

고양시

주의 · 경고 요구

제 목 2020년 고양예술은행사업 운영 부적정
소 관 기 관 고양문화재단

관 계 부 서 문화예술사업본부

내용

1. 업무 개요

고양문화재단(이하 “재단”이라고 한다.) 문화예술사업본부(舊 예술경영본부)에서는 코로나 19로 예술활동에 어려움을 겪고 있는 양시 문화예술단체(인)을 지원하기 위해 고양예술은행 사업을 시행하여 [표 1] “고양예술은행 사업 명세”와 같이 고양시 예술단체(인)을 대상으로 예술활동 기획안을 공연예술 등 4개 분야로 나누어 275건을 접수 받았고, 1차 자격검토 심사와 2차 외부전문가 심사를 걸쳐 최종 200건을 선정하여 각 1,000천 원씩을 지원금으로 지급하였다.

한편 「고양시 행정기구 및 정원조례 시행규칙」 제6조(사무분장) [별표 9] “시 분청 부서별 세부 사무분장”에 따라 문화예술과는 고양문화재단 관리에 대한 사무를 담당하고 있다.

[표 1] 고양예술은행 사업(생략)

2. 지원자격 기준 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제4조(공문서의 종류)에 공문서는 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 규정되어있으며, 「예술인 복지법」 제2조(정의), 같은법 시행령 제2조(예술 활동의 증명)에 따르면 예술인이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는데 공헌하는 사람으로서 창작, 실연, 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람으로 규정하고 있다.

한편 예술활동증명서는 「예술인복지법」상 예술을 ‘업’으로 하여 예술 활동을 하고 있음을 확인하는 제도로 같은 법 시행규칙 제2조(예술 활동 증명에 관한 세부 기준), 「예술활동 증명 운영지침」(문화체육관광부 예규)에 따라 심의위원회의 심의를 거쳐 발급되고 있다.

따라서 위 재단에서는 공고문의 지원자격에 대한 평가기준을 객관적인 항목으로 구성하여 구체적으로 제시하고, 지원자격에 대한 심사를 할 때 심사자의 주관이 개입될 여지를 최소화 하도록 하여 공고의 공정성과 객관성을 확보해야만 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

위 재단에서는 [표 2] “고양예술은행 지원 자격”과 같이 고양예술은행 사업 지원 대상을 고양시에 거주하는 문화예술분야종사자와 예술단체 등으로 한정하고, 아마추어예술단체(인) 등을 지원제외대상으로 하여 2020. 9. 21.에 「고양예술은행 공고문」(이하 “공고문”이라고

한다.)을 시행 하였으며, 지원대상자를 선별하기 위하여 「고양예술은행 심사계획안 (2020. 10.7.)」을 기안하여 내부결재를 받았다.

[표 2] 고양예술은행 지원자격(생략)

그러나 위 재단에서는 1차 심사를 재단 지역문화팀에서 지원자들의 제출서류 적격여부를 검토하여 지원자격기준, 지원제외 대상을 심사하도록 하였지만, 심사자에 따라 추상적이고 주관적으로 해석 될 수 있는 ‘아마추어’ 예술단체(인)에 대한 구체적이고 객관적인 기준을 공고문과 심사계획에 규정하지 않은 채 심사하여 심사결과에 대한 공정성과 객관성을 훼손 하였다.

예를 들면 *****의 경우 다수의 버스킹 활동과 2020. 9. 23. 아람누리 음악당에서 촬영한 집콕 콘서트에 공연비 600,000원을 지급받는 계약서를 활동 실적으로 제출하였는데, 이러한 활동에 대해서 공고문과 심사계획에 아마추어에 대해 식별할 수 있는 기준이 미흡하여 해당 단체의 지원 자격(아마추어) 논란이 발생하는 등 [표 3] “아마추어논란 예술단체(인) 내역”과 같이 ***** 등 6개 단체(인)이 정당한 지원 자격을 가지고 선정되었는지 알 수 없게 되는 결과를 초래하였다.

[표 3] 아마추어 논란 예술단체(인) 내역(생략)

또한 위 재단에서는 전업예술인임을 객관적으로 입증할 수 있는 ‘예술활동 증명서 소지자’를 지원자격에 포함했으나, ‘예술활동 증명서 신청자(증명서 신청화면 캡처이미지 제출자)’도 신청이 가능하게 하였다.

그러나 [표 4] “고양시 예술활동 증명서 신청결과”와 같이 한국예술복지재단에 신청된 2018년 ~ 2019년 고양시 예술활동 증명서 신청결과 1,716건 중 1,160건(67.5%)에 대해서만 증명서가 발급 된 것을 보면, 해당 증명서는 신청하면 무조건 발급되는 증명서가 아니고, 자격심사를 거쳐서 통과한 사람에게만 지급되는 것임을 알 수 있다.

[표 4] 고양시 예술활동 증명서 신청결과(생략)

따라서 위 재단에서는 전업예술인을 지원하고자 하는 위 사업의 취지를 고려한다면, ‘예술활동 증명서 소지자’를 지원 자격으로 하여야 했으며, 해당 사업이 코로나19로 인해 긴급하게 시행되고, 중·노년 예술인 등 증명서를 미보유한 채 활동하는 예술인을 배려하고자 ‘예술활동 증명서 신청자(신청화면 캡처이미지 제출자)’까지 접수를 받았다면, 해당 증명서의 신청결과를 지원금 지급전에 제출하도록 하여, 실제 증명서가 발급되어 객관적으로 전업예술인임이 입증된 사람을 대상으로 지원금을 지급하여야 한다.

그러나 위 재단에서는 증명서 신청화면으로 접수된 건들에 대한 아무런 보완절차 없이 그대로 지원대상자를 선정한 결과 [표 5] “예술활동 증명서 신청자(신청화면 캡처이미지)선정 명단”과 같이 예술활동 증명서 신청화면으로 지원하고 선정된 *** 등 61명이 전업예술인으로서 정당하게 선정되었는지에 대한 결과를 알 수 없게 되었다.

[표 5] 예술활동 증명서 신청자(신청화면 캡처이미지) 선정 명단(생략)

3. 지원제외 대상 심사 소홀

가. 관계 법령(판단기준)

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제4조(공문서의 종류)에 공문서는 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 규정되어있으며, 공고문 “4. 지원제외 대상”에 따르면 고양시 및 문화재단에서 2020년 문화예술분야 지원사업에 선정된 단체 및 개인은 지원제외 대상으로 규정하고 있다.

따라서 위 재단에서는 위 사업에 접수된 275건이 고양시 또는 문화재단에서 2020년 문화예술분야 지원사업에 선정된 이력이 있는지 조사하여 선정된 이력이 있는 단체 및 개인은 지원제외 대상으로 분류하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 재단에서는 공고문과 다르게 고양시의 범위를 ‘고양시 문화예술과’ 로만 한정하고 심사하여 [표 6] “타지원사업 선정 사유로 탈락한 단체(인) 명단” 과 같이 1차심사에서 문화예술과 또는 문화재단에서 지원받은 이력이 있는 *** 등 11건 만을 탈락처리 하였다.

그 결과 예술은행 사업에 최종 선정된 200건 중에서 고양시 문화예술과 외에 다른 부서에서 지원을 받고 예술은행사업에서도 지원금을 받은 선정자가 있는지 알 수 없게 되는 등 지원제외대상에 대한 부실한 심사로 인하여 심사결과와 신뢰성이 훼손되는 결과를 초래하였다.

[표 6] 타지원사업 선정 사유로 탈락한 단체(인) 명단(생략)

4. 분야별 최종선정 비율 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제4조(공문서의 종류)에 공고문서는 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 규정되어있으며, 공고문 “9. 심사과정 운영(선정방법)” 에 따르면 장르별 안배를 위하여 ‘접수된 장르별 건수 비율 등을 선정과정에 반영’ 하고 ‘1개 분야의 선정 사업수는 4개(공연, 시각, 전통, 공감)분야 전체 선정 사업수 합계의 40% 미만’ 으로 유지한다고 되어 있다.

따라서 위 재단에서는 장르별 안배를 위하여 접수된 장르별 건수 비율을 선정과정에 반영하고, 1개 분야의 선정 사업수가 전체 선정 사업 수 합계의 40%미만이 되도록 선정자를 조정하는 세부심사계획을 작성하여, 분야별 최종선정 비율을 합리적으로 안배하여 선정해야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 재단에서는 「고양예술은행 심사계획안(2020.10.7.)」 “4. 2차 심사(외부전문가 심사) 세부계획” 에 선정기준1) 작성 시 ‘1개 분야의 선정 사업수는 전체선정 사업수의 40% 미만으로 유지’ 한다는 공고문에 위배되는 ‘2) 특정장르가 40%이상 넘지 않게 선정’, ‘4)선정비율 분배 후에도 선정자가 미달될 경우, ‘장르 구분없이’ 종합점수 순위대로 선정” 이라는 심사기준을 수립한 결과 [표 7] “분야별 최종선정 결과” 와 같이 1차로 접수비율을 반영하여 196건을 선정하고, 추가 4건을 시각 예술분야에만 모두 배정하였다.

[표 7] 분야별 최종선정 결과

한편 [표 8] “공고문 및 정당한 선정기준을 적용한 최종선정 결과” 와 같이 공고문 및 정당한 선정기준으로 배분해보면, 1차로 접수비율을 반영하여 198건을 선정하고, 두 번째로 1개 분야가 40% 미만을 유지하도록 시각예술 분야에서 3건을 감하여 조정하고, 세 번째로 시각예술분야를 제외한 나머지 공연예술, 전통예술, 공감예술 분야에 1건씩 균등분배 하고, 마지막으로 시각분야를 제외한 나머지 3개 분야를 장르 구분 없이 종합점수가 높은 순위대로 선정하여 공연예술분야에 2건을 더하면, 공연예술 61건, 시각예술 79건, 전통예술27건 공감예술 33건이 최종 선정된다.

[표 8] 공고문 및 정당한 선정기준을 적용한 선정결과

이와 같이 위 재단에서는 심사계획안 상의 선정기준을 공고문의 기준에 부합되지 않게 수립하여 공연예술 분야에서 3건, 전통예술, 공감예술 분야에서 각 1건씩 총 5건이 과소 선정되었고, 시각예술 분야에서는 5건이 과다선정 되어 [표 9] “정당한 선정기준을 적용한 선정자

명단” 과 같이 *** 등 10건의 지원자의 선정 결과가 뒤바뀌는 결과를 초래하였다.

[표 9] 정당한 선정기준을 적용한 선정자 명단

5. 고양시 소재지 기준일 미지정 및 단체 지원금 입금방식 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제4조(공문서의 종류)에 공고문서는 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 규정되어있으며, 공고문에 따르면 위 사업은 고양시 소재지(주소지)로 하고 있는 예술단체(인)을 대상으로 개인과 단체로 구분해서 접수를 받아 지원금을 지급한다고 되어 있으며 ‘고양예술은행 교부신청서’ 에는 단체인 경우 단체명의 통장사본을 제출하도록 되어 있다.

따라서 위 재단에서는 고양시 주소지의 기준일3)을 공고문에 제시하고 해당 내용을 증빙할 수 있는 공고일 이후 발급받은 등·초본 등을 제출받아서 주소지를 확인하여야 하고, 단체 지원금의 경우에는 단체의 자격으로 지원금을 지원받는 것이기 때문에 단체 명의로 된 통장 또는 개인통장인 경우 단체명과 대표자 성명이 함께 들어간 통장으로 지원금을 지급하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 재단에서는 공고문에 고양시 주소지에 대한 기준일을 제시하지 않은 채 지원자가 임의로 제출한 등·초본 서류에 고양시 거주로 확인만 되면 지원조건을 충족한 것으로 처리하였으며, ‘고양예술은행 교부신청서’ 에 “단체의 경우 교부금 수령 예금주는 선정된 단체명이어야 한다” 고 되어있음에도 [표 10] “개인명의 통장으로 지급한 단체 지원금 명세” 와 같이 최종 선정된 26개의 단체 중 언앤딩 등 7개 단체에 단체명이 표시가 안 된 대표자 개인명의 통장에 지원금을 지급하였다.

[표 10] 개인명의 통장으로 지급한 단체 지원금 명세(생략)

3) 예를 들면 공고일 이전 주민등록상 주소지가 고양시이고 지원금 교부 시까지 계속 거주 중인 자 등

6. 문화예술과의 고양문화재단 지도·감독 소홀

가. 관계 법령(판단기준)

「2015년도 지방자치단체 출자·출연 기관 지정·고시(행정자치부고시 2015. 1.30.)」 에 따르면 고양문화재단은 고양시 출연기관으로 규정되어 있으며, 「고양시 행정기구 및 정원조례 시행규칙」 제6조(사무분장) [별표 9] “시 본청 부서별 세부 사무분장” 에 따라 문화예술과는 고양문화재단 관리에 대한 사무를 담당하고 있다.

또한 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조(지도·감독 등)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 출연금을 교부한 사업에 대해 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다고 규정되어 있으며, 고양예술은행사업은 고양시에서 고양문화재단에 출연금으로 편성한 고양호수예술축제 사업비(360,000천 원)의 잔액(200,000천 원)을 변경하여 편성된 사업이다.

따라서 위 부서에서는 출연금으로 편성된 고양예술은행사업이 적정하게 진행될 수 있도록 재단을 지도 감독 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 부서에서는 2020. 8. 19.부터 9. 8.까지 ‘고양호수예술축제’ 취소와 그에 따른 ‘고양예술은행사업 추진’ 등을 위해 위 재단과 수차례 논의하였고, 문화예술과

-13046(2020. 9. 9.)호 “시민들과 지역예술인들을 위한 고양예술은행 적극추진 협조” 공문을 보내면서 위 사업의 조속한 추진을 요청한 것처럼 기획 단계부터 해당 사업에 대해 인지도 있었으며, 위 재단에서 문화재단 지역문화팀-1712(2020.10.13.)호 “2020고양문화재단 지역 예술활동기획 공모지원사업 <고양예술은행> 중복지원 신청여부 확인요청” 공문을 통해 지원자들의 고양시 사업 지원이력에 대해 확인 요청을 하였으나, 고양시의 범위를 공고문과는 다르게 ‘고양시 문화예술과’ 로만 한정하여 검토한 뒤 회신하였다.

또한 위 부서에서는 2020. 10월 말경 해당 사업의 공모 선정 적정여부에 대한 민원을 제보 받아 2020. 11. 10 ~ 11. 11.에 해당사업을 지도 점검을 하였으나, 공모 지원 자격기준, 분야별 최종 선정 비율의 부적절 등의 문제점이 있었음에도 보완, 시정요구 등 필요한 조치를 소홀히 하여 그대로 지원금이 부적절하게 지급되는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 및 판단

재단에서는 지원자격 기준 부적절 관련하여 고양시 문화예술과와 협의를 통해 추진하면서, 코로나19로 긴급하게 시행하는 신규사업이며, 중·노년 예술인 등 증명서를 미보유한 채 활동하는 지역예술인을 배려하는 차원에서 ‘예술인활동증명서 신청자(신청화면 캡처이미지 제출자)’ 까지 기준을 완화하였고, 그 기준에 따라 대상자를 선정하였다고 주장하였다. 그러나 예술인활동증명서는 고양시 기준 약 67%만이 지급되는 증명서이기 때문에, ‘증명서 신청자’ 전부를 전업예술인으로 볼 수 없고, 재단에서도 예술인활동증명서가 신청하면 일정자격을 충족한 예술인들에게만 발급되는 것을 사업기획당시에도 인지하고 있었다.

따라서 코로나-19로 예술활동에 어려움을 겪고 있는 ‘전업’ 예술인을 지원하기 위한 위 사업의 취지를 고려한다면 이러한 ‘증명서 신청자’ 들에 대한 보완절차를 마련하여 전업예술인에 대한 지원자격을 객관적으로 구성하는 것이 타당함으로 위 주장은 인정하기 어렵다.

재단에서는 중복선정 방지를 위해 2020년 고양시 문화예술분야 공모사업에 선정된 예술인은 제외하면서 고양시의 범위를 공고문과 다르게 ‘고양시 문화예술과’ 로 한정하였으며, 고양 예술은행사업은 4가지 분야를 문화예술분야로 보았고, 이러한 공모사업을 독점적으로 하는 곳이 고양시 문화예술과라는 의견을 제시하였다.

그러나 공고문에 지원제외대상 ‘고양시’ 의 범위를 ‘고양시 문화예술과’ 로 한다는 규정은 없었기 때문에, 그 범위는 공고문대로 고양시 전부서를 대상으로 조화하는 것이 타당함으로 위 의견은 인정하기 어렵다.

재단에서는 분야별 최종선정 비율 부적절과 관련하여 심사계획안을 수립해서 그 결과에 따라 정당하게 선정하였다고 주장하였다.

그러나 심사계획안은 공고문에 규정한 사항들을 구체적으로 실행하기 위해 내부적으로 규정한 사항이기때문에 심사계획안은 공고문의 범위 내에서 이루어져야 하며, 심사계획안으로 인해 공고문의 범위를 넘어선다면 변경공고를 통해 시민들에게 공지하여야 했음에도 그러한 절차를 거치지 않은 점은 정당성이 인정 될 수 없고, 공고문의 범위를 벗어나는 심사계획안으로인해 선정결과가 뒤바뀌는 등 공정성과 신뢰성이 훼손되었기 때문에 위 주장은 인정하기 어렵다.

재단에서는 선정예술단체 상금 입금방식 부적절에 대해서 개인사업자(단체)의 경우 개인고유번호를 가진 단체로서 단체의 대표자명과 단체명이 병기된 통장계좌를 보유할 수도 있고, 대표자명의 통장계좌를 보유할 수도 있으며, 세법에서는 개인사업자의 두 가지 통장을 모두 개인통장으로 간주하고 세금징수도 동일하게 진행하고 있으며, 재단에서 지속적으로 단체명이 병기된 통장제출을 요구했지만, 일부 단체에서 금융기관에서 계좌발급이 안된다고 호소

하여 대표자통장에 상금을 지급했다고 주장하였다.

그러나 위 사업에서 지원금 지급방식에 단체명을 표시하도록 한 것은 개인자격이 아닌 해당 단체에 지급하는 것이기 때문에 재단 교부신청서에도 ‘단체인 경우에는 단체명으로 해야한다’ 고 규정한 것이며, 단체명이 부기된 통장을 제출하도록 재단 스스로 제시하고, 어스케이프 등 다른 개인사업자(단체)에서는 단체명이 부기된 통장을 제출했음에도 불구하고 일부 단체들은 통장발급이 어렵다는 민원을 이유로 규정과 다르게 지급한 점은 인정하기 어렵다. 관련자 의견 및 판단

지역문화팀 ***는 재단에서 추진하는 단일사업 중에서 규모가 큰 호수예술축제 사업이 취소되고, 그에 따른 후속 행정업무를 추진할 기간에 고양시와 재단 합의하에 코로나-19를 극복하기 위한 신규 사업인 고양예술은행사업을 급하게 추진하면서 미숙한 부분이 있었음을 인정하였다.

또한 동일한 담당자와 동시업무로 여러 사업들을 진행하다보니 많은 어려움이 있었으며, 문화예술과와 동반자의 입장에서 서로 상충이 되는 부분을 서로 상의 하에 결정하였고, 지원자격확대 등에 관해서는 고양시에서 의견을 피력하여 적극 협조한 부분이었으나, 결과적으로 미흡한 부분이 있었고, 특정인을 지원하거나 의도한 결과는 없었으며, 이러한 여건을 두루 고려하여 선처를 바란다는 의견을 제시하였다.

그러나 위 사람은 사업시행당시에도 예술인증명서가 지원자 전부에게 발급되는 증명서가 아니었기 때문에 ‘증명서신청자’ 들에 대한 보완이 필요하다는 것을 인지하고 있었고, 지원제외대상으로 모호한 용어인 아마추어에 대한 기준 제시 없이 심사하였으며, 공고문에 위배되는 심사계획안으로 인해 선정결과가 뒤바뀌는 결과를 초래하는 등 심사결과에 공정성과 신뢰성이 훼손된 점은 분명하다.

다만, 특정인을 지원하기 위해서 고의적으로 심사계획안을 수립하고 심사를 한 정황은 발견되지 않았으며, 위 사업이 코로나-19로 인해 충분한 사전준비 없이 긴급히 시행된 신규사업으로 단기간에 200건의 대상자를 선정하고 지원하는 어려움이 있었던 점은 인정된다.

조치할 사항 (재)고양문화재단 대표이사는

- ① 앞으로 고양예술은행 공모사업 진행 시 공고문에 지원 자격, 심사기준 등에 대해 객관적으로 규정하고 공고문에서 규정한 사항들을 준수 할 수 있도록 관련업무를 철저히 하시기바랍니다. (주의)
- ② 고양예술은행 사업 업무를 소홀히 한 지역문화팀 ***를 고양문화재단 「감사규정」, 「상벌내규」에 따라 「경고」 처분 하시기 바랍니다. (경고)

「2020고양예술은행 · 고양시마을공동체 지원사업 특정감사」 이행결과

처분 번호	관계부서	처분 요구일	처분요구 종류	제 목	지적사항 및 처분요구내용	처 리 전 말	완료여부	
							완료 (일자)	추진중 (유형)
1		市 감사관- 12789 (‘21.11.22.) 재단 감사법무 팀-1377 (‘21.11.23.)	주의 · 경고	「2020년 고양예술 은행사업 운영 부적정」	<ul style="list-style-type: none"> • 지적사항 <ul style="list-style-type: none"> - 심사결과에 대한 공정성과 객관성 훼손 ‘아마추어’에 대한 구체적, 객관적 기준 규정이 없어 심사자에 따라 추상적, 주관적 해석이 될 수 있어 심사결과에 대한 공정성과 객관성 훼손 - 지원제외 대상 심사 소홀 공고문과 다르게 고양시의 범위를 문화예술과에 한정 다른 부서에서 지원을 받은 선정자가 있는지 알 수 없어 심사결과의 신뢰성 훼손 - 심사계획안 상의 선정기준이 공고문의 기준에 부합되지 않게 수립하여 지원자의 선정 결과가 뒤바뀌는 결과 초래 - 고양시 주소지의 기준일 미제시, 교부금 신청서에 ‘교부금 예금주는 단체명이어야 한다’ 라고 되어있음에도 대표자 개인명의 통장에 지원금 지급 • 처분요구사항 <ul style="list-style-type: none"> - 고양예술은행 공모사업 진행 시 공고문에 심사기준을 객관적으로 규정하고, 공고문에 규정한 사항들을 준수할 수 있도록 업무를 철저 하기 바람 (주의) - 지역문화팀장 ** ***를 경고 처분 바람(경고) • 재정상 <ul style="list-style-type: none"> - 없음. • 신분상 <ul style="list-style-type: none"> - 지역문화팀장 ** ***(경고) 	<ul style="list-style-type: none"> • 그동안 추진사항 <ul style="list-style-type: none"> - 2021.12.1. 고양시 특정감사 처분요구에 따른 신분상 처분 조치(안) 인사혁신팀-4190 이사장 결재 득 - 2021.12.6. 지역문화팀 ** ***(경고) • 향후 추진계획 <ul style="list-style-type: none"> - 향후 공모사업 진행 시 공고문에 심사기준을 객관적으로 규정하고, 공고문에 규정한 사항들을 준수할 수 있도록 진행 계획 • 재정상 <ul style="list-style-type: none"> - 없음. • 신분상 <ul style="list-style-type: none"> - *** : 경고 (‘21.12.6.) 	완료 (21.12.6)	