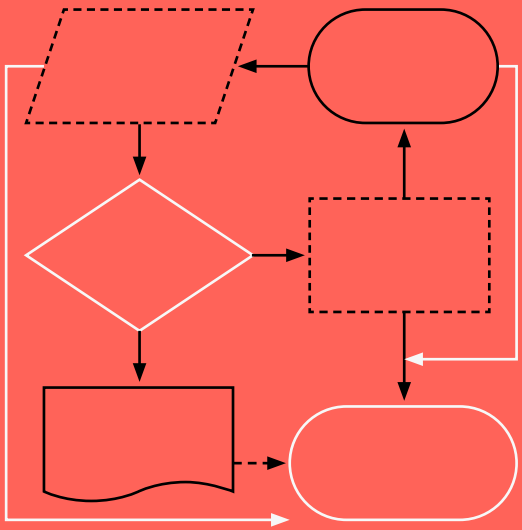
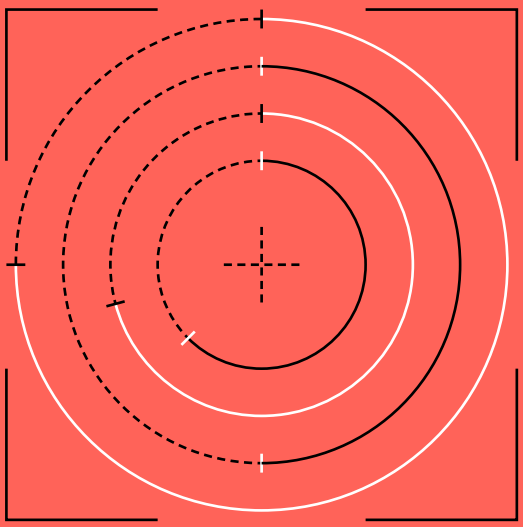
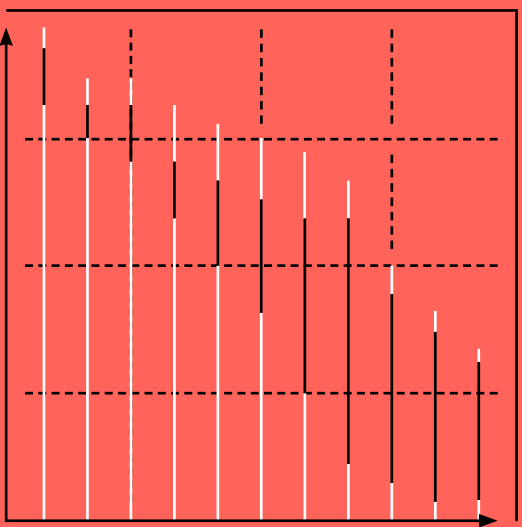
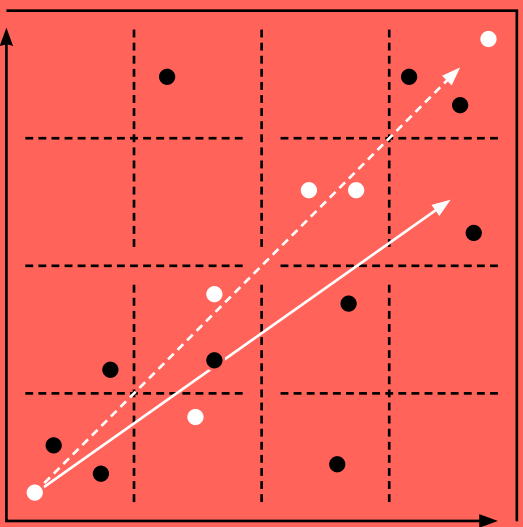
서울시
자치구문화재단
현황 기초연구









서울시 자치구문화재단 현황 기초연구

서울시 자치구문화재단 현황 기초연구

목차

Ⅰ 서론 7
1 연구의 배경 및 목적 9
2 연구범위 및 방법 10
3 관련 논의와 문제의식 12
4 연구내용 및 구성 27

Ⅱ 전체 현황 분석 29
1 법·제도 현황 분석 31
2 조직 및 인력 현황 분석 40
3 재정 현황 분석 47
4 시설 및 사업 현황 분석 49
5 소결 56

Ⅲ 자치구문화재단 비교 분석 61
1 비교 체계 63
2 사업예산 비교 분석 64
3 소결 68

Ⅳ 자치구문화재단 사업유형 분석 69
1 사업유형별 비교분석 71
2 자치구문화재단 유형도출 76
3 소결 91

Ⅴ 결론 93
1 종합 평가 95
2 발전 방향 99
3 후속 연구 제안 106

표 목차

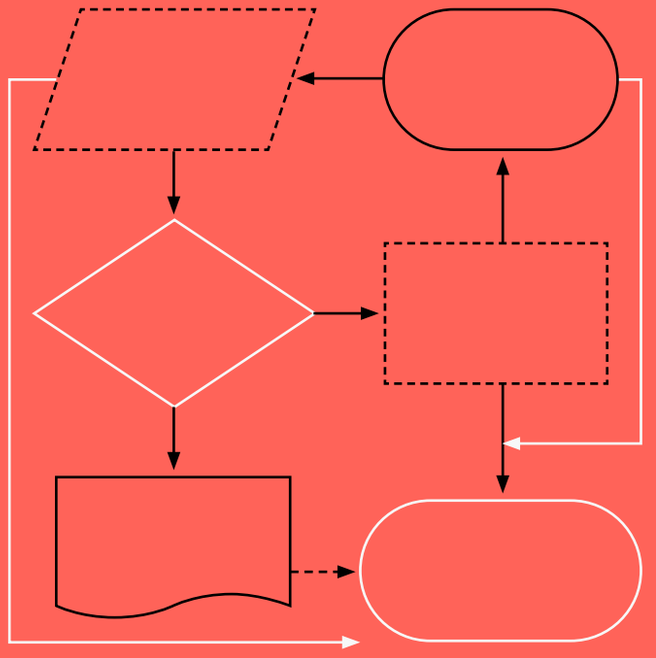
‹표Ⅰ-1› 신공공관리론과 신공공서비스론의 속성 비교 13
‹표Ⅱ-1› 『지방출자법』의 재정 지원 관련 조항 32
‹표Ⅱ-2› 서울의 자치구문화재단 34
‹표Ⅱ-3› 서울의 자치구문화재단별 조례의 주요 내용 36
‹표Ⅱ-4› 자치구문화재단 조직 현황 41
‹표Ⅱ-5› 정책 개발 기능 조직 편제 현황 42
‹표Ⅱ-6› 자치구문화재단 인력 현황 44
‹표Ⅱ-7› 자치구문화재단 급여 현황 45
‹표Ⅱ-8› 자치구문화재단 재정 현황 47
‹표Ⅱ-9› 2018년 자치구문화재단 예·결산 요약 48
‹표Ⅱ-10› 자치구문화재단 운영시설 현황 49
‹표Ⅱ-11› 자치구문화재단별 공연장 명칭과 객석 수 49
‹표Ⅱ-12› 자치구문화재단별 도서관 종류와 개수 50
‹표Ⅱ-13› 자치구문화재단별 전시공간 50
‹표Ⅱ-14› 자치구문화재단 운영하는 비정규적 문화공간 51
‹표Ⅱ-15› 자치구문화재단 사업현황 – 2018년 전국문화기반시설총람 기준 51
‹표Ⅱ-16› 자치구문화재단 사업별 예산현황 – 2019년 전국문화기반시설총람 기준 52
‹표Ⅱ-17› 자치구문화재단 사업분류 코드 52
‹표Ⅱ-18› 자치구 사업별 예산 비교 – 2018년 사업결산자료 기준 53
‹표Ⅱ-19› 자치구문화재단 사업 비율 – 2018년 사업결산자료 기준 55
‹표Ⅲ-1› 자치구 속성 63
‹표Ⅲ-2› 자치구문화재단 기본 속성 63
‹표Ⅳ-1› 요인분석 71
‹표Ⅳ-2› 자치구문화재단별 척도값 71
‹표Ⅳ-3› 사업척도와 맥락변수의 상관관계 72
‹표Ⅳ-4› 서울 자치구문화재단 군집분석 결과 76
‹표Ⅳ-5› 강남구청 운영 동별 주민자치센터 시설 현황 78

그림 목차

‹그림Ⅰ-1› 과업의 범위와 내용 10
‹그림Ⅰ-2› 추진 절차도 11
‹그림Ⅲ-1› 자치구문화재단별 사업예산 분석 64
‹그림Ⅲ-2› 자치구 인구와 면적에 따른 자치구문화재단 사업예산 분석 64
‹그림Ⅲ-3› 인구대비 자치구문화재단 사업예산 65
‹그림Ⅲ-4› 자치구 예산과 재정자립도에 따른 자치구문화재단 사업예산 및 재정자립도 분석 66
‹그림Ⅲ-5› 자치구문화재단의 운영기간과 시설수에 따른 사업예산 분석 67
‹그림Ⅳ-1› 자치구 예산에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석 72
‹그림Ⅳ-2› 자치구 예산에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석-강남구 제외 73
‹그림Ⅳ-3› 시설 수에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석 73
‹그림Ⅳ-4› 자치구 재정자립도에 따른 공연/축제/관광 분석 74
‹그림Ⅳ-5› 자치구문화재단 운영기간에 따른 공연/축제/관광 분석 74
‹그림Ⅳ-6› 시설 수에 따른 도서관 및 지역문화사업 분석 75
‹그림Ⅳ-7› 강남문화재단 조직도 77
‹그림Ⅳ-8› 중구문화재단 조직도 78
‹그림Ⅳ-9› 성동문화재단 조직도 80
‹그림Ⅳ-10› 금천문화재단 조직도 80
‹그림Ⅳ-11› 영등포문화재단 조직도 81
‹그림Ⅳ-12› 성북문화재단 조직도 82
‹그림Ⅳ-13› 도봉문화재단 조직도 83
‹그림Ⅳ-14› 서초문화재단 조직도 84
‹그림Ⅳ-15› 광진문화재단 조직도 85
‹그림Ⅳ-16› 동대문문화재단 조직도 85
‹그림Ⅳ-17› 강북문화재단 조직도 85
‹그림Ⅳ-18› 은평문화재단 조직도 86
‹그림Ⅳ-19› 종로문화재단 조직도 87
‹그림Ⅳ-20› 마포문화재단 조직도 87
‹그림Ⅳ-21› 구로문화재단 조직도 88
‹그림Ⅳ-22› 노원문화재단 조직도 89
‹그림Ⅳ-23› 동작문화재단 조직도 89
‹그림Ⅳ-24› 양천문화재단 조직도 90

Ⅰ 서론

1 연구의 배경 및 목적
2 연구범위 및 방법
3 관련 논의와 문제의식
4 연구내용 및 구성



1 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

■ **지역분권의 흐름 속에 문화재단을 설립하는 자치구가 증가하며 서울시 문화정책의 변화 요인으로 작용**

— 2019년 현재 서울시 19개 자치구문화재단이 설립되어 운영 중(10월 출범한 송파문화재단 포함시 20개)이며, 가까운 미래 서울의 25개 자치구 전체에 문화재단 설립 가능성 높아짐

■ **20개 이상의 자치구문화재단이 운영되는 것은 서울시 문화정책 추진체계의 효과적 재설계에 중요한 요소임에도, 현재 자치구문화재단 관련 통계 및 데이터는 부족하고 단편적임. 이에 자치구문화재단의 기초 현황을 조사하고 파악해야할 필요가 있음.**

— 지역문화정책의 논의과정에서 정책결정자들이 참고할 수 있는 객관적 자료의 필요성이 높아지고 있음.

— 지역 현장에서 자치구문화재단과 협력하여 활동하는 주민이나, 예술가, 문화기획자가 자치구문화재단의 현실을 객관적인 자료를 통해 이해할 수 있는 기반이 필요함.

2) 연구 목적

■ **본 연구는 서울의 자치구문화재단의 현황을 파악하여 자치구문화재단의 발전방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있음.**

■ **본 연구의 추진 목표는 크게 아래와 같이 세 가지로 제시 가능**

— 서울시 자치구문화재단의 구조 및 주요 현황 분석

— 서울시 자치구문화재단의 실태 비교 분석

— 서울시 자치구문화재단의 지속가능한 운영 및 발전 방안 도출

2 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 본 연구는 2000년대 초반부터 설립되기 시작한 서울의 자치구문화재단의 정량화된 데이터를 통해 현황을 파악하고자 함.
- 본 연구의 공간적 범위는 서울 전역으로 삼으며, 25개 자치구 중 2019년 현재 문화재단을 설립한 19개 자치구를 대상으로 삼음.

구분	자치구명	명칭	설립연도
1	중구	중구문화재단	2004
2	구로구	구로문화재단	2007
3	마포구	마포문화재단	2007
4	강남구	강남문화재단	2008
5	성북구	성북문화재단	2012
6	영등포	영등포문화재단	2013
7	종로구	종로문화재단	2013
8	광진구	광진문화재단	2015
9	서초구	서초문화재단	2015
10	성동구	성동문화재단	2015
11	강북구	강북문화재단	2017
12	금천구	금천문화재단	2017
13	도봉구	도봉문화재단	2017
14	은평구	은평문화재단	2017
15	동대문	동대문문화재단	2018
16	동작구	동작문화재단	2018
17	관악구	관악문화재단	2019
18	노원구	노원문화재단	2019
19	양천구	양천문화재단	2019

- 본 과업에서는 크게 1) 설립목적 및 운영 방향성, 2) 인력/조직/예산, 3) 고유 목적 사업 및 진행사업에 대한 자치구문화재단의 현황을 파악하고자 함.
- 설립 목적 및 운영 방향성과 관련이 있는 자치구 조례, 자치구 특성 등도 함께 살피고자 함.
- 각 재단의 운영과 연계된 인력, 조직, 재정 등에 대한 현황과 기능별 분류를 통해 각 재단의 운영 특성과 역량을 파악하고자 함.
- 고유 목적 사업 및 진행 사업에 대한 현황 파악과 진단을 통해 현재 각 문화재단의 주요 역할 및 사업에 대한 이해를 제고하고자 함.

‹그림 I -1› 과업의 범위와 내용

과업 범위	내용
설립 목적 및 운영 방향성	· 일반 현황 및 설립 기준일 조사 · 정관 및 현황에 대한 일반 조사 · 설립부터 현재까지의 기능 및 운영 상 특성 조사
인력 / 조직 / 예산	· 인력 운영 및 편제 조사 · 임원/직원 운영과 해당 비용 및 기능별 분류 · 출연금/수익 등에 대한 조사 · 각 사업별(분류별) 예산 조사
고유 목적 사업 및 진행사업	· 정관 명시 고유 목적 사업 분류 · 각 재단별 보유 시설 및 현황 조사 · 사업 영역별 진행 현황 조사 · 정책 기능 조직 및 운영 진단 · 지속가능한 발전 및 운영 체계 조사

2) 연구 방법

- 본 연구는 서울의 자치구문화재단의 설립부터 운영까지 과정을 살펴보는 내용분석과 각종 데이터로부터 추출한 통계 지표 작성 작업의 두 가지 방법으로 나누어 진행
- 각 자치구와 자치구문화재단의 일반적인 현황을 탐구한 후, 필요한 경우 설립 목적이나 운영 형태 등을 기준으로 유형화 진행
- 각 문화재단의 정관과 고유 목적 사업, 리더십, 자치구와의 관계 등에 대한 내용분석을 먼저 실시하여 서울의 자치구문화재단들의 공통적인 경험과 내용을 발굴하고 분석을 진행.
- 도출된 문제의식을 바탕으로 서울의 자치구문화재단들의 향후 방향성과 과제 등을 분석.
- 통계 지표 작성을 위해 각 자치구문화재단의 인터넷 웹사이트, 경영공시자료, 예산설명자료, 각종 보고서를 수집하여 사업 및 인력·조직·예산 구조를 파악

— 각 재단 담당자의 도움을 받아 자료 보완

- 조사결과의 지표화를 통한 자치구문화재단의 현황 파악 및 발전 방향 탐색

— 사업구조, 인력·조직·예산 등의 분류 및 코딩을 통한 지표화

— 시사점 및 함의 도출을 위해 평균값 산출 및 재분류 등을 통해 다방면에서의 통계 검토와 분석 작업 진행

‹그림 I -2› 추진 절차도

연구의 방향 수립	데이터 구축		정성분석	정량분석	지속가능 전략수립	
FGI / 자문회의	인력 현황 (Manpower)	분석결과 종합 및 전략방향 도출	정관 및 고유 목적 사업 분석 / 내용 분석	정량화 / 지표화 작업	지속 가능성 추구	추진 전략
SWOT 분석	조직 현황 (Organization)					
	예산 현황 (Budgetary)					
	사업 현황 (Performance)					
	· 운영 인력에 대한 종사상의 지위, 복리후생, 기능상 분류 등의 통계 구축 · 효율적 운영을 위한 조직체계 및 정책기획 역량 파악 및 구조화 · 예산 및 사업 현황 파악 및 정량화		· 정관/미션/비전을 기반으로 재분류 · 고유 목적 사업에 대한 진단	· 주요 사안별 지표화	· 민관 협력 · 문화 생태계 선순환 · 단계별 추진 · 운영조직 및 예산	

3 관련 논의와 문제의식

1) 이론적 논의

■ **시대의 흐름에 따라 정부조직(중앙 및 지방)은 주민에 대한 효과적이고 지속가능한 공공서비스의 전달을 위해 새로운 조직을 설립하고 운영 상의 변화를 주며 진화해 오고 있음.**

– 이러한 조직들의 사업 범위에서는 주민을 위한 다양한 공공서비스가 포함되며, 문화정책의 고도화에 따라 주민의 문화 향유, 지역문화 활성화 등 문화예술분야의 사무도 점차 확대됨.

– 현대 사회의 공공서비스는 다양한 측면에서 활용되고 있으며, 한국행정학회에서 편찬한 「행정학 전자사전」을 참조하면 '공공의 성격을 지님과 동시에 공동으로 생산되고 소비되는 서비스'라고 조작적인 정의를 내릴 수 있음.

■ **공공서비스의 전달체계, 관리 및 운영과 관련하여 공공이 주체가 되어야 하는가? 민간이 주도하여야 하는가? 등의 의견이 첨예하게 대립하고 있음.**

■ **또한 서비스 전달의 주체가 되는 조직, 특히 본 연구의 주요 연구대상인 서울의 자치구문화재단은 공공기관의 성격과 성과 중심성을 동시에 지닌 조직체임.**

■ **공공의 목표를 중심으로 설립된 자치구문화재단은 기존의 여러 이론 체계로 논의가 가능하며, 간략히 관련 이론 체계를 소개하고자 함.**

1-1) 신(新)공공관리론과 신(新)공공서비스론

■ **신공공관리론(New Public Management)은 1990년대 들어 공공재정적자 확대에 대한 정부분야의 자성의 목소리에서 출발하였으며, 크게 ① 결과에 대한 책임성 강화, ② 공공기관의 효율성을 추구하는 방향으로 이론을 정리하여 왔음**

– 기존의 관료제 혹은 주인-대리인 이론에서는 공공기관을 서비스 전달을 위한 수동적 혹은 수단적 조직으로 보았다면, 신공공관리론은 공공기관의 자율성과 생산성을 강조하면서 주요한 행위자로 상정하고 있음

■ **지역의 시설은 '신공공관리론'을 바탕으로 직영관리의 수단에서 민간위탁 등의 형태를 가진 간접적 정책수단으로 변모하고 있지만, 지역민들의 삶의 질 제고 등을 위한 정책목표에 부합하기 위해 공익과 형평을 추구함과 동시에 효율성과 성과주의도 함께 고려하는 방식으로 진행하고 있음**

– 실제로 공공기관 개혁의 이론적 기반으로 '신공공관리론'이 부각되고 있으며 정부조직 보다는 공공기관의 경우 해당 이론의 철학을 수월하게 적용할 수 있는 대상으로 인식되고 있음

– 본 연구의 대상인 자치구문화재단 역시 해당 재단의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해 '신공공관리론'에서 지향하는 요소들을 포괄하여 실제 운영에 적용하고 효율성을 높일 수 있음

■ **하지만 작은 정부와 효율적 운영을 추구하며 고객만족을 통한 생산성 향상에 집중하는 '신공공관리론'은 수혜자인 주민의 객체화, 공익 추구의 존재론적 가치의 절하, 민주적 형평성과 책임소재 등의 비판이 잇따르면서 '신공공서비스'(New Public Service) 논의가 제기되기 시작하였음**

– 더 나은, 더 효율적인 정부운영과 서비스 전달체계의 개선을 위해 고안된 '신공공관리론' 역시 실제 적용 과정에서 몇 가지 비판에 직면하였고 이를 타개하고자 여러 대안이 제기되었으며, 이 중에서 '신공공서비스론'이 주목을 받음

– '신공공서비스론'은 시민사회의 역량과 함께 공공의 가치를 구현하는 협력적 거버넌스를 강조하고 있음

– '신공공서비스론'은 일반적으로 경제적 합리성에 무게 중심을 둔 '신공공관리론'에 비해 사회문화 및 가치체계에 중심을 두면서, 정부의 정책과 공공서비스의 의사결정과 관련한 정치·사회·문화적 요인을 강조함

– 두 가지 이론적 접근은 공공조직과 기관의 효율성 제고를 위한 개혁과 혁신이라는 공통점도 있지만, 세부적인 속성에서는 차이가 있음

‹표 I -1› 신공공관리론과 신공공서비스론의 속성 비교

구분	신공공관리론	신공공서비스론
이론적 기반	경제이론 및 실증주의적 사회과학에 기반을 둔 담론 체계	민주주의, 포스트모던적인 다양한 접근 방법
행정적 재량권	기업가적 목표를 충족시키기 위한 광범위한 권한	제한적이고 책임을 가진 재량권
조직 구조	통제권은 기관에게 주면서 공공조직 분산화	리더십을 공유하는 협력적 구조
공공의 동기부여	기업가 정신/ 정부 규모의 축소	공공서비스와 사회적 기여에 중점
인간 행태	경제적 인간/ 사익추구적 의사결정자 (경제적 합리성 추구)	정치/경제/조직 합리성의 다원적 검증 (전략적 합리성 추구)
공익의 시각	개인의 이익들의 총합	공유가치에 대한 공론장의 논의 결과
행정관료의 책임	소비자(고객)	시민 중심
정부의 역할	시장의 힘을 조정할 촉매와 균형자의 역할	주민과 공동체의 이익을 협의하고 중재하여 공유가치를 창출
정책목표	민간과 비영리기관을 행위자로 하여 목적달성을 위한 유인 구조 창출	호혜성에 기반한 필요 충족을 위해 공공과 민간/ 시민사회 간 연합체 구축
책임에 대한 접근	사익의 축적을 바탕으로 광범위한 집단의 만족을 목표로 함	공공은 법과 규범, 공동체적 가치를 기반으로 주민의 이익을 고려
정책/ 서비스 목표	서비스 결과, 양적 성장, 가시적 성과 등의 성과주의 관점	서비스 과정을 중요하게 여기며 가치와 품질보증 등의 책임주의 관점

출처: Denhardt&Denhardt(2000) / 허태욱 · 민효상(2014), 재구성

■ **위의 표에서 설명한 바와 같이 ‘신공공관리론’과 ‘신공공서비스론’은 서비스의 공급과 운영 측면에서 대별되는 요인들이 있음.**

— 먼저, 서비스의 공급주체인 정부 측면에서는 ‘신공공관리론’은 경쟁을 지향하고 효율성 증대에 초점을 두고, ‘신공공서비스론’은 참여 지향적이며 공익 기여에 관심이 있음.

— 목표 측면에서도 책임을 강조하는 ‘신공공서비스론’과 성과를 중시하는 ‘신공공관리론’의 입장 차이가 있음.

■ **본 연구의 대상인 자치구문화재단은 주민을 위한 문화 프로그램과 공간을 운영하고 있으며, 관련 재원을 기초자치단체에서 전부 부담하는 것이 아니라 일부 재원은 위탁료, 사용료, 수입금 등을 통해 확보하는 준공공재의 성격도 일부 있음.**

— 따라서 자치구문화재단 및 재단 관리시설은 일종의 지방공공재로 볼 수 있으며, 지방재정의 취약성이나 공공부문의 한계와 같은 맥락에서 지방공공기관(공기업)의 효율적 관리운영 필요성을 주장하기 위해 ‘수익자 부담’ 원칙을 준용시킬 수도 있음.

— 부연하자면, 문화예술 서비스, 공연, 교육 프로그램, 대실 및 대관 등의 서비스가 창출하는 편익에 직접적으로 부과되는 세외수입을 통해 비용충당이 필요하며, 이를 위해서는 관리주체가 효율적 행정과 과학적 경영을 바탕으로 운영을 주도해야 한다는 의견을 제기할 수 있음.

— 기존 연구(성문정 외, 2011; 김태동, 2012; 허태욱·민효상, 2014)의 사례를 살펴보면, 공익성 위주의 관리와 운영은 공공조직과 시설의 재정건전성을 악화시킬 수 있으며, 나아가서는 지방자치단체의 지방재정건전성에도 부정적인 영향을 줄 수 있음.

— 이러한 사항은 문화재단과 관련 시설의 공공재와 배제적 가치재의 성격, 즉 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 이중적 성격을 보여줌.

■ **상기 논의를 종합할 때, 자치구문화재단은 관리와 운영의 효율성을 강조하면서 고객을 위한 방향설정, 성과 중심의 ‘신공공관리’요소를 포함함과 동시에 공공재로써 시민을 위한 봉사와 문화를 통한 공동체주의의 확산이라는 ‘신공공서비스’ 지향 요소가 동시에 발견되고 있음.**

— 본 연구에서는 위의 두 가지 이론적 지향을 바탕으로 연구를 진행하고자 함.

1-2) 협력적 거버넌스 (Collaborative Governance)

■ **우리말로는 협치(協治)라 번역되는 거버넌스(Governance)는 전통적인 위계에 따른 정부 관료제의 한계를 보완하는 대안적 개념으로 등장하였으며, 자기 조직화하는 느슨한 네트워크로서 과거 정부가 제공해 왔던 서비스들을 제공하는 역할을 담당하였고, 국가와 시민사회의 경계가 허물어지면서 다양한 방식으로 등장하였음(Rhodes, 1996).**

■ **특히, 1990년대 이래 다양한 이해관계자(stakeholder)들과 공공기구(public agencies)와 함께 합의에 기초한 의사결정을 수행하는 협력적 거버넌스가 중요한 모델로 부상하였음(Ansell & Gash, 2008).**

— 지역단위에서 각 단위정부와 공공기관, 지역주민, 이해당사자 등 각 행위 주체들의 참여와 동등한 파트너십이 강조됨.

— 이는 관(官)을 포함한 여러 행위자들이 정책 결정, 문제의 해결, 지역의 의사결정 등을 위해 다양한 주체의 호혜성을 기반으로 사회적 자본 형성을 통해 문제해결에 접근하는 거버넌스의 유형이라 할 수 있음.

■ **협력적 거버넌스는 주로 상호간의 신뢰, 협력, 조정, 수평적 네트워크, 파트너십 등의 요소로 구성되어 있으며, 사회적 자본과도 유사한 속성을 공유하고 있음.**

— R. Putnam의 사회적 자본 논의를 바탕으로 지역발전에서 사회적 자본의 중요성이 점차 강조됨.

— 협력적 거버넌스는 지역에서의 시민참여와 사회적 포용성 연구에서 사회적 자본과 함께 논의의 중심이 되었음.

— 최근에는 도시재생 등의 분야에서 각 행위당사자들(민·관,산·학·연)을 포괄하여 수평적이고 생산적인 대안을 도출하기 위한 틀로써 주목받고 있음.

■ **협력적 거버넌스는 문화에 기반을 둔 지역발전과의 관계 속에서 중요성이 더욱 커졌음.**

— 문화기반 지역발전은 세계적으로 20세기 후반 북미와 서유럽 국가의 문화정책에서 부상하기 시작해서 21세기 들어 전세계적으로 확산되었음.

— 관리주의적 도시경영에서 기업가주의적 도시경영으로의 전환에 따라 도시 경쟁이 심화되면서 장소마케팅과 장소브랜딩의 차원에서 문화 예술이 차지하는 전략적 중요성 또한 증대함.

■ **서울의 자치구문화재단은 문화와 예술을 기반으로 지역 단위의 공통 목적으로 구성된 다양한 행위자 사이의 호혜적 행위의 중심지로 역할을 다하고 있으며 참여하는 이해당사자들은 공익적 가치와 신뢰를 가지고 있음.**

— 대부분의 자치구문화재단의 설립 목적은 주민의 문화복지증진과 문화예술진흥을 중심으로 구성되어 있으며, 지역문화의 지속가능한 발전을 위한 다양한 지역 주체들의 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지역 문화의 가치 창출과 지역민의 문화향유를 위한 협력적 네트워크를 구성해 가고 있다는 협력적 거버넌스의 틀에서 자치구문화재단을 이해할 수 있음.

■ **본 연구에서는 자치구문화재단의 인력·조직·재정·사업 등에 대한 정량적 평가 외에도 조례 분석, 인터뷰, FGI 등의 접근을 병행하고 있음. 이를 통해 자치구문화재단이 지역에 뿌리 내리고 지속가능한 문화 활성화에 기여하고 설립목적을 달성하기 위해 추진하고 있는 거버넌스의 특성을 함께 평가할 수 있음.**

2) 선행연구 및 논의

2-1) 학술연구 동향

■ **광역 및 기초 단위 수준에서 설립이 증가하고 있는 지역문화재단은 문화정책의 주요한 수단이자 문화서비스 전달체계의 대민창구로써 설치되기 시작한 조직형태로 볼 수 있음.**

■ **지역문화재단의 증가와 함께 이에 대한 선행연구가 활발하게 진행되고 있음.**

— 2000년대 초반부터 현재까지 진행된 연구를 보면, 초기 단계의 연구는 주로 지역문화재단들이 중앙정부의 문화정책서비스 전달 업무를 충실히 수행하고 있는지에 초점을 맞추었고, 그 이후로는 문화재단의 설립과정(역할·운영 주체 등) 및 정부와의 관계 등에 중심을 두고 있음.

■ **특히, 현대 사회의 공공서비스의 전달체계, 관리 및 운영과 관련하여 공공이 주체가 되어야 하는가? 민간이 주도하여야 하는가? 등의 의견이 첨예하게 대립하고 있음.**

■ **문화재단 관련 연구들을 분석한 결과 몇 가지 경향성이 나타나는데 이는 ① 운영실태에 대한 조사 및 분석(김해보·장원호, 2015; 전인석·채경진, 2019), ② 지역문화재단 관련 거버넌스(홍보현·김기영, 2017; 안지언·김보름, 2019), ③ 제공 콘텐츠에 관한 연구(홍애령, 2015; 이수철, 2017) 등으로 나눌 수 있음.**

■ **운영실태에 대한 분석 사례에서는, 지역의 문화정책과 재단의 설립과정에서 출발해 운영 상의 기능과 편제 등에 대한 종합적인 시각으로 접근하고 있음.**

— 지역문화정책의 변천과정에 대한 연구를 통해 각종 법·제도의 형성과정과 중앙과 지방정부의 설립의도와 운영형태에 대한 연구가 진행되고 있음(조정윤, 2014; 백옥선, 2017).

— 위의 연구에 따르면, 지역문화재단은 문화예술 전문가 및 콘텐츠에 대한 장기적이고 계획적인 접근이 가능하며 전문인력의 지역 문화활동 투입으로 인한 시너지를 기대하고 있음.

■ **지역문화재단과 관련 거버넌스를 분석하는 연구 또한 활발하게 진행되고 있음.**

— 지역문화재단들은 독립성과 자율성을 강화하기 위해 문화전문가들을 운영에 참여시켜 전문성과 효율성을 높여야 한다는 연구(백옥선, 2017)가 있으며, 지역 내 정책 커뮤니티 활성화, 문화재단의 문화기획 역량 강화, 문화 전문인력의 양성 등을 위해 폭넓은 이해관계자를 포괄하는 협력적 거버넌스의 필요성을 강조하는 연구(임학순, 2019) 등이 있음.

— 위의 연구에 따르면, 지역 문화정책의 기획자이자 서비스의 전달자 역할을 충실히 수행하기 위해서는 각 관계자들의 수요와 요구를 파악하고 이를 위한 플랫폼을 구축할 필요가 있음.

■ **지역문화재단이 제공하는 콘텐츠의 특성, 유형, 정책이슈 관련 일련의 연구들이 있음.**

— 지역문화재단들은 지역민의 문화향유와 문화복지 증진을 위해 다양한 콘텐츠를 제공하고 있으며, 특히 소외받는 사람들을 위한 '찾아가는/맞춤형' 문화서비스 역시 제공하고 있음(홍애령, 2015).

— 각 문화재단들은 지역민들을 위한 문화예술교육과 콘텐츠 제공을 위한 각자의 고민과 접근방법이 있으며, 이는 기관 정체성, 기초-광역 간 서비스 전달방식, 재정마련, 전문 콘텐츠 및 문화정책 기획 등 다양한 연계 이슈를 동반함(이수철, 2017).

■ **하지만 아쉽게도 정량적 데이터의 구축, 유형별 분석, 이용자의 만족도와 요구 등 자치구문화재단의 개별 상세 현황을 기반으로 한 종합적 연구는 많지 않음.**

2-2) 주요 선행 정책연구

■ **세부적으로 자치구문화재단 관련 주요 선행연구에서 나타난 이슈들은 다음과 같이 전개되어 왔음.**

■ **한국문화예술위원회. 2011. 『지역문화재단의 운영성과 분석 및 역할 재정립 방안 연구』.**

— 연구진: 박신의(경희대), 송경희(경희대), 송상호(경희대), 오세곤(순천향대), 주재연(㈜난장컬쳐스)

- 지역문화재단의 여건 및 역량 점검과 역할 재정립 및 활성화 방안 모색을 통해 지역문화재단 중심의 지역문화정책의 발전방안과 운영성과의 바람직한 모델 제시
- 지역문화재단 미설립 지자체 관련, 문화재단 설립 정책 의지를 견인하는 목적으로 연구 진행
- 지역문화재단의 위상 재정립을 위해 법제도적 장치 마련, 정책기능 부여에 따른 문화재단 위상의 제고, 문화재단 대표이사의 탁월한 리더십 요구를 제시
- 지역문화재단의 행정 관련 인식 변화 필요에 대해서는, 문화재단에 대한 행정기관의 인식 전환, 소속 행정기관과의 원활한 관계 형성 및 자율성 확보 제시
- 광역권 재단과 기초권 재단의 사업 정체성 확립을 통한 역할 재정립을 위해 광역 및 기초별 특성화된 사업 확립, 재원 조성에서의 다각적 접근 제시
- 지역문화재단 역량 강화를 위한 협력 방안으로 지자체와 지역문화재단 간의 협력 관계 정립, 사업 관련 중앙과 광역권 문화재단, 기초권 문화재단 간의 협력 방안, 예술교육사업의 이관에 따른 지역 관련 기관과의 관계 설정 필요 제시

■ **춘천시문화재단. 2014. 『지역문화재단 설립 및 운영매뉴얼 연구』.**

— 연구진: 권순석(문화컨설팅 바라) 최혜자(문화디자인 자리), 송경희(경희대), 이지현(기분좋은 QX), 이윤환(한림대) 황덕문(문화컨설팅 바라)

- 지역문화재단의 설립과 운영에 대한 공통 기준 마련 및 현장 적용, 재단 간 편차 극복을 위한 지역문화재단의 안정화 및 지역문화정책 거점 역할 수행을 위한 기초 가이드라인 제시
- 지역문화재단 설립을 위해 지역문화재단의 성격과 지위, 설립의 법적 근거, 설립 프로세스, 비전 및 미션 제시
- 지역문화재단 운영 방안에는 지역문화재단 정관 및 조례, 지역문화재단 사업 영역, 조직 구조, 재정확보 방안 제시
- 지역문화재단 설립 및 운영 매뉴얼 연구가 신규 설립 지역문화재단에 대한 가이드 역할로 활용되고, 이를 통해 재단의 성공적인 설립과 안정화 기간 단축으로 연결될 수 있으며, 기 설립 문화재단 또한 효율적 운영 방안 마련을 위한 점검 가이드로 활용될 가능성을 제시

■ **서울문화재단. 2017. 『서울문화지표 조사연구』.**

— 연구진: 전민정, 서울문화재단 경영기획본부 미래전략팀(김해보, 남미진, 박은희, 김태윤)

- 서울시 문화 정책 기본 계획('비전 2030, 문화시민도시 서울')의 기반 구축을 위해 중앙 정부의 문화와 지역 관련 지표와 통계를 보완하고, '2015 서울문화지표 조사연구'(서울문화재단, 2016) 이후 2년 주기 조사를 실시하기 위한 목적으로 연구 진행
- 2017년 서울문화지표 체계는 5개 대분류(문화기반, 문화인력, 문화시장, 문화참여, 문화정책), 20개 중분류, 53개 세부지표로 구성 (공통지표 28개, 권장지표 17개, 특성화 지표 8개)
- 기초적인 시계열 분석 가능하도록 서울문화지표 조사 정례화를 제안하고, 그 동안의 정책 변화, 국제 지표 등을 반영하여 지표 개선
- 주요 결과 및 시사점으로는 문화예술 분야 미래유산의 대폭 증가, 권역별, 자치구별 문화기반시설 격차 지속, 새로운 유형의 문화예술공간 등장, 지역밀착형 공공 문화기반시설의 최근 급증, 다수 예술인의 서울 거주, 자치구문화재단의 설립 증가 추세 발견
- 연구 한계로는 기초자료별 조사시점과 기준연도 차이, 데이터 상의 한계로 인한 최종 지표 값의 신뢰도 문제, 연구자의 판단 개입 불가피 등 제기
- 개선과제로 지표의 신뢰도 상승, 서울시 및 자치구 등 기관과의 공식적인 자료 협조체계 구축, 기초 데이터 수집 방식의 체계화 및 다양화, 시의성 강화, 정책과 사회 변화를 반영한 꾸준한 지표 개발과 주기적 지표체계 점검 및 개편 등 제안

■ **인천문화재단. 2019. 『기초문화재단 설립 및 운영매뉴얼』.**

— 연구진: 안태호(한국문화정책연구소), 전승용(인하대)

- 신규 문화재단의 체계적 사업 운영 및 조속한 안정화에 도움이 되고자 제작
- 지역문화재단의 이해를 위해 지역문화재단의 개념을 제시하고, 문화재단의 유형을 구분
- 지역문화재단 설립의 기대효과에서는 문화향수 기회 확대를 통한 지역주민의 삶의 질 향상, 지역 문화·예술 정책의 전문성 제고, 문화시설 관리 운영의 일원화를 통한 효율성 증진, 문화예술활동 증진을 통한 지역 발전, 지역문화예술 진흥 및 역량 강화를 위한 종합적 지원체계 마련 제시
- 지역문화재단의 사업에서는 지역문화재단의 사업 범위를 명시하고, 주요 사업에 대한 요약을 비롯해, 광역과 기초 문화재단의 사업 및 운영시설을 정리
- 기초문화재단 운영 가이드로 운영계획 수립, 조직 및 인력 구성, 재원 조성, 평가의 내용 제공

■ **전국지역문화재단연합회. 2019. 『기초문화재단 설립 실태조사 및 지역문화재단 역량 강화를 위한 전략과 방향 연구』.**

— 연구진: 최혜자(문화디자인자리), 강승진(춘천문화재단), 김정이(지식에너지연구소)

▫ 연구 목적은 객관성과 신뢰도를 담보한 기초문화재단 표준 실태조사 양식 개발과 활용 방안 마련, 기초문화재단 설립 및 운영에 대한 기준 및 기본 비전 제시, 기초문화재단 종사자의 역량 강화를 위한 교육 과정 및 가이드라인 제시를 상정

▫ 기초문화재단 운영과 역량강화를 위한 교육 설계 부분에서는 기초문화재단의 정체성 관련 의제, 운영의 민주성 관련 의제, 운영의 전문성 관련 의제 제시

▫ 기초문화재단 인력 교육과정 설계와 운영방안 부분에서는 기초문화재단 인력에게 요구되는 전문성, 기초문화재단 인력 교육의 관점과 방향, 운영방안 제시

▫ 기초문화재단 실태조사의 시사점으로는 기초문화재단에 대한 연구의 부재, 기초문화재단 실태에 대한 정기적 조사의 필요 제시

▫ 기초문화재단 발전을 위한 사업 방향 부분에서는 기초문화재단 실태조사와 평가지표 및 평가 필요성, 기초문화재단의 문제해결 방식과 전국지역문화재단연합회의 역할에 대한 논의와 변화 방향제시

■ **배관표. 2019. 지역문화재단 운영의 쟁점 및 과제. 국회입법조사처. 『이슈와 논점』. 제1644호.**

▫ 기획재정부가 2020년부터 국가균형발전특별회계의 상당수 사업들을 지방자치단체에게 이양하는 계획에 따라 지역문화 진흥 체계의 큰 변화 예상

▫ 지역문화재단의 기본 현황을 살펴보고 운영상 쟁점과 과제를 논의함으로써 지방분권 시대를 이끌어갈 지역문화재단의 활성화에 기여하고자 하는 목적으로 작성

▫ 지역문화재단의 현황으로는 지역문화재단의 법적 근거와 지역문화재단의 운영 현황 제시

▫ 지역문화재단 운영의 쟁점으로는 지역문화재단의 역할의 모호성, 재정 자율성, 정치적 중립성 제시

▫ 지역문화재단 운영의 과제로는 지역문화 진흥 정책 체계 자체에 대한 근본적인 고민, 지역문화진흥기금의 적극적 활용, 지역문화재단 주요 직원의 임명 절차 점검 제시

▫ '지역문화진흥법' 개정을 비롯하여, 지역문화 진흥 체계의 발전을 위한 법적, 제도적 개선 방안 검토를 제안하며, 특히 지역문화재단에 초점을 맞출 필요성을 강조

■ **김해보. 2019. 지역에서 문화예술회관과 지역문화재단의 역할. 한국문화예술경영학회, 구미문화예술회관 개관 30주년 기념 문화예술발전을 위한 포럼.**

▫ 지역문화진흥의 주체들로 문예회관, 문화재단, 문화원 등의 현황을 검토하고, 문예회관, 지역문화재단, 지방문화원이 서로 다른 법적 근거와 지위를 갖고 있음을 제시

▫ 지역문화재단 100 + α 시대의 극복해야 할 과제로 중앙정부 시책사업 택배사업소화 및 "半半에서 시작하여 反反으로 귀결되는, 공무원보다 더 공무원스러워 질 수 밖에 없는 첩첩시스템"을 제시하면서, "反反을 反半으로 전환해야..."를 주장

▫ 문예회관 운영의 특성으로 운영방식의 다양성과 지자체 및 국가의 공공예산에 대한 높은 재정의존도를 제시하면서, 문예회관 변화 요구에 따라 문화재단으로의 전환 추세가 계속될 것임을 전망

▫ 조직체의 숙명과 제도의 동형화에 대해서는 다중 정체성에서 배태되는 공공조직의 위기와 제도적 동형화의 압력 지적

▫ 외부의 변화요구에 적절히 반응하기 위해 "고려할 것은 정책 프레임이 아니라 시민들의 삶의 변화"이며 "정책의 언어가 아니라 시민의 말 속에서 "문화"의 의미를 찾아봐야 할 때"라는 점을 제시

2-3) 문화재단 단위별 정책연구

■ **서울문화재단. 2013. 『서울문화재단의 지나온 10년, 앞으로 10년』.**

— 연구진: 양현미(상명대), 라도삼(서울연구원), 오양렬(한국문화관광연구원), 오진이·김해보·김진환(서울문화재단)

▫ 서울문화재단 설립 10주년을 맞이하여 현황 점검과 발전방안 제시

▫ 재단의 사업체계가 예술, 시민, 도시의 축으로 설정되어 있으나 정관이나 조례상의 미션에 도시 관련 임무와 역할이 규정이 명확하지 않은 점에 대한 개선을 위해 도시문화 정책 개발, 문화적 도시환경 조성 등 재단 역할 확대 제기

▫ 광역문화재단의 위상에 대한 문제제기로 기초문화재단과 경쟁관계라는 점, 기초 지자체 및 기초문화재단과 사업을 통한 연계 협력 미흡한 점을 제시

■ **구로문화재단. 2016.**
『2025 구로 문화예술 발전계획 연구』.

— 연구진: 김창남·최혜자(성공회대), 김새미, 장주원

- 2014년 지역문화진흥법 제정과 2016년 구로문화재단 설립 10년을 맞이하여 구로구 문화예술 정책과 문화기반 분석
- 문화환경, 문화정책 흐름 및 법규, 구민 의식 조사 분석 수행
- "생활문화 활성화를 통한 문화주권 보장, 함께 만들어가는 문화공동체 구로, 문화로 살고 싶은 구로"라는 3대 목표 제시
- 생활문화 향유체계, 생활문화 향유공간, 구민 주도형 문화축제, 다축 거버넌스, 생활예술공동체 활성화, 문화다양성 보장, 문화생태계 선순환, 역사문화 기반 지역재생, 창조인력 양성의 9개 세부 계획 제안
- 문화예술회관(구로아트밸리) 운영 중심에서 문화사업형 재단으로 변모 제안

■ **도봉문화재단. 2017.『도봉구 문화도시 플랜과 도봉문화재단의 역할』. 2017 도봉문화재단 출범 기념 포럼.**

— 송경희(상명대), "도봉구 문화정책 현황과 도봉문화재단의 당면과제".

- 도봉구 문화환경만족도가 서울에서 최하위 수준이며, 문화시설 개수에서도 저조한 수준임.
- "비전 2030, 문화시민도시 서울"과의 연계를 통한 도봉구 문화정책 수행 중요성 강조 및 가능한 사업제시 (도시재생사업, 예술치유확충공간사업 등)
- 광역과 기초 간의 협업관계 및 도봉문화재단의 전문성 확보를 통한 특화사업 지향을 당면과제로 제시

— 라도삼(서울연구원), "서울시 문화정책의 방향과 도봉문화재단의 역할".

- 생활문화 진흥, 예술을 통한 혁신과 재생, 예술생태기반 마련 목표의 문화정책 흐름에 맞추어 지역생활권 단위 문화교육과 활동생태 구축, 지역 단위 문화정책 체계와 지역 기반의 문화기획자 필요성 증대
- 서울시 문화정책의 방향도 '지역화'와 '시민 삶의 질 실질적 개선' 중심으로 "비전 2030 문화신도시 서울" 계획을 마련하였고, 서울문화재단 내 지역문화본부 설치로 자치구를 지원하는 지역문화진흥사업 추진
- 기초 문화재단 설립은 '지역의 시대'의 새로운 문화 주체 형성을 의미
- 특히, 도봉문화재단은 시설관리 유형으로 설립된 문화재단에서 지역의 문화계획 및 사업 중심의 문화재단으로 변화하는 시기에 설립되었으며, 이미 성과를 내고 있는 성북문화재단, 종로문화재단과 같이 공모형 사업에 대응할 수 있는 기획인력 주축의 문화재단 설립
- 도봉문화재단은 앞으로 주민의 문화환경 조성, 지역의 역사문화자원 활용, 지역단위 예술생태 여건 형성 추진 필요

■ **은평문화재단. 2019.**
『은평 지역문화발전 5개년 계획 연구』.

— 연구진: 김정원(한국문화정책연구소), 염신규(한국문화정책연구소), 민성환(은평구 문화예술위원회), 최창희(감성정책연구소), 서정민갑(대중음악평론가), 김미순(프리랜서)

- 지역문화분권 주체로서의 시민역량 강화, 은평 지역문화발전을 위한 5개년 사업 계획 수립, 은평 지역 시민 문화거버넌스, 민·관 문화거버넌스 조성 및 기반 구축 목적을 위해 주민참여 연구의 형태로 진행
- 은평 지역문화 발전 5개년 비전 및 전략 수립을 위해 문화(창조)도시 은평을 위한 문화적 어메니티의 개선 필요성과 은평구에 창의적 문화인력 유입 환경 조성 제시
- 은평구 지역문화발전 방향으로 (시민) 시민 주체형 문화 활동 활성화, (공간) 문화생태계 관점의 지역 맞춤 문화공간 구축, (예술자원) 지역기반 예술활동 지원 및 자원화, (통섭과 융합) 문화의 통섭적 역량 활성화로 지역공동체의 성장, (거버넌스) 문화 거버넌스 기반 조성 제시
- 전략적 핵심가치를 확산시키기 위한 종합계획에서 영역별 핵심 전략으로 (시민 영역) 일상 문화주체 형성 및 확장, (공간 영역) 문화공간 조성 및 지역문화 공간 특성화, (예술자원 영역) 은평시민들의 문화향유, 문화창조의 일상화, (거버넌스 영역) 은평구 문화정책 역량 강화 및 실행력 제고를 제시
- 은평지역문화발전을 위한 거버넌스 종합계획은 3단계의 중층적 구조로 쌍방향 문화 거버넌스 구축을 제시
- 이상의 내용을 바탕으로 지역문화발전 5개년 정책과제와 지역문화발전 5개년 정책사업 도출

3) 기존 논의 요약

3-1) 문화재단에 대한 기존 논의 검토

■ **문화재단에 대한 기존 연구와 논의를 종합하여 볼 때, ① 지역문화정책 발전의 구심점 확보, ② 지역문화정책의 전문성 확보, ③ 지역 고유성 확보의 과제가 제기되었음.**

— 법·제도, 규정의 미비에 대한 그간의 문제제기가 「지역문화진흥법」 제정으로 외형적으로는 해소되었으며, 지역문화진흥원 등의 출범으로 지역문화정책의 구심점 역할을 기대할 수 있는 지원기관이 설립되었음.

— 우리 사회의 핵심 이슈 중의 하나인 지방분권에 대한 요구는 지역의 문화정책에도 큰 영향을 주고 있으며 특히 재정분권의 흐름으로 인한 지방자율재정의 도입은 문화정책의 분권화에도 커다란 전기를 마련해주고 있음.

— 하지만, "관련법 및 시행령의 제정 이후 무엇이 달라졌는가? 문화재단의 법·제도적 기반은 강화되었는가?" 등의 문제의식은 여전히 남아 있는 상황임.

■ **지역문화정책 발전의 구심점 : 1995년 전면적인 지방자치 시행 이후 지역의 문화정책에 대한 관심이 점진적으로 증가하면서 지역문화정책의 법·제도 등에 대한 정비가 지속적으로 요구되었고, 이에 대한 응답으로 제도 정비와 조직의 신설 등이 진행되어 왔음.**

■ **또한 지역의 문화정책을 능동적으로 수행하기 위한 조직에 대한 요구도 증대하고 있으며, 이들이 수행해야 할 사회적·정책적 요구 역시 증가**

— 최근 10여 년 간 진행되어온 문화재생과 문화도시 사업 등은 지역 단위의 문화공간 확보와 관련 사업의 양적 확대에 영향을 주고 있음.

— 특히, 현 정부의 전방위적인 도시재생 사업과 지역 단위의 주민 삶의 질 제고 사업 등의 확산으로 문화뿐만 아니라 주거·복지·지역재생·지역경제 등 여러 분야에서 다양한 부처 간의 협력 연계 사업이 증가하고 있는 추세임.

— 이러한 추세 관련, 지역문화정책과 미래계획의 구심점으로서 지역문화재단 등의 조직에, 지역문화정책의 리더로서 정책기능 강화와 전문성 확보 등의 과제가 제기되고 있음.

■ **지역문화정책 전문성 확보 : 순환보직 기반 공무원 조직의 한계를 극복하고, 지역문화정책의 중추적 역할을 담당할 조직으로서의 전문성 확보 가능성은 어떠한지에 대한 문제제기 지속**

— 전문성을 발휘할 제반 여건과 법·제도적 지원 현황은 어떠한가? 자율성을 갖춘 조직으로 구성이 되었는가? 관료제의 속성에 따른 하부조직에 머물고 있지는 않은가? 등의 문제의식을 바탕으로 지역문화정책의 선봉으로 역할해야 할 자치구문화재단의 전문성에 대한 탐구가 필요함.

■ **지역별 문화정책을 위한 지역 고유성 확보 : 지역문화정책은 지역의 고유한 특성을 반영하는 고유한 정책이 되어야 발전이 가능함.**

— 지방자치제도의 전면적 시행은 지역의 고유성과 역사성, 해당 공간의 장소성을 강화하는 형태로 지역의 문화정책을 추동하고 있음.

■ **지역을 면밀히 파악하고 상향식(bottom up)으로 현장의 의견을 수렴하기 위한 역할을 능동적으로 수행하는가? 다른 재단의 기능과 사업을 무비판적으로 차용하여 수행하는가? 등의 문제의식을 가지고 자율적이고 고유성을 확보한 조직으로서 주체적인 역할을 수행하는지에 대한 탐구가 필요함.**

3-2) 문화재단의 접근법

■ **본 연구의 주요한 분석단위인 서울의 자치구문화재단은 설립 단계의 문제의식과 목적 등을 종합하여 볼 때, ① 수익성과 기부금 모집 등을 통한 자주재정의 노력을 요구하는 '신공공관리'적 속성, ② 지역문화의 진흥과 주민의 문화복지 증진이라는 공공성과 책임주의를 요구하는 '신공공서비스'적 속성, ③ 지역의 이해당사자들이 공공기관과 합의를 기반으로 네트워크를 형성하여 문화예술을 통한 지역 활력을 꾀하는 '협력적 거버넌스' 특성을 포괄하고 있음.**

■ **첫째, 서비스 전달체계의 접근법에서는 기존의 공공서비스 전달체계의 관점을 문화정책에 적용하고, 공공서비스의 최종 소비자인 국민에게 전달되는 최종단계에서 자치구문화재단의 위상이 규정됨.**

— 자치구문화재단들은 크라우드 펀딩(성북구)을 진행하는 경우도 존재하고, 대부분의 재단들은 기부금 모집이 법적으로 가능한 조직이며, 대관 및 공연 수익 등을 통해 일정 부분 '지방재정 건전성'을 높이는 역할을 수행하기 때문에 '신공공관리' 속성을 보이며, 설립 당시 이러한 역할에 대한 기대가 있었음.

— 하지만, 일반적으로 문화예술을 공공재(public goods)로 바라본다면, 재단의 공적가치는 지역사회의 문화예술진흥 관점에서 평가될 수 있으며, 지역의 고유성과 역사성을 중심에 두고 동시에 지역주민을 위한 공동체적 가치를 제고하여야 한다는 점에서 '신공공서비스' 속성을 동시에 보유하고 있음.

— 이러한 기대에 부응하기 위해서는 지역주민을 포함하여 지방자치단체, 자치구문화재단, 기업, 시민사회, 문화예술단체 등을 망라하는 여러 이해당사자들이 수평적 네트워크를 통해 호혜적인 파트너십을 기반으로 협력적 거버넌스를 구축하여 나아가 지역사회의 문화진흥과 문화향유 활성화로 이어지는 사회적 자본으로 발전할 수 있음.

■ **둘째, 협력적 거버넌스의 접근법에서는 지역발전에서 문화예술이 차지하는 중요성이 커짐에 따라 지역발전의 거버넌스 구축에서 핵심적인 역할을 수행하는 공공기관으로서 자치구문화재단의 역할을 규정함.**

— 또한 협력적 거버넌스의
관점을 통해서 지역의 다양한
이해당사자들(stakeholders)이
서로 협력하여 지역의 문제를 해결하고
지역문화 발전에 기여하기 위한 공동의
노력을 수행하는 전략을 구상할 수 있으며,
이를 구축하기 위한 핵심기관으로서
지역문화재단의 위상을 설정할 수 있음.

- **패러다임 전환의 필요성 관련 기존의 서비스 전달체계 중심에서 지역발전 접근법으로의 전환이 필요한 상황임.**

- **본 연구에서는 위와 같은 이론적 프레임워크를 통해 자치구문화재단의 활동에 대해 분석하고자 함.**

4 연구내용 및 구성

- **서울시 자치구문화재단의 발전방안을 논의하기 위해서는 자치구문화재단의 현황에 대한 다각적이고 입체적인 현황 파악 및 분석 필요**

- **본 연구에서는 전체 현황에서 출발하여, 비교 분석 유형화를 시도하는 3단계 분석을 통해 발전 방향 도출**

- **1단계에서는 자치구문화재단의 전체 현황을 법·제도, 조직 및 인력, 재정, 시설 및 사업으로 구분하여 다방면으로 분석**

- **2단계에서는 비교 체계를 제시한 후, 기준변수 별로 자치구문화재단의 비교 분석 수행**

- **3단계에서는 앞선 분석 결과를 바탕으로 유형 분류 기준을 제시한 후, 조직의 성숙도에 따라서 성숙형, 성장형, 신생형으로 구분한 후 각 단계별로 세부 유형을 구분하여 사업 지향점과 조직관리 현황, 지역문화정책 발전 가능성을 진단하려 함.**

- **마지막으로 결론에서는 3단계 분석 내용을 종합하여 법·제도, 정책 및 사업, 시설 운영, 전문성, 협력 네트워크 등의 이슈에 대한 발전 방향을 도출하고자 함.**

II

전체 현황 분석

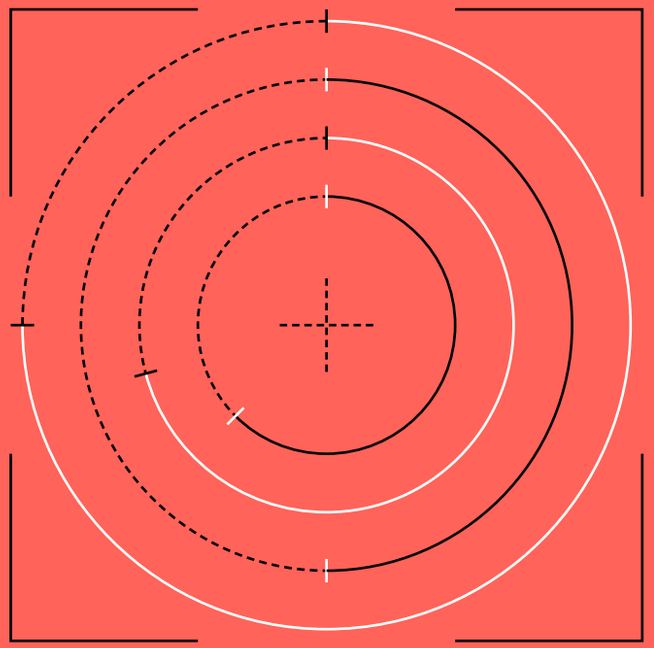
1 법·제도 현황 분석

2 조직 및 인력 현황 분석

3 재정 현황 분석

4 시설 및 사업 현황 분석

5 소결



1 법·제도 현황 분석

1) 관련 법률 현황

1-1) 개관

■ 자치구문화재단은 지역의 문화정책이라는 틀에서 볼 필요가 있으며, 지방분권이라는 시대적 과제를 함께 고려하여 다각적으로 접근할 필요가 있음.

■ 문화를 국민의 권리로 상정하는 실정법이 제정되어 국가 및 지방자치단체가 문화정책의 기본방향을 지역과 주민에 방점을 둘 수 있도록 변화하고 있음.

■ 자치구문화재단은 2014년에 제정된 『지역문화진흥법』에 근거하고 있음.

■ 동법은 지역 문화의 발전을 위한 입법의 시도로 꾸준히 논의되어 왔으며, 2000년대 초반 꾸준한 의원발의에도 제정에 실패했다가 박근혜 정부 시기 '문화융성'이 정부의 주요 시책으로 자리 잡으면서 2014년 『문화기본법』과 『지역문화진흥법』이 동시에 제정됨.

■ 『지역문화진흥법』에서는 1) 지역문화진흥계획, 2) 생활문화지원 및 생활문화시설 확충, 3) 지역 문화의 전문 인력 양성, 4) 문화도시 및 지구의 지정과 지원, 5) 지역 문화재단의 설립·운영 등의 내용을 포함하고 있음.

— 지역문화진흥을 통한 중앙과 지방의 지역 간 문화격차 해소

— 지역문화의 다양성과 균형 있는 조화

— 지역주민들의 문화향유로 삶의 질 제고

— 생활문화의 활성화

— 지역문화의 고유성 등의 내용을 포괄적으로 설명하고 있음.

■ 자치구문화재단은 『민법』 제3장 및 『지역문화진흥법』 제5장, 그리고 『지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관현 법률』에 법적 근거를 두고 있음.

1-2) 민법

■ **『민법』의 방대한 내용 중 지역문화재단 관련 항목은 제1편 총칙, 제3장 법인에 명기**

– 제3장 법인은 제1절 총칙, 제2절 설립, 제3절 기관, 제4절 해산, 제5절 벌칙으로 구성

1-3) 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 (약칭: 지방출자법)

■ **『지방출자법』은 제1장 총칙, 제2장 지방자치단체의 출자·출연과 지정고시 등, 제3장 출연기관의 운영, 제4장 경영실적의 평가와 고시, 제5장 보칙으로 구성**

■ **『지방출자법』의 제3장 출연기관의 운영에 지방문화재단 운영 전반과 관련된 내용이 있음.**

– 제1절 정관, 제2절 임직원의 인사 등, 제3절 예산과 회계, 제4절 재정 지원과 해산 등, 제5절 지도 감독 등으로 구성

– 특히, 제4절 재정 지원에서 중요한 내용을 규정함.

‹표 II-1› 『지방출자법』의 재정 지원 관련 조항

조항	내용
제20조 (재정 지원)	① 지방자치단체는 제4조 제1항 각 호의 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다.
제21조 (대행 사업의 비용 부담)	① 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다. 이 경우 그 대행에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

1-4) 문화기본법

■ **『문화기본법』은 국가 문화정책의 상위 법령으로 1) 국가와 지방자치단체의 책무, 2) 문화정책의 수립과 시행, 3) 인력양성 및 조사연구의 의무, 4) 문화행사와 재정지원 을 규정하고 있음.**

– 동법 제13조에서 지방자치단체가 예산의 범위에서 '문화진흥 사업에 필요한 재정 자원'을 해야함을 명시

1-5) 지역문화진흥법

■ **『지역문화진흥법』에서 명시된 '지역문화재단'의 설립과 '지역문화진흥기금'에 대한 내용은 지방자치단체의 지역문화재단에 대한 재정 지원과 제도적 지원을 규정하여 법·제도적 기초 장치로서 작동하고 있음.**

■ **『지역문화진흥법』 제19조3항에 의거 자치구문화재단의 설립 및 운영에 필요한 사항은 각 기초자치단체의 조례로 규정할 수 있음.**

2) 서울시 관련 조례 현황

■ **서울시 조례에 지역문화재단 지원에 관한 항목 포함**

– 자치구문화재단의 활동 및 위상과 관련 있는 조례로는 『서울특별시 문화도시 기본조례』와 『서울특별시 재단법인 서울문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』가 있으나, 자치구문화재단에 대한 직접적 언급은 없음.

– 『서울특별시 문화도시 기본조례』에서는 제11조 문화적 도시환경의 조성과 제12조 문화협치 기반마련이 특히 관련성이 있는 조항으로서 "지역의 문화자치기반 강화", "자생적 문화지역 육성", "협치할 수 있는 환경과 제도적 기반"을 대표적으로 명시함.

▫ 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.

3) 자치구문화재단 조례 현황

■ **각 자치구문화재단은 고유의 인력·조직·예산을 가지고 지역 특성에 맞춰 재단을 운영하고 있음.**

■ **여기에서는 각 재단의 조례에 대한 내용분석을 통해 각 재단의 설립과 운영에 대해 이해하고 특징별로 유형화하고자 함.**

■ **1995년 지방자치제 시행 이후 각 기초 및 광역자치단체들은 기존의 중앙집권적인 관료주의 행정의 한계를 극복하고 문화 분야에 대한 더욱 유연하고 전문적이고 체계적인 지원이 가능하도록 문화재단 설립과 운영에 관심을 가지기 시작함.**

■ **각 단위 지방정부의 문화재단은 해당 지방정부의 재정적인 보조를 받아 운영상에서는 비교적 안정적인 형태를 보이지만, 실질적으로는 운영의 독립성 부족, 전문적 프로그램의 미비라는 내부적인 문제를 동시에 당면하고 있음.**

■ **자치구문화재단들은 설립 및 운영데 관한 별도의 조례(條例: Ordinance)가 있음.**

■ **각 재단은 재단 고유의 조직·활동 등에 대한 기본적 규칙을 정하고 운영하며, 이에 대해 서면으로 정리된 기본적 규칙이 조례라고 볼 수 있음.**

‹표Ⅱ-2› 서울의 자치구문화재단

지역	재단명	조례 제정일	조례 최근 개정일
종로구	종로문화재단	2013. 4. 12	2017. 10. 13
중구	중구문화재단	2005. 10. 31	2018. 12. 28
성동구	성동문화재단	2015. 3. 17	2019. 7. 18
광진구	광진문화재단	2015. 7. 10	2015. 7. 10
동대문구	동대문문화재단	2017. 11. 16	2017. 11. 16
중랑구	중랑문화재단	2020. 1. 2	2020. 1. 2
성북구	성북문화재단	2012. 5. 1	2019. 7. 18
강북구	강북문화재단	2016. 5. 20	2019. 5. 10
도봉구	도봉문화재단	2016. 12. 29	2018. 4. 5
노원구	노원문화재단	2019. 1. 7	2019. 11 .7
은평구	은평문화재단	2016. 12. 6	2016. 12. 6
마포구	마포문화재단	2007. 7. 26	2019. 8. 1
양천구	양천문화재단	2018. 12. 18	2018. 12. 18
구로구	구로문화재단	2007. 6. 15	2019. 5. 2
금천구	금천문화재단	2017. 1. 4	2017. 1. 4
영등포구	영등포문화재단	2012. 6. 21	2020. 1. 1
동작구	동작문화재단	2017. 12. 21	2020. 1. 1
관악구	관악문화재단	2019. 2. 1	2020. 1. 1
서초구	서초문화재단	2015. 3. 19	2015. 3. 19
강남구	강남문화재단	2007. 11. 9	2016. 7. 8
송파구	송파문화재단	2010. 5. 24	2019. 7. 1
강동구	강동문화재단	2019. 9. 25	2019. 9. 25
용산구	-	-	-
서대문구	-	-	-
강서구	-	-	-

■ **서울의 자치구문화재단들은 자치구 내에 설치된 단체로서『문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』를 따르고 있으며, 본 연구에서는 각 자치구문화재단의 조례를 분석하여 각 재단의 고유사업과 목적, 조직의 특성을 탐색하고자 함.**

■ **조례에서는 크게 재단의 1) 설립목적, 2) 적용의 범위, 3) 재산 사항, 4) 정관, 5) 재단의 사업, 6) 임·직원의 구성, 7) 재무회계, 8) 관리·감독 등을 다루고 있음.**

■ **서울 25개 구 중, 19개 자치구문화재단을 조사한 결과 다음과 같은 공통적인 특징들이 확인됨.**

— 모든 조례에서 자치구의 공무원이 자치구문화재단에 파견(겸직) 근무를 할 수 있다는 조항이 있음

— 감사 및 회계 업무의 경우 자격을 갖춘 회계사(세무사)를 임명하도록 명시

— 재단의 기본재산은 출연금과 그 밖의 수입금으로 조성한다는 내용을 명시

■ **설립목적의 경우 문화예술진흥, 지역문화진흥, 문화복지증진을 명시하는 곳이 대부분임.**

— 문화예술진흥과 문화복지증진 목적을 모두 명시한 자치구는 총 18개(약 82%)임.

— 문화예술진흥이라는 단일한 목적을 명시한 자치구는 총 3개(약 14%)임.

— 성동구의 경우 지역문화진흥과 문화복지증진을 목적으로 명시함.

■ **임원(이사회) 구성의 경우, 크게 구청장의 이사장 겸직형과 구청장의 이사장 임명형으로 구분됨.**

— 일반적으로 대표이사를 제외한 이사진은 비상근으로 함

— 당연직 이사로 자치구의 간부직 공무원을 임명하는 경우가 있음

— 조례에서 이사의 연임 등에 대한 조항을 명시하는 경우가 있음

■ **정관상의 설립 목적을 중심으로 본다면, 서울의 자치구문화재단은 '문화예술진흥'을 본연의 목적이자 방향으로 설정하고 있으며 이를 통해 구민의 '문화복지증진'에 이바지하려는 의도가 강하게 드러남.**

‹표Ⅱ-3› 서울의 자치구문화재단별 조례의 주요 내용

재단명	‹조례› 설립목적	‹조례› 재단의 사업	‹조례› 임원의 구성 및 임면·해임 등
종로 문화재단	문화예술 진흥과 문화복지 증진	· 문화예술 진흥을 위한 정책개발 및 교류 · 문화시설(도서관, 문학관, 미술관, 박물관, 문화센터, 공연장 등) 운영 및 관리 · 구립합창단 운영, 문화예술 진흥을 위하여 구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 실행	재단의 임원은 당연직과 선임직으로 구분되고, 이사장 및 대표이사 각 1명을 포함한 14명 이내의 이사와 감사 1명으로 구성함. 재단의 임원은 문화예술분야 전문가를 구청장이 임명함. 당연직 이사는 구의 문화관광국장으로 하고, 선임직 이사는 문화예술분야 전문가로 하며 서울특별시 종로구의회에서 추천하는 2인을 포함함(제10조).
중구 문화재단	문화예술진흥	· 문화예술회관 충무아트센터 운영 및 관리 · 공연예술 진흥 및 작품전시 활동과 그 보급 · 문화예술 관계 자료의 수집·관리·보급 및 조사·연구 · 문화예술 및 생활체육 진흥을 위하여 서울특별시 중구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 문화예술진흥을 위하여 필요한 사업을 수행	재단은 이사장 및 사장 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 둠. 이사장은 구청장으로 하며, 이사 및 감사의 임기와 임면에 관한 사항은 정관이 정하는 바에 의하되, 사장은 지역문화기획, 문화예술 또는 공연예술 분야의 전문가로 임명함(제7조).
성동 문화재단	문화예술진흥과 문화복지증진	· 문화시설(성동문화회관, 성수문화복지회관, 구립도서관) 운영 및 관리, 구민대학 및 구립 예술단체 운영 · 지역문화 관련 정책개발 지원과 자문 · 지역문화전문인력의 양성 및 지원 · 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 · 지역문화 협력 및 연계 교류에 관한 업무 · 지역문화진흥을 위하여 서울특별시 성동구청장이 위탁하는 사업 · 청소년활동 진흥, 청소년복지·보호·상담에 관한 업무 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업 및 구청장의 사전승인을 받은 사업을 수행	재단은 정관에 따라 이사장을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 두되, 이사는 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사로 함. 이사장은 구청장으로 하며, 당연직 이사는 구의 행정관리국장으로 함(제7조).
광진 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 광진구 나루아트센터 운영 및 관리 · 문화예술단체 활성화 지원 · 문화예술 진흥을 위한 사업 개발 및 교류 · 문화예술 진흥을 위하여 서울특별시 광진구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 임원은 이사장, 사장 및 본부장을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명으로 구성함. 이사장은 구청장으로, 당연직 이사는 구 문화예술 소관 국장으로 함. 선임직 이사는 문화예술분야 전문가를 공개모집을 통해 임명하는 것을 원칙으로 함(제7조).
동대문 문화재단	문화예술 진흥과 문화복지증진	· 문화예술진흥 관련 정책 및 사업의 개발, 추진 및 지원 · 중앙정부 및 대외기관 공모사업 응모·지원 · 지역축제, 문화행사 개발 추진 · 문화예술 진흥을 위한 기금조성 및 운영 · 문화예술 진흥을 위한 전문인력 양성 지원 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 동대문구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 이사장을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명을 둠. 이사장은 선임직 이사 중에서 이사회의 추천을 거쳐 구청장이 임명함. 당연직 이사는 구의 행정관리국장으로 함(제7조).
성북 문화재단	문화예술의 진흥과 문화복지 증진	· 문화정책 개발 및 사업실행 · 문화예술의 창작, 보급 및 문화예술활동 지원 · 문화예술의 교육 및 연구 · 문화자원 발굴 및 개발 · 저소득층을 위한 문화프로그램 개발 및 지원 · 도서관운영 및 관리, 아리랑시네센터 운영 및 영상미디어 사업 · 서울특별시 성북구청장이 지정하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단은 이사장 및 상임이사 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명을 둠. 이사장은 구청장으로, 상임이사는 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명하되, 문화예술공연분야의 전문가로 함(조례 제8조). 재단의 직원은 정관에서 정하는 바에 따라 이사장이 임면함(조례 제11조).
강북 문화재단	문화예술진흥	· 구립 문화공연시설 및 문화예술단체 운영·관리 · 문화예술의 창작·보급 및 교육·연구 · 문화예술진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 연계·교류에 관한 업무 · 문화예술진흥 관련 정책 개발 지원과 자문 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 강북구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 이사장을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명을 둠. 이사장은 선임직 이사 중에서 이사회의 추천을 거쳐 구청장이 임명함. 당연직 이사는 구의 행정관리국장으로 함(제7조).
도봉 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 문화정책의 개발 및 수립 · 문화시설의 운영 및 관리 · 문화예술단체 활성화 지원 · 문화예술단체 운영 및 지역축제 개최 · 문화예술 인재발굴 및 육성 · 문화예술의 창작·보급 및 교육·연구 · 문화예술진흥을 위한 사업개발 및 교류 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 도봉구청장이 위탁하거나 대행하게 하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업 및 구청장의 사전승인을 받은 사업을 수행	재단은 정관에 따라 이사장 1명과 사무처장 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 두되, 이사회 성 비율을 고려하여 구성할 수 있음. 이사장은 구청장으로 하고, 당연직 이사는 구의 행정관리국장이 맡음. 선임직 이사는 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사로 공개모집에 신청한 사람 중 임원추천위원회의 추천을 받아 구청장이 임명하며, 임원추천위원회 구성 및 운영은 「지방공기업법 시행령」 제56조의3을 준용할 수 있음(제7조). ※ 조례에서 임원을 '성별을 고려하여 구성할 수 있다'라고 명시한 점이 타 문화재단과 다름.
노원 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 「지역문화진흥법 시행령」 제21조제2항제1호부터 제5호까지의 사업 · 「문화예술진흥법」제2조제1항제3호에 따른 문화시설의 운영 및 관리 · 문화예술단체 운영 · 지역축제의 개최 · 문화예술의 교육 및 연구 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 노원구청장이 위탁하거나 지정하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 임원은 이사장 1명을 포함한 15명 이하의 이사와 감사 1명으로 구성함. 이사장은 이사 중에서 호선하고, 당연직 이사는 구의 업무 소관 국장과 노원문화원 원장으로 함. 선임직 이사는 문화예술에 대한 식견과 덕망이 있는 인사로 함(제7조).

재단명	‹조례› 설립목적	‹조례› 재단의 사업	‹조례› 임원의 구성 및 임면 · 해임 등
은평 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 문화예술시설 운영 및 관리 · 문화예술 관련 정책 및 사업의 개발, 추진 및 지원 · 문화예술 교육 및 연구사업 · 문화예술의 창작·보급 및 문화예술활동 지원 · 지역축제 및 문화행사 · 문화예술 관계 자료의 수집·관리, 보급 · 국내·외 문화예술 연계, 교류 사업 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 은평구청장이 위탁하는 시설 및 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단은 정관에 따라 이사장과 대표이사, 구의회에서 추천한 2인을 포함한 15명 이내의 이사와 2명 이내의 감사를 두되, 이사는 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사로 함. 이사장은 구청장으로, 대표이사를 제외한 임원은 비상근으로 함(제7조).
마포 문화재단	문화예술진흥	· 마포아트센터(구:마포문화체육센터) 운영 및 관리 · 문화예술 진흥 및 작품전시 활동과 그 보급 · 문화예술 관계 자료의 수집·관리 보급 및 조사·연구 · 문화예술 및 생활체육 진흥을 위하여 서울특별시 마포구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖의 문화예술진흥을 위하여 필요한 사업을 실시	제7조에 따라 이사장 및 상임이사 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 둠. 재단의 직원은 정관에서 정하는 바에 따라 상임이사가 임명함(조례 제11조).
양천 문화재단	문화예술진흥과 문화·복지 증진	· 지역문화진흥을 위해 구립 문화·공연시설 및 구립 문화예술단체 운영 사업 · 구립도서관 운영 사업 · 문화예술진흥 관련 정책개발 및 추진 · 문화예술의 창작·보급 및 문화예술활동 지원 · 문화예술의 교육·연구 및 국내·외 문화예술 교류 · 문화예술 진흥을 위하여 구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 임원은 이사장 및 상임이사 각 1명을 포함하여 10명 이내의 이사와 감사 1명으로 구성하되, 여성과 남성이 균형있게 임명될 수 있도록 노력해야 함. 타 문화재단과 달리 임원선발에서 성 비율을 명시하였음. 이사장은 구청장으로 하고, 당연직 이사는 문화예술업무 소관국장, 도서관업무 소관국장으로 함(제9조).
구로 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 발전	· 구로구의회의사당 및 문화예술회관의 운영 및 관리 · 문화예술의 창작·보급 및 문화예술활동의 지원 · 문화예술 관계 자료의 수집·관리 및 조사·연구 · 문화예술의 국내·외 교류사업 · 그 밖의 문화예술 진흥을 위하여 서울특별시 구로구청장이 위탁하는 사업	재단은 이사장 및 대표이사 각 1명을 포함한 12명 이내의 이사와 감사 2명을 두며, 이사장은 구청장으로 함. 대표이사 · 이사 및 감사의 임기와 임면에 관한 사항은 이 조례에서 정하는 바에 따르되, 상임이사는 문화예술 분야와 경영 전문성도 함께 겸한 자를 이사회의 추천을 받아 이사장이 임명함(조례 제7조).
금천 문화재단	문화예술진흥과 문화 복지 증진	· 지역문화예술진흥 정책 연구·개발 · 지역문화예술 활동 지원 및 교류 활성화 · 금나래아트홀(갤러리 포함) 운영 및 관리 · 구립도서관 운영 및 관리 · 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 금천구청장이 위탁하거나 대행하게 하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단은 이사장 및 상임이사 각1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명을 두되, 이사장은 이사회의 추천을 받아 구청장이 임명함. 당연직 이사는 문화예술업무 소관국장과 도서관업무 소관국장으로 함(제7조).

재단명	‹조례› 설립목적	‹조례› 재단의 사업	‹조례› 임원의 구성 및 임면 · 해임 등
영등포 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 문화예술진흥을 위해 영등포아트홀 공연예술 진흥과 작품전시 활동 및 보급 · 영등포구민회관 및 대림, 문래 정보문화도서관 등 구립 도서관 운영 관리 · 청소년시설 운영 관리 및 청소년 문화활동 진흥과 교류 사업 · 문화예술 관계 자료의 수집·관리 및 조사·연구 · 문화예술의 국내·외 교류사업 · 그 밖에 문화예술진흥을 위하여 서울특별시 영등포구청장이 위탁하는 사업을 수행	이사장 및 대표이사 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 1명으로 구성됨. 이사장은 구청장으로 하고, 대표이사의 임기는 3년으로 대표이사는 문화예술 분야의 전문가로 이사회의 추천에 따라 구의 승인을 받아 이사장이 임명함. 당연직 이사는 행정지원국장, 기획재정국장, 복지국장임. 선임직 이사는 문화예술 분야의 전문가 및 재단발전에 기여할 수 있는 사람을 구의회에서 추천한 2명을 포함하여 구의 승인을 받아 임명함(제7조).
동작 문화재단	문화예술진흥과 문화복지 증진	· 지역문화진흥을 위해 문화예술시설 운영 및 관리 · 문화예술의 창작·보급 및 교육·연구, 문화예술 관련 정책개발 및 사업실행 · 지역 문화자원 발굴 및 개발 · 문화예술단체 지원 및 활성화 추진 · 문화예술의 국내·외 연계 및 교류 · 문화예술 진흥을 위하여 서울특별시 동작구청장이 위탁하는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 임원은 정관에 따라 이사장 및 대표이사 각 1명과 당연직 이사 2명을 포함한 15명 이내의 이사와 2명 이내의 감사로 구성함. 이사장은 이사회의 추천을 받아 구청장이 임명함. 당연직 이사는 행정국장, 기획재정국장으로 함(제7조).
관악 문화재단	문화예술 진흥과 문화복지 증진	· 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원 · 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문 · 지역문화 전문 인력의 양성 및 지원 · 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진 · 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무 · 문화시설의 운영 및 관리 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행함(제4조). · 타 문화재단과 달리 사업에 대한 조항에 '지역문화 전문 인력의 양성 및 지원'이 명시	재단의 임원은 정관에 따라 이사장 1명과 대표이사 1명을 포함한 13명 이내의 이사와 감사 1명을 둠. 이사장은 구청장이 되며, 대표이사는 이사 중에서 이사장이 임명함. 이사는 구의 문화예술 업무 담당 국장, 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 사람으로 구성하며 이사장이 임명함(제7조).
서초 문화재단	문화예술의 진흥	· 문화예술 정책 개발 및 사업 실행 · 문화예술의 창작·보급 및 문화예술활동 지원 · 문화예술의 교육·연구 및 국내·외 문화예술 교류 · 문화예술 진흥을 위하여 서울특별시 서초구청장이 위탁하는 시설 또는 사업 · 그 밖에 재단의 설립목적 달성에 필요한 사업을 수행	재단의 임원은 정관에 따라 이사장 및 대표이사를 포함한 15명 이내의 이사와 2명 이내의 감사를 두되, 이사는 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사로 선정함(제7조).
강남 문화재단	문화 · 복지증진	· 예술단체 운영 및 지역축제 개최, 문화예술단체(기관)의 활동 지원, 문화예술의 창작·보급 및 교육·연구 · 문화예술 인재 발굴 및 육성, 문화유산의 보존·육성 및 국내·외 문화예술 교류 · 구립문화공연 시설 등 운영·관리, 지역문화진흥을 위하여 서울특별시 강남구청장이 위탁하는 사업 및 시설 운영·관리임 · 재단은 설립목적의 사업범위에서 구청장의 사전승인을 얻어 수익사업을 할 수 있음. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같음	재단은 이사장, 이사, 감사를 포함하여 15명 이내로 임원을 구성함. 이사장은 선임직 이사 중에서 이사회의 추천을 거쳐 구의회의 동의를 받아 구청장이 임명함. 당연직 이사는 구 소관국장으로 함(제8조).

2 조직 및 인력 현황 분석

1) 조직 현황

■ **각 자치구문화재단은 기초 자치단체의 재정지원과 제도적 지원에 따라 인력·조직·재정·사업 등의 제반 분야를 운영하고 있음.**

— 따라서 해당 자치구가 보유하고 있는 자원과 사회·경제·문화적 배경과도 밀접한 관계를 보임.

▫ 본 장에서는 각 자치구문화재단의 현황을 분석하고자 함.

■ **자치구문화재단 조직은 각 자치구의 구청장, 문화계 인사 또는 지역 인사가 이사장으로 총괄적인 역할을 수행하고 있으며, 그 아래에 대표이사 및 각 본부·실·과·팀 등의 편제로 구성**

■ **자치구문화재단은 이사회 및 전문적인 자문을 수행하는 위원회 등의 기구를 설치 및 운영하고 있으며, 각 지역의 특성에 맞는 조직을 따로 설치하고 있는 경우가 있음.**

‹표 II-4› 자치구문화재단 조직 현황

문화재단명	설립연도	이사장		조직현황
		성명	현직 또는 이전 경력	
종로문화재단	2013.09.17	권희석	기업인	재단본부: 3팀 문화시설: 7개소 도서관: 5개소
중구문화재단	2004.07	공석		재단본부: 8부/3팀
성동문화재단	2015.07.01	정원오	(구청장)	재단본부: 5팀 문화회관: 2개소 도서관: 6개소
광진문화재단	2015.11.02	김선갑	(구청장)	재단본부: 3팀
동대문문화재단	2018.08.01	유덕열	(구청장)	재단본부: 1팀
성북문화재단	2012.07.31	이승로	(구청장)	재단본부: 2본부/1실 도서관: 8개소 공부방: 1개소 극장: 1개소
강북문화재단	2017.03	유인선	지역 인사	재단본부: 2팀
도봉문화재단	2017.04.03	이동진	(구청장)	재단본부: 3팀 도서관: 6개소 공간: 6개소
노원문화재단	2019.07.11	김승국	문화계 인사	재단본부: 4부
은평문화재단	2017.07.01	김미경	(구청장)	재단본부: 3팀 문화정책연구소: 1실
마포문화재단	2007.09.12	공석		재단본부: 2본부/8팀 예술단: 2개 공간: 3개소 체육관: 2개소
양천문화재단	2019.05.31	김수영	(구청장)	재단본부: 1팀
구로문화재단	2007.07.24	이성	(구청장)	재단본부: 4팀 공간: 7개소
금천문화재단	2017.07.01	정병재	지역 인사	재단본부: 3팀 도서관: 4개소 공간: 1개소
영등포문화재단	2012.12.04	채현일	(구청장)	재단본부: 3팀 도서관: 1팀/4개소 문화의집: 1개소
동작문화재단	2019.01.14	오영수	지역 인사	재단본부: 4팀
관악문화재단	2019.08.13	박준희	(구청장)	재단본부: 4팀 도서관: 2팀
서초문화재단	2015.05.08	권경상	문화계 인사	재단본부: 3팀 도서관: 1팀/6개소
강남문화재단	2008.10.30	최병식	기업인, 문화계 인사	재단본부: 5팀 문화센터: 15개소 평생학습관: 3개소

출처: 서울문화재단 내부 자료

■ **일부 자치구문화재단의 편제를 살펴보면, 사무처장(혹은 국장) 체제 없이 대표이사 아래의 하위기구로 각 실·과를 운영하는 경우도 있음.**

— 경우에 따라서는 최근 설립한 일부 문화재단의 경우 조직 및 인력 규모가 작고 사업구조 역시 단순한 경우가 많아 조직 체계가 미비한 경우도 있음.

■ **각 재단의 조직 체계는 서로 다른 고유한 형태를 보이며, 일부 재단에서는 정책 담당 기능을 가진 하위조직을 별도로 편제하고 있음.**

— 전술한 조례분석을 살펴보면, 전체 19개 재단 중 12개 재단에서 정책개발이 조례에 명시되었으며, 최근 설립된 재단의 경우 정책 기능 조직 편제의 경향이 높은 것으로 나타남.

— 조직에 대한 분석 결과, 정책개발 기능에 특화된 조직이 전체 19개 중 9개 재단에 존재함.(명칭에 '정책' 포함 조직 집계)

— 사업 개발과 시설 운영의 측면에서도 정책 개발의 가능성은 있으나, 조례와 현재 조직 편제에 명시되지 않은 경우 고유 업무로 판단하기 보다는 예외적 업무에 머무를 가능성이 높음.

‹표II-5› 정책 개발 기능 조직 편제 현황

기초 재단	정책 개발 조례 명시	정책 담당 기능 별도 편제
종로구	●	
중구		●
성동구	●	●
광진구		
동대문구	●	●
성북구	●	●
강북구	●	
도봉구	●	●
노원구		●
은평구	●	●
마포구		
양천구	●	
구로구		●
금천구	●	
영등포구		
동작구	●	●
관악구	●	
서초구	●	
강남구		

출처: 각 재단별 조례 분석

■ **각 자치구문화재단의 지역사회에서의 역할이 가변적이라는 점과 대비하여, 재단의 리더십에 대한 기대수준은 높은 편이라고 볼 수 있음.**

■ **총 22개의 문화재단 중 구청장이 이사장을 겸직하는 경우는 13개(59.1%)임.**

— 이사장은 재단 업무 전반에 대한 지휘와 감독을 실시할 수 있고, 구청장이 이사장을 겸직하는 경우에는 현실적 여건 상 자치구의 고위직 공무원인 당연직 이사가 직무를 대행하는 경우가 많아 재단에 대한 구청의 지배구조가 명시적임.

— 나머지 재단의 경우 조례 분석에서 전술한 바와 같이, 구청장의 이사장 임명, 이사회에서의 이사장 호선 등의 방법을 통해 이사장을 선임하고 있음.

■ **구청장이 이사장을 임명하는 경우라도 이사회의 구성 형태는 각 재단별로 대동소이한 것으로 나타남.**

— 일반적으로 대표이사를 제외한 이사진은 비상근으로 선임하는 경우가 대부분임.

— 당연직이사로 구의 간부직 공무원을 임명하는 경우가 있음.

— 이사의 연임 등에 대한 조항이 명시되어 있는 경우도 있음.

2) 인력 일반 현황

■ **인력 현황은 클린아이시스템의 2018년 자료를 근거로 하여, 총 15개 문화재단만을 분석 대상으로 하였음.**

■ **자치구문화재단은 조례에서 정한 바와 같이 자체 채용한 인력으로 구성되어 있으며, 일반적으로 정규직 구성원과 정원 외의 비정규(계약, 일시 계약)인력, 그리고 공무원 파견 등의 다양한 인적 구성을 보이고 있음.**

— 전체 15개 자치구문화재단의 인력을 살펴본 결과, 평균 61.9명의 정규직 정원이 편성되어 있으며, 54.5명이 현재 근무하는 것으로 나타나 충원률은 약 87%임.

— 전체 인력 중 비정규직 비율은 약 35% 수준으로, 종사상의 지위에 따른 인력의 비대칭성이 드러나며 중구, 동대문구, 강북구와 같이 비정규직이 전혀 없는 재단도 있고 강남구(63.3%)와 같이 전체 인력의 절반 이상이 비정규직으로 이루어진 재단도 존재함.

— 하지만 비정규직 비율이 높은 곳은 특별한 사업 혹은 시설 관리에 필요한 '소속외 인원'을 포함한 경우가 많음.

— 주로 문화시설, 공연장, 도서관, 체육시설 등을 많이 운영하는 경우, 인력 총원이 많은 경향성을 보임.

— 정규직과 비정규직 인원을 합한 평균 총원은 89.8명으로 나타났으며, 단 2명이 근무하는 동대문구에서 308명이 근무하는 강남구까지 인력운영 규모에서 큰 격차를 보임.

‹표Ⅱ-6› 자치구문화재단 인력 현황

자치구	정원(명)	현원(명)	충원률(%)	비정규직(명)	비정규직 비율(%)	총원(명)
종로구	51	37	72.5	15	28.8	52
중구	50	48	96.0	0	0.0	48
성동구	143	117	81.8	85	42.1	202
광진구	16	14	87.5	2	12.5	16
동대문구	2	2	100.0	0	0.0	2
성북구	158	151	95.6	97	39.1	248
강북구	10	7	70.0	0	0.0	7
도봉구	73	69	94.5	30	30.3	99
은평구	29	25	86.2	7	21.9	32
마포구	58	55	94.8	48	46.6	103
구로구	40	31	77.5	6	16.2	37
금천구	64	51	79.7	31	37.8	82
영등포구	53	48	90.6	9	15.8	57
서초구	58	49	84.5	5	9.3	54
강남구	123	114	92.7	194	63.0	308
평균	61.9	54.5	86.9	35.3	24.2	89.8

출처: 클린아이 2018년도 자료

- **위의 표에서 보는 바와 같이 재단 간 인력규모의 차이가 현저하며, 일부 재단의 경우 인력 충원 현황이 정상적 사무 수행의 제약요인으로 작용할 것으로 우려되기도 함.**

- **최근 설립된 재단일수록 인력규모가 작은 경향성이 있으나, 동일 시기 설립 재단 간 인력 규모의 차이 또한 크기에 단순히 설립시기에 따른 인력규모 문제라고 보기 어려운 소규모 재단도 있음.**

- **자치구문화재단의 급여항목은 기본급, 후생복리비, 수당, 인센티브 등으로 구성되어 있음.**

  — 전체 14개 분석단위의 1인당 평균 임금은 2018년 기준 연 3,556만원 수준임.

  — 전체 14개 분석단위의 평균 근속개월은 42개월로 조사되었으며, 중구의 경우 평균 111개월로 가장 길었으며 서초구는 12개월로 가장 짧았음.

  — 상기 조사는 역시 클린아이시스템의 2018년 자료를 분석한 것이기에, 2018년 연중에 출범한 동대문문화재단은 조사에서 제외하였음.
  (분석단위: 14개 문화재단)

‹표Ⅱ-7› 자치구문화재단 급여 현황

재단	기본급	급여성 복리후생비	제수당	
			수당	초과 근무수당
종로구	816,555,410	82,830,350	33,653,500	129,140,240
중구	1,711,435,770	123,741,260	134,519,990	230,295,810
성동구	2,352,691,870	179,560,600	616,094,470	523,093,460
광진구	272,128,230	0	53,647,550	52,611,948
성북구	4,000,154,640	581,006,631	333,026,690	536,076,730
강북구	217,126,560	8,300,000	30,272,660	24,698,170
도봉구	1,186,852,640	267,938,030	226,224,680	298,976,350
은평구	493,764,240	23,850,000	79,310,000	105,741,600
마포구	1,358,708,290	162,785,660	83,042,180	381,673,180
구로구	686,793,260	102,891,960	17,760,770	138,954,230
금천구	272,128,230	0	53,647,550	52,611,948
영등포	1,079,326,238	44,228,470	111,324,920	292,490,060
서초구	1,122,525,630	0	220,926,030	148,118,380
강남구	2,646,497,910	0	157,294,650	642,247,210
평균	1,301,192,066	112,652,354	153,624,689	254,052,094

재단	성과급		합계 (총 보수지급액ⓐ)	직원수	근속개월	1인당 평균임금
	인센티브 성과급	예산 성과금				
종로구	102,650,060	0	1,164,829,560	35	28	33,280,845
중구	137,374,870	0	2,337,367,700	48	111	48,695,160
성동구	368,995,860	0	4,040,436,260	129	62	31,321,211
광진구	0	0	378,387,728	12	14	31,532,311
성북구	621,783,850	0	6,072,048,541	150	75	40,480,324
강북구	0	0	280,397,390	7	17	40,056,770
도봉구	58,994,150	0	2,038,985,850	59	18	34,559,082
은평구	41,632,640	0	744,298,480	23	18	32,360,803
마포구	174,557,820	0	2,160,767,130	51	60	42,367,983
구로구	0	71,469,310	1,017,869,530	31	40	32,834,501
금천구	0	0	378,387,728	12	14	31,532,311
영등포	99,280,000	0	1,626,649,688	46	47	35,361,950
서초구	142,409,630	0	1,633,979,670	48	12	34,041,243
강남구	0	0	3,446,039,770	117	70	29,453,331
평균	124,834,206	5,104,951	1,951,460,359	55	42	35,562,702

출처: 클린아이 2018년도 자료

■ **대체로 평균 근속개월이 길수록 평균 임금 역시 높아지는 경향성이 있으나, 해당 경향성에 반하는 경우도 많음.**

— 평균 연봉의 경우 최저 자치구는 최고 자치구의 60% 수준으로 상당한 차이가 있음.

— 대부분 급여성 복리후생비를 편성하였으나, 4개 재단에서는 편성하지 않음.

— 인센티브 성과급의 경우, 대부분 편성하고 있으나 5개 재단에서는 편성하지 않으며, 구로구의 경우 예산성과금이라는 항목으로 편성하기도 함.

— 고용의 안정성을 고려하는 등 보상체계를 종합적으로 평가해보면, 직무여건이 매우 열악하다고 할 수는 없지만 경제적 보상을 통한 유인체계, 인센티브는 충분하지 못하다고 볼 수 있음.

— 따라서 전문성 대비 보상이 미흡하다고 느끼는 우수 인력의 유출 가능성이 매우 높은 편이며, 여건 개선을 위한 지속적 노력이 필요함.

— 일반적으로 직무만족과 조직몰입 관련 개인이 느끼는 경제적 보상과 처우의 영향력이 매우 큼.

— 일에 투입되는 시간과 노력, 전문성에 대한 충분한 보상체계의 점검이 필요한 시점임.

3 재정 현황 분석

1) 재정 일반 현황

■ **재정 현황은 클린아이시스템의 2018년 자료를 근거로 하여, 총 15개 문화재단만을 분석 대상으로 하였음.**

■ **각 자치구문화재단은 기초 자치단체의 재정지원으로 운영됨.**

— 재단법인이기에 설립 자본금이 있으나 대부분 요식적인 수준으로, 이후 운영에 활용될 규모가 아닌 경우가 대부분임.

■ **자산 규모도 각 재단별로 차이가 큼.**

— 클린아이에 게시된 2018년 재정 현황을 살펴보면, 최저규모 자치구는 최대규모 자치구의 0.2% 수준으로, 차이가 현저함.

— 또한 30억 이상의 자산을 보유한 중구, 20억 이상인 성동구와 성북구, 10억 이상인 종로구, 영등포구, 서초구와 대비되게, 1억 미만인 경우도 2개 자치구가 있음.

— 부채의 경우 대체로 자산 대비 낮은 수준이나, 일부 자치구는 자산보다 상회하는 경우도 있음.

— 자본금의 경우, 강남구(123억), 광진구(1억) 제외시 13개 자치구가 모두 1천만원으로 동일함.

‹표 II-8› 자치구문화재단 재정 현황

자치구	자산(원)	부채(원)	자본금(원)
종로구	1,497,736,929	440,537,374	10,000,000
중구	3,142,737,840	943,082,784	10,000,000
성동구	2,180,647,523	691,545,492	10,000,000
광진구	544,798,574	92,760,201	102,704,886
동대문구	34,486,596	24,486,596	10,000,000
성북구	2,321,061,858	576,881,534	10,000,000
강북구	64,712,805	37,570,689	10,000,000
도봉구	792,343,028	205,555,796	10,000,000
은평구	567,397,372	169,798,216	10,000,000
마포구	974,677,978	1,533,442,959	10,000,000
구로구	958,054,552	250,350,570	10,000,000
금천구	648,874,503	677,265,191	10,000,000
영등포구	1,880,268,831	228,816,728	10,000,000
서초구	1,521,100,024	424,337,673	10,000,000
강남구	13,918,184,870	373,897,542	12,344,397,300

출처: 클린아이 2018년도 자료

2) 수입과 지출

■ **클린아이에 공시된 15개 자치구문화재단의 2018년 예·결산 자료를 비교분석한 결과 평균 예산은 약 66억원으로 조사됨.**

— 재단별로 예산 규모는 상당한 차이를 보였으며, 강남구(183억)와 성북구(172억) 대비 강북구(7억4천만원), 동대문구(1억7천만원)의 경우 4%, 1% 수준으로 차이가 현저함.

— 예산 구성비를 보면, 전체 예산 대비 인건비의 비중이 20~53% 수준으로 나타남.

— 인건비 비중은 평균 36.8%이나 3개 재단은 50%를 상회하며, 2개 재단은 25% 미만임.

‹표Ⅱ-9› 2018년 자치구문화재단 예·결산 요약

자치구	인건비	경상경비	사업비	기타(예비비 등)	계	인건비 비중(%)
종로구	1,214,527,060	526,577,380	3,090,615,648	43,007,000	4,874,727,088	24.9
중구	2,356,005,430	2,500,780,315	2,873,111,920	320,019,383	8,049,917,048	29.3
성동구	4,707,724,847	4,209,686,552	0	0	8,917,411,399	52.8
광진구	607,802,093	597,241,726	454,965,712	0	1,660,009,531	36.6
동대문구	74,618,420	35,086,720	66,004,200	0	175,709,340	42.5
성북구	8,240,604,140	2,574,785,132	4,820,279,540	1,589,687,098	17,225,355,910	47.8
강북구	307,307,710	90,515,036	350,250,786	0	748,073,532	41.1
도봉구	2,695,348,634	3,073,106,636	1,475,560,220	0	7,244,015,490	37.2
은평구	1,263,499,000	631,393,000	619,841,000	8,900,000	2,523,633,000	50.1
마포구	3,422,234,145	2,899,986,832	2,529,769,622	0	8,851,990,599	38.7
구로구	1,371,431,000	809,484,000	413,574,000	5,000,000	2,599,489,000	52.8
금천구	1,912,158,644	1,513,899,516	1,343,244,626	0	4,769,302,786	40.1
영등포구	2,720,985,736	1,567,554,027	1,343,244,626	0	6,563,468,204	41.5
서초구	2,218,592,810	350,090,281	5,089,543,909	0	7,658,227,000	29.0
강남구	3,696,794,000	13,477,359,000	1,125,030,000	0	18,299,183,000	20.2
평균	2,453,975,578	2,323,836,410	1,768,447,975	131,107,565	6,677,367,528	36.8

출처: 클린아이 2018년도 자료 재구성

4 시설 및 사업 현황 분석

1) 시설

■ **자치구문화재단은 공연장, 도서관, 전시공간, 기타시설의 다양한 시설을 운영**

— 자치구문화재단별 시설의 종류와 개수의 차이가 큼.

‹표Ⅱ-10› 자치구문화재단 운영시설 현황

지역	공연장	도서관	전시 공간	기타 시설	시설 수 합계
종로구	1	5	5	1	12
중구	3	0	1	0	4
성동구	3	6	2	1	12
광진구	2	0	1	0	3
동대문구	0	0	0	0	0
성북구	2	13	2	2	19
강북구	1	0	1	0	2
도봉구	1	10	4	2	17
노원구	3	0	1	0	4
은평구	2	0	0	0	2
마포구	2	0	1	0	3
양천구	0	18	0	2	20
구로구	7	0	1	0	8
금천구	1	4	1	0	6
영등포구	1	5	1	1	8
동작구	0	8	2	0	10
관악구	1	12	1	0	14
서초구	1	6	1	0	8
강남구	2	1	0	19	22
총계	33	88	25	28	174

■ **공연장 규모 역시 차이가 큼.**

— 대부분의 문화재단이 공연장을 운영하나, 동대문구, 양천구, 동작구의 경우 문화재단이 운영하는 공연장 시설이 없음.

‹표Ⅱ-11› 자치구문화재단별 공연장 명칭과 객석 수

지역	공연장 / 객석 수
종로구	아이들극장 (281석)
중구	충무아트센터 대극장(1,255석) 충무아트센터 중극장 블랙(327석) 충무아트센터 소극장 블루(225석)
성동구	소월아트홀(520석, 성동문화회관) 성수아트홀(350석, 성수문화복지회관)
광진구	나루아트센터 대공연장(601석) 소공연장(167석)
동대문구	없음
성북구	성북구민회관 대강당(759석) 미아리고개 예술극장(112석)
강북구	강북문화예술회관 대공연장(668석)
도봉구	평화문화진지 공연장(비고정좌석)
노원구	노원문화예술회관 대공연장(608석) 노원문화예술회관 소공연장(292석) 어울림극장(282석)
은평구	은평문화예술회관 공연장(428석) 은평문화예술회관 숲속극장(107석)
마포구	마포아트센터 아트홀맥(733석) 마포아트센터 플레이맥(201석)
양천구	없음
구로구	구로아트밸리 예술극장(579석) 구로아트밸리 소강당(60석) 구로구민회관 대강당(531석) 꿈나무극장(153석) 오류아트홀(365석) 신도림오페라하우스(460석) 지하소극장(73석)
금천구	금나래아트홀 공연장(552석)
영등포구	영등포아트홀 공연장(526석)
동작구	없음
관악구	관악문화관 공연장(698석)
서초구	심산기념문화센터 반포심산아트홀(405석)
강남구	역삼1공연장(236석) 도곡2소극장(141석)

■ 자치구문화재단의 도서관 운영이 확대되는 상황이며, 작은도서관 운영도 증가 추세를 보임.

■ 성북, 도봉, 양천, 관악의 경우 10개 이상의 도서관 시설을 운영함.

‹표Ⅱ-12› 자치구문화재단별 도서관 종류와 개수

지역	도서관 종류 및 개수
종로구	도서관 5개
중구	없음
성동구	구립도서관 6개
광진구	없음
동대문구	없음
성북구	도서관 13개
강북구	없음
도봉구	공공도서관 6개, 작은도서관 1개, 버스도서관 3개
노원구	없음
은평구	없음
마포구	없음
양천구	공공도서관 8개, 작은도서관 10개
구로구	없음
금천구	구립도서관 4개
영등포구	공공도서관 5개
동작구	공공도서관 6개, 작은도서관 2개
관악구	공공도서관 7개, 작은도서관 5개
서초구	공공도서관 6개
강남구	공공도서관 1개

■ 자치구문화재단이 운영하는 전시공간은 문예회관에 부속된 경우가 많으나, 종로, 성북과 같이 전시실을 넘어 독립적인 구립 미술관을 운영하는 경우도 있음.

‹표Ⅱ-13› 자치구문화재단별 전시공간

지역	전시장 명
종로구	윤동주문학관, 무계원, 구립박노수미술관, 황학정국궁전시관, 상촌재
중구	충무아트센터 충무갤러리
성동구	왕십리 갤러리허브, 다락 옥수
광진구	나루아트센터 전시실
동대문구	없음
성북구	성북예술창작터, 성북구립미술관
강북구	강북문화예술회관 전시실
도봉구	김수영문학관, 함석헌기념관, 간송옛집, 평화문화진지 전시실
노원구	노원문화예술회관 아트갤러리
은평구	없음
마포구	갤러리맥
양천구	없음
구로구	갤러리 구루지
금천구	금나래아트홀 갤러리
영등포구	영등포아트홀 전시실
동작구	동작아트갤러리, 사육신역사관
관악구	관악문화관 전시실
서초구	심산기념문화센터 전시실
강남구	없음

■ 문화기반시설 총람에 등재되지 않은 문화공간은 기존 문화정책에서는 정규문화공간으로 파악되지 않았던 복합문화공간이거나 신규 운영 공간인 경우가 많음.

‹표Ⅱ-14› 자치구문화재단 운영하는 비정규적 문화공간

지역	공연장	문화관/미술관/박물관	기타시설
종로구	아이들극장	상촌재, 무계원, 황학정국궁 전시관, 상촌재	창신소통 공작소
성동구		왕십리 갤러리허브, 다락 옥수	성동책마루
성북구	미아리고개 예술극장	김중업 건축문화의집, 성북구립 최만린미술관, 미인도, 성북예술창작터, 성북어린이 미술관꿈자람	아리랑 시네센터
도봉구	평화문화진지 공연장	김수영문학관, 함석헌기념관, 간송옛집, 평화문화진지 전시실	무중력지대 도봉
금천구			빈집프로젝트 공간
강남구	역삼1공연장, 도곡2소극장		

2) 전국문화기반시설총람 기준 사업 현황 분석

■ 전국문화기반시설총람은 사업을 지원사업, 교육사업, 시설사업, 기타사업으로 분류

– 2018년 전국문화기반시설총람의 사업현황 분석 자료를 바탕으로 먼저 전체 문화재단의 평균을 보면, 사업개수는 평균 29.1개였고, 이중 지원사업이 15.8개로 가장 많고, 다음으로 기타사업 11.5개, 그리고 교육사업과 시설사업이 각각 5.3개와 4.9개 수준이었음.

‹표Ⅱ-15› 자치구문화재단 사업현황 – 2018년 전국문화기반시설총람 기준

자치구	지원사업	교육사업	시설사업	기타사업	계
종로구	-	-	12	26	38
중구	1	3	6	10	20
성동구	42	-	-	-	42
광진구	7	3	3	-	13
성북구	70	2	-	0	72
강북구	3	-	-	1	4
도봉구	5	2	-	-	7
은평구	21	1	1	4	27
마포구	0	3	4	8	15
구로구	16	13	5	15	49
금천구	-	13	6	43	62
영등포구	4	5	6	2	17
서초구	5	4	3	2	14
강남구	-	9	3	16	28
평균	15.8	5.3	4.9	11.5	29.1

(단위: 개수)

– 재단별로는 전체 사업예산은 성북과 금천, 구로, 성동이 높은 수준이었음.

– 지원사업에서는 성북과 성동이 높은 수준이었고, 교육사업은 금천과 구로, 시설사업은 종로가 높았으며, 기타사업에서는 금천이 높은 수준이었음.

– 2019년 전국문화기반시설총람을 기준으로 보면, 사업개수는 평균 33.1개로 2018년에 비해서 4.0개가 증가하였고, 이중 지원사업이 10.1개로 전년에 비해 5.7개 수준 가장 많이 감소했고, 반면 기타사업이 14.7개로 작년보다 3.2개 증가, 교육사업과 시설사업이 각각 5.2개와 7.0개 수준이었음.

‹표 II-16› 자치구문화재단 사업별 현황 – 2019년 전국문화기반시설총람 기준

자치구	지원사업	교육사업	시설사업	기타사업	계
종로구	-	1.5	19.5	13.03	34
중구	13	5	6	10	34
성동구	37	-	-	-	37
광진구	3.6	2.6	1.4	1.9	10
동대문구	4	1	3	4	12
성북구	30	5	4	32	71
강북구	5	-	-	4	9
도봉구	1	9	9	23	42
은평구	12	7	2	17	38
마포구	8	6	-	19	33
구로구	12	8	10	20	50
금천구	1	11	1	14	27
영등포구	8	6	3	30	47
동작구	1	-	10	30	41
서초구	5	4	3	2	14
강남구	11	1	19	0	31
평균	10.1	5.2	7.0	14.7	33.1

(단위: 개수)

3) 2018년 사업결산자료 기준 사업 현황 분석

3-1) 분류방식

■ **각 자치구문화재단은 시설 및 각종 문화예술 콘텐츠를 바탕으로 문화예술 사업을 진행하고 있음.**

– 본 연구에서는 자치구문화재단의 사업분류를 공통적으로 아래와 같이 코드화하였음.

‹표 II-17› 자치구문화재단 사업분류 코드

코드	사업 주제	내용
1	공연 전시 (이하 공연전시)	공연장 및 미술관 운영 공연 및 미술전시 프로그램 기획 지원
2	도서관 및 독서진흥 (이하 도서관)	도서관 및 작은도서관 운영
3	문화예술교육 및 치유(이하 문화교육)	문화예술교육 목적의 다양한 사업 및 예술치유, 청소년문화활동지원
4	축제 및 복합문화이벤트 (이하 축제이벤트)	대표축제 및 다양한 행사 기획 운영
5	지역문화 및 생활문화 (이하 지역문화)	생활문화활성화를 위한 '거버넌스 25', 지역 문화예술진흥을 위한 네트워크 및 프로젝트, 동아리 지원, 아트홀, 전시실 등의 시설관리 및 기획프로그램_ 기부금조성사업
6	예술가 및 예술단체 지원 (이하 예술지원)	예술가 지원 구립 예술단체 운영 및 지원
7	기타 문화공간 사업 (이하 문화공간)	문학관, 문화기반시설로 분류되지 않는 다양한 종류의 문화공간 운영 유휴 공간 운영
8	관광 홍보 및 기타 사업 (이하 관광홍보)	관광, 홍보매체 운영

■ **문화사업의 목표나 특성은 복합적이기 때문에 범주 분류는 임의적 성격을 가짐.**

3-2) 범주별 사업 현황 분류 결과

■ **각 자치구문화재단의 사업종류별 예산을 보면 재단별로 뚜렷한 차이를 보임.**

– 공연전시에서는 중구문화재단이 월등히 많고, 다음으로 마포문화재단, 영등포문화재단, 성동문화재단, 종로문화재단 등이 많은 예산을 지출하였음.

– 도서관에서는 서초문화재단, 성동문화재단, 금천문화재단, 도봉문화재단, 영등포문화재단 등이 많았고, 문화교육에서는 강남문화재단의 지출이 압도적으로 많았음.

– 축제이벤트에서는 중구문화재단이 많은 예산을 지출하였음.

– 지역문화에서는 도봉문화재단과 성북문화재단의 예산 지출이 많았음.

– 예술지원에서는 구립예술단을 운영하는 강남과 구로문화재단의 지출이 많았는데, 강남문화재단의 예산이 월등히 높았고, 다음으로는 서초문화재단, 구로문화재단이 비교적 많은 예산을 지출하였음. 서초문화재단은 상주단체를 운영하고 있음.

– 문화공간에서는 마포문화재단이 가장 많은 예산을 지출하였음.

– 관광홍보에서는 중구문화재단과 강남문화재단의 지출이 높았으며, 영등포구, 마포구, 구로구, 성북구 외의 다수의 문화재단을 관광홍보로 분류한 사업은 없어 보였음.

‹표 II-18› 자치구 사업별 예산 비교 – 2018년 사업결산자료기준

자치구	공연전시	도서관	문화교육	축제 이벤트	지역문화	예술지원	문화공간	관광홍보	합계
종로구	678	587	185	483	97	174	609	0	2,814
중구	3,135	0	226	1,034	19	85	0	350	4,848
성동구	985	1,661	653	125	277	11	198	0	3,909
광진구	179	0	30	0	93	136	17	0	455
동대문구	0	0	0	0	66	0	0	0	66
성북구	372	832	1,015	394	754	232	292	7	3,898
강북구	199	0	0	32	81	15	0	0	326
도봉구	17	1,550	116	287	1,146	0	388	0	3,504
은평구	115	0	24	392	297	0	0	0	827
마포구	1,390	0	471	0	64	296	1,030	61	3,312
구로구	283	0	661	17	331	516	416	12	2,235
금천구	293	1,581	31	0	147	88	839	0	2,980
영등포구	1,232	1,414	53	284	0	0	0	80	3,062
서초구	323	2,819	352	290	0	611	0	0	4,395
강남구	502	1,136	8,719	567	0	2,125	0	376	13,424
평균	647	772	836	260	225	286	253	59	3,337

(단위: 백만원)

■ **각 자치구문화재단별로 사업종류별 비율의 차이가 큼.**

— 공연전시는 중구, 강북구, 마포구, 영등포구와 같이 공연장 운영이 활성화되어 있는 지역에서 비율이 높았음.

— 도서관은 서초, 금천, 도봉, 성동, 영등포의 비율이 높았음.

— 종로문화재단은 공연전시, 문화공간, 도서관, 축제이벤트 사업 등에 골고루 예산을 지출함.

— 중구문화재단은 앞서 언급했듯이 타 문화재단에 비해 공연전시 사업에 운용하는 예산이 압도적으로 많은데, 공연전시가 차지하는 비율은 64.7%에 달함.

— 성동문화재단은 도서관 사업에 많은 예산을 지출하며 이외에 공연전시와 문화교육 사업의 비중이 높음.

— 광진문화재단은 공연전시, 예술지원, 지역문화 사업에 지출하는 예산이 전체 예산의 90%를 차지함.

— 동대문문화재단은 지역문화 사업에 전체 예산을 지출함.

— 성북문화재단은 문화교육과 도서관 사업에 비교적 많은 예산을 지출하며, 타 문화재단에 비해 각 사업 분류별 예산이 고르게 분포된 편임.

— 강북문화재단은 전체 예산의 61%를 공연전시 사업에, 25%를 지역문화에 사용하고 있음.

— 도봉문화재단은 도서관과 지역문화에 전체 예산의 76%를 사용하고 있음.

— 은평문화재단은 축제이벤트와 지역문화 사업에 많은 예산을 지출하고 있음.

— 마포문화재단은 공연전시와 문화공간 사업에 많은 예산을 지출하고 있음.

— 구로문화재단은 문화교육과 예술지원 사업에 지출하는 예산이 많으며, 이외에도 문화공간, 지역문화, 공연전시 사업에 고르게 예산을 운용하고 있음.

— 금천문화재단은 도서관 사업에 전체 예산의 절반 이상을 지출하며 문화공간 사업에 지출하는 예산도 많음.

— 영등포문화재단은 공연전시와 도서관 사업에 각 40%와 46%를 지출하고 있으며, 이외 축제이벤트 사업에 9%를 사용하고 있음.

— 서초문화재단은 도서관 사업에 전체 예산의 64%를 사용하고 있으며, 예술지원 사업에는 14%의 예산을 지출하고 있음.

— 강남문화재단은 자체적으로 운영하는 18개의 문화센터 시설로 인해 문화교육 사업에 전체 예산의 65%를 지출하고 있음.

‹표 II-19› 자치구문화재단 사업 비율 – 2018년 사업결산자료기준기준 (단위: %)

자치구	공연전시	도서관	문화교육	축제 이벤트	지역문화	예술지원	문화공간	관광홍보	범주합계
종로구	24.1	20.9	6.6	17.2	3.4	6.2	21.6	0.0	100.0
중구	64.7	0.0	4.7	21.3	0.4	1.8	0.0	7.2	100.0
성동구	25.2	42.5	16.7	3.2	7.1	0.3	5.1	0.0	100.0
광진구	39.4	0.0	6.6	0.0	20.5	29.8	3.7	0.0	100.0
동대문구	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
성북구	9.5	21.3	26.0	10.1	19.3	6.0	7.5	0.2	100.0
강북구	60.9	0.0	0.0	9.8	24.8	4.5	0.0	0.0	100.0
도봉구	0.5	44.2	3.3	8.2	32.7	0.0	11.1	0.0	100.0
은평구	13.9	0.0	2.9	47.4	35.9	0.0	0.0	0.0	100.0
마포구	42.0	0.0	14.2	0.0	1.9	8.9	31.1	1.8	100.0
구로구	12.6	0.0	29.6	0.8	14.8	23.1	18.6	0.5	100.0
금천구	9.8	53.1	1.0	0.0	4.9	3.0	28.2	0.0	100.0
영등포구	40.2	46.2	1.7	9.3	0.0	0.0	0.0	2.6	100.0
서초구	7.3	64.1	8.0	6.6	0.0	13.9	0.0	0.0	100.0
강남구	3.7	8.5	64.9	4.2	0.0	15.8	0.0	2.8	100.0
평균	23.6	20.1	12.4	9.2	17.7	7.5	8.5	1.0	100.0

5 소결

1) 결과 요약

1-1) 법·제도

■ **문화는 실정법에 의거 국민의 권리로 인정되고 있으며, 자치구문화재단 역시 지역의 문화정책과 문화예술진흥, 주민의 문화복지증진을 위해 설립되고 운영되고 있음.**

— 자치구문화재단은 「지역문화진흥법」에 근거하여 중앙과 지역의 문화격차해소, 지역문화의 다양성과 조화, 지역민들의 문화향유권 확대로 삶의 질 제고, 생활문화의 활성화, 지역문화의 고유성 강화 등에 힘쓰고 있음.

■ **자치구문화재단의 설립과 운영은 『지방출자법』, 『지역문화진흥법』, 『민법』에 근거하고 있음**

■ **『문화기본법』은 국가의 상위법령으로 제13조에 문화진흥에 대한 지자체의 재정지원을 규정함에 따라 지역문화재단 설립 및 운영에도 영향을 줌**

■ **서울의 자치구문화재단들은 고유의 인력·조직·재정·사업을 꾸려가고 있으며, 이는 자치구의 조례에 의해 규정**

■ **일반적으로 조례에서는 크게 재단의 1) 설립목적, 2) 적용의 범위, 3) 재산 사항, 4) 정관, 5) 재단의 사업, 6) 임·직원의 구성, 7) 재무회계, 8) 관리·감독 등을 다루고 있음.**

1-2) 조직 및 인력

■ **서울의 자치구문화재단의 조직은 각 자치구의 구청장 혹은 문화계 인사, 지역인사가 이사장으로 총괄적인 역할을 수행하고 있으며, 그 아래에 대표이사 및 각 본부·실·과·팀 등의 편제로 구성**

— 각 재단별 편제는 상이한 편이며 재단의 역사와 규모에 따라 조직 구성의 차이를 보임.

— 일부 재단들은 정책기능을 담당하는 조직을 보유하고 있음.

■ **서울의 자치구문화재단은 자체 채용과 공무원 파견 방식을 통해 조직을 운영하고, 종사상의 지위 역시 정규직과 비정규직(계약, 임시직 등)으로 다양하게 운영하고 있음**

— 재단별로 종사상의 지위에 따른 인력의 비대칭성이 나타나고 있으며, 재단별 인력규모 역시 상당히 차이가 큼.

— 재단별로 경제적 보상 등 처우 면에서도 서로 차이가 큼.

1-3) 재정

■ **서울의 자치구문화재단은 해당 자치구의 재정지원에 크게 의존하고 있음.**

— 자산의 규모는 각 재단별로 상당한 차이가 나타나며 수입과 지출 역시 매우 큰 편차를 보이고 있음.

■ **각 재단은 기본적으로 인건비가 주요 예산항목이긴 하나, 전체 예산 대비 인건비 비중은 재단별로 차이를 보임.**

■ **각 재단은 구비 외에도 보조금 등을 통해 시비, 국비로 재원이 다원화되는 경향이 있으며, 보조금 포함 시비, 국비까지 조사한 8개 재단 사례로 보듯, 시비·국비 보조사업의 비중이 꽤나 높은 경우도 있으며, 이는 기초문화재단의 외부 보조사업에 대한 준비 정도와 역량을 보여줌.**

1-4) 사업

■ **서울의 자치구문화재단은 공연장, 도서관, 전시공간 등의 다양한 시설을 운영하고 있으며, 여기에서 주민들의 문화복지와 향유를 위한 여러 사업을 전개하고 있음.**

— 해당 자치구의 규모 등에 따라 자치구문화재단별로 운영하는 시설과 종류, 진행하는 사업에 차이를 보임.

— 공연장 등 시설의 규모 역시 재단별 편차가 나타남.

— 주로 운영하고 있는 시설은 도서관으로 조사됨.

— 또한 운영하고 있는 전시공간은 주로 문예회관에 부속된 형태를 보이고 있으며, 독립적인 구립 미술관 형태 역시 일부 존재함.

2) 시사점

2-1) 법·제도

■ **자치구문화재단의 효율적인 운영과 지속가능한 발전을 위해서는 관련 법과 제도, 조례 개정 등의 노력이 필요함.**

— 자치구문화재단의 모법(母法)이라 할 수 있는 「지역문화진흥법」을 살펴보면, 자치구문화재단의 설립에 대한 내용을 담고 있으나, 자치구문화재단의 성공적인 운영을 위해 필수적인 전문성·자율성 확보 등에 대한 내용은 결여되어 있음.

■ **자치구문화재단들은 고유의 인력·조직·재정·사업에 대한 내용을 조례에 담고 있으나, 해당 재단별로 고유한 특성이나 임무에 대한 세세한 구분 없이 규범적으로 명기된 경우가 많음.**

— 각 재단별 고유성과 지역의 특성을 고려하여 해당 재단의 목표와 중심사업 등에 대한 내용을 조례에 명시하여 선언할 필요가 있음.

— 각 재단은 사업운영과 기부금 모집을 통해 자주재원 확보를 기획할 수 있으며 동시에 지역주민들의 문화복리증진과 법으로 보장된 문화향유의 기회 제공이라는 공익적 책무가 있으며, 이에 대한 내용 역시 조례에 명기할 필요가 있음.

2-2) 조직 및 인력

■ **서울의 자치구문화재단을 살펴보면, 인력운영 상의 난맥이 있음.**

— 이는 정규직과 비정규직의 혼재, 공무원 파견, 기존 시설관리공단 인력 승계로 인한 재구조화 등에서 기인함.

— 인력운영의 문제는 조직역량에 심대한 영향을 끼치며, 구성원의 직무몰입과 조직만족에도 영향을 줄 수 있음.

■ **FGI와 재단별 인터뷰를 통해 우수한 인력의 신규 유입에도 불구하고 높은 이직률과 업무 적응 어려움 등 양면적 속성이 발견됨.**

— 직급이 촘촘하게 구성되어 신규 직원이 층층시하와 같은 조직적 압박을 느낄 수 있음.

— 또한 기존의 조직(시설관리공단 등)에서 고용승계된 직원들과의 불화가 발생할 수 있으며, 조직문화와의 충돌로 이어질 수 있음.

— 문화예술은 전문적 기획 업무를 통해 접근할 필요가 있는데 기획역량을 제대로 펼칠 수 없는 조직구조(기획부서의 부재) 및 사업운영(기획의 자율성 부족) 문제가 발생하고 있음.

■ **상기의 어려움을 극복하기 위해 '서울시 자치구문화재단 연합회' 차원의 Task Force(TF)를 운영하여 개선방안을 모색할 필요가 있음.**

— 자치구문화재단 조직문화 개선을 위해 현장에서 다양한 의견들이 제기됨.

— 시설관리공단에 영향 받은 위계적이고 세분화된 직급체계를 벗어나 단일 직급의 수평적 조직으로 재분류하고 업무수행 경험과 역량, 기여도를 반영한 연봉체제를 도입하자는 의견이 있음.

— 또한, 이원화된 트랙(track)을 도입하여 문화기획 파트는 전문임기제 임용을 통해 자율성과 전문성을 보장하고, 경영 및 관리 파트는 정규직 임용을 통해 업무의 지속성과 책임성을 보장하는 방안도 대안으로 제기됨.

— 현재 자치구문화재단들의 다양한 연혁과 상황들을 고려할 때 특정 방안을 대안으로 일반화시킬 수는 없는 상황임.

— 각 자치구문화재단의 여건과 조직 구성원의 의견을 수렴한 조직 혁신 방안이 필요함.

— 개별 자치구문화재단에서 조직 혁신 논의가 가질 수 있는 한계를 고려하여 서울지역 문화재단 연합회 차원에서 TF를 구성하여 합리적인 발전방안 모색의 노력이 필요함.

■ **궁극적으로 기초 재단의 전문성·자율성·지속가능성을 담보하는 방향으로 조직운영의 목표를 설정할 필요가 있음.**

2-3) 재정

■ **서울의 자치구문화재단은 해당 자치구의 재정지원에 크게 의존하고 있으며, 이는 사업의 안정성에서 장점이 있지만 독립적인 재정운영면의 약점과 효율성과 생산성의 측면에서도 문제를 내포하고 있음.**

■ **각 재단은 법으로 공인하는 기부금 모집 가능 조직이며, 기부금 모집을 통해 지역사회의 일원으로서와 문화의 창구로서의 존재감을 제고 가능하며, 기업들과 연대하여 기업과 지역의 상생, 기업의 사회적 책임(CSR)까지 영역을 확대할 수 있음.**

■ **재단의 재정 부담을 자치구, 재단, 지역사회, 기업이 공유할 경우 협력적 거버넌스의 책임성과 연대성이 강화될 수 있으며, 재정의 자원이 확대될수록 기초 재단의 독립성과 전문성 역시 확대될 수 있음.**

2-4) 사업

■ **자치구문화재단별로 다양한 시설과 사업을 운영하고 있으며, 이를 통해 생활문화, 지역문화 등의 사업 영역에서 지역주민과의 중요한 접점의 역할을 수행하고 있음.**

■ **각 재단은 상이한 자원, 특성, 강점을 바탕으로 시설운영, 생활문화 콘텐츠 지원, 대표축제, 문화예술 공연 등의 다양한 사업을 진행하고 있으며, 「문화기반시설총람」에 등재되지 않은 비정규 문화공간을 운영하는 경우도 있음.**

— 효율적인 재단의 사업 운영을 위해 위와 같은 비정규 문화공간이나 관련 사업들을 공식적으로 운영하고 관리할 필요가 있음.

■ **자치구문화재단의 문화예술 사업은 민간에서 진행하는 수익사업적 성격과 지역민들을 위한 공공재로서의 문화사업 성격이 양립할 수 있음.**

— 공공의 가치 추구와 책임성 있는 사업 운영과 동시에 자생적인 조직으로서의 지속가능성을 담보할 수 있는 '신공공관리론'적 접근이 필요함.

2-5) 패러다임 전환의 관점

■ **자치구문화재단의 시설은 문화서비스 전달 관점에서 설계되어 관리되고 있는 상황이나, 현재는 지역문화의 거점 공간으로 활용될 수 있는 잠재력, 중요성이 주목받고 있음.**

■ **하지만, 시설 관리 미션, 경험 위주로 특화된 조직 구성원이 지역 발전, 지역 문화 활성화 미션에 적응하는 문제가 중요한 이슈로 부각되고 있음.**

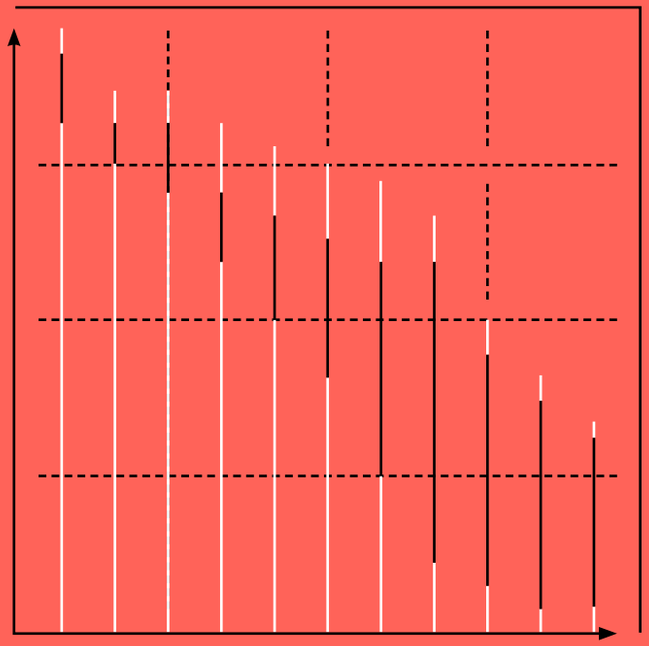
III

자치구문화재단 비교 분석

1 비교 체계

2 사업예산 비교 분석

3 소결



1 비교 체계

1) 자치구 속성

■ **자치구문화재단의 맥락적 속성을 파악하기 위해, 인구, 면적, 예산, 재정자립도 등 자치구 속성 변수를 파악하였음.**

■ **관악문화재단, 노원문화재단, 동작문화재단, 양천문화재단은 2019년에 설립되었기에, 2018년 예·결산 자료를 바탕으로 분석하는 제3장과 제4장의 자치구문화재단 비교 및 유형도출에서 제외되었음. (총 15개 자치구 분석)**

‹표III-1› 자치구 속성

자치구	인구(명)	면적(m^2)	예산 (백만원)	재정 자립도(%)
종로구	153,065	23,913,318	372,700	54
중구	125,725	9,959,837	393,624	66
성동구	308,221	16,859,546	489,351	39
광진구	355,559	17,063,238	481,260	33
동대문구	348,052	14,215,222	555,600	27
성북구	435,868	24,573,425	668,671	26
강북구	319,164	23,600,564	606,396	24
도봉구	339,413	20,667,161	549,650	25
은평구	483,197	29,708,134	724,000	23
마포구	375,077	23,851,231	552,251	39
구로구	404,497	20,120,141	620,000	27
금천구	233,917	13,020,303	448,065	30
영등포구	367,778	24,548,061	563,115	43
서초구	433,951	46,982,954	588,402	63
강남구	542,364	39,500,771	834,952	66
평균	348,390	23,238,927	563,202	39

■ **비교 대상 자치구 속성 변수의 평균값을 보면, 인구는 348,390명, 면적은 23,238,927m^2, 예산은 5,632억, 재정자립도는 39%로 나타남.**

2) 자치구문화재단 기본 속성

■ **자치구문화재단의 기본속성으로 운영기간, 총 객석수, 시설 수, 시설 지수, 문화재단 현원을 파악하였음.**

— 운영기간은 설립 후 2018년까지 운영 연수이고, 총 객석수는 운영 공연장의 객석 수 합계이며, 시설 수는 자치구문화재단이 운영 중인 시설의 개수이고, 문화재단 현원은 정원 중 현재 운용 중인 인원임.

‹표III-2› 자치구문화재단 기본 속성

자치구	운영 기간	총 객석수	시설 수	문화재단 현원
종로구	5	281	12	37
중구	14	1,807	4	48
성동구	3	870	12	117
광진구	3	768	3	14
동대문구	0	0	0	2
성북구	6	871	19	151
강북구	1	668	2	7
도봉구	1	100	17	69
은평구	1	535	2	25
마포구	10	934	3	55
구로구	11	2,221	8	31
금천구	1	552	6	51
영등포구	5	526	8	48
서초구	3	405	8	49
강남구	10	141	22	114
평균	4.9	711.9	8.4	54.5

■ **비교 대상 자치구문화재단의 기본속성 평균값을 보면, 활동연수는 4.9년, 총 객석수는 711.9석, 시설 수는 8.4개, 문화재단 현원은 54.5명으로 나타났음.**

1) 본 연구조사를 위해 자치구문화재단 사업결산서 취합의 결과, 2019년도 사업결산서는 취합이 어려워 본연구조사의 자료 기준 연도를 2018년으로 정함. 이에 따라 2018년도 사업결산서 취합이 가능한 15개 자치구를 대상으로 분석함.

2 사업예산 비교 분석

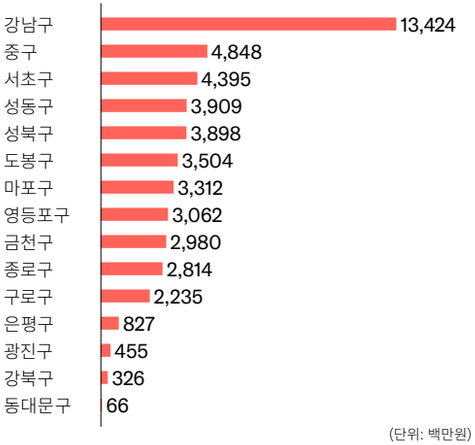
1) 개관

- 본 연구에서 추정한 사업예산은 각 자치구문화재단의 회계결산보고서나 이에 상응하는 결산자료의 지출현황 중 인건비 등 기본 경비를 제외한 사업단위 집행액을 포괄하여 집계한 것이며 수입원의 구분(출연금, 보조금 등)에 상관없이 종합한 기준임.

- 자치구문화재단의 사업예산은 자치구별로 큰 차이가 존재함.

— 강남문화재단의 사업예산이 100억을 초과하는데 비해 동대문문화재단은 1억원 미만으로 나타남.

‹그림III-1› 자치구문화재단별 사업예산 분석



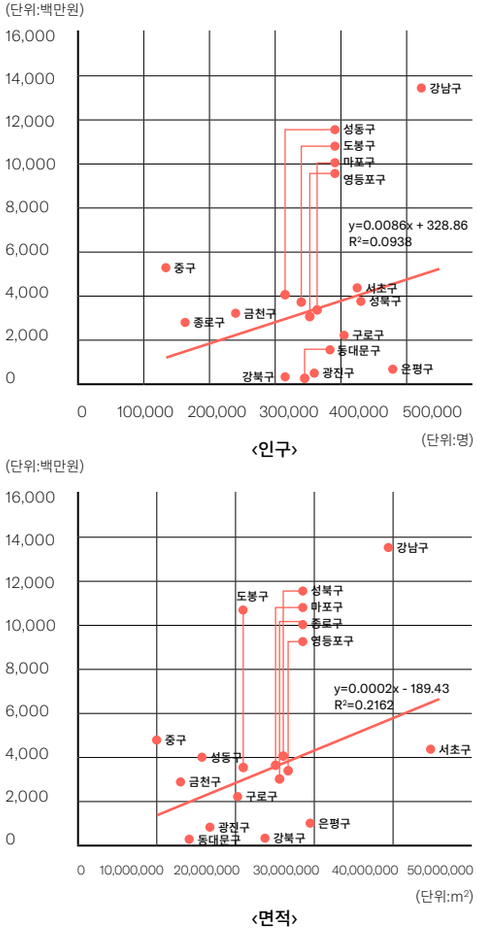
(단위: 백만원)

2) 자치구 물리적 특성별 비교

- 자치구 간 거주인구, 면적의 큰 격차가 자치구문화재단의 사업예산 규모에 영향을 미칠 것이라는 가설을 세워보았음.

- 그러나 분석결과, 인구/면적-사업예산 간 상관관계가 높지 않은 것으로 나타남.

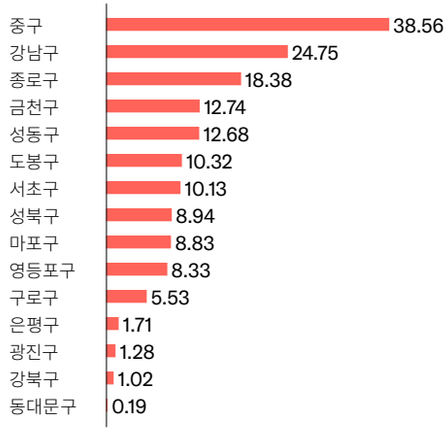
‹그림III-2› 자치구 인구와 면적에 따른 자치구문화재단 사업예산 분석



- 인구 대비 자치구문화재단 사업예산을 보면, 상위자치구(중구, 강남, 종로)와 하위자치구(은평, 광진, 강북, 동대문)의 격차가 최대 200배 이상을 보이는 등 지역별 불균등 현상이 주목됨.

- 단, 아래의 두 가지 분석 한계를 감안하면 이와 같은 차이를 전적으로 문화정책 수혜의 불균등한 상황으로 해석하기에는 추가 분석이 필요함.

‹그림III-3› 인구 대비 자치구문화재단 사업예산



— 첫째, 문화재단의 사업예산 이외, 자치구 행정의 문화예산 자료는 포함되지 않아 자치구별 문화정책 수혜의 전체 현황을 파악하지 못함.

— 둘째, 사업예산에는 거주지역 무관 또는 연계성이 약한 사업도 포함됨. (예시: 전체 서울시민 대상 공연장 운영)

- 그럼에도 불구하고, 인구 및 면적 대비 사업예산이 적은 자치구청의 문화행정이 다른 자치구에 비해 적극성은 약하다고 볼 수 있으며, 일반 공연관객 대상의 사업이더라도 자치구민의 접근성 향상 등 실제 혜택이 존재한다고 볼 수 있음.

- 따라서, 자치구문화재단의 사업예산 비교를 통해서 서울시민의 문화정책 수혜 정도가 지역별로 상당히 불균등한 것으로 해석할 수 있음.

- 이와 같은 지역별 불균등은 현재 자치구문화재단이 서울시 모든 자치구에 설립되어가는 가운데, 서울의 지역별 문화정책 불균등이 자치구문화재단을 매개로 증폭될 수도 있다는 점을 시사함.

- 지역별 불균등 상황에 대해서는 광역 단위의 행정에서 뿐만 아니라 해당 자치구 주민과 행정 참여 주체들이 인식할 필요가 있음.

3) 자치구 재정여건별 비교

■ **예산의 절대규모와 재정자립도에 따라서 사업예산의 차이가 발생하는 것인지 파악하였음.**

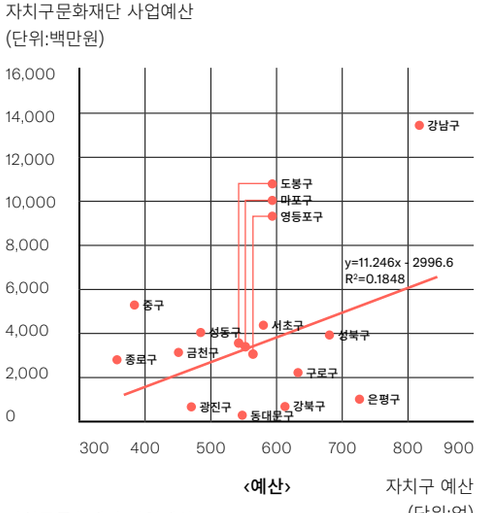
■ **자치구 예산의 규모 보다는 재정자립도가 사업예산과의 상관관계가 큰 것으로 나타남. 이 또한 자치구문화재단의 설립 증가에 따라 서울의 문화적 불균등이 자치구문화재단을 매개로 증폭될 수도 있다는 점을 시사함.**

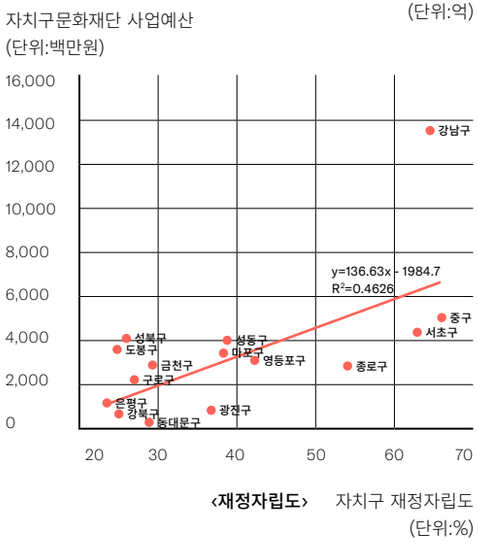
■ **특히, 광진, 동대문, 강북, 구로, 은평구의 경우, 자치구 예산 규모와 비례하지 않는 낮은 수준의 자치구문화재단 사업예산 규모를 보임.**

■ **자치구별 재정자립도에 따라서 자치구문화재단의 사업예산이 비례적으로 증가하는 추세가 뚜렷하게 나타남.**

— 광진구의 경우 자치구 예산 규모만이 아니라 재정자립도에 대비해서도 매우 낮은 수준의 자치구문화재단 사업예산 규모를 보이며, 종로, 서초, 중구의 경우 자치구 예산 규모 비교시와는 달리 재정자립도와 비교시에는 다소 낮은 수치를 보임.

‹그림III-4› 자치구 예산과 재정자립도에 따른 자치구문화재단 사업예산 및 재정자립도 분석





4) 자치구문화재단 속성별 비교

■ **자치구문화재단의 여러 속성들 중에서 자치구문화재단 사업예산 규모와는 운영시설 수가 높은 상관관계를, 운영기간은 다소간의 상관관계를 보임.**

■ **자치구문화재단이 운영하는 공연장의 객석수는 자치구문화재단 사업예산의 규모와 상관관계가 약함.**

■ **자치구문화재단의 운영기간과 사업예산 규모 간 상관관계가 낮은 수준인 것은 여러 영향이 복합적으로 작용한 결과로 보임.**

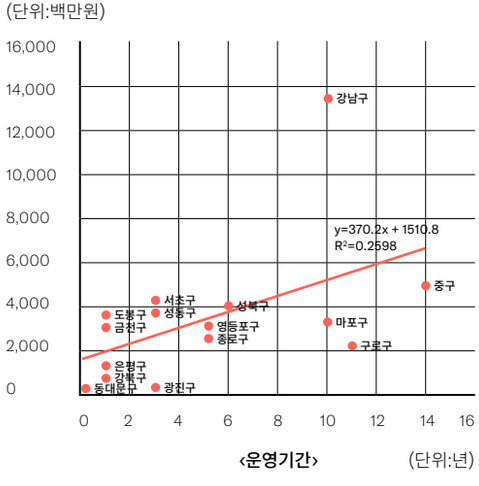
— 기본적으로는 자치구문화재단 설립 후 시간이 지날수록 사업역량이 향상되고 재원확보가 안정화됨에 따라 사업규모 증대의 경향성이 예상됨.

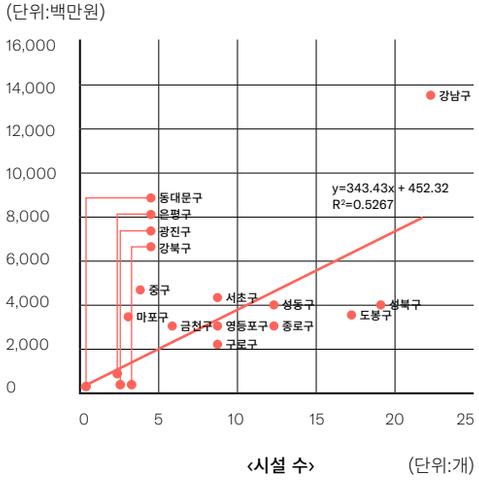
— 분석결과, 동대문구, 은평구, 강북구와 같이 비교적 최근에 설립된 문화재단의 사업예산이 작은 반면, 강남구, 중구와 같이 비교적 역사가 오래된 문화재단의 사업예산이 크다는 사실은 이와 같은 안정화 가설을 어느 정도 지지해 줌.

— 하지만, 설립시기가 비슷한 재단들 사이에도 사업예산의 차이가 상당하여 전반적인 상관관계를 낮추는 효과를 가져옴.

— 이와 같은 사실을 종합하여 볼 때, 재단설립의 초기 단계를 지나면, 재단 안팎의 다양한 요인에 사업규모에 점점 큰 차이가 발생하는 것으로 볼 수 있음.

‹그림III-5› 자치구문화재단의 운영기간과 시설수에 따른 사업예산 분석





3 소결

■ **자치구문화재단이 수행하는 사업예산의 비교는 문화재단이 실제 지역주민과 지역사회를 위해 기여하는 정도를 보여주는 지표로서 기능할 수 있음.**

■ **자치구문화재단의 사업예산을 비교한 결과, 자치구문화재단 사이에 상당한 차이가 나타나고 있음.**

– 이와 같은 차이가 자치구의 인구나 면적에 의해서 비례하는 경향이 다소 있으나, 그 정도가 크지 않다는 점을 볼 때 자치구의 물리적, 객관적 속성에 의해서 자연스럽게 발생하는 차이가 아닌 것으로 해석됨.

– 특히, 인구 대비로 자치구문화재단의 사업예산을 비교했을 때, 결과에 상당히 큰 차이가 나타남.

■ **자치구문화재단의 사업예산을 재정여건에 비추어 분석해 본 결과, 전체 예산 규모보다는 재정자립도에 의해서 주로 그 차이가 설명되는 것으로 나타남.**

– 정부의 균형재정 정책의 영향을 받는 예산의 규모 보다 재정자립도가 자치구문화재단 사업예산과 상관관계가 크다는 점을 볼 때, 자치구의 실질적인 사회경제적 수준에 의해서 문화재단의 사업 규모와 수준이 영향을 받는 것으로 해석됨.

– 물론, 이러한 차이가 자치구 주민의 문화적 삶의 질과 직접 연관되는 문화교육 및 예술지원, 도서관 및 지역문화사업 영역 보다는 공연전시 및 축제이벤트, 관광홍보에서 크게 나타난다는 점은 재정여건이 좋은 자치구문화재단일수록 기업가주의적 문화정책의 일익을 담당하는 것으로 해석됨.

– 이러한 가능성은 지자체의 분권행정이 강화될수록 확대될 여지가 큰 것으로 보이며, 이 때 재정여건이 불리한 자치구문화재단이 기업가주의적 문화정책에 소극적인 경향이 있다는 사실을 어떻게 해석할 것인가에 대한 후속 논의가 필요함.

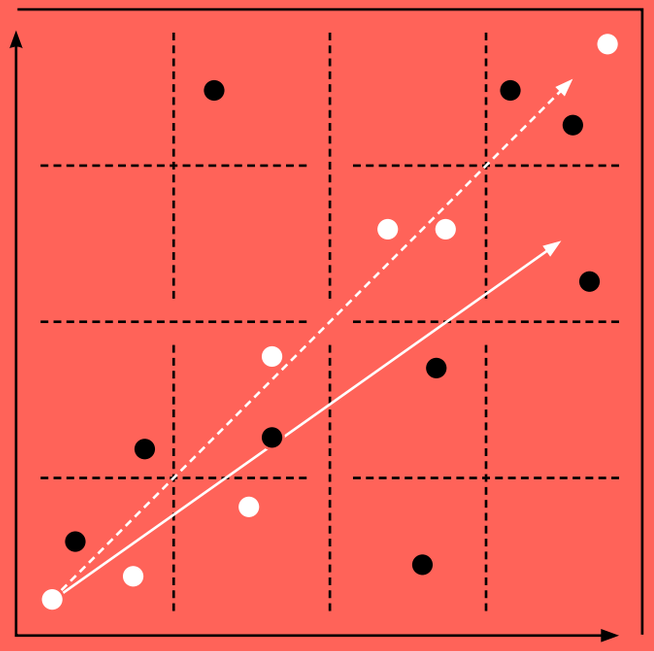
■ **자치구문화재단의 시설 수가 자치구 사업예산에 미치는 영향이 여러 차원에서 확인된다는 점은 자치구문화재단이 관내 다양한 성격의 관리를 맡게 되는 것이 자치구문화재단 사업의 외형 확대에 직접적으로 작용하는 요건임을 보여줌.**

– 하지만, 운영 책임을 맡은 시설 수의 외형 확대가 무조건 긍정될 수 만은 없는 상황에서 시설 수 확대를 사업의 다양성 확대 및 내실 확대로 연결시킬 수 있는 방안에 대한 고민이 필요함.

– 또한, 장기적으로는 단순 시설 수나 사업예산 규모가 아닌 자치구문화재단 사업의 지역문화 관련 효과를 측정할 수 있는 지표의 개발과 조사가 이루어져야 함.

IV 자치구문화재단 사업유형 분석

1 사업유형별 비교분석
2 자치구문화재단 유형도출
3 소결



1 사업유형별 비교분석

1) 사업구성에 대한 요인분석

- 사업유형별 예산을 요인분석한 결과, 세 개의 요인이 추출되었으며, 요인1에는 문화교육과 예술지원, 요인2에는 공연전시, 축제이벤트, 관광홍보가, 요인3에는 도서관과 지역문화가 높은 요인부하값을 보임.

‹표IV-1› 요인분석

구분	성분		
	요인1	요인2	요인3
공연전시	-0.163	**0.858**	-0.314
도서관	0.218	-0.018	**0.709**
문화교육	**0.961**	0.144	0.028
축제이벤트	0.168	**0.923**	0.132
지역문화	-0.263	-0.099	**0.772**
예술지원	**0.975**	0.077	0.005
문화공간	-0.227	-0.278	-0.014
관광홍보	0.584	**0.747**	-0.214
고유값	3.154	1.174	1.093
분산의 백분율	39.4	21.4	13.6
누적백분율	39.4	60.9	74.5

추출 방법: 주성분 분석.

회전 방법: 카이저 정규화가 있는 베리멕스.a

a 4 반복계산에서 요인회전이 수렴되었음.

- 같은 요인의 부하가 큰 사업 간에는 직접적 연결로 해석할 수 없지만, 친화성이나 연계성은 있다고 분석 가능함.

- 요인1은 문화교육이 주로 예술가나 예술단체에 대한 지원 활동과 연계되어 추진되는 상황임을 시사하며, 요인2는 공연전시가 축제이벤트 활동과 연계되어 관광홍보 활동을 수반하고 있음을 보여줌. 요인3은 도서관 사업을 활발하게 수행하는 문화재단의 경우 지역문화 사업을 추진하는 경우가 많음을 보여줌.

- 이와 같은 요인분석 결과를 바탕으로 세가지 척도를 구성하였음.

‹표IV-2› 자치구문화재단별 척도값

자치구	교육/지원	공연/축제/관광	도서관/지역
종로구	360	1,161	684
중구	311	4,518	19
성동구	664	1,109	1,938
광진구	166	179	93
동대문구	0	0	66
성북구	1,247	773	1,586
강북구	15	231	81
도봉구	116	304	2,696
은평구	24	507	297
마포구	767	1,452	64
구로구	1,177	311	331
금천구	119	293	1,728
영등포구	53	1,596	1,414
서초구	963	613	2,819
강남구	10,844	1,444	1,136

2) 상관분석 결과

- 요인분석에서 추출된 요인과 맥락변수의 상관분석을 수행한 결과, 교육/지원과는 예산, 시설수가 상관관계가 있었고, 공연/축제관광과는 재정자립도, 운영기간이 상관관계가 나타났으며, 도서관/지역과는 시설수가 상관관계가 있는 것으로 나타났음.

‹표IV-3› 사업척도와 맥락변수의 상관관계

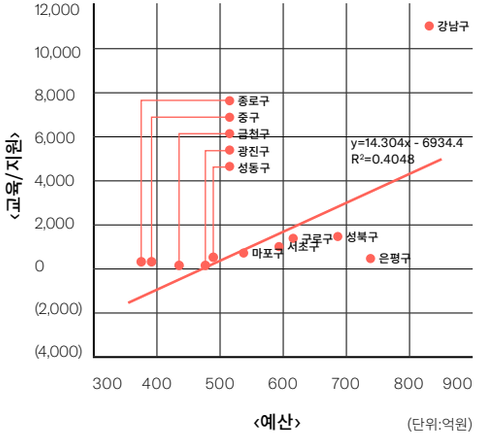
구분	교육/지원	공연/축제/관광	도서관/지역
인구	0.512	-0.434	0.16
면적	0.503	-0.176	0.39
예산	0.639*	-0.285	0.057
재정자립도	0.493	0.673**	0.134
운영기간	0.392	0.727**	-0.307
객석수	-0.179	0.413	-0.359
시설 수	0.614*	0.033	0.594*

3) 문화교육 및 예술지원 사업 분석

- 문화교육과 예술지원을 합하여 만든 척도인 교육/지원과 자치구 예산 간의 상관관계를 분석한 결과, 강남구는 이상치 수준의 독보적 결과값을 보임.

‹그림IV-1› 자치구 예산에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석

(단위:백만원)

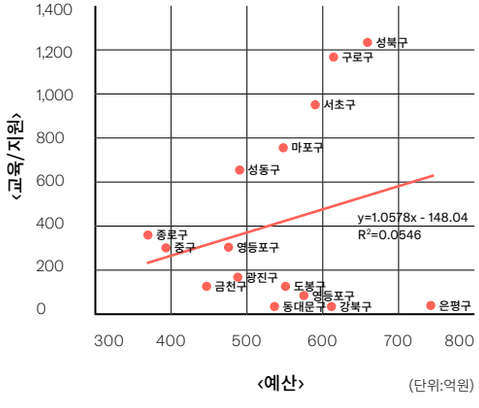


- 다음으로는 이상치를 보인 강남구를 제외하고 분석한 결과, 동일한 경향성은 없는 것으로 보임.

- 이는 자치구 예산의 교육/지원 사업 규모에 미치는 영향은 문화재단의 정책적, 사업적 방향에 따라 상이할 수 있음을 보여주는 것으로 해석됨.

‹그림IV-2› 자치구 예산에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석 (강남구 제외)

(단위:백만원)

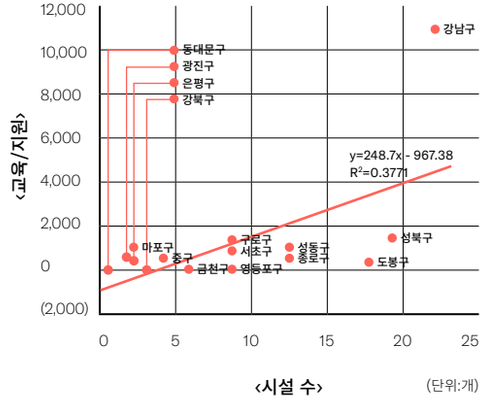


- 교육/지원에 대한 사업의지나 방향성을 갖춘 재단의 경우, 자치구 예산의 증가가 교육/지원 사업 예산의 증가 경향을 보이는 것으로 해석할 수 있는 반면, 이와 같은 사업 방향을 갖지 않은 재단의 경우 자치구 예산과 교육/지원 사업 사이에 상관관계가 나타나지 않는다고 해석할 수도 있음.

- 자치구문화재단이 운영하는 시설 수와 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 간 관계를 보면, (마찬가지로 이상치인 강남구 제외시에도) 큰 상관관계는 보이지 못하며, 단순 시설수보다는 시설의 성격의 교육/지원 사업과의 상관관계가 클 것이라는 가설을 세울 수 있음.

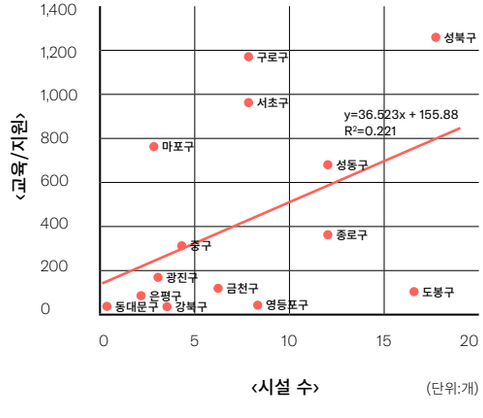
‹그림IV-3› 자치구문화재단 시설 수에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 분석

(단위:백만원)



(단위:백만원)

(※강남구 제외 시)



4) 공연전시, 축제이벤트 및 관광홍보 사업 분석

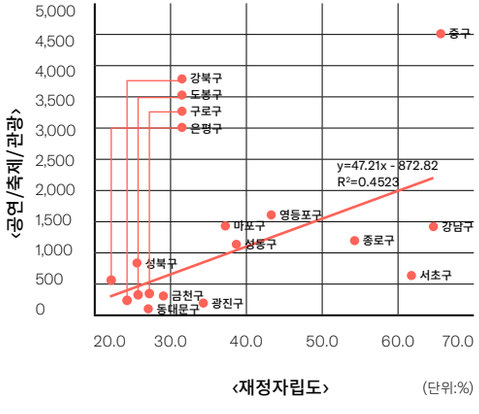
■ **공연/축제/관광의 사업 규모는 재정자립도가 높을수록 대체로 높아지는 것으로 볼 수 있음.**

– 중구와 서초구가 추세선으로부터 떨어져서 재정자립도와 공연/축제/관광의 관계가 선형이라고만 할 수 없음을 보여줌.

– 하지만, 전체적으로는 재정자립도가 높은 자치구에서 공연/축제/관광사업이 활성화되어 있고, 재정자립도가 낮은 자치구에서는 공연/축제/관광 사업의 위축되어 있음을 알 수 있음.

‹그림IV-4› 자치구 재정자립도에 따른 공연/축제/관광 분석

(단위:백만원)



(단위:%)

■ **공연/축제/관광처럼 지역브랜딩에 기여함으로써 지역경제에 보탬이 될 수 있는 사업의 전제조건이 자치구 예산 보다 재정자립도라는 점은 여러 가지 해석이 가능함.**

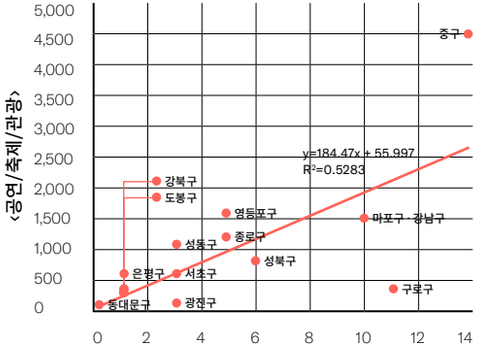
– 첫째, 공연/축제/관광 사업의 활성화를 위해서는 어느 정도 자율적인 투자가 이루어질 수 있는 재정자립도가 전제조건이라는 해석이 가능함. 이는 특히 공연/축제/관광의 물리적 기반인 우수한 공연장이나 문화마케팅에 대한 투자를 위해서는 여유 재원이 전제되어야 하는 것으로도 해석이 가능함.

– 둘째, 재정자립도가 낮은 지역에서 문화를 통한 지역경제 활성화 효과가 더 절실한 반면, 현실적으로는 이런 효과를 기대하기 더 어렵다는 것으로 해석할 수 있음. 이는 부의 집중현상이 심화되는 일종의 마테효과(matthew effect)가 나타나는 것으로도 해석됨.

■ **다음으로 운영기간에 따른 공연/축제/관광 사업의 규모를 보면, 일정 정도의 상관관계를 보임**

‹그림IV-5› 자치구문화재단 운영기간에 따른 공연/축제/관광 분석

(단위:백만원)



(단위:연)

■ **이와 같은 상관관계는 두 가지로 해석할 수 있음.**

– 첫째, 운영기간이 길어질수록 공연전시 활동 및 축제이벤트 사업이 많아지고, 이에 기반을 둔 관광홍보 활동이 증가하는 것으로 볼 수 있음.

– 둘째, 최근에 설립된 문화재단에 비해, 과거에 설립된 문화재단의 기반시설이 더 양호하여 공연전시 및 축제이벤트 사업을 전개하기에 더 용이했던 것으로 평가할 수 있음. 예를들어, 중구, 마포구의 경우 우수한 공연 시설을 갖춘 문예회관 기반으로 문화재단의 활동이 시작되었음.

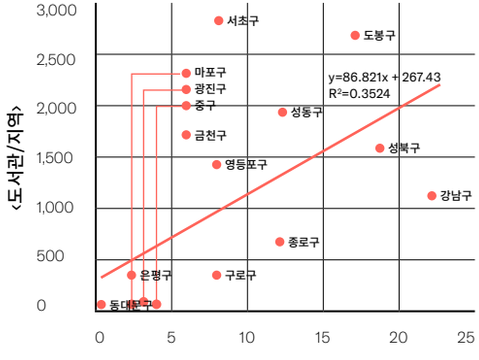
5) 도서관 및 지역문화 사업 분석

■ **도서관 및 지역문화 사업은 시설 수가 많을수록 규모가 큰 것으로 나타남.**

■ **이와 같은 결과는 도서관의 수가 시설 수에 포함되기 때문에 나타나는 현상일수도 있으나, 운영하는 시설이 많을수록 지역문화 사업이 전개되는 경우가 많은 것을 알 수 있음.**

‹그림IV-6› 시설 수에 따른 도서관 및 지역문화사업 분석

(단위:백만원)



(단위:개)

■ **공간재생, 지역재생 등이 문화재단의 운영시설 증가에 영향을 미치고, 이는 다시 지역문화 사업에 영향을 미칠 개연성이 있음.**

2 자치구문화재단 유형도출

1) 군집분석 결과

■ **요인분석에서 추출된 요인을 바탕으로 구성된 세 가지 척도 (교육/지원, 공연/축제/관광, 도서관/지역)와 문화재단의 속성을 보여주는 운영기간, 시설 수, 인력 현원을 바탕으로 군집분석을 수행한 결과 6개의 군집으로 구별할 수 있음.**

– K-평균 군집분석을 통하여 유의미한 해석이 나올 수 있는 해를 구한 것으로 문화재단 유형에 대한 해석 가능성을 제시해 보고자 하였음.

‹표IV-4› 서울 자치구문화재단 군집분석 결과

구분	단일사례형		확장형		신생형	안정형
	군집1	군집2	군집3	군집4	군집5	군집6
	강남구	중구	성동구	성북구	광진구	종로구
			금천구	도봉구	동대문구	마포구
			영등포구	서초구	강북구	구로구
					은평구	
교육/지원	10844.1	310.8	278.7	775.5	51.0	767.8
공연/축제/관광	1444.4	4518.4	999.4	563.2	229.1	974.8
도서관/지역	1135.7	18.5	1693.6	2367.0	134.2	359.3
운영기간	10	14	3	3	1	9
시설 수 합계	22	4	9	15	2	8
인력 현원	114	48	72	90	12	41

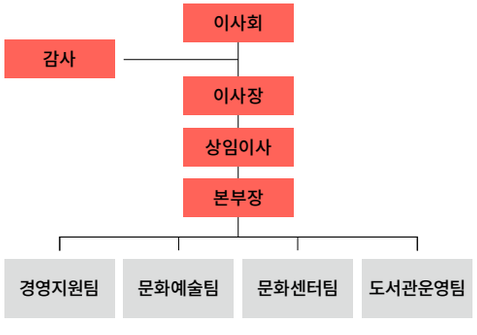
1-1) 단일사례형

■ **단일 사례형은 독보적인 형태로 강남구와 중구의 두 가지 유형이 있음.**

– 강남문화재단은 교육/지원에 있어서 다수의 문화센터를 운영하는 특수한 사례임.

▫ 강남문화재단은 1본부 4팀(경영지원팀, 문화예술팀, 문화센터팀, 도서관운영팀)으로 구성되었으며, 강남예술단은 조직도에 포함되지 않으나 재단에서 관리하고 있음. 관광사업팀(강남관광정보센터 일부)과 평생학습관은 위탁계약을 통해 운영하고 있는데, 강남 관광 정보센터는 2019년 5월 31일에, 평생학습관은 2019년 12월 31일에 위탁계약이 종료됨.

‹그림IV-7› 강남문화재단 조직도



출처: 강남문화재단 홈페이지

▫ 경영목표나 5대 중점 추진전략에서 강남문화재단은 강남예술단의 운영 및 질적 성장을 강조하고 있음. 강남문화재단 소속 강남예술단은 강남심포니오케스트라와 강남합창단으로, 타 문화재단과 달리 강남문화재단은 소속 예술단원들에게 인건비를 지급하며 보다 프로페셔널한 단원들을 지원 및 관리(정기 오디션)하고 있음.

▫ 강남문화재단의 사업은 강남예술단공연과 축제에 집중되어 있음. K-pop 콘텐츠, 패션, 국악이 주요 축제성 콘텐츠임. 대표적 축제로 '강남페스티벌 패션쇼', '국악 어울림 축제', '양재천 하모니' 등을 운영함.

▫ 강남문화재단은 현재 동별 주민자치센터시설에서 총 18곳의 문화센터를 운영하고 있어 주민을 위한 교육, 여가, 건강증진에 기여하고 있음. 타 문화재단보다 직접 운영하는 문화센터 및 평생학습관 수가 많기 때문에, 운영예산 및 프로그램 수 역시 압도적으로 많음. 주민자치센터를 다각도로 활용하는 점은 지역구민들의 문화활동 편의를 돕고 강남문화재단 사업의 인지도를 높이는 효과적인 전략이나, 단순 시설 운영이 아닌 질적 관리 면에서는 리스크 발생 가능함.

‹표IV-5› 강남구청 운영 동별 주민자치센터 시설 현황

구분/계	문화센터		평생학습관	
	강좌	강사	강좌	강사
신사	44	27	-	-
논현1	25	17	-	-
논현2	44	30	-	-
청담	38	27	91	39
삼성1	60	39	-	-
삼성2	50	32	-	-
대치1	59	40		
대치2	87	47	39	25
대치4	65	32		
역삼1	49	35	-	-
역삼2	51	28	-	-
도곡1	67	38	-	-
도곡2	92	42	-	-
개포2	59	37	-	-
세곡	46	21	-	-
압구정	-	-	45	31
총 강좌(개)	1,011			
총 강사수(명)	587			

출처: 2019년 강남문화재단 사업실적 보고서
(단위:개/명)

1) 충무아트센터는 공공극장 최초로 극장운영의 전문성을 확보함. 충무아트센터의 전신인 충무아트홀은 2005년 3월 25일에 개관(대극장, 중극장, 갤러리, 예술아카데미)하였음. 2007년 5월에 소극장 블루를 개관함. 2016년 6월 1일에 '충무아트센터'로 명칭을 변경함.

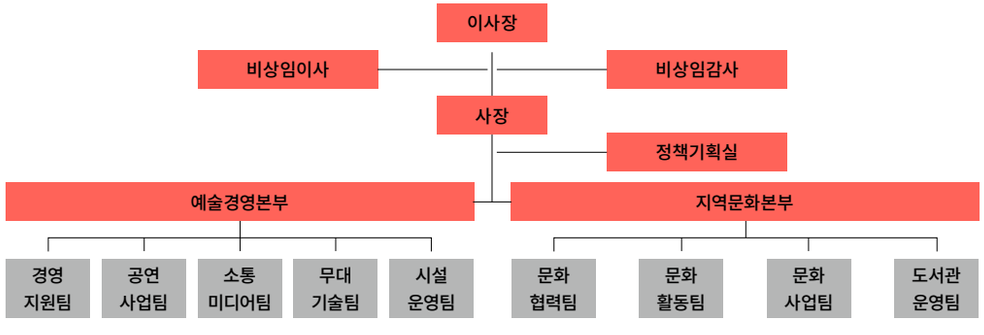
— 중구문화재단은 충무아트센터[1] 운영을 비롯한 공연/축제/관광 중심의 고유한 사업 유형을 보임.

▫ 중구문화재단은 문화예술의 일상화와 문화도시를 위해 주민 참여를 확대하고 구청, 문화예술인, 지역활동가의 협업체계를 구축하고 재단이 허브로서의 기능을 강화할 것을 목표로 함. 충무아트센터의 경쟁력 강화에도 주력하고 있음.

▫ 2019년 서울특별시 중구문화재단 기관 경영평가결과 종합보고서에 의하면, 자체 콘텐츠를 제작하여 다양한 공연 콘텐츠 확보하고 저작권 수입이 증가하였음. 중구문화재단은 대극장을 운영하고 있는데, 가동률 및 수익성 면에서 양호한 편임. 대극장은 대형 뮤지컬 위주로 운영되며, 중극장은 관객친화적 콘텐츠를 편성하고 있음. 갤러리의 경우에도 수익성이 높아지고 있음.

— 두 문화재단 역시 설립 후 운영기간이 비교적 오래 되었으며, 사업운영의 안정성을 확보하고 있는 것으로 보임.

‹그림IV-8› 중구문화재단 조직도



출처: 중구문화재단 홈페이지

— 그럼에도 불구하고, 두 문화재단 모두 변화의 노력을 기울이고 있는 상황이어서, 기존의 사업 구도를 넘어선 새로운 사업 영역 개척에 나서고 있는 상황임.

▫ 강남문화재단은 기존 시설 기반 중심의 활동을 넘어서 지역 거버넌스에 바탕을 둔 전략 개발에 관심을 기울이고 있음.

▫ 중구의 행정권역 범위에 비해 중구문화재단의 위치나 사업규모는 균형성 면의 한계가 있음. 충무아트센터의 활성화 이후 단계로서 구민 대상 콘텐츠 확충에 노력 중임.

1-2) 확장형

■ **확장형인 군집3과 군집4는 재단 설립 후 비교적 짧은 기간 동안 신생 단계를 벗어나 조직의 규모 성장과 함께 많은 분야의 사업을 고르게 수행하면서 활발하게 사업 영역을 확장해 나간다는 공통점을 가짐.**

— 두 군집의 차이를 보면, 성동구와 금천구 문화재단이 속한 군집3에서는 공연/축제/관광의 비중이 상대적으로 더 큰 반면, 성북구, 도봉구, 서초구의 문화재단이 속한 군집4에서는 교육/지원과 도서관/지역의 비중이 더 크다는 점을 볼 수 있음.

— 교육/지원과 도서관/지역의 비중에서 나타나는 군집3과 군집4의 차이는 부분적으로는 시설 수와 관련있는 것으로 해석됨.

— 군집3의 문화재단들도 유휴공간을 재생하거나 주민 친화적인 문화공간을 운영하기 위한 사업에 나서고 있으나 아직 군집4의 문화재단들에 비해서는 적은 규모라 할 수 있음.

— 하지만, 이와 같은 유휴공간을 포함한 재생사업이 군집3의 문화재단들에서 증가하고, 도서관 기반의 사업이 확장될 가능성이 있기 때문에 장기적으로 군집3과 군집4의 차이는 줄어들 것으로 전망됨.

■ **군집3에는 성동구, 금천구, 영등포구의 문화재단이 속함**

— 성동문화재단은 "성동구 지역문화진흥과 구민의 문화복지 증진을 위해 재단이 문화공감의 환경을 조성하고, 그 토대 위에 구민들이 자유롭게 참여하여 소통하고 상생하는 문화도시공동체 회복으로 구민 행복만족도를 제고"하는 것을 비전으로 함.

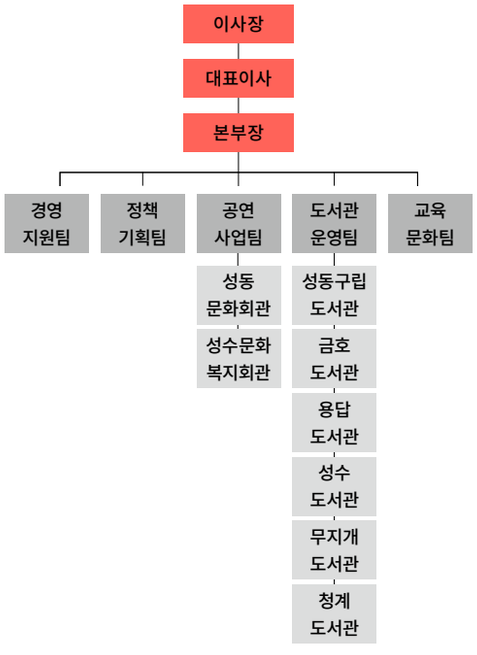
▫ 성동문화재단은 2017년 8월에 2018~2022 성동문화재단 중장기 경영전략 수립을 시행하였음. 타 문화재단에 비해 5년 미만의 운영기간 내에서 자체적으로 SWOT분석을 시도한 면에서 차별화를 가짐.

— 성동문화재단은 시설운영의 확장(도서관, 구민회관, 구민대학, 어린이집, 청소년문화의집)을 바탕으로 구민 대상 문화서비스를 확충하여 재단 사업 영역을 효과적으로 확장시켰으나, 이질적 인력 통합에 따른 효과성 제고의 과제를 안고 있음.

▫ 2019년 7월 1일부터 용답어린이집을, 8월 1일부터 성동청소년문화의집을 수탁 운영 중임. 자치구문화재단이 어린이집과 청소년문화의집을 위탁운영하는 차별화된 사례로, 성동문화재단의 사업 중에 어린이와 가족을 대상으로 하는 콘텐츠가 점차 늘어나고 있음. 2020년 3월부터 '성동구립 왕십리하나어린이집'을 위탁운영할 계획임. 청소년활동 및 관련 사업은 타 문화재단의 사업내용 보다 강조됨.

— 금천문화재단은 문화예술진흥과 주민의 문화예술복지증진이라는 미션을 위해 우수예술향유 기반조성, 일상 속 문화예술 활성화, 거버넌스를 통한 지역문화 공헌, 창의적 문화예술교육 실현, 지역거점화를 통한 열린 도서관 운영을 목표로 함.

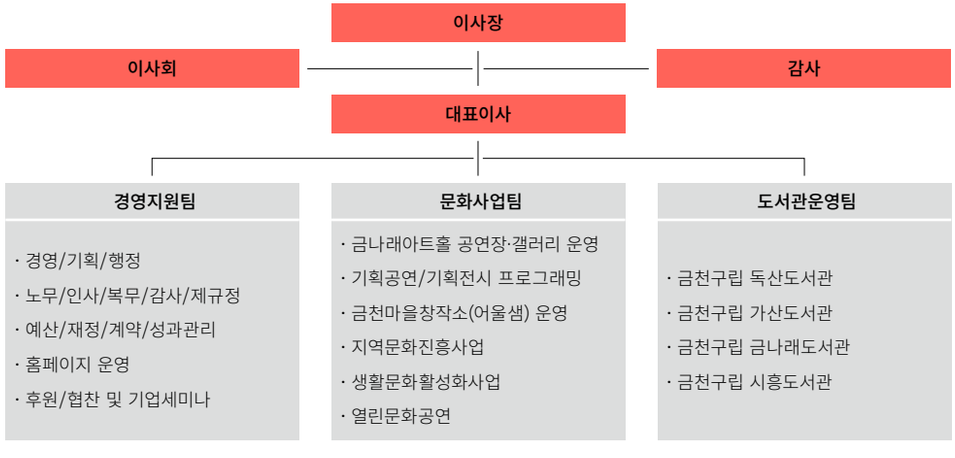
‹그림IV-9› 성동문화재단 조직도



출처:성동문화재단 홈페이지

▫ 금천구청과 협업하여 주민의 문화예술 향유증진과 생활문화 참여를 위해 생활예술동아리 발굴을 진행하고 있음.

‹그림IV-10› 금천문화재단 조직도



출처: 금천문화재단 2018년 업무계획서

▫ 금천문화재단은 지역구민의 창의성 강화를 위한 노력 뿐 만 아니라 내부 경영지원의 한 방법으로 우수직원 포상제, 성과향상을 위한 특별휴가제, 창립기념일 특별휴가제를 시행하고 있음. 또한 직원 동기부여를 위해 직무교육, 서비스교육, 학습조직 운영 등을 실시하여 금천문화재단이 제공하는 서비스의 질을 높이고 재단 내부 인적자원의 역량을 강화하고 있음.

— 영등포문화재단의 경우 '모두의 문화도시 영등포'라는 비전 아래 문화예술 거버넌스 및 공유원탁회의 정착과 함께, 여의도 봄꽃축제 등 지역 대표 문화예술축제 육성을 통한 관광도시를 동시에 추진함으로써 지역거버넌스와 도시경쟁력 강화의 동반 모델임.

▫ 영등포아트홀 공연예술 진흥과 작품전시 활동 및 보급을 목표로 하며, 예술, 기술, 산업이 융복합하는 새문화를 창조할 수 있는 다양성 환경을 조성하려 함.

▫ 2019년에 실시한 영등포 문화관광 중장기 실태조사는 외래 관광객 2천만 시대를 대비하고 여가를 통한 삶의 질 향상과 '문화가 있는 지역, 스토리가 있는 관광도시'로 발전할 수 있는 방향을 제시함.

‹그림IV-11› 영등포문화재단 조직도

출처: 영등포문화재단 2019 주요업무계획

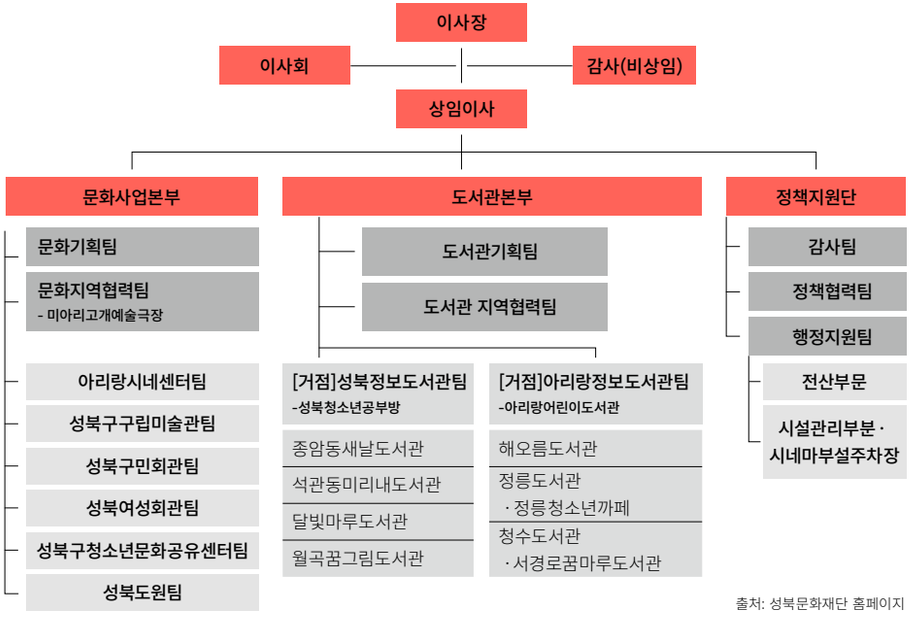
■ **군집4에는 성북구, 도봉구, 서초구의 문화재단이 속함**

– 성북문화재단의 미션과 비전은 '주민 삶 속에 피어나는 성북의 문화', '문화가 일상이 되는 지역문화생태계 조성', '구석구석 찾아가는 생활문화'임.

– 성북문화재단의 경우 다양한 문화시설을 운영하면서, 운영 공간을 주민주도 문화활동과 지역문화공동체와 연결시킴으로써 지역내 다양한 거버넌스 구축에 활용하고 있으며, 예술마을만들기 사업과 지역 내에 대학과의 네트워크 확산을 통해 지역의 문화환경을 발전시키고 있음.

▫ 성북의 역사문화예술 유산의 교육적 가치와 사회적 효용을 발굴하며 책 기반의 지식생태계를 구축함. 어린이와 청소년에 대한 투자 확대에 집중함. 지역문화 진흥의 성공 모델을 도출하고 조직의 지속적인 혁신 사례를 창출하여, 국내 최초로 UCLG 세계지방정부연합 국제문화상을 수상하였음.

‹그림IV-12› 성북문화재단 조직도



출처: 성북문화재단 홈페이지

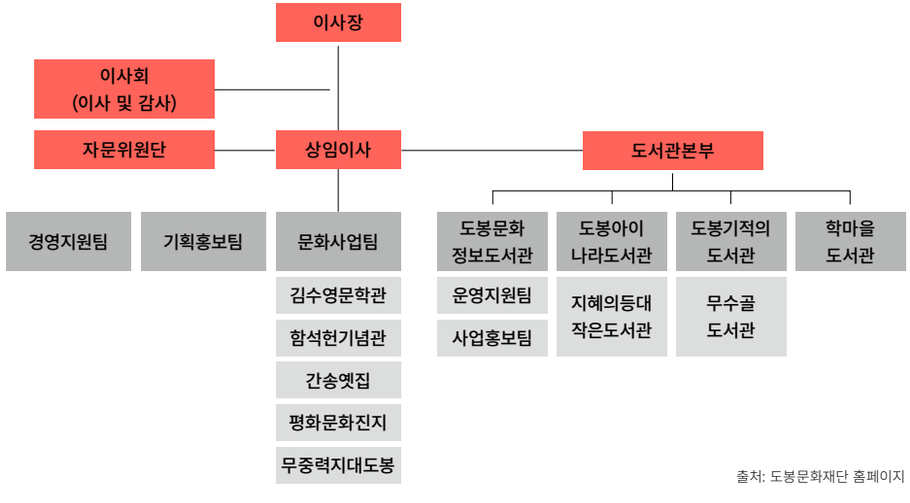
▫ 도봉문화재단은 '내게 힘이 되는 문화, 함께 만들어가는 문화도시 도봉'을 정책 비전으로 하며, 지역구민을 위한 문화적 환경 조성과 시설 운영, 문화 역량 강화를 통한 문화 생태계 조성, 지역문화예술 역량 강화 및 도서관 운영 등이 핵심과제임.

▫ 도봉문화재단 운영 사업의 50% 이상이 자치구의 역사적 자산을 바탕으로 한 문화공간의 운영임. 12개의 시설 관리가 사업의 주를 이룸.

▫ 도봉문화재단은 재단 내 정책기획팀을 편성하기 위해 구의회와 논의하고 있음. 현재 재단인력의 70%가 도서관 운영을 인력으로, 도서관을 다수 운영하는 재단의 경우 전체 인력 수가 많아, 문화기획/행정 인력이 부족할 경우에도 이런 문제가 드러나기 어렵다는 특성이 있음.

▫ 2017~2018년에 지역의 문화정책 이슈를 제기하고 지역의 인적, 물적 자료를 확보하기 위해 '도봉구 문화다양성 연구조사(2018)','도봉예술인, 단체 실태조사(2018)'를 실시하며 DB를 구축하고 있음.

‹그림IV-13› 도봉문화재단 조직도

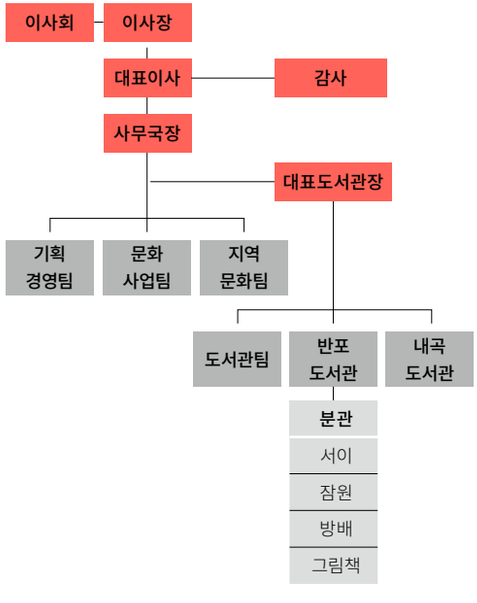


출처: 도봉문화재단 홈페이지

— 서초문화재단은 2015년 5월에 출범하였고 2015년 10월에 심산기념문화센터, 서초구립반포도서관, 서초구립여성합창단 업무가 문화재단으로 이관되었음.

▫ 서초문화재단의 미션은 '서초의 문화 정체성을 바탕으로 구민들이 품격 있는 문화를 창조하고 향유함으로써 삶의 질을 높이고 행복한 도시를 만든다'임. 지역민들의 문화향유를 위한 전문예술지원으로 상주예술단체(서초교향악단. 이마에스트리, 디토체임버 뮤직소사이터)와 협약을 체결하였으며, 대표 축제인 서리풀축제에 집중 지원하면서, 시/구비 보조금 외에도 기업의 후원을 받아 진행하고 있음.

‹그림IV-14› 서초문화재단 조직도



출처: 서초문화재단 홈페이지

1-3) 신생형

■ **군집5에는 광진구, 동대문구, 강북구, 은평구의 문화재단이 속하며, 설립 초기의 문화재단의 성격이 강하고, 여타 군집의 재단들에 비해서 사업의 외형 뿐 아니라 조직 규모가 작고, 운영하는 시설의 수도 적은 것으로 나타남.**

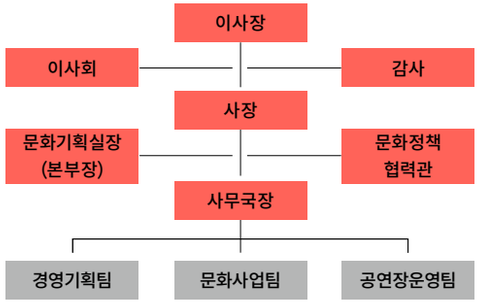
— 전체적으로 타 군집 대비 일정 정도의 유사성이 있지만, 군집5에 속한 문화재단들 사이에도 상대적으로 큰 차이가 존재함.

— 광진문화재단은 설립 초기는 벗어난 상황이나, 사업 규모에 있어서는 비슷한 시기에 설립된 다른 문화재단에 비해 작아 설립 초기 문화재단들과 같은 유사성이 강함.

▫ 2015년에 설립된 광진문화재단의 미션은 '예술과 삶이 공존하는 광진문화플랫폼 구현'임. 대표적 브랜드인 문예회관 나루아트센터 및 3개의 구립예술단(구립청소년합창단, 구립여성합창단, 구립실버합창단) 운영에 주력하고 있음. 2018년에는 기획공연/전시 사업예산이 증가하였고, 구립합창단(청소년, 여성, 실버)의 공연 횟수가 증가하였음.

▫ 그러나, 산업의 질이나 개선이 아닌 외적으로 드러나는 사업의 다변화나 규모의 증대는 크게 확인하기 어려움.

‹그림IV-15› 광진문화재단 조직도



출처: 광진문화재단 홈페이지

— 동대문문화재단의 경우 설립 이후 조직 규모의 한계로 인해 지역 내 다양한 자원과 연계의 동력 확보가 어려움.

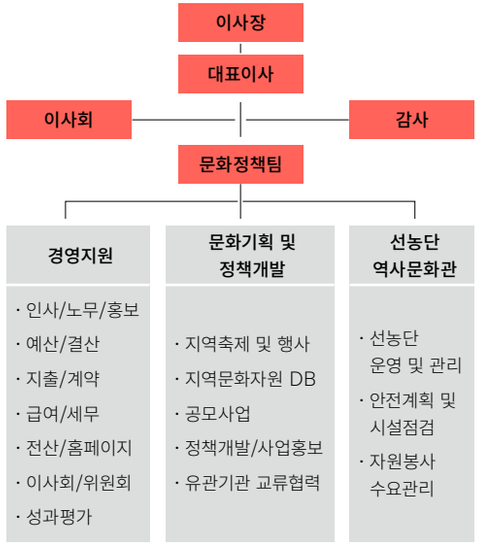
▫ 재단은 지역경제 활성화 및 구민참여의 문화민주주의를 실현하고 지역문화예술 관련산업의 추진을 위한 컨트롤타워 구축을 목표로 함. 주요 콘텐츠로는 선농대제, 세계거리춤축제가 있음.

▫ 2018년도 경영실적보고서에 따르면, 동대문문화재단은 2018년도에 출범 초기 사업규모의 한계로 전문예술법인 지정 신청자격에 해당되지 않았음.

— 강북문화재단의 경우, 총 4개의 구립예술단체(시니어합창단, 여성합창단, 실버악단, 소년소녀합창단)를 운영하며 지역 문화예술 발전에 기여하고 있음.

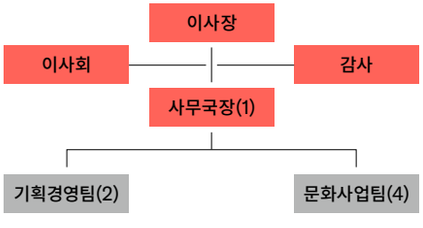
▫ 강북문화재단은 '문화와 예술의 향기가 넘치는 강북'이라는 미션을 갖고, 문화생태계 구축을 위해 문화예술 활성화, 지역문화 예술진흥, 문화예술 플랫폼 구축을 목표로 함.

‹그림IV-16› 동대문문화재단 조직도



출처: 동대문문화재단 홈페이지

‹그림IV-17› 강북문화재단 조직도



출처: 강북문화재단 업무현황보고

— 그러나 재단에서 강북문화예술회관 대공연장과 전시실을 직접 운영하지 않는 실정이라, 문화예술교육 관련 사업이나 기획 공연 사업을 실행하는데 한계가 크며, 운영 시설이 없기 때문에 사업예산도 매우 적은 편임.

▫ 강북문화예술회관 대공연장과 전시실은 강북시설관리공단이 관리하는 시설로, 강북문화재단은 대관을 하는 형식임.

▫ 2017년에 출범한 타 문화재단 3곳(금천, 은평, 도봉)에 비해 강북문화재단은 사업운영에 있어 제한적 요소가 많아 경영실적의 차이가 큼.

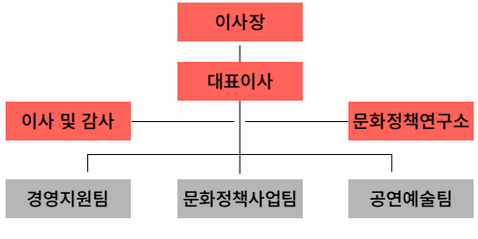
— 은평문화재단의 미션은 '주민이 참여하고 누리는 문화민주주의'이며 비전은 '문화로 소통하고 예술로 상상하는 행복한 은평'임.

▫ 은평문화재단의 경우 사업예산이 은평누리축제와 파발제에 집중되었으나, 2018년에 지역문화발전 5개년 계획을 수립하였고 '2018 문화다양성 확산을 위한 무지개다리 사업 한국문화예술위원장상'을 수상하는 등 사업의 다변화 모색.

▫ 2020년 1월부터 은평생활문화센터를 위탁 운영할 것임.

▫ 타 자치구문화재단과 차별화된 점은 '문화정책연구소'를 보유하여 정책기능을 강화하고 있음. 문화정책연구소는 문화 관광정책 연구, 프로젝트 전략 수립, 대외 네트워크 정책협력, 문화콘텐츠 개발 등 재단의 사업영역을 확대하고 사업수행능력의 체계를 갖추기 위한 기능임.

‹그림IV-18› 은평문화재단 조직도



출처: 은평문화재단 홈페이지

1-4) 안정형

■ **군집6에 속한 자치구문화재단들은 설립 초기를 지나 안정화 단계에 들어섰으며, 공연/축제/관광과 교육/지원의 사업을 수행하고 있으나, 도서관 및 지역문화 사업이 없거나 작은 규모라 할 수 있음.**

— 군집6에 속한 문화재단의 도서관 및 지역문화 사업의 규모가 상대적으로 작은 것은 도서관 운영이 없거나 적다는 이유가 가장 크게 작용한 것으로 볼 수 있음.

— 도서관을 문화재단이 운영하는 것에 대한 장단점이 있는 상황에서 도서관 운영을 통한 사업 규모 확장을 반드시 추진할 필요는 없으나 다른 문화재단에 비교하여 지역문화사업의 규모가 작은 점에 대한 개선을 고려해 보는 것이 필요함.

■ **군집6에는 종로구, 마포구, 구로구의 문화재단이 속함**

— 종로문화재단의 경우, 풍부한 역사적 자원과 행정의 중심지라는 지역적 특수성에 따라 전통과 현대의 조화라는 성격이 두드러지고 다양한 소규모 문화공간, 관광자원과의 연계 가능성들이 있으나, 국가 및 광역지자체와의 멀티스칼라 관리 효과성 제고 과제가 제기되는 상황임.

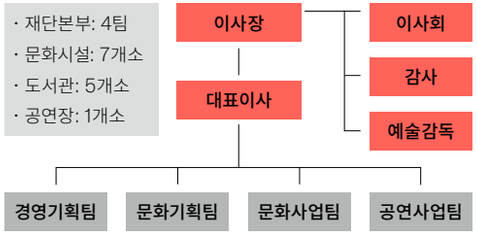
▫ 재단의 비전은 '전통과 현대가 조화로운 생활 속 문화 실현'이며, 기본방향은 지역문화예술기반지원, 관광자원과 연계한 콘텐츠발굴, 건강한 문화마을 공동체 만들기, 공공-기업 거버넌스 구축임.

▫ 2019년에 종로문화재단은 3팀(경영기획팀, 문화사업팀, 공연사업팀)에서 4팀(경영기획팀, 문화기획팀, 문화사업팀, 공연사업팀)으로 개편함. 문화사업팀은 종로구에서 '누구나 알고 있는' 대표적 문화예술자원보다 '아직 제대로 알려지지 않은' 자원들을 발굴하려 노력하고 있음.

▫ 2017년 12월 6일에 종로구립소년소녀합창단을 창단하였음.

▫ 종로문화재단의 기부 캠페인 '울림'은 2018년까지 총 1억원의 기부금을 모집하였으며 이는 문화나눔, 지역문화활성화, 문화시설운영, 문화예술 조사연구에 지원되었음. 34만명의 문화예술 향유 프로그램 참여자와 2천명의 문화복지 프로그램 참여자에게 혜택을 줄 수 있었음.

‹그림IV-19› 종로문화재단 조직도

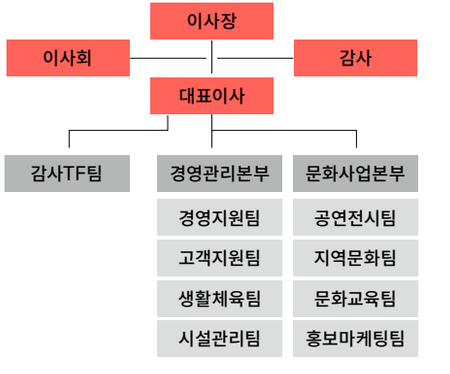


출처: 종로문화재단 홈페이지

— 마포문화재단의 경우, 공연장 및 생활체육 복합시설을 바탕으로 주민 대상 여가문화 서비스 운영주체로서 안정적인 위상을 갖고 있으며, 생활문화 프로그램을 축제와 연결시켜 효과적으로 운영한 경험을 축적하였음.

▫ 마포문화재단은 '독창적 문화예술 콘텐츠 개발'과 '사회공헌 서비스 확대' 등을 주요 사업 목표로 추진하며 마포아트센터와 대규모복합시설인 스포츠맥(스포츠센터)을 운영하고 있음.

‹그림IV-20› 마포문화재단 조직도



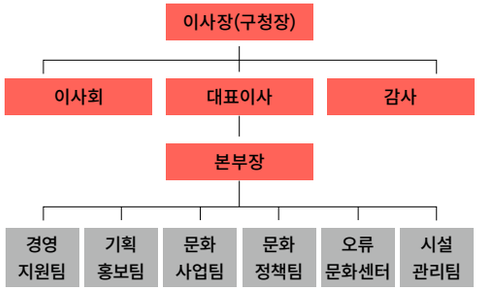
출처: 마포문화재단 홈페이지

— 구로문화재단의 경우, 다양한 규모의 전문예술공연장을 위탁 운영하면서 생활문화공연을 지원하고, 3개의 구립예술단체(구립 청소년 오케스트라, 구립 소년소녀합창단, 구립 여성합창단)와 상주단체를 운영하며 지역민들의 문화향유 및 참여를 촉진시키고 있으며, 구로에 거주하는 예술인 네트워크를 강화하고 지역예술인과 시민이 협력할 수 있는 '구로문화지도' 사업을 추진함.

▫ '생활과 문화가 하나로 숨 쉬는 행복구로!!!'라는 비전을 바탕으로 구로 문화생태계 구축을 위해 창작, 향유, 매개의 각 영역별 사업목표를 갖고 있음.

▫ 구로문화재단은 다양한 규모의 전문예술공연장을 위탁 운영하여 대관수입이 높음. 대관수요는 전문예술공연 보다 주로 생활문화공연이 많음.

‹그림IV-21› 구로문화재단 조직도



출처: 구로문화재단 홈페이지

2) 기타 문화재단의 주요 활동

■ **2019년에 출범한 관악문화재단, 노원문화재단, 동작문화재단, 양천문화재단은 유형분석에 포함되지 못했음.**

— 관악문화재단 조직도는 아직 공개되지 않았으나 재단본부 4팀으로 구성되었음. 관악문화재단은 2019년에 다양한 자료 확충을 통한 지식정보 격차 해소와 문화재단 비전체계 및 운영전략 정비를 위한 연구를 실시하여 운영의 체계를 강화하고 있음.

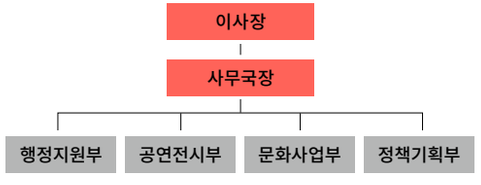
— 노원문화재단의 경우 2020년이 실제적 사업수행의 원년이며, 구청장이 문화에 대한 인식도가 높아 노원문화재단의 운영에 적극적으로 협조하고 있음. 노원문화재단의 경우 이사장이 상근직으로 대표 역할을 수행함.

▫ 지역 예술가의 참여를 최대화하여 지역을 활성화시키고 양질의 콘텐츠를 제공할 수 있도록 적극 지원할 예정임. 노원의 대표 문화콘텐츠인 탈축제에서 지역예술가, 지역주민(생활예술동아리, 아마추어 예술인 등), 문화재단이 3원체계로 주요 업무를 분담하면서도 상호 협력할 수 있는 시스템을 구축하려 함.

▫ 노원문화재단의 탈축제는 지역 예술가들과 협력 기반으로 수행됨. 재단의 일방 진행이 아니라 재단이 갖고 있는 장점(회계의 투명성, 기부의 확보, 홍보)을 바탕으로 예술감독을 영입하고 지역에 있는 예술가와 기획자들이 기획하는 3원체계로 진행함으로써 지역 예술가와 주민들과 협업 사례를 만들어가는 과정에 있음.

— 노원문화재단은 문화재단으로서는 신생 조직으로 자체 기획 업무의 경험이 축적되지는 않은 상황임.

‹그림IV-22› 노원문화재단 조직도

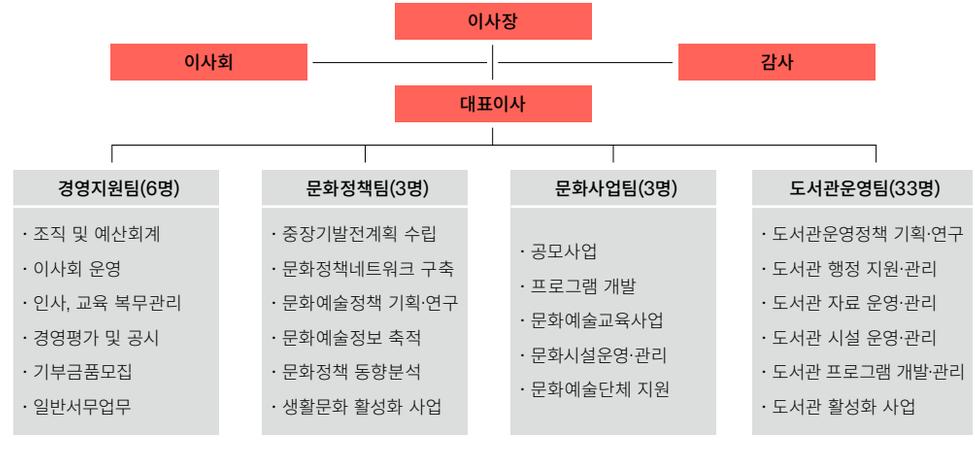


출처: 노원문화재단 홈페이지

— 동작문화재단은 '사람이 있는 문화도시 동작'을 정책비전으로 정하고, 사람 중심 지역문화기반 조성, 지속가능한 창조적 예술활동 지원, 모두가 누리는 문화서비스 확대를 전략으로 수행함.

▫ 동작문화재단은 4팀(경영지원팀, 문화정책팀, 문화사업팀, 도서관운영팀)으로 구성되었으나, 인력현황의 불균형이 두드러짐. 경영지원팀(6명), 문화정책팀(3명), 문화사업팀(3명)에 비해, 도서관운영팀은 33명으로, 인력의 수 측면에서 타 팀에 비해 5~10배 차이가 있음. 9곳의 공공도서관과 작은도서관을 운영하고 있지만, 재단의 규모에 비해 인력의 수에 큰 차이가 있음.

‹그림IV-23› 동작문화재단 조직도

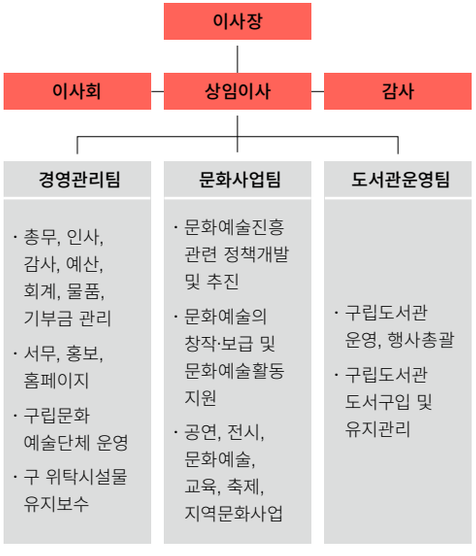


출처: 동작문화재단 홈페이지

— 양천문화재단은 '문화예술로 스며드는 양천구'라는 슬로건으로 지역의 이미지를 제고함. 신생기관이지만 양천문화재단이 구립 및 작은도서관 18개와 기타 북카페 2곳을 운영하고 있음.

▫ 신생 문화재단으로서 아직까지 분석할 자료가 부족한 상황임.

‹그림IV-24› 양천문화재단 조직도



출처: 양천문화재단 홈페이지

3 소결

■ **자치구문화재단의 사업예산 분석과 군집분석을 종합해 볼 때, 자치구문화재단 사이의 차이가 시간이 흐르면서 줄어들기보다는 유지되거나 확대될 가능성이 큰 것으로 보임.**

— 일정 조직규모를 갖추고 다양한 분야에서 사업을 추진하고 있는 재단들의 경우, 현재 상대적으로 미흡한 사업 영역이 있더라도 지역 여건의 변화나 정책 환경의 변화에 따라 현재 나타나는 차이를 줄일 수 있는 가능성이 높은 것으로 판단됨.

— 하지만 2012년 이전 설립된 문화재단들이 공연장이나 문화센터와 같은 인프라가 어느 정도 갖추어진 상황에서 사업을 시작한 반면, 최근 설립된 문화재단의 경우, 이러한 기반시설이 갖추어지지 않은 상태에서 출범함으로써 사업영역의 확대나 성장이 더디게 일어날 가능성이 매우 큰 것으로 진단됨.

— 특히, 재정여건이 비슷한 경우에도 지역 대상의 사업 규모에 큰 차이가 있거나, 비슷한 시기에 설립된 다른 재단들의 사업이 성장하는 동안 거의 정체 상태를 보이는 재단들의 경우 특별한 전기를 마련하지 않는다면, 현재와 같은 수준을 유지할 가능성이 큰 것으로 판단됨.

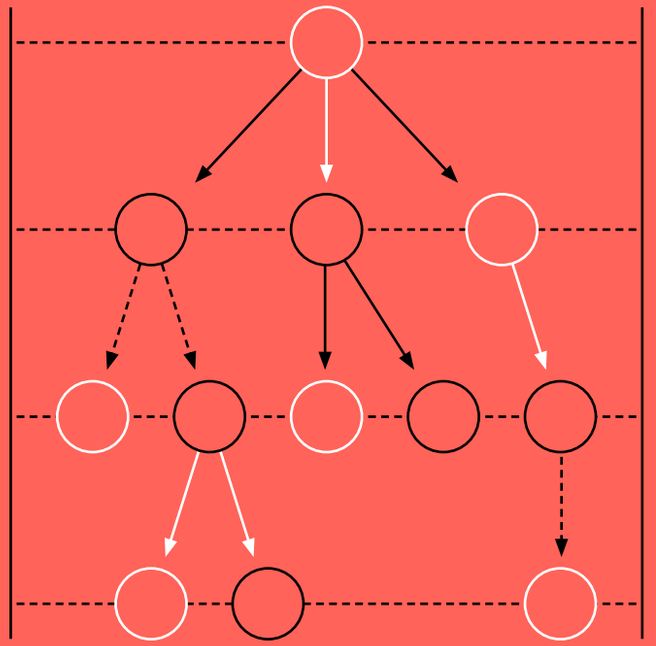
■ **중앙정부나 서울시, 혹은 서울문화재단을 통해서 자치구문화재단이 수행할 수 있는 사업을 지원하는 경우가 많이 있으나, 현재는 개별 사업 단위를 넘어서 자치구문화재단과 지역의 정책 성장 모멘텀을 제공해 줄 수 있는 근본 사업이 필요함.**

V 결론

1 종합 평가

2 발전 방향

3 후속 연구 제안



1 종합 평가

1) 전체 현황 분석

■ 불안정한 법·제도 기반

— 자치구별 조례로 자치구문화재단의 설립 근거를 확보하고 있으나, 자치구문화재단과 실제 관련성을 가지는 기타 조례에 자치구문화재단의 법적 위상이나 역할을 규정하는 조항이 미비하여 자치구문화재단의 법적 위상이 취약한 상황

— 서울시 차원에서도 서울시의 문화도시 실현에 자치구문화재단이 핵심 역할을 수행할 것이 기대됨에도 이에 대한 규정 및 지원이 부재한 상황

— 자치구문화재단의 조례에 제시된 미션은 각 문화재단의 실제 수행 역할과 동떨어진 수사적인 표현으로 구성되어 정체성이 모호한 경우가 많음. 이는 고유한 사업 목적이나 지역 특성에 대한 고려 없이 유사 기관들의 사업목표나 규정을 참고로 작성된 후 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 여건의 변화에도 불구하고 체계적으로 재검토되지 않은 결과임.

— 문화재단 관계자 대상 FGI에서 문화재단의 정체성 확립, 문화재단 대표이사의 리더쉽, 문화재단의 운영 규정 재정비, 중앙-광역-자치구 네트워크 강화, 자치구와의 관계 정비, 인적자원관리 등이 주요 이슈로 거론되었으나, 이와 관련된 조례 규정이 미비하여 실제 문제 해결에 영향을 미치지 못하는 상황임.

■ 발전적 사업 운영 취약

— 자치구문화재단의 고유사업은 시설관리에 집중되어있고, 지역문화사업은 대부분 교부사업에 의존되어, 지역의 고유한 특성에 따른 사업 수행 기반이 매우 취약

▫ 재단의 자율성 및 독립성이 보장될 수 있는 환경 마련이 필요함.

— 각 지역의 고유한 발전 방향 및 모델에 대한 방향 부족

▫ 현재 문화재단의 규정집 대부분은 공무원 규정집을 거의 차용하였기 때문에 민간 문화재단의 환경요인이나 사업운영 방안에 효율적으로 적용되기 어려움. 행정간소화가 필요함. 경우에 따라, 비효율적인 업무 방식 및 절차로 인해 담당직원들은 업무만족도가 낮고 사업진행에도 부담을 느끼기도 함.

■ 매개기관으로서 역할 제한적

— 지역발전을 위해 지금까지 수행해 온 기능이 제한적인 것에 비해서 지역발전을 위한 활동의 가능성이나 기대는 높은 수준임.

▫ 문화재단들은 자치구 내에서 거주 및 활동하는 예술가들을 지원하고 효과적으로 협업하는 거버넌스를 구축하려 노력하고 있음.

— 매개기관으로서 실행능력이나 영향력을 높이기 위해서, 자치구문화재단은 개인과 기업 회원과의 공감대 형성을 기반으로 한 후원금 조성 외에도 한국메세나협의회와

같은 민간 기관과의 협력을 공고히 하여 전문예술(Professional art)에 대한 지원을 향상시킬 필요가 있음. 이는 자치구의 문화예술 수준을 제고하고 문화향유를 촉진할 수 있는 근본적 지원책임.

■ **도시정책적 관계성 미흡**

— 도시정책과의 관계성 강화가 필요하고 도시정책의 여타 영역을 담당하는 기관과의 협력 사업이 강화되어야 하지만, 이러한 기능이 부족한 상황임.

— 서울시 수준에서 각 지자체 문화재단에 대한 지원은 다른 기관과의 협력을 강화하는 방향으로 전개되도록 유도하는 것이 바람직함.

— 각 지역의 고유한 발전 방향 및 모델에 대한 방향 부족

▫ 문화재단마다 차별화와 내재적 혁신성을 수립하기 위해 특별한 자체기획 및 정책사업 추진의 중요성을 인지하고 있음. 문화재단마다 정책기능 강화를 위해 노력 중이고 몇몇 문화재단은 중장기 발전계획을 연구 중임.

2) 비교 분석

■ **자치구문화재단의 예산 중 사업예산을 비교함으로써 문화재단이 실제 지역주민과 지역사회를 위해 기여하는 정도를 파악하고자 하였음.**

■ **자치구문화재단의 사업예산을 비교한 결과, 각 문화재단별 사업예산 운용에 차이가 큼**

— 자치구의 인구나 면적에 따라 사업예산의 차이가 기대되었으나, 실제 이에 따른 차이의 정도는 미미함. 따라서 사업예산 운용의 차이가 자치구의 물리적, 객관적 속성에 의해서 자연스럽게 발생하는 차이로 보기는 어려움.

■ **자치구문화재단의 사업예산을 재정여건에 비추어 분석해 본 결과 문화재단의 재정자립도가 사업예산 차이의 주요 요인임**

— 결국, 자치구의 실질적인 사회경제적 수준에 의해서 문화재단의 사업 규모와 수준이 영향을 받는 것이라 이해할 수 있음.

— 공연전시 및 축제이벤트, 관광홍보에서 나타나는 차이는 재정여건이 좋은 자치구문화재단일수록 기업가주의적 문화정책의 일익을 담당하는 것으로 해석됨.

— 이러한 가능성은 지자체의 분권행정이 강화될수록 확대될 여지가 큰 것으로 보이며, 이 때 재정여건이 불리한 자치구문화재단이 소극적인 문화정책을 펼칠 경향이 존재하는 것으로 보여 이에 대한 대안 모색이 필요함.

■ **자치구문화재단의 시설 수가 자치구 사업예산에 미치는 영향이 다각적으로 나타나는데, 이는 자치구문화재단이 관내 다양한 성격의 관리를 맡게 되는 것이 자치구문화재단 사업의 외형 확대에 직접적으로 작용하는 요건임을 보여줌**

— 지역재생 등으로 문화재단이 운영 관리하는 시설이 늘어나게 되면 지역문화사업의 증가를 기대할 수 있고, 이와 같은 공간재생 사업과 운영시설의 증가가 문화재단 지역사업의 증가를 가져올 수 있음.

— 하지만, 운영 책임을 맡은 시설 수의 외형 확대만이 해결책이 아니고 시설 마련 또한 상당한 행정적 절차와 시간이 소요되기 때문에, 시설 수 확대를 사업의 다양성 확대 및 내실 확대로 연결시킬 수 있는 방안에 대한 고민이 필요함.

3) 유형 분석

■ **본 연구는 자치구문화재단의 사업예산 차이를 분석한 결과와 군집분석을 통한 유형분류 결과를 종합해 볼 때, 자치구문화재단들 사이의 차이가 향후 지속되거나 확대될 가능성이 클 것으로 예상함.**

— 사업유형별 예산을 요인분석한 결과, 세 개의 요인이 추출되었으며, 요인1에는 문화교육과 예술지원, 요인2에는 공연전시, 축제이벤트, 관광홍보가, 요인3에는 도서관과 지역문화임. 이와 같은 요인분석 결과가 사업간의 직접적인 연결을 보여준다기 보다는 사업간의 친화성이나 연계성을 보여주는 것으로 해석됨.

— 요인분석에서 추출된 요인과 맥락변수의 상관분석을 수행한 결과, 교육/지원과는 예산, 시설수가 상관관계가 있었고, 공연/축제/관광과는 재정자립도, 운영기간이 상관관계가 나타났으며, 도서관/지역과는 시설수가 상관관계가 있는 것으로 나타났음.

■ **자치구문화재단의 유형도출을 위한 군집분석 결과, 단일사례형, 확장형, 신생형, 안정형의 4가지 유형으로 구분됨.**

— 단일사례형은 강남구와 중구가 시설 보유 및 교육/지원과 공연/축제/관광 요인에서 월등한 차이를 보임.

— 확장형에는 성동문화재단, 금천문화재단, 영등포문화재단, 성북문화재단, 도봉문화재단, 서초문화재단이 속함. 이들 문화재단은 재단 설립 후 비교적 짧은 기간 동안 신생 단계를 벗어나 조직의 규모 성장과 함께 많은 분야의 사업을 고르게 수행하면서 활발하게 사업 영역을 확장해 나간다는 공통점을 가짐.

▫ 성동구, 금천구, 영등포구의 문화재단은 공연/축제/관광에 예산지출의 비중이 상대적으로 더 큰 반면, 성북구, 도봉구, 서초구의 문화재단은 교육/지원과 도서관/지역의 비중이 더 크다는 점에서 세부 유형 구분이 가능함.

— 신생형에는 광진구, 동대문구, 강북구, 은평구의 문화재단이 속하며, 이들은 설립 초기의 문화재단의 성격이 강하고, 여타 군집의 재단들에 비해서 사업의 외형 뿐 아니라 조직 규모가 작고, 운영하는 시설의 수도 적은 것으로 나타남.

▫ 2015년에 설립된 광진문화재단은 사업 규모에 있어서는 비슷한 시기에 설립된 다른 문화재단에 비해 작아서 설립 초기 문화재단들과 같은 군집으로서의 유사성이 큼.

— 안정형에는 설립 초기를 지나 사업운영이 안정화된 종로구, 마포구, 구로구의 문화재단이 속해 있음. 공연/축제/관광과 교육/지원의 사업을 수행하고 있으나, 도서관 및 지역문화 사업이 적어서 전체 규모는 확장형에 비해 작은 규모라 할 수 있음.

— 일정 조직규모를 갖추고 다양한 분야에서 사업을 추진하는 재단들의 경우, 현재 상대적 차이가 있더라도 장기적으로는 상향평준화 가능성이 높은 것으로 판단됨.

— 하지만 비교적 이른 시기에 출범한 문화재단들이 공연장이나 문화센터와 같은 인프라가 어느 정도 갖추어진 상황에서 사업을 시작한 반면, 최근 설립된 문화재단의 경우, 이러한 기반시설이 갖추어지지 않은 상태에서 출범함으로써 사업영역 확대나 성장이 더디게 일어날 가능성이 있음.

  ▫ 자치구가 운영하는 시설 수에 따른 자치구문화재단의 문화교육 및 예술지원 사업을 보면, 다수의 문화센터시설을 보유한 강남구가 상관관계에 크게 영향을 미친 것으로 나타남.

— 특히, 재정여건이 비슷한 경우에도 지역 대상의 사업 규모에 큰 차이가 있거나, 비슷한 시기에 설립된 다른 재단들의 사업이 성장하는 동안 규모 면에서는 거의 정체 상태를 보이는 재단들이 있음.

■ 중앙정부나 서울시, 혹은 서울문화재단을 통해서 자치구문화재단이 수행할 수 있는 사업을 지원하는 경우가 많이 있으나, 현재는 개별 사업 단위를 넘어서 자치구문화재단과 지역의 정책 성장을 장려할 수 있는 협력구조 및 자치구문화재단의 정체성을 실현할 수 있는 근본 사업이 필요함.

2 발전 방향

1) 서비스 전달자에서 협력적 거버넌스의 구심으로 문화재단의 역할 강화

■ 문화재단을 바라보는 다양한 입장

— 신공공관리론과 신공공서비스론에서 문화재단은 서비스 전달기관으로 개념화되는데 비해, 협력적 거버넌스의 관점에서는 문화재단이 다수의 민간 이해관계자들과 네트워크를 형성하여 합의를 바탕으로 의사결정을 하는 기관으로 개념화됨.

■ 서비스 전달자 기능의 변화

— 문화서비스의 지역전달체계로서 문화재단은 지자체 조직이 수행할 수 없는 효율성과 효과성을 추구하는 신공공관리 관점을 넘어서 소비자의 특성을 고려하는 신공공서비스론으로 전환

— 이와 같은 소비자 지향성은 맞춤형 서비스 확대를 통해서 촉진되어야 할 변화임.

■ 협력적 거버넌스의 허브 역할 등장

— 문화에 기반을 둔 지역발전 전략이 발전하면서 이를 실현하기 위한 협력적 거버넌스의 참여자로서, 혹은 구심점으로서 문화재단의 역할에 대한 기대 증가

■ 문화재단이 협력적 거버넌스의 참여자나 구심점으로 역할을 수행하기 위해서는 전문성, 자율성을 갖춘 조직으로 체질 개선 필요

— 문화시설 관리 기관으로서의 체질에서 벗어나 정책 개발 및 수행기관으로서의 자의식과 기획자, 조직자로서의 조직 및 개인 역량 개발 필요

2) 법·제도 개선

■ 지역문화진흥법 개정 필요

— 지역문화진흥법에 지역문화재단 설치 근거가 제시되어 있으나, 지역문화재단의 역할이나 요건에 대한 규정 미흡

  ▫ 지역문화진흥법 제5장 지역문화재단의 설립 등에는 제19조 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등, 제20조 지역문화재단 및 지역문화예술위원회에 대한 지원, 제21조 지역문화진흥 재정의 확충, 제22조 지역문화진흥기금의 조성으로 구성

— 지역문화재단의 정책 개발에 대한 근거 제시 미흡하여 보완 필요

  ▫ 지역문화재단의 역할이나 요건에 대한 규정으로 제19조 1항에서 “지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.”로 제시되어 시책의 심의·지원, 지역문화진흥 사업 수행에 대한 내용으로 한정

▫ 지역문화진흥정책 수립에 대한 내용이 제3조 지역문화진흥의 기본원칙, 제4조 국가 및 지방자치단체의 책무, 제6조 지역문화진흥기본계획의 수립 등에 제시되어 있으나, 이 내용을 지역문화재단으로 연결시킬 근거 미흡

▫ 지역의 특성을 반영한 지역문화정책 수립의 필요성 반영 필요

— 지역문화재단의 전문성과 지역사회 관계성에 대한 내용 보강을 위한 법 개정 필요

— 지역문화재단의 역할 정립과 기능 수행을 위해서는 지역문화재단 인력의 전문성 내용이 법안 포함되도록 개정 필요

▫ 도서관 및 독서진흥법과 시행령의 관련 내용 참조

[도서관및독서진흥법] 제6조 (사서직원등)

①도서관에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 도서관운영에 필요한 사서직원·사서교사 또는 실기교사(司書)를 두어야 하며, 사회교육법이 정하는 바에 의하여 사회교육전문요원을 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 사서직원은 1급정사서, 2급정사서 및 준사서로 구분하며, 그 자격요건과 양성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③국가는 대통령령이 정하는 바에 의하여 사서직원등의 연수, 기타 자질향상을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

④문고에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 의한 사서직원등을 둘 수 있다.

[도서관및독서진흥법시행령] 제6조 (시책) 법 제6조제3항의 규정에 의하여 문화관광부장관이 사서직원등의 자질향상을 위한 시책을 수립할 때에는 다음 각호의 사항이 포함되도록 하여야 한다. ‹개정 1999. 7. 16.›

1. 사서직원등의 연수
2. 사서교육과정의 개선

— 지역문화진흥을 위해 국가와 지방자치단체의 사업이 주민공동체 및 민간조직의 활동이 연계되도록 노력해야 할 필요와 함께 지역문화재단의 역할이 제시되어야 함.

▫ 사회복지사업법 관련 내용 참조

[사회복지법] 제4조 (복지와 인권증진의 책임)

⑤ 국가와 지방자치단체는 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 한다.

제33조(사회복지협의회)

① 사회복지에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 전국 단위의 한국사회복지협의회(이하 "중앙협의회"라 한다)와 시·도 단위의 시·도 사회복지협의회(이하 "시·도협의회"라 한다)를 두며, 필요한 경우에는 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시)를 포함한다.

2. 사회복지 관련 기관·단체 간의 연계·협력·조정
3. 사회복지 소외계층 발굴 및 민간사회복지자원과의 연계·협력

■ 서울시 조례에 지역문화재단 지원에 관한 항목 포함

— 자치구문화재단 관련 조례로서 『서울특별시 문화도시 기본조례』와 『서울특별시 재단법인 서울문화재단 설립 및 운영에 관한 조례』에 자치구문화재단에 대한 직접 조항 명시 필요

— 자치구문화재단이 현재 수행하는 역할과 중요성을 고려할 때 여타의 문화예술단체에 포함하는 것 보다 별개의 특수한 지위를 인정하고 역할을 부여하는 것이 바람직함.

■ 지역문화재단 조례 개정 필요

— 각 재단의 차별화된 미션이나 변화 방향에 기반을 둔 재단의 정체성을 조례에 담지 못한 상황

— 지역문화진흥법 개정에 맞추어 지역문화재단 조례 개정의 지역별 추진 필요

— 지역의 특성을 고려하고 시민의 요구를 반영하는 정책 개발 명시

— 재단의 전문성, 자율성이 가지는 가치 명시

— 이사장 및 이사회 선임 구조에 반영 필요

— 문화다양성 고려 필요

▫ 조례 분석 결과, 총 2개 재단(도봉문화재단, 양천문화재단)에서 이사회의 성별 균형 명시

▫ 성별 균형 외에도 세대별 균형을 고려하고, 예술적 전문성 수준도 고려하도록 제안

— 협력적 거버넌스 구축에 재단이 복무해야 하는 내용 포함

▫ 주민 참여와 지역의 예술가, 문화기획자, 다양한 주체들이 참여하는 문화거버넌스 구축에 재단이 주요 역할 수행해야 한다는 내용 보완 필요

— 지역문화재단의 정책개발 기능, 전문성 강화, 지역사회 관계성에 대한 내용 보강을 위한 조례 개정 추진

— 지역문화재단 조례 개정 추진이 지역의회의 입법 활동에 한정되지 않고, 지역 내 주민, 예술가, 문화기획자가 지역문화정책의 방향성과 내용, 개선과제, 방법에 대해서 종합적으로 숙의하는 과정이 되도록 진행되어야 함.

— 지역문화재단 조례 개정 과정이 문화민주주의의 구체 사례로 발전 필요

■ 자치구문화재단 기준 요건 명시 필요

— 자치구문화재단은 자치구 출연기관으로서의 공공성을 가져야 하며, 이를 충족시키기 위한 최소한의 요건을 갖추어야 함.

— 자치구문화재단에 걸맞는 공공 역할을 수행하기 위한 요건을 갖추지 못한 경우 해당 자치구 행정은 물론, 여타 자치구문화재단의 공신력에도 영향을 미칠 수 있는 바, 자치구문화재단의 최소 요건을 충족시키지 않고는 해당 명칭을 사용할 수 없도록 규정 보완 필요

— 자치구문화재단을 설립하고 운영하기 위해서 확보해야 할 최소한의 물적, 인적 자원을 명시하고, 이를 갖추기 위한 자치구의 투자 의무를 법제화하는 것이 필요함.

3) 문화시설 운영 및 문화강좌 사업 고도화

■ 다수의 자치구문화재단의 조직 구성 및 사업 내용에서 공연장, 도서관 등 문화시설 운영이나 문화강좌가 차지하는 비중이 절대적임

— 문화재단 설립이 문예회관 및 아트센터 운영의 전문화 형태로 진행되는 경우가 많음.

— 도서관 운영이 문화재단의 사업영역으로 편입되는 경우들이 증가하고 있으며, 신생 문화재단이 도서관을 기반으로 운영되는 경우가 나타남.

— 문화강좌를 운영하는 경우, 문화예술교육과 생활문화가 복합된 형태로 강좌를 통해 강사와 수강생이 결합되어 지속되는 경우가 많음.

■ 자치구문화재단의 지역문화정책 수행 제고를 위해서는 공연장, 도서관 등의 문화시설이 수행해 왔던 고유의 기능을 넘어서 지역사회와의 관계성을 강화하는 방향으로 진화하는 노력이 절대적으로 필요함.

— 공연장의 경우, 공연예술 장르 관점의 사업 논의가 주요 부분을 차지하는 가운데, 문화예술교육 프로그램 도입, 문화복지성 사업 운영, 생활문화사업 지원 등이 주된 사업으로 제시됨.

— 공연장상주단체 사업의 경우, 주요 정책 목표 중 공연예술단체 및 공연장의 지역 관계성 강화가 제시되나, 예술단체 지원의 성격이 강화되면서 지역 관계성은 후순위에 있는 것으로 판단됨.

— 도서관의 경우, 도서 관리 및 대출 업무 이외, 교육청과의 협력으로 인문학 독서 교육을 수행하거나 인문학 강좌 사업을 운영하고 있음.

— 일부 재단의 경우 도서관 운영을 독서회와 연결시키려는 노력이 있으나, 이와 같은 노력이 추가 업무 부담이라는 성격을 갖기 때문에 실제 확산시키기 쉽지 않은 상황임.

■ 문화강좌를 통한 교육 프로그램 운영의 경우 민간 교육기관이나 주민자치센터와의 교육 프로그램과의 차별성이 명확하지 않은 가운데, 관행적으로 유지되는 경우가 많음.

— 문화재단이 운영해 온 문화강좌는 그동안 우리나라 문화예술교육 정책의 사각지대에 놓여 있었으나, 최근 한국문화예술교육진흥원의 연구나 문체부의 문화예술교육 정책에서의 관심이 증대되어 실태조사가 준비되는 상황임.

— 문화강좌는 상대적으로 낮은 경제적 부담과 비교적 안정된 수준의 교육 프로그램을 공급함으로써 지역에서 상당한 주민 수요층을 유지하고 있으며, 생활문화정책과 연계될 가능성이 매우 높은 상황이나, 이러한 노력이 정책적으로 수행되는 경우는 소수에 머물고 있음.

■ 지역문화재단의 공연장 및 도서관 운영의 전문성과 지역문화정책의 지향이 조화를 이루어 사업의 다각화와 고도화가 이루어져야 하는 상황임.

— 공연장 및 도서관이 전문성과 지역문화 정책적 관심의 조화를 위해서는 다양한 사업 개발이 필요하고, 사업 개발의 노하우를 공유하는 기회가 활성화되어야 함.

— 현재 전국지역문화재단연합회와 한국문예회관연합회가 공존하는 상황에서 공연장을 운영하는 자치구문화재단과 서울문화재단의 사이에 존재하는 관계 설정의 어려움을 인식하고, 이를 극복하기 위한 상호간의 노력이 필요함.

— 서울의 경우, 서울시자치구 문화재단연합회(서문연)가 이러한 노력의 구심점이 될 것으로 기대함.

4) 조직 문화 개선 및 인력 전문성 강화

■ 자치구문화재단의 복합적 성격과 다양한 조직 문화의 공존

— 시설 관리 기능을 위한 조직 문화와 더불어 지역사회와의 관계 속에서 문화정책을 개발하고 사업을 수행하는 문화가 자치구문화재단에 병존하는 상황임.

■ 신규 인력 유출 빈번한 상황

— 재단 근무 희망 인력이 많은 반면, 재단에 진입한 신규 인력이 빈번하게 유출

— 신생 재단 출범이 다른 재단으로의 이동을 발생시키는 요인으로도 작용하지만, 조직 내 직급 체계 속에서의 승진 적체도 주요 요인으로 작용

— 인력 이동에 의해서 조직성숙도가 높은 재단의 노하우 전수 효과도 있으나, 재단의 사업 역량 축적이 이루어지지 못하는 상황

— 재단의 조직문화에 대한 불만으로 우수인력이 유출되는 상황도 다수 발생하는 것으로 추정

■ 직급 체계 개선 필요

— 현재 1급부터 9급까지의 직급 체계이거나 이와 유사한 형태로 구성되어 있는데, 프로젝트 단위의 사업 운영에 있어서는 적합성 떨어지고, 위계 구조가 과다하게 복잡하여 조직 내에서의 협력 운영 방식에 부적합

— 공무원 조직에 준하는 직급 체계가 지역 사업을 수행하는 자치구문화재단의 성격에 부합하는지 검토 필요

— 수평적 조직체계, 능력 및 성과에 기반한 연봉제, 업무성격에 따른 트랙도입 등 현장 의견이 있으며, 지역의 다양성을 고려할 때 유연한 팀제 확대나 기초 직급 체계와 별개의 전문임기직 도입 검토 필요

— 이를 위해서 수평적인 조직운영의 성격을 강화하되, 업무 수행경험과 역량 및 기여도의 차이를 반영하는 방안을 혼합하는 것이 바람직함

— 직급 체계와 별도의 방안 등 고려 필요

■ 전문성 강화 필요

— 인력의 전문성 수요가 다양하게 존재

— 문체부가 가칭 문화인재개발원 수립 추진 중이며, 이 기구가 추진되면, 교육 수요가 상당히 해소될 것으로 전망

■ **자치구문화재단 사업 대상의 포상 체계 도입 필요**

— 자치구문화재단이 시설관리를 넘어서 정책 개발 사업의 비중이 증가하고, 혁신 성과 도출이 예상되는 바, 이를 진작시키기 위한 포상 체계 도입 필요

— 서울시 차원에서 재단의 우수 사업을 선정하여 포상함으로써 재단 사업의 전문성 강화를 지원하고 이에 대한 인식 고취 필요.

■ **젊은 직원의 시선에서 조직문화 개선을 제안하는 워킹 그룹 구성 필요**

— 사회적으로 근무시간 단축 및 워라밸 중시 흐름 속에서 기존의 재단 조직문화와 젊은 직원들의 성향 사이에 괴리감 확대 조짐

— 서문연 차원에서 각 재단의 젊은 직원들 중심으로 현재의 조직문화를 진단하고 대안을 제시하는 워킹 그룹 구성 및 운영하여, 대표자 협의체에서 발표하도록 진행

5) 협력 체계 강화

■ **서문연과 서울문화재단과의 협력 체계 지속**

— 근래 추진되기 시작한 서문연 및 서울문화재단과의 협력 체계에 대해서는 대체로 긍정적인 반응 나타남.

— 하지만, 공연장 상주단체 운영방식에 대해서는 자치구문화재단과의 논의 심화 필요

■ **광역과 지자체의 협력 체계 강화**

— 서울시와 서울문화재단의 직접 운영 공간 및 시설에 대하여 자치구문화재단과의 협력 필요성 제기

— 서울시와 서울문화재단의 운영 공간 및 시설에 대한 운영 과정에 자치구문화재단의 참여 수준 제고 방안 필요

— 서울문화재단의 지역 시설 이관 방침을 지역에 홍보하고 어떻게 운영할 것인지에 대한 기본 방안 마련 필요

■ **생활권역별 협력 강화 필요**

— 대도시 기초지자체의 특수성인 높은 인구밀도로 개별 지자체 인구는 많지만, 인접한 지자체로부터 분리된 개별성, 독립성은 약함.

— 문화자원, 문화행사의 공유 가능성 높아서 지자체간 연계 협력 불가피

— 생활권역별 지자체 문화재단의 다양한 연혁 혼재로 권역 내 협력을 통한 보완의 실효성 기대. 즉, 신생 문화재단이 비교적 연혁이 긴 문화재단과의 협업 내지는 벤치마킹을 통해 성장 촉진 가능성 확보

— 생활권역별 협력으로 규모의 경제 효과 달성

— 반면, 인접 자치구문화재단과의 경쟁 관계도 존재하고, 실질적 협력 고리 발견의 어려움으로 생활권역별 협력 추진이 어려운 상황

— 생활권역별 공통 이슈를 발굴하여 이에 대한 협력 사업을 과제로 발굴하는 것이 바람직함.

■ **시민들로 구성된 포럼이나 마을운동가들과 자치구 내의 문화예술향유 증진과 문화환경 개선을 위한 정책적 이슈를 개발할 수 있는 관계 강화 필요함. 시민들이 적극 참여하는 문화정책 관련 이슈는 자치구 구청과의 업무계획조정에도 영향을 미칠 수 있을 것임.**

6) 행정 정보 생산 및 관리의 표준화

■ **회계 방식의 표준화 필요**

— 현재 재단들의 설립 연혁이나 관련 회계 감사 경험의 결과 매우 상이한 회계 양식을 사용

— 자치구문화재단의 행정 부담을 줄이면서도 표준화된 현황 파악 및 통계 작성이 가능하도록 일관된 회계 방식을 개발하여 적용

■ **전국지역문화재단연합회와 협력적으로 표준화 진행**

— 전지연에서 수행하는 전국지역 문화재단실태조사의 설계 및 수행에 적극 참여하여 표준화의 효과성 제고 필요

7) 지역 발전을 위한 사업 수행 증대와 지역균형 차원의 지원 확대 필요

■ **지역 발전을 위한 문화의 역할에 대한 관심이 증대하는 상황에서 문화재단의 적극적인 역할이 기대되나, 자치구문화재단의 역할과 관련하여 실제 극복해야 할 현실이 존재함.**

■ **우선, 도시재생 사업 증가와 유휴공간 증가로 지역의 문화재생에 자치구문화재단이 참여할 필요성은 증가하고 있으나, 수동적이고 보조적인 위치에 머물러 있음.**

— 문화재단이 주도적인 입장에서 지역의 문화예술생태계에 대한 고려를 바탕으로 참여하는 것이 아니라 도시재생을 주도하는 주체에 의해서 필요에 의해 보조하는 역할을 수행하는 경우가 다수임

— 재생의 논의와 기획과정에서부터 주도적이고 대등한 파트너로서 참여하지 못하는 상황을 개선하기 위해서는 문화분야에서 기획되는 재생사업 및 지역의 문화계획(cultural planning) 사업이 추진되어야 함.

— 현재 문체부가 추진하는 문화도시 사업을 서울의 상황에 맞게 적용하는 서울형 문화도시 사업의 추진이 필요함.

■ **다음으로, 재정자립도가 낮은 문화재단일수록 적극적인 문화사업 수행에 참여하는 수준이 낮은 것으로 나타나서 문화기반 지역발전에 소극적일 가능성이 높을 것으로 나타나며, 이는 자치구문화재단의 역할이 커질수록 지역 격차를 해소하기 보다, 역진적인 결과를 초래할 가능성이 있음을 시사함.**

— 특히, 문화브랜딩과 문화마케팅과 같이 자치구의 적극적인 투자 의향과 재원 조성이 뒷받침되지 않으면 수행되기 어려운 사업일수록 지역격차가 발생할 가능성이 크게 나타남.

■ **광역의 서울시 차원에서는 재정자립도가 낮은 자치구의 문화재단이 지역발전을 위한 적극적인 사업수행을 기획하고 추진할 수 있도록 별도의 관심과 지원을 수행하는 것이 필요함.**

3 후속 연구 제안

■ **지방정부 조직과의 협력관계에 대한 연구 필요**

— 문화행정을 담당하는 서울시와 자치구의 행정 영역들에 대한 실태조사와 수행 사업들에 대한 분석을 바탕으로 자치구문화재단의 기능과 활동 범위에 대한 논의가 엄밀화될 필요가 있음.

— 지방정부 조직과의 협력관계를 강화하기 위해서는 현재 지방정부의 문화정책 담당 부서에서 수행하는 사업들에 대한 포괄적인 분석이 필요함.

— 각 자치구청의 문화행정 사업을 파악하고, 상응하는 자치구문화재단의 사업을 파악하여 비교 분석함으로써 종합적인 이해가 가능할 것임.

■ **지역문화재단 종사 인력 역량 강화 위한 교육 프로그램 설계 및 콘텐츠 개발**

— 재단의 리더쉽과 직원 모두 역량 강화를 위한 교육 프로그램이 필요한 상황

— 문체부의 가칭 문화인재개발원 설립 과정과 협력하여 추진

— 대도시 자치구문화재단의 특성에 기반하여 직무 분석과 교육 수요 파악이 선행되어야 함.

— 하지만, 이 분야의 학문적 정립이 성숙하지 않은 점을 고려하고, 서울시 자치구문화재단의 특수성을 고려하여 재단 직원들의 참여형 연구를 통해서 교육 프로그램의 방향성과 내용에 대한 합의를 도출하는 것이 필요함.

■ **지역재생을 위한 문화재단 역할에 대한 연구**

— 도시재생 및 문화재생 증가에 따라 지역개발 주체로서 문화재단의 역할 기대 증가

— 현재, 도시재생의 중요한 주체로 관여하기 못하고 임의적 요구에 응하는 수준

— 지역문화재단 주도적이고 체계적으로 개입할 수 있는 방안에 대한 연구 필요

■ **도서관 및 공연장의 지역문화정책 효과 증진을 위한 연구**

— 도서관의 문화재단 운영 증가에 따라 도서관 운영이 자치구문화재단 사업에서 차지하는 중요성이 증대하고 있으나, 이질적인 조직문화 등의 원인으로 효과적인 사업 운영 어려움

— 다수의 자치구문화재단이 전문공연장이나 문예회관, 구민회관을 운영하고 있으며 공연장 상주단체 사업을 운영하고 있으나, 지역문화정책과의 관계성 강화 필요

— 대도시 서울 및 각 권역의 특성에 맞는 시설 운영을 위한 연구 필요

■ **자체 관리 지표 개발 및 경영평가 지표 개선 작업**

— 클린아이 보고 통계와 추가 통계 작성의 표준화를 통해서 자체 백서 작성의 효율화 달성

— 서울시 지역문화정책 활성화를 위한 공통지표와 재단별 특수지표 개발하여 자체 점검 시스템 구축

— 지역문화재단실태조사 시행 및 운영 과정과 연계하여 서울시 자치구문화재단의 자체 관리 지표 개발 및 작성

— 현재, 행자부 지침에 따른 경영평가 자료가 재단의 사업 비중과 괴리를 보이고 있어서, 자체 관리 지표를 바탕으로 경영평가 지표 체계 개선 작업 수행 필요

서울시
자치구문화재단
현황 기초연구

발행인 김종휘(서울문화재단 대표이사)

연구기획 서울문화재단 지역문화팀
(김진환, 조요셉, 이주영)
연구진행 서울시립대학교 산학협력단
책임연구 서우석(서울시립대학교 도시사회학과 교수)
공동연구 손웅비(차세대융합기술연구원)
송정은(서울시립대학교)
연구보조 윤정한(서울시립대학교 도시사회학과 석사과정)

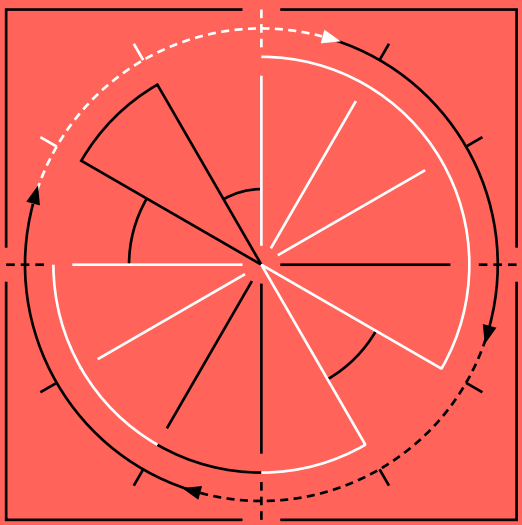
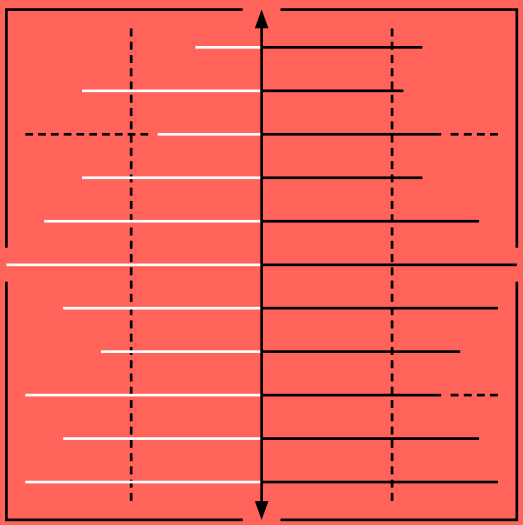
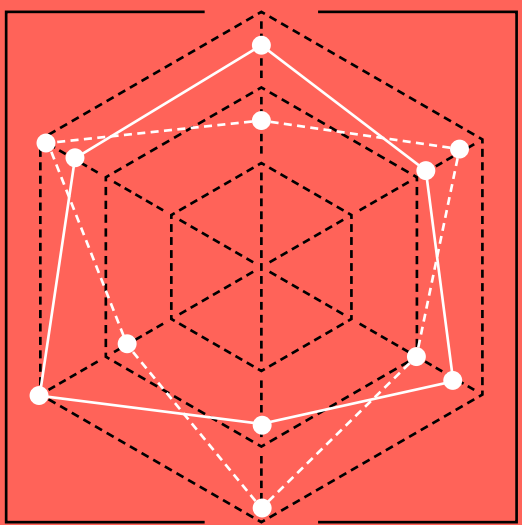
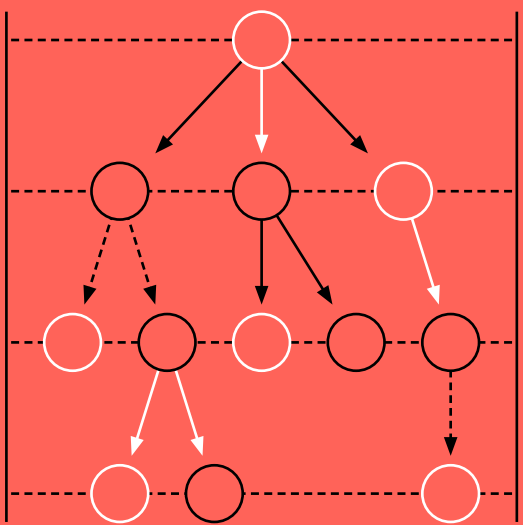
디자인 LIFT-OFF
발행처 서울문화재단
발행년 2020년

서울문화재단
02589 서울특별시 동대문구 청계천로 517
www.sfac.or.kr

ISBN 979-11-86489-36-9

본 보고서는 무단전재를 금하며, 내용의 일부를 가공하거나
인용할 때에는 반드시 출처를 밝히시기 바랍니다.

연구의 내용은 서울문화재단 공식 입장과 다를 수 있으며
연구로서의 원본 데이터가 필요시에는
서울문화재단 지역문화팀으로 문의주시기 바랍니다.

비매품/무료
13600
9 791186 489369
ISBN 979-11-86489-36-9

www.sfac.or.kr