

새 정부 예술정책 토론회

■ 제3차_예술정책 거버넌스 재정립

일시

2017. 7. 27(목) 14시30분

[14시부터 등록]

장소

국립중앙도서관 국제회의장

주최/주관



문화체육관광부



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute



새 정부 예술정책 토론회

■ 제3차_예술정책 거버넌스 재정립

일시

2017. 7. 27(목) 14시30분

(14시부터 등록)

장소

국립중앙도서관 국제회의장

주최/주관





새 정부 예술정책 토론회 진행순서

제3차 예술정책 거버넌스 재정립

- 14:00~14:30** **등록**
- 14:30~14:55** **발표** 새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천
이동연 한국예술종합학교 교수/문화연대 집행위원장
- 14:55~15:55** **토론** (사 회) 박영정 한국문화관광연구원 예술기반정책연구실장
김기봉 한국문화정책연구소 상임이사
류지영 정책보좌관 (유은혜 국회의원실)
방지영 서울연극협회 부회장
정우영 한국작가회의 전 사무총장/시인
한승준 서울여대 행정학과 교수
- 16:00~16:30** **플로어 토론 및 질의응답**



목 차

발 제 문

- 새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천 3
이 동 연_ 한국예술종합학교 교수 / 문화연대 집행위원장

토 론 문

- 김 기 봉_ 한국문화정책연구소 상임이사 23
류 지 영_ 정책보좌관(유은혜 국회의원실) 28
방 지 영_ 서울연극협회 부회장 32
정 우 영_ 한국작가회의 전 사무총장/시인 36
한 승 준_ 서울여대 행정학과 교수 40



제 1 발표

새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천

이 동 연_ 한국예술종합학교 교수 / 문화연대 집행위원장

새 정부 예술정책의 혁신에서 거버넌스의 의미와 실천

이 동 연_ 한국예술종합학교 교수 / 문화연대 집행위원장

1. 예술정책의 위기진단과 예술 거버넌스

오늘 저는 새 정부의 예술정책을 수립하기 위한 세 번째 포럼의 발제를 맡으면서 어떤 형식으로 발표를 할까 고민하다, 처음으로 제 개인적인 생각을 격식 없이 이야기하듯 전해야겠다고 생각을 했습니다. 그 이유는 발표 시간의 제한 때문에 준비한 원고를 충분히 설명하는 게 어렵고, 문장으로 기술된 발제문의 문맥을 설명하는 과정에서 불필요한 사족을 달다보면 정작 할 이야기들을 미처 못한 채 끝나는 경우가 많기 때문입니다. 사실 저는 이런 저런 토론회나 포럼에 발표의 기회가 주어질 때마다 발제문을 읽기보다는 주어진 시간 안에서 발제문의 주요 요지와 내용을 설명하는 쪽을 택하는 편입니다. 그러나 이번 발제는 준비한 원고를 그대로 읽는 방식으로 하고, 그래서 글의 형식도 낭독문 형식으로 준비하면 좋겠다고 생각했습니다. 특히 오늘 발표의 주제가 예술정책에서 거버넌스(협치)의 문제를 다루는 자리여서 이야기를 너무 딱딱하지 않게 하고 싶기도 합니다. 사전에 양해를 구하고 싶은 것은 이진 어떤 연설문도 아니고, 특정한 입장을 발표하는 회전문도 아니라는 점입니다. 발제의 어떤 멋을 부리고자 하는 것은 더더욱 아닙니다. 이런 형식으로 발표하는 게 예술의 거버넌스의 문제를 좀 더 진솔하게 말할 수 있겠다는 판단에서입니다.

모두 다 아시겠지만, 현재 국가 예술정책은 큰 위기를 맞고 있습니다. 그 위기는 크게 보아 세 가지 문제로 집약됩니다. 첫째는 보수 정부 10년 동안 정치-이념적 구별짓기에 따른 예술 검열의 지속과 그로 인해 정치-권력의 자기파산의 종착점이 블랙리스트로 종결되는 과정에서 예술의 현장이 폐허가 되어버렸다는 점입니다. 블랙리스트는 박정희-박근혜 통치자로 이어진 유신공안 정치의 연속이자 종말의 징표입니다. 유신의 권력을 뺏내려

했던 블랙리스트는 역설적으로 유신의 종말의 증거가 되고 말았습니다.¹⁾ 특검은 블랙리스트가 예술가의 사상의 자유를 침해한 가장 중대한 범죄행위라고 말했습니다. 블랙리스트는 문화융성이란 텅빈 기호의 실체이며, 박근혜 정부의 본질을 가장 잘 보여주는 “어둠의 속” 이자, 스스로 무의식적 공포에 떨게 만든 역사적 몰락의 징표입니다.

블랙리스트가 예술의 현장을 폐허로 만들었다는 점은 실질적이고 정동(affect)적입니다. 여기서 말하는 예술현장이란 어떤 의미일까요? 말 그대로 예술가들이 창작하고 연습하고 관객들과 만나는 곳입니다. 예술가들이 관객들과 만나는 곳도 예술의 현장이지만, 예술가들이 관객들과 만나기 위해 작품을 기획하고 지원을 준비하고, 연습을 하고, 동료들과 작품과 예술과 일상에 대해 이야기하는 것도 예술의 현장이라 할 수 있습니다. 블랙리스트는 예술가들이 관객들과 만나는 극장과 전시실과 영화관과 도서관을 빼앗았다는 점에서 예술 현장을 실질적으로 폐허로 만들었습니다. 뿐만 아니라 블랙리스트는 예술가들을 냉전 이념의 전쟁터로 끌고 가 예술가의 마음을 무기력하고 우울하게 만들었다는 점에서 정동적입니다. 실질적이고, 마음의 고통 속에서 여전히 헤어 나오지 못하는 예술가들의 정동과 폐허가 된 예술의 현장을 다시 복원하는 것이 현 시기 예술의 위기를 극복하는 첫 번째 과제이고, 이것이 바로 블랙리스트 진상조사의 첫 출발이 되어야 합니다.

문재인 대통령은 새 정부의 문화공약으로 크게 9가지²⁾를 제시했습니다. 그 중에서 문화계 블랙리스트 적폐청산은 첫 번째 공약인 만큼, 예술계로부터 국가 예술정책이 진정한 신뢰를 얻고 문화정책과 행정의 혁신과 재도약³⁾을 위해서는 블랙리스트에 대한 총체적 규명이 제대로 이루어져야 합니다.

1) 이동연, 「블랙리스트와 유신의 종말」, 『문화/과학』, 89호, 2017년 봄호, 47쪽.

2) “1.문화계 블랙리스트 적폐청산”, “2.예술인 복지 사각지대 해소”, “3.예술인의 창작권 보장”, “4.일상에서 문화 누리는 생활문화 시대”, “5.창작·유통이 상생하는 문화산업 생태계 조성”, “6.문화유산의 보존·활용으로 문화유산 가치 제고”, “7.지역 간 문화격차 해소를 문화균형발전”, “8.모든 국민이 체육을 즐기는 스포츠 복지국가”, “9.접수가 있는 삶, 관광복지사회 실현”

3) “문재인 대통령의 문화공약을 실행하기 위해서는, 아니 그 약속이 실제로 집행되고 구현되기 위해서는 반드시 문화행정의 전면적인 혁신이 전제되어야 한다. 우리는 박근혜정부 문화행정 파탄의 원인을 정확하게 알아야 한다. 그것은 부패한 정치권력의 문제만이 아니라 부패한 정치권력에 영혼 없이, 성찰 없이 유착된 관료주의와 깊게 관련되어 있다. 언제나 눈앞의 성과를 외치지만 정작 민주주의, 창의성, 삶의 질 등에서는 너무나 무기력한 관료체제가 바로 문화정책의 진정한 걸림돌이다. 그래서 문화행정이 파탄난 국가, 새로운 정부가 추진해야 할 첫 번째 문화정책 과제는 바로 “국가 문화행정의 전면적인 그리고 본질적인 재검토”다“(이원재, 새 정부 문화공약 분석 및 문화정책 혁신을 위한 기본 방향, 새 정부의 문화정책 방향: 문화사회를 향한 정책과제(2017년 6월 국민의 당 장정숙의원 주최 국회 토론회 자료집 중에서)

예술정책의 위기와 관련해 두 번째 말씀드릴 것은 예술 환경의 변화에 따른 예술정책의 패러다임이 신속하게 전환하지 못했다는 점입니다. 새로운 세기에 우리 예술 환경은 어떤 변화를 겪고 있을까요? 먼저 지적할 것은 예술시장의 양극화입니다. 예술시장은 자본과 미디어에 든든한 지원을 받는 소수의 작품과 그렇지 않은 다수의 작품으로 양분되어 있습니다. 예술시장을 지탱해주던 중간급 창작물은 되레 제작비를 감당하지 못하고 고전을 면치 못하면서 자취를 감추고 말았고, 예술 창작-유통-소비의 생태계는 심각한 위협을 받고 있습니다.

예술창작 방식의 변화도 중요한 지점입니다. 작가의 완결적인 재현을 목표로 하는 근대 예술은 사운드, 이미지, 텍스트라는 구체적인 재현의 형태로 분리되어 독립적인 장르로 발전했다면, 탈근대적인 예술은 근대적인 예술장르의 개념이 해체되어 서로 다른 예술 형식들이 융합하고, 테크놀로지와 접목하여 근대적 재현의 한계를 넘어서고자 합니다. 이러한 탈근대적 예술의 패러다임을 설명해주는 토픽으로 아서 단토(Arthur Danto)는 “예술의 종언”을, 움베르토 에코(Umberto Eco)는 “열린 예술작품의 시대”를 언급했습니다. 예술창작은 근대 장르의 경계를 허물고, 현실공간과 물질성의 벽을 넘어서고자 합니다. 탈국적화 시대에 창작의 국경은 사라지고, 정보의 디지털화로 인해 작품의 물질성은 비물질적인 비트로 전환하며, 유비쿼터스 무선 환경의 도래로 예술은 시공간에 편재합니다. 그러한 환경을 활용하여 창작활동을 하는 신진 예술가들은 전통적으로 예술의 장을 지배하는 본격 문화자본의 틀을 깨고 새로운 창작 환경을 만들어내고자 합니다. 말하자면 예술창작의 지배적 장을 공고히 하려는 보존의 논리와 맞서 그러한 지배적, 전통적인 예술창작의 장의 빗장을 허물려는 새로운 전복적 장의 출현이 도래했다는 점입니다. 예술정책의 패러다임은 이러한 전복적 예술의 장의 변화에 주목해야 합니다.

예술 환경의 변화와 관련해 추가로 언급할 것은 ‘예술-삶’의 위기입니다. 예술시장의 양극화, 예술창작의 변화로 인해 예술가들의 삶은 큰 위기를 맞고 있습니다. 그것은 창작의 위기이기에 앞서 창작을 하기 위한 삶의 위기라는 점에서 예술-삶의 근본적인 위기라 할 수 있습니다. 여기서 예술가들이 한 달 수입이 얼마이고, 그 중 생활고에 시달린 예술가 몇 분이 생을 마감했다는 말을 부연하지는 않겠습니다. 모두가 아는 예술-삶의 궁핍한 현실이니까요. 다만 한 가지 여기서 강조할 점은 예술-삶의 위기를 해결하기 위해서는 창작의 ‘노동’과 노동의 ‘창작’이 결합된 예술노동의 특수성에 대한 충분한 이해가 필요하다는 점입니다. 예술-삶의 위기는 예술인 복지만으로 해결할 수 없습니다. 예술인 복지는 예술-삶의 위기를 해결하는 필요조건이지 충분조건은 아닙니다. 더욱이 그 복지가 제한된 선별

복지, 무늬만 복지, 보상-수혜 복지의 차원이라면 필요조건조차도 되지 않을 것입니다. 예술-삶의 위기는 “가난한 예술가에게 복지를”이라는 슬로건을 내세우기 이전에 “그들에게 예술가로서의 명예와 존경을”이라는 마음의 진정성에서 시작하여 “그들에게 필요 적절한 창작 환경을”으로 이행하여 “그들에게 창작-삶의 환경을 위한 최소한의 조건을”이라는 슬로건으로 연결될 때, 해결을 실마리를 찾을 수 있을 것입니다. 예술-삶의 위기를 극복하는 충분조건은 창작과 삶을 분리하지 않고, 예술가의 노동과 복지를 연결하는 데서 시작됩니다.

이러한 예술 환경의 세 가지 변화에 대해 국가 예술정책이 발 빠르게 대응하여 새로운 예술정책의 패러다임을 전환시켰다고 보기는 어렵습니다. 그동안 국가 예술정책이 블랙리스트 진상조사, 예술복지, 예술융합이라는 이슈에 부분적으로 대응한 것은 맞지만, 거시적이고 장기적인 대비, 즉 예술정책이 환경변화에 사후적으로 대응하는 것이 아니라 새로운 패러다임을 미리 고민하여 환경을 사전에 이끌고 대응한 것은 부족했다고 봅니다.

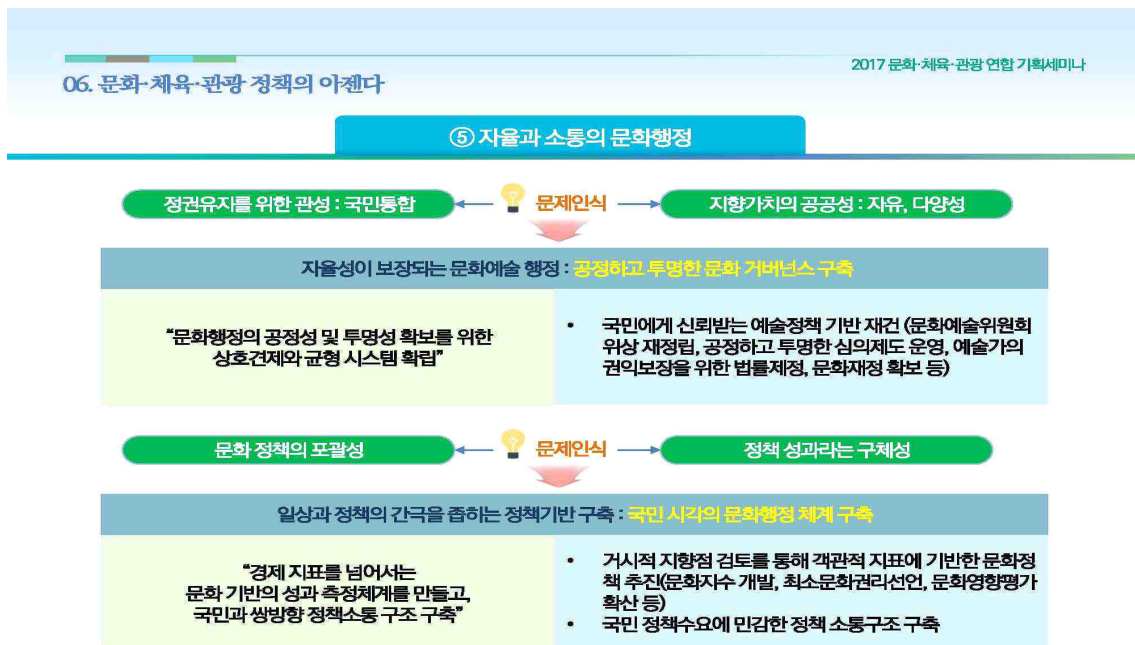
예를 들어 2017년 5월에 한국정책학회가 문화예술위원회에 제출한 <문화예술정책 현황 진단연구> 보고서 2장 한국예술위원회 현황을 요약한 내용에는 “문화예술 활동을 지원함으로써 모든 이가 창조의 기쁨을 공유하고 가치 있는 삶을 누리게 한다”는 미션과 “문화예술의 창의와 나눔으로 국민이 행복한 세상”이라는 비전을 제시하고 있고, 이를 실현하는 3대 전략목표로 “예술현장의 창조역량 강화, 문화 나눔을 통한 행복사회 구현, 지속가능경영 시스템 구축”으로 설정하고 있습니다.⁴⁾ 이러한 미션과 비전 전략 목표들은 앞서 언급한 예술 환경의 변화에 대한 충분한 고려가 있어 보이지는 않습니다.

예술정책의 위기에 대해 마지막으로 말씀드릴 것은 예술 거버넌스가 실종되었다는 점입니다. 이 문제는 사실 앞의 두 개의 문제에 따른 당연한 결과이기도 하지만, 이미 오래전부터 예술계 내부에 착종된 문제이기도 합니다. 굳이 보수정부 10년이 아니더라도 국가 예술정책에서 예술 거버넌스가 과연 진정으로 존재 했는가 반문해보면, 자신 있게 그렇다고 말하기가 어렵습니다. 단지 이명박-박근혜 정부 들어 “문화예술계 좌파청산”이나 “블

4) 문화예술위원회의 이러한 세 가지 목표를 구체적으로 실행하기위해 첫 번째 전략목표인 ‘예술현장의 창조역량 강화’에는 ① 예술창작활동 활성화, ② 기초 공연예술 기반강화, ③ 공연예술 대표 콘텐츠 육성, ④ 문화예술 전문인력 양성, ⑤ 지역문화예술 균형발전, ⑥ 문화예술 글로벌 역량강화, ⑦ 문화예술 아카이브 구축을 전략과제로 채택하고 있고, 두 번째 전략목표인 ‘문화나눔을 통한 행복사회 구현’은 ⑧ 문화예술 복지확대, ⑨ 문화예술 후원확산, ⑩ 국민 생활문화 활성화, ⑪ 문화예술 정보 개방과 공유, 소통 활성화를 전략과제로 삼고 있고, 세 번째 전략목표인 ‘지속가능경영 시스템 구축’에는 ⑫ 고객감동 열린경영, ⑬ 조직역량 제고를 핵심적인 전략과제로 채택하고 있음.

랙리스트 사태”가 예술 거버넌스 자체를 왜곡하거나 원천적으로 붕괴시켰을 뿐입니다. 이 명박 정부는 문화예술계 좌파청산 플랜을 ‘문화균형화 전략’으로, 박근혜 정부는 블랙리스트 공작을 ‘문화예술 공정성 회복 프로젝트’로 둔갑시켰을 뿐입니다.

블랙리스트 사태 이후 그리고 새 정부 출범에 즈음하여 문화예술계와 문체부에서 주최하는 많은 토론회에 거버넌스는 사태의 해결을 위한 ‘약방의 감초’ 혹은 ‘전가의 보도’처럼 다루어지고 있습니다. 2017년 3월 한국정책학회 공동개최 <국민의 삶의 질 향상을 위한 문화체육관광정책의 성찰과 향후 과제의 모색>이란 토론회에서 한국문화관광연구원의 이윤경 연구원의 발제문(<문화·체육·관광 정책 중장기 아젠다>)에서 제시된 바와 같이 문화예술 행정의 신뢰회복을 위해 공정하고 투명한 문화 거버넌스 구축은 중요한 아젠다로 제시되고 있습니다. 또한 문화연대 주최로 2017년 3월 2일에 열린 <문화정책의 대안모색을 위한 연속토론회> 4차 토론회 <문화정책의 근본적 전환을 위한 혁신과제>에도 거버넌스는 블랙리스트 사태를 극복하는 예술정책의 대안 모색에서 중요한 키워드로 논의되기도 했습니다.⁵⁾



5) 해당 토론회에서 <거버넌스에 기반한 문화정책의 혁신 전략>이란 발제를 맡은 강원재 00은 대학 소장은 거버넌스는 “협치, 통치양식, 지배구조, 공치, 동반자 통치, 협력경영, 민관산학협력, 수요자참여 정책 생산과 전달체계 등등 사용자마다 다르게 해석하고 사용하는 ‘합의되지 않은’ 개념이며, 분석수준에 따라 글로벌, 지역, 로컬, 국가, 사이버 거버넌스로 분류되기도 하고, 시민의 권한 정도에 따라 참여적, 협력적, 시민사회주도형으로 나뉘지기도 한다. 거버넌스는 ‘작은정부’와 ‘시장강화’를 지향한 “대체 정부 하에 서 발명된 개념”이며, 권력을 위임받은 정부조차 일개 이해당사자로 참여하게 되는 이해당사들의 “원활한 합의 체계의 작동 외 가치지향성이 없는 개념”으로 민주주의를 약화시키고 정부의 책임을 물을 수 없으며 기존 권력구조를 공고히 하는데 기여해온 혐의를 안고 있다”고 말한다.

예술검열과 블랙리스트라는 문화적 재난의 시간을 딛고 예술 현장과 예술정책이 새로운 혁신적 전환을 이루기 위해서 예술 거버넌스는 아마도 가장 중요하고 최우선적으로 다루어야 할 토픽이면서 동시에 접근하기 가장 까다로운 문제가 아닐까 합니다. 국가 예술정책은 무엇보다도 예술계 현장과의 신뢰회복이 중요한데, 그러기 위해서는 예술계와의 거버넌스는 필수적이기 때문입니다. 그런데 예술 거버넌스는 단순히 ‘민-관 협치’라는 통상적인 문법에 해당되면서도 매우 특수한 차원의 고려도 전제되어야 합니다.

예술 거버넌스는 통상 공공영역과 민간 예술 영역 사이의 협치를 의미합니다. 이 말의 의미가 단순히 ‘협력’(cooperation), ‘지원’(support), ‘동반’(partnership)의 차원을 넘어서는 것은 이것이 ‘문화적 통치성’의 기술 안에서 다양한 갈등과 경합 양상이 벌어지기 때문입니다. 예술 거버넌스의 기술 안에는 예술가들의 자율성과 독립성을 인정하면서도 그들을 “예술정책의 제도와 법과 재원”이란 행정체계의 구조 안으로 견인해야하는 필요의 경제학을 내장하고 있습니다. 예술 거버넌스의 과정에서 문화 관료들은 예술가들을 이해하고, 예술가들은 문화관료들을 이해하는 대화와 협상의 공감대가 형성되어야 하는데 이것이 생각보다 쉽지 않기 때문에 예술 거버넌스는 매우 까다로운 문제입니다. 예술가들은 기본적으로 까다롭고 예외적입니다.

블랙리스트가 일종의 권력의 통치술로 문화정책을 지배하는 상황에서는 차라리 이런 고민을 할 필요가 없을지도 모르겠습니다. 그냥 통치-권력이 시키는 대로 예술가들을 분류하고 배제해서 정치적 구별짓기를 하면 되기 때문이지요. 블랙리스트는 예술 거버넌스를 무력화시키고, 삭제하고, 조롱합니다. 블랙리스트는 “예술 거버넌스?, 그것은 개나 쥐라”라고 호통을 칩니다. 블랙리스트는 예술 거버넌스를 ‘조건부 지원’으로 의도적으로 오독하여 예술가들을 권력에 부역하게 만들어버립니다. 협치가 굴종이 되는 순간입니다. 이제 예술 거버넌스에 대한 좀 더 심층적인 이해와 그 이해에 기반한 예술 거버넌스의 실천 토픽들에게 대해서 말씀드리고자 합니다.

2. 예술 거버넌스의 개념과 유형, 그리고 위상학적 이해

예술 거버넌스는 무엇일까요? 솔직히 발표하는 저도 잘 모르겠습니다. 예술 거버넌스는 너무 까다롭고 양가적인 개념입니다. 앞서 설명 드렸듯이 예술 거버넌스의 기본 원리 안에

는 예술가의 자발성, 자율성, 독립성이란 것이 전제되어 있습니다. 거버넌스는 기본적으로 대화와 공감의 과정입니다. 서로를 이해하고 각자의 장점을 살리고, 각자가 가지고 있는 역량을 합하여 최선의 대안을 찾아가는 여정입니다. 그래서 거버넌스를 말할 때 결과도 중요하지만 과정도 중요한 이유가 이런 맥락에서입니다.

예술가들에게 거버넌스의 기본 파트너는 문화 관료들입니다. 문화 관료들은 제도와 조직과 재원을 가지고 있습니다. 결국 예술가들이 문화 관료들과 협치한다는 말은 특정한 예술적 목표를 위해 예술의 제도와 조직과 재원과 관련해 문화 관료와 대화와 협의를 한다는 의미입니다. 그런데 예술가들의 자발성, 자율성, 독립성을 보장하면서 어떻게 그러한 대화가 원만하게 가능할까요? 쉽지 않은 일입니다. 이 까다로운 질문에 답하기 위해서는 먼저 거버넌스의 개념에 대해 고민할 필요가 있습니다.

거버넌스(governance)라는 말은 요즘 ‘협치’로 번역하지만 이 개념이 사용되는 초기에는 통상 통치, 관리 방식으로 사용되었습니다. 이 말이 사용된 초기에는 주로 국가와 기업 경영에서 국민과 고객을 위해 행정 서비스 체계를 어떻게 개선할 것인가를 고민하는 과정에서 생겨났습니다. 말하자면 국가와 기업의 통치와 관리의 목적이 강했다고 볼 수 있겠습니다. 그러나 국가의 통치와 기업의 경영의 환경이 참여와 협력이라는 가치가 강조되면서 거버넌스의 의미는 ‘통치’에서 ‘협치’로 그 의미가 전환되었습니다. 거버넌스에 대한 다음 몇 가지 사전적 정의를 살펴보겠습니다.

- 1) ‘국가경영’ 또는 ‘공공경영’이라고도 번역되며, 최근에는 행정을 ‘거버넌스’의 개념으로 보는 견해가 확산되어 가고 있다. 거버넌스의 개념은 신공공관리론(新公共管理論)에서 중요시되는 개념으로서 국가·정부의 통치기구 등의 조직체를 가리키는 ‘government’와 구별된다. 즉, ‘governance’는 지역사회에서부터 국제사회에 이르기까지 여러 공공조직에 의한 행정서비스 공급체계의 복합적 기능에 중점을 두는 포괄적인 개념으로 파악될 수 있으며, 통치·지배라는 의미보다는 경영의 뉘앙스가 강하다. 거버넌스는 정부·준정부를 비롯하여 반관반민(半官半民)·비영리·자원봉사 등의 조직이 수행하는 공공 활동, 즉 공공서비스의 공급체계를 구성하는 다원적 조직체계 내지 조직 네트워크의 상호작용 패턴으로서 인간의 집단적 활동으로 파악할 수 있다(김규정, 「행정학원론」(법문사, 1999년), pp.11-12)
- 2) 해당 분야의 여러 업무를 관리하기 위해 정치·경제 및 행정적 권한을 행사하는 국정 관리 체계를 의미한다. 근래에는 회사에 관련된 이해 관계자들의 이해를 조정하고 회사의

의사를 결정하는 기업거버넌스, 조직의 정보 기술이 조직의 전략과 목표를 유지하고 사용·통제하는 업무 프로세스나 조직 구조를 나타내는 정보기술 거버넌스(IT 거버넌스) 등 세세하게 분류하여 사용하고 있다(〈시사경제 용어 사전〉 중).

- 3) 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 변화 통치방식을 말하며, 다양한 행위자가 통치에 참여·협력하는 점을 강조해 ‘협치’라고도 한다. 오늘날의 행정이 시장화, 분권화, 네트워크화, 기업화, 국제화를 지향하고 있기 때문에 기존의 행정 이외에 민간 부문과 시민사회를 포함하는 다양한 구성원 사이의 네트워크를 강조한다는 점에서 생겨난 용어다(네이버 지식백과 중).
- 4) 거버넌스는 그것이 정부, 시장, 네트워크에 의해 역할이 부여되었건, 가족, 부족, 공식적, 비공식적 조직과 영역을 넘어서건, 특정한 조직사회의 법과 규범과 권력과 언어를 통해서건, 통치의 모든 과정을 언급한다. 그것은 사회적 규범과 제도의 창조와 강화 혹은 재생산을 이끄는 집단적 문제에 참여하는 행위자들 사이에 벌어지는 상호작용과 의사결정의 과정과 연관된다(Governance refers to all of the processes of governing, whether undertaken by a government, market or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization or territory and whether through the laws, norms, power or language of an organized society. It relates to “the processes of interaction and decision-making among the actors involved in a collective problem that lead to the creation, reinforcement, or reproduction of social norms and institutions.”(from Google Wikipedia))

이상과 같은 거버넌스의 사전적 정의를 보면 거버넌스는 적어도 ‘정부’(government)와 ‘통치성’(governmentality)과는 구분해서 사용하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 물론 거버넌스는 ‘정부’(지배)와 ‘통치성’과 무관하지는 않습니다. 그럼에도 거버넌스는 국가주도적인 ‘지배’와 그 지배를 위해 제도적 장치를 동원하여 관리 통제하는 ‘통치성’과는 구분해야 합니다. 미셸 푸코가 1970년대 ‘콜레주 드 프랑스’에서 강의했던 주요 토픽인 통치성은 근대국가의 등장 이래 주권을 위임받은 통치자가 국민을 어떤 방식으로 통치했는가를 계보학적으로 탐구하는 정치철학적 개념이라 할 수 있습니다. 푸코가 통치성을 언급할 때 중시하는 것은 통치의 규칙과 절차, 그리고 테크놀로지입니다. 중세 봉건 시대에 행해진 절대 군주의 비이성적 폭력적 통치 권력과는 달리 근대국가를 지배하는 주권자의 주권은 일정한 국가이성과 내치의 원칙을 수립하면서 행사되었습니다. 푸코는 근대적 주체에게나 이름 붙여진 이성, 실천의 담론을 국가의 통치성에 대입하려고 합니다. 푸코는 국가이성과 통치술과의 관계를 다음과 같이 말합니다.

국가이성은 엄밀히 말해 하나의 실천 혹은 차라리 소어로 제시된 국가와, 구축해야 할 것으로 제시된 국가 사이에 위치하게 될 실천의 합리화라고 할 수 있습니다. 통치술은 그 규칙들을 확정해야 하고 또 장차 국가이어야 하는 바를 실제로 존재하게 만드는 목표를 자신에게 부여하면서 그 행사방식을 합리화해야 합니다. 통치술이 행해야 하는 바는 국가를 존재케 하는 임무와 동일시됩니다.⁶⁾

물론 거버넌스의 의미를 이렇듯 지배의 수단이나 인구 관리와 통제를 위한 기술로 볼 수도 있습니다. 거버넌스에 대해 비판적으로 해석하는 사람들은 거버넌스가 결국 권력의 지배와 통치의 수단으로 귀결된다고 말합니다. 그러나 거버넌스를 반드시 지배와 통치의 테크놀로지로 보지 않고 “동일한 목표를 위해 서로 다른 위치에 있는 주체들 간의 비위계적, 반종속적, 탈권위적 관계들의 상호작용과 협력”이라는 의미로 해석할 수 있는 가능성과 잠재성도 있습니다. 특히 복잡계 사회로 진입하면서 국가의 절대적 역할과 위상이 축소되고, 대변과 표상으로서의 권력의 위험성이 제기되고, 참여 및 직접 민주주의의 필요성이 대두하면서 “협치의 상호작용”으로서 거버넌스의 의미는 매우 중요해지고 있습니다. 특히 거듭 말씀드리지만, 블랙리스트 사태 이후에 “협치의 상호작용”으로서 예술 거버넌스는 예술정책의 재구성과 예술현장의 복원이라는 당면 과제에 있어서 필수 불가결한 의미가 되었습니다. 문화예술 정책의 거버넌스의 진정성에 대한 강원재 소장의 언급은 예술 거버넌스에 대한 이러한 의미를 공론화하는 데 있어 시사하는 바가 큼니다.

문화예술의 정책 거버넌스는 사안별 의견을 묻는 자문회의가 아니라, 계획단계에서 이것저것 필요한 사업 아이디어를 망라케 하는 연구용역이 아니라, 사업단계에서 재능기부를 요구하는 자원 활동이 아니라, 그래도 현장의 의견을 물어보고 있다며 면피용으로 구색을 맞추는 명예위원이 아니라, 정책을 계획하고 결정하는 거버넌스의 일원이 되고, 결정된 정책이 집행되는 단계에서 각자가 가진 우정과 신뢰의 네트워크를 가동하며 현장에서 실행될 수 있도록 하는 거버넌스 일원이 되고, 정책 집행의 결과가 현장에서 어떤 영향을 끼쳤는지를 직접 경험하고 평가하며 다시 정책으로 환류할 수 있는 거버넌스의 책임감 있는 일원이어야 하며, 이들이 이러한 과정에 투여하는 시간과 노력에 대한 보상 또한 적절히 제공되어 한다.⁷⁾

강원재 소장은 거버넌스의 가치 지향점으로 “주인 있는 거버넌스”⁸⁾, “열린 거버넌스”, “투쟁하는 거버넌스”, “축제적 거버넌스”, “우정과 신뢰의 이웃 거버넌스”⁹⁾를 언급하고 있

6) 미셸 푸코, 『생명관리 정치의 탄생』, 오트르망 역, 난장, 2012, 24쪽.

7) 강원재, <거버넌스에 기반한 문화정책의 혁신 전략>(〈문화정책의 대안모색을 위한 연속토론회〉 4차 토론회 <문화정책의 근본적 전환을 위한 혁신과제>) 자료집 참고.

8) “정부가 주도하고 민간이 참여하는 참여형 거버넌스나 정부와 민간이 파트너로 만나는 협력형 거버넌스, 민간이 주도하고 정부가 지원하는 시민사회주도형 거버넌스 할 것 없이 지향 없이 절차만 지키는 거버넌스에는 주인이 없다.”

9) “동네 단골 카페와 공터가 사라지는 것을 같이 걱정할 수 없는 거버넌스의 논의는 공허하다. 장바구니를 들고

습니다. 이 지향점은 정부의 예술정책의 거버넌스를 언급할 때, 그동안 거의 관심을 기울이지 않았던 것들이지만, 예술 거버넌스의 새로운 의미 해석과 발견이라는 차원에서는 하나하나 매우 의미 있는 것들입니다. 예술 거버넌스를 논할 때, 자칫 서로 책임을 미루는 경우가 발생하고, 겉으로는 거버넌스의 형식을 취하지만, 속으로는 형식적인 자문 정도를 구하는 것에 그치는 경우가 많습니다. 거버넌스는 협치에 바탕을 두지만, 때로는 차이와 이견을 좁히고 각자의 의견을 논리적으로 관철시켜야 한다는 점에서 투쟁적이기도 합니다. 예술 거버넌스는 다른 어떤 거버넌스에 비해 과정이 매우 유쾌하고 즐거워야 하며, 좋은 예술정책, 대안적인 예술세상을 만들기 위해 문화관료-지원기관-예술가-기획가 사이에 우정과 신뢰감이 형성되어야 합니다.

예술 거버넌스의 이러한 지향점을 고려하면서 특히 국가 예술정책의 거버넌스의 유형에 대해 설명 드리도록 하겠습니다. 예술 거버넌스의 유형은 크게 보아 “정책기획 형 거버넌스”, “프로젝트 형 거버넌스”, “창작지원 형 거버넌스”, “매개 형 거버넌스” 등으로 구분할 수 있지 않을까 합니다. 먼저 정책기획 형 거버넌스는 새로운 정부가 들어서거나 특별한 목표를 가지고 예술정책의 플랜을 기획해야 하는 과정에서 발생합니다. 이것은 가장 크게는 국가인수위원회나 특수한 메가 플랜을 수립해야 하는 경우부터 영역별 장르별 주제별 예술정책을 기획하고 수립하는 데까지, 필요한 의제들을 선별하고 내용을 채워나가는 과정에서 예술가들과 문화정책 전문가들이 참여하는 것을 말합니다. 정책 기획형 거버넌스는 전문가의 지식과 역량, 예술가의 현장 경험을 중시해야 합니다. 관련된 내용들을 미리 다 만들어놓고 필요한 의견을 구해서 부분적으로 반영하는 방식에서 벗어나, 관련 정책을 책임지는 관료들과 예술가 및 문화정책 전문가들이 처음부터 함께 기획하여 내용을 완성하는 것이 중요합니다. 더 가능하다면 구체적으로 입안된 정책들이 향후에 제대로 실행될 수 있도록 각각의 정책 기획의 의제들을 함께 만들어나가는 일종의 ‘MP’(Master Planner) 제도의 도입이 필요합니다. 현재 서울시는 서울시 정책을 함께 입안한 전문가들이 각각의 정책 의제들의 실행에 참여하는 MP제도를 도입하여 실질적인 협치를 도모하고 있습니다.

동네시장에서 가끔이라도 만나지 못하는 거버넌스의 구성원들은 각자의 생활세계를 바꿔내는 논의를 실천으로까지 이어가기 어렵다. 민에 속해있든 관에 속하든 구성원 각자가 지역에서 하고 있는 일의 권한과 책임을 공유하지 않는 거버넌스는 제대로 작동되지 않는다. 민이 받아 안은 동네의 민원이 거버넌스에 속하는 관의 담당자에게 중요한 이슈가 되어 접수되고 처리될 수 있을 때 민간의 구성원들은 거버넌스에 신뢰를 갖게 된다. 골목 쓰레기 문제에 대한 관 담당자의 고민을 반사회에 참여해 적극 얘기하고 주민의 자치로 풀어가려는 노력을 민이 할 때 관에서 참여한 거버넌스 구성원은 거버넌스 일원으로서 우정을 느끼게 된다.”

둘째, 프로젝트 형 거버넌스입니다. 프로젝트 형 거버넌스는 국가 정책의 필요에 의해 임시적으로 이루어지는 경우라 할 수 있습니다. 가령 메가 스포츠 이벤트나 국가 간 문화 교류 행사, 문화예술 이외의 다른 정치적, 경제적, 사회적 필요에 의해서 행해지는 경우라 할 수 있는데, 이런 경우에는 대체로 충분한 시간이 주어지지 않거나, 재원을 지원하는 국가나 공공기관에서 분명한 미션을 수행해야하는 특별한 상황이 발생합니다. 이런 유형의 거버넌스가 자칫 범하는 오류 중의 하나가 예술가나 예술단체들을 프로젝트를 기능적으로 수행하는 파트너로 간주한다는 점입니다. 프로젝트 형 거버넌스는 특별한 목적을 수행해야 하기 때문에 예술가들의 자율성이나 독립성이 제대로 보장되지 않을 수 있고, 단기간에 결과물을 만들고 성과를 내야하는 부담감을 안고 있습니다. 시간도 제한적이고 재원도 부족하다 보면 문화 관료들은 대체로 예술가들의 친분을 내세우거나, 프로젝트가 갖는 국가적, 사회적 위상의 상징적 가치를 들어 “당신은 지금 매우 중요한 국가적 미션을 수행하고 있습니다”라는 말로 부족한 재원을 대신해 예술가에게 심리적으로 보상하려고 합니다. 앞서 말한 예술 거버넌스의 미덕이 제대로 지켜지지 않고, 예술가들이 문화 관료들이나 공공기관에 실망하고 불신을 갖게 되는 게 대체로 이러한 프로젝트 형 거버넌스 사례에서 빈번하게 발생합니다. 이러한 갈등이 초래되지 않기 위해서는 프로젝트의 목표와 미션을 예술가들과 사전에 충분히 공유하고, 가능한 프로젝트의 수행과정에서 예술가들의 잠재적 역량을 신뢰하는 태도가 요구됩니다.

셋째, 창작지원 형 거버넌스입니다. 아마도 예술가들이 가장 많이 경험하게 되는 유형이 아닐까 생각합니다. 창작지원 형 거버넌스에서 가장 중요한 지점은 지원 과정, 지원 선정, 사후 관리에 있어서 필요한 공정성, 투명성, 그리고 서비스 마인드이지 않을까 합니다. 창작지원을 어떤 내용으로 어떤 방식으로 할 것인가부터 예술계 현장과 상의하고 공감대를 형성하는 것이 무엇보다도 중요하며, 지원하는 과정에서 충분한 정보제공과 적절한 설명, 편리하고 수월한 신청 프로세스를 유지하고, 선정 결과에 대한 투명하고 객관적인 수준에서의 설명과 정보 공개가 필요합니다. 그리고 선정된 후 사업을 진행하는 과정에서 필요한 지원들(홍보, 대관 등)과 사업 종료 후 평가와 정산에 이르는 일련의 과정에서 예술가나 예술단체들과 충분한 의견 공유와 의사 반영이 이루어져야 합니다. 특히 최근에 지원 사업과 관련하여 자료의 온라인 등록(e-나라도우미 시스템 등)에 대한 예술가들의 불만과 이를 해결하기 위한 충분한 설명과 개선은 창작지원 형 거버넌스의 진일보를 위한 노력의 하나가 될 것입니다.

마지막으로 매개 형 거버넌스입니다. 매개 형 거버넌스는 예술행정의 전달체계에서 발생 되는 것들입니다. 예술창작과 예술교육 등 예술과 관련된 사업들이 실행되는 과정에서 몇 가지 수직적 단계를 거치기 마련입니다. 문체부가 예술가들에게 직접 사업을 전달하는 예외적 방식도 있지만, 대체로 예술지원 사업은 문체부에서 (공공 혹은 지역) 산하 협력 기관으로, 산하 기간에서 다시 개별 사업 수행 문화예술 민간단체로, 민간단체에서 다시 예술가에게 전달이 됩니다. 이 과정에서 사업 수행의 맨 위에 위치하는 담당자의 의사결정이 현장과 유리되거나, 사업의 취지나 목표가 왜곡되거나, 책임 소지가 분명치 않거나 위계적 질서로 인해 수평적 협력관계가 신속하게 이루어지지 않아 결과적으로 예술창작이 행해지는 현상이 혼란에 빠지고 졸속 실행으로 인해 결과가 좋지 못한 상황을 예상할 수 있습니다. 소위 그동안 예술가들이 많은 불만을 가졌던 “갑과 을의 관계”, 혹은 “갑 위의 갑, 을 아래 을”이라는 위계질서의 폐해가 매개 형 거버넌스 유형에서 가장 많이 발견됩니다. 이런 난제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 책임의 전가보다는 책임을 함께 나누고 공유하는 자세, 문제가 발생할 시 각각의 전달체계가 함께 모여 해법을 찾는 “집단적 커뮤니케이션”의 힘을 신뢰해야 합니다.

지금까지 언급한 예술 거버넌스의 가치지향과 유형들을 언급한 후에 거버넌스에 임하는 예술가와 예술단체들의 위치에 대해 제고해보는 것이 추가로 논의되어야 할 것 같습니다. 지금까지의 언급은 어떤 점에서 주로 예술가와 예술단체들의 입장에서 예술 거버넌스를 언급했다고 볼 수 있습니다. 문화 관료의 입장에서는 이런 식의 설명이 다소 억울 할 수도 있겠습니다. ‘협치의 상호작용’이라는 거버넌스의 본래 의미만 놓고 보면 문화 관료들도 예술가들에게 할 말이 많이 있을 것입니다. 그래서 예술가들이 거버넌스의 과정에서 가져야 할 책임감과 소명의식, 혹은 윤리의식이 필요 없다고는 결코 말할 수 없습니다. 국가 예술정책에서 예술 거버넌스는 기본적으로 문화 관료와 예술가, 문화행정과 예술현장 사이의 대화와 소통, 상호작용에 따른 신뢰와 책임감을 전제로 하기 때문입니다. 예술가들 역시 협치를 명분 삼아 자신의 이해관계를 과도하게 관철하려든다거나, 애초부터 무리한 요구를 협상의 전제로 하는 관행이 있다면 이 역시 예술 거버넌스를 위해 버려야 할 것입니다.

2016년에 한국문화예술위원회 주최로 <문화예술정책과 예술의 미래 한영 문화예술 컨퍼런스>에 참여한 잉글랜드예술위원회(ACE)의 사이먼 멜러 문화예술 총감독은 예술지원의 팔길이 원칙을 말하면서, 팔길이 원칙이 정부의 정책 목표를 따르지 않아도 된다는 것을 말하는 것은 아니라고 언급했습니다. 물론 정부가 위원회의 개별 사업에 간섭한다면 문제

가 있지만, 일관된 정책 수행을 위해 새로운 문화부(DCMS) 장관에 대한 설득과정이 항상 필요하다고 말합니다. 팔길이 원칙에서 중요한 것은 ‘예술의 정치화 경계’라고 말하는 그의 언급을 통해서 예술 거버넌스는 예술가가 문화 관료들과의 친분을 과시하기 위한 사교의 장이 아니라는 점을 분명하게 말할 수 있습니다. 예술 거버넌스 안에는 대화와 공감의 과정에서 필요한 객관적으로 투명하고 공정하고 사심 없는 게임의 룰이 존재합니다. 예술 거버넌스의 장에서 이러한 룰은 장에 참여한 모두가 지켜야할 것이기도 합니다.

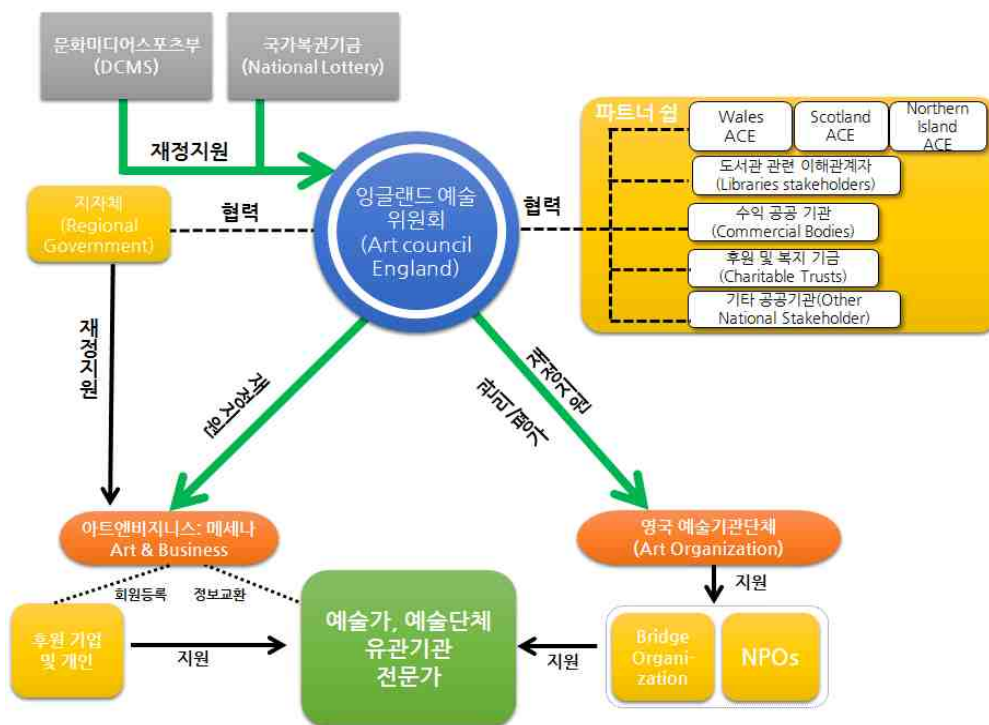
3. 예술정책의 새로운 패러다임을 위한 거버넌스의 실천과제들

이제 마지막으로 예술정책의 새로운 패러다임을 마련하기 위해 예술 거버넌스를 어떤 방식으로 개선할 것인가에 대한 문제의식과 실천과제들을 함께 고민해보겠습니다. 먼저 예술 거버넌스의 철학과 담론에 대해 지속적으로 논의와 토론이 필요하다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 예술 거버넌스는 국가 예술정책의 역사에서 그리 오래 동안 고민했던 개념은 아닙니다. 국가 예술정책에서 민간 예술인들이 참여의 파트너로 적극 고려되기 시작한 것도 역사가 그리 오래되지도 않았습니다. 일종의 ‘자문’의 수준을 넘어서는 거버넌스 체계 구성이 새 정부 예술정책의 중요한 의제가 되기 위해서는 예술 거버넌스의 개념과 특수성, 그 유형과 방식, 국내외 사례 연구, 예술가들을 위한 정보 가이드라인 제공 등을 위한 메타적인 연구가 이루어져야 합니다. 예술 거버넌스는 예술정책의 새로운 패러다임 전환에 있어서 가장 중요한 정책 의제입니다.

둘째, 그래도 예술 거버넌스의 매개의 중심에는 예술가가 있어야 합니다. 블랙리스트 사태 이후이든 그 이전이든 아직도 많은 예술가들은 여전히 자신이 지원정책에서 배제된다고 생각하고, 지원정책이 공정하지 않다고 생각합니다. 그리고 예술지원 시스템은 어렵고 지원을 위해 충분한 정보를 제공받지 못한다고 생각합니다. 국가 및 지방자치단체의 예술 지원 정책에서 예술가들이 갖는 기회와 혜택, 그에 따른 예술가 스스로의 자기 노력과 적극적인 활동이 요구되는 것은 분명하지만, 예술 거버넌스는 궁극적으로 예술의 수월성과 예술의 사회적 가치의 확산을 위한 공동의 노력이라는 관점에서 예술가가 거버넌스의 매개의 중심에 서야 하는 것도 분명한 사실입니다. 예술가가 거버넌스의 중심에 있다는 뜻은 예술가가 예술정책의 법과 제도, 예술을 향유하는 국민의 위에 군림한다는 뜻은 결코 아닙니다. 그것은 지원정책을 수립하기에 앞서, 예술가들과 충분히 대화하고 그들이 현장에

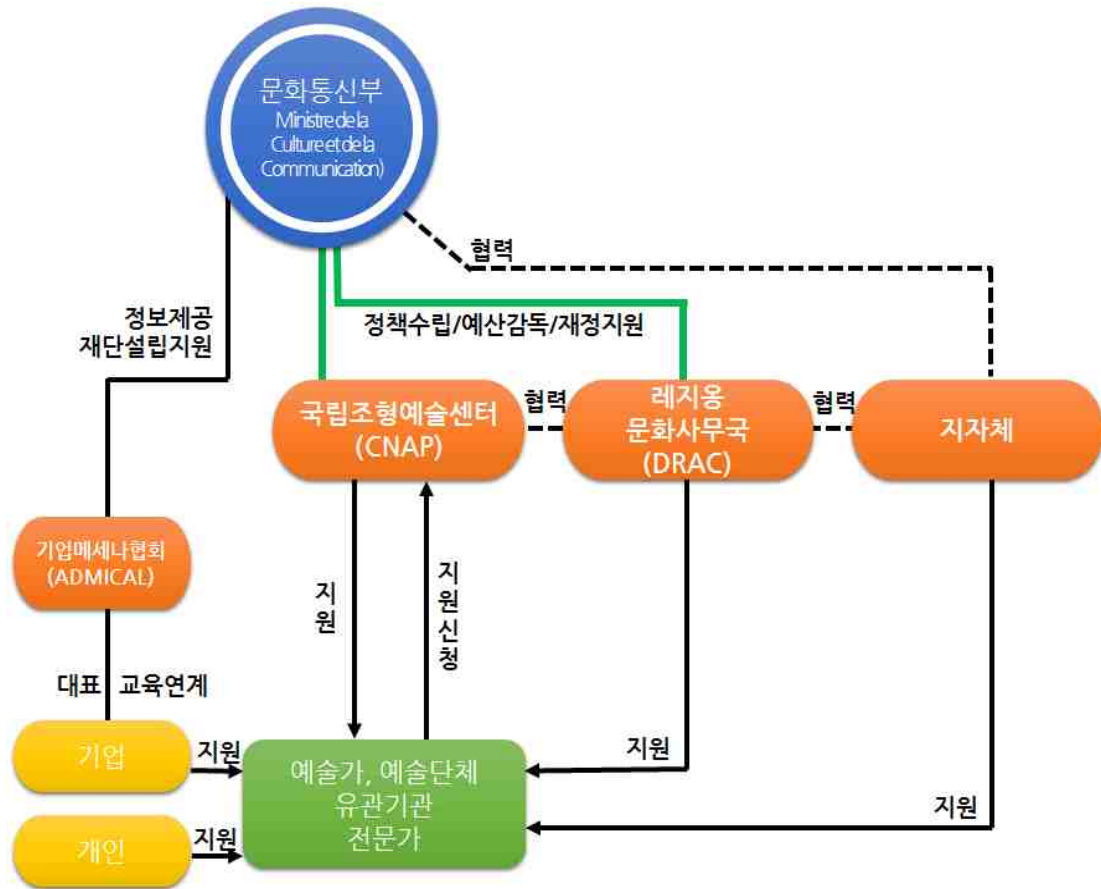
서 원하는 것이 무엇인지를 경청하는 것, 그리고 예술가를 매개로 국가의 예술정책과 국민의 예술향유가 잘 만날 수 있도록 장을 마련해주는가가 핵심 과제입니다. 따라서 예술 거버넌스의 매개의 중심에 예술가를 위치시키기 위해서는 일단 앞으로 있게 될 문화예술위원회의 위원장 선임과 위원 선임, 새로운 예술지원체계의 수립, 예술지원 사업의 선별과 확장의 일련의 과정에 예술가들을 협치의 주체로 삼는 것부터 시작해야 합니다.

셋째, 예술 거버넌스는 결국 예술의 장을 함께 만들어가는 예술 공동체의 운명을 함께 합니다. 그것은 위계적 질서가 아닌 서로의 다른 역할을 수행하는 수평적 네트워크이며, 가족적 유사성을 가지고 있습니다. 예술 거버넌스에서 정책을 수립하고, 예산을 집행하는 문화관료와 이를 간접적으로 수행하는 광역과 지역의 문화재단, 그리고 문화예술 관련 단체들과 예술기획과 정책 민간 전문가 및 개별 예술가 모두 예술의 장안에서 위계적인 관계에서 벗어나 가족적인 유사성을 갖고 있습니다. 이들 모두 예술정책이 잘 되기 위해 모인 운명공동체들입니다. 따라서 예술 거버넌스의 장안에 참여하는 주체들은 서로 이해관계를 조절하고 이해하고 합의하는 ‘대화의 미덕과 윤리’를 가지고 있어야 하며, 공존과 상생의 마인드를 가지고 있어야 합니다.



[그림: 영국문화예술 지원체계: 잉글랜드 예술위원회 중심]

(출처, 『문화예술지원정책의 진단과 방향정립-‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로』(한국문화관광연구원, 2015년 3월)



[그림: 프랑스 문화지원체계-중앙과 지방의 협력적 지원]

(출처, 『문화예술지원정책의 진단과 방향정립-팔길이 원칙의 개념을 중심으로』(한국문화관광연구원, 2015년 3월))

위의 두 개의 그림은 예술 거버넌스에서 각 주체들의 역할과 협력의 관계를 이해하는데 있어 서로 다른 시사점을 전해줍니다. 영국의 문화지원 체계에서 팔길이 원칙의 핵심은 중앙정부 부처인 “문화미디어 스포츠부”가 “잉글랜드 예술위원회”에 실질적인 예술지원의 자율적 권한을 많이 부여하고 있다는 점입니다. 반면 프랑스의 문화예술 지원체계에서 중요한 점은 중앙과 지방의 관계 설정에서 지역의 문화 분권을 강조하고 있다는 점입니다. 정부의 예술지원체계는 형식적으로는 위계적이고 수직적인 측면이 강합니다. 정부 조직상 불가피 한 측면도 있습니다. 그러나 그림에도 예술 거버넌스가 잘 유지되기 위해서는 권한의 분산과 위임이 필요합니다. 예술정책의 양적 확대와 맞물려 예술행정 전달체계의 비대화·복잡화가 가속되어 예술행정 전달체계가 매우 복잡하고 혼란스러운 상태에 있습니다. 중앙정부가 관리해야 할 산하기관의 수가 비대해지면서, 이 체계가 운영되는 방식이 비효율적이고 폐쇄적인 경우가 발생합니다. 최상위 전달체계에서 예산 배분 및 정책·사업 가이드라인 결정권한이 독점되면서, 중간 및 하위 전달체계로 갈수록 사업·예산 의존성이

심화되고, 기관 및 제도의 자율성, 독립성이 왜곡되기도 합니다.¹⁰⁾ 예술지원의 팔길이 원칙은 정부와 예술가와의 관계만이 아니라, 정부 조직과 조직 간, 중앙정부와 지역정부와의 관계에서도 지켜져야 합니다. 이러한 원칙은 결국 예술가들과 시민들에게 좋은 예술을 창작하고 향유하게 만들 것입니다.

마지막으로 예술 거버넌스의 구체적인 실행을 위한 제도적 장치와 실행체계가 마련되어야 합니다. 이를 위해 예술지원 체계와 사업의 전달체계가 예술 거버넌스의 관점에서 잘 작동될 수 있도록 재구성해야 합니다. 이러한 실행계획을 위해 <국가 예술정책의 지원 및 전달체계>를 재구성할 수 있는 TF팀이 가동되기를 제안합니다. 특히 예술가들의 지원의 독립성과 자율성, 지역문화정책의 분권실현을 위해서 국가예술지원 체계를 새롭게 업그레이드 하는 것은 매우 중요한 과제입니다.

2013년 <서울문화재단 예술지원 체계 연구> 보고서는 지원정책의 10대 혁신과제 중에서 “예술지원체계를 위한 문화 거버넌스 체계 강화”를 설정했습니다. 이 보고서에 따르면, “서울문화재단의 문화민주주의로의 방향성 정립은 정책추진과 관련하여 중앙-지방간 단순한 협력관계가 아닌 상호경쟁과 협력 및 독자적인 지역문화 발전노력을 위한 것이므로 포괄적인 문화 거버넌스 개념의 도입이 필요”하다는 점을 강조합니다. 이를 위해서는 무엇보다 바람직한 예술지원체계를 구현하기 위한 중앙-광역-기초자치 단체 간 기능배분이 명확하게 설정되어야 하며, 이러한 기반아래 구성주체별 업무의 분장과 역할기능이 상호 협력적으로 수행되어야 한다”고 보고서는 그 필요성을 언급했습니다. 이를 구체적으로 실현하기 위해서 지역문화진흥을 위한 안정적인 기반을 확보하고, 한국문화예술위원회-서울문화재단-기초자치단체 문화재단 간의 역할분담을 분명히 하며, 문화정책의 파트너로서 예술생태계의 자생력 및 네트워크를 강화할 것과 예술생태계의 활력을 위한 시장-기업의 파트너십 육성을 제안했습니다. 예술 거버넌스는 예술가들을 위한 것일 뿐 아니라 지역 문화분권의 실현을 위해서도 중요한 실천과제입니다.

마지막으로 언급할 것은 예술 거버넌스의 체계 안에 기업의 참여와 역할을 강조하는 것입니다. 2013년 한 해 동안 우리나라 문화예술지원의 총 규모는 2조 1,624억 원으로 추산되고 있는데, 이중 공공 부문이 2조 348억 원, 민간 부문이 1,276억 원으로 조사 되었

10) 이규석, 「문화예술 지원구조의 혁신을 위한 정책과제들」, 『새 정부의 문화정책 방향: 문화사회를 향한 정책 과제』(2017년 6월) 자료집 참고.

습니다. 공공 부문이 전체 규모에서 94%를 차지한 것인데 이는 민간 부문의 16배에 해당하는 수치입니다. 해외 주요 국가들의 예술지원 체계에서 민간 기업의 참여는 중요한 역할을 담당하고 재원의 부담에 있어서도 높은 수준에 있습니다. 반면 한국의 예술지원은 정부와 지방자치단체 등 공공기관이 거의 대부분을 부담하는 구조입니다. 예술 거버넌스가 예술가에게 더 좋은 지원환경을 마련하고 사회적 참여와 기여를 높이는 목표를 달성하기 위해서는 예술 거버넌스 체계 안에 기업의 역할과 책임을 강화하는 방향으로 나가야 합니다. 이를 위해 기업메세나 협회와의 충분한 논의와 기업이 예술 거버넌스에 적극 참여할 수 있는 정부의 필요한 긍정적 조치가 요구됩니다.

예술 거버넌스는 블랙리스트 사태 이후 예술의 현장을 중시하고 예술가의 자율성과 독립성을 강화하는 예술정책의 패러다임을 전환시키는 데 있어 가장 중요한 키워드입니다. 앞으로 예술 거버넌스가 단지 구호에 그치지 않고, 예술현장과 예술 환경, 그리고 예술가들을 행복하게 만드는 ‘너와 나의 연결고리’가 되길 바라며 발제를 마치겠습니다. 감사합니다.



토 론 문

김 기 봉_ 한국문화정책연구소 상임이사

류 지 영_ 정책보좌관(유은혜 국회의원실)

방 지 영_ 서울연극협회 부회장

정 우 영_ 한국작가회의 전 사무총장/시인

한 승 준_ 서울여대 행정학과 교수

노동으로 행복하고 예술로 아름다운 세상

김기봉_ 한국문화정책연구소 상임이사

우리가 꿈꾸는 세상은 ‘노동으로 먹고 살 수 있고, 예술로 보다 많은 사람이 행복한 사회’다. 그걸 ‘문화사회’로 부르든 ‘문화국가’로 명명하든 그렇다는 것이다. 그런데 현실은 그렇지 않다. 지금 목격하는 이 사회는 ‘노동으로 먹고 살기 힘들고, 예술이 뭔지 잘 모르는 사회’다. 창작노동의 예외성을 임금노동의 관점에서 ‘노동자성’으로 인정하지도 않고, 돈 몇 푼으로 켄러 시대에 예술의 다양성을 흑백으로 나누고 하나의 색깔로 칠하려고 했던, 그것도 국가가 감히 예술가와 국민을 상대로 시도를 했던 그런 나라다. 바로 이 간격을 좁히는 것이 ‘정책’의 역할이자 ‘행정’의 소명일 것이다. 누구든지 예술가가 될 수 있고 예술가가 되어도 먹고 살 수 있는 사회, 어디서든 원하는 보편적인 예술행위와 향유가 가능한 사회, 보다 많은 사람이 예술가가 된다고 해서 예술의 질이 떨어지지 않고 오히려 예술생태계가 더 풍성해져서 좋은 예술이 많이 나올 수 있는 사회, 돈 되는 예술은 시장에서 경쟁하게 하고 돈은 안 되지만 우리 사회에 필요한 사회적 가치를 제기하는 예술을 공공성으로 인정하고 지원하는 사회. 이런 사회는 정녕 이루어지기 힘든 것일까? 그래서 “예술 한다고 밥이 되니 돈이 되니”라는 말보다는 “그래, 네가 하고 싶은 것 하면서 살아라”는 말이 상식이 되고 인정되는 그런 사회가 진정 문화로 아름다운 사회 아닐까? 문화정책, 예술정책은 이런 고민에서부터 시작되어야 하는 것은 아닐까?

예술행위를 국가가 왜 지원해야 하는가? 예술가 생존과 생계의 문제를 왜 사회가 고민해야 하는가? 라는 말은 이제 하지 말자. 이 문제는 진보든 보수든, 좌파이든 우파이든 이미 우리 사회에선 합의되어 있는 문제다. 문제는 어디에다 지원해야 하는가, 얼마만큼 지원해야 하는가, 어떻게 지원해야 하는가의 문제인 것이다. 지원을 바라는 예술가와 단체들은 많은데 그 요구들을 다 들어줄 수 없는 희소한 자원 때문에 ‘정책 문제’가 발생하는 것이다. 아직 우리 사회에선 예술의 문제는 복지나 교육 등에 비해서 사회정책의 후순위다. 보건복지문제, 고용환경, 교육체계, 문화예술생활은 삶의 질을 이루는 구성요소다. 정

부와 지방자치단체의 중요한 업무인 ‘국민복리’에 해당하는 내용들이다. 사회정책은 행정의 가장 아래 단위가 챙겨야 될 영역이다. 왜냐하면 그들의 욕구와 요구를 가장 잘 알기 때문이다. 그래서 보충성원리가 적용되며 사회적으로도 거버넌스가 가장 잘 구축되어 있는 분야이기도 하다. 교육은 학교 현장을 중심으로 학교운영위원회가 학생, 교사, 학부모 협의의 틀을 가지고 있다. 보건복지는 사회복지 시설과 기관 등을 중심으로 지역사회복지협의회나 협의체가 민관협력체계로 작동되고 있다. 그런데 유독 문화예술만큼은 관료중심의 지원체계였다. 이러한 문제의식 속에서 지난 참여정부 때 제기하였던 것이 지역문화예술위원회이었다. 이를 위해서 지역문화진흥법을 제정하고자 하였던 것이다. 즉 지역문화진흥법은 지역문화예술거버넌스를 위하여 만든 제도였으며 지역문화예술위원회는 이를 실현하기 위한 정책수단이였다. 그런데 법은 10년 간의 난산 끝에 제정되었는데 세상에 나온 것은 우리가 원했던 처음 그랬던 모습과는 많이 달랐다. 이름만 같을 뿐 사실은 전혀 다른 제도다. 왜냐하면 우리가 만들고자 하였던 것은 거버넌스 체계였는데 법이 만들어놓은 것은 지원 택배 체계였다. 우리가 원했던 것은 민간위원회로서의 지역문화예술위원회였는데 만들어진 것은 공공이란 이름을 띤 국가문화예술지원 자회사로서의 주요 택배기능을 하는 지역문화재단이었기 때문이다.

오늘의 이 논의가 ‘비정상화의 정상화’를 위한 목표를 가지고 있다면 바로 이런 것부터 바로 잡는 일부터 시작해야 할 것이다.

현장은 갈수록 더 힘들어질 하고 있다. 지원기관이 늘어날수록 더 신나고 행복한 것이 아니라 현장의 어깨에 짐을 더 없는 꼴이라 무겁고 더 힘들다는 것이다. 창작과 예술현장은 갈수록 어려워지고 있는데 지원기구들은 비대해져 간다고나 할까 여하튼 과히 문화재단 전성시대다. 하지만 그 이면을 들여다보면 꼭 그렇지도 않다. 그들도 매우 힘들어하고 있다. 그리고 보니 다들 힘들고 고통스러워 한다. 그런데 왜 우리가 이토록 서로 힘들고 어려운 구조에서 일해야 하는 것일까? 많은 돈을 쓰면서도 정책 체감도가 아주 낮은 곳이 사실 지원정책이다. 지원해달라는 곳은 많은데 원하는 모두를 지원해줄 수 없으니 욕을 얻어먹을 수밖에 없는 구조다. 그러기 때문에 지원기구에서 일하는 사람들은 매우 지혜로워야 한다. 스스로 자주성과 자율성이 없다고 배급업소, 택배업소로 전락했다고 자조하거나 냉소만 할게 아니다. 어떻게 하면 현장과 제대로 소통하고 그들의 편에서 관료들이나 중앙 또는 상급기관들에게 제대로 의사를 전달할 것인가 아니면 연대를 통해서 정책을 관철시켜낼 것인가에 대한 활동가로서의 자기 역할들을 해야 한다. 그렇지 않으면 자기 정체

성에 의문을 가지게 될 것이다. 공무원도 아니면서 공무원 행세 한다는 비난에 억울해 할 수도 있다. 사실 그런 비판을 받아야 할 사람들이 지원기구 현장에 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 다만 이런 문제들이 도대체 왜, 언제, 어디서부터 비롯된 것일까? 만족하는 사람 하나 없고 다들 불평불만으로 가득 차 있는 이 정책을 왜 우린 계속 시행하는 것일까? 관성과 관행이란 말 외에는 달리 할 말이 없다. 그렇다면 질문을 해 본다. 설계도부터 잘못 만들어진 것은 아닐까? 아니면 시공이 잘못된 것일까? 무능한 기사들의 탓인가? 자재의 불량인가? 아니면 우리가 알지 못하는 어떤 부정과 비리가 있는 것일까? 아니면 밑 빠진 독에 우리는 계속 퍼붓고 있었던 것은 아니었는가? 다른 상상은 불가능한 것인가?

우린 지금 다시 ‘거버넌스’를 말하고 있다. 현실적으로 ‘governance’라 쓰고 보통 ‘협치’로 읽으며 ‘관료나 공무원들이 하는 일들을 주변에서 자문하거나 그들의 행위를 정당화시켜주는 행위’라고 냉소적으로 해석한다. 중앙부처 공무원들은 애서 피하는 용어다. 하지만 청와대도 이야기하고, 광역·기초자치단체도 말하고, 공공기관이나 시민사회단체, 시민들, 문화예술인 심지어 정치권에서도 여야 모두 요구하고 즐겨 사용하고 있다. 해석하고 사용하는 범주는 사용자마다 ‘합의되지 않은’, ‘편리한대로’ 사용한다. 하지만 이 용어는 모든 사람이 즐겨 사용하지만 그 누구도 책임지지 않는 무책임한 용어가 되어가고 있다. 일방성이 아닌 쌍방향이라는 것, 이해관계 당사자 또는 다양한 구성원들이 협력하는 체계라는 것, 이제 국가문제나 사회문제 같은 것들을 정부부문에서만 담당하는 것은 힘들고 해결하기도 쉽지 않아 서로 맞대고 앉아서 소통하여 문제를 해결하자는 체계라는 정도는 합의할 수 있다고 본다. 그것을 협치, 공치, 공동경영, 협력행정 등 무엇으로 부르든 말이다. 문화예술생태계 안에서도 그렇다. 창작집단, 유통기관 및 지원기관, 향유집단, 국가와 지자체 모두 자기 관점에서 사용한다. 중앙부처 공무원들은 자신들의 권한과 재량권을 빼앗아가고자 하거나 나눠달라는 행위로, 광역자치단체나 기초자치단체는 주로 중앙부처에 당당하게 자치와 분권이라는 이름으로, 공공문화기관과 지역문화재단(광역과 기초)은 ‘팔길이원칙’이라는 논리로 사용한다. 시민사회는 주로 민관, 또는 제3섹터 개념으로 풀어서 시장과 정부실패의 원인을 들이대며 ‘공치(共治)’의 뜻으로 주장한다. 그런데 문제는 여기서부터 시작한다. 문화예술생태계는 피라미드 계층 체계로 구성되어 있다. 바람직한 원형의 선순환체계인데 현재 작동되고 있는 분배의 명분으로 지원체계를 중심으로 구성되어 있다. 맨 밑바닥에는 ‘현장’이라는 것이 존재한다. 현장은 주로 예술가/단체와 독자, 관객, 고객, 청중들이며 그들이 만나는 지점이다. 올라갈수록 지원체계와 자치단체 등이 존재하며 맨 꼭대기에는 국가라는 이름으로 존재하는 문화체육관광부가 있다. 우리가 원하는 생태계는 다

양한 동물과 생물들이 뛰어노는 평화로운 숲과 같은 것인데 현재 우리가 살고 있는 생태계는 수많은 계급과 계층으로 구성된 성(城)과 같아 보인다.

현장을 지원하겠다고 그동안 수많은 지원기관들이 법과 제도의 터울을 쓰고 등장했다. 한국문화예술위원회, 한국문화예술교육진흥원, 예술경영지원센터, 한국예술인복지재단, 생활문화진흥원, 콘텐츠진흥원, 한국영화진흥원, 한국출판문화진흥원 등등. 그리고 그 사이에 전국에는 80개가 넘는 광역과 기초단위의 지역문화재단들이 설립되었으며 지금도 계속 설립 중이다. 그런데 지금 예술가, 지역예술인들은 과연 행복할까요? 오히려 현장은 더 힘들다고들 말한다. 역설적으로 지원기구들이 더 많이 만들어질수록 현장은 더 짐이 되고 더 힘들다고들 한다. 왜 이런 일들이 발생하는 것일까? 이런 문제들에 대한 진단 없이 백약의 처방은 무효하다.

- 예술거버넌스 하자고 독임제 문화예술진흥원에서 합의제 문화예술위원회로 전환했는데 거버넌스는커녕 블랙리스트 집행기구로 전락함
- 지역문화예술거버넌스 하자고 지역문화진흥법 제정해서 설립하고 있는 지역문화재단들이 지역문화예술 중앙기금과 사업의 택배업소로 전락함
- 늘어나는 문화관련 법안들, 분화되는 예술 장르별 법과 제도들, 중복 혼란스러운 법정 문화기본계획들은 사문화됨. 문화진흥기본계획, 지역문화진흥기본계획 등등

그래서 다음과 같은 방안을 제안한다.

문화예술계도 정치판처럼 다원화되었다. 문화예술관련 공공기관이나 지원기구도 이제는 과거처럼 한국문화예술위원회 하나가 아니다. 한국문화예술진흥원, 콘텐츠진흥원, 영화진흥원, 출판산업진흥원, 예술인복지재단, 예술경영지원센터, 생활문화진흥원 등과 기관별 연합회도 있고, 단체별 연합회도 있다. 예술현장의 민간영역 단위도 이제 예총, 민예총, 문화연대 등으로만 대표되어질 수 없는 다원화중층화되어 있다. 그래서 어느 한쪽과 이야기하면 다른 쪽에서 반발할 수 있는 구조가 되어 버렸다. 따라서 과거보다 지금은 난이도가 매우 높아진 복잡한 고차원방정식이 되었다. 문제를 풀기 전에 문제를 푸는 단위들부터 조정하고 협의해야 하는 문제가 발생되어 버린 것이다. 과거처럼 편의적·습관적으로 접근했다가는 문제가 더 복잡해지고 꼬이게 되었다. 원칙과 기준을 가지고 정리해야 한다. 우선 주체는 지원기구나 공공기관들이 될 수는 없다. 주체는 현장이 중심되어야 한다. 다만 현장의 대표성을 어떻게 구성할 것인지는 우리 모두가 논의해야 될 문제다. 시간이 걸리더

라도 이 과정이 향후 문화정책전달체계와 서비스전달체계를 재편하는 데에 중요하기 때문에 제대로 해야 한다.

현장 중심과의 연대, 지원체계와의 합의, 정부조직(중앙, 광역, 기초)과의 협의과정을 거쳐 우선은 무너진 신뢰를 회복하는 것이 중요하다. 신뢰의 토대 위에서 소통하고 공감할 수 있는 문제부터 하나씩 풀어내야 한다. 기존 법령들 문제점 검토, 각 분야 정책에 대한 현장 실태조사와 의견 수렴 등을 통해 비전수립 위원회 구성, 각 분야(문화예술, 콘텐츠, 관광, 체육 등)의 정부 내 종합계획 수립과 법정계획 연계를 통한 정상화, 이를 위한 각 분야별 민관거버넌스위원회 구성, 헌법 개정과 자치분권 시대를 대비한 대책 수립 등을 통해 공공기관과 지원기구의 독립성과 자율성의 신장시킬 수 있는 방안 도출, 사회적 합의를 시도해야 한다. 이 모든 과정이 지난하고 정부나 공공기관들이 수행하기에 어렵다. 따라서 초기에 이 모든 것을 설계할 수 있는 단위가 필요하다. 장관 정책자문위원회나 문화예술행정 혁신위원회 등을 구성해서 분야별, 지역별 토론과 합의를 해내기 위한 로드맵부터 짜야 한다. 이 과정에서 모든 문제가 공개적으로 투명하게 진행되어야 한다. 그리고 현장의 의견을 들을 수 있는 다양한 방법 등을 찾아내 끊임없이 소통해야 한다. 초기에는 시간이 걸리고 논의 과정을 거치면서 피곤해질 수 있더라도 숙의와 참여를 통한 민주주의를 실현해야 한다.

협치, 선택이 아닌 필수입니다.

류 지 영_ 정책보좌관(유은혜 국회의원실)

협치는 자신에 대한 성찰로부터 시작합니다.

새정부가 추구하는 국정철학은 ‘국민주권시대’이고 실현하고자 하는 사회적 가치는 ‘공정’과 ‘정의’입니다. 그리고 국정철학과 사회적 가치를 실현하기 위한 방법으로 ‘협치’가 강력하게 강조되고 있습니다. 이런 상황에 따라 ‘협치’라는 말이 중요한 키워드로 등장했으며, 입법부와 행정부는 물론 사회적 영역에서도 수없이 회자되고 있습니다. 그런데 정작 ‘협치’를 제대로 이해하고 있는지 저부터 자문하게 됩니다. 이론적 이해는 열심히 공부하면 알게 될 수도 있지만, ‘협치’는 이론적 문제를 넘어서 실천적이고 경험적인 이해의 영역이라는 생각 때문입니다. 그래서 ‘협치’의 시작은 스스로에 대한 성찰로부터 시작된다는 생각을 하게 됩니다.

이동연 교수님도 발제하셨듯이 ‘국가 예술정책에서 예술 거버넌스가 과연 진정으로 존재했는가’ 반문해 보면, ‘자신 있게 그렇다고 말하기가 어렵습니다’라는 말씀에 공감할 수밖에 없는 이유입니다.

협치 이전에 경청(傾聽)입니다.

협치 이전에 돌아봐야 할 것이 경청이 아닌가 생각합니다. 경청은 상대방의 말을 듣는 데서 그치는 것이 아니라, 상대방이 전달하고자 하는 말의 내용은 물론, 그 내면에 깔려 있는 동기나 정서에 귀를 기울여 듣고 이해된 바를 상대방에게 다시 전달해 주는 것이라고 합니다. 과연 공적영역과 민간영역의 관계에서 경청이 얼마나 존재했고 실천되었는지 의문을 갖게 됩니다. 특히나 수직적 위계질서와 일방적 지시관계가 행정의 질서가 되었던 지난 9년 동안은 더더욱 경청은 없었거나 매우 미미했을 것으로 생각합니다. 따라서 협치의 구조

를 설계하고, 구조에 따른 운영의 규율과 시스템을 만들고, 구조를 운영할 사람들을 구성했다고 해도 기본적으로 경청의 자세가 협치의 영역에서 전면적으로 관철되지 않는다면 협치는 매우 형식적인 수준, 나아가서는 과시형 논의구조에 그칠 수 있다는 생각을 하게 됩니다.

협치는 선택이 아닌 필수입니다.

우리사회는 갈수록 복잡해지고 있습니다. 불행, 불안, 불평등, 불신, 지속불가능성 등 5불(不)사회로 불리는 대한민국의 현실은 그 해법을 찾아감에 있어서 공적인 영역의 역량만으로는 도저히 불가능한 사회로 이미 진입했습니다.

민간의 지혜와 경험, 의지를 국정운영의 주요한 동력으로 포용하고 반영하지 않는 한 복잡하고 다양하게 발생하는 사회적 의제들을 절대 해결할 수 없습니다. 국정운영의 중심축을 민간의 영역, 국민의 영역으로 대폭적으로 이동해야만 사회적 갈등의제들을 해결하고 국민이 행복한 새로운 대한민국으로 갈 수 있습니다. 이런 면에서 협치는 선택이 아니라 필수입니다.

협치의 구체적 방안에 대해서는 문화예술현장, 전문가, 공적영역 등 제 주체가 참여하여 만들어가야 할 과제를 전제하고 제 생각을 몇 가지 말씀드리고자 합니다. 협치는 크게 세 가지의 영역에서 일관되게 관철되어야 할 것으로 판단됩니다.

첫째, 정부부처(나아가면 공공기관까지)내에 협치를 전담할 주체가 있어야 합니다.

협치가 문화행정의 모든 분야에 스며들어 정착되려면 상당 기간이 소요될 수밖에 없습니다. 앞서 말씀드렸지만 협치에 대한 경험이 부재하거나 매우 취약하고 그런 모델자체가 실재한 적이 없기 때문에 그렇습니다. 따라서 협치가 문화행정이 핵심 운영원리로 자리 잡을 때까지 이를 책임지고 끌고 나갈 전담 주체가 있어야 합니다. 실-국-과 단위로 알아서 잘 하겠다고 생각하는 것은 착각입니다. 부처 내에서부터 협치에 대한 교육과 토론, 경험의 과정들이 지속되어야 하고, 만들어지는 협치구조들이 제대로 가동되는지, 어떤 것들을

더 돕고 개선해야 하는지 등을 담당할 수 있는 전담 주체가 있어야 합니다. 당연한 귀결로 그 전담주체는 역량과 경험을 갖춘 민간영역에서 맡아야 할 것입니다.

둘째, 민간영역과의 협치구조가 지속적으로 가동되어야 합니다.

발제에서도 담겼듯이 협치는 간담회나 자문회의 같은 일시적이거나 의견수렴의 창구 같은 수준이 아닙니다. 명백하게 국가를 운영하는 중요한 축입니다. 따라서 적정단위(실-국-과)에서 민간영역과의 협치구조를 구성하고, 주요 정책의 입안과 설계, 집행과 결과에 대한 점검, 그리고 또 다시 새로운 정책의 입안과 설계로 이어지는 전 정책순환의 과정을 대등한 관계로 지속적으로 가동해 나갈 수 있도록 해야 합니다.

입법부의 영역으로 협치를 잠깐 대입해 보면, 여당과 정부가 주요 정책과 현안에 대해 협의하는 ‘당·정협의회’라는 회의체가 있는데, 이 구조에도 해당 정책 및 현안과 관련된 민간영역도 함께 참여하는 ‘당·정·민협의회’로 개편할 필요가 있다는 생각을 하게 됩니다. 적극 노력해 보겠습니다.

셋째, 국민과의 협치입니다.

일상적으로 국민과 협치하는 것은 현실적으로 불가능합니다. 그러나 국민이 정책의 주인이라는 자존감을 갖고 체감함은 물론, 국민의 의견이 실질적으로 정책에 반영되는 것이 불가능한 것은 절대 아닙니다.

‘국정기획자문위원회’의 경우, 국민의 의견을 직접 반영하기 위한 온·오프라인 소통창구로서 ‘광화문 1번가’를 운영한 결과 15만 4878건이 접수됐고, 이 가운데 99건을 국정 과제에 우선 반영하기도 했습니다. 이런 모델을 문화정책의 영역에서 지속시킬 수 있는 방안을 적극 계발하고 추진할 필요가 있습니다.

얼마 전에 우연히 TV에서 협치를 주제로 한 프로그램을 본 적이 있습니다. 그 내용을 보면서 상상했던 것을 말씀드리면서 마치겠습니다. 고맙습니다.

매년 6월 중순 덴마크 정치가 코펜하겐 남동쪽의 작은 섬으로 이동한다. 나흘간 열리는 정치축제 참여를 위해서다. 공식명칭은 ‘폴케외데’ 우리말로로는 민중회의다. 900여 개의 토론과 행사를 통해 국민들은 정치의 즐거움을 마음껏 즐긴다. 인구 2000명의 작은 마을에 10만 명이 다녀갔다. ‘폴케외데’는 7년 전 정치와 국민의 간격을 줄이기 위해 시작됐다. TV에서나 보던 총리, 장관, 국회의원 등 유명 정치인을 길거리에서 만나 인사하고 정책의 궁금증을 묻고 대화를 나눈다. 그래서 인기가 대단하다. 휠체어를 타고 500여 킬로미터를 달려온 60대 장애인, 노숙자, 초·중·고등학생도 단체로 참가한다. 권력의 주인은 국민이라는 민주정치의 참모습을 보여준다.



매년 3월 중순 대한민국 문화정책이 강원도와 경기도를 잇는 작은 섬으로 이동한다. 사흘간 열리는 문화정책축제 참여를 위해서다. 공식명칭은 ‘문화정책국민회의’이다. 수백 개의 토론과 행사를 통해 국민들은 문화정책의 즐거움을 마음껏 즐긴다. 작은 섬에 수만 명이 다녀갔다. ‘문화정책국민회의’는 정책과 국민의 간격을 줄이기 위해 시작됐다. TV에서나 보던 총리, 장관, 국회의원 등 유명 정치인을 숲길에서 만나 인사하고 정책의 궁금증을 묻고 대화를 나눈다. 그래서 인기가 대단하다. 전국 팔도에서 올라온 분들과 남녀 노소 모두가 함께한다. 권력의 주인은 국민이라는 민주정치의 참모습을 보여준다. 광화문의 촛불은 그렇게 문화정책축제로 승화되고 있음을 보여준다.

예술정책 거버넌스 재정립을 위한 제언

토론문

방 지 영_ 서울연극협회 부회장

“상대방의 대사를 귀로 듣지 말고, 단전으로 들어라!”

연극에서 연기에 임하는 자세로 흔히 이런 말을 한다. 거버넌스는 민주주의의 기본원리이며, 연극하는 행위는 민주주의의 실천적 행위이기도 하다. 앞선 발제문의 예술 거버넌스에 대한 조밀한 분석과 정의에 공감하며, 민주적 협치 시스템인 거버넌스에 관하여 몇 가지 덧붙이고 제안하며 토론을 대신하고자 한다.

1. 예술 거버넌스의 체계구축은 가능한가?

공공기관의 전문성이 요구되며, 예산권을 갖춘 독립구조를 갖추어야 한다.

예술현장은 다양한 층 구조로 유기적 관계를 맺고 있어 예술의 중장기적인 발전 정책을 논하려면 현장의 특성을 고려한 한국형 예술정책이 필요하다고 생각한다. 따라서 전문성을 바탕으로 설립된 한국문화예술위원회, 예술경영지원센터, 한국예술인복지재단 등 문화체육관광부(이하 문체부) 산하의 54개 기관¹⁾ 외 각 지역문화재단²⁾의 존재는 공연예술계의 시각에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다고 볼 수 있다. (한국문화예술회관연합회의 역할 또한 주목할 필요가 있다.)

문체부 내의 문화예술정책실과 문화콘텐츠산업실의 담당업무내용을 살펴보면 산하 54개 기관을 ‘지도감독’ 혹은 ‘관리감독’하게 되어있으며 국립단체의 경우에는 ‘지원’이라고 하여

1) 문화체육관광부 산하 공공기관은 문화예술 및 콘텐츠 산업분야 21개, 관광분야 2개, 체육분야 5개 기관이 있으며 산하 단체·법인인 문화예술 및 콘텐츠 산업분야 19개, 체육분야 2개가 있다.

2) 전국의 문화재단은 서울 9개소, 경기·인천 14개소, 강원 7개소, 충청 5개소, 경상 15개소, 제주, 전라 7개소가 설치, 운영되고 있다.

협조하게 되어 있다. 그러나 지도감독과 관리감독은 해석에 따라 악용될 소지가 많고 작금의 블랙리스트를 퍼트린 파이프라인이 되었음을 우리는 결과를 통해 알고 있다. 또한 ‘지원’의 경우에도 각 조직 내에 배치된 공무원출신 간부가 예술감독 보다 상위개념으로 행정적 해석을 내리고 있어 반강제적 집행구조를 갖추고 있다고 할 수 있겠다.(54개 산하기관의 공무원 파견과 인사현황에 대해서도 살펴봐야한다.) 따라서 우리 예술가들은 거대한 공무원 조직의 거미줄 속에 보이지 않게 갇혀있다고 할 수 있겠다.

그 중 기초예술분야의 대표기관인 한국문화예술위원회(이하 문예위)의 문제를 정리 해 보고자 한다. 독임제 기관이었던 한국문화예술진흥원은 예술지원 정책의 자율성과 전문성을 획득하기 위한 토대를 마련코자 2005년 8월, 문예위로 전환되었다. 그리고 현재의 문예위는 2017년을 기준으로 볼 때 ‘문화가 있는 날’과 같은 21건의 수탁사업(399,986백 만 원)을 집행하고 있으며 기금사업(540,207백 만 원)중 약 8.4%에 해당하는 예술창작역량강화사업(45,383백 만 원)을 예술가가 직접수혜를 받는 사업으로 시행되고 있다. 극단적으로 얘기하자면 현장 예술가들은 기금사업예산의 8.4%를 차지하며 전체 지원사업 중 4.8%를 차지하는 예술정책을 위해 많은 이야기를 하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 지난 MB정부와 박근혜정부를 거쳐 오면서 변질된 현재의 문예위는 문체부의 하도급기관으로 전락하였다고도 할 수 있겠다. 따라서 문예위는 설립당시의 목적과 방향으로 돌아가고, 현재에 맞는 예술정책으로 재설계될 수 있도록 거듭 나아한다.

그런 의미에서 전문성을 갖춘 민간형 행정기관인 문예위에 대하여 제안한다. 문예위를 당초 목적인 자율성과 전문성의 획득을 위해서는 예산권과 인사권을 가진 독립기구로서 바로 세워야 한다. 조직의 견제를 위하여 인사권까지 가질 수는 없다하더라도 예술정책을 펼칠 수 있도록 예산권을 확보해야한다. 그리고 당초 계획대로 각 장르별 위원을 선발하고 각 위원을 중심으로 한 소위원회를 구성하는 거버넌스를 활용, 현실적인 정책을 펼쳐가야 한다.

2. 거버넌스를 막고 있는 요소는 무엇인가?

예술정책을 관장하는 각 부처,각 기관은 상호 유기적인 소통이 필요하다.

모든 기관은 성과관리를 받게 되어있으며 성과지표는 기관장의 변화에 따라 약 3년을 주기로 변화한다. 그로인해 짧은 시간동안 성과를 내야할 기관들은 예술정책의 장기적인

목표를 설정하기보다는 근시안적인 예술정책을 실현하게 되고 유사한 사업들을 시행하게 된다. 그것은 동시대와 함께하는 예술의 특수성과 긴 안목에서의 예술정책의 실현을 저해하는 것이라고 판단된다. 따라서 관료적 업무구조를 유지하고 있는 정부기관에서 민주적 의사결정권을 확보해야하는 거버넌스를 도입하고자 한다면 기관의 성과지표를 포함하여 부서 간의 벽부터 허물어야할 것이다.

문화지구인 대학로를 포괄적 의미에서 사례로 들고자 한다. 현행 문화지구는 서울시가 지정하며 종로구청이 관리운영의 주체이고 중앙정부는 예산만을 지원하고 있다. 그러나 「서울특별시 문화지구 관리 및 육성에 관한 조례」(2002.1.5.)는 첫 번째로 지정된 인사동을 기준으로 마련되었으며 대학로는 그 조례에 따라 운영되고 있다. 그러나 상업지구인 인사동과 거주지역인 대학로는 생성배경에서도 확연한 차이가 있어 동일한 기준의 적용은 많은 문제를 생산시키고 있다. 아울러 그러한 문제점들은 다년간의 연구보고서를 통해 발표된 바 있으며 그 중심에는 중앙정부와 지방정부 간의 효율적 업무분장이 가장 중요한 화두로 자리 잡고 있다.

3. 거버넌스의 구축을 위한 투자의 시간?

설계에서 결과까지 민과 관이 함께하며 상호 책임져야한다.

서울시 혹은 서울문화재단의 경우, 비교적 거버넌스를 최대한 활용하고자 노력하기에 제언할 수 있는 창구는 열려있는 편이다. 그러나 시작은 같이 했는데 끝에는 다른 결과물들이 나와 있는 경우가 많다. 그 이유를 나름 추적해 본 결과, 첫 번째 이유는 기본계획 수립과 시행 그리고 결과평가과정에 각기 다른 성향의 사람들이 자문을 하고 있었다. 두 번째는 사업담당자가 전문성이 없거나 방향성을 모르기 때문에 자문내용을 잘못 해석한 경우도 있었다. 세 번째, 관에서는 거버넌스 구성을 형평성과 객관성을 맞추는 과정으로 이해하고 있었다. 또 다른 경우는 거버넌스에 참여한 분들에게 사업의 정책방향을 정확히 전달하지 못한 경우도 있었다.

그 사례로 서울시의 청년예술가지원사업이 있다. 행정적으로 난관도 많고 예산을 마련하는 것부터 어려움이 있었기에 담당공무원들이 민원을 감수하며 애를 써서 실행중인 사업이다. 최초 설계 당시 자문을 할 때는 말도 안되는 내용이 많아 반대의견을 내놓기도 했

지만, 진입장벽이 높은 예술계에 청년들이 자리매김할 수 있는 장치가 마련된다는 것에 무한 긍정을 가지고 자문을 한 바 있다. 그러나 사업내용과 실행방식은 자문내용과 먼 거리에 위치해 있었다. 청년 예술가의 의미도 희석되었으며 청년들이 예술계로 들어올 수 있는 견인장치인 멘토의 성격도, 멘토들의 역할도 미진해 있었다.

현재 거버넌스에 관해 민도 관도 익숙하지 않다. 사업의 시작단계에 혹은 중간과정에 민은 자문만 했기 때문에 자문과 다른 결과에 대해 관에게 할 말이 많다. 민은 뭔가를 지속적으로 요청하려고 하고 관은 불평불만이 최소화 될 수 있는 채널구축을 위해 거버넌스를 가동시킨다. 우리는 함께 공동으로 책임지는 부분이 없다. 그러나 어찌되었건 거버넌스는 이미 시작되었고 우리는 많은 곳에서 거버넌스의 논의를 지켜보거나 참여하게 될 것이다. 그러나 그에 앞서 민은 진영논리를 떠난 대의적 예술정책에 관한 성찰이 필요하며, 관은 면피를 위한 자리를 더 이상 만들어서는 안 된다. 하나의 정책을 함께 수립시키고 시행하고, 재조정되고, 결국 완성시킬 때 까지 긴 신뢰의 여정을 이끌어 가야한다.

4. 맺음말

최근 다양한 채널에서 한국산업의 미래를 위한 진단과 처방이 소개되어지고 있다. 개념설계역량 부족과 시행착오라는 경험축적을 등한시하는 한국산업경제에 관한 것이다. 어떻게든 단기간에 좋은 성과가 나와야하는 결과중심의 한국사회의 모든 구조를 통찰하는 듯하다. 예술창작도 개념설계와 경험의 축적에서 생기는 고도의 지식정보가 필요하다. 천재 예술가도 많은 습작 속에 영감을 얻는다. 축적의 시간이 필요한 것이다. 현대의 예술가에게도 축적할 시간이 필요하다. 그런 의미에서 문체부에게 희망하는 것이 있다. 예술지원정책이 결과중심으로만 흐르지 않도록 그리고 예술의 공공재적 가치가 우리 스스로의 입으로 떠드는 것이 아니라 시민과 국가의 의식 속으로 들어갈 수 있도록 하는 거시적 정책을 연구해 주길 바란다. 지금부터의 거버넌스는 그렇게 긴 안목에서 설계되어야 한다.

예술 거버넌스 구체화를 위한 짧은 생각

토론문

정 우 영_ 한국작가회의 전 사무총장/시인

발제문 잘 봤습니다. 애쓰셨습니다. ‘예술정책과 거버넌스’에 대해 몹시 다각적으로 꼼꼼하게 살피고 있어서 거버넌스가 뭘지 가웃거리던 제 실눈도 조금은 떠진 것 같습니다. 발제문을 찬찬히 더듬으며 고개 끄덕이는 부분이 적지 않았습니다. 여러 대목을 줄치며 읽었는데, 특히 제 눈이 오래 머문 부분은, 바로 이 지점입니다.

“예술 거버넌스의 기본 원리 안에는 예술가의 자발성, 자율성, 독립성이란 것이 전제되어 있습니다. 거버넌스는 기본적으로 대화와 공감의 과정입니다. 서로를 이해하고 각자의 장점을 살리고, 각자가 가지고 있는 역량을 합하여 최선의 대안을 찾아가는 여정입니다. 그래서 거버넌스를 말할 때 결과도 중요하지만 과정도 중요한 이유가 이런 맥락에서입니다.”

‘거버넌스는 대화와 공감의 과정’이란 말에 우리가 추구해야 할 방향성이 다 담겨 있는 것 같습니다. 너와 내가 만나 함께 나누는 공감의 과정이 깊고 뜨거워야 그 결과도 감동적일 것입니다. 결과를 위해 공감의 과정을 생략하는 것처럼 어리석은 짓은 없겠지요. 더욱이 예술인들은 보통 이상으로 까다롭습니다. 공감하지 않으면 그 어떤 것도 내켜하지 않지요. 그런 점에서 발제자가 정리한 것처럼 “예술 거버넌스는 예술 공동체의 운명”임을 자각하고, 민과 관이 “위계적 질서가 아닌 서로의 다른 역할을 수행하는 수평적 네트워크”로 나아가야 할 것입니다. 각각의 주체들이 “공존과 상생의 마인드를 가지고” 거버넌스의 장을 열어 가야 하는 거지요.

하지만, 안타깝게도 이제까지의 제 경험은 이렇지가 못해서 과연 이게 가능할까 하는 의구심 적지 않습니다. 저를 비롯한 제 주변에서 민관이 만나 도모했던 여러 결합들이 의미 있는 과정과 결과를 도출해낸 적이 드물기 때문입니다. 최초의 의도와는 달리, 소모적인 시간이었다는 불쾌한 기억들이 더 많이 남아 있습니다. 아마도 양쪽이 “수평적 네트워크”를 이루지 못한 채 모임을 이끌어서 그러지 않았을까 싶기도 한데요. 제가 참여한 모임들

의 경우에는, 거의 관 쪽에서 문제를 일으켰습니다. 논의가 진척되는 와중에 갑자기 담당자가 바뀌어버리곤 했습니다. 민의 입장에서 보면 황당한 사태가 아닐 수 없지요. 이렇게 되면 모임은 헛바퀴를 돌게 마련이거든요. 전임자와 맨 처음 나누었던 이해와 설득의 시간으로 다시 되돌아가는 겁니다. 그러자니 새로 온 담당자나 민간 쪽 다 서로 답답해하게 되고, 의욕도 떨어질 수밖에 없습니다.

예술 거버넌스가 이런 방식으로 운영되어서는 안 될 것 같습니다. 과정의 공감을 생각한다면, 민관 협력 분야에 배치되는 인력들은 순환 근무에서 배제되어야 마땅합니다. 그래야 전문적 식견으로 앞을 내다보는 예술정책을 기획하고 이를 실행할 수 있을 것입니다. 민은 그 분야 전문가가 참여하는데 관은 아마추어 수준이라면 아무리 좋은 제도가 정착된다고 하더라도 의미 있는 성과를 기대하긴 어렵습니다.

그래서 저는 상설적인 민관정책협의체 구성을 제안하고자 합니다. 자문 기구나 임의적인 TF가 아니라, 상설 조직이어야 설령 담당자가 교체된다고 하더라도 민과 관의 소통이 흐트러지지 않을 것입니다. 민과 관이 이렇듯 상시적이고 유기적으로 결합될 때 비로소 예술정책의 기획과 실행이 예술현장과 시민의 요구에 부응할 수 있지 않을까 싶습니다. 물론, 이 기구에는 중앙의 민과 관뿐만 아니라, 각 지역의 민과 관도 함께해야 할 것입니다. 예술에는 중앙과 지역의 구분이 없으니까요. 조직이 이쯤은 되어야 실제 사업들을 공유하는 연대기구로서 기능할 수 있을 것이며, 예술가를 집중 지원하거나 포괄 지원할 수 있는 정보도 갖추게 될 것입니다. 더불어, 이 협의체는 반드시 온라인 홈페이지와 sns 계정인 트위터, 페이스북, 인스타그램 등을 열어서, 현장 예술가들, 시민들과 언제든지 호흡할 수 있는 구조도 갖추어야 할 것입니다. 이러한 과정을 통해 기획자와 향수자가 끊임없이 상호 소통하며 공감할 때 예술이 지향하는 가장 아름다운 하모니가 형성될 것이라 여깁니다.

이와 같은 이유로 저는, 위의 협의체 추진을 가능토록 하는 ‘국가 예술정책의 지원 및 전달체계 재구성 TF팀’을 가동하자는 발제자의 의견에 적극 찬성합니다. 다만, 저는 이 TF팀 논의 틀에 각 ‘예술기관의 미션 재설계’도 포함시키자고 요청하고 싶습니다. 발제자도 지적하고 있다시피 중앙정부 아래 산하기관의 수가 많아지면서 이 체계가 작동되는 방식이 독선적이고 비효율적으로 흐를 개연성도 높아졌습니다. 그런데도 이들에게 “예산 배분 및 정책사업 가이드라인 결정권한이 독점되면서, 중간 및 하위 전달체제로 갈수록 사업-예산 의존성이 심화되고, 기관 및 제도의 자율성, 독립성이 왜곡되기도 합니다.”

예술 거버넌스가 제대로 된 역할을 수행하기 위해서는, 중앙정부의 이와 같은 권한은 분산되고 위임되어야 합니다. 중앙정부와 각 예술기관들이 수직관계가 아니라, 수평관계로 재조정되어야 예술행정의 전달체계가 단순화되고 정보 장악력은 단단해집니다. 발제에서도 보

이듯이, “예술지원의 팔길이 원칙은 정부와 예술가와의 관계만이 아니라, 정부 조직과 조직 간, 중앙정부와 지역정부와의 관계에서도 지켜져야” 할 것입니다. 이러한 원칙이 확실히 관철될 때, 예술가의 창작활동은 튼튼해지고 시민들 감동의 크기도 그만큼 확대될 것입니다.

그런데 이와 같은 관과 관 팔길이 원칙이 실현되려면, ‘각 예술기관의 미션’이 현재 상황에 맞도록 재설계되어야 한다는 선제조건을 만족시켜야 합니다. 예술 기관들이 명확한 자기 미션을 정립하고 이를 실행해야, 보다 수평적인 네트워크는 물론 수직적인 소통도 원활해질 수 있습니다. 발제문에서는 ‘예술 환경의 변화에 대해 충분한 고려가 있어 보이지 않는 대상’으로 한국문화예술위원회(이하, 예술위)를 언급하고 있는데요, 그렇다면 예술위는 어떤 미션을 가져야 할까요. 예술위의 현재 미션은, “문화예술 활동을 지원함으로써 모든 이가 창조의 기쁨을 공유하고 가치 있는 삶을 누리게 한다”로 되어 있습니다. 제가 보기에는 몹시 추상적이어서 무슨 일을 어떻게 해야 이 미션을 제대로 수행할 수 있을지 참으로 난감합니다.

영화, 문학, 만화 등 각 예술 장르가 속속 분화하고 있고, 지역마다 지역문화진흥법에 기반한 문화재단들이 설립되고 있으며, 세계 속 문화한류를 퍼뜨려야 하는 때의 중추기관 미션으로 이는 적절치 않아 보입니다. 예술위에 요청되는, 구체적이고 현재적인 미션은, ‘전국 문화예술 관련 기관 네트워크의 중심, 각 예술 장르 기관을 아우르는 균형적 자율기구, 세계와 견주는 한국 문화예술 대표 기관’이 아닐까 싶습니다. 예술위가 예술 장르들의 조정, 관장자이자, 지역 문화예술 네트워크의 중추이며, 세계에 한국문화예술을 널리 알리는 핵심기구여야 한다는 것이지요. 이와 같은 미션 수행을 위해서 예술위는 영어 버전 사이트도 반드시 구축해야 할 것입니다. 이 사이트만큼 세계인과 소통하기 좋은 공간은 따로 없을 테니까요. 그렇게 되면 이곳은 한국문화예술의 현재를 보여주는 가장 최적의 집산지이자, 전세계 소통의 매개 공간으로 자리하게 될 것입니다.

예술위가 이렇게 바뀔 경우, 그 관계기관인 한국문화번역원도 미션을 새롭게 설정할 수 있으리라 여깁니다. 한국문학을 세계에 소개하는 몹은 예술위와 나누고 한국문화번역원은 ‘문학교류원’으로 그 위상을 조정하여 외국문학을 한국에 소개하는 역할도 맡는 것입니다. 한국문학과 외국문학의 교류가 수월하게 이루어져야 한글문화권이 확장됩니다. 한국문화번역원은 그런 점에서 외국문학연구자 중심에서 벗어나야 합니다. 한국문학 전문가가 합류하여 한국문학의 외연은 넓히고 외국문학과의 교류는 활성화하는 방안이 반드시 모색되어야 할 것으로 봅니다. 아시다시피 한국에 알려지는 외국문학은 대부분 출판사의 장삿속을 기반으로 합니다. 그 문학의 가치가 아니라, 상품성이 우선이지요. 이래서는 시민들이 우수한 문학을 접하기 어렵습니다. 소위 문학적 편식을 하게 되는 것이지요. 그러나 예술위와 문화번역원이 이처럼 미션을 새로이 설정하고 유기적인 예술 거버넌스를 실행한다면, 우리

문학과 삶의 질은 아연 달라질 수 있으리라 믿습니다.

예술 거버넌스 논의에서 제가 마지막으로 요청드리고 싶은 것은 온라인과 모바일 기반 구축입니다. 예술이 아날로그라면, 예술행정은 아날로그적 감성의 디지털입니다. 민과 관, 혹은 관과 관이 직접 만나 정책협의를 한다고 하더라도 이 모든 과정이 온라인 혹은 모바일로 공유될 수 있어야 합니다. 온라인이 활성화될 경우, 이보다 더 효율적인 소통 마당은 없을 것이라 봅니다. 온라인의 장점은 언제, 어디서든, 누구에게나 열려 있어 실시간으로 다양한 의견과 관심을 유발할 수 있다는 점입니다. 기획이나 의견뿐만 아니라 아이템이나 사업들을 두루 다 공유할 수 있으며 그 과정들이 투명하게 공개되므로 오류와 실수 발생이 적으며 수정도 금세 가능합니다. 온라인을 활성화하자고 하면 민원을 염려하곤 하는데요, 정상적인 시민사회에서 민원은 기본입니다. 민원을 걱정하느라, 가장 효율적으로 예술 거버넌스를 실현할 수 있는 유용한 도구를 외면해서는 안 될 것입니다. 제가 토론문에서 중간중간 온라인 시스템을 들먹인 이유도 여기에 있습니다. 이미 오프라인 체제만으로는 한국문화예술의 전반적인 요구를 감당할 수 없는 시대에 접어들었습니다. 온라인과 모바일로도 예술 거버넌스가 실현될 수 있길 진심으로 바랍니다. 고맙습니다.

토 론 문

한 승 준_ 서울여대 행정학과 교수

문체부 예술정책과에서 주관하는 “예술정책 거버넌스 재정립” 예술정책 토론회의 목적은 “예술 지원의 ‘팔길이 원칙’ 실현을 위한 공정성·투명성·책임성 확보를 위한 구체적 대안 모색; 예술현장과의 협치 방안, 문예위 등 예술분야 지원 사업의 공정성 확보, 예술 지원 기관의 독립성 확보와 정부예산 사용에 대한 책임성 담보 등에 대한 다양한 의견 청취”로 명시되어 있습니다.

이동연교수님의 발제문이 문화예술 거버넌스 담론 전반에 관한 깊이 있는 성찰을 제공해주셨고, 예술정책 거버넌스의 실천과제들을 당위적 측면에서 제시해 주셨습니다. 특히 이동연교수님은 ‘예술현장과의 협치 방안’을 중심으로 논의를 진행해 주셨습니다. 따라서 저는 행정학자로서 ‘문예위 등 예술분야 지원 사업의 공정성 확보, 예술 지원 기관의 독립성 확보와 정부예산 사용에 대한 책임성 담보’를 중심으로 의견을 개진하도록 하겠습니다.

첫째, 문예위 등 예술분야 지원 사업의 공정성 확보

왜 공정성 문제가 심각하게 제기되는 것일까요? 우리나라의 경우 순수예술의 시장성 부족과 메세나 등 민간지원의 전통이 부족하기 때문에 정부 지원에 대한 의존도가 상대적으로 높은 경향이 있습니다. 또한 풍자적 요소와 비판적 표현이 많은 문화예술의 특성으로 인해 지난 정부의 경우 특히 검열 강화와 지원 배제(블랙리스트)가 심화되었습니다.

아시다시피 한국문화예술진흥원이 2005년 독립형 예술위원회(Arts Council)인 한국문화예술위원회로 전환한 배경으로는 관료가 아닌 문화예술인이 중심이 되는 예술의 전문성 강화, 지원 사업 선정의 자율성과 예술위 활동의 독립성 강화, 부처-위원회-예술단체 간의 의사소통 활성화 등이 있습니다. 현 시점에서 되돌아 볼 때 독립형 예술위원회로의 전환이 이러한 목적을 달성하지는 못했다는 것을 인정하지 않을 수 없습니다. 물론 주된 원인이 정부의 정치적 개입에 있음은 분명하지만, 예술 장르간의 이기주의도 심사의 편파성에 대한 논란을 초래하였습니다.

현 정부는 지원 사업의 공정성 확보를 위해 현장문화예술인 참여와 추천권 보장, 심의위원 및 심의과정결과 작성, 보관, 공개 의무화 및 음부즈만 제도 도입, 지원기관과 예술계의 공정성 협약 체결 등을 고려하고 있습니다. 이러한 방안들은 지원 사업의 공정성 확보에 도움이 될 것으로 기대됩니다. 다만 진흥원에서 예술위원회로의 제도적 전환이 기대했던 공정성 확보를 가져오지 못한 경험에서 알 수 있듯이 제도적 보완 장치만으로는 공정성이 100% 확보될 수는 없을 것입니다. 이동연교수님께서 강조하셨듯이 문화예술 주체들간의 대화와 소통, 상호작용을 통한 신뢰와 책임의식의 확보가 동반되어야 할 것입니다.

둘째, 예술 지원 기관의 독립성 확보

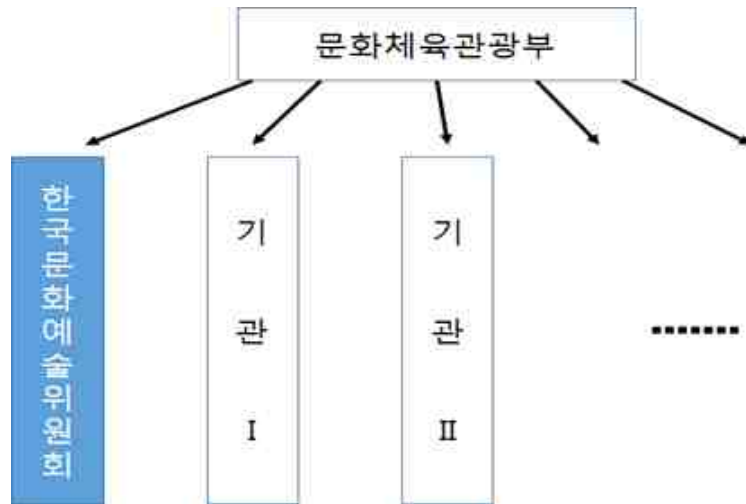
한국문화예술위원회는 문체부 산하의 지원정책 집행기구로 반관반민(半官半民)의 비영리 특수법인이자 기금관리형 준정부기관입니다. 영국의 ACE가 의회에 대한 책임성을 갖는다면 한국의 문예위는 정부에 대한 책임성을 갖고 있습니다. 위원회가 정부에 대한 책임성을 갖는다는 것이 어떤 의미일까요? 이는 위원회가 정부와 보다 밀접한 관계라는 의미이며, 보다 구체적으로 위원장과 예술위원들의 임면권을 문체부 장관이 갖는 수직적 관계라는 의미입니다. 그 결과 사업계획 및 예산의 승인, 각종 평가 수행 등의 과정에서 위원회에 대한 문체부의 영향력 지속적 확대되었으며, 문예위는 문화예술재원의 단순한 기금배분 창구 역할로 전락하였습니다. 지나친 감사도 문예위의 자율성에 영향을 미칩니다. 현재 우리나라 문예위는 감사원, 국회, 문체부, 기재부의 중복감사를 받고 있는 실정입니다.

문예위의 독립성을 확보할 수 있는 방안은 과연 무엇일까요? 완벽한 제도적 방안은 존재하지 않습니다. 왜냐하면 비록 지난 정부에서 더 심각하긴 했지만, 문예위의 자율성 훼손은 과거 정권들에서 반복된 문제(black or white)였기 때문입니다. 그렇기 때문에 문예위의 독립성을 강화하기 위해서는 정권 교체의 영향을 최소화하는 방안이 필요하다고 판단됩니다. 구체적으로 현재 방통위 모델을 벤치마킹하는 것을 고려할 수 있습니다.

위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 제 1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다.

- 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조2항 -

방통위 방식은 여야가 서로 견제하고 합의해야 하기 때문에 비록 최선은 아니지만 지난 정부의 블랙리스트와 같은 최악의 상황은 예방할 수 있을 것으로 기대됩니다. 문예위의 독립성 확보를 위해서는 문체부와 위원회의 관계 재정립도 이루어져야 할 것입니다.



셋째, 정부예산 사용에 대한 책임성 담보

이동연교수님이 발제문에서 인용한 잉글랜드 예술위원회(ACE)의 사이먼 멜러 문화예술 총감독이 예술지원의 팔걸이 원칙이 정부의 정책 목표를 따르지 않아도 된다는 것을 말하는 것은 아니라고 언급한 점은 문화예술 지원에 있어서도 매우 중요하고도 민감한 부분입니다. 문화예술계는 문화예술 분야의 특수성을 주장합니다. 문화정책을 공부하는 저로서는 이러한 주장에 일견 동조하면서도 행정의 효율성과 예산 사용의 합리성의 관점에서는 이러한 특수성을 일반인이나 타 부처에서 받아드리기가 쉽지 않다는 점도 잘 알고 있습니다. 지원은 하되 간섭을 하지 말라는 주장은 문화예술계 혹은 문화예술계와 문체부 간에는 공감대를 형성할 수도 있을 것입니다. 그러나 예를 들어 문화예술 분야의 특수성을 인정하고 정부예산 사용에 대한 성과나 책임성을 묻지 않는다면, 교육 분야에서 교육의 특수성을 인정해 달라고 할 경우에는 어떻게 대처해야 할까요? 예산을 책임지고 있는 기재부의 입장에서는 예산 지원의 가시적 성과가 발생하고 있다는 점을 입증하지 못하는 사업의 경우에는 사업을 축소하거나 폐지할 수밖에 없을 것입니다. 문예진흥기금의 고갈로 인해 복권기금과 경륜경정 수익금을 사용함에 따라 예술창작지원 사업규모보다 복지형 사업규모가 더욱 커지고 있는 점도 사업의 책임성이 더욱 중요시되는 배경 중의 하나입니다.

영국 ACE의 경우에도 연간보고서를 통한 문화부의 성과평가를 통해 지원금 협약의 근거로 삼고 있으며, 영역별 모니터링 및 지속적 성과관리가 이루어지고 있습니다. 미국 NEA의 경우 역시 성과책임보고서 제출을 통한 의회의 성과평가를 통해 세출승인의 근거로 삼고 있으며, 영역별 모니터링 및 지속적 성과관리가 이루어지고 있습니다. 따라서 문체부, 문화예술위원회, 문화예술인들은 합심하여 정부예산 사업의 가시적 성과와 책임성을 확보하려는 지속적인 노력을 강화해야 할 것입니다.

새 정부 예술정책 토론회

제3차_ 예술정책 거버넌스 재정립

