

2021

# 서울시-자치구 간 문화정책 협력방안

A Study on Cultural Policy Cooperation between Regional  
and Local Governments in Seoul Metropolitan City

서울연구원 | 서울문화재단

## 연구책임

백선혜 서울연구원 도시사회연구실 선임연구위원

## 연구진

조윤정 서울연구원 도시사회연구실 연구원

김진환 서울문화재단 문화시민본부 지역문화팀장

신소정 서울문화재단 문화시민본부 지역문화팀 대리

## 협력연구진

장석류 (주)시드앤피터너스 상임이사

나보리 문화정책연구자

신정호 前 송파문화재단 전략기획 실장



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

---

# 목차

<b>01 연구개요</b>	<b>1</b>
1_서울시-자치구 간 문화정책 협력의 필요성	2
2_연구내용과 방법	10
3_연구 추진 경과	13
<b>02 문화정책 협력기반 분석</b>	<b>15</b>
1_제도: 계획과 조례	16
2_협력사업 추진체계	30
3_소결	41
<b>03 자치구 문화정책 추진기반과 역량</b>	<b>43</b>
1_조사 개요	44
2_자치구 문화정책 추진기반 현황	46
3_자치구 문화정책 추진역량 현황	64
4_자치구 주요 문화사업별 추진 여건의 변화와 이슈	70
5_소결	79
<b>04 서울시-자치구 간 문화정책 협력 관계 인식 조사</b>	<b>81</b>
1_조사 개요	82
2_조사 결과	86
3_소결	107

<b>05 서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안 제안</b>	<b>109</b>
1_서울시-자치구 간 문화정책 협력 관련 이슈	110
2_전문가 의견 수렴	113
3_서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안	118
<b>참고문헌</b>	<b>137</b>
<b>부록</b>	<b>139</b>
1_서울시-자치구 간 문화정책 협력 관계 인식조사 설문지	139
2_정책세미나(온라인) 세부내용	159

---

# 표 목차

[표 1-1] 전국 기초문화재단 사업 영역	7
[표 1-2] 정책세미나(온라인) 개최 현황	12
[표 2-1] <비전 2030 문화시민도시 서울> 추진목표 5의 추진과제	17
[표 2-3] <제2차 지역문화진흥기본계획>의 추진 과제	21
[표 2-4] <서울특별시 문화도시 기본 조례>의 문화자치 관련 조항	22
[표 2-5] <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례>의 생활문화사업 지원 조항	23
[표 2-6] <서울특별시 문화예술교육 지원 조례>의 협력체계 관련 조항	24
[표 2-7] <경기도 문화자치 기본조례>	25
[표 2-8] 서울시 자치구문화재단 설립 및 운영 조례 제정 현황(재단 설립일 순)	26
[표 2-9] 서울시 25개 자치구 문화 관련과가 소속된 국 명칭 분류	31
[표 2-10] 서울시 주관 자치구 협력사업 사례	33
[표 2-11] 서울문화재단 주관 자치구 협력사업 사례	33
[표 2-12] 2021년 자치구 축제 지원 및 육성 지원 사업 지원 내용	34
[표 2-13] 2021년 마을예술창작소 지원 사업 내용	35
[표 2-14] 서울시 예술활동 거점지역 활성화 사업 개요	36
[표 2-15] 서울문화재단 자치구 생활문화 활성화 지원사업 개요	37
[표 2-16] 서울문화재단 'N개의 서울' 사업 개요	39
[표 2-17] 서울문화예술교육지원센터_자치구 예술교육 기반조성 지원 사업	40
[표 3-1] 서울시 자치구 문화정책 추진기반과 역량조사 방법 및 자료 출처	45
[표 3-2] 서울시 25개 자치구 문화분야 공무원 수	46
[표 3-3] 서울시 25개 자치구 문화분야 공무원 수	47
[표 3-4] 서울시 내 22개 자치구문화재단 분야별 종사자 수	49

[표 3-5] 서울시 내 22개 자치구문화재단 분야별 종사자 수	50
[표 3-6] 서울시 25개 자치구 문화행정 인력 규모 비교	51
[표 3-7] 2020년 서울시, 자치구 총예산 대비 문화관광 예산 비중	52
[표 3-8] 2020년 자치구 총예산 대비 문화관광 예산 비중 및 주민 1인당 문화관광 예산	53
[표 3-9] 서울시, 자치구 문화정책사업별 예산	54
[표 3-10] 서울시(서울시+자치구) 총예산 대비 문화정책 예산(2020년)	55
[표 3-11] 서울시(서울시+자치구) 문화정책별 예산	55
[표 3-12] 자치구별 문화정책 예산	57
[표 3-13] 자치구별 문화정책 예산 비중	58
[표 3-14] 서울시 기초문화재단 예산 현황	59
[표 3-15] 서울시 기초문화재단 예산 현황	60
[표 3-16] 자치구 주무부서 예산 대비 문화재단 출연금(총괄) 비중	60
[표 3-17] 자치구 주무부서 예산 대비 문화재단 출연금(총괄) 비중	61
[표 3-18] 자치구별 문화기반 시설 수	62
[표 3-19] 자치구별 생활문화시설 수	63
[표 3-20] 2020년 정책연구(포럼, 연구보고서) 자원 출처 및 수행 방법	67
[표 3-21] 자치구별 실질적 거버넌스 구분	69
[표 3-22] 서울시 자치구 문예회관 개관연도 및 운영 기관	70
[표 3-23] 서울시 자치구 문예회관 연간 공연 사업비	71
[표 3-24] 중앙정부기관의 자치구문화재단 대상 지원 사업	76
[표 3-25] 분야별 지역문화사업 추진 방향과 이해관계자	77
[표 3-26] 2021년 서울시의 자치구 협력사업 예산현황	78
[표 4-1] 조사 내용	82
[표 4-2] 심층인터뷰 조사 대상 및 일정	83
[표 4-3] 모집단 대비 응답률	84
[표 4-4] 응답자 특성	84
[표 4-5] 서울시 문화환경에 관한 인식	86
[표 4-6] 소속 기관 특성(광역단체vs기초단체)에 따른 서울시 문화환경 인식 평균 차이	86
[표 4-7] 소속 기관 특성(공무원vs문화재단)에 따른 서울시 문화환경 인식 평균 차이	87
[표 4-8] 소속 집단에 따른 자치구 문화환경 인식 평균 차이	88
[표 4-9] 서울시 문화 기본계획 인지도와 업무상 활용도	89

[표 4-10] 서울시 문화 기본계획 인지도와 업무상 활용도	90
[표 4-11] 광역-기초 광역단체-기초단체 행정조직 간 거버넌스 체계 구축 정도와 운영 정도	91
[표 4-12] 문화업무 수행 시 어려운 점	92
[표 4-13] 지역 기반 문화정책 활성화를 위한 행정기관 간 협력의 중요도	93
[표 4-14] 행정기관 간 협력이 필요한 이유	94
[표 4-15] 행정기관 간 협력이 필요한 이유(공무원 vs 문화재단 직원)	95
[표 4-16] 지역 기반 문화정책 사업 수행 시 행정기관 간 협력 정도	96
[표 4-17] 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 광역기관의 역할	103
[표 4-18] 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 기초기관의 역할	105
[표 5-1] 정책세미나(온라인) 개최 현황	113



# 그림 목차

[그림 1-1] 서울시 문화인프라 확충 추이	2
[그림 1-2] 문화정책 협력기반 분석틀	10
[그림 1-3] 연구추진 경과	13
[그림 2-1] 서울시 25개 자치구의 2014년 전후 조례 내용	28
[그림 2-2] 서울시 25개 자치구별 조례 내용	28
[그림 2-3] 문화정책 전달체계 구조도	30
[그림 2-4] 자치구 문화부서 조직편제 예시	31
[그림 2-5] 서울시 자치구 축제지원(브랜드축제) 사업 추진체계	34
[그림 2-6] 마을예술창작소 지원 사업 추진체계	35
[그림 2-7] 서울시 예술활동 거점지역 활성화 사업 추진체계	37
[그림 2-8] 자치구 생활문화 활성화 지원사업 추진체계 변화	38
[그림 2-9] 서울문화재단 N개의 서울 사업 추진체계	39
[그림 2-10] 자치구 예술교육 기반조성 지원사업 추진체계	40
[그림 2-11] 서울시 문화사업 추진방식 비교(하향식 vs 상향식)	42
[그림 3-1] 서울시 25개 자치구청 문화분야 공무원 규모별 자치구 수	47
[그림 3-2] 서울시 25개 자치구청 문화예술분야 공무원 규모별 자치구 수	48
[그림 3-3] 문화행정(구청+자치구문화재단) 인력 규모별 자치구 수	52
[그림 3-4] 문화정책별 서울시 자치구 예산 비중	56
[그림 3-5] 구청 문화사업, 자치구문화재단 통합 흐름	64
[그림 3-6] 서울시 25개 자치구별 정책연구 수와 그 내용	66
[그림 4-1] 서울시 문화정책 환경 인식(좌) 자치구 문화정책 환경 인식(우)	87
[그림 4-2] 지역기반 문화 활성화를 위해 우선적으로 시행되어야 하는 정책(1+2순위)	89

[그림 4-3] 문화거버넌스 유형별 필요성	90
[그림 4-4] 행정기관 간 관계가 비협력적인 이유	96
[그림 4-5] 행정기관 간 협력 관계 인식 차이	99
[그림 4-6] 행정기관 관계별 협력이 필요한 사업 분야	100
[그림 4-7] 행정기관 간 협력을 위해 필요한 추진체계	101
[그림 4-8] 서울시-자치구 간 협력을 통해 해결할 과제	101
[그림 5-1] 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 추진전략과 과제	119
[그림 5-2] 지역기반의 문화정책 활성화를 위한 광역의 역할	129
[그림 5-3] 지역기반의 문화정책 활성화를 위한 기초의 역할	129

01

## 연구개요



1\_서울시-자치구 간 문화정책 협력의 필요성

2\_연구내용과 방법

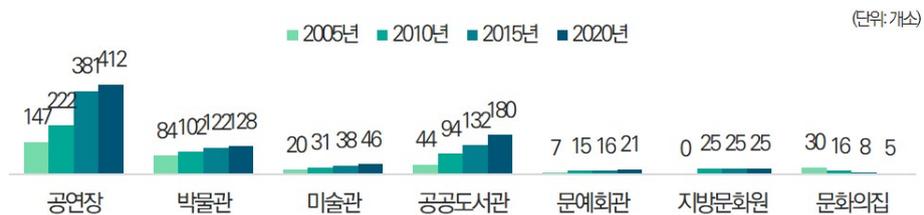
3\_연구 추진 경과

# 01. 연구개요

## 1\_서울시-자치구 간 문화정책 협력의 필요성

우리나라에서 문화정책이 본격적으로 추진된 것은 1990년대 이후의 일이라 할 수 있다. 1970~1980년대는 <문화예술진흥법> 제정, <문예진흥계획> 수립 등 문화정책의 제도적 기반을 처음으로 마련하기 시작하던 시기로, 이를 계기로 문화를 사회 발전의 원동력으로 이해하는 분위기가 형성되었다. 이후 1990년대 중반에 지방자치제가 본격화하면서, 지역 간 문화격차 해소와 문화복지 구현의 관점에서 문화정책이 문화 인프라 확충을 중심으로 본격화하게 된 것이다.

서울시 문화정책 역시 정부의 문화정책 발전과 유사한 흐름을 보인다. 서울은 한강의 기적이라 일컬어지는 급속한 경제발전으로 세계를 놀라게 하였으나, 그 이면에는 인간 소외와 삶의 질 문제가 자리하고 있었다. 1990년대 이후 점차 문화의 중요성이 강조되었으며, 2006년에 <제1차 문화기본계획(비전 2015, 문화도시 서울)>을 수립하고 문화적인 도시환경 조성을 목표로 적극적으로 문화정책을 추진하게 된다. 이처럼 우리나라의 문화정책이 문화인프라의 확충을 중심으로 전개되면서, 서울시에는 공연장, 박물관, 미술관, 공공도서관, 문예회관, 지방문화원, 문화의집 등의 문화시설이 급격히 증가하였다(그림 1-1) 참고).



[그림 1-1] 서울시 문화인프라 확충 추이

자료: 문화체육관광부, 각 년도, 「전국문화기반시설총람」; 「등록공연장 현황」.

문화복지 구현과 문화격차 완화 관점에서 보면, 문화인프라 확대는 큰 성과였다. 그러나 시설건설 중심의 문화정책은 많은 예산을 필요로 하며, 재정 여건이 열악한 기초자치단체로서는 정부의 예산 지원에 의존할 수밖에 없는 구조가 된다. 실제로 우리나라의 문화정책은 중앙이 공급하고 기초가 실행하는 계층제적 구조를 중심으로 발전하였다. 이와 같은 중앙공급 중심의 하향식 구조는 인프라 확충의 효과성은 제고할 수 있었을지라도, 기초자치단체의 문화정책 역량을 높이거나 지역의 특수성을 반영하기에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 결국 문화인프라의 확대에도 불구하고 시민의 문화환경 만족도가 개선되지 않는 문제에 직면하게 되었다<sup>1)</sup>.

이에 시민의 다양한 문화적 욕구를 반영할 수 있도록 문화정책에 지역적 관점이 반영되어야 한다는 논의들이 힘을 얻게 되었다. 2000년대 이후에는 지방분권과 국가균형발전 차원에서 지역의 문화역량을 특히 강조하게 되었으며, 이러한 기조는 2014년 <지역문화진흥법>의 제정으로 결실을 맺게 된다. 이 법은 지역문화의 진흥을 국가와 지방자치단체의 책무로 지정하고 있다. 서울시가 2016년에 수립한 <제2차 문화기본계획(비전 2030, 문화시민도시 서울)>에서도 이와 같은 ‘문화정책의 지역화’ 관점이 반영되어 있다. 이 계획은 개인, 공동체, 지역, 도시, 행정 등 5개 차원으로 구성되어 있는데, 지역화 의제는 ‘지역’ 차원에만 한정되는 것이 아니라 모든 차원을 관통하는 관점으로 설정되어 있다.

이처럼 문화정책의 지역화가 강조되면서, 현재 서울시와 자치구 간 문화정책 협력의 필요성은 그 어느 때보다 높다고 할 수 있다. 지방자치제에 따라 정책적 협력을 해야 한다는 당위적 차원이 아니라, 기존의 하향식 문화정책 추진체계의 한계 극복, 문화정책의 효과성 제고와 고도화를 위해 서울시-자치구 간 실질적 협력이 요구되고 있기 때문이다. 서울시 문화시정의 관점에서 협력이 필요한 이유를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민 개개인의 일상 속 문화향유가 강조되면서 서울시 문화정책이 수요자 중심 문화정책으로 전환하고 있기 때문이다. 앞서 살펴본 것처럼, 2010년대 초반까지만 하더라도 서울시 문화정책은 서울시가 일반시민을 대상으로 직접 문화인프라와 문화프로그램을 제공하는 추진하는 공급자적 관점을 견지하고 있었다. 이는 서울시 문화본부의 업무계획에도 그대로 반영되어 있다. 실제로 2011년 서울시 문화본부(당시 문화관광디자인본부)의 주요 업무계획을 보면, ‘문화소외시민 없는 문화복지도시’, ‘일상 속 문화예술 행복도시’, ‘아시아 최고의 역사문화관광도시’, ‘문화디자인산업 육

1) 「서울서베이」에 따르면, 서울시민의 문화환경 만족도는 2011년 6.02점에서 2020년 5.78점으로 하락하였다.

성으로 활기찬 경제도시’, ‘매력 있고 배려하는 디자인도시’를 5대 정책방향으로 설정하고, 이를 실현하기 위한 17대 핵심과제를 제시하였다. 핵심과제는 대부분 서울시가 직접 정책을 설계하고 프로그램을 제공하는 구조로 설계되어 있다.

그런데 시민의 문화활동이 수동적 향유자에서 적극적 문화생산자로 변화하는 등 일상 생활 공간에서 시민이 주체적으로 수행하는 문화활동에 대한 관심이 증대하게 되었다. 일상 속 시민문화 향유 증대는 단순히 문화인프라 확충만으로 가능한 것이 아니라, 시민의 문화 욕구와 행태에 부합하는 정책 설계를 요구한다. 이에 서울시는 2012년 마을예술창작소 사업을 시작하는 등 시민이 직접 만들어 가는 문화활동의 장을 넓히고 수요자 중심적 관점을 확대해가기 시작하였다. 문화인프라를 공급하여 시민의 문화향수를 불러일으키는 것이 아니라, 시민의 문화수요가 있는 곳에 인프라와 프로그램을 제공한다는 것이 수요자 중심적 관점이다.

이와 같은 수요자 중심적 관점은 생활권과 마을 등 시민이 생활하는 ‘지역’과 불가분의 관계를 갖는다. 이에 2016년 서울시 문화본부 업무계획에 ‘지역 중심의 문화활동 활성화’가 정책용어로 처음 등장하였으며, 이후 ‘지역밀착형 생활문화공간’, ‘지역중심 네트워킹’ 등 지역 연계 정책들이 지속적으로 확대되어 오고 있다. 그런데 실제로 지역 연계 정책들을 실효성 있게 계획하고 추진할 수 있는 주체는 서울시가 아니라 자치구이다. 서울시민의 실질적 문화향유 증진을 위해서 자치구와의 협력이 중요하게 된 것이다.

둘째, 도시브랜드 차원에서 ‘로컬’이 중요해지고 있기 때문이다. 유럽 문화수도 전략에서 대표적으로 살펴볼 수 있는 장소마케팅과 도시브랜드 전략은 문화자원을 활용하여 도시의 대표 이미지를 국제적으로 발신하고, 이를 통해 도시의 경쟁력을 강화하는 전략이다. 도시의 대표 이미지를 만들기 위해 도시재생을 통해 문화시설을 랜드마크화하고 대규모 축제와 이벤트를 개최하는 등의 방법론이 활용되었다. 서울시 역시 도시마케팅을 위해 광화문광장 및 서울광장, 동대문디지털플라자, 서울성곽, 북촌한옥마을 등의 문화자원을 직접 개발 및 관리해 왔다.

그러나 현대 사회의 도시마케팅 전략은 타깃별로 세분되고 매우 구체적인 접근을 필요로 한다. 이는 시민의 문화소비행태가 변화하고 있기 때문이다. 문화소비행태의 변화를 가장 직접적으로 보여주는 것이 방문지 선택 행태이다. 관광객이 어떤 방문지를 선택할 때 그 도시의 대표적인 이미지를 보고 선택하는 것이 아니라, 매우 구체적인 장소를 특정하는 경향이 대표적이다. 예를 들면 파리를 방문하여 에펠탑이나 개신당을 보는 것이 과거의 관광행태였다면, 이제는 마레지구의 특정 카페를 방문하기 위해 파리에 가는 식이다. 이는 디지털기술의 발전으로 매력적인 장소에 대한 정보를 매우

쉽고 빠르게 얻을 수 있기 때문이다. 또한 다양한 문화에 대한 포용과 관심이 커짐에 따라 색다른 문화를 접하고자 하는 욕구가 성장하고 있기 때문이기도 하다.

이에 서울시 차원에서 도시브랜드를 강화하기 위해서는 이러한 ‘힙한 로컬’이 서울시 구석구석에 다양하게 분포해야 한다. 그러나 이들을 서울시가 직접 관리하고 통제하기는 어렵다. 소위 ‘뜨는 지역’에 대한 정보를 서울시 문화본부가 다 알기 어려울뿐더러, 문화지구의 경험에서 알 수 있듯 서울시 차원의 선부른 정책적 개입은 젠트리피케이션을 초래하여 지역 정체성을 와해시킬 수도 있기 때문이다. 문화지역(힙한 로컬)은 자치구 내에서도 골목길, 카페거리, 수변공원 등 매우 다양한 형태와 규모와 특성을 보이는 지역이다. 따라서 이들 문화지역의 발굴과 지원 및 관리는 자치구에서 수행해야 하는 영역이다. 서울시는 곳곳에 문화지역들이 형성될 수 있도록 자치구들과 협력 관계를 맺을 필요가 있다. 문화지역을 형성하고 관리하는 것은 자치구의 역할이고, 이들을 서울의 도시브랜드로 엮어내는 것은 서울시의 역할이 될 것이다.

셋째, 문화정책이 고도화되면서 광역단체만으로는 정책 추진의 효과성을 높이기 어렵게 되었기 때문이다. 앞서 살펴본 것처럼 시민의 일상 속 문화향유나 로컬 문화지역의 중요성은 서울시가 관리해야 하는 문화지역과 자원이 매우 다변화하고 있음을 의미한다. 또한 서울은 인적, 물적 문화자원이 집중되어 있는 곳으로, 변화 속도가 매우 빠르고 역동적이다. 게다가 시민 개개인이 체감하는 문화정책을 추진하기 위해서는 서울시민 개개인의 구체적인 문화적 욕구, 시민의 접근성이 높은 (공공/민간) 문화공간, 지역을 잘 이해하는 문화기획자나 예술가풀 등, 매우 구체적인 정보가 필요하다. 또한 문화사업이 실제로 지역민의 욕구에 부합하여 지속 가능하게 추진되기 위해서는, 사업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 소통과 합의가 전제되어야 한다.

그러나 서울시 문화본부가 서울시 내 문화자원과 관련 정보들을 모두 파악하고 이해관계자들과 소통하는 것은 불가능하기도 하고 바람직하지도 않다. 이와 같은 정보와 소통은 자치구 단위에서 축적 및 활용되기 용이하기 때문이다. 서울시가 전체적인 정책 설계를 하고 자치구에 실행을 의뢰하는 구조도 적합하지 않다. 자치구 개별 여건에 따라 다양한 욕구와 자원이 존재하기 때문이다. 이에 문화정책을 광역단체가 설계하고 기초단체가 실행하던 계층제적 구조에서 벗어나, 광역단체와 기초단체가 함께 설계하고 실행방안을 모색하는 수평적 구조로 전환될 필요가 있다.

넷째, 문화재정 지방 이양으로 서울시-자치구 간 역할관계가 재설정되어야 하기 때문이다. 문재인 정부는 재정분권 강화 차원에서 2018년 10월, 관계부처 합동으로 단계별 지방소비세율 인상계획과 함께 국가기능의 지방 이양 방안을 발표하였다. 2019년 10월에는 재정분권 1단계 이양사업 추진에 따라 3.6조 원에 해당하는 국가균형발전

특별회계 내 11개 부처, 39개 세부사업, 150개 내역사업이 지방으로 이양되었다<sup>2)</sup>. 문화분야는 지방 이양 사업 비중이 높은 부처에 속하는데, 2019년 기준 문화체육관광부의 지방자치단체 국고보조금 23.4%(403,599백만 원)가 지방자치단체 자체사업으로 이양되었다<sup>3)</sup>. 중앙에서 사업을 설계하고 보조금을 교부하던 구조가 점차 지방으로 이양된다는 것은 기존에 정부가 하던 역할을 광역단체가 수행해야 하며, 자연스럽게 광역단체의 역할을 일부 기초단체가 수행해야 함을 의미한다. 이는 어떠한 형식으로든 역할 관계에 대한 재정립을 요구하게 된다. 그리고 지방자치제 하에서 효과적인 역할 배분을 논의하기 위해서는 서울시와 자치구 간의 협력체계가 필요한 것이다.

이상의 논의는 서울시(광역)의 입장에서 문화정책 협력이 필요한 이유를 살펴본 것이다. 이와 관점은 상이하지만, 자치구로서도 서울시와의 협력이 매우 필요하다. 이는 자치구를 둘러싼 문화정책의 여건 변화와 관련이 깊다.

첫째, 자치구의 문화정책 추진환경이 크게 개선되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 과거 우리나라의 문화정책체계에서 기초 단위는 중앙정부와 광역단체가 수립한 정책을 실행하는 수동적 지위에 놓여 있었다. 대부분의 기초자치단체들은 문화인프라와 재정 여건이 열악한 데다 문화기획역량을 갖춘 인력도 부족하였기 때문이다. 그러나 <지역 문화진흥법> 제정 이후 기초자치단체의 문화재단 설립이 본격화되면서, 문화진흥 역량이 확대되어 가고 있다. 2010년에는 서울시 25개 자치구 중 불과 4개 자치구에만 문화재단이 설립되어 있었으나, 2015년 이후 기초문화재단 설립이 급격히 증가하여 2022년 현재 22개 자치구에서 문화재단을 운영하고 있다. 사실 과거 기초자치단체의 문화부서나 기초문화재단의 역할은 문예회관 등 시설 운영 중심으로 이루어져 있었다고 할 수 있다. 그러나 현재 기초자치단체의 문화정책 기능은 단순한 시설 운영에 그치지 않는다. 실제로 자치구문화재단을 중심으로 하는 지역 문화거버넌스 체계가 확대되고 있으며, 문화정책의 전문역량이 쌓이면서 지역 문화생태계가 활발히 작동하는 모습이 여러 지역에서 관찰되고 있기 때문이다. 이처럼 기초자치단체의 문화정책 추진역량이 성장함에 따라 한국문화예술교육진흥원의 <2022 기초단위 문화예술교육 거점 구축 지원사업>이나 지역문화진흥원의 <생활 속 문화활동 지원> 등 중앙정부 기관들에서 기초문화재단을 직접 대상으로 하는 사업들도 확대되고 있다. 더불어 전국 기초문화재단의 사업 영역이 시설운영 중심에서 사회적 가치 실현 영역으로 확대되는 경향을 보이고 있다(표 1-1] 참고).

2) 한국지방행정연구원, 2021.8., “재정분권 1단계 전환사업 운영 2년차, 무엇이 달라졌나?”, 「꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프」 No.125.

3) 정보람, 2020, 「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부간 역할분담 방안」, 한국문화관광연구원, p.3.

[표 1-1] 전국 기초문화재단 사업 영역

구분	사업영역	비중	소계
창작	공연기획 사업	12.1	27.3
	예술가 지원사업	4.4	
	문화예술지원사업	4.1	
	공연예술 활성화사업	2.1	
	전통문화계승 사업	1.5	
	상주단체 지원사업	1.5	
	레지던시 운영	0.8	
	예술단 운영	0.8	
콘텐츠 개발	지역축제 사업	6.7	10.6
	아카이빙	2.6	
	문화콘텐츠개발 지원 사업	1.3	
시민	문화예술교육 사업	6.7	19.9
	생활문화활동지원 사업	6.2	
	찾아가는 문화활동	2.6	
	문화다양성 사업	2.3	
	문화가 있는 날 사업	2.1	
인력양성	문화매개자 양성 사업	5.9	7.2
	역량강화 사업	1.3	
문화도시/재생	도시재생 사업	1.0	1.0
시설관리	문화시설 관리, 운영	8.8	8.8
문화정책개발	연구/조사, 포럼	3.1	3.1
홍보/마케팅	기부금조성 및 지원사업	1.0	1.0
대외협력	다양한 교류 협력사업	7.7	7.7
경영	경영관리 사업	1.3	1.3
기타	기타	12.1	12.1
합계		100.0	100.0

자료: 최혜자, 2019, 「기초문화재단 설립 실태조사 및 지역문화재단 역량 강화를 위한 전략과 방향 연구」, (사)전국지역문화재단연합회, p.49 재구성.

특히 법정 문화도시 사업이 확대되면서 기초자치단체의 문화역량에 대한 관심이 더욱 증폭되고 있다. 법정 문화도시 사업은 도시 단위의 종합적·중장기적 문화기획사업으로, 최대 5년간 국비 100억 원까지 지원하는 사업이다. 2019년에 1차 법정 문화도시로 7개 도시가 지정되었으며, 2차 문화도시로 5개 도시, 3차 문화도시로 6개 도시가 지정되어 2022년 5월 기준 18개 도시가 지정되었다. 문화도시 신청 단위가 광역지자체 또는 기초지자체이므로, 서울시의 많은 자치구들도 문화도시에 선정되기 위해 거버넌스를 구축하고 문화계획을 수립하고 있다. 실제로 서울시에서는 2021년에 영등

포구가 문화도시로 지정되었으며, 도봉구와 성북구가 예비 사업도시로 지정되었다. 이처럼 자치구의 문화정책 추진역량이 성장하면서, 점차 자치구와 자치구문화재단이 지역문화진흥의 주요 기관으로 인식되고 있는 상황이다.

둘째, 자치구 특성을 반영한 문화계획 추진과 유사사업 연계를 통해 문화정책의 효과성을 제고할 수 있다. 주지하다시피, 중앙정부와 광역단체의 다양한 사업들이 하향식으로 전달되면서 결국 사업의 실행은 자치구(자치구문화재단)가 하게 된다. 그 가운데 유사·중복사업들이 존재하기 마련인데, 이는 문화 분야 내뿐만 아니라 타 분야 사업들과도 마찬가지로 마찬가지이다. 자치구는 사업 대상자나 자원에 대한 구체적인 정보를 보유하고 있으며 지역특성도 파악하고 있으므로 유사사업 간 연계를 꾀할 수 있으며, 결과적으로 사업의 효과성을 제고할 수 있다. 따라서 자치구는 지역 특성에 맞는 문화계획을 수립하고 적극적인 문화정책 추진주체로 자리매김해야 한다.

특히 포스트코로나 시대를 맞이하여 자치구 문화정책의 중요성이 더욱 커지고 있다. 팬데믹 시기를 지나면서 많은 시민과 예술가들이 정서적으로 타격을 받고 사회적 연결망을 잃어버리게 되었다. 이에 포스트코로나 시대에는 문화예술을 통한 사회적 치유와 연결망 회복이 매우 중요한 사회적 과제가 될 것으로 예측된다. 예술인의 창작 안전망 형성과 예술가의 귀환, 지역문화생태계 회복, 지역 커뮤니티 회복, 문화예술의 가치 재인식 등을 통한 지역사회 회복과 치유가 중요하며, 이를 위해서는 기초문화재단 스스로의 문화정책 형성이 요구되는 것이다<sup>4)</sup>.

셋째, 그러나 현실적으로는 개별 자치구의 문화정책 역량 성장에 한계가 존재한다. 앞서 언급한 바와 같이, 그동안 기초자치단체의 문화정책 추진환경은 크게 개선되었다. 그러나 본 연구의 3장에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 자치구 간 문화정책 역량(문화재정, 인적자원, 문화인프라 등)의 편차가 매우 크다. 이와 같은 편차는 자치구별 문화정책 추진 역사, 구민의 문화수요 특성, 기초문화재단 설립 시기, 문화정책의 전문성에 대한 이해도, 주체 간 상호신뢰, 문화리더십 등 다양한 요인에 근거할 것이다. 게다가 정부나 서울시에서도 기초자치단체의 문화정책 기본 요건이나 기초문화재단 설립 최소기준 가이드 라인 등을 제시한 바 없기 때문에, 자치구 입장에서는 여건에 따라 제각기 문화정책을 추진할 수밖에 없는 상황이기도 하였다. 그러나 문제는 자치구 간 문화역량 격차는 결국 서울시 전체적으로 보았을 때, 지역 간 문화격차 심화로 귀결될 수 있음을 주의해야 한다. 광역 차원에서 문화인프라를 아무리 확충한다 하여도, 실제로 주민의 접근성을 높이고 문화 소외를 해소할 수 있는 것은 이들 시설을 얼마나 주민 수요에 맞게 운영하느냐에 달려 있다. 그리고 그 운영을 잘하고 잘못하고는

4) 한국지역문화정책연구소, 2020, 「포스트코로나 시대, 지역문화재단 방향과 과제」

자치구와 기초문화재단의 문화정책 역량에 달려 있다. 운영을 잘못하게 되면 그 피해는 결국 자치구민(서울시민)이 입게 된다.

따라서 자치구가 지역특성에 맞는 문화정책을 수립하고 실행할 수 있는 역량을 고루 갖추도록 하는 것은 서울시와 자치구 모두에 중요하다. 그러나 자치구는 문화정책 역량 개선의 욕구가 높을지라도, 스스로 문화정책 여건을 개선하고 역량을 확충하는 데에 한계가 있다. 구정에서 문화분야의 우선순위가 상대적으로 낮은 상황을 고려하면, 자치구의 문화재정과 인력이 현재보다 획기적으로 확대편성될 가능성은 크지 않기 때문이다. 이처럼 내부적 여건이 한계가 있는 상황에서는 외부로부터의 정책적 자극과 개입이 필요하다.

요약하자면, 자치구가 문화사업을 주도적으로 추진할 수 있는 문화정책 추진역량을 확보하는 것은 문화정책이 수요자(시민) 중심으로 재편되면서 지역화가 중요해지는 현 상황에서 서울시와 자치구 양자의 문화정책 효과성 제고에 필수적인 요건이라 할 수 있다. 문화정책 추진체계가 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화하는 상황에서 광역단체와 기초단체는 협력적 관계를 지향하여야 한다. 그리고 앞서 논의를 고려하면, 광역단체-기초단체 간 협력관계 형성의 기본방향은 자치구가 문화역량을 제고하여 자치구 문화정책을 스스로 주도할 수 있도록 하여야 한다.

이에 이 연구의 목적은 지방분권의 기조 속에서 자치구가 스스로의 문화정책을 주도할 수 있도록 자치구의 문화정책 추진역량을 제고할 수 있는 방안을 탐구하는 것이다. 그 가운데서도 특히 서울시와 자치구의 기능과 역할의 변화방향을 설정하고, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 체계로서 서울시-자치구 간 실질적인 문화정책 협력방안을 도출하는 것을 핵심 연구과제로 설정하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 서울시 및 자치구의 문화정책 추진 환경은 크게 변화하여 서울시-자치구 간 협력체계의 변화를 요구하고 있으나, 현실적으로는 기존의 협력체계에서 크게 변화하지 못하고 있기 때문이다<sup>5)</sup>. 이를 위해 서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 현황을 구체적으로 분석하고 이에 기초하여 다각적인 협력방안을 제시해보고자 한다. 협력을 통해 서울시는 서울시민의 일상 속 문화향유 제고와 문화도시로서의 도시브랜드를 얻을 수 있으며, 자치구는 실질적인 문화자치를 구현할 수 있을 것이다.

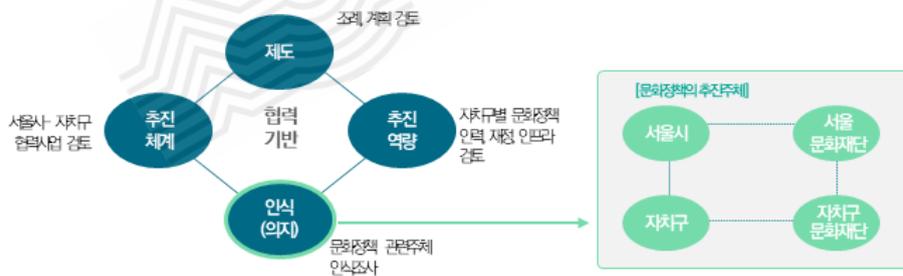
5) 서울문화재단(2020: 38-39)에서는 서울 지역문화 거버넌스 구조를 '1차 거버넌스(행정조직 간 네트워크)', '2차 거버넌스(행정조직과 지역 네트워크)', '3차 거버넌스(지역 내 네트워크)'로 유형화하였다. 현실적으로 이들 세 유형은 상호 영향을 끼치며 작동하고 있으나, 특히 '1차 거버넌스'는 제도적으로 협력의 기제를 만들어낼 수 있는 가장 큰 힘을 가지고 있다고 하였다. 이에 이 연구는 자치구 문화정책 추진을 위한 협력관계 중에서도 1차 거버넌스에 해당하는 서울시와 자치구 간 관계를 중심으로 연구를 진행하였다.

## 2\_연구내용과 방법

이 연구는 서울연구원과 서울문화재단의 협력연구로 진행되었다. 두 기관이 협의하여 세부 연구과제를 도출하고 업무를 분담하였다. 연구는 크게 서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 분석 및 협력방안 도출의 두 축으로 구성되었다. 세부 연구내용과 방법은 다음과 같다.

### ① 서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 분석

장세길(2021)은 문화분권의 실행기반으로 제도적 기반, 추진체계, 추진역량(인력, 재정, 인프라)을 제시한 바 있다<sup>6)</sup>. 우리 연구진은 장세길의 구분이 문화정책 협력기반과 관련된 영역을 전반적으로 포괄하고 있다고 판단하여 이를 분석틀로 활용하고자 하였다. 다만, 협력적 사업추진을 위해서는 관련 주체의 협력의지가 중요하다고 보아, 문화정책 추진주체의 인식을 포함하여 분석틀로 삼았다. 즉, 문화정책 협력기반의 분석틀은 제도, 추진체계, 추진역량, 추진주체의 인식 등 4개 영역으로 설정하여 살펴보았다. 문화정책의 추진주체는 서울시와 자치구 문화분야 공무원 및 서울문화재단과 자치구문화재단 직원의 4주체로 구분하였다.



[그림 1-2] 문화정책 협력기반 분석틀

문화정책 협력기반 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 문화정책 협력을 위한 제도적 기반 분석을 위해 관련 문헌과 자료를 수합하고, 서울시 문화기본계획과 문화진흥시행계획, 서울시와 자치구의 관련 조례 등을 살펴보았다. 둘째, 추진체계 분석을 위해 문화정책 전달체계를 살펴보고, 특히 서울시와 자치구

6) 장세길, 2021.2.27., “문화자치/문화분권의 시작, 지역문화생태계 구축전략”, 지역문화활동 성과공유회 및 공동연수회 발제문, 지역문화진흥원.

간 협력사업으로 추진되고 있는 대표적인 사업들을 선정하여 구체적인 사업 추진방식을 분석하였다. 이를 위해 문헌과 사업계획서를 검토하였으며, 사업 추진과정의 구체적인 어려움을 청취하기 위해 사업 담당자와의 서면인터뷰를 진행하였다.

셋째, 문화정책 추진역량 분석을 위해 서울시 25개 자치구별 기본 문화행정 현황(문화분야 인력, 예산, 시설)과 주요 사업별 추진 경향, 정책 추진역량을 조사하였다. 자치구와 자치구문화재단의 예산자료와 행정데이터를 수합하였으며, 데53이터를 확인할 수 없는 자료는 자치구와 자치구문화재단 홈페이지에 게시된 자료를 기반으로 데이터를 생성하였다. 정량자료로 드러나지 않는 흐름을 파악하기 위해 자치구문화재단 중간관리자급 직무자를 대상으로 FGI 및 담당자와의 전화조사 등을 수행하였다.

넷째, 문화정책 추진주체의 인식 조사를 위해 설문조사와 심층인터뷰를 진행하였다. 설문조사는 서울시 문화부서, 서울문화재단, 자치구 문화부서, 자치구문화재단의 직원 총 454명에 대한 온라인 설문조사로 실시하였으며, 서울시 문화환경 및 문화정책 전반에 대한 인식, 기관 간 협력의 중요성과 필요성, 협력방안과 역할분담에 대한 의견 등을 조사하였다. 또한 관련 공무원 및 문화재단 직원을 대상으로 한 심층인터뷰를 사전 실시하여 협력관계에 대한 시사점을 얻고 설문조사의 내용 설계에 반영하였다.

## ② 서울시-자치구 협력방안 도출을 위한 토론

서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 분석을 통해 도출된 시사점과 문제점을 바탕으로 구체적인 협력방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 3회의 온라인 정책세미나를 개최하여 발표와 토론을 진행하였다. 발표자와 토론자로 연구진도 참여하여 연구 내용을 공유하고 협력방안을 위한 아이디어와 제안들을 함께 나누었다. 정책세미나에서 토론된 내용을 종합하여 정책방안 도출에 활용하였다.

[표 1-2] 정책세미나(온라인) 개최 현황

회차	구분	내용	발제자
1회차	주제	서울시-자치구 협력체계 구축을 위한 제도적 기반 개선방안	
	일시	2022. 4. 7. 14:00~17:00	
	발제	문화분권의 흐름과 광역단체-기초단체 간 협력체계 구축의 필요성	A(oo문화재단 팀장)
		서울시 주요 계획 상 누락된 자치구 협력체계 구축 및 자치구 문화자치 관점 보완 방안	B(oo대학교 교수)
		지역문화진흥을 위한 제언(법제도 연구)	C(oo문화재단 대표)
		전국 최초 <경기도 문화자치 기본조례>제정 과정 및 실질적 실행 과제 발굴 사례 공유	D(oo연구원 연구위원)
토론	E(oo대학교 교수), F(oo문화재단 센터장)		
2회차	주제	서울시-자치구 협력사업에 적합한 추진체계 개선방안	
	일시	2022. 4. 12. 14:00~17:00	
	발제	서울시-자치구 간 문화정책 전달체계 현황과 문제점	G(oo연구원 선임연구위원)
		사업 및 정책 목표에 따른 4대 행정주체 간 역할 배분 및 전달체계 다양화	H(oo연구원 연구위원)
		지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구 추진 결과 사례공유	I(oo연구원 부연구위원)
		자치구 차원에서 해결 가능한 추진체계 개선안	J(oo문화재단 대표)
토론	K(oo진흥원 팀장), L(oo연구소 소장), M(oo문화재단 팀장)		
3회차	주제	자치구별 문화정책 추진역량 편차 개선방안	
	일시	2022. 4. 20. 14:00~17:00	
	발제	자치구 문화정책 추진역량 현황과 편차 공론화	N(oo문화재단 실장)
		자치구문화재단의 현실과 역량 강화	O(oo연구원 선임연구위원)
		자치구 ↔ 서울시 차원에 필요한 추진역량 개선방안	P(oo문화재단 이사장)
	토론	Q(oo연합회 회장), R(oo문화사회학 연구자), S(oo문화재단 실장)	

### 3\_연구 추진 경과

연구는 다음과 같은 과정을 통해 진행되었다(그림 1-3) 참고). 먼저 서울시 자치구 간 협력의 제도적 기반분석을 위해 관련 조례와 서울시 문화계획을 검토하였다. 두 번째로는 서울시-자치구 간 협력사업 추진체계 분석을 위해 현재 진행되고 있는 서울시-자치구 협력사업 관련 사업계획서를 검토하고, 사업담당자의 서면인터뷰를 진행하였다. 세 번째로는 자치구별 문화정책 추진기반과 역량, 주요사업별 여건 변화를 분석하였다. 이를 위해 자치구별 문화 관련 인력·예산·시설조사 및 자치구문화재단 직원 FGI, 담당자 전화조사 및 조례 및 행정자료 검토 작업을 진행하였다. 해당 파트는 서울문화재단에서 별도의 연구진을 꾸려 진행하였다. 네 번째로는 문화정책 협력 인식을 조사하였다. 이를 위해 서울시와 자치구 문화부서 공무원과 서울문화재단과 22개 자치구문화재단 직원들을 대상으로 설문조사와 심층인터뷰를 진행하였다. 마지막으로 서울시 자치구 간 협력을 위한 실질적인 실행방안을 도출하기 위해 3회차에 걸쳐 정책세미나를 진행하였다.



[그림 1-3] 연구추진 경과

## 02

### 문화정책 협력기반 분석



- 1\_제도: 계획과 조례
- 2\_협력사업 추진체계
- 3\_소결

## 02. 문화정책 협력기반 분석

### 1\_제도: 계획과 조례

#### 1) 서울시 문화 관련 주요 계획과 협력기반

조례와 계획은 공공기관 운영방향 설정의 가장 기본적인 근거가 된다. 서울시는 문화 인프라 공간계획, 문화 세부 분야별 기본계획, 예술장르별 지원계획 등 다양한 문화분야 계획을 수립하여 정책추진의 근거로 삼고 있다. 서울시 문화분야 계획 중 자치구와 협력관계가 전제되는 대표적인 계획으로 <비전 2030 문화시민도시 서울>과 <서울시 문화진흥시행계획>이 있다. 이들 계획을 중심으로, 서울시 주요 계획상 자치구와의 협력기반 구축 가능성을 살펴보고자 한다.

#### (1) <비전 2030 문화시민도시 서울>

<비전 2030 문화시민도시 서울>은 서울시가 2016년 발표한 제2차 문화기본계획이다. 이 계획은 시민 개개인의 문화행복을 목표로 하여 문화정책의 방향을 문화적인 도시환경 조성에서 문화시민도시 구현으로 전환하였다는 특징이 있다. 양적 성장과 인프라 중심의 문화정책에서 한걸음 더 나아가 질적 성장, 사람 중심의 문화정책을 표방한 것이다. 계획에서는 시민의 문화적 권리를 적극 강조하여, 서울에 있는 모든 사람이 성별, 연령별, 계층별 차이에 관계 없이 예술, 스포츠, 관광 등 문화활동 전반에 걸쳐 관람·향유, 참여·활동, 교육받을 수 있는 권리가 있음을 천명하였다. 또한 계획의 체계 역시 시민 개개인을 중심에 놓고 ‘개인’, ‘공동체’, ‘지역’, ‘도시’, ‘행정’ 등 개인의 삶과 관계된 5개 영역으로 구분하여 추진과제를 설정하였다는 특징이 있다.

특히 이 계획은 시민이 관람자가 아닌 창조자로서 주체적으로 문화활동을 하는 주체로 보고 있으며, 시민이 실제로 문화활동을 실현하는 기반으로서 지역을 삶의 문화공간으로 만들겠다는 의지를 강하게 나타내고 있다. 저성장 시대에 접어들어 대규모 지역개발이 사라지는 한편, 급속한 고령화와 1인 가구화, 맞벌이 부부의 증가 등으로

인해 가정 내에서 어르신이나 아이를 돌볼 수 없는 환경이 되면서, 점차 지역을 기반으로 한 삶의 네트워크 형성이 중요하게 되고 있다는 것이다<sup>7)</sup>.

이처럼 문화정책의 지역화가 강조되면서, 제2차 기본계획의 두드러진 특징 중 하나는 자치구와의 협력적 관계 설정이다. 기존의 문화기본계획이나 서울시의 다른 문화 관련 기본계획들이 주로 광역정부로서 서울시의 역할에만 초점을 두었다면, 이번 계획은 서울시와 자치구 간의 협력을 통한 지역 중심 문화정책 추진을 천명하고, 자치구의 문화정책 추진역량 강화를 서울시의 임무 중 하나로 강조하고 있다. 이와 같은 관점은 ‘추진목표 5: 지역을 삶이 있는 일상의 생활문화공간으로’에 잘 드러나 있다. 구체적으로는 추진목표 5를 달성하기 위해 3대 추진전략이 제시되어 있는데, △시장, 거리, 광장 등 일상생활공간의 문화공간화, △지역 간 문화격차 해소, △지역의 문화자치기반 강화 등이 그것이다.

**[표 2-1] <비전 2030 문화시민도시 서울> 추진목표 5의 추진과제**

추진목표	지역을 삶이 있는 일상의 생활문화공간으로
추진전략 1: 일상생활공간의 문화공간화	① 서울 공공공간에 미술작품을 설치하는 「서울은 미술관」(공공미술 프로젝트) 추진
	② 시장, 골목, 거리 등 일상생활 내 작은 무대를 만드는 「만개(滿開) 무대」 조성
	③ 일상 속에서 문화생활을 누릴 수 있는 생활문화공간 조성
	④ 근현대 건축자산을 활용한 특색있는 문화시설 확충
추진전략 2: 지역 간 문화격차 해소	① 자치구 중심의 지역문화지표 형성
	② 취약지역 문화환경 우선 개선
	③ 권역별 시립미술관 및 어린이미술관 건립
	④ 지역 간 편차와 관계 없이 도서관 이용을 자유롭게 하는 도서관 네트워크 구축
추진전략 3: 문화자치기반 강화	① 자치구별 문화진흥기본계획 수립 및 시행 지원
	② 자치구별 기초문화재단 설립 등 중간지원조직 전문화 지원
	③ 시민문화지원 사업 등 주민밀착형 지원사업의 자치구 이양
	④ 지역문화역량 강화를 위한 지역문화인력 양성

특히 추진전략 3은 문화자치기반 강화를 위해 각 자치구의 자율적 정책권한을 강화하기 위한 서울시의 역할을 구체적으로 명시하였다. 추진전략 3 달성을 위한 추진과제를 항목별로 살펴보면, 자치구의 문화진흥기본계획 수립 및 기초문화재단 설립 지원, 지역문화인력 양성 등은 자치구의 문화정책 추진 기반과 역량 제고에 직접 연결되는 사업이다. 또한 서울시가 실행하고 있는 주민밀착형 지원사업을 자치구에 이양함으로써

7) 서울특별시, 2016, 「시민이 만들어가는 행복한 문화도시 비전2030, 문화시민도시 서울」, pp.67-70.

써 사업의 효과성 제고와 자치구의 실행력 강화를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 또한 5대 영역 중 '행정'은 문화협치 기반과 추진체계를 제시함으로써 문화기본계획의 실행력을 높일 수 있도록 구조화되어 있는데, 여기에서도 자치구의 문화자치기반 강화를 위한 추진과제를 찾아볼 수 있다. 즉 '추진목표 10: 문화정책을 관 주도에서 시민과 전문가 중심의 협치로'의 세부 추진과제 중에는 자치구 문화자치 기반 강화를 통해 문화정책의 체계성과 연계성을 확보하고자 하는 것을 볼 수 있다. 구체적으로는 각 자치구 및 자치구문화재단, 문예회관과 협력하여 협력사업을 추진하고 서울 문화정책의 상향식 의제 발굴을 추진함으로써 협력적 기반 위에 지역과 마을 중심의 문화정책을 구현하기 위해 노력하겠다는 것이다. 그리고 이를 위해서는 자치구의 문화정책 역량 강화가 필요함을 다시 한 번 강조하고 있다.

〈비전2030 문화시민도시 서울〉 기본계획 수립 이후 서울의 문화시정은 문화인프라 확충과 서울시민 생활문화 활성화 등 많은 사업 성과를 이루어 냈다. 그러나 이 계획에서 역점적으로 설계하였던 자치구와의 협력체계 형성은 미흡했던 것으로 보인다. 서울시 차원에서 자치구의 문화진흥기본계획 수립이나 문화재단 설립을 지원하거나 관련 가이드를 제시한 바 없고, 마을예술창작소 등 지역밀착형 사업 역시 서울시가 계속 주도적으로 시행하고 있는 상황이다. 또한 서울시-자치구 간 공동의 의제 발굴이나 협력 의지 도출을 위해서는 서울시와 자치구가 함께 모여 소통과 논의를 할 수 있는 장이 필요하나, 이와 같은 소통 역시 일부 개별 사업 단위에서만 찾아볼 수 있어 아쉬움을 남긴다.

## (2) 〈서울시 문화진흥시행계획(2020~2024)〉

〈지역문화진흥법〉은 지역 간의 문화격차 해소, 지역별 특색 있는 고유 문화의 발전, 지역 주민 삶의 질 향상의 목표 달성을 위해 중장기 지역문화 진흥정책을 수립하도록 규정하고 있다. 동법에 따라 정부는 5년마다 지역문화진흥기본계획을 수립하고 있으며, 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화 진흥을 위한 시행계획을 5년마다 수립·시행·평가하도록 되어 있다. 정부는 2015년 7월에 제1차 기본계획을, 그리고 2020년 2월에 제2차 기본계획을 발표하였다.

서울시는 2020년 7월 〈서울특별시 문화진흥시행계획(2020~2024)〉을 발표하였다. 계획 수립의 배경에는 〈제1차 지역문화진흥 기본계획(2015-2019)〉의 성과와 한계를 점검하고 〈비전2030 문화시민도시 서울〉 수립 이후 시민인식과 문화예술 환경변화를 반영하며, 경제, 사회, 인구, 인식변화 등 새로운 정책환경에 부합하는 지역문화진흥정책의 비전과 정책과제를 제시하는 것으로 나타나 있다.

[표 2-2] (제2차 서울특별시 문화진흥시행계획)의 추진 과제

전략	핵심과제	사업
1. 서울형 생활문화 활성화	1-1. 서울형 생활문화 민관 거버넌스 확산	① 자치구 생활문화 협력체계 구축 ② 생활문화 활동가 양성
	1-2. 서울생활문화센터 조성 및 운영	① 거점형 생활문화센터 조성 및 운영 ② 생활문화지원센터 공간 및 프로그램 지원 ③ 마을예술창작소 운영지원
	1-3. 생활문화 축제로 생활문화 예술의 장 마련	① 위댄스 페스티벌 운영 ② 생활예술 오케스트라 축제 운영 ③ 생활문화 캠페인 ④ 일상문화 탐색 지원
2. 문화예술교육 체계 구축	2-1. 다양한 문화예술교육 추진	① 저소득층 예술영재 교육 지원 ② 장애청소년 미술교육 지원 ③ 유아문화예술교육 지원 ④ 국악분야 예술강사 지원 ⑤ 지역문화예술교육 기반구축 사업 ⑥ 문화예술교육사 인턴십 지원 ⑦ 서울시 문화예술교육지원조례 제정 ⑧ 통합문화이용권 지원
	2-2. 아동·청소년 예술교육센터 건립	① 아동·청소년 예술교육센터의 단계적 건립
3. 예술 생태계 자생력 강화 및 장르 지원	3-1. 예술인이 주인이 되는 예술정책 수립·지원	① 예술기반지원 ② 예술창작지원 ③ 최초예술지원 확대 ④ 청년예술단 지원 확대 ⑤ 청년예술인 장기 프로젝트 지원 ⑥ 문화분야 일자리 확대
	3-2. 문화예술 장르별 종합 발전계획 수립·추진	① 서울국악플랜 ② 서울연극플랜 ③ 서울예술인플랜 ④ 서울무용플랜
4. 문화시설 전략적 구축	4-1. 다양하고 특색있는 테마형 박물관·미술관 건립	① 서울공예박물관 ② 평창동 미술문화복합공간 ③ 서울사진미술관 ④ 서서울미술관 ⑤ 서울시 통합수장고
	4-2. 문화시설 건립	① 창작연극지원시설 ② 회현 제2시민아파트 리모델링 ③ 통일문화센터 ④ 문화예술회관 리모델링
	4-3. 도서관 건립	① 서울대표도서관 및 권역별 도서관 건립
	4-4. 장애인 도서관정책	① 장애인도서관 운영 지원 ② 장애인 이동도서관 사업비 지원
5. 역사문화자원 발굴 및 활용	5-1. 역사문화자원의 진성성 있는 발굴·보존	① 달쿠사 원형복원 ② 의정부터 정비 ③ 풍납동 토성 박물관 조성 ④ 한양도성 유적전시관 조성 및 운영
	5-2. 역사문화재 활용 관광자원화로 시민 향유기회 확대	① 살아있는 역사문화재를 활용한 관광자원화 ② 한양도성 문화·체험 프로그램 운영

출처: 서울특별시, 2020, 「“문화시민도시 서울” 제2차 서울특별시 문화진흥시행계획(2020~2024)」.

[표 2-2]에서 살펴볼 수 있는 것과 같이, <제2차 서울특별시 문화진흥시행계획>은 계획의 추진을 위해 △서울형 생활문화 활성화, △문화예술교육 체계 구축, △예술 생태계 자생력 강화 및 장르 지원, △문화시설 전략적 구축, △역사문화자원 발굴 및 활용 등 5대 전략과 각각의 추진을 위한 사업들로 구성되어 있다. 이 계획은 서울형 생활문화 및 문화예술교육의 활성화, 서울시민의 문화향유를 뒷받침하기 위한 다양한 문화시설의 건립과 운영, 서울의 고유한 문화로서 한양도성 등 역사문화자원의 보존과 활용 등 시민의 문화생활과 직결된 다양한 사업들을 포괄하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 사업 실행체계에 있어서는 서울시-자치구 간 역할 정립 등이 모호하고, 자치구와의 적극적 협력체계 구축이나 자치구 문화정책 역량 강화 등의 관점이 미흡한 한계가 드러나고 있다. 실질적 계획 수립을 위해서는 지역문화의 중심주체인 자치구와 협력적 논의가 전제되어야 하나, 실제로는 서울시 주도로 계획이 수립되었다. 이에 핵심과제 1-1 '자치구 생활문화 협력체계 구축'과 2-2 '아동·청소년 예술교육센터 건립'을 제외하면, 계획 상에서 자치구의 역할을 찾아보기가 어렵다. 게다가 '자치구 생활문화 협력체계 구축' 사업에서는 자치구별 생활문화동아리 발굴 및 활동지원, 네트워크 운영지원 등을 실시하며, '아동·청소년 예술교육센터 건립'에서는 서울시의 거점형 센터와 자치구의 지역밀착형 센터로 예술교육센터의 역할을 구분하고 상호 연계 방안을 구상하고 있는 정도여서, 이들 사업 역시도 협력관계에 대한 전체적인 관점이나 구조에 근거하고 있다고 보기는 어렵다.

사실 이와 같은 구조적 한계는 본 시행계획 수립의 근간이 되는 <지역문화진흥기본계획>에서 비롯된다고 할 수 있다. [표 2-3]에서 살펴볼 수 있는 것처럼, <제2차 지역문화진흥기본계획>은 문화자치 기반 구축을 강조하며 △시민의 참여로 문화자치 생태계 구축, △포용과 소통으로 생활기반 문화환경 조성, △지역의 개성 있는 문화 발굴·활용, △문화적 가치로 지역의 혁신과 발전 등 4대 추진전략을 제시하고 있다. 특히 '추진전략 1: 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축'은 핵심과제로 △지역문화 자치기반 구축, △지역문화 재정 확충, △지역문화 협력체계 개선, △지역문화 역량 강화 등을 들고 있어, 지역(기초) 중심의 문화정책 추진을 위한 기반 조성에 계획의 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

특히 이 계획은 지역문화 관련 다주체 간 소통과 협력을 강조하고 있다. 지역문화진흥계획 수립과 추진 과정에서 국가·지자체(광역-기초)·지역문화기관·주민 등 다양한 주체들 간 유기적 소통을 강조하고 있으며, '지역문화협력위원회'를 정례화하고 지역문화 관계자들의 실질적 협업 체계 구축이 제시되어 있다. 이를 위해 문체부뿐만 아니라 지자체에도 지역문화협력위원회를 구성하고, 광역단체-기초단체 간 활발한 정책 논의·협업 활성화를 위한 창구를 마련하고자 하였다.

[표 2-3] &lt;제2차 지역문화진흥기본계획&gt;의 추진 과제

전략	핵심과제
1. 시민의 참여로 문화자치 생태계 구축	① 지역문화 자치기반 구축 ② 지역문화 재정 확충 ③ 지역문화 협력체계 개선 ④ 지역문화 역량 강화
2. 포용과 소통으로 생활기반 문화환경 조성	① 생활문화 정책 재정비 ② 계기별 문화참여 기회 확대 ③ 지역 중심의 문화예술교육 추진 ④ 지속 가능한 지역 예술 생태계 구축 ⑤ 문화기반시설의 내실화 및 맞춤형 서비스 확대
3. 지역의 개성 있는 문화 발굴·활용	① 지역문화 고유성 발굴 및 보전 ② 특색있는 지역문화의 미래 자산화 ③ 창조적 지역 콘텐츠·관광산업 육성
4. 문화적 가치로 지역의 혁신과 발전	① 문화적 지역재생·활력 증진 ② 공간기반 문화정책 체계적 추진 ③ 지역문화의 균형적 발전 지원

출처: 문화체육관광부, 2020, 「“포용과 혁신의 지역문화” 제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024)」.

이처럼 계획에서 상향식 협력구조를 강조하는 것은 지역의 특수성과 고유성이 강조되는 지역문화정책의 특성과 관련이 있다. 그러나 문제는 실제 계획 수립의 과정이 지역의 특성을 반영하기 어려운 하향식 구조라는 점이다. <지역문화진흥법> 제6조 제4항에 따르면 지방자치단체장은 “지방자치단체의 실정에 맞게” 지역문화진흥을 위한 시행계획을 수립할 수 있으나, 문화체육관광부장관에 의해서 수립된 “기본계획을 반영”하여야 하므로 정책 재량에 있어 분명한 한계가 존재하는 것이다. 또한 동법 시행령 제4조 제2항은 시·도지사도 하여금 시·도 시행계획을 수립할 때 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의하도록 하였으나 이와 같은 협의만으로는 시·군·구 고유의 실정이 충분히 반영되기에 한계가 있으며, 같은 조 제4항은 결국 시장·군수·구청장으로 하여금 “기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여” 해당 지역의 실정에 맞게 시·군·구 시행계획을 수립·시행하도록 되어 있다<sup>8)</sup>. 결국 광역단체는 중앙정부의 계획을, 기초단체는 광역단체의 계획을 시행하는 체계로 구조화됨으로써, 지역문화진흥계획상 광역단체와 기초단체의 자율성을 반영하는 것은 본질적으로 한계에 처하게 되는 것이다. 권역 간 의견수렴과 토론회를 거치기는 하였다고는 하나 <지역문화진흥기본계획>이 기본적으로 하향식으로 설계된 것과 마찬가지로, <서울시 문화진흥시행계획> 역시 그 한계를 벗어나지 못하고 있다.

8) 전국지역문화재단연합회, 2021, 「지역예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구 보고서」.

## 2) 문화 관련 주요 조례와 협력기반

### (1) 서울시 문화 관련 주요 조례와 협력기반

서울시의 제2차 문화기본계획인 <비전2030 문화시민도시 서울> 수립 이후, 서울시는 문화 관련 조례를 대폭 정비·확충하였다. 2017년에 <서울특별시 문화도시 기본조례>를 전부 개정하였으며, <서울특별시 생활문화진흥에 관한 조례>와 <서울특별시 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례>를 제정하였다. 또한 2020년에는 <서울특별시 문화예술교육 지원조례>를 제정하였다.

이들 조례는 서울시민이 누구나 문화적 권리를 누릴 수 있음을 천명하여 일상 속 다양한 문화 활동을 위한 지원 근거가 되었다. 또한 서울시민의 권리와 책무로서 모든 사회구성원이 문화적 표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화적 표현을 존중하고 문화적 관용을 가져야 함을 강조함으로써 포용사회로의 초석을 닦았다고 할 수 있다.

서울시의 문화 관련 주요 조례들이 시민의 문화권을 보장이나 문화활동 지원 등을 강조하고 있는 반면, 상대적으로 서울시와 자치구 간 협력이나 문화자치 기반 강화에 대한 근거 마련이나 제도화는 찾아보기 어렵다. <서울특별시 문화도시 기본조례> 제 11조에서 문화적 도시환경 조성의 관점에서 서울시장이 지역의 문화자치 기반 강화를 위해 노력해야 한다고 밝히고 있으나, 이는 문화시설 조성에 한정되어 있어 서울시 문화시정 전반을 아우른다고 하기는 어렵다. 또한 동조례 제12조는 시민 문화권 신장을 위한 문화협치 기반마련을 규정하고 있는데, 협치의 대상으로 시와 시민, 문화예술인, 문화예술단체 등이 언급된 반면 자치구는 찾아보기 어렵다. <비전2030 문화시민도시 서울> 계획에서 문화협치의 주요 대상 중 하나로 자치구를 설정하였던 내용이 조례에는 반영되지 못한 것으로 보인다.

[표 2-4] <서울특별시 문화도시 기본조례>의 문화자치 관련 조항

조항	내용
제11조 (문화적 도시환경의 조성)	① 시장은 문화시설을 조성할 경우 지역 간 문화격차를 줄이고, 지역의 문화자치기반을 강화하기 위해 노력한다. ② 시장은 도시 개발 및 재생사업을 추진할 경우 문화적인 요소를 고려하여 추진하고, 자생적 문화지역을 보호·육성할 수 있는 방안을 마련한다.
제12조 (문화협치 기반마련)	시장은 시의 문화발전을 위한 협치의 중요성을 인식하고, 시민들의 문화권이 신장될 수 있도록 시와 시민, 문화예술인, 문화예술단체가 서로 협력하고 협치할 수 있는 환경과 제도적 기반을 마련한다.

주: 밑줄은 연구자 강조.

출처: 국가법령정보센터

‘서울시 생활문화 활성화사업’은 서울시가 지역문화진흥 관점에서 대표적으로 추진해 온 사업 중 하나이다. <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례>에서는 서울시민 누구나 생활문화를 누릴 수 있도록 생활문화 향유 기회를 확대하고 그 활동을 장려하는 것이 서울시장의 책무로 지정되어 있다. 그리고 이를 생활문화 진흥을 위한 기반으로 △생활문화사업 기본계획 수립, △생활문화사업의 지원, △문화환경 취약지역 우선 지원, △생활문화시설 확충, △생활문화지원단 및 생활문화지원센터의 설치·운영, △생활문화협치위원회 구성 등을 실행할 수 있도록 구성되었다.

2017년부터 본격적으로 추진된 생활문화 활성화 사업은 본질적으로 자치구가 중심이 되어야 하는 사업이라 할 수 있다. 생활문화동아리 등 지역 생활문화 주체 발굴 및 네트워크 형성, 생활문화 활동 지원을 위한 퍼실리테이터 및 전문가 그룹의 성장, 생활문화공간 발굴과 운영 등 생활문화와 관련된 제반 사업들이 지역밀착형으로 추진될 수밖에 없기 때문이다. 이 때문에 생활문화활성화 기본계획 상에서도 지역(자치구) 차원의 생활문화 활성화를 위해 ‘생활문화거버넌스 25’를 강조하였다.

이처럼 생활문화 사업은 서울시와 자치구 간 협력 관계가 중요할 수밖에 없는 사업임에도 불구하고, 조례 상에는 생활문화진흥과 관련된 계획 전반이 서울시장의 책임으로 설정되어 있으며, 자치구의 역할이나 서울시-자치구 간 협력체계 설정 등에 대한 규정은 매우 미흡하다. 예를 들어 동조례 제6조의 규정은 생활문화사업의 지원에 대한 것으로, 시장이 생활문화 진흥을 위해 지원할 수 있는 사업의 범위가 제시되어 있다. 동조례 6조 4항에 자치구의 역할이 유일하게 언급되어 있는데, 이마저도 자치구의 자율적 역할이 아니라 시장이 위임한 사업에 한정되어 있음을 알 수 있다.

**[표 2-5] <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례>의 생활문화사업 지원 조항**

조항	내용
제6조 (생활문화사업의 지원 등)	① 시장은 생활문화 진흥을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다. 1. 생활문화시설, 동아리, 전문인력 간의 네트워크 촉진 사업 2. 생활문화 협치위원회 구성·운영에 관한 사항 3. 생활문화 활동의 우수사례 발굴 및 확산 4. 생활문화단체, 동아리 등의 사회적 공헌기회 마련 5. 그 밖에 생활문화진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사업 ② 서울특별시 및 자치구에서 설치하여 운영하는 생활문화시설의 운영자는 시설 운영에 지장이 없는 범위에서 생활문화단체 또는 동아리 등에게 생활문화 활동을 위한 공간을 제공할 수 있다. ③ 개인·기업 등 민간이 설립한 문화시설이나 공공시설의 운영자가 생활문화단체 또는 동아리 등에게 생활문화 활동공간을 제공할 경우 시장은 그 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④ 시장은 제1항 각 호와 제3항의 사업 중 그 일부를 자치구에 위임하여 실시할 수 있다.

주: 밑줄은 연구자 강조.

출처: 국가법령정보센터

또한 동조례 제10조를 보면, '서울특별시 생활문화 협치위원회'의 구성에 있어서도 서울특별시의회 소관 상임위원회 위원과 생활문화 및 경영관리에 대한 학식 또는 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 것으로 규정되어 있어, 자치구와의 협력체계는 고려되지 않은 것을 알 수 있다.

〈서울특별시 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례〉 제15조에는 시장이 문화다양성의 보호와 증진을 위하여 지역의 민간단체, 문화기관 등이 폭넓게 참여하는 협력기구로서 '지역협력체'를 운영할 수 있다고 규정되어 있다. 그러나 '지역'의 범위나 대상이 모호하며, 자치구와의 연계고리는 나타나지 않는다.

이처럼 서울시 문화 관련 주요 조례들에서는 자치구와의 협력체제나 역할분담의 근거를 살펴보기는 어렵다. 다만 2020년 5월 19일에 제정된 〈서울특별시 문화예술교육 지원조례〉는 사업 추진과정에서 자치구와의 협력체제 구축을 명시하고 있다. 즉, 동조례 제5조에는 시장의 책무로 서울시 문화예술교육의 활성화 정책의 효율적 수행을 위해 관계 중앙행정기관, 자치구, 서울특별시교육청(이하 "시교육청"이라 한다) 등 문화예술 관계기관과의 협력체제를 구축하여야 한다고 명시되어 있다. 그리고 동조례에 의거하여 '서울시 문화예술교육지원협의회'가 구성되어 운영되고 있다. 또한 서울시의 주요 문화기관인 '서울문화재단'과 '세종문화회관'의 설립·운영조례에 각각 사업범위에 '국내·외 문화예술 교류사업'을 포함하고 있어, 협력적 사업 시행의 근거가 마련되어 있다.

**【표 2-6】 〈서울특별시 문화예술교육 지원 조례〉의 협력체계 관련 조항**

조항	내용
제5조 (시장의 책무)	① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 문화예술교육의 활성화를 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다. ② 시장은 문화예술교육 지원에 관한 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 관계 중앙행정기관, 자치구, 서울특별시교육청(이하 "시교육청"이라 한다) 등 문화예술 관계기관과의 협력체제를 구축하여야 한다. ③ 시장은 저소득층, 장애인 등 사회적 배려 대상자에게 균등한 문화예술교육 기회를 보장하여 문화예술적 소질과 역량을 발휘할 수 있도록 필요한 정책을 수립·실시하여야 한다.

주: 밑줄은 연구자 강조.

출처: 국가법령정보센터

서울시-자치구와의 협력기반을 강화하고 자치구의 문화정책 역량을 함양하기 위해서는 관련 조례 정비 등 제도적 기반 마련이 요구된다고 할 수 있다. 이에 큰 참고가 되는 것이 경기도가 2021년 7월 14일에 제정한 〈경기도 문화자치 기본조례〉이다. 동 조례는 다양한 문화주체가 문화정책에 참여하여 자유롭고 창의적인 문화역량을 발휘할 수 있는 기반을 마련함으로써 경기도민의 삶과 지역사회에 문화의 가치를 확산

시키는 것을 기본이념으로 하는 경기도 문화분야 최상위 조례이다. 특히 동 조례 제3조에서는 도민, 문화활동을 수행하는 개인·법인·단체 및 시·군 등 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유하는 모든 주체를 “문화주체”로 정의하여, ‘시·군’이 정책협력의 대상임을 보여주고 있다. 또한 제7조(문화자치 기반 마련)에 따라 경기도지사는 다양한 문화주체들이 문화에 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 참여하고, 주체적으로 활동할 수 있도록 하며, 특히 시·군의 문화자치 기반 마련에 필요한 지원을 하도록 되어 있다. 즉 기초자치단체를 포함한 다양한 문화 관련 주체들과의 소통과 협의에 의해 문화관련 정책들을 수립하고 집행할 수 있는 근거가 마련되어 있는 것이다. 또한 협력체계로서 문화자치위원회를 두어 △문화자치 기본계획의 수립·시행·평가에 관한 사항, △도 문화정책협의체의 정책제안에 관한 사항, △도 지역문화 균형발전에 관한 사항, △도 지역문화 전문인력의 양성에 관한 사항, △경기도 문화진흥 자문사업단의 지원에 관한 사항, △전문예술법인·단체의 지정·취소에 관한 사항 등을 심의할 권한을 부여하였다. 특히 문화자치 기본계획 관련 내용들을 문화자치위원회가 심의하도록 함으로써 계획의 운영 평가와 실효성 제고에 도움이 되도록 하는 실행구조를 갖추었다고 할 수 있다.

**【표 2-기】 <경기도 문화자치 기본조례>**

조항	내용
제5조 (도지사의 책무)	<p>① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 도민의 문화권 보장, 문화자치 기반 구축, 문화주체 간 협력 및 지역문화 활성화를 위한 정책을 수립하고 이에 필요한 지원을 위해 노력하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 제1항에 따른 시책에 필요한 예산 마련을 위해 노력하여야 한다.</p>
제7조 (문화자치 기반 마련)	<p>① 도지사는 문화주체의 문화적 다양성을 존중하며 누구나 자유롭게 문화를 창조하고 창의적인 문화역량을 발휘할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 다양한 문화주체가 문화에 영향을 미치는 정책결정과 집행과정에 참여하고, 주체적으로 활동할 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 문화주체가 제안한 내용이 경기도(이하 “도”라 한다)의 문화정책에 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ 도지사는 시·군이 문화자치 기반을 마련할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.</p>
제11조 문화자치 기본계획 수립·시행 등)	<p>① 도지사는 5년마다 경기도 문화자치 기본계획(이하 “문화자치 기본계획”이라 한다)을 수립·시행하며, 「지역문화진흥법」(이하 “법”이라 한다) 제6조제4항에 따른 시행계획은 이 계획으로 같음할 수 있다.</p> <p>② 문화자치 기본계획에 포함하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도의 문화정책에 관한 기본목표와 방향</li> <li>2. 시·군의 문화자치 기반 마련 지원에 관한 사항</li> <li>3. 지역문화의 균형발전 및 특성화에 관한 사항……</li> </ol>
제14조 (경기도 문화자치위원회의 설치)	<p>① 법 제6조의2에 따른 시·도 지역문화협력위원회로서 그 기능을 수행하고, 도 문화정책에 관한 주요사항 등을 심의하기 위하여 경기도 문화자치위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p>

주: 밑줄은 연구자 강조.

출처: 국가법령정보센터

## (2) 자치구 문화 관련 주요 조례와 협력기반

자치구문화재단은 자치구 단위의 문화정책 추진과 협력을 위한 주요 주체이다. 2014년 <지역문화진흥법>의 제정은 자치구문화재단 설립 확대에 큰 영향을 미쳤다. 동법 제19조에서 지방자치단체가 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있음을 명시하였기 때문이다. 또한 법률 상 자치구문화재단에 지역문화 관련 협력 및 교류 기능이 부여되어 있다. 실제로 동법 시행령 제21조 제2항에는 지역문화재단이 수행해야 하는 사업으로 △지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원, △지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문, △지역문화전문인력의 양성 및 지원, △지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진, △지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무, △지역 내 공정한 문화환경의 조성 등이 명시되어 있다. 이를 계기로 전국적으로 기초문화재단 설립이 크게 확대되어, 기초자치단체 차원의 문화정책을 추진할 수 있는 조직적 기반을 갖추 수 있었다.

서울시 자치구의 문화재단 설립 현황을 살펴보면, 2004년에 중구를 시작으로 2014년까지 구로구, 마포구, 강남구, 성북구, 영등포구, 종로구 등 7개 자치구에서 문화재단을 설립하였다. 그런데 2014년 이후 서초구, 성동구, 광진구, 강북구, 도봉구, 은평구, 금천구, 동대문구, 동작구, 양천구, 노원구, 관악구, 송파구, 강동구, 중랑구 순으로 문화재단을 설립하여 현재 총 22개 자치구에서 기초문화재단을 운영하고 있다(표 2-8).

**[표 2-8] 서울시 자치구문화재단 설립 및 운영 조례 제정 현황(재단 설립일 순)**

자치구 명	조례 명	제정 일자	재단 설립일
중구	서울특별시 중구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2004.07.10.	2004.08.11.
구로구	서울특별시 구로구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2007.06.15.	2007.08.01.
마포구	서울특별시 마포구 마포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2007.07.26.	2007.09.12.
강남구	서울특별시 강남구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2007.11.09.	2008.10.30.
성북구	서울특별시 성북구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2012.03.02.	2012.07.31.
영등포구	서울특별시 영등포문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2012.06.21.	2012.12.04.
종로구	서울특별시 종로구 재단법인 종로문화재단 설립 및 운영 조례	2013.04.12.	2013.09.17.
서초구	서울특별시 서초구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2015.03.19.	2015.05.08.
성동구	서울특별시 성동구 재단법인 성동문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2015.03.17.	2015.06.17.
광진구	서울특별시 광진문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2015.07.10.	2015.10.22.
강북구	서울특별시 강북구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2016.05.20.	2017.03.08.
도봉구	서울특별시 도봉구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2016.12.29.	2017.03.27.

자치구 명	조례 명	제정 일자	재단 설립일
은평구	서울특별시 은평문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2016.12.06.	2017.06.05.
금천구	서울특별시 금천문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2017.01.04.	2017.06.25.
동대문구	서울특별시 동대문문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2017.11.16.	2018.05.01.
동작구	서울특별시 동작구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2017.12.21.	2018.10.25.
양천구	서울특별시 양천구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2018.12.18.	2019.03.27.
노원구	서울특별시 노원구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2019.01.07.	2019.06.10.
관악구	서울특별시 관악구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2019.02.01.	2019.06.11.
송파구	서울특별시 송파구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2010.05.24.	2019.11.26.
강동구	서울특별시 강동구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2019.09.25.	2020.01.01.
중랑구	서울특별시 중랑문화재단 설립 및 운영에 관한 조례	2020.01.02.	2020.06.26.

출처: 국가법령정보센터.

조례상에 나타난 서울시 자치구문화재단의 설립 목적은 대부분 문화예술 진흥과 구민의 문화복지 증진이다. 또한 초기에 설립된 문화재단들의 목적사업을 살펴보면 △문화예술시설(문예회관, 공연장, 도서관 등) 운영·관리, △문화예술단체 지원, △문화예술 창작, 보급, 활동 지원, △국내·외 문화예술 교류, △문화예술 관계 자료의 수집 및 연구 등으로 수렴되어, 주로 자치구 내 문화시설 운영 및 문화예술활동의 진흥과 예술단체 지원이 중심임을 알 수 있다. 그런데, <지역문화진흥법> 제정을 기점으로 문화재단의 사업 영역으로 ‘지역문화진흥’이 강조되는 경향을 살펴볼 수 있다. 예를 들어 성동구, 금천구, 양천구, 노원구, 관악구, 강동구, 중랑구 등은 문화재단 조례에 ‘지역문화진흥’을 위한 사업 수행을 명시하였다. 또한 동작구의 경우 재단의 사업 중 하나로 ‘지역 문화자원 발굴 및 개발’을 명시하였다.

문화정책 협력 관점에서 재단의 목적사업을 살펴보면, 대부분의 자치구문화재단들이 ‘국내·외 문화예술 교류사업’(구로, 강남, 송파, 영등포, 서초, 은평, 동작, 양천)이나 ‘문화예술진흥을 위한 사업 개발 및 교류’(광진, 강북, 도봉)를 명시하여 문화예술활동 관련 교류 협력의 근거를 마련하였다. 특히 성동구, 노원구, 관악구, 강동구, 중랑구는 ‘지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무’로 지역문화 중심의 교류협력체계 형성을 강조하였다.

한편, <지역문화진흥법>의 제정과 자치구문화재단 설립 확대는 서울시 자치구의 문화정책 기반이 확대되는 효과를 낳았다. 이는 서울시 자치구별 문화정책 관련 조례 제정 현황으로 뒷받침되는데, 2014년 이후 제정된 자치구 문화정책 관련 조례가 1988년부터 2013년까지 제정된 조례보다 많다. 특히 도봉구, 성동구, 성북구, 은평구, 중구의 경우 2014년 이후 제정한 조례의 수가 압도적으로 더 많이 나타난다. 2014년 이전에

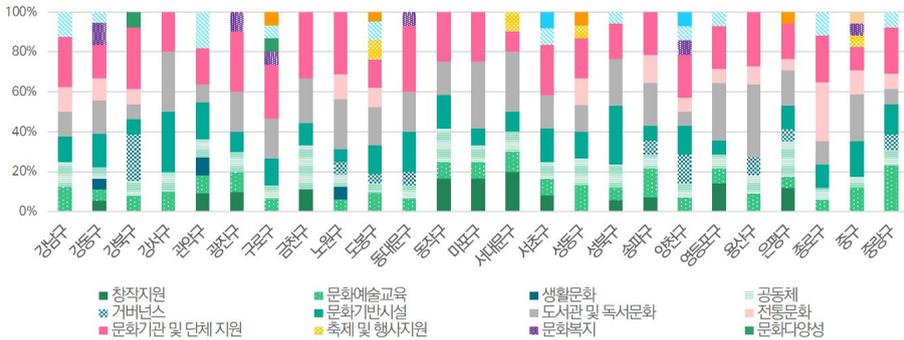
는 문화기관 및 단체 지원, 문화기반시설, 공동체에 대한 조례가 많이 제정되었는데, 2014년 이후에는 예술교육, 문화도시 등의 조례제정이 늘었고 2014년 이전에 제정되지 않았던 생활문화, 문화복지, 축제지원 등 다양한 분야의 조례가 등장하였다. 자치구에 설치한 문화 관련 조례는 문화기관 및 단체지원을 내용으로 하는 것이 가장 많고, 그다음으로 도서관/독서 관련이 가장 많이 나타났다(그림 2-1참고).



[그림 2-1] 서울시 25개 자치구의 2014년 전후 조례 내용

자료: 국가법령정보센터

자치구별 관심사가 조례의 내용에서 드러나는데, 관악구에서는 문화도시에 대한 조례가 많고, 영등포구에서는 도서관에 대한 조례가 압도적으로 많이 나타나 이들 구에서 관심을 갖고 있는 현안을 알 수 있다. 종로구는 전통문화, 강동구는 문화복지, 중랑구는 문화예술교육을 각 자치구의 주요 문화정책 사안으로 보고 있는 것으로 추측할 수 있다.



[그림 2-2] 서울시 25개 자치구별 조례 내용

자료: 국가법령정보센터

서울시 광역 차원의 문화정책 기본 조례인 <서울특별시 문화도시 기본 조례> 제정(2006년)은 자치구 차원의 문화정책 기본조례 제정에 영향을 미쳤다. <서울특별시 구로구 문화도시 기본조례>(2008.04.04. 제정), <서울특별시 영등포구 문화도시 기본조례>(2008.10.09. 제정), <서울특별시 양천구 문화도시 조성 조례>(2009.06.25. 제정) 등이 그 예이다. 이들 자치구는 문화재단 설립 이전이나 설립과 비슷한 시기에 문화정책 기본조례를 제정함으로써, 문화정책 추진의 법적 기반을 미리 갖춘 경우이다. 이들 조례에서는 문화도시 시책의 기본방향으로 △문화예술 육성, △문화도시 환경 조성, △문화복지 증진, △문화산업 육성, △건강한 지역문화 정착 등을 제시하고 있으며, 이를 실현할 수 있도록 문화도시발전계획/문화도시종합계획을 수립하도록 하고 있다. 강남구와 금천구는 2017년에 재단이 설립된 이후 다소 시간이 소요되었으나, 2020년 이후 기본조례인 <서울특별시 강남구 문화도시 기본조례>(2020.11.06. 제정) 및 <서울특별시 금천구 문화도시 기본조례>(2021.11.16.)를 제정하게 되었다. 특히 강남구와 영등포구 조례에는 다른 지자체 및 민간단체와의 교류와 협력, 문화네트워크 구축 지원을 명시하고 있어, 자치구 문화정책 차원에서 다른 지자체나 기관과의 협력 인식이 반영되어 있다는 특징이 있다. 관악구(2020.12.31.), 강동구(2021.05.06.), 도봉구(2021.06.03.), 성북구(2021.10.06.), 성동구(2022.05.06.) 등 5개 자치구는 <문화도시 조성 및 지원조례>를 수립하여 '문화도시 기본계획 수립'을 의무화하고 있다.

한편, 자치구 문화관련 조례가 실제로 자치구 문화정책에 얼마나 실효성을 갖느냐는 별개의 문제라 할 수 있다. 자치구의 문화조례 제정은 그 분야에 대한 법적 배경을 만들어 원활한 정책적 수행을 뒷받침하는 데 의의가 있다. 실제로 조례와 함께 관련 연구를 추진한 자치구는 5개 자치구이며, 그중 3개 자치구는 도서관에 대한 조례를 갖고 연구도 수행하였다(강동, 서대문, 용산). 영등포구는 문화도시, 종로구는 전통문화에 관심을 갖고 있는 것이 연구 및 조례 모두에서 드러나며, 그 주제들을 집중적으로 관리하고 있는 모습을 보인다.

그러나 이 외 많은 자치구에서 조례와 연구 수행 내용이 겹치는 모습을 찾기는 어렵다. 조례에 근거해 설치된 위원회도 많이 운영하지 않아서 형식적 거버넌스가 되고 있다. 정책사업의 관심사와 법적인 배경이 맞지 않으면 사업의 추진력을 받기 어렵고 정당성이나 근거를 형성하기 쉽지 않게 된다. 자치구 일부에서는 조례를 만드는 것이 목적인 사업들도 나타나고 있어 선후관계 역전에 대한 주의가 필요하다.

9) <강남구 문화도시 기본조례> 제13조(문화교류의 확대) ① 구청장은 다른 지방자치단체, 민간단체 등과 문화예술 및 문화관광 관련정보의 교류와 문화도시 시책의 협력에 노력하여야 한다. ② 구청장은 지역의 문화시설, 문화예술인, 문화활동 후임기업이 효과적으로 교류할 수 있도록 문화네트워크의 구축을 지원할 수 있다.  
<영등포구 문화도시 기본조례> 제13조 역시 유사한 내용으로 이루어져 있다.

## 2\_협력사업 추진체계

### 1) 문화정책 전달체계 현황과 특징

#### (1) 문화정책 전달체계 구조

문화정책 전달체계는 중앙정부→광역단체, 중앙정부→광역단체→기초단체, 중앙정부→기초단체, 광역단체→기초단체 등 복잡하게 구성되어 있다. 서울시 내에서도 서울시 직접사업, 자치구 직접사업, 서울시→서울문화재단, 서울시→서울문화재단→자치구, 서울시→서울문화재단→자치구문화재단, 서울문화재단→자치구문화재단, 자치구→자치구문화재단 등의 구조로 사업이 진행된다. 정부와 광역단체 차원에서 기초자치단체를 통해서 사업을 진행하다 보니 결과적으로 자치구와 자치구문화재단에 많은 사업집행이나 실행 역할이 집중될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.



[그림 2-3] 문화정책 전달체계 구조도

#### (2) 자치구 문화정책 조직체계

자치구의 업무분장은 국 단위로 행정국, 기획재정국, 주민복지국, 도시관리국, 건설교통국을 중심으로 보건소가 있는 구조를 대체로 가지고 있다. 여기서 문화 분야는 행정국(중랑, 동작), 행정지원국(영등포, 양천, 노원), 행정관리국(도봉), 문화행정국(서초) 등 조직명에 차이는 있지만 대체로 행정국 내에 있는 경우가 많다.

행정국은 총무, 주민협치, 홍보, 교육지원, 문화체육, 민원여권 등의 업무를 함께 하는 경우가 많다. 행정국과 분리되어 복지 혹은 교육 파트와 문화를 묶어 복지문화국(성북), 교육문화국(은평)으로 편제되어 있는 경우도 있고, 기관장의 기초가 반영된 관광 일자리국(마포), 시민친화국(중구) 내에 있는 경우도 있다.

[표 2-9] 서울시 25개 자치구 문화 관련과가 소속된 국 명칭 분류

국 단위 명칭	사업명
행정국(12개) (행정국, 행정지원국, 행정관리국)	강서구(행정관리국), 도봉구(행정관리국), 강북구(행정관리국), 성동구(행정관리국), 중랑구(행정국), 동대문구(행정국), 광진구(행정국), 동작구(행정국), 구로구(행정관리국), 영등포구(행정지원국), 노원구(행정지원국), 양천구(행정지원국),
'문화' 포함(9개) (행정, 교육, 복지, 환경, 관광+문화)	서초구(문화행정국), 금천구(행정문화국), 관악구(문화생활국), 종로구(문화관광국), 은평구(교육문화국), 성북구(복지문화국), 서대문구(복지문화국), 강동구(문화환경국), 용산구(문화환경국),
그 외	송파구(미래전략국), 중구(시민친화국), 강남구(뉴디자인국), 마포구(관광일자리국)

중앙정부의 경우 문화체육관광부가 있고, 서울시청의 경우도 실·국 단위에서 문화본부  
부가 별도로 있다. 하지만 자치구 차원에서는 문화정책을 담당하는 국 단위 조직은  
없고, 행정, 복지, 교육에 편입되어 운영되는 차이를 보이고 있다.

과 단위로 왔을 때는 문화관광과(중구, 은평, 서초, 중랑, 도봉), 문화예술과(마포), 문  
화체육과(영등포, 성북, 양천)로 운영되고, 체육문화과(동작)로 체육을 중심으로 관련  
업무를 하는 자치구도 있다.

하나의 과(성북, 서초)에서 자치구문화재단 업무, 지역도서관, 지역축제, 관광을 포괄  
하는 곳도 있지만 양천, 동작의 경우 별도 교육정책(지원)과에서 도서관 관련 업무를  
맡거나, 도서관 사업을 직접 하는 경우(마포)도 있다. 이러한 경우 자치구문화재단에  
서는 2개과 내에 있는 여러 팀을 동시에 상대해야 하는 상황이 생길 수 있다.

#### 성북구-복지문화국

- ↳ 복지정책과, 생활보장과, 어르신복지과, 여성가족과, **문화체육과**
- **문화체육과**: 문화기획팀, 도서관지원팀, 생활체육팀, 관광여가팀, 문화재관리팀

#### 동작구-행정국

- ↳ 행정지원과, 자치행정과, **체육문화과**, **교육정책과**, 민원여권과, 부동산정보과
- **체육문화과**: 생활체육팀, 체육복지팀, 체육시설팀, **문화관광팀**, **문화시설팀**
- **교육정책과**: 혁신교육팀, 교육지원팀, 평생교육팀, **도서관팀**

[그림 2-4] 자치구 문화부서 조직편제 예시

구청 소속 공무원이 지원을 하는 역할을 넘어서, 해당 자치구문화재단으로 파견되어 인사·재무 업무를 직접 총괄하는 경우도 있다. 중랑문화재단의 경우 본부장, 경영지원 팀장, 성북문화재단 경영지원 부장 보직 등은 자치구 구청 소속 공무원이다. 문화부의 경우도 국립중앙극장, 국립중앙박물관 등 소속기관일 경우는 공무원이 파견되지만 재단법인으로 독립된 유관기관 조직은 인력 파견을 보내지 않는다.

조직도를 통해 구청의 관점에서 바라보는 주요 사업은 자치구문화재단 지원, 체육시설 및 생활체육 업무, 지역축제 및 예술인(단체) 지원, 지역 박물관·문화관 지원, 도서관 운영 관리가 주요 업무로 보인다. 그리고 마포, 중구, 종로 등 도심권 자치구의 경우 문화 공간 재생 등에 특화된 업무 분장을 가지고 있다.

상대적으로 문예회관, 지역문화·생활문화 사업, 문화예술교육 사업은 자치구청의 조직도 업무 분장으로 볼 때, 구청 행정공무원이 직접 챙겨야 하는 우선순위 사업으로 인식하는 데 한계가 있다고 추론된다.

## 2) 서울시-자치구 간 협력사업 추진체계

### (1) 서울시-자치구 간 협력사업 현황

서울시 자치구 간 협력은 주로 서울시에서 자치구를 대상으로 지원하는 단위사업을 통해 진행된다. 서울시와 자치구 간 협력체계가 어떻게 구성되어 있는지 확인하기 위해 서울시-자치구 간 협력사업을 살펴볼 필요가 있다.

서울시에서 진행하는 자치구 협력사업으로는 대표적으로 ‘자치구 축제 지원 및 육성 사업’, ‘마을예술창작소 지원 사업’, ‘예술활동 거점지역 활성화 사업’ 등이 있다(표 2-10 참고). 서울문화재단이 자치구와 협력해서 진행하는 ‘N개의 서울’, ‘자치구 연계 청년예술 지원 사업(2019년 지역형 청년예술단, 2020년 지역연계형 청년예술활동지원, 2021년 도시문화LAB 운영지원)’, ‘생활문화 활성화 사업’ 그리고 ‘예술교육 기반조성’ 등의 사업들이 있다(표 2-11 참고). 해당 사업 중 ‘예술활동 거점지역 활성화 사업’을 제외한 대부분의 사업은 연속지원이 가능하더라도 1년 단위 공모사업 방식으로 진행하고 있다.

[표 2-10] 서울시 주관 자치구 협력사업 사례

(2021년 기준)

사업명	자치구 축제 지원 및 육성 사업	마을예술창작소 지원 사업	예술활동 거점지역 활성화 사업(2019~2022)
담당 부서	문화예술과 축제진흥팀	문화정책과 시민문화팀	문화예술과 예술정책팀
지원 대상	25개 자치구	독립된 거점공간이 있는 모임 또는 단체	4개 자치구 (중구, 영등포, 성북, 마포)
지원 규모 (21년 기준)	총 47억 2천만 원	7억 8천 9백만 원 68개소 내외 (신규 15개소 내외)	10억 원(구비매칭) (본사업 3년 총 55억 원 구비 포함)
추진방식 및 사업 특징	공모선정 지원방식 (차등지원) 브랜드 축제, 마을 축제, 비수기 축제	공모선정 지원방식 구청과 주민모임 협약을 통해 서울시가 구청을 통해 보조금 교부	공모선정 지원방식 (포괄지원) 47개년 연속지원으로 자치구-자치구문화재단 지역예술인 등을 중심으로 사업 추진

출처: 서울시 문화본부, 2021.2., “2021년 축제 지원 및 육성사업 추진계획”.  
 서울시 문화본부, 2021.1., “2021년 마을예술창작소 운영계획”.  
 서울시 문화본부, 2022.2., “예술활동 거점지역 활성화 사업 추진계획”.

[표 2-11] 서울문화재단 주관 자치구 협력사업 사례

(2021년 기준)

사업명	N개의 서울	청년예술지원 <도시문화 LAB>	자치구 생활문화 활성화 지원	자치구 예술교육 기반조성 지원사업
담당 부서	문화시민본부 지역문화팀			서울문화예술교육 지원센터
지원 대상	25개 자치구 (문화재단, 구청, 민-관컨소시엄 중 택1)	10개 자치구 (문화재단 한정) ※ 1개 자치구 당 청년예술인 5인 지원	25개 자치구 (문화재단, 구청, 민-관컨소시엄중 택1)	25개 자치구 (문화재단, 구청-민 컨소시엄)
지원 규모 (21년 기준)	19억 원 (25개 자치구 전체지원)	5억 원 (10개 자치구 선정)	12억 원 (25개 자치구 전체지원)	3억 5천만 원 (10개 내외 자치구 선정)
추진방식 및 사업 특징	공모선정 지원방식 (탈락x, 차등지원) 자치구 자율설계 방식	공모선정 지원방식 (탈락O, 정액지원), 서울문화재단에서 설계한 청년예술지원 방식을 자치구에서 수행	공모선정 지원방식 (탈락x, 차등지원) 자치구 자율형 생활문화 활성화 사업 통합지원 (사업, 공간, 인력 등)	공모선정 지원방식 지역 내 예술교육 자원/주체/거점 발굴, 역량강화, 플랫폼 구축, 거버넌스 구축 등

출처: 서울문화재단, 2021.3., “2021년 <N개의 서울> 사업 추진계획”.  
 서울문화재단, 2021.3., “2021년 도시문화LAB 운영지원 사업 추진계획”.  
 서울문화재단, 2021.4., “2021 생활문화 활성화 사업 기본계획”.  
 서울문화재단, 2021.2., “2021년 자치구 예술교육 기반조성 지원사업 기본 운영계획”.

## (2) 협력사업별 추진체계

### ① 자치구 축제 지원 및 육성지원 사업

자치구 축제 지원 및 육성 지원 사업은(이하 자치구 축제 지원 사업) <서울특별시 축제 육성 및 지원에 관한 조례 제16조(축제의 지원·육성)>를 근거로 자치구 축제를 지원하는 사업으로 브랜드축제, 마을 축제, 비수기 축제 등으로 나누어 지원하고 있다.

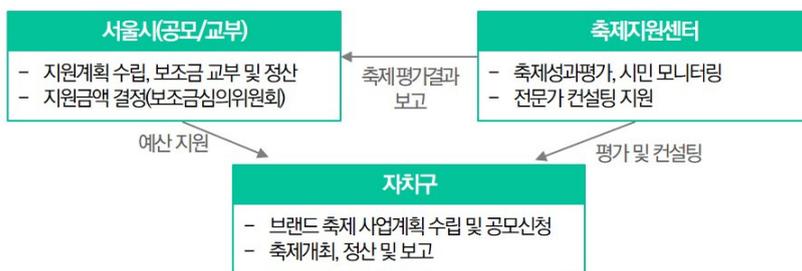
[표 2-12] 2021년 자치구 축제 지원 및 육성 지원 사업 지원 내용

구분	지원대상	지원방식	예산액
브랜드 축제	24개 자치구 (강북 4.19축제 제외)	차등지원 구별 70백만 원~200백만 원	33억 2천만 원
마을 축제	25개 자치구 (자치구별 5개 이내)	상한액 내 선별지원 자치구별 최고 40백만 원	10억 원
비수기 축제	8~10개 자치구	차등지원	4억 원

출처: 서울시 문화본부, 2021.2., “2021년 축제 지원 및 육성사업 추진계획”.

자치구 축제 지원 사업은 서울시에서 지원 계획을 수립하고 공모하여, 보조금심의결과를 반영하여 자치구별로 차등 지원하는 구조이다. 축제지원센터를 별도로 설치하여 축제 평가 및 컨설팅, 시민모니터링 단 운영 등을 진행하고 있다. 자치구는 축제 사업 계획을 수립하고 서울시에 공모 신청하여 실행 역할을 맡는 구조이다.

현재와 같은 구조는 자치구 축제 운영을 서울시 평가와 계획에 의존해야 하는 구조이다. 일례로 2022년 예산액은 20억 원으로 21년(47.2억 원) 대비 58% 감소하였고, 기존 마을 축제와 비수기 축제는 제외하고 브랜드 축제 중심으로 지원하는 것으로 방향을 잡았다.



[그림 2-5] 서울시 자치구 축제지원(브랜드축제) 사업 추진체계

출처: 서울시 문화본부, 2022.2., “2022 축제 지원 및 육성사업 추진계획”.

② 마을예술창작소 지원 사업

마을예술창작소 지원 사업은 2012년부터 진행된 사업으로 대표적인 주민모임공간과 프로그램을 지원하는 사업이다. <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례 제6조(생활 문화사업의 지원)>, <서울특별시 마을공동체 활성화 지원 조례 제12조(마을문화예술 사업)> 등을 추진 근거로 하고 있다.

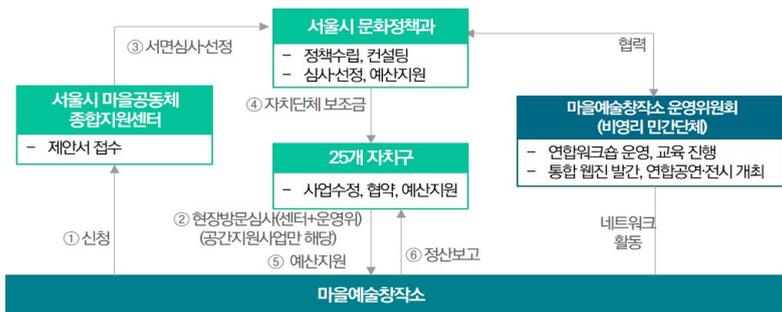
[표 2-13] 2021년 마을예술창작소 지원 사업 내용

구분	지원 규모	개소당 지원금액	지원내용
신규 지원(1년차)	10~15개소	최대 10백만 원	프로그램비, 시설비
연장 지원(2년차)	23~28개소	최대 12백만 원	프로그램비, 시설비
프로그램 지원(3~5년)	30개소	최대 8백만 원	프로그램비

출처: 서울시 문화본부, 2021.1., “2021년 마을예술창작소 운영계획”.

서울시가 지원계획을 수립하고 공모를 내면 심사를 통해 주민단체를 선정하고, 구청에 자치단체 보조금 형태 지원하면, 구청에서 주민단체에 보조금을 지원하는 구조이다. 서울시는 사업계획 수립, 예산확보, 사업 공모를 담당하고, 자치구는 서울시 요구에 따라 현장심사 참석·점검, 단체선정 후 협약 체결, 보조금 전달, 정산 등의 업무를 맡고 있다. 또한 민간 차원에서 일정 정도의 역할을 맡고 있는데, 개별 마을예술창작소(이하 미술소) 대표모임과 기획단으로 구성된 미술소 운영위원회에서 합동 워크숍, 연합 공연·전시, 웹진 발간 등의 활동을 진행 중이다.

현재 운영구조 상 마을예술창작소는 서울시 사업으로 자치구에서 적극적인 역할을 하기 어려운 구조를 갖고 있다. 2012년에는 서울시가 주민 중심의 공간 지원이라는 새로운 형태의 사업모델을 발굴해서 육성하는 것이 필요했었던 시기였다. 하지만 현재 사업이 안정화되었고 생활밀착형 문화공간을 서울시에서 운영하는 것보다 자치구에서 중심으로 사업구조가 전환될 필요성이 있다는 의견도 나오고 있다.



[그림 2-6] 마을예술창작소 지원 사업 추진체계

출처: 안현찬·조윤정, 2017, 「서울시 공동체공간 지원사업 운영실태와 개선방안」, p.20.

### ③ 예술활동 거점지역 활성화 사업

예술활동 거점지역 활성화 사업은 예술인이 밀집되어 있는 지역을 대상으로 예술활동에 필요한 여건을 형성하여 지역 예술인들이 안정적으로 생활하고 창작할 수 있는 환경을 조성하는 것을 목적으로 한다. 기존의 사업들이 서울시에서 계획을 수립하고 공모형태로 지원하는 형태인 것과 비교하면 자치구별로 지역별 특성을 반영하여 자율적으로 계획을 수립하고 추진할 수 있도록 포괄적 지원하는 것이 특징이다. 사업 기획부터 4개년(19~22년) 중장기 사업으로 기획되었고, 2019년은 자치구별로 지역협의체를 구성하여 계획, 수립을 할 수 있도록 지원하였다.

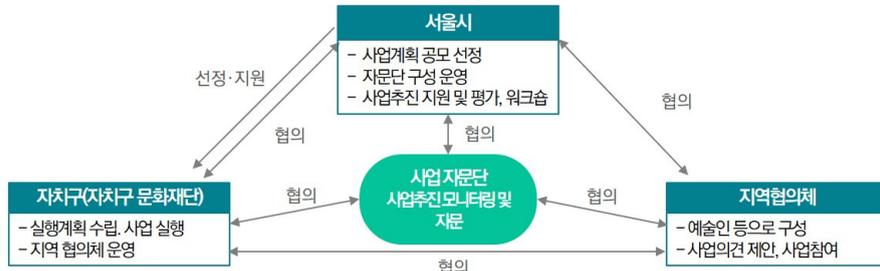
**[표 2-14] 서울시 예술활동 거점지역 활성화 사업 개요**

구분	내용
사업 목적	예술인들이 지속적으로 활동하고 정착할 수 있는 환경지원으로 지역과 예술이 상생할 수 있는 예술생태계 조성
지원 대상	예술인 클러스터(밀집지역)가 형성되거나 형성 중인 지역 4개 지역(2019~2022년, 4년 지원) 중구(을지로·필·광희동), 영등포구(문래창작촌 인근), 성북구(석관·월곡1·2동), 마포구(서교·연남·합정동)
지원 예산	2019년 자치구 실행계획 지원(1억 2천만 원), 2020~2022년 55억 원(시·구비 1:1 매칭, 시 27.5억 원, 구 27.5억 원)
사업 내용	예술인 밀집지역 내 안정적이 지속적인 창작활동을 위해 지역별 특성을 반영한 사업계획 수립 및 추진 지원 사업유형: 인프라조성, 거버넌스 구축, 예술활동 지원

출처: 서울시 문화본부, 2022.2., “예술활동 거점지역 활성화 사업 추진계획”.

사업구조를 살펴보면 서울시는 사업계획 공모 선정, 사업 자문단 구성·운영, 사업추진 지원 및 평가, 워크숍 등을 맡았다. 서울시에서 구성한 사업 자문단은 대상지역의 사업계획에 대한 모니터링 및 자문 지원 등 중간 매개역할 진행하고, 자치구문화재단이 주요 실행주체로 지역협의체를 구성하여 사업계획 및 운영하는 구조이다.

자치구 입장에서는 사업 구조적으로 자율성이 보장되고 포괄지원방식으로 긍정적으로 평가가 되는 측면이 있고, 서울시 입장에서는 기존과 다른 새로운 사업모델로 사업설계와 실행에서 공이 많이 들어가 다소 피로도가 높은 사업으로 평가되는 측면이 있다. 실제 서울시에서는 사업 모델 구성을 위해 사업추진위원회를 구성·운영하고, 사업설명회 개최, 자문위원회 구성·운영, 전체 워크숍 운영 등 타 사업과 비교하면 많은 절차를 걸쳐 진행시킨 측면이 있다.



[그림 2-7] 서울시 예술활동 거점지역 활성화 사업 추진체계

출처: 서울시, 2019.3., “예술활동 거점지역 활성화 사업 추진계획”.

#### ④ 자치구 생활문화 활성화 지원사업

자치구 생활문화 활성화 지원사업은 2016년 <2016 생활문화도시, 서울 기본계획>을 통해 정책이 세워지고, 2017년 <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례>가 제정되면서 추진되기 시작하였다. 2017~2020년까지 생활문화사업은 예술동아리 활동에 집중하였고, 서울시에서 사업구조를 만들고 자치구에서 실행하는 방식으로 운영되었다. 이에 대해 과도한 매뉴얼화, 생활문화 활동가를 광역에서 선발하여 파견하는 등 자치구 현황이 고려되지 않은 채 운영된 점이 한계점으로 지적되었다. 또한 생활문화의 대상이 예술동아리로 협소하게 해석되었다는 점도 개선점으로 논의되면서 2021년부터 사업이 대폭 개선되었다.

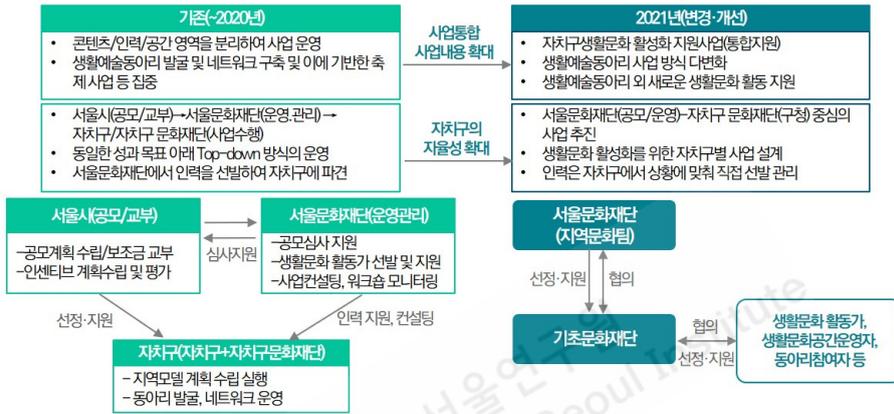
2021년 기준 자치구 생활문화 활성화 사업은 서울의 생활권 단위 생활문화 활성화 및 기반구축을 위해 서울(광역)과 자치구(기초) 간 문화분권에 기반한 자치구 자율형 생활문화 사업 추진하는 것을 목적으로 하면 25개 자치구를 대상으로 진행한다. 지원 규모는 2021년 기준 자치구별 최저 30백만 원에서부터 최고 60백만 원까지 차등 지원했다.

[표 2-15] 서울문화재단 자치구 생활문화 활성화 지원사업 개요

구분	내용
사업 목적	서울의 생활권 단위 생활문화 활성화 및 기반구축을 위해 서울(광역)과 자치구(기초) 간 문화분권에 기반한 자치구 자율형 생활문화 사업 추진
지원 대상	25개 자치구 (자치구문화재단, 자치구청, 자치구 문화기관·민간단체 컨소시엄 중 자치구 단위 1개 기관 참여 가능)
지원 예산	21년 기준 총 10억 원 지원(최저 30백만 원, 최고 60백만 원 차등 지원)
사업 내용	자치구 자율형 생활문화 활성화 사업 통합지원(콘텐츠, 공간, 인력 등 통합) 자치구 담당자, 지역 생활문화 인력 대상의 역량강화 과정 및 교류 추진 지역단위 생활문화 현장의 사업·활동·공간·콘텐츠 등 통합적 홍보·아카이빙

출처: 서울문화재단, 2021.4. “2021 생활문화 활성화 사업 기본계획”.

이후 사업 내용을 예술동아리에서 개인의 문화생활로 확대하고, 자치구 자율성을 보장하는 구조로 사업을 개편하였다. 하지만 동아리의 중심에서 개인의 문화생활로 사업 내용이 확장되면서 자치구별 사업에 대한 이해도나 인식 차이에 대한 편차가 발생하고 있다. 또한 과거 정량평가 위주로 진행된 인센티브 제도의 문제점으로 인해 2020년부터 인센티브 제도가 폐지되면서 자치구가의 추진 동력이 상실되는 문제점도 나오고 있다. 이외에도 생활문화의 사업대상이 확장되고, 자치구별 다양한 사업 형태로 운영되면서 성과도출의 어려움이 발생하고 있다.



[그림 2-8] 자치구 생활문화 활성화 지원사업 추진체계 변화

출처: 서울문화재단, 2021.5., “2021 자치구 협력형 생활문화 활성화 기본계획”.

### ⑤ 지역문화 생태계 지원 ‘N개의 서울’

‘N개의 서울’은 서울문화재단 지역문화팀에서 진행하고 있는 대표사업으로 서울의 25개 자치구를 중심으로 광역단체-기초단체 문화분권에 기초한 포괄적, 보충적 지원을 통해 지역문화의 다양성, 고유성이 살아있는 지역문화 생태계 조성을 목적으로 하는 사업이다. 지원대상은 25개 자치구(자치구문화재단, 자치구청, 자치구 문화기관-민간단체 컨소시엄 중 택 1)이고, 2021년 기준 자치구별 최저 45백만 원부터 최대 1억 원까지 차등 지원하고 있다. 비경쟁 공모방식으로 자치구의 상황에 맞게 기획할 수 있도록 자율성을 보장하는 것이 특징이다.

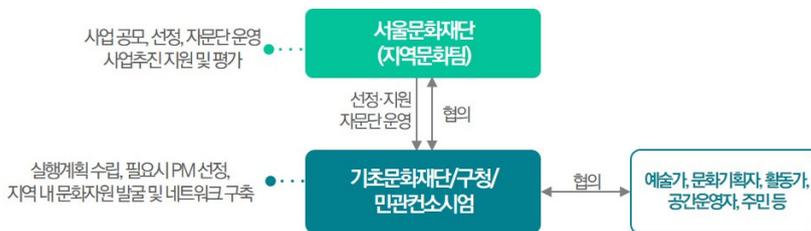
[표 2-16] 서울문화재단 'N개의 서울' 사업 개요

구분	내용
사업 목적	기초-광역 문화분권에 기초한 25개 자치구에 대한 포괄적이고 보충적인 지원을 통해 다양성·고유성·지속성 및 문화자치 기반의 지역문화 생태계 조성
지원 대상	자치구문화재단, 자치구청, 자치구 문화기관-민간단체와 컨소시엄
지원 예산	광역-기초 간 분권형 사업으로 탈락 없이 신청 자치구 전원 선정(최저 45백만 원, 최대 1억 원, 2021기준)불필요한 자치구 간 경쟁방식 탈피
사업 내용	사업의 구체적인 내용을 지역에서 기획하고 실행하는 방식(자율적 운영) 지역 내 문화자원 발굴 및 네트워크 구축사업과 구축된 네트워크를 기반으로 한프로젝트 사업으로 운영

출처: 서울문화재단, 2021.3., "2021년 <N개의 서울> 사업 추진계획".

서울문화재단은 사업 공고 전 의견 수렴과정을 통해 사업을 구성하고, 컨설팅, 권역별 워크숍, 교육, 통합 홍보 등을 지원한다. 기초문화재단은 실행계획 수립, PM 선정, 지역 내 문화자원 발굴 네트워크 구축, 단계별 프로젝트 등을 진행한다. 공모사업의 문제점인 보조금 교부가 늦어져 사업 시기와 맞지 않는 것을 보완하기 위해 보조금 교부 전에 지원하는 기초지원금제도(최대 3천만 원)를 도입하였다.

하지만 서울시 예산을 자치구 예산으로 활용하는 것에 대한 타당성·설득력 부족, 사업의 평가와 성과 도출의 어려움을 겪고 있다. 또한 자치구 기관별 역량과 인식에 따라 사업성과의 차이가 크고, 담당자 변경이 사업에 많은 영향을 미치는 점, 비경쟁 공모방식으로 자치구별 사업 한계점을 보완할 수 있는 장치가 없는 것도 문제점으로 인식되고 있다.



[그림 2-9] 서울문화재단 N개의 서울 사업 추진체계

출처: 서울문화재단 2021.10.29., 담당자 서면 인터뷰 자료.

## ⑥ 자치구 예술교육 기반조성 지원 사업

자치구 예술교육 기반조성 지원 사업은 서울시 자치구별 예술교육 생태계 조성을 위한 기반 지원 및 자생적 역할 강화를 목적으로 25개 자치구(자치구문화재단)을 대상

으로 진행하고 있다. 공모방식으로 진행되며 10개 내외 자치구를 선정하여 자치구별 평균 3천만 원을 지원하고 있다.

[표 2-17] 서울문화예술교육지원센터\_자치구 예술교육 기반조성 지원 사업

구분	내용
사업 목적	서울시 자치구별 예술교육 생태계 조성을 위한 기반 지원 및 자생적 역할 강화
지원 대상	서울시 자치구문화재단, 자치구청(민관 컨소시엄)
지원예산	총 3억 5천만 원, 10개 내외 자치구 선정처당 지원(자치구 당 평균 3천만 원 내외)
사업내용	지역 내자원조사 발굴 및 다양한 유무형 예술교육 콘텐츠 개발, 예술교육 관계자 네트워크 구축, 역량강화, 민관 협력 거버넌스 구축, 지역기반 예술교육 중심(온·오프라인) 플랫폼 마련 등

출처: 서울문화재단, 2021.2., “2021년 자치구 예술교육 기반조성 지원사업 기본 운영계획”.

서울문화재단(서울문화예술교육지원센터)에서는 사업공모 및 선정, 사업 관리 및 점검 등의 역할을 하고, 자치구문화재단에서 지역 내 자원과 연계하여 사업 실행하고, 자치구는 예술교육콘텐츠개발, 민간 협력 거버넌스 구축, 예술교육 중심 플랫폼 마련 등을 진행한다.

대부분의 자치구(문화재단)는 문화예술교육분야가 사업영역으로 설정되어 있지 않아 전담부서 및 담당자가 부재한 상황이다. 이에 자치구 기관 혹은 담당자가 문화예술교육분야에 대한 개념과 관점이 부족하여 사업 추진에 어려움을 겪는 사례가 다수 발생하고 있다.



[그림 2-10] 자치구 예술교육 기반조성 지원사업 추진체계

출처: 서울문화재단 2021.10.29., 담당자 서면 인터뷰 자료.

### 3\_소결

문화정책 협력기반 중에서도 제도와 추진체계는 협력사업 추진의 근거와 방향을 제시한다는 점에서 중요하다. 제도는 주요 계획과 조례를, 추진체계는 문화사업 중에서도 서울시와 자치구의 협력적 관계가 중요한 사업의 기획과 실행체계를 중심으로 살펴보았다. 우선 서울시 문화 관련 주요 계획으로는 <비전 2030 문화시민도시 서울>과 <서울시 문화진흥시행계획(2020~2024)>이 있다. 이들 두 계획은 모두 문화정책의 지역화 관점이 강하게 반영된 계획이다. <비전 2030 문화시민도시 서울>에서는 주요 추진전략 중 하나로 문화자치기반 강화를 설정하였으며, <서울시 문화진흥시행계획(2020~2024)>은 서울시 차원에서 새로운 정책환경에 부합하는 지역문화진흥정책의 비전과 정책과제를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 특히 <비전 2030 문화시민도시 서울>이 서울시 문화정책의 근간을 이루는 기본계획으로, 문화자치 기반 강화로의 방향 제시는 서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 형성을 위한 사업들을 추진할 수 있는 근거라는 점에서 의미가 있다. 다만 계획이 구체적인 실행으로 이어지기 위해서는 실행계획을 통해 협력체계 형성방안을 구체적으로 수립할 필요가 있다. 그러나 서울시 문화 기본계획의 실행계획 성격을 가지고 있는 <서울시 문화진흥시행계획(2020~2024)>에서는 서울시-자치구 간 협력체계 구축이나 자치구 문화정책 역량 강화 등의 관점이 미흡하여, 계획 실행의 한계로 작용하였다.

서울시의 문화 관련 주요 조례들에서는 자치구가 서울시 문화정책의 협력 파트너라는 관점을 찾기가 어렵다. <서울특별시 문화도시 기본조례>에서는 문화적 도시환경 조성에서 지역의 문화자치기반 강화를 위해 노력해야 한다고 명시되어 있으나, 문화시설 조성에 한정된 내용이다. 또한 동조례 제12조에 문화협치기반 구축이 제시되어 있는데, 협치 대상이 시와 시민, 문화예술인, 문화예술단체로 설정되어, 자치구가 제외되어 있다. 자치구에서는 많은 경우 자치구문화재단 설립·운영 조례에 ‘국내·외 문화예술 교류’나 ‘문화예술진흥을 위한 사업 개발 및 교류’를 목적사업으로 담고 있어서 다른 기관과의 협력의 근거를 제시하고 있다. 특히 최근에 설립된 재단들은 ‘지역문화 협력 및 연계·교류’로 지역문화 중심의 교류협력체계 형성을 강조하고 있다.

문화사업의 추진체계는 매우 복잡한 것이 특징이다. 정부와 광역단체 차원에서 기초 자치단체를 통해서 사업을 수행하다 보니 사업집행이나 실행 역할이 자치구와 자치구 문화재단에 집중되는 구조를 보인다. 게다가 사업들이 대체로 자치구의 자율성이 반영되기 어려운 하향식 체계로 운영되고 있어, 지역문화진흥과 문화자치 관점에서 문

제를 야기 하고 있다. 자치구 및 기초문화재단의 문화역량, 문화분권에 대한 인식과 의지, 문화정책의 목표 등에 대한 파악이 부재한 채, 사업계획을 상위기관에서 수립하고 공모하여 보조금을 통해 자치구가 집행하는 형태로 추진되는 것이다.

문화자치 확대와 지역문화진흥이 강조됨에 따라, 하향식 사업 추진체계에 대한 개선 움직임이 일어나고 있다. 실제로 서울시에서도 자치구의 자율적 정책권한을 강화하는 상향식 구조를 사업설계에 반영하는 사례가 늘어나고 있다. ‘예술활동 거점지역 활성화 사업’, ‘N개의 서울’ 등이 자치구의 상황과 특성을 고려하여 사업 설계가 가능한 구조를 도입한 대표적인 사례이다. ‘예술활동 거점지역 활성화 사업’은 자치구별로 지역협의체를 구성하여 각 자치구의 특성을 반영하여 예술생태계 활성화 사업을 설계하도록 하였으며, ‘N개의 서울’은 비경쟁 방식으로 자치구 상황에 맞춰 사업을 기획하도록 함으로써 공모방식의 한계를 극복하고자 하였다.



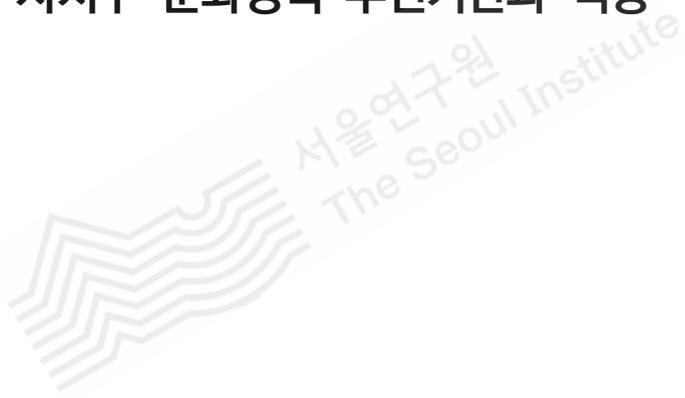
[그림 2-11] 서울시 문화사업 추진방식 비교(하향식 vs 상향식)

이들 사업이 여러 자치구에서 크게 환영받았음에도 불구하고 사업의 확장성 측면에서 한계가 존재한다. 우선 이들 사업이 자치구 및 기초문화재단의 문화역량, 문화자치관점에서 종합적으로 설계되지 않은 채 개별 사업 단위로 추진되는 구조적 문제가 있다. 이 때문에 자치구의 문화자치역량 성장 관점에서, 협력사업 간 연계나 시너지 효과가 부족한 한계를 보이고 있다. 그러다 보니 각 사업을 통해 발굴된 문화주체나 거버넌스의 성장과 지속가능성 측면에서 어려움이 있을 수 있다. 또한 이들 사업이 대체로 과정을 중시하는 구조를 가지고 있는데, 이러한 구조가 바람직함에도 불구하고 과정의 성과를 측정하는 지표가 모호해 가시적 효과성을 드러내기에는 한계가 있다.

사업 추진체계에서 무엇보다도 가장 큰 문제는 상향식 구조를 시도함에도 불구하고 기본 구조는 하향식 추진체계를 유지하고 있다는 점이다. 사업추진의 결정권이 광역에 있다 보니, 공모사업들이 광역의 사정에 따라 변경되거나 축소될 경우 자치구에서 이에 원활히 대처하기 어려운 경우가 발생하게 되기 때문이다. 사업 추진체계에서 자치구의 권한을 확대하는 방향으로 적극적인 전환 모색이 필요한 시점이다.

## 03

### 자치구 문화정책 추진기반과 역량



- 1\_조사 개요
- 2\_자치구 문화정책 추진기반 현황
- 3\_자치구 문화정책 추진역량 현황
- 4\_자치구 주요 문화사업별 추진 여건의 변화와 이슈
- 5\_소결

## 03. 자치구 문화정책 추진기반과 역량

### 1\_조사 개요

이번 장에서는 서울 자치구의 문화정책 추진기반과 역량 현황을 검토하고, 자치구 문화정책 추진여건의 변화와 이슈에 대해 살펴보았다. 2절에서는 자치구 문화정책 추진기반 현황을 살펴보기 위해 자치구청 및 자치구문화재단의 인력, 예산, 시설을 중심으로 자치구 문화행정의 기본 현황 분석을 진행했다. 인력의 경우는 기초적인 통계 및 행정자료, 각 자치구 및 자치구문화재단 홈페이지 자료를 기반으로 데이터를 입력해 분석을 진행했다. 예산은 각 자치구문화재단으로부터 제공 받은 예·결산서, 대외 업무보고 자료를 참고했다. 시설은 ‘문화기반시설’과 ‘생활문화시설’로 구분하여 살펴보았다. 시설 정보는 지역문화통합정보시스템 홈페이지에서 지역문화데이터 중 ‘인구 천 명당 문화기반 시설 수’, ‘인구 만 명당 생활문화 시설 수’ 데이터를 인용하였다. 3절에서는 자치구 문화정책 추진역량 현황을 살펴보기 위해 자치구 차원의 정책연구, 정책과제 및 활용 자원들의 현황을 파악하고자 연구보고서와 포럼 자료, 조례 등을 조사했다. 자치구의 거버넌스 및 재단 차원의 정책사업 노력을 알아보고자 자치구 소재 지역문화재단 지역문화 담당자에 대해 전화인터뷰를 수행하였다.

4절에서는 자치구문화재단 사업의 전반적인 경향성을 통해 자치구 문화정책 추진여건의 변화와 이슈를 진단하였다. 서울문화재단의 기존 연구는 자치구문화재단 간 차이를 설명하는 부분은 유효하지만 중범위 수준(문예회관, 도서관, 지역축제, 지역문화사업)에서 전반적인 사업들이 어떤 맥락을 가지고 추진되는지는 잘 설명되지 않는 경우가 많았다. 이를 보완하여 자치구문화재단 사업의 경향성 분석을 시도해 보고자 반구조화된 질문을 통해 자치구문화재단에 종사하는 중간 관리자급 직무자를 대상으로 그룹 FGI를 진행했다. 이와 별도로 기관장 2명과 전반적인 내용에 대한 FGI를 병행했고, 자치구청과의 관계성에 대한 질문은 공통적으로 했다.

[표 3-1] 서울시 자치구 문화정책 추진기반과 역량조사 방법 및 자료 출처

구분		조사내용	조사 방법 및 활용 자료
서울 자치구 문화 추진기반 현황	인력	- 25개 자치구 문화부서 및 문화재단 인력조사	- 자치구별(구청, 문화재단) 홈페이지 조직도에서 팀 업무를 기준으로 데이터 작성
		22개 자치구문화재단 인력조사	- 자치구문화재단 홈페이지 및 내부자료
	예산	- 자치구별 문화관광예산 비교 - 자치구별 문화정책사업 예산 비교 - 자치구문화재단 예산 비교	- 2020년 본예산(세출예산) 기준 문화예술 분야 데이터 분석 - 문체부, 문화기반시설 총람
	시설	- 자치구별 문화기반시설 비교 - 자치구별 생활문화시설 비교	- 지역문화통합정보시스템, 지역문화데이터
자치구 문화정책 추진역량 현황		- 각 자치구 차원의 정책연구, 정책과제 및 활용 자원의 현황	- 자치구별(구청, 문화재단) 홈페이지 및 취합된 연구 기초자료 참조를 통한 연구보고서, 포럼자료, 예산자료, 조례 조사
		- 자치구의 거버넌스 및 재단 차원의 정책사업 노력 현황	- 구조화된 질문에 따른 자치구문화재단 지역문화 담당 팀장 전화인터뷰 (21.9월~11월/ 22개 자치구문화재단 대상)
자치구 문화정책 추진여건의 변화와 이슈		- 각 자치구문화재단 주요 사업 역량(문예회관, 도서관, 축제, 지역문화사업)	- 구조화된 질문지를 통해 6회 FGI진행 - 조사대상: 자치구문화재단 대표 및 중관관리자 - 기관장(2명), 공연·전시(3명), 도서관(3명), 정책(3명), 축제·관광(3명)

## 2\_자치구 문화정책 추진기반 현황

### 1) 인력

#### (1) 자치구청 문화예술분야 공무원 수

자치구청의 문화분야 공무원 수를 파악하기 위해 문화분야 업무를 문화예술, 관광, 체육, 문화재, 도서관, 기타 등 6가지로 나누어 조사하였다. 종무, 노래방·게임산업 관리, 전통사찰 보존 등은 자치구에 따라 문화예술팀 혹은 문화관광팀에 업무가 배정되어 있었다. 해당 담당자의 분야 분류는 자치구별 팀명을 따랐다.

조사 결과 25개 자치구청의 문화분야 공무원 수는 총 946명이고, 평균 37.8명으로 나타났다. 세부 분야별로는 문화예술분야가 34.1%(12.9명)로 가장 많았고, 이어 체육분야(24.6%)와 도서관분야(16.3%)가 많았다. 문화예술분야 업무에는 문화기관 및 시설 관리, 종무 관련 업무, 문화재 업무<sup>10)</sup>, 예술단체 지원, 축제 행사지원 등의 업무가 포함되어 있는 경우도 많았다.

[표 3-2] 서울시 25개 자치구 문화분야 공무원 수

(2020년 기준, 단위: 명, %)

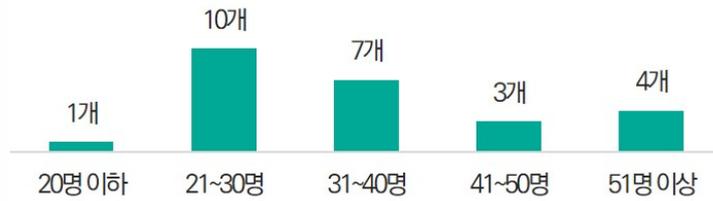
구분	전체	세부 분야별 인력 수					
		문화예술	관광	체육	문화재	도서관	기타
합계	946	323	150	233	48	154	38
평균	37.8	12.9	6.0	9.3	1.9	6.2	1.5
비율	100.0	34.1	15.9	24.6	5.1	16.3	4.0

주: 기타는 과장급과 5개 분야 외에 업무를 맡은 공무원이 해당.

자료: 자치구별 홈페이지 조직도에서 팀 업무를 기준으로 데이터 작성.

자치구별로는 최소 19명(성동구)부터 최대 88명(송파구)으로 편차가 큰 것으로 나타났다. 규모별로는 '21~30명'인 자치구가 10개로 가장 많았고, 이어 '31~40명'인 곳이 7개로 확인되었다. 문화분야 공무원 수가 '51명 이상'인 곳은 4개 자치구로 서대문구(55명), 은평구(56명), 마포구(79명), 송파구(88명)이다([그림 3-1] 참고).

10) 문화시설 관리 및 문화재 업무 등 2~3개 영역을 업무를 담당 할 경우 문화예술분야로 집계.



[그림 3-1] 서울시 25개 자치구청 문화분야 공무원 규모별 자치구 수

자치구별 공무원 수 편차는 자치구 내 문화재 및 문화·체육 시설 수와 운영관리의 직영 여부, 자치구문화재단 유무에 따라 영향을 받았다. 예를 들어 공무원 수가 가장 많은 송파구는 풍납동 토성 관리 및 풍납동 도시재생 등의 업무로 문화재 분야 공무원이 23명인데, 이는 문화재 분야가 평균 2.4명인 것과 비교하면 10배가량 많은 수치이다. 마포구는 문화분야 전체 공무원 수가 79명이고, 이중 도서관 인력이 43%(34명)를 차지한다. 서대문구는 문화예술분야 공무원 수가 33명으로 평균인 12.6명보다 2배 이상 많은데 이는 서대문구에 자치구문화재단이 없어 자체적으로 축제 및 사업 운영을 하고 있기 때문이다.

[표 3-3] 서울시 25개 자치구 문화분야 공무원 수

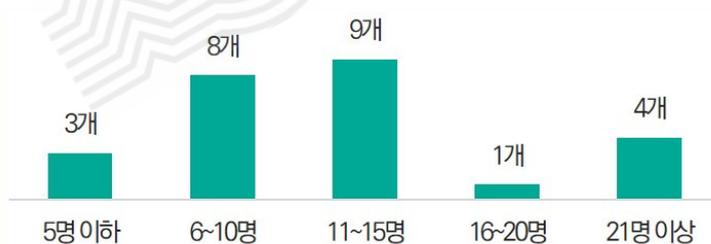
(2020년 기준, 전체 공무원 규모 순, 단위: 명)

자치구	전체	세부 분야별 인력 수					
		문화예술	관광	체육	문화재	도서관	기타
평균	37.8	12.6	5.8	8.7	2.4	7.0	1.3
성동구	19	8	5	5	0	0	1
관악구	23	4	9	5	0	4	1
동작구	24	5	5	13	0	0	1
강서구	26	9	5	5	0	5	2
중구	26	11	7	4	3	0	1
금천구	27	7	4	5	0	10	1
영등포구	28	6	5	9	0	6	2
용산구	29	14	4	5	0	5	1
강북구	29	11	6	7	0	3	2
광진구	30	14	0	6	5	4	1
성북구	30	13	4	5	3	4	1
양천구	31	12	0	9	0	8	2
노원구	31	11	0	9	0	9	2
동대문구	32	9	4	12	0	6	1

자치구	전체	세부 분야별 인력 수					
		문화예술	관광	체육	문화재	도서관	기타
중랑구	32	3	10	11	0	7	1
도봉구	34	10	7	7	0	8	2
구로구	38	8	5	14	1	9	1
강동구	39	21	0	13	0	4	1
서초구	41	19	4	13	0	4	1
강남구	49	10	26	8	0	4	1
종로구	50	14	0	16	13	5	2
서대문구	55	33	6	9	0	4	3
은평구	56	27	6	15	0	7	1
마포구	79	15	15	15	0	34	0
송파구	88	29	13	13	23	4	6

자료: 자치구별 홈페이지 조직도에서 팀 업무를 기준으로 데이터 작성

자치구청 문화분야 중 문화예술분야 공무원 수를 비교해보면 평균 12.6명이고 자치구마다 최소 3명(중랑구)부터 최대 33명(서대문구)으로 10배 이상의 편차를 보이고 있다. 문화예술분야 공무원 수를 규모별로 살펴보면 '11~15명'인 자치구가 9개, '6~10명'인 자치구가 8개로 나타났다. '21명 이상'인 곳은 강동구(21명), 은평구(27명), 송파구(88명), 서대문구(33명) 등 4곳으로 확인되었다.



[그림 3-2] 서울시 25개 자치구청 문화예술분야 공무원 규모별 자치구 수

## (2) 자치구문화재단 직원 수

자치구문화재단의 업무영역별 직원 규모를 살펴보기 위해 업무영역을 조직관리, 경영지원, 사업지원, 사업기획, 도서관 및 평생교육시설 등 5개로 구분하였다. 구분 기준을 살펴보면 '조직관리'는 전결권을 갖고 있는 팀장 이상의 인력, '경영지원'은 인사, 노무, 총무, 예산, 회계, 지출, 시설 인력, '사업지원'은 무대, 음향, 조명, 회원관리,

대관, 홍보 인력, '사업기획'은 생활문화, 문화예술교육, 축제기획 등 문화사업 전반 기획·운영 인력, '도서관 및 평생교육시설'은 자치구문화재단에서 운영하고 있는 도서관 및 평생교육시설 인력이다.

2020년 기준 서울시 내 22개 자치구문화재단의 종사자 수는 총 1,591명이고, 평균 72.3명으로 조사되었다. 세부 분야별로는 도서관 및 평생교육시설 인력이 44.1%로 가장 많았다.

[표 3-4] 서울시 내 22개 자치구문화재단 분야별 종사자 수

(2020년 기준, 단위: 명, %)

구분	전체	세부 분야별 인력 수				
		조직관리	경영지원	사업지원	사업기획	도서관 및 평생교육시설
합계	1,591	188	283	151	311	660
평균	72.3	8.5	12.9	6.9	14.1	30.0
비율	100.0	11.8	17.8	9.5	19.5	41.5

자료: 각 자치구문화재단 홈페이지 및 내부자료를 활용하여 데이터 작성

22개 자치구문화재단 중 13곳<sup>11)</sup>에서 도서관을 위탁 운영하고 있다. 도서관 시설을 위탁하고 있는 자치구문화재단이 늘어나면서 재단 전체 인력규모가 커지는 추세이다. 반면 재단 고유목적 사업 추진에 필요한 사업기획 인력은 전체 인력 중 19.5%이고, 최소 2명(동대문구)부터 최대 37명(성북)까지 편차가 크게 나타났다. 특히 사업기획 인력 수의 차이는 향후 자치구문화재단 간 경쟁력 차이로 귀결될 우려가 있다.

11) 2020년 기준 강남, 강동, 관악, 금천, 도봉, 동작, 서초, 성동, 성북, 송파, 영등포, 종로, 중구 문화재단에서 도서관을 위탁운영하고 있다. 이후 2개 2022년 기준으로 보면 양천과 중랑문화재단 또한 도서관 시설을 위탁받아 운영하고 있다.

[표 3-5] 서울시 내 22개 자치구문화재단 분야별 종사자 수

(2020년 기준, 전체 직원 규모 순, 단위: 명)

자치구	전체	세부 분야별 인력 수				
		조직관리	경영지원	사업지원	사업기획	도서관 및 평생교육시설
평균	72.3	8.5	12.9	6.9	14.1	30.0
동대문	6	2	2	0	2	0
강북	9	3	3	0	3	0
양천	9	4	2	0	3	0
광진	19	6	4	5	4	0
중랑	21	3	3	0	15	0
은평	37	5	15	4	14	0
노원	46	5	11	11	19	0
동작	48	5	7	0	4	32
금천	58	9	5	4	5	35
종로	59	5	7	7	24	16
구로	67	8	13	17	29	0
서초	77	9	5	8	10	45
강동	78	12	9	13	10	34
마포	82	11	33	11	27	0
관악	100	8	11	12	15	54
도봉	100	12	20	0	16	52
영등포	112	10	19	4	19	60
중구	112	18	22	14	33	25
강남	122	10	12	5	11	84
송파	125	4	4	0	2	115
성동	126	13	17	33	9	54
성북	178	26	59	3	37	54

자료: 각 자치구문화재단 홈페이지 및 내부자료를 활용하여 데이터 작성

**(3) 자치구별 문화행정 인력 수(자치구청+자치구문화재단)**

자치구별 문화분야 인력 수를 종합적으로 파악하기 위해 자치구청 문화분야 공무원 수(체육분야 제외)와 자치구문화재단 직원 수를 합계를 살펴보았다. 25개 자치구 문화행정 인력 수는 전체 2,034명, 평균 92.2명이다. 25개 자치구 인력분포를 보면 문화분야 공무원 수가 전체 인력 중 30.9%, 자치구문화재단 직원 수가 69.1%를 차지하고 있다. 최소 21명(강서구)부터 최대 203명(성북구)으로 자치구마다 최대 10배가량 차이가 났다.

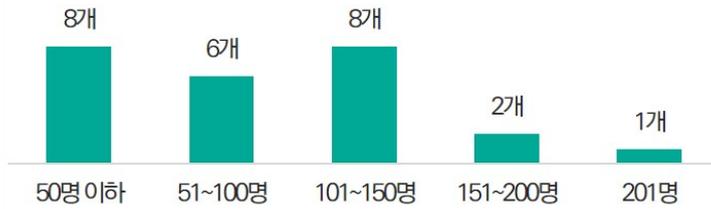
[표 3-6] 서울시 25개 자치구 문화행정 인력 규모 비교

(2020년 기준, 문화행정 인력 규모 순, 단위: 명)

자치구	문화행정 인력 수 (A+B)	A. 문화분야 공무원 수 (체육분야 제외)	B. 자치구문화재단 직원 수
합계	2,034	713	1,591
평균	92.2	28.5	72.3(22개 기준)
강서구	21	21	-
용산구	24	24	-
동대문구	26	20	6
강북구	31	22	9
양천구	31	22	9
중랑구	42	21	21
광진구	43	24	19
서대문구	46	46	-
동작구	59	11	48
노원구	68	22	46
은평구	78	41	37
금천구	80	22	58
구로구	91	24	67
종로구	93	34	59
강동구	104	26	78
서초구	105	28	77
관악구	118	18	100
도봉구	127	27	100
영등포구	131	19	112
중구	134	22	112
성동구	140	14	126
마포구	146	64	82
강남구	163	41	122
송파구	200	75	125
성북구	203	25	178

자료: 각 구청 및 자치구문화재단 홈페이지와 내부자료를 활용하여 데이터 작성

인력 규모별 분포를 살펴보면 ‘50명 이하’와 ‘101~150명’ 규모가 각 8개 자치구로 가장 많았고, ‘151명 이상’인 곳은 3개 자치구로 강남구(164명), 성동구(200명), 성북구(203명) 등이다. ‘30명 이하’의 자치구는 총 4곳으로 강서구(21명), 용산구(24명), 동대문구(26명)로 이중 강서, 용산은 자치구문화재단이 미설립된 곳이고, 동대문구는 자치구문화재단이 설립되었지만 재단 직원 수가 6명밖에 되지 않는 곳이다.



[그림 3-3] 문화행정(구청+자치구문화재단) 인력 규모별 자치구 수

## 2) 예산

### (1) 서울시, 자치구 문화관광 예산 규모

2020년 일반회계 세출 기준 서울 본청의 문화관광 예산은 약 6천 8백억 원으로 총예산의 2.1%이고, 25개 자치구의 문화관광 예산은 약 5천 2백억 원으로 자치구 총예산의 3.1%를 차지하고 있다. 서울시와 자치구 전체 문화관광 예산은 약 1조 2천억 원이고, 이중 서울시 본청은 56.6%, 자치구는 43.4%를 차지한다. 예산의 크기로 보았을 때, 광역단체의 역할이 더 큰 것을 확인할 수 있다.

[표 3-기] 2020년 서울시, 자치구 총예산 대비 문화관광 예산 비중

(2020년 일반회계 세출예산 기준, 단위: 백만 원, %)

구분	총예산		문화관광 예산		총예산 대비 문화관광 예산 비중(%)
	금액	합계 대비 비중	금액	합계 대비 비중	
서울시 본청	32,682,237	66.1	684,104	56.6	2.1
자치구	16,764,017	33.9	523,837	43.4	3.1
합계	49,446,254	100.0	1,207,941	100.0	2.4

출처: 서울시열린데이터광장, '서울시 일반회계 세출예산 개요'

<https://data.seoul.go.kr/dataList/10183/S/2/datasetView.do#>

자치구별 문화관광예산의 규모와 총예산 대비 비중을 비교하면 자치구별로 편차가 크게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 자치구별 문화관광 예산은 최소 62억 원(동작구)부터 최대 359억 원(강남구)으로 최대 6배가량 차이가 나타난다. 자치구별 총예산이 최소 4천 179억 원(종로구)부터 최대 9천 899억 원(강서구)으로 최대 2.4배가 차이 나는 것과 비교하면 문화관광분야 편차가 매우 큰 것을 확인할 수 있다. 문화관광 예산 총액이 '300억 원 이상'인 자치구는 강남구, 영등포구, 노원구, 성북구이고, '100억 원 미만'인 곳은 용산구와 동작구로 확인되었다.

자치구별 총예산 대비 문화관광예산 비중은 최소 1.0%부터 최대 5.6%까지 5.6배까지 차이를 보였다. 문화관광 분야 예산 비중이 높은 곳은 영등포구(5.57%), 성동구

(5.06%), 종로구(4.97%), 마포구(4.81%), 성북구(4.57%) 등이고, 2% 미만의 비중을 집행하는 곳은 서대문구(1.74%), 용산구(1.63%), 중랑구(1.53%), 동작구(1.00%)이다. 자치구별 주민 1인당 문화관광 예산은 최소 15,586원(동작구)부터 최대 139,031원(종로구)으로 자치구 간 최대 9배까지 차이를 보였다.

**[표 3-8] 2020년 자치구 총예산 대비 문화관광 예산 비중 및 주민 1인당 문화관광 예산**  
(2020년 일반회계 세출예산 기준, 금액 및 비중 규모 순)

총예산		문화관광 예산		총예산 대비 문화관광 예산 비중		주민 1인당 문화관광 예산	
자치구	금액 (백만 원)	자치구	금액 (백만 원)	자치구	비중 (%)	자치구	금액 (원)
종로구	417,900	동작구	6,203	동작구	1.00	동작구	15,856
중구	453,547	용산구	7,674	중랑구	1.53	중랑구	28,528
용산구	472,037	서대문구	10,178	용산구	1.63	서대문구	32,604
금천구	515,105	중구	10,794	서대문구	1.74	송파구	32,738
성동구	539,334	중랑구	11,260	중구	2.38	용산구	33,359
광진구	540,186	광진구	15,895	관악구	2.49	관악구	37,379
서대문구	583,600	금천구	16,636	강서구	2.53	양천구	37,920
마포구	604,990	서초구	17,044	송파구	2.57	서초구	40,092
도봉구	613,530	양천구	17,225	양천구	2.61	강서구	43,093
동작구	622,573	동대문구	17,489	서초구	2.62	광진구	45,849
동대문구	625,000	관악구	18,505	강북구	2.76	은평구	49,903
영등포구	630,988	도봉구	18,701	동대문구	2.80	동대문구	51,013
서초구	649,687	강북구	18,735	은평구	2.92	구로구	56,688
양천구	660,026	종로구	20,769	광진구	2.94	도봉구	57,496
강동구	670,750	송파구	21,868	도봉구	3.05	강동구	59,215
강북구	679,959	구로구	22,925	금천구	3.23	강북구	60,817
구로구	687,285	은평구	23,945	구로구	3.34	강남구	66,619
성북구	729,141	강서구	25,002	노원구	3.66	노원구	66,766
중랑구	737,000	강동구	27,237	강남구	3.69	금천구	71,790
관악구	742,500	성동구	27,304	강동구	4.06	성북구	76,287
은평구	820,000	마포구	29,122	성북구	4.57	마포구	78,308
송파구	850,132	성북구	33,349	마포구	4.81	중구	86,187
노원구	954,358	노원구	34,921	종로구	4.97	영등포구	92,582
강남구	974,467	영등포구	35,133	성동구	5.06	성동구	93,011
강서구	989,921	강남구	35,923	영등포구	5.57	종로구	139,031

출처: 서울시열린데이터광장, '서울시 일반회계 세출예산 개요'  
<https://data.seoul.go.kr/dataList/10183/S/2/datasetView.do#>

## (2) 서울시 문화정책사업별 예산 현황

문화관광 예산은 문화예술, 문화유산, 문화산업, 관광분야 외 사회문화적 활동, 종교 업무, 언어정책, 신문방송, 도서관 분야 등 문화 영역 전반에 소요되는 재원을 의미한다. 본 연구에서는 서울시 자치구 간 문화정책 영역을 고려하여 관광과 체육분야 예산을 제외한 문화정책사업별 예산을 살펴보았다. 이를 위해 각 자치구청 홈페이지에 공개된 2020년 일반회계(세출 예산) 기준으로 문화예술, 축제 및 행사, 전통문화 및 문화재, 평생학습, 기타 등 5가지 영역으로 나누어 분석하였다. 문화예술 영역은 공연 및 전시, 예술 및 창작지원, 문화예술교육, 지역문화진흥, 문화예술 교류 등 5가지 정책영역으로 분류하였다(표 3-9) 참고).

[표 3-9] 서울시, 자치구 문화정책사업별 예산

영역	정책	단위사업	세부내용	
문화예술	공연 및 전시	공연	건립 및 조성, 리모델링, 시설 및 사업운영	
		전시	건립 및 조성, 리모델링, 시설 및 사업운영	
	예술 및 창작지원	공립예술단체 운영	예술단 운영	
		예술인(단체) 지원	창작지원, 예술인 복지지원	
	문화예술교육	생태계 구축	교육 거점 공간 조성, 자원 발굴 및 육성, 수요자 다각화	
	지역문화진흥	문화향유 및 콘텐츠개발	문화 향유: 찾아가는 문화활동, 문화가 있는 날, 문화다양성 특화콘텐츠: 아카이빙, 문화콘텐츠개발	
		생활문화	동아리 활동 지원, 공동체 활동 지원 공간조성 및 운영(생활문화센터, 마을공동체, 마을영화관)	
		문화도시	공공미술, 도시재생, 유희공간, 문화재생, 문화마을, 벽화, 지역문화 전문인력 양성, 청년문화기획단, 문화의 거리	
		기관 및 시설 운영 지원	문화원, 문화의집, 문학관, 문화재단, 출판문화진흥센터 등	
		일자리 창출	청년 일자리 창출	
	문화예술교류	문화예술교류	문화예술교류	
	축제 및 행사	축제 및 행사	축제 및 행사	문화예술지원센터, 지역축제, 관광축제, 마을축제, 동축제, 축제인력양성
	전통문화 및 문화재	전통문화 및 문화재	전통문화 및 문화재	전통문화 및 문화재
	평생학습	도서관 및 독서문화	시설건립 및 리모델링	시설건립 리모델링
			시설 및 사업운영	시설 및 사업운영
기타	-	-	기본경비, 행정운영비, 유통단속, 중무, 문화산업, 문화포털 운영 등	

### ① 서울시, 자치구 문화정책별 예산 규모

서울시와 자치구의 문화정책별 예산 규모는 약 9천 9백 7십억 원 정도로 추산된다. 서울시 본청 및 자치구청 총예산 대비 문화정책 예산 비중은 약 2% 정도이며, 본청(2.1%)과 자치구청(1.9%) 간 비중 차이는 0.2% 정도이다.

[표 3-10] 서울시(서울시+자치구) 총예산 대비 문화정책 예산(2020년)

(단위 : 백만 원, %)

구분	총예산	문화정책별 예산	총예산 대비 문화정책 예산 비중
서울시 본청	32,682,237	686,876	2.1
자치구청	16,764,017	310,492	1.9
합계	49,446,254	997,368	2.0

서울시와 자치구 문화정책별 전체 예산을 살펴보면 지역문화진흥 예산이 약 2,731억 원(27.4%)으로 가장 많이 차지하고 있었다. 이어 전통문화 및 문화재 2,176억 원(21.8%), 도서관 및 독서문화 2,109억 원(21.1%) 순으로 많았다.

서울시는 공연 및 전시 예산이 45.9%, 지역문화진흥이 43.6%를 차지하였고, 자치구는 지역문화진흥 예산이 72.1%로 가장 높았고<sup>12)</sup>, 이어 도서관 및 독서문화가 36.1%를 차지하였다.

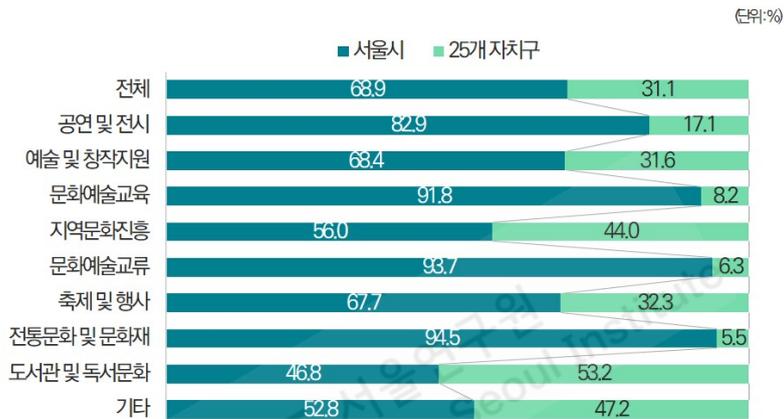
[표 3-11] 서울시(서울시+자치구) 문화정책별 예산

(단위 : 백만 원, %)

구분		전체 (서울시+자치구)		서울시		자치구	
영역	정책사업	금액	비중	금액	%	금액	%
문화예술 소계		517,726	51.9	351,072	51.1	166,654	53.7
문화 예술	공연 및 전시	194,226	19.5	161,010	45.9	33,217	19.9
	예술 및 창작지원	39,574	4.0	27,078	7.7	12,496	7.5
	문화예술교육	8,609	0.9	7,906	2.3	703	0.4
	지역문화진흥	273,192	27.4	153,089	43.6	120,103	72.1
	문화예술교류	2,125	0.2	1,990	0.6	135	0.1
축제 및 행사		29,967	3.0	20,274	3.0	9,693	3.1
전통문화 및 문화재		217,656	21.8	205,579	29.9	12,077	3.9
도서관 및 독서문화		210,940	21.1	98,825	14.4	112,115	36.1
기타		21,079	2.1	11,126	1.6	9,953	3.2
합계		997,368	100	686,876	100	310,492	100

12) '지역문화진흥' 예산에는 문화재단 출연금 및 출연예산이 포함되어 있다. 문화재단의 인건비 등 운영 예산을 사업별로 분류하기 어렵기 때문이다. 그러나 문화재단에서 운영하는 공연·전시, 창작지원, 예술교육, 도서관, 축제 등의 사업비도 지역문화진흥 예산에 편성되어 있는 경우가 많아, 지역문화진흥 예산 비중이 실제 예산보다 높게 측정된 측면이 있음을 고려할 필요가 있다.

문화정책별 서울시와 자치구 비중을 분석한 결과 서울시청은 예술창작 및 인프라 중심, 자치구는 문화시설 운영 비중이 크게 나타났다. 문화예술교류(6.3%), 문화예술교육(8.2%), 공연 및 전시(17.1%) 등은 특히 본청 예산 대비 자치구 예산 수준이 낮은 편이다. 이에 비해, 도서관(53.2%), 지역문화진흥(44.0%)은 자치구 예산 비중이 높았다. 본청은 예술지원, 시설건립 등 문화기반과 생태 분야에, 자치구는 시설(문화원, 도서관 등) 운영, 생활문화 지원 등 시민의 일상생활 관련 분야에 더 많은 예산이 배정되어 있었다.



[그림 3-4] 문화정책별 서울시 자치구 예산 비중

25개 자치구별 문화정책 전체 예산 평균은 124억 원이고, 자치구별로는 최소 33억 원(용산구)부터 최대 229억 원(마포구)로 최대 약 7배까지 차이가 나타난다(표 3-12) 참고). 문화정책예산이 200억 원 이상인 자치구는 3곳으로 금천구(218억), 성북구(223억), 마포구(229억) 등이 있다. 문화정책예산이 50억 원 미만인 자치구는 3곳으로 서대문구(47억 원), 중랑구(47억 원), 용산구(33억 원) 등이다.

자치구별 문화정책사업별 예산 비중을 살펴보면 자치구별 문화정책의 중심이 다른 것도 확인할 수 있다. 공연 및 전시 정책에는 강북구, 광진구, 송파구가 문화정책사업별 예산 중 30% 이상의 예산을 투입하고 있었다. 예술 창작 및 지원에는 양천구가 22.6%로 다른 자치구에 비해 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 지역문화진흥 정책에는 관악구, 성동구, 성북구가 문화정책 예산 중 80% 이상을 투입하고 있고, 축제는 중랑구, 서대문구, 영등포구 등이 10% 이상을 투입하고 있었다. 전통문화 및 문화재는 서대문구와 종로구가 20% 이상을, 도서관 및 독서문화에는 금천구가 62%로 가장 높은 비중으로 예산을 투입하고 있었다.

[표 3-12] 자치구별 문화정책 예산

(단위: 백만 원)

자치구	합계	공연 및 전시	예술 창작 및 지원	문화예술교육	지역문화진흥	문화예술교류	축제 및 행사	전통문화 및 문화재	도서관 및 독서문화	기타
평균	12,420	1,329	500	28	4,804	5	388	483	4,485	398
용산구	3,317	423	110	30	364		316	370	1,453	250
중랑구	4,716	264	99		854		763	348	2,230	158
서대문구	4,793		578	40	569		613	1,389	1,362	242
중구	5,047				889		56	157	3,807	137
영등포구	6,106	474	250		4,504		719			159
동대문구	6,260	238	318		3,241		412	284	1,705	63
동작구	7,567	204	117		3,228		479	360	3,168	11
강북구	8,114	2,457		457	1,300		295	710	2,849	47
광진구	8,473	2,954	173		1,484		245	217	3,232	170
종로구	8,927	159	342		5,094	22	131	1,997	779	404
양천구	9,195	709	2,078		2,067			5	4,098	239
관악구	10,276	111			8,781		27	172	1,115	70
성동구	13,136	67	336	20	11,458		607	42	400	206
구로구	13,772	172	1,288	25	3,006	113	540	359	8,126	144
도봉구	13,726	2,374	223	86	8,694			455	1,466	427
강서구	14,163	1,906	722		4,169		548	278	6,411	130
송파구	16,188	5,189	665		852		1,557	13	7,453	459
강동구	16,225	1,614	493		8,737		525	1,119	3,565	171
서초구	17,471	643	210		4,744			26	7,662	4,185
은평구	17,816	2,116	472	2	3,253		283	1,581	9,189	920
노원구	18,904	3,246	21	25	5,067		139	599	9,677	129
강남구	19,209	369	224		7,286		324	76	10,691	239
금천구	21,832	824	2,299	18	4,076		34	908	13,526	146
성북구	22,322	455	513		17,893		761	464	1,703	533
마포구	22,946	6,251	970		8,493		321	148	6,448	315

[표 3-13] 자치구별 문화정책 예산 비중

(단위: %)

자치구	합계	공연 및 전시	예술 창작 및 지원	문화예술 교육	지역문화 진흥	문화예술 교류	축제 및 행사	전통문화 및 문화재	도서관 및 독서문화	기타
평균	100.0	19.9	7.5	0.4	72.1	0.1	3.1	3.9	36.1	3.2
용산구	100.0	12.8	3.3	0.9	11.0	0.0	9.5	11.2	43.8	7.5
중랑구	100.0	5.6	2.1	0.0	18.1	0.0	<b>16.2</b>	7.4	47.3	3.3
서대문구	100.0	0.0	12.0	0.8	11.9	0.0	12.8	<b>29.0</b>	28.4	5.1
중구	100.0	0.0	0.0	0.0	17.6	0.0	1.1	3.1	75.4	2.7
영등포구	100.0	7.8	4.1	0.0	73.8	0.0	11.8	0.0	0.0	2.6
동대문구	100.0	3.8	5.1	0.0	51.8	0.0	6.6	4.5	27.2	1.0
동작구	100.0	2.7	1.5	0.0	42.7	0.0	6.3	4.8	41.9	0.1
강북구	100.0	<b>30.3</b>	0.0	<b>5.6</b>	16.0	0.0	3.6	8.7	35.1	0.6
광진구	100.0	<b>34.9</b>	2.0	0.0	17.5	0.0	2.9	2.6	38.1	2.0
종로구	100.0	1.8	3.8	0.0	57.1	0.2	1.5	<b>22.4</b>	8.7	4.5
양천구	100.0	7.7	<b>22.6</b>	0.0	22.5	0.0	0.0	0.1	44.6	2.6
관악구	100.0	1.1	0.0	0.0	<b>85.5</b>	0.0	0.3	1.7	10.9	0.7
성동구	100.0	0.5	2.6	0.2	<b>87.2</b>	0.0	4.6	0.3	3.0	1.6
구로구	100.0	17.3	1.6	0.6	63.3	0.0	0.0	3.3	10.7	3.1
도봉구	100.0	1.2	9.4	0.2	21.8	0.8	3.9	2.6	<b>59.0</b>	1.0
강서구	100.0	13.5	5.1	0.0	29.4	0.0	3.9	2.0	45.3	0.9
송파구	100.0	<b>32.1</b>	4.1	0.0	5.3	0.0	9.6	0.1	46.0	2.8
강동구	100.0	9.9	3.0	0.0	53.9	0.0	3.2	6.9	22.0	1.1
서초구	100.0	3.7	1.2	0.0	27.2	0.0	0.0	0.1	43.9	24.0
은평구	100.0	11.9	2.6	0.0	18.3	0.0	1.6	8.9	51.6	5.2
노원구	100.0	17.2	0.1	0.1	26.8	0.0	0.7	3.2	51.2	0.7
강남구	100.0	1.9	1.2	0.0	37.9	0.0	1.7	0.4	55.7	1.2
금천구	100.0	3.8	10.5	0.1	18.7	0.0	0.2	4.2	<b>62.0</b>	0.7
성북구	100.0	2.0	2.3	0.0	<b>80.2</b>	0.0	3.4	2.1	7.6	2.4
마포구	100.0	27.2	4.2	0.0	37.0	0.0	1.4	0.6	28.1	1.4

### (3) 자치구문화재단 예산 현황

문화체육관광부 “전국문화기반시설 총람” 자료를 기반으로 서울 자치구문화재단 유형별 예산을 분석하였다. 서울시 자치구문화재단의 평균 예산은 2017년 69억 원에서 2020년에는 97억 원 규모로 커졌다. 예산 유형별로 살펴보면 문화재단의 평균 지자체 보조금은 2017년 42억 원에서 2020년 77억 원으로 35억 원가량 늘어났다. 예산 유형별 비율을 살펴보면 지자체 보조금이 2017년에는 60%였지만 2020년에는 80%로 늘어난 것에 비해 국고는 2017년 6.6%에서 4.9%로 자체자금은 19.0%에서 11.7%로 줄어 지자체 의존성이 커지는 것으로 조사되었다.

[표 3-14] 서울시 기초문화재단 예산 현황

(단위: 억 원)

구분	지자체보조	국고(기금)	자체자금	기타	합계	
2017년 (14개)	합계	586	64	186	140	976
	평균	41.9	4.6	13.3	10.0	69.7
	비율	60.1	6.6	19.0	14.3	100.0
2018년 (16개)	합계	904	77	214	77	1,270
	평균	56.5	4.8	13.3	4.8	79.4
	비율	71.2	6.1	16.8	6.0	100.0
2019년 (21개)	합계	1,304	77	236	77	1,698
	평균	62.1	3.7	11.3	3.7	80.9
	비율	76.8	4.6	13.9	4.5	100.0
2020년 (22개)	합계	1,700	103	250	73	2,130
	평균	77.3	4.7	11.4	3.3	96.8
	비율	79.8	4.9	11.7	3.4	100.0

출처: 문화체육관광부, 각 년도, “전국문화기반시설 총람”.

2020년 기준 서울시 자치구문화재단 총예산 규모는 2,130억 원이고, 지자체보조금은 1,700억 원, 국고 103억 원, 자체자금이 250억 규모이다. 서울시 자치구문화재단 별 예산은 최소 13억 원부터 252억 원까지 편차가 20배가량 나타났다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 관리시설 규모, 인력 차이로 인한 편차로 추측된다.

[표 3-15] 서울시 기초문화재단 예산 현황

(2021.1.1. 기준, 예산 합계 순, 단위: 억 원)

구분	지자체보조	국고(기금)	자체자금	기타	합계
합계	1,700	103	250	73	2,130
평균	77.3	4.7	11.4	3.3	96.8
강북문화재단	11	-	-	2	13
광진문화재단	11	0	5	5	25
동대문문화재단	17	1	-	9	27
은평문화재단	34	0	4	0	38
양천문화재단	15	10	-	34	59
종로문화재단	49	-	10	-	59
구로문화재단	40	8	13	1	62
금천문화재단	66	-	-	-	66
동작문화재단	58	-	7	3	68
중랑문화재단	9	0	73	0	82
관악문화재단	87	-	-	0	87
도봉문화재단	96	-	-	-	96
마포문화재단	72	-	33	-	105
송파문화재단	105	-	-	-	105
강동문화재단	76	-	30	-	105
영등포문화재단	87	-	7	13	107
서초문화재단	42	59	9	-	109
성동문화재단	115	26	10	5	156
성북문화재단	150	-	15	-	165
노원문화재단	170	-	-	-	170
중구문화재단	140	0	35	-	175
강남문화재단	252	-	-	-	252

출처: 문화체육관광부, "2021 전국문화기반시설 총람".

**(4) 자치구 주무부서 예산 대비 문화재단 출연금 비중**

21개 자치구문화재단의 구청 주무부서 예산 대비 출연금 비중은 26.4%이며, 재정자립도가 30%가 넘는 8개 자치구 평균은 30.0%, 인구 40만 명 이상인 7개 자치구의 평균은 28.8%로 조사되었다.

[표 3-16] 자치구 주무부서 예산 대비 문화재단 출연금(총괄) 비중

(단위: 천 원, %, 기준: 2020년 본예산)

구분	주무부서 예산	출연금	비중	
평균	인구 40만 이상	17,919,256	4,841,204	28.8
	재정자립도(30% 기준)	18,313,959	4,911,665	30.0
	전체	17,697,955	4,070,989	26.4

주1: 본예산 기준 작성(예외, 중구문화재단 본예산 미확보 상황, 제1차 추경 예산 반영)

주2: 인구수: 국가통계포털(주민등록인구 수 기준 작성)

주3: 재정자립도: 서울열린데이터광장(<http://data.seoul.go.kr/dataList/188/S/2/datasetView.do>) 2020년 6월 기준

주4: 2019년 12월 기준 문화재단 미설립 자치구: 용산구, 서대문구, 중랑구, 강동구, 강서구 제외

구청 주무부서 예산에서의 출연금 비중은 자치구 상황에 따라 큰 편차가 보였다. 관악 문화재단(65.2%), 강동문화재단(50.7%)은 구청 주무부서 예산 대비 출연금 비중이 50%를 넘었고, 송파문화재단(2.9%), 동대문문화재단(6.9%), 강북문화재단(7.3%), 광진문화재단(8.8%) 등은 구청 주무부서 예산 대비 출연금 비중이 10% 미만을 차지하는 것으로 나타났다.

[표 3-17] 자치구 주무부서 예산 대비 문화재단 출연금(총괄) 비중

(단위: 천 원, %. 기준: 2020년 본예산)

구분	주무부서명	주무부서 예산	출연금	비중	비고
강남	문화체육과	30,219,871	5,344,739	17.7	
강동	문화예술과	16,225,854	8,219,220	50.7	
강북	문화관광체육과	15,899,541	1,156,291	7.3	
관악	문화체육과	12,824,463	8,360,865	65.2	
광진	문화체육과	12,824,463	1,130,000	8.8	
구로	문화관광과	13,785,972	2,135,000	15.5	
금천	문화체육과	16,774,090	3,470,040	20.7	
노원	문화예술과	9,838,324	4,304,985	43.8	
도봉	문화체육과	19,116,932	7,243,252	37.9	
동대문	문화체육과	17,516,274	1,152,013	-	운영 출연금
			55,000	-	생생문화재 사업 출연금
	소계	17,516,274	1,207,013	6.9	
동작	체육문화과	6,209,571	2,814,125	45.3	
	교육정책과	14,319,450	1,701,710	11.9	
	소계	20,529,021	4,515,835	28.6	
마포	문화예술과	16,252,572	6,421,085	39.5	
			500,000	3.1	문화예술활동 거점지역 활성화 사업
	소계	16,252,572	6,921,085	42.6	
서초	문화예술과	10,020,001	3,375,951	33.7	
성동	문화체육과	27,316,615	9,017,263	33.0	
	교육지원과	16,535,742	139,440	0.8	
	소계	43,852,357	9,156,703	16.9	
성북	문화체육과	33,212,419	12,365,756	37.2	
송파	문화체육과	17,660,272	513,102	2.9	
양천	문화체육과	17,454,320	1,547,945	8.9	
영등포	문화체육과	22,308,347	3,798,627	17.0	
은평	문화관광과	17,951,067	2,244,475	12.5	
종로	문화과	8,325,415	4,109,363	49.4	
	교육과	9,463,803	423,165	4.5	
	소계	17,789,218	4,532,528	26.9	
중구	문화관광과	14,408,577	6,713,191	46.6	1차 추경예산 반영

### 3) 시설

#### (1) 자치구별 문화기반 시설 수

자치구별 문화시설은 순수 민간시설은 제외하고 공적투자 및 지원이 전제되는 시설만 살펴 보았다. 먼저 서울시에는 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관 등 문화기반시설은 총 235개이고, 자치구 평균 9.4개이다. 자치구별로 살펴보면 최소 4개(용산구)부터 최대 16개(성북구)로 최대 4배 차이가 나타났다. 인구 10만 명당 문화기반시설 수 평균은 2.8개이고, 자치구별로는 최소 1.5개(중랑구, 동작구), 최대 8.8개(중구)로 약 6배가 차이가 났다.

**[표 3-18] 자치구별 문화기반 시설 수**

(2020년 기준, 시설 수 규모 순, 단위: 개소)

자치구	문화기반 시설 수	자치구	인구 10만 명당 시설 수
평균	9.4	평균	2.8
합계	235	-	-
용산구	4	중랑구	1.5
마포구	6	동작구	1.5
영등포구	6	영등포구	1.6
금천구	6	마포구	1.6
중랑구	6	관악구	1.6
동작구	6	용산구	1.7
서대문구	7	송파구	1.8
동대문구	7	강동구	2.0
관악구	8	동대문구	2.0
광진구	8	강서구	2.1
강동구	9	양천구	2.2
도봉구	9	서대문구	2.2
강북구	9	은평구	2.3
양천구	10	광진구	2.3
서초구	10	서초구	2.4
중구	11	강남구	2.4
은평구	11	노원구	2.5
성동구	12	금천구	2.6
송파구	12	도봉구	2.8
강서구	12	강북구	2.9
종로구	12	구로구	3.0
구로구	12	성북구	3.7
노원구	13	성동구	4.1
강남구	13	종로구	8.0
성북구	16	중구	8.8

주1: 문화기반시설 범위: 문화기반시설 총량을 기준으로 하는 공공도서관, 등록박물관, 등록미술관, 문예회관(공적투자 및 지원이 전제되는 시설만 포함하며 순수 민간시설 제외).

출처: 지역문화통합정보시스템(<https://dw.kcisa.kr/editds/report/viewer.do>).

## (2) 서울시 25개 자치구별 생활문화 시설 수

서울시 생활문화시설은 총 1,088개이고, 자치구 평균은 43.5개이다. 생활문화시설은 생활문화센터, 평생학습관, 문화의집, 생활영상시설(지역영상미디어센터, 작은영화관), 작은도서관, 문학관 등을 생활문화시설로 보았다. 자치구별로는 최소 18개(중구)부터 최대 77개(은평구)까지 차이가 났다. 인구 10만 명당 시설 수는 최소 7.6개부터 최대 17.8개까지 차이가 났다.

[표 3-19] 자치구별 생활문화시설 수

(2020년 기준, 시설 수 규모 순, 단위: 개소)

자치구	문화기반 시설 수	자치구	인구 10만 명당 시설 수
평균	43.5	평균	11.6
합계	1,088	-	-
중구	18	노원구	7.6
성동구	25	성동구	8.5
금천구	26	양천구	8.8
종로구	26	서대문구	9.0
서대문구	28	강동구	9.6
용산구	28	송파구	9.7
도봉구	33	관악구	9.9
광진구	35	서초구	9.9
노원구	40	도봉구	10.1
양천구	40	광진구	10.1
마포구	41	강남구	10.2
동대문구	41	마포구	11.0
서초구	42	영등포구	11.1
영등포구	42	금천구	11.2
강북구	43	성북구	11.7
강동구	44	동대문구	12.0
종량구	48	강서구	12.1
관악구	49	용산구	12.2
동작구	49	종량구	12.2
성북구	51	동작구	12.5
강남구 <sup>2)</sup>	55	강북구	14.0
송파구	65	중구	14.4
강서구	70	은평구	16.0
구로구	72	종로구	17.4
은평구	77	구로구	17.8

주1: 생활문화시설 범위: 생활문화센터, 평생학습관, 문화의집, 생활영상시설(지역영상미디어센터, 작은영화관), 작은도서관, 문학관을 포함함(공적투자 및 지원이 전제되는 시설만 포함하며 순수 민간시설 제외).

주2: 강남구 문화재단에서 위탁 중이 18개 문화센터가 생활문화시설에서 누락되어 있어 원데이터에 추가하여 계산.

출처: 지역문화통합정보시스템(<https://dw.kcisa.kr/editds/report/viewer.do>).

### 3\_자치구 문화정책 추진역량 현황

#### 1) 자치구문화재단의 전문성 확대: 업무영역 확대와 정책부서 설치

2014년 지역문화진흥법 제정 이후, 서울시 25개 자치구에서 추진하는 문화정책 사업이 해당 자치구문화재단으로 통합되는 흐름을 보이고 있다. 초기 중구문화재단(2004), 구로문화재단(2007), 마포문화재단(2007) 등은 문예회관을 중심으로 재단 사업이 주로 시작되었다. 최근에는 구청 혹은 시설공단에서 관리하는 축제사업, 도서관 사업이 기초문화재단으로 이관되는 경향을 보이고 있다. 또한 시설 운영관리에서 지역문화 사업까지 업무의 영역이 확대되고 있다.



[그림 3-5] 구청 문화사업, 자치구문화재단 통합 흐름

기초문화재단의 사업영역이 확장되면서, 재단의 정책적 방향 설정의 필요성과 지역의 문화정책 개발에 대한 요구가 높아지고 있다. 조직 내 문화정책 추진역량을 확충하기 위해 가장 우선되어야 하는 것은 전담부서의 설치라고 할 수 있다. 특히 문화분야는 다른 분야에 비해 이해관계자가 다양하고 정책 전문성에 대한 요구가 높다. 이에 대한 대응으로 기초문화재단 내에 정책기능을 수행하는 부서가 신설되고 있는 추세이다.

(F문화재단 팀장)

“기존 아트센터의 방향성을 확장하여, 지역문화분부를 신설하고, 도서관이 들어오고, 생활문화 사업을 본격적으로 해나가는 과정에서 정책적으로 이것을 잘할 수 있는 근거를 만드는 역할을 해온 것 같아요.”

2021년 기준 서울시 내 22개 자치구문화재단 중 실제 정책기능을 수행하는 부서를 갖고 있는 자치구문화재단은 10개소이다<sup>13)</sup>. 이는 정책기능을 가진 부서로 재단 홈페이지에 공표하고 있는 자치구문화재단의 수 및 종류와는 일치하지 않는데, 정책기능

13) 2021.9- 2021.11. 사이 서울시 자치구문화재단 지역문화담당자를 대상으로 구조화된 질문에 따른 전화인터뷰 수행하여 자료 수집.

의 수행을 기대하지만 그렇지 못한 부서들이 존재하기 때문이다. 마포구, 영등포구의 재단들은 2021년에 정책기능을 가진 부서를 신설했으며, 타 재단들 대비 최근에 설립(2019년, 2020년)된 관악구, 동작구, 송파구의 문화재단에도 정책기능을 가진 부서가 있다.

(G문화재단 팀장)

“2020년도 말에 비전 2025를 TF로 준비하면서, 문화정책팀이 신설되었습니다. 재단 안에서 문화정책의 정체성을 찾아가야 하는 시점 같습니다.”

정책기능 부서만이 아니라, 거버넌스 관점에서 정책적 기능이 요구되는 부서들도 파악되었다. 많은 재단에서 거버넌스 관점에서 정책기능을 포함한다고 보는 부서들로는 문화사업팀 등을 꼽았으며, 문화도시팀이나 도서관팀에도 이런 기능이 있다고 보는 재단도 있었다.

## 2) 자치구·자치구문화재단의 문화정책연구 확대

자치구 문화정책과 관련된 다양한 연구와 사업들이 추진되면서, 문화자치 구현을 위한 토양이 형성되고 있다고 할 수 있다. 자치구별로 수행되고 있는 문화분야 정책과제의 주제를 살펴보면, 특히 현안과제에 대한 관심사가 다양하게 나타남을 알 수 있다. 서울시 자치구문화재단 지역문화담당자에 대한 구조화된 질문에 따른 전화인터뷰 결과, 2021년 기준으로 자치구문화재단에서는 현안과제로 문화도시, 만족도 조사 등을 고려하고 있으며, 많은 재단에서 동향파악을 꼽아 변화하는 환경에 대비하려는 모습을 보였다. 동향파악의 방법이 자치구별로 다양한데, 강남구는 라운드테이블, 도봉구와 마포구는 자료수집 및 분석, 성동구는 문화자원 아카이빙 등을 통해 지역의 문화 동향을 파악하고자 하였다.

(C문화재단 팀장)

“사람, 공간, 콘텐츠에 대한 조사, 관계 맺기, 사업화, 그다음에 지역사회에서 효과를 나타내는 사업의 과정을 준비했습니다. 7~8년 정도 소요될 것으로 가정하고 준비한 것 같습니다.”

장기과제로 5개 자치구에서 조직체계의 구성, 4개 자치구에서 특정 방향성으로의 정책구성을 고민하였으며, 4개 자치구에서 전반적 조사나 중장기계획의 수립이 필요하다고 응답하는 등 서울시 자치구문화재단의 장기적 관심사는 몇 가지로 수렴됨을 알

수 있었다. 특히 조직체계의 구성에 대해 고민하는 자치구문화재단들에는 정책부서가 존재하지 않아, 정책부서 형성 흐름이 실재함을 재확인하였다.

자치구별 정책연구 내용을 살펴보면, 여러 분야에 관심을 두고 연구를 수행하는 곳도 있지만(도봉, 영등포, 은평, 종로), 대체로 교육, 도시, 축제를 다루는 경우가 많았다(2020년 기준). 교육과 도시, 축제는 중요한 지역문화 주제이지만 지역 차원의 정책연구가 많이 이루어지지 않았으며, 또한 자치구 차원의 사업계획 설정의 일관성 및 체계 구축에 많은 정책연구 노력이 필요하다는 점에서 지속적으로 연구를 확대 추진할 필요가 있다. 전반적으로 구청은 하드웨어, 재단은 소프트웨어에 집중한 모습을 보였다. 특히 구청은 문화거리나 문화도시, 도서관, 타당성 조사 등의 연구를 수행했으며, 문화재단은 종합 발전계획, 자원조사, 지역특성과 관련한 연구를 주로 수행하였다.



[그림 3-6] 서울시 25개 자치구별 정책연구 수와 그 내용

자료: 각 자치구문화재단 홈페이지 및 자치구 홈페이지 참조; 서울시 자치구문화재단 지역문화 담당자 대상 전화인터뷰 2021.9- 2021.11 시행.

한편, 정책연구 수행방식의 다양화 경향도 관찰된다. 즉, 2020년도에 수행한 연구들을 살펴보면, 주로 용역(31건)으로 수행했으며, 공동연구(4건)나 자체 혹은 거버넌스(2건)를 통한 연구는 전체 연구의 16%에 해당했다. 용역 이외의 다른 연구수행방식을 시도한 경우를 살펴보면, 도봉구나 성동구, 은평구의 경우 공동연구로 정책연구 수행능력을 확장하고 있으며, 특히 은평구와 성동구는 정책담당팀에서 보고서를 작성, 기획하는 등 역량 확장을 꾀했다. 마포구는 지역 내 민관협치로 연구팀을 꾸리거나, 재단 자체인력으로 연구를 수행하기도 했다. 자치구 및 주변 권역 내 활용 가능한 정책연구 인적자원이 있고 이를 이끌어 낼 수 있는 기획력이 있으면 공동연구 혹은 자체연구가 점진적으로 가능할 것으로 보인다.

[표 3-20] 2020년 정책연구(포럼, 연구보고서) 자원 출처 및 수행 방법

자치구	연구 자원출처		연구 수행방법		
	서울문화재단	구청/자치구 재단	용역	공동연구	자체 혹은 거버넌스
강남구		0	0		
강동구		0	0		
강북구					
강서구		0	0		
관악구	0	0	0		
광진구		0	0		
구로구					
금천구	0		0		
노원구	0		0		
도봉구	0	0	0	0	
동대문구					
동작구	0	0	0		
마포구	0	0			0
서대문구		0	0		
서초구	0		0		
성동구	0			0	
성북구	0		0		
송파구					
양천구	0		0		
영등포구		0	0		
용산구		0	0		
은평구		0	0	0	
종로구	0	0	0		
중구					
종량구					

자료: 각 자치구문화재단 홈페이지 및 자치구 홈페이지 참조; 서울시 자치구문화재단 지역문화 담당자 대상 전화인터뷰 2021.9- 2021.11 시행.

지역자원 조사를 기반으로 문화다양성, 청년 대상, 지역문화 관점에서 구체적인 사업으로 이어지는 흐름도 나타난다. 그러나 자체 예산으로는 한계가 있어, 외부 재원을 계속해서 가져와 사업을 추진하는 경향을 보인다. 문체부 ‘문화적 도시 재생사업’, ‘무지개다리 사업’, 서울시 ‘자치구 축제 지원 사업’, 서울문화재단 ‘N개의 서울’ 지원 사업 등이 대표적이다.

정책연구 사업 또한 공모 및 지원사업에 크게 의존하는 경향이 나타난다. 2020년 서울문화재단의 사업공모에 참여하여 정책연구를 수행한 곳은 전체 25개 자치구 중 14개로 약 56%를 차지하였다.

### 3) 문화자치 구현의 토양인 실질적 문화 거버넌스의 성장

자치구 조례상 설치된 문화 관련 위원회는 예술, 도시, 생활문화, 기금, 기타 등을 다루고 있다. 자치구에 여러 위원회가 설치된 경우 예술위원회가 있고 다른 위원회를 운영하는 경우가 많지만, 종로구는 협의 관련한 위원회를 운영하고, 마포구는 수탁기관/축제심의 등 타 지역과 다른 위원회를 운영하는 등 각 지역의 관심사가 유사하면서도 다른 모습을 보인다.

조례에 근거한 위원회들이 다소 형식적 거버넌스의 형태라고 한다면, 자치구 내 문화 관련 의견수렴과 의사결정의 통로로 활용되는 상시적 협의체를 실질적 거버넌스로 볼 수 있다. 조사 결과 최근 5년 내 20개의 자치구문화재단에서 거버넌스들이 운영되고 있었다. 문화재단이 없는 서대문구와 용산구는 어느 형태의 거버넌스도 운영상황이 알려져 있지 않다.

실질적 거버넌스의 형성 배경은 자치구마다 다르다. 이들 거버넌스가 다루는 내용은 대체로 현안관련, 문화도시관련, 사업관련 등 세 가지로 구분할 수 있다. 자치구 내 문화와 관련하여 현안 논의 및 적극적 참여를 목적으로 하여 민관의 적극적인 태도를 통해 이루어진 거버넌스는 대표적으로 (노원)문화공동체협의회, 금천문화예술거버넌스, 공유성북원탁회의 등이 있다. 문화도시 추진과 관련하여 문화도시추진위원회, 혹은 문화도시 논의를 위한 거버넌스를 구성한 자치구들도 있다(관악, 구로, 도봉, 동대문, 양천, 영등포). 또한 N개의 서울(강북, 광진, 노원, 도봉, 동대문, 동작, 성동, 양천, 영등포, 은평, 중랑)사업, 생활문화 사업의 일환으로 만들거나 발생한 거버넌스가 이어지고 있기도 하다.

지역중심 문화정책이 강조되면서, 지역 내 정책 수요와 이해에 부합하는 정책 설계와 실행이 중요해지고 있다. 이는 자치구 문화정책 실행에서 실질적 거버넌스의 중요성이 커지고 있음을 의미한다. 그런데 현재 운영되고 있는 문화 관련 거버넌스들이 사업을 통해 구축된 경우가 압도적으로 많다는 점은 사업설계와 거버넌스 형성·유지가 유기적 관계를 맺고 있어야 함을 보여준다.

[표 3-21] 자치구별 실질적 거버넌스 구분

자치구	거버넌스명	내용	형성 원인
강남구			
강동구	강동아트랩	현안	재단주축
강북구	N개의서울 추진단 등	사업	사업 통한 발굴
강서구			
관악구	문화도시추진위원회, 관악이룸	문화도시	재단주축
광진구	사업별 네트워크, 거버넌스 등	사업	사업 통한 발굴
구로구	(문화 분야 포괄하는 타분야)다문화, NPO 등	현안	
금천구	금천문화예술거버넌스	현안	
노원구	문화공동체협의회	현안, 사업	
도봉구	문화도시사무국, N개의서울 협력체계 등	문화도시, 사업	사업 통한 발굴
동대문구	문화도시, 사업별 거버넌스	문화도시, 사업	사업 통한 발굴
동작구	N개의서울 넷징테이블 등	사업	사업 통한 발굴
마포구	마포구 예술활동거점지역 활성화 사업	현안	민간주축
서대문구			
서초구	서초음악지구 타운매니지먼트	현안	민간주축
성동구	무지개다리, N개의서울 네트워크 등	사업	사업 통한 발굴
성북구	공유성북 원탁회의, 한책추진단, 예마연석회의, 지역축제 협력네트워크, 예술순환로, 문화예술교육 거버넌스	현안	
송파구			
양천구	민간-재단 공동운영단 등	문화도시, 사업	사업 통한 발굴
영등포구	문화도시실행단, 영등포공유원탁회의 등	문화도시, 사업	재단주축
용산구			
은평구	사업별 네트워크, 거버넌스 등	사업	사업 통한 발굴
종로구			
중구	중구문화예술거버넌스		
중랑구	(문화 분야 포괄하는 타분야)중랑마을넷	현안	민간주축

자료: 서울시 자치구문화재단 지역문화 담당자 대상 전화인터뷰, 2021.9- 2021.11 시행.

주1: 중구의 거버넌스는 코로나19 이후(2020년 상반기부터) 운영하지 못하고 있음.

## 4\_자치구 주요 문화사업별 추진 여건의 변화와 이슈

### 1) 문예회관

#### ① 자치구 문예회관 건립 시기 및 운영기관

문체부에서 매년 조사하고 있는 전국 문화기반시설 총람에 따르면 2021년 1월 기준 서울에는 총 25개의 문예회관이 있다. 이중 서울시에서 건립한 세종문화회관을 제외하면 20개 자치구에서 24개의 문예회관을 운영 중이다<sup>14)</sup>.

자치구 문예회관의 건립 시기를 보면 구로구민회관, 강서구민회관, 서초문예회관 등이 1989년에 건립되어 운영된 지 30년이 넘었고, 20년이 넘는 곳도 50%(12개)에 달한다.

문예회관은 기초문화재단이 설립되기 이전에는 구청에서 직영하거나 시설관리공단에 위탁하여 운영되었다. 자치구문화재단 설립 이후 문예회관 운영을 문화재단에 위탁하는 사례가 많아졌고, 2021년 기준 22개 자치구문화재단 중 11개의 자치구문화재단에서 총 14개의 문예회관을 운영하고 있다. 그 외 7개는 도시(시설)관리공간단에서 위탁 운영 중이고, 3개는 지자체에서 직영하고 있다.

[표 3-22] 서울시 자치구 문예회관 개관연도 및 운영 기관

(2021.1.1. 기준)

자치구	시설명	개관연도	운영기관명	운영기관 성격
강남구	강남구민회관	1996	강남구도시관리공단	공공기관 위탁
강동구	강동아트센터	2001	강동문화재단	공공기관 위탁
강북구	강북문화예술회관	2001	강북구도시관리공단	공공기관 위탁
강서구	강서구민회관	1989	강서구시설관리공단	공공기관 위탁
관악구	관악아트홀	2002	관악문화재단	공공기관 위탁
광진구	나루아트센터	2005	광진문화재단	공공기관 위탁
구로구	구로아트밸리예술극장	2008	구로문화재단	공공기관 위탁
	구로구민회관	1989	구로문화재단	공공기관 위탁
금천구	금나래아트홀	2008	금천문화재단	공공기관 위탁
노원구	노원문화예술회관	2004	노원문화재단	공공기관 위탁
	노원어린이극장	2020	노원문화재단	공공기관 위탁
도봉구	도봉구민회관	1993	도봉구시설관리공단	공공기관 위탁

14) 구로구, 노원구, 성동구, 종로구에서 2개씩 운영 중이며, 동대문구, 동작구, 성북구, 송파구, 중랑구 등 5개 자치구는 미운영. 단, 이는 전국문화기반시설총람 기준으로, 한국문화예술회관연합회 회원기관 기준으로 집계 시에는 종합 문예회관이 아니고 규모가 작더라도 문화정책에서 주목을 받는 일부 극장들이 추가로 포함된다(강남문화재단 강남씨어터, 서초문화재단 반포십산아트홀, 성북문화재단 미아리고개예술극장, 종로문화재단 아이들극장).

자치구	시설명	개관연도	운영기관명	운영기관 성격
마포구	마포아트센터	2008	마포문화재단	공공기관 위탁
서대문구	서대문문화체육회관	1993	서대문구도시관리공단	공공기관 위탁
서초구	서초문화예술회관	1989	서초구	지자체 직영
성동구	성동문화회관	2005	성동문화재단	공공기관 위탁
	성수문화복지회관	2012	성동문화재단	공공기관 위탁
양천구	양천문화회관	1998	양천문화재단	공공기관 위탁
영등포구	영등포아트홀	2009	영등포문화재단	공공기관 위탁
용산구	용산아트홀	2010	용산구	지자체 직영
은평구	은평문화예술회관	1996	은평문화재단	공공기관 위탁
종로구	종로문화체육센터 (광화문아트홀)	2007	종로구시설관리공단	공공기관 위탁
	종로구민회관	2000	종로구시설관리공단	공공기관 위탁
중구	충무아트센터	2005	중구문화재단	공공기관 위탁

출처: 문화체육관광부, “2021 전국문화기반시설 총람”.

## ② 자치구마다 문예회관의 운영방식에 차이가 커

자치구 문예회관은 설립 목적과 시설의 열악 정도에 따라 시설의 정체성과 운영방식에 차이를 보인다. 이는 문예회관별 연간 공연사업비 현황을 통해서도 확인할 수 있는데 연간 공연사업비가 없는 곳부터 10억 원 이상인 곳까지 차이가 크게 나타난다.

[표 3-23] 서울시 자치구 문예회관 연간 공연 사업비

(2021.1.1. 기준)

운영 주체 공연사업비	위탁 운영		자치구 직영
	자치구문화재단	시설(도시)관리공단	
없음	구로구민회관, 양천문화회관,	강남구민회관, 강북문화예술회관, 강서구민회관, 종로문화체육센터(광화문아트홀), 종로구민회관, 도봉구민회관	서초문화예술회관, 용산아트홀
1억 원미만	관악아트홀, 노원어린이극장, 성동문화회관	서대문문화체육회관	
1억~3억 원	구로아트밸리예술극장, 금나래아트홀(금천), 성수문화복지회관, 영등포아트홀, 은평문화예술회관		
5억~6억 원	강동아트센터, 노원문화예술회관, 마포아트센터		
10억 원 이상	나루아트센터(광진), 충무아트센터(중구)		

자료: 문화체육관광부, “2021 전국문화기반시설 총람”.

강남구민회관, 강서구민회관 등은 실제 공연시장에서 인지도가 매우 낮은 공연장으로 해당 문예회관은 시설의 열악함과 노후화로 예술인, 창작단체 등의 수요가 떨어지고, 이에 따라 상연되는 공연의 양과 질이 모두 부족하다. 일부 오래된 문예회관은 추가적인 예산과 인력을 투입하는 대신 낮은 대관료만 받고 지역행사 및 지역민의 발표 공간 정도로 활용하기도 한다. 연간 운영비에서 공연사업비도 책정되어 있지 않았다.

이와 비교하면 충무아트센터(중구)는 연간 공연사업비가 10억 원 이상 규모로 전문 예술공연장으로 운영 중이다. 충무아트센터보다는 규모가 작지만 마포아트센터는 상대적으로 도심에 위치하고 있어, 서울 전역을 타겟으로 하는 공연의 대관 수요도 많고, 전문 공연기획사, 전문 예술인과 함께 기획하는 자체공연도 30%가량 진행하고 있다. 해당 공연장의 경우 타 문예회관에 비해 상대적으로 대관료도 높게 책정되어 있다.

(G문화재단 팀장)

“저희 공연의 타겟은 인근 지역으로 맞추기도 하지만 서울 전 시민을 대상으로 하는 경우도 많습니다. 저희도 세종이나 국립에서 하는 수준 높은 공연을 올려서 지역민들이 보러 오셨으면 좋겠어요. 상주단체와 함께 수준 높은 공연을 시리즈로 올렸을 때는 자부심이 느껴지고 보람이 있었어요.”

이에 비해 도심권에서 떨어진 생활권 중심의 자치구 공연장은 인지도가 높은 예술가를 초청하기도 하지만, 지역예술인을 발굴하고, 인큐베이팅하거나 지역 구민의 생활 예술 발표 공간으로 활용하는 비중이 높은 편이다.

(H문화재단 관계자)

“구민들이 공연장을 활용하려는 수요가 큰 편이에요. 생활예술인으로서의 발표의 형태, 교육의 형태 등 체험의 개념으로 참여하고 싶은 욕구가 다양한 형태로 나타나거든요. 저희는 서울시 전역을 커버하기는 어렵고, 구민들과 서북권, 고양까지 커버할 수 있는 사업에 집중하고 있어요.”

자치구별 문예회관 노후화가 편차가 있어, 서울시 전체적으로 중장기적인 관점을 가지고 단계적 리모델링 필요하다. 시설 개보수 차원을 넘어 문예회관 공간을 활용하는 예술인, 지역민의 수요와 창작 활동을 반영할 수 있는 공간재생이 필요하다.

## 2) 도서관

### ① 자치구문화재단에 구립도서관 운영을 위탁하는 사례 증가

최근 구립도서관 운영업무가 자치구문화재단으로 통합되면서 22개 자치구문화재단 중 68.2%(15개)가 도서관을 위탁 운영 중이다<sup>15)</sup>. 도서관을 위탁 중인 15개 자치구문화재단 중 10개는 2014년 이후에 설립되었다. 2014년 지역문화진흥법 제정 이후 새롭게 생긴 자치구문화재단의 조직 구성에서 주요한 특징 중 하나는 구청에서 직접 운영했던 도서관 사업 단위가 재단에 이관되어 운영하는 흐름을 보이고 있다는 점이다.

자치구문화재단이 신규로 만들어질 때도 도서관 인력 비중이 상당히 크고, 기존 재단에 도서관이 통합될 때에도 큰 규모의 인력이 들어오게 된다. 도서관을 운영 중인 15개 자치구문화재단을 살펴보면 전체 인력 중 도서관 인력 비중이 50% 이상인 곳은 9개(강동, 관악, 금천, 도봉, 서초, 성북, 송파, 양천, 중랑문화재단)이다. 특히 송파문화재단과 양천문화재단은 전체 인력 중 70% 이상이 도서관 인력으로 배치되어있다.

### ② 일부 자치구문화재단에서는 도서관을 생활문화 공간으로 활용

도서관은 문예회관, 전시 공간 등 다른 시설보다 시민의 진입장벽이 낮고, 일상성이 있다. 특별한 목적의식이 없어도 시설, 카페 등 내가 원하는 공간을 이용할 수 있는 부분에 강점을 가지고 있다. 일부 문화재단에서는 도서관의 이러한 공간적 특징을 활용하여 생활문화 확산 및 도서관에 사업의 변화를 시도하기도 한다. 대표적으로 성북문화재단은 도서관의 역할에 지역민을 연결하고, 지역주민과 밀착된 공간으로 설정하고 있다. 이를 바탕으로 주민 네트워크, 공론장 등을 프로그램화하고, 지속적으로 만나는 것으로 도서관의 특성을 잡아가고 있다.

(J문화재단 팀장)

“도서관에서 이루어지는 활동이 지식을 쌓는 것만이 아니라 개인의 삶과 지역에 어떤 영향을 줄 수 있는지 고민하는 사업으로 바뀌고 있습니다. 그 일환으로 거버넌스나 주민참여를 강화하고 있고, 도서관이 삶에 질에 어떤 영향을 주었는지에 대한 영향평가 성과지표를 작년부터 고민하고 있습니다.”

이러한 흐름에서 ‘도서관 사서가 마을활동가인가’, ‘사서의 전문성은 사라지는 건가’ 등의 도서관계에서의 반발도 일부 있지만, 도서관 사업의 지향이 변화하고 있음은 대체로 공감하고 있었다. 다만, 사서 직군은 정보를 수집하고, 구조화하고 분류하는 역량은 뛰어나지

15) 2022년 기준 강남, 강동, 관악, 금천, 도봉, 동작, 서초, 성동, 성북, 송파, 양천 영등포, 종로, 중구, 중랑 문화재단에서 도서관을 위탁운영하고 있다.

만, 업무환경이 도서관 공간의 바깥을 보기는 어려운 특성을 가지고 있다. 사서 직군을 문화재단의 특성에 통합하기 위해서는 이와 같은 직종의 특성을 이해할 필요가 있다.

### ③ 대부분의 자치구문화재단에서는 도서관과 통합과정에서 갈등 발생

그러나 대부분의 기초문화재단에서는 구청에서 도서관을 운영할 때의 직급, 임금체계와 재단의 운영체제와 맞추는 과정에서 어려움이 발생하는 경향을 확인할 수 있었다. 자치구별로 도서관 사업이 문화재단으로 통합되어 가는 과정에서 생긴 갈등의 양상은 차이가 있지만 내부에서 순환보직은 거의 없고, 대체적으로 한 지붕 두 가족의 조직문화를 보이고 있다.

(D문화재단 대표)

“구립도서관이 들어왔는데, 임금체계가 달라요. 거기에는 노조가 있는데, 재단과 섞이지 않으려 해요. 임금과 인사체제도 다르구요. 같은 재단이지만 임금체계가 다른 거예요”

이는 기초문화재단 거버넌스에서 도서관 직군이 소외되는 상황으로 이어지기도 한다. 서울시자치구문화재단연합회 등의 네트워크에 도서관 직군 참여, 재단 이사 혹은 대표자 중에서도 도서관 사업에 이해도가 높은 사람들의 합류가 필요하다. 또한 사서 직군에게 도서관 밖을 볼 수 있는 역량 강화와 기회 제공이 필요하다. 이를 위해 서울도서관이 서울문화재단과 협력하여 ‘지역도서관’ 역량 강화를 위한 협력이 필요하다.

## 3) 축제

서울시 25개 자치구는 지역을 대표하는 축제를 모두 운영 중이고, 구청 업무에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 예산이 큰 축제는 주로 구청에서 주도하고 재단이 운영 지원을 하고, 중·소규모 축제는 문화재단에서 직접 운영하는 경향을 보였다.

구청에서 축제사업을 중요하게 여기는 경우 기초문화재단 설립 시 축제사업의 가중치가 높아지기도 하는데, 대표적으로 서초문화재단(서리풀축제), 중랑문화재단(장미축제)을 꼽을 수 있다. 이외에도 관악문화재단(강감찬축제), 영등포문화재단(여의도봄꽃축제), 노원문화재단(노원 탈 축제) 등도 축제사업의 가중치를 가진 곳으로 볼 수 있다.

(O문화재단 팀장)

“재단이 생기기 전에 OO 페스티벌이 있었고, 재단의 출범 계기는 축제에 있습니다. 구에서 관심도 높고, 7월부터는 3개월 동안 구청에 직접 파견을 나가서 지원해야 합니다. 축제의 경우 구청에 사소한 것까지 보고해야 해서 재단 차원에서 추진하는 것은 어렵습니다.”

축제사업은 특히 ‘구청-자치구문화재단’이 수직적인 관계에서 진행되는 구조를 많이 보인다. 또한 예산이 큰 축제의 경우 구청에서 직접 주도하려 하고, 재단은 지원 혹은 운영의 역할만 맡기는 경우가 많다. 혹은 상대적으로 작은 예산의 지역축제만 자치구 문화재단이 실행하면서, 축제 사업별로 구청과 문화재단이 따로따로 움직이는 모습이 다른 사업 분야에 비해 도드라지게 확인된다.

축제사업을 자치구문화재단에 위임하기보다는 구청에서 직접 하고자 하는 경향성은 문화재단이 설립되기 전부터 구청에서 주도하는 축제사업이 있었고, 서울시 축제 지원예산도 구청으로 직접 분배되고 있다는 점, 그리고 자치구 대표 축제사업은 예산이 크고 구청장 입장에서는 자신의 인지도와 치적을 홍보할 수 있는 기회로 여길 수 있다는 점 등에서 비롯된다. 이에 자치구문화재단이 관성화된 축제사업의 방향성을 설정할 수 있는 정책공간과 역량 확보가 필요하다.

#### 4) 지역문화사업

지역문화진흥법(2014) 제정 이후, 자치구문화재단은 지역문화·생활문화 사업을 강조하는 추세를 보인다. 지역문화 사업은 문예회관, 도서관, 축제사업 등에 비해 정책의 역사가 짧다 보니 구청의 이해도가 상대적으로 낮은 편이다. 이러한 이유로 자치구문화재단의 지역문화(지역문화, 생활문화, 예술교육 등)사업은 자치구청의 자체적 사업보다는 중앙정부·서울시(서울문화재단)의 공모지원 사업을 동력으로 움직이고 있다.

(C문화재단 팀장)

“2019년부터 생활문화, 문화예술교육, 거버넌스 사업이라는 세 가지 축으로 세팅해서 지역문화 사업을 본격적으로 확대했다고 보시면 좋을 것 같아요”

2017년 이전에는 서울문화재단은 자치구와 특별한 관계없이 사업을 추진해왔다. 하지만 문화정책의 지역화 흐름, <비전 2030 문화시민도시 서울>의 기조에 따라 2017년에 지역문화팀이 신설되고, 문화분권 관점에서 자치구를 대상으로 하는 공모사업이 설계되기 시작했다. 대표적인 사업으로는 <N개의 서울>이 있다.

서울시, 서울문화재단과 별도로 중앙정부 예술정책지원기관인 한국문화예술위원회, 한국문화예술회관연합회, 한국문화예술교육진흥원, 지역문화진흥원 등을 통해 지원되는 사업도 있다.

[표 3-24] 중앙정부기관의 자치구문화재단 대상 지원 사업

기관	주요 사업명
한국문화예술위원회	아르코 공공예술, 무지개다리 사업, 도서관 상주 작가 지원사업, 문화예술후원 협력네트워크 등
한국문화예술회관연합회	꿈다락 토요문화학교, 문예회관 문화예술교육 지원사업, 방방곡곡 문화공감, 직업체험 교육프로그램 등
한국문화예술교육진흥원	기초문화예술교육 거점구축 사업, 꿈의 오케스트라
지역문화진흥원	지역문화인력 배치사업, 지역형 생활문화 시범사업

이러한 흐름은 문화예술교육 사업도 비슷한 경향을 보이고 있다. 문화예술교육 분야는 이전에는 광역단위를 중심으로 이루어졌고, 상대적으로 기초단위로는 확장되지 못하였다. 하지만 지역 분권의 맥락에 따라 문화예술교육 분야도 자치구문화재단을 중심으로 지역사업의 기반조성을 강화하고 있는 추세이다. 이러한 관점에서 기초문화재단이 ‘지역의 특징을 발견’하고 이에 맞는 실행을 해나가는 것이 중요해지고 있다.

(H문화재단 관계자)

“다양성에 기반한 참여와 대상 특성에 맞는 차별화된 지원의 설계에 대한 중요성과 결국, 예술교육도 사람 대 사람의 만남이기에 서로가 끊임없이 이야기하고 무언가를 만들어 갈 때 지역 단위의 기반을 조성할 수 있을 거예요.”

지역문화 사업의 운영전략은 지역자원을 모으고, 서로 간 교류하며, 지속 가능한 자치의 기반을 만들 수 있는 토양을 조성하는 경향성을 보이고 있다. 중앙정부, 광역단체의 차원에서는 지역 예술가와 예술 현장과 직접 소통하며 협력하기가 어렵다. 자치구 문화재단의 경우 지역 주체 발굴, 지역문화 공간·시설 탐방 프로그램, 지역 실태조사 등을 통해 기초에서 필요한 지역문화 거버넌스를 생성하고 있다.

(F문화재단 팀장)

“지역문화 사업의 흐름상 네트워크 사업을 해야 한다는 분위기나 당위는 있는 것 같습니다. 그리고 생활문화와 접목된 활동 그룹을 집중적으로 백업하는 양상도 확대되는 것 같아요.”

(E문화재단 대표)

“구정의 예산은 사업의 내용과 형태가 정해져 있는 게 많아요. 정말 우리 지역에 필요한 걸 하고 있는데, <N개의 서울>은 우리가 자율적으로 필요한 사업을 할 수 있었던 것 같아요. 사실 자치구마다 필요한 게 다르거든요.”

(K문화재단 팀장)

“지역문화 관련 자체 사업도 별로 없었고, 어떤 가치를 가지는 기회가 없었어요. <N개의 서울>을 통해 ‘OO의 지역문화에 대해 설명해보세요’라는 항목이 있었어요. 해당 사업을 지원하면서 반대로 관역의 지역문화를 고민하고, 연구도 해볼 기회가 생긴 거죠.”

광역문화재단인 서울문화재단은 지역문화팀, 생활문화팀, 예술교육팀이 별도로 있지만, 자치구문화재단은 하나의 팀에서 세부 업무분장을 통해 업무를 진행하고 있다. 대체로 '문화사업팀'에서 지역문화, 생활문화, 예술교육 사업들이 함께 담아서 운영되는 흐름이 강하다. 다만 분야별로 사업의 목적과 추진 방향, 주요 이해관계자의 차이가 발견된다.

[표 3-25] 분야별 지역문화사업 추진 방향과 이해관계자

구분	기반조성 지원	이해관계자
지역문화	25개 자치구를 중심으로 광역단체-기초단체 문화분권에 기초한 포괄적, 보충적 지원을 통해 지역문화의 다양성, 고유성이 살아있는 건강한 지역문화 생태계 조성	지역 예술인 및 활동가
생활문화	지역 문화자원 및 특성, 다양한 생활 문화주체들이 생활권에서 자연스럽게 소통·연결될 수 있는 기반조성 지원	소수 활동가, 다수의 시민
예술교육	지역 내 문화예술교육 확대, 다변화를 위한 기반조성 및 자치구문화재단 역할 강화	예술교육현장 예술인, 예술 강사, 활동가

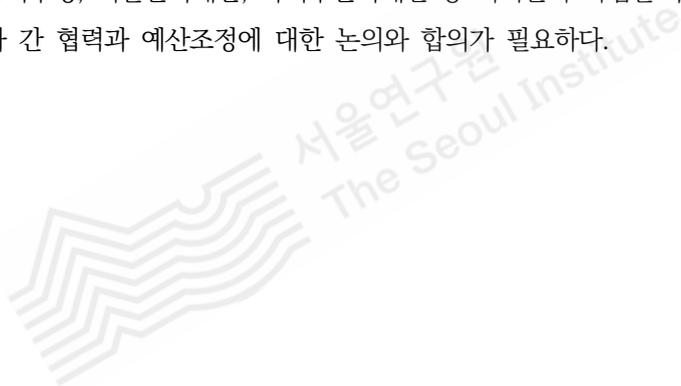
지역문화사업은 문예회관, 도서관, 축제사업 등에 비해 구 행정의 이해도가 상대적으로 낮고, 문화 분야 예산총액이 부족한 문제도 있어 자치구 자체 문화예산에 편성하기 어려운 측면이 있다. 이에 예산을 광역에 의존하고 있지만, 서울시에서 자치구에 지원되는 문화예술 정책사업은 문화시설 조성과 자치구 축제사업 위주로 편성되어 있다. 2021년 기준 자치구문화회관 리모델링 예산은 총 90억 원으로 강북, 관악, 노원, 마포, 성동, 은평 등 6개 자치구에 나눠서 지원되는 금액이다. 그 외 생활문화센터 조성(38.5억 원), 인사동과 대학로에 연례적으로 투입되는 예산인 문화지구육성(19억 원) 등의 사업이 있다. 서울시 사업은 구청에서 교부를 받은 후, 문화재단에 위탁하여 운영하는 과정을 보인다. 예술활동 거점지역 활성화(10억), 생활문화예술동아리활성화(2억 5천만 원) 지원사업이 있기는 하지만 서울문화재단에서 하는 사업과 크게 겹치고 있지는 않다.

[표 3-26] 2021년 서울시의 자치구 협력사업 예산현황

(단위:백만 원)

구분	사업명	예산
서울시 프로그램/종합지원형	자치구문화재단 특성화	500
	예술활동 거점지역 활성화	1,000
	생활문화예술 동아리 활성화	250
	자치구축제 지원 및 육성	4,685
서울시 시설건립 및 리모델링	문화지구 육성	1,894
	지역밀착 예술교육센터 조성	1,500
	생활SOC 생활문화센터조성	3,851
	자치구 문예회관 리모델링	9,000

이처럼 지역문화 분야는 지역분권을 강조하는 맥락에서 실행되고 있으나, 예산은 중앙정부나 광역단체 등 상위조직과 위계적인 관계에 있다. 협력을 위한 광역단체와 기초단체의 역할 논의의 핵심은 각 조직 간 예산의 분배와 흐름을 조정하는 일이므로, 서울시와 자치구청, 서울문화재단, 자치구문화재단 등 지역문화 사업을 추진하는 조직과 담당자 간 협력과 예산조정에 대한 논의와 합의가 필요하다.



## 5\_소결

이 장은 자치구의 문화정책 추진여건을 진단함으로써 자치구의 현실을 고려한 협력방안 수립에 시사점을 얻고자 하였다. 문화정책 추진여건을 살펴보기 위해 인력과 예산 및 인프라 등 문화정책 추진기반과 정책추진 역량으로 구분하여 조사하였다. 자치구 문화정책 추진여건의 특징은 다음과 같다.

첫째, 자치구별 문화기반은 충분하다고 하기는 어려운 상황이고 지역 간 편차도 크게 나타나고 있다. 자치구 문화행정인력(문화분야 공무원 및 문화재단 직원) 1명이 담당해야 하는 주민 수는 약 4,957명으로 문화행정인력이 충분하게 확보되었다고 말하기 어려운 상황이다. 문화행정인력 중에서도 자치구별 특성을 반영한 문화정책을 추진하기 위해서는 사업기획인력이 중요하다. 그런데 자치구문화재단 종사자 중 사업기획인력은 22.6%에 불과하며, 자치구 간 편차도 크게 나타나고 있다.

자치구 간 편차는 예산과 인프라에서도 확인할 수 있다. 자치구별 문화관광예산은 최소 62억 원에서 최대 359억 원으로 약 6배의 차이를 보인다. 자치구별 총예산 대비 문화관광예산 비중을 비교하여도, 최소 1.0%부터 최대 5.6%까지 차이가 난다. 이는 주민 1인당 문화관광예산의 차이에도 그대로 반영이 되고 있다. 예산 구성에서 국고 및 자체자금은 줄어드는 반면 지자체 출연금에 대한 의존성은 증가하는 경향을 보이고 있는데, 자치구 주무부서 총예산 대비 자치구문화재단 출연금 비중 역시 자치구 상황에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 문화기반시설 역시 자치구에 따라 약 6배의 차이를 보이고 있다. 자치구 문화분야 인력과 예산규모 및 인프라의 차이는 결국 지역문화재단 간 경쟁력 차이 및 문화정책의 지역 간 격차 확대로 이어질 수 있어 주의가 요구된다.

한편 생활문화, 문화예술교육, 창작지원, 문화기반시설건립 등 정책영역별 예산에서도 지역 간 편차가 나타나고 있다. 다만 예산규모의 편차와 관련하여서는 도서관을 문화정책의 거점으로 삼는 경우, 문화예술교육을 강조하는 경우, 예술생태계를 강조하는 경우 등 자치구별 상황에 따라 문화정책의 중심축이 다르게 전개되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 문화정책 전 영역의 고른 분포를 통해 문화격차 완화를 꾀할 것이냐, 자치구별 특성화 영역을 중심으로 정책을 추진하여 지역문화 활성화를 꾀할 것이냐에 따라 예산편성에 대한 이해가 달라질 수 있다는 점이다.

둘째, 자치구문화재단을 중심으로 정책 추진역량이 확대되고 있다. 문화정책이 성숙해지고 문화자치에 대한 요구가 증가하면서 최근 10여 년간 정책의 무게 중심이 지역

으로 점점 이동하는 추세이다. 중앙정부에서 지자체로 정책의 자치구별 문화재단 설립이 가속화되고 재단을 중심으로 정책기능이 확대되면서 정책의 고도가 점점 낮아지고 있다. 정책의 고도가 낮아진다는 것은 고객이 점점 뚜렷하게 보이고 느껴지는 것이다. 정책의 고도가 높았을 때 고객은 불특정한 ‘국민’이거나 ‘시민’으로 통칭되었지만, 지역으로 갈수록 고객의 실체가 분명해진다.

이에 자치구문화재단들이 정책기능부서를 설치하고 정책역량을 강화하는 경향을 보이며, 업무영역 역시 시설운영관리에서 지역문화사업까지 확대되고 있다. 자치구문화재단 정책기능 부서는 주로 지역자원 조사, 거버넌스 구축, 중장기 비전계획 수립, 정책연구 등을 통해 문화자치 구현을 위한 토양을 형성하고 있다. 특히 사업 실행 과정에서 고객이 정책 서비스의 단순 수요자가 아니라 지역문화예술 정책과 사업을 함께 만들어 가는 주체로서 참여함에 따라, 실질적 거버넌스들이 형성되고 있음을 확인할 수 있었다. 특히 서울문화재단에서 자치구들과 함께 다년간 진행해온 ‘N개의 서울’ 사업이 자치구 차원의 정책연구 수행과 네트워크 형성에 영향을 준 것으로 드러났다. 셋째, 자치구의 문화정책 영역에 따라 차별적 이슈들이 존재한다. 현재 20개 자치구에서 문예회관을 운영하고 있는데, 자치구 문예회관은 설립 목적과 시설의 노후 정도에 따라 시설의 정체성과 운영방식에 차이가 있다. 도심권에 위치하느냐 생활권에 위치하느냐에 따라라도 시설 운영의 목적에 차이가 나타나고 있다. 자치구문화재단에 구립도서관 운영을 위탁하는 사례들이 증가하고 있는데, 일부 자치구문화재단에서는 도서관을 생활문화공간으로 활용하고 있다. 그러나 기존 사서 직군은 이에 대한 이해도가 낮기도 하고 직급이나 임금체계가 문화재단과 상이하여 통합 과정에서 갈등이 발생하기도 한다. 축제는 대부분의 자치구가 주도적으로 운영하고 재단이 운영을 지원하는 등, 자치구와 문화재단의 수직적 관계가 가장 뚜렷하게 보이는 영역이기도 하다. 지역문화사업은 문화분권을 강조하는 맥락에서 확대되고 있으나 자치구에서 이해도는 여타 영역에 비해 낮은 편이다. 이에 예산과 사업기획을 광역 등 상위조직에 크게 의존하는 경향을 보인다.

이처럼 문화분권 과정에서 각 자치구들이 문화재단을 중심으로 문화정책 역량을 확대해가는 과정이기는 하지만 지역 간 편차가 크게 나타나며, 자치구별 및 사업영역별 핵심 이슈도 다르게 나타난다. 특히 자치구문화재단의 전문성에 대한 구청의 이해도 및 태도가 사업추진에 큰 영향을 미치고 있다.

## 04

# 서울시-자치구 간 문화정책 협력 관계 인식 조사



- 1\_조사 개요
- 2\_조사 결과
- 3\_소결

## 04. 서울시-자치구 간 문화정책 협력 관계 인식 조사

### 1\_조사 개요

#### 1) 조사 개요

서울시-자치구 문화정책 주체 간 협력 관계에 대한 인식을 다각도로 조사하여 서울시-자치구 간 문화정책 협력방안을 모색하기 위해 설문조사를 실시하였다. 조사 기간은 2020년 12월 10일부터 12월 22일까지 약 12일간 진행됐다. 조사대상은 서울시 문화부서, 25개 자치구 문화부서, 서울문화재단, 22개 자치구문화재단<sup>16)</sup> 등 4개 기관 종사자이다. 조사 방법은 구조화된 설문지를 활용한 온라인 설문을 통해 진행되었고, 서울시와 서울문화재단에서 각 자치구 문화부서 및 자치구문화재단에 설문 참여 협조 요청 공문 및 메일을 통해 설문 링크 주소를 배포하였다. 조사 내용은 ① 서울시 문화정책 전반에 대한 인식, ② 행정기관 간 협력의 중요성과 필요 이유, ③ 행정기관 간 협력 현황 및 평가, ④ 행정기관 간 협력방안 및 광역과 기초의 역할 등으로 구성하였다.

[표 4-1] 조사 내용

구분	세부 내용
서울시 문화정책 전반에 대한 인식	서울시 문화환경 인식, 서울시와 자치구 문화정책환경 인식, 서울시 문화기본 계획 인지 여부 및 활용 정도, 문화정책 거버넌스 단계별 필요도·체계 구축정도·운영정도, 문화업무 수행 시 어려운 점
행정기관 간 협력의 중요성과 필요 이유	행정기관 간 협력 중요도, 행정기관 간 협력 필요 이유
행정기관 간 협력 현황 평가	① 서울시-자치구, ② 서울문화재단-자치구문화재단, ③ 서울시-서울문화재단, ④ 자치구-자치구문화재단 등 각 행정기관 관계 간 협력 현황 평가와 비협력적인 이유
협력기관 간 협력방안 및 광역과 기초의 역할	협력이 필요한 분야, 협력을 통해 해결할 과제, 협력을 위해 필요한 추진체계, 지역기반 문화정책 활성화를 위한 광역·기초의 역할

설문조사와 함께 협력 인식관계를 보다 심층적으로 살펴보기 위해 관계자 인터뷰를

16) 2022년 기준 25개 자치구 중 서대문구, 용산구, 강서구 등 3개 자치구를 제외하고 자치구문화재단을 설립

진행하였다. 조사 대상은 서울시, 자치구 문화부서 공무원과 서울문화재단, 자치구문화재단 직원이고, 총 29명(서울시 7명, 자치구 5명, 서울문화재단 2명, 자치구문화재단 기관장 3명, 자치구문화재단 직원 12명)을 조사하였다. 조사 기간은 2021년 9월 9일부터 12월 23일까지 진행하였다. 인터뷰는 상황에 따라 대면인터뷰와 화상인터뷰를 병행하였다. 조사내용은 서울시 자치구 지역협력사업 현황, 협력 시 문제점 및 어려운 점, 협력체계 개선방안 등에 대해 질문하였다.

[표 4-2] 심층인터뷰 조사 대상 및 일정

구분	조사대상	일시	
서울시 문화부서 + 서울문화재단 예술교육본부	서울시 문화정책팀 2명	2021.11.18.(목) 오후 3시	
	서울시 시민문화팀 3명	2021.11.18.(목) 오후 1시 30분	
	서울시 예술교육팀 2명 서울문화재단 예술교육본부 2명	2021.11.18.(목) 오전 10시	
자치구청	A구 문화체육과 문화기획팀 3명	2021.12.15.(수) 오후 2시	
	B구 문화예술과 문화예술기획팀 2명	2021.12.15.(수) 오전 10시 30분	
문화재단	기관장	C문화재단 대표이사	2021.12.23.(목) 오전 10시
		D문화재단 이사장	2021.9.9.(목) 오전 10시
		E문화재단 상임이사	2021.9.9.(목) 오후 3시
	정책	F문화재단 팀장, C문화재단 팀장, G문화재단 팀장	2021.9.29.(수) 오후 3시
	공연·전시	H문화재단 팀장, G문화재단 팀장, I문화재단 팀장	2021.9.15.(수) 오전 10시
	도서관	J문화재단 팀장, K문화재단 팀장, L문화재단 대리	2021.9.16.(목) 오후 2시
	축제·관광	M문화재단 팀장, N문화재단 팀장, O문화재단 팀장	2021.9.30.(목) 오후 2시

## 2) 설문조사 응답자 특성

설문 대상 모집단 수는 2,960명으로 조사되었고, 이중 총 454명(15.3%)이 응답하였다. 소속 집단별 응답률은 서울시 문화부서 22.7%(46명), 서울문화재단 38.6%(85명), 자치구 문화부서 13.8%(131명), 자치구문화재단 12.1%(192명)이다.

[표 4-3] 모집단 대비 응답률

(단위: 명, %)

구분	모집단 수	응답자 수	응답 비율
합계	2,960	454	15.3
서울시 문화부서	203	46	22.7
자치구 문화부서(도서관 담당팀 포함)	946	131	13.8
서울문화재단	220	85	38.6
자치구문화재단	1,591	192	12.1

응답자의 특성은 다음과 같다. 먼저 소속 집단별 비율은 서울시 문화부서 10.1%, 자치구 문화부서 28.9%, 서울문화재단 18.7%, 자치구문화재단 42.3%이다. 직책별로는 기관장 혹은 부장급이 3.7%, 팀장급이 15.9%, 팀원(주무관)급이 78.4%를 차지했다. 현재 주된 업무 분야는 도서관 14.5%, 지역문화사업 13.9%, 공연·전시 10.4%이고 나머지 분야가 10% 미만으로 고르게 분포되어있다.

지역문화사업(생활문화사업 포함) 관련 업무 경험은 '있음' 54.4%, '없음' 45.6%로 집계되었다. 문화분야 업무 경력은 '4년 이하'가 50.9%로 가장 많았고, '5년 이상 9년 이하'가 27.8, '10년 이상 14년 이하'가 10.6%, 15년 이상이 10.8%로 조사되었다.

[표 4-4] 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율	
전체	454	100.0	
소속 집단	서울시 문화부서	46	10.1
	자치구 문화부서	131	28.9
	서울문화재단	85	18.7
	자치구문화재단	192	42.3
직책	기관장 or 부장	17	3.7
	팀장	72	15.9
	팀원(주무관)	356	78.4
	기타	9	2.0
현재 주된 업무 분야	문화정책 총괄	35	7.7
	지역문화사업	63	13.9
	공연·전시	47	10.4
	생활문화	35	7.7
	축제	32	7.0
	문화예술교육	41	9.0
	도서관	66	14.5

구분		빈도	비율
	문화도시	15	3.3
	예술진흥·예술인(단체)지원	34	7.5
	관광	15	3.3
	종무	13	2.9
	체육	14	3.1
	경영관리	24	5.3
	기타	20	4.4
지역문화(생활문화) 사업 경험 유무	있음	247	54.4
	없음	207	45.6
문화분야 업무 경력	4년 이하	231	50.9
	5년 이상 9년 이하	126	27.8
	10년 이상 14년 이하	48	10.6
	15년 이상	49	10.8

## 2\_조사 결과

### 1) 서울시 문화환경 및 문화정책 전반에 대한 인식

#### ① 서울시 문화환경에 관한 인식

서울시 문화환경에 대한 인식을 살펴보기 위해 문화 프로그램, 문화 인력, 문화 시설(문화공간), 문화축제·행사 등에 관한 충분도를 질문하였다. 조사 결과 전체 응답을 살펴보면 문화 프로그램, 문화축제·행사 등의 충분도에 대해서는 각각 52.4%, 48.9%로 긍정 의견이 높았다. 문화 시설(문화공간) 충분도에 대해서는 ‘그렇다’ 35.5%로 가장 많았지만, ‘보통이다’ 33.3%, ‘그렇지 않다’ 31.3%로 의견 차이를 보였다. 문화 인력 충분도는 부정 의견(47.1%)이 긍정(24.7%) 의견보다 두 배가량 높게 나타났다.

[표 4-5] 서울시 문화환경에 관한 인식

(단위: %, 점)

문항	그렇다	보통이다	그렇지 않다	평균 5점 만점
문화 프로그램이 충분하다	52.4	37.2	10.4	3.53
문화 축제·행사 등이 충분하다	48.9	33.5	17.6	3.41
문화 시설(문화공간)이 충분하다	35.5	33.3	31.3	3.06
문화 인력이 충분하다	24.7	28.2	47.1	2.73

소속 기관 특성에 따라 인식 차이도 확인되었다. 소속 기관 특성을 광역과 기초로 나눠서 보면 문화 프로그램, 문화축제·행사, 문화시설, 문화 인력 등 4개 항목 모두 광역단위 기관(서울시 문화부서, 서울문화재단)소속 응답자가 기초단위 기관(자치구 문화부서와 자치구문화재단)소속 응답자보다 긍정적으로 판단하는 것으로 나타났다. 특히 문화시설 충분도에 대해서는 광역기관은 ‘그렇다’ 응답률이 48.1%인 반면, 기초기관은 30.3%에 그쳐 광역 차원에서는 문화시설이 충분하다고 인식하지만, 기초 차원에서는 불충분하다고 인식하는 것을 확인할 수 있었다.

[표 4-6] 소속 기관 특성(광역단체vs기초단체)에 따른 서울시 문화환경 인식 평균 차이

문항	평균(5점 만 점)		t(p)
	광역기관(a) (서울시, 서울문화재단)	기초기관(b) (자치구, 자치구문화재단)	
문화 프로그램이 충분하다	3.66	3.47	2.208(0.028)*
문화 축제, 행사 등이 충분하다	3.57	3.34	2.421(0.016)*
문화 인력이 충분하다	2.98	2.63	3.180(0.002)**
문화 시설(문화공간)이 충분하다	3.25	2.99	2.555(0.011)*

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

또한 소속기관 특성을 공무원vs문화재단으로 나눠보면 문화인력과 문화시설 충분도 2개 항목에서만 인식 차이가 나타나는 것으로 확인되었다. 특히 문화 인력 충분도 항목에서 인식 차이가 크게 나타났는데, 문화재단은 문화인력이 ‘충분하지 않다’는 응답이 57.8%로 공무원(30.5%)집단에 비해 2배 이상 부정적 응답이 높게 나타났다.

[표 4-7] 소속 기관 특성(공무원vs문화재단)에 따른 서울시 문화환경 인식 평균 차이

문항	평균		t(p)
	공무원(a) (서울시, 자치구)	문화재단(b) (서울문화재단, 자치구문화재단)	
문화 프로그램이 충분하다	3.53	3.52	0.093(0.926)
문화 축제, 행사 등이 충분하다	3.42	3.36	1.334(0.183)
문화 인력이 충분하다	2.99	2.56	<b>4.212(0.002)**</b>
문화 시설(문화공간)이 충분하다	3.22	2.96	<b>2.671(0.008)**</b>

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## ② 서울시와 자치구 문화정책 환경에 대한 인식 차이

서울시와 자치구 문화정책 환경에 관하여 7가지 항목에 대해 조사한 결과 전반적으로 서울시 문화정책 환경보다 자치구 문화정책 환경을 부정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 자치구 문화정책 환경 중 ‘조례 및 제도 정비가 잘 되어있다’(2.72), ‘문화계획 수립이 잘 되어있다’(2.72), ‘독자적인 문화정책 기획역량을 갖추고 있다’(2.83)에 대해서는 모두 부정적 인식이 우세했다. 이에 비해 서울시는 3개 항목 모두 3점 이상으로 약간 긍정적으로 인식했다. 자치구 문화환경 중 가장 문제의식을 느끼는 항목은 ‘예산 부족(예산충분도 2.26, 공모사업 의존도 3.73)’이고, 서울시는 ‘자치구 간 문화 격차(4.0)’로 확인되었다.



[그림 4-1] 서울시 문화정책 환경 인식(좌) 자치구 문화정책 환경 인식(우)

자치구 문화정책 환경에 대해서는 모든 문항에 대해 문화부서 공무원보다 문화재단 직원들이 부정적으로 인식하고 있었다. 특히 '자치구 문화계획 수립 정도'와 '자치구-자치구문화재단 간 관계가 수직적 관리 감독 체계' 등 2개 문항에 대해 인식차가 가장 크게 나타났다. 문화재단 직원은 자치구 문화계획이 잘 수립되어 있지 않고, 자치구-자치구문화재단 간 관계가 수직적 관리 감독 체계라고 인식하는 반면 공무원 집단은 두 문항 모두 '보통' 수준으로 인식했다.

**[표 4-8] 소속 집단에 따른 자치구 문화환경 인식 평균 차이**

문항	평균		평균 차 (a-b)	t(p)
	공무원 (a)	재단직원 (b)		
자치구는 문화 관련 조례 및 제도가 잘 정비되어 있다	3.08	2.55	0.50	6.745(0.000)***
자치구는 문화계획이 잘 수립되어 있다	3.10	2.48	<b>0.60</b>	7.532(0.000)***
자치구는 독자적인 문화정책 기획역량을 갖추고 있다	3.00	2.72	0.30	3.270(0.001)***
자치구 내 문화분야 예산은 충분한 편이다	2.56	2.06	0.50	5.635(0.000)***
자치구 내 지역(동·마을) 간 문화 격차가 큰 편이다	3.45	3.70	-0.20	-2.802(0.005)**
자치구 문화사업은 중앙정부 및 서울시 공모사업에 의존하고 있는 편이다	3.62	3.80	-0.20	-1.972(0.049)*
자치구 문화정책은 자치구-자치구문화재단 간 수직적 관리 감독 체계이다	2.99	3.59	<b>-0.60</b>	-6.389(0.000)***

\*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

### ③ 서울시 문화기본계획 인지도 및 활용 경험 여부

서울시의 문화 관련 종합계획으로는 「서울특별시 문화도시 기본조례」에 근거한 '문화시민도시 종합계획(이하 서울문화플랜)'과 「지역문화진흥법」에 근거한 '서울시 문화진흥시행계획'이 있다. 두 계획에 대한 인지도를 확인해본 결과 '서울문화플랜'에 대해서는 72.7%, '서울시 문화진흥시행계획'은 75.1%로 두 계획 모두 인지도가 높은 편으로 나타났다.

업무상 활용 경험 여부에 대해서는 '서울문화플랜'(34.1%)보다 '서울시 문화진흥시행계획' 활용도(38.3%)가 좀 더 높은 것으로 확인되었다. 특히 소속 집단별로 활용도 차이를 보였는데, 광역단위 기관(서울시, 서울문화재단)은 '서울문화플랜' 활용도가 더 높았고, 기초단위 기관(자치구, 자치구문화재단)은 '서울시 문화진흥시행계획' 활용도가 높았다.

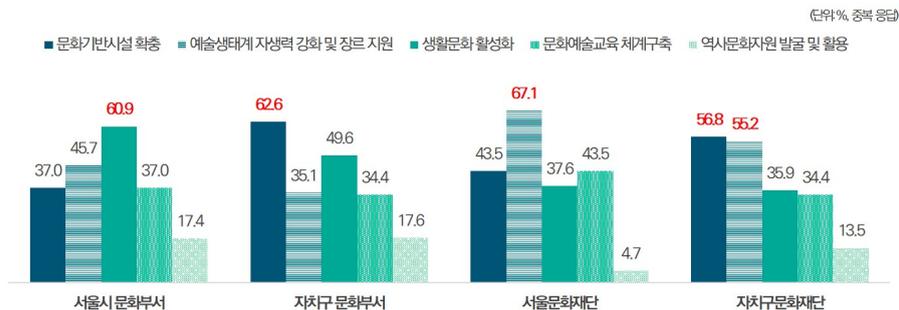
[표 4-9] 서울시 문화 기본계획 인지도와 업무상 활용도

(단위: %)

구분	소속 집단	문화시민도시 종합계획(서울문화플랜)	서울시 문화진흥 시행계획
인지도 (알고 있음)	전체	72.7	75.1
	서울시 문화부서	71.7	67.4
	자치구 문화부서	62.6	67.9
	서울문화재단	91.8	85.9
	자치구문화재단	71.4	77.1
활용도 (활용 경험 있음)	전체	34.1	38.3
	서울시 문화부서	34.8	26.1
	자치구 문화부서	19.1	26.7
	서울문화재단	55.3	51.8
	자치구문화재단	34.9	43.2

## ④ 서울시 문화진흥 시행계획 중 우선적으로 시행되어야 하는 정책

서울시 문화진흥 시행계획(2020~2024)에서는 문화기반시설 확충, 예술생태계 자생력 강화 및 장르지원, 생활문화 활성화, 문화예술교육체계 구축, 역사문화자원 발굴 및 활용 등 5가지 전략을 제시하고 있다. 이 5가지 전략 중 지역기반의 문화 활성화를 위해 우선적으로 시행되어야 하는 정책에 대해 조사한 결과 기관마다 인식 차이를 확인할 수 있었다. 서울시 문화부서는 생활문화 활성화(60.9%)가, 자치구 문화부서는 문화기반 시설 확충(62.6%)이 우선적으로 시행되어야 한다고 응답했다. 서울문화재단은 예술생태계 자생력 강화 및 장르지원(37.1%)이, 자치구문화재단은 문화기반 시설 확충(56.8%)과 예술생태계 자생력 강화 및 장르지원(55.2%)이 우선적으로 필요하다고 응답했다. 이러한 응답 차이는 각 기관이 처한 환경과 정책 필요도의 차이가 반영된 것으로 보인다. 예를 들어 '문화기반시설 확충'은 광역단체인 서울시 전체차원으로 볼 때는 충분하다고 인식하고 있기 때문에 우선도가 낮은 반면, 기초인 자치구 차원으로 볼 때는 불충분한 환경으로 우선순위가 가장 앞서는 것을 확인할 수 있다.



[그림 4-2] 지역기반 문화 활성화를 위해 우선적으로 시행되어야 하는 정책(1+2순위)

### ⑤ 행정조직 간 거버넌스 필요성 및 운영 정도

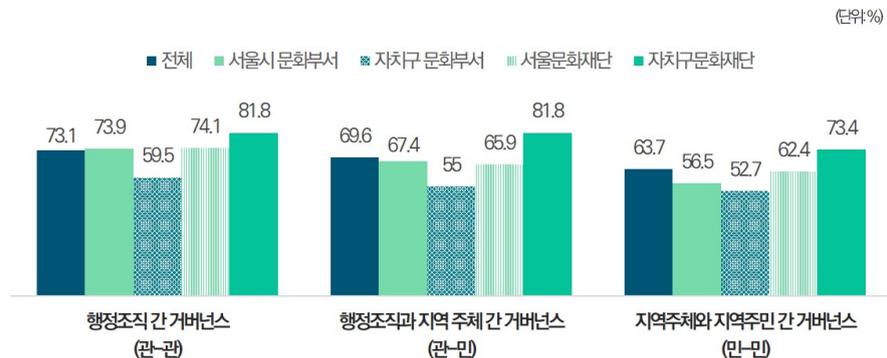
지역 기반의 문화정책 활성화를 위해서는 자치단체, 지역문화재단, 민간 주체(예술가, 활동가, 기획자 등), 지역 주민 등 다양한 주체 간의 협력이 필요하다. 이와 관련하여 서울문화재단은 「자치분권형 서울 지역문화 활성화 전략 수립 연구」에서 자치분권형 서울 지역문화 거버넌스 구조를 3가지 단계로 유형화했다. 1차 거버넌스는 관-관의 관계로 광역단체-기초단체 행정조직 간 거버넌스를 의미한다. 2차 거버넌스는 관-민의 관계로 기초단위의 행정조직과 지역 주체(예술가(단체), 지역 활동가, 기획자 등) 간의 협력을, 3차 거버넌스는 민-민의 관계로 지역 주체-지역주민 간의 거버넌스를 의미한다.

[표 4-10] 서울시 문화 기본계획 인지도와 업무상 활용도

구분	1차 거버넌스(관-관)	2차 거버넌스(민-관)	3차 거버넌스(민-민)
구조	서울시 25개 자치구	자치구-기초재단-지역주체	지역주체-지역주민
유형	행정기관 간 네트워크	행정기관과 지역 네트워크	지역 내 네트워크
협력 주체	서울시, 서울문화재단	자치구, 기초문화재단	지역활동가/예술가
	자치구, 자치구문화재단	지역활동가/예술가	지역주민

출처: 서울문화재단, 2020, 「자치분권형 서울 지역문화 활성화 전략 수립연구(2021~2024)」

선행연구를 기반으로 문화 거버넌스 조직을 3단계로 나누고, 지역 기반 문화정책 활성화를 위한 단계별 거버넌스 필요성을 조사한 결과 행정조직 간 거버넌스가 필요하다는 응답이 73.1%로 가장 높았다. ‘행정조직 간 거버넌스’ 필요성을 소속 기관별로 살펴보면 자치구문화재단이 81.8%로 4개 집단 중 가장 높은 반면, 자치구는 59.5%로 가장 낮아 두 집단 간 인식 차이가 큰 것으로 확인됐다.



[그림 4-3] 문화거버넌스 유형별 필요성

행정조직 간 거버넌스가 체계 구축 정도와 운영 정도를 확인한 결과 체계구축 정도에 대해서는 '형식적으로 구축'되었다는 판단이 전체 응답자 중 44.5%로 가장 많았고, 소속 기관별로 분석했을 때도 '형식적으로 구축되었다'는 응답이 40% 내외로 가장 높게 나타났다. 단 소속 기관별 응답 결과에서 서울시는 다른 집단에 비해 부정적 판단이 높았고, 서울문화재단은 긍정 판단이 높은 것으로 나타났다. 즉 서울시는 광역단체와-기초단체 간 거버넌스 체계가 '구축되지 않음'이 34.8%로 자치구 문화부서가 15.3%인 것에 비해 2배 이상 높은 수치를 보였다. 서울문화재단은 광역단체-기초단체 간 거버넌스 체계가 '실질적으로 구축됨'이 28.2%로 자치구문화재단(14.1%)보다 2배 이상 긍정적으로 판단하고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-11] 광역단체-기초단체 행정조직 간 거버넌스 체계 구축 정도와 운영 정도

(단위: %)

구분	거버넌스 체계 구축 정도				거버넌스 운영 정도			
	구축되지 않음	구축을 준비 중	형식적으로 구축됨	실질적으로 구축됨	운영되지 않음	운영 준비중	형식적으로 운영됨	실질적으로 운영됨
전체	15.2	23.6	44.5	16.7	15.6	17.8	46.7	19.8
서울시 문화부서	34.8	19.6	37.0	8.7	30.4	13.0	47.8	8.7
자치구 문화부서	15.3	22.9	45.8	16.0	19.1	16.0	47.3	17.6
서울문화재단	4.7	27.1	40.0	28.2	3.5	16.5	45.9	34.1
자치구문화재단	15.1	23.4	47.4	14.1	15.1	20.8	46.4	17.7

#### ⑥ 문화업무 수행 시 어려운 점

문화분야 업무수행 시 어려운 점 1순위로 4개 기관 모두 '성과측정이 되지 않는 부가 업무들이 많아 어렵다'고 응답했다. 2순위, 3순위는 기관별로 응답 차이가 나타났는데, 서울시 문화부서는 2순위로 '장기적·일관성 있는 계획 부족', 3순위로 '과도한 민원 업무'를 뽑았다. 자치구 문화부서는 2순위로 '과도한 민원 업무', 3순위로 '지역 내 문화시설 부족'으로 인해 업무수행이 어렵다고 답했다. 서울문화재단과 자치구문화재단은 순위 차이는 있지만 '장기적·일관성 있는 계획 부족'과 '지역 문화정책 예산 부족'으로 인한 어려움을 겪고 있다고 답했다.

[표 4-12] 문화업무 수행 시 어려운 점

(단위: 점, 5점 만점)

구분		서울시 문화부서	자치구 문화부서	서울 문화재단	자치구 문화재단
제도 및 계획 관련	법·조례 등 제도적 기반이 미흡하여 업무 수행이 어렵다	3.09	3.09	3.00	3.23
	구체적 실행계획이 없어 업무 수행이 어렵다	3.17	3.32	3.22	3.29
	장기적·일관성 있는 계획 부족으로 업무 수행이 어렵다	<b>3.52</b> (2순위)	3.51	<b>3.85</b> (2순위)	<b>3.79</b> (3순위)
지역 문화자원 및 환경 관련	지역 내 문화기획 및 예술 인력 부족으로 업무 수행이 어렵다	3.11	3.47	3.47	3.76
	지역 내 문화시설 부족으로 업무 수행이 어렵다	2.78	<b>3.53</b> (3순위)	3.13	3.51
	지역 문화정책 예산 부족으로 업무 수행이 어렵다	3.24	3.50	<b>3.59</b> (3순위)	<b>3.84</b> (2순위)
	주민들의 관심 부족으로 업무 수행이 어렵다	3.11	3.15	3.14	3.24
업무내용 관련	비협조적인 유관부서로 인해 업무 수행이 어렵다	3.26	3.15	3.24	3.46
	지역 문화 주체들과 협력 관계 형성이 어렵다	3.33	3.30	3.35	3.11
	과도한 민원 업무로 인해 업무 수행이 어렵다	<b>3.50</b> (3순위)	<b>3.55</b> (2순위)	3.28	3.21
	성과측정이 되지 않는 부가 업무들이 많아 어렵다	<b>3.72</b> (1순위)	<b>3.72</b> (1순위)	<b>3.91</b> (1순위)	<b>3.87</b> (1순위)
	해당 업무가 명확하지 않아 업무 수행이 어렵다	3.37	3.47	3.45	3.40
	해당 분야 전문지식 부족 등으로 인해 업무 수행이 어렵다	3.15	3.28	2.84	2.89

## 2) 문화정책에서 행정기관 간 협력이 필요한 이유와 중요도

### ① 지역 기반 문화정책 활성화를 위해 행정기관 간 협력 중요도

지역 기반 문화정책 활성화를 위해 행정기관 관계별로 협력 중요도 인식을 확인하기 위해 서울시-자치구, 서울문화재단-자치구문화재단, 서울시-서울문화재단, 자치구-자치구문화재단 등 협력 관계를 4가지로 나누어 각각의 중요도를 확인하였다. 4개 기관의 관계 유형 중 '자치구-자치구문화재단' 간 협력이 중요하다는 응답이 81.3% 가장 높았다. 이어 '서울문화재단-자치구문화재단'(80.4%), 서울시-자치구(78.6%), 서울시-서울문화재단(76.4%) 순으로 나타났다.

응답자 특성에 따라서는 행정기관 간 4개 관계 유형 모두 문화부서 공무원보다 문화재단 직원이 중요성을 더 높게 인지하고 있었다. 4개 관계 중 자치구-자치구문화재단

간 협력을 제외하면 서울문화재단이 중요도 인식이 가장 높고, 이어 자치구문화재단, 서울시 문화부서, 자치구 문화부서 순으로 중요성을 인식하고 있었다.

[표 4-13] 지역 기반 문화정책 활성화를 위한 행정기관 간 협력의 중요도

(단위: %)

행정기관 간 관계	구분	중요하다	보통이다	중요하지 않다
서울시-자치구 간 협력	전체	78.6	19.2	2.2
	서울시 문화부서	80.4	17.4	2.2
	자치구 문화부서	71.0	26.0	3.1
	서울문화재단	82.4	14.1	3.5
	자치구문화재단	81.8	17.2	1.0
서울문화재단-자치구문화재단 간 협력	전체	80.4	17.6	2.0
	서울시 문화부서	71.7	26.1	2.2
	자치구 문화부서	67.2	29.8	3.1
	서울문화재단	89.4	8.2	2.4
	자치구문화재단	87.5	11.5	1.0
서울시-서울문화재단 간 협력	전체	76.4	20.9	2.6
	서울시 문화부서	73.9	23.9	2.2
	자치구 문화부서	64.1	30.5	5.3
	서울문화재단	90.6	8.2	1.2
	자치구문화재단	79.2	19.3	1.6
자치구-자치구문화재단 간 협력	전체	81.3	16.3	2.4
	서울시 문화부서	69.6	28.3	2.2
	자치구 문화부서	71.8	23.7	4.6
	서울문화재단	88.2	10.6	1.2
	자치구문화재단	87.5	10.9	1.6

## ② 지역 기반 문화 활성화를 위해 행정기관 간 협력이 필요한 이유

행정기관 간 협력이 필요한 이유로는 '서울시 문화자원 축적과 문화생태계 활성화를 위해 필요하다'라는 의견에 동의도가 80.4%로 가장 높았고, 이어 '서울시와 25개 자치구의 협력을 통한 문화정책의 방향 설정과 중장기 계획 수립을 위해 필요하다'(77.8%), '서울시-자치구 간 논의 활성화로 문화정책의 효과성을 높이기 위해 필요하다'(77.5%) 순으로 나타났다. 협력 중요성과 마찬가지로 연구진이 제시한 5개 문항 모두 공무원보다는 문화재단 직원이 동의도가 높은 것으로 확인됐다.

[표 4-14] 행정기관 간 협력이 필요한 이유

(단위: %)

문항	구분	그렇다	보통이다	그렇지 않다
서울시의 문화자원 축적과 문화생태계 활성화를 위해 필요하다	전체	80.4	18.1	1.5
	서울시 문화부서	73.9	23.9	2.2
	자치구 문화부서	70.2	28.2	1.5
	서울문화재단	91.8	7.1	1.2
	자치구문화재단	83.9	14.6	1.6
문화정책의 사회적 가치확산을 위해 필요하다	전체	76.2	20.5	3.3
	서울시 문화부서	67.4	26.1	6.5
	자치구 문화부서	69.5	26.7	3.8
	서울문화재단	80.0	15.3	4.7
	자치구문화재단	81.3	17.2	1.6
서울시와 25개 자치구의 협력을 통한 문화정책의 방향 설정과 중장기 계획 수립을 위해 필요하다	전체	77.8	19.4	2.9
	서울시 문화부서	71.7	26.1	2.2
	자치구 문화부서	67.2	27.5	5.3
	서울문화재단	85.9	10.6	3.5
	자치구문화재단	82.8	16.1	1.0
서울시-자치구 간 논의 활성화로 문화정책의 효과성을 높이기 위해 필요하다	전체	77.5	19.8	2.6
	서울시 문화부서	67.4	26.1	6.5
	자치구 문화부서	66.4	29.0	4.6
	서울문화재단	82.4	15.3	2.4
	자치구문화재단	85.4	14.1	0.5
현안 이슈에 대한 서울시-자치구 간 협력적 대응으로 문화분야 예산확보를 위해 필요하다	전체	75.8	20.9	3.3
	서울시 문화부서	71.7	19.6	8.7
	자치구 문화부서	65.6	30.5	3.8
	서울문화재단	81.2	15.3	3.5
	자치구문화재단	81.3	17.2	1.6

[표 4-15] 행정기관 간 협력이 필요한 이유(공무원 vs 문화재단 직원)

(단위: %, 점)

문항	구분	그렇다	보통이다	그렇지 않다	평균 5점 만점
서울시의 문화자원 축적과 문화생태계 활성화를 위해 필요하다	문화부서 공무원 (서울시청·자치구청)	71.2	27.1	1.7	3.78
	문화재단 직원 (서울·자치구)	86.3	12.3	1.4	4.08
문화정책의 사회적 가치확산을 위해 필요하다	문화부서 공무원 (서울시청·자치구청)	68.9	26.6	4.5	3.72
	문화재단 직원 (서울·자치구)	80.9	16.6	2.5	4.03
서울시와 25개 자치구의 협력을 통한 문화정책의 방향 설정과 중장기 계획 수립을 위해 필요하다	문화부서 공무원 (서울시청·자치구청)	68.4	27.1	4.5	3.79
	문화재단 직원 (서울·자치구)	83.8	14.4	1.8	4.13
서울시-자치구 간 논의 활성화로 문화정책의 효과성을 높이기 위해 필요하다	문화부서 공무원 (서울시청·자치구청)	66.7	28.2	5.1	3.71
	문화재단 직원 (서울·자치구)	84.5	14.4	1.1	4.13
현안 이슈에 대한 서울시-자치구 간 협력적 대응으로 문화분야 예산확보를 위해 필요하다	문화부서 공무원 (서울시청·자치구청)	67.2	27.7	5.1	3.8
	문화재단 직원 (서울·자치구)	81.2	16.6	2.2	4.1

### 3) 문화정책에서 행정기관 간 협력 현황 평가

#### (1) 행정기관 관계별 협력 평가

##### ① 전반적인 협력 정도

행정기관 관계별로 협력 현황 인식을 확인하기 위해 서울시-자치구, 서울문화재단-자치구문화재단, 서울시-서울문화재단, 자치구-자치구문화재단 등 협력 관계를 4가지로 나누어 협력 정도를 조사하였다. 그 결과 4개 기관 협력 관계에 대해 긍정적 평가보다는 '보통' 혹은 '협력 없이 수행한다'는 평가가 우세하였다. 4개 관계 중 '서울시-자치구' 문화부서 간 협력 정도가 2.90점으로 가장 낮게 평가되었고, '서울문화재단-자치구문화재단' 간 협력 정도가 3.19점으로 가장 높았다.

기관 간 협력 평가에서 두 기관 간 가장 큰 인식 차이를 보여준 기관은 자치구-자치구 문화재단이다. 자치구에서는 9.9%만이 협력 없이 각자 수행한다고 판단한 반면 자치구문화재단은 부정적 평가가 32.3%에 달했다.

'서울시-자치구' 관계를 제외하면 두 기관 관계에서 상위기관이 하위기관보다 협력

정도를 더 긍정적으로 판단하는 경향을 보인 반면, '서울시-자치구' 관계에서는 상위 기관인 서울시가 자치구보다 부정적으로 판단하는 경향을 보였다.

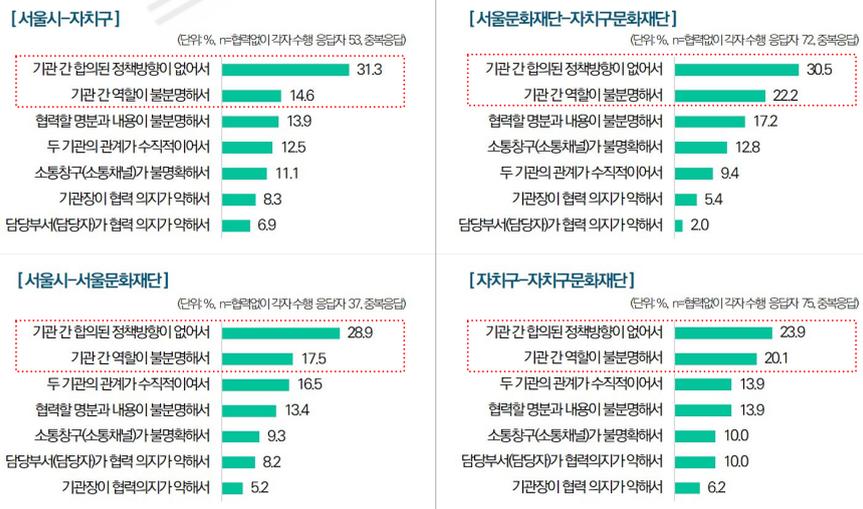
[표 4-16] 지역 기반 문화정책 사업 수행 시 행정기관 간 협력 정도

(단위: %)

구분		협력적으로 사업 수행	보통	협력 없이 각자 사업 수행	평균 5점 만점
서울시-자치구	전체	22.6	47.5	29.9	2.90
	서울시 문화부서	26.1	34.8	39.1	2.80
	자치구 문화부서	21.4	51.9	26.7	2.94
서울문화재단-자치구문화재단	전체	41.5	32.5	26.0	3.19
	서울문화재단	47.1	34.1	18.8	3.35
	자치구문화재단	39.1	31.8	29.2	3.12
서울시-서울문화재단	전체	35.1	36.6	28.2	3.05
	서울시 문화부서	45.7	28.3	26.1	3.17
	서울문화재단	29.4	41.2	29.4	2.98
자치구-자치구문화재단	전체	37.8	39.0	23.2	3.16
	자치구 문화부서	45.8	44.3	9.9	3.41
	자치구문화재단	32.3	35.4	32.3	2.99

② 비협력적인 이유

'협력 없이 각자 사업을 수행'한다고 판단한 응답자를 대상으로 그렇게 판단한 이유에 대해 질문하였다. 그 결과 4개 관계 모두 '기관 간 합의된 정책방향이 없어서'(1순위)와 '기관 간 역할이 불분명해서(2순위)'를 주된 이유로 뽑았다.



[그림 4-4] 행정기관 간 관계가 비협력적인 이유

### ③ 서울시-자치구 간 협력 관계 인식(심층인터뷰)

심층인터뷰 결과 먼저 서울시와 자치구 협력사업에서 광역단체와 기초단체의 입장 차이를 확인할 수 있었다. 서울시 문화부서 관계자는 서울시-자치구 간 기본적인 문화정책 전달체계가 없고, 예술교육은 자치구에 별도 사업 영역이 없어서 협력에 어려움이 있다고 답하였다.

(서울시 문화부서 팀장)

“문화정책과 관련해서는 기본적인 전달체계가 없어요. (중략) 기본적인 전달체계가 구성되어 있어야 의견이 아래에서 위로 올라갈 수도 있는 거죠. 위에서 내려올 수 없다면 아래서 위로 올라가는 라인이라도 있어야 한다고 생각해요.”

(서울문화재단 직원)

“협력의 시작은 파트너 대상 주체가 있어야 하잖아요. 주체가 있으려면 사업영역이 있어야 하는데 자치구에는 예술교육 사업영역이 없어요. 그래서 사업영역을 만들고 그분들이 역량을 키우고 그다음에 뭔가 협력을 해보자는 차원으로 자치구와 예술교육기반조성사업을 하고 있는 상황이에요.”

반면 자치구에서는 서울시와 자치구의 협력사업 관계가 일방적인 지원구조로 묶여 있어, 서울시 정책방향이 바뀔 때마다 자치구 입장에서는 어려움을 겪고 있다고 답했다.

(B구청 문화부서 주무관)

“사실 저희도 ‘예술활동 거점지역 활성화 사업’ 같은 경우에도 서울시에 공모해서 3개년 사업으로 계획을 했잖아요. 그런데 중간에 예산이 깎였어요. 처음에는 아예 미편성되었었고요. 그런 부분에 있어서 자치구 입장은 너무 난처한 거예요. 재단에서 엄청 노력해서 우리가 예술가들을 모아서 그 사업을 꾸려 나가려고 판을 짰는데, 정부나 관이 약속을 안 지켜서 이 사업을 못 하게 되거나 축소된다는 것은 정말 저희가 그분들한테 너무 창피하고 죄송한 일이지요.”

(A구청 문화부서 주무관)

“(시 동아리 예산이 있다가 없어져 버리니) 사실 저희 쪽에서는 난감하죠. 기존에 동아리 지원을 받던 분들이 있는데 그거를 하루아침에 돈 없다고 안 드릴 수도 없는 상황이고요.”

자치구와 자치구문화재단 관계에 대해서도 인터뷰한 결과 대부분 자치구는 자치구문화재단을 서로 필요하고 보완하는 관계로 인식하는 반면, 자치구문화재단에서는 자치구에서 자치구문화재단을 집행기관이나 산하기관으로 인식하고 있다고 답하였다. 일부 자치구문화재단에서는 자치구가 팔길이 원칙에 따라 자치구문화재단을 문화정책기관으로 인정하고 협력 관계를 만들어 가고 있다고 답하였다.

## (B구청 주무관)

“자치구청과 문화재단은 서로한테 필요한 사이 같아요. 저희가 크게 시설들도 위탁하고 있고 또 사업적인 측면도 같이 하고 있으니까 서로 필요하고 보완되는 그런 관계라고 생각해요.”

## (D문화재단 이사장)

“단체장 마인드가 어떠냐에 따라서 달라져요. 문화재단을 그 지역문화의 컨트롤타워 또는 ‘싱크-앤-두 탱크(think-and-do tank)’로 단체장이 생각하면 모든 정책기능도, 전문가들이 모여 있다 보니까 두 탱크 역할도 하겠죠? 근데 재단을 집행기관으로만 생각해요. 그런 점이 아쉽죠.”

## (E문화재단 상임이사)

“전체적으로 문화재단들이 되게 힘든 경우가 구청에서 재단을 바라보는 시각이 문화예술 전문가들이 모여서 어떤 걸 만들어 간다고 절대 인정하지 않습니다. 그냥 산하 조직 정도의 구조로 보기 때문이죠.”

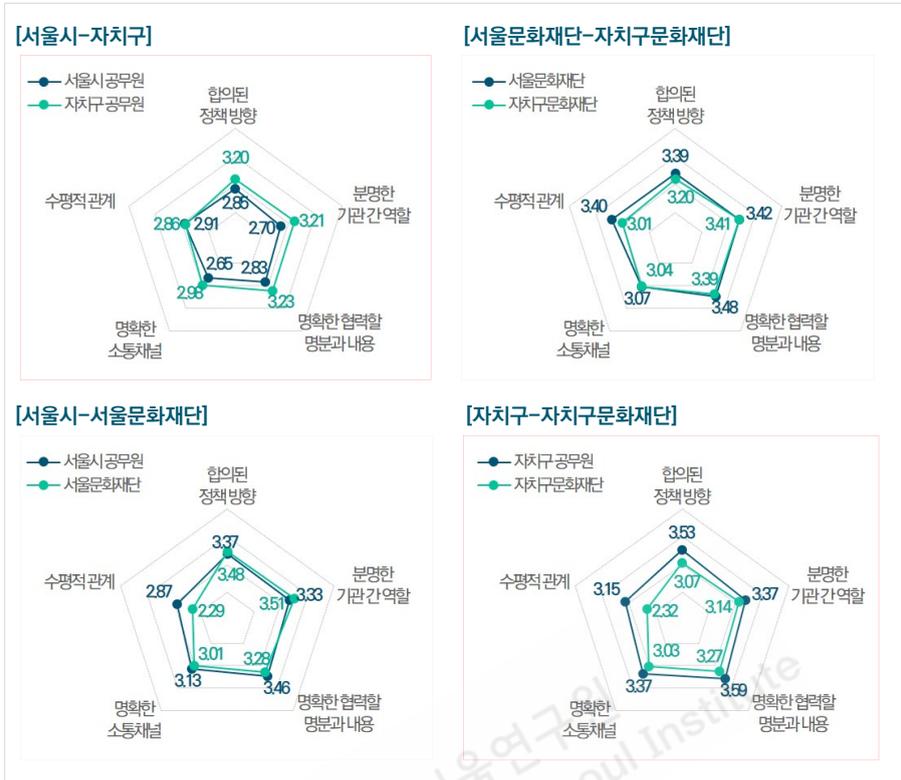
## (A문화재단 대표)

“A구는 기본적으로 팔길이 원칙을 정확하게 지켜요. 지자체 행정과 문화재단의 관계에 있어서도 팔길이 원칙을 정확하게 지키죠. 그래서 “문화분야는 재단이 정책을 수립하고 기획하는 일을 행정은 지원한다.” 그리고 문화재단도 마찬가지죠. “현장하고의 관계에서 현장이 가급적 기획하도록 공론장이나 협의 기구들을 통해서 제안하도록 하고 그 부분을 지원한다.” 이 관계가 분명하기 때문에 에너지가 달라지는 것 같아요.”

## (2) 행정기관별 협력관계 대한 인식 차이

4개의 행정기관 관계별로 협력 관계에 대한 인식 차이를 확인하기 위해 ① 합의된 정책 방향이 있는지, ② 기관 간 역할이 분명한지, ③ 협력할 명분과 내용이 명확한지, ④ 명확한 소통채널이 있는지, ⑤ 기관 간 관계가 수평적 관계인지 등 5가지 항목을 조사하였다. 조사 결과 4개 관계 중 ‘서울시-자치구’, ‘자치구-자치구문화재단’ 관계에서 협력 관계 인식 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. ‘서울시-자치구’ 관계에서 협력 인식 차이는 서울시가 자치구보다 수평적 관계를 제외한 4가지 항목 모두 부정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

‘자치구-자치구문화재단’ 간 관계에서 자치구 공무원이 재단 직원보다 5가지 항목 모두에 대해 긍정적으로 판단하는 것으로 나타났다. 특히 가장 큰 차이가 나는 항목은 두 기관의 수평적 관계 인식 차이로 자치구문화재단 직원들은 자치구 공무원보다 자치구와의 관계가 수평적이지 않다고 판단했다.

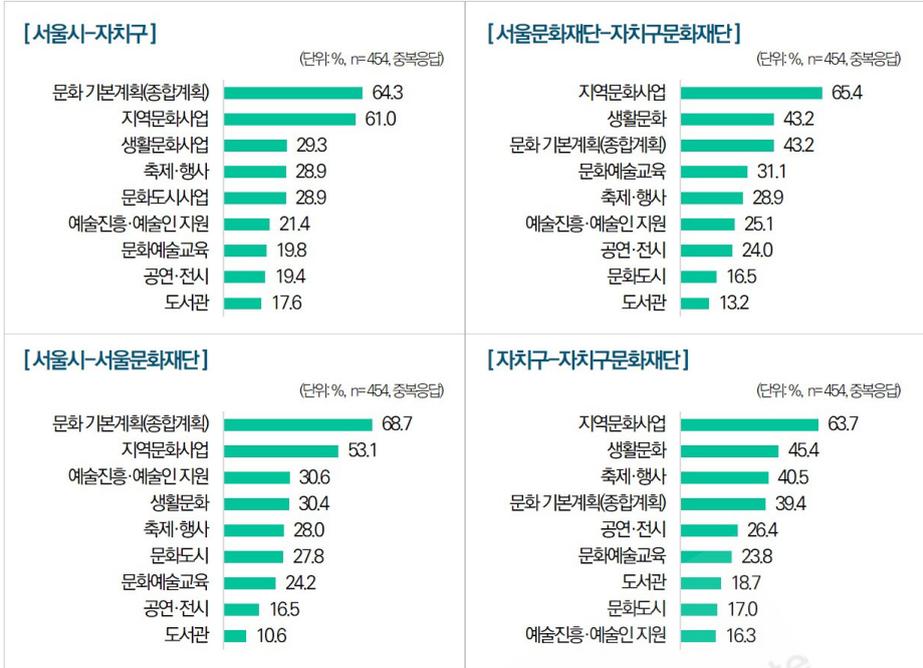


[그림 4-5] 행정기관 간 협력 관계 인식 차이

#### 4) 지역 기반 문화정책 활성화를 위한 행정기관 간 협력방안

##### (1) 행정기관 간 협력이 필요한 분야

자치구 단위의 사업 중 4개의 행정기관 관계별로 협력이 필요한 분야에 대해 조사한 결과, '서울시-자치구', '서울시-서울문화재단' 간 협력이 필요한 사업 분야 1순위는 문화기본계획, 2순위는 지역문화사업으로 확인되었다. '자치구-자치구문화재단', '서울문화재단-자치구문화재단' 간 협력이 필요한 사업 분야 1순위는 지역문화사업, 2순위는 생활문화 사업으로 확인되었다.

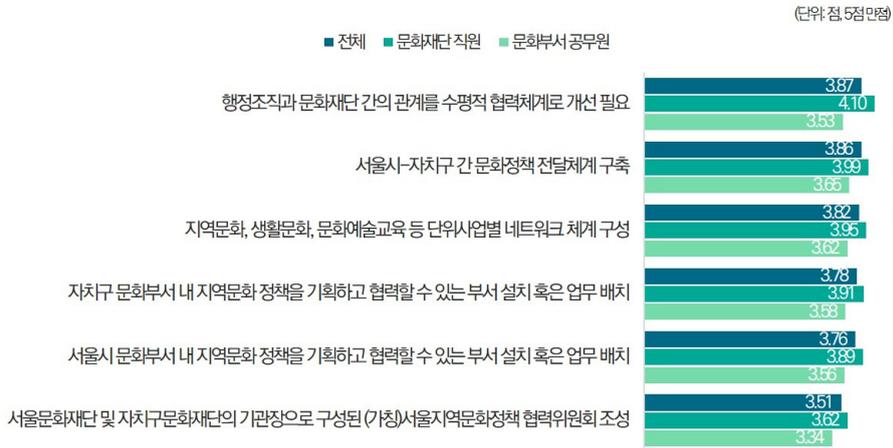


[그림 4-6] 행정기관 관계별 협력이 필요한 사업 분야

## (2) 행정기관 간 협력을 위해 필요한 추진체계

서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 간 원활한 협력을 위해 필요한 추진체계에 관한 질문에 대해서는 ‘행정조직과 문화재단 간 수평적 협력체계 개선’(3.87점)과 ‘서울시-자치구 간 문화정책 전달체계 구축’(3.86점)이 필요하다는 의견이 가장 많았다.

소속 집단에 따라서는 문화재단 직원은 협력을 위한 추진체계를 위해 ‘행정조직과 문화재단 간 수평적 협력체제로 개선이 필요’하다는 응답이 4.10점으로 가장 높았고, 이어 ‘서울시-자치구 간 문화정책 전달체계’(3.99점), ‘단위사업별 네트워크 체계 구성’(3.82점) 순으로 필요도가 높았다. 문화부서 공무원은 ‘서울시-자치구 간 문화정책 전달체계’(3.99점)가 가장 필요하고, 이어 ‘단위사업별 네트워크 체계 구성’(3.62점), ‘자치구 문화부서 내 지역문화정책 전담부서 혹은 업무 배치’(3.56점) 순으로 필요도가 높게 나타났다. 연구진이 제시한 6개의 추진체계 개선 항목 모두 문화부서 공무원 보다는 문화재단 직원들이 필요도를 더 느끼고 있는 것으로 나타났다.

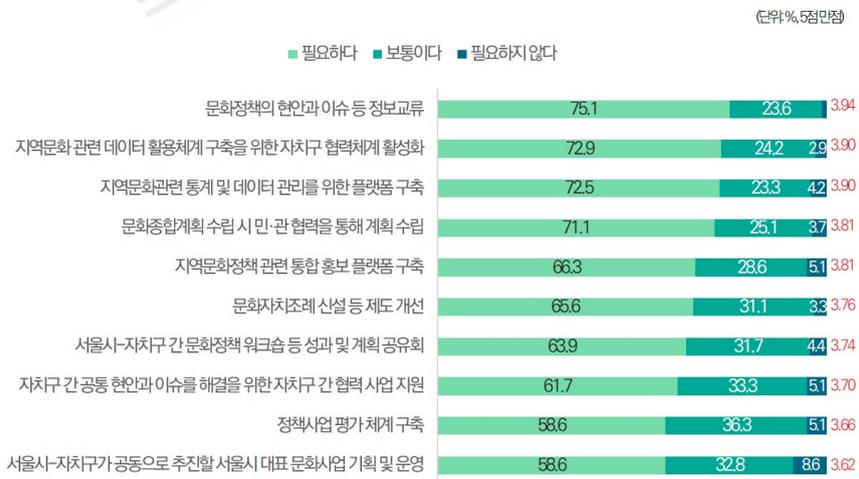


[그림 4-7] 행정기관 간 협력을 위해 필요한 추진체계

### (3) 서울시-자치구 간 협력을 통해 해결할 과제

서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 간 협력을 통해 해결할 과제로는 ‘문화정책의 현안과 이슈 등 정보교류(3.94점)’가 가장 높았다. 이어 ‘지역문화 관련 데이터 활용체계 구축을 위한 자치구 협력체계 활성화(3.90점)’와 ‘지역문화관련 통계 및 데이터 관리를 위한 플랫폼 구축(3.90점)’, ‘문화종합계획 수립 시 민·관 협력을 통한 계획 수립’(3.81점)에 대해서도 71% 이상이 필요하다고 응답했다.

연구진이 제시한 10개 과제 모두 문화부서 공무원보다 문화재단 직원들이 필요도를 더 높게 느끼고 있었고, 통계적으로도 유의하게 나타났다.



[그림 4-8] 서울시-자치구 간 협력을 통해 해결할 과제

인터뷰를 통해 자치구 간 협력사업에 대한 필요성에 대한 인식을 확인한 결과 자치구마다 조금씩 다른 입장을 보였다. 자치구 간 환경 차이와 업무과정 등을 이유로 자치구 간 협력사업에 대해서는 회의적인 입장과 자치구 간 공통현안과 이슈가 생긴다면 기초에서 협력을 제안하고, 광역에서 지원하는 방식이 필요하다는 입장도 있었다.

(D문화재단 이사장)

“타 자치구와 거버넌스는 인위적으로 가기엔 좀 어려울 것 같아요. 왜냐하면 서로 입장과 환경이 달라요.”

(B구청 문화부서 주무관)

“뭐든지 새로운 사업이 있으면 없어진 다음에 뭔가 생기고 없어지고 생기고 해야 되는데 있던 일이 플러스로 생기니까 결국에는 새로운 사업들이 업무의 가중화를 부르는 상황인 거죠.”

(C문화재단 대표)

“기초 간의 협력이 어쩔 수 없이 필요한 것들이 있어요. (중략) 그 이슈에 대해서 서로 공감하고 함께 할 수 있는 도시들이 만나는 네트워크나 협력이 기초에서 시작 되어야 하는 거죠. 지자체 간의 문화적인 협력이 필요한 이슈에 대해 기초에서 연대와 협력을 제안하고, 그 부분에 대해서 광역이 지원하고 협력하는 방식이 필요하다고 봐요.”

그 외 인터뷰에서는 서울시와 자치구의 문화예술관련 행사, 교육 정책 자료 등의 정보를 한 번에 볼 수 있는 통합홈페이지 구축이 필요하다는 의견이 있었다. 이와 관련해서는 2020년 코로나19 상황에서 자치구 축제사업의 진행 여부에 대한 정보공유와 대응과 관련하여 논의 필요성을 느꼈다는 응답이 있었다.

반면, 지역문화 통계 데이터와 관련해서는 자칫 자치구 간 비교로 활용되어 갈등을 발생시킬 수 있어 이에 대한 충분한 고려가 필요하다는 의견도 제시되었다.

(A구청 문화부서 주무관)

“각 자치구 온라인 플랫폼은 사실 아무도 안 보잖아요. 돈은 돈대로 들고 콘텐츠 제작해서 올리고 플랫폼 사용할 때 이용료도 내고 사용하는데 그 부분으로 통합적인 플랫폼이 있었으면 좋겠다는 생각을 했었어요.”

(서울시 문화부서 팀장)

“문화예술 관련 행사·교육 관련해서 통합홈페이지를 만들면 좋을 거 같아요. 서울시 문화행사라고 하면 통합 사이트에서 연관된 내용을 확인할 수 있게 하고, 홈페이지에는 문화기관도 들어가고 재단도 들어가고요. 방문자 수나 클릭 수를 보고 그 행사에 흥미를 가질 수 있도록 유도하자는 거죠.”

(A구청 주무관)

“저희도 아카이브 자료를 만들잖아요. 그걸 조금 더 활성화해서 수시로 볼 수 있게 아카이브 자료를 만들었으면 좋겠어요. (중략) 저희도 궁금하긴 한데 서로 소통하는 창구가 없으니까 일일이 전화해서 물어보거든요. “올해도 코로나19 상황이 심한데 거기는 사업 그대로 진행하세요?”라는 걸 혼자 물어보니까 내부적으로 그런 걸 공유할 수 있는 정책 공유채널 같은 것이 있었으면 좋겠어요.”

(C문화재단 대표)

“공동의 플랫폼을 만드는 건 힘들 거예요. 힘든 이유가 기본적으로 표준화가 안 돼 있거든요. 임금이나 복지제도, 예산 하다못해 시설관리비까지 다 다르기 때문에 표준이 안 잡혀 있어요. 그렇기 때문에 공개를 하게 되면 부족한 곳은 부족한 대로 예산을 올려야 된다고 할 거고, 높은 곳들은 “방만하게 예산을 쓴다”고 공격받는 빌미가 되거든요. 그 말인 즉 의회든 어디든 이 데이터를 같이 보게 되면 비교가 될 것이고 비교치로 공개되는 순간 많은 문제들이 발생을 하는 거죠. 그렇게 되면 실제로 재단으로서도 굉장히 부담스러운 수밖에 없는데요. 표준화된 플랫폼이라는 게 비교 가능한 플랫폼이 돼버리니까요.”

#### (4) 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 광역·기초 간 역할

##### ① 광역단체 단위의 역할

지역기반의 문화정책 활성화를 위한 광역단체 단위 역할로 ‘서울시 전체 문화정책 사업 설계와 기본방향을 제시해야 한다’는 동의도가 78.2%로 가장 높았다. 이어 ‘서울시(서울문화재단) 지역 문화와 관련된 데이터를 조사하고 축적할 수 있는 빅데이터 시스템을 구축해야 한다’(77.8%), ‘서울시(서울문화재단)는 25개 자치구의 소통·협력을 견인하는 정책네트워크를 고도화 해야 한다’(75.6%) 순으로 동의도가 높게 나타났다. 소속 기관별 응답율은 서울시 문화부서, 자치구 문화부서, 서울문화재단은 광역단위 역할 1순위로 ‘서울시 전체 문화정책 사업 설계와 기본방향 제시’를 뽑았고, 자치구문화재단은 ‘지역 문화와 관련된 데이터를 조사하고 축적할 수 있는 빅데이터 시스템을 구축’을 1순위로 뽑았다. 연구진이 제시한 10가지의 광역단위 역할 중 ‘자치구 사업의 조정역할을 수행’은 전체 51.8%로 상대적으로 낮은 동의율을 보였다. 해당 항목에 대해 특히 자치구 문화부서와 서울문화재단은 50% 이하의 동의율을 보였다.

**[표 4-17] 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 광역기관의 역할**

(단위: %, ‘그렇다’+‘매우 그렇다’ 응답률)

문항	전체	소속 기관			
		서울시 문화부서	자치구 문화부서	서울 문화재단	자치구 문화재단
서울시(서울문화재단)는 광역권(서울시 전체) 문화정책 사업 설계와 기본방향을 제시해야 한다.	78.2 (1순위)	84.8 (1순위)	69.5 (1순위)	88.2 (1순위)	78.1
서울시(서울문화재단)는 자치구 사업의 조정 역할을 수행해야 한다.	51.8	67.4	48.9	44.7	53.1
서울시(서울문화재단)는 권역간(또는 자치구간) 문화격차 해소 역할을 수행해야 한다.	72.2	78.3	66.4	70.6	75.5
서울시(서울문화재단)는 자치구 문화사업의 사후관리 시스템을 갖추어야 한다(사업평가와 모니터링 등).	58.1	67.4	49.6	56.5	62.5

문항	전체	소속 기관			
		서울시 문화부서	자치구 문화부서	서울 문화재단	자치구 문화재단
서울시(서울문화재단)는 지역 문화와 관련된 데이터를 조사하고 축적할 수 있는 빅데이터 시스템을 구축해야 한다.	77.8 (2순위)	80.4 (2순위)	67.2 (2순위)	82.4 (공동2순위)	82.3 (1순위)
서울시(서울문화재단)는 25개 자치구의 소통·협력을 견인하는 정책네트워크를 고도화해야 한다.	75.6 (3순위)	71.7	63.4	82.4 (공동2순위)	81.8 (2순위)
서울시(서울문화재단)는 자치구 내부에서 실행하기 어려운 실험적 시도 지원(사회적 이슈, 파일럿 프로젝트·시범사업 등)을 해야 한다.	74.9	76.1	62.6	80	80.7
서울시(서울문화재단)는 자치구의 정책적 역량 강화를 위한 교육·연수 프로그램을 제공해야 한다.	70.3	56.5	64.1	67.1	79.2
서울시(서울문화재단)는 서울시-자치구가 공동으로 추진할 서울시 대표 문화사업을 기획해야 한다.	61.0	65.2	57.3	58.8	63.5
서울시(서울문화재단)는 자치구 정책 자원의 최소 기준을 설정하는 등 자치구별 정책 환경의 불균형 해소를 위한 장기적 방안을 마련해야 한다.	73.6	71.7	65.6	76.5	78.1

광역단위 역할에 대해 자치구 관계자들은 서울시가 자치구를 대상으로 공모사업을 할 때 자치구가 지역 상황에 맞는 사업을 할 수 있도록 자율성을 높여줘야 한다는 의견이 제안되었다. 또한 자치구에서 지역에 필요한 계획을 세우고 시와 협약을 체결하여 지원하는 등 다양한 지원 방식이 필요하다는 의견이 나왔다.

(B구청 문화부서 팀장)

“시에서 어떤 주제를 내려줘서 공모하는 사업도 있지만, 지자체에서 자유로운 주제로 공모를 하고 사업을 진행하는 거요. 물론 이것도 공모사업이겠지만 지자체가 잘 할 수 있는 주제를 정할 수 있도록 자율성을 주고 공모할 수 있도록 하는 거죠. (중략) 시에서는 지원하는 입장이니까 이거를 정리하고 정해서 해주고 싶어하는 게 당연히 있을 거예요. 그러나 이걸 받거나 협력하는 입장에서는 구의 상황과 맞지 않은 사업들이 오히려 고민거리가 될 수도 있다는 거죠. 우리 구의 방향이나 현황 흐름은 A인데 시에서는 B를 요구하고, 또 그것을 따르지 않았을 때는 도태되는 모습으로 비춰질 수도 있고요.”

(C문화재단 대표)

“광역단체나 중앙정부 같은 경우 예산을 기초에 내려주면 준비된 도시들은 잘 기획해서 사용하겠지만 그렇지 못한 도시들은 지자체장이 선심성 예산과 같이 계획 없이 다 써버리면서 예산이 낭비되는 문제가 생긴다는 게 중앙정부나 광역단체에서 걱정하고 방어하는 논리죠. 그렇지만 계획에 대한 협약 같은 것들을 할 수 있을 거라고 보거든요. 지자체 자체적으로 거기에 대한 계획을 수립하고 수립된 계획에 대해서 협약을 하는 거죠. 그 협약된 예산을 건적으로 내려 보내면 “이거에 대해서 계획대로 진행한다”는 전제가 되는 거니까 해볼 수 있는 일이 아닌가, 그런 방식으로 풀 수 있지 않나 생각을 하는 거죠.”

## ② 기초 단위의 역할

지역기반의 문화정책 활성화를 위한 기초단위 역할로 '자치구(자치구문화재단)는 지역 문화활성화를 위한 지역 내 문화자원과 인력의 네트워크를 형성 및 유지해야 한다'는 동의도가 79.7%로 가장 높았다. 그다음으로 '자치구(자치구문화재단)는 지역문화 주체를 발굴하고 성장할 수 있도록 지원해야 한다'와 '자치구(자치구문화재단)는 최소 정책 자원의 기준과 비교해 자치구만의 강점과 약점을 파악하고, 부족한 자원 확보에 노력해야 한다'가 각각 79.3%로 동의도가 높게 나타났다. 이외에도 '최소 정책자원 기준과 비교해 자치구만의 강점과 약점을 파악하고 부족한 자원확보에 노력'(79.3%), '지역민의 문화수요조사'(78%) 등도 필요하다는 의견이 78% 이상의 높은 동의율을 보였다.

연구진이 제시한 기초단위 역할 10개 모든 항목에 대해 전체응답으로 보면 약 70% 이상으로 동의율이 높은 편이지만, 4개 주체 중 자치구 공무원의 동의율은 65% 내외로 상대적으로 낮은 동의율을 보였다.

4개 주체별 응답을 살펴보면 기초 역할에 대한 기대치의 차이를 확인할 수 있다. 서울시 공무원은 '지역주체 발굴 및 성장 지원'을, 서울문화재단은 '기초차원의 문화정책 수립'이 필요하다고 인식이 다른 집단에 비해 높았다. 이에 반해 자치구 공무원과 재단 직원은 문화자원 네트워크 형성, 문화사업 발굴 등을 주요 역할로 인식하고 있었다.

**[표 4-18] 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 기초기관의 역할**

(단위: %, '그렇다'+ '매우 그렇다' 응답률)

문항	전체	소속 기관			
		서울시 문화부서	자치구 문화부서	서울 문화재단	자치구 문화재단
자치구(자치구문화재단)는 기초자치단체 차원의 종합적인 지역문화정책을 수립해야 한다.	76.9	76.1	64.9	<b>88.2</b> (2순위)	80.2
자치구(자치구문화재단)는 지역의 차별화된 문화정책 사업을 설계하고 실행해야 한다.	76.9	80.4	65.6	85.9	79.7
자치구(자치구문화재단)는 지역의 차별화된 문화사업 발굴에 집중해야 한다.	76.4	78.3	<b>67.2</b> (2순위)	82.4	79.7
자치구(자치구문화재단)는 지역민의 문화수요조사 및 욕구 조사를 시행해야 한다.	78.0	78.3	65.6	85.9	82.8
자치구(자치구문화재단)는 지역문화 자원과 사례들을 발굴하고 아카이빙 해야 한다.	77.8	78.3	64.9	85.9	82.8
자치구(자치구문화재단)는 지역 문화활성화를 위한 지역 내 문화자원과 인력의 네트워크 형성 및 유지해야 한다.	<b>79.7</b> (1순위)	78.3	<b>67.2</b> (1순위)	<b>90.6</b> (1순위)	<b>83.9</b> (1순위)

문항	전체	소속 기관			
		서울시 문화부서	자치구 문화부서	서울 문화재단	자치구 문화재단
자치구(자치구문화재단)는 지역문화 주체를 발굴하고 성장할 수 있도록 지원해야 한다.	79.3 (2순위)	87.0 (1순위)	66.4	85.9	83.3
자치구(자치구문화재단)는 가용한 행정 자원을 통한 문화사업 직접 실행에 집중해야 한다 (문예회관, 도서관, 축제 등).	69.6	71.7	61.1	76.5	71.9
자치구(자치구문화재단)는 문화를 통한 지역의 종합적인 발전을 위해 노력해야 한다(문화도시 등).	74.7	71.7	63.4	83.5	79.2
자치구(자치구문화재단)는 최소 정책 자원의 기준과 비교해 자치구만의 강점과 약점을 파악하고, 부족한 자원 확보에 노력해야 한다.	79.3 (2순위)	84.8 (2순위)	64.9	88.2 (2순위)	83.9 (2순위)

자치구 역할과 관련해서 구청 공무원들은 가장 주요 역할이 축제라고 인식하고 있었다. 그 외 사업은 정부가 시의 지원에 맞춰가는 구조이다. 이에 대해 기초자치단체 단위의 문화정책 수립이 필요하다는 의견이 있었다.

(B구청 문화부서 주무관)

가장 큰 사업은 지역축제예요. 'ooo 축제'라고 B구 브랜드축제인데요. 이 축제를 진행하는 사업이 1년 농사인데, 사업 구상부터 시작해서 준비하는 모든 과정이 저희 과나 저희 팀에서는 어쨌든 가장 큰 사업이라고 볼 수 있고요.

(A구청 문화부서 팀장) 저희 문화기획팀에서 하고 있는 문화 쪽 주요 사업으로는 1년에 ooo 4대 축제라고 큰 축제가 있어요. 저희가 축제가 많다 보니까 주 업무가 축제인 거 같아요

(C문화재단 대표)

"기초가 겪는 어려움이 뭐냐 하면 기초 스스로 도시에 대한 문화정책을 세워본 적이 없는 거예요. 서울의 문화정책 방향에 맞춰 구들도 거기에 따라서 움직이는 거지 자체적인 문화정책을 가질 이유나 필요를 별로 못 가지고 있는 상황인 거죠. 서울의 문화정책은 구역 단위별로 쪼개서 여기는 어떤 특성화 저기는 어떤 특성화, 이런 식으로 쪼개잖아요. 그렇지만 지역에 살고 있는 분들에게는 사실 다 필요한 부분이잖아요. 지역 안이나 생활권 안에서는 문화예술교육도 필요하고 치유 이런 예술도 필요하고, 예술 창작도 필요하고 다 필요한 영역인데 이거를 구역별로 쪼개 놓으니까 오히려 그런 데서 불균형 점들이 발생하는 거죠. 그래서 그 지역이 지역의 정책을 가져야 된다. 지자체가 자기 정책을 가져야 시는 시단위에서 그렇게 간다고 하더라도 기초단체는 기초단위에서 촘촘한 설계들을 할 수가 있는 거죠.

### 3\_소결

본 장에서는 서울시 자치구 간 문화정책 주체 간 협력 관계 인식을 확인하였다. 먼저 자치구 문화정책 환경에 대해서는 조례, 제도, 계획 등 제도적 기반과 추진역량 등이 다소 미흡하다고 인식하고 있었다.

문화 관련 기관 간 협력이 중요하다고 인식하지만(4점 이상) 협력 현황은 보통 수준으로 보고 있었다. 특히 서울시와 자치구 문화부서 간 협력 정도가 가장 낮게 나타났다. 기관 간 협력이 잘되지 않는 주된 이유로는 '기관 간 합의된 정책방향이 없고(1순위)', '역할이 불분명해서(2순위)'라는 응답이 가장 많았다. 그 외 광역단체-기초단체 관계에서는 3순위로 '협력할 명분과 내용이 불분명해서'라는 응답이 많았고, 행정-재단 관계에서는 '두 기관 간 관계가 수직적이어서'라는 응답이 많았다.

협력이 필요한 분야는 서울시-자치구, 서울시-서울문화재단은 우선적으로 문화기본 계획 수립이 필요하다는 응답이 가장 많았고, 서울문화재단-자치구문화재단, 자치구-자치구문화재단은 우선적으로 지역문화 사업에 대해 협력이 필요하다고 답하였다. 협력을 위한 추진체계를 묻는 질문에는 문화부서 공무원은 '서울시-자치구 간 문화정책 전달체계'가, 문화재단 직원은 '행정조직-재단 간 수평적 협력체제로 개선'이 가장 필요하다고 답하였다. 그 외 '단위사업별 네트워크 체계 구성'과 '자치구 내 지역문화 정책 전달부서 혹은 업무배치'가 필요하다고 응답했다.

협력을 통해 해결할 과제에 대해서는 '문화정책의 현안과 이슈 등 정보교류(3.94)', '지역문화 관련 데이터 활용체계 구축', '지역문화 관련 통계 및 데이터 관리를 위한 플랫폼 구축'(각 3.90점), '민·관 협력을 통한 문화종합계획 수립(3.81) 순으로 답했다. 자치구 간 협력사업에 대해서는 3.66점으로 상대적으로 필요도가 낮게 나타났는데, 자치구 간 문화정책 환경 차이, 업무 과중 등을 이유로 회의적인 모습을 보였다. 하지만 자치구 간, 권역별 문화적 협력이 필요한 이슈에 대해서는 광역이 지원하고 협력하는 방식 필요하다는 의견도 있었다.

지역기반 문화 활성화를 위한 광역과 기초의 역할 관련 질문에서는 광역단위에서는 서울시 전체 문화정책 사업설계와 기본방향 제시, 지역문화 관련 빅데이터 시스템 구축이 필요하다고 답했다. 기초단위에서는 지역 내 문화자원과 인력 네트워크 형성·유지, 지역문화 주체 발굴·성장·지원이 필요하다고 답했다. 구체적으로 지역기반 문화정책 활성화를 위해서는 광역단위에서 계획을 세우고 공모 지원하는 방식보다는 자치구가 상황과 여건에 맞춰 문화정책 수립하고 사업설계를 할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다는 의견도 제시되었다.

## 05

# 서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안 제안



- 1\_서울시-자치구 간 문화정책 협력 관련 이슈
- 2\_전문가 의견 수렴
- 3\_서울시-자치구 간 문화정책 협력방안

## 05. 서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안 제안

### 1\_서울시-자치구 간 문화정책 협력 관련 이슈

서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안을 도출하기 위해 협력기반을 진단하였다. 협력기반은 제도, 추진체계, 정책추진역량(자치구), 주체 간 인식 등 네 영역으로 구분하여 문화정책 추진과 관련된 전반적 영역을 모두 포괄하고자 하였다. 영역별로 도출된 이슈들은 다음과 같다.

첫째, 서울시-자치구 간 협력체계를 구축할 수 있는 제도적 기반 강화가 필요하다. 서울시의 문화기본계획인 <비전 2030 문화시민도시 서울>에서 문화자치 기반 강화를 주요 전략 중 하나로 명확히 설정하고 이를 위한 서울시-자치구 간 협력체계 활성화를 과제로 제시한 바 있다. 또한 자치구의 문화도시 기본조례나 문화재단 설립조례들에서는 ‘국내·외 문화예술 교류’나 ‘지역문화 협력 및 연계·교류’ 등을 명시한 경우들이 있어 교류협력의 근거는 마련되어 있다고 할 수 있다. 그러나 문제는 <서울특별시 문화도시 기본조례>나 <서울특별시 생활문화 진흥에 관한 조례> 등 관련 조례나 <서울시 문화진흥시행계획(2020~2024)> 등의 실행계획 상에서 자치구를 서울시의 문화정책 협력 파트너로 보는 관점이나 협력체계 활성화를 위한 근거 조항 또는 구체적인 사업방향은 제시되어 있지 않다는 점이다. 결국 문화자치 기반 강화의 필요성에 대한 제안은 있되, 자치구를 서울시의 문화정책 협력 파트너로 인식하거나 구체적인 실행방법이 없는 상황에 이르게 되었다고 할 수 있다. 문화자치 실현을 위한 협력체계 구축에 대한 내용을 문화 기본조례에 명시하거나, 보다 바람직하게는 <경기도 문화자치 기본조례>와 같이 문화자치 실현을 목적으로 하는 별도의 조례를 제정할 필요가 있다.

둘째, 중앙정부에서 광역단체, 기초단체로 이어지는 하향식 문화사업 추진체계를 개

선할 필요가 있다. 문화사업 추진체계는 전통적으로 상위기관에서 사업을 기획하고 예산을 지원하며, 하위기관에서 이를 수행하는 계층제적 특성을 가지고 있다. 특히 문화체육관광부나 서울시뿐만 아니라 문화예술교육진흥원, 지역문화진흥원, 문화예술위원회 등 다양한 관련 기관들이 자치구를 대상으로 공모형 사업을 추진하다 보니, 사업의 전달구조가 매우 복잡한 모습을 보인다. 이처럼 사업의 기획과 결정권한은 상위기관에 있고 사업 실행 역할이 자치구와 자치구문화재단에 집중되는 구조로부터 사업 내용에 자치구의 특성과 자율성이 반영되기 어렵다는 문제가 발생한다. 자치구 및 기초문화재단의 문화역량, 문화분권에 대한 인식과 의지, 문화정책의 목표 등에 대한 파악이 부재한 채, 사업계획을 상위기관에서 수립하고 공모하여 보조금을 통해 자치구가 집행하는 형태로 추진되는 것이다.

이와 같은 사업 추진체계상의 문제점을 극복하기 위해 서울시에서도 ‘예술활동 거점 지역 활성화 사업’, ‘N개의 서울’처럼 자치구의 자율적 정책 권한을 강화하는 상향식 구조를 사업설계에 반영하는 사례가 늘어나고 있다는 점은 문화자치 관점에서 매우 바람직하다. 그러나 이들 사업이 개별 사업 단위로 설계되다 보니, 자치구의 문화자치 역량 성장 관점에서 협력사업 간 연계나 시너지 효과가 부족하고 지속가능성을 담보하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 상향식 구조를 반영하는 사업들조차 기본적으로는 광역단체의 공모에 의존하는 하향식 추진체계를 유지하는 구조적 문제가 있다. 사업 추진의 결정권이 광역단체에 있기 때문에, 이들 사업이 광역단체의 사정에 따라 변경되거나 축소될 경우 자치구에서 원활히 대처하기 어려운 경우가 발생하게 된다. 사업 추진체계에서 자치구의 권한과 결정권을 확대할 수 있는 적극적인 전환 모색이 필요한 시점이다.

셋째, 자치구들은 전반적으로 문화정책 추진을 위한 기반과 역량이 확대되어 왔으나 자치구 간 편차가 심하게 나타나 개선이 요구된다. 현재 22개 자치구에서 문화재단을 설립하여 운영 중으로, 이들 기초문화재단을 중심으로 정책기능이 강화되고 사업영역도 확대되는 추세이다. 또한 법정문화도시 사업 등을 계기로 자치구 차원의 문화계획 수립에 대한 관심도도 높아지고 있다. 그러나 문화분야 인력과 예산규모 및 문화기반 시설은 자치구에 따라 크게 차이가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 자치구에 따라 자치구문화재단의 전문성에 대한 이해 및 자치구문화재단의 역할에 대한 태도가 차이가 나타나며, 이는 장기적으로는 자치구 문화정책의 전문성 및 효과성과도 연계되는 문제이다. 또한 이와 같은 지역 간 편차는 결과적으로 서울시민의 문화격차 확대에 귀결될 수 있어 주의가 요구된다.

다만 문화격차와 관련하여 서울시 전체적인 일률적 기준으로 자치구를 줄 세우기보다는, 자치구의 여건과 특성을 존중하는 접근이 필요하다. 자치구별 상황에 따라 문화정책의 핵심 사업영역이 다르게 전개되고 있으며, 문예회관, 도서관, 축제 등 문화정책 영역에서도 자치구의 여건에 따라 서로 다른 이슈들이 형성되고 있다. 이에 모든 자치구가 일률적으로 지역문화 관련 모든 사업영역을 균등하게 실시하기보다는 자치구별 특성화 영역을 중심으로 정책을 설계하고 예산을 집중할 수 있는 구조가 필요하다. 이처럼 문화분권 과정에서 각 자치구들이 문화재단을 중심으로 문화정책 역량을 확대해가는 과정이기는 하지만 지역 간 편차가 크게 나타나며, 자치구별 및 사업영역별 핵심 이슈도 다르게 나타난다. 특히 자치구문화재단의 전문성에 대한 구청의 이해도 및 태도가 사업 추진에 큰 영향을 미치고 있다.

넷째, 문화정책 관련 주체들은 서울시-자치구 간 문화정책 협력관계가 중요하다고 인식하고 있지만 실제 협력 현황은 그에 미치지 못하고 있어 실질적 개선이 요구된다. 협력의 필요성이나 문제에 대한 인식, 협력방식에 대한 의견 등은 주체별로 다양하게 나타난다. 서울시 입장에서는 광역단체 차원에서 서울시 내 다양한 문화자원을 확인하고 관리하기 어렵기 때문에, 문화정책 실행의 효과성 제고 차원에서도 자치구와의 협력이 필요함을 강하게 인지하고 있었다. 한편 자치구 차원에서는 자체적인 문화계획 수립의 욕구와 필요성이 커지지만 지역의 여건에 맞는 문화정책을 추진하기에는 예산이나 인력 등 정책추진 기반이 열악하여 광역단체의 적절한 지원이 필요한 상황이었다.

그러나 기관 간 협력이 어려운 이유로 ‘기관 간 합의된 정책방향의 부재’와 ‘역할의 불분명’ 등을 공통적으로 인식하고 있었다. 그 외에도 서울시 문화부서에서는 문화정책과 관련된 기본적인 전달체계가 없어서 소통이 어렵다는 점을, 자치구 문화부서에서는 서울시와 자치구가 일방적인 지원구조로 엮여 있어 서울시 정책방향에 자치구가 종속될 수밖에 없다는 어려움을 확인할 수 있었다. 특히 자치구문화재단의 경우 자치구청과 수직적 관계에 놓여 있다는 평가가 많았는데, 이는 자치구문화재단을 문화정책기관이 아닌 자치구 산하의 사업 집행기관으로 인식하는 현실에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

협력이 필요한 분야로는 광역 차원에서는 문화기본계획의 수립을, 자치구 차원에서는 지역문화사업 추진을 우선적으로 꼽고 있었다. 특히 자치구 차원에서는 〈서울시 지역문화진흥 시행계획〉의 인지도와 정책활용도가 높아서, 지역문화진흥 시행계획 수립 과정에서의 협력이 적극적으로 요구된다. 또한 협력을 위한 추진체계로는 ‘서울시-자치구 간 문화정책 전달체계’ 구축과 ‘행정조직-재단 간 수평적 협력체계’ 구축의 필요성이

높으며, 지역기반 문화 활성화를 위해 광역과 기초의 명확한 역할 분담도 강조되었다.

## 2\_전문가 의견 수렴

### 1) 정책세미나 개최 개요

서울시-자치구 간 문화정책 협력방안을 도출하기 위해 총 3차례의 온라인 정책세미나를 개최하였다. 회차별로 주제를 정하여 연구진이 연구 결과를 공유하고, 관련하여 전문가 발제 후 토론하는 방식으로 진행되었다. 세미나 개요는 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 정책세미나(온라인) 개최 현황

회차	구분	내용	발제자
1회차	주제	서울시-자치구 협력체계 구축을 위한 제도적 기반 개선방안	
	일시	2022. 4. 7. 14:00~17:00	
	발제	문화분권의 흐름과 광역단체-기초단체 간 협력체계 구축의 필요성	A(oo문화재단 팀장)
		서울시 주요 계획 상 누락된 자치구 협력체계 구축 및 자치구 문화자치 관점 보완 방안	B(oo대학교 교수)
		지역문화진흥을 위한 제언(법제도 연구)	C(oo문화재단 대표)
		전국 최초 <경기도 문화자치 기본조례>제정 과정 및 실질적 실행 과제 발굴 사례 공유	D(oo연구원 연구위원)
토론	E(oo대학교 교수), F(oo문화재단 센터장)		
2회차	주제	서울시-자치구 협력사업에 적합한 추진체계 개선방안	
	일시	2022. 4. 12. 14:00~17:00	
	발제	서울시-자치구 간 문화정책 전달체계 현황과 문제점	G(oo연구원 선임연구위원)
		사업 및 정책 목표에 따른 4대 행정주체 간 역할 배분 및 전달체계 다양화	H(oo연구원 연구위원)
		지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구 추진 결과 사례공유	I(oo연구원 부연구위원)
		자치구 차원에서 해결 가능한 추진체계 개선안	J(oo문화재단 대표)
토론	K(oo진흥원 팀장), L(oo연구소 소장), M(oo문화재단 팀장)		
3회차	주제	자치구별 문화정책 추진역량 편차 개선방안	
	일시	2022. 4. 20. 14:00~17:00	
	발제	자치구 문화정책 추진역량 현황과 편차 공론화	N(oo문화재단 실장)
		자치구문화재단의 현실과 역량 강화	O(oo연구원 선임연구위원)
		자치구 ↔ 서울시 차원에 필요한 추진역량 개선방안	P(oo문화재단 이사장)
토론	Q(oo연합회 회장), R(oo문화사회학 연구자), S(oo문화재단 실장)		

## 2) 정책세미나 주요내용

### (1) 1회차 세미나

1회차 세미나에서는 ‘서울시-자치구 간 협력체계 구축을 위한 제도적 기반 개선방안’을 주제로 진행되었다.

첫 번째 발제 ‘문화분권의 흐름과 광역단체-기초단체 간 협력체계의 필요성’에서는 자치구와의 협력이 서울의 문화발전이나 문화활성화로 연결되며, 서울시 도시계획이나 문화계획에서 자치구와 협력했을 때 효과성 제고 측면에서 광역단체-기초단체 간 협력이 필요함을 언급하였다. 하지만 현재 문화분야의 자치구 보조사업들은 각 팀에서 결정하는 상황으로 종합적으로 사업 전체의 기획·조정, 전략 수립 및 성과측정의 역할을 하는 곳이 없는 것에 대한 문제점도 지적되었다. 광역단체-기초단체 간 협력체계 구축을 위한 제도적 기반 개선방안으로는 자치구 상향식 혹은 수평적 협의 과정을 통한 문화기본계획 수립이 필요하고, 서울시, 자치구, 서울문화재단, 자치구문화재단 등이 참여하는 기초-광역 간 문화정책 협의회 구성이 필요하다는 의견이 제시되었다.

두 번째 발제 ‘자치구 협력체계 구축을 위해 서울시 주요 문화계획에서 보완되어야 할 사항’에서는 현재 지역문화정책의 효과성, 효용성을 입증해야 되는 시기이며, 이에 도시기본계획과의 관계성을 강화하는 전략이 필요함을 강조하였다. 또한 서울시와 자치구 협력의 틀을 문화분야에서 벗어나 다면적으로 접근하는 전략이 필요하고, 지역문화정책에서 하향식 방식의 문제해결을 위해서는 상향식 방식과 함께 기획과 조정이 함께 이루어져야 효과성을 높일 수 있음이 제안되었다.

세 번째 발제 ‘지역문화진흥을 위한 제언(법제도 연구)’에서는 서울시에는 종합적인 지역문화진흥에 대한 조례가 없음을 지적하고, 서울에서의 지역은 25개 자치구라는 관점을 가지고 자치구의 문화진흥을 지원하는 조례를 제정해야 한다고 제안하였다. 조례에 근거한 지역문화협력위원회 운영을 통해 서울시와 자치구가 소통하는 공식적인 통로를 만들어야 한다고 언급하였다. 또한 지방자치법 개정예 따라 지방으로 이양된 예산의 집행이 문화예술로 갈 수 있도록 문화특고세 신설 등 법제도 마련이 필요하고, 이와 함께 조례에 자치구문화재단의 목적사업을 명시하여 지속적이고 안정적인 지역문화사업이 가능하도록 해야 한다는 의견이 제시되었다.

네 번째 발제 ‘전국 최초 <경기도 문화자치 기본조례> 제정 과정 및 실질적 실행 과제’에서는 경기도 문화분야 공무원, 기초자치단체 문화분야 공무원, 문화재단직원, 의회, 정책전문가, 활동가 등 지역별로 다양한 관계자가 모여 문화정책 의제를 공유하는

공론장 및 실질적 거버넌스 형성과정과 이를 통해 조례 제정까지 이어진 사례를 공유하였다.

이어 토론에서는 현재 지역문화진흥법이 광역단위에서 지역문화진흥에 관한 책임과 권한을 가질 수 있도록 개정이 필요하다는 의견과 형식적이고 절차적인 거버넌스의 피로감이 많이 쌓여있기 때문에 정확한 의제를 가지고 거버넌스를 만드는 것이 효과적인 것이라 의견이 나왔다.

## (2) 2회차 세미나

2회차 세미나는 ‘서울시-자치구 협력사업에 적합한 추진체계 개선방안’을 주제로 진행되었다. 첫 번째 발제 ‘서울시 문화정책 추진체계의 특징과 문제점’에서는 협력사업이 도입되고 있지만, 광역이 사업추진의 결정권을 갖고 있는 하향식 공모방식으로 이루어져 문화정책 추진체계의 본질적 문제 해결에는 어려움이 있다고 진단하였다. 또한 서울시 사업에 자치구 문화역량 성장관점이 미흡하여 자치구 역량 성장에는 한계가 있다는 문제점도 지적되었다. 협력적 문화정책 추진체계를 위한 제안으로는 자치구 주도의 지역문화계획 수립이 필요하고, 서울시에서 추진하고 있는 사업 중 주민생활과 밀접한 사업들은 자치구 중심으로 사업추진체계 재편이 필요하다는 의견이 있었다.

두 번째 발제 ‘사업·정책 목표에 따른 주체 간 역할 배분과 전달체계’에서는 문체부의 사업들이 지방으로 이양되는 과정에서 광역단체 중심의 지원체제로 전환이 필요하며, 사업유형에 따라 사업추진체계와 예산방식을 다양화할 필요가 있다는 의견이 제안되었다. 추진체계 개선방안으로는 정부권한이 광역단체로 이양됨에 따라 시·군·구 중심의 정책기준을 읍·면·동 단위로 전환하는 것이 필요하며, 문화재단과 민간단체, 문화분야와 타 분야 간 협력 강화 필요성에 대해 언급하였다.

세 번째 발제인 ‘포괄보조방식 의의 및 서울시-자치구 문화정책 협력방안’에서는 성과협약형 포괄보조방식의 순기능과 한계에 대해 설명하고, 서울시에서 포괄보조금 방식을 적용할 때 선결 조건으로 명확한 포괄범위와 전담조직이 필요함을 언급하였다. 즉 지역문화 관련 인프라(시설), 인력, 서비스와 관련된 서울시 보조사업 목록을 메뉴화하여 자치구 상황에 맞추어서 자율적으로 커뮤니티 계획을 수립하도록 유연성을 부여하는 방식으로 시범사업을 우선 추진할 필요가 있으며, 포괄형 문화사업을 총괄·관장하는 단일부서가 필요하고, 구청 단위에서도 전담조직이 마련되어야 함을 강조하였다.

세 번째 발제 ‘서울문화재단-기초문화재단의 정책 및 사업 협력체계’에서는 서울문화

재단은 기초문화재단과의 협약사업의 예산 규모는 자치구마다 N분의 1로 나누는 것이 바람직하며, 자치구문화재단은 지역의 공론장과 협의체 구조 안에서 계획서를 작성해야 한다고 언급하였다. 또한 협약사업안을 광역단체와 기초문화재단이 상호조정하고 협약을 체결하고, 협약체결 할 때는 공동의 비전과 합의된 성과지표가 필요하다는 의견이 있었다.

토론에서는 서울시-자치구 간 문화정책 협력방안을 이야기할 때 먼저 협력사업 분야의 우선순위를 결정하고, 광역단체와 기초단체가 할 일을 명확하게 구분 짓는 것이 필요하다는 의견이 있었다. 포괄보조금과 관련해서는 서울시에서 포괄보조금에 대한 역할을 더 가져가야 된다는 것에 동의하며, 성과에 대한 측정 자체를 기능적 방식이 아니라 정성적이고 내용적인 평가를 할 수 있는 지표체계와 평가체계를 만드는 것에 고민이 필요하다는 의견도 제시되었다. 이에 대해 서울시민의 문화적 상황을 판단할 수 있는 지표와 통계를 만들고 광역단체 단위에서 포괄적으로 관리할 수 있는 시스템이 갖춰져야 하며, 이러한 통계가 지역 안에서 줄 세우기식의 비교 평가가 아니라 자치구가 스스로 부족한 부분과 채워야 될 부분들에 대한 점검으로 이어져야 한다는 추가 의견이 있었다.

### (3) 3회차 세미나

3회차 세미나는 ‘자치구별 문화정책 추진역량 편차 개선방안’을 주제로 진행되었다. 첫 번째 발제 ‘자치구 문화정책 추진역량 현황과 편차 공문화’에서는 연구결과 중 한 파트인 서울시 25개 자치구 간 문화분야 인력, 예산, 시설의 편차를 공유하였다. 또한 기초문화재단의 사업영역 문화예술회관, 도서관, 축제, 지역문화 등으로 확대되고 전문성 강화가 요구되는 상황에서 구청과의 협력하에 포괄적 정책기능이 필요함을 언급하였다.

두 번째 발제 ‘문화정책 역량 성장을 위해 필요한 환경·여건’에서는 문화정책에서 기초문화재단의 역량이 부족하다고 하는 것은 역량 문제가 아닌 역할과 권한 문제임을 지적하였다. 서울시 자치구문화재단의 역량강화 전략으로 광역과 기초의 역할을 분명하게 개편하여 서울시에서 자치구가 해야 할 일은 과감히 이양하고 재단이나 서울시는 사업 가이드 라인을 형성하고 모니터링 하는 역할로 조정이 필요하다고 지적하였다. 또한 자치구문화재단이 최소한의 조건을 갖출 수 있도록 하는 시스템적 체계마련이 필요하며 이를 위해 서울시 문화자치조례 제정 시 자치구문화재단 설립 및 최소한의 운영조건을 제시하고 그에 조건에 충족했을 때 지원하는 방안을 제시하였다.

세 번째 발제 ‘서울시-자치구 차원에서 필요한 추진역량 개선방안’에서는 서울문화재

단과 자치구문화재단 관계는 수평적 구조가 미정착 되어있고, 자치구와 자치구문화재단 관계는 자치구의 문화이해도 및 전문성 결여로 협력의 어려움을 겪고 있다고 진단하였다. 또한 자치구 간의 관계에서는 자치구 간 편차가 있음을 인식하고 통합적 사업 설계 및 서울시와 자치구 간 공동 해결이 필요함을 언급하였다. 자치구 간 편차 개선을 위해서는 지역문화 지표 구현 및 실태조사를 통해 우수 자치구에 인센티브를 부여하고 서울시와 서울문화재단의 자치구 문화생태계 구축 지원사업을 과감히 확대해야 한다고 제안하였다.



### 3\_서울시-자치구 간 문화정책 협력 활성화 방안

#### 1) 기본방향

시민 문화권의 확대와 일상 속 문화향유에 대한 욕구 증대, 문화민주주의의 진전과 문화다양성의 확산, 지역문화정책의 고도화와 기초단위 정책역량 성장, 디지털 기술의 급속한 발전 등으로 서울시의 문화환경은 그 어느 때보다도 더욱 급속히 변화하고 있다. 이와 같은 변화의 핵심 가운데 하나는 서울시의 단일 문화브랜드는 더이상 매력적이지 않으며, 문화도시를 실현하기 위해서는 다양한 로컬 문화의 활성화가 필요하다는 점이다. 서울시 25개 자치구가 각기 독립된 정체성을 가진 지역으로서 자신의 문화정체성을 확립할 때, 서울시 전체적으로는 다양한 문화자원이 공존하는 문화도시의 이미지를 강화할 수 있게 되는 것이다.

그러나 서울시와 자치구의 문화정책이 서로 분리되어 각기 추진되거나 상하 종속관계에 머문다면 이와 같은 변화된 상황에 올바르게 대응할 수 없게 된다. 바람직한 것은 서울시와 자치구 문화계획이 위계 구조가 아니라 수평 구조에서 수립이 되고, 자치구와 서울시의 문화정책이 상호협력적 관점에서 계획되고 추진되는 것이다. 그리고 이와 같은 협력적 체계가 활성화될 때 광역 서울시의 문화정책 역시 효과성을 얻을 수 있다.

그러나 앞서 서울시-자치구 간 문화정책 협력기반 분석에서 알 수 있었던 것처럼 서울시에 문화정책을 협력적으로 추진할 수 있는 제도적 기반이 미흡한 상황이다. 자치구 차원에서는 문화재단을 설립하고 문화정책을 추진하는 등 전반적으로 문화정책 추진역량 강화 경향을 보이고는 있지만, 자치구 간 문화정책에 대한 인식과 예산, 인프라 등의 격차는 여전히 크게 나타나고 있다. 이에 서울시 문화전략의 중요한 과제 중 하나는 각 자치구가 문화사업을 주도적으로 추진할 수 있는 문화정책 추진역량을 확보하여 지역문화생태를 활성화할 수 있도록 하는 것이 되어야 한다.

이 연구는 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 기본방향을 이와 같은 맥락에서 도출하였다. 즉, 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 목표는 '자치구의 문화정책 추진역량 제고'와 '서울시 문화정책의 효과성 제고'이다. 기본방향은 △서울시 문화정책과 서울시민 문화권의 지역 간 균형 확보, △중앙정부 및 서울시 문화정책의 지역 단위 효과성 제고, △자치구의 문화정책 추진역량을 발휘할 수 있는 환경 구축, △서울시-자치구 간 수평적 체계 구축이며, 이를 통해 궁극적으로는 시민의 문화적 행복과 문화도시

서울의 브랜드 강화를 달성하고자 한다.

구체적인 추진전략으로는 △서울시-자치구 간 협력체계 구축을 위한 제도 정비, △서울시-자치구 간 안정적 협력을 위한 추진체계 형성, △지역문화 활성화 관점에서 서울시-자치구 역할 정립 등 세 가지를 설정하였다. 전략별 중점 추진과제는 다음 절에서 보다 구체적으로 살펴보겠다.

추진 전략	세부 과제
01. 서울시자치구 간 협력체계 구축을 위한 제도 정비	1-1. 서울시 문화자치 조례 제정 1-2. 지역문화진흥 시행계획 수립체계 혁신 1-3. 지방문화재정 확충
02. 서울시-자치구 간 안정적 협력을 위한 추진체계 형성	2-1. 문화자치협력위원회 구성 및 운영 2-2. 문화자치포럼 운영 2-3. 서울시 문화본부 내 광역·기초 협력 전담부서 설치 2-4. 자치구 권한과 책임을 부여하는 사업체계 구축
03. 지역문화 활성화 관점에서 서울시-자치구 역할 정립	3-1. 지역문화진흥을 위한 광역·서울시, 서울문화재단의 역할 정립 3-2. 지역문화진흥을 위한 기초·자치구, 기초문화재단의 역할 정립

[그림 5-1] 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 추진전략과 과제

## 2) 추진전략

### (1) 서울시-자치구 간 협력체계 구축을 위한 제도 정비

#### ① 서울시 문화자치조례 제정

가장 우선적으로 서울시와 자치구 간 협력체계 수립의 근거가 될 수 있는 제도 정비가 요구된다. 문화정책의 환경이 변화하면서 광역단체와 기초단체 간 역할분담이나 협력에 대한 필요성과 요구가 커지고 있지만, 현재 서울시의 문화 관련 조례에서는 이들 내용이 반영되지 못한 상태이다. 서울시 문화관련정책의 근간을 이루고 있는 <서울특별시 문화도시 기본조례>는 시민의 문화적 삶의 질과 시민 개개인의 문화행복 실현을 목적으로 한다. 구체적으로는 시민의 문화권 보호 및 확산(제6조), 다양한 문화의 공존(제7조), 문화예술의 육성(제8조), 문화산업의 육성(제9조), 역사문화유산의 보존(제10조), 문화적 도시환경의 조성(제11조), 문화협치 기반마련(제12조) 등을 통해 시민 문화권을 보장하도록 명시하고 있다. 특히 제11조와 제12조에서 지역의 문화자치기반 및 문화협치 강화를 언급하고 있으나, 이는 서울시의 역할로만 규정될 뿐, 서울시와 자치구 간 협력적 관계에 대한 규정은 찾아보기 어렵다. 이에 문화도시 기본조례의 개정을 통해 자치구 문화진흥을 위한 서울시의 역할 및 협력체계에 대한 규정

을 명시할 필요가 있다.

또한 자치구 차원의 문화생태 활성화를 보다 적극적으로 실현하기 위해 <서울특별시 문화자치조례>를 제정하여 자치구별 문화진흥 및 예술인 지원체계 지원 등을 폭넓게 지원할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 여기에는 특히 서울시와 자치구 관계 기관이 참여하는 '지역문화협력위원회'에 대한 규정을 담아 서울시와 자치구 간 소통·협력채널로 운영하도록 하며, 서울시-자치구 간 협력에 의한 지역문화진흥시행계획 수립을 규정할 필요가 있다. 또한 자치구문화재단의 목적사업 및 최소 운영요건을 구체화함으로써 자치구문화재단 운영에 가이드 라인으로 활용되도록 할 필요가 있다.

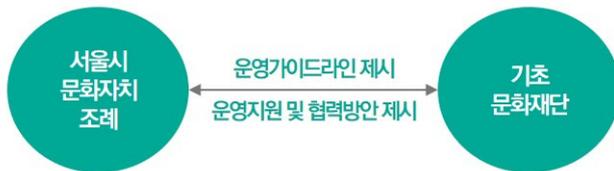
#### [참고] <경기도 문화자치 기본조례>의 체계

제1장 총칙	제4장 경기도 문화자치위원회
제1조 목적	제14조 경기도 문화자치위원회의 설치
제2조 기본이념	제15조 위원회의 구성
제3조 정의	제16조 위원 임기
제4조 다른 조례와의 관계	제17조 위원장 등의 직무
제5조 도지사 의 책무	제18조 회의
제2장 경기도 문화정책의 기본원칙	제19조 간사 및 서기
제6조 도민의 문화권 보장	제20조 전문위원회
제7조 문화자치 기반 마련	제21조 관계기관 등에 대한 협조 요청
제8조 협력활동 지원	제22조 경기도 문화정책협의체
제9조 문화예술의 육성	제23조 수당 및 여비
제10조 지역 간 문화격차 해소	제24조 시행규칙
제3장 경기도 문화자치 기본계획의 수립	
제11조 문화자치 기본계획 수립·시행 등	
제12조 도민의 의견수렴	
제13조 도정중점사업의 반영	

“현재 서울시 문화관련 조례를 살펴보면 지역문화진흥법에 준하는 지역관점을 담은 종합적인 조례가 없습니다. (중략) 서울의 지역은 25개 자치구라는 관점을 가지고 자치구의 문화진흥을 지원하는 폭넓은 조례 제정이 필요합니다. (중략) 그리고 지역문화진흥법에 따라서 지역문화협력위원회가 협력하라고 되어있는데, 지역협력위원회 운영이 안 되고 지자체와 소통하는 공식적인 통로와 체계가 없어 지자체 의견이 수렴되는 구조가 없습니다. 협력위원회가 운영될 수 있도록 지역문화진흥법에 근거한 조례제정이 필요합니다.

(정책세미나 중 oo문화재단 C대표 발제에서 발췌)

“문화자치조례를 만드는 것도 중요하다고 생각해요. 이때 여기에 만들 것들은 뭐냐 하면 자치의 범위와 자치구 역할 그리고 서울시 문화사업에서 분권체계는 어떻게 만들 건지, 문화재단 설립과 운영 가이드라인 이런 것도 적절히 제시를 하라는 겁니다. 시스템 전략으로 기초문화재단 조직과 업무역량을 강화시켜라 말씀드리고 싶습니다. (중략) 이미 설립된 자치구문화재단을 바꿔야 되는데 이러려면 운영조건 (Guide-line)을 줄 필요가 있다는 거예요. 그리고 운영조건에 적절한 재단을 파트너로 삼을 경우 각 자치구에서 자기들도 노력을 할 거라는 거죠. 그런 동기를 명확히 주고 아니면 법률적 체계로서 조정하거나 동기로 조정하거나 해서 기초 문화재단들이 기본적인 뼈대와 그걸 갖출 수 있도록 시스템을 만들어주자는 말씀을 드립니다.”



(정책세미나 중 oo연구원 O선임연구위원 발제에서 발췌)

## ② 지역문화진흥 시행계획 수립체계 혁신

서울시 주요 문화계획을 자치구와 협력하여 수립할 수 있도록 구조화할 필요가 있다. 서울시 및 자치구 문화정책을 전반적으로 다루는 서울시 주요 문화계획으로는 <서울 문화기본계획>과 <지역문화진흥 시행계획>을 들 수 있다. 실제로 2016년 수립된 <서울문화기본계획(2030 문화시민도시 서울)>에는 문화자치기반 강화 및 자치구와의 협력체계 구축 등의 전략이 이미 제시되어 있는 상황이다. 또한 <서울특별시 문화도시 기본조례> 제13조에 따르면 시장은 문화기본계획을 수립할 때 자치구의 의견을 수렴하고, 자치구의 사업계획에 반영될 수 있도록 자치구장에게 권고 및 지원할 수 있도록 되어 있다.

그러나 실제로는 문화자치기반 강화와 관련된 실행계획이 뒷받침되지 못함에 따라 정책 현실화에는 제약이 있었다. 서울시 문화기본계획 및 정부의 지역문화진흥기본계획의 실행계획적 성격을 갖는 <지역문화진흥 시행계획(서울시 문화진흥시행계획)>에는 자치구와의 협력기반 강화와 관련된 내용을 찾아보기 어렵기 때문이다. 사실 이와 같은 계획체계의 근본적인 문제는 <지역문화진흥법> 상에서 지역문화진흥계획 수립체계 자체가 하향식으로 설정되어 있다는 점에서 비롯된다. <지역문화진흥법>의 체계에 따르면 지자체는 문체부가 수립한 <지역문화진흥기본계획>을 반영하여 시행계획을 수립하도록 되어 있으며, 이는 <서울시 문화진흥시행계획>의 수립체계에도 그대로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

[참고] 지역문화진흥법 지역문화진흥계획 수립체계
<p>지역문화진흥법 제6조(지역문화진흥기본계획의 수립 등)</p> <p>③ 문화체육관광부장관이 기본계획을 수립하는 때에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 기본계획을 반영하여 지방자치단체의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행·평가하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 시행계획의 수립·시행·평가 시에 제6조의2제1항에 따른 시·도 지역문화협력위원회의 심의를 거쳐야 한다. &lt;개정 2020. 12. 22.&gt;</p>
<p>지역문화진흥법 시행령 제4조(지역문화진흥을 위한 시행계획의 수립·시행)</p> <p>② 시·도지사는 시·도 시행계획을 수립할 때에는 관할 지역의 시장·군수·구청장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>④ 시장·군수·구청장은 기본계획 및 시·도 시행계획을 반영하여 해당 지역의 실정에 맞게 지역문화진흥을 위한 시행계획(이하 “시·군·구 시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p>

이에 자치구 주도의 지역문화계획 수립체계를 구축할 필요가 있다. 협력기반 조사 과정에서 나타난 것처럼 일부 자치구들은 문화도시 기본조례에 의거하거나 법정문화도시 추진 과정에서 자체적으로 문화기본계획을 수립하고 있다. 이와 같은 자치구별 문화계획을 토대로 <서울시 지역문화진흥시행계획>을 수립하도록 구조화함으로써 계획 수립의 상향식 체계를 갖출 필요가 있다. 다만 자치구 역량에 따라 개별적으로 문화계획을 수립하기 어려운 자치구에 대해서는 광역 차원에서 문화계획 수립을 위한 가이드 라인과 표준 매뉴얼, 예산 등을 제공하여 자체적인 문화계획을 수립할 수 있도록 지원할 수 있다.

현재 <지역문화진흥시행계획>은 2기가 수립된 상황이며, 법률 상 매 5년 단위로 수립해야 한다. 이에 서울시 차원에서는 2기 시행계획에 대한 점검 및 3기 계획 수립을 위한 의제 발굴 및 공론화 등을 추진하여, 이를 계기로 상향식 계획 수립에 대한 의지를 공유하고 협력체계를 구축할 필요가 있다. 또한 향후 <서울문화플랜> 수립 시, <서울시 지역문화진흥시행계획>을 서울문화플랜의 실행계획으로서 위상을 갖도록 체계화함으로써 계획 간 연계성과 효과성을 높여야 할 것이다.

“지역문화진흥 시행계획 3기 수립 과정을 계기로 활용하여 2기 시행계획에 대한 점검, 3기 계획수립을 위한 의제발굴 및 공론화, 3기 계획 수립 과정에 자치구가 적극참여를 할 수 있도록 하여 상향식 구조를 도입할 필요가 있습니다.”

(정책세미나 중 oo대학교 B교수 발제에서 발제)

### ③ 지방문화재정 확충

문화자치의 실현과 문화정책의 지속가능성을 위해서는 문화재정의 안정적 확충이 요구되나, 예산의 한도가 정해져 있는 상황에서 이는 가장 실현하기 어려운 영역이기도 하다. 지방문화재정 확충을 위해 장기적 관점에서 지속적인 노력이 필요하다. 서울시 차원에서는 문화재정의 안정적 확보를 위해 정부에 문화특별교부세를 요구하는 것도 한 방법이다. 자치구 차원에서는 문화기금 설치를 고민할 수 있다. 실제로 서울시 자치구 중 종로구, 양천구, 서초구 등 3개 구는 문화예술 관련 기금 설치를 위한 조례를 제정한 바 있다. 종로구와 서초구는 특히 관 내 문화지구 설치 및 운영을 위한 기금의 성격이 강한 반면, 양천구는 지역문화진흥을 보다 강조하고 있다. 실제로 <서울특별시 양천구 문화진흥기금 설치 및 운용 조례>(2019년 3월 21일 제정)에 따르면, 양천구 문화진흥기금의 용도는 △문학, 미술, 음악, 국악, 무용, 연극, 영화 등의 문화예술 활동 및 △전통문화의 보존·계승·발전을 위한 조사·연구 활동에만 사용할 수 있도록 명시되어 있어, 양천구의 지역문화정책이 지역 내 문화예술활동과 전통문화 지원에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 기금의 설치와 자치구의 안정적 문화정책 추진에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

“지방자치법 개정에 따라서 지자체로 정부기금이 이양됐어요. 이 기금이 제대로 문화 쪽에 쓰여지는지를 핵심적으로 지금 우리가 볼 일이라고 생각해요. (중략) 문화특교세를 신설하자고 계속해서 얘기하고 있습니다. 예전에 교육세가 그랬었거든요. 교육세라는 게 없었는데 예산이 독립적으로 한 포션이 없어서 힘들었던 부분을 교육세를 신설하면서 안정적인 쓰임이 있었습니다. 그래서 우리도 문화특교세라는 이름을 달아서 정부기금이 이양되어 지자체에 내려와도 문화에 안정적으로 쓰일 수 있도록 하는 것이 필요해요. 사실 이것만 돼도 제가 봤을 때 수많은 공무에 매달리는 것이 좀 줄지 않을까 싶어요. 이렇게 통일적으로 재정구조를 마련해서 문화특교세가 안정적으로 지급되면 모든 사업을 여기서 스스로 진행하면 되거든요.”

(정책세미나 중 oo문화재단 C대표 발제에서 발제)

## (2) 서울시-자치구 간 안정적 협력을 위한 추진체계 형성

### ① 서울시 문화자치협력위원회 구성 및 운영

앞서 <서울시 지역문화진흥시행계획> 수립을 위해 자치구에서 기초하여 서울시 계획으로 이어지는 상향식 체계를 제안하였는데, 이의 실질적 구현을 위해서는 담당 주체가 필요하다. 이에 ‘서울시 문화자치협력위원회’의 구성 및 운영을 제안한다.

<지역문화진흥법> 제6조의2에 따르면 지역문화의 진흥에 관한 사항을 심의하기 위하여 ‘서울시 문화자치협력위원회’를 두도록 규정되어 있다. 이 위원회의 기능은 △시행

계획의 수립·시행·평가에 관한 사항, △지역문화 균형발전에 관한 사항, △지역문화 전문인력의 양성에 관한 사항, △지역문화진흥 자문사업단의 지원에 관한 사항, △지역문화 관련 기관 및 단체 간의 협력, 연계 및 교류에 관한 사항, △그 외 시장이 지역문화진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의하는 것이다.

그러나 서울시에는 현재 ‘서울시 지역문화협력위원회’는 설치되어 있지 않으며, <문화도시 기본조례>에 따른 ‘서울특별시 문화시민도시 정책위원회’에서 일부 기능을 시행하는 정도라 할 수 있다. 이에 서울시 차원의 지역문화협력위원회를 설치할 필요가 있으며, 실효성을 강화하기 위해서는 서울시, 자치구, 서울문화재단, 자치구문화재단 4개 주체가 모두 참여하도록 협력위원회를 구성하는 것을 고려할 수 있다. 협력위원회 정기회의를 통해 상향식 지역문화진흥시행계획 수립구조 형성, 계획의 심의와 평가, 광역단체-기초단체의 역할 분담 방안, 지역문화 활성화를 위한 공동의 이슈 발굴 및 공론화 등 문화자치기반 강화를 위한 제반 논의를 활성화하도록 한다.

“기초 광역과 문화정책협의회 구성이 필요하지 않을까 싶습니다. 이때 지역문화 관점뿐만 아니라 공연장 상주단체 같은 공연장이나 도서관에 관한 이슈 같은 것까지 포괄해서 논의할 수 있는 협의회 구성이 필요하지 않을까 싶어요”

(정책세미나 중 00문화재단 A팀장 발제에서 발제)

## ② 서울문화자치포럼 운영

서울문화재단, 서울시자치구문화재단연합회, 전국지역문화재단연합회, 한국광역문화재단연합회 등 다양한 기구에서 지역문화 활성화를 위한 이슈와 정책 발굴을 위한 공개 포럼이나 세미나 등을 진행해 오고 있다. 다만 이들 논의가 사업 단위이거나 각 기관 차원의 행사로 이루어지는 한계가 있어, 서울시 내에서 활동하는 문화주체들은 개별적으로 참여하거나 사업 관계자들끼리만 소통하는 등 매우 제한된 형태의 교류만이 가능한 상황이다.

그러나 지역문화정책이 고도화되고 다양화되면서 문화주체들 간 소통과 상호학습이 가능한 교류·의견수렴의 장이 그 어느 때보다도 요구되고 있다. 이에 서울시에서 활동하는 문화기획자, 기초재단 담당자, 예술인, 문화관련 공무원 등이 다양한 실험과 경험, 고민을 공유할 수 있는 교류의 장으로서 ‘서울문화자치포럼’을 제안한다. 앞서 제안한 ‘서울시 문화자치협력위원회’가 공식 논의기구의 성격이라면, ‘서울문화자치포럼’은 누구나 참여할 수 있는 열린 공간으로 부담 없이 참여하여 관련 정보를 나누고 필요한 교육들을 받을 수 있는 교류의 장으로 정례화할 필요가 있다. 이를 통해

참가자들은 서울시의 전체적인 문화비전과 목표를 공유하면서도 지역적 관심사와 현안들에 대한 고민과 해결방안을 함께 논의할 수 있다. 경기도 문화예술정책축제는 권역별 토론회를 종합하여 경기도 문화자치의 의제를 수렴한 사례이다. 또한 제주문화예술심 네트워크 데이에는 예술가, 기획자, 활동가, 교육가 등이 소통하고 교류하는 축제로 기획된 행사로, 이와 같은 네트워킹 포럼을 연중 운영할 필요가 있다.

#### [참고: 2021 경기 문화예술 정책축제 종합토론회]



경기문화재단은 2021년 10월 26일 문화자치 활성화를 위해 ‘2021 경기 문화예술 정책축제 종합토론회’를 개최하였다. 토론회의 목표는 경기도에서 전국 최초로 제정한 <경기도 문화자치 기본조례>에 따라 도내 문화자치에 대한 인식을 확산하고 다양한 관련 의제를 발굴하기 위한 것이었다. 경기도는 사전에 5권역으로 지역을 구분하고, 각 권역별로 핵심 의제들을 토론했으며, 이를 마무리하는 과정에서 종합토론회를 개최하여 경기도의 문화정책 과제와 문화자치 비전을 제시하였다. 권역별 토론회는 도민들과 지역활동가, 문화예술 관련 종사자 등 다양한 관계자들과 함께 논의를 진행한 것으로, 권역별 의제는 △(1권역) ‘문화와 기후위기 및 생태문제’ △(2권역) ‘지속가능한 경기문화예술’ △(3권역) ‘with 코로나 새로운 일상’ △(4권역) 시민기술과 문화자치 △(5권역) ‘문화예술이 만들어가는 기억, 치유, 평화’ 등이었다.

출처: 경기문화재단 보도자료, 2020.11.10. “경기문화재단, 《경기 문화예술 정책축제》 개최”

#### [참고: 2021 제주문화예술심 네트워크 데이]



제주문화예술심 네트워크 데이는 제주를 문화예술의 섬으로 가꾸어 나가기 위해서 다양한 주체가 문화예술로 소통하고 교류하는 문화예술플랫폼 행사이다. 총 3일 동안 진행되는 릴레이 행사로서, 여는 강연, 라운드테이블 총 5회, 다양한 문화예술 현장의 사례를 공유하는 오픈워크숍 3회, 포럼 2회, 2인 대담, 릴레이강연 3회 등 풍성한 프로그램 구성되었다. 변화는 만남에서 시작된다는 가치를 모토로 지역 곳곳에서 문화예술의 첨병처럼 활동하는 예술가, 기획자, 활동가, 교육가 등을 다양한 프로그램 방식으로 연결해서 그들의 활동을 소개하고 공유하는 네트워킹 축제이다

출처: 뉴스N제주, 2020.12.11. “제주문화예술재단, 2021 제주문화예술심 네트워크 데이 ‘돌연변이들: 경계를 가로지르는 상상력’ 개최”

서울시자치구문화재단연합회(이하 서문연)의 ‘정책포럼 in Local’ 사업은 자치구문화재단이 지역에 필요한 정책적 이슈를 도출하고 논의할 수 있도록 지원하는 것이다. 이와 같은 사업의 경험을 살려, ‘서울문화자치포럼’ 운영을 서문연이 맡아 정책적으로 확대하는 형태도 고려할 수 있다.

### ③ 서울시 문화본부 내 광역단체-기초단체 협력 전담부서 설치

협력체계 구축은 서울시와 자치구를 모두 상대해야 하며 문화정책 제반 분야에 공통적으로 적용되어야 하는 일로, 구체적인 업무 영역이 설정되지 않으면 실행을 담보하기 어렵다. 이에 서울시 문화본부 내에 광역단체-기초단체 간 협력을 주요 미션으로 하는 컨트롤타워형 부서(전담팀)를 신설할 필요가 있다. 이 부서는 △서울시 본청 문화부서 및 산하기관 대상으로 자치구와 협력관계 구축 지원, △서울시 문화자치협력 위원회 구성 및 운영, △서울문화자치포럼 지원, △서울시자치구문화재단연합회와 파트너십 형성, △광역단체-기초단체 협력 관점에서 예술교육, 생활문화, 도서관, 공연장 등 문화정책 분야 간 협의, △서울시 사업의 자치구 이관, △협약형 포괄보조금 등 새로운 사업모델의 발굴과 확산 등, 서울시-자치구 협력기반 강화를 위한 제반 업무를 담당한다.

특히 자치구 주도의 사업 추진을 위해 서울시 사업체계를 재편할 필요가 있는데, 서울시 추진사업 중 지역생활에 밀접한 사업(ex. 마을예술창작소, 마을축제)을 선정하여 자치구 이양을 추진하도록 하며, 예술교육, 생활문화 등의 사업은 기획 단계부터 자치구와 협력하여 추진할 수 있도록 관련 부서들과 협의체계를 갖출 필요가 있다.

“만약 자치구 협력방식에서 진행된다고 하면 기존 사업을 재구조화하는 것이 필요할 것 같아요. (중략) 서울시가 자치구에 지원하는 사업들에 대해서 종합적으로 전략을 수립하고 성과를 계속 뽑아내거나 자치구 단위에서 이런 성과들이 지속적으로 이어질 수 있도록 사업을 전체적으로 기획, 조정하는 역할을 하는 곳이 아무 데도 없어요. 그냥 각각의 사업들이 각각의 팀에 있고 거기서 매년 사업 예산을 얼마를 올릴까를 판단을 해서 정하는 상황입니다. (중략) 서울시 문화본부 차원에서 광역단체-기초단체 간 협력 미션을 설정하고 컨트롤타워형 부서가 필요한 거죠.”

(정책세미나 중 oo문화재단 A팀장 발제에서 발제)

### ④ 자치구에 권한과 책임을 부여하는 사업체계 구축

서울시에서는 선도적으로 자치구에 계획 권한을 부여하는 다양한 사업들을 시범적으로 추진하고 있다. ‘N개의 서울’, ‘예술활동거점지역 활성화사업’ 등이 대표적이라 할 수 있다. 한편 정부 차원에서도 ‘법정문화도시 사업’을 통해 기초의 계획에 따라 협약 방식으로 사업을 추진하는 모델이 실행되고 있다.

이에 서울시에서 자치구를 대상으로 진행하는 사업들의 경우 자치구에 권한과 책임을 부여하는 방향으로 전반적인 사업체계를 재편하도록 하고, 사업 성격에 따라 다양한 사업방식을 활용 가능하도록 유형화하고 확산할 필요가 있다. 예를 들어, 대부분의 사업들이 공모 방식으로 진행되고 있으나, 필요에 따라 성과협약형 포괄보조사업 모

텔을 활용할 수 있도록 사업 사례를 공유하고 가이드 라인을 체계화할 필요가 있다. 특히 문화사업의 경우 다년 지원을 보장하여, 예측 가능한 사업추진 및 자치구 역량 성장 기회 제공으로 사업의 효과성을 제고 할 필요가 있다. 이를 위해서는 매년 평가를 통해 연속지원 여부를 결정하여 자치구의 책임성을 강화하고 차년도 지원 유지로 사업의 안정성을 확보할 수 있도록 한다.

이처럼 자치구 주도형 사업체계를 형성하고 권한을 이양할 경우, 이에 상응하는 책임도 함께 부여할 필요가 있다. 이를 위해 서울시와 자치구가 상호 합의한 협약체결방식을 고려할 수 있다. 공동의 비전과 성과지표에 대해 합의하여 협약을 체결하고 서울시는 예산지원, 모니터링, 컨설팅, 성과포럼 운영 등 원활한 사업운영을 위한 지원 기능을, 자치구는 공문장과 협의체 거버넌스 구조를 통한 사업 추진과 결과 보고 등을 수행하도록 약속하는 것이다.

#### [참고] 성과협약형 포괄보조금 특징과 도입방안

##### • 포괄보조금 개념

- 국고보조금은 재량권을 기준으로 개별보조금과 포괄보조금으로 구분할 수 있는데, 포괄보조금은 특정 서비스 또는 계층에 대해 설계된 사업에 재정이 지원되는 개별보조금과 달리 넓게 정의된 기능별 목적에 따라 지원되는 재정지원 형태
- 포괄보조는 현실 정책에서 운용하는 실용적인 용어로 제도의 조건과 형태가 다양하게 설계될 수 있음

##### • 포괄보조금 특징

- 순기능: 지역 실정에 맞는 계획을 수립하고 중장기적인 시각에서 사업추진이 가능, 예산 사용 유연성 확보. 다년간 예산을 보장하기 때문에 사업의 안정성과 실질적인 성과창출을 위한 노력을 기대
- 한계: 지자체의 지출재량을 보장해도 포괄 '보조'이기 때문에 중앙정부의 개입이 계속 강화되는 경향. 보조사업에 잠재된 정보격차와 도덕적 해이에 따른 비효율과 무책임 지속. 중앙정부와 지자체의 성과관리체계 연계가 현실적으로 어렵고, 중앙정부 계획에 형식적으로 순응

##### • 지역문화 시설, 인력, 서비스 연계: 전담조직화

- 프로그램 단위에서 추구하는 성과(결과)가 구체적으로 명시되고 정부 간 성과협약 혹은 성과계약을 통한 성과책임 구조가 설계될 수 있는 수준에서 포괄보조프로그램의 사업구조를 설계
- 재정성과 책임을 강화하기 위해서는 포괄보조 사업의 재정운영 및 기능 그리고 성과관리를 전담하는 방식으로 재정사업 수행 구조를 개편
- 포괄보조를 통한 문화분권 활성화를 위해서는 문화예술의 특정 영역에 대해 서비스, 시설, 인력에 대한 통합적 지원체계 형성 필요. 현재는 문화인력, 지역문화서비스와 관련된 사업이 파편화되어 있는데, 유사기능별 사업군을 묶어 포괄보조 프로그램으로의 재구조화가 필요

##### • 포괄보조형 사업에 대한 성과관리 체계화

- 포괄보조형 사업에 대한 분석은 과정관리(Process Control)와 성과관리(Result Based Management) 대한 구분된 접근이 필요
- 1년 기간은 실적에 대한 점검과 모니터링, 컨설팅은 정책수행 과정에서 발생한 문제점, 장애요인, 개선점을 도출하기 위한 과정관리에 목적을 두고, 3년 혹은 5년 경과시점에 성과목표 달성도를 평가할 필요. 성과평과 결과는 지방자치단체에 실질적 인센티브가 되도록 매칭이 필요없는 특별사업

- 비를 지급하거나 포상금 지급, 재협약 우선권 등을 검토
- 지방자치단체의 성과를 유도하는 실질적 인센티브 방안을 마련 필요. 성과평가는 3년, 5년 단위의 일정기간에 대한 사업수행 결과와 목표달성 성취수준이 나타나기 때문에, 추가사업비 보다 강력한 유인책이 되는 재협약 우선권, 총액예산의 1~5% 포상금 등도 검토 가능

출처: 정보람·이재원, 2021, 「지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구」, 한국문화관광연구원.

“성과지표라는 것은 당사자 간에 합의된 내용을 지표로 만들어야 합니다. 서로 약속을 안 했는데 그걸 일방적으로 지표로 제시하는 게 문제인 거지 당사자 간에 합의가 됐으면 그 지표는 지표로서 의미를 갖게 되는 거죠. 그렇다면 서로 그 지표를 위해서 어떤 노력을 할 것인가에 대한 권한을 분배하는 과정인 거죠.”

(정책세미나 중 oo문화재단 J대표 토론에서 발췌)

### (3) 지역문화 활성화 관점에서 광역-기초의 역할 정립

기존의 문화정책 추진체계는 중앙에서 광역으로, 그리고 광역에서 기초로 이어지는 하향식 전달체계 중심이었다. 그리고 이러한 구조에서 서울시 광역정부는 문화사업들을 계획하고 추진하였으며 자치구들은 이를 실행하는 역할을 담당하였다. 그러나 문화정책 환경의 변화에 따라 기초 단위의 문화정책 추진역량이 성장하고 있으며, 기초 중심의 문화정책 추진이 요구되는 상황에 이르렀다. 최근 5년간 급격하게 자치구문화재단이 확대되었고, 이를 중심으로 자치구 문화정책과 문화거버넌스들이 형성되고 있다. 이에 서울시와 자치구의 문화정책 전달체계가 수평적으로 변화될 것을 요구받고 있으며, 이러한 관점에서 서울시-자치구의 역할 관계를 새롭게 정립해야 하는 과제에 직면하게 되었다.

본 연구에서 수행한 설문조사와 전문가세미나를 토대로 광역과 기초의 역할에 대한 대체적인 상을 도출할 수 있었다. 그러나 구체적인 역할분담을 위해서는 광역과 기초가 모두 참여하는 수평적 논의구조가 필요하다. 광역과 기초의 역할 설정에 대해 서로 논의하는 가운데 구체적인 방안이 도출될 수 있고, 서로 간에 합의를 이끌 수 있기 때문이다. 앞서 제안한 ‘서울시 문화자치협력위원회’가 의견수렴의 중심 역할을 할 수 있으나, 광역과 기초의 역할분담에 대한 논의가 광범위한 형태로 논의될 수 있는 공문화 구조를 형성하여야 한다. 여기에는 서울시와 자치구의 문화분야 공무원과 서울문화재단 및 자치구문화재단의 직원이 핵심적으로 참여하되, 문화정책 전문가, 지역 문화기획자, 예술가, 시민 등으로부터의 다양한 의견 청취도 병행되어야 한다. 서울시 권역별 논의 후 종합포럼을 진행하는 방식도 가능하다.

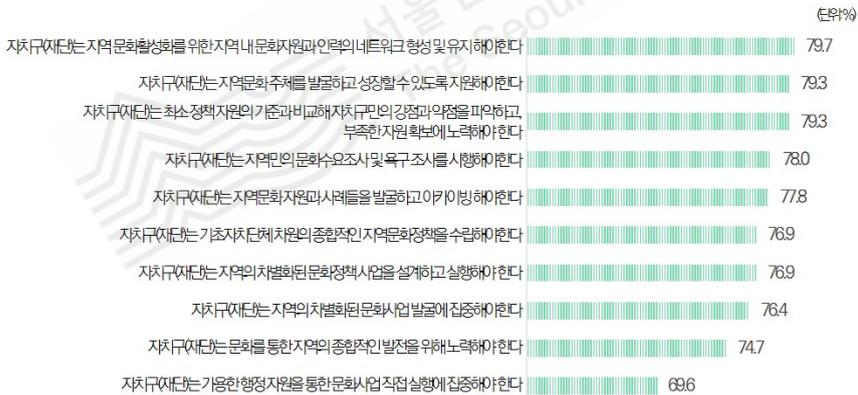
본 연구에서도 광역과 기초의 역할분담 방안에 다양한 의견들이 수렴되었다([그림 5-2], [그림 5-3] 참고). 기본적으로 서울문화재단은 연결-조정 및 협력, 혁신을 촉진하는 역할이, 자치구문화재단은 지역문화 활성화를 위한 체계적이고 전문적인 사업수

행 역할이 강조되고 있다. 이 연구에서는 서울시-자치구 간 협력관계를 증진시키는 차원에서 공통적이고 기본적인 역할을 광역단체와 기초단체를 구분하여 제시하고자 한다. 향후 공론화 과정을 통해 이들을 보다 구체적으로 발전시키는 노력이 필요하다.



자료: 자체 설문조사

[그림 5-2] 지역기반의 문화정책 활성화를 위한 광역의 역할



자료: 자체 설문조사

[그림 5-3] 지역기반의 문화정책 활성화를 위한 기초의 역할

① 문화정책 협력 제고를 위한 광역단체(서울시, 서울문화재단)의 역할

광역단체는 문화자치기반 조성과 지원 역할이 요구된다. 구체적으로는 △문화정책 개발과 평가, △문화전문인력 양성 및 지원, △문화데이터 구축 및 문화행정의 표준화, △자치구별 지역문화 최소기준(적정기준) 설정, △문화정책 교류 협력체계의 다원화 등을 들 수 있다.

## 문화정책 개발과 평가

문화자치기반 조성과 지원을 위해 가장 기본적인 것은 우선 사업 추진의 기본 동력이 되는 문화정책방향의 설정과 확산이다. 본 연구의 설문조사 결과에서 장기적이고 일관성 있는 계획이 부족하여 업무수행이 어렵다는 의견이 높게 나타났다. 이에 광역 차원에서는 서울시의 문화시정을 전반적으로 아우르는 ‘중장기 비전과 정책방향을 설정’하여야 한다. 서울시 전체 차원의 문화비전을 구축함에 있어, 서울시와 자치구 간 협력과 연계 관점에 기초하도록 하고, 이를 <서울문화플랜> 및 <지역문화진흥계획>에 반영할 필요가 있다. 예를 들어 서울시 도시브랜드 차원에서 필요한 ‘광역형 사업이나 선형 사업 등을 제시’함으로써 자치구 간 연계와 시너지를 강화할 수 있다.

한편, 문화정책의 범주 안에만 머물 것이 아니라 서울시정 전체와 문화시정의 연계가 가능한 부분도 지속적으로 발굴할 필요가 있다. 문화정책의 실현은 서울시민의 삶과 유리될 수 없으며, 다른 정책분야에 문화적 접근을 결합함으로써 문화정책의 효용성을 높일 수 있기 때문이다. 예를 들어, △‘서울도시기본계획 실행의 관점에서 자치구 간 공동의제 발굴’, △보육, 고립, 고령화, 학교밖청소년 등 ‘타 분야 사업들과의 연계 체계 형성’ 등이 그것이다. 이와 같은 범 부서적 정책방향 설정이야말로 광역에 요구되는 기본적인 기능이라 할 수 있다.

“지역 문제를 해결하는 문화정책으로써 문화의 힘이 드러나는 방향이 있을 수 있는데요. 제가 느끼기에 현재 지역문화정책의 효과성, 효용성을 입증해야 되는 시기가 됐다고 생각합니다. (중략) 그런 점에서 지역문화정책의 출발점을 도시기본계획과의 관계성을 강화하는 것으로 시작해야 한다는 생각이 듭니다. 이것이 과거 ‘2030서울플랜’의 다핵구조인데 이러한 다핵구조를 바탕으로 보면서 다핵구조에 맞추려면 개별 자치구만의 노력으로는 안 돼요. 여러 협력과 노력이 필요해요. 예를 들면 ‘2030서울플랜’에 있었던 서남권의 주요 과제들을 보면 서남권에 해당하는 자치구가 공동으로 해결해야 되는 과제, 문화정책의 영역에서 볼 수 있는 과제들이 꽤 있습니다.”

(정책세미나 중 oo대학교 B교수 토론에서 발췌)

## 문화전문인력 양성 및 지원

현재 자치구문화재단은 정책의 필요성을 강하게 느끼고 있고, 정책인력에 대한 수요도 높지만, 전문적인 정책적 역량을 갖고 업무를 맡아 투입할 수 있는 인력에는 한계가 있다. 관계자들은 정책팀의 구성원으로 조직의 방향성을 만들어 낼 수 있는 인력은 적어도 10년 이상의 경력은 필요하다고 언급하고 있다. 지역문화재단에 대한 사업 이해도가 높은 정책 전문가를 외부에서 영입하는 것도 한계가 있어 내부 인력으로 해결해야 하는 경우가 더 많다. 그러나 재단에서 사업기획, 프로그램 운영 쪽에서 경험을 쌓은 인력이 정책으로 넘어가면서 느끼는 혼란은 큰 편이다.

즉 자치구문화재단의 정책인력 수요는 앞으로 더 커질 것으로 예상되는 반면, 자체적인 성장이나 육성 과정은 한계가 있다는 것이다. 이에 광역단체는 자치구문화재단의 정책역량을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들면, △‘문화정책연수센터 운영’, △‘전문가풀 관리 및 지원’, △‘자치구 사업 컨설팅과 모니터링 및 환류’ 등을 통해 지역문화사업에 대한 이해도가 높은 문화전문인력을 양성 및 재교육하고, 필요한 자치구 사업에 대해서는 전문적 모니터링과 컨설팅을 제공하여 실질적 개선을 이룰 수 있도록 하는 것이다.

“광역문화재단은 문화인력양성 및 DB 관리, 기초문화재단 사업 간 연계 혹은 서울시 도시브랜드 차원에서 광역형 또는 선형사업 발굴, 기초문화재단의 사업점검 및 컨설팅 지원 등의 역할 강화가 필요합니다.”

(정책세미나 중 oo연구원 l부연구위원 토론에서 발췌)

### 문화데이터 구축과 문화행정의 표준화

‘문화’는 본질적으로 추상적이고 가치지향적이다. 이에 문화정책은 목표 선정과 효과 측정의 어려움이 상존하고 있다. 그러나 증거기반 정책이 점차 강조되고, 예산배분 과정에서 효과성 입증에 중요하게 고려되는 상황에서 데이터 기반 문화행정의 중요성은 그 어느 때보다도 높다고 할 수 있다. 본 연구의 설문조사 결과 문화행정 주체들이 문화업무 수행 시 가장 어려운 점으로 ‘성과 측정이 되지 않는 부가 업무들이 많아 어렵다’고 응답한 것도 이와 같은 사실을 방증하는 것이다.

특히 실태조사와 데이터 구축은 시간과 비용이 크게 요구되는 것들이다. 서울문화재단에서 ‘서울문화지표’ 및 ‘서울시민문화향유 실태조사’를 주기적으로 실행해오고 있으나, 서울시와 자치구 문화행정 전반을 모두 아우르는 지표로는 활용되지 못하는 상황이다. 우선적으로는 자치구 문화행정의 영역과 범위를 규정하고 이를 측정할 수 있는 △‘지역문화행정 지표화 및 표준화’가 필요하다. 이러한 관점에서 △‘서울문화지표와 서울시민문화향유 실태조사를 보완 및 강화’할 필요가 있다. 또한 서울에서 활동하는 예술인은 문화정책의 핵심적인 자원이자 대상이지만 전국 조사에 의존하거나 필요 시 산발적 조사만 시행되고 있어, 예술인 실태를 구체적으로 파악하지 못하고 있다. 이에 △‘서울예술인 실태조사를 신설’하여, 서울시에서 활동하는 예술인들에 대한 자치구별, 권역별 파악이 가능하도록 한다. 장기적으로는 문화데이터센터를 운영하여 서울시와 자치구의 문화 및 문화정책 데이터를 총괄 조사·관리하는 기능을 수행하는 것도 고려할 수 있다.

“서울문화지표 및 서울시민문화향유 실태조사, 지역문화행정의 지표화 및 표준화, 자치구별 비교통계 및 프로필 작성 등 지표보완이 필요한데 이게 잘 되려면 행정의 표준화가 이루어져야 합니다.”

(정책세미나 중 oo대학교 B교수 토론에서 발췌)

이와 같은 통계조사체계의 개선을 토대로 △‘자치구별 비교통계 및 프로필 작성’이 가능하다. 자치구 비교통계에 대해서는 ‘줄 세우기’나 ‘과잉경쟁’의 빌미를 제공할 수 있다는 우려도 존재한다. 그럼에도 불구하고 자치구 차원의 다양한 문화정책 실행이 서울시 전체적인 문화도시 브랜드 형성에 기여하기 위해서는 최소한의 현실 진단과 방향 점검을 위한 지표들이 필요하다. 이에 광역 차원에서 자치구의 자기학습과 성장에 도움이 될 수 있는 지표체계에 대한 심도 깊은 고민이 요구된다.

“전체적인 서울의 문화적인 상황, 서울시민의 문화적 상황을 판단할 수 있는 통계와 지표에 관한 지표를 광역단위에서 포괄적으로 관리할 수 있는 시스템이 갖춰졌을 때 지역 안에서 줄 세우기식의 비교 평가가 아니라 자기들의 부족한 부분과 채워야 될 부분들에 대한 자기 학습이 가능할 거라는 생각이 들거든요.”

(정책세미나 중 oo연구소 L소장 토론에서 발췌)

### 자치구별 지역문화 최소기준 (적정기준) 설정

이 연구의 3장에서 구체적으로 살펴본 바와 마찬가지로 서울시 자치구들은 자치구문화재단 설립을 필두로 지역문화정책 역량이 크게 확충되어 왔다. 그러나 지역 간 문화정책 예산, 인력, 인프라 등이 크게 차이가 나며, 자치구문화재단의 위상과 역할 역시 자치구에 따라, 상황에 따라 달라지는 것을 알 수 있었다. 이와 같은 자치구별 문화정책 역량 편차는 결과적으로 서울시민의 문화 격차로 귀결될 수밖에 없다. <서울특별시 문화도시 기본조례> 상에서 서울시장은 지역 간 문화 격차를 줄이기 위해 노력해야 한다. 그러나 문화분권 시대에 자치구별 격차를 서울시가 일률적으로 완화하기란 불가능에 가깝다. 특히 문화취약계층에 대한 발굴과 지원은 광역 차원에서는 접근이 불가능한 영역으로, 자치구 차원의 생활밀착형 접근이 필요하다.

이와 같은 맥락에서 광역단체는 문화분야에서 합의할 수 있는 최소한의 문화기준을 제시하고, 이들을 각 자치구가 달성할 수 있도록 유도하는 편이 오히려 바람직하다고 할 수 있다. 이에 자치구별 문화예산과 인력, 시설 등에 대한 기본적인 수준을 가이드 라인화한 △‘자치구별 최소 문화기준 가이드 라인 설정’이 필요하다. 마찬가지로 △‘자치구문화재단의 최소요건 설정 및 지원’을 통해, 자치구 문화정책 추진에 필요한 자치구문화재단의 목적사업의 기본 내용과 필수 인력구성을 제시할 필요가 있다. 기준을 충족한 자치구들을 대상으로 공모사업 참여 자격을 부여함으로써 자치구 자체적

으로 문화정책역량 확충에 관심을 가지도록 유도할 수 있다. 또한 기존 미충족 자치구들을 대상으로 인력 지원이나 컨설팅 등을 수행함으로써 필수요건을 갖추 수 있도록 지원하는 것도 고려 가능하다. 한편, 이와 같은 최소요건이나 기준이 실효성을 갖기 위해서는 앞서 제안하였던 '문화지표체계의 보완'이 우선적으로 요구된다.

“광역이 서울시 자치구별 문화분야의 기준점을 만들 필요가 있는 것 같습니다. (중략) 그러니까 시·군·구 단위 시설뿐만 아니라 인력을 어느 정도 배치할 거고 그다음 거기에 투입되는 예산은 최소 어느 정도 기준점을 잡을 거냐는 거죠. 프로그램 등 여러 가지 지역문화지표에 맞춰서 자치구별 최소기준 또는 적정 기준을 만드는 거죠.”

(정책세미나 중 00연구원 H연구위원 발제에서 발제)

### 상호 배움과 성장기회 제공을 위한 다원화된 교류 협력체계 구축

문화정책의 활성화를 위해 필요한 정책역량 성장은 인적, 물적 자원의 투입뿐만 아니라 문화주체 간의 적극적인 교류와 소통이 필수적이다. 교류와 소통을 통해 상호 학습하게 되고, 이를 통해 문화정책의 시야가 확대되며 다양한 문화정책을 추진할 수 있게 되기 때문이다. 앞서 제안한 〈서울문화자치포럼〉은 서울시와 자치구 문화정책 추진주체 간 소통의 장이며, 광역단체 차원에서는 이에 더해 문화교류 협력체계를 다원적으로 구축할 필요가 있다. 우선 △‘서울-경기-인천 등 초광역권 문화정책 협력체계 구축’이 필요하다. 서울시민이 거주지에서만 문화활동을 수행하는 것이 아닌 만큼, 시민의 문화행태 및 욕구에 대한 정확한 파악은 시민의 생활권을 토대로 수행될 필요가 있다. 예술인의 거주지와 활동공간 역시 차이가 난다. 이에 서울-경기-인천 지역을 하나의 문화권으로 파악하고, 문화정책 협력체계를 구축할 필요가 있다. 공동의 문화자원 및 수요, 문화행태 조사 등을 기획하고, 정책 공유 및 공동대응의제 발굴 등이 요구된다.

또한 자치구가 다른 지역과 연계 협력 정책을 추진할 경우 이에 대한 지원이 필요하다. 우선 △‘서울시 자치구(기초문화재단) 간 협력사업 지원’을 통해, 자치구 연계형 사업 기획·추진을 유도하고, 이에 활용할 수 있는 공동 예산집행 시스템을 구축하도록 한다. 실제로 서울시 서남부 자치구들(영등포구, 관악구, 동작구, 양천구 등)이 도립천을 매개로 수변도시 건설을 위한 ‘도립천 포럼’을 추진하는 등 자치구 간 협력의 움직임이 존재한다. 그러나 연계협력사업을 추진함에 있어서도 협력자치구 간 예산 통합활용이 불가하여 어려움을 호소하기도 한다. 자치구 간 협력사업 지원을 통해 사업비 지원뿐만 아니라 행정적 불편함 역시 개선이 필요하다. 연계협력사업이 반드시 서울시 내 자치구들 간의 협력에 한정되지는 않는다. △‘자치구 국제협력 지원사업’을 실시하여, 자치구가 해외 도시와 연계사업을 추진할 경우 이를 지원할 수 있는 체계를 마련할 필요도 있다.

## ② 문화정책 협력 제고를 위한 기초(자치구, 기초문화재단)의 역할

기초 차원에서는 문화정책 역량과 지역거버넌스 자원의 확대가 필요하다. 구체적으로는 △구청 - 자치구문화재단 간 협력관계 구축, △자치구 문화계획 수립, △문화담당 관제 추진 등이 요구된다.

### 구청-자치구문화재단 간 협력관계 구축

비교행정의 관점에서 문화체육관광부 예술국 유관기관은 정책분야에 따라 다양하게 있고, 장관과 기관장의 관계성은 크게 중요하지는 않다. 그러나 자치구청은 여전히 집권적 행정 관성이 유지되는 경우가 많다. 구청의 입장에서 자치구문화재단은 유일한 문화예술기관인 경우가 많다. 구청에서 직접 하던 사업이 문화재단으로 이관되는 흐름이 나타나고 있으며, 구청장과 문화재단 대표의 관계성은 각각의 사업에 영향을 미치는 중요한 변수로 작용하고 있다. 이러한 구조에서 구청이 바라보는 문화재단은 구청의 문화정책을 실행하는 팔, 다리로 보는 경향이 강하게 나타나고 있다. 이번 연구의 설문조사 결과에서도 자치구문화재단 직원들은 대체로 자치구청과 자치구문화재단의 관계를 수직적이라고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

이처럼 재단과 정책의 고객인 시민들은 분권화의 흐름에서 세부 사업을 함께하고 있지만, 지방행정은 여전히 집권화된 상태여서 분권화와 집권화가 가치충돌을 겪는 양상이다. 그러나 자치구 문화정책의 전문성이 강조되는 흐름에서, 자치구문화재단이 얼마나 자율성을 가지고 책임성 있게 정책을 추진할 수 있는가가 중요하게 고려되는 경향이 나타나고 있다. 이에 구청과 자치구문화재단의 관계를 공공 조직 간 거버넌스 구조에서 어떻게 풀어낼 것인지에 대한 논의가 필요하다.

이러한 논의를 위해서는 자치구 차원에서 지역 내 협력관계에 대한 공론화가 우선적으로 필요하다. △‘자치구청과 자치구문화재단의 효과적인 사업 분장과 협력에 대한 의제 설정’과 △‘자치구청과 자치구문화재단의 협력관계 포럼 개최’ 등을 통해 자치구와 자치구문화재단 간의 역할분담에 대해 의제화하고 학습하며 토론할 필요가 있다. 이와 같은 공론화를 통해 해당 지역에 적합한 자치구-자치구문화재단 간 역할분담체계가 상호 간에 합의되고, 이를 통해 자치구 문화정책 추진체계가 공고히 될 수 있다. 또한 자치구 문화관련 조례에는 서울문화재단에서 수립하는 ‘자치구문화재단의 최소요건 설정 및 지원’에 부합하는 △‘자치구 문화재단의 위상과 역할’, △‘자치구와의 관계’ 등을 명확하게 규정하여 구청-자치구문화재단 간 협력을 위한 제도적 기반을 구축할 필요가 있다.

### 자치구의 특성과 여건에 맞는 자치구 문화계획 수립

각 자치구는 자치구의 특성과 여건에 맞는 자신의 문화계획 수립이 필요하다. 법정문화도시 사업이 확대되면서 기초자치단체들 사이에서도 문화기본계획 수립이 확산되는 경향이다. 그러나 공모사업 선정 차원이 아니라, 지역의 상황과 지역민의 욕구에 기초한 문화정책의 추진이 필요하다. 서울시는 다른 광역지자체에 비해 인구밀도가 높고 교통 등 접근성이 발달하여 문화적으로 동질적으로 보일 수 있다. 그러나 자치구 문화재단들이 자치구 문화정책을 추진하는 과정에서, 생활권 및 동 단위 특성이 매우 차별적으로 나타나고 있음이 강조되고 있다. 이는 서울시의 문화계획이 자치구에 일방적으로 적용될 수 없음을 의미한다. 오히려 자치구별로 자치구 내 지역별 특성을 발굴하고 이에 맞춤형으로 문화계획을 수립할 필요가 있다. 실효성 있는 문화계획 수립을 위해서는 자원 파악과 정책역량 강화가 필요한데, 이를 위해 우선 △‘자치구문화재단의 정책기능 강화’ 및 △‘지역 내 문화공간 및 문화예술 인력자원 등에 대한 DB 및 활용체계 구축’이 추진될 필요가 있다. 앞서 제안하였던 ‘지역문화진흥 시행계획 수립체계 혁신’과 연동하면, 자치구별로 수립된 문화계획이 서울시 지역문화진흥 시행계획에 반영되는 상향식 구조를 형성할 수 있다.

한편, 자치구 문화계획의 수립과 실행을 위해서는 무엇보다도 자치구 내 문화주체들 간의 협력체계 형성이 중요하다. 이에 △‘지역문화거버넌스 형성 및 지원’을 통해 지역 내 다양한 문화거버넌스들이 형성되고 실질적으로 운영될 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 ‘지역문화예술위원회’를 구성하여 자치구 문화계획 수립, 법정문화도시 사업 추진 등 지역 내 핵심 문화이슈에 대응할 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 함께 주민, 기획자, 예술가, 전문가 등 지역문화 관계자들 간의 상시 협의체를 구성하여 지역문화 진단과 관련 이슈 논의 및 공론화가 원활히 진행될 수 있도록 지원하여야 한다.

### 문화담당관제 추진

자치구 문화부서 내에 전문성을 갖춘 인력을 배치할 필요가 있다. 특히 지역문화거버넌스 운영이나 문화정책 교류와 협력 등은 신뢰관계와 같은 비물질적 요인에 의해 좌우되는 경향이 크고, 공무원 순환보직체제 하에서 업무 인계가 어렵다. 이에 자치구 문화부서 내에 전문직으로 ‘문화담당관’을 임용하는 것을 고려할 수 있다. 문화담당관은 전문 인력을 장기 임용함으로써 문화정책의 전문성과 협력성을 높이는 전략이다. 문화정책의 전문성을 높이기 위해서는 역량 있는 전문가를 초빙할 필요가 있는데, 이 경우 일반임기제공무원 제도를 활용할 수 있다. 서울시청은 일반임기제공무원을 임용하여 별도의 재임용 절차 없이 5년간(기본 2년 + 3년 연장) 근무하는 제도를 운영 중이다.

- 문화체육관광부, 2005~2021 각 년도, 「전국문화기반시설총람」.
- 문화체육관광부, 2005~2020 각 년도, 「등록공연장현황」.
- 문화체육관광부, 2020, 「“포용과 혁신의 지역문화” 제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024)」.
- 변철희, 2020, “문화자치를 위한 지역문화재단의 역할과 과제”, 『경남발전』, pp44-51, 경남연구원.
- (사)전국지역문화재단연합회, 2019, 「기초문화재단 설립 실태조사 및 지역문화재단 역량 강화를 위한 전략과 방향 연구」.
- (사)전국지역문화재단연합회, 2021, 「지역예술생태계 관련 법제도 및 사업제도 조사연구 보고서」.
- 서울문화재단, 2019a, 「서울시 자치구문화재단 현황 기초연구」.
- 서울문화재단, 2019b, 「서울 지역문화생태계 활성화를 위한 기초연구」.
- 서울문화재단, 2020, 「자치분권형 서울 지역문화 활성화 전략 수립연구(2021~2024)」.
- 서울문화재단, 2021.5., “2021 자치구 협력형 생활문화 활성화 기본계획”.
- 서울시 문화본부, 2019.3., “예술활동 거점지역 활성화 사업 추진계획”.
- 서울시 문화본부, 2022.2., “예술활동 거점지역 활성화 사업 추진계획”.
- 서울시 문화본부, 2021.1., “2021년 마을예술창작소 운영계획”.
- 서울시 문화본부, 2021.2., “2021년 축제 지원 및 육성사업 추진계획”.
- 서울시 문화본부, 2022.2., “2022 축제 지원 및 육성사업 추진계획”.
- 서울특별시, 2016, 「시민이 만들어가는 행복한 문화도시 비전2030, 문화시민도시 서울」, pp.67-70.
- 서울특별시, 2020, 「“문화시민도시 서울” 제2차 서울특별시 문화진흥시행계획(2020~2024)」.
- 안현찬·조윤정, 2017, 「서울시 공동체공간 지원사업 운영실태와 개선방안」, p.20.
- 장세길, 2021.2.27., “문화자치/문화분권의 시작, 지역문화생태계 구축전략”, 지역문화활동 성과공유회 및 공동연수회 발제문, 지역문화진흥원.
- 정보람, 2020, 「지방분권에 따른 문화재정 현황과 정부 간 역할분담 방안」, 한국문화관광연구원.
- 정보람, 2020, “지역문화재정 이슈와 문화분권 정책과제, 한국지방재정학회 세미나 자료집,

pp.185-197, 한국지방재정학회

한국지역문화정책연구소, 2020, 「포스트코로나 시대, 지역문화재단 방향과 과제」

서울시열린데이터광장, '서울시 일반회계 세출예산 개요(2008년 이후) 통계',  
<https://data.seoul.go.kr/dataList/10183/S/2/datasetView.do>

서울열린데이터광장, '서울시 재정자립도 통계',  
<http://data.seoul.go.kr/dataList/188/S/2/datasetView.do>

서울열린데이터광장, '서울시 문화환경 만족도 통계',  
<https://data.seoul.go.kr/dataList/10305/S/2/datasetView.do>

지역문화통합정보시스템, 지역문화데이터 중 '인구 천 명당 문화기반 시설 수', '인구 만 명당 생활문화 시설 수', <https://rcis.culture.go.kr/>



---

## 1\_서울시-자치구 간 문화정책 협력 관계 인식조사 설문지

---

ID :

--	--	--	--	--	--	--	--

---

(인사말) 안녕하십니까?

서울연구원과 서울문화재단에서는 “서울시-자치구 간 문화정책 협력방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이 설문조사는 지역 기반 문화정책 활성화를 위해 서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 등 4개 기관 간의 문화정책 협력방안 모색을 위해 실시하고 있으며, 향후 관련 정책 개발을 위한 기초자료로 활용될 것입니다. 설문 대상은 ① 서울시 문화부서, ② 자치구 문화부서, ③ 서울문화재단, ④ 자치구문화재단 등 4개 기관 종사자입니다.

응답에는 약 15분 내외의 시간이 소요됩니다. 설문에 참여하신 분들 중 선착순 400명에게 1만 원 상당의 스타벅스 기프트콘을 보내드립니다.

조사 결과는 통계법 33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않을 것이며, 전체 통계 결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다.

2021년 12월

※ 조사에 관한 문의 사항이 있으시면 아래로 연락 바랍니다.

서울연구원 도시사회연구실 조윤정연구원 02-2149-1138

---

### 응답자 특성에 관한 질문

SQ1. 귀하가 현재 근무하고 있는 조직은 어디입니까?

- ① 서울시청 문화본부(☞SQ3으로 이동)
- ② 자치구청 문화부서(☞SQ2로 이동)
- ③ 서울문화재단(☞SQ4로 이동)
- ④ 자치구문화재단(☞SQ2로 이동)
- ⑤ 그 외(☞조사 중단)

☞ SQ01 ② 자치구청, ④ 자치구문화재단 응답자만 응답(SQ2만 해당)

SQ2. 귀하가 현재 근무하고 있는 지역은 어디입니까?

도심권	① 종로구	② 중구	③ 용산구	
동북권	④ 성동구	⑤ 광진구	⑥ 동대문구	⑦ 중랑구
	⑧ 성북구	⑨ 강북구	⑩ 도봉구	⑪ 노원구
서북권	⑫ 은평구	⑬ 서대문구	⑭ 마포구	
서남권	⑮ 양천구	⑯ 강서구	⑰ 구로구	⑱ 금천구
	⑲ 영등포구	⑳ 동작구	㉑ 관악구	
동남권	㉒ 서초구	㉓ 강남구	㉔ 송파구	㉕ 강동구

☞ SQ01 ① 서울시청, ② 자치구청 응답자만 응답(SQ3만 해당)

SQ3. 귀하의 현재 직급은 어떻게 되십니까?

- ① 5급 이상    ② 6급                      ③ 7급                      ④ 8급
- ⑤ 9급

SQ4. 귀하의 현재 직책은 어떻게 되십니까?

- ① 기관장(시청, 구청의 경우 국장)
- ② 부장 등 기관장~팀장 사이의 직책(시청, 구청의 경우 과장)
- ③ 팀장
- ④ 팀원(주무관)
- ⑤ 기타(세부내용 기입                      )

SQ5. 귀하가 현재 맡고 있는 업무 분야는 무엇입니까? 여러 분야의 업무를 맡고 있다면 중심이 되는 업무 분야 한 가지를 선택해 주십시오.

- ① 문화정책 총괄      ② 지역문화사업      ③ 공연·전시      ④ 생활문화
- ⑤ 축제              ⑥ 문화예술교육      ⑦ 도서관      ⑧ 문화도시
- ⑨ 예술진흥·예술인(단체)지원      ⑩ 관광      ⑪ 중무
- ⑫ 체육              ⑬ 기타(내용기입 )

SQ6. 귀하가 지금까지 경험해본 업무 분야를 모두 골라주십시오.

- ① 문화정책 총괄      ② 지역문화사업      ③ 공연·전시      ④ 생활문화
- ⑤ 축제              ⑥ 문화예술교육      ⑥ 도서관      ⑦ 문화도시
- ⑧ 예술진흥·예술인(단체)지원      ⑨ 관광      ⑩ 중무
- ⑪ 체육              ⑫ 기타(내용기입 )

SQ7. 귀하가 현재 근무하고 있는 기관에서 근무 연수는 총 몇 년인가요?

(        )년

SQ8. 문화 분야(문화정책/지역문화/공연전시/생활문화/도서관/축제/문화예술교육 등) 업무 경력은 총 몇 년인가요?

(        )년

**Part 1. 서울시 문화환경 및 문화정책 전반에 대한 인식**

Q01. 다음은 서울시 문화환경에 관한 질문입니다. 각 문항에 대해 동의하는 정도를 체크해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 문화 프로그램이 충분하다	①	②	③	④	⑤
2) 문화 인력이 충분하다	①	②	③	④	⑤
3) 문화 시설(문화공간)이 충분하다	①	②	③	④	⑤
4) 문화 축제, 행사 등이 충분하다	①	②	③	④	⑤

Q02. 다음은 서울시 문화정책 환경에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크 해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울시는 문화관련 조례 및 제도가 잘 정비되어 있다	①	②	③	④	⑤
2) 서울시는 광역단위의 문화계획이 잘 수립되어 있다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시는 독자적인 문화정책 기획역량을 갖추고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 서울시 문화 예산은 충분한 편이다	①	②	③	④	⑤
5) 서울시는 자치구 간 문화격차가 큰 편이다	①	②	③	④	⑤
6) 서울시 문화사업은 중앙정부의 공모사업에 의존하고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤
7) 서울시 문화정책은 서울시-자치구 간 수직적 관리감독 체계이다	①	②	③	④	⑤

Q03. 다음은 자치구 문화정책 환경에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크해 주십시오.

※ 자치구·자치구문화재단 직원은 소속 자치구를 기준으로, 서울시·서울문화재단 직원은 자치구 전반적인 인식을 기준으로 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 자치구는 문화관련 조례 및 제도가 잘 정비되어 있다	①	②	③	④	⑤
2) 자치구는 문화계획이 잘 수립되어 있다	①	②	③	④	⑤
3) 자치구는 독자적인 문화정책 기획역량을 갖추고 있다	①	②	③	④	⑤
4) 자치구 내 문화분야 예산은 충분한 편이다	①	②	③	④	⑤
5) 자치구 내 지역(동·마을) 간 문화격차가 큰 편이다	①	②	③	④	⑤
6) 자치구 문화사업은 중앙정부 및 서울시 공모사업에 의존하고 있는 편이다	①	②	③	④	⑤
7) 자치구 문화정책은 자치구-자치구문화재단 간 수직적 관리감독 체계이다	①	②	③	④	⑤

Q04. 귀하께서는 서울시 문화기본계획인 아래 계획을 알고 있습니까? 알고 있다면 귀하가 업무를 수행할 때 얼마나 참고하거나 활용하고 있습니까?

	모른다	알고 있지만 참고해본 적이 없다	알고 있고, 참고해본 경험이 있다	알고 있고, 잘 참고하는 편이다
1) 서울특별시 문화도시 기본조례에 근거한 문화시민도시 종합계획(서울문화플랜)	①	②	③	④
2) 지역문화진흥법에 근거한 서울시 문화진흥 시행계획	①	②	③	④

※ 서울문화재단(2020)에서 수행한 「자치분권형 서울 지역문화 활성화 전략 수립 연구」에서는 서울 지역문화 거버넌스 구조를 다음과 같이 3가지로 유형화했습니다. 아래 표를 참고하여 다음 질문에 응답해 주십시오.

**[자치구 협력의 단계적 거버넌스 구조와 유형]**

- 1차 거버넌스는 광역단체-기초단체 행정기관 간 협력 관계를 의미
- 2차 거버넌스는 기초단위 행정기관과 지역활동가, 예술가 등 지역주체 간 협력 관계를 의미
- 3차 거버넌스는 행정 영향력을 벗어난 지역 내 네트워크로 이루어진 민-민 협력 관계를 의미

구분	1차 거버넌스(관-관)	2차 거버넌스(민-관)	3차 거버넌스(민-민)
구조	서울시 25개 자치구	자치구-기초재단-지역주체	지역주체-지역주민
유형	행정기관 간 네트워크	행정기관과 지역 네트워크	지역 내 네트워크
협력 주체	서울시, 서울문화재단	자치구, 기초문화재단	지역활동가/예술가
	자치구, 자치구문화재단	지역활동가/예술가	지역주민

출처: 서울문화재단, 2020, 「자치분권형 서울 지역문화 활성화 전략 수립연구(2021~2024)」

Q05. 지역 기반 문화정책 활성화를 위해 각 단계의 거버넌스 운영이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	보통	필요하다	매우 필요하다
1) 행정기관 간 거버넌스: 서울시(서울문화재단)-25개 자치구(자치구문화재단)	①	②	③	④	⑤
2) 행정기관과 지역주체 간 거버넌스: 자치구-자치구문화재단-지역주체	①	②	③	④	⑤
3) 지역 내 민·민 거버넌스: 지역주체-지역주민	①	②	③	④	⑤

☞ 서울시 공무원, 서울문화재단 직원만 응답(Q06a만 해당)

Q06a. 지역 기반 문화정책 활성화를 위해 다음 단계의 거버넌스가 얼마나 체계를 잘 갖추고 있다고 생각하십니까? 또한 얼마나 잘 운영되고 있다고 생각하십니까?

	거버넌스 체계 구축 정도				운영 정도			
	체계가 구축되지 않음	체계가 구축을 준비 중	형식적으로 체계가 구축됨	실질적으로 체계가 구축됨	운영되지 않음	운영 준비 중	형식적으로 운영됨	실질적으로 운영됨
1) 행정기관 간 거버넌스: 서울시(서울문화재단)-25개 자치구(자치구문화재단)	①	②	③	④	①	②	③	④

☞ 자치구 공무원, 자치구문화재단 직원만 응답((Q06b만 해당)

Q06b. 지역 기반 문화정책 활성화를 위해 각 단계의 거버넌스가 얼마나 체계를 잘 갖추고 있다고 생각하십니까? 또한 얼마나 잘 운영되고 있다고 생각하십니까?

	거버넌스 체계 구축 정도				운영 정도			
	체계가 구축되지 않음	체계가 구축을 준비 중	형식적으로 체계가 구축됨	실질적으로 체계가 구축됨	운영되지 않음	운영 준비 중	형식적으로 운영됨	실질적으로 운영됨
1) 행정기관 간 거버넌스: 서울시(서울문화재단)-25개 자치구(자치구문화재단)	①	②	③	④	①	②	③	④
2) 행정기관과 지역주체 간 거버넌스: 자치구-자치구문화재단-지 역주체	①	②	③	④	①	②	③	④
3) 지역 내 민·민 거버넌스: 지역주체-지역주민	①	②	③	④	①	②	③	④

Q07. 다음은 서울시 문화진흥 시행계획(2020-2024)에 제시된 5가지 전략입니다. 지역 기반의 문화 활성화를 위해 아래 제시된 전략 중 우선적으로 시행되어야 하는 정책은 무엇이라고 생각하십니까? 2순위까지 골라주십시오.(제시된 정책 외에 필요한 정책이 있다면 기타 선택 후 간략하게 내용을 적고 순위를 매겨주십시오)

	1순위	2순위
1) 생활문화 활성화		
2) 문화예술교육 체계구축		
3) 예술생태계 자생력 강화 및 장르 지원		
4) 문화기반시설 확충		
5) 역사문화자원 발굴 및 활용		
6) 기타(세부내용 기입 )		

Q08. 문화업무 수행 시 어려운 점에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	
제도 및 계획 관련	1) 법·조례 등 제도적 기반이 미흡하여 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	2) 구체적 실행계획이 없어 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	3) 장기적·일관성 있는 계획 부족으로 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
지역 문화 자원 및 환경 관련	4) 지역 내 문화기획 및 예술 인력 부족으로 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	5) 지역 내 문화시설 부족으로 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	6) 지역 문화정책 예산 부족으로 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	7) 주민들의 관심 부족으로 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
업무 내용 관련	8) 비협조적인 유관부서로 인해 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	9) 지역 문화 주체들과 협력 관계 형성이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	10) 과도한 민원 업무로 인해 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	11) 성과측정이 되지 않는 부가 업무들이 많아 어렵다	①	②	③	④	⑤
	12) 해당 업무가 명확하지 않아 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤
	13) 해당 분야 전문지식 부족 등으로 인해 업무 수행이 어렵다	①	②	③	④	⑤

## Part 2. 문화정책에서 행정기관 간 협력의 필요성과 중요성

Q09. 다음은 지역 기반 문화활성화를 위해 행정기관(서울시, 서울문화재단 - 자치구, 자치구문화재단) 간 협력이 필요한 이유에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울시의 문화자원 축적과 문화생태계 활성화를 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤
2) 문화정책의 사회적 가치확산을 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시와 25개 자치구의 협력을 통한 문화정책의 방향 설정과 중장기 계획 수립을 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤
4) 서울시-자치구 간 논의 활성화로 문화정책의 효과성을 높이기 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤
5) 현안 이슈에 대한 서울시-자치구 간 협력적 대응으로 문화분야 예산확보를 위해 필요하다	①	②	③	④	⑤

Q10. 귀하께서는 지역 기반의 문화정책 활성화를 위해 다음 행정기관 간의 협력이 현재 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통	중요하다	매우 중요하다
1) 서울시-자치구 간 협력	①	②	③	④	⑤
2) 서울문화재단-자치구문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤
3) 서울시-서울문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤
4) 자치구-자치구문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤

Q11. 향후 문화자치가 강화된다면, 지역 기반의 문화정책 활성화를 위해 다음 행정기관 간의 협력이 미래에 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통	중요하다	매우 중요하다
1) 서울시-자치구 간 협력	①	②	③	④	⑤
2) 서울문화재단-자치구문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤
3) 서울시-서울문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤
4) 자치구-자치구문화재단 간 협력	①	②	③	④	⑤

**Part 3. 문화정책에서 행정기관 간 협력 현황 평가**

**☞ 서울시·자치구 공무원만 응답(Q12~Q13 해당)**

Q12. 귀하께서는 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 전반적으로 서울시와 자치구 간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 협력 없이 각자 수행(☞ Q12a로 이동)
- ② 협력 없이 각자 사업 수행(☞ Q12a로 이동)
- ③ 보통(☞ Q12b로 이동)
- ④ 협력적으로 사업 수행(☞ Q12b로 이동)
- ⑤ 매우 협력적으로 사업 수행(☞ Q12b로 이동)

Q12a. 서울시와 자치구 간의 관계가 비협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주시시오.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울시와 자치구 간의 합의된 정책방향이 없기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 불분명하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 불분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 약하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 약하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 불명확하기 때문에			
7) 서울시와 자치구의 관계가 수직적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q12b. 서울시와 자치구 간의 관계가 협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주시시오.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울시와 자치구 간의 합의된 정책방향이 있기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 명확하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 강하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 명확하기 때문에			
7) 서울시와 자치구의 관계가 수평적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q13. 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 서울시와 자치구의 협력 관계에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울시와 자치구 간의 합의된 정책방향이 있다	①	②	③	④	⑤
2) 협력할 명분·내용이 명확하다	①	②	③	④	⑤
3) 기관 간 역할이 분명하다	①	②	③	④	⑤
4) 기관장이 협력의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
6) 소통창구(소통채널)이 명확하다	①	②	③	④	⑤
7) 서울시와 자치구의 관계가 수직적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤
8) 서울시와 자치구의 관계가 수평적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤

☞ 문화재단 직원만 응답(Q14~Q15 해당)

Q014. 귀하께서는 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 전반적으로 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 협력 없이 각자 수행(☞ Q14a로 이동)
- ① 협력 없이 각자 사업 수행(☞ Q14a로 이동)
- ② 보통(☞ Q14b로 이동)
- ③ 협력적으로 사업 수행(☞ Q14b로 이동)
- ④ 매우 협력적으로 사업 수행(☞ Q14b로 이동)

Q14a. 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 관계가 비협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주시시오.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 없기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 불분명하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 불분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 약하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 약하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 불명확하기 때문에			
7) 서울문화재단과 자치구문화재단의 관계가 수직적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q14b. 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 관계가 협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주시시오.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 있기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 명확하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 강하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 명확하기 때문에			
7) 서울시와 자치구의 관계가 수평적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q15. 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 서울문화재단과 자치구문화재단의 협력 관계에 대한 설명입니다. 아래 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울문화재단과 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 있다	①	②	③	④	⑤
2) 협력할 명분·내용이 명확하다	①	②	③	④	⑤
3) 기관 간 역할이 분명하다	①	②	③	④	⑤
4) 기관장이 협력의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
6) 소통창구(소통채널)이 명확하다	①	②	③	④	⑤
7) 서울문화재단과 자치구문화재단의 관계가 수직적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤
8) 서울문화재단과 자치구문화재단의 관계가 수평적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤

☞ 서울시 공무원, 서울문화재단 직원만 응답(Q16~Q17 해당)

Q16. 귀하께서는 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 전반적으로 서울시와 서울문화재단 간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 협력 없이 각자 수행(☞ Q16a로 이동)
- ① 협력 없이 각자 사업 수행(☞ Q16a로 이동)
- ② 보통(☞ Q16b로 이동)
- ③ 협력적으로 사업 수행(☞ Q16b로 이동)
- ④ 매우 협력적으로 사업 수행(☞ Q16b로 이동)

Q16a. 서울시와 서울문화재단 간의 관계가 비협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주세요.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울시와 서울문화재단 간의 합의된 정책방향이 없기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 불분명하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 불분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 약하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 약하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 불명확하기 때문에			
7) 서울시와 서울문화재단의 관계가 수직적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q16b. 서울시와 서울문화재단 간의 관계가 협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주세요.

	1순위	2순위	3순위
1) 서울시와 서울문화재단 간의 합의된 정책방향이 있기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 명확하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 강하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 명확하기 때문에			
7) 서울시와 서울문화재단의 관계가 수평적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q17. 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 서울시와 서울문화재단의 협력 관계에 대한 설명입니다. 아래 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울시와 서울문화재단 간의 합의된 정책방향이 있다	①	②	③	④	⑤
2) 협력할 명분·내용이 명확하다	①	②	③	④	⑤
3) 기관 간 역할이 분명하다	①	②	③	④	⑤
4) 기관장이 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
6) 소통창구(소통채널)이 명확하다	①	②	③	④	⑤
7) 서울시와 서울문화재단의 관계가 수직적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤
8) 서울시와 서울문화재단의 관계가 수평적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤

**☞ 자치구 공무원, 자치구문화재단 직원만 응답(Q18~Q19 해당)**

Q18. 귀하께서는 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 전반적으로 자치구와 자치구문화재단 간의 관계가 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 협력 없이 각자 수행(☞ Q18a로 이동)
- ② 협력 없이 각자 사업 수행(☞ Q18a로 이동)
- ③ 보통(☞ Q18b로 이동)
- ④ 협력적으로 사업 수행(☞ Q18b로 이동)
- ⑤ 매우 협력적으로 사업 수행(☞ Q18b로 이동)

Q18a. 자치구와 자치구문화재단 간의 관계가 비협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주시시오.

	1순위	2순위	3순위
1) 자치구와 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 없기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 불분명하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 불분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 약하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 약하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 불명확하기 때문에			
7) 자치구와 자치구문화재단의 관계가 수직적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q18b. 자치구와 자치구문화재단 간의 관계가 협력적인 주된 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 최대 3순위까지 선택해주세요.

	1순위	2순위	3순위
1) 자치구와 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 있기 때문에			
2) 협력할 명분·내용이 명확하기 때문에			
3) 기관 간 역할이 분명하기 때문에			
4) 기관장이 협력 의지가 강하기 때문에			
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하기 때문에			
6) 소통창구(소통채널)가 명확하기 때문에			
7) 자치구와 자치구문화재단의 관계가 수평적이기 때문에			
8) 기타(세부내용 기입 )			

Q19. 지역 기반의 문화정책 사업을 수행하는 데 있어 자치구와 자치구문화재단의 협력 관계에 대한 설명입니다. 아래 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 자치구와 자치구문화재단 간의 합의된 정책방향이 있다	①	②	③	④	⑤
2) 협력할 명분·내용이 명확하다	①	②	③	④	⑤
3) 기관 간 역할이 분명하다	①	②	③	④	⑤
4) 기관장이 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
5) 담당부서·담당자가 협력 의지가 강하다	①	②	③	④	⑤
6) 소통창구(소통채널)이 명확하다	①	②	③	④	⑤
7) 자치구와 자치구문화재단의 관계가 수직적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤
8) 자치구와 자치구문화재단의 관계가 수평적 관계로 구성되어 있다	①	②	③	④	⑤

Part4. 지역 기반 문화정책 활성화를 위한 행정기관 간 협력방안

※ 행정기관 간 협력이 필요한 분야에 대한 질문입니다.

Q20. 다음은 자치구 단위에서 추진되고 있는 문화사업들입니다. 이중 서울시-자치구 간 협력이 중요하다고 생각하는 사업을 최대 3순위까지 골라주십시오.

1순위 : (     ), 2순위 : (     ), 3순위: (     )

- ① 문화 기본계획(종합계획)      ② 지역문화사업      ③ 공연·전시
- ④ 생활문화                              ⑤ 축제·행사              ⑥ 문화예술교육
- ⑦ 도서관                                      ⑧ 문화도시              ⑨ 예술진흥·예술인 지원
- ⑩ 기타(                                      )

Q21. 다음은 자치구 단위에서 추진되고 있는 문화사업들입니다. 이중 서울문화재단-자치구문화재단 간 협력이 중요하다고 생각하는 사업을 최대 3순위까지 까지 골라 주십시오.

1순위 : (     ), 2순위 : (     ), 3순위: (     )

- ① 문화 기본계획(종합계획)      ② 지역문화사업      ③ 공연·전시
- ④ 생활문화                              ⑤ 축제·행사              ⑥ 문화예술교육
- ⑦ 도서관                                      ⑧ 문화도시              ⑨ 예술진흥·예술인 지원
- ⑩ 기타(                                      )

Q22. 다음은 자치구 단위에서 추진되고 있는 문화사업들입니다. 이중 서울시-서울문화 재단 간 협력이 중요하다고 생각하는 사업을 최대 3순위까지 골라주십시오.

1순위 : (     ), 2순위 : (     ), 3순위: (     )

- ① 문화 기본계획(종합계획)      ② 지역문화사업      ③ 공연·전시
- ④ 생활문화                              ⑤ 축제·행사              ⑥ 문화예술교육
- ⑦ 도서관                                      ⑧ 문화도시              ⑨ 예술진흥·예술인 지원
- ⑩ 기타(                                      )



※ 공모사업 추진 시 행정기관 간 협력 필요한 단계에 관한 질문입니다.

Q25. 다음은 서울시 혹은 서울문화재단에서 지원하는 지역문화 공모사업의 추진 단계입니다. 단계별로 서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 간에 협력이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	보통	필요하다	매우 필요하다
1) 서울시(서울문화재단)의 단위사업 연간계획 수립단계(예: 생활문화 운영계획, 문화예술교육 운영계획 등)	①	②	③	④	⑤
2) 서울시(서울문화재단) 사업 공모·선정 단계	①	②	③	④	⑤
3) 자치구(자치구문화재단)의 사업 계획 수립 단계	①	②	③	④	⑤
4) 자치구(자치구문화재단)의 사업 시행 단계	①	②	③	④	⑤
5) 자치구(자치구문화재단)의 사업 평가 단계	①	②	③	④	⑤
6) 사업성과 공유 단계	①	②	③	④	⑤

※ 행정기관 간 협력을 위해 필요한 추진체계에 관한 질문입니다

Q26. 다음은 서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 간 원활한 협력을 위해 제안된 추진체계에 대한 설명입니다. 각 항목의 필요성에 대해 판단해 주십시오.

	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	보통	필요하다	매우 필요하다
1) 행정조직(서울시, 자치구)과 중간지원조직(문화재단) 간의 관계를 수평적 협력체계로 개선 필요	①	②	③	④	⑤
2) 서울시 문화부서 내 지역문화 정책을 기획하고 협력할 수 있는 부서 설치 혹은 업무 배치	①	②	③	④	⑤
3) 자치구 문화부서 내 지역문화 정책을 기획하고 협력할 수 있는 부서 설치 혹은 업무 배치	①	②	③	④	⑤
4) 서울시-자치구 간 문화정책 전달체계 및 소통체계 구축	①	②	③	④	⑤
5) 서울문화재단 및 자치구문화재단의 기관장으로 구성된 (가칭)서울지역문화정책 협력위원회 조성	①	②	③	④	⑤
6) 지역문화, 생활문화, 문화예술교육 등 단위사업별 네트워크 체계 구성	①	②	③	④	⑤

Q26a. 위에 제시된 내용 외에 서울시(서울문화재단)-자치구(자치구문화재단) 간 원활한 협력을 위해 필요한 추진체계가 있다면 그 내용을 적어주십시오.

( )

**Part5. 지역 기반의 문화정책 활성화를 위한 광역·기초 간 역할**

Q27. 다음은 지역 기반의 문화정책 활성화를 위해 서울시, 서울문화재단 등 광역단위에서 수행해야 할 역할에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 서울시(서울문화재단)는 광역권(서울시 전체) 문화정책 사업 설계와 기본방향을 제시해야 한다	①	②	③	④	⑤
2) 서울시(서울문화재단)는 자치구 사업의 조정 역할을 수행해야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시(서울문화재단)는 권역 간(또는 자치구 간) 문화격차 해소 역할을 수행해야 한다	①	②	③	④	⑤
4) 서울시(서울문화재단)는 자치구 문화사업의 사후관리 시스템을 갖추어야 한다(사업평가와 모니터링 등)	①	②	③	④	⑤
5) 서울시(서울문화재단)는 지역 문화와 관련된 데이터를 조사하고 축적할 수 있는 빅데이터 시스템을 구축해야 한다	①	②	③	④	⑤
6) 서울시(서울문화재단)는 25개 자치구의 소통·협력을 견인하는 정책네트워크를 고도화해야 한다	①	②	③	④	⑤
7) 서울시(서울문화재단)는 자치구 내부에서 실행하기 어려운 실험적 시도 지원(사회적 이슈, 파일럿 프로젝트·시범사업 등)을 해야 한다	①	②	③	④	⑤
8) 서울시(서울문화재단)는 자치구의 정책적 역량 강화를 위한 교육·연수 프로그램을 제공해야 한다					
9) 서울시(서울문화재단)는 서울시-자치구가 공동으로 추진할 서울시 대표 문화사업을 기획해야 한다					
10) 서울시(서울문화재단)는 자치구 정책 자원의 최소 기준을 설정하는 등 자치구별 정책 환경의 불균형 해소를 위한 장기적 방안을 마련해야 한다	①	②	③	④	⑤

Q27a. 위에 제시된 내용 외에 서울문화재단 등 광역단위에서 수행해야 할 역할이 있다면 그 내용을 적어주십시오.

( )

Q28. 다음은 지역 기반의 문화정책 활성화를 위해 자치구, 자치구문화재단 등 자치구 단위에서 수행해야 할 역할에 대한 설명입니다. 각 항목에 대해 동의하는 정도를 체크 해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 자치구(자치구문화재단)는 기초자치단체 차원의 종합적인 지역문화정책을 수립해야 한다	①	②	③	④	⑤
2) 자치구(자치구문화재단)는 지역의 차별화된 문화정책 사업을 설계하고 실행해야 한다	①	②	③	④	⑤
3) 자치구(자치구문화재단)는 지역의 차별화된 문화사업 발굴에 집중해야 한다	①	②	③	④	⑤
4) 자치구(자치구문화재단)은 지역민의 문화수요조사 및 욕구 조사를 시행해야 한다.	①	②	③	④	⑤
5) 자치구(자치구문화재단)는 지역문화 자원과 사례들을 발굴하고 아카이빙 해야 한다	①	②	③	④	⑤
6) 자치구(자치구문화재단)는 지역 문화활성화를 위한 지역 내 문화자원과 인력의 네트워크 형성 및 유지해야 한다	①	②	③	④	⑤
7) 자치구(자치구문화재단)는 지역문화 주체를 발굴하고 성장할 수 있도록 지원해야 한다	①	②	③	④	⑤
8) 자치구(자치구문화재단)는 가용한 행정 자원을 통한 문화사업 직접 실행에 집중해야 한다(문예회관, 도서관, 축제 등)	①	②	③	④	⑤
9) 자치구(자치구문화재단)는 문화를 통한 지역의 종합적인 발전을 위해 노력해야 한다(문화도시 등)	①	②	③	④	⑤
10) 자치구(자치구문화재단)는 최소 정책 자원의 기준과 비교해 자치구만의 강점과 약점을 파악하고, 부족한 자원 확보에 노력해야 한다	①	②	③	④	⑤

Q28a. 위에 제시된 내용 외에 자치구, 자치구문화재단 등 자치구 단위에서 수행해야 할 역할이 있다면 그 내용을 적어주십시오.

( )

## Part6. 기초 지자체의 문화 환경 및 사업 진단

※ Q29~Q31에서 기재하는 문화사업은 중복 답변 가능

Q29. 근무하고 계시는 자치구 구청 및 산하기관에서 최근 3년 이내에 시행한, 해당 자치구에서 가장 중요한(비중이 큰) 문화사업을 적어주십시오.(최대 3개까지 작성)

사업명	추진 자치구 기관(선택)
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타

Q30. 근무하고 계시는 자치구 구청 및 산하기관에서 최근 3년 이내에 시행한, 해당 자치구의 문화환경 면에서 가장 성과·효과가 큰 문화사업을 적어주십시오.(최대 3개까지 작성)

사업명	추진 자치구 기관(선택)
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타

Q31. 근무하고 계시는 자치구 구청 및 산하기관에서 최근 3년 이내에 시행한, 해당 자치구의 향후 급격히 발전하거나 중요도가 보다 상향될 것으로 예측되는 문화사업을 적어주십시오.(최대 3개까지 작성)

사업명	추진 자치구 기관(선택)
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타
( )	① 구청 ② 자치구문화재단 ③ 기타

♣ 설문에 응해주셔서 감사합니다.

항상 귀하의 발전을 기원하겠습니다. ♣

## 2\_정책세미나(온라인) 세부내용

### 1) 1차 정책세미나

구분	내용	발제자
주제	서울시-자치구 협력체계 구축을 위한 제도적 기반 개선방안	
일시	2022. 4. 7. 14:00~17:00	
발제	문화분권의 흐름과 광역단체-기초단체 간 협력체계 구축의 필요성	A(oo문화재단 팀장)
	서울시 주요 계획 상 누락된 자치구 협력체계 구축 및 자치구 문화자치 관점 보완 방안	B(oo대학교 교수)
	지역문화진흥을 위한 제언(법제도 연구)	C(oo문화재단 대표)
	전국 최초 <경기도 문화자치 기본조례>제정 과정 및 실질적 실행 과제 발굴 사례 공유	D(oo연구원 연구위원)
토론	E(oo대학교 교수), F(oo문화재단 센터장)	

#### (1) 발제1: 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 필요성과 방안

##### ① 서울시-자치구 간 문화정책 협력의 필요성

- 2014년 지역문화진흥법 제정 이후 문화정책에서 지역화나 지역문화 생태계의 관점이 계속 강화되고 있음
- 서울시 문화 활성화는 결국 자치구 단위 혹은 지역 단위의 문화 활성화를 통해 가능

##### ② 서울문화재단 지역문화팀 사업추진과정에서 성과

- 서울문화재단은 2017년에 지역문화팀을 신설하였고, 2019년부터 자치구와 협력하고 지원하는 것을 전담하는 부서로 운영 중
- 자치구 문화기관의 관심사가 지역과는 별개로 진행되었던 콘텐츠·행사에서 지역문화 주체나 지역문화 현장·생태계 관점으로 변화시키는 계기를 마련하였고, 더 나아가 자치구문화재단이 자치구의 종합적인 문화정책 방향성을 만들어 가는 기관으로서 역할을 전환하는 데 일조함
- 예산지원의 보충성·종합성 강화 및 지원체계에서 자치구의 자유도 제고
  - 자치구 문화기관에서 가장 자율성을 높일 수 있는 지원기준을 조합하

여 예산활용의 자율성을 높임

- 서울시 문화정책의 지역단위 균형 확보
  - 조직 규모가 작은 자치구문화재단은 서울문화재단의 지원이 지역사업을 할 수 있는 유일한 예산으로 사용되는 경우가 많음
- 서울문화재단의 협력 노력을 통한 신뢰 확보: 지원사업 경쟁성·평가 축소 및 상시 소통·협력 강화
  - 2019년부터 25개 자치구 모두 탈락 없이 지원하는 구조로 바꾸고, 2020년부터는 '기초지원금제도'를 만들어 보조금이 나오기 전에 사업의 지속성이 끊기지 않도록 지원함
- 문화정책의 효과성 제고: 자치구만 가능한 사업 개발 및 서울시 예산 등 타 사업과 최적의 연결 일부 추진

### ③ 서울문화재단 지역문화팀의 사업추진과정에서의 한계

- 서울시 문화정책 차원의 기반 없이는 현재 수준 이상은 불가능함(규모, 강도, 지속성). 협약형 사업이나 포괄보조금 도입은 시 차원에서의 정책적인 수립 없이 진행되기에는 어려움
- 자치구의 담당자·담당 부서에 의지하는 체계로, 자치구문화재단의 변화 발생에 취약성·불안정성이 큼
- 지역문화팀 단독으로 추진 가능한 협력체계의 규모의 한계와 불안정성 보완 필요(제도 또는 협력 파트너)
- 지역문화팀과 자치구문화재단의 현재 역량의 한계를 극복할 수 있는, 보완체계 및 정책 타당성 확보 필요

### ④ 서울시 문화정책에서 광역단체-기초단체 간 협력체계 개선방안

- 방향성: 서울시 문화정책, 서울시민 문화권의 지역 간 균형 확보 관점, 서울시 문화정책 및 중앙정부 문화정책의 지역 단위 효과성 제고 관점, 기초지자체의 문화자치 역량 제고 관점 필요
- 제도적 기반 관련: 성과지표, 지수 개발·적용 및 실태조사, 자치구 단위 종합적 역할에 적합한 성과지표 마련 필요
- 기초단체-광역단체 문화정책 협의회 구성 필요: 시-구-시문화재단-구문

### 화재단 참여

- 서울시 문화정책 지역협력 회의 구성: 서울시 본청의 관계 부서 및 관계 산하기관 참여
- 자치구문화재단의 위상을 올릴 수 있을 만한 역할이나 제도적 장치가 필요
  - 자치구문화재단 운영을 위한 가이드 라인 설정, 자치구-자치구문화재단을 포괄한 구 문화정책 종합컨설팅 진행
- 서문연(서울시자치구문화재단연합회) 조직의 주요 협력 파트너 설정(조례 또는 기본계획 언급)
- 서울특별시 문화도시 기본조례 개정
- 자치구 상향식 또는 수평적 협의 과정을 포함한 문화기본계획 수립(또는 제3차 지역문화진흥 시행계획 대응)
- 서울시 문화본부 차원의 광역단체-기초단체 협력 미션 설정(상기 사항을 주요 미션으로 하는 컨트롤 타워형 부서 필요)

## (2) 발제2: 서울시 주요계획 상 누락된 자치구 협력체계 구축 및 자치구 문화자치 관점 보안방안

### ① 단체장 시선으로 바라본 지역문화정책의 위상

- 서울시에서는 지역문화정책의 정치적 가치가 하락 추세임
  - 복지정책이나 교육정책과 비교해서 시급성이 떨어짐
  - 문화소비 활동공간이 서울에 밀집해 있고, OTT 영향이 커지는 상황 속에서 지역문화정책에서 내놓는 콘텐츠가 경쟁력을 갖기 어려움
  - 시민들이 직접적으로 체감하고 원하는 것에 비해 지역문화는 가시화되기 어려운 측면이 있기 때문
- 자치구별 문화정책 관련 공약 현황을 통해 지역문화정책의 입지를 확인해 보면 자치구마다 차이가 크게 나타남
  - 자치구마다 지역문화정책 공약 비중에 차이가 있는데, 단체장, 지역 내 문화서비스 이용환경이나 지역 문화예술단체, 지역의 전반적인 생활수준 및 소득수준 같은 것들도 영향을 미친다고 생각

## ② 서울시와 자치구의 협력이 필요한 이유

- 자치구문화재단이 22개까지 증가했지만, 자치구문화재단을 바탕으로 지역문화정책의 발전을 사실 기대하기에는 어려운 상황과 요인이 많음
  - 지역문화정책의 정치적 가치 하락 추세(서울시), 재단의 종속적 위치와 수동적 자세, 재단의 이질적 인력 구성
- 오히려 법정 문화도시와 같은 외재적인 요인이 있어야 문화재단이 이 계기를 활용해서 조금 더 적극적으로 역량을 펼칠 수 있고 향상될 수 있는 계기가 마련됨
- 중앙정부에만 기대할 수 없는 상황에서는 서울시가 법정 문화도시와 같은 외재적 계기 마련 역할을 해줘야 된다는 것이 현실적 필요성

## ③ 지역문화정책의 돌파구 전략

- 현재 지역문화정책의 효과성, 효용성을 입증해야 되는 시기
- 지역문화정책의 출발점으로서 도시기본계획과의 관계성을 강화하는 전략 필요
  - (자치구 간 공동의제 발굴) 예를 들면 2030서울플랜에 있었던 서남권의 주요 과제들을 보면 서남권에 해당하는 자치구가 공동으로 해결해야 되는 과제, 문화정책의 영역에서 볼 수 있는 과제들이 있음. 개별 자치구를 넘어서 서울시가 같이 수행할 필요 있음.
- 서울시와 자치구 협력의 틀을 문화분야에서 벗어나 다면적으로 접근하는 전략 필요
  - 문화정책 영역 외 공간, 장소성 개발 같은 차원에서 문화유산, 문화재생, 박물관, 수변과 같은 것과 관련하여 협력도 있을 수 있음(예: 성북구 대학연계 협력사업)
  - 보육이나 고립의 문제, 에이징 인 커뮤니티, 학교 밖 청소년, 조손가정 등의 사회적 문제에 대해 지역문화정책이 적극적으로 개입해야 함. 그 과정에서 개별 자치구만으로 해결하기에는 현재 역량이나 상황으로는 사실적으로 어렵기 때문에 이런 부분을 같이 협력하는 방식이 고려되어야 함
- 서울시와 자치구 협력의 틀을 생활권부터 국제협력까지 다차원적으로 접근하는 전략 필요

- 초광역권이나 자치구 국제협력 부분에서 지역을 넘어서는 관점 부분들을 설계하고 이끌어가는 것이 필요
- 지역문화정책에서 탑-다운 방식의 문제 제기가 되면서 바텀-업 방식이 굉장히 강조. 더 나아가 바텀-업 방식에 기획과 조정이 함께 어우러져야 효과성을 높일 수 있음

#### ④ 지역문화정책의 전략적 계기 마련 방안

- 문화지표 보완이 필요하고, 이를 위해 지역문화 행정의 표준화 필요
  - 문체부의 지역문화 실태조사 및 종합지수, 서울문화지표 및 서울시민 문화향수 실태조사, 지역문화 행정의 지표화 및 표준화, 자치구별 비교 통계 및 프로필 작성
- 상징자본을 키우는 것도 필요
  - 경쟁의 폐단과 부담은 있지만 우수사례를 발굴하고 포상과 명칭을 부여하는 것이 서울시 차원에서 할 수 있는 일
- 지역문화진흥기본계획 3기(2025~2029) 계획을 활용하여 상향식으로 정책의제 발굴 및 공론화 과정 필요

### (3) 발제3: 지역문화 진흥을 위한 제언(법제도 측면)

#### ① 지역문화진흥법에 따른 서울시 지역문화 진흥정책을 담은 조례 정비 필요

- 서울시 문화관련 조례를 살펴보면 지역문화진흥법에 따른 종합적인 진흥정책을 담은 조례가 없음
  - 25개 자치구는 서울의 지역이라는 관점을 가지고, 자치구의 문화진흥을 지원하고 예술인 지원체계 등을 위한 폭넓은 조례 필요
  - 지역문화협력위원회 운영이 안 되고 있고 지자체와 소통하는 공식적인 통로와 체계가 없어 지자체의 의견이 수렴되는 구조가 없다. 지역문화협력위원회 운영에 대한 법적 토대가 없어 조례 제정 필요. 전달체계 이상의 체계가동이 요구됨(진흥법에 근거한 조례 마련)
- 문화원 및 재단 등 기구별 역할 강화와 협력을 위한 법제도 정비도 필요

## ② 지역문화의 재정의 안정성을 높이기 위한 방안 다양화

- 문화특교세 신설을 통해 지방으로 이양된 예산이 문화예술로 갈 수 있도록 법제도 마련 필요
- 민간 기부금 확대, 기금 간 통합, 연계운용 방안을 통한 예산확대
- 지역특성화 사업을 확대를 통한 지속적이고 안정적인 목적사업 수행: 조례에 목적사업 명시 필요

## ③ 서울의 현실에 맞는 지원체계 구축

- 대한민국 전체 인구의 1/4이 사는 서울에서 촘촘한 지역문화진흥과 예술인 지원, 교육 등 설계가 특수성을 반영하지만 종합적으로 이루어질 필요가 있음. 단편적 사업에서 종합적인 연구를 통해 지역의 진흥을 위한 요구를 어떻게 함께 수립하고 실행할 것인가로 접근해야 함
- 중앙정부의 지원사업에서 서울이 배제되는 현실에서 서울시가 균형 있는 지원체계를 구축하는 것이 필요. 서울은 가난한 예술가가 가장 많이 사는 곳이자 향유자가 가장 많은 지역임. 균형발전이 대전제지만 현실적인 측면에서 지원체계를 수립할 필요가 있음. 서울시의 지원체계가 지자체의 역할 분담이 필요.

## ④ 운영인력 및 역량강화 지원

- 일은 중앙이 내리고 인력의 조정 권한은 지자체가 가지고 있음. 본래의 업무를 하기보다 중앙정부, 광역단체, 지자체의 일을 떠맡는 일들을 하는 구조의 변화가 필요
- 대안 마련을 위해 예술인 지원센터설립(예술인지원체계마련), 인력 재편 재 및 보강을 위한 구조 마련 필요

## (4) 발제4: 경기도 문화자치 추진과정

### ① 광명시 문화네트워크 및 포럼 추진(2017)

- 2017년도에 광명문화재단이 설립된 후 지역의 이슈를 해결하기 위해 일반시민 참여를 전제로 하는 열린모임으로 '광명문화네트워크'라는 모임을 시작함

- 하지만 모임을 명확하게 누가 주관하고 어떻게 진행할 것인가가 애매해지면서 지속성을 갖지 못하고 없어짐

## ② GRI 문화예술정책 포럼(2018~2019)

- 광명시의 경험을 가지고 2018년도에 경기연구원에서 주도적으로 모임을 끌고 가야겠다고 생각하고 문화예술정책포럼이라는 이름으로 운영
  - 추진목적은 경기도와 31개 시·군이 함께 만들어 가는 열린 문화예술정책(온오프라인) 플랫폼 구축 및 운영을 통해 문화민주주의, 문화자치, 지역문화 진흥 실현 도모
  - 포럼 시작 전에 기초문화재단 대표 모임 자리에서 포럼의 취지와 필요성을 공유하고, 기획회의의 모임에 각 재단에서 참여하기 시작함
  - 1차 종합포럼과 4차 지역포럼(화성, 이천, 부천, 성남) 11차 기획회의의 진행
- 운영방향
  - ‘2018 GRI 문화예술 정책포럼’ 취지 및 운영방향 공유를 위한 준비모임 개최 및 정책의제 발굴을 위한 기획회의를 진행
  - 시군 포럼: 기획회의를 통해 구체화 된 지역문화정책 및 예술정책 방향 수립을 위한 시군 포럼개최
  - 운영 주체는 경기연구원, 경기도 및 시군 문화예술부서, 문화재단, 문화원, 예총, 민예총, 문화기획자, 문화정책전문가, 일반시민 등

## ③ 경기도 문화예술 시군-도 워크숍

- 문화예술정책포럼을 운영하면서 31개 시군의 문화부서와 경기도 문화정책과가 모이는 행정 네트워크의 필요성이 제기되어 워크숍 운영
- 대상: 시군 문화예술담당 과장, 팀장 / 도 문화정책, 종무, 문화유산 과장, 팀장
- 내용: 「도 문화예술진흥 중단기 종합발전계획」에 반영할 의제, 정책수혜자(시군 소재 예술단체 등) 의견수렴 등을 통하여 시군-도 정책교류 토대 마련 및 소통창구 개설설(도-시군 네트워크 구축),
- 어떤 특별한 성과를 내지 않더라도 워크숍을 운영했으면 좋겠다는 요청이

있어서 2019년에 상하반기로 2번의 워크숍을 진행했으나 코로나19 이후 중단

#### ④ 경기도 문화자치 기본조례 제정(2021. 7.14) 과정

- 시군 토론회 (2021. 4) 개최
  - 31개 시군문화부서장 대상으로 경기도 문화자치 기본조례 제정(안) 설명 및 의견수렴, 지역문화진흥 시행계획 관련 건의 사항 등의 내용으로 진행
- 도민 토론회 (2021.4) 개최
  - 도내 문화예술기관 및 단체 관계자, 문화기획자 및 활동가를 대상으로 경기도 문화자치 기본조례 제정(안) 설명 및 의견수렴, 문화정책 과정 참여경험, 민관 협력사업 추진 사례 공유, 문화정책 협의체 구성 및 운영에 관한 건의 사항 등의 내용으로 진행
- 주요내용
  - 경기도 문화정책 기본원칙 반영: 문화권 보장, 문화자치 기반마련, 문화격차 해소 등 포함
  - 경기도 문화자치 기본계획 수립: 5년마다 수립, 지역문화진흥법 제6조 제4항에 따른 시행계획 같음, 시군 문화자치 기반 마련 지원, 지역문화 균형발전 및 특성화 등
  - 경기도 문화자치위원회 설치: 지역문화협력위원회로서 기능 수행, 문화자치 기본계획 등 道 문화정책 관련 주요사항 심의
  - 경기도 문화정책협의체 구성 운영: 다양한 문화주체의 정책참여 보장, 협의체 제안내용의 적극적 정책 반영

#### ⑤ 경기도 문화자치 TF 운영 (2021. 5월~7월)

- 문화예술 전문가 12명으로 구성, 총 5회에 걸친 토론 및 논의
- 문화자치 비전체계 제시, 문화자치 전략 및 핵심가치 제안

## ⑥ 경기도 문화예술 정책 축제(2021. 8월~10월)

- 31개 시군을 5개 권역으로 재구성, 총 50여 회 사전모임 및 권역행사 (10.8~10.19) 개최
- 총 36개 미래 문화자치 실행과제 제시, 지역 현안 및 지역 의제 제안
- 종합토론회 및 경기도 문화자치 비전 선포식(10.26.)

## ⑦ 경기도 문화자치 활성화 사업(2022. 3월~12월)

## 2) 2차 정책 세미나

구분	내용	발제자
주제	서울시-자치구 협력사업에 적합한 추진체계 개선방안	
일시	2022. 4. 12. 14:00~17:00	
발제	서울시-자치구 간 문화정책 전달체계 현황과 문제점	G(oo연구원 선임연구위원)
	사업 및 정책 목표에 따른 4대 행정주체 간 역할 배분 및 전달체계 다양화	H(oo연구원 연구위원)
	지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구 추진 결과 사례공유	I(oo연구원 부연구위원)
	자치구 차원에서 해결 가능한 추진체계 개선안	J(oo문화재단 대표)
토론	K(oo진흥원 팀장), L(oo연구소 소장), M(oo문화재단 팀장)	

## (1) 발제1: 서울시 자치구 간 문화정책 추진체계 현황과 문제점

## ① 서울시 문화정책 추진체계의 특징과 문제점

- 문화정책의 관점이 문화복지(지역별 균등배분 중심)에서 다양성과 지역화로 중심축이 이동되면서 자치구별 특성화와 자치구 차원의 문화정책 추진 역량의 중요성이 높아짐
- 문화정책의 관점이 변화됨에 따라 자치구의 상황과 특성을 고려하여 사업 설계가 가능한 구조를 도입 중
- 협력사업이 도입되고 있지만, 광역이 사업추진의 결정권을 갖고 있는 하향식 공모방식으로 이루어져 문화정책 추진체계의 본질적 문제해결에는 어려움이 있음
- 서울시 사업에 자치구 문화역량 성장관점이 미흡하여 자치구 역량 성장에

는 한계가 있음

② 협력적 문화정책 추진체계를 위한 제안

- 사업특성에 따라 다양한 사업 추진체계, 지원방식 도입 필요
  - 서울시 예술활동거점지역활성화 사업 등 다양한 사업 추진모델을 확산하고, 서울시-자치구 협력형 사업은 자치구의 기획에 의해 설계될 수 있도록 조정
- 자치구 주도의 지역문화계획 수립 필요
  - 자치구별 문화계획 수립을 지원: 가이드 라인 및 표준매뉴얼 등을 지원
  - 자치구별 문화계획을 토대로 서울시문화진흥기본계획을 수립하고, 이로써 지역문화진흥시행계획을 같음하도록 설계
  - 계획수립과 추진을 위해 서울시 문화자치협력위원회구성: 서울시와 자치구의 공무원과 문화재단 참여
- 자치구 중심으로 사업 추진체계 재편
  - 서울시에서 추진하고 있는 사업 중 주민생활과 밀접한 사업들은 자치구 중심으로 추진하도록 권한을 이양
  - 예를 들어 마을예술창작소 지원사업, 생활문화 활성화사업, 마을축제 지원사업 등은 각 자치구가 선정하고 관리하도록
  - 서울시는 예산지원(매칭)을 하되, 사업별 모니터링 및 평가체계를 구축하여 사업목표 달성 여부를 확인
- (가칭)서울문화정책월례포럼개최
  - 서울시와 자치구의 공무원, 문화재단직원, 의회, 정책전문가, 활동가 등 서울시 문화정책 직간접 관계자 대상 열린 포럼 방식
  - 서울시 문화정책의 전반적 방향과 이슈 논의: COVID19 이후 문화회복을 위한 공동대응, 문화자치와 지역역량, 기초문화재단의 역할과 전문성, 공모제 이외의 다양한 사업추진방식 공론화 등

- 자치구 간 협력사업 지원 및 추진
  - 자치구 발의 및 서울시 발의의 두 트랙으로 운영
  - 자치구 발의 사업: 공동의 이슈와 연대가 발생한 자치구들의 협력사업 지원(기초단체 발의-광역단체 지원)
  - 서울시 발의사업: 권역별특성화, 감성문화벨트, 기후위기대응문화전략, 서울도시기본계획 연계사업 등 서울시 전체 차원의 문화전략에 부합하는 사업(광역단체 발의-기초단체 협력)

## (2) 발제2: 사업·정책 목표에 따른 주체 간 역할 배분과 전달체계

### ① 지역문화재단의 사업분야(유형) 설정

- 광역단체/기초단체 문화재단의 사업 분야를 유형화하고 누가 주도하는 것이 적합한지 구분
  - 광역단체가 주도하는 것이 적합한 사업 분야: 문화정책 개발과 정보구축, 문화자치기반과 환경조성, 전문예술과 예술인복지 지원(정부/광역), 격차 해소와 취약지원
  - 기초단체가 주도하는 것이 적합한 사업 분야: 주민의 생활문화활동지원, 문화재정과 문화후원활성화(기초단체 주도, 광역단체 지원), 지역문화특화(문화도시) 사업(기초단체 주도, 광역단체 협력), 고유 문화원형 보존과 계승(기초단체 주도, 광역단체 지원)

### ② 광역과 기초의 역할 변화와 광역중심의 추진체계 구축 필요: 예산 지원의 다양화

- 지역문화 분야 중 문체부가 담당하는 분야(예술인복지-복지적 직접 지원)를 제외하고, 문체부가 담당하는 역할을 광역이 담당, 기존에 광역이 담당하는 역할(주요 사업의 실행)을 기초가 담당하는 방식으로 역할 전환이 필요함
- 지방이양으로 광역단체 중심의 지원체제로 전환되면서 광역단체 주도의 독자적 추진체계 필요
- 예산지원방식은 공모방식을 줄여나가고, 사업 특성에 맞춰 탑-다운, 바텀업, 공모방식, 다년간 지원 보장 사업 등 다양화할 필요가 있음

- 문화시설 조성 운영에 대해 광역단체가 기초단체에 대해 수요조사를 하고, 시설관련 계획 수립 필요. 읍·면·동 단위 기준으로 증장기 시설 계획을 수립하여 기초에 지원하는 방식
- 기초의 다양한 시설을 연계 협력할 수 있도록 광역에서 역할을 해야 함

### ③ 사업유형별 광역단체-기초단체 간 역할 분담과 지원방식 예시

사업유형	세부사업	광역-기초 협력체계	예산 지원 방식
문화정책 개발과 정보 구축	지역문화 조사·연구, 지역문화정보 구축	광역 주도(단독) 중심, 기초 활용, 기초 연계	광역 직접 수행, 광역-기초 공동 수행
	지역문화정책 개발	광역 주도	광역 직접 수행
	기초/생활권(읍면동) 적정 문화기준 설정	광역(기초기준)-기초(읍면동기준) 공동수행	광역-기초별 자체예산
	법정계획 수립·평가	상향식 광역계획 수립 (先기초수립, 後광역수립)	광역 직접 수행, 광역-기초 공동 수행
문화자치 기반과 환경 조성	문화기반·생활문화시설 조성과 활성화	광역 주도 기초 수요조사, 기초 계획·실행	수요조사 통한 tap다운 (문체부 지방이양사업)
	지역문화인력 양성	광역 주도, 기초 참여 (광역 단위 인력 양성)	광역 자체 예산(기초 협력, 공동수행기관)
	문화거버넌스(협력체계) 구축과 운영	자치구/읍면동 대표의 중심 협의체 등	광역-기초별 자체예산
전문예술과 예술인 복지 지원	예술 창작·창업 지원	광역 주도(기초 협력): '서울예술인' 사업화	광역 주도 예산 집행: 다년 지원 방식
	예술인복지 지원	정부 지원-기초 실행	개별 사업 정부 지원
주민의 생활문화 활동 지원	문화예술교육 지원	기초 주도, 광역 지원	포괄보조(계획계약): 계획에 따른 차등 지원
	문화복지(취약계층)	정부 지원-기초 실행	개별 사업 정부 지원
	생활문화 활동 지원	기초/민간 주도, 광역 지원(기초/민간 개별)	기초 균등 지원, 민간 개별지원(공모 방식): 단년/다년 사업 병행
격차 해소와 취약지역 지원	상대적 취약지역 지원	정부 문화활력촉진지원 사업 참조(광역주도)	계획계약 다년(5년) 지원: 평가 통한 차등
문화재정과 문화후원 활성화	지역 문화재정 확보	광역-기초 개별 추진	
	문화후원 활성화	광역 주도(통합조직 운영), 기초 참여	광역 후원모집사업 비용, 후원 지역 기초 매칭
지역문화특화 (문화도시 등) 사업	문화도시형 사업	기초 주도-광역 협력 (컨설팅, 사업발굴 등)	(문화도시) 정부 지원 (서울형 특화) 계획계약 (문화도시형 다년)
	축제, 문화행사 개최	기초 중심	기초 자체 예산
고유 문화원형 보존과 계승	문화유산 발굴 보존	기초 중심	기초 자체 예산
	서울유산 활용 사업	광역 주도-기초 참여	광역 자체 예산 활용

#### ④ 광역단체의 역할 증대에 따른 추진체계 개선방안 제안

- 정부 권한이 광역단체로 이양됨에 따라 시군구 중심의 정책 기준을 읍·면·동 단위로 전환 필요
  - 기존문화정책이 시·군·구를 최소 단위로 진행되었는데, 읍·면·동 단위로 최소 기준점을 잡아서 지역문화지표에 맞춰서 자치구별 최소 기준 혹은 적정 기준을 만들 필요가 있음
  - 복지분야의 시민복지기준선처럼 문화분야에서도 기준점을 제시할 필요가 있음(로컬미니멈, 로컬옵티멈)
- 지역문화진흥에 있어 공공기관인 문화재단과 민간단체의 역할을 구분하여 유형별 지원 필요
  - 예를 들어 생활문화센터, 문화회관, 예술창작공간 등은 공공에서 담당하고 문화예술콘텐츠 개발, 사업·축제·문화행사 등은 민간에 위탁을 주는 방식
- 문화분야 외 타 분야와 협력체계 구축 필요. 협력 관계를 만들어주는 것이 광역의 역할
  - 예를 들어 문화예술교육과 평생교육분야는 협력이 필요하므로 체계 구축 필요
- 상향식으로 분야별 의사결정 구조 변화 필요
  - 광역단위 문화예술 관련, 지역문화 관련 협의체나 위원회에 자치구 대표자들이 참여하고 전문가가 보조하는 형식으로 위원회 구성이 필요하고 이러한 내용이 지역문화진흥조례 혹은 문화자치 기본조례에 명시 필요
- (지원방식 다양화)기초 추진체계 구축 여부에 따른 포괄 보조와 공모방식 병행 추진
  - 공적 추진조직이 있는 자치구는 포괄보조 혹은 통합지원방식으로 지원하고, 공적 추진조직이 없는 자치구는 공모방식으로 운영하는 방식
  - 지원은 다년 지원을 원칙으로 하며, 매년 평가를 통해 연속 지원 여부를 결정하는 방식 도입

### (3) 발제3: 포괄보조방식 의의 및 서울시-자치구 문화정책 협력방안

#### ① 성과협약형 포괄보조방식의 순기능과 한계

- 포괄보조가 현실에서는 제도적으로 규제화 되어 있는 것이 아니고 실용적인 용어. 재정포괄범위는 돈을 주고받는 혹은 협약의 주체자 간의 조건이나 행태에 따라서 다양하게 적용
- 순기능
  - 지역에 따라서 원하는 사업이 다를 때 지역 실정에 맞는 계획을 수립할 수 있고 지역 입장에서는 쿼터 기능에 따른 재정이 보장되기 때문에 조금 더 중장기 시각에서 사업을 계획할 수 있고 예산 사용의 유연성을 높일 수 있는 이점
  - 협약조건을 명문화하는 과정에서 양쪽의 성과 목표를 점검하고 효과 관점에서 사업을 검토
  - 사업 예산을 지원하는 주체는 중복 사업을 제거하고 중앙정부 관점에서의 종합적인 성과를 한눈에 볼 수 있는 이점
- 한계:
  - 신뢰 관계가 충분히 형성되지 못 할 경우에는 예산의 용도나 사업의 범위에 대해서 계속 제약조건을 부과
  - 도덕적 해이에 따른 비효율과 무책임이 지속될 수 있음
  - 성과를 계속 추적하고 관리해야 되는데 성과 관리에 굉장히 고도화의 노력이 필요

② 지역문화정책에서 성과협약형 포괄보조 필요하다 서울시는 효용성은 떨어질 수 있음

- 각 지역 간의 자원과 지역민들의 수요의 차이가 지역 간에 클 때, 지역 내에서 자유롭게 지역민의 수요와 지역에 가진 자원들을 잘 결합한 계획을 세웠을 때 효과적
- 정해진 개별 보조금으로는 지역마다 다른 환경과 수요를 해결하는 데 한계가 있음. 그런 측면에서 포괄보조방식이 중요하고 필요한 영역
- 서울시는 이동성이 높고 장소의 고정성이 낮아 지역의 자원 차이가 크지 않음. 서울시가 연계계획을 세우는 것이 중요하지, 구 단위에 자율성을 주고 재량권 내에서 사업을 행사하게끔 하는 협약은 그렇게 효용성이 높지 않을 것이라 판단
- 서울시 본청의 기획역량으로 자치구 간 연계계획 수립이 우선 필요
  - 서울시는 하위 자치단체인 자치구를 전략적으로 투자돼야 될 때를 결정하고 조정하는 능력이 필요
  - 예를 들어 이동성을 고려해서 연계한 문화 프로그램을 기획한다든가 구가 연계했을 때 특화된 자원이 도드라지는 것을 발굴하는 방법으로 자치구가 상호 공동 노력을 했을 때에 협력이 필요한 영역과 연계사업에 대한 기획을 서울시가 하는 것이 적합하다고 판단됨

③ 서울시에서 포괄보조금 방식 적용 시 선결 조건: 포괄범위와 전담조직 필요

- 지역문화 관련 인프라(시설), 인력, 서비스와 관련된 서울시 보조사업 목록을 메뉴화하여 자치구 상황에 맞추어서 자율적으로 커뮤니티 계획을 수립하도록 유연성을 부여하는 방식으로 시범사업 우선 추진할 필요
- 서울시는 포괄형 문화사업을 단일부서에서 총괄 관장해야 하고, 구청 단위에서 전담조직(문화정책 총괄부서) 마련이 선결되어야 함

④ 서울시-자치구 문화정책 협력방안(역할)

- 서울시는 기획, 조정, 평가능력 강화, 자치구는 모니터링 강화 필요
  - 서울시는 유사 자치구, 연계 자치구에 대한 기획을 하고 이 사업이 잘 이행되도록 조정과 평가 능력이 필요. 그러기 위해 인력풀, 전문가풀 그리고 성과에 대한 KPI(핵심성과지표)를 도출해낼 수 있는 능력이 더 강화되어야 함

- 서울시 자체에서 인력관리를 하는 것이 매우 중요하고 그 인력에 대한 DB(Data base)관리, 인적자원을 배분하는 분석력을 갖추는 것이 중요
- 자치구는 지역민의 요구와 지역 특성에 맞는 사업을 기획하기 위한 수요파악과 추진사업에 대한 모니터링을 강화하여, 구민이 요구하고 만족할 수 있는 문화서비스 개발 노력이 동반되어야 함
- 서울문화재단의 역할
  - 광역문화재단은 문화인력양성 및 DB 관리, 기초문화재단 사업 간 연계 혹은 서울시 도시브랜드 차원에서 광역형 또는 선형사업 발굴, 기초문화재단의 사업점검 및 컨설팅 지원 등의 역할 강화
  - 서울문화재단은 직접 대인서비스 시행보다 서울시 문화인력풀, 자치구 사업 컨설팅 및 평가 전문가풀 관리, 서울시 도시차원 사업기획 및 자치구 연계 프로그램 기획 등의 기능이 현재보다 강화되어야 함
  - 서울문화재단, 자치구문화재단이 유사한 기능을 하는 사업에 대해 역할 정리 필요(예: 생활문화사업)
- 자치구문화재단의 역할
  - 기초문화재단은 즉 자치구문화재단은 지역민의 수요에 기민하게 대응할 수 있는 단위이자 사업의 실행주체이므로 지역민의 요구와 지역 특성에 맞는 사업을 기획하기 위한 역량개발, 사업모니터링 및 환류 역할이 강화되어야 함

#### (4) 발제4: 서울문화재단-기초문화재단의 정책 및 사업 협력체계

##### ① 자치구문화재단의 현실

- 기초문화재단이 지역의 이슈를 해결하기 위해서는 타 분야 및 이해관계자와 소통관계를 만드는 것이 중요→우정과 환대의 문화를 기반으로 한 공론장이 형성되어야 함
- 지역의 문화재생, 문화예술교육, 문화향유의 기회확대, 생활문화, 문화다양성, 공동체, 공공예술 등 지역의 이슈들은 기초문화재단과 지역 안에 수많은 이해관계 단체들과 관계를 풀어가야만 해결이 가능
- 지역문화재단은 행정안전부에 지방자치단체 출자·출연기관에 관한 법률

에 따라서 움직여지는 기관으로 이에 대한 대응으로 50% 이상의 많은 예산이 소모되는 것이 현실

- 분권의 권한과 범위에 대해 정리가 필요: 협력의 주체는 누구이고, 소통과 공유의 책임은 누가 지는 건지 정리 필요

## ② 서울문화재단과 자치구문화재단 간 협약사업 방식

- 서울문화재단은 기초문화재단과의 협약사업의 예산 규모는 자치구마다 N분의 1로 나누는 것이 바람직.
- 자치구문화재단은 지역의 공론장과 협의체 거버넌스 구조 안에서 작성하고, 그것이 확인이 되어야함
- 협약사업안을 상호조정하고 협약을 체결하고, 협약체결할 때는 공동의 비전과 합의된 성과지표가 필요
- 예산지원과 모니터링, 컨설팅은 광역에서 진행되고 결과보고가 성과포럼 진행하는 방식

## 3) 3차 정책세미나

구분	내용	발제자
주제	자치구별 문화정책 추진역량 편차 개선방안	
일시	2022. 4. 20. 14:00~17:00	
발제	자치구 문화정책 추진역량 현황과 편차 공론화	N(oo문화재단 실장)
	자치구문화재단의 현실과 역량 강화	O(oo연구원 선임연구위원)
	자치구 ↔ 서울시 차원에 필요한 추진역량 개선방안	P(oo문화재단 이사장)
토론	Q(oo연합회 회장), R(oo문화사회학 연구자), S(oo문화재단 실장)	

### (1) 발제1: 자치구 문화정책 추진역량 현황과 편차

#### ① 자치구 문화정책 추진기반 현황

- 문화정책 추진기반을 인력, 예산, 시설 3가지로 구분하여 살펴봄
- 자치구청의 문화예술 공무원 수는 자치구별 최대 10배, 자치구문화재단은 약 30배까지 자치구별 인력 편차가 큼

- 자치구청의 문화분야 공무원 수는 총 946명(평균 37.8명)이고 최소 19명부터 최대 88명까지 편차가 크게 나타남
- 문화예술분야 공무원 수도 자치구마다 최소 3명부터 최대 30명까지 편차가 크게 나타남
- 21개 자치구문화재단 종사자는 총 1,620명(평균 77.1명)이고, 최소 6명부터 최대 177명으로 자치구 간 편파가 크게 나타남
- 자치구문화재단 종사자 중 도서관 및 평생교육 인력이 44.1%로 가장 많았고, 재단 고유목적 사업추진에 필요한 사업기획인력은 18.5%에 불과하고 사업기획인력 또한 최소 2명부터 최대 33명까지 편차가 큼
- 자치구문화재단의 사업기획 인력 편차는 재단 간 경쟁력 격차로 귀결될 우려가 있음
- 자치구별 문화관광예산은 최소 62억 원부터 최대 359억 원으로 최대 6배까지 차이가 남
  - 2020년 서울시 문화·관광 예산은 총예산의 2% 수준이고 전체 문화·관광 예산 중 서울시 본청 비중이 56.6%를 차지
  - 자치구별 문화관광 예산은 최소 62억 원부터 최대 359억 원까지 약 6배까지 차이를 보였고, 문화관광예산 비중은 영등포구가 5.7%로 가장 높았고, 동작구가 1.0%로 가장 낮게 나타남
- 자치구별 인구 10만 명당 문화기반시설은 최소 1.8개부터 최대 152.6개로 자치구 간 불균형이 크게 나타남
  - 자치구별 인구 10만 명당 시설 수를 비교해본 결과 공연장과 박물관이 모여있는 종로구(152개), 중구(41.5개)가 25개 자치구 중 시설 수가 월등히 많았고, 관악구, 동작구, 강서구, 중랑구는 3개 미만으로 열악한 상태

## ② 자치구 문화정책 추진여건의 변화지점

- 서울에서 자치구문화재단 설립이 급격히 증가하면서 민간에서 관리되던 도서관 시설이 문화재단으로 들어오거나 시설관리공단과 결합하는 형태가 만들어졌고, 이질적인 조직문화로 인한 갈등이 발생하고 있음
- 자치구문화재단이 시설 운영 중심으로 여러 가지 사업을 확장하고 있으나

거기에 대응할 수 있는 전문성은 다소 미흡한 측면이 있음

- 자치구청과 자치구문화재단 사이의 경쟁구도가 나타나기도 함
- 자치구문화재단의 업무영역이 도서관, 평생교육, 보육까지 넓어지고 있는데 이런 영역을 포괄할 수 있는 정책기능을 강화하지 못하는 것이 현실
  - 자치구문화재단 안에서 정책기능이 강화되고 있기는 하지만 담당인력이 한두 명 내외이고, 정책이라는 이름으로 경영평가 및 의회업무를 대변하는 것을 주로 하고 있음
- 지역문화진흥 및 도서관 등 평생교육영역과 협업할 수 있는 사업 개발이 필요

## (2) 발제2: 자치구문화재단 현실과 역량 강화

### ① 왜 자치구문화재단은 역량을 강화해야 하나?

- 자치구문화재단의 역량강화가 효율적인 문화정책 전달 혹은 수행체계 마련을 위한 것이라면 명확한 업무체계와 협력을 위한 시스템 구축으로 해결 가능
- 각 지역의 자발적 문화기획력 제고를 위한 것이라면 교육 및 역량 발굴 시스템이 필요하지만 이것이 자치구가 아니라 서울시(문화재단)의 일인지 고민이 필요
- 서울문화재단은 전달자와 협력자, 기획자로서의 역량강화가 필요하다고 생각하지만 자치구 입장에서는 시설관리 및 행정업무 처리 역량이 가장 중요한 업무로 자치구와 다른 업무를 요구
- 역량강화는 개인역량, 조직역량, 시스템역량 세 가지로 나눌 수 있는데 어떤 역량을 강화하고자 하는지 명확히 해야 함
  - 개인역량은 재단구성원이 갖추어야 할 능력으로 교육이나 활동기회 제공을 통해 가능하고, 조직역량은 재단 자체가 가져야 할 능력으로 설립이나 운영 가이드 라인을 통해, 시스템역량은 협업과 협력 등 체계 내에서 역량으로 다양한 협업사업 운영과 공통의 목적과 목표 발굴·운영을 통해 가능

## ② 자치구문화재단의 현실(역량의 부재인가? 기회의 부재인가?)

- 자치구문화재단은 1차적으로 시설관리를 목적으로 설립한 곳이 많으며, 예술지원 문화사업 등으로 사업영역이 확장되고 있음. 독자적 목표 체계 하에 사업을 추진해야 하는 서울문화재단과는 입장 차이가 있음
- 한국문화예술위원회, 문화예술교육진흥원, 복지재단, 지역문화진흥원, 서울문화재단 등 온갖 사업이 기초문화재단으로 몰리고, 기초문화재단은 공모를 통해 여러 가지 사업을 진행해야 하는 구조인데 이는 역량을 쌓기 어려운 구조를 갖고 있음
- 기본역량의 문제인지 기회의 문제인지를 고민 필요

## ③ 역량강화의 전략과 방안

- 역할체계 개편
  - 서울문화재단이 할 것과 기초가 할 것을 명확히 나누고 예산까지 포함해서 기초에서 알아서 할 일은 권한을 다 넘겨줘야 함
  - 예를 들어 생활문화가 기초에서 할 일이라고 판단되면 다 넘겨줘야 함
- 권한과 책임부여
  - 역할을 발휘할 수 있는 환경 제공 필요함
  - 포괄예산제를 포함한 책임을 부여하는 사업체계를 발굴하고, 지역문화진흥계획 수립체계 혁신을 통해 자치구 계획체계에서 서울시 시행계획을 맞추는 방식으로 추진
  - 문화자치 조례 등과 같은 제도적 인프라를 구축하여 자치범위 및 자치구의 역할규정, 서울시 문화사업의 분권체계 형성, 문화재단 설립 및 운영 가이드 라인 제시 등이 필요
- 기초역량 강화
  - 기초역량에서 최소한의 여건을 갖추도록 운영 가이드 라인을 마련할 필요가 있음. 서울시 문화자치조례 제정을 통해 기초문화재단 설립 및 운영 요건을 명시하고 해당 조건에 적합한 문화재단을 지원하는 방안도 고민 필요

○ 교육과 교류

- 주기적 모임과 교육 등 서로 토론하고 비전과 목표를 공유하며 일할 수 있는 환경조성이 필요. 공식적 자리보다 비공식적 자리, 정규적 교육보다 경험 공유의 장 확대가 필요
- 서울문화재단과 기초문화재단 간 교류 협력, 기초문화재단과 기초문화재단 간 교류, 기초문화문화재단과 지역사회 간 교류 등 다원화된 교류 협력체계 구축 필요

### (3) 발제3: 서울시-자치구 차원에서 필요한 추진역량 개선방안

#### ① 현황분석

- 서울문화재단 간 자치구문화재단은 상호관계가 수직관계에서 수평적 구조로 가고는 있지만 아직까지는 미정착 단계로 볼 수 있음
- 자치구와 자치구문화재단 관계는 상호협력하고 보완적 관계를 맺어야 하지만 자치구는 자치구문화재단을 수행기관으로 보는 것이 현실임
- 자치구문화재단 간의 관계는 인력부분에서 상당한 격차를 보이고 있어, 대등한 조건에서 협업이 이루어지기는 어려운 구조임
- 자치구 간 편차가 심각하다는 공통된 인식이 중요하고, 서울시 차원의 통합적 사업설계 및 서울시와 자치구가 공동으로 해결하기 위한 노력 필요.
- 서울시-자치구가 파트너로서 제도적인 문화협력체계를 확립하는 것이 필요

#### ② 서울시 차원에서 자치구 편차 개선을 위한 개선방안

- 정책공유 및 공동 협력
  - 서울시와 자치구가 문화정책을 상호 간 협력하여 구현해 나가기 위해서는 상호 수평관계 형성 필요
  - 서울시-자치구 단체장이 문화진흥사업 추진점검을 위한 정례회의를 진행하는 것이 필요
  - 자치구 협력체계가 반영된 서울시 차원의 문화도시 기본조례 보완 및 자치구 공유 필요
  - 서울시 문화진흥시행계획 수립단계에서 자치구 참여 및 공감대 형성

### 필요

- 서울시-서울문화재단, 자치구-자치구문화재단 간 이원화된 기존 협력 사업을 서울문화재단-자치구문화재단 협력사업으로 추진체계 정비 및 일원화 필요
- 지원 확대
  - 지역문화지표 구현, 문화실태조사 등을 통해 우수한 자치구를 선정하여 인센티브 부여
  - 서울시, 서울문화재단의 자치구 문화생태계 구축 지원사업 과감한 확대 필요
  - 서울시의 자치구 축제지원 및 육성사업, 예술활동거점지역 활성화 사업, 마을예술창작소 사업 지원 확대
  - N개의 서울, 자치구 생활문화 활성화, 자치구 예술교육 기반조성 사업 등의 확대 필요
- 자치구 운영 확대 및 지원
  - 서울문화재단 운영 창작공간 자치구 이관, 서울권역별 서울미술관 및 어린이 미술관 건립 후 자치구 이관
  - 시민문화지원 사업 등 주민 밀착형 사업의 자치구 이양
  - 자치구 내 서울시 건립 문화시설 계획 시 자치구 이관에 대한 사전계획 수립
  - 자치구 문화시설 구축, 운영 확대 필요

---

서울시-자치구 간 문화정책 협력방안

SeTTA 2021-CR-09

---

**발행일** 2022년 5월 15일

**발행처** 서울싱크탱크협의회

**ISBN** 979-11-5700-688-5 (93330) 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57 서울연구원

02589 서울특별시 동대문구 청계천로 517 서울문화재단

이 출판물의 판권은 서울연구원, 서울문화재단에 속합니다.