

문화예술위원회와 문화체육관광부 관계 변화 속에 나타난 자율성과 책임성 연구

박민권 · 장웅조

[국문초록]

예술단체와 예술가에 대한 정부 지원에 있어, 정치적 개입을 배제하기 위한 자율성 확보와 공적자금 사용에 따른 책임성 담보 사이의 “적절한 균형”은 여전한 난제이다. 본 논문은 문화예술진흥원이 출범한 1973년 이후 현재까지 이러한 바람직한 균형이 어떻게 규정되어 왔는지, 문화부와 예술위원회 간의 제도적 관계 변화를 중심으로 분석한다. 이를 위하여 문헌연구를 통해 자율성과 책임성의 개념, 그리고 이 두 개념의 관계성을 살펴본다. 이어 Chartrand & McCaughey(1989)의 모델에 근거하여, 한국의 문화예술지원 체계와 역사속에서 기술자(engineer)와 설계자(architect)로부터 후원자(patron), 나아가 촉진자(facilitator)까지 변화하는 국가의 역할을 논한 후, 다양한 정책자료와 관계자 인터뷰를 통해 변화하는 국가의 역할을 반영하는 문체부와 예술위원회의 운영실태를 파악한다. 이를 토대로 예술위 자율성 확보를 위해 위원구성 권한을 각계 전문가로 구성된 위원선출위원회에 부여하고, 책임성 제고를 위해 예술위와 문체부 간 긴밀한 정책협의 제도를 마련함과 동시에 그 성과평가의 시스템 구축에 있어, 문예진흥기금사업의 본질적인 가치와 존재의미를 확인하는 내용적 평가 과정을 적극적으로 포함시킬 것을 제안한다.

[주제어] 문화예술지원체계, 자율성, 책임성, 문화체육관광부, 한국문화예술위원회

투고일: 2020. 2. 13. 심사일: 2020. 3. 26. 게재 확정일: 2020. 4. 7.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2020.34.1.99>

박민권 연세대학교 역사문화학과 특임교수/주저자(eloi0815@gmail.com)

장웅조 홍익대학교 문화예술경영학과 조교수/교신저자(woongjochang@hongik.ac.kr)

I. 서론

우리나라의 문화예술 지원체제는 노무현 정부가 출범한 2000년대에 중대한 변혁을 맞이하였다. 원장 중심의 독임제(獨任制)였던 한국문화예술진흥원(이하 진흥원)이 2005년 8월 합의제 체제인 한국문화예술위원회(이하 예술위)로 전환된 것이다. 자율·참여·분권의 3대 가치를 내세운 참여정부는 이러한 지원체제 개편을 통해 현장 중심의 예술행정체제와 문화분권 체제를 구축하고자 했다(한국문화예술위원회, 2013). 이러한 체제 전환은 현장의 문화예술인들이 주체가 되어 자율적으로 문화예술정책을 수립하고 집행토록 함으로써 문화예술의 변화와 발전에 적극적으로 대응해야 한다는 예술계의 주장을 적극 수용한 것이다(이종열, 2004; 최병식, 2005).

그러나 예술위 출범 이후 정권이 교체될 때마다 진영논리에 의한 위원 구성으로 인해 자율성 침해와 편파성 논란이 지속되었고(이민아, 2018; 성연주, 2015a), 박근혜 정부에 이르러 문화예술 블랙리스트 사건은 자율성 문제를 더욱 첨예하게 만들었다. 이른바 촛불혁명으로 출범한 문재인 정부는 예술위의 자율성을 공고히 하는 방향으로 문화예술정책을 추진하고 있으나(문화체육관광부, 2018b), 여전히 국가의 정치적 개입을 차단할 수 있는 구체적인 제도개선 방안은 마련되지 않고 있다. 대안으로 ‘국가예술위원회’ 설치 방안이 거론되기도 했으나(김미도, 2018; 한국문화예술위원회, 2018),¹⁾ 예술위를 독립된 “정부”기관으로 전환시킬 경우, 오히려 예술위가 또 다른 행정부처가 됨으로써 더욱 강한 정치적 통제와 감독을 받게 될 수도 있다는 일각의 우려를 고려할 때 예술위의 실효적 자율성 확보를 위해서는 보다 다각적이고 심도 깊은 검토와 사회적 논의가 필요하다.

예술위 운영에 있어 또 다른 중요한 문제는 바로 책임성(accountability)의 제고이다. 예술위는 국가의 문화정책 일부를 담당하고 공적 자금을 사용하기 때문에 국가와 국민에 대한 책임성을 간과할 수 없다는 것이다. 2003년 전후로 예술위 전환과 관련하여 많은 사회적 논쟁이 전개될 당시, 진흥원 노조가 진흥원이 민간 합의제 기구로 개편될 경우 책임성 담보에 대한 제도적 보완이 필요하다는 견해를 제시한 것도 이와 같은

1) 예술위는 2018년 1월 예술인과 전문가가 참여하는 혁신TF를 구성했고, 이를 통해 조직혁신 방안으로 국가예술위원회로의 전환, 공공기관 지정 제외, 위원 추천위원회 구성 권한 확보, 소위원회 활성화, 사무처 조직의 혁신 등을 제안한 바 있다.

맥락에서 나왔다고 볼 수 있다(정창호 · 박치성 · 정지원, 2013). 또한 국민이 수용할 수 있는 예술의 적정 수요량을 훨씬 뛰어넘은 과잉공급이 이루어지고 있는 상황에서 지원금 확대는 국가 자원의 비효율적인 배분이며, 결과적으로 사회적 낭비에 이른다는 비판(김정수, 2016)이나, 예술위의 기금 운영상에서 나타나고 있는 장르 이기주의와 나눠먹기식 관행에 대한 비판(성연주, 2015b) 등 예술위의 미흡한 효율성과 책임성에 대한 부정적 인식들도 상당하다.

예술위의 자율성과 책임성에 관한 선행연구는 주로 자율성에 초점이 맞춰져 있어 책임성을 중심으로 논하는 연구는 드물다. 예술위의 자율성과 관련한 연구는 크게 두 개의 범주로 나누어지는데, 자율성 혹은 독립성의 필요성과 자율성이 얼마나 확보되고 있는가에 대한 분석, 그리고 자율성이 저해되었을 경우 그 원인이 무엇인가에 대한 분석에 중점을 두는 연구(노이정, 2017; 성연주, 2015; 신복용, 2012; 이민아, 2018; 정인숙, 2017)와 자율성 확보를 위한 제도 개편, 문예진흥기금 확충 및 지원방식 개선 등 정책적 대안 제시에 집중하는 연구(김미도, 2018; 김진각, 2019; 라도삼, 2018; 류정아, 2015)로 나눌 수 있다. 반면, 예술위의 책임성 문제를 다루는 연구는 매우 드문데, 배관표 · 성연주(2019)가 이를 다루긴 했으나, 블랙리스트 사건을 책임성의 관점에서 분석한 것으로 예술위 업무수행의 전반적인 책임성 확보에 대한 논의와는 거리가 있다. 또한 예술위 과업 수행에 있어 효과성과 효율성 제고의 필요성을 제기하고, 개선방안을 모색하는 연구들은 다수 있어(김정수, 2016; 김세훈 외, 2015; 하현상, 2015; 한승준, 2017), 이 연구들을 책임성 문제를 간접적으로 다루고 있는 것으로 볼 수 있으나, 여전히 상충적일 수 있는 자율성과 책임성 문제를 균형있게 고려한 연구는 찾아보기 힘들다.

본 연구는 문화예술정책의 완성도를 높이기 위해서는 예술위의 자율성 확보 못지않게 책임성 강화가 필요하다는 점을 전제한다. 이에 따라, 예술위의 자율성과 책임성 지향이 예술위 출범 이후 정권의 변화에 따른 문체부와 예술위의 역할과 그 관계 속에서 어떠한 양상으로 변화되어 왔는지를 문체부와 예술위 간 협의체계, 예술위 구성방식, 문예진흥기금과 지원사업 집행 양상, 성과평가제도 등을 살펴봄으로써 기존의 연구들과의 차별성을 확보하고자 한다. 나아가 자율성과 책임성 관계의 변화의 추이 속에서 대두된 다양한 문제점에 대한 분석을 토대로 예술위의 자율성과 책임성을 동시에 확보할 수 있는 대안을 모색한다.

II. 이론적 배경

1. 자율성의 개념

공공기관의 자율성(autonomy)에 대해 정광호·권기현(2003)은 해당 기관이 “외부의 요인에 의해 영향을 받지 않는 상태에서 스스로 결정하고 관리하는 능력”이라고 정의하고 있다. 어떠한 조직이 정책을 결정하고 이를 실행하는 과정에서 조직 외부의 세력으로부터 간여와 영향을 받는다면 그 조직은 자율성을 충분히 확보하지 못한 것으로 볼 수 있다.

서성아(2011)는 이러한 자율성에 관한 여러 선행연구의 분석을 통해 자율성 개념을 정치적 자율성과 행정적 자율성, 그리고 통합적 자율성으로 구분한 바 있다. 우선, 정치적 자율성은 정치적 개입 또는 통제로부터 벗어나는 것을 의미하는데, 특히 전문성이 강조되는 정책영역에서 중요하게 다루어진다(Christensen & Yesilkagit, 2006). 이 민아(2018)는 행정기관에서 일어나는 정치적 개입으로부터의 배제가 자율성 개념의 기초를 이루고 있다고 강조하며, 자율성 개념은 기본적으로 정치적 자율성에서 시작한다고 보고 있다.

다음으로 행정적 자율성은 정치적 통제를 배제하는 동시에 기관 스스로 의사결정을 하는 역량을 갖는 것으로 정의될 수 있는데, 이를 강조하는 연구들은 주로 조직이 추구하는 목표 또는 성과에 초점을 두고, 조직 운영과 그 도구에 관한 조직 내부의 결정역량으로 자율성 개념을 파악하고 있다. 이러한 행정적 자율성에 대한 연구는 상술한 정치적 통제의 배제뿐만 아니라, 행정기관이 기능 수행과 관련된 내제적 역량을 충분히 보유하여 독자적으로 합리적 의사결정을 할 수 있는가를 중시한다(Verhoest et al., 2004; Yamamoto, 2006).

마지막으로 통합적 자율성은 행정기관이 조직목표를 달성하기 위하여 외부의 정치적 통제로부터 배제되어 스스로 의사결정을 하는 동시에 외부에 대해 일정한 영향력을 행사하는 것으로 정의되는데, 이 관점은 정치적 자율성과 행정적 자율성이 상호 영향을 주고받는다라는 이해로부터 기인한다(Krause, 1996). 즉 행정기관은 정치권으로부터 일방적인 영향을 받는 것이 아니며, 상호적응(mutual adaption)도 있을 수 있다는 것인데, 주인-대리인(principal-agent) 이론²⁾으로 보자면, 통합적 자율성이 확보될 때

정치권(주인)과 행정기관(대리인) 양자가 모두 서로에게 중요한 영향력을 발휘한다는 것이다.

2. 책임성의 개념

책임성(accountability)은 민주주의 행정행위에 있어서 핵심적 요소 중 하나이다. 국민의 위임을 받아 국가 정책을 담당하는 공공기관들의 책임을 명확히 하고 그에 따른 적절한 통제가 이루어지지 않는다면 민주주의는 형해화 될 우려가 있다. 엄석진(2009)은 책임성을 어떤 행위자가 다른 주요 대상에게 권한이양에 관한 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 갖게 되는 사회적 관계라고 정의하며, 책임성의 구성요소를 다음과 같이 도출하고 있다. 첫째, 자신의 행동이나 그 결과와 성과에 대해 정보 제공, 설명, 그리고 정당화의 의무를 갖는 “책임을 지는 자”이다. 둘째, “책임을 지는 자”의 행위나 그 결과의 정당성과 적정성에 관한 판단을 내리는 “책임을 묻는 자”이다. 셋째, 행위자의 행동이 책임성을 충족하였는지에 대한 판단기준이다.

이러한 책임성에 관한 논의는 책임성 확보를 위한 행정통제에 관한 논의로 연결된다. 행정통제는 행정의 책임을 담보하기 위하여 행정목표와 기준에 대한 관료의 일탈행위를 억제하는 조치를 의미한다(구자용, 1990). 행정통제의 유형은 책임성의 구성요소에 따라 구분할 수 있다. “책임을 묻는 자”는 누구이며, 그 위치가 조직 내부인지 외부인지에 따라 행정기관의 ‘내부 통제’와 ‘외부 통제’로 구분된다.

Romzek & Dubnick(1987)은 앞에서 언급한 책임성의 구성요소를 활용하여 책임성의 유형을 <표 1>과 같이 (1) 관료적(bureaucratic), (2) 법적(legal), (3) 직업적(professional), (4) 정치적(political) 책임성으로 구분하였다. 그 유형별 특성은 다음과 같다.

첫째, 관료적 책임성은 관료가 상급자의 명령, 지시 등의 감독과 내규를 지킬 책무를 의미한다. 둘째, 법적 책임성은 계약에 따른 책임을 부과하는 외부의 개인이나 집단과의 관계 속에서 나타난다. 즉 법을 만드는 입법가와 법을 집행하는 관료들 사이의 관계 또는 계약을 통한 주인과 대리인의 관계에서 나타나는 책임성을 의미한다. 관료적 책임성이 상사와 부하같이 종속적인 계층적 관계내에서 처벌과 보상에 근거하는 반면, 법적

2) Krause(1996)는 정치권의 대통령과 의회, 그리고 행정기관 사이의 집합적 관계에 주목하였다. 이는 주인으로서의 정치권과 대리인으로서 행정기관 간의 다양한 역동적 현상들을 설명하는 데에 유용하다.

책임성은 상호 자율성을 전제로 두 당사자 간의 신탁(fiduciary) 관계에 근거한다는 점에서 다르다. 헌법과 입법구조, 사법적 심판, 회계감사, 의회의 통제 등이 법적 책임성을 확보할 수 있는 도구가 된다. 셋째, 직업적 책임성은 관련 기술이나 전문지식을 가진 이들이 자신의 직업에 대한 지식과 그에 따른 자율성을 기반으로 복잡하고 기술적인 정책문제에 대한 답을 제시하는 상황을 반영한다. 직업적 책임에 따라 전문직업인들(professionals)은 전문지식과 내재화된 직업적 규범에 근거하여 의사결정을 내리게 된다. 이때 내재화된 규범은 전문가가 되기까지의 교육과 업무 경험, 그리고 개인적 신념 등에 기반한다. 넷째, 정치적 책임성은 조직 외부에 있는 이해관계자들에 대한 반응성(responsiveness)을 이른다. 즉 관료들이 자신의 직업적 안정성에 영향을 미칠 수 있는 선출직 정치인과 일반 대중 등 외부 이해관계자의 요구와 필요에 대응하는 것을 이른다(Romzek & Dubnick, 1987; Romzek & Ingraham, 2000; 엄석진, 2009 참고). 정치적 책임성의 강조는 공개적이고 대표성이 강한 정부의 구성에 기여하지만, 한편으로는 정실주의(favoritism)와 정관유착 등의 부패를 유발할 가능성도 있다.

〈표 1〉 책임성의 유형 및 유형별 주요 특성

책임성의 유형		강조되는 가치	행태적 기대	관계
내부 통제	관료적 책임성	효율성	조직의 지침과 감독에 복종	상사와 부하
	직업적 책임성	전문성	개인의 직업적 전문성 존중	전문가와 문외한
외부 통제	법적 책임성	합법성	외부의 위임에 순응	정치인(주인)과 행정기관(대리인)
	정치적 책임성	반응성	주요 외부 이해관계자에 대한 대응	대표자와 선거권자

자료: Romzek & Dubnick(1987)과 Romzek & Ingraham(2000)의 내용 재구성.

물론 이러한 책임성의 각 유형들은 상호 배타적이기보다는 병존적인 것으로 보아야 한다. 따라서 기관이나 조직원이 처한 환경과 업무의 특성에 따라 ‘어떤 유형의 책임성을 우선하여 전체적인 책임성을 달성할 것인가’에 대한 답은 다를 수밖에 없다(Romzek & Ingraham, 2000).

3. 자율성과 책임성의 관계

자율성과 책임성을 동시에 추구하는 것은 쉽지 않다. 공공부문의 조직 운영에 있어

서 “어떻게 하면 비영리 영역의 자율성과 활력을 해치지 않으면서 그들의 책무와 역량을 강화할 수 있을까?”라는 딜레마는 상존해 왔다(김운권, 2012). 박영기(2004)는 자율을 활용해 업무 달성을 위한 가장 적합한 방안을 수립, 이행할 수 있는 능력이 전제되어야 하며, 그에 상응하는 책임을 물을 때에만 효과성과 효율성을 확보하게 되고, 방임으로 흐르지 않는다고 주장하였다. Christensen & Yesilkagit(2006)는 비선출직 행정기관이 민주적 자율성을 부여받은 만큼 이에 합당한 정치적 책임성을 담보하는 방안이 함께 고민되어야 한다는 점을 강조하였다. 이종열(2004)은 예술위의 운영과 관련하여 문화예술정책의 적정성과 효과성 제고를 위해서는 예술위의 자율성과 책임성 간의 적절한 균형점을 찾는 것이 긴요하다고 하였다. 김기경(2004)은 기존 연구들의 분석을 통해 자율성은 책무성의 선행요건(prerequisite)으로 보았다.³⁾ 즉, 책무성의 선행요건으로 지식, 기술, 경험, 수행능력, 의무, 가치, 권한, 책임성, 자율성이 포함되며, 책무성의 결과로 공공의 목표가 달성된다고 본다.

4. 문화예술 지원체계

Chartrand & McCaughey(1989)는 문화예술에 대한 국가의 역할과 정책 목표에 따라 <표 2>에서 보는 것과 같이 촉진자(facilitator), 후원자(patron), 설계자(architect), 기술자(engineer) 모델로 나눈 바 있다. 미국식 촉진자 모델은 정부지원 외에 개인과 시민사회의 직접기부를 적극적으로 받아들여 재원의 다양성을 추구한다. 정부의 역할이 간접지원에 머물러 자율성이 상대적으로 강화되는 경향성이 있으나, 상업성 추구의 폐해가 지적되기도 한다. 반면, 구소련식의 기술자 모델은 문화예술에 대한 지원 목표가 정치적 목적의 달성인데, 그 결과 선동적이고 교조적이며 획일적인 문화예술로 귀결된다는 단점이 있다. 촉진자 모델과 기술자 모델의 중간에 영국식 후원자모델과 프랑스식 설계자 모델이 있는데, 후원자 모델은 주로 시민사회에 기반한 예술위원회를 중심으로 문화정책이 집행된다. 그러나 영국의 경우 역사적으로 영국 예술위원회가 예술의 수월성을 목표로 삼아왔기 때문에 엘리트주의에서 벗어나지 못했다는 비판이 있어 왔다. 프랑스식 설계자 모델은 사회복지 정책의 일환으로 문화예술 지원이 이루어지는 경향

3) 김기경(2004)과 같은 일단의 학자들은 책임성(responsibility)과 책무성(accountability) 개념을 구분하여, 책임성을 책무성의 전제조건으로 보고 있다. 정우일(1996)도 책임성은 옳고 그름을 판단하는 합리성, 행위에 대한 권한, 통제를 위한 권력, 일관성 있는 행위를 지속하는 능력 등으로, 책무성은 자신들의 행위에 대하여 설명하고, 보고하고, 이유를 제시하며, 외부의 판단에 따르는 것으로 정의한 바 있다.

성이 있는데, 과도한 상업성은 완화되지만, 새로운 도전과 과감한 실험에 의한 창조성의 저해된다는 우려가 있다.

〈표 2〉 문화예술 지원정책의 국가별 모형

국가 역할	촉진자 (Facilitator)	후원자 (Patron)	설계자 (Architect)	기술자 (Engineer)
추구 국가	미국	영국	프랑스	소련
정책 목표	다양성	수월성	사회적 복지	정치 교육
정책 변동		점진적	혁명적	교정적
예술적 기준		전문적	공동체적	정치적
강점	재원의 다양성	수월성 지원	상업성 완화	정치적 목적 달성
약점	수월성 지원 미흡, 개인 기부자의 평가	엘리트주의	창조성 저해	선전으로서의 예술

자료: Chartrand & McCaughey(1989).

이와 비슷하게 Cummings & Katz (1989)는 정부의 예술지원 방식을 문화부 모델, 위원회 모델, 부처분산형 모델 등으로 구분한 바 있다. 문화부 모델은 정부 내 문화와 예술 관련 전담 부서를 두는 방식으로 그 지원이 상대적으로 안정적인 장점이 있지만, 관료제의 한계, 예술의 다양성과 자율성 등의 제약이 약점으로 작용한다. 반면, 위원회 모델은 정부로부터 독립적인 조직을 통해 문화예술을 지원하는 방식으로, 자율성과 다양성 제고 측면에서 장점이 있지만, 갈등조정이 쉽지 않고 의사결정에 시간이 걸리며, 책임성을 강화하기가 힘들다는 단점이 있다. 부처분산형은 문화부 모형보다 예술지원의 다양성을 전반적으로 제고시킬 수 있다는 장점이 있지만, 책임부서의 부재로 불안정성을 야기시킬 수 있다(정창호 외, 2013). 이들 유형 중 어떠한 모형을 선택할 것인가는 중앙정부의 문화예술지원정책에의 개입 정도에 따라 다를 수 있다(박혜자, 1998). 독입제 조직과 합의제 행정기구인 위원회 간의 선택에 있어서, 공공문제를 해결하는 행정의 가치는 크게 효율성과 민주성의 가치로 구분할 수 있는데, 효율성을 추구하는 관리적 관점은 독입제 조직을 선호하고, 민주성을 추구하는 정치적 관점은 위원회 조직을 선호하는 것으로 나타나고 있다(김근세 · 김윤정, 2018).

Ⅲ. 연구설계

본 연구는 문화예술진흥원이 출범한 1973년 이후 현재까지 자율성과 책임성의 바람직한 균형이 어떻게 규정되어 왔는지, 문화부와 예술위원회 간의 제도적 관계 변화를 중심으로 분석한다. 따라서 장기간 진행되어 온 정책추진체계 변화에 대한 심도있는 탐색을 위해서 관련 정책자료를 포함한 정책문헌연구(policy document review)를 기본으로 한다. 정책문헌연구를 위해 수집·분석한 세부자료에는 문체부와 예술위가 생산한 각종 연구보고서와 백서, 관련 법령, 그리고 이와 관련된 학술연구논문 등이 포함된다.

다만 정부 기관들의 역할 변화와 조직 개편 과정에서 민감한 쟁점들이 필연적으로 발생하나, 정책문헌들이 가지는 기본적인 정치성으로 인해 민감한 세부적인 내용이 기록되지 않은 경우가 적지 않다. 따라서 정책문헌연구만으로는 이해당사자간의 복잡한 관계를 드러내는 심층적인 분석이 여의치 않기 때문에, <표 3>과 같이 문체부의 관리자급 관계자 3명과 예술위의 전 위원 및 사무국 전현직 고위 직원 등 주요 관계자 3명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 분석하였다. 정책 체계 변화를 직접 관리한 당사자들의 경험은 문헌을 통해서 접근할 수 없는 중요한 사실들에 대한 심층적 이해를 가능하게 하였다.

연구자가 인터뷰 대상자를 통해 확인하고자 하는 내용들은 공식적으로 대외에 공개할 수 없는 민감한 사항들이 많이 포함되어 있어서 대상자와의 신뢰관계(rapport) 형성이 무엇보다도 중요한 요소였다. 이 부분에서는 공동 연구자들이 지난 10년 이상 구축해온 네트워크가 전적으로 활용되었다. 심층 인터뷰는 대면 인터뷰와 전화 인터뷰를 병

〈표 3〉 심층인터뷰 대상자 현황

구분	면담 대상자	문체부·예술위 관련 업무 경력 현황
문체부	문체부 관계자 A	관리자급, 노무현정부 시 예술위 업무 수행
	문체부 관계자 B	관리자급, 이명박정부 시 예술위 업무 수행
	문체부 관계자 C	관리자급, 박근혜정부 시 예술위 업무 수행
예술위	예술위 관계자 A	전 예술위원회 위원
	예술위 관계자 B	관리자급, 예술위 사무처 근무
	예술위 관계자 C	관리자급, 예술위 사무처 근무

행하였는데, 면담내용을 정리하는 과정에서 이론적 포화 상태(saturation)에 이르지 못한 부분이 발견된 경우에는 수시로 추가 인터뷰를 하거나 또는 면담 대상자와 분석의 중간결과를 공유하고, 그에 대한 의견을 청취하여 내용을 보완하는 과정을 거쳤다.

IV. 문화체육관광부와 문화예술위원회 관계 변화 양상

1. 설계자/기술자 모형 시기 : 문체부의 정책 주도 및 관리감독, 진흥원 집행

우리나라의 문화정책이 체계적이고 본격적으로 수립·집행되기 시작한 시점은 박정희 정부 시절인 1970년대부터라고 보는 것이 일반적인 견해이다. <표 4>에서 보는 바와 같이 문화예술정책 추진의 법적 근거로서 문화예술진흥법이 1972년에 제정되고, 이에 의거하여 법 제정 다음 해인 1973년에 문화예술진흥사업을 본격적으로 추진할 주체로서 한국문화예술진흥원이 출범했기 때문이다. 독임제(獨任制) 형태로 출발한 진흥원은 건국 이후 최초로 문예진흥을 위한 법적 제도적 장치를 마련하고, 정부의 정책의지를 천명함과 동시에 문예진흥 사업들을 실행함으로써 2005년에 합의제(合議制)인 한국예술위원회로 전환되기 전까지 여러 가지 공과가 있었지만, 우리나라 문화예술정책의 역사에 있어서 많은 이정표를 남긴 것으로 평가받고 있다(한국문화예술위원회, 2013).

<표 4> 역대 정부별 주요 문화정책 현황

구 분	주요 내용
박정희 정부(1961~1979)	문화예술진흥법 제정(1972), 문예 중흥 5개년 계획, 한국문화예술진흥원 설립(1973)
전두환 정부(1981.3~1988.2)	문화기반시설 확충(국립현대미술관, 예술의 전당 등)
노태우 정부(1988.2~1993.1)	문화부 발족, 문화발전 10개년 계획
김영삼 정부(1993.2~1998.2)	문화복지 증진, 문화산업 태동
김대중 정부(1998.3~2002.2)	문화부예산 1% 달성, 문화산업 진흥, 남북문화교류 활성화
노무현 정부(2002.3~2008.2)	새예술정책(참여, 자율, 분권), 한국문화예술위원회 출범(2005)
이명박 정부(2008.3~2013.2)	예술지원제도 개혁(4대 과제), 예술인복지법 제정(2012)
박근혜 정부(2013.2~2017.5)	국정지표 “문화융성”, 문화기본법 제정(2013)
문재인 정부(2017.5~)	3대 원칙(자율, 분권, 협치), 문화비전 2030

자료 : 문화체육관광부(2018b), 박광무(2010) 내용 재구성.

Chartrand & McCaughey(1989)에 따르면 정부 수립 이후 예술위 출범 전까지 우리나라 문화예술지원 체계는 설계자(architect)와 기술자(engineer) 모형의 지원체계를 운용하였다고 볼 수 있다. 전술하였듯이 설계자와 기술자 모형의 지원체계에서는 정부가 문화정책의 수립부터 집행까지 지원정책 전반을 주도적으로 실행해 나가게 된다. 문체부는 1973년 10월에 우리나라 최초의 문화예술관련 국가계획인 “문예 중흥 5개년 계획”을 발표하고 이를 기초로 문화예술정책을 직접 관장해 나갔으며, 진흥원은 문체부 산하의 지원정책 집행기구로서 동 계획에 근거하여 문화예술지원정책을 집행했다(김세훈 외, 2015). 문체부는 문화정책의 기획과 규제를 담당하면서 집행기관인 진흥원에 대한 직접적인 감독을 실시하였다. 이러한 문체부와 진흥원 간의 관계는 당시에 시행되었던 문화예술진흥법시행령 상의 관련 조항에 명시되어 있는데, 구(舊) 시행령 31조에 의거하여 진흥원은 기금의 관리 및 운용 상황에 대해 주기적으로 문체부에 보고해야 했으며, 33조와 34조에 의거하여 진흥원은 기금 모금에 대해서도 문체부 장관의 승인을 의무적으로 받도록 하였다.⁴⁾

진흥원의 업무수행에 대한 이러한 문체부의 직접적인 통제는 당시의 시스템이 진흥원의 자율성이 보장되기 어려운 구조였음을 보여준다.⁵⁾ 당시 추구했던 문화행정의 가치는 자율성과 민주성보다는 효율성 또는 책임성에 우선순위를 둔 것으로 볼 수 있다. 우리나라 문화정책 추진의 초기단계의 시대적 상황이 문화예술 인프라 부재와 재원부족 등 수많은 제약조건들이 있었던 점을 감안할 때 재원 투입 대비 효율성 및 효과성의 극대화를 우선시한 것은 불가피한 선택이었다. 국가 전체적으로 부족한 공공재원을 투입하면서 이를 집행하는 민간 예술기관의 공공성 확보를 위한 제도적 장치 마련이 필요하므로(이혜경, 2001), 이에 대한 정책적 방안으로서 민간기구인 진흥원을 독임제 형태로 운영하면서, 문체부의 직접적인 관리 감독을 통해 책임성 확보를 추구하고자 한 것으로 해석할 수 있다.⁶⁾

4) 문체부의 지도감독의 근거가 되었던 동 조항들은 2005년 진흥원이 예술위로 전환되면서 시행령에서 삭제되었다.

5) 진흥원의 자율성 확보에 어려움이 있었다는 것은 1999년 7월에 있었던 진흥원 노조의 철야 농성 사건을 통해 확인할 수 있다. 당시 노조는 선언문을 통해 진흥원이 문체부의 간섭으로 인해 자율성이 침해되었다고 주장했는데, ‘문화관광부의 문진원의 지휘 감독 상의 종속관계 탈피’, ‘문진원 원장의 상임화’, ‘문광부의 문진원 사업계획승인 시기 준수’, ‘즉흥적 정책 떠넘기기 관행 금지’, ‘문광부의 낙하산 인사 반대’ 등이 주요 내용이었다(정순모, 1999).

6) 이에 대하여 이종열(2004)은 ‘문화예술의 급격한 변화와 발전에 적극적 대응 부족’, ‘지원정책의 예술현장과의 괴리’, ‘지원정책의 공공성 논란’, ‘지원정책이 기금의 단순 관리 및 배분에 국한’ 등을 진흥원의

2. 후원자 모형 도입 : ‘예술위로의 전환, 자율성 보장, 문체부 성과평가’ 체계 구축

2002년 참여정부 출범 전부터 시작된 문화예술지원체계에 대한 사회적 논쟁 과정에서 문화예술계는 문체부의 직접적인 관여로 인한 예술계의 자율성 침해 문제와 진흥원의 독임제 체제가 가지고 있는 비민주적 의사결정 시스템의 문제점 등을 지적하면서 예술계가 예술지원사업을 주체적으로 결정할 수 있도록 자율성을 보장하는 제도의 도입을 지속적으로 요구하였다. 오랜 논의를 거쳐 2005년에 이르러, 독임제의 진흥원은 합의제 형태의 한국문화예술위원회로 전환됨으로써 영국식 후원자(patron) 모델이 도입되어(정창호 · 박치성 · 정지원, 2013), 정부의 예술지원정책에 이른바 ‘팔길이 원칙(arm’s length principle)’이 적용되기 시작하였다. 예술위원회는 문체부 산하의 지원 정책 집행기구로, 반관반민(半官半民)의 비영리 특수법인이자 기금관리형 준정부기관으로 지정되어 있는, “정부 차원의 민간 자율기구”라는 독특한 위상을 갖는 단체이다(한국문화예술위원회, 2013). 진흥원 시절에 미흡했던 기관의 자율성은 예술위가 출범하면서 대폭 신장되었다. 형식적으로나마 현장 예술인들이 독자적이고 자율적인 협의를 통해 문화예술진흥정책을 수립 · 집행하는 민간의 자율적 의사결정체제가 갖추어지게 된 것이다.”

예술위의 자율성을 보장하기 위해 진흥원 체제 시절에 실행되던 문체부의 규제와 감독 기능은 전면 폐지되었다. 문체부의 주된 역할은 예술위가 문화예술진흥 사업을 수행하는 데에 필요한 자금을 확보하여 지원하는 업무로 조정되었다. 그러나 예술위가 공적 자금을 사용하여 문화예술지원이라는 공무를 수행하는 준정부기관으로서 책임성 제고를 위한 장치 마련이 필요하다는 문제제기가 있었다. 행정학 이론상 위원회 체제의 문제점으로 일반적으로 지적되는 책임성 약화를 막기 위해 문체부가 예술위의 사업 집행에 대해 사후에 성과 평가를 하도록 하는 방안이 법률 개정 논의 과정에서 제시되었는데, 문체부에 성과평가 권한을 부여할 경우 예술위의 자율성이 침해된다는 이유로 당시의 진흥원 노조를 중심으로 일단의 예술가와 문화활동가들이 이를 반대하였으나(정창호 · 박치성 · 정지원, 2013 참고), 결국 책임성 확보를 위해 동 방안이 불가피하다는 사

한계점으로 지적하고 있어, 책임성 실천에 있어 미흡한 점들은 여전히 남아 있었다.

- 7) 구 문화예술진흥법 제23조의8(위원의 결격사유) 조항 신설로 공무원과 정당인들은 예술위 위원이 될 수 없도록 하였으며, 동법 제23조의10(위원의 직무상 독립 등) 조항 신설로 예술위의 독립성과 자율성을 보장을 위한 법적 근거를 마련하였다.

회적 요구를 근거하여 문제부의 사후 성과평가 제도는 문화예술진흥법 개정에 반영되었다.⁸⁾ 예술위의 자율성은 보장하되, 공공기관으로서의 책임성 확보를 위해 이 당시 만들어진 이러한 법적 거버넌스 구조는 지금까지 지속되고 있다.

따라서 2005년 위원회 체제의 도입에 따라 제도적으로는 영국식의 후원자(patron)형 지원체제의 형태를 취하게 되었으나, 여전히 실질적인 제도의 운영에 있어서는 중앙 정부 중심적인 프랑스식의 설계자(architect)형의 지원체제를 갖추고 있다는 분석이 일반적이다(정인숙, 2017; 정창호·박치성·정지원, 2013; 한승준·박치성, 2011). 이러한 연구 분석들과 함께 근래에 활발히 전개되고 있는 예술경영 분야의 메세나 운동과 비영리 민간예술단체 등을 통한 정부의 간접적 지원을 활성화하기 위한 상황을 고려하면 현재의 문화예술 지원체제는 촉진자(facilitator) 역할까지 적극적으로 하고 있는 양상을 보이고 있다. 이러한 촉진자 역할은 특히 문화콘텐츠 산업에 대한 지원에서 두드러지게 나타나고 있는데, Lee(2019)는 모태펀드를 한국정부의 효과적인 간접적 지원으로 소개하며, 모태펀드가 최근의 전세계적인 한류열풍에 큰 영향을 미쳤다고 분석한 바 있다. 결론적으로 현재에 이르러 우리나라에서는 Chartrand & McCaughey (1989)의 모형 상의 4가지 지원형태가 모두 혼재되어 운용되고 있다고 볼 수 있다.

V. 운영의 실태 - 자율성과 책임성 구현 양상

앞서 살펴보았듯, 예술위의 출범 시 그 자율성 보장과 책임성 제고를 위한 최소한의 법적 장치는 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 각 정부의 이념적 성향과 이해관계자들의 견해 차이 등으로 인한 다양한 방식의 지원형태가 혼재되어 나타나고 있으며, 현장에서 실제 운영에서는 자율성과 책임성의 균형 구현이 당초의 목적 및 예상과는 벗어나는 현상을 엿볼 수 있다.

1. 침해되는 자율성

독임제의 진흥원을 합의제인 위원회 체제의 예술위로 전환한 가장 큰 이유는 자율성

8) 구 문화예술진흥법 제23조의16(성과의 평가) 조항 신설 : 문화관광부장관은 예술위의 “사업 및 활동에 대한 기금지원의 성과를 측정·평가하여 그 결과를 다음 연도 3월말까지 위원회에 통보하며, 성과의 평가 결과에 따라 시정을 요하는 사항이 있다고 인정하는 때에는 위원회에 시정을 요구할 수 있다.”

확보를 위한 것이었음에도, 많은 연구들은 예술위의 자율성 확보가 매우 미흡하다는 점을 공통적으로 지적하고 있다(성연주 2015a; 이민아 2018; 정인숙 2017). 우선, 예술위의 자율성 침해의 가장 일반적인 사례로서 정권 교체 때마다 발생했던 위원 구성상의 이념성 또는 정파성 문제를 들 수 있다. 예술위로 전화된 이후 모든 정부가 위원 구성에 있어 진영논리와 편파성 논란을 피해 가지 못했다(성연주, 2015b). 노무현 정부 시기에 구성된 1기 위원회의 위원 구성은 진보 성향의 위원으로 대부분 구성되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 구성된 2~4기 위원회는 보수 성향 위원으로 구성되었다. 심지어 이명박 정부 시절인 2008년 12월에는 전 정부에서 임명했던 김철현 위원장을 무리하게 해임시켰으나, 결국 법원이 이에 대해 무효 판결을 내림에 따라 두 명의 위원장이 동시에 근무하는 사태가 발생하기까지 이르렀다. 이러한 이념적 성향에 따른 위원 구성은 예술계의 다양한 의견과 이해관계를 총합하여 범 문화예술계를 아우르는 방식의 통합적 지원정책을 수립·집행해 나가기보다는 정치적 성향에 의거하여 편중된 방식으로 사업들을 추진해 나감으로써 반대 진영이나 비주류 예술계의 지속적인 반발과 비난을 초래하는 근본 원인으로 작동하였으며, 급기야 문화계 블랙리스트라는 초유의 비극적인 사건을 초래하였다.

자율성 침해의 사례는 예술위 지원사업의 예산 배분에서도 나타나고 있다. 이념적 성격이 다른 각 정부들의 정치적 개입으로 인해 문화예술지원 예산의 자율성이 확보되지 못한 것이다. 예를 들어, 창작지원정책에서 보수적 성격의 정부는 선택과 집중, 간접 지원 등의 지원방식을 선호하는 반면, 진보적 성향의 정부는 장르별, 대상별로 균등하게 배분하는 방식을 선호하는 정책을 추진하였는데, 이는 예술위의 지원예산 배분이 위원회의 자율적 의사결정에 따른 것이 아니라, 각 정부의 정치적 영향 아래 예산 지원 방향이 설정되었기 때문으로 해석된다(이민아, 2018). 이러한 예산배분에 있어서 편파성과 자율성 침해가 최고조에 달한 것이 박근혜 정부의 문화예술 블랙리스트 사건으로 볼 수 있다. 이는 문체부가 대통령과 청와대 비서진들의 부당한 지시를 받아 예술위에 하달하는 방식으로 이루어졌는데(정인숙, 2017), 정부를 지지하지 않는 예술인들을 예산 지원에서 근본적으로 배제함으로써 예술위의 자율성을 심각하게 침해한 사건이다.

이러한 일련의 사례들은 자율성 개념이 근본적으로 정치적 자율성에서 시작하며, 행정기관을 둘러싸고 이루어지는 정치적 개입으로부터의 독립이 자율성 개념의 기초를 이루고 있다는 선행연구들의 결과와 부합된다(서성아, 2011; 이민아, 2018). 즉, 정치

적 개입 또는 통제로부터 보호받는 정치적 자율성이 우선적으로 확보되어야 행정적, 통합적 자율성 단계까지 확대될 수 있다. 그러나 예술위 위원 구성은 정권이 바뀔 때마다 정파적으로 구성되었고, 정치적 개입은 필연적으로 발생해 왔다. 따라서 예술위의 전반적인 자율성 확보에 있어 정치적 자율성 확보는 최우선적인 과제이며, 이를 위해 정치적 개입을 제한하는 독립적인 위원 구성 방안이 마련되어야 한다. 이러한 맥락에서 예술위가 인사권과 재정권을 독립적으로 보유토록 해야만 자율성을 제대로 보장할 수 있다는 입장이 있다.

“[현재 예술위의] 위원장을 장관이 최종 승인하고, 위원도 추천위원회가 추천하면 장관이 승인하는 구조이다[다...]. 결국 조직의 자율성 담보는 인사권과 재정권이 핵심인데, 이 두 가지를 처음부터 지금까지 문체부가 가지고 있다는 것은 사실상 자율성이 전혀 없다는 뜻이다[다...]. 그러다 보니 지난 정권[에서] 자율적인 조직에서는 있을 수 없는 블랙리스트 사태가 벌어진 것이[다...]” (예술위 관계자 B, 2019년 12월 13일 인터뷰)

“문예진흥기금의 성격에 대한 몰이해도 문제이다. 문예진흥기금이 정부 것이라고 생각하면 안된다. 더 큰 문제는 현재 문예진흥기금이 고갈되었는데도, 이의 안정적인 확보방안 수립에 소극적이라는 것이다. [...] 예술위의 안정적[이고 다양한] 재원 확보에 소극적이라는 것은 결국 문체부에 의존하게만 [드는 것이다...]” (예술위 관계자 A, 2020년 2월 2일 인터뷰)

이와 관련하여, 한승준(2017)은 예술위의 자율성이 중요한 가치이지만 예술위가 공공기관이므로 각종 법률과 제도를 준수하고 정부의 정책 방향에 따라야 하기 때문에 문체부로부터 완전히 독립적일 수는 없지만, 사업결정과 예산승인에 관한 실질적인 자율성을 제도적 · 관습적으로 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다고 주장하고 있다. 이러한 관점은 앞서 살펴본 행정적 자율성(서성아, 2011)과 그 궤를 같이 하고 있다. 공공기관이 기능 수행과 관련된 충분한 역량을 가지고 있어서 독자적으로 합리적인 의사결정을 할 수 있을 경우 행정적 자율성은 확보될 수 있으며, 이를 통해 장기적으로 정치적 간섭까지 배제할 수 있는 것이다(Verhoest et al., 2004; Yamamoto, 2006). 이러한 맥락에서 보면, 예술위가 전문적인 자체 역량을 충분히 갖추어 과업 수행의 완성도를 높일 경우, 침해하기 힘든 정치적, 사회적 권위가 형성되고 정치적 자율성과 행정적 자율성이 확보되어, 궁극적으로 예술위가 외부의 정치적 통제로부터 자유로이 스스로

의사결정을 하는 동시에, 일정한 외부 영향력을 행사하는 통합적 자율성의 확보 단계까지 도달할 수 있는 기반을 갖추 수 있을 것이다.

“예술위의 자율성은 전문성으로부터 나온다고 본다. 실제로 예술위가 예술정책기능을 수행할 수 있을 정도의 역량과 위상을 갖는다면, 즉 가장 현장에 가까운 목소리를 담아내고 예술의 수월성을 위한 정책 비전과 전략을 수립하여, 문체부[의 관료] 조직[이] 할 수 없는 역할과 기능을 예술위가 갖는[...]다면, 결국 전문성을 통한 자율성 보장이 가능하다[...]. 하지만 그동안 예술위는 이러한 정책기능을 수행할 역량을 [충분히] 갖추기 [어려웠고...] 자율성 논의를 문체부의 간섭이나 관여 수준에서[만] 보았[던] 것이다[...].” (예술위 관계자 A, 2020년 2월 2일 인터뷰)

문예진흥기금 고갈에 따른 예술위의 자율성 저해의 문제도 심각한 상황이다. 국가 재정원칙에 의거하여 철저하게 통제받는 일반회계예산과는 달리 기금 운용은 그 설치 목적의 효과적인 달성을 위해 예산활용의 자율성이 상대적으로 높은 편이었다(하동석 외, 2010).⁹⁾ 관리주체별로 기금관리위원회를 설치하여 동 위원회가 기금사용 등에 관해 실질적인 의사결정을 하며, 감독부처는 기금관리위원회의 의사를 존중하여 형식적인 승인을 하는 방식이었다. 그러나 국가 재정의 투명한 운용과 건전재정의 기틀 확립을 목표로 2006년에 제정된 국가재정법은 기금운용에 대한 통제를 강화시켰다. 기금운용의 방만성을 개선하고, 예산과 기금을 각각 다른 법으로 규율할 이유가 없다는 이유로 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 국가재정법을 제정한 것이다. 이에 따라 기획재정부는 기금예산에 대해 일반회계와 마찬가지로 세부적인 통제를 강화하였으며, 기금 운용계획서와 결산서는 국회에서 심의받게 되었다(신영수, 2011).

“자율성 확보를 위해 문예기금 확충은 매우 긴요하기 때문에 문체부와 예술위는 독자 재원 확보를 위해 [...] 노력을 해야 한다. 그런데, [...] 기금 운용에 있어서 기재부(기획재정부)의 [세밀한...] 통제를 받기 때문에 [...] 자율성 확보가 매우 힘든 상황[이다...]. 따라서 문예기금 확충 못지않게 중요한 것이 [...] 기재부가 기금 운용에 세세하게 관여하지 못하도록 개선하는 일[이다...].” (문체부 관계자 B, 2019년 12월 16일 인터뷰)

9) 국가의 회계(會計)는 일반회계와 특별회계로 구분하고 있는데, 일반회계는 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하는 특별회계를 제외한 모든 예산, 즉 국가의 기본적인고도 기능을 수행하는데 사용되는 예산이다. 반면 국가가 특정한 목적을 위해 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있는 경우에 한 해 법률로써 설치되는 특정 자금인 기금은 세입세출예산에 의하지 않고 운용될 수 있다. 기금은 예산 원칙의 일반적인 제약에서 벗어나 탄력적으로 재정을 운용할 수 있도록 설치된다(하동석 외, 2010).

또한, 예술위가 공공기관으로 지정되어 공공기관 운영에 관한 법률의 적용을 받게 됨에 따라 자율성과 독립성이 침해되었다는 주장이 있다. 김진각(2019)은 예술위가 공공기관으로 지정된 이후 인력 운용과 조직 운영 등에 있어 정부의 지휘감독이 더욱 강해졌으며, 경영 효율성 제고라는 목적 하에 외부 법정평가제도 운용, 임원 임명, 조직운영 및 정원 등에 관한 여러 부가적인 제도들을 준수해야 했고, 가시적이고 단기적인 성과지향형 사업 운영에 치중할 수밖에 없게 되어 단년도 평가나 작품 수 및 관객 수 등 계량화된 실적을 우선시하게 된 반면, 예술계 현장과의 보다 적극적인 소통이나 실험적 예술 지원 등은 등한시할 수밖에 없는 한계가 계속되었다고 지적하였다. 문체부도 예술위 출범 초기에 이러한 점이 우려되어 예술위의 공공기관 지정을 반대하였으나, 관철되지 못하였다(문체부 관계자 A, 2020년 2월 2일 인터뷰 참고).

예술위 위원장을 위원 간 호선으로 선출하던 방식을 장관 임명제로 바꾼 것 자체가 자율성을 심각하게 침해한 것이라는 보는 시각도 상당하다(예술위 관계자 A, 2020년 2월 2일 인터뷰 참고). 물론 위원장 호선제 폐지는 예술위에만 국한된 특별한 목적으로 시행된 것은 아니고, 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되면서 공공기관의 장을 주무부처 장관이 임명토록 제도가 일괄적으로 바뀐에 따라 불가피하게 도입된 측면이 있으나(문체부 관계자 B, 2020년 2월 3일 인터뷰), 자율성과 독립성 확보가 매우 중요한 법정위원회의 장을 위원들이 호선을 통해 민주적으로 선출하지 않고, 문체부장관이 임명한다는 제도 자체가 위원회의 자율적인 조직 구성을 심각하게 저해하고 있다는 점은 부정할 수 없다.

2. 책임성 확보 시스템 미흡

책임성 확보는 그 자체가 목적이 아니라, 궁극적으로 조직의 목표를 달성하기 위한 수단적 행위이자 조치이다. 예술위의 설립 목적은 “문화예술 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하는 것”이다(문화예술진흥법 제20조). 이러한 목표를 적절한 방식을 통해 효율적으로 달성하기 위해 예술위에 부여하는 것이 자율성이고, 목표 달성을 담보하기 위한 방식으로 책임성 제고를 요구하게 되는 것이다. 예술위가 예술 진흥이라는 공익을 위해 많은 공적 자금을 사용하고 있는데, 그러한 공금 사용에는 그에 상응하는 공적 책임이 따라야 한다(김정수, 2016).

예술위의 책임성 강화의 필요성은 예술위 내부에서도 제기된 바 있다. 2018년 12월

21일 열린 아코혁신TF 혁신의제 추진경과 보고회에서 예술위가 당면한 지원제도의 여러 가지 문제점들이 지적되었는데,¹⁰⁾ 여기에서 지적된 문제점들은 예술위 운영에 있어서의 관련 기술이나 전문지식의 강화를 통해 해결해야 할 사항들로서 주로 직업적 책임성과 관련된 사안이다. 앞서 살펴보았듯, 전문적인 자체역량의 확보가 자율성 제고로 연결된다는 논리로 보자면 직업적 책임성 강화가 책임성 논의의 출발점이 된다고 볼 수도 있다. 이 지점에서 자율성과 책임성이 서로 상충하는 것으로 이해하여 분리하여 고찰할 것이 아니라, 양자의 상호보완적인 관계를 인식함으로써 그 균형점 모색을 정책의 우선순위에 두는 사고의 전환이 필요하다.

책임성 확보를 위해 작동된 거버넌스 시스템을 시기별로 살펴보면, 노무현 정부는 예술계의 독립적인 의사결정을 보장하기 위해 예술위원회 체계를 도입한 정부답게 예술위의 자율성과 독립성 확보를 최우선시하면서도, 큰 틀에서의 문화예술 정책방향 수립에 대해서는 문체부와 예술위 간 정책 협의를 진행해 나갔다. 그러나 세부적인 문화예술지원 사업과 프로그램은 예술위가 독자적으로 운영해 나가는 방식을 취했다(문체부 관계자 A. 2020년 2월 5일 인터뷰). 아울러, 기금사업의 성과 달성을 담보하기 위해 성과평가제도를 도입하여 운영하였다.

이명박 정부가 들어선 이후에 정책협의 방식 측면에서 변화가 있었는데, 예술위의 소액다건 지원 방식과 장르 이기주의 등의 문제점을 개선하여 효율성과 효과성을 제고한다는 명목으로 문체부가 예술위의 기금예산편성 과정에 직접 관여하기 시작한 것이다. 문체부는 2008년 7월에 선택과 집중, 간접지원, 사후지원, 생활 속의 예술 등 소위 예술지원 4대 개혁과제를 예술위에 제시하여(한국문화예술위원회, 2013) 예술위가 이를 예산안 편성에 반영하도록 적극적으로 개입하였다.

“4대 개혁과제를 예술위가 모든 예산사업에 제대로 반영하는지를 확인하기 위해서는 어쩔 수 없이 예

10) 예술위의 현행 지원제도의 문제점 : ① 선정결과에 대한 예술현장의 수용도가 낮은 동시에 심의와 과정의 전문성, 공정성, 투명성에 대한 문제; ② 각 장르별, 지원사업별, 예술가 성장단계별 특성을 충분히 반영하지 못하고 있고 예술단체를 예술위 지원 방식에 맞추어 고착화시킨다는 우려; ③ 지원제도 간의 연계가 부족하고 예술가/단체의 예술적 성취 결과가 후속지원제도로 연결되지 못하여, 안정적 작업 환경을 마련하거나 성장단계별 지원을 하는 것으로까지 이어지지 못하는 문제; ④ 예술위와 광역문화재단 간의 관계도 불분명하고 기관의 목표, 성격, 미션 등도 상호관련 하에 정리되지 않아, 각 중앙과 광역 기관 간의 사업이 체계적이고 유기적으로 연관되어 있지 못함; ⑤ 예술위 사업이 지나치게 향유사업에 편중되어 있어 기초예술과 창작지원사업이 크게 위축되어 있으며, 나아가 예술위가 예술을 성과와 확산의 대상, 국민문화향유를 위한 수단으로 보는 경향(이진아, 2018 저자 정리).

술위의 예산편성 과정에 직접 관여할 수밖에 없다. 과거에 없었던 협의 관행을 새로 만들려 하다 보니 혹시나 예술위가 자율성을 침해한다고 반발하여 대외적으로 문제가 생기지 않을까 불안해 하며 일을 추진했던 기억이 난다.”(문체부 관계자 B, 2019년 6월 13일 인터뷰)

이 사전협의 방식은 영국의 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sport, DCMS)와 영국예술위원회(Arts Council England)가 운영협약문(Management Agreement)을 체결하고, 이에 의거하여 긴밀한 협의를 진행하는 것처럼 제도화된 공식적인 정책협의를 아니었다. 이는 별도의 규정 없이 양자가 공식적으로 정책협의를 진행하는 제도적 과정과는 달리, 실무차원에서 진행되는 비공식적인 협의 방식에 불과하였다. 이에 따라 영국과 같은 긴 예술위원회의 역사와 문화가 없는 우리나라의 예술위로서는 이러한 협의방식은 문체부의 편의적이고 자의적 개입으로 쉽게 이어진다고 의심할 수밖에 없는 상황이 발생하였다(문체부 관계자 B, 2019년 6월 13일 인터뷰). 그럼에도 장기적으로는 문화예술진흥이라는 국가의 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 양자 간의 합리적인 정책협의 시스템을 구축할 필요가 있으며, 우리나라도 영국의 사례처럼 운영협약을 체결하여 문체부와 예술위 간 역할과 책임을 명확하게 하는 방안을 시간을 두고 협의를 통해 검토해 가는 것이 바람직하다.

아쉽게도 박근혜정부 시절에 발생한 문화예술계 블랙리스트 사건은 어렵게나마 이어져오고 있던 양 기관 간의 정책 협의 관행을 붕괴시키는 결과를 야기하였다. 예술위의 책임성 확보와 기금운용의 효과성 제고를 위해 예산편성 협의와 사업집행과정 및 결산에 대한 양 기관 간 긴밀한 협의는 필수적인데, 블랙리스트 사건이 사회적 문제로 대두됨에 따라 문체부는 예술위 업무에 대해 적극적으로 협의 및 관여를 할 수 없게 되었고, 예산집행기준에 맞게 예산을 사용했는가를 살펴보는 정산 위주의 지극히 지엽적인 관리 역할에 머물게 되었다. 결과적으로 작고 지엽적인 관리에 치중함으로써 큰 그림의 문화예술진흥의 목적을 달성하는 데에 오히려 걸림돌이 되고 있는 형국이다.

“예산편성 시 협의는 매우 중요하다. 예산확보를 위해선 문체부와 예술위가 공동 보조를 통해 기재부와 국회 등을 설득하고 통과시켜야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 [...] 블랙리스트 사건 [이후...] 예술위의 사업 집행과 결산에 대해서도 노태치할 수밖에 없었다. 결산 보고서를 받아 보고 형식적인 정산 확인만 하는 정도였다.”(문체부 관계자 C, 2019년 6월 14일 인터뷰)

예술위의 책임성 확보를 위해 작동하는 가장 대표적인 제도적 장치가 바로 문체부의 성과평가제도이다. 문체부는 문화예술진흥법 제35조(성과의 평가)에 의거하여 문화예술진흥기금 지원사업에 대한 성과평가를 2006년도부터 실시하고 있다(문화체육관광부, 2010). Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형에 있어서 내적 통제인 관료적, 직업적 책임성만으로는 책임성 확보가 충분하지 않다. 내적 책임성에는 도덕적 해이가 발생할 소지가 있는데, 이를 막기 위해서는 외적 통제가 있어야 한다(배관표 · 성연주, 2019). 성과 평가제도는 바로 이러한 외적 통제로서 기능한다.

그러나 성과평가제도의 운영상 문제점에 대한 지적들도 만만치 않다. 지금까지의 성과평가 제도가 예산집행 기준을 준수했는지 여부를 따지는 등의 단순한 집행 과정상의 적정성만을 판단하는 형식적 평가에 초점이 맞추어져 있을 뿐, 지원받는 예술가 혹은 예술작품이 수월성과 지속 가능성 등 예술의 보다 근원적인 가치를 추구하고, 국가의 전반적인 문화정책의 방향성에 부합하며, 그 전달방법에 있어 적절한 규모와 방식으로 진행되고 있는지 등의 내용평가 시스템이 미흡하다는 것이 대표적이다(김세훈 외, 2015). 여기에 문예진흥기금 사업평가의 중복성¹¹⁾ 문제와 함께, 평가지표, 평가방식, 평가운영 등의 문제점(하현상, 2015)들도 꾸준히 제기되어 오고 있다. 여전히 예술위의 지원사업의 비적절성과 방만성에 대한 예산집행 측면의 비판도 제기되고 있다(김정수, 2016). 이에 대한 개선방안으로 문예진흥기금사업의 위상 및 내용 조정, 수월성 중심의 지원 강화, 유관기관 간의 유사사업 조정, 지원 일몰제 도입, 기금사업 평가 방식의 전환 등이 제안된 바 있다(김세훈 외, 2015).

“예술위 사업에 대한 평가는 행정평가와 내용평가로 나눌 수 있는데, [... 그 중] 내용평가가 중요하다. 각종 지원사업들이 예술현장에서 실제로 필요로 하는 내용을 담고 있는지, 수월성을 확보하고 지속 가능한 것인지 등을 보는 것인데, 이러한 평가는 지금까지 사실상 [받아 본 적이 없었다...]. [결국 국가의 예술지원의 취지를 제대로 살리기 위해서는] 다양한 전문가들이 참여하여 공론화를 통해 내용평가를 강화하는 쪽으로 가야 한다.”(예술위 관계자 C, 2019년 6월 20일 인터뷰)

11) 문화예술진흥기금에 대한 외부 법정평가제도는 문체부의 사업평가를 포함하여 총 7개에 달하고 있다. 이 중에서 특히 기획재정부의 국가재정법에 의한 재정사업자율평가는 문체부의 평가와 차별성이 없는 중복평가 성격이 강하다(하현상, 2015). 문체부는 2016년부터 기획재정부의 평가와 중복된다는 점을 고려하여 문체부의 평가를 중단하였다. 기획재정부는 예술위를 2019년부터 기존의 기금관리행 준정부기관에서 기타 공공기관으로 변경 지정함에 따라 기재부가 실시하던 경영평가의 대상에서 예술위를 제외하였고, 이에 따라 2020년부터는 문체부가 예술위에 대한 성과평가를 독자적으로 실시하게 된다 (기획재정부, 2019 참고).

책임성과 관련된 문제로 지속적으로 제기되는 것 중 하나가 장르 이기주의이다. 예술위 출범 당시 문화예술진흥법에 의거하여 예술위 위원 구성을 모든 문화예술 분야에서 인정받는 각 장르별 현장 예술가들로 선정하였다. 이는 각 장르별 대표적인 예술가들의 다양한 예술적 경험들을 모아서 집단지성을 통해 균형적 시각을 가지고 문화예술 정책을 수립할 수 있도록 하겠다는 의도에서 출발한 것이라 할 수 있다. 그러나 각 장르별로 안배된 예술가 출신 위원들은 예술분야 전체를 망라하는 정책수립을 하기 보다는 각 장르의 이해를 대변하는 대표자로 전락하여 문화예술 지원 대상 선정 시 장르별 나눠먹기식 예산 배분에 몰두했다는 비판이 여전히 제기되고 있는 실정이다. 물론 우리나라 예술계가 장르별로 공고히 나뉘어져 있다는 현실이 반영된 관행이지만(예술위 관계자 A, 2020년 2월 2일 인터뷰), 이러한 문제를 해소하기 위해 3기 위원회 구성부터는 위원 구성에 법률가와 언론인 등 비예술인들을 포함시키기 시작했으며, 박근혜 정부에서는 장르 이기주의의 폐해를 막기 위한 장치로서 예술위 위원 구성에 문화예술계에 종사하지 않는 ‘비예술인 기업가’형 위원을 다수 위촉하도록 관련 법규정을 개정하였다(성연주, 2015a). 그럼에도 소액 다건주의 형식을 통해 여전히 장르 이기주의적 예산분배가 문제점으로 지적되고 있다. 문재인 정부는 이러한 문제점들을 해소하기 위해 2018년 5월 발표한 “문화비전 2030 사람이 있는 문화”에서 예술위의 자율성과 독립성을 강화시키는 정책방향을 천명한 바 있으며(문화체육관광부, 2018), 책임성 강화를 위한 방안으로 문체부와 예술위 간 운영협약 체결, 성과평가 기준 개선 등을 실무적으로 준비 중인 것으로 확인되었다(문체부 관계자 C, 2019년 6월 14일 인터뷰).

“갈수록 복잡해지고 다양해지는 문화예술 현장의 요구에 부합하는 정책을 공급하기 위해서는 예술위와 문체부가 서로를 존중하는 태도를 가지고 진지한 토론을 통해서 정반합적인 정책을 도출해 내야 한다. 팔길이 원칙은 ‘적당한 거리두기’이지 단절을 말하는 것은 아니기 때문이다. [결국] 서로가 존중하는 자세로 합을 만들어 가야 한다.” (예술위 관계자 C, 2020년 2월 3일 인터뷰)

문화예술지원정책과 지원방식은 국가별 정치경제적, 사회적, 문화적 맥락에 따라 다양한 형태를 취할 수밖에 없다. 영국의 예술위원회 운영에서 비롯된 ‘팔길이 원칙(the Arm’s Length Principle)’은 후원자형 문화예술지원정책 방식을 택한 국가에서 일반적인 운영원리로 받아들여지고 있다고 볼 수 있으나, 구체적으로 적용되는 방식은 한

국가가 처해 있는 상황에 따라 다양한 모습을 갖추게 된다(강은경, 2018). 우리나라의 경우 앞서 살펴보았듯, 역사적으로 다양한 문화예술지원정책이 문체부와 예술위만이 아니라, 각급의 중앙과 지역의 문화예술 공공기관에서도 법률에 따라 부여된 역할과 의무를 바탕으로 시행되어 왔다. 따라서 총체적인 관점에서 국가의 문화예술정책이 균형 되고 효율적으로 이루어지기 위해서는, 이러한 복잡다단한 지원체계에 대한 이해를 바탕으로 문체부와 예술위 간의 합리적인 역할분담과 협의체계를 구축하여 자율성과 책임성을 동시에 확보해 나가고자 하는 노력이 필요하다.

VI. 결론과 제언

본 연구에서는 Chartrand & McCaughey(1989)의 문화예술 지원정책의 국가별 모형을 원용하여 문체부와 예술위 간의 관계 변화 양상을 살펴보고, 그 변화 과정에서 나타난 예술위의 자율성과 책임성이 구현되고 있는 실태를 분석하였다. 분석 결과, 확인된 사항과 도출된 문제점 및 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 예술위의 자율성 보장과 책임성 확보의 양상과 방식에 정권의 성격에 따라 분명한 차이가 존재함을 확인하였다. 노무현 정부와 문재인 정부는 상대적으로 예술위의 자율성 강화에 우선권을 두고 있고, 이명박 정부와 박근혜 정부는 효율성 제고를 위해 책임성을 강조하는 경향성을 보인다.

둘째, 자율성에 있어서 정치적, 행정적, 통합적 자율성 중에서 정치적 자율성이 가장 근본적인 부분으로 작용하여, 우리나라 문화예술계에서의 자율성 개념은 정치적 자율성에서 시작되는 것임이 확인할 수 있었다. 예술위의 자율성 훼손의 원인은 예술위 위원 구성에 있어서 정권의 이념적 성향에 따라 정파적으로 위원을 선정하고, 그들에게 정치적 영향력을 행사하는 형태로 정치적 개입이 이루어졌기 때문이다. 또한, 위원장 선임 을 위원들의 호선제를 통한 민주적 방식으로 하지 않고 문체부 장관이 임명할 경우 위원장의 정치적 편향성이 우려될 수 있다. 따라서 실질적인 자율성 확보를 위해서는 정치적 개입을 배제할 수 있도록 위원회의 독립적 구성¹²⁾과 위원장 선임의 호선제 재도입도 고

12) 현재 운용 중인 예술위 위원 선임 방식은 문체부 장관이 위촉하는 위원추천위원회가 복수로 추천하는 자 중에서 문체부 장관이 다시 위촉하는 형식이다(문화예술진흥법 제23조). 동 방식으로 선임된 위원들은 정권이 바뀔 때마다 정치적 간섭에 휘둘러 왔다. 정권의 변화와 무관하게 독립성과 중립성, 그리고

려할 필요가 있다.

셋째, Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형 중 법적 책임성을 담보하기 위한 가장 실효적인 제도인 문체부의 성과평가 제도는 현재 운영방식에 있어서 많은 문제점을 안고 있다. 이 제도가 문화예술정책의 발전을 위해 실질적인 역할을 해내기 위해서는 성과평가 방식을 근본적으로 혁신할 필요가 있다. 현재의 평가방식은 예산집행 기준을 준수했는지 여부를 따지는 등의 단순한 집행 과정상의 적정성을 판단하는 형식적 평가와 협소한 절차적 내용의 평가지표에 의거하여 단위사업의 단기실적 위주의 평가에 그치고 있다. 문체부의 성과평가제도는 거시적 차원에서 문예진흥기금사업의 본질적인 가치와 존재의미를 확인하는 내용으로 대폭 개선되어야 한다. 몇몇 전문가들이 모여 협소한 평가지표를 가지고 소소한 내용만을 따지는, 결과적으로 평가를 위한 평가를 귀결되는 지금의 방식과는 근본적으로 다른 접근방법이 요청된다. 예를 들어, 모든 예술가와 예술행정가, 예술경영인들의 집단지성을 도출해 낼 수 있는 평가 방법을 모색해 볼 수 있다. 시간이 걸리겠지만, 예술인, 문체부, 예술위, 광역 및 지역 문화재단 관계자 등 범문화예술계가 참여하는 대토론회식 평가를 수회에 걸쳐 진행하여 기금사업의 방향성과 적정성을 확보하고, 거시적인 문화정책의 방향을 묻는 거버넌스 시스템을 구축해 나갈 필요가 있다. 문체부의 일방적인 평가가 아닌, 공론의 장에서 전개되는 문화정책의 평가는 예술위의 자율성과 책임성 신장에 크게 기여할 것이다.

넷째, 예술위의 책임성 강화를 위한 외적 통제의 자의성을 근본적으로 차단할 수 있는 제도 마련이 필요하다. 앞서 살펴본 영국의 운영협약 체결 방식을 도입하여, 문체부와 예술위 간 공식적인 정책협의 방법과 절차 그리고 범위와 내용 등을 명문화할 경우 문체부와 예술위가 감독자와 피감독자의 관계를 떠나 상호 보완적인 관계 속에서 최선의 정책 설계 및 실행을 위해 공동보조를 취함으로써 민주적이면서도 효율적인 문화예술지원체계가 작동할 수 있을 것이다.

본 논문을 통하여 자율성과 책임성이 각기 분리된 상태로 추구되는 가치가 아니라, 양자가 상호보완적 관계에 있음을 확인하였다. 특히, 조직의 전문적인 자체역량 확보에 행정적 자율성과 직업적 책임성이 동시에 전제된다는 점에서, 국가의 문화예술정책의

궁극적으로 자율성을 확보할 수 있는 위원구성에 있어, 독일의 방송평의회 제도가 좋은 참고 사례로 활용될 수 있을 것이다. 독일 방송평의회 위원은 정당, 사회, 문화, 시민단체의 대표로 구성된다(심영섭, 2018). 이를 원용하여 문화예술진흥법 개정을 통해 예술위의 위원구성 권한을 사회 각계 전문가로 구성된 위원선출위원회에 부여하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

완성도를 높이기 위해 예술위의 자율성과 책임성이 동시에 균형있게 추구되어야 할 것이다. 예술위의 바람직한 위상정립의 기본방향은 예술위의 자율성은 최대한 보장하되, 공적재원 사용과 국가 정책수행에 따른 책임성과 효율성 확보를 위한 최소한의 제도적 장치를 마련하는 것이다. 그 성공 여부는 예술위와 문체부 간 긴밀한 파트너십을 통한 거버넌스 시스템이 얼마나 안정적으로 구축되고, 효율적으로 작동하는가에 달려 있다. ○

[참고문헌]

- 강은경(2018), 「문화예술과 국가의 관계 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 구자용(1990), 행정의 책임과 행정통제에 관한 주요 토론 검토, 「한국행정학보」, 24(2): 875-89.
- 기획재정부(2019. 1. 30), 「2019년도 공공기관 지정, 기획재정부 보도자료」.
- 김근세 · 김윤정(2018), 한국 행정위원회의 구조와 한계, 「정책분석평가학회보」, 28(4), 1-26.
- 김기경(2004), 책무성(Accountability)의 개념분석, 「간호행정학회지」, 10(2), 233-241.
- 김미도(2018), 왜 국가예술위원회인가, 「연극평론」, 89호.
- 김세훈 외(2015), 「2014 문예진흥기금 지원사업 종합진단 및 개선방안 연구」, 숙명여대산학협력단.
- 김윤권(2012), 「정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 김정수(2016), 좀비예술가와 별거벗은 임금님, 「문화정책논총」, 30(1), 4-30.
- 김진각(2019), 문화예술지원기관의 역할 정립 방안 연구: 합의제 기구 전환 15년, 한국문화 예술위원회를 중심으로, 「한국동북아논총」, 24. 167-186.
- 노이정(2017), 한국문화예술위원회 독립성 훼손의 역사, 「연극평론」 85, 103-110.
- 라도삼(2018), 예술지원체계 혁신방향과 과제, 「한국문화관광연구원 웹진」.
- 류정아(2015), 「문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립 - ‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부(2010), 「2009 문화예술진흥기금사업 평가」.
- 문화체육관광부(2018a), 「2017 문화예술정책백서」.
- 문화체육관광부(2018b), 「사람이 있는 문화, 문화비전2030」.
- 박광무(2010), 「한국문화정책론」, 김영사.
- 박영기(2004), 「조직관리론 길라잡이」, 대영문화사.
- 박혜자(1998), 지역문화정책에 있어 중앙정부와 지방정부간의 관계 모형 연구, 「도시행정학보」, 11, 207-233.
- 배관표 · 성연주(2019), 한국문화예술위원회와 블랙리스트 실행: 관료의 책임성 관점에서, 「문화정책논총」, 33(2), 111-136.

- 서성아(2011), 독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향 - 공정거래위원회를 중심으로, 『한국행정학보』, 45(2):241-267.
- 성연주(2015a), 한국문화예술위원회의 퇴색된 자율성, 『경제와사회』, 108, 199-230.
- 성연주(2015b), 「명목적 균형인가 실질적 자율성인가? 한국문화예술위원회에 대한 조직 사회학 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
- 신영수(2011), 기금운용의 재정법 원칙과 규율 방식, 『가천법학』, 4(1), 129-153.
- 심영섭(2018), 독일 방송평의회 제도를 통해 본 한국 공영방송 지배구조의 재구조화, 『문화와 정치』, 5(3), 139-174.
- 엄석진(2009), 행정의 책임성 : 행정이론간 충돌과 논쟁, 『한국행정학보』, 43(4), 19-45.
- 이민아(2018), 「예술지원정책의 자율성에 관한 연구 - 한국문화예술위원회의 예산분석을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 이종열(2004), 한국문화예술진흥원 조직의 개편방안 - 문화예술위원회로의 전환에 따른 몇가지 논쟁점, 『문화정책논총』, 16, 67-86.
- 이진아(2018), 사후평가를 통한 문화예술지원 확대방안 연구, 「아르코혁신TF 혁신의제 추진경과 보고회 자료집」, 한국문화예술위원회.
- 이혜경(2001), 공공 예술지원과 예술의 공공성, 『문화정책논총』, 13, 255-278.
- 임학순(2001), 문화예술진흥기금 운영 28년의 성과와 한계: 문화예술진흥기금의 지원체계, 『문화예술』, 8월호.
- 전병태(2018), 「영국 문화부와 예술위원회 간의 운영 협약 사례 연구」, 한국문화관광연구원.
- 정광호 · 권기현(2003), 비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구 - 문화예술단체를 중심으로, 『한국정책학회보』, 12(1), 127-150.
- 정순모(1999), 문예진흥을 위한 창조적 방안 및 '한국 문화예술진흥원'의 위상정립의 필연성, 『공연과 리뷰』 25, 26-38.
- 정우일(1996), 관료제의 책임성과 책무성의 개념정립에 관한 연구, 『한양대 사회과학논집』, 15, 215-270.
- 정인숙(2017), 한국 문화예술 지원 정책의 팔길이 원칙 이념과 실현의 문제, 『언론정보연구』, 54(3), 7-40.
- 정종은(2014), 예술위원회의 역할 및 기능에 대한 비교 분석, 『문화정책』, (1), 5-37.
- 정창호 · 박치성 · 정지원(2013), 문화예술지원정책 정책변동과정 분석 - 정책신념체계의 변화를 중심으로, 『한국정책학회보』, 22(4), 35-60.

- 주효진 외(2015), 「문화예술진흥기금 지원사업 평가제도 개선방안 연구」, 한국정책학회.
- 최병식(2005), 문화예술위원회의 역할과 정책방향 제언, 「문화예술」, 2005. 6.
- 하동석 외(2010), 「이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어사전」, 새정보미디어.
- 하현상(2015), 문화예술진흥기금 지원사업 평가의 현황과 문제점, 「한국문화정책학회 학술대회논문집」, 39-62.
- 한국문화예술위원회(2013), 「한국문화예술위원회 40년사」.
- 한국문화예술위원회(2018), 「아르코 혁신TF 혁신의제 추진경과 보고회 자료집」.
- 한국문화예술위원회(2019), 「한국문화예술위원회 운영체계 재설정 연구」.
- 한승준(2017), 「문화예술정책 현황 진단 연구」, 한국문화예술위원회,
- 한승준 · 박치성(2011), 「주요국의 문화예술단체 지원방식 연구」, 문화체육관광부.
- Christensen, J. G. & Yesilkagit, K.(2006), Delegation and specialization in regulatory administration: A comparative analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands, In Christensen, T. and Laegreid, P.(eds.) Autonomy and regulation, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Chartrand, H. & McCaughey, C.(1989), The arm's length principle and the arts: An international perspective: Past, present and future, In M.C. Cummings Jr & J.M.D. Schuster(eds), Who's to pay for the arts? The international search for models of support(3-16), NY: American Council for the Arts.
- Cummings, M. C. Jr., & Katz, R. S. eds.(1987), The patron state: Government and the arts in Europe, North America, and Japan, New York:Oxford Univ. Press.
- Department for Culture, Media & Sport.(2016), Arts Council England Management Agreement 2016-2020.
- Krause, G.(1996), The institutional dynamics of policy administration: Bureaucratic influence over securities regulation, *American Journal of Political Science*, 40(4), 1083-1121.
- Lee, H. K.(2019), Cultural policy in South Korea: Making a new patron state. Routledge.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J.(1987), Accountability in the public sector:

- Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 27-238.
- Romzek, B. S., & Ingraham. P. W.(2000), Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B.(2004), The study of organisational autonomy: A conceptual review, *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- Yamamoto, K. (2006), Performance of semi-autonomous public bodies: Linkage between autonomy and performance in Japaneses agencies, *Public Administration Development*, 26, 35-44.

[Abstract]

Balancing Autonomy and Accountability between the State and Civic Governance

Park, Min-Kwon · Chang, WoongJo

With regard to state support for arts organizations and artists, it is an ongoing challenge to find the “proper balance” between securing autonomy to eliminate political intervention and establishing accountability to use public funds. This paper analyzes how the desirable balance has been defined since 1973, when the Korean Culture and Arts Foundation was established, and looks at the changes in the institutional relationship between the Ministry of Culture of the Korean government and the Arts Council Korea. We conducted a literature review to examine the concepts of autonomy and accountability and their relationship. Subsequently, on the basis of Chartrand & McCaughey's (1989) model, we analyzed the role of the state, as an "architect," "engineer," "patron," and "facilitator," in the history of the Korean government's support for arts and culture. We reviewed various policy documents and interviewed stakeholders including government officials to understand the operational status between the Ministry and the council, which reflected the changing role of the state. Based on this, we recommend that committee member selection be done by a group of arts experts to secure the autonomy of the arts council. We recommend establishing an institutional evaluation system that also pursues the intrinsic value of arts and culture.

[Keywords] state support for the arts, autonomy, accountability, Ministry of Culture, Sports and Tourism, Arts Council Korea

Park, Min-Kwon_Distinguished Professor, Yonsei University, Department of History and Culture / First Author (eloi0815@gmail.com)

Chang, WoongJo_Assistant Professor, Department of Arts and Cultural Management, Hongik University/ Corresponding Author (woongjochang@hongik.ac.kr)

