

「지방문화원진흥법」에 대한 사후적 입법평가

최 유



「지방문화원진흥법」에 대한 사후적 입법평가

연구자: 최 유 (한국법제연구원 부연구위원)



CONTENTS

Issue Paper

I. 입법평가 개요 04

- 1. 입법평가의 배경 04
- 2. 입법평가의 대상 05
- 3. 입법평가의 범위 06
- 4. 평가항목의 제시 06
- 5. 평가방법론 07

II. 입법평가 08

- 1. 규범 체계의 분석 08
- 2. 규범의 효과성 분석 15
- 3. 규범 개선 방안에 대한 인식 분석 15

III. 입법대안 검토 20

- 1. 입법대안 제시 20
- 2. 기존의 개정안 이외의 입법대안 21
- 3. 입법대안의 수정 및 평가결과 36

IV. 요약 및 권고 38

- 1. 입법대안의 선택 38
- 2. 최적 입법대안의 제안 38
- 3. 연구의 한계 39

참고문헌 40



I. 입법평가 개요



1. 입법평가의 배경

▶ 「지방문화원진흥법」의 제정 목적

- 지방문화원(地方文化院)의 설립·운영 및 지원에 관한 사항을 규정하여 지방문화원을 건전하게 육성·발전시킴으로써 지역문화를 균형있게 진흥시키는 데에 이바지함을 목적으로 함
- 지방문화원은 1947년 '강화 문화원'이 최초로 설립됨. 현재 전국 228개 시·군·구 지역에 지방 문화원이 설치·운영되고 있음
- 각 지방 문화원은 어르신 문화 프로그램과 청소년 지역 문화 창조 프로그램 등, 다양한 계층의 문화향유를 위해 노력하고 있음
- 지방문화원은 법이 정한 인가기준에 따라서 주민들이 자율적으로 단체를 설립하여 지역문화 발전에 이바지하는 자율형단체라는 점에서 지방문화발전 및 관과 민이 협력하는 문화영역에서의 거버넌스형태라는데 큰 의의를 갖음
- 최근 박근혜정부에서 문화융성을 국정가치와 지표로 삼는 동시에 이를 위해 조직한 문화융성위원회의 정책 중 중요한 정책으로서 지역문화 진흥과 지역문화 육성 및 지역문화 자생력 강화가 요청되고 있다는 점에서 지방문화원의 역할이 기대됨
- 그러나 전국적인 통계에 의하면 지방문화원을 이용하는 국민이 전국민의 1%에 불과하며, 2014년에 제정된 지역문화진흥법에 따른 지역문화재단이 계속 설치되는 등 지방문화발전에서 지방문화원의 역할이 축소될 위험성을 지님

-
- 오랜 동안 지방문화발전에 기여해 왔으며, 지방문화원 자체가 지역문화의 역사적이고 상징적인 존재이며, 지역문화발전에 노하우를 쌓아오고 있었다는 점에서 지방문화원의 역할과 기능을 활성화 시킬 수 있는 합리적인 입법대안이 모색되어야 할 형편에 있음

▶ 입법평가의 목적

- 「지방문화원진흥법」이 개정된지 약 5년이 경과되고 있고 동법 시행 이후 지방문화원의 운영에서 발생한 문제점들과 입법개선 노력을 토대로 지방문화원의 건전한 육성과 발전이라는 입법목적보다 더 실효성 있게 달성될 수 있는 입법평가를 실시하고자 함
- 아울러 현재 추진되고 있는 지방문화진흥계획에 지방문화원이 법적 측면에서 기여할 수 있는 방안을 모색함
- 본 평가보고서에서는 “지방문화원의 건전한 육성과 발전”을 위한 사후입법평가를 수행하는 것을 목적으로 함

2. 입법평가의 대상

▶ 법률 제정 목적의 분석

- 법률 제정의 최종적 목적 : 지역문화의 균형있는 진흥
- 법률 제정의 중간적 목적 : 지방문화원의 건전한 육성·발전
- 법률 제정 목적 달성을 위한 규율 범위 : 지방문화원의 설립 및 사업과 연합회, 경비의 보조, 재산의 출연 등 필요한 사항

▶ 평가 대상의 선정 방법

- 법률 제정의 최종 목적인 지방문화의 균형 있는 진흥의 달성 여부는 그 기준과 수준이 상이하며 법규범과 정책 모두의 목적이란 점에서 입법평가에서 직접적으로 확인하기 어려움

- 지방문화원의 건전한 육성 및 발전이라는 중간 목표를 중심으로 현행 법제가 그러한 목적에 맞게 규범화되어 있는지 그 적실성을 평가하고자 함
- 지방문화원진흥법과 관련된 다른 법들과의 관계 및 체계성 원칙을 평가의 대상으로 함
- 「지방문화원진흥법」의 개별 조항들과 개정안에 대한 평가를 함께 함

▶ 입법평가의 구체적 대상

- 「지방문화원진흥법」과 관련 법들의 체계성
- 「지방문화원진흥법」상의 규정
- 「지방문화원진흥법」의 개정안에 대한 평가

3. 입법평가의 범위

- 「지방문화원진흥법」의 제정과 법률의 시행이 지방문화원진흥에 얼마나 기여를 했는지를 중심으로 입법평가함
- 「지방문화원진흥법」에 새로운 제도와 법적 개선이 필요하다면 법률개정안에 대한 입법평가를 함께 하고 적실성 있는 대안을 제시함

4. 평가항목의 제시

- 평가기준은 「지방문화원진흥법」의 규범 목적의 분석을 통해 구체적 기준을 아래와 같이 마련함
- 첫째, 「지방문화원진흥법」은 지방문화와 관련된 다른 법들과 어떤 체계를 갖고 있으며 연혁적으로 적절한 방향성을 설정해 왔는가? (규범체계의 분석)
- 둘째, 「지방문화원진흥법」은 위와 같은 목적을 실현하는데 어느 정도의 기여를 하였는가? (규범효과성의 분석)

-
- 셋째, 「지방문화원진흥법」은 현재의 법규범에 대한 제도 개선을 위한 법률개정안이 있는가 있다면 그 적실성은 어떠한가? (규범 개선 방안에 대한 인식 분석)

5. 평가방법론

- 평가 방법은 규범적 분석방법을 활용함. 명확성원칙, 체계정합성원칙을 평가하고 평가 목적에 비추어 법 시행에 따른 정책적 효과를 분석함
- 실태조사, 설문조사, 비용편익분석을 실시하지 않음. 향후 연구의 필요성이 증대될 경우에는 지방문화원 관련 전문가, 종사자, 일반 국민 등을 대상으로 이용도, 활용도, 만족도, 기여도 등에 대해서 실태조사나 설문조사를 할 필요가 있음
- 지방문화재 진흥법의 관련 자에 대한 조사가 필요하지만 이 연구는 규범적 조사와 일부 정책적 효과를 문헌조사를 통하여 간접적으로 관련 단체 및 전문가의 의견을 반영

II. 입법평가



1. 규범 체계의 분석

▶ 「지방문화원진흥법」 입법 연혁

- 1994년 1월 7일 제정
- 「지방문화원진흥법」은 1994년 제정되었음. 지방문화원이 지역주민의 문화적 정서를 함양하고 애향심을 고취할 수 있는 지역문화사업을 원활하게 수행할 수 있도록 재정 등의 지원을 강화하는 한편, 그 설립·운영과정에서 나타난 미비점을 전면적으로 개선·보완함으로써 지방문화원의 기능과 역할을 활성화하여 균형있는 지역문화진흥에 이바지하려는 것이 제정이유임
- 제정당시 주요 조문은 다음과 같음
 1. 지방문화원은 문화체육부장관의 인가를 받아 설립할 수 있도록 하고, 그 사업구역을 시·군 또는 자치구의 행정구역으로 하도록 함
 2. 지방문화원이 수행하는 지역문화사업을 지역고유문화의 계발·보급·보존·전승과 지역문화행사의 개최 등으로 정함
 3. 지방문화원은 정치 또는 종교활동에 관여할 수 없도록 하고, 그 원장은 국회의원·지방의회의원 또는 정당의 간부를 겸할 수 없도록 함
 4. 지방문화원은 지방문화원간의 상호협조와 공동이익증진을 위하여 전국문화원연합회를 설립할 수 있도록 함

-
5. 개인·법인 또는 단체는 지방문화원 및 전국문화원연합회에 대하여 재산을 출연 또는 기부할 수 있도록 함

▶ 「지방문화원진흥법」의 개정 과정

- 이후 2011년 7월 21일까지 8번의 개정이 있었음. 타법개정을 제외한 주요 개정사항은 다음과 같음

1999년 1월 21일 일부 개정

- 개정이유 및 주요골자 : 지방문화원 설립인가시 조건을 불일 수 있도록 한 규정을 삭제하고, 임원취임 승인제를 폐지하며, 설립인가 취소요건을 삭제하는 등 이 법에 의하여 준용되는 민법상의 사단법인에 대한 지도·감독규정과 중복되거나 과중한 규제조항을 정비함으로써 지방문화원의 육성·발전을 도모하려는 것임

2002년 12월 18일 일부 개정

- 개정이유 및 주요골자 : 지방문화원의 설립 등을 앞으로는 그 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장이 자율적으로 관리하게 하기 위하여 지금까지 문화관광부장관이 행사하던 지방문화원에 대한 설립인가권을 시·도지사에게 이양하고, 그에 따라 불필요하여진 문화관광부장관의 권한위임·위탁에 관한 조항 등을 삭제·정비하려는 것임

2007년 1월 30일 일부개정

- 개정이유 및 주요내용 : 지방문화원이 아니면 그 명칭에 지방문화원 또는 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없도록 하고, 위반시 500만 원 이하의 과태료에 처하도록 하며, 전국문화원연합회를 한국문화원연합회로 개명하고, 한국문화원연합회가 지방문화원간의 업무협조 등을 위하여 특별시·광역시·도 및 특별자치도에 지회를 설치할 수 있도록 하려는 것임

2007년 12월 21일 일부개정

- 개정이유 및 주요내용 : 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하려는 것임

2011년 7월 21일 일부 개정

- 개정이유 : 국가와 지방자치단체는 지방문화원을 육성·지원하기 위하여 시책을 수립·추진 하도록 하고, 지방문화원의 명칭에 지역의 문화적 특색을 반영할 수 있도록 사업구역의 명칭 또는 지명 외에 지역의 역사인물 또는 전통문화 등을 부가하여 표시할 수 있도록 하는 한편, 결혼이민자의 증가 등으로 인하여 변화하는 지역문화 환경에 맞추어 지방문화원의 기능을 새롭게 확대·개편하는 등 지방문화원의 육성에 필요한 제도적 사항을 정비하려는 것임
- 주요내용
 - 가. 국가와 지방자치단체가 지방문화원의 육성발전을 위하여 지방문화원의 전문인력, 프로그램 확충 등에 관한 시책을 수립·추진하도록 함(안 제3조제2항 신설)
 - 나. 지방문화원의 명칭에 사업구역의 특색을 고려하여 역사인물, 전통문화 등을 부가하여 표시할 수 있도록 함(안 제4조제5항 후단 신설)
 - 다. 지방문화원의 업무를 처리하기 위하여 사무국을 설치하고, 필요한 직원을 둘 수 있도록 함(안 제7조제3항 신설)
 - 라. 지방문화원의 사업에 「문화예술교육 지원법」 제2조제1호에 따른 문화예술교육 사업 지원, 「다문화가족지원법」 제2조에 따른 다문화가족에 대한 문화활동 지원사업을 추가하는 등 지방문화원의 사업범위를 재정립함(안 제8조제1항)

▶ 「지방문화원진흥법」의 주요 내용

지방문화원진흥법의 제정 목적 (제1조)

- 이 법은 지방문화원(地方文化院)의 설립·운영 및 지원에 관한 사항을 규정하여 지방문화원을 건전하게 육성·발전시킴으로써 지역문화를 균형있게 진흥시키는 데에 이바지함을 목적으로 함
- 지방문화원의 법적 근거를 마련하고 국가와 지방자치단체가 지방문화원의 설립 및 운영을 지원함으로써 궁극적으로 지역문화를 균형있게 진흥시키기 위한 이 법의 목적과 기능에 대해서는 학계 및 실무계에서도 긍정적으로 평가함

정의조항 (제2조)

- 지방문화원을 지역문화의 진흥을 위한 지역문화사업을 수행하기 위하여 이 법에 따라 설립된 법인으로 함

지방문화원의 육성 (제3조)

- 국가와 지방자치단체가 지방문화원을 지원·육성하여야 하며, 이를 위해서 아래 내용의 시책을 수립하여야 함
 - 지방문화원 육성·발전을 위한 기본계획에 관한 사항
 - 지방문화원의 활동에 필요한 전문인력·프로그램·시설·재원 확충 등에 관한 사항
 - 지방문화원과 지역 내 문화예술 기관·단체 간의 협력에 관한 사항
 - 그 밖에 지방문화원 진흥 및 활성화에 필요한 사항

지방문화원의 설립 (제4조, 제4조의2, 제5조)

- 지방문화원의 설립은 설립구역의 시장·군수 또는 구청장의 의견을 들어서 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사의 인가사항임
- 지방문화원의 설립인가요건은 아래와 같음
 - 회비 등으로 조성하는 재원의 수입으로 법이 규정한 지역문화사업을 수행할 능력이 있다고 인정되는 경우
 - 법이 규정한 시설기준을 갖추었거나 갖추 능력이 있다고 인정되는 경우
- 지방문화원은 법인으로 설립함
- 지방문화원은 ‘문화원’이라는 용어를 사용하여야 하며, 그 지방문화의 사업구역인 사업구역인 특별자치도·시·군 또는 자치구의 명칭이나 다른 지방문화원과 구별할 수 있는 지명(地名)을 표시하여야 한다. 이 경우 사업구역의 특색을 고려하여 역사인물, 전통문화 등을 명칭에 부가하여 표시할 수 있도록 함

- 지방문화원은 시·군 또는 자치구별로 1개의 원을 둔
- 지방문화원이 아니면 그 명칭에 지방문화원이나 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없음

시설 (제6조, 시행령 제4조)

- 법이 정한 시설기준은 구체적으로 지방문화원진흥법 시행령에 위임됨
- 사무실을 포함하여 셋 이상의 시설을 갖춘 연면적 330제곱미터 이상의 시설과 그 운영에 필요한 설비를 말한다. 사무실, 회의실, 강당(공연장 또는 시청각실 겸용), 전시실, 도서실을 갖추어야 함
- 지방문화원은 그 목적사업의 수행에 지장이 없는 범위에서 시설 중 일부를 지역주민의 공동 이익 증진을 위하여 이용하도록 제공하여야 함

임원 (제7조)

- 지방문화원에는 임원으로서 지방문화원을 대표하고 지방문화원의 업무를 총괄하는 원장 1명을 포함한 5명 이상 30명 이하의 이사(理事)와 2명의 감사(監事)를 둔
- 지방문화원의 업무를 처리하기 위하여 사무국을 설치하고 필요한 직원을 둘 수 있음

사업 (제8조)

- 지방문화원은 단독으로 또는 필요한 경우에 다른 지방문화원과 공동으로 다음과 같은 사업을 함
 - 지역문화의 계발·보존 및 활용
 - 지역문화(향토자료를 포함한다)의 발굴·수집·조사·연구 및 활용
 - 지역문화의 국내외 교류
 - 지역문화행사의 개최 등 지역문화 창달을 위한 사업
 - 지역문화 활성화를 위한 컨설팅 지원 사업
 - 「문화예술교육 지원법」 제2조제1호에 따른 문화예술교육 사업 지원

- 「다문화가족지원법」 제2조에 따른 다문화가족에 대한 문화활동 지원
- 그 밖에 지역문화 활성화를 위하여 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업

정치관여 등의 금지 (제11조)

- 지방문화원은 정치나 종교활동에 관여해서는 안되며, 지방문화원장은 국회의원, 지방의회의원 또는 정당의 간부를 겸할 수 없음

연합회의 설립 (제12조)

- 지방문화원은 지방문화원의 균형발전과 지방문화원 간의 상호협조 및 공동이익 증진을 위하여 문화체육관광부장관의 인가를 받아 한국문화원연합회(이하 “연합회”라 한다)를 설립할 수 있음
- 한국문화원연합회는 법인으로 하고, 아래의 사업을 수행함
 - 지방문화원의 균형발전을 위한 조사, 연구, 지도 및 지원
 - 지방문화원에 대한 문화정보·자료 등의 제공
 - 국내외 문화단체와의 협력 및 자료 등의 교류
 - 지방문화원 종사자의 자질향상을 위한 연수
 - 지방문화원 간의 상호협조와 공동이익 증진을 위하여 필요한 사업
 - 지방문화원 향토자료 관리사업 지원
 - 지방문화원 정보화사업 지원
 - 지역문화박람회 개최
 - 지역의 문화 시설·단체 간 협력체계 구축 및 정보교류
 - 지역문화의 진흥을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업
 - 그 밖에 연합회의 설립목적 달성을 위하여 필요한 사업

민법의 준용 (제14조)

- 지방문화원 또는 연합회에 관한 사항 중에서 법에서 규정하지 않은 사항은 민법이 준용됨

경비의 보조 및 재산의 출연 등 (제16조)

- 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방문화원과 연합회에 그 활동과 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있으며, 필요한 재산과 시설을 무상(無償)으로 대여할 수 있음
- 개인·법인 또는 단체는 지방문화원 및 연합회의 설립·시설·운영 및 사업에 관한 지원을 하기 위하여 지방문화원 또는 연합회에 금전이나 그 밖의 재산을 출연(出捐)하거나 기부할 수 있음

관계 기관의 협조 (제17조)

- 국가 또는 공공단체는 지방문화원으로부터 그 사업 수행에 필요한 협조 요청을 받은 경우 그 직무에 지장이 없으면 이에 따라야 함
- 지방문화원은 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요하면 도서관·박물관·미술관 등 다른 문화시설 및 단체와 협력할 수 있음
- 국가는 지역문화를 균형있게 발전시키기 위하여 특정 지방문화원을 지정하여 따로 지원·육성할 수 있음

조례의 제정 (제19조)

- 지방자치단체는 지방문화원을 지원·육성하기 위하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있음

과태료 (20조)

- 유사명칭 사용금지 위반인 경우에 500만원이하의 과태료에 처함

2. 규범의 효과성 분석

- 지방문화원의 효과성을 분석하기 위해서는 주민 등 이용자에 대한 만족도 조사 및 편의사항에 대한 설문과 운영비용 및 효과성에 관한 경제적 가치를 측정하기 어려우며, 규범의 수범자인 주민의 만족도 또한 주관적이라는 점에서 사회학적 방법을 이용한 조사에는 한계가 있음
- 따라서 지방문화원에 안정적인 운영과 지원에 관한 규범적인 효과의 결과에 관해서 일부 통계를 통한 간접적인 효과를 파악해 보고, 규범적 평가를 통한 사후평가를 실시함

3. 규범 개선 방안에 대한 인식 분석

▶ 인식 분석의 방법

- 첫째, 「지방문화원진흥법」 개정안들을 비판적으로 분석함
- 둘째, 「지방문화원진흥법」 관련 정책사항들을 분석함

▶ 2011년부터 현재까지 「지방문화원진흥법」 개정안

▶ 이명수의원 안 : 2011년 5월 25일 이명수의원 등 10인 제안

- 제안이유 및 주요내용 : 현재 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제7조제1항에서 “다른 법령에서 지방자치단체, 시·도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별자치시를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다”고 규정하고 있지만, 개별 법령에 명시하지 않을 경우, 국민들에게 혼란을 줄 여지가 있음. 따라서 자치단체 또는 자치단체장의 권한에 속하는 내용들이 규정된 법률에 특별자치시 또는 특별자치시장이 규정되어져야 할 것으로 보여짐

▶ 이명수의원 안 : 2013년 3월 25일 이명수의원 등 10인 제안

- 제안이유 및 주요내용 : 2011년 5월 25일의 이명수의원 안이 임기만료로 폐기되어 동일한 내용으로 다시 제안됨

▶ 김윤덕의원 안 : 2013년 5월 10일 김윤덕의원 등 16인 제안

- 제안이유: 지방문화원의 설립 인가 등에 대한 업무가 지방분권촉진에 관한 특별법 제21조제 3항에 의거 지방이양이 확정되었음에도 현재 지방문화원의 설립 운영에 관한 사항과 시설기준이 대통령령에서 정하도록 규정하고 있어 설립 인가 주체에서 조례로 시설 기준 등을 정하게 하여 현지 실정에 맞는 기준 정립이 가능하도록 할 필요가 있음
- 현행법상 시·도에는 한국문화원연합회의 지회를 설치할 수 있도록 하고 있는바 이를 시·도문화원연합회로 변경하고, 연합회에 사무국과 지역문화정보센터의 설치와 지방문화원과 시·도문화원연합회 지원에 대한 관리지침을 시달할 수 있는 근거를 마련하여 21세기 변화하는 지역 문화 환경에 맞추어 지방문화원과 시·도문화원연합회의 역할을 새롭게 정립하고자 함
- 주요내용
 - 가. 지방문화원의 설립과 운영 등에 필요한 사항과 목적사업 수행에 필요한 시설 기준을 시·도 조례로 정하도록 함(안 제4조제7항 및 안 제6조제1항)
 - 나. 연합회는 지방문화원간의 업무 협조 등을 위해 시도문화원연합회를 설치할 수 있도록 하고, 연합회에 사무국과 지역문화정보센터를 설치함(안 제12조제4항 및 제6항)
 - 다. 문화체육관광부장은 지방문화원과 시도문화원연합회의 경비 보조 및 운영 등과 관련하여 지방자치단체에 관리지침을 시달할 수 있음(안 제19조제2항)

▶ 강기윤의원 안 : 2014년 5월 19일 강기윤의원 등 10인 제안

- 제안이유 및 주요내용 : 대도시 행정의 효율성 제고를 위하여 직통시·특례시 등 새로운 행정체제를 신설하는 것을 내용으로 하는 「지방자치법 일부개정법률안」이 발의됨에 따라 기존의 지방행정체제를 명시하는 내용을 담고 있는 법률에 직통시·특례시 등을 추가하려는 것임(안 제4조, 제12조제4항, 제20조제2항)

▶ 신의진의의원 안 : 2014년 12월 31일 신의진의의원 등 10인 제안

- 제안이유 : 시·군 또는 자치구의 통폐합에 따른 행정구역의 변경에도 불구하고 종전의 문화원을 계속 유지할 수 있도록 하여 지역주민의 문화복지 권리를 최대한 보장하고, 유사명칭

사용에 대한 규제 완화를 위하여 유사명칭 사용 금지 및 과태료 조항을 삭제하며, 지방문화원의 사업범위 확대를 위하여 지방문화원의 사업에 지역문화 전문인력 양성 및 지역문화 진흥을 위한 자문 기능을 추가하여 지방문화원 활성화와 더불어 지역문화 진흥을 도모하기 위한 것임

- 주요내용

- 가. 시·군 또는 자치구의 통폐합에 따른 행정구역의 변경에도 불구하고 종전의 문화원을 계속 유지할 수 있도록 함(안 제4조제6항 단서 신설)
- 나. 유사명칭의 사용 금지 및 과태료 조항을 삭제함(안 제4조의2 및 제20조 삭제)
- 다. 지방문화원의 사업에 지역문화전문인력 양성 및 지역문화진흥 자문에 관한 내용을 추가함(안 제8조제1항제6호 신설)
- 라. 한국문화원연합회 사업 내용을 명확히 함(안 제8조제1항제2호 및 제12조제3항제1호)

▶ 이명수의원 안 : 2015년 3월 17일 이명수 의원 등 10인 제안

- 제안이유 : 지방문화원은 지역고유문화의 계발·보급·전승 및 선양, 향토사의 조사·연구와 사료의 수집·보존, 지역문화행사의 개최, 지역전통문화의 국내·외 교류 등을 수행하는 중요한 기관임. 이러한 지방문화원은 별도의 수익사업을 진행하지 않고 법으로 규정된 사업만을 진행해야 하기 때문에 문화원 시설유지 및 사업추진을 위한 재원확보에 있어서는 국가 및 지방자치단체의 경비보조가 필수적 요소임
- 주요 내용 : 이에 현재 지방문화원 경비보조에 대해 임의조항으로 되어 있는 부분에 대해 대통령령으로 정하는 바에 대해서는 경비지원을 하도록 함으로써 안정적으로 지방문화진흥에 기여할 수 있도록 하고자 함(안 제15조)

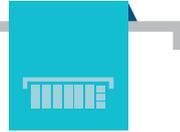
▶ 「지방문화원진흥법」 개정안 검토

- 지방자치단체가 통합 내지 분리될 경우를 대비한 조항이 현재의 지방문화원진흥법에는 없음
- 지방문화원 운영의 가장 큰 목적은 지방문화의 균형있는 발전이라는 점에서 조례를 통하여 지방문화원의 중요한 사항들을 정하도록 하는 것이 주민참여를 기반으로 한 지방자치원리에 부합하는 것이 됨

- 따라서 지방문화원의 설립과 운영 등에 필요한 사항과 목적사업 수행에 필요한 시설 기준을 시·도 조례로 정하도록 하는 것은 합리적인 개선방안이라 보임
- 또한 연합회로 하여금 지방문화원간의 업무 협조 등을 위해 시도문화원연합회를 설치할 수 있도록 하고, 연합회에 사무국과 지역문화정보센터를 설치하도록 하는 개정안에 관해서도 지방문화원진흥법의 목적이 지역간의 ‘균형’있는 문화진흥이라는 점에서 연합회와 시도문화원연합회를 통하여 프로그램의 개발 및 보급 등의 사항을 공유할 수 있게 하는 합리적인 방안이라 생각됨
- 다만 현재의 연합회의 규모나 재정에 비추어 보면 이러한 새로운 사업에 대한 재정적 수요가 발생한다는 점에서 문화체육관광부장관이 지방문화원과 시도문화원연합회의 경비 보조 및 운영 등과 관련하여 지방자치단체에 관리지침을 시달할 수 있도록 하는 것이 합리적이라 할 수 있음
- 시·군 또는 자치구의 통폐합에 따른 행정구역의 변경에도 불구하고 종전의 문화원을 계속 유지할 수 있도록 하는 방안은 주민의 선택을 통하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 장기적으로 제4조 제6항에서 지방문화원은 ‘시·군 또는 자치구별로 1개의 원(院)을 둔다.’고 규정한 조항에 대한 검토가 필요함. 하나의 시·군 또는 자치구별을 기준으로 하되, 인구과다 지역, 통합 지역에 대해서는 일정한 기준을 제시하여 예외조항을 두는 방안이 있음
- 유사명칭의 사용 금지 및 과태료 조항을 삭제하는 개정안에 대해서는 최근 유사명칭에 대한 과태료 규정을 삭제하는 경우가 늘어나는 입법이 있지만, 사실 문화원 및 유사명칭을 사용하는 경우가 있다는 점에서 이에 대한 과태료 조항이 필요한 것으로 판단됨
- 지방문화원의 사업에 지역문화전문인력 양성 및 지역문화진흥 자문에 관한 내용을 추가하는 개정안과 관련하여 지방문화원진흥법 제3조 제2호 및 제3호의 내용이 그에 해당된다고 볼 수 있으므로 신설조항이 추가될 필요는 없을 것으로 보임
- 지방문화원 운영에 가장 큰 문제점이 안정적인 재정운영이라 할 수 있음 2015년의 개정안은 현재의 경비보조에 관한 규정이 임의규정이라는 점에서 세부사항을 대통령령으로 지원하도록 하는 것은 법리상 크게 문제가 된다고 볼 수는 없음

-
- 다만 정책적 차원에서는 구체적인 근본적으로는 지방문화원의 지원에 대한 규정을 대통령령에 모두 위임하기 보다는 필수경비에 관해서는 지원방법과 절차를 법에 규정할 필요가 있음

III. 입법대안 검토



1. 입법대안 제시

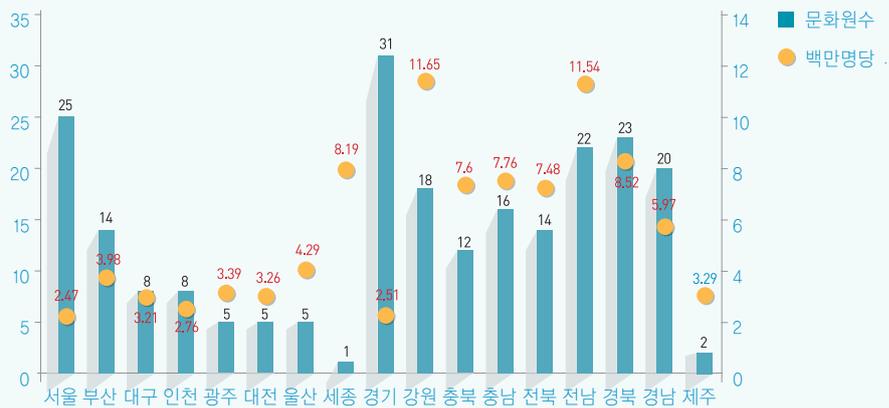
- Ⅱ.에서 실시한 입법평가를 바탕으로 문화재 품질 향상을 위한 입법대안이 필요한 부분을 요약하면 다음과 같음
- 현재 지방문화원의 운영은 거의 국가나 지방자치단체의 재정적 보조에 의한다는 점에서 지방문화원의 안정적인 운영과 지원을 위해서는 국가나 지방자치단체의 재정적 지원이 중요한 전제가 됨
- 따라서 지방문화원의 재정과 관련한 조항들에 대한 보완이 필요함
- 지방자치단체가 통합한 경우에 기존에 있던 지방문화원의 유지를 위한 예외조항이 필요함, 주민의 선택에 의하거나 또는 한 시·군 또는 자치구에 대한 1개의 원을 두도록 하는 조항에 대한 예외를 규정할 필요가 있음
- 지역문화의 균형있는 발전을 위해서는 주민인구수당 지방문화원의 설치기준을 정할 필요가 있음. 도서벽지 또는 문화적 약자가 있는 특정지역을 대상으로 한 작은지방문화원을 예외규정으로 설치하는 것도 입법적 대안이 됨

2. 기존의 개정안 이외의 입법대안

지방문화원의 현황 등에 대한 최근 통계¹⁾

지방문화원

- 2015년도 기준 전국 지방문화원은 229개소가 있으며, 지역별로 살펴보면 경기도가 31개소로 가장 많고, 서울(25개소), 경북(23개소) 순으로 나타남
- 지역별 인구 백만명당 시설수를 살펴보면, 강원이 11.65개소로 가장 많음



〈표 19〉 지방문화원 운영 현황(개소, 명, 천원, %)

구분	지역	문화원 수	1관당 평균					
			회원 수	직원 수	연간 참여자 수	연간 예산액	자체자금	자체자금 비중
지역 1	서울	25	527	4.04	39,298	598,705	288,729	48.23
	부산	14	503	2.57	225,854	318,420	102,260	32.11
	대구	8	600	2.25	19,745	221,974	31,914	14.38
	인천	8	2,615	4.75	3,564	548,138	61,736	11.26
	광주	5	1,096	2.20	4,355	317,746	34,829	10.96

1) 2015 전국 문화기반시설 총람, 문화체육관광부, 2015, 31~32면.

구분	지역	문화원 수	1관당 평균					
			회원 수	직원 수	연간 참여자 수	연간 예산액	자체자금	자체자금 비중
지역 1	대전	5	451	5.20	19,167	646,224	189,231	29.28
	울산	5	563	4.00	22,873	463,515	48,146	10.39
	세종	1	482	5.00	3,190	519,615	28,041	5.40
	경기	31	480	4.06	19,790	612,320	86,010	14.05
	강원	18	428	3.67	12,122	576,602	53,088	9.21
	충북	12	482	2.42	119,500	502,534	26,167	5.21
	충남	16	1,159	3.38	38,577	523,564	67,814	12.95
	전북	14	585	2.29	5,202	264,848	13,097	4.95
	전남	22	924	2.68	50,198	319,051	52,420	16.43
	경북	23	862	2.74	14,979	512,074	49,211	9.61
	경남	20	1,177	2.40	8,990	285,410	58,560	20.52
	제주	2	1,025	3.50	4,801	340,187	46,567	13.69
	총계		229	777	3.23	40,000	462,467	85,335
지역 2	수도권	64	766	4.14	25,382	598,979	162,163	27.07
	지방	165	781	2.87	45,670	409,517	55,536	13.56
	총계	229	777	3.23	40,000	462,467	85,335	18.45

- 운영 현황을 살펴보면, 회원 수는 총 177,820명이고 직원 수는 739명이며, 총 예산대비 자체자금 비중은 18.45%, 참여자 수는 9,160,055명임
- 문화원 시설 평균 회원 수는 777명이며, 평균 직원 수는 3.23명임
 - 시설평균 연간 참여자수는 40,000명으로, 참여자 수가 가장 많은 부산(225,854명)은 참여자 수가 가장 적은 세종(3,190명)의 약 70배에 이르는 등 지역별 편차가 매우 큼
 - 연간 예산액 대비 자체자금이 차지하는 비중은 평균 약 18.45%이며, 서울이 48.23%로 가장 높고, 부산(32.11%), 대전(29.28%) 순이며, 전북이 가장 낮은 것으로 나타남
 - 수도권(서울, 인천, 경기)의 문화원 시설 수는 지방에 비해 적지만 인력, 예산, 자체자금 등 평균지표는 보다 양호한 것으로 나타남

- 지방문화원진흥법은 전국 229개의 현장중심 풀뿌리 문화 단체인 지방문화원의 활성화를 지원할 제도적 보완이 필요함
- 수도권 중심의 문화정책을 지양하고 전국적으로 균등한 문화발전의 역할을 지방문화원이 맡고 있음. 다만 그 실제 역할을 보면 향토역사관 정도에 불과할 기능에 그치는 경우도 있음
- 지역문화의 융성을 위한 정책²⁾으로서 문화기본법 및 지역문화진흥법 제정으로 법적인 차원에서 지역 문화 진흥에 대한 정부의지를 천명하였으며, 문화와 관련된 중앙사업이 대폭 지방으로 이전되었다. 또한 지역을 포함함 문화예술 생태계 형성 및 인문화 및 역사와 전통문화 및 예능 교육 등이 적극 확대되고 있음
- 국민의 문화생활과 관련하여 지역문화진흥법, 여기활성화법, 문화다양성보호진흥법, 문화예술후원활성화법, 문화기본법 등이 제정됨 그 중에서 지방문화와 관련하여서는 지역문화진흥법, 지방문화원진흥법, 문화기본법이 기본법으로서의 역할을 함
- 지방문화원진흥법은 가장 역사가 오래된 법이지만 구체적이고 실천적 조항이 미비하며 조직 및 시설기반 등 그 여건의 미비로 그 실행력이 미흡하다는 점이 단점으로 지적됨³⁾
- 지방문화원은 지방문화원진흥법 이전에도 설치되어 운영되고 있었으나, 1994년 지방문화원진흥법이 제정되면서 그 법적인 근거와 국가 및 지방자치단체의 지원을 받음
- 문화정책의 시대에 따라 변화하면서 지방문화원의 역할은 다른 문화단체와 중복되는 경우가 많다는 점에서 유사 단체 및 사업의 중복성 문제가 발생함
- 유사단체로서는 지역문화재단과 문화의 집 등이 있으며 유사중복사업을 할 수 있다는 점에서 협력관계가 아닌 불필요한 경쟁관계가 될 수 있다는 점에서 체계적 비합리성을 내포함

2) 문화융성위원회, 문화융성시대를 열다 - 문화가 있는 삶, 문화융성위원회, 2013. 10. 25. 9면.

3) 한국문화원연합회, 지방문화원 활성화 중장기계획(2013~2017), 2013. 5. 3. 3면.

문화기반시설 주요 문제점 및 개선 방향⁴⁾

구분	이용률 (2014)	개소수	문제점	개선방향
문예회관	6.6%	220	노후화, 활용부진	지역맞춤형 리노베이션 추진
등록박물관	16.6%	754	난립, 콘텐츠 부족	연계 협력형 전시 및 교육 프로그램 개발
국공립도서관	10.4%	886	인력부족	인력 확충
작은도서관	-	4,686	인력·장서·프로그램 부족	인력 확충(책친구) 독서연계 프로그램 개발
문화원·문화의 집	1% 내외	229·116	폐쇄성, 이용도 부진	생활문화센터 연계, 동호회 공간 등으로 재정비, 시설별 특성화(문화원—향토자료관

- 지역문화재단은 지역문화진흥법(제19조)에 근거하여 지방자치단체의 장이 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단을 설립·운영할 수 있다고 규정
- 지역문화재단은 광역권에 12개 기초권에 40개 총 52개의 지역문화재단이 설립되고 있으며, 지방자치단체의 장이 직접 설립한다는 점에서 그 수가 늘어나고 있음 정책적 차원에서는 지방문화재단의 지역거점으로 육성할 계획을 갖고 있음
- 즉, 지역문화재단은 지역문화의 자생력을 강화시킨다는 측면에서 지역 협력형 문화예술진흥 기금 지원 규모를 확대하며 지역문화지표와 연계, 지역사업 평가를 강화하는 역할을 할 것으로 기대됨
- 지역문화재단의 사업내용은 법률로 정하여져 있지 않지만 교육사업, 지원사업, 시설사업, 기타사업 등으로 분류하여 총 1,061개 사업을 시행하고 있음
- 이러한 지역문화재단의 활발할 활동은 지방문화원에 활동에도 순기능으로 작용할 것으로 기대되지만 동시에 경쟁적 관계에 놓을 수도 있다는 우려가 있음
- 지방문화원은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 인가를 받아서 설립하는 주민자치형 단체인 반면에 지역문화재단은 지방자치단체장이 설립한다는 점에서 차이가 있지만 지역문화 및 생활문화발전 등에서는 중복된 사업을 실시함

4) 지역문화진흥 2020 대토론회 자료집, 이병석의원·도종환의원, 문화체육관광부, 2015, 144면.

- 따라서 지역문화재단과 지방문화원의 역할분담이 필요함 두 기관의 설립절차 및 공법인과 재단법인이라는 성질이 다르다는 점에서 지방문화원진흥법 제8조에 규정된 사업에 대해서는 고유사무로 보아 지역문화재단의 사업이 아닌 것으로 구분할 필요가 있음

중장기 발전계획상의 지방문화원의 사업목표 및 사업내용⁵⁾

추진 목표	추진 사업
선도적 지역문화자원 개발	지역문화자원 DB 시스템 구축
	지역문화진흥센터 건립
	지역문화자원 기록 조사/연구
	지역문화자원 스토리 개발
	지역문화자원 아카데미
	디지털 지역문화 교과서 만들기
	지역문화자원 기획 전시
미래의 전통문화 발굴	주민동아리 문화지원
	우리동네 생활의 달인 사례공모
	마을 생활기술 시범발굴
	이야기가 있는 마을잔치
	향토문화브랜드 발굴
	사례집 발간 및 홍보
문화귀촌 활성화	지역책임형 활동가 발굴 프로젝트
	인큐베이팅 과정운영
	촉진자 지원
	문화귀촌 우수사업 발굴

5) 앞의 중장기계획, 58면.

추진 목표	추진 사업
다문화 정착 지원	문화융합 인력양성
	상호 문화교육추진
	문화융합마을 만들기 프로젝트
	편견없는 마을 사례 발굴
글로벌 문화교류	문화원간 교류사업
	우리 고장 초청 프로그램
	문화통신사 파견활동
	지역문화 해외홍보지원
	글로벌 교류협력 축제
	남북문화교류 추진

현재의 지역문화원이 운영하는 문화프로그램⁶⁾

문화원명	주요 운영 프로그램	연간 참여자수 (단위 : 명)
종로문화원	종로문화지(격월), 향토사료집 발간, 3.1만세의날행사, 대학로청소년축제 등	980
중구문화원	청계천거북선대축제, 청계천예술제, 문화제탐방교실(서울성곽둘레길, 지방문화답사등), 장충단추모제향, 문화강좌운영, 향토사료집 발간, 예문갤러리 운영	30,231
용산문화원	문화강좌운영, 문예경진대회, 문화가족축제, 어르신문화학교, 해설이있는용산문화탐방, 예술인초대전, 역사 문화총람 등	5,070
성동문화원	근현대 사진공모전, 성동의 문화를 찾아서, 향토문화탐방, 우리체험교실, 전통강좌 프로그램, 성인문해교실	30,146
광진문화원	문화예술강좌, 전통성년례, 광진국악예술단운영, 향토사료조사, 수강생 발표회 및 전시회, 청소년문예대제전, 찾아가는문화원, 우리문화체험교실 등	13,253
동대문문화원	청롱문화제,아까시 꽃 큰잔치, 한기위구민민속큰잔치, 송년음악회, 역사문화탐방, 실버중창단 왕언니클럽, 문화학교운영, 가족여름캠프, 문예공모전, 민요부르기대회, 세계거리춤축제	111,760
중랑문화원	중랑예술축제, 봉화산도당굿, 어르신인형극봉사대, 어린이뮤지컬,향토문화학교	5,546

6) 앞의 2015 전국 문화기반시설 총람, 문화체육관광부, 2015, 578~579면 재구성.

문화원명	주요 운영 프로그램	연간 참여자수 (단위 : 명)
성북문화원	우리동네문화찾기, 성북역사문화탐방, 선잠제향, 만해다례봉행, 성북천팔랑거리는상상전, 우리는초록별친구(다문화), 어르신문화학교, 어르신동아리, 청소년지역문화창조프로그램, 서울속마을여행, 역사문화탐방, 향토사료조사, 어울마당축제, 문화강좌등	6,255
강북문화원	삼각산축제, 3.1독립운동재현행사, 4.19 소귀골음악회, 초등학교예절교육, 문화강좌등	10,000
도봉문화원	도봉서원전통향사, 도봉한글잔치, 도봉문화예술제, 도봉산산사축제, 역사문화탐방	10,882
노원문화원	문화강좌, 초등학교 문화재 탐방교실, 전국음악공물, 문화유적지 탐방, 국악예술단 정기공연, 노원청소년 문화예술제, 문화유산해설사 운영, 노원사진전, 초안산공중문화제 등	27,773
은평문화원	은평문예,은평문화,향토사료,미술실기대회,청소년예술제, 명사초청문화특강, 어르신문화나눔봉사단	3,115
서대문문화원	서대문형무소역사관예술제, 서대문 안산 해맞이, 무지개합창단운영, 다올림농악대운영	4,150
마포문화원	마포나루굿, 한강마포나루새우젓축제, 밤섬구항제, 역사문화유적지탐방, 삼개굴짓기대회, 초등학생 내고장탐방	167,073
양천문화원	문화유적지탐방, 우수영화상영, 정월대보름, 신년해맞이, 계간지 발간, 어르신문화프로그램, 휘호대회, 백일장 및 사생대회, 종합예술제 등	72,560
강서문화원	경재진경미술대전 및 아리반서예문화대전 공모전, 6개 협회전, 타문화탐방, 허준축제 등 행사, 허준박물관, 경재정선미술관 위탁운영, 불우시설공연 등	50,000
금천문화원	금천 단오민속축제, 다문화 가정 김치담그기 체험, 어르신 웰다잉 프로그램, 금천문화원 여성 합창단 연주회	5,000
영등포 문화원	영등포단오축제, 문화학교, 어르신문화프로그램, 찾아가는문화활동, 청소년음악경연대회, 청소년미술실기대회및구민회호대회, 연희극과 함께하는 어르신 콘쿨대회, 문화유적지탐방, 명사초청강좌, 온가족과함께하는 아버지합창단, 문예공모전, 문화학교회원 작품전시전, 영등포문화원 시와음악이있는 송년의밤, 우수영화무료상영,토요우수프로그램	52,780
동작문화원	동작구민백일장, 노들가요제, 충효축제,구민을 위한 문화공연, 동작어린이합창단 운영, 찾아가는문화활동, 동작문화학교 운영, 어르신 문화프로그램 운영 등	29,361
관악문화원	관악산철쭉제, 낙성대인헌제, 문화교류사업, 어버이날기념행사, 관악문화페스티벌	60,750
강남문화원	문화강남 발간, 강남서예대전공모전, 강남미술대전공모전, 강남독후감공모전, 강남전통예술경연대회, 문화대특강, 문화강좌, 역사문화탐방, 역말도당제, 정월대보름	8,730
송파문화원	한성백제문화제, 한성백제미술대상전, 테마가 있는 역사기행, 한중서화교류전, 송파청소년교향악단, 송파 사진전, 향토사발간, 송파문화발간, 박물관대학, 해피송파투어	257,000
강동문화원	좋은동네발간, 문화대학강좌, 실버댄스강좌, 색소폰연주단, 유적답사, 둔촌백일장, 모란꽃 사생작가 초대전, 암사문학공모전, 우리동네예술학교	1,620

경기지역 지방문화원 주요 운영 프로그램

문화원명		주요 운영 프로그램	연간 참여자수 (단위 : 명)
시	원		
수원시	수원 문화원	정조대왕 능행차길 체험순례, 짚신신고 수원화성걷기, 수원민속예술단 운영, 인문학 역사탐방, 수원화성향토문화연구소 운영, 수원시민회관 위탁운영, 고색향토문화연구소 위탁운영	100,000

문화원명		주요 운영 프로그램	연간 참여자수 (단위 : 명)
시	원		
성남시	성남 문화원	성남사랑글짓기, 강정일당상 시상, 송산어린이백일장, 향토민속놀이시연, 경기광주권 순국선열추모제, 향토유적지순례, 내고장 성남 바로알기, 둔촌 중국일장, 판교쌍용거줄다리기 시연, 성남학아카데미, 새해 천제봉행, 정월대보름 축제, 성남3·1만세운동기념식, 학술회의, 학술토론회, 개천절 기념식 및 도당굿 문화축제	66,575
의정부시	의정부 문화원	회룡문화제, 우리고장바로알기, 타지역문화유적답사, 우리문화바로알기교육, 향토전시관 운영, 문화학교 운영, 회룡문화지발전, 명사특강, 경노위안 문화공연, 시낭송의 밤, 문화가족대동한마당	38,400
안양시	안양 문화원	정기총회·회의 개최, 문화학교운영, 전국·관내 유적지 답사, 안양단오제, 안양반안문화제, 안양시민속경연대회, 문화의 날 기념식, 정조대왕화산능행차시연, 전통혼례(시연), 문화가족작품전·발표회, 전통문화체험학습, 안양문화 책자 발간, 안양대보름 축제, 날뫼·웃다리농악공연한마당, 문화노인사회교육사회참여	30,000
부천시	부천 문화원	복사골백일장사생대회, 따릉동요제, 따릉동 어른신 동요합창단, 부천시티투어, 부천시문화관광해설사	27,878
광명시	광명 문화원	오리문화제, 3.1운동기념식, 어린이문화장터, 관내답사, 향토인물인형극, 광명바로알기프로젝트_광명학, 광명의 옛이야기, 소규모거리음악회, 전통예절학교 등	49,072
평택시	평택 문화원	소사발단오제, 한미 어린이 서머스쿨, 한미 청소년캠프, 노을동요제, 웃다리문화촌 운영, 어른신 프로그램, 향토사대중화 사업, 군 장병 문화예술교육	2,002
동두천시	동두천 문화원	소요단풍제, 정월대보름달맞이, 청소년백일장, 어른신문화학교, 시민시낭송회, 삼충단지향, 청소년지역문화창조프로그램, 문화학교(평생학습관)운영, 백중놀이한마당, 문해교육, 소요의 맥 발간, 예절교육관 운영,	1,820
안산시	안산 문화원	안산향토사박물관 운영, 성호문화제, 안산경기민요단육성운영, 안산역사문화탐방아카데미, 천년의 종 타종행사	43,253
고양시	고양 문화원	행주문화제, 전통문화상설공연, 정월대보름 달맞이, 오월 단오제, 향토문화유적답사, 일본군 위안부 피해자 영령 진혼제, 다문화가정을 위한 합동전통혼례, 외국인 전통문화 체험	3,432
과천시	과천 문화원	과천문화학교운영, 한국추사서예대전, 향토자료수집및보존, 어른신문화학교, 시민의날기념행사, 아버지와함께가는 문화유적견학, 향토사료관 운영, 토토줄 프로그램 등	7,722
구리시	구리 문화원	시민백일장, 어른신문화학교, 내고장체험	1,100
남양주시	남양주 문화원	3.1절기념행사, 천마산 산신제, 향토순례, 관내릉기신제, 문화교실, 남양주시민문화유적답사, 어른신문화학교	4,560
오산시	오산 문화원	청소년 농악&가야금 교실, 찾아가는 공연, 청소년문학상 공모, 향토사례집, 오산문화 발간	625
시흥시	시흥 문화원	연성문화제, 군자봉성황제, 시흥역사문화학교, 청소년큐레이터학교, 월미두레풍물놀이, 시흥향토민요, 인문학산책, 사라져가는자연마을조사, 전통문화강좌, 어른신문화사업등	1,692
군포시	군포 문화원	성년례, 산신제7개, 둔대농악전수사업, 군포설화문화예술교육, 군포시 청소년 국제문화교류, 찾아가는 군포설화 특강, 정년중선생서예대전	1,360
의왕시	의왕 문화원	의왕단오축제, 백운서예문인화대전, 어른신문화학교, 문화유적답사, 우리문화역사바로알기	5,680
하남시	하남 문화원	학술대회, 위례문화발전, 향토사료집, 하남단오축제, 마을별민속제, 경기(청소년)민속예술제, 작은음악회, 문화유적답사, 문화대학운영, 문화대학특강, 문화대학 작품 전시회및 발표회, 어른신문화학교사업, 광주문화권협의회-순국선열추모제사업	6,510

문화원명		주요 운영 프로그램	연간 참여자수 (단위: 명)
시	원		
용인시	용인 문화원	용인문화유적답사, 전국역사문화기행, 실버합창단운영, 문화원합창단운영, 포은문화제, 처인성문화제, 문화학교운영, 할미성대동제, 찾아가는향토사교육, 구술생애사 발간, 용인문화(계간지) 발간, 용인학아카데미, 한시시우회 운영, 우리문화한마당, 용인학세미나 등	115,300
파주시	파주 문화원	문화학교운영, 충효도의선양교육, 전국한시백일장, 향토유적답사, 파주짚풀문화공예품공모전, 울곡문화제, 대보름 연날리기 한마당	31,250
이천시	이천 문화원	설봉문화제, 이천도자기축제, 정월대보름민속축제, 새해해맞이행사, 이천문화학교운영, 문화가족 주말문화탐방, 해외문화교류사, 이천오층석탑되찾기 범시민운동전개, 일본고카시문화교류, 일본 시가라키 청년도예가 문화교류, 러시아 하바로브스크 주립무용단초청공연, 달려라주말버스학교, 어르신문화학교, 우수전통민속보존, 전통민속놀이보존	18,245
안성시	안성 문화원	안성삼일운동기념행사, 전통혼례, 우수전통민속보존사업	5,220
김포시	김포 문화원	김포시청소년을위한 5월문화행사	1,615
화성시	화성 문화원	31절기념행사, 문화의뜰발간, 신나는문화유산방문교육, 문화학교, 문화유산찾아서, 화성시충효예문화유적순례, 구비전승및민속자료조사집발간, 어르신문화나눔봉사단, 어르신문화동아리, 충효예문화유적순례	7,174
광주시	광주 문화원	남한산성문화제, 청소년문화탐방	6,678
양주시	양주 문화원	전통혼례, 역사문화대학, 문화학교, 어르신문화학교, 찾아가는문화유산	254
여주시	여주 문화원	세종문화큰잔치, 류주현문학상, 향토사대중화사업, 문화교실	11,650
연천군	연천 문화원	어르신문화학교, 정월대보름행사, 구석기임진강참계줄달기기, 유적답사, 경기도민속예술제, 유적답사, 미수문화제, 문화아카데미, 아미산올어리, 지역특성화사업, 충효캠페인	1,255
포천시	포천 문화원	반월문화제, 전국한시백일장, 전국취호대회, 문화학교, 향토사료연구사업, 어르신문화학교 등	10,261
가평군	가평 문화원	문화백일장, 문화유적답사, 문화교실운영, 종합전시회, 제향제례, 제16회 석봉한호선생전국취호대회, 경기도민속예술제, 어르신문화학교, 푸른연인문화나눔봉사단, 어르신동아리, 청소년지역문화 창조프로그램(잠곡김육탐구)	1,825
양평군	양평 문화원	향맥지발간, 백운문화지발간, 문화학교, 백운문화제, 용문산영목제, 양평문화오케스트라, 양평문화여성합창단, 전통혼례, 전통혼례지도자양성과정, 어르신문화학교, 전시실 및 회의장소 무료대여	11,076

- 각 지방문화원은 지역특성에 맞게 지역 역사유적 및 문화유산을 계발하여 이를 프로그램으로 활용하고 있음. 이러한 지역문화행사에 대하여는 지방문화원에서 오랫동안 운영해 왔으며, 주민참여의 노하우를 갖고 있다는 점에서 고유프로그램으로 규정할 필요가 있음

- 중장기 계획에서는 기존의 프로그램 이외에도 남북문화교류, 해외 홍보 등의 사업을 규정하고 있음. 그런데 이러한 사업의 성격상 또는 지리적 여건상 중복사업이 필요하거나 지역문화재단 등 다른 기관의 협력할 필요가 있을 경우에는 협력사업을 실시할 수 있도록 규정하는 것이 두 기관의 역할을 기능적으로 분담할 수 있는 제도적 장치가 됨
- 지방문화원진흥법 제8조를 고유사업과 협력사업으로 구분하여 규정할 필요가 있음
- 박물관 및 미술관 진흥법 시행령 및 문화예술진흥법 시행령에 근거한 문화의 집은 전국적으로 117개로 집계되고 있음
- 문화의 집의 주요사업도 문화예술체험 및 교육프로그램, 문화창작프로그램, 동아리 활동 지원 등이라는 점에서 지방문화원과 중복사업이 발생할 수 있음. 따라서 지역문화재단과 함께 협력사업의 대상으로 규정할 필요가 있음
- 지방문화원은 과거의 사단법인 상태의 법적 위상에서 현재는 공익법인으로서의 위상을 확보하였다는 점(제4조 제2항)에서 안정적인 재정적 지원이 필요함
- 현재 지방문화원의 재정은 분권교부세와 지방비, 국고(문화원기금), 자체자금을 통하여 지원되고 있음

지방문화원의 재정지원 상황⁷⁾

서울지역 지방문화원 주요 운영 프로그램

문화원명	회원수	인력 현황				예산 현황 (단위 : 천원)					
		사무국장	직원	기타 (공무원등)	계	분권교부세	지방비	국고 (기금등)	자체자금	기타	계
종로문화원	655	1	1	0	2	-	108,600	17,000	96,323	-	221,923
중구문화원	198	1	2	0	3	-	206,917	14,225	166,052	-	387,194
용산문화원	102	1	3	0	4	39,875	109,850	13,540	151,854	-	315,119
성동문화원	326	1	2	1	4	-	88,343	38,760	128,132	-	255,235

7) 앞의 문화체육관광부, 2015 전국 문화기반시설 총람, 문화체육관광부, 2015, 577면과 589면 그리고 593면.

문화원명	회원수	인력 현황				예산 현황 (단위 : 천원)					
		사무 국장	직원	기타 (공무원등)	계	분권 교부세	지방비	국고 (기금등)	자체자금	기타	계
광진문화원	124	1	5	2	8	-	142,250	-	972,679	-	1,114,929
동대문문화원	152	1	2	0	3	39,875	380,858	27,745	146,857	-	595,335
종강문화원	388	1	1	1	3	-	220,300	-	122,680	-	342,980
성북문화원	386	1	1	1	3	44,250	96,900	153,100	166,452	-	460,702
강북문화원	974	1	2	0	3	-	230,279	11,036	183,706	425	425,446
도봉문화원	677	1	3	2	6	-	305,750	-	266,044	-	571,794
노원문화원	211	1	4	0	5	-	434,549	-	342,100	-	776,649
은평문화원	518	1	0	0	1	46,750	13,000	400,100	43,100	-	502,950
서대문문화원	396	1	2	0	3	44,250	118,000	-	36,815	-	199,065
마포문화원	2,732	1	3	1	5	23,125	109,250	31,750	124,402	-	288,527
양천문화원	760	1	2	0	3	55,750	178,500	1,008,200	415,913	-	1,658,363
강서문화원	380	1	1	0	2	39,875	516,685	392,000	67,244	-	1,015,804
금천문화원	77	1	1	0	2	-	77,500	70,000	120,000	-	267,500
영등포문화원	561	1	5	0	6	없음	336,872	25,500	418,129	-	780,501
동작문화원	251	1	7	0	8	-	132,216	19,340	1,149,196	-	1,300,752
관악문화원	591	1	2	1	4	44,250	83,950	23,000	247,390	-	398,590
강남문화원	530	1	3	0	4	36,750	250,170	37,150	223,444	-	547,514
송파문화원	101	1	5	0	6	-	365,990	39,625	658,512	-	1,064,127
강동문화원	681	1	2	0	3	-	211,444	10,432	57,097	-	278,973

경기지역 지방문화원의 재정현황

문화원명	회원수	인력 현황				예산 현황 (단위 : 천원)					
		사무 국장	직원	기타 (공무원등)	계	분권 교부세	지방비	국고 (기금등)	자체자금	기타	계
수원문화원	440	1	13	0	14	6,958	2,201,085	37,625	-	-	2,245,668
성남문화원	75	1	2	0	3	-	337,865	14,350	76,429	-	428,644
의정부문화원	118	1	3	0	4	-	977,665	23,630	151,600	14,000	1,166,895
안양문화원	1,256	1	3	0	4	74,300	115,400	4,335	214,123	-	408,158
부천문화원	698	1	6	0	7	146,150	404,256	22,660	100,541	-	673,607

문화원명	회원수	인력 현황				예산 현황 (단위 : 천원)					
		사무국장	직원	기타(공무원등)	계	분권교부세	지방비	국고(기금등)	자체자금	기타	계
광명문화원	485	1	8	0	9	-	577,359	10,000	234,135	-	821,494
평택문화원	79	1	6	0	7	-	1,164,292	280,000	60,000	-	1,504,292
동두천문화원	215	1	1	0	2	-	170,100	17,400	48,574	14,350	250,424
안산문화원	327	1	4	0	5	-	591,107	13,800	138,912	42,106	785,925
고양문화원	746	1	4	0	5	-	808,805	25,000	50,000	-	883,805
과천문화원	293	1	7	0	8	123,723	478,321	32,500	219,497	239,599	1,093,640
구리문화원	1,000	1	2	0	3	19,129	56,000	28,000	87,900	40,000	231,029
남양주문화원	358	1	1	0	2	34,668	170,000	10,000	56,480	-	271,148
오산문화원	196	1	1	0	2	-	278,796	13,000	22,882	-	314,678
시흥문화원	463	1	3	0	4	37,000	238,464	21,240	45,950	-	342,654
군포문화원	108	1	0	0	1	-	35,831	4,400	-	-	40,231
의왕문화원	134	1	1	0	2	-	184,555	6,300	-	-	190,855
하남문화원	186	1	2	0	3	-	274,732	21,500	104,164	-	400,396
용인문화원	376	1	5	0	6	9,905	402,895	740	144,048	-	557,588
파주문화원	498	1	3	0	4	60,000	1,162,139	57,335	136,952	-	1,416,426
이천문화원	1,244	1	2	0	3	-	227,864	38,675	134,286	-	400,825
안성문화원	739	1	2	0	3	252,700	228,320	25,000	39,221	-	545,241
김포문화원	636	1	2	0	3	8,000	175,283	8,000	69,570	12,946	273,799
화성문화원	670	1	2	0	3	18,600	482,009	40,600	96,891	-	638,100
광주문화원	611	1	2	0	3	56,000	741,666	7,000	158,903	-	963,569
양주문화원	734	1	1	0	2	-	-	9,000	32,643	-	41,643
여주문화원	748	1	1	0	2	21,000	446,376	18,440	-	-	485,816
연천문화원	182	1	1	0	2	20,400	118,510	26,000	28,402	-	193,312
포천문화원	436	1	3	0	4	10,000	281,200	67,720	163,833	-	522,753
가평문화원	482	1	1	0	2	-	173,550	24,000	-	-	197,550
양평문화원	360	1	3	0	4	-	629,788	11,595	50,376	-	691,759

- 주민의 문화생활을 지원하는 역할을 담당하고 있다는 점에서 지방문화원의 재정은 자생적으로 확보하기 힘든 실정임. 기관의 역할이나 성격상 수익사업을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하지 않다고 판단됨
- 이에 대한 대안으로서 중앙정부가 분권교부세로서 문화원을 지원할 시에는 지방자치단체에게 매칭보조금을 지급하는 방안을 대안으로 제시하고 있음⁸⁾
- 그런데 분권교부세에 따라서 지방자치단체의 매칭보조금을 사용할 경우에는 자연히 지방자치단체의 재정압박을 가중할 가능성이 있음. 또한 재정적 형편이 지역별로 차이가 있다는 점에서 지역별 재정상황에 따라 문화적 지원이 일어나게 되어 재정과 문화영역에서 동시에 부익부 빈익빈 현상이 발생할 가능성이 있음
- 따라서 재정관련 조항은 대통령령으로 국가가 인건비 등 필요경비를 지원하도록 제7조 제3항이나 제15조에 문화원운영이나 시설에 필수적인 항목을 규정하여 명확한 규정을 둘 필요가 있음
- 지방문화원진흥법의 목적이 지역문화의 균형있는 발전이라는 점에서 연합회 및 시도지회에 대한 재정적 지원규정도 필요함. 현재 지방문화원진흥법 시행령상의 경비의 보조 등을 규정한 제10조에는 지원대상으로 지방문화원 또는 연합회만 규정되어 있음. 여기에 시도지회를 함께 규정하여야 함
- 현재 폐쇄성 및 이용도 부진의 문제점을 안고 있는 지방문화원의 활성화를 위해서는 자체 프로그램을 개발할 뿐만 아니라 제8조 제1항 제8호의 규정에서와 같이 지역문화 활성화를 위하여 국가 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업을 수행할 만한 시설적 기준을 갖추어야 함
- 따라서 현재의 시설기준은 최소한이라 할 수 있으며, 지역문화발전을 위한 법들인 지역문화진흥법, 여가활성화법, 문화다양성보호진흥법, 문화예술후원활성화법, 문화기본법에 관련된 사업을 하기 위한 시설기준을 확충할 필요가 있음

8) 앞의 중장기계획, 19면.

지방문화원의 시설현황⁹⁾

문화원명	시설 현황 (단위 : m ²)						계
	사무실	회의실	강당	전시실	도서실	기타	
종로문화원	83	-	83	83	-	-	248
중구문화원	50	111	-	179	-	49	389
용산문화원	271	-	482	220	-	314	1,286
성동문화원	72	22	-	-	-	33	127
광진문화원	251	1,614	416	-	-	358	2,639
동대문문화원	60	-	277	255	-	40	632
중랑문화원	109	-	616	-	-	123	849
성북문화원	33,78	134,89	122	-	-	331	453
강북문화원	170	-	-	-	-	666	836
도봉문화원	72	-	-	-	-	273	345
노원문화원	69	-	171	-	69	278	587
은평문화원	137	회의실포함	-	-	50	-	187
서대문문화원	185	-	157	-	-	-	343
마포문화원	50	50	194	58	180	931	1,463
양천문화원	60	40	-	-	-	495	594
강서문화원	120	-	113	339	-	1,474	2,046
금천문화원	81	-	200	284	16	-	581
영등포문화원	174	765	523	471	-	1,424	3,357
동작문화원	93	86	1,362	-	-	966	2,507
관악문화원	109	-	413	-	-	139	660
강남문화원	63	345	-	-	-	156	564
송파문화원	70	-	291	165	158	1,136	1,820
강동문화원	50	41	122	-	-	-	213

9) 앞의 문화체육관광부, 2015 전국 문화기반시설 총람, 문화체육관광부, 2015, 578면과 590면 및 594면

경기지역 지방문화원 시설현황

문화원명	시설 현황 (단위 : m ²)						
	사무실	회의실	강당	전시실	도서실	기타	계
수원문화원	53	383	604	-	-	2,272	3,312
성남문화원	151	64	391	65	-	521	1,191
의정부문화원	76	135	284	90	182	1,270	2,036
인양문화원	43	76	208	142	-	2,179	2,648
부천문화원	101	21	114	-	79	229	544
광명문화원	66	-	2,273	-	-	-	2,339
평택문화원	104	-	-	-	-	44	148
동두천문화원	60	-	-	-	-	-	60
안산문화원	143	-	196	348	72	1,234	1,993
고양문화원	96	-	663	-	-	1,555	2,315
과천문화원	149	-	231	451	125	3,337	4,293
구리문화원	300	100	300	-	50	50	800
남양주문화원	118	85	283	-	47	-	533
오산문화원	44	69	-	-	-	17	130
시흥문화원	100	170	83	204	60	166	783
군포문화원	100	-	1,264	337	463	1,496	3,660
의왕문화원	101	66	345	-	-	1,139	1,651
하남문화원	100	70	471	200	70	169	1,080
용인문화원	69	50	144	-	36	395	694
파주문화원	109	-	-	-	-	410	519
이천문화원	76	-	96	-	-	191	363
안성문화원	394	-	-	169	-	-	563
김포문화원	165	-	-	-	-	-	248
화성문화원	90	90	168	109	90	-	548
광주문화원	122	162	201	234	-	843	1,562
양주문화원	58	72	105	-	-	-	235
여주문화원	94	-	-	-	-	-	94
연천문화원	192	218	-	258	-	-	668

문화원명	시설 현황 (단위 : m ²)						
	사무실	회의실	강당	전시실	도서실	기타	계
포천문화원	130	57	208	262	57	972	1,686
기평문화원	33	-	-	-	-	-	33
양평문화원	167	33	271	184	95	937	1,685

- 시설규모는 도시와 농촌에 차이가 있음, 주로 전시실이 큰 비중을 차지하고 있으며, 일부 지역에서는 도서실을 두고 있는 경우도 있음
- 문화 프로그램의 활용을 위해서는 회의실 및 강당 등의 시설확보가 필요함 지방문화원이 갖추어야할 회의실 및 강당 그리고 전시실 등에 대한 시설기준을 법정화 하는 것도 검토해 볼 필요
- 다만 현재의 시설도 법정기준에 못미치는 경우가 있다는 점에서 시설확보 및 유지보수에 대한 재정적 지원조항도 함께 규정될 필요가 있음

3. 입법대안의 수정 및 평가결과

▶ 「지방문화원진흥법」의 개선을 위한 입법평가의 결론으로서 입법대안은 다음과 같이 요약됨

- 지방자치단체의 통합시 기존의 지방문화원을 유지할 예외조항이 필요함
- 장기적으로는 인구비례와 지역간 거리를 고려한 지방문화원의 설치기준이 마련될 필요
- 지방문화와 관련된 법들이 규정한 사업을 위탁 받아서 시행하여 지방문화발전을 위해서 다양한 사무를 처리할 수 있는 필요한 인력 및 시설기준의 상향이 필요함
- 필요한 인력 및 시설의 확충 및 유지에 대한 국가와 지방자치단체의 재정적 지원 조항을 명확히 규정할 필요가 있음

-
- 지역문화발전을 균형있게 이루어지기 위해서 연합회 및 시도지회에 대한 설치 근거 및 지원 조례의 제정을 위임하고 재정적 지원규정도 명확하게 개정할 필요가 있음
 - 지역문화재단 등 유사단체와의 업무의 중복성을 피하기 위해서 고유업무 분야를 명확히 하고, 협력업무 및 협력조항을 규정하여 지역문화발전을 위한 유기적 역할분담을 규정할 필요가 있음

IV. 요약 및 권고



1. 입법대안의 선택

- 현행 「지방문화원진흥법」은 입법목적에 맞게 지방문화원의 활성화 등 그 발전에 일정한 기여를 하였으나, 지방문화원이 현실적으로 안고 있는 문제들을 해결하는데 일정한 한계를 보여주고 있음
- 입법대안은 현재 국회에 발의된 「지방문화원진흥법」 개정안을 적절히 활용·보완하고 그 외에 추가적으로 입법대안을 제시함

2. 최적 입법대안의 제안

- 지방문화원과 유사한 역할을 하는 지역문화재단 등과의 중복업무를 구분하는 등 기관의 성격에 맞게 지방문화발전을 위한 사무 및 역할의 기능적 배분 필요
- 지방문화원은 지역문화재단, 문화의 집 등 유사 단체와 지리적 여건 및 현실적인 고려에서 위탁사업을 공동으로 수행하는 등의 협력조항이 구체적으로 규정될 필요가 있음
- 현재 시·군 또는 자치구별로 1개의 지방문화원을 두도록 하고 있는데 지역적인 균형문화발전을 위해서는 장기적으로 지역주민의 수, 거리상의 여건을 고려하여 이러한 규정의 폐지가 필요함
- 지방문화원 및 한국문화원연합회 또는 시·도지회의 재정적 안전성을 위하여 인건비 및 시설경비 등 필수경비 항목에 대한 재정적 지원규정을 보완할 필요가 있음

3. 연구의 한계

- 「지방문화원진흥법」에 대한 비용편익 분석은 지방문화원 이용에 대한 편익 등이 산출되기 어렵다는 점에서 시행하지 않음
- 대안제시에 관해서 연구기간 및 연구방법의 한계로 설문지 등을 통한 전문가 및 관련자의 조사를 하지 못하고 관련 문헌 등을 활용하는 데 그침
- 사후적 입법평가의 목적으로 연구가 시작되었으나 연구 진행 과정에서 다수의 입법안들이 제안된 점을 고려하여 제안된 입법안 심사를 병행하였음
- 이 연구는 법체계와 법연혁적 분석, 법정정책적 분석을 중심으로 실시하였는 바, 「지방문화원진흥법」이 입법목적 달성을 위하여서는 법률의 특성상 시행령까지 정비되어야 하는 특성을 함께 고려함
- 장기적으로는 현재 지방문화의 3대 기본법이라 할 수 있는 지방문화원진흥법, 지역문화진흥법, 문화기본법의 역할분담이 체계 조정이 이루어져야 할 것으로 보임

참고문헌



문화체육관광부, 2015 전국 문화기반시설 총람, 문화체육관광부, 2015

문화융성위원회, 문화융성시대를 열다 - 문화가 있는 삶, 문화융성위원회, 2013. 10. 25

지역문화진흥 2020 대토론회, 이병석의원·도종환의원, 문화체육관광부, 2015. 2. 5

한국문화원연합회, 지방문화원 활성화 중장기계획(2013~2017), 2013. 5. 3

입법평가 Issue Paper 15-17-②

「지방문화원진흥법」에 대한 사후적 입법평가

발행일 2015년 11월 30일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-651-1 93360