

제43차 정책토론회

아시아문화중심도시 조성사업 실효성 제고 방안

 광주광역시의회

아시아문화중심도시 조성사업 실효성 제고 방안

Ⅰ 일 시 : 2019. 8. 22.(목) 15:00~17:00

Ⅰ 장 소 : 시의회 예결위원회 회의실(5층)

Ⅰ 주 최 : 광주광역시의회

시 간		내 용
15:00~15:05	5'	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회(선미정 : 입법정책담당관실 정책담당) - 개회 및 내빈 소개
15:05~15:10	5'	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인사말씀 - 김동찬(광주광역시의회 의장)
15:10~		<ul style="list-style-type: none"> ■ 토론회 시작 - 좌장 : 김학실(광주광역시의회 교육문화위원장)
15:10~15:50	40'	<ul style="list-style-type: none"> ■ 발 제 - “아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제” 김기곤(광주전남연구원 책임연구위원)
15:50~16:40	50'	<ul style="list-style-type: none"> ■ 토 론 - 황병하(조선대학교 아랍어과 교수) - 조덕진(무등일보 아트플러스 편집장) - 양균화(광주정보문화산업진흥원 콘텐츠산업본부장) - 이기훈(지역문화교류호남재단 상임이사)
16:40~17:00	20'	<ul style="list-style-type: none"> ■ 질의 및 응답
17:00		<ul style="list-style-type: none"> ■ 폐 회

Contents

목차

인사말씀

07 김동찬(광주광역시의회 의장)

발제문

09 김기곤(광주전남연구원 책임연구위원)

토론문

29 황병하(조선대학교 아랍어과 교수)

35 조덕진(무등일보 아트플러스 편집장)

41 양균화(광주정보문화산업진흥원 콘텐츠산업본부장)

45 이기훈(지역문화교류호남재단 상임이사)

참고자료

52 국회 계류 중인 아특법 주요 개정안

55 문재인 대통령 민주당 광주공약

56 문재인정부 국정운영 5개년 계획

57 아시아문화중심도시 조성사업 역할 분담 및 추진체계

인사말씀



오늘 제43차 정책토론회는 ‘아시아문화중심도시 조성사업’에 대해 진단하고 실효성 제고 방안을 모색하는 매우 귀중한 시간입니다.

먼저, 활발한 의정활동 중에도 특별히 이번 토론회를 제안해 주신 김학실 교육문화위원장님과 『아시아문화중심도시조성사업 정상화 시민연대』 윤만식 공동대표님을 비롯한 관계자 여러분께 진심으로

감사의 말씀 드립니다.

아울러 발제와 열띤 토론에 참여해 주실 김기곤 광주전남연구원 사회환경연구실장님, 황병하 조선대 교수님, 조덕진 무등일보 아트플러스 편집장님, 이기훈 지역문화교류호남재단 상임이사님, 양균화 광주정보문화산업진흥원 콘텐츠산업본부장님께도 깊이 감사드립니다.

여러분도 잘 아시다시피 아시아문화중심도시 조성사업은 아시아 문화와 자원이 상호 교류되는 문화 핵심사업으로서 21세기 신성장 동력인 문화를 통해 미래형 도시발전 모델을 창출하고 국가 균형발전을 실현하기 위한 사업입니다.

그러나 컨트롤타워인 국립아시아문화전당 개관이 5년 정도 지연되면서 조성사업의 추진이 지지부진해졌고, 문화발전소로서의 역할을 수행하는데 필요한 추동력 또한 약화되었습니다. 여기에 5대 문화권 조성 등 국비지원도 미흡한 실정입니다.

이제부터는 문화전당과 아시아문화원으로 이원화된 운영체계를 개선하여 문화전당의 설립 목적에 부합하고, 국내최대 복합문화시설에 걸 맞는 고품격 콘텐츠 및 프로그램 구축 등 운영 활성화에 매진해야 합니다.

이러한 가운데 오늘 정책토론회는 전문가들이 머리를 맞대고 문제점은 무엇이고 어떻게 해결할 것인지 지혜를 모아보는 매우 의미 있는 시간이 될 것이라 생각합니다. 우리 시의회도 지역의 문화원과 늘 소통하고 더욱 관심을 가지고 적극 노력하겠습니다.

바쁘신 중에도 정책토론회에 참석해 주신 모든 분들의 가정과 하시는 일에 행복이 가득 하시기를 기원합니다. 감사합니다.

2019. 8. 22.

광주광역시의회 의장 김 동 찬

발 제 문 01

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

- 문화전당 운영, 어떻게 재설정할 것인가?

김 기 곤

(광주전남연구원 책임연구위원)

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

- 문화전당 운영, 어떻게 재설정할 것인가 -

광주전남연구원 책임연구위원 김 기 곤

1. 들어가며

2020년 4월은 ‘아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법’(이하 ‘아특법’) 부칙 제2조 규정에 의거해 문화전당 운영을 ‘일부위탁’에서 ‘전부위탁’으로 결정하는 시기이다. 이에 따라 문체부는 지난 4월부터 문화전당 성과평가 및 향후 운영 방안에 관한 연구용역을 진행하고 있다.

문화도시 조성사업의 핵심 공간인 문화전당이 국가기관으로서 위상을 지속해 나갈 것인지, 아니면 운영 주체와 방식을 재설정해 새로운 방식으로 운영되어야 할 것인지를 결정해야 하는 시기가 임박한 것이다.

문화도시 조성사업을 둘러싼 문화정책 환경도 변화를 겪고 있다. 2017년 대선 기간 ‘아시아문화중심도시 2.0시대’가 정식화되었다. ‘아시아문화중심도시 2.0시대’의 핵심은 사업의 ‘정상화’이다. 정상화는 조성사업의 원래 취지와 목적을 회복하고, 변화된 문화적 환경에 따라 사업의 내용, 추진 방식과 체계를 재정비함으로써 사업의 동력과 실행력을 높이는 것을 의미한다. 또한 정상화는 이명박·박근혜 정부의 사업 추진 기구 및 사업 축소, 문화전당의 기능 정체, 국가사업이 아닌 지역사업으로 의미 축소, 중앙과 지역 간 협력 약화 등 조성사업의 위상 약화와 사업 부진에 대한 근본적 재조정을 전제로 한다.

또한 지방분권과 자치가 강조되고 있는 정치적 상황은 문화분권과 문화자치를 새로운 이슈로 부상시켜 놓았다. 이에 따라 지역과 협력적 관계 속에서 추진되고 있는 국가적 차원의 문화사업을 지역의 주도성과 책임성을 보다 폭넓게 인정해야 할 상황이다. 또한 조성사업의 종료 기한이 5년 정도 남은 현재의 상황에서는 문화전당의 효과를 광주 도시전역으로 어떻게 확장시켜 나갈 것인가를 심도 있게 고민해야 한다.

이와 같이 새롭게 재편되고 있는 문화도시 조성사업의 국면에서 우선적으로 대응해야

할 일은 내년 4월 이후 적용될 문화전당의 새로운 운영 방식에 대한 지역사회의 의견 수렴이다. 문화전당은 국비를 지원받는 국가소속기관이다. 지역의 입장에서 보면, 문화전당이 지역에 미치는 문화적, 경제적 파급효과나 시민의 삶에 미치는 영향이 얼마나 되는지는 중대한 사안이다. 이는 결국 문화전당을 어떻게 운영할 것인지에 따라 결정될 수 있는 문제이다. 따라서 2020년 4월 이후 문화전당 운영 주체나 방식에 대한 합리적 결정이 내려질 수 있도록 지역사회 내부에서부터 활발한 논의를 본격화 할 필요가 있다.

2. 문화도시 조성사업의 현황

2004년부터 시작되어 2023년까지 진행되는 조성사업은 국책사업임에도 과거 보수정부의 무관심, 사업의 의미와 규모 축소 등으로 문화전당 건립을 제외하고는 다른 분야에서 뚜렷한 성과를 내지 못했다.¹⁾ 문화전당의 효과를 도시 전역으로 확산하기 위한 5대 문화권 사업도 지지부진한 상태이다.

전체 사업비(2004~2023년, 5조2,912억 원) 대비 2018년까지 집행된 예산은 1조4,599억 원으로 계획 대비 27.6%만이 투입되었다. 문화전당 개관 이후 문화전당 운영 예산의 지속적인 감소도 뚜렷하다. 2015년 1,012억 원, 2016년 638억 원, 2017년 610억 원, 2018년 616억 원, 2019년 573억 원이다. 원활하지 못한 예산 지원과 인력 부족 등으로 특화된 창·제작 콘텐츠 및 프로그램 개발도 계획대로 되지 않고 있다. 문화전당 활성화로 개관 효과를 기대하고 있는 지역사회의 입장에서는 답답한 마음이 큰 상황이다.

조성사업 중에서 지자체가 추진하는 사업인 문화적 도시환경 조성, 예술진흥 및 문화·관광산업 육성 등의 분야도 최근 3년 평균 국비 반영률이 45%로 낮은 형편이다. ‘아시아문화도시중심조성 종합계획’에 의거해 2019~2023년까지 투자되어야 할 국비는 1조 4,976억 원이다.

지역사회는 조성사업의 실효성 제고를 위해 신규 사업 반영 확대 및 계속사업에 대한 총사업비 증액 지원을 건의해 놓고 있다. 또한 아특법 48조(시행령 38조)에 따라 조성사업에 대한 국비 반영비율을 70%로 인상할 것을 요구하기도 했다.

<표 1> 아시아문화중심도시 조성사업 재원별 투자 현황(2018년 12월 기준)

(단위: 억 원)

구분	계	국비	지방비	민자
전체계획('04~'23)	52,912	27,679	7,896	17,337
집행('04~'17)①	13,462(25.4%)	11,987(43.3%)	935(11.8%)	540(3.1%)
집행('18)②	1,137(2.2%)	716(2.6%)	167(2.1%)	254(1.5%)
집행('04~'18)①+②	14,599(27.6%)	12,703(45.9%)	1,102(14.0%)	794(4.6%)

1) 문화전당 건립·운영에 투자되는 전체 예산은 1조 6,872억 원(국비 13,872: 민자 3,000)이고, 문화적 도시환경 조성 등 지자체 사업은 3조 6,040억 원(국비 13,807: 지방비 7,896: 민자 14,337)임.

* 광주시 내부 자료.

<표 2> 아시아문화중심도시 조성사업 4대 역점 과제별 재정 투입 현황

(단위: 억 원)

구분	투자소요(2004-2023)				집행액(2004-2018)				집행 비율
	계	국비	지방비	민자	계	국비	지방비	민자	
합계 (집행 비율)	52,912	27,679	7,896	17,337	14,599 (27.6)	12,703 (45.9)	1,102 (14.0)	794 (4.6)	
1. 문화전당 건립 운영	16,872	13,872	-	3,000	11,000	11,000			65.2%
2. 문화적 도시 환경 조성	17,259	5,451	4,695	7,113	439	232	207		2.5%
3. 예술진흥 및 문화관광 산업 육성	14,467	6,123	2,302	6,042	2,708	1,104	810	794	18.7%
4. 문화교류도시 역량 및 위상 강화	4,314	2,233	899	1,182	452	367	85		10.5%

* 광주시 내부 자료.

조성사업은 초기 기획단계에서 정립한 비전과 방향을 갖고 15년 동안 추진되고 있다. 하지만 대통령이 세 번 바뀌면서 조성사업의 의미, 규모, 추진 방식이 변화되는 것을 경험할 수 있었다. 사업에 대한 이해의 차이가 발생하고, 핵심사업에 대한 공유가 부족하기도 했지만, 무엇보다 국책사업을 주관하는 국가의 의지가 부족한 것이 문제였다.

지역 내부에서는 사업을 자기 관점으로 수용하려 들면서 일관된 사업 진행보다는 다양한 갈등을 야기시켜 놓았다. ‘아시아문화중심도시 2.0시대’를 내걸고 조성사업 정상화와 활성화를 약속했던 문재인 정부에서도 옛 전남도청 원형복원을 제외하고는 이렇다할 만한 가시적 성과나 뚜렷한 의지를 보여주지 못하고 있다

2018년 8월에 발표된 ‘종합계획 제2차 수정계획’에도 정부의 결단 없이는 조성사업이 활성화 될 수 없다는 점을 강조했다. 그러면서 초기 구상한 조성사업의 비전과 목표를 실현하기 위해 사업 방향을 재조정했다.

<표 3> 아시아문화중심도시 조성사업 조성 방향

주요 조정 방향	주요 사업 내용
아시아문화중심도시 2.0시대 의미 반영	조성사업 정상화, 문화전당 7대 문화권 활성화, 야특법 개정 등
문화전당 운영 활성화 및 실질적 효과 확산	조직운영 효율성 증대, 콘텐츠 창제작 기능 강화, 지역 협력사업 확대
문화전당 효과 확산을 위한 5대 문화권 재설정	기존 7대 문화권 통·폐합 및 재조정으로 문화적 도시 환경 조성 분야 현실성 재고
4차 산업혁명 대비 사업의 새로운 방향 마련	과학기술 친화적 문화예술 기반 조성, 범용기술·예술 융합 연구개발 구축
광주시 주요계획과 결합을 통한 시너지 제고	지역문화예술진흥정책, 도시공간계획 사업과 상호 연계
문화협치로 추진체계 강화	문체부-광주-시민사회 간 협력과 지역 시민사회 참여 활성화

* 아시아문화중심도시조성 종합계획 수정계획 재구성.

종합계획 수정계획은 조성사업의 남은 기간의 과정을 2단계로 조정하여 각각의 단계 별로 해야 할 목표를 제시하고 있다.

1단계(2018년~2020년): 성숙단계	2단계(2021년~2023년): 정착단계
<ul style="list-style-type: none"> - 문화전당 운영 활성화 및 내실화 - 5대 문화권 조성사업 정상화 - 문화관광산업의 성숙 및 문화교류의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 문화전당 운영 정착 - 5대 문화권 조성 및 문화도시 기반 조성 - 예술의 발전 및 문화관광산업의 고도화, 아시아 문화교류 중심지로의 도약

<표 4> 아시아문화중심도시 조성사업 주요 단계

* 아시아문화중심도시조성 종합계획 수정계획.

3. 문화전당 운영 논쟁 전사(前史): 국가소속이냐 Vs. 법인화냐

2006년 8월 아특법이 국회를 통과하자, 문화도시 프로젝트가 국가의 계획에 따라 안정적으로 진행될 수 있게 되었다고 환호했다. 랜드마크 논쟁은 여전히 진행 중이었고, 문화전당 건립만으로 종료될 수도 있는 사업이라는 걱정이 팽배한 상황 속에서 국가의 약속과 의무가 제도화되었기 때문이다.

문화도시가 시작된 이후 정권이 두 차례 바뀌었다. 지역적으로 친화성도 약한 광주에 건립되는 거대 사업에 대해 특별한 의무감을 갖지는 않을 것이라는 것은 누구나 예측 가능한 일이다. 창조적 실용주의를 표방하며 기업적 효율성을 중시하는 이명박 정부에게 공연·전시·창작·문화정보 저장·교류 등 수익성과 무관한 실험성을 추구하는 문화전당이 어떻게 다가왔는지를 예상하는 것은 어려운 일은 아니다.

창조산업이라는 기치 아래 문화예술의 경제적 가치 산출을 강조하고, 문화융성으로 국민의 행복을 지향하는 박근혜 정부의 문화정책에 비추어 본다면, 문화전당은 특정 지역에 있는 고비용 저효율의 문화시설로 보여질 가능성이 높다. 무엇보다 문화도시 프로젝트가 지향하는 민주, 인권, 평화의 가치에 대한 공감력이 얼마나 형성될 수 있을까도 의심되는 지점이다.

문화도시 프로젝트 과정에서 지역사회와 소통하는 국가의 태도는 항상 문제가 되었다. 지역을 배제해야만 그나마 일정대로 추진할 수 있다고 생각하는 분위기를 보였기 때문이다. ‘아시아문화중심도시추진단장’이나 ‘아시아문화개발원장’ 등 추진 조직의 주요 빈 자리를 채우는 작업은 더디게 진행되었다. 문화전당 개관 예정일은 임박해 오는 데도 채워져야 할 콘텐츠의 준비상황도 너무 느긋했다.

아시아를 넘어 세계 최고를 지향하는 복합문화시설을 짓고, 광주를 통해 문화국가의 비전을 실현하겠다는 원래의 목표는 ‘문화전당 건물만 지어주고 빠지려는 것 아닌가’하는 의구심을 갖게 했다. 문화전당을 ‘돈 먹는 하마’ 운운하며 국가 문화예산을 광주가 다 가져간다고 생각하는 다른 지역의 시선도 여전했다.

이러한 배경 아래서, 2013년 초부터 정부가 아특법을 개정할 움직임을 보이자 새로운 논란이 발생했다. 2013년 4월에는 정부는 문화전당을 법인화하겠다고 발표했다. 문화전당 개원 1년여를 앞둔 2014년 9월에는 아특법 개정안을 제출했다. 문화전당 운영을 별도의 법인에게 위탁하자는 것이 핵심내용이다. 문화전당의 기능도 교류·교육·연구 중에서 교류 기능에 무게를 둔 안이었다. 지역사회는 아시아의 창조적 에너지를 전 세계로 공급하는 문화발전소 역할을 수행할 문화전당을 일반적인 공연전시 시설 중의 하나로 위상을 낮추고 문화도시 조성사업 전반을 축소하려는 의도로 인식했다.

정부지원에 대한 명확한 규정이 없고 문화전당의 주요 기능 중의 하나인 연구기능도 빠져 있었다. 광주시와 시민단체는 문화전당은 재원 및 공공성 확보 차원에서, 아특법의 원안대로 정부의 소속기관으로 가야한다며 반발했다. 문화전당 운영에 국가가 책임 있는 주체가 되어야 한다는 것을 강조했다. 법인에 위탁할 경우 문화전당의 운영 예산을 안정적으로 확보할 수 없으며, 법인은 수익성만을 중시하게 된다는 것이었다.

문화부는 문화예술단체들이 법인으로 운영되는 것은 전반적인 추세이며, 창의성과 전문성이 요구되는 문화기관에 공무원들이 개입하는 것은 좋지 않다는 논리로 반박했다.²⁾ 아특법을 통한 문화전당의 운영 논란은 문화행정에서 해묵는 논쟁 구도인 공공과 민간의 이항 대립구도를 재연해 놓았다. 공무원과 민간인을 양측에 두고, 안정성과 전문성, 경직성과 자율성, 효율성과 창의성 등의 의미 대립이 한동안 지속되었다.

광주지역 문화예술진영을 포함한 시민사회단체로 구성된 ‘바람직한 아특법 개정을 위한 범시민연석회의’를 중심으로 지역사회는 지역 국회의원 등이 발의한 개정안을 대안으로 내세웠다. 2015년 1월 제출된 박혜자 의원의 개정안은 문화전당의 운영주체를 정부로 하되 일부만 위탁하자는 것이 핵심이었다. 문화전당의 공공성 추구를 전제로 전문성을 보완하기 위해 부분적으로 법인 위탁, 문화전당의 지속적인 운영과 발전을 보장할 수 있도록 정부 재정지원 명시, 문화전당운영협의회 구성으로 협치에 기반을 둔 운영 등의 내용을 담고 있었다.

2015년 3월 아특법 개정안이 국회를 통과했다. 지역사회의 개정안 내용이 대부분 반영되었다. 문화전당을 국가소속기관으로 하되 일부 운영을 법인에 위탁할 수도 있도록 하고, 국가의 재정지원을 명확히 하는 내용을 담았다. 하지만 해당 법안의 부칙에 “문화

2) 이와 같은 문화부의 입장에 문화예술계뿐만 아니라 지역사회 일각에서 동의하는 분위기도 있었다. 문화예술이 무엇보다 창의성과 자율성을 중시해야한다는 점에서 문화전당운영은 국가보다는 민간의 주도성이 보장되어야 한다는 것을 기본원리로 인식하고 있었기 때문이다. 그러나 문화전당이라는 거대 기관의 안정적인 정착과 문화도시 조성사업의 지속적인 추진을 위해서는 국가의 책임성이 더 중요하다는 인식을 더 중시했던 분위기 탓에 법인화 주장은 뚜렷한 담론으로 형성되지 못했다.

전당 운영의 법인 또는 단체에 대한 일부 위탁은 이 법의 시행일로부터 5년까지로 하 되, 그 이후 정부는 문화전당의 성과평가를 한 후 전부 위탁한다”는 조항이 포함되었다. 이러한 내용은 최소 10여 년 동안 정부가 운영해야 문화전당이 제자리를 잡을 수 있다고 생각했던 지역사회의 의견과는 차이를 둔 규정이었다. 또한 성과평가의 주체나 결과에 대한 위탁의 범위 등 주요 사항에 대한 기준이 제시되지 않아 논란의 불씨를 남겨 놓기도 했다.

국가소속기관이 되어 다수의 중앙공무원이 내려와 문화전당을 운영토록 하는 것은 문화전당에 국가 기관이라는 공적 무게를 더해 줄 수 있다. 국가의 행정체제가 갖는 업무 추진의 효율성은 관리 및 운영의 합리성을 높여줄 수도 있을 것이다. 지역사회는 문화도시 조성사업이 국책사업이기 때문에 국가가 무한 책임을 질 수 있는 방식을 원했다. 문화전당 운영 문제도 국가가 재원과 인력을 책임지는 구조를 선호할 수밖에 없었다. 상대적으로 관료화된 공무원 조직보다는 민간조직을 중심으로 운영하면서 지역과 유연한 소통 체계를 만들고 이를 통해 지역의 문화예술역량을 쌓아갈 수 있는 기회를 넓혀가야 한다는 관점은 문혀질 수밖에 없었다.

그동안 문화도시 조성사업은 국가-지역이라는 이원적 체제 속에서 서로의 장벽과 거리를 보여주었다. 국가사업으로 간주하고 적극적인 개입을 미뤄왔던 지역의 입장이 문제로 지적되기도 했다. 지역사회는 문화전당을 품고 있는 광주의 문화적 자력화 등 본질적인 문제에 대한 고민이 부족했다.

2013년부터 시작되어 2015년에 종결된 아특법 개정안 논쟁의 핵심 내용은 전당 운영 주체와 예산지원 방식의 문제였다. 문화전당 조직의 이원화와 서로의 기능 분담이 여전히 모호하게 규정되어 ‘관리와 운영’ 과정에서 마찰도 예상되었지만, 오랜 논란 끝에 법인화 및 운영주체의 문제는 합의지점을 찾은 것은 다행스러운 일이었다. 지역사회의 입장에서 보면 ‘성과평가 후 전부 위탁’은 국가 운영과 법인화라는 대립구도에서 우선적으로 법인화를 저지하기 위한 중간지대의 타협물이라고 할 수 있을 것이다.

문화전당의 개관 초기 재정자립도가 극히 취약한 상황에서 국가가 자신의 책임성과 의무를 아특법 개정안에 담았다는 것은 의미 있는 일이다.³⁾ 2015년 7월에는 문화전당의 운영 조직이 공무원 50명으로 결정되었다. 정부기구의 명칭은 ‘국립아시아문화전당’으로 정해졌다. ‘아시아문화원’이라는 법인이 일부 위탁을 맡는다. 아시아문화원은 문화전당의 콘텐츠의 창·제작과 유통을 맡는 민간 전문가 조직이다. 이 조직은 공무원으로 구성된 운영 조직의 관리와 통제에 있게 된다. 이런 구조라면 앞으로 ‘지원’과 ‘간섭’을 두고 조직 간의 마찰은 계속될 수밖에 없는 상황이었다.

문화전당 운영 체계가 확정된 이후 지역사회에 남겨진 과제는 더욱 뚜렷해졌다. 문화

3) 문화시설의 안정적 운영을 위한 재정자립도(예산 대비 수익의 비율)의 기준은 일반적으로 30%대이다. 문화부 자료에 의하면, 문화전당의 자립도 목표치는 2015년 2.5%, 2016~2017년 7.2%, 2018년~2020년 10%로 잡혀 있다.

전당에 지역의 문화역량이 참여하고 활동할 수 있는 시스템을 구조화하고, 지역사회가 문화도시를 지속적으로 성장시켜 나갈 수 있는 자력화된 역량을 강화하고, 적극적인 문화 리더십을 발휘하는 것이었다.

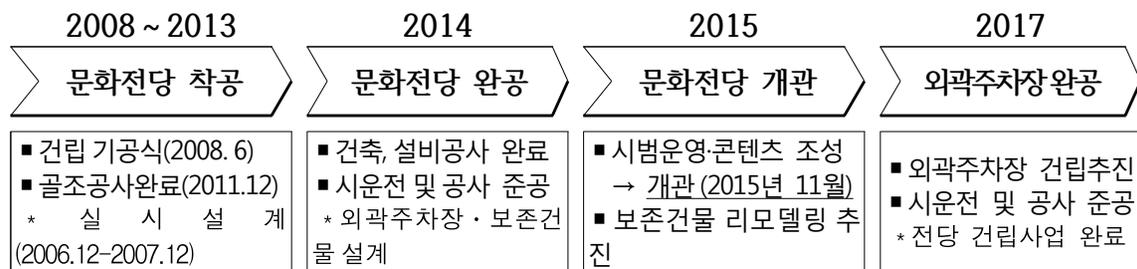
4. 2020년 이후, 문화전당 운영 방식에 관한 담론들

1) 문화전당의 현황

문화전당은 문체부 소속기관인 ‘국립아시아문화전당’에 의해 운영되고 있다. 문화전당은 국가의 문화역량을 강화하는 기지 역할을 수행하는 ‘문화형 책임운영기관’이다.⁴⁾ 문화전당 운영 일부를 산하 기관인 ‘아시아문화원’에 일부 위탁하고 있다. 조직 운영은 문화전당이 공공기관인 ‘아시아문화원’을 관리·감독하는 형태이다.

두 조직은 문화전당을 활성화시키는 목적으로 시설관리와 콘텐츠 생산 등의 역할을 했지만 기관의 이원화로 업무 중복 등 비효율적이라는 지적이 꾸준히 제기됐다. 또 조직의 이원화로 수년째 전당장 공모도 무산되어 본래의 목적을 달성하는데도 한계가 있었다.

<그림 1> 문화전당 건립 과정



* 국립아시아문화전당, 2019 주요 업무계획 자료.

4) 책임운영기관은 보통의 행정기관과 같으나, 다만 기관장에게 기관 운영에 있어서 상당한 자율성을 부여하고 그 운영 결과에 대하여 보상 또는 책임을 지도록 하는 점에 차이가 있다. 책임운영기관에는 기관의 성격에 따라 조사연구형, 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형으로 구분된다.

<그림 2> 문화전당 조직 및 운영 체계

문화 전당	위상	문화체육관광부 소속 기관으로 문화형 책임운영기관																																						
	조직	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전당장, 4과 ○ 정원 50명(전문임기제 18명 포함) - 공무원 88명, 용역직 186명 																																						
		<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: center;">국립아시아문화전당장</th> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">기획 운영과</td> <td style="text-align: center;">연구 교류과</td> <td style="text-align: center;">문화 창조과</td> <td style="text-align: center;">시설 관리과</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">12</td> <td style="text-align: center;">14</td> <td style="text-align: center;">14</td> <td style="text-align: center;">9</td> </tr> </table>		국립아시아문화전당장				기획 운영과	연구 교류과	문화 창조과	시설 관리과	12	14	14	9																									
	국립아시아문화전당장																																							
기획 운영과	연구 교류과	문화 창조과	시설 관리과																																					
12	14	14	9																																					
기능	문화전당 운영 기본정책·계획 수립, 아시아 문화예술 교류·대외 협력, 아시아문화원 지도 관리 감독, 국유재산 관리 등																																							
아시아 문화원	위상	위탁 집행형 준정부기관																																						
	조직	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원장, 4본부, 1연구소, 1센터, 16팀 - 정원 96명, 공무원 171명 																																						
		<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <th colspan="12" style="text-align: center;">아시아문화원</th> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;">경영혁신본부</td> <td colspan="3" style="text-align: center;">아시아문화연구소</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">민주평과 교류센터</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">콘텐츠사 업본부</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">교육사업본부</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">문화사업본부</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">전략 기획 팀</td> <td style="text-align: center;">혁신 평가 팀</td> <td style="text-align: center;">경영 지원 팀</td> <td style="text-align: center;">연구 기획 팀</td> <td style="text-align: center;">아카 이브 팀</td> <td style="text-align: center;">지역 협력 팀</td> <td style="text-align: center;">국제 교류 팀</td> <td style="text-align: center;">A C T 기획 팀</td> <td style="text-align: center;">공연 기획 팀</td> <td style="text-align: center;">교육 콘텐츠 개발 팀</td> <td style="text-align: center;">교육 사업 팀</td> <td style="text-align: center;">홍보마 케팅 팀</td> <td style="text-align: center;">고객 지원 팀</td> </tr> </table>		아시아문화원												경영혁신본부			아시아문화연구소			민주평과 교류센터		콘텐츠사 업본부		교육사업본부		문화사업본부		전략 기획 팀	혁신 평가 팀	경영 지원 팀	연구 기획 팀	아카 이브 팀	지역 협력 팀	국제 교류 팀	A C T 기획 팀	공연 기획 팀	교육 콘텐츠 개발 팀	교육 사업 팀
아시아문화원																																								
경영혁신본부			아시아문화연구소			민주평과 교류센터		콘텐츠사 업본부		교육사업본부		문화사업본부																												
전략 기획 팀	혁신 평가 팀	경영 지원 팀	연구 기획 팀	아카 이브 팀	지역 협력 팀	국제 교류 팀	A C T 기획 팀	공연 기획 팀	교육 콘텐츠 개발 팀	교육 사업 팀	홍보마 케팅 팀	고객 지원 팀																												
기능	홍보·교육·연구, 콘텐츠 창·제작 및 유통 활성화, 문화전당 운영·수익사업 등 수탁업무 수행																																							

<표 5> 문화전당 연도별 예산

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
문화전당 콘텐츠 및 운영	804억 원	573억 원	485억 원	553억 원	512억 원

문화전당 예산은 2019년 기준 512억 원 정도이며, 전당 콘텐츠 및 프로그램 운영, 전당 운영 등에 투입되고 있다. 운영 과정에서 재정적 자립기반 조성 과 수익 구조 확충에

대한 요구가 강화되고 있지만, 현실은 이를 반영하지 못하고 있다. 2017년 결산 기준 수입은 약 15억 원(티켓 10.4억, 대관 4.1억)으로 예산 대비 3% 수준이다.⁵⁾

문화전당은 개관 이후 문화도시 조성사업의 핵심기관으로 위상을 정립하고, 국제교류 및 지역사회 협력을 확대하는 등 사업의 지평을 지속적으로 확대해 왔다. 그러나 문화전당 운영의 책임을 지는 전당장이 없는 ‘리더십 공백’ 상황에서 책임운영기관으로서 원활한 역할을 수행하는 데는 근본적인 한계가 있었다. 주요 기능인 문화콘텐츠 창·제작 시스템을 정착해 내지 못하고 있다. 문화전당은 문화콘텐츠를 개발·운영함으로써 문화산업적인 측면의 효과를 지역사회로 확대해 나가야 하지만 국고보조금 교부·정산, 시설 운영 등 행정단위의 업무가 중심이 되고 있다.

정원 기준으로 문화전당의 인력은 50명, 아시아문화원은 96명으로 구성되어 있다. 2014년 발표된 정부보고서가 밝힌 필요인력은 정규직 423명, 비정규직 200명으로 총 623명 정도였다.

2) 문화전당 운영에 대한 새로운 담론들

현재의 아특법은 2020년 4월 13일까지 문화전당 운영에 대한 위탁을 규정하고 있고, 그 이후 정부는 문화전당에 대한 성과평가를 거쳐 문화전당 운영의 전부를 아시아문화원에 위탁하도록 하고 있다.

<표 6> 아특법의 문화전당 관련 규정 근거

【아특법 제27조 2항】② 문화전당은 문화체육관광부장관 소속하에 둔다.

④ 문화전당은 문화전당 운영의 일부를 제28조에 따른 관련 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

【아특법 부칙 제2조】제27조 4항의 개정 규정에 따른 문화전당 운영의 법인 또는 단체에 대한 일부 위탁은 이 법 시행일부터 5년까지로 하되, 그 이후 정부는 문화전당의 성과평가를 한 후 전부 위탁한다. (법률 제13218호, 2015. 3. 13.)

문체부는 지난 4월부터 ‘문화전당 성과평가 및 향후 운영 방안’을 연구하기 위한 용역(수행기관: 한국기업지식연구원)을 진행하고 있다. 연구 일정을 보면, 10월 정도에 최종 결과가 제출될 예정이다. 이런 상황에서 문화전당 운영 조직 재설정에 관한 논의와 주체들의 입장이 점차 가시화되고 있다.

5) 문화전당의 자체 평가에 의하면, 국립중앙박물관은 5억원(0.3%), 현대미술관 5억원(0.7%)정도를 감안하면 문화전당의 수익은 다른 문화기관에 비해 낮은 편은 아니라 한다.

① 문체부

문화전당을 운영하고 있는 문체부는 아직 뚜렷한 입장을 내고 있지는 않다. 현재 진행되고 있는 성과평가 연구 용역 결과가 나온 후에야 이에 근거한 입장 표명이 공식될 수 있을 것이다. 문체부는 몇 가지 경로를 통해서 지역의 입장도 고려할 것이라라는 말을 전하고 있지만, 2013년 아특법 개정안 시기 정부의 입장이었던 법인화를 중심에 놓고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 아특법 개정안 조항에 근거할 수밖에 없는 제약이 있기 때문에 아시아문화원과 같은 법인에 전부 위탁하려 할 것이다. 그러나 문재인 정부가 문화도시 조성사업의 ‘정상화’에 책임성을 갖고 지역사회와 더 긴밀하게 소통하려는 의지가 있다면, 광주시를 비롯한 지역사회 의견이 문화전당 운영 방식을 결정하는 데 많은 영향을 미칠 것으로 본다.

② 광주시

광주시는 지난 5월 8일 문화전당을 국가기관으로 일원화 하자는 입장을 공식적으로 밝혔다. 법인화를 통한 전부 위탁이 아니라 문화전당과 아시아문화원으로 이원화되어 있는 지금의 구도를 국가기관으로 통합해 일원화하자는 의견을 광주지역 국회의원들에게 건의했다.

광주시는 문화전당 운영주체를 법인으로 일원화한다면, 콘텐츠 창·제작 예산 등의 국비예산 감소 등이 우려되기 때문에 국가기관으로 유지해야 한다는 것이다. 이와 함께 “문화전당은 공공성이 강한 창·제작, 교류협력 등을 위한 문화발전소 역할 수행이 가능하도록 전당장을 정무직으로 하는 국가기관으로 하고, 수익사업 등이 필요한 부분만 아시아문화원에서 수행해야 한다”는 입장을 갖고 있다.

또한 문화전당이 문화발전소로서의 역할을 유지하도록 국립중앙박물관 운영체계(학예직)를 도입함으로써 전문성을 갖추고 안정적으로 운영하는 것을 중시하고 있다. 이를 위해 문화전당과 아시아문화원의 기능 및 역할 재조정이 필요하며, ‘문화전당 운영을 법인에 전부 위탁한다’라고 규정하고 있는 아특법 부칙 제2조의 규정을 삭제해야 한다는 입장이다.⁶⁾

③ 최경환 의원 발의

최경환 의원 등 16명의 국회의원은 2019년 8월 7일 ‘아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 일부 개정 법률안’을 발의했다. 핵심은 “문화전당 운영의 일부 위탁 규정의 유효기간을 5년에서 10년으로 연장”하는 것이다.

6) 광주시의 ‘아시아문화중심도시 조성사업 실효성 제고’ 계획에는 ‘아시아문화중심도시 조성 특별법’(아특법) 유효기간 연장과 국비 집중 투입도 함께 포함돼 있다. 애초 오는 2023년~2028년이었던 아특법 유효기간을 문화전당 건립 지연 등을 감안해 오는 2026년~2031년으로 늘리자는 내용이 이 계획에 담겼다. 또 2004년 이후 15년이 지났지만 애초 국비 사업비의 45%인 1조2703억만 집행됐고, 남은 5년 동안 1조4976억원의 지원이 집중될 수 해달라는 입장을 중앙정부에 건의했다(광주일보, 2019년 5월 9일)

현재의 아특법 일부 개정 법률 부칙 제2조(문화전당 운영 위탁규정의 유효기간) 내용인 “제27조제4항의 개정규정에 따른 문화전당 운영의 법인 또는 단체에 대한 일부 위탁은 이 법 시행일부터 5년까지로 하되, 그 이후 정부는 문화전당의 성과평가를 한 후 전부 위탁한다”에 5년을 10년으로 변경한 것이다.

일부 개정의 이유는 “최근 문화체육관광부가 문화전당의 주요시설인 민주평화교류원에 대한 복원 기본계획을 수립하여 원형 복원사업을 추진하고 있으며, 해당 사업의 안정적인 추진을 위해서는 복원사업이 완료된 이후에 문화전당 운영의 전부 위탁을 검토하여야 한다”는 것이다.⁷⁾

3) 주요 담론의 의미 분석

① 문체부의 성과평가 기준과 과정은?

문체부의 문화전당 운영 주체에 대한 입장은 성과평가가 완료된 이후에 나올 것이다. 이는 성과평가 결과에 따라 문체부의 입장이 결정된다는 것과는 다른 의미이다. 아특법 개정안 부칙 제2조의 “정부는 문화전당의 성과평가를 한 후 전부위탁한다”는 규정은 논란의 여지가 있다. 전부위탁으로 결정되는 요인이 성과평가의 ‘결과’인지, 아니면 전부위탁은 이미 정해진 길이므로 성과평가는 단순히 절차상의 ‘이행’ 사항인지 명확하지 않기 때문이다.

현재 진행되고 있는 성과평가에 대해 지역이 전혀 개입하지 못했다는 것도 문제이다. 문체부가 기관 운영자로서 성과평가의 주도적인 주체가 되는 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 문화전당은 국가소속 기관이지만, 문화전당이 지역사회에 미치는 영향과 파급 효과를 고려하면 성과평가의 방법과 절차, 기준과 지표 등에 대한 지역의 입장이 반영되어야 맞는 것이다.

특히 조성사업의 마무리 단계인 2020년 이후에는 문화전당의 효과를 도시전역으로 확대하는 것이 중요한 과제이다. 그렇기 때문에 문화전당이 누구에 의해 어떤 방식으로 운영되는가는 지역의 입장에는 더욱 중요한 문제이다. 문화도시 조성사업 진행 국면의 특성을 보더라도 성과평가에 대한 지역사회의 의견이 반영될 수 있도록 문체부와 지역사회가 협치 차원에서 공동으로 논의되었어야 했다. 행정단위의 일반적인 성과평가들이 아니라 문화전당의 위상과 역할, 문화전당에 대한 지역사회의 기대, 지역사회에 가져다 준 변화 등 정량화될 수 없는 다양한 가치를 담아낼 수 있는 문화전당만의 고유한 평가들이 함께 논의되었어야 한다는 것이다.

7) 최경환 의원은 언론과의 인터뷰를 통해 “문화전당 사업의 안정적 추진을 위해서는 정부가 직접 관리하고 운영할 기간을 연장할 필요가 있다”고 했다. 이러한 상황들을 고려했을 때 “문화전당 운영 전부를 아시아문화원에 위탁하는 것은 시기상조”라는 생각을 밝혔다. 결과적으로 “문화전당 운영의 공공성을 담보하고 운영재원을 안정적으로 확보하기 위해서는 당분간 국가기관이 운영해야 한다”는 것이다.

② 광주시의 입장은 지역사회의 '정서'를 반영한 것인가?

문화도시 조성사업에 대한 지역사회 내부의 협치 시스템이 부재한 상황에서 광주시가 문화전당 운영에 대한 입장을 발표했다. 광주시는 입장 발표에 앞서 소통의 과정을 밟았는지 자문해 볼 필요가 있다. 문화도시 조성사업과 문화전당 운영에 대해 각종 문제를 제기하고, 이슈들을 풀어나가기 위해 앞장섰던 지역사회의 문화예술진영과 시민사회단체들과 최소한의 교감이나 논의도 거치지 않은 것은 절차적으로 옳은 일은 아니었다.

광주시는 운영 주체를 판단하기 전에 문화전당 개관 이후 문화전당을 대하면서 느껴 온 지역예술인과 시민들의 '불편한' 정서를 먼저 고려했어야 했다. 국가 '운영'에 대한 광주시의 생각과 시민들의 생각은 편차와 거리가 있을 수 있기 때문이다. 그것은 행정적 관점과 시민의 생활적 관점의 차이일 수도 있다. 이러한 과정과 차이를 고려치 않고 광주시가 국가운영을 먼저 결정한 것은 '신속한 대처'로만 볼 수가 없다. 오히려 문화도시 조성사업과 문화전당 운영에 대해 보다 무거운 역할을 수행해야 할 광주시가 스스로 책임을 국가에 전가하는 행위로 비추어질 수도 있다. 국가운영이 정책적 차원에서 불가피한 길이라면, 시민들을 대상으로 이러한 판단에 대해 이해와 동의를 구해야 하는 힘든 과정을 맞이할 수도 있을 것이다.

또한 광주시가 밝힌 현재의 문화전당과 아시아문화원의 이원 구조를 문화전당으로 통합 일원화하는 방식은 국가기관 중심의 단일 성격의 조직 구성을 의미한다. 그러나 수익 사업 등의 필요 부분은 아시아문화원이 수행하는 것을 염두에 두고 있다. 이렇게 되면 현재의 운영 체계인 '국가기관+법인' 운영 방식과 어떤 차이가 있는지를 정리할 필요가 있다. 또한 아시아문화원과 문화전당 사이의 관계 설정은 어떻게 해야 하는지에 대해서도 추가적인 논의가 이어져야 한다.

③ 최경환 의원의 발의 과정과 내용은 지역적 맥락을 충분히 고려했는가?

최경환 의원의 개정안 발의는 문화전당 운영 문제에 대한 합리적 방안을 찾아 이를 제도화하려는 노력으로 볼 수 있다. 그러나 제도화된 법은 상징적 의미뿐만 아니라 강한 규정력을 갖기 때문에 법의 제정 과정은 보다 신중한 의사 수렴과정을 거칠 필요가 있다. 5년 전 아특법 개정안 과정에서 표출된 정부-광주시-시민사회-지역 정치인 등이 참여한 일련의 논쟁은 법제화 과정에서 합리적 의사소통이 얼마나 중요한가를 일깨워 주었다. 개정안이 발의에 앞서 중요 쟁점에 대한 의견을 교환하고 합리적 내용을 마련하기 위한 지역사회 내부의 공론의 장을 거치지 않은 것은 매우 성급했다는 생각이 든다.

개정안은 문화전당 운영의 공공성과 운영재원의 안정성 확보를 위해서는 국가가 계속 직접 관리해야 한다는 내용을 담고 있다. 결과적으로 현재와 같은 운영방식을 5년 더 지속해야 한다는 것이다. 이것은 문화전당 운영 대안으로 생각해 볼 수 있는 유력한 방안 중의 하나이다. 그러나 국가가 계속 운영해야 할 이유를 도청복원사업의 완료에 두는 것에 대해서는 보다 충분한 설명이 필요할 것 같다.

도청복원을 완료해 민주평화교류원을 개원하는 것은 문화전당의 구동 원리와 철학에 완결성을 더해 줄 것이다. 그러나 이것이 국가가 운영해야 할 중대 이유가 되는 것인지 의문으로 남는다. 운영 주체나 방식과 무관하게 국가가 책임지고 진행해야 할 계획된 사업이기 때문이다. “복원사업이 완료된 이후에 문화전당의 성과평가를 통해 전부위탁을 검토한다”면, 개정 발의안에는 오히려 성과평가에 대한 구체적인 방법과 기준을 언급하는 것이 중요하지 않을까 하는 생각도 든다.

또한 앞으로 문화도시 조성사업을 마무리해야 할 국면에서 개정안의 내용은 조성사업 이후에 문화도시를 지속해 나가는 데 필요한 제도는 어떤 것들이 있는지를 고려해야 한다. 국가기관으로서 책임성과 안정성을 강조하는 것도 중요하지만, 이제는 지역적 관점에서 문화도시 운영 역량을 강화하고, 후속 사업을 지속적으로 실행하고 관리하기 위해서 필요한 것이 무엇인가를 함께 고민해 보아야 한다. 이 번 개정안에 이러한 내용이 추가될 필요가 있다.

5. 문화전당 운영 주체 설정을 위한 고려 사항들

1) 새롭게 형성되는 문화지형과 결합

앞으로 예상해 볼 수 있는 문화전당의 운영 방식의 큰 윤곽은 ‘국가소속 기관에 의한 직접 운영’과 ‘민간 조직에 의한 법인 위탁’ 등 두 가지이다. 국가나 민간이나로 압축할 수 있지만, 양 주체들 간의 정보와 인력이 갈수록 활발하게 교류되고 서로의 협력이 강화되면서 두 영역 간의 특성도 점차 희미해지고 있는 상황이다. 공공과 민간 부문 모두 문화 공공성을 강화하기 위한 방안들이 다양하게 제시되고 있다. 공공과 민간 부분에서 모두가 혁신적인 인력운용 방안을 다양하게 실현하고 있기 때문에 전문성 등 영역별 우월성을 선택적으로 구분하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 국가와 민간 영역이 상대적으로 내세울 수 있는 장점을 비교하면 다음 표와 같다(<표 7> <표 8> 참조).

<표 7> 운영 주체별 영역별 지표 비교

영역/운영주체		국가기관(공공)		민간조직(법인)
공공적 위상		높음	>	낮음
자원 공급 능력	재정 안정성	높음	>	낮음
	인력 지속성	높음	>	낮음
공공서비스 제공	전문성	낮음	<	높음
	책임성	낮음	<	높음
	자율성	낮음	<	높음
운영의 혁신성	개방성	낮음	<	높음
	효율성	낮음	<	높음
	협력성	낮음	<	높음

<표 8> 운영주체별 특성과 장단점

구 분	국가기관(공공)	민간조직(법인)
운영방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관료주의 ○ 회계적 관리 책임성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유연성·개방성 ○ 차별화된 전문성
경영 지향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 절차와 과정의 안전성 ○ 행정적 성과주의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마케팅 중시 ○ 상업적 이익 중시
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안정적 자원 및 공공성 확보 ○ 조직원 신분 보장 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인력·조직 운영의 탄력성 ○ 전문성 강화 및 수익성 제고
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관료적 의사결정체계 ○ 전문성 부족 ○ 방만한 구조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불안정한 자원 확보 ○ 공공성 저하 ○ 직원 신분안정 문제
운영사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국립중앙박물관, 국립중앙도서관, 국립현대미술관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예술의전당, 독립기념관, 한국문화예술위원회

* 광주시 내부 자료를 추가 및 보완.

현재 진행되고 있는 <문화전당 운영 성과평가 및 향후 운영 방안 연구용역>의 핵심과제는 향후 문화전당 운영을 위한 대안적인 방안을 찾는 것이다. 연구는 법인, 국가기관, 국가기관+법인(현행) 등 3가지 유형으로 나누어 장단점을 분석하고 있는 것으로 보인다. 지역사회에서도 대안 모델을 효율적으로 찾아 나가고, 향후 문체부와의 협의 지점의 명확히 하기 위해서는 이러한 3가지 유형이 갖는 장단점을 지역사회 내부에서부터 논의해 나갈 필요가 있을 것이다.

그러나 문화전당에 운영 대안은 보다 성찰적이고 보다 혁신적인 관점에서 여러 영역에서 형성되고 있는 문화지형을 고려해 판단할 필요가 있다.

첫째, 법인화의 배경이 어디에 있는가도 생각해 보아야 한다. 법인화는 이윤 및 경쟁의 원리와 맞닿아 있다. 법인화는 시장은 언제나 옳다는 신자유주의 경제담론에 기반하고 있다. 국립현대미술관의 특수법인화를 둘러싼 논쟁에서 특수법인화 주장의 근거는 유연한 조직운영, 전문인력충원의 자율성, 민간후원유치활성화, 미술관의 글로벌 경쟁력 확보 등이었다. 이러한 논리가 문화예술기관에 그대로 적용되어야 하는지는 되짚어 봐야 한다. 문화전당이 갖는 역할과 기능은 문화적 공공성의 실현이라는 측면에서 접근해야 하기 때문이다.

둘째, 국가기관이 상대적으로 더 많은 공공성을 확보할 수 있다는 주장은 여전히 유효한가이다. 이는 현 시기 문화공공성을 어떻게 의미 규정하는가와도 관련된다. 문화공공성은 '사회구성원 누구나 편리하고 자유롭게 문화자원과 시설에 접근하여 문화향유의 권리를 누릴 수 있으며, 다양한 문화예술 창조의 주체가 될 수 있는 여건과 환경을 조성하는 것'이라고 정의될 수 있다(인천발전연구원: 201). 이러한 문화기관의 문화공공성 실현은 운영 방식에서 개방성과 민주성이라는 가치가 얼마나 잘 실현되는가에 달려 있다. 국가소속의 기관은 재정과 운영 과정 전반에 대한 배타적인 주도권을 장악하고 있기 때문에 의사소통은 권위적이고, 업무 스타일은 관행적으로 흐르기 쉽다. 당연히 성과와 결과를 중시하는 사업이 중심이 되고, 창의성과 혁신성을 향한 문화적 실험은 제한적으로 진행될 것이다.

셋째, 문화예술정책에서 자율성 확립 확대, 문화정책의 투명성 제고, 문화정책의 사회적 가치 실현 등 새롭게 제기되고 있는 문화정책 환경도 고려해야 한다. 이런 점에서 현재 문체부의 역할과 조직 혁신에 대한 요구가 강조되고 있는 상황도 생각해 볼 필요가 있다. 문체부는 국가단위의 문화적 권리와 가치의 확장을 위한 업무에 집중하고, 문체부의 직접 사업 및 지원정책 관리는 최소화될 수 있도록 요구받고 있다. 국가 및 공공 기관 중심 체계에서 나타난 운영의 폐쇄성, 관료주의, 성과주의 등을 극복하기 위한 방안이 문화전당 운영 주체 및 방식 선정에도 반영되어야 한다는 것이다.

넷째, 문화분권과 자치가 문화행정의 주요 패러다임으로 정착되고 있는 것을 주목해야 한다. 자율, 분권, 협치 등 문화정책의 새로운 가치가 문화전당 운영에 적용될 수 있는 지점은 어디인가를 살펴볼 필요가 있다. 특히 문화전당과 지역사회와의 협치의 강화가 갈수록 중요해지고 있다. 이것은 문화전당의 운영주체가 어떻게 규정되는 것과 무관하게 문화전당 운영 과정 전반에서 작동되어야 할 기본 원리이다. 문화도시 조성사업과 문화전당 운영에서 다양한 의견을 수용하고 참여를 보장하는 '문화적 과정'이 중요하다. 시민의 문화권 증진이라는 목적을 달성하기 위해서는 문체부-공공기관-지역단체로 이어지는 하향적 계열화를 극복하고 시민생활과 지역 주체에게 우선적인 권한이 부여될 수 있는 협력체계가 형성되어야 한다. 문화전당과 지역 간의 협력이 새로운 차원에서 재구축

될 수 있도록 문화전당 운영의 혁신적 리더십을 발휘할 수 있는 주체로 누가 더 적합한지를 고려해 볼 필요가 있다.

2) 지역 주도적 관점에서 의견 수렴

앞으로 문화전당 운영 방식은 ‘국가의 직접 운영’과 ‘민간 법인 운영’이라는 구도 속에서 결정될 것이다. 제3의 방식도 나올 수 있지만, 기본적인 운영 원리는 이 두 가지 방식에 뿌리를 두고 있을 것이다. 이런 점에서 보면, 2013~2015년 두 해 동안 진행된 ‘국가소속기관과 법인화’ 논쟁의 구도가 재현될 수도 있다. 그러나 두 가지 방식을 받아들이는 이해의 수준과 문화정책 환경은 5년 전과 동일하지 않다.

첫째, 문화전당이 2015년 개관 이후 조성사업의 핵심시설로서의 위상을 정립하고, 최소한의 안정적인 조직운영 기반을 구축해 왔는가의 문제이다. 법인화는 개관 이후 5년 동안 문화전당이 조직운영의 자립적 기반을 구축한 것을 전제로 해야 하지만, 현재와 같이 형식적인 성과평가로는 이와 같은 상황을 객관적으로 검증하는 데는 한계가 있다. 특히, 2015년 아특별 개정 당시 지역에서 ‘국가운영’을 요구했는데, 지난 5년 동안 국가운영이 외에 법인화로 갈 수 있는 조건들이 얼마나 축적되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

둘째, ‘국가기관 운영’ 방안이 지역사회의 의견을 대표하면서 공동된 입장으로 수렴될 수 있을 것인지의 문제이다. 5년 전 아특별 논쟁 과정에서 지역사회의 모든 구성원들이 국가기관 운영 방식에 전폭적으로 동의한 것으로 볼 수는 없다. 문화예술기관의 독립성과 전문성은 민간의 영역에서 더 잘 실현될 수 있다는 기본 생각을 잠시 유보한 것으로 볼 수도 있기 때문이다. 개관 이후 문화전당을 실제로 경험한 지역의 문화예술인과 시민들 중에는 ‘국가 운영’이 낳은 문제점을 생생하게 느낄 수 있었다. 이 과정에서 나타난 문화전당의 폐쇄성, 독단성, 비전문성, 경직성, 비효율성 등의 원인은 국가 공무원 조직에 의한 운영 때문이라는 ‘구조적’ 인식이 확산되고 있다. 또한 위탁운영을 맡은 아시아문화원 역시 별반 다르지 않은 조직문화를 갖고 ‘지역’을 홀대한다는 인식도 강해졌다. 일각에서는 문화전당에 의해 수직적으로 관리되고 있는 아시아문화원이 이러한 수직적 ‘갑질’을 그대로 지역 예술인들에게 따라하고 있다고 생각한다. 이를 ‘문화전당과 아시아문화원의 이중 갑질’이라고 표현하기도 한다. 이러한 상황에서 국가기관 운영이 지역사회의 의견을 폭넓게 반영하는 확고한 대안으로 자리잡기는 쉽지 않다. 문화전당 개관 이후의 경험을 통해 학습된 시민과 지역예술인들은 문화영역의 오랜 담론 도식인 ‘국가=공공성’ Vs. ‘민간=전문성’이라는 이항 대립을 여전히 유효한 인식 구도로 받아들일지 의문이다.

광주시의 입장에 대해 지역사회의 공감대가 형성되기 위해서는 그동안 국가사업으로 간주하고 적극적인 개입을 미뤘었던 광주시가 기존의 소극적인 태도나 정책 등을 획기적으로 개선하겠다는 의지가 전달되어야 한다.

현재 새로 부상하고 있는 아특별 개정 국면의 핵심 의제인 문화전당의 운영 방식은 문화도시 조성사업 기간 종료 이후에 지역사회가 문화도시를 안정적으로 관리 운영해 가는 데 필요한 제도가 무엇인가를 함께 고려했을 때 제대로 된 방안이 도출될 수 있다.

또한 국가기관과 법인화 중에서 하나를 선택하는 문제 이 외에 제3의 방식 등을 포함한 다양한 가능성을 염두에 두고, 지역의 의견을 민주적으로 결집하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 현재의 문화전당을 법인으로 전환하는 방안, 5년 전 특별법 개정 논쟁 과정에서도 제안되었던 5개원의 특성을 고려해 법인화와 정부 기구화를 선택적으로 적용하는 방안 등도 논의의 대상이 될 수 있다. 또한 운영 주체에 대한 논의뿐만 아니라 운영 방식에 대한 고민도 병행되어야 한다. 예를 들어 현재와 같은 문화전당과 아시아문화원의 이원체제 아래서 서로 간의 위상과 역할을 조정하는 문제, 문화전당에 지역의 문화예술인들의 참여를 일정 정도 보장할 수 있는 장치 등이 함께 논의될 필요가 있다.

토 론 문 01

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

- 문화전당은 국고로 운영하되
아시아문화원의 역할이 강화하여야 한다.-

황 병 하

(조선대학교 아랍어과 교수)

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

- 문화전당은 국고로 운영하되 아시아문화원의 역할이 강화되어야 한다. -

조선대학교 아랍어과 교수 황 병 하

01. 2015년 11월 25일 개관한 국립아시아문화전당의 근거는 <아시아문화중심도시 광주 조성 종합계획>(2005년 8월)과 <아시아문화도시조성에 관한 특별법>(이하 아특법)이었다. 아특법은 2005년 12월 공포되었지만, 정권의 교체에 따라 다양한 정치적 해석과 우여곡절을 겪었으며, 여전히 광주의 핫이슈로 남아있다. 아특법은 2026년까지 효력을 가지는 한시법이다. 이는 아특법의 시한이 만료되면 전당조직 및 운영주체와 방식이 변화하며, 문화전당의 정체성과 정당성도 위협을 받게 될 수 있다는 의미이다. 이런 의미에서 판단해 본다면, <아특법 부칙 제2조>는 문화전당이 현재 직면하고 있는 다양한 문제점들의 근원이며, 미래의 불확실성을 조장할 수 있는 주체이고, 문화전당 사업의 미래를 광주시민이나 지자체에게 유리한 방향으로 유도할 수 있는 중요한 해결책일 수도 있다.

02. 발제자는 오랜 기간 동안 문화전당 문제를 다루었던 이 분야 최고의 전문가이다. 우리가 그의 의견에 귀를 기울이는 이유는 그가 비교적 객관적이고 중립적으로 문화전당 문제를 접근하고 있기 때문이다. 그는 발표문에서 문화전당의 합리적인 미래 운영에서 가장 시급하게 그리고 새롭게 형성되어야 할 담론으로 <아특법 부칙 제2조>의 수정 방안을 제시하였다. 아울러 그는 문화중심도시 조성사업과 관련하여 문화정책 수립과 시행의 환경 조성에서 '정상화'라는 용어를 사용하였다. 광주의 현실을 감안할 때 참 억울한 측면도 있지만 정말 시급히 개선되어야 할 문제가 바로 문화전당 사업의 정상화라고 생각한다. 만약 문화전당 사업이 정상적인 정권에 의해 정상적인 방식으로 진행되었다면, 광주시민들이 현재 목격하고 있는 문화전당의 운영방식의 문제점, 조직과 운영체계의 문제점, 역할과 기능의 문제점, 재정확보 방안의 문제점 등은 이미 오래 전에 해결되었을 것이다. 그는 문화전당 운영, 특히

<아특별 부칙 제2조>의 문제점에 대한 새로운 담론을 형성하기 위해 문체부, 광주시, 최경환 의원의 발의 등을 소개하였으며, 그 구체적 의미에 대한 언급에서 문체부 성과평가의 기준과 방식과 과정의 문제점, 광주시 입장 표현 방식의 문제점, 최경환 의원 발의과정 및 발의내용에서 지역시민단체들과의 소통 부재 문제점 등을 지적하였다. 광주시민이면 누구나 동의할 수 있는 보편적 내용을 전문가의 시각에서 체계적으로 분석하고 사안별로 합리적 대안 마련을 위한 정보를 제공한 것은 매우 높이 평가해야 할 부분이다. 발표 내용에 의하면, 문체부를 제외하고 광주시민과 지자체와 시의회 모두 문화전당 운영 예산의 법적 확보 방안과 효율적 조직 운영 방안 수립에서 많은 고심을 하고 있음을 엿볼 수 있다. 광주의 현재 상황에서 판단한다면, 문화전당의 효율적 운영을 위한 예산확보 문제에서 국가는 광주시가 주장하고 있는 <아특별 부칙 제2조> 내용의 수정을 반드시 수용해야 하고, 문화전당은 국고로 운영되어야 한다. 이는 문체부가 추진하고 있는 아시아문화원으로의 일방적인 법인화 시도에 동의하지 않는다는 의미이다. 개인적으로는 현재의 방식, 즉 문화전당과 아시아문화원으로의 이원화가 당분간 필요하다는 의견을 가지고 있다. 다만 문화전당은 국고 예산 확보와 행정 및 정책수립 업무만을 담당하고, 아시아문화원은 문화전당으로부터 독립 예산을 지원받아 독자적인 연구와 콘텐츠 생산에 집중하면 좋을 듯하다. 국고 예산 확보는 지자체와 광주시민의 세금 부담을 줄여줄 것이며, 아시아문화원의 예산 독립은 문체부의 지나친 간섭과 감독을 일정 부분 제한한 것이다. 문화전당의 미래와 경제적 자립을 위한 대안 마련에서 아시아문화원의 위상과 역할 그리고 콘텐츠 생산은 중요한 문제이다. 개인적으로 문화전당에서 문화관련 연구와 콘텐츠 생산, 그리고 산업화의 시너지 효과를 창출할 수 있는 유일한 기관은 아시아문화원이라고 생각한다. 문화전당과 아시아문화원의 이원구조 하에서 아시아문화원의 역할과 기능 활성화에 대한 발제자의 의견이 궁금하다.

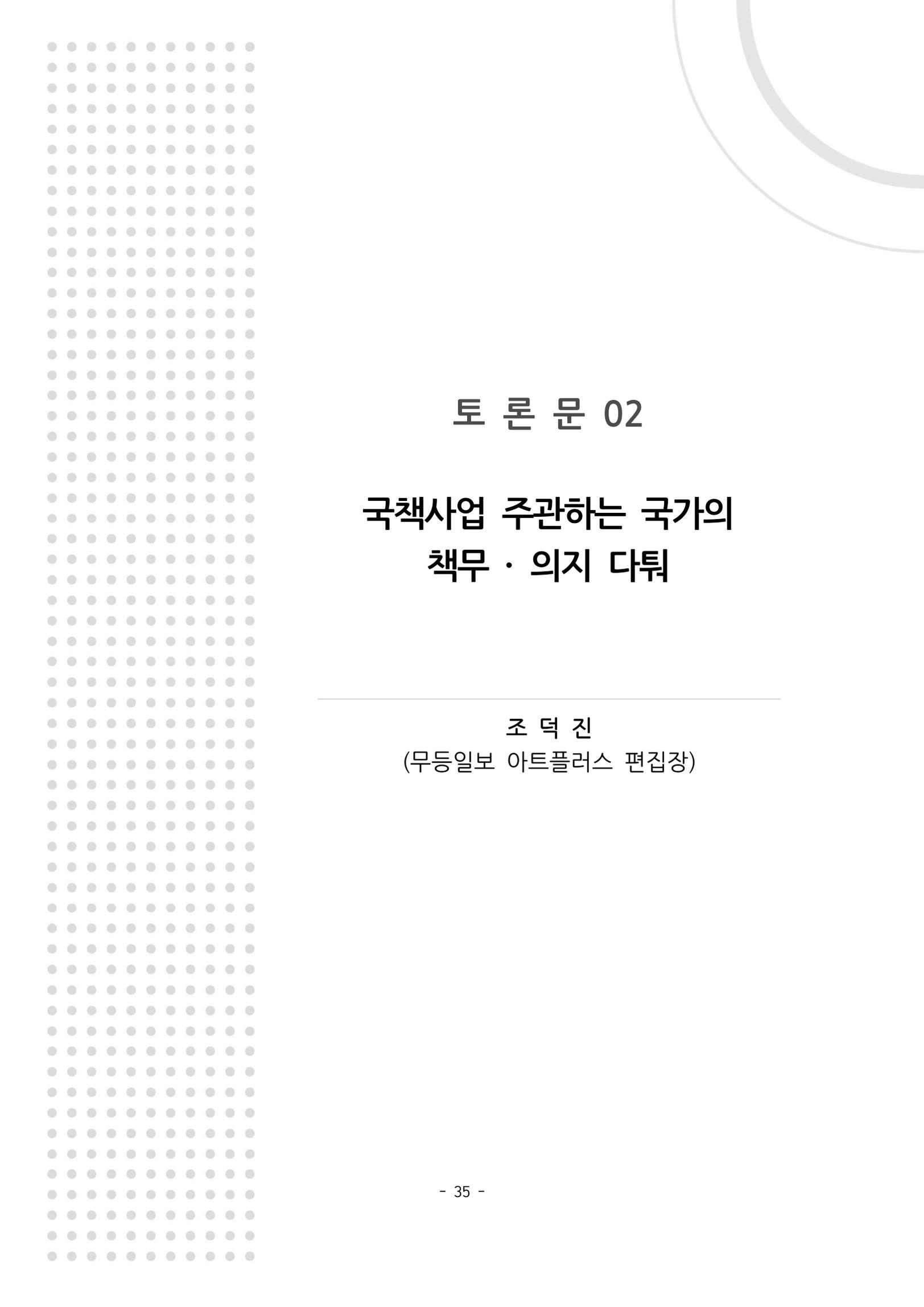
03. 문화전당 조직은 2015년 7월 문체부의 소속기관으로 설립되었다. 전당 개관 전에는 아시아문화중심도시추진단이 조성과 건립과 운영의 책임을 맡았지만, 개관 후에는 추진단의 역할과 기능이 축소되고 국립아시아문화전당이 설립되어 운영의 책임을 맡고 있다. 또한 전당 내에는 별도 법인인 아시아문화원이 설립되었다. 전당 개관 이후 전당 조직체계는 불안한 모습을 보여 왔다. 전당장은 2016년 이후 여러 차례의 공모 절차를 거쳤지만 적격자가 없다는 이유로 공석이였다. 전당장의 부재와 직무대행 시스템은 조직의 운영, 인력 확보, 문화콘텐츠 개발, 문화전당과 아시아문화원의 업무체계 이원화 및 상하관계, 그리고 내부 갈등 등 많은 문제점을 노출시켰다. 어떤 사람들은 이를 지난 10년간 광주아시아문화도시 조성사업을 권력의 억압과 탄압, 즉 갑질로 파괴시켰던 이전 정권의 무지와 무책임의 탓으로 돌리고 있다. 전혀 틀린 말은 아니다. 하지만 문재인 정권이 들어섰음에도 불구하고 문화전

당과 아시아문화원 사이의 내부 갈등과 문화전당의 아시아문화원에 대한 갑질 그리고 비효율적인 업무 시스템은 여전히 지속되고 있다. 발제자는 ‘문화전당과 아시아문화원의 갑질’이라고 말했지만, 내부 사정을 살펴보면 조직체계와 예산 시스템이 문화전당에 예속되어 있는 아시아문화원은 아무런 자율적 권한을 가지고 있지 않기 때문에 엄밀히 말하면 문화전당의 갑질이지 아시아문화원의 갑질은 아닌 셈이다. 아시아문화원이 사업을 수행하기 위해서는 문화전당의 과장, 사무관, 전문위원의 예산 배분과 업무 지시를 받아야 하는 게 현실이다. 이렇듯 문화전당의 정상화를 방해하고 있는 문제점들은 매우 복잡하게 얽혀 있으며, 그 실타래를 풀지 못하면 결코 풀리지 않는 문제로 남아 있을 가능성이 높다. 오죽했으면, 문체부의 고위공직자는 문화전당의 문제를 현재의 상태로 5년 동안 그대로 놔두어야 한다고 말했을까? 따라서 문화전당 문제를 해결하고 정상화하기 위해서는 <아특법 부칙 제2조>의 해결도 중요하지만, 문체부 공무원과 문화전당 전문위원의 조직 이기주의적 갑질을 청산하고, 아시아문화원의 본래 역할과 기능을 회복할 수 있도록 예산의 독립 편성을 즉각 시행해야 한다. <아특법 부칙 제2조> 수정 요구와 함께 문화전당의 정상화를 위한 방안을 몇 가지 제안하고자 한다. 여기에는 ①현 정부의 <아시아문화중심도시 2.0시대>의 실체와 방안에 대한 점검 필요, ② 도종환, 박양우 장관 체제에서 보여준 문화전당 정상화에 대한 문체부의 소신과 의지 부족에 대한 항의, ③광주시의 다양하되 일관된 사업 추진 능력 배양과 분석적 접근 능력 촉구, ④시민단체의 기득권 포기과 집단 간 갈등 해소, 그리고 소통과 대화 능력 도출을 통한 협치의 필요성 촉구 등이 포함될 수 있다. 이는 <아특법 부칙 제2조>가 수정되고, 운영 주체가 국가에서 법인으로 변화된다 하더라도 반드시 풀어야 할 숙제들이라고 생각한다.

04. <아특법 부칙 제2조>의 수정과 상관없이, 우리는 문화전당을 어떻게 효율적으로 운영하고, 그 성과를 어떻게 지역으로 확산할 수 있는 가에 대한 고민을 항상 해야 한다. 우리는 이미 다양한 세미나, 학술대회, 워크숍을 통해 이에 대한 해답을 구해왔다. 행정적 차원에서 문화전당의 기능은 전당운영과 정책수립으로 제한되어야 하며, 아시아문화중심도시추진단과 아시아문화원은 하나의 법인으로 통합되어야 하고, 문화전당과 아시아문화원의 예산은 분리해서 편성되어야 하며, 아시아문화원의 본래 기능인 연구와 프로젝트 수행 역할을 활성화하여 콘텐츠 결과물이 산업화되도록 해야 한다. 이는 법인체 아시아문화원이 경제적으로 자립할 수 있도록 유도할 수 있는 유일한 방안이다. 문화공공성 확보 차원에서 문화전당과 광주시와 시민단체의 협력이 긴밀하게 이루어져야 하며, 시민의 자발적 참여 방안이 확대되어야 하고, 시민 참여형 프로그램이 다양하게 운영되어야 하며, 시민의 문화 향유권이 보장될 수 있는 방안이 수립되어야 하고, 시민의 창의적 아이디어를 수렴할 수 있는 창

구 및 표현 공간이 제공되어야 한다. 결국 시민들과 함께 하지 않으면 문화전당 조성사업은 결코 성공할 수 없다는 의미이다. 문제는 문화전당이나 광주시가 시민들을 어떻게 자발적으로 참여하게 만들 것인가에 있다. 이를 위해 ①효율적 소통 시스템 구축, ②시민의 능력을 수렴하여 창의적 아이디어를 창출할 수 있는 자립과 자율 공간 확대, ③문화리더십 확산을 위한 교육과 연구 공간 확대 등이 필요하다. 이는 현재의 문제점을 돌파하기 위해서는 광주시가 프로그램을 재검토하고, 지역민과의 소통과 대화 창구를 확대하여 풀뿌리 문화운동을 처음부터 다시 시작해야 한다는 의미이다. 하지만 가장 중요한 문제점은 어떻게 소프트웨어를 확보할 것인가에 있으며, 문체부와 광주시는 이 문제에 대한 공통의 고민이 필요하다. 이런 이유 때문에 아시아문화원의 역할과 기능이 다시 강조될 수밖에 없는 것이다.

05. 전당의 설립 목적, 역할과 기능을 한 문장으로 요약하면 “세계를 향한 아시아 문화의 창”이다. 전당은 민주, 인권, 평화라는 모토를 달성하기 위해 아시아 문화의 교류, 교육, 연구를 담당하고 있다. 하지만 전당이 지금까지 그 목적과 역할과 기능을 충실히 수행했는가에 대한 평가는 결코 긍정적일 수 없다. 새로운 정부의 출범과 함께 전당도 새롭게 태어날 것이라는 기대는 이미 접은 지 오래지만, 문화전당의 역할과 기능을 정상화해야 한다는 광주시민의 절박함과 책임의식은 결코 간과되어서는 안 된다. 발제자가 언급했듯이 문화전당의 효과를 광주 도시전역으로 확장시켜 나가는 것은 광주시와 광주시민의 영원한 숙제이다. 이런 이유 때문에 우리는 다시 한 번 전당의 원래 설립목적과 역할과 기능에 천착하는 것이다. 이를 위해서는 당분간 국고 지원이 반드시 필요하다. 한편 문화전당의 정상화를 위해서는 외부 요인에 대한 분석과 비판도 중요하지만 내부 요인에 대한 성찰이 선행되어야 한다고 생각한다. 이는 현실에 대한 냉철한 비판을 바탕으로 이루어져야 한다. <아특별부칙 제2조>에 대한 수정 문제와 함께 문화전당의 지속적인 국고 지원을 바탕으로 아시아문화원의 역할과 기능과 위상이 강화되어야 한다고 생각하는 이유는 바로 여기에 있다.



토 론 문 02

국책사업 주관하는 국가의 책무 · 의지 다뤄

조 덕 진

(무등일보 아트플러스 편집장)

국책사업 주관하는 국가의 책무 · 의지 다뤄

무등일보 아트플러스 편집장 조 덕 진

국가는 광주에서 전개되고 있는 아시아문화중심도시 조성사업을 제대로 이끌 의지가 있는가. 조성사업의 상징인 국립아시아문화전당을 아시아문화 발신지로, 창·제작 거점으로 육성하는 당초의 취지와 목적을 추진할 비전을 갖고 있는가.

2019년 현재 한국문화계와 광주사회는 ‘문화예술’을 매개로 도시경쟁력 확보와 국민 문화향유, 선도국가의 국제적 책무를 담은 국책사업, 아시아문화중심도시 조성사업(이하 조성사업)에 대한 정부의 책임과 의지를 다뤄야한다.

현재 논의되는 국립아시아 문화전당 운영체계에 대한 논의는 자칫 조성사업 전체에 대한 큰 그림을 살피기보다 문화전당에 매몰돼 전체 그림을 잃어버릴 위험성이 크다. 당장 발등에 떨어진 ‘문화전당의 국가운영이나 법인화냐’라는 이분법적 선택지에 내몰려 당초 조성사업이 꿈꿨던 큰 그림을 놓치는 우를 범할 수 있다. 이는 과거 박근혜 정부의 조성사업 축소과정이 만들어낸 함정에 빠져 허우적대는 양상에 다름 아니다.

다시 말하자면 눈앞에 닥친 문화전당의 운영체계 역시 조성사업이라는 큰 흐름 안에서 그 위치와 역할, 향후 방향성을 논의해야한다. 국책사업에 대한 정부의 책임, 의지를 묻고 그 안에서 전당운영체계가 논의돼야한다는 이야기다.

이는 조성사업이라는 국책사업이 ‘지속가능성’, ‘아시아 나아가 세계적인 대표 문화경제 모델’로 키워가야 한다는 대 전제에서 출발해야한다는 것이기도하다.

조성사업이 지속 가능하고 세계적 문화경제 모델로서 나가는데 있어서 현 개정안은 적절인가 등이 논의돼야한다. 지금 이 자리도 국책사업을 민간에 넘기려는, 박근혜 정권의 ‘아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법’(이하 아특별) 개정안 때문이다. 개정안 부칙 제2조는 내년 4월까지 문화전당 운영을 ‘일부위탁’에서 ‘전부위탁’하도록 하고 있다. 문화체육관광부는 아무 고민 없이 해당 개정안에 근거해 연구용역을 진행하고 있다.

과정은 그 자체로 역사다.

2006년 8월 국회를 통과한 최초의 법안은 국가의 책임과 정부지원, 교류·교육·연구 등

을 담고 있다. 정권이 바뀌면서 국책사업은 흔들렸다. 2013년 박근혜 정부는 전격적으로 문화전당 법인화를 발표했다. 2014년 아특법 개정안을 제출했다. 문화전당 별도 법인 위탁이 주 내용이다.

당시 지역사회가 보인 반응은 놀라웠다. 문화계를 중심으로 시민사회가 ‘바람직한 아특법 개정을 위한 범시민연석회의’를 구성 지역 국회의원과 함께 대안의 개개정안을 마련했다. 2015년 박혜자 의원이 발의한 개정안은 전당운영주체를 정부로 규정하고 일부 위탁하는 것을 골자로 한다. 이 개정안 부칙에 정부기 성과평가를 한 후 전부 위탁하도록 하는 조항을 담고 있다. 일부위탁 시기는 법 시행일로부터 5년으로 규정했다. 그 기한이 2020년 4월이다. 그 이면을 들여다볼 필요가 있다. 당시 이 안을 주도했던 박혜자 의원은 이후 공식·비공식 석상에서 “박근혜 정부가 전당을 법인화하려는 의지가 워낙 강해 법인화를 단서조항이라도 달지 않으면 바로 법인화시키는 당시 정부안이 통과될 수밖에 없었다. 이를 막아내기 위한 교육지책이었다. 당장의 법인화를 막고 향후 개선을 도모하는 수밖에 없었다.”고 토로했다.

국가가 서울이 아닌 지방도시에서 문화융성을 도모하고 문화ODA(Official Development Assistance)로 앞서나간 국가의 책무를 하겠다는 원대한 꿈은 그렇게 발목이 잡혔다. 그리고 지금 서울을 비롯한 한국문화계의 무관심 속에 광주 문화계와 시민사회만이 흔들리고 망가진 국책사업을 바로잡기 위한 안간힘을 쓰고 있는 것이다.

처음으로 돌아가야 한다.

국가가 왜, 광주라는 지방의 한 도시에서 문화예술을 매개로한 거대한 국책사업을 추진했는지, 그리고 이후 과정은 정당했는지 원점에서 재 검토해야한다.

처음으로 돌아가자면 지금 조성사업은 제대로 진행되고 있는가 살펴야한다. 논란의 중심이 된 문화전당은 조성사업의 5대 권역 사업 중 한 사업이다. 5대 권역을 기반으로 한 조성사업은 사실상 방치되고 겨우 문화전당 하나 진행되고 있는데 그마저도 지난 이명박·박근혜 정권의 오류에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

‘법인화냐 국가기관화냐’라는 개미집에서 벗어나야한다.

광주사회가 한국문화계와 연대해 이번 논란을 조성사업 전체를 살펴보고 재점검하는 기회로 삼아야한다. 국가의 책임을 다시 살피고 물어야한다.

현 정부의 조성사업 정책은 ‘아시아문화중심도시 2.0시대’에 잘 담겨있다. ‘아시아문화중심도시 2.0시대’의 핵심은 사업의 ‘정상화’이다.

김기곤 박사 지적처럼 이 정상화는 조성사업의 원래 취지와 목적을 회복하고, 사업의 내용, 추진 방식과 체계를 재정비함으로써 사업의 동력과 실행력을 높이는 것을 의미한

다. 또 이명박·박근혜 정부의 사업 축소, 문화전당의 기능 정체, 국가사업이 아닌 지역사업으로 의미 축소, 중앙과 지역 간 협력 약화 등 조성사업의 위상 약화와 사업 부진에 대한 근본적 재조정을 전제로 한다.

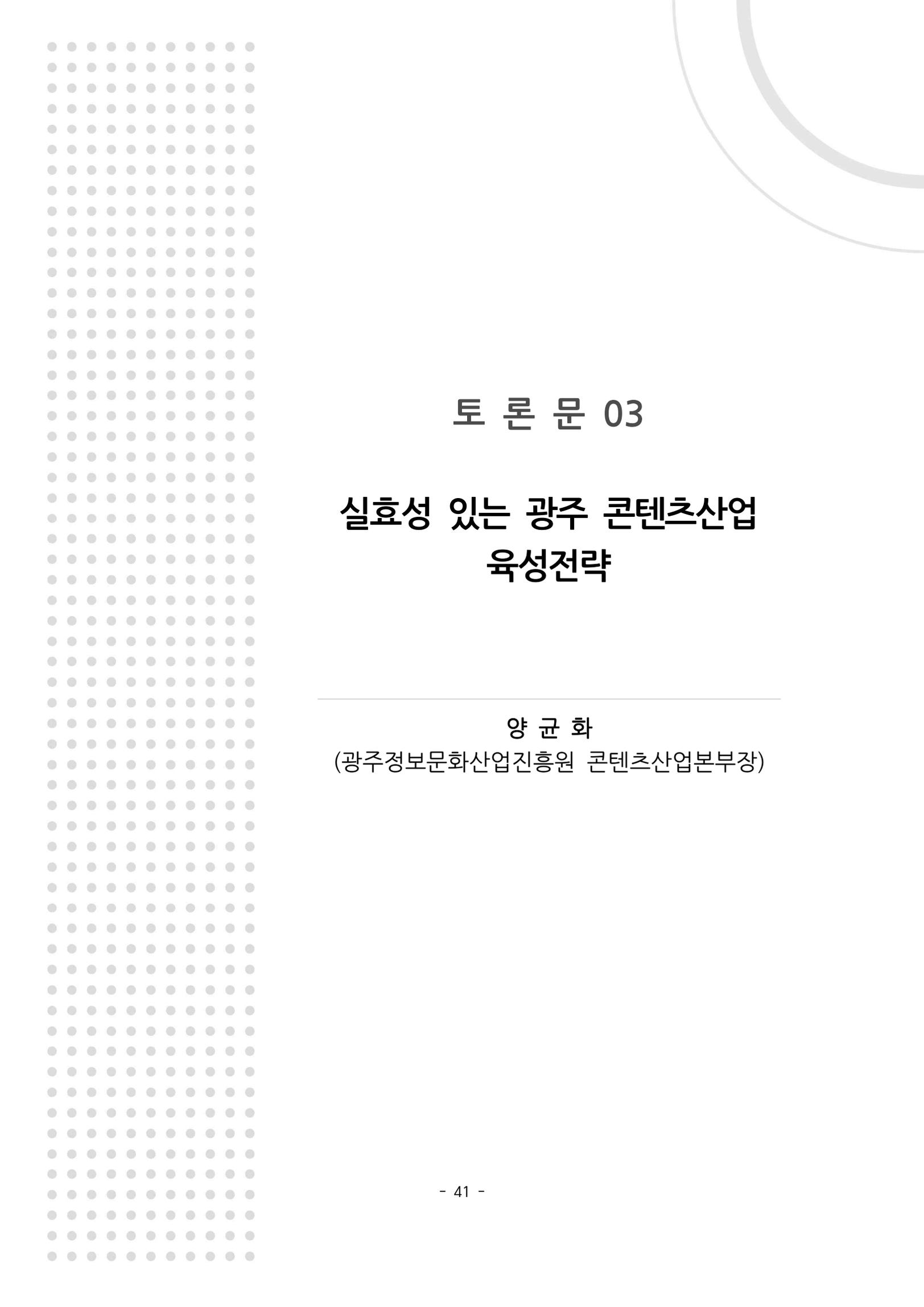
그러나 현 정부 들어 문체부는 조성사업 정상화를 위한 어떤 정책도 법안도 내놓지 않고 있다. ‘아시아문화중심도시 2.0시대’에 기반을 둔 정책발표도 없었다.

박근혜 정부의 조성사업 축소를 반영한 아특별 개정안에 대해서도 정부안 하나 내놓지 않고 있다. 역으로 개악된 아특별에 근거해 용역을 진행하고 있다.

현 정부가 조성사업을 제대로 추진할 의지가 있는지, 정상화에 대한 의지가 있는지 묻지 않을 수 없는 대목이다. 지역사회 요구에 옛 전남도청 복원을 약속하고 최근 도청복원 위한 전담 조직을 발표한 것이 전부다.

문체부는 조성사업 정상화를 위한 국가 책무를 담은 아특별 개정안, 정부안을 내놔야 한다. 그 방향성 아래 현행법이 갖고 있는 각종 문제점을 해결할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 뒤늦고 훼손된 법안을 정비해야 한다.

다시 한 번 강조하자면 아시아문화중심도시조성사업은 문화예술이 도시와 국가경쟁력의 주요 요소로 등장한 21세기에 매우 중요하다. 이 사업의 성공은 단순히 광주에 국한하지 않고 한국사회 나아가 아시아에 나비효과를 일으킬 장대한 프로젝트다. 지속 가능한, 국제적 모델은 광주를 넘어 한국을 아시아 세계적 국가로 알리는 핵심 전략으로 키워나가야 한다. 국가의 책무와 역할, 의지가 어느 때보다 요구된다.



토 론 문 03

실효성 있는 광주 콘텐츠산업 육성전략

양 균 화

(광주정보문화산업진흥원 콘텐츠산업본부장)

실효성 있는 광주 콘텐츠산업 육성전략

광주정보문화산업진흥원 콘텐츠산업본부장 양 균 화

- (거버넌스 구축) 첨단실감콘텐츠제작클러스터⁸⁾(GCC: Gwangju Content Cube)와 아시아문화전당의 연결
 - 실감콘텐츠⁹⁾: 3차원 시각인지를 기반으로 실제와 유사한 경험 및 감성을 제공하는 콘텐츠로 최근 영화·게임·애니메이션·전시·공연 등 분야에서 경쟁력 있는 고품질 콘텐츠를 제공하는 미래 전략 콘텐츠
 - 실감콘텐츠 클러스터링화 : 광주정보문화산업진흥원, 광주문화재단, 국립아시아문화전당, 광주과학관, 3D융합상용화지원센터, 전남실감미디어센터 등과의 협업 프로그램 및 소통조직을 구축
 - 중앙정부의 다부처 공동사업처럼 유관기관간 공동사업과 협업사업을 확대

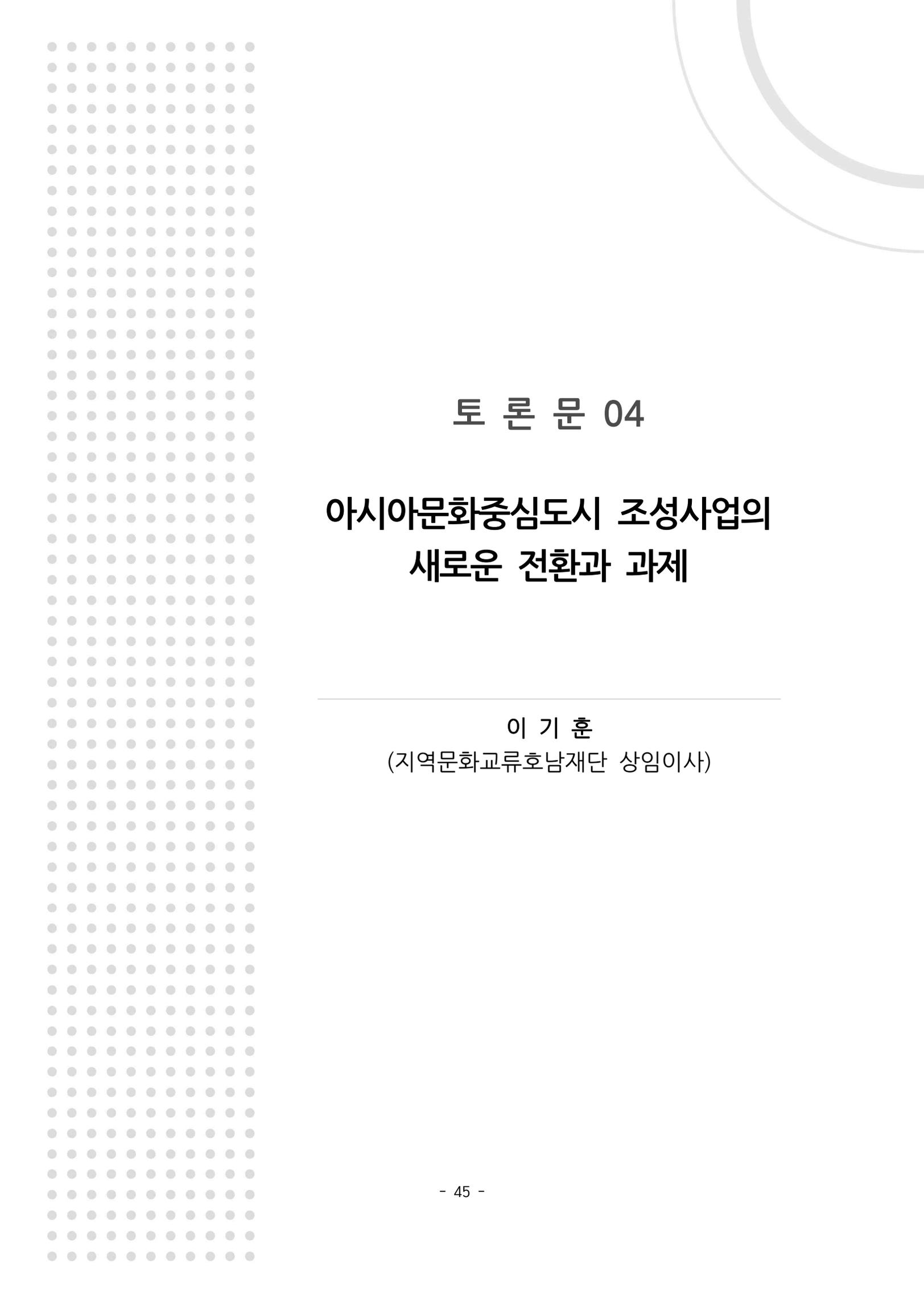
- (5대문화권 활성화) IP와 문화데이터를 활용하여 새로운 비즈니스 창출 협력
 - 지역의 문화·역사 자원과 기술·예술이 융합된 시민 체험형 콘텐츠 기획 및 제작지원
 - ‘문화+관광+콘텐츠+유통’ 지원사업 패키징화 및 공유 서비스 플랫폼 구축
 - 지역의 가상공간과 물리공간의 동시활용 및 O2O 서비스 설계 지원으로 새로운 비즈니스 모델 창출
 - 지자체간 콘텐츠의 생산 - 공유 - 협동 - 참여 시스템을 정착하는 협력 확대

- (성장모멘텀 확보) 글로벌 플랫폼 선점으로 세계와 함께하는 광주콘텐츠 일자리 창출 협력
 - 가치 혁신형 일자리 : 문화기술 실증랩 ⇔ 기술혁신(새로운 문화서비스를 국내·외의 모든 사업자가 자유로이 테스트 하고 세계 최초로 상용화 할 수 있도록 도시기반 실증 플랫폼 제공)

8) 광주광역시 남구 송암산업단지 일원에 부지 17,913㎡, 연면적 20,346㎡(지하1·지상9층) 규모로 2016~2021까지 실감콘텐츠 제작기반을 조성 중

9) 컴퓨터그래픽(CG), 인공지능(AI), 5G네트워크 등 ICT발전으로 시각과 청각에 의존하던 콘텐츠가 인간의 오감을 자극하는 콘텐츠로 표현의 한계 극복 및 몰입감 증대 등으로 새로운 부가가치 창출

- **가치 선도형 일자리** : 문화강국 리빙랩 ⇔ 기업혁신(지역기업과 국내 플랫폼 사업자와의 연대를 통해 산업 전체의 밸류체인 동반성장과 세계 최대 사업자로 도약할 수 있도록 도시기반 실증 및 확산 플랫폼 제공)
 - **가치 협업형 일자리** : 문화주권 시티랩 ⇔ 사회혁신(도시가 미디어다 + 도시가 놀이터다 + 도시가 데이터다 + 도시가 사운드다 + 도시가 실험실이다)
- (지역주도의 정책) **지역자치 기반의 산업(과학문화·문화콘텐츠)육성을 위한 정책 기반 강화**
- 인력양성 : 좋은 인재 → 성공 콘텐츠 개발 → 지역콘텐츠 활성화의 선순환 구조 형성/캠퍼스내 어울림공동체 강화
 - 제작지원 : 지역 IP와 스토리기반의 콘텐츠 개발과 브랜드 구축. 사전 기획개발 지원 및 선정절차 혁신
 - 기반구축(기술과 예술의 융합·향유 거점공간 연결) : 아시아문화중심도시(빛의 숲) + 광주역 도시재생 뉴딜사업(문화콘텐츠) + 스마트시티(스마트관광) + 첨단실감콘텐츠제작 클러스터 + 광주과학관
- (문화전당연계 활성화) **전당권역 창작활동 지원을 위한 연대사업 및 공통 서비스 인프라 확장**
- 광주에서 생산된 문화자원을 소재로 한 전당연계 공연·전시 실감콘텐츠 제작지원 확대
 - 전당에서 생산된 문화자원을 소재로 한 전략콘텐츠 기획개발 및 실감콘텐츠 제작 지원 확대
 - 지원사업의 파이프라인화 : 기획개발 - 제작지원 - 전시디자인지원-유통지원 단계별 지원
 - 지원사업의 패키징화 : 기획개발 + 제작지원 + 전시활용 + 마케팅 통합 패키징 지원
 - 지원사업의 브랜딩화 : ACT LAB / ACT LAB +



토 론 문 04

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

이 기 훈

(지역문화교류호남재단 상임이사)

아시아문화중심도시 조성사업의 새로운 전환과 과제

지역문화교류호남재단 상임이사 이 기 훈

1. 들어가며

亞문화중심도시조성사업(이하 조성사업)이 본격적으로 시작된 지 10년이 훌쩍 넘었지만 여전히 논란의 한복판에 있다. 경험해보지 않은 길이기 어려움은 예상했지만, 법과 제도에 근거하여 추진되고 있는 국책사업이 이 정도로 우여곡절이 많을 것으로는 상상하지 못했다.

갈 길을 잃어버리고 표류하고 있는 조성사업의 정상화를 위해서 해결해야 할 현안 및 과제가 첩첩산중이다. 특히 2020년 4월로 다가온 문화전당 운영 방식의 결정은 조성사업의 미래를 좌우할 수 있는 핵심 현안의 하나다.

조성사업의 중요한 고비마다 갈등으로 점철된 기억을 교훈 삼아, 발제자가 모두에서 지적한 것처럼 지역사회가 합리적 대응 방안을 마련하고 중앙정부와 협력하여 제도화될 수 있기를 기대한다.

2. 발제문의 단상

발제자는 문화전당 운영 논쟁 전사(前史)에서 지난 2013년 6월~ 2015년 4월까지의 아특별 개정 과정의 핵심 쟁점과 논쟁 등을 정리하였다. 또한 최근의 문화전당 운영 방식에 관한 새로운 담론과 의미 분석, 운영 주체 설정을 위한 고려 사항들을 객관적인 시각으로 일목요연하게 제시하였다.

특히 발제자는 일관되게 문화전당 운영 방식과 주체를 결정하는 과정의 지역 사회의 의견 수렴 및 민주적 개입이 필요하다는 점을 강조했다.

이는 문화전당의 운영 주체를 결정하는데 있어서 전당의 활성화뿐만 아니라 광주를 亞문화중심도시로 조성하는데 있어서 문화발전소로서의 역할 확대, 향후 문화전당 운영의 협치 구축의 가능성도 함께 고려해야 한다는 점을 시사한 것으로 매우 의미가 크다.

3. 문화전당 운영 주체 결정의 기본 전제

우선적으로 고려해야할 사항은 지역의 의견을 반영한 결정이다. 국가와 지역이라는 도식화된 조성사업의 추진체계에 갇혀서 지역이 배제되어 또 다시 갈등이 재현되어서는 안된다.

정치 사회적 환경의 변화에도 불구하고 5년 전에 문화전당의 법인화로 인한 지역 사회의 우려사항이 여전히 유효한가에 대한 평가가 선행되어야 한다.

표면적으로는 △ 국책사업의 위상 약화 △ 공공성의 훼손 △ 안정적인 재원 확보 미흡 등이었지만, 박근혜 정부에 대한 불신이 크게 작용했었다.

문화전당과 아시아문화원으로 나누어진 조직 이원화의 폐해가 심각하므로 조직의 일원화를 기본 방향으로 하고 문제점을 보완하는 방향으로 결정이 되어야 한다. 아 특법 부칙 조항은 당시의 여건을 감안한 불가피한 차선의 선택이었으며 처음부터 지역이 주장한 입장은 아니라는 점이다.

4. 문화전당 운영, 어떻게 재설정할 것인가?

우선, 지역의 100여개 시민사회·문화단체가 참여하여 2018년 5월에 구성한 亞 문화중심도시조성사업정상화시민연대(이하 시민연대)는 가능하면 9월안에 입장을 정할 예정이며 개인 의견을 전제로 의견을 피력한다.

최경환 의원의 발의 내용은 일부 공감하나 조직의 이원화로 인한 폐해와 시행착오 및 학습 효과를 감안하면 득보다는 실이 너무 크다.

또한 지난 5년간의 변화된 상황과 여건에도 불구하고 당초에 지역이 주장했던 문화전당 법인화에 대한 우려가 여전하다. 아울러 조직 이원화 및 인력 부족 등 구조적인 한계가 있음을 감안하더라도 현행 아특법에 의하여 법인화의 주체가 되는 아시아문화원의 경영평가, 사업의 과정과 결과, 지역과의 협력 등에서 특단의 대책이 선행되지 않으면 신뢰를 회복하기는 어렵다.

이런점에서 문화전당 운영 주체의 결정하는데 있어서 고려해야할 객관적인 판단의 근거는 지난 2009~14년까지 세 번에 걸친 연구용역 결과로 판단한다. 문화전당 운영 조직의 직제와 인력의 규모(정규직 400~500명)는 일부 차이가 있지만, 문화전당을 국가기관으로 하고 일부 사업에 한해 특수법인(아시아문화개발원)¹⁰⁾ 설립하여 운영하자는 연구 용역 결과는 같았다.

여기서 주목해야 할 점은 문화예술단체나 기관이 법인으로 운영되는 것이 전반적인 흐름이라는 것을 모를 리가 없음에도 불구하고 왜, 같은 결과가 나왔느냐는 점이다.

조성사업에서 문화전당이 차지하는 비중과 역할, 기존의 문화예술기관과는 위상과

10) **아시아문화개발원**은 아시아 문화의 창의성과 다양성 개발을 통한 문화 콘텐츠 제작·유통 활성화와 연구·개발을 위하여 2011년 12월에 설립된 문체부 산하의 특수법인으로 2015년 4월 아특법 개정으로 해산

정체성이 근본적으로 다른 복합문화기관의 비전과 미션을 제대로 추진하기 위한 불가피한 선택으로 판단한다.

당초의 계획대로 문화전당 운영 방식과 주체를 결정하는 것을 전제로 우려 사항은 보완하되 필요하면 제도화하는 방향으로 적극 검토해야 하며, 이런 점에서는 광주시가 주장하는 내용과 일맥상통한다.

문화전당의 운영 주체 결정 못지않게 아시아문화중심도시 2.0시대 선언에 부합한 법과 제도의 정비, 국가와 지역이라는 기계적인 조성사업의 추진체계의 전면적인 혁신도 병행되어야 실효성이 담보될 수 있다.

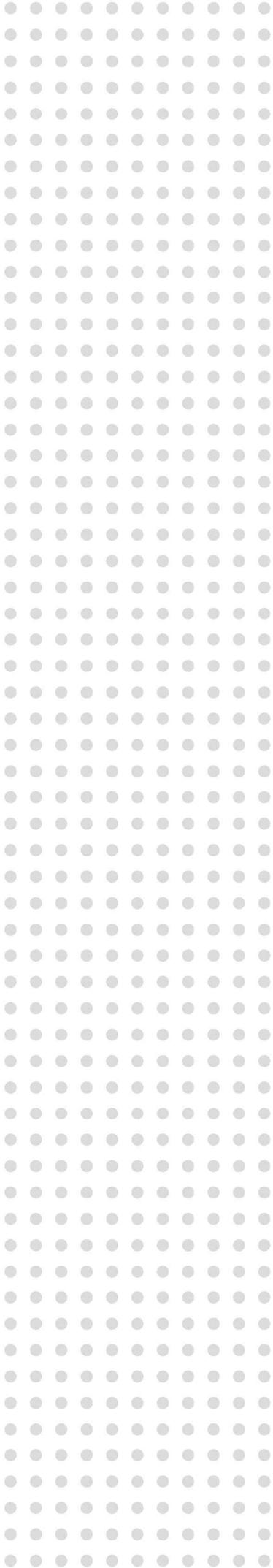
5. 마무리

우선 문화전당 운영 주체 결정 시기가 예측되었고 시민사회가 이 사안의 대응이 중요하다고 강조했음에도 불구하고 차일피일 미루다가 막다른 골목에 이르러서야 늦장 대처를 하는 광주시의 행보에 유감을 표한다.

또한 박근혜 정권의 대표적인 적폐의 사례로 조성사업을 지적하며, 대선 시기에 조성사업의 정상화를 위한 공약을 발표하고 약속도 했지만 옛 전남도청 원형복원을 핑계로 실효적인 조치는 전무한 현 정부도 책임에서 자유로울 수 없다.

행정과 일부 전문가의 중심에서 탈피하여 정부와 광주시가 문화전당의 운영 방식과 주체를 결정하는데 보다 적극적으로 지역 사회의 의견을 수렴하고 참여할 수 있는 장치를 마련하길 촉구한다.

또한 문화전당 운영 방식 및 주체의 결정 과정이 조성사업과 문화전당에 대한 지역민의 관심을 제고하여, 시민주체의 조성사업을 만들어가는 단초가 되길 기대한다.



참 고 자 료

참고 1 국회 계류 중인 아특법 주요 개정안

1) 아시아문화전당+아시아문화원 ⇒ 국립아시아문화예술원(통합)

- (발의의원) 이동섭('18.5.10., 바른미래당)
- (발의내용) 아시아문화전당+아시아문화원을 국가기관으로 통합

현 행	개 정 안
아시아문화전당 + 아시아문화원	국립아시아문화예술원 (국가기관으로 일원화)

- (개정취지)
 - 아시아문화중심도시조성사업의 효율적 추진을 위해 문화체육관광부 소속기관인 국립아시아문화전당과 준정부기관인 아시아문화원을 통합하여 국립아시아문화예술원(문화체육관광부 소속기관)으로 일원화

2) 아특법 유효기간을 5년 연장

- (발의의원) 前 송기석('17.7.25., 의원직 상실)
- (발의내용) 아특법 부칙으로 정한 현행법의 유효기간을 5년 연장

현 행	개 정 안
2026년 12월 31일	2031년 12월 31일

○ (개정취지)

- 문화전당의 개관이 5년 정도 지연되면서 전반적으로 조성사업의 추진 및 집행이 부진한 상황이므로, 현행법의 유효기간을 연장하여 조성사업이 체계적으로 수행될 수 있도록 하고자 함.

3) 문화전당장 직위를 정무직으로 상향

○ (발의의원) 우상호('18.11.20., 더불어민주당)

○ (발의내용) 국립아시아문화전당장의 직급을 '정무직'으로 상향

현행	개정안
전문임기제 가급 * 문체부 직제시행규칙 제45조의2 제1항	정무직(차관급) *아특별법으로 규정

○ (개정취지)

- 문화전당이 국내 최대 복합문화시설이며 아시아문화중심도시의 핵심기관임을 감안할 때 그 위상과 역할을 제고하기 위해 전당장의 직급을 상향할 필요가 있음.

4) 문화전당 운영의 법인 또는 단체 일부위탁 유효기간 연장

○ (발의의원) 최경환('19.8.7.)

○ (발의내용) 문화전당 운영의 일부 위탁 유효기간을 5년에서 10년으로 연장

현행	개정안
문화전당 운영의 일부 위탁 유효기간 * 부칙 제2조(5년/'20. 4월까지)	문화전당 운영의 일부 위탁 유효기간 * 부칙 제2조(10년/'25. 4월까지)

○ (개정취지)

- 문화전당 운영의 법인 또는 단체에 대한 일부 위탁은 이 법

시행 당시 부칙에서 유효기간을 5년('20.4.13)까지로 하되, 그 이후 정부는 문화전당의 성과평가를 한 후 전부를 법인에 위탁하도록 하였음.

- 그런데 최근 문화체육관광부가 문화전당의 주요시설인 민주평화교류원에 대한 복원 기본계획을 수립하여 원형 복원사업을 추진하고 있으며, 해당 사업의 안정적인 추진을 위해서는 복원사업이 완료('22.12월)된 이후에 문화전당 운영의 전부 위탁을 검토하여야 한다는 지적이 있어 문화전당 운영의 일부 위탁 규정의 유효기간을 5년에서 10년으로 연장하려는 것임.

참고 2 문재인 대통령 민주당 광주공약(17.4.25.)



광주 · 전남 공약

- 광주·전남 상생 3대 약속
- 광주 8대 약속
- 전남 8대 약속
- 영·호남 상생 약속

2017. 4. 25

**더불어민주당
국민주권선거대책위원회**

□ 광주 공약

⇒ ‘문화수도 광주’ - 문화 융합형 4차 산업 중심 도시

1. 아시아문화중심도시 2.0시대 선언

- ◆ 아시아문화중심도시 조성사업은 국가사업임에도 이명박·박근혜 정부에서 축소·왜곡되어 왔음
- ◆ 핵심사업인 문화전당 개관이 5년 정도 지연되면서 7대(→5대) 문화권 사업도 전혀 진척되지 못하고 있는 실정

- 아시아문화중심도시 조성사업의 정상화
- 7대(→5대) 문화권사업 활성화 : 법적 근거 마련 등
- 아시아문화전당 활성화 : 국제수준의 아시아문화아카데미 육성/국내외 예술인 정주 단지 마련/제4차 산업혁명 창의콘텐츠 플랫폼(예술·기술융합센터) 구축/문화 ODA 추진
- 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」의 시효 연장과 조성사업 목표기간 연장 : 시효는 2026년(→2031년), 조성사업 목표기간은 2023(→2028년)

2. 한국문화기술(CT)연구원 설립

- ◆ 국립아시아문화전당, 송암공단 첨단실감콘텐츠 클러스터와 연계하여 고성장·고부가가치를 창출하는 차세대 성장동력 문화콘텐츠 산업 육성이 필요함

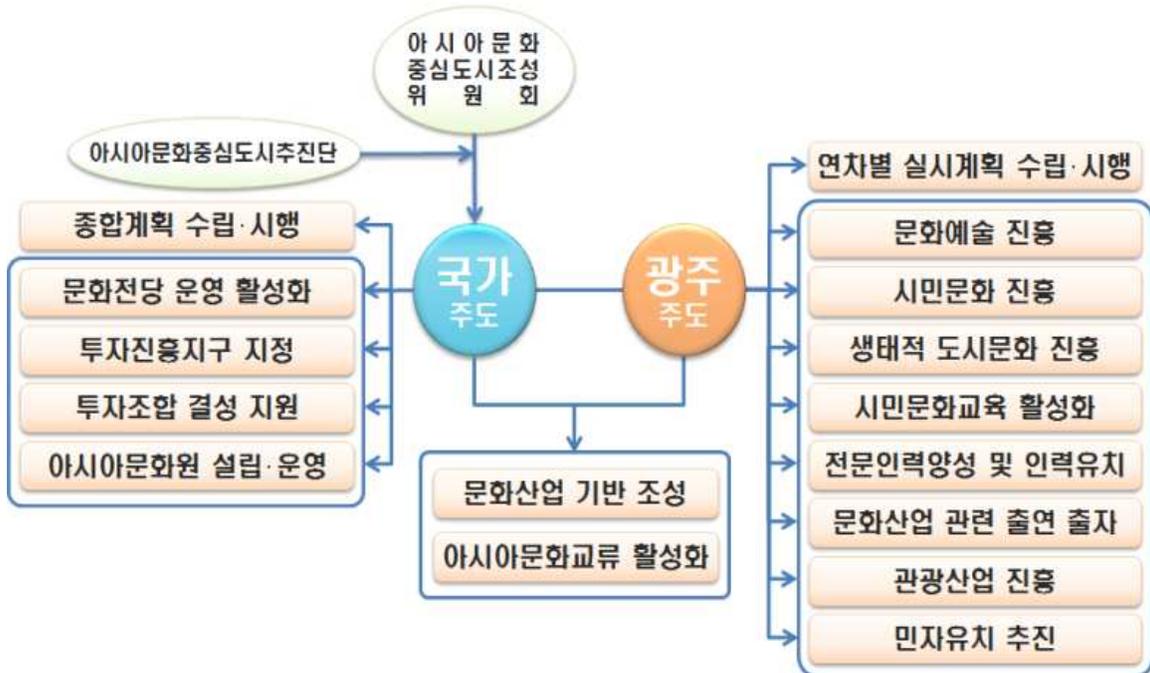
- 한국문화기술(CT)연구원 국책기관으로 설립 : 국책연구원 설립을 위한 법적근거 마련 및 청사 신축을 위한 정부계획 수립

참고 3 문재인정부 국정운영 5개년 계획(17.7월)

지역	발전 비전 및 공약
광주	‘문화수도 광주’를 문화 융합형 4차 산업 중심도시로 육성하겠습니다.
	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아문화전당 활성화와 5대 문화권 사업 활성화 • 한국문화기술(CT) 연구원 설립

참고 4 아시아문화중심도시 조성사업 역할 분담 및 추진체계

【 아시아문화중심도시 조성사업 역할 분담 】



「아시아문화중심도시 조성사업 기본 추진체계」

