 분권이후 광역자치단체의 시책위주 사업추진에 대한 우려로 인해 기초자치단체는 현재의 국고보조 체계를 유지하기 바라는 경향을 나타냈다. 이는 광역과 기초 간의 역할이 분명하지 않기 때문에 발생한 문제이기도 하다. 광역단위에서 지역 내 사업을 연계하고 광역권 사업을 발굴하여 예산을 배분하는 기능이 강화되어야 한다.

9) 2019년 제1차 지역문화진흥기본계획 인지도부 조사에(이해관계자 대상, n=342) '있으나 내용은 모르겠다'가 38%로 가장 높음(한국문화관광연구원, 2019b).



〈표 5-2〉 지방재정 자율성 및 분권역량 측면 강화/약화 요인

구분	자율성	분권역량
강화	-문화재정 지자체 자체사업 비중: '10년 51.4% → '20년 58.8% -2020년 문화재정 비율: 중앙 1.6%, 지자체 4.8% -2014년 지역문화진흥기금 법정재량기금 근거 마련	-2019년 기준 전국 226개 자치단체 중 92개 문화재단 (광역 16개, 기초 76개) -「지역문화진흥법」 근거 2015년부터 시도 단위 지역문화진흥시행계획 수립, 지역특성화 프로그램 사례
약화	-지자체 문화재정 비중: '10년 5.6% → '20년 4.8% -문체부 지자체 국고보조금 25.1% (부처 중 4위) -문체부 균특회계: 지자체 보조금의 44.8% (부처 중 1위) -지역문화진흥기금 지자체 243개 중 33개 운용 -지역문화진흥기금 조성액: 전체 법정재량기금 대비 0.6%(2019년 조성규모 33개, 1,654억원) -문화관련 기금(문화, 체육, 관광 포함) 조성액: 1.8%(2019년 조성규모 140개, 7,347억원)	-광역문화재단 자체예산 5.5%, 기초문화재단 자체예산 17.3%= 기획력, 경영전문성 발휘 어려운 환경 -지역 내 광역과 기초문화재단 간, 지방문화원, 민간문화단체, 문화시설과 국고보조사업 확보 경쟁 -1차지역문화진흥시행계획 실효성 부족: 전체적으로 중앙정부 보편사업 중심, 계획의 낮은 인지도, 예산연계 부족

## 2. 문화분야 중앙-지자체 간 역할분담 방안

### 가. 중앙-지자체 간 기능구분 틀

중앙과 지방자치단체의 기능분담은 어느 쪽의 책임이 더 큰지를 검토하는 것이므로, 국고보조사업의 보조를 판단하는 기준에 입각하여 사업의 책임을 합리적으로 살펴볼 수 있다. 사업의 성격을 국가가 주도적으로 관리하는 국고보조사업으로 할 것인지, 지방분권화 추세에 맞춰 지방자치단체 자체사업으로 전환할 것인지, 사업 기획에서 집행에 이르기까지 지방자치단체가 자율적으로 하는 것이 바람직할 것인지, 지역의 격차완화를 위한 국가주도의 균형발전으로 하는 것이 바람직할 것인지를 판단하는 기준을 마련하는 것이다. 즉 국가정책 여부, 의무/재량 여부, 사업의 파급범위, 공공재적 성격, 국가최저수준, 정책유형, 사업의 규모 등의 유형에 맞춰 검토할 수 있다. 국가사무 집행을 법적 근거에 의해서 지방자치단체에 위임한 사업, 법에 의한 의무 사업 여부, 사업의 파급범위가 특정 지역에 한정되지 않고 외부 지역으로 파급되는 사업, 사업의 공공재적 성격의 정도를 검토할 수 있다. 그리고 전



국적으로 공통된 기준에 의하여 집행되어 지방자치단체의 자율성 내지 재량적 집행이 어려운 성격의 사업, 사업 예산 규모가 커서 지방자치단체만의 자체 재원으로 수행하기 어려운 사업, 지방자치단체가 선호하지 않는 사업 등의 기준을 종합적으로 판단하여 중앙-지자체 간 역할구분과 책임수준을 설정할 수 있다.

이러한 검토기준은 크게 효율성과 형평성으로 정리할 수 있다. 국가적 사무와 지방적 사무를 구분하는 효율성 원칙과 지역의 격차해소를 위한 형평성 원칙을 고려하여 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분하는 기준으로 적용하는 것이다. 효율성은 주민과 더 가까운 조직이 수요를 잘 파악하고, 지역 간의 선의의 경쟁을 통하여 더 나은 서비스를 제공한다는 것이다. 효율성은 중앙정부의 지방정부 개입 최소화 혹은 기능이양으로 분권적으로 접근된다. 그러는 한편 분권화가 지역 간 격차를 심해지게 하므로 형평성 문제가 발생할 수 있다고 본다. 형평성은 수도권 집중문제 해결을 위해 지방분산하는 균형정책이고 이는 집권적 방식으로 접근된다.

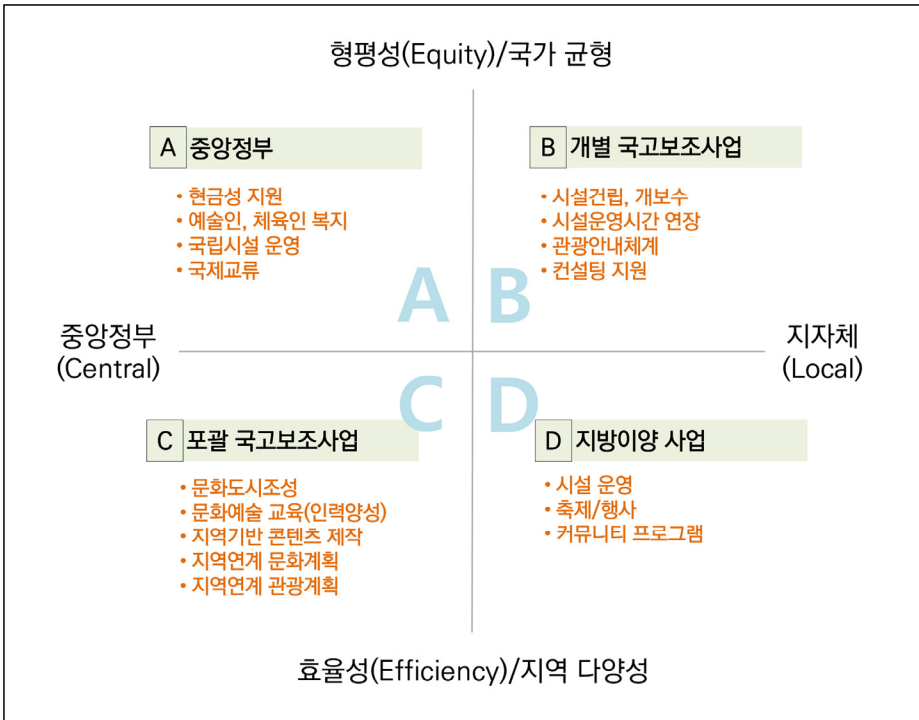
분권화하면 지역간 격차 발생하고, 낙후지역은 문화공공서비스 취약해 진다. 그래서 앞서 살펴본 프랑스의 분권 사례에서는 도시계약(분권)과 배제방지법(균형)을 동시에 추진하였다. 효율성과 형평성은 지역문화발전에 모두 중요한 개념이지만 양립된 개념으로서 체계없이 사용되면 분권의 개념을 왜곡할 수 있다. 이에 중앙정부와 지방자치단체의 기능 분담을 효율성과 형평성 측면의 틀을 적용하여 검토할 것을 제안한다.

#### 나. 중앙-지자체 간 기능분담 4가지 유형

중앙정부와 지방자치단체 간 기능분담 틀을 적용하여 중앙정부와 지방자치단체의 기능을 재분류한 후, 중앙과 지방자치단체 간 협력이 필요한 영역은 적합한 국고 보조금 제도를 설계할 필요가 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 역할 구분을 효율성과 형평성 측면에서 고려하여 역할구분의 틀로 적용하여, 문화사업의 기능을 4가지 유형에 배치한 내용은 [그림 5-1]과 같다.



[그림 5-1] 문화분야 중앙-지자체 간 기능분담 모델



해당 기능에 격차 문제가 심화되면 형평성이 강조되고 획일화 문제가 심화되면 효율성이 강조된다. 더불어 지자체의 정책추진 역량이 취약하거나 중앙정부 주도의 강력한 리더십이 부족해서 효율성이 떨어질 수 있고 동시에 지역 간 편차를 효과적으로 관리하기 어렵기 때문에 형평성 측면에서도 문제가 될 수 있다. 따라서 전국적으로 균일한 기준으로 형평성을 보장할 필요가 있는 경우 지역적 공공재라 할지라도 중앙정부의 책임이 있고, 외부효과에 의해 파급범위가 특정 지역을 넘어서더라도 지역적 욕구를 반영해야 하는 효율성을 보장할 필요가 있는 경우 중앙정부 책임이 있다고 본다.

중앙-지자체 간 책임의 크기에 따라서 사업수행 방식, 재정관계 등은 달라진다. 완전한 중앙정부(국가) 혹은 지자체의 책임 영역에 해당되는 기능은 중앙정부와 지자체가 서로 유사하거나 동일한 기능을 수행하면 안된다. 그리고 중앙정부와 지자체의 책임이 모두 요구되는 영역의 기능은 효율화, 형평성 관점에서 추진이 이루어지도록 단순한 사업전달관계가 아닌 성과중심의 협력관계 모델이 적용되어야 한다.



국가적 공공재에 해당하는 기능은 중 균형발전, 형평성을 지향해야 하는 기능은 유형 A, 특수한 욕구에 대응하는 지역다양성, 효율성을 지향해야 하는 기능은 유형 C이다. 지방적 공공재에 해당하는 기능 중 균형발전, 형평성을 지향해야 하는 기능은 유형 B, 특수한 욕구에 대응하는 지역다양성, 효율성을 지향해야 하는 기능은 유형 D이다.

유형 A는 중앙정부, D는 지방자치단체 단독 추진 분야이다.

유형 A는 전국차원의 통일성 있는 기준을 적용해야 한다는 점에서 형평성이 중시되는 영역이고 완전한 중앙정부 책임에 해당되며, 중앙정부 차원의 직접 전달이 바람직하다. 중앙정부의 자체사업으로 해당 사업의 기획, 집행 등 전체 과정을 중앙정부가 담당하는 방식을 의미한다. 이 기준에 적용되는 기능 예시는 현금성 지원, 예술인 및 전문 체육인 복지, 국립문화시설 설치·운영, 국제교류 등이다.

유형 D는 지방적 공공재에 해당하면서 사업의 집행 유연성과 지역민 수요에 탄력적인 대응이 필요한 효율성이 중시되는 영역이고 완전한 지자체 책임에 해당된다. 즉 국고보조사업이 아닌 지자체 자체사업으로 추진되어야 한다. 이 기준에 적용되는 예시는 문화기반시설운영, 축제/행사, 커뮤니티 프로그램 등이 있는데, 특히 문화 서비스는 문화기반시설(도서관, 박물관·미술관, 문예회관, 문화원 등)과 같은 서비스 제공 주체의 영향을 받으며, 이는 지역적 특성을 반영한 사업 기획과 집행 관리가 필요하기 때문이다. 이러한 문화기반시설운영, 문화서비스, 축제/행사 사업은 지방자치단체가 정책 결정 권한과 일정 수준의 재량권을 가져야 한다는 점에서 자치사무로 설정하는 것이 적합하다.

유형 B와 C는 중앙정부와 지자체 간의 협력이 필요한 분야이다.

유형 B에 해당되는 국민 모두에게 최저수준의 삶을 보장하는 의미의 국가 최소기준(national minimum)이 요구되는 지역문화시설, 국가시책에 따라 전국적인 인프라 구축이 요구되는 사업(생활 SOC, 시설운영시간 연장 등), 수요 급증으로 지역의 재정 및 역량으로 공급 부족이 예상되는 서비스 등은 중앙정부의 책임영역이면서 지역현장에서 집행되는 사업이다. 이러한 기능은 지자체 공공재에 해당하지만 지자체의 재정능력으로 감당하기 어려운 사무로서 지역 격차 완화를 위한 형평성이 중시되는 영역이다. 이 유형의 사업은 중앙정부가 일정부분 재원을 담당하고 지자체가 집행하는 국고보조사업으로 진행하는 것이 적절하다.



유형 C는 국가차원에서 정책적으로 강조하는 사무로 국가적 공공재이면서 외부 효과가 크고 지역 내 수요에 영향을 받는 분야이다. 이 기능에는 사회적으로 바람직한 외부효과를 발생시키는 문화도시 조성, 문화예술교육, 지역기반 콘텐츠 제작, 지역연계 문화 혹은 관광 계획 등이 해당된다. 그러면서도 대상 수요가 지역 내에 존재하고 예를들어 교육의 경우 일자리는 지역에 거주하는 주민을 대상으로 제공하는 서비스이므로 효율성이 중시되는 영역이다. 문화적도시, 지역연계 문화 및 관광계획과 같은 사업은 지역수요에 기민하게 대응하고 사업의 다양성을 강조하는 효율성이 중시되는 영역이다. 따라서 유형 C는 중앙정부와 지자체의 공동사무 영역이라 할 수 있으며 이 여기 중앙정부가 일정 재원을 담당하고 지자체가 집행하는 국고보조사업으로 진행되는 것이 적절하다. 다만 유형 C는 개별사업에 대한 재정적 보조보다 지역실정에 맞는 계획을 수립하는 것이 중앙정부와 지자체 모두에게 주요한 성과기준이다.

이 경우 기존의 개별 보조금 지급방식은 중앙정부가 개별 사업을 심의, 승인하는 등 사업운영 과정 및 성과에 대한 책임이 부여되어 있어 사업 개수가 늘어날수록 행정부담이 과중되기 때문에 적절치 않다. 중앙과 지방정부 간의 역할 분담은 중앙정부는 주요정책의 주제와 방향만 제시하고, 지방자치단체에서 수립한 문화정책 계획을 심사·평가, 전략 목표 협의하는 책임 구조가 형성되는 것이 바람직하다. 일종의 재정협약을 통해 사업성과를 약속하는 방식인데, 협약은 지방자치단체가 지역 내의 자원을 활용하고 시너지 효과를 낼 수 있도록 연계하여 계획방향을 수립하고 이를 달성하기 위한 구체적 수단은 정부와 지방자치단체가 함께 발굴하고 협업하여 지원하는 협력체계이다.

유형 B가 개별사업단위의 국고보조사업이라면 유형 C는 정책부문별 혹은 기능별 포괄보조형 지원으로 전환하여 중앙정부는 재정확보에 지방자치단체는 계획수립과 사업 성과에 더 책임을 부담하는 방식의 관계 구축이다. 이 때 단순히 일부 유사 보조사업단위를 하나의 보조금을 통합하는 포괄보조금이 아닌 사업의 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하며, 지방자치단체 및 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 기반 구축이 중요하다.



#### 다. 중앙-지자체 간 역할분담

지방분권은 중앙정부의 책임이 일정 부분 지역으로 이양되는 것이다. 지역문화발전에 지방자치단체의 정책역량이 무엇보다 중요하고, 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 일하는 방식이 바뀌어야 한다. 오랫동안 지역문화정책은 중앙정부가 지역문화사업을 계획하고 지방자치단체가 국고보조금을 확보하여 추진하는 중앙집권적 특성을 나타내었다. 2000년 중반에 접어들면서 중앙정부는 국가의 형평성 차원에서 지역문화 정책을 추진하기 시작하고 정부 간 역할과 지역 자율성·책임성에 대한 고려가 있었지만, 중앙집권적 사업방식에 익숙하여 중앙정부와 지방자치단체 간 역할이 쉽게 변화되지는 못하였다.

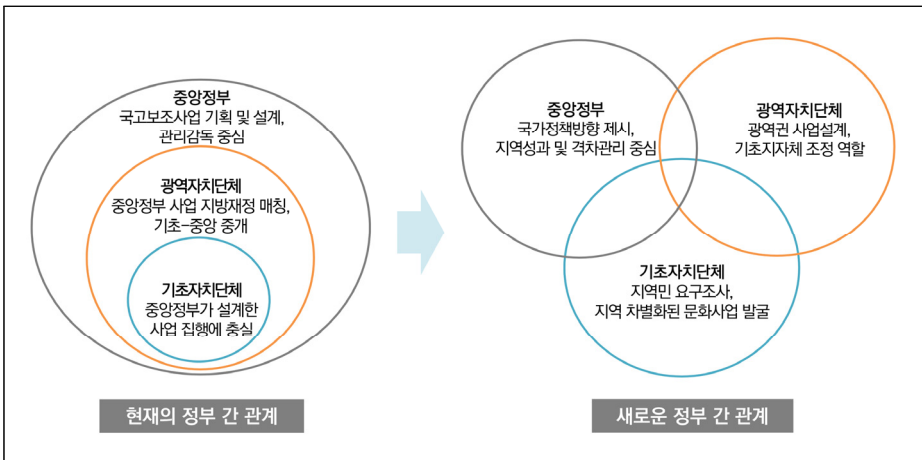
현재는 국민의 권리로서 문화가 강조되면서 국가의 역할이 중요해진 집권적 체제가 유지되면서도, 문화의 특성상 지역의 다양성과 효율성을 추구하기 때문에 분권적 가치를 표방하는 양립적인 모습에 이르렀다. 집권화는 획일화를 발생시켜 문화고유의 특성과 정체성을 잃게하고, 분권화는 지역 간 격차를 발생시켜 낙후지역의 문화서비스를 취약하게 한다. 분권이 심화되면 균형(형평성)이 강조되고, 집권이 심화되면 다양성(효율성)이 강조되며 이 두 가치는 함께 추구될 수 있지만, 이 경우 중앙정부와 지방자치단체는 단순한 사업전달관계가 아닌 성과중심의 협력관계 모델이 적용되어야 한다.

문화분권에 따른 중앙정부와 지방자치단체의 바라직한 관계와 역할 변화는 다음 [그림 5-2]과 같다. 현재의 중앙정부와 광역자치단체, 지방자치단체의 관계는 수직적인 관리감독 체계로 형성된 모형으로, 지역문화정책에 있어서 중앙정부는 국고보조사업 기획 및 설계, 관리감독 중심의 역할, 광역자치단체는 중앙정부 사업에 대한 지방재정 매칭과 기초자치단체와 중앙정부 간의 중개 역할, 기초자치단체는 중앙정부가 설계한 사업 집행 중심의 역할에 집중하고 있다. 이러한 포괄형 형태의 관계는 지방자치단체가 중앙정부에 전적으로 의존하는 구조로 문화분권이 추구하는 다양하고 차별화된 지역문화 사업을 추진하기에 한계가 있다. 따라서 변화되어야 할 새로운 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부가 상호 의존하는 중첩형 모형이다. 새로운 관계에서 중앙정부는 국가의 문화정책방향을 제시하고 지역문화정책의 성과관리와 격차관리에 집중하고, 광역자치단체는 광역권 사업설계와 기초자치단체 사업



의 조정 역할을 수행하며, 기초자치단체는 지역민 요구조사와 지역 차별화된 문화 사업 발굴에 집중해야 한다. 특히 중앙정부와 지방정부가 독자적인 영역에서 역할이 부여되므로 상호독자성을 유지하면서 기능적으로는 상호 의존하는 형태이다. 이러한 중첩형 관계도 중앙통제가 강한 집권 특성이 남아있지만, 상호의존성이 상당히 높고 지방정부는 기능과 권한 행사에서 상당한 자율성을 확보할 수 있다.

[그림 5-2] 지방분권에서 중앙-지자체의 정부 간 관계/역할 변화



구체적으로 정부 간 역할을 살펴보면, 먼저 중앙정부는 국가의 문화정책 방향을 제시하고 지방정부가 지역문화정책을 효율적, 효과적으로 이행할 수 있도록 전체적인 방향성과 지향점을 제시해야 한다. 특히 그동안 중앙집권 체제에 익숙하여 자체적인 성과관리 역량이 부족한 부분을 보완하고 지원하는 기능이 확립되어야 하며, 지역문화정책 성과와 격차완화를 위해 전국적인 문화수준을 지표로 진단하고 발표하는 기능을 강화해야 한다. 동시에 격차가 심화되는 영역에는 이를 해소할 수 있도록 형평성 차원의 중앙정부 정책을 강화하고, 국가 최소기준에 대한 검토를 통해 문화적 권리보장 차원의 국가사업을 발굴하고 지속해야한다. 또한 지방정부가 체계적으로 문화정책을 수립하고 계획을 이행할 수 있도록 가이드라인을 제공하고, 지방정부의 관리지표에 대한 적격성을 검증하는 역할이 중요하다. 그리고 지방정부의 성과관리 역량을 키울 수 있는 지원방안으로 교육, 컨설팅, 사례공유, 인센티브 등을 강구해야 한다. 장기적으로는 중앙정부 중심 운영방식에서 지방정부의 역할을



확대하는 방향으로 전환되어야 한다.

중앙정부가 거시적 차원에서 지역문화 정책의 성과와 지표관리를 한다면, 지방정부는 문화서비스 제공을 중심으로 하는 성과관리 체계를 설정하여야 한다. 지방정부의 역할은 현재보다 비중이 더 높아져야 하고, 특히 광역자치단체의 역할변화가 중요하다. 문화분야는 사업의 특성상 문화예술은 광역, 관광과 체육 부문은 기초 단위에서 사업이 주로 추진되고 있는데, 지방분권 이후 지역 내에서 의사결정이 자체 사업 추진에 중요한 역할을 하고 있으나 이에 대한 이해가 부족하다. 국고보조사업의 지방이양으로 사업의 예산편성 권한이 중앙정부에서 광역지자체로 바뀌었으나, 지자체의 사업편성 및 집행 의사결정에 있어서 광역과 기초자치단체에 대한 각각의 역할에 대한 인식, 변화된 관계에 대한 이해가 부족하다. 예를들어 지역주민의 근린생활권을 중심으로 공급되는 서비스의 경우 기초자치단체가 계획을 수립하고 집행의 주체가 되는 것이 적절하고, 예술인 지원 및 창작품에 대한 공모는 행정구역을 넘나드는 사업이므로 광역지자체가 계획수립 및 집행 주체가 되는 것이 적절할 것이다. 또한 문화분야는 각종 전달체계가 복잡하게 있는데, 민간전달체계에 역할을 부여할 것인지, 지방자치단체에 위탁할 것인지에 대한 결정도 중요하다. 현장에서 문화분권이 효과적으로 작동하기 위해서는 지자체를 하나로 보는 것이 아닌 광역과 기초를 구분하여 역할을 부여해야 한다.

광역자치단체는 기초자치단체의 사업 조정, 광역화 계획 추진 역할은 매우 중요하다. 특히나 문화, 관광 사업은 행정구역을 넘어선 연계성 사업, 선형사업이 많아 광역의 역할이 더욱 강조되어야 한다. 광역자치단체가 단순히 기초자치단체의 사업을 취합하거나 기초자치단체의 사업을 중앙부처에 전달·중개하는 기능에 머무르는 것이 아닌 광역화된 문화사업을 기획, 조정, 추진하는 역할이 필요하다. 지역 내 기초자치단체 간 사업을 연계하고 광역권 사업을 발굴하여 추진하는 한편 기초자치단체의 사업조정, 자문 능력도 중요하다. 이를 위해서는 광역 차원에서 기초자치단체의 사업을 평가할 수 있는 체계가 마련되어야 하고, 평가능력이 개발되어야 한다. 또한 문화인력이나 문화기관 DB관리가 광역차원에서 기초자치단체를 아우려야 하며, 장소성이 낮은 인력지원 사업, 연계 시너지 효과가 높은 네트워크사업 등은 광역자치단체의 역할로 부여되어야 한다. 특히 문화분야의 경우 기획능력과 전문성이 요구되는 영역이 많아 담당인력의 역량이 중요하고, 지역에 대한 이해를 기반으로



지역 내 일자리 수요가 있기 때문에 지역 내 인적자원 관리와 교육지원이 필요하다.

기초자치단체는 지역민의 수요에 기민하게 대응할 수 있는 단위이자 사업의 실행 주체이므로 지역민의 요구와 지역 특성에 맞는 사업을 기획하기 위한 노력과 역량을 갖추어야 한다. 이를위해 주민 문화 수요조사를 통한 욕구파악과 사업 모니터링을 통한 성과관리 기초데이터 축적 역할이 부여되어야 한다.

〈표 5-3〉 지방분권에서 중앙-지자체의 역할 변화

구분	전통적인 역할	지방분권에서 강조되는 역할
중앙 정부	<b>[국고보조사업 기획 및 설계, 관리감독 중심]</b> -국가 문화정책 기본방향 정립 -국고보조사업 기획, 사업지침 마련 -사업지원 대상 선정에 집중 -재정관리 차원의 사후관리, 집행점검 -지역 문화수준 평가 및 발표	<b>[국가정책방향 제시, 지역성과 및 격차관리 중심]</b> -국가 문화정책 기본방향 정립 -국가단위 문화안전망 구축 -국가 문화인력, 기관 DB 구축 -지역 균형지원 계획 수립 -정책 전달체계, 예산체계 및 재정관계 확립 -지역 문화사업 성과제고 계획 수립, 추진 -지역 문화자치 역량강화사업 실행 -중앙-지자체-민간 네트워크 추진 -지역 문화수준 평가 및 발표
광역 자치 단체	<b>[중앙정부 사업 지방재정 매칭, 기초-중앙 중개]</b> -사업별 중앙정부 지침 준수 -기초자치단체와 중앙정부 사업 중개 -기초자치단체 사업 광역재정 매칭	<b>[광역권 사업설계 및 기초지자체 조정 역할]</b> -기초지자체 문화인력, 기관 DB 구축 -광역권 사업계획 수립, 기초지자체 사업 연계 -기초지자체 사업계획 조정 -인력지원 관련 사업 수행 -네트워크 사업 수행 -기초지자체 사업평가체계 구축
기초 자치 단체	<b>[중앙정부가 설계한 사업 집행에 충실]</b> -사업별 중앙정부 지침 준수 -국고보조사업 설계에 맞춰 자치단체 사업신청	<b>[지역민 요구와 지역 차별화된 문화사업 발굴]</b> -주민 문화수요조사, 욕구파악 -지역문화 프로그램 개발 -지역현장 사업수행 -사업 모니터링



## 제2절 정책과제

---

### 1. 중앙정부 역할 재정립 방안

#### 가. 지역 성과평가 개발 및 모니터링

중앙과 지방 정부 간 역할변화에서 중앙정부의 중요한 역할은 행정관리 및 지방 문화 정책에 대한 평가기법 등 성과관리 체계의 개발이다. 중앙정부가 지자체에 사무 이양, 역할분담 재조정으로 책임이 경감되었다 하더라도 균형발전(형평성) 차원의 성과관리는 더욱 강화되어야 하는 영역이다. 전국 지자체에서 고르게 문화정책 성과를 내고 있는지 파악하고 미진한 부분을 개선시키며 지자체의 전반적인 성과를 끌어올리는 중앙정부의 역할은 매우 중요하다. 특히 효율성 측면의 성과를 강조하는 정책 체계에서 소규모, 지역개발형 사업은 지방자치단체의 사업으로 추진하는 한편 국가차원의 업무와 역할에 문화분야 사업의 성과검증을 위한 지표관리가 중심 업무로 강조되기 때문이다. 중앙정부는 지자체가 자율성을 가지고 문화사업을 수행 하도록 미시적인 관여는 지양하되, 총체적 관점에서 지역 간 균형발전, 사업의 파급 효과 등을 계측하는 국가적 차원의 관리는 보다 강화해야 한다.

따라서 지역문화정책 성과지표에 대한 모니터링 및 환류체계가 강화되어야 한다. 현재 지자체의 사업기획 및 운영 능력 향상을 위한 중앙정부의 성과관리 방식으로 는 지역문화수준을 파악하고 발표하는 지역문화실태조사(승인통계 명: 지역문화현황통계)가 있다. 동 제도는 「지역문화진흥법」 제11조(지역문화실태조사)에 근거가 마련되어 있는데 지역 간 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 조사하고자 지역문화실태조사를 5년마다 실시할 수 있게 명시되어 있으며, 이를 근거로 2013년, 2015년, 2019년 3회에 걸쳐 조사가 실시되었다. 현재의 지역문화실태조사는 지역문화의 현황파악을 위해 표준화된 기준을 정립하고 기초통계 자료를 축적



하는데 큰 의미가 있지만, 지자체 문화정책의 역량을 증진시키고 성과를 담보하기에는 한계가 있다. 조사주기가 중기(법상 조사주기 5년, 승인통계 작성주기 3년)로 설정되어 있고, 공개 범위는 지자체단체 유형(시, 군, 구)과 우수지자체 순위 중심으로 이루어지고 있기 때문에 개별 지자체에서는 문화수준 진단보다 순위에 관심을 갖게된다. 또한 수집되는 데이터가 실적 중심으로 집계되다 보니 장애요인과 지자체 여건에 대한 관심과 고려가 미흡하고, 실태조사 이후의 지방자치단체 문화정책의 개선점에 대한 피드백이 충분히 이루어지지 못하고 있다.

즉 현재의 지역문화실태조사는 중앙정부 차원에서 지역 간 격차관리에 중요한 근거자료가 되지만, 지방자치단체의 성과를 이끌어내기에는 한계가 있다. 따라서 지역 문화실태조사를 활용하여 지자체의 문화정책 성과평과와 모니터링 체제를 구축할 것을 제안한다. 이를 위해서는 지역문화 정책에 대한 지자체의 노력과 개선점에 대한 진단을 할 수 있도록 문화정책 성과지표를 선정하고, 지자체 문화수준의 향상에 대한 평가를 통해 적극적인 인센티브를 제공해야 한다. 또한 집계한 성과지표와 평가결과를 공개함으로써 지역사회의 참여와 비판을 강화하는 것도 중요한 방법이다.

지역문화정책 성과지표는 지역문화 수준의 양적/질적 지표, 주민 문화향유(소비) 변화수준 지표, 관련 지역여건 지표 등이 포함될 수 있다. 그리고 문화자치 측면에서 지표 항목으로 지방자치단체 차원의 통합적 문화사업 추진체계 형성, 문화사업 전담민간 전문가 채용, 지역조직 육성 및 활용, 주민참여예산을 통한 문화정책 사업 선정 등이 포함되는 것이 바람직하다. 성과지표는 정기 혹은 수시로 모니터링되어야 하는데, 모니터링 과정에서 사업의 정의와 목적, 달성 가능한 목표치와 객관적인 평가지표 도출 등이 중요하며, 이 기간과 KPI 도출 과정을 사업수행의 중요한 미션으로 인식할 필요가 있다. 이렇게 집계된 성과지표를 바탕으로 정기 성과평가를 실시하는 것이다. 평가를 통해 가시적인 실적검토 뿐만 아니라 정책수행 과정의 문제점, 장애요인 및 개선점을 도출하여 평가의견을 피드백하는 것이 중요하다. 또한 평가결과는 관련 지방자치단체 재정지원에 반영하거나 담당자의 포상·표상으로 환류하고, 우수사례 확산과 제도개선에 활용하여야 할 것이다.



## 나. 새로운 재정관계, 성과협약형 포괄보조방식 확대

지방자치단체는 공공재의 공급의무가 중앙정부에 비하여 크지만 재원조달능력은 한정되어 있어 중앙정부와 지방자치단체 간의 기능배분과 재원 조달 능력에 차이가 있다. 2019년 지방세 비율은 23.6%(국세 76.4%)인데, 2020년 통합재정 지출액은 지자체 38.9%(중앙정부 61.1%), 이전재원을 공제한 실제 지출액인 통합재정 사용액은 지자체 49.0%(중앙정부 51.0%)이다. 즉 우리나라 조세할당 구조는 세입은 중앙정부에 집중되지만 실제 집행은 지방자치단체가 더욱 크기 때문에 구조적으로 항상 지방자치단체의 예산이 부족하게 되어있고 부족한 예산은 국고보조금, 교부세와 같은 이전재원으로 충당해야 한다. 따라서 지방분권은 국고보조금이 많은 부처에게 있어서는 정부 간 재정관계에 대한 검토와 국고보조금 시스템 개편 논의를 필요로 한다. 현재의 중앙정부와 지자체 간 세입구조와 공공재 공급량을 고려하면, 지방분권으로 세수를 조정하고 사무를 지방이양 하더라도 지자체의 재정은 부족하여 국고보조금 체제는 지속될 것이기 때문이다.

따라서 국고보조금 제도가 지방자치단체로 하여금 재정 자율성과 책임성을 증대시킬 수 있는 재정지원 시스템으로 개편을 검토해야 한다. 이것은 앞서 정부 간 기능분담 모형에서 유형 C 포괄 국고보조사업에 해당되는 내용인데, 국고보조사업이 지자체 사업을 획일화시킬 수 있는 내용, 지자체의 자율적인 기획이 성과를 나타내는 영역, 지자체 간 연계효과가 있는 영역에서 필요하다. 주요 국고보조사업이 중앙정부 기획과 사업추진 지침에 의해 지자체가 집행하는 방식을 택하는데, 지자체 효율성을 요구로 하는 영역에 대해서는 중앙정부가 포괄적인 범위를 정하고 지역에서 자율적으로 사업을 추진하는 방식으로 개선하는 것이다. 단, 여기서 중요한 것은 포괄적 범위에 대한 재정책임과 성과인데, 포괄적 범위에 대해 사전에 성과를 협약하고 지자체의 재량을 부여하되 성과평가를 강화하는 방식이 동반되어야 한다. 개별사업단위의 국고보조사업 운영체계에서 지자체 계획에 대한 포괄보조형 성과계약체제로 전환하여 중앙정부는 재정확보에 지방자치단체는 사업 성과에 더 책임을 부담하는 방식의 관계 구축이다. 이 때 단순히 일부 유사 보조사업단위를 하나의 보조금을 통합하는 포괄보조금이 아닌 사업의 성과 관리, 모니터링 등을 체계적으로 진행하며, 지방자치단체 및 현장의 정책을 효과적으로 지원하는 기반 구축이 중요하다.



협약에 기반한 재정관계는 개별보조사업에 대한 시달이 아닌 중앙-지자체 간 사업성과에 대한 계약, 협약에 따라 재정을 교환하는 관계로 '재정협약'을 말하며, 협약형 포괄보조이다. 정부 간 재정협약은 사업의 성과에 따라 재원을 배정하는 예산계약과 재원합의를 중심으로 하는 성과계약의 유형을 말한다. 정부 간 재정협약은 정부가 예산을 배정할 때 사업별 성과에 따라 재원을 배정 혹은 할당하는 예산계약과 재원합의(Budget Contracts and Resource Agreements) 형식의 성과계약(Performance Contracts)이다. 재정협약은 성과계약의 한 유형으로 성과협약, 협력협약, 계약협약 등 다양한 용어로 사용되고 있으나 기본적으로 두 주체간의 거래 관계를 명문화하고 제도화한 것이다.

중앙부처와 지방자치단체 간에 합의된 성과목표의 수준에 대한 대가로 재원을 할당하며, 예산편성 권한과 유연성을 인정하면서 성과모니터링 방법과 성과목표를 교환한다. 즉 정부운영 방식의 전환으로서 성과지향적 재정체제를 의미한다. 협약 혹은 계약적 접근은 정부성과와 효율성을 중시하는 공공관리주의 정부개혁에서 강조하는 성과관리와 같은 의미로 사용되고 있으며, 다수의 국가에서 협약 혹은 계약의 형태로 정부 간 관계를 형성하고 있다. 협약형 포괄보조의 장점은 중앙과 지방 정부 간 재정관계에서 집행재량과 성과책임의 교환구조를 형성하는 것이다. 중앙정부의 관리감독으로부터 지방정부 수준에서 관할하는 포괄보조로 전환됨에 따라 집행단위에서 많은 재량이 인정되고 우선순위 설정에 대한 중앙정부의 간섭을 줄일 수 있다. 한편 개별 국고보조사업 보다 행정관리 요건이 축소되어 중앙정부는 관리효율성 향상 지방정부는 행정부담 완화의 장점이 있고 지방자치단체의 연성예산제약이 사전적으로 억제되어 재정효율성에 긍정적이다.

문화분야의 중앙-지자체 간 협약체계 관련 해외사례는 프랑스의 문화발전 협약을 살펴볼 수 있는데, 이는 중앙정부와 지역의 요청에 따라 중앙정부와 지방정부가 예산을 함께 사용하고 프로젝트 내용에 대해 조정하는 수평적 협약 관계를 중시하는 것이다. 일반적으로 DRAC이 협약내용을 정의 및 범위 설정을 하면 지방자치단체가 지역의 특성에 맞춰 협약내용을 초기제안하고, 이를 서로 문서화하고 세부 사안에 대하여 조율하는 과정을 거쳐, 후속조치까지 과정을 협약한다. 협약을 위해서 지방자치단체의 문화담당 부서장과 DRAC 간의 약 6개월간의 준비기간이 소요되며, 정책성과는 구체적으로 문서화하고 있다. 포괄적 협약이지만 성과지표는 구체



적으로 설정하는데, 구체적인 목표 및 지표는 협약관련 지역과 회의를 통해 설정하고(1년 후 목표치 등) 부록에 상세하게 명시하고 있다. 그리고 협약기간은 문화사업의 성과주기를 고려하여 2년 이상 다년으로 설정하는 것이 특징적이다.

문화체육관광부 사업 중 문화도시 지정 및 지원 사업의 경우 개별사업을 지원하는 것이 아닌 문화를 통한 지역발전 계획 전반에 대해 종합적으로 지원하는 일종의 포괄보조형 사업이다. 현재까지는 성과계약 관점의 접근보다는 지방자치단체의 계획에 대해 종합지원, 포괄 지원하는 보조금 통합 측면에서의 재정지원 의미를 두고 있는데, 사업의 초기단계이므로 전략적으로 성과관리 방안을 설계하는 것이 중요하다. 문화도시 사업은 기본적으로 지방자치단체의 계획에 대한 종합지원을 컨셉으로 하여 포괄보조 형태를 갖추고 있으므로 성과관리 체계를 반영할 경우 포괄보조형 재정협약 사업의 모델이 될 수 있다. 이외에도 지자체 간 연계된 계획에 대한 지원, 지역 일자리와 관련된 지원 등이 성과협약형 포괄보조사업방식 도입이 가능하다.

#### 다. 지역문화진흥계획 예산연계 및 성과관리

지역 자체적으로 문화정책 중기계획을 수립한다는 것은 지역의 문화적 여건을 검토하고 지역에 차별화된 사업을 기획하며 중장기 예산에 대한 관심을 가질 수 있다는 점에서 의미가 깊다. 2014년 제정된 「지역문화진흥법」에 근거하여 문화체육관광부는 5년마다 지역문화진흥기본계획을 수립·시행·평가해야하고, 지방자치단체는 기본계획을 반영하여 지방자치단체 실정에 맞게 시행계획을 수립·시행·평가해야한다. 그러나 현재는 지역문화진흥시행계획이 중앙정부의 문화정책과 지역문화진흥기본계획의 요구에 대응하는 차원에서 업무의 부수적인 수준으로 시도에서 계획을 수립하고 있고, 자치단체의 실제 사업 우선순위와 맞지않는 경우가 대다수이다. 계획에 대한 인식도 낮아 중앙정부 시책에 의해 수동적으로 계획을 작성하다보니 자치단체 장이나 관리자급 담당 공무원의 관심도 낮고 계획과 예산이 연계되지 못하고 있다. 무엇보다 재정여력이 충분치 못하고 지역 주도의 계획으로 자리잡지 못하여 정책과정과 예산과정이 서로 연계되지 못하는 모순이 하여 계획을 위한 계획이라는 비판도 있다.

지방분권화는 지역의 확충된 자주재원으로 지역이 필요로 하는 사업을 추진하고,



지역 내 결정에 따라 문화정책이 효과적으로 추진되어야 한다. 그러나 지역 재정형편이나 지역 내 관계 속에서 문화재정 확보가 어려울 수 있기 때문에 지자체는 지방이양을 문화정책 축소 위기로 여기기도 한다. 이러한 이유로 지방자치단체는 성과부실 재정사업을 중심으로 “지방이양”하는 방식보다 개별 “국고보조사업 방식을 전환”하거나 중앙-지자체 간 “성과계약에 의한 사업추진” 방식으로 지역의 자율성을 확대하는 방향을 선호하는 경향을 나타냈다. 본 연구의 조사에서 지자체 담당자 인식은 지방이양보다는 세부사업별 국고보조금 지원방식 전환을 가장 선호하고(동의 49.6%, 비동의 12.0%), 중앙-지자체 간 성과계약에 의한 사업추진을 선호하고(동의 41.5%, 비동의 14.8%) 있다. 지방이양보다는 국고보조금 개편이 더 중요한 과제이고 중앙정부가 지자체 문화재정을 지원하면서 지역의 자율성과 성과책임을 강화하는 것을 선호하는 것이다.

지역 자체적으로 시도단위 문화진흥 계획을 수립할 수 있는 여건이 형성되었음에도 실효성 부족, 지역의 재정력 한계로 인한 지방이양 거부 행태, 개별국고보조사업의 한계 등을 종합할 때 지역의 자율적 선택을 강화하기 위하여 지역문화진흥시행계획에 대한 재정지원 방안을 검토할 수 있다. 단 중앙정부와 지방자치단체가 협의, 협약에 기반하여 인정된 범위 내에서는 중앙정부 재정을 지원하는 계획에 대한 지원체계 구축이 필요하다. 지방자치단체가 지역실정에 맞게 지역문화진흥시행계획을 수립하고 중앙정부와 성과를 협약하는 방식이다. 중앙정부와 지자체간 성과협약을 체결하는 과정에서 정책이 지향하는 성과가치를 중심으로 수평적 협약관계를 구축할 수 있고, 중앙과 지방 정부 간 재정관계에서 집행재량과 성과책임을 교환구조를 형성하는 것이다. 이는 지방분권이 추구하는 지역의 자율적 선택은 요구하면서 분권에 따른 우려사항인 재정축소로 인한 격차문제를 줄이고자 하는 목적도 있다.

지역문화진흥계획과 예산을 연계하는 방식은, 지역문화진흥시행계획에 대한 검토(평가)를 근거로 대상지역이 결정되고, 성과에 대해 중앙정부와 지자체 간에 협의하여 승인될 경우에 중앙정부가 계획에 대한 재정을 지원하는 방식이다. 협약 대상 계획은 기존의 문화도시 계획, 광역권 계획 등 지역을 기반으로 계획에 대해 포괄 예산이 지원되고 있는 사업과 중복되지 않도록 설정해야 한다. 특히 문화도시계획과 지역문화진흥시행계획을 유사하거나 같은 계획으로 갈음하는 자치단체 사례도 있기 때문에 문화도시 사업과 차별화된 기준이 필요하다. 바람직한 문화분권을 유



도하는 측면에서는 지역문화진흥계획에 대해 성과협약형 포괄보조를 도입할 때 중요한 판단기준이자 범위를 ‘기초 자치단체 간 연계성’으로 제한한다. 현재 지역문화진흥계획 수립체계는 중앙정부의 기본계획을 참고하여 시도 시행계획을 수립하고, 시도계획을 반영하여 시군구 시행계획을 수립하고 있어 광역자치단체가 지역 내 기초자치단체의 실행사업을 연계, 조정하고 광역권 사업을 발굴하는 기능이 어렵고, 중앙정부 기본방침에 따라 보편사업을 나열하는 수준이다. 이러다보니 지역단위의 차별화된 특성이 뚜렷하지 못하는 지적이 있는데, 분권에 있어서는 광역자치단체의 조정 역할이 매우 중요하다. 따라서 지역문화진흥시행계획에 대한 성과협약형 포괄 지원의 조건으로 광역자치단체의 기초자치단체 사업 간의 연계, 조정화, 광역권 계획화 등에 방점을 둔 기준을 두고, 광역자치단체의 역량을 유도할 필요가 있다. 광역자치단체와 협약할 경우 시도비 보조금 지원에도 유연하게 반응될 수 있다.

협약 기간은 법정 계획의 시간적 범위를 고려하여 5년을 기본으로 하되 매년 평가를 통해 성과를 점검하고 그 결과가 차년도 예산에 영향을 미치도록 해야 한다. 재정지원에 대한 법적 근거는 「지역문화진흥법」 제21조(지역문화진흥 재정의 확충)의 규정을 준용하여 지방자치단체는 지역문화진흥 재정확충에 필요한 시책을 강구하고, 국가는 지역문화진흥 재정확충에 필요한 예산을 지원하도록 한다.

## 2. 지역 내 협업 및 조정기능 강화 방안

### 가. 지역문화진흥계획과 지역 내 문화관련 계획 연계

문화분권은 지역사회 내 자원을 검토하고 체계적인 계획 수립 및 추진체계를 구성하는 일로부터 본격화된다. 또한 계획을 수립하는 과정에서 지역사회 다양한 주체가 참여하고 종합적인 계획과 이를 예산과 연계하여 실효성을 확보하는 것을 포함하는 것이 매우 중요하다. 현재 지역 간의 문화격차 해소와 지역별 특색있는 고유한 문화를 발전시키고자 지역의 문화진흥 기본계획을 의무적으로 수립하도록 「지역문화진흥법」에서 명시하고 있다.

그런데 지역 입장에서는 「지역문화진흥법」에 의한 종합적인 문화진흥계획 뿐만 아니라 개별 법령에서 문화관련 분야별, 장르별, 대상별 계획을 광역, 기초 단위에



서 매년, 혹은 5년 주기로 수립하도록 의무가 부과되고 있다. 여가, 예술교육, 문학, 인문학, 공공디자인, 공연, 장애인문화예술활동 등 문화예술의 장르별, 대상별 계획을 중앙정부인 문화체육관광부의 기본계획에 준하여 각 시도 혹은 시군구에서 시행 계획 제출해야 한다. 뿐만 아니라 지방문화원, 도서관, 박물관 및 미술관 등 문화시설 운영, 관광지개발과 같은 관광계획 등 시설별, 분야별 계획도 중앙정부의 기본계획을 반영하여 지방자치단체에서 시행계획을 수립해야 한다<표 5-4 참조>.

〈표 5-4〉 개별법령에 의한 지방자치단체 문화관련 시행계획 현황

근거법령	계획명	계획단위	계획주기	중앙정부 계획현황
지역문화진흥법	지역문화진흥 기본계획	문화체육관광부	5년	제2차 지역문화진흥 기본계획(2020~2024)
	지역문화진흥 시행계획	시·도 / 시·군·구	5년	
국민여가활성화 기본법	여가 활성화 기본계획	문화체육관광부	5년	제1차 국민여가활성화 기본계획(2018~2022)
	여가 활성화 시행계획	관계중앙행정기관/ 지방자치단체	1년	
문화예술교육 지원법	문화예술교육종합계획	문화체육관광부	5년	문화예술교육 종합계획 (2018~2022)
	문화예술교육시행계획	문화체육관광부	1년	
	지역문화예술교육계획	시·도	5년	
문학진흥법	문학진흥 기본계획	문화체육관광부	5년	제1차 문학진흥기본계획 (2018~2022)
	문학진흥 시행계획	시·도	1년	
인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률	인문학 및 인문정신문화 진흥 기본계획	교육부, 문화체육관광부	5년	제1차 인문학 및 인문정신문화 진흥 기본계획(2017~2021)
	인문학 및 인문정신문화 진흥 시행계획	관계중앙행정기관/ 지방자치단체	1년	
공공디자인의 진흥에 관한 법률	공공디자인 진흥 종합계획	문화체육관광부	5년	제1차 공공디자인진흥종합계획 (2018~2022)
	지역 공공디자인 진흥계획	시·도 또는 시·군·구	-	
공연법	공연예술진흥 기본계획	문화체육관광부	-	2012년 공연예술진흥 기본계획 *추후 5개년 계획 예정
	공연예술진흥 세부계획	시·군·구	-	
장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률	장애예술인 문화예술 활동 지원 기본계획	문화체육관광부	5년	2020. 6. 9. 제정 2020.12.10. 시행
	장애예술인 문화예술 활동 지원 시행계획	지방자치단체	1년	
지방문화원진흥법	지방문화원의 지원·육성 기본계획	문화체육관광부	5년	2019년 기본계획 수립 연구
	지방문화원의 지원·육성 시행계획	시·도	1년	



〈표 5-4〉 개별법령에 의한 지방자치단체 문화관련 시행계획 현황

근거법령	계획명	계획단위	계획주기	중앙정부 계획현황
도서관법	도서관발전 종합계획	도서관위원회위원회	5년	제3차 도서관발전 종합계획 (2019~2023)
	도서관발전 시행계획	시·도	1년	
박물관 및 미술관 진흥법	박물관 및 미술관 진흥 기본계획	문화체육관광부	-	박물관·미술관 진흥 중장기 계획(2019~2023)
	지자체 박물관 및 미술관 진흥계획	지방자치단체	-	
관광진흥법	관광개발기본계획	문화체육관광부	10년	제3차 관광개발기본계획 (2012~2021)
	권역별 관광개발계획	시·도	5년	

주: 국민체육진흥법, 생활체육진흥법에 의해 체육분야 기본계획도 수립하도록 되어있으나 분석에서 제외

자료: 국가법령정보센터

체력증진과 관련된 사항으로 지역문화 관점에서 연계성이 약한 체육부문(생활체육, 국민체육)을 제외한 문화분야 계획에서 지방자치단체의 시행계획이 요구되는 법은 총 12개인데, 개별 계획기간이 상이하고 연계성이 부족하여 비효율적이다. 지역 입장에서는 ‘문화정책’ 이지만 개별 계획에서 요구하는 분야별, 장르별, 대상별 계획은 계획주기가 상이하고 계획 간 관계가 모호하여 영역별로 협의되지 않은 사업 및 서비스가 분산 추진될 가능성이 높기 때문이다. 또한 예산확보를 목적으로 정책적으로 강조되는 분야에 대한 계획도 빈번히 수립되고 있으며, 계획 간에 사업의 유사 중복으로 성과관리에는 매우 비효율적인 상황이 발생되고 있다. 예를들어 문화도시육성은 중앙정부 입장에서는 지역문화진흥기본계획 중 하나이지만, 지방자치단체 입장에서는 지방자치단체 지역(장소)을 대상으로 하는 종합적인 문화정책 계획<sup>10)</sup>이 문화도시 계획과 일치할 수도 있다.

효율적인 문화분권 추진을 위해서는 이러한 계획이 개별계획으로 분산될 것이 아니라 지자체 차원에서 지역의 특성과 주민의 욕구를 반영하여 연계하고 기능과 역할을 조정할 필요가 있다. 이를 위해 개별법령에 의한 지자체의 각 시행계획과 지역문화진흥기본계획의 관계성 혹은 연계성에 대한 방향과 지침을 중앙정부에서 제시해야 한다. 지역문화진흥시행계획은 기본계획의 위상과 개별 법률의 계획과의 관계

10) 본 연구에서는 지역문화진흥시행계획의 강조되어야 할 기능으로 ‘지역 내 연계, 기초자치단체 간 연계’를 제안하였는데, 이와 맥락을 이어 문화도시는 기초자치단체 단위에서 추진하고 지역문화진흥시행계획은 시·도 간 연계 및 광역화 계획을 강조하여 차별화하는 방안을 검토할 수 있음.



를 정립하고 문화관련 개별법률과 상충되지 않도록 정하는 지침을 마련하는 것이다. 구체적으로 상충되지 않으면서 연계검토 되어야하는 계획을 명시하고, 연계방법에 대해 작성되어야 한다. 관련 계획과의 관계를 정리하면 다음과 같으며, 광역자치단체의 역할이 매우 중요하다.

지역문화진흥시행계획은 지역을 기반으로 하는 문화관련 장르, 분야와 관련된 계획의 핵심방향 및 과제가 반영되어야 한다. 이는 지방자치단체의 여가활성화시행계획, 지역문화예술교육계획, 문화진흥시행계획, 인문학 및 인문정신문화 진흥 시행계획, 지역 공공디자인 진흥계획, 공연예술진흥 세부계획, 장애예술인 문화예술활동 지원 시행계획, 지방문화원 지원·육성 시행계획, 도서관발전 시행계획, 지자체 박물관 및 미술관 진흥계획, 권역별 관광개발계획 등의 법정계획 핵심내용이 지역문화진흥시행계획에 반영되어야 하는 것을 말한다. 대부분 매년 시행계획<sup>11)</sup>을 수립하도록 명시되어 있고 중앙정부의 기본계획이 운영 중에 있다. 따라서 개별 법률에 의한 계획의 지속성과 연계성을 고려하여 지역문화진흥시행계획을 수립해야 한다. 그리고 지역문화진흥시행계획에서 타 계획과의 연계성, 지속성을 검토하는 주체는 광역자치단체여야 한다. 관련계획에서 공연예술진흥 세부계획을 제외한 계획의 지방자치단체 수립 주체가 광역자치단체이고, 계획 간의 연계 및 조정능력은 광역자치단체에 적합하기 때문이다.

## 나. 지역 문화정책 종합계획 수립을 위한 표준조례 제공

지방자치단체는 조례를 제·개정하는 과정에서 자치사무를 구체화 및 현실화하고, 자치단체가 자체적으로 규정을 제정하기 때문에 자치적 분권 차원에서도 의의를 갖는다. 앞서 지역 입장에서는 지역의 종합계획적 성격인 지역문화진흥계획뿐만 아니라 문화관련 개별 법률에 의해 자치단체 차원의 분야별, 장르별 시행계획을 수립해야 하는데, 법적 위상이 명확하게 구분되지 않고 법 간의 관계에 대한 규정이나 지침이 없는 문제를 지적하였다. 그런데 보다 복잡한 문제는 지자체 간 지역문화진흥관련 조례 체계와 구성, 범위에 차이가 있어 지역 간 지역문화진흥계획 수준을 상이

11) 일부 계획은 전국 지자체에 해당되지 않고(여가활성화 시행계획), 아직 법이 시행되지 않았으며(장애예술인 문화예술활동 지원 시행계획), 수행주체 및 계획주기가 명시되어 있지 않음(공연예술진흥 세부계획, 지방문화원의 지원·육성 시행계획)



하게 하고, 궁극적으로 정부의 일관성 있는 정책 실현을 어렵게 하는 것이다.

〈표 5-5〉는 광역자치단체 중 「지역문화진흥법」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항을 시행하기 위해 규정한 조례의 명칭과 주요 구성인데, 광역자치단체 17개 중 13개에서 관련 조례가 제정되어 있었다. 이외 4개(광주, 대전, 울산, 세종) 광역자치단체는 「지역문화진흥법」을 위임하여 마련된 조례는 없고 「문화예술진흥법」에 의한 조례는 확인되었다. 광역자치단체가 운영하는 지역문화진흥관련 계획은 명칭과 구성, 지역문화진흥계획의 포괄 범위에 있어서 차이가 있다. 먼저 지역문화진흥과 관련된 조례 명칭은 ‘지역문화진흥’, ‘문화예술진흥’, ‘생활문화진흥’, ‘문화지구 관리’ 등으로 다양하게 사용 되고 있으며, 이들 조례가 중복으로 운용되는 지자체도 있다. 그리고 조례구성은 대체로 지역문화진흥 관련 계획수립, 위원회 구성, 생활문화 및 문화지구 지원, 전문인력 양성기관 지원 등으로 구성되어 있는데, 예산반영 장치나 계획수립 및 평가에 대한 시책반영의 구체성이 부족하다. 무엇보다 지역문화진흥시행계획의 포괄범주에 큰 차이가 확인되었는데, 지역문화진흥계획을 문화예술진흥계획과 동일시하거나(대구, 인천), 생활문화활성화 계획으로 축소하는 사례도 다수 있었다(서울, 경기, 충북, 제주). 그리고 「지역문화진흥법」을 위임하여 마련된 조례는 있지만 지역문화진흥계획에 대한 조항이 없는 지자체도 1곳(전남) 확인되었다.

따라서 지방자치단체 조례에서 지역문화진흥계획에 공통적으로 적용되는 원칙과 범위 등 기본적 사항을 규정하고, 관련 계획과 연계방안, 나아가 지역문화진흥 과 재정투입을 연계하도록 하는 표준조례안을 마련할 필요가 있다. 관련 계획과의 연계방식은 개별법에 의한 계획은 법률에서 위임한 사항을 중심으로 사업계획 내용을 수립하되, 지역문화진흥계획 수립 시 관계 계획의 핵심사업을 반영 및 연계할 수 있도록 표준조례안에 명시하는 것을 의미한다.



〈표 5-5〉 광역자치단체의 「지역문화진흥법」 위임으로 제정한 조례 내용

구분	조례명	조례구성
서울특별시	서울특별시 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례	문화지구의 지원, 문화지구 안 행위제한, 자치구 문화지구육성기금의 설치, 문화지구심의위원회, 주민협의회 등
	서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례	<b>생활문화기본계획 수립(문화시민도시종합계획에 포함)</b> , 생활문화사업의 지원(취약지역 우선지원, 시설확충 지원), 지원단 설치운영, 센터 설치운영, 예산지원, 위원회 등
부산광역시	부산광역시 지역문화진흥 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 지역문화진흥 사업, 취약지역 우선지원, 전문인력 양성기관 지원, 협력활동 지원, 생활문화진흥 관련사항, 문화예술위원회 관련사항, 문화진흥기금 관련사항 등
대구광역시	대구광역시 문화예술진흥 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립(문화예술진흥계획에 포함)</b> , 문화예술활동 육성, 시민의 문화권 보장 관련사항, 문화예술자료의 수집관리활용, 문화예술진흥위원회, 전문예술법인·단체 지정·육성 관련사항 등
	대구광역시 생활문화 진흥에 관한 조례	<b>생활문화기본계획 수립(지역문화진흥시행계획에 포함)</b> , 지원사업, 보조금 지원, 협의회, 시설사용 및 제한 등
인천광역시	인천광역시 문화예술진흥 조례	문화예술진흥위원회 설치운영, <b>문화예술진흥계획 수립</b> , 보조금 지원, 시민의견 반영, 전문예술법인 지정·육성 관련, 문화예술공간 설치 및 문화지구 지정 관련, 건축물 미술품, 온라인 자문운영, 축제지원 등
	인천광역시 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례	<b>문화지구관리계획 수립</b> , 행위제한 관련, 협의회 구성 등
경기도	경기도 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례	<b>문화지구관리계획 수립</b> , 행위제한 관련, 기금설치, 심의위원회, 주민협의회 구성 등
	경기도 생활문화 진흥에 관한 조례	생활문화시설범위, <b>생활문화진흥기본계획 수립</b> , 취약지역 우선지원, 시설확충 지원, 지원센터 설치운영 등
강원도	강원도 지역문화진흥 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 생활문화지원, 취약지역 우선지원, 전문인력 양성기관 지원, 문화지구 지정, 문화재단 설립운영, 문화예술위원회 설치운영 등
충청북도	충청북도 생활문화 활성화 지원 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립(생활문화진흥기본계획에 포함)</b> , 취약지역 우선지원, 시설확충 및 지원 등
충청남도	충청남도 지역문화진흥에 관한 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 지역문화진흥 사업, 취약지역 우선지원, 전문인력 양성기관 지원, 협력활동 지원, 생활문화진흥 및 지원센터 설치운영, 생활문화협의회, 생활문화시설 확충 및 지원 등
전라북도	전라북도 지역문화진흥에 관한 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 취약지역 우선지원, 전문인력 양성기관 지원, 협력활동 지원, 문화유산지원, 생활문화지원 및 생활문화시설 지원 등
전라남도	전라남도 문화예술진흥에 관한 조례	문화예술위원회 설치운영, 전문예술법인·단체의 지정육성, 문화예술공간의 설치, 건축물 미술품의 설치 등
	전라남도 생활문화 진흥에 관한 조례	생활문화 지원사업, 취약지역 우선지원, 생활문화시설 확충 및 지원, 위원회, 시행계획 평가반영(전라남도 문화영향평가 포함) 등
경상북도	경상북도 지역문화진흥에 관한 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 지역문화진흥 사업, 취약지역 우선지원, 전문인력 양성기관 지원, 협력활동 지원, 생활문화진흥 및 생활문화시설 확충지원, 문화예술위원회 설치운영, 문화진흥기금 설치운영 등



〈표 5-5〉 광역자치단체의 「지역문화진흥법」 위임으로 제정한 조례 내용

구분	조례명	조례구성
경상남도	경상남도 지역문화진흥 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립</b> , 지원사업, 유공자 표창 등
제주특별자치도	제주특별자치도 문화예술 진흥 조례	문화예술위원회 설치운영, 전문예술법인·단체 지정·육성, 제주특별자치도문화상, 향토문화지구 지정 및 육성, 문화예술공간 및 미술작품 설치, 공연물 등에 관한 연소자 유해성 여부 확인 및 외국인 국내공연 추천, 문화지표조사 및 실태조사, 보조금지원 등
	제주특별자치도 생활문화 진흥에 관한 조례	<b>지역문화진흥시행계획 수립(생활문화 활성화 내용 중심)</b> , 생활문화 시설범위, 운영위원회 구성 및 운영, 생활문화진흥사업, 실태조사 및 의견반영, 지원센터 설치 및 운영, 이용제한 및 포상 등

자료: 국가법령정보센터

#### 다. 문화분권 인식제고 및 광역자치단체 평가능력 개발

역사적 경험들을 종합할 때, 정부 간 재정관계의 논의와 제도들은 중앙정부 관점에서 추진되었다. 개별 정책부문 자체의 비용-효과성이나 문제해결 혁신 그리고 지역사회와 지방자치단체의 관점들은 제대로 고려되지 않았다. 중앙정부의 하향식 분권 추진과 지방자치단체의 소극적 적응 행태가 일반적이었다. 문화분권에 대한 패러다임만 형식적으로 변했을 뿐 실제 재정사업에서는 의미있는 변화없이 관례답습적인 상황이 지속될 수 있다. 이러한 경우 재정사업의 지방이양에 따른 분권효과를 현실에서 확보하기 힘들다. 문구의 상징에서 의미하는 문화분권과 실제 사업관리방식의 ‘분권’은 다르기 때문이다. 문화보조사업의 지방이양 이후 중앙정부는 지자체의 적극적 혁신을 기대하지만 지자체는 중앙정부의 지침에 의존하고 그 틀 속에 안주하는 관례답습 행태를 지속할 수 있다. 지방에서 요구한 문화분권이라기 보다는 중앙 예산 당국에서 일방적으로 지시한 개별 사업단위의 재원부담 이양이기 때문이다. 본 연구에서 이행한 설문조사 결과 지자체는 지방이양 내용을 잘 모르고, 문체부는 보조사업 수행 지자체의 재정 및 사업관리 실정에 대해 잘 모르는 것으로 나타났다. 특히 지자체와 문체부 모두 분권에 대한 이해가 부족하고 분권의 기준과 원칙이 모호하다는 의견이 다수 확인되어 문화분권에 대한 이해도가 매우 부족한 것으로 판단되었다. 이러한 결과는 문화분야에 대한 특성이나 정책방향성을 고려하여 지방분권을 결정하지 못하고 지방이양 규모를 정하고 재정관계 중심으로 지방이양이 추진되면서, 중앙정부와 지방자치단체 모두 분권에 대한 예측과 준비가 없었기



때문이다. 문화분권의 안착을 위해서는 궁극적으로 지방자치단체의 분권에 대한 정확한 이해와 인식, 역할분담 변화에 따른 일하는 방식 변화가 요구된다.

한편 분권으로 지방자치단체의 정책의사 결정 권한과 자율성이 확대되면 지역 문화정책 성과를 제고 시스템이 중요하며, 특히 광역자치단체의 평가역량이 강화되어야 한다. 광역자치단체는 지역의 문화정책 연계, 조정, 광역화 기획 기능을 강화하고, 재정확보를 위한 방안을 적극적으로 추진하여야 하며, 특히 지방분권의 성과가 지역의 문화발전으로 이어지는 성과를 극대화하는 노력을 말하는 것이다. 광역자치단체의 평가능력 개발은 지역 내 자체 모니터링 결과를 제도개선에 반영함으로써 문제점과 개선방향을 발견하고 지역 특성, 여건과 수요에 맞는 문화정책으로 발전해나갈 수 있는 기초가 된다는 점에서 매우 중요하다.

지표는 지역의 정책목표상 중요하다고 판단되는 성과를 선정하고, 측정 및 집계하는 것으로 문화정책의 수립과 평가의 기초자료인데, 일부 지자체는 자체적으로 지역 내 문화영향평가 지표 개발운영, 광역단위 문화통계 개발 등 사례를 보이고 있다. 광역단위의 성과지표를 개발하고 평가체계를 구축하는 사례는 지속적으로 늘어나야 하며, 이를 활용하여 정기적으로 평가하고 문제점, 장애요인, 개선방안을 도출하여야 한다. 중앙정부는 이를위한 교육과 컨설팅을 제공해야한다. 지자체가 관심을 가질 수 있는 문화지표는 중앙정부 주관으로 이미 측정 및 활용되고 있는 경우가 많기 때문에, 중앙보다 지역 차원에서 효과적인 지표에 대해 자문이 가능하기 때문이다.

특히 지역 내에서 문화정책이 자생력을 갖출 수 있도록 지역 내 자원을 활용하고, 인근 지방자치단체 및 관계 기관과 연계사업 등의 내용을 중점적으로 전략에 포함하여 계획을 수립할 수 있도록 해야 한다. 계획에서는 충실한 사전 실태 조사를 통해 협약 추진의 근거인 기초 데이터를 제시하도록 하고, 특히 중앙 단위에서 기존 통계자료로 파악하기 힘든 마을단위의 실태 자료를 포함토록 할 필요가 있다.



### 3. 자치적 문화분권 강화 방안

#### 가. 자치단체 사업기획 및 지역주민 문화서비스 재정책임 강화

그동안 개별 국고보조사업은 중앙정부가 설계한 표준 지침을 지방자치단체가 단순 수용하는 방식으로 진행되어, 지방자치단체 단위의 자체 전략계획을 수립·운영할 역량이 축적되지 못하였다. 따라서 지방자치단체의 사업 계획 및 운영 역량을 진단·개발하는 사전 준비가 전제되어야 한다. 특히 사업을 실질적으로 운영하는 주체이자 분권화에서 주민수요 확인, 사업기획 및 운영 능력이 기초자치단체에게 강조되기 때문에 기초자치단체를 대상으로 관련 컨설팅 제공이 필요하다.

지역의 기획력을 향상시키기 위해, 지역 내외 문화관련 단체, 전문가의 컨설팅 등을 활용하여 기획능력을 향상시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 또한 지방자치단체 내에서 블록(Block)으로 묶여 있는 사업을 운영할 수 있는 행정, 조직체체계가 구성되어야 하며, 중앙과 지방자치단체 간 협약 시 조직체계 구성과 정비 상황을 점검해야 한다. 지역 차원의 문화정책의 비전, 전략을 도출하고 이를 구체화하는 과제들을 담아서 계획을 수립토록 하되, 기존 지방자치단체를 대상으로 하는 개별사업과 차별화되도록 사업전략을 제시할 필요가 있다.

한편, 주민의 문화수요가 높아지고 지역 차원에서 주도하고 책임이 부여되는 문화서비스가 확대됨에 따른 지방자치단체의 재정적 책임과 인센티브 부여방안 검토가 필요하다. 갈수록 공동체 문화, 생활문화와 같은 지방적 공공재에 해당되면서 지역민 수요에 탄력적으로 대응이 필요한, 완전한 지방이양 사업 대상 수요가 늘어나고 있다. 그런데 지방자치단체의 재정지출은 법정 의무 지출인 복지지출의 증가로 인한 재정부담으로, 늘어나는 커뮤니티 문화서비스 수요에 재정대응을 적극적으로 하지 못할 가능성이 높다. 따라서 지방적 공공재면서 지역민 수요에 대응하여 추진되어야 하는 완전한 지역적 사업에 대해서도, 지역 주민의 문화서비스 제공에 대한 재정적 유인을 제공할 수 있는 인센티브 제도 도입을 제안한다. 이것은 최소한의 지역주민 문화서비스 제공을 위한 노력이자 유도방안인 동시에, 중앙정부가 소규모 지역적 사업을 직접 개발하는 방식을 지양하고 유도하는 방식으로 전환해야 함을 분명히 하고자 함에 있다.



## 나. 지역 내 견제기능 강화

지방분권 정책은 궁극적으로 지방자치에서 주민참여는 주민이 직접 자신의 이익과 권익을 보호할 수 있게 하고, 원하는 것을 표현하며 이에 대한 해결책을 모색하는 시스템을 표방한다. 지방정책 결정에서 지역 내에 거주하는 주민이 삶의 환경과 도시의 개선방안을 고민하고 적극적으로 제안, 관리하는 주민참여 활성화 시스템을 말하는 것이다. 특히 문화 및 체육시설 투자 국고보조사업 비효율성 및 매개기관의 복잡한 이해관계 등의 쟁점이 제기되고 있어 지방정부의 문화정책 포폴리즘에 의한 선심성 예산지출이나 방만한 재정운용을 제안할 수 있는 지역 내 견제기능 강화가 중요하다. 그동안 문화서비스에 대한 높은 수요와 문화사업의 특성상 선심성·낭비성 축제나 사후관리(운영 전문성 및 지속가능성)에 있어서 보다 강도 높은 검토가 필요하다는 요구가 있었기 때문에 자치적 문화분권 강화에 지역 내 견제기능 강화는 반드시 고려되어야 한다. 이를 위해 지방의회의 전문성 강화와 함께 주민참여 제도를 활용하는 방안을 제안한다.

분권으로 사업 선정, 심의, 승인 등 사업운영의 주요 권한이 지방자치단체로 이관됨에 따라 지역의 자율성이 보장되지만 지역의 운영방식에 따라 재정운용의 투명성과 책임성에 차이가 있을 수 있다. 지방분권으로 지방자치단체 내에서 재정자율성이 높아진 만큼 예산관리의 투명성 확보를 위한 문화분야에 대한 주민참여예산제 확대를 고려해볼 수 있다. 주민참여예산제도란 공청회, 설문조사 또는 사업공모 등 다양한 방식으로 지방자치단체의 예산 편성 과정에 주민이 직접 참여하는 제도를 의미한다.

사업추진 단계별로 주민들의 의견을 수렴하고, 주민의 의견을 반영한 문화예산 편성을 검토하는 방안을 고려한 지방이양을 추진해야 한다. 현재는 중앙정부가 수립하는 각종 지역발전 계획에 대해 주민의 의견을 확인하는 수준에 머무르고 있는 실정이나, 주민의견과 지방의회의 전문성을 문화사업 추진 프로세스 내에 연결하는 방안 마련이 필요하다. 예를들어 협약사업 추진 시 이행조건에 사업선정 및 실행예산 편성 과정에서 주민의 직접 의견을 수렴하도록 주민참여예산 편성을 조건으로 제안하는 방안을 고려할 수 있다. 혹은 문체부 사업 중 포괄보조형 사업으로 추진되고 있는 “문화도시 지정 및 지원 사업”에 대하여 국고보조 조건에(협약 체결시 협약



이행조건에 포함) 주민참여 예산 편성을 의무화 하는 방안을 고려할 수도 있다.

한편 정책 도입에서 중요한 역할을 담당했던 지역의 주요 이해 관계자 집단들은 시간이 지날수록 이익집단화되는 경향이 발생한다. 이로 인해 지역 문화사업에 기득권을 형성하기 위한 지역 내 정치적인 경쟁이 심화되고 효율성 저하 원인으로 지목되기도 한다. 다양한 주체들이 참여하는 지역 활동그룹에서 주도하여 전략 수립, 사업 선정 및 관리 등의 절차가 진행되는 상향식 문화정책 계획 개발 과정을 지향할 필요가 있다. 특히 행정조직과 기존 주민 조직 중심으로만 사업 추진기구를 구성하던 관행에서 탈피하고, 사업 과정에서 지역사회의 다양한 주체들이 참여하는 보다 확대된 파트너십 형성을 유도해야 한다. 이러한 파트너십에는 기존 주민 조직이나 활동기관(문화재단 등)뿐 아니라 협동조합, 사회적경제 조직, 민간 사업체, 각종 지역의 협·단체 등이 참여를 의미한다.







---

## 참고문헌

- 김선미·최준식(2012), 프랑스 문화정책 준거의 발전과 문화의 민주화, 『인문학연구』, 21, 139-173.
- 김호성 외(2011), 「2011년도 예산안 중점분석 I」, 국회예산정책처.
- 노영순(2016), 「지역문화진흥을 위한 공공부문의 역할과 과제」, 한국문화관광연구원.
- 동국대학교사회과학연구원(2008), 복지행정 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선방안, 보건복지부(연구책임: 곽채기).
- 목수정(2007), 문화민주화, 문화다양성, 지역분권 프랑스 문화정책의 세 가지 미션. 『문화예술』, 겨울호, 97-107.
- 박혜자·오재일(2003), 문화행정에 있어 분권화와 정부간 기능배분에 관한 연구. 『한국행정논집』, 15(4), 953-975.
- 배관표(2019), 「지역문화재단 운영의 쟁점 및 과제」, 국회입법조사처.
- 서정섭(2011), 복지재정의 정부간 분단체계 재구조 방안; 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부제도의 개편방안, 『지방재정과 지방세』, 40, 46-67.
- 양혜원(2018), 「지역분권 관점에서의 주요국가 예술지원정책 분석 연구: 영국, 프랑스, 미국을 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 오영민·박노옥·원종학(2014), 「신공공관리론의 평가와 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원.
- 오창룡(2017), 프랑스 문화정책의 분권화와 시장화, 『문화와 정치』, 4(1), 129-153.
- 우무상(2003), 프랑스의 지방문화 정책 - 지방문화 촉진을 위한 중앙정부의 지방분산 및 지방분권 정책, 『한국프랑스학논집』, 43, 349-376.
- 이재원(2019a), 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제, 『한국지방재정학회』, 24(1), 33-64.
- 이재원(2019b), 『지방재정론』, 서울: 윤성사.
- 이희태·강재호·배준구·이수구(2012), 중앙정부와 지방정부 간 사무 및 자원배분현황과 과제, 『한국지방정부연구』, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표자료.



- 임성일(2013), 우리나라 중앙·지방정부간 재정관계 재정립, 「저스티스」, 134(3), 394-427.
- 정광렬(2005), 「분권시대 지역문화진흥체계 개선방안연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 정보람(2020), 「지방분권과 문화재정 대응 방안」, 문화관광 인사이드.
- 지방자치발전위원회(2016), 「지방분권강화와 국가사무 지방이양」.
- 하혜영(2020), 「지방이양일괄법의 주요 내용과 향후 과제」, 국회입법조사처.
- 한국문화관광연구원(2017), 「문화자치 실현을 위한 정책환경 개선 연구」, 문화체육관광부(연구책임: 노영순).
- 한국문화관광연구원(2019a), 「지역문화 진흥을 위한 자원 확충에 관한 연구」, 문화체육관광부(연구책임: 윤소영·정보람).
- 한국문화관광연구원(2019b), 「제2차 지역문화진흥기본계획 수립 및 평가연구」, 문화체육관광부(연구책임: 노영순).
- 한국지방정부학회(2009), 「지방일괄이양을 위한 행·재정적 지원방안 연구」, 행정안전부 분권추진단(연구책임: 홍준현).
- 한국지방재정학회(2008), 「사회복지야 지방이양사업 평가 및 개선방안」, 보건복지부(연구책임: 곽채기).
- 한국지방행정연구원(2010), 「중앙권한의 지방이양에 따른 행·재정 지원 방법 연구」, 자치분권위원회(연구책임: 고경훈).
- 한국지방행정연구원(2011), 「중앙권한의 지방이양에 따른 지방재정 현황분석 및 재정 지원방법 연구:사무이양에 따른 비용추정과 보전방안을 중심으로」, 자치분권위원회(연구책임: 고경훈).
- 한국지방행정연구원(2016), 「지방이양완료사무 효과분석」, 자치분권위원회(연구책임: 고경훈).
- 한국지방행정연구원(2019), 「광역자치단체, 자체 지역균형발전정책 추진시스템이 필요하다」.
- 한국행정학회(2015), 「환경부 소관 지방이양사무의 문제점 및 개선방안 연구」, 환경부(연구책임: 박상철).
- 한국환경정책학회(2018), 「환경정책 이행성과 제고방안 연구」, 환경부(연구책임: 박순애).
- 홍준현·하혜수·최영출(2006), 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용, 「지방정부연구」, 10(2): 235-256.
- Anton, T. J.(1997), New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships: The Implications for Health Policy, *Journal of Health Politics*,



*Policy and Law*, 22(3), 691-720.

- Boadway R.(2001), Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, *Constitutional Political Economy*, 12, 93-121.
- Muramatsu, M.(2001), *Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives*, World Bank Report No 37178.
- Musgrave, R. A.(1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Netzer, D.(1978), *The Subsidized Muse*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oates, W. E.(1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E.(2005), Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Finance*, 12, 349-373.
- Osborne, D. & T. Gaebler(1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Adison Wesley Public Comp.
- Rodden J, S.E. Gunnar & J. Litvack, eds.(2002), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press
- Vo, Duc Hong(2010), The Economics of Fiscal Decentralization, *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657-679.
- Weingast, B. R.(1995), The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development, *Journal of Law, Economics and Organisations*, 15(1), 1-31.
- Wright, D. S.(1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, California: Brooks & Cole Publishing Company.

#### 〈자료〉

- 관계부처합동(2018), 「재정분권 추진방안」.
- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 기획재정부(2010), 「광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료」.
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 「국고보조금 정비방안」.
- 문화체육관광부(2019), 「2017년 기준 지역문화실태조사」.
- 문화체육관광부(2020), 「2019년 국민문화예술활동조사」.
- 문화체육관광부(각년도) 「문화향수실태조사」.



- 문화체육관광부(각년도), 「문화기반시설총람」.
- 행정안전부(각년도), 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- 행정안전부(각년도), 「지방자치단체 통합재정 개요(하)」.

#### 〈웹사이트〉

- 국가법령정보센터
- 문화체육관광부 홈페이지
- 열린재정(재정정보공개시스템)
- 지방재정통합공개시스템
- 행정안전부 주민등록 인구통계(2019년 말 기준)



---

# ABSTRACT

## **Cultural Expenditure Status of Central and Local Governments: Focusing on Divide Roles of Government in Decentralized Context**

In responding to the increasing cultural needs, the government budget for "culture and tourism" has greatly increased. Especially, the role of the regions outside Seoul metropolitan region has greatly expanded in step with the regional decentralization. "Culture and tourism" are those areas that characteristically take up a higher portion of the budget with the local governments than with the central government of the Republic of Korea and enjoy a more aggressive policy of the local governments. As an area that is hugely responsive to changes in the finances of the central and local governments, culture is affiliated with the ministry that controls the central government's fourth largest national subsidy and registers a high ratio of the office transferred in step with the regional decentralization. With the current government's implementation of regional decentralization virtually into a federal system, locally close clerical procedures began their transfer to the local governments, starting in 2020. Ministry of Culture, Sports & Tourism has transferred 23.4% (453,599,000,000 won) of its national subsidy for the local governments. Including the reorganization of national subsidies in 2005, which transferred about 90.3% of Ministry of Culture, Sports & Tourism's nationally subsidized projects to the local governments or as the newly created special account for balanced development, there has been a huge change in the financial relationships between the central government and the local governments.

There have been some discussions on the regional decentralization in culture.



However, the analysis on the intergovernmental fiscal relations has so far focused on the financial burden for welfare projects and nearly none have been made on the intergovernmental fiscal relations in culture and the division of roles. It is because cultural finance takes up a small portion of the central government budget and the role of culture is perceived as additional when compared to health, welfare, education etc. As it is closely related to regional economic and social development, culture is a very important area where the roles of the central government and the local governments really matter. In this light, this study was conducted with the aim of examining the current status of the fiscal relations in culture and related issues between the central government and the local governments of the Rep. of Korea and presenting the directions for the cultural decentralization and desired policy improvements to facilitate the division of roles between the central government and the local governments.

To this end, the study analyzed the concept of intergovernmental relations, the fiscal theory, and the characteristics of the relationships between the central government and the local governments of the Rep. of Korea. Furthermore, the study reviewed the expectations and concerns as to the cultural decentralization and analyzed the fiscal relations in culture between the central government and the local governments and the degree of fiscal autonomy. Moreover, the study analyzed the changes to the budget composition for the regional transfer projects in 2005 and 2020 and surveyed the government workers of Ministry of Culture, Sports & Tourism and the local governments for their perception of cultural decentralization. Summing up all these, the study assessed the current level of cultural decentralization from the perspective of local autonomy and decentralization. The analysis shows that since the introduction of the local autonomy system, all the governments' cultural policies have established decentralization as a theme as they have advocated balanced development, regional cultural capacity, cultural divide, cultural decentralization, and cultural autonomy, but their actual policies are pursuing both decentralization and centralization. The study also saw that the local governments had made their independent efforts to upgrade their competencies for cultural policies and promote their



self-reliance. It found out that while they need to work to acquire their specialist skills and boost their effectiveness, policy basis has been formed in the regions when compared to the past practice. However, the study confirmed that due to the competency gap among the local governments and the insufficient coordination of cultural projects at the local level, the decentralization remains unsatisfactory especially for the basic administrative divisions like districts or counties, which represents the real-life achievement of local autonomy. As far as the fiscal relations between the central government and the local governments are concerned, the local governments are dependent on or subordinate to the central government by dint of the longtime operational mode that demonstrates dependence on nationally subsidized projects.

In distinguishing the roles of the central government and the local governments, this study categorizes the functions for cultural projects into the four types in terms of efficiency and fairness, and suggests areas of work to be implemented by either the central government or the local governments and those to be implemented through their partnership. Then, the study suggests that the inter-governmental relations switch from the vertical, comprehensive model to the interdependent, overlapped model and that the central government and the local governments grant roles to each other in their independent areas. For such changes in the intergovernmental relations and roles, the central government must present policy directions and induce performance, while the local governments must upgrade their assessment capability and planning skills. Effective implementation of cultural decentralization requires the continuous implementation of policy projects such as a plan to reestablish the role of the central government, a plan to upgrade the regional collaboration and coordination, and a plan to strengthen autonomous cultural decentralization.

### **Keywords**

Cultural Expenditure, Intergovernmental Relation, Decentralization and Cultural Policies







지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안



**부록**







## 【부록1】 지방자치단체 공무원 설문지

〈지방자치단체 예산편성, 문화, 체육, 관광 관련부서 공무원 설문〉

### ‘2020년도 지방이양된 문화 및 관광분야 보조사업 운영’ 설문조사

안녕하십니까?

문화체육관광부 산하 정책연구기관인 한국문화관광연구원에서는「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부 간 역할분담 방안」의 일환으로 ‘2020년도 지방 이양된 문화 및 관광분야 보조사업 운영’에 관한 공무원 인식을 조사하고자 합니다.

본 설문조사 내용은 무기명으로 통계 처리되어 **참여자의 신상정보는 일체 공개되지 않으며, 정책자료 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않고 통계법 33조에 의하여 비밀이 보장됩니다.** 설문문항은 12개이며 약 5~10분이 소요됩니다. 바쁘신 중에도 본 설문조사에 참여해 주셔서 감사드립니다.

- 연구기관: 한국문화관광연구원
- 연구문의: 정보람 연구원 (brj@kcti.re.kr)
- 조사문의: 글로벌리서치 정현혜 연구원 (02-3456-1733)
- 조사기간: 2020.07.27.~2020.08.12

■ 설문참여 방법: ① 이메일 제출, ② QR코드를 이용한 온라인 참여 중 택 1

- ① 설문지 이메일 회신: hychaaaa@naver.com (글로벌리서치 차화연 대리)
- ② QR코드를 이용하여 온라인 응답: 스마트폰 카메라 앱에서 QR코드 스캔 - 모바일 설문조사 연결





■ 참고: 2020년도 지방이양된 문화 및 관광분야 사업

회계	세부사업	내역사업	
균특 자율 계정 (시도)	문화시설 확충 및 운영	문예회관건립지원	제주태고문화센터건립
		공립미술관건립지원	전통사찰보수정비
		지방문화원시설지원	역사전통문화도시조성
		전통문화진흥지원	문화특화지역조성사업
		문화예술인기념시설조성	민자사업정부지급금(BTL)
		복합문화시설조성	지역문화예술특성화지원
	관광자원 개발	문화관광자원개발	국민여가캠핑장조성
		관광지개발	관광안내체계구축
		탐방로안내체계구축	전통한옥체험숙박시설운영지원
		생태녹색관광자원개발	
	지방문화 사업기반 조성	작은영화관건립지원	대구디자인패션산업육성
		실내영상스튜디오조성	광주공예문화산업육성
		지역영상미디어센터건립	전남3대별서정원 MR 콘텐츠개발보급
		광교경기문화창조허브운영	글로벌문화콘텐츠 제작지원
		지역문화산업연구센터(CRC) 지원	
	지역문화 행사지원	지역특화문화행사지원	비엔날레지원
		문화콘텐츠행사지원	종교문화행사지원
문예 기금	예술의 관광자원-지역대표공연예술제		



■ 문화 및 관광 분야 사무배분 및 지방이양 인식에 대한 질문입니다

Q1. 귀하께서는 현재 중앙정부와 지방자치단체간의 사무구분 혹은 재정기능 분담이 어느 정도 명확하게 구분되어 있다고 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 전혀 구분되어    구분되어 있지    보통이다    구분되어 있는    매우 명확하게  
 있지 않다    않는 편이다       편이다    구분되어 있다

Q2. 귀하께서는 2020년도 ‘문화 및 관광분야’ 사업 지방이양의 내용에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 전혀 모른다    모른다    보통이다    잘 알고 있다    매우 잘 알고 있다

Q3. 귀하께서는 ‘문화 및 관광분야’ 관련하여 현재 중앙정부의 지방자치단체에 대한 권한이양 정도에 대해 어떻게 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 매우 불충분하다    불충분하다    보통이다    충분하다    매우 충분하다

Q3-1. [Q3에서 ①, ② 응답자만 작성해 주십시오] ‘문화 및 관광분야’ 지방분권 정도에 대해 불충분하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

Q3-2. [Q3에서 ④, ⑤ 응답자만 작성해 주십시오] ‘문화 및 관광분야’ 지방분권 정도에 대해 충분하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?



Q4. 귀하께서는 '문화 및 관광분야'의 국고보조사업에서 재정관리 효과와 성과 책임성이 어느 정도로 적절하다고 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ① ② ③ ④ ⑤  
 매우 비적절하다 비적절하다 보통이다 적절하다 매우 적절하다

Q5. 귀하께서는 '문화관광분야 지방분권과 재정조정'에 대한 다음의 주장들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(5-1) 지방분권이 확대되면 지역간 재정불균형으로 인해 문화적 불평등이 악화된다.					
(5-2) 중앙정부의 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정으로 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다.					
(5-3) 문화 및 관광 사업은 지방자치단체가 주도적 혹은 자체적으로 수행해야 한다					

Q6. 귀하께서는 '문화 및 관광' 사업의 지방이양 방법에 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(6-1) 분야별로 일괄 이양(조직, 인력, 예산 일괄)					
(6-2) 개별 세부사업별로 국고보조금 지원방식 전환					
(6-3) 성과가 부실한 재정사업 중심으로 지방이양					
(6-4) 중앙정부와 지방자치단체 간 성과계약에 의한 사업 추진 (중앙정부의 큰 틀 안에서 지자체 계획 수립, 지자체 성과계획에 대해 중앙정부 검토 후 재정지원/예 문화도시 조성사업)					



■ 문화 및 관광 사업 지방이양 이후의 사업 변화에 대한 질문입니다

Q7. '문화 및 관광' 사업 지방이양 이후, 지방자치단체 문화정책 변화의 주요 사안들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(7-1) 문화 및 관광사업 관리에서 지자체 자율성이 높아졌음					
(7-2) 문화서비스 제공을 위한 지자체 책임성이 높아졌음					
(7-3) 단체장, 지방의회, 지역사회의 관심과 지원이 많아졌음					

Q8. '문화 및 관광' 사업 지방이양 이후, 지방자치단체 문화재정 변화의 주요 사안들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(8-1) 문화 및 관광분야 지방이양 사업에 대해 예산이 사업일정에 맞게 적절히 배정되었음					
(8-2) 문화 및 관광분야 지방이양 사업에 대한 지출의 효율성이 높아짐 (지역 맞춤형 사업추진, 과다지출 방지 등)					
(8-3) 문화 및 관광분야 재정사업에서 예산재원 확보가 불리하게 됨					
(8-4) 지방이양사업에 대한 지불정산 및 사업 보고 등 업무가 경감됨					



Q9. ‘문화 및 관광’ 사업 지방이양 이후, 지방자치단체 문화사업 및 성과관리 변화의 주요 사안들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(9-1) 지자체 자율적인 사업기획과 성과관리 방식이 개선될 것임					
(9-2) 지방이양 사업에서 추구한 정책성과들이 향상될 것임					
(9-3) 지역주민들의 문화욕구에 대한 부응성이 높아질 것임					
(9-4) 지자체 문화사업에 대한 지역주민들의 신뢰가 높아질 것임					

■ 문화 및 관광 사업과 지방분권 혁신 등에 대한 질문입니다

Q10. ‘문화 및 관광’ 분야 분권이 필요한 이유들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(10-1) 분권국가는 시대의 방향 (국민요구)					
(10-2) ‘문화 및 관광분야’ 사업의 성과와 효율성 제고					
(10-3) ‘문화 및 관광분야’ 재정의 투명성과 책임성 제고					
(10-4) 중앙정부와 지방자치단체 간 문화정책 분담 재정립					



Q11. 2020년도에 33개 ‘문화 및 관광’ 보조사업(내역사업)이 지방이양 되었습니  
다. 지방이양 이후 정부 간 관계 변화에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(11-1) 지자체가 주도적으로 문화정책을 기획·추진해야 한다는 내부의 분위기 형성					
(11-2) 지방이양 이후 중앙정부의 사업별 지침시달, 협조 요구 등 관리 감독 축소					
(11-3) 지방이양된 문화 및 관광 사업은 지자체 고유사업으로 정착되고 있음					
(11-4) 지방이양 이후 문화 및 관광사업에 대한 지자체의 재정부담이 완화됨					
(11-5) 지방이양 이후 광역-기초 지자체 간 업무협조 및 인력교류가 활발해짐					
(11-6) 지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류가 활발해짐					
(11-7) 지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 융합사업이 활성화됨					

Q12. 기타 ‘문화 및 관광’ 보조사업 재정운영에 국가와 지방자치단체 간 역할분담  
관련된 의견이 있으시면 자유롭게 적어주세요

#### ■ 기본 정보

DQ1. 소속지자체	(                      시도 ) (                      시군구 )		
DQ2. 성별	남 (   ) 여 (   )	DQ3. 직급	_____ 급
DQ4. 나이	만 _____세	DQ5. 근무연수	5-1. 현재업무 근무년수:    년    개월 5-2. 공무원 근무년수 :    년    개월
DQ6. 담당분야	① 문화 ② 관광 ③ 체육 ④ 예산/재정 ⑤ 기타 (                      )		

■ 끝까지 설문에 응답해주셔서 감사합니다.

본 조사는 통계적 목적 이외에 다른 용도로 사용되지 않습니다. ■



## 【부록2】 문화체육관광부 공무원 설문지

### 〈문화체육관광부 공무원 설문〉

#### ‘2020년도 지방이양된 문화 및 관광분야 보조사업 운영’ 설문조사

안녕하십니까?

문화체육관광부 산하 정책연구기관인 한국문화관광연구원에서는「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부 간 역할분담 방안」의 일환으로 ‘2020년도 지방 이양된 문화 및 관광분야 보조사업 운영’에 관한 공무원 인식을 조사하고자 합니다.

본 설문조사 내용은 무기명으로 통계 처리되어 **참여자의 신상정보는 일체 공개되지 않으며**, 정책자료 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않고 통계법 33조에 의하여 비밀이 보장됩니다. 설문문항은 12개이며 약 5~10분이 소요됩니다. 바쁘신 중에도 본 설문조사에 참여해 주셔서 감사드립니다.

- 연구기관: 한국문화관광연구원
- 연구문의: 정보람 연구원 (brj@kcti.re.kr)
- 조사문의: 글로벌리서치 정현혜 연구원 (02-3456-1733)
- 조사기간: 2020.08.03.~2020.08.21.

#### ■ 설문참여 방법: ① 이메일 제출, ② QR코드를 이용한 온라인 참여 중 택 1

- ① 설문지 이메일 화신: hychaaaa@naver.com (글로벌리서치 차화연 대리)
- ② QR코드를 이용하여 온라인 응답: 스마트폰 카메라 앱에서 QR코드 스캔 - 모바일 설문조사 연결





■ 참고: 2020년도 지방이양된 문화 및 관광분야 사업

회계	세부사업	내역사업	
균특 자율 계정 ( 시도 )	문화시설 확충 및 운영	문예회관건립지원	제주태고문화센터건립
		공립미술관건립지원	전통사찰보수정비
		지방문화원시설지원	역사전통문화도시조성
		전통문화진흥지원	문화특화지역조성사업
		문화예술인기념시설조성	민자사업정부지급금(BTL)
		복합문화시설조성	지역문화예술특성화지원
	관광자원 개발	문화관광자원개발	국민여가캠핑장조성
		관광지개발	관광안내체계구축
		탐방로안내체계구축	전통한옥체험숙박시설운영지원
		생태녹색관광자원개발	
	지방문화 사업기반 조성	작은영화관건립지원	대구디자인패션산업육성
		실내영상스튜디오조성	광주공예문화산업육성
		지역영상미디어센터건립	전남3대별서정원 MR 콘텐츠개발보급
		광교경기문화창조허브운영	글로벌문화콘텐츠 제작지원
		지역문화산업연구센터(CRC) 지원	
	지역문화 행사지원	지역특화문화행사지원	비엔날레지원
		문화콘텐츠행사지원	종교문화행사지원
문예 기금	예술의 관광자원-지역대표공연예술제		



■ 문화 및 관광 분야 사무배분 및 지방이양 인식에 대한 질문입니다

Q1. 귀하께서는 문화체육관광부의 보조사업을 수행하는 지자체의 재정 및 사업 관리 실정에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 전혀 모른다 모른다 보통이다 잘 알고 있다 매우 잘 알고 있다

Q2. 귀하께서는 현재 문화체육관광부와 지방자치단체간의 사무구분 혹은 재정기능담이 어느 정도 명확하게 구분되어 있다고 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 전혀 구분되어 있지 않다 구분되어 있지 않는 편이다 보통이다 구분되어 있는 편이다 매우 명확하게 구분되어 있다

Q3. 귀하께서는 ‘문화 및 관광분야의 지방분권’과 관련하여 2020년도 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정사업 지방이양에 대해 어떻게 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ①-----②-----③-----④-----⑤  
 매우 불충분하다 불충분하다 보통이다 충분하다 매우 충분하다

Q3-1. [Q3에서 ①, ② 응답자만 작성해 주십시오] ‘문화 및 관광분야’ 지방분권 정도에 대해 불충분하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

Q3-2. [Q3에서 ④, ⑤ 응답자만 작성해 주십시오] ‘문화 및 관광분야’ 지방분권 정도에 대해 충분하다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?



Q4. 귀하께서는 ‘문화 및 관광분야’의 국고보조사업에서 재정관리 효율성과 성과 책임성이 어느 정도로 적절하다고 생각하십니까?

( ) ( ) ( ) ( ) ( )  
 ① ② ③ ④ ⑤  
 매우 비적절하다 비적절하다 보통이다 적절하다 매우 적절하다

Q5. 귀하께서는 ‘문화관광분야 지방분권과 재정조정’에 대한 다음의 주장들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 不同意	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(5-1) 지방분권이 확대되면 지역간 재정불균형으로 인해 문화적 불평등이 악화된다.					
(5-2) 중앙정부의 집권 방식에 기초한 국고보조 및 재정조정으로 지역의 문화적 불평등 현상을 개선할 수 있다.					
(5-3) 문화 및 관광 사업은 지방자치단체가 주도적 혹은 자체적으로 수행해야 한다					

Q6. 귀하께서는 ‘문화 및 관광’ 사업의 지방이양 방법에 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 不同意	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(6-1) 분야별로 일괄 이양(조직, 인력, 예산 일괄)					
(6-2) 개별 세부사업별로 국고보조금 지원방식 전환					
(6-3) 성과가 부실한 재정사업 중심으로 지방이양					
(6-4) 중앙정부와 지방자치단체 간 성과계약에 의한 사업 추진 (중앙정부의 큰 틀 안에서 지자체 계획 수립, 지자체 성과계획에 대해 중앙정부 검토 후 재정지원 /예 문화도시 조성사업)					



■ 문화 및 관광 보조사업과 정부 간 재정관계 대한 질문입니다

Q7. 문화 및 관광 사업과 관련한 보조사업 관계의 주요 사안들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(7-1) 문체부의 사업계획과 지침은 지자체의 실정을 잘 반영하고 있음					
(7-2) 문체부의 사업계획과 지침을 지자체에서 잘 집행하고 있음					
(7-3) 문화 및 관광 사업을 위탁수행하는 지자체 부서와 담당자를 신뢰함					
(7-4) 문화서비스 제공 관련 지자체의 운영재량이 충분함					
(7-5) 지자체의 현장 의견들이 중앙정부에 잘 전달되고 있음					
(7-6) 문화 및 관광 사업에서 중앙정부와 지자체간 갈등은 크지 않음					

Q8. '문화 및 관광' 사업을 수행하는 지방자치단체의 재정 여건에 대한 주요 사안들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(8-1) 지방자치단체는 재정여력은 문화 및 관광 사업을 충분히 수행할 수 있음					
(8-2) 문화 및 관광 사업에서 중앙정부의 재정부담 수준은 적절함					
(8-3) 문화 및 관광 사업에서 기준보조율은 적절한 수준임					
(8-4) 문화 및 관광 사업에서 지자체는 효율적으로 경비를 지출함					
(8-5) 문화 및 관광 사업에서 지자체의 지불정산보고 업무 부담은 적절함					



Q9. '문화 및 관광' 사업의 성과관리에 대한 주요 사안에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 不同意	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(9-1) 문화 및 관광 사업 계획수립에 필요한 지역 현장정보는 충분함					
(9-2) 문체부의 성과관리체계와 내용은 지자체와 잘 연계됨					
(9-3) 문화 및 관광 보조사업은 지자체의 사회(문화) 환경을 잘 반영함					
(9-4) 지자체 문화 및 관광 담당부서의 사업 집행 역량이 충분함					
(8-5) 문화 및 관광 사업에서 지자체의 지불정산보고 업무 부담은 적절함					

■ 문화 및 관광 사업과 지방분권 혁신 등에 대한 질문입니다

Q10. '문화 및 관광' 분야 분권이 필요한 이유들에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 不同意	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(10-1) 분권국가는 시대의 방향 (국민요구)					
(10-2) '문화 및 관광분야' 사업의 성과와 효율성 제고					
(10-3) '문화 및 관광분야' 재정의 투명성과 책임성 제고					
(10-4) 중앙정부와 지방자치단체 간 문화정책 분담 재정립					



Q11. 2020년도에 33개 문화체육관광부 보조사업(내역사업)이 지방이양 되었습니까.  
다. 정부 간 관계 변화에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	① 전혀 동의 않음	② 동의 않음	③ 보통	④ 동의 함	⑤ 매우 동의 함
(11-1) 지자체가 주도적으로 문화정책을 기획·추진해야 한다는 내부의 분위기 형성					
(11-2) 지방이양 이후 중앙정부의 사업별 지침시달, 협조 요구 등 관리 감독 축소					
(11-3) 지방이양된 문화 및 관광 사업은 지자체 고유사업으로 정착되고 있음					
(11-4) 지방이양 이후 문화 및 관광사업에 대한 지자체의 재정부담이 완화됨					
(11-5) 지방이양 이후 광역-기초 지자체 간 업무협조 및 인력교류가 활발해짐					
(11-6) 지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 업무협조 및 인력교류가 활발해짐					
(11-7) 지방이양 이후 지자체 내 다른 부서와 융합사업이 활성화됨					

Q12. 기타 ‘문화 및 관광’ 보조사업 재정에 운영에 국가와 지방자치단체 간 역할분담 관련된 의견이 있으시면 자유롭게 적어주세요

## ■ 기본 정보

DQ1. 성별	남 ( ) 여 ( )	DQ2. 직급	_____ 급
DQ3. 나이	만 _____세	DQ4. 근무연수	4-1. 현재업무 근무년수: _____년 _____개월 4-2. 공무원 근무년수 : _____년 _____개월
DQ5. 담당분야	① 문화 ② 관광 ③ 체육 ④ 예산/재정 ⑤ 기타 ( )		

■ 끝까지 설문에 응답해주셔서 감사합니다.

본 조사는 통계적 목적 이외에 다른 용도로 사용되지 않습니다. ■



## 집필내역

---

### 연구책임

정보람 한국문화관광연구원 연구원: 제1장, 제3장, 제4장, 제5장, 연구총괄

### 공동연구

이재원 부경대학교 행정학과 교수: 제2장

## 지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안

---

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2020년 10월 19일

발행일 2020년 10월 19일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-818-8 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e11>



# Cultural Expenditure Status of Central and Local Governments : Focusing on Divide Roles of Government in Decentralized Context



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해  
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.  
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e11>

Jeong Bo Ram