

서울특별시 문학진흥 조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제658호
- 발 의 자 : 최영주 의원(찬성자 14명)
- 발의일자 : 2019년 5월 22일
- 회부일자 : 2019년 5월 24일

2. 제안이유

- 「문학진흥법」 제정('16.2.3.)에 따라 법률에서 위임된 사항과 서울시 문학진흥 정책에 필요한 사항을 구체적으로 정함으로써 시민의 문학향유 기회 제고로 문화수준을 고양시키고, 서울을 품격 있는 문학의 도시로 발전시키기 위하여 「서울특별시 문학진흥 조례」를 제정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 문학진흥 사업계획의 수립·시행에 대하여 규정함(안 제3조)
- 나. 문학관련 비영리법인 및 단체를 지원할 수 있도록 규정함(안 제4조)
- 다. 문학관지역등록심의위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정하고, 등록 문학관을 지원할 수 있도록 규정함(안 제5조 및 제6조)

4. 참고사항

가. 관계법령: 「문학진흥법」

나. 예산조치: 비용추계서 미첨부사유서 첨부

다. 기 타: 해당사항 없음

5. 검토의견

□ 조례안 제정 추진경위

- 동 조례안은 2016년 2월 3일 제정된 「문학진흥법」 과 동 법 시행규칙에서 지방자치단체에 위임된 사항을 조례에 명기하고, 서울특별시 문학진흥과 시민의 문화 창작 및 향유 증진에 이바지함을 목적으로 2019년 5월 22일 우리 위원회 최영주 의원(더불어민주당, 강남3)이 발의하였음.
- 문학(文學, literature)은 ‘사상이나 감정을 언어로 표현한 예술’로, 교훈적 기능과 쾌락적 기능을 갖고 있으며, 오랜 시간동안 인류에게 사랑받는 예술 장르임. 문학에 관한 연구는 플라톤(Platon)의 『국가(the republic)』에서부터 본격적인 언급이 이루어졌고, 우리나라의 경우 이광수의 『문학이란 하(何)오』에서 언어 예술로서의 문학이 처음 논의된 바 있음¹⁾.

이렇듯 오랜 역사성과 중요성을 갖고 있는 문학은, 「문학진흥법」

1) 이진형, 『학문명백과』, 형설출판사

제정 이전 법률로 규율된 바 없이 「문화예술진흥법」(1972.8.14. 제정)의 한 분야로 정의되었고, 스마트 미디어의 발달로 인해 독서문화 부진, 도서판매 급감, 문예창작 및 문학관련 인력 축소 등 변화하는 문학 환경에 대한 대응 부족에 따라 문학을 독립된 장르로서 진흥하기 위한 법적 근거 마련이 대두되었음.

이에 따라 2015년 3월 20일, 국회의원 도종환 의원 등 62명이 문학진흥기본계획 수립, 한국문학번역원·국립문학관 설립·운영 등을 골자로 「문학진흥법안」을 발의하였고, 2016년 8월 4일부터 시행되고 있는 상황임.

- 서울시의 경우, “서울문학진흥 활성화”, “문학의 집 서울 지원” 사업을 문화본부 문화예술과에서 추진하고 있으며,

서울문학진흥 활성화(2019회계연도 예산 2억 4천5백만원)는 2013년 『시의 도시 서울 프로젝트 추진계획』 수립 이후 2014년부터 지하철 승강장안전문에 시를 설치하고, 서울문학기행, 낭독공감, 시가 있는 카페 등을 운영 중이며, 문학의 집 서울 지원(2019회계연도 예산 2억 7백만원)은 중구 퇴계로26길 65에 위치한 문학의 집 서울(2001년 개관)을 지원하는 사업임.

이 외에도 문화예술과 및 서울문화재단의 종합문화예술을 지원하는 사업에 문학 장르 관련 예술인을 지원하는 형태가 일부 포함되어 있을 뿐, 상기 언급된 사업들 모두 문학진흥을 위한 체계적인 정책 수립 하에 이루어지는 사업이라고는 보기 어려움.

- 동 조례안은 서울시 문학진흥 기본계획 수립, 비영리법인 및 단체 지원, 문학관지역등록심의회 구성·운영 등 「문학진흥법」 및 동 법 시행규칙의 기조와 지방자치단체에 위임한 사항을 골자로 구성되어 있으며,

국회의 「문학진흥법안」 심사 당시, 국회 교육문화체육관광위원회의 검토 의견대로 동 조례안도 전반적으로 문학인 또는 공급자 중심의 정책으로 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있음.

- 한편 지방자치단체 중 문학 관련 독립 조례를 운영 중인 곳은 부산광역시, 대구광역시, 대전광역시, 충청남도, 전라남도, 경상남도 등 총 여섯 곳이며, 대부분 문학관지역등록심의회 구성을 중심으로 제정되어 시행 중임.

□ 조례안 조문별 검토

- 안 제1조(목적)는 동 조례안이 「문학진흥법」 및 동법 시행규칙에 위임된 사항을 규정하고 서울특별시 문학진흥 및 시민 문화 창작과 향유 증진에 이바지하도록 그 목적을 규정하고 있음.
- 안 제2조(정의)는 “문학관”을 「문학진흥법」에 의해 규정하고 있는데, 동법 제2조는 문학관을 ‘문학관 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·홍보·교육하는 시설로서 법에 의한 등록 요건을 갖춘 시설’로 정의하고 있으며, 제16조는 문학관을 국립, 공립, 사립으로 구분하고 있음.

「문학진흥법」

제16조(문학관의 구분) 문학관은 그 설립·운영의 주체에 따라 다음과 같이 구분한다.

1. 국립문학관: 국가가 설립·운영하는 문학관 또는 국가가 법인으로 설립한 문학관
2. 공립문학관: 지방자치단체가 설립·운영하는 문학관 또는 지방자치단체가 법인으로 설립하거나, 지방자치단체가 출연한 법인이 설립한 문학관
3. 사립문학관: 제1호 및 제2호를 제외한 법인·단체 또는 개인이 설립·운영하는 문학관

현재 문화본부 문화예술과는 총 7개의 문학관이 서울에 있다고 집계하고 있으며, 이 중 공립문학관은 2개라고 판단하고 있으나 정확한 통계는 아니라고 밝힘.

〈서울시 문학관 현황('19.6. 기준)〉

연번	시설명	운영주체	주소	비고
1	문학의집서울	(사)문학의집서울 (이사장 김후란)	서울시 중구 예장동	
2	운동주문학관	공립 종로문화재단	서울시 종로구 청운동	
3	김수영문학관	공립 도봉문화재단	서울시 도봉구 방학동	
4	한국현대문학관	사립 (이사장 강영진)	서울시 중구 장충동1가	전숙희(수필가)
5	한무숙문학관	사립 (관장 김호기)	서울시 종로구 명륜1가	한무숙(소설가)
6	영인문학관	사립 (관장 강인숙)	서울시 종로구 평창동	이어령, 강인숙 (문학평론가)
7	세계여성문학관	사립 (숙명여자대학교도서관)	서울시 용산구 청파로	

또한 문학관의 정의는 「박물관 및 미술관 진흥법」에 의한 박물관, 미술관 정의와 일부 중첩되어 정확한 구분이 어렵고 현재 운영 중인 박물관·미술관 중 일부분을 문학관의 형태로 운영하는 곳도 있어 향후 정확한 기준과 검토가 필요할 것으로 사료됨.

「박물관 및 미술관 진흥법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “박물관”이란 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고(考古)·인류·민속·예술²⁾·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.
2. “미술관”이란 문화·예술의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 박물관 중에서 특히 서화³⁾·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.

- 안 제3조(시장의 책무)와 제4조(문학진흥 세부 사업계획 수립)는 시장에게 문학진흥 시책 강구, 서울특별시 문학진흥 세부 사업계획의 수립·시행 의무를 부여하고 있는데,

문화체육관광부는 2017년 12월 제1차 문학진흥기본계획(2018~2022)을 문학창작 지원 확대, 문학향유 기반 구축, 한국문학의 해외진출 및 문학교류 강화, 문학진흥인프라 구축을 골자로 세웠으며, 향후 우리시의 기본계획 수립 시 이와 연동하여 추진해야 할 것임.

2) 우리나라 법령으로 ‘예술’에 대해 규정된 것은 「문화예술진흥법」 제2조제1호의 “문화예술”이 유일한데, 문화예술이란 ‘문학, 미술, 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, **어문, 출판 및 만화**’를 말함.

3) 서화(書畵)는 학문적 수양을 통해 표현된 글씨와 그림을 아울러 말하는 것으로 문학의 일종으로 포함되기도 함.

- 안 제5조(비영리법인 및 단체 등에 대한 지원)는 비영리법인, 문학단체, 관계 기관 및 관련 학회를 지원할 수 있는 근거 조항으로 현재 문화예술과에서 시행하고 있는 “문학의 집 서울 지원” 사업 등의 근거 조항이 될 것으로 판단됨.
- 안 제6조(문학관지역등록심의회의 구성·운영)는 「문학진흥법」 제21조에서 규정한 문학관 등록의 심의를 동법 시행규칙 제5조의 ‘문학관지역등록심의회’를 구성해 운영하도록 한 것을 자세히 명기한 것인데,

「문학진흥법 시행규칙」

제5조(문학관지역등록심의회의 구성 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 법 제21조제1항 및 영 제14조제2항·제3항에 따라 법 제16조제2호에 따른 공립문학관(이하 “공립문학관”이라 한다) 또는 같은 조 제3호에 따른 사립문학관(이하 “사립문학관”이라 한다)의 등록 신청을 받으면 공립문학관 및 사립문학관의 등록 여부를 심의하기 위하여 7명 이내의 문학인, 문학관 자료 또는 시설 분야 전문가로 구성된 문학관지역등록심의회(이하 “지역등록심의회”라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

② 지역등록심의회는 서면심의와 현장실사 등을 통하여 공립문학관 및 사립문학관의 등록 기준 충족 여부를 검토한 후 그 결과를 서면으로 시·도지사에게 제출하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 지역등록심의회 구성·운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

「문학진흥법 시행규칙」은 7명 이내의 문학인, 문학관 자료 또는 시설 분야 전문가로 구성된 문학관지역등록심의회를 구성·운영할 수 있도록 규정하고 있으나, 동 조례안의 경우 서울특별시

문학관지역등록심의회를 7명 이내의 위원으로 동 시행규칙 구성원 외에도 ‘서울특별시의회 소관 상임위원회 위원’, ‘그 밖에 문학 관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람’을 포함해 구성하도록 규정하였음.

서울시 법무담당관은 동 조례안을 검토하면서 서울특별시 문학관 지역등록심의회를 ‘관련 법령 위반의 소지가 있다고 볼 수 있으므로 이에 대한 좀 더 면밀한 검토가 필요’해 보인다고 하였고, 문화 예술과는 이러한 검토에 따라 시행규칙과 달리 규정한 조문을 삭제하는 것이 바람직하겠다는 의견을 전문위원실에 전달함.

물론, 「문학진흥법 시행규칙」은 문학관지역등록심의회의 구성을 문학인, 문학관 자료 또는 시설 분야 전문가로 하고 있으나 상기 조문이 의무조항으로 되어 있지 않아 구성을 달리하여 운영할 수 있다는 해석이 가능하고, 동 조례안에서 심의회 구성에 포함된 서울특별시의회 소관 상임위원회 위원과 문학관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 또한 동 시행규칙의 기준에 준하는 사람들로 법령 위반의 소지가 확정적이라고 하기는 어려움.

또한 타 지자체 조례로 규정된 심의위원회에도 소관 상임위원회 위원(시의원), 관련 전문가 등이 포함된 경우가 많고, 인력풀의 다양화로 오히려 심의위원회 구성에 공정성을 기할 수 있다고 판단됨.

한편 동 조례안에 명기된 문학관지역등록심의회의 역할은 문학관의 등록에 관련된 심의를 진행하는 것인데, 일반적으로 “등록”은 일정한 사실이나 법률관계를 행정기관에 갖추어둔 장부에 등재하고 이에 따라 일정한 사실이나 법률관계의 준부를 공적으로 증명하는 것을 뜻함.

「문학진흥법」

- 제21조(등록 등) ① 문학관을 설립·운영하려는 자는 그 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 문학관 자료, 인력 및 시설을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국립문학관은 문화체육관광부장관에게, 공립문학관은 그 문학관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록하여야 한다. 사립문학관은 그 문학관의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록할 수 있으며, 제22조에 따라 시·도지사에게 설립 계획의 승인을 받아 설립한 사립문학관의 경우에는 준공 후 지체 없이 등록하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 등록한 자가 그 등록 사항을 변경하려면 변경 등록을 하여야 한다.
- ③ 제1항에 따라 등록을 하였을 때에는 지체 없이 신청인에게 등록증을 발급하여야 한다. 이 경우 등록증을 받은 문학관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 옥외 간판, 각종 문서, 홍보물 등에 등록 표시를 하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 문학관 자료, 인력 및 시설에 관한 기준, 그 밖에 등록에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나 “등록”을 심의하는 행위는 “허가”에 해당하는 것으로 해석에 혼선이 빚어질 수 있다고 보여지는데, 최근 다수의 현행법에서는 규제의 정도를 완화하기 위한 취지로 “등록”을 “허가”와 “신고”의 중간 위치인 “완화된 허가제”의 형태로 운영 중이며, 「문학진흥법」의 “등록”도 일정한 절차와 기준을 마련하여 문학관의 실태와 현황 파악을 보다 용이하게 하려는 취지로 사용된 것임.

- 안 제7조 및 안 제8조, 안 제9조는 안 제6조에 의해 등록된 문학관을 지원하고 지원에 필요한 제반사항을 명기한 것으로 특별한 문제가 없는 것으로 사료됨.