

서울특별시 축제 육성 및 지원에 관한 조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제1261호
- 발 의 자 : 황규복, 김인호, 최영주 의원(찬성자 10명)
- 발의일자 : 2020년 2월 5일
- 회부일자 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

서울시 관할 구역 내에서 개최되는 축제를 육성·지원하여 서울시민의 문화적 삶의 질을 높이고, 서울의 축제 및 관광 산업 발전에 기여하기 위하여 법적·제도적 근거를 마련하는 것임.

3. 주요내용

가. 축제의 정의(안 제2조)

나. 서울시가 주최하는 축제, 특히 음악축제의 개최 및 육성·지원을 규정함(안 제4조)

다. 축제를 효율적으로 원활하게 추진하기 위하여 축제감독을 위촉할 수 있고, 축제감독의 선임방법, 임기 등을 규정함(안 제5조)

라. 서울시 축제정책 등을 자문하기 위하여 '서울특별시 축제위원회'를 설치하여 운영할 수 있음(안 제6조 ~ 안 제15조)

마. 축제의 육성 및 지원 등을 위하여 '서울특별시 축제지원센터'를 설치하여 운영할 수 있음(안 제19조 ~ 안 제20조)

- 바. 이미 운영되고 있는 ‘서울특별시 축제위원회’에 대한 경과규정과 「서울특별시 문화도시 기본조례」 중 제8장 문화예술축제의 육성(안 제37조 ~ 안 제41조)을 삭제함(부칙)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「문화예술진흥법」
나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
다. 기 타 : 해당사항 없음

5. 검토의견

가. 조례안의 취지

- 동 제정조례안은 서울시에서 개최하는 축제를 육성·지원하여 축제 발전의 기반을 조성하고, (i) 시민의 문화향유 기회 확대 및 지역공동체의 유대 강화, (ii) 국내외 관광객 유치 확대 및 축제 산업 발전에 기여, (iii) 문화예술인들의 활동영역 확장 및 참여기회 확대에 기여하고자 하는 것임.

나. 조례안 제정 추진경위

- 축제와 관련된 조례는 2006년 5월에 공포된 「서울특별시 문화예술축제의 육성에 관한 조례」로 시민화합과 관광진흥이라는 목적 아래 하이서울페스티벌, 서울단오민속축제, 서울무형문화재종합축제, 서울드림페스티벌, 국제미디어아트비엔날레 등 서울의 정례 축제를 지정 및 개최와 축제심의위원회 운영을 명기하여 제정된 바 있었음.

< 「서울특별시 문화예술축제의 육성에 관한 조례」 조문체계 >

조	조제목	조	조제목
제1조	목적	제7조	축제심의위원회 운영
제2조	정의	제8조	수당
제3조	축제의 육성	제9조	민간축제의 지원
제4조	정례축제 등	제10조	축제사무의 위탁
제5조	축제심의위원회 설치	제11조	축제의 평가
제6조	축제심의위원회 구성	부칙	

※ 2006.5.4. 시행 ~ 2012.12.31. 폐지

- 당시 문화예술축제의 예산편성과 집행에서 결정권자의 의지에 따라 바뀔 소지가 있고, 자칫 문화예술축제가 난립되어 예산이 낭비될 여지가 있으므로 기존 문화예술축제의 운영과 제반 사항에 대하여 조례로 규정하고자 하였던 것임.

다만, 제정 당시 검토보고서(서울특별시 문화예술축제의 육성에 관한 조례안 검토보고서, 제161회 임시회, 2006.4.11.)에서는 조례 제정으로 문화예술축제 개최의 타당성과 공정성을 검증할 심의위원회가 구성되어 행사의 전문성을 높여 갈 수 있는 장점이 있겠으나, 문화예술축제의 개최가 실익이 없음에도 조례에 근거하여 추진된다면 전시성·낭비성 축제가 되어 인력과 예산낭비 뿐 아니라 집행부 시책결정에 부담으로 작용할 수 있다는 우려가 있었고,

중·장기적 관점에서 별도의 조례로 존치하는 것보다 유사조례의 일부로 편입되는 방안이 검토되었고, 결국 조례운영 6년 만에 2012년 12월31일 「서울특별시 문화도시 기본조례」가 제정되면서 제8장에 편입되고 해당 조례는 폐기된 것임.

- 「서울특별시 문화도시 기본조례」 제8장(제37조~제41조)에서는 “문화예술축제”를 “서울특별시, 자치구 또는 민간에서 개최하는 문화예술행사로써 시민화합 및 관광진흥 등을 목적으로 문화적·예술적 또는 민속적 프로그램으로 구성된 것”으로 정의하고 전문법인 단체 및 개인에게 문화축제의 기획·운영 등을 위탁하거나 대행할 수 있도록 하는 등 5개의 조항을 두었음.

< 「서울특별시 문화도시 기본조례」 조문체계 >

조	조제목
제37조	문화예술축제의 육성
제38조	문화예술축제의 개최 등
제39조	민간 문화예술축제의 지원
제40조	문화예술축제사무의 위탁 등
제41조	문화예술축제의 평가

- 조례의 일관성, 관리의 효율성 제고와 통합·정리의 필요에 의해 축제에 관한 내용이 「서울특별시 문화도시 기본조례」에 편입되었으나, 2006년 제정 당시에도 언급되었던 축제의 전시성·낭비성 축제의 난립과 예산낭비, 업체의 잦은 변경으로 인해 축제의 전통과 연속성이 지속되지 못하는 등 문제점이 대두되고,

축제의 개최 및 지원에만 초점을 맞추고 있는 한계와 축제에 대해 재정지원과 행정지원 등 다양한 지원이 종합적으로 이루어질 수 있도록 독립조례의 필요성이 제기되어 이 제정조례안이 발의되었음.

다. 서울시 축제 현황

(1) 서울시 축제 개최 현황

- 2018년 기준 서울시·자치구가 주관 및 지원하는 축제는 총 505건 이고, 총 사업비는 462억원으로 이중 시비는 288억으로 약 63% 를 차지하고 있으며, 2008년 축제 개최 건수(서울시 22건, 자치 구 98건)와 비교하면 10년 만에 서울시 축제는 386.4%인 85개 증가, 자치구 축제는 306.1%인 300개 증가한 것으로 나타났음.

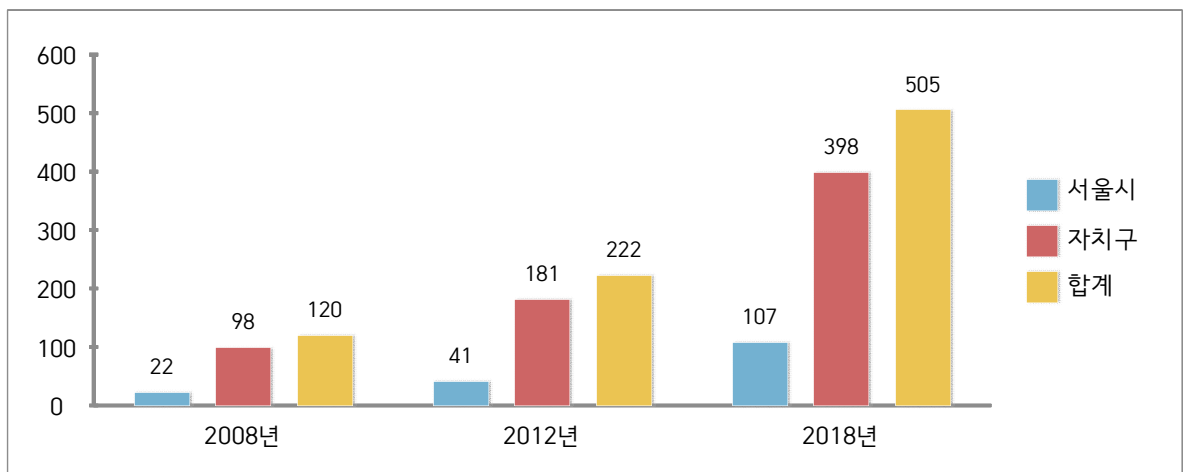
<2018년 축제 건수 및 예산 지원 현황>

(단위 : 건수, 백만원)

총 축제수		총 사업비		총 시비	
서울시	자치구	서울시	자치구	서울시	자치구
107	398	22,471	23,715	21,811	6,962
505		46,186		28,773	

※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석, 2019년 9월, (주)티앤엘

<축제 개최 현황>



※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석(2019년 9월), 2019서울축제포럼 재구성

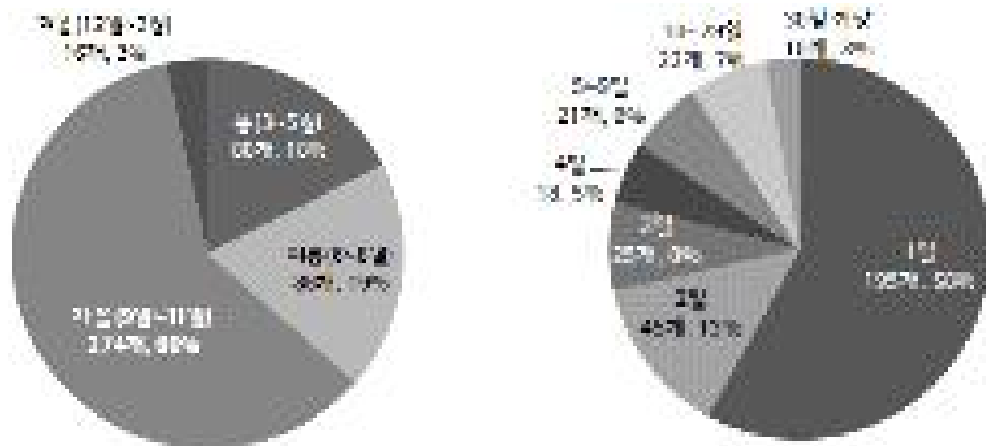
- 서울시 축제는 일년 중 10월(35.7%)에 가장 많이 열리고, 9월~10월에 전체축제의 절반이상(53.7%)이 개최되고 있으며, 계절별로는 가을에 약 60%의 축제가 집중되어 있고, 축제 개최기간은 1일(58%)이 가장 많으며, 3일이상~1개월 이내로 개최되는 축제는 26%에 해당되는 것으로 나타났음.

<월별 축제 개최 현황>



※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석, 2019년 9월, (주)티앤엘

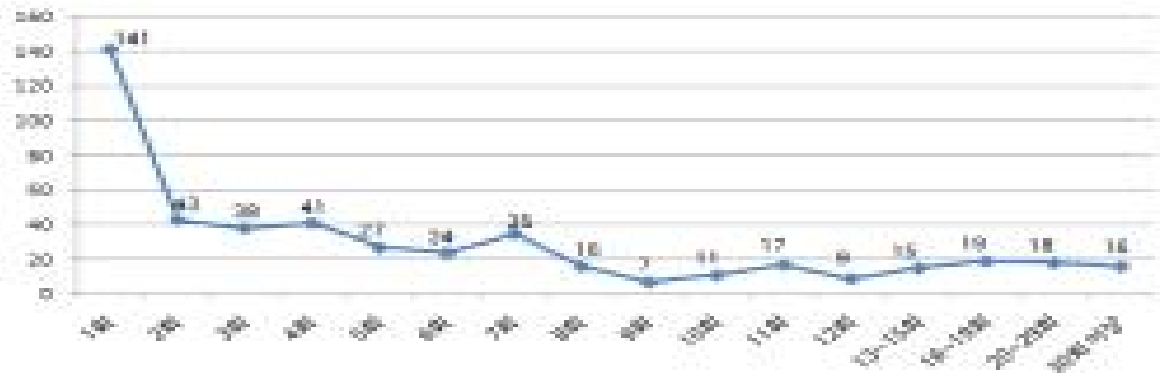
<계절별, 축제기간별 개최 현황>



※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석, 2019년 9월, (주)티앤엘

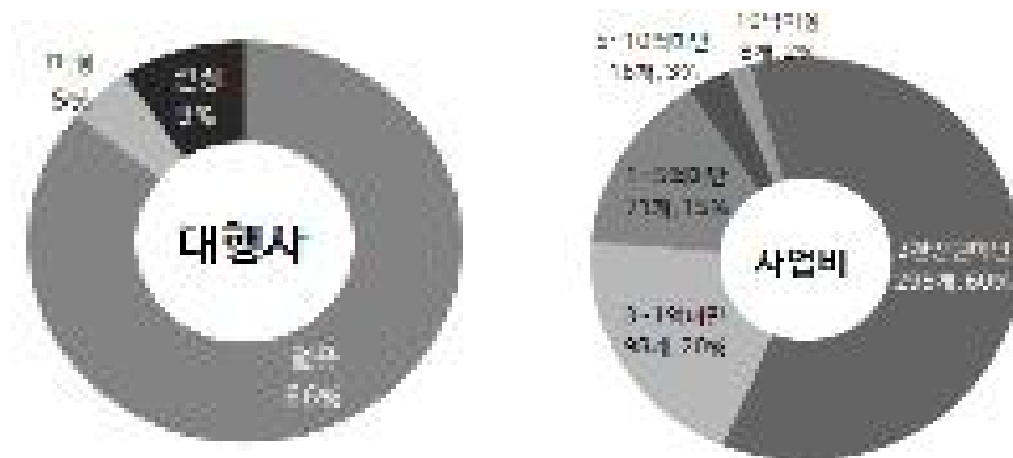
또한 새로 생긴 축제가 약 30%를 차지하였으며, 10회이상 개최된 축제는 22%, 사업비 예산이 3천만원 미만인 축제가 전체 60%, 5억원 이상 규모의 축제는 5%였고, 약 14%에 해당하는 축제가 대행사를 통해 진행되고 있음.

<개최횟수별 개최 현황>



※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석, 2019년 9월, (주)티앤엘

<대행사 위탁 및 사업비 규모별 현황>



※ 서울 주요축제의 경제적 효과분석, 2019년 9월, (주)티앤엘

- 그동안 서울시는 2010년부터 축제의 개선 및 발전을 위해 연구를 하고 사업을 추진해 왔으나, 비슷한 문제가 반복적으로 제기되는 것을 보면 연구를 토대로 문제가 개선되거나 정책이 마련되고 있는지 의문스러움.

<축제관련 연구현황>

연도별	연구명	연구단체	예산
2010	서울시 축제의 질적 관리방안	서울연구원	34,300천원
2011	서울시 축제평가 연구	서울연구원 기분좋은 QX 서울문화재단 등	181,000천원
2012	서울축제정책 개선을 위한 축제 현황 기초조사 연구	서울문화재단	20,000천원
2014	서울시 축제지원센터 역할모델 연구	서울문화재단	40,000천원
2018	축제도시 서울 비전 수립을 위한 기본구상 연구	서울연구원	16,500천원
2019	서울 주요축제의 경제적 효과분석	(주)티앤엘	17,610천원

<기존 연구에서 제기된 문제점 및 개선방향>

제기된 문제점	개선방향	비고
<ul style="list-style-type: none"> ▪서울시 축제 정책적 지원 및 관리 범위와 기준 설정 모호 ▪축제의 도시 마케팅 기능에 치우친 기준 논의 	서울 축제 가치 전환과 방향 정립	서울문화재단 서울축제정책개선을 위한 축제현황 기초조사 연구, 2012
<ul style="list-style-type: none"> ▪축제의 통합적 관리 기능 부재 ▪축제 직접 추진에 치우친 예산 책정으로 주인 없는 축제 양상 	행정의 기능을 직접 추진에서 지원과 관리로 전환	
<ul style="list-style-type: none"> ▪기존 지원 및 평가 방식은 축제의 다양한 유형과 성장단계에 대한 고려 부족 	축제 유형별 맞춤형 지원 및 평가제도 설계	
<ul style="list-style-type: none"> ▪통합적 홍보마케팅, 자원 정보 구축 및 네트워킹에 대한 높은 수요 	간접지원 기능을 수행하기 위한 예산, 인력, 조직의 확보	
<ul style="list-style-type: none"> ▪시민 관심도가 낮고 참여도가 미흡 	다양한 계층이 함께 참여하는 시민축제로 가치 전환	서울시, 시민이 참여하고 즐기는 서울시 축제 개선 계획, 2013
<ul style="list-style-type: none"> ▪관주도형 축제, 전문성과 창의적 기획 한계 	민간 거버넌스 구축으로 축제의 전문성 강화	
<ul style="list-style-type: none"> ▪축제에 대한 통합적 관리 기능 미흡 	컨설팅, 통합관리, 예산효율화로 축제의 체계적인 종합관리	
<ul style="list-style-type: none"> ▪국내외 관광객 유치를 위한 차별화된 축제 부족 	서울만의 차별화 된 축제육성으로 관광자원화	

(2) 지원형태에 따른 분류 및 보완할 점

(가) 직접 개최

- 서울시에서 직접 추진하는 축제는 총 41건(2019년 기준)이며, 문화본부 5개 과에서 추진하는 축제, 문화본부의 지도·감독을 받는 재단에서 추진하는 축제, 관광체육국(관광재단)에서 추진하는 축제, 서울역사박물관과 서울시립미술관에서 추진하는 축제가 있고,

그 외 타 실국·본부 및 사업소인 푸른도시국(서울대공원), 한강사업본부, 지역발전본부, 도시공간개선단, 기획조정실 등에서 추진하고 있는데, 이들은 부서 핵심사업 홍보와 관련된 캠페인 및 교류 등의 목적에서 추진하고 있음.

- 서울시 각 부서에서는 독자적으로 축제를 개최하여 콘텐츠·시기·장소의 중복성·차별성의 부재, 축제 준비 과정부터 결과, 환류에 이르는 선순환적 축제구조가 축적되지 못하고 있고, 서울시에서 축제와 관련된 총괄부서 또는 컨트롤타워 역할을 문화본부가 담당해야 하지만 제대로 이루어지지 않고 있음.

<2019년 서울시 직접 개최 축제 현황_5천만원이상>

연번	구분	축제명	예산
합계	20개	41건	22,547백만원
1	문화본부	정조야행, 정조능행차, 무형문화재축제, 향양도성문화제, 공공미술축제, 서울지식이음축제(북페스티벌) 등 10건	5,619백만원
2	한강사업본부	한강몽땅여름축제, 잉꼬부부운동회, 한강 서래섬 꽃 축제 3건	1,100백만원
3	주택건축본부	서울건축문화제	297백만원

4	기획조정실	서울세계도시문화축제	495백만원
5	물순환국	물순환시민문화제	290백만원
6	푸른도시국	어린이대공원 동화축제, 서울역새축제,봄꽃축제 등 6건	1,200백만원
7	도시재생실	도시기술장	200백만원
8	경제정책실	서울 무궁화축제	280백만원
9	도시공간개선단	2019 서울도시건축비엔날레	5,432백만원
10	소방재난본부	서울안전한마당	134백만원
11	지역발전본부	K-POP댄스 페스티벌, DMZ피스트레인뮤직페스티벌, 서울뮤직시티커백션 3건	410백만원
12	서울문화재단	거리예술축제, 서커스페스티벌 2건	2,100백만원
13	서울디자인재단	서울LIGHT	2,700백만원
14	서울관광재단	빛초롱축제	833백만원
15	세종문화회관	세종페스티벌	120백만원
16	서울대공원	벚꽃축제, 장미원축제, 동물원속미술관 3건	285백만원
17	서울디지털재단	2019 서울 스마트시티 서밋&컨퍼런스	278백만원
18	서울시50+재단	50플러스 축제	150백만원
19	서울시농수산식품공사	2019 가락시장 가락물 페스티벌	200백만원
20	서울시립과학관	과학관 개관기념행사 등 과학문화행사	85백만원
21	서울시립미술관	2019 서울사진축제	344백만원

(나) 재정지원

- 서울시 문화본부에서는 자치구 축제와 민간 축제에 예산을 지원하고 있으며, 자치구 축제는 브랜드축제, 대표축제(2019년부터 폐지), 마을축제로 구분되어 운영되고, 민간축제는 공모지원과 지정지원 방식으로 지원하고 있으며.

그 외 서울문화재단에서 대표예술축제, 우수예술축제로 구분하여 각각 지원하고 있으며, 국비로 문화예술위원회의 공모를 통해 지역 대표공연예술제(무용, 연극, 음악, 전통예술)에 지원하고 있고, 총 317건에 132억 6천8백만원(국비 포함)의 예산이 집행되고 있음.

<서울시 자치구, 민간 축제 재정지원 현황>

연번	구분	축제명	축제수	예산	비고
합계			317건	13,268백만원	
1	자치구 축제	브랜드 축제	23건	2,720백만원	
2		대표축제	2019년 폐지		
3		마을축제	194건	2,538백만원	
4		비수기축제	9건	290백만원	
5	민간 축제	공모지원	48건	2,990백만원	
6		지정지원	1건	900백만원	연등회
7	서울문화재단	예술축제 지원	25건	1,920백만원	
8	문화예술위원회	지역대표공연예술제	17건	1,910백만원	국비

- 자치구 축제의 경우, '18년 202건에서 '19년 226건으로 축제 건수 증가와 함께 지역 기반의 문화향유기회가 확대되고 대표 축제 지원프로그램이 점점 정착되고 있으며, 특히 축제평가결과에 기반한 성과중심의 축제지원체제를 정립하여 구별 축제 역량을 강화하고 있다고 긍정적으로 평가되었으나,

자치구별 지원격차로 인한 형평성 문제가 제기되고, 공정한 성장과 지원에 대한 개선이 요구되었으며, 외적 성장에만 집중하고 경쟁력 있는 콘텐츠 육성 및 지원이 부족하고, 차별성이 없는 천편 일률적인 축제에 대한 개선이 필요하다는 평가도 있었음.

- 민간 축제의 경우, 신규 축제의 지원요구가 증가함에도 불구하고 ‘기존 축제’ 지원을 유지하며, 최소한의 자체재원 확보 의무화를 통해 균형적인 축제 지원·육성을 위한 합리적인 기준이 마련되었다는 성과가 있었으나,

매년 확대되는 민간 축제의 증가로 인해 평균 지원액이 감소하고, 수 년간 지속적으로 지원받아온 축제의 재정자립 노력이 부족하며, 축제 품질 및 주제·콘텐츠의 차별성이 부족하다는 평가가 있었음.

- 기존 국비와 구비로 운영했던 “마포 공연예술관광페스티벌(국비 5억원, 구비 7.5억원)”, “구로 아시아한마당 음악회(국비 3.2억원, 구비 4.8억원)”와 공모를 통해 국비지원을 받았던 “지역대표공연예술제(국비 19억원)”는 「국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침」 및 ‘재정분권 추진방안’에 따라 지방이양 대상사업으로 선정되어 2020년부터 국비보조에서 시비사업으로 이양됨.

- 이에 문화예술축제 지원 사업의 새로운 운영체계 도입과 방향성에 대한 재정립이 필요하며, 예산에 대한 시비 부담이 가중될 것으로 보이는 바, 지원체계 및 방향성 설계 과정에서 관계자들이 참여할 수 있도록 하고, 관계자들의 의견 수렴을 통해 적절한 계획이 마련되어야 할 것으로 사료됨.

(다) 간접지원

- 서울시는 축제개최를 위해 문화본부 문화예술과에서 후원명칭사용, 시장상 수여, 행사장소 확보·조정, 타부서 협력·조정, 교통통제,

안전 확보, 편의시설, 청소 등의 행정적 지원과 보도자료 배포, 서울시 문화포털, 축제사이트, 서울시 관광홈페이지 등 홍보지원 등 간접적 지원을 추진하고 있으며,

서울문화재단에서도 축제평가 및 환류, 축제지원센터를 운영하며, 한강사업본부에서는 축제인력을 양성하는 등 간접적 지원을 하고 있음.

- 서울문화재단에서는 브랜드마케팅 분야 전문가가 모인 “축제 브랜드 마케팅 자문위원단”을 구성하여 축제 홍보, 마케팅, 브랜딩 운영, 실행 방법 컨설팅 등을 하고 있으며, 축제 관계자의 역량 강화를 위한 실무교육, 사례공유 및 협업 네트워킹 프로그램 등 역량강화프로그램을 운영하고 있음.
- ‘서울축제정책 개선을 위한 축제 현황 기초조사연구(2012)’의 간접지원에 대한 필요 및 구체적 분야에 대한 설문에서 “홍보”에 대한 강한 니즈를 보인 바 있는데,

<각 축제의 간접 지원 수요 결과>

구분		본청	자치구	민간	마을단위	기타	전체
필요성 느낌		평균 3.86	4.04	4.16	4.00	4.25	4.05
지원이 필요한 영역	홍보	평균 4.23	4.12	4.24	3.60	3.33	4.10
	인력전문성	평균 9.82	3.91	3.71	3.50	3.00	3.77
	DB구축지원	평균 3.93	3.90	3.76	3.50	3.17	3.80
	컨설팅	평균 3.81	3.99	3.65	3.25	2.33	3.74
	축제코칭	평균 3.73	3.74	3.61	3.07	2.50	3.60
	평가컨설팅	평균 3.88	3.83	3.66	3.13	3.00	3.70
	네트워킹	평균 4.12	4.00	3.96	3.56	3.00	3.93
	축제공간사용	평균 4.31	3.77	4.22	2.88	2.83	3.86

※ 서울축제정책 개선을 위한 축제 현황 기초조사 연구, 2012

‘2020 민간축제 지원·육성사업 선정 및 지원계획(문화예술과-1421, 2020.1.29.)’에서 예산 지원 외 축제육성을 위한 행정지원이 부족하다는 것이 문제점으로 지적되고 축제 인지도 및 참여도 제고를 위한 시 차원의 통합적인 홍보지원이 개선방향으로 제시된 것을 보면 연구의 결과가 정책의 개선으로 이어지고 있지 않음을 반증한다고 볼 수 있음.

□ 예산 지원外 축제 육성을 위한 행정지원 부족

○ 축사, 상장 제공 등 단순한 행정서비스 위주 제공

⇒ 축제 인지도 및 참여도 제고를 위한 市 차원의 통합적인 홍보 지원

□ 2019 서울축제포럼, ‘축제도시 서울과 정책환경(2019.12.12.)’에서는 축제에 대한 간접지원의 필요성을 아래와 같이 열거하고 있음.

(i) 하나의 축제조직이 해결 할 수 없는 축제현장의 다양한 요구들이 발생

(ii) 적은규모 축제 개최수 증가로 사업비 이외의 행정적 제도적 지원요구 증폭

(iii) 축제방문객을 위한 축제정보 통합홍보 필요성, 통합마케팅의 요구 증가

(iv) 공공예산 지원의 한계를 대체할 수 있는 창의적 지원방식 개발 필요

(v) 축제운영의 선진화의 요구에 따른 축제전반의 추진역량 강화 필요

(3) 축제 평가

○ 서울시에서 ‘평가 환류’를 전제로 한 체계적인 축제 평가가 최초 시행된 것은 2011년이며, 당시 상·하반기 축제 39개를 대상으로 서울시정개발연구원(現 서울연구원)에서 위탁수행 했었음.

○ 2012년에는 ‘서울축제정책 개선을 위한 축제현황 기초조사 연구(2012, 축제연구TFT)’에서 사전-현장-사후 3단계에 걸친 평가 프로세스로 서울시 문화예술축제의 평가방향이 새롭게 정립되고

평가 체계와 평가 지표의 개선안이 도출된 사항을 평가에 반영하였으며, 지원주체(서울축제지원센터)와 평가주체(서울축제심의위원회)를 이원화하여 평가의 신뢰성을 확보하고 외부전문기관에 평가 위탁을 추진하여 축제위원회 위원들이 평가위원으로 참여하도록 제안하는 한편, 이를 반영하여 2012년 하반기에 개최된 18개 축제에 대한 평가를 기분좋은QX와 유스컴퍼니에 위탁하여 추진하였음.

<축제 평가 프로세스>

평가 단계	'13~'17년 평가 내용	'18~'20년 평가 내용
사전평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪사업계획서(지원신청) 평가 ▪기획안, 개최목적, 개최단계에 따른 성과목표, 추진주체 기초역량 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪사업계획서(지원신청) 평가 ▪개최목적, 축제조직 운영 및 역량, 성과목표 등 파악으로 현장평가 기초배경으로 활용하며, 일부 평가 반영
현장평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪축제 성장단계별 완성도 및 추진목적 달성여부 평가 ▪홍보마케팅 및 수요자 참여방식 개발 등 소통역량 평가 ▪축제프로그램의 완성도 및 수요자 고객만족도 평가 ※평가 방식 : 전문가 현장 모니터링, 방문객 설문조사 및 인터뷰, 출연진 등 참여자 인터뷰 등, 현장 실행평가의 한계를 인정하는 보완적 평가로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ▪축제 완성도 및 추진목적 달성여부 평가 ▪홍보마케팅 및 수요자 참여방식 개발 등 소통역량 평가 ▪축제프로그램의 완성도 및 수요자 고객만족도 평가 등 ※평가 방식 : 전문가 현장 모니터링, 방문객 설문조사 시행. 방문객만족도 반영비율 확대(20→30%)로 시민관점의 평가 지향 ※19년부터 행정평가 도입으로 축제의 사회적 책임 이행 등의 평가 추가
사후평가	<ul style="list-style-type: none"> ▪자체평가보고서 및 성과목표 달성실적 브리핑, 전문가 평가위원의 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자체평가보고서 등을 통한 보완평가 ▪ 전문가 평가위원의 인터뷰 X

※ 서울축제정책 개선을 위한 축제 현황 기초조사 연구(2012) 재구성

- 2013년부터 서울문화재단 산하 '서울축제지원센터'에서 '서울시 축제 평가 연구 사업'을 총괄 운영하게 되었고, 서울축제지원센터가 평가를 총괄한 첫 해로 시민문화교류형, 관광마케팅산업형, 전문예술문화형의 3개 평가 유형 및 유형별 지표와 컨설팅형 축제 평가를 위한 평가과정을 체계화 하였음.

- ‘2018년 서울시축제평가 분석보고서’에 따르면 2018 서울시 축제 평가 종합달성도는 매우 우수한 수준으로 나타났고, 2013년 최초 축제 평가 시행연도부터 2018년 6개년 추세분석결과 평가 점수가 지속적으로 상향되고 있으며,

서울시 축제 평가가 축제 기획부터 운영, 최종 성과도출의 전 단계의 체계적 성과관리 및 평가결과의 환류를 통한 차년도 성과향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단했으며, 2018년 축제 평가 결과 도출된 개선사항은 아래와 같음.

- (i) 민간 축제의 성장 강화 필요
 - 민간 축제는 축제 정체성, 시민 주체성, 축제운영 전문성 차원에서 조직위를 구성하고 전문인력 확보 등 체계적인 운영을 도모할 필요가 있음.
- (ii) 축제의 시민향유 및 참여 증진 필요
 - 축제가 지속적으로 지역사회의 대표적인 행사로 자리매김하고 발전하기 위해서는 축제에 대한 인식 개선과 자원봉사 활동 등의 축제에 대한 시민들의 자발적 참여를 증진하는 것이 바람직함.
- (iii) 재방문 관람객 증진 필요
 - 축제 만족도는 특정 축제에 대한 기대와 방문 후 지각된 불일치에 대한 고객의 평가이므로 일회성 축제가 아니라 지역의 대표축제로 자리매김하고 지속적으로 개최됨에 따라 평가결과의 환류를 통한 성과관리가 중요하므로 재방문 및 추천의사에 영향을 크게 미치는 요소들의 개선과 축제 프로그램 완성도, 축제의 관심도 제공 등을 통해 축제 재방문 및 타인추천의향 향상이 필요함

(4) 축제 행정 체계

- 서울시 문화본부 소관 축제업무를 총괄하는 문화예술과 축제진흥팀에서는 4대 축제 개최, 축제도시 서울 만들기 추진, 서울시 축제위원회 운영, 축제지원센터 지원, 축제평가 및 모니터링 총괄, 지역축제 수합 및 자료관리를 하며,

서울문화재단 축제팀에서는 거리예술축제 개최, 서울 B-boy단 운영, 예술축제 지원 및 평가, 축제멘토링지원시스템, 축제지원 센터를 고유사업으로 운영(축제평가연구)하고 있었음.

(5) 축제지원센터

- ‘서울축제정책 개선을 위한 축제 현황 기초조사연구(축제연구TFT, 2012)’를 통해 축제 추진과정에서 발생하는 한계점과 다양한 요구사항에 효과적으로 대처하기 위하여 축제 운영과 관련된 인적, 물적, 정보적 차원의 관리의 필요성과 보직변동 등으로 행정조직에서 연속성을 갖추기 어려운 지속적이고 전문적인 축제 지원기능 필요성이 대두되었고, 시장의 요청사항(희망일기 포함) 등을 종합하여 서울시 축제 개선계획이 수립되었음.

□ 서울시장 지시사항(‘서울시 축제 개선계획’보고, 2013.3.28.)

- 축제지원센터 설립

- 문화재단 내 ‘서울축제지원센터’를 설립하고 센터장 공모를 통하여 선발하기 바람
- 서울축제지원센터에서 축제의 지원, 분석, 평가, 컨설팅 기능을 수행하고, 향후 센터에서 추진할 세부추진계획을 별도로 보고하기 바람

- 이 계획에서 가장 눈에 띄는 점은 서울시는 축제정책 자문기구인 축제위원회 운영 및 축제지원센터 설립을 통하여 서울시 축제의 통합 관리를 위한 행정 효율화 기반을 마련하고자 한 것이며, 축제지원센터를 통해 축제의 분석, 지원, 평가 등을 바탕으로 서울시 축제의 성장을 지원하고자 하였으나

현실적으로 신규조직의 설립이 어려워 국내외 축제네트워크 활용이 가능하며 축제의 노하우가 축적된 서울문화재단 내에 고유사업으로 서울축제지원센터를 만들어 2013년부터 운영하고 있음.

<서울축제지원센터의 주요기능>

(i) 서울시 종합축제정보 제공

- 연간 축제 개최정보 DB구축, DB기반 통합 홍보 시스템 구축 및 홍보마케팅 수행

(ii) 축제자문 및 지원인프라 구축

- 정보 인프라 구축 : 업체, 인력DB, 축제 운영 매뉴얼 등 발간, 행정 지원 및 전문 자문 시스템 구축

(iii) 프로젝트 기능

- 市 및 지방도시와의 협력 마케팅, 공동 펀드레이징 등 축제 간 공조 프로젝트 기획, 해외·지방도시와의 협력 마케팅, 축제간 공조 프로젝트 기획 기능

(iv) 서울시 문화예술축제 평가 및 축제예산 사전타당성 심사

- 서울시 문화예술축제 평가, 컨설팅 등 축제평가체계 정립, 市 예산이 소요되는 축제 및 행사 사전타당성 심의, 축제 및 행사 종합관리 및 연계, 지속 성장 지원

(v) 기타 축제 분석, 지원, 평가, 컨설팅 등과 관련한 사항 일체

○ 서울문화재단의 고유사업으로 운영한 축제지원센터는 설립 초기에는 정규조직으로 편제하고 인력충원 등 단계별로 조직을 확장하려고 하였으나,

2013년부터 인력증원 없이 축제평가 중심의 사업만 수행할 뿐 기대했던 서울시 축제의 통합 관리를 위한 행정 효율화를 이루기에는 어려움이 있었으며,

현 사업체계 내에서는 “예산·인력” 확보와 “정체성·역할”에 부합하기 어렵고 축제지원센터의 독립적 기구화를 통한 권한부여와 그 권한을 강화할 필요가 있다는 서울문화재단의 의견과 축제

건수의 증가, 지역별·시기별 주요 축제 맵핑, 축제콘텐츠 발굴 등 신규업무 발생, 서울시 축제정책 혁신 등 ‘축제도시 서울만들기 TF’ 의견에 따라 2020년 운영비(3억원)는 문화본부로 편성되었고, 다시 서울문화재단이 “대행사업”으로 운영하고 있음.

라. 조례안의 주요내용 검토

(1) 조례안의 구조

- 동 제정안은 조례제정의 목적 및 정의, 시장의 책무, 축제위원회, 축제의 지원·육성, 축제사무의 위탁, 축제지원센터의 설치·운영 등 총 21개 조와 다른 조례의 개정, 위촉위원의 임기에 관한 적용례 등 총 3개의 부칙으로 구성되어 있음.

< 조 문 체 계 >

조	조제목	조	조제목
제1조	목적	제13조	관계기관 등과의 협조요청
제2조	정의	제14조	수당과 여비
제3조	시장의 책무	제15조	운영세칙
제4조	축제의 개최	제16조	축제의 지원·육성
제5조	축제감독	제17조	축제의 평가
제6조	축제위원회의 설치	제18조	축제사무의 위탁
제7조	축제위원회의 구성	제19조	축제지원센터의 설치
제8조	위원의 해촉	제20조	축제지원센터의 운영
제9조	위원장 등	제21조	시행규칙
제10조	위원회의 운영	부칙제조	시행일
제11조	위원회의 제척·기피·회피	제2조	다른 조례의 개정
제12조	실무위원회	제3조	위촉위원의 임기에 관한 적용례

(2) 조례안의 목적과 정의에 관한 규정(안 제1조에서 안 제2조까지)

- 안 제1조는 축제의 육성과 우수한 축제의 지원에 필요한 사항을 정하여 시민의 문화적 삶의 질을 높이고 축제 및 관광 산업의 발전에 기여한다는 목적을 밝히고 있음.
- 안 제2조에서는 ‘축제’의 용어에 대해 그 의미를 규정하고 있는 바, 기존 「서울특별시 문화도시 기본 조례」에서는 “문화예술축제”라고 정의하였으나 축제가 예술축제, 전통문화축제, 관광축제, 마켓형축제 등 그 유형이 다양해짐에 따라 “축제”로 정의한 것으로 사료됨.

다만, ‘서울축제정책 개선을 위한 축제현황 기초조사 연구(2012, 축제연구TFT)’와 ‘서울 주요축제의 경제적 효과분석(2019년 9월, (주)티앤엘)’에 따르면 각 실국에서 ‘~축제’, ‘~페스티벌’, ‘~문화제’ 등 축제와 문화행사를 혼용하고 있고, 축제에 포함하는 행사의 범위와 수준이 상이하므로 축제진흥팀은 축제와 일반 문화 행사의 기준을 마련하여 명확히 구분할 필요가 있을 것으로 사료됨.

(3) 시장의 책무와 축제의 개최에 관한 규정(안 제3조에서 안 제4조까지)

- 안 제3조에서는 시장이 축제의 육성 및 발전을 위하여 필요한 제도와 환경을 조성하고 이를 위한 시책을 마련하도록 규정하고 있음.

2019.7월 출범한 ‘서울특별시 축제위원회’의 기능 중 하나가 “서울시 축제정책의 수립·변경”으로 축제위원회 출범 이후 4회에 걸쳐 실무위원회를 개최하여 여러 사안에 대해 논의를 하였으나

아직은 축제 정책의 구체적인 방향성을 설정해 가는 과정 중이므로(집행부 의견) 기존 연구에서 나온 결과들이 잘 반영되어 축제 도시 서울의 비전을 설정하고 이에 맞는 정책을 면밀하게 계획하여야 할 것임.

- 안 제4조에서는 시장이 정기 또는 수시 축제를 개최하고, 서울을 대표할 수 있는 음악축제를 연중 개최하거나 민간에서 주최하는 음악축제를 육성·지원하도록 규정하고 있음.

기존 「서울특별시 문화도시 기본 조례」 제38조(문화예술축제의 개최 등)와 제39조(민간 문화예술축제의 지원)에 추가하여, 시장의 민선7기 공약 및 시정4개년 계획 중 하나인 “글로벌 음악도시 서울 조성”에 따라 개최되고 있는 음악관련 축제를 장르별(서울드럼페스티벌, 서울재즈페스티벌, 국악축제, 인디음악축제 등)과 계절별(한강썸머뮤직페스티벌 등) 음악축제를 규정한 것으로 음악으로 시민이 행복한 도시, 음악인(산업)이 성장하는 문화도시, 세계와 교류하는 음악도시를 만들고자 하는 것임.

(4) 축제감독에 관한 규정(안 제5조)

- 안 제5조에서는 축제를 효율적이고 원활하게 추진하기 위하여 전문성과 경험을 갖춘 축제감독의 역할과 위촉방법, 위촉기간, 감독 보수 등에 대해 규정하고 있음.

서울시로부터 제출 받은 2019년 5천만원 이상 서울시 축제현황에 따르면 현재 감독을 통해 운영하는 축제는 4개의 실국과 1개의 출연기관에서 8건의 축제에 감독이 있으나 대부분 대행사에서 선정하고 보수가 지급되는 것으로 확인되었음.

<2019년 서울시 직접 개최 축제(5천만원이상) 중 감독이 있는 축제>

연번	구분	축제명	예산	최초개최시기
합계	5개	8건	11,915백만원	
1	문화본부	서울유직페스티벌	1,500백만원	2019.9.
2		서울드림페스티벌	415백만원	1999.
3		정조대왕 능행차 재연	1,299백만원	2016.10.
4		서울무형문화축제	200백만원	2005.
5	서울문화재단	서울거리예술축제 2019	1,800백만원	2003.5
6	도시공간개선단	2019 서울도시건축비엔날레	5,432백만원	2017.9.
7	주택건축본부	2019 서울시건축문화제	297백만원	2010.10.
8	한강사업본부	한강몽땅 여름축제	972백만원	2013.7.

- 서울시의 축제는 매년 양적으로 증가하고 있으나 지속성과 전문성을 확보하기 힘든 공무원 인사 시스템과 축제를 운영하는데 있어 하드웨어 및 운영 부분은 대행사에 위탁할 수 밖에 없고, 담당 공무원들은 각각의 축제에 대한 대행료나 인건비, 기술부문 등 축제예산의 규모가 표준화 되어 있지 않기 때문에 어려움을 겪고 있으므로

예산의 지원으로만 끝나고 연속성과 전문성이 결여되는 현 시스템을 개선하고 지속적인 운영을 위해서는 축제운영 매뉴얼 뿐 아니라 축제에 대해 전문성이 있는 감독이 필요할 것으로 사료됨.

- 또한 기존 감독을 「서울특별시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 조례」 제2조(정의) “민간전문가”에 따라 운영했으나, 제289회 임시회에서 민간전문가에 대한 역할이 “시의 특정 정책이나 사업 등을 조정하거나 기획 등의 역할”에서 “자문을 수행하는 역할”로 개정됨에 따라 동 조례에 감독의 역할을 명확히 규정하는 것은 타당한 것으로 사료됨.

(5) 축제위원회에 관한 규정(안 제6조에서 안 제15조까지)

- 안 제6조는 시장이 축제의 육성 및 지원을 위해 축제위원회를 설치·운영하고 축제위원회로부터 자문받을 수 있는 사항들에 대해 규정한 것임.
- 서울시는 이미 2019.7.15. ‘서울특별시 축제위원회’를 출범하였고, 당시 「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(2018.9.)에서 분류하는 ‘자문기관’으로 의결 내용이 법적 구속력을 가지지 않는 위원회로 서울협치담당관과 지속적으로 협의는 하였으나,

동 지침에 따른 위원회 신설 검토에 대한 협의를 문서화하지는 않아 현재 집행부에서는 “위원회 신설 검토 요청서”를 작성하여 서울민주주의위원회 서울협치담당관에 제출한 상태임.
- 의원발의 조례안의 경우 「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(2018.9.)에 따르면 (i) 시장의 고유권한 침해여부(조직편성권, 인사권 등), (ii) 집행부와 의회의 견제와 균형의 법리 고려 등을 추가적으로 검토하게 되어있고, 집행부에 확인한 결과 저촉되는 부분이 없으므로 축제위원회의 설치는 타당한 것으로 사료됨.
- 또한 축제위원회 출범 이후 4회에 걸쳐 실무위원회를 개최한 결과 지금까지 현안 중심의 자문하는 역할에서 축제도시 서울 추진을 위해 보다 적극적인 논의와 역할이 필요함에 따라 법정위원회로 위상을 제고할 필요가 있다는 의견이 있었으므로

시정의 전문성을 제고하여 합리적인 정책추진을 도모하고 다양한 의견수렴을 통하여 행정의 전문성·민주성·투명성·공정성 제고에 기여하도록 운영되어야 할 것임.

- 안 제7조제1항과 제2항에서는 축제위원회의 구성에 대해 공동위원장 2명, 부위원장 1명을 포함하여 20명 이하의 위원으로 구성하도록 되어 있으며, 그 위원은 서울특별시의회 문화체육관광위원회 소속 의원 2명, 서울문화재단 대표이사, 서울연구원 소속 축제분야 선임연구위원급 이상 연구원 1명, 축제감독, 대학교수 등 문화예술 또는 축제에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위촉할 수 있도록 되어 있음.

<문화본부 위원회 중 위원이 15명이상인 위원회 현황>

연번	위원회명	위원수(명)
1	문화시민도시정책위원회	34
2	미래유산보존위원회	47
3	미술작품심의위원회	19
4	공공디자인진흥위원회	50
5	문화재위원회	40
6	무형문화재위원회	20
7	역사도시서울위원회	22
8	한양도성 세계유산등재추진위원회	34
9	박물관·미술관 도시 서울정책위원회	18
10	도서관정보서비스위원회	16
11	시사편찬위원회	21
12	한성백제박물관 운영자문위원회	17

- 안 제7조제3항의 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되, 두 차례만 연임할 수 있도록 되어 있으며, 「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(2018.9.)에는 연임규정을 두는 경우 최대 6년까지만 가능하도록 규정되어 있음.
- 안 제8조에서 안 제15조는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」와 「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(2018.9.)에 따라 근거를 마련한 것임.

(6) 축제의 평가 및 축제사무의 위탁에 관한 규정(안 제17조에서 안 제18조까지)

- 안 제17조는 축제의 평가에 대해 규정한 것으로 2013년부터 2019년까지 서울문화재단의 고유사업으로 축제지원센터를 운영했고 아래와 같이 서울시 “4대축제와 자치구, 민간 축제”는 축제지원센터에서 서울문화재단의 “서울예술축제”는 서울문화재단 축제팀에서 평가를 했었음.

<서울시 축제 평가 체계>

	4대 축제, 자치구 지원축제, 민간 지원축제	예술축제
평가기관	서울문화재단 축제지원센터	서울문화재단 축제팀
평가구성	전문가 현장평가(70%) + 관공역 만족도(30%)	현장평가(70%) + 행정평가(30%) ※현장평가=전문가(60%) + 시민모니터링단(40%)
평가위원	전문가 축제당 3명 배정(축제경력 10년 이상) 관공역 축제당 100-400명 선정	시민모니터링단 축제당 3-6명 배정 / 인당 3개 평가 전문가 축제당 3-4명 배정
평가절차	평가대상 축제 관계자 사전 설명회 > 평가별 위원 사전 협고 자료 수합 > 축제 평가 > 1차 평가결과 통보 > 평가보완 신청 접수 > 평가보완 및 결과 반영 > 축제별 최종 평가결과 확정 > 최종 평가결과보고서 작성 > 결과 공유 및 환류	전문가/시민 축제 배정 > 현장모니터링 > 전문가 좌담회/축제 개황 시행 > 종합평가
평가지표	<ul style="list-style-type: none"> 축제만족도: 축제주제, 축제컨텐츠 완성도, 축제장소 축제운영: 조직구성 및 협력구축, 현장운영체계/인력운영, 인문역량, 관공역서비스 운영, 프로그램 운영 홍보: 축제브랜드 및 홍보전략, 홍보성과 시민참여/피급효과: 시민행위 및 참여수준, 사회적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> 현장평가: 시민모니터링단 사업의 질, 사업운영, 사업효과 전문가평가단: 축제컨텐츠, 축제운영, 홍보, 시민참여/피급효과 행정평가: 사업계획 달성도, 사업운영, 사업효과
평가환류	4대 축제 차기년도 계획방향에 반영감독 연임여부 결정 자료로 활용 지원축제 예산 조정을 통해 반영	축제종료후, 결과 및 모니터링 의견 공유하는 전문가 좌담회 운영 평가 결과별 향후 동일 지원사업 심사시 반영

※ 축제도시 서울 비전 수립을 위한 기본구상 연구, 2018, 서울연구원

- 안 제18조는 시장이 축제의 전문성·효율성 등을 높이기 위하여 법인·단체 또는 개인에게 축제에 관한 사무를 위탁하거나 대행하게 할 수 있다고 규정한 것임.

(7) 축제지원센터에 관한 규정(안 제19조에서 안 제20조까지)

- 안 제19조와 안 제20조는 서울특별시 축제지원센터의 설치와 축제지원센터를 법인이나 단체 등에 위탁하여 운영할 수 있다고 규정한 것임.

2012년 축제정책과 관련된 연구와 정책제안, 시장의 요청사항 등을 종합한 결과를 바탕으로 서울시 축제 개선계획을 수립하여 ‘축제지원센터’를 구성하였으나, 현실적으로 신규조직의 설립이 어려워 국내외 축제네트워크 활용이 가능하며 축제의 노하우가 축적된 서울문화재단 내에 설치하여 2013년부터 운영함.

- 서울문화재단의 고유사업으로 운영한 축제지원센터는 현 사업체계 내에서는 “예산·인력” 확보와 “정체성·역할”에 부합하기 어렵고 축제지원센터의 독립적 기구화를 통한 권한부여와 그 권한을 강화할 필요가 있다는 서울문화재단의 의견과 축제 건수의 증가, 지역별·시기별 주요 축제 맵핑, 축제콘텐츠 발굴 등 신규업무 발생, 서울시 축제정책 혁신 등 ‘축제도시 서울만들기 TF’의 견에 따라 문화본부로 이관되었으며,

문화본부로 편성된 2020년 운영비(3억원)는 다시 서울문화재단에서 “대행사업”으로 운영하고 있음.

- 2019 서울축제포럼, ‘축제도시 서울과 정책환경(2019.12.12.)’에 따르면 서울시 축제는 시민의 축제 방문율 및 만족도가 향상되고 새로운 수요가 발생하며 지속적으로 성장하고 있으나, 창의성과 전문성을 가지고 ‘축제도시 서울’ 정책을 추진할 전담조직 “서울시 축제지원센터” 설립에 대한 필요성이 제기되었음.

이에 집행부는 중간지원조직으로 신설해야 할지 아니면 서울문화재단 축제지원센터 기능을 강화해야 할지에 대해 검토할 필요가 있을 것으로 사료됨.

- 서울축제지원센터는 2013년부터 시행착오를 겪으면서 운영해 온 결과를 바탕으로 서울 축제의 발전을 위해 필요한 인적, 물적, 환경적으로 지원할 수 있는 여건을 조성하고 서울의 다양한 축제 자원을 개발하고 연계하여 서울축제의 질적 성장을 지원하는 기관으로 자리매김할 수 있어야 하며,

서울문화재단에서 고유사업으로 운영하면서 축제지원센터의 활동이 실질적으로 축제발전에 기여하기 위해서는 조직과 예산이 적절한 수준으로 확보되어야 하고, 구성되어 있는 ‘서울시 축제위원회’의 전문가들과 함께 축제지원센터의 전략과 방향성을 마련해 나가야 할 것임.

마. 종합의견

- 서울 축제정책 초기에는 대규모 공연 중심 축제로 시민의 문화 향유와 외국인 관광객 유치에 목표였으며, 시민은 축제를 만드는 주체라기보다는 프로그램을 제공받는 정책 수혜의 대상으로 여겨졌고, 대부분의 축제가 공공지원에 의존, 일회성 행사를 지원하는 등 행정 주도의 직접 지원 중심으로 자생력을 갖추기 힘든 환경이었음.

이후 축제수와 규모 등 양적 측면에서 확대되고 기반 여건이 성장하는 한편, 시민이 스스로 만들어가는 축제의 중요성에 대한 인식이 확대되고 있으나,

지속적인 연구·검토에도 불구하고 서울시 각 부서의 독자적 축제 개최로 인한 중복성 또는 차별성 부족, 민간주도의 자발적 축제 성장에 열악한 환경 등으로 인해 축제도시로서의 이미지 제고가 쉽지 않고, 지원금에 의존, 형식적 축제 기획의 매너리즘, 준비-실행-결과 환류에 이르는 선순환적 축제구조의 미확립 등 서울시 축제정책의 구조적 문제는 여전한 숙제라 여겨지는 바,

서울시는 축제정책 마련과 개선을 위해 2010년부터 축제와 관련된 연구를 꾸준히 진행해왔으며, 축제의 패러다임 변화에 맞춰 제도적·법적 기반이 마련되도록 독립조례를 제정하려는 것으로 입법취지에 공감함.

- 축제도시 서울 추진을 위해 자문기구 이상의 역할이 요구되는 '서울특별시 축제위원회'의 운영, 창의성과 전문성을 가지고 축

제도시 서울 정책을 추진할 전담조직 '서울시 축제지원센터'의 강화된 역할. 국비로 운영되던 사업이 지방이양 대상사업으로 선정되는 등 축제도시 서울을 위해 나타나는 새로운 이슈들에 대응하여 조례를 제정함으로써

축제분야 전반의 체질개선과 산업적 생태계 구축으로 서울의 축제 시장이 활성화되어 단계적으로 공공의존성을 줄이고 민간 주도의 자생적 축제지원시스템이 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것임.

- 다만, 서울시 자료에 따르면 민간업체로부터 현물이나 현금을 지원 받아 자생력을 갖출 수 있는 축제는 12.8% 밖에 되지 않으므로 자생력을 갖출 수 있는 노력도 필요하다고 사료됨.