

# 문화예술분야 공공기관 기능조정에 관한 소고\*

한승준

## 국문요약

문화예술에 대한 현 정부의 강력한 추진 정책에도 불구하고 기획재정부는 문체부 소속 문화예술기관을 대대적으로 구조조정하는 방안을 추진함으로써 문화예술계의 강력한 반발을 초래하였다. 따라서 본 연구에서는 문화예술분야 공공기관 구조조정의 배경과 방안을 분석하고 이에 대한 의견을 제시함으로써 향후 구조조정의 시사점을 제공하고자 하였다. 첫째, 문화 분야의 특수성을 반영하는 좀 더 다양한 평가지표들을 마련하고, 평가지표에 대한 전문가들의 의견 수렴 절차가 필요하다. 둘째, 기능 조정의 대안으로 기관의 자구책이 요구된다. 현재 기재부의 기능조정안은 기관 간 통폐합 관점에서 진행되고 있으나, 기관 내부의 기능조정 여지도 있다. 셋째, 문화계의 집단적 반발을 고려해야 한다. 넷째, 최소 70~80% 이상의 긍정적인 통합효과가 발생할 것으로 확신하는 방안에 대해서만 기능 조정을 추진하고, 나머지에 대해서는 좀 더 신중한 접근이나 다른 대안을 검토해야 할 것이다.

**주제어:** 문화예술 공공기관, 기능조정, 문화예술의 특수성

## 1. 문제의 제기

2013년 2월 25일 취임사에서 박근혜 대통령은 ‘경제부흥’, ‘국민행복’, ‘평화 통일 기반구축’과 더불어 ‘문화융성’을 4대 국정기조의 하나로 제시하였다. 이는 역대 정부와 비교해서 현 정부가 문화적 가치의 중요성을 인식하였다는 점에서 그 의의가 있으며, 이는 언론에서 긍정적 평가<sup>1)</sup>를 받았다. 문화융성을 실현하기 위해서 현 정부는 문화 분야 3대 전략으로서 ‘문화참여확대’, ‘문화·예술진흥’,

\* 이 논문은 조세재정연구원의 청탁에 의해 본 연구자가 작성한 내부 원고를 토대로 하고 있음을 밝힘

1) “역대 대통령 가운데 이만큼 문화를 강조한 대통령이 또 있을까.” 박 대통령의 취임사를 접한 문화계 인사들이 이구동성으로 내놓은 반응이다. 중앙정부와 지방자치단체의 모든 정책에 문화적 가치 반영을 의무화하고, 소외계층의 문화예술 향유 기회를 넓힌 것은 획기적 성과로 꼽힌다(세계일보, 2014.02.23); “그나마 2013년의 보람으로 문화 발전을 위한 새로운 노력을 꼽을 수 있어 다행이라고 생각한다”(한국일보, 2013.12.31); “정부의 문화정책이 어느 때보다 주목받은 2013년이였다. ... 새 정부 초에 문화정책이 이처럼 크게 부각된 것은 처음으로 평가된다”(연합뉴스, 2013.12.09).

‘문화와 산업의 융합’을 제시하고, 세부과제들을 추진해 나가고 있다. 뿐만 아니라 현 정부는 문화재정 2%, 문화기본법 제정, 문화융성위원회 설립 등의 가시적인 성과를 거두었고, ‘문화가 있는 날’을 지정하여 국민들의 문화 체감도를 높여 나가고 있다.

선진 각국들 역시 정책 우선순위가 ‘국민행복’과 ‘삶의 질’에 두고 패러다임의 변화를 모색하고 있는 실정이다. 즉, ‘산업’에서 ‘지식’으로 ‘지식’에서 ‘창조’로 변화하는 정책을 뒷받침하기 위해서 영국은 문화향유·체험 확대를 위한 ‘Achieving Great Art For Everyone(2010~19)’ 발표하였다. 프랑스는 디지털 시대 문화접근성 개선을 위한 ‘새로운 문화적 예외 정책’을 수립하였으며, 독일은 ‘창조적 문화경제’ 대상 산업들을 선정하고 체계적 지원 정책을 추진 중에 있다. 이처럼 현 정부의 문화 분야 국정과제들의 추진과 선진국의 패러다임 변화에 부응하기 위해서는 무엇보다 문화예술분야 공공기관들의 전문성과 효율적 운영이 선행될 필요가 있다.

이러한 문화예술에 대한 현 정부의 우호적 정책 방향에도 불구하고 2015년 기획재정부는 문체부 소속 문화예술기관을 대대적으로 구조조정하는 방안을 추진함으로써 문화예술계의 강력한 반발을 초래하였다(매일경제, 2015.04.14.). 따라서 본 연구에서는 문화예술분야 공공기관 구조조정의 배경과 방안을 분석하고 이에 대한 의견을 제시함으로써 향후 구조조정의 시사점을 제공하고자 한다.

## II. 문화예술분야 공공기관 구조조정의 배경

### 1. 현 정부의 문화융성정책

역대 정부들이 국정 철학의 대상으로 국가나 사회 등 거시조직을 강조한데 반해, 박근혜 정부의 국정 철학은 그 대상이 개인에 맞추어져 있다. 제18대 대통령직 인수위원회는 2013년 2월 21일 “국민행복, 희망의 새 시대”라는 국정비전을 제시하면서, 국정운영의 중심이 “국가에서 개인으로” 전환되었다고 분석하였다. 따라서 역대 정부에서 강조되던 근대화, 정의사회, 민주화, 세계국가, 문화국가,

계급, 민족, 신자유주의와 같은 거대 담론은 현 정부에 이르러 ‘삶’, ‘행복’과 같은 미시 담론으로 변화하였다(김태룡, 2013). 박근혜 대통령이 취임사에서 강조한 ‘문화가 있는 삶’은 문화예술계 종사자 뿐 아니라 일반 국민들도 공감할 수 있는 문화 분야 비전이라는 점에서 이전 정부와는 차별화된다. ‘문화가 있는 삶’이란 문화권이 구현되어, 누구나 일상생활에서 문화 활동을 함으로써 문화적 욕구를 충족하고, 개인의 문제를 해결할 수 있는 삶이라 할 수 있다(임학순·채경진, 2013: 79).

〈표 1〉 정부별 문화예술정책의 주요가치와 지원 영역

구분	국정철학	문화예술정책의 주요 가치	주요 지원 영역
해방이후-4공화국(1945-1980)	국가와 국민형성, 민주주의 구현, 근대화	문화정체성의 확립 문예진흥과 경제발전	문화유산
제5,6공화국(1981-1992)	정의사회구현, 화합과 균형발전	예술창작 역량 제고 문화생활 기반 조성	예술, 문화유산
김영삼 정부(1993-1997)	깨끗한 정부, 통일된 조국	문화복지 증진	문화복지, 문화유산, 예술
김대중 정부(1998-2002)	국민적 화합, 자율적 시민사회 형성	문화산업의 육성 지역문화 활성화	문화산업, 지역문화, 문화유산, 문화복지
노무현정부(2003-2007)	참여와 균형	문화예술교육	문화예술, 지역문화, 문화산업, 문화유산, 문화복지, 문화예술
이명박정부(2008-2012)	시장경제와 세계국가	콘텐츠산업의 신성장동력화, 일자리 창출	콘텐츠산업, 문화기술, 문화복지, 문화예술, 지역문화, 문화유산
박근혜 정부(2013-)	경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축	문화융성, 문화가 있는 삶, 국민행복	범정부 차원의 문화기반 협력사업, 생활문화, 자발적 문화영역, 콘텐츠산업, 문화예술, 문화유산

자료: 임학순·채경진. (2012.3.4) 수정 보완. 한승준. (2014)

박근혜 대통령은 2014년 신년기자회견에서 새 정부는 지난 1년간 문화융성의 토대를 만들기 위해서 노력해 왔으며, 2014년은 국민과 예술인들이 더 체감할 수 있는 다양한 정책과 사업들을 시행할 예정이라고 밝혔다. 실제로 현 정부는 문화융성의 단계별 실현 전략을 마련하고, 2013년 한 해 동안 문화융성의 토대 마련을 위해서 다음과 같은 주요 성과를 도출하였다.

〈그림 1〉 문화융성의 단계별 실현 전략



자료: 문화체육관광부(2014).

첫째, 문화기본법, 지역문화진흥법, 대중문화예술산업발전법, 문화예술후원활성화에관한법률, 예술인복지법 등 제·개정('13.12) 등 문화융성을 위한 법적 기반을 구축하였다. 둘째, 박근혜정부의 문화정책을 체감적으로 실천하는 '문화융성위원회'가 출범했다. 셋째, 저소득층을 대상으로 한 문화향유 프로그램이 수혜자 100만 시대를 열면서 문화활동이 크게 늘어났다. 넷째, 문화예술인에 대한 체감 지원도 시행됐다.

## 2. 공공기관 구조조정의 연혁

### 1) 의의

공공기관 선진화의 필요성으로는 첫째 공공기관의 지속적인 존립 정당성을

확보하기 위해서 사회경제적 여건변화, 수요구조의 변화, 정부 역할 변화 등을 반영할 필요가 있다는 점이다. 둘째, 국민 부담경감 및 공공서비스 개선을 위한 공공기관 기능혁신을 위해서 공공서비스에 대한 국민의 만족도를 제고할 수 있도록 공공기관의 기능 조정을 촉진해야 한다는 점이다. 셋째, 공공기관의 설립 목적에 적합한 고유업무와 핵심사업의 재구축을 위해서 기관의 고유업무나 핵심역량과 연계되지 않는 자회사는 정리하고, 사회경제적 여건변화로 인해 필요성이 소멸되었거나 경쟁력이 없는 비핵심 기능과 업무를 폐지해야 한다는 점이다. 넷째, 독점적으로 수행하는 사업을 대상으로 민간이양이나 규제완화를 추진해야 한다는 점이다. 또한 사회경제적 여건 변화나 정부정책의 변화 등으로 인해 기존 기능을 확대·보강하거나 새로 수행할 필요가 있는 기능이나 역할을 도출해야 한다는 점이다. 한국공기업학회(2008)에 따르면 공공기관 구조조정을 위한 일반적 점검 모델은 다음과 같은 체크리스트에 의거해 대안을 제시할 수 있다.

〈표 2〉 공공기관 수준 기능 적정성 점검 모델

질문리스트	구조조정 대안
1단계: 설립목적이 계속 유효한가?	공공기관 폐지
2단계: 설립목적 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민영화
3단계: 설립목적 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계: 설립목적 사업을 중앙정부의 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	정부조직에 통합
5단계: 설립목적 사업이 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기관 통폐합
6단계: 설립목적 사업을 현재 기관유형으로 원활히 수행가능한가?	기관유형 전환

자료: 한국공기업학회 (2008)

〈표 3〉 공공기관 사업 수준 기능 적정성 점검 모델

질문리스트	구조조정 대안
1단계: 특정 사업을 계속 수행해야 하는가?	기능 폐지
2단계: 특정 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민간 이양
3단계: 특정 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계: 특정 사업을 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	민간위탁, 자회사설립
5단계: 특정 사업이 행정기관 혹은 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기능이관, 통합조정
6단계: 환경변화로 특정 사업의 업무량 조정 필요성이 제기되지 않는가?	기능보강, 확대 또는 축소 통합

자료: 한국공기업학회 (2008)

## 2) 연혁과 원칙

기획재정부는 2014년 8월 11일 1차 공공기관 선진화 추진계획안을 발표하였고, 2015년에는 공공기관들의 기능조정에 초점을 맞추어 공공기관의 불필요하거나 중복된 기능을 합치거나 없애 핵심역량 위주로 재편할 계획을 추진하였다. 기본 방향으로는 공공부문 직접 수행이 불필요한 사업의 폐지·축소, 기관간 유사·중복 해소 등을 통해 공공기관 기능을 재편하고, 절감된 자원을 공공기관의 핵심기능 강화 및 창조경제, 안전 환경 구축 등 미래지향적 기능 강화에 활용하는 것이다. 보다 구체적으로 안전환경 조성, 창조경제 활성화 등 여건변화에 대응하고 미래지향적 기능 강화함으로써 국정과제를 지원하고자 한다. 연구, 교육, 인력 양성 등의 분야에서 발생하는 유사·중복 기능을 일원화하여 시너지를 극대화한다. 공공기관 직접수행이 불필요한 사업은 민간시장을 활용하여 민간 경제를 활성화한다. 과도한 지원조직, 지사조직 축소, 업무연관성이 낮은 출자회사 등에 대한 정리를 추진하여 내부 생산성을 제고하고자 한다(관계부처 합동, 2015).

구조조정의 원칙으로는 첫째, 동일한 정책목적 달성을 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는가 여부와 둘째, 동일분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우를 제시하였다(기획재정부, 2014.08.11.). 기능조정 방안으로는 통합, 폐지, 기능조정, 민영화 등의 대안을 고려하였다.

추진 방향으로는 중복·유사기관은 통합하여 단일 통합조직으로 재설계하고, 통합에 따라 관리조직, 비핵심사업 등은 슬림화하고, 고유 목적사업 중심으로 기능·인력 재배치하고자 하였다. 또한 기관내 기능 조정은 고유 핵심역량 중심으로 인력·예산을 재배치하고, 급격한 인력감축보다는 강화될 기능에 인력을 전환 배치하고자 하였다. 기능조정의 대상은 다음과 같다.

- 민간 활성화, 설립목적 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없거나 역할이 축소된 기관
- 비관련사업 비중이 과다한 기관
- 기관간 역할분담 재검토를 통해 효율성 제고, 이용 편의성 증대가 가능한

경우

- 공공부문에 존치할 필요가 약화된 기능은 폐지, 기능 축소 또는 주된 기능 수행기관으로 이관
- 기관간 기능 조정은 주된 기능 수행기관으로 일원화

### 3) 문화예술분야 공공기관 현황 및 문제점

현재 우리나라의 경우 문체부 등 6개 정부부처의 산하 39개 공공기관에서 관광, 콘텐츠·언론출판 및 공연예술 지원, 체육정책을 수행하고 있다. 관련기관 예산은 7조원이며 인력은 2015년 기준 9,180명이다.

**〈그림 2〉 관광, 콘텐츠, 체육, 문화 분야 공공기관 현황**

관광진흥	콘텐츠·언론출판
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (관광공사) 관광진흥, 인력양성 등</li> <li>○ (문화관광연구원) 문화관광 조사·연구</li> <li>○ (강원랜드) 카지노, 호텔, 체육시설업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (출판문화산업진흥원) 제작 활성화, 국외진출지원, 도서·출판수요진작 등</li> <li>○ (문학번역원) 번역지원, 번역가양성 등</li> </ul>
체육	문화·공연예술
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (대한체육회) 엘리트 체육인 육성, 선수촌 운영 등</li> <li>○ (국민생활체육회) 생활체육프로그램 개발보급 등</li> <li>○ (체육인재육성재단) 체육영재 육성 등</li> <li>○ (체육산업개발주식회사) 올림픽시설물 유지관리 대관, 올림픽스포츠허브 운영</li> <li>○ (88관광개발) 88골프장 위탁관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (문화예술위) 창작지원, 인력양성, 국제교류</li> <li>○ (문예교육진흥원) 예술교육(학교, 사회)</li> <li>○ (예술경영센터) 인력, 컨설팅, 국제교류 등</li> <li>○ (문화재단) 무형문화재 활동지원, 매장문화 보급사업</li> <li>○ (박물관문화재단) 공연, 문화상품 보급</li> <li>○ (예술의 전당) 예술공연지원 등</li> <li>○ (문화정보원) 문화부 통계 지원 등</li> <li>○ (명동·정동극장) 공연(연극, 전통극)</li> </ul>

국민소득 증가, 한류 확산, 외국인관광객 증가 및 문화 분야 재정지출 확대 등 문화 분야 수요는 지속적으로 증대할 것으로 예상된다. 그런데, 문화·예술 분야 공공기관의 문제점으로는 유사기능이 여러 기관에 산재해 있기 때문에, 비 핵심 업무의 기관간 중복수행 등으로 인해 종합적·체계적 지원이 곤란하다는 점이다. 예를 들어, 문화상품 개발의 경우 박물관문화재단, 문화재단, 공예디자인진흥원이 중복된 기능을 수행하고 있다. 뿐만 아니라, 민간수행 가능 영역

에 공공기관이 참여하여 경쟁을 저해하고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 기획재정부의 기능조정 방안 분석

#### 1. 문화예술위원회, 예술경영지원센터, 문화예술교육진흥원 통합안

##### 1) 기관 현황

한국문화예술위원회는 1973년 문화예술진흥법 제정에 따라 설립되어 2005년 위원회 구조로 전환되었다. 1970년대부터 국가 문화예술정책 및 예술현장의 다양한 사업을 전개하였으며, 지난 40년간 예술 대부분 장르(문학, 현대예술(미술, 연극, 음악, 무용), 전통예술(국악 등)) 지원업무를 수행하고 있다. 창작자 육성 → 창작기반 조성 → 창작자 지원 → 향수(문화복지지원) → (예술 가치의 사회적 확산) 협력사업 및 후원개발 → 국제교류 분야 진흥업무 등으로 업무 영역을 확대해 나가고 있다.

한국문화예술교육진흥원은 학교예술교육지원사업과 사회예술교육지원사업을 수행하는 조직이다. 예술교육자(강사)를 육성하여 학교(학교예술교육), 복지시설 등 소외지역 및 시설(사회예술교육)에 파견하여 교육 프로그램을 진행한다. 현재까지는 학교 예술교육 지원사업에 집중하고 있어서 한국문화예술위원회가 주관하고 있는 문화복지 지원사업과 차별성이 높다. 그러나 향후 사회예술교육 지원사업의 비중을 높여 나갈 경우, 문화복지 지원사업과 대상자에서는 중복, 사업방식에서는 유사성을 가질 것으로 예상된다.

예술경영지원센터는 문화예술전문단체 및 법인의 지정업무, 예술가 및 예술단체경영능력 증진교육, 예술시장 현황조사 등을 목적으로 설립된 기관이다. 이후, 예술경영의 범위를 확대하여, 예술가 및 단체의 해외시장 진출을 지원하는 사업도 추진하고 있다. 한국문화예술위원회와 인력육성, 국제예술교류 사업분야에서 유사 중복이 발생하고 있다. 인력육성 분야의 경우 한국문화예술위원회는 창작자 중점 육성, 예술경영지원센터는 매개, 인력, 예술단체 기획인력 육성으로 역할을 조정하여 수행하고 있다. 국제교류분야의 경우 한국문화예술위원회는



교류기반 조성과 우리나라 예술가의 글로벌 창작역량강화, 예술가 및 단체의 각급 교류사업 지원을, 예술경영지원센터는 해외시장 진출 담당인력 육성과, 해외 예술시장 참여 사업을 위주로 분담 수행하고 있다.

## 2) 기재부 구조조정안

3개 기관은 업무영역과 기능에서 차이를 가지고 있으나, 넓게 보면 기초문화 예술 진흥이라는 동일 분야, 공통 목표를 가지고 있다. 기재부안에 의하면 해외 진출, 교육 기능 등 유사기능을 통합할 수 있다.

〈표 4〉 3개 기관 현황 비교

명칭	한국문화예술위원회	예술경영지원센터	한국문화예술교육진흥원
설립	1973.10.11	2006. 1.12	2005. 3. 2
연혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술진흥법 제정('72.8.14)</li> <li>• 한국문화예술진흥원 개원('73.10.11)</li> <li>• 문화예술진흥법 개정('05.1.27)</li> <li>• 한국문화예술위원회 설립(법정법인)('05.8.26)</li> <li>- 한국문화예술진흥원 해산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (재)예술경영지원센터 설립 및 「전문예술법인단체평가센터」 지정('06.1.12)</li> <li>• 기타공공기관 지정(기획재정부 고시 제2011-01호)('11.1.24)</li> <li>• 문체부 「국제문화교류 지원 전담기구」 지정('14.5.14)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창립 이사회 개최('05.1.28)</li> <li>• (재)한국문화예술교육진흥원 설립('05.3.2)</li> <li>• 문화예술교육지원법 제정('05.12.29.)</li> <li>• 한국문화예술교육진흥원 설립(법정법인)('06. 8)</li> </ul>
근거	문화예술진흥법 제20조	민법 제32조	문화예술교육지원법 제10조
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화예술의 창작과 보급</li> <li>• 민족전통문화의 보존·계승 및 발전</li> <li>• 남북 문화예술교류</li> <li>• 국제 문화예술교류</li> <li>• 문화예술인의 후생복지증진을 위한 사업</li> <li>• 지방문화예술진흥기금에의 출연 등</li> <li>• 기타 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 사업이나 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술 유통구조의 체계화 및 활성화 지원</li> <li>• 예술 국제교류 및 해외진출 지원 (해외시장 개척, 홍보·마케팅 지원 등)</li> <li>• 예술경영·기획 및 국제교류전문인력 양성,</li> <li>• 예술기관·단체 경영 컨설팅 제공</li> <li>• 예술시장 정보·자료 조사·구축·관리·활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교, 교육시설 및 교육단체 간의 상호 연계 협력망의 구축·운영</li> <li>• 문화예술교육 지원을 위한 학술연구 및 조사</li> <li>• 교육시설 및 교육단체에 대한 지원 평가</li> <li>• 교원의 연수지원</li> <li>• 문화예술교육 전문인력의 양성 및 연수</li> <li>• 문화예술교육에 필요한 시설·장비의 확충 및 정비</li> <li>• 문화예술 원격교육시스템의 구축 및 관리</li> <li>• 문화예술교육의 지원을 위한 국제협력 및 관련 사업</li> </ul>
조직 및 인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1처 1센터 5본부 17부</li> <li>• 정원 143명 / 현원 140명 (비정규직 48명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2본부 10팀</li> <li>• 정원 35명 / 현원 34명 (비정규직 37명)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3본부 1실 11팀</li> <li>• 정원 43명 / 현원 40명 (비정규직 52명)</li> </ul>

기초문화예술은 문화융성, 창조경제 원동력이라 할 수 있다. 기초문화예술은 문화(콘텐츠)산업의 변영, 한류의 지속창출, 국가 이미지 제고의 원천이다. 2014년을 기준으로 세계시장에서 한국 문화(콘텐츠)산업의 점유율은 2.7%로서 7위권 규모인 반면 기초예술 분야 경쟁력은 20위권이다. 따라서 창의성의 원천이 풍부해지지 않을 경우 문화산업의 발전도 동력을 상실할 우려 존재한다. 또한 통합과 융합은 미래 경쟁력의 핵심이다. 21세기에 접어들어 산업경제에서 지식 정보 경제로 전환되면서 창조적 결합을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 융합의 시대로 전환되었다. 타 분야와 마찬가지로 기초문화예술 분야도 융합 관점에서 진흥정책을 바라볼 필요가 있다.

다만, 기초문화예술 진흥기관들은 가치창출 및 확산의 단계에 따라 분리되어 운영되고 있다. 따라서 정책개발, 해외진출 단계에서 통합적 관점 부재, 유사사업 발생, 문화복지와 예술교육의 유기적 연계 미흡 등의 문제점이 발생하고 있다.

- 유통 및 수요개발 (한국문화예술위원회, 예술경영지원센터)
- 문화복지 및 예술교육 (한국문화예술위원회, 예술교육진흥원)
- 국제문화교류 및 세계진출 (한국문화예술위원회, 예술경영지원센터)

뿐만 아니라, 타 영역과의 융합, 협업 문제가 존재한다. 2000년대 이후 문화정책의 가치는 ‘삶과 문화’로서 교육, 정치경제, 환경, 기술, 일상 등 (이전까지) 비문화영역의 문화영역화가 특징이다. 실제로 문화 영역 외, 다양한 분야에서 문화예술과의 협력을 모색 중이다. 그러나, 문화예술 진흥 기관들의 분산적인 사업수행 구조가 협력의 범위 확대와 긴밀성 제고에 제약요인으로 작용하고 있다. 예를 들어, 기획재정부(예술인창작안전망), 교육부(인성체육예술교육), 국토해양부(지역재생, 공공예술, 수변문화공간 운영)간의 기능중복 문제가 있다.

따라서 통합 조직은 우수한 예술의 창작생산을 통한 문화복지증진(문화향유+ 예술 교육) 및 예술가치의 사회적 확산과 한류창출 등 서로 유기적인 접근이 필요한 영역의 통합적, 체계적 진흥을 가능케 할 것으로 기대된다.

### 3) 분석

기재부의 방안은 첫째, 법령개정, 유관 문화예술계의 반발, 조직 내부의 찬반 의견 등의 어려움이 존재한다. 또한 지리적으로 기관들이 나주(예술위)와 서울(예경, 교육진흥원)로 분리되어 있어 행정·운영상 절감효과보다는 보고체계 등 비효율 발생할 우려가 있다. 둘째, 위원회(합의제) 구조로 통합시 예술지원의 재정적 비효율성이 심화될 우려가 있다. 즉, 장르별 나눠먹기 지원 심화, 예술시장 변화에 대응한 신속한 전략 대응 곤란, 예술산업 육성 취약 등의 문제가 발생할 수 있다.

## 2. 문화정보원, 문화관광연구원으로 기관 통폐합

### 1) 기관 현황

문화관광연구원은 문화와 관광 분야의 조사, 연구를 통하여 체계적인 정책개발 및 정책대안을 제시하고 문화·관광산업의 육성을 지원함으로써 국민의 복지 증진 및 국가발전에 기여하기 위하여 1985년에 교통개발연구원 내 관광연구실로 설치되었다. 1994년에 재단법인 한국문화정책개발원을 설립하고, 2007년에 재단법인 한국문화관광연구원으로 명칭을 변경하였다.

한국문화정보원은 2002년에 민법 제22조에 의한 재단법인으로 설립되었다. 주요 임무는 문화 분야의 정보화 정책 개발 및 정보와 사업 발굴·추진과 문화체육관광부 소속, 산하기관 및 관련 단체의 문화정보화 촉진 및 정보화 사업을 지원하는 것이다.

〈표 5〉 2개 기관 현황 비교

구분	한국문화정보원	한국문화관광연구원
설립연도	2002. 12. 23	2002. 12. 4
근거법률	민법 제32조	민법 제32조
기관특성	정보화·통계 전담기관	문화·관광 분야 조사연구 전담기관
정원 (현원)	40명(39명)	82명(74명)
예산	9,456백만원	16,274백만원
설립목적 (정관)	- 사회일반의 이익에 공여하기 위하여 국가기관, 지방자치단체 등 문화관련 공공기관의 문화정보화 촉진과 지식정보화사회에 부응하는 문화정보의 지식화를 도모하기 위한 관련 정책 개발 및 사업을 함으로써 창의적 지식정보사회의 기반구축 및 문화경쟁력 강화에 이바지	- 문화와 관광분야의 조사, 연구를 통해, 체계적인 정책개발 및 정책대안을 제시하고 문화, 관광산업의 육성을 지원함으로써 국민의 복지증진 및 국가발전에 기여
주요업무	- 문화체육관광부와 그 소속 기관 및 산하 공공기관이 추진하는 문화정보화 사업의 지원 - 문화정보화 추진과 관련하여 문화체육관광부의 소속 기관 및 산하 공공기관이 위탁하는 사무 - 문화정보화 추진 및 촉진을 위한 조사·연구 및 교육·훈련 - 문화체육관광부와 그 소속 기관 및 산하 공공기관, 관련 단체에 대한 문화정보화 전문기술 지원 - 문화체육관광부와 그 소속 기관 및 산하 공공기관의 대국민 통합서비스를 위한 시스템 구축 및 운영 - 온라인상 공공저작물 자유이용 활성화를 위한 시스템 운영 - 통계시스템을 통한 문화 분야 각종 조사 결과와 통계정보의 통합관리	- 문화산업의 육성 및 문화예술 진흥을 위한 조사·연구 - 문화복지를 위한 환경 조성에 관한 조사·연구 - 문화유산·전통문화 진흥을 위한 조사·연구 - 여가문화에 관한 조사·연구 - 민족문화 동질성 회복에 관한 조사·연구 - 문화예술, 문화산업 관련 정책정보의 분석·제공 사업 - 조사·연구 결과의 출판 및 홍보 - 문화예술 및 문화산업 관련 정책연구 성과와 연계된 교육사업

2) 기재부 구조조정안

문화예술 분야의 조사연구에 필요한 통계 및 IT업무는 문화관광연구원으로 이관하고, 문화정보원 기능을 문광연 내 별도 센터를 설립하여 흡수 통합한다. 정보서비스 관련 업무는 문체부로 이관 후, 문체부가 민간위탁한다. 중장기적으로 정부출연 연구기관 편입을 추진하여 국가정책연구기관으로 통합을 추진한다. 문화관광연구원은 문화·관광분야 조사 연구를 전담하고 문화·관광분야의 조사·연구를 통한 문화관광 산업육성을 지원한다. 한국문화정보원은 문화 분야 전체 영역의 정보화 및 통계를 전담한다. 문화체육관광 전체 영역에서의 정보

화·통계의 총괄·조정을 통한 효율적 투자 지원 등 정보화 촉진과 통계관리 강화를 통한 문화경쟁력을 강화한다.

〈표 6〉 기능 재조정 대상 통계 업무

	한국문화관광연구원 정보통계·R&D센터	한국문화정보원 통계정보부
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광 통계정보의 체계적인 수집·관리·분석</li> <li>문화체육관광 통계포털 운영</li> <li>문화관광통계정보시스템 개발 및 개선 연구사업</li> <li>관광정보화 및 관광지식정보시스템 구축 및 관리·운영</li> <li>관광산업 동향 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화체육관광통계 기본계획 및 중장기 발전계획 등 기획·시행 지원</li> <li>문화체육관광통계 등록 및 현황 관리 지원</li> <li>문화체육관광통계 신규통계 연구개발 및 통계 생산에 필요한 기술지원</li> <li>문화체육관광통계 데이터 통합관리 및 보급, 문화센터 운영·관리</li> </ul>
인력	정규직 : 4명, 계약직 : 20명	정규직: 8명
예산	15억원(관광기금)	18억원(일반회계)

### 3) 분석

문화예술, 문화산업 및 관광 분야의 분산된 정보통계 업무로 인한 한계를 극복하여 구조적으로 체계화할 필요성이 존재한다. 최근의 정책의제 개발 및 실행 연구는 연구와 통계·정보 기능의 경계를 넘나들고 연구기능과 통계기능은 항상 보완관계를 유지하고 있다.

국가정보화기본법에 의하면, 국가기관 등은 행정 업무의 효율성 향상과 국민 편의 증진 등을 위하여 소관 업무에 대한 정보화를 추진해야한다. 분야별 정보화 촉진 및 지원, 대국민서비스 제공·운영, 정보자원공동활용 등을 위해 부처별 정보화 전담기관을 독립적으로 운영 중이다.

〈표 7〉 부처별 정보화 전담기관

부처	미장부	교육부	행안부	보복부	농림부	특허청	문체부
기관명	한국정보화진흥원	한국교육학술정보원	지역정보개발원	한국보건복지정보개발원	농림수산물교육문화정보원	한국특허정보원	한국문화정보원
설립 근거	국가정보화기본법	한국교육학술정보원법	전자정부법	사회복지사업법	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	민법	민법
대국민 서비스	스마트정보문화포털, 국민정보화교육포털	에듀넷	시도행정정보시스템, 지방인사, 지방재정, 지방세	복지로	농어업정보서비스, 통합농업교육정보서비스, 농산물이력 추적서비스	특허넷	문화포털 확대

2011년 3월에 문화관광연구원에서 문화정보원으로 통계업무를 이관하는 기능조정을 하였다. 한국문화관광연구원의 통계센터기능을 한국문화정보원 통계정보부로 역할 이관하였다. 왜냐하면, 통계의 종합·조정 역할이 미흡하고, 통계센터는 특정 부서의 위탁통계 작성에만 치중하여 역할과 기능이 미흡하였기 때문이다. 통계센터는 통계전문가가 없어 외부 전문가에 대한 의존도가 매우 높았다.

기대효과로는 정부출연기관 진입을 통한 문화·관광 정책 연구 분야의 외연이 확장될 수 있다. 한국문화관광연구원의 정부출연연구기관화는 연구·통계정보·평가·R&D·교육·선도사업 등의 주체기관으로 기능을 수행할 것으로 기대된다. 문화예술·관광 분야의 정책연구에 필요한 조사 및 통계 업무는 한국문화관광연구원으로 일원화하여 통계생산·확산 기능 및 문화관광 3.0을 강화할 수 있다. 신속하고 과학적인 통계정보 기능을 긴밀하게 정책연구와 연동하여 정책의제 개발 및 실행의 신속성, 정확성, 다양성, 효율성을 확보할 수 있다.

반면, 향후 국가정책연구기관(경제인문사회연구회)으로 통합 시 문화정보화 총괄기능 수행이 불가능해짐에 따라 다시 독립기관 필요에 의해 별도기관 설립이 필요할 수 있다. 또한, 정부3.0 및 공공정보개방 및 연계, 문화정보자원관리(IDC) 및 대국민서비스 통합운영, 사이버관제 및 개인정보보호 등 문화 각 기관과의 총괄 조정을 통한 성과 창출을 위해서는 별도의 독립적 기관으로의 역할이 필요하다.

## IV. 결론

### 1. 문화예술분야 기능조정 기준 강화

현재 기재부가 문화예술관광 분야에 적용하는 잣대는 ‘공공부문 유사중복기능의 정비’라는 관점에서 이루어지고 있다. 이러한 잣대는 문화예술분야의 특성을 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라 단기적 효율성만을 추구하는 한계를 지니고 있다. 따라서 기재 부의 문화예술관광분야 기능조정의 기준은 단순한 효율성

보다는 다음과 같은 좀 더 복합적인 측면을 고려할 필요가 있다.

첫째, 현 정부 국정기조 및 국정과제를 고려한 기능조정 방안의 제시가 이루어져야 한다. 문화예술분야 기능조정이 기능조정이 국민의 문화향유 기회 확대와 문화격차 해소, 문화다양성 증진에 기여하는가? 예술인 지원, 문화유산 보존 강화에 기여하는가? 기능조정이 콘텐츠 산업 육성, 고부가 관광 실현에 기여하는가? 등이 고려되어야 한다.

둘째, 문화예술분야 기능 조정은 세계적 추세를 반영할 필요가 있다. 기능조정이 문화향유 및 체험 확대에 기여하는가? 기능조정이 창조적 문화산업 육성이 기여하는가? 기능조정이 문화, 관광, 교육, 보건의료 등의 수요 충족에 기여하는가?

셋째, 문화예술분야 기능 조정은 기 선례 및 타 부처 사례를 고려하여 이루어져야 한다. 타 부처의 경우 해당 분야 기능이 어떤 형태로 존재하는가? 타 부처 유사 기능조정 사례가 존재하는가? 기능 조정은 기능 조정 이전보다 긍정적인 성과를 도출하였는가?

넷째, 문화예술분야 기능 조정은 중장기적 파급효과를 고려해야 이루어져야 한다. 기능조정이 단기적 효과와 더불어 장기적 효과를 발생시킬 것인가? 기능조정이 중장기적으로 문화예술 및 관광의 기반을 강화할 것인가? 기능조정이 해당분야 전문가 및 실무가의 지지를 획득할 수 있는가?

## 2. 재평가

### 1) 문화예술위원회, 예술경영지원센터, 문화예술교육진흥원 통합안

국정기조 측면에서 문화복지와 예술교육의 유기적 연계 강화로 문화복지가 증진되고, 타 영역과의 융합, 협업이 원활하게 이루어져 문화와 산업의 융합에 기여할 것으로 예상되나 지역문화예술계의 반발 가능성이 매우 높다. 세계적 추세 측면에서는 통합적 관점의 정책 마련이 가능해져 국제문화교류 및 세계진출이 용이해 질 것으로 예상된다. 또한 타 영역과의 융합, 협업이 용이해져 창조적 문화산업 육성에 기여할 가능성이 있다. 선례 측면에서 문화콘텐츠 산업분야는

장르별로 분리 운영해 온 5개 기관들을 한국콘텐츠진흥원으로 통합하였다. 통합 이후, 통합적인 콘텐츠기획, 진흥정책연구, 해외진출, 한국 문화산업의 매출액, 세계점유율 향상 등의 긍정적 효과가 발생하였다. 단기적으로 지역문화예술계의 반발, 지리적 분리 문제 등의 어려움이 발생하나, 중장기적으로 다양하고도 복합적인 긍정적 통합 효과가 발생할 것으로 예상된다.

## 2) 문화정보원, 문화관광연구원 기능조정안

국정기조 측면에서 통계업무와 정보화 업무의 분리는 정부3.0, 국민편익 등 국민의 문화향유 기회와 문화격차 해소를 현재보다 위축시킬 위험이 존재한다. 최근의 추세는 연구와 통계·정보 기능의 경계를 넘나들고 있기 때문에 문화화와 산업의 융합에도 기재부의 조정안은 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 세계적 추세 측면에서 문화관광연구원으로 통계업무 이관은 국민들이 편리하게 이해하고 이용할 수 있는 통계서비스 제공이라는 문화향유·체험 확대 추세와는 대치된다. 기재부 안은 문화와 관광 분야 조사 연구기관에서 문화 전체 영역의 공통 기능인 정보화 및 통계 업무를 총괄하는 문제가 있어 문화유산, 체육, 도서관, 정보화 여건, 홍보지원 등의 분야에서의 종합적 접근이나 수요 충족이 어려울 것으로 보인다. 선례 측면에서 국가정보화기본법에 의하면, 국가기관 등은 행정 업무의 효율성 향상과 국민 편익 증진 등을 위하여 소관 업무에 대한 정보화를 추진해야한다. 실제로 미래부, 교육부, 행사부, 보건복지부, 농림부, 특허청 등의 부처에서도 독립적인 정보화 전담기관을 운영중이다. 2011년에 문화관광연구원에서 문화정보원으로 통계업무를 이관하는 기능조정을 하였다. 왜냐하면 문화관광연구원의 통계센터는 통계의 종합·조정 역할이 미흡하고, 통계센터는 특정 부서의 위탁통계 작성에만 치중하여 역할과 기능이 미흡하였기 때문이다. 따라서 기재부의 방안은 2011년 당시의 문제점을 재발시킬 우려가 있으며, 이는 중장기적으로 부정적인 효과를 불러일으킬 수 있다.

## 3) 기타 제언

첫째, 문화 분야의 특수성을 반영하는 좀 더 다양한 평가지표들을 마련하고,



평가지표에 대한 전문가들의 의견 수렴 절차가 필요하다. 그리고 단기적, 중장기적 효과에 대한 객관적 예측이 필요하다. 둘째, 기능조정의 대안으로 기관의 자구책이 요구된다. 현재 기재부의 기능조정안은 기관 간 통폐합 관점에서 진행되고 있으나, 기관 내부의 기능조정의 여지도 있다. 예를 들어, 한국관광공사의 경우 총 14개의 실과 센터가 존재하고 있으며, 업무중복의 여지가 있다. 셋째, 문화계의 집단적 반발을 고려해야 한다. 문화 분야는 경제적 잣대와 단기적 잣대만으로 평가하기가 어렵다. 특히 현 정부가 문화융성을 국정기조로서 강조하고 있는 상황에서 문화 분야 공공기관들에 대한 통폐합은 정권의 부담으로 작용할 수 있다. 넷째, 과거의 시행착오를 답습하지 않아야 할 것이다. 대통령 보고 사항으로서의 부담감으로 인해 단기적인 가시적 성과 위주로 통폐합을 추진할 경우, 향후 또 다른 부작용이 발생할 우려가 높다. 따라서 최소 70~80% 이상의 긍정적인 통합효과가 발생할 것으로 확신하는 방안에 대해서만 기능조정을 추진하고, 나머지에 대해서는 좀 더 신중한 접근이나 다른 대안을 검토해야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 곽채기. (2008). 공기업 선진화 방안: 공기업 개혁을 위한 법, 제도적 기반 구축 방안을 중심으로. 「한국정책학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 관계부처 합동. (2015). 공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안 보고서.
- 기획재정부. (2015). 공공기관 선진화 추진계획안 (2차).
- 김태룡. (2013). 박근혜 정부의 국정철학-적실성과 방향- 「한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문집」
- 문화체육관광부. (2013.3.28). “문화가 있는 삶, 행복한 대한민국”-2013년 문화체육관광부 업무계획.
- 문화융성위원회. (2013.10.25.). 문화융성위원회 제2차 회의.
- 문화체육관광부, (2015.1.22.). “문화로 행복 한 삶” -2015년 주요업무계획-
- 문화체육관광부, (2015.9.3.). ‘문화가 있는 날’ 문화 소비 증가로 내수경기 활성화에 기여

- ‘문화가 있는 날’ 시행 전·후 신한카드 이용 실적 분석 결과 발표 - 보도자료.
- 배관표·이민아. (2012). 한국 문화정책의 대상과 전략의 변화: 1988-2012. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 성명재 외. (2009). 공공기관 선진화를 위한 정책과제. 한국조세연구원.
- 유진룡. (2013.4.25). 문화융성의 의미와 정부의 정책방향. 한국행정학회 춘계학술대회 개최식 기조연설.
- 이동연. (2013). 문화정책의 새로운 철학과 패러다임 전환을 위하여. 「문화빵」. 15.
- 임학순·채경진. (2013). 새 정부의 문화정책 이념과 발전방안. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」.
- 한국공기업학회. (2008). 공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발.
- 한국조세재정연구원, 한국정책학회. (2015). 3대 분야 공공기관 기능조정 방향-SOC, 농림·수산, 문화·예술- 공공기관 기능조정 방향에 대한 정책토론회.
- 한승준. 현 정부 문화예술정책의 효과성 평가 - 중요도-성취도 분석(IPA)을 중심으로. 「한국자치학회보」. 28(4).

---

**한승준:** 프랑스 파리 제1대학(Panthéon-Sorbonne)에서 법학 박사학위를 취득하고 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 문화정책, 다문화정책, 정책평가가 관심 분야이다. 최근 논문으로는 “현 정부 문화예술정책의 효과성 평가-중요도-성취도 분석(IPA)을 중심으로-”(2014), “The Case Analysis and Its Implications of Mountain Museum Operation in Foreign”Country(2015) 등이 있다(hsj524@gmail.com).

투 고 일 : 2015년 12월 03일  
게재확정일 : 2015년 12월 14일

## Abstract

### A Study on the Public Institution Restructuring in Culture and Art Sector

Seung Jun Han

This study analyzes the cultural arts background and public institutions restructuring plan. It was to provide a future restructuring implications. First, to establish a more diverse metrics that reflect the uniqueness of the cultural sector. Second, the efforts of the institutions are required to function adjusts alternatives. Although the current adjustment features that are going on between the institutions and the consolidation point of view, there is also a possibility of adjusting the internal organs function. Third, It should take into account the objections of cultural artists. Fourth, To promote the adjustment functions only in the room to make sure that the positive consolidation effect occurs.

Key Words: public institution, restructuring, culture and art sector