

한국문화예술위원회와 블랙리스트 실행: 관료의 책임성 관점에서

배관표 · 성연주

[국문초록]

본 연구의 목적은 한국문화예술위원회 블랙리스트 사태를 책임성의 관점에서 분석하는 데에 있다. 본 연구는 책임성에 대한 기존의 이론 논의들을 정리하여 책임성 개념을 전문적 책임성, 정치적 책임성, 절차적 책임성, 위계적 책임성 그리고 결과적 책임성으로 구분한다. 그리고 첫째, 책임성의 관점에서 블랙리스트 실행의 이유를 재정리하고, 둘째, 기존에 논의되고 있는 혁신 의제에 대하여 평가한다. 분석 결과를 요약하면 첫째, 문예위는 임직원들의 전문적 책임성이 적극적으로 발휘될 수 있도록 설계되었는데, 위계적 책임성이 강요되면서 블랙리스트가 실행됐다. 둘째, 혁신 의제에서 위계적 책임성을 경감시키고 전문적 책임성 높이는 방안들이 다수 확인되어 실현될 경우 상당한 효과가 기대되지만, 절차적 책임성과 결과적 책임성을 제고하기 위한 방안 추가를 검토해볼 수 있다. 본 연구는 블랙리스트 사태에 대한 학술적 접근을 시도했다는 점에서 이론적 의의가 있으며 문예위의 혁신 방향을 논의한다는 점에서 실천적 의의가 있다.

[주제어] 한국문화예술위원회, 블랙리스트, 책임성, 혁신 의제, 기관 혁신

*본 논문은 국회입법조사처 <이슈와 논점: 한국문화예술위원회 조직 운영체계 개선 방안 검토>를 기반으로 작성하였으며, 초안을 한국문화경제학회 2019년 춘계학술대회와 한국행정학회 2019년 하계학술대회에서 발표한 바 있습니다. 유익한 논평을 해주신 토론자와 심사위원님들께 감사드립니다.

투고일: 2019. 6. 3. 심사일: 2019. 7. 11. 게재 확정일: 2019. 8. 5.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2019.33.2.111>

배관표_국회입법조사처 입법조사관/교신저자(kwanpyo@gmail.com)

성연주_서울대학교 사회학과 박사과정/공동저자(euniceseong@gmail.com)

I. 서론

문화예술계 블랙리스트 사태는 아직 마무리되지 못했다. 2018년 5월 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회’(이하, 조사위)는 문화예술계 블랙리스트 피해 사례와 유형을 정리·분석한 결과, 총 342개 예술단체와 8,931명의 예술인이 블랙리스트에 등재되어 사찰, 검열, 지원 배제 등의 피해를 입었다고 발표했다.¹⁾ 이와 관련하여 조사위는 2018년 6월 책임 규명 권고안을 심의·의결하여 문화체육관광부(이하, 문체부)에 제출했으며 문체부는 2018년 12월 수사 의뢰와 징계 절차에 착수했다. 아울러 조사위는 헌법 개정을 비롯한 다양한 제도 개선을 권고했는데, 2019년 현재 문체부와 산하기관들은 이 권고를 받아들여 제도 개선을 위한 조치들을 취하고 있는 중이다.

그런데 블랙리스트 사태에 대한 세간의 관심이 줄고 있다. 2017년 1월 일간지에서 문화예술계 블랙리스트가 언급되는 수는 3,505건에 이르렀으나 2018년 12월에는 100건에 불과했다.²⁾ 이전에는 조사위의 활동, 새로운 사실 확인, 후속 조치, 판료 징계, 법적 처벌과 같은 구체적인 사안에 대한 다양한 논의가 오갔다면 최근에는 사태 전반을 재조명하거나 후속 조치 미비를 개탄하는 사설 형식의 글이 대부분이다. 또한 정치인들의 관심도 예전 같지 않다는 지적이 있다.³⁾ 2018년 국회 국정감사에서 블랙리스트 사태 관련 논의를 찾아보기 힘들었으며,⁴⁾ 2019년 5월 「예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안」이 발의되면서 국회에서의 논의는 일단락되는 듯하다.

자칫 후속 조치 동력을 잃을까 우려되는 만큼 학계의 관심이 필요하다. 학계의 객관적인 논의는 사태를 제대로 마무리하는 데에 기여할 수 있을 것이다. 블랙리스트 사태는 정부와 산하기관 간의 관계가 드러난 예외적인 사례인 만큼 재발 방지를 위해서라도 이 사태를 학술적으로 기록, 분석할 필요가 있다. 게다가 문화예술정책의 패러다임을 진단, 수정, 발전시키는 유의미한 제안을 도출하는 기회가 될 수도 있다. 본 연구는 문체부의 대표적 산하기관인 한국문화예술위원회(이하, 문예위)를 중심으로 책임성의 관점에서 블랙리스트를 실행하게 된 이유를 분석하고, 기존에 논의되고 있는 혁신 의제에 대하여 평가해봄으로써 학계 논의 활성화에 도움이 되고자 한다.

1) 문체부·조사위, 「진상조사 및 제도개선 결과 종합 발표」, 2018. 5. 8.

2) 한국언론진흥재단(kinds.or.kr) 검색 결과

3) YTN, 〈문화예술인 “블랙리스트 책임자 처벌해야”〉, 2018. 11. 3.

4) 노컷뉴스, 〈도종환 눈치보기? 입단은 민주당, 국감서 블랙리스트 실종〉, 2018. 10. 28.

II. 블랙리스트 사태

1. 블랙리스트 사태 개요

조사위는 문화예술계 블랙리스트 사태를 ‘집권세력이 국가기관, 공공기관 등을 통해 법·제도·정책·프로그램·행정 등의 공적(公的) 또는 강요·회유 등의 비공식적 수단을 동원하여, 정권에 비판적이거나 정치적 견해가 다른 문화예술인들을 사찰·감시·검열·배제·통제·차별하는 등 권력을 오·남용함으로써 민주주의 원리를 파괴하고, 예술 표현의 자유와 문화예술인의 권리를 침해한 국가범죄이자 위헌적이고 위법, 부당한 행위’를 저지른 사태라고 해석하고 있다(조사위, 2019). 블랙리스트 사태는 블랙리스트 작성(등재)과 지시, 실행(배제 등)으로 구분할 수 있는데, 조사위는 블랙리스트 등재도 피해가 발생한 것으로 해석하고 있다.

〈표 1〉은 블랙리스트 현황 및 규모를 정리하고 있다.⁵⁾ 시국선언 명단을 제외하더라도 1,094명의 문화예술인들과 342개 단체가 블랙리스트에 등재되어 그 규모가 상당함을 알 수 있다.

블랙리스트의 작성과 관련한 처벌 내용은 다음과 같다. 2016년 12월 21일 공식 수사에 돌입한 박영수 특검은 2017년 1월 8일 블랙리스트 작성을 사상의 자유를 침해한 중대 범죄 행위로 규정했고, 1월 12일 작성에 관여한 혐의를 받는 김종덕 전 문체부장관, 정관주 전 문체부 1차관, 신동철 전 청와대 정무비서관을 구속하였다. 1월 21일에는 김기춘 전 대통령 비서실장과 조윤선 문체부 장관을 구속하였다. 2017년 3월 10일 헌법재판소가 박근혜 대통령의 탄핵을 인용하면서 3월 31일 박근혜 대통령을 구속하였다. 2019년 현재 재판이 진행 중인데, 김기춘의 경우 1심에서 징역 3년을, 2심에서 징역 4년을 선고받았고 대법원의 최종 판단을 기다리고 있다.

블랙리스트 실행과 관련해서는 이제 후속 조치가 시작되고 있다. 조사위는 2018년 6월 책임자 처벌과 제도 개선 요구 사항들을 의결했다. 이때 조사위는 문체부에 24명을

5) 박근혜정부 최초의 블랙리스트는 국가정보원(이하, 국정원)이 2013년 3월 작성한 「문화예술계 건전화로 ‘문화융성’ 기반 정비」이다. 이와 관련, 청와대는 “골수 좌파 조직들은 예술위·영진위 등의 정부 지원 대상 선정 시 철저 배제하는 등 점진적으로 격리 추진”할 것을 지시했다. 김기춘은 대통령 비서실장 임명 다음날인 8월 16일 「문화예술계 작성향 세력 활동 실태 보고」를 받고, “비정상적 정상화를 위해 무엇보다 중요한 국정과제”라고 말했다. 9월 3일 박근혜 각색·연출의 〈개구리〉가 국립극단에서 막을 올렸는데, 이 공연이 노무현 전 대통령을 미화하고 박정희 전 대통령을 폄훼한다는 논란이 발생하면서 블랙리스트 실행이 실제로 시작되었다(조사위, 2019).

〈표 1〉블랙리스트 문건 현황 및 규모

문건명	전체 규모 (중복 제외)	인원수	
		개인	단체
이명박 청와대, 「문화권력 균형화 전략」	5	3	2
이명박 국정원, 「문화·연예계 정부 비판 세력」	82	82	-
박근혜 청와대, 「문화예술계 건전화로 문화융성 기반 정비」	29	17	12
박근혜 국정원, 「문예계 내 좌성향 세력 현황 및 고려 사항」	309	294	15
박근혜 국정원, 「문체부에 선별·통보한 181명」	181	181	-
문체부 예술정책과 관리 리스트(2014.02.~2016.09.)	903	622	281
박근혜 청와대, 「문체단체 조치 내역 및 관리 방안」	200	122	78
박근혜 청와대 정무리스트(아르코문화창작기금 배제명단 등)	108	104	4
9,473명 시국선언 명단(세월호, 문재인, 박원순 지지선언 등)	8,229	8,229	-
합계(시국선언 명단 제외, 중복 제외)	1,436	1,094	342
합계(시국선언 명단 포함, 중복 제외)	9,273	8,931	342

수사 의뢰하고 44명을 징계할 것을 권고했었는데, 문체부는 9월, 7명을 수사 의뢰하고 12명에게 주의 처분을 내리겠다고 발표했다. 예술인들은 문체부의 소극적 대처에 강하게 반발했고, 2018년 12월 31일 문체부는 10명을 수사 의뢰하고 68명을 징계 또는 주의 조치하겠다고 다시 발표했다. 2019년 현재 구체적인 진행 상황은 확인되지 않고 있으며, 기소 여부도 결정되지 않았다고 전해진다.⁶⁾ 한편, 예술계는 블랙리스트를 적극적으로 실행한 관료들까지 처벌해야 한다고 주장하고 있다.⁷⁾

블랙리스트 사태에 대한 법적 판단을 정리하자면 다음과 같다. 「헌법」 제21조 제1항은 ‘모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다’고 정하는데 블랙리스트 사태는 예술가들의 표현의 자유를 침해한 위헌 사건이다. 그리고 「형법」 제123조(직권남용)는 ‘공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해’해서는 안 된다고 정하는데 블랙리스트를 작성, 지시한 것은 직권을 남용하여 문예위의 권리행사를 방해한 위법 행위이다. 「국가공무원법」 제56조(성실의무)는 ‘모든 공무원은 법령을 준수하여 성실히 직무를 수행하여야 한다’고 정하

6) 미디어오늘, <봉준호 ‘기생충’ 취급했던 블랙리스트, 얼마나 청산했나>, 2019. 5. 28.

7) 2019년 7월 문체부가 블랙리스트 실행을 지시한 관료들을 주요 보직에 임명하자 예술인들은 반발하고 있다. 오마이뉴스, <블랙리스트 관련자 주요 보직 임명에, 문화예술계 화났다>, 2019. 7. 16.

고, 제59조(친절·공정의무)는 ‘공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다’고 정하는데 블랙리스트 사태에 연루된 자는 이러한 의무를 이행하지 않은 것이며, 제78조(징계사유)에 따라 징계 대상이 된다.

또한 문예위 임직원이 블랙리스트를 실행한 것도 문제가 있다. 「문화예술진흥법」 제29조(위원의 직무상 독립 등) 제2항에 따르면 ‘위원회의 위원은 문화예술의 다양성과 균형적 발전을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야’ 함에도 불구하고, 문예위 위원장은 공무원의 위법 행위를 방조했다. 「한국문화예술위원회 행동강령」 제4조(공정한 직무수행을 해치는 지시 등에 대한 처리)는 ‘임직원은 하급자에게 자기 또는 타인의 이익을 위하여 법령이나 규정에 위반하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하여서는 아니 된다’고 정하고 제6조(특혜의 배제)는 ‘임직원은 직무를 수행함에 있어 지연·혈연·학연·종교 등을 이유로 특정인에게 특혜를 주거나 특정인을 차별하여서는 아니 된다’고 정하며, 제8조(정치인 등의 부당한 요구에 대한 처리)는 ‘임직원은 공무원, 정치인 또는 정당 등으로부터 부당한 직무수행을 강요받거나 부당한 청탁을 받은 경우(중략) 위원장에게 보고하거나 행동강령책임관과 상담하여 처리하여야 한다’고 정하는데, 문예위 임직원은 이를 위반했고, 제33조(징계)에 따라 징계 대상이 될 수 있다.⁸⁾

2. 블랙리스트 사태 관련 선행 연구

블랙리스트 사태에 대한 연구는 2017년 7월 31일 출범한 조사위에서 활발히 이루어졌다.⁹⁾ 조사위는 2019년 2월 총 10권의 백서를 발간했다. 1권에서는 위원회 활동을 폭넓게 서술하고, 2권에서는 진상조사의 구체적인 내용, 3권에서는 제도개선의 실질적인 제안을 담고 있으며, 전문가들의 분석적인 시각이 담긴 글은 3권 6장의 ‘별첨’과 4권 ‘블랙리스트 사태의 총체적 조망’에서 확인할 수 있다. 3권 6장에서는 18명의 전문가들이 심사제도, 문화재정, 문화부 조직체계, 문화 전달체계 등 문화정책의 실질적인 집행과 관리가 이루어지는 세부 분야에서 조언을 하고 있다. 4권에서는 총 12명의 전문가들이 독립적인 주제를 소재로 하여 소논문 형태의 글을 기고하였는데, 헌법과 법률(오동

8) 2019년 현재 블랙리스트 실행에 나선 자를 처벌하기 위한 법적 근거가 미약하며, 이를 보완하기 위해 「예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률」 제정이 추진되고 있다.

9) 조사위는 진상조사소위원회, 제도개선소위원회, 백서발간소위원회의 3개 소위원회를 두었으며, 예술 장르별 블랙리스트 재발 방지를 위한 문화예술정책 수립 연속 토론회를 개최하였다. 2018년 5월 8일 ‘진상조사 및 제도개선 결과 종합 발표’가 있었다.

석, 이재승, 장지연), 문화사적 접근(이동연, 심용환, 천정환), 예술작품(박현선, 오창은), 예술가의 당사자성(이진아, 오창은, 이양구, 김소연) 등 다양한 주제의 이야기를 담고 있다.

백서의 글 중 문예위를 집중적으로 분석한 글로는 노이정(2019)이 있다. 노이정은 문예위 위원 선발 방식 등 관련 제도가 변천해 온 역사를 추적하면서 문예위가 독립성과 자율성이 침해될 수밖에 없는 조직 구조로 변질되었다고 진단하며, 문예위는 지원기구가 아니라 검열기관이 되었다고 주장했다. 노이정은 블랙리스트 사태 당시의 문예위 직원들의 행태도 분석하고 있는데, 직원들이 내부 고발이나 실질적인 행동을 하지 않은 것도 또한 문제를 심화시켰다고 주장하였다.

블랙리스트 사태에 대한 또 다른 연구로 Yuk(2019)의 논문이 있다. 이 글에서 Yuk은 영화 산업의 측면에서 블랙리스트 사태를 조명하였는데, 박근혜 정권에서 영화산업은 효과적인 사회 통제를 위한 이데올로기 도구로 사용되었으며, 그 구체적인 방식은 영화 제작 지원 프로그램을 통해 교묘한 지원과 배제의 동학 사이에서 검열이 작동하였고, 영화진흥위원회가 정부의 개입으로 인해 자율적인 위원회의 역할을 수행하지 못하였을 뿐만 아니라, 국가정보원이라는 문화예술과 관계없는 국가 기구가 블랙리스트 사태에 직접적으로 개입하면서 정부의 개입이 한 차원 높은 수준에서 벌어졌다고 진단했다. 이 연구에서 밝힌 것들은 영화산업이 아닌 순수예술, 영화진흥위원회가 아닌 문예위로 분석의 대상을 옮겨 오더라도 동일하게 적용될 것이라고 밝혔다. 즉, 예술의 분야별 특성이나 위원회 개별 조직의 특수성과 관계없이 정부가 문화예술을 바라보고 생각하는 한국적인 특수성으로 인해 전 분야에서 똑같은 검열과 배제가 작동했다는 것이다.

지금까지 수행된 블랙리스트 사태에 대한 연구는 발생한 사건을 정리하고, 진상 조사한 내용을 사실 그대로 서술한 보고서와 문체부 및 산하기관의 구조 및 심사제도 개선을 위한 정책보고서가 대다수를 이루고 있어, 노이정(2019)과 Yuk(2019)을 제외하면 본격적인 학술 연구는 이제 시작 단계에 있다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 블랙리스트 사태에 대한 학술적 연구의 필요성을 확인할 수 있다. 앞서 설명했듯이, 블랙리스트 사태가 제대로 마무리되도록 하고 재발을 방지하기 위해서는 보다 많은 연구가 필요할 뿐만 아니라, 기존 문화예술정책의 패러다임을 진단하여 수정, 발전시키는 유의미한 제안을 도출하기 위해서도 보다 깊은 학계의 논의가 필요하다.

Ⅲ. 이론 논의

책임성의 합의된 정의를 찾기는 어렵다(Bovens, Schillemans, & Goodin, 2014). 영어로 ‘accountability’와 ‘responsibility’이 혼용되기도 한다. 계층제 내에서 의무를 다하는 것을 의미하기도 하고(Cooper, 2006), 국민의 뜻에 반응하는 것을 의미하기도 한다(Daley, 1984). ‘대답하기(providing answers)’ 정도가 공통적으로 발견되는 설명이다(Bovens, Schillemans, & Goodin, 2014). ‘행동을 설명하고 정당화할 의무(an obligation to explain and justify conduct)’라고 말할 수 있다(Bovens, 2007). 그런데 책임성의 구조에서 책임을 요구하는 자와 책임을 요구받는 자가 구분된다는 점에 주목할 필요가 있다. 요구하는 자는 사전에 재량의 범위를 정한 후 요구받는 자에게 재량을 부여하여 행동케 하고, 사후에 행동의 결과를 확인한다. 이때 요구받는 자가 요구하는 자에 반응적으로(responsively) 재량을 사용하는 것을 책임성이라고 말할 수 있다.

관료의 책임성에 관한 가장 오래된 연구는 Finer(1935; 1941)와 Friedrich(1940)이다. 이들은 내적 책임성과 외적 책임성을 구분하고 어느 것이 중요한지를 놓고 논쟁했다. Friedrich(1940)는 관료들의 마음가짐이 중요하다며 내적 책임성을 강조했는데, Finer(1941)는 “공무원들은 자신의 일을 스스로 결정하면 안 되며, 국민이 선출한 대표들의 말을 따라야 한다(responsible). 국민의 대표들은 기술적으로 실현 가능한 가장 세밀한 부분까지 공무원들의 행동 방향을 결정해야 한다.”며 외적 책임성을 강조했다. 민주주의적 체제에서 관료들이 책임성을 가져야 한다는 점에 대해서는 과거부터 이견이 없었는데, 책임성에 대한 학계의 연구가 시작되자 책임성을 여러 유형으로 나눠서 특정한 결정을 함에 있어 어떠한 책임성이 중요한지를 두고 논쟁하기 시작한 것이다.

관료의 책임성 연구는 Romzek & Dubnick(1987)을 계기로 활발해졌다. 이 연구는 미국 유인우주왕복선 챌린저호(Challenger) 폭발 사고를 책임성의 관점에서 분석해서 큰 반향을 일으켰다. 이 연구는 <표 2>와 같이 책임성을 통제의 수준과 원천에 따라 네 가지로 유형화하고 관료의 결정이 무엇에 근거하는가를 설명하고 있다. 관료적(bureaucratic) 책임성은 위계 구조 내에서 상사의 지시를 받는 것을 의미한다. 통제의 원천은 조직 내부에 있으며, 통제의 수준은 상당히 높다. 법률적(legal) 책임성은 관료의 결정을 직접 제약한다는 점에서 관료적 책임성과 유사하지만, 통제의 원천이 외부에 있

다는 점에서 차이가 있다. 전문적(professional) 책임성은 기술적으로 어렵고 복잡한 문제를 해결함에 있어 자주 발견되는 책임성이다. 전문성에 기대는 것이며 사후에 성과를 평가하여 책임을 물을 수 있다. 통제의 원천은 조직 내부에 있으며 통제의 수준은 상당히 낮다. 마지막으로 정치적(political) 책임성은 민주적 행정 체계의 핵심을 이루는 것으로 유권자와 대표자의 관계를 의미한다. 통제의 원천은 조직 외부에 있으며 통제의 수준은 상당히 낮다.

〈표 2〉 Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형

		통제의 원천	
		내부	외부
통제의 수준	높음	관료적 책임성	법률적 책임성
	낮음	전문적 책임성	정치적 책임성

최근 국내에서 Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형론을 활용한 연구가 활발하다(모창환, 2005; 박석희, 2010; 김병섭 · 김정인, 2014; 2016; 주재현 · 한승주, 2015; Ryu & Chang, 2016). 대표적으로, 김병섭 · 김정인(2014)은 세월호 사고 수습 과정에서 나타난 관료들의 책임성 문제를 분석하고 있다. 이 연구는 Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형 분류를 활용하여 분석틀을 만들어 분석을 실시했다. 세월호 수습과정에서 관료들은 법률적 책임성과 위계적 책임성을 인식하고 있었으나 그에 걸맞은 활동을 펼치지는 않았으며 전문가적 책임성을 다하기 위한 전문성이 부족했고, 정치적 책임성과 관련해서는 이중성을 드러냈다는 분석 결과를 제시하였다. 그리고 이러한 분석 결과를 바탕으로 세월호 침몰 사고 후속 대책 재검토 방안을 제시했다.¹⁰⁾

10) 이외에 김병섭 · 김정인(2016)은 세월호 사고와 메르스 사태를 비교하며 책임성에 대하여 논의하고 있다. 김병섭 · 김정인(2014)과 마찬가지로 Romzek & Dubnick(1987)의 유형 분류를 활용하고 있는데, 이 연구는 위험의 특성에 따라 서로 다른 유형의 책임성이 요구된다고 주장한다. 위험 대상이 명확하고 예측 가능한 경우 법률적 책임성이 요구되고, 위험 대상이 불명확하고 예측 불가능한 경우 전문적 책임성이 요구된다는 것이다. 세월호 사고는 전자의 경우인 데에 반해 메르스 사태는 후자의 경우이라고 설명하며, 향후 위험에 대한 체계적 대응을 위해서는 관료적 책임성이 확보되어야 하는데, 이때 위험의 특성을 충분히 고려하여 책임성 문제에 접근할 필요가 있다고 주장하고 있다.

IV. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 Romzek & Dubnick(1987)을 원용하여 연구의 분석틀을 구성한다.¹¹⁾ 주인-대리인(principal-agent) 이론으로 설명하자면, 민주주의 체제 내에서 대리인인 관료는 주인인 국민을 대신하여 과업을 수행하므로 재량을 갖고 행위를 할 수밖에 없다. 관료의 재량 행위는 일차적으로 Finer(1935; 1941)와 Friedrich(1980) 논쟁에서는 내적 책임성이라고도 불렸던 Romzek & Dubnick(1987)의 전문적 책임성에 의해 결정된다. 그런데 전문적 책임성에 모든 것을 기댈 수는 없다. 정보 비대칭(information asymmetry)과 이해 상충(conflict of interest)으로 대리인이 도덕적 해이(moral hazard)를 일으킬 수 있기 때문이다. 도덕적 해이를 막기 위해 외적 통제가 가해질 수 있다. 외적 책임성이라고 불리던 것으로서, 관료의 재량 행위가 Romzek & Dubnick(1987)이 말한 법률적 책임성, 관료적 책임성, 정치적 책임성의 제약을 받는다는 의미이다.¹²⁾

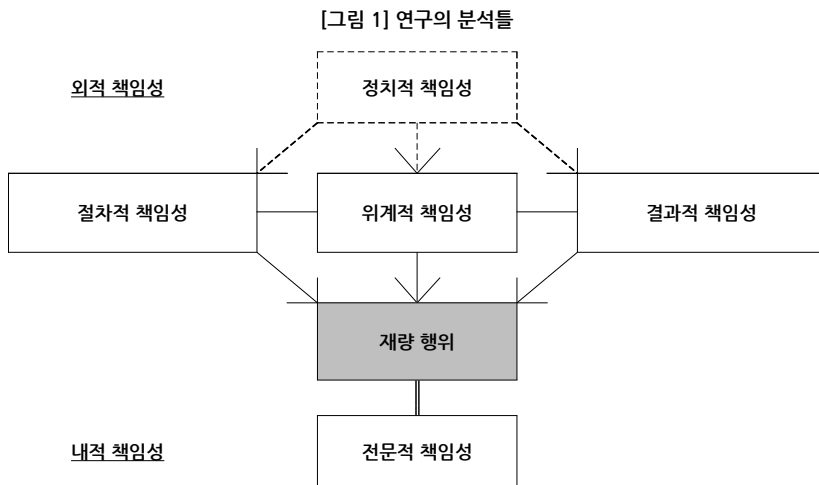
그런데 본 연구는 법률적 책임성을 절차적 책임성으로 용어를 바꾸기로 한다. 법률 자체가 중요한 것이 아니라 절차를 만드는 것이 중요하기 때문이다(McCubbins, Noll, & Weingast, 1987). 절차적 책임성은 정해진 절차 범위 내에서 재량을 발휘하는 것을 뜻하게 된다. 그리고 관료적 책임성은 관료제의 속성인 위계(hierarchy)를 강조하여 위계적 책임성으로 바꾼다. 관료적 책임성 용어를 사용할 경우 관료제에만 적용될 수 있다는 오해가 있을 수 있기 때문이다. 위계적 책임성은 위계적 명령의 범위 내에서 재량을 발휘하는 것을 뜻하게 된다. 한편 본 연구는 결과적 책임성을 추가한다. 결과적 책임성은 신공공관리(New Public Management) 확산 이후 강조되는 것으로 Romzek & Dubnick(1987)이 놓친 것이다. 신공공관리 확산 이후 정부는 절차적 제약을 제거하기 시작했다. 대신 성과 목표를 제시하고 나중에 성과 평가를 하기 시작했다. 따라서 결과적 책임성은 성과 목표를 달성하도록 재량을 발휘하는 것을 뜻한다

11) 기존의 분석틀은 통제의 원천과 통제의 수준에 따라 책임성을 명쾌하게 구분하고 있지만, 책임성 간의 관계를 효과적으로 보여주지 못하고 있으며 산하기관의 분석틀로는 적당하지 않기 때문이다. 본 연구는 재량 행위를 중심으로 책임성을 재구성하며 용어들을 변경하기로 한다.

12) 조직이 재량을 발휘하는 만큼 더 많은 책임성을 요구받는다라는 연구는 대표적으로 Pollit & Bouckaert(2004), Christensen & Lægreid(2015)가 있다.

(Weingast, 1981; 184).

정치적 책임성은 재량 행위에 직접 영향을 미칠 수도 있지만 대체로 절차적 책임성, 위계적 책임성, 결과적 책임성을 거쳐 발현된다는 점도 지적해볼 필요가 있다. 일종의 복대리인 상황이다. 국민은 국민의 대표를 뽑고, 국민의 대표는 입법 과정을 통해 절차를 만들어 조직원의 재량 행위를 제약한다. 그리고 국민의 대표는 가장 상위에 있는 조직의 관리자를 정치적으로 임명하고, 관리자가 조직원에게 명령을 내리고, 조직원은 이에 복종함으로써 재량 행위가 제약된다. 또한 국민의 대표는 조직이나 조직원이 달성해야 할 성과 목표를 수립하여 달성케 하고 그 결과를 평가함으로써 재량 행위를 제약할 수도 있다. 따라서 정치적 책임성은 실제 분석에서 분석하지 않기로 한다. 지금까지 논의들을 정리하여 연구의 분석틀을 구성하면 [그림 1]과 같다.



문체부 관료가 문예위 임직원에게 블랙리스트 실행을 지시했을 때 실제로 실행을 할지 말지를 결정하는 것은 문예위 임직원이었고, 실행은 재량 행위였다. 문예위 임직원이 크든 작든 직접 처벌을 받는 이유는 결국 그것이 문예위 임직원의 재량 행위였기 때문이다. 그런데 재량 행위는 전문적 책임성을 달성하기 위한 것일 수도 있고, 절차적 책임성, 위계적 책임성, 결과적 책임성을 달성하기 위한 것일 수도 있다. 모든 책임성이 같은 것을 요구한다면 모든 책임성을 달성할 수도 있지만, 상황에 따라서는 어느 한 책임성을 달성하면 다른 책임성을 달성할 수 없을 때도 있다. 심지어 책임성 어느 하나도 달성하

지 못할 수도 있다. 어떠한 재량 행위를 판단할 때는 네 가지 책임성의 측면 각각에서 판단해볼 필요가 있다.¹³⁾ 한 측면만 봐서는 재량 행위를 완전히 이해할 수 없다. 문예위 임직원의 재량 행위는 어떠한 책임성을 달성하고 어떠한 책임성은 달성하지 못한 것인지를 분석하고, 책임성의 측면에서 혁신 의제를 비판적으로 분석해 보도록 하겠다.

2. 연구의 대상 및 범위

본 연구는 한국문화예술위원회를 분석 대상으로 한다.¹⁴⁾ 그 이유는 첫째, 블랙리스트 사태는 예술인 지원 과정에서 발생한 것인데, 문예위가 바로 예술인 지원의 핵심조직이기 때문이다. 문예위는 전신인 한국문화예술진흥원이 설립된 해인 1972년부터 문화예술진흥기금을 사용하여 예술인들을 지원해왔다.¹⁵⁾ 예산, 역사, 상징성 등 모든 면에

13) 많은 경우 네 가지 책임성이 충돌하지 않고 일치하는데 그 경우 특별한 문제가 없을 것이다. 가령, 문예위 임직원이 지원금을 집행할 때 그것이 자신의 전문성에 기반하며(전문적 책임성), 그것이 상급자가 원하는 바이며(위계적 책임성 달성), 절차에 어긋나지 않으며(절차적 책임성 달성), 예술가들의 이익을 증진시킨다면(결과적 책임성 달성) 아무 문제가 없다. 네 가지 책임성이 같든가거나 어느 한 책임성이 모호한 상황이 문제이다. 상급자가 명령을 내렸는데 그것이 자신의 전문성과 충돌하거나(전문적 책임성 미달성), 절차에 어긋나거나(절차적 책임성 미달성), 예술가들의 이익에 반한다면(결과적 책임성 미달성), 임직원은 그 명령을 따라야 할까? 상급자의 명령을 따르면 위계적 책임성은 달성하겠지만, 나머지 세 가지 책임성의 달성은 실패할 수밖에 없다.

14) 문예위에 대한 연구는 활발하다. 특히 기존의 한국문화예술진흥원이 현재의 문예위로 개편된 2005년을 기점으로 설립 과정과 체제의 변동, 해외 정책모델의 이식 관점에서 다양한 연구가 진행되었다. 양혜원(2006)은 정부, 국회, 한국예술인총연합(예총), 한국민족예술인총연합(민예총) 등 다양한 이해관계자들 간의 커뮤니케이션과 입장 변화를 바탕으로 문예위가 설립된 배경과 프로세스를 자세히 분석하였다. 각 행위자들의 이해관계와 입장이 달랐음에도 불구하고, 체제 변동 과정이 적절히 관리될 경우에 행위자 개개인의 이익뿐 아니라 공익에도 부합한 결과를 낼 수 있다는 점을 강조하며, 문예위가 설립될 수 있었던 핵심 요인을 진단하였다. 이후에 진행된 연구들에서는 문예위의 정책 결정, 예산 배분, 운영 방식 등이 초기에 의도한 자율적이고 독립적인 '팔길이 원칙'에 제대로 부합하는지 평가하고 판단하는 방식으로 진행되었다. 임은아(2009)는 개편 이후 민예총에 대한 지원금이 대폭 상승한 것에 대해 결국 이 시기 정책 선도자의 역할을 한 민예총이 제시한 정치적 레토릭, 내러티브에 불과한 것이었다고 다소 비판적인 평가를 하였다. 신복용(2012)은 영국 예술위원회, 미국 연방예술기금과의 비교분석을 통해, 정창호(2013)는 영국의 정책지식이 이전되는 과정에 대한 정책이전 프레임워크(policy transfer framework) 관점의 분석을 통해 행정구조적 자율성이 확보되지 못하고 있다고 분석하였다. 성연주(2015)와 이민아(2018)는 문예위의 구체적인 예산 집행 내역과 위원회 조직의 변화를 통해 자율성 정도를 평가하였다. 성연주(2015)는 참여정부 시절의 1기 위원회부터 이명박, 박근혜정부에 이르기까지 2기, 3기로 위원회 구성과 위원 각각의 경력과 특성이 달라지는 추세에 주목하여, 문화예술 전문가들이 대거 포진하고 있던 위원회의 구성이 정권이 변함에 따라 정치, 경제 부문의 전문가나 은퇴 관료 출신들이 위원직에 선임이 되면서 친정 부적인 운영이 가능한 구조로 변모하고 있다는 점을 지적하였다. 이민아(2018)의 연구에서도 참여정부와 이명박정부 시기의 세부 예산배분 내용을 분석하여, 참여정부 때에는 분산형으로 좀 더 다양하고 많은 수의 예술가와 단체에 예산을 지원하였던 반면, 이명박정부에서는 집중형으로 예산 배분의 대상과 폭이 줄어들었다고 분석하였다. 또한, 위원회의 상위기관 및 외부환경의 개입으로 인해 정치적 자율성이 확보되지 못한 현실을 지적하였다.

15) 2018년도 예산을 기준으로 할 때 예술창작 역량 강화를 위한 사업에 542억 원을, 예술인력 육성 사업에 136억 원을 투입하는 등 다양한 사업에 상당한 예산을 투입하고 있다.

서 볼 때 한국의 가장 대표적인 예술지원기관이라고 볼 수 있다. 둘째, 문예위는 문체부 산하기관들 중 가장 많은 임직원이 블랙리스트 사태에 연루된 기관이기 때문이다. 문체부가 발표한 수사 의뢰 대상 전체 10명 중 문예위 임직원은 2명, 징계 및 주의 조치 대상 전체 68명 중 문예위 임직원은 17명이었다. 그뿐 아니라 블랙리스트 사태의 핵심으로 여겨지는 주요 문건들이 작성된 것은 주로 문체부 공무원과 문예위 직원들과의 회의, 보고문건 등을 통해서였다.

문예위의 블랙리스트 실행 사례 중 문예위가 2018년 11월 21일 징계 처리한 사건은 공통 1건, 공연 14건, 문학 5건, 전시 1건으로 총 21개이다(조사위, 2019: 474-78). <표 3>의 ‘2017직공7’인 <한국문화예술위원회 블랙리스트 실행을 위한 지원 및 심사제도 개편 사건>에서 기존의 심사제도를 개편하는 구체적인 방식과 블랙리스트를 철저하게 배제하는 메커니즘이 결정되었고, 이 기준을 토대로 공연, 문학, 전시 등 모든 예술장르 지원사업에서 블랙리스트 배제가 실행되었다.

<표 3> 문예위 징계 처리된 사건

분야	사건번호	유형	사업명	처벌(명)
공통	2017직공7	배제	한국문화예술위원회 블랙리스트 실행을 위한 지원 및 심사제도 개편 사건	10
전시	2017전3	배제	‘한국문화예술위원회 2016 국제예술교류지원 1차’ 등 ‘화성 열린문화터’ 선정 배제 의혹 사건	3
문학	2017문11	배제	김형중 등 심의위원 풀 부당배제 사건	2
문학	2017문3	배제	김성규 등 주목할만한 작가상 부당배제 사건	2
문학	2017특21	배제	작가 김중미에 대한 블랙리스트 등재 사건	1
문학	2017직문1	배제	2015 아르코문학창작기금 사업 파행 사건	3
문학	2017직문2	배제	2015 우수문예지발간지원 사업 파행 사건	2
공연	2017공4	배제	‘2016년도 한국문화예술위원회 공연장 경기대관공모’ ‘극단 놀땅’ 선정 배제 사건	2
공연	2017공8	배제	한국문화예술위원회 등 ‘극단 허리’ 선정 배제 사건	7
공연	2017직공2	배제	2015년 공연예술창작산실 심사번호 요구 및 공연포기 강요 사건	3
공연	2017공1	배제	한국문화예술회관연합회 등 ‘극단 진일보’ 선정 배제 사건	1
공연	2017공21	배제	한국공연예술센터 경기대관공모사업 ‘극단 두비춤’ 선정 배제 의혹 사건	2
공연	2017직공1	배제	2015 서울연극제 대관 배제 및 아르코 대극장 폐쇄 사건	5
공연	2017공32	배제	한국문화예술위원회 2015년 팝업씨어터 공연방해 및 검열 의혹 사건	4
공연	2017공15	배제	2016 한국문화예술위원회 국제예술교류지원 2차 ‘극단 드림플레이’ 선정 배제 의혹 사건	2

<표 계속>

분야	사건번호	유형	사업명	처벌(명)
공연	2017공18	배제	'2015 한국문화예술위원회 민간국제예술교류지원' 등 서울연극협회 선정 배제 사건	1
공연	2017공24	배제	한국문화예술위원회 '2015년 공연예술(연극) 창작산실 대본공모지원' 사업 등 '극단 미인' 선정 배제 사건	2
공연	2017공28	배제	한국문화예술위원회 등 '극단 연우무대' 선정 배제 사건	1
공연	2017공6	배제	'극단 하땅세(윤시중)' 배제 사건	3
공연	2017공35	배제	한국문화예술위원회 2015 문예진흥기금 공모사업 등 '서울변방연극제(임인자)' 선정 배제 사건	3
공연	2017특2	배제	윤한솔 연출가 전면 배제 사건	1

본 연구는 21개의 사건 중 '2017작공1'〈2015 서울연극제 대관 배제 및 아르코대극장 폐쇄 사건〉을 집중적으로 다루기로 한다. 위의 표에서 알 수 있듯이 문예위의 블랙리스트 사건은 주로 공연예술 장르에 집중되는데, 이 중에서 '서울연극제 배제 사건'은 공연과 관련된 사건이면서, 이 사건과 연루되어 징계권고된 직원의 수가 5명으로 상대적으로 큰 파장을 미친 사건이기 때문이다. 또한 이 사건은 21개 사건 중 진상 규명이 비교적 확실히 완료된 사건이라고 볼 수 있기 때문이다. 서울연극협회에서 아르코대극장 공간을 사용하여 서울연극제를 개최한 역사가 오래되어 다른 블랙리스트 실행 사건에 비해 언론 및 관계자의 관심이 가장 집중된 사건이었다. 따라서 이 사건을 둘러싼 관계자들의 각종 진술이 이미 다양하게 외부에 공개되었고, 조사위 백서에서도 이 사건을 비중 있게 다루고 있어 사실 관계를 둘러싼 논란이 크다고 말하기 어렵다.

서울연극제 배제 사건이 시작된 2014년을 기준으로 문예위의 현황을 설명하면 다음과 같다. 문예위는 1처 1센터 5본부 17부로 구성되어 있었으며, 145명의 임직원이 근무하고 있었다. 문예위의 미션은 '문화예술을 지원함으로써 모든 사람이 창조의 기쁨을 공유하고 가치 있는 삶을 누리게 함'이었으며,¹⁶⁾ 한국공연예술센터는 아르코예술극장, 대학로예술극장을 운영하는 조직으로서 별도 법인에서 2014년 문예위의 소속 부서로 재편성되었다. 한국공연예술센터에는 운영총괄본부가 있었고, 그 산하에는 문화사업부와 공연운영부, 무대예술부가 있었다. 서울연극제를 주최한 서울연극협회는 아르코예술극장에 위치한 아르코대극장을 대관하기 위해 '2015 한국공연예술센터 정기대관 공모'에 지원하였으며,¹⁷⁾ 서울연극협회 및 협회장이 블랙리스트에 포함되어 있었기

16) 비전은 '문화예술의 창 의와 나눔으로 국민이 행복한 세상'이었다.

때문에 본격적인 블랙리스트 실행과 배제의 메커니즘이 작동하게 된 것이다.

3. 연구의 방법

본 연구는 위의 사건을 분석하기 위해 문헌 분석을 실시하고자 하며, 주요 활용 문헌은 조사위의 백서 자료이다. 2019년 2월 발간된 백서는 총 6천6백여 쪽으로 민관합동으로 운영된 ‘문화예술계 블랙리스트 진상조사와 제도개선위원회’의 활동 결과물이다. 이 백서가 기존 정책자료와 구별되는 가장 큰 차이점은 조사위에서 구축한 기본적인 인터뷰 자료를 최대한 원자료에 가깝게 수록하였다는 점이다. 이 내용은 6권의 부록에서 확인할 수 있는데, 부록 1권에서는 기관별로, 2권부터는 장르별로 구분하여 본권에서 나온 내용보다 더 구체적이고 상세한 내용을 확인할 수 있다. 조사위의 인터뷰에 응한 관료들의 직위와 이름은 익명 처리되어 있지만, 대화 형식의 인터뷰 녹취록을 수록하여 블랙리스트 사태에 가담한 관료들의 입장, 의견, 생각을 자세하게 파악할 수 있도록 하고 있다. 이런 점에서 본 연구의 분석 방법은 문헌 분석이지만 동시에 백서에 수록된 여러 건의 인터뷰 녹취록을 함께 분석하였다는 점에서 인터뷰 조사 방식이라고 말할 수도 있다.

V. 분석 결과

1. 블랙리스트 실행의 이유

1) 전문적 책임성의 요구

문예위는 영국의 예술위원회(Arts Council of Great Britain)를 벤치마킹하여 설립되었다. 영국 예술위원회는 정부 소속기관이 아니라 독립 법인이며, 독임제 구조가 아니라 합의제 구조라는 두 가지 특징을 가지고 있다. 문예위 또한 독립 법인으로 설립되었다. 문예위는 다른 정부 소속기관들과는 달리 정부와 일정 거리를 유지할 수 있게 되어 ‘팔길이 원칙(arm’s length principal)’ 실현이 가능해졌다. 그리고 이렇게 기관의 구조적 독립성이 확보되면서 문예위 위원들은 관료제에서 벗어나 자신의 전문적 책임성을 발휘할 수 있는 기본적 환경을 갖추게 되었다. 한편 독임제 구조가 아니라 합의제

17) 해당 공모 공지는 2014년 8월 28일에 공개됐다. <http://theater.arko.or.kr/CustomerService/Notice/Index#articleId=103941>

구조로 설립되어, 다양한 전문가들이 위원으로 참여하여 함께 심의하고 합의, 의결함으로써 전문적 책임성이 극대화될 수 있는 구조를 갖추게 되었다.¹⁸⁾

조직 단위가 아닌 개인 단위에서도 마찬가지인데, 「문화예술진흥법」은 문예위 위원이 전문적 책임성을 발휘할 수 있도록 하는 법적 근거를 제공하고 있다. 제23조(위원회의 구성) 제1항은 위원들을 “문화예술에 관하여 전문성과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자”로 하도록 하고, 제2항은 “문학·미술·음악·무용·연극·전통예술 등 문화예술 각 분야 및 지역 인사가 고루 포함”된 임원추천위원회의 추천을 받아 장관이 임명하도록 하고 있다. 한편 제29조(위원의 직무상 독립 등) 제1항은 “위원은 임기 중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다”고 규정하고, 제2항은 “위원은 문화예술의 다양성과 균형적 발전을 위하여 성실하게 직무를 수행하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제3항은 결격사유가 확인되거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하면 “그의 의사에 반하여 면직되지 아니한다”라고도 규정하고 있다.

사업 단위에서도 마찬가지이다. 본 연구 대상인 ‘2015 한국공연예술센터 정기대관 공모’ 사업을 살펴보면 문예위 산하 한국공연예술센터가 아르코예술극장(대극장, 소극장), 대학로예술극장(대극장, 소극장)에 대한 정기대관 대상자를 공모를 통해 선정하는 것으로, 문예위는 정기대관 사업을 공지하고 접수를 받았다. 문예위는 접수 마감 후 대관 심의위원회를 별도로 구성하여 「한국공연예술센터 운영규정」 제11조(대관 심의기준)에 따라 대관 예술인 및 예술단체를 선정하고자 했다. 대관 심의 기준은 작품의 우수성(20점), 창의성 및 참신성(20점), 단체의 신뢰도 및 공연 참여 인력의 우수성(20점), 공연 추진 계획의 충실도(20점), 행사의 공익성(20점)이었으며, 각 분야 전문가들인 심의위원들이 자율적으로 부여한 점수에 의해 공모의 당락이 결정되는 구조였다.¹⁹⁾

문예위도 「문화예술진흥법」에 근거하여 정부가 설립하고 정부가 예산을 부담하는 산하기관 중 하나인 만큼 절차적 책임성, 위계적 책임성, 결과적 책임성 모두 요구된다. 예를 들어 문체부장관이 문예위 위원장과 위원을 임명하며, 감사는 기획재정부장관이

18) 2014년 당시 문예위 위원으로는 위원장을 포함하여 총 11명이 위촉되었다. 경기문화재단 대표이사를 지낸 바 있는 언론사 출신 권영빈이 위원장을 맡고 있었으며, 공연 관련 전문가들이 상당수 위원으로 있었다(음악 3인, 무용 1인, 연극 1인). 1명을 제외한 10명이 2012년 말에 2년 임기를 시작했다. 「문예진흥법」 제32조(소위원회) 규정에 따라 소위원회가 설치되어 있었는데 소위원회로는 예술지원 소위원회, 지역협력 소위원회, 문화복지소위원회, 예술나눔소위원회, 기금운영계획 및 중장기전략 소위원회가 설치되어 있었다. 특징적인 점은 그전 그리고 현행 6기 소위원회와 달리 4기 소위원회와 5기 소위원회는 위원회 위원 외의 전문가의 참여가 사실상 없었다. 4기 2차 소위원회에만 5명의 전문가 및 연구자가 참여했다.

19) 운영 규정 자체가 확인되지 않고 있어 추가적인 조사가 필요한 사항이다.

임명한다. 중기사업계획서와 기금운영계획안을 기획재정부장관에게 제출, 협의·조정해야 하며 사업계획 및 예산은 문체부장관의 승인을 받아야 한다. 결산보고서는 문체부장관을 경유하여 기획재정부장관에게 제출해야 한다. 정원 및 보수에 관한 규정은 문체부장관과 사전 협의를 거쳐야 한다. 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 시행되면서 문예위는 2018년까지 기금관리형 준정부기관으로 지정되어, 다른 공공기관들과 마찬가지로 경영 공시를 해야 했으며, 경영 실적을 평가받았다.²⁰⁾ 그러나 문예위의 전체적인 구조나 절차의 설계는 전문적 책임성 확보에 초점을 맞추고 있다고 정리할 수 있다.

2) 위계적 책임성의 강요²¹⁾

2003년 발족한 서울연극협회는 ‘2015 한국공연예술센터 정기대관 공모’ 사업 전에 이미 블랙리스트에 등재되어 있었다. 2014년 3월 17일 국정원이 작성한 ‘문체부, 좌성향단체 참여 현장예술인지원사업 폐지 방침’ 문서에서 서울연극협회 등의 단체들이 지원사업에 선정되자 사업 자체의 폐지 방침을 정했다는 문서가 그 예이다. 한편 국정원의 ‘주요 좌성향 문화예술단체 현황’ 자료에서도 서울연극협회가 연번 4번으로 등재되어 있었고, ‘문예계 주요 좌성향 인물 현황(249명)’에서도 당시 서울연극협회 회장을 지내고 있던 박○○이 연번 86번에 등재되어 있었다. 아울러 문체부 공연전통예술과 김○○ 사무관의 진술에 따르면, 2014년 4~5월 예술정책과 오○○ 사무관이 청와대가 전한 리스트를 주면서 필사케 한 적이 있는데 그 리스트에도 서울연극협회가 있었다.

서울연극협회는 서울연극제 개최를 위해 공모에 접수했다. 지원 사업 접수는 2014년 10월 8일에 마감됐다. 공연예술센터장의 진술에 따르면, 접수가 마감되자 공연운영부장이 문체부 공연전통예술과 사무관에게 신청자 명단을 보냈다. 공연전통예술과에서 10월 31일 작성한 ‘2015 한국공연예술센터 정기대관공모 관련 보고’ 문서에 따르면, 30일 청와대가 특정 심사위원 3인을 선정 배제하고 서울연극협회 등 특정 단체 19개를 지원 배제하라고 문체부에 요청했다. 공연예술센터장의 진술에 따르면 공연예술전통과 사무관이 전화를 걸어 신청자 리스트의 접수번호를 불러주며, ‘이 단체들을 유의해서 보라’라고 말했다. 이에 문예위는 심의 절차를 변경하고,²²⁾ 심의 과정에 개입하

20) 2019년부터는 기타공공기관으로 지정되어 경영 실적을 평가받지 않는다.

21) 여기에서 제시되는 사건 및 증언은 모두 조사위(2019)를 재정리한 것이다.

22) 2014년 11월 7일에 작성된 문예위 내부 문서에 따르면, 심의위원회의 추천을 받아 센터장이 작품을 선정하고 위원장이 최종 결정하여 위원들에게 보고하기로 했는데, 심의위원회는 당초 공지와 달리 작품에 대

며²³⁾ 서울연극협회를 실제로 배제하였다. 배제 사실은 2014년 12월 1일 대통령비서실 수석비서관회의에서 ‘철저한 검증시스템 운영 중’ 사례로 보고되었다.

한편 미처 예상치 못한 공모 탈락 소식을 들은 연극계는 크게 반발했고,²⁴⁾ 문예위를 고소하기에 이르렀다. 그러자 12월 31일 문예위는 연극인들에게 사과하며 재대관을 알렸다. 그런데 공연운영부장의 자료에 따르면, 고소를 취하지 않으면 대관을 취소하라는 청와대의 지시가 문체부를 거쳐 문예위에 전달되었다. 2월 26일 고소 취하서가 접수됐고 3월 16일 고소는 각하 처리되었다. 그런데 고소 취하에도 불구하고, 청와대는 대관 불가 방침을 유지했다. 한편 아르코예술극장 대극장 구동부 장치 고장이 3월 10일에 발견되었는데, 3월 말 공연운영부장은 이를 명분으로 대극장을 폐쇄할 수 있다는 의견을 제시했고, 4월 2일 권영빈 위원장은 김종덕 문체부장관을 면담하여 이에 대해 논의했다. 장관은 청와대 교문수석실과 협의하여 결정하라고 말했고, 개막을 하루 앞둔 4월 3일 대극장은 끝내 폐쇄되었다. 서울연극협회는 재차 배제된 것이다.

일련의 사건을 종합해볼 때 문예위가 블랙리스트를 실행한 이유는 명백해 보인다. ‘2015 한국공연예술센터 정기대관 공모’ 사업의 지원 결정에 있어서 전문적 책임성이 크게 요구되고 위계적 책임성은 상대적으로 크게 요구되지 않았음에도 불구하고, 문예위는 문체부로부터 강요된 위계적 책임성을 그대로 따랐다고 말할 수 있다. 위계적 책임성의 강요는 앞서 살펴봤듯이 위법 행위였으며, 강요 내용 자체도 전문적 책임성뿐만 아니라 절차적 책임성 그리고 결과적 책임성에 따른 결정과 충돌하는 것이었다. 심의 당시 논의 내용을 종합해볼 때 전문적 책임성을 기준으로 서울연극계는 아르코대극장을 대관할 만한 충분한 가치가 있는 행사였다. 정해진 심의 절차를 따랐다면 이러한 결정은 이뤄지지 않았을 것이다. 배제 결정이 결과적으로 예술인들의 창작권과 시민들의 향유권을 침해하여, 결과적 책임성의 관점에서 평가하였을 때에도 문제가 있는 결정이었다.

해 A, B, C, D 등급을 부여할 수 있게 하였다.

23) 공연예술센터장의 진술에 따르면 공연운영부장이 심사과정 중에 서울연극협회의 서류가 부실하다고 말했고, 과거 <레 미제라블> 공연장에서 세월호 모금을 실시하는 동영상을 보여줬다. 공연운영부장의 진술에 따르면 그는 심의위원들에게 과거 서울연극계에서 연극계 취지에 맞지 않는 공연이 있었고 유료 점유율이 너무 낮은 등의 문제가 있었음을 설명하였고, 문예위는 서울연극계가 동승홀 등에서 개최되도록 대안을 마련할 것이라고 설명하였다.

24) 서울연극협회는 2014년 11월 14일 공연예술센터장을 면담했고 18일 <연극탄압에 대한 서명서 1>을, 20일 <연극탄압에 대한 서명서 2>를 발표했다. SNS에서 ‘서울연극계 지키기 100인의 릴레이 글’이 게시되었고, 11월 24일 서울시 극단 대표자 회의가 열렸다. 이후 비상대책위원회 체제로 전환되었고, 12월 8일 연극계 원로들이 권영빈 위원장을 면담했다.

2. 혁신 의제 평가

2016년 10월 12일 블랙리스트 사태에 대한 언론의 최초 보도가 있었다.²⁵⁾ 이후 블랙리스트 사태의 전모가 드러나기 시작했다. 법원은 관련자들을 처벌하기 시작했고, 조사위는 1년간의 조사 끝에 책임 규명 권고안과 함께 제도 개선 권고안을 내놨다. 문예위는 2018년 1월 예술인과 전문가를 중심으로 한 혁신 TF를 구성했다. 혁신 TF는 조사위의 권고안을 기초로 하여 조직 및 사업 분야 혁신 의제들을 도출했고, 문예위가 혁신 의제들을 실천해나갈 것을 요구했다. 문예위는 곧바로 혁신 TF의 요구대로 문예위 혁신 작업을 시작했다. 지난 2018년 12월 추진 경과 보고회를 통해 공개한 진행 상황을 보면(문예위, 2018), 문예위는 현재 제도 개선을 실현하기 위한 다양한 방안들을 검토하고 있으며, 제도 개선을 하나씩 해나가고 있다고 말할 수 있다.

앞서 문예위 임직원이 블랙리스트를 실행한 이유를 전문적 책임성이 요구됨에도 불구하고 이를 다하지 않았고 위계적 책임성만을 다했다는 점에서 찾았다. 책임성의 관점에서 원인을 진단한 만큼 혁신 의제도 그것이 어떠한 책임성과 관련되어 있는지 따져볼 수 있는데, 정리하면 <표 4>와 같다. 한 의제는 여러 가지 책임성과 관련될 수 있는데, 관련성의 크고 작음을 두고 다툼의 여지가 있으므로 관련성이 명백히 큰 책임성만 서술하기로 한다. 전문적 책임성은 예술인의 전문성과 관련한 것인지, 절차적 책임성은 절차에 관한 것인지, 위계적 책임성은 위계 구조에 관한 것인지, 결과적 책임성은 성과 평가에 관한 것인지를 따져본다. 참고로, 예술인들의 참여에 관한 내용이 상당히 많은데 예술인들의 참여는 전문적 책임성을 높이는 것으로 본다.

① 문예위의 국가예술위원회 전환은 문예위를 독립된 정부기관으로 전환하는 것으로 문체부로부터의 위계적 책임성을 경감시키는 방안이다.²⁶⁾ ② 문예위의 공공기관 지정

25) 한국일보, <“세월호 선언 등 9,473명, 문화계 블랙리스트 확인”>, 2016. 10. 12.

26) 문예위의 국가예술위원회로의 전환은 조사위에서 가장 중요하게 생각하는 것으로 보인다. 국가예술위원회로의 전환은 문예위를 독립된 정부기관으로 만듦으로써 위계적 책임성을 경감시키는 조치로 이해되고 있지만, 국가예술위원회로의 전환은 전문적 책임성을 높이기 위해 독립 법인으로 설계된 문예위를 정부 소속기관으로 다시 돌리는 조치이며, 정부기관이 됨으로써 위계적 책임성을 오히려 높일 수도 있다. 설령 국가예술위원회를 문체부가 아니라 대통령 혹은 국무총리 소속으로 설치하더라도 소속기관은 독립 법인만큼 위계적 책임성에서 자유롭기 어렵다. 문예위의 국가예술위원회로의 전환 요구는 현행 문체부 중심의 예술지원 체계가 바뀌어야 한다는 문제의식에서 나왔다. 문체부 예술정책관 산하에는 예술정책과, 공연전통예술과, 시각예술디자인과, 문화예술교육과가 있고 콘텐츠정책관 산하에는 문화산업정책과, 영상콘텐츠산업과, 게임콘텐츠산업과, 대중문화산업과가 있는데 대체로 장르별로 구성되어 있어서 문체부가 세부 사업을 직접 결정하며 산하기관들을 지나치게 통제한다는 비판이 많다(최도인, 2017; 라도삼, 2018). 따라서 문체부는 새로운 예술지원 체계를 구축하기 위해 산하기관에게 권한과 책임을 이양함으로써 역할을 스스로 줄여나가는 조직개편을 추진할 필요가 있다. 결국 이 주장은 혁신 의제

〈표 4〉 문예위 혁신 의제 정리

분류	혁신 의제 개요	핵심 관련 책임성
조직	① 문예위의 국가예술위원회로의 전환	위계적 책임성
	② 문예위의 공공기관 지정 제외	위계적 책임성
	③ 문예위의 위원 추천위원회 구성 권한 확보/위원장 호선	위계적 책임성
	④ 소위원회 활성화	전문적 책임성
	⑤ 개방형 직위의 도입 및 운영	전문적 책임성
	⑥ 사업 과정에서 예술인 및 국민의 참여 확대	전문적 책임성
	⑦ 문화체육관광부와외의 수평적 협력관계의 제도화	위계적 책임성
	⑧ 단순 수탁 및 지정 교부 사업 정비 및 안정적 재원 확보	위계적 책임성
	⑨ 한국지역문화지원협의회 혁신	-
	⑩ 문예위 사무처 조직의 혁신	-
사업	⑪ 결정 과정에서 예술인의 의견 반영	전문적 책임성
	⑫ 기초예술 창작 지원 확대 및 창작 · 향유 지원의 선순환 연계	-
	⑬ 신진예술인 도전 기회 제공 확대	-
	⑭ 중견 및 원로 예술인 사후평가 강화, 다년간 지원 확대	-
	⑮ 다원예술 지원 확대	-
	⑯ 어린이 청소년 대상 사업 발굴	-
	⑰ 다양한 비평 활동 지원 확대	-
	⑱ 심의제도 혁신(심의위원단 사후 평가, 개방형 심의 등)	전문적 책임성
	⑲ 예술행정 혁신(보조금 집행 과정 간소화 등)	절차적 책임성
	⑳ 장르별, 분야별 최저임금 및 공정평가 기준 마련 · 보급	-
	㉑ 공공부문의 예술인 일자리 발굴 · 매개	-
	㉒ 예술인 교류 활성화	전문적 책임성
	㉓ 예술 가치의 확산(정책컨퍼런스 연례화, 데이터 공유 등)	전문적 책임성

제외는 ‘기타공공기관’으로 지정 변경하는 것으로 바뀌어 추진됐는데, 기획재정부에 대한 위계적 책임성을 경감시키는 것이다. ③ 문예위의 위원 추천위원회 구성 권한 확보/위원장 호선은 문체부가 갖고 있던 권한들을 문예위 위원들이 가져옴으로써 위계적 책임성을 경감하는 방안이다.²⁷⁾ ④ 소위원회 활성화, ⑤ 개방형 직위의 도입 및 운영, ⑥

중 하나인 단순 수탁 및 지정 교부 사업 정비 및 안정적 재원 확보와도 연결된다. 참고로 2018년 5월에 발표한 「새예술정책」에서 ‘문화체육관광부 역할과 기능 조정’에 관한 내용을 담고 있지만 현재 진행 상황이 확인되고 있지 않다.

27) 이차적으로는 위원들의 전문성을 살릴 수 있는 조치가 될 수 있을 것으로 기대한다.

사업 과정에서 예술인 및 국민 참여의 확대는 예술인들의 참여를 통해 전문적 책임성을 높이는 방안들이다. ⑦ 문체부와 수평적 협력관계의 제도화는 양자의 관계를 수직적 관계에서 수평적 관계로 전환하려는 것이므로 위계적 책임성을 경감하는 방안이라고 말할 수 있다.²⁸⁾ ⑧ 단순 수탁 및 지정 교부 사업 정비 및 안정적 재원 확보는 예산 통제를 줄이는 것이므로 위계적 책임성을 줄이는 방안이라고 볼 수 있으며, ⑨ 한국지역문화지원협의회 혁신이나 ⑩ 문예위 사무처 조직의 혁신은 특정한 책임성과 관련되어 있다고 말하기 어렵다.

⑪ 결정 과정에서 예술인의 의견을 반영한다는 것은 예술인의 참여를 통해 전문적 책임성을 높이는 것이다. ⑬ 심의제도 혁신은 심의의 투명성을 높이는 조치로서 전문적 책임성 제고와 관련된 것이다. ⑮ 예술행정 혁신은 절차를 간소화한다는 점에서 절차적 책임성을 낮추는 방안이라고 말할 수 있으며, ⑳ 예술인 교류 활성화나 ㉓ 예술 가치의 확산은 예술인들과의 정보 교환을 촉진시켜 전문적 책임성을 높이는 방안이라고 말할 수 있다. 이외의 혁신 의제는 지금까지 정부의 관심 밖에 있던 예술인 및 비평가들을 위한 사업들로서 특정한 책임성과는 관련되었다고 말하기 어렵다. ㉒ 기초예술 창작 지원 확대 및 창작·향유 지원의 선순환 연계, ㉔ 신진예술인 도전 기회 제공 확대, ㉕ 중견 및 원로 예술인 사후 평가 강화 및 다년간 지원 확대, ㉖ 다원예술 지원 확대, ㉗ 어린이 청소년 대상 사업 발굴, ㉘ 다양한 비평 활동 지원 확대가 그러하다.

조직 분야와 사업 분야를 종합해서 볼 때 혁신 의제에서 위계적 책임성을 경감시키고 전문적 책임성을 높이기 위한 방안들이 다수 확인된다. 블랙리스트 사태가 지나친 위계적 책임성에 의해 발생한 만큼 위계적 책임성을 줄이고 전문적 책임성을 원래대로 높이는 방안들이 필요한 것이 사실이며, 혁신 의제가 실현될 경우 상당한 효과가 있을 것으로 판단된다. 그런데 절차적 책임성과 결과적 책임성에 관한 혁신 의제가 많지 않다는 점은 짚어볼 필요가 있다.²⁹⁾ 조사위의 백서에서 절차나 성과 목표와 관련한 문제 제기는 찾아보기 어려웠는데, 절차적 책임성이나 결과적 책임성의 측면에서 문제는 없었는지 점검하고, 필요하다면 절차적 책임성과 결과적 책임성을 제고하기 위한 방안도 추가적으로 고민해볼 수 있다. 어느 한 책임성이 갖춰진다고 블랙리스트 사태와 같은 일이 재

28) 성과 평가에 대한 운영 협약을 맺는다는 점에서 결과적 책임성을 높이는 것으로 볼 수도 있다.

29) 절차적 책임성에 관한 의제를 찾아보기 힘든 이유는 절차가 이미 갖춰져 있는데 그것이 지켜지지 않았을 뿐이기 때문일 수 있다. 결과적 책임성에 관한 의제를 찾아보기 힘든 이유는 예술 지원 사업에서는 성과 목표를 설정하고 성과 목표 달성여부를 측정하기 어려워서 일 수 있다.

발하지 않는 것은 아니며, 여러 책임성들의 조화가 중요하기 때문이다.³⁰⁾

VI. 결론

본 연구는 Romzek & Dubnick(1987)의 이론을 원용하여 책임성을 정치적 책임성, 전문적 책임성, 절차적 책임성, 위계적 책임성, 결과적 책임성으로 구분한 후 각 책임성의 관점에서 문예위 블랙리스트 실행의 이유를 재정리하고 문예위 혁신 의제를 평가해왔다. 분석 결과를 요약하자면 첫째, 문예위는 임직원이 전문적 책임성을 적극적으로 발휘할 수 있도록 설계되었는데 상위 기관으로부터 위계적 책임성이 강요되면서 블랙리스트 실행이 이뤄졌다. 둘째, 현재 조직 및 사업 분야 혁신 의제에서 위계적 책임성을 경감시키고 전문적 책임성 높이는 방안들이 주로 확인되는데, 절차적 책임성과 결과적 책임성을 제고하기 위한 방안에 대한 추가 검토가 필요하다.

본 연구는 문예위 블랙리스트 사태를 체계적으로 이해하기 위한 목적으로 진행됐다. 조사위에서 조사 결과를 자세히 공개하고 있지만, 블랙리스트 사태에 대한 학술 연구는 이제 시작 단계에 있다. 외국 저널에서 몇몇 연구가 발표되고 있는데, 국내 학계에서는 오히려 논의가 활발하지 못하다. 그러한 의미에서 이 연구는 블랙리스트 사태를 연구한다는 점 자체만으로도 의의가 있다고 말할 수 있다. 저자들은 이 연구가 블랙리스트 사태에 대한 논의의 활성화에 기여할 수 있기를 기대하고 있다. 한편 이 연구는 행정학계에서 많이 사용되는 Romzek & Dubnick(1987)의 분석틀을 발전시켜 분석틀을 만들었고, 이를 사례에 적용하여 문예위의 혁신 방향을 논의한다는 점에서 실천적 의의가 있다. 이 연구가 문예위 혁신에 조금이나마 도움이 되기를 바란다.

30) 소위원회 활성화는 여러 개선 과제 중에서 가장 중요하다고 판단된다. 소위원회에 다양한 전문가들이 참여하고 소위원회 결정의 실효성을 확보할 수만 있다면 전문적 책임성이 획기적으로 높아질 수 있기 때문이다. 장르별 소위원회의 구성을 검토하되 장르 간 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 기관 설립 초기에 이미 장르별로 소위원회를 구성한 적이 있는데, 지원 예산을 둘러싼 갈등이 발생했었고, 갈등이 계속되자 2기부터는 소위원회를 장르별에서 기능별로 변경한 바 있다. 이후 장르 간 갈등은 줄어들었지만, 예술가들이 장르별로 모여 현장의 이야기를 집중적으로 나누는 것은 어렵게 됐다. 2019년 현재 현장소통소위원회, 예술정책·지원소위원회, 지역협력소위원회, 재원확충소위원회, 미래전략소위원회, 사업평가소위원회, 성평등예술지원소위원회, 남북및국제교류소위원회, 예술가치확산소위원회, 한국예술공론화소위원회가 구성되었다. 다양한 소위원회가 설립되고 있지만, 장르별 소위원회가 아니므로 각 소위원회의 역할은 모호해 보인다. 소위원회의 책임과 권한을 분명히 하지 못한다면 자칫 책임 회피 수단으로 전락할 수 있어 우려가 된다.

마지막으로 후속 연구에 대하여 논의해 보고자 한다. Hirschman(1970)과 후속 연구들에 따르면 관료는 동의하기 어려운 지시에 대해 복종(loyalty)하거나 침묵(silence), 항의(voice) 또는 이탈(exit)할 수 있다. 본 연구는 문예위가 청와대와 문체부의 지시에 복종과 침묵한 사례를 분석하고 있다. 그런데 문예위 직원이 복종과 침묵만 한 것은 아니며, 항의와 이탈하며 전문적 책임성을 다하고자 노력한 것으로 알려지고 있다. 예술지원의 핵심 조직인 문예위에게 너무 많은 지시가 내려왔던 것이며 때로는 복종, 때로는 침묵, 때로는 항의, 때로는 이탈한 것이다. 문예위 블랙리스트 사태에 대한 체계적인 연구의 시작은 당연히 복종에 관한 것이어야 하겠지만 향후 문예위 임직원들의 항의와 이탈 사례도 새롭게 조명해볼 필요가 있다. 문예위 임직원의 항의와 이탈 사례를 분석하면 블랙리스트 사태 재발을 막는 미시적 방안을 확인할 수 있을 것이다.³¹⁾ ○

31) 본 연구의 한계는 현재 재판 진행 중인 사건을 연구 대상으로 한다는 점에 있다. 재판 완료 후에 논문을 작성할 수도 있지만, 블랙리스트 사태 이후 후속 조치 실행이 늦어지고 있는 상황에서 학계 연구의 활성화를 위해서는 더 이상 연구를 늦출 수 없다고 판단했다. 관련자, 전문인, 일반인에게 공개되어 검증의 시간을 가진, 민관이 함께 만든 백서를 자료로 활용하고 있기 때문에 사실 관계를 두고 다룰 여지는 크지 않다고 보지만, 다음과 같은 노력을 했음을 밝힌다. 첫째, 연구의 분석틀을 마련하고 그것에 따라 사례를 분석함으로써 객관성을 확보하고자 했다. 둘째, 공개 보고서의 발간과 두 차례의 학회 발표를 거쳐 전문가들의 조언을 들어 오류를 줄이고자 했다.

[참고문헌]

- 김병섭·김정인(2014), 관료(무)책임성의 재해석, 『한국행정학보』, 제48권 3호, 99-120.
- 김정인·김병섭(2016), 위험사회와 관료책임 - 세월호와 메르스 사태 비교를 중심으로, 『한국사회와 행정연구』, 제26권 4호, 379-407.
- 노이정(2019), 지원기구에서 검열기관으로, 한국문화예술위원회, 『문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서』, 조사위.
- 라도삼(2018), 예술지원체계 혁신방향과 과제, 『한국문화관광연구원 웹진』.
- 모창환(2005), 책무성을 적용한 지방공기업 경영평가제도에 대한 상위평가: 대구도시철도 공사 사례분석을 중심으로, 『한국정책학회보』, 14권 1호, 183-210.
- 문예위(한국문화예술위원회)(2019), 『아르코 혁신TF 혁신의제 추진경과 보고회 자료집』.
- 성연주(2015), 한국문화예술위원회의 퇴색된 자율성, 『경제와 사회』, 제108호, 199-230.
- 신복용(2012), 『예술지원기관의 자율성에 관한 비교연구』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 양혜원(2006), 『문화예술지원체제 변동 연구: 한국문화예술위원회의 설립을 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 이민아(2018), 『예술지원정책의 자율성에 관한 연구-한국문화예술위원회의 예산분석을 중심으로』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임은아(2009), 『문화예술지원정책 변동 연구: 한국문화예술위원회 설립 및 운영을 중심으로』, 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 정창호(2013), 『정책이전 프레임워크 연구: 한국문화예술위원회 설립과정 분석』, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 조사위(문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회)(2019), 『문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회 백서』, 조사위.
- 주재현·한승주(2015), 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로, 『정부학연구』, 제21권 3호, 1-33.
- 최도인(2017), 예술지원체계 재구성 방향과 예술지원기관 혁신 의제, 『예술지원체계 혁신 방향 토론회 자료집』.
- Bovens, M.(2007), Analyzing and assessing accountability: A conceptual framework 1, *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T.(Eds.)(2014), *The Oxford handbook*

- of public accountability, Oxford University Press.
- Christensen, T., & Laegreid, P.(2006), Performance and accountability - A theoretical discussion and an empirical assessment, *Public Organization Review*, 15(2), 207-225.
- Cooper, T. H. (2006), The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role. San Francisco: Jossey-Bass.
- Daley, D. (1984). Controlling the bureaucracy among the states. *Administrative and Society*, 15(4), 476-477.
- Finer, H.(1935), Responsible government service under the American Constitution, In C. J. Friederich(Ed.), Problems of the American public service, New York: McGraw-Hill.
- Finer, H.(1941), Administrative responsibility in democratic government, *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.
- Friederich, C. J.(1940), Public policy and the nature of administrative responsibility. In C. J. Friedrich & E. S. Mason(Eds.), Public policy, Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O.(1970), Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press.
- Mccubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R.(1987), Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), 243-277.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G.(2004), Public management reform: A comparative analysis, New York: Oxford University Press.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J.(1987), Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy, *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- Ryu, S. Y., & Chang, Y. J.(2017), Accountability, political views, and bureaucratic behavior: A theoretical approach, *Public Organization Review*, 17(4), 481-494.
- Weingast, B. R.(1981), Regulation, reregulation, and deregulation: The political

foundations of agency clientele relationships, *Law and Contemporary Problems*, 44(1), 147-177.

_____, (1984). The congressional-bureaucratic system: A principal agent perspective (with applications to the SEC), *Public Choice*, 44(1), 147-191.

Yuk, J.(2019), Cultural censorship in defective democracy: The South Korean blacklist case, *International Journal of Cultural Policy*, 25(1), 33-47.

[Abstract]

Exploring the Blacklisted Cases of the Arts Council of Korea from the Perspective of Accountability Theory

Bae, Kwanpyo · Sung, Yunjoo

This paper critically explores the blacklisted cases of the Arts Council of Korea from the perspective of accountability theory. Through a literature review on administrative accountability, we divide accountability into professional, political, procedural, hierarchical, and consequential accountabilities. This paper has two objectives: first, to summarize the reason behind the practice of blacklisting in respect to accountability, and second, to evaluate currently discussed innovative agendas of the Arts Council of Korea. Our analysis shows that although the structure, process, and programs of the Arts Council of Korea are designed to encourage its employees to actively exhibit professional accountability, by following the hierarchical action ordered by higher authorities, the practice of blacklisting has been initiated. Second, innovative agendas comprise solutions to enhance both professional and consequential accountabilities; however, through a more critical assessment of these agendas, other ways to supplement professional accountability by improving procedural accountability need to be examined.

[Keywords] Arts Council of Korea, blacklist, accountability, innovative agenda, institutional innovation