

[연구논문]

서울시 문화예술공연시설 운영활성화 방안 연구

The Study of the Activation of the Management of Cultural Facilities in Seoul

김 종 한*

목 차

I. 서론

III. 결론

II. 본론

ABSTRACT

Kim Jong Han

This research focuses on a promotion of cultural facilities which is considerably related cultural city development. In this paper we try to prospect the function and role of the cultural facilities in the long term, considering that cultural city depend upon citizen's cultural thought and the cultural and social infrastructure. We propose the appropriate changes of classified cultural facilities categories which was made by Minister of Culture and Tourism, analyze cultural facilities in comparison with the others in other countries and suppose a suitable cultural condition for the cultural facilities in Seoul. Through this research we made some conclusions. In the first place is necessary for specialists at cultural field to participate in the management of the cultural facilities. Secondly, we should have brainy view to solve discrepancies between the publicity and the commerciality in management for cultural facilities. Thirdly, it is needed to make an effort continuously to enlarge cultural market, not just to direct governmental performances. Fourth considering narrow cultural market, Seoul authorities should continue to support sufficiently and evaluate it strictly. Lastly, we suppose that enhanced citizen's participation to cultural facilities are possessed of kernel status on promotion of cultural facilities.

* 서울시정개발연구원 도시사회연구부 연구원

I. 서론

문화도시 담론이 시민사회와 경제영역, 정치사회에 이해와 동의의 힘을 얻고 있다. 도시정책에 있어서 고도 성장이라는 종적 목표설정이 삶의 질이라는 횡적 목표설정으로 전환되고, 그 핵심에 문화가 핵심동력으로 작동하기 시작한 것이다. 이에 따라 경제를 중심으로 한 수직적 도시발전전략은 문화예술의 진흥을 통한 수평적 도시발전전략으로 무게중심을 이동하고 있다. 문화예술의 진흥을 통한 도시발전전략은 시민들의 삶의 질 향상, 예술적 창의력 향상을 통한 문화산업의 토대 마련, 그리고 독창적인 문화예술 창달을 통한 문화경쟁력 강화 등을 배면효과로 보여주며 문화도시의 비전을 가시화하는 기제로 자리잡고 있다. 실제 문화예술의 진흥을 통한 도시발전전략은 도시가 갖는 문화예술의 창조성과 독창성, 그리고 이를 반영한 도시의 역사성/공간성과 상보적 관계를 맺는다. 그러나 문화예술시설의 수를 늘리고, 문화프로그램들을 증가시키는 것만으로 문화도시의 이름이 도시에 내삽되는 것은 아니다. 문화도시는 내실있는 문화 인프라와 시민들의 성숙한 문화적 사고를 통해 점진적으로 형성되는 저변에 좌우되기 때문이다. 따라서 담론 영역의 문화도시는 시민들의 성숙한 문화적 사고와 이를

지지하는 문화 인프라가 종합적으로 결합될 때 비로소 실재화한다.

생활 수준의 향상과 삶의 질에 대한 관심의 증가, 문화예술의 가치에 대한 재조명 등은 실제 문화활동이 이루어지고, 도시문화와 관계맺는 문화예술공연시설에 대한 관심을 집중하게 한다. 또한 문화예술공연시설에 대한 논의 역시 시설의 부족만을 지적하는 과거의 논의와는 달리 도시발전과의 관계성이나 운영의 질을 높이는 방안과 같이 상승된 측면에서 이루어지고 있어 보다 실질적이고 구체적인 논쟁의 장이 열려야 할 시점이다. 서울시의 경우, 1990년대 후반부터 문화민주주의 차원에서 생활권역 문화기반시설과 문화 민주화 차원에서 문화예술공연전시시설들이 지속적으로 확충되었다.¹⁾ 또한 문화예술공연시설을 거점으로 하는 ‘문화의 거리’, ‘문화지구’, ‘문화벨트’ 등의 문화도시화 전략들이 제출되면서 문화예술공연시설의 공간적 입지와 효과에 대한 중요성이 새롭게 조명되고 있다.²⁾ 서울의 경우 대표적인 문화예술공연시설로 세종문화회관, 예술의 전당 등이 운영 중이며, 다수의 민간 문화예술공연전시시설들이 (a) 문화공급자들에게는 문화창조의 기회를 제공하고, (b) 문화향수자들에게는 양질의 문화서비스를 제공하며, (c) 국내외 문화예술 교류의 무대를 제공하며, (d) 문화수요 창출을 위한 교육의 기능

1) 서울시 문화정책은 생활권역 문화향수기회 확대(문화민주주의)와 문화예술의 진흥(문화의 민주화)의 두 차원으로 나누어 진행되었다. 전자의 경우 (a) 문화기반시설의 확충과 (b) 시민참여 문화예술 프로그램의 증진, (c) 찾아가는 문화예술의 확대, (d) 문화수요 창출을 위한 교육 프로그램, 후자의 경우 (a) 문화시설의 확충, (b) 공연예술의 진흥, (c) 문화예술전문가양성, (d) 상징축제를 통한 문화예술진흥과 문화적 분위기(도시환경) 조성 등으로 정리해볼 수 있다.

2) 문화시설을 매개로 한 도시발전전략은 서구의 경우 2차대전 이후부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있다. 대표적인 사례로 뮤지컬 극장을 중심으로 문화의 거리를 조성한 뉴욕시의 사례와 ‘문화의 집’을 거점으로 문화예술의 진흥을 도모한 프랑스 파리의 사례, 바비칸 센터를 중심으로 도시의 문화적 역량을 집결한 영국 런던의 사례 등이 있다. 또한 호주 시드니의 경우 오페라하우스를 통해 도시 이미지 자체를 바꾸어내고, 관광산업을 중심으로 한 도시문화산업을 진흥시킨 사례가 있다. 해외 도시의 사례들은 문화시설을 통해 도시문화산업을 육성하고, 문화도시의 환경을 조성하며, 도시의 문화예술을 진흥하고, 문화복지 실현하는 교훈을 시사한다.

을 담당하고 있다. 본 연구는 서울시 문화예술공연시설의 운영현황을 살펴보고, 문제점을 진단하며, 거시적으로는 문화도시의 비전을 가시화하는 매개로서 문화예술공연시설의 기능과 역할을 조망하고, 미시적으로는 문화예술공연시설 운영의 효율화를 위한 방안을 제안하고자 한다.³⁾

II. 본론

서울시 문화예술공연시설은 세종문화회관과 같은 종합문화예술공연시설에서 대학로의 100석 내외 규모의 소극장까지 총 147개소가 운영중이다(영화관까지 추산할 경우 341개소). 서울의 주요 문화예술공연시설의 특징은 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 문화예술공연시설들 대부분은 재단법인(세종문화회관) 내지 위탁경영(정동극장), 특별법인화(예술의 전당)의 방식을 통해 시설관리 및 서비스공급의 민영화를 시도하고 있다.⁴⁾ 둘째, 서울의 문화예술공연시설은 종합공연장보다는 일반공연장이, 대공연장보다는 소공연장이, 공공문화예술공연시설보다는 민간문화예술공연시설이 수

자상 우세한 것으로 나타나고 있다. 셋째, 문화예술공연시설들 대부분이 서울의 도심에 입지해 있다.⁵⁾ 서울의 대표적인 문화예술공연시설인 세종문화회관의 경우, 1978년 4월 개관한 이래, 산하 9개의 예술단체가 활동중이며, 서울의 문화를 상징하는 시설로 자리잡고 있다. 특히 세종문화회관은 1999년 7월 1일 재단법인화를 거쳐 서울시의 보조금을 기본예산으로 인사권 및 운영권의 자율성을 보장받는 종합문화예술기관으로 운영되고 있다. 국립중앙극장의 경우, 국악, 악극 등 민족문화의 전통을 잇는 종합문화예술기관의 기능을 수행하고 있다. 국립중앙극장 역시 2000년부터 민간극장장 중심의 책임운영기관으로 운영되고 있다. 예술의 전당의 경우, 한국방송공사의 공익자금을 기반으로 1988년 2월 개관했으며, 연간 1천5백여회의 공연, 전시 등을 행사를 소화하며 200여만명이 찾는 국내 최고의 문화 멀티플렉스로 운영중이다.⁶⁾ 이외에도 정동극장, 문예회관을 비롯한 다수의 문화예술공연시설들이 운영 중이다. 그러나 341개의 적지 않은 문화예술공연시설이 운영중임에도 불구하고 서울의 문화적 빈곤함을 지적하는

3) 문화시설은 문화예술진흥법에 의거한 문화예술과 관련된 모든 시설을 의미한다. 문화예술공연시설은 자체적인 공연장 혹은 전시장을 갖고 기획공연과 대관공연 및 전시를 실행하며, 문화예술진흥이라는 일반의 설립목적을 가진 협의의 '문화공간'으로 정의할 수 있다(최준호, 2001).

4) 이철순의 분석에 따르면, 공공극장의 운영방식은 (1) 책임기관운영, (2) 법인화, (3) 공사화, (4) 위탁운영(현행 직영 및 사업소 운영) 형태로 나타나고 있다. (1) 책임운영기관은 국립중앙극장이 해당하며, 기관장을 공개 채용하여 계약 임용하고, 계약 기간의 성과에 따라 추후 재계약 여부를 결정한다. (2) 법인화는 과거 예술의 전당과 세종문화회관처럼 재단법인을 설립, 위탁운영토록하는 방식이다. 지방정부로부터 보조금을 받아 이를 기본예산으로 하며, 인사권 및 운영권에 있어 자율성이 상대적으로 높다. (3) 공사화는 조례에 의한 공단을 설치 운영하는 방식이다. (4) 위탁운영은 민간법인에 위탁하여 운영하는 경우이다. 민간비영리법인을 공개모집하여 위탁법인을 설정하고, 연간 운영보조금을 지급한다(이철순, "문예회관 민영화의 현실과 예로", 월간『민족예술』, 2001. 8. p. 43).

5) 2000년 문화관광부에서 실시한 문화예술공연시설 비교분석에 따르면, 서울은 전국의 27%에 달하는 문화예술공연시설을 갖고 있는 것으로 나타났다. 특히 민간공연장만을 기준으로 했을 경우 41%에 달하고 있다. 특히 서울·경기 수도권 지역의 문화예술공연시설의 수는 전국 대비 39%에 달해 공연장의 지역 편중현상이 심각하게 드러나고 있다. 더구나 문화예술공연시설의 운영논리가 문화복지에서 시장논리로 이동함에 따라 이 격차는 더욱 가속화될 전망이다.

6) 2001년도 예술의 전당 국정감사에서 이미경 의원은 특수법인 예술의 전당이 실제 기부금을 공식적으로 받을 수 있다는 강점이 있음에도 불구하고 1년이 지난 2001년 현재까지 기부금 모금 실적은 전무하다고 지적했다. 그러나 예술의 전당 자체 자료(www.sac.or.kr)에 따르면, 2000년 예술의 전당은 금호그룹으로부터 30억원의 기부금 모금실적이 있는 것으로 나타났다. 문제는 시설의 운영자금을 관객에게 전가시키지 않으면서, 기부금 모금을 통해 재정을 확충할 수 있는 특수법인화의 강점을 지속적으로 살려가는 운영의 묘가 필요하다는 것이다.

목소리는 찾아들지 않고 있다. 문화예술공연시설은 이미 일상생활의 풍경을 구성하고 있지만, 그 풍경을 평범한 눈으로 이해할 수 없고, 권위적으로 느끼는 것이 서울의 현재이기 때문이다. 본론에서는 서울의 문화예술공연시설들을 ① 설립주체에 따라, ② 관리방식에 따라, ③ 규모에 따라, ④ 문화예술 프로그램의 특징에 따라, ⑤ 관련 법제에 따라 세부적으로 분류하고, 분류 기준이라는 ‘형식’과 실제 운영이라는 ‘현실’을 대조함으로써 서울시 문화예술공연시설의 운영현황과 제반 문제점을 파악하고자 한다.

1. 서울시 문화예술공연시설의 분류

1) 설립주체에 따른 분류

서울시 문화예술공연시설은 설립주체에 따라 공공주도형 모델과 민간주도형 모델로 구분할 수 있다. 민간주도형 모델의 경우, 정부나 지방자치단체로부터 지원을 받지 않는 자체적인 재원조달 메커니즘을 가진 시설을 의미한다. 이익을 추구하기에 자본적이며, 이윤추구가 목표이자 수익을 내는 것을 경영목표로 삼는 시설이다. 반면 공공주도형 모델은 정부 혹은 지방자치단체가 공연법 8조의 규정 “국가와 지방자치단체는 공연예술의 육성을 위해 공연장을 설치, 운영할 수 있다”에 근거하여 공적 자금을 통해 설립한 시설을 의미한다. 따라서 문화서비스를 시장기구를 통하지 않고 일반행정이 직접 관여하여 생산, 공급하는 시설을 의미한다. 문화서비스 공급에 필요한 재정은 정부 일반재원에 의한 일반회계방식에 의해 조성되고 집행되며, 서비스의 질에 따라서는 특정재원에 의한 특별회계방식이 채택되기도 한다.

<표 1> 설립주체에 따른 문화예술공연시설 분류

공공(국·공립)	민 간
세종문화회관 대극장	서울교육문화회관
예술의전당 콘서트홀	한전아트센터
예술의전당 오페라극장	정동이벤트홀
서울대학교문화관	광운대문화관
국립극장 해오름극장	송의음악당
세종문화회관 대강당	세종대대강홀
	리틀엔젤스예술회관
	경희대 평화의 전당
	LG아트센터

자료 : http://www.mct.go.kr/cgi-bin/nph-hwp2html/tonggye/tonggye_data4/시도_재구성

2) 관리방식에 따른 구분

서울시 문화예술공연시설은 관리방식에 따라 직접관리방식과 간접관리방식으로 구분할 수 있다. 직접관리방식은 행정이 직접 관여하여 문화서비스를 생산·공급하는 방식이다. 문화서비스에 필요한 재원은 당연히 지방자치단체의 일반재원에 의한 일반회계방식에 의해 조성되고 집행된다. 재정의 안정성은 보장되나, 공적조직의 운영방식을 답습하므로 운영체계의 경직성과 보수성이 단점으로 작용한다. 서울시(자치구)는 은평문화예술회관, 서대문문화체육회관 등을 직접관리방식으로 운영하고 있다. 반면 간접관리방식은 특별법에 의한 특수법인형태(공사 혹은 공단)나 민관공동출자에 의한 사(私)법인 형태(주식회사, 재단법인)로 운영하는 방식이다. 예술의 전당, 세종문화회관, 정동극장 등의 대부분 시설은 간접관리방식을 채택하고 있으며, 직원의 신분도 대부분 민간인으로 되어 있다. 직·간접 관리방식은 공연법 8조 2항 규정 “국가 또는 지방자치단체는 공연장운영의 전문성과 효율성을 높이기 위해 개인 또는 단체에 이를 위탁운영할 수 있다”에 근거하며, 2000년

부터 시행된 책임운영기관제에 포함된 국립극장 역시 간접관리방식으로 운영중이다.

3) 규모에 따른 구분

문화관광부와 서울시 문화과의 분류체계에 따르면 객석 1,200석을 기준으로 전시 및 공연행사를 치를 수 있는 문화공간을 종합공연장으로, 객석 300석 이상의 순수예술공연만을 치르는 중규모 문화공간을 일반공연장으로 구분한다.

종합공연장의 경우 공연장을 중심으로 경영과 기획을 하는 별도의 기관을 포함하여 운영하고 있거나, 산하예술단체를 포함하고 있는 종합예술센터형태가 많다. 반면 일반공연장의 경우 민간주도형 모델이 많으며, 연극이나 뮤지컬, 대중문화, 콘서트 등의 부문별로 특장화되어 운영하고 있는 것이 특징이다.

<표 2> 서울시 문화예술공연시설의 분류(종합공연장)

시 설 명		소 재 지
종합공연장	세종문화회관 대극장 소극장	종로구 세종로 81-3
	예술의전당 오페라극장 토월극장 자유소극장 음악당	서초구 서초3동 700
	송의음악당	중구 예장동 8-3
	국립중앙극장 대극장 소극장	중구 장충동2가 산14-67
	리틀엔젤스예술회관	성동구 능동 25
	숙명여대대강당	용산구 청파동2가 53-12
	서울대문화관 대극장 소극장	관악구 신림동 산56-1
	서울교육문화회관	서초구 양재동 202
	LG아트센터	강남구 역삼동 679

<표 3> 서울시 문화예술공연시설의 분류(일반공연장)

일반공연장	문예진흥원문예회관	종로구 동숭동 1-130
	연강홀	종로구 연지동 270
	호암아트홀	중구 순화동 7
	드라마센터	중구 예장동 8-19
	정동극장	중구 정동 3-7
	정동문화예술회관	중구 정동 15-5
	문화일보홀	중구 충정로1가 68
	학생극장	용산구 한남동 산8 단국대학교내
	난파음악관	용산구 청파동2가 53-12
	숙명여대중강당	용산구 청파동2가 53-12
	어린이회관무지개극장	광진구 능동 18-11
	은평문화예술회관	은평구 녹번동 85-4
	연세대100주년기념관	서대문구 신촌동 134
	서대문문화체육회관	서대문구 홍은동 산26-155
	리아움악방송KMTV	강남구 논현동 58-3
	호반무대	송파구 잠실동 40-1
	기든스테이지	송파구 잠실동 40-1

4) 문화예술 프로그램에 따른 구분

문화예술공연시설은 이외에도 문화예술 프로그램의 장르에 따라 연극, 대중문화, 순수예술전문공연시설 등으로 구분해 볼 수 있다. 그러나 서울시의 문화예술공연시설 대부분은 공연예술 전반을 소화하고 있으므로, 장르별 특장화의 정도가 높지 않다. 다만 영화 상영관은 공연예술 일반과 성격을 달리 하며, 시설의 기능이 여타 문화예술공연시설과 차별화될 수 있으므로 개별 분류가 가능하다.⁷⁾

<표 4> 서울시 영화상영관 현황

규 모	영화관 수
300석 이상	72
3000석 이하	122

자료: 서울시 극장협회, 「2001년도 서울시 극장 현황조사 자료」, 2001.

7) 최근 서울시의 극장 대부분이 리모델링이나 재건축을 통해 멀티플렉스화되는 추세이다. 서구의 극장(theater)이 뮤지컬이나 연극까지 공연할 수 있는 시설인데 반해 한국의 극장은 영화만을 특화시켜 상영한다는 차이점이 있다. 극장을 추산할 때 대부분 상영할 수 있는 '스크린(막)'을 기준으로 추산된다. 한 건물에 10관에서 최대 18관까지, 1천석에서 최대 4천3백 36석을 가진 대형 극장까지 운영중인 것으로 파악된다. 서울시 극장협회의 자료에 따르면 2001년 1월 94개였던 서울의 스크린 수는 2002년 현재 2백24개로 늘어난 것으로 추산된다.

5) 관련 법제에 따른 구분

서울시 문화예술공연시설은 관련 법제에 따른 구분이 가능하다. 문화예술진흥법은 문화공간의 설치에 관한 조항을 통해 문화시설의 설치를 규정하고 있는데, 특히 문화예술공연시설에 관한 조항은 문화예술진흥법 중 공연법의 공연장 조항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 공연법 제3장 7조에서는 공연장의 허가사항에 대한 사항을 규정하고 있으며, 공연법시행규칙에서는 공연장설치허가, 영사막의 위치, 공연장의 의자, 공연장의 입석, 공연장의 통로, 등화시설, 휴게실, 무대 등의 사항을 규정하고 있다. 서울시 도시계획법 역시 문화시설에 관한 조항들을 포함하고 있는데, 문화시설은 도시계획시설이나 도시공원시설에 포함되어 있으나 도시계획관련 법제의 공공시설의 개념이나 주택건설촉진법상의 복리시설 및 생활편익시설 개념에는 포함되어 있지 않다. 또한 민간 자본유치가 가능한 사회간접자본시설에는 도서관, 박물관, 미술관이 포함되어 있으나, 도시계획법상 개발제한구역 내 설치가능한 문화시설에는 공공도서관만이 한정적으로 허용되어 있다. 따라서 도시계획법상 문화시설 관련 법제는 극히 제한적이며, 명확하게 세분화되어 규정되어 있지 않음을 알 수 있다.

2. 서울시 문화예술공연시설의 운영현황과 문제점 진단

1) 설립목적과 실제운영간의 괴리

서울시의 대표적 문화예술공연시설인 세종문화

회관, 예술의 전당 등은 기관설립의 목적을 달성하기 위해 고유의 설립목적들을 갖고 있다.

<표 5> 서울시 문화예술공연시설들의 설립목적

구 분	설 립 목 적	운영형태
세종문화회관	시민문화복지 구현	재단법인
예술의 전당	민족문화창달에 기여	특수법인
국립극장	민족예술의 진흥과 연극문화의 향상 발전	책임운영기관
국립국악원	민족음악의 보존, 전승, 보급 및 발전	정부소속기관 직영
시립미술관	시민에 대한 미술서비스의 제공	서울시 직영

자료: 최준호 외, 『국립중앙극장 중장기 발전방안 연구』, 2000, 한국문화정책개발원, p. 73의 표를 재구성

시설의 설립목적에서 문화예술의 진흥, 문화예술의 창작과 교류 등은 서울시 문화예술공연시설의 설립목적에서 공통적으로 발견된다. 그러나 변화하는 시대적 상황이나, 문화예술의 동향을 적절히 반영하지 못하는 ‘설립목적’들이 적지 않다. 세종문화회관의 설립목적에 따르면, “지방자치법 제105조 및 서울특별시행정기구설치조례 제120조에 의하여 설립되었으며, 첫째, 공공집회를 위함, 둘째, 시민문화예술 창달에 선도적 역할 담당, 셋째, 공연예술계의 활력 제공과 동서문화의 구심적 역할” 등을 주요 골자로 한다.⁸⁾ 즉, 세종문화회관은 대중집회장소에서 전문 문화예술의 향유까지 모두 소화해야 하는 것으로 규정되어 있다. 이에 따라 대중동원적 행사에 걸맞는 대규모 시설에 우선한 기능부여가 되어 있기 때문에, 시설의 기능이나 운영에 있어 전문적인 문화예술과는 거리가 있다. 실제 운영에 있어서도 대중동원용 행사대관이 적지 않으며, 문화예술에 맞지않는 규모와 기능은 세종문화회관의 변화를 어렵게 하는 요인으

8) 서울특별시 시정개혁위원회, 『시정개혁백서 2000』, 2000, 서울특별시, p. 129.

로 작용하고 있다.⁹⁾

또한 예술경영의 논리와 민영화 경향이 강화됨에 따라 공공서비스를 목표로 하는 설립목적과는 달리 시장논리에 도움이 되는 상업적 시설운동을 하는 사례들도 있다. 뮤지컬, 악극, 콘서트 등 객석점유율을 높이고, 실수익이 도움이 되는 공연에 집중하는 사례가 그것이다. 이른바 문화서비스의 공공성과 상업성간의 간극 문제가 본격적으로 부상하고 있는 것이다.¹⁰⁾

서울시 소재 문화예술공연시설들의 설립목적이 크게 다르지 않다는 점 역시 주목할 만 하다. 이는 서울시에 소재한 대부분 문화예술공연시설이 1970년대 만들어진 세종문화회관을 기본 모델로 삼았다는 점과 무관하지 않다. 설립 단계에서부터 특장화된 문화예술 부문을 염두에 두어 전문 기능을 부여하는 서구의 문화예술공연시설과 달리 문화예술공연시설과 집회의 장소가 다르지 않은 우리의 현실은 여기에 기인한다. 영국의 경우 300여개의 아트센터들마다 각기 지역의 특성에 맞추어 운영의 내용을 달리하며, 지역의 문화예술발전 및 보급에 실질적으로 기여하고 있다. 또한 프랑스의 경우 5개의 국립극장이 각각 임무가 다르며, 광역시 단위에 설치된 연극센터는 군이나 시 단위에 설립된 국립무대와 설립목표나 활동에 있어 상이하게 운영되고 있다는 사실에 주의를 기울일 필요가 있다.

2) 간접운영방식의 확산과 제반 문제점

문화예술공연시설 조직의 법적 성격에 따라 소속 직원의 법적 신분 및 행정과의 관계를 파악할 수 있다. 서울시 문화예술공연시설의 경우 지방자치단체 서울시가 직접 관여하는 직접경영과 민간이 경영하는 간접경영으로 구분해 볼 수 있다. 문화예술공연시설 조직의 관리방식 역시 직접관리방식과 간접관리방식이 있는데, 서울시 소재 문화예술공연시설의 경우, 시설관리 및 서비스 공급의 주체로서 국립극장, 예술의 전당, 세종문화회관, 정동극장 등의 시설은 간접관리방식을 취하고 있으며, 직원의 신분 역시 대부분 민간인으로 되어 있다.

서울시 문화예술공연시설 대부분이 채택하고 있는 간접관리방식은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 특별법에 의한 특수법인 형태(예술의 전당)와 민관공동출자에 의한 사법인 형태(세종문화회관, 정동극장)가 그것이다. 간접관리방식은 전문기술과 인력을 확보하고, 경영의 자율성을 보장받을 수 있다는 측면에서 세계적인 문화예술공연시설 대부분이 채택하고 있는 운영방식이다.¹¹⁾ 그러나 한국의 상황에서 IMF를 기점으로 시작된 문화예술공연시설의 간접관리방식 도입은 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 문화예술의 진흥과 문화복지라는 공공성의 원칙보다는 재정자립도를 위해 시설 운영을 상업화하는 경향이 적지 않게

9) 세종문화회관의 경우 3·1절 등 국가행사 및 각 행정부서의 교육 및 자체행사 등 공연이 아닌 행사에 총 대관일수의 18%를 할애하고 있으며, 1997년 통계에 따르면, 총대관일수 626일(대·소강당 합계) 가운데 행사에 사용된 사용일수가 111일(대·소강당 합계)로 약 18%가 문화예술이 아닌 대중동원 행사에 이용되고 있다. 서울시에서 1999년 3월 1,000명의 서울시민들을 상대로 한 '세종문화회관에 대한 여론조사'에서도 세종문화회관을 공공집회장소로 보는 시민들이 11.5%나 되었다는 결과 역시 참고할 수 있다.

10) 이미경, 「문화관광부 산하 예술의 전당 국정감사 보도자료」, 2001.

11) 간접관리방식은 민관협력을 통해 공공서비스의 확충을 꾀하는 모델이다. 주로 경제분야의 활성화를 위해 정부의 적극적인 역할이 필요한 경우, 또는 민간부문의 영역이지만 현실적으로 서비스 공급이 미흡한 경우 시행하는 방식이다(강성권, 『부산광역시 문화예술기관의 운영활성화 연구』, 2001, 부산발전연구원, p. 9).

<표 6> 런던 웨스트엔드 극장의 운영 방식

소유주체	민간소유 상업극장	민간소유 공공극장	정부단체소유 공공극장
레퍼토리	뮤지컬	비상업연극	비상업연극
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 연극장르 중 가장 큰 수익 기대 대규모의 관객 기대 지속적인 이윤창출의 기대 Producer에 의한 기업가적 경영 	<ul style="list-style-type: none"> 소수의 관객지향 홍행수입 이외에 민간단체 및 기업으로부터 스폰서 유치 이미지관리를 위해 뮤지컬은 공연하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 다수의 관객에게 연극을 제공하고 미래의 관객을 조직하는 데 의무를 두고 있음 예술감독, 예술평가위원회에 의한 작품의 예술적 완성도와 사회문화적 공연 의의 평가 양질의 공연을 싼 가격에 모두와 함께 공유한다는 원칙

자료: 이종인, 「한국공연매니지먼트협회 '99 춘계세미나 자료집」, 1999, 한국문화복지협의회, pp. 13-14 재구성

나타나고 있다는 사실이 그것이다. 관객 동원 위주의 작품 선정 및 무차별 대관, 상업화된 공간 활용 등이 그것이다.

문화예술의 전문성과 시설운영의 효율성을 살린다는 의미에서 간접운영방식의 의의는 작지 않다. 그러나 협소한 문화시장이라는 서울의 현재를 감안할 때, 일방적인 간접운영방식의 도입은 이익보다 폐해가 적지 않음을 인식할 필요가 있다. 따라서 경쟁력이 없는 문화예술분야는 공공부문이 맡고, 경쟁력이 있는 분야는 과감히 간접운영방식으로 전환하는 지혜가 요구된다. 런던의 웨스트엔드 극장의 사례는 효율적인 분업체계를 통한 모범적 시설운영의 단면을 보여준다.

런던 웨스트엔드 극장의 사례는 도시정부와 공공극장, 민간극장이 이상적으로 양립하면서 상보적 공생관계를 유지하며, 문화발전에 창조적으로 기여하는 분업체계를 보여준다. 덧붙여 웨스트엔

드 극장의 경우, 지원은 하되 간섭은 하지 않는다는 문화정책의 기본 원칙이 문화시설의 운영에 그대로 반영되고 있다. 정부단체소유 공공극장의 경우도 소유권은 국가나 지방정부가 갖고 있으나 운영권은 완전히 민간차원에 일임하여 문화예술 전문가들의 능력을 극대화하고 창의력을 높이며, 문화예술공연산업에 튼튼한 기초를 제공하고 있다.¹²⁾

3) 상업성과 공공성의 간극: 문화예술공연시설의 재정자립 문제

문화예술공연시설 운영이 간접관리방식으로 전환되면서 재정자립도 증가는 운영의 최우선 과제로 자리하고 있다. 특히 시설운영평가 기준에서 재정자립도의 꾸준한 증가 여부는 비중있는 항목으로 자리하고 있기도 하다. 그러나 대부분 문화예술공연시설들은 협소한 문화시장과 자구노력의

12) 프랑스의 대표적 지역 공공극장인 '문화의 집'(문화활성화센터·문화발전센터 포함, 현재는 국립무대에 포함되어 있음)에는 각기 독립적인 이사회와 이사장이 있고, 실질적인 운영의 책임은 공개채용의 형식으로 추천-선출-임명되는 관장에게 전적으로 맡기는 책임운영제도를 실시하고 있다. 일단 임명된 극장장과 스태프들은 공무원처럼 지위가 보장되면서 동시에 민간조직처럼 효율성을 극대화한다. 예산과 재정운영에 대한 전적인 자유와 책임이 관장에게 주어진다. 관장은 극장의 설립취지와 공공극장으로서의 임무를 임기 중에 얼마만큼 살렸는가 하는 것으로 평가받게 되므로 공공문화기관으로서의 기능을 다하는 데 전념할 수 있는 구조가 된다(이종인, "극장운영조직의 전문적 정비와 운영제정의 확보", 「한국공연예술매니지먼트협회 '99 춘계 세미나」(1999년 4월 30일) 자료집, 1999, p. 5).

부족으로 말미암아 적잖은 재정의 어려움에 직면해 있다. 무엇보다 특화된 문화시장을 개척할 수 있는 중소규모 문화예술공연시설보다는 대형 종합 문화예술공연시설들의 어려움이 가속화될 전망이다. 서울시 주요 문화예술공연시설 역시 5.1%에서 63%까지 재정자립도의 편차가 크게 나타나고 있어 재정자립의 비대칭성이 강화되고 있는 것으로 보여진다.

<표 7> 서울시 문화예술공연시설의 재정현황(1999)

구 분	예산총액 (A)	국고지원금 (B)	영업수익 (C)	재정자립도 (C/A)
국립극장	12,626	12,626	646	5.1
예술의 전당	20,235	3,135	9,843	63.0
정동극장	914	659	255	27.9
서울예술단	5,100	612	700	13.7
세종문화회관	9,771	782	1,324	19.5

자료: 강성권, 『부산광역시 문화예술기관의 운영활성화 연구』, 2001, 부산발전연구원, p. 11 재구성

서울시 핵심 문화예술공연시설인 세종문화회관과 예술의 전당의 경우, 재단법인화/특수법인화 이후 비약적으로 재정자립도를 증가시켜 왔으며, 이후에도 지속적으로 재정자립도를 높일 계획을 갖고 있다.

<표 8> 세종문화회관의 재정자립도

연도별	98	99	2000	2001년 예산	비고
재정자립도	16.2%	19.5%	26.1%	31.3%	재정자립도 : 자체수입/총수입액

자료: 서울시의회, 『세종문화회관 주요업무보고』, 2000, 서울시의회

그러나 문화예술공연시설의 최대 수입이 되어야 할 공연수입보다는 공간임대나 주차장 수입과 같은 시설의 상업화, 대중추수적인 프로그램 선정과 관객동원, 인력감축 등을 통한 단기적 예산절감방식이 재정자립도 향상의 핵심적인 방법으로 자리잡고 있어 시설 본연의 임무에 대한 강조가 이루어져야 할 필요가 있다.¹³⁾

무엇보다 재정에 핵심 기능을 하는 정부/지자체의 지원이 부족하다는 데에 문제의 핵이 있다는 것을 간과해서는 안된다. 서구의 주요 문화예술공연시설인 롱피두 센터(85%)와 시드니 오페라 하우스(49%)의 경우 범국가적 차원의 지원을 받고 있다. 그러나 예술의 전당(19%), 세종문화회관(12%)의 경우 평균 20% 미만의 지원을 받고 있어, 80% 이상의 무리한 재정자립을 요구받고 있는 상황이다.

<표 9> 외국의 대표적인 공연장의 재정자립도

공연장	재정자립도
시드니 오페라 하우스(호주)	47%
사우스뱅크센터(영국)	38%
케네디 센터(미국)	52%
문화의 집(프랑스)	국고(1/3), 지방고(1/3), 자체고(1/3)

자료: 이미경, 『문화관광부 산하 예술의 전당 국정감사 보도자료』, 2001

따라서 문화예술시설 운영의 공공성과 재정자립을 위한 최소한의 지원율을 탄력적으로 적용해야 할 것으로 파악된다. 실제 문화시장이 안정적

13) 2000년 국립극장의 주요 사업비(116억원)를 분석해보면, 사업비 대비 공연활동예산(24억원) 비율은 21%에 지나지 않으며, 인건비 등을 제하면 비율은 더욱 낮다. 또한 영업비용 중 기관운영비용(인건비)과 주요사업비용 중 전체 예산의 70%에 못 미치는 비용(약 100억원)을 소속예술가, 기술, 행정스태프의 인건비에 쓰고 있는 상황이다. 상대적으로 공연활동비(제작 총비용, 24억 9천7백만원)나 특히 시설보강 및 현대화 비용(138,744,000원, 1% 미만)이 지극히 미비하게 책정되어 있고, 공연예술종합시스템 구축과 같은 연구개발비용이 350,000,000원(약 2.3%) 정도 밖에 마련되어 있지 않다는 점에서 시설 운영보다 문화예술 부문에 대한 관심과 예산이동이 필요하다(국립중앙극장, 『연감 2000』, 2001, 국립중앙극장).

이지 않은 서울의 현실을 감안할 때, 공공의 지원은 여전히 필수적이기 때문이다.¹⁴⁾ 물론 공공의 지원의 깊이와 넓이를 확대하는 것만큼 사후관리와 평가의 중요성이 강조된다. 연간 시설운영 자금의 85%~19%를 정부나 지방자치단체의 지원으로 해결하는 해외 주요 문화예술공연시설의 경우, 예산 지원 항목 역시 인건비, 시설유지 차원이 아닌 질 높은 문화예술공연과 문화예술전문가 영입에 쓰여지고 있어 서울시의 문화예술공연시설의 운영 지원에 좋은 시사점을 주고 있다. 대표적인 예로 독일 슈투트가르트 극장의 경우, 시설 본연의 기능을 위한 사업운영비가 인건비의 두 배에 이르며, 자체 수입 역시 시설 수입의 20%에 육박하고 있다는 점에서 서울시 문화예술공연시설에 주는 시사점이 적지 않다. 지자체 역시 문화예술공연시설의 재정자립을 임금동결, 수익성위주의 공연 개최, 대관료와 입장료의 인상 등의 방식을 통해 높이는 현재의 방식을 지양하도록 유도하고, 공공성과 상업성을 조화시킬 수 있는 적절한 선(40%)을 권장할 필요가 있다. 아울러 문화예술공연시설 역시 질 높은 문화예술공연과 서비스 개선을 통한 공연관람 수입 비중을 높여가는 자구안을 마련할 필요가 있다.¹⁵⁾

4) 인력구조의 비전문성

문화예술공연시설들의 주요 업무는 관리 업무

와 공연 업무로 구성된다. 관리 업무가 인사, 서무, 회계, 시설관리를 맡는 반면, 공연 업무는 공연 및 대관, 입장권 발급, 검인, 검표, 무대장치, 음향기기, 예술단의 공연기획, 홍보, 제작 등을 책임지게 된다. 문화예술공연시설의 전문성을 살리고 문화예술의 진흥이라는 본연의 임무를 담당하기 위해서는 공연 업무에 전문인력의 배치가 이루어져야 하며, 시설의 책임자가 문화예술전문가일 때 그 효과를 극대화할 수 있다는 것은 지극히 당연한 사실이다.¹⁶⁾ 세종문화회관의 경우 총인원 90명 중 일반직 48명, 기술직 42명으로 구성되어 있으며, 민간인 총감독제를 운영하여, 시설운영의 전문성을 꾀하고 있다. 예술의 전당 역시 예술감독제를 실시하고 있으며, 공연분야와 전시분야 별도로 예술감독을 두어 공연의 전문화와 전시의 전문화, 시설운영의 전문화를 꾀하고 있다. 그러나 인력구조의 전문성은 여전히 서구의

<표 10> 독일 슈투트가르트 극장의 인력 현황

구분	예술단원	행정직원	기술부	기타
인원	오페라가수	30	57명	500명
	연극배우	43		
	발레단원	69		
	합창단원	72		
	오케스트라단원	131		
	기타 예술단원	105		
총	450명	57명	500명	106명

자료: 한국문화정책개발원, 『공연예술단체의 상주단체화 방안을 위한 해외사례연구』, 2000, 한국문화정책개발원, p. 31

14) 정한수, “법인화를 두 돌 앞둔 세종문화회관 운영의 문제점”, 월간 『민족예술』, 2001. 4, 민족예술총연합.

15) 민간위탁운영체제의 강점은 ① 문화예술사업에 대한 관의 간섭을 배제한다는 점, ② 관이 직접운영할 경우 관료제 인사규정에 묶여 관장을 비롯한 우수한 전문인력을 확보하기 어려운데 반해 민간위탁운영의 경우 자율적으로 전문인력의 충원이 가능하다는 점, ③ 공연활동은 기부금과 후원금과 같은 관객의 참여와 활동에 의지하고 있지만 관이 직접경영하는 체제 하에서는 회계처리상 난맥상이 적지 않으나, 이 부분에 융통성을 가질 수 있다는 점 등이다. 그러나 아직 외부환경에 대해 적극적으로 저항할 수 있는 능력을 기르지 못했기 때문에 제도적 뒷받침이나 적절한 인프라(정책, 재정, 관객, 시설, 소프트웨어, 프로그램, 정보, 환경 등) 없이 막연히 민간위탁운영체제를 선택하는 것은 고려해야 한다.

16) 한국문화정책개발원, 『문화의 집 조성 및 운영활성화 방안』, 한국문화정책개발원, 1997, pp. 58-70.

그것에 미치지 못하고 있다. 무엇보다 시설운영의 근거인 공연의 질과 기획공연의 비율이 이 사실을 반증한다. 독일 슈투트가르트극장의 경우 예술 관련 인력자원의 수가 행정직원의 9배에 달하며, 극장의 안정적인 시스템 운영을 위한 기술부가 500여명에 달한다. 극장의 전문성을 살리고 양질의 문화예술을 공급하기 위한 인력구조가 갖추어져 있음을 의미한다.¹⁷⁾

(1) 비탄력적인 인력구조의 문제점

문화예술공연시설의 최고책임자로서 시설의 장은 상영작품을 최종 결정하고, 경영과 예술간의 균형을 고려하면서 운영할 수 있는 자질을 가져야 한다. 유럽의 경우, 시설의 실무운영을 예술경영 전문가에게 맡기고, 운영과 프로그램 기획에 관한 권한과 책임을 부여하여 사실상 운영의 전권을 부여하고 있다. 전문가의 문화적 상상력이 꽃필 수 있는 조건을 만들어주는 것이다. 이에 따라 예술과 경영이 조화되고 시설의 전문화된 운영이 가능하다. 최근 서울시 문화예술공연시설들의 경우도 관(官) 주도에서 벗어나 단체별 예술감독제의 도입, 문화예술전문가의 영입 등으로 전환하는 사례가 점차 늘어나고 있다.¹⁸⁾

그러나 단순히 문화예술전문가를 시설의 장으로 임용하는 것만으로 시설의 체질개선이 단기적으로 이루어지지 않는다. 오히려 문화예술전문가가 자신의 능력을 최대로 발휘하고, 비전을 만들

어갈 수 있는 구조를 만들어 주는 거시적인 안목이 필요하다. 특히 재정자립도 증가와 같은 1년 단위 단기적 지표들로 총책임자의 능력과 시설운영의 효율성을 평가하는 현재의 구조는 문제가 없지 않다. 오히려 시행착오를 적게 하면서 단계별로 개선해나가는 과정이 책임자의 시설운영 평가의 기준이 될 필요가 있으며, 문화예술전문가가 자신의 비전을 만들고 펼쳐나갈 수 있도록 지원하는 데 방점을 두어야 할 것이다.

현행	구조조정안
<ul style="list-style-type: none"> • 조직 : 1팀 22명 • 문화과장 - 미술관운영팀장 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 : 1관장 2과 - 관장(계약직) - 관리과(총무 및 전시지원팀) - 전시과(전시기획팀, 학예팀, 미디어아트팀) <p>※ 전문인력중심 보강, 전시과장은 전문 큐레이터 계약직 임용</p>

자료: 서울특별시 시장개혁위원회 『시장개혁백서 2000』, 2000, 서울특별시, p. 128

<그림 1> 서울시립미술관의 구조조정 사례

(2) 전속예술단체의 존재문제

서울시 문화예술공연시설 중 산하예술단체를 운영하고 있는 곳은 세종문화회관(9개), 국립중앙극장(4개) 등의 대형 문화예술공연시설이다. 그러나 문화예술공연시설의 경영합리화과정에서 전속예술단체의 존재 문제가 심각하게 부상하고 있다. 전속예술단체를 운영하고 있는 국립극장의 경우,

17) 무대예술 및 각종 공연기기를 전문적으로 학습한 문화예술관련 정예인력의 수는 문화예술공연시설의 전문화 정도를 파악하는 척도로 기능한다. 서울시 문화예술공연시설의 경우, 대부분 민간 전문인력들을 계약직 형태로 고용하고 있으며, 그 수를 점차 늘려가고 있는 추세이다. 그러나 서울시가 운영주체인 자치구 문화예술회관들은 대부분 전문 영역까지 기능직 공무원들이 담당하고 있는 상황이다. 따라서 문화예술전문인력의 보강을 통해 문화예술의 전문성이 강화되는 쪽으로 시설의 발전을 모색할 필요성이 있다.

18) 서울시의 경우 세종문화회관과 서울시립미술관의 총감독과 관장에 문화예술전문가를 영입했고, 국립 정동극장 역시 문화예술 전문가에게 공연부문을 맡겨 운영의 전문성을 꾀하고 있다.

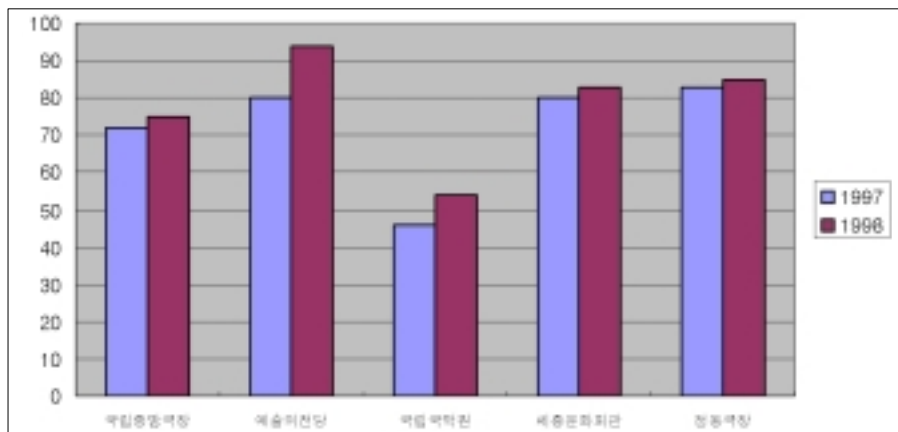
시설 전체 지출액의 40.4%를 전속예술단체 운영을 위한 경비로 지출하고 있다. 반면 전속예술단체에 의한 공연보다 대관의 비중이 높아 비효율적인 운영이라는 비판의 목소리가 적지 않다.

산하 예술단체의 또 다른 문제점은 소속 공연장에서만 공연을 해야 하는 공연제한규정에 있다. 이 규정으로 인해 1999년 세종문화회관의 산하 9개의 예술단체들은 계획된 공연의 절반 정도만을 소화했고, 관람객 역시 1년 동안 7만명 정도 밖에 동원하지 못했다. 문화예술인력들의 경우 공연을 할 수 없어 문제가 되고, 시설의 경우 인력의 활용을 제대로 할 수 없는 이중적인 문제가 노출되고 있는 것이다. 이러한 산하예술단체의 효율화 방안으로 상주단체로의 전환이 부상하고 있다. 산하단체를 상주단체화하면, 시설과의 계약관계가 수립되고, 기본활동에 대한 옵션이 마련되며, 지역 및 국가 전체의 극장을 무대로 공연공급의 폭을 넓힐 수 있는 기회를 보장받게 된다. 또한 인센티브를 통해 예술가들을 격려하면서 수요를 증대하고 선의의 경쟁을 유도하여 작품의 질을 높

일 수 있다. 이미 산하예술단체를 없애고 상주단체 내지 입주예술단체 제도로 전환한 예술의 전당의 경우, 재정부문에 있어 압박을 줄이고, 단체별 프로그램의 다양화 및 선의의 경쟁을 유도하고 있다. 세종문화회관의 경우 산하예술단체를 상황에 맞게 개별법인화하고, 연단위 계약을 맺는 형태로 전환할 것을 모색하고 있다.¹⁹⁾ 무엇보다 전문문화인력이라는 산하예술단체들의 존재가치를 감안하여, 단순한 시장논리의 경쟁으로 내모는 것이 아닌, 질 높은 문화예술프로그램의 생산과 시설운영의 효율화라는 거시적인 안목으로 문제 해결의 실마리를 찾아야 할 필요성이 있다.

5) 대관공연 중심 시설운영의 문제점

관객 수는 문화예술공연시설의 경영에 있어 기본 지표가 될 뿐만 아니라, 문화예술발전의 관건이 된다. 실제 서구의 문화예술공연시설의 경우 다양한 문화프로그램을 제공함으로써 시설의 가동률과 점유율을 높이는 것을 최우선 과제로 삼고 있으며, 관객이 원하는 공연을 적극적으로 개



자료: 최진용, “국립극장, 문화역량을 기르는 문화발전의 기지로”, 한국문화예술진흥원 『문화예술』, 2001. 9

<그림 2> 서울시 주요 문화예술공연시설 가동률

19) 서울특별시 시정개혁위원회, 『시정개혁백서 2000』, 2000, 서울특별시, pp. 135-137.

발하여 관객을 시설로 유도하고 있다. 서울시 문화예술공연시설 역시 프로그램의 질적 향상과 관객 서비스의 향상, 문화교육 프로그램의 마련 등의 작업을 통해 관객을 점진적으로 증가시키고 있는 추세이다. 특히 자체 기획공연 부문의 관객 점유율이 높아진 것은 공연의 질을 높이고, 관객의 참여를 유도하는 시설의 적극적인 문화예술마케팅에 기인한 것으로 보여진다.

예술의 전당의 경우 1997년부터 2000년까지 총 관람객 수가 꾸준히 증가하고 있으며, 오페라극장을 제외한 대부분 공연전시시설에서 관객 수가 증가하고 있다. 특히 시설 주변 환경을 적극적으로 개선하여, 야외공연장과 공원을 조성함으로써 공연/전시를 관람하지 않아도 한해 평균 200만 명이 찾고 있는 대표적 문화공간으로 자리잡고 있다. LG아트센터의 경우, 지역상황에 맞는 공연 프로그램의 선정과 공연개발팀의 운영 등을 통해 평균 90%에 가까운 관객점유율을 보여주고 있다. 그러나 여타 서울시 문화예술공연시설의 경우 여전히 대관공연의 비중이 높고, 관객의 대부분을 대관공연 부문에서 흡수하고 있는 한계를 보여준다. 단순히 대관을 위한 시설을 지향하지 않는 이상, 문화예술공연시설은 프로그램 기획의 주체로서 기능해야 한다. 기획공연의 비율은 시설운영의 정당성이기 때문이다.

6) 특장화된 프로그램 부재의 문제점

문화예술프로그램은 문화적 환경체험, 문화욕구

발생, 창조적 삶에 근거를 제공하는 문화예술공연시설의 핵심 기능이다. 문화예술공연시설은 공연 및 문화예술프로그래밍을 통해 자체의 존재이유를 밝히고 있기도 하다. 1990년대 초반까지 서울시 문화예술공연시설의 경우 산하단체활동을 위한 무대로 공간을 사용하면서, 나머지 기간 동안 극장을 대관하거나, 산하단체가 없는 경우 외부에서 신청접수한 공연을 대관하는 데에 의존하여 시설을 운영해왔다. 그러나 문화예술에 대한 인식의 확대와 재단법인화 등과 같은 민영화 과정, 시설 운영의 전문화 요구에 힘입어 자체 기획공연의 비중을 늘리고, 문화교육프로그램을 신설하는 등 변화의 움직임을 확인할 수 있다.

<표 11> 예술의 전당의 기획공연 증가율

공 연	1997		2000		전체공연에 대한 기획공연 의 비율은 14% 증가
	기획공연	368	기획공연	647(▲75%)	
	대관공연	1170	대관공연	1043	
	기타공연		기타공연		
	총계 : 1,538		총계 : 1,690(▲10%)		

자료 : www.sac.or.kr

서울시 문화예술공연시설들의 문화 프로그램의 경우, 지나치게 특정 분야(연극)에 집중되어 있고, 대중문화를 담당하는 전문 공연시설이 없다는 데 문제점이 있다. 또한 미래의 관객이 될 청소년을 대상으로 한 프로그램이 여전히 부족하며, 시설을 대표할 수 있는 상징적인 레퍼토리가 부재하다는 단점을 보이고 있다.²⁰⁾ 문화예술프로그램을 중심으로 한 시설운영의 합리화는 첫째, 청소년 대상

20) 문화예술공연시설이 문화 프로그램을 운영하여 지역사회에 문화시장을 형성하고, 문화수요를 개발하는 것은 (a) 예술인의 양성, (b) 젊은 세대의 관객 개발을 위한 것이다. 이는 청소년 어린이들을 대상으로 한 교육을 통해 시민의 문화향수능력을 높인다는 공공적 성격과 함께 예술경영의 측면에서 관객개발을 위한 필수적인 전제가 된다. 따라서 문화예술공연시설은 공연예술창조자가 공연예술향수자와 만나는 장소임과 동시에 공연예술의 교육과 훈련이 이루어지는 교육기관이 된다.

프로그램 개발, 둘째, 장년층을 위한 레퍼토리 개발, 셋째, 우수 공연작품 고정 레퍼토리화, 넷째, 지역 및 해외 교류 프로그램 활성화, 다섯째, 서울시민을 위한 서울의 공연예술작품 개발²¹⁾, 여섯째, 실험적인 공연예술 개발, 일곱째, 시설을 중심으로 하여 지역사회에 뿌리내릴 수 있는 야외 축제 형식의 공연 프로그램 개발 등으로 정리해 볼 수 있다.²²⁾

III. 결론

1. 문화예술공연시설의 활성화를 위한 문화정책

문화정책 핵심은 ‘지원은 하되 간섭은 않는다’라는 캐치프레이즈로 요약된다. 실제 중앙정부의 문화정책이 과거와는 달리 전향적으로 집행되는 반면, 지방정부의 경우 여전히 문화정책의 본말을 전도하고 있는 경우가 적지 않다. 특히 지방정부가 직접 문화컨텐츠 생산을 주도하려 하면서, 간접지원보다는 일회적인 전시성 사업에 예산을 상대적으로 많이 투입해왔다는 점에서 지방정부 문화정책의 수형원칙에 대한 발상의 전환이 필요한 시점이다.²³⁾

첫째, 서울시가 직접 나서서 문화컨텐츠의 생산을 담당하는 것이 아니라 민간부문에서 문화컨텐츠의 생산/유통/수용이 원활히 이루어지도록 하기

위해 필요한 법제와 세제를 지속적으로 개선해나갈 필요가 있다. 문화복지 차원에서 반드시 필요한 공공문화기반시설과 문화정보네트워크를 구축/유지/관리하고, 단기적인 시장논리로 인해 손을 대기 어려운 전문인력 육성과 중장기적인 조사연구 등에 재원을 투자하며, 비영리적인 문화예술창작과 문화복지활동에 대해서는 객관적인 기준을 갖고 직접 지원하는 방향으로 정책의 무게중심을 이동해야 한다.

둘째, 서울시의 경우 문화예술공연시설의 기능과 설립목적에 맞는 운영이 될 수 있도록 충분한 사후 관리와 평가 시스템의 마련 그리고 지원을 지속할 필요가 있다. 특히 민간부문의 문화예술공연시설의 설치와 운영을 적극적으로 권장하고, 문화수요와 장르간 균형을 고려한 시설운용을 유도해야 한다.

셋째, 서울시의 경우, 대규모 문화예술공연시설의 추가 설립보다는 현재 운영중인 시설들의 운영에 있어 효율성을 높이고, 문화수요와 문화시장을 확대할 수 있는 지원방안 마련이 필요하다. 특히 시설 운영 및 집행은 민간부문으로 이관하고 서울시는 기획/관리/평가 기능 중심으로 선회하여 시설운용을 지원하고 운영에 필요한 기본 인프라를 조성하는 간접 지원형태가 바람직하다. 중장기적 관점에서 서울의 사회문화적인 자원을 개발하고, 시장 부문이 할 수 없는 비영리적인 기능을

21) 실제 서울시민들이 쉽게 참여할 수 있고, 향유할 수 있다는 측면에서 대중문화에 대한 문화예술공연시설들의 관심이 필요하다. 특히 대규모 공연시설 위주의 환경에서 대중문화 공연이 쉽지 않으므로, 중소규모의 공연시설을 중심으로 한 대중문화전 문공연장의 설립과, 기존 시설의 리노베이션작업이 필요하다. 또한 실험적인 공연예술에 대한 관심과 지원방안 역시 시설을 중심으로 마련되어야 할 필요가 있다.

22) 문화예술공연시설을 중심으로 한 지역축제의 가능성을 조망해 볼 필요가 있다. 대표적인 예로 국립극장을 중심으로 한 남산 종합공연예술야외축제, 예술의 전당을 중심으로 한 종합공연예술(야외)축제, 세종문화회관을 중심으로 한 세종로 종합공연/전시야외축제 등이 그것이다. 도시문화환경조성의 차원에서 시설 중심의 축제는 시설의 자원을 충분히 활용할 수 있다는 측면에서, 그리고 시설이 갖는 문화적 분위기를 지역사회에 쉽게 전파할 수 있다는 측면에서 의미를 갖는다.

23) http://www.cncr.or.kr/freePDS/c_list.asp?category=3.

강화하는 정책 기획을 모색할 필요가 있다. 또한 시설의 전문화를 위한 리모델링과 전문 문화예술 시설 확충과 같은 기반조성 작업에 대해 간접지원하는 방안이 마련되어야 할 필요가 있다.

2. 문화예술공연시설을 거점으로 한 문화도시 환경 조성

서울의 대형 문화예술공연시설들은 시설을 중심으로 문화공간화를 모색할 수 있는 좋은 여건을 갖고 있다. 시설의 특성과 주변의 공간성을 고려한 문화공간 조성작업을 통해 접근성을 높이고, 도시 전체의 문화를 상승시킬 수 있는 문화공간으로 활용할 수 있다. 현재 예술의 전당을 중심으로 한 문화벨트와 국립극장을 중심으로 한 장충동문화단지 계획안이 제출되어 문화시설을 중심으로 한 도시문화환경조성 작업이 점차 가시화되고 있다. 예술의 전당 문화벨트는 예술의 전당과 국립국악원을 핵으로 문화예술관련 악기점들이 회랑을 형성하고 있는 문화예술의 거리를 포괄하며 장기적으로는 역삼동에 위치한 LG아트센터와 한전아츠폴센터, 서초구민회관까지 잇는 거대한 복합문화단지 구상으로 발전하고 있다.²⁴⁾ 장충동문화단지의 경우, 국립극장과 국립극장 주변 시설들을 문화적으로 정비하여, 남산에서 대학로를 잇는 거대한 문화회랑을 구성한다는 계획을 골자로 한다.²⁵⁾ 그러나 선언적 의미의 문화환경조성작업에만 머물지 않기 위해서는 문화예술공연시설들의 효율적인 운영이 선행되어야 한다. 특히

공연/전시의 생산자와 수요자 관계로서 일방향적 문화예술 향수기회를 시민들과 교호하는 쌍방향으로 전환하고, 지역주민들의 능동적인 문화활동을 촉진시킬 수 있는 매개로서 지역사회에 뿌리 내리는 작업이 선행될 필요성이 있다.

3. 서울시 문화예술공연시설 운영의 효율화 방안

1) 문화예술공연시설의 재정 및 인력구조의 개선 방안

현재 문화예술공연시설이 공통적으로 안고 있는 부담은 지속적인 운영예산의 확보 문제이다. 세종문화회관이나 예술의 전당, 국립극장의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 운영주체이기 때문에 보조금이나 지원금 형태의 부분 예산을 확보할 수는 있지만, 간접관리방식으로 전환됨에 따라 중앙정부 및 지방자치단체의 지원금, 출자금, 보조금의 점진적 감소가 이루어지고 있는 상황이다. 따라서 문화예술공연시설의 입장에서는 지원된 예산만큼의 지역에 독특한 공연기획 프로그램을 제작하여 시민의 문화향수를 책임져야 하는 동시에, 관객동원 및 시설활용을 통한 재정수입의 증가까지 함께 고려해야 하는 상황에 직면해 있다.

그러나 문화시장의 협소함으로 말미암아 전국 문화예술공연시설들 대부분이 예산의 1할을 자체 수입으로 확보하지 못하고 있는 실정을 고려해야 할 필요성이 있다. 각 지역에 알맞은 프로그램이 정착되고, 문화·예술·사회적인 기능을 소화할 수 있는 기반조성작업이 이루어지는 시점을 앞당

24) 김성탁, “[서울 파노라마] 예술의 전당 - 서초역 ‘문화벨트’”, 중앙일보 2001년 8월 23일자.

25) http://www.kcpi.or.kr/database/bokji/107/ml07_5.htm.

길 수 있도록 정부·시 차원의 지원은 여전히 필수적이다. 물론 문화예술공연시설 역시 주어진 운영예산을 효율적으로 사용하는 지혜가 필요하다. 특히 행정관리 업무 위주로 짜여진 현 조직구조로는 사업성과 경영의 측면이 무시될 수 있기 때문에 예산절감이나 재정축소에 대비한 조직의 탄력적 운영이 필요하다. 더불어 문화예술공연시설의 본질적인 기능인 공연수준의 향상과 작품제작의 원활한 지원을 위한 효율적 조직의 마련, 이를 위한 직제와 전속단체 운영 규정 등 개정이 필요하다.

2) 문화예술공연시설의 관람객 확보와 프로그램의 개선

문화예술공연시설이 지역에 뿌리내리고, 도시문화발전에 실질적인 일익을 담당하기 위해서는 시민참여의 증진이 필수적이다. 특히 자원봉사자를 적극적으로 확보하고 참여시키는 과정과 이에 수반되는 문화 동호회의 활성화 및 후원회와 같은 직·간접 시민참여 통로의 확보가 필요하다. 이를 위해 ① 자원봉사자 관리에 대한 프로그램 확보, ② 고정회원제 운영, ③ 후원회 결성 ④ 뉴미디어를 통한 홍보 등을 통해 고정관객을 확보하고, 지역사회의 문화수요를 증대할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 문화예술공연시설 역시 운영인력의 전문화와 체계적인 내부교육을 선행해야 하며, 공연마케팅이나 예술경영과 같은 선진 운영방식을 도입하는 것이 필요하다. 특히 문화예술공연시설들의 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 다양한 문화예술 프로그램의 확보 및 창작활동의 증진을 위해서는 네트워크를 통한 소통의 경로를 확보하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다.

3) 수요자 중심의 만족도 제공

문화관광부와 문화정책개발원의 『문화향수실태조사』(2000)에 따르면, 서울시민의 경우 가장 관람하고 싶어하는 문화예술공연을 연극공연(22.7%)과 연예공연(19.5%)순으로 들고 있다. 문화예술공연시설의 최우선 과제는 관객이 원하는 공연/전시를 최고의 품질로 제공하는 데 있다. 따라서 문화예술프로그램의 선정에 있어 문화수요는 핵심적인 고려사항이다. 아울러 지속적으로 문화수요를 점검하고, 관객을 개발하기 위한 문화교육프로그램의 활성화가 수반될 필요성이 있다. 냉엄한 평가작업과 생활 속의 문화예술, 찾아가는 문화예술을 지원할 때 비로소 지역사회에 뿌리내리는 문화예술공연시설의 상은 구체화될 수 있다.

참고문헌

- 강성권, 『부산광역시 문화예술기관의 운영활성화연구』, 부산발전연구원, 2001.
- 국립중앙극장, 『연감 2000』, 국립중앙극장, 2001.
- 김규원의, 『대도시에서의 지역문화활성화방안』, 한국문화정책개발원, 2001.
- 라도삼, 『서울시 문화정책효율화 방안연구』, 서울시정개발연구원, 2001.
- 서규환외, 『옷을 갈아입는 아파트』, 전예원, 1997.
- 서울특별시 시정개혁위원회, 『시정개혁백서 2000』, 서울특별시, 2000.
- 서울특별시, 『새서울 시정백서 2000』, 서울특별시, 1999.
- 최준호외, 『공연예술시장연구』, 한국문화정책개발원, 2000.
- Malcolm Miles, Tim Hall & Iain Borden, *The City Cultures reader*, Routledge, 2000.