

## 지역문화재단의 역할 - 인천문화재단은 무엇을 하고 싶은가?

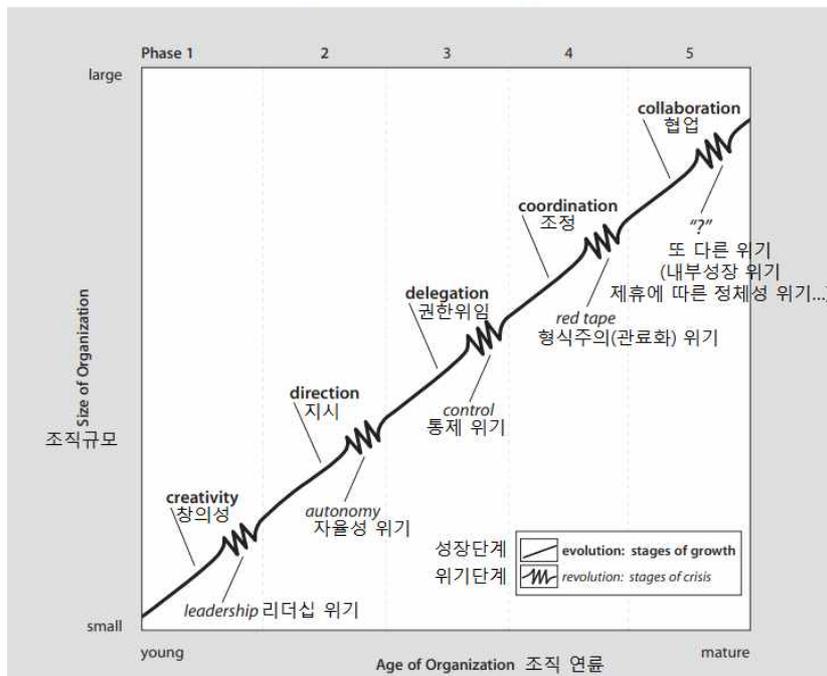
김해보 (서울문화재단 정책협력실 전문위원)

<인천문화통신3.0> 2022년 11월호 100호 기획특집 <칼럼>

### 20대 청년기에 들어선, 지역문화재단은 무엇인가?

2004년에 출범한 인천문화재단은 이제 19살, 그에 앞서 1997년에 출범한 경기문화재단은 26살이 되었습니다. 사람으로 치면 가장 혈기 왕성한 청년기입니다. 조직으로서는, 그라이너(Greiner)의 조직성장 5단계 이론을 적용한다면, <리더십/자율성/통제의 위기>를 지나 <관료화 위기>까지 겪은 상태로 진단됩니다. 이 이론대로라면 곧 <내부 성장의 위기>와 <정체성의 위기>가 다가올 것으로 예측됩니다<sup>1)</sup>. 조직은 다가올 위기를 예상하며 앞으로 “무엇을(what) 할 것인가”를 고민합니다. 하지만 답은 그 조직이 무엇인가 또는 우리는 “누구인가(who)”와 “어떻게(how) 할 것인가”에서 찾아지는 경우가 많습니다.

그라이너(Greiner)의 조직성장 5단계



출처 : Larry E. Greiner(1998), 필자 번역

“누구(who)”와 “어떻게(how)”를 생각하려면, 지역문화재단을 “조직” 차원에서만이 아니라, 다른 나라와 비교되는 매우 독특한 문화정책 “제도”로 바라 볼 필요가 있습니다. 지역문화재단은 1997년 경기문화재단 출범 이후 지역 문화주체들의 지속적인 요

1) Evolution and Revolution as Organizations Grow (Larry E. Greiner, Harvard business review, 1998)

청에 반응하여 2014년에 제정된 지역문화진흥법에 그 별도 근거조항을 명시하는 제도화 과정을 거쳤습니다. 이처럼 지역문화재단은 지자체가 먼저 시작하여 중앙정부에 의해 법제화 된 사례로서, 지역문화 분권과 자치의 취지를 반영하고자 한 <제도>입니다. 하지만 여전히 지역문화재단은 지역문화진흥법에 설립근거만 명시되었을 뿐, <민법>과 <지방자치단체 출자출연기관의 운영에 관한 법률>에 따르는 <조직> 형태의 하나로만 인식되는 경향이 큼니다. 정부 조직과 다르게 기부를 받을 수 있다는 법인격의 장점만 취했을 뿐, 시민사회가 원하는 투명성과 공무원들이 원하는 통제를 위해, 공공기관에 준하는 기준이 모두 적용됩니다. 그 결과 지역문화재단은 정부 시책을 대항 집행하는 민간의 전문성을 가졌으면서도 공공감사로 관리통제하기 쉬운 조직입니다. 안타깝게도 예술가들에게 지역문화재단은 공무원보다 더 공무원스러운 <조직>으로 인식됩니다.

1972년에 설립된 중앙정부 산하 문예진흥원이 2000년대 지방분권의 시대정신을 반영하여 예술위원회로 바뀌었고, 광주에서는 2010년에 위원회가 문화재단으로 바뀌었고, 2022년에 대구에서는 문화재단이 문화예술진흥원으로 바뀌었습니다. 이것이 단순히 경영상 효율을 택한 조직형태의 변화일까요? 아니면 국가가 최소 개입의 원리와 최대 보장의 원리 사이에서 고민하면서 시민사회와 논쟁을 통해 정착한 문화제도의 변화일까요? 두 관점의 차이는 문화정책을 대하는 인식의 차이를 말해줍니다. 예술가들이 지원사업 신청서 접수처가 시청 문화담당부서에서 문화재단으로 바뀌었다고 생각하게만 한다면, 그것은 예술지원사업 조직의 변화이지 지역의 예술진흥정책 제도의 변화는 아닌 것입니다. 안타깝게도 우리 지역문화재단들이 중심에 선 이런 제도적 변화가 더 좋은 방향이었던지는 당당하게 말하기 어렵습니다. 더 정교해진 심사방식과 보조금 관리절차와 같은 형식적인 제도들이 다른 것들을 압도하고 있기 때문입니다.

### **관점에 따라 답이 달라지는 질문 : 전국의 지역문화재단이 몇 개인가?**

전국의 지역문화재단이 몇 개냐는 질문에 대한 대답도 이를 법인격과 고유사무로 구분할 수 있는 조직관점으로 볼 때와 지역 문화진흥 제도로 볼 때가 서로 다릅니다. 문화부가 발간한 <2021 전국문화기반시설총람>에서는 17개 광역문화재단을 포함하여 전국의 지역문화재단 수를 총 121개로 파악했습니다. 주로 전국지역문화재단연합회(전지연) 회원기관 명단을 준용한 것이었습니다. 저는 2022년 8월에 한국광역문화재단연합회(한광연)에서 공동으로 진행하는 연구를 위해 행정안전부의 지방공공기관통합공시 <클린아이><sup>2)</sup> <지방공공기관 통합공시>에 올라온 문화재단들을 확인해봤습니다. 함평군 축제관광재단, 괴산군 문화예술체육진흥재단 등 전지연 회원기관이 아닌 기초문화재단들을 추가로 찾아내어 전국 지역문화재단 숫자를 총 137개로 정리해봤습니

2) <https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompStatus.do>

다. 이때 공시에 포함되어 있던 나주시 천연염색문화재단, 부여군 백제고도문화재단, 계룡시 군문화발전재단, 무안군 황토건축문화재단 등 5개 문화재단은 고민 끝에 그 숫자에서 뺏었습니다.

**지역문화진흥법 중 지역문화재단의 정의에 참조할 조항들**

**제2조(정의)**

1. "지역문화"란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.

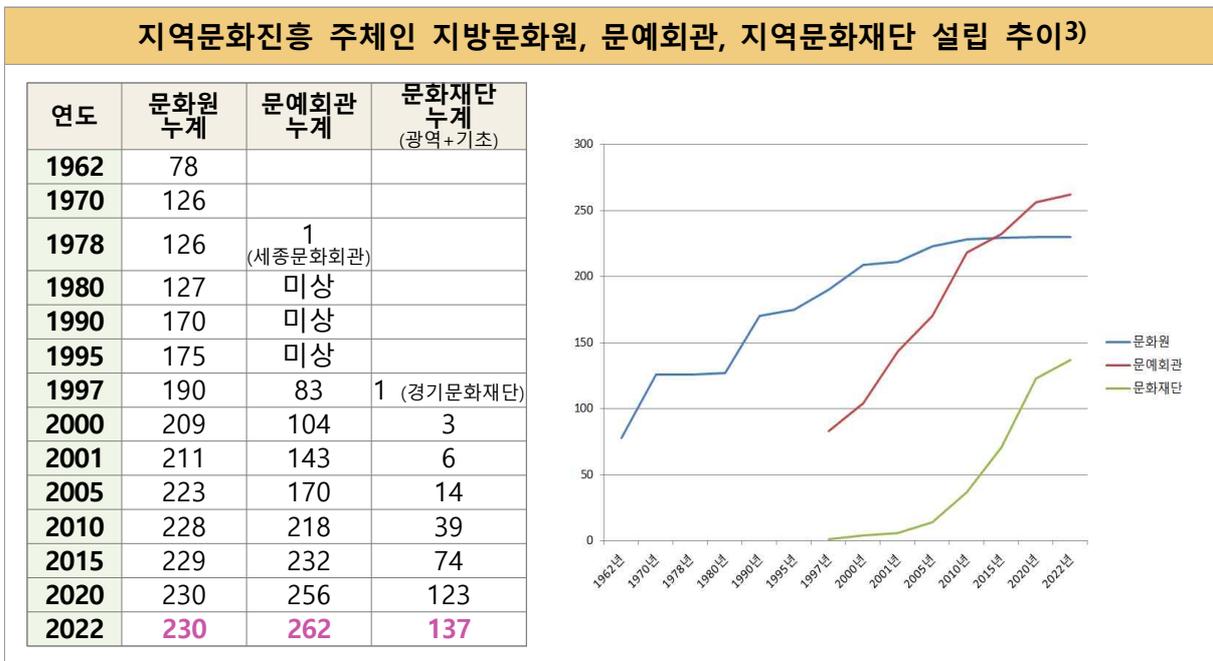
**제19조(지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 등)**

- ① 지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.
- ② 지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

사실 이들도 지자체가 설립했고 지역문화진흥법 제 2조(정의)에 명시된 “지역문화”에 포함되는 업무를 담당하고 있는데 지역문화재단이 아니라고 할 이유가 무엇일까요? 전통적인 예술지원 업무를 담당하고 있는지 여부는 더 이상 이유가 되지 못합니다. 상권활성화 추진단에서 시작한 부안군문화재단이 전지연 회원기관이고, 최근 지역문화재단들이 주로 지역축제 전담조직으로서 설립되고 있습니다. 기존의 문화재단들도 “관광재단”으로 이름을 바꾸는 추세도 주목할 필요가 있습니다. 이를 보면, 지역문화재단의 고유한 역할을 한정짓는 것이 무의미해 보입니다. 게다가 대구문화재단이 대구문화예술진흥원으로 아예 문화재단이라는 이름을 버린 상황에서, 도대체 지역문화재단의 정의가 무엇인지 고민하게 됩니다. 지역문화재단이 문화부의 보조금을 받아서 지역에서 지역문화진흥 관련 시책을 담당하는 조직으로서 대충 총 121개로 파악되는 법인들인지, 정부 홈페이지에 공시되어야 할 문화분야 지방공공행정기관인지(142개 =137+5), 아니면 지역문화 진흥시책의 집행뿐만 아니라 분권과 자치의 원리를 담으려고 굳이 “위원회 또는 문화재단”의 조직형태를 지정한 지역문화진흥법의 당초 취지를 고수한 기관만 “지역문화재단”인지(137개 ??) 단언하기가 어렵습니다.

한광연이나 전지연이 그 회원기관 숫자로 세를 과시하기 위해서나, 변화하는 환경에 맞춰 다양한 문화사업을 펼치는 데는, 지역문화재단을 굳이 좁게 정의하는 게 이득이 없습니다. 사실 저도 앞으로 지역문화재단의 역할범위는 시민들의 예술동아리 활동 중심의 <생활문화>가 아니라 말 그대로 <여가> 전반을 아우르고, <예술 창작> 뿐만

아니라 디지털 환경에 맞춘 유통과 산업화까지 포함한 <예술 산업> 관점의 업무로 확대되어야 한다고 생각합니다. 이것은 문화재단 고유 업무가 아니라고 반발하는 직원 이 있다면, 기존의 업무를 통해 궁극적으로 달성하려고 했던 시민들의 <문화생활>과 지속가능성을 위해서 더 적절하다는 <예술생태계> 관점에서는 어느 것이 더 적절한지 물어보고 싶습니다. 하지만 이렇게 사업영역 관점에서만 바라보고 축제재단, 관광재단, 문화산업진흥원이 지역문화재단으로 간주될 수 있다는 생각 또한 얇은 접근입니다. 조직의 법인격이나 고유사무의 영역만 가지고 지역문화재단을 정의하는 것은, 언제든지 바뀔 수 있는 지자체의 위탁사업의 향방이나 경영효율화 차원의 조직통합과 법인격 변경에 대해 전혀 토를 달지 못하는 한계를 내포하는 것입니다.



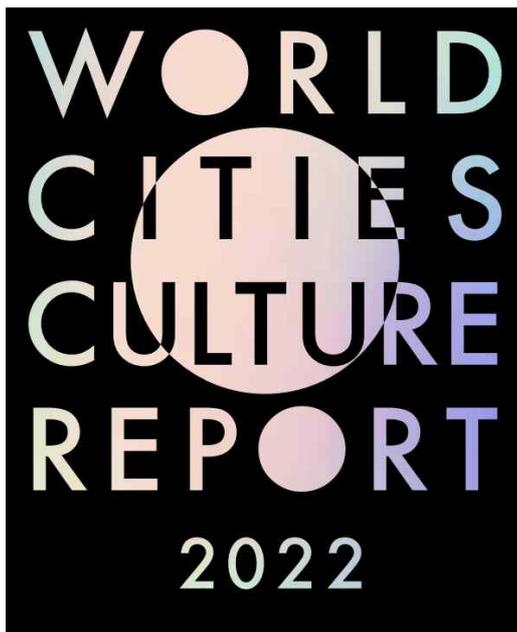
**조직으로서 무엇을 해야 하는가? vs. 제도로써 어떻게 변화해야 하는가?**

공공조직은 주어지는 역할을 수행해야 합니다. 인천문화재단을 조직으로만 본다면, “인천문화재단은 앞으로 무엇을 할 것인가?”는 질문에 대해 저는 “인천시에 물어보세요”라는 답을 드릴 수 밖에 없습니다. 반(半)공무원인 문화재단 사람들은, 자꾸 시민들의 의견, 특히 예술 현장의 의견이, 뭘 정확히 모르고 공무원이 설정한 시책과 다르다는 핑계로 지자체의 시책과 다르게 하고 싶어 하는 일의 근거를 삼으려고 합니다. 자꾸 위에서 시키는 일에는 반발하고 싶은 마음이 들지요. 하지만 현장과 시책 사이에 차이가 있다면 그것을 줄여주는 것도 소위 문화재단의 정책적 역할입니다. 그것이

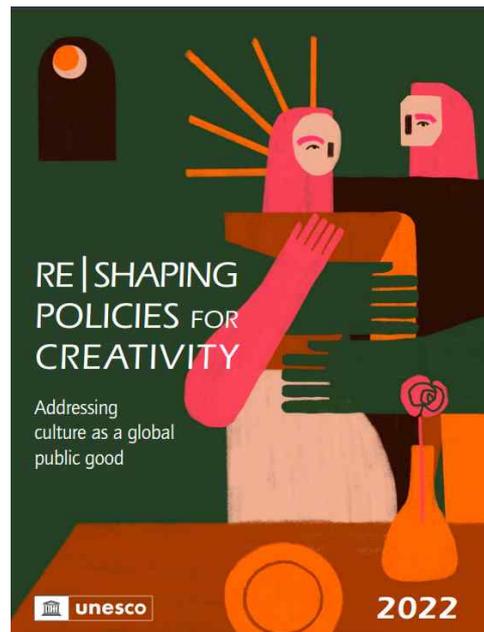
3) 자료출처 : 2020~2022년 자료는 2021 전국문화기반시설총람(문화부 발간), 지방공공기관통합공시 <클린아이> (<https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompStatus.do>)(최종검색일 : 2022.8.15.) 종합, “문화정책백서”가 발간되지 않았던 2000년 이전 문예회관 숫자는 “2018 문예회관 운영실태조사(한국문예회관연합회, 2018)”, “문예회관 운영가이드(한국문예회관연합회, 2008)”에서의 연도별 설립 현황 통계를 참조한 것임.

참여지기 전까지는 선거로 반영된 시민들의 생각을 그대로 집행하는 것도 반(半)은 공무원인 입장에서 적절한 태도일 것입니다. 반(反) 공무원 입장은 그 문화재단의 일을 수행하는 방식을 공무원스럽게 해야 할 때 강하게 내세워야 할 것입니다. 어쨌거나 “시민이 행복한, 대한민국의 미래”를 지향하는 인천시 홈페이지에 공표된 그랜드비전으로서, <제물포 르네상스>, <뉴 홍콩 시티>, <시민행복 플러스>, <희망인천 플러스>, 그리고 그 밑에 붙은 <대한민국 문화·예술의 전초기지 마련>이라는 시책을 수행하는 것만으로도 해야 할 일은 차고 넘치겠습니다.

그런데 주어지는 일을 잘 해내기에도 벅찬데 무엇 하러 시키지도 않은 일을 찾아서 고민하겠습니까? 그것은 지역문화재단이 단순한 사업실행 조직이 아니라, 지역분권과 자치 관점을 반영한 <제도(institution)>이면서 동시에 지역문화정책 구현 제도의 중요한 <행위자(actor)>이기 때문입니다. 제도는 그것이 관여하고 참여하는 행위자들 사이의 합의된 약속입니다. 균형점을 이룰 때 까지 밀고 당기고 주고받은 상호작용의 결과인데, 그래서 동시대의 상황을 반영하는 것입니다. 지역문화재단이라는 개념이 성립되었던 시대의 당초 취지, 즉 분권과 자치, 또는 문화를 통한 지역발전의 요구를 반영한 제도로써 지속되려면, 현재 외부환경의 요구가 무엇인지 확인하고, 이에 적절히 응하면서 변화해야 합니다.



세계도시문화포럼(WCCF) 발간  
“WCCR 2022”



유네스코 발간  
“Re-Shaping Policies for Creativity”

문화정책에서 국가나 지자체 시책 차원의 압력이 무엇인지는 이미 잘 알고 있고, 그 시책의 변화를 가져오는 더 큰 차원의 사회변화를 읽어내는 것이 필요합니다. 한국문

화관광연구원이 디지털 전환 이후의 문화정책 어젠다들을 제시하는 미래사회 예측보고서들<sup>4)</sup>, 유네스코가 문화를 글로벌한 공공재로 선언하는(Addressing Culture as a global public goods) 미래 문화정책 제안<sup>5)</sup>과 범정부 선언문<sup>6)</sup>, 세계도시문화포럼(WCCF)에서 코로나 이후 도시변화의 촉매자로서 문화의 역할(A catalyst for transformation)을 강조한 연구보고서<sup>7)</sup> 등, 참고할 자료는 많습니다.

문화정책 기관에서 수 십년 동안 계속 “문화가 중요하다”고 주장해오는 걸 듣는 게 이상하다면, 지난 10월 23일부터 25일까지 열렸던 “아부다비 문화서밋([Abu Dhabi Culture Summit 2022](#))”의 프로그램을 훑어보기만 해도 좋겠습니다. 전체 주제는 “생활 속의 문화”, “문화를 통한 사회발전”, “예술생태계의 활력”이라는 진부한 문화정책의 의제로 요약될 수 있지만, 그 안에서 진행된 프로그램은 진주잡이 어부의 전통 노동요부터 인공지능 로봇과의 대화까지 실로 다양했습니다. 여성의 사회 참여와 인권 신장을 위한 문화의 역할을 강조하는 전직 대통령들, 사회를 변화시키는 강한 주체가 되는데 필요한 개인의 정체성에 대해 얘기하는 코메디언 트레버 노아, 그리고 인간성의 본질과 기술이 가져올 미래에 대해 이야기한 휴머노이드 예술가 아이다와의 대화, 그리고 디아스포라와 문화외교, 기후위기에 대응한 문화예술 행동 등이 우리 지역문화재단들이 아직 많이 다루고 있지 않는 이슈들을 전하고 있었습니다. 산유국의 재원과 왕조의 리더십이 거의 무한대로 문화정책에 공급될 때 어떤 변화와 비전을 떠올릴 수 있는지를 생각하게 해주는 행사였습니다. 그런데 사실 이렇게 멀리서 찾을 것이 아니라, 인천문화재단이 인천에서 무엇을 어떻게 할지는 인천 시민들에게 직접 물어보는 것이 가장 가깝고 쉬운 일입니다.



[Abu Dhabi Culture Summit 2022](#) 식전행사 공연으로 소개된 진주잡이 어부들의 노동요



영국 디자인뮤지엄 관장 팀 말로우와 휴머노이드 예술가 아이다 간의 인간성과 미래에 대한 대화

4) “문화예술 트렌드 분석 및 전망 2022-2024” (차민경 등, 한국문화관광연구원, 2021)  
 5) “[Re-Shaping Policies for Creativity : Addressing Culture as a global public good](#)” (UNESCO, 2022)  
 6) “[UNESCO World Conference on Cultural Policies and Sustainable Development - MONDIACULT 2022 \(28-30 September 2022, Mexico City\) Final Declaration](#)” (UNESCO, 2022)  
 7) [WCCR\(World Cities Culture Report\) 2022](#)

## 무엇을 하고 싶은가? 행위자 관점의 변화

지역 문화생태계의 행위자들과의 상호작용으로 만들어지고 변화하는 제도로서 문화재단이 있다면, 안으로는 그에 소속된 직원들의 행위를 제약하는 제도로서 문화재단도 있습니다. 제도 변화의 주체는 행위자입니다. 문화생태계 내에서 인천문화재단이 무엇을 어떻게 해야 하느냐는 인천시청, 중앙정부, 시민들, 지역예술계의 제도 변화압력에 반응하여 선택할 일입니다만, 결국 조직차원의 행동으로 무엇이 실행되는지는 행위자로서 직원들의 선택에 달린 것입니다. 이때 “무엇을 할 것인가?”가 “무엇을 해야만 하는가?”를 뜻한다면 직원들 입장에서는 참 던지기도 답하기도 싫은 질문이 될 것 같습니다. 반면 나는 “무엇이고, 어떻게 할 것인가”는 질문은 당사자의 주체성을 전제로 합니다. 조직의 일원으로서 주어진 일에 대한 수행이 아니라, 제도와 상호작용하는 행위자로서 주체적인 선택을 통한 변화를 기대하는 것입니다.<sup>8)</sup>

그렇다면 이때는 “무엇을 하고 싶은가?”로 물어보는 것이 좋지 않을까요? 현재 한광연 지역문화정책연구소 주관으로 17개 회원기관들이 함께 하는 (가제)“지역문화재단의 사업구조 분석 및 혁신 방안 연구”가 진행되고 있습니다. 조직차원에서 향후 확대해야 할 사업과 줄여야 할 사업 영역에 대한 설문결과도 분석 중인데, 결론이 나면 인천문화재단은 무엇을 할 것인가에 대한 힌트도 되겠습니다. 이와 함께 진행된 개인 단위의 직무분석에서는 직무별 선호도, 격무도, 준비도 등에 대해 물어봤습니다. 지역문화재단 직원들은 <문화기획> 영역의 업무를 <문화행정>, <일반행정> 등 타 영역 업무보다 “가장 힘들다(격무도 최고)”고 답변한 동시에 “가장 하고 싶다(선호도 최고)”고 답했습니다. “조용한 사직(quiet quitting)”이 새로운 직장문화로 언급되고 있는 시점에, 창의적인 문화기획을 하고 싶어 하는 문화재단 직원들이 아직은 더 많다는데서 희망을 봅니다. 하고 싶은 일을 하면서 만들어 내는 변화가 더 역동적일 것입니다. 그 변화는 조직의 바깥 사람들을 만나면서 지속될 것이구요. 인천문화재단은, 지역문화재단은 그런 일을 하면 될 것입니다.

## 김해보 (金海補, Hae-Bo Kim)

2004년부터 서울문화재단 근무

공간운영팀장, 축제제작팀장, 예술지원팀장, 정책연구팀장, 경영기획본부장, 혁신감사실장, 예술교육본부장 등 역임, 현재 정책협력실 전문위원

서울시립대학교 도시사회학과 겸임교수 (2018년~현재)

세계도시문화포럼(WCCF) Research Advisory Committee 멤버 (2016.7~2022.8월)

극단 무천, 김덕수 사물놀이 한울림, 한국과학문화재단 근무 경험

포스텍(POSTECH) 물리학, 추계예대 예술경영 전공, 서울시립대 사회학 박사

8) 신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래 (김해보·장원호, 2015, 문화정책논총)

