

# 지역문화재단 책임성 분석

금 성 희\*

---

광역자치단체의 지역문화재단은 2000년대 중반 정부의 분권화 정책과 맞물리면 지역문화예술 정책 입안 및 문화 예술 지원에서의 자율성과 독립성을 확보하기 위해 적극 설립되었다. 공공정책 영역에서의 재단화 현상은 신공공관리론(NPM) 논의에 근거한 것으로 관리의 효율성을 강조한 민간화의 한 방식이라 볼 수 있다. 지역문화재단은 문화의 정치적 수단화 현상을 막고 정치적으로 일정 정도 자유로운 거리를 유지하면서 공공성 및 전문성을 확보하고자 한 것이다. 지역문화재단이 본격적으로 설립된 지 10여 년이 지난 시점에서 설립 취지와 목표에 맞게 운영되는지에 대해 책임성 유형을 근거로 감독체계, 이사회, 사업운영재원, 평가 및 감사 항목을 분석하였다. 분석결과 지역의 문화재단은 관료적·정치적 영역의 책임성에 집중하는 것으로 나타났다. 중앙과 지역의 재정 지원에 의한 문화사업을 위탁받고 집행하는 부분이 많아 해당 지자체의 관리 감독 하에서 관료화 및 경직적 상태를 드러냈다. 공·사 영역의 중간 지대로서의 재단이 하나의 이상적 모델로 볼 수 있겠으나 현실적으로 운영에 있어 그 묘를 살리기는 쉽지 않으며 옥상옥과 같이 또 하나의 하위 기관으로 존재해 기관의 역할 정립에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다.

주제어 \_ 지역문화재단, 책임성 유형, 정치적 이해관계, 신공공관리, 불명성

\* 한국생활자치연구원 연구위원(제1저자)

# A Study on Local Cultural Foundation of Accountability Analysis

Keum, Sung Hee\*

---

Local cultural foundation of metropolitan government was established actively for regional culture and arts policy initiative and to secure autonomy & independence of culture and arts support get into place decentralized policy in mid-2000s. Phenomenon of public sector changed foundation was based on NPM theory, it was stressed on effectiveness of management by a method of privatization. Local cultural foundation guarantee the publicity and professionalism of culture & art by seeking to improve the quality of public services, ultimately it enhance local cultural enjoyment at a certain distance from the phenomenon of political maddling.

10 years after the foundations were founded, accountability analysis was performed to determine if it is operated according to the purpose and goals of the establishment. The item of accountability assessment was supervision system, board of directors, resources of money, evaluation. Local cultural foundation concentrate on bureaucratic and political matters, there was a lot of contracting out project by support of central and local governments. Although the third sector, foundation is the ideal model but realistically it is not easy for being good at excellence skill management. Therefor we need to discuss setting up a role of local cultural foundation

**Key words** \_ local cultural foundation, accountability, NPM, immortality

---

\* Researcher. Korea Research Institution for Local Government & Community Affairs(First Author)

## 1. 서론

우리나라 지역문화정책은 1995년 지방자치단체 실시 이후 본격적으로 입안되기 시작하여 집행 주체인 지방정부의 역할과 비중은 지속적으로 확대되어 왔다. 그러나 지역 문화의 특성이나 지역적 특색이 두드러지는 정책이 부각되거나 발전되어 왔는가에 대해서는, 일부 지자체의 성공적인 문화축제 사례 등을 들 수 있음에도 그리 긍정적이지만은 않다. 지자체는 지역 문화정책 집행 장애 요인을 문화 담당 공무원의 순환 보직으로 인한 전문성과 창의성 부족 등의 원인으로 보고 그 해결책으로 민간 전문가로 구성되는 지역문화재단 설립을 적극 추진하였다. 참여정부 당시 분권화 정책의 일환으로 「문화예술진흥법」이 개정되어 중앙에는 문화예술진흥원이 위원회로 전환되었고 지역에서는 지역문화재단 설립이 촉발되었다.

공공지원 영역의 재단화 현상은 공공부문의 비효율성, 형식주의, 비전문화, 정보 비대칭으로 인한 도덕적 해이 등의 문제를 해결하기 위해 기업가적 관리방식과 경쟁 원리 도입을 주장하는 신공공관리론(NPM)에 바탕을 두고 있다(임도빈, 2015: 148). 공공서비스의 기능을 민간에 맡기는 방식은 민영화, 민간위탁, 외주 등이 있으며 재단화도 포함되며, 1997년 외환위기 이후 공공부문 구조조정을 위한 수단으로 민간위탁 방식이 많이 도입되었다. 당시 지역의 문화예술회관과 같은 문화시설 공간은 관리 효율성 향상을 위해 민간위탁으로 전환되기도 하였다. 문화영역에서는 문화의 비생산적 구조, 문화의 상징성 등의 고유한 특성으로 인해 이러한 논의가 활발하지는 않았으나 2005년 문화예술진흥원이 문화예술위원회로 전환되면서 지역에서는 문화정책 연구, 지원, 지역민 문화향유 제고를 위한 독립적·자율적 기능을 수행할 수 있는 문화예술재단 설립이 붐을 이루게 되었다. 재단은 공공적 부문과 민간적 부문이 공존하는 제3섹터 영역으로 그 취지를 살린다면 문화예술의 공공성을 유지하면서도 수익성을 위한 자유로운 활동도 보장된다. 지역문화재단은 공적인 위치에서 지역 문화예술의 창의성과 전문성을 살릴 수 있다는 사명감을 부여받게 되었다. 1997년 우리나라 최초로 경기문화재단이 출범한 이후 현재 경북을 제외한 광역시도에 지역문화재단이 설립되었다. 설립 당시 재단 설립은 지자체의 전시 행정의 일부라는 지적과 운영에 있어 독립성을 유지하고 과연 수익을 낼 수 있는 구조가 지속될 수 있을지에 대한 지적과 의문이 있었음에도 불구하고 문화정책이 경직된 관료 조직 내에서 자유롭게 구현되기 힘들다는 전제 하에 재단은 그 설립의 정당성을 부여받게 되었다. 현재 지역문화재단은 지자체 산하기관으로 출연기관에 속한다. 자치단체 출연기관은 지역사회의 경제진흥·문화예술·복지 등 자치단체별 정책수요를 전문적·효율적으로 추진하기 위한 목적으로, 50% 미만으로 출자되어 별도 법인으로 등록되어 있다. 사업 운영에 있어서도 지자체로부터 지원을 받고 있다. 출연기관은 자치단체별로 개별 법률이나 조례에 근거하여 자치단체의 필요에 따라 설립되었으며 지방공기업 설립인가권이 지방으로 이양된 1999년 이후 행안부 감독

기능이 없고 설립 통제 장치가 없어 사실상 기관 수가 급증하게 되었다<sup>1)</sup>.

본 연구는 광역시도의 지역문화재단을 연구대상으로 하며 연구목적은 첫째, 2000년대 초반부터 약 10년간 붐을 이루다시피하며 세워진 지역문화재단의 설립의 배경 및 근거와 정당성을 이론적 근거로 찾아보고자 한다. 재단의 설립이 지자체의 또 다른 집행기관으로 생겨난 것은 아닌지의 여부로 이러한 중복 기관의 설립은 이중 대리의 문제로 여겨질 수도 있다(OECD, 2002; Pollitt, 2006; 한상일 2010: 66 재인용).

둘째, 지역문화재단의 설립 목적은 지역적 특색을 바탕으로 하며 지역민을 위한 문화예술 서비스를 제공하기 위하여 지자체가 설립·운영하는 것인데, 운영에 있어 과연 그 의미가 발휘되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다. 지자체에게 설립과 운영의 자율성을 부여한 것은 지역과 밀접한 문화서비스를 지역민에게 제공하고 지역성을 살린 사업 운영을 위한 것으로 볼 수 있다. 하지만 현재 지역문화재단은 중앙정부와 지자체의 문화예술 위탁대행기관 정도로 여겨지며 획일화되는 모습을 보이기도 한다.

셋째, 사업 운영의 자율성 아래 존재하는 운영의 책임성을 살펴보고자 한다. 사업 운영의 자율성은 운영의 방임과 낮은 통제를 의미하는 것은 아니다. 공공자금으로 운영되는 재단이기 때문에 자치단체장의 영향력 확대, 인사관리, 예산의 편법집행 등에 악용되는 사례가 있어서는 안 된다. 2014년 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 운영을 통제하기 위한 관리체계가 마련되어 바람직한 것으로 볼 수 있으나 그 이전 시기에는 공식적 통제의 정도가 낮은 상태였음을 알 수 있다. 지역의 문화서비스를 제공한다고 해서 지역마다 다른 조직 운영의 기준을 내세울 수는 없을 것이다. 이를 방임한다면 자의적인 내부규정으로 부패유발요인으로 작용될 수 있기 때문이다. 행정 책임성은 다양하게 정의되는데 한상일(2010)의 책임성 연구 모형을 차용하여 책임성의 영역(locus)과 초점(focus)의 기준에 따른 4가지 책임성 유형을 분류하고 각 요소를 검토해보고자 한다. 재단을 통해 이루어지는 문화예술의 지원은 공공성을 바탕으로 정치영역으로부터 일정정도 자유로운 거리에서 지역성을 지닌 문화콘텐츠를 개발하고 기관의 독립성을 위한 자구적인 노력이 이루어져야 하며 이러한 노력은 결국 질 높은 문화서비스 제공으로 더 나은 지역민의 문화향유를 이루어야 할 것이다.

1) 2013년 2월 지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침과 2014년 3월 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 방만한 설립과 운영을 통제하기 위한 관리체계가 이 시기에 비로소 마련되었다. 이는 지방자치단체가 중앙이나 제도적 통제 없이 출자·출연기관을 설립할 수 있었을 뿐 아니라 외부 조직과 제도에 의한 운영의 관리·감독에 대한 통제의 정도가 낮았다는 것을 의미한다(김형진 외, 2015: 85-86).

## II. 이론적 배경

### 1. 지역문화재단 설립 근거

#### 1) 정치적 이해관계

Hood(1978)는 준정부조직이 다양한 정치적 원인, 관리적 기법, 우연과 유행에 의한 것으로 발생할 수 있다고 설명하였다. 여기서는 정치적 이해관계, 효율성 추구, 자체의 불멸성에 대해 설명하고자 한다. 정치적 이해는 사회를 변화시키는 활동에 자신의 손익을 반영하는 것으로, 정책을 결정하고 집행하는 정치인과 정부관료가 본래 공익을 추구해야 함에도 자신들의 사적 이익을 추구하는 것을 뜻한다. 정부 관료는 조직의 자원을 확대하고, 정치적이거나 사적인 이익을 극대화하려는 경향이 있다(정무권 외, 2005: 12). 준정부조직은 지자체의 공식적 확장이 제한적인 상황 하에서 설립타당성, 설립 심의 과정이 용이하고 조직 관리 및 운영이 비교적 자유롭다는 잇점이 있다. 지방공기업 설립인가권이 지방으로 이양된 이후 행안부 감독기능이 없고 설립 통제 장치가 없었던 1999년 이후부터 2014년 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 제정되기 전 기간에 지역문화재단의 설립 기관 수가 증가하였다는 사실은 이를 반증한다. 특히 2000년 대 중반, 중앙의 문화예술진흥원이 문화예술위원회로 변경되면서 지역문화예술위원회와 재단 설립이 붐을 이루게 되었다. 또한 관료와 정치인은 외부로부터의 자율성을 확보하려는 경향이 높은데, 준정부조직은 직접적이고 공적인 책임성을 회피할 수 있는 기관이 된다. 직접 공공서비스를 생산하지 않고 권한과 책임을 위임하기 때문에 정책 이행의 성공이나 실패에 대한 직접적인 책임이 감소하게 된다. 이 때 정치인, 관료, 준정부조직 모두가 책임을 공유하므로 책임 소재가 불분명해지게 된다(김형진 외, 2015: 91-92). 물론 예산 및 관리 감독에 대한 지자체의 책임은 있다.

준정부기관은 의회의 정기적이고 엄격한 감사를 통한 통제에서 비교적 자유로운 정책 결정과 집행이 가능하며, 조직이 가진 재정 자원을 활용하여 특정집단에 혜택을 줄 수 있는 정치적 결정이 가능하다. 지원금의 결정, 인사권, 정보 공개 등에서 탄력적이며 형식적으로 운영될 여지가 다분하다는 것을 뜻한다.

#### 2) 신공공관리론

신공공관리(NPM)는 효율성을 핵심가치로 추구하는데, 그 동안 정부가 담당하던 공공서비스에 경쟁, 선택, 계약 등의 원리를 도입하여 효율성을 높이고자 한 원리다. 경영기법 도입, 평가에 의한 통제, 계약, 민간위탁, 시장의 경쟁 체제 등이 도입되며 능률성, 경제성, 효과성 등의 신공공관리의 가치를 준정부조직을 통해 실현하려고 한다. 또 인력구성에서도 경쟁과 개방에 의한 전문가를 영입할 수 있어 전문

성과 특수성을 발휘할 수 있는 것으로 본다. 급격한 환경변화에 신속히 대응할 수 있어 개방성과 탄력성을 지닌 것으로 본다.

### 3) 불멸성

한번 설립된 준정부조직은 설립목적을 달성하였거나 만들어진 환경이 변화했다면 소멸하는 것이 원칙이지만 변화의 압력에도 불구하고 살아남아 유지되는 현상이 발생한다(Flinders, 1999: 28; 김형진 외 2015: 92 재인용). 이들은 조직 개편이나 흡수되는 형식으로 지속하게 된다. 팔길의 원칙을 내세우며 준정부조직의 전형적 특징을 나타내는 영국의 경우에도 준정부조직이 해산된 경우는 발생한 적이 없다(김형진 외, 2015: 92).

## 2. 지역문화재단 설립

### 1) 지역의 문화정책

「지방자치법」제9조-제11조에서는 정부 간 기능 배분 원칙을 나타내고 있다. 중앙정부는 자국 문화 보호, 세계적 확산을 위한 노력, 문화적 수월성(excellence)제고, 지역 간 격차 해소 등 큰 틀에서의 역할을 담당한다. 광역자치단체는 기초자치단체 간 유사한 문화예술 프로그램의 중복이나 갈등을 조정·중재하며 기초자치단체 차원에서 수행하기 어려운 광역적인 문화사업을 담당한다. 또 전문성과 자원 부족을 보완해 주며 중앙과의 관계에서 기초자치단체가 지원받을 수 있도록 협조하거나 평가를 대행한다. 문화가 다원성·창의성·지역성과 같은 특성을 바탕으로 발전하는 것임을 고려한다면 중앙정부보다는 지자체가 보다 자율적·다각적인 정책을 펼칠 수 있다. 「지역문화진흥법」은 생활문화의 활성화를 통해 시민문화의 향유기회를 확대하는 것에 법 제정의 목표를 두고, 지역문화진흥을 위한 정책개발과 자원 확보, 대상별 지원 정책에 대한 지방자치단체의 책임과 의무를 강조하고 있다.

지방자치단체가 독자적인 문화정책 수립에 관심을 갖게 된 것은 1995년 민선 1기 지방자치단체장들이 취임한 이후부터로 볼 수 있다<sup>2)</sup>. 본격적인 지방자치실시로 지역적 특색을 내세울 수 있으며 ‘삶의 질 제고’와 관련이 깊은 문화정책에 관심을 가지게 되었다. 또 문화행정 수요 증가에 따른 대응성에 입각하여 문화시책을 개발하기 시작하였다. 문화예술진흥조례 제정, 지역문화예술진흥 기금 조성, 문화시설건립, 문화의 거리 조성 등 문화 인프라 확충을 위한 노력이 이어졌다. 그러나 당시 이러한 적극적 진흥 정책에도 불구하고 지역 문화정책이 갖는 문제는 제도적 기반이 형성되어 있기보다 단체장 개인의 관심과 역

2) 민선 자치단체장 선거 이전의 문화예술행정은 지방자치단체의 독자적 사업은 거의 없었다고 볼 수 있다. 국가위임 사무의 집행으로 문화재 보수 및 정비·유지 관리, 종합예술축제, 예술단 운영 정도였으며 지역주민을 위한 사업은 거의 없었다.

량에 따라 정책이 이루어지는 경우가 많았다. 또 문화행정은 일반 행정의 우선 순위에서 밀리거나 예산에서도 소비성·사치성 예산이라는 인식도 여전히 남아 있었다. 문화집행에서의 가장 큰 난제는 지자체 문화담당 공무원들의 순환보직에 의한 전문성 부족이었다. 문화부서는 중간보직 경로 수준을 밟는 정도로 일관성과 전문성이 없는 곳으로 여겨졌다. 1990년대 후반 시대적 외부 환경적 변화로 인해 관리지향성, 경쟁성 등이 요구되면서 지자체는 문화예술분야를 재단화된 기관으로 분리시켜 집행하려고 하였다.

## 2) 지역문화재단

일반적으로 재단은 일정하게 위험을 감수하면서 혁신적인 분야에 대한 지원활동을 수행하는데 지원받은 단체는 시장부문의 이해관계나 공공부문의 예산의 한계를 넘어 새롭고 창의적인 분야에 투자할 수 있다. 재단의 기능은 공공과 민간 사이를 메꾸어 주는 상보성(complementarity)으로 공공부문의 정책설정방향과 예산부족의 환경, 혹은 민간부문의 이익우선순위 밖의 프로젝트 등에 연구비를 지원할 수 있다. 재단은 다른 비영리기관보다 공공부문과 민간부문, 사익과 공익 사이의 관계 속에서 장기적인 방향과 변화상을 제시해주는데 이는 공익과 사익의 틈새(niche) 기관으로서 시장영역이나 공공영역이 포괄할 수 없는 요구를 지원할 수 있기 때문이다. 민간에서 설립된 재단은 양면성을 가지고 있어 비록 개인의 자산으로 출연하였지만 사업 목적은 공공성에 있으며 재단 출연자의 뜻을 이루기 위해 노력하지만 이를 위해 주주나 회원의 영향력은 크지 않고 오히려 업무 수행 시 불특정 다수의 참여를 허용한다. 또 출연 재산을 보존하면서도 지원 사업비를 증대시켜야 한다는 특징이 있다. 재단의 운영은 재단의 설립목표에 따라 사업계획을 세우고 기관의 비전과 미션, 세부실천내용을 정하며 실행하며 운영 중에는 외부여건과 상황 등에 맞추어 변화하며 대응한다. 재단의 운영을 위한 구체적 방법으로는 연구 및 조사를 통한 사회 수요 반영, 문제해결방식 확보, 수혜자의 다양성 확보, 소외분야 지원 등이 있다.

2014년 이전 설립된 지역문화재단은 민법과 문화예술진흥법에 근거하여 설립되었다. 광역의 지역문화재단<sup>3)</sup>은 중앙의 문화예술위원회와 같이 지역의 문화예술정책을 수립하고 문예진흥기금사업을 담당하기 위해 설립되었다. 국가는 지방문예진흥기금 일부를 매년 이들 자치단체 또는 재단에게 교부하고 있는데, 광역시도의 지역문화재단은 문예진흥기금 관리, 운용, 문화예술정책의 연구와 지원 등 지역의 문화예술진흥을 위한 여러 사업들을 하고 있다. 예술창작활동 지원을 우선순위에 두고 보완적으로 시민의 문화향수 고취, 아마추어 예술단체 지원, 문화예술교육 및 문화복지사업 등을 진행한다. 또 지방자치단체가 관리하는 문화시설 및 예술단체의 위탁운영과 문화재 발굴 및 보존에 관한 기능을 한다. 지역문화재단의 궁극적 목표는 시

3) 지역문화재단은 시도지사가 주주관청이 되는 비영리재단법인으로 「민법」제28조 2항, 제32조에 근거하여 설립되었다. 민간 재단과 같은 민법상의 재단법인에 관한 규정을 준용하며 특별히 각 지방자치단체의 조례를 통해 사업내용과 목적 등을 규정할 수 있다. 법적 지위는 민간재단이지만 지자체로부터 재단 운영비를 지원받아 운영되므로 실제로는 산하기관의 역할을 한다.

민에게 문화서비스를 제공하는 것으로 시민에게 저렴한 비용으로 문화프로그램을 제공한다.

지역문화재단의 가장 큰 장점은 문화예술분야에서의 정부와 시장의 실패를 보완할 수 있다는 것으로 정해진 절차에 따라 경직적으로 운영되는 정부기관과 달리 재단은 상황에 따라 빠른 의사결정과 실행이 가능하기 때문에 업무를 더욱 효과적으로 수행할 수 있다. 하지만 실제 지역문화재단 운영에 있어 이상적인 면만 있는 것은 아니며 현실적으로는 재정적 독립이 어렵다는 점, 조직 내의 경직성 및 관료화 현상, 정치적 영향력 또는 지역 문화예술단체의 정치화 현상 등에 의해 영향을 받는다는 점 등의 특징도 간과할 수 없다. 문화예술집행기관의 재단화는 행정 서비스 제고 측면에서 효율적으로 활용될 수 있기에 설립 취지를 살리려면 자율성을 보장하되 이에 따른 책임성을 묻는 관리 메커니즘이 확보되어야 한다(김윤권, 2012: 493).

지역문화재단에 관한 선행연구는 사업별(연극, 예술교육 등) 지원에 관한 연구(이주영, 2017; 김신애, 2015; 이수철, 2017), 재정에 관한 연구(조정운, 2014), 거버넌스 확보에 관한 연구(백옥선, 2017), 지역 문화진흥정책 기관으로서의 연구(김보성, 2004), 현황과 미래 발전안에 관한 연구(김해보 외, 2015), 광역과 기초지역문화재단 간의 역할 정립(양현미, 2015; 송정희, 2011) 등 그 주제가 다양하나 중간지원기관으로서의 역할이나 운영 책임성에 관한 연구는 찾아보기 어렵다.

### 3. 책임성

#### 1) 개념

책임성의 의미는 다양하게 이해되기 때문에 개념화와 유형화가 어렵다. 책임성은 행정학의 가장 중요한 토대가 되는 개념이지만 제대로 발전시키지 못한 개념(Romzek & Dubnick, 1998), 애매한 개념(Gormley, 1996) 등 책임성 개념은 모호성을 동반한 것으로 여겨졌으며 이를 입증하기 위해 행위를 설명할 것을 요구받았다(한상일, 2010: 68-69 재인용). 책임성(accountability)은 자신이 행한 무엇에 대하여 누군가에게 책임이 있는 상태 그리고 누군가에게 자신의 행위를 정당화할 것을 준비하여야 하는 상태(Sinclair, 2001), 설명해야 할 의무를 갖는 상태, 설명할 것으로 기대되는 상태(Hornby, 2001) 등의 의미를 가지고 있다<sup>4)</sup>.

4) 책임성에 대한 정의는 정확히 정의되기 어려우며(Wagner, 1989), 시대와 상황 및 목적, 그리고 저자에 따라 다양하게 정의되어 왔다(Snowdon, 1993). 특히, 책무성을 책임성과 구분하지 않고 사용하는 여러 학자가 있다(Batey & Lewis, 1982; Day & Klein, 1987; Wagner, 1989; Snowdon, 1993; 김기경, 2004: 233에서 재인용). 책무성의 속성을 보다 구체적으로 i) 누구에게 자신이 한 행위에 대하여(for one's action to whom), ii) 정당화(justification of one's action to whom), iii) 설명(explanation of one's action to whom), iv) 보고(reporting of one's action to whom), v) 공개(disclosure of one's action to whom), vi) 행위결과에 대한 평가, 제재를 받아들임(acceptance of the evaluation, sanction against results of one's action), vii) 위 사항에 대한 의무, 능력, 수행(obligation, competency, implementation of above things)을 제시하고 있다(김기경, 2004: 233).

Romzek & Dubnick(1987, 1998)은 책임성은 ‘개인 또는 기관이 어떤 권위를 위임받을 때 수반되는 성과에 대해 답하기 위해 맺어지는 관계’라고 하였고, Shafritz (1988)도 책임성이란 특정한 기관의 행위가 사회 전반적으로 또는 조직적으로 미칠 수 있는 영향에 대해 상급기관에 대하여 설명해야하는 정도’라고 설명하였다. Behn(2001)은 책임성에 대하여 설명하고 입증할 수 있는 기준으로 ‘재정적 책임성, 성과 책임성, 공정성에 대한 책임성이 있다’고 설명하였다. 공공성의 개념은 정치적 영역과 경제적 영역으로 구분(Bozeman & Bretschneider(1994)하였는데, Pesch(2008)의 정치적 영역과 경제적 영역으로 구분하는 접근을 지지하였다. 공공기관은 새로운 서비스를 제공하면서 적극적으로 시장에 참여해야하는 경제적 책임성에 직면함과 동시에 정치적 공동체 형성과 시민들의 요구와 필요를 충족시켜야 하는 정치적 책임도 필요하다.

Acar et al(2008)은 응답적 책임성과 기대관리적 책임성으로 구분하고 응답적 책임성은 관료제적 구조를 감독하고 감시하는 정치권의 영향력에 대해 행정활동을 규명하는 것으로, 기대관리적 책임성을 외부 환경, 다양한 이해관계자들의 기대를 관리하고 관계성을 조성하는 것이라고 하였다. 이러한 책임성의 유형은 영역별 접근법에서의 정치적 영역과, 경제적 영역과 연결하면 책임성의 유형이 형성된다(한상일 2010: 68 재인용).

## 2) 책임성 유형 및 지배구조

책임성 유형은 학자에 따라 다르게 구분되며 계층적, 법적, 정치적, 전문가적, 수직적, 수평적, 민주적, 전문가적 책임성 등 여러 유형으로 나뉜다. 본 연구에서는 Bozeman & Bretschneider(1994)의 영역별 구분과 Acar et al(2008)의 응답적 책임성과 기대관리적 책임성 구분을 결합한 한상일의 책임성 유형(2010)을 차용하되 재단화 기관에 맞게 변용하였다. 계층적 책임성은 내부적 효율성으로 조직의 지침과 감독에의 복종을 뜻하며 법적 책임성은 합법성으로 외부로부터의 위임에 순응 여부, 정치적 책임성은 외부의 주요 이해관계자에 대한 대응, 전문가적 책임성은 개인 또는 조직의 판단과 전문성을 존중하는지의 여부를 의미한다(김윤권, 2014). 책임성의 유형을 분리하는 이유는 이해관계자에 따라 추구하는 책임성의 가치나 내용이 다르기 때문이다. 내부관계자들은 직원 복지 등의 관리적 책임에 관심이 많은 반면 지자체, 지역민 등은 서비스 질과 고객 만족과 같은 외부적 사회적 책임에 관심이 더 많다(이상철, 2013: 440).

공공부문의 행정책임은 Friedrich(1940)의 내재적 책임과 외재적 책임 논쟁에서 시작되어 기관에 요구되는 책임성을 확보하기 위해 기관의 활동을 통제하는 수단으로 공공기관의 지배구조가 나타나게 되었다. 공공기관 지배구조의 프레임워크를 보면 내부지배구조와 외부지배구조로 나뉘는데, 내 내부는 이사회 구성, 임명방식, 예산편성, 지배구조(자율성)의 기관장 자율성, 감사기능 등이 속하고 외부는 외부

지배구조(책임성)의 기능 적정성, 경영공시, 경영평가, 감독체계, 임원임면 등으로 볼 수 있다.

### (1) 법적·정치적 책임성 및 지배구조

공공기관의 책임성은 윤리적으로 공고이익을 정의하는 작업이며 이를 위하여 관료는 국민의 다양한 이익이 공공정책에 반영될 수 있도록 국민의 참여를 장려하고 이들과의 의사소통에 적극적으로 응해야 한다. 복잡한 현대사회에서 공공기관의 역할은 국민의 이익으로 공공이익의 증진이 보장될 수 있도록 공공조직이 얼마나 활동하였는가 중요하다. 시민들의 보편적 이익의 실현과 형평성의 제고 등과 같은 책임성에서 자유롭지 못하다(한상일, 2010: 71-72). 책임성 실현을 위해 이사와 기관장의 임명에 부문별 대표자로 구성되어 기관의 영향력이 강화되도록 설계된다. 외부감사는 의회가 중심이 되며 경영공시는 결과를 공개하고 정보를 제공한다. 예산편성시 기관이 독립성을 유지하도록 한다.

### (2) 관료적 책임성 및 지배구조

관료의 책임성은 자본주의 국가의 성장이 극대화되고 정부의 역할이 증가된 것과 관련된다. 정부의 역할과 기능이 확대되면서 그 업무를 실적주의 관료제에 이양하게 되고 정치적 책임을 지는 대신 실적주의와 직업공무원제도에 기반한 정치적 중립성을 확보한 관료제가 자신의 업무수행에 대한 책임을 지게 된다. 정치적 요구가 관료제에서 실현되고 있는지를 통제하고 감시하는 것은 중요하며 이 때 책임성의 개념이 요구된다. 정부의 업무를 대신하게 되는 기관에 대하여 그 운영을 감독하고 활동에 대해 규명 책임을 묻되 최종적으로 정치적 대표자가 책임을 지게 된다(한상일, 2010: 72). 이어나 기관장 임명에 상부의 주도권이 인정되며 감사의 경우 내부 기관이 주도하며 경영평가나 평가결과의 공개여부는 전적으로 내부 결정에 따른다. 이사회 구성의 경우, 내부 관계자들로 구성된다. 이럴 경우 정치적 대표자의 의지를 기관을 통해 실현할 가능성이 증가하지만 일상적 관리(micro management)도 증가하기 때문에 조직의 비효율성이 늘어날 가능성이 있다. 예산편성에 주무부처가 통제하거나 예산의 일부를 보조하기 때문에 영향력이 매우 크다. 관료제적 책임성은 조직 내 효율성이 강화되고 절차와 규칙을 준수하게 되므로 투명성 강화가 이루어진다.

### (3) 시장 책임성 및 지배구조

1980년대 이후 신자유주의에 의한 공공부문 개혁의 영향으로 민영화와 시장화가 진행되면서 공공기관에 요구되는 책임성의 개념이다. 공공기관이 독점적 위치에서 지위를 누리기보다 공정한 경쟁원리에 입각하여 공정한 거래, 조직의 자율적인 운영, 의사체계를 갖추는 것을 의미한다. 또 경쟁원리는 수익성과도 관련되며 고객서비스와 고객만족도를 높이는 것이 중요한 조직목표가 된다.

시장 책임성을 위해서는 최대한 정책 부서의 영향력에서 벗어나 시장에서 독립적인 기관으로 활동하도록 한다. 기관장과 임원의 임명과정에서 해당기관인 시장에서 정당하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성할 수 있는 임명절차가 보장되며 외부감사도 민간에 준하는 절차를 따른다. 예산편성에서는 자체수입의 증대를 강조하고 기관의 민영화에 초점을 두어 수익증대를 도모하고 재정적인 독립을 이루어내는 것이 중요하다. 이사회의 구성원은 정치적 고려나 영향력 보다는 기관의 수익성을 창출하고 시장활동을 증진할 수 있는 해당 산업 전문가로 구성된다. 시장 책임성을 강조하게 되면 기관의 독립성과 외부 수요에 대한 대응성을 높인다.

#### (4) 관리적 책임성 및 지배구조

관리적 책임성은 1990년 이후 영미계 국가를 중심으로 나타난 신공공관리의 영향과 관련이 있으며 정부의 경제적 효율성을 높이기 위해 명확한 목표를 설정하고 공무원에게 자율성을 부여한 후 성과지표에 근거한 평가를 활용한다. 이러한 자율성은 높은 수준의 동기유발 효과를 나타내어 정부의 효율성과 생산성이 향상되며 생산성과 효율성을 측정하기 위해 성과지표의 개발은 매우 중요하다. 관리적 책임성은 경제적 영역에 속하는 가치로서 조직 내 효율성과 생산성을 강화하는 통제 요소는 관리적 책임성을 확보하려는 지배구조라 할 수 있다(한상일, 2010: 74). 관리적 책임성을 위한 외부 지배구조에서는 정치적, 관료적 통제보다 계량지표에 입각한 성과관리체계를 형성하고 객관적으로 운영할 수 있는 것에 초점을 둔다. 기관장을 일반적으로 성과계약을 체결하며 계약 기간 동안에는 자율성을 보장받으며 이사진의 구성 위임, 성과평가의 결과 반영 방식이 도입된다. 외부감사는 회계감사와 성과예산을 편성하여 재정효율성을 극대화하면 기관의 독립성이 보장된다.

책임성은 개념이 다차원적이며 영역 간 연계성도 불가피하게 보여진다. 정치적 책임성은 사회적 형평성을 강화하는 동시에 관리적 통제의 강화를 자극할 수 있다. 관료적 책임성 또한 효율성의 원리에 따라 관리적 책임성을 증대시킬 수 있다. 관리적 책임성의 강화는 재정성과와 재정적 독립성의 확보로 시장 책임성을 증대시킬 수 있다.

〈표 1〉 책임성과 지배구조

	정치적 책임성	관료적 책임성	관리적 책임성	시장 책임성
내용	경영자율성 확보와 외부로부터의 정치적 비합리적 간섭배제	업무효율성과 업무성과에 대한 임원 책임성	자율경영과 성과평가에 기반을 둔 정부에 대한 경영 책임성	서비스를 소비하는 고객에 대한 책임성 지속경영과 지역사회 및 사회적 공중에 기여
감독체계	사회 각 부문별 관계자가 참여하는 감독기구 중심	주무부처의 지도감독	계량지표에 근거한 성과 관리제도 운영기구	정책부처에서 독립된 소유권 행사기구

기관장 이사 임명방식	참여적 감독기구의 권한 강화	대통령, 장관 등 정치적 대표자 중심	기관장 재량권 강화	소유권 행사 주체의 영향력 강화
외부 감사	의회의 감사 중심	행정부 감사 중심	전문 회계감사기관	민간기업에 준하는 감사제도
경영공시	일반대중에 결과공개	주무부처 중심 평가 / 공개	일반대중에 결과공개	일반대중에 결과공개
이사회구성	정당, 시민사회 등 다양한 관계자의 참여	정부관료 중심	해당 분야 전문가 중심 이사회	해당 산업의 전문가 중심
예산 편성	기관의 독립성 보장과 함께 참여적 예산편성보장	주무부처의 보조 및 통제	성과예산에 기반한 기관 독립성 존중	자체수입의 증대 강조
추구하는 이념	민주성, 형평성	효율성, 투명성	효율성 효과성	대응성, 투명성

출처: 한상일 2010

공공부문은 공공의 이익을 위해 더 많은 서비스를 제공하며 개인과 조직의 행태를 규제하는 데 보다 집중한다(Denhardt & Grubbs, 2003). 또 다원적인 의사결정으로 인해 의사 결정을 내리는 데 오랜 시간이 소요된다. 정부조직은 공조적이 선호하는 요소인 공적 통제와 책임성 증진, 장기적 기획과 투자를 증진하려는 특징이 있으며 비부처 조직은 전문가와 대표제적 인사채용의 증진, 관리의 자율성과 행정의 탄력성 증진, 정부로부터 조직의 자율성과 독립성을 증진하려는 특징이 있다.

재단의 설립은 그 태생에서 정부와 민간 부분의 중간 영역으로 기인한 태생적 한계와 특성으로 인해 책임성에 대한 기준이 모호할 수 있다. 하지만 공적 영역인 문화정책이 국민과 지역민들의 문화서비스를 지향한다는 점에서 공공부문의 관료들이 지켜야 할 행정책임과 민간에서 가져야 할 윤리의식<sup>5)</sup> 등 양자를 모두 수용하도록 요구받고 있다. 재단(법인)은 정관을 통해서 작동하고 이에 명시된 조직목표와 원칙에 따라 조직의 임무를 수행하였는지에 대한 책임이 따른다. 재단 내부에서 일어나는 계층적 책임성의 경우 자율성의 함정에 빠져 효율성이 저해될 가능성이 있으며, 법적 책임성은 법의 제정과 집행, 계약을 통한 본인과 대리인의 관계 속에서 발생하는 책무를 말하며 의회 통제, 사법적 심판 등이 이와 관련된다. 재단의 입장에서는 본인-대리인 관계에 의한 법적 책임성을 지게 된다. 법적 책임성의 경우 정책적 기능, 민원해결 기능 등이 제약될 가능성이 있으며 신분보장 약화로 전문성과 기술성이 취약할 수 있다. 또 재단의 수익성이 강조된다면 정치적 책임성이 약화될 수 있으며 현재의 성과감사를 통한 책임

5) 민간에서의 경영윤리는 지속발전(sustainable development)을 강조하면서 경제적 수익성(economically viable), 사회적 책임성(socially responsible), 환경적 건전성(economically sound) 등 3가지 기본 선(triple bottom line)으로 요약되고 있다(윤태범, 2011; 이상철 2013: 8 재인용).

성 확보 경향은 정책의 효과성을 중시하고 본질적인 자율성을 침해할 가능성이 있어 자율성과 책임성의 조화가 어렵다. 지역문화재단의 성공적 운영은 안정적 재정 지원 모색, 행정과 문화예술에 대한 적절한 이해가 필요하다.

〈표 2〉 책임성 유형에 따른 분석의 틀

		focus	
		응답적	기대관리적
locus	정치적 영역	관료적 책임성	정치적 책임성
	경제적 영역	관리적 책임성	시장책임성

출처: 한상일 2010

### III 지역문화재단 책임성 분석

#### 1. 설립 근거

광역시도 지역문화재단의 설립년도를 보면, 경기(1997), 강원(1999), 제주(2000), 서울, 인천, 광주(2004), 부산, 대구, 대전, 충북, 전북, 전남, 경남(2009), 충남(2012), 세종(2016), 울산(2017)의 순으로 1999년 설립승인권의 지방 이양 이후부터 2004년 문화예술진흥법 개정으로 중앙의 문화예술진흥원이 위원회로 전환되고 지역에도 문화예술위원회를 설치할 수 있도록 한 시기에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 참여정부가 지방분권을 강조한 시기였으며 중앙의 위원회 전환은 문화예술정책에 민간전문가를 참여시킴으로써 자율적 운영에 방점이 찍힌 것으로 지역에서도 지자체의 준정부기관 설립으로 인한 확장 효과와 맞물려 문화예술정책에서 지역성, 전문성, 특수성 등이 필요함을 강조하며 설립되었다.

지역의 문화재단은 민법, 문화예술진흥법, 지역문화진흥법 등의 개별법에 근거하여 세워졌으며(2014년 이후에는 지방자치단체 출자출연기관의 설립 및 운영에 관한 법률에 의함) 조례와 정관에 의해 운영기준을 두고 있다. 「지역문화진흥법」 제19조에 의해 지역문화재단은 '지역문화진흥에 관한 중요시책을 심의·지원하고 수행'하는 기구로서의 역할을 부여하고 있다. 각 재단의 조례를 보면, 사업 운영에 있어 지역문화진흥을 위한 사업 개발 및 지원(경남은 정책 연구 기능을 규정하지 않았음), 지역문화 정책 개발, 지역문화예술단체 지원, 인력양성, 문화예술교육, 지역문화예술인 복지 등으로 사업의 목적을 규정하고 있다. 지역문화재단은 기본적으로 지역 특색을 지닌 주요 문화예술축제 등을 지원하거나 지역 내 공연

장 운영관리, 지역특화문화콘텐츠개발 등의 업무를 맡고 있다. 지역마다 차별성이 있는 업무로는 서울 지역축제, 예술인지원센터 운영(서울), 지역 내 박물관, 미술관 등 운영, 문화재 발굴(경기), 영상(인천), 대관령음악제, 문화재 연구소 운영(강원), 지역특화기획사업(충남), 남도소리올림터 공연장운영관리(전남), 지역특화문화콘텐츠개발, 울산고래축제 운영(울산), 재단별 기획사업 등이 있다.

## 2. 감독체계(주무부처의 지도감독/사회 각 부문별 관계자 참여하는 감독기구 중심/계량 지표에 근거한 성과관리제도/정책부처에서 독립된 소유권 행사기구)

지역문화재단의 설립 주체는 지방자치단체이다. 「지역문화진흥법」에서 “지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요 시책을 심의·지원하고 지역문화진흥사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.”고 규정하고 있어 지자체의 정치적 행정적 개입, 즉 조직 규모, 인사, 재정 등을 직접적으로 계획·집행할 수 있다. 또 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 의하여 예산편성, 지도·감독, 지방자치단체장과 성과계약 등의 조항에 의해 재정, 지도·감독, 감사, 사업 효율성 평가 등의 권한을 행사할 수 있다.

각 지역문화재단은 광역시도지사의 사전 승인을 받아 수익사업이 가능하며(부산, 제주 제외), 광역시도지사는 재단 운영 및 사업에 필요한 경비를 출연금 및 보조금으로 지원할 수 있으며 공유재단의 대부 및 사용허가와 물품 관리 전환에 대한 권한을 가지고 있다. 또 「지방공무원법」과 ‘문화재단 설립·운영에 관한 조례’에 의하여 지역문화재단 내에 공무원 파견이 허용된다. 공무원 파견은 재단의 직접적인 간섭과 통제 수단이 되는데, 파견 공무원이 재정을 담당할 경우 경직성, 관료적 행태 등으로 인한 사업 추진에서 어려움을 겪게 된다(백옥선, 2017: 137-138).

2014년 제정된 「지자체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」은 임직원 인사, 보수 및 훈련, 성과계약, 회계처리, 지도 감독, 경영평가에 관한 지침을 제시하였다. 이 법은 출연기관의 분야별 특징을 고려했다기보다는 기관 운영의 표준 사항을 나타낸 것으로 보아야 한다. 각 문화재단의 조례에 규정된 사항을 살펴보면, 사업 규정에서 정책 연구 기능의 유무, 수익사업의 여부를 나타낸 사항 외에는 유사하며 정관 내용을 공시한 곳은 거의 없었다(경기는 공시). 이는 재단적 특성을 드러내다기보다는 지자체 활동을 위한 집행기관으로서의 역할이 강함을 알 수 있다. 정책기능과 (단체장의 승인을 얻은)수익사업 기능은 재단마다 다르나 자체 정책 수립 기능이 없는 경우 지자체의 집행 기관으로서의 역할을 수행하게 된다. 지자체의 지역적 특성과 예산 상황 및 지역문화재단의 개별 상황을 고려해야 한다는 것이 운영에서의 특권을 주는 것이 아님을 구별할 필요가 있다. 자의적인 내부규정으로 인한 비리 부패 유발 요인 내재, 정치적 특혜를 위한 자리 만들기 식의 인사비리, 임의적 수의 계약 및 매각 등 예산 회계의 부적정한 집행

등에 대한 여지에 대한 의심은 끊이지 않고 있다<sup>6)</sup>.

광역문화재단은 운영에서의 지역적 특성을 나타내야 하는 것은 맞지만 이를 빌미로 한 방만한 운영이 묵과되어서는 안 되며 기본 운영에서의 표준지침이 있는 것은 바람직한 것으로 여겨진다.

지역문화재단은 해당 지자체로부터 경영평가를 받고 있다. 경영평가는 해당 자치단체가 출연·출자 기관 다수<sup>7)</sup>를 실시하며 평가항목은 리더십/책임경영, 경영시스템, 기관사업성과 등의 항목으로 평가하며 결과를 등급으로 표시한다. 평가항목 중 운영 투명성은 윤리경영 지표로 평가하는데 기관마다 차이가 있다. 인천광역시는 출연기관 경영평가지 윤리경영 배점을 2% 반영하고 부산, 대구 같은 경우는 4%를 반영한다. 경기도, 대전광역시의 경우 매년 실시해 왔으며 인천광역시의 경우 2011년에 경영평가를 처음 실시하였다(국민권익위, 2012). 해당 자치단체에서 실시하는 출연기관 경영평가는 형식적으로 추진되거나 선호적 태도로 우수기관으로 평가될 소지가 다분히 있다. 경영평가자료에서는 내부 감사에 대한 필요성에 대해 “출연기관에 공통적으로 감사 담당자가 전혀 없어서 업무에 대한 일상감사가 이루어지지 않고 있음. 그러다 보니 부정이 발생할 가능성이 상존하고 있으며, 일부기관에서는 이와 관련 문제가 발생한 사례가 있었으며, 이에 대한 보완 대책이 시급함”이라고 기술하였다(전남출연기관 경영평가, 2016).

〈표 3〉 경영평가 2017(2016년 결과)

서울	가	대전	B	전북	나
부산	가	경기	B	전남	다
대구	B	강원	A	경남	다
인천	진행중	충북	A	제주	나
광주	A	충남	라		

출처: 지방재정365

6) “정부 공공기관채용비리 특별대책본부가 수사를 의뢰한 기관과 관련 임직원들이 경찰에서 잇따라 무혐의 처분을 받고 있다. 정 부가 공공기관 약 1200곳의 5년 전 채용비리까지 단기간에 뒤지다 보니 조사가 부실한 것 아니냐는 지적이 나온다.” (한국경제, 2018. 3. 31.)

“세종시문화재단 채용비리 의혹” (충남일보, 2018. 2. 12.).

“용인문화재단 채용비리 특별점검” (충도일보 2018. 2. 7.)

“창원문화재단 채용비리 의혹에 몸살”(KNN 2018. 1. 4.)

“광진문화재단 비리 의혹의 쟁점은 무엇인가”, “광진문화재단 비리, 결국 검찰 수사로 가닥” (서울경제케이블TV, 2017. 2. 8.;2017. 3. 28.)

“비리 총전소 광주문화재단” (길래환의 시시비비, 2013. 12. 28.)

“문화재단 비리적발, 4명 중 1명 감사서 적발...복마전 충격” (cbc뉴스, 2012. 11. 9.)

“이춘아 대전문화재단 대표 사퇴하라” (충청일보, 2018. 2. 5.)

7) 자치단체 출자 출연기관은 지방공사·지방공단 외에 자치단체가 출자 출연하여 설립 운영하는 기관으로 산업진흥원, 문화재단, 지방의료원, 테크노파크, 지역특화센터, 복지재단, 장학재단, 교통연수원 등이 있다.

「감사원법」 제32조 내지 제34조의2 규정에 의한 시정 또는 개선요구 등을 받은 내용, 「지방자치법」 제36조 및 동법시행령 제19조의 규정에 의한 지방의회 감사 시 시정요구 등을 받은 내용, 기타 경영에 관한 중요사항으로서 행정안전부 장관 또는 해당 자치단체장이 요청하는 사항, 일반회계 감사를 받고 있다. 종합감사의 경우, 해당자치단체가 실시한다. 기관 운영 현황 전반에 대한 외부공시 의무화가 확대됐지만, 재단이나 해당 지자체 홈페이지 등을 통해 경영공시 「공공기관의 운영에 관한 법률(2007.4.1시행)」 제4조(공공기관) 및 제11조(경영공시), 제12조(통합공시) 및 재단 정관에 의함)를 하지 않는 등 기관운영 공개에 소극적인 기관도 여전히 많은 것으로 조사됐다(한국정책신문, 2013. 3. 17.).

### 3. 기관장 및 이사 임명방식, 이사회 구성(정치적 대표자 중심/참여적 강독기구의 권한 강화/기관장 재량권 강화/소유권 행사 주체의 영향력 강화)

지역문화재단의 이사장은 설립초기에 지역자치단체장이 맡고 있는 경우가 많았으나 최근에는 전문직을 이사장으로 위촉하는 경우가 늘어나고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 지방자치단체장의 영향력은 강한 편이다.

대표이사는 재단을 대표하고 재단의 사업 집행과 재정을 총괄하며 소속직원의 선발·지휘·감독을 맡게 된다. 도(道)의 경우 이사장이 직무를 수행할 수 없을 때, 그 직무를 대행하도록 되어 있다. 이사장은 지역문화의 기획·개발·평가 등의 업무를 수행할 수 있는 지식과 능력을 갖춘 사람으로 선발(「지역문화진흥법」)된다<sup>8)</sup>. 선발은 공무원, 민간인, 재단 내부 승진 등으로 이루어지며 대체로 자치단체장의 의지와 선호(preference)가 작용하는 정무적 특성이 작용하는 편이다. 재단 내 실질적인 업무를 총괄하며 정책 결정 과정에서 영향력이 강한 편이다. 대표이사는 공모 형식으로 선임하고 있지만 실제 단체장의 선호에 따른 임용이 많다<sup>9)</sup>. 대표이사가 단체장과 같은 마인드일 경우 집행력에서 굉장한 추진력을 얻게 되

8) 공모를 통해 이사회의 추천으로 이사장이 임명, 재단 내 전문가는 사무처(경영기획부, 기획경영실)장으로 실질적인 업무 총괄을 맡고 있는 셈이다.

9) “공모는 끝났는데... 천안문화재단 대표이사는 ‘공석’ 왜?”(중략)이와 관련해 한 천안시의원은 ‘천안문화재단에 문화예술 전문가는 없고 행정가들로만 채워져 문제인데, 수십년 간 행정만 해왔다는 사람들이 행정도 제대로 못하니 참 어이가 없다.’고 꼬집었다. (천안로컬투데이, 2018. 2. 2.)

“함께 생각해봐요2-문화재단 대표이사 공모” (부천타운, 2013. 8. 19.)

“성남시, 또 성남문화재단 대표이사 내정” (성남일보, 2014. 11. 10.)

경기문화재단 관용차 운영 및 해외출장 실패(경기문화재단 대표이사 스페인 출장 항공료 왕복 7백 7십만원) (정보공개청구, 2008. 10. 15.)

“정치 바람에 흔들리는 부산문화재단 독립: 최근 민간 이사장제로 전환.... 정관계 정 석달만에 ‘없던 일’” (국제신문 2014. 1. 21.)

“인사채용비리 익산문화재단, 변화와 쇄신 위한 인적 물갈이 필요” (익산투데이, 2018. 1. 31.)

“부천문화재단(대표이사 김혜준)이 이사장인 김만수 부천시장의 승인이나 결재 없이 무려 121회나 내부규정을 바꿨다는 주장 나와.. 재단 내부 직원들은 물론 시 집행부 감독기관인 복지문화국 공무원들까지 불만의 목소리가 터져 나오고 있어..”(부천타임스, 2013. 4. 7.)

지만 반대로 소통부재와 역할 수행 미비로 인해 갈등을 양상시키게 된다. 대표이사의 선임과 「지방자치 출자·출연기관 운영에 관한 법률」에 의거 공모를 통해 이사회에 추천으로 이사장이 임명하도록 되어 있다. 당연직 이사는 대개 광역시도의 정무직 공직자와 문화정책 담당 관료가 맡고 상임 이사는 문화예술계 인사로 구성된다.

지역문화재단의 정책결정은 문화재단 이사회에서 의결된 사안을 지방자치단체의 업무담당자에게 제출하여 상향적 결재 과정을 거치도록 되어 있다. 먼저 재단에서 사업·조직·재정 등에 관한 이사회 상정안건에 대해 조율이 이루어지고 나면 이사회를 소집하여 정식안건으로 상정하게 된다. 이사회에서 처리된 안건에 대하여 재단은 지방자치단체의 담당 소관부서에 정식 공문으로 접수하여 소관 국장 또는 지방자치단체장의 승인을 받아 추진하게 되면 사안에 따라 지방의회의 사전 설명 및 승인 절차를 따른다(백옥선, 2017: 147)<sup>10)</sup>. 이사회 구성은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 의하여 공모를 통해 선임하도록 되어 있다. 당연이사, 선임이사, 감사로 구성되며 직능별, 기관별로 적절하게 배분되어 있다. 지역문화재단의 주요 정책 결정자는 지방자치단체장, 재단 이사장, 대표이사, 사무처장 등이며 지방자치단체장은 재단의 인사, 재정, 사업운영 등 전 분야에서 실질적인 영향력을 행사한다.

#### 4. 예산편성 및 사업운영(주무부처의 보조 및 통제/기관의 독립성 보장과 함께 참여적 예산편성보장/성과예산에 기반한 기관 독립성 존중/자체수입의 증대 강조)

「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제18조(예산의 편성 등), 제25조(지도·감독 등), 제11조(지방자치단체장과 성과계약), 지역별 〈문화재단설립·운영에 관한 조례〉 등의 조항에서 지방자치단체장이 지역문화재단의 예산편성기준, 계약 및 회계기준, 업무 처리 절차 등을 관리·감독할 수 있는 권한을 가지고 있다.

일반적인 광역 지자체의 문화재단은 중앙의 문화예술위원회의 조직구조와 중앙의 문화예술 정책과 체계의 영향을 받아 설립되었다. 지역문화재단은 중앙의 문화예술위원회로부터 지역문예진흥기금 일부를 지원 받는다. 지역별 이전 보조금과 사업별 보조금을 지원받고 여기에 지자체의 문예진흥기금을 운영하여 지원 사업을 추진하고 있는 실정이다. 지역문화재단의 본질적 기능은 안정적인 재원확충을 통한 문화예술 창작과 향유 활동의 지원에 있으나 실질적인 예산 확보는 매년 정부나 지자체의 보조금에 좌우되고 있어 안정적

10) 소통의 정도가 잘 이루어지는 경우, 지역문화재단은 이사회 안건 상정 이전에 지방자치단체 관련 부서와 협의의 통해 안건을 미리 조율하는 작업이 이루어진다. 반면 소통이 원만하지 않을 경우에는 지자체에서는 지역문화재단의 독선, 방만한 운영에 대해 법의 근거와 예산편성지침 등을 거론하고 재단에서는 자율성과 독립성 침해, 행정편의주의를 내세우며 불만을 드러내게 된다. 지방자치단체는 지역문화재단의 독선이나 방만한 운영에 대해 강경하게 맞서거나 대표이사를 교체하는 사태가 발생하기도 하고, 지방의회나 예술가들의 개입으로 확대되기도 한다(백옥선, 2017: 150).

이고 지속적인 문화예술 진흥사업 추진에는 장애가 되고 있는 것이 현실이다. 모든 광역권 지역문화재단의 중요하고 공통적인 사업은 ‘문화예술활동 지원사업’과 ‘문화예술의 창작보급’으로 나타나 있다. 사업의 내용은 조례와 정관을 통해 명시되어 있으며 연구기능과 수익사업의 여부는 광역문화재단마다 차이가 있다.

지역문화재단은 기금이 계속적으로 확보되지 않으면 예산 운영이나 사업 추진에 어려움을 겪게 되므로 지역문화재단은 공통적으로 ‘재단은 사업 수행에 따르는 재원의 조달을 위하여 필요한 때에는 그 본질에 위배되지 않는 범위 내(또는 해당 자치단체장의 승인을 얻어)에서 수익사업을 할 수 있다.’는 규정을 두어 별도의 재원 창출을 위한 근거를 마련해 놓고 있다. 예산에 있어 지역문화재단은 출연지자체의 정치적 이해관계로 안정성이 훼손될 한계성을 가지고 있다. 최근 인구의 고령화와 청년 실업으로 인해 생활밀착 복지 예산이 증가하고 공공성과 효율성을 동시에 높이기를 요구하는 분위기 속에 문화예술에 대한 예산확보는 더욱 쉽지 않은 상황이다.

또 「문화예술진흥법」상 기금조성 근거가 마련되어 있으나 대부분의 지역문화재단은 모집활동에 적극적이지 못하다. 대부분의 광역문화재단은 재원이 부족하여 사업의 진행에 어려움이 있으며 상당수가 지자체의 위탁사업과 축제 대행의 업무 비중이 더 큰 경우도 있다. 현재의 기조는 문화를 광의적이고 복지적 차원(저소득층, 청소년, 독거노인 등 취약계층 지원)에서 접근하는 경향이 강하고 축제나 대형 사업을 지양하며 문화기관에서도 경영합리화와 책임경영체를 강조하고 있음을 볼 수 있다. 지역문화재단은 국가 문화예술 주요 정책사업인 문화예술지원사업, 문화예술교육지원사업, 문화나눔 사업을 지역문화재단이 담당하고 있으며 국비 지원 사업의 비중이 점점 커지고 있는 상황이다. 이렇게 볼 때 지역문화재단은 지역 특수성에 기반한 운영체라기보다는 국가 정책사업 대행기관으로서의 입지가 점차 커지고 있는 상황이다. 지역문화재단의 주요 재정 출처는 지자체 출연금, 지자체 위탁사업, 국비의 3가지로 볼 수 있는데, 이 중 국비 사업이 약 32%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다<sup>11)</sup>.

지자체 위탁사업의 경우, 지자체 출연금은 대부분 경상비에 충당하며 사업비는 각 사업별로 위탁사업 비로 이관 받고 있는데, 지자체 위탁사업의 전국 평균비율은 약 28% 정도이다. 광역문화재단별로 차이가 있긴 하나, 부산문화재단의 경우 위탁사업의 비중이 약 60%, 충남문화재단의 경우 약 80% 정도를 보이고 있어 지자체 위탁사업기관의 형태를 보이고 있다. 위탁위주의 재단운영은 지자체와 재단 간의 관계를 잘 설명해주는데, 상의하달형, 통제와 관리 중심 관계가 되고 있다. 지자체와 지역문화재단 간의 역할구분이 명확하지 않은 상태에서 실제 사업은 문화재단이 담당하는 경우가 많고 예산편성 과정에서만 출연금과 위탁사업비의 편성을 구분할 수 있을 정도이다. 위탁 사업비의 경우, 인건비, 경상운영비에

11) 지자체 출연금 19.97%, 지자체 위탁사업 28.14%, 국비 32.17%(조정운, 2014: 41).

대한 제재로 인해 재단에서는 사업계약직 형태의 인원 충원이 될 수밖에 없으며 이는 업무연속성, 전문성 확보에 취약한 구조로 순환되고 있는 실정이다. 위탁 사업 내용면에서도 사업의 성과에 관계없이 관성적으로 진행되는 사업이 많으며 평가를 통한 새로운 사업개발 혹은 사업성고가 미흡한 사업이 폐지되는 것은 현실적으로 불가능한 상황이다(조정운, 2014: 42).

지역문화재단은 기금 이자 및 자체수입으로 자체사업을 실시할 수 있으나, 저금리 상황으로 이자수입이 줄어 기금운영에 어려움이 있으며 일부에서는 원금을 헐어 사용하고 있는 경우도 있다. 지금까지 원금의 사용을 자제해 온 것은 지자체의 의지, 민간 문화정책의 자율성의 보루 등의 이유로 지켜져 온 부분이나 이 상황이 지속되기는 힘들며 기금규모가 적은 경우에는 기금 적립으로 재단의 재정적 독립 상황은 요원한 상태이다(조정운 2014: 44).

〈표 4〉 문화재단 재정 현황(2014년)

(단위: 억 원)

재단	재단출연금	지자체 위탁 사업비	국고(국비, 위원회 등)	자체수입	기금규모
서울	108	152	173	12	1,226
부산	17.2	155	44.8	0.7	263.5
대구	4	52	76	2	217
인천	16	57	58	3	515
광주	28	75	62	2	82
대전	50	44	8	-	50
경기	178.9	30.9	152.4	78.3	1,051
강원	35.7	57	67	6.4	212
충북	3.9	11.7	97.05	0	245
충남	7	53	0	0	5
전남	20	16.5	83	2.6	134
경남	25	39	67	-	167
제주	2	29.5	31	0.44	145

출처: 조정운(2014)

지자체의 출연금으로 설립된 지역문화재단은 예산확보과정에서 지역문화원과 같은 타 기관과 경쟁적 상황에 처하거나 지자체 문화정책과 단체장의 개인적 의사에 휘둘릴 염려도 배제할 수 없는 상황이다(금성희, 2012). 따라서 지역문화재단의 대표는 문화예술 분야의 전문성과 행정능력, 전략가로서의 자질을 갖춘 리더로서 뚜렷한 목표의식을 가지고 소신 있게 지역문화재단을 이끌어 갈 책임을 가지고 있어야 한다(김소라, 2010). 하지만 지금까지 문화재단의 대표이사는 이사장과의 정치적 관계성을 완전히 배제할 수는 없었던 것이 현실이다(강원일보, 2013. 5. 23; 경기일보, 2007. 1. 3.).

지역문화재단의 재정자립도는 지방자치단체의 재정자립도와 관련이 있어 지역적 편차와 영향을 무시

할 수 없는 환경적 한계가 있다. 현재 가속화되는 노령인구 증가와 청년실업, 사회기반 충족을 위한 생활밀착형 예산 수요의 증점으로 인해 지방재정 문화예술의 재원 충당은 쉽지 않을 전망이다. 문화예술은 공공재적 특성과 노동집약적 형태, 많은 매물비용 등으로 인해 독립적인 자주재원을 확보하기는 사실상 불가능하다. 하지만 지자체의 출연과 예산확보에만 의지할 경우 독자적인 사업진행이 어려워 질 수 있기 때문에 지역문화재단 내 재원 확보를 위한 팀 구성과 공공성을 위해하지 않는 범위 내에서 수익성을 도모할 수 있는 사업을 구상할 필요가 있다.

이는 지자체의 출연금으로 설립된 지역문화재단은 예산확보과정에서 지역문화원과 같은 타 기관과 경쟁적 상황에 처하거나 지자체 문화정책과 단체장의 개인적 의사에 휘둘릴 염려도 배제할 수 없는 상황이다. 또 예산결정권을 가진 지자체가 재단 운영에 가장 직접적인 영향력을 행사하고 있는 실정으로 재정력과 행정주도력을 가진 지자체에 의존하면서 독립적, 자율적 운영보다는 경직성을 나타내는 경향을 보이고 있다. 지역문화재단은 지자체의 출연기관, 산하기관, 사업대행기관이라는 인식이 당연시되고 있다(조정윤, 2014: 41).

이는 설립 주체가 지방자치단체이기 때문에 나타나는 한계로 지자체의 관리·감독, 법규와 통제, 조직의 관료화 현상이 나타나고 있다. 반면 지역문화재단은 지역과 사회적 요구가 일어나고 있으며 이에 반응해야 하는데 현재는 행정편의주의나 관료주의적인 형태를 벗어나지 못하고 있다. 전문적이고 유연성 있는 활동 수행이 요구되는 상황이다<sup>12)</sup>.

〈표 5〉 광역시도 문화재단 재무상태 (2016년)

(단위: 억 원)

	자산	부채	자본	부채비율
서울	120,339,867,881	9,248,052,600	111,091,815,281	3.32
부산	34,605,973,182	2,923,807,631	31,682,165,551	9.23
대구	24,413,958,260	2,101,026,821	22,312,931,439	9.42
인천	63,505,442,727	232,392,593	63,273,050,134	0.37
광주	13,711,930,652	2,016,824,547	11,695,106,105	17.25
대전	15,486,447,933	2,038,437,828	13,448,010,105	15.16

12) 한국문화예술위원회(2011)에서 실시한 지역문화재단 임직원 설문조사에 따르면, 지역문화재단의 성공적인 운영에 필요한 선결요건으로 문화예술경영과 행정전문인력확충(23.2%)을 꼽았고 다음으로 기금재원확보, 지방자치 단체와 독립된 근무 여건 순이었다. 지역문화재단이 우선적으로 필요한 사업을 묻는 질문에는 '지역문화 예술인과의 협력사업(23.9%)', 다음으로 지역주민 문화예술 교육사업, 예술인 문화예술 창작지원 사업 순으로 나타났다. 특히 광역문화재단의 경우 지역문화 예술인과의 협력사업의 필요성을 강하게 나타내었는데 이는 광역문화재단의 중점사업이 기금지원사업의 비중이 높기 때문인 것으로 풀이된다(문화예술위원회, 2011). 지역문화예술인의 지원사업과 지역주민의 문화예술 지원사업 운영에 대한 설문조사에서 지역문화예술인·단체와의 네트워크 구축 및 관련 사업 운영 결과가 보통 내지 미흡으로 나타나 아직까지 지역커뮤니티 사업의 진행이 초기단계에 있음을 증명하고 있다. 광역권 문화재단의 경우, 지역문화예술인·단체와의 기금지원사업을 통해 미비하나마 네트워크의 구축이 이루어지고 있다. 지역문화예술정책에 관한 종합계획의 수립 및 추진, 지역주민의 문화창조 및 지역특성화 문화자원 개발에 관한 내용에서도 문화재단의 노력이 필요한 것으로 나타났다.

경기	155,998,810,570	24,060,565,280	131,938,245,290	18.24
강원	27,443,984,933	2,611,999,515	24,831,985,418	10.52
충북	30,909,359,759	2,825,765,438	28,083,594,321	10.06
충남	10,317,648,397	198,430,916	10,119,217,481	1.96
전북	1,199,691,055	999,691,055	200,000,000	420.02
전남	22,379,449,040	4,028,451,697	18,350,997,343	21.95
경남	21,339,893,757	318,495,694	21,021,398,063	1.52
제주	22,128,906,909	238,598,514	21,890,308,395	1.09

출처: 지방재정365

## 5. 분석 결과

### 1) 설립근거

지역문화재단은 「민법」, 「지역문화진흥법」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(2014)」에 의해 설립되었으며 설립권의 지방 이양 시기 이후로 2004년 「문화예술진흥법」 개정으로 지역의 문화예술위원회(재단) 설립이 추진되던 때에 전국 광역시도 및 기초지자체에 본격적으로 설립되어 왔다. 재단의 설립은 정부의 분권화 정책, 자치단체의 정책 세력 확장을 위한 정치적 이해관계, 문화예술 정책의 전문성 도모, 기관 운영의 효율성 제고를 위한 목적이 맞아떨어진 것으로 보인다. 중앙의 문화예술진흥원이 위원회로 전환될 당시 문화예술정책에서 팔길이 원칙(arm's-length principle(bodies))을 이론적 근거로 하였고, 준정부조직이 활성화되어 있는 영국의 위원회를 모델로 삼게 되었다. 지역문화재단의 설립 또한 이 흐름과 무관치 않으며 정치적 영향력을 받은 것으로 볼 수 있다. 재단 운영은 공공성과 효율성이라는 상충된 가치를 공존하는 기관으로 양 저울이 늘 팽팽하게 유지되기란 결코 쉽지 않다. 시간이 흐를수록 한 쪽으로 기울게 되며 운영 행태를 통해 드러나게 된다.

### 2) 사업의 특수성

광역시도 지역문화재단의 사업은 공통적으로 지역문화예술 정책 개발 및 자문, 지역문화예술 창작·교육, 문화예술시설 관리, 광역시도 위탁사업 등을 수행한다. 지역 축제 운영 관리, 재단 기획 사업 등을 진행한다. 현재 문화재단은 중앙정부위원회의 문화복지 관련 사업인 통합문화이용권(문화누리카드), 찾아가는 문화활동, 사랑티켓 사업, 문화예술교육사업과 광역시도의 문화예술지원사업, 지자체시설운영, 지자체위탁사업을 시행하고 있어 재단의 자율적 사업 운영은 재정 및 인력상 제한적이다.

### 3) 책임성 분석

재단 이사장은 대부분 지자체장이 맡고 있으며 대표이사는 최근 전문성 중심의 운영 방향으로 가고 있으나 정치적 이해관계를 중심으로 이루어지는 경우가 많았다. 이사회 구성은 해당 분야 전문가 중심으로 이루어져 있으나 문화재단의 구성원이 문화예술전문가로만 한정할 필요는 없다고 보여진다. 지역문화재단이 지역 문화재단이 지역 문화 권력을 둘러싼 이권 다툼의 장이 될 필요는 없기 때문이다. 예산편성에 관하여는 중앙정부, 광역시도의 보조금과 위탁집행의 비중이 높은 편이다. 외부감사는 광역시도의 감사와 감사원 감사, 의회 감사가 이루어지나 집행부 감사의 비중이 큰 편이다. 이는 외부 고객, 시민에 대한 투명성과 효율성에 대한 책임성이 높다고 볼 수 있다. 책임성 내용에 따른 분석은 표 내용에 밑줄 친 것과 가깝게 나타났다.

〈표 6〉 책임성과 지배구조

	정치적 책임성	관료적 책임성	관리적 책임성	시장 책임성
내용	경영자율성 확보와 외부로부터의 정치적 비합리적 간섭배제	<u>업무효율성과 업무성과에 대한 임원 책임성</u>	<u>자율경영과 성과평가에 기반을 둔 정부에 대한 경영 책임성</u>	서비스를 소비하는 고객에 대한 책임성 지속경영과 지역사회 및 사회적 공중에 기여
감독체계	사회 각 부문별 관계자가 참여하는 감독기구 중심	<u>주무부처의 지도감독</u>	계량지표에 근거한 성과 관리제도 운영기구	정책부처에서 독립된 소유권 행사기구
기관장 이사 임명방식	참여적 감독기구의 권한 강화	대통령, 장관 등 <u>정치적 대표자 중심</u>	기관장 재량권 강화	소유권 행사 주체의 영향력 강화
외부 감사	의회의 감사 중심	<u>행정부 감사 중심</u>	전문 회계감사기관	민간기업에 준하는 감사제도
이사회구성	정당, 시민사회 등 다양한 관계자의 참여	<u>정부관료 중심</u>	<u>해당 분야 전문가 중심 이사회</u>	해당 산업의 전문가 중심
예산 편성	기관의 독립성 보장과 함께 참여적 예산편성보장	<u>주무부처의 보조 및 통제</u>	성과예산에 기반한 기관 독립성 존중	자체수입의 증대 강조

광역 시도 문화재단의 운영은 관료적 책임성이 강하며 일부 관리적 책임성에 해당하는 사항도 나타나 영역(locus)에서는 정치적 유형에 속하며 관심 요점(focus)에서는 응답적인 경향을 나타냈다. 재단 설립의 기대는 신공공관리론의 논의를 바탕으로 공공성을 기반으로 하면서 효율적, 전문적, 독립적 운영의 묘를 살리는 것이었다. 그러나 현재의 지역문화재단의 책임성 분석 결과 관료화 현상이 두드러지며 경직화되고 있는 조직임을 알 수 있다.

## IV 결론

1995년 지방자치제 시행 이후 문화정책 시행에 있어 지방정부의 역할이 강화됨과 동시에 문화정책의 기초가 기존의 지역 문화예술가와 활동을 지원하던 것에서 지역민의 문화향유기회 확대 및 두 영역의 균형을 이루는 방향으로 변화하였다. 문화정책 집행기구의 재단화 변화의 요인 중 한 가지는 (지방)정부의 재정위기 극복과 주관적이며 개성적인 문화의 본질적인 특성과 규범적이고 관례주의적인 행정의 부조화를 극복하여 민간의 활력과 창의성을 통해 지역의 문화서비스의 향상을 이루고자 함이었다.

현재의 지역문화재단의 역할 책임성은 영역(locus), 특히 정치적 영역의 관료적 책임성에 치중되어 있어 정치적·행정적 영향이 강한 문화집행기구임을 확인할 수 있었다. 지역문화재단의 감독체계, 집행, 사업운영 면에서도 지자체의 강한 통제력 하에서 지자체 위탁 집행기구로서의 비중이 크다. 위탁사업에서도 지자체의 입장에서는 지자체가 해야 할 업무를 집행의 전문성, 편의성, 효율성의 관점에서 재단에 위탁비를 주어 운영을 맡기는 것이나 현재의 지역문화재단은 지자체의 산하기관으로 일방적인 상의하달식 위탁 운영관리 역할 중심으로 흘러가고 있음을 알 수 있다. 국고 및 지자체 위탁 사업의 비중이 늘어나고 있는 상황에 있어 재단 간 차별화가 없어 사업내용에 있어 지역 특성을 바탕으로 한 다양한 사업이 부족한 실정이다.

이에 지역문화재단의 책임성을 경제적 영역(locus) 재단화의 특징인 자율성과 독립성을 높이는 방향으로의 전환이 필요하다. 광역문화재단은 지역문화의 협력 네트워크 조성을 주도할 역량강화가 필요하다.

연구 분석에 따른 정책 제언은 다음과 같다. 첫째, 문화분야 기관 운영의 종합적 관리체계가 필요하며 자치단체 기관 운영 규정을 우선 준용할 필요가 있다. 이는 내부의 임의적·자의적 규정을 지양하여 운영하는 것으로, 예를 들어 수의계약 체결에 관한 내용, 업무 추진비, 차량이나 여비, 각종 수당에 대한 표준안이 필요하다. 재단의 인사채용이나 사업 운영비의 임의 운영에 관한 사건은 끊이지 않고 있다. 2012년 감사결과 일부 문화재단의 경우 4명 중 1명으로 감사에 적발될 정도의 사항이라면 반드시 재고해야 할 내용으로 공공기관 채용비리로 떠들썩한 현실에서 문화재단도 일부가 되고 있다.

둘째, 재단의 경영평가는 해당 자치단체 산하기관을 평가하는 것으로 결과의 강제성보다는 사업 전반에 관한 진단 정도로 보여진다. 경영평가의 주관기관을 상급 단체로 조정할 필요성이 있으며 투명성이나 윤리경영 관련 지표를 개발하고 그 결과를 적극 환류할 조치가 요구된다.

셋째, 사업규모, 예산, 정원 등이 일정규모 이상인 기관은 공직유관단체로 지정을 의무화하는 방법도 생각해 볼 수 있다(국민권익위원회, 2012: 22). 일정 규모 이상의 기관에 대해서는 보다 적극적으로 내부 자율통제 시스템을 마련하는 것도 요구된다. 영국 공공부문의 대표적 특징으로 여겨지며 팔길이 원

칙(ALB)을 근거로 세워진 준정부기관(영국 내 600여 개)이 영국에서 책임성을 담보하지 못하며 그 효과성에 대해서도 의구심을 내고 있는 현실에서 우리나라의 경우 정부의 정책 추진 방향과 자치단체의 정치적 이해관계로 설립된 지역문화재단의 운영상황을 살펴보았다. 불명성을 가진 준정부조직의 설립은 보다 신중해야 하며 이왕의 기관은 그 운영에서 책임성을 가져야 한다.

■ 참고문헌 ■

경기문화재단(2006). 『경기문화재단연감』

국민권익위원회(2012). “자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고”, 부패제도개선권고.

금성희(2012). 『공공문화시설의 효율적 운영방안에 관한 연구: 지역 '문화의 전당' 운영 사례를 중심으로』, 단국대학교 석사학위논문.

김경옥(2007). 『문화재단 아름다운 문화 거버넌스를 위하여』, 논형: 서울.

류춘호(2011). “지방정부의 문화정책 실태와 정책방향: 부산문화재단을 중심으로”, 『한국지방정부학회 2011 하계학술대회논문집』: 207-248.

박광국·채경진(2008). “문화행정 60년의 연구동향 분석”, 『행정논총』46(2): 53-76.

백옥선(2017). “지방자치단체와 지역문화재단간 거버넌스 실태분석”, 『문화정책논총』 31(1): 130-156.

송경희(2011). 『한국지역문화발전을 위한 지역문화재단의 운영역할 인식차이에 대한 분석 연구』, 박사학위논문, 추계예술대학교 일반대학원.

양효석(2009). 『한국 지역문화예술 지원체계에 관한 연구: 광역단위 지역문화재단을 중심으로』, 경희대학교 경영대학원 석사학위논문.

이상철(2013). “2005 OECD 가이드라인 이후 공기업 거버넌스 및 경영책임성 변화에 관한 연구: 자원의존이론 관점에서”, 『한국행정논집』 25(2): 429-456.

이현식(2009). “문화재단 설립 붓물, 왜 그리고 어떻게”, 『weekly@예술경영』, 35호.

정광렬 외(2010). “민선 5기의 출범과 지역문화정책의 변화: 지역 문화재단운영을 중심으로”, 『한국문화관광연구원』

정광렬(2011). “지역문화정책의 현재와 전망: KCTI 문화예술관광 동향분석”, 『한국문화관광연구원』

정달영. (2009). “경제위기로 야기된 한국과 유럽예술기관의 변화모색”, 『예술경영연구』 9: 20-38.

정무권·한상일(2005). “한국 준정부부문의 규모와 특징에 관한 연구: 정부산하단체를 중심으로”, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』 4: 1-26.

조정윤(2014). “지역문화재정과 지역문화재단의 자율성 확대 방안”, 『한국문화예술경영학회』 학술대회, 37-52.

한국문화관광연구원 (편)(2007). 『한국의 지역문화, 현황 및 정책방향을 중심으로』

한국문화예술위원회(2011). 『지역문화재단의 운영성과 분석 및 역할 재정립 방안 연구』

한상일(2010). “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”, 『한국조직학회보』 7(1): 65-90.

Bozeman, Barry. & Bretschneider, Stusrt(1994). “The Publicness Puzzle in Organization Theory”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(2).

Hood, Christoper(1978). “Keeping the Centre Small: Explanations of Agency Type”, *Political Studies*, 26(1).

Jorgensen, Torben Beck, & Boseman, Barry(2007). “Public Values: An Inventory”, *Administration & Society* 39(3).

Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution* 2nd edition, Brookings Institution Press.

Peters, Udo(2008). “The Publicness of Public Administration”, *Administration & Society* 40(2).

Pollitt, Christoper & Bouckaert, Geert(1999). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Romzek, Babara, S.(1998). Accountability in J. M. Shafritz, (ed) *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press.

---

원 고 접 수 일 | 2018년 4월 10일

1차심사완료일 | 2018년 5월 3일

2차심사완료일 | 2018년 5월 9일

최종원고채택일 | 2018년 5월 14일

**금성희** songe513@naver.com

2017년 단국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국생활자치연구원에 연구원으로 재직 중이다. 논문제목은 “문화예술정책 제도변화에 관한 연구”이며, 주요관심분야는 문화예술정책, 지역문화정책, 문화재단 등이다.